



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, 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) Μέρη και πενήντα τέσσερα (54) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος των διατάξεων του νόμου.

Το Πρώτο Μέρος, το οποίο διαρθρώνεται σε τρία (3) Κεφάλαια, φέρει τον τίτλο «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικράτειας». Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1 - 5), υπό τον τίτλο «Τρόποι άσκησης εκλογικού δικαιώματος – ειδικού εκλογικοί κατάλογοι», ορίζεται το πεδίο εφαρμογής, παρατίθεται ο ορισμός των εκτός επικρατείας εκλογέων, προβλέπεται η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος για τον ορισμό της ημερομηνίας διεξαγωγής της ψηφοφορίας (άρθρο 1), ορίζονται σωρευτικώς οι προϋποθέσεις για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους ψηφοφόρων εξωτερικού, η αρμόδια αρχή για τη διαπίστωση της συνδρομής τους και η διαδικασία υποβολής και εκδίκασης των σχετικών ενστάσεων (άρθρο 2). Επίσης, καθορίζεται το περιεχόμενο των «Ειδικών Εκλογικών Καταλόγων Εξωτερικού» (άρθρο 3), η διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων του άρθρου 2 κατόπιν ηλεκτρονικής

2

υποβολής δημοσίων εγγράφων σε ειδική εφαρμογή της ιστοσελίδας του υπουργείου εσωτερικών (άρθρο 4) και η ενημέρωση και επικαιροποίηση, τόσο των ειδικών εκλογικών καταλόγων εξωτερικού, όσο και των βασικών εκλογικών καταλόγων με ενσωμάτωση των αιτήσεων και τυχόν μεταβολών (άρθρο 5).

Στο Κεφάλαιο Β' (άρθρα 6 - 16), υπό τον τίτλο «Άσκηση δικαιώματος με αυτοπρόσωπη παρουσία», ρυθμίζεται η δυνατότητα των ναυτικών να ψηφίζουν καθ' υπέρβαση του αριθμού των εγγεγραμμένων στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού (άρθρο 6), προβλέπεται η σύσταση εκλογικών τμημάτων και ο ορισμός καταστημάτων ψηφοφορίας στην έδρα κάθε ελληνικής διπλωματικής αρχής με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ή κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Εξωτερικών (άρθρο 7) και ορίζονται οι λεπτομέρειες για τη συγκρότηση των εφορευτικών επιτροπών και τον διορισμό των αντιπροσώπων της δικαστικής αρχής (άρθρο 8), όπως και για τον διορισμό «επόπτη εκλογών» σε κάθε ελληνική διπλωματική αρχή (άρθρο 9). Επίσης, θεσπίζεται η χρήση «ψηφοδελτίων επικρατείας» για τις γενικές βουλευτικές εκλογές (άρθρο 10), ρυθμίζονται ζητήματα όπως οι εκλογικοί φάκελοι (άρθρο 11), η γνωστοποίηση του προγράμματος εκλογής πέντε τουλάχιστον ημέρες πριν την έναρξη της ψηφοφορίας (άρθρο 12), ο τρόπος ψηφοφορίας (άρθρο 13), ο διορισμός αντιπροσώπων των κομμάτων στα εκλογικά τμήματα (άρθρο 14) και η υποχρέωση των ελληνικών διπλωματικών αρχών ανακοίνωσης στο Υπουργείο Εσωτερικών του συνολικού αριθμού ψηφισάντων (άρθρο 15). Τέλος, προβλέπεται η συγκρότηση Κεντρικής Εφορευτικής Επιτροπής Εκλογών Εξωτερικού, περιγράφεται η διαδικασία αποσφράγισης των φακέλων και διαλογής των ψηφοδελτίων ενώπιον ειδικών εφορευτικών επιτροπών στο Εφετείο Αθηνών, υπό τον συντονισμό της Κεντρικής Εφορευτικής Επιτροπής Εκλογών Εξωτερικού, η οποία και εκδίδει το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας ανά διπλωματική περιφέρεια, ανά χώρα και συνολικώς (άρθρο 16).

Στο Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 17 - 24), όπως αναφέρει και ο τίτλος αυτού, περιέχονται «Λοιπές Ρυθμίσεις» του Μέρους Πρώτου του νομοσχεδίου. Συγκεκριμένως, τροποποιούνται τα άρθρα 99 και 100 του π.δ. 26/2012 (Α' 57), ώστε να συνυπολογίζονται τα έγκυρα ψηφοδέλτια των εκλογικών τμημάτων του εξωτερικού, τόσο για τη συμμετοχή στην κατανομή εδρών βάσει του ορίου του τρία τοις εκατό (3%), όσο και για την κατανομή των εδρών επικρατείας (άρθρα 17, 18), διευκρινίζεται ότι για την κατανομή των εδρών των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως και για την κατάρτιση του οριστικού πίνακα αποτελεσμάτων σε περίπτωση διεξαγωγής δημοψηφίσματος, λαμβάνεται υπόψη και το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας των εκλογικών

