



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, αποτελείται από δύο άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου.

Με το άρθρο 1 επέρχονται τροποποιήσεις στον ν. 4648/2019 («Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικράτειας»). Συγκεκριμένα, καταργούνται οι προϋποθέσεις για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, ήτοι η διαμονή συνολικά δύο (2) 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 ρυθμίσεις που αφορούν τη διαπίστωση της συνδρομής των ανωτέρω προϋποθέσεων, την ηλεκτρονική υποβολή και την αυτεπάγγελτη αναζήτηση των σχετικών δικαιολογητικών, την οκταετή διάρκεια ισχύος της εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, καθώς και η παράγρα-

φος 6 του άρθρου 2, βάσει της οποίας συγκροτείται Ειδική Διακομματική Επιτροπή, 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 ρύθμιση, 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. Τέλος, με το άρθρο 2 ορίζεται η έναρξη της ισχύος του νόμου, τηρουμένων των προϋποθέσεων της παραγράφου 4 του άρθρου 51 του Συντάγματος, ήτοι της υπερψήφισής του από πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

Β. Όπως έχει επισημανθεί σε παλαιότερη Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής (βλ. Έκθεση της 31ης Μαρτίου 2009 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, στο Σύνταγμα του 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.

Τους εκτός Επικρατείας ευρισκόμενους εκλογείς συνδέει το κοινό γνώρισμα ότι κατά την ημέρα διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών απουσιάζουν από τη χώρα και δεν μπορούν, εξ αυτού του λόγου, να ασκήσουν το εκλογι-

κό 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, ναυτικοί, φοιτητές, μετανάστες πρώτης ή δεύτερης ή και επόμενης γενιάς, προσωπικό ελληνικών αποστολών στο εξωτερικό, ευρισκόμενοι προσωρινά στο εξωτερικό για λόγους επαγγελματικών, οικογενειακών, αναψυχής κ.λπ.

Ως προς τους τρόπους άσκησης του εκλογικού δικαιώματος στα δημοκρατικά κράτη, καταγράφονται, κατά βάση, τρεις τύποι: η επιστολική ψήφος, η ψηφοφορία δι' αντιπροσώπου και η ψηφοφορία στα προξενικά εκλογικά τμήματα (βλ., ενδεικτικά, Γ. Δρόσο, Το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων, 1990, σελ. 107-136). Ως προς του κινδύνους που ενδέχεται να εγκυμονεί τυχόν επιλογή της επιστολικής ή της ηλεκτρονικής ή της μηχανικής ψήφου, καθώς και τον τρόπο αντιμετώπισής τους, ώστε να διαφυλάσσεται το αδιάβλητο της διαδικασίας, βλ. Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters, Γνώμη υπ' αρ. 190/2002, CDL-AD 2002 (23), σελ. 21-22. 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 Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Ε.Ε.Δ.Α.), «Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας πολίτες», Δεκέμβριος 2017, καθώς και Venice Commission, Report on out of country voting, Μελέτη υπ' αρ. 580/2010, CDL-AD 2011 (022).

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 σημειωθείσα αδράνεια του κοινού νομοθέτη να ψηφίσει τον εκτελεστικό νόμο, ώστε να είναι εφικτή η συμμετοχή των εκτός Επικρατείας εκλογέων στις εκλογές, προκάλεσε το ενδιαφέρον της θεωρίας. Έτσι, παρά τη διατύπωση του Συντάγματος «μπορεί να», υποστηρίχθηκε η άποψη του δεσμευτικού χαρακτήρα της ρύθμισης για τον κοινό νομοθέτη (βλ. Γ. Παπαδημητρίου, όπ. π., σελ. 47), καθώς και άποψη για την 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, 6η έκδ., 2021, σελ. 331 επ., Γ. Δρόσο, όπ. π., σελ. 38 επ.). Επί του ζητήματος έκρινε και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με την από 15.3.2012 απόφασή του, στην υπόθεση Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, σύμφωνα με την οποία «αν και το άρθρο 51 παρ. 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 Σύνθεσης, αρ. πρ. 42202/07, 15.3.2012, σκέψη 76).

Ο εθνικός νομοθέτης αντιμετώπισε για πρώτη φορά το ζήτημα της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκλογέν που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια με τον ν. 1427/1984, ο οποίος, όμως, αφορά αποκλειστικά τη συμμετοχή στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου των Ελλήνων που διαμένουν στο έδαφος των λοιπών κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ψήφισή του συνιστούσε κοινοτική υποχρέωση συμμόρφωσης προς την Πράξη του Συμβουλίου των Υπουργών «περί εκλογής των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση και καθολική ψηφοφορία», που προσαρτήθηκε στην απόφαση 76/787/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ της 20ής Σεπτεμβρίου 1976 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 278, 08.10.1976, σελ. 1-12).

Με το από 6 Απριλίου 2001 Ψήφισμα της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων αναθεωρήθηκε το άρθρο 51 παρ. 4 και, μεταξύ άλλων, θεσπίσθηκε ειδική πλειοψηφία δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών για την ψήφιση του σχετικού νόμου. Επίσης, προβλέφθηκε η δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας εκλογέν 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.

Έκτοτε, και μέχρι την Αναθεώρηση του 2019, δεν είχε ψηφισθεί σχετικός

νόμος. Νομοθετική πρωτοβουλία υπήρξε όταν κατατέθηκε, τη 19η Φεβρουαρίου 2009, στη Βουλή νομοσχέδιο, υπό τον τίτλο «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό», το οποίο, όμως, δεν έλαβε την απαιτούμενη πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

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 ε 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 όνο σε επίπεδο Επικρατείας. Με το νόμο της παρ. 1 του παρόντος άρθρου μπορεί να ορίζονται μία ή περισσότερες εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού, κατά παρέκκλιση της παρ. 2 του παρόντος άρθρου» (βλ., σχετικά, (κατά χρονολογική σειρά δημοσίευσης) Α-ντ. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 5η έκδ., 2020, αρ. 296 δις και 301 δις, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2021, σελ. 414 επ., Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 6η έκδ., 2021, σελ. 331 επ., Χ. Τσιλιώτη, Το νέο άρθρο 54 παρ. 4 εδ. α' Σ. Ενστάσεις αντισυνταγματικότητας σε μία ρύθμιση που επιτρέπει περιορισμούς στην εκτός Επικρατείας άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, ΤοΣ 2021, σελ. 121 επ.).

Κατόπιν των ανωτέρω, ψηφίσθηκε ο ν. 4648/2019, υπό τον τίτλο «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικρατείας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας», με τον οποίο ρυθμίσθηκε η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικρατείας. Μεταξύ άλλων, θεσπίσθηκαν προϋποθέσεις για την εγγραφή τους στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, ήτοι διαμονή συνολικά δύο ετών εντός της Ελληνικής Επικρατείας 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. Έκθεση Επιστημονικής Υ-

πηρεσίας, της 10ης Δεκεμβρίου 2019, επί του σχετικού νομοσχεδίου. Βλ., επίσης, Θ. Ξηρό, Το εκλογικό δικαίωμα των εκτός Επικρατείας πολιτών: Η οργάνωση της άσκησης του στην τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος, ι-στοσελίδα constitutionalism.gr).

Τον Απρίλιο του 2021, με το νομοσχέδιο υπό τον τίτλο «Άρση περιορισμών για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εκλογέων εξωτερικού», το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων την 12.4.2021, προτάθηκε η τροποποίηση του ν. 4648/2019 και, συγκεκριμένα, η κατάργηση των διατάξεων με τις οποίες θεσπίσθηκαν οι ανωτέρω προϋποθέσεις για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού. Το νομοσχέδιο δεν κατέστη νόμος του Κράτους, γιατί δεν έλαβε την απαιτούμενη πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

Με το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο φέρει τον ίδιο τίτλο («Άρση περιορισμών για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εκλογέων εξωτερικού») και το ίδιο περιεχόμενο, προτείνεται εκ νέου η κατάργηση των προϋποθέσεων για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εκλογέων εξωτερικού.

II. Παρατήρηση επί του άρθρου 1 παρ. 2

Με την προτεινόμενη ρύθμιση αντικαθίσταται η παρ. 4 του άρθρου 4 του ν. 4648/2019, ως εξής: «Κατά 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, άρθρα 16 παρ. 3, 288 παρ. 1 περ. ζ' και η', 299 παρ. 1 δ', 308 παρ. 4 και 6, 313 παρ. 2 και 3, 314 παρ. 1 του ν. 4781/2021).

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». Τίθεται το ερώτημα αν η ανωτέρω δυνατότητα που παρέχεται στους εκτός Επικρατείας εκλογείς αφορά το σύνολο των δι-

πλωματικών και προξενικών αρχών και συγκεκριμένα, αν 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, 21 Ιουλίου 2023

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