

ΟΙ ΑΜΕΣΟΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ: ΣΥΖΕΥΞΗ Η΄ ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ,*

Της Οζενί Αθανασιάδου

ΔΜΣ Δημοσίου Δικαίου ΑΠΘ-Υποψήφιας διδάκτορα

Εισαγωγή

Σε περιόδους κρίσης του αντιπροσωπευτικού συστήματος, που μεταφράζεται αυτόματα σε κρίση της σύγχρονης δημοκρατίας, γίνεται συχνά επίκληση στη θεραπευτική λειτουργία των αμεσοδημοκρατικών θεσμών¹, με την κατοχύρωση των οποίων επιδιώκεται η αυτοπρόσωπη συμμετοχή του λαού ως συντεταγμένου οργάνου, παράλληλα με τα άλλα όργανα του κράτους, στη διαδικασία λήψης των κρατικών αποφάσεων². Η αξιοποίηση της θεσμικής αυτής δυνατότητας αναμένεται ότι θα αποκαταστήσει τη χαμένη επαφή της κρατικής με τη λαϊκή βούληση, ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό την ορθή άσκηση και δι' αυτής τη νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας στο σύνολό της. Η δημοκρατική λειτουργία των θεσμών αυτών ωστόσο είναι μάλλον προσδοκώμενη παρά δεδομένη, καθώς αμφισβητείται, τόσο η πιθανότητα αποτελεσματικής συμβολής τους στην αντιμετώπιση της κρίσης, όσο και η αληθινά δημοκρατική ποιότητα τους εν γένει. Το επιχείρημα που κυρίως προβάλλεται είναι, ότι η εφαρμογή τους συνοδεύεται ιστορικά μάλλον με διαστρεβλώσεις παρά με υγιείς φάσεις της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, οι οποίες όχι σπάνια αποδίδονται στην διαβρωτική επίδρασή τους στο πολιτικό σύστημα.

Οι ενστάσεις που διατυπώνονται ωστόσο κατά του θεσμού του δημοψηφίσματος, ενώ αναφέρονται στη στρεβλή φύση του, κατά κανόνα αφορούν συγκεκριμένες μόνο μορφές και τρόπους εμφάνισης του, που, όντας μονομερείς, δε θίγουν τον θεσμό στο σύνολό του. Τελικά, αυτό που συνήθως συγκρίνεται, δεν είναι παρά μια κακή πραγματικότητα των θεσμών άμεσης δημοκρατίας με την ιδεατή παράσταση του αντιπροσωπευτικού συστήματος³. Μια εγγύτερη πραγμάτευση των θεσμών αντίθετα, συνοδευόμενη και από

* Το παρόν κείμενο αποτελεί αναδημοσίευση από τον συλλογικό τόμο προς τιμήν του καθηγητή Ζήση Παπαδημητρίου [Α. Μανιτάκης κ.ά. (επιμ.), Η δημοκρατία μεταξύ ουτοπίας και πραγματικότητας, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα 2011, σελ. 198-217].

¹ Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι στη θεωρία δεν υφίστανται ενιαία κριτήρια ούτε για τη διάκριση μεταξύ των θεσμών αντιπροσωπευτικής και άμεσης δημοκρατίας, ούτε και για την κατηγοριοποίηση των τελευταίων. Στην παρούσα μελέτη οι όροι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί και δημοψήφισμα χρησιμοποιούνται ως συνώνυμοι, ενώ οι επιμέρους παρατηρήσεις και τα συμπεράσματα αφορούν και το θεσμό της απεκλογής, λόγω της συνάφειάς του με την επιτακτική εντολή.

² Α. ΣΒΩΛΟΣ, Το Νέον Σύνταγμα, 1927, σ. 142 επ.

³ Τ. EVERS, Volksouveränität und parlamentarisches System, σε: HEUBNER/JUNG (επιμ.), Mehr direkte Demokratie wagen, 1999, σ. 23.

διαπιστώσεις που προκύπτουν από τις σύγχρονες εμπειρίες στα διάφορα κράτη, δείχνει, ότι το δημοψήφισμα είναι έννοια τόσο άδεια και τόσο γεμάτη κατά περιεχόμενο, όσο και οποιοσδήποτε άλλος θεσμός της σύγχρονης δημοκρατίας. Η δε επίδρασή του στο πολιτικό σύστημα εξαρτάται κάθε φορά από ένα σύνολο παραγόντων, όχι δε λιγότερο από τη συγκεκριμένη θεσμική κατάστροφσή του.

A. Αντιπροσωπευτικό σύστημα και άμεση δημοκρατία

Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία δεν αποτελεί υποκατάστατο της άμεσης, που για πρακτικούς λόγους δεν μπορεί να εφαρμοστεί, αλλά μια άλλη μορφή δημοκρατίας, με αυτόνομη δικαιολόγηση⁴. Η δικαιολόγησή της αρχικά δε βρίσκεται στον όρο δημοκρατία, ο οποίος σε συνδυασμό με τη λέξη κοινοβούλιο αποτελούσε παράδοξο⁵, αλλά στον όρο αντιπροσωπευτική, δηλαδή φιλελεύθερη⁶. Η ουσία του αντιπροσωπευτικού κοινοβουλίου εντοπίζεται στην αδέσμευτη ανταλλαγή επιχειρημάτων των μελών του που οδηγούν σε ορθολογική απόφαση⁷. Τον φιλελεύθερο χαρακτήρα του κοινοβουλίου υπηρετεί το περιορισμένο δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι⁸ και κυρίως ο θεσμός της ελεύθερης εντολής, χάριν της οποίας ο βουλευτής παρίσταται ως εκπρόσωπος όλου του έθνους και όχι συγκεκριμένων τάξεων⁹. Μόνος εντολοδόχος του είναι η συνείδηση του και με βάση αυτή συνδράμει μαζί με τους υπόλοιπους στην ανακάλυψη και διατύπωση της γενικής βούλησης, αντικείμενο της οποίας είναι το γενικό συμφέρον.

Έτσι, βούληση του λαού ξέχωρη από τη γενική βούληση, έτσι όπως εκφράζεται στο κοινοβούλιο, δεν υφίσταται κι έτσι η τελευταία δεν είναι δυνατό να ελεγθεί με κριτήριο την πρώτη¹⁰. Η αντιπροσώπευση δεν ταυτίζεται

⁴ E. W. BÖCKENFÖRDE, Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion, σε: ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, σ. 379 επ.

⁵ E. FRAENKEL, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, σε: Recht und Staat 219/220, 1958, σ. 3 επ., 7.

⁶ Βλ. εντελώς ενδεικτικά σε ΣΒΩΛΟ, ό.π., σ. 121 επ. και C. SCHMITT, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1926, σ. 41 επ. Κατά τον Σμιτ η συμπίεση δημοκρατίας και κοινοβουλευτισμού είναι μια ιστορική σύμπτωση, αφού ούτε η πρακτική αδυναμία εφαρμογής της άμεσης δημοκρατίας δεν δικαιολογεί την ύπαρξη του κοινοβουλίου, ούτε θεσμοί όπως η ελεύθερη εντολή συμβιβάζονται με τη δημοκρατία. Στην πραγματικότητα αντιπροσωπευτικότητα και δημοκρατία αλληλοαποκλείονται, εφόσον η αντιπροσώπευση συνιστά το ακριβώς αντίθετο του ιδεώδους της δημοκρατίας, που είναι η ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων. Βλ. ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Verfassungslehre, 1928, σ. 218.

⁷ Βλ. J. S. MILL, Considerations on Representative Government, 1861. Για τη διάκριση μεταξύ ratio και voluntas στη θεμελίωση των μορφών της αντιπροσωπευτικής και άμεσης δημοκρατίας αντίστοιχα βλ. U. PREUB, Plebiszite als Formen der Bürgerbeteiligung, ZRP 1993, σ. 133 επ.

⁸ Ο βουλευτής είναι ο εκλεγμένος με βάση την ιδιοκτησία και την εκπαίδευση του «αντιπρόσωπος του έθνους», της πολιτικά και κοινωνικά δηλαδή κυρίαρχης αστικής τάξης. Βλ. σχετικά P. BADURA, Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, σε: H.-M. PAWLOWSKI (επιμ.), Festschrift für Karl Michaelis zum 70. Geburtstag, 1972, σ. 15.

⁹ Για τον θεσμό της ελεύθερης εντολής βλ. την κλασική μελέτη του P. BADURA, σε: R. DOLZER/K. VOGEL (επιμ.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (δεύτερη επεξεργασία), 1966, Άρθρο 38, passim. Κατά τον συγγραφέα ο θεσμός της ελεύθερης εντολής εισήχθη προκειμένου να σταθεροποιήσει την κυριαρχία της αστικής τάξης και να παρεμποδίσει τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό του κοινοβουλίου. Στο ίδιο, σ. 16.

¹⁰ P. BADURA, Bonner Kommentar, σ. 11-12.

με την εκπροσώπηση συγκεκριμένων συμφερόντων αλλά αντιστοιχεί σε μια υποθετική βούληση του λαού¹¹. Στοχεύει δε στην υπηρετήση ενός γενικού συμφέροντος, το οποίο συνδέεται με συγκεκριμένες στοχοθεσίες και αγαθά, με μια συγκεκριμένη αντίληψη περί ορθού¹², στην ανακάλυψη του οποίου συντείνουν οι εγγυήσεις αλλά και οι περιορισμοί που την περιβάλλουν¹³. Για το λόγο αυτό το αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν είναι κατ' ανάγκη δημοκρατικό αλλά ούτε και είναι δεσμευμένο σε μια συγκεκριμένη οργανωτική αρχή¹⁴.

Στη θεωρητική σύλληψη της άμεσης δημοκρατίας της νεωτερικότητας, αντίθετα, η απόφαση ανήκει κατ' αρχήν στο λαό ως εμπειρικό μέγεθος και είναι αναπαλλοτρίωτη και αδιαίρετη, δεν μπορεί να εκχωρηθεί ούτε στο σύνολο ούτε μέρη της¹⁵. Τυχόν δε φορείς που επιλέγονται για την εκπλήρωση των αποφάσεων του λαού, δεσμεύονται απόλυτα σε αυτές¹⁶ και είναι αμέσως ανακλητοί¹⁷. Η απόλυτη ισχύς των συγκεκριμένων αποφάσεων προκύπτει από το γεγονός και μόνο ότι υποκείμενο της απόφασης είναι ο λαός, είναι δε κατά περιεχόμενο απολύτως αδέσμευτες, εφόσον δεν μπορεί να νοηθεί κάποια αρχή ή αγαθό, που να είναι ανώτερα από τη γνήσια έκφραση της γενικής βούλησης. Το γενικό συμφέρον προκύπτει εδώ εκ του αποτελέσματος, η δε γενικότητα του συμφέροντος δεν είναι ποιοτικά προσδιορισμένη, αλλά προκύπτει τυπικά από τη γενικότητα του υποκειμένου (λαός) και του αντικειμένου (ρύθμιση γενική και αφηρημένη)¹⁸. Η «αμεσοδημοκρατική θεώρηση περί δημοκρατίας» είναι προσανατολισμένη στην κατάστροψη θεσμών και διαδικασιών, που εγγυώνται τη διαμόρφωση και έκφραση της καθαρότερης δυνατής βούλησης του λαού, ο οποίος αποφαινεται άμεσα και αδιαμεσολάβητα για τα ζητήματα που τον αφορούν. Το αποτέλεσμα των διαδικασιών αυτών συνιστά κανόνα

¹¹ Βλ. E. FRAENKEL, ό.π., σ. 6.

