



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ  
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

## ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

***“Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό”***

### **I. Γενικές παρατηρήσεις**

Με το προτεινόμενο Νοσχ ρυθμίζονται τα ζητήματα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος, κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές, από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό.

Στον απόδημο ελληνισμό, δηλαδή στους Έλληνες που μετανάστευσαν έξω από τα όρια της ελληνικής επικράτειας, και τους Έλληνες που εργάζονται στο εξωτερικό είναι αφιερωμένα δύο άρθρα του ισχύοντος Συντάγματος:

α. το άρθρο 108, το οποίο στην μεν πρώτη παράγραφο, θεσπίζει ως καθήκον του Κράτους να μεριμνά, αφενός, υπέρ του απόδημου ελληνισμού, αφετέρου, για την κοινωνική και επαγγελματική προαγωγή των Ελλήνων που εργάζονται στο εξωτερικό, στη δε δεύτερη παράγραφο, η οποία προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001, εισάγει τον θεσμό του Συμβουλίου Απόδημου Ελληνισμού και προβλέπει την έκδοση εκτελεστικού νόμου σχετικά με την οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητές του· και

β. το άρθρο 51 παρ. 4 εδ. β΄, το οποίο αναφέρεται στη ρύθμιση του τρόπου με τον οποίο ασκείται το δικαίωμα του εκλέγειν από τους εκλογείς που βρίσκονται στο εξωτερικό.

Η παρ. 4 εδ. β΄ του άρθρου 51 του Συντάγματος του 1975 θεωρήθηκε καινοτόμος καθώς προέβλεπε την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια και ανέθετε στον νόμο τη δυνατότητα να ρυθμίσει τα σχετικά ζητήματα. Η σημειούμενη έκτοτε

παράλειψη του κοινού νομοθέτη να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να είναι εφικτή η συμμετοχή των εκτός επικρατείας εκλογέων στην ψηφοφορία, προκάλεσε το ενδιαφέρον της θεωρίας. Έτσι, παρά τη δυνητική διατύπωση του Συντάγματος, υποστηρίχθηκε νωρίς η άποψη του δεσμευτικού χαρακτήρα της ρύθμισης αυτής για τον κοινό νομοθέτη (βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών, 1980, σελ. 47, του ίδιου, Συνταγματικό Δίκαιο. Τα όργανα του κράτους, τ. Α΄, Το εκλογικό σώμα, 1981, σελ. 51 επ.), όπως και η αντισυνταγματικότητα της παράλειψής του να καταστήσει δυνατή την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκτός επικρατείας πολίτες (βλ. Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β΄, 1993, σελ. 177). Όμως, όπως αποδεικνύει αναδρομή στα πρακτικά των συζητήσεων της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής, ο συντακτικός νομοθέτης θέσπισε, εν προκειμένω, ευχέρεια και όχι υποχρέωση του κοινού νομοθέτη και, επομένως, κατέστησε θεμιτή την παράλειψή του (βλ. Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 4η εκδ., 2005, σελ. 405. Τον δυνητικό χαρακτήρα της ρύθμισης υποστηρίζουν ομοίως οι Γ. Δρόσος, Το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων, 1990, σελ. 38, Π. Παράρας, Σύνταγμα 1975 – Corpus, τ. ΙΙ, άρθρο 51, 1985, σελ. 51, Α. Ραΐκος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α΄, Εισαγωγή - Οργανωτικό Μέρος, τευχ. Α΄, 1989, σελ. 220-221 και Ευ. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 440).

