

Αθήνα, 24/02/2026
Αριθμ. Πρωτ.: 14062

Κύριο
Αναστάσιο Μπαρτζώκα
Πρόεδρο της Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής
Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης
epitropes@parliament.gr

ΘΕΜΑ: Σχόλια και παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου «Ορισμός εκλογικής περιφέρειας Απόδημου Ελληνισμού - Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων εκτός επικράτειας μέσω επιστολικής ψήφου για τις βουλευτικές εκλογές»

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Ανταποκρινόμενος σε σχετική πρόσκλησή σας, έχω την τιμή να θέσω υπ' όψιν της Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης τις παρακάτω παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου «Ορισμός εκλογικής περιφέρειας Απόδημου Ελληνισμού - Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων εκτός επικράτειας μέσω επιστολικής ψήφου για τις βουλευτικές εκλογές», το οποίο συζητείται από 19.2.2026 ενώπιον της Επιτροπής.

I. Όσον αφορά το πρώτο μέρος του σχεδίου νόμου («Ορισμός εκλογικής περιφέρειας Απόδημου Ελληνισμού και ανάλογη προσαρμογή των εκλογικών διατάξεων»), τα σχόλια του Συνηγόρου του Πολίτη δεν μπορεί παρά να είναι περιορισμένα, καθώς οι εν λόγω προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν φαίνεται να άπτονται δικών του αρμοδιοτήτων ή να συντελούν στη δημιουργία πράξεων και καταστάσεων που θα μπορούσαν να προκαλέσουν παρέμβασή του, ενώ ο έλεγχος του εκλογικού συστήματος και των πρακτικών συνεπειών του ανάγεται στην αρμοδιότητα της δικαιοσύνης¹.

Κατ' εξαίρεση, η Αρχή επιθυμεί να αναφερθεί στο άρθρο 5§3 του σχεδίου, με το οποίο ορίζεται πως η υποχρέωση ποσόστωσης φύλων, όπως ισχύει σήμερα για όσες εκλογικές περιφέρειες καλύπτονται με σταυροδοσία, δεν θα ισχύσει για την ιδρυόμενη περιφέρεια Αποδήμου Ελληνισμού. Στο πλαίσιο της ειδικής αρμοδιότητάς του ως φορέα παρακολούθησης της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών και τη μεταγενέστερη αυτού εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία, ο Συνήγορος ανέκαθεν προέκρινε τις ουσιαστικές ρυθμίσεις ίσης μεταχείρισης αντί των μηχανιστικών, όπως η ποσόστωση. Ωστόσο, αφ' ης στιγμής ο νομοθέτης έχει επιλέξει να ορίσει ποσόστωση φύλου για όλες τις εκλογικές περιφέρειες όπου προβλέπεται σταυροδοσία (δηλαδή, πλην του ψηφοδελτίου Επικρατείας), δεν καθίσταται σαφής ο λόγος για τον οποίον εξαιρείται από τη ρύθμιση ποσόστωσης το ψηφοδέλτιο Αποδήμου Ελληνισμού, στο οποίο επίσης προβλέπεται σταυροδοσία. Η σχετική αιτιολογία που περιέχεται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης («δεδομένου ότι η ως άνω περιφέρεια περιλαμβάνει το σύνολο των εκλογέων εκτός επικράτειας, ... η ικανοποίηση της ποσόστωσης ενδέχεται να αποτελέσει τροχοπέδη στην κατάρτιση των ψηφοδελτίων») δεν

¹ Άρθρα 58 & 100 § 1 του Συντάγματος



φαίνεται πειστική, καθώς ακριβώς η συγκεκριμένη εκλογική περιφέρεια διαθέτει εξ ορισμού την ευρύτατη δυνατή δεξαμενή εξεύρεσης υποψηφίων.

II. Όσον αφορά το δεύτερο μέρος («Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων εκτός επικράτειας»), προφανώς ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να σχολιάσει με βάση την εμπειρία εφαρμογής του άρθρου 2§6 ν. 4648/2019, με το οποίο είχε ορισθεί εισηγητής στην Ειδική Διακομματική Επιτροπή ελέγχου της διαδικασίας εγγραφής αποδήμων στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους προκειμένου να ψηφίσουν στο εξωτερικό². Ασκώντας αυτά τα καθήκοντα, ο Συνήγορος είχε καταθέσει εισηγήσεις επί των σχετικών ενστάσεων και είχε πραγματοποιήσει τον προβλεπόμενο δειγματοληπτικό έλεγχο³. Στη συνέχεια, απευθυνόμενος στην τότε (υπηρεσιακή) Υπουργό Εσωτερικών⁴, είχε συνοψίσει τις παρατηρήσεις και γενικές προτάσεις που προέκυψαν κατά την εκπόνηση των ανωτέρω εισηγήσεων. Στην κατακλείδα του εγγράφου εκείνου, σημειωνόταν «*πως οι δυσλειτουργίες της διαδικασίας ... διαμορφώνουν συνθήκες περιορισμένου ενδιαφέροντος συμμετοχής των ελλήνων του εξωτερικού στην εκλογική διαδικασία. Η δυσκολία μετάβασης σε ορισμένα εκλογικά τμήματα ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα υψηλά ποσοστά αποχής, ακόμη και μεταξύ όσων κατοίκων του εξωτερικού ενεγράφησαν στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους*». Τέλος, με το άρθρο 1§4 ν. 5044/2023 καταργήθηκε η ανωτέρω επιτροπή και συνακόλουθα και η αρμοδιότητα του Συνηγόρου ως εισηγητή. Κατά το σχολιασμό, πάντως, του σχετικού νομοσχεδίου⁵, επισημάνθηκε πως «*υπήρξε εύστοχη η καθιέρωση ειδικής επιτροπής για την εξέταση ενστάσεων επί των απορριπτικών αποφάσεων και για το δειγματοληπτικό έλεγχο επί των θετικών αποφάσεων εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους αποδήμων. Το αντίθετο, δηλαδή αφ' ενός η πρόβλεψη της δικαστικής οδού ως αποκλειστικής διαδικασίας ενστάσεων, είτε προληπτικά είτε κατασταλτικά με πιθανή προσβολή ακόμη και κατά του εκλογικού αποτελέσματος, αφ' ετέρου η ολοσχερής εξαφάνιση του δειγματοληπτικού ελέγχου, δεν φαίνεται να διαθέτει εξ' ίσου ισχυρή αιτιολόγηση*».

Με το προκείμενο νομοσχέδιο, πράγματι διευκολύνεται θεαματικά η πρόσβαση των αποδήμων στη διαδικασία της εκλογής, καθώς τα άρθρα 15-16 εισάγουν δυνατότητα επιλογής μεταξύ των εναλλακτικών της αυτοπρόσωπης και της επιστολικής ψήφου, οπότε αυτομάτως επιλύεται το πρόβλημα πρόσβασης, το οποίο είχε ρητώς επισημανθεί στην προηγούμενη επιστολή του Συνηγόρου.

Είναι, ωστόσο, αμφίβολης σκοπιμότητας η γενναιοδωρία της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 18, σύμφωνα με την οποία «*Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Ψηφιακής Διακυβέρνησης καθορίζονται η διαδικασία υποβολής της αίτησης εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, τροποποίησης και ακύρωσής της, ο τρόπος πιστοποίησης του εκλογέα, η πιθανή διαδικασία ηλεκτρονικής αποστολής δικαιολογητικών, ζητήματα προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα*»: πρόκειται για παραμέτρους τόσο κρίσιμες για αυτή καθ' εαυτή την ασφάλεια της ψήφου και την κατοχύρωση της εμπιστοσύνης των εκλογέων και των πολιτικών κομμάτων, ώστε για τις περισσότερες εξ αυτών θα ήταν σκόπιμη, και κατά πάσα πιθανότητα εφικτή, η κατ' αρχήν ρύθμισή τους απ' ευθείας με τον ίδιο το νόμο, όπως, άλλωστε, συνέβαινε μέχρι τώρα, η δε εξουσιοδοτική διάταξη θα μπορούσε να παραμείνει μόνον όσον αφορά τις έσχατες ή έκτακτες σχετικές λεπτομέρειες. Υπενθυμίζεται, ως εκ περισπού, πως ειδικώς η εξασφάλιση του απορρήτου των επίμαχων στοιχείων έχει αποτελέσει, στο πρόσφατο παρελθόν, αντικείμενο ελέγχου εκ μέρους της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα η οποία, μάλιστα, επέβαλε κύρωση και στο ίδιο το αρμόδιο υπουργείο⁶, γεγονός που σημαίνει πως

² Ετήσια Έκθεση 2019 <https://www.synigoros.gr/api/files/download/539980> (σελ. 191-192)

³ Σχετικά στοιχεία: Ετήσια Έκθεση 2023 <https://www.synigoros.gr/api/files/download/509005> (σελ. 144-145)

⁴ <https://www.synigoros.gr/api/files/download/473119> και σχετικό δελτίο τύπου <https://www.synigoros.gr/api/files/download/473118>

⁵ <https://www.synigoros.gr/api/files/download/479537>

⁶ https://www.dpa.gr/sites/default/files/2024-05/16_2024%20anonym_0.pdf



ακόμη και οι επιμελέστερα διατυπωμένες σχετικές εγγυήσεις δεν είναι άμοιρες κινδύνων. Από την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του σχεδίου νόμου δεν προκύπτει το κατά πόσον έχει καν ζητηθεί επ' αυτού η προβλεπόμενη⁷ γνώμη της εν λόγω Αρχής.

Ομολογούμενος, άλλωστε, στόχος της προτεινόμενης μεταρρύθμισης είναι η διεύρυνση του εκλογικού σώματος αποδήμων με την υπέρβαση σειράς τεχνικών προβλημάτων που μέχρι τώρα κρατούν καθηλωμένο τον αριθμό εγγραφών. Η διεύρυνση αυτή, και η συνακόλουθη ανάκτηση της επαφής πολλών αποδήμων με την ελληνική διοίκηση κατόπιν πολυετούς, ενίοτε, απουσίας, είναι βέβαιον ότι μακροπρόθεσμα θα φέρει στην επιφάνεια σειρά διοικητικών προβλημάτων. Έτσι, μεταξύ άλλων, παραμένουν πιθανές οι περιπτώσεις όπου μπορεί ν' αμφισβητηθεί (λ.χ. λόγω αποκλίσεων στην ορθογραφία ονοματεπωνυμικών στοιχείων) η ταυτοπροσωπία μεταξύ αυτού ο οποίος εμφανίζεται εγγεγραμμένος στο γενικό εκλογικό κατάλογο και εκείνου ο οποίος ζητά την εγγραφή του στον ειδικό κατάλογο εκλογέων εξωτερικού, πολλώ μάλλον προκειμένου περί προσώπων που η μεν εγγραφή τους σε ελληνικό δημοτολόγιο είχε λάβει χώρα προ δεκαετιών, η δε σημερινή αίτησή τους τεκμηριώνεται με πρόσφατα ή αλλοδαπά έγγραφα ταυτοπροσωπίας. Επί πλέον, καθώς πολλοί απόδημοι είναι μεν κανονικά εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια αλλ' όχι στο μητρώο της ΑΑΔΕ (taxisnet) που αποτελεί την πλέον σύγχρονη και βέβαιη μέθοδο διασταύρωσης ταυτοπροσωπίας, οι αιτήσεις εγγραφής αυτών στον ειδικό κατάλογο εκλογέων εξωτερικού εξ ορισμού δεν θα είναι δυνατό να υποβληθούν με την κανονική διαδικασία, παρά μόνο με την εξαιρετική (όπως αυτές περιγράφονται στο άρθρο 4§§2-4 ν. 4648/2019 και υπό την προτεινόμενη συμπλήρωσή του), οπότε τα προξενεία, μέσω της ηλεκτρονικής πρόσβασής τους στο Μητρώο Πολιτών⁸, θα επιχειρούν την ταύτιση του αιτούντος με την αντίστοιχη εγγραφή σε δημοτολόγιο, μια διαδικασία που δεν είναι πάντοτε ευχερής ή ακώλυτη. Για τους παραπάνω λόγους θα ήταν σκόπιμη η συνολική νομοθετική αναθεώρηση, υπό πρίσμα και πνεύμα ευελιξίας, όλων των διαδικασιών διόρθωσης και εξομοίωσης εγγραφών αστικής κατάστασης. Επί πλέον, καθώς η διοίκηση ενδεχομένως θα κληθεί να προβεί σε εκτιμήσεις για την αποδοχή ή απόρριψη των αιτήσεων εγγραφής εν όψει πιθανών αποκλίσεων ή αμφισβητήσεων, θα μπορούσε να εξεταστεί, προς μείζονα εξασφάλιση της εμπιστοσύνης των εκλογέων και των πολιτικών κομμάτων, η επανίδρυση μιας εξωδικαστικής -και συνεπώς ταχείας- διαδικασίας ελέγχου, όπως εκείνη του άρθρου 2§6 ν. 4648/2019.

Τέλος, με βάση την ισχύουσα αρχή της αέναης γενεαλογικής συνέχειας, όπως αποτυπώνεται στην ισχύουσα νομοθεσία⁹, η διαδικασία αυτή είναι βέβαιον ότι θα κληθεί να καταλάβει και πρόσωπα που δικαιούνται μεν, λόγω αλληλουχίας γεννήσεων, την ελληνική ιθαγένεια, πλην όμως δεν είχαν μέχρι στιγμής επιδιώξει την εγγραφή τους σε ελληνικό δημοτολόγιο, την οποία και θα επιζητήσουν το πρώτον εν όψει της δυνατότητας για άσκηση εκλογικού δικαιώματος. Ενώ, προφανώς, ουδείς δύναται να θέσει υπό αμφισβήτηση το εν λόγω δικαίωμα όλων αυτών των συμπολιτών μας, η συγκεκριμένη δυνατότητα είναι φυσικό να προσδώσει νέες διαστάσεις στη διαδικασία του λεγόμενου «καθορισμού ιθαγένειας», η οποία, παρά τις πρόσφατες φιλότιμες προσπάθειες¹⁰ οριοθέτησης, βαρύνονται με σημαντικές ενδημικές καθυστερήσεις καθ' υπέρβαση των νομίμων προθεσμιών¹¹ και συχνά καταλήγουν σε μακρές και δυσχερείς νομικές διενέξεις. Αν μέχρι τώρα οι διενέξεις αυτές ενδιέφεραν μόνο τους ίδιους τους αιτούντες και τη διοίκηση, ενδεχόμενη σύνδεσή τους με τη διαδικασία συγκρότησης των εκλογικών καταλόγων θα κινδύνευε ακόμη και να διαταράξει¹² την ευρεία

⁷ Άρθρο 13 § 1γ' ν. 4624/2019

⁸ Άρθρο 40 § 2 ν. 344/1976 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 29 ν. 4674/2020

⁹ Άρθρο 1 § 1 Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας

¹⁰ Λ.χ. έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 92368/13.12.2021 Υπουργείου Εσωτερικών (Κεντρική Διεύθυνση Ιθαγένειας)

¹¹ Άρθρο 31 § 2 Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας

¹² Για «ανησυχία» κάνει λόγο η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου σε σχετική έκθεσή της https://nchr.gr/images/pdf/apofaseis/politika_dikaiomata/ektos_Epikrateias.pdf (Δεκέμβριος 2017, σελ. 66)



αποδοχή της όλης διαδικασίας, η οποία, άλλωστε, αποτελεί το προφανές κίνητρο για την επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να αξιώσει ειδική πλειοψηφία¹³.

Ευελπιστώ, αξιότιμε κύριε Πρόεδρε, οι παρατηρήσεις της Ανεξάρτητης Αρχής να τύχουν της αξιολόγησης των μελών της ημέτερης Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, συμβάλλοντας στη πληρέστερη επεξεργασία των διατάξεων του προτεινόμενου σχεδίου νόμου.

Με τιμή,

Ανδρέας Ι. Ποττάκης
Συνήγορος του Πολίτη

¹³ άρθρο 51§ 4 του Συντάγματος