¹² Έτσι και ο J. Madison, σύμφωνα με τον οποίο η αμεσοδημοκρατική διακυβέρνηση του λαού ενθαρρύνει την αταξία και την κυριαρχία των παθών έναντι του Λόγου. Αντίθετα η δημόσια φωνή, όπως βγαίνει από το στόμα των αντιπροσώπων, είναι πιθανότερο να είναι πιο κοντά στο δημόσιο καλό από ό,τι όταν βγαίνει από το στόμα του λαού. Βλ. Federalist Papers, No 10. Η τελευταία αυτή διαπίστωση αποτέλεσε και το επιχείρημα του Sieyes υπέρ της αντιπροσωπευσης και ενάντι της δημοκρατίας του Ρουσσώ, που οδήγησε και στην κατοχύρωση της αντιπροσωπευτικής «και μόνο» μορφής του πολιτεύματος στο γαλλικό σύνταγμα του 1791.

¹³ Το γεγονός ότι ένα τέτοιο γενικό συμφέρον προϋποτίθεται δε σημαίνει κι ότι διαλαμβάνεται από την αστική παράδοση ως εκ των προτέρων προσδιορισμένο κατά περιεχόμενο. Αντίθετα, ο θεσμός της ελεύθερης εντολής εξασφαλίζει θεωρητικά ακριβώς ότι οι βουλευτές θα ανακαλύψουν με ορθολογικές διαδικασίες που ευνοούν τον ελεύθερο ανταγωνισμό των γνώμων, ποιο είναι το συμφέρον του λαού. Το αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής θεωρείται δηλαδή σχετικό. Βλ. SCHMITT, Parlamentarismus, ό.π., σ. 45-6.

¹⁴ E. FRAENKEL, ό.π., σ. 8.

¹⁵ Βλ. J. J. ROUSSEAU, Το κοινωνικό Συμβόλαιο, 1762 [μετάφραση Β. Γρηγοροπούλου/Α. Σταϊνχάουερ, εκδ. Πόλις, 2004], Βιβλίο II, Κεφάλαιο 1^ο, σ. 73.

¹⁶ J. J. ROUSSEAU, ό.π., Βιβλίο III, Κεφάλαιο 15^ο, σ. 159-60.

¹⁷ Στο Σύνταγμα των Ιακωβίνων του 1793, οι βουλευτές είναι «εντολοδόχοι» του Λαού, ενώ και κατά τον Μαρξ η απόλυτη δέσμευση των εκπροσώπων κατά την παρισινή Κομμούνια του 1871 αποτελεί στο κείμενό του Bürgerkrieg in Frankreich έκφραση μιας γνήσιας δημοκρατίας.

¹⁸ Κατά τον Ρουσσώ, η γενική βούληση είναι γενική τόσο ως προς την προέλευσή της, όσο και ως προς το αντικείμενό της, το γενικό καλό. Βλ. ό.π., Βιβλίο II, Κεφάλαιο 6^ο, σ. 88-9.

δικαίου δεσμευτικό για το σύνολο¹⁹. Το γενικό συμφέρον εδώ το ορίζει ο λαός (ως σύνολο) για τον εαυτό του χωρίς έξωθεν δεσμεύσεις.

Η καθιέρωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στο σύγχρονο κράτος ταυτίζεται λοιπόν κατ' αρχήν με την επικράτηση του φιλελευθερισμού. Από το δεύτερο μισό του 19^ο αι. κι έπειτα ωστόσο το κοινοβούλιο σταδιακά εκδημοκρατίζεται, μέσω της γενίκευσης του δικαιώματος εκλέγειν και εκλέγεσθαι, αλλά και της σύστασης των πολιτικών κομμάτων, που λαμβάνουν καθοριστικό ρόλο στην έκφραση και επικράτηση όχι πια ενός γενικού συμφέροντος αλλά επιμέρους συμφερόντων, που ανταγωνίζονται στο πλαίσιο της κοινωνίας²⁰. Οι πραγματικές συλλογικές βουλήσεις, που βασίζονται σε πραγματικά ομαδικά συμφέροντα, και οι κοινωνικοί ανταγωνισμοί, που προκύπτουν από αυτά, μεταφέρονται στο κοινοβούλιο. Οι αντιπρόσωποι του λαού εκλέγονται μέσα από τα κόμματα και δεν αποφασίζουν πλέον «*επί παρθένου εδάφους συνειδήσεων*»²¹, αλλά διαπραγματεύονται με βάση συγκεκριμένα αιτήματα που προέρχονται από την κοινωνία. Σε σχέση δε με τις αποφάσεις που λαμβάνουν δεν είναι ελεύθεροι, αλλά ελέγχονται από το κόμμα στα πλαίσια της κομματικής πειθαρχίας²². Το φαινόμενο είναι εντονότερο όταν το πολίτευμα είναι κοινοβουλευτικό, καθώς εκεί η εξάρτηση της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της βουλής μετατρέπεται σε εξάρτηση της βουλής από την κυβέρνηση, η διάκριση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας σχετικοποιείται και οι βουλευτές δεν απολαμβάνουν σχεδόν καμία ελευθερία απόφασης. Κυριότερα δε, όταν εντός των κομμάτων επικρατούν αυστηρά ιεραρχικές δομές²³.

Το γεγονός της διάσπασης του ομοιογενούς φιλελεύθερου κοινοβουλίου και της δέσμευσης των βουλευτών του σε αιτήματα που προέρχονται από την κοινωνία αποδίδεται από μερικούς ως κρίση του κοινοβουλευτισμού²⁴, από άλλους ταυτίζεται δυνάμει με τον πλουταρισμό και με μια ουσιαστική έννοια κοινοβουλευτικής δημοκρατίας²⁵. Με την είσοδο των κομμάτων στο πολιτικό σύστημα ορισμένοι συγγραφείς πανηγυρίζουν τον μετασχηματισμό της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας σε άμεση και τη νίκη της τελευταίας έναντι του φιλελευθερισμού²⁶. Ταυτόχρονα η σύζευξη και συνύπαρξη των δύο μορφών δημοκρατίας θεωρείται αδύνατη²⁷. Παρ' όλα αυτά, τα κόμματα δεν

¹⁹ Βλ. ενδεικτικά U. PREUB, *ό.π.*, σ. 132.

²⁰ Βλ. K. HESSE, *Politische Parteien*, σε: *Evangolisches Staatslexikon*, 1966, σ. 1483 επ.

²¹ Α. ΣΒΩΛΟΣ, *ό.π.*, σ. 127.

²² Το ασυμβίβαστο ελεύθερης εντολής και αποτελεσματικής λειτουργίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων πολιτικών κομμάτων διακήρυξε σε μια από τις πρώτες του αποφάσεις και το γερμανικό ομοσπονδιακό δικαστήριο. Βλ. BVerfGE 2, 1, 72.

²³ E. FRAENKEL, *ό.π.*, σ. 26.

²⁴ C. SCHMITT, *Parlamentarismus*, *ό.π.*, σ. 62 επ.

²⁵ Έτσι ο Α. ΣΒΩΛΟΣ, *ό.π.*, σ. 126 επ.

²⁶ Μια εξορθολογισμένη μορφή εμφάνισης της άμεσης δημοκρατίας χαρακτηρίζει την κομματική δημοκρατία ο G. LEIBHOLZ, *Parteienstaat und repräsentative Demokratie*, σε: H. RAUSCH (επιμ.), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, 1968, σ. 241.

²⁷ Βλ. G. LEIBHOLZ, *ό.π.*, σ. 236.

ταυτίζονται με τον λαό²⁸, εφόσον το πρόγραμμα τους ούτε καταρτίζεται από τους πολίτες ως συλλογικότητα, ούτε αποτελεί θεσμικό κείμενο, το οποίο είναι υποχρεωμένα τα κρατικά όργανα να ακολουθούν, αλλά αποτελεί την τοποθέτηση μιας πολιτικής ομάδας στο παιχνίδι των κοινωνικών ανταγωνισμών. Επιπλέον, ο λαός, συμμετέχοντας σε ένα κόμμα ή ψηφίζοντας υπέρ αυτού, αποφασίζει μεν υπέρ συγκεκριμένου πολιτικού προγράμματος, δεν ψηφίζει ωστόσο δεσμευτικά υπέρ μιας συγκεκριμένης πολιτικής πρότασης, καθιστώντας την εφαρμογή της υποχρεωτική.

Έτσι, οι αποφάσεις λαμβάνονται κατά πρώτον και πάλι από τα αντιπροσωπευτικά όργανα, χωρίς επιπλέον να υφίσταται σε ένα δεύτερο επίπεδο η δυνατότητα άμεσου ελέγχου από τους πολίτες για την εκπλήρωση των προεκλογικών «υποσχέσεων» (ανάκληση ή επιτακτική εντολή), παρά μια γενική πολιτική ευθύνη, που συνδέεται με την περιοδικότητα των εκλογών²⁹. Οι αντιπρόσωποι εξακολουθούν να απολαμβάνουν ένα περιθώριο ελεύθερης απόφασης στη βάση της ελεύθερης εντολής, απόλυτης σε ό,τι αφορά τους ψηφοφόρους, σχετικής, αλλά πάντως συνταγματικά κατοχυρωμένης, σε ό,τι αφορά το κόμμα από το οποίο προέρχονται³⁰. Το μονοπώλιο των κομμάτων στη σφαίρα του πολιτικού αποκλείει κάθε δίοδο θεσμικής έκφρασης της πραγματικής βούλησης του λαού³¹, προκάλωντας, υπό συνθήκες κρίσης αντιπροσωπευτικότητας της κομματικής δημοκρατίας, δυσπιστία απέναντι στην πολιτική, απομάκρυνση από αυτήν και πολιτική αδιαφορία³², αν όχι πολιτική ανυπακοή³³. Ως αντίδοτο προτείνεται η εισαγωγή στο πολίτευμα θεσμών άμεσης δημοκρατίας.