Ο δυνητικός χαρακτήρας της διάταξης δεν μεταβλήθηκε από την αναθεώρηση του 2001. Έτσι, με τη νέα διατύπωση της παραγράφου 4 του άρθρου 51: «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». Η αναθεωρημένη διάταξη αναφέρεται πλέον ρητώς στο σύστημα της επιστολικής ψήφου, η αναφορά αυτή όμως είναι ενδεικτική, καθώς η συνταγματική ρύθμιση περιλαμβάνει (με γενική αναφορά) κάθε πρόσφορο μέσο. Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος με επιστολική ψήφο αποτελεί παρέκκλιση από την αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των βουλευτικών εκλογών, το αυτό θα μπορούσε δε να ισχύει και για την άσκησή του με άλλα αντίστοιχα μέσα, και έχει ως προϋπόθεση εγκυρότητας την ταυτόχρονη καταμέτρηση και ανακοίνωση των αποτελεσμάτων σε όλη την Επικράτεια (βλ. Κ. Μαυριά, οπ.π., σελ. 418).

Η συγκριτική επισκόπηση της εκλογικής νομοθεσίας των ευρωπαϊκών κρατών (βλ. Γ. Δρόσο, οπ.π., σελ. 107-136) αναδεικνύει κατά βάση τρεις τύπους οργάνωσης της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος από τους εκτός επικρατείας εκλογείς: την επιστολική ψήφο, την ψηφοφορία δι' αντιπροσώπου και τα προξενικά εκλογικά τμήματα. Σύμφωνα με το σύστημα της επιστολικής ψήφου -στο οποίο αναφέρεται και η αναθεωρημένη παράγραφος 4 του άρθρου 51 του συνταγματικού μας χάρτη- ο εκλογέας ψηφίζει «δι' αλληλογραφίας», με φάκελο που αποστέλλεται στην αρμόδια εφορευτική επιτροπή, ανάλογα με την εκλογική περιφέρεια στην οποία είναι εγγεγραμμένος. Αυτόν τον τρόπο άσκησης του εκλογικού δικαιώματος για τους εκτός επικρατείας πολίτες έχουν επιλέξει, επί παραδείγματι, η Γερμανία (οι εκτός επικρατείας εκλογείς δικαιούνται να λάβουν ειδικό εκλογικό δελτίο, το οποίο ισχύει για μία μόνον εκλογή, στους δε κατόχους του, μετά από αίτησή τους, δίδεται η δυνατότητα επιστολικής ψήφου), η Δανία, η Ισπανία, η Πορτογαλία, το Λουξεμβούργο, η Γαλλία (για την ανάδειξη του Προέδρου της Δημοκρατίας και το δημοψήφισμα) και το Βέλγιο (για τις ευρωεκλογές). Στην ψηφοφορία δι' αντιπροσώπου το εκλογικό δικαίωμα ασκείται από άλλον εκλογέα, ο οποίος ορίζεται ως αντιπρόσωπος εκλογέα που δεν είναι σε θέση να μετάσχει προσωπικά στην ψηφοφορία. Τον τρόπο αυτό προκρίνει η εκλογική νομοθεσία της Γαλλίας για τις βουλευτικές εκλογές και τις εκλογές ανάδειξης γενικών, δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων (δι' αντιπροσώπου δικαιούνται να μετάσχουν στην ψηφοφορία συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι κατά την ημέρα των εκλογών δεν μπορούν να βρισκονται στον δήμο του οποίου τους εκλογικούς καταλόγους είναι εγγεγραμμένοι), του Βελγίου, της Μεγάλης Βρετανίας και της Ολλανδίας. Πρέπει να σημειωθεί, όμως, ότι η εφαρμογή αυτής της λύσης στην Ελλάδα θα εμφάνιζε ενδεχομένως πρόβλημα εναρμόνισης με το Σύνταγμα, ενόψει της αρχής της αμεσότητας της ψήφου που καθιερώνει το άρθρο 51 παρ. 3 του Συντάγματος (βλ. Ευ. Βενιζέλο, οπ.π., σελ. 438, Γ. Δρόσο, οπ.π., σελ. 197). Τέλος, αναφορικά με τα προξενικά εκλογικά τμήματα, σημειώνεται ότι αυτά συγκροτούνται στα προξενεία, στην έδρα άλλων διπλωματικών αποστολών ή σε άλλα καταστήματα ψηφοφορίας και λειτουργούν με βάση ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, στους οποίους περιλαμβάνονται οι εκλογείς που διαμένουν έξω από την επικράτεια και δήλωσαν εμπρόθεσμα την πρόθεσή τους να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα. Τα τμήματα λειτουργούν υπό την ευθύνη εκπροσώπων της δικαστικής αρχής ή εφορευτικών επιτροπών που αποστέλλονται από τη χώρα προέλευσης ή συγκροτούνται υπό την ευθύνη του αρμόδιου προξενείου. Τη λύση αυτή, που έχει ήδη επιλέξει η ελληνική νομοθεσία (ν. 1427/1984) για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των πολιτών

