

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6, 106 74 Αθήνα, Τηλ.: 210 72 33 221-2, 210 72 33 216, Fax: 210 72 33 217,

Website: www.nchr.gr, E-mail: info@nchr.gr



ΑΡΧΕΣ ΚΑΛΗΣ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑΤΩΝ

ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ, ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ

ΕΚΘΕΣΗ

Μάιος 2018

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 τον 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).

Περίληψη

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.

*Ως ειδικότερη έκφραση του δικαιώματος ψήφου, η ψήφος επί δημοψηφισμάτων διέπεται τις θεμελιώδεις γενικές συνταγματικές, αλλά και διεθνείς, αρχές που πρέπει να διέπουν το ίδιο το εκλογικό δικαίωμα, δηλαδή τις αρχές της καθολικότητας, της αμεσότητας, της μυστικότητας, της ελευθερίας, της γνησιότητας της ισότητας και της ατομικότητας της ψήφου. Η παρούσα Έκθεση δεν υπεισέρχεται τόσο σε αυτές τις θεμελιώδεις αρχές άσκησης πολιτικών δικαιωμάτων για λόγους οικονομίας της ανάλυσης, αλλά ακολουθεί, αντ' αυτού, το εξής πλάνο: παραθέτει, αρχικά, το εθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο που αφορά στις προϋποθέσεις διενέργειας των δημοψηφισμάτων και, κατόπιν, επιχειρεί να παρουσιάσει όσο το δυνατόν πιο αναλυτικά και θεμελιωμένα τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς και τις, *de lege ferenda*, ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις για την οργάνωση και διενέργεια των δημοψηφισμάτων, όπως επιτάσσει εθνική και ευρωπαϊκή συνταγματική παράδοση.*

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	3
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	7
2. Το εθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο	10
3. Τυπολογία και συγκριτικό δίκαιο	17
3.1. Γενική τυπολογία.....	17
3.2. Τυπολογία βάσει επιμέρους κριτηρίων	19
3.2.1. Υποχρεωτικότητα-προαιρετικότητα του δημοψηφίσματος	19
3.2.2. Φορέας δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας.....	20
3.2.3. Περιεχόμενο του δημοψηφίσματος	21
3.3. Τυπικοί περιορισμοί: συγκριτικά συμπεράσματα ως προς τον τύπο του κειμένου	22
3.3.1. Αρχή ενότητας του τύπου (περιορισμένη εφαρμογή)	23
3.3.2. Αρχή ενότητας του περιεχομένου (περιορισμένη εφαρμογή)	23
3.3.3. Αρχή ιεραρχικής ενότητας (ευρύτερη εφαρμογή)	24
3.3.4. Σαφείς και μη παραπλανητικές ερωτήσεις (ευρύτερη εφαρμογή)	24
3.3.5. Αριθμός ερωτήσεων (περιορισμένη εφαρμογή)	25
3.4. Ουσιαστικοί περιορισμοί: συγκριτικά συμπεράσματα ως προς την ουσιαστική εγκυρότητα	25
3.5. Προδημοψηφισματική εκστρατεία, χρηματοδότηση και ψηφοφορία.....	25
3.5.1. Προδημοψηφισματική εκστρατεία	25
3.5.2. Ζητήματα χρηματοδότησης	28
3.5.3. Ως προς την ψηφοφορία	28
3.6. Αποτελέσματα δημοψηφισμάτων	30
3.7. Δικαστικός έλεγχος	32
4. Διαδικαστικές εγγυήσεις και βέλτιστες πρακτικές: η <i>de lege ferenda</i> προσέγγιση του Συμβουλίου της Ευρώπης	34

4.1. Συστάσεις 1704 (2005) και 1353 (2003) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	34
4.2. Κώδικας καλών πρακτικών επί δημοψηφισμάτων της Επιτροπής της Βενετίας.....	36
4.2.1. Γενικά	36
4.2.2. Γενικές αρχές δημοψηφισμάτων: η Ευρωπαϊκή εκλογική κληρονομιά.....	36
4.2.2.1. Καθολικότητα της ψήφου.....	36
4.2.2.2. Ισότητα της ψήφου	37
4.2.2.3. Ελευθερία της ψήφου	37
4.2.2.4. Μυστικότητα της ψήφου	38
4.2.3. Εγγυήσεις	38
4.2.3.1. Ουσιαστικές εγγυήσεις.....	39
4.2.3.1.1. Σεβασμός θεμελιωδών δικαιωμάτων	39
4.2.3.1.2. Ύπαρξη επαρκούς και σαφούς κανονιστικού πλαισίου	39
4.2.3.2. Διαδικαστικές εγγυήσεις	39
4.2.3.2.1. Οργάνωση και διενέργεια του δημοψηφίσματος από ανεξάρτητο όργανο	39
4.2.3.2.2. Δυνατότητα επόπτευσης της διαδικασίας από εθνικούς και διεθνείς παρατηρητές	40
4.2.3.2.3. Αποτελεσματική δικαστική προστασία.....	40
4.2.3.2.4. Σαφές νομοθετικό πλαίσιο για τα ζητήματα χρηματοδότησης	41
4.2.4. Ειδικότερες συστάσεις βάσει βέλτιστων πρακτικών	41
5. Συμπεράσματα: γενικές αρχές και εγγυήσεις για την καλή διενέργεια ενός δημοψηφίσματος.....	45

ΑΡΧΕΣ ΚΑΛΗΣ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑΤΩΝ

ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ, ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ*

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής 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, τη διαρκή παρακολούθηση των εξελίξεων που σχετίζονται με το καθεστώς των δικαιωμάτων αυτών στην Ελλάδα και το εξωτερικό, την ενημέρωση της κοινής γνώμης για τους σχετικούς κινδύνους παραβίασης που ελλοχεύουν, και προπαντός 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, εγκρίθηκαν από την Ολομέλεια κατά τη συνεδρίαση της 15ης Ιουλίου 2015 και συζητήθηκαν, κατόπιν, κατά τη σύγκληση του Πρώτου Τμήματος στις 7 Σεπτεμβρίου 2015 ήταν οι γενικές αρχές που διέπουν τη διενέργεια των δημοψηφισμάτων. Η διενέργεια δημοψηφισμάτων αποτελεί ασφαλώς 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 πολιτικής γνώμης και έκφρασης, τότε τα οργανωτικά αυτά ζητήματα εφελκούν, 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. 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 υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ, στη συνεδρίαση της 31.5.2018. Εισηγητές ενώπιον της Ολομέλειας ο καθηγητής Γεώργιος Γεραπετρίτης, μέλος της ΕΕΔΑ ορισθέν από τη Νομική Σχολή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, και η δρ. Άννα Ειρήνη Μπάκα, Επιστημονική Συνεργάτιδα της ΕΕΔΑ.

Η διενέργεια των δημοψηφισμάτων έχει 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. Η λαϊκή βούληση ως «ανώτατη πολιτική θέληση εξουσίας στη δημοκρατία [...] αποτελεί μια πραγματική συλλογική θέληση κοινωνικής συμβίωσης [...], μια συλλογική θέληση πολιτικής φύσεως και ειδικότερα: μια θέληση εξουσίας, που έχει στόχο τη γενική ρύθμιση και διαμόρφωση των βιοτικών σχέσεων μέσα σε οργανωμένη σε κράτος κοινωνία».¹ Άλλωστε, τα δημοψηφίσματα, ως εκφράσεις τόσο της δημοκρατικής αρχής όσο και της λαϊκής βούλησης και κυριαρχίας, «όσον αφορά στην ουσιαστική διασύνδεση της δημοκρατικής αρχής με τις θεμελιώδεις αρχές του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, της ελευθερίας ανάπτυξης της προσωπικότητας, της ισότητας, του κοινωνικού κράτους και της εγγύησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, την διαπλέκει ουσιαστικά με την κοινωνία και τον άνθρωπο ως μέλος της, διασφαλίζοντας έτσι τους όρους ουσιαστικής δημοκρατικότητας της κοινωνίας».²

Το 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»,³ λειτουργεί δε παραπληρωματικά και δεν υποκαθιστά την αρχή της αντιπροσωπευτικότητας. Σε κάθε περίπτωση, 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, δε, σημαίνουσα πολιτειακή αναγκαιότητα η καλή διενέργεια των δημοψηφισμάτων, καθώς μέσα από τη διαδικαστική αυτή λειτουργία της δημοκρατικής αρχής πρέπει να αποτυπώνεται όσο το δυνατόν πιο αυθεντικά η λαϊκή βούληση. Άλλωστε, σε μία σύγχρονη δημοκρατία η δημοκρατική αρχή «δε σηματοδοτεί το στόχο της κρατικής δράσης, αλλά την προέλευσή της, τη θέληση του λαού ως του φορέα της βάσης νομιμοποίησης της εξουσίας του κράτους».⁴ Συνεπώς, για την ύπαρξη και αυθεντική λειτουργία της δημοκρατικής αρχής καθώς και την αυθεντική αποτύπωση της πραγματικής θέλησης του λαού, δεν αρκεί η τυπική- διαδικαστική δημοκρατική νομιμοποίηση

¹ Γιώργος Κασιμάτης και Κώστας Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, Τόμος Α', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 181.

² *Id.*, σελ. 115.

³ Ευάγγελος Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2008, σελ. 264. Για ιστορικά στοιχεία σχετικά με τη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων στην Ελλάδα από την έξωση του Όθωνα βλ. Ελισάβετ Μπεςίλα- Μακρίδη, *Η εφαρμογή του θεσμού του δημοψηφίσματος στην Ελλάδα*, Ανάτυπο από τον Τόμο Αφιέρωμα στον Αντώνη Αντωνακόπουλο, Αθήνα 1997, σελ. 355 επ.

⁴ Κασιμάτης- Μαυριάς, *ό.π.* υποσημ. 2, σελ. 185.

των πολιτειακών οργάνων σε μία «τυπική δημοκρατική νομιμότητα άσκησης της κρατικής εξουσίας, με τήρηση των τυπικών διαδικασιών συγκεκριμενοποίησης της λαϊκής θέλησης σε πολιτειακές πράξεις, που προβλέπουν το Σύνταγμα και οι νόμοι.»⁵ Αντ'αυτού, απαιτείται ουσιαστική δημοκρατική νομιμοποίηση, καθώς και ενίσχυσή της μέσω θεσμοποιημένων αρχών και θεσμών ελέγχου του κράτους.⁶

Ως ειδικότερη έκφραση του δικαιώματος ψήφου, η ψήφος επί δημοψηφισμάτων ασφαλώς διέπεται από όλες εκείνες τις θεμελιώδεις γενικές συνταγματικές αρχές που πρέπει να διέπουν το ίδιο το εκλογικό δικαίωμα, δηλαδή τις αρχές της καθολικότητας, της αμεσότητας, της μυστικότητας, της ελευθερίας, της γνησιότητας της ισότητας και της ατομικότητας της ψηφοφορίας.⁷ Η παρούσα Έκθεση δε θα υπεισέλθει σε αυτές τις θεμελιώδεις αρχές άσκησης πολιτικών δικαιωμάτων για λόγους οικονομίας της ανάλυσης. Αντ'αυτού, θα ακολουθηθεί το εξής πλάνο: θα περιγραφεί εν συντομία το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο που αφορά στις προϋποθέσεις διενέργειας των δημοψηφισμάτων χωρίς να υπάρξει ανάλυση σε επί μέρους ζητήματα ερμηνείας τα οποία εκφεύγουν του σκοπού της παρούσας Έκθεσης, και κατόπιν θα εκτεθούν οι ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις που πρέπει, ή είναι επιθυμητό, να διέπουν την οργάνωση και διενέργεια δημοψηφισμάτων, όπως αυτές προκύπτουν από α) τη συγκριτική δικαιοκή περιγραφή και ανάλυση πρακτικών τρίτων χωρών και β) τα σύγχρονα διεθνή πρότυπα, γενικές αρχές και soft law, όπως έχουν αυτά έχουν αποτυπωθεί τα τελευταία χρόνια στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης (Επιτροπή της Βενετίας).

⁵ *Id.*, σελ. 219.

⁶ *Id.*

⁷ Βλ. για παράδειγμα Αθ. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α' Εισαγωγή- Οργανωτικό Μέρος*, Τεύχος Α', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σελ. 228 επ.

2. Το εθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο

Το Σύνταγμα του 1975 είναι το δεύτερο ελληνικό Σύνταγμα, μετά από αυτό του 1927, που περιέχει συστηματική συνταγματική πρόβλεψη για τη λειτουργία του θεσμού.⁸ Κατά τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών εργασιών που οδήγησαν στο Σύνταγμα του 1975 ο εισηγητής της πλειοψηφίας τόνισε πως «το δημοψήφισμα εισαγόμενον το πρώτον εις το δημόσιον ημών δίκαιον ως πάγιος συνταγματικός θεσμός, αποτελεί το ευθύτερον δημοκρατικόν μέσον, δι' ου ανατίθεται η κρίσις επί εθνικού τινός θέματος εις αυτόν τούτον τον λαόν. Αποτελεί μίαν διείσδυσιν αυτής ταύτης της αμέσου Δημοκρατίας εις τα πολιτεύματα, τα οποία διέπονται από τας αρχάς της εμμέσου Δημοκρατίας...»⁹ Το Σύνταγμα του 1975 προέβλεπε προεδρικό δημοψήφισμα. Η παρ. 2 του άρθρου 44 όριζε ότι «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται δια διατάγματος να προκηρύσσει την διεξαγωγήν δημοψηφίσματος επί κρισίμων εθνικών θεμάτων.» Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1975, το δημοψήφισμα αποτελούσε ουσιαστικά «μέσο» προσφυγής του Προέδρου της Δημοκρατίας στη λαϊκή ετυμηγορία σε περιπτώσεις διαφωνίας με την κυβέρνηση, και όχι μέσο που θα μπορούσε ενδεχομένως να χρησιμοποιήσει η κυβέρνηση ή η αντιπολίτευση.

Ως προς τα προβλεπόμενα στο Σύνταγμα του 1975, διατυπώθηκε η άποψη πως η ρύθμιση του θεσμού του δημοψηφίσματος ήταν δυσλειτουργική στο βαθμό που η ανάθεση γινόταν, χωρίς υπουργική προσυπογραφή, αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος δεν είχε άμεση λαϊκή νομιμοποίηση.¹⁰ Ειδικότερα, στην εισηγητική έκθεση της πρότασης αναθεώρησης υποστηρίχθηκε πως «η προνομία του Προέδρου της Δημοκρατίας να προκηρύσσει δημοψηφίσματα κατά την κρίση του, έρχεται σε αντίθεση με τις εξουσίες της κοινοβουλευτικής κυβέρνησης και αποτελεί πηγή κινδύνων σοβαρών πολιτικών κρίσεων».¹¹

Με την αναθεώρηση του 1986, το Σύνταγμα απέτρεψε τον κίνδυνο κατάχρησης του θεσμού του δημοψηφίσματος από τον εκάστοτε Πρόεδρο της Δημοκρατίας (ΠτΔ). Κατά την αναθεώρηση του 1986 και έπειτα, ο ΠτΔ διατηρεί την αρμοδιότητα προκήρυξης δημοψηφίσματος

⁸ Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, *Το Δημοψήφισμα: Ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη Δημοκρατία*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σελ. 355.

⁹ *Id.* σελ. 356. Βλ. πρακτικά Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος, σελ. 446-447.

¹⁰ Βαγγέλης Βολουδάκης, *Ο Θεσμός του Δημοψηφίσματος μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος: Διεύρυνση της Λαϊκής Κυριαρχίας ή Δημοκρατική Πρόσοψη*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σελ. 29. Βλ. επίσης Αριστόβουλος Μάνεσης, *Συνταγματικόν Δίκαιον (πανεπιστημιακαί παραδόσεις)*, Τεύχος Α', Αφοί Π. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1967, σελ. 598-599. Κατά τον Μάνεση, οι εξαιρέσεις από τον κανόνα της υπουργικής προσυπογραφής επιτρέπουν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας «να ενεργεί με απόλυτη ελευθερία και πρωτοβουλία, χωρίς να υπόκειται σε κανένα έλεγχο και χωρίς να υπάρχει γι αυτές τις ενέργειές του καμία ευθύνη.»

¹¹ Δημητρόπουλος, ό.π. υποσημ. 8, σελ. 359.

για κρίσιμα εθνικά θέματα (**εθνικό δημοψήφισμα**) καθώς και για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα εκτός από τα δημοσιονομικά (**κοινωνικό δημοψήφισμα**), με τη διαφορά ότι πλέον η αρμοδιότητα του ΠτΔ είναι δέσνια και συνεπώς η έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος (Π.Δ.) είναι υποχρεωτική, ενώ το Π.Δ. θα πρέπει να προσυπογράφεται από τον αρμόδιο υπουργό ή τον Πρόεδρο της Βουλής (ΠτΒ), αντιστοίχως. Ειδικότερα, με την αναθεώρηση του 1986 το άρθρο 44 του Συντάγματος τροποποιήθηκε και με την γλωσσική αναπροσαρμογή της αναθεώρησης του 2001¹² ισχύει πλέον ως εξής: «2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα και για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα εκτός από τα δημοσιονομικά, εφόσον αυτό αποφασιστεί από τα τρία πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου και όπως ορίζουν ο Κανονισμός της Βουλής και νόμος για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής. Δεν εισάγονται κατά την ίδια περίοδο της Βουλής περισσότερες από δύο προτάσεις δημοψηφίσματος για νομοσχέδιο. Αν νομοσχέδιο υπερψηφιστεί, η προθεσμία του άρθρου 42 παράγραφος 1 αρχίζει από τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος.»

Ιδιαίτερο συνταγματικό ενδιαφέρον συγκέντρωσε και το ερώτημα περί δεσμευτικού ή συμβουλευτικού χαρακτήρα του δημοψηφίσματος, που κατά μία γνώμη επέλυσε η αναθεώρηση του 1986 μέσω της διεύρυνσης του αντικειμένου του δημοψηφίσματος,¹³ αλλά και οι ερμηνευτικές δυσχέρειες που παρουσιάζουν οι όροι «εθνικό θέμα», «κοινωνικό ζήτημα», καθώς και οι

¹² Β΄ Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, που δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. 84 Α΄/17.4.2001.

¹³ Υπέρ του συμβουλευτικού χαρακτήρα του δημοψηφίσματος ήδη πριν την αναθεώρηση του 1986 είχαν ταχθεί οι Σπηλιωτόπουλος, Μανιτάκης, Μάνσης και Παντελής. Η γνώμη που υποστήριζε το συμβουλευτικό χαρακτήρα του δημοψηφίσματος βασίστηκε κυρίως στον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, ότι δηλαδή δε χωρούν εξαιρέσεις από το συνταγματικά κατοχυρωμένο αντιπροσωπευτικό σύστημα. Ο δε συμβουλευτικός χαρακτήρας υποστηρίχθηκε και μετά την αναθεώρηση του 1986. Κατά την αντίθετη άποψη (Δημητρόπουλος, Ράϊκος, Παραράς, Βενιζέλος, Βολουδάκης), οι υπέρμαχοι του συμβουλευτικού χαρακτήρα του δημοψηφίσματος στη βάση του συνταγματικά κατοχυρωμένου αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα του πολιτεύματος, παραγνωρίζουν ότι η ίδια εισαγωγή του θεσμού αποτελεί εισαγωγή εξαίρεσης και συνεπώς «αλλοίωση» του αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα. Βλ. Δημητρόπουλος, ό.π. υποσημ. 8, σελ. 363 επ. Κατά τον Βολουδάκη: «η συζήτηση γύρω από τον αποφασιστικό ή συμβουλευτικό χαρακτήρα του δημοψηφίσματος δεν έχει, σε τελική ανάλυση, κανένα νόημα, αφού η πολιτική δέσμευση από το αποτέλεσμα ενός συμβουλευτικού δημοψηφίσματος είναι, από τη φύση του πράγματος, εξίσου ισχυρή με τη νομική δέσμευση του αποφασιστικού δημοψηφίσματος. Θα ήταν παράδοξο και ταυτόχρονα εξωπραγματικό να καλούνται επτά και πλέον εκατομμύρια έλληνες εκλογείς στις κάλπες για να συμβουλευθούν απλώς την Κυβέρνηση πώς θα αντιμετωπίσει ένα 'κρίσιμο εθνικό θέμα' και όχι για να αποφασίσουν πώς θέλουν να αντιμετωπιστεί το θέμα αυτό.» Βολουδάκης, ό.π. υποσημ. 10, σελ. 37. Κατά τον Βενιζέλο: «το δημοψήφισμα του εδαφίου α΄ της παραγράφου 2 του άρθρου 44 δεν μπορεί να θεωρηθεί ένα απλό συμβουλευτικό δημοψήφισμα που δεν παράγει έννομες συνέπειες αλλά μόνο πολιτικές δεσμεύσεις. Μια παρόμοια άποψη θα υποβάθμιζε τη νομική σημασία μιας συντεταγμένης αρμοδιότητας του εκλογικού σώματος. Ακριβέστερο, επομένως, είναι να θεωρηθεί το δημοψήφισμα αυτό ως αποφασιστικό επί της αρχής, δηλαδή αποφασιστικό ως προς τις γενικές γραμμές αντιμετώπισης του κρίσιμου εθνικού θέματος.» Βενιζέλος, ό.π. υποσημ. 3, σελ. 269.

επιθετικοί προσδιορισμοί «κρίσιμο» και «σοβαρό» δεδομένου ότι συνιστούν αόριστες αξιολογικές έννοιες που δεν εξειδικεύονται από τις συνταγματικές διατάξεις.¹⁴ Ο Κανονισμός της Βουλής (ΚτΒ) προβλέπει στο άρθρο 115 τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες που αφορούν τη συζήτηση και λήψη απόφασης για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος.¹⁵ Μετά τη λήψη της απόφασης της Βουλής, ακολουθεί το στάδιο της προκήρυξης του δημοψηφίσματος, κατά το οποίο μεσολαβεί η έκδοση Π.Δ. Το Π.Δ. με το οποίο προκηρύσσεται το δημοψήφισμα συνιστά κυβερνητική πράξη.¹⁶

Η δεύτερη προβλεπόμενη κατά το Σύνταγμα μορφή δημοψηφίσματος, το λεγόμενο κοινωνικό δημοψήφισμα, «συνδέεται με την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, εφόσον αντικείμενό του είναι ψηφισμένο νομοσχέδιο».¹⁷ Βάσει συστηματικής ερμηνείας των άρθρων 44 παρ. 2 εδ. β' και 42 του Συντάγματος, με τον όρο ψηφισμένα νομοσχέδια θα πρέπει να νοούνται και οι ψηφισμένες προτάσεις νόμων.¹⁸ Η ειδική κοινοβουλευτική διαδικασία που ακολουθείται στο κοινωνικό δημοψήφισμα προβλέπεται από το άρθρο 116 του ΚτΒ.¹⁹ Σε αντίθεση με το εθνικό δημοψήφισμα, το κοινωνικό δημοψήφισμα δεν έχει αυτοτελή χαρακτήρα αλλά συναρτάται από τη νομοθετική διαδικασία, ενώ «η προσυπογραφή του Προέδρου της Βουλής δεν συνεπάγεται την ανάληψη ευθύνης από αυτόν, αλλά την έλλειψη ευθύνης από μέρους του Προέδρου της

¹⁴ Βλ. για παράδειγμα Βενιζέλος, ό.π. υποσημ. 3, σελ. 266.

¹⁵ Κατά το άρθρο 115 του ΚτΒ στην περίπτωση του εθνικού δημοψηφίσματος: «1. Η πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου με την οποία ζητείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος κατατίθεται στη Βουλή, τυπώνεται και διανέμεται στους Βουλευτές και εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη. 2. Η πρόταση πρέπει να αναφέρει το εθνικό θέμα για το οποίο ζητείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος, καθώς και την προθεσμία διενέργειάς του και να προσδιορίζει με σαφήνεια το ερώτημα ή τα ερωτήματα στα οποία θα απαντήσει ο λαός. 3. Η πρόταση συζητείται με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 95 έως 100. 4. Η ψηφοφορία για την αποδοχή ή μη της πρότασης είναι ονομαστική και αφορά το κείμενο της πρότασης όπως κατατέθηκε ή διαμορφώθηκε κατά τη συζήτηση στη Βουλή. 5. Η πρόταση εγκρίνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών. 6. Η απόφαση της Βουλής που δέχεται την πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της Βουλής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το αργότερο μέσα σε δέκα ημέρες.»

¹⁶ Επ. Σπηλιωτόπουλος, Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος σε: Σύμμεικτα προς τιμήν Φ.Θ.Βεγλερή, Ι, 1988, σελ. 334.

¹⁷ Βενιζέλος, ό.π. υποσημ. 3, σελ. 269.

¹⁸ *Id.* σελ. 270.

¹⁹ «1. Η πρόταση των δύο πέμπτων (2/5) του όλου αριθμού των Βουλευτών με την οποία ζητείται σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα κατατίθεται στη Βουλή, τυπώνεται και διανέμεται στους Βουλευτές και εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη. 2. Η πρόταση πρέπει να αναφέρει το συγκεκριμένο νομοσχέδιο για το οποίο ζητείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος. 3. Η συζήτηση της πρότασης διεξάγεται με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 95 έως 100 και ολοκληρώνεται μέσα σε τρεις συνεδριάσεις. 4. Η ψηφοφορία για την αποδοχή ή μη της πρότασης είναι ονομαστική. 5. Η πρόταση εγκρίνεται με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των Βουλευτών. 6. Η απόφαση της Βουλής που δέχεται την πρόταση Βουλευτών για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος πρέπει να περιέχει με σαφήνεια το ερώτημα ή τα ερωτήματα που θα τεθούν στο λαό και να αναφέρει την προθεσμία μέσα στην οποία θα γίνει η προκήρυξη του δημοψηφίσματος. 7. Η παράγραφος 6 του προηγούμενου άρθρου εφαρμόζεται και για την απόφαση της Βουλής που αναφέρεται στο παρόν άρθρο. 8. Η προκήρυξη του δημοψηφίσματος γίνεται με προεδρικό διάταγμα που προσυπογράφεται από τον Πρόεδρο της Βουλής.»

Δημοκρατίας, ο οποίος ασκεί στην προκείμενη περίπτωση μία ονομαστική και δέσμια αρμοδιότητα, σύμφωνα με την απόφαση της βουλής.»²⁰ Κατά το Σύνταγμα, το σοβαρό κοινωνικό ζήτημα δε μπορεί να είναι δημοσιονομικού χαρακτήρα. Δημοσιονομικά νοούνται τα νομοσχέδια που περιέχουν φορολογικές ρυθμίσεις, τα νομοσχέδια περί του προϋπολογισμού, περί συντάξεων, διοικήσεως εσόδων-εξόδων κλπ.²¹ Ως παραδείγματα «σοβαρών κοινωνικών ζητημάτων» που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο κοινωνικού κατά το Σύνταγμα δημοψηφίσματος, προβλήθηκαν κατά τις συζητήσεις της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής οι αμβλώσεις, ο πολιτικός γάμος, η αποποινικοποίηση της μοιχείας και οι συνεταιρισμοί.²² Γενικά, μπορεί να λεχθεί πως σε αντίθεση με το εθνικό δημοψήφισμα, το κοινωνικό δημοψήφισμα φαίνεται δυσκολότερα εφαρμοστέο στην πράξη, δεδομένου ότι προϋποθέτει πρόταση διεξαγωγής από τα 2/5 του συνόλου των βουλευτών ενώ η σχετική απόφαση θα πρέπει να συγκεντρώσει την αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 του συνόλου των βουλευτών.

Ως προς τη νομική φύση του κοινωνικού δημοψηφίσματος, έχει υποστηριχθεί η άποψη²³ πως, καθώς είναι ενταγμένο στη διαδικασία έκδοσης και δημοσίευσης ήδη ψηφισμένου νομοσχεδίου, η νομική φύση διαφοροποιείται ανάλογα με το εάν το δημοψήφισμα είναι θετικό ή αρνητικό. Εφόσον είναι θετικό, το δημοψήφισμα λειτουργεί νομοθετικά-κυρωτικά, ενώ εάν είναι αρνητικό, λειτουργεί με τη μορφή της αρνητικής αρνησικυρίας.²⁴ Κατά τον Βενιζέλο, θεωρείται πως η τυπολογία των δημοψηφισμάτων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, είναι περιοριστική, συνεπώς δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί, φερειπείν, παράλληλη του άρθρου 110 του Συντάγματος, εξω-συνταγματική διαδικασία αναθεώρησης.²⁵

Το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει τις ειδικότερες διαδικασίες που διέπουν τόσο τα εθνικά όσο και τα κοινωνικά δημοψηφίσματα κατά το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, καθορίζεται από τον Ν. 4023/2011,²⁶ ο οποίος μεταξύ άλλων προβλέπει πώς προκηρύσσεται και διατυπώνεται το ερώτημα του δημοψηφίσματος, τα περί οικονομικής διαχείρισης, ζητήματα δημόσιας προβολής, τα της ψηφοφορίας, διαλογής των ψηφοδελτίων, καθώς και τα σχετικά με τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας, τον έλεγχο του κύρους του δημοψηφίσματος και του αποτελέσματος της ψηφοφορίας.

²⁰ Βενιζέλος, ό.π. υποσημ. 3, σελ. 270.

²¹ Δημητρόπουλος, ό.π. υποσημ. 8, σελ. 387.

²² *Id.* σελ. 385 και Βενιζέλος, ό.π. υποσημ. 3, σελ. 271-2.

²³ Βενιζέλος, ό.π. υποσημ. 3, σελ. 272.

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ ΦΕΚ Α' 220/24-10-2011.

Συνοπτικά, ο Ν. 4023/2011 στο άρθρο 3 προβλέπει πως «ο ψηφοφόρος καλείται να εκφράσει την προτίμησή του στο ερώτημα ή τα ερωτήματα, που καθορίζονται στην απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, με την οποία γίνεται δεκτή η πρόταση για τη διενέργεια δημοψηφίσματος.» Αναφέρεται επίσης στο ίδιο άρθρο πως το ερώτημα ή τα ερωτήματα και οι απαντήσεις τους διατυπώνονται κατά τρόπο σαφή και σύντομο, ενώ πρέπει αυτά να αναφέρονται ειδικά στο Π.Δ. προκήρυξης του δημοψηφίσματος. Το άρθρο 4 προβλέπει πως το δημοψήφισμα διενεργείται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία από Έλληνες και Ελληνίδες που κατά την ημέρα διεξαγωγής της ψηφοφορίας βρίσκονται εντός των ορίων της Επικράτειας και είναι εγγεγραμμένοι κατά την ημέρα διεξαγωγής της ψηφοφορίας στους εκλογικούς καταλόγους της χώρας. Το άρθρο 5 προβλέπει το θεμιτό εύρος του δημοσίου διαλόγου επί του ερωτήματος ή των ερωτημάτων, που δύναται να περιλαμβάνει πολιτικά κόμματα ανεξαρτήτως της εκπροσώπησής τους στη Βουλή ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώσεις προσώπων, επιστημονικές, επαγγελματικές ή συνδικαλιστικές οργανώσεις καθώς και κάθε άλλη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών.

Το άρθρο 6 προβλέπει πως τα έσοδα και οι δαπάνες κατά τη διάρκεια της περιόδου από την απόφαση της ολομέλειας της Βουλής έως και τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας του δημοψηφίσματος θεωρούνται εκλογικές δαπάνες. Επίσης προβλέπεται πως σε όσους συμμετέχουν στη διενέργεια του δημοψηφίσματος δεν διατίθεται κρατική χρηματοδότηση, ενώ απαγορεύεται ρητά η χρηματοδότηση και κάθε είδους παροχές ή διευκολύνσεις σε όσους συμμετέχουν στη διενέργεια του δημοψηφίσματος από φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν τη ελληνική ιθαγένεια ή που είναι ιδιοκτήτες ή εκδότες ημερήσιων ή περιοδικών εντύπων πανελληνίας ή τοπικής κυκλοφορίας, ή που είναι ιδιοκτήτες ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών σταθμών, από ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ καθώς και από ΟΤΑ. Επιπλέον, ο νόμος ορίζει πως για τη συμμετοχή στη διενέργεια του δημοψηφίσματος επιβάλλεται όριο δαπανών, το οποίο ορίζεται για τα πολιτικά κόμματα στο 30% της χρηματοδότησης που διατέθηκε στις τελευταίες γενικές βουλευτικές εκλογές, ενώ για τις δαπάνες ενώσεων προσώπων, επιστημονικών, επαγγελματικών ή συνδικαλιστικών οργανώσεων και κάθε άλλης οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών το όριο ορίζεται στο 50% του ποσού που αποτελεί το όριο δαπανών για τα πολιτικά κόμματα όπως ορίστηκε παραπάνω.

Σύμφωνα με τα άρθρα περί δημόσιας προβολής, οι δημόσιοι και ιδιωτικοί ραδιοφωνικοί σταθμοί, οι τηλεοπτικοί σταθμοί ελεύθερης λήψης, καθώς και οι πάροχοι συνδρομητικών ή τηλεοπτικών υπηρεσιών, υποχρεούνται να μεταδίδουν μηνύματα όλων όσων συμμετέχουν στο δημοψήφισμα έως και την Παρασκευή πριν τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας. Η διάρκεια του χρόνου για τη μετάδοση μηνυμάτων καθώς και ο χρόνος που διατίθεται στα δελτία ειδήσεων των

κρατικών και ιδιωτικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών καθορίζεται με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του υπουργού που είναι αρμόδιος για την εποπτεία των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης μετά από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης. Ο χρόνος που διατίθεται κατανέμεται ισομερώς μεταξύ εκείνων που τάσσονται υπέρ της κάθε μίας εκ των προσφερόμενων απαντήσεων στο ερώτημα ή τα ερωτήματα που θέτει το δημοψήφισμα. Τέλος, τα άρθρα περί δημόσιας προβολής προβλέπουν πως κατά τη διάρκεια της περιόδου από τη δημοσίευση του Π.Δ. έως και την ημέρα διενέργειας του δημοψηφίσματος, απαγορεύεται η ανάρτηση ή η επικόλληση σε εξωτερικούς δημόσιους ή ιδιωτικούς χώρους η ανάρτηση ή η επικόλληση αεροπανών, πανών, αφισών, γιγαντοαφισών, καθώς και κάθε άλλου υλικού προβολής, όπως και η μετάδοση μηνυμάτων από δημόσιους και ιδιωτικούς ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς και παρόχους συνδρομητικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών, με την επιφύλαξη των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 9.

Ως προς τα της ψηφοφορίας, ο Νόμος ορίζει στα άρθρα 12 έως 16 πως η ψηφοφορία διεξάγεται εντός τριάντα ημερών από τη δημοσίευση του Π.Δ, ενώ το εκλογικό σώμα εκφράζει την προτίμησή του σε έντυπο ψηφοδέλτιο με τη χρήση των όρων ΝΑΙ και ΟΧΙ ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο καθορίζει η Ολομέλεια της Βουλής για τη διενέργεια του δημοψηφίσματος. Επιπλέον, στους ψηφοφόρους χορηγείται και λευκό ψηφοδέλτιο. Σε κάθε έντυπο ψηφοδέλτιο αναγράφεται το ερώτημα ή τα ερωτήματα που θέτει το δημοψήφισμα, ενώ παραπλεύρως κάθε ερωτήματος αναγράφονται με κεφαλαία γράμματα μαύρης απόχρωσης, οι απαντήσεις που έχει στη διάθεσή του ο ψηφοφόρος. Ο ψηφοφόρος εκφράζει την προτίμησή του θέτοντας παραπλεύρως της προκρινόμενης απάντησης σταυρό ή άλλη καθορισμένη από το Π.Δ ένδειξη. Σε περίπτωση που δεν τίθεται σταυρός ή άλλη ένδειξη, το ψηφοδέλτιο λογίζεται ως λευκό.

Εξαιρετικά σημαντική είναι η πρόβλεψη του άρθρου 16 του Ν. 4023/2011, σύμφωνα με την οποία, από τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων, κρατούσα θεωρείται αυτή που συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των έγκυρων ψηφοδελτίων (στα έγκυρα ψηφοδέλτια δεν προσμετρώνται τα λευκά), ενώ για θεωρηθεί το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος *δεσμευτικό*, θα πρέπει να συντρέχουν τα ακόλουθα:

- στην περίπτωση δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα, στην ψηφοφορία να έχουν λάβει μέρος τουλάχιστον 40% όσων είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους,
- στην περίπτωση δημοψηφίσματος για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, να έχουν λάβει μέρος τουλάχιστον 50% όσων είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους.

Ο έλεγχος του κύρους του δημοψηφίσματος καθώς και του αποτελέσματος της ψηφοφορίας ανήκει στην κατά το άρθρο 100 του Συντάγματος αρμοδιότητα του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (ΑΕΔ), το οποίο είναι καθ' ύλην αρμόδιο για τον έλεγχο του κύρους και των αποτελεσμάτων δημοψηφίσματος που ενεργείται κατά το άρθρο 44 παράγραφος 2. Οι ενστάσεις κατά του κύρους του δημοψηφίσματος συζητούνται κατά προτίμηση εντός μηνός από τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας, ενώ για την περίπτωση ψηφισμένου νομοσχεδίου που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, η απόφαση του ΑΕΔ εκδίδεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από τη διεξαγωγή της συζήτησης.

3. Τυπολογία και συγκριτικό δίκαιο²⁷

3.1. Γενική τυπολογία

Η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει αρκετά μεγάλη ποικιλία και ευρύτητα ως προς την τυπολογία των δημοψηφισμάτων, η οποία μεταξύ άλλων καθορίζεται από κριτήρια όπως είναι ο φορέας της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας, το ουσιαστικό περιεχόμενο του δημοψηφίσματος, η νομική ισχύς του δημοψηφίσματος, το γεωγραφικό εύρος του δημοψηφίσματος κλπ.

Με βάση το κριτήριο του φορέα της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας διακρίνει κανείς το «κρατικό» από το «λαϊκό» δημοψήφισμα, δηλαδή το δημοψήφισμα που διενεργείται με πρωτοβουλία κρατικών οργάνων, από εκείνο που διενεργείται με πρωτοβουλία των πολιτών. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Ελβετίας, τα άρθρα 138 επόμενα του Ελβετικού Συντάγματος προβλέπουν τη δυνατότητα διεξαγωγής «λαϊκού» δημοψηφίσματος ακόμα και για μερική ή ολική αναθεώρηση του Συντάγματος υπό την προϋπόθεση ότι 100,000 εγγεγραμμένοι ψηφοφόροι κινητοποιούν τις αντίστοιχες διαδικασίες, και το ερώτημα που διαμορφώνεται τίθεται προς ψήφιση από το σύνολο του ελβετικού λαού. Το κρατικό δημοψήφισμα διακρίνεται αντίστοιχα σε προεδρικό, κυβερνητικό, ή αντιπολιτευτικό, ανάλογα με τον πολιτικό φορέα της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας, ενώ με γνώμονα το γεωγραφικό κριτήριο διακρίνει κανείς δημοψηφίσματα που διενεργούνται σε επίπεδο δήμων, ομόσπονδων κρατών ή σε ευρύτερο πανεθνικό ή ομοσπονδιακό επίπεδο, μία τυπολογία που παρατηρείται ιδιαίτερα στην περίπτωση της Ελβετίας.

Οι κατηγορίες των δημοψηφισμάτων ποικίλουν και ως προς τη νομική ισχύ. Βάσει αυτού του κριτηρίου, ένα δημοψήφισμα μπορεί να είναι συντακτικό ή καταργητικό, εάν αποσκοπεί σε θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση κανόνα δικαίου, προαιρετικό ή υποχρεωτικό, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, νομοθετικό ή συνταγματικό, τόσο ως προς το αποτέλεσμα όσο και ως προς την κανονιστική πρόβλεψη, ενώ υπάρχουν και τα δημοψηφίσματα με διεθνή διάσταση, όπως αυτά που επικυρώνουν διεθνείς συνθήκες, την προσχώρηση ή αποχώρηση από

²⁷ Στην έρευνα των κεφαλαίων 3 και 4 της παρούσας Έκθεσης συνέβαλαν οι Alan Barrett και Euan Arnott, στο πλαίσιο του προγράμματος “International Law in Practice” του τομέα Διεθνούς Δικαίου της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου του Groningen.

διεθνείς οργανισμούς κλπ. καθώς και τα αποσχιστικά δημοψηφίσματα, τα οποία με ελάχιστες εξαιρέσεις²⁸ κατά κανόνα δεν ρυθμίζονται από τις αντίστοιχες έννομες τάξεις.

Στο πλαίσιο εκτενούς συγκριτικής έρευνας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου, γνωστή και ως Επιτροπή της Βενετίας (Venice Commission), συνέλεξε το 2005 στοιχεία από 33 κράτη και ειδικότερα από την *Αλβανία*, την *Ανδόρρα*, την *Αρμενία*, την *Αυστρία*, το *Αζερμπαϊτζάν*, το *Βέλγιο*, τη *Βουλγαρία*, την *Κροατία*, την *Κύπρο*, την *Τσεχία*, τη *Δανία*, την *Εσθονία*, τη *Φινλανδία*, τη *Γαλλία*, τη *Γεωργία*, την *Ελλάδα*, την *Ουγγαρία*, την *Ιρλανδία*, την *Ιταλία*, την *Λετονία*, τη *Λιθουανία*, το *Λουξεμβούργο*, τη *Μάλτα*, την *Ολλανδία*, τη *Νορβηγία*, την *Πολωνία*, την *Πορτογαλία*, τη *Ρωσία*, την *Ισπανία*, τη *Σουηδία*, την *Ελβετία*, την *Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*, και την *Τουρκία*.²⁹

Από την έρευνα προέκυψε πως στη συντριπτική πλειοψηφία των παραπάνω χωρών υπήρχε συνταγματική πρόβλεψη για τη διενέργεια δημοψηφίσματος. Οι εξαιρέσεις αφορούσαν στο *Βέλγιο*, τη *Νορβηγία* και την *Ολλανδία*, μολονότι στην τελευταία περίπτωση το κανονιστικό καθεστώς άλλαξε το 2015. Στο *Βέλγιο*, δεν υπάρχει ούτε συνταγματική ούτε νομοθετική βάση για τη διενέργεια δημοψηφίσματος, και η διεξαγωγή αποφασιστικού- δεσμευτικού δημοψηφίσματος κρίνεται αντισυνταγματική, καθώς έχει θεωρηθεί πως η σιγή του Συντάγματος ισοδυναμεί με απαγόρευση διενέργειάς του.

Στην περίπτωση της *Ολλανδίας*, έως το 2015 δεν υπήρχε ούτε συνταγματική ούτε νομοθετική πρόβλεψη για τη διενέργεια δημοψηφισμάτων με την εξαίρεση ενός «προσωρινού» νόμου (temporary General Law on Referendums) που ίσχυσε από το 2002 έως το 2004, καθώς και έναν ad hoc νόμο για το συμβουλευτικό δημοψήφισμα που διενεργήθηκε την 1^η Ιουνίου 2005 σχετικά με την αποδοχή από την Ολλανδία της Συνταγματικής Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωσύνταγμα). Το 2015, υιοθετήθηκε νόμος για τα συμβουλευτικά δημοψηφίσματα (Advisory Referendum Act, ARA),³⁰ σύμφωνα με το άρθρο 4 του οποίου στην Ολλανδία μπορεί να διενεργηθεί συμβουλευτικού τύπου δημοψήφισμα είτε για ψηφισμένα νομοσχέδια, είτε προκειμένου για την κύρωση διεθνών συνθηκών. Σύμφωνα με το ARA, το συμβουλευτικό δημοψήφισμα στην Ολλανδία είναι και «λαϊκό», υπό την έννοια ότι μπορεί να λάβει χώρα μετά από τη συγκέντρωση 10,000 υπογραφών εγγεγραμμένων ψηφοφόρων, το αίτημα των οποίων στη συνέχεια προωθείται στον Πρόεδρο του Κεντρικού Συμβουλίου Εκλογών (Central Stembureau), και οριστικοποιείται, υπό την προϋπόθεση ότι κατορθώνει να συγκεντρώσει 300,000 υπογραφές

²⁸ Για παράδειγμα το Σύνταγμα της Αιθιοπίας.

²⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Study No 287/2004, Referendums in Europe- an Analysis of the Legal Rules in European States, CDL-AD (2005) 034.

³⁰ Wet Raadgevend Referendum 2017/ Advisory Referendum Act 2017.

εγγεγραμμένων ψηφοφόρων εντός έξι εβδομάδων. Το δημοψήφισμα έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και θεωρείται έγκυρο εάν λάβει μέρος τουλάχιστον το 30% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων.

Το άρθρο 57 του ARA συγκεκριμενοποιεί, επιπλέον, το άρθρο 110 του Συντάγματος της Ολλανδίας (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden) που κατοχυρώνει την ελευθερία της πληροφόρησης, θεμελιώνοντας αντίστοιχα την ευθύνη τη ολλανδικής δημόσιας διοίκησης να εκτελεί με διαφανή τρόπο τα καθήκοντά της. Ειδικότερα, το άρθρο 57 προβλέπει πως η ελευθερία της πληροφόρησης έχει ιδιαίτερη αξία ιδίως στα αρχικά στάδια πριν τη διενέργεια του δημοψηφίσματος, καθώς θεμελιώνει υποχρέωση από την πλευρά της πολιτείας να παρέχει πρόσβαση σε ολόκληρο το κείμενο νόμου επί του οποίου διενεργείται το συμβουλευτικό δημοψήφισμα. Ως προς την υποχρέωση πληροφόρησης, το ARA θεσπίζει με το άρθρο 90, ειδική επιτροπή επί του δημοψηφίσματος, επιφορτισμένη, μεταξύ άλλων, με την αρμοδιότητα να παρέχει οικονομική στήριξη σε πρωτοβουλίες που έχουν ως στόχο την ενίσχυση του δημοσίου διαλόγου γύρω από τη θεματολογία του δημοψηφίσματος, μέχρι του ποσού των 2 εκατομμυρίων ευρώ.

Τέλος, οι τελευταίες δύο περιπτώσεις κρατών που δεν υπάρχει νομοθετική ή συνταγματική πρόβλεψη διενέργειας δημοψηφισμάτων είναι η *Νορβηγία* και η *Κύπρος*. Στην περίπτωση της *Νορβηγίας* τα δύο δημοψηφίσματα που διενεργήθηκαν μεταπολεμικά, αφορούσαν στην προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και κατόπιν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και οργανώθηκαν στη βάση ειδικών *ad hoc* ψηφισμάτων του Νορβηγικού Κοινοβουλίου το 1972 και το 1994 αντίστοιχα.³¹ Σε αντίθεση με την περίπτωση του *Βελγίου*, στη νορβηγική έννομη τάξη δεν έχει θεωρηθεί πως η σιγή του Συντάγματος ισοδυναμεί με απαγόρευση διενέργειας δημοψηφίσματος.³² Στη δε περίπτωση της *Κύπρου*, υπάρχει μόνο νομοθετική πρόβλεψη διενέργειας δημοψηφίσματος, το οποίο έλαβε χώρα μία και μόνη φορά το 1950 (ενωτικό δημοψήφισμα). Η ύπαρξη συνταγματικού κανόνα για τα δημοψηφίσματα δεν αποκλείει περαιτέρω νομοθετική εξειδίκευση, συχνά και μέσω νόμου που έχει ανώτερη τυπική ισχύ, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις της *Ισπανίας*, της *Γεωργίας* και της *Πορτογαλίας*.

3.2. Τυπολογία βάσει επιμέρους κριτηρίων

3.2.1. Υποχρεωτικότητα-προαιρετικότητα του δημοψηφίσματος

Υποχρεωτικό είναι το δημοψήφισμα όταν υπάρχει κανονιστική πρόβλεψη διενέργειάς του εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Συχνά παρατηρείται πως τα δημοψηφίσματα είναι

³¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Study No 287/2004, Referendums in Europe- an Analysis of the Legal Rules in European States, CDL-AD (2005) 034, σελ. 5.

³² *Id.*

υποχρεωτικά σε περιπτώσεις συνταγματικής αναθεώρησης, όπως συμβαίνει στην *Ανδόρρα*, την *Αρμενία*, το *Αζερμπαϊτζάν*, την *Ιρλανδία*, την *Ελβετία* (για την εγκυρότητα του οποίου πρέπει να υπάρχει πλειοψηφία τόσο των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων όσο και των καντονιών) καθώς και στη *Δανία*, όπου μάλιστα η συνταγματική αναθεώρηση προϋποθέτει και γενικές εκλογές.³³ Επίσης, ένα υποχρεωτικό δημοψήφισμα μπορεί να περιορίζεται σε συγκεκριμένα ζητήματα, όπως στην περίπτωση της *Λετονίας*, όπου ένα δημοψήφισμα μπορεί να αφορά τη μορφή του κράτους, εδαφικά ζητήματα, ζητήματα που αφορούν στην επίσημη γλώσσα, τη σημαία κλπ., ενώ δεν αποκλείεται το υποχρεωτικό δημοψήφισμα να εξαρτάται από μια προκαταρκτική κοινοβουλευτική διαδικασία, όπως συμβαίνει στη *Γαλλία* και την *Τουρκία*. Σε ορισμένες περιπτώσεις, διενεργείται υποχρεωτικό δημοψήφισμα όταν τίθεται ενδεχόμενο υπογραφής συμμαχίας με τρίτο κράτος (*Κροατία*), προσχώρησης σε διεθνή οργανισμό (*Λιθουανία*), προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (*Λετονία*), ή προσχώρησης σε πολυεθνικό ή αμυντικό διεθνή οργανισμό όπως το ΝΑΤΟ (*Ελβετία*).

3.2.2. Φορέας δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας

Όπως είδαμε παραπάνω, το κρατικό δημοψήφισμα διακρίνεται σε προεδρικό, κυβερνητικό, ή αντιπολιτευτικό, ανάλογα με τον πολιτικό φορέα της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας. Προεδρικό χαρακτήρα έχει το δημοψήφισμα στη *Γαλλία*, καθώς ο Πρόεδρος της Γαλλίας προκηρύσσει το δημοψήφισμα είτε κατόπιν πρότασης της Κυβέρνησης (εκτός αν πρόκειται για συνταγματική αναθεώρηση), είτε μετά από κοινή πρόταση της Γαλλικής Γερουσίας και της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης.³⁴ Στην περίπτωση της *Πορτογαλίας*, θα πρέπει να υπάρχει συμφωνία μεταξύ Προέδρου και Κοινοβουλίου ή Προέδρου και Κυβέρνησης, ενώ στην *Κροατία* υπάρχει η διαζευκτική δυνατότητα το δημοψήφισμα να προκηρυχθεί με πρωτοβουλία είτε του Κοινοβουλίου είτε του Προέδρου, ωστόσο ο τελευταίος μπορεί να προκηρύξει δημοψήφισμα μόνο εάν έχει προηγηθεί πρόταση της Κυβέρνησης και υπάρχει συνυπογραφή του Πρωθυπουργού. Στην *Κύπρο* δημοψήφισμα μπορεί να διενεργηθεί εφόσον συμφωνούν ως προς αυτό Πρωθυπουργός και Κοινοβούλιο, ενώ στην περίπτωση της *Ιρλανδίας* ο Πρόεδρος οφείλει να προκηρύξει δημοψήφισμα κατόπιν κοινής πρότασης της πλειοψηφίας της Γερουσίας και του 1/3 της Κάτω Βουλής (*Dáil Éireann*).

Σε ελάχιστες περιπτώσεις κρατών, όπως στην *Τουρκία*, δημοψήφισμα μπορεί να προκηρυχθεί μόνο με απόφαση της εκτελεστικής εξουσίας, και ειδικότερα του Προέδρου, ο οποίος

³³ *Id.* σελ. 6.

³⁴ *Id.* σελ. 7.

κατά το άρθρο 104 του Τουρκικού Συντάγματος έχει την ευχέρεια να αναπέμψει στη Μεγάλη Εθνοσυνέλευση νομοσχέδια, καθώς και να θέτει στην κρίση του Τουρκικού λαού νόμους που αφορούν στην αναθεώρηση του Συντάγματος. Αντίθετα, σε αρκετές χώρες το κοινοβούλιο είναι ο μόνος φορέας της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας (*Εσθονία, Φινλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Σουηδία*).³⁵ Λιγότερο σύνηθες είναι να διεξάγεται δημοψήφισμα με λαϊκή πρωτοβουλία. Περιπτώσεις κρατών που προβλέπουν λαϊκό δημοψήφισμα σε διάφορες εκδοχές είναι η *Ελβετία, η Λιθουανία, η Λετονία, η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, η Ιταλία, η Ρωσία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Αλβανία και η Μάλτα*.

3.2.3. Περιεχόμενο του δημοψηφίσματος

Ως προς το περιεχόμενο, ένα δημοψήφισμα μπορεί να έχει συνταγματικό χαρακτήρα, δηλαδή να οδηγεί σε αναθεώρηση του Συντάγματος (συνταγματικό δημοψήφισμα), ή νομοθετικό χαρακτήρα, δηλαδή να τροποποιεί νομοθετικό πλαίσιο (νομοθετικό δημοψήφισμα). Πρόβλεψη για προαιρετικό ή υποχρεωτικό συνταγματικό δημοψήφισμα υπάρχει στη *Γαλλία, το Αζερμπαϊτζάν, την Τουρκία, την Εσθονία, τη Λιθουανία, τη Μάλτα, την Αυστρία και τη Ρωσία*, ενώ στην *Ελβετία* είναι αρκετά σύνηθες το λαϊκό συνταγματικό δημοψήφισμα (100,000 υπογραφές εγγεγραμμένων ψηφοφόρων) όπως και στη *Λιθουανία* (300,000 υπογραφές εγγεγραμμένων ψηφοφόρων) και την *Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας* (150,000 υπογραφές εγγεγραμμένων ψηφοφόρων). Αντίθετα, το συνταγματικό δημοψήφισμα αποκλείεται στη *Βουλγαρία, την Ελλάδα, το Λουξεμβούργο, την Ολλανδία και την Πορτογαλία*.³⁶ Το νομοθετικό δημοψήφισμα είναι πολύ ευρύτερα προβλεπόμενο, μολοντί εφαρμόζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις, συνήθως κατόπιν πρωτοβουλίας του Προέδρου (*Αζερμπαϊτζάν, Γαλλία*), του Κοινοβουλίου (*Αλβανία, Αυστρία, Αζερμπαϊτζάν, Λιθουανία, Λουξεμβούργο*), ορισμένου αριθμού βουλευτών (*Δανία, Ελλάδα*), ή στη βάση συμφωνίας μεταξύ Προέδρου και Κοινοβουλίου (*Αρμενία, Ιρλανδία*). Τακτικό νομοθετικό δημοψήφισμα προβλέπεται στην *Ελβετία*, κατόπιν αιτήματος 50,000 εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Το λαϊκό νομοθετικό δημοψήφισμα πάντως απαντάται σπάνια (*Λιθουανία, Ρωσία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*).³⁷

Ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο του δημοψηφίσματος, είθισται να υπάρχουν συνταγματικοί ή νομοθετικοί περιορισμοί στο τί μπορεί να περιλάβει ένα δημοψήφισμα. Στην περίπτωση της *Γαλλίας*, προβλέπεται εξαντλητική λίστα νομοθετικών και διεθνών κυρωτικών δημοψηφισμάτων, τα οποία μπορούν να σχετίζονται με την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης,

³⁵ *Id.* σελ. 8.

³⁶ *Id.* σελ. 10.

³⁷ *Id.*

οικονομικές ή κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, διεθνείς συνθήκες που δεν είναι αντίθετες στο Σύνταγμα αλλά μπορούν να επηρεάσουν τη λειτουργία θεσμών. Στις περιπτώσεις της *Αρμενίας*, της *Αυστρίας* και του *Αζερμπαϊτζάν*, υπάρχει ρητή νομοθετική απαγόρευση διενέργειας δημοψηφισμάτων σε περιπτώσεις που αφορούν σε αποτελέσματα εκλογών και ζητημάτων που έχουν υποβληθεί σε διοικητικές ή δικαστικές αρχές.³⁸ Τέλος, ζητήματα που αποκλείονται ευρέως από τη θεματολογία των εθνικών δημοψηφισμάτων είναι:

- αυτά που άπτονται οικονομικών, δημοσιονομικών και φορολογικών θεμάτων (*Αλβανία, Αζερμπαϊτζάν, Δανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Μάλτα, Πολωνία και Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*)
- περιορισμοί σε θεμελιώδη δικαιώματα (*Αλβανία, Αρμενία, Γεωργία*)
- εδαφική κυριαρχία (*Αλβανία*)
- κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης (*Αλβανία, Εσθονία*)
- οι αρμοδιότητες του κοινοβουλίου, των δικαστικών αρχών και των συνταγματικών δικαστηρίων (*Βουλγαρία*)
- ζητήματα δημοσιοϋπαλληλικά και ιθαγένειας (*Δανία*)
- μοναρχία και θέματα βασιλικής οικογένειας (*Ολλανδία, Δανία*)
- εκτελεστικοί νόμοι του Συντάγματος ή νόμοι απαραίτητοι για τη λειτουργία του κράτους (*Ιταλία, Πορτογαλία*)
- η εφαρμογή διεθνών συνθηκών (*Δανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Ολλανδία*).

3.3. Τυπικοί περιορισμοί: συγκριτικά συμπεράσματα ως προς τον τύπο του κειμένου

Το κείμενο που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δημοψηφίσματος έχει συνήθως τις ακόλουθες μορφές:

- προσεκτικά διατυπωμένο σχέδιο συνταγματικής αναθεώρησης ή νομοθετικής πρότασης
- ανάκληση προϊσχύουσας νομοθετικής πρόβλεψης
- επί της αρχής ερώτηση (φερριπείν «είστε υπέρ της αναθεώρησης του Συντάγματος με τρόπο που να εισάγεται προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης;»)
- συγκεκριμένη πρόταση, που ωστόσο δεν παρουσιάζεται με τη μορφή συγκεκριμένης διάταξης αλλά με μία γενικότερη διατύπωση (φερριπείν «είστε υπέρ της μείωσης του αριθμού των εδρών του Κοινοβουλίου από 300 σε 200;»)

³⁸ *Id.* σελ. 11.

Ορισμένα κράτη δεν έχουν συγκεκριμένους κανόνες αναφορικά με τον τύπο των κειμένων που υποβάλλονται σε δημοψήφισμα (*Αζερμπαϊτζάν, Βέλγιο, Κύπρος, Φινλανδία, Λετονία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Πολωνία, Ρωσία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*), ενώ σε άλλες περιπτώσεις απαιτείται συγκεκριμένη διατύπωση (*Αρμενία, Δανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ολλανδία και Τουρκία*). Στη *Γεωργία* και τη *Σουηδία*, αντικείμενο του δημοψηφίσματος μπορούν να αποτελέσουν μόνο ερωτήσεις επί της αρχής, ενώ στην *Αυστρία*, την *Ανδόρρα*, την *Ισπανία* και τη *Λιθουανία* ένα δημοψήφισμα προκειμένου να έχει δεσμευτικό χαρακτήρα θα πρέπει να έχει τη μορφή προσεκτικά διατυπωμένου κειμένου ή ερωτήματος επί της αρχής (ειδικά για την *Αυστρία* υπάρχει η δυνατότητα επιλογής μεταξύ δύο εναλλακτικών κειμένων). Στην *Ελλάδα*, την *Ισπανία* και την *Αλβανία* τα δημοψηφίσματα μπορούν να αφορούν είτε σε ερωτήσεις αρχής είτε σε ειδικά διατυπωμένες προτάσεις, ενώ πιο ελαστικό είναι το κανονιστικό πλαίσιο στην *Ουγγαρία*, την *Ελβετία* και τη *Μάλτα*, όπου υπάρχει η δυνατότητα ένα δημοψήφισμα να αφορά ερώτηση επί της αρχής, ειδικά διατυπωμένο κείμενο ή γενικά διατυπωμένη πρόταση.³⁹

3.3.1. Αρχή ενότητας του τύπου (περιορισμένη εφαρμογή)

Η αρχή της ενότητας του τύπου, δηλαδή της ρητής υποχρέωσης το αντικείμενο του δημοψηφίσματος να ακολουθεί μία συγκεκριμένη τυπολογία (για παράδειγμα το δημοψήφισμα δεν πρέπει να συνδυάζει γενική διατύπωση, με ερώτηση επί της αρχής ή πρόταση νομοθετικής ή συνταγματικής τροποποίησης), εξαρτάται από το εάν υπάρχει σχετικός συνταγματικός ή νομοθετικός κανόνας που το επιτάσσει. Αυτό συμβαίνει για παράδειγμα στην *Ελβετία*, όπου προβλέπεται ρητά η αρχή της τήρησης του τύπου, ενώ προκύπτει έμμεσα και από τις έννομες τάξεις της *Ανδόρρας*, της *Εσθονίας*, της *Ελλάδας*, της *Ουγγαρίας*, της *Λιθουανίας* και της *Ισπανίας*.⁴⁰

3.3.2. Αρχή ενότητας του περιεχομένου (περιορισμένη εφαρμογή)

Η αρχή της ενότητας του περιεχομένου, επιτάσσει πως οι (περισσότερες από μία) ερωτήσεις ενός δημοψηφίσματος πρέπει να έχουν ουσιαστική συνάφεια μεταξύ τους. Έως την εκπόνηση της συγκριτικής μελέτης από την Επιτροπή της Βενετίας, τα περισσότερα υπό εξέταση κράτη δεν εφάρμοζαν ρητά τη συγκεκριμένη αρχή. Μόνο στις περιπτώσεις της *Βουλγαρίας*, της *Ιταλίας*, της *Πορτογαλίας*, της *Ελβετίας* και της *Ουγγαρίας* θεωρείται πως παραβιάζεται η ελευθερία της ψήφου, εάν οι ερωτήσεις ενός δημοψηφίσματος είναι αντιφατικές, η σχέση μεταξύ τους δεν είναι σαφής ή δεν υφίσταται κάποια λογική ακολουθία. Έμμεσα θεωρείται πως η αρχή

³⁹ *Id.* σελ. 13.

⁴⁰ *Id.*

ισχύει στις έννομες τάξεις της *Αρμενίας*, της *Αυστρίας* και της *Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας*.⁴¹

3.3.3. Αρχή ιεραρχικής ενότητας (ευρύτερη εφαρμογή)

Η αρχή της ιεραρχικής ενότητας συνίσταται στην υποχρέωση το ερώτημα του δημοψηφίσματος να μην αφορά ταυτόχρονα σε δύο κανονιστικές πηγές διαφορετικής ιεραρχίας, για παράδειγμα συνταγματική διάταξη και κείμενο νόμου. Η αρχή της ιεραρχικής ενότητας τηρείται στις έννομες τάξεις της *Ανδόρρας*, της *Αρμενίας*, της *Ιρλανδίας*, της *Ιταλίας*, της *Ελβετίας*, της *Ουγγαρίας* και της *Λιθουανίας*. Η αρχή της ιεραρχικής ενότητας προκύπτει εξ ορισμού και σε περιπτώσεις κρατών όπου δεν επιτρέπεται το συνταγματικό δημοψήφισμα, όπως στη *Βουλγαρία*, την *Ελλάδα*, το *Λουξεμβούργο*, την *Ολλανδία* και την *Πορτογαλία*,⁴² καθώς και σε περιπτώσεις κρατών όπου επιτρέπεται μόνο το συνταγματικό δημοψήφισμα (*Τουρκία*).

3.3.4. Σαφείς και μη παραπλανητικές ερωτήσεις (ευρύτερη εφαρμογή)

Η ελευθερία της ψήφου προϋποθέτει ότι η ερώτηση που υποβάλλεται στο εκλογικό σώμα πρέπει να έχει τα ακόλουθα ποιοτικά χαρακτηριστικά:

- να είναι σαφής, δηλαδή όχι αόριστη ή διφορούμενη
- να μην είναι παραπλανητική
- να μην υποδηλώνει ή κατευθύνει προς μία συγκεκριμένη απάντηση

Επιπλέον, το εκλογικό σώμα θα πρέπει να γνωρίζει ποιές είναι οι συνέπειες του δημοψηφίσματος, ενώ θα πρέπει να μπορεί να απαντήσει έγκυρα με ΝΑΙ, ΟΧΙ ή λευκή ψήφο. Οι παραπάνω αρχές, και ιδίως η αρχή της σαφήνειας της ερώτησης, εφαρμόζονται είτε ρητά είτε σιωπηρά σε αρκετά κράτη όπως στην *Αλβανία*, την *Αρμενία*, την *Ουγγαρία*, την *Πορτογαλία* και τη *Γαλλία* όπου υπάρχει ρητή κατοχύρωση της αρχής, ενώ έμμεσα προκύπτει από τις έννομες τάξεις της *Αυστρίας*, της *Κροατίας*, της *Ελλάδας*, της *Μάλτας*, της *Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας*, της *Ιρλανδίας*, της *Βουλγαρίας*, της *Ιταλίας*, της *Πολωνίας*, της *Πορτογαλίας* και της *Ελβετίας*, όπου η υποχρέωση σεβασμού της αρχής συνάγεται από την «κλειστή» επιλογή καταφατικής, αποφατικής απάντησης και λευκής ψήφου. Σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις η Επιτροπή της Βενετίας θεωρεί πως η αρχή πρέπει να τηρείται συνεπεία της αρχής της ελευθερίας της ψήφου.⁴³

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.* σελ. 14.

⁴³ *Id.*

3.3.5. Αριθμός ερωτήσεων (περιορισμένη εφαρμογή)

Σε γενικές γραμμές δεν υπάρχουν περιορισμοί ως προς τον ανώτατο αριθμό ερωτήσεων που μπορούν να τεθούν σε ένα δημοψήφισμα. Κάποιοι περιορισμοί υπάρχουν στην *Αρμενία*, όπου ένα δημοψήφισμα δε μπορεί να περιλαμβάνει πάνω από μία ερώτηση, ενώ στην *Πορτογαλία* το όριο των ερωτήσεων που μπορούν να τεθούν δε μπορεί να ξεπερνά τις τρεις.

3.4. Ουσιαστικοί περιορισμοί: συγκριτικά συμπεράσματα ως προς την ουσιαστική εγκυρότητα

Ουσιαστικού χαρακτήρα περιορισμοί στη διενέργεια δημοψηφισμάτων τίθενται συνήθως σε περιπτώσεις όπου προβλέπεται συνταγματικό δημοψήφισμα. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της *Αλβανίας* το συνταγματικό δημοψήφισμα δεν πρέπει να αφορά σε ζητήματα εδαφικής ακεραιότητας ή θεμελιωδών δικαιωμάτων, ενώ στην *Κροατία* ο ουσιαστικός περιορισμός αφορά στην αναβίωση και ένωση με νέο Γιουγκοσλαβικό ή Βαλκανικό κράτος.⁴⁴ Στην *Ουγγαρία* δεν επιτρέπεται η διεξαγωγή του δημοψηφίσματος να αφορά σε δεσμεύσεις της χώρας που πηγάζουν από διεθνείς συνθήκες ή σε νόμους που τις ενσωματώνουν. Κανένας ουσιαστικός περιορισμός ως προς τη διατύπωση του ερωτήματος ή των ερωτημάτων δεν υπάρχει στις έννομες τάξεις της *Αυστρίας*, του *Αζερμπαϊτζάν*, της *Φινλανδίας*, της *Λετονίας*, της *Μάλτας*, της *Τουρκίας* και της *Γαλλίας*.

Σε περιπτώσεις που το δημοψήφισμα αφορά σε χαμηλότερης ιεραρχίας κανόνα, εΐθισται να υπάρχει δυνατότητα πρότερου ελέγχου συνταγματικής νομιμότητας (*Εσθονία*, *Λιθουανία*, *Πορτογαλία*, *Ρωσία*, *Σουηδία*) ή ελέγχου συνταγματικής και διεθνούς νομιμότητας (*Κύπρος*, *Δανία*, *Ελλάδα*, *Ιταλία*, *Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*). Στην *Ιρλανδία*, ο εν λόγω έλεγχος νομιμότητας αφορά στο Ιρλανδικό Σύνταγμα και στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ στη *Ρωσία* οι ερωτήσεις που τίθενται σε ένα δημοψήφισμα δεν πρέπει να περιορίζουν ή να παραβιάζουν διεθνώς αναγνωρισμένα ανθρώπινα δικαιώματα, πολιτικά δικαιώματα και ελευθερίες καθώς και τις αντίστοιχες συνταγματικές αρχές που τα κατοχυρώνουν.⁴⁵

3.5. Προδημοψηφισματική εκστρατεία, χρηματοδότηση και ψηφοφορία

3.5.1. Προδημοψηφισματική εκστρατεία

Η ευχερής πρόσβαση από το εκλογικό σώμα στο κείμενο που αποτελεί αντικείμενο ενός δημοψηφίσματος συνιστά βασική προϋπόθεση προκειμένου αυτό να μπορεί να διαμορφώσει

⁴⁴ *Id.* σελ. 15.

⁴⁵ *Id.*

ελεύθερη και ενημερωμένη γνώμη και κατόπιν να την αποτυπώσει ελεύθερα κατά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος.⁴⁶ Η ελευθερία διαμόρφωσης γνώμης αντλεί κανονιστική βαρύτητα από το άρθρο 19 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ). Σύμφωνα, δε, με την ερμηνεία που του αποδίδει το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών (ΣΑΔ), η ελευθερία του ατόμου να διαμορφώνει γνώμη σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 19 του ΔΣΑΠΔ δεν πρέπει να υπόκειται σε περιορισμούς.⁴⁷ Μάλιστα, η συγκεκριμένη ελευθερία θεωρείται τόσο θεμελιώδους σημασίας από τη σκοπιά του ΔΣΑΠΔ, ώστε η διατύπωση οποιασδήποτε επιφύλαξης να θεωρείται ασύμβατη με το αντικείμενο και το σκοπό του Συμφώνου.⁴⁸ Αντίστοιχα, η δυνατότητα διαμόρφωσης ελεύθερης πολιτικής γνώμης υπό την έννοια του άρθρου 19 παρ. 1 θεωρείται πως συνδέεται άρρηκτα με την έκφραση της λαϊκής βούλησης του εκλογικού σώματος κατά τις εκλογές και, κατ'έκταση, κατά τη διενέργεια δημοψηφισμάτων.⁴⁹

Σε αντίθεση με την ελευθερία της γνώμης, η ελευθερία έκφρασης όπως κατοχυρώνεται από την παράγραφο 2 του άρθρου 19 του ΔΣΑΠΔ δύναται να υπόκειται σε περισσότερους περιορισμούς, οι οποίοι, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, επιτρέπονται όταν υπάρχει σχετική νομοθετική πρόβλεψη και εφόσον είναι αναγκαίοι για την προστασία των δικαιωμάτων ή της υπόληψης τρίτων, ή για λόγους δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας τάξης. Η εν λόγω ελευθερία καταλαμβάνει την μέσω οποιουδήποτε τεχνικού ή άλλου μέσου απόκτηση και διάχυση της πληροφορίας καθώς και την οποιαδήποτε συνακόλουθη εκφραστική διατύπωση.⁵⁰ Κατά το Γενικό Σχόλιο υπ' αριθμ. 25 του ΣΑΔ στο οποίο γίνεται ρητή μνεία στη διενέργεια δημοψηφισμάτων, το ΣΑΔ συνδέει ρητά το δικαίωμα ψήφου με την ελευθερία γνώμης και έκφρασης.⁵¹ Η σύνδεση των δύο ελευθεριών λαμβάνει χώρα και στο σύστημα του Συμβουλίου της Ευρώπης, και ειδικότερα υπό το πρίσμα του άρθρου 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), η ελευθερία διαμόρφωσης γνώμης αποτελεί προϋπόθεση για την απόλαυση της ελευθερίας έκφρασης, ενώ οποιοσδήποτε σχετικός περιορισμός δε θα ήταν

⁴⁶ United Nations, 'Chapter 23: Monitoring Human Rights in the Context of Elections' σε 'Manual on Human Rights Monitoring' (2011) UN Doc HR/P/PT/7/Rev.1, 9.

⁴⁷ UN HRC, 'General Comment No.34: Article 19: Freedoms of opinion and expression' (12 September 2011) UN Doc CCPR/C/GC/34, παρ. 9.

⁴⁸ *Id.* παρ. 5.

⁴⁹ United Nations, 'Chapter 23: Monitoring Human Rights in the Context of Elections' σε 'Manual on Human Rights Monitoring' (2011) UN Doc HR/P/PT/7/Rev.1, 9.

⁵⁰ UN HRC, General Comment No. 34: Freedoms of opinion and expression (Art. 19), CCPR/C/GC/34, 12.09.2011, παρ.11-12.

⁵¹ UN HRC, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12.07.1996, παρ. 12.

νοητός σε μία δημοκρατική κοινωνία.⁵² Όπως και κατά την ερμηνεία του άρθρου 19 του ΔΣΑΠΔ από το ΣΑΔ, έτσι και στο σύστημα του ΕΔΔΑ νοούνται περιορισμοί στην ελευθερία έκφρασης, αρκεί να υπάρχει σχετική νομοθετική πρόβλεψη και ο περιορισμός να είναι αναγκαίος σε μία δημοκρατική κοινωνία, όπως για λόγους δημόσιας τάξης.

Συνάγεται, επομένως, από τα παραπάνω πως η ουσιαστική πρόσβαση του εκλογικού σώματος στο κείμενο επί του οποίου διενεργείται ένα δημοψήφισμα αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση ώστε αυτό να μπορεί να διαμορφώσει ελεύθερη και ενημερωμένη γνώμη και κατόπιν να την αποτυπώσει ελεύθερα κατά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος. Από μόνη της η δημοσίευση του κειμένου στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης δεν πρέπει να θεωρείται αρκετή, στο βαθμό που αυτή απευθύνεται σε περιορισμένο αριθμό αποδεκτών.⁵³ Στη *Λιθουανία* και τη *Ρωσία*, για παράδειγμα, απαιτείται το προς ψήφιση κείμενο να δημοσιεύεται σε μέσα μαζικής ενημέρωσης και τις αντίστοιχες ιστοσελίδες τους, στην *Ιρλανδία* να αναρτάται σε όλα τα ταχυδρομεία, ενώ στην *Ολλανδία* να διατίθεται από τους δήμους. Σε ορισμένες, μάλιστα, περιπτώσεις οι δημόσιες αρχές οφείλουν, πέρα από τη διάχυση του προς ψήφιση κειμένου, να παρέχουν περίληψη του κειμένου ή επιπλέον διευκρινιστικές πληροφορίες όπως συμβαίνει στην *Ολλανδία* και στην *Ελβετία*. Μολονότι δεν επιβάλλεται με νόμο, η *Γαλλία* υιοθετεί παρόμοια τακτική, διανέμοντας στο εκλογικό σώμα το κείμενο του δημοψηφίσματος μαζί με επεξηγηματικό σημείωμα, το οποίο μάλιστα ελέγχεται από το Γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο (Conseil constitutionnel). Παρόμοιες πρακτικές υιοθετούνται ή έχουν υιοθετηθεί από τη *Φινλανδία*, την *Ιρλανδία*, την *Πορτογαλία* και τη *Λετονία*.

Ποικιλία πρακτικών υπάρχει σε σχέση με την υποχρέωση τήρησης ουδετερότητας από τις δημόσιες αρχές κατά την προδημοψηφισματική εκστρατεία. Ενώ σε κάποιες περιπτώσεις υπάρχει ρητή υποχρέωση τήρησης ουδετερότητας (*Πορτογαλία*, *Ελβετία*, *Γεωργία*, *Αυστρία*), σε άλλες περιπτώσεις τα κρατικά όργανα συμμετέχουν στην εκστρατεία (*Ουγγαρία*). Συνήθως δεν παρατηρούνται περιορισμοί στην ιδιωτική πρωτοβουλία, με εξαίρεση περιπτώσεις όπου απαγορεύεται σε αλλοδαπούς να συμμετέχουν στην προδημοψηφισματική εκστρατεία (*Αρμενία*, *Αζερμπαϊτζάν*, *Γεωργία*, *Ρωσία*).⁵⁴

Μεγάλη ποικιλία ως προς το νομικό καθεστώς παρατηρείται και στα ζητήματα ραδιοτηλεοπτικής κάλυψης στα δημόσια ραδιοτηλεοπτικά μέσα. Σε κάποιες περιπτώσεις

⁵² P van Dijk και G J H van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Kluwer Law and Taxation Publishers 1990) 413.

⁵³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Referendums in Europe - an Analysis of the Legal Rules in European States*, Study No 287/2004, CDL-AD (2005) 034, σελ. 15.

⁵⁴ *Id.* σελ. 16.

απαιτείται ίση κατανομή χρόνου μεταξύ των πολιτικών ομάδων που μετέχουν στην εκστρατεία (*Ιταλία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρωσία*), ενώ σε άλλες (*Ολλανδία, Ισπανία*) ο νόμος ορίζει πως ο χρόνος θα κατανέμεται μεταξύ των κομμάτων που εκπροσωπούνται στα εθνικά κοινοβούλια. Ειδικά στην *Ισπανία*, ο χρόνος κατανέμεται ανάλογα με τις έδρες που καταλαμβάνει κάθε κόμμα στο κοινοβούλιο. Αντίθετα, στη *Γαλλία*, ο νόμος ορίζει πως ο ραδιοτηλεοπτικός χρόνος πρέπει να κατανέμεται ισότιμα μεταξύ των υποστηρικτών και επικριτών του κειμένου του δημοψηφίσματος, χωρίς να γίνεται επί μέρους αναφορά στα πολιτικά κόμματα. Ως προς τα ιδιωτικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα οι νομοθετικοί περιορισμοί είναι συνήθως λιγότεροι, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις η αρχή της ισότιμης ή δίκαιης κατανομής χρόνου αφορά τόσο στα δημόσια όσο και στα ιδιωτικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα, όπως προβλέπεται για παράδειγμα ρητά στη *Βουλγαρία*, την *Κύπρο*, ενώ προκύπτει έμμεσα στην *Αυστρία*, τη *Γαλλία*, την *Ιρλανδία* και τη *Φινλανδία*.⁵⁵

3.5.2. Ζητήματα χρηματοδότησης

Γενικά, απαγορεύεται η χρήση δημοσίων πόρων σε δραστηριότητες που σχετίζονται με την προδημοψηφισματική εκστρατεία. Η απαγόρευση αυτή αφορά τη μεγάλη πλειοψηφία των κρατών που μετείχαν στη συγκριτική έρευνα του Συμβουλίου της Ευρώπης και συγκεκριμένα την *Αρμενία*, τη *Βουλγαρία*, την *Κροατία*, τη *Γεωργία*, την *Ιρλανδία*, την *Πολωνία*, τη *Ρωσία*, την *Ισπανία*, την *Ελβετία* και την *Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*. Η απαγόρευση δεν αφορά προφανώς τη χρήση δημοσίων πόρων για την οργάνωση και διενέργεια του δημοψηφίσματος καθεαυτού. Σε ορισμένες περιπτώσεις η χρήση δημοσίων εσόδων επιτρέπεται όταν ο σκοπός της δραστηριότητας είναι η (μη στρατευμένη) διάχυση πληροφοριών σχετικά με το περιεχόμενο του δημοψηφίσματος όπως συμβαίνει στην *Ιρλανδία* και τη *Μάλτα*, ενώ στη *Φινλανδία* κατά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος για την προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δημόσιοι πόροι κατανεμήθηκαν ισότιμα μεταξύ των υποστηρικτών και των επικριτών της προσχώρησης.⁵⁶

3.5.3. Ως προς την ψηφοφορία

Στις περισσότερες περιπτώσεις των κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης που μετείχαν στην έρευνα, το δημοψήφισμα λαμβάνει χώρα εντός μίας ημέρας, ενώ σπανιότερα η ψηφοφορία επιτρέπεται υπό προϋποθέσεις να διαρκέσει έως και δύο ημέρες όπως στην *Τσεχία*, τη *Φινλανδία* και την *Πολωνία*. Εφόσον παρέχεται η δυνατότητα εξ αποστάσεως ή πρότερης ψήφου (*advance voting*), η ψηφοφορία από το εξωτερικό μπορεί να λαμβάνει χώρα εξ ορισμού πριν την διενέργεια

⁵⁵ *Id.* σελ. 17.

⁵⁶ *Id.* σελ. 18.

του δημοψηφίσματος, όπως συμβαίνει στη *Σουηδία*, την *Ελβετία*, την *Εσθονία* και τη *Ρωσία*. Υποχρεωτικότητα συμμετοχής στο δημοψήφισμα έχει νομοθετηθεί στην *Ελλάδα*, το *Λουξεμβούργο*, την *Τουρκία*, το *Βέλγιο* και σε ένα καντόνι της *Ελβετίας*.⁵⁷

Σε ορισμένες περιπτώσεις απαιτείται κάποιο όριο απαρτίας/συμμετοχής προκειμένου το δημοψήφισμα ή το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος να θεωρηθεί έγκυρο. Το ποσοστιαίο όριο που τίθεται μπορεί, επομένως, να αποτελεί α) **όριο συμμετοχής** στο δημοψήφισμα ώστε να είναι έγκυρο ή δεσμευτικό, ή/και β) **όριο έγκρισης/απόρριψης** του αποτελέσματος του δημοψηφίσματος. Το όριο συμμετοχής σημαίνει ότι το δημοψήφισμα ισχύει ή είναι δεσμευτικό εφόσον η συμμετοχή του εκλογικού σώματος ξεπερνάει κάποιο νομοθετικά ή συνταγματικά οριζόμενο ποσοστό, ενώ το όριο έγκρισης εξαρτά την εγκυρότητα ή δεσμευτικότητα του αποτελέσματος του δημοψηφίσματος (έγκρισης ή απόρριψης ενός κειμένου) από το ποσοστό που συγκεντρώνει μία εκ των απαντήσεων στο δημοψήφισμα. Γενικά, η Επιτροπή της Βενετίας θεωρεί πως η θέσπιση ορίου έγκρισης/απόρριψης θεωρείται πως είναι προτιμότερη από τη θέσπιση ορίου συμμετοχής στο δημοψήφισμα, καθώς έχει καταδειχθεί πως σε πολλές περιπτώσεις η αποχή χρησιμοποιείται εργαλειακά για το μοϊκοτάζ της διαδικασίας.⁵⁸

Όριο απλής πλειοψηφικής συμμετοχής (πάνω από το 50% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων) προβλέπεται στη *Βουλγαρία*, την *Κροατία*, την *Ιταλία*, τη *Μάλτα*, τη *Λιθουανία*, τη *Ρωσία* και την *Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*. Στη *Λετονία* το όριο ορίζεται ως το ήμισυ των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων που συμμετείχαν στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές, ενώ στο *Αζερμπαϊτζάν* το όριο είναι μόλις το 25% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Στην *Πολωνία* και την *Πορτογαλία*, εάν η συμμετοχή στο δημοψήφισμα είναι λιγότερο από 50%, το δημοψήφισμα θεωρείται *de facto* συμβουλευτικό και μη δεσμευτικό. Όριο έγκρισης/απόρριψης έχει θεσπισθεί στις έννομες τάξεις της *Ουγγαρίας*, της *Αλβανίας* και της *Αρμενίας*. Στη *Δανία*, προβλέπεται πως μία συνταγματική τροποποίηση θα πρέπει να υποστηριχθεί από το 40% του εκλογικού σώματος, ενώ σε άλλες περιπτώσεις το προτεινόμενο στο δημοψήφισμα κείμενο απορρίπτεται εάν η πλειοψηφία των ψηφοφόρων το καταψηφίσει, αρκεί αυτή να αντιστοιχεί στο 30% όλων των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων.⁵⁹ Το όριο συμμετοχής μπορεί να απαντάται συνδυαστικά με το όριο έγκρισης/απόρριψης, όπως συμβαίνει στη *Λιθουανία*, ενώ, σε γενικές γραμμές, ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά ως προς το όριο συμμετοχής ή έγκριση/απόρριψης, προβλέπονται σε πολύ σημαντικά θέματα, όπως αυτά που σχετίζονται με την αναθεώρηση του Συντάγματος.

⁵⁷ *Id.* σελ. 19.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.*

3.6. Αποτελέσματα δημοψηφισμάτων

Στα περισσότερα κράτη που συμμετείχαν στη συγκριτική μελέτη της Επιτροπής της Βενετίας τα δημοψηφίσματα έχουν αποφασιστικό, δηλαδή νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα. Κατά την Επιτροπή, αποφασιστικού-δεσμευτικού χαρακτήρα είναι τα δημοψηφίσματα που προβλέπονται στην *Αλβανία*, την *Αρμενία*, το *Αζερμπαϊτζάν*, τη *Βουλγαρία*, την *Κροατία*, την *Εσθονία*, τη *Γαλλία*, τη *Γεωργία*, την *Ελλάδα*, την *Ιρλανδία*, την *Ιταλία*, τη *Λετονία*, τη *Ρωσία*, την *Τσεχία*, την *Ελβετία*, την *Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας* και την *Τουρκία*.⁶⁰ Στη *Δανία*, μολονότι τα δημοψηφίσματα έχουν ως επί τον πλείστον αποφασιστικό-δεσμευτικό χαρακτήρα, δεν αποκλείεται και η διενέργεια συμβουλευτικού τύπου δημοψηφισμάτων. Στην *Ουγγαρία*, στην περίπτωση που το δημοψήφισμα είναι λαϊκό, δηλαδή διενεργηθεί κατόπιν λαϊκής εντολής (πρωτοβουλία 200,000 ψηφοφόρων) κρίνεται πάντοτε δεσμευτικό, ενώ στις υπόλοιπες περιπτώσεις είναι στην ευχέρεια του κοινοβουλίου εάν το δημοψήφισμα θα θεωρηθεί αποφασιστικό ή συμβουλευτικό. Σε άλλες περιπτώσεις, ο συμβουλευτικός ή αποφασιστικός χαρακτήρας ενός κειμένου προκύπτει από το περιεχόμενο του προς ψήφιση κειμένου. Για παράδειγμα, στην *Ανδόρρα*, την *Αυστρία* και την *Ισπανία*, μόνο δημοψηφίσματα επί ζητημάτων συνταγματικής φύσεως θεωρούνται δεσμευτικά, ενώ στη *Λιθουανία* το δημοψήφισμα θεωρείται αποφασιστικό-δεσμευτικό είτε όταν είναι «λαϊκό», δηλαδή ανακινείται με λαϊκή πρωτοβουλία, είτε όταν αφορά στην τροποποίηση συνταγματικών διατάξεων, ενώ σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις είναι συμβουλευτικό. Στην *Πολωνία* και την *Πορτογαλία*, το δημοψήφισμα είναι δεσμευτικό εφόσον συμμετέχει στη διαδικασία τουλάχιστον το ήμισυ των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων, ενώ εάν δεν επιτευχθεί αυτό το ποσοστό, το δημοψήφισμα είναι *de facto* συμβουλευτικό. Τέλος, στο *Βέλγιο*, τη *Φινλανδία*, την *Ολλανδία* και τη *Νορβηγία* προβλέπεται μόνο συμβουλευτικό δημοψήφισμα.

Ένα αποφασιστικό δημοψήφισμα, είναι περαιτέρω:

- **ανασταλτικό**, όταν το προς ψήφιση κείμενο δε μπορεί να τεθεί σε ισχύ εφόσον δεν εγκριθεί από το εκλογικό σώμα ή δεν κατατεθεί σχετικό αίτημα διενέργειας δημοψηφίσματος όπως ορίζει το Σύνταγμα ή ο νόμος και
- **ακυρωτικό**, όταν το προς ψήφιση κείμενο παύει να ισχύει εάν κατόπιν καταψηφιστεί ή δεν εγκριθεί εντός ορισμένου χρόνου, όπως ορίζει το Σύνταγμα ή ο νόμος.

Στις περισσότερες περιπτώσεις το δημοψήφισμα είναι ανασταλτικό (*Αρμενία*, *Αζερμπαϊτζάν*, *Γαλλία*, *Ελλάδα*, *Ουγγαρία*, *Ιρλανδία*, *Λετονία*, *Λιθουανία*, *Τουρκία*). Στη *Δανία* και

⁶⁰ *Id.* σελ. 20.

την *Ελβετία* το δημοψήφισμα είναι κατά κανόνα ανασταλτικό, εκτός εάν αφορά σε επιψήφιση/καταψήφιση νόμου έκτακτης ανάγκης, οπότε είναι εξ ορισμού ακυρωτικό. Στην *Αλβανία*, την *Ανδόρρα*, την *Ιταλία* και την *Ισπανία*, το δημοψήφισμα έχει ανασταλτικό χαρακτήρα όταν αφορά συνταγματικά ζητήματα. Αντίθετα, στη *Ρωσία* ένα δημοψήφισμα είναι κατά κανόνα ακυρωτικό.⁶¹

Μετά τη διενέργεια του αποφασιστικού δημοψηφίσματος, εφόσον το κείμενο που υπερψηφίζεται αποτελεί ερώτηση επί της αρχής ή γενικά διατυπωμένη πρόταση, το κοινοβούλιο οφείλει να προχωρήσει στη λήψη των σχετικών νομοθετικών μέτρων (*Κροατία, Γεωργία, Εσθονία, Ελβετία, Βουλγαρία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*). Στην *Πορτογαλία*, σε περίπτωση υπερψηφιστικού αποτελέσματος επί αποφασιστικού δημοψηφίσματος, το κοινοβούλιο ή η κυβέρνηση οφείλουν να επικυρώσουν την επίμαχη διεθνή συνθήκη ή το σχετικό νομοθετικό κείμενο εντός 90 και 60 ημερών αντίστοιχα. Βάσει της *κροατικής* νομοθεσίας, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι το κοινοβούλιο δε θα παρακάμψει τη λαϊκή ετυμηγορία, προβλέπεται ότι το κοινοβούλιο δε μπορεί να λάβει απόφαση αντίθετη προς το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος έως και ένα χρόνο μετά από τη διενέργειά του, ενώ δε μπορεί να οργανωθεί δημοψήφισμα για το ίδιο θέμα εάν δεν παρέλθει τουλάχιστον ένα εξάμηνο από το τελευταίο δημοψήφισμα.⁶²

Ένα ζήτημα που απασχόλησε τη συγκριτική μελέτη, είναι κατά πόσο λεγόμενες «παράλληλες» διαδικασίες στις υπό εξέταση έννομες τάξεις των κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης θα μπορούσαν να «παρακάμψουν» τη λαϊκή ετυμηγορία όπως αυτή αποτυπώνεται στα δημοψηφίσματα. Σε γενικές γραμμές, δεν παρατηρείται κοινή κανονιστική αντιμετώπιση ή έστω κάποια γενική κατεύθυνση. Σε ορισμένα κράτη, οποιαδήποτε τροποποίηση της λαϊκής ετυμηγορίας θα προϋπέθετε νέο δημοψήφισμα, είτε αποφασιστικό είτε συμβουλευτικό (*Αλβανία, Ανδόρρα, Αζερμπαϊτζάν, Ιταλία, Μάλτα, Ελβετία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*).

Σε περιπτώσεις που το δημοψήφισμα έχει ακυρωτικό χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα στα νομοθετικού τύπου δημοψηφίσματα στην *Αλβανία*, την *Ιταλία* και τη *Μάλτα*, μολονότι θεωρητικά το κοινοβούλιο μπορεί να νομοθετήσει διαφορετικά, μία τέτοια επιλογή θα θεωρούνταν αμφιλεγόμενη και στερούμενη νομιμοποίησης. Στη *Ρωσία*, προτεινόμενη διάταξη που έχει εγκριθεί με δημοψήφισμα μπορεί να ακυρωθεί ή τροποποιηθεί είτε με νέο δημοψήφισμα (το οποίο δε μπορεί να επαναληφθεί για τουλάχιστον δύο χρόνια) είτε στη βάση διαδικασίας που προβλέπει

⁶¹ *Id.* σελ. 21.

⁶² *Id.*

το αρχικό δημοψήφισμα.⁶³ Σε γενικές γραμμές, το ζήτημα των παράλληλων διαδικασιών δεν δημιουργεί θεωρητικά προβλήματα στα λεγόμενα συμβουλευτικά δημοψηφίσματα, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στο Βέλγιο, τη Φινλανδία και τη Νορβηγία, μολονότι σε άλλες περιπτώσεις κρατών, όπως στην Ελλάδα, επικρατεί θεωρητική διχογνωμία.⁶⁴ Πάντως, τα περισσότερα κράτη που συμμετείχαν στη συγκριτική έρευνα και στα οποία προβλέπεται διενέργεια συμβουλευτικού δημοψηφίσματος, δεν θεωρούν νομικά προβληματικό το κοινοβούλιο να απόσχει από το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος και να προχωρήσει στην υιοθέτηση διαφορετικού νομοθετικού κειμένου (Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Ουγγαρία, Λιθουανία, Πολωνία, Ισπανία, Σουηδία).⁶⁵

3.7. Δικαστικός έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος ενός δημοψηφίσματος μπορεί να λαμβάνει χώρα:

- *a priori*, όπου κρίνεται εάν η παραπομπή ενός ζητήματος σε δημοψήφισμα είναι σύνομη
- κατά τη διάρκεια της διαδικασίας
- μετά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος, υπό το πρίσμα του ελέγχου της εγκυρότητας του αποτελέσματος
- *a posteriori*, όπου ελέγχεται το υιοθετηθέν, μέσω του δημοψηφίσματος, κείμενο.

Σε μεγάλο αριθμό κρατών που μετείχαν στη συγκριτική μελέτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, προβλέπεται *a priori* δικαστικός (συνήθως συνταγματικός) έλεγχος της απόφασης του αρμόδιου κρατικού οργάνου να παραπεμφθεί ένα ζήτημα σε δημοψήφισμα. Οι χώρες στις οποίες εφαρμόζεται ο *a priori* δικαστικός έλεγχος είναι η Αλβανία, Αρμενία, Βουλγαρία, Κύπρος, Εσθονία, Γεωργία, Ουγγαρία, Ιταλία, Μάλτα, Ολλανδία, Πολωνία, Ρωσία και Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας. Στη Λιθουανία ο πρότερος δημοψηφισματικός έλεγχος συνίσταται σε έλεγχο ευρύτερης νομιμότητας, καθώς ελέγχεται τόσο η συνταγματικότητα όσο και η απλή νομιμότητα της παραπομπής, ενώ στην Πορτογαλία, ελέγχεται η συνταγματικότητα των τεθέντων ερωτήσεων και η απλή νομιμότητα της παραπομπής.⁶⁶

Στα κράτη που διαθέτουν συνταγματικό δικαστήριο, η αρμοδιότητα του *a priori* και του *a posteriori* ελέγχου της νομιμότητας του δημοψηφίσματος συνήθως ανήκει σε αυτό. Αυτό ισχύει σε

⁶³ *Id.* σελ. 22.

⁶⁴ *Βλ.* σημ. 13.

⁶⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Referendums in Europe- an Analysis of the Legal Rules in European States*, Study No 287/2004, CDL-AD (2005) 034, σελ. 22.

⁶⁶ *Id.* σελ. 24.

όλα τα συμμετέχοντα στη συγκριτική έρευνα κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης που διαθέτουν συνταγματικό δικαστήριο, εκτός από την *Εσθονία* και την *Ολλανδία*, όπου το αρμόδιο όργανο είναι το (νομικό) Συμβούλιο του Κράτους (Council of State) το οποίο έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα. Σε άλλες περιπτώσεις (*Αυστρία, Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισπανία, Σουηδία, Τουρκία*), ο δικαστικός έλεγχος δεν καταλαμβάνει την απόφαση διενέργειας του δημοψηφίσματος αλλά μόνο ζητήματα διαδικασίας. Ως προς το εύρος της δικαιοδοσίας, αξιοσημείωτο είναι πως στην *Αλβανία*, το Συνταγματικό δικαστήριο δεν προβαίνει μόνο σε έλεγχο συνταγματικότητας αλλά και σε έλεγχο «σαφήνειας» των τεθέντων ερωτήσεων.⁶⁷ Στην *Πορτογαλία*, ο *a posteriori* δικαστικός έλεγχος περιλαμβάνει έλεγχο νομιμότητας της προδημοψηφισματικής εκστρατείας και της ψηφοφορίας.

Ως προς το ποιός νομιμοποιείται να αμφισβητήσει δικαστικά τη διαδικασία του δημοψηφίσματος, σε αρκετές περιπτώσεις ο κύκλος των νομιμοποιούμενων προσώπων περιλαμβάνει ουσιαστικά ολόκληρο το εκλογικό σώμα (*Κροατία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Μάλτα, Ρωσία, Ελβετία και Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας*). Στην *Αυστρία* όπου θα πρέπει να υπάρξει κινητοποίηση 100-500 ψηφοφόρων αναλόγως την επαρχία, ενώ στην *Ανδόρρα*, τη *Δανία* και την *Εσθονία*, θα πρέπει να αποδειχθεί η ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος. Ακόμη αυστηρότεροι περιορισμοί ισχύουν σε άλλα κράτη, όπως στην *Ισπανία*, τη *Ρωσία*, τη *Βουλγαρία*, τη *Γαλλία*, την *Πορτογαλία*, την *Αρμενία*, τη *Γεωργία* και τη *Λιθουανία*.⁶⁸

⁶⁷ *Id.* σελ. 25-26.

⁶⁸ *Id.*

4. Διαδικαστικές εγγυήσεις και βέλτιστες πρακτικές: η *de lege ferenda* προσέγγιση του Συμβουλίου της Ευρώπης

Σε συνέχεια της συγκριτικής μελέτης, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 29 Απριλίου του 2005 υιοθέτησε τη σύσταση υπ' αριθμ. 1704 σχετικά με βέλτιστες πρακτικές δημοψηφισμάτων στην Ευρώπη, και κατόπιν η Επιτροπή της Βενετίας διατύπωσε ορισμένες οδηγίες σχετικά με την οργάνωση και διενέργεια δημοψηφισμάτων ενόψει της σταδιακής τους αύξησης στην Ευρώπη.⁶⁹ Σκοπός της συλλογής βέλτιστων πρακτικών ήταν να λειτουργήσουν συμπληρωματικά προς τον κώδικα καλών πρακτικών σε εκλογικά ζητήματα που είχε συντάξει τέσσερα χρόνια νωρίτερα η Επιτροπή της Βενετίας.⁷⁰

4.1. Συστάσεις 1704 (2005) και 1353 (2003) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης

Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης έκρινε πως η διενέργεια δημοψηφισμάτων ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση των διαφόρων πολιτικών, επαυξάνει τη λογοδοσία των αντιπροσωπευτικών θεσμών, τη διαφάνεια των κυβερνητικών αποφάσεων και ευνοεί, παράλληλα, τη λαϊκή συμμετοχή στις πολιτικές διαδικασίες. Ωστόσο, επεσήμανε στη σύστασή της υπ' αριθμ. 1704, πως, παρά την αλληλοσυμπληρωματικότητα αμεσοδημοκρατίας και εμμεσοδημοκρατίας, τα δημοψηφίσματα δεν πρέπει να νοούνται ως υποκατάστατα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, και για το λόγο αυτό θα πρέπει να διενεργούνται με προσοχή και φειδώ, ειδάλως συντρέχει κίνδυνος κατάχρησης και υπονόμησης της αξίας και πρωταρχικότητας του δημοκρατικού αντιπροσωπευτισμού.

Σε συνέχεια της σύστασης υπ' αριθμ. 1353 του 2003 σχετικά με το μέλλον της δημοκρατίας, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση διατύπωσε, επιπλέον, τη θέση πως η οργάνωση και διενέργεια δημοψηφισμάτων θα πρέπει να αποτελεί επιλογή που ενδυναμώνει και προωθεί τις δημοκρατικές διαδικασίες των Υψηλά Συμβαλλομένων Μερών του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ παράλληλα γεφυρώνει την απόσταση μεταξύ του εκλογικού σώματος και των κέντρων λήψης αποφάσεων. Δεδομένου, δε, ότι έχουν υπάρξει αρκετές περιπτώσεις όπου η οργάνωση και διενέργεια δημοψηφισμάτων χρησιμοποιήθηκε εργαλειακά με σκοπό τη νομιμοποίηση μη

⁶⁹ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, Study No. 371/2006, CDL-AD (2007) 008.

⁷⁰ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Code of Good practice in Electoral Matters, Opinion No. 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev.

δημοκρατικών πολιτικών και την υπονόμηση του κράτους δικαίου, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση παρότρυνε το Συμβούλιο της Ευρώπης να προωθήσει βέλτιστες πρακτικές ώστε να απομειωθεί ο εν λόγω πολιτειακός κίνδυνος στο μέλλον.

Στη σύστασή της υπ' αριθμ. 1704 του 2005, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση έκρινε πως η διατύπωση βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των Υψηλά Συμβαλλομένων Μερών του Συμβουλίου της Ευρώπης ως προς την οργάνωση και διενέργεια δημοψηφισμάτων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη σύγχρονες κοινωνικές προκλήσεις, και ιδίως α) την ανάγκη συμμετοχής σε τοπικές εκλογές και τοπικά δημοψηφίσματα των νόμιμων μεταναστών που διαβιούν στις επικράτειες των Υψηλά Συμβαλλομένων Μερών του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως ορίζει 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 μέχρι σήμερα υπογράψει,⁷¹ καθώς και β) την όσο το δυνατόν θεσμοθέτηση ή διευκόλυνση διεξαγωγής τοπικών ή εθνικών δημοψηφισμάτων, σε κάθε επίπεδο λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, υπογράμμισε την ανάγκη διασφάλισης διαδικαστικών εγγυήσεων κατά την οργάνωση και διενέργεια δημοψηφισμάτων προκειμένου να αποτυπώνεται αυθεντικά η λαϊκή συμμετοχή, ιδίως μέσω της επαρκούς πληροφόρησης του εκλογικού σώματος τόσο για τα ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο των δημοψηφισμάτων όσο και, για λόγους διαφάνειας, της ίδιας της δημοκρατικής διαδικασίας στην οποία εντάσσεται το δημοψήφισμα. Για το λόγο αυτό, έκρινε πως το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά στα δημοψηφίσματα θα πρέπει να είναι, για λόγους διαφάνειας, ασφάλειας δικαίου αλλά και ουσιαστικούς-δημοκρατικούς, πάντοτε σαφές και ευκρινές.

Υπό το πρίσμα αυτών των διαπιστώσεων, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση προέτρεψε τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης να κινηθούν προς τις ακόλουθες τέσσερις κατευθύνσεις:

- να υπογράψουν και να κυρώσουν τη Σύμβαση του 1992 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη συμμετοχή των αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο
- να θεσμοθετήσουν ή διευκολύνουν τη διεξαγωγή τοπικών ή εθνικών δημοψηφισμάτων σε κάθε επίπεδο λήψης αποφάσεων
- να επιτρέψουν, κατ' αναλογία με τις διατάξεις της Σύμβασης του 1992 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη συμμετοχή των αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο, σε αλλοδαπούς που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος για μια περίοδο πάνω από πέντε χρόνια να ψηφίζουν σε τοπικά δημοψηφίσματα

⁷¹ Council of Europe, Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (05.02.1992), ETS No.144, διαθέσιμη σε <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>.

- να εξασφαλίσουν ότι το εκλογικό σώμα έχει στη διάθεσή του όλα τα μέσα που απαιτούνται προκειμένου αφενός να μπορεί διαμορφώσει μια ολοκληρωμένη, ενημερωμένη και σταθμισμένη γνώμη σχετικά με το αντικείμενο του δημοψηφίσματος, αφετέρου να είναι σε θέση να γνωρίζει την πολιτική σημασία της ψήφου του.

4.2. Κώδικας καλών πρακτικών επί δημοψηφισμάτων της Επιτροπής της Βενετίας

4.2.1. Γενικά

Ο Κώδικας καλών πρακτικών επί δημοψηφισμάτων της Επιτροπής της Βενετίας (Code of Good Practice on Referendums) καθώς και το συνοδευτικό επεξηγηματικό σημείωμα (explanatory memorandum),⁷² αποτελεί ένα εκτενέστατο κείμενο γενικών και ειδικών συστάσεων που ήρθε να συμπληρώσει τον προγενέστερο, γενικότερου περιεχομένου Κώδικα καλών πρακτικών επί εκλογικών ζητημάτων (Code of Good Practice on Electoral Matters), στη βάση α) των συστάσεων 1704 (2005) και 1353 (2003) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης και β) της εκτενούς συγκριτικής έρευνας που παρουσιάστηκε στα παραπάνω υποκεφάλαια, μεταξύ 33 κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης που διενεργήθηκε το 2005 από την Επιτροπή της Βενετίας.⁷³ Ο Κώδικας επανέλαβε ορισμένες γενικές αρχές- καλές πρακτικές που εφαρμόζονται επί εκλογικών ζητημάτων, όπως για παράδειγμα την αρχή της καθολικότητας της ψήφου, της ισότητας της ψήφου, της ελευθερίας και της μυστικότητας της ψήφου, ενώ κατόπιν απαρίθμησε τις διαδικαστικές εκείνες εγγυήσεις που εξασφαλίζουν την τήρηση των αρχών αυτών, καθώς και κάποιες ειδικότερες κατευθύνσεις στη βάση της συγκριτικής μελέτης του 2005.

4.2.2. Γενικές αρχές δημοψηφισμάτων: η Ευρωπαϊκή εκλογική κληρονομιά

4.2.2.1. Καθολικότητα της ψήφου

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

⁷² European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, Study No. 371/2006, CDL-AD (2007) 008.

⁷³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Study No 287/2004, Referendums in Europe- an Analysis of the Legal Rules in European States, CDL-AD (2005) 034. Βλ. παραπάνω σελ 17 επ.

δημοψηφίσματα, όπως προβλέπει η Σύμβαση του 1992 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη συμμετοχή των αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο.⁷⁴

4.2.2.2. Ισότητα της ψήφου

Στην περίπτωση των δημοψηφισμάτων, η αρχή της ισότητας της ψήφου νοείται 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 απαιτείται για την οργάνωση και τη διενέργεια του δημοψηφίσματος, τη διαφήμιση και το δικαίωμα του συνέρχεσθαι. Για τη διασφάλιση της ελευθερίας έκφρασης, η Επιτροπή κρίνει πως θα πρέπει τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη να προβλέπουν στις έννομες τάξεις τους διάταξη που να εξασφαλίζει, κατά την προδημοψηφισματική εκστρατεία, μία ελάχιστη πρόσβαση και διάθεση διαφημιστικού χρόνου και στους ιδιωτικούς ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς για τους υποστηρικτές όλων των δημοψηφισματικών εναλλακτικών.⁷⁵

4.2.2.3. Ελευθερία της ψήφου

Σε αντίθεση με τις υπόλοιπες εκλογικές διαδικασίες, στην περίπτωση των δημοψηφισμάτων οι κρατικές αρχές μπορούν να τοποθετηθούν ανοιχτά υπέρ ή κατά της πρότασης που θέτει το δημοψήφισμα, υπό τον όρο ότι η παρέμβασή τους δεν είναι δυσανάλογα μονόπλευρη. Ωστόσο, η χρήση δημοσίων πόρων με σκοπό τη χρηματοδότηση της προδημοψηφισματικής εκστρατείας θα πρέπει να απαγορεύεται.

Η Επιτροπή της Βενετίας θεωρεί επιπλέον πως η ελευθερία της ψήφου εδράζεται πρωτίστως στην ελευθερία της γνώμης, και προκειμένου αυτή να διασφαλιστεί, η ερώτηση που απευθύνεται στο εκλογικό σώμα πρέπει να έχει τα ακόλουθα ποιοτικά χαρακτηριστικά: να είναι σαφής, δηλαδή όχι αόριστη ή διφορούμενη, να μην είναι παραπλανητική και να μην υποδηλώνει ή κατευθύνει προς μία συγκεκριμένη απάντηση. Επιπλέον, το εκλογικό σώμα θα πρέπει να γνωρίζει ποιές είναι ακριβώς οι συνέπειες του δημοψηφίσματος, ενώ θα πρέπει να μπορεί να απαντήσει έγκυρα με ΝΑΙ, ΟΧΙ ή λευκή ψήφο.⁷⁶ Αντίστοιχα, οι δημόσιες αρχές έχουν την υποχρέωση να παρέχουν αντικειμενική πληροφόρηση σχετικά με το θέμα του δημοψηφίσματος. Αυτό

⁷⁴ Council of Europe, Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (05.02.1992), ETS No.144, διαθέσιμη σε <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>.

⁷⁵ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, Study No. 371/2006, CDL-AD (2007) 008, σελ. 6.

⁷⁶ Βλ. παραπάνω υπό 3.3.4.

συνεπάγεται ότι το κείμενο θα πρέπει να καθίσταται εγκαίρως⁷⁷ διαθέσιμο στο εκλογικό σώμα, τουλάχιστον μέσω της δημοσίευσης στην επίσημη εφημερίδα της κυβέρνησης, είτε μαζί με ένα ουδέτερο επεξηγηματικό σημείωμα, είτε με το, όσο γίνεται ισόρροπα κατανομημένο, συνοδευτικό υλικό σχετικά με τις δημοψηφισματικές εναλλακτικές.⁷⁸ Εκτός από την σαφήνεια της ερώτησης του δημοψηφίσματος, εξίσου μεγάλης σημασίας είναι, κατά την Επιτροπή της Βενετίας, η επαρκής πληροφόρηση σχετικά με τις συνέπειες του δημοψηφίσματος, όπως η πληροφόρηση εάν πρόκειται για συμβουλευτικό ή αποφασιστικό δημοψήφισμα, εάν θα οδηγήσει πιθανά σε νομοθετική μεταβολή, ανάκληση κανόνα κλπ.

4.2.2.4. Μυστικότητα της ψήφου

Όπως και στις υπόλοιπες εκλογικές διαδικασίες, η αρχή της μυστικότητας της ψήφου θα πρέπει να διασφαλίζεται και κατά τη διενέργεια δημοψηφισμάτων. Αυτό συνεπάγεται πως η ψήφος θα πρέπει να είναι ατομική, να μην δημοσιεύεται η λίστα των προσώπων που προτίθενται να ψηφίσουν ενώ θα πρέπει να προβλέπονται κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης της εν λόγω αρχής.⁷⁹

4.2.3. Εγγυήσεις

Προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των παραπάνω αρχών της καθολικότητας, της ισότητας, της ελευθερίας και της μυστικότητας της ψήφου επί δημοψηφισμάτων θα πρέπει να τηρούνται στα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη του Συμβουλίου της Ευρώπης ορισμένες ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις, όπως ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η ύπαρξη επαρκούς και σαφούς κανονιστικού πλαισίου που ρυθμίζει τη διενέργεια των δημοψηφισμάτων, η οργάνωση και διενέργεια του δημοψηφίσματος από ανεξάρτητο όργανο, η δυνατότητα επόπτευσης της διαδικασίας από εθνικούς και διεθνείς παρατηρητές, η ύπαρξη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και η δυνατότητα προσφυγής ή ένστασης για τυχόν παρατυπίες, καθώς και ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο που να ρυθμίζει τα ζητήματα χρηματοδότησης. Ειδικότερα:

⁷⁷ Στο επεξηγηματικό σημείωμα του Κώδικα καλών πρακτικών επί δημοψηφισμάτων, θεωρείται πως έγκαιρη είναι η διάθεση του κειμένου του δημοψηφίσματος και του συνοδευτικού υλικού ή επεξηγηματικού σημειώματος όταν αυτή λαμβάνει χώρα τουλάχιστον δύο εβδομάδες πριν τη διενέργεια του δημοψηφίσματος. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, Explanatory Memorandum, Study No. 371/2006, CDL-AD (2007) 008, σελ. 17.

⁷⁸ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, Study No. 371/2006, CDL-AD (2007) 008, σελ. 7.

⁷⁹ *Id.* σελ. 9.

4.2.3.1. Ουσιαστικές εγγυήσεις

4.2.3.1.1. Σεβασμός θεμελιωδών δικαιωμάτων

Δεν νοείται η διενέργεια δημοκρατικού δημοψηφίσματος χωρίς σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου, και ειδικότερα της ελευθερίας της έκφρασης και του τύπου, της ελευθερίας κυκλοφορίας προσώπων εντός της επικράτειας, της ελευθερίας του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, καθώς και της ελευθερίας σύστασης πολιτικού κόμματος. Οποιοσδήποτε περιορισμός των δικαιωμάτων και ελευθεριών αυτών θα πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο, να βασίζεται στο δημόσιο συμφέρον και να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας.⁸⁰

4.2.3.1.2. Ύπαρξη επαρκούς και σαφούς κανονιστικού πλαισίου

Το κανονιστικό πλαίσιο που ρυθμίζει την οργάνωση και διενέργεια δημοψηφισμάτων θα πρέπει να είναι αναλυτικό, σαφές και να έχει τουλάχιστον τη μορφή νόμου ή διατάγματος. Επίσης, είναι απαραίτητο να υπάρχουν κάποιοι περιορισμοί στη συχνότητα με την οποία μπορούν να τροποποιούνται οι κανόνες που ρυθμίζουν την οργάνωση και διενέργεια των δημοψηφισμάτων. Κατά την Επιτροπή της Βενετίας, τα θεμελιώδη στοιχεία που διέπουν τα δημοψηφίσματα δεν πρέπει να υποβάλλονται σε τροποποίηση λιγότερο από 1 χρόνο πριν τη διενέργεια ενός δημοψηφίσματος. Ως θεμελιώδη στοιχεία θεωρούνται ιδίως: η σύνθεση των εκλογικών επιτροπών ή των αρμόδιων οργάνων που αναλαμβάνουν την οργάνωση των δημοψηφισμάτων, οι κανόνες που διέπουν την εγγραφή σε εκλογικούς καταλόγους, οι κανόνες που διέπουν την διαδικαστική και ουσιαστική εγκυρότητα του κειμένου που τίθεται σε δημοψήφισμα, τα αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων (με την εξαίρεση τεχνικής λεπτομέρειας ζητημάτων) καθώς και ζητήματα ραδιοτηλεοπτικής κάλυψης των δημοψηφισματικών εναλλακτικών και των υποστηρικτών τους.⁸¹

4.2.3.2. Διαδικαστικές εγγυήσεις

4.2.3.2.1. Οργάνωση και διενέργεια του δημοψηφίσματος από ανεξάρτητο όργανο

Μολονότι τα δημοψηφίσματα δεν χαρακτηρίζονται από τους τυπικούς κομματικούς διαχωρισμούς που ενέχουν οι υπόλοιπες εκλογικές διαδικασίες, και επιπλέον δεν υπάρχει κάποια μακρόχρονη παράδοση από την οποία να προκύπτει απαίτηση ουδετερότητας και αμεροληψίας για τις διοικητικές αρχές που εμπλέκονται στα εκλογικά ζητήματα, είναι απαραίτητο να διασφαλίζεται ισόρροπη ποσοστιαία εκπροσώπηση των κομμάτων καθώς και των υποστηρικτών όλων των δημοψηφισματικών εναλλακτικών στις διάφορες εκλογικές επιτροπές (ή έστω να μπορούν να μετέχουν σε αυτές ως παρατηρητές). Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι το όργανο που

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Id.*

οργανώνει και διενεργεί το δημοψήφισμα χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία και αμεροληψία. Η κεντρική επιτροπή θα πρέπει να έχει μόνιμο χαρακτήρα, και σε αυτή να μετέχουν τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος της δικαιοσύνης ή ανεξάρτητος νομικός εμπειρογνώμονας καθώς και εκπρόσωποι των κοινοβουλευτικών κομμάτων, προαιρετικά δε εκπρόσωπος του Υπουργείου εσωτερικών και, εάν υπάρχουν, εκπρόσωποι των εθνικών μειονοτήτων.⁸² Τα μέλη των επιτροπών αυτών δε θα πρέπει να μπορούν να αποπεμφθούν κατά βούληση, και οι αποφάσεις θα πρέπει να προκύπτουν είτε πλειοψηφικά είτε με consensus.

4.2.3.2.2. Δυνατότητα επόπτευσης της διαδικασίας από εθνικούς και διεθνείς παρατηρητές

Βασική διαδικαστική εγγύηση καλής διενέργειας δημοψηφισμάτων αποτελεί η δυνατότητα παρακολούθησης της διαδικασίας από εθνικούς και διεθνείς παρατηρητές. Η παρακολούθηση θα πρέπει να μπορεί να περιλαμβάνει όχι μόνο τη διενέργεια του δημοψηφίσματος αλλά και όλα τα στάδια πριν από αυτή, όπως για παράδειγμα την προδημοψηφισματική εκστρατεία, την περίοδο εγγραφής των ψηφοφόρων, την περίοδο συλλογής των υπογραφών εάν πρόκειται για «λαϊκό» δημοψήφισμα κ.ο.κ. Οι παρατηρητές θα πρέπει να έχουν, αντίστοιχα, δυνατότητα πρόσβασης σε όλους τους χώρους όπου διενεργούνται δραστηριότητες οι σχετικές με την οργάνωση και τέλεση του δημοψηφίσματος, ενώ οποιοσδήποτε περιορισμός που αφορά σε αυτή τη δυνατότητα πρόσβασης θα πρέπει να προβλέπεται νομοθετικά και να αιτιολογείται ειδικά.⁸³

4.2.3.2.3. Αποτελεσματική δικαστική προστασία

Θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα προσφυγής/ένστασης κατά της διαδικασίας είτε σε κάποιο ειδικό σώμα, για παράδειγμα ειδική εκλογική επιτροπή, είτε σε κάποιο δικαστήριο, το οποίο θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να μπορεί να κρίνει σε τελευταίο βαθμό την προσφυγή/ένσταση. Η διαδικασία εξέτασης της ένστασης ή προσφυγής θα πρέπει να είναι απλή και χωρίς πολλούς τύπους, ιδίως σε σχέση με την εξέταση του παραδεκτού, ενώ θα πρέπει να προβλέπεται νομοθετικά με σαφήνεια, προκειμένου να αποφεύγονται, για παράδειγμα, κίνδυνοι σύγκρουσης αρμοδιοτήτων.

Το νομοθετικά προβλεπόμενο, αρμόδιο ειδικό σώμα ή δικαστήριο, που επιλαμβάνεται των εν λόγω υποθέσεων θα πρέπει να είναι σε θέση να εξετάσει όλο το εύρος των θεμάτων που ανακύπτουν σχετικά, και ειδικότερα ζητήματα εγγραφών σε εκλογικούς καταλόγους, ζητήματα

⁸² *Id.* σελ. 10.

⁸³ *Id.*

ολοκλήρωσης της λαϊκής πρωτοβουλίας όταν προϋποτίθεται θεσμικά, όπως για παράδειγμα μέσω της συλλογής υπογραφών σε περιπτώσεις «λαϊκών» δημοψηφισμάτων, τη διαδικαστική και, όπου προβλέπεται, ουσιαστική εγκυρότητα του κειμένου του δημοψηφίσματος (οι οποίες θα πρέπει να μπορούν να ελέγχονται πριν τη διενέργεια του δημοψηφίσματος), την τήρηση της ελευθερίας της ψήφου και την εγκυρότητα των αποτελεσμάτων του δημοψηφίσματος.

Το ειδικό σώμα ή δικαστήριο που ελέγχει την προσφυγή/ένσταση θα πρέπει να μπορεί να ακυρώσει είτε συνολικά το δημοψήφισμα, εάν διαπιστώνονται γενικές παρατυπίες, ή μόνο τα αποτελέσματα μιας περιφέρειας ή ενός εκλογικού κέντρου, εάν οι παρατυπίες περιορίζονται σε αυτά. Σε περίπτωση συνολικής ακύρωσης του δημοψηφίσματος θα πρέπει να διενεργείται νέο δημοψήφισμα.⁸⁴ Ως προς τα νομιμοποιούμενα πρόσωπα, κάθε εκλογέας θα πρέπει να είναι σε θέση να προσφύγει εντός σύντομης προθεσμίας κατά της διαδικασίας, ενώ για προσφυγές που αφορούν στην ακύρωση αποτελεσμάτων, μπορεί να προβλέπεται ομαδική προσφυγή από εύλογο αριθμό εκλογέων.⁸⁵

4.2.3.2.4. Σαφές νομοθετικό πλαίσιο για τα ζητήματα χρηματοδότησης

Οι εθνικοί κανόνες που διέπουν τη δημόσια και ιδιωτική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων κατά την προεκλογική εκστρατεία, θα πρέπει να διέπουν, σε γενικές γραμμές, και τα δημοψηφίσματα. Όπως και στις εκλογές, η χρηματοδότηση θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια, ενώ η αρχή της ισότητας των ευκαιριών θα πρέπει να διέπει και τη δημόσια χρηματοδότηση, υπό την έννοια ότι θα πρέπει να κατανέμεται ισότιμα μεταξύ των δημοψηφισματικών εναλλακτικών και των υποστηρικτών τους. Τέλος, προκειμένου να διασφαλισθεί η ισότητα των ευκαιριών και το δικαίωμα των ψηφοφόρων να διαμορφώσουν ελεύθερα και ανεπηρέαστα γνώμη, θα πρέπει να απαγορεύεται η χρήση δημοσίων πόρων από τις κρατικές αρχές για την προώθηση της προδημοψηφισματικής εκστρατείας.⁸⁶

4.2.4. Ειδικότερες συστάσεις βάσει βέλτιστων πρακτικών

Η συγκριτική μελέτη της Επιτροπής της Βενετίας μεταξύ των 33 Υψηλά Συμβαλλόμενων Μερών του Συμβουλίου της Ευρώπης ανέδειξε ορισμένες πρακτικές που υιοθετούν τα κράτη αυτά, άλλοτε στην πλειοψηφία τους και άλλοτε πιο αποσπασματικά. Αυτό που αποτέλεσε κοινό τόπο είναι η ανάγκη σεβασμού του κράτους δικαίου, υπό την έννοια ότι η οργάνωση και διενέργεια των δημοψηφισμάτων θα πρέπει να εντάσσεται αρμονικά στην εκάστοτε εθνική έννομη τάξη, με σεβασμό στον νόμο, τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Αναφορικά με την

⁸⁴ *Id.* σελ. 11.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Id.* σελ. 11, 19.

ουσιαστική εγκυρότητα του δημοψηφίσματος, είναι σημαντικό η οργάνωση και διενέργεια των δημοψηφισμάτων να λαμβάνει χώρα όποτε και όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα και τον νόμο, και να γίνονται σεβαστοί όλοι οι προβλεπόμενοι ουσιαστικοί και διαδικαστικοί κανόνες.

Η διαδικαστική εγκυρότητα ενός δημοψηφίσματος μπορεί, όπως είδαμε, να διέπεται από την αρχή της ενότητας του τύπου, της ενότητας του περιεχομένου και της ιεραρχικής ενότητας. 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 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.

Παρόμοιο ζήτημα σε σχέση με την ελευθερία της γνώμης και, κατ'επέκταση, της ψήφου, μπορεί να ανακύψει εάν δεν γίνει σεβαστή η λεγόμενη **αρχή της ενότητας του περιεχομένου**. 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 κάποια σύγχυση. Εξαίρεση αποτελεί η συνολική αναθεώρηση ενός κειμένου (για παράδειγμα του Συντάγματος), όπου μπορεί να προταθεί, για παράδειγμα, η αναθεώρηση πολλών διατάξεων οι οποίες, αν και δεν έχουν φαινομενικά σχέση μεταξύ τους, διακρίνονται ωστόσο από μία συστηματική ενότητα. Τέλος, κατά την αρχή της **ιεραρχικής ενότητας**, η ερώτηση, ερωτήσεις, πρόταση ή προτάσεις που θέτει το δημοψήφισμα είναι *επιθυμητό* να μην αφορούν σε διαφορετικής ιεραρχίας κανονιστικές πηγές, για παράδειγμα νόμο και Σύνταγμα. Η αρχή της ιεραρχικής ενότητας δεν θεωρείται τόσο σημαντική όσο οι άλλες δύο αρχές.⁸⁷

Στην περίπτωση των «λαϊκών δημοψηφισμάτων», δημοψηφισμάτων δηλαδή που διενεργούνται κατόπιν λαϊκής πρωτοβουλίας, είναι σημαντικό το εκλογικό σώμα να γνωρίζει την τοποθέτηση του κοινοβουλίου. Η **γνώμη του κοινοβουλίου** θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική και

⁸⁷ *Id.* σελ. 20.

στις περιπτώσεις που το δημοψήφισμα οργανώνεται και διενεργείται με πρωτοβουλία της εκτελεστικής εξουσίας, ωστόσο η λήψη της κοινοβουλευτικής γνώμης δε θα πρέπει να δημιουργεί διαδικαστικά προσκόμματα στη διαδικασία. Συνεπώς, είναι επιθυμητό η γνώμη του κοινοβουλίου να λαμβάνεται εντός ειδικά οριζόμενης, εύλογης προθεσμίας, ειδάλλως η διενέργεια του δημοψηφίσματος θα πρέπει να λαμβάνει χώρα και χωρίς αυτή. Στην περίπτωση τοπικού χαρακτήρα δημοψηφισμάτων, είναι αντίστοιχα επιθυμητό να λαμβάνεται υπόψη η γνώμη των τοπικών, δημοτικών συμβουλίων κλπ.⁸⁸

Σε σχέση με το ζήτημα του **ορίου συμμετοχής στο δημοψήφισμα** ώστε αυτό να είναι έγκυρο ή δεσμευτικό, καθώς και του ορίου έγκρισης/απόρριψης του κειμένου του δημοψηφίσματος, λόγω της ευρείας ποικιλομορφίας των πρακτικών των Υψηλά Συμβαλλομένων Μερών του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Επιτροπή της Βενετίας δεν πήρε θέση ως προς την ιδανική, *de lege ferenda* διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου, ωστόσο διατύπωσε τη γνώμη πως η ύπαρξη ελάχιστου ορίου συμμετοχής προκειμένου να θεωρηθεί το δημοψήφισμα έγκυρο ευνοεί την εργαλειώδη χρήση και κατάχρηση της αποχής. Τόσο η ενθάρρυνση της αποχής, όσο και η εργαλειοποίησή της με σκοπό την επιβολή της γνώμης της μειοψηφίας θεωρούνται παθογενείς τακτικές στη σύγχρονη δημοκρατία.⁸⁹ Αντίστοιχη κατάχρηση μπορεί, με την ίδια λογική, να υπάρξει όταν υπάρχει πρόβλεψη ελάχιστου ορίου έγκρισης/απόρριψης του κειμένου του δημοψηφίσματος.

Η ελευθερία γνώμης και, κατά συνέπεια, ψήφου του εκλογικού σώματος προϋποθέτει την επαρκή ενημέρωση του εκλογικού σώματος αναφορικά με τις **συνέπειες της ψήφου του**. Οι συνέπειες της ψήφου θα πρέπει για λόγους κατάλληλης ενημέρωσης του εκλογικού σώματος αλλά και ασφάλειας δικαίου να περιγράφονται επαρκώς και με σαφήνεια είτε στο Σύνταγμα είτε στον νόμο, όπως για παράδειγμα, κατά πόσον το δημοψήφισμα έχει αποφασιστικό ή συμβουλευτικό χαρακτήρα. Σε περιπτώσεις που το δημοψήφισμα αφορά επί της αρχής ερώτηση ή γενικά διατυπωμένη πρόταση, το κοινοβούλιο αναλαμβάνει, συνήθως, την περαιτέρω νομοθετική εξειδίκευση της λαϊκής ετυμηγορίας. Γενικά, είναι προτιμητέο οι επί της αρχής ερωτήσεις και οι γενικές προτάσεις να διατυπώνονται σε συμβουλευτικού χαρακτήρα δημοψηφίσματα, ενώ εάν πρόκειται για αποφασιστικού χαρακτήρα δημοψηφίσματα, θα πρέπει να υπάρχει συγκεκριμένη πρόβλεψη σχετικά με τη διαδικασία που ακολουθείται για την υλοποίηση της λαϊκής ετυμηγορίας.

⁸⁸ *Id.* σελ. 22.

⁸⁹ *Id.* σελ. 22-23.

Επιπλέον, θα πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα δικαστικής προστασίας σε περίπτωση άρνησης της νομοθετικής εξουσίας να λάβει τα κατάλληλα μέτρα.⁹⁰

Τέλος, σε σχέση με τις λεγόμενες **παράλληλες διαδικασίες**, η Επιτροπή της Βενετίας συστήνει τα ακόλουθα. Όταν πρόκειται για αποφασιστικό δημοψήφισμα, δε θα πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα, ενόψει της υποχρέωσης σεβασμού της λαϊκής ετυμηγορίας, τουλάχιστον για κάποιο εύλογο χρονικό διάστημα, ένα κείμενο που έχει απορριφθεί να εγκριθεί ή να επανέλθει, κατόπιν, με παράλληλη διαδικασία, χωρίς να προηγηθεί νέο δημοψήφισμα. Αντίστοιχα, δε θα πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα, τουλάχιστον για κάποιο εύλογο χρονικό διάστημα, ένα κείμενο που έχει εγκριθεί, να τροποποιηθεί κατόπιν με παράλληλη διαδικασία, χωρίς να προηγηθεί νέο δημοψήφισμα. Οι συστάσεις αυτές δεν ισχύουν, όταν το δημοψήφισμα αφορά μόνο σε μέρος κειμένου διατάξεων και συνεπώς δεν υπάρχει παράκαμψη της λαϊκής ετυμηγορίας. Η ίδια δε η συνταγματική τροποποίηση των διατάξεων που αφορούν στα δημοψηφίσματα, είναι *επιθυμητό* να μπορεί να υποβληθεί σε δημοψήφισμα είτε υποχρεωτικά είτε κατόπιν λαϊκής πρωτοβουλίας.⁹¹

⁹⁰ *Id.* σελ. 23.

⁹¹ *Id.* σελ. 13.

5. Συμπεράσματα: γενικές αρχές και εγγυήσεις για την καλή διενέργεια ενός δημοψηφίσματος

Σε συνέχεια της παραπάνω ανάλυσης, και ειδικότερα της συγκριτικής μελέτης 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 του Κώδικα καλών πρακτικών της Επιτροπής της Βενετίας, η ΕΕΔΑ θεωρεί πως, για την καλή και ορθή διενέργεια ενός δημοψηφίσματος θα πρέπει, κατ' ελάχιστον, να συντρέχουν και να τηρούνται ορισμένες γενικές αρχές, ουσιαστικές και λειτουργικές εγγυήσεις, προκειμένου να γίνεται σεβαστή η δημοκρατική αρχή, η ελευθερία γνώμης και έκφρασης του εκλογικού σώματος, και να αποτυπώνεται όσο το δυνατόν πιο αυθεντικά η λαϊκή βούληση επί των ζητημάτων που τίθενται σε ένα δημοψήφισμα. Ειδικότερα:

- **Ως προς τη φιλοσοφία:** Το 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.»⁹² Το δημοψήφισμα λειτουργεί παραπληρωματικά και δεν υποκαθιστά την αντιπροσωπευτική δημοκρατία αλλά την ενισχύει και μετριάξει τυχόν ελλείμματά της. Σε κάθε περίπτωση, 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, δε, σημαίνουσα πολιτειακή αναγκαιότητα η καλή διενέργεια των δημοψηφισμάτων, καθώς μέσα από τη διαδικαστική αυτή λειτουργία της δημοκρατικής αρχής πρέπει να αποτυπώνεται όσο το δυνατόν πιο αυθεντικά η λαϊκή βούληση.
- **Ως προς τη συμμετοχή:** Είναι θεμιτό να υπάρχει όριο συμμετοχής για τον χαρακτηρισμό ενός δημοψηφίσματος ως έγκυρου, στο μέτρο που ενθαρρύνεται, με

⁹² Ευάγγελος Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2008, σελ. 264. Για ιστορικά στοιχεία σχετικά με τη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων στην Ελλάδα από την έξωση του Όθωνα βλ. Ελισάβετ Μπεσίλα- Μακρίδη, *Η εφαρμογή του θεσμού του δημοψηφίσματος στην Ελλάδα*, Ανάτυπο από τον Τόμο Αφιέρωμα στον Αντώνη Αντωνάκοπουλο, Αθήνα 1997, σελ. 355 επ.

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' αποτέλεσμα 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 ίδιου 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 κατανεμημένο, 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.⁹³ 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.

⁹³ Στο επεξηγηματικό σημείωμα του Κώδικα καλών πρακτικών επί δημοψηφισμάτων, θεωρείται πως έγκαιρη είναι η διάθεση του κειμένου του δημοψηφίσματος και του συνοδευτικού υλικού ή επεξηγηματικού σημειώματος όταν αυτή λαμβάνει χώρα τουλάχιστον δύο εβδομάδες πριν τη διενέργεια του δημοψηφίσματος. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, Explanatory Memorandum, Study No. 371/2006, CDL-AD (2007) 008, σελ. 17.