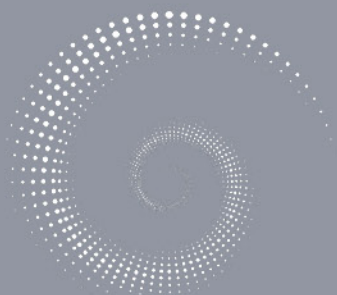


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 73

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Νοέμβριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ
Νομοθετική λειτουργία της Βουλής

Άρθρο 73

1. Το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση.
2. Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά. δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων.
3. Καμία πρόταση νόμου ή τροπολογία ή προσθήκη δεν εισάγεται για συζήτηση, αν προέρχεται από τη Βουλή, εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο.
4. Είναι όμως παραδεκτή τροπολογία ή προσθήκη που την υποβάλλει αρχηγός κόμματος ή εκπρόσωπος ομάδας κατά τους ορισμούς της παραγράφου 3 του άρθρου 74, όταν πρόκειται για νομοσχέδια που αφορούν την οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και των οργανισμών δημόσιου ενδιαφέροντος, την υπηρεσιακή γενικά κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων, των στρατιωτικών και των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας, των υπαλλήλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και δημόσιων γενικά επιχειρήσεων.
5. Νομοσχέδιο με το οποίο επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου πρέπει να προσυπογράφεται και από τους Υπουργούς Συντονισμού και Οικονομικών.
- ****6. 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.

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αυδίκος Γ., *Οι Θεσμοί Άμεσης Δημοκρατίας και η επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση*, ΘΠΔΔ, 12/2017· Ο ίδιος, *Λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία και εκτελεστικός νόμος*, Εφημερίδα των Συντακτών, 06.02.2021, διαθέσιμο στο [link](#)· Βενιζέλος Ε., *Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας των Νόμων και Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2022· Βλαχογιάννης Α., *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας: μία κίνηση ενδυνάμωσης της δημοκρατίας ή στοιχείο συνταγματικού λαϊκισμού*, Το Σύνταγμα, 1/2021· Γεραπετρίτης Γ., *Σύνταγμα και Βουλή*, 2012· Ο ίδιος, «Άρθρο 73», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα: κατ' άρθρον ερμηνεία*, 2017· Κατσώνης Δ., *Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρο 73 παρ. 6 του Συντάγματος) και ο φόβος ενώπιον της δημοκρατίας*, 10.05.2021, διαθέσιμο στο [link](#)· Κοντιάδης Ξ., *Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, 23.04.2021, διαθέσιμο στο [link](#)· Λέντζης Δ., *Δοκιμάζοντας τις αντοχές της συμμετοχικής δημοκρατίας: Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Το Σύνταγμα, 1/2018· Μέλισσας Δ., *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία. Ο άτυπος νομοθέτης*, 1995· Νικολόπουλος Η., *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας. Συμβολή στο συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο*, 1997· Παπαδοπούλου Λ., «Μορφές "άμεσης" νομοθεσίας: δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία», σε: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (διευθ. εκδ.), *Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, 2013· Η ίδια, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα. Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων ουσίας*, 2014· Παπαλάμπρου Α., *Μερικές σκέψεις για την έννοια του «νόμου» και το πρόβλημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων*, ΤοΣ, 1988· Ταμαμίδης Α., «Άρθρο 73 παρ. 2 (Γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συνταξιοδοτικά νομοσχέδια)», σε: Α. Λιγωμένου (επιμ.), *Σύγχρονα και κρίσιμα θέματα της συνταγματικής νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2023.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Σύνταγμα	6
1. Άρθρο 73 παρ. 1-5.....	6
2. Άρθρο 73 παρ. 6.....	7
II. Κοινό δίκαιο, υπερεθνικό και εφαρμοστικό	10
III. Εφαρμοστικοί διοικητικοί θεσμοί, διαδικασίες και εξωδικαστική προστασία	11
IV. Η δικαστική προστασία, τα ένδικα βοηθήματα και η νομολογία	11
1. Άρθρο 73 παρ. 1.....	11
2. Άρθρο 73 παρ. 2.....	12
Α. Η αρχή της στενής ερμηνείας της έννοιας των συνταξιοδοτικών διατάξεων.....	12
Β. Το άρθρο 73 παρ. 2 Σ. ως θεμέλιο της αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας	13
Γ. Ο δικαστικός έλεγχος της ύπαρξης γνωμοδότησης του ΕΛΣυν επί συνταξιοδοτικών διατάξεων.....	13
Δ. Η αρχή της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών διατάξεων.....	14
α. Άρθρο 73 παρ. 3.....	15
β. Άρθρο 73 παρ. 4.....	15
V. Η ερμηνεία της διάταξης από τη θεωρία	15
1. Το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο 73 παρ. 1)	16
2. Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών διατάξεων και η αρχή της ειδικότητας αυτών (άρθρο 73 παρ. 2).....	17
3. Ο περιορισμοί του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας της Βουλής και οι εξαιρέσεις αυτών (άρθρα 73 παρ. 3-5).....	20
4. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρο 73 παρ. 6)	21
VI. Η συνταγματική διάταξη στην πράξη	34
VII. Γενικά συμπεράσματα, διαπιστώσεις και προτάσεις	35
1. Η νομοθετική πρωτοβουλία και οι περιορισμοί της (άρθρο 73 παρ. 1-5)	35
2. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρο 73 παρ. 6)	37

I. ΣΥΝΤΑΓΜΑ

1. Άρθρο 73 παρ. 1-5

- 1 Οι πρώτες πέντε παράγραφοι του άρθρου 73 περιλαμβάνονταν στο αρχικό κείμενο του 1975 και δεν έχουν υποστεί έκτοτε καμία τροποποίηση.
- 2 Ως προς την παρ. 1 του άρθρου 73 Σ., σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα απαντάται διάταξη σχετικά με την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Τα επαναστατικά Συντάγματα της Επιδαύρου (παρ. λη' και νη'), του Άστρους (παρ. λδ' και μθ') και της Τροιζήνας (άρθ. 69 και 108) ανέθεταν το δικαίωμα πρότασης νόμων σε κάθε μέλος του νομοθετικού σώματος και στην εκτελεστική εξουσία, ενώ το Ηγεμονικό Σύνταγμα του 1832 (άρθ. 119-121 και 194) παρέιχε κατ' αρχήν το δικαίωμα αυτό αποκλειστικά στον Ηγεμόνα, ο οποίος το ασκούσε *«δια των Υπουργών Γραμματέων»*. Το άρθρο 16 εδάφ. α του Συντάγματος του 1844, επηρεασμένο από το άρθρο 15 της γαλλικής Χάρτας του 1830 και το άρθρο 27 του βελγικού Συντάγματος του 1831¹, όριζε ότι *«το δικαίωμα της προτάσεως των Νόμων ανήκει εις τε τον Βασιλέα, την Βουλήν και την Γερουσίαν»*. Το άρθρο 23 των Συνταγμάτων του 1864, 1911 και 1952 διατήρησε κατά βάση την ίδια διατύπωση: *«Το δικαίωμα της προτάσεως των νόμων ανήκει εις την Βουλήν και τον Βασιλέα, όστις ενασκεί τούτο δια των Υπουργών»*, ενώ παρεμφερή διάταξη περιείχαν και τα Συντάγματα του 1925 (άρθρ. 27 παρ. 1) και 1927 (άρθρ. 28 παρ. 1²) παραχωρώντας το δικαίωμα της πρότασης των νόμων *«εις την Κυβέρνησιν, την Βουλήν και την Γερουσίαν»*. Η διατύπωση του άρθρου 73 παρ. 1 Σ. πάντως είναι πανομοιότυπη με αυτή του άρθρου 78 παρ. 1 των δικτατορικών Συνταγμάτων του 1968 και του 1973.
- 3 Η παρ. 2 του άρθρου 73 έχει ως ιστορικό πρότυπο τις διατάξεις του άρθρου 49 παρ. 3 του Συντάγματος του 1927, που περιελήφθησαν και στο άρθρο 57 παρ. 2 του Συντάγματος του 1952. Στο Σύνταγμα του 1952 προστέθηκε απλώς το νυν εδάφ. β³. Στο Σύνταγμα του 1975 προστέθηκαν, σε σχέση με την προϊσχύσασα διάταξη, στο εδάφ. δ οι λέξεις *«με ποινή την ακυρότητα»*, ως έννομη συνέπεια της παραβίασης της αρχής

¹ Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ. Ι, 5η έκδ., 2018, σελ. 798 (υποσημείωση 589).

² Το άρθρο 28 του Συντάγματος του 1927 περιείχε και την ακόλουθη ερμηνευτική δήλωση: *«Δια του όρου "Κυβέρνησις" νοείται ενταύθα και εις έκαστος των Υπουργών κεχωρισμένως, δυνάμενος να εισηγηθη πρότασιν νόμου επ' αντικειμένου της δικαιοδοσίας του Υπουργείου του»*.

³ *«αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών»*.

της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών διατάξεων, κατά το πρότυπο του άρθρου 79 παρ. 2 των δικτατορικών Συνταγμάτων του 1968 και 1973.

Η παρ. 3 αποτελεί μία ιστορική σταθερά των Συνταγμάτων του ελληνικού κράτους, καθώς απαντάται σε όλα τα προηγούμενα συνταγματικά κείμενα (άρθρο 17 του Συντάγματος του 1844⁴, άρθρο 24 του Συντάγματος του 1864, του 1911 και του 1952, άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος του 1925 και 29 παρ. 2 του Συντάγματος του 1927). Στην ισχύουσα μορφή της, αποτυπώνει νομοτεχνικά κατά κύριο λόγο τη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος του 1952 και του άρθρου 79 παρ. 5 των δικτατορικών Συνταγμάτων του 1968 και του 1973.

Αντιθέτως, η παρ. 4 του άρθρου 73 αποτελεί καινοτομία του Συντάγματος του 1975.

Τέλος, η παρ. 5 του άρθρου 73 αποτελεί επανάληψη της διάταξης του άρθρου 57 παρ. 6 του Συντάγματος του 1952, με την προσθήκη απλώς της αναφοράς και στον Υπουργό Συντονισμού, όπως απαντάται στο άρθρο 79 παρ. 7 των δικτατορικών Συνταγμάτων του 1968 και του 1973.

Τα σχετικά με την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας και τους περιορισμούς της, καθώς και την υποχρέωση γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών θεμάτων ρυθμίζουν τα άρθρα 84, 85 παρ. 5 και 6 και 86 του Κανονισμού της Βουλής.

Το άρθρο 73 παρ. 1 και 3-5 του Συντάγματος περί άσκησης της νομοθετικής πρωτοβουλίας τελεί σε στενή σχέση με τα άρθρα που ακολουθούν και ρυθμίζουν τη διαδικασία νομοθέτησης στο σύνολό της (άρθρα 74-76 Σ).

Η παρ. 2 του άρθρου 73 πρέπει να διαβάζεται συνδυαστικά με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. δ Σ. σχετικά με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

2. Άρθρο 73 παρ. 6

Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975, που εκκίνησε τον Νοέμβριο του 2018 και ολοκληρώθηκε τον Νοέμβριο του επόμενου έτους, επέφερε μία σειρά από εντοπισμένες και σημειακές αλλαγές σε 14 άρθρα του Συντάγματος –επί της ουσίας τροποποιήσεις σε εννέα άρθρα, πέρα από την κατάργηση άρθρων και παραγράφων

⁴ Σύμφωνα με τον Σαρίπολο, η διάταξη τέθηκε το πρώτον στο Σύνταγμα του 1844 «κατά συμβουλήν του άγγλου υπουργού Robert Peel, δοθείσαν δια της αγγλικής πρεσβείας», Ν. Ν. Σαρίπολος, *Σύστημα του συνταγματικού δικαίου της Ελλάδος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών*, Β' том., 1923, σελ. 496-497 (υποσημ. 3).

των μεταβατικών διατάξεων. Μία εξ αυτών, η οποία σε εκείνη τη φάση δεν απασχόλησε ιδιαίτερα ούτε τους ειδικούς ούτε το κοινό, καθώς η υπερψηφίση της αποτέλεσε ένα είδος έκπληξης της τελευταίας στιγμής και μάλλον απρόσμενη εξέλιξη⁵, είναι και η τροποποίηση του άρθρου 73 του Συντάγματος με την προσθήκη της παραγράφου 6.

- 11 Η νέα διάταξη, με την οποία εισήχθη στην ελληνική συνταγματική τάξη ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας και με την οποία, συνεπώς, κατοχυρώθηκε ένα νέο πολιτικό δικαίωμα, υπερψηφίστηκε από την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών της προτείνουσας Βουλής (168 ψήφοι στην πρώτη ψηφοφορία και 171 ψήφοι στη δεύτερη) και από πλειοψηφία άνω των 3/5 των μελών της αναθεωρητικής Βουλής (254 ψήφοι υπέρ, 32 κατά και 11 παρόν).
- 12 Ως θεωρητικός «πατέρας» της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας στην Ελλάδα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ο Αλέξανδρος Σβώλος, ο οποίος ήδη από το 1928, στο έργο του *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, είχε διατυπώσει την ακόλουθη πρόταση: «*θα ηδύνατο δηλαδή να ορισθή ότι αριθμός τις εκλογέων, πάντως σοβαρός, δικαιούται να υποβάλη πρότασιν νόμου εις τα νομοθετικά Σώματα απ' ευθείας και ότι ταύτα υποχρεούνται, κατά τας γενικάς διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού, να αποφανθούν επί τής προτάσεως, ψηφίζοντα αυτήν, οπότε θα εγένετο νόμος, ή απορρίποντα αυτήν, οπότε δεν θα επηκολούθει άλλη τις έννομος συνέπεια*»⁶. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Σβώλος κατάφερε να συνοψίσει, έναν αιώνα πριν, τα βασικά στοιχεία της νέας διάταξης, με την οποία εισήχθη ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας στην Ελλάδα.
- 13 Προτάσεις εισαγωγής του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας είχαν κατατεθεί και στο παρελθόν, ήδη ενόψει της ψήφισης του Συντάγματος του 1975, αλλά και μετέπειτα επ' ευκαιρία της αναθεώρησής του. Ωστόσο, δεν είχαν κατορθώσει να συγκεντρώσουν τη στήριξη της απαιτούμενης πλειοψηφίας⁷.

⁵ Βλ. σχετικά το άρθρο του Γ. Μπουρδάρα, με τον γλαφυρό τίτλο *Αναθεώρηση Συντάγματος: Συνείνεση - έκπληξη για λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία*, Καθημερινή 19.11.2019, διαθέσιμο στο [link](#).

⁶ Α. Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, 1928, σελ. 158.