που βρίσκονται σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη διαδικασία ανάδειξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προτείνει και το υπό συζήτηση Νοσχ για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες και Ελληνίδες πολίτες που διαμένουν σε οποιοδήποτε κράτος του Εξωτερικού, ή υπηρετούν σε ελληνική αρχή του Εξωτερικού.

Ειδικότερα, με το προτεινόμενο Νοσχ, το οποίο εναρμονίζεται με τις σχετικές ρυθμίσεις της νομοθεσίας περί εκλογής βουλευτών, καθορίζονται, κατ' αρχάς, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που διαμένουν σε κράτος του εξωτερικού ή υπηρετούν σε ελληνική αρχή του εξωτερικού. Έτσι, ορίζεται ότι πρέπει να είναι εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια και τους εκλογικούς καταλόγους Δήμου ή Κοινότητας του Ελληνικού Κράτους και να έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν, ενώ οι τρεις υποψήφιοι που περιλαμβάνονται υποχρεωτικώς στα ψηφοδέλτια Επικρατείας των κομμάτων, πρέπει να διαμένουν στο εξωτερικό επί μια δεκαετία και να έχουν το δικαίωμα του εκλέγεσθαι (άρθρο 2). Προβλέπεται, εν συνεχεία, ο ορισμός με κ.υ.α. των εκλογικών τμημάτων, στα οποία κατανέμονται οι εκλογείς της περιφέρειας κάθε πρεσβευτικής ή έμμισθης προξενικής αρχής, καθώς και τα καταστήματα ψηφοφορίας (άρθρο 3), ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τον διορισμό των εφορευτικών επιτροπών και των δικαστικών αντιπροσώπων και καθορίζονται, λεπτομερώς, οι ενέργειες στις οποίες προβαίνουν οι εφορευτικές επιτροπές (άρθρο 4). Περαιτέρω, προβλέπεται ο διορισμός δικαστικών λειτουργών, ως εποπτών εκλογών, σε κάθε ελληνική πρεσβεία ή έμμισθο προξενείο προκειμένου να παρακολουθούν, να κατευθύνουν και να επιλύουν θέματα σχετικά με την ψηφοφορία (άρθρο 5), ρυθμίζονται τεχνικά ζητήματα που σχετίζονται με τα ψηφοδέλτια Επικρατείας που εκτυπώνονται από τα κόμματα, τους εκλογικούς φακέλους που αποστέλλονται στις διπλωματικές αρχές και τον τρόπο γνωστοποίησης των συνδυασμών Επικρατείας στις αρχές αυτές (άρθρα 6 έως 8), καθορίζονται ο τρόπος διεξαγωγής της ψηφοφορίας (άρθρα 9 έως 11) και η διαδικασία για τη διαλογή των ψηφοδελτίων και την ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων στον γενικό οριστικό πίνακα των αποτελεσμάτων των εκλογών (άρθρα 12 και 13), ενσωμάτωση που είναι εναρμονισμένη με το ισχύον εκλογικό σύστημα, και ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την προμήθεια του εκλογικού υλικού (άρθρο 14). Τέλος, παρέχονται οι αναγκαίες εξουσιοδοτήσεις για τον καθορισμό των αποζημιώσεων και των εξόδων κίνησης που καταβάλλονται στα εμπλεκόμενα στη διενέργεια της ψηφοφορίας πρόσωπα (άρθρο 15), επεκτείνονται οι πειθαρχικές και ποινικές κυρώσεις