Β. Σύγχρονοι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί και αντιπροσωπευτικό σύστημα

Σημείο εκκίνησης του αιτήματος για περαιτέρω αμεσοδημοκρατικούς θεσμούς δεν είναι οπωσδήποτε η θέση ότι η μόνη γνήσια δημοκρατία είναι η άμεση κι ότι άρα η κατοχύρωση του δημοψηφίσματος αποτελεί ακόμα ένα

²⁸ H. HOFMANN, *Parlamentarische Repräsentation im Parteienstaat*, σε: ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Recht – Politik – Verfassung*, 1986, σ. 255 επ.

²⁹ Έτσι η Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, *Στοιχεία άμεσης δημοκρατίας στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975*. Από την αντιπροσώπευση στην ταυτότητα, 1988, σ. 15.

³⁰ D. GRIMM, *Repräsentation*, σε: *Staatslexikon v. der Görres-Gesellschaft*, 7^η έκδοση 1988, τόμος IV, σ. 880. Έτσι και οι H. HOFMANN/H. DREIER, *Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz*, σε: H-P SCHNEIDER/W. ZEH (επιμ.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, σ. 184-186.

³¹ Βλ. Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, *ό.π.*, σ. 39.

³² Βλ. H. HOFMANN, *Parlamentarische Repräsentation*, *ό.π.*, σ. 256 και H. Kelsen, *Το πρόβλημα του κοινοβουλευτισμού*, 2^η έκδοση, 1968 [μετάφραση Μ. Κυπραίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 1998], σ. 176.

³³ Βλ. σχετικά J. FIJALKOWSKI, *Neuer Konsens durch plebiszitäre Öffnung*, σε: RANDELZHOFFER/SÜB (επιμ.), *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz*, 1986, σ. 236 επ., ιδίως 247 επ. Βλ. όμως και την απορριπτική κριτική του J. AGNOLI, *Auf dem Wege zur unmittelbarer Demokratie?*, σε: RANDELZHOFFER/SÜB (επιμ.), *ό.π.*, σ. 305 επ., ο οποίος θεωρεί υπερβολικές τις προσδοκίες που συνδέονται με το δημοψήφισμα, αφού η εισαγωγή στοιχείων άμεσης δημοκρατίας στο πολίτευμα, μπορεί «θεσμοποιώντας» τον πολιτικό αγώνα, να δημιουργήσει μεν ένα πιο ελεύθερο κράτος, δεν μπορεί όμως να δημιουργήσει μια ελεύθερη κοινωνία ή ελεύθερους ανθρώπους.

βήμα προς την ταύτιση κυβερνώντων-κυβερνωμένων³⁴. Πόσο μάλλον αφού οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί στο αντιπροσωπευτικό σύστημα ούτε έχουν ούτε μπορεί να έχουν την ίδια λειτουργία με αυτή που έχουν στο πλαίσιο της άμεσης δημοκρατίας ως κύριας μορφής του πολιτεύματος³⁵. Τα επιχειρήματα που συνοδεύουν το αίτημα της εισαγωγής αμεσοδημοκρατικών στοιχείων στο πολίτευμα δεν στοχεύουν στην κατάργηση αλλά στη συμπλήρωση του αντιπροσωπευτικού συστήματος³⁶ και απορρέουν συνήθως από την προσδοκία, ότι με την άμεση συμμετοχή του λαού ως συντεταγμένου οργάνου στη λήψη των κρατικών αποφάσεων θα ενισχυθεί η εύρυθμη λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος και θα αμβλυνθούν τα μειονεκτήματά του³⁷.

1. Η θέση των αμεσοδημοκρατικών θεσμών στο αντιπροσωπευτικό σύστημα

Καθεμιά από τις δύο μορφές δημοκρατίας περιλαμβάνει μεν στοιχεία της άλλης, τόσο η άμεση «αντιπροσωπευτικά» (εκπροσώπησης θα λέγαμε καλύτερα), όσο και η αντιπροσωπευτική άμεσα. Παρ' όλα αυτά ωστόσο δεν πρόκειται για ποσοτική διαβάθμιση: τόσο οι αντιπροσωπευτικοί θεσμοί στην άμεση, όσο και οι άμεσοι στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία έχουν άλλη λειτουργία, από αυτήν που επιτελούν στο πολίτευμα από το οποίο προέρχονται ως σύνολο. Τα πολιτεύματα της άμεσης και της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας δεν αποτελούν ένα άθροισμα μεμονωμένων θεσμών, αλλά ένα συνεκτικό σύνολο πολιτικών, κοινωνικών, οικονομικών παραγόντων, που προσδίδουν τελικά στο εκάστοτε πολίτευμα τον χαρακτήρα της αμεσότητας ή της αντιπροσωπευτικότητας. Όταν λοιπόν γίνεται λόγος για στοιχεία άμεσης δημοκρατίας σήμερα, δεν πρόκειται για παρείσφρυση θεσμικών ψηγμάτων αμεσότητας στις σύγχρονες δημοκρατίες, αλλά για νέους θεσμούς, που ονομάζονται άμεσοι σε αντιδιαστολή προς τους αντιπροσωπευτικούς³⁸. Βασικό κριτήριο διαχωρισμού των θεσμών αυτών από τους αντιπροσωπευτικούς είναι η άμεση κατά περιεχόμενο λήψη από το λαό των κρατικών αποφάσεων³⁹.

³⁴ Βλ. U. BERLIT, Soll das Volk abstimmen? Zur Debatte über direktdemokratische Elemente im Grundgesetz, Kritische Vierteljahresschrift 1993, σ. 335. Βλ. επίσης την κριτική στη σύλληψη της ταύτισης κυβερνώντων και κυβερνωμένων ως συστατικού στοιχείου της δημοκρατίας από τον E.-W. BÖCKENFÖRDE, ό.π., σ. 380.

³⁵ Βλ. εδώ την εννοιολογική διάκριση μεταξύ λαϊκής συνέλευσης στην αρχαία δημοκρατία και δημοψηφίσματος ως θεσμού της σύγχρονης δημοκρατίας από τον Χ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑ, Το Δημοψήφισμα εν τη Δημοκρατία, 1929, σ. 25 επ. και 225. Έτσι κατ' αρχήν και ο Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, Το δημοψήφισμα. Ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη δημοκρατία, 1997, σ. 51-2 και 399.

³⁶ Βλ. ενδεικτικά Α. RINKEN, Volksgesetzgebung und Verfassung, σε: J. BOHNERT / C. GRAMM / U. KINDHÄUSER κ.α. (επιμ.), Verfassung – Philosophie – Kirche, Festschrift für Alexander Hollerbach zum 70. Geburtstag, 2001, σ. 407. Έτσι και ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, Το Δημοψήφισμα για την ΕΟΚ και οι προεδρικές αρμοδιότητες, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 3:1981. 738/9.

³⁷ Η. KELSEN, ό.π., σ. 178. Και ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, ό.π., σ. 739.

³⁸ Αντίθετα ο Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ βλέπει ποσοτική και όχι ποιοτική διαφορά μεταξύ δημοψηφίσματος και άμεσης δημοκρατίας, η δε ποσοτική υπεροχή των στοιχείων της μιας ή της άλλης καθορίζει και τη μορφή του πολιτεύματος. Βλ. ό.π., σ. 400 επ.

³⁹ Βλ. ενδεικτικά Η. HEUBNER/O. JUNG, Εισαγωγή, σε: ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ (επιμ.), Mehr direkte Demokratie wagen, 1999, σ. 20.

Η κατοχύρωση του δημοψηφίσματος στα δημοκρατικά κράτη δικαίου δεν αποτελεί ρήγμα, αφού ενσωματώνεται στο πολίτευμα με τους όρους και τους προϋποθέσεις της σύγχρονης δημοκρατίας κι έτσι δεν εισάγεται ανταγωνιστικά προς το αντιπροσωπευτικό σύστημα⁴⁰. Η δε δικαιολόγησή τους δε συνίσταται στην έκφραση της αναπαλλοτριώτης γενικής βούλησης του λαού⁴¹, αλλά στην αποσπασματική συμπλήρωση ή διόρθωση της δράσης των αντιπροσωπευτικών οργάνων, πάντα υπό το πρίσμα της κατανόησης και των κριτηρίων της σύγχρονης περιορισμένης δημοκρατίας⁴². Η εισαγωγή αμεσοδημοκρατικών στοιχείων στο πολίτευμα, κυρίως αυτών που δεν οδηγούν σε δεσμευτική απόφαση, αντιμετωπίζεται λοιπόν καθ' υπερβολή ως «διάσπαση» του αντιπροσωπευτικού συστήματος⁴³ ή κατοχύρωση ενός ημι-άμεσου πολιτεύματος.

2. Προσδοκώμενα οφέλη από την εισαγωγή των αμεσοδημοκρατικών θεσμών στο πολίτευμα

Λόγος για θεσμούς άμεσης δημοκρατίας γίνεται εκτενώς σε περιόδους κρίσης της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας⁴⁴, που εμφανίζεται είτε στη σχέση των αντιπροσωπευτικών οργάνων μεταξύ τους⁴⁵ είτε κύρια στην ίδια τη σχέση αντιπροσώπευσης. Στο πλαίσιο αυτό οι θεσμικές δυνατότητες διορθωτικής ή συμπληρωματικής παρέμβασης των πολιτών είναι ελάχιστες και κυριότερα όχι άμεσα αποτελεσματικές, στο μέτρο που δεν είναι δεσμευτικές για τα κρατικά όργανα. Έτσι, οι πολίτες είναι ενεργοί μόνο κατά την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος, στο δε διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ των εκλογών είναι απορροφημένοι στις ιδιωτικές τους υποθέσεις. Με την κατοχύρωση των θεσμών άμεσης δημοκρατίας θεωρείται ότι διανοίγεται η δυνατότητα ενίσχυσης της πολιτικής συμμετοχής μέσω της εμπλοκής στη διαδικασία απόφασης, γεγονός που θα οδηγήσει σε πληρέστερη ενημέρωση και σε αναζωογόνηση του ενδιαφέροντος των πολιτών για τα κοινά και άρα σε

⁴⁰ Βλ. Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗ, Ο θεσμός του δημοψηφίσματος μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος: διεύρυνση της λαϊκής κυριαρχίας ή δημοκρατική πρόσοψη;, 1995, σ. 27-8.

⁴¹ Βλ. Η. DREIER, σε: ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ (επιμ.), GG Kommentar, τόμος II, 2^η έκδοση, 2006, Άρθρο 20 (Demokratie), σ. 83.

⁴² Τ. EVERS, ό.π., σ. 37.

⁴³ Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, ό.π., σ. 95.

⁴⁴ Α. ΣΒΩΛΟΣ, ό.π., σ. 145, Δ. ΜΑΝΤΖΟΥΛΙΝΟΣ, Οι θεσμοί της λαϊκής νομοθεσίας εν τη δημοκρατία, 1934, σ. 180 επ., Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, ό.π., σ. 1-3.

⁴⁵ Στην περίπτωση αυτή ο λαός έρχεται να λύσει μια διαφορά που έχει προκύψει ως προς ένα ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα, επιτελεί δηλαδή το ρόλο του διαιτητή μεταξύ των κρατικών οργάνων. Με τη μορφή αυτή του δημοψηφίσματος σκοπείται η αναγωγή στη βούληση του λαού, ως πηγής της λαϊκής κυριαρχίας, ως ανώτατου κριτή ενόψει διαφωνιών που σχετίζονται με το Σύνταγμα. Υπερέχει δηλαδή η συντακτική ποιότητα της λαϊκής βούλησης. Βλ. τη σχετική κριτική σε σχέση με το ελληνικό δημοψήφισμα από τους Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Το δημοψήφισμα για την ΕΟΚ και οι προεδρικές αρμοδιότητες, ΕΕΕυρΔ 1981, σ. 734 και Α. ΜΑΝΕΣΗ, Η νομικοπολιτική σημασία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986, Δίκαιο και Πολιτική 13/14, σ. 63-4. Αντίθετα, σε πολιτικά συστήματα, όπου η σχετική αρμοδιότητα ανήκει στο συνταγματικό δικαστήριο, οι εν λόγω διαφωνίες είναι μέρος μιας συνταγματικής κανονικότητας, ο δε θεσμός του δημοψηφίσματος εμφανίζεται λιγότερο ανταγωνιστικός προς τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς. Βλ. U. PREUB, ό.π., σ. 137.

συρρίκνωση του χάσματος μεταξύ αυτών και του κράτους⁴⁶. Η προοπτική της άμεσης ψήφησης επί ενός ζητήματος θεωρείται ότι θα τονώσει το δημόσιο διάλογο στο πλαίσιο της πολιτικής κοινωνίας⁴⁷, οδηγώντας έτσι σε συνειδητότερη πολιτική συμμετοχή και κατά τις βουλευτικές εκλογές, εφόσον οι πολίτες θα είναι ήδη ενημερωμένοι και σε επαγρύπνηση και κατά το μεταξύ των εκλογών διάστημα.

Με την παραπάνω λειτουργία του δημοψηφίσματος συνδέεται και το γεγονός της αποσύνδεσης κατά το δημοψήφισμα της πολιτικής από τα πρόσωπα και η επικέντρωσή της στα πολιτικά ζητήματα⁴⁸. Το δημοψήφισμα εμφανίζεται αποκαθαρμένο από μια πληθώρα φαινομένων, όπως η χρήση επικοινωνιακών μέσων με στόχο την προσωπική προβολή, η παραπλανητική διαφήμιση, η επιλογή προσώπων-κραχτών κατά τη στελέχωση του ψηφοδελτίου, αλλά και η σύναψη πελατειακών σχέσεων μεταξύ πολιτών και πολιτικών, που αλλοιώνει τα κριτήρια επιλογής ενός κόμματος. Χωρίς να υποτιμάται η συνδρομή των πολιτικών κομμάτων στη διαμόρφωση γνώμης και βούλησης πριν από το δημοψήφισμα, γεγονός το οποίο δεν είναι κατ' ανάγκη αρνητικό, αλλά και μεμονωμένων προσώπων, των οποίων η γνώμη είναι συνήθως βαρυνουσα στο δημόσιο διάλογο, είναι σαφές, ότι στην περίπτωση του δημοψηφίσματος τα πρόσωπα διαδραματίζουν λιγότερο καθοριστικό ρόλο από ό, τι τα επιχειρήματα.

Παράλληλα ανοίγονται με το δημοψήφισμα δίαυλοι επικοινωνίας μεταξύ πολιτών και κρατικών οργάνων, όταν οι πρώτοι έχουν τη δυνατότητα να παρεμβαίνουν ενεργά, προκειμένου να συμπληρώσουν ή να «διορθώσουν» τη δράση των κρατικών οργάνων, με τρόπο που είναι δεσμευτικός για τη δράση των τελευταίων⁴⁹. Η εξασφάλιση της άμεσης συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες απόφασης επιφέρει την ευαισθητοποίηση των κρατικών οργάνων απέναντι στα αιτήματα που προέρχονται από την κοινωνία, ακόμα κι αν η έκβαση μεμονωμένων δημοψηφισματικών πρωτοβουλιών δεν αποδειχθεί αποτελεσματική στην πράξη⁵⁰. Έτσι το δημοψήφισμα επιδρά ήδη προληπτικά με ευνοϊκό τρόπο στο διάλογο μεταξύ κράτους και πολιτών: οι κυβερνητικές πλειοψηφίες υποχρεώνονται ήδη κατά την κατάστρωση της πολιτικής τους, ενόψει πιθανής ακύρωσης των πρωτοβουλιών τους, που μπορεί να θέσει σε αμφισβήτηση τη νομιμοποίηση του συνόλου της δράσης τους, να λαμβάνουν υπόψη τις αιτιάσεις που προέρχονται από τα κόμματα της αντιπολίτευσης και

⁴⁶ Βλ. σχετικά J. RUX, *Direkte Demokratie in Deutschland*, 2008, σ. 83. Βλ. επίσης T. EVERS, *ό.π.*, σ. 38 και J. FIJALKOWSKI, *ό.π.*, σ. 236.

⁴⁷ U. BERLIT, *ό.π.*, σ. 338.

⁴⁸ T. FLEINER-GERSTER, *Plebiszit*, σε: *Staatslexikon v. der Görres Gesellschaft*, 7^η έκδοση 1988, τόμος IV, σ. 426 και Δ. ΜΑΝΤΖΟΥΛΙΝΟΣ, σ. 185 επ.

⁴⁹ C. PESTALOZZA, *Der Populärvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland*, 1981, σ. 10 και J. RUX, *ό.π.*, σ. 86.

⁵⁰ H. MAURER, *Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie*, 1997, σ. 32.

τις οργανώσεις και συσσωματώσεις των πολιτών⁵¹. Το γεγονός αυτό της αλληλεπίδρασης μεταξύ κράτους και πολιτών αναδεικνύεται ως ο πραγματικός τόπος της πολιτικής⁵².

Περαιτέρω, η ίδια αυτή δυνατότητα που δίνεται στους διάφορους πολιτικούς δρώντες να προωθήσουν τα αιτήματά τους στο πεδίο της πολιτικής, αποτελεί επιβεβαίωση του πλουραλιστικού χαρακτήρα της σύγχρονης δημοκρατίας⁵³. Μέσω του δημοψηφίσματος παρέχεται έδαφος στα κόμματα που βρίσκονται στην αντιπολίτευση, σε μειοψηφίες εντός των κομμάτων της πλειοψηφίας και σε οργανώσεις των πολιτών για ίδιες πολιτικές πρωτοβουλίες, αποκτώντας έτσι ενισχυμένο ρόλο στις διαδικασίες λήψης απόφασης⁵⁴. Έτσι εξασφαλίζεται η ανοικτότητα του πολιτικού συστήματος και οξύνονται τα αντανακλαστικά του απέναντι σε μονολιθικές πλειοψηφίες⁵⁵. Με τον τρόπο αυτό προωθούνται επιπλέον διαφανείς διαδικασίες λήψης απόφασης, αφού είναι κάθε φορά ορατό από που προέρχεται η πρωτοβουλία αλλά και αμβλύνεται η αθέμιτη επίδραση ομάδων συμφερόντων⁵⁶. Μέσω μιας τέτοιας συνδρομής στη διαμόρφωση του περιεχομένου των πολιτικών αποφάσεων υπηρετείται το δημοκρατικό πρόταγμα της πολιτικής ισότητας, ως ίσης δυνατότητας συμμετοχής στη λήψη των κρατικών αποφάσεων⁵⁷.

3. Αντιρρήσεις κατά του δημοψηφίσματος

α. ...που προέρχονται από την άρνηση της αμεσοδημοκρατικής ποιότητας του

Απέναντι στις προσδοκίες αυτές οι πολέμιοι του δημοψηφίσματος επισημαίνουν την αδυναμία του θεσμού να αναπτύξει όντως στην πράξη τις αρετές που του αποδίδονται, κυρίως ωστόσο προειδοποιούν για τους κινδύνους που συνεπάγεται η εισαγωγή του για το σύνολο του πολιτεύματος, επικαλούμενοι παραδείγματα δημοψηφισμάτων από τη συνταγματική ιστορία. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι τα επιχειρήματα κατά του δημοψηφίσματος επαναλαμβάνονται ελαφρώς μόνο διαφοροποιημένα για πάνω από έναν αιώνα, γεγονός που κατά τους πολέμιούς του οφείλεται στο ότι οι κακές εμπειρίες με το θεσμό δεν αποτελούν μια ενδεχομενικότητα, αλλά προέρχονται

⁵¹ Βλ. K. TROITZSCH, Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direktdemokratischer Verfassungsinstitutionen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, 1979, σ. 39.

⁵² EVERS, ό.π., σ. 34.

⁵³ K. TROITZSCH, ό.π., σ. 131.

⁵⁴ Για την ανάγκη μετατόπισης του βάρους της αρχής της διάκρισης των εξουσιών στο δίπολο κυβέρνηση/αντιπολίτευση βλ. μεταξύ άλλων E. BENIZELO, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 1991, σ. 292-3 και R. STURM, Art. Parlamentarismus, σε: Evangelisches Staatslexikon, Νέα αναθεωρημένη έκδοση 2006, σ. 1735.

⁵⁵ U. PREUB, ό.π., σ. 138 και K. TROITZSCH, ό.π., σ. 115 επ. Προϋποτίθεται βέβαια ότι η συγκεκριμένη διαμόρφωση του δημοψηφίσματος επιτρέπει κάτι τέτοιο. Βλ. τις συνοπτικές κριτικές παρατηρήσεις ως προς το ελληνικό «κοινωνικό» δημοψήφισμα από τον ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Το πυροτέχνημα του «Ναι» ή του «Όχι», Άρθρο στο Βήμα της Κυριακής της 03.12.2006.

⁵⁶ H. MAURER, ό.π., σ. 31 και J. FIJALKOWSKI, ό.π., σ. 264.

⁵⁷ Βλ. A. BLECKMANN, Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, Juristen Zeitung 1978, σ. 219.

αναγκαστικά από τη στρεβλή φύση του και τα εγγενή χαρακτηριστικά του. Αυτό γίνεται φανερό όταν εξετάζει κανείς τα επιχειρήματα που έχουν προβληθεί από τον Καρλ Σμιτ την εποχή της Βαϊμάρης και έχουν μεταφερθεί αυτούσια στην μεταπολεμική γερμανική και όχι μόνο συνταγματική θεωρία⁵⁸.

Ο Σμιτ εξηγεί, ότι οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας, έτσι όπως εμφανίζονται στο σύγχρονο κράτος, δεν έχουν καμία συγγένεια με τη γνήσια δημοκρατία, όπου ο λαός συγκεντρωμένος σε μια πλατεία συζητά και επιδοκιμάζει ή αποδοκιμάζει «ετώνυμα» και όντας φυσικά παρών τις προτάσεις που προβάλλονται⁵⁹. Στη σύγχρονη δημοκρατία αντίθετα αυτός που αποφαινεται κατά τη δημοψηφισματική διαδικασία δεν είναι ο λαός ως πολιτικό υποκείμενο αλλά οι μεμονωμένοι ιδιώτες, που απομονωμένοι στα παραβάν τους αποφασίζουν ανώνυμα, μυστικά και ανεύθυνα πάνω σε ένα συγκεκριμένο ερώτημα που τους τίθεται⁶⁰. Η μέθοδος της μυστικής ψηφοφορίας μετατρέπει τον πολίτη σε ιδιώτη και του δίνει τη δυνατότητα να εκφράσει τη γνώμη του, χωρίς να εγκαταλείψει τη σφαίρα του ιδιωτικού⁶¹. Το συμπέρασμα της κριτικής αυτής είναι ότι εδώ δεν πρόκειται για το λαό ως το πολιτικό υποκείμενο κατ' εξοχήν και άρα για κατά κυριολεξία αμεσοδημοκρατικούς θεσμούς, που εκφράζουν την ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων⁶²: η έκφραση της βούλησης του «λαού» στο δημοψήφισμα στις σύγχρονες δημοκρατίες υπόκειται σε «φυσικούς» περιορισμούς, οι οποίοι για τον λόγο αυτό συνεπάγονται και τους αντίστοιχους νομικούς περιορισμούς⁶³.

Ένας από τους φυσικούς αυτούς περιορισμούς είναι η εξάρτηση της έκβασης της δημοψηφισματικής διαδικασίας από την ερώτηση. Το πρόβλημα είναι εδώ ότι από το πρόσωπο (ή εξουσία) αυτού που θέτει το ερώτημα και από τον τρόπο με τον οποίο είναι διατυπωμένη η ερώτηση μπορεί ήδη να ελέγξει

⁵⁸ Η συζήτηση στη μεταπολεμική Γερμανία αφορούσε την κατοχύρωση ή μη στον ΘΝ του θεσμού του δημοψηφίσματος, ο οποίος αντιμετωπιζόταν με δυσπιστία λόγω των κακών εμπειριών της Βαϊμάρης, καθώς θεωρήθηκε ότι το δημοψήφισμα, δίνοντας βήμα σε ακραίες πολιτικές θέσεις, ευνόησε την άνοδο του Χίτλερ στην εξουσία. Η θέση δε αυτή υποστηρίζεται από πολλούς συγγραφείς μέχρι και σήμερα. Βλ. ενδεικτικά P. KRAUSE, *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie*, σε: ISENSEE/KIRCHHOF (επιμ.), *Handbuch des Staatsrechts*, 3^η έκδοση 2005, τόμος III, § 35, σ. 61 επ.. Πρέπει ωστόσο εδώ να τονισθεί, ότι καμία από τις δημοψηφισματικές πρωτοβουλίες που εκκινήθηκαν την εποχή εκείνη και έφτασαν μέχρι τις κάλπες (επρόκειτο συνολικά για δύο από τις οκτώ συνολικά που έλαβαν χώρα, η μια εκ των οποίων υποκινήθηκε από το εθνικοσοσιαλιστικό κόμμα, ενώ η άλλη από κοινού από το κομμουνιστικό και το σοσιαλιστικό) δεν επέφερε αποτέλεσμα, αφού δεν συμπληρώθηκε το απαραίτητο ποσοστό συμμετοχής στη δημοψηφισματική διαδικασία. Στη νεότερη βιβλιογραφία υποστηρίζεται δε εμπειριστικά, ότι ο φόβος που οδήγησε το 1949 στην απόρριψη των αμεσοδημοκρατικών θεσμών, που είχαν αρχικά περιληφθεί στα σχέδια των συνταγμάτων, τα οποία καταστρώθηκαν μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο, είχε να κάνει με την έναρξη του ψυχρού πολέμου και τη σημασία που φαινόταν να αποκτά το δημοψήφισμα στην ανατολική Γερμανία. Βλ. O. JUNG, *Grundgesetz und Volksentscheid*, 1994, passim και U. BERLIT, *ό.π.*, σ. 340-1.

⁵⁹ Κεντρική είναι για τον Σμιτ η έννοια της Akklamation ή acclamatio στην πολιτική διαδικασία. Βλ. C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie* 1927, σ. 34.

⁶⁰ C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, *ό.π.*, σ. 33 επ.

⁶¹ Βλ. ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Verfassungslehre*, *ό.π.*, σ. 280-1.

⁶² Βλ. Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟ, *ό.π.*, σ. 55.

⁶³ C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, *ό.π.*, σ. 32. Η συνέπεια του φυσικού περιορισμού του ναι/όχι στη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία είναι για παράδειγμα κατά τον Σμιτ το ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής ως όρος ισχύος του αποτελέσματος της διαδικασίας.

κανείς την τελική ετυμηγορία του λαού⁶⁴. Χαρακτηριστικό της διαδικασίας αυτής είναι ότι ο λαός εδώ, στο μέτρο που αποφασίζει κατά τον τρόπο που περιγράφηκε παραπάνω και όχι σε συνέλευση, μπορεί να απαντήσει στην ερώτηση που του τίθεται μόνο με ένα ναι ή ένα όχι⁶⁵, δεν μπορεί δηλαδή να συνδιαμορφώσει ή να διαπραγματευτεί το περιεχόμενο της πρότασης, στην οποία αργότερα θα απαντήσει.

Τούτο δε ισχύει όχι μόνο για τα referenda αλλά και για τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, η οποία έχει υποτίθεται το χαρακτήρα μια πρότασης του λαού προς το λαό. Ο λαός στο πρώτο σκέλος, οι υπογράφωντες δηλαδή την πρόταση για την υπόβολή ενός νομοσχεδίου στη λαϊκή κρίση⁶⁶, απαντά και σε αυτήν την περίπτωση στο νομοσχέδιο που έχει καταρτισθεί από κάποιους ειδικούς με ένα ναι ή ένα όχι. Λείπει και πάλι δηλαδή το στοιχείο της διαβούλευσης, πράγμα που δε συμβαίνει σε μια συνέλευση ή στο κοινοβούλιο, όπου το νομοσχέδιο που υποβάλλεται είναι στην ουσία μια υπό διαμόρφωση πρόταση για συζήτηση, που οδηγεί στη λήψη μιας κοινής απόφασης⁶⁷.

Το επιχείρημα αυτό του Σμιτ είναι μεν σημαντικό, δεν πρέπει ωστόσο να υπερτιμάται, καθώς ο πηρύνας του προκύπτει από την απόρριψη των σύγχρονων αμεσοδημοκρατικών θεσμών ως γνήσιων θεσμών άμεσης δημοκρατίας⁶⁸. Κατ' αρχήν με ένα ναι ή με ένα όχι κλείνει οποιαδήποτε διαδικασία ψηφοφορίας για την κρίση ενός ζητήματος επί της ουσίας (όταν δηλαδή δεν αφορά την εκλογή προσώπων, τα οποία με τη σειρά τους με ένα ή ένα όχι θα απαντήσουν στα ερωτήματα που τίθενται)⁶⁹. Το χαρακτήρα μιας θετικής ή αρνητικής απάντησης από την πλευρά των πολιτών έχουν επίσης και οι εκλογές, εφόσον δίνεται με αυτές το πράσινο φως στην πραγμάτωση ενός πολιτικού προγράμματος, που και πάλι δεν έχει καταρτισθεί από τους ίδιους

⁶⁴ Έτσι αντί άλλων και ο W. WEBER, *Mittelbare und unmittelbare Demokratie*, σε: *Festschrift für Hugelmann*, 1959, σ. 768.

⁶⁵ Βλ. C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, σ. 36. Έτσι κατ' αρχήν ο MAX WEBER, *Parlamentarisierung und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1918), σε: *Gesammelte Schriften*, 2^η έκδ., 1958, σ. 370-392 και ανατύπ. στο K. KLUXEN (επιμ.), *Parlamentarismus*, 1971, σ. 37. Ως δομικό στοιχείο του δημοψηφίσματος παρουσιάζει την απάντηση με ένα ναι/όχι και ο BÖCKENFÖRDE, ό.π., σ. 383, σύμφωνα με τον οποίο ο λαός δεν μπορεί να διατυπώσει ως συλλογικό υποκείμενο πολιτικές προτάσεις, εφόσον δεν υφίσταται ως τέτοιο. Τα μεμονωμένα άτομα από την άλλη μπορούν να απαντήσουν μόνο με ένα ναι ή ένα όχι. Το επιχείρημα υιοθετεί και ο K. BUGIEL, *Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz*, 1991, σ. 468.

⁶⁶ Και κατά τον H. SCHNEIDER εδώ χρησιμοποιείται καθ' υπερβολήν ο όρος λαός, αφού ο λαός ως σύνολο δεν μπορεί να θέτει ερωτήσεις. Βλ. H. SCHNEIDER, *Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie*, σε BACHOF/DRATH κ.α (επιμ.), σε: *Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, 1955, σ. 155-1, σ. 172.

⁶⁷ C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, ό.π., σ. 38.

⁶⁸ Έτσι, είναι χαρακτηριστικό, ότι ενώ στο κείμενό του αυτό φαίνεται να τίθεται υπέρ της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, σε ένα άλλο κείμενό του, το οποίο αποτελεί ένα από τα πιο κλασικά κείμενα κριτικής του κοινοβουλευτισμού, την απορρίπτει χάριν της δικτατορίας. Κατά τον Σμιτ η δικτατορία είναι πολιτειακή μορφή εγγύτερη στη γνήσια δημοκρατία, καθώς το κοινοβούλιο την εποχή της κομματικής δημοκρατίας δεν είναι τίποτα άλλο παρά μια κακή επικάλυψη της κυριαρχίας των κομμάτων και των οικονομικών συμφερόντων. Βλ. C. SCHMITT, *Parlamentarismus*, ό.π., σ. 22-28. Το δε δημοψήφισμα με τη συγκεκριμένη του μορφή εξυπηρετεί ακριβώς την κοινοβουλευτική δημοκρατία, η οποία έχει συμφέρον στο να παραμένουν οι πολίτες α-πολιτικοί και πολλά ζητήματα αναπάντητα. Βλ. ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Verfassungslehre*, ό.π., σ. 280-1.

⁶⁹ H. MAURER, ό.π., σ. 28 επ.

τους πολίτες⁷⁰. Το επιχείρημα στρέφεται κυρίως κατά της απουσίας της δημόσιας συζήτησης και διαβούλευσης πριν από το στάδιο της ψηφοφορίας, κατά το οποίο ο λαός είναι σε θέση σχηματίζει άποψη για το περιεχόμενο της απόφασης, αλλά και να το συνδιαμορφώσει. Έτσι, υπάρχει μεγάλη πιθανότητα οι αποφάσεις που λαμβάνονται να απέχουν από το περιεχόμενο της πραγματικής βούλησης του λαού, όντας αποτέλεσμα προπαγάνδας ιδιωτών μέσω του τύπου ή των κρατούντων⁷¹, πράγμα το οποίο δε συμβαίνει για παράδειγμα στον κλασικό κοινοβουλευτισμό λόγω της ανοικτής διαβούλευσης και αντιπαράθεσης στο κοινοβούλιο.

Η κριτική αυτή μπορεί, εφόσον παραμένει κανείς στα πλαίσια της σύγχρονης δημοκρατίας, να θεωρηθεί σχετικοποιημένη κυρίως από δύο πλευρές: πρώτον, η δημόσια συζήτηση και διαβούλευση υπόκειται σήμερα σε άλλους όρους, από ό, τι πριν από έναν αιώνα περίπου. Σε αυτό συμβάλλουν τόσο η τεχνολογική εξέλιξη όσο και οι θεσμικές εγγυήσεις που τη συνοδεύουν (ελευθερία της γνώμης, του τύπου και της ενημέρωσης, πλουλαρισμός των ΜΜΕ)⁷². Δεύτερον, η υπόθεση περί ορθολογικότητας και αδιάβλητου των διαβουλεύσεων του κοινοβουλίου υπόκεινται τόσο σε μια θεσμική όσο και σε μια πραγματική ένσταση: θεσμικά η πρόταση αναφέρεται στο ομοιογενές φιλελεύθερο κοινοβούλιο του 19^{ου} αι, με τους όρους και τις προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω. Αντίθετα στο σύγχρονο κοινοβούλιο η δημόσια διαβούλευση έχει αντικατασταθεί από μια τυπική αντιπαράταξη προειλημμένων θέσεων, με προκαθορισμένη από τους αριθμητικούς συσχετισμούς έκβαση⁷³. Και εμπειρικά ωστόσο δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η πραγματική επιρροή ομάδων συμφερόντων κατά τη λήψη των αποφάσεων στο εσωτερικό του κράτους, αλλά και στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών, στους οποίους τα κράτη συμμετέχουν χωρίς βέβαιο δημοκρατικό έρεισμα στη λήψη των αποφάσεων⁷⁴.

Περαιτέρω, η αντίρρηση αυτή αφορά ένα συγκεκριμένο τύπο δημοψηφίσματος, έτσι διαμορφωμένο, ώστε η ερώτηση που τίθεται να επιδέχεται ως απάντηση μόνο ένα ναι ή ένα όχι⁷⁵. Στον τύπο αυτό

⁷⁰ U. BERLIT, ό.π., σ. 350. Βλ. και Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟ, ό.π., σ. 40 και τις εκεί παραπομπές.

⁷¹ C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, ό.π.

⁷² Η πρακτική του δημοψηφίσματος στην Ελβετία δείχνει, ότι οι πληροφορίες που λαμβάνουν οι πολίτες πριν τη διενέργεια του δημοψηφίσματος, τόσο από τα συνοδευτικά κείμενα όσο και από τον έντυπο, αλλά και τον ηλεκτρονικό τύπο, διαδραματίζουν πραγματικά σημαντικό ρόλο στην ενημερωμένη και συνειδητή άσκηση του δικαιώματος τους. Αυτό συμβαίνει, διότι η συζήτηση είναι θεματικά ήδη προσδιορισμένη και περιορισμένη από το αντικείμενο του δημοψηφίσματος, αλλά και διότι βαρύτητα δίνεται από τους ίδιους τους ψηφοφόρους στο έγκυρο ενημερωτικό υλικό που παραλαμβάνουν, αλλά και σε συζητήσεις και αντιπαραθέσεις, που περιλαμβάνουν όλη τη γκάμα των επιχειρημάτων. Βλ. J. KLEIN, *Plebiszite in der Mediendemokratie*, σε: G. RÜTHER (επιμ.), *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – Eine Alternative?*, 1996, σ. 251-255 και τις εκεί παραπομπές.

⁷³ Βλ. Α. ΣΒΩΛΟ, ό.π., σ. 137-8.

⁷⁴ Βλ. την κριτική στην κατεύθυνση αυτή ήδη το 1959 από τον W. WEBER, ό.π., σ. 778 επ. Επίσης Α. ΣΒΩΛΟ, ό.π., σ. 138 και 147 υποσ. 1 και H. MAURER, ό.π., σ. 30.

⁷⁵ Βλ. και το άρθρο 3 του νόμου 350/1976 που κάνει λόγο για απάντηση εκφραζόμενη δια των λέξεων Ναι, Όχι, είτε κατ' άλλον, δια του προεδρικού διατάγματος καθοριζόμενο τρόπον. Κριτικά ο Δ. ΤΣΟΥΡΚΑΣ, *Ζητήματα εφαρμογής του θεσμού του δημοψηφίσματος κατά το Σύνταγμα του 1975*, Αρμενόπουλος 1982, σ. 871.

δημοψηφίσματος δεν ανήκει ωστόσο ο τύπος εκείνος λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, κατά τον οποίο προβλέπεται παράλληλα η δυνατότητα υποβολής ανταγωνιστικού νομοσχεδίου από τη Βουλή⁷⁶. Προκειμένου το δεύτερο αυτό νομοσχέδιο να συναντήσει αποδοχή θα πρέπει κατά την κατάστρωσή του να συνεκτιμηθεί το νομοσχέδιο που ήδη προβάλλεται, η πολιτική βούληση των κομμάτων στη Βουλή αλλά και ο δημόσιος διάλογος, έτσι όπως θα έχει διαμορφωθεί επ' αφορμή της λαϊκής πρωτοβουλίας.

Η ένσταση αυτή απαντά λοιπόν και στην επέκταση του επιχειρήματος του Σμιτ, ότι η μορφή «άσπρο ή μαύρο» της απάντησης στο δημοψήφισμα δεν ευνοεί τη συμβιβαστική εξεύρεση λύσεων, που επιτυγχάνεται στο κοινοβούλιο⁷⁷. Συμβιβασμός και συνυπολογισμός της άλλης άποψης πρέπει επίσης να επιτευχθεί και στα πλαίσια της κατά πρώτον κατάστρωσης ενός νομοσχεδίου από τη Βουλή, όταν προβλέπεται θεσμικά η δυνατότητα ακύρωσης του νομοσχεδίου από το λαό με δημοψήφισμα. Επιπλέον, η επικράτηση του όχι στο δημοψήφισμα δεν συνιστά μόνο νίκη της δεύτερης εναλλακτικής απέναντι στο ναι, αλλά και μια προτροπή για αναδιαμόρφωση του ερωτήματος, προκειμένου η λύση να προταθεί με τρόπο που θα βρει αποδοχή. Είναι προφανές λοιπόν ότι ο συμβιβασμός δε λείπει εξ ορισμού από τη δημοψηφισματική διαδικασία, αν είναι κατάλληλα οργανωμένη.

β. ...που προέρχονται από την κατάφαση της αμεσοδημοκρατικής ποιότητας του

Με την έλλειψη της δυνατότητας συμβιβασμού των αντιτιθέμενων συμφερόντων συνδέεται από ορισμένους συγγραφείς και ο κίνδυνος για τα δικαιώματα των μειονοτήτων, εφόσον, αντίθετα από ό, τι συμβαίνει στο κοινοβούλιο, όπου η ίδια η διαδικασία κατάστρωσης των νόμων αποτελεί ταυτόχρονα εχέγγυο για την προστασία των δικαιωμάτων, η κίνηση της δημοψηφισματικής διαδικασίας δεν προϋποθέτει παρά την κατάθεση ενός νομοσχεδίου, το οποίο αρκεί να ψηφιστεί από την πλειοψηφία, για να αποτελέσει δεσμευτική απόφαση⁷⁸. Ο κίνδυνος αυτός είναι ακόμα πιο ορατός, όταν είτε δεν προσφέρεται στα δικαστήρια η δυνατότητα ελέγχου του δημοψηφίσματος⁷⁹, είτε ο έλεγχος κατοχυρώνεται μεν, τα δικαστήρια ωστόσο είναι επιφυλακτικά και προβαίνουν σε μεγαλύτερο αυτοπεριορισμό, λόγω της άμεσης νομιμοποίησης των κρατικών αποφάσεων⁸⁰.

⁷⁶ H.-P. HUFSCHLAG, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und verfassungspolitische Konsequenzen direkter Demokratie im vereinten Deutschland, 1999, σ. 283.

⁷⁷ Το επιχείρημα αυτό μεταξύ άλλων στον v. DANWITZ, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, Die Öffentliche Verwaltung 1992, σ. 606.

⁷⁸ Στο ίδιο.

⁷⁹ Τέτοιο είναι το παράδειγμα της Ελβετίας, όπου επιτρέπεται μεν προληπτικός διαδικαστικός, όχι όμως και κατασταλτικός δικαστικός έλεγχος. Βλ. S. MÖCKLI, Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich, 1994, σ. 228.

⁸⁰ Βλ. v. DANWITZ, ό.π., σ. 608 και A. BLECKMANN, ό.π., σ. 220-1.

Η σχετική προβληματική εντάσσεται στο σχήμα της σύγκρουσης δημοκρατίας και κράτους δικαίου, η οποία εδώ φαίνεται να παίρνει εντονότερη μορφή, εφόσον πράγματι η άμεση δημοκρατία στην ιδεοτυπική πρόσληψή της ως πολιτεύματος είναι απεριόριστη, γεγονός που αντιτίθεται θεωρητικά σε οποιουσδήποτε δικαιοκρατικούς περιορισμούς⁸¹. Όπως αναφέρθηκε ωστόσο, ο λαός δρα στο σύγχρονο συνταγματικό κράτος και κατά τη δημοψηφισματική διαδικασία ως συντεταγμένο όργανο και άρα υπάγεται όπως όλα τα κρατικά όργανα στο Σύνταγμα⁸². Το ζήτημα επομένως του δικαστικού ελέγχου δεν παίρνει άλλη μορφή στην άμεση νομοθεσία, από ό, τι στην κανονική διαδικασία νομοθέτησης. Άλλο είναι το ζήτημα, ποια είναι η παράδοση δικαστικού ελέγχου γενικά του εκάστοτε κράτους. Έτσι δεν είναι σπάνια η περίπτωση ακόμα και δύο ή τριών σταδίων προληπτικού και κατασταλτικού, πολιτικού και δικαστικού ελέγχου, ανάλογα με την πυκνότητα προστασίας των δικαιωμάτων σε κάθε χώρα⁸³. Σε κάθε περίπτωση τα συνταγματικά εργαλεία προστασίας των δικαιωμάτων υφίστανται και ισχύουν το ίδιο για όλα τα νομοθετικά όργανα. Το δε ζήτημα της νομιμοποίησης τυχόν αντίθετων κρατικών αποφάσεων, εντείνει τον πολιτικό διάλογο, εμπειρικά ωστόσο δεν προκαλεί θεμελιακές αναταράξεις στο πολιτικό σύστημα⁸⁴.

Το παραπάνω επιχειρήμα έχει και την αντίθετη όψη του, ότι δηλαδή παρέχεται η δυνατότητα κατάχρησης του θεσμού από πολιτικά δραστήριες μειοψηφίες και επιβολής της βούλησής τους στην πλειοψηφία⁸⁵. Έτσι, μειοψηφίες που δεν κατάφεραν να κερδίσουν την πλειοψηφία στις εκλογές βρίσκουν διεξόδους επιβολής την θέσης τους σε συγκεκριμένα ζητήματα, χωρίς ταυτόχρονα να τίθεται ζήτημα πολιτικής ευθύνης.

Το επιχειρήμα της αθέμιτης επιβολής της βούλησης μειοψηφιών στην πλειοψηφία δεν αναφέρεται ασφαλώς στη δημοψηφισματική διαδικασία την ίδια, αφού η απόφαση είναι κι εδώ πλειοψηφική. Η αντίρρηση σχετίζεται περισσότερο με τα ποσοστά συμμετοχής στην ψηφοφορία, εφόσον με το δημοψήφισμα δίνεται η δυνατότητα να αποφασίζει ένα μικρό μέρος των

⁸¹ W. KÄGI, Rechtsstaat und Demokratie, σε: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe für Zaccaria Giacometti, 1953, σ. 124 επ.

⁸² U. BERLIT, ό.π., σ. 344 επ.

⁸³ Για μια τυπολογία της διαδικασίας στα γερμανικά κρατίδια βλ. S. PRZYGODE, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie. Ein Beitrag zur Praxis der Sachentscheide in Deutschland, 1995, σ. 73 επ., ιδίως 102 επ. Αυστηρός έλεγχος διενεργείται και στις ΗΠΑ, όπως αναφέρει ο S. MÖCKLI, ό.π., σ. 26 επ.

⁸⁴ Άλλο είναι το ζήτημα όταν ο λαός έρχεται να αποφασίσει ως οιονεί συντακτική δύναμη για ένα εξαιρετικά κρίσιμο πολιτειακό ζήτημα και άρα οι κραδασμοί που προκαλούν οι αποφάσεις του είναι λογικό να είναι τεράστιοι και να οδηγήσουν σε εντονές πολιτικές ανακατατάξεις. Στην περίπτωση αυτή το δημοψήφισμα μάλλον καθιστά την κρίση εμφανή, τη διακηρύττει, παρά την προκαλεί το ίδιο. Όταν το δημοψήφισμα αντίθετα είναι ενσωματωμένο στο πολιτικό σύστημα ως συνήθης και όχι εξαιρετική διαδικασία λήψης απόφασης δίπλα στις υπόλοιπες, ατονεί και η παραπλανητική ταύτιση των σχετικών αρμοδιοτήτων με αυτή του λαού ως συντακτικής εξουσίας. Έτσι και ο PREUB, ο οποίος επισημαίνει ότι ο τρόπος κατοχύρωσης του δημοψηφίσματος στο Σύνταγμα θα πρέπει να γίνεται με τρόπο, ώστε να αποφεύγεται η ψευδαίσθηση μιας ποιοτικής ανωτερότητας των σχετικών αποφάσεων. Όταν συμβάνει αυτό η σχετική αρμοδιότητα του λαού εντάσσεται στο σχήμα checks and balances μεταξύ των διαφορετικών κρατικών οργάνων. Βλ. U. PREUB, ό.π., σ. 136 επ.

⁸⁵ P. LERCHE, Grundfragen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie, σε: HUBER/MÖBLE/STOCK (επιμ.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, σ. 180-1.

«ενδιαφερόμενων» πολιτών⁸⁶ για το σύνολο του λαού. Ο κίνδυνος αυτός μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά μέσω της κατοχύρωσης ελάχιστων ποσοστών συμμετοχής, τόσο κατά το στάδιο της συλλογής υπογραφών όσο και κατά το στάδιο της ψηφοφορίας. Με τα ποσοστά αυτά εξασφαλίζεται, ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται από ένα μέρος των πολιτών που θεωρείται αρκετό να εκπροσωπήσει τη βούληση του συνόλου⁸⁷.

Από πολλούς συγγραφείς προβάλλεται επιπλέον ότι στα δημοψηφίσματα ψηφίζουν μεμονωμένα άτομα με βάση όχι ένα γενικό αλλά ένα προσωπικό συμφέρον και άρα το τελικό αποτέλεσμα είναι το ανορθολογικό άθροισμα των επιμέρους βουλήσεων και όχι το κοινό καλό⁸⁸. Έτσι στο δημόσιο διάλογο κυριαρχεί, αντί της ανταλλαγής επιχειρημάτων, η προσπάθεια συναισθηματικής διέργεσης των πολιτών. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και το επιχείρημα ότι η άμεση δημοκρατία τείνει στην αυτοαναίρεσή της, γιατί προϋποθέτει την πολυδιάσπαση στο επίπεδο της κοινωνίας, η οποία με τη σειρά της ευνοεί την ανάδειξη καισαρικής εξουσίας (ανάδειξη ενός προσώπου ως συμβόλου ή εκφραστή της ενότητας)⁸⁹. Οι συνθήκες αυτές ευνοούν τη δημαγωγία, καθώς τα μεμονωμένα άτομα είναι πιο ευάλωτα στο λαϊκισμό ενός επίδοξου ηγέτη από ό, τι οι οργανωμένες συλλογικότητες.

Το επιχείρημα της δημαγωγίας θεμελιώνεται συνήθως με αναφορά σε δημοψηφίσματα που έλαβαν χώρα σε δικτατορικές περιόδους⁹⁰. Τα δημοψηφίσματα αυτά ωστόσο αποτελούν παρωδία του θεσμού, όπως και κάθε άλλος «δημοκρατικός» θεσμός σε παρόμοιες ιστορικές περιόδους, εφόσον είναι κατά κανόνα εξωσυνταγματικά⁹¹ και εξαντλούνται συνήθως σε αυτό που ονομάζουμε προσωπικά δημοψηφίσματα⁹². Με αυτά επιδιώκεται η εκβιασμένη

⁸⁶ E. W. BÖCKENFÖRDE, *ό.π.*, σ. 385.

⁸⁷ Ενδιαφέρουσα είναι εδώ η περίπτωση κατάργησης το 1999 της βαυαρικής γερουσίας, συνταγματικού οργάνου του κρατιδίου της Βαυαρίας, με συνταγματικό δημοψήφισμα (λαϊκή πρωτοβουλία), το οποίο υποκινήθηκε από το οικολογικό κόμμα, εκλογικής δύναμης στο κρατίδιο 2%. Από το βαυαρικό Σύνταγμα δεν προβλεπόταν ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής στη δημοψηφισματική διαδικασία, με αποτέλεσμα την αναθεώρηση του βαυαρικού Συντάγματος με συμμετοχή στην ψηφοφορία του 27,3% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Το γεγονός αυτό προκάλεσε ενστάσεις σε σχέση με τα δημοκρατικά εχέγγυα της διαδικασίας, η οποία κατακρίθηκε επιπλέον ως ασύμβατη με τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος. Το τελευταίο επιχείρημα έγινε αποδεκτό από το βαυαρικό συνταγματικό δικαστήριο, το οποίο όρισε το ίδιο ως προϋπόθεση εγκυρότητας των εφεξής διενεργούμενων δημοψηφισμάτων ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής 25% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων κατά τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος. Βλ. τη γνωμοδότηση υπέρ της απουσίας ελάχιστων ποσοστών συμμετοχής του H. DREIER, *Landesverfassungsänderung durch quorenlosen Volksentscheid aus der Sicht des Grundgesetzes*, *Bayerische Verwaltungsblätter*, 1999, S. 513–523 και τη γνωμοδότηση με αντίθετο περιεχόμενο του J. ISENSEE, *Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit. Der Volksentscheid zur Abschaffung des Bayerischen Senats als Paradigma*, 1999, *passim*.

⁸⁸ Βλ. σχετικά KRAUSE, *ό.π.*, σ. 82 και LERCHE, *ό.π.*, σ. 174.

⁸⁹ Έτσι ο E. FRAENKEL, *ό.π.*, σ. 10-11. Ο M. WEBER κατατάσσει την άμεση δημοκρατία στις μορφές χαρισματικής εξουσίας, όπου ο ηγέτης-δημαγωγός αντλεί υπακοή, που οφείλεται στο πρόσωπό του και μόνο. Βλ. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5^η έκδοση 1972, σ. 156.

⁹⁰ Βλ. M. WEBER, *ό.π.*, ο οποίος αναφέρει, ότι κάθε φορά που επιδιώκεται η νομιμοποίηση δικτατορικών καθεστώτων, γίνεται προσφυγή στην αμεσοδημοκρατική αναγνώριση του δικτατορικού καθεστώτος από τον κυρίαρχο λαό.

⁹¹ Βλ. E. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗ, *ό.π.*, σ. 29.

⁹² Βλ. E. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ, Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44§2 του Συντάγματος, σε: Σύμμεικτα Βεγλερή, 1988, τόμος I, σ. 320. Για τη ανάγκη διαχωρισμού και διαφορετικής αντιμετώπισης των

νομιμοποίηση αυταρχικών καθεστώτων, γεγονός που επηρεάζει τόσο τη θεματολογία τους, όσο και τον τρόπο διεξαγωγής τους, Έτσι, τα δικτατορικά δημοψηφίσματα αναφέρονται είτε στο πρόσωπο του δικτάτορα, είτε σε ήδη προειλημμένες, στην πραγματικότητα μη αναστρέψιμες αποφάσεις θεμελιώδους πολιτειακού χαρακτήρα, τις οποίες ο λαός καλείται συχνότατα ως «συντακτική εξουσία» εκ των υστέρων και μόνο κατά πλάσμα να επικυρώσει, αφού σε όλες τις περιπτώσεις το αποτέλεσμα είναι προϊόν εκβιασμού, προπαγάνδας ή/και νοθείας, με αποκλεισμό του δημοσίου διαλόγου και της αντίθετης άποψης⁹³.

Σε ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου αντίθετα, το οποίο θεμελιώνεται στην προϋπόθεση ότι ο πολίτης αποφασίζει και όχι απλά επικυρώνει, το δημοψήφισμα καταστρώνεται και εξοπλίζεται με συγκεκριμένες τόσο διαδικαστικές (πχ. σαφής διατύπωση του ερωτήματος, υποχρεωτική αποστολή στους πολίτες συνοδευτικών κειμένων με επιχειρήματα υπέρ και κατά της κάθε θέσης) όσο και ουσιαστικές προϋποθέσεις, που αναδεικνύουν το ρόλο και τη λειτουργία του. Γενικότερα ισχύει, ότι όπως οι αντιπροσωπευτικοί θεσμοί έτσι και τα δημοψηφίσματα πρέπει να διαμορφωθούν με τρόπο, που θα εγγυάται τη μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητά τους μέσα στα όρια της αλληλεπίδρασής τους με τους υπόλοιπους θεσμούς του κράτους⁹⁴. Εφόσον τηρηθούν οι προϋποθέσεις αυτές, το επιχείρημα της δημαγωγίας αφορά σήμερα με τον ίδιο τρόπο τόσο την άμεση, όσο και την αντιπροσωπευτική δημοκρατία⁹⁵.

Στο επιχείρημα της δημαγωγίας προστίθεται και η επίκληση της μειωμένης ικανότητας των πολιτών να κατανοήσουν τα περίπλοκα ζητήματα που συνιστούν το αντικείμενο των κρατικών αποφάσεων⁹⁶. Στο μέτρο που κάθε δημοκρατία στηρίζεται στην υπόθεση ότι ο λαός είναι αυτός που λαμβάνει τις πολιτικές αποφάσεις, το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί, θεωρητικά τουλάχιστον, να προβάλλεται με διαφορετικό τρόπο για τις εκλογές και με

δύο μορφών δημοψηφισμάτων βλ. επίσης Δ. ΜΑΝΤΖΟΥΛΙΝΟ, ό.π., σ. 64 και 89 επ. και Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π., σ. 265.

⁹³ Για τα ελληνικά δημοψηφίσματα βλ. ενδεικτικά τον Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟ, ό.π., σ. 328-352 για τα δε χιλιετικά Η. SCHNEIDER, ό.π., σ. 163 και Ο. JUNG, Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, σε: HEUBNER/JUNG (επιμ.), Mehr direkte Demokratie wagen, ό.π., σ. 61-73.

⁹⁴ Α. RINKEN, ό.π., σ. 418.

⁹⁵ Ο κίνδυνος της δημαγωγίας επισημάνθηκε ήδη από τα γεννοφάσκια της κομματικής δημοκρατίας στις αρχές του προηγούμενου αιώνα, καθώς θεωρήθηκε ότι ο πολιτικός αρχηγός δεν επιλέγεται, όπως πριν οι βουλευτές, με αναγνώριση της προσωπικής του αξίας, αλλά εξασφαλίζοντας την πίστη και την εμπιστοσύνη των μαζών με δημαγωγικά μέσα. Βλ. Μ. WEBER, ό.π., σ. 33. Βλ. επίσης Ρ. BADURA, FS Michaelis, ό.π., σ. 22. Η προπαγάνδα δεν είναι άγνωστη πρακτική ούτε για τα κόμματα τα ίδια, εφόσον το σημαντικότερο στον εκλογικό αγώνα είναι να κερδηθεί η πλειοψηφία. Βλ. C. SCHMITT, Parlamentarismus, ό.π., σ. 11.

⁹⁶ Το επιχείρημα αυτό οδηγεί τον Σβόλο και τον διδακτορά του Μαντζουλίνο στην απόρριψη του θεσμού του δημοψηφίσματος, τον οποίο κατά τα άλλα αποδέχονται ως κατ' εξοχήν δημοκρατικό, καθώς συμβάλλει στη διαμόρφωση και έκφραση της πραγματικής βούλησης του λαού. Η απόρριψή τους βασίζεται στο μεγάλο ποσοστό αναλφαριθμητισμού στις αρχές του 20^{ου} αιώνα στη χώρα μας, ενώ η κρίση τους για άλλες χώρες, όπως η Ελβετία ή οι ΗΠΑ είναι θετική. Βλ. Α. ΣΒΟΛΟ, ό.π., σ. 156 επ. και Δ. ΜΑΝΤΖΟΥΛΙΝΟ, ό.π., σ. 208. Ανεξάρτητα από το αν συμφωνεί κανείς με το επιχείρημα αυτό ή όχι, σήμερα στερείται πραγματικής βάσης. Παρ' όλα αυτά παραμένει αποφασιστικό και στην κλασική μελέτη του Κ. BUGIEL, ό.π., σ. 467. Αντίθετα, «αριστοκρατική» χαρακτηρίζει την αντίληψη αυτή για το πολίτευμα ο Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, Πλεονεκτήματα και εγγυήσεις του δημοψηφίσματος, Άρθρο στα Νέα, 05.03.2001.

διαφορετικό για τα δημοψηφίσματα. Έτσι, σε σχέση με τα περισσότερα ζητήματα που τίθενται δεν απαιτούνται ειδικότερες γνώσεις από αυτές που χρειάζεται κανείς προκειμένου να επιλέξει το κόμμα το οποίο θα ψηφίσει⁹⁷ ή ακόμα κι από αυτές που έχουν οι ίδιοι οι βουλευτές όταν ψηφίζουν στο κοινοβούλιο⁹⁸. Επιπλέον, στο πλαίσιο πολιτικών αποφάσεων βαρύνουσα είναι η πολιτική συνείδηση των ψηφοφόρων, η οποία δεν προσδιορίζεται από τη γνώση επιμέρους τεχνικών λεπτομερειών⁹⁹. Σε σχέση με το σχηματισμό πολιτικής απόφασης οι πολίτες έχουν πολλές δυνατότητες πρόσβασης στις αναγκαίες πληροφορίες και διαμόρφωσης γνώμης πάνω στο εκάστοτε ζήτημα. Στο σημείο αυτό η συμβολή και των πολιτικών κομμάτων και ομάδων εμφανίζεται ιδιαίτερα σημαντική, μέσα από την πολύπλευρη ενημέρωση και την αντιπαράθεση.

Συμπέρασμα

Η παραπάνω ανάλυση δε στοχεύει στην απενεχοποίηση του θεσμού του δημοψηφίσματος εν γένει, αλλά ενέχει την παραδοχή ότι η ορθή ή λάθος λειτουργία και χρήση του δημοψηφίσματος, όπως και όλων των άλλων δημοκρατικών θεσμών, είναι μια συνισταμένη πολλών παραγόντων, οικονομικών, κοινωνικών, πολιτικών, σε συνδυασμό και με τον συγκεκριμένο τρόπο κατάστρωσής του. Οι κακές ιστορικές εμπειρίες ανάγονται σε συνθήκες γενικότερης έλλειψης πολιτικής ομαλότητας, τα χαρακτηριστικά της οποίας διαπερνούν το σύνολο των πολιτικών θεσμών και γίνονται αισθητά μεταξύ άλλων και στη διενέργεια δημοψηφισμάτων. Ανεξάρτητα λοιπόν από το ζήτημα αν οι προσδοκίες που συνδέονται με την κατοχύρωση θεσμών άμεσης δημοκρατίας στο πολίτευμα είναι δυνατό να εκπληρωθούν σε όλη τους την έκταση ή όχι, είναι αναμφισβήτητο ότι προσφέρεται με αυτούς μια ακόμα δυνατότητα δημοκρατικής συμμετοχής των πολιτών στην άσκηση της κρατικής εξουσίας. Επομένως, είναι η παράλειψη ή ατελής κατοχύρωσή τους¹⁰⁰ και όχι η θεσμοποίησή τους που χρήζει εμπειριστατωμένης δικαιολόγησης.

⁹⁷ J. RUX, ό.π., σ. 94.

⁹⁸ H. MAURER, ό.π., σ. 30.

⁹⁹ C. SCHMITT, *Volksbegehren und Volksentscheid*, ό.π., σ. 41.

¹⁰⁰ Παράδειγμα ενός τέτοιου τρόπου κατοχύρωσης αποτελεί το ελληνικό δημοψήφισμα, οι όροι διενέργειας του οποίου δημιουργούν συνθήκες αυτοεκπληρούμενης προφητείας: κρίσιμο εθνικό ή σημαντικό κοινωνικό ζήτημα, εξαιρετική αρμοδιότητα του ΠτΔ, δυσθεώρητες πλειοψηφίες στο κοινοβούλιο, περιορισμένη μόνο στη διαδικασία της ψηφοφορίας αρμοδιότητα ελέγχου του ΑΕΔ. Επόμενο είναι λοιπόν το δημοψήφισμα να θεωρείται θεσμός εξαιρετικός, η διενέργεια του οποίου προϋποθέτει συνθήκες πολιτικής κρίσης και κοινωνικής αναταραχής, οι οποίες με το δημοψήφισμα λαμβάνουν απλά θεσμική σάρκα και οστά. Έτσι και κατά τον Δ. ΤΣΟΥΡΚΑ «... μόνο σε έσχατη ανάγκη συγχωρείται να διακινδυνεύεται η πανηγυρική εκδήλωση του διχασμού». Βλ. ό.π., σελ. 873. Βλ. περαιτέρω και την κριτική του Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Το αποφασιστικό και συμβουλευτικό δημοψήφισμα, Άρθρο στην Ελευθεροτυπία, 19.02.1986.