τμημάτων του εξωτερικού (άρθρα 19, 20), και ρυθμίζονται ζητήματα όπως η ενημέρωση των εκλογέων που διαμένουν στο εξωτερικό (άρθρο 21) και η προμήθεια του εκλογικού υλικού (άρθρο 22). Τέλος, προβλέπεται η αναλογική εφαρμογή των διατάξεων της εκάστοτε ισχύουσας εκλογικής νομοθεσίας για θέματα που δεν ρυθμίζονται ειδικώς στο νομοσχέδιο (άρθρο 23), ορίζεται η έναρξη ισχύος των διατάξεων των άρθρων 17 και 18 του νομοσχεδίου συμφώνως προς τις προϋποθέσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 54 του Συντάγματος και παρέχεται εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση κάθε αναγκαίας λεπτομέρειας με υπουργική ή κοινή υπουργική απόφαση (άρθρο 24).

Διά των διατάξεων του Μέρους Δεύτερου του νομοσχεδίου (άρθρα 25 - 54), υπό τον τίτλο «Τροποποίηση της εκλογικής νομοθεσίας», το οποίο δεν διαρθρώνεται σε Κεφάλαια, τροποποιούνται ή αντικαθίστανται, κατά σειρά, τα άρθρα 31, 29, 37, 38, 32, 33, 34, 30, 35, 39, 2, 48, 58, 59, 103, 107, 95, 8, 10, 11, 12, 40, 20, 71, 79, 22 και 23 του π.δ. 26/2012 (Α' 57), και προστίθενται νέα άρθρα 34Α και 94Α στο ανωτέρω προεδρικό διάταγμα.

Οι κυριότερες αλλαγές που εισάγει το εν λόγω Μέρος του νομοσχεδίου εν σχέσει προς τις ισχύουσες ρυθμίσεις του π. δ. 26/2012 είναι οι εξής:

- Ορίζεται ρητώς ως ημέρα διεξαγωγής των εκλογών η τελευταία Κυριακή πριν από τη συμπλήρωση των τριάντα (30) ημερών από την έκδοση του διατάγματος προκήρυξης γενικών βουλευτικών εκλογών (άρθρο 25).

- Ορίζεται το Μητρώο Πολιτών, το οποίο συστάθηκε με το άρθρο 115 ν. 4483/2017 (Α' 107), ως το βασικό σημείο άντλησης των στοιχείων που μέχρι σήμερα αντλούνται από τα Δημοτολόγια των Δήμων και το Μητρώο Αρρένων (άρθρο 26, 45).

- Καθιερώνεται υποχρέωση του Υπουργείου Εσωτερικών ενημέρωσης, αμελλητί, της ιστοσελίδας του για τη δήλωση συμμετοχής στις εκλογές κομμάτων, συνδυασμών συνεργαζόμενων κομμάτων, συνδυασμών ανεξάρτητων υποψηφίων και μεμονωμένων υποψηφίων (άρθρο 27).

- Θεσπίζονται σύντομες προθεσμίες για την επίλυση διαφωνιών που αφορούν τη χρήση ονομάτων ή εμβλημάτων κομμάτων ή την ιδιότητα του Προέδρου ή μέλους της Διοικούσας Επιτροπής πολιτικού κόμματος (άρθρο 28).

- Καταργείται η ενδιάμεση διαδικασία της πρότασης υποβολής υποψηφίων και η διαδικασία ανακήρυξης υποψηφίων από το αρμόδιο δικαστήριο, που ορίζονται στα ισχύοντα άρθρα 32 και 33 του π.δ. 26/2012, και δημιουργείται «ηλεκτρονική πύλη δήλωσης υποψηφιοτήτων», στην οποία έχουν πρόσβαση κάθε κόμμα, συνασπισμός συνεργαζόμενων κομμάτων, συνδυασμός ανεξάρτητων υποψηφίων καθώς και μεμονωμένοι υποψήφιοι με ειδικό όνομα χρήστη και κωδικό πρόσβασης (άρθρα 29, 30).

- Προβλέπεται σύντμηση της προθεσμίας κατάρτισης και υποβολής, απο-

4

κλειστικώς στην ηλεκτρονική πύλη καταχώρισης υποψηφίων, των εκλογικών συνδυασμών από δώδεκα (12) σε επτά (7) ημέρες, και ορίζεται ότι ο περιορισμός της ποσόστωσης του σαράντα τοις εκατό (40%) για τη συμμετοχή υποψηφίων από κάθε φύλο δεν ισχύει για το ψηφοδέλτιο επικρατείας (άρθρο 31).