που προβλέπονται στη νομοθεσία για την εκλογή βουλευτών σε όσους κρατικούς λειτουργούς, υπαλλήλους ή πολίτες υποπίπτουν, κατά την εκτέλεση καθηκόντων που τους ανατίθεται με τις διατάξεις του προτεινόμενου Νοσχ, σε πειθαρχικά ή ποινικά αδικήματα (άρθρο 16) και ορίζεται ότι η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος είναι δυνατή από τις βουλευτικές εκλογές που θα διενεργηθούν μετά την 1.1.2011, και ότι η ημερομηνία αυτή μπορεί να μετατίθεται με π.δ. (άρθρο 18).

Στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το προτεινόμενο Νοσχ επισημαίνεται, ως ένας από τους μελλοντικούς προς επίτευξη στόχους, η διερεύνηση της δυνατότητας να καθιερωθεί η εκλογή αντιπροσώπων των αποδήμων ανά περιφέρεια εξωτερικού. Αυτονόητο είναι ότι στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος η συγκρότηση εκλογικών περιφερειών αποδήμων θα ήταν δυνατή μόνον εφόσον ως Επικράτεια κατά το άρθρο 54 εκλαμβάνόταν, για την εξυπηρέτηση της διαδικασίας των βουλευτικών εκλογών, ο χώρος στον οποίο διαβιώνει το σύνολο του εκλογικού σώματος συμπεριλαμβανομένων και των αποδήμων. Και υπό αυτή, όμως, την ερμηνευτική εκδοχή θα πρέπει οπωσδήποτε να πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει το αναθεωρημένο άρθρο 54 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλαδή η απογραφή του νόμιμου πληθυσμού βάσει του οποίου κατανέμονται στις περιφέρειες οι βουλευτικές έδρες και η εγγραφή στα οικεία δημοτολόγια, δηλαδή στα δημοτολόγια μιας εκλογικής περιφέρειας. Δεδομένου, όμως, ότι στην τελευταία απογραφή του 2001 δεν έχει γίνει παρόμοιος υπολογισμός του νόμιμου πληθυσμού που να περιλαμβάνει την κατηγορία αυτή των πολιτών, ούτε υπάρχουν ειδικά δημοτολόγια για αυτούς, η δημιουργία εκλογικών περιφερειών αποδήμων και η εκλογή, κατά συνέπεια, από αυτές αντιπροσώπων, δεν φαίνεται υπό τις παρούσες συνθήκες δυνατή.

## **II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοσχ**

### **1. Επί του άρθρου 3 παρ. 3**

Με την προβλεπόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι ως καταστήματα ψηφοφορίας χρησιμοποιούνται, μεταξύ άλλων, «ανεξάρτητα γραφεία ιερών ναών της Ορθόδοξης Ελληνικής Εκκλησίας και κτήρια ή καταστήματα [...] συλλόγων ή άλλων Ελληνικών Οργανώσεων». Δεδομένου ότι, κατ' άρθρο 1 παρ. 1 του Νοσχ, η ψηφοφορία διενεργείται «σε χώρο δικαιοδοσίας των Ελληνικών Πρεσβευτικών ή Έμμισθων Προξενικών αρχών», χρήζει διευκρίνισης το εάν τα εν λόγω γραφεία και κτήρια υπάγονται στη δικαιοδοσία των ανωτέρω αρχών.

**6**

**2. Επί του άρθρου 4 παρ. 1**

Το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 4 θα ήταν, ενδεχομένως, προτιμότερο να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Αντιπρόσωποι της δικαστικής αρχής διορίζονται τα πρόσωπα που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών».

Αθήνα, 31.3.2009

Ο εισηγητής  
Δημήτριος Κανελλόπουλος  
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Στέφανος Κουτσουμπίνας  
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών