

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάμβα 6, 106 74 Αθήνα, Τηλ.: 210 72 33 221-2, 210 72 33 216, Fax: 210 72 33 217,

Website: www.nchr.gr, E-mail: info@nchr.gr



ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΗ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΨΗΦΟΥ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΕΚΤΟΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΕΛΛΗΝΕΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

Η ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΛΑΙΟΥ ΩΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ

ΕΚΘΕΣΗ

Δεκέμβριος 2017

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με το Ν 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από τριάντα δύο φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία).

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	5
I. Εισαγωγικά: ένα εργαλείο για το νομοθέτη	7
II. Ορισμοί.....	9
III. Ιστορικότητα του δικαιώματος και σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες	12
IV. Το παράδειγμα των ευρωεκλογών.....	25
V. Συνταγματική θεωρία.....	28
VI. Η κανονιστική οριοθέτηση του νομοθέτη	33
VII. Η νομολογιακή οριοθέτηση του νομοθέτη.....	43
VIII. Συγκριτικό δίκαιο.....	47
<i>Ως προς τον ορισμό του εκτός Επικρατείας εκλογικού σώματος</i>	<i>48</i>
<i>Ως προς το είδος της εκλογικής διαδικασίας</i>	<i>51</i>
<i>Ως προς τη μέθοδο της εκλογικής διαδικασίας</i>	<i>52</i>
IX. Δικαίωμα συμμετοχής και δικαίωμα εκπροσώπησης: το κείμενο εργασίας του ΣΑΕ....	56
X. Συμπεράσματα και συστάσεις προς την Ελληνική Πολιτεία.....	59

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με την παρούσα έκθεση, η ΕΕΔΑ επιδιώκει και προσδοκά 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. Μολονότι, σε γενικές γραμμές, ούτε το Σύνταγμα, ούτε οι συναφείς διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες, ούτε η ερμηνεία τους από τα αρμόδια διεθνή δικαιοδοτικά όργανα απαιτούν τη θετική λήψη μέτρων που να επιτρέπουν στους εκτός Επικρατείας εκλογείς την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν από τον τόπο εγκατάστασής τους, δεν μπορεί να θεωρηθεί πως ο Έλληνας Συντακτικός νομοθέτης είναι, ή έχει υπάρξει, ουδέτερος ως προς την ενεργοποίηση του σχετικού δικαιώματος. Απεναντίας, ήδη από την αναθεώρηση του 1975, έχει κάνει βήματα προς την κατεύθυνση της διευκόλυνσης της άσκησης του εν λόγω δικαιώματος. Η συγκριτική, δε, επισκόπηση της νομοθεσίας των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης καταδεικνύει την ανάδυση μίας κοινής ευρωπαϊκής συνταγματικής παράδοσης που επιτρέπει, πλέον, στην πλειονότητα των Ευρωπαίων πολιτών να ψηφίζουν από το εξωτερικό.

Υπάρχουν πολλοί παράγοντες που μπορούν και πρέπει να εξεταστούν για τη διατύπωση μίας ολοκληρωμένης νομοθετικής πρότασης. Μολονότι οι εξειδικεύσεις αυτές προϋποθέτουν εμπειριστατωμένη συγκριτική έρευνα και επιστημονική στοιχειοθέτηση, δεν δημιουργούν σε καμία περίπτωση ανυπέρβλητα εμπόδια για τον Έλληνα νομοθέτη, το ιστορικό χρέος του οποίου παραμένει η κατά συνταγματική εξουσιοδότηση ενδυνάμωση της φωνής των εκτός Επικρατείας Ελλήνων πολιτών μέσω της πραγμάτωσης της σχετικής συνταγματικής επιταγής, η οποία δεν πρέπει να μείνει κενό γράμμα. Ιδιαίτερα στην παρούσα δυσμενή κοινωνική και οικονομική συγκυρία, η χορήγηση δικαιώματος ψήφου στους εκτός Επικρατείας Έλληνες πολίτες αποτελεί ηθική υποχρέωση της Πολιτείας, ενώ η ψήφιση του σχετικού εκτελεστικού νόμου έχει πλέον λάβει τη μορφή κοινωνικού και πολιτικού επείγοντος, δεδομένου του διαρκώς αυξανόμενου αριθμού απόδημων Ελλήνων, πολλοί εκ των οποίων διατηρούν ελπίδες επαναπατριsmού.

Δεδομένης της πολιτικής και συνταγματικής ανάγκης επίτευξης ευρύτατης συναίνεσης μεταξύ όλων των πολιτικών δυνάμεων της χώρας από το τεχνικό-νομοπαρασκευαστικό, ακόμη, επίπεδο, γεγονός που καταφαίνεται από τις προηγούμενες αποτυχημένες νομοθετικές προσπάθειες, η ΕΕΔΑ, στο πλαίσιο του ρόλου της ως του ανεξάρτητου συμβουλευτικού οργάνου της ελληνικής Πολιτείας για θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, και σε συνέχεια Δήλωσής της στις 20 Ιουλίου 2016 στην οποία είχε προαναγγείλει τη σύνταξη της παρούσας Έκθεσης, απευθύνει προς την Ελληνική Πολιτεία και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς σειρά συστάσεων, στη βάση του υπάρχοντος

συνταγματικού, κανονιστικού και νομολογιακού πλαισίου, βέλτιστων πρακτικών όπως προκύπτουν από εμπειριστατωμένη συγκριτική μελέτη των μεθόδων ψηφοφορίας στα υπόλοιπα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και των εν γένει συστάσεων της Επιτροπής της Βενετίας και του Συμβουλίου του Απόδημου Ελληνισμού.

Τέλος, η ΕΕΔΑ καλεί όλους τους αρμόδιους φορείς σε άμεση έναρξη διαλόγου προς την κατεύθυνση της επίτευξης της αναγκαίας, κατά το Σύνταγμα, ευρύτερης δυνατής συναίνεσης για αυτό το μείζον πολιτειακό και δικαιωματικό ζήτημα που εκκρεμεί αρρύθμιστο εδώ και δεκαετίες στη χώρα μας.

ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΗ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΨΗΦΟΥ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΕΚΤΟΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΕΛΛΗΝΕΣ ΠΟΛΙΤΕΣ: Η ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΛΑΙΟΥ ΩΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ¹

I. Εισαγωγικά: ένα εργαλείο για το νομοθέτη

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας για θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, έχει μεταξύ των κατά το νόμο αρμοδιοτήτων της τη συνεχή επισήμανση σε όλα τα όργανα της Πολιτείας της ανάγκης αποτελεσματικής κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τη διαρκή παρακολούθηση των εξελίξεων που σχετίζονται με το καθεστώς των δικαιωμάτων αυτών στην Ελλάδα και το εξωτερικό, την ενημέρωση της κοινής γνώμης για τους σχετικούς κινδύνους παραβίασης που ελλοχεύουν, και προπαντός την παροχή συμβουλών προς την ελληνική Πολιτεία για τη χάραξη σωστής κεντρικής πολιτικής για θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Στις 5 Ιουλίου 2016 κατατέθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης σχέδιο νόμου με τίτλο «αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής βουλευτών». Δεδομένου ότι το εν λόγω σχέδιο νόμου είχε σαφείς προεκτάσεις στο χώρο των πολιτικών δικαιωμάτων, η ΕΕΔΑ προέβη σε σχετική δημόσια παρέμβαση,² επισημαίνοντας πως ενώ η επιλογή εκλογικού συστήματος επαφίεται στην κρίση και την ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη κατά τα συνταγματικώς οριζόμενα, το ζήτημα της ψήφου των εκτός Επικρατείας αποτελεί ένα ευρύτερο δικαιωματικό ζήτημα που απασχολεί εδώ και δεκαετίες την ελληνική έννομη τάξη. Η απουσία σχετικής ρύθμισης στο εν λόγω σχέδιο νόμου προσέφερε στην ΕΕΔΑ, για πρώτη φορά, την ευκαιρία να τοποθετηθεί δημόσια ως προς το αναξιοποίητο της σχετικής, πάγιας συνταγματικής εξουσιοδότησης και το συνακόλουθο χρόνιο νομοθετικό κενό, στο οποίο η ΕΕΔΑ παρότρυνε τον Έλληνα νομοθέτη, στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής αλλά και της έως τώρα διαμορφούμενης ευρωπαϊκής συνταγματικής παράδοσης, να ανταποκριθεί. Επιπλέον, η ΕΕΔΑ επιφυλάχθηκε να τοποθετηθεί εκτενέστερα επί του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας ελλήνων εκλογέων, με μία τεκμηριωμένη εισήγηση

¹ Εισηγητές: Γεώργιος Γεραπετρίτης, Μέλος της ΕΕΔΑ ορισθέν από τη Νομική Σχολή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, και Άννα Ειρήνη Μπάκα, Επιστημονική Συνεργάτιδα της ΕΕΔΑ. Η παρούσα Έκθεση υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ, στη συνεδρίαση της 21^{ης} Δεκεμβρίου 2017.

² ΕΕΔΑ, *Δήλωση με αφορμή το σχέδιο νόμου «αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής βουλευτών»*, 20.7.2016. Διαθέσιμη σε: http://www.nchr.gr/images/pdf/nea_epikairothta/ektos_epikrateias.pdf (τελευταία επίσκεψη 8.11.2017).

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες προς την ελληνική πολιτεία, ευχόμενη πως αυτή θα ανταποκριθεί σε ένα διαρκές αλλά, συγχρόνως, και ιδιαίτερα επίκαιρο δεδομένων των κοινωνικο-οικονομικών συνθηκών, αίτημα των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων να έχουν λόγο στα πολιτειακά δρώμενα της χώρας.

Με την παρούσα Έκθεση, η ΕΕΔΑ επιδιώκει και προσδοκά 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.

Η Έκθεση ακολουθεί το εξής πλάνο: αρχικά, θέτει σύντομα και τεκμηριωμένα το ιστορικό, θεωρητικό, κανονιστικό, νομολογιακό και συγκριτικό πλαίσιο του δικαιώματος, και κατόπιν, μετά την παρουσίαση και της σχετικής πρότασης του Συμβουλίου του Απόδημου Ελληνισμού (ΣΑΕ), παίρνει σαφή θέση διατυπώνοντας συγκεκριμένες συστάσεις προς την Ελληνική Πολιτεία προς την κατεύθυνση της διευκόλυνσης του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων πολιτών, προκειμένου η τελευταία να ανταποκριθεί όσο το δυνατόν συντομότερα σε ένα πάγιο, αλλά και δίκαιο, ιστορικό αίτημα.

II. Ορισμοί

Κρίνεται σκόπιμο να διατυπωθούν, αρχικά, κάποιιοι ορισμοί, οι περισσότεροι εκ των οποίων υιοθετούνται και από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ, πρώην Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος ή ΕΣΥΕ), καθώς και να γίνουν κάποιες διακρίσεις μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών Ελλήνων του εξωτερικού, δεδομένου ότι, όπως θα προκύψει και στη συνέχεια, οι κατηγοριοποιήσεις αυτές μπορούν να αξιοποιηθούν από τον Έλληνα νομοθέτη κατά τη θεσμοθέτηση του δικαιώματος της ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων –αναλόγως του μοντέλου ψηφοφορίας που τελικά αυτός θα επιλέξει.

- *Εκτός της Επικρατείας ευρισκόμενοι εκλογείς:* Οι «εκτός της Επικρατείας ευρισκόμενοι εκλογείς» συνδέονται με το κοινό γνώρισμα ότι «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.»³ Μεταπολεμικά, ο αριθμός των εκτός Επικρατείας αυξήθηκε δραματικά, ενώ νέα μαζικότητα εξόδου από τη χώρα παρατηρήθηκε στα χρόνια της οικονομικής κρίσης. **Κατά την ΕΛΣΤΑΤ, οι εξερχόμενες μεταναστευτικές ροές από το 2008 έως το 2015, έφθασαν τα 699.118 άτομα.**⁴
- *Μετανάστευση:* η διαδικασία αναχώρησης ενός προσώπου από τη χώρα του και η εγκατάστασή του σε μια άλλη χώρα.
- *Εισερχόμενη μετανάστευση (immigration):* «είναι η ενέργεια δια της οποίας ένα πρόσωπο επιλέγει ως συνήθη τόπο διαμονής και εγκαθίσταται στη χώρα για μια περίοδο, η οποία είναι, ή αναμένεται να είναι, δώδεκα μήνες τουλάχιστον, ενώ προηγουμένως ο συνήθης τόπος διαμονής του ήταν σε άλλη χώρα.»⁵
- *Εξερχόμενη μετανάστευση (emigration):* «είναι η ενέργεια δια της οποίας ένα πρόσωπο, το οποίο είχε προηγουμένως το συνήθη τόπο διαμονής του στη χώρα,

³ Γιώργος Παπαδημητρίου, *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1980, σελ. 38-9.

⁴ ΕΛΣΤΑΤ, Εκτιμώμενοι εξερχόμενοι μετανάστες κατά φύλο, και ομάδες ηλικιών (2008-2015).

⁵ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου: Υπολογιζόμενος πληθυσμός και μεταναστευτικές ροές της χώρας έτους 2015, 30.12.2015, σελ. 7.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες παύει να έχει το συνήθη τόπο διαμονής του στη χώρα για μια περίοδο η οποία είναι, ή αναμένεται να είναι, δώδεκα μήνες τουλάχιστον.»⁶

- *Συνήθης διαμονή:* «...Ως συνήθως διαμένοντες σε μια ειδική γεωγραφική περιοχή θεωρούνται μόνο τα ακόλουθα άτομα: i) εκείνα τα οποία έχουν ζήσει συνεχώς στον τόπο συνήθους διαμονής τους για περίοδο τουλάχιστον 12 μηνών πριν από τον χρόνο αναφοράς ή ii) εκείνα τα οποία έφτασαν στον τόπο συνήθους διαμονής τους κατά τους 12 μήνες πριν από τον χρόνο αναφοράς με την πρόθεση να παραμείνουν εκεί για τουλάχιστον ένα χρόνο.»⁷
- *Μόνιμοι μετανάστες:* Στην κατηγορία της μόνιμης μετανάστευσης, υπάγονται «όλοι οι Έλληνες πολίτες που έχουν τη μόνιμη κατοικία τους στην Ελλάδα και εγκαταλείπουν τη χώρα, με την πρόθεση να εγκατασταθούν σε χώρες του εξωτερικού για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του έτους.»⁸
- *Προσωρινοί μετανάστες:* Στην κατηγορία της προσωρινής μετανάστευσης, υπάγονται οι Έλληνες πολίτες που έχουν μόνιμη κατοικία στην Ελλάδα και είτε μεταβαίνουν σε μία χώρα του εξωτερικού για να μείνουν εκεί λιγότερο από ένα έτος, με αμειβόμενη από τη χώρα αυτή εργασία, είτε αναχωρούν λόγω ναυτολογήσεως.⁹
- *Απόδημος:* ο εγκατεστημένος σε ξένη χώρα.
- *Ομογενείς ή ομοεθνείς:* άτομα του ίδιου γένους/έθνους που διαβιούν σε μία χώρα συνήθως σε οργανωμένες κοινότητες. Διαβιούν ή/και έχουν γεννηθεί εκτός Ελλάδας και είτε έχουν την ελληνική ιθαγένεια είτε έχουν καταγωγή από Έλληνες γονείς, χωρίς να έχουν απαραίτητα την ελληνική ιθαγένεια. Η έννοια είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το ελληνικό στοιχείο, καθώς παραδοσιακά για λόγους οικονομικούς ή εμπορικούς, οι Έλληνες μετανάστευαν σε μεγάλους αριθμούς στην Ευρώπη, την Αυστραλία, τον Καναδά, τις χώρες της πρώην

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ Ορισμός κατά την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (ΕΣΥΕ), όπως καταγράφεται σε Παπαδημητρίου, σελ. 41.

⁹ Εμπίπτει και η περίπτωση των σπουδών, Ορισμός κατά την ΕΣΥΕ, όπως καταγράφεται σε Παπαδημητρίου, σελ. 51.

Συστάσεις ΕΕΔΑ:

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες Ε.Σ.Σ.Δ., τη Νότια Αφρική, την Ασία κλπ. Διακρίνονται σε μετανάστες πρώτης γενιάς, τα παιδιά τους χαρακτηρίζονται ως ομογενείς δεύτερης γενιάς, τα παιδιά αυτών ομογενείς τρίτης γενιάς και ούτω καθεξής.