- Προστίθεται νέο άρθρο 34Α το οποίο ρυθμίζει την υποβολή πρότασης υποψηφίων βουλευτών που εκλέγονται ενιαίως σε όλη την επικράτεια, με αυστηρότερες προϋποθέσεις, δοθέντος ότι επιτρέπεται η υποβολή προτάσεων στα κόμματα και στους συνασπισμούς κομμάτων που καταρτίζουν συνδυασμούς στα τρία τέταρτα του συνόλου των εκλογικών περιφερειών της χώρας (άρθρο 32), αντί του ενός δευτέρου των εκλογικών περιφερειών της χώρας, που είναι η ισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 3 παρ. 1 π.δ. 26/2012.

- Ορίζεται ότι η παραίτηση από θέσεις που αποτελούν κώλυμα εκλογιμότητας θα υποβάλλεται στην αρμόδια υπηρεσία όπου υπηρετεί ο υποψήφιος (άρθρο 33).

- Ορίζεται η προθεσμία και η διαδικασία ανακήρυξης των εκλογικών συνδυασμών και υποψηφίων βουλευτών από το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου (άρθρο 34).

- Ορίζεται η διαδικασία γνωστοποίησης στους αντιπεριφερειάρχες κάθε νομού των αποφάσεων του Αρείου Πάγου για την ανακήρυξη των υποψηφίων από το Υπουργείο Εσωτερικών (άρθρο 35).

- Αυξάνεται ο αριθμός των βουλευτών Επικρατείας από δώδεκα (12) σε δέκα πέντε (15), και εισάγεται το κριτήριο του μεγαλύτερου συνολικού νόμιμου πληθυσμού εκλογικής περιφέρειας για την πρόταξη της κατά την κατανομή των αδιάθετων εδρών σε περίπτωση ίσου αριθμού υπολοίπου (άρθρο 36).

- Προβλέπεται η δυνατότητα έκδοσης κοινής υπουργικής απόφασης για τον καθορισμό ημερήσιας αποζημίωσης στα μέλη των εφορευτικών επιτροπών (άρθρο 38).

- Επεκτείνεται το κώλυμα διορισμού μελών εφορευτικών επιτροπών και στους διατελέσαντες βουλευτές, μέλη της κυβέρνησης και υφυπουργούς, καθώς και στους υποψήφιους βουλευτές που ανακηρύχθηκαν από τον Άρειο Πάγο (άρθρο 39).

- Προστίθεται άρθρο 94Α που ορίζει την υποχρέωση μετάδοσης, σε τακτά χρονικά διαστήματα, κατά τη διάρκεια της ψηφοφορίας, από τον αντιπρόσωπο της δικαστικής αρχής στο Υπουργείο Εσωτερικών του αριθμού των ψηφισάντων (άρθρο 40).

- Ορίζεται ότι η ανακήρυξη των βουλευτών θα γίνεται από τον Άρειο Πάγο (άρθρο 41).

- Με υπουργική απόφαση δημιουργείται ηλεκτρονική εφαρμογή για την υποβολή ηλεκτρονικών αιτήσεων από τους ετεροδημότες που επιθυμούν να ψηφίζουν στον τόπο διαμονής τους (άρθρο 43).

- Προβλέπεται η δυνατότητα των αντιπροσώπων των κομμάτων να εισέρχονται ανά πάσα στιγμή της ημέρας της ψηφοφορίας στον χώρο του εκλογικού τμήματος (άρθρο 48).

- Θεσπίζεται υποχρέωση του Υπουργείου Εσωτερικών περί καταχώρισης σχετικών ενδείξεων στους εκλογικούς καταλόγους, προκειμένου να διασφαλίζεται η μοναδικότητα της ψήφου (άρθρο 49).

- Καταργείται η υποχρέωση σφράγισης της κάλπης με σφραγίδα, και επιλέγεται το κλειδωμά της (άρθρο 51).

- Οι εκλογικοί κατάλογοι θα αποστέλλονται αποθηκευμένοι σε ψηφιακό μέσο μοναδικής εγγραφής, και όχι σε έντυπη μορφή (άρθρο 52).

Β. Με το προτεινόμενο νομοσχέδιο εξειδικεύεται η ρύθμιση του άρθρου 51 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο του Συντάγματος, κατά την οποία, «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».

Από τη διατύπωση της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης, η οποία κατατείνει στην προαγωγή της καθολικότητας της ψηφοφορίας και την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος της ψήφου, προκύπτει ότι αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης είναι η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος εκτός Επικρατείας, δηλαδή, κατά παρέκκλιση του κανόνα διεξαγωγής των εκλογών εντός της Επικρατείας. Αντιθέτως, δεν είναι αντικείμενο της ρύθμισης ο προσδιορισμός των δικαιούμενων να ψηφίζουν, ζήτημα το οποίο ρυθμίζεται αποκλειστικώς από το άρθρο 51 παράγραφος 3.

Περαιτέρω, με το από 25 Νοεμβρίου 2019 Ψήφισμα της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, προστέθηκε στο άρθρο 54 του Συντάγματος παράγραφος 4, ως εξής: «4. 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 ψηφοδελτίου επικρατείας κάθε κόμματος της παρ. 3 του παρόντος άρθρου καταλαμβάνονται υποχρεωτικά από απόδημους Έλληνες. Νόμος μπορεί να προβλέπει, ότι η ψήφος των εκλογέν 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 εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού, κατά παρέκκλιση της παρ. 2 του παρόντος άρθρου».

Συμφώνως προς τη ρύθμιση του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος, ο 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. Σημειώνεται ότι, κατά τη νομολογία, ζητήματα που αποτελούν όρο εφαρμογής συνταγματικής διατάξεως περί ειδικής (αυξημένης) πλειοψηφίας δεν ανάγονται στα εσωτερικά («*interna corporis*») του νομοθετικού σώματος και, ως εκ τούτου, η συνδρομή τους ελέγχεται δικαστικώς (ΟΛΣΤΕ 668/2012, σκ. 27).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 2

A. Με την παράγραφο 2 της προτεινόμενης διάταξη ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι, για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους ψηφοφόρων εξωτερικού, απαραίτητη προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, είναι οι εκλογείς «να έχουν υποβά[λ]ει φορολογική δήλωση κατά το τρέχον ή το προηγούμενο φορολογικό έτος». Περαιτέρω, ορίζεται ότι «ως “φορολογική δήλωση” νοείται η υποβολή στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων δήλωσης φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων (Έντυπο Ε1), αναλυτικής δήλωσης εισοδημάτων από μίσθωση ακινήτων (Έντυπο Ε2), κατάστασης οικονομικών στοιχείων από επιχειρηματική δραστηριότητα (Έντυπο Ε3) ή δήλωσης στοιχείων ακινήτων (Έντυπο Ε9), όπως κάθε φορά ισχύουν».

Επισημαίνεται, καταρχάς, ότι η εν λόγω προϋπόθεση εισάγεται ως προϋπόθεση «[της] άσκηση[ς] του εκλογικού δικαιώματος στον τόπο διαμονής τους από τους εκλογείς που κατοικούν έξω από την Επικράτεια» κατά την έννοια του άρθρου 54 παρ. 4 του Συντάγματος και, επομένως, πρέπει να είναι συμβατή με τη γενική αρχή της ισότητας και τις αρχές της ισότητας και καθολικότητας της ψήφου (άρθρο 51 παρ. 3 του Συντάγματος). Μεταξύ των κριτηρίων τα οποία, κατά τη ρητή συνταγματική ρύθμιση, μπορούν θεμιτώς να τεθούν, είναι η ύπαρξη πραγματικού δεσμού με τη Χώρα. Όμως, και επί τη υποθέσει ότι η υποβολή φορολογικής δήλωσης αποτελεί στοιχείο δυνάμενο

να θεωρηθεί πρόσφορο και συναφές προς θεμελίωση της εν λόγω προϋπόθεσης, μη αντιβαίνουν στις αρχές της ισότητας και της καθολικότητας της ψήφου, γεννάται προβληματισμός εάν η μη υποβολής τέτοιας δήλωσης καθυπόθη (η οποία, εξ άλλου, μπορεί να οφείλεται και στο γεγονός ότι ο εκλογέας είναι φορολογούμενος της χώρας μόνιμης διαμονής του) αρκεί για να αποκλεισθεί η ύπαρξη πραγματικού δεσμού.

Αντιστρόφως, αν θεωρηθεί ότι η υποβολή φορολογικής δήλωσης αποδεικνύει την ύπαρξη πραγματικού δεσμού με τη χώρα, δεδομένου ότι για τους κατοίκους εξωτερικού υπάρχει υποχρέωση υποβολής δήλωσης φορολογίας εισοδήματος (έντυπο Ε1), ακόμη και αν αποκτούν, από πηγές εντός Ελλάδας, αποκλειστικώς εισοδήματα που χαρακτηρίζονται ως «υψηλής κινητικότητας» (μερίσματα, τόκοι, κ.λπ.), ανεξαρτήτως του ύψους αυτών, ερωτάται αν η απόκτηση στην Ελλάδα αποκλειστικώς τέτοιων εισοδημάτων, και μάλιστα χωρίς ελάχιστο όριο, επαρκεί για να θεμελιώσει τον απαιτούμενο, από τη νέα παράγραφο 4 του άρθρου 54 του Συντάγματος, πραγματικό δεσμό με τη Χώρα, έστω και υπό τη σωρευτική συνδρομή της προϋπόθεσης της περ. α) της παρ. 2, ενόψει και των σχετικών προβληματισμών που αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση ως προς τους τιθέμενους περιορισμούς «ως δικλείδες ασφαλείας» που «αποσκοπούν στην αποτροπή οποιασδήποτε επέμβασης επί του εκλογικού αποτελέσματος, σε βαθμό ικανό να αλλοιώσει τη βούληση του εκλογικού σώματος».

