

Σχολιασμός της υπ' αριθμόν 2787/2015 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας

**Επαμεινώνδας Ζαφειρόπουλος, .Προπτυχιακός φοιτητής,
Νομική Σχολή, Ευρωπαϊκό Παν/μιο Κύπρου**

Στον ακόλουθο σχολιασμό της δικαστικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας περί της Συνταγματικότητας της διεξαγωγής του δημοψηφίσματος του Ιουλίου του 2015, επιχειρείται να αναληθουν καταρχήν τα πραγματικά περιστατικά καθώς και η επιχειρηματολογία αφενός των αιτούντων την κήρυξη ως αντισυνταγματικής της απόφασης περί διεξαγωγής δημοψηφίσματος και αφετέρου την επιχειρηματολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου περί της μη αρμοδιότητας του περί απόφασης επι αντισυνταγματικότητας κυβερνητικών πράξεων. Στην συνέχεια ερευνάται η σχετική θεωρία της νομικής και πολιτικής επιστήμης περί της διεξαγωγής δημοψηφίσματος υπό των, επι των πραγματικών περιστατικών, συνθηκών. Τέλος προσφέρεται μια de lege ferenda πρόταση προς το ανώτατο δικαστήριο για μελλοντικές ερμηνείες των αντίστοιχων Συνταγματικών διατάξεων.

Κατά τη συνεδρίαση της 26.6.2015 το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε να προτείνει την προκήρυξη δημοψηφίσματος την Κυριακή 5.7.2015 για κρίσιμο εθνικό θέμα όπως αυτό προβλέπεται στο άρθρο 44 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος, με το ερώτημα, "εάν πρέπει να γίνει αποδεκτό το σχέδιο συμφωνίας το οποίο κατέθεσαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στο Eurogroup της 25/6/2015 και αποτελείται από 2 έγγραφα, τα οποία συγκροτούν την πρόταση επί της οποίας προτείνεται το δημοψήφισμα: το πρώτο έγγραφο τιτλοφορείται «Reforms for the completion of the Current Program and Beyond» (Μεταρρυθμίσεις για την ολοκλήρωση του τρέχοντος προγράμματος και πέραν αυτού) και το δεύτερο «Preliminary Debt sustainability analysis» (προκαταρκτική ανάλυση βιωσιμότητας χρέους). Όσοι πολίτες απορρίπτουν την πρόταση των τριών θεσμών ψηφίζουν ΔΕΝ ΕΓΚΡΙΝΕΤΑΙ/ΟΧΙ Όσοι πολίτες συμφωνούν με την πρόταση των τριών θεσμών ψηφίζουν ΕΓΚΡΙΝΕΤΑΙ/ΝΑΙ". Η πρόταση του Υ. Σ. έγινε δεκτή από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών της Ολομέλειας Βουλής με 178 θετικές ψήφους. Κατόπιν τούτου εκδόθηκε το π.δ 38/2015 με το οποίο προκηρύχθηκε η διεξαγωγή του δημοψηφίσματος για την Κυριακή 5.7.2015 με το ως άνω ερώτημα. Στην εν λόγω απόφαση η ολομέλεια του ΣΤΕ κλήθηκε να αποφασίσει περί της

αρμοδιότητας του Ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου να αποφασίσει επί της αιτούμενης ακυρότητας από τους αιτούντες αφενός του Προεδρικού Διατάγματος υπ' αριθ. 38/28.6.2015 (ΦΑΚ Α' 63) περί προκηρύξεως δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα και αφετέρου την αίτηση ακύρωσης της από 26.6.2015 πράξεως του Υπουργικού Συμβουλίου περί υποβολής προτάσεως διενέργειας δημοψηφίσματος Σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπεται ότι: "Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου...". Επιπλέον σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 προβλέπεται ότι "Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου. β)...". Στο άρθρο 100 παρ. 1 ότι: "1. Συνίσταται Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο οποίο υπάγονται: ...β) Ο έλεγχος του κύρους και των αποτελεσμάτων δημοψηφίσματος που ενεργείται κατά το άρθρο 44 παρ. 2". Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ.5 του π.δ. 18/ 1989 ορίζεται ότι: "Δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως οι κυβερνητικές πράξεις και διαταγές που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας"

«η ολομέλεια του ΣΤΕ κλήθηκε να αποφασίσει περί της αρμοδιότητας του Ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου να αποφασίσει επί της αιτούμενης ακυρότητας από τους αιτούντες αφενός του Προεδρικού Διατάγματος υπ' αριθ. 38/28.6.2015 (ΦΑΚ Α' 63) περί προκηρύξεως δημοψηφίσματος»