⁷ Το ΠΑΣΟΚ και η Ένωση Κέντρου-Νέων Δυνάμεων είχαν καταθέσει αρχικά, ως αντιπολίτευση, πρόταση εισαγωγής του θεσμού στο Σύνταγμα του 1975, σύμφωνα με την οποία η παράγραφος 73 παρ. 1 θα προέβλεπε τα εξής: «*Το δικαίωμα προτάσεως νόμων ανήκει εις την Βουλήν, την Κυβέρνησιν και τον λαόν. Κατά την τελευταίαν περίπτωσην, νομοσχέδιον εισάγεται προς συζήτησιν αν φέρει τας υπογραφάς 20.000 εκλογέων*». Η πρόταση επανήλθε, ενόψει της αναθεώρησης του 2001, από τα κόμματα της Αριστεράς (ΚΚΕ και Συνασπισμός), χωρίς η προσπάθεια να ευοδωθεί. Το 2006, ενόψει της τρίτης αναθεώρησης του 2008, το ΠΑΣΟΚ, ως αξιωματική αντιπολίτευση κατέθεσε πρόταση, η

14 Η αρχική πρόταση που είχε καταθέσει ο ΣΥΡΙΖΑ στην προτείνουσα Βουλή προέβλεπε την προσθήκη δεύτερου εδαφίου στην παρ. 1 του άρθρου 73 Σ., η οποία καθιέρωνε το δικαίωμα 100.000 πολιτών, που διαθέτουν το εκλογικό δικαίωμα, να υποβάλουν στο Κοινοβούλιο προτάσεις νόμου, οι οποίες θα εισάγονται υποχρεωτικά στη Βουλή για συζήτηση, επεξεργασία και ψήφιση⁸. Ήδη κατά τις συνεδριάσεις της Επιτροπής, η πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ έτυχε θετικής ανταπόκρισης από τα περισσότερα κόμματα της ελάσσονος αντιπολίτευσης, αν και όχι από αυτό της μείζονος.

15 Μετά τις εκλογές του 2019 και την αναδιάρθρωση του πολιτικού σκηνικού, στην Επιτροπή Αναθεώρησης ο ΣΥΡΙΖΑ, ως αξιωματική αντιπολίτευση πλέον, επέμεινε, ως ήταν φυσιολογικό, στην αρχική του πρόταση. Το Κίνημα Αλλαγής τήρησε την ίδια στάση όπως και στην πρώτη Βουλή, δεχόμενο όμως έναν αυξημένο αριθμό υπογραφών, δηλαδή 500.000 (ή ακόμα και ένα εκατομμύριο). Τα δύο νέα κόμματα της αντιπολίτευσης ήταν και αυτά θετικά ως προς τον θεσμό της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η Ελληνική Λύση μάλιστα πρότεινε ένα ιδιαίτερα χαμηλό όριο υπογραφών για την ενεργοποίηση του δικαιώματος, ήτοι 30.000. Αντίστοιχα, το ΜΕΡΑ25 δέχτηκε την πρόταση, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης ασφαλιστικών δικλείδων.

16 Αυτό που έχει ενδιαφέρον είναι η στάση της αρχικά αξιωματικής αντιπολίτευσης και μετέπειτα κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Στην Επιτροπή Αναθεώρησης της δεύτερης Βουλής, η στάση της Νέας Δημοκρατίας ήταν επισήμως αρνητική ως προς την αναθεώρηση του άρθρου 73 Σ. Το στίγμα της μεταστροφής της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, μετά από παρεμβάσεις επιφανών στελεχών της, έδωσε ο Πρωθυπουργός και Πρόεδρος της Κοινοβουλευτικής Ομάδας της ΝΔ, Κυριάκος Μητσοτάκης, δηλώνοντας ότι:

17 *«Με συναινετική διάθεση η Κοινοβουλευτική μας Ομάδα ενσωμάτωσε στην τελική της πρόταση και τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, την οποία πρότεινε η Αντιπολίτευση.*

οποία προέβλεπε την υποχρεωτική συζήτηση πρότασης νόμου στη Βουλή, εφόσον αυτή έχει συγκεντρώσει υπογραφές που αντιστοιχούν στο 3% (200.000 περίπου) του εκλογικού σώματος. Η πρόταση όμως απορρίφθηκε από την τότε κοινοβουλευτική πλειοψηφία ως εισάγουσα θεσμό ανταγωνιστικό του Κοινοβουλίου, του οποίου η εφαρμογή παρουσιάζει ιδιαίτερες πρακτικές δυσχέρειες και κρύβει σοβαρούς κινδύνους για τη λειτουργία του αντιπροσωπευτικού μας συστήματος. Για τη σχετική συζήτηση βλ. Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΙΑ' - ΣΥΝΟΔΟΣ Γ' - ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ Ι', 15.11.2006, σελ. 164-180.

⁸ «Το δικαίωμα πρότασης νόμου ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση. Νόμους μπορούν επίσης να προτείνουν εκατό χιλιάδες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα, με τη διαδικασία και τους όρους που ορίζει ο νόμος» [δική μας η έμφαση].

Συμφωνήσαμε, οι υπογραφές πεντακοσίων χιλιάδων πολιτών, με δικαίωμα ψήφου, να οδηγούν στην κατάθεση προτάσεων, οι οποίες θα συζητούνται υποχρεωτικά στη Βουλή»⁹.

- 18 Έτσι με συναινετικό τρόπο, η συντριπτική πλειοψηφία των μελών της Βουλής (254 στους 297 παρόντες) ενέκρινε την πρόταση και την εισαγωγή της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας στο Σύνταγμά μας¹⁰.
- 19 Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία προβλέπεται σε πολλά άλλα ευρωπαϊκά Συντάγματα¹¹ αν και με πιο ελαστικές προϋποθέσεις (βλ. παρακάτω V.4). Επίσης, σε ενωσιακό επίπεδο η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ¹².
- 20 Ο Κανονισμός της Βουλής, ελλείπει εκτελεστικού του άρθρου 73 παρ. 6 Σ. νόμου, δεν περιλαμβάνει πρόβλεψη για την κατάθεση πρότασης νόμου που προέρχεται από λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία.

II. ΚΟΙΝΟ ΔΙΚΑΙΟ, ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΟ

- 21 Οι διατάξεις του άρθρου 73 αφορούν τη ρύθμιση οργανωτικών ζητημάτων του ελληνικού Κοινοβουλίου και εξ αυτού του λόγου το ενωσιακό ή το διεθνές δίκαιο δεν τυγχάνει εδώ εφαρμογής.
- 22 Για τις παρ. 1-5 δεν προβλέπεται η έκδοση εκτελεστικού ή οργανωτικού νόμου, καθώς ρυθμίζουν οι ίδιες τη διαδικασία παραγωγής των νόμων. Αντιθέτως, κάτι τέτοιο προβλέπεται από το εδάφ. γ της παρ. 6, χωρίς όμως αυτός να έχει εκδοθεί έως τώρα.

⁹ Πρακτικά Βουλής, Θ' ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΒΟΥΛΗ ΙΗ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ – Α' ΣΥΝΟΔΟΣ – ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΝΔ', 25.11.2019, 5178.

¹⁰ Για μια πιο αναλυτική καταγραφή του ιστορικού υιοθέτησης της διάταξης και των λόγων μεταστροφής του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας, δηλαδή της τότε κυβερνητικής πλειοψηφίας, βλ. Α. Βλαχογιάννη, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας: μία κίνηση ενδυνάμωσης της δημοκρατίας ή στοιχείο συνταγματικού λαϊκισμού*, Το Σύνταγμα, 1/2021, σελ. 201-209.

¹¹ Βλ. ενδεικτικά το άρθρο 41 του αυστριακού Συντάγματος, το άρθρο 87 παρ. 3 του ισπανικού Συντάγματος, το άρθρο 71 παρ. 2 του ιταλικού Συντάγματος, το άρθρο 118 παρ. 2 του πολωνικού Συντάγματος, το άρθρο 167 παρ. 1 του πορτογαλικού Συντάγματος, το άρθρο 74 του ρουμάνικου Συντάγματος και το άρθρο 53 παρ. 3 του φινλανδικού Συντάγματος.

¹² «Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών».

III. ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Δεν υπάρχουν κανονιστικά διατάγματα ή άλλες πράξεις που να εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 73 Σ. 23

IV. Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ, ΤΑ ΕΝΔΙΚΑ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Το άρθρο 73 συνολικά, όπως εξάλλου και οι επιμέρους διατάξεις του (παρ. 1-5), πλην της νεοείσακτης παρ. 6, έχει τύχει επεξεργασίας από τη νομολογία. Πριν αναφερθούν οι αποφάσεις που τις ερμηνεύουν, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με το ΣτΕ, από το άρθρο 73 Σ. και τα άρθρα που ακολουθούν σχετικά με τη νομοθετική διαδικασία, σε συνδυασμό με τα άρθρα 26, 43 παρ. 2, 44 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος, «*συνάγεται ότι κανόνας δικαίου τιθέμενος από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας κατά παράβαση των διατάξεων αυτών είναι ανίσχυρος και δεν μπορεί, υπό τη μορφή του αυτή, να ισχυροποιηθεί ούτε με την αναδρομική κύρωσή του με νόμο. Συνεπώς, νόμος που κυρώνει αναδρομικώς κανονιστική διοικητική πράξη, η οποία εκδόθηκε χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση ή καθ' υπέρβαση αυτής, καθώς, επίσης, και όταν με την κανονιστική πράξη επιχειρείται η ρύθμιση ζητημάτων που εξαιρούνται της νομοθετικής εξουσιοδότησης, είναι ανίσχυρος κατά το μέρος που ισχυροποιεί αναδρομικώς τον κατά παράβαση του Συντάγματος τεθέντα με αυτήν κανόνα δικαίου, χωρίς να θίγεται, πάντως, η ισχύς του για το μέλλον*» (ΣτΕ Ολ. 1985/2005, 3630-3631/2004, 4666,4670-4673/1998, 872/1992, 3596-3597/1991, ΣτΕ 706/2015). 24

1. Άρθρο 73 παρ. 1

Σε σχέση με την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας, το ΣτΕ έχει κρίνει, με πάγια νομολογία, ότι «*η παράλειψη του αρμόδιου Υπουργού να προτείνει στη Βουλή την ψήφιση νόμου συνιστά πράξη αναγόμενη στη νομοθετική λειτουργία της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 1 του Συντάγματος, η παράλειψη δε της Κυβέρνησης δια του αρμόδιου Υπουργού να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία, σε οποιονδήποτε λόγο και αν οφείλεται η άρνηση αυτή, δεν συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, κατά την έννοια του άρθρου 95 παρ.1 εδάφιο πρώτο του Συντάγματος, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*» (ΣτΕ Ολ. 4944-4945/1995, ΣτΕ 352/2023). 25

Επιπρόσθετα, προσδιορίζοντας την έννοια της νομοθετικής πρωτοβουλίας, κατά το άρθρο 73 παρ. 1 Σ., το ΣτΕ έχει κρίνει ότι «*πράξη ορισμού των μελών νομοπαρασκευ-*

26

αστικής επιτροπής, η οποία έχει ως αντικείμενο την σύνταξη προσχεδίου νομοθετικής ρύθμισης προς υποβολή στον έχοντα τη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργό, αποτελεί πράξη συγκρότησης συλλογικού οργάνου της διοίκησης και δεν εντάσσεται στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, εφόσον ανάγεται σε στάδιο πριν την ανάληψη της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 1 του Συντάγματος (πρβλ. ΣτΕ 759-762/2013, 694/2010 σε συμβ.). Συνεπώς, η πράξη αυτή είναι εκτελεστή και παραδεκτώ, από την άποψη αυτή, προσβάλλεται με την υπό κρίση αίτηση, πρέπει δε να απορριφθεί ο περί του αντιθέτου ισχυρισμός του καθ' ου Υπουργού» (ΣτΕ 1152/2018).

2. Άρθρο 73 παρ. 2¹³

- 27 Το άρθρο 73 παρ. 2 Σ. σχετικά με τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών διατάξεων έχει δώσει λαβή για μία πλούσια νομολογία, προερχόμενη κυρίως από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

A. Η αρχή της στενής ερμηνείας της έννοιας των συνταξιοδοτικών διατάξεων

- 28 Με σταθερή νομολογία του, το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρεί ότι η έννοια των συνταξιοδοτικών διατάξεων του άρθρου 73 παρ. 2 και 80 παρ. 1 Σ. είναι στενώς ερμηνευτέα και τούτο για δημοσιονομικούς λόγους (ΕλΣυν Ολ. 769/2021, 2120/2020, 706/2019).
- 29 Εφόσον πάντως το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκήσει πράγματι τη γνωμοδοτική του αρμοδιότητα, τότε οι διατάξεις τεκμαίρονται ότι είναι συνταξιοδοτικές και από την εφαρμογή τους γεννώνται συνταξιοδοτικές διαφορές κατά την έννοια του άρθρου 98 παρ. 1 περ. στ Σ. Διακρίνοντας, κατά συνέπεια, τις συνταξιοδοτικές από τις ασφαλιστικές διατάξεις, το ΣτΕ έχει νομολογήσει ότι «[ω]ς διαφορές δε περί την απονομή συντάξεων υπό την προαναφερόμενη έννοια [του άρθρου 98 παρ. 1 περ. στ Σ] –σε αντιδιαστολή προς τις ασφαλιστικές διαφορές, οι οποίες γεννώνται κατ' εφαρμογή της ασφαλιστικής νομοθεσίας επ' ευκαιρία ασφαλιστικών παροχών (συντάξεων κ.λπ.) σε κοινούς ασφαλισμένους και σε υπαλλήλους εν γένει του Δημοσίου και ν.π.δ.δ. με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου (πρβ. Ολομ. ΣτΕ 3813/1997), για την εκδίκαση των οποίων αρμόδια είναι κατ'

¹³ Για μία πληρέστερη καταγραφή της πρόσφατης νομολογίας του ΕλΣυν επί του άρθρου 73 παρ. 2 βλ. Α. Ταμαμίδη, «Άρθρο 73 παρ. 2 (Γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συνταξιοδοτικά νομοσχέδια)», σε: Α. Λιγωμένου (επιμ), *Σύγχρονα και κρίσιμα θέματα της συνταγματικής νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 2023, σελ. 498 επ.

άρθρο 7 παρ. 1 και 2 του ν. 702/1977 (Α' 268) τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια– νοούνται οι διαφορές που ανακύπτουν από σχετικές πράξεις οργάνων του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ., με τις οποίες απονέμονται συντάξεις σε τακτικούς υπαλλήλους τους βάσει συνταξιοδοτικών διατάξεων, δηλαδή διατάξεων για τις οποίες πριν από την ψήφισή τους από τη Βουλή έχει προηγηθεί γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, γνωμοδότηση, πάντως, η οποία δεν προβλέπεται από το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος προκειμένου περί διατάξεων της ασφαλιστικής νομοθεσίας» (ΣτΕ 1229/2016).

Β. Το άρθρο 73 παρ. 2 Σ. ως θεμέλιο της αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας

Η αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της καλής δημοσιονομικής διαχείρισης, 30 η οποία απέκτησε ιδιαίτερη σημασία κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, θεμελιώνεται στη νομολογία τόσο του ΣτΕ (ΣτΕ Ολ. 3668/2006) όσο και του ΕλΣυν (ΕλΣυν Ολ. 1388/2018, 32/2018) στα άρθρα 73 παρ. 2, 75 και 79 Σ. Τα άρθρα αυτά θεσπίζουν τις αναγκαίες διαδικαστικές εγγυήσεις, προκειμένου να διασφαλίζεται η δημοσιονομική ισορροπία του Κράτους. Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται εξάλλου και ο κατά το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β Σ. προληπτικός έλεγχος από το ΕλΣυν δημοσίων συμβάσεων ιδιαίτερα μεγάλης αξίας. (ΕλΣυν Τμήμα VI 1252/2019).

Γ. Ο δικαστικός έλεγχος της ύπαρξης γνωμοδότησης του ΕλΣυν επί συνταξιοδοτικών διατάξεων

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΕλΣυν, η έλλειψη γνωμοδότησής του επί συνταξιοδοτικών διατάξεων ελέγχεται δικαστικά. Ειδικότερα, όπως πάγια γίνεται δεκτό από το Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ. ΕλΣυν Ολ. 1118/1996, 1117/1992, 69/1989), «η θεσπιζόμενη γνωμοδοτική αρμοδιότητα αυτού κατά τη διαδικασία ψήφισης συνταξιοδοτικών νόμων είναι εξαιρετικής φύσεως και ιδιαίτερης σημασίας, γιατί προνοεί για τη διαφώτιση της Βουλής κατά την ψήφιση των ειδικών αυτών νόμων και την προφύλαξή της από τη θέσπιση διατάξεων που αντιβαίνουν σε βασικούς κανόνες της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας ή που δημιουργούν προνόμια για ορισμένη κατηγορία συνταξιούχων. Η τήρηση της ίδιας διάταξης αναφέρεται στα εξωτερικά τυπικά στοιχεία καταρτίσεως του νόμου και υπόκειται στον έλεγχο της δικαστικής εξουσίας (ΑΕΔ 4/1988, Ολ. Ε.Σ. 310/1985). Κατά συνέπεια, κάθε συνταξιοδοτικός νόμος που εκδόθηκε χωρίς την προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ανίσχυρος και δεν εφαρμόζεται λόγω αντιθέσεώς του με το Σύνταγμα (Ολ. Ε.Σ. 4932/2013)» (ΕλΣυν Ολ. 436/2018).

Παρότι κατά το παρελθόν, ιδίως υπό το Σύνταγμα του 1952, αποφάσεις του ΣτΕ (ΣτΕ 32

Ολ. 723/1954) και του ΑΠ (ΑΠ Ολ. 212/1965) είχαν αμφισβητήσει το συμπέρασμα αυτό, το ΑΕΔ, στην απόφασή του 4/1988, τάχθηκε υπέρ του Ελεγκτικού Συνεδρίου σημειώνοντας, πάντως ως *obiter dictum*, δηλαδή στην αιτιολογία και όχι στο διατακτικό της απόφασης¹⁴, ότι «η διαδικασία αυτή [γνωμοδότησης σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 Σ.], [...] δεν ανήκει στα εσωτερικά στοιχεία του νόμου (*interna corporis*) και έτσι η τήρησή τους ελέγχεται από τα δικαστήρια». Είναι προφανές ότι η νομολογία αυτή εισάγει κατ' ουσίαν ένα ρήγμα στην αρχή του ανέλεγκτου των διαδικαστικών προϋποθέσεων ψήφισης του νόμου (βλ. παρακάτω V.2).

- 33 Ένα άλλο ειδικότερο ζήτημα που απασχόλησε το ΕλΣυν είναι το κατά πόσο η γνωμοδοτική του αρμοδιότητα εκτείνεται και επί διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής που ρυθμίζουν συνταξιοδοτικά ζητήματα του προσωπικού της. Αρχικά, με την 241/2009 απόφαση της Ολομέλειας είχε κριθεί ότι οι διατάξεις αυτές δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 73 παρ. 2 Σ. λόγω της αρχής της αυτονομίας της Βουλής και του γεγονότος ότι δεν πρόκειται για «νομοσχέδιο», κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου. Ωστόσο, με τη μετέπειτα απόφαση 4932/2013 της Ολομέλειας, με την οποία πραγματοποιήθηκε νομολογιακή μεταστροφή και η οποία επιβεβαιώθηκε με την ΕλΣυν Ολ. 742/2020, έγινε δεκτό ότι το άρθρο 73 παρ. 2 Σ. εφαρμόζεται επί του σχεδίου κάθε νόμου (είτε ειδικού τυπικού είτε ιδιότυπου), μεταξύ των οποίων ο Κανονισμός της Βουλής. Άρα προκύπτει παραβίαση της ως άνω συνταγματικής διάταξης, εφόσον δεν τηρηθεί η διαδικασία της υποχρεωτικής γνωμοδότησης του ΕλΣυν.

Δ. Η αρχή της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών διατάξεων

- 34 Ως προς την αρχή της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, που κατοχυρώνει το άρθρο 73 παρ. 2 εδάφ. γ Σ., η «νομολογία» του ΕλΣυν έχει αμβλύνει τον απόλυτο χαρακτήρα της απαγόρευσης αναγραφής συνταξιοδοτικών διατάξεων σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων. Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι οι εξεταζόμενες ρυθμίσεις μπορούν να μην περιληφθούν σε αυτοτελές νομοθέτημα, αρκεί να ενταχθούν σε διακριτό κεφάλαιο νομοθετήματος που περιέχει και άλλες ρυθμίσεις, καθώς επίσης και στον τίτλο του νομοθετήματος να γίνει αναφορά στις συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις που αυτό περιλαμβάνει (ΕλΣυν Ολ. Πρακτικά 2^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της 25.05.2020 και της 08.05.2017).

¹⁴ Ε. Βενιζέλος, *Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας των Νόμων και Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2022, σελ. 143.

α. Άρθρο 73 παρ. 3

Όπως έχει νομολογήσει το ΣτΕ, η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 73 Σ. υπάγεται στην έννοια των *interna corporis* της Βουλής, άρα η τήρησή της δεν ελέγχεται από τα δικαστήρια. Ειδικότερα, από το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος προκύπτει ότι, εφόσον πρόκειται περί νόμου που διαθέτει όλα τα απαιτούμενα για την υπόστασή του εξωτερικά στοιχεία, τα δικαστήρια έχουν την εξουσία προς έλεγχο μόνο της συμφωνίας του κειμένου του νόμου προς το Σύνταγμα, όχι δε και της τήρησης των διαδικαστικών διατάξεων που καθιερώνονται από το Σύνταγμα για την ψήφιση των νόμων, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η διάταξη του άρθρου 73 παρ. 3 (ΣτΕ Ολ 3086/2011, 1852/1977, ΣτΕ 2705/2014).

β. Άρθρο 73 παρ. 4

Το ΑΕΔ έχει αξιοποιήσει ερμηνευτικά τη διάταξη του άρθρου 73 παρ. 4 Σ., που εισήγαγε για πρώτη φορά το Σύνταγμα του 1975, προκειμένου να συναγάγει τον ιδιαίτερο συνταγματικό ρόλο που επιφυλάσσει το Σύνταγμα στον αρχηγό (κοινοβουλευτικού) κόμματος.

Ειδικότερα, επικαλούμενο μία σειρά άρθρων, όπως χαρακτηριστικά, τα άρθρα 29, 37, 73 παρ. 4 και 76 παρ. 4, όπου αποτυπώνεται ο «*λειτουργικά προέχων*» ρόλος του αρχηγού πολιτικού κόμματος, το ΑΕΔ έχει συναγάγει ότι δικαιολογείται συνταγματικά το προνόμιο του αρχηγού να είναι υποψήφιος σε δύο εκλογικές περιφέρειες, καθώς και το προνόμιο να λαμβάνει ως σταυρούς προτίμησης το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων του συνδυασμού στο ψηφοδέλτιο του οποίου περιλαμβάνεται, όπως προβλέπει η νομοθεσία για τις βουλευτικές εκλογές (ΑΕΔ 13/1997). Εξίσου από τις ίδιες διατάξεις –συν τα άρθρα 68 παρ. 3 και 71 Σ.– προκύπτει ότι κόμμα έχει έννομο συμφέρον να ασκήσει πρόσθετη παρέμβαση σε δίκη ενώπιον του ΑΕΔ που αφορά το κύρος βουλευτικών εκλογών και στην οποία ανακύπτει ζήτημα μείωσης της κοινοβουλευτικής δύναμης κόμματος (ΑΕΔ 22/1994, 12/2005).

V. Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ

Το άρθρο 73 παρ. 1 καθορίζει τους φορείς του δικαιώματος ή προνομίου της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ οι παρ. 2, 3 και 5 περιλαμβάνουν περιορισμούς του. Η δε παρ. 4 εισάγει εξαίρεση από τον περιορισμό της παρ. 3. Τέλος, η παρ. 6 καθιερώνει τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία.

1. Το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο 73 παρ. 1)

- 39 Σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 1 Σ. το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας διαθέτει η Βουλή και η Κυβέρνηση. Το δικαίωμα πρότασης περιλαμβάνει εξίσου και το δικαίωμα απόσυρσης της νομοθετικής πρότασης, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 86 παρ. 2 και 3 ΚτΒ.
- 40 Ας σημειωθεί αρχικά ότι, τόσο στο άρθρο 73 όσο στις παραγράφους και άρθρα που ακολουθούν, το Σύνταγμα υιοθετεί τον σαφή διαχωρισμό μεταξύ προτάσεων νόμου (προερχόμενων από τη Βουλή) και νομοσχεδίων ή σχεδίων νόμου (προερχόμενων από την Κυβέρνηση), διάκριση που εξάλλου αποτυπώνεται και στον Κανονισμό της Βουλής (βλ. άρθρο 84 παρ. 1 και 2). Πρόκειται για τη διάκριση που καθιερώνεται και στο γαλλικό Σύνταγμα του 1958 (άρθρο 39: *projet de loi*, άρθρο 40: *proposition de loi*)¹⁵. Σε παλαιότερα Συντάγματα η διάκριση δεν υφίστατο, καθώς αυτά χρησιμοποιούσαν αδιακρίτως τον όρο «πρόταση νόμου» και «νομοσχέδιο»¹⁶.
- 41 Ως προς το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας πρέπει να ληφθεί ότι ανήκει συνολικά στη Βουλή και την Κυβέρνηση, αλλά και σε καθένα από τα μέλη τους, ιδίως δε στους βουλευτές της αντιπολίτευσης. Επειδή μάλιστα οι βουλευτές δεν περιορίζονται, όπως οι Υπουργοί, κατά το σκέλος της αρμοδιότητάς τους, η νομοθετική πρωτοβουλία που διαθέτουν είναι καταρχήν, εξαιρουμένων των περιορισμών των παρ. 2-5 του άρθρου 73 Σ., ευρύτερη (θεωρητικά τουλάχιστον) των μελών της Κυβέρνησης¹⁷.
- 42 Ειδικότερα ως προς τους βουλευτές, δεν έχει αμφισβητηθεί ποτέ, αντίθετα από ό,τι ισχύει σε άλλα κράτη¹⁸, ότι κάθε βουλευτής ατομικά μπορεί να υποβάλλει πρόταση νόμου, τροπολογία ή προσθήκη. Λαμβάνοντας υπόψη τη συνταγματική παράδοση που έχει διαμορφωθεί στο θέμα αυτό, ενδεχόμενη κατάργηση ή περιορισμός, δια της τροποποίησης του Κανονισμού της Βουλής, του δικαιώματος ατομικής υποβολής πρότασης νόμου ή τροπολογίας (για παράδειγμα, απαίτηση συνυπογραφής μίας πρότασης νόμου από τουλάχιστον 5 βουλευτές) θα ήταν δυσχερώς δικαιολογήσιμος με τα υπάρχοντα πολιτικά και κοινοβουλευτικά δεδομένα¹⁹.

¹⁵ Γ. Γεραπετρίτης, «Άρθρο 73», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα: κατ' άρθρον ερμηνεία*, 2017, σελ. 1163.

¹⁶ Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 797.

¹⁷ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 256· Γ. Γεραπετρίτης, «Άρθρο 73», ό.π., σελ. 1163.

¹⁸ Για τα ισχύοντα στη Γερμανία βλ. Π. Παραρά, *Σύνταγμα 1975 – Corpus II (άρθρα 51-80)*, 1985, σελ. 365-366 (υποσημείωση 113)· και Γ. Γεραπετρίτη, «Άρθρο 73», ό.π., σελ. 1164.

¹⁹ Σύμφωνα με τον Ράικο, κάθε περιορισμός της νομοθετικής πρωτοβουλίας των Βουλευτών, ή

Δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας έχει φυσικά και η Κυβέρνηση, όπως κατεξοχήν **43** συμβαίνει στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα. Αυτό μάλιστα συνιστά και έναν από τους λόγους για τους οποίους η διάκριση των εξουσιών χαρακτηρίζεται ως χαλαρή, καθώς η Κυβέρνηση συμμετέχει, με ουσιαστικό τρόπο και παρά τη διακήρυξη του άρθρου 26 παρ. 1 Σ., στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας δια της κατάθεσης νομοσχεδίων και υπουργικών τροπολογιών και προσθηκών. Δικαίωμα υποβολής τους έχει συνολικά η Κυβέρνηση, αλλά και ξεχωριστά κάθε αρμόδιος Υπουργός (βλ. άρθρο 84 παρ. 3 ΚτΒ) ή Αναπληρωτής Υπουργός ή ακόμα και Υφυπουργός, εφόσον η απόφαση ανάθεσης αρμοδιοτήτων περιλαμβάνει αυτή την αρμοδιότητα²⁰. Το ίδιο ισχύει και για τους Υπουργούς Επικρατείας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, ιδίως δε εφόσον τους έχει ανατεθεί η διοίκηση Υπουργείου²¹. Ως προς το ζήτημα του δικαιώματος κάθε μέλους της Κυβέρνησης είχε ζητηθεί από την τότε αντιπολίτευση να περιληφθεί ρητή πρόβλεψη στο συνταγματικό κείμενο του 1975, κατά το πρότυπο της ερμηνευτικής δήλωσης του άρθρου 28 του Συντάγματος του 1927, η οποία έγινε αρχικά δεκτή από την πλειοψηφία, αλλά εν τέλει η διάταξη δεν συμπεριελήφθηκε στο κείμενο²².

2. Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί συνταξιοδοτικών διατάξεων και η αρχή της ειδικότητας αυτών (άρθρο 73 παρ. 2)

Η παρ. 2 του άρθρου 73 Σ., ακολουθώντας το Σύνταγμα του 1927 και του 1952, περιλαμβάνει έναν περιορισμό στη νομοθετική πρωτοβουλία των βουλευτών, καθώς προβλέπει ότι νομοσχέδια συνταξιοδοτικού χαρακτήρα υποβάλλονται αποκλειστικά από τον Υπουργό Οικονομικών, αν αφορούν μόνο τον δημόσιο τομέα εν στενή εννοία, **44**

ακόμα και των Υπουργών, αντιβαίνει στο άρθρο 73 παρ. 1 Σ. Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 798. Contra Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975*, ό.π., σελ. 365, ο οποίος υποστηρίζει ότι ένας εύλογος περιορισμός θα μπορούσε να δικαιολογηθεί ενόψει της αυτονομίας της Βουλής.

²⁰ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2η έκδ., 2021, σελ. 109· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 256· Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 798· Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975*, ό.π., σελ. 362.

²¹ Βλ. ενδεικτικά την Υ1/02.03.2023 απόφαση «Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υπουργό Επικρατείας, Γεώργιο Γεραπετρίτη» (Β' 1181), με την οποία ανατέθηκαν στον εν λόγω Υπουργό Επικρατείας η διοίκηση του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, καθώς και η εποπτεία των φορέων που υπάγονται σε αυτό. Στις αρμοδιότητες του συμπεριλαμβάνεται ρητά και η νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρο 1 παρ. 2 περ. β).

²² Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 797-798· Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975*, ό.π., σελ. 361 (υποσημείωση 88).

και τον συναρμόδιο Υπουργό, αν αφορούν ΟΤΑ και άλλα ν.π.δ.δ. Κατά δεύτερο λόγο, αναθέτει στο Ελεγκτικό Συνέδριο να γνωμοδοτεί προληπτικά επί των νομοσχεδίων αυτών. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω (βλ. IV.2.A) η έννοια της συνταξιοδοτικής διάταξης πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Τέλος, το τρίτο εδάφιο εισάγει την αρχή της ειδικότητας των συνταγματικών διατάξεων²³.

- 45 Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με την κρατούσα στη νομολογία άποψη (βλ. IV.2.Γ), θεωρείται ότι ανήκει στα στοιχεία της εξωτερικής τυπικής συνταγματικότητας του νόμου και άρα η ύπαρξή της ελέγχεται από κάθε δικαστήριο. Ωστόσο, παρά την κρατούσα αυτή προσέγγιση, η οποία έχει χαρακτηριστεί και «ανορθόδοξη»²⁴, πρέπει να ληφθεί ότι είναι δυσχερώς αντιληπτό πώς μία γνωμοδότηση, η οποία κατά τα άλλα δεν αναφέρεται στο σώμα του ψηφισθέντος νομοσχεδίου, άρα δεν μπορεί να διαγνωσθεί με μόνη την πρόσβαση στο κείμενο του νόμου²⁵, μπορεί να αποτελεί εξωτερικό τυπικό στοιχείο του. Ο λόγος γι' αυτή την αντίφαση δεν μπορεί να είναι άλλος από το ότι η ύπαρξη της συγκεκριμένης γνωμοδότησης αποτελεί κατ' ακριβολογία στοιχείο της εσωτερικής και όχι της εξωτερικής τυπικής συνταγματικότητας του νόμου²⁶.
- 46 Με βάση την παραπάνω διαπίστωση, η πάγια νομολογία του ΕλΣυν περί ακύρωσης νόμου, για τον οποίο δεν έχει τηρηθεί η διαδικαστική εγγύηση που προβλέπει το άρθρο 73 παρ. 2 Σ., επιφέρει πράγματι ρήγμα στην αρχή του ανέλεγκτου των interna corporis της Βουλής, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι αυτή παραμένει κατ' όνομα

²³ Υπό το φως της αρχής αυτής, δεν νοούνται τροπολογίες ή προσθήκες συνταξιοδοτικού χαρακτήρα. Όπως όμως αναλύθηκε παραπάνω (βλ. IV.2.Δ), πλέον τούτο έχει καταστεί δυνατό, αρκεί να έχει προηγηθεί γνωμοδότηση του ΕλΣυν και οι τροπολογίες/προσθήκες να ενταχθούν σε διακριτό κεφάλαιο νομοθετήματος με σχετική αναφορά στον τίτλο του νομοθετήματος. Εντούτοις, κάτι τέτοιο δεν ήταν νοητό για τον συντακτικό νομοθέτη, του οποίου πρόθεση ήταν να απαγορεύσει εξ ολοκλήρου τη νομοθετική πρωτοβουλία βουλευτών αναφορικά με την απονομή σύνταξης και τις προϋποθέσεις της, είτε αυτό περιλαμβάνει πρόταση νόμου είτε, πολύ περισσότερο, τροπολογία ή προσθήκη. Contra Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 799, ο οποίος δέχεται ερμηνευτικά τη δυνατότητα υποβολής τέτοιας τροπολογίας ή προσθήκης από βουλευτές, την οποία συνάγει a contrario προς τη ρητή απαγόρευση της παρ. 3 του άρθρου 73 Σ.

²⁴ Α. Παπαλάμπρου, *Μερικές σκέψεις για την έννοια του «νόμου» και το πρόβλημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων*, ΤοΣ, 1988, σελ. 26 (υποσημ. 16).

²⁵ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, 2012, σελ. 210.

²⁶ Α. Παπαλάμπρου, *Μερικές σκέψεις για την έννοια του «νόμου»*, ό.π., σελ. 26 (υποσημ. 16).

αλώβητη, καθώς το ΕλΣυν θεωρεί, χωρίς πάντως πειστική επιχειρηματολογία²⁷, ότι η γνωμοδότησή του συγκαταλέγεται στα στοιχεία της εξωτερικής τυπικής συνταγματικότητας, που ελέγχεται πράγματι από όλα τα δικαστήρια. Θα ήταν, συνεπώς, σκόπιμο να χαρακτηριστεί ως παρέκκλιση από τον κανόνα του ανέλεγκτου, παρά να γίνεται προσπάθεια να συγκαλύπτεται υπό τον μανδύα του ελέγχου της εξωτερικής τυπικής συνταγματικότητας. Σε κάθε περίπτωση, ορθότερο θα ήταν να γίνει δεκτό ότι η έλλειψη γνωμοδότησης συνιστά παράβαση ουσιώδους συνταγματικού τύπου²⁸.

Ως προς το ειδικότερο ζήτημα αν η έννοια του «συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου» 47 καταλαμβάνει και σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, κρίνεται ορθή η μεταστροφή της νομολογίας του ΕλΣυν²⁹, που απαιτεί γνωμοδότηση και επί αυτών των διατάξεων, αν και η ορθότερη όλων άποψη είναι ότι κακώς ο Κανονισμός της Βουλής περιλαμβάνει εξ αρχής τέτοιες διατάξεις, οι οποίες εκφεύγουν του πεδίου του³⁰.

Τέλος, σε σχέση με την αρχή της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών διατάξεων, σύμφωνα με την οποία δεν πρέπει να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων, είναι γεγονός ότι το κείμενο του Συντάγματος προβλέπει στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε αντίθεση με άλλες περιπτώσεις, την έννομη συνέπεια της παραβίασής της. Πρόκειται μάλιστα για ρητή εξαίρεση από την αρχή του ανέλεγκτου της εσωτερικής τυπικής αντισυνταγματικότητας των νόμων³¹. Ωστόσο, όπως σχολιάστηκε παραπάνω (βλ. IV.2.Δ), ήδη η νομολογία του ΕλΣυν έχει αμβλύνει κατά πολύ την άκαμπτη εφαρμογή της αρχής.

Έχει υποστηριχθεί μάλιστα συναφώς η άποψη ότι η προσθήκη στο ισχύον κείμενο της 49 φράσης «*επί ποινή ακυρότητας*», που είχε περιληφθεί νωρίτερα στο άρθρο 79 παρ. 2 των δικτατορικών Συνταγμάτων του 1968 και 1973, είναι ατυχής, καθώς προϋποθέτει επί της ουσίας την ύπαρξη Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο είναι το μόνο αρμόδιο να καταγγώσει την παραβίαση των διαδικαστικών προϋποθέσεων ψήφισης ενός νόμου, κατά το πρότυπο του άρθρου 118 των παραπάνω δικτατορικών Συνταγμάτων³².

²⁷ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3η έκδ., 2022, σελ. 590. Πιο αναλυτικά υπέρ αυτής της άποψης ο Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 211-212.

²⁸ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 212.

²⁹ Contra Γ. Γεραπετρίτης, «Άρθρο 73», ό.π., σελ. 1166.

³⁰ Ε. Βενιζέλος, *Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας των Νόμων*, ό.π., σελ. 142.

³¹ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 52.

³² Ibidem. Κατ' άλλους, δεν προκύπτει με βεβαιότητα αν η προβλεπόμενη ποινή της ακυρότητας συνιστά συνειδητή επιλογή του συντακτικού νομοθέτη με σκοπό να παρεκκλίνει από το ανέλεγκτο

3. Οι περιορισμοί του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας της Βουλής και οι εξαιρέσεις αυτών (άρθρα 73 παρ. 3-5)

- 50 Πέραν του περιορισμού της παρ. 2 ως προς τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, το άρθρο 73 παρ. 3 Σ. περιλαμβάνει άλλον έναν αισθητό αλλά εύλογο³³ περιορισμό στο δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας της Βουλής. Βουλευτές δεν μπορούν να υποβάλουν πρόταση νόμου ή τροπολογία ή προσθήκη που συνεπάγεται σε βάρος του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο. Ένας τέτοιος επωφελής ατομικός νόμος³⁴, που προέρχεται από πρόταση νόμου, δεν μπορεί να εισαχθεί για συζήτηση στη Βουλή. Στον έλεγχο αυτό, ο οποίος περιλαμβάνει προφανώς και τον έλεγχο αν η πρόταση νόμου εμπίπτει στη γενικότερη απαγόρευση της παρ. 2, προβαίνει ο αρμόδιος Υπουργός (άρθρο 85 παρ. 6 ΚτΒ).
- 51 Εξαίρεση από τον περιορισμό της παρ. 3 προβλέπει η παρ. 4 του άρθρου 73 Σ. Μία τέτοια τροπολογία ή προσθήκη μπορεί να υποβληθεί (εμπρόθεσμα) αποκλειστικά από τον αρχηγό κόμματος ή κοινοβουλευτικής ομάδας σε νομοσχέδιο που αφορά την οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και των οργανισμών δημόσιου ενδιαφέροντος, την υπηρεσιακή γενικά κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων, των στρατιωτικών και των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας, των υπαλλήλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και δημόσιων γενικά επιχειρήσεων. Με αυτόν τον τρόπο, παρακάμπτεται ο περιορισμός της προηγούμενης παραγράφου, μόνο όμως με πρωτοβουλία του αρχηγού κόμματος, κάτι που αποτυπώνει τον ιδιαίτερα σημαντικό θεσμικό του ρόλο, τον οποίο αναγνωρίζει και το Σύνταγμα του 1975, που πρώτο εισήγαγε αυτή τη διάταξη.
- 52 Τέλος, η παρ. 5 του άρθρου 73 Σ. περιλαμβάνει έναν ακόμα περιορισμό στη νομοθετική πρωτοβουλία της Βουλής, καθώς τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου μπορούν να επιβληθούν μόνο με νομοσχέδιο, το οποίο συνυπογράφεται υποχρεωτικά από τους Υπουργούς Οικονομικών και Συντονισμού. Ως προς τον δεύτερο

των εσωτερικών θεμάτων της Βουλής ή είναι συμπτωματική. Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 203.

³³ Κ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, Β΄ Τόμος, 1993, σελ. 228.

³⁴ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 588.

πρέπει να σημειωθεί ότι το συγκεκριμένο Υπουργείο έχει προ πολλού εκλείψει και οι αρμοδιότητές του έχουν μεταφερθεί κατά καιρούς σε άλλα Υπουργεία, όπως το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων ή το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. Ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρέπει τα σχετικά νομοσχέδια να υπογράψει είτε αποκλειστικά ο Υπουργός Οικονομικών είτε από κοινού ο Υπουργός Οικονομικών και ο Υπουργός ο οποίος ασκεί τις αρμοδιότητες του πάλαι ποτέ Υπουργείου Συντονισμού³⁵. Ορθότερη κατά τη γνώμη μας η δεύτερη άποψη³⁶. Τον έλεγχο του αν μία πρόταση νόμου εμπίπτει στον περιορισμό της παρ. 5 του άρθρου 73 Σ., ασκεί, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 85 παρ. 6 ΚτΒ, ο αρμόδιος Υπουργός³⁷.

4. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρο 73 παρ. 6)

Το νέο άρθρο 73 παρ. 6 Σ. προβλέπει ότι ο λαός εν στενή εννοία διαθέτει το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, εφόσον αρχικά συγκεντρωθεί ένας αρκετά υψηλός αριθμός υπογραφών (500.000). Η επιτυχής συγκέντρωση των υπογραφών, η οποία κατά τα άλλα θα ρυθμιστεί από τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο ως προς τη διαδικασία και τους όρους, καθιστά υποχρεωτική την εισαγωγή προς συζήτηση και ψήφιση της πρότασης από την Ολομέλεια του Κοινοβουλίου, αφού πρώτα παραπεμφθεί στην αρμόδια Επιτροπή προς επεξεργασία. Η Βουλή έχει τότε τη δυνατότητα να υπερψηφίσει ή να καταψηφίσει την πρόταση, να κάνει δεκτές τροπολογίες στο κείμενο και να το τροποποιήσει, ή ακόμη και να καταθέσει τη δική της (αντι)πρόταση³⁸. Τούτο μπορεί να συμβεί βεβαίως, εφόσον η πρόταση κριθεί πρώτα «παραδεκτώς» 53 54 υποβληθείσα, καθώς προβλέπονται επίσης δύο ακόμα περιορισμοί της λαϊκής νομο-

³⁵ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 6η έκδ., 2021, σελ. 615.

³⁶ Contra Ibidem.

³⁷ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 147.

³⁸ Κάτι τέτοιο φαίνεται να συνέβη ατύπως στην περίπτωση της ψήφισης του εθνικού κλιματικού νόμου. Αρχικά, το 2021 μία πρωτοβουλία πολιτών (επονομαζόμενη ΚΛΙΜΑ500) επιχείρησε να αξιοποιήσει τη διαδικασία του άρθρου 73 παρ. 6 Σ., προκειμένου να εισαγάγει προς συζήτηση στη Βουλή μία πρόταση κλιματικού νόμου. Το ΚΙΝΑΛ με τη σειρά του συντάχθηκε με το αίτημα αυτό, ζητώντας διακομματική συναίνεση στο ζήτημα της ψήφισης εθνικού κλιματικού νόμου. Τελικά, με πρωτοβουλία της Κυβέρνησης, τέθηκε σε διαβούλευση και ψηφίστηκε το επόμενο έτος ο ν. 4936/2022 «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και την προστασία του περιβάλλοντος».

θετικής πρωτοβουλίας: Ένας ποσοτικός και ένας ποιοτικός. Κατά πρώτον, μόνο δύο προτάσεις νόμων προερχόμενες από τον λαό ανά κοινοβουλευτική περίοδο μπορούν να κατατεθούν. Κατά δεύτερον, αυτές δεν μπορούν να αφορούν θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας.

- 55 Το αποτέλεσμα της εισαγωγής του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι η παραχώρηση ενός νέου πολιτικού δικαιώματος στον λαό, το οποίο μάλιστα είναι ισχυρότερο από αυτό που διαθέτει η Βουλή ως προς ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο. Το άρθρο 73 παρ. 6 Σ. προβλέπει την υποχρέωση η πρόταση να συζητηθεί στην Ολομέλεια της Βουλής, εφόσον πληρούνται οι υπόλοιπες προϋποθέσεις της διάταξης, ενώ σύμφωνα με την ακολουθούμενη μέχρι τώρα πρακτική δεν είναι υποχρεωτική η εξέταση των προτάσεων νόμων από βουλευτές, καθώς αυτές μετατίθενται συνήθως στις καλένδες³⁹ (βλ. παρακάτω VI).
- 56 Σύμφωνα με έναν γενικό ορισμό, «*λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία* είναι ο θεσμός και το πολιτικό δικαίωμα που δίνει τη δυνατότητα σε συγκεκριμένο, ρητά προβλεπόμενο, αριθμό ή ποσοστό πολιτών να υποβάλουν προς συζήτηση μια συγκεκριμένη πρόταση νόμου και έτσι να την προωθήσουν στη γενική πολιτική ατζέντα»⁴⁰. Με αυτήν ακριβώς τη μορφή εξάλλου εισήχθη ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας στην Ελλάδα, ως στοιχείο ημι-αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας⁴¹. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι επιλέχθηκε η πιο ασθενής μορφή λαϊκής νομοθέτησης, δηλαδή η ατελής ή απλή λαϊκή πρωτοβουλία (ή «*λαϊκή αναφορά*» κατά Σβώλο⁴²), η οποία οδηγεί μεν σε υποχρεωτική συζήτηση στο Κοινοβούλιο, διαφοροποιούμενη έτσι από το απλό δικαίωμα αναφοράς του άρθρου 10 Σ., αλλά δεν καταλήγει, σε περίπτωση απόρριψής της, σε διεξαγωγή δημοψηφίσματος (*Volksbegehren* στη Γερμανία ή *Volksinitiative* στην Ελβετία)⁴³.
- 57 Η νέα παράγραφος 6 του άρθρου 73 του Συντάγματος προβλέπει, όπως προαναφέρθηκε, τρεις βασικές προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος λαϊκής νομοθε-

³⁹ Α. Βλαχογιάννης, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., σελ. 209.

⁴⁰ Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα. Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων ουσίας*, 2014, σελ. 207.

⁴¹ *Ibidem*, σελ. 48.

⁴² Α. Σβώλος, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, ό.π., 280.

⁴³ Οι δύο όροι είναι διακριτοί στη γερμανική θεωρία. Ο όρος *Volksinitiative* σημαίνει ότι η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία απευθύνεται στο Κοινοβούλιο, ενώ ο όρος *Volksbegehren* σημαίνει ότι απευθύνεται στον λαό, εξ ου και αποκαλείται «ολοκληρωμένη», Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 208 και 218.

τικής πρωτοβουλίας. Οι δύο αφορούν ποσοτικούς περιορισμούς, ενώ η τρίτη έναν ποιοτικό, άρα και επιδεικτικό ερμηνείας, περιορισμό. Κατά πρώτον, απαιτούνται οι υπογραφές 500.000 πολιτών που έχουν δικαίωμα ψήφου, δηλαδή το 5% περίπου των εγγεγραμμένων εκλογέων⁴⁴. Κατά δεύτερον, μπορούν να κατατεθούν μόνο έως δύο προτάσεις νόμου ανά κοινοβουλευτική περίοδο. Κατά τρίτον, οι προτάσεις δεν μπορούν να αφορούν θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας. Η δεύτερη προϋπόθεση δεν φαίνεται να παρουσιάζει κάποιο ιδιαίτερο πρόβλημα και υπό μία έννοια φαντάζει αρκετά αισιόδοξη, αφού υπολαμβάνει ως πιθανό να υπάρχουν παραπάνω από δύο παραδεκτές προτάσεις νόμου προερχόμενες από λαϊκή πρωτοβουλία ανά κοινοβουλευτική περίοδο. 58

Αντιθέτως, η πρώτη προϋπόθεση δείχνει να είναι ο μεγαλύτερος σκόπελος που θα πρέπει να υπερβεί κάθε πρωτοβουλία, προκειμένου να ενεργοποιηθεί η νέα δυνατότητα του άρθρου 73 παρ. 6 Σ. Προκύπτει από τη μελέτη των πρακτικών της Βουλής ότι το όριο των 500.000, το οποίο προτάθηκε αρχικά από το ΚΙΝΑΛ και υιοθετήθηκε κατόπιν από τη ΝΔ, ήταν μάλλον μια αναγκαία προϋπόθεση, για να υπερψηφισθεί τελικά η διάταξη και να καταστεί δυνατή η προσθήκη της παρ. 6. Το ζητούμενο είναι, εντούτοις, αν το τίμημα της συναίνεσης θα αποδειχθεί «ευνοχιστικό» της διάταξης ή απλώς ένα σαφώς υψηλό εμπόδιο, το οποίο όμως μπορεί στην πράξη να υπερκεραστεί. 59

Υπάρχουν αρκετά στοιχεία που συνηγορούν υπέρ του ότι ο αριθμός των 500.000 μπορεί να καταστεί δύναμει απαγορευτικός κάθε λαϊκής πρωτοβουλίας κατάθεσης πρότασης νόμου⁴⁵. Είναι οπωσδήποτε αρκετά υψηλότερος από όλες τις άλλες προτάσεις που κατατέθηκαν και οι οποίες κυμαίνονταν μεταξύ 20.000 (ΚΚΕ) και 100.000 (ΣΥΡΙΖΑ). Ταυτόχρονα, είναι υψηλότερος και από κάθε άλλη πρόταση που έχει κατατεθεί ιστορικά, όπως το 1975 (20.000) ή το 2006 (200.000). Το ίδιο εξάλλου προκύπτει και από μια συγκριτική έρευνα. Αν ληφθούν υπόψη τα ισχύοντα σε κράτη της ΕΕ με αντίστοιχο ή και μεγαλύτερο πληθυσμό από της Ελλάδας διαπιστώνεται ότι το όριο των 500.000 είναι αδιαμφισβήτητα ιδιαίτερα υψηλό. Ενδεικτικά, μπορεί να αναφερθεί ότι στην Αυστρία το Σύνταγμα απαιτεί 100.000 υπογραφές (άρθρο 41 παρ. 2), στην Ισπανία (χώρα με πενταπλάσιο περίπου πληθυσμό) τουλάχιστον 500.000 υπογραφές (άρθρο 60

⁴⁴ Αν βέβαια ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ο αριθμός των πραγματικών εκλογέων είναι σαφώς μικρότερος των 9.813.595, οι οποίοι, σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών για τις εκλογές του Ιουνίου 2023, είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους, το απαιτούμενο ποσοστό υπερβαίνει το 5%.

⁴⁵ Α. Βλαχογιάννης, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., σελ. 210.

87 παρ. 3), στην Ιταλία τουλάχιστον 50.000 υπογραφές (άρθρο 71 παρ. 2), στην Πολωνία τουλάχιστον 100.000 υπογραφές (άρθρο 118 παρ. 2), στη Ρουμανία τουλάχιστον 100.000 υπογραφές (άρθρο 74 παρ. 1) και στη Φινλανδία, τέλος, τουλάχιστον 50.000 υπογραφές (άρθρο 53 παρ. 3). Εφόσον γίνει δεκτό ότι το ποσοστό επί των εκλογέων, που ουσιαστικά απαιτείται, ξεπερνά το 5%, η μόνη αναλογία είναι με το όριο που απαιτείται για την *ολοκληρωμένη* λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία στα γερμανικά κρατίδια, η οποία όμως μπορεί να καταλήξει και στη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, σε περίπτωση απόρριψης της πρότασης από το Κοινοβούλιο⁴⁶.

- 61 Στην Ελλάδα επομένως, απαιτείται να συνυπογράψει την πρόταση νόμου ένας ιδιαίτερα υψηλός αριθμός πολιτών, που έχουν δικαίωμα ψήφου, χωρίς ωστόσο να εξασφαλίζεται τίποτα περισσότερο από την υποχρεωτική εισαγωγή της προς επεξεργασία, συζήτηση και ψήφιση στη Βουλή. Διαπιστώνεται δηλαδή μια δυσαναλογία ως προς τους αναγκαίους πόρους, που θα πρέπει να διατεθούν, και την αβέβαιη κατάληξη της προσπάθειας, η οποία εξαρτάται από ένα σημείο και μετά μόνο από τη στάση της Βουλής, η οποία μπορεί να απορρίψει με συνοπτικές διαδικασίες το αίτημα. Εξάλλου, μια τέτοια οργανωμένη προσπάθεια συλλογής υπογραφών πιθανότατα θα μπορεί να συντονιστεί και να ευδοκιμήσει μόνο με τη βοήθεια κάποιου πολιτικού κόμματος, τριτοβάθμιας συνδικαλιστικής οργάνωσης ή φορέα (π.χ. Εκκλησία) που διαθέτει τόσο την αναγκαία οργάνωση και υποδομή όσο και πανελλήνια απήχηση, καθώς φαίνεται σχεδόν αδύνατο για πληθυσμιακούς λόγους ένα τοπικό ή περιφερειακό αίτημα να μπορεί να συγκινήσει 500.000 εκλογείς. Δεν μπορούμε φυσικά να προδιαγράψουμε το μέλλον, το οποίο κρύβει σαφώς εκπλήξεις, μπορούμε όμως να εικάσουμε ότι μόνο συγκεκριμένου είδους προτάσεις νόμου θα μπορούν να υπερβούν τον πήχυ των 500.000 υπογραφών, οι οποίες θα πληρούν συγκεκριμένες «προδιαγραφές» απλότητας και επικαιρότητας, ώστε να μπορούν να κινητοποιήσουν έναν τόσο μεγάλο αριθμό πολιτών. Είναι βέβαια γεγονός ότι, άπαξ και ο αριθμός των υπογραφών συγκεντρωθεί, θα είναι ιδιαίτερα δύσκολο η βούληση τόσο μεγάλου αριθμού εκλογέων να αγνοηθεί από τη Βουλή.
- 62 Θα μπορούσαμε συναφώς να διατυπώσουμε την πρόβλεψη ότι στην πράξη η απόσταση μεταξύ λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας και λαϊκής αρνησικυρίας θα είναι πολύ μικρότερη, από όσο περιγράφεται θεωρητικά, και θα αφορά μόνο τη δεσμευτικότητα του αποτελέσματός της. Για να γίνουμε πιο σαφείς, η λαϊκή αρνησικυρία (*veto*

⁴⁶ Λ. Παπαδόπουλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 218.

populaire) ορίζεται ως ο «θεσμός σύμφωνα με τον οποίο ορισμένος αριθμός πολιτών μπορεί να προκαλέσει μέσα σε τακτή ανατρεπτική προθεσμία ψηφοφορία του λαού (δημοψήφισμα) για νομοσχέδιο που έχει ήδη καταρτισθεί από το νομοθετικό σώμα, με άμεσο στόχο την κατάργηση αυτού του νομοσχεδίου»⁴⁷. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία θα μπορούσε να έχει ως αντικείμενο την κατάργηση (άρτι) δημοσιευμένου νόμου λαμβάνοντας έτσι τη μορφή ενός «οιονεί νομοθετικού δημοψηφίσματος» επ' αυτού. Είναι ιδιαίτερα πιθανό δηλαδή, κατά την πρακτική εφαρμογή του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας, προτάσεις που θα αφορούν την κατάργηση νόμων να προκρίνονται εν τοις πράγμασι, καθώς θα έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα επιτυχίας, λόγω της απλότητας του αιτήματος και της επικαιρότητάς του. Δεν θα προκαλούσε, συνεπώς, έκπληξη αν το καταστροφικό/αρνητικό στοιχείο της κατάργησης μιας ισχύουσας διάταξης υπερισχύσει στην πράξη του δημιουργικού/θετικού στοιχείου της πρότασης μιας νέας διάταξης. Δεν θα είναι εξάλλου παράλογο ούτε ασύνθητες η λαϊκή πρωτοβουλία να αξιοποιηθεί από την αντιπολίτευση ως όπλο⁴⁸, προκειμένου να φέρει σε δύσκολη θέση την Κυβέρνηση, όταν αυτή έχει μόλις ψηφίσει έναν ιδιαίτερα αντιδημοφιλή νόμο. Η λαϊκή πρωτοβουλία θα λαμβάνει έτσι τη μορφή ενός άτυπου δεύτερου γύρου συζήτησης επί του θέματος, που θα ακολουθεί την ψήφιση και δημοσίευση του επίμαχου νόμου. Σε τέτοιες περιπτώσεις βέβαια θα αναδειχθεί και η ένταση μεταξύ της λαϊκής πρωτοβουλίας και της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, αλλά δεν πρέπει να αγνοηθεί το γεγονός ότι η αποφασιστική εξουσία παραμένει πάντα στο Κοινοβούλιο.

Σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα επιτυχούς ενεργοποίησης του θεσμού προϋποθέτει 63 μια συγκεκριμένη διαδικασία, άρα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις προβλέψεις του εκτελεστικού της διάταξης νόμου και των κανονιστικών πράξεων που ενδεχομένως θα εκδοθούν κατ' εξουσιοδότησή του. Ωστόσο, η νέα διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 73 του Συντάγματος δεν είναι αρκούτως πλήρης, ώστε να μπορεί να εφαρμοστεί αφεαυτής, παρότι κατοχυρώνει συνταγματικό δικαίωμα. Έχει ανάγκη συμπλήρωσης με ειδικότερους κανόνες που θα περιλαμβάνονται στον σχετικό οργανωτικό νόμο. Κατά συνέπεια, τουλάχιστον για όσο διάστημα ο νόμος δεν ψηφίζεται, η εφαρμογή της διάταξης θα παραμένει έωλη⁴⁹.

⁴⁷ Η. Νικολόπουλος, *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας. Συμβολή στο συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο*, 1997, σελ. 33.

⁴⁸ Λ. Παπαδόπουλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 109.

⁴⁹ Υπέρ της άποψης ότι ο νόμος είναι απαραίτητος για την ενεργοποίηση της διάταξης οι Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 589· Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 5η έκδ.,

- 64 Τούτου λεχθέντος, το περιεχόμενο του οργανωτικού αυτού νόμου μπορεί να θέσει ορισμένα ζητήματα, που σκόπιμο είναι να εξεταστούν.
- 65 Ένα πρώτο ζήτημα που θα μπορούσε να προκύψει είναι αν ο νόμος δύναται να απαιτεί την αντιπροσωπευτικότητα των υπογραφών, δηλαδή αυτές να μην προέρχονται από μια συγκεκριμένη γεωγραφική ή διοικητική περιφέρεια, αλλά να πρέπει υποχρεωτικά να εκτείνονται σε όλη την επικράτεια, όπως είχε ζητήσει ο Βουλευτής του ΚΙΝΑΛ, Γεώργιος Καμίνης, και να πρέπει συνεπώς να κατανέμονται σε διάφορες περιφέρειες, κατ' ένα ελάχιστο όριο⁵⁰. Ωστόσο, από τη στιγμή που το προβλεπόμενο όριο υπογραφών είναι τόσο υψηλό, κάθε περαιτέρω περιορισμός, που προστίθεται νομοθετικά ή κανονιστικά, θα είναι υπέρμετρος και δυσανάλογος και ως εκ τούτου αντίθετος με το άρθρου 73 παρ. 6 Σ.⁵¹. Με την ίδια λογική, είναι καταρχήν εύλογο ο νόμος να τάσσει μια συγκεκριμένη χρονική προθεσμία, εντός της οποίας θα πρέπει η διαδικασία να έχει ολοκληρωθεί (π.χ. 12 μήνες)⁵², αλλά δεδομένου του εξόχως αυξημένου ορίου των 500.000, αυτή δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να είναι ασφυκτική, γιατί αλλιώς κάθε πρωτοβουλία θα καταδικαζόταν σε αποτυχία. Μια πρόβλεψη περί ιδιαίτερα

2020, σελ. 455· Α. Βλαχογιάννης, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., σελ. 211–212· Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, 23.04.2021, διαθέσιμο στο [link](#), ο οποίος επισημαίνει ότι ο σχετικός νόμος στην Ιταλία ψηφίστηκε 22 χρόνια μετά τη θέση σε ισχύ της συνταγματικής διάταξης. Υπέρ της αυτοδύναμης εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 6 Σ. ο Γ. Αυδίκος, *Λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία και εκτελεστικός νόμος*, Εφημερίδα των Συντακτών, 06.02.2021, διαθέσιμο στο [link](#).

⁵⁰ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Θ' ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΒΟΥΛΗ ΙΗ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ - ΣΥΝΟΔΟΣ Α' – ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΣΤ', 16.10.2019, 221. Μια τέτοια πρόβλεψη περιλαμβάνει το άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ σχετικά με την ευρωπαϊκή λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία. Το άρθρο 7 παρ. 1 και 2 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, εξειδικεύει έτι περαιτέρω το πώς πρέπει να κατανέμεται ακριβώς ανά χώρα το ελάχιστο όριο του παραπάνω άρθρου της ΣΕΕ. Ως προς την ερμηνεία των περιορισμών που θέτει ο κανονισμός, ιδίως το άρθρο 4 παρ. 2 αυτού, βλ. ΔΕΕ, C-589/15 P, *Αναγνωστάκης κατά Επιτροπής*, 12.09.2017, ECLI:EU:C:2017:663, C-420/16 P, *Izsák and Dabis κατά Επιτροπής*, 07.03.2019, ECLI:EU:C:2019:177 και ΓΔΕΕ T-391/17, *Ρουμανία κατά Επιτροπής*, 24.09.2019, ECLI:EU:T:2019:672. Για το θέμα αυτό βλ. επίσης Δ. Λέντζη, *Δοκιμάζοντας τις αντοχές της συμμετοχικής δημοκρατίας: Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Το Σύνταγμα, 1/2018, σελ. 205–222.

⁵¹ Α. Βλαχογιάννης, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., σελ. 213.

⁵² Contra Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., ο οποίος θεωρεί ότι κανείς χρονικός περιορισμός δεν δύναται να τεθεί.

σύνομης προθεσμίας (π.χ. 3 μηνών) θα ήταν σαφώς αντίθετη προς τη διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 73.

Ένα δεύτερο ζήτημα αφορά το περιεχόμενο της πρότασης. Εκ του Συντάγματος, το Κοινοβούλιο είναι ήδη αρμόδιο να απορρίψει μια πρόταση νόμου που θα αφορά δημοσιονομικά θέματα ή θέματα εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια. Εξίσου όμως θα πρέπει να μπορεί να απορρίψει εξαρχής προδήλως αντισυνταγματική πρόταση ή πρόταση που αντιβαίνει προδήλως στην ΕΣΔΑ ή το ενωσιακό δίκαιο⁵³. Προς αποφυγή ενός τέτοιου ενδεχομένου είχε προταθεί από τον Βουλευτή του ΚΙΝΑΛ, Γεώργιο Καμίνη, να πραγματοποιείται προηγούμενος έλεγχος συνταγματικότητας της πρότασης από το Συμβούλιο της Επικρατείας⁵⁴. Αυτό θα ήταν και το ορθότερο, αλλά εφόσον κάτι τέτοιο δεν συμπεριλήφθηκε στο κείμενο του Συντάγματος, θα πρέπει να αναζητηθεί μία εναλλακτική λύση, έτσι ώστε το Κοινοβούλιο να συνεπικουρείται στον έλεγχο που θα κληθεί να ασκήσει, πριν εισέλθει στην ουσία της πρότασης. Αυτή θα μπορούσε να είναι η διατύπωση γνωμοδότησης από το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, όπως είχε ζητήσει η Βουλευτής της ΝΔ, Ντόρα Μπακογιάννη, σε σχετική στιχομυθία της με τον Υπουργό, Γεώργιο Γεραπετρίτη⁵⁵. Σκόπιμο θα ήταν να υπάρξει και σχετική ρητή πρόβλεψη στον Κανονισμό της Βουλής, μετά την ψήφιση του οργανωτικού νόμου.

Τέλος, όσον αφορά τον έλεγχο της εγκυρότητας των υπογραφών και τυχόν ενστάσεων, κρίνεται σκόπιμο αυτός να ανατεθεί σε ένα δικαστικό όργανο, ώστε να διασφαλιστεί το σύννομο της διαδικασίας⁵⁶. Το όργανο αυτό θα μπορούσε να είναι το ΑΕΔ, το οποίο εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος, είναι αρμόδιο να ελέγχει το κύρος και τα αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων που προκηρύσσονται

⁵³ Παραδείγματος χάριν, πρόταση για κατάργηση κάθε ειδικής διάταξης για την ποινική ευθύνη των Υπουργών ή πρόταση για τροποποίηση του Ποινικού Κώδικα και επαναφορά της θανατικής ποινής για καταδικασμένους παιδόφιλους.

⁵⁴ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Θ' ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΒΟΥΛΗ ΙΗ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ – ΣΥΝΟΔΟΣ Α' – ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΣΤ', 16.10.2019, 221. Υπέρ του προληπτικού ελέγχου συνταγματικότητας της λαϊκής νομοθεσίας από Τμήμα του ΣτΕ και η Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 212.

⁵⁵ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Θ' ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΒΟΥΛΗ ΙΗ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ – ΣΥΝΟΔΟΣ Α' – ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΣΤ', 16.10.2019, 207.

⁵⁶ Υπέρ της άποψης ότι ο έλεγχος του κύρους των υπογραφών πρέπει να ανατεθεί αποκλειστικά στη Βουλή ο Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π.

βάσει του άρθρου 44 παρ. 2 Σ.⁵⁷. Είναι σημαντικό ο έλεγχος να γίνεται από δικαστικό και όχι διοικητικό όργανο, ώστε να εξασφαλίζεται η αμεροληψία της κρίσης και να μην μπορούν να διατυπωθούν κατηγορίες για παρέμβαση της Κυβέρνησης, ώστε να «καταπνιγεί» μια λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία εν τη γενέσει της. Πρέπει οπωσδήποτε να αποφευχθεί με κάθε τρόπο το ενδεχόμενο η εφαρμογή της διάταξης, που ως διακηρυγμένο στόχο έχει την τόνωση της συμμετοχής των πολιτών στην άσκηση της εξουσίας, να οξύνει τη δυσπιστία των πολιτών απέναντι στους θεσμούς και να προκαλέσει περαιτέρω έλλειμμα νομιμοποίησης

- 68 Όσον αφορά την τρίτη προϋπόθεση, η νέα διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 73 περιλαμβάνει μια τριπλή εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της. Ειδικότερα, οι προτάσεις νόμων που κατατίθενται δεν μπορεί να αφορούν θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας. Με αυτόν τον τρόπο, ο αναθεωρητικός νομοθέτης θέλησε να αποκλείσει πρωτοβουλίες που άπτονται θεμάτων ευαίσθητων για τη λειτουργία του Κράτους, όπως οι σχέσεις με άλλα κράτη και η εθνική άμυνα, και θεμάτων, τα οποία λόγω του τεχνικού και αντιδημοφιλούς ενδεχομένως χαρακτήρα τους, δεν προσφέρονται για τη διαδικασία της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας.
- 69 Τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας, ενώ ανήκουν στον πυρήνα της κυριαρχίας του Κράτους, ταυτόχρονα θεωρούνται ότι είναι θέματα που πρέπει να χειρίζεται κατά κύριο λόγο η Κυβέρνηση, η οποία εξάλλου είναι σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1 του Σ. αρμόδια για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας. Το άρθρο 41 παρ. 2 Σ. δίνει τη δυνατότητα στο Υπουργικό Συμβούλιο, δηλαδή στον Πρωθυπουργό, να ζητήσει τη διάλυση της Βουλής, προκειμένου να ανανεωθεί η λαϊκή εντολή και να αντιμετωπιστεί έτσι «εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας», ενώ το άρθρο 44 παρ. 2 εδάφ. α Σ. επιτρέπει τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για «κρίσιμα εθνικά θέματα», κατόπιν πρότασης πάλι του Υπουργικού Συμβουλίου. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 68 παρ.

⁵⁷ Στη Γαλλία, όπου προβλέπεται το δημοψήφισμα διαμοιρασμένης πρωτοβουλίας (πρωτοβουλία του 1/5 των μελών του Κοινοβουλίου, την οποία υπογράφει το 1/10 των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους), τον έλεγχο της συλλογής των υπογραφών ασκεί το Συνταγματικό Συμβούλιο, ενώ η συλλογή πρέπει να έχει ολοκληρωθεί εντός 9 μηνών (άρθρα 3 και 4 παρ. 2 αντίστοιχα του οργανικού νόμου 2013-1114 της 6ης Δεκεμβρίου 2013). Η διαδικασία συλλογής ενεργοποιήθηκε για πρώτη φορά το βράδυ της 12-13 Ιουνίου 2019, όταν το Υπουργείο Εσωτερικών έθεσε σε λειτουργία την ηλεκτρονική πλατφόρμα για τη συλλογή του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών, ο οποίος όμως τελικά δεν κατορθώθηκε να συγκεντρωθεί. Βλ. σχετικά Α. Βλαχογιάννη, *Ο δικαστικός έλεγχος των δημοψηφισμάτων στη Γαλλία (και στην Ελλάδα): σχόλιο στην απόφαση Νο 2019-1 RIP της 9ης Μαΐου 2019 του Conseil constitutionnel*, ΕφημΔΔ, 3/2019, σελ. 291 επ.

2 του Συντάγματος, προκειμένου να συσταθούν εξεταστικές επιτροπές για ζητήματα που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική και την εθνική άμυνα, απαιτείται απόφαση της Βουλής που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, και όχι των 2/5. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η κρίσιμη κοινή συνισταμένη είναι η πολιτική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης ή έστω της κυβερνητικής πλειοψηφίας, η οποία ακριβώς ελλείπει στην περίπτωση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Πρόθεση συνεπώς του αναθεωρητικού νομοθέτη είναι τέτοια θέματα να μην «ανοίγουν», παρά μόνο εφόσον και στο βαθμό που η Κυβέρνηση, ως κατεξοχήν αρμόδια χάραξης πολιτικής επί αυτών, το κρίνει σκόπιμο. Θεωρούμε ότι μια τέτοια πρόβλεψη είναι δικαιολογημένη. Άρα το Κοινοβούλιο, και διαμέσου αυτού η κυβερνητική πλειοψηφία, μπορεί να κρίνει, αναλαμβάνοντας και την πολιτική ευθύνη της απόφασης απέναντι στους πολίτες, αν ένα θέμα αφορά την εξωτερική πολιτική ή την εθνική άμυνα.

Σε σχέση με τα δημοσιονομικά θέματα, η κατάσταση είναι πιο σύνθετη. Πηγή έμπνευσης της εξαίρεσης αποτελεί η αντίστοιχη ρήτρα του άρθρου 44 παρ. 2 εδάφ. β Σ., που απαγορεύει τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος επί ψηφισμένου νομοσχεδίου, εφόσον με αυτό ρυθμίζεται δημοσιονομικό θέμα. Αντίστοιχη απαγόρευση απαντάται και στο ιταλικό Σύνταγμα (άρθρο 75 παρ. 2) και σε μια σειρά Συνταγμάτων των γερμανικών Κρατιδίων⁵⁸. Ο λόγος που εισήχθη η διάταξη ως προς αυτού του είδους τα θέματα, σύμφωνα με τον Εισηγητή της Πλειοψηφίας κατά την αναθεώρηση του 1986, Αναστάσιο Πεπονή, ήταν «διότι εκεί υπάρχει, ο κίνδυνος, να έχομε αίτημα για δημοψήφισμα σε μέτρα, τα οποία είναι αναγκαία, αλλ' εξ ορισμού αντιδημοτικά και θα μπορούσε να υποστηριχθεί, ότι ο λαός καλούμενος δεν θα ψηφίσει ποτέ υπέρ της καταβολής φόρων»⁵⁹. Αντίστοιχη θα πρέπει να θεωρήσουμε ότι είναι και η πρόθεση του αναθεωρητικού

⁵⁸ Βλ. άρθρο 73 Συντάγματος Βαυαρίας, 76 παρ. 2 Συντάγματος Βρανδεμβούργου, 70 εδ. γ' Συντάγματος Βρέμης, 124 εδ. γ' Συντάγματος Έσης, 48 παρ. 1 εδ. γ' Συντάγματος Κάτω Σαξονίας, 68 παρ. 1 εδ. δ' Συντάγματος Βόρειας Ρηνανίας Βεσφαλίας, 109 εδ. ε' Συντάγματος Ρηνανίας-Παλατινάτου, 99 παρ. 1 εδ. γ' Σ. Ζάαρ, 41 παρ. 2 Σ. Σλέσβιχ-Χόλσταιν, 82 παρ. 2 Συντάγματος Θουριγγίας, 59 παρ. 3 Συντάγματος Μεκλεμβούργου-Δυτικής Πομερανίας και 50 παρ. 1 εδ. β' Συντάγματος Αμβούργου. Λ. Παπαδοπούλου, «Μορφές "άμεσης" νομοθεσίας: δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία», σε: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (διευθ. εκδ.), *Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, 2013, σελ. 54 (υποσημ. 33) · και της ίδιας, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 298 (υποσημ. 69).

⁵⁹ Πρακτικά των Ειδικών Κοινοβουλευτικών Επιτροπών και της Ολομέλειας της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής, 143, στα οποία παραπέμπει ο Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., 498 (υποσημείωση 12).

νομοθέτη του 2019, προκειμένου να αποφευχθεί η κατάθεση προτάσεων νόμου, που θα στόχευαν στην κατάργηση φορολογικών βαρών ή στην καταβολή, αντιστρόφως, χρηματικών ποσών και διευκολύνσεων.

- 71 Η έννοια του δημοσιονομικού θέματος, που αναφέρεται αρχικά στο άρθρο 44 Σ. και στη συνέχεια μεταφέρθηκε στο άρθρο 73 Σ., επιδέχεται δύο διαφορετικές ερμηνείες: Μία διασταλτική και μία συσταλτική. Σύμφωνα με την άποψη του Βενιζέλου, που υιοθετεί τη δεύτερη εξ αυτών, «*δημοσιονομικό νομοσχέδιο δεν είναι κάθε νομοσχέδιο (ή πρόταση νόμου) που συνεπάγεται δημοσιονομική επιβάρυνση, γιατί αυτό συμβαίνει –όπως είναι προφανές– με τη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων. Ως δημοσιονομικά νοούνται εδώ τα *stricto sensu* δημοσιονομικά νομοσχέδια των άρθρων 78-80 Σ., που συνθέτουν το έκτο κεφάλαιο του Γ΄ τμήματος του Συντάγματος με τίτλο “Φορολογία και δημοσιονομική διαχείριση”*»⁶⁰. Τα ίδια υποστήριξε και η Επισημοτική Υπηρεσία της Βουλής στη γνωμοδότησή της για τον ν. 4023/2011 για τα δημοψηφίσματα⁶¹. Με την άποψη αυτή συντάσσεται, τέλος, και ο Ράικος⁶², ενώ υπέρ της στενής ερμηνείας της έννοιας, η οποία εμφανίζεται τελεολογικά πειστικότερη, τάσσεται και η Λίνα Παπαδοπούλου⁶³.
- 72 Σε αυτή την άποψη θα μπορούσε να διατυπωθεί ο εξής αντίλογος. Ενόψει της ερμηνείας του κρίσιμου όρου «δημοσιονομικό θέμα», θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι υπάρχει ανάγκη υπέρβασης της στενής (γραμματικής, συστηματικής και τελεολογικής) ερμηνείας του άρθρου 44 παρ. 2 Σ. προς όφελος μιας εξελικτικής ερμηνείας. Ειδικότερα, αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι η έννοια του «δημοσιονομικού», είτε θέματος είτε ακόμα συμφέροντος, έχει υποστεί κατά τα τελευταία έτη μια σημαντική μετάλλαξη. Η δεκαετής σχεδόν οικονομική κρίση, η εφαρμογή των προγραμμάτων στήριξης και η θέση της χώρας υπό εποπτεία όλο αυτό το διάστημα οδήγησε δίχως άλλο σε μια διεύρυνση της έννοιας του δημοσιονομικού συμφέροντος: Τούτο δεν αναφέρεται πλέον στα έσοδα και έξοδα του κράτους (ταμειακό συμφέρον) ούτε μόνο στην εκτέλεση του προϋπολογισμού (δημοσιονομικό συμφέ-

⁶⁰ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 343.

⁶¹ Α΄ Διεύθυνση επιστημονικών μελετών – Τμήμα νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμων, Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος», 03.10.2011, 9, στην οποία παραπέμπει ο Γ. Αυδίκος, *Οι Θεσμοί Άμεσης Δημοκρατίας και η επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση*, ΘΠΔΔ, 12/2017, σελ. 1121 επ.

⁶² Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 498.

⁶³ Λ. Παπαδόπουλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 299.

ρον εν στενή εννοία), αλλά γενικότερα στη δημοσιονομική ισορροπία του Κράτους (δημοσιονομικό συμφέρον εν ευρεία εννοία), υπό το φως φυσικά της ενωσιακής έννομης τάξης⁶⁴. Συναφώς, η έννοια της δημοσιονομικής πολιτικής και του δημοσιονομικού θέματος, έχουν εξίσου υποστεί τη βαρυστική έλξη του φαινομένου που έχει περιγραφεί ως ανάδυση της νέας Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης και των αλλοιώσεων που αυτό έχει επιφέρει στην εθνική συνταγματική τάξη. Υπό το φως αυτών των σκέψεων, θα μπορούσε να κριθεί επιβεβλημένη μια διασταλτική ερμηνεία του όρου «δημοσιονομικά», σύμφωνα με την οποία θα μπορούσαν να αποκλείονται και προτάσεις νόμου, όπως ενδεικτικά η πρόταση για ακύρωση μιας μεγάλης ιδιωτικοποίησης που θα αποφέρει σημαντικά έσοδα, εκ του μόνου λόγου ότι οι δημοσιονομικές επιπτώσεις τους είναι ιδιαίτερα σημαντικές,

Σχετική ερμηνευτική διχογνωμία έχει λάβει χώρα στα περισσότερα κρατίδια της Γερμανίας, τα Συντάγματα των οποίων προβλέπουν έναν αντίστοιχο περιορισμό επί δημοσιονομικών θεμάτων, κατά τον δικαστικό έλεγχο των λαϊκών πρωτοβουλιών και των δημοψηφισμάτων⁶⁵. Ειδικότερα, τα περισσότερα Συντάγματα των Κρατιδίων προβλέπουν μεν την ολοκληρωμένη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (*Volksbegehren*), παράλληλα όμως την περικυλώνουν με την εξαίρεση συμπερίληψης δημοσιονομικών και συναφών θεμάτων, ορολογία που αποτυπώνεται διαφορετικά στο Σύνταγμα του κάθε Κρατιδίου (*Finanzfragen, finanzwirksame Gesetze, Haushalt, Haushaltsgesetz*). Ακολουθώντας μία ερμηνεία προερχόμενη από την εποχή της Βαϊμάρης, σύμφωνα με την οποία κάθε πρόταση νόμου ή νομοσχέδιο που επηρεάζει σημαντικά τα έσοδα ή τα έξοδα του κράτους μπορεί να θεωρηθεί ως δημοσιονομικό θέμα⁶⁶, μια σειρά Συνταγ-

73

⁶⁴ Α. Βλαχογιάννης, *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση. Τάσεις και αλλοιώσεις του εθνικού συνταγματισμού*, 2018, σελ. 128-134· και του ιδίου, *Το τέλος της δημοσιονομικής αθωότητας: δικαστικός έλεγχος και δημοσιονομική πολιτική εντός της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης*, Το Σύνταγμα, 1/2019, σελ. 43 επ., με τις εκεί βιβλιογραφικές αναφορές.

⁶⁵ Για τη νομολογία των συνταγματικών δικαστηρίων των γερμανικών κρατιδίων βλ. συνολικά την αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή της Α. Kazakou, *Les Cours constitutionnelles des États fédérés allemands : contribution à l'étude de la justice constitutionnelle*, (sous la direction du Professeur Armel Le Divellec), Université Paris II, 2020, σελ. 511-535· καθώς επίσης και S. Schwerdtfeger, *Legitimation von Quoren in der direkten Demokratie*, 2018· και S. Schott, *L'initiative populaire dans les États fédérés allemands. Contribution à la connaissance d'une institution démocratique*, LGDJ, 2012.

⁶⁶ Πρόκειται για την ερμηνεία του άρθρου 73 παρ. 4 του Συντάγματος της Βαϊμάρης από τον περίφημο Καθηγητή Anschütz, στην οποία παραπέμπει ρητά απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο ενεργούσε εν προκειμένω ως Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου

ματικών Δικαστηρίων έχουν ερμηνεύσει διασταλτικά τις σχετικές συνταγματικές ρήτρες με αποτέλεσμα να «μπλοκάρουν» συχνά λαϊκές νομοθετικές πρωτοβουλίες, λόγω των σημαντικών δημοσιονομικών επιπτώσεων που θα είχε η υιοθέτησή τους⁶⁷. Ορισμένα μάλιστα εξ αυτών απέκλεισαν με αποφάσεις τους ακόμα και τη δυνατότητα «χαλάρωσης» των σχετικών συνταγματικών περιορισμών, κατόπιν αναθεώρησης⁶⁸. Σύμφωνα με αυτήν τη νομολογία, μια λαϊκή πρωτοβουλία ή δημοψήφισμα δεν μπορεί να λάβει χώρα, εφόσον έχει, ευθέως ή εμμέσως, επιπτώσεις στον νόμο περί προϋπολογισμού και συνολικά στον προϋπολογισμό ή το αντικείμενό της επιδρά συνολικά στη δημοσιονομική ισορροπία. Υπάρχουν όμως, από την άλλη πλευρά, και αποφάσεις άλλων Δικαστηρίων, που περιορίζονται σε μια στενή ερμηνεία του όρου, ευνοϊκή για τις λαϊκές πρωτοβουλίες⁶⁹. Πρέπει να επισημανθεί εδώ βέβαια ότι το διακύβευμα στα γερμανικά Κρατίδια είναι διαφορετικό. Αν γίνει καταρχήν αποδεκτή η συνταγματικότητα της πρότασης νόμου, ενδέχεται, σε περίπτωση απόρριψής της επί της ουσίας, στο τέλος να διεξαχθεί δημοψήφισμα και άρα το Κοινοβούλιο να απωλέσει εν μέρει την αρμοδιότητα σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

- 74** Σε κάθε περίπτωση, η μεταφορά στη χώρα μας της (μάλλον) κρατούσας στη Γερμανία ευρείας ερμηνείας, πέρα από τις νομικές, ιστορικές και πολιτικές ενστάσεις, θα είχε ως αποτέλεσμα την υπερβολική συρρίκνωση ενός θεσμού εν τη γενέσει του, ο οποίος

του Σλέσβιχ-Χολστάιν (2ο Τμήμα, απόφαση της 3ης Ιουλίου 2000, BVerfGE 102, 176 (185) – *Schule in Freiheit*). Τη διασταλτική αυτή ερμηνεία είχε επισημάνει ήδη τότε ο Α. Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος*, ό.π., σελ. 153, ιδίως υποσημ. 3.

⁶⁷ Βλ. Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου της Βαυαρίας, απόφαση της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1976, BayVerfGHE 29, 244 (265 επ.)· Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου της Βρέμης, απόφαση της 17^{ης} Ιουνίου 1997, LVerfGE 6, 123 (148)· Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου του Βραδεμβούργου, απόφαση της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, LVerfGE Suppl. Bbg. zu Bd. 12, 64 (83)· Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου της Θουριγγίας, απόφαση της 19^{ης} Σεπτεμβρίου 2001· LVerfGE 12, 405 (450)· Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου του Αμβούργου, απόφαση της 22^{ης} Απριλίου 2005, LVerfGE 16, 207 (226).

⁶⁸ Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου της Βρέμης, απόφαση της 14^{ης} Φεβρουαρίου 2000, LVerfGE 11, 179· Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου της Θουριγγίας, απόφαση της 19^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, LVerfGE 12, 405· Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου της Βαυαρίας, απόφαση της 31^{ης} Μαρτίου 2000, BayVerfGHE 53, 42· Συνταγματικό Δικαστήριο του Αμβούργου, απόφαση της 13^{ης} Οκτωβρίου 2016, LVerfGE 27, 267.

⁶⁹ Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου της Σαξονίας (SächsVerfGH), απόφαση της 11^{ης} Ιουλίου 2002, LVerfGE 13, 315· Συνταγματικό Δικαστήριο του Κρατιδίου του Βερολίνου, απόφαση της 6^{ης} Οκτωβρίου 2009, NVwZ-RR 2010, 169-179 (με νομολογιακή μεταστροφή, κατόπιν συνταγματικής αναθεώρησης).

επιπλέον δεν έχει καν τεθεί ακόμα σε εφαρμογή. Μεγαλύτερο κίνδυνο συνιστά το ενδεχόμενο η διάταξη να περιπέσει σε αχρησία, παρά να οδηγηθούμε σε κατάχρησή της. Οι εξαιρέσεις έχουν καλώς εισαχθεί, αλλά παρίστανται επαρκείς, χωρίς ανάγκη περαιτέρω ερμηνευτικής συμπίεσής τους με σκοπό τον αποκλεισμό ακόμα περισσότερων προτάσεων⁷⁰. Σκοπός του αναθεωρητικού νομοθέτη δεν ήταν εξάλλου να «στραγγάλισει» τη διαδικασία, αλλά να την καταστήσει αξιόπιστη, προκειμένου να υπηρετήσει τον σκοπό της, που δεν είναι άλλος από την ενίσχυση της λαϊκής συμμετοχής. Η αποδοχή της περιοριστικής ερμηνείας, κυρίως χάρη στο επιχείρημα εκ του σκοπού της διάταξης, φαίνεται συνεπώς να είναι η ορθότερη. Βάσει των παραπάνω, θεωρούμε ότι η παραδοσιακή στενή ερμηνεία επαρκεί. Ως (απαγορευμένα) δημοσιονομικά θέματα θα πρέπει να θεωρούνται μόνο τα φορολογικά μέτρα (άρθρο 78 Σ.), ο νόμος περί του προϋπολογισμού και ο ειδικός νόμος περί της διοικήσεως των εσόδων (άρθρο 79 Σ.) –ως προς τα οποία η λαϊκή πρωτοβουλία φαίνεται να είναι έτσι κι αλλιώς μη εφαρμόσιμη–, καθώς και τα μέτρα που αφορούν μισθούς και συντάξεις (άρθρο 80 Σ.).

Ένας άλλος βασικός λόγος για τον οποίο οι περιορισμοί στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 6 του άρθρου 73 Σ. πρέπει να ερμηνεύονται στενά είναι ότι σε τελική ανάλυση τον τελευταίο λόγο διαθέτει πάντα το Κοινοβούλιο, το οποίο μπορεί κάλλιστα να απορρίψει επί της ουσίας μία πρόταση νόμου, λόγω των δημοσιονομικών επιπτώσεών της (π.χ. προσλήψεις δημοσίων υπαλλήλων), αφού πρώτα έχει κρίνει «παραδεκτή» την εξέτασή της. Αυτό είναι ίσως και το σημαντικότερο χαρακτηριστικό του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, όπως εισήχθη στην ελληνική συνταγματική τάξη. Η τελική λέξη του Κοινοβουλίου είναι ένα καθοριστικό στοιχείο που θα πρέπει να λαμβάνεται πάντα υπόψη, υπό το πρίσμα και του μη αναθεωρητέου άρθρου 26 παρ. 1 Σ.⁷¹ Εφόσον η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία ως αντικείμενο έχει μόνο να κινήσει τη νομοθετική διαδικασία και εξαντλείται σε τούτο, συνιστά θεσμό σχετικά ακίνδυνο για το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Υπό αυτή τη μορφή, ο θεσμός εντάσσεται απολύτως αρμονικά στο πλαίσιο λειτουργίας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και δεν έρχεται παρά μόνο σε φαινομενική και επιφανειακή αντίθεση με την αντιπροσωπευτική αρχή. Αναγνωρίζεται δηλαδή σαφώς ο συμπληρωματικός χαρακτήρας της λαϊκής πρωτοβουλίας και η πρωτοκαθεδρία της κοινοβουλευτικής διαδικασίας⁷². Ο ρόλος

⁷⁰ Α. Βλαχογιάννης, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., σελ. 227.

⁷¹ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 335-336.

⁷² Σε αποφάσεις ορισμένων Συνταγματικών Δικαστηρίων γερμανικών Κρατιδίων αναγνωρίζεται

της Βουλής καθίσταται έτσι κρίσιμος, καθώς αφουγκράζεται τα αιτήματα των πολιτών, παρεμβαίνει στη νομοθετική πρόταση που καταθέτουν σύννομα, τη συζητά, τη διαμορφώνει και ενδεχομένως υιοθετεί το περιεχόμενό της κατά βούληση. Το τελικό αποτέλεσμα είναι έτσι μια σύνθεση της λαϊκής πρωτοβουλίας και της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, που παρέχει τη δυνατότητα επηρεασμού του κοινοβουλευτικού έργου, χωρίς όμως δυνατότητα υποκατάστασής του⁷³.

VI. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

- 77** Κατά την εφαρμογή του άρθρου 73 παρ. 1 Σ., παρατηρείται, όπως έξαλλου στα περισσότερα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, ότι η νομοθετική πρωτοβουλία ασκείται κατά κύριο λόγο, αν όχι αποκλειστικά, από την Κυβέρνηση. Πρόκειται για μία αδιαμφισβήτητη υπεροχή της Κυβέρνησης έναντι του Κοινοβουλίου ως φορέα της νομοθετικής πρωτοβουλίας⁷⁴, που οφείλεται τόσο στην πληρέστερη τεχνοκρατική οργάνωση της πρώτης όσο και στην πολιτική ευθύνη που της αναλογεί, εν ανάγκη δε και στην επιβολή δια του μηχανισμού της κομματικής πειθαρχίας. Ιδίως όταν πρόκειται για μονοκομματική Κυβέρνηση που διαθέτει τη στήριξη της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών της Βουλής, η Κυβέρνηση είναι αυτή που επί της ουσίας νομοθετεί, αφήνοντας μικρό περιθώριο κατάθεσης τροπολογιών ή προσθηκών από βουλευτές ακόμα και της κυβερνώσας πλειοψηφίας.
- 78** Η αντίστροφη όψη αυτού του φαινομένου είναι ο εν τοις πράγμασι περιορισμός, αν όχι εξάλειψη, της θεσμικής δυνατότητας της αντιπολίτευσης να ασκεί τη νομοθετική πρωτοβουλία. Αυτή η δυνατότητα περιορίζεται δραστικά, καθώς, λόγω της εξουσίας καθορισμού της ημερήσιας διάταξης που διαθέτει ο Πρόεδρος της Βουλής (άρθρο 93 ΚτΒ), δεν τηρούνται στην πράξη οι εγγυήσεις που θέτει το άρθρο 74 παρ. 6 Σ. σε συνδυασμό με το άρθρο 52 παρ. 2 ΚτΒ, με αποτέλεσμα σπανίως να συζητούνται στο

ρητά ότι η λαϊκή πρωτοβουλία συνιστά την εξαίρεση και όχι τον κανόνα, άρα πρέπει να διαθέτει συμπληρωματικό και σημειακό χαρακτήρα σε σχέση με την κανονική κοινοβουλευτική διαδικασία. Βλ. σχετικά Βαυαρικό Συνταγματικό Δικαστήριο, απόφαση της 31^{ης} Μαρτίου 2000, BayVerfGH 53, 42, 61, καθώς επίσης και Συνταγματικό Δικαστήριο της Θουριγγίας, απόφαση της 19^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, LVerfGE 12, 405, 439-440.

⁷³ Α. Βλαχογιάννης, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., σελ. 229.

⁷⁴ Δ. Μέλισσας, *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία. Ο άτυπος νομοθέτης*, 1995, σελ. 24-25.

Κοινοβούλιο προτάσεις νόμου⁷⁵. Χαρακτηριστικό είναι ότι από το 1975 έως σήμερα ελάχιστοι και ήσσονος πολιτικής σημασίας νόμοι προέρχονται από προτάσεις νόμου⁷⁶. Εξ αυτού του γεγονότος οι παρ. 3 και 4 του άρθρου 73 Σ. δεν έχουν σήμερα καμία 79
πρακτική εφαρμογή.

Όσο για την παρ. 5 του άρθρου 73 Σ., όπως αναφέρθηκε παραπάνω (βλ. V.3), δεν 80
προσθέτει κάτι ουσιαστικό στην πράξη, καθώς νομοσχέδια με τα οποία επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου θα υπογράφονταν ούτως ή άλλως από τον Υπουργό που ασκεί τις αρμοδιότητες του πάλαι ποτέ Υπουργού Συντονισμού, ο οποίος μάλιστα τώρα συμπίπτει να είναι ο ίδιος με τον Υπουργό Οικονομικών (Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών).

Από την πλευρά της, η νέα διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 73 του Συντάγματος 81
παραμένει προς ώρας ανεφάρμοστη. Καθώς δεν είναι αρκούντως πλήρης, ώστε να μπορεί να εφαρμοστεί αφεαυτής, χρήζει συμπλήρωσης με ειδικότερους κανόνες που θα περιλαμβάνονται στον σχετικό οργανικό νόμο και σε δεύτερο χρόνο στις όποιες κανονιστικές πράξεις εκδοθούν κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης. Κατά συνέπεια, τουλάχιστον για όσο διάστημα ο νόμος δεν ψηφίζεται, ο θεσμός είναι καταδικασμένος να παραμείνει ανενεργός⁷⁷.

VII. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ, ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Νομοθετική πρωτοβουλία και περιορισμοί της (άρθρο 73 παρ. 1-5)

Ως προς τους φορείς της νομοθετικής πρωτοβουλίας και την άσκηση του σχετικού 82
δικαιώματος, αυτό που πρέπει να τονισθεί είναι ότι στην πράξη μπορεί να γίνει λόγος για μία παρακμή της κοινοβουλευτικής πρωτοβουλίας⁷⁸. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι

⁷⁵ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 110.

⁷⁶ Μετά από 50 περίπου χρόνια από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 και την ψήφιση άνω των 5000 νόμων, υπολογίζεται ότι οι νόμοι που προέρχονται από προτάσεις νόμων δεν ξεπερνούν τους 13, Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 443. Τα θέματα, δε, που αυτοί αφορούν είναι τοπικού ενδιαφέροντος ή συμβολικού συνήθως χαρακτήρα, όπως η διοίκηση του Πανελληνίου Ιερού Ιδρύματος της Ευαγγελιστριάς στην Τήνο, η καθιέρωση ημέρας τιμής για την τρίτη ηλικία, η ίδρυση μουσείου Εθνικής Αντίστασης ή η δημιουργία διεθνούς ιδρύματος Ελευθερίας με έδρα την Ιερή Πόλη του Μεσολογγίου. Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 110.

⁷⁷ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 589.

⁷⁸ Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975*, ό.π., σελ. 359.

η διάταξη δεν διατηρεί τη σημασία της ή ότι χρήζει αναθεώρησης. Πρόκειται περισσότερο για κοινό γνώρισμα όλων των σύγχρονων κοινοβουλευτικών πολιτευμάτων, που πρέπει να αντιμετωπιστεί, καθώς είναι αναγκαίο για την ορθή λειτουργία του πολιτεύματος το Κοινοβούλιο να μην μετατρέπεται απλώς σε ένα όργανο επικύρωσης των πρωτοβουλιών και αποφάσεων της Κυβέρνησης.

- 83 Η αρχική στόχευση των περιορισμών της νομοθετικής πρωτοβουλίας που περιλαμβάνονται στις παρ. 2, 3 και 5 του άρθρου 73 Σ. ήταν σαφώς η αποτροπή υποβολής προτάσεων νόμου προς ικανοποίηση πελατειακών σχέσεων ή λόγω τοπικιστικής εύνοιας των βουλευτών προς τις εκλογικές τους περιφέρειες⁷⁹, πρακτική που είχε ακμάσει υπό την ισχύ των παλαιότερων Συνταγμάτων⁸⁰. Στην πορεία βέβαια, ιδίως υπό το φως της νομολογίας του ΕλΣυν σχετικά με την παρ. 2 του άρθρου 73 Σ., οι διατάξεις αυτές, σε συνδυασμό με άλλες όπως αυτή του άρθρου 75 Σ., συνέστησαν ένα πλέγμα, στο οποίο θεμελιώθηκε η αρχή της δημοσιονομικής ισορροπίας και βιωσιμότητας, υπό την έννοια ότι νομοσχέδια και πρωτίστως προτάσεις νόμου που δύναται να επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό αντιμετωπίζονται με επιφυλακτικότητα και, κατά συνέπεια, θεσπίζονται ασφαλιστικές δικλείδες που στόχο έχουν να αποτρέψουν τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό του Κράτους. Ασφαλώς, παρά τις προβλέψεις του Συντάγματος, αποδείχτηκε στην πράξη ότι ελάχιστη ήταν η συμβολή των διατάξεων αυτών στην αποφυγή της πρόσφατης οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, καθώς ο έλεγχος αποδείχθηκε αναποτελεσματικός. Υπό αυτή την έννοια, οι διατάξεις των παρ. 2-5 του άρθρου 73 και οι αντίστοιχες των επόμενων άρθρων του Συντάγματος ενδέχεται να εκπλήρωσαν την ιστορική τους αποστολή (περιορισμός πελατειακών και τοπικιστικών προτάσεων νόμου και τροπολογιών από βουλευτές), αλλά ασφαλώς δεν ήταν επαρκείς για έναν συνολικό έλεγχο των δημοσιονομικών μεγεθών και πορείας της χώρας. Το κενό βέβαια αυτό του Συντάγματος καλούνται να καλύψουν εφεξής είτε ενωσιακά όργανα (Επιτροπή) είτε εθνικά όργανα (Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο) επιφορτισμένα με σημαντικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης⁸¹.

⁷⁹ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 146-147.

⁸⁰ Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975*, ό.π., σελ. 391.

⁸¹ Για την προβληματική της συνάρθρωσης υπερεθνικών και εθνικών οργάνων που περιορίζουν τις δημοσιονομικές επιλογές και την άσκηση οικονομικής πολιτικής της χώρας μας και γενικότερα των κρατών μελών της Ευρωζώνης βλ. Α. Βλαχογιάννη, *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*, ό.π., σελ. 37 επ. και 79 επ.

2. Λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρο 73 παρ. 6)

Βασικός στόχος της εισαγωγής του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας 84 είναι η αναζωογόνηση της αντιπροσωπευτικής μας δημοκρατίας, μέσω της ενίσχυσης της λαϊκής συμμετοχής στη διαδικασία παραγωγής των νόμων και της παρεπόμενης τόνωσης του ενδιαφέροντος των πολιτών για τα κοινά. Δεδομένου όμως ότι εισαγωγή του θεσμού δεν φαίνεται σε καμία στιγμή να αποτέλεσε διαρκές και ισχυρό αίτημα της κοινωνίας των πολιτών, ώστε να επιτευχθεί εν τέλει η πολυπόθητη συμμετοχή, που θα συνέβαλε και στη μεγαλύτερη νομιμοποίηση του πολιτικού και συνταγματικού μας συστήματος, θα πρέπει καταρχάς να διαφυλαχθεί η αποτελεσματική εφαρμογή του θεσμού εν μέσω μιας γενικότερης αδιαφορίας των πολιτών και απαξίωσης θεσμών, που παρατηρείται κατά τις τελευταίες δεκαετίες σε όλες σχεδόν τις δυτικές δημοκρατίες. Η ιδιαίτερα ευρεία συναίνεση που διαπιστώθηκε επί της προτάσεως στην αναθεωρητική Βουλή αποτελεί μιν ένα πρόπλασμα, σε καμία περίπτωση όμως δεν εγγυάται αφεαυτής την αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού. Αντιθέτως, οι δύσκολοι συμψηφισμοί που χρειάστηκε να γίνουν προκειμένου να υπερψηφιστεί με τόσο ευρεία πλειοψηφία η διάταξη και οι σχετικά αυστηρές προϋποθέσεις εφαρμογής που τέθηκαν εν τέλει, ιδίως δε ο αριθμός των υπογραφών που απαιτείται, υποσκιάζουν ενδεχομένως τη μελλοντική επιτυχία της⁸².

Η νεοεισαχθείσα διάταξη, προκειμένου να διέλθει επιτυχώς τη δοκιμασία της εφαρμογής της και να κατορθώσει πράγματι να αναζωογονήσει την (αντιπροσωπευτική) 85 δημοκρατία μας, θα πρέπει να ξεπεράσει δύο βασικά εμπόδια: Τη Σκύλλα της αχρησίας, που ελλοχεύει, εφόσον αυτή παραμείνει κενό γράμμα στο κείμενο του Συντάγματος, χωρίς κοινωνική γείωση και κινητοποίηση των πολιτών, και τη Χάρυβδη του λαϊκισμού, στον βαθμό που η συμμετοχή του λαού στην άσκηση των εξουσιών εμπεριέχει πάντα το ενδεχόμενο καταχρήσεων⁸³.

Η αρχιτεκτονική της διάταξης είναι βασισμένη σε καταρχήν ορθές προβλέψεις και 86 στέρεους προσανατολισμούς. Τούτο συμβαίνει γιατί αποπειράται να ρυθμίσει εκ προτέρων μια σειρά από ζητήματα, τα οποία είτε θα υπονόμειαν την αποτελεσματικότητά της είτε θα μπορούσαν να μετατρέψουν τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία σε απειλή για την εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος. Θέτει επομένως αυστηρές

⁸² Α. Βλαχογιάννης, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., σελ. 198.

Έτσι και ο Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π.

⁸³ Α. Βλαχογιάννης, *Η εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π., σελ. 199.

προϋποθέσεις, οι οποίες στην πλειονότητά τους είναι αναγκαίες και περιχαρακώνουν τη λαϊκή πρωτοβουλία εντός ενός συγκεκριμένου πλαισίου, αυτό του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

- 87** Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η αποτελεσματική της εφαρμογή είναι εγγυημένη, καθώς πάντα ελλοχεύουν κίνδυνοι, τόσο εγγενείς (π.χ. αδρανοποίηση λόγω του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών) όσο και εξωγενείς (π.χ. μαξιμαλιστικά αιτήματα που τροφοδοτούν τον λαϊκισμό⁸⁴), που μπορούν να οδηγήσουν είτε στην αχρησία της είτε στην κατάχρησή της. Ο κίνδυνος πάντως της αχρησίας φαίνεται μεγαλύτερος από τον κίνδυνο της κατάχρησης. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης ανέβασε πολύ υψηλά τον πήχυ ως προς τον απαιτούμενο αριθμό των υπογραφών, επιδεικνύοντας οπωσδήποτε μία καταρχήν δυσπιστία προς τον θεσμό⁸⁵. Αυτό ήταν κατά τα φαινόμενα το κόστος για την υιοθέτησή της, αλλά ελπίζουμε να μην ναρκοθετήσει τελικά την εφαρμογή της. Γι' αυτό τον λόγο, ο εκτελεστικός του άρθρου 73 παρ. 6 Σ. νόμος θα πρέπει να μην την αντιμετωπίσει με φοβικό τρόπο, αλλά να φροντίσει να δώσει τα κατάλληλα κίνητρα για την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας συγκέντρωσης υπογραφών ενόψει της άσκησης του δικαιώματος της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας.
- 88** Το σημαντικότερο επομένως δεν είναι μόνο το πότε αλλά το ποιο περιεχόμενο θα έχει ο νόμος που θα ψηφισθεί. Η ρύθμιση μιας σειράς κρίσιμων διαδικαστικών αλλά και ουσιαστικών θεμάτων μπορεί να αποβεί καθοριστική για τη δυνατότητα επιτυχούς ενεργοποίησης της διάταξης. Η πρώτη σειρά ζητημάτων, τα οποία χρήζουν αποσαφήνισης, σχετίζεται με τη διαδικασία συλλογής των υπογραφών, η οποία έχει χαρακτηριστεί ως κομβική για την άσκηση του δικαιώματος. Με τον νόμο θα καθορισθεί ποιος θα συλλέγει τις υπογραφές, με ποια ακριβώς διαδικασία, αν θα υπάρχει χρονική προθεσμία και ποια θα είναι αυτή, καθώς και ποιος θα ελέγχει την εγκυρότητα των υπογραφών και τις τυχόν ενστάσεις⁸⁶. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό, η διαδικασία να είναι όσο το δυνατόν πιο ανοιχτή, με διακηρυγμένο στόχο και αποτυπωμένη στην πράξη πρόθεση την κρατική συνδρομή σε κάθε πρωτοβουλία και όχι την παρεμπόδισή της από την εκάστοτε κυβέρνηση, που ενδέχεται να τη βλέπει ανταγωνιστικά.

⁸⁴ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 111. Έτσι και ο Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας*, ό.π.

⁸⁵ Δ. Κατσώνης, *Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρο 73 παρ. 6 του Συντάγματος) και ο φόβος ενώπιον της δημοκρατίας*, 10.05.2021, διαθέσιμο στο [link](#).

⁸⁶ Ως προς αυτά τα ζητήματα βλ. και τις προτάσεις της Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 352-353.

89 Θα πρέπει αρχικά να δημιουργηθεί μια ηλεκτρονική πλατφόρμα, στην οποία να μπορούν να καταχωρούνται όλες οι ενεργές πρωτοβουλίες. Για τη συλλογή των υπογραφών θα πρέπει να εξασφαλίζεται τόσο η χρήση των νέων τεχνολογιών για τη συγκέντρωση των υπογραφών, μέσω παραδείγματος χάριν της δημιουργίας ειδικού ιστοτόπου, όπου θα μπορεί καθένας να υπογράψει την πρόταση, ή της αξιοποίησης των υπηρεσιών του www.gov.gr, αλλά και η προσφυγή σε πιο παραδοσιακά μέσα, όπως η δυνατότητα συλλογής υπογραφών αυτοπροσώπως από δημόσιες αρχές (π.χ. στα ΚΕΠ), ώστε πολίτες μεγαλύτερης ηλικίας, μη εξοικειωμένοι με την τεχνολογία ή κάτοικοι απομακρυσμένων περιοχών να διαθέτουν ίση πρόσβαση.

90 Σε κάθε περίπτωση, η ομαλή εφαρμογή της νέας διάταξης συνιστά ένα στοίχημα για το δημοκρατικό μας πολίτευμα, το οποίο όλες οι πλευρές, και οι πολίτες και το Κοινοβούλιο, πρέπει να αδράξουν. Το σημαντικότερο όλων είναι να δοθεί έμφαση στη διαδικασία και τις τεχνικές λεπτομέρειες, οι οποίες δυστυχώς συνήθως αγνοούνται ή ο ρόλος τους υποβαθμίζεται, μέχρι το σημείο η πρόταση να μπορεί να εισαχθεί στη Βουλή. Μέσα από τη συνδυασμένη ύπαρξη δικλείδων που εγγυώνται την ανοιχτότητα της διαδικασίας, τη χρήση σύγχρονων τεχνολογιών, την πρόβλεψη για ύπαρξη θεσμών ελέγχου και αντίβαρων που εξασφαλίζουν την τήρηση της αμεροληψίας αλλά και τη συνεργατική και όχι εφεκτική στάση του Κοινοβουλίου, μπορεί ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας να ενεργοποιηθεί (συστηματικά μάλιστα) και άρα να συμβάλει στην πράξη στην ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών και στην τόνωση της νομιμοποίησης του αντιπροσωπευτικού μας συστήματος. Μόνο τότε ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας θα έχει εκπληρώσει την αποστολή που του ανέθεσε ο αναθεωρητικός νομοθέτης.