Περαιτέρω, παρατηρείται ότι η αναφορά στα έντυπα Ε2 («Αναλυτική κατάσταση για τα μισθώματα ακίνητης περιουσίας») και Ε3, διαζευκτικώς προς το έντυπο Ε1, παρίσταται, μάλλον, περιττή, δεδομένου ότι η υποβολή των εντύπων Ε2 ή Ε3 προϋποθέτει την υποβολή του εντύπου Ε1.

Επίσης, ως προς την υποβολή δήλωσης στοιχείων ακινήτων (έντυπο Ε9), παρατηρείται ότι με το άρθρο 23 του ν. 3427/2005 επιβλήθηκε σε «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή κάθε είδους νομική οντότητα, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια, κατοικία ή έδρα του, το οποίο έχει την 1η Ιανουαρίου εμπράγματο δικαίωμα πλήρους κυριότητας, ψιλής κυριότητας, επικαρπίας, οίκησης και επιφάνειας επί του ακινήτου, καθώς και εμπράγματο ή ενοχικό δικαίωμα αποκλειστικής χρήσης θέσης στάθμευσης, βοηθητικού χώρου και κολυμβητικής δεξαμενής, που βρίσκονται σε κοινόκτητο τμήμα του ακινήτου και αποτελούν παρακολούθημα των παραπάνω εμπραγμάτων δικαιωμάτων», υποχρέωση υποβολής δήλωσης των ως άνω ακινήτων. Μετά την υποβολή της ως άνω πρώτης δήλωσης, δήλωση στοιχείων ακινήτων υποβάλλεται μόνο σε περίπτωση μεταβολής της περιουσιακής κατάστασης του υποχρέου. Εξ άλλου, συμφώνως προς το άρθρο 6 του ν. 4223/2013, βάσει των δεδομένων των ως άνω υποβαλλόμενων δηλώσεων στοιχείων ακινήτων του άρθρου 23

του ν. 3427/2005, κάθε χρόνο συντάσσεται μηχανογραφικώς από τη Φορολογική Διοίκηση, χωρίς τη σύμπραξη του φορολογουμένου, «Δήλωση ΕΝ.Φ.Ι.Α.», η οποία χρησιμοποιείται ως βάση για τον προσδιορισμό του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.) του οικείου έτους. Η ως άνω «Δήλωση ΕΝ.Φ.Ι.Α.», με ενσωματωμένη σε αυτή τη μηχανογραφικώς εκδιδόμενη πράξη διοικητικού προσδιορισμού του φόρου αυτού, κοινοποιείται ηλεκτρονικώς στον φορολογούμενο. Επομένως, στη συγκεκριμένη περίπτωση θα ήταν ορθότερο, η πλήρωση της προϋπόθεσης υποβολής «φορολογικής δήλωσης κατά το τρέχον ή το προηγούμενο φορολογικό έτος» να συναρτάται προς την έκδοση από τη Φορολογική Διοίκηση πράξης διοικητικού προσδιορισμού ΕΝ.Φ.Ι.Α., και όχι προς την υποβολή δήλωσης στοιχείων ακινήτων (έντυπο Ε9).

Τέλος, ορίζεται ότι από την υποχρέωση υποβολής φορολογικής δήλωσης «εξαρτώμενα μέλη των οικογενειών εξαιρούνται (...) εφόσον: αα) δεν έχουν συμπληρώσει τα τριάντα έτη (30) και ββ) έχουν υποβάλει φορολογική δήλωση συγγενείς α΄ βαθμού κατά το τρέχον ή το προηγούμενο φορολογικό έτος». Ως προς τον όρο «εξαρτώμενα μέλη», επισημαίνεται ότι δεν είναι σαφές αν αυτός χρησιμοποιείται κατ' αναφορά προς τα οριζόμενα στη φορολογία εισοδήματος (βλ. άρθρο 11 Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, ν. 4172/2013), περίπτωση κατά την οποία, πέραν των ανωτέρω δύο τιθέμενων προϋποθέσεων, πρέπει τα πρόσωπα αυτά να δηλώνονται και στην υποβαλλόμενη δήλωση φορολογίας εισοδήματος (έντυπο Ε1) του εκλογέως και να πληρούν (και) τις προϋποθέσεις του άρθρου 11 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος. Σε διαφορετική περίπτωση, εφόσον σκοπός του νομοθέτη είναι η εξαίρεση των ανωτέρω προσώπων από την υποχρέωση υποβολής φορολογικής δήλωσης αποκλειστικώς και μόνο εφόσον πληρούνται τα ανωτέρω δύο κριτήρια, σκόπιμο είναι να διαγραφεί ο όρος «εξαρτώμενα μέλη».

