

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Το δικαίωμα ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ιωάννης Μαλαπέτσης

Επιβλέπων Καθηγητής: Ξενοφών Κοντιάδης

Αθήνα, Νοέμβριος 2019

Τριμελής Επιτροπή

Ξενοφών Κοντιάδης, Καθηγητής του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων).

Αντώνιος Χάνος, Αναπληρωτής Καθηγητής του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου.

Ελευθέριος Βόγκλης, Επίκουρος Καθηγητής του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου.



Copyright © Ιωάννης Μαλαπέτσης, 2019.

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός νόμιμου δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση, διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της Διπλωματικής Εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
αρ.	άρθρο
ΓΚΠΔ	Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΑ	Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΕΙ	Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας
ΚΟ	Κοινοβουλευτική Ομάδα
ό.π.	όπως παραπάνω
παρ.	παράγραφος
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΠΠ	Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο
Σ	Σύνταγμα
ΣΑΕ	Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού
Σχ/Ν	Σχέδιο Νόμου
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

Πίνακας Συντομογραφιών

Περίληψη

1. Εισαγωγή	1
2. Μια βασική εννοιολογική διευκρίνιση.....	3
ΜΕΡΟΣ Α΄: ΙΣΤΟΡΙΑ ΚΑΙ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ	
3. Σχετικές συνταγματικές διατάξεις	
3.1. Συνταγματικές εκλογικές αρχές.....	5
3.2. Συνταγματικές ρυθμίσεις ειδικά για τους εκτός επικρατείας.....	9
4. Χαρακτήρας της διάταξης και αδράνεια του νομοθέτη	
4.1. Δυνητικός ή δεσμευτικός χαρακτήρας	11
4.2. Αδράνεια του νομοθέτη και αναληφθείσες νομοθετικές πρωτοβουλίες.....	14
4.3. Οι λόγοι της αδράνειας.....	18
4.4. Η αντιμετώπιση της αδράνειας από το ΕΔΔΑ.....	20
5. Ερμηνευτικά ζητήματα της διάταξης	
5.1. Ορισμός του εκτός επικρατείας εκλογικού σώματος.....	24
5.2. Περιεχόμενο της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος.....	28
5.3. Τρόπος ψηφοφορίας.....	33
ΜΕΡΟΣ Β΄: ΟΙ ΠΡΟΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΨΗΦΙΣΗ ΤΟΥ Ν.4648/2019	
6. Δύο Εκθέσεις προάγγελοι της ρύθμισης	
6.1. Η Έκθεση της ΕΕΔΑ.....	42
6.2. Εισηγητική Έκθεση Επιτροπής αρ.256 ν.4555/2018.....	45
7. Διάλογος και επίτευξη πολιτικής σύγκλισης	
7.1. Οι αρχικές θέσεις των κομμάτων.....	48
7.2. Το χρονικό της συναίνεσης.....	55
8. Η αναγκαία αναθεώρηση του άρθρου 54	
8.1. Έκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης προτείνουσας Βουλής.....	58
8.2. Επιτροπή Αναθεώρησης Αναθεωρητικής Βουλής.....	64
8.3. Η τελική μορφή του άρθρου 54 και η ψήφισή του.....	78
9. Η κοινοβουλευτική διαδικασία ψήφισης του ν.4648/2019	
9.1. Οι συνεδριάσεις για την επεξεργασία του Σχεδίου Νόμου.....	79
9.2. Η Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής.....	97
9.3. Η ψήφιση του νόμου	100

10. Ζητήματα εφαρμογής του ν.4648.....	102
11. Επίλογος- Συμπεράσματα.....	106
Πηγές-Βιβλιογραφία.....	108
Παράρτημα Ι.....	117
Παράρτημα ΙΙ.....	119

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Μετά το ξέσπασμα της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, μεγάλος αριθμός νέων ανθρώπων αναγκάστηκε, κυρίως για λόγους εύρεσης εργασίας αντίστοιχης των τίτλων σπουδών του, να μεταναστεύσει εκτός Ελλάδας και να προστεθεί στον ήδη πολυπληθή και δυναμικό Ελληνισμό της Διασποράς. Το γεγονός αυτό κατέστησε αδήριτη την ανάγκη υλοποίησης της συνταγματικής πρόβλεψης του άρθρου 54 του Συντάγματος για τη διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας πολιτών με την ψήφιση σχετικού εφαρμοστικού νόμου.

Η παρούσα μελέτη έχει ως στόχο να παραθέσει τις συνταγματικές διατάξεις που ρυθμίζουν την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους Έλληνες του εξωτερικού και να αναδείξει, αλλά και να αναλύσει, τα βασικά νομικά ζητήματα που ανακύπτουν από την ερμηνεία και εφαρμογή των ως άνω διατάξεων. Επιπλέον, αναφέρονται οι κυριότερες προσπάθειες που ανελήφθησαν για διευκόλυνση της άσκησης του εν λόγω δικαιώματος και γίνεται ιδιαίτερη μνεία στην αντιμετώπιση της αδράνειας του νομοθέτη από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Τέλος, παρουσιάζονται συνοπτικά οι σημαντικότερες διατάξεις του ν.4648/2019 και εξετάζεται κατά πόσον εκπληρώθηκε η σχετική συνταγματική επιταγή και κατά πόσον η λύση που δόθηκε είναι σύμφωνη με τις συνταγματικές αρχές που διέπουν την ψηφοφορία. Προς επίρρωση των ανωτέρω παρατίθενται σε παραρτήματα μετά το κυρίως κείμενο της εργασίας έρευνα που καταγράφει τις απόψεις των Ελλήνων του Ηνωμένου Βασιλείου για την ψήφο των Ελλήνων του εξωτερικού και Ερωτηματολόγιο που αναφέρεται στις ενδεχόμενες πρακτικές δυσκολίες εφαρμογής του ν. 4648/2019.

Λέξεις-κλειδιά: *Ελληνισμός της Διασποράς, Απόδημοι, ψήφος εκτός επικρατείας εκλογέων, διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος, εκλογική νομοθεσία, συνταγματικές εκλογικές αρχές.*

1.Εισαγωγή

Το φαινόμενο της Διασποράς έχει αφήσει έντονο το αποτύπωμά του στη νεότερη και σύγχρονη ελληνική ιστορία. Από την επιβολή της οθωμανικής κυριαρχίας μέχρι σήμερα, εκατομμύρια Ελλήνων έχουν μεταναστεύσει στο εξωτερικό για πολιτικοστρατιωτικούς (τουρκικός ζυγός) ή κοινωνικοοικονομικούς λόγους (δύσκολες οικονομικές συνθήκες της μεταπολεμικής Ελλάδας στο διάστημα των δεκαετιών 1950-1960). Τη σύγχρονη εκδήλωση του φαινομένου αυτού αποτελεί το brain drain, η φυγή δηλαδή νέου σε ηλικία εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού στο εξωτερικό, η οποία εντάθηκε τα χρόνια της κρίσης. Παρόλα αυτά, οι απόδημοι Έλληνες έχουν διατηρήσει στενούς δεσμούς με τη χώρα μας και έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική εξέλιξη του τόπου¹.

Η πρώτη φορά στην ελληνική πολιτική ιστορία που έλαβε χώρα η άσκηση του δικαιώματος ψήφου από τους Έλληνες πολίτες, που βρίσκονταν εκτός ελληνικής επικράτειας, ήταν στις εκλογές του Νοεμβρίου 1862, όταν ψήφισαν για την ανάδειξη των μελών της Β' Εθνοσυνέλευσης. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην εκλογική αυτή αναμέτρηση, από τις 103 «επαρχίες, εκλογικούς καταλόγους ή σωματεία» που αναδείκνυαν πληρεξούσιο, πάνω από 30 ήταν εκτός της ελληνικής επικράτειας².

Έκτοτε, όμως, δεν υπήρξε συνέχεια. Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 επιχείρησε να διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος αυτού θεσπίζοντας τη διάταξη του άρθρου 51 παρ.4 εδ. β', με την οποία παρέχεται εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τα σχετικά με την ψήφο των εκτός επικρατείας πολιτών ζητήματα. Παρά τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που ανελήφθησαν για την εφαρμογή της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης, την αναθέωρηση της το 2001 και τις αλλεπάλληλες κοινοβουλευτικές συζητήσεις επί του θέματος, η εν λόγω διάταξη παρέμενε κενό γράμμα για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Τα τελευταία χρόνια, ειδικά μετά την εκδίκαση της υπόθεσης Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας από το ΕΔΔΑ, το θέμα της ψήφου των Ελλήνων

¹ Ιωάννης Κ. Χασιώτης, *Οι Έλληνες στη Διασπορά 15^{ος} -21^{ος} αιώνας*, Έκθεση της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα 2006, σελ. 13. Διαθέσιμο στο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/CD_1-115.pdf. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

² Γιάννης Δρόσος, *Το Δικαίωμα Ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων Εκλογέων: Η Δυνατότητα μιας Νομοθετικής Ρύθμισης*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1990, σελ. 12-13.

του εξωτερικού επανήλθε στο προσκήνιο, ο δημόσιος διάλογος αναζωπυρώθηκε³ και ξεκίνησαν πολιτικές διεργασίες, με αποτέλεσμα να λάβει χώρα στο πλαίσιο της πρόσφατης συνταγματικής αναθεώρησης η συμπλήρωση του άρθρου 54 Σ. και η συνακόλουθη ψήφιση του ν. 4648/2019 για τη διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού τους δικαιώματος.

³ Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, «Το Σύνταγμα και οι εκτός επικρατείας πολίτες», διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/to-syntagma-kai-oi-ektos-epikrateias-polites/>, Δημοσιεύθηκε στα «Νέα Σαββατοκύριακο», 19.10.2019. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

2. Μία βασική εννοιολογική διευκρίνιση

Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας κρίνεται σκόπιμη η αποσαφήνιση κάποιων όρων. Αρχικά, ο όρος Διασπορά «χαρακτηρίζει γενικά το εκπατρισμένο εκείνο τμήμα ενός λαού, το οποίο, μολονότι εγκαταστάθηκε, έστω και με σχετική μονιμότητα, σε χώρες ή περιοχές εκτός του εθνικού χώρου, εξακολουθεί να συντηρεί, σε επίπεδο συλλογικό ή και ατομικό, τις υλικές, πολιτιστικές και συναισθηματικές του σχέσεις με τη χώρα της άμεσης ή της παλαιότερης καταγωγής του»⁴. Από την άλλη πλευρά, απόδημος θεωρείται ο εγκατεστημένος σε ξένη χώρα, ενώ ως μετανάστευση ορίζεται η διαδικασία αναχώρησης ενός προσώπου από τη χώρα του και η εγκατάστασή του σε μια άλλη χώρα. Επιπλέον, εκτός της επικρατείας ευρισκόμενοι εκλογείς είναι όσοι «κατά την ημέρα διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών ή δημοψηφίσματος συμβαίνει κατά κανόνα να μη βρίσκονται στη χώρα και, γι' αυτό, να μη μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμα της ψήφου με την αυτοπρόσωπη προσέλευση στο εκλογικό τμήμα της εκλογικής περιφέρειάς τους»⁵.

Οι εκτός επικρατείας εκλογείς χωρίζονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Στην πρώτη ανήκουν, όσοι έχουν οριστική απόφαση παραμονής στο εξωτερικό, ήτοι αυτοί που έχουν την ιδιότητα του μόνιμου κατοίκου εξωτερικού. Αντίθετα, στη δεύτερη εντάσσονται αυτοί οι οποίοι είναι προσωρινά στο εξωτερικό, είτε επειδή τυχαίνει να εργάζονται εκεί ως υπάλληλοι του δημοσίου ή επειδή είναι ταξιδιώτες ή επειδή είναι ναυτικοί, είτε λόγω σπουδών⁶. Έχει δημιουργηθεί η εντύπωση, στο πλαίσιο του δημοσίου διαλόγου, ότι δικαίωμα ψήφου θα έχει ολόκληρη η ελληνική διασπορά, δηλαδή και ομογενείς που δεν διαθέτουν ελληνική ιθαγένεια⁷. Οι όροι «ψήφος των ομογενών» και «ψήφος των αποδήμων», είναι εξαιρετικά προβληματικοί και προκαλούν σοβαρές παρανοήσεις και συγχύσεις, διότι παραπέμπουν σε όλους όσοι, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, αισθάνονται Έλληνες, με κριτήριο την κοινή καταγωγή, την κοινή γλώσσα και τις κοινές πολιτισμικές παραδόσεις⁸.

Για τους παραπάνω λόγους, ο γράφων υιοθετεί τους όρους εκτός επικρατείας πολίτες ή εκτός επικρατείας εκλογείς, για τους Έλληνες πολίτες που βρίσκονται μόνιμα

⁴ Ιωάννης Κ. Χασιώτης, ό.π., σελ 15.

⁵ Γιώργος Παπαδημητρίου, *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1980, σελ. 38-41.

⁶ Ευάγγελος Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σελ 436-437.

⁷ Αντύπας Καρύπογλου, «Ψήφος των Ελλήνων του εξωτερικού και αλλοίωση του εκλογικού σώματος», Διαθέσιμο στο <https://www.thepresident.gr/2019/10/11/i-psifos-ton-ellinon-toy-exoterikoy-kai-i-quot-alloiosi-quot-toy-eklogikoy-somatos/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁸ Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, ό.π..

ή προσωρινά στο εξωτερικό και είναι ήδη εκλογείς, δηλαδή είναι εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια και στους εκλογικούς καταλόγους και έχουν δικαίωμα ψήφου όπως και οι άλλοι Έλληνες, με βάση το άρθρο 51 παρ. 3 του Συντάγματος⁹.

⁹ Χαράλαμπος Ανθόπουλος, «Το Σύνταγμα για την ψήφο των Ελλήνων του εξωτερικού», 20 Οκτ 2019, Πρώτο Θέμα, διαθέσιμο στο <https://www.protothema.gr/blogs/haralabos-anthopoulos/article/937236/to-sudagma-gia-tin-psifo-ton-ellinon-tou-exoterikou/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

ΜΕΡΟΣ Α΄ ΙΣΤΟΡΙΑ ΚΑΙ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ

3.Σχετικές συνταγματικές διατάξεις

3.1. Συνταγματικές εκλογικές αρχές

Στο άρθρο 51 παρ.3, 4 και 5 και στο άρθρο 52 Σ. περιλαμβάνονται ως αρχές που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία η αρχή της καθολικότητας, της αμεσότητας, της μυστικότητας, της ταυτόχρονης διενέργειας της ψηφοφορίας, της υποχρεωτικότητας της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος και της γνησιότητας της ψηφοφορίας. Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι, στις ανωτέρω αρχές συγκαταλέγεται και η αρχή της ισότητας της ψήφου, η οποία δεν αναφέρεται ρητώς στο Σύνταγμα, απορρέει όμως από τη δημοκρατική αρχή¹⁰.

Άμεση ψηφοφορία

Η αμεσότητα της ψήφου θεσπίζεται ρητά στο άρθρο 51 παρ.3 εδ. α΄ Σ, με την έννοια ότι δεν μεσολαβεί άλλη βούληση μεταξύ του εκλογέα και του αποτελέσματος της σκοπούμενης εκλογής¹¹. Αντίθετα, έμμεση είναι η ψήφος, όταν παρεμβάλλεται κάποιο ενδιάμεσο όργανο, όπως ένα σώμα εκλεκτόρων, το οποίο εκλέγει τους αντιπροσώπους. Την νομολογία του ΑΕΔ έχει απασχολήσει στο παρελθόν το ζήτημα, κατά πόσο είναι σύμφωνη με την αρχή της αμεσότητας της ψήφου η διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών με δεσμευμένους συνδυασμούς («λίστα») υποψηφίων και κατάργηση του σταυρού προτίμησης. Με σειρά αποφάσεών του το ΑΕΔ έκρινε ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της αμεσότητας της ψήφου, καθώς η «εκλογική ενέργεια ολοκληρώνεται απευθείας και σε έναν μόνο βαθμό, χωρίς την παρεμβολή άλλης εκλογικής βουλήσεως, πλην εκείνης του εκλογέως, το δε εκλογικόν αποτέλεσμα εξαρτάται από την εκλογική βούληση του ψηφοφόρου»¹².

¹⁰ Φίλιππος Κ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 175.

¹¹ Κώστας Γ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 5^η Έκδοση, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2014, σελ. 382.

¹² Γιώργος Καραβοκύρης, σε Συλλογικό Έργο *Σύνταγμα Κατ'άρθρο Ερμηνεία*, Επιστημονική Διεύθυνση Φ.Σπυρόπουλος, Ξ.Κοντιάδης, Χ.Ανθόπουλος, Γ.Γεραπετρίτης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 984.

Καθολική Ψηφοφορία

Η αρχή της καθολικής ψηφοφορίας κατοχυρώνεται επίσης στο άρθρο 51 παρ.3 εδ. α' Σ. και επιτάσσει την αναγνώριση του εκλογικού δικαιώματος στο σύνολο των πολιτών, χωρίς να απαιτούνται άλλα προσόντα ή ιδιότητες. Κατά συνέπεια, παραβιάζει την αρχή αυτή ο περιορισμός του εκλογικού δικαιώματος ιδίως με κριτήρια οικονομικά («τιμηματική ψήφος»), μορφωτικά (π.χ. αποκλεισμός αναλφάβητων) ή φύλου (αποκλεισμός γυναικών)¹³. Στο εδ. β' της ίδιας παραγράφου προβλέπονται ως μόνοι συνταγματικά ανεκτοί περιορισμοί η συμπλήρωση ενός κατώτατου ορίου ηλικίας, η ικανότητα για δικαιοπραξία και η μη ύπαρξη αμετάκλητης καταδίκης για ορισμένα εγκλήματα.

Μυστική Ψηφοφορία

Η τελευταία από τις συνταγματικές εκλογικές αρχές που αναφέρεται στο άρθρο 51 παρ.3 εδ. α' Σ. είναι εκείνη της μυστικότητας. Η ψήφος είναι μυστική, όταν δεν επιτρέπεται να γνωρίζει το περιεχόμενο της κανένας εκτός από εκείνον που ψηφίζει¹⁴. Η συγκεκριμένη αρχή αποσκοπεί στην ελεύθερη άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τον εκλογέα, χωρίς αυτός να επηρεάζεται από ενδεχόμενες απειλές, δυσμενείς συνέπειες ή και εκδηλώσεις εύνοιας λόγω των πολιτικών επιλογών του¹⁵. Αξίζει να αναφερθεί, ότι έχει διατυπωθεί η άποψη, πως παρ' όλο που στο Σύνταγμα γίνεται λόγος για «μυστική ψηφοφορία» ή για την «αρχή της μυστικότητας της ψήφου», ορθότερο είναι να αναφέρεται ως αρχή του απορρήτου της ψηφοφορίας. Αυτό συμβαίνει, διότι η μυστικότητα αποτελεί μια πραγματική κατάσταση, σε αντίθεση με το απόρρητο, το οποίο συνιστά νομικό χαρακτηριστικό¹⁶.

Υποχρεωτική Ψηφοφορία

¹³ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Δεύτερη Αναθεωρημένη Έκδοση με τη συνδρομή Στυλιανού-Ιωάννη Γ.Κουτνατζή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ 411-413.

¹⁴ Αντώνης Μ. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 3^η Έκδοση Επαυξημένη, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 2016, σελ 117-118.

¹⁵ Κώστας Γ. Μαυριάς, ό.π, σελ. 383.

¹⁶ Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 743.

Η παρ. 5 του άρθρου 51 Σ. ορίζει ότι η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος είναι υποχρεωτική. Με άλλα λόγια, η ψήφος δεν αποτελεί απλώς πολιτικό δικαίωμα, αλλά και άσκηση δημόσιας λειτουργίας¹⁷. Για πρώτη φορά κατοχυρώθηκε ως συνταγματική αρχή η υποχρεωτικότητα της ψήφου με το Σύνταγμα του 1975, σύμφωνα με το εδ. β' της παρ. 5 του άρθρου 51 του οποίου «νόμος ορίζει κάθε φορά τις εξαιρέσεις και τις ποινικές κυρώσεις». Είναι αξιοπρόσεκτο ότι, στην εκλογική νομοθεσία θεσπίστηκαν διατάξεις (π.χ. άρθρο 108 του π.δ. 55/1999) που επέβαλλαν ποινικές ή διοικητικές κυρώσεις στους μη ασκούντες αδικαιολόγητα το εκλογικό τους δικαίωμα. Ο αναθεωρητικός, όμως, νομοθέτης το 2001 απάλειψε το προαναφερθέν εδάφιο β', καθιστώντας την υποχρεωτικότητα της ψήφου *lex imperfecta*.

Ισότητα της ψήφου

Η αρχή της ισότητας της ψήφου λειτουργεί με δύο επιταγές, την υποκειμενική και την αντικειμενική. Η πρώτη αφορά στον φορέα του εκλογικού δικαιώματος, τον εκλογέα, και αξιώνει ότι κάθε εκλογέας έχει μια μόνο ψήφο. Όσον αφορά στην αντικειμενική επιταγή, αυτή σχετίζεται με τη βαρύτητα της ψήφου και καθορίζει ότι κάθε ψήφος έχει την ίδια νομική – εκλογική ενέργεια¹⁸. Παραδείγματα ανισότητας της ψήφου, είναι η πολλαπλή ψήφος και η πολλαπλή ψηφοφορία. Κατά το σύστημα της πολλαπλής ψήφου, ορισμένοι εκλογείς ρίχνουν στην κάλπη περισσότερα ψηφοδέλτια, ενώ κατά το σύστημα της πολλαπλής ψηφοφορίας ψηφίζουν σε περισσότερες εκλογικές περιφέρειες¹⁹.

Η ταυτόχρονη διενέργεια των εκλογών

Η αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών σε ολόκληρη την επικράτεια προβλέπεται στο άρθρο 51 παρ.4 Σ. και αποσκοπεί στη γνησιότητα της εκλογής. Σύμφωνα με το άρθρο 50 του π.δ. 26/2012 οι εκλογές διεξάγονται μία μέρα μόνο, η οποία πρέπει να είναι Κυριακή, με έναρξη ψηφοφορίας στις 07.00 και λήξη στις 19.00 της ίδιας μέρας²⁰. Εντούτοις, η ανωτέρω αρχή κάμπτεται για τους εκτός

¹⁷ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, ό.π., σελ. 416 παραπέμποντας σε Α. Μάνεση, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, II, 1961-1965, 227 επ., 234.

¹⁸ Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, ό.π., σελ 738.

¹⁹ Αντώνης Μ. Παντελής, ό.π., σελ 115.

²⁰ Γιώργος Καραβοκύρης, ό.π., σελ 988.

επικρατείας εκλογείς, με το εδ. γ' της ως άνω παραγράφου να διευκρινίζει ότι για αυτή την κατηγορία εκλογέων δεν υφίσταται υποχρέωση για διεξαγωγή της ψηφοφορίας την ίδια μέρα, αρκεί η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων να γίνονται ταυτόχρονα σε όλη την επικράτεια και εκτός αυτής.

3.2. Συνταγματικές ρυθμίσεις ειδικά για τους εκτός επικρατείας

Το άρθρο 108 παρ.1Σ. προβλέπει ότι «το Κράτος μεριμνά για τη ζωή του απόδημου ελληνισμού και τη διατήρηση των δεσμών του με τη μητέρα Πατρίδα. Επίσης, μεριμνά για την παιδεία και την κοινωνική και επαγγελματική προαγωγή των Ελλήνων που εργάζονται έξω από την επικράτεια». Σχετικά με τη φύση του αναφερόμενου στο άρθρο 108 δικαιώματος, μπορεί να λεχθεί ότι θεσπίζεται ένα κοινωνικό δικαίωμα των απόδημων Ελλήνων, αφού το κράτος έχει καθήκον να μεριμνά για τους απόδημους Έλληνες, χωρίς όμως να γεννάται αγωγή υπέρ αυτών. Στους «δεσμούς» του αποδήμου Ελληνισμού με τη «μητέρα Πατρίδα» εντάσσεται και η άσκηση του δικαιώματος ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών κατά τις εκλογές που διεξάγονται στην Ελλάδα. Σαφέστερα, το άρθρο αυτό δίνει συνταγματικό έρεισμα στη ρύθμιση της συμμετοχής των απόδημων εκλογέων στις εκλογές. Παρ'όλα αυτά, υφίσταται η ειδικότερη διάταξη του άρθρου 51 παρ.4 εδ. β', που εξειδικεύει το δικαίωμα ψήφου των εκτός επικρατείας εκλογέων²¹.

Η διάταξη του άρθρου 51 παρ.4 εδ. β', λοιπόν, που όριζε ότι «Νόμος δύναται να ορίζει τα της ασκήσεως του εκλογικού δικαιώματος υπό των εκτός της Επικρατείας ευρισκομένων εκλογέων», περιλήφθηκε για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1975. Στη συνέχεια, με την αναθεώρηση του 2001, στο πλαίσιο της διαμόρφωσης των προϋποθέσεων ευρύτερης δυνατής συναίνεσης αναφορικά με τη ρύθμιση του εκλογικού δικαιώματος των Ελλήνων του εξωτερικού, τροποποιήθηκε το εν λόγω εδάφιο, ώστε ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος να ψηφίζεται με την αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών²². Επιπλέον, προστέθηκε εδάφιο γ', το οποίο παρέχει τη δυνατότητα καθιέρωσης επιστολικής ψήφου ή άλλου πρόσφορου μέσου και αποσαφηνίζει ότι η αρχή της ταυτόχρονης διεξαγωγής των εκλογών, όταν ψηφίζουν εκτός επικρατείας πολίτες, έχει το νόημα ότι η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων γίνεται ταυτόχρονα σε όλη την επικράτεια και εκτός αυτής.

Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκτός επικρατείας πολίτες συνδέεται, ακόμα, με τις ρυθμίσεις του άρθρου 54 για το εκλογικό σύστημα και τις εκλογικές περιφέρειες. Ειδικότερα, αντικείμενο δημοσίου διαλόγου έχουν αποτελέσει τα ερωτήματα, εάν οι εκτός επικρατείας εκλογείς θα ψηφίζουν βουλευτές της

²¹ Γιάννης Δρόσος, ό.π., σελ.29

²² Ευάγγελος Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ 440-442.

εκλογικής τους περιφέρειας, στα δημοτολόγια της οποίας είναι εγγεγραμμένοι, εάν ένας αριθμός βουλευτών επικρατείας θα εκλέγεται από αυτούς και εάν παρίσταται ανάγκη δημιουργίας εκλογικών περιφερειών εξωτερικού. Η σύνδεση της ψήφου των εκτός επικρατείας με το άρθρο 54, αποδεικνύεται και από την συμπλήρωση του τελευταίου από την Θ' Αναθεωρητική Βουλή με την προσθήκη τέταρτης παραγράφου, προκειμένου να παρασχεθεί στον κοινό νομοθέτη η δυνατότητα να ρυθμίσει το όλο ζήτημα. Η παρέμβαση αυτή επιχειρείται στο άρθρο 54, διότι το άρθρο 51 ανήκει στις μη αναθεωρητέες διατάξεις.

4. Ο χαρακτήρας της διάταξης και η αδράνεια του νομοθέτη

4.1. Δεσμευτικός ή προγραμματικός χαρακτήρας της διάταξης

Σε επίπεδο συνταγματικής θεωρίας έχουν διατυπωθεί δύο διαφορετικές απόψεις ως προς την κανονιστική ισχύ που αναπτύσσει το άρθρο 51 παρ. 4 εδ β' Σ. Η μία άποψη υποστηρίζει ότι η διάταξη διαθέτει δεσμευτικό χαρακτήρα, πράγμα που σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης οφείλει άμεσα να συμμορφωθεί προς τη συνταγματική επιταγή και να εξειδικεύσει το άρθρο 51 παρ. 4 εδ β' Σ., δημιουργώντας τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την υλοποίηση του περιεχομένου του. Αντίθετα, οι υποστηρικτές της άλλης άποψης τάσσονται υπέρ της προγραμματικής ποιότητας, με αποτέλεσμα να εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη η θέσπιση του νόμου που θα ρυθμίζει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας πολιτών²³.

Αναλυτικότερα, ο Γ. Παπαδημητρίου, παρά το γεγονός ότι δέχεται πως η γραμματική ερμηνεία της διάταξης συνηγορεί υπέρ του δυνητικού της χαρακτήρα, διαπιστώνει ότι η παράλληλη εφαρμογή της γραμματικής και της ιστορικής ερμηνείας προκαλεί ανακολουθίες. Για το λόγο αυτό, προσφεύγει στην τελεολογική και τη συστηματική ερμηνευτική μέθοδο. Στο πλαίσιο της τελεολογικής μεθόδου επιχειρείται η διάγνωση του επιδιωκόμενου σκοπού της εκάστοτε διάταξης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο Γ. Παπαδημητρίου θεωρεί ότι η εν λόγω διάταξη πρέπει να έχει ως στόχο την 'ολοκλήρωση' του εκλογικού σώματος και την, στο μέτρο του δυνατού πάντοτε, καθολική ενεργοποίησή του κατά τη διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών ή δημοψηφίσματος. Άλλωστε, θεωρεί απαραίτητη για την υλοποίηση του σκοπού αυτού την επέμβαση του κοινού νομοθέτη και λόγω της πολυπλοκότητας του θέματος²⁴. Κατά τον ίδιο, το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από την προσφυγή στη συστηματική ερμηνεία, καθώς οι αρχές της λαϊκής κυριαρχίας, της καθολικότητας και της ισότητας της ψήφου, που κατέχουν σημαντική θέση στο συνταγματικό «οικοδόμημα» επιβάλλουν: «α) την απόκτηση της ιδιότητας του μέλους του ανώτατου κρατικού οργάνου, χωρίς διακρίσεις, από όλους ανεξαιρέτως τους πολίτες που έχουν συμπληρώσει την εκλογική ηλικία και β) την καθολική και ισότιμη

²³ Γιώργος Παπαδημητρίου, ό.π, σελ.57-58.

²⁴ Γιώργος Παπαδημητρίου, ό.π, σελ.65.

άσκηση του δικαιώματος της ψήφου»²⁵. Παρόμοια θέση ανέπτυξε και ο Δ.Θ. Τσάτσος, ο οποίος φρονεί ότι η παράλειψη του νομοθέτη να θεσπίσει ρύθμιση που να οργανώνει την συμμετοχή στην ψηφοφορία των εκτός επικρατείας πολιτών «βασισμένη τυπικά στη δυνητική διατύπωση της σχετικής διάταξης προσκρούει στη θεμελιώδη διάταξη του Συντάγματος περί λαϊκής κυριαρχίας (...) και στην αρχή της καθολικής ψηφοφορίας(...)Θεωρούμε έτσι την παράλειψη του νομοθέτη αντισυνταγματική.(...) Το νόημα της σχετικής διάταξης περιέχει obligatio και όχι facultas του κοινού νομοθέτη»²⁶.

Από την άλλη πλευρά, ο Α. Ράικος τονίζει ότι η διάταξη «δεν επιτάσσει, αλλά απλώς επιτρέπει τη νομοθετική ρύθμιση του θέματος» και ότι το θέμα θα μπορούσε να ρυθμισθεί, εάν δεν υφίστατο η ερμηνευόμενη διάταξη, με συνταγματικό έρεισμα το άρθρο 51 παρ. 3 εδ.α΄ Σ. Το συμπέρασμα στο οποίο φαίνεται να καταλήγει ο Ράικος, είναι ότι η εν λόγω διάταξη θεσπίστηκε, για να επιτραπεί η «νομοθετική κατοχύρωση εξαίρεσης από την αρχή της ταυτόχρονης διεξαγωγής των εκλογών»²⁷. Υπέρ του προγραμματικού χαρακτήρα τάσσεται και ο Γ.Δρόσος, δίνοντας έμφαση στην ιστορική ερμηνεία της διάταξης και επισημαίνοντας την ανάγκη αναθεώρησής της, προκειμένου να επιβληθεί η υποχρέωση στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τη συμμετοχή των εκτός Επικρατείας εκλογέων στην ψηφοφορία τουλάχιστον για τις βουλευτικές εκλογές και τα δημοψηφίσματα²⁸. Ο Ευ. Βενιζέλος θεωρεί ότι η ερμηνευτική προσέγγιση που υποστηρίζει τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της διάταξης, θα είχε σημασία, εφόσον, «σε περίπτωση αδράνειας του νομοθέτη, μπορούσε να οδηγήσει σε έννομες συνέπειες θεμελιωμένες στην άμεση εφαρμογή της σχετικής συνταγματικής διάταξης»²⁹.

Συναφής είναι και η συζήτηση σχετικά με τη σύνδεση του νομικά δεσμευτικού χαρακτήρα των συνταγματικών διατάξεων με τη δυνατότητά τους να τύχουν πρακτικής εφαρμογής. Τέτοια περίπτωση αδυναμίας πρακτικής εφαρμογής συναντάται και όταν υφίστανται ανενεργές συνταγματικές επιφυλάξεις, με αποτέλεσμα τα σκοπούμενα από το συνταγματικό νομοθέτη κανονιστικά αποτελέσματα να επέρχονται σε διαφορετική χρονική στιγμή από τη θέσπιση των

²⁵ Γιώργος Παπαδημητρίου, ό.π., σελ.66-67.

²⁶ Δημήτρης Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α' (τρίτη έκδοση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1985, σελ. 293-294.

²⁷ Αθανάσιος Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α', Τεύχος Α', Εισαγωγή- Οργανωτικό Μέρος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1989, σελ. 220.

²⁸ Γιάννης Δρόσος, ό.π., σελ.39.

²⁹ Ευάγγελος Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 439.

αντίστοιχων συνταγματικών διατάξεων. Αναντίρρητα, όταν οι αποδέκτες μιας συνταγματικής ρύθμισης θεωρούν ότι δεν μπορούν να την εφαρμόσουν ελλείψει εκτελεστικού νόμου, δημιουργείται πρόβλημα νοηματοδότησης του ίδιου του κανονιστικού χαρακτήρα της διάταξης³⁰. Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη περί κανονιστικής δεσμευτικότητας του Συντάγματος, το Σύνταγμα θα πρέπει να εφαρμόζεται άμεσα, χωρίς να προβλέπονται διακρίσεις μεταξύ διατάξεων που έχουν κανονιστική πληρότητα και διατάξεων που παρέχουν απλά κατευθύνσεις στο νομοθέτη³¹. Βασιζόμενος, λοιπόν, στην αρχή του κανονιστικού Συντάγματος, ο Θ. Ραυτόπουλος διατυπώνει την άποψη ότι, όταν για την ενεργοποίηση μιας συνταγματικής διάταξης απαιτείται η έκδοση εκτελεστικού νόμου, η κανονιστική πληρότητα του Συντάγματος διασώζεται, μόνο αν η συνταγματική επιφύλαξη αντιμετωπιστεί ως αρμοδιότητα, τα ακραία όρια της οποίας καταλαμβάνουν και την ευχέρεια άσκησης της, αναιρώντας τη δυνατότητα κοινού νομοθέτη «να αποφασίζει κυριαρχικά για την κανονιστική τύχη του συνταγματικού κειμένου»³².

Πράγματι, η ιστορική εξέλιξη της διάταξης σε συνδυασμό με την αδράνεια του νομοθέτη αποδεικνύουν ότι, εν τέλει, επικράτησε η δεύτερη άποψη. Με αυτό τον τρόπο, ο κίνδυνος, τον οποίο επισήμανε ο Γ.Παπαδημητρίου, να «αδρανοποιηθεί» η διάταξη και «να ματαιωθεί έτσι, ολικά ή μερικά η εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού»³³ επαληθεύτηκε³⁴. Παρά την ανάληψη πέντε νομοθετικών πρωτοβουλιών μέχρι τον Δεκέμβριο του 2019, δεν είχε ψηφιστεί σχετικός εκτελεστικός νόμος, με συνέπεια η καινοτομία που εισήχθη με το άρθρο 51 παρ.4 να παραμένει «κενή»³⁵.

³⁰ Θεμιστοκλής Ραυτόπουλος, «Η εφαρμοσιμότητα των συνταγματικών διατάξεων που περιέχουν ανενεργές επιφυλάξεις υπέρ του νόμου. Μερικές σκέψεις για την κανονιστική δύναμη του Συντάγματος με αφορμή τις αποφάσεις Λυκουρέζος και Σιταρόπουλος του ΕΔΔΑ», *ΕφημΔΔ*, 1(2011), σελ 142.

³¹ Ευάγγελος Βενιζέλος, «Η αφομοίωση του αναθεωρητικού κερκτημένου. Η διακύμανση του νομικοπολιτικού χρόνου, η άμεση εφαρμογή του Συντάγματος και η τυπολογία των νομοθετικών επιφυλάξεων», *ΝοΒ*, Ιούνιος-Ιούλιος 2003, σελ.979

³² Θεμιστοκλής Ραυτόπουλος, *ό.π.*, σελ. 144.

³³ Γιώργος Παπαδημητρίου, *ό.π.*, σελ.65.

³⁴ Γιάννης Δρόσος, *ό.π.*, σελ.40.

³⁵ Ευάγγελος Βενιζέλος, *Το αναθεωρητικό κερκτημένο: Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, 2002, σελ. 249.

4.2. Η αδράνεια του νομοθέτη και οι αναληφθείσες νομοθετικές πρωτοβουλίες

Από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1975 και μέχρι τη συγκρότηση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018, υποβλήθηκαν στη Βουλή πέντε νομοθετικές πρωτοβουλίες σχετικά με την ψήφο των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων, οι τρεις πρώτες από τις οποίες παρουσιάζονται αναλυτικά στο βιβλίο του Γιάννη Δρόσου *Το Δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων Εκλογέων: η δυνατότητα μίας νομοθετικής ρύθμισης* και οι δύο νεότερες στην Έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου τον Δεκέμβριο του 2017 με τίτλο «Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός επικρατείας Έλληνες πολίτες. Η υλοποίηση του συνταγματικού συμβολαίου ως δημοκρατική και κοινωνική αναγκαιότητα». Στο κεφάλαιο αυτό θα καταγραφούν περιληπτικά οι ως άνω προτάσεις, με σκοπό να καταδειχθεί το γεγονός ότι, ενώ ο συνταγματικός νομοθέτης διάκειται θετικά ως προς την ψήφο των εκτός επικρατείας εκλογέων, εντούτοις, δεν κατέστη δυνατή η ψήφιση του σχετικού εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου μέχρι τον Δεκέμβριο του 2019.

Μετά τη μεταπολίτευση, και ειδικότερα κατά τη συζήτηση του Ν. 626/1977, τέθηκε για πρώτη φορά το θέμα στο πλαίσιο της συζήτησης για τη διαμόρφωση του εκλογικού συστήματος. Η κυβερνητική παράταξη δεν εισήγαγε στο Σχ/Ν διάταξη σχετική με τους εκτός Επικρατείας Έλληνες εκλογείς, κρίνοντας πως υφίσταντο ανυπέρβλητες δυσκολίες για την υλοποίηση της σχετικής συνταγματικής διάταξης. Ως τη σημαντικότερη από τις δυσκολίες αυτές προέβαλε ο τότε Υπουργός Εσωτερικών, Ι. Ιορδάνογλου, την άρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας να παράσχει τη συγκατάθεση της, ώστε οι Έλληνες μετανάστες να μπορούν να ψηφίζουν στα κατά τόπους ελληνικά προξενεία. Προς επίρρωση των λόγων του, προσκόμισε σχετικό τηλεγράφημα του Έλληνα πρέσβη στη Βόννη Α. Φρυδά, στο οποίο η γερμανική κυβέρνηση, επικαλούμενη αρχές του διεθνούς δικαίου «είχε αποκρούσει κατηγορηματικά όχι μόνο τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας στα ελληνικά προξενεία, αλλά και αυτήν ακόμη την ταχυδρομική αποστολή της ψήφου σ' αυτά»³⁶. Η μη συγκατάθεση της Γερμανίας αποτέλεσε στο εξής προσφιλές επιχείρημα, ίσως κάποιες φορές και πρόφαση, που επικαλούνταν η κάθε κυβέρνηση για να απαντήσει στις αιτιάσεις της εκάστοτε αντιπολίτευσης

³⁶ Γιώργος Παπαδημητρίου, ό.π., σελ. 27.

Η πρώτη πρόταση νόμου υποβλήθηκε στις 14 Ιουνίου 1978 από βουλευτές του Κ.Κ.Ε. Η πρόταση αφορούσε κυρίως στη μείωση της εκλογικής ηλικίας και την μετατροπή του εκλογικού συστήματος της χώρας σε απλή αναλογική. Μεταξύ άλλων, η πρόταση περιείχε εξουσιοδοτική διάταξη προς τον Υπουργό Εσωτερικών, βάσει της οποίας ο τελευταίος μπορούσε να προτείνει Προεδρικό Διάταγμα το οποίο θα καθόριζε τις «διαδικασίες για την ελεύθερη άσκηση του εκλογικού δικαιώματος όλων των εκλογέων που την ημέρα της ψηφοφορίας βρίσκονται έξω από τα όρια της Επικράτειας [...]»³⁷. Η εν λόγω πρόταση νομοθετικής ρύθμισης περιλάμβανε, ως περιορισμό άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας εκλογέων, την απουσία δεύτερης υπηκοότητας και την παραμονή στο εξωτερικό για λιγότερα από πέντε έτη.

Στις 12 Ιανουαρίου 1981, κατατέθηκε πρόταση χορήγησης δικαιώματος ψήφου για τις βουλευτικές εκλογές στους εκτός Επικρατείας εκλογείς από την Βιργινία Τσουδερού, βουλευτή της ΚΟ της ΕΔΗΚ. Δικαίωμα ψήφου θα είχαν όλοι οι Έλληνες εκλογείς με εκλογικό βιβλιάριο που την ημέρα των βουλευτικών εκλογών θα βρίσκονταν εκτός Επικρατείας. Οι εκλογείς αυτοί θα μπορούσαν να ψηφίζουν με τα εκλογικά τους βιβλιάρια στα ελληνικά προξενεία, και ελλείψει αυτών στις εκάστοτε ορθόδοξες εκκλησίες. Δεν προβλεπόταν χωριστή εκλογική περιφέρεια για τους εκτός Επικρατείας, καθώς οι εκλογείς θα ψήφιζαν τον συνδυασμό του κόμματος της προτίμησής τους στην εκλογική περιφέρεια στην οποία ανήκουν. Κατά τον Γ. Δρόσο, τόσο η προαναφερθείσα πρόταση του Κ.Κ.Ε. όσο και εκείνη της Βιργινίας Τσουδερού, δεν ήταν επαρκώς στοιχειοθετημένες και αιτιολογημένες, ώστε να προχωρήσουν νομοθετικά³⁸.

Έπειτα, στις 3 Απριλίου του 1981, κατατέθηκε πρόταση νόμου από βουλευτές της ΚΟ του ΠΑΣΟΚ «για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ευρισκομένων εκτός της ελληνικής Επικρατείας εκλογέων και των ναυτικών». Η διαφορά της με τις προηγούμενες πρωτοβουλίες έγκειται στο γεγονός ότι προβλέπει δικαίωμα ψήφου σε Έλληνες πολίτες, που όχι απλώς βρίσκονται πρόσκαιρα εκτός της ελληνικής Επικράτειας, αλλά «διαμένουν μονίμως» στο εξωτερικό κατά την ημερομηνία διεξαγωγής των εκλογών. Και στην περίπτωση αυτή, το μέσο υλοποίησης του δικαιώματος θα ήταν η αυτοπρόσωπη ψηφοφορία στις οικείες ελληνικές προξενικές αρχές. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι παραπάνω κατηγορίες ψηφοφόρων θα επέλεγαν

³⁷ Γιάννης Δρόσος, ό.π., σελ.69.

³⁸ Γιάννης Δρόσος, ό.π., σελ.73.

μεταξύ των συνδυασμών της εκλογικής περιφέρειας στην οποία ανήκαν βάσει του εκλογικού τους βιβλιαρίου. Σύμφωνα με το Γ.Δρόσο, η συγκεκριμένη πρόταση ήταν η πληρέστερη, καθώς πράγματι περιείχε συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις, όπως τη δημιουργία ειδικών εκλογικών καταλόγων και τις ρυθμίσεις σχετικά με το δικαίωμα ψήφου των Ελλήνων ναυτικών. Ωστόσο, και η πρόταση αυτή είχε σοβαρές αδυναμίες. Ήταν, για παράδειγμα, εξαιρετικά ασαφές ποιοι θα ήταν οι Έλληνες εκλογείς που «διαμένουν μονίμως εκτός της Ελληνικής Επικρατείας»³⁹.

Μεσολάβησαν αρκετά χρόνια μέχρι την κατάθεση της επόμενης πρότασης νομοθετικής ρύθμισης. Αυτή έλαβε χώρα στις 19 Φεβρουαρίου 2009, όταν ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Προκόπης Παυλόπουλος, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών, κατέθεσε το Σχ/Ν «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που κατοικούν στο εξωτερικό»⁴⁰.

Κυριότερα σημεία του Σχ/Ν, το οποίο σε γενικές γραμμές δεν εισήγαγε αποκλίσεις από την εν γένει διαδικασία άσκησης του εκλογικού δικαιώματος, ήταν τα ακόλουθα. Αρχικά, προβλεπόταν ότι το δικαίωμα ψήφου θα παρεχόταν στους Έλληνες που κατοικούν σε οποιαδήποτε χώρα του εξωτερικού ή υπηρετούν σε ελληνική αρχή της αλλοδαπής. Σχετικά με τον τρόπο ψηφοφορίας, το Σχ/Ν όριζε ότι το εκλογικό δικαίωμα θα ασκούνταν με απλή δήλωση του ενδιαφερόμενου στην αρμόδια κατά τόπο ελληνική πρεσβευτική ή έμμισθη προξενική αρχή. Επιπροσθέτως, οι απόδημοι θα μπορούσαν να ψηφίζουν συνδυασμούς κομμάτων και συνασπισμούς, οι οποίοι έχουν καταρτίσει ψηφοδέλτια Επικρατείας. Αντίστοιχα, κάθε ψηφοδέλτιο Επικρατείας θα έπρεπε υποχρεωτικά να περιλαμβάνει μεταξύ των υποψηφίων του τρεις τουλάχιστον υποψηφίους, οι οποίοι θα κατοικούσαν υποχρεωτικά στο εξωτερικό για χρονικό διάστημα μίας δεκαετίας τουλάχιστον πριν από την ανακήρυξη των εκλογών και είχαν το δικαίωμα του εκλέγεσθαι κατά τη νομοθεσία για την εκλογή Βουλευτών⁴¹.

Τελικά, το Σχ/Ν δεν έλαβε την απαιτούμενη πλειοψηφία των 2/3. Αξιοπρόσεκτη είναι η έντονη διαφωνία που σημειώθηκε κατά τη συζήτησή του στη Βουλή, μεταξύ του τότε Υπουργού Εσωτερικών Προκόπη Παυλόπουλου και του

³⁹ Γιάννης Δρόσος, ό.π., σελ.76.

⁴⁰ Έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου με τίτλο «Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός επικρατείας Έλληνες πολίτες. Η υλοποίηση του συνταγματικού συμβολαίου ως δημοκρατική και κοινωνική αναγκαιότητα», Δεκέμβριος 2017, σελ 18.

⁴¹ Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 19.

Κοινοβουλευτικού Εκπροσώπου του ΠΑΣΟΚ Ευάγγελου Βενιζέλου αναφορικά με το ζήτημα της απογραφής και τις εκλογικές περιφέρειες, με τον τελευταίο να προβάλλει ένσταση αντισυνταγματικότητας του Σχ/Ν κατά το άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής. Με τη συνταγματική ερμηνεία του Βενιζέλου τάχθηκε και το Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Α' Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων⁴².

Ύστερα από το μη ψηφισθέν σχέδιο νόμου του 2009, ακολούθησε στις 8 Απριλίου 2016 μια ακόμη πρόταση νόμου της ΚΟ της Νέας Δημοκρατίας με τίτλο «Άσκηση εκλογικού δικαιώματος κατά τις Βουλευτικές Εκλογές, του Απόδημου Ελληνισμού και εκλογέων που βρίσκονται στην αλλοδαπή», η οποία ελάχιστες διαφορές έχει από το Σχ/Ν του 2009⁴³. Στις ομοιότητες εντάσσεται, μεταξύ άλλων, το ότι δεν εισάγει κάποιο «δικαίωμα εκπροσώπησης» των αποδήμων με δημιουργία ειδικών δημοτολογίων και εκλογικών περιφερειών εξωτερικού. Αντίθετα, «διευκολύνει» την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν όσων είναι εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια και τους εκλογικούς καταλόγους δήμου ή κοινότητας του ελληνικού κράτους. Επιπλέον, προτείνει την αυτοπρόσωπη ψήφο σε εκλογικά τμήματα που συστήνονται ανά περιφέρεια Διπλωματικής ή έμμισθης Προξενικής Αρχής, ενώ ως προς το περιεχόμενο του εκλογικού δικαιώματος, προτείνεται και πάλι η λύση του ψηφοδελτίου Επικρατείας χωρίς σταυροδοσία⁴⁴. Όπως και οι προηγούμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες, έτσι κι αυτή δεν ευοδώθηκε.

⁴² Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 20.

⁴³ Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 23.

⁴⁴ Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 24.

4.3 Οι λόγοι αδράνειας

Η προαναφερθείσα αδράνεια του νομοθέτη μπορεί να αποδοθεί είτε σε πολιτικές σκοπιμότητες, είτε στις πρακτικές δυσκολίες οργάνωσης της διαδικασίας της ψηφοφορίας των εκτός επικρατείας εκλογέων, είτε σε ερμηνευτικά ζητήματα που ανέκυψαν από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης της παρ. 4 του άρθρου 51 Σ.

Ξεκινώντας από την πολιτική διάσταση του θέματος, μπορεί να λεχθεί ότι η ψήφος των εκτός επικρατείας θεωρούνταν πάντα ως ένας αστάθμητος παράγοντας, μια άγνωστη παράμετρος για τα πολιτικά κόμματα. Αναμφισβήτητα, η συγκεκριμένη κατηγορία εκλογέων, είναι δύσκολο έως αδύνατο να ελεγχθεί από τα εγχώρια Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και από πελατειακά δίκτυα. Επομένως, διαπιστώνεται η ύπαρξη ενός φόβου της πολιτικής τάξης, αναφορικά με την επίδραση που θα έχει η εξ αποστάσεως ψήφος στο εκλογικό αποτέλεσμα⁴⁵.

Ιδιαίτερα εύγλωττη, αλλά και διαφωτιστική σχετικά με το ζήτημα αυτό, θεωρείται η ακόλουθη τοποθέτηση του Κωνσταντίνου Στεφανόπουλου στη Βουλή, ως κοινοβουλευτικού εκπροσώπου της Νέας Δημοκρατίας, το 1984: «πάρτε έναν μετανάστη της Αμερικής, διατυπώνω μία γνώμη, αν είναι οπαδός του Ρήγκαν θα ψηφίσει Νέα Δημοκρατία ενδεχομένως. Αν είναι οπαδός του δημοκρατικού κόμματος μπορεί να σκεφτεί να ψηφίσει ΠΑΣΟΚ. Δηλαδή να μεταφέρει τις απόψεις της χώρας του χωρίς να υπάρχει αναλογία πολιτικών πραγμάτων στα πολιτικά πράγματα της Ελλάδος, γιατί δεν τα παρακολουθεί, γιατί δεν τα γνωρίζει, και έτσι να νοθευτεί η βούληση του ελληνικού με ένα μεγάλο αριθμό ψήφων, εκατομμυρίων ανθρώπων, οι οποίοι δεν έχουν τη δυνατότητα να εκτιμήσουν τα κριτήρια τα οποία πραγματικά επηρεάζουν τη βούληση του ελληνικού λαού. Και ποιο κόμμα θα εδέχτο στα 6 εκατομμύρια ψηφοφόρων Ελλήνων να προστεθούν ενάμισυ έως δύο 2 εκατομμύρια ψηφοφόροι οι οποίοι δεν έχουν, επαναλαμβάνω τη δυνατότητα να εκτιμήσουν τα πολιτικά πράγματα όπως τα εκτιμούν οι Έλληνες.[...] Ούτε η Νέα Δημοκρατία, ούτε κανένα άλλο κόμμα δεν μπορούσε να φέρει [νομοσχέδιο προς ψήφιση που να προβλέπει την ψήφο των μεταναστών]. Ας το καταλάβουμε κάποτε.»⁴⁶.

Επιπλέον, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 εισήχθησαν στο Σύνταγμα οι λεγόμενες μεταπλειοψηφικές εγγυήσεις, που συνιστούν μεγάλη

⁴⁵ Ξενοφών Κοντιάδης, «Ποιος φοβάται την ψήφο των αποδήμων», 14 Νοε 2019, Πρώτο Θέμα, διαθέσιμο στο <https://www.protothema.gr/blogs/xenofon-i-kodiadis/article/945444/posios-fovatai-tin-psiifo-ton-apodimon/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁴⁶ Πρακτικά Βουλής, Περίοδος Β, Συνεδρίαση Ζ΄ της 8^{ης} Μαρτίου 1984, σελ.4737-4738. Βλ. και Γιάννης Δρόσος, ό.π, σελ 80-81.

καινοτομία του Συντάγματός μας⁴⁷. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απαιτούμενη πλειοψηφία των 2/3 για την έκδοση νόμου σχετικά με τη διευκόλυνση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος. Δικαιολογητικός λόγος για την πρόβλεψη της συγκεκριμένης πλειοψηφίας είναι η ανάγκη για ύπαρξη ευρείας συναίνεσης, όταν μεταβάλλεται η σύνθεση του εκλογικού σώματος και άρα και οι συσχετισμοί δυνάμεων⁴⁸. Στον αντίποδα, η συνταγματική αυτή απαίτηση καθιστούσε, μέχρι τον Δεκέμβριο του 2019, τη διάταξη για την ψήφο των εκτός επικρατείας εκλογέων ανεφάρμοστη⁴⁹. Αναμφίβολα, η εκάστοτε κυβέρνηση εξαρτιόταν από τις διαθέσεις της αντιπολίτευσης και έπρεπε να προβεί σε σημαντικές υποχωρήσεις και συμβιβασμούς(στους οποίους δεν προέβαινε), προκειμένου να υπάρξει σύγκλιση και να συγκεντρωθούν οι απαιτούμενοι διακόσιοι βουλευτές.

⁴⁷ Ευάγγελος Βενιζέλος, Από την εκδήλωση του Κύκλου Ιδεών «Εκλογικό Σύστημα και Ψήφος των Αποδήμων: Νομοθετικές και Αναθεωρητικές δυνατότητες» (17.10.2019), Διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/432-conferencespeech2019/6110-omilia-ev-venizelou-stin-ekdilosi-tou-kyklou-ideon-eklogiko-systima-kai-psifos-ton-apodimon-nomothetikes-kai-anatheoritikes-dynatotites.html>. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁴⁸ Ευάγγελος Βενιζέλος, «Η ψήφος των εκτός επικρατείας πολιτών- Η εφαρμογή του άρθρου 51 παρ.4 Συντ», 27 Ιουν 2018 , διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/423-conferencespeech2018/5824-51-4.html> . Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁴⁹ Θανάσης Γ. Ξηρός, «Το εκλογικό σύστημα de constitutione ferenda. Σχεδιάσμα συνταγματικής πολιτικής σε περιβάλλον συναινετικού κοινοβουλευτισμού», Εμπλουτισμένη εισήγηση στο συνέδριο με τον τίτλο: «Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος που διοργάνωσε το Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών Ανδρέας Παπανδρέου το διήμερο 25 και 26 Φεβρουαρίου 2013 στο Αμφιθέατρο Μεγάρου Καρατζά». Διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr/to-eklogiko-systima-de-constitutione-ferenda-schediasma-su/. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

4.4 Η αντιμετώπιση της αδράνειας του νομοθέτη από το ΕΔΔΑ

Το ζήτημα της μη ψήφισης νόμου για τη διευκόλυνση των εκτός επικρατείας εκλογέων εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (ΠΠΠ) της ΕΣΔΑ, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα σε ελεύθερες εκλογές. Αναλυτικότερα, το άρθρο αυτό ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να διενεργούν, σε λογικά διαστήματα, ελεύθερες μυστικές εκλογές, σε συνθήκες που να επιτρέπουν την ελεύθερη έκφραση της λαϊκής βούλησης. Επικαλούμενοι παραβίαση του εν λόγω άρθρου, οι κύριοι Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος, υπήκοοι Γαλλίας, προσέφυγαν ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) στις 20 Σεπτεμβρίου 2007, υποστηρίζοντας ότι η μη παροχή δυνατότητας να ψηφίσουν από τον τόπο της κατοικίας τους στις βουλευτικές εκλογές του 2007 συνιστά παραβίαση του δικαιώματος του εκλέγειν.

Αρχικά, επιλήφθηκε της υπόθεσης το Πρώτο Τμήμα του ΕΔΔΑ, το οποίο εξέδωσε την απόφασή του στις 8 Ιουλίου 2010⁵⁰. Ερμηνεύοντας το άρθρο 3 του ΠΠΠ, απεφάνθη ότι δεν επέβαλλε υποχρέωση διασφάλισης των εκλογικών δικαιωμάτων των πολιτών που διέμεναν στο εξωτερικό κατά τις βουλευτικές εκλογές. Εντούτοις, η συνταγματική διάταξη (άρθρο 51 παρ. 4) δε θα μπορούσε να παραμείνει ανεφάρμοστη στο διηνεκές, με υπαρκτό τον κίνδυνο να περιπέσει σε αχρησία, στερώντας από οποιαδήποτε κανονιστική αξία το περιεχόμενο αυτής, καθώς στα τριανταπέντε χρόνια που μεσολάβησαν από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 μέχρι την έκδοση της απόφασης του ΕΔΔΑ, δεν είχε ακόμη εκδοθεί σχετικός εκτελεστικός νόμος. Ταυτόχρονα, το Τμήμα έκρινε ότι η μη θέσπιση νομοθεσίας για την άσκηση των εκλογικών δικαιωμάτων των εκτός επικρατείας εκλογέων ενδεχομένως συνιστούσε άνιση μεταχείριση των Ελλήνων πολιτών που διαμένουν στο εξωτερικό σε σύγκριση με εκείνους που διαμένουν στην Ελλάδα. Επιπλέον, προβαίνοντας σε συγκριτική μελέτη του εσωτερικού δικαίου τριάντα τριών κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, διαπίστωσε ότι τα περισσότερα εξ' αυτών (29) είχαν θεσμοθετήσει διαδικασία συμμετοχής αυτής της κατηγορίας εκλογέων στις εθνικές εκλογές και κατέληξε ότι η Ελλάδα απέκλινε από τον κοινό παρονομαστή

⁵⁰ *Sitaropoulos and others v. Greece*, First Section [referred to the GC], No. 42202/07, 8.7.2010.

μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα αυτό. Για τους παραπάνω λόγους, η χώρα μας καταδικάστηκε για παραβίαση του άρθρου 3 του ΠΠΠ ΕΣΔΑ.

Η Ελληνική Κυβέρνηση προσέφυγε κατά της απόφασης του Πρώτου Τμήματος στο Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης, το οποίο ακολούθησε διαφορετική προσέγγιση⁵¹. Το βασικό ερώτημα που απασχόλησε το ΕΔΔΑ ήταν, κατά πόσο η μη παροχή των κατάλληλων μέσων για ψηφοφορία στο εξωτερικό, συνιστά δυσανάλογο περιορισμό του εκλογικού δικαιώματος. Ως προς τους ουσιαστικούς λόγους που επιβάλλουν τον ανωτέρω περιορισμό, το Δικαστήριο θεώρησε το κριτήριο της κατοικίας, ή ακριβέστερα της απουσίας από την Ελλάδα την ημέρα των εκλογών, ως θεμιτό περιορισμό, επικαλούμενο και προγενέστερη νομολογία του. Πιο συγκεκριμένα, κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ, τέτοιου είδους περιορισμοί δύνανται να αιτιολογούνται από τους τρεις ακόλουθους παράγοντες. Πρώτον, οι εκτός επικρατείας πολίτες δεν επηρεάζονται από τα καθημερινά προβλήματα της χώρας ούτε τα γνωρίζουν σε μεγάλο βαθμό. Δεύτερον, έχουν μικρότερη επιρροή στην επιλογή των υποψηφίων ή στη διαμόρφωση των εκλογικών προγραμμάτων τους, δηλαδή περιορισμένη συμμετοχή στην προεκλογική διαδικασία. Τρίτον, υπάρχει στενή σχέση μεταξύ του δικαιώματος ψήφου στις εκλογές και του να υφίσταται κάποιος άμεσα τις συνέπειες πράξεων ή παραλείψεων των εκλεγμένων πολιτικών οργάνων⁵². Όσο για το ζήτημα της δεσμευτικότητας του άρθρου 51 παρ.4 Σ., το Δικαστήριο τάσσεται υπέρ του δυνητικού-προγραμματικού χαρακτήρα της διάταξης και τονίζει ότι εκφεύγει των αρμοδιοτήτων του η υπόδειξη στις εθνικές αρχές του χρόνου και του τρόπου εξειδίκευσης και υλοποίησής της.

Έπειτα, το ΕΔΔΑ εξετάζει την παράλειψη του νομοθέτη από πλευράς συγκριτικού δικαίου. Αρχικά, διερευνά, υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου (Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, Αμερικανική Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Αφρικανικός Χάρτης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Λαών) και της διεθνούς πρακτικής, αν υφίσταται υποχρέωση των κρατών να διευκολύνουν τους εκτός επικρατείας πολίτες τους στην άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος, καταλήγοντας ότι δεν προκύπτει από πουθενά σχετική υποχρέωση. Στις επόμενες παραγράφους το Δικαστήριο προβαίνει σε συγκριτική μελέτη της νομοθεσίας των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Πράγματι,

⁵¹ Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης, αρ. πρ. 42202/07, 15.03.2012.

⁵² Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, ό.π. υπ. 9, παρ. 69.

ενώ η μεγάλη πλειοψηφία των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης επιτρέπει στους εκτός της επικρατείας εκλογείς την ψήφο από το εξωτερικό, υπάρχουν κράτη μέλη που δεν επιτρέπουν κάτι τέτοιο, δηλαδή ο κανόνας αυτός δεν είναι ανεξάιρετος. Άλλωστε, και στα κράτη που έχουν θεσμοθετήσει τέτοιου είδους διευκόλυνση ο τρόπος άσκησης αλλά και οι προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος ποικίλλουν. Συνεπώς, ως προς το ζήτημα αυτό δεν υφίσταται κάποιος κοινός παρονομαστής, αλλά ποικιλία προσεγγίσεων στα κράτη μέλη τους Συμβουλίου της Ευρώπης. Τέλος, ως προς την ειδικότερη κατάσταση των προσφευγόντων, ήτοι ενδεχόμενη δυσαναλογία στην υπό κρίση υπόθεση, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι δεν έχει κανένα λόγο να αμφισβητήσει το επιχείρημά τους ότι διατηρούν στενούς και διαρκείς δεσμούς με την Ελλάδα και ότι παρακολουθούν τις εξελίξεις στη χώρα και, ως εκ τούτου, δεν εφαρμόζεται στη συγκεκριμένη περίπτωση το τεκμήριο ότι οι υπήκοοι που κατοικούν εκτός της επικρατείας δεν επηρεάζονται από τα προβλήματα της χώρας και δεν είναι ενημερωμένοι επ' αυτών. Ωστόσο, οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούν να καταφεύγουν σε εξατομικευμένη κρίση για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, αλλά θα πρέπει να θεσπίζουν ένα γενικό κανόνα, ο οποίος θα δικαιολογεί τον περιορισμό του εν λόγω δικαιώματος βάσει κάποιων τεκμηρίων. Κατόπιν των ανωτέρω, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης απεφάνθη ότι η προϋπόθεση που θέτει η Ελλάδα στην άσκηση του δικαιώματος ψήφου, δηλαδή η παρουσία στη χώρα την ημέρα των εκλογών, δεν συνιστά δυσανάλογο περιορισμό του δικαιώματος του εκλέγειν και δεν θίγει την ουσία του δικαιώματος, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Επομένως, δεν συντρέχει περίπτωση παραβίασης της διάταξης από την Ελλάδα.

Από όλα τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι, ενώ το Πρώτο Τμήμα του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Σιταρόπουλος ακολούθησε τολμηρή προσέγγιση και κατέγνωσε την παραβίαση του άρθρου 3 του ΠΠΠ από την Ελλάδα, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης ανέτρεψε ομόφωνα την απόφαση του Τμήματος επιδεικνύοντας ένα σημαντικό βαθμό δικαστικού αυτοπεριορισμού⁵³. Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο επαναβεβαιώνει προγενέστερη νομολογία του, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια στα πλαίσια του άρθρου 3, πράγμα που σημαίνει ότι τους

⁵³ Ηλίας Καστανάς, σε Συλλογικό Έργο *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Ερμηνεία Κατ' άρθρο, Δικαιώματα-Παραδεκτό-Δίκαιη Ικανοποίηση-Εκτέλεση*, Διεύθυνση Έκδοσης: Λ.-Α. Σισιλιάνος, Συνεργασία Σ. Ακτύπης, Π. Βογιατζής, Μ. Καραβίας, Η. Καστανάς, Α. Κωστοπούλου, Ε. Μίχα, Λ.-Μ. Μπολάνη, Ν. Σανσονέτης, Τ. Σταυρινάκη, Στ. Τρεκλή, Μ. Τσίρλη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2^η Έκδοση, 2017, σελ. 714.

αναγνωρίζει ευρύ περιθώριο εκτίμησης αναφορικά με τους εκλογικούς θεσμούς που επιλέγουν. Παρ' όλα αυτά, και οι δύο αποφάσεις διαπίστωσαν και επεσήμαναν το κενό που υπάρχει στην ελληνική νομοθεσία, όσον αφορά στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας πολιτών, ζήτημα το οποίο δεν μπορεί να μείνει εκκρεμές στο διηνεκές⁵⁴. Με άλλα λόγια, η απόφαση του ΕΔΔΑ μπορεί να απαλλάσσει την Ελλάδα από τυχόν διεθνή υποχρέωσή της να ρυθμίσει τη διαδικασία ψηφοφορίας των Ελλήνων του εξωτερικού, όχι όμως και τον Έλληνα νομοθέτη από τη συνταγματική υποχρέωσή του⁵⁵. Σε κάθε περίπτωση, η απόφαση Σιταρόπουλος συνέβαλε από την πλευρά της στο να αποτελέσει η ψήφος των εκτός επικρατείας εκλογέων αντικείμενο δημοσίου διαλόγου σε εθνικό επίπεδο, διαδικασία που κατέληξε στην ψήφιση του ν.4648/2019.

⁵⁴ Μιχάλης Ιωαννίδης, «Σχόλιο στην Υπόθεση Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 15/03/2012 (δικαίωμα ψήφου των απόδημων εκλογέων)», Διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2578-eyrwpaiiko-dikastirio-dikaiwmatwn-toy-antrwpoy-ypot/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁵⁵ Λίνα Παπαδοπούλου, «Ψήφος Αποδήμων και ΕΔΔΑ», διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2573-cifos-apodimwn-kai-edda/>, Αναδημοσίευση από Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, 16/03/12. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

5. Ερμηνευτικά ζητήματα της διάταξης

5.1 Ορισμός του εκτός επικρατείας εκλογικού σώματος

Όπως προαναφέρθηκε, στην κατηγορία των εκτός επικρατείας εκλογέων εμπίπτουν τόσο οι μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού, όσο και εκείνοι που προσωρινά διαμένουν εκτός της ελληνικής επικράτειας και γενικά όσοι βρίσκονται στο εξωτερικό κατά την ημέρα διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών (π.χ. ταξιδιώτες, ναυτικοί κ.α.)⁵⁶. Συστηματοποίηση του εκτός επικρατείας εκλογικού σώματος έχει επιχειρήσει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου, γνωστή και ως Επιτροπή της Βενετίας (European Commission for Democracy Through Law - Venice Commission) στην Έκθεσή της το 2010 σχετικά με την ψήφο των εκτός επικρατείας πολιτών. Σύμφωνα με αυτή τη συστηματοποίηση, υπάρχουν τρεις κατηγορίες εκτός επικρατείας:

α. Πολίτες που μπορεί την ημέρα των εκλογών να βρίσκονται εκτός επικράτειας είτε για επαγγελματικούς είτε για προσωπικούς λόγους.

β. Πολίτες που είτε για λόγους σπουδών είτε για επαγγελματικούς λόγους, παραμένουν προσωρινά για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα σε άλλη χώρα.

γ. Πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό για πολύ μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, οι οποίοι ενδέχεται μερικές φορές να έχουν διπλή υπηκοότητα και εγκαθίστανται στη χώρα υποδοχής σε πιο μόνιμη βάση⁵⁷.

Με τον όρο εκτός επικρατείας πολίτες νοούνται μόνον όσοι έχουν την ελληνική ιθαγένεια και, όντας εγγεγραμμένοι σε κάποιο δημοτολόγιο, δύνανται, εφόσον το επιθυμούν, να ψηφίσουν στην Ελλάδα⁵⁸. Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, δεν εντάσσονται στο σύνολο αυτό και δεν έχουν δικαίωμα ψήφου όσοι ομογενείς δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια. Προβληματισμό, όμως, δημιουργεί η παροχή, σύμφωνα με το άρθρο 10 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ΚΕΙ-ν.3284/2004), της δυνατότητας στους ομογενείς που αποδεικνύουν την ελληνική τους καταγωγή να

⁵⁶ Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, ό.π., σελ. 753.

⁵⁷ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, παρ.6, σελ.3.

⁵⁸ Νίκος Κ.Αλιβιζάτος, «Ψήφος των αποδήμων: Ας μη χαθεί κι αυτή η ευκαιρία», 02.09.2019, Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1040694/article/epikairothta/politikh/nikos-k-alivizatos-yhfos-twn-apodhmwn-as-mh-xa8ei-kai-ayth-h-eykairia>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια με πολιτογράφηση. Με αυτό τον τρόπο, ελλοχεύει ο κίνδυνος, που προκαλεί φόβο σε ορισμένες πολιτικές δυνάμεις, εκατοντάδες χιλιάδες ομογενείς να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια και, συνακόλουθα, το δικαίωμα του εκλέγειν, χωρίς την ύπαρξη κάποιου δεσμού με την Ελλάδα⁵⁹. Ο κίνδυνος μετριάζεται από το γεγονός, ότι οι σχετικές διαδικασίες και οι προβλεπόμενες διατυπώσεις είναι τόσο χρονοβόρες και περίπλοκες, με συνέπεια ελάχιστοι να αποτολμούν την πολιτογράφηση⁶⁰. Εκτός των άλλων, η απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας δεν συνεπάγεται μόνο δικαιώματα, αλλά και υποχρεώσεις, όπως η εκπλήρωση στρατιωτικών υποχρεώσεων, με αποτέλεσμα να μην παρουσιάζεται τόσο ελκυστική η πολιτογράφηση. Για την κατάργηση της αυτοδίκαιης αναγνώρισης ιθαγένειας, άνευ ετέρου, σε όλους τους απογόνους Ελλήνων πολιτών⁶¹, και με στόχο να διασκεδαστούν οι φόβοι και οι ανησυχίες που εκφράστηκαν ανωτέρω, έχουν διατυπωθεί προτάσεις τροποποίησης του ΚΕΙ, προκειμένου να θεσπιστούν διατάξεις που θα θέτουν κριτήρια, βάσει των οποίων θα διασφαλίζεται ότι η ιδιότητα του Έλληνα πολίτη θα αποκτάται από πρόσωπα που όχι μόνο κατάγονται από Έλληνα γονέα, αλλά διαθέτουν και ουσιαστικούς δεσμούς με τη χώρα⁶². Πάντως, αν αναληφθεί σχετική νομοθετική πρωτοβουλία, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι περιορισμοί του άρθρου 4 παρ. 3 Σ.⁶³, το οποίο προβλέπει ότι πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος και περιέχει αποκλειστική απαρίθμηση των περιπτώσεων αφαίρεσης της ελληνικής ιθαγένειας.

Αντικείμενο αντιπαράθεσης έχει αποτελέσει, ακόμα, και το εάν θα μπορούν να ψηφίζουν από το εξωτερικό όλοι οι εκτός επικρατείας εκλογείς ή αν θα πρέπει να τεθούν κάποιοι χρονικοί ή άλλοι περιορισμοί στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος. Οι υποστηρικτές της πρώτης άποψης τονίζουν ότι πιθανή επιβολή περιορισμών αντίκειται ευθέως στο άρθρο 51 παρ. 3 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται η αρχή της καθολικής ψηφοφορίας⁶⁴, καθώς αναφέρονται περιοριστικά ως περιπτώσεις, όπου ο τυπικός νόμος μπορεί να περιορίσει το εκλογικό

⁵⁹ Αντύπας Καρύπογλου, ό.π.

⁶⁰ Νίκος Κ.Αλιβιζάτος, ό.π.,

⁶¹ Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018 για την ψήφο των εκτός Επικρατείας εκλογέων προς τον Υπουργό Εσωτερικών, διαθέσιμο στο <https://www.news247.gr/download/8859/7496607/817000/porisma1.pdf>, σελ 14. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁶² Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 63.

⁶³ Ευάγγελος Βενιζέλος, Από την εκδήλωση του Κύκλου Ιδεών «Εκλογικό Σύστημα και Ψήφος των Αποδήμων: Νομοθετικές και Αναθεωρητικές δυνατότητες» (17.10.2019), ό.π.

⁶⁴ Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, ό.π..

δικαίωμα, η μη συμπλήρωση κατώτατου ορίου ηλικίας, η ανικανότητα για δικαιοπραξία και η αμετάκλητη ποινική καταδίκη για ορισμένα εγκλήματα. Κατά συνέπεια, η θεσμοθέτηση επιπλέον προϋποθέσεων, όπως η κατοχή ΑΦΜ ή ο χρόνος παραμονής στο εξωτερικό, για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των Ελλήνων που διαβιούν στο εξωτερικό, δεν φαίνεται σύμφωνη με την ως άνω συνταγματική διάταξη⁶⁵.

Από την άλλη πλευρά, έχουν διατυπωθεί επιχειρήματα κατά της ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών, τα οποία, όπως φάνηκε και από την ανάλυση της υπόθεσης Σιταρόπουλος, έχουν αποτυπωθεί και στη νομολογία του ΕΔΔΑ. Το κυριότερο από τα επιχειρήματα αυτά συνίσταται στο ότι ένας πολίτης που δεν είναι κάτοικος ημεδαπής, δεν έχει επαρκή γνώση των προβλημάτων της χώρας, δε συμμετέχει στη διαμόρφωση του προεκλογικού προγράμματος των πολιτικών κομμάτων και δεν υφίσταται τις συνέπειες των αποφάσεων των εκλεγμένων πολιτικών οργάνων. Επιπροσθέτως, σε χώρες με μεγάλο αριθμό απόδημων πολιτών, ενδεχόμενη άσκηση από τους τελευταίους του εκλογικού τους δικαιώματος, θα μπορούσε να μεταβάλει τις πολιτικές ισορροπίες και να επηρεάσει καθοριστικά το εκλογικό αποτέλεσμα⁶⁶.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, η Επιτροπή της Βενετίας κρίνει πως μπορούν να υπάρξουν νομοθετικές λύσεις που είναι σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας, θέτοντας εύλογους περιορισμούς στο δικαίωμα ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών. Έτσι, αντί να αποκλειστεί αυτή η κατηγορία πολιτών από τη συμμετοχή στο πολιτικό γίγνεσθαι, προτιμότερο θα ήταν να περιοριστεί το δικαίωμα ψήφου σε όσους κατοικούσαν στη χώρα για ορισμένο χρονικό διάστημα. Επίσης, η διατήρηση πραγματικού δεσμού με τη χώρα προέλευσης μπορεί να αποδειχθεί από την τυπική απαίτηση εγγραφής σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, επειδή προϋποθέτει μία κάποια δράση από μέρους των πιθανών ψηφοφόρων⁶⁷. Παραδείγματα χωρών που έχουν θέσει χρονικούς περιορισμούς είναι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία. Πιο συγκεκριμένα, η εκλογική νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου προβλέπει ότι προϋπόθεση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός επικρατείας πολίτες είναι η διαμονή στη χώρα και η εγγραφή στους εκλογικούς

⁶⁵ Αντώνης Αργυρός, «Η ψήφος των Ελλήνων του εξωτερικού», 21.10.2019, διαθέσιμο στο <https://lawnet.gr/μελέτες-άρθρα/η-ψηφος-των-ελλήνων-του-εξωτερικού-α-αρ/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁶⁶ Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 39-40.

⁶⁷ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, ό.π., παρ.71-74, σελ.12-13.

καταλόγους κάποια στιγμή κατά την τελευταία δεκαπενταετία, ενώ της Γερμανίας ότι Γερμανοί πολίτες στο εξωτερικό μπορούν να συμμετέχουν στις εκλογικές διαδικασίες της χώρας αρκεί να έχουν διαμείνει στη Γερμανία για τουλάχιστον 3 συνεχόμενους μήνες και να μην έχουν απουσιάσει για περισσότερο από 25 χρόνια⁶⁸.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να διευκρινιστεί, ότι οι ανωτέρω περιορισμοί δεν αποστερούν το δικαίωμα του εκλέγειν από τον εκτός επικρατείας εκλογέα, αφού δύναται να προσέλθει στην Ελλάδα και να ψηφίσει. Αντίθετα, η επιβολή τέτοιων περιορισμών από τον κοινό νομοθέτη αφορά στη διευκόλυνση άσκησης του δικαιώματος από το εξωτερικό. Άλλωστε, το άρθρο 51 παρ. 4 Σ. δεν «δημιουργεί» ένα νέο δικαίωμα που δεν το είχαν οι Έλληνες του εξωτερικού, αλλά απλώς αποσκοπεί στη διευκόλυνση της άσκησής του⁶⁹.

⁶⁸ European Parliamentary Research Service (EPRS), *Disenfranchisement of EU citizens living abroad: situation in national and European elections in EU Member States*, PE 564.379, June 2015, σελ.16-17.

⁶⁹ Χαράλαμπος Ανθόπουλος, «Το ζήτημα της εκλογικής μεταρρύθμισης», 08.09.2019, Πρώτο Θέμα, διαθέσιμο στο <https://www.protothema.gr/blogs/haralabos-anthopoulos/article/922628/to-zitima-tis-eklogikis-metarruthmisis/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

5.2 Περιεχόμενο της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος

Ένα ακόμα ζήτημα που χρήζει διασαφήνισης, ως προς την ψήφο των εκτός επικρατείας εκλογέων, είναι το περιεχόμενο της άσκησης του εκλογικού τους δικαιώματος, ζήτημα που αναλύεται περαιτέρω σε δύο επιμέρους ζητήματα: «για τι θα ψηφίζουν;» και «εάν η ψήφος θα προσμετράται στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα». Τα ερωτήματα αυτά απασχόλησαν και την Επιτροπή του άρθρου 256 του ν. 4555/2018 για την ψήφο των εκτός Επικρατείας εκλογέων, στην Εισηγητική Έκθεση της οποίας προς τον Υπουργό Εσωτερικών, αποτυπώθηκε λεπτομερώς ο σχετικός προβληματισμός και διατυπώθηκαν ενδιαφέρουσες και, εν μέρει, αντίθετες απόψεις.

Όσον αφορά στο πρώτο ερώτημα, τρεις είναι οι δυνατές απαντήσεις: οι εκτός επικρατείας μπορούν να ψηφίζουν είτε τους βουλευτές της εκλογικής περιφέρειας, στα δημοτολόγια της οποίας είναι εγγεγραμμένοι, είτε η ψήφος τους να λαμβάνεται υπόψη για την εκλογή ενός αριθμού βουλευτών Επικρατείας ή να λάβει χώρα η σύσταση μιας ή και περισσότερων εκλογικών περιφερειών εξωτερικού με εκλογείς εγγεγραμμένους στους καταλόγους της και υποψηφίους που εκλέγονται για να τους εκπροσωπούν.

Το βασικό μειονέκτημα της λήψης υπόψη της ψήφου σε επίπεδο εκλογικής περιφέρειας είναι ότι, ειδικά σε μικρές περιφέρειες, η εκλογή του βουλευτή ή των βουλευτών θα εξαρτάται από εκλογείς που έχουν από χρόνια αποκοπεί από τον τόπο τους⁷⁰, χωρίς να γνωρίζουν ούτε τα προβλήματα του τόπου ούτε τους υποψηφίους. Σε μια τέτοια περίπτωση, όταν δηλαδή οι εκτός επικρατείας θα ψηφίζουν όπως οι ετεροδημότες, μπορεί να προκληθεί αλλοίωση του εκλογικού σώματος, καθώς προστίθενται στο τοπικό εκλογικό σώμα ψηφοφόροι, που έχουν στην πλειονότητά τους προ πολλού διακόψει τις σχέσεις τους με τις οικείες βασικές εκλογικές περιφέρειες⁷¹.

Τα παραπάνω προβλήματα επιλύονται, εάν η ψήφος προσμετράται στη συνολική δύναμη των συνδυασμών για την εκλογή των βουλευτών Επικρατείας. Και

⁷⁰ Νίκος Κ.Αλιβιζάτος, ό.π.

⁷¹ Θανάσης Γ. Ξηρός, «Το εκλογικό σύστημα de constitutione ferenda. Σχεδιάγραμμα συνταγματικής πολιτικής σε περιβάλλον συναινετικού κοινοβουλευτισμού», *Εμπλουτισμένη εισήγηση στο συνέδριο με τον τίτλο: «Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος που διοργάνωσε το Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών Ανδρέας Παπανδρέου το διήμερο 25 και 26 Φεβρουαρίου 2013 στο Αμφιθέατρο Μεγάρου Καρατζά.*, σελ.32. Διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2013/06/eklsystsyntagma.pdf>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

εδώ, όμως, υπάρχει αντίλογος. Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι, εφόσον δεν «λαμβάνεται οποιαδήποτε πρόνοια σχετικά με την κατάταξη υποψηφίων αυτής της κατηγορίας σε εκλόγιμη θέση», η λύση αυτή «συνιστά μια αμιγώς μηχανιστική προσέγγιση στο πλαίσιο μιας διεκπεραιωτικής, κατά βάση, λογικής που παραγνωρίζει αδικαιολόγητα τόσο το διακριτό περιεχόμενο της ψήφου των πολιτών αυτής της κατηγορίας όσο και τη συνταγματική υποχρέωση να αποτιμάται με όρους γνήσιας αντιπροσώπευσης»⁷². Επιπλέον, πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2019 και την προσθήκη παραγράφου 4 στο άρθρο 54Σ, με βάση τις προβλέψεις του άρθρου αυτού, δεν θα μπορούσε να ψηφίζει ο εκτός επικράτειας πολίτης απλώς το κόμμα της προτίμησής του ή το αντίστοιχο ψηφοδέλτιο επικρατείας. Αυτό συμβαίνει, διότι ο κάθε εκλογέας πρέπει να ψηφίζει στην εκλογική περιφέρεια στην οποία είναι εγγεγραμμένος, δηλαδή με βάση την εγγραφή του στα δημοτολόγια. Οι έδρες, όμως, στην Ελλάδα κατανέμονται, σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο, σε εκλογικές περιφέρειες με βάση τον νόμιμο πληθυσμό, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή. Αυτό σημαίνει, ότι ο νόμιμος πληθυσμός προκύπτει από τα δημοτολόγια και, ως εκ τούτου, εξαρτάται από την εγγραφή στα δημοτολόγια⁷³. Εντούτοις, το τρίτο εδάφιο⁷⁴ της παρ. 4. όπως αυτή προστέθηκε στο άρθρο 54 με την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, έδωσε λύση σε αυτό το ζήτημα.

Με στόχο την επίλυση των ζητημάτων αυτών, ο Θ.Χατζηπαντελής πρότεινε μια τολμηρή προσέγγιση. Σύμφωνα με αυτή, θα πρέπει να υπάρχει ένας ενιαίος εκλογικός κατάλογος και ο κάθε εκλογέας να είναι εγγεγραμμένος σε μία εκλογική περιφέρεια. Την ημέρα των εκλογών τα εκλογικά κέντρα σε όλη την επικράτεια θα έχουν πρόσβαση στον εκλογικό αυτό κατάλογο. Με αυτό τον τρόπο, ο εκλογέας, εφόσον πάει σε εκλογικό κέντρο στην περιφέρειά, στην οποία είναι εγγεγραμμένος, ψηφίζει για τους βουλευτές της περιφέρειάς του, ενώ αν επιλέξει άλλο εκλογικό κέντρο εκτός περιφέρειάς του, ψηφίζει για τους βουλευτές Επικρατείας. Με άλλα λόγια, υποστηρίζει ότι ο καθένας εντός επικράτειας ψηφίζει σε όποιο εκλογικό

⁷² Θανάσης. Γ. Ξηρός, ό.π., σελ. 33.

⁷³ Ευάγγελος Βενιζέλος, «Η ψήφος των εκτός επικράτειας πολιτών-Η εφαρμογή του άρθρου 51 παρ.4 Συντ.», 27.06.2018, *Κείμενο της μαγνητοσκοπημένης παρέμβασης του Ευ. Βενιζέλου στην εκδήλωση που οργάνωσε η ομάδα «Μεταρρυθμίσεις για Ανάπτυξη στην Ελλάδα» και τον Ευρωπαϊκό Δήμο, στις Βρυξέλλες, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στις 26 Ιουνίου 2018, με θέμα «Δικαίωμα ψήφου στους Έλληνες του εξωτερικού*, διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/423-conferencespeech2018/5824-51-4.html>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁷⁴ «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».

κέντρο θέλει και με την ψήφο του θα εκλέγει βουλευτές της περιφέρειας, αν ψηφίζει σε αυτήν, ή θα προσμετράται η ψήφος για την εκλογή βουλευτών Επικρατείας αν ψηφίζει εκτός αυτής. Για τον τρόπο ψηφοφορίας των εκτός επικρατείας εκλογέων, θεωρεί ενδεδειγμένη λύση την επιστολική ψήφο. Κατά συνέπεια, εισηγείται την κατάργηση της έννοιας του ετεροδημότη και να εξεταστεί η θεσμοθέτηση επιστολικής ψήφου και για τους εντός επικρατείας πολίτες⁷⁵. Βέβαια, ένα τέτοιο μοντέλο απαιτεί την επίλυση πολλών πρακτικών δυσχερειών, που σχετίζονται με την ,απαραίτητη για την υλοποίησή του, χρήση τεχνολογικών μέσων, και εγείρει και συνταγματικής φύσης προβληματισμούς, θέματα θα αναλυθούν σε επόμενη ενότητα, όπου θα γίνει εκτενής αναφορά στα μειονεκτήματα ενδεχόμενης καθιέρωσης της επιστολικής ψήφου ή/και της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας.

Ξεχωριστός, όμως, λόγος πρέπει να γίνει για τη συνταγματικότητα δημιουργίας περιφερειών «εξωτερικού». Το άρθρου 54 Σ., πριν την αναθεώρηση του 2019, οργάνωνε την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος με αναφορά μόνο στην επικράτεια, με τις βασικές εκλογικές περιφέρειες να κατανέμονται αποκλειστικά εντός των ορίων της. Για τον λόγο αυτό, η σύσταση τέτοιου είδους περιφερειών απαιτούσε αναθεώρηση⁷⁶. Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί και η άποψη ότι με μια διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της εκλογικής περιφέρειας στο άρθρο 54 παρ.1 Σ. , θα μπορούσε να γίνει συνταγματικώς αποδεκτή η δημιουργία εκλογικών περιφερειών «εξωτερικού» (π.χ. ανά ήπειρο), όπου θα εκλέγονται ένας μικρός αριθμός βουλευτών που θα εκπροσωπούν τους Έλληνες του εξωτερικού, ακολουθώντας το αντίστοιχο ιταλικό σύστημα ψηφοφορίας⁷⁷. Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα της συνταγματικότητας επιλύθηκε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη με το τέταρτο και τελευταίο εδάφιο της προστεθείσας στο άρθρο 54 παραγράφου 4, όπου παρέχεται εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη για τον ορισμό μίας ή περισσότερων εκλογικών περιφερειών απόδημου Ελληνισμού, κατά παρέκκλιση της παραγράφου 2 του άρθρου.

Η απάντηση στο δεύτερο επιμέρους ζήτημα-ερώτημα, ήτοι η ενσωμάτωση ή μη των εκτός επικρατείας ψήφων στο γενικό εκλογικό αποτέλεσμα. δίχασε και την Επιτροπή του άρθρου 256 του ν. 4555/2018. Η πλειοψηφούσα άποψη τάχθηκε υπέρ

⁷⁵ Θεόδωρος Χατζηπαντελής, «Ψήφος αποδήμων: απλοποίηση τώρα!», 22.09.2019, Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1043778/opinion/epikairothta/politikh/yhfos-apodhmwn-aplopoihs-twra>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁷⁶ Θανάσης. Γ. Ξηρός, ό.π., σελ. 33.

⁷⁷ Χαράλαμπος Ανθόπουλος, *Εκλογικά Συστήματα και συνταγματικές δεσμεύσεις*, Εκδόσεις Σάκουλας, 2016, σελ. 63-64.

της πρόβλεψης ενός συστήματος κλειστής εκπροσώπησης. Σαφέστερα, πρότεινε, αρχικά, να θεσπιστεί συγκεκριμένος αριθμός εδρών στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας, που θα καλύπτονται με βάση τις ψήφους των εκτός Επικρατείας εκλογέων, χωρίς να προσμετράται στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα η ψήφος τους, επικαλούμενη τις συστάσεις της Επιτροπής της Βενετίας αλλά και την προαναφερθείσα Έκθεση της ΕΕΔΑ για τη διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός επικρατείας Έλληνες πολίτες. Στη συνέχεια, και σε μια προσπάθεια ανεύρεσης συμβιβαστικής λύσης λόγω της ύπαρξης μειοψηφούσας άποψης, κατέληξε στη διαφοροποίηση του αριθμού των εδρών που θα κατανέμονται βάσει των αποτελεσμάτων των εκλογικών τμημάτων του εξωτερικού, ανάλογα με τον αριθμό των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, με κατώτατο όριο τις τρεις (3) έδρες και ανώτατο τις δώδεκα (12). Ένα από τα επιχειρήματα των υποστηρικτών αυτής της άποψης ήταν ότι μέχρι ενός σημείου είναι θεμιτές οι αποκλίσεις από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, εφόσον αιτιολογούνται με αναγωγή σε μείζονα σκοπό του εκλογικού νόμου και ότι η ισοδυναμία δεν είναι ομοιότητα. Χαρακτηριστικά αναφέρει η πλειοψηφούσα άποψη: «Αν αντί της απόλυτης ταύτισης της δύναμης των δύο ψήφων, εσωτερικού και εξωτερικού, επιλεγεί μια μέθοδος προσέγγισής τους, η κατ' αρχήν ανισοδυναμία καθίσταται ανάλογη με την αριθμητική διαφορά των μεν από τους δε»⁷⁸.

Αντίθετα, τόσο η μειοψηφούσα άποψη όσο και μεγάλο μέρος της θεωρίας κρίνει μια τέτοια πρόβλεψη αντισυνταγματική, επειδή παραβιάζει την αρχή της ισότητας-ισοδυναμίας της ψήφου. Αυτό οφείλεται στο γεγονός, ότι εάν η εκλογική αποτελεσματικότητα της ψήφου των Ελλήνων του εξωτερικού περιοριστεί στην ανάδειξη ενός αριθμού βουλευτών Επικρατείας, χωρίς να επηρεάζει με κάποιον τρόπο τη σύνθεση του αντιπροσωπευτικού οργάνου, τότε η ψήφος αυτή δεν θα είναι ούτε καν τυπικά ίση με την ψήφο των άλλων Ελλήνων πολιτών⁷⁹, θέτοντας τους αποδήμους σε πολύ δυσμενέστερη μοίρα από τους υπόλοιπους εκλογείς⁸⁰, Παράλληλα, ο μη συνυπολογισμός κατηγορίας του εκλογικού σώματος για την εξαγωγή του συνολικού αποτελέσματος συνιστά ουσιώδη διαφοροποίηση τμημάτων του εκλογικού σώματος, δεδομένου ότι το ζητούμενο, κατά γενική ομολογία, στις βουλευτικές εκλογές είναι κατά κύριο λόγο η ανάδειξη της κοινοβουλευτικής

⁷⁸ Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018 για την ψήφο των εκτός Επικρατείας εκλογέων προς τον Υπουργό Εσωτερικών, ό.π., σελ.20.

⁷⁹ Χαράλαμπος Ανθόπουλος, «Το Σύνταγμα για την ψήφο των Ελλήνων του εξωτερικού», ό.π.

⁸⁰ Νίκος Κ.Αλιβιζάτος, ό.π.

πλειοψηφίας και δευτερευόντως η ανάδειξη συγκεκριμένων βουλευτών, με αποτέλεσμα να παραβιάζεται η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας της ψήφου⁸¹. Επιπροσθέτως, δημιουργεί προβληματισμό και φαίνεται παράλογο οι εκτός επικρατείας εκλογείς να ψηφίζουν το κόμμα και τον βουλευτή της προτίμησής τους, εάν προσέλθουν στην Ελλάδα και ψηφίσουν στην περιφέρειά τους, ενώ όταν ψηφίζουν από το εξωτερικό να μην μπορούν να επιλέξουν τίποτα από τα δύο⁸². Την άποψη αυτή συμμαρτίζεται και ο γράφων, γιατί δεν συνάδει με την αρχή της ισότητας της ψήφου, η οποία έχει και την έννοια ότι κάθε ψήφος θα πρέπει να διαμορφώνει στον ίδιο βαθμό το εκλογικό αποτέλεσμα, η ύπαρξη κατηγορίας εκλογέων με μικρότερης σημασίας ψήφο.

⁸¹ Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256, ό.π., σελ. 17-18.

⁸² Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, ό.π.

5.3 Τρόπος ψηφοφορίας

Ένα άλλο ερώτημα, στο οποίο καλείται να δώσει απάντηση ο κοινός νομοθέτης, είναι με ποιά διαδικασία θα ψηφίζουν οι εκτός επικρατείας εκλογείς. Ως προς τη μέθοδο, λοιπόν, της εκλογικής διαδικασίας πέντε είναι οι δυνατές επιλογές: η αυτοπρόσωπη ψήφος σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικά εκλογικά κέντρα του εξωτερικού, η επιστολική ψήφος, η ψήφος δι' αντιπροσώπου, η πρότερη ψήφος αλλά και η ηλεκτρονική ψήφος⁸³. Η πρότερη ψήφος και η ψήφος δι' αντιπροσώπου δεν θα μας απασχολήσουν στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, διότι αφενός δεν συνιστούν προκρινόμενες επιλογές από την Επιτροπή της Βενετίας⁸⁴ και δεν εφαρμόζονται σε πολλά κράτη μέλη της και αφετέρου η δεύτερη αντιβαίνει στην αρχή της αμεσότητας της ψήφου.

Αυτοπρόσωπη ψήφος σε προξενικά εκλογικά τμήματα

Η μέθοδος αυτή δεν παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε σχέση με εκείνη, που ακολουθείται για την ψήφο των πολιτών που βρίσκονται εντός της επικράτειας. Σύμφωνα με την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία, οι εκλογείς ψηφίζουν προσερχόμενοι αυτοπροσώπως στα εκλογικά τμήματα, τα οποία συγκροτούνται σε κάθε δήμο της χώρας. Η μόνη θεσπισμένη εξαίρεση, μέχρι την ψήφιση του ν.4648/2019, αφορούσε στην εκλογή Ευρωβουλευτών, σε εφαρμογή του ν. 1427/1984, βάσει του οποίου οι Έλληνες εκλογείς που κατοικούν σε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να ασκούν το εκλογικό τους δικαίωμα για την ανάδειξη των εκπροσώπων της χώρας μας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από τον τόπο κατοικίας ή διαμονής τους, μετά την εγγραφή τους σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους και ψηφίζοντας στα ειδικά εκλογικά τμήματα που συγκροτούνται εντός της επικράτειας των κρατών-μελών της ΕΕ⁸⁵.

Το σημαντικότερο πλεονέκτημα αυτής της διαδικασίας είναι ότι αποτελεί δοκιμασμένο και ασφαλή τρόπο ψηφοφορίας, ο οποίος εμφανίζει μικρές αποκλίσεις τόσο σχέση με την ψηφοφορία εντός επικρατείας όσο και με τη διαδικασία που ακολουθείται στις Ευρωεκλογές για την ψήφο των Ελλήνων του εξωτερικού. Δεν υπάρχει αμφιβολία, ακόμα, ότι αυτή η μέθοδος είναι σύμφωνη με τις συνταγματικές

⁸³ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010,ό.π., σελ.11.

⁸⁴ Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 52.

⁸⁵ Αιτιολογική Έκθεση ν.4648/2019 «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας», σελ.3.

εκλογικές αρχές της αμεσότητας και της μυστικότητας, καθώς οι εκλογείς εξακολουθούν να ψηφίζουν οι ίδιοι σε παραβάν και στο εκλογικό τμήμα παρίσταται κάποιο κρατικό όργανο.

Δεν μπορεί να λεχθεί ότι ισχύει το ίδιο, όμως, και για την αρχή της καθολικότητας της ψήφου, αφού όσοι διαμένουν μακριά από τις πόλεις στις οποίες θα συσταθούν εκλογικά τμήματα εξωτερικού⁸⁶ δεν θα μπορέσουν ή θα δυσκολευτούν να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα. Υπάρχουν χώρες, όπως οι ΗΠΑ ή η Αυστραλία, όπου υφίσταται σημαντικό πρόβλημα αναφορικά με τη γεωγραφική κατανομή των ψηφοφόρων και πολλές φορές η κατά τόπον αρμόδια προξενική αρχή βρίσκεται σε πολύ μεγάλη απόσταση. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν χώρες στις οποίες δεν λειτουργεί ελληνική προξενική αρχή ή άλλες με μικρό αριθμό Ελλήνων κατοίκων. Στην πρώτη περίπτωση οι εκλογείς θα πρέπει να προσέλθουν σε προξενικό εκλογικό τμήμα γειτονικής χώρας, ενώ στη δεύτερη θα συνεπάγεται μεγάλο οικονομικό κόστος και διοικητικό φόρτο η σύσταση εκλογικού τμήματος δεδομένου του μικρού αριθμού ψηφοφόρων.

Δεν πρέπει να διαλάβει της προσοχής μας μια, ακόμα, σημαντική παράμετρος. Για να λάβει χώρα διαδικασία ψηφοφορίας στην επικράτεια μιας άλλης χώρας, θα πρέπει, βάσει των κανόνων του Διεθνούς Δικαίου, να έχει συμφωνήσει και να το επιτρέπει η χώρα υποδοχής-φιλοξενίας⁸⁷. Αυτό συμβαίνει, διότι η ψήφος συνιστά δημόσια λειτουργία που θα ασκείται μέσα στα χωρικά όρια εξουσίας του εκάστοτε κυρίαρχου κράτους υποδοχής. Εύλογα θα προβληματιζόταν κανείς αναλογιζόμενος το πλήθος των κρατών με τα οποία θα πρέπει να συναφθεί σχετική συμφωνία⁸⁸. Άλλωστε, όπως προεκτέθηκε, η άρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο παρελθόν να παράσχει τη συγκατάθεση της, ώστε οι Έλληνες μετανάστες να μπορούν να ψηφίζουν στα κατά τόπους ελληνικά προξενεία, αποτέλεσε τροχοπέδη για την ψήφιση νόμου σχετικά με τη διευκόλυνση της ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών.

Παράλληλα, θα εμφανιστούν και πρακτικές δυσχέρειες υλοποίησης της ψηφοφορίας στα προξενικά εκλογικά τμήματα. Ενδεικτικά αναφέρονται η στελέχωση δικαστικών αρχών και εφορευτικών επιτροπών, η ανάγκη εξεύρεσης επαρκών και κατάλληλων εκλογικών καταστημάτων, η διαλογή των ψηφοδελτίων και η έγκαιρη

⁸⁶ Χαράλαμπος Ανθόπουλος, «Το Σύνταγμα για την ψήφο των Ελλήνων του εξωτερικού», ό.π..

⁸⁷ Ευάγγελος Βενιζέλος, Από την εκδήλωση του Κύκλου Ιδεών «Εκλογικό Σύστημα και Ψήφος των Αποδήμων: Νομοθετικές και Αναθεωρητικές δυνατότητες», ό.π.

⁸⁸ Γιώργος Παπαδημητρίου, *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, ό.π., σελ.91.

αποστολή και παραλαβή εκλογικού υλικού⁸⁹. Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται ότι οι όλες προαναφερθείσες διαδικασίες θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί εντός της συνταγματικά καθορισμένης προθεσμίας των 30 ημερών, επειδή το Σύνταγμα ορίζει μέγιστη απόσταση μεταξύ διάλυσης της Βουλής και διεξαγωγής των εκλογών, ένα μήνα. Συνεπώς, θα πρέπει εντός του χρονικού διαστήματος αυτού να έχει γίνει η ανακήρυξη υποψηφίων βουλευτών και συνδυασμών, αλλά και η διαβίβαση και εκτύπωση των ψηφοδελτίων⁹⁰.

Επιστολική ψήφος

Στο άρθρο 51 παρ. 4 ο αναθεωρητικός νομοθέτης προβλέπει ως τρόπο άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας εκλογέων την επιστολική ψήφο και κάθε άλλο πρόσφορο μέσο. Προκειμένου να αξιολογηθεί η επιστολική ψήφος ως μέθοδος ψηφοφορίας, θα πρέπει πρώτα να παρουσιαστεί η ακολουθούμενη διαδικασία. Αναλυτικότερα, υφίστανται δύο εναλλακτικές λύσεις: η αποστολή του ψηφοδέλτιου προς την αρμόδια αρχή του εσωτερικού (π.χ. Πρωτοδικείο) ή η αποστολή του προς την αρμόδια αρχή του εξωτερικού (προξενία). Στην πρώτη περίπτωση ταχυδρομείται το ψηφοδέλτιο με συστημένη επιστολή προς την αρμόδια αρχή μέσα στη χώρα. Στη δεύτερη περίπτωση το ψηφοδέλτιο αποστέλλεται με συστημένη επιστολή από τον τόπο διαμονής στην αρμόδια αρχή του εξωτερικού. Η προξενική αρχή με τη σειρά της αναλαμβάνει τη συλλογή των ψηφοδελτίων και τη διαβίβασή τους προς τις αρμόδιες δικαστικές της χώρας⁹¹. Πάντως, σε κάθε περίπτωση, το εκλογικό δικαίωμα ασκείται δι'αλληλογραφίας με τον εκλογέα να τοποθετεί το ψηφοδέλτιο της προτίμησής του σε κλειστό φάκελο, τον οποίο εσωκλείει σε άλλο μεγαλύτερο⁹².

Στο αρχικό σχέδιο ρύθμισης, για την ψήφο των εκτός επικρατείας πολιτών, η κυβέρνηση κινήθηκε προς την κατεύθυνση της πρώτης εναλλακτικής λύσης. Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, οι ενδιαφερόμενοι εκτός επικρατείας εκλογείς θα έπρεπε, πριν την ανακήρυξη των υποψηφίων, να δηλώσουν την πρόθεσή τους για επιστολική ψήφο καταχωρώντας ψηφιακά σε συγκεκριμένη ηλεκτρονική πλατφόρμα

⁸⁹ Γιώργος Παπαδημητρίου, ό.π., σελ 88.

⁹⁰ Ευάγγελος Βενιζέλος, Από την εκδήλωση του Κύκλου Ιδεών «Εκλογικό Σύστημα και Ψήφος των Αποδήμων: Νομοθετικές και Αναθεωρητικές δυνατότητες», ό.π.

⁹¹ Γιώργος Παπαδημητρίου, ό.π., σελ 95-97.

⁹² Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 754.

τα στοιχεία τους. Έπειτα, μόλις ο ενδιαφερόμενος καταχωρήσει τα στοιχεία του, γράφεται στον κατάλογο της επιστολικής ψήφου και διαγράφεται ταυτόχρονα από τον κατάλογο της εκλογικής του περιφέρειας, ενέργειες που πραγματοποιούνται από ειδική εφορευτική επιτροπή, που θα συγκροτούνταν ειδικά για αυτό το σκοπό. Η εφορευτική επιτροπή θα έστελνε, μέσω εταιρείας ταχυμεταφοράς, έναν φάκελο στη διεύθυνση του κάθε ενδιαφερομένου (στο εξωτερικό) με όλα τα απαραίτητα στοιχεία για την επιστολική ψήφο. Πιο συγκεκριμένα, στο εσωτερικό κάθε φακέλου θα υπήρχε και δεύτερος φάκελος ασφαλείας και θα περιλαμβάνονταν, επίσης, τα ψηφοδέλτια όλων των κομμάτων, καθώς και το λευκό. Ο ψηφοφόρος, λοιπόν, θα επέλεγε ένα ψηφοδέλτιο και θα το ταχυδρομούσε μόνο με διεύθυνση παραλήπτη (π.χ. εφορευτική επιτροπή, Πρωτοδικείο Αθήνας, οδός..)⁹³.

Από τα παραπάνω συνάγεται, ότι η επιστολική ψήφος αποτελεί απλούστερη διαδικασία, παρέχει μεγαλύτερη διευκόλυνση στους εκλογείς και συνεπάγεται μικρότερο κόστος και διοικητικό φόρτο για το ελληνικό κράτος. Σε σχέση με την αυτοπρόσωπη προσέλευση στα προξενικά εκλογικά τμήματα, η επιστολική ψήφος διευκολύνει σε μεγαλύτερο βαθμό την καθολικότητα της ψηφοφορίας⁹⁴, ειδικά για όσους διαμένουν σε αρκετά μεγάλη απόσταση ή δεν διαθέτουν την οικονομική δυνατότητα να μετακινηθούν στην κατά τόπο αρμόδια προξενική αρχή για να ψηφίσουν. Επιπρόσθετα, παρέχει στον εκτός επικρατείας πολίτη τη δυνατότητα να ψηφίζει για την εκλογική περιφέρεια στην οποία είναι εγγεγραμμένος και όχι για το ψηφοδέλτιο Επικρατείας. Εξάλλου, η διεθνής εμπειρία αποδεικνύει ότι η επιστολική ψήφος δεν παρουσιάζει νομικές ή τεχνικές δυσχέρειες ως προς την εφαρμογή της⁹⁵. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι σε 21 κράτη μέλη της Επιτροπής τη Βενετίας (Αυστρία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λίχτενσταϊν, Λουξεμβούργο, Μεξικό, Σλοβακία, Βέλγιο, Βοσνία Ερζεγοβίνη, Εσθονία, Κιργιστάν, Λετονία, Λιθουανία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σουηδία, Ελβετία, και Ηνωμένο Βασίλειο) προβλέπεται η επιστολική ψήφος των εκτός επικρατείας εκλογέων, είτε αποκλειστικά ή είτε διαζευκτικά με την αυτοπρόσωπη ψήφο σε προξενικές αρχές⁹⁶.

⁹³ TANEAtteam, «Επιστολική ψήφος: Το σχέδιο 9 σημείων για να ψηφίσουν όλοι οι απόδημοι», 17 Σεπ. 2019, διαθέσιμο στο <https://www.tanea.gr/2019/09/17/politics/government/epistoliki-psifos-to-sxedio-9-simeion-gia-olous-tous-apodimous/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁹⁴ Χαράλαμπος Ανθόπουλος, «Το Σύνταγμα για την ψήφο των ελλήνων του εξωτερικού», ό.π.

⁹⁵ Ξενοφών Κοντιάδης, «Η ψήφος των αποδήμων και το Σύνταγμα», 17.10.2019, διαθέσιμο στο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/i-psifos-ton-apodimon-kai-to-syntagma/>.. Το κείμενο δημοσιεύτηκε πρώτη φορά στα Νέα 16.10.2019. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

⁹⁶ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010, ό.π., σελ.11.

Στον αντίποδα, προβληματισμός δημιουργείται σχετικά με την συμβατότητα της επιστολικής ψήφου με την αρχή της μυστικής ψηφοφορίας. Είναι γεγονός ότι ο εκλογέας δεν αποσύρεται, για να ψηφίσει αθέατος σε ξεχωριστό χώρο, με συνέπεια να μην υφίσταται η εγγύηση της παρουσίας κάποιου δικαστικού λειτουργού ή κάποιου κρατικού οργάνου και να επαφίεται η τήρηση της μυστικότητας αποκλειστικά στον εκλογέα⁹⁷. Επιπλέον, ελλοχεύει ο κίνδυνος η επιστολική ψήφος να καταστεί «οικογενειακή ψήφος», σε περίπτωση που κάποιο μέλος της οικογένειας επιβάλει στα υπόλοιπα τη βούληση του αναφορικά με το περιεχόμενο της ψήφου τους. Άλλωστε, και η Επιτροπή του άρθρου 256 του ν. 4555/2018 στο πόρισμά της έκρινε ότι η «επιστολική ψήφος, σε μια χώρα που είναι παντελώς άγνωστη, προσκρούει σε δυσεπίλυτες τεχνικές δυσχέρειες και εν πάση περιπτώσει, δεν πείθει για τη γνησιότητά της»⁹⁸.

Με στόχο την αντιμετώπιση των μειονεκτημάτων καθεμιάς από τις προαναφερθείσες μεθόδους, διατυπώθηκε η άποψη ότι ένα μικτό σύστημα, που θα αξιοποιεί στοιχεία τόσο από την επιστολική ψήφο όσο και από την αυτοπρόσωπη ψηφοφορία στα προξενία, αποτελεί τη βέλτιστη λύση⁹⁹. Μια πιθανή εκδοχή αυτού του μικτού συστήματος θα ήταν η καθιέρωση της αυτοπρόσωπης ψήφου στα προξενία, αλλά και η πρόβλεψη κατ'εξάίρεση της επιστολικής ψήφου, όταν απαγορεύει το ξένο κράτος ψηφοφορία στο έδαφός του ή όταν σε αυτή τη χώρα είναι εγγεγραμμένος μικρός αριθμός Ελλήνων¹⁰⁰.

Όσον αφορά στον τρόπο ψηφοφορίας, ο γράφων θεωρεί προτιμητέα την επιστολική ψήφο, καθώς είναι απλούστερη, οικονομικότερη, παρέχει μεγαλύτερη διευκόλυνση στον εκλογέα και είναι πιο συμβατή με την αρχή της καθολικότητας της ψήφου. Η ανησυχία ότι η επιστολική ψήφος ενδέχεται να καταλήξει οικογενειακή ψήφος και ότι αντιβαίνει στην αρχή της μυστικότητας, δεν φαίνεται τόσο δικαιολογημένη, αφού και στην ψηφοφορία εντός της επικράτειας παρατηρούνται φαινόμενα, όπως υπερήλικες να συνοδεύονται εντός του παραβάν ή να προσέρχονται να ψηφίσουν με ήδη «σταυρωμένο» ψηφοδέλτιο. Δεν πρέπει να λησμονούμε, ακόμα, ότι ο ίδιος ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 δήλωσε τη σαφή προτίμηση του για την επιστολική ψήφο¹⁰¹, χωρίς να αποκλείει, βέβαια, άλλα πρόσφορα μέσα.

⁹⁷ Γιάννης Δρόσος, ό.π., σελ. 199.

⁹⁸ Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, «Ψήφος των αποδήμων: ας μη χαθεί και αυτή η ευκαιρία». ό.π.

⁹⁹ Γιώργος Χ. Σωτηρέλης, «Το Σύνταγμα και οι εκτός επικρατείας πολίτες», ό.π.

¹⁰⁰ Γιάννης Δρόσος, ό.π., σελ. 189.

¹⁰¹ Ευάγγελος Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 442.

Ηλεκτρονική ψηφοφορία

Ως ηλεκτρονική ψηφοφορία ορίζεται η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, με τη χρήση ηλεκτρονικών μεθόδων¹⁰². Δύο είναι τα βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν αυτή τη μέθοδο και τη διαφοροποιούν από τις λοιπές μεθόδους ψηφοφορίας :

α. Η δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος από απόσταση, χωρίς την αυτοπρόσωπη παρουσία του ψηφοφόρου στο εκλογικό τμήμα.

β. Η χρήση υπολογιστικού συστήματος και κατά συνέπεια αυτοματοποιημένων μεθόδων, για την οργάνωση και διεξαγωγή της όλης εκλογικής διαδικασίας¹⁰³.

Η ηλεκτρονική ψηφοφορία διακρίνεται σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Πρώτον, υπάρχει η ηλεκτρονική ψηφοφορία εντός των εκλογικών τμημάτων (Poll site e-Voting), όπου οι αρμόδιες διοικητικές αρχές εποπτεύουν την διαδικασία. Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται και η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος σε κατάλληλα διαμορφωμένα περίπτερα (kiosk voting). Από την άλλη πλευρά, η ηλεκτρονική ψηφοφορία μπορεί να διεξάγεται και από απόσταση (Remote e-Voting). Στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχει επίβλεψη από κάποιο κρατικό όργανο, με αποτέλεσμα να μην παρέχονται εγγυήσεις σχετικά με την μυστικότητα της ψήφου. Ο εκλογέας ψηφίζει μέσω του διαδικτύου ή αποστέλλοντας SMS από το κινητό του τηλέφωνο¹⁰⁴.

Το θέμα της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας άρχισε να απασχολεί το Συμβούλιο της Ευρώπης από το 2002, όταν και για πρώτη φορά διατυπώθηκαν νομικά, λειτουργικά και τεχνικά πρότυπα που θα πρέπει να πληροί η ηλεκτρονική ψηφοφορία. Έκτοτε έχουν εκδοθεί συστάσεις, στις οποίες κατοχυρώνονται ως θεμελιώδεις νομικές αρχές, που πρέπει να διέπουν την ηλεκτρονική ψηφοφορία, η καθολική ψηφοφορία (universal suffrage), η ισότητα της ψήφου και των ψηφοφόρων (equal suffrage), ελευθερία της ψήφου και της ψηφοφορίας (free suffrage),

¹⁰² Ομάδα Εργασίας ΣΤ-4, «Συστήματα Ηλεκτρονικής Ψηφοφορίας», ebusiness Forum, Ιούλιος 2004, σελ. 4.

¹⁰³ Ομάδα Εργασίας ΣΤ-4, «Συστήματα Ηλεκτρονικής Ψηφοφορίας», ό.π., σελ. 5.

¹⁰⁴ National Workshop on Internet Voting. *Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda*. [Washington, DC]: Internet Policy Institute, 2001, διαθέσιμο στο <https://www.verifiedvoting.org/downloads/NSFInternetVotingReport.pdf>, σελ. 6-7. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

μυστικότητα της ψήφου (secret suffrage)¹⁰⁵. Επιπρόσθετα, ως λειτουργικές αρχές αναφέρονται αυτές της διαφάνειας και του ελέγχου, της ευθύνης-λογοδοσίας, της αξιοπιστίας και της ασφάλειας της διαδικασίας¹⁰⁶. Παράλληλα, στη Σύσταση του 2017 αποτυπώνονται και κάποια από τα πλεονεκτήματα της ηλεκτρονικής ψήφου, όπως η διευκόλυνση της συμμετοχής σε εκλογές πολιτών με δικαίωμα ψήφου και διαμονή στο εξωτερικό, η διεύρυνση της πρόσβασης στην διαδικασία ψηφοφορίας για τους ψηφοφόρους με αναπηρία, η αύξηση της προσέλευσης των ψηφοφόρων, η μείωση, με την πάροδο του χρόνου, του συνολικού κόστους για τη διεξαγωγή εκλογών και η αξιόπιστη και ταχύτερη απόδοση των αποτελεσμάτων ψηφοφορίας¹⁰⁷.

Εντούτοις, η ηλεκτρονική ψηφοφορία είναι εκτεθειμένη σε κινδύνους και ενδέχεται να επιφέρει αρνητικές συνέπειες στην εκλογική διαδικασία. Αρχικά, είναι γεγονός ότι τα συστήματα μπορεί να αποδειχθούν ευάλωτα σε επιθέσεις από hackers ή και να εμφανίσουν δυσλειτουργίες την ημέρα των εκλογών. Μια ακόμη παράμετρος που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, είναι η διαφοροποιημένη πρόσβαση στις νέες τεχνολογίες μεταξύ των κοινωνικών ομάδων. Επομένως, πιθανή καθιέρωση της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας ενδέχεται να ευνοήσει τους εξοικειωμένους με τις νέες τεχνολογίες και το διαδίκτυο ψηφοφόρους, αποκλείοντας ταυτόχρονα τους μη εξοικειωμένους (π.χ. μεγάλο ποσοστό των ηλικιωμένων) από τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων¹⁰⁸. Θα ήταν παράλειψη, όμως, να μην αναφερθεί και το ζήτημα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων του εκλογέα, καθώς στο πλαίσιο της υπόψη διαδικασίας ψηφοφορίας λαμβάνει χώρα επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και υπάρχει ενδεχόμενο παραβίασής τους. Θα πρέπει, λοιπόν, να λαμβάνεται μέριμνα για την εφαρμογή στη σχετική διαδικασία της νομοθεσίας για τα προσωπικά δεδομένα, δηλαδή, όσον αφορά στην Ελλάδα, του Γενικού Κανονισμού

¹⁰⁵ Recommendation Rec(2004)11 on Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting. http://www.eods.eu/library/CoE_Recommendaion%20on%20Legal,%20Operational%20and%20Technical%20Standards%20for%20E-voting_2004_EN.pdf, APPENDIX I, σελ. 9-10. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹⁰⁶ Mitrou, Lilian & Gritzalis, Dimitris & Katsikas, Sokratis & Quirchmayr, Gerald. "Electronic Voting: Constitutional and Legal Requirements, and Their Technical Implications". διαθέσιμο στο https://www.researchgate.net/publication/226590438_Electronic_Voting_Constitutional_and_Legal_Requirements_and_Their_Technical_Implications/link/0fcfd510a294741fe4000000/download, (2003), σελ.12-14. Τελευταία πρόσβαση 27/02/2020

¹⁰⁷ Recommendation CM/Rec (2017) 5 [1] of the Committee of Ministers to member states on standards for e-voting., διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>, σελ. 2, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹⁰⁸ Ομάδα Εργασίας ΣΤ-4, ό.π., σελ. 10.

για την Προστασία Δεδομένων (ΓΚΠΔ)¹⁰⁹ και του ν.4624/2019. Σε γενικές γραμμές, πάντως, το βασικό ζητούμενο σε αυτή τη μέθοδο ψηφοφορίας είναι η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ ταυτοποίησης και ανωνυμίας, δηλαδή η εξεύρεση ενός τρόπου διασφάλισης της ταυτοποίησης ενός ψηφοφόρου, χωρίς να κινδυνεύσει η ανωνυμία του¹¹⁰. Η σημασία της ταυτοποίησης είναι αδιαμφισβήτητη και προφανής, διότι σχετίζεται με το αδιάβλητο, τη μυστικότητα και την αξιοπιστία της διαδικασίας¹¹¹.

Η Εσθονία ήταν η πρώτη χώρα παγκοσμίως που διεξήγαγε εκλογές με ηλεκτρονική ψηφοφορία σε εθνικό επίπεδο, το 2005 για τοπικές εκλογές ενώ το 2007 για βουλευτικές. Ειδικότερα, το σύστημα ψηφοφορίας της Εσθονίας βασίζεται σε ενεργοποιημένες ηλεκτρονικές κάρτες, που επέχουν θέση ταυτότητας και χρησιμοποιούνται, εκτός από τις εκλογές, και σε άλλες εφαρμογές στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι εκλογείς, αφού συνδέσουν τις κάρτες αυτές με μια ειδική συσκευή ανάγνωσης, εισέρχονται στην επίσημη σελίδα των εκλογών και πληκτρολογούν των κωδικό ταυτοποίησής τους. Έπειτα, εμφανίζεται ο κατάλογος των υποψηφίων και ο ψηφοφόρος επιλέγει ποιόν θα ψηφίσει, επιβεβαιώνοντας στη συνέχεια την ψήφο του. Ως μέτρο για την περαιτέρω προστασία της μυστικότητας, οι ψηφοφόροι μπορούν να ψηφίζουν μέσω του Διαδικτύου όσες φορές επιθυμούν, περιορίζοντας με αυτό τον τρόπο την πιθανότητα πίεσης ή εκφοβισμού, με την καταμέτρηση μόνο της τελικής ηλεκτρονικής ψήφου του ψηφοφόρου¹¹².

Κατόπιν των ανωτέρω, συνάγεται το συμπέρασμα ότι για τη χώρα μας η ηλεκτρονική ψηφοφορία είναι μια πρόταση για το μέλλον. Έχοντας υπόψη την αντίδραση που συνάντησε η πρόταση της κυβέρνησης για επιστολική ψήφο και την τελική επικράτηση της λύσης της αυτοπρόσωπης ψηφοφορίας σε προξενικά εκλογικά τμήματα, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι δεν είναι πρόσφορο, προς το παρόν, το έδαφος για εφαρμογή της εν λόγω μεθόδου. Σε κάθε περίπτωση, η ηλεκτρονική ψηφοφορία

¹⁰⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ.

¹¹⁰ Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 53.

¹¹¹ Ξενοφών Κοντιάδης, «Η ηλεκτρονική ψηφοφορία στην Κεντροαριστερά», 07.09.2017, Τα Νέα, διαθέσιμο στο <https://www.tanea.gr/2017/09/07/opinions/i-ilektroniki-psifoforia-stin-kentroaristera/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹¹² Έκθεση της 26ης Μαΐου του 2015 των OSCE/ODIHR “Estonia: Parliamentary Elections 1 March 2015: OSCE/ODIHR Election Expert Team, Final Report”, διαθέσιμη στο <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131?download=true>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

κρίνεται σκόπιμο να εισαχθεί στο μέλλον «με προσοχή και νηφαλιότητα, παράλληλα με τη διεύρυνση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης¹¹³».

¹¹³ Ξενοφών Κοντιάδης, «Ηλεκτρονική ψηφοφορία με παραπληροφόρηση;», 23 Σεπ 2017, Το Βήμα, διαθέσιμο στο <https://www.tovima.gr/2017/09/23/opinions/ilektroniki-psifoforia-me-parapliroforisi/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

Β' ΜΕΡΟΣ

ΟΙ ΠΡΟΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΨΗΦΙΣΗ ΤΟΥ Ν. 4648/2019

6. Δύο Εκθέσεις προάγγελοι της ρύθμισης

6.1 Η Έκθεση της ΕΕΔΑ

Τον Δεκέμβριο του 2017 συντάχθηκε από την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) έκθεση με τίτλο «Διευκόλυνση της άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες πολίτες». Στόχος της Έκθεσης ήταν «να διευκολύνει την Ελληνική Πολιτεία προσφέροντας στον Έλληνα νομοθέτη ένα εργαλείο: μία εργασία αναφοράς την οποία μπορεί να αξιοποιήσει σε μελλοντική θεσμοθέτηση του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων πολιτών»¹¹⁴. Για την επίτευξη αυτού του στόχου η ΕΕΔΑ, έχοντας υπόψη το ισχύον συνταγματικό, κανονιστικό και νομολογιακό πλαίσιο, εξέτασε τις πρακτικές που ακολουθούνται από άλλα συμβαλλόμενα μέλη του Συμβουλίου τη Ευρώπης, αλλά και τις σχετικές συστάσεις της Επιτροπής της Βενετίας.

Η δομή της Έκθεσης είναι η ακόλουθη: καταρχάς διατυπώνει τους απαραίτητους ορισμούς και παρουσιάζει, εν συντομία, την ιστορική εξέλιξη του δικαιώματος. Κατόπιν, αναλύει τις σημαντικότερες απόψεις επί του ζητήματος, που υποστηρίζονται από τη συνταγματική θεωρία, και, στη συνέχεια, αναφέρεται σε νομικά κείμενα που ρυθμίζουν το εν λόγω δικαίωμα (Σύνταγμα, ΕΣΔΑ, συστάσεις της Επιτροπής της Βενετίας κ.α.) και σε σημαντικές αποφάσεις δικαστηρίων επί του θέματος (κυρίως του ΑΕΔ και του ΕΔΔΑ). Ύστερα, βασιζόμενη σε εκθέσεις της Επιτροπής της Βενετίας, προβαίνει σε συγκριτική μελέτη των λύσεων που δόθηκαν από κράτη μέλη της ως άνω Επιτροπής στα εξής εννοιολογικά ζητήματα: στον ορισμό του εκτός Επικρατείας εκλογικού σώματος, στο είδος της εκλογικής διαδικασίας και στη μέθοδο της εκλογικής διαδικασίας. Τέλος, έχοντας προηγουμένως παρουσιάσει την Έκθεση του Προεδρείου του Συμβουλίου του Απόδημου Ελληνισμού (ΣΑΕ) επί του κειμένου εργασίας «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό», καταλήγει σε συμπεράσματα και εισηγείται την υιοθέτηση τριών διαζευκτικών λύσεων για τη διευκόλυνση άσκησης του δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες πολίτες.

¹¹⁴ Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., Περίληψη, σελ.5.

Όσον αφορά το ζήτημα του δεσμευτικού ή προγραμματικού χαρακτήρα της διάταξης, η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι, μολονότι ο συντακτικός νομοθέτης δεν επιτάσσει τη θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη νόμου για τη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος ψήφου για αυτή την κατηγορία εκλογέων, εντούτοις, κρίνοντας από τις διατάξεις του Συντάγματος που αφορούν στους Έλληνες του εξωτερικού (άρθρα 51, 54 και 108), τόσο ο συντακτικός όσο και ο απλός νομοθέτης μάλλον διάκεινται θετικά ως προς την κατοχύρωση του εν λόγω δικαιώματος. Εξάλλου, στο συμπέρασμα αυτό οδηγεί και η σύσταση από την Βουλή των Ελλήνων Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής για τον Ελληνισμό της Διασποράς.

Ιδιαίτερα σημαντικό θεωρείται, να προβληθούν οι τρεις εναλλακτικές προτάσεις, στις οποίες καταλήγει η ΕΕΔΑ, προς όλους τους αρμόδιους φορείς:

1. Να παρασχεθεί σε όλους τους εκτός Επικρατείας Έλληνες πολίτες η δυνατότητα να ψηφίζουν είτε με επιστολική, είτε με αυτοπρόσωπη/φυσική ψήφο σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικώς οριζόμενα εκλογικά κέντρα του εξωτερικού.

2. Να περιοριστεί η δυνατότητα της ψήφου από το εξωτερικό, στους Έλληνες που έχουν την ελληνική ιθαγένεια κατά το χρόνο έναρξης ισχύος του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, εκτός από όσους αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια από τη γέννηση, ή στους Έλληνες που διαμένουν εκτός Ελλάδος για λιγότερο από 'Χ' έτη.

3. Να προβλεφθεί ότι η ψήφος των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων θα μετρά μόνο για τρεις (3) έδρες του ψηφοδελτίου Επικρατείας και δε θα προσμετράται για την εξαγωγή του εκλογικού μέτρου σε επίπεδο Επικρατείας, με αντίστοιχη υποχρέωση οι υποψήφιοι εκπρόσωποι των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων να τοποθετηθούν στην πρώτη θέση του ψηφοδελτίου Επικρατείας¹¹⁵. Αυτή η λύση αντιμετωπίζεται ως προσωρινή από την Επιτροπή, έως ότου είτε λάβει χώρα η αναθεώρηση του άρθρου 54 του Συντάγματος, ώστε να υφίσταται πρόβλεψη για τη δυνατότητα σύστασης εκλογικής περιφέρειας ή περιφερειών εκτός Επικρατείας, ή διενεργηθεί η απαραίτητη απογραφή του ελληνικού πληθυσμού του εξωτερικού το 2021.

¹¹⁵ Έκθεση ΕΕΔΑ, ό.π., σελ. 62-65.

Προκειμένου να υλοποιηθεί κάποια από τις παραπάνω εναλλακτικές λύσεις, η ΕΕΔΑ θεωρεί απαραίτητη την διευθέτηση ορισμένων τεχνικών ζητημάτων. Εκείνο που προέχει, είναι η σύσταση ειδικών εκλογικών καταλόγων στις κατά τόπους πρεσβευτικές ή προξενικές αρχές, στους οποίους θα πρέπει να εγγράφονται οι Έλληνες πολίτες εξωτερικού που προτίθενται να συμμετέχουν στις εθνικές βουλευτικές εκλογές. Η ανωτέρω εγγραφή θα πρέπει να πραγματοποιείται με απλή έγγραφη δήλωση των εκτός Επικρατείας εκλογέων προς τις κατά τόπους πρεσβευτικές ή προξενικές αρχές. Η σχετική δήλωση, η οποία θα ισχύει μέχρι ανακλήσεως, θα πρέπει να υποβάλλεται εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, για να υπάρχει επαρκής χρόνος για την ολοκλήρωση των προβλεπόμενων στις δύο πρώτες εναλλακτικές λύσεις διαδικασιών.

Συγχρόνως, η ΕΕΔΑ τονίζει το ιστορικό χρέος του νομοθέτη απέναντι στον απόδημο Ελληνισμό και υπογραμμίζει την ανάγκη άμεσης υλοποίησης της σχετικής συνταγματικής επιταγής λόγω του αυξανόμενου αριθμού Ελλήνων που μεταναστεύουν κατά τη διάρκεια της παρούσας δυσμενούς κοινωνικής και οικονομικής συγκυρίας. Προς τούτο, απαιτείται η έναρξη διαλόγου στην κατεύθυνση της επίτευξης της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης μεταξύ όλων των πολιτικών δυνάμεων της χώρας, με στόχο την υπερπήδηση των όποιων εμποδίων, τα οποία δεν κρίνονται ανυπέρβλητα, ώστε να μη διαιωνίζεται η αδράνεια του νομοθέτη.

6.2 Η Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν.4555/2018

Σημαντικότερη, όμως, ήταν και η συνεισφορά του πορίσματος της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018 στη νομοθετική ρύθμιση της διευκόλυνσης άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας εκλογέων και στη συνακόλουθη ενεργοποίηση της σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης. Με το εν λόγω άρθρο συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών Επιτροπή για την κατάρτιση πρότασης για την ψήφο των εκτός Επικράτειας εκλογέων σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 51 του Συντάγματος. Σαφέστερα, έργο της Επιτροπής ήταν «η καταγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης αναφορικά με τον αριθμό των Ελλήνων εκλογέων, που κατοικούν στο εξωτερικό, τις θεσμικές, οικονομικές, τεχνικές και πολιτικές παραμέτρους που σχετίζονται με το ζήτημα της ψήφου αυτών, τις ενδεχόμενες διαφορετικές δικαιοπολιτικές λύσεις, που προκρίνονται για κάθε κατηγορία εκλογέων, καθώς και την επεξεργασία και εισήγηση προς τον Υπουργό Εσωτερικών μίας ή περισσότερων εναλλακτικών προτάσεων για την ενεργοποίηση της σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης»¹¹⁶. Στην Αιτιολογική Έκθεση της τροπολογίας, με την οποία προστέθηκε το άρθρο 256 στο υπόψη νομοσχέδιο, προβαλλόταν η πρόθεση του Υπουργείου Εσωτερικών να καταθέσει επεξεργασμένες προτάσεις προς περαιτέρω διακομματική διαβούλευση.

Η Επιτροπή, για να καταλήξει στο πόρισμά της, εξέτασε όλες τις πολιτικές, συνταγματικές και τεχνικοοικονομικές πλευρές που άπτονται του θέματος της ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών, λαμβάνοντας υπόψη και τη σχετική διεθνή εμπειρία, καθώς και συστάσεις αρμόδιων διεθνών και εθνικών οργανισμών και φορέων. Αρχικά, έχοντας παραθέσει τις αντικρουόμενες απόψεις σχετικά με τη δεσμευτικότητα του εδ. β' της παρ.4 του άρθρου 51Σ., διαπίστωσε την ανάγκη διευκόλυνσης της συμμετοχής των Ελλήνων του εξωτερικού στην πολιτική ζωή της χώρας, καθώς στον «παραδοσιακό» απόδημο ελληνισμό τα τελευταία χρόνια έχουν προστεθεί χιλιάδες νέοι σε ηλικία Έλληνες, που εκπατρίστηκαν κατά τη διάρκεια και εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, οι οποίοι έχουν ενεργούς δεσμούς με τη χώρα.

¹¹⁶ παρ. 2 του άρθρου 256 ν.4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».

Τρία ήταν τα κυριότερα ερωτήματα-ερμηνευτικά ζητήματα που απασχόλησαν την Επιτροπή. Πρώτον, εάν είναι δικαιιοπολιτικά σκόπιμο και συνταγματικά επιτρεπτό να τεθούν περιορισμοί στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκτός επικρατείας εκλογείς. Το επόμενο ερώτημα που αντιμετώπισε ήταν το περιεχόμενο της ψήφου τους, το οποίο με τη σειρά του αναλύεται στα επιμέρους ερωτήματα, «για τι θα ψηφίζουν» και «πώς θα μετράει» η ψήφος τους. Τρίτον, η Επιτροπή εξέτασε το θέμα της μεθόδου της ψηφοφορίας. Ως προς το πρώτο ερώτημα, έκρινε ότι τέτοιου είδους περιορισμοί δεν είναι θεμιτοί και δεν μπορούν να τεθούν, καθώς το Σύνταγμα προβλέπει ως μόνες προϋποθέσεις για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος τη συμπλήρωση ενός κατώτατου ορίου ηλικίας, την ικανότητα για δικαιοπραξία και την μη ύπαρξη αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για συγκεκριμένα αδικήματα¹¹⁷.

Αναφορικά με το ποιους βουλευτές θα εκλέγουν, θεωρήθηκε από όλα τα μέλη της Επιτροπής ότι θα πρέπει να ψηφίζουν για τους συνδυασμούς Επικρατείας, αντί να παρεμβαίνουν στην τοπική εκπροσώπηση, ψηφίζοντας για τους συνδυασμούς υποψηφίων της βασικής εκλογικής περιφέρειας, όπου είναι εγγεγραμμένοι ως δημότες. Απεναντίας, στο ζήτημα του «πώς θα προσμετράται» η ψήφος δεν σημειώθηκε ομοφωνία. Η πλειοψηφούσα άποψη προέκρινε τη διαφοροποίηση του αριθμού των εδρών που θα κατανέμονταν βάσει των αποτελεσμάτων των εκλογικών τμημάτων του εξωτερικού, ανάλογα με τον αριθμό των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, με κατώτατο όριο τις τρεις (3) έδρες και ανώτατο τις δώδεκα (12) ενώ οι λοιπές έδρες Επικρατείας θα κατανέμονταν με βάση το γενικό αποτέλεσμα της Επικράτειας. Από την άλλη πλευρά, μειοψηφία τριών ατόμων εισηγήθηκε οι ψήφοι των εκτός Επικρατείας να αθροίζονται στο γενικό αποτέλεσμα και να λαμβάνονται υπόψη για την κατανομή του συνόλου των εδρών, διότι μια τέτοια λύση θα ήταν σύμφωνη με την αρχή της ισότητας της ψήφου¹¹⁸.

Κατόπιν αυτού, τέθηκε το ζήτημα της οργάνωσης της εκλογικής διαδικασίας εκτός Επικρατείας. Προβαίνοντας σε συγκριτική μελέτη των μεθόδων που ακολουθούνται διεθνώς και λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις της Επιτροπής της Βενετίας και την προαναφερθείσα Έκθεση της ΕΕΔΑ, η Επιτροπή πρότεινε ομόφωνα την αυτοπρόσωπη ψήφο των εκλογέων του εξωτερικού σε ειδικά εκλογικά τμήματα

¹¹⁷ Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018, ό.π., σελ 14.

¹¹⁸ Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018, ό.π., σελ 16-17.

ανά πρεσβεία ή προξενείο, «καθώς η εν λόγω διαδικασία παρέχει τα περισσότερα εχέγγυα για την ακεραιότητα της εκλογικής διαδικασίας»¹¹⁹.

Έχοντας απαντήσει στα ανωτέρω ερωτήματα, η Επιτροπή κατέληξε σε ένα σχέδιο νόμου προς υποβολή στον Υπουργό Εσωτερικών. Καταρχάς, σημειώνεται ότι το προτεινόμενο σχέδιο νόμου περιλάμβανε διατάξεις που θα εφαρμόζονταν σε όλες τις εθνικής εμβέλειας εκλογικές διαδικασίες, ήτοι στις γενικές βουλευτικές εκλογές, στις εκλογές για την ανάδειξη των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και στα εθνικά δημοψηφίσματα. Ως πρόσθετη προϋπόθεση για την υπαγωγή στις διατάξεις της ρύθμισης αυτής, τέθηκε η αυτοπρόσωπη εγγραφή των εκτός επικρατείας εκλογέων σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού. Η εγγραφή θα γινόταν οποτεδήποτε με αίτηση του ενδιαφερομένου, η οποία θα υποβαλλόταν αυτοπροσώπως είτε στην κατά τόπο αρμόδια ελληνική διπλωματική αρχή είτε στη Διεύθυνση Εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών. Μετά την άπαξ αυτοπρόσωπη εγγραφή, όμως, η ανανέωσή της θα έπρεπε να λαμβάνει χώρα κάθε τέσσερα (4) έτη, μέσω ειδικού πληροφοριακού συστήματος¹²⁰.

Επιπλέον, με το υπόψη σχέδιο νόμου ρυθμιζόνταν θέματα που αφορούσαν στη σύσταση και τον καθορισμό των εκλογικών τμημάτων. Αναλυτικότερα, οριζόταν ως γεωγραφική βάση αναφοράς η διπλωματική περιφέρεια, προβλεπόταν ένας ελάχιστος (60) και ένας μέγιστος αριθμός εκλογέων (800) ανά εκλογικό τμήμα και η συγκρότηση κατ' αρχήν τουλάχιστον ενός εκλογικού τμήματος στην έδρα κάθε ελληνικής διπλωματικής αρχής, υπό την προϋπόθεση της συμπλήρωσης του ελάχιστου απαιτούμενου αριθμού εκλογέων. Μια ακόμη καινοτόμος για το ελληνικό εκλογικό δίκαιο ρύθμιση, ήταν η χρησιμοποίηση για την ψηφοφορία ιδιαίτερων ψηφοδελτίων επικρατείας, επί των οποίων ο εκλογέας δεν θα εξέφραζε προτίμηση μεταξύ των υποψηφίων κάθε ψηφοδελτίου με σταυρό.

Σχετικά με το περιεχόμενο της ψήφου, η εισήγηση καθιέρωνε ένα σύστημα κλειστού αριθμού κοινοβουλευτικών εκπροσώπων των εκτός Επικρατείας εκλογέων. Συναφώς, προτεινόταν η αύξηση του αριθμού των βουλευτών Επικρατείας στο ανώτατο επιτρεπτό από το Σύνταγμα όριο (15) και η διαφοροποίηση του αριθμού των εδρών που θα κατανέμονταν βάσει των αποτελεσμάτων των εκλογικών τμημάτων του εξωτερικού, ανάλογα με τον αριθμό των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, με κατώτατο όριο τις τρεις έδρες και ανώτατο τις δώδεκα.

¹¹⁹ Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018, ό.π., σελ 23.

¹²⁰ Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018, ό.π., σελ 36-37.

7. Διάλογος και επίτευξη πολιτικής σύγκλισης

7.1 Οι αρχικές θέσεις των κομμάτων

Μετά τις βουλευτικές εκλογές της 7^{ης} Ιουλίου του 2019, κατά τις οποίες η Νέα Δημοκρατία αναδείχθηκε πρώτο κόμμα, διαδεχόμενη την Κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ, σχηματίστηκε Κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Κυριάκο Μητσοτάκη. Τόσο ο Πρωθυπουργός, όσο και ο νέος Υπουργός Εσωτερικών Παναγιώτης(Τάκης) Θεοδωρικάκος, στις προγραμματικές τους δηλώσεις αναφέρθηκαν στην πρόθεση της νέας Κυβέρνησης για τη θεσμοθέτηση της διευκόλυνσης της ψήφου των εκτός επικρατείας εκλογέων. Ειδικότερα, ο Πρωθυπουργός δήλωσε ότι η Κυβέρνηση καθιερώνει άμεσα, νομοθετικά την ψήφο των Ελλήνων του εξωτερικού και απηύθυνε έκκληση στην Βουλή, για να βρεθούν και με το παραπάνω οι απαιτούμενοι διακόσιοι Βουλευτές¹²¹. Την επόμενη μέρα των προγραμματικών δηλώσεων, και ο Υπουργός Εσωτερικών τόνισε, με τη σειρά του, ότι η Κυβέρνηση καθιερώνει το δικαίωμα των Ελλήνων του εξωτερικού να ψηφίζουν για την ελληνική Βουλή από τη χώρα στην οποία βρίσκονται¹²². Από τη στιγμή εκείνη μέχρι και τη συνάντηση των πολιτικών αρχηγών με τον Πρωθυπουργό, που πραγματοποιήθηκε στις 11 Οκτωβρίου, τα πολιτικά κόμματα εξέφραζαν τις ακόλουθες θέσεις επί του ζητήματος της διευκόλυνσης άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας πολιτών.

Νέα Δημοκρατία

Η αρχική πρόταση της Νέας Δημοκρατίας, πριν τη συνάντηση του πρωθυπουργού με τους λοιπούς πολιτικούς αρχηγούς και πριν τις συνεδριάσεις της διακομματικής επιτροπής, είχε ως στόχο την, όσο το δυνατόν, μεγαλύτερη διευκόλυνση των Ελλήνων του εξωτερικού. Όσον αφορά στον ορισμό του εκτός επικρατείας εκλογικού σώματος, βάσει της πρότασης θα μπορούσαν να ψηφίζουν όσοι είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους χωρίς περιορισμούς. Αυτό σημαίνει ότι η διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος θα αφορούσε όσους έχουν ελληνική ιθαγένεια, δηλαδή σύμφωνα με το δίκαιο της ιθαγένειας, όσους γεννήθηκαν από Έλληνα γονέα. Η διαδικασία που επιλέχθηκε ήταν η επιστολική ψήφος,

¹²¹ Πρακτικά Βουλής, Συνεδριάσεις Ολομέλειας, ΙΗ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση Δ, 20 Ιουλ 2019, σελ.1227.

¹²² Πρακτικά Βουλής, ό.π., Συνεδρίαση Ε΄, 21 Ιουλ 2019, σελ. 1334.

προκειμένου αφενός να αυξηθεί η συμμετοχή και αφετέρου να αποτραπεί οποιαδήποτε ταλαιπωρία των ψηφοφόρων, ιδίως αυτή της μετακίνησης¹²³.

Με αυτό τον τρόπο, οι ενδιαφερόμενοι Έλληνες πολίτες του εξωτερικού θα έπρεπε, πριν την ανακήρυξη των υποψηφίων, να δηλώσουν την πρόθεσή τους για επιστολική ψήφο και σε συγκεκριμένη πλατφόρμα να καταχωρίσουν ηλεκτρονικά τα στοιχεία τους, με σημαντικότερο από αυτά να θεωρείται η έγκυρη διεύθυνση κατοικίας. Στη συνέχεια, αφού προηγουμένως λάμβανε χώρα τυπικός έλεγχος των στοιχείων του εκλογέα στην ηλεκτρονική πλατφόρμα, θα γινόταν αποστολή από την εφορευτική επιτροπή, μέσω εταιρείας ταχυμεταφοράς, ενός φακέλου με όλα τα απαραίτητα στοιχεία για την επιστολική ψήφο στη διεύθυνση του εξωτερικού, που ο κάθε ενδιαφερόμενος θα είχε καταχωρίσει. Έπειτα, στον φάκελο που θα επέστρεφε στην Ελλάδα θα αναγραφόταν, μόνο η διεύθυνση του παραλήπτη και όχι του αποστολέα (π.χ. εφορευτική επιτροπή, Πρωτοδικείο Αθήνας, οδός...) ¹²⁴. Σημειώνεται ότι και η επιστροφή των φακέλων ψηφοφορίας θα γινόταν με ταχυμεταφορά και όχι με το απλό ταχυδρομείο.

Σχετικά, τώρα, με το «πώς θα μετράει» η ψήφος, η ΝΔ πίστευε ότι θα έπρεπε να προσμετράται κανονικά στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα, έστω και εάν οι ψηφοφόροι εξωτερικού θα διάλεγαν το ψηφοδέλτιο Επικρατείας του κόμματος που επιθυμούσαν¹²⁵ και δεν θα τοποθετούσαν σταυρό σε όνομα. Σύμφωνα με πρόχειρες εκτιμήσεις της κυβέρνησης, πάνω από 300.000 πολίτες θα αξιοποιούσαν αυτή τη δυνατότητα που θα παρεχόταν και θα έσπευδαν να ψηφίσουν επιστολικά.

Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς

Οι απόψεις του ΣΥΡΙΖΑ επί του θέματος αποτυπώνονται στην πρόταση νόμου «Ψήφος αποδήμων-Διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν των εκτός επικρατείας Ελλήνων και Ελληνίδων εκλογέων» που κατέθεσε στη Βουλή στις 23 Σεπτεμβρίου 2019. Στην αιτιολογική της έκθεση διευκρινίζει ότι η πρόταση νόμου υιοθετεί το σχέδιο νόμου που διαμόρφωσε η ειδική Επιτροπή του άρθρου 256 του ν. 4555/2018, για το οποίο έγινε λόγος και ανωτέρω, προβαίνοντας σε μικρές

¹²³ TANEAteam, «Επιστολική ψήφος: Το σχέδιο 9 σημείων για να ψηφίσουν όλοι οι απόδημοι»,ό.π.

¹²⁴ TANEAteam, «Επιστολική ψήφος: Το σχέδιο 9 σημείων για να ψηφίσουν όλοι οι απόδημοι»,ό.π.

¹²⁵ Σωτήρης Παναγιώτης, «Κυβέρνηση vs Σύριζα: Γιατί ερείζουν για την ψήφο των αποδήμων», Το Βήμα, 28.09.2019, διαθέσιμο στο <https://www.tovima.gr/2019/09/28/politics/kyvernisi-vs-syriza-erizoun-gia-tin-psifo-ton-apodimon/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

επεμβάσεις στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, ιδίως σε σχέση με την εκκρεμή αναθεώρηση, ενώ το κανονιστικό τμήμα του σχεδίου υιοθετείται αυτούσιο¹²⁶. Αναφορικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος, στην αιτιολογική έκθεση επαναλαμβάνεται η πρόταση της Κοινοβουλευτικής Ομάδας του ΣΥΡΙΖΑ για τη συμπλήρωση στο άρθρο 54 με την προσθήκη τέταρτης παραγράφου «προς την κατεύθυνση της δυνατότητας ορισμού από ενιαίο ψηφοδέλτιο έως πέντε (5) βουλευτών απόδημου Ελληνισμού». Οι δύο παραπάνω προτάσεις, παρουσιάζουν ως κοινό στοιχείο το γεγονός, ότι τάσσονται υπέρ «κλειστής» κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης των Ελλήνων του εξωτερικού, χωρίς να ενσωματώνεται δηλαδή το αποτέλεσμα της σχετικής ψηφοφορίας στον γενικό οριστικό πίνακα των αποτελεσμάτων του εκλογικού σώματος εντός της Ελληνικής Επικράτειας¹²⁷.

Στο ζήτημα της διαδικασίας άσκησης του εκλογικού δικαιώματος, η λύση που προέκρινε ο ΣΥΡΙΖΑ ήταν οι εκλογείς, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, να ψηφίζουν προσερχόμενοι σε ειδικά εκλογικά τμήματα που συγκροτούνται προς το σκοπό αυτό εκτός ελληνικής επικράτειας. Ως επιχείρημα υπέρ αυτής της άποψης προβάλλεται η εναρμόνιση με την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία, και κυρίως το π.δ. 26/2012, βάσει της οποίας οι Έλληνες εκλογείς ασκούν το εκλογικό τους δικαίωμα προσερχόμενοι αυτοπροσώπως στα εκλογικά τμήματα, τα οποία συγκροτούνται σε κάθε Δήμο της χώρας. Κρίνεται απαραίτητο να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 1 του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, στο πεδίο εφαρμογής του εμπίπτουν οι Έλληνες και Ελληνίδες πολίτες που κατοικούν μόνιμα ή διαμένουν προσωρινά εκτός Ελλάδος, χωρίς περιορισμούς, με τις διατάξεις του σχεδίου νόμου να εφαρμόζονται σε όλες τις εθνικής εμβέλειας εκλογικές διαδικασίες.

Κίνημα Αλλαγής

Στις 25 Σεπτεμβρίου 2019 το Κίνημα Αλλαγής, με τη σειρά του, ανακοίνωσε την επίσημη θέση του, υποστηρίζοντας τη θεσμοθέτηση της ψήφου των Ελλήνων κατοίκων του εξωτερικού. Μάλιστα, υπογράμμισε τη συμβολή του ΠΑΣΟΚ στην αναθεώρηση του 2001, με την οποία επετεύχθη η ενδυνάμωση και εξειδίκευση της

¹²⁶ Αιτιολογική Έκθεση στην πρόταση νόμου «Ψήφος αποδήμων-Διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν των εκτός επικρατείας Ελλήνων και Ελληνίδων εκλογέων», σελ. 1.

¹²⁷ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π., σελ.1.

ψήφου αυτής της κατηγορίας εκλογέων. Επίσης, επεσήμανε την ανάγκη να εκκινήσει διαδικασία διαλόγου μεταξύ των κομμάτων και να υπάρξει διάθεση συνεννόησης και συναίνεσης, ώστε να επιτευχθεί η προβλεπόμενη από τη σχετική διάταξη πλειοψηφία των 200 βουλευτών. Συγχρόνως, τόνισε ότι δεν πρόκειται για «παραχώρηση» προς τους απόδημους Έλληνες, αλλά για καθήκον και υποχρέωση της Ελληνικής πολιτείας απέναντί τους¹²⁸.

Τα κυριότερα σημεία της πρότασης του ΚΙΝΑΛ μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

α. Δικαίωμα ψήφου πρέπει να έχουν όλοι οι Έλληνες κάτοικοι εξωτερικού, εφόσον είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους και στα δημοτολόγια.

β. Για τη συμμετοχή τους στις εκλογές από τον τόπο κατοικίας τους, απαιτείται η «επικαιροποίηση» της εγγραφής τους, με σχετική δήλωσή τους προς τα κατά τόπους προξενία και τις πρεσβείες της Ελληνικής Δημοκρατίας.

γ. Η συμμετοχή τους θα εκφράζεται με επιστολική ψήφο, με διαδικασίες που θα διασφαλίζουν πλήρως την εγκυρότητά της.

δ. Η ψήφος θα προσμετράται στο συνολικό εθνικό εκλογικό αποτέλεσμα, όχι όμως στο αποτέλεσμα των εθνικών εκλογικών περιφερειών.

ε. Η πραγματική εκπροσώπηση των απόδημων εξασφαλίζεται με την δημιουργία μιας νέας ενιαίας «Περιφέρειας Ελλήνων Κατοίκων Εξωτερικού», που θα εκλέγει 5-7 βουλευτές, μέσω των ειδικών ψηφοδελτίων των κομμάτων. Οι έδρες που θα καταλαμβάνονται με αυτόν τον τρόπο θα αφαιρούνται από το ψηφοδέλτιο επικρατείας και από τις λοιπές εκλογικές περιφέρειες¹²⁹.

Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας

¹²⁸ ΤοΒΗΜΑ Team, «ΚΙΝΑΛ : Υπέρ της ψήφου των αποδήμων», 25.09.2019, διαθέσιμο στο <https://www.tovima.gr/2019/09/25/politics/kinal-yper-tis-psifou-ton-apodimon/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹²⁹ «Υπέρ της ψήφου των αποδήμων το ΚΙΝΑΛ - Τι προτείνει», 25.09.2019, Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1044196/article/epikairotha/politikh/yper-ths-yhfoy-twn-apodhmwn-to-kinal---ti-proteinei>, Πηγή: ΑΠΕ-ΜΠΕ, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

Ο γενικός γραμματέας του Κ.Κ.Ε. Δημήτρης Κουτσούμπας εξέθεσε την πάγια θέση του κόμματός στη συνάντηση που είχε με τον πρωθυπουργό στις 11 Οκτωβρίου 2019. Σύμφωνα, λοιπόν, με αυτή, θα πρέπει να εξασφαλιστεί η ψήφος των ομογενών, των Ελλήνων δηλαδή που εργάζονται, ζουν και σπουδάζουν σε άλλες χώρες, αρκεί να πληρούνται τρία κριτήρια-όροι. Πρώτον, θεωρεί ότι οι απόδημοι «πρέπει να έχουν σχέση με την Ελλάδα, περιουσία, οικογένεια, αυτό να εκφράζεται με τον ΑΦΜ ο οποίος δεν πρέπει να είναι γενικά και αφηρημένα, αλλά να φορολογείται, να αφορά φορολογητέα περιουσία, περιουσιακά στοιχεία, κατοικία, να υπάρχει κάποια κατοικία στην Ελλάδα, να έχει σχέσεις δηλαδή ο μετανάστης, ο απόδημος με τη χώρα, και να έχει και λόγο έτσι ώστε να ψηφίζει και να εκφράζει τη θέση του για την εκάστοτε πολιτική ηγεσία που εκλέγεται και τους νόμους που πλήττουν και τον ίδιο και τον αφορούν, και το εισόδημά του κλπ»¹³⁰.

Δεύτερο κριτήριο που θέτει το ΚΚΕ είναι ότι πρέπει να είναι εύλογο το χρονικό διάστημα που απουσιάζει ο μετανάστης από την Ελλάδα. Αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «δεν μπορεί να έχει φύγει πριν 100 χρόνια και να έχει κάνει οικογένεια δεύτερης, τρίτης, τέταρτης γενιάς με βάση το "δίκαιο του αίματος"»¹³¹. Για παράδειγμα, θα μπορούσε ενδεικτικά να προβλεφθεί ως χρονικό διάστημα απουσίας τα τριάντα έτη. Με αυτό τον τρόπο, θα εμπίπτουν και όλοι οι μετανάστες που έφυγαν την περίοδο της κρίσης ή έφυγαν να σπουδάσουν και δεν βρίσκονται στην Ελλάδα.

Η τρίτη προϋπόθεση που θα πρέπει να πληρούται, προκειμένου να συναινέσει το Κομμουνιστικό Κόμμα, είναι ο αποκλεισμός της επιστολικής ψήφου και η επιλογή της λύσης της αυτοπρόσωπης εκλογής, όπως συμβαίνει με τους εντός επικρατείας ψηφοφόρους. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να υπάρχουν εκλογικά τμήματα, με ευθύνη των πρεσβειών και των προξενείων, όπου ο εκλογέας θα ψηφίζει εντός παραβάν. Περαιτέρω, η ψήφος των ομογενών θα προσμετράται οπωσδήποτε στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα.

¹³⁰ Βασίλης Αναστασόπουλος, ««Ψήφος αποδήμων: Όλοι μαζί, πλην Τσίπρα - Οι τρεις όροι του Κουτσούμπα», 12.10.2019, διαθέσιμο στο <https://www.protothema.gr/politics/article/934543/psifos-apodimon-oloi-mazi-plin-tsipra-oi-treis-oroi-tou-koutsouba/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹³¹ «Ψήφος αποδήμων: Ο Κουτσούμπας επιμένει και στους τρεις όρους του, περιμένει γραπτά την πρόταση της ΝΔ», 11.10.2019, διαθέσιμο στο <https://www.news247.gr/politiki/psifos-apodimon-koytsoympas-epimenei-treis-oroyis-perimenei-grapta-protasi-nd.7514546.html>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

Ελληνική Λύση

Η Ελληνική Λύση, δια στόματος του προέδρου της Κυριάκου Βελόπουλου, διατύπωσε τη συμφωνία της επί της αρχής στην ψήφο των αποδήμων, μετά τη συνάντηση που είχε με τον Κυριάκο Μητσοτάκη. Αναλυτικότερα, θεωρεί αυτονόητο οι Έλληνες ομογενείς να ψηφίζουν στην Ελλάδα, καθώς είναι δικαίωμά τους και εξέφρασε τη βεβαιότητα ότι «στις λεπτομέρειες θα τα βρούμε», γιατί, όπως είπε, «μας ενώνει ο κανόνας της λογικής, ότι οι ομογενείς είναι Έλληνες και πρέπει να τους δώσουμε το δικαίωμα να ψηφίσουν»¹³².

ΜΕΡΑ25

Την 01 Οκτωβρίου 2019 κατέθεσε το ΜΕΡΑ25 πρόταση νόμου με τίτλο «Ψήφος αποδήμων — Διευκόλυνση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας Ελλήνων και Ελληνίδων εκλογέων», όπου εμπεριέχονται οι απόψεις του επί τους θέματος. Μια σημαντική καινοτομία της πρότασης νόμου είναι η δημιουργία έξι Εκλογικών Περιφερειών Απόδημων Ελλήνων(ΕΠΑΕ), ΕΠΑΕ Βόρειας Αμερικής, ΕΠΑΕ Λοιπής ΕΕ, ΕΠΑΕ Κεντρικής & Λατινικής Αμερικής, Αφρικής, Ασίας, Αυστραλίας-Νέας Ζηλανδίας, προκειμένου να παρέχεται στους Έλληνες του εξωτερικού το δικαίωμα να εκλέγουν πρόσωπα που γνωρίζουν τα προβλήματα των Ελλήνων της Διασποράς, αλλά και να τους χορηγείται το δικαίωμα του εκλέγεσθαι¹³³. Η δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας εκλογέων, που τυγχάνουν μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού, σε ΕΠΑΕ, προϋποθέτει την υποβολή σε ειδική εφαρμογή του TAXISNET, έως και εξήντα δύο (62) ημέρες πριν την ημερομηνία διεξαγωγής της ψηφοφορίας, υπεύθυνης δήλωσης του ν. 1599/1986 στην αρμόδια ελληνική διπλωματική αρχή, με την οποία θα αιτούνται τη συμπερίληψή τους στον εκλογικό κατάλογο του εκλογικού τμήματος της ελληνικής διπλωματικής αρχής¹³⁴.

Εναλλακτικά, ο εκτός επικρατείας πολίτης θα μπορεί να ψηφίζει από το εξωτερικό ωσει παρών στην εντός επικρατείας εκλογική του περιφέρεια, με την

¹³² «Θετικός ο Βελόπουλος για την ψήφο των αποδήμων», 11.10.2019, Ενικός, διαθέσιμο στο <https://www.enikos.gr/politics/677699/thetikos-o-velopoulos-gia-tin-psifo-ton-apodimon-den-borei-na-psi>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹³³ Αιτιολογική Έκθεση στην πρόταση νόμου «Ψήφος αποδήμων — Διευκόλυνση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας Ελλήνων και Ελληνίδων εκλογέων»,σελ.1.

¹³⁴ Πρόταση νόμου «Ψήφος αποδήμων — Διευκόλυνση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας Ελλήνων και Ελληνίδων εκλογέων», Άρθρο 3, σελ.3-4.

υποβολή της προαναφερθείσας Υ/Δ έως και επτά (7) ημέρες πριν την ημερομηνία διεξαγωγής της ψηφοφορίας. Σε κάθε περίπτωση, η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος θα πραγματοποιείται σε εκλογικά τμήματα που συγκροτούνται προς τον σκοπό αυτό εντός των ελληνικών διπλωματικών αρχών της αντίστοιχης διπλωματικής περιφέρειας κατά την ημερομηνία διεξαγωγής της ψηφοφορίας εντός της ελληνικής επικράτειας και κατά τις ίδιες ώρες ονομαστικά, στη ζώνη ώρας του εκάστοτε προξενείου¹³⁵. Όσον αφορά στον ορισμό του εκλογικού σώματος, δεδομένου ότι εκ του Συντάγματος όλοι όσοι έχουν την ελληνική ιθαγένεια έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι, δεν είναι επιτρεπτή η επιβολή περιορισμών από τον κοινό νομοθέτη. Εν κατακλείδι, το ΜέΡΑ25 τάσσεται υπέρ της ισοδυναμίας της ψήφου των αποδήμων Ελλήνων, διότι οι τελευταίοι πρέπει να τυγχάνουν σεβασμού ως απολύτως ισότιμοι Έλληνες και να επιτυγχάνεται πλήρης ισοτιμία εγχώριων και απόδημων Ελλήνων¹³⁶.

¹³⁵ Πρόταση νόμου, ό.π., Άρθρο 1, σελ.3.

¹³⁶ Αιτιολογική Έκθεση, ό.π., σελ. 2.

7.2 Το χρονικό της συναίνεσης

Το πρώτο βήμα για την επίτευξη της συναίνεσης των κομμάτων και τη συγκέντρωση των ψήφων τουλάχιστον 200 βουλευτών, ήταν η ανακοίνωση από τον πρωθυπουργό, Κωνσταντίνο Μητσοτάκη στις 31 Ιουλίου 2019, ότι αναμένεται να κατατεθεί ρύθμιση στη Βουλή το προσεχές χρονικό διάστημα, με την οποία θα αποσυνδέεται η ψήφος των ομογενών από τη διαδικασία του νέου εκλογικού νόμου¹³⁷. Αυτή η απόφαση, δηλαδή η αποσύνδεση των δύο ζητημάτων, διευκόλυνε πάρα πολύ «τις μετέπειτα εξελίξεις και ο Πρωθυπουργός στις συναντήσεις που πραγματοποιήθηκαν με τους πολιτικούς Αρχηγούς στις 11 Οκτωβρίου, έθεσε με σαφήνεια μία και μόνη κόκκινη γραμμή, την ισοτιμία της ψήφου των Ελλήνων του εξωτερικού με αυτήν όλων ημών που ψηφίζουμε στο εσωτερικό της χώρας»¹³⁸. Στις συναντήσεις με τους πολιτικούς αρχηγούς, όπως προεκτέθηκε και στην προηγούμενη ενότητα, διαφάνηκε ότι, εφόσον συναινούσε το ΚΚΕ (με την πλήρωση των τριών όρων που είχε θέσει), θα καθίστατο δυνατή η επίτευξη της απαιτούμενης το άρθρο 51 παρ.4 πλειοψηφίας, καθώς όλα τα πολιτικά κόμματα, εκτός του ΣΥΡΙΖΑ, αποδέχτηκαν την κόκκινη γραμμή της Κυβέρνησης.

Με στόχο την επεξεργασία των αρχικών θέσεων και προτάσεων των κομμάτων και την εξεύρεση κοινά αποδεκτής λύσης για την ψήφο των εκτός επικρατείας εκλογέων, διεξήχθησαν τρεις συνεδριάσεις της Διακομματικής Επιτροπής, που συγκροτήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, στις 16, 21 και 22 Οκτωβρίου. Η πρώτη συνεδρίαση, η οποία διήρκεσε περίπου δυόμισι ώρες, αναλώθηκε κυρίως στην καταγραφή των θέσεων και των προτάσεων της κυβέρνησης και του κάθε κοινοβουλευτικού κόμματος. Αποφασίστηκε να υπάρξει νέα συνεδρίαση τη Δευτέρα 21 Οκτωβρίου στις 12:00, κατά την οποία η διαβούλευση θα πραγματοποιούνταν επί τεσσάρων σημείων¹³⁹. Τα τέσσερα σημεία αυτά, επί των οποίων το Υπουργείο Εσωτερικών δεσμεύτηκε ότι θα αποστείλει την κυβερνητική

¹³⁷ TANEΑ Team, « Μητσοτάκης: Και οι 300 βουλευτές να ταχθούν υπέρ της ψήφου των αποδήμων», 31.07.2019, διαθέσιμο στο <https://www.tanea.gr/2019/07/31/politics/government/mitsotakis-kai-oi-300-vouleytes-na-taxthoun-yper-tis-psifou-ton-apodimon/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹³⁸ Από την Ομιλία του Υπουργού Εσωτερικών στην Ολομέλεια της Βουλής πριν την ψήφιση του ν.4648, Πρακτικά Βουλής, Θ΄ Αναθεωρητική Βουλή, ΙΗ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση ΞΣΤ΄, Τετάρτη 11 Δεκεμβρίου 2019, σελ. 6655.

¹³⁹ «Ψήφος αποδήμων: Η «κόκκινη γραμμή» Θεοδωρικάκου και οι υποχωρήσεις -Τι έγινε στη διακομματική», 16.10.2019, διαθέσιμο στο <https://www.iefimerida.gr/politiki/psifos-apodimon-poy-symfonisan-sti-diakommatiki>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

πρόταση μέχρι την Παρασκευή 18 Οκτωβρίου, αναμένοντας και την τελική απάντηση των κομμάτων, αφορούν τα εξής: α) η ψήφος των Ελλήνων του εξωτερικού να είναι ισότιμη με αυτήν του εσωτερικού και όποιοι ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα στο εξωτερικό θα ψηφίζουν στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας του κόμματος που επιθυμούν και η ψήφος τους θα προσμετράται στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα, β) Η ψηφοφορία θα γίνεται στις πρεσβείες και στα προξενία και στους τόπους που θα συμφωνηθούν (στο σημείο αυτό έχει γίνει έκκληση προς το ΚΚΕ, το οποίο διαφωνεί με την επιστολική ψήφο), γ) Ως βασικό σενάριο συζητείται να αυξηθούν οι βουλευτές Επικρατείας από 12 σε 15, ώστε να υπάρχουν και υποψήφιοι εξωτερικού, δ) Οι περιορισμοί του εκλογικού σώματος (ποιοι και με ποιο κριτήριο/α θα ψηφίζουν)¹⁴⁰.

Η δεύτερη συνεδρίαση της Διακομματικής Επιτροπής έλαβε χώρα τη Δευτέρα 21 Οκτωβρίου 2019 στο Υπουργείο Εσωτερικών και διήρκεσε δύομιση ώρες¹⁴¹. Κατά τη διάρκειά της ανέκυψε ένα τεχνικό ζήτημα που εμπόδισε την επίτευξη συμφωνίας. Ειδικότερα, το χρονικό περιθώριο απουσίας από την Ελλάδα (30 ετών), που είχε θέσει το ΚΚΕ ως προϋπόθεση για συναίνεση, διαπιστώθηκε ότι είναι αδύνατον να εφαρμοστεί στην πράξη, καθώς οι ελληνικές κρατικές αρχές δεν μπορούν να τεκμηριώσουν πόσο διάστημα απουσιάζει κάποιος από την Ελλάδα¹⁴². Ως προς τους άλλους άξονες της κυβερνητικής πρότασης, φάνηκε τα κόμματα της αντιπολίτευσης να βρίσκονται στο ίδιο μήκος κύματος, εκτός από το ΜέΡΑ25.

Στην τρίτη και τελευταία συνάντηση, στις 22 Οκτωβρίου, η Επιτροπή κατέληξε σε κατ' αρχήν συμφωνία, με συνέπεια να καταστεί το έδαφος πρόσφορο για την αποδοχή του σχετικού νομοσχεδίου που κατέθεσε τον Δεκέμβριο το Υπουργείο Εσωτερικών. Για να συμβεί αυτό, ξεπεράστηκε ο «σκόπελος» της πιστοποίησης του ορίου των 30 ετών παραμονής των ψηφοφόρων στο εξωτερικό, με την πρόκριση της λύσης να πιστοποιείται η παρουσία των εκλογέων του εξωτερικού για τουλάχιστον δύο χρόνια στην Ελλάδα τα τελευταία 35 έτη. Η διετής αυτή παρουσία μπορεί να

¹⁴⁰ Αριστοτελία Πελώνη, «Ψήφος Αποδήμων: Σχέδιο τεσσάρων σημείων για συμφωνία», 17.10.2019, Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1047421/article/epikairothta/ellada/yhfos-apodhmwn-sxedio-tessarwn-shmeiwn-gia-symfwnia>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹⁴¹ Δελτία Τύπου Υπουργού Εσωτερικών, «Η δεύτερη συνεδρίαση της Διακομματικής Επιτροπής για την ψήφο των αποδήμων», διαθέσιμο στο <https://www.ypes.gr/i-deyteri-synedriasi-tis-diakommatikis-epitropis-gia-tin-psifo-ton-apodimon/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹⁴² «Σκόνταψε» στον χρόνο απουσίας το θέμα της ψήφου των αποδήμων», 21.10.2019, Η Εφημερίδα των Συντακτών, διαθέσιμο στο <https://www.efsyn.gr/politiki/boyli/215719-skontapse-ston-hrono-apoyias-thema-tis-psifoy-ton-apodimon>, Πηγή: ΑΠΕ-ΜΠΕ, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

οφείλεται σε εργασία, φοίτηση σε ελληνικά σχολεία, εκπλήρωση στρατιωτικών υποχρεώσεων και σε άλλους παράγοντες.

Σχετικά με τα λοιπά σημεία της συμφωνίας, τα πολιτικά κόμματα κατέληξαν στην ισοτιμία της ψήφου και στην προσμέτρησή της στο τελικό αποτέλεσμα. Επίσης, η λύση της επιστολικής ψήφου εγκαταλείφθηκε, με αποτέλεσμα να επικρατήσει η αυτοπρόσωπη παρουσία των εκλογέων στα εκλογικά κέντρα που θα δημιουργηθούν σε πρεσβείες και προξενεία. Μια επιπλέον προϋπόθεση που ετέθη, ήταν και η ενεργή οικονομική - φορολογική σχέση του εκτός επικρατείας πολίτη με τη χώρα, που αποδεικνύεται μέσω της κατοχής ενεργού ΑΦΜ. Τέλος, υιοθετήθηκε η πρόταση του υπουργού Εσωτερικών για αύξηση των βουλευτών Επικρατείας από 12 σε 15, ώστε τα κόμματα να έχουν την ευχέρεια να εντάξουν στα ψηφοδέλτιά τους και εκπροσώπους από την Ομογένεια¹⁴³.

Στα πλαίσια της δεύτερης και της τρίτης συνεδρίασης, το ΜέΡΑ25 διαφώνησε με τις θέσεις των υπόλοιπων κομμάτων και εξέδωσε ανακοίνωση, με την οποία δηλώνει ότι προτίθεται να καταψηφίσει το νομοσχέδιο που θα προωθούνταν. Σαφέστερα, τονίζει χαρακτηριστικά ότι «διαπιστώσαμε ότι η κυβέρνηση και τα κόμματα της αντιπολίτευσης δρομολογούν μια μεταξύ τους συναίνεση που εμπαίζει όλους τους Έλληνες του εξωτερικού και καταστρατηγεί τα πολιτικά τους δικαιώματα»¹⁴⁴. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το ΜέΡΑ25 η ρύθμιση, στην οποία κατέληξαν τα κόμματα, «σημαίνει πως οι Έλληνες του εξωτερικού θα είναι οι μόνοι οι οποίοι δεν θα έχουν το δικαίωμα σταυροδοσίας, δηλαδή επιλογής βουλευτών — δικαίωμα που σήμερα διατηρούν, αν επιστρέψουν στην Ελλάδα για να ψηφίσουν». Το κόμμα του Γιάννη Βαρουφάκη υποστηρίζει, ακόμα, πως «με την κυβερνητική πρόταση, οι Έλληνες του εξωτερικού θα ψηφίζουν κόμμα, όχι αντιπροσώπους» και ότι «αυτό εισάγει απαράδεκτη διάκριση και ανισότητα»¹⁴⁵.

¹⁴³ «Λευκός καπνός» στη διακομματική για την ψήφο των αποδήμων», 22.10.2019, Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1048274/article/epikairothta/politikh/leykos-kapnos-sth-diakommatikh-gia-thn-yhfo-twn-apodhmwn>, Πηγή: ΑΠΕ-ΜΠΕ, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹⁴⁴ Γεράσιμος Λιβιτσάνος, «Θα καταψηφίσει το Μέρα 25 το νομοσχέδιο για τους απόδημους», 21.10.2019, διαθέσιμο στο <https://voulivatch.gr/news/article/ta-katapsifisei-to-mera-25-to-nomoshedio-gia-toys-apodimous>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

¹⁴⁵ «ΜέΡΑ25: Γιατί δεν θα καταψηφίσουμε την ψήφο των αποδήμων», 23.10.2019, διαθέσιμο στο <https://www.in.gr/2019/10/23/politics/kommata/mera25-giati-den-tha-katapsifisoume-tin-psifo-ton-apodimon/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

8. Η αναγκαία αναθεώρηση του άρθρου 54

8.1 Η Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης της προτείνουσας Βουλής

Δεδομένων των ερμηνευτικών ζητημάτων του άρθρου 51 παρ.4 Σ, κρίθηκε αναγκαία η αναθεώρηση του άρθρου 54Σ., προκειμένου να θωρακιστεί συνταγματικά η ρύθμιση του κοινού νομοθέτη για την ψήφο των εκτός επικρατείας εκλογέων, κυρίως όσον αφορά στη θέσπιση περιορισμών στη διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος αλλά και στην παροχή δυνατότητας μελλοντικής σύστασης εκλογικών περιφερειών απόδημου Ελληνισμού. Η αρχή έγινε με τη συμπερίληψη, από την Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος της ΙΖ΄ Βουλευτικής Περιόδου, στις διατάξεις του Συντάγματος που χρήζουν αναθεώρησης, του άρθρου 54. Παρακάτω παρατίθενται οι θέσεις των πολιτικών κομμάτων, όπως διατυπώθηκαν στις συνεδριάσεις και συνοψίσθηκαν στην από 31 Ιανουαρίου 2019 Έκθεση της εν λόγω Επιτροπής.

Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς

Ο Γενικός Εισηγητής της κυβερνητικής πλειοψηφίας, Γεώργιος Κατρούγκαλος, στην εισήγησή του παρουσίασε την πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ για την προσθήκη νέας διάταξης, ως παρ. 4 του άρθρου 54, με την οποία θα παρεχόταν στον εκλογικό νομοθέτη η δυνατότητα να ορίσει ότι έως πέντε βουλευτές θα εκλέγονταν σε ευρύτερες εκλογικές περιφέρειες μόνιμης εγκατάστασης απόδημου Ελληνισμού, με ενιαίο ψηφοδέλτιο σε κάθε μία από αυτές. Αναφορικά με την ψήφο των ομογενών, οι οποίοι λείπουν για την Ελλάδα μεγάλο χρονικό διάστημα, εισηγούνταν την καθιέρωση της δυνατότητας να εκλέγουν τον εκπρόσωπό τους στη Βουλή, εν είδει βουλευτή επικρατείας της μείζονος γεωγραφικής περιοχής που κατοικούν, με ενιαίο ψηφοδέλτιο, ακολουθώντας το γαλλικό ή το ιταλικό μοντέλο¹⁴⁶.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, ο Ειδικός Εισηγητής του ΣΥΡΙΖΑ Αντώνιος Συρίγος τόνισε ότι θεσπίζεται μια συνταγματική δυνατότητα, η οποία παρέχεται πλέον στον κοινό νομοθέτη για να διευθετήσει το θέμα αυτό. Υφίστανται, όμως, τεχνικά και ουσιαστικά ζητήματα που πρέπει να εξειδικευτούν στο πλαίσιο της Επιτροπής Αναθεώρησης. Επισήμανε, ακόμη, ότι το ζήτημα της ψήφου των εκτός

¹⁴⁶ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος ΙΖ, Σύνοδος Δ΄, 31 Ιαν 2019, σελ. 14-15.

Επικρατείας Ελλήνων «ταλανίζει» πολλές αναθεωρητικές «Βουλές», τουλάχιστον από το 2001, καθώς στα Πρακτικά των δύο προηγούμενων αναθεωρητικών «Βουλών» είναι καταγεγραμμένες πολλές σχετικές συζητήσεις¹⁴⁷.

Σημαντική ήταν και η τοποθέτηση του αναπληρωτή Γενικού Εισηγητή του ΣΥΡΙΖΑ, Κωνσταντίνου Δουζίνα στη συνεδρίαση της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2018, όπου σημείωσε ότι, επειδή ο απόδημος Ελληνισμός δεν είναι ούτε ένας ούτε ενιαίος, θα πρέπει, όσοι πρόκειται να ψηφίσουν με έναν οργανωμένο μελλοντικό εκλογικό νόμο, να έχουν κάποιον, έστω και υποτυπώδη, δεσμό με την κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα της Ελλάδας. Επίσης, υπενθύμισε ότι σημαντικά ζητήματα, όπως ο τρόπος καθορισμού των εκλογικών περιφερειών και η δημιουργία ειδικών εκλογικών καταλόγων, εξετάζονται από επιτροπή ειδικών (αναφέρεται στην Επιτροπή του άρθρου 256) που συγκροτήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, στην οποία συμμετέχουν και άτομα τα οποία προτάθηκαν από τα κόμματα της Αντιπολίτευσης¹⁴⁸.

Νέα Δημοκρατία

Ο Γενικός Εισηγητής της Νέας Δημοκρατίας, Κωνσταντίνος Τασούλας, ξεκίνησε την εισήγησή του προσκομίζοντας μια ζωγραφιά που απεικόνιζε τις εκλογές του 1862, προκειμένου να καταδείξει, ότι εφόσον ο Ελληνισμός της Διασποράς ψήφισε το 1862 με τα περιορισμένα τότε τεχνικά μέσα και μέσα επικοινωνίας, αυτό δεν εμφανίζει ανυπέρβλητες τεχνικές, γραφειοκρατικές και διαδικαστικές δυσκολίες και μπορεί να επαναληφθεί πολύ πιο συντονισμένα και ορθά στην εποχή μας. Στη συνέχεια, παρουσίασε την πρόταση της ΝΔ, ήτοι να προβλεφθεί στο άρθρο 51 να ψηφίζουν οι εκλογείς που είναι εκτός επικρατείας, αλλά μόνο υπέρ κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων και να μπορούν να εκλεγούν και Βουλευτές εκτός επικρατείας, που θα εκπροσωπούν τον Ελληνισμό που είναι εκτός επικρατείας¹⁴⁹.

Την άποψη της Νέας Δημοκρατίας αναφορικά με τον τρόπο-διαδικασία της ψηφοφορίας, εξέφρασε ο βουλευτής και μέλος της Επιτροπής Αναθεώρησης, Μαυρουδής Βορίδης στη συνεδρίαση της 19ης Δεκεμβρίου. Πιο συγκεκριμένα, πρότεινε την καθιέρωση της επιστολικής ψήφου, καθώς είναι απλούστερη ως

¹⁴⁷ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σελ. 224.

¹⁴⁸ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος ΙΖ', Σύνοδος Δ', Συνεδρίαση ΙΑ', 19 Δεκ 2018.

¹⁴⁹ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σελ 58-59.

διαδικασία και προβλέπεται στο Σύνταγμα, παρέχοντας τη δυνατότητα να ψηφίζει ο εκλογέας από τον τόπο κατοικίας του, με το ψηφοδέλτιο που επιθυμεί¹⁵⁰. Στην επόμενη συνεδρίαση, στις 20 Δεκεμβρίου, ο βουλευτής Θεόδωρος Φορτσάκης, αφού υπογράμμισε τη σημασία της άμεσης ρύθμισης της διευκόλυνσης των Ελλήνων του εξωτερικού, προέβαλε δύο παραμέτρους, που θα πρέπει να οριστούν από τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο. Αναλυτικότερα, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ο χρόνος απομάκρυνσης των πολιτών από την Ελλάδα, γιατί από ένα σημείο και πέρα δεν υπάρχει πια δεσμός με τη χώρα μας, και το ζήτημα της διπλής υπηκοότητας, διότι, σύμφωνα με τον Θεόδωρο Φορτσάκη, απαγορεύεται πλέον στην Ευρωπαϊκή Ένωση η διπλή υπηκοότητα. Επιπλέον, προκρίνει ως καλύτερη λύση την εκπροσώπηση των Ελλήνων του εξωτερικού με έναν αριθμό Βουλευτών στην Βουλή και θεωρεί ότι τρεις ή τέσσερις έδρες για τις μεγάλες κοινότητες του εξωτερικού θα ήταν καλή λύση¹⁵¹.

Δημοκρατική Συμπαρατάξης ΠΑΣΟΚ – ΔΗΜΑΡ

Από πλευράς Δημοκρατικής Συμπαρατάξης, στο ζήτημα της ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών αναφέρθηκε εκτενώς ο Αναπληρωτής Ειδικός Εισηγητής Ευάγγελος Βενιζέλος στη συνεδρίαση της 20ης Δεκεμβρίου. Αρχικά, διέκρινε την πρακτική συμμετοχή των εκτός επικρατείας πολιτών στην εκλογική διαδικασία με βάση την εγγραφή τους στα δημοτολόγια και την εκλογική τους προτίμηση, χωρίς να επηρεάζεται η έννοια του νόμιμου πληθυσμού και η κατανομή των εδρών στις περιφέρειες, από την εισαγωγή συνταγματικών αποκλίσεων από την κατανομή των εδρών στις περιφέρειες και από την αρχή του νόμιμου πληθυσμού. Στη δεύτερη περίπτωση, η απόκλιση θεωρείται δικαιολογημένη, όταν οι Βουλευτές που θα εκλέγονται με αυτό τον τρόπο, είναι Βουλευτές παρατηρητές με συμβουλευτική ψήφο και δικαίωμα λόγου, δηλαδή δεν επηρεάζουν τον πραγματικό συσχετισμό δυνάμεων. Εάν επηρεάζουν τον πραγματικό συσχετισμό δυνάμεων, πρέπει να ακολουθείται η αρχή του νόμιμου πληθυσμού.

Στη συνέχεια, τόνισε ότι πρέπει να ακολουθηθεί η νομολογία του ΕΔΔΑ, αναφορικά με το ζήτημα αυτό, και κυρίως τα διαλαμβανόμενα σε δύο θεμελιώδεις

¹⁵⁰ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ΄, 19 Δεκ 2018.

¹⁵¹ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος ΙΖ΄, Σύνοδος Δ΄, Συνεδρίαση ΙΒ΄, 20 Δεκ 2018.

δικαστικές αποφάσεις, την απόφαση Σίντλερ κατά Ηνωμένου Βασιλείου και Σιταρόπουλος - Γιακουμόπουλος κατά Ελληνικής Δημοκρατίας. Βάσει αυτών, ο εθνικός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει κανόνες πραγματικής σχέσης ενός απόδημου με το κράτος και, ως εκ τούτου, ο περιορισμός της δεκαπενταετίας, όταν δηλαδή κάποιος είναι απόδημος πέραν της δεκαπενταετίας, κρίθηκε θεμιτός. Ο Ευάγγελος Βενιζέλος καταλήγει λέγοντας ότι τάσσεται υπέρ της ενεργοποίησης (της συνταγματικής πρόβλεψης), αλλά αυτό πρέπει να γίνει με σοβαρότητα και με βάση την «τυπολογία» των αποδήμων. Διαφορετική περίπτωση συνιστά ο νέος που φεύγει με το braindrain, διαφορετική αυτός που ζει εντός ΕΕ με κανόνες ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών και διαφορετική ο Ελληνοαμερικανός με αμερικανική ιθαγένεια, τρίτης ή τέταρτης γενιάς που δεν είναι φορολογικός κάτοικος Ελλάδος και ο οποίος δεν έχει επαφή με το πολιτικό γίγνεσθαι¹⁵².

Χρυσή Αυγή

Και η Χρυσή Αυγή, μέσω του Γενικού Εισηγητή της Χρήστου Παππά, υποστήριξε τη διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας εκλογέων, προτείνοντας την αναθεώρηση των άρθρων 51 και 108 Σ. Στόχος της αναθεώρησης των εν λόγω άρθρων, κατά τον Χρήστο Παππά, είναι να εξασφαλισθεί, για τους Έλληνες απόδημους ομογενείς και τους Έλληνες πολίτες, οι οποίοι βρίσκονται έξω από την Επικράτεια κατά την ημέρα των εκλογών, η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος με την ψήφο σε συνδυασμούς κομμάτων και συνασπισμούς κομμάτων, οι οποίοι έχουν καταρτίσει ψηφοδέλτια Επικρατείας, και με την προσμέτρηση της ψήφου τους στο συνολικό εθνικό εκλογικό αποτέλεσμα¹⁵³.

Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας

Ο Γενικός Εισηγητής του Κ.Κ.Ε., Ιωάννης Γκιόκας, σχολιάζοντας τις προτάσεις ΝΔ και ΣΥΡΙΖΑ για αναθεώρηση των άρθρων 51 και 54 Σ. αντίστοιχα, ανέφερε ότι το ΚΚΕ έχει καταθέσει συγκεκριμένες προτάσεις, ώστε να μπορούν να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα όσοι έχουν ουσιαστικούς δεσμούς με τη χώρα και όχι να διαμορφώνεται το εκλογικό αποτέλεσμα εκτός Ελλάδας και ότι, εάν

¹⁵² Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΒ΄, 20 Δεκ 2018.

¹⁵³ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σελ. 118-119.

πληρούνται αυτές οι προϋποθέσεις, είναι ανοικτό το κόμμα του σε περαιτέρω διάλογο¹⁵⁴. Πράγματι, στη συνεδρίαση που έλαβε χώρα στις 19 Δεκεμβρίου 2018, διατυπώθηκαν οι απόψεις του Κ.Κ.Ε., μέσω του Γενικού Εισηγητή του. Ξεκινώντας από το γεγονός ότι αποτελεί κοινό τόπο ότι οι Έλληνες ομογενείς του εξωτερικού θα πρέπει να μπορούν να ασκούν το δικαίωμα της ψήφου, εστίασε στο πώς θα καταστεί αυτό εφικτό. Προς τούτο, προβαίνει σε διάκριση μεταξύ όσων έφυγαν τα τελευταία χρόνια, κυρίως λόγω οικονομικής κρίσης, και ενός απροσδιόριστου αριθμού ατόμων, στον οποίο ενδέχεται να συμπεριλαμβάνονται δεύτερης, τρίτης, τέταρτης γενιάς μετανάστες, που έχουν ενσωματωθεί στις κοινωνίες άλλων χωρών. Για την πρώτη κατηγορία θα μπορούσαν να βρεθούν τρόποι οι άνθρωποι αυτοί να ψηφίζουν ακόμη και στον τόπο διαμονής τους. Αντίθετα, για τη δεύτερη κατηγορία θα μπορούσε να υπάρχει το δικαίωμα ψήφου, όχι, όμως, με τον ίδιο τρόπο με τους εντός επικρατείας εκλογείς. Ειδικότερα, κόσμος, που έχει απολέσει κάθε δεσμό με την Ελλάδα θα καθορίζει, χωρίς να έχει γνώση των πολιτικών πραγμάτων, τις εξελίξεις στην Ελλάδα και, μάλιστα, χωρίς να υφίσταται και τις συνέπειες των πολιτικών του επιλογών.

Για τους παραπάνω λόγους, για τους μετανάστες δεύτερης, τρίτης, τέταρτης γενιάς, κατά τον Ιωάννη Γκιοκά, θεωρείται ενδεδειγμένη η ύπαρξη μιας ειδικής εκλογικής περιφέρειας, όπου θα εκλέγεται ένας αριθμός Βουλευτών από τους ομογενείς, χωρίς αυτό να προσμετράται στον εκλογικό συσχετισμό που διαμορφώνεται μέσω των βουλευτικών εκλογών. Παρ' όλα αυτά, για αυτούς που έφυγαν από τη χώρα τα τελευταία οχτώ, δέκα, δεκαπέντε χρόνια, θα μπορούσε να υφίσταται μια διαφορετική πρόβλεψη¹⁵⁵.

Ανεξάρτητοι Έλληνες

Στην εισήγηση του Γενικού Εισηγητή των ΑΝΕΛ, Κωνσταντίνου Κατσίκη, περιλαμβανόταν η πρόταση τους για τη διευθέτηση ενός «χρόνιου» και «αντικειμενικά δισεπίλυτου προβλήματος». Ειδικότερα, εισηγήθηκε τη θέσπιση της δυνατότητας για τους εγγεγραμμένους σε εκλογικούς καταλόγους ψηφοφόρους, που διαμένουν μόνιμα στην αλλοδαπή, να ψηφίζουν στις κατά τόπους Προξενικές Αρχές. Έπειτα, χαρακτήρισε ρηξικέλευθη την πρόταση τους, για προσθήκη νέας παραγράφου στο άρθρο 54, η οποία θα προέβλεπε την εκλογή δεκαπέντε (15)

¹⁵⁴ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σελ. 129.

¹⁵⁵ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', 19 Δεκ 2018.

βουλευτών-συμβούλων, από τους καταγεγραμμένους Έλληνες ομογενείς, που δεν είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους της Επικράτειας¹⁵⁶.

Ποτάμι

Από το Ποτάμι, ο Γενικός Εισηγητής Γεώργιος Μαυρωτάς υποστήριξε ότι θα πρέπει να δοθεί η δυνατότητα της ψήφου στους Έλληνες του εξωτερικού στον τόπο τους, χωρίς να απαιτείται να προσέλθουν στην Ελλάδα, για να ψηφίσουν. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, θεώρησε ότι αρκούσε η τροποποίηση του άρθρου 51 παράγραφος 4 Σ., με την αφαίρεση της δυνητικής διατύπωσης «μπορεί να», ώστε να παραμείνει μόνο το «ορίζει», δημιουργώντας έτσι υποχρέωση στον κοινό νομοθέτη για τη ρύθμιση του θέματος¹⁵⁷.

Ένωση Κεντρώων

Η Ένωση Κεντρώων από την πλευρά της, δια στόματος του Γενικού Εισηγητή της Μάριου Γεωργιάδη, έκρινε ότι η προτεινόμενη τροποποίηση, ως προς την εκλογή βουλευτών του απόδημου ελληνισμού, φαίνεται μάλλον ανεδαφική. Απεναντίας, θεώρησε πολύ κρισιμότερο το ζήτημα της κατοχύρωσης του δικαιώματος και της δυνατότητας ψήφου σε όλους τους Έλληνες που κατοικούν στην αλλοδαπή¹⁵⁸.

Εισήγηση της Επιτροπής προς την Ολομέλεια της Βουλής

Εν τέλει, προτάθηκε από την Επιτροπή, κατά πλειοψηφία, η αναθεώρηση του άρθρου 54 υπό τη μορφή προσθήκης παραγράφου 4 προς την κατεύθυνση της δυνατότητας ορισμού από ενιαίο ψηφοδέλτιο έως πέντε (5) βουλευτών απόδημου Ελληνισμού¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σελ. 151.

¹⁵⁷ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σελ. 169.

¹⁵⁸ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σελ. 180.

¹⁵⁹ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σελ. 279.

8.2 Η Επιτροπή Αναθεώρησης της Αναθεωρητικής Βουλής

Κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής, συζητήθηκε εκτενώς και το ζήτημα της αναθεώρησης του άρθρου 54, προκειμένου να αποκτήσει συνταγματικό έρεισμα και να διασφαλιστεί συνταγματικά το σχέδιο νόμου που θα κατατίθετο στη Βουλή για τη διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Εκλογικής Επικράτειας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα διαλαμβανόμενα στα Πρακτικά των Β', Θ' και ΙΑ' Συνεδριάσεων, καθώς οι τεκμηριωμένες απόψεις των εισηγητών των κομμάτων φωτίζουν πολύπλευρα όλες τις πτυχές του θέματος. Παρακάτω παρατίθενται συνοπτικά ορισμένες από τις απόψεις που διατυπώθηκαν.

Β' Συνεδρίαση

Η πρώτη αναφορά στο ζήτημα της ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών έγινε από τον Γενικό Αγορητή του Κινήματος Αλλαγής, Ανδρέα Λοβέρδο, ο οποίος απευθυνόμενος στους βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ, που ήταν μέλη της Επιτροπής, ρώτησε πως κρίνεται, με βάση την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, η πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ για μη προσμέτρηση της ψήφου των Ελλήνων που βρίσκονται εκτός Ελλάδας στο εκλογικό αποτέλεσμα. Στη συνέχεια, παρέθεσε την επίσημη θέση του Κινήματος Αλλαγής, η οποία είχε διατυπωθεί την προηγούμενη μέρα και περιλάμβανε τέσσερις αρχές. Αρχικά, εκλογικοί κατάλογοι, όπου απαιτείται εγγραφή, ισοδυναμία της ψήφου και προσμέτρηση στο εκλογικό αποτέλεσμα. Επιπλέον, προέβλεπε την εκλογή Βουλευτών, οι οποίοι θα αποσπώνται από το ψηφοδέλτιο επικρατείας, και ως προς τη μέθοδο ψηφοφορίας, προέκρινε την επιστολική ψήφο¹⁶⁰.

Επί των όσων υποστήριξε ο Ανδρέας Λοβέρδος, εξέφρασε τη διαφωνία του ο Γενικός Αγορητής του ΚΚΕ, Ιωάννης Γκιόκας, θεωρώντας ότι θα αποβεί εις βάρος όσων ζουν στην Ελλάδα σήμερα ή όσων έφυγαν τα τελευταία χρόνια, το ότι με βάση το ισχύον δίκαιο της ιθαγένειας, θα μπορούν να καθορίζουν τις πολιτικές εξελίξεις στην Ελλάδα απόδημοι, οι οποίοι απουσιάζοντας πολλά χρόνια, δεν διαθέτουν καμία

¹⁶⁰ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, ΙΗ' Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Β', 25 Σεπτεμβρίου 2019, σελ.24-25.

γνώση, καμία επαφή και δεν θα υφίστανται και τις συνέπειες των όποιων (πολιτικών) επιλογών τους¹⁶¹.

Θ' Συνεδρίαση

Στην όγδοη συνεδρίαση παρέστη ο Υπουργός Επικρατείας, Γεώργιος Γεραπετρίτης, για να ενημερώσει την Επιτροπή Αναθεώρησης, αναφορικά με τα διαμειφθέντα στη διακομματική επιτροπή για τη διευκόλυνση της ψήφου των εκτός επικρατείας εκλογέων και τη διαφαινόμενη σύγκλιση των κομμάτων σε ορισμένους βασικούς άξονες, διότι σχετίζονταν με τις εργασίες της Επιτροπής για την αναθεώρηση του άρθρου 54. Οι άξονες αυτοί περιελάμβαναν τη διασφάλιση της ισοτιμίας της ψήφου, τη διεύρυνση του αριθμού των υποψηφίων Βουλευτών Επικρατείας, την αυτοπρόσωπη ψήφο του εκτός επικράτειας εκλογέα σε πρεσβεία, προξενείο ή άλλα εκλογικά καταστήματα αλλά και τη θέση περιορισμών στη διευκόλυνση, οι οποίοι θα συνίστανται στην απόδειξη από έναν δημόσιο φορέα ότι τα τελευταία τριάντα πέντε χρόνια ο εκλογέας έχει παραμείνει στη χώρα για μία διετία¹⁶².

Με αυτά τα δεδομένα, η διακομματική επιτροπή συμφώνησε την προηγούμενη μέρα σε μία πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 54 αρκετά «ευρύχωρη», ώστε να παρέχει στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να θέτει όρους και περιορισμούς σε σχέση με τη διευκόλυνση της ψήφου των εκτός επικρατείας, ή ακόμη και τη δυνατότητα να συστήσει στο μέλλον και εκλογικές περιφέρειες εκτός επικράτειας. Η εν λόγω πρόταση θα αποτυπωνόταν στο σχέδιο αναθεώρησης του άρθρου 54 Σ, που θα έθετε ο Υπουργός Επικρατείας υπόψη της Επιτροπής Αναθεώρησης μέχρι την Παρασκευή 25 Οκτωβρίου, με στόχο να υπάρξει συζήτηση την προβλεπόμενη ημέρα επεξεργασίας του σχετικού άρθρου από την Επιτροπή, ήτοι την Τετάρτη 30 Οκτωβρίου.

Στο σημείο αυτό ο Γεώργιος Γεραπετρίτης ρωτήθηκε από τον Πρόεδρο της Επιτροπής Αναθεώρησης, Ευρυπίδη Στυλιανίδη, εάν ο ομογενής ψηφοφόρος ψηφίζει από απόσταση στην εκλογική περιφέρεια στην οποία είναι εγγεγραμμένος ή ψηφίζει το ψηφοδέλτιο επικρατείας. Η απάντηση του Υπουργού ήταν ότι όποιος βρίσκεται εκτός επικρατείας ψηφίζει με φυσική παρουσία μόνο για το ψηφοδέλτιο επικρατείας,

¹⁶¹ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Συνεδρίαση Β', σελ.28.

¹⁶² Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, ΙΗ' Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Θ', 23 Οκτωβρίου 2019, σελ. 317.

έχοντας προηγουμένως εγγραφεί σε ειδικό εκλογικό κατάλογο εξωτερικού, και η ψήφος του θα προσμετράται συνολικά για την εξαγωγή του εκλογικού αποτελέσματος¹⁶³.

Ο Γενικός Αγορητής του Κινήματος Αλλαγής, Ανδρέας Λοβέρδος, με τη σειρά του, επισήμανε στον Υπουργό Επικρατείας την ανάγκη οι περιορισμοί, που θα εντάσσονταν συστηματικά στο άρθρο 54, να τεθούν με προσοχή και να ισορροπούν τόσο με την αρχή της αναλογικότητας όσο και με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως του άρθρου 4, καθώς σε διαφορετική περίπτωση υφίσταται ο κίνδυνος να κριθεί αντισυνταγματική η διάταξη από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο. Σύμφωνα με τον Υπουργό Επικρατείας, δεν ανακύπτει ζήτημα συνταγματικότητας ούτε και με τις παρούσες διατάξεις, αφού το άρθρο 51 παράγραφος 4, που θέτει τα ζητήματα για τη διευκόλυνση της ψήφου των εκτός επικρατείας, παρέχει εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τον τρόπο, με τον οποίο θα γίνει η άσκηση αυτή. Με άλλα λόγια, δεν έχουμε να κάνουμε με παρέμβαση επί του υποκειμένου εκλογικού δικαιώματος καθ'αυτού, τον τρόπο και την φύση του εκλογικού του δικαιώματος, αλλά μόνον με την άσκηση και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται θέμα συνταγματικότητας.

Εντούτοις, προκειμένου να υπάρξει «πιο ρητή συνταγματική ομπρέλα» στο νομοσχέδιο που θα κατατίθετο, θα επιχειρούνταν παρέμβαση στο άρθρο 54 με την προσθήκη νέας ρύθμισης, ως παραγράφου 4, σύμφωνα με την οποία θα επιτρέπεται ρητώς να τίθενται όροι και περιορισμοί στον τρόπο, με τον οποίον διευκολύνεται η ψήφος για τους εκτός επικράτειας. Περαιτέρω, η παράγραφος 1 του άρθρου 54 θα αναθεωρούνταν, έτσι ώστε να δοθεί η δυνατότητα στον εκλογικό νομοθέτη στο μέλλον, εφόσον θελήσει, να δημιουργήσει εκτός επικράτειας εκλογική περιφέρεια, όπως ήταν άλλωστε εξαρχής και η πρόταση του ΜΕΡΑ25¹⁶⁴.

Έπειτα, η βουλευτής και μέλος της Επιτροπής, Θεοδώρα Μπακογιάννη, υπογράμμισε ότι, όσο ευρύτερη είναι η διάταξη του 54 τόσο μεγαλύτερη ελευθερία επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος ενδέχεται σε 10 ή 15 χρόνια να προκρίνει διαφορετικές λύσεις για τη συμμετοχή των αποδήμων. Για αυτό το λόγο, δεν θα πρέπει ο νομοθέτης να περιορίζεται στο ελάχιστο από τη διατύπωση της παραγράφου 4 του άρθρου 54 Σ¹⁶⁵.

¹⁶³ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση Θ', σελ. 318.

¹⁶⁴ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση Θ', σελ. 320.

¹⁶⁵ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση Θ', σελ. 321.

ΙΑ΄ Συνεδρίαση

Στην ένατη συνεδρίαση της Επιτροπής, και τελευταία πριν την ψηφοφορία, ο Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας, Κωνσταντίνος Τζαβάρας, ξεκινώντας την ομιλία του, διευκρίνισε ότι η χρήση του όρου «ψήφος των αποδήμων Ελλήνων», δεν είναι εύστοχη και ακριβής, αλλά παραπλανεί και δεν επιτρέπει στον νομοθέτη να ασχοληθεί με τον πυρήνα του ζητήματος. Κατά τον ίδιο, ο πυρήνας του ζητήματος είναι η διευκόλυνση των Ελλήνων πολιτών, που είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους και έχουν το εκλογικό δικαίωμα, να το χρησιμοποιήσουν και να το ασκήσουν, παρ' όλο που κατοικούν εκτός της χώρας¹⁶⁶. Προς αυτή την κατεύθυνση, προτίμησε η Νέα Δημοκρατία να κατατεθεί μια προσθήκη με αριθμό 4, στο άρθρο 54, η οποία περιλάμβανε τρία εδάφια.

Ως προς το πρώτο εδάφιο, η διάταξη έδινε τη δυνατότητα στον κοινό νομοθέτη με τον νόμο της παραγράφου 4, του άρθρου 51, να ρυθμίσει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των Ελλήνων εκλογέων που ζουν στο εξωτερικό, θέτοντας διάφορες προϋποθέσεις, όπως την κατοχή του ΑΦΜ, την ύπαρξη συγκεκριμένου χρόνου παραμονής ή απουσίας από τη χώρα. Αυτά τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, κατά πάσα περίπτωση, θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ότι αντιβαίνουν στη διάταξη του άρθρου 51, παράγραφος 3, δηλαδή παραβιάζουν την αρχή της καθολικότητας της ψήφου και κυρίως αποτελούν περιορισμούς στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος. Ωστόσο, σκοπός όλων αυτών των διακρίσεων είναι η διευκόλυνση και όχι ο περιορισμός της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος¹⁶⁷. Βέβαια, η προϋπόθεση κατοχής Αριθμού Φορολογικού Μητρώου, ενδέχεται να δημιουργήσει πολλές παρεξηγήσεις, γιατί μπορεί να θεωρηθεί ότι συνδέει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος με την προηγούμενη απαίτηση για κατοχή εισοδημάτων ή κατοχή περιουσίας στην Ελλάδα. Αυτό δεν συμβαίνει, διότι το εκλογικό δικαίωμα εξ ορισμού είναι και παραμένει απαλλαγμένο από οποιαδήποτε σχέση με την κτήση ή τη διατήρηση οποιουδήποτε περιουσιακού στοιχείου ή οποιουδήποτε εισοδήματος.

Ένα δεύτερο ζήτημα, που ανέλυσε ο Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας, ήταν, αν και κατά πόσον η προσθήκη παραγράφου 4 στο άρθρο 54, αποτελεί

¹⁶⁶ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Θ΄ Αναθεωρητική Βουλή, ΙΗ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση ΙΑ΄, 30 Οκτωβρίου 2019, σελ. 396.

¹⁶⁷ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ΄, σελ. 397.

επιτρεπτή αναθεωρητική προσπάθεια, τη στιγμή που η διάταξη αυτή αναφέρεται στη διάταξη του άρθρου 51 παράγραφος 4, που ρυθμίζει το εκλογικό δικαίωμα και είναι μη αναθεωρητέα διάταξη, ενώ η διάταξη του άρθρου 54 παράγραφος 4, αφορά στο εκλογικό σύστημα και τις εκλογικές περιφέρειες. Σύμφωνα με τον Κωνσταντίνο Τζαβάρα, είναι συνταγματικά ανεκτή αυτή η προσθήκη, και λόγω του τρόπου με τον οποίο έχει διατυπωθεί και εξαιτίας του γεγονότος ότι είναι ειδικότερη αυτή η διάταξη σε σχέση με εκείνη που ρυθμίζει τα σχετικά με την άσκηση και όχι με την κατοχή του εκλογικού δικαιώματος από τους Έλληνες που ζουν εκτός της επικράτειας¹⁶⁸.

Πρόσθετα, ο Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας αναφέρθηκε στο δεύτερο εδάφιο της προωθούμενης ρύθμισης, επισημαίνοντας ότι συνιστά απαραίτητη μεταρρύθμιση, προκειμένου να καταστεί δυνατή η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος. Σαφέστερα, η μεταρρύθμιση αυτή έγκειται στο ότι θα πρέπει να διαμορφωθεί κατά τέτοιο τρόπο το «ψηφοδέλτιο επικρατείας», ώστε κάποιες έδρες από αυτές τις δώδεκα ή τις δεκαπέντε, πέντε ή λιγότερες να μπορούν να ανήκουν στον Ελληνισμό της Διασποράς. Εντούτοις, εγείρει προβληματισμό, κατά τον Κωνσταντίνο Τζαβάρα, το γεγονός ότι θα υπάρχουν δύο κατηγορίες εκλογέων. Η μία κατηγορία, εξαιτίας του γεγονότος ότι ζει στο εξωτερικό, θα προσέρχεται να ψηφίσει και η ψήφος της θα μετράει για την ανάδειξη τριών, τεσσάρων ή πέντε Βουλευτών Επικρατείας, ενώ, από την άλλη πλευρά, η άλλη κατηγορία θα ψηφίζει στο εσωτερικό θα οδηγεί με την ψήφο της στην εκλογή Βουλευτών, που είναι υποψήφιοι στην εκλογική περιφέρεια και θα προσμετράται με αυτή την έννοια στο όλο εκλογικό αποτέλεσμα η συγκεκριμένη ψήφος. Απεναντίας, εάν κάποιος Έλληνας του εξωτερικού πάρει το αεροπλάνο και έρθει στην Ελλάδα, θα συμμετέχει με την ψήφο του στη διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος και στην εκλογή άλλης κατηγορίας Βουλευτών¹⁶⁹.

Έτσι δημιουργείται, όμως, ζήτημα με την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, η οποία σημαίνει ότι κάθε πολίτης με την ψήφο του συμμετέχει στη διαμόρφωση του συγκεκριμένου εκλογικού αποτελέσματος, που προκύπτει από την εφαρμογή του εκλογικού συστήματος που έχει επιλέξει ο κοινός νομοθέτης. Γι' αυτό ακριβώς και η πρότασή της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας για την αναθεώρηση του άρθρου 54 παράγραφος 4 προέβλεπε τη δυνατότητα σύστασης εκλογικών περιφερειών

¹⁶⁸ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 397.

¹⁶⁹ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 398.

εξωτερικού, οι οποίες ουσιαστικά θα χρησιμεύσουν για να δεχθούν την ψηφοφορία που θα γίνει στις εκτός της Ελλάδας χώρες, γεωγραφικές περιοχές, όπου υπάρχουν και μπορούν και δικαιούνται να ψηφίσουν Έλληνες εκλογείς που ζουν στο εξωτερικό. Τέλος, τόνισε ότι η επιστολική ψήφος και η ηλεκτρονική ψήφος αποτελούν μέσα που χρησιμοποιούνται σε 38 από τις 45 χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁷⁰.

Επί της προτεινόμενης συμπλήρωσης του άρθρου 54Σ., τοποθετήθηκε ο Γεώργιος Κατρούγκαλος, ως Γενικός Εισηγητής της Μειοψηφίας, θεωρώντας καλύτερη την πρόταση Αναθεώρησης της προτείνουσας Βουλής, καθώς αυτή εξασφαλίζει τη διευκόλυνση του δικαιώματος εκλέγειν σε όλους τους Έλληνες αποδήμους, όλους τους Έλληνες εκλογείς του εξωτερικού και επιπλέον εγγυάται σε αυτούς και αυτοτελές δικαίωμα εκλέγεσθαι, χωρίς να προκαλείται αλλοίωση του εκλογικού σώματος.

Για να στηρίξει τις απόψεις του, επικαλέστηκε την πρακτική που ακολουθείται σε ευρωπαϊκά κράτη, που έχουν σημαντική Διασπορά. Κάποια από αυτά, όπως η Ιρλανδία, προβλέπουν μια απόλυτη απαγόρευση, με συνέπεια οι μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού να στερούνται πλήρως το δικαίωμα ψήφου, και ακόμα κι αν είναι στη χώρα κατά την διάρκεια των εκλογών, να μην μπορούν να ψηφίσουν. Από την άλλη πλευρά, χώρες που έχουν σημαντική Διασπορά, όπως η Ιταλία, η Πορτογαλία, η Γαλλία, υιοθετούν ένα κλειστό σύστημα εκπροσώπησης. Συναφώς, υποστήριξε ότι εντοπίζει κοινό χαρακτηριστικό μεταξύ των προτάσεων του ΣΥΡΙΖΑ και του ΚΚΕ, το γεγονός ότι προτείνουν ένα κλειστό σύστημα εκπροσώπησης, είτε με τον τρόπο της διακριτής καταμέτρησης, είτε με την πρόβλεψη κριτηρίων περιορισμού της διευκόλυνσης.

Αντίθετα, τόνισε ότι η αρχική πρόταση της Νέας Δημοκρατίας προέβλεπε να ψηφίζουν με επιστολική ψήφο όλοι, χωρίς καμία διαφοροποίηση του τρόπου καταμέτρησης της ψήφου τους. Κατά τη διάρκεια των εργασιών της διακομματικής, όμως, η Νέα Δημοκρατία υιοθέτησε ως βάση συζήτησης και αναζήτησης συγκλίσεων τη θέση του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας. Επειδή «σε αυτό το δίπολο, ανοιχτού και κλειστού συστήματος», η θέση του ΚΚΕ ήταν, σύμφωνα πάντα με τον Γεώργιο Κατρούγκαλο, πιο κοντά στην άποψη του ΣΥΡΙΖΑ, ο ΣΥΡΙΖΑ συμμετείχε

¹⁷⁰ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 399.

στη συζήτηση σχετικά με τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο, υπό την προϋπόθεση, ότι θα υπήρχε η αναγκαία συνταγματική υποδοχή¹⁷¹.

Στη συνέχεια, ο Γενικός Εισηγητής της Μειοψηφίας έκανε κάποιες νομοτεχνικού περιεχομένου παρατηρήσεις. Αρχικά, επεσήμανε ότι ο ορθός προσδιορισμός είναι αυτός του πρώτου εδαφίου, δηλαδή εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια. Συνεπώς, θα πρέπει από επόμενο εδάφιο να διορθωθεί η αναφορά στον Ελληνισμό της Διασποράς που είναι ένα άλλο μέγεθος και στον οποίο ανήκουν και οι ομογενείς, που δεν έχουν ελληνική υπηκοότητα. Η αναφορά, λοιπόν, στο ίδιο κείμενο ρύθμισης εννοιών με διαφορετικό περιεχόμενο μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση στον ερμηνευτή.

Μια δεύτερη παρατήρησή του, ήταν ότι στο πρώτο εδάφιο αυτής της παραγράφου ορθά γίνεται αναφορά στον νόμο της παραγράφου 51 της παραγράφου 4, που απαιτεί ειδική πλειοψηφία των δύο τρίτων, ενώ στα τελευταία, όπου ρυθμίζει τον τρόπο καταμερισμού των Βουλευτών Επικρατείας, αναφέρεται στον νόμο του άρθρου 54. Με αυτό τον τρόπο, προκαλείται, κατά τον ίδιο, διάσπαση της ύλης που αφορά τη ρύθμιση της ψήφου των Αποδήμων Ελλήνων σε ένα τμήμα που απαιτεί ειδική πλειοψηφία δύο τρίτων και σε ένα άλλο που δεν την απαιτεί, πράγμα που δεν είναι συνταγματικά ανεκτό. Για τους παραπάνω λόγους, πρότεινε να γίνει ρητή αναφορά και στις δύο περιπτώσεις στον ειδικό νόμο του άρθρου 51 παράγραφος 4.

Όσον αφορά στη θέσπιση της κατοχής ΑΦΜ ως περιορισμού, εξέφρασε την άποψη ότι δεν είναι ορθό να αναφέρεται σε συνταγματική διάταξη, αφενός γιατί είναι πολύ ειδική και το Σύνταγμα πρέπει να έχει έναν χαρακτήρα γενικότητας και αφαίρεσης και αφετέρου γιατί η βάση συζήτησης είναι η πρόταση του Κ.Κ.Ε. Κατά συνέπεια, εισηγήθηκε την ορολογία «πραγματικός δεσμός με τη χώρα», διότι γίνεται δεκτή και από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και από το ΕΔΔΑ, όταν επιδιώκουν να ρυθμίσουν ανάλογα θέματα και έχει τον αναγκαίο βαθμό ευρύτητας¹⁷².

Ύστερα, ο Κωνσταντίνος Σκανδαλίδης, βουλευτής και μέλος της Επιτροπής, πήρε το λόγο και δήλωσε ότι διακατέχεται από ανάμεικτα συναισθήματα για την προσθήκη παραγράφου 4 στο άρθρο 54 και τη διαδικασία που προηγήθηκε. Από τη μία πλευρά, θεώρησε θετική την πρωτοβουλία της Κυβέρνησης να επιδιώξει λύση, προϋπόθεση της οποίας είναι η ευρύτατη δυνατή συναίνεση. Επιπρόσθετα, αντιμετώπισε θετικά τη συγκρότηση διακομματικής επιτροπής, διότι, παρόλο που είχε

¹⁷¹ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 401.

¹⁷² Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 403.

εγκαταλειφθεί για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, ήταν αφενός ένας θεσμός για το Υπουργείο Εσωτερικών, στα πλαίσια του οποίου έχουν συζητηθεί κατά καιρούς προτάσεις ευεργετικών νόμων, και αφετέρου στα κατ' εξοχήν θεσμικά ζητήματα, δηλαδή σε αλλαγές που αφορούν τα επόμενα πολλά χρόνια, μια διακομματική συνεργασία και συμφωνία σε κάποιο επίπεδο θεωρείται ευκαταία αλλά και αναγκαία¹⁷³.

Από την άλλη πλευρά, χαρακτήρισε την προκρινόμενη λύση λίγο «κολοβή», καθώς, αντί να απευθύνεται σε όποιον είναι Έλληνας πολίτης, νιώθει Έλληνας, είναι εγγεγραμμένος στα δημοτολόγια της χώρας και θέλει να συμμετάσχει σε αυτή τη διαδικασία, διευκολύνοντάς τον, θέτει περιορισμούς και διαχωρίζει με βάση το ΑΦΜ ή την παραμονή για μια διετία στη χώρα τα τελευταία τριάντα πέντε χρόνια, πράγματα που αποδεικνύονται δύσκολα και ενδέχεται να επιφέρουν προβλήματα αργότερα στην εφαρμογή του νόμου. Χρησιμοποίησε, ακόμη, ως επιχείρημα ότι ο εκτός επικρατείας εκλογέας θα μπορούσε να διευκολυνθεί στην ψήφο με μια διαδικασία αντίστοιχη αυτής που ακολουθείται για τους ετεροδημότες ή με την επιστολική ψήφο. Σχετικά με την τελευταία, διατύπωσε την άποψη ότι διασφαλίζεται πλήρως η εγκυρότητα της ψηφοφορίας και θεωρεί οπισθοδρόμηση τη μη πρόβλεψή της, ενώ αναρωτήθηκε πόσο πιο διασφαλισμένη θα μπορούσε να είναι η ψήφος με αυτοπρόσωπη παρουσία εκεί σε προξενείο, πρεσβεία, ή σε άλλο εκλογικό κατάστημα¹⁷⁴.

Εξετάζοντας από νομοτεχνική άποψη την πρόταση που προσκόμισε ο Υπουργός Επικρατείας, υποστήριξε ότι η διατύπωση θα έπρεπε να είναι πολύ πιο γενική στα πρότυπα εκείνης που είχε ήδη προτείνει ο Ανδρέας Λοβέρδος : «Νόμος ορίζει περιορισμούς στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια, ιδίως με γνώμονα τους δεσμούς που διατηρούν με τη χώρα»¹⁷⁵. Επίσης, μία άλλη εισήγησή του ήταν η συνταγματική κατοχύρωση της εκλογής συγκεκριμένου αριθμού εκπροσώπων των αποδήμων, για να μην εναπόκειται γενικά στη διακριτική ευχέρεια των κομμάτων το αν θα έχουν υποψήφιους επικρατείας.

Από την πλευρά του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας, ο Γενικός Εισηγητής, Ιωάννης Γκιόκας, επεσήμανε την ανάγκη εξεύρεσης λύσης, η οποία θα

¹⁷³ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 405.

¹⁷⁴ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 406.

¹⁷⁵ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 407.

αποτρέπει την αλλοίωση του εκλογικού σώματος με ψηφοφόρους, που ενδεχομένως δεν έχουν γνώση της ελληνικής πολιτικής πραγματικότητας, δεν έχουν πραγματικούς και ουσιαστικούς δεσμούς με τη χώρα και, κυρίως, δεν υφίστανται τις συνέπειες των πολιτικών τους επιλογών. Αυτό συμβαίνει, διότι η εν λόγω κατηγορία ψηφοφόρων εξαιτίας της μακρόχρονης διαμονής στο εξωτερικό, έχει ενσωματωθεί στις κοινωνίες άλλων χωρών, έχει συνδέσει τη ζωή και το μέλλον της με αυτές τις κοινωνίες και διαμορφώνει πολιτική συνείδηση με βάση τα πολιτικά δεδομένα σε αυτές τις χώρες, τα οποία ενδέχεται να διαφέρουν σε σχέση με τα ελληνικά¹⁷⁶.

Κατόπιν των ανωτέρω, παρουσίασε την πρόταση του ΚΚΕ, η οποία αποτελείται από τρεις άξονες-κριτήρια, που χρήζουν συνταγματικής θωράκισης και κατοχύρωσης. Πρώτον, θα πρέπει να υφίστανται πραγματικοί οικονομικοί και κοινωνικοί δεσμοί με την Ελλάδα, όπως φορολογικές υποχρεώσεις, χωρίς να αρκεί η ύπαρξη ενός ψυχικού δεσμού. Ο δεύτερος άξονας συνίσταται στην ύπαρξη ενός ανώτατου εύλογου χρόνου απουσίας από τη χώρα, όπως είχε προτείνει ενδεικτικά το Κ.Κ.Ε. τα τριάντα χρόνια. Επειδή, όμως, αυτό το όριο συνεπαγόταν πρακτικές δυσχέρειες απόδειξης, προτάθηκε να αποδεικνύεται η παρουσία στη χώρα, η οποία θα μπορούσε να είναι δύο χρόνια συνολικής παρουσίας τα τελευταία τριάντα πέντε χρόνια. Με αυτό τον τρόπο, θα εντάσσονταν στο πεδίο εφαρμογής της ρύθμισης τόσοι όσοι μετανάστευσαν κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, αλλά και όσοι, έχοντας μεταναστεύσει προηγουμένως, δεν επέστρεψαν εξαιτίας της κρίσης στην Ελλάδα. Τον τρίτο άξονα της πρότασης αυτής συνθέτει «η αυτοπρόσωπη παρουσία σε εκλογικά τμήματα του εξωτερικού, που εγγυάται και τη μυστικότητα και την εγκυρότητα της ψήφου, αλλά κυρίως εγγυάται το ουσιαστικό πολιτικό ενδιαφέρον και τη συμμετοχή, που πρέπει να εξασφαλίζει η συμμετοχή σε μία εκλογική διαδικασία»¹⁷⁷.

Ένα, επιπλέον, ζήτημα που έθεσε ο Γενικός Εισηγητής του ΚΚΕ είναι, ότι το Ελληνικό Δίκαιο ιθαγένειας, βασίζεται στο «αναχρονιστικό» δίκαιο του αίματος, που επιτρέπει σε όσους έχουν ελληνική καταγωγή, έστω μέσω ενός Έλληνα προγόνου, να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια. Αυτό έχει ως συνέπεια, να είναι υπαρκτό το ενδεχόμενο να αποκτήσουν δικαίωμα ψήφου, και άρα δυνατότητα καθοριστικής παρέμβασης στις πολιτικές εξελίξεις, πολλές χιλιάδες ακόμη άνθρωποι που αν και κατάγονται από την Ελλάδα, ωστόσο έχουν αποκοπεί από την ελληνική πολιτική

¹⁷⁶ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ΄, σελ. 408.

¹⁷⁷ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ΄, σελ. 408.

πραγματικότητα. Προς αποφυγή του ενδεχομένου αυτού, θα πρέπει να τεθούν, με βάση τη διεθνή εμπειρία και πρακτική ορισμένα κριτήρια, όπως τα τρία προαναφερθέντα. Ως ειδοποιό διαφορά σε σχέση με την αρχική πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ, εντόπισε «το άνοιγμα μιας επικίνδυνης κερκόπορτας», αφού η τελευταία επιτρέπει την άσκηση του δικαιώματος ψήφου με βάση το απεριόριστο δίκαιο του αίματος, έστω κι αν εκλέγεται με αυτόν τον τρόπο περιορισμένος αριθμός Βουλευτών και χωρίς να προσμετράται η ψήφος στον γενικό εκλογικό αποτέλεσμα¹⁷⁸. Σε κάθε περίπτωση, τόνισε ότι οι τιθέμενες από το Κ.Κ.Ε. προϋποθέσεις αναφέρονται στη διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος και δεν αποτελούν ούτε περιορισμό ούτε απώλεια του ίδιου του δικαιώματος.

Σχολιάζοντας τη συγκεκριμένη πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για την τροποποίηση του άρθρου 54, αναφορικά με την προϋπόθεση του χρόνου απουσίας ή παρουσίας, δήλωσε ότι το κόμμα του συμφωνεί. Αντίθετα, το ΚΚΕ διαφωνεί με την περιοριστική αναφορά στο Σύνταγμα για κατοχή ΑΦΜ, γιατί δεν αποδίδει το περιεχόμενο της τεθείσας προϋπόθεσης, δηλαδή την ύπαρξη πραγματικού οικονομικού, κοινωνικού δεσμού. Επίσης, έκρινε σκόπιμη τη συνταγματική θωράκιση της αυτοπρόσωπης παρουσίας σε εκλογικά τμήματα του εξωτερικού μέσω της ρητής κατοχύρωσης της ως πρόσφορου μέσου, κατά την έννοια του άρθρου 51 του Συντάγματος, προκειμένου να μην υπάρξει αμφισβήτηση περί της συνταγματικότητάς της¹⁷⁹.

Ο Γενικός Αγορητής της Ελληνικής Λύσης Κωνσταντίνος Χήτας, με τη σειρά του, εκτίμησε ότι η αναθεωρητική πρόταση της Κυβέρνησης για την συμπλήρωση του άρθρου 54, δεν παρουσιάζει διαφορές με την αντίστοιχη του ΣΥΡΙΖΑ, καθώς καταλείπεται στον κοινό νομοθέτη η ρύθμιση όλων των θεμάτων. Συναφώς, υποστήριξε ότι «μόνο σημείο, που συνδέει συνταγματικά την ψήφο του Απόδημου Ελληνισμού με την παρούσα συνταγματική Αναθεώρηση είναι εκείνο, που προβλέπει να δίνονται στους απόδημους ορισμένες από τις δεκαπέντε θέσεις του ψηφοδέλτιου επικρατείας»¹⁸⁰. Έπειτα, έθεσε κάποια ερωτήματα που απασχολούν την παράταξή του, τα οποία, κατά τη γνώμη του δεν διευκρινίστηκαν ούτε στη διακομματική επιτροπή ούτε στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Αναθεώρησης. Το πρώτο ερώτημα είχε να κάνει, με το εάν ο νόμος για την ψήφο των αποδήμων θα ψηφιστεί πριν ή

¹⁷⁸ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 409.

¹⁷⁹ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 409.

¹⁸⁰ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 411.

μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος; Δεύτερον, σχετικά με το ψηφοδέλτιο επικρατείας, έκρινε πως χρήζει διευκρίνησης, εάν θα είναι ενιαίο για όλους τους Έλληνες ή διαφορετικό για τους απόδημους και εάν οι ψηφοφόροι απλώς θα το επιλέγουν ή θα σταυρώνουν και υποψήφιο. Επίσης, τόνισε ότι απουσιάζει μια σαφής συνταγματική δέσμευση για τον ακριβή αριθμό των Βουλευτών της Διασποράς και της ημεδαπής, οι οποίοι θα εκλέγονται από το ψηφοδέλτιο της επικρατείας.

Όσον αφορά στις προτάσεις της Ελληνικής Λύσης, αυτές περιλάμβαναν την ύπαρξη δύο λιστών επικρατείας των δέκα Βουλευτών η καθεμία, μια εσωτερικού και μια εξωτερικού, με συνολικό αριθμό Βουλευτών Επικρατείας τους είκοσι. Το ζήτημα που θα προέκυπτε με την παράγραφο 3 του άρθρου 54, που προβλέπει μέχρι δεκαπέντε Βουλευτές Επικρατείας εσωτερικού, θα επιλύοταν με την προσθήκη στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου πρόβλεψης για άλλους πέντε Βουλευτές Επικρατείας της Διασποράς κατ' ελάχιστον. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα, οι Βουλευτές της Διασποράς να είναι τουλάχιστον πέντε και να μπορούν να φτάσουν τους δέκα. Στην περίπτωση αυτή θα μειωνόταν αντίστοιχα ο αριθμός των Βουλευτών Επικρατείας στο εσωτερικό, έτσι ώστε ο αριθμός αυτών των υποψηφίων να κυμαίνεται από δεκαπέντε μέχρι δέκα κατ' ελάχιστον¹⁸¹.

Το ΜέΡΑ25, από την πλευρά του, δια στόματος της Γενικής Αγορήτριας Αγγελικής Αδαμοπούλου, ερμηνεύοντας το άρθρο 108 Σ., επισήμανε ότι θεσπίζεται ένα συλλογικό δικαίωμα των Αποδήμων Ελλήνων και μια αντίστοιχη υποχρέωση της πολιτείας να μεριμνά υπέρ αυτών. Εξάλλου, αυτό αποδεικνύεται από τη σύσταση στη Βουλή των Ελλήνων Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής για τον Ελληνισμό της Διασποράς, η οποία, μεταξύ άλλων, έχει ως αντικείμενο τη διατήρηση και την προαγωγή των σχέσεων και των δεσμών της Εθνικής Αντιπροσωπείας και του ελληνικού λαού με τον απανταχού Ελληνισμό, καθώς και τον συντονισμό των δράσεων της Βουλής των Ελλήνων και του Συμβουλίου του Αποδήμου Ελληνισμού, τη μελέτη των προβλημάτων τους και την προώθηση της επίλυσής τους¹⁸².

Η πρόταση του ΜέΡΑ25 συνίστατο στη δημιουργία εκλογικών περιφερειών Αποδήμου Ελληνισμού εκτός των ορίων της επικράτειας, με αριθμό βουλευτικών εδρών ανάλογο προς τον αριθμό των εκεί εγγεγραμμένων Ελλήνων, μόνιμων κατοίκων του εξωτερικού. Σχολιάζοντας την κυβερνητική πρόταση, η Γενική Αγορήτρια του ΜέΡΑ25 θεώρησε ότι προσκρούει στις βασικές κόκκινες γραμμές που

¹⁸¹ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 412.

¹⁸² Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 415.

έθεσε το κόμμα της, δηλαδή τον σεβασμό της αρχής της ισότητας της ψήφου, διότι συναρτά την άσκηση του δικαιώματος ψήφου με κάποιους όρους. Αυτό οφείλεται, σύμφωνα με την ίδια, στο ότι το άρθρο 51 παράγραφος 4 του Συντάγματος, αναφέρεται σε μέσα, τρόπους και όρους διευκόλυνσης της άσκησης του δικαιώματος αυτού και όχι περιορισμούς. Σε κάθε περίπτωση, τόνισε ότι συμφωνεί το κόμμα της με την καθιέρωση εκλογικών περιφερειών Απόδημου Ελληνισμού, διότι «καθιστά εφικτή μία αναγκαιότητα»¹⁸³.

Στη συνέχεια, πήρε το λόγο ο Πρόεδρος της Επιτροπής Ευρυπίδης Στυλιανίδης και υποστήριξε ότι η πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ εγείρει σοβαρότατο συνταγματικό, πολιτικό και ηθικό ζήτημα, αφού θίγει την αρχή της ισοτιμίας της ψήφου, αγνοεί την άποψη των ομογενών και τους καθιστά δεύτερης κατηγορίας πολίτες-ψηφοφόρους. Για τη δημιουργία ειδικών καταλόγων εκλογέων εκτός επικράτειας ανέφερε ότι δεν υπάρχει, κατά τη γνώμη του, κάποιο πρόβλημα, διότι αντίστοιχες προβλέψεις υπήρχαν και εφαρμόζονταν στο ελληνικό Σύνταγμα και για τους στρατιωτικούς και τους λιμενικούς, για τους ναυτικούς που ήταν σε πλοία υπό ελληνική σημαία και για τους κρατούμενους, που είναι στα σωφρονιστικά καταστήματα¹⁸⁴. Ως προς το ζήτημα του τρόπου ψηφοφορίας των ομογενών, επιβεβαίωσε ότι το δικαίωμα της ψήφου θα ασκείται αυτοπροσώπως σε πρεσβείες και προξενεία, ενώ παραμένει για το μέλλον ανοιχτή η δυνατότητα της επιστολικής ψήφου ή άλλων πρόσφορων μέσων, βάσει του άρθρου 51 παράγραφος 4 Σ.

Παράλληλα, αιτιολόγησε την εναλλακτική που παρέχεται στον εκλογικό νομοθέτη στο μέλλον, μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσης στο άρθρο 54 παρ.4 Σ., να συστήσει μια ή περισσότερες εκλογικές περιφέρειες Απόδημου Ελληνισμού. Η κατά παρέκκλιση συνταγματική ρύθμιση εκλογικών περιφερειών Απόδημου Ελληνισμού, κρίθηκε απαραίτητη, προκειμένου να μην έρθει ο νόμος σε σύγκρουση με το άρθρο 54 παράγραφος 2 του Συντάγματος, που προβλέπει ότι ο αριθμός των εδρών της κάθε εκλογικής περιφέρειας είναι ανάλογος με το νόμιμο πληθυσμό. Συγχρόνως, όμως, επιτυγχάνεται η προσμέτρηση της ψήφου των ομογενών στο γενικό σύνολο της επικράτειας, έτσι ώστε να υφίστανται εγγυήσεις για την ισοδυναμία, την ισοτιμία της ψήφου.

Επιχειρηματολόγησε, ακόμη, και για την συστηματική ένταξη των ρυθμίσεων στο άρθρο 54 και όχι στο άρθρο 51. Αρχικά, σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1Σ. στις

¹⁸³ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ΄, σελ. 414.

¹⁸⁴ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ΄, σελ. 417.

μη υποκείμενες σε αναθεώρηση διατάξεις του Συντάγματος, εντάσσονται εκείνες που αφορούν στη λαϊκή κυριαρχία και την ισότητα και, ως εκ τούτου, και το άρθρο 51 παρ 3 Σ. Βέβαια, στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν τίθεται θέμα σύγκρουσης με την εν λόγω διάταξη, καθώς οι περιορισμοί που θεσπίζονται σχετίζονται με τη διευκόλυνση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος. Επιπροσθέτως, από την προτείνουσα Βουλή είχε εγκριθεί για αναθεώρηση το άρθρο 54 με την προσθήκη της παραγράφου 4. Εντούτοις, εξέφρασε την άποψη ότι η Αναθεωρητική Βουλή δεν δεσμεύεται από την κατεύθυνση της προτείνουσας, με συνέπεια να βρίσκεται εντός των ορίων του άρθρου 110 παράγραφος 2 και να διαθέτει την αρμοδιότητα να αναθεωρήσει το άρθρο 54 παράγραφος 4 με τον τρόπο που αυτή θα αποφασίσει.¹⁸⁵

Ο Ειδικός Εισηγητής της Μειοψηφίας Ιωάννης Ραγκούσης, για να τεκμηριώσει την πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ περί κλειστού συστήματος εκπροσώπησης, διάβασε απόσπασμα από την προαναφερθείσα έκθεση της Επιτροπής της Βενετίας, βάσει του οποίου στις περιπτώσεις χωρών με μεγάλο πληθυσμό εκτός επικρατείας πολιτών, που θα μπορούσαν να επηρεάσουν αισθητά το εκλογικό αποτέλεσμα, φαίνεται καταλληλότερο ένα σύστημα προκαθορισμένου αριθμού βουλευτών, εκλεγμένων από αυτή την κατηγορία εκλογέων. Προς επίρρωση των ανωτέρω, ο Ειδικός Εισηγητής της Μειοψηφίας υπολόγισε περίπου δύομισι εκατομμύρια όλους τους δυνητικούς εκλογείς εξωτερικού, τάξη μεγέθους ριζικά διαφορετική απ' αυτή που αρχικά εμφανίστηκε από τον Υπουργό Εσωτερικών, ο οποίος μίλησε δημοσίως για περίπου τριακόσιες πενήντα χιλιάδες. Επίσης, επικαλέστηκε υπολογισμούς της ΕΛΣΤΑΤ, σύμφωνα με τους οποίους, κατά τη διάρκεια της κρίσης, υπολογίζεται ότι έφυγαν από τη χώρα περίπου πεντακόσιες χιλιάδες Έλληνες εκλογείς. Μια ακόμη παράμετρος που έθεσε, είναι ότι στο εξής, με βάση την προτεινόμενη ρύθμιση της κυβερνητικής πλειοψηφίας, οι Έλληνες Βουλευτές για να εκλεγούν, θα πρέπει να κάνουν προεκλογικό αγώνα σε όλη την υφήλιο, εκεί όπου βρίσκονται ή θα βρίσκονται εκατοντάδες χιλιάδες ψηφοφόροι. Αυτό θα έχει ως συνέπεια, κατά τη γνώμη του, την αύξηση της εξάρτησης του πολιτικού προσωπικού της χώρας από τα οικονομικά συμφέροντα¹⁸⁶.

Ο Γεώργιος Καμίνης, Ειδικός Αγορητής του Κινήματος Αλλαγής, από την πλευρά του, αρχικά επανέλαβε τις βασικές θέσεις του κόμματός του, δηλαδή ψήφο

¹⁸⁵ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 418.

¹⁸⁶ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ', σελ. 430.

ισότιμη και επιστολική για όσους είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους και είτε υιοθέτηση συστήματος εκλογικών περιφερειών εξωτερικού είτε ψήφος των εκτός επικρατείας πολιτών στις εκλογικές περιφέρειες της χώρας. Έπειτα, αντιμετώπισε θετικά την αναζήτηση εκ μέρους της Κυβέρνησης συναίνεσης, όμως επισήμανε ότι δεν θα πρέπει η συναίνεση να αναζητείται με κάθε τίμημα. Πιο συγκεκριμένα, εξέφρασε τις ενστάσεις του για το γεγονός ότι η διάταξη του άρθρου 54 θα παραπέμπει στον εκτελεστικό νόμο ενός άλλου άρθρου, του άρθρου 51, θεωρώντας «σοφιστεία» το επιχείρημα περί διαφοροποίησης της διευκόλυνσης άσκησης του δικαιώματος από την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος. Συναφώς, χαρακτήρισε πιο «έντιμη» και «καθαρή» την πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ, διότι εκείνη δεν αναφερόταν στο ζήτημα της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος, αλλά σε ζητήματα των εκλογικών περιφερειών και του ψηφοδελτίου, τα οποία ρυθμίζονται από το άρθρο 54¹⁸⁷. Περαιτέρω, εισηγήθηκε την καθιέρωση στην κοινή νομοθεσία μιας υποχρέωσης των Ελλήνων του εξωτερικού, να ανανεώνουν την εγγραφή τους στα δημοτολόγια κάθε δέκα ή δεκαπέντε χρόνια, με στόχο της διασφάλιση της ύπαρξης ενός δεσμού του εκλογέα που ζει στο εξωτερικό για πολλά χρόνια με τη χώρα.

Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει και η τοποθέτηση του βουλευτή και μέλους της Επιτροπής, Θεόδωρου Ρουσόπουλου, ο οποίος τάχθηκε υπέρ της ηλεκτρονικής ψήφου και εμφανίστηκε βέβαιος ότι ενδεχομένως σε μια δεκαετία ή εικοσαετία θα καθιερωθεί η ηλεκτρονική ψήφος, αναφερόμενος και στο παράδειγμα της Εσθονίας. Στο επιχείρημα άλλου μέλους της Επιτροπής ότι οι απόδημοι λόγω της μακρόχρονης απουσίας τους, και παρά την αγάπη τους για την Ελλάδα, έχουν χάσει τους δεσμούς της γνώσης για τα πολιτικά πράγματα, αντέτεινε ότι διευκολύνοντάς τους να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα θα ενισχυθούν οι δεσμοί και της γνώσης και του ενδιαφέροντος για την εθνική ταυτότητα, αφού θα τους δοθεί η αίσθηση του «συνανήκειν»¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ΄, σελ. 432.

¹⁸⁸ Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., Συνεδρίαση ΙΑ΄, σελ. 437.

8.3 Η τελική μορφή του άρθρου 54 και η ψήφισή του

Στις 08 Νοεμβρίου 2019 διεξήχθη η τελευταία συνεδρίαση της Επιτροπής Αναθεώρησης με θέμα ημερήσιας διάταξης «Ψηφοφορία επί των προτάσεων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων για τη διατύπωση του περιεχομένου των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος». Στο πλαίσιο αυτής της Συνεδρίασης, η εισήγηση της Επιτροπής κατέληξε για το άρθρο 54, προσθήκη παραγράφου 4, στην πρόταση της Νέας Δημοκρατίας κατά αυξημένη πλειοψηφία. Εν συνεχεία, στις 28 Νοεμβρίου 2019 δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το από 25 Νοεμβρίου 2019 Ψήφισμα Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων με τίτλο «Ψήφιση, δημοσίευση και έναρξη ισχύος των αναθεωρημένων διατάξεων του Συντάγματος», στο οποίο συμπεριλήφθηκε στις αναθεωρούμενες διατάξεις το άρθρο 54 με την προσθήκη της παραγράφου 4. Η διαδικασία αναθεώρησης ολοκληρώθηκε με τη δημοσίευση ολόκληρου του κειμένου του Συντάγματος, έχοντας ενσωματώσει τις τροποποιήσεις που επέφερε η αναθεώρηση, με ΦΕΚ Α'211/24.12.2019.

Η μορφή που έλαβε, εν τέλει, η νέα παράγραφος 4 του άρθρου 54 είναι η 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 το 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 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 εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού, κατά παρέκκλιση της παρ. 2 του παρόντος άρθρου.».

9. Η κοινοβουλευτική διαδικασία ψήφισης του ν.4648/2019

9.1 Οι συνεδριάσεις για την επεξεργασία του Σχεδίου Νόμου

Η επεξεργασία και η εξέταση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας», δηλαδή του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, έλαβε χώρα σε κοινές συνεδριάσεις της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς. Στις τέσσερις συνεδριάσεις που πραγματοποιήθηκαν, ανταλλάχθηκαν επιχειρήματα, εξέθεσαν εκπρόσωποι φορέων του Αποδήμου Ελληνισμού τις απόψεις τους και, εν τέλει, το εν λόγω σχέδιο νόμου έγινε δεκτό, επί της αρχής, επί των άρθρων και στο σύνολό του, κατά πλειοψηφία. Στη συνέχεια, καταγράφονται περιληπτικά τα όσα διαμειφθηκαν στις συνεδριάσεις αυτές.

1^η Συνεδρίαση

Μετά τη συζήτηση ορισμένων διαδικαστικών ζητημάτων, η Εισηγήτρια της Πλειοψηφίας, Άννα Μάνη-Παπαδημητρίου, παρουσίασε το σχέδιο νόμου. Ανέφερε, λοιπόν, ότι το νομοσχέδιο απαρτίζεται από δύο μέρη, με τις διατάξεις του πρώτου μέρους να αφορούν τη διευκόλυνση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκλογέων που βρίσκονται εκτός της ελληνικής επικράτειας στις εθνικές εκλογές, στις ευρωεκλογές και κατά τη διεξαγωγή εθνικού δημοψηφίσματος, ενώ του δεύτερου την τροποποίηση της εκλογικής νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών, μέσω τροποποίησης του π.δ. 26/2012. Το πρώτο μέρος δομείται πάνω σε 4 βασικούς άξονες. Πρώτον, τίθενται προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος ψήφου από τους Έλληνες του εξωτερικού στον τόπο κατοικίας τους. Πέραν της προϋπόθεσης να είναι ήδη εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους, θα πρέπει τα τελευταία 35 χρόνια να έχουν ζήσει δύο έτη στην Ελλάδα και να έχουν υποβάλει φορολογική δήλωση, έντυπα Ε1 ή Ε2, ή Ε9, είτε κατά το τρέχον είτε κατά το προηγούμενο φορολογικό έτος. Σε περίπτωση που ο εκλογέας, δεν έχει συμπληρώσει το 30ο έτος της ηλικίας του, θα πρέπει να έχουν υποβάλει φορολογική δήλωση συγγενείς πρώτου βαθμού κατά το τρέχον ή το προηγούμενο φορολογικό έτος. Η πλήρωση της

προϋπόθεσης διετούς διαμονής θα αποδεικνύεται από δημόσια έγγραφα σχετικά με φοίτηση σε σχολείο, καταβολή ασφαλιστικών εισφορών και εκπλήρωση στρατιωτικής θητείας.

Δεύτερον, ως προς τη διαδικασία ψηφοφορίας, ο εκλογέας θα ψηφίζει με αυτοπρόσωπη παρουσία σε εκλογικά τμήματα που θα συσταθούν σε πρεσβείες, προξενία ή άλλα καταστήματα ψηφοφορίας, με τον ελάχιστο αριθμό για την συγκρότηση εκλογικού τμήματος να είναι 40 εκλογείς. Αναφορικά με το περιεχόμενο της ψήφου, οι εκλογείς του εξωτερικού θα μπορούν να ψηφίζουν το ψηφοδέλτιο Επικρατείας του κόμματος που επιθυμούν, χωρίς όμως να έχουν δικαίωμα σταυρού προτίμησης στις γενικές βουλευτικές εκλογές, ενώ η ψήφος τους θα προσμετράται στη διαμόρφωση του συνολικού εκλογικού αποτελέσματος στην ημεδαπή.

Περαιτέρω, το δεύτερο μέρος του νομοσχεδίου στοχεύει στην απλοποίηση της εκλογικής διαδικασίας και την εναρμόνιση της με τις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις. Οι κυριότερες παρεμβάσεις στην εκλογική νομοθεσία που περιλαμβάνονται στο δεύτερο μέρος είναι: η αύξηση του αριθμού των βουλευτών επικρατείας από 12 σε 15, η θέσπιση νέας διαδικασίας υποβολής υποψηφιοτήτων με την καταχώρηση των σχετικών δηλώσεων στην ηλεκτρονική πύλη καταχώρησης υποψηφίων, η θέσπιση εξουσιοδοτικής διάταξης για τον καθορισμό με κοινή υπουργική απόφαση αποζημίωσης στα μέλη των εφορευτικών επιτροπών και η θεσμοθέτηση για πρώτη φορά της υποχρέωσης των δικαστικών αντιπροσώπων να μεταδίδουν κατά τη διάρκεια της ψηφοφορίας τον αριθμό των ψηφισάντων, ώστε να ενημερώνεται η κοινή γνώμη για την πορεία της εκλογικής διαδικασίας¹⁸⁹.

Ο Εισηγητής της Μειοψηφίας, Γεώργιος Κατρούγκαλος, τόνισε ότι επιθυμία του κόμματός του είναι η εύρεση ενός τρόπου διαφανούς και αδιάβλητου για την άσκηση του δικαιώματος εκλέγειν και εκλέγεσθαι των αποδήμων. Σχολιάζοντας το νομοσχέδιο, θεώρησε ότι αυτό χαρακτηρίζεται από προχειρότητα, καθώς θέματα απλοποίησης εκλογικής διαδικασίας κακώς περιέχονται στο δεύτερο μέρος του υπόψη νομοσχεδίου, αφού απαιτούν απλή πλειοψηφία σε αντίθεση με τη διευκόλυνση άσκησης των εκλογικού δικαιώματος των αποδήμων, που απαιτεί ψήφο 200 βουλευτών. Επιπροσθέτως, δείγμα προχειρότητας, κατά τον ίδιο, είναι οι προφανείς «αντισυνταγματικότητες» του νομοσχεδίου, με πρώτο παράδειγμα την

¹⁸⁹ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος ΙΗ, Σύνοδος Α', Α' Συνεδρίαση, 4 Δεκ 19, σελ. 13-14.

αναγνώριση σε πολιτικό δικαστήριο της δικαιοδοσίας να κρίνει μια διοικητική διαφορά. Παράλληλα, ο μη προσδιορισμός του οργάνου, στο άρθρο 2 παρ.3, που θα εκδώσει μια διαπιστωτική πράξη για το εάν ανταποκρίνονται στα κριτήρια οι αιτούντες να ενταχθούν στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, εγείρει προβληματισμό, με τον Εισηγητή της Μειοψηφίας να προτείνει η Διακομματική Επιτροπή να έχει τη γενικότερη ευθύνη, επί της αποδοχής ή όχι των αιτήσεων των Ελλήνων εκλογέων του εξωτερικού και τη γενική ευθύνη επί της διαδικασίας. Στην ανωτέρω Διακομματική θα συμμετέχουν όλα τα κοινοβουλευτικά κόμματα, ενδεχομένως και ένα ακόμα μέλος, με ειδικές γνώσεις, που θα μπορούσε να είναι είτε ο Συνήγορος του Πολίτη είτε εκπρόσωπος της Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Επίσης, έκρινε προβληματική την πρόβλεψη για ανανέωση των ειδικών εκλογικών καταλόγων του εξωτερικού μετά από μία δεκαετία, διότι ουσιαστικά μετατρέπεται το όριο απουσίας της 35ετίας σε 45ετία και δημιουργούνται σημαντικές ανισότητες, σε σχέση με εκλογείς, που θα καταθέσουν αργότερα και ενόψει εκλογών, συγκεκριμένη αίτηση για την εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους.

Στη συνέχεια αναφέρθηκε σε δύο εξουσιοδοτήσεις προς τον Υπουργό Εσωτερικών, τις οποίες θεωρεί αντισυνταγματικές. Η πρώτη, στο άρθρο 24 παρ.2., επειδή είναι ιδιαίτερα ευρεία, χωρίς να αναφέρει, ούτε τα συγκεκριμένα πεδία της εξουσιοδότησης, ούτε δίνοντας κατευθύνσεις για την άσκησή της. Η δεύτερη, στο άρθρο 4 παρ.7, η οποία δίνει τη δυνατότητα στον Υπουργό να επεμβαίνει σε σημαντικότερα ζητήματα σχετικά με τη διαδικασία εγγραφής, μεταβολής και αναστολής ή διαγραφής του αιτούντος στους εκλογικούς καταλόγους και τον τρόπο πιστοποίησης του εκλογέα, γιατί θα πρέπει να παρέχονται εγγυήσεις συναίνεσης, που το Σύνταγμα επιβάλλει. Εισηγήθηκε, λοιπόν, η άσκηση αυτής της δευτερογενούς κανονιστικής αρμοδιότητας να γίνεται μόνο, εφόσον υπάρχει σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής των Αποδήμων με την πλειοψηφία των 2/3. Επιπλέον, έθεσε ως προϋπόθεση της συναίνεσης του κόμματός του, την κατοχύρωση αυτοτελώς του δικαιώματος του εκλέγεσθαι. Με άλλα λόγια, οι Έλληνες του εξωτερικού θα πρέπει να έχουν τους δικούς τους εκπροσώπους, στόχος που θα επιτευχθεί «με τον διαχωρισμό του ψηφοδελτίου επικρατείας, σε θέσεις επικρατείας που προορίζονται

αποκλειστικά για τους απόδημους, που έχουν φυσικά τα εκλογικά τους δικαιώματα και τους Έλληνες επικρατείας εσωτερικής»¹⁹⁰.

Στη συνέχεια, η Ειδική Αγορήτρια του Κινήματος Αλλαγής, Ευαγγελία Λιακούλη, υπογράμμισε ότι το υπό εξέταση νομοσχέδιο δεν είναι ούτε ρηξικέλευθο, ούτε συνάδει με την σύγχρονη ευρωπαϊκή πραγματικότητα, αλλά ούτε και με τις εξελίξεις στον χώρο της ψηφιακής τεχνολογίας. Έκανε, ακόμα, την εκτίμηση ότι θα απογοητεύσει και θα αποθαρρύνει πολλούς απόδημους από το να εγγραφούν στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, η θέσπιση προϋποθέσεων, όπως η κατοχή ΑΦΜ ή η παραμονή για δύο χρόνια στην Ελλάδα την τελευταία 35ετία. Συγχρόνως, εστίασε και στο θέμα της πιστοποίησης των κριτηρίων της διετούς διαμονής, για την οποία δεν αρκούν βεβαιώσεις από ΔΕΚΟ. Προς διευκόλυνση του αποδήμου, πρότεινε να προβλεφθεί στο νόμο η δυνατότητα εξουσιοδότησης από τον απόδημο στο Υπουργείο Εσωτερικών για αυτεπάγγελτη αναζήτηση των σχετικών δικαιολογητικών.

Το επόμενο που επισήμανε η Ειδική Αγορήτρια του Κινήματος Αλλαγής, ήταν ότι δεν υφίσταται στο νομοσχέδιο πρόβλεψη για τη διακριτή εκπροσώπηση των αποδήμων, ούτε καν η υποχρεωτικότητα της συμμετοχής τους στα ψηφοδέλτια Επικρατείας, με συνέπεια αυτή να επαφίεται στην ευχέρεια των κομμάτων, ίσως και στις κατά καιρούς προθέσεις τους. Έπειτα, προέβη σε μία νομοτεχνική παρατήρηση, ότι δηλαδή τα 29 άρθρα που απαρτίζουν το νομοσχέδιο είναι ανόμοια μεταξύ τους. Κατά την άποψη της, θα έπρεπε να περιλαμβάνονται μόνο οι ρυθμίσεις για τους εκτός επικρατείας εκλογείς, προσδίδοντας έναν «πανηγυρικό» και «συμβολικό» χαρακτήρα το νομοσχέδιο¹⁹¹.

Ο Ειδικός Αγορητής του ΚΚΕ, Ιωάννης Γκιόκας, από την πλευρά του ανέφερε ότι η παράγραφος 4 του άρθρου 54, δεν είναι ερμηνευτική δήλωση, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, είναι συνταγματική διάταξη η οποία παράγει και ερμηνευτικά αποτελέσματα. Επομένως, ως προς αυτό η αιτιολογική έκθεση χρήζει διόρθωσης. Αναφορικά με το δικαίωμα του εκλέγεσθαι των εκτός επικρατείας πολιτών, τόνισε ότι ορθά δεν προβλέπεται ποσόστωση συμμετοχής στις πρώτες θέσεις του ψηφοδελτίου επικρατείας, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι στερούνται το δικαίωμα του εκλέγεσθαι, καθώς εναπόκειται στην πολιτική ευθύνη των κομμάτων να καταρτίσουν τα ψηφοδέλτια τους τοποθετώντας εκπροσώπους της ομογένειας.

¹⁹⁰ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., σελ. 18-20.

¹⁹¹ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., σελ. 18-20.

Περαιτέρω, σύγκρινε το υπό επεξεργασία νομοσχέδιο με αυτό που τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση, το οποίο έκρινε ότι είχε σοβαρά προβλήματα. Ενδεικτικά, ανέφερε ότι στο τεθέν στη διαβούλευση για την απόδειξη των φορολογικών υποχρεώσεων αρκούσε απλά και μόνο η κατοχή ΑΦΜ και για την πιστοποίηση της διετούς παραμονής στην Ελλάδα κάθε πρόσφορο μέσο, ενώ το υπό συζήτηση νομοσχέδιο προβλέπει την υποβολή φορολογικής δήλωσης E1, E2 και E9 και πιστοποίηση της διετίας με δημόσια έγγραφα. Ωστόσο, θεώρησε ότι πρέπει να γίνουν κάποιες βελτιώσεις ακόμα. Αναλυτικότερα, δεδομένου ότι η εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους θα γίνεται για ένα χρονικό διάστημα, θα πρέπει να προστεθεί, ότι μετά την πάροδο αυτού του χρονικού διαστήματος γίνεται επανέλεγχος των κριτηρίων και γίνονται και διαγραφές, σε περίπτωση που δεν υπάρχει εκπλήρωση αυτών των κριτηρίων. Συγχρόνως, υποστήριξε ότι θα πρέπει να εξασφαλισθεί με έναν τρόπο ο διακομματικός έλεγχος της διαδικασίας και να διασφαλιστεί ότι κρίσιμες υπουργικές αποφάσεις θα έχουν την έγκριση μιας αυξημένης πλειοψηφίας σε μια Επιτροπή της Βουλής, προκειμένου να τηρείται και η συνταγματική επιταγή των δύο τρίτων.

Επιπροσθέτως, εξέφρασε τον προβληματισμό του για το πώς θα αποφεύγεται ο κίνδυνος διπλοψηφιών. Το σχέδιο νόμου, σωστά κατά τη γνώμη του, ορίζει ότι για όσους εγγραφούν στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, θα υπάρχει μια ειδική ένδειξη στους γενικούς καταλόγους, όπως ισχύει και για τους ετεροδημότες. Με βάση το ισχύον εκλογικό δίκαιο, οι ετεροδημότες ψηφίζουν με βάση τις δίμηνες αναθεωρήσεις των εκλογικών καταλόγων και όσοι εντάσσονται μεταγενέστερα δεν μπορούν να ψηφίσουν ως ετεροδημότες. Σύμφωνα με το προωθούμενο νομοσχέδιο, θα δίνεται η δυνατότητα της ψήφου στους εκλογείς του εξωτερικού και στους ετεροδημότες που θα ενταχθούν μέχρι και τρεις μέρες μετά την προκήρυξη των εκλογών, πράγμα που ο Ειδικός Αγορητής του ΚΚΕ θεώρησε ότι προσκρούει στο ανελαστικό χρονικό περιθώριο με βάση τις δίμηνες αναθεωρήσεις των εκλογικών καταλόγων και ,ως εκ τούτου, χρήζει διευκρίνισης¹⁹².

Στο σημείο αυτό, πήρε το λόγο ο Υφυπουργός Εσωτερικών, Θεόδωρος Λιβάνιος, και απάντησε στο ζήτημα που τέθηκε ότι οι βασικοί εκλογικοί κατάλογοι θα αναθεωρούνται ανά δίμηνο και θα υπάρχει ένδειξη η οποία θα απαγορεύει στον

¹⁹² Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., σελ. 25-29.

εκλογέα, εφόσον έχει δηλωθεί ως εκλογέας εκτός επικράτειας, να ψηφίσει στο βασικό του εκλογικό τμήμα. Στόχος της ρύθμισης για την παράταση της προθεσμίας μέχρι και τρεις ημέρες μετά την προκήρυξη των εκλογών, είναι η περαιτέρω διευκόλυνση, επειδή στην Ελλάδα συχνά προκηρύσσονται πρόωρες εκλογές. Οι τελικοί εκλογικοί κατάλογοι, όμως, θα περιέχουν και τις ενδείξεις που έχουν οριστικοποιηθεί μετά από τρεις μέρες από την προκήρυξη των εκλογών. Συνεπώς, δεν θα υφίσταται πρόβλημα διπλοψηφίας.

Ύστερα από αυτή τη διευκρίνιση, πρόσθεσε, σχετικά με την εξουσιοδοτική διάταξη που αναφέρεται στον τρόπο ταυτοποίησης λειτουργίας της πύλης, ότι μπορεί να εξεταστεί η δυνατότητα να παρασχεθεί στα κοινοβουλευτικά κόμματα κάποιου είδους ακόμα και on line πρόσβαση στην ίδια την πύλη των δεδομένων, προκειμένου να παρακολουθούν τον αριθμό των αιτήσεων, υπό την επιφύλαξη των προσωπικών δεδομένων, έτσι ώστε να επιτευχθεί η πλήρης διαφάνεια. Επίσης, δήλωσε ότι οι εξουσιοδοτικές έχουν ένα συγκεκριμένο εύρος και δεν μπορεί να νομοθετεί το Υπουργείο Εσωτερικών ή ο εκάστοτε Υπουργός Εσωτερικών μαζί με τη Βουλή. Εντούτοις, είναι εφικτό να θεσμοθετηθεί στα πλαίσια της Διακομματικής Επιτροπής να συζητούνται όλες αυτές οι αποφάσεις, όταν έρχεται η ώρα των εκλογών¹⁹³.

Η Ελληνική Λύση, δια στόματος του Ειδικού της Αγορητή Αντωνίου Μυλωνάκη, παρ' ότι τόνισε ότι το νομοσχέδιο κινείται στη σωστή κατεύθυνση, εξέφρασε ορισμένους προβληματισμούς. Αρχικά, διατύπωσε το ερώτημα για ποιο λόγο αποκλείστηκε η επιστολική ψήφος, η οποία είναι, κατά τη γνώμη του, η πλέον σίγουρη ψήφος. Επιπλέον, επισήμανε ότι αποτελεί πάγιο αίτημα της ομογένειας, διότι όσοι βρίσκονται μακριά από τα εκτός επικρατείας εκλογικά τμήματα, θα υποβάλλονται σε έξοδα και ταλαιπωρία, προκειμένου να ψηφίσουν. Όσον αφορά στους περιορισμούς της διευκόλυνσης, διαφώνησε με τη θέσπιση της παραμονής για μια διετία στην Ελλάδα την τελευταία 35ετία ως προϋπόθεσης για την ψήφο των Ελλήνων του εξωτερικού, αλλά και με την κατάθεση φορολογικής δήλωσης τον προηγούμενο ή τον προ προηγούμενο χρόνο, αφού δεν υφίσταται κάποια αντίστοιχη προϋπόθεση για την ψήφο των εντός επικρατείας εκλογέων. Κατόπιν των ανωτέρω, έκανε την εκτίμηση ότι μειώνονται οι εκλογείς που εμπίπτουν στις ρυθμίσεις του νομοσχεδίου και θα προσέλθουν να ψηφίσουν.

¹⁹³ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., σελ. 29-30.

Σχολιάζοντας κατ'άρθρο το νομοσχέδιο, έθεσε πρώτα το ερώτημα, εάν η προβλεπόμενη στο άρθρο 3 αναγραφή των προσωπικών στοιχείων, όπως τηλέφωνο και e-mail, αντίκειται στο νόμο περί προσωπικών δεδομένων. Συνεχίζοντας με το άρθρο 10, εξέφρασε τον προβληματισμό του για το ότι ο Έλληνας του εξωτερικού θα μπορεί να ψηφίζει μόνο κόμμα, και όχι ονομαστικά βουλευτές, σε αντίθεση με ότι ισχύει για τον Έλληνα του εσωτερικού. Ως προς το άρθρο 30, έκρινε θετική οποιαδήποτε εξέλιξη της εκλογικής διαδικασίας, σύμφωνα με τις επιταγές της τεχνολογίας και της σύγχρονης εποχής, καθώς θα συμβάλει στην ταχύτατη έκδοση αποτελεσμάτων. Καταλήγοντας, πρότεινε να αφεθεί τουλάχιστον ένα «παράθυρο ανοιχτό», να ενταχθεί δηλαδή στο νομοσχέδιο διάταξη, η οποία να παρέχει εξουσιοδότηση (π.χ. για την έκδοση ενός π.δ.), με σκοπό την καθιέρωση της επιστολικής ή της ηλεκτρονικής ψήφου¹⁹⁴.

Αντίθετη στην ενοποίηση του νομοσχεδίου για την ψήφο των αποδήμων με το σχέδιο νόμου με τίτλο «Τροποποίηση της εκλογικής διαδικασίας» (πρώτο και δεύτερο μέρος του υπό επεξεργασία νομοσχεδίου αντίστοιχα), όπως ακριβώς και η Ειδική Αγορήτρια του Κινήματος Αλλαγής, εμφανίστηκε και η Φωτεινή Μπακαδήμα, Ειδική Αγορήτρια του ΜέΡΑ25 λόγω της «δικλείδας» των 200 ψήφων για τον νόμο της παρ.4 του άρθρου 51Σ. Απεναντίας, οι σχετικές με την τροποποίηση της εκλογικής διαδικασίας διατάξεις θα μπορούσαν να ενταχθούν στον νέο εκλογικό νόμο, ο οποίος σύμφωνα με δηλώσεις του Υπουργού Εσωτερικών πρόκειται να κατατεθεί στο προσεχές χρονικό διάστημα.

Εξάλλου, εξέθεσε και τους λόγους, για τους οποίους το κόμμα της θα καταψηφίσει το νομοσχέδιο επί της αρχής. Καταρχάς, η πρόβλεψη ότι αυτή η κατηγορία εκλογέων θα ψηφίζει λίστα επικρατείας, χωρίς τη δυνατότητα σταυροδοσίας στις Εθνικές Εκλογές, τους καθιστά, σύμφωνα με το ΜέΡΑ25 μια ιδιαίτερη ομάδα πολιτών με μειωμένα εκλογικά δικαιώματα σε σχέση με τους υπολοίπους. Με άλλα λόγια, αντί να διευκολύνεται η άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος, στην πράξη το τελευταίο περιορίζεται. Δεύτερον, υποστήριξε την πάγια θέση του κόμματός της, ότι θα πρέπει να υπάρχει διάκριση των Ελλήνων που είναι πρόσφατοι μετανάστες ετών της κρίσης από εκείνους που είναι μόνιμοι απόδημοι. Οι πρώτοι διαθέτουν ακόμα στενούς δεσμούς με την εντός της επικράτειας περιφέρειά τους και, για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να μπορούν να ψηφίσουν από τον τόπο

¹⁹⁴ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., σελ. 30-32.

διαμονής τους για αυτή. Οι δεύτεροι θα πρέπει να μπορούν να εκλέξουν τους δικούς τους αντιπροσώπους σε εκλογικές περιφέρειες απόδημων Ελλήνων.

Ταυτόχρονα, διαφώνησε με την εξάρτηση ενός τόσο θεμελιώδους δικαιώματος, όπως η ψήφος, από την αθροιστική παρουσία στην Ελλάδα για δύο χρόνια την τελευταία 35ετία, όπως και από την υποβολή E1, E2, E3 ή E9, καθώς το κόμμα της είναι κάθετα ενάντιο σε οποιαδήποτε συνάρτηση άσκησης εκλογικού δικαιώματος και οικονομικής δραστηριότητας, κατοχής περιουσίας ή φορολογίας. Συμπληρωματικά, εγείρει, κατά την ίδια προβληματισμό, η ύπαρξη ενός ανοιχτού πεδίου μέσω της εξουσιοδοτικής διάταξης, ώστε να μπορεί ο εκάστοτε Υπουργός να αλλάξει αυθαίρετα τις προϋποθέσεις των τεκμηρίων που θα επιβεβαιώνουν τη διετή παρουσία στη χώρα, ανάλογα με κομματικές σκοπιμότητες. Επισήμανε, ακόμη, ότι δεν υφίσταται κάποια πρόβλεψη αναφορικά με τον τρόπο άσκησης του εκλογικού δικαιώματος σε περιοχές που κατοικούν λιγότεροι από 40 Έλληνες του εξωτερικού.

Τέλος, επέκρινε την αύξηση των εδρών επικρατείας σε 15, θεωρώντας την τρόπο αποζημίωσης των κομμάτων για την πιθανή ένταξη αποδήμων Ελλήνων στο ψηφοδέλτιο τους. Κατά συνέπεια, δήλωσε την πρόθεση του κόμματός της να καταψηφίσει, επί της αρχής, το νομοσχέδιο, επιφυλασσόμενο επί των άρθρων, πολλά εκ των οποίων αποτελούν εύλογες και πρακτικές ρυθμίσεις της εκλογικής διαδικασίας, τα οποία και θα στηρίζει.

2^η Συνεδρίαση

Στη δεύτερη συνεδρίαση, που διεξήχθη το πρωί της 6^{ης} Δεκεμβρίου, παρέστησαν και εκπρόσωποι φορέων του Αποδήμου Ελληνισμού, όπως του Γερμανοελληνικού Επιχειρηματικού Συνδέσμου DHW, της Ομοσπονδίας Ελληνικών Κοινοτήτων Γερμανίας, της Ελληνικής Κοινότητας Waiblingen Γερμανίας, της Ελληνικής Πολιτικής Κίνησης «Παγκόσμιο Ελληνικό Κοινοβούλιο», της Ελληνικής Κοινότητας Αιθιοπίας, της Ελληνικής Εταιρείας Χειρουργών Θώρακος, Καρδίας και Αγγείων και της Hellenic Cardiothoracic Diaspora, καθώς και ο πρώην Πρόεδρος του Συμβουλίου Αποδήμου Ελληνισμού (ΣΑΕ), Στέφανος Ταμβάκης. Αποτέλεσε κοινό τόπο στις ομιλίες των εκπροσώπων η εναντίωση στη θέσπιση περιορισμών στη διευκόλυνση του εκλογικού δικαιώματος, δηλαδή της παραμονής στην Ελλάδα για μια διετία την τελευταία 35ετία και της ύπαρξης φορολογικού δεσμού, και η επιθυμία τους για την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή στην πολιτική ζωή. Υπήρξε ομοφωνία ως

προς την αναγκαιότητα καθιέρωσης της επιστολικής ψήφου και οι περισσότεροι εκ των εκπροσώπων επισήμαναν την ανάγκη σύστασης εκλογικών περιφερειών αποδήμων.

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης διευκρινίστηκαν και ορισμένα σημαντικά ζητήματα του υπό εξέταση νομοσχεδίου. Καταρχάς, η Εισηγήτρια της Πλειοψηφίας ξεκαθάρισε, ότι δεν είναι απαραίτητο η διετία να είναι σε συνεχόμενο χρόνο. Έπειτα, ο Υπουργός Εσωτερικών, Παναγιώτης Θεοδωρικάκος, παρέθεσε στοιχεία της ΑΑΔΕ, βάσει των οποίων οι Έλληνες κάτοικοι του εξωτερικού, που υποβάλλουν φορολογικές δηλώσεις, έχουν ενεργή φορολογική δήλωση και πληρώνουν φόρο στην Ελλάδα, ανέρχονται σε 340.000. Τόνισε, επίσης, ότι στο πεδίο εφαρμογής του προωθούμενου νομοσχεδίου εμπίπτουν όλοι οι νέοι που έφυγαν στο εξωτερικό κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης για λόγους σπουδών ή εργασίας, ενώ σε περίπτωση που είναι μέχρι 30 ετών δεν τίθεται ως προϋπόθεση η υποβολή φορολογικής δήλωσης από τους ίδιους, αλλά καλύπτονται από τις φορολογικές δηλώσεις των γονέων τους. Συναφώς, διαβεβαίωσε τους εκπροσώπους των Ελλήνων του εξωτερικού ότι καταβάλλεται και θα καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για την οργάνωση εκλογικών τμημάτων, όχι μόνο σε πρεσβείες και προξενεία αλλά και σε δημόσιους χώρους σε συνεργασία με τα κράτη υποδοχής, με γνώμονα την εγγύτητα των εκλογικών κέντρων στον τόπο κατοικίας των εκτός επικρατείας εκλογέων¹⁹⁵.

3^η Συνεδρίαση

Η τρίτη συνεδρίαση έλαβε χώρα το μεσημέρι της 6ης Δεκεμβρίου 2019. Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης παρασχέθηκαν διευκρινίσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου, κατά σειρά, από την Εισηγήτρια της Πλειοψηφίας, τον Υπουργό και τον Υφυπουργό Εσωτερικών. Αναφορικά με τη διαδικασία της ψηφοφορίας, σύμφωνα με την Εισηγήτρια της Πλειοψηφίας, ο εκλογέας θα ψηφίζει αυτοπρόσωπα στα Ειδικά Εκλογικά Κέντρα του εξωτερικού. Ως τέτοια, θα χρησιμοποιηθούν κτίρια των ελληνικών αρχών ή υπηρεσιών της αλλοδαπής, ανεξάρτητα γραφεία ιερών ναών της Ελληνορθόδοξης Εκκλησίας και κτίρια ή καταστήματα ελληνικών κοινοτήτων,

¹⁹⁵ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος ΙΗ, Σύνοδος Α', Β' Συνεδρίαση, 6 Δεκ 19, σελ. 4367-4368.

συλλόγων ή άλλων ελληνικών οργανώσεων, ώστε να διευκολυνθούν όσο το δυνατόν περισσότεροι ομογενείς στη μετάβασή τους για να ψηφίσουν. Αξίζει να σημειωθεί, ότι η μεν διεξαγωγή της ψηφοφορίας θα πραγματοποιείται μεταξύ Τετάρτης και Σαββάτου πριν την Κυριακή των εκλογών και θα ολοκληρώνεται σε μια ημέρα, η δε καταμέτρηση και ανακοίνωση των αποτελεσμάτων θα γίνεται ταυτόχρονα με την καταμέτρηση και την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων για το σύνολο της ελληνικής επικράτειας.

Απαραίτητη διαδικαστική προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος, θα είναι η εγγραφή σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους ψηφοφόρων του εξωτερικού με αίτηση του ενδιαφερομένου οποτεδήποτε στην ειδική εφαρμογή του Υπουργείου Εσωτερικών, στην οποία θα μπορεί ο ενδιαφερόμενος να υποβάλει ηλεκτρονικά τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και στην οποία θα καταχωρείται, κάθε μεταβολή, διαγραφή ή αναστολή της σχετικής έγκρισης. Σημαντική διευκόλυνση συνιστά και η δυνατότητα αυτεπάγγελτης αναζήτησης στοιχείων διαθέσιμων σε βάσεις δεδομένων του δημόσιου, εφόσον συμφωνεί και ο εκλογέας. Συμπληρωματικά, σημείωσε ότι η διαπίστωση των προϋποθέσεων θα συντελείται άπαξ κατά την εγγραφή από την διεύθυνση εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών και θα διαρκεί για χρονικό διάστημα δέκα ετών από την ημερομηνία αποδοχής της αίτησης¹⁹⁶.

Όσον αφορά στην ακολουθούμενη διαδικασία την ημέρα των εκλογών, σε κάθε εκλογικό τμήμα, η ψηφοφορία θα διεξάγεται ενώπιον εφορευτικής επιτροπής, αποτελούμενης από τον αντιπρόσωπο της δικαστικής αρχής ως Πρόεδρο και τρία μέλη της εφορευτικής επιτροπής, τα οποία θα είναι γραμμένα στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους του εξωτερικού, της οικείας διπλωματικής περιφέρειας. Οι δικαστικοί αντιπρόσωποι και οι αναπληρωτές τους θα διορίζονται από τον Άρειο Πάγο και τα μέλη της εφορευτικής επιτροπής θα επιλέγονται κατόπιν δημόσιας κλήρωσης. Πρόεδροι της εφορευτικής επιτροπής θα διορίζονται, καταρχήν, μόνιμοι πρεσβευτικοί ή προξενικοί ακόλουθοι και γραμματείς, διοικητικοί υπάλληλοι πρεσβειών και προξενείων και επόπτες εκλογών θα διορίζονται πάρεδροι του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφέτες πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων και αντιεισαγγελείς εφετών. Μετά το πέρας της ψηφοφορίας θα αριθμούνται οι φάκελοι, θα εσωκλείονται σε ειδικό σάκο με όλα τα

¹⁹⁶ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος ΙΗ, Σύνοδος Α', Γ' Συνεδρίαση, 6 Δεκ 19, σελ. 4435-4436.

στοιχεία της ψηφοφορίας, χωρίς να αποσφραγιστούν, και θα μεταφέρονται από τον δικαστικό αντιπρόσωπο αεροπορικώς στην Αθήνα και συγκεκριμένα στην Κεντρική Εφορευτική Επιτροπή Εκλογέων Εξωτερικού που εδρεύει στο Εφετείο Αθηνών. Η αποσφράγιση των φακέλων και η διαλογή των ψηφοδελτίων θα ενεργούνται από ειδικές εφορευτικές επιτροπές και θα συντάσσεται ειδικός πίνακας διαλογής. Στη συνέχεια, η κεντρική εφορευτική επιτροπή εκλογέων εξωτερικού θα εκδίδει το συνολικό αποτέλεσμα της ψηφοφορίας συντάσσοντας ειδικό πίνακα, τον οποίο θα αποστέλλει αμελλητί στο Υπουργείο Εσωτερικών¹⁹⁷.

Ακολούθως, πήρε το λόγο ο Εισηγητής της Μειοψηφίας, Γεώργιος Κατρούγκαλος, προσθέτοντας περαιτέρω παρατηρήσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου σε σχέση με αυτές που είχε καταθέσει στην 1^η συνεδρίαση. Ειδικότερα, ως προς τις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 2, τόνισε ότι δεν μπορεί να είναι αρμόδιο το δικαστήριο της εκούσιας δικαιοδοσίας για την αποδοχή ή μη της αίτησης για την ένταξη στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, επειδή η διαφορά που δημιουργείται είναι διοικητική διαφορά και σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ.1 Σ. , κάθε παρόμοια διοικητική διαφορά υπάγεται στα διοικητικά και όχι στα πολιτικά δικαστήρια. Ενδεδειγμένη λύση θα ήταν είναι η υπαγωγή των διαφορών αυτών στην αρμοδιότητα του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου.

Πρόσθετα, έκανε κάποιες νομοτεχνικής φύσης παρατηρήσεις αναφορικά με το άρθρο 2 παρ. 6 και το άρθρο 4 παρ. 1, το άρθρο 7 παρ. 3 και το άρθρο 24. Πρώτον, η αναφορά στο κείμενο του νόμου ότι «διαγράφεται η αίτηση από τους εκλογικούς καταλόγους», προφανώς αναφέρεται στη διαγραφή του ονόματος του εκλογέα και όχι της αίτησης, ενώ θα πρέπει, κατά τη γνώμη του, να προσδιοριστεί στο νόμο το σημείο έναρξης της προθεσμίας, εντός της οποίας έχει δικαίωμα να αμφισβητήσει ο εκλογέας την απόφαση που δεν έκανε δεκτή την αίτησή του. Επίσης, πρότεινε να δοθεί η δυνατότητα ηλεκτρονικής κοινοποίησης της αρνητικής απάντησης, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης ηλεκτρονικής διαδικασίας. Σχετικά με το άρθρο 7 παρ. 3 εισηγήθηκε την εξουσιοδότηση για έκδοση κοινής απόφασης Υπουργείων Εσωτερικών και Εξωτερικών, διότι τα ρυθμιζόμενα θέματα δεν είναι αποκλειστικά αρμοδιότητας του Υπουργού Εσωτερικών, ενώ εξέφρασε την άποψη ότι το αρ. 24, προκειμένου να

¹⁹⁷ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ' Συνεδρίαση, σελ.4436-4437.

είναι συνταγματική η νομοθετική εξουσιοδότηση, θα πρέπει να αναφέρεται τουλάχιστον σε λεπτομέρειες εφαρμογής.

Ιδιαίτερη έμφαση, ακόμα, έδωσε στην αναγκαιότητα θέσπισης αυτοτελούς δικαιώματος εκλέγεσθαι για τους Έλληνες του εξωτερικού. Στο σημείο αυτό ο ΣΥΡΙΖΑ υιοθέτησε την πρόταση της Επιτροπής του Υπουργείου Εσωτερικών, βάσει της οποίας προβλεπόταν εσωτερικός διαχωρισμός του ψηφοδέλτιου Επικρατείας, έτσι ώστε τουλάχιστον τρεις Βουλευτές Επικρατείας, να εκλέγονται από τους απόδημους, από ξεχωριστό κατάλογο¹⁹⁸.

Την πρόταση του κόμματός της για την «πραγματική» εκπροσώπηση των αποδήμων επανέλαβε και η Ειδική Αγορήτρια του Κινήματος Αλλαγής, Ευαγγελία Λιακούλη. Πιο συγκεκριμένα, η εκπροσώπηση θα επιτυγχάνεται με τη δημιουργία μιας νέας ενιαίας περιφέρειας Ελλήνων κατοίκων του εξωτερικού, που θα εκλέγει πέντε έως επτά βουλευτές μέσω των ειδικών ψηφοδελτίων των κομμάτων, ενώ οι έδρες που θα καταλαμβάνονται με αυτό τον τρόπο, θα αφαιρούνται από το ψηφοδέλτιο επικρατείας και από τις λοιπές εκλογικές περιφέρειες. Προς τούτο, απηύθυνε έκκληση στον Υπουργό Εσωτερικών, να εξετάσει την πρόταση του κόμματός της, στην οποία εκτίμησε ότι θα συμφωνήσει και ο ΣΥΡΙΖΑ, προκειμένου να υπάρξει μια στοιχειώδης εκπροσώπηση των αποδήμων στο ψηφοδέλτιο της Επικράτειας.

Αναφερόμενη, με τη σειρά της, στο όργανο που θα διαπιστώσει την πλήρωση των προϋποθέσεων για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς του εξωτερικού, εξέφρασε την εμπιστοσύνη του Κινήματος Αλλαγής στις υπηρεσίες του κράτους και συμφώνησε ότι η Διεύθυνση Εκλογών είναι η αρμόδια διεύθυνση. Μολαταύτα, χρήζει εξειδίκευσης το τμήμα και ο ακριβής τρόπος με τον οποίο θα γίνεται η διαδικασία αυτή, καθώς στην παρ.3 υφίσταται μόνο μία αόριστη αναφορά της διεύθυνσης. Εξάλλου, επανερχόμενη στο ζήτημα των περιορισμών, παρατήρησε ότι δεν καλύπτονται οι περιπτώσεις των μη εξαρτώμενων μελών που έχουν ξεπεράσει το 30ο έτος και δουλεύουν στο εξωτερικό, αφού δεν έχουν υποβάλει φορολογική δήλωση το τρέχον ούτε το προηγούμενο έτος. Ως προς την πιστοποίηση της διετίας,

¹⁹⁸ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ΄ Συνεδρίαση, σελ.4442-4443.

πρότεινε να αρκεί η εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων κατά τη διάρκεια της 35ετίας¹⁹⁹.

Με τους περιορισμούς της διευκόλυνσης ασχολήθηκε και ο Ειδικός Αγορητής της Ελληνικής Λύσης, Αντώνης Μυλωνάκης, διατυπώνοντας το ερώτημα, κατά πόσο προσμετράται στη διετία η παραμονή των εκτός επικρατείας εκλογέων το καλοκαίρι στην Ελλάδα για διακοπές, δεδομένου ότι καταγράφονται η είσοδος και έξοδος από τη χώρα στο διαβατήριο. Σύμφωνα με τον Ειδικό Αγορητή της Ελληνικής Λύσης, η μη προσμέτρηση θα ήταν λανθασμένη, διότι αποκλείονται ακόμη περισσότεροι άνθρωποι²⁰⁰.

Αμέσως μετά, ο Ειδικός Αγορητής του Κ.Κ.Ε., Ιωάννης Δελλής, αναφέρθηκε εκτενώς στην ανάγκη συνεννόησης και συμμετοχής των κομμάτων της Βουλής σε όλη τη διαδικασία, ούτως ώστε να επιτευχθεί το αδιάβλητο. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει, κατά τη γνώμη του, όλες οι υπουργικές αποφάσεις που σχετίζονται με την εξειδίκευση διατάξεων του συγκεκριμένου νόμου να εγκρίνονται από τη Βουλή, με την πλειοψηφία των δύο τρίτων. Λαμβάνοντας υπόψη την απουσία ανάλογης νομοθετικής εμπειρίας στο παρελθόν, έκρινε ότι τα νομοθετικά βήματα θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικά και επισήμανε την ανάγκη να βρίσκεται η Βουλή σε ετοιμότητα, μετά την πρώτη εφαρμογή του νόμου, για να προβεί σε διορθωτικές κινήσεις και παρεμβάσεις εκ των υστέρων, σε περίπτωση που διαπιστωθούν ελλείψεις ή παραλείψεις²⁰¹.

Λαμβάνοντας υπόψη τις τοποθετήσεις των εκπροσώπων των φορέων των Ελλήνων του εξωτερικού και τις θέσεις των κομμάτων, ο Υπουργός Εσωτερικών παρουσίασε μια σειρά από νομοτεχνικές βελτιώσεις- προσθήκες στο νομοσχέδιο. Καταρχάς, με στόχο την εκπροσώπηση των Ελλήνων του εξωτερικού, προστέθηκε στην εσωτερική παράγραφο 2 του άρθρου 34α του προεδρικού διατάγματος 26/2012, του άρθρου 32 του σχεδίου νόμου, εδάφιο ως εξής : «Το 1/5 των υποψηφίων του ψηφοδελτίου επικρατείας, προέρχεται από εγγεγραμμένους των ειδικών εκλογικών

¹⁹⁹ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ΄ Συνεδρίαση, σελ.4446-4448.

²⁰⁰ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ΄ Συνεδρίαση, σελ. 4451.

²⁰¹ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ΄ Συνεδρίαση, σελ. 4454.

καταλόγων εξωτερικού, εφόσον υπάρχουν, εκ των οποίων τουλάχιστον ένας τοποθετείται υποχρεωτικά στις τρεις πρώτες θέσεις του ψηφοδελτίου».

Δεύτερον, με στόχο την ικανοποίηση του αιτήματος τόσο του ΣΥΡΙΖΑ όσο και του Κ.Κ.Ε. για το αδιάβλητο και τη διαφάνεια της διαδικασίας, μετά την παράγραφο 5 του άρθρου 2, προστέθηκε νέα παράγραφος 6 ως εξής : «Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, συγκροτείται Ειδική Διακομματική Επιτροπή, στην οποία μετέχει ο παραπάνω Υπουργός ή ο οριζόμενος από αυτόν, ως Πρόεδρος και ένας εκπρόσωπος κάθε κόμματος ή συνασπισμού που εκπροσωπείται στη Βουλή ή εκπροσωπείτο στη Βουλή που διαλύθηκε, καθώς 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, καθώς και ο δειγματοληπτικός έλεγχος των αιτήσεων που έγιναν αποδεκτές κατά την παράγραφο 3. Αν ένα ή περισσότερα κόμματα ή συνδυασμοί κομμάτων δεν υποδείξουν εκπρόσωπο εντός δύο ημερών από τη λήψη του ερωτήματος, η Επιτροπή συγκροτείται νομίμως, χωρίς τη συμμετοχή τους»²⁰².

Έπειτα, ο Υφυπουργός Εσωτερικών αναφέρθηκε περιληπτικά στις υπόλοιπες νομοτεχνικές βελτιώσεις. Ως δικαστήριο που εξετάζει τις ενστάσεις κατά της απόφασης της παρ. 3 του άρθρου 2 ορίστηκε το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο της περιφέρειας στον εκλογικό κατάλογο της οποίας είναι εγγεγραμμένος ο ενιστάμενος. Επιπλέον, ο Υφυπουργός κατέστησε σαφές ότι το άνοιγμα των σάκων με τα ψηφοδέλτια και το άνοιγμα των ψηφοδελτίων θα γίνεται μετά το πέρας της διεξαγωγής της ψηφοφορίας στην Ελλάδα, μετά τις 7 η ώρα το βράδυ της Κυριακής. Η επιλογή αυτή έγινε, αφενός διότι υπάρχει σχετική εμπειρία και αφετέρου διότι πρέπει να διασφαλιστεί, ότι δεν θα διαρρεύσει εκλογικό αποτέλεσμα, ενώ οι κάλπες είναι ανοιχτές στην Ελλάδα²⁰³.

Απαντώντας στο ζήτημα που έθεσε ο Ειδικός Αγορητής της Ελληνικής Λύσης για τα προσωπικά δεδομένα, δήλωσε ότι, προφανώς, υπάρχει συγκατάθεση των εκλογέων για την καταχώρηση των στοιχείων τους. Ως προς την επισήμανση του

²⁰² Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ΄ Συνεδρίαση, σελ. 4456.

²⁰³ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ΄ Συνεδρίαση, σελ. 4457-4458.

Κ.Κ.Ε. για την ανάγκη διόρθωσης της αιτιολογικής έκθεσης, καθώς προστέθηκε παράγραφος 4 στο άρθρο 54 και όχι ερμηνευτική δήλωση, απευθύνθηκε στις αρμόδιες υπηρεσίες της Βουλής, για να διορθωθεί το τμήμα αυτό της αιτιολογικής έκθεσης και να γίνει η σωστή αναφορά στην παρ. 4 του άρθρου 54 Σ.

Επί της πρώτης νομοτεχνικής βελτίωσης, ο Προεδρεύων των Επιτροπών, Μάξιμος Χαρακόπουλος, σχολίασε ότι με βάση τα σημερινά δεδομένα των κομμάτων, τουλάχιστον 3 Βουλευτές στην επόμενη Βουλή, θα προέρχονται από τον απόδημο ελληνισμό.

Στο θέμα της θέσπισης προϋποθέσεων επικεντρώθηκε η Ειδική Αγορήτριά του ΜέΡΑ25, διατυπώνοντας την άποψη ότι ενδέχεται με αυτόν τον τρόπο να αποκλειστεί η πλειοψηφία των αποδήμων από το να ψηφίζει, καθώς αφήνει εκτός έναν μεγάλο αριθμό μεταναστών πρώτης γενιάς. Ειδικά η διαδικασία πιστοποίησης της διετίας, θεωρείται από σημαντικό μέρος των αποδήμων γραφειοκρατική διαδικασία, αποθαρρύνοντάς τους να την ακολουθήσουν. Ζήτησε ακόμη διευκρίνιση σχετικά με το εάν ένας εκλογέας έχει κάνει μηδενική δήλωση ή εάν ένα νέο παιδί που ζει στο εξωτερικό και έχει ΑΦΜ στην Ελλάδα, θα έχουν το δικαίωμα να ψηφίσουν από το εξωτερικό. Συγχρόνως, επισήμανε ότι το ίδιο άρθρο του νομοσχεδίου, παρότι ορίζει ότι η εγγραφή στους καταλόγους θα διαρκεί δέκα χρόνια, δεν περιέχει κάποια πρόβλεψη αναφορικά με το τι θα ισχύει μετά το πέρας αυτής της περιόδου. Σημαντικό θεώρησε, όμως, και το γεγονός ότι από τη στιγμή που θα εγγραφεί κάποιος στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους του εξωτερικού, δεν θα μπορεί να ψηφίσει, αν τυχόν βρίσκεται την ημέρα της ψηφοφορίας εντός της επικράτειας, χάνοντας το δικαίωμα της σταυροδοσίας.

Περαιτέρω, προκάλεσε προβληματισμό στην ίδια η αύξηση με το άρθρο 31 του ηλεκτρονικού παραβόλου στα 150 ευρώ από τα 100 περίπου, παρά το γεγονός ότι θα συνδυαστεί με απόσυρση της μέχρι τώρα προβλεπόμενης επίδοσης με δικαστικό επιμελητή, το κόστος της οποίας κυμαινόταν περίπου στα 50 ευρώ, λόγω της καθιέρωσης της ηλεκτρονικής διαδικασίας. Καταλήγοντας, ζήτησε, εάν ήταν δυνατόν, μέχρι την Ολομέλεια να ενημερωθούν τα μέλη των δύο Επιτροπών μέσω της ΑΑΔΕ για τον αριθμό των εκλογέων που ζουν στο εξωτερικό και μέσω του

Υπουργείου Εξωτερικών για τον αριθμό των μελών των εκτός επικράτειας ελληνικών κοινοτήτων²⁰⁴.

Στο θέμα των υπουργικών αποφάσεων επανήλθε ο Εισηγητής της Μειοψηφίας, Γεώργιος Κατρούγκαλος, εισηγούμενος οι υπουργικές αποφάσεις που εκδίδονται και αφορούν διαδικαστικές, αλλά ουσιώδεις, πλευρές για τη διαδικασία, να εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη των δύο τρίτων (2/3) της Διακομματικής Επιτροπής, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η συναίνεση των κομμάτων. Συνεπώς, η νομοτεχνική βελτίωση που πρότεινε συνίσταται στην προσθήκη εδαφίου στο άρθρο 4 παρ. 7 ως εξής: «Η απόφαση αυτή εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη των δύο τρίτων (2/3) των μελών της Επιτροπής, της παραγράφου 5 του άρθρου 2»²⁰⁵.

4^η Συνεδρίαση

Στην τέταρτη και τελευταία συνεδρίαση, η οποία πραγματοποιήθηκε στις 9 Δεκεμβρίου, παρέστησαν ξανά και εξέθεσαν τις απόψεις τους εκπρόσωποι οργανώσεων Ελλήνων του εξωτερικού, αυτή τη φορά της Ελληνικής Κοινότητας Καΐρου, του Ελληνικού Κέντρου Πολιτισμού του Χιούστον, της Κοινότητας Ελλήνων Αμβούργου, της Ομοσπονδίας Ελληνικών Κοινοτήτων Γερμανίας, της Ελληνοβαυαρικής κοινότητας Μονάχου και περιχώρων, του τμήματος Βρυξελλών της Οργάνωσης ΑΗΕΡΑ (Περιφέρεια Ευρώπης) και της Ελληνικής Κοινότητας Βρυξελλών.

Μετά την ακρόαση των θέσεών τους, ο Προεδρεύων των Επιτροπών, Μάξιμος Χαρακόπουλος, χαρακτήρισε τις ενστάσεις τους «εύλογες» και συνήγαγε το συμπέρασμα ότι οι εν λόγω οργανώσεις θεωρούν το υπό εξέταση νομοσχέδιο τουλάχιστον «άτολμο».²⁰⁶ Ο Υπουργός Εσωτερικών, παίρνοντας τον λόγο αμέσως μετά, προέτρεψε τους Έλληνες του εξωτερικού, μέσω των παρισταμένων οργανώσεων, να αγκαλιάσουν τον νόμο, επειδή αφορά εκατοντάδες χιλιάδες Έλληνες

²⁰⁴ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ' Συνεδρίαση, σελ. 4460-4462.

²⁰⁵ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ' Συνεδρίαση, σελ. 4464-4465.

²⁰⁶ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος ΙΗ, Σύνοδος Α', Δ' Συνεδρίαση, 9 Δεκ 19, σελ. 4484-4485.

παγκοσμίως. Εκτός αυτού, όσο περισσότερες είναι οι εγγραφές εκτός επικρατείας εκλογέων στους ειδικούς καταλόγους εξωτερικού, δηλαδή όσο μεγαλύτερη είναι η συμμετοχή στις εκλογές, τόσο θα αυξηθούν, κατά την άποψή του, μέσα στην ελληνική κοινωνία, οι πιέσεις να αρθούν όλες οι διακρίσεις και όλοι οι περιορισμοί. Η υποβολή μεγάλου αριθμού αιτήσεων Ελλήνων πολιτών θα διευκολύνει και την ύπαρξη εκλογικών κέντρων, όσο το δυνατόν εγγύτερα στον τόπο κατοικίας τους, δεδομένου ότι ο ελάχιστος αριθμός για τη δημιουργία εκλογικού τμήματος είναι τα 40 άτομα.

Κατόπιν της τοποθέτησης του Υπουργού, ο Εισηγητής της Μειοψηφίας αναγνώρισε στον πρώτο ότι αντιμετώπισε με θετική διάθεση τις προτάσεις νομοθετικών βελτιώσεων, κάνοντας αποδεκτές ορισμένες από αυτές, όπως η καθιέρωση διακομματικής Επιτροπής και η κατοχύρωση αυτοτελούς δικαιώματος του εκλέγεσθαι. Βέβαια, θεώρησε ότι η προσθήκη που αφορούσε το αυτοτελές δικαίωμα εκλέγεσθαι δεν ήταν τόσο «γενναία» όσο θα επιθυμούσε το κόμμα του, αλλά αποτελούσε σαφή βελτίωση της αρχικής πρότασης. Ωστόσο, υπογράμμισε ότι απομένουν σημαντικές κατατεθείσες προτάσεις, όπως η ανάγκη επικαιροποίησης των εκλογικών καταλόγων και η ανάγκη άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας του Υπουργού μετά από σύμφωνη γνώμη της διακομματικής Επιτροπής και με αυξημένη πλειοψηφία, εφαρμόζοντας το συνταγματικό κανόνα της συναίνεσης²⁰⁷.

Εξετάζοντας τις επιμέρους διατάξεις του νομοσχεδίου, η Ειδική Αγορήτρια του ΜέΡΑ25 δήλωσε τη συμφωνία του κόμματός της με την κατάργηση του διαχωρισμού μεταξύ μητρώου αρρένων και δημοτολογίου και την ενοποίησή τους στο μητρώο πολιτών, τη σύντμηση της προθεσμίας δήλωσης εμβλημάτων και ονομάτων, τις συντομότερες προθεσμίες για την επίλυση διαφορών, την παροχή της δυνατότητας στους ετεροδημότες να υποβάλουν ηλεκτρονική αίτηση για την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος και την αποστολή των εκλογικών καταλόγων σε ψηφιακή μορφή. Αντίθετα, η θέσπιση της υποχρέωσης των κομμάτων να τοποθετούν 5 απόδημους στο ψηφοδέλτιο επικρατείας τους, με τον 1 σε δυνητικά εκλόγιμη θέση, μολονότι δεν θεωρείται αυτή καθαυτή αρνητική από το ΜέΡΑ25, δεν αρκεί για να

²⁰⁷ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Δ' Συνεδρίαση, σελ. 4504.

αλλάξει η στάση του, δεδομένου ότι διαφωνεί με την ίδια την ύπαρξη του ψηφοδελτίου επικρατείας²⁰⁸.

Ο Υφυπουργός Εσωτερικών πήρε εκ νέου το λόγο, για να απαντήσει σε ερωτήσεις των Εισηγητών των κομμάτων και να παράσχει ορισμένες διευκρινίσεις για ερμηνευτικά ζητήματα που ανέκυψαν. Απαντώντας στα λεχθέντα από τον Εισηγητή της Μειοψηφίας για τη δεκαετία αναθεώρησης, τόνισε ότι δεν υπάρχει δεκαετία, αλλά οι ειδικοί κατάλογοι των εκλογέων του εξωτερικού, θα ανανεώνονται κάθε μέρα και θα προσαρμόζουν κατευθείαν ότι μεταβολές έχουν επέλθει επί των αιτήσεων. Αυτό σημαίνει ότι, την ώρα που θα υποβάλλεται η αίτηση, θα εξετάζεται η συνδρομή των προϋποθέσεων. Η εν λόγω αίτηση, εφόσον γίνει αποδεκτή, θα ισχύει για δέκα χρόνια. Κλείνοντας, ο Υφυπουργός θέλησε να διαβεβαιώσει ότι θα καταβληθούν προσπάθειες, προκειμένου η διαδικασία να είναι, όσο το δυνατόν, απλή²⁰⁹.

Τέλος, ο Προεδρεύων των Επιτροπών ανακοίνωσε ότι ολοκληρώθηκε αισίως η επεξεργασία και εξέταση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας», το οποίο και έγινε δεκτό, επί της αρχής, επί των άρθρων και στο σύνολό του, κατά πλειοψηφία²¹⁰.

²⁰⁸ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Δ' Συνεδρίαση, σελ. 4517-4518.

²⁰⁹ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Δ' Συνεδρίαση, σελ. 4524-4525.

²¹⁰ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Δ' Συνεδρίαση, σελ. 4526.

9.2 Η Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής

Στην από 10 Δεκεμβρίου 2019 Έκθεσή της επί του νομοσχεδίου «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας» η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής διατύπωσε ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις. Παρακάτω παρατίθενται ορισμένες εξ' αυτών επί των άρθρων 2,24,36 και 54.

Επί του άρθρου 2

Όπως κατέστη φανερό από τις κοινές συνεδριάσεις της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, που παρουσιάστηκαν ανωτέρω, μια απαραίτητη προϋπόθεση για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους ψηφοφόρων εξωτερικού είναι οι εκλογείς να έχουν υποβάλει φορολογική δήλωση κατά το τρέχον ή το προηγούμενο φορολογικό έτος (Άρθρο 2 παρ.2). Μετά την τροποποίηση του άρθρου 54 παρ.4 Σ, στο πλαίσιο της Αναθεώρησης, μπορούν θεμιτά να τίθενται προϋποθέσεις στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος για τους εκτός επικράτειας εκλογείς, όπως ο πραγματικός δεσμός με τη Χώρα. Εντούτοις, εγείρει προβληματισμό, κατά την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, εάν η μη υποβολή τέτοιας δήλωσης καθαυτή, 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. Αντίστροφα, 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, ανακύπτει το ερώτημα αν η απόκτηση στην Ελλάδα αποκλειστικώς τέτοιων εισοδημάτων, επαρκεί για να θεμελιώσει τον απαιτούμενο πραγματικό δεσμό²¹¹. Περαιτέρω, παρατήρησε ότι η αναφορά στα έντυπα Ε2 και Ε3, διαζευκτικά προς το έντυπο Ε1,

²¹¹ Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής των Ελλήνων επί του νομοσχεδίου «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας», 10 Δεκ 2019, σελ. 6-7.

παρίσταται, μάλλον, περιττή, δεδομένου ότι η υποβολή των εντύπων Ε2 ή Ε3 προϋποθέτει την υποβολή του εντύπου Ε1.

Όσον αφορά στις υπόλοιπες παραγράφους του άρθρου 2, η Επιστημονική Υπηρεσία επισήμανε ότι, εφόσον οι ενστάσεις κατά της απόφασης της παραγράφου 3 υποβάλλονται ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου, παρίσταται ως εκ παραδρομής τεθείσα η αναφορά στην εκδίκαση «κατά τη διαδικασία της Εκούσιας Δικαιοδοσίας». Επιπροσθέτως, 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 εκλογέα²¹².

Επί του άρθρου 24

Η Επιστημονική Υπηρεσία αναφέρθηκε στην παράγραφο 2 του άρθρου, με την οποία εξουσιοδοτείται ο Υπουργός Εσωτερικών ή ο Υπουργός Εσωτερικών με τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, μετά από γνώμη της διακομματικής επιτροπής «να ρυθμίζει κάθε λεπτομέρεια που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος μέρους». Επικαλούμενη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας επισήμανε ότι 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. Άλλωστε, 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 ουσιαστική 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 αντικειμένου της εξουσιοδοτήσεως, αλλά, επιπλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς

²¹² Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας, ό.π., σελ. 8-9.

το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Κατόπιν των ανωτέρω, η Επιστημονική Υπηρεσία έκρινε ότι δημιουργείται προβληματισμός, ως προς το εάν η ανωτέρω νομοθετική εξουσιοδότηση πληροί τα κριτήρια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος²¹³.

Επί του άρθρου 36

Με το εν λόγω άρθρο του νομοσχεδίου αυξάνεται ο αριθμός των βουλευτών που εκλέγονται ενιαίως σε ολόκληρη την Επικράτεια από δώδεκα (12) σε δέκα πέντε (15) και εισάγεται το κριτήριο του «μεγαλύτερου συνολικού νόμιμου πληθυσμού» 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. Από το περιεχόμενο του συνάγεται ότι σχετίζεται με παραμέτρους του εκλογικού συστήματος και, ως εκ τούτου, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1 του άρθρου 54 του Συντάγματος. Συνεπώς, σύμφωνα με την Επιστημονική Υπηρεσία, 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 βουλευτών²¹⁴.

Επί του άρθρου 54

Η παράγραφος 1 του άρθρου προβλέπει την κατάργηση, από την έναρξη ισχύος του νόμου, «κάθε γενικής ή ειδικής διάταξης, που είναι αντίθετη ή ρυθμίζει διαφορετικά τα ρυθμιζόμενα με τις διατάξεις του παρόντος θέματα». Επ' αυτού η Επιστημονική Υπηρεσία εξέφρασε την άποψη ότι, ενδεχομένως, η ρητή μνεία των διατάξεων των οποίων προτείνεται η κατάργηση φαίνεται προτιμότερη, για λόγους ασφάλειας δικαίου²¹⁵.

²¹³ Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας, ό.π., σελ. 10-11.

²¹⁴ Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας, ό.π., σελ. 12.

²¹⁵ Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας, ό.π., σελ. 13.

9.3 Η ψήφιση του νόμου

Στις 11 Δεκεμβρίου 2019 με συντριπτική πλειοψηφία υπερψηφίστηκε από την Ολομέλεια της Βουλής, μετά από ονομαστική ψηφοφορία, επί της αρχής και επί των άρθρων, το νομοσχέδιο του υπουργείου Εσωτερικών για την διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικρατείας. Σαφέστερα, επί συνόλου 296 παρόντων βουλευτών, υπέρ της αρχής του νομοσχεδίου ψήφισαν 288 έναντι επτά κατά και ενός παρών, με το ΜέΡΑ25 να το καταψηφίζει επί της αρχής αλλά να υπερψηφίζει μόνο ορισμένα άρθρα. Αξίζει να σημειωθεί, ότι 288 θετικές ψήφους συγκέντρωσαν και τα άρθρα του νομοσχεδίου, με εξαίρεση το άρθρο 4, που αφορά τον τρόπο εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους των Ελλήνων του εξωτερικού, στο οποίο οι βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ δήλωσαν «παρών», ενώ 296 έλαβαν τα άρθρα 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, και 23. Ακολούθως, στις 16 Δεκεμβρίου 2019 ο νόμος δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με ΦΕΚ Α΄205.

Συνοπτικά, οι κυριότερες ρυθμίσεις του ν.4648, ο οποίος θα εφαρμοστεί στις επόμενες εκλογές, είναι οι ακόλουθες:

- Αύξηση των βουλευτών επικρατείας σε 15 από 12.
- Κάθε κόμμα έχει τουλάχιστον 3 υποψηφίους βουλευτές, Έλληνες του εξωτερικού στο ψηφοδέλτιο επικρατείας, ένας εκ των οποίων θα τοποθετείται υποχρεωτικά στις τρεις πρώτες θέσεις των ψηφοδελτίων.
- Οι εκλογείς στα τμήματα του εξωτερικού θα επιλέγουν το ψηφοδέλτιο επικρατείας του κόμματος που επιθυμούν, χωρίς να βάζουν σταυρό προτίμησης.
- Συγκροτείται Ειδική Διακομματική Επιτροπή του Υπουργείου Εσωτερικών, στην οποία συμμετέχουν ένας εκπρόσωπος από κάθε κόμμα και ένας εκπρόσωπος του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος θα είναι και ο εισηγητής των ενστάσεων επί απορριπτικών αποφάσεων.
- Επικαιροποίηση εκλογικών καταλόγων Ελλήνων του εξωτερικού κάθε 8 χρόνια. Στο σημείο αυτό αξίζει να τονιστεί, ότι ο Υπουργός Εσωτερικών μείωσε τον προβλεπόμενο χρόνο ανανέωσης των εκλογικών καταλόγων στα 8

έτη από τα 10 που προέβλεπε το σχέδιο νόμου, προσεγγίζοντας το αίτημα του ΣΥΡΙΖΑ που ζητούσε πιο τακτικές ανανεώσεις²¹⁶.

- Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος με αυτοπρόσωπη παρουσία του εκλογέα σε εκλογικά τμήματα που θα συσταθούν σε πρεσβείες, προξενία, χώρους οργανώσεων αποδήμων ή άλλους κατάλληλους χώρους. Ο ελάχιστος αριθμός για να συγκροτηθεί εκλογικό τμήμα είναι να έχουν εγγραφεί σαράντα (40) τουλάχιστον εκλογείς.
- Η ψήφος των εκλογέων που ασκούν το εκλογικό τους δικαίωμα στα εκλογικά τμήματα θα μετράει ισότιμα στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα και για τη συνολική κατανομή των εδρών.
- Δικαίωμα εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους έχουν οι εκλογείς οι οποίοι τα τελευταία 35 χρόνια έχουν ζήσει δύο χρόνια στην Ελλάδα και έχουν υποβάλει φορολογική δήλωση E1 ή E2 ή E3 ή E9 είτε το τρέχον είτε το προηγούμενο φορολογικό έτος.
- Δεν απαιτείται υποβολή φορολογικής δήλωσης εφόσον ο εκλογέας δεν έχει συμπληρώσει τα 30 έτη ζωής και έχει υποβάλει φορολογική δήλωση συγγενής πρώτου βαθμού κατά το τρέχον ή το προηγούμενο φορολογικό έτος.
- Η αίτηση του εκλογέα θα γίνεται ηλεκτρονικά σε ειδική πύλη η οποία αναμένεται να λειτουργήσει εντός δύο μηνών από τη ψήφιση του νόμου.
- Η πιστοποίηση των κριτηρίων διαμονής γίνεται με δημόσια έγγραφα, όπως βεβαίωση φοίτησης από σχολείο πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας, μεταδευτεροβάθμιας, τεχνικής ή επαγγελματικής εκπαίδευσης ή από ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, βεβαίωση καταβολής ασφαλιστικών εισφορών (ένσημα) της ημεδαπής, βεβαίωση εκπλήρωσης της στρατιωτικής θητείας για όσο διάστημα διαρκεί αυτή²¹⁷.

²¹⁶ «Υπερψηφίστηκε με Ευρύτατη συναίνεση το νομοσχέδιο για την ψήφο των αποδήμων», e-nomothesia.gr, 18 Δεκ 19, διαθέσιμο στο <https://www.e-nomothesia.gr/law-news/psephisteki-eurutate-sunainese-nomoskhedio-gia-tin-psifo-ton-apodimon.html>, τελευταία πρόσβαση στις 27/02/2020

²¹⁷ «Με συντριπτική πλειοψηφία το νομοσχέδιο για την ψήφο των αποδήμων», Η Καθημερινή, 12 Δεκ 19, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1055771/article/epikairothta/politikh/me-syntriptikh-pleioyhfia-to-nomoskhedio-gia-thn-yhfo-ton-apodhmwn>, τελευταία πρόσβαση στις 27/02/2020.

10. Ζητήματα εφαρμογής του ν.4648

Κατά κοινή ομολογία, η ψήφιση του ν.4648 αποτελεί ένα πρώτο βήμα για την υλοποίηση της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 51 παρ.4 και τη διευκόλυνση των εκτός επικρατείας πολιτών στην άσκηση τους εκλογικού τους δικαιώματος. Ωστόσο, επειδή το ελληνικό κράτος εισέρχεται σε «αχαρτογράφητα» νερά, καλούμενο να ακολουθήσει μια πρωτόγνωρη για αυτό διαδικασία, ενδέχεται να αντιμετωπίσει πρακτικές δυσχέρειες στην εφαρμογή του νόμου. Στην παρούσα ενότητα θα επιχειρηθεί η καταγραφή των προβλημάτων, με τα οποία πιθανόν να έρθει αντιμέτωπη η πολιτεία στην επόμενη εκλογική αναμέτρηση, οπότε θα τύχουν εφαρμογής και οι διατάξεις του εν λόγω νόμου.

Ξεκινώντας, από το χρονολογικά πρώτο στάδιο, την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού, μπορεί να λεχθεί ότι οι εκτός επικρατείας εκλογείς ενδέχεται να δυσκολευτούν στην απόδειξη της συνδρομής της προϋπόθεσης διαμονής για δύο έτη εντός της Ελληνικής Επικράτειας κατά το χρονικό διάστημα των τελευταίων τριάντα πέντε ετών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης εγγραφής. Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται ότι για την πιστοποίηση της διετίας δεν επαρκούν λογαριασμοί ΔΕΚΟ, αποκόμματα εισιτηρίων, αλλά ούτε και οι αφιξαναχωρήσεις του διαβατηρίου, παρά μόνο δημόσια έγγραφα όπως βεβαίωση φοίτησης σε σχολείο ή πανεπιστήμιο, βεβαίωση καταβολής ασφαλιστικών εισφορών και βεβαίωση εκπλήρωσης στρατιωτικών υποχρεώσεων. Επομένως, ο επιθυμών την εγγραφή στους καταλόγους θα πρέπει είτε να τα έχει αυτά τα έγγραφα ήδη από το προσωπικό του αρχείο, είτε να εξουσιοδοτήσει το Υπουργείο Εσωτερικών για την αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών ή την άντληση των απαιτούμενων πληροφοριών από τις βάσεις δεδομένων του Ελληνικού Δημοσίου. Η τελευταία περίπτωση, όμως, προϋποθέτει την ύπαρξη ηλεκτρονικής διασύνδεσης μεταξύ όλων των αρμοδίων δημοσίων υπηρεσιών, προκειμένου να καταστεί γρήγορη και αποτελεσματική η παροχή των αιτούμενων στοιχείων και δικαιολογητικών.

Ένα πολύ σημαντικό, ακόμα, ζήτημα, είναι η στάση που θα τηρήσει το εκάστοτε κράτος υποδοχής. Απαραίτητη προϋπόθεση, προκειμένου να διεξαχθούν εκλογές στο έδαφός του, οι οποίες συνιστούν δημόσια λειτουργία, αποτελεί η συναίνεση του. Δεδομένου του αριθμού των χωρών, στις οποίες έχουν μεταναστεύσει Έλληνες εκτός επικρατείας πολίτες, αντιλαμβάνεται κανείς πόσο χρονοβόρα είναι η διαδικασία επίτευξης συμφωνίας με όλα αυτά τα κράτη. Επίσης, επαφίεται στην

καλή θέληση των κρατών υποδοχής η παροχή δυνατότητας να χρησιμοποιηθούν ως εκλογικά τμήματα και άλλοι δημόσιοι χώροι εκτός προξενείων, με στόχο την εγγύτητα των εκλογικών τμημάτων στον τόπο κατοικίας των Ελλήνων ψηφοφόρων.

Αναντίρρητα, η απόσταση και η διασπορά των εκλογέων αυτής της κατηγορίας, έχει ως συνέπεια να δυσχεραίνονται να προσέλθουν στις κατά τόπον αρμόδιες ελληνικές προξενικές αρχές για να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα. Είναι γεγονός, ότι υπάρχουν Έλληνες πολίτες που απέχουν από την πρεσβεία ή το προξενείο εκατοντάδες χιλιόμετρα. Όπως είναι λογικό, η μεγάλη απόσταση καθιστά τη μετάβαση στο εκλογικό τμήμα χρονοβόρα και δαπανηρή. Αυτοί οι παράγοντες δύνανται να τους αποθαρρύνουν από το να προσέλθουν αυτοπρόσωπα και να ψηφίσουν, μειώνοντας, με αυτό τον τρόπο, τη συμμετοχή στην εκλογική διαδικασία.

Μια άλλη παράμετρος που θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη, είναι ο διοικητικός φόρτος που επωμίζονται οι ελληνικές προξενικές αρχές. Ενδεικτικά αναφέρονται ως καθήκοντα των ελληνικών διπλωματικών αρχών, που απορρέουν από τις διατάξεις του ν. 4648/2019, η προετοιμασία του καταστήματος ψηφοφορίας κατά το άρθρο 57 του π.δ. 26/2012, η υποχρεωτική ανάρτηση σε εμφανή σημεία του καταστήματος της πρεσβείας ή του προξενείου των αποφάσεων του Υπουργού Εσωτερικών, με τις οποίες ορίζονται τα εκλογικά τμήματα, τα καταστήματα ψηφοφορίας και οι εκλογείς που θα ψηφίσουν σε αυτά, και η γνωστοποίηση με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο στους εκλογείς της περιφέρειάς τους, ο διορισμός των εκλογέων-μελών της εφορευτικής επιτροπής ύστερα από δημόσια κλήρωση, ο εφοδιασμός των εφορευτικών επιτροπών όλων των εκλογικών τμημάτων της περιφέρειάς τους με τις αναγκαίες ποσότητες εκλογικών φακέλων, η έκδοση του προγράμματος της εκλογής και η άμεση ανακοίνωση μετά το πέρας της ψηφοφορίας σε όλα τα εκλογικά τμήματα της περιφέρειάς τους, στο Υπουργείο Εσωτερικών του συνολικού αριθμού των εκλογέων που ψήφισαν, καθώς και της ημέρας αναχώρησης για την Ελλάδα των αντιπροσώπων της δικαστικής αρχής και των εποπτών εκλογών που μεταφέρουν τους εκλογικούς σάκους με τα στοιχεία της ψηφοφορίας. Στον μεγάλο όγκο εργασίας, λοιπόν, που διεκπεραιώνουν καθημερινά οι υπάλληλοι των διπλωματικών αρχών θα προστεθεί και η οργάνωση και διεξαγωγή των εκλογών. Για τους παραπάνω λόγους, «υπηρεσιακοί κύκλοι του Υπουργείου Εξωτερικών, στο οποίο υπάγονται οι προξενικές αρχές, προβληματίζονται για το αν οι προξενικές μας

αρχές θα μπορέσουν- με την παρούσα δομή και στελέχωση- να αντεπεξέλθουν στα πρόσθετα καθήκοντά τους ως εκλογικά κέντρα.²¹⁸»

Συναφώς, αξίζει να γίνει λόγος για την ανάγκη τήρησης ανελαστικών και συνταγματικά καθορισμένων προθεσμιών. Το Σύνταγμα ορίζει μέγιστη απόσταση μεταξύ διάλυσης της Βουλής και διεξαγωγής των εκλογών τον ένα μήνα²¹⁹, με συνέπεια εντός αυτού του χρονικού διαστήματος να πρέπει να λάβουν χώρα η υποβολή υποψηφιοτήτων και η ανακήρυξη συνδυασμών, η συγκρότηση εφορευτικών επιτροπών, ο διορισμός δικαστικών αντιπροσώπων, ο προσδιορισμός εκλογικών τμημάτων, η εκτύπωση και η παράδοση ψηφοδελτίων, η έκδοση προγραμμάτων ψηφοφορίας και άλλες ενέργειες σχετικές με την ψηφοφορία. Κατόπιν των ανωτέρω, δημιουργείται προβληματισμός για το πότε θα προλάβουν να πραγματοποιηθούν, στην περίπτωση των εκλογικών τμημάτων του εξωτερικού, οι προαναφερθείσες διαδικασίες, δεδομένου ότι, με βάση το άρθρο 10 του ν. 4648, ο εφοδιασμός των ελληνικών διπλωματικών αρχών με τον αναγκαίο αριθμό έντυπων ψηφοδελτίων, γίνεται οκτώ (8) τουλάχιστον ημέρες πριν από την ημέρα της ψηφοφορίας με μέριμνα του Υπουργείου Εσωτερικών, ενώ τα κόμματα οφείλουν να παραδώσουν στο Υπουργείο Εσωτερικών επαρκή αριθμό εντύπων ψηφοδελτίων, τουλάχιστον δέκα (10) ημέρες πριν την ημερομηνία ψηφοφορίας.

Επιπροσθέτως, ανακύπτει ζήτημα ως προς την ασφάλεια μεταφοράς τόσων εκατοντάδων σάκων από τις διπλωματικές αρχές στην Αθήνα, ζήτημα που είχαν επισημάνει, στο πλαίσιο των συνεδριάσεων των Επιτροπών που επεξεργάστηκαν το νομοσχέδιο για τη διευκόλυνση της ψήφου των εκτός επικρατείας εκλογέων, ο Εισηγητής της Μειοψηφίας, Γεώργιος Κατρούγκαλος, και ο Ειδικός Αγορητής της Ελληνικής Λύσης, Αντώνιος Μυλωνάκης. Αυτοί οι προβληματισμοί δεν θα υπήρχαν, εάν είχε προηγηθεί η καταμέτρηση, αφού θα υπήρχε τουλάχιστον η εγγύηση της αρχικής αυτής πράξης επί της ψηφοφορίας και δεν θα εξαρτώνταν η όλη έκβαση της ψηφοφορίας, από την καταμέτρηση που θα γίνεται στην Αθήνα²²⁰. Σε περίπτωση απώλειας εκλογικού σάκου, παραδείγματος χάρι καταστροφή του εκλογικού σάκου

²¹⁸ Χρήστος Θ. Μπότζιος, «Απόδημοι και Απόδημος Ελληνισμός-Δύο διαφορετικές πραγματικότητες», 29 Δεκ 2019, Το Παρόν, διαθέσιμο στο <https://www.paron.gr/2019/12/29/apodimoi-kai-apodimos-ellinismos-dyo-diaforetikες-pragmatikotites/>, τελευταία πρόσβαση 27/02/2020.

²¹⁹ Ευάγγελος Βενιζέλος, από την εκδήλωση του Κύκλου Ιδεών «Εκλογικό Σύστημα και Ψήφος των Αποδήμων: Νομοθετικές και Αναθεωρητικές δυνατότητες», ό.π.

²²⁰ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Γ' Συνεδρίαση, σελ.4443.

από ατύχημα ή από οποιοδήποτε άλλο γεγονός, θα επέλθει αλλοίωση του εκλογικού αποτελέσματος, καθώς θα λείπουν ψήφοι από την τελική καταμέτρηση²²¹.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι οι ανωτέρω προβληματισμοί αποτυπώνονται και στο ερωτηματολόγιο, το οποίο απεστάλη από τον γράφοντα στην αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών, χωρίς να ληφθεί απάντηση επί των ερωτημάτων που περιλαμβάνονται σε αυτό, καθώς οι απαραίτητες διαδικασίες για την υλοποίηση του δικαιώματος ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών βρίσκονται στο στάδιο της υλοποίησης τους και απαιτείται εύλογος χρόνος, προκειμένου να ολοκληρωθούν (Αναλυτικότερα στο Παράρτημα II).

²²¹ Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, ό.π., Α΄ Συνεδρίαση σελ. 32.

11. Επίλογος-Συμπεράσματα

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας αναπτύχθηκε το ζήτημα της ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών, ήτοι όσων κατά την ημέρα διεξαγωγής των εκλογών δεν βρίσκονται στη χώρα και, εξ' αυτού του λόγου, δεν μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμα της ψήφου με αυτοπρόσωπη προσέλευση στο εκλογικό τμήμα της εκλογικής περιφέρειάς τους. Από τον Νοέμβριο του 1862, όταν και ψήφισε για τελευταία φορά αυτή η κατηγορία εκλογέων, μέχρι και σήμερα δεν είχε βρεθεί λύση για τη διευκόλυνσή τους.

Το Σύνταγμα του 1975, με τις αναθεωρήσεις που έχουν λάβει χώρα, δεν είναι ουδέτερο ως προς το θέμα αυτό, αλλά περιέχει διατάξεις τόσο αναφορικά με τη μέριμνα του κράτους για τον απόδημο Ελληνισμό (άρθρο 108Σ.) όσο και με τη διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας εκλογέων (άρθρο 51 παρ.4Σ). Η τελευταία διάταξη μπορεί να μην υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη, με την έννοια ότι σε περίπτωση αδράνειας, θα οδηγήσει σε έννομες συνέπειες θεμελιωμένες στην άμεση εφαρμογή της σχετικής συνταγματικής διάταξης, εντούτοις η μη άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας για ένα τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα, κατέστησε ανενεργή ουσιαστικά τη συνταγματική διάταξη και αποτέλεσε αντικείμενο προσφυγής κατά της χώρας μας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Από το 1975 μέχρι και το Δεκέμβριο του 2019, οπότε ψηφίστηκε ο νόμος 4648/2019, ανελήφθησαν νομοθετικές πρωτοβουλίες, οι οποίες, όμως, δεν ευοδώθηκαν. Αυτό οφείλεται, κυρίως, σε ερμηνευτικά ζητήματα σχετικά με το άρθρου 51 παρ. 4Σ (ορισμός εκλογικού σώματος, περιεχόμενο άσκησης εκλογικού δικαιώματος, τρόπος ψηφοφορίας), αλλά και στον προβληματισμό των πολιτικών κομμάτων για την κατεύθυνση στην οποία θα κινούνταν η ψήφος των Ελλήνων του εξωτερικού. Τα τελευταία χρόνια επανήλθε το θέμα δυναμικά στον πολιτικό διάλογο. Η έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου το 2017 και το πόρισμα της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν.4555/2018 αποτέλεσαν σταθμούς στην διαδρομή που κατέληξε στην προσθήκη παραγράφου 4 στο άρθρο 54Σ., μέσω της Αναθεώρησης, και στην ψήφιση του ν.4648, υλοποιώντας τη συνταγματική επιταγή και καθιστώντας εφικτή τη διευκόλυνση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός επικρατείας εκλογέων.

Πράγματι, τα τελευταία χρόνια πραγματοποιήθηκε γόνιμη δημόσια συζήτηση, όπου φωτίστηκαν όλες οι πλευρές του θέματος. Προβαίνοντας σε αμοιβαίες υποχωρήσεις, προκειμένου να συγκεντρωθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία των 200 ψήφων, τα κόμματα κατέληξαν σε μία μέση λύση, η οποία τερματίζει την αδράνεια του νομοθέτη που διήρκεσε 44 έτη. Όπως είναι λογικό, η εφαρμογή για πρώτη φορά ενός τέτοιου νόμου θα συναντήσει δυσχέρειες, καθώς θα ανακύψουν πολλά πρακτικά ζητήματα που θα χρήζουν αντιμετώπισης, οδηγός για την επίλυση των οποίων θα πρέπει να είναι η συναίνεση των πολιτικών δυνάμεων. Σε κάθε περίπτωση, με τη συνταγματική αναθεώρηση και τον ν.4648 έγινε μια τομή και, έχοντας υπόψη το απόφθεγμα που συναντάται για πρώτη φορά στο έργο του Πλάτωνα «Αρχή ήμισυ παντός», ευκαταία είναι στο μέλλον η παροχή ακόμη μεγαλύτερης διευκόλυνσης στους εκτός επικρατείας πολίτες για την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος.

Πηγές-Βιβλιογραφία

Α. Βιβλία

- Ανθόπουλος Χαράλαμπος, *Εκλογικά Συστήματα και συνταγματικές δεσμεύσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλας, 2016.
- Βενιζέλος Ευάγγελος, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο: Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, 2002.
- Βενιζέλος Ευάγγελος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Έκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2008.
- Δημητρόπουλος Ανδρέας Γ., *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2011.
- Δρόσος Γιάννης, *Το Δικαίωμα Ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων Εκλογέων: Η Δυνατότητα μιας Νομοθετικής Ρύθμισης*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1990.
- Καραβοκύρης Γιώργος, σε Συλλογικό Έργο *Σύνταγμα Κατ'άρθρο Ερμηνεία*, Επιστημονική Διεύθυνση Φ.Σπυρόπουλος, Ξ.Κοντιάδης, Χ.Ανθόπουλος, Γ.Γεραπετρίτης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.
- Καστανάς Ηλίας, σε Συλλογικό Έργο *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Ερμηνεία Κατ' άρθρο, Δικαιώματα-Παραδεκτό-Δίκαιη Ικανοποίηση-Εκτέλεση*, Διεύθυνση Έκδοσης: Λ.-Α. Σισιλιάνος, Συνεργασία Σ. Ακτύπης, Π. Βογιατζής, Μ. Καραβίας, Η. Καστανάς, Α. Κωστοπούλου, Ε. Μίχα, Λ.-Μ. Μπολάνη, Ν. Σανσονέτης, Τ. Σταυρινάκη, Στ. Τρεκλή, Μ. Τσίρλη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2^η Έκδοση, 2017.
- Μαυριάς Κώστας Γ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 5^η Έκδοση, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2014.
- Παντελής Αντώνης Μ., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 3^η Έκδοση Επαυξημένη, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 2016.
- Παπαδημητρίου Γιώργος, *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1980.
- Ράικος Αθανάσιος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α', Τεύχος Α', Εισαγωγή-Οργανωτικό Μέρος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1989.

- Σπυρόπουλος Φίλιππος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018.
- Τσάτσος Δημήτρης Θ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α' (τρίτη έκδοση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1985.
- Χασιώτης Ιωάννης Κ., Κατσιαρδή-Hering Ολγα, Αμπατζή Ευρυδίκη Α., *Επιμέλεια στο Συλλογικό Έργο, Οι Έλληνες στη Διασπορά 15^{ος} -21^{ος} αιώνας*, Έκθεση της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα 2006.
- Χρυσόγονος Κώστας Χ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Δεύτερη Αναθεωρημένη Έκδοση με τη συνδρομή Στυλιανού-Ιωάννη Γ.Κουτνατζή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.

Β. Άρθρα

- Αλιβιζάτος Νίκος Κ., «Ψήφος των αποδήμων: Ας μη χαθεί κι αυτή η ευκαιρία», 02.09.2019, Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1040694/article/epikairothta/politikh/nikos-k-alivizatos-yhfos-twn-apodhmwn-as-mh-xa8ei-kai-ayth-h-eykairia> .
- Ανθόπουλος Χαράλαμπος, «Το ζήτημα της εκλογικής μεταρρύθμισης», 08.09.2019, Πρώτο Θέμα, διαθέσιμο στο <https://www.protothema.gr/blogs/haralabos-anthopoulos/article/922628/to-zitima-tis-eklogikis-metarruthmisis/>
- Ανθόπουλος Χαράλαμπος, «Το Σύνταγμα για την ψήφο των Ελλήνων του εξωτερικού», 20 Οκτ 2019, Πρώτο Θέμα, διαθέσιμο στο <https://www.protothema.gr/blogs/haralabos-anthopoulos/article/937236/to-sudagma-gia-tin-psifo-ton-ellinon-tou-exoterikou/> .
- Αργυρός Αντώνης, «Η ψήφος των Ελλήνων του εξωτερικού», 21.10.2019. διαθέσιμο στο <https://lawnet.gr/μελέτες-άρθρα/η-ψηφος-των-ελλήνων-του-εξωτερικού-α-αρ/> .
- Βενιζέλος Ευάγγελος, «Η αφομοίωση του αναθεωρητικού κεκτημένου. Η διακύμανση του νομικοπολιτικού χρόνου, η άμεση εφαρμογή του Συντάγματος και η τυπολογία των νομοθετικών επιφυλάξεων», *ΝοΒ*, Ιούνιος-Ιούλιος 2003, σελ.978-985.
- Βενιζέλος Ευάγγελος, «Η ψήφος των εκτός επικρατείας πολιτών- Η εφαρμογή του άρθρου 51 παρ.4 Συντ», 27 Ιουν 2018 , διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/423-conferencespeech2018/5824-51-4.html> .
- Βενιζέλος Ευάγγελος, «Η ψήφος των εκτός επικράτειας πολιτών-Η εφαρμογή του άρθρου 51 παρ.4 Συντ.», 27.06.2018, *Κείμενο της μαγνητοσκοπημένης παρέμβασης του Ευ. Βενιζέλου στην εκδήλωση που οργάνωσε η ομάδα «Μεταρρυθμίσεις για Ανάπτυξη στην Ελλάδα» και τον Ευρωπαϊκό Δήμο, στις Βρυξέλλες, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στις 26 Ιουνίου 2018, με θέμα «Δικαίωμα ψήφου στους Έλληνες του εξωτερικού*, διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/423-conferencespeech2018/5824-51-4.html> .

- Βενιζέλος Ευάγγελος, Από την εκδήλωση του Κύκλου Ιδεών «Εκλογικό Σύστημα και Ψήφος των Αποδήμων: Νομοθετικές και Αναθεωρητικές δυνατότητες» (17.10.2019), Διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/432-conferencespeech2019/6110-omilia-ev-venizelou-stin-ekdilosi-tou-kyklou-ideon-eklogiko-systima-kai-psifos-ton-apodimon-nomothetikes-kai-anatheoritikes-dynatotites.html> .
- Ιωαννίδης Μιχάλης, «Σχόλιο στην Υπόθεση Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 15/03/2012 (δικαίωμα ψήφου των απόδημων εκλογέων)», διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2578-eyrwpaiko-dikastirio-dikaiwmatwn-toy-antrwpoy-ypot/> .
- Καρύπογλου Αντύπας, «Ψήφος των Ελλήνων του εξωτερικού και αλλοίωση του εκλογικού σώματος», Διαθέσιμο στο <https://www.thepresident.gr/2019/10/11/i-psifos-ton-ellinon-toy-exoterikoy-kai-i-quot-alloiosi-quot-toy-eklogikoy-somatos/>,
- Κοντιάδης Ξενοφών, «Η ηλεκτρονική ψηφοφορία στην Κεντροαριστερά», 07.09.2017, Τα Νέα, διαθέσιμο στο <https://www.tanea.gr/2017/09/07/opinions/i-ilektroniki-psifoforia-stin-kentroaristera/>.
- Κοντιάδης Ξενοφών, «Ηλεκτρονική ψηφοφορία με παραπληροφόρηση;», 23.09.2017, Το Βήμα, διαθέσιμο στο <https://www.tovima.gr/2017/09/23/opinions/ilektroniki-psifoforia-me-parapliroforisi/>.
- Κοντιάδης Ξενοφών, «Η ψήφος των αποδήμων και το Σύνταγμα», 17.10.2019, διαθέσιμο στο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/i-psifos-ton-apodimon-kai-to-syntagma/>. Το κείμενο δημοσιεύτηκε πρώτη φορά στα Νέα 16.10.2019.
- Κοντιάδης Ξενοφών, «Ποιος φοβάται την ψήφο των αποδήμων» , 14.11.2019, Πρώτο Θέμα, διαθέσιμο στο <https://www.protothema.gr/blogs/xenofon-i-kodiadis/article/945444/poios-fovatai-tin-psifo-ton-apodimon/>.
- Μπότζιος Χρήστος Θ., «Απόδημοι και Απόδημος Ελληνισμός-Δύο διαφορετικές πραγματικότητες», 29 Δεκ 2019, Το Παρόν, διαθέσιμο στο

<https://www.paron.gr/2019/12/29/apodimoi-kai-apodimos-ellinismos-dyo-diaforetikes-pragmatikotites/>,

- Ξηρός Θανάσης Γ., «Το εκλογικό σύστημα de constitutione ferenda. Σχεδιάσμα συνταγματικής πολιτικής σε περιβάλλον συναινετικού κοινοβουλευτισμού», Εμπλουτισμένη εισήγηση στο συνέδριο με τον τίτλο: «Η πρόκληση της αναθεώρηση του Συντάγματος που διοργάνωσε το Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών Ανδρέας Παπανδρέου το διήμερο 25 και 26 Φεβρουαρίου 2013 στο Αμφιθέατρο Μεγάρου Καρατζά». Διαθέσιμο στο www.constitutionalism.gr/to-eklogiko-systima-de-constitutione-ferenda-schediasma-sy/.σελ-1-42.
- Ομάδα Εργασίας ΣΤ-4, «Συστήματα Ηλεκτρονικής Ψηφοφορίας», ebusiness Forum, Ιούλιος 2004, σελ.1-54.
- Παπαδοπούλου Λίνα, «Ψήφος Αποδήμων και ΕΔΔΑ», διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2573-cifos-apodimwn-kai-edda/>, Αναδημοσίευση από Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, 16/03/12.
- Ραυτόπουλος Θεμιστοκλής, «Η εφαρμοσιμότητα των συνταγματικών διατάξεων που περιέχουν ανενεργές επιφυλάξεις υπέρ του νομου. Μερικές σκέψεις για την κανονιστική δύναμη του Συντάγματος με αφορμή τις αποφάσεις Λυκουρέζος και Σιταρόπουλος του ΕΔΔΑ», *ΕφημΔΔ*, 1(2011), σελ 138-155.
- Σωτηρέλης Χ. Γιώργος, «Το Σύνταγμα και οι εκτός επικρατείας πολίτες», διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/to-syntagma-kai-oi-ektos-epikrateias-polites/>, Δημοσιεύθηκε στα «Νέα Σαββατοκύριακο», 19.10.2019.
- Χατζηπαντελής Θεόδωρος, «Ψήφος αποδήμων: απλοποίηση τώρα!», 22.09.2019, Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/1043778/opinion/epikairothta/politikh/yhfos-apodhmwn-aplopoihs-twra>,
- Mitrou, Lilian & Gritzalis, Dimitris & Katsikas, Sokratis & Quirchmayr, Gerald. “Electronic Voting: Constitutional and Legal Requirements, and Their Technical Implications”. Διαθέσιμο στο https://www.researchgate.net/publication/226590438_Electronic_Voting_Constitutional_and_Legal_Requirements_and_Their_Technical_Implications/link/0fcfd510a294741fe4000000/download, σελ. 1-18.

- National Workshop on Internet Voting. *Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda*. [Washington, DC]: Internet Policy Institute, 2001, διαθέσιμο στο <https://www.verifiedvoting.org/downloads/NSFInternetVotingReport.pdf>, σελ.1-54.

Γ. Έτερες πηγές

- Αιτιολογική Έκθεση ν.4648/2019 «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας».
- Εισηγητική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 256 του ν. 4555/2018 για την ψήφο των εκτός Επικρατείας εκλογέων προς τον Υπουργό Εσωτερικών, διαθέσιμο στο <https://www.news247.gr/download/8859/7496607/817000/porisma1.pdf>.
- Έκθεση της 26ης Μαΐου του 2015 των OSCE/ODIHR “Estonia: Parliamentary Elections 1 March 2015: OSCE/ODIHR Election Expert Team, Final Report”, διαθέσιμη στο <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131?download=true>
- Έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου με τίτλο «Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός επικρατείας Έλληνες πολίτες. Η υλοποίηση του συνταγματικού συμβολαίου ως δημοκρατική και κοινωνική αναγκαιότητα», Δεκέμβριος 2017.
- Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος ΙΖ, Σύνοδος Δ΄, 31 Ιαν 2019.
- Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας Βουλής των Ελλήνων επί του νομοσχεδίου «Διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικράτειας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας», 10 Δεκ 2019.
- Πρακτικά Βουλής, Περίοδος Β, Συνεδρίαση Ζ΄ της 8^{ης} Μαρτίου 1984.
- Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος ΙΖ΄, Σύνοδος Δ.
- Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Θ΄ Αναθεωρητική Βουλή, ΙΗ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α΄
- Πρακτικά κοινών συνεδριάσεων Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Ελληνισμού της Διασποράς, Θ΄ Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος ΙΗ, Σύνοδος Α΄.
- Πρακτικά Βουλής, Θ΄ Αναθεωρητική Βουλή, ΙΗ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση ΞΣΤ΄, Τετάρτη 11 Δεκεμβρίου 2019, Ομιλία του Υπουργού Εσωτερικών στην Ολομέλεια της Βουλής πριν την ψήφιση του ν.4648.
- European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ’αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022.
- European Parliamentary Research Service (EPRS), *Disenfranchisement of EU citizens living abroad: situation in national and European elections in EU Member States*, PE 564.379, June 2015.

- Recommendation Rec(2004)11 on Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting.
http://www.eods.eu/library/CoE_Recommendaion%20on%20Legal,%20Operational%20and%20Technical%20Standards%20for%20E-voting_2004_EN.pdf.
- Recommendation CM/Rec (2017) 5 [1] of the Committee of Ministers to member states on standards for e-voting., διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>,

Δ. Χρήσιμες ιστοσελίδες

- <https://www.hellenicparliament.gr/>
- <https://www.constitutionalism.gr/>
- <https://www.syntagmawatch.gr/>
- <http://www.eods.eu/>
- <https://www.osce.org/>
- <https://www.coe.int/en/web/portal>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Έρευνα της ερευνητικής ομάδας του προγράμματος για την «Ελληνική Διασπορά» του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης, σε συνεργασία με το Οργανισμό Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις, που καταγράφει τις απόψεις των Ελλήνων του Ηνωμένου Βασιλείου για το θέμα της ψήφου των Ελλήνων του εξωτερικού.

Πίνακας 1: Θα θέλατε να έχετε τη δυνατότητα να ψηφίζετε στις ελληνικές εθνικές εκλογές ενόσω διαμένετε στο εξωτερικό;

	Μετανάστες προ-κρίσης	Μετανάστες της κρίσης
Ναι	77,6%	67,9%
Όχι, δεν με ενδιαφέρει	11,2%	24,9%
Όχι, δε θεωρώ ότι οι Έλληνες του εξωτερικού πρέπει να έχουν το δικαίωμα να ψηφίζουν	11,2%	7,2%

Πηγή: SEESOX-GDUK Survey (2019)

Γράφημα 1: Με ποιον τρόπο θα πρέπει οι ελληνικές κυβερνήσεις να προσεγγίσουν τους Έλληνες στο εξωτερικό;*



* Δυνατότητα πολλαπλών απαντήσεων – στο γράφημα παρουσιάζονται τα ποσοστά επί των συνολικών απαντήσεων

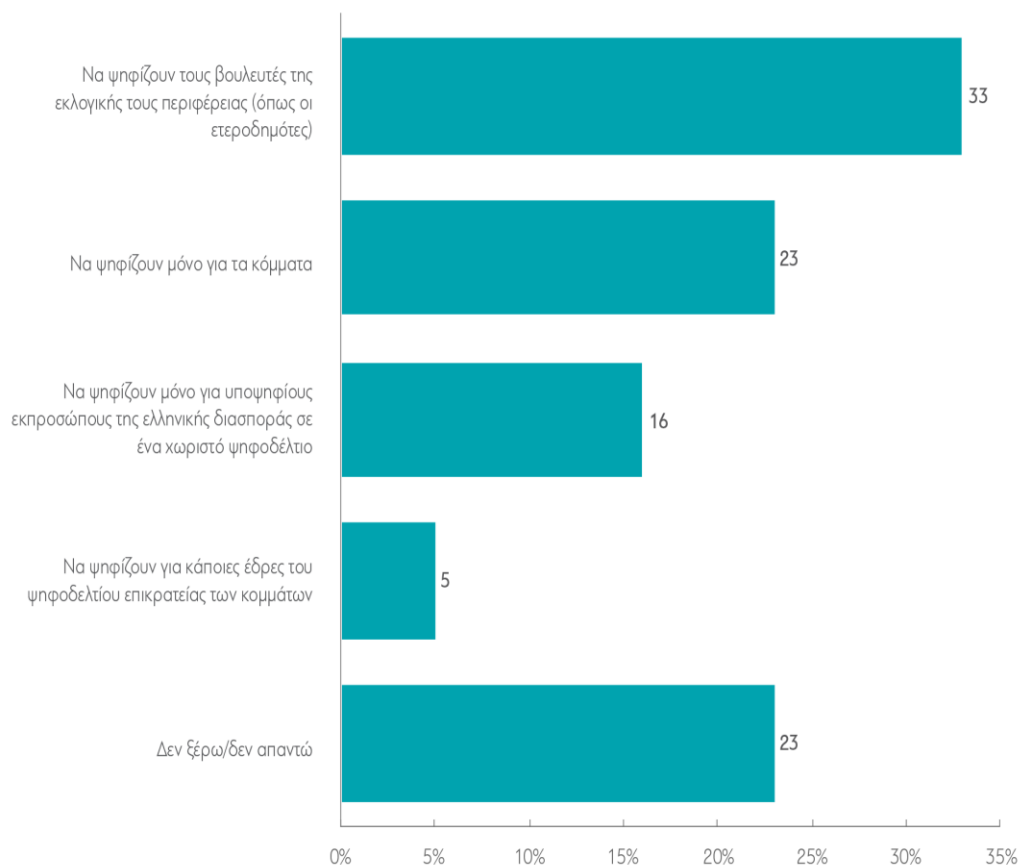
Πηγή: SEESOX-GDUK Survey (2019)

Πίνακας 2: Ποιοι θα πρέπει να έχουν δικαίωμα ψήφου;

	Σύνολο	Μετανάστες προ-κρίσης	Μετανάστες της κρίσης
Να έχουν δικαίωμα ψήφου όλοι	43%	24,5%	47,5%
Να έχουν δικαίωμα ψήφου μόνο όσοι έχουν μια πιο στενή και πρόσφατη σχέση με την Ελλάδα	44,4%	68,6%	38,8%
Δε θεωρώ ότι οι Έλληνες του εξωτερικού πρέπει να έχουν το δικαίωμα να ψηφίζουν	2,9%	0%	3,4%
Δεν ξέρω/Δεν απαντώ	9,7%	6,9%	10,3%
Σύνολο	100%	100%	100%

Πηγή: SEESOX-GDUK Survey (2019)

Γράφημα 2: Πιστεύετε ότι οι Έλληνες πολίτες που κατοικούν στο εξωτερικό θα πρέπει να μπορούν:



Πηγή: SEESOX-GDUK Survey (2019)

Διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/2019/11/psifos-diasporas/>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II -ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Το παρακάτω ερωτηματολόγιο συντάχθηκε, για να χρησιμοποιηθεί ως ερευνητικό εργαλείο στο πλαίσιο της εκπόνησης της παρούσας εργασίας. Σκοπός του ερωτηματολογίου ήταν να διερευνηθεί με ποιόν τρόπο σχεδιάζεται να εφαρμοσθεί ο ν.4648 για την ψήφο των εκτός επικρατείας πολιτών και πώς θα αντιμετωπιστούν ορισμένες πρακτικές δυσχέρειες, που ενδέχεται να ανακύψουν. Στη συνέχεια, απεστάλη στη Διεύθυνση Εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών (εξ' ου και η διατύπωση των ερωτήσεων σε β' πληθυντικό πρόσωπο), προκειμένου να δοθούν οι απαραίτητες απαντήσεις στα ακόλουθα καίρια ερωτήματα. Κατόπιν επικοινωνίας με το Τμήμα Εκλογικών Καταλόγων και Αποτελεσμάτων της εν λόγω Διεύθυνσης, δεν κατέστη δυνατή η απάντησή του, καθώς ο αρμόδιος υπάλληλος επισήμανε ότι « Η υλοποίηση σε τρία στάδια , δημιουργία καταλόγων, προσδιορισμός γεωγραφικά των τμημάτων, ολοκλήρωση των διαδικασιών προετοιμασίας, αποτελεί εγχείρημα-αποτέλεσμα που σε μεγάλο μέρος του αφορά τη διάδραση διαφόρων υπηρεσιών, απαιτεί συντονισμό, αμεσότητα, υπευθυνότητα, προκειμένου να διευθετηθούν δυσκολίες. Αντιλαμβάνεστε ότι κατά την εξέλιξη ενός τέτοιου εγχειρήματος απαιτείται εύλογος χρόνος προκειμένου να μπορούν να περιγραφούν σαφώς, ο τρόπος της οργάνωσης, οι τρόποι που αντιμετωπίστηκαν οι εκάστοτε δυσχέρειες, ο τρόπος πρόσληψης των ενεργειών του κράτους από τους πολίτες και η ανταπόκριση αυτών στο όλο εγχείρημα κ.λπ., ιδιαίτερα στην φάση αυτή της προετοιμασίας.»

1) Τα τρία στάδια, στα οποία αναφερθήκατε στο από 9.3.2020 email σας (δημιουργία καταλόγων, προσδιορισμός γεωγραφικά των τμημάτων, ολοκλήρωση των διαδικασιών προετοιμασίας), περιλαμβάνουν κάποια επιμέρους στάδια-φάσεις; Αν ναι, ποια είναι αυτά/αυτές;

2) Σε ποια φάση βρίσκεται η δημιουργία Ειδικής εφαρμογής εγγραφής Ελλήνων εκλογέων εκτός Επικράτειας(Άρθρο 4 ν.4648/2019). Υπάρχει κάποιο χρονοδιάγραμμα ροής του εγχειρήματος;

3) Έχετε αποτυπώσει τις πιθανές δυσκολίες που ενδεχομένως προκύψουν καθ'όλη την πορεία της διαδικασίας; Πού επικεντρώνονται αυτές;

4) Με ποιόν τρόπο θα αντλούνται οι απαιτούμενες πληροφορίες από τις βάσεις δεδομένων του Ελληνικού Δημοσίου και πώς θα γίνεται η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών(Άρθρο 4 παρ.5); Είναι όλες οι δημόσιες υπηρεσίες ,που θα πρέπει να συνεργαστούν, ηλεκτρονικά διασυνδεδεμένες μεταξύ τους;

5)Γνωρίζετε στοιχεία για τον αριθμό και τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των πολιτών αυτών εκτός επικρατείας που αναμένεται να εγγραφούν, με βάση τις εκτιμήσεις του Υπουργείου, στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού; Και πως κατανέμονται αυτοί γεωγραφικά;

6) Γίνονται διαβουλεύσεις ή υφίσταται πρόθεση να γίνουν με χώρες υποδοχής, προκειμένου να επιτρέψουν να διεξαχθούν εκλογικές αναμετρήσεις στο έδαφός τους;

7) Υπάρχουν κάποιες σκέψεις ενίσχυσης των προξενικών αρχών που θα επιβαρυνθούν με τη διεξαγωγή εκλογών (και των σχετικών με τις εκλογές διαδικαστικών ενεργειών) στο εξωτερικό; Αν ναι, με ποιον τρόπο;

8) Κρίνεται απαραίτητη η λήψη ιδιαίτερης μέριμνας για την ασφαλή μεταφορά των σάκων με τα ψηφοδέλτια από τις διπλωματικές αρχές στην Αθήνα, αμέσως μετά τη διεξαγωγή των εκλογών;

9) Σκοπεύει το Υπουργείο να προβεί σε απογραφή των Ελλήνων του Εξωτερικού το 2021;

10) Έχουν γίνει άλλες προετοιμασίες για την οργάνωση της διαδικασίας ψηφοφορίας από το εξωτερικό ή υφίσταται σχεδιασμός για διενέργεια ορισμένων άλλων προετοιμασιών στο μέλλον;