Συνταγματικό Δίκαιο

Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο κάνοντας υπαγωγή της ελάσσονος πρότασης στην μείζονα ανέπτυξε τον εξής συλλογισμό. “Επειδή το παρόν, βάσει του άρθρου 44 παρ. 2 του συντάγματος, προσβαλλόμενο διάταγμα καθώς και η προκήρυξη δημοψηφίσματος συνιστούν κυβερνητικές πράξεις οι οποίες ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989. Ως εκ τούτου δεν μπορεί να υποστούν τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας και επομένως η αίτηση που κρίθηκε ενώπιον της ολομέλειας απορρίφθηκε ως απαράδεκτη. Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με την ελάσσονα πρόταση, ο έλεγχος του κύρους και των αποτελεσμάτων του δημοψηφίσματος υπάγεται, σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 1 περ. β’ του Συντάγματος, στην αρμοδιότητα του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου”.

Το ΣΤΕ έκρινε ως απαράδεκτη την αιτούμενη ακύρωση του π.δ. 38/ 28.6.2015 περί προκήρυξης Δημοψηφίσματος για κρίσιμα εθνικά θέματα και της από 26.6.2015 απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου περί υποβολής πρότασης, λόγω της φύσεως της και του κατεπείγοντος του χαρακτήρα της εξαιρείται από τις υποθέσεις, η εκδίκαση των οποίων αναστέλλεται δυνάμει της 52626/ 29.6.2015 εγκυκλίου του Υπουργού Δικαιοσύνης, και τέλος επειδή το προσβαλλόμενο διάταγμα και η προσβαλλόμενη πράξη του Υ. Σ. συνιστούν κυβερνητικές πράξεις. Στα πλαίσια της απόφασης θα πρέπει να γίνουν οι εξής παρατηρήσεις. Ως κυρίως δημοψήφισμα ορίζεται ο θεσμός εκείνος με τον οποίο εκφράζει την βούληση του ο ίδιος ο λαός σε ένα ερώτημα που του θέτει ένα άλλο όργανο το οποίο ρυθμίζεται από το Σύνταγμα και όχι ο ίδιος ο λαός. Συνήθως το ερώτημα περιλαμβάνει το περιεχόμενο του κατά πόσο πρέπει να αποκτήσει ρυθμιστικό περιεχόμενο ένα σχέδιο. Υπάρχουν πολλοί τύποι δημοψηφίσματος τα οποία διακρίνονται ως εξής: α) ανάλογα με το αν παράγει ή όχι κανόνες δικαίου σε Αποφασιστικό στο οποίο ο λαός δρα ως όργανο της νομοθετικής εξουσίας σε ευρύτατη έννοια ή Συμβουλευτικό όπου ο λαός εκφράζει απλώς την γνώμη του, β)

ανάλογα με το επίπεδο στο οποίο θα ενταχθούν στην πυραμίδα των κανόνων δικαίου οι κανόνες που πρόκειται να παραχθούν σε Συνταγματικό ή νομοθετικό, γ) και τέλος ανάλογα με το αν η διενέργεια του προβλέπεται ως δέσμια αρμοδιότητα ή διακριτική ευχέρεια σε υποχρεωτικό ή προαιρετικό. Το ισχύον Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 44 παρ. 2 δυο προαιρετικά δημοψηφίσματα και συγκεκριμένα ένα συμβουλευτικό δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα και ένα αποφασιστικό δημοψήφισμα για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρά κοινωνικά ζητήματα.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο όρος αποφασιστικό δημοψήφισμα αναφέρεται αποκλειστικά σε παραγωγή κανόνων δικαίου και όχι σε πολιτική απόφαση. Εκ τούτου του λόγου τυχόν χαρακτηρισμός του δημοψηφίσματος για κρίσιμα εθνικά θέματα ως αποφασιστικού έχει χαρακτηριστεί ως λάθος. Το δημοψήφισμα αποτελεί εξαίρεση από το αντιπροσωπευτικό σύστημα και αποβλέπει στην παραγωγή κανόνων δικαίου. Υπάρχουν όμως περιπτώσεις όπου στην πράξη έχει χρησιμοποιηθεί για να λάβει αυτός που θέτει το ερώτημα λαϊκό χρίσμα ώστε να γίνει “αντιπρόσωπος” του λαού. Σε αυτές τις περιπτώσεις το δημοψήφισμα παύει να χαρακτηρίζεται ως γνήσιο (referendum) και μετατρέπεται σε προσωπικό (plebiscitum). Με αυτό το τρόπο το δημοψήφισμα χάνει τον κατ' εξοχή δημοκρατικό του χαρακτήρα και ως αποτέλεσμα αλλοιώνεται το δημοκρατικό πολίτευμα το οποίο διολισθαίνει προς τον καισαρισμό. Αντικείμενο του δημοψηφίσματος παύει να είναι ένα ερώτημα προς τον λαό αλλά η παραμονή του πολιτικού οργάνου που θέτει το ερώτημα, η διατύπωση του οποίου καθώς και οι συνθήκες διεξαγωγής της ψηφοφορίας και του σχετικού αγώνα τίθενται με τέτοιο τρόπο ώστε να μην τα χάνει σχεδόν ποτέ η πολιτική δύναμη που τα διοργανώνει, στην εξουσία και έτσι η ψηφοφορία κατάντα εκλογή δίχως αντίπαλο. Στο προσωπικό δημοψήφισμα ο λαός καλείται να αποφανθεί σε χρονική στιγμή και υπό συνθήκες που καθιστούν την απάντηση του δεδομένη και έτσι η απάντηση του λαού έχει πολιτική

«ο όρος αποφασιστικό δημοψήφισμα αναφέρεται αποκλειστικά σε παραγωγή κανόνων δικαίου και όχι σε πολιτική απόφαση. Εκ τούτου του λόγου τυχόν χαρακτηρισμός του δημοψηφίσματος για κρίσιμα εθνικά θέματα ως αποφασιστικού έχει χαρακτηριστεί ως λάθος»

Σχολιασμός της υπ'αριθμόν 2787/2015 απόφασης του ΣΤΕ

εμβέλεια που ξεπερνάει κατά πολύ το τιθέμενο ερώτημα και έτσι η απάντηση εν τέλει εκφράζει την εμπιστοσύνη του λαού στο ίδιο το πρόσωπο του “καίσαρα” ή τουλάχιστον όπως αυτός την ερμηνεύει.

Στο προσωπικό δημοψήφισμα επομένως ο λαός καλείται να αποφανθεί σε χρονική στιγμή και υπό συνθήκες που καθιστούν την απάντηση του δεδομένη και έτσι η απάντηση του λαού έχει πολιτική εμβέλεια που ξεπερνάει κατά πολύ το τιθέμενο ερώτημα και έτσι η απάντηση εν τέλει εκφράζει την εμπιστοσύνη του λαού στο ίδιο το πρόσωπο του “καίσαρα” ή τουλάχιστον όπως αυτός την ερμηνεύει. Ωστόσο παραμένοντας σε πλήρως νομικά πλαίσια βάση του προαναφερθέντος νομικού πλαισίου το ΣτΕ δεν νομιμοποιήτο να προβεί σε οποιαδήποτε άλλη ενέργεια πέραν της κρίσεως ως απαράδεκτης της αίτησης ακύρωσης των δυο πράξεων και αυτο ακριβώς έπραξε. Ορθά δεν ασχολήθηκε καθόλου με την ουσία της αίτησης ακύρωσης των δυο πράξεων ούτε με την ουσία του δημοψηφίσματος ή του κύρους του. Παρ'όλα ταύτα όμως σε πολιτικό πλαίσιο τίθεται το ερώτημα της χρησιμότητας της διακρίσεως των εξουσιών σε ένα πολίτευμα οπου η δικαστική εξουσία επιτρέπει την διολίσθηση προς έναν τέτοιο καισαρισμό του πολιτεύματος από την εκτελεστική εξουσία στα πλαίσια ιδίως εμφανών καταστρατηγήσεων του ιδίου του Συντάγματος διατυπώνοντας ως ερώτημα ένα τόσο μακροσιελές κείμενο με δυσνόητες για τον μέσο ψηφοφόρο έννοιες, και βάζοντας πρώτο την επιλογή του όχι, και δίνοντας περιθώριο δημόσιας συζήτησης μια μόνο εβδομάδας και με δημόσια τοποθέτηση του πολιτικού οργάνου που έθεσε το ερώτημα υπέρ μιας απάντησης.

•••••

«Ορθά δεν
ασχολήθηκε
καθόλου με την
ουσία της αίτησης
ακύρωσης των δυο
πράξεων ούτε με την
ουσία του
δημοψηφίσματος ή
του κύρους του»