Β. Με την παράγραφο 3 ορίζεται ως αρμόδιο όργανο για την αποδοχή ή απόρριψη της αίτησης εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγου εξωτερικού, μετά από διαπίστωση της ύπαρξης των προϋποθέσεων της παραγράφου 2, η «Διεύθυνση Εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών». Με τις παραγράφους 4 και 5 προβλέπεται η διαδικασία υποβολής ενστάσεων κατά των σχετικών αποφάσεων ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου. Συγκεκριμένως, ορίζεται η εκδίκαση των ενστάσεων κατά των σχετικών αποφάσεων από το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο της περιφέρειας στον εκλογικό κατάλογο της οποίας είναι εγγεγραμμένος ο ενιστάμενος. Οι αποφάσεις επί των ενστάσεων είναι οριστικές και δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα.

Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι εφόσον οι ενστάσεις κατά της απόφα-

σης της παραγράφου 3 υποβάλλονται ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου, ο δε Πρόεδρος του αρμόδιου δικαστηρίου, αφού τις λάβει, ορίζει με πράξη του την ημέρα και ώρα εκδίκασης των σχετικών υποθέσεων από το αρμόδιο δικαστήριο, παρίσταται ως εκ παραδρομής τεθείσα η αναφορά στην εκδίκαση «κατά τη διαδικασία της Εκούσιας Δικαιοδοσίας», δεδομένου ότι, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 94 παρ. 2) «[σ]τα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς οι υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας, όπως νόμος ορίζει».

Περαιτέρω, με την παράγραφο 6 παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών για τη συγκρότηση «Ειδική[ς] Διακομματική[ς] Επιτροπή[ς]» στην οποία μετέχει ο Υπουργός Εσωτερικών, ως Πρόεδρος, «ένας εκπρόσωπος κάθε κόμματος ή συνασπισμού που εκπροσωπείται στη Βουλή ή εκπροσωπείτο στη Βουλή που διαλύθηκε και ένας εκπρόσωπος της ανεξάρτητης αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη». Έργο της Επιτροπής είναι «η εξέταση ενστάσεων επί απορριπτικών αποφάσεων εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους του παρόντος, για τις οποίες δεν ακολουθήθηκε η διαδικασία της παραγράφου 5», δηλαδή η υποβολή σχετικής ένστασης και η εκδίκασή της από το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο, «ο έλεγχος συγκεκριμένων αιτήσεων κατόπιν αιτήματος μέλους ή μελών της Επιτροπής» και «ο δειγματοληπτικός έλεγχος των αιτήσεων που έγιναν αποδεκτές κατά την παράγραφο 3».

Δεν διευκρινίζεται, καταρχάς, ποιες ενστάσεις «επί απορριπτικών αποφάσεων εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους του παρόντος, για τις οποίες δεν ακολουθήθηκε η διαδικασία της παραγράφου 5», δηλαδή η εκδίκασή τους από το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο, δύναται να καταλαμβάνει η προτεινόμενη ρύθμιση. Εξ άλλου, δεδομένου ότι η εγγραφή ή μη στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, η υπαγωγή, δηλαδή, στις διατάξεις για την άσκηση ενός δικαιώματος, καθιστά διαπλαστική τυχόν αποφασιστική αρμοδιότητα, ερωτάται εάν η ανωτέρω Επιτροπή έχει όντως, εν προκειμένω, αποφασιστική αρμοδιότητα, εάν, επομένως, σχετική απόφασή της δύναται να ανατρέψει την αρχική απόφαση της Διεύθυνσης Εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών περί αποδοχής ή απόρριψης της αίτησης εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού.

Τέλος, δεδομένου ότι η προθεσμία άσκησης ένστασης περιορίζεται σε 4 ημέρες για εγγραφές που έχουν ολοκληρωθεί εντός 3 ημερών από την ημερομηνία έναρξης της προεκλογικής περιόδου και ότι η εγγραφή δεν γίνεται για συγκεκριμένη εκλογή, αλλά για χρονικό διάστημα 10 ετών, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν μία τέτοια σύντομη προθεσμία διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος έννομης προστασίας του εκλογέα.

