



## ΔΗΛΩΣΗ ΕΕΔΑ

**με αφορμή το σχέδιο νόμου «αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής βουλευτών»**

**20 Ιουλίου 2016**

*Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας και προώθησης 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).*

**Δήλωση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ)  
με αφορμή το σχέδιο νόμου «αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων,  
διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής βουλευτών»<sup>1</sup>**

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 το 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.

Στις 5 Ιουλίου 2016 κατατέθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης σχέδιο νόμου με τίτλο «αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής βουλευτών», το οποίο τελεί υπό την επεξεργασία της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης του ελληνικού Κοινοβουλίου. Δεδομένου ότι το εν λόγω σχέδιο νόμου έχει σαφείς προεκτάσεις στο χώρο των πολιτικών δικαιωμάτων, η ΕΕΔΑ νομιμοποιείται, αλλά και υποχρεούται, να προβεί σε σχετική δημόσια παρέμβαση.

Η ΕΕΔΑ επισημαίνει, ειδικότερα, πως ενώ η επιλογή εκλογικού συστήματος επαφίεται στην κρίση και την ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη κατά τα συνταγματικώς οριζόμενα, το ζήτημα της ψήφου των εκτός επικρατείας, το οποίο η ΕΕΔΑ ήδη επεξεργάζεται στο πλαίσιο εμπειριστατωμένης μελέτης που θα λάβει τη μορφή εισήγησης προς την ελληνική Πολιτεία, αποτελεί ένα ευρύτερο δικαιωματικό ζήτημα που απασχολεί εδώ και δεκαετίες την ελληνική έννομη τάξη. Η απουσία σχετικής ρύθμισης στο παρόν σχέδιο νόμου προσφέρει στην ΕΕΔΑ, για πρώτη φορά, την ευκαιρία να τοποθετηθεί ως προς το αναξιοποίητο της σχετικής, πάγιας συνταγματικής εξουσιοδότησης και το συνακόλουθο χρόνιο νομοθετικό κενό, στο οποίο ο Έλληνας νομοθέτης οφείλει, στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής αλλά και της έως τώρα διαμορφούμενης ευρωπαϊκής συνταγματικής παράδοσης, να ανταποκριθεί.

Είναι αδιαμφισβήτητο πως οι απόδημοι Έλληνες είναι πρεσβευτές της χώρας και αναπόσπαστο κομμάτι του ελληνισμού. Είναι γνωστό, επίσης, πως η Ελλάδα διατηρεί παραδοσιακά στενές σχέσεις με τον απόδημο ελληνισμό ο οποίος συνιστά ένα πολύ σημαντικό και ιστορικό κεφάλαιο της δυναμικής του έθνους. Ειδικά στη σύγχρονη κοινωνικο-οικονομική πραγματικότητα της κρίσης και των διαρκών μετακινήσεων είναι αδιανόητο ο ελληνισμός της διασποράς, και ιδίως οι νέοι μετανάστες, να μην έχουν τον απαιτούμενο θεσμικό λόγο και να είναι αποκλεισμένοι από την πολιτική ζωή του κράτους, στο μέτρο, ιδίως, που διατηρούν με αυτό στενούς δεσμούς και τρέφουν ελπίδες επαναπατριsmού. Αποτελεί δημοκρατική αναγκαιότητα η υλοποίηση του συνταγματικού κοινωνικού συμβολαίου για τους εκτός Επικρατείας Έλληνες, στους οποίους οφείλεται, υπό τις προϋποθέσεις που θα ορίσει ο νομοθέτης με απόλυτο σεβασμό στο συνταγματικό πλαίσιο, να παρασχεθεί η δυνατότητα συμμετοχής στην ανάδειξη των αιρετών οργάνων διακυβέρνησης της χώρας.

<sup>1</sup> Υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ στις 20.7.2016.

Ως προς το θεσμικό πλαίσιο, κατά το άρθρο 108 του Συντάγματος «το Κράτος μεριμνά για τη ζωή του απόδημου Ελληνισμού και τη διατήρηση των δεσμών του με τη μητέρα Πατρίδα. Επίσης μεριμνά για την παιδεία και την κοινωνική και επαγγελματική προαγωγή των Ελλήνων που εργάζονται έξω από την Επικράτεια. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου Απόδημου Ελληνισμού, που έχει ως αποστολή του την έκφραση όλων των δυνάμεων του απανταχού ελληνισμού.» Με την αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 51 § 4 τροποποιήθηκε ως εξής: «Οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται ταυτόχρονα σε ολόκληρη την Επικράτεια. Νόμος που ψηφίζεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια. Ως προς τους εκλογείς αυτούς η αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών δεν κωλύει την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος με επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων διενεργείται όποτε αυτό γίνεται και σε ολόκληρη την Επικράτεια.»

Επιπλέον, η ΕΕΔΑ υπενθυμίζει πως το Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα όπως κυρώθηκε με τον Ν. 2462/1997 και το οποίο έχει υπερνομοθετική ισχύ προβλέπει στο άρθρο 25 πως «κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα και τη δυνατότητα χωρίς καμία διάκριση από εκείνες που αναφέρονται στο άρθρο 2 και χωρίς υπέρμετρους περιορισμούς: α. να συμμετέχει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας είτε άμεσα είτε δια μέσου ελεύθερα επιλεγμένων εκπροσώπων, β. να εκλεγεί και να εκλέγεται, κατά τη διάρκεια εκλογών περιοδικών, τίμιων, με καθολική, ίση και μυστική ψηφοφορία, που εξασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της βούλησης των ψηφοφόρων [...]». Αντίστοιχα, έχει υπάρξει σωρεία συστάσεων από τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την κατάργηση εκλογικών περιορισμών με ιδιαίτερη έμφαση στην παροχή δυνατότητας ψήφου στους εκτός επικρατείας εκλογείς.<sup>2</sup> Για παράδειγμα, το Ψήφισμα 1459/2005 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης προτρέπει τα μέλη του Συμβουλίου να λάβουν κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διευκολύνουν την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν, ιδίως μέσω της επιστολικής ψήφου.<sup>3</sup> Επιπλέον, με τη Σύσταση 1714/2005, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση κάλεσε το Συμβούλιο της Ευρώπης να λάβει μέτρα για τη βελτίωση των όρων άσκησης εκλογικών δικαιωμάτων των απόδημων, ενώ η Επιτροπή της Βενετίας (Venice Commission) η οποία είχε ήδη παρατηρήσει από τη δεκαετία του 1980 πως η αναγνώριση του δικαιώματος ψήφου των εκτός επικρατείας εκλογέων έχει αρχίσει να διαμορφώνει κοινή συνταγματική παράδοση στην Ευρώπη, έχει προτρέψει τους εθνικούς νομοθέτες να εξετάσουν την αναγνώριση της άσκησης του δικαιώματος ψήφου των απόδημων, αφού σταθμίσουν την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας με ζητήματα πρακτικής φύσεως και ιδίως την ανάγκη για ασφάλεια και μυστικότητα της ψηφοφορίας.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Parliamentary Assembly, Recommendation 1410/1999, “Links between Europeans living abroad and their countries of origin”.

<sup>3</sup> Parliamentary Assembly, Recommendation 1459/2005, “Abolition of restrictions on the right to vote”.

<sup>4</sup> Parliamentary Assembly, Recommendation 1714/2005, “Abolition of restrictions on the right to vote”, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1714 (2005) on the abolition of restrictions on the right to vote, adopted by the Council for Democratic Elections at its 14<sup>th</sup> meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64<sup>th</sup> plenary session (Venice, 21-22 October 2005) on the basis of contributions by Ms Mirjana Lazarova Trajkovska (Member, “The former Yugoslav Republic of Macedonia”), Mr Franz Matscher (Member, Austria), CDL-AD (2005) 031, Study No. 306/2004, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on out-of-country voting, adopted by the Council for Democratic Elections at its 37<sup>th</sup> meeting (Venice, 16 June 2011) and by the Venice Commission at its 87<sup>th</sup> plenary session (Venice, 17-18 June 2011) on the basis of comments by Ms Josette Durrieu (Expert, France), Mr Laszlo Trocsanyi (Substitute member, Hungary), CDL-AD (2011) 022, Study No. 580/2010.

Μολονότι, σε γενικές γραμμές, ούτε το Σύνταγμα, ούτε οι συναφείς διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες και η ερμηνεία τους από τα αρμόδια διεθνή όργανα, ούτε το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, όπως επιβεβαίωσε και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), δεν απαιτούν, πράγματι, τη θετική λήψη μέτρων που να επιτρέπουν στους εκτός επικρατείας εκλογείς την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν από τον τόπο κατοικίας τους, ωστόσο «το τεκμήριο σε ένα δημοκρατικό Κράτος πρέπει να είναι υπέρ της ένταξής (τους)».<sup>5</sup> Επίσης, πρέπει να ληφθεί υπόψη πως μία συγκριτική επισκόπηση της νομοθεσίας των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης καταδεικνύει την ανάδυση μίας κοινής ευρωπαϊκής συνταγματικής παράδοσης που επιτρέπει, πλέον, στην πλειονότητα των ευρωπαϊών υπηκόων να ψηφίζουν από το εξωτερικό.<sup>6</sup>

Ασφαλώς, υπάρχουν παράγοντες που μπορούν και πρέπει να ληφθούν υπόψη από τον Έλληνα νομοθέτη όπως για παράδειγμα η επιλογή μεταξύ επιστολικής και ηλεκτρονικής ψήφου και πώς κάθε μία από τις μεθόδους αυτές δύναται να διασφαλίσει τις αρχές της ασφάλειας και μυστικότητας της διαδικασίας, εάν θα υπάρξουν χωριστές εκλογικές περιφέρειες για τους εκτός επικρατείας εκλογείς και πώς αυτές θα κατανέμονται, με ποιά κριτήρια θα πρέπει να εξετάζει κανείς τη σύνδεση του εκάστοτε απόδημου με το ελληνικό κράτος (η διάρκεια διαμονής στο εξωτερικό, φερειπείν, είναι ένας παράγοντας που λαμβάνεται υπόψη από τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης: ορισμένα κράτη χορηγούν το δικαίωμα του εκλέγειν μόνο σε υπηκόους που διαμένουν προσωρινά εκτός της χώρας, ενώ σε άλλα, οι απόδημοι χάνουν το δικαίωμα του εκλέγειν μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα.)

Σε κάθε περίπτωση, η παροχή δικαιώματος ψήφου στους απόδημους Έλληνες, ιδιαίτερα στην παρούσα δυσμενή κοινωνική και οικονομική συγκυρία, αποτελεί ηθική υποχρέωση της Πολιτείας. Η ΕΕΔΑ θεωρεί πως, μολονότι οι παραπάνω νομοθετικές εξειδικεύσεις προϋποθέτουν εμπειριστατωμένη συγκριτική έρευνα και στοιχειοθέτηση, δεν δημιουργούν σε καμία περίπτωση ανυπερβλήτα εμπόδια στον Έλληνα νομοθέτη, το ιστορικό χρέος του οποίου εξακολουθεί να είναι η κατά συνταγματική εξουσιοδότηση ενδυνάμωση της φωνής των αποδήμων μέσω της πραγμάτωσης της σχετικής συνταγματικής επιταγής η οποία δεν πρέπει να μείνει κενό γράμμα.

---

<sup>5</sup> *Hirst v. The United Kingdom*, No. 74025/01, 6/10/05, “59. As pointed out by the applicant, the right to vote is not a privilege. In the twenty-first century, the presumption in a democratic State must be in favour of inclusion, as may be illustrated, for example, by the parliamentary history of the United Kingdom and other countries where the franchise was gradually extended over the centuries from select individuals, elite groupings or sections of the population approved of by those in power. Universal suffrage has become the basic principle [...]”

<sup>6</sup> *Sitaropoulos and others v. Greece* [FS] No. 42202/07, 8/7/10, “19. Having carried out a comparative study of the domestic law of thirty-three Council of Europe member States based primarily on data gathered by the Venice Commission and by the Organisation for Security and Cooperation in Europe, the Court notes that the great majority of those countries have implemented procedures to allow their nationals living abroad to vote in parliamentary elections. In particular, twenty-six countries make provision, without restriction as to the persons concerned, for the right to vote from abroad (Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Hungary, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Moldova, Poland, the Netherlands, Romania, Russia, Serbia, Slovakia, Spain, Sweden, Switzerland, Ukraine and the United Kingdom). Three member States impose certain restrictions on their nationals’ right to vote from abroad (Ireland, Denmark and the Czech Republic). Finally, four member States make no provision for their nationals living abroad to vote in parliamentary elections (Albania, Armenia, Azerbaijan and Malta).”