

ΜΟΡΦΕΣ «ΑΜΕΣΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ»:
ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑ ΚΑΙ ΛΑΪΚΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ

Λίνα Παπαδοπούλου

Επίκουρη καθηγήτρια ΑΠΘ,

έδρα Jean Monnet Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου

I. Ενόψει της αναθεώρησης του Συντάγματος

Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι προεδρευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία (ά. 1 παρ. 1 Σ). Ο αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης συνάγεται εξάλλου και από το χαρακτήρα του ως «κοινοβουλευτικού», καθώς και από τις συνταγματικές πρόνοιες σχετικά με τη λειτουργία του Κοινοβουλίου, τα μέλη του οποίου «αντιπροσωπεύουν το Έθνος» (ά. 51 παρ. 2 Σ). Ωστόσο, ο αντιπροσωπευτικός αυτός χαρακτήρας δεν είναι απόλυτος και αδιάρρηκτος, καθώς σχετικοποιείται και συμπληρώνεται, χωρίς να ανατρέπεται, από τη συνταγματικά προβλεπόμενη δυνατότητα προκήρυξης δημοψηφίσματος (ά. 44 παρ. 2 Σ). Η καινοτομική σε σχέση με προγενέστερα Συντάγματα συμπερίληψη της διάταξης αυτής (σε αντίθεση μάλιστα με συνταγματικά κείμενα, όπως π.χ. το γερμανικό, που δεν εμπεριέχουν συνταγματική πρόβλεψη των δημοψηφισμάτων) αποδεικνύει ότι ο συντακτικός νομοθέτης δεν έκανε την επιλογή μιας «καθαρά» και αυστηρά αντιπροσωπευτικής μορφής του πολιτεύματος, αλλά αναγνώρισε, εμμέσως πλην σαφώς, ότι επιτρέπεται ο εμπλουτισμός της αντιπροσωπευτικής με στοιχεία συμμετοχικής δημοκρατίας.

Ωστόσο, ο θεσμός παρέμεινε μέχρι σήμερα ανενεργός, γεγονός που οφείλεται και, αν όχι κυρίως, στη νομοτεχνική του κατάσταση, ιδίως μετά την αναθεώρηση του 1986 που το αφαίρεσε από τις προεδρικές εξουσίες¹ και το κατέστησε κυβερνητική (δημοψήφισμα για 'κρίσιμο εθνικό θέμα') ή συμπολιτευτική (για 'ψηφισμένο νομοσχέδιο') προνομία. Υπό αυτή την έννοια, Κυβέρνηση και Βουλή δεν αναμένονταν -όπως και αποδείχτηκε- να μοιραστούν την εξουσία με τους με το εκλογικό σώμα, εκτός από εκείνες τις περιπτώσεις στις οποίες η επικύρωση των δικών τους αποφάσεων θα ήταν σίγουρη και γι αυτό και μόνο πολιτικά ευκαταία. Ενόψει της πιθανώς επερχόμενης συνταγματικής αναθεώρησης και δεδομένης της μη πρόβλεψης του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας αφενός και της 'πλειοψηφικής' κατάστρωσης του δημοψηφίσματος αφετέρου, το ερώτημα που εγείρεται είναι αν θα ήταν δικαιολογικά και πολιτειολογικά κρίσιμη και χρήσιμη η αναθεώρηση του

¹ Β. Βολουδάκη, Ο θεσμός του δημοψηφίσματος μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος: διεύρυνση της λαϊκής κυριαρχίας ή δημοκρατική πρόσοψη; *Δίκαιο και Πολιτική* 13-14, σ. 225επ (255): Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα 2003, σ. 415.

ά. 44 παρ 2 Σ με σκοπό την εισαγωγή του πρώτου θεσμού ή/και την αναθεώρηση του δεύτερου, με τρόπο ώστε να απεξαρτηθεί από τη βούληση της κυβερνητικής πλειοψηφίας, με σκοπό την ενίσχυση του ελέγχου της τελευταίας αλλά και της αμεσοδημοκρατικής συνιστώσας του αντιπροσωπευτικού μας πολιτεύματος.²

Στα προαναφερθέντα εργαλεία συμμετοχικής δημοκρατίας μπορεί να προστεθεί και η εισαγωγή συνταγματικού δημοψηφίσματος, δηλαδή η αναθεώρηση της αναθεωρητικής διαδικασίας του ά. 110 Σ, προκειμένου η τελευταία να ολοκληρώνεται όχι μόνον με την υπερψήφιση από τη Βουλή των αναθεωρημένων άρθρων αλλά και με την έγκρισή τους από το λαό (εν στενή εννοία, δηλ. το εκλογικό σώμα) δια δημοψηφίσματος. Το θέμα αυτό είναι βέβαια ξεχωριστό, καθώς αφορά στην αναθεώρηση του άρθρου 110 Σ, για το επιτρεπτό της οποίας έχουν διατυπωθεί έντονες αντιρρήσεις.

II. Ο αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας του πολιτεύματος και ο εμβολιασμός του με διαδικασίες λαϊκής νομοθέτησης

1. Η ελλειμματική αντιπροσώπευση

Η δημοκρατία, πολίτευμα στο οποίο η εξουσία μορφοποιείται, θεμελιώνεται, νομιμοποιείται και ασκείται με βάση την αρχή της πλειοψηφίας με διασφάλιση της ελευθερίας και ισότητας των πολιτών, συνιστά μια μορφή συλλογικής αυτοδιάθεσης, και ως τέτοια επιτρέπει -κατ' ελάχιστο περιεχόμενο- σε όσο το δυνατόν περισσότερους ανθρώπους να ζήσουν σε συμφωνία με την προσωπική τους βούληση.³ Αυτό επιτυγχάνεται δια μέσω μιας τυποποιημένης διαδικασίας που επιτρέπει τη δεσμευτική έκφραση αυτής της βούλησης.⁴ Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η διαδικασία αυτή στα σύγχρονα πολυπληθή και εκτεταμένα κράτη, και λόγω της πολυπλοκότητας των κρατικών υποθέσεων, δεν είναι νοητή χωρίς

² Ενδιαφέρον θα είχε να εξεταστεί η εισαγωγή καταργητικού δημοψηφίσματος το οποίο θα μπορούσε να προκληθεί είτε από μια κοινοβουλευτική μειοψηφία είτε από έναν ικανό αριθμό πολιτών. Ενδιαφέρουσες στο σημείο αυτό είναι οι ρυθμίσεις του δανέζικου (παρ. 42) και του ιταλικού (ά. 75) Σύνταγματος. Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Δανίας ψηφισμένο νομοσχέδιο τίθεται σε δημοψήφισμα εφόσον αυτό ζητηθεί από το ένα τρίτο τουλάχιστον των βουλευτών εντός τριών ημερών από την ψήφισή του και καταπίπτει εφόσον απορριφθεί από την πλειοψηφία των ψηφισάντων υπό την προϋπόθεση της συμμετοχής του 30% τουλάχιστον των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Στο ιταλικό Σύνταγμα η προκήρυξη καταργητικού νομοθετικού δημοψηφίσματος επιτυγχάνεται μετά από συλλογή 500.000 υπογραφών πολιτών. Το 'κατώφλι' της συμμετοχής τίθεται αρκετά υψηλά (πάνω από 50%) και το ίδιο ποσοστό των ψηφισάντων απαιτείται για να καταργηθεί το νομοσχέδιο. Και στις δύο περιπτώσεις κάποια νομοσχέδια (ιδίως δημοσιονομικού περιεχομένου) εκφεύγουν της δυνατότητας δημοψηφισματικής κατάργησης.

³ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2^η έκδ., Tubingen: J. C. B. Mohr 1929, σ. 9επ.

⁴ H. Dreier / F. Wittreck, *Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz*, σε: Feld L./ Huber P. / Jung O. / Welzel Chr. / Wittreck F. (επιμ.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*, Baden-Baden: Nomos, 2010, σ. 12.

αντιπροσωπευτική διαμεσολάβηση,⁵ δηλ. την εκλογή σε περιοδικά διαστήματα αντιπροσώπων του λαού, οι οποίοι στο όνομά του και αντανακλώντας τη βούλησή του λαμβάνουν τις ουσιαστικές αποφάσεις, ιδίως με τη μορφή νόμων. Ο λαός παραμένει, ωστόσο, πηγή και φορέας της κρατικής εξουσίας. Υπό αυτή την έννοια, δεν υφίσταται αντίθεση μεταξύ της λαϊκής κυριαρχίας και της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, αλλά σύνθεση και παραπληρωματικότητά τους.⁶

Στο αντιπροσωπευτικό σύστημα, οι εκλογές αφορούν καταρχήν στην ανάδειξη προσώπων. Τα πρόσωπα, ωστόσο, είναι εκφραστές συμφερόντων, ιδεών και ιδεολογιών, καθώς και διαφορετικών, εναλλακτικών προτάσεων. Οι ιδέες και τα συμφέροντα είναι συλλογικά και έτσι συλλογική καθίσταται και η έκφρασή τους, ιδίως μέσω του θεσμού των πολιτικών κομμάτων, τα οποία θέτουν ένα -γενικό έστω και ευέλικτο- πλαίσιο ουσίας εντός του οποίου οι βουλευτές τους αναμένεται να κινηθούν. Ωστόσο, αφενός οι ολιγαρχικές τάσεις εντός των κομμάτων και η μετατόπισή τους, αριστερών και δεξιών, προς το κέντρο, και αφετέρου η χαλαρή σύνδεση μεταξύ αντιπροσώπων και αντιπροσωπευόμενων μεταξύ των εκλογών ενδυνάμωσαν την πεποίθηση ότι η ουσιαστικοποίηση της πολιτικής επιλογής δια των κομμάτων αποτυγχάνει. Η αντίληψη αυτή οδηγεί στη διαμόρφωση και ενδυνάμωση του αιτήματος εμπλουτισμού του αντιπροσωπευτικών στοιχείων με μορφές άμεσης συμμετοχής των πολιτών στην άσκηση της κρατικής εξουσίας. Η συζήτηση αυτή αναζωογονείται ιδίως σε περιόδους κρίσης της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας,⁷ όπως η σημερινή, και λόγω της αποδυνάμωσης της λειτουργικής (εκ του αποτελέσματος) αντιπροσώπευσης ως αποτέλεσμα της οικονομικής ύφεσης και της δημοσιονομικής κρίσης.

Η άμεση αυτή συμμετοχή αφορά κυρίως τη νομοθετική και αναθεωρητική λειτουργία, καθώς αυτές μπορούν να ασκούνται κατά διακριτά διαστήματα, και συνίσταται στην λήψη αποφάσεων άμεσα από όλους τους πολίτες, επί ζητημάτων ουσίας και όχι προσώπων. Αν και δεν αποκλείονται αποφάσεις που να αφορούν την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής, η συμμετοχή αυτή δεν αφορά καταρχήν την εκτελεστική εξουσία, η οποία, καθώς απαιτεί τη διαρκή παρουσία των οργάνων, δεν μπορεί να ασκείται συστηματικά από το λαό.⁸

Οι μορφές άμεσης νομοθέτησης προτείνονται ως μηχανισμός διορθωτικός των ατελειών και ανισορροπιών της αντιπροσώπευσης «προκειμένου να τονωθούν τα κουρασμένα

⁵ E. W. Böckenförde, *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, σε: Isensee / Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts III*, 3^η έκδ., Heidelberg κ.α.: C.F. Müller, 2005 §34, αρ. περ. 53.

⁶ Ε. Βενιζέλου, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 2008, σ. 356

⁷ Δ. Μαντζουλίνου, *Οι θεσμοί της λαϊκής νομοθεσίας εν τη δημοκρατία*, 1934, σ. 180επ.

⁸ Αλ. Σβώλου, *Συνταγματικόν Δίκαιο*, Αθήνα: Πυρσός 1934, σ. 265.

αντανακλαστικά της πολιτικοποίησης και της συμμετοχής στα κοινά».⁹ Επιτρέπουν την έκφραση της λαϊκής βούλησης επί ουσιαστικών ζητημάτων και όχι μόνο για πρόσωπα, και με τον τρόπο αυτό ενισχύουν ουσιαστικά και τον το δημόσιο διάλογο¹⁰ ενώ επικεντρώνουν τα επιχειρήματα στην ουσία και όχι στα πρόσωπα. Περαιτέρω, οι πολίτες αποκτούν τη δυνατότητα να ‘διορθώσουν’ τις επιλογές της Βουλής με τις οποίες δεν συμφωνούν (καταργητικό δημοψήφισμα) ή να εμπλουτίσουν τη νομοθετική πράξη με προτάσεις και μάλιστα όχι μόνο στο πλαίσιο μιας μη δεσμευτικής διαβούλευσης αλλά και με τρόπο που δεσμευτικό για α κρατικά όργανα.¹¹ Εξάλλου, και μόνο η θεσμική τους πρόβλεψη με τρόπο που να επιτρέπει τη χρήση τους και από μειοψηφίες -με εγγυήσεις αποτροπής κατάχρησης- μπορεί να αναγκάσει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία να είναι περισσότερο ανοικτή και ευαίσθητη σε κοινωνικά αιτήματα που μπορεί να συγκεντρώνουν ευρεία αποδοχή υπερβαίνοντα τις κομματικές αγκυλώσεις.

2. Οι μορφές άμεσης συμμετοχής ως μηχανισμός συμπληρωματικός του αντιπροσωπευτικού συστήματος

Οι μορφές άμεσης συμμετοχής των πολιτών στη λήψη πολιτικών αποφάσεων και άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας δεν προτείνονται ως εναλλακτικό προς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία πολίτευμα, στη βάση της ταύτισης κυβερνώντων και κυβερνώμενων, αλλά συμπληρωματικά προς αυτό,¹² ως εργαλεία με σκοπό την ενίσχυση της διαδικαστικής νομιμοποίησης της εξουσίας και την άμβλυνση των δομικών ελλειμμάτων του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Συνεπώς, η εισαγωγή ή/και ενδυνάμωσή τους απαντά μεν μερικώς στο έλλειμμα αντιπροσώπευσης, δεν καθιστά ωστόσο περιττές τις μεταρρυθμίσεις στις ίδιες τις αντιπροσωπευτικές δομές, ιδίως στα κόμματα και το εκλογικό σύστημα. Αναμενόμενο δε πολιτειακό παραγόμενο δεν είναι η ριζοσπαστική αλλαγή του περιεχομένου των ασκούμενων πολιτικών, αλλά μία, μέσω της διάρρηξης του μονοπωλίου των πολιτικών κομμάτων, νέα πολιτική κουλτούρα και δομές διαμόρφωσης προτάσεων και ανάδειξης της

⁹ Γ. Σωτηρέλη, Σύνταγμα και πολιτική υπό το φως των νέων δεδομένων: Τα διακυβεύματα, οι δυνατότητες, τα όρια, Εισαγωγική Ομιλία στο ΙΓ΄ Συμπόσιο του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» στο Βόλο (25-26.3.2011), διαθέσιμο σε: <http://constitutionalism.gr/html/ent/058/ent.2058.asp> (πρόσβαση: 01.06.2013).

¹⁰ U. Berlit, *Soll das Volk abstimmen? Zur Debatte über direktdemokratische Elemente im Grundgesetz*, Kritische Vierteljahresschrift 1993, σ. 318 επ. (338). Οζενί Αθανασιάδου, Οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία: σύζευξη ή σύγκρουση;, σε: Α. Μανιτάκη (επιμ.), *Η Δημοκρατία μεταξύ ουτοπίας και πραγματικότητας, Μελέτες Χαριστήριες στον Ζήση Παπαδημητρίου*, Αθήνα: Σαββάλας, σ. 198-217 (206).

¹¹ C. Pestalozza, *Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland*; Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 21. Januar 1981, Walter de Gruyter, 1981, σ. 10.

¹² Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β΄, Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 1992, σ. 95.

δυναμικής της κοινωνίας των πολιτών και των νέων κινήσεων ανάδυσης συλλογικών ταυτοτήτων δομημένων στη βάση μιας έντονης αλλά καλλιεργημένης ατομικότητας.

Εκλογή προσώπων (αντιπροσώπευση) και λήψη ουσιαστικών πολιτικών αποφάσεων (άμεση νομοθέτηση) μοιράζονται εξάλλου τα ίδια θεμελιώδη χαρακτηριστικά, με βασικότερο και αδιαπραγμάτευτο την αρχή της πλειοψηφίας,¹³ όπως αυτή καταγράφεται μέσω ψηφοφοριών. Η αρχή αυτή συνιστά μεν ένα τυπικό κανόνα, συνοδεύεται όμως και από τις ουσιαστικές αρχές της ισότητας και της ελεύθερης διαμόρφωσης και έκφρασης της πολιτικής βούλησης. Προϋποθέτει δηλαδή και μια σειρά δικαιωμάτων, πάσης φύσης, προκειμένου να μην καταλήξει σε μια δικτατορία της πλειοψηφίας. Περαιτέρω, και στις δύο εκφάνσεις της δημοκρατικής λήψης αποφάσεων, αντιπροσωπευτική και άμεση, προϋποτίθενται η ενεργοποίηση των πολιτών, μια ανοικτή πολιτική κουλτούρα που προσφέρει πολλαπλές και ποικίλες δυνατότητες παρέμβασης και τουλάχιστον δύο δυνατότητες επιλογής. Η συμμετοχή των πολιτών πραγματοποιείται δια της άσκησης επικοινωνιακών και συμμετοχικών δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία της έκφρασης και η ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, και απολήγει στην ελεύθερη και ανόθευτη άσκηση του δικαιώματος της ψήφου. Στο πλαίσιο αυτό, νομική ισχύ διαθέτουν μόνο νόμοι παραγόμενοι μέσω μιας διαλογικής διαδικασίας νομοθέτησης, η οποία να γίνεται αποδεκτή από όλους τους κοινωνούς του δικαίου¹⁴ και αυτή η υπαρξιακή προϋπόθεση συνοδεύει τόσο την κοινοβουλευτική όσο και την άμεση (λαϊκή) νομοθέτηση.

Εξάλλου, από την μια πλευρά στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας υπάρχουν μηχανισμοί που μπορούν -ιδεοτυπικά τουλάχιστον- να υποστηρίξουν τη συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση ουσιαστικών πολιτικών αποφάσεων, και μιλούμε για τα κόμματα, ενώ από την άλλη στο πλαίσιο των αμεσοδημοκρατικών θεσμών δεν μπορούν να αποτραπούν ημι-αντιπροσωπευτικές στιγμές,¹⁵ καθώς «η αμεσότητα της δημοκρατίας δεν μπορεί να οργανωθεί, χωρίς να παύσει να είναι άμεση»¹⁶, δεδομένου ότι οργανώσεις της πολιτικής κοινωνίας και της κοινωνίας των πολιτών επιδρούν στη διαμόρφωση της λαϊκής βούλησης.

¹³ Σβώλου, *όπ.π.*, 1934, σ. 283.

¹⁴ J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 2^η έκδ., Frankfurt/Main, Suhrkamp 1992, σ. 141

¹⁵ Berlitz, *όπ.π.*, σ. 336.

¹⁶ C. Schmitt, *Volkentscheid und Volksbegehren, Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*, Berlin / Leipzig: de Gruyter 1927, σ. 49

3. Σχέση άμεσης και έμμεσης νομοθεσίας

Στη θεωρητική αλλά και την πολιτική συζήτηση τίθεται συχνά το ζήτημα της σχέσης μεταξύ των νόμων που έχουν παραχθεί αμεσοδημοκρατικά έναντι όσων είναι προϊόν της βουλής και στο πλαίσιο αυτό υποστηρίζεται ότι ο πρώτος υπέρκειται του δεύτερου, εφόσον ο λαός αποτελεί την έσχατη πηγή νομιμοποίησης και άρα υπερέχει του αντιπροσωπευτικού οργάνου. Το σκεπτικό αυτό παραγνωρίζει την αμφισημία ή πολυσημία της έννοιας ‘λαός’ και ιδίως τη συνταγματικά ορισμένη θέση του στο πολίτευμα της συνταγματικής δημοκρατίας. Στο κανονιστικά οριοθετημένο αυτό πολίτευμα, ο λαός εν ευρεία έννοια αποτελεί ιδεοτυπικά πηγή κάθε εξουσίας (βλ. ά. 1 παρ. 1 Σ). Από την άλλη, όμως, με τη στενή έννοιά του συνιστά και ένα από τα όργανα του κράτους με συγκεκριμένες και οριοθετημένες αρμοδιότητες. Όπως εύλογα προβλέπεται στο ά. 1 παρ. 3 Σ: «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό ... και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα». Συνεπώς, είναι οι αρμοδιότητές του, όπως αυτές καθορίζονται στο Σύνταγμα, που καθορίζουν τη νόμιμη έκταση και ένταση των πράξεών του και όχι το υποκείμενο αυτό καθεαυτό, σε μια ρομαντική και μυστικιστική πρόσληψή του, εκτός συνταγματικής αρχιτεκτονικής. Έτσι, για παράδειγμα, η αρμοδιότητα του λαού (υπό τη στενή έννοιά του ως εκλογικού σώματος) να εκλέγει τη Βουλή, δεν συνεπάγεται και την εκτός συντάγματος εξουσία του να τη διαλύει ή να την ανακαλεί, ακριβώς επειδή και αυτός, όπως και κάθε όργανο, συνιστά μία δέσμη αρμοδιοτήτων.

Κατά συνέπεια, όταν ο λαός καλείται να αποφασίσει μέσω δημοψηφίσματος, συγκροτείται ως όργανο μέσω και μέσα στη διαδικασία αυτή με μόνη αρμοδιότητα την επιψηφισή του νόμου, ο οποίος έπειτα παίρνει την θέση που του αρμόζει στην πυραμίδα των κανόνων δικαίου. Με άλλα λόγια, όταν ο λαός ενεργεί ως όργανο, περιορίζεται αναγκαστικά από το Σύνταγμα¹⁷ και από το περιεχόμενο της λειτουργίας που επιτελεί, αντικειμενικοποιείται και εξειδικεύεται μέσα από τις αρχές που οριοθετούν το εκλογικό δικαίωμα. Συνεπώς, η άμεση νομοθεσία έχει μια δημοκρατική, όχι όμως και μια νομική υπεραξία.¹⁸ Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, αν και στο βαθμό που το Σύνταγμα προσθέσει στη δέσμη αυτή των αρμοδιοτήτων και εκείνη της πλήρους λαϊκής νομοθεσίας (συνδυασμό λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας και δημοψηφίσματος), το προϊόν της θα έχει τη νομική ισχύ που το ίδιο το Σύνταγμα θα της αποδώσει. Μπορεί έτσι να προβλεφθεί είτε ότι ο νόμος αυτός δεν μπορεί είτε ότι μπορεί να τροποποιηθεί ή και να καταργηθεί εντός της τρέχουσας κοινοβουλευτικής περιόδου από τη Βουλή. Δικαιοπολιτικά, ωστόσο, μιλώντας –

¹⁷ Έτσι και ο Χρυσόγονος, ό.π., σ. 418 αναφερόμενος στο δικαστικό έλεγχο του επιψηφισμένου με δημοψήφισμα νομοσχεδίου κατά το ά, 44 παρ. 2 περ. β’ Σ.

¹⁸ M. Jacobsen, Zur Verbindlichkeit der Volksgesetzgebung, DöV 2007, σ. 949επ (954).

και όχι στενά νομικά, και προκειμένου να μην θεωρηθεί ότι ο συντακτικός νομοθέτης από τη μια ενσωματώνει θεσμούς άμεσης νομοθεσίας και από την άλλη τους παροπλίζει είναι θεμιτό να περιοριστεί η Βουλή στο πλαίσιο της τρέχουσας θητείας της ως προς το δικαίωμά της να καταργεί νόμο ψηφισμένο δημοψηφισματικά.

Εφόσον σύμφωνα με τα παραπάνω, ο λαός δεν ενεργεί ως ένα *ανώτερο ον*, αλλά ως *συνταγματικό όργανο*,¹⁹ η έκφραση της βούλησής του σε ένα δημοψήφισμα για παράδειγμα δεν αποτελεί μια απλή δημοσκόπηση ή την εκδήλωση του κοινωνικο-πολιτικού στοιχείου,²⁰ αλλά την οργανωμένη έκφραση ενός κρατικού συντεταγμένου οργάνου και άρα διαμόρφωση και έκφραση κρατικής βούλησης. Διαφορετικά από ό,τι η εκλογή Κοινοβουλίου, στην περίπτωση αυτή η λαϊκή βούληση, ως έκφανση της κρατικής βούλησης, ως απαύγασμα μια αρμοδιότητας του κρατικού οργάνου ‘λαός’, εκδηλώνεται όχι ως προς πρόσωπα, αλλά άμεσα ως προς ένα συγκεκριμένο θέμα.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

Τα ελλείμματα και οι ανεπάρκειες του αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος και ειδικότερα της νομοθετικής λειτουργίας της Βουλής μπορούν να αμβλυνθούν δια των θεσμών άμεσης νομοθέτησης. Όχι επειδή η συζήτηση και οι διεργασίες στο πλαίσιο των τελευταίων είναι περισσότερο ορθολογικές ή δημόσιες ή αναμένεται να διεξάγονται με τρόπο πιο ανεξάρτητο, αλλά επειδή προσθέτουν μια δεύτερη εναλλακτική διαδικασία δίπλα στην κλασική κοινοβουλευτική νομοθέτηση. Ιδίως δε αν προβλέπεται η δυνατότητα ή και η υποχρέωση να ασχολείται το Κοινοβούλιο με το περιεχόμενο της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας είτε για πολιτικούς λόγους (πιθανόν να την προκαταλάβει), είτε για νομικούς (να αποφανθεί για τη συνταγματικότητά της, αν και αυτό θα έπρεπε να ανατίθεται κατά προτίμηση σε κάποιο ‘αριστοκρατικό’ όργανο, π.χ. δικαστήριο ή δικαστικό συμβούλιο), είτε υποχρεωτικά για να ψηφίσει επί της πρότασης που έχει συγκεντρώσει επαρκή αριθμό υπογραφών, τίθενται στην πραγματικότητα σε κίνηση δύο διαδικασίες και άρα δύο δημόσιες συζητήσεις²¹ σε διαφορετικά fora, διασταυρούμενες αλλά και αλληλοτροφοδοτούμενες.

¹⁹ Dreier / Wittreck, *όπ.π.*, σ. 26· Jacobsen, *όπ.π.*, σ. 954· BVerfGE 60, 175 (202, 207); 96, 231 (239επ).

²⁰ Πρβλ. και BVerfGE8, 104 (114).

²¹ Jacobsen, *όπ.π.*, σ. 957.

III. Τυπολογία Κυριότερων Μορφών Άμεσης Νομοθέτησης

1. Λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία

Το πιο ήπιο μέσο είναι η πρωτοβουλία πολιτών, δια της οποίας ένας ικανός αριθμός πολιτών υποβάλλει πρόταση για θέση σε ισχύ ή τροποποίηση ή κατάργηση νόμου.²² Η πρόταση μπορεί να απευθύνεται είτε στο Κοινοβούλιο είτε στο λαό. Στην πρώτη περίπτωση, η θεσμική επίπτωση μπορεί να είναι είτε πιο αυστηρή (το Κοινοβούλιο να υποχρεούται να ψηφίσει επί της πρότασης) είτε πιο ήπια (να απαιτείται απλώς συζήτησή της). Μπορεί επίσης να προβλέπεται ότι σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο δεν υιοθετήσει την πρόταση, αυτή θα τεθεί σε δημοψήφισμα. Σ' αυτή την περίπτωση, η λαϊκή πρωτοβουλία συνιστά ένα πρώτο βήμα μιας σύνθετης διαδικασίας λαϊκής νομοθέτησης.

2. Δημοψήφισμα

Δημοψήφισμα είναι η διατύπωση της βούλησης του εκλογικού σώματος για συγκεκριμένο ζήτημα κατά τρόπο άμεσο και ευθύ και με τη μορφή της άμεσης, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας.²³ Τα βασικά χαρακτηριστικά του δημοψηφίσματος είναι τρία: α) Υποκείμενο, είναι ο ίδιος ο λαός, και ειδικότερα το εκλογικό σώμα ως ανώτατο όργανο του κράτους, κατ' επιταγή της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, β) αντικείμενο είναι συγκεκριμένα βαρύνουσας σημασίας ζητήματα ουσίας και όχι η ανάδειξη προσώπων και γ) η διαδικασία λήψης απόφασης διέπεται από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές της ψήφου και της ψηφοφορίας που διέπουν και την εκλογή αντιπροσώπων.²⁴

Ανάλογα με το αντικείμενο, τις συνέπειες και τη διαδικασία προκήρυξής τους τα δημοψηφίσματα διακρίνονται σε:

α. Νομοθετικό ή αναθεωρητικό δημοψήφισμα

Κλασσικό ή γνήσιο δημοψήφισμα ονομάζεται αυτό που εμπεριέχει ουσιαστικές πολιτικές αποφάσεις και έχει ως αντικείμενο την αλλαγή κανόνων δικαίου. Αντίθετα το προσωπικό

²² Για παράδειγμα λαϊκή πρωτοβουλία προς ψήφιση νόμου απευθυνόμενη προς το κοινοβούλιο προβλέπεται στο Σύνταγμα της Αυστρίας (άρθρο 41), κατόπιν συλλογής 100.000 υπογραφών, της Ισπανίας (500.000 υπογραφές) και της Ιταλίας (50.000 υπογραφές).

²³ Βενιζέλος, όπ.π., σ. 356

²⁴ Α. Δημητρόπουλου, Το δημοψήφισμα. Ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη δημοκρατία, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 1997, σ. 33

δημοψήφισμα,²⁵ δια του οποίου ο λαός αποφαινεται για την κτήση αξιώματος από ορισμένο πρόσωπο (παράδειγμα το δημοψήφισμα της 22.11.1920 σχετικά με το βασιλιά Κωνσταντίνο) δεν εντάσσεται στους θεσμούς της άμεσης νομοθέτησης²⁶, εφόσον μέσω αυτού δεν ασκείται από το λαό νομοθετική λειτουργία. Εφόσον επιτρέπει την αδιαμεσολάβητη απόφαση των πολιτών το δημοψήφισμα αποτελεί θεσμό άμεσης αλλά και συμμετοχικής δημοκρατίας, «αποκαλύπτοντας με τον πλέον ανάγλυφο τρόπο τα δυσδιάκριτα στην πράξη όρια»²⁷ μεταξύ των δύο αυτών μορφών διαδικαστικής νομιμοποίησης.

i. Νομοθετικό δημοψήφισμα

Σε αντίθεση με το θεσμό της ολοκληρωμένης «λαϊκής νομοθέτησης», στο πλαίσιο του οποίου το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας και σύνταξης του σχεδίου νόμου διαθέτουν οι πολίτες, το νομοθετικό δημοψήφισμα (εν στενή εννοία) (plebiszit) προκαλείται από «τα πάνω», δηλ. από το Κοινοβούλιο ή και με τη σύμπραξη της Κυβέρνησης (βλ. ά 44 παρ. 2 Σ). Κρίσιμο στοιχείο της θεσμικής αρχιτεκτονικής συνιστά το απαιτούμενο για την προκήρυξη του δημοψηφίσματος ποσοστό των βουλευτών. Έτσι μια απόλυτη πλειοψηφία καθιστά το δημοψήφισμα εργαλείο του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού, ενώ αν αρκεί μικρότερο ποσοστό το δημοψήφισμα καθίσταται θεσμός άσκησης αντιπολίτευσης. Αυτή είναι η περίπτωση του δημοψηφίσματος στο ελληνικό Σύνταγμα, εφόσον για να πληρούνται οι διαδικαστικές προϋποθέσεις του ά. 44 παρ 2 Σ προϋποτίθεται είτε πρόταση της Κυβέρνησης (για δημοψήφισμα με αντικείμενο εθνικό θέμα) είτε πρότασης μιας αυξημένης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, η οποία άρα αναγκαστικά περιλαμβάνει μέρος τουλάχιστον της συμπολίτευσης (για νομοθετικά δημοψηφίσματα). Τα κρατικά αυτά όργανα έχουν το δικαίωμα με ή χωρίς ουσιαστικές προϋποθέσεις, π.χ. αποτυχία ψήφισης μιας πρότασης νόμου

²⁵ Για το προσωπικό δημοψήφισμα ως αντιδιατελλόμενο προς το γνήσιο, βλ. Τσάτσου, όπ.π., σ. 178· Α. Δημητρόπουλου, όπ.π., σ. 41επ· Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ, Ν. Σάκκουλα, σ. 391. Βλ. και Δ. Αλικανιώτη, Το συντακτικό έργο των Γ' και Δ' Συντακτικών Συνελεύσεων και της Βουλής του 1926, Συγκριτική Έρευνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, 2000, σε: <http://phdtheses.ekt.gr/eadd/handle/10442/12879> (πρόσβαση 08.08.2012), σ. 60.

²⁶ Σβώλου, όπ.π., σ. 277.

²⁷ Α. Ξηρού, Εμβάθυνση της Δημοκρατίας και αναζωογόνηση του πολιτικού συστήματος, Εισήγηση στην ετήσια συνάντηση του Σεμιναρίου Συνταγματικών Θεσμών που πραγματοποιήθηκε την 24η Φεβρουαρίου 2011, διαθέσιμο σε: <http://constitutionalism.gr/html/ent/974/ent.1974.asp> (πρόσβαση: 10.06.2013). Πρβλ, ωστόσο και Ν. Κανελλοπούλου, Οι «μεταμορφώσεις» του Συντάγματος και το status mixtus, σε: Ξ. Κοντιάδη / Φ. Σπυρόπουλου / Κ. Τσουκαλά, *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης – Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας 2012, σ. 110επ (121-2), σύμφωνα με την οποία το δημοψήφισμα υπακούει στην «πολιτειολογική λογική της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, που στηρίζεται στην αριθμητικά προσδιορισμένη σχέση πλειοψηφίας και όχι στην έννοια της συμμετοχικής δημοκρατίας, η οποία αντίθετα «υπακούει σε μια διαφορετική πολιτειολογική λογική, και παραπέμπει στην διαβουλευτική ή συναινετική δημοκρατία».

στο Κοινοβούλιο, να καλέσουν το λαό να αποφασίσει με τρόπο δεσμευτικό.²⁸ Στην περίπτωση αυτή ο λαός δεν μπορεί να διαμορφώσει την πρόταση νόμου με τρόπο ενεργητικό, αλλά απλώς να επιβεβαιώσει την απόφαση -μια απόφαση που έχει ληφθεί από το αντιπροσωπευτικό όργανο- με τρόπο plebiszitär-akklamatorisch αυξάνοντας τη νομιμοποίησή της ή να αποφασίσει ως πολιτικός διαιτητής μεταξύ κρατικών οργάνων, π.χ. της Κυβέρνησης που πρότεινε το νόμο και του Κοινοβουλίου που δεν τον ψήφισε.²⁹ Η φιλοσοφία του θεσμού αυτού είναι η αποδοχή ότι η νομιμοποίηση που παρέχει ο λαός με άμεση ψηφοφορία είναι υπέρτερη εκείνης που παρέχει το Κοινοβούλιο, εξού και η απόφαση του τελευταίου υποβάλλεται στη λαϊκή έγκριση.

ii. Συνταγματικό δημοψήφισμα

Ιδιαίτερη κατηγορία νομοθετικού δημοψηφίσματος αποτελεί το συνταγματικό δημοψήφισμα, που μπορεί να προβλέπεται είτε ως προαιρετικό είτε ως υποχρεωτικό.³⁰ Εδώ ο λαός ασκεί κομμάτι της αναθεωρητικής λειτουργίας, και η αρμοδιότητά του αυτή που αφορά την τυπική τροποποίηση του συνταγματικού θεμελίου της πολιτειακής του συγκρότησης βρίσκεται σε άμεση συνάφεια με τη θέσμιση του θεμελίου αυτού, δηλαδή την άσκηση συντακτικής εξουσίας. Το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει τη συμμετοχή του λαού στην αναθεωρητική λειτουργία έμμεσα, στη δεύτερη φάση της αναθεωρητικής διαδικασίας, δια των εθνικών εκλογών. Η συμμετοχή αυτή είναι όμως μάλλον καθαρά ιδεοτυπική χωρίς εμφανή πρακτική σημασία, καθώς περιθωριακά μόνο μπορεί η ψηφισθείσα αναθεωρητική πρόταση να επηρεάσει την ψήφο των πολιτών. Θα μπορούσε συνεπώς να συζητηθεί και στο πλαίσιο αυτό η εισαγωγή δια της αναθεώρησης της αναθεωρητικής διαδικασίας της υποχρεωτικής ή δυνητικής έγκρισης της αναθεώρησης δια δημοψηφίσματος ή/και η θεσμοποίηση της συμμετοχής των πολιτών κατά το πρώτο στάδιο της υποβολής προτάσεων για τη συνταγματική αναθεώρηση. Μία πρακτική κατάστρωση της σχετικής διαδικασίας εδώ θα ήταν χρήσιμο να περνάει μέσα από την ηλεκτρονική διαβούλευση, ίσως και κατά το πρότυπο της αντίστοιχης διαβούλευσης που έλαβε χώρα σε εντυπωσιακή έκταση αλλά και

²⁸ Αυτό προβλέπεται στα Συντάγματα των γερμανικών κρατιδίων Βρέμης (70 εδ. α' στοιχ. β), Βάδης-Βυτεμβέργης (ά. 60 παρ. 2), Έσσης (ά. 123), Βόρειας Ρηνανίας Βεσφαλίας (ά. 68 παρ. 3).

²⁹ Πρβλ. π.χ. το ά. 68 παρ. 3 του Συντάγματος της Βόρειας Ρηνανίας-Βεσφαλίας (κρατιδίου της Γερμανίας), με βάση το οποίο η Κυβέρνηση αποκτά δικαίωμα διάλυσης της Βουλής, αν η τελευταία δεν έχει ψηφίσει νομοσχέδιο που υπερψηφίστηκε δια δημοψηφίσματος.

³⁰ Υποχρεωτικό δημοψήφισμα σε περίπτωση αναθεώρησης του Συντάγματος προβλέπεται από το Σύνταγμα της Δανίας (ά. 88), της Γαλλίας (ά. 89), της Πολωνίας (ά. 235), του Λουξεμβούργου (ά. 114) και της Αυστρίας για την περίπτωση της ολικής αναθεώρησης (ά. 44). Από τα γερμανικά κρατίδια, βλ. ά. 75 παρ. 2, εδ. β' Σ. Βαυαρίας, 125, εδ. γ' στοιχ. β, 5 Σ. Βρέμης, 123, εδ. β' Σ. Έσσης.

αποτελεσματικότητα κατά την κατάρτιση της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης ή και του ισλανδικού Συντάγματος.

β. Αποφασιστικό ή συμβουλευτικό

Αποφασιστικό είναι το δημοψήφισμα που προϋποτίθεται προκειμένου να τεθεί σε ισχύ ο νόμος. Η ψήφισή του από τη Βουλή δεν αρκεί προς τούτο, απαιτείται και η αποδοχή του από το λαό με δημοψήφισμα. Το αποφασιστικό μπορεί να είναι και καταργητικό (όπως στο ά. 44 παρ 2 Σ). Αντίθετα, συμβουλευτικό είναι το δημοψήφισμα ότι δεν έχει κάποια νομική συνέπεια, αλλά αποτελεί απλώς την έκφραση της γνώμης του λαού που δίδεται προς τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας, τα οποία μόνον ηθικοπολιτικά μπορεί να δεσμεύσει.

Σύμφωνα βέβαια με μια άλλη άποψη, το στοιχείο της διάκρισης μεταξύ αποφασιστικού και συμβουλευτικού δεν είναι η υποχρεωτικότητα ή μη του αποτελέσματος, αφού η υποχρεωτικότητα είναι δεδομένη, αλλά αν οι συνέπειες είναι άμεσες (αποφασιστικό) ή έμμεσες (συμβουλευτικό), καθώς και στη δεύτερη περίπτωση τα κρατικά όργανα οφείλουν να ενεργήσουν σύμφωνα με τη βούληση του λαού.³¹

.??? εννοείς γ? Υποχρεωτικό ή προαιρετικό

Υποχρεωτικό είναι το δημοψήφισμα που προκηρύσσεται σε κάθε περίπτωση κατ' επιταγή του Συντάγματος. Προαιρετικό όταν η υποβολή ερωτήματος προς το λαό επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του νομοθετικού Σώματος (ή των νομοθετικών Σωμάτων) ή στην πρωτοβουλία του Ανώτατου Άρχοντα (referendum royal ή présidential) ή του ίδιου του λαού.

εννοείς δ? Προγενέστερο ή μεταγενέστερο του νόμου

Το δημοψήφισμα μπορεί να έπεται της ψήφισης του νόμου από τη Βουλή ή γενικότερα της κατάρτισής του από τα αρμόδια όργανα (referendum post-*legem*) ή να προηγείται αυτής (*ante legem*), οπότε ο λαός αποφαινεται επί της αρχής σχετικά με πρόταση νόμου που υποβλήθηκε στο νομοθετικό σώμα. Στη δεύτερη περίπτωση μιλούμε για λαϊκή αρνησικυρία (*veto populaire*). Στην περίπτωση αυτή ο λαός έχει δικαίωμα να προκαλέσει εντός ανατρεπτικής προθεσμίας ψηφοφορία σχετικά με ψηφισμένο από το νομοθετικό σώμα νομοσχέδιο ή και εξολοκλήρου καταρτισθέντος νόμου, προκειμένου να το καταργήσει. Ενώσω διαρκεί η προθεσμία αρνησικυρίας η ουσιαστική ισχύς του νόμου μπορεί να

³¹ Ε. Σπηλιωτόπουλου, Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος, σε: Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Βεγλερή, Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 320επ (327)· βλ. και Αλικανιώτη, όπ.π., σ. 197.

αναστέλλεται. Ο νόμος καταργείται αν και εφόσον ο λαός αποφανθεί κατά της ισχύος του. Η λαϊκή αρνησικυρία επομένως αποτελεί διαλυτική αίρεση της τυπικής ισχύος νόμου.³²

3. *Ολοκληρωμένη λαϊκή νομοθέτηση*

Με τον όρο αυτό εννοούμε τον ολοκληρωμένο θεσμικό μηχανισμό που επιτρέπει στους πολίτες, χωρίς την αναγκαστική συμμετοχή του αντιπροσωπευτικού σώματος, να θεσπίζουν, να τροποποιούν ή να καταργούν ένα νόμο. Περιλαμβάνει τόσο την πρωτοβουλία ενός ορισμένου αριθμού πολιτών για θέσπιση ενός νόμου, όσο και τη δημοψηφισματική του αποδοχή (ή απόρριψη).

Ως ενδιάμεσο στάδιο μπορεί να προβλεφθεί η συζήτηση εντός αποκλειστικής προθεσμίας της πρότασης των πολιτών από το Κοινοβούλιο. Σε περίπτωση μη αποδοχής της, η πρόταση υποβάλλεται, είτε αυτόματα είτε μετά από αίτημα των πολιτών, σε δημοψήφισμα. Για την υπερψήφιση προβλέπονται ειδικές πλειοψηφίες θετικής ψήφου στους ψηφίσαντες ή και στους εγγεγραμμένους ή/και ένα ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής στο δημοψήφισμα.

Εξάλλου, μπορεί να προβλεφθεί ότι η έναρξη διαδικασίας λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας συνυπάρχει με και δεν αναστέλλει την αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου στο ίδιο πεδίο· το τελευταίο μπορεί να υπερψηφίσει νομοσχέδιο παρεμφερές με το προτεινόμενο από τους πολίτες, έτσι ώστε να καταστήσει λιγότερο ελκυστική τη δική τους πρόταση, εφόσον τεθεί τελικά σε δημοψήφισμα ή ακόμη και να θέσει το ψηφισμένο αυτό νομοσχέδιο ως εναλλακτική επιλογή στο δημοψήφισμα.

Αντικείμενο της διαδικασίας της λαϊκής νομοθέτησης μπορεί να είναι κοινοί νόμοι, η αρμοδιότητα για την ψήφιση των οποίων ανήκει στο αντιπροσωπευτικό σώμα στο ίδιο επίπεδο διακυβέρνησης (δήμου, περιφέρειας στα ενιαία ή κρατιδίου στα ομόσπονδα κράτη, κράτους ή ευρωπαϊκής ένωσης) στο οποίο λαμβάνει χώρα και το δημοψήφισμα. Η προϋπόθεση αυτή εγγυάται τη μη υπέρβαση των αρμοδιοτήτων κάθε συνταγματικού επιπέδου σε βάρος των υπολοίπων μέσω της δημοψηφισματικής διαδικασίας. Έτσι, δεν μπορούν για παράδειγμα να αποφασιστούν θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕΕ σε εθνικό/κρατικό επίπεδο, πέραν βέβαια αυτής καθεαυτής της συμμετοχής στην Ένωση ή την υπερψήφιση περαιτέρω βημάτων ενοποίησης ή αναστολής τους, η οποία ανήκει έτσι κι

³² Σβώλου, όπ.π., σ. 278.

αλλιώς στην αρμοδιότητα των κρατών. Μπορούν, ωστόσο, να προβλεφθούν θεματικές που εξαιρούνται από τη συγκεκριμένη διαδικασία.³³

IV. Δικαιοπολιτικά επιχειρήματα κατά της άμεσης νομοθέτησης

1. Ο λόγος του θυμικού

Συχνά το αντιπροσωπευτικό σύστημα συνδυάζεται με χαρακτηριστικά όπως η λογική, η αντικειμενικότητα, ο προσανατολισμός στο γενικό συμφέρον και η πολιτική ευθύνη που επιτρέπουν την πεποίθηση ότι καταλήγει σε σωστότερες αποφάσεις, ενώ η άμεση δημοκρατία επισύρει συνειρμούς ανορθολογισμού, επικυριαρχίας του θυμικού και έλλειψης υπευθυνότητας. Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι η λαϊκή νομοθέτηση επιτρέπει την επικράτηση των συμφερόντων κάποιων μειοψηφιών που είναι πιο δυναμικές και άρα συντεχνιακών συμφερόντων επί του γενικού καλού.

Η θέση αυτή -όπως εξάλλου και η αντίθετή της, ότι δηλαδή οι αμεσοδημοκρατικά ληφθείσες αποφάσεις είναι ορθότερες από τις λαμβανόμενες από το αντιπροσωπευτικό σώμα- δεν είναι ούτε θεωρητικά πειστική ούτε εμπειρικά διαπιστωμένη.

Για τους επικριτές τους, οι θεσμοί άμεσης νομοθέτησης είναι πολύ πιθανό να λειτουργήσουν σαν «δούρειος ίππος» στο εσωτερικό της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, με αποτέλεσμα η τελευταία, δηλαδή το πολίτευμα της οριοθετημένης εξουσίας της πλειοψηφίας με σεβασμό των δικαιωμάτων των μειοψηφιών, των μειονοτήτων αλλά και καθενός εκάστου ανθρώπου και πολίτη, να μετατραπεί σε λαϊκή (populist) δημοκρατία, στο πλαίσιο της οποίας η πλειοψηφία χωρίς περιορισμούς θα άρχει σε βάρος των διαφωνούντων και των μειονοτήτων.

Περαιτέρω επισημαίνεται ο κίνδυνος με ευρεία χρήση μορφών άμεσης νομοθέτησης να υποσκαφθεί η δυνατότητα της κυβέρνησης να υλοποιήσει το πρόγραμμά της λόγω της αντίθεσης της πλειοψηφίας, με άλλα λόγια να αναδυθεί μια αντίθεση μεταξύ αντιπροσωπευτικής και άμεσης δημοκρατίας, ενόψει της λογικής υπόθεσης ότι θα είναι ιδίως οι πολιτικές μειοψηφίες³⁴ που θα κάνουν χρήση των θεσμών άμεσης συμμετοχής, δεδομένου

³³ Έτσι, σε πολλές περιπτώσεις συνταγμάτων γερμανικών κρατιδίων (βλ. ά. 73, Σ. Βαυαρίας, 76 παρ. 2 Σ. Βρανδεμβούργου, 70 εδ. γ' Βρέμης, 124 εδ. γ' Έσης, 48 παρ. 1, εδ. γ' Κάτω Σαξονίας, 68, παρ. 1, εδ. δ' Βόρειας Ρηνανίας Βεστφαλίας, 109, εδ. ε' Ρηνανίας-Παλατινάτου, 99, παρ. 1 εδ. γ' Σ. Ζάαρ) εξαιρούνται του δημοψηφίσματος ο νόμος περί προϋπολογισμού, νόμοι σχετικά με την μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων ή άλλοι νόμοι που επιδρούν στα οικονομικά.

³⁴ V. Slupik, Plebiszitäre Demokratie und Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, KritV 1987, 287επ (288επ).

ότι δεν μπορούν να προωθήσουν τις πολιτικές τους προτιμήσεις μέσω του Κοινοβουλίου. Η πρόληψη και αντιμετώπιση αυτών των «αμεσοδημοκρατικών ρίσκων» μπορεί ωστόσο να αντιμετωπιστεί μέσω της συγκεκριμένης συνταγματικής διαρρύθμισης και νομοτεχνικής κατάστρωσης τέτοιων θεσμών στο θετό δίκαιο.

2. *Η ακαταλληλότητα της άμεσης νομοθέτησης για αντιμετώπιση του αντιπροσωπευτικού ελλείμματος*

Υποστηρίζεται ότι τα υπαρκτά όντως μειονεκτήματα του αντιπροσωπευτικού συστήματος δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με την εισαγωγή ή/και ενδυνάμωση των μορφών άμεσης νομοθέτησης. Κάποιες εκφάνσεις του επιχειρήματος αυτού είναι σωστές: έτσι, για παράδειγμα, διαπιστώνεται εμπειρικά ότι η συσχέτιση της συμμετοχής στις εκλογές με το μορφωτικό και οικονομικό επίπεδο του πολίτη αναπαράγεται και στις νέες μορφές δημοκρατικής συμμετοχής, καθώς και αυτές κυριαρχούνται κατά κύριο λόγο από τα μορφωμένα μεσαία και ανώτερα κοινωνικά στρώματα.

Ένα περαιτέρω επιχείρημα είναι ότι η συχνή προσφυγή στη βούλησή του πιθανώς να κουράσει το εκλογικό σώμα, με αποτέλεσμα την πρόκληση ακόμη μεγαλύτερης από τη σημερινή αδιαφορίας του και αποχής του από τη διαχείριση των κοινών υποθέσεων. Το επιχείρημα αυτό ισχύει ωστόσο μόνο για την περίπτωση υποχρεωτικών δημοψηφισμάτων, καθώς οι υπόλοιπες διαδικασίες, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, ενεργοποιούνται μόνο εφόσον υπάρχει επαρκής αριθμός ενδιαφερομένων πολιτών.

Το σημαντικότερο ίσως μειονέκτημα της λαϊκής νομοθέτησης που την καθιστά ακατάλληλη να καλύψει τα ελλείμματα της αντίστοιχης κοινοβουλευτικής σχετίζεται με τη δυσκολία και τη διάρκεια της διαδικασίας.³⁵ Η δυσκολία αυτή που είναι όντως υπαρκτή δεν συνεπάγεται από μόνη της την παραίτηση από τη λαϊκή νομοθέτηση, αλλά επιβάλλει την επιλογή έξυπνων εργαλείων, που να επιτρέπουν το συντονισμό της κοινοβουλευτικής και άμεσης νομοθέτησης αλλά και την αντίδραση της κάθε πλευράς στις προτάσεις της άλλης.

Τέλος, αν ένα δομικό πρόβλημα της αντιπροσώπευσης είναι η απαξίωση των πολιτικών κομμάτων ή η μη ένταξη σε αυτά μεγάλου αριθμού πολιτών που οφείλεται και στην ανάδυση μιας αναπτυσσόμενης πολιτικής ατομικότητας και την άρνηση ολικών λύσεων και άρα την κατακερμάτιση του πολιτικού σώματος μεταξύ πολλαπλών τομών (και όχι της κλασικής δεξιά-αριστεράς διάκρισης, τότε και η οργάνωση των μορφών άμεσης νομοθέτησης θα

³⁵ P. Krause, *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie*, σε: J. Isensee/ P. Kirchhof (επιμ.), *Handbuch des Staatsrechts der BRD*, 3^η έκδ. 2005, τόμος III, § 35, σ. 61επ, αρ.περ. 47.

πρέπει να επιτρέπει την αντιπροσώπευση (στο δημόσιο χώρο, σε φόρα, τηλεοπτική κάλυψη κλπ) των αντιτιθέμενων πλευρών ως τέτοιων και όχι δια μέσω και πάλι των κομμάτων. Συμμαχίες a la carte μεταξύ αλλά και στο εσωτερικό των κομμάτων θα ήταν έτσι δυνατές, ακόμη και διασπώντας κυβερνητικές συμμαχίες.

3. Δημαγωγίας πεδίο λαμπρό

Το επιχείρημα ενισχύεται από την παράλληλη επισήμανση ότι ο λαός εύκολα αποπλανάται.³⁶ Στο σημείο αυτό γίνεται επίκληση της γνωστής φράσης ότι το δημοψήφισμα είναι το “προνομιακό πεδίο για κάθε δημαγωγό”.³⁷ Παρότι ακούγεται καταρχήν πειστικό πως ο κίνδυνος χειραγώγησης του λαού είναι αυξημένος, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο σύγχρονος εκλογέας είναι πολύ πιο μορφωμένος και πληροφορημένος από ό,τι στο παρελθόν. Η δε έξαψη των παθών που συχνά αποδίδεται ως αιτίαση σε μορφές λαϊκής συμμετοχής σχετίζεται μάλλον με την πολιτική κουλτούρα και μπορεί να εντείνεται και στο πλαίσιο εκλογών αντιπροσώπων ή αντίθετα να παραμένει εν υπνώσει, όπως η «συναινετική δημοκρατία» της Ελβετίας, που αποτελεί την κατεξοχήν κοιτίδα των δημοψηφισμάτων,³⁸ αποδεικνύει.

Ο κίνδυνος της δημαγωγίας συνδέεται συχνά και με την απόφαση του Καντ ότι η άμεση δημοκρατία είναι κατ’ ανάγκη «δεσποτισμός».³⁹ Σε αυταρχικό δεσποτισμό θα κατέληγε όντως η ρουσωϊκής ή σμιτιανής έμπνευσης ταύτιση κυβερνώντων-κυβερνωμένων και η άρση της σχετικής διάκρισης κράτους – κοινωνίας, που αποτελεί εγγύηση ελευθερίας, όχι όμως και η χρήση θεσμών άμεσης νομοθέτησης συμπληρωματικά προς τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς. Και πάντως και αυτός ο κίνδυνος μπορεί να αντιμετωπιστεί κατά την κατάστροψη των σχετικών θεσμών.

Έκφραση της πεποίθησης ότι ο λαός ταυτίζει το γενικό συμφέρον με το ίδιο ατομικό συμφέρον και δεν μπορεί να αποστασιοποιηθεί από αυτό⁴⁰ είναι η συνηθισμένη εξαίρεση των

³⁶ Jacobsen, *όπ.π.*, σ. 952.

³⁷ Η φράση αυτή ανήκει στον πρώτο Πρόεδρο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας μετά τον 2^ο παγκόσμιο πόλεμο, T. Heuss, Plenum des Parlamentarischen Rates, Sitzung v. 09.09.1948, W. Werner (Bearb.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle*, Bd. IX, 1996, σ. 111. Έτσι και N. Αλιβιζάτου, *Ποια Δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την Κρίση; Για την αποκατάσταση των λέξεων και του νοήματός τους*, Αθήνα: Πόλις, σ. 106.

³⁸ Στην Ελβετία διενεργούνται κατά μέσο όρο περίπου 2-3 δημοψηφίσματα κάθε έτος σε κεντρικό επίπεδο και ακόμη περισσότερα σε τοπικό. Το ελβετικό Σύνταγμα προβλέπει δημοψήφισμα κατόπιν λαϊκής πρωτοβουλίας, είτε για την κατάργηση νόμου, εάν ζητηθεί από 50.000 πολίτες (ά 89 ελβΣ), είτε για την αναθεώρηση ή τη θέσπιση νέου Συντάγματος εάν ζητηθεί από 100.000 πολίτες (ά 121 ελβΣ).

³⁹ I. Kant (1795), *Vom Ewigen Frieden*, σε: *Kants Werke. Akademie-Textausgabe*, Bd. 8: *Abhandlungen nach 1781*, 1968, Berlin : Walter de Gruyter and Co., σ. 341επ (352).

⁴⁰ Krause, *όπ.π.*, αρ.περ. 48; S. Muhle / C. Lontzek, *Die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren in Niedersachsen – am Beispiel des Volksbegehrens zum Landesblindengeld*, NordÖR 2007, σ. 227επ (230).

δημοσιονομικών θεμάτων από το πεδίο των επιτρεπόμενων δημοψηφισμάτων (βλ. και ά 44 παρ 2 εδ β Σ). Η εξαίρεση συνδέεται και με την υπενθύμιση ότι η ψήφιση του προϋπολογισμού αποτελεί μια κλασική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου. Ωστόσο, η αρμοδιότητα αυτή, που αντανακλά την οριοθέτηση και ισορροπία του κοινοβουλευτικού συστήματος το 19^ο αιώνα,⁴¹ προβλέφθηκε ιδίως για περιφρούρηση της εξουσίας της νομοθετικής έναντι της εκτελεστικής εξουσίας και όχι έναντι του εκλογικού σώματος.

Παρά αυτή τη, σε μια πρώτη ματιά πειστική, αιτίαση, υποστηρίζεται, βάσει των εμπειριών στην Ελβετία και στις Ενωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΕΠΑ), και η αντίθετη άποψη.⁴² Ειδικότερα, η έρευνα δείχνει⁴³ ότι τα καντόνια της Ελβετίας που έχουν θεσπίσει αμεσοδημοκρατικές διαδικασίες για τα δημοσιονομικά τους βρίσκονται σε καλύτερη οικονομική κατάσταση από τα υπόλοιπα. Από την άλλη πλευρά, η σημερινή κατάσταση του δημοσίου χρέους βασισμένη σε δημοσιονομικές αποφάσεις που ελήφθησαν από μέλη αντιπροσωπευτικών σωμάτων αποδεικνύει περίτρανα ότι ούτε οι κοινοβουλευτικές αποφάσεις διασφαλίζουν υγιή οικονομικά.⁴⁴ Συνεπώς, το επιχείρημα ότι τα μέλη του Κοινοβουλίου διαθέτουν την απαραίτητη απόσταση εκκινεί μάλλον από μια ιδεαλιστική και ιδεοτυπική πρόσληψη, η οποία ελάχιστα επιβεβαιώνεται στην πράξη.

4. Ο συντηρητικός χαρακτήρας

Ένα επόμενο επιχείρημα που προβάλλεται συχνά κατά των θεσμών λαϊκής νομοθέτησης είναι ότι παράγουν συχνά συντηρητικά αποτελέσματα. Το πραγματολογικό αυτό επιχείρημα, ωστόσο, δεν αρκεί για απόρριψη των συμμετοχικών δομών, καθώς το τυπικό διαδικαστικό νόημα αυτών δεν επιτρέπει η συζήτηση να γίνεται με επιχειρήματα που αφορούν στο εξαγόμενο αποτέλεσμα. Με το ίδιο κριτήριο θα μπορούσε, μάλιστα, κανείς να απορρίψει και την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, υπέρ μιας φωτισμένης, φιλελεύθερης δεσποτείας ή μιας προοδευτικής τεχνοκρατίας. Τόσο όμως αυτή όσο και οι θεσμοί άμεσης νομοθέτησης ερείδονται στην πεποίθηση ότι η νομιμοποίηση της εξουσίας πρέπει να είναι

⁴¹ Κριτικά J. Isensee, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, σε: JZ 2005, σ. 971επ

⁴² G. Kirchgässner / L.P. Feld / M.R. Savioz, Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, 1999, σ. 71επ (Schweiz), σ. 111επ (USA)· R. Eichenberger, Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, σε: H. H. V. Arnim (επιμ.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für "gute" und bürgernahe Politik?*, Berlin: Duncker & Humblot 1999, σ. 259επ· C.A. Schaltegger / L.P. Feld, Behindert die direkte Demokratie eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik?, σε: M. Freitag / U. Wagschal (επιμ.), *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, 2007, σ. 363επ.

⁴³ R. Eichenberger, Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, σε: H. H. V. Arnim (επιμ.), *Adäquate Institutionen*, 1999, σ. 259επ (276επ).

⁴⁴ Έτσι και F. Wittreck, *Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit*, JöR 51 (2005), σ. 111επ (176).

(και) διαδικαστική και όχι μόνο λειτουργική (εκ του αποτελέσματος) ακριβώς επειδή η πρώτη αναδεικνύει την ίση ηθική αξία κάθε πολίτη. Εξάλλου, παρότι η μέχρι σήμερα εμπειρία δείχνει να επιβεβαιώνει εμπειρικά το επιχείρημα περί συντηρητικών εξαγομένων δεν πρέπει να παραγνωρίζει κανείς τη δυναμική που οι θεσμοί αυτοί μπορούν να αναπτύξουν, εφόσον χρησιμοποιηθούν ευρέως, δυναμική που θα μπορούσε να ανατρέψει κάθε πρόγνωση ως προς το αποτέλεσμα. Όπως παρατηρούσε ήδη πριν από 80 χρόνια ο Σβώλος,⁴⁵ «εάν καλλιεργηθή η συνείδησις των εκλογέων ούτως ώστε να ωριμάσουν εις αυτήν ωρισμένοι ιδέαι, είναι δυνατόν ριζοσπαστικά μεταβολαί να επιτευχθούν και δια της λαϊκής νομοθεσίας».

Από την άλλη πλευρά, αν οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί παρότι δεν ευνοούν μεν ριζοσπαστικά προοδευτικές μεταρρυθμίσεις, δύνανται να περιφρουρούν την αποτελεσματικότητα των όποιων νομοθετικών ρυθμίσεων, αυτό πρέπει να προσμετρηθεί στα θετικά. Συντηρητικές αλλά αποτελεσματικές πολιτικές αποφασισμένες δημοκρατικά -θα συνέχιζε το επιχείρημα- είναι μάλλον προτιμότερες από επιβαλλόμενες από τις ελίτ προοδευτικές μεταρρυθμίσεις που μένουν εν τέλει νεκρό νομικό γράμμα.

Εξάλλου, η εισαγωγή ή και ενίσχυση τέτοιων θεσμών δεν θα σήμαινε, όπως προειπώθηκε, την μετατροπή της συνταγματικής, αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, ως μικτού πολιτεύματος που συνενώνει το θεσμό της πλειοψηφικής κατίσχυσης με την εγγύηση των δικαιωμάτων μειονοτήτων και μονάδων, σε άμεση δημοκρατία με αυταρχική επιβολή της πλειοψηφίας επί μειοψηφιών και μειονοτήτων και κατάργηση των 'αριστοκρατικών' στοιχείων του πολιτεύματος, όπως τα δικαστήρια και οι ανεξάρτητες αρχές, που περιφρουρούν τον συνταγματισμό έναντι των πλειοψηφικών παρεκτροπών. Απλώς θα ενίσχυαν τη συνιστώσα της διαδικαστικής νομιμοποίησης, χωρίς, κατά το δυνατό, να αποδυναμώνουν και τις άλλες μορφές νομιμοποίησης της εξουσίας ή τις θεμελιακές εγγυήσεις του συνταγματισμού.

5. Ο κίνδυνος για τα θεμελιώδη δικαιώματα

Ιδιαίτερης σημασίας είναι η φροντίδα για επαρκή προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των 'δομικών μειονοτήτων' (δηλαδή μειονοτήτων που συνίστανται βάσει φυσικών ή πιο μόνιμων κοινωνικών χαρακτηριστικών) από την κατάχρηση της πλειοψηφικής αρχής στο πλαίσιο διαδικασιών άμεσης νομοθέτησης. Η έγνοια αυτή απορρέει από εμπειρικά ευρήματα (ιδίως από την Ελβετία και τις ΕΠΑ), σύμφωνα με τα οποία πιο πιθανή σε δημοψηφισματικές διαδικασίες είναι η επικράτηση των δομικών πλειοψηφιών οι οποίες

⁴⁵ Σβώλου, όπ.π, σ. 284.

εμφανίζουν την τάση να υποσκάπτουν τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των δομικών, δηλαδή όχι ευμετάβλητων, ιδίως εθνοτικών, θρησκευτικών ή άλλων, μειονοτήτων.⁴⁶ Ακόμη και αν το συμπέρασμα δεν μπορεί να μεταφερθεί αυτούσιο στα δεδομένα της Ευρώπης και δη της Ελλάδας όπου δεν υπάρχει τόσο έντονος ο διαχωρισμός βάσει εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, χωρίς ωστόσο να εκλείπει (αρκεί να σκεφτούμε τη μουσουλμανική μειονότητα στη Θράκη και την εθνοτική μειονότητα των Ρομά), το ερώτημα που τίθεται σε συνταγματικό επίπεδο είναι αν η τάση αυτή θα πρέπει να οδηγήσει στη συνταγματική απόρριψη των μορφών άμεσης νομοθέτησης ή αν αντίθετα θα έπρεπε να μας προβληματίσει δικαιοπολιτικά, έτσι ώστε να σχεδιάσουμε τους θεσμούς αυτούς με προστατευτικές για τα μειονοτικά δικαιώματα ασπίδες. Υπό αυτή την έννοια, η συνταγματική και νομική κατάστρωση δημοψηφισμάτων και νομοθετικών πρωτοβουλιών πρέπει να παρέχει τα εχέγγυα προστασίας των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων, στον ίδιο τουλάχιστον βαθμό που το κάνει και έναντι της κοινοβουλευτικής νομοθεσίας.

Η θεωρητική θεμελίωση της αξίωσης αυτής ανάγεται στη διαπίστωση ότι η λαϊκή νομοθέτηση, εφόσον ασκείται ως συντεταγμένη λειτουργία ενός οργάνου, του λαού (υπό στενή έννοια), δεν μπορεί παρά να υπόκειται και να είναι υποχρεωμένη να σεβαστεί τη δημοκρατική αρχή, την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου και άρα τα συνταγματικά θεμελιώδη δικαιώματα και όλους γενικά τους τυπικά υπερέχοντες κανόνες δικαίου, άρα όχι μόνο τους συνταγματικούς αλλά και τους κανόνες του ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου. Σε περίπτωση παραβίασης των αρχών αυτών, η λαϊκή νομοθεσία μπορεί –και αυτή, όπως και η κοινοβουλευτικά υιοθετημένη- να κηρυχθεί αντισυνταγματική. Ο έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων σημαίνει ότι υπάρχουν θέματα που εξαιρούνται της κοινής νομοθέτησης βάσει της αρχής της πλειοψηφίας, καθώς ‘κλειδώνουν’ συνταγματικά. Τα θέματα αυτά πρέπει να εξαιρούνται και των αμεσοδημοκρατικών μορφών απόφασης, καθώς και οι μορφές αυτές, υπόκεινται στους περιορισμούς του συντάγματος και ο ‘λαός’, ως εκλογικό σώμα δεν βρίσκεται υπεράνω του Συντάγματος αλλά οριοθετείται από αυτό, όπως ήδη επισημάνθηκε. Σε συμφωνία με τα παραπάνω, η υπερψηφίση ενός νόμου μέσω αμεσοδημοκρατικών διαδικασιών δεν επιτρέπεται να καταλήγει σε αποψίλωση του συνταγματικού κράτους και περιορισμό της αρμοδιότητας της δικαστικής εξουσίας να μην εφαρμόζει αντισυνταγματικό νόμο –όπως και αν αυτός έχει υπερψηφιστεί.⁴⁷

⁴⁶ Βλ. K. R. Johnson, A Handicapped, Not “Sleeping” Giant. The Devastating Impact of the Initiative Process on Latina/o and Immigrant Communities, *California Law Review* 96 (2008), σ. 1259επ

⁴⁷ T. v. Danwitz, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, *Die Öffentliche Verwaltung* 1992, S. 601επ (607επ)· Berlitz, *όπ.π.*, σ. 346.

Έτσι, το ειδικότερο ερώτημα που εγείρεται είναι αν ένας νόμος που προκύπτει μέσα από μια διαδικασία λαϊκής νομοθέτησης υπόκειται -μπορεί και πρέπει να υπόκειται- με τον ίδιο τρόπο (και μόνο), όπως και ένας νόμος ψηφισμένος (μόνο) από τη Βουλή, σε δικαστικό έλεγχο (αντι)συνταγματικότητας.⁴⁸ Στο σημείο αυτό εγείρεται η ανησυχία ότι οι αμεσοδημοκρατικές διαδικασίες μπορεί είναι πιο ευαίσθητες και οι πλειοψηφίες τους ίσως πιο 'ευέξαπτες' από ότι οι κοινοβουλευτικές απέναντι σε τυχόν εκφρασμένη από αρμόδιο «αριστοκρατικής υφής» όργανο ότι το νομοθέτημα που επιψηφίστηκε μέσα από διαδικασίες λαϊκής νομοθέτησης αντισυνταγματικό. Με αυτό το σκεπτικό θα ήταν ίσως σκοπιμότερος ένας εκ των προτέρων έλεγχος της νομοθετικής πρότασης, τουλάχιστον αντίστοιχος με αυτόν στον οποίο υποβάλλει η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής κάθε νομοσχέδιο ή ακόμη και με δεσμευτική ισχύ από ένα δικαστικό όργανο (ίσως με διαδικασία αντίστοιχη της πρότυπης δίκης για να εξασφαλίζεται η ταχύτητα), η κρίση του οποίου τυπικά μεν δεν θα δεσμεύει, επί της ουσίας όμως σίγουρα θα περιορίζει τον εκ των υστέρων δικαστικό έλεγχο.

Οι μέχρι σήμερα μορφές του κατασταλτικού ελέγχου συνεπώς πρέπει να συμπληρωθούν με αρμοδιότητες προληπτικού συνταγματικού ελέγχου. Έτσι μπορεί να αναμένεται, η άσκηση ενός τέτοιου ελέγχου, σε περίπτωση αμφίβολης συνταγματικότητας της πρότασης νόμου, μπορεί να μετριάσει την αντίδραση σε αμεσοδημοκρατικές πρωτοβουλίες, και την ανασφάλεια που αυτές προκαλούν και να αποτρέψει μια οπορτουμιστική χρήση του Συντάγματος στο δημόσιο διάλογο. Είναι πολύ περισσότερο προτιμότερος δε από έναν κατασταλτικό έλεγχο που μπορεί να επισύρει την υποψία χειραγώγησης και να προκαλέσει απονομιμοποιητικά συναισθήματα απογοήτευσης.⁴⁹ Ο έλεγχος αυτός πρέπει να είναι τουλάχιστον αντίστοιχος με αυτόν στον οποίο υποβάλλει η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής κάθε νομοσχέδιο ή ακόμη και έλεγχος με δεσμευτική ισχύ από ένα δικαστικό όργανο (ίσως με διαδικασία αντίστοιχη της πρότυπης δίκης για να εξασφαλίζεται η ταχύτητα), η κρίση του οποίου τυπικά μεν δεν θα δεσμεύει, επί της ουσίας όμως σίγουρα θα περιορίζει τον εκ των υστέρων δικαστικό έλεγχο.

Σε κάθε περίπτωση πάντως και παρά την αναγκαιότητα διαφύλαξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι της πλειοψηφίας, τα θέματα 'ταμπού', όπως και τα διαδικαστικά εμπόδια, δεν πρέπει να ξεπερνούν το πράγματι αναγκαίο μέτρο, καθώς σε αντίθετη

⁴⁸ Έτσι οι Dreier / Wittreck, όπ.π., σ. 32. Την κανονιστική ισοκυρία της κοινοβουλευτικής και της λαϊκής νομοθεσίας υπογραμμίζει επίσης ο J. Rux, *Direkte Demokratie in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos 2008, σ. 87επ. Για την ουσιαστικά διαφορετική νομική κατάσταση στη Γαλλία βλ. F. Lange, σε: L. P. Feld / P. M. Huber/ O. Jung / Chr. Welzel / F. Wittreck (επιμ.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*, Baden-Baden 2010, σ. 259επ.

⁴⁹ Berlitz, όπ.π., σ. 346.

περίπτωση οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας θα θεωρούνταν απλώς μια φενάκη και θα παρήγαγαν πολύ περισσότερη απογοήτευση και απονομιμοποίηση.

6. Το επιχείρημα της Βαϊμάρης

Στη σχετική γερμανική συζήτηση, και όχι μόνο, εναντίον της εισαγωγής αμεσοδημοκρατικών στοιχείων στο αντιπροσωπευτικό πολίτευμα εγείρεται συχνά η ένσταση ότι η εμπειρία από τη Δημοκρατία της Βαϊμάρης, η δυνατότητα δηλαδή προκήρυξης δημοψηφισμάτων σε επίπεδο κράτους και κρατιδίων στο μεσοπόλεμο συνετέλεσε στην αποσταθεροποίηση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και άνοιξε το δρόμο προς το αυταρχικό ναζιστικό καθεστώς.⁵⁰ Υποστηρίζεται βέβαια και η αντίθετη άποψη,⁵¹ ιδίως βάσει του αντεπιχειρήματος ότι η Δημοκρατία της Βαϊμάρης αυτοϋπονομεύθηκε και στο αποτέλεσμα αυτό συνετέλεσαν κυρίως η πλειοψηφία της Βουλής και ο Πρόεδρος του Reich.⁵² Προς την κατεύθυνση αυτή, πολλοί θεωρητικοί επιμένουν ότι οι αμεσοδημοκρατικοί θεσμοί της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης έπαιξαν μάλλον έναν δευτερεύοντα και επιβλητικό ίσως ρόλο δίπλα σε άλλους πολύ πιο σημαντικούς παράγοντες της πτώσης της.⁵³ Ιδιαίτερα προβλήματα δημιουργούσε εξάλλου η σχέση έντασης μεταξύ του άμεσα εκλεγμένου Προέδρου του Ράιχ με την κοινοβουλευτικά υπεύθυνη Κυβέρνηση.⁵⁴ Το πιο καθοριστικό στοιχείο, ωστόσο, κρίνεται πως ήταν η έναρξη του ψυχρού πολέμου⁵⁵ και βέβαια η οικονομική ύφεση. Εξάλλου, τα ιστορικά επιχειρήματα έχουν σχετική αξία, καθώς στη σημερινή Ευρώπη, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, είναι διαφορετικός ο βαθμός πληροφόρησης των πολιτών, ο πλουραλισμός των μέσων ενημέρωσης και η δημοκρατική συνείδηση είναι πιο ενισχυμένη.

⁵⁰ Έτσι ο ιστορικός S. Meineke, *Die antiplebiszitäre Grundentscheidung des Parlamentarischen Rates – eine Fehlverarbeitung der Geschichte?*, σε: *Jahrbuch für Politik* 2 (1992), σ. 203επ.

⁵¹ O. Jung, *Das demokratische Defizit: Deutschland ohne Volksentscheid*, σε: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 54 (2009), σ. 97επ. Όπως, εξάλλου, επισημαίνει η Αθανασιάδου, *όπ.π.*, σ. 208, υποσημ. 58, καμιά από τις δημοψηφισματικές πρωτοβουλίες της εποχής που έφτασαν μέχρι τις κάλπες (δύο από τις οκτώ συνολικά, η μια εκ των οποίων υποκινήθηκε από το εθνικοσοσιαλιστικό κόμμα, ενώ η άλλη από το κομμουνιστικό και το σοσιαλιστικό) δεν επέφερε αποτέλεσμα, αφού δεν συμπληρώθηκε το απαραίτητο ποσοστό συμμετοχής.

⁵² Horst / Wittreck, *όπ.π.*, σ. 22.

⁵³ O. Jung, *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*, Frankfurt / New York: Beck 1989· K. Bugiel, *Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz*, Baden-Baden: Nomos 1991, σ. 443επ· W. Frotscher, *Direkte Demokratie in der Weimarer Verfassung*, DVBl. 1989, σ. 541επ (544). Α.ά. ο K. Kruis, *Mehr Demokratie durch mehr Volksentscheid?*, *Politische Studien* SH 2/1991, σ. 40 (44επ)· Meineke, *όπ.π.*, σ. 224επ.

⁵⁴ Το στοιχείο αυτό πρέπει ίσως να προσεχτεί στο πλαίσιο της συζήτησης σχετικά με την (επαν)ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας.

⁵⁵ Berlitz, *όπ.π.*, σ. 340.

V. Αντί συμπεράσματος

Η κρίση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας μπορεί να αναγνωστεί και ως κρίση του Κοινοβουλίου. Στη σημερινή συγκυρία της οικονομικής κρίσης που αναμένεται να παγιωθεί στην Ευρώπη του 21^{ου} αιώνα η κρίση του κοινοβουλίου συνεπάγεται και την ανεπάρκεια του τυπικού νόμου ως ρυθμιστικού εργαλείου. Το φαινόμενο αυτό, αποτύπωση του οποίου είναι ήδη η ευρείας έκτασης νομοθετική εξουσιοδότηση, βρίσκει τα όριά του στη διακυβέρνηση για Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, δηλαδή άσκηση αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας και στην αναζήτηση τρόπων άμεσης λαϊκής νομοθέτησης. Δεν είναι τυχαίο ότι οι δύο αυτές μορφές νομικής αποτύπωση εμπεριέχονται στις δύο παραγράφους του άρθρου 44 του ελληνικού Συντάγματος εν είδει εξαιρέσεων από τον κανόνα της άσκησης της νομοθετικής εξουσίας από τη Βουλή.

Σε συμφωνία με τα παραπάνω, η επίρρωση της δημοκρατίας αλλά και του κράτους δικαίου που είναι το ζητούμενο περνάει μέσα από την ενδυνάμωση καταρχήν και κατά κύριο λόγο του Κοινοβουλίου και την ανάκτηση της χαμένης του αξιοπιστίας. Η εμφύτευση στην αντιπροσωπευτική στοιχείων άμεσης δημοκρατίας είναι ευπρόσδεκτη, αρκεί να μην υποσκάψει το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα οδηγώντας σε έναν λαϊκιστικό συνταγματισμό χωρίς ελέγχους και εξισορροπητικά στοιχεία και εν τέλει σε μια δικτατορία της πλειοψηφίας. Η συνταγματική δημοκρατία είναι κατ' ανάγκη –ακόμη και σήμερα– αντιπροσωπευτική· και πάντως δεν είναι μόνο διαδικαστική, αλλά και ουσιαστική, εφόσον προϋποθέτει και συνεπάγεται την υπερίσχυση της πλειοψηφίας με ρητές και αυστηρές εγγυήσεις προστασίας των μειοψηφιών και των μειονοτήτων.

Κατά συνέπεια, η αναθεώρηση της συνταγματικής κατάστρωσης του δημοψηφίσματος και η εισαγωγή της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας μπορούν να συμβάλουν στην αναζωογόνηση της αντιπροσώπευσης, όχι όμως και στην αντικατάστασή της και δεν θα μπορούσαν να άρουν τα εγγενή αλλά και επίκτητα μειονεκτήματά της που πρέπει να αντιμετωπιστούν αυτόνομα. Επιπλέον, πρέπει να σχεδιαστούν με ασφαλιστικές δικλείδες έναντι πιθανών καταχρήσεων που θα οδηγούσαν σε συμπίεση των δικαιοκρατικών εγγυήσεων. Και βεβαίως, δεν μπορεί να αναμένει κανείς από τους θεσμούς μόνο να λύσουν το οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδας.⁵⁶ Αυτοί μπορούν ίσως να βοηθήσουν στη νομιμοποίηση των ακολουθούμενων πολιτικών. Θα είναι όμως οι πολιτικές που μπορούν – όσο μπορούν– να αντιμετωπίσουν την οικονομική κρίση και να κάνουν πιο ήπιες της συνέπειές της. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις εν γνώσει των ορίων και των δυνατοτήτων τους,

⁵⁶ Πρβλ και Αλιβιζάτου, όπ.π., σ. 103.

οι θεσμοί λαϊκής νομοθέτησης θα πρέπει να συζητηθούν σε μια πιθανή μελλοντική συνταγματική αναθεώρηση με σκοπό να αποτελέσουν –εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις⁵⁷ - θεσμικό αντίβαρο στην πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό.⁵⁸

⁵⁷ Πρβλ. Γ. Σωτηρέλη, *Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 2000, σ. 165επ.

⁵⁸ Προς την κατεύθυνση αυτή ο Κ. Χρυσόγονος, *Σχεδιάγραμμα εκδημοκρατισμού. Δώδεκα σκέψεις για μια άλλη αναθεώρηση*, σε: Ε. Κοντιάδη / Φ. Σπυρόπουλου / Κ. Τσουκαλά, *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης – Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας 2012, σ. 74επ (86). Βλ. και Γ. Τασόπουλου, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσ/νίκη 2007, σ. 77 επ.