2. Επί του άρθρου 4

Στην παράγραφο 2 του προτεινόμενου άρθρου ορίζεται ότι «[η] διαδικασία πρόσβασης στην ειδική εφαρμογή λαμβάνει ειδική μέριμνα για την ταυτοποίηση του εκλογέα και την αποτροπή κακόβουλης χρήσης αυτής. Για την ταυτοποίηση του εκλογέα γίνεται χρήση των διαπιστευτηρίων εισόδου σε εφαρμογές της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων». Στην παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Εσωτερικών για τον καθορισμό, μεταξύ άλλων, του τρόπου πιστοποίησης του εκλογέα, ενώ, δυνητικώς, «[μ]ε κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Εξωτερικών μπορεί να καθορίζεται εναλλακτικά η διαδικασία υποβολής αίτησης με αυτοπρόσωπη παρουσία των εκλογέων στις αρμόδιες προξενικές αρχές». Περαιτέρω, κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 2 του νομοσχεδίου, τα εξαρτώμενα μέλη οικογενειών που δεν έχουν συμπληρώσει τα τριάντα έτη, εξαιρούνται της προϋπόθεσης υποβολής φορολογικής δήλωσης για την εγγραφή τους στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, οπότε, ενδέχεται να μη διαθέτουν διαπιστευτήρια εισόδου σε εφαρμογές της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Δεδομένων των ανωτέρω, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να προβλεφθεί ως υποχρεωτική –και όχι ως δυνητική– η εναλλακτική διαδικασία υποβολής αίτησης με αυτοπρόσωπη παρουσία των εκλογέων στις αρμόδιες προξενικές αρχές.

3. Επί του άρθρου 24

Με την παράγραφο 2 εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Εσωτερικών ή ο Υπουργός Εσωτερικών με τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, μετά από γνώμη της διακομματικής επιτροπής του άρθρου 43 του π.δ. 26/2012, «να ρυθμίζε[ι] κάθε λεπτομέρεια που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος μέρους».

Επισημαίνεται ότι κατά την υπ' αρ. 1804/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας «η νομοθετική εξουσιοδότηση, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, υπό την έννοια ότι πρέπει να προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενό της, δηλαδή να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, ασχέτως, δηλαδή αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει, βάσει της συγκεκριμένης νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, κανονιστικώς (βλ. ΣΤΕ Ολ. 2150, 2148, 2090/2015, 3405, 3299, 3013/2014). Εξ άλλου, ως “ειδικότερα θέματα”, για τη ρύθμιση των οποίων επιτρέπεται η παροχή νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως, νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσια-

στική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρυθμίσεως. Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικείμενου της εξουσιοδοτήσεως, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα (βλ. ΣτΕ Ολ. 1749/2016, 2150, 2148, 2090, 520, 148-150/2015, 3299, 3013/2014, 2186/2013, 235/2012, 1297-1300, 738/2011, 3427, 1210/2010, 2815/2004 κ.ά., καθώς επίσης και ΣτΕ Ολ. 2113/2014, 3220/2010, 3489/2008, 1776/2007). Η ανωτέρω δε ουσιαστική ρύθμιση μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως (βλ. ΣτΕ Ολ. 1749/2016, 520/2015, 3013/2014, 2186/2013, 1210/2010 κ.ά.). Τέλος, για το συνταγματικό κύρος της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως δεν απαιτείται οπωσδήποτε να διαγράφει η ίδια ή με παραπομπή σε άλλη διάταξη νόμου βασικές αρχές και κατευθύνσεις στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση κατά την κανονιστική ρύθμιση των θεμάτων αυτών (βλ. ΣτΕ 3404 - 05/2014 Ολ., 2304/1995 Ολ., 1466/1995 Ολ., 1337/2013 7μ., 3748/2008 7μ., 966/2008, 2166/2002 7μ., 1667 – 1672/2002 7μ., 3722 - 3724/2000 7μ. κ.ά., πρβλ., όμως, και ΣτΕ 478 – 80/1989 Ολ., 2573/2015, ΠΕ 6/2007)».

Υπό το φως των ανωτέρω, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν η ανωτέρω νομοθετική εξουσιοδότηση πληροί τα κριτήρια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος.

4. Επί του άρθρου 32

Με το υπό ψήφιση άρθρο 32 προτείνεται η προσθήκη νέου άρθρου 34Α στο π.δ. 26/2012, υπό τον τίτλο «Πρόταση Ψηφοδελτίου Επικρατείας», όπως και η κατάργηση των παραγράφων 1 έως 3 και 5 του ισχύοντος άρθρου 3 του π.δ. 26/2012. Συγκεκριμένως, δίδεται η δυνατότητα πρότασης υποψηφίων για το βουλευτικό αξίωμα που εκλέγονται ενιαίως σε όλη την Επικράτεια σε κόμματα ή συνασπισμούς κομμάτων τα οποία καταρτίζουν συνδυασμούς στα τρία τέταρτα του συνόλου των εκλογικών περιφερειών της χώρας, κατά τροποποίηση της ισχύουσας διάταξης που θέτει ως προϋπόθεση την κατάρτιση συνδυασμών στις μισές τουλάχιστον εκλογικές περιφέρειες της χώρας. Εξ άλλου, συμφώνως προς το προτεινόμενο άρθρο 10 του νομοσχεδίου, το οποίο εφαρμόζεται για τους εκλογείς οι οποίοι την ημέρα των εκλογών βρίσκονται εκτός της Επικρατείας, «[σ]ε περίπτωση διεξαγωγής γε-

νικών βουλευτικών εκλογών, για την ψηφοφορία των εκλογέων χρησιμοποιούνται ψηφοδέλτια επικρατείας που καταρτίζονται από τα κόμματα και τους συνασπισμούς κομμάτων που μετέχουν σε αυτές, σύμφωνα με τους ορισμούς των άρθρων 34Α και 35 του π.δ. 26/2012». Δεδομένου ότι εκ των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται ότι τα κόμματα και οι συνασπισμοί κομμάτων τα οποία δεν καταρτίζουν συνδυασμούς στα τρία τέταρτα του συνόλου των εκλογικών περιφερειών της χώρας, μη δυνάμενα να υποβάλουν ψηφοδέλτια επικρατείας, δεν μπορούν να τίθενται στην κρίση μέρους του εκλογικού σώματος, ήτοι Ελλήνων που είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους του εξωτερικού, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν η προτεινόμενη ρύθμιση συνάδει προς την αρχή της ισότητας της ψήφου, όταν μάλιστα ο σκοπός του εν λόγω αποκλεισμού δεν προκύπτει εκ της αιτιολογικής έκθεσης επί του νομοσχεδίου.

5. Επί του άρθρου 36

Με το υπό ψήφιση άρθρο προτείνεται η αντικατάσταση του άρθρου 2 του π.δ. 26/2012 υπό τον τίτλο «Αριθμός βουλευτών – βουλευτικές έδρες». Μεταξύ των αλλαγών που επέρχονται με τη νέα διάταξη είναι η αύξηση του αριθμού των βουλευτών που εκλέγονται ενιαίως σε ολόκληρη την Επικράτεια από δώδεκα (12) σε δέκα πέντε (15) και η εισαγωγή του κριτηρίου του «μεγαλύτερο[υ] συνολικό[υ] νόμιμο[υ] πληθυσμο[ύ]» για την πρόταξη εκλογικής περιφέρειας, σε περίπτωση ίσου αριθμού υπολοίπου μεταξύ δύο ή και περισσότερων εκλογικών περιφερειών στην κατανομή των αδιάθετων εδρών κατά τον καθορισμό των βουλευτικών εδρών κάθε εκλογικής περιφέρειας. Κατά τα λοιπά, επαναλαμβάνονται οι ισχύουσες ρυθμίσεις, όπως ο καθορισμός του αριθμού των βουλευτών σε τριακόσιους και ο καθορισμός του εκλογικού μέτρου για τον υπολογισμό του αριθμού των βουλευτικών εδρών κάθε εκλογικής περιφέρειας ως το πηλίκο της διαίρεσης του συνολικού αριθμού των δημοτών της Επικρατείας διά του συνολικού αριθμού των βουλευτικών εδρών. Με το ανωτέρω περιεχόμενο, το υπό ψήφιση άρθρο 36 άπτεται παραμέτρων του εκλογικού συστήματος και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1 του άρθρου 54 του Συντάγματος. Επομένως, σε περίπτωση ψήφισής του, η ισχύς του αρχίζει από τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός εάν προστεθεί ρητή διάταξη η οποία να ορίζει την έναρξη της ισχύος του αμέσως από τις επόμενες εκλογές, και η οποία, για να τύχει άμεσης εφαρμογής, πρέπει να λάβει την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

6. Επί του άρθρου 54

Με την παράγραφο 1 προτείνεται η κατάργηση, από την έναρξη ισχύος του νόμου, «κάθε γενική[ς] ή ειδική[ς] διάταξη[ς] που είναι αντίθετη ή ρυθμίζει διαφορετικά τα ρυθμιζόμενα με τις διατάξεις του παρόντος θέματα». Αντιθέτως, με τις παραγράφους 2 και 3 του υπό ψήφιση άρθρου 31 προτείνεται ρητώς η κατάργηση συγκεκριμένων διατάξεων των νόμων 4604/2019 και 4555/2018. Ενδεχομένως, η ρητή μνεία των διατάξεων των οποίων προτείνεται η κατάργηση φαίνεται προτιμότερη, για λόγους ασφάλειας δικαίου.

Αθήνα, 10 Δεκεμβρίου 2019

Οι εισηγητές

Νικόλαος Παπασπύρου

Επίκουρος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Επιστημονικός Συνεργάτης

Δημήτριος Κανελλόπουλος

Προϊστάμενος του Τμήματος Νομικής Υποστήριξης

Νέστωρ Πολίτης

Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος

Νομοτεχνικής επεξεργασίας

Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος

Αναπληρωτής Καθηγητής

του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

Καθηγητής του Οικονομικού

Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου

Κώστας Μαυριάς

Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών