



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Άρση περιορισμών για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εκλογέων εξωτερικού»

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, υπό τον τίτλο «Άρση περιορισμών για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εκλογέων εξωτερικού», μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, σε κοινές συνεδριάσεις με την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Ελληνισμού της Διασποράς, αποτελείται από δύο (2) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου.

Με το άρθρο 1 επέρχονται επιμέρους τροποποιήσεις στον ν. 4648/2019 («Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας»). Συγκεκριμένα, καταργούνται οι προϋποθέσεις για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, ήτοι η διαμονή συνολικά δύο ετών εντός της Ελληνικής Επικράτειας κατά το χρονικό διάστημα των τελευταίων τριάντα πέντε (35) ετών από την ημερομηνία της αίτησης εγγραφής και η υποβολή φορολογικής δήλωσης κατά το τρέχον ή το προηγούμενο (της αίτησης) φορολογικό έτος. Επίσης καταργούνται οι διατάξεις για τη διαπίστωση της συνδρομής των ανωτέρω προϋποθέσεων, για την ηλεκτρονική υποβολή των σχετικών δικαιολογητικών, για την αυτεπάγγελτη αναζήτηση των σχετικών δικαιολογητικών με εξουσιοδότηση προς το Υπουργείο Εσωτερικών, η διάταξη που ορίζει διάρκεια οκτώ (8) ετών, κατά την οποία ισχύει η εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, καθώς και η παράγρα-

φος 6 του άρθρου 3, η οποία προβλέπει τη συγκρότηση Ειδικής Διακομματικής Επιτροπής με αρμοδιότητες την εξέταση ενστάσεων επί απορριπτικών αποφάσεων εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, για τις οποίες δεν υποβλήθηκε ένσταση ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου, τον έλεγχο συγκεκριμένων αιτήσεων κατόπιν αιτήματος μέλους της Επιτροπής και τον δειγματοληπτικό έλεγχο αιτήσεων που έχουν γίνει αποδεκτές. Τέλος, προστίθεται διάταξη, σύμφωνα με την οποία ο εκλογέας, με την αίτησή του, προσδιορίζει την εκτός Επικρατείας περιφέρεια δικαιοδοσίας (ορθά, αρμοδιότητας) διπλωματικής ή προξενικής αρχής, στην οποία επιθυμεί να ασκήσει το δικαίωμά του, και διευκρινίζεται ότι οι αιτήσεις εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού οριστικοποιούνται με απόφαση της Διεύθυνσης Εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών. Με το άρθρο 2 ορίζεται η έναρξη της ισχύος του νόμου, τηρουμένων των προϋποθέσεων της παραγράφου 4 του άρθρου 51 του Συντάγματος, ήτοι της υπερψηφίσεώς του από την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

Β. Όπως έχει επισημανθεί σε παλαιότερη Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής (βλ. Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό»), η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τον απόδημο ελληνισμό και τους διαμένοντες εκτός επικρατείας Έλληνες πολίτες αποτυπώθηκε, το 1975, σε δύο άρθρα:

α. Στο άρθρο 108, το οποίο θεσπίζει καθήκον του Κράτους να μεριμνά για τη ζωή του απόδημου ελληνισμού, για τη διατήρηση των δεσμών του με τη μητέρα Πατρίδα, καθώς επίσης και για την παιδεία και την κοινωνική και επαγγελματική προαγωγή των Ελλήνων που εργάζονται έξω από την Επικράτεια (ο θεσμός του Συμβουλίου Απόδημου Ελληνισμού εισήχθη μεταγενέστερα, με την αναθεώρηση του 2001).

β. Στο 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.

Οι εκτός επικρατείας ευρισκόμενοι εκλογείς συνδέονται με το κοινό γνώρισμα ότι, κατά την ημέρα της διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών απουσιάζουν από τη χώρα και δεν μπορούν, εξ αυτού του λόγου, να ασκήσουν το εκλογικό δικαίωμά τους προσερχόμενοι αυτοπροσώπως στο εκλογικό τμήμα της εκλογικής περιφέρειάς τους (βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών, 1980, σελ. 38-39). Επομένως, ο όρος αναφέρεται σε πληθώρα κατηγοριών Ελλήνων πολιτών, όπως, ενδεικτικά, μετανάστες πρώτης ή δεύτερης ή και επόμενης γενιάς, φοιτητές, προσωπικό ελληνικών αποστολών στο εξωτερικό, ναυτικοί, ευρισκόμενοι προσωρινά

στο εξωτερικό για λόγους επαγγελματικών, οικογενειακών, αναψυχής κ.λπ.

Η διάταξη του άρθρου 51 παρ. 4 εδ. β' του Συντάγματος του 1975 θεωρήθηκε καινοτόμος, δοθέντος ότι προέβλεπε την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια, και ανέθετε στον νομοθέτη τη δυνατότητα να ρυθμίσει τα σχετικά ζητήματα. Η σημειούμενη αδράνεια του κοινού νομοθέτη να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να είναι εφικτή η συμμετοχή των εκτός Επικρατείας εκλογέων στις εκλογές προκάλεσε το ενδιαφέρον της θεωρίας. Έτσι, παρά τη δυνητική διατύπωση του Συντάγματος («Νόμος μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια»), υποστηρίχθηκε η άποψη του δεσμευτικού χαρακτήρα της ρύθμισης αυτής για τον κοινό νομοθέτη (βλ. Γ. Παπαδημητρίου, όπ. π., σελ. 47), όπως και η αντισυνταγματικότητα της παράλειψής του να καταστήσει δυνατή την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκτός της Επικρατείας πολίτες (βλ. Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', 1993, σελ. 177). Στη θεωρία φαίνεται να επικράτησε η άποψη, στηριζόμενη, μεταξύ άλλων, και στα πρακτικά των συζητήσεων της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, ότι ο συντακτικός νομοθέτης θέσπισε, εν προκειμένω, ευχέρεια και όχι υποχρέωση του κοινού νομοθέτη (βλ., ενδεικτικά, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2014, σελ. 377 επ., Γ. Δρόσο, Το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων, 1990, σελ. 38 επ., Α. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', Εισαγωγή-Οργανωτικό Μέρος, τεύχ. Α', 1989, σελ. 220-221, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 440). Επί του ζητήματος έλαβε θέση και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου με την απόφασή του της 15.3.2012, στην υπόθεση Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, σύμφωνα με την οποία, «αν και το άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος επιτρέπει στο νομοθέτη να εξασφαλίσει την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν των απόδημων Ελλήνων από τον τόπο κατοικίας τους, δεν τον υποχρεώνει να πράξει κάτι τέτοιο. Κατά συνέπεια (...) το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν είναι ο ρόλος του να υποδείξει στις εθνικές αρχές σε ποια χρονική στιγμή και με ποιον τρόπο θα πρέπει να δώσουν πρακτική ισχύ στο άρθρο 51 § 4 του Συντάγματος» (βλ. Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, Τμήμα Ευρείας Σύμβασης, νο. 42202/07, 15.3.2012, σκέψη 76).

Ο εθνικός νομοθέτης αντιμετώπισε για πρώτη φορά το ζήτημα της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας εκλογέων με τον ν. 1427/1984, ο οποίος, όμως, αφορά αποκλειστικά τη συμμετοχή στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τους Έλληνες που διαμένουν στο έδαφος των λοιπών κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και του οποίου η ψήφιση συνιστούσε κοινοτική υποχρέωση συμμόρφω-

σης προς την Πράξη του Συμβουλίου των Υπουργών «περί εκλογής των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση και καθολική ψηφοφορία», που προσαρτήθηκε στην από 76/787/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ της 20 Σεπτεμβρίου 1976 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 278, 08/10/1976, σελ. 1-4).

Με την αναθεώρηση του 2001 δεν μεταβλήθηκε ο δυνητικός χαρακτήρας της διάταξης, πλην όμως προστέθηκαν νέες σημαντικές ρυθμίσεις που αφορούν την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας εκλογέων. Καταρχάς, θεσπίσθηκε ειδική πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών για την ψήφιση του σχετικού νόμου. Περαιτέρω, προβλέφθηκε η δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας εκλογέων με επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο, υπό την προϋπόθεση ότι η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων διενεργείται όποτε αυτό γίνεται σε ολόκληρη την Επικράτεια (εννοείται το ταυτόχρονο της καταμέτρησης). Ως προς τους τρόπους άσκησης του εκλογικού δικαιώματος, καταγράφονται, κατά βάση, τρεις τύποι οργάνωσης: η επιστολική ψήφος, η ψηφοφορία δι' αντιπροσώπου και τα προξενικά εκλογικά τμήματα (βλ., ενδεικτικά, Γ. Δρόσο, όπ. π., σελ. 107-136. Βλ., επίσης, Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό», σελ. 3). Ως προς του κινδύνους που ενδέχεται να εγκυμονεί τυχόν επιλογή της επιστολικής ή της ηλεκτρονικής και της μηχανικής ψήφου, και τον τρόπο αντιμετώπισής τους, ώστε να διαφυλάσσεται το αδιάβλητο της διαδικασίας, βλ. Κώδικα Ορθών Πρακτικών επί Εκλογικών Ζητημάτων, της Επιτροπής της Βενετίας, (Code of Good Practice in Electoral Matters), Γνώμη υπ' αρ. 352/2005, σελ. 21-22).

Με το από 25 Νοεμβρίου 2019 Ψήφισμα της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, προστέθηκε στο άρθρο 54 του Συντάγματος παράγραφος 4, ως εξής: «Με το νόμο της παρ. 4 του άρθρου 51 μπορεί να τίθενται προϋποθέσεις στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος στον τόπο διαμονής τους από τους εκλογείς που κατοικούν έξω από την Επικράτεια, όπως πραγματικός δεσμός με τη Χώρα, αυτοπρόσωπη παρουσία σε εκλογικό τμήμα, χρόνος απουσίας από τη Χώρα ή παρουσία στη Χώρα για ορισμένο χρόνο στο παρελθόν. Με τον νόμο του προηγούμενου εδαφίου μπορεί να ορίζεται ότι ορισμένες θέσεις του ψηφοδέλτιου επικρατείας κάθε κόμματος της παρ. 3 του παρόντος άρθρου καταλαμβάνονται υποχρεωτικά από απόδημους Έλληνες. Νόμος μπορεί να προβλέπει, ότι η ψήφος των εκλογέων που ψηφίζουν σε εκλογικά τμήματα έξω από την Επικράτεια, δεν προσμετράται σε συγκεκριμένη εκλογική περιφέρεια αλλά μόνο σε επίπεδο Επικρατείας. Με το νόμο της παρ. 1 του παρόντος άρθρου μπορεί να ορίζονται μία ή περισσότερες εκλο-

γικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού, κατά παρέκκλιση της παρ. 2 του παρόντος άρθρου» (βλ., σχετικά, Αντ. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Πέμπτη Έκδοση, 2020, αρ. 296 δις και 301 δις).

Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 51 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με τη νέα παράγραφο 4 του άρθρου 54 του Συντάγματος, ψηφίσθηκε ο ν. 4648/2019, με τίτλο «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας» (βλ. Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας επί του σχετικού νομοσχεδίου). Με τις διατάξεις του ανωτέρω νόμου ρυθμίσθηκε η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικράτειας και, μεταξύ άλλων, θεσπίσθηκαν προϋποθέσεις για την εγγραφή τους στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, ήτοι διαμονή συνολικά δύο ετών εντός της Ελληνικής Επικράτειας κατά το χρονικό διάστημα των τελευταίων τριάντα πέντε (35) ετών από την ημερομηνία της αίτησης εγγραφής και υποβολή φορολογικής δήλωσης κατά το τρέχον ή το προηγούμενο φορολογικό έτος (βλ. Θ. Ξηρό, Το εκλογικό δικαίωμα των εκτός Επικρατείας πολιτών: Η οργάνωση της άσκησης του στην τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος, ιστοσελίδα constitutionalism.gr, με κριτική αποτίμηση των ρυθμίσεων του ν. 4648/2019, αλλά και της νέας παραγράφου 4 του άρθρου 54 του Συντάγματος). Με το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο προτείνεται, μεταξύ άλλων, η κατάργηση των ανωτέρω προϋποθέσεων ή, σύμφωνα με τον τίτλο του, η άρση των ανωτέρω περιορισμών. Για μία συγκριτική επισκόπηση της ρύθμισης του ζητήματος της ψήφου των εκτός Επικρατείας εκλογέων και των σχετικών περιορισμών που απαντούν σε άλλα Κράτη, βλ. Έκθεση της Επιτροπής της Βενετίας (2011, Report on out of country voting, Μελέτη υπ' αρ. 580/2010). Βλ. επίσης και Έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Ε.Ε.Δ.Α., Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας πολίτες, Δεκέμβριος 2017).

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 51 παρ. 4 του Συντάγματος, νόμος που ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια, ψηφίζεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

II. Παρατήρηση επί του άρθρου 1 παρ. 2

Με την προτεινόμενη διάταξη αντικαθίσταται η παρ. 4 του άρθρου 4 του ν. 4648/2019, ως εξής: «[κ]ατά την αίτησή του, ο εκλογέας συμπληρώνει τα στοιχεία του και προσδιορίζει την εκτός Επικρατείας περιφέρεια δικαιοδοσίας διπλωματικής ή προξενικής αρχής, στην οποία επιθυμεί να ασκήσει το εκλογικό του δικαίωμα».

α. Ο όρος «περιφέρεια δικαιοδοσίας» θα μπορούσε να αντικατασταθεί από τον ορθό όρο «περιφέρεια αρμοδιότητας», ο οποίος απαντά στον ν. 4781/2021 («Οργάνωση και λειτουργία Υπουργείου Εξωτερικών, Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού, ρύθμιση θεμάτων διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας και άλλες διατάξεις» (βλ., ενδεικτικά, άρθρο 308 παρ. 4 και 6)).

β. Περαιτέρω, παρατηρείται ότι, ως «Διπλωματικές Αρχές», κατά την παρ. 1 του άρθρου 287 του ν. 4781/2021, ορίζονται «οι Πρεσβείες, οι Μόνιμες Αντιπροσωπείες σε διεθνείς οργανισμούς, οι Διπλωματικές Αντιπροσωπείες και τα Γραφεία Συνδέσμου». Ερωτάται αν η ανωτέρω δυνατότητα που παρέχεται στον εκτός Επικρατείας εκλογέα αφορά το σύνολο των διπλωματικών και προξενικών αρχών και συγκεκριμένα, αν, σύμφωνα με την προτεινόμενη διάταξη, ο εκλογέας έχει τη δυνατότητα να προσδιορίσει ως περιφέρεια στην οποία επιθυμεί να ασκήσει το εκλογικό του δικαίωμα, Μόνιμη Αντιπροσωπεία σε διεθνή οργανισμό, Διπλωματική Αντιπροσωπεία ή Γραφείο Συνδέσμου.

Αθήνα, 24 Μαΐου 2021

Ο εισηγητής
Νέστωρ Πολίτης
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Πελοποννήσου

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

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