



Δελτίο Τύπου

Δημοσίευση Έκθεσης ΕΕΔΑ για τις Αρχές Καλής Διενέργειας Δημοψηφισμάτων (31.5.2018)

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου ως του ανεξάρτητου συμβουλευτικού οργάνου της Πολιτείας για θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, έχει μεταξύ των κατά τον νόμο αρμοδιοτήτων της τη συνεχή επισήμανση σε όλα τα όργανα της Πολιτείας της ανάγκης αποτελεσματικής κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς και την παροχή συμβουλών προς την ελληνική Πολιτεία για τη χάραξη σωστής κεντρικής πολιτικής για θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Στην αρχή της τρέχουσας θητείας της ΕΕΔΑ, μεταξύ των θεμάτων που προτεραιοποιήθηκαν προς μελέτη, και εγκρίθηκαν από την Ολομέλειά της ήταν οι γενικές αρχές που διέπουν τη διενέργεια των δημοψηφισμάτων.

Η διενέργεια δημοψηφισμάτων αποτελεί ζήτημα που ανάγεται και στο οργανωτικό μέρος του Συντάγματος. Ωστόσο, στο μέτρο που οργανωτικά ζητήματα του πολιτεύματος συνδέονται άρρηκτα με θεμελιώδη ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και ελευθερίες, όπως, στην περίπτωση της διενέργειας των δημοψηφισμάτων, την ελευθερία, καθολικότητα, μυστικότητα, ισότητα και γνησιότητα της ψήφου, καθώς και την ελευθερία της διαμόρφωσης πολιτικής γνώμης και έκφρασης, τότε τα οργανωτικά αυτά ζητήματα εφελκύουν, αναγκαία, τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, δικαιωματικές αξιολογήσεις, ως προς τις οποίες η ΕΕΔΑ έχει την αρμοδιότητα, αλλά και την υποχρέωση, να τοποθετείται συμβουλευτικά προς την Πολιτεία. Η διενέργεια των δημοψηφισμάτων έχει, επιπλέον, σαφή ατομική και συλλογική δικαιωματική διάσταση, στον βαθμό που οφείλει να υπηρετεί και να αποτυπώνει το θεμελιώδες πολιτικό δικαίωμα της γνήσιας και ανόθευτης λαϊκής βούλησης.

Το δημοψήφισμα αποτελεί μορφή άμεσης λαϊκής έκφρασης και συνεπώς μέσο αυξημένης πολιτικής συμμετοχής και δημοκρατικής νομιμοποίησης, υπό την προϋπόθεση ότι κατοχυρώνονται, και συντρέχουν κατά τη διενέργειά του, τόσο οι ουσιαστικές όσο και οι διαδικαστικές εκείνες εγγυήσεις που το διασφαλίζουν. Αποτελεί, συνεπώς, σημαίνουσα πολιτειακή αναγκαιότητα η καλή διενέργεια των δημοψηφισμάτων ώστε να αποτυπώνεται όσο το δυνατόν πιο αυθεντικά η λαϊκή επιλογή. Στόχος της παρούσας μελέτης της ΕΕΔΑ, είναι, επομένως, η διατύπωση εκείνων των γενικών αρχών που πρέπει να συντρέχουν κατ'ελάχιστον, προκειμένου να διασφαλίζονται τα επί μέρους ατομικά, πολιτικά δικαιώματα και ελευθερίες που αναγκαία σχετίζονται με τη διενέργεια των δημοψηφισμάτων.

Η παρούσα Έκθεση, λαμβάνοντας υπόψη ιδίως τη συγκριτική μελέτη μεταξύ των Υψηλά Συμβαλλόμενων Μερών του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Συστάσεων 1704/2005 και 1353/2003 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και τον Κώδικα καλών πρακτικών της

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με το Ν 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από τριάντα δύο φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία).

Επιτροπής της Βενετίας, αποβλέπει στο να παραθέσει και να επεξηγήσει τις κατ'ελάχιστον ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις και βέλτιστες πρακτικές, οι οποίες εξασφαλίζουν την κατά το δυνατόν ορθότερη διεξαγωγή ενός δημοψηφίσματος. Ειδικότερα:

- **Ως προς τη φιλοσοφία:** Το δημοψήφισμα λειτουργεί παραπληρωματικά και δεν υποκαθιστά την αντιπροσωπευτική δημοκρατία αλλά την ενισχύει και μετριάξει τυχόν ελλείμματά της.
- **Ως προς τη συμμετοχή:** Είναι θεμιτό να υπάρχει όριο συμμετοχής για τον χαρακτηρισμό ενός δημοψηφίσματος ως έγκυρου, στο μέτρο που ενθαρρύνεται, με κάθε τρόπο, η όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών στην ψηφοφορία. Απαιτείται προσοχή, ωστόσο, ώστε η αποχή να μη χρησιμοποιείται εργαλειακά και καταχρηστικά για την κατ' αποτελεσμα ματαίωση της διαδικασίας. Η ενθάρρυνση της αποχής, όσο και η εργαλειοποίησή της με σκοπό την επιβολή της γνώμης της μειοψηφίας, θεωρούνται παθογενείς τακτικές στη σύγχρονη δημοκρατία.
- **Ως προς τους κανόνες διεξαγωγής:** Το δημοψήφισμα θα πρέπει να διέπεται από όλες εκείνες τις συνταγματικές αρχές που διέπουν την ψήφο στις εθνικές εκλογές, ιδίως καθολικότητα, ισότητα, αμεσότητα, μυστικότητα και γνησιότητα. Η αρχή της καθολικότητας της ψήφου νοείται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο στα δημοψηφίσματα όπως και στις υπόλοιπες εκλογικές διαδικασίες, με τη διαφορά ότι η Επιτροπή της Βενετίας υιοθετεί, επιπλέον, τη σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης ότι θα πρέπει να θεσμοθετείται ή διευκολύνεται η ψήφος των νομίμων μεταναστών στα τοπικού χαρακτήρα δημοψηφίσματα, όπως προβλέπει η Σύμβαση του 1992 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη συμμετοχή των αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο, την οποία η Ελλάδα δεν έχει ακόμη υπογράψει. Η αρχή της ισότητας της ψήφου νοείται, ως προς τα δημοψηφίσματα, και ως ισότητα στην ευκαιρία ανάδειξης όλων των δημοψηφισματικών εναλλακτικών, υποστηρικτών και επικριτικών σε σχέση με το αντικείμενο του δημοψηφίσματος, και η οποία θα πρέπει να συνίσταται σε μία ουδέτερη, όσο το δυνατόν, συμπεριφορά εκ μέρους της διοίκησης ιδίως σε σχέση με την προδημοψηφισματική εκστρατεία, την ραδιοτηλεοπτική κάλυψη (κυρίως από τα δημόσια μέσα μαζικής ενημέρωσης), την κατανομή και χρήση δημοσίων πόρων όπου αυτή είναι αναγκαία για την οργάνωση και διενέργεια του δημοψηφίσματος, τη διαφήμιση και το δικαίωμα του συνέρχεσθαι.
- **Ως προς το πεδίο του δημοψηφίσματος:** Ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο του δημοψηφίσματος, είθισται να υπάρχουν συνταγματικοί ή νομοθετικοί περιορισμοί στο τι μπορεί να περιλάβει ένα δημοψήφισμα. Υπάρχουν, συνεπώς, ζητήματα που δεν είναι δεκτικά δημοψηφίσματος, όπως τα ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα επιφυλάσσει αιωνιότητα, τα ζητήματα που άπτονται ειδικών συνταγματικών διαδικασιών και τα ζητήματα που από τη φύση τους δεν υπόκεινται στην κρίση της πλειοψηφίας, όπως κατεξοχήν τα θεμελιώδη δικαιώματα. Δε νοείται, άλλωστε, η διενέργεια δημοκρατικού δημοψηφίσματος χωρίς σεβασμό του κράτους δικαίου και των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οποιοσδήποτε περιορισμός των δικαιωμάτων και ελευθεριών θα πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο, να βασίζεται στο δημόσιο συμφέρον και να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας.
- **Ως προς το ερώτημα που τίθεται:** Όπως διαπιστώθηκε από τη συγκριτική μελέτη, υπάρχει ποικιλία πρακτικών ως προς τη διαδικαστική εγκυρότητα ενός δημοψηφίσματος, με προεξέχουσες την αρχή της ενότητας του τύπου, της ενότητας του περιεχομένου και της ιεραρχικής ενότητας. Και οι τρεις παραπάνω αρχές έχουν ουσιαστική δικαιωματική διάσταση, και συγκλίνουν στο μέτρο που ενδεχόμενη παραβίασή τους μπορεί να υπονομεύσει την ελευθερία της γνώμης και, κατ'επέκταση, της ψήφου του εκλογικού σώματος. Όπως διαφάνηκε στη συγκριτική μελέτη, η αρχή της ενότητας του περιεχομένου συνίσταται στην ύπαρξη ορισμένης συνάφειας μεταξύ των διαφόρων προτάσεων ή/και ερωτήσεων που απαρτίζουν το σώμα του κειμένου του δημοψηφίσματος, προκειμένου ο εκλογέας να μπορεί ευχερώς να αποδεχτεί εν συνόλω με ένα ΝΑΙ, ή να απορρίψει εν συνόλω με ένα ΟΧΙ, το πακέτο των προτάσεων-ερωτήσεων χωρίς να δημιουργείται σύγχυση. Βάσει της αρχής της ενότητας του τύπου, είναι επιθυμητό το ερώτημα ή τα ερωτήματα που τίθενται σε ένα δημοψήφισμα να μην συνδυάζουν σωρευτικά ερώτηση επί της αρχής, γενική πρόταση ή/και προσεκτικά διατυπωμένη διάταξη/τροποποίηση νόμου κλπ. Σκοπός και της αρχής της ενότητας του τύπου είναι η διασφάλιση της όσο γίνεται «απλότητας» και νοηματικής ακρίβειας της ερώτησης του δημοψηφίσματος, προκειμένου αυτή να μπορεί να απαντηθεί ευχερώς και επακριβώς με ΝΑΙ, ΟΧΙ ή λευκό. Σε διαφορετική περίπτωση είναι δυνατόν να ανακύψει ενδεχόμενη παραβίαση της

ελευθερίας της γνώμης και της ψήφου, καθώς υπάρχει κίνδυνος να προκληθεί σύγχυση στο εκλογικό σώμα σε σχέση με την ερμηνεία τόσο του ερωτήματος του δημοψηφίσματος όσο και, κατ'αντανάκλαση, της συνέπειας της ψήφου του. Συνεπώς, το ερώτημα θα πρέπει να διατυπώνεται με τρόπο σαφή, να μην είναι αόριστο ή διφορούμενο, να μην είναι παραπλανητικό, να επιδέχεται απάντηση ναι/όχι/λευκό, να έχει αιτιώδη ενότητα εάν υπάρχουν περισσότερα του ενός ερωτήματα, να μην παραπέμπει, όσο είναι δυνατόν, σε εξωγενείς πηγές (και εφόσον αυτό συμβαίνει να συνοδεύεται υποχρεωτικά από κάποιο επαρκές επεξηγηματικό σημείωμα που να καθίσταται εγκαίρως προσβάσιμο στο εκλογικό σώμα) και να μην προδιαθέτει ως προς την απάντηση.

- **Ως προς την ενημέρωση των πολιτών:** Με μέριμνα της πολιτείας και με τήρηση του ίσου μέτρου θα πρέπει να διασφαλίζεται η πλήρης, έγκαιρη και όσο τον δυνατόν αντικειμενική ενημέρωση για το ερώτημα και για τις ακριβείς συνέπειες του δημοψηφίσματος. Αυτό συνεπάγεται ότι το κείμενο θα πρέπει να καθίσταται εγκαίρως διαθέσιμο στο εκλογικό σώμα, τουλάχιστον μέσω της δημοσίευσης στην εφημερίδα της κυβέρνησης, είτε μαζί με ένα ουδέτερο επεξηγηματικό σημείωμα, είτε με το, όσο γίνεται ισόρροπα κατανομημένο, συνοδευτικό υλικό σχετικά με τις δημοψηφισματικές εναλλακτικές. Εκτός από την σαφήνεια της ερώτησης του δημοψηφίσματος, εξίσου μεγάλης σημασίας είναι, η επαρκής πληροφόρηση σχετικά με τις ακριβείς συνέπειες του δημοψηφίσματος, όπως η πληροφόρηση εάν πρόκειται για συμβουλευτικό ή αποφασιστικό δημοψήφισμα, εάν θα οδηγήσει, πιθανά, σε νομοθετική μεταβολή, ανάκληση κανόνα κλπ, καθώς μόνον έτσι το εκλογικό σώμα μπορεί να διαμορφώσει ελεύθερη και ενημερωμένη γνώμη.
- **Ως προς τον χρόνο διεξαγωγής:** Θα πρέπει να καταλείπεται επαρκής χρόνος μεταξύ της προκήρυξης και της διενέργειας του δημοψηφίσματος, ώστε να είναι δυνατή η ενημέρωση του εκλογικού σώματος για τα οικεία ζητήματα. Αυτό συνεπάγεται ότι το κείμενο θα πρέπει να καθίσταται εγκαίρως διαθέσιμο στο εκλογικό σώμα. Η ύπαρξη επαρκούς χρόνου για τη μελέτη του ερωτήματος, ή των ερωτημάτων, καθώς και των συνεπειών του/τους είναι θεμελιώδους σημασίας, καθώς αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για τη διαμόρφωση ελεύθερης και ενημερωμένης γνώμης, και συνεπώς για την ίδια την ελευθερία της ψήφου.
- **Ως προς τον δικαστικό έλεγχο:** Θα πρέπει να υφίσταται αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος του δημοψηφίσματος τόσο ex post όσο και ex ante. Ο έλεγχος θα πρέπει να μπορεί να περιλαμβάνει όλο το εύρος των θεμάτων που μπορούν να ανακύψουν σχετικά, όπως ζητήματα εγγραφών σε εκλογικούς καταλόγους, η εγκυρότητα του κειμένου του δημοψηφίσματος, η τήρηση των διαδικαστικών και ουσιαστικών εγγυήσεων και η εγκυρότητα των αποτελεσμάτων του δημοψηφίσματος.

Το πλήρες κείμενο της Έκθεσης της ΕΕΔΑ βρίσκεται [εδώ](#).