III. Ιστορικότητα του δικαιώματος και σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες

Η άσκηση του δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες πολίτες δεν είναι άγνωστη στην ελληνική πολιτική ιστορία. Στις εκλογές του 1862 ψήφισαν για την ανάδειξη των μελών της Β' Εθνοσυνέλευσης και Έλληνες εκτός Επικρατείας. Στο υπ' αριθμ. 9 ΦΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 1862, η προκήρυξη της προσωρινής κυβέρνησης αναφέρει: «Συμπολίται! Η κυριωτέρα των εντολών, τας οποίας κατά την αξιομνημόνευτον νύκτα της 10 προς την 11 του Οκτωβρίου ανέθηκεν εις ημάς η περιφάνως δηλωθείσα θέλησις του Έθνους, ήτον η συγκάλεισις της Εθνικής Συνελεύσεως, εις ην απόκειται να κανονίση οριστικώς τα αφορώντα την σύνταξιν της Πολιτείας και την εκλογήν του Ηγεμόνος... Η εκπλήρωσις όμως της εντολής ταύτης συνεπήγε το καθήκον να προνοήσωμεν συγχρόνως περί του Νόμου, καθ' ον μέλλουσι να εκλεχθώσιν οι πληρεξούσιοι του Έθνους· εν δε ταις περί τούτου σκέψεσιν ημών προΐστατο η συνείδησις της θελήσεως, την οποία το έθνος διετράνωσε πάντοτε διά των επανειλημμένων κατά τον παρελθόν διαμαρτυρησεών του, της θελήσεώς του να εξασφαλισθή εις τους εκλογείς απόλυτος ελευθερία προς σχηματισμόν της πεποιθήσεώς των, να προστατευθή η πεποίθησις των αυτή κατά παντός υλικού ή ηθικού επηρεασμού, όπως δηλωθή πλήρης και τελεία, και να διαφυλαχθή δηλωθείσα αγνή και αμετάβλητος... καλούνται εις την Συνέλευσιν πληρεξούσιοι ου μόνον των εν τη ημεδαπή πολιτών Ελλήνων, αλλά και εκείνων, οίτινες μακρόν αυτής κοπιώσιν εργαζόμενοι υπέρ ου μεγαλείου της Ελληνικού ονόματος και απαύστως μεριμνώσι υπέρ της ευδαιμονίας της Πατρίδος, διαφυλάσσεται δ' η σπουδαιότης της εντολής, την οποία οι πληρεξούσιοι αναλαμβάνουσι, καλουμένου εις την Συνέλευσιν εκ των επαρχιών του κράτους αριθμού πληρεξουσίων διπλασίου του αριθμού των εν ταις παρελθούσαις Βουλαίς αντιπροσωπευόντων το Έθνος.»¹⁰

Σε άλλο ψήφισμα της ίδιας προσωρινής Κυβέρνησης θεσπίζονταν το δικαίωμα ψήφου των αποδήμων σε διπλωματικές αρχές του εξωτερικού. Ειδικότερα οριζόταν ότι: «οι οπουδήποτε εκτός της Ελλάδος ευρισκόμενοι υπήκοοι Έλληνες, εάν αποτελώσιν αριθμόν εκατόν μέχρι χιλίων ψυχών, εκλέγουσιν ένα πληρεξούσιον, αν δε χιλίους μέχρι δέκα χιλιάδων εκλέγουσι δύο, και αν υπερβαίνωσι τας δέκα χιλιάδας εκλέγουσι τρεις. Εάν οι κατοικούντες εν τίνι πόλει δεν αποτελούσι τον ανωτέρω ελάχιστον αριθμόν, δύναται να μεταβώσι εις άλλην πόλιν της αυτής Επικρατείας, ίνα μετά των κατοίκων εκείνης αποτελέσωσι τον κατά το ανωτέρω άρθρον απαιτούμενον προς εκλογήν πληρεξουσίου ελάχιστον αριθμόν. Η εκλογή των

¹⁰ Υπ' αριθμ.9 ΦΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 1862.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες πληρεξουσίων των εν τη αλλοαπή υπηκόων Ελλήνων θέλει γίνεσθαι εν τω αρμοδίω Προξενείω κατά το εκδοθησόμενον περί τούτου ψήφισμα.»¹¹

Είναι εντυπωσιακό ότι στις εκλογές που διεξήχθησαν το 1862, από τις 103 «επαρχίες, εκλογικούς καταλόγους ή σωματεία» που αναδείκνυαν πληρεξούσιο, πάνω από 30 ήταν εκτός της ελληνικής Επικρατείας.¹² Έκτοτε, ωστόσο, δεν υπήρξε συνέχεια, με εξαίρεση βέβαια τη συμμετοχή των εκτός Επικρατείας εκλογέων στην ψηφοφορία για την εκλογή αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από το 1984 εντεύθεν, πρόβλεψη που δεν προέκυψε από πρωτοβουλία του Έλληνα νομοθέτη αλλά αποτελεί, στην πραγματικότητα, συμμόρφωση σε κοινοτικό δίκαιο.

Μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1975, υποβλήθηκαν στη Βουλή πέντε νομοθετικές πρωτοβουλίες σχετικά με την ψήφο των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων, οι οποίες παρουσιάζονται αρκετά αναλυτικά στο βιβλίο του Γιάννη Δρόσου *Το Δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων Εκλογέων: η δυνατότητα μίας νομοθετικής ρύθμισης*. Θα καταγραφούν και εδώ εν συντομία οι προτάσεις αυτές, επικαιροποιημένες ωστόσο με δύο νεότερες νομοθετικές πρωτοβουλίες και ειδικότερα το Σχ/Ν «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που κατοικούν στο εξωτερικό» υπό τον τότε Υπουργό Εσωτερικών Προκόπη Παυλόπουλο στις 19 Φεβρουαρίου 2009, αλλά και την πρόταση νόμου «Άσκηση εκλογικού δικαιώματος κατά τις Βουλευτικές Εκλογές, του Απόδημου Ελληνισμού και εκλογέων που βρίσκονται στην αλλοδαπή» η οποία κατατέθηκε από την Κοινοβουλευτική Ομάδα της Νέας Δημοκρατίας στις 8 Απριλίου 2016.

Μετά τη μεταπολίτευση και ειδικότερα κατά τη συζήτηση του Ν. 626/1977, τέθηκε για πρώτη φορά το θέμα με την απαρχή της συζήτησης για τη διαμόρφωση του εκλογικού συστήματος. Η κυβερνητική παράταξη δεν εισήγαγε στο Σχ/Ν διάταξη σχετική με τους εκτός Επικρατείας Έλληνες εκλογείς, θεωρώντας πως υπήρχαν ανυπέρβλητες δυσκολίες για την

¹¹ Γιάννης Δρόσος, *Το Δικαίωμα Ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων Εκλογέων: Η Δυνατότητα μιας Νομοθετικής Ρύθμισης*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1990, σελ. 12.

¹² Δρόσος, σελ. 13. Κατά το Δρόσο, ανάμεσα στις περιφέρειες αυτές συγκαταλέγονταν ήταν οι περιφέρειες των Αγράφων, Ανδριανουπόλεως, Αλεξανδρείας, Ασπροποτάμου, Βυρηττού, Βιτωλίων, Βονίτισης και Ξηρομέρου, Βουκουρεστίου, Γαλαζίου, Ηπείρου, Θεσσαλονίκης, Ιασίου, Ιερουσαλήμ, Καΐρου, Κρήτης, Κωνσταντινουπόλεως, Λαρίσης, Λίβερπουλ, Λιβόρνου, Λονδίνου, Μαγκεστρίας, Μασσαλίας, Μελίτης, Ν. Μινζέλας, Νεαπόλεως, Οδησού, Παρισίων, Σάμου, Σμόρνης, Τεργέστης και Χίου.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
 υλοποίηση της σχετικής συνταγματικής διάταξης.¹³ Η συζήτηση για τους εκτός Επικρατείας αφορούσε το διάστημα αυτό δύο κυρίως κατηγορίες Ελλήνων εκλογέων: τους εργαζόμενους στο εξωτερικό μετανάστες και τους ναυτολογημένους.¹⁴ Κατά τη συζήτηση στη Βουλή του Ν. 626/1977, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Ι. Ιορδανόγλου επεσήμανε τις προσπάθειες της κυβέρνησής του να επιτύχει τη συγκατάθεση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ώστε οι Έλληνες μετανάστες να μπορούν να ψηφίζουν στα κατά τόπους ελληνικά προξενία. Προς υποστήριξη του επιχειρήματός του, προσκόμισε σχετικό τηλεγράφημα του Έλληνα Πρέσβυ 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 προξενία, αλλά και αυτήν ακόμη την ταχυδρομική αποστολή της ψήφου σ'αυτά.»¹⁵

Το ζήτημα των εκτός Επικρατείας δεν έπαψε να ανακινείται και μετά την ψήφιση του Ν. 626/1977, ιδίως σε σχέση με τους μετανάστες της Δυτικής Γερμανίας και της Αυστραλίας.¹⁶ Η πρώτη πρόταση νόμου υποβλήθηκε στις 14 Ιουνίου 1978 από βουλευτές του ΚΚΕ. 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 του οποίου 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 [...]».¹⁷ Ο περιορισμός για την άσκηση του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων που έθετε η πρόταση νόμου του ΚΚΕ ήταν η απουσία δεύτερης υπηκοότητας και η παραμονή στο εξωτερικό για λιγότερα από πέντε έτη.¹⁸ Ενδιαφέρουσα συνταγματολογικά και επιδεχόμενη περαιτέρω συζήτησης στο κεφάλαιο των προτάσεων της Επιτροπής για την διευκόλυνση του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων είναι η παρατήρηση του Δρόσου, ότι οι εν λόγω περιορισμοί/κριτήρια για τη χορήγηση του δικαιώματος ψήφου, δηλαδή ο προσδιορισμός χρόνου παραμονής στο εξωτερικό και η απουσία δεύτερης υπηκοότητας συνιστούν

¹³ Παπαδημητρίου, σελ. 27

¹⁴ *Id.*, σελ. 28.

¹⁵ *Id.*, σελ. 93.

¹⁶ *Id.*, σελ. 32.

¹⁷ Δρόσος, σελ. 69 και 330.

¹⁸ Δρόσος, σελ. 70.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
συνταγματικά ανεπίτρεπτο περιορισμό του εκλογικού δικαιώματος και ειδικότερα του αρ. 51 παρ. 3 που ορίζει ότι «ο νόμος δεν μπορεί να περιορίσει το εκλογικό δικαίωμα παρά μόνο αν δεν έχει συμπληρωθεί κατώτατο όριο ηλικίας ή για ανικανότητα δικαιοπραξίας ή ως συνέπεια αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για ορισμένα εγκλήματα.»¹⁹

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. Η πρόταση περιελάμβανε 5 άρθρα. Δικαίωμα ψήφου θα είχαν όλοι οι Έλληνες εκλογείς με εκλογικό βιβλιάριο που την ημέρα των βουλευτικών εκλογών θα βρίσκονταν εκτός Επικράτειας. Οι εκλογείς αυτοί θα μπορούσαν να ψηφίζουν με τα εκλογικά τους βιβλιάρια στα ελληνικά προξενεία, και ελλείψει αυτών στις εκάστοτε ορθόδοξες εκκλησίες. Οι εφορευτικές επιτροπές θα ορίζονταν από τους Έλληνες πρέσβεις, ενώ ο εφοδιασμός των εκλογικών τμημάτων με εκλογικό υλικό θα γινόταν με φροντίδα και ευθύνη του Υπουργείου Εξωτερικών. 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. Όπως και η προηγούμενη πρόταση του ΚΚΕ, δεν ήταν επαρκώς στοιχειοθετημένη και αιτιολογημένη ώστε να προχωρήσει νομοθετικά.²⁰

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». Αποτελεί πιο ρηξικέλευθη πρόταση από τις προηγούμενες, καθώς 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. Προβλέπονταν ειδικοί εκλογικοί κατάλογοι οι οποίοι θα συντάσσονταν το αργότερο είκοσι ημέρες πριν τη διεξαγωγή των εκλογών, ενώ η ψηφοφορία θα διεξάγονταν σε εκλογικά τμήματα τα οποία θα καθορίζονταν με απόφαση του οικείου προξένου και θα γνωστοποιούνταν δι' αναρτήσεως 15 ημέρες πριν τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας.

Η πρόταση νόμου περιείχε ειδικές διατάξεις για τους Έλληνες ναυτικούς που «είναι ναυτολογημένοι στο ΝΑΤ και υπηρετούν σε ποντοπόρα πλοία ελληνικής πλοιοκτησίας που κατά την ημέρα των εκλογών βρίσκονται εκτός της ελληνικής Επικρατείας.» Η εφορευτική

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*, σελ. 73.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

επιτροπή θα συγκροτούνταν από τον πλοίαρχο ως πρόεδρο και δύο μέλη του κατώτερου πληρώματος, ενώ η ψηφοφορία στην περίπτωση των Ελλήνων ναυτικών θα γινόταν βάσει ειδικού καταλόγου που θα συντάσσονταν από τον πλοίαρχο βάσει των εκλογικών βιβλιαρίων. Αντίγραφο του ειδικού αυτού καταλόγου θα κοινοποιούνταν δια σήματος στο Υπουργείο Εσωτερικών 10 ημέρες τουλάχιστον πριν από την ημέρα της ψηφοφορίας. Δικαίωμα ψήφου θα είχαν και Έλληνες ναυτικοί που «υπηρετούν σε ακτοπλοϊκά σκάφη, ή πλοία μεσογειακών γραμμών ή μεσογειακών κρουαζιερών», και οι οποίοι θα ασκούσαν το εκλογικό τους δικαίωμα «επί του πλοίου ενώπιον τριμελούς εφορευτικής επιτροπής και δικαστικού αντιπροσώπου». Η εφορευτική επιτροπή θα αποτελούνταν από Έλληνες πολίτες κατοίκους του τελευταίου λιμανιού από όπου θα απέπλεε το πλοίο, και θα ορίζονταν από το Πρωτοδικείο στη δικαιοδοσία του οποίου θα υπαγόταν το λιμεναρχείο στο οποίο θα ήταν νηολογημένο το πλοίο. Και στην περίπτωση αυτή, η ψηφοφορία θα λάμβανε χώρα βάσει ειδικών εκλογικών καταλόγων που θα συντάσσονταν από το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας.

Όλες οι παραπάνω κατηγορίες ψηφοφόρων θα επέλεγαν μεταξύ των συνδυασμών της εκλογικής περιφέρειας στην οποία ανήκαν βάσει του εκλογικού τους βιβλιαρίου. Κατά το 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 ποιοί θα ήταν οι Έλληνες εκλογείς που «διαμένουν μονίμως εκτός της Ελληνικής Επικρατείας».

Ενδιαφέρον προκαλεί το επιχείρημα, κατά τον Δρόσο, ότι στην εισηγητική έκθεση το άρθρο 51 παρ. 4 του Συντάγματος, παρά την δυνητική του διατύπωση, ερμηνεύεται με τέτοιο τρόπο ώστε να αποδίδεται δέσμευση της Πολιτείας να θεσπίσει σχετικό νόμο.²¹ Πράγματι, αυτή η παρατήρηση παραπέμπει στη μεγάλη, αν και ίσως πλέον παρωχημένη, συνταγματική συζήτηση περί προγραμματικού ή δεσμευτικού χαρακτήρα του άρθρου 51 παρ. 4 που θα παρουσιαστεί και πιο κάτω. Ήταν γνωστή η θέση του Γιώργου Παπαδημητρίου, που ήταν άλλωστε ένας εκ των βουλευτών του ΠΑΣΟΚ που κατέθεσαν την υπό συζήτηση πρόταση νόμου, ότι «η παραδοχή του προγραμματικού χαρακτήρα της διατάξεως θα περιέκλειε... τον άμεσο κίνδυνο να αδρανοποιηθεί ο τελευταίος και να ματαιωθεί έτσι, ολικά ή μερικά, η εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού. Ο κίνδυνος αυτός παραμερίζεται δραστικά, μόνο εάν γίνει αποδεκτό ότι το άρθρο 51, παρ. 4, εδ. 2 Συντ. επιβάλλει υποχρέωση, προς την οποία

²¹ *Id.*

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

οφείλει να συμμορφωθεί ο κοινός νομοθέτης. Υποχρέωση που συνίσταται στη θέσπιση των αναγκαίων και πρόσφορων δικαιικών μηχανισμών που θα καταστήσουν δυνατή στους εκτός Επικρατείας πολίτες την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου και εφικτή τη συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού ποσοστού στην εκδήλωση των βασικών επιλογών του κυρίαρχου λαού.»²² Κατά τον Παπαδημητρίου, η πιο πρόσφορη ερμηνευτική μέθοδος του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος είναι η τελεολογική και η συστηματική ερμηνευτική μέθοδος, που «επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη την υποχρέωση να συγκεκριμενοποιήσει το περιεχόμενο [της συνταγματικής διάταξης] και να συμβάλλει στην πραγμάτωση του νοήματός της.»²³

Με τη λεγόμενη «συναινετική» Συνταγματική αναθεώρηση του 2001 (καθώς έγινε συνολικά αποδεκτή από τα τέσσερα πέμπτα του συνόλου των βουλευτών), υπήρξε εκτεταμένη τροποποίηση μεγάλου αριθμού διατάξεων του Συντάγματος, μεταξύ των οποίων και το άρθρο 51 παρ. 4 για τους εκτός Επικρατείας εκλογείς. Προβλέπεται πλέον στο εδάφιο β' ότι ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος που θα μπορεί να ρυθμίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια θα πρέπει να συγκεντρώνει την αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών. Επίσης, ο Συντακτικός νομοθέτης αναφέρεται για πρώτη φορά ρητά στο ενδεχόμενο νομοθέτησης της επιστολικής ψήφου, ορίζοντας πως ως προς τους εκτός Επικρατείας εκλογείς, η αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών δεν κωλύει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος με επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων διενεργείται όποτε αυτό γίνεται και σε ολόκληρη την Επικράτεια.

Παραπλεύρως, σημαντική νομοθετική εξέλιξη ήταν η επιψήφιση του εκτελεστικού του Συντάγματος Ν.3480/2006,²⁴ με τον οποίο θεσμοθετήθηκε το Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού (ΣΑΕ) το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 108 παρ. 2 του Συντάγματος. Το ΣΑΕ αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο γνωμοδοτικό, εισηγητικό, διεκδικητικό και υποστηρικτικό προς την Ελληνική Πολιτεία όργανο, το οποίο έχει ως αποστολή την «έκφραση όλων των δυνάμεων του απανταχού Ελληνισμού» καθώς και την ενδυνάμωση των σχέσεων μεταξύ Πολιτείας και Ελληνισμού της Διασποράς. Μεταξύ των εισηγητικών και γνωμοδοτικών αρμοδιοτήτων του ΣΑΕ συγκαταλέγονται: η διατήρηση της ελληνικής γλώσσας και

²² Γιώργος Παπαδημητρίου, *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, Έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1980, σελ. 65.

²³ *Id.*, σελ. 67.

²⁴ ΦΕΚ Α' 161/2.8.2006.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες πολιτιστικής ταυτότητας των απόδημων και ομογενών Ελλήνων, καθώς και η σύσφιξη των δεσμών των απόδημων και ομογενών Ελλήνων με την πατρίδα και μεταξύ τους στις χώρες όπου αυτοί διαμένουν. Στην αρμοδιότητα του ΣΑΕ εμπίπτει και η υποβολή εισηγήσεων και προτάσεων επί θεμάτων που αφορούν στους απόδημους και ομογενείς Έλληνες στις χώρες όπου αυτοί διαμένουν και στις αντίστοιχες γεωγραφικές περιφέρειές τους. Ως προς την παροχή δικαιώματος ψήφου στους απόδημους Έλληνες, αποτελεί πάγια θέση του ΣΑΕ ότι αυτή θα πρέπει να κινείται σε δύο κύριους άξονες: τη «δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος με επιστολική ψήφο και κάλπη», και τη δημιουργία εκλογικών περιφερειών αποδήμων, ώστε «οι μόνιμοι κάτοικοι εξωτερικού να εκλέγουν τους δικούς τους αντιπροσώπους στη Βουλή που να αντιπροσωπεύουν τον ελληνισμό των 5 (πέντε) ηπείρων».²⁵

Ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Προκόπης Παυλόπουλος χαιρέτισε την επιψήφιση του Ν.3480/2006 ως σημαντική πρωτοβουλία προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της φωνής του απόδημου Ελληνισμού, ενώ στις 19 Φεβρουαρίου 2009, 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», το οποίο απετέλεσε την πρώτη κυβερνητική πρωτοβουλία διευθέτησης του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων. Ανάμεσα στους βασικούς άξονες του Σχ/Ν, το οποίο σε γενικές γραμμές δεν εισήγαγε αποκλίσεις από την εν γένει διαδικασία άσκησης του εκλογικού δικαιώματος, ήταν οι ακόλουθοι:²⁶

- Το δικαίωμα ψήφου θα παρέχονταν στους Έλληνες που κατοικούν σε οποιαδήποτε χώρα του εξωτερικού ή υπηρετούν σε ελληνική αρχή της αλλοδαπής.

²⁵ Αποστολή Θέσεων ΣΑΕ για Ψήφο Αποδήμων προς Κύριο Γιάννη Ραγκούση Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Κύριο Χάρη Παμπούκη Υπουργό Επικρατείας, Κύριο Δημήτρη Δρούτσα Αναπληρωτή Υπουργό Εξωτερικών, Κύριο Κωνσταντίνο Ρόβλια Υφυπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Κύριο Σπύρο Κουβέλη Υφυπουργό Εξωτερικών, 12.10.2009, Α.Π. 453/291 Α, <http://www.sae.gr/?id=17664> (τελευταία επίσκεψη στις 6.9.2017).

²⁶ Βλ. Εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών Καθηγητή κ. Προκόπη Παυλόπουλου στην Κυβερνητική Επιτροπή για το σχέδιο νόμου «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που κατοικούν στο εξωτερικό», σελ. 4-5.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

- Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος θα συναρτόνταν με τη χωρική αρμοδιότητα των Ελληνικών Πρεσβευτικών και έμμισθων Προξενικών αρχών στο οικείο κράτος.
- Δικαίωμα ψήφου θα παρέχονταν σε όλους όσους έχουν την ελληνική ιθαγένεια, είναι δηλαδή εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια και τους εκλογικούς καταλόγους Δήμου ή Κοινότητας του ελληνικού κράτους.
- Οι απόδημοι θα μπορούσαν να ψηφίζουν συνδυασμούς κομμάτων και συνασπισμούς, οι οποίοι έχουν καταρτίσει ψηφοδέλτια Επικρατείας σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Αντίστοιχα, κάθε ψηφοδέλτιο Επικρατείας θα έπρεπε υποχρεωτικά να περιλαμβάνει μεταξύ των υποψηφίων του τρεις (3) τουλάχιστον υποψηφίους οι οποίοι θα κατοικούσαν υποχρεωτικά στο εξωτερικό επί μία δεκαετία πριν από την ανακήρυξη των εκλογών και είχαν το δικαίωμα του εκλέγεσθαι κατά τη νομοθεσία για την εκλογή Βουλευτών.
- Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος θα προϋπέθετε απλή δήλωση του ενδιαφερόμενου στην αρμόδια κατά τόπο ελληνική πρεσβευτική ή έμμισθη προξενική αρχή.
- Η σύνταξη ειδικών εκλογικών καταλόγων μετά την υποβολή των ανωτέρω δηλώσεων θα γινόταν με ευθύνη του Υπουργείου Εσωτερικών, και τέλος,
- όλα τα σχετικά με την εκλογική διαδικασία θα γίνονταν με ανάλογη εφαρμογή των ρυθμίσεων των ειδικών νόμων που αφορούν τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας για την ανάδειξη των Ελλήνων Αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και των διατάξεων για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών.

Ο Υπουργός Εσωτερικών επεσήμανε, επιπλέον στην Εισήγησή του προς την Κυβερνητική Επιτροπή πως το Σχ/Ν είχε μεταβατικό χαρακτήρα, και πως αιώτερος στόχος της νομοθετικής πρωτοβουλίας ήταν να διερευνηθεί μελλοντικά η δυνατότητα εκλογής εκπροσώπων των αποδήμων ανά περιφέρεια εξωτερικού, καθώς και η υιοθέτηση της μεθόδου άσκησης του εκλογικού δικαιώματος από τους απόδημους εκλογείς με επιστολική ψήφο, τα οποία προκύπτει από τα πρακτικά της σχετικής συζήτησης στη Βουλή πως αποτελούσαν και πάγιες προτάσεις

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες του ΣΑΕ.²⁷ Τελικώς το Σχ/Ν δεν έλαβε την απαραίτητη αυξημένη πλειοψηφία των 2/3, ενώ μάλιστα υπήρξε έντονη αντιπαράθεση και διαφωνία κατά τη συζήτησή του στη Βουλή, μεταξύ του τότε Υπουργού Εσωτερικών Προκόπη Παυλόπουλου και του 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.

Κατά τον Ευάγγελο Βενιζέλο, το Σχ/Ν έπασχε από πρόδηλη αντισυνταγματικότητα, και συγκεκριμένα παραβίαση της αρχής της κατανομής των εκλογικών εδρών με βάση το νόμιμο πληθυσμό, της αρχής της κατανομής των εδρών με βάση την τελευταία απογραφή, καθώς και του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος με το αιτιολογικό ότι χωρίς περιφέρεια, οι απόδημοι Έλληνες δε θα μπορούσαν να εκτεθούν ως υποψήφιοι βουλευτές. Σύμφωνα με το Βενιζέλο, χωρίς προηγούμενη ολοκλήρωση διαδικασίας απογραφής δεν θα ήταν δυνατόν να προκύψει ποτέ νόμιμος πληθυσμός και κατ'επέκταση περιφέρειες αποδήμων.²⁸ Έκρινε ότι το Σχ/Ν δημιουργούσε, επί της ουσίας, μία εικονική, μη νόμιμη περιφέρεια για όλους τους εκλογείς του εξωτερικού, με αποτέλεσμα οι τελευταίοι να μην αναδεικνύουν τους βουλευτές που αναλογούν στον πληθυσμό τους. Σε αντίθεση με τη συνταγματική ερμηνεία του Προκόπη Παυλόπουλου ο οποίος φέρεται πως διαβεβαίωσε το ΣΑΕ πριν τη συζήτηση του Σχ/Ν πως η δημιουργία εκλογικών περιφερειών εκτός (γεωγραφικής) Επικρατείας προϋποθέτει αναθεώρηση του Συντάγματος,²⁹ ο Βενιζέλος έκρινε πως ναι μεν ο αναθεωρητικός νομοθέτης είχε κατ'αρχάς

²⁷ Ο Πρόεδρος του ΣΑΕ επέκρινε το γεγονός ότι το Σχ/Ν έλαβε υπόψη τις θέσεις του ΣΑΕ μόνο στην αιτιολογική έκθεση, παραπέμποντας σε επόμενο στάδιο την εφαρμογή τους, <http://www.sae.gr/?id=16099> (τελευταία επίσκεψη στις 6.9.2017).

²⁸ Πρακτικά της Βουλής, ΙΒ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΠΙΕ', 1.4.2009, 7663 και 7665, [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401\(apog\).pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401(apog).pdf) (τελευταία επίσκεψη στις 6.9.2017).

²⁹ «Την κατ' αρχήν θετική γνώμη του Συμβουλίου Απόδημου Ελληνισμού (ΣΑΕ) επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών “Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές, από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο Εξωτερικό”, εξέφρασαν ο Πρόεδρος του ΣΑΕ Στέφανος Ταμβάκης και οι Συντονιστές των Περιφερειών ΗΠΑ, Θεόδωρος Σπυρόπουλος, Καναδά Κώστας Μενεγάκης και Ασίας – Αφρικής Χάρης Γκουβέλης κατά την ενημέρωση που έκαναν επί του θέματος στη χθεσινή κοινή συνεδρίαση των Επιτροπών Δημοσίας Διοίκησης, Δημοσίας Τάξης και Δικαιοσύνης και Αποδήμου Ελληνισμού. “Ζούμε ιστορικές στιγμές με την κατάθεση του παρόντος νομοσχεδίου”, τόνισε χαρακτηριστικά ο πρόεδρος του ΣΑΕ, επισημαίνοντας ότι “το νομοσχέδιο δίδει την δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος από τους τόπους διαμονής μας και για αυτό λέμε ότι δεχόμαστε την ψήφο που μας δίνεται”. Επίσης, ζήτησε να συμπεριληφθεί η

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

στο μυαλό του το σχήμα των υφιστάμενων περιφερειών, δεν απέκλειε ωστόσο τη δυνατότητα προσθήκης επί των υφιστάμενων περιφερειών επί Ελλαδικού εδάφους, μίας ή περισσότερων περιφερειών ανά ήπειρο για τους απόδημους Έλληνες.³⁰ «Η δεύτερη λύση», υποστήριξε ο Βενιζέλος, «είναι και η σαφώς καλύτερη, γιατί θα επιτρέψει να υπάρχουν αμιγείς συνδυασμοί αποδήμων ψηφίζόμενοι από αποδήμους.»³¹ Αντίθετα, το Σχ/Ν προέβλεπε πως «ο κάθε απόδημος είναι γραμμένος στα δημοτολόγια και άρα στους εκλογικούς καταλόγους της εκλογικής περιφέρειας καταγωγής του. Προσμετράται εκεί στο νόμιμο πληθυσμό για την κατανομή των εδρών, αλλά δεν ψηφίζει εκεί, δεν ψηφίζει σε καμία περιφέρεια, αλλά μόνο στο συνδυασμό Επικρατείας. Άρα δεν εκλέγει Βουλευτή της περιφέρειάς του, αλλά επηρεάζει μόνο την εκλογή ενδεχομένως κάποιου υποψηφίου που είναι απόδημος και είναι σε ένα ψηφοδέλτιο Επικρατείας κάποιου κόμματος όχι σε εκλόγιμη θέση... Τα εφικτά σχήματα είναι δύο. Ή θα ψηφίζουν στις περιφέρειες καταγωγής με επιστολική ψήφο με όλα τα προβλήματα που έχει αυτό το σχήμα... ή θα γίνουν οι ειδικές εκλογικές περιφέρειες αποδήμων με απογραφή, με νόμιμο πληθυσμό και με έδρες.»³²

Με την συνταγματική ερμηνεία Βενιζέλου τάχθηκε το Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Α' Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων, η οποία έκρινε πως: «αυτονόητο είναι ότι στο πλαίσιο του ισχύοντος

δυνατότητα εκλογής, πέραν της κάλπης και με επιστολική ψήφο, να υπάρξει δέσμευση των πολιτικών κομμάτων ώστε να υπάρξει συγκεκριμένος χρονικός ορίζοντας για την υλοποίηση των θέσεων του ΣΑΕ, όπως και να προχωρήσει άμεσα το θέμα της καταγραφής των ομογενών σε εκλογικούς καταλόγους. **Σχετικά με το αίτημα του ΣΑΕ να δημιουργηθούν εκλογικές περιφέρειες αποδήμων, ο υπουργός Εσωτερικών Προκόπης Παυλόπουλος τόνισε ότι για να γίνει αυτό θα πρέπει να υπάρξει αναθεώρηση του Συντάγματος, που σήμερα δεν το προβλέπει. “Γι’ αυτό καταφύγαμε σε έναν έμμεσο τρόπο εκπροσώπησης, μέσω του ψηφοδελτίου Επικρατείας, όπου κάθε κόμμα μπορεί να εκλέξει έως και τουλάχιστον τρεις ομογενείς βουλευτές”, τόνισε ο υπουργός. Για την επιστολική ψήφο ο κ. Παυλόπουλος σημείωσε ότι μπορεί με μεταβατική διάταξη να δίδεται σε επόμενη κυβέρνηση η δυνατότητα, με προεδρικό διάταγμα, να ψηφίζουν οι ομογενείς με επιστολή.»** Διαθέσιμο σε <http://www.sae.gr/?id=16103> (τελευταία επίσκεψη στις 7.9.2017).

³⁰ Πρακτικά της Βουλής, ΙΒ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΠΙΕ', 1.4.2009, 7694, [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401\(apog\).pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401(apog).pdf) (τελευταία επίσκεψη στις 7.9.2017).

³¹ *Id.*

³² Πρακτικά της Βουλής, ΙΒ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΠΙΕ', 1.4.2009, 7694-5, [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401\(apog\).pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401(apog).pdf) (τελευταία επίσκεψη στις 7.9.2017).

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

Συντάγματος η συγκρότηση εκλογικών περιφερειών αποδήμων θα ήταν δυνατή μόνον εφόσον ως Επικράτεια κατά το άρθρο 54 εκλαμβάνονταν, για την εξυπηρέτηση της διαδικασίας των βουλευτικών εκλογών, ο χώρος στον οποίο διαβιώνει το σύνολο του εκλογικού σώματος συμπεριλαμβανομένων και των αποδήμων. Και υπό αυτή, όμως, την ερμηνευτική εκδοχή θα πρέπει οπωσδήποτε να πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει το αναθεωρημένο άρθρο 54 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλαδή η απογραφή του νόμιμου πληθυσμού βάσει του οποίου κατανέμονται στις περιφέρειες οι βουλευτικές έδρες και η εγγραφή στα οικεία δημοτολόγια, δηλαδή στα δημοτολόγια μιας εκλογικής περιφέρειας. Δεδομένου, όμως, ότι στην τελευταία απογραφή του 2001 δεν έχει γίνει παρόμοιος υπολογισμός του νόμιμου πληθυσμού που να περιλαμβάνει την κατηγορία αυτή των πολιτών, ούτε υπάρχουν ειδικά δημοτολόγια για αυτούς, η δημιουργία εκλογικών περιφερειών αποδήμων και η εκλογή, κατά συνέπεια, από αυτές αντιπροσώπων, δεν φαίνεται υπό τις παρούσες συνθήκες δυνατή.»³³

Ο Παυλόπουλος επέκρινε τη στάση του Βενιζέλου, ιδίως το επιχείρημα περί αφαίρεσης ορισμένων εδρών από το ψηφοδέλτιο Επικρατείας προκειμένου αυτές να αποδοθούν στις περιφέρειες αποδήμων, θεωρώντας πως είναι αδύνατον να διαμορφώσει κανείς κριτήρια απονομής και κατανομής εδρών για τις περιφέρειες εξωτερικού.³⁴ Ως προς δε το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας αντέταξε τη συζήτηση κατά τη διαδικασία αναθεώρησης του

³³ Έκθεση επί του Νομοσχεδίου «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό» Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Α' Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/alodapoi-epis.pdf> (τελευταία επίσκεψη στις 7.9.2017).

³⁴ «Δηλαδή έχεις ένα νομοσχέδιο στο οποίο μπορείς να εκπροσωπείς τον απόδημο ελληνισμό με δώδεκα και πιασε κατανομή με τέσσερις-πέντε-άντε να το δούμε- σε εκλογικές περιφέρειες, όπου θα αρχίσεις να λες: Πόσες θα έχουμε; Πώς θα τις καθορίσουμε; Με τί αναλογία; Πληθυσμού; Ιστορικότητας; Τί πρόκειται να κάνουμε; Δηλαδή η διεγκυστίνδα να διχάσουμε τον απόδημο ελληνισμό, δηλαδή μεταξύ τους να τους κάνουμε “σκορποχώρι”, στην κυριολεξία σκορποχώρι, γιατί θα αρχίσει να διεκδικεί ο καθένας από αυτούς –λογικό είναι- έδρα. Πόσες θα είναι; Οι Ηνωμένες Πολιτείες κανονικά, με τον πληθυσμό που έχουν θα έπρεπε να πάρουν το σύνολο, αν πάμε αναλογικά με τον πληθυσμό. Αν πάμε με την ιστορικότητα, πρέπει να σκεφθούμε άλλα, ότι έχουμε πολλές περιφέρειες. Παραδείγματος χάριν, στον Πόντο μπορεί να είναι πολύ λίγοι. Πάντως είναι κοιτίδα Ελληνισμού. Πώς να το κάνουμε εκεί πέρα; Τα λέω αυτά για να καταλάβετε για τί σχήματα μιλάμε.» ³⁴ Πρακτικά της Βουλής, ΙΒ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΠΙΕ', 1.4.2009, 7695, [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401\(apog\).pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401(apog).pdf) (τελευταία επίσκεψη στις 7.9.2017).

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

Συντάγματος του 2001, η οποία κατέληξε στην ακόλουθη διατύπωση: «ο αριθμός των Βουλευτών κάθε εκλογικής περιφέρειας ορίζεται με προεδρικό διάταγμα με βάση το νόμιμο πληθυσμό της περιφέρειας που προκύπτει σύμφωνα με την τελευταία απογραφή από τους εγγεγραμμένους στα οικεία δημοτολόγια, όπως νόμος ορίζει.»³⁵ Συνεπώς, βάσει της ερμηνείας Παυλόπουλου, οι εκλογικές περιφέρειες διαμορφώνονται με βάση τους εκλογικούς καταλόγους, οι οποίοι με τη σειρά τους ταυτίζονται με τα «οικεία» (υπάρχοντα) δημοτολόγια. Κατά τη συνταγματική αναθεώρηση, αντιτείνει ο Παυλόπουλος, δεν έγινε ποτέ συζήτηση για εκπροσώπηση, άρα και δημιουργία εκτός Επικρατείας εκλογικών περιφερειών.³⁶

Μετά την τελικώς μη ευδοθείσα νομοθετική πρωτοβουλία του 2009, ακολούθησε στις 8 Απριλίου 2016 η πρόταση νόμου της ΚΟ της Νέας Δημοκρατίας «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 2009.³⁷ Η αιτιολογική έκθεση αναφέρει πως, η συνδυαστική ερμηνεία των άρθρων 51 παρ. 4 και 108 παρ. 1 του Συντάγματος οδηγεί στο συμπέρασμα πως «καθίσταται υποχρέωση της Πολιτείας να φροντίσει ώστε οι Έλληνες που ζούνε μόνιμα εκτός της χώρας μας να έχουν τη δυνατότητα να σφυρηλατήσουν με αυτήν ισχυρούς δεσμούς. Σε πολλούς τομείς (όπως η παιδεία και ο πολιτισμός ή η καθιέρωση Συμβουλίου Απόδημου Ελληνισμού) η Πολιτεία βάσει της άνω υποχρέωσης όφειλε να μεριμνήσει άμεσα, όπως και έπραξε. Αναφορικά όμως με το δικαίωμα του Απόδημου Ελληνισμού για συμμετοχή στις βουλευτικές εκλογές, του οποίου η άσκηση αναντίρρητα συμβάλλει στην ισχυροποίηση των δεσμών των Ελλήνων που ζούνε στο εξωτερικό με την πατρίδα τους, υπήρξε σημαντική κωλυσιεργία, δεδομένης και της δυνητικής διατύπωσης του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 4 του άρθρου 51 του Συντάγματος.»³⁸ Η

³⁵ Πρακτικά της Βουλής, ΙΒ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΠΙΕ', 1.4.2009, 7668, [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401\(apog\).pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090401(apog).pdf) (τελευταία επίσκεψη στις 7.9.2017).

³⁶ *Id.*

³⁷ Πρόταση νομου «Άσκηση εκλογικού δικαιώματος κατά τις Βουλευτικές Εκλογές, του Απόδημου Ελληνισμού και εκλογέων που βρίσκονται στην αλλοδαπή» <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9553379.pdf> (τελευταία επίσκεψη στις 8.9.2017).

³⁸ Αιτιολογική Έκθεση στην πρόταση νόμου «Άσκηση εκλογικού δικαιώματος κατά τις βουλευτικές εκλογές του Απόδημου Ελληνισμού και εκλογέων που βρίσκονται στην αλλοδαπή», <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-vouek.pdf> (τελευταία επίσκεψη στις 8.9.2017).

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
μη νομοθετική καθιέρωση, επομένως, δυνατότητας άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν του Απόδημου Ελληνισμού «φαίνεται να αποτελεί μια θεσμική παράλειψη.»³⁹

Κατά τα άλλα, η πρόταση νόμου πράγματι δεν φαίνεται να απομακρύνεται από το μοντέλο του 2009, καθώς δεν εισάγει κάποιο «δικαίωμα εκπροσώπησης» των αποδήμων με δημιουργία ειδικών δημοτολογίων και εκλογικών περιφερειών εξωτερικού. Αντ' αυτού, «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 με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Εξωτερικών, ενώ ως προς το περιεχόμενο του εκλογικού δικαιώματος, προτείνεται και πάλι η λύση του ψηφοδέλιου Επικρατείας χωρίς σταυροδοσία (το αρ. 3 της πρότασης νόμου ορίζει πως «Οι εκλογείς των άρθρων 1 και 2 ψηφίζουν συνδυασμούς Κομμάτων και συνασπισμούς Κομμάτων, που έχουν καταρτίσει ψηφοδέλτια Επικρατείας, σύμφωνα με τη νομοθεσία για την εκλογή Βουλευτών. Το ψηφοδέλτιο του συνδυασμού Κόμματος ή του συνασπισμού Κομμάτων περιλαμβάνει τους υποψηφίους βουλευτές Επικρατείας, όπως αυτοί έχουν ανακηρυχθεί από το αρμόδιο Τμήμα του Αρείου Πάγου.»). Στην αιτιολογική αντίστοιχα αναφέρεται πως σταυροδοσία δεν προβλέπεται, παρά μόνο εάν κάτι τέτοιο ισχύσει μελλοντικά στην εκλογική νομοθεσία καθώς και ότι «η παραπάνω νομοθετική λύση κρίθηκε η πιο εύλογη αλλά και τεχνικά και οργανωτικά αρτιότερη έναντι όλων των εναλλακτικών, δεδομένης και της ελλείψεως σχετικής νομοθεσίας έως τώρα.»⁴⁰ Τέλος, η πρόταση νόμου ρυθμίζει με το άρθρο 2 και το πρόβλημα συμμετοχής στις εθνικές εκλογές για τους Έλληνες ναυτικούς που κατά την ημέρα των βουλευτικών εκλογών εργάζονται σε πλοίο ελλιμενισμένο σε χώρα του εξωτερικού, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα «να προσέλθουν και να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα με το ναυτικό τους φυλλάδιο στο πλησιέστερο εκλογικό τμήμα της περιφέρειας της οικείας Διπλωματικής ή έμμισθης Προξενικής Αρχής του κράτους που είναι ελλιμενισμένο το πλοίο, ανεξαρτήτως της σημαίας που φέρει αυτό, ακόμα και αν δεν συμπεριλαμβάνονται στους εκλογείς του εκλογικού καταλόγου του εν λόγω τμήματος.

Όταν συντάχθηκε η παρούσα Έκθεση, η πρόταση της ΚΟ της Νέας Δημοκρατίας δεν είχε ακόμη συζητηθεί.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.* σελ. 2.

IV. Το παράδειγμα των ευρωεκλογών

Η ελληνική νομοθεσία αντιμετώπισε για πρώτη φορά το ζήτημα της πολιτικής συμμετοχής των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων, και ειδικότερα τα της συμμετοχής στις εκλογές αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Ελλήνων εκλογέων οι οποίοι βρίσκονται σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ με τον Ν. 1427/84 «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τους Έλληνες που διαμένουν στο έδαφος των λοιπών κρατών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας».⁴¹

Ο νόμος αφορούσε στην εκλογή των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και ψηφίστηκε προς συμμόρφωση σε κοινοτικό κανόνα, και συγκεκριμένα την Πράξη του Συμβουλίου των Υπουργών «περί εκλογής των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση και καθολική ψηφοφορία» που προσαρτήθηκε στην από 76/787/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 1976,⁴² και η οποία περιγράφει την διαδικασία εκλογής των ευρωβουλευτών, όπως τροποποιήθηκε από την απόφαση του Συμβουλίου της 25^{ης} Ιουνίου 2002 και της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2002 «για την τροποποίηση της πράξης εκλογής των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία, η οποία είναι προσαρτημένη στην απόφαση 76/787/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ.»⁴³

Η απόφαση του Συμβουλίου (άρθρο 1) καθιέρωνε την αρχή της άμεσης, καθολικής, ελεύθερης και μυστικής ψηφοφορίας, και επίσης όριζε ότι σε κάθε κράτος μέλος, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονται με αναλογικό σύστημα, βάσει ψηφοδελτίου συνδυασμών ή ενιαίου ψηφοδελτίου με έκφραση προτιμήσεων. Αντίστοιχα, κατά το άρθρο 2 τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν το ελεύθερο, ανάλογα με τις εθνικές τους ιδιαιτερότητες, να ορίσουν εκλογικές περιφέρειες για την εκλογή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή να προβλέψουν άλλες εκλογικές υποδιαιρέσεις, χωρίς να θίγεται συνολικά η αναλογικότητα του εκλογικού συστήματος. Ένας ακόμη περιορισμός (άρθρο 2^Α), είναι ότι εφόσον τα κράτη μέλη αποφασίσουν να θεσπίσουν κατώτατο όριο για την κατανομή εδρών, αυτό δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 5% των εκπεφρασμένων ψήφων. Κατά τα λοιπά, η ψηφοφορία για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διέπεται από τις αντίστοιχες νομοθεσίες των κρατών μελών, άρα στην περίπτωση της Ελλάδας, την ελληνική εκλογική νομοθεσία. Μία ιδιαιτερότητα των ευρωεκλογών είναι ότι δεν απαιτείται η τήρηση της ταυτόχρονης

⁴¹ ΦΕΚ Α' 40/9.4.1984

⁴² Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 278, 08/10/1976, σελ. 1-4.

⁴³ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 283, 21/10/2002.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
διεξαγωγής της ψηφοφορίας, και έτσι το κάθε κράτος μέλος μπορεί βάσει των διαφορετικών εκλογικών του παραδόσεων να καθορίσει διαφορετική ημέρα ψηφοφορίας εντός ενός διαστήματος τεσσάρων ημερών (Πέμπτη έως Κυριακή).

Ο μηχανισμός του Ν. 1427/84 είναι ουσιαστικά αυτός που προβλέπεται για την διεξαγωγή της ψηφοφορίας και εντός της Επικράτειας. Για να μετάσχει στην ψηφοφορία, ο Έλληνας εκλογέας εκτός Επικρατείας που βρίσκεται σε κράτος μέλος της ΕΕ κατά την ημέρα της διεξαγωγής της ψηφοφορίας, θα πρέπει κατά τη διεξαγωγή των Ευρωεκλογών να είναι εγγεγραμμένος στους εκλογικούς καταλόγους δήμου του ελληνικού κράτους, να έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και να μην βρίσκεται σε στέρηση ή απώλεια των εκλογικών του δικαιωμάτων, και επιπλέον να υποβάλει αίτηση στην οικεία πρεσβευτική ή προξενική αρχή εντός ορισμένης προθεσμίας ώστε να περιληφθεί από το Υπουργείο Εσωτερικών σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους. Δεν είναι απαραίτητη η εγγραφή αυτή για Έλληνες ναυτικούς και αρκεί η επίδειξη από αυτούς εγγράφου ταυτοποίησής τους καθώς και του ναυτικού τους φυλλαδίου ενώπιον του πλησιέστερου εκλογικού τμήματος της περιφέρειας της οικείας πρεσβείας ή προξενείου. Στην περίπτωση αυτή γίνεται ειδική μνεία στο βιβλίο πρακτικών της εφορευτικής επιτροπής και στο πρωτόκολλο ψηφοφορίας.

Οι εφορευτικές επιτροπές συγκροτούνται και λειτουργούν όπως και στην Ελλάδα, αλλά μπορεί να μετέχουν σε αυτές και διπλωματικοί υπάλληλοι. Οι πρεσβευτικές και προξενικές αρχές μεριμνούν για τον εφοδιασμό των εφορευτικών επιτροπών με τους απαραίτητους για τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας εκλογικούς φακέλους. Αμέσως μετά το πέρας της ψηφοφορίας σε όλα τα εκλογικά τμήματα της περιφέρειάς τους, οι αρμόδιες πρεσβευτικές και προξενικές αρχές ανακοινώνουν τηλεγραφικώς στο Υπουργείο Εσωτερικών το συνολικό αριθμό των εκλογέων που ψήφισαν, και κατόπιν οι αντιπρόσωποι της δικαστικής αρχής και των εποπτών των εκλογών μεταφέρουν τους εκλογικούς σάκους στην Αθήνα ώστε να γίνει η αποσφράγιση και διαλογή στο Εφετείο Αθηνών, στο οποίο εδρεύει η Κεντρική Εφορευτική Επιτροπή. Η αποσφράγιση και διαλογή γίνεται από ειδικές εφορευτικές επιτροπές, οι οποίες τελούν υπό την εποπτεία της Κεντρικής Εφορευτικής Επιτροπής. Το ζήτημα της ενσωμάτωσης των αποτελεσμάτων αυτών στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα δεν προκαλεί κάποια δυσκολία, καθώς στην περίπτωση των ευρωεκλογών ολόκληρη η Ελλάδα νοείται ως μία περιφέρεια.

Συνεπάγεται από τα παραπάνω ότι στην περίπτωση των ευρωεκλογών, ο νομοθέτης επέλεξε να ακολουθήσει την πεπατημένη της αυτοπρόσωπης ψηφοφορίας και να μην θεσμοθετήσει, φερειπείν, την επιστολική ψήφο ή την ψήφο δι' αντιπροσώπου, όπως συμβαίνει

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ, μολοντί στην αρχική μορφή του το Σχ/Ν προέβλεπε, μάλλον αναιτιολόγητα, χρήση διπλού φακέλου (εσωτερικός με το ψηφοδέλτιο και εξωτερικός με δήλωση στοιχείων εκλογικού βιβλιαρίου), διαδικασία που προσιδίαζε σε αυτή της επιστολικής ψήφου.⁴⁴ Τελικά οι επίμαχες διατάξεις δεν υιοθετήθηκαν.

Στην εισηγητική του Ν. 1427/84, ο νομοθέτης παραδέχθηκε πως με το προτεινόμενο νομοσχέδιο δεν υλοποιούνταν συνολικά ο στόχος «για ψηφοφορία των μεταναστών ναυτικών και φοιτητών του εξωτερικού στις βουλευτικές μας εκλογές, που απορρέει από τη συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος», αλλά ότι πάντως αποτελούσε ένα πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση.⁴⁵ Σε κάθε περίπτωση, ο Ν. 1427/84 δεν υλοποιεί συνταγματική αλλά κοινοτική επιταγή, συνεπώς θεωρητικά εντάσσεται στην ευρωπαϊκή διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και δεν αποτελεί νομοθετική πρωτοβουλία με εφαλτήριο το άρθρο 51 παρ. 4 του Συντάγματος.

⁴⁴ Δρόσος, σελ. 94.

⁴⁵ *Id.*, σελ. 96.

V. Συνταγματική θεωρία

Στο θέμα του απόδημου Ελληνισμού αναφέρονται δύο άρθρα του Συντάγματος, το άρθρο 108 και το άρθρο 54 παρ. 4. Κατά το άρθρο 108 του Συντάγματος «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. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου Απόδημου Ελληνισμού, που έχει ως αποστολή του την έκφραση όλων των δυνάμεων του απανταχού ελληνισμού.» Όπως προκύπτει από το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 108 του Συντάγματος, θεσπίζεται ένα συλλογικό δικαίωμα των απόδημων Ελλήνων και μία αντίστοιχη υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά υπέρ αυτών. Με την αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 51 παρ. 4 τροποποιήθηκε ως εξής: «Οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται ταυτόχρονα σε ολόκληρη την Επικράτεια. Νόμος που ψηφίζεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια. Ως προς τους εκλογείς αυτούς η αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών δεν κωλύει την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος με επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων διενεργείται όποτε αυτό γίνεται και σε ολόκληρη την Επικράτεια.» Το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 4 του Συντάγματος του 1975 θεωρήθηκε καινοτόμο, καθώς για πρώτη φορά ο συντακτικός νομοθέτης προέβλεψε τη δυνατότητα άσκησης εκλογικού δικαιώματος από εκλογείς που βρίσκονται εκτός της ελληνικής Επικρατείας, και εξουσιοδοτούσε τον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τα σχετικά θέματα.

Έκτοτε ωστόσο, η δυνητική διατύπωση του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος σε συνδυασμό με την παράλειψη, ή αδυναμία, του νομοθέτη να νομοθετήσει το σχετικό δικαίωμα, πυροδότησε το ενδιαφέρον της θεωρίας η οποία διχάστηκε μεταξύ του προγραμματικού-δυνητικού ή δεσμευτικού χαρακτήρα της διάταξης. Υπέρ του προγραμματικού-δυνητικού χαρακτήρα της διάταξης τάχθηκαν οι Δρόσος, Μαυριάς, Παραράς, Ράικος και Βενιζέλος, ενώ τον δεσμευτικό χαρακτήρα του άρθρου 51 παρ. 4 υποστήριξαν οι Παπαδημητρίου και Τσάτσος.⁴⁶ Έχει αξία να παρακολουθήσει κανείς αυτή τη συζήτηση όχι για το ακαδημαϊκό της

⁴⁶ Βλ. ενδεικτικά Παπαδημητρίου, ό.π. σελ. 65, Δρόσος, ό.π. σελ. 38, Κώστας Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, (τέταρτη έκδοση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2005, σελ. 405, Ευάγγελος Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2008, σελ. 440.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες ενδιαφέρον, αλλά προκειμένου να αντιληφθεί πόσο και πώς έχει απασχολήσει τους Έλληνες συνταγματολόγους το ζήτημα της ψήφου των εκτός Επικρατείας εκλογέων.

Κατά το Δρόσο, η συνδυαστική εφαρμογή των άρθρων 108 και 51 παρ. 4 του Συντάγματος δημιουργεί υποχρέωση του κράτους «σε όλες τις υλικές παροχές στις οποίες μπορεί να αναλύεται η μέριμνα αυτή, δεν γεννά όμως αγωγή αξίωση στην περίπτωση που το κράτος δεν έχει τη δυνατότητα να ανταποκριθεί σε ό,τι αυτή συνεπάγεται.»⁴⁷ Αντίστοιχα, μεταξύ των δεσμών που το κράτος οφείλει να μεριμνά προκειμένοι αυτοί να διατηρηθούν με τη μητέρα πατρίδα, ανήκει και η ρύθμιση της άσκησης του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων. Σε κάθε περίπτωση, το άρθρο 108 δε μπορεί να θεωρηθεί πως δημιουργεί δέσμευση του νομοθέτη, ενώ λειτουργεί επικουρικά ως προς το άρθρο 51 παρ. 4 που αποτελεί πιο συγκεκριμένη διάταξη για το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνει ο Δρόσος στην ιστορική ερμηνεία της διάταξης. Μελετώντας κανείς στα πρακτικά των συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής επί του Συντάγματος του 1975, παρατηρεί πως ο βουλευτής κ. Σεργάκης (ΕΚΝΔ) ζήτησε από την Β' Υποεπιτροπή του Συντάγματος να περιλάβει στο άρθρο 51 την ακόλουθη παράγραφο: «νόμος ορίζει τον τρόπον ασκήσεως του εκλογικού δικαιώματος υπό των διαμενόντων εις το εξωτερικόν κατά την ημέραν της εκλογής», καθώς «η θεσπιζόμενη καθολικότης της ψηφοφορίας επιβάλλει όπως ψηφίζουν και οι εν τω εξωτερικώ διαμένοντες και δέον όπως τούτο ορισθή δια συνταγματικής διατάξεως, δια να μη δημιουργηθεί αμφισβήτησις εκ της... παραγράφου καθ'ην αι εκλογαί διενεργούνται καθ'άπασαν την επικράτειαν.»⁴⁸ Κατά τη συζήτηση, ωστόσο, στην Ολομέλεια, ο γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας, κ. Παπασπύρου, πρότεινε μία τροποποίηση η οποία θα μετέτρεπε την υποχρέωση του νομοθέτη, όπως ήταν διατυπωμένη από τη Β' Υποεπιτροπή, σε απλή ευχέρεια.⁴⁹ Μολονότι υπήρξε αντίδραση από τον γενικό εισηγητή της μειοψηφίας, Δ.Θ. Τσάτσο (ΕΚΝΔ) καθώς «συγκεκριμένα κοινωνιολογικά και οικονομικά δεδομένα ωδήγησαν στον εκπατρισμόν αρκετών συμπατριωτών μας, περισσότερων από ό,τι σε άλλες χώρες», τελικά έγινε δεκτή η δυνητική διατύπωση.⁵⁰

⁴⁷ Δρόσος, ό.π. σελ. 29.

⁴⁸ *Id.* σελ. 32.

⁴⁹ *Id.* σελ. 33.

⁵⁰ *Id.*

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

Ο Παπαδημητρίου διαφωνεί με το Δρόσο πως η ιστορική ερμηνεία συνηγορεί υπέρ του προγραμματικού χαρακτήρα του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος. Θεωρεί πως η διατύπωση του άρθρου 51 παρ. 4 δημιουργεί αρκετά ερμηνευτικά προβλήματα, τόσο ως προς τον καθορισμό των κατηγοριών των πολιτών που υπάγονται στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης, όσο και ως προς το δεσμευτικό ή μη του χαρακτήρα της. Κατά τον Παπαδημητρίου, μολονότι πράγματι η γραμματική ερμηνεία της διάταξης συνηγορεί σαφώς υπέρ της δυναμικής-προγραμματικής της ποιότητας, «το εξαγόμενο της διεργασίας για τον πορισμό της βουλήσεως του συντακτικού νομοθέτη δεν φαίνεται να αποκλείει τη δεσμευτική ποιότητά της.»⁵¹ Δεδομένου δε πως τόσο η συνδυαστική εφαρμογή της γραμματικής και της ιστορικής ερμηνείας προκαλεί ανακολουθίες, είναι σημαντικό να προσφύγει κανείς «σε άλλες προσφορότερες ερμηνευτικές μεθόδους.»⁵²

Ο Παπαδημητρίου καταλήγει πως η συνταγματική διάταξη έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, εφόσον καταφύγει κανείς στην τελεολογική καθώς και τη συστηματική ερμηνευτική μέθοδο. Στην τελεολογική μέθοδο προσφεύγει κανείς προκειμένου να διαγνώσει τον επιδιωκόμενο σκοπό της εκάστοτε διάταξης. Ο Παπαδημητρίου θεωρεί πως «από την καταγραφή των ιστορικών δεδομένων του προβλήματος διαπιστώθηκε πράγματι, 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.»⁵³ Για την πραγμάτωση του εν λόγω σκοπού απαιτείται η επέμβαση του κοινού νομοθέτη. Η παραδοχή της αντίθετης ερμηνείας, υποστηρίζει ο Παπαδημητρίου, ενέχει τον κίνδυνο της ματαίωσης του προγραμματικού χαρακτήρα της διάταξης και άρα του επιδιωκόμενου από αυτή σκοπού. Βάσει αυτής της ερμηνείας, ο κίνδυνος αδρανοποίησης της διάταξης επιτυγχάνεται μόνο εάν γίνει αποδεκτό ότι το άρθρο 51 παρ. 4 του Συντάγματος επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη υποχρέωση «που συνίσταται στη θέσπιση των αναγκαίων και πρόσφορων δικαικών μηχανισμών που θα καταστήσουν δυνατή στους εκτός Επικρατείας πολίτες την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου και εφικτή τη συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού ποσοστού στην εκδήλωση των βασικών επιλογών του κυρίαρχου λαού.»⁵⁴

⁵¹ Παπαδημητρίου, ό.π. σελ. 58.

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.* σελ. 65.

⁵⁴ *Id.* σελ. 66.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

Η τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 51 ενισχύεται, κατά τη θεωρία που προκρίνει την υποχρεωτικότητα της διάταξης, από την εφαρμογή της συστηματικής ερμηνευτικής μεθόδου που λειτουργεί με κριτήριο τη λειτουργική ένταξη μίας διάταξης σε ένα σύνολο κανόνων προκειμένου να εξαχθεί ερμηνευτικό συμπέρασμα. Εφαρμόζοντας τη μέθοδο αυτή, ο Παπαδημητρίου θεωρεί πως το Σύνταγμα καθιερώνει με το άρθρο 1 «τη δημοκρατική αρχή ως αρχή της λαϊκής κυριαρχίας» η οποία συνιστά θεμέλιο του πολιτεύματος βάσει του οποίου η κρατική εξουσία πηγάζει από το λαό και ανήκει στο λαό.⁵⁵ Ο δε «αυτοκαθορισμός του λαού... στα πλαίσια της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος συντελείται κατεξοχήν με τη συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού ενεργών πολιτών στη διαμόρφωση της κρατικής θελήσεως κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που απονέμει ο Καταστατικός Χάρτης στο ανώτατο όργανο, το εκλογικό σώμα.»⁵⁶ Άλλες συνταγματικές αρχές που συνηγορούν υπέρ του δεσμευτικού χαρακτήρα του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος είναι η αρχή της καθολικότητας της ψήφου καθώς και η αρχή της ισότητας της ψήφου, οι οποίες κατά τον Παπαδημητρίου 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 άσκηση του δικαιώματος της ψήφου.»⁵⁷ Αντίστοιχη θέση ανέπτυξε και ο Τσάτσος, κατά τον οποίο η παράλειψη του νομοθέτη να ρυθμίσει το ζήτημα των εκτός Επικρατείας αν και «βασισμένη τυπικά στη δυνητική διατύπωση της σχετικής διάταξης, προσκρούει στη θεμελιώδη διάταξη του Συντάγματος περί λαϊκής κυριαρχίας... και στην αρχή της καθολικής ψηφοφορίας.»⁵⁸

Αντίθετα, ο Ράικος, όπως και ο Δρόσος, θεωρούν πως η διάταξη του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος δεν επιτάσσει αλλά απλώς επιτρέπει τη νομοθέτηση του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας.⁵⁹ Ο Δρόσος, ωστόσο, υποστηρίζει την ανάγκη να αναθεωρηθεί το άρθρο 51 παρ. 4 «προκειμένου να αφαιρεθεί από τον νομοθέτη η ευχέρεια να μη ρυθμίζει και

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.* σελ. 67.

⁵⁸ Δημήτρης Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α' (τρίτη έκδοση), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1985, σελ. 293-4.

⁵⁹ Αθανάσιος Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α', Τεύχος Α', Εισαγωγή- Οργανωτικό Μέρος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1989, σελ. 220.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες να του επιβληθεί η υποχρέωση να ρυθμίσει την συμμετοχή των εκτός Επικρατείας εκλογέων στην ψηφοφορία τουλάχιστον για τις βουλευτικές εκλογές και τα δημοψηφίσματα.»⁶⁰

Σε κάθε περίπτωση, μία συνολική εκτίμηση της ιστορικής εξέλιξης της διάταξης, επιτρέπει την εξαγωγή του συμπεράσματος ότι ναι μεν ο συντακτικός νομοθέτης πράγματι δεν επιτάσσει την νομοθέτηση του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας εκλογέων, ωστόσο δε μπορεί να θεωρηθεί πως υπάρχει πολιτειακή ουδετερότητα ως προς αυτό το ενδεχόμενο. Αντιθέτως, μία συνολική ανάγνωση των διατάξεων του Συντάγματος που αφορούν στους απόδημους Έλληνες οδηγεί στο συμπέρασμα πως, παρά τους δισταγμούς και τις προηγούμενες ατελέσφορες νομοθετικές προσπάθειες, παραδοσιακά, τόσο ο συντακτικός όσο και ο απλός νομοθέτης μάλλον διάκινεται επί της αρχής θετικά ως προς την κατοχύρωση του εν λόγω δικαιώματος. Άλλωστε, ακόμα και σε διαρκές θεσμικό επίπεδο, η Βουλή των Ελλήνων έχει συστήσει Ειδική Μόνιμη Επιτροπή για τον Ελληνισμό της Διασποράς, η οποία μεταξύ άλλων έχει ως αντικείμενο τη διατήρηση και 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 ΣΑΕ, τη μελέτη των προβλημάτων των αποδήμων Ελλήνων και την προώθηση της επίλυσής τους.

⁶⁰ Δρόσος, ό.π. σελ. 39.

VI. Η κανονιστική οριοθέτηση του νομοθέτη

Τόσο το άρθρο 54 όσο και το άρθρο 51 του Συντάγματος είναι αυτά τα οποία οριοθετούν συνταγματικά τον απλό νομοθέτη σε μελλοντική θεσμοθέτηση του δικαιώματος των εκτός Επικρατείας Ελλήνων πολιτών να ψηφίζουν από τον τόπο κατοικίας τους. Ενώ το άρθρο 51 ορίζει της προϋποθέσεις της ψηφοφορίας (άμεση, καθολική, μυστική και ταυτόχρονη σε όλη την Επικράτεια με την ρητή επιφύλαξη της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος από εκτός Επικρατείας εκλογείς με επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο), τα προσόντα του εκλογέα και τους αντίστοιχους περιορισμούς του νομοθέτη («νόμος δεν μπορεί να περιορίσει το εκλογικό δικαίωμα παρά μόνο αν δεν έχει συμπληρωθεί κατώτατο όριο ηλικίας ή για ανικανότητα δικαιοπραξίας ή ως συνέπεια αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για ορισμένα εγκλήματα»), το άρθρο 54 ρυθμίζει τα του εκλογικού συστήματος, εκλογικών περιφερειών και βουλευτών Επικρατείας. Ιδιαίτερου ενδιαφέροντος είναι οι παράγραφοι 2 και 3 οι οποίες αναφέρουν ότι «2. Ο αριθμός των βουλευτών κάθε εκλογικής περιφέρειας ορίζεται με προεδρικό διάταγμα, με βάση το νόμιμο πληθυσμό της περιφέρειας που προκύπτει, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή, από τους εγγεγραμμένους στα οικεία δημοτολόγια, όπως νόμος ορίζει. Τα αποτελέσματα της απογραφής θεωρείται ότι έχουν δημοσιευθεί με βάση τα στοιχεία τη αρμόδιας υπηρεσίας μετά την πάροδο ενός έτους από την τελευταία ημέρα διεξαγωγής της. 3. Μέρος της Βουλής, όχι μεγαλύτερο από το ένα εικοστό του όλου αριθμού των βουλευτών, μπορεί να εκλέγεται ενιαίως σε ολόκληρη την Επικράτεια, σε συνάρτηση με τη συνολική εκλογική δύναμη του κάθε κόμματος στην Επικράτεια, όπως νόμος ορίζει.»

Σε υπερεθνικό επίπεδο, το Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα όπως κυρώθηκε με τον Ν. 2462/1997 και το οποίο έχει υπερνομοθετική ισχύ προβλέπει στο άρθρο 25 πως «κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα και τη δυνατότητα χωρίς καμία διάκριση από εκείνες που αναφέρονται στο άρθρο 2 και χωρίς υπέρμετρους περιορισμούς: α. να συμμετέχει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας είτε άμεσα είτε δια μέσου ελεύθερα επιλεγμένων εκπροσώπων, β. να εκλεγεί και να εκλέγεται, κατά τη διάρκεια εκλογών περιοδικών, τίμιων, με καθολική, ίση και μυστική ψηφοφορία, που εξασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της βούλησης των ψηφοφόρων [...]».⁶¹ Το δικαίωμα του εκλέγειν ρυθμίζεται και από το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (δικαίωμα σε ελεύθερες εκλογές), το οποίο

⁶¹ ΦΕΚ Α' 25/26.2.97

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες κυρώθηκε με το Ν.Δ. 53/1974⁶² σύμφωνα με το οποίο «Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουσι την υποχρέωσιν όπως διενεργώσι, κατά λογικά διαστήματα, ελευθέρως μυστικές εκλογάς, υπό συνθήκας επιτρέπουσας την ελευθέραν έκφρασιν της λαϊκής θελήσεως ως προς την εκλογήν του νομοθετικού σώματος.»

Σε επίπεδο soft law, έχει υπάρξει σωρεία συστάσεων από τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, σχετικά με την κατάργηση εκλογικών περιορισμών με ιδιαίτερη έμφαση στην παροχή δυνατότητας ψήφου στους εκτός Επικρατείας εκλογείς. Για παράδειγμα, με τη Σύσταση 1410/1999 η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης παρακίνησε την Επιτροπή των Υπουργών να διατυπώσει σύσταση σχετικά με τη συμμετοχή των αποδήμων στην πολιτική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή του τόπου καταγωγής τους, μέσω της θέσπισης δικαιώματος ψήφου στις βουλευτικές εκλογές των χωρών καταγωγής, ενώ συγχρόνως κάλεσε τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη να λάβουν υπόψη, κατά το σχεδιασμό των εθνικών πολιτικών τους, τα συμφέροντα των εκτός Επικρατείας πολιτών τους και να διευκολύνουν, μεταξύ άλλων, την υλοποίηση του δικαιώματος των τελευταίων να ψηφίζουν στις πρεσβείες και τα προξενεία των χωρών υποδοχής.

Η Σύσταση 1459/2005 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης προτρέπει τα μέλη του Συμβουλίου να επαναξετάσουν τους υφιστάμενους περιορισμούς των εκλογικών δικαιωμάτων και να λάβουν κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διευκολύνουν την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν, ιδίως μέσω της επιστολικής ψήφου. Κατά την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην υιοθέτηση πολιτικών που θα παρέχουν σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο αριθμό πολιτών πραγματικά, ίσα και ελεύθερα εκλογικά δικαιώματα. Δεδομένου δε του κεντρικού ρόλου που κατέχει το δικαίωμα του εκλέγειν σε μία δημοκρατική κοινωνία, θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό να ψηφίζουν στις εθνικές τους εκλογές, λαμβάνοντας όλα τα προσήκοντα μέτρα για την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διευκόλυνση άσκησης του εν λόγω δικαιώματος είτε με επιστολική ψήφο, είτε με αυτοπρόσωπη ψήφο σε προξενεία είτε με ηλεκτρονική ψήφο. Επιπλέον, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση επανέλαβε με τη Σύσταση 1714/2005 την ανάγκη κατάργησης των περιορισμών στο εκλογικό δικαίωμα, ζητώντας από την Επιτροπή των Υπουργών να καλέσει άμεσα τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αλλά και τα κράτη παρατηρητές του Συμβουλίου της Ευρώπης να επανεξετάσουν τους υφιστάμενους περιορισμούς των εκλογικών δικαιωμάτων. Στην απάντησή της στις 15 Μαρτίου 2006, η

⁶² ΦΕΚ Α' 256/20.9.74

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

Επιτροπή των Υπουργών συμφώνησε με τις παρατηρήσεις της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης και ειδικότερα την προτροπή της στα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη να λάβουν μέτρα για την άσκηση του δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας πολίτες τους, είτε με αυτοπρόσωπη ψήφο στα κατά τόπους προξενεία, είτε με επιστολική ψήφο, είτε με ηλεκτρονική ψήφο. Ωστόσο, δεν έκρινε απαραίτητο να καταλήξει σε διεθνή συμφωνία προκειμένου για τη διευκόλυνση της διεθνούς συνεργασίας σε αυτό το θέμα.⁶³

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου, γνωστή και ως Επιτροπή της Βενετίας (Venice Commission), είχε ήδη παρατηρήσει από τη δεκαετία του 1980 πως η αναγνώριση του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας εκλογέων έχει αρχίσει να διαμορφώνει κοινή συνταγματική παράδοση στην Ευρώπη, προτρέποντας τους εθνικούς νομοθέτες να εξετάσουν την διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος ψήφου των απόδημων, αφού σταθμίσουν την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας με ζητήματα πρακτικής φύσεως και ιδίως την ανάγκη για ασφάλεια και μυστικότητα της ψηφοφορίας. Τα κυριότερα σχετικά κείμενα που έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή της Βενετίας είναι (α) ο Κώδικας ορθών πρακτικών επί εκλογικών ζητημάτων (Code of Good Practice in Electoral Matters, Γνώμη υπ' αριθμ. 190/2002), (β) η Έκθεση του 2006 για την εκλογική νομοθεσία και διοίκηση στην Ευρώπη (Draft Report of 16 May 2006 on electoral law and electoral administration in Europe, Μελέτη υπ' αριθμ. 352/2005) και (γ) η Έκθεση του 2010 για την ψήφο των εκτός Επικρατείας (2011 report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010).

Ειδικότερα, στον Κώδικα ορθών πρακτικών επί εκλογικών ζητημάτων, επισημαίνεται πως η επιστολική ψήφος όπως και η ψήφος δι' αντιπροσώπου αποτελούν αρκετά συνηθισμένες πρακτικές στο δυτικό κόσμο, μολοντί παρατηρούνται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις ανά χώρα. Θεωρείται πως η επιστολική ψήφος θα πρέπει να επιτρέπεται μόνον εφόσον οι ταχυδρομικές υπηρεσίες θεωρούνται ασφαλείς και αξιόπιστες, δηλαδή λειτουργούν σωστά και δεν κινδυνεύουν από οποιαδήποτε μορφής εξωτερική παρέμβαση. Σχετικά με την ψήφο δι' αντιπροσώπου (η οποία εφαρμόζεται πχ. στη Γαλλία, την Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο), συστήνεται μεγάλη προσοχή και προτείνεται πως πρέπει να υπάρχει ένας μέγιστος

⁶³ “The Committee of Ministers agrees with the Parliamentary Assembly that member states should take measures to facilitate the exercise of voting rights of citizens living abroad, for example through postal, consular or e-voting. It is pleased to see that the Assembly refers to its Recommendation Rec(2004) 11 on legal, operational and technical standards for e-voting. However, it does not see any pressing need at this moment to elaborate a convention to improve international co-operation on this issue.”

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

αριθμός αντιπροσώπων που να αντιστοιχούν σε κάθε εκλογή που κωλύεται, για συγκεκριμένους λόγους, την ημέρα των εκλογών να παρουσιαστεί αυτοπροσώπως στο εκλογικό τμήμα.

Η Επιτροπή της Βενετίας εφιστά την προσοχή σε ζητήματα αξιοπιστίας των ταχυδρομικών υπηρεσιών και της λεγόμενης «οικογενειακής ψήφου», πρακτική κατά την οποία μέλη μίας οικογένειας ψηφίζουν και για τα υπόλοιπα μέλη της οικογένειας ή ασκούν πίεση, ιδίως σε γυναίκες μίας οικογένειας, προκειμένου να υποστηρίξουν συγκεκριμένο υποψήφιο, κόμμα ή συνδυασμό. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή της Βενετίας θεωρεί πως η επιστολική ψήφος θα πρέπει να εφαρμόζεται προκειμένου να διευκολύνει ασθενείς σε νοσοκομεία, πρόσωπα υπό κράτηση, πρόσωπα με περιορισμένη κινητικότητα, και εκτός Επικρατείας εκλογείς προκειμένου οι κατηγορίες αυτές να μπορούν να ασκήσουν τα εκλογικά τους δικαιώματα απρόσκοπτα, υπό την προϋπόθεση ότι δεν συντρέχει κίνδυνος απάτης ή εκφοβισμού. Η χρήση κινητών καλπών δεν συστήνεται, καθώς συντρέχει σοβαρός κίνδυνος νοθείας. Σε περίπτωση που παρόλα αυτά αποφασισθεί η χρήση τους, θα πρέπει να τηρούνται αυστηρές δικλείδες ασφαλείας, όπως για παράδειγμα η συμμετοχή διαφόρων μελών της εφορευτικής επιτροπής, και μελών που εκπροσωπούν διαφορετικά κόμματα ή συνδυασμούς κομμάτων.⁶⁴

Η Επιτροπή της Βενετίας προσδίδει ειδικό βάρος στην μηχανική και ηλεκτρονική ψήφο, επισημαίνοντας την προσοχή που πρέπει να επιδείξει ο νομοθέτης προκειμένου να αποτραπεί

⁶⁴ “38. Postal voting and proxy voting are permitted in countries throughout the western world, but the pattern varies considerably. Postal voting, for instance, may be widespread in one country and prohibited in another owing to the danger of fraud. It should be allowed only if the postal service is secure –in other words, safe from intentional interference – and reliable, in the sense that it functions properly. Proxy voting is permissible only if subject to very strict rules, again in order to prevent fraud; the number of proxies held by any one elector must be limited. 39. Neither of these practices should be widely encouraged if problems with the postal service are added to other difficulties inherent in this kind of voting, including the heightened risk of “family voting”. Subject to certain precautions, however, postal voting can be used to enable hospital patients, persons in custody, persons with restricted mobility and electors resident abroad to vote, in so far as there is no risk of fraud or intimidation. This would dispense with the need for a mobile ballot box, which often causes problems and risks of fraud. Postal voting would take place under a special procedure a few days before the election. 40. The use of mobile ballot boxes is undesirable because of the attendant serious risk of fraud. Should they nonetheless be used, strict conditions should be imposed to prevent fraud, including the attendance of several members of the polling station election commission representing different political groupings.”

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

το ενδεχόμενο απάτης και νοθείας. Μεταξύ των συστάσεων είναι η διασφάλιση της δυνατότητας του ψηφοφόρου να μπορεί να ελέγξει την ψήφο του μετά την μηχανική ή ηλεκτρονική αποστολή της.⁶⁵ Βάσει των συστάσεων της Επιτροπής, στην περίπτωση που εφαρμόζεται αυτό το μοντέλο ψηφοφορίας, είναι σημαντικό τα ψηφοδέλτια να είναι απλά και αρκούντως σαφή, όπως και ο τρόπος διεξαγωγής της ψηφοφορίας. Προκειμένου, δε, να διευκολυνθεί η επιβεβαίωση και καταμέτρηση των ψηφοδελτίων θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα εκτύπωσης των ψήφων σε σφραγισμένο κιβώτιο ώστε να υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις μυστικότητας και εμπιστευτικότητας της ψηφοφορίας. Τέλος, για να υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις ότι η ηλεκτρονική ψηφοφορία είναι ασφαλής και αξιόπιστη θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι: (α) ένα σύστημα μπορεί να ανταπεξέλθει σε εσκεμμένη ηλεκτρονική επίθεση, (β) ένα σύστημα μπορεί να λειτουργήσει αυτόνομα, ανεξαρτήτως δηλαδή αδυναμιών του hardware ή του software, (γ) ο εκλογέας μπορεί να επαληθεύσει εκ των υστέρων την ψήφο του, και, εν ανάγκη, να τη διορθώσει χωρίς να τίθεται εν κινδύνω η μυστικότητα της ψηφοφορίας. Τέλος, είναι απολύτως απαραίτητο να υπάρχουν εγγυήσεις διαφάνειας, δηλαδή δυνατότητα να ελέγχει κανείς ότι το σύστημα λειτουργεί πράγματι σωστά.⁶⁶

Στην Έκθεση του 2006 για την εκλογική νομοθεσία και διοίκηση στην Ευρώπη, αναφέρεται ότι πολλές αναδυόμενες ή νέες δημοκρατίες έχουν εισαγάγει διατάξεις για το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών τους, και μολονότι δεν αποτελούσε τότε ευρύτατα διαδεδομένη πρακτική, τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο εισαγωγής του δικαιώματος ψήφου των αποδήμων, εάν κάτι τέτοιο δεν έχει ήδη γίνει. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να υπάρχει προσεκτική εξέταση ενδεχόμενων κινδύνων νοθείας και χειραγώγησης της ψήφου, και να παρέχονται εγγυήσεις για τη διασφάλιση της ακεραιότητας της ψηφοφορίας.⁶⁷

⁶⁵ “The advantage of these methods becomes apparent when a number of elections are taking place at the same time, even though certain precautions are needed to minimize the risk of fraud, for example by enabling the voter to check his or her vote immediately after casting it.”

⁶⁶ “43. Electronic voting methods must be secure and reliable. They are secure if the system can withstand deliberate attack; they are reliable if they can function on their own, irrespective of any shortcomings in the hardware or software. Furthermore, the elector must be able to obtain confirmation of his or her vote and, if necessary, correct it without the secrecy of the ballot being in any way violated. 44. Furthermore, the system’s transparency must be guaranteed in the sense that it must be possible to check that it is functioning properly.”

⁶⁷ Draft Report of 16 May 2006 on electoral law and electoral administration in Europe, Μελέτη υπ’ αριθμ. 352/2005.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

Αντίστοιχα, στην Έκθεση του 2010 για την ψήφο των εκτός Επικρατείας, η Επιτροπή της Βενετίας παρατήρησε πως υπάρχει στην Ευρώπη μία θετική τάση ως προς την κατοχύρωση και θεσμοθέτηση του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών, τουλάχιστον όσον αφορά βουλευτικές εκλογές των χωρών τους, εφόσον οι πολίτες αυτοί έχουν διατηρήσει δεσμούς με τις χώρες καταγωγής τους. Τα κριτήρια που υιοθετούνται από την εκάστοτε χώρα για τον προσδιορισμό της ποιότητας και της απαραίτητης έντασης του δεσμού του κάθε εκτός Επικρατείας πολίτη με την χώρα καταγωγής του ποικίλλει, όπως για παράδειγμα οι ορισμοί για τί αποτελεί «προσωρινή παραμονή» στο εξωτερικό.⁶⁸

Στην Έκθεση αυτή της Επιτροπής της Βενετίας συστηματοποιούνται για πρώτη φορά σε επίσημο ευρωπαϊκό κείμενο οι κατηγορίες των εκτός Επικρατείας εκλογέων ως εξής: (α) πολίτες ενός κράτους που απλώς τυγχάνει την ημέρα των εκλογών να βρίσκονται εκτός Επικρατείας είτε για επαγγελματικούς είτε για προσωπικούς λόγους, (β) πολίτες ενός κράτους που είτε για ακαδημαϊκούς είτε για επαγγελματικούς λόγους παραμένουν προσωρινά σε ένα τρίτο κράτος, και (γ) απόδημοι πολίτες που διαβιούν στο εξωτερικό για μεγαλύτερο διάστημα, συχνά κατέχοντας διπλή υπηκοότητα και με διάθεση να παραμείνουν στο κράτος υποδοχής τους σε πιο μόνιμη βάση.⁶⁹ Μολονότι οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες πράγματι κατοχυρώνουν το δικαίωμα ψήφου ορισμένων ή όλων των παραπάνω κατηγοριών, η Επιτροπή επισημαίνει πως επί της αρχής, το ζήτημα άπτεται της κρατικής κυριαρχίας καθώς κάθε κράτος είναι ελεύθερο να αποφασίσει αν θα χορηγήσει δικαίωμα ψήφου στους απόδημους πολίτες του.

Αρκετά χρήσιμο είναι ότι στην Έκθεση του 2010, η Επιτροπή της Βενετίας παραθέτει ένα σύνολο επιχειρημάτων υπέρ και κατά της χορήγησης δικαιώματος ψήφου στους εκτός Επικρατείας πολίτες. Μεταξύ των επιχειρημάτων υπέρ είναι:

- i. Το γεγονός ότι η νομική αναγνώριση ενός πολίτη ως τέτοιου βασίζεται στην αρχή της «εθνικότητας». Ως εκ τούτου, οι πολίτες ενός κράτους πρέπει να απολαύουν,

⁶⁸ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022.

⁶⁹ “6. In general there are three categories of citizens abroad: firstly, citizens of a State may be abroad on the day of the election for business or personal reasons; secondly, there are citizens, who, for academic or employment purposes, spend a definite and temporary amount of time in another country, where they will reside for a given period; lastly, the third category comprises citizens residing abroad for a much longer period of time, who may sometimes have double nationality and who settle down in the host country in a more permanent manner.”

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες επί της αρχής, όλων των πολιτικών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στη χώρα αυτή.

- ii. Ότι η ψήφος των εκτός Επικρατείας πολιτών επιτρέπει στους πολίτες που ζουν εκτός της χώρας τους να συνεχίσουν να συμμετέχουν στην πολιτική ζωή της χώρας τους, έστω και από «απομακρυσμένη» βάση.
- iii. Ότι η ψήφος των εκτός Επικρατείας εγγυάται/αποτελεί εφαρμογή της αρχής της ισότητας για τους πολίτες που ζουν εντός και εκτός συνόρων.
- iv. Ότι η ψήφος των εκτός Επικρατείας εξασφαλίζει ότι οι πολίτες διατηρούν δεσμούς με τη χώρα προέλευσής τους και ενισχύει το συναίσθημά τους ότι ανήκουν σε ένα λαό/έθνος του οποίου αποτελούν μέλη ανεξαρτήτως γεωγραφικών, οικονομικών ή πολιτικών συνθηκών.
- v. Ότι ειδικά για τα κράτη μέλη της ΕΕ, λόγω της εφαρμογής του κανόνα που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και λαμβάνοντας υπόψη τον διαρκώς αυξανόμενο αριθμό των πολιτών που κάνει χρήση αυτής της ελευθερίας, είναι απαραίτητο να βρεθεί μία λύση για τη διασφάλιση της συμμετοχής και αυτών των πολιτών στην πολιτική ζωή της χώρας καταγωγής τους, ως συνέπεια της κινητικότητάς τους.

Υπάρχει ωστόσο και ο αντίλογος, όπως θεμελιώνεται και από την πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ.⁷⁰ Μπορούν να υπάρχουν δικαιολογημένες εξαιρέσεις- επιχειρήματα που αποκλείουν τους εκτός Επικρατείας πολίτες ενός κράτους από το δικαίωμα ψήφου και τα οποία είναι, κατά την Επιτροπή της Βενετίας, τα ακόλουθα:

- i. Η υπόθεση ότι ένας πολίτης που δεν είναι κάτοικος ημεδαπής είναι λιγότερο άμεσα εμπλεκόμενος ή γνώστης των καθημερινών προβλημάτων μιας χώρας, κάτι που μπορεί να θεωρηθεί ως «αδύναμος σύνδεσμος» με την χώρα προέλευσης.
- ii. Η δυσκολία ή ακόμα και αδυναμία κοινοβουλευτικών υποψηφίων να παρουσιάσουν τα διάφορα προεκλογικά τους προγράμματα στους εκτός Επικρατείας πολίτες.
- iii. Η επιρροή των κατοίκων εσωτερικού στην επιλογή υποψηφίων και στην διαμόρφωση των προεκλογικών τους προγραμμάτων.

⁷⁰ *Melnichenko v. Ukraine*, no 17707/02, 19.10.2004, παρ. 56; *Hilbe v. Liechtenstein*, no 31981/96, 07.09.1999.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

- iv. Η συσχέτιση μεταξύ του δικαιώματος του εκλέγειν στις βουλευτικές εκλογές και του να θίγεται κανείς άμεσα από τις πράξεις των εκλεγμένων πολιτικών οργάνων.

Στην περίπτωση δε κρατών –όπως θα δούμε και στο κεφάλαιο των μεθόδων εξ αποστάσεως ψηφοφορίας και του συγκριτικού δικαίου– που έχουν μεγάλο αριθμό πολιτών που ζουν στο εξωτερικό, και συνεπώς οι ψήφοι αυτών θα μπορούσαν να επηρεάσουν αισθητά το εκλογικό αποτέλεσμα, η Επιτροπή της Βενετίας θεωρεί πιο ενδεδειγμένη την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση, μέσω προκαθορισμένου αριθμού εκλεγμένων κοινοβουλευτικών εκπροσώπων.⁷¹ Πάντως, παρά τις ενστάσεις και τα επιχειρήματα κατά, η Επιτροπή της Βενετίας συνηγορεί υπέρ της, επί της αρχής, χορήγησης του δικαιώματος στους εκτός Επικρατείας εκλογείς, δεδομένου μάλιστα ότι, ειδικά στην περίπτωση των βουλευτικών εκλογών, οι τελευταίοι καταλήγουν να μην εκπροσωπούνται πουθενά: ούτε στο κράτος προέλευσης, ούτε στο κράτος υποδοχής. Χωρίς να παραγνωρίζει τις ανωτέρω επιφυλάξεις, η Επιτροπή κρίνει πως μπορούν να υπάρξουν νομοθετικές λύσεις που είναι σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας, θέτοντας εύλογους δηλαδή περιορισμούς στο δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών. Περιορισμοί τυπικής φύσεως ή επί της διαδικασίας θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να αποκλείσουν πρόσωπα που δεν διατηρούν πραγματικούς δεσμούς με τη χώρα προέλευσης. Από μόνη της δε η τυπική απαίτηση να εγγραφεί κανείς σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους προϋποθέτει μία κάποια δράση από μέρους των πιθανών ψηφοφόρων.

Αντί, επομένως, να αποκλειστεί εντελώς μία κατηγορία ψηφοφόρων με μόνο κριτήριο τη γεωγραφική τους απουσία από τη χώρα προέλευσης όπου τελείται και η εκλογική διαδικασία, ίσως είναι σκόπιμο να τεθούν χρονικοί ή άλλοι περιορισμοί, όπως για παράδειγμα ο καθορισμός μίας χρονικής περιόδου μετά την παρέλευση της οποίας ο εκτός Επικρατείας πολίτης χάνει το εκλογικό του δικαίωμα. Ο εν λόγω περιορισμός, όπως προκύπτει και στη συγκριτική δικαιοκή επισκόπηση, είναι αρκετά συνηθισμένος, ενώ ειδικά εάν πρόκειται για κράτη μέλη της ΕΕ, η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων καθιστά επιτακτική την εύρεση λύσης για την συμμετοχή στα πολιτικά δρώμενα των χωρών τους ευρωπαϊών πολιτών που κάνουν χρήση της εν λόγω ελευθερίας. Μεταξύ των περιορισμών που θα μπορούσαν, κατά την Επιτροπή της Βενετίας, να τεθούν στους εκτός Επικρατείας πολίτες είναι: η υποχρεωτική εγγραφή σε έναν εκλογικό κατάλογο, η ανάγκη έγγραφης αίτησης, η εγγραφή στον δήμο

⁷¹ “In the case of states whose citizens live abroad in large numbers, to the extent that their votes could appreciably affect election results, it seems more appropriate to provide parliamentary representation for the citizens resident abroad by pre-defined numbers of members of parliament elected by them.”

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες καταγωγής, η προσκόμιση βιβλιαρίου ψηφοφόρου και η προσκόμιση διαβατηρίου ή κάρτας κατοίκου.

Κάποιος θα μπορούσε να αντιτάξει και ορισμένες πρακτικές δυσκολίες που καθιστούν την ψήφο των εκτός Επικρατείας πολιτών δυσχερή. Αυτές διακρίνονται α) σε οργανωτικής φύσεως δυσκολίες, όπως είναι για παράδειγμα η κατάρτιση ειδικών εκλογικών καταλόγων, η αποστολή του εκλογικού υλικού/εξοπλισμού και η καταμέτρηση των ψήφων, καθώς και β) σε δυσκολίες σχετικά με την εγγύηση της εκλογικής διαδικασίας, οι οποίες συναρτώνται με τις επί μέρους μεθόδους της εξ αποστάσεως ψηφοφορίας (επιστολική ψήφος, ψήφος δι'αντιπροσώπου και ηλεκτρονική ψήφος). Και οι δύο παραπάνω τύποι δυσκολιών μπορούν να αντιμετωπισθούν με την επιλογή της αυτοπρόσωπης ψηφοφορίας σε πρεσβείες, προξενία ή άλλα κατά το νόμο υποδεικνυόμενα εκλογικά κέντρα. Σε περίπτωση που προκριθεί, ωστόσο, η τελευταία επιλογή, δε θα είναι πλήρως εγγυημένη η καθολικότητα της ψήφου καθώς καθώς στην πράξη θα μπορούν να ψηφίσουν κυρίως όσοι εκτός Επικρατείας εκλογείς βρίσκονται σε κοντινή απόσταση από τα εκλογικά κέντρα του εξωτερικού.

Η φύση του δεσμού με το κράτος καταγωγής αποτελεί σημαντικό κριτήριο που δικαιολογεί διαφοροποιήσεις στη χορήγηση δικαιώματος ψήφου σε επί μέρους κατηγορίες εκτός Επικρατείας πολιτών. Συνεπώς, εύλογα ένα κράτος μπορεί να προβλέπει διαφορετικό σύστημα εκπροσώπησης για όσους πολίτες διαμένουν στην αλλοδαπή όχι προσωρινά, αλλά σε μόνιμη βάση. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το κριτήριο της προσωρινότητας/μονιμότητας εφαρμόζεται σωστά, είναι προτιμότερο να θεσπίζεται συγκεκριμένη χρονική περίοδος απουσίας, υπέρβαση της οποίας δικαιολογεί την στέρηση ψήφου στους κατοίκους της αλλοδαπής. Ο ορισμός της «προσωρινότητας» θα πρέπει να προκύπτει από την εφαρμογή συγκεκριμένων κριτηρίων που ορίζει ο νομοθέτης, ενώ, μετά την παρέλευση της ορισθείσας χρονικής περιόδου απουσίας, η Επιτροπή της Βενετίας συστήνει επαναξιολόγηση της κατάστασης αντί για αυτοδίκαιη οριστική απώλεια των εκλογικών δικαιωμάτων.⁷²

Συμπερασματικά, η Επιτροπή της Βενετίας, μολονότι θεωρεί πως η άρνηση χορήγησης ή διευκόλυνσης δικαιώματος ψήφου στους εκτός Επικρατείας πολίτες περιορίζει την αρχή της καθολικότητας της ψηφοφορίας, δεν θεωρεί ωστόσο πως η Ευρωπαϊκή εκλογική παράδοση απαιτεί την εισαγωγή ενός τέτοιου δικαιώματος. Ωστόσο, μέσω μίας συγκριτικής επισκόπησης

⁷² European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, σελ. 13.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
που θα παρατεθεί πιο κάτω,⁷³ η Επιτροπή της Βενετίας κρίνει πως η ευρωπαϊκή έννομη τάξη
διάκειται οπωσδήποτε θετικά ως προς τη χορήγηση ή διευκόλυνση του σχετικού δικαιώματος,
δεδομένου ότι προάγει την εμπέδωση της εθνικής και ευρωπαϊκής ταυτότητας.⁷⁴

⁷³ Βλ. κεφάλαιο VIII.

⁷⁴ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, σελ. 15.

VII. Η νομολογιακή οριοθέτηση του νομοθέτη

Είναι χρήσιμο να μελετήσει κανείς τη σχετική συνταγματική και ευρωπαϊκή νομολογία, στο βαθμό που διευκρινίζει ή αποφαίνεται επί του κανονιστικού περιεχομένου των παραπάνω κειμένων και άρθρων, καθώς μπορεί να καθοδηγήσει τον απλό νομοθέτη στη θεσμοθέτηση του εκτελεστικού του Σύνταγματος νόμου για την διευκόλυνση του δικαιώματος ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων πολιτών.

Ειδικότερου ενδιαφέροντος για το ζήτημα των εκτός Επικρατείας και το ενδεχόμενο θεσμοθέτησης του δικαιώματος ψήφου τους είναι η πάγια συνταγματική νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (ΑΕΔ). Κατά την Α.Ε.Δ. 36/90, «ειδικότερη μορφή της ισότητας της ψήφου είναι η γεωγραφική της διάσταση, που επιβάλλει τον καθορισμό των βουλευτικών εδρών κάθε περιφέρειας με μόνο κριτήριο τον νόμιμο πληθυσμό που διασφαλίζει τη σταθερή σχέση εκλογέων και εδρών (άρθρ. 54 παρ. 2 Σ.).» Το ΑΕΔ επαναλαμβάνει κατά τον Βενιζέλο μία πάγια νομολογία, σύμφωνα με την οποία «η ψήφος κάθε εκλογέα πρέπει να ασκεί την ίδια επιρροή στη διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος, η δε ίδια εκλογική δύναμη, δηλαδή ο αυτός αριθμός έγκυρων ψηφοδελτίων, στην ίδια εκλογική περιφέρεια, με το αυτό σύστημα κατανομής εδρών και με τις ίδιες συνθήκες, πρέπει –επίσης– να ασκεί την αυτή επιρροή στη διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος.»⁷⁵

Η παραπάνω νομολογία του Α.Ε.Δ. ουσιαστικά καταδεικνύει αφενός ότι η αρχή της ισότητας της ψήφου αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής της πολιτειακής ισότητας, αφετέρου ότι συνυφάνεται με την αρχή της καθολικότητας της ψήφου. Ο κοινός νομοθέτης έχει την ευχέρεια από το Σύνταγμα να καθορίζει, ενόψει των πολιτικών συνθηκών, «το κατά την κρίση του περισσότερο πρόσφορο και ενδεδειγμένο για τις συγκεκριμένες περιστάσεις εκλογικό σύστημα, πάντοτε όμως με την επιφύλαξη τηρήσεως της παραπάνω αρχής της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος, υπό τις άνω μορφές της, αλλά και της αρχής της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσωπήσεως, που απορρέει από την έννοια της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.»⁷⁶ Κρίσιμο είναι, επομένως, να εξετάσει κανείς το βαθμό της συνταγματικά θεμιτής απόκλισης από τις αρχές της ισότητας και της καθολικότητας της ψήφου. Οποσδήποτε, η ίδια η έννοια των εκλογικών περιφερειών αποτελεί μία τέτοια απόκλιση. Μολονότι κατά το Σύνταγμα, το κανονιστικό πλαίσιο των οργανωτικών βάσεων του

⁷⁵ Βενιζέλος, ό.π., σελ. 374.

⁷⁶ *Id.*, σελ. 375.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες πολιτεύματος «περιορίζει αισθητά το εύρος της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη, ο οποίος οφείλει να σεβαστεί τον αντιπροσωπευτικό και τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος», η διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη «επιτρέπει μια ευέλικτη προσαρμογή στις πολιτικές περιστάσεις, ενώ «αποκλίσεις γίνονται δεκτές –κατά το ΑΕΔ– μόνον... εφόσον δεν υπερβαίνουν τα όρια που τάσσει η αρχή της αναλογικότητας, η οποία καθίσταται έτσι συνταγματικό κριτήριο του περιεχομένου του εκλογικού συστήματος.»⁷⁷ Συνεπώς, κατά τη νομολογία του Α.Ε.Δ., συνταγματικά θεμιτές είναι οι αποκλίσεις που «δεν υπερβαίνουν τα όρια που επιβάλλει ένας συνταγματικά προβλεπόμενος και θεμιτός σκοπός και μόνο στο μέτρο που αυτές είναι αναγκαίες.»⁷⁸

Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) προκρίνει την κρατούσα ελληνική συνταγματική θεώρηση περί μη δέσμευσης του νομοθέτη να υλοποιήσει τον προγραμματικό χαρακτήρα του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος, καθώς και την παραδοχή ότι η παράλειψη της Ελλάδας να εξασφαλίσει στους εκτός Επικρατείας πολίτες της τη δυνατότητα να ψηφίζουν στις βουλευτικές εκλογές από τον τόπο κατοικίας τους δεν συνιστά παραβίαση του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος και του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (δικαίωμα σε ελεύθερες εκλογές).

Στην υπόθεση *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδος*,⁷⁹ το ΕΔΔΑ κλήθηκε να αποφανθεί εάν η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) απαιτεί από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης να παρέχουν στους απόδημους πολίτες τους τη δυνατότητα να ψηφίζουν εκτός της επικράτειάς τους. Η υπόθεση αφορούσε την προσφυγή στο ΕΔΔΑ δύο Ελλήνων υπηκόων, κατοίκων Γαλλίας, οι οποίοι ισχυρίστηκαν ότι η μη χορήγηση σε αυτούς της δυνατότητας να ψηφίσουν από τον τόπο εργασίας τους στις βουλευτικές εκλογές του 2007 παρενέβαινε στο δικαίωμα ψήφου τους τόσο κατά το ελληνικό Σύνταγμα όσο και κατά την ΕΣΔΑ, στο μέτρο που τους εξενάγκαζε να ταξιδέψουν στην Ελλάδα προκειμένου να το ασκήσουν.⁸⁰ Στην απόφαση του Τμήματος στις 8 Ιουλίου 2010, κρίθηκε, αρχικά, ότι υπήρξε πράγματι παραβίαση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ αλλά όχι του ελληνικού Συντάγματος.⁸¹ Ωστόσο, το Τμήμα έκρινε

⁷⁷ *Id.*, σελ. 376-7.

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Sitaropoulos and others v. Greece*, First Section [referred to the GC], No. 42202/07, 8.7.2010.

⁸⁰ *Id.* παρ. 26.

⁸¹ *Id.* παρ. 38.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

πως η συνδυαστική ανάγνωση του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος και του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ καταδεικνύει ότι, παρά τη δυνητική διατύπωση, υπήρξε πράγματι μεγάλη καθυστέρηση του απλού νομοθέτη να αξιοποιήσει τη Συνταγματική διάταξη από το 1975 και μάλιστα με ενδιάμεση την αναθεώρηση του 2001 που συγκεκριμενοποίησε τη διάταξη περαιτέρω.⁸²

Μολονότι, κατά την ερμηνεία του Τμήματος, το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ δεν δημιουργεί θετική υποχρέωση των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης να αναγνωρίσουν εκλογικά δικαιώματα για τους απόδημους πολίτες τους, ωστόσο στην κρινόμενη περίπτωση της Ελλάδας η διάταξη δεν μπορεί «να παραμείνει ανεφάρμοστη για πάντα», ακυρώνοντας με τον τρόπο αυτό την κανονιστικότητα τόσο του περιεχομένου της διάταξης όσο και των προθέσεων του Συντακτικού νομοθέτη.⁸³ Κοντολογίς, το Τμήμα θεώρησε πως η αποτυχία του νομοθετικού σώματος να νοηματοδοτήσει στο άρθρο 51 παρ. 4 του Συντάγματος, αποτελούσε απόδειξη πως οι αρμόδιες αρχές τις χώρας είναι απρόθυμες να ενεργοποιήσουν το δικαίωμα ψήφου των απόδημων Ελλήνων, με αποτέλεσμα να δημιουργείται άνιση μεταχείριση μεταξύ αυτών και των Ελλήνων πολιτών του εσωτερικού.⁸⁴ Την απόφαση του Τμήματος ανέτρεψε το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης, το οποίο έκρινε ομόφωνα πως το άρθρο 3 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν επέβαλε στην Ελλάδα την υποχρέωση να εξασφαλίσει στους εκτός Επικρατείας πολίτες της την δυνατότητα να ψηφίζουν από το εξωτερικό.⁸⁵

Η Ελληνική Κυβέρνηση προσέφυγε στο Τμήμα Ευρείας Συνθέσεως υποστηρίζοντας πως «η συνταγματικώς αναγνωρισθείσα δυνατότητα θέσπισης νομοθεσίας για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από εκλογείς που διαμένουν εκτός Ελλάδας» δε θα μπορούσε να αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα για τη διαπίστωση παραβίασης του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, επικαλούμενη συγχρόνως τη νομολογία του ΕΔΔΑ που

⁸² *Id.* παρ. 40.

⁸³ «However, such a provision cannot remain inapplicable forever, depriving its content and the intention of its drafters of any normative value. In other words, the role of the Court is not to tell the national authorities when and how they should give effect to the content of the constitutional provision concerned, but merely to ensure that it does not fall into disuse. In the present case the Court notes that approximately thirty-five years, quite a considerable time, have elapsed since Article 51 §4 of the Constitution was adopted, and that the legislature has still not given effect to the content thereof.” *Id.* παρ. 41.

⁸⁴ *Id.* παρ. 42 και 43.

⁸⁵ Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης, νο. 42202/07, 15.3.2012.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
αναγνώριζε ότι τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη του Συμβουλίου της Ευρώπης διέθεταν ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς την επί μέρους οργάνωση των εκλογικών τους συστημάτων.⁸⁶ Επιπλέον, η Ελληνική Κυβέρνηση προσκόμισε στατιστικά στοιχεία, τα οποία δικαιολογούσαν την ανάγκη επίτευξης ευρείας συναίνεσης προκειμένου επιτέλους να ψηφισθεί ο εκτελεστικός του άρθρου 51 παρ. 4 του Συντάγματος νόμος.⁸⁷ Σύμφωνα με το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης «το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 δεν προβλέπει την εφαρμογή από τα Συμβαλλόμενα Μέρη μέτρων που επιτρέπουν στους απόδημους να ασκούν το εκλογικό δικαίωμά τους από τον τόπο κατοικίας τους. Εν τούτοις... σε ένα δημοκρατικό κράτος το τεκμήριο πρέπει να λειτουργεί υπέρ της χορήγησης αυτού του δικαιώματος στον μεγαλύτερο αριθμό ατόμων...»⁸⁸ Ωστόσο, το Τμήμα Ευρείας Συνθέσεως κατέληξε πως τα Συμβαλλόμενα Μέρη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης, και για το λόγο αυτό το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ υιοθετεί γενική διατύπωση και περιορίζεται στο να συνιστά ελεύθερες εκλογές ανά τακτά χρονικά διαστήματα, με μυστική ψηφοφορία και με συνθήκες που εξασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της γνώμης του λαού.⁸⁹

⁸⁶ *Id.* παρ. 54.

⁸⁷ «Η Κυβέρνηση ομοίως επανέλαβε τους λόγους για τους οποίους προβλεπόταν ενισχυμένη πλειοψηφία δύο τρίτων για την ψήφιση του αναφερόμενου στο άρθρο 51 §4 του Συντάγματος εκτελεστικού νόμου, ήτοι την ανάγκη πολιτικής συναίνεσης δεδομένου του μεγάλου αριθμού Ελλήνων που διαμένουν στο εξωτερικό (περίπου 3.700.000 συγκριτικά με έναν πληθυσμό 11.000.000 ατόμων που διαμένουν στην Ελλάδα.) Για παράδειγμα, περίπου 1.850.000 Έλληνες πολίτες διαμένουν στις ΗΠΑ και περίπου 558.000 στην Αυστραλία. Ως εκ τούτου, κατά την Κυβέρνηση, απαιτείτο η ευρύτερη δυνατή συναίνεση μεταξύ των πολιτικών κομμάτων προκειμένου να αποφευχθούν πολιτικές εντάσεις απορρέουσες από μία de facto αύξηση του εκλογικού σώματος.» *Id.* παρ. 56.

⁸⁸ *Id.* παρ. 71.

⁸⁹ *Id.* παρ. 65.

VIII. Συγκριτικό δίκαιο

Οι επιλογές του νομοθέτη ως προς τη μέθοδο της εξ αποστάσεως ψηφοφορίας ποικίλλουν, όπως προκύπτει και από τη συγκριτική μελέτη της νομοθεσίας άλλων, Ευρωπαϊκών κυρίως, χωρών. Ως γενική παρατήρηση, η συντριπτική πλειοψηφία των χωρών αυτών πράγματι αναγνωρίζει δικαίωμα στους εκτός Επικρατείας να ψηφίζουν εκτός του τόπου καταγωγής τους. Επιπλέον, παρατηρείται πως γενικά προκρίνονται οι επιλογές της επιστολικής ψήφου καθώς και της αυτοπρόσωπης ψηφοφορίας σε ειδικά οριζόμενα εκλογικά κέντρα της αλλοδαπής.

Όπως έχει προαναφερθεί, η Επιτροπή της Βενετίας πραγματοποίησε το 2010 συγκριτική επισκόπηση της εκλογικής διαδικασίας σε 57 κράτη.⁹⁰ Από τα κράτη αυτά, μόλις 12 είτε δεν έχουν υιοθετήσει σχετικό νόμο για το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών τους, είτε ο κύκλος των δικαιούχων του δικαιώματος είναι πολύ μικρός. Τα κράτη αυτά είναι: η Αλβανία, η Αρμενία, η Χιλή, η Κύπρος, η Ελλάδα, η Ιρλανδία, το Ισραήλ, η Μάλτα, το Μαυροβούνιο, το Σαν Μαρίνο και η Τουρκία. Στις περιπτώσεις της Αλβανίας, της Ανδόρρας, της Κύπρου και της Μάλτας δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη για το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών τους ούτε στα Συντάγματά τους ούτε στη σχετική εκλογική νομοθεσία. Στην περίπτωση της Μάλτας, αξίζει να αναφερθεί πως οι πολίτες της αποζημιώνονται για το 90% των ταξιδιωτικών τους εξόδων σε περίπτωση επαναπατρισμού με σκοπό τη συμμετοχή στην εκλογική διαδικασία. Στην περίπτωση της Αρμενίας, το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας καταργήθηκε το 2007 μετά από τροποποίηση της εκλογικής νομοθεσίας εξαιτίας της εισαγωγής της διπλής ιθαγένειας, ενώ στις περιπτώσεις της Ιρλανδίας και του Ισραήλ μόνο μέλη διπλωματικών και στρατιωτικών αποστολών μπορούν να ψηφίζουν από το εξωτερικό. Η Χιλή, η Ελλάδα, το Μαυροβούνιο, το Σαν Μαρίνο και η Τουρκία είναι οι υπόλοιπες χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης των οποίων μόνο οι εντός Επικρατείας πολίτες μπορούν να συμμετέχουν σε όλες τις εκλογικές διαδικασίες.⁹¹

Σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις κρατών αναγνωρίζεται δικαίωμα ψήφου στους εκτός Επικρατείας ευρισκόμενους εκλογείς, μολοντί υπάρχουν διαφοροποιήσεις ως προς τα εξής:

⁹⁰ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, σελ. 5.

⁹¹ *Id.* σελ. 6.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

- τον ορισμό του εκτός Επικρατείας εκλογικού σώματος (δηλαδή ποιός μπορεί να ψηφίζει και ποιά είναι ενδεχομένως η διαδικασία εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους)
- το είδος των εκλογών (βουλευτικές εκλογές, τοπικές εκλογές, ευρωεκλογές, δημοψηφίσματα κλπ)
- την ίδια τη μέθοδο της εκλογικής διαδικασίας. Ως προς την τελευταία, οι υφιστάμενες επιλογές που μπορεί να εφαρμόσει και ο Έλληνας νομοθέτης είναι: (α) η αυτοπρόσωπη ψήφος σε πρεσβείες, προξενία ή άλλα ειδικά εκλογικά κέντρα του εξωτερικού, (β) η ψήφος δι' αντιπροσώπου, (γ) η εκ των προτέρων ψήφος, (δ) η επιστολική ψήφος και (ε) η ηλεκτρονική ψήφος.

Ως προς τον ορισμό του εκτός Επικρατείας εκλογικού σώματος

Δικαίωμα ψήφου για τους εκτός Επικρατείας πολίτες χωρίς καμία απολύτως χρονική προϋπόθεση ως προς την παραμονή ή απουσία από τη χώρα καταγωγής, προβλέπεται στις εκλογικές νομοθεσίες των ακόλουθων κρατών: Αλγερίας, Αυστρίας, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσίας, Βελγίου, Βραζιλίας, Βουλγαρίας, Τσεχίας, Κροατίας, Εσθονίας, Φινλανδίας, Γαλλίας, Γεωργίας, Ισλανδίας, Ιταλίας, Κορέας, Κιργιστάν, Λετονίας, Λιθουανίας, Λουξεμβούργου, Μεξικού, Μολδαβίας, Μονακό, Νορβηγίας, Ολλανδίας, Περού, Πολωνίας, Πορτογαλίας, Ρουμανίας, Ρωσσίας, Σερβίας, Σλοβακίας, Σλοβενίας, Ισπανίας, Σουηδίας, Ελβετίας και Ουκρανίας. Με λίγα λόγια, το δικαίωμα των εκτός Επικρατείας πολιτών να συμμετέχουν στις εκλογικές διαδικασίες των χωρών τους αναγνωρίζεται ευρύτατα, και μάλιστα από την πλειοψηφία των Υψηλά Συμβαλλόμενων Μερών του Συμβουλίου της Ευρώπης, γεγονός που οπωσδήποτε σηματοδοτεί τη διαμόρφωση μίας κοινής συνταγματικής παράδοσης.

Είναι σύνηθες, ωστόσο, να προβλέπονται κάποιοι χρονικοί περιορισμοί στην άσκηση του σχετικού εκλογικού δικαιώματος. Για παράδειγμα, περιπτώσεις κρατών όπως το Λίχτενσταιν, η Ουκρανία, η Ουγγαρία, η Δανία και η Βοζνία Ερζεγοβίνη προϋποθέτουν για την χορήγηση του δικαιώματος την προσωρινή απουσία από τη χώρα.⁹² Συγκεκριμένους χρονικούς περιορισμούς προβλέπουν η Δανία, η Μάλτα, η Γερμανία, η Ιρλανδία και το

⁹² *Id.* σελ. 6-7.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

Ηνωμένο Βασίλειο.⁹³ Ειδικότερα, Ηνωμένο Βασίλειο προβλέπει ότι προϋπόθεση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας πολίτες είναι η διαμονή στη χώρα και η εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους κάποια στιγμή κατά την τελευταία δεκαπενταετία, ενώ η Γερμανία προβλέπει πως 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 χρόνια. Ο Καναδάς προβλέπει απώλεια του δικαιώματος μετά από 5 χρόνια απουσίας από την χώρα, η Αυστραλία μετά από 6 χρόνια και η Νέα Ζηλανδία μετά από 3. Στην περίπτωση της Αυστραλίας, ωστόσο, υπάρχει δυνατότητα ανανέωσης του δικαιώματος ανά έτος, ενώ στη Νέα Ζηλανδία τα 3 χρόνια υπολογίζονται εκ νέου κάθε φορά που ο εκτός Επικρατείας πολίτης επισκέπτεται τη χώρα.⁹⁴

Σε γενικές γραμμές, ο Έλληνας νομοθέτης θα πρέπει να προσδιορίσει και να ορίσει σαφώς την έννοια της προσωρινότητας της διαμονής, εφόσον επιλέξει να χρησιμοποιήσει αυτό τον περιορισμό προκειμένου να διασφαλίσει την συνθήκη της πολιτικής σύνδεσης με τη χώρα για τους απόδημους Έλληνες, κάτι το οποίο, ωστόσο, πιθανότατα προϋποθέτει και σχετική συνταγματική αναθεώρηση.⁹⁵ Πράγματι, όπως προκύπτει και από σχετική έρευνα της επιστημονικής υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το επιχείρημα για τη μη χορήγηση δικαιώματος ψήφου για τους εκτός Επικρατείας ή την επιβολή χρονικών περιορισμών στην άσκηση του σχετικού εκλογικού δικαιώματος –και κατ'επέκταση τον περιορισμό του εν δυνάμει εκτός Επικρατείας εκλογικού σώματος– είναι ότι μη κάτοικοι δεν γνωρίζουν επαρκώς την πολιτική πραγματικότητα του κράτους καταγωγής τους και επιπλέον δεν επηρεάζονται άμεσα από τις πράξεις του νομοθετικού σώματος, επειδή σε ορισμένα κράτη, φερειπείν, δεν πληρώνουν φόρους εισοδήματος.⁹⁶

Ωστόσο, ακόμα και αν θεωρηθεί πως αποδυναμώνεται έτσι η πολιτική σχέση των αποδήμων με το κράτος καταγωγής, δεν παύει να υφίσταται το καίριο στοιχείο της ιθαγένειας που εγκιβωτίζει την πολιτική σύνδεση, παράγοντας (ή οφείλοντας να παράξει) συνακόλουθα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Υπό αυτή την παραδοχή, δεν νοείται ένα κράτος καταγωγής να αξιώνει μεν υποχρεώσεις απορρέουσες από την ιθαγένεια, να στερεί δε πολιτικά δικαιώματα

⁹³ 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, p. 4.

⁹⁴ *Id.* σελ. 17.

⁹⁵ Δρόσος, σελ. 70.

⁹⁶ *Id.* σελ. 16.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

και να αποξενώνει, έτσι, τον εκτός Επικρατείας πολίτη από τον τόπο καταγωγής του. Το Ανώτατο Δικαστήριο του Οντάριο στον Καναδά, για παράδειγμα, έχει αποφανθεί πως, ακόμα και αν υποτεθεί πως η ιθαγένεια δεν αποτελεί επαρκή απόδειξη σύνδεσης με το ομοσπονδιακό κράτος του Καναδά, η ίδια η πράξη της ψήφου πρέπει να κρίνεται ως τέτοια, καθώς ο εκτός Επικρατείας πολίτης προβαίνει σε ορισμένες ενέργειες που καταδεικνύουν το πολιτικό του ενδιαφέρον και αποτελούν συμμετοχή στα πολιτικά δρώμενα του Καναδά.⁹⁷ Ειδικά για την περίπτωση Ευρωπαϊκών χωρών, μολονότι δεν έχει υπάρξει ακόμη σχετική ειδική νομολογία, η επιβολή χρονικού περιορισμού στην άσκηση των εκλογικών δικαιωμάτων των εκτός Επικρατείας πολιτών σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα μπορούσε θεωρητικά να αποθαρρύνει την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων κατά παράβαση των άρθρων 5 και 19 της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ και 45 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.⁹⁸

Διαφοροποιήσεις υπάρχουν και στις προβλεπόμενες διοικητικές διαδικασίες που αφορούν την υποχρέωση εγγραφής σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, τις πρότερες αιτήσεις προς το σκοπό αυτό, τις προθεσμίες υποβολής των σχετικών δηλώσεων κλπ. Για παράδειγμα, στις περιπτώσεις της Αλγερίας, του Βελγίου, της Βραζιλίας, της Γαλλίας, της Γεωργίας, της Ιταλίας, της Λετονίας, του Μαρόκου και του Ηνωμένου Βασιλείου, οι διπλωματικές και προξενικές αρχές τηρούν αρχείο των πολιτών τους που διαμένουν μόνιμα σε ένα τρίτο κράτος.⁹⁹ Στη Νορβηγία και την Ολλανδία, οι εκλογικοί κατάλογοι των εκτός Επικρατείας τηρούνται από τις δημοτικές αρχές, ενώ στη Σουδία από την εφορία. Σε κάποιες χώρες,

⁹⁷ If the very fact of being a citizen is not considered sufficient to create and sustain an individual's connection to Canada, then the act of voting itself is evidence of this connection. In order to vote, a Canadian citizen living outside the country must take a number of steps, including completing an application for special ballot, completing the special ballot, and ensuring that both documents arrive at Elections Canada on time. The voter needs to know the name of the relevant local candidate and, if he or she wishes to vote by party, must determine which candidate is connected with which party. Thus, the very act of being interested in and taking the steps to vote is evidence of the voter's connection to Canada. It is a self-testing mechanism [...] **the vague assertions of unfairness to resident voters and the speculative nature of any negative impacts cannot outweigh the substantial, deleterious impact of stripping a Canadian citizen of his or her right to vote by virtue only of crossing the five-year non-resident threshold.**" *Id.* σελ. 17.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ' αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, σελ. 7.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες υπάρχουν χωριστοί κατάλογοι για τους διαμένοντες στο εξωτερικό μόνιμα, και χωριστοί για τους διαμένοντες προσωρινά, όπως στην περίπτωση της Κροατίας.¹⁰⁰

Ως προς το είδος της εκλογικής διαδικασίας

Η κατάσταση διαφοροποιείται ουσιωδώς ανάλογα και με την εκλογική διαδικασία, δηλαδή εάν πρόκειται για προεδρικές εκλογές, βουλευτικές εκλογές, τοπικές εκλογές, ευρωεκλογές ή δημοψηφίσματα. Στις περιπτώσεις της Αυστρίας, της Βοσνίας Ερζεγοβίνης, της Δανίας, της Ισλανδίας και της Νορβηγίας, οι προσωρινά διαμένοντες εκτός Επικρατείας πολίτες μπορούν να ψηφίζουν σε όλες τις εκλογικές διαδικασίες των χωρών τους. Ακολουθεί σχετικός πίνακας.¹⁰¹

Presidential	Parliamentary	Referendum	European	Local
Algeria	Algeria	Algeria		Algeria
Azerbaijan		Azerbaijan		
Belarus	Belarus	Belarus		Belarus
	Belgium		Belgium	
Brazil		Brazil		
Bulgaria	Bulgaria			
Croatia	Croatia	Croatia	[Croatia]	
	Czech Republic			
	Estonia	Estonia		
Finland	Finland			Finland
France	France	France	France	
Georgia	Georgia			
	Germany		Germany	
	Hungary	Hungary	Hungary	
	Italy	Italy		
Korea	Korea			
Kyrgyzstan	Kyrgyzstan	Kyrgyzstan		
	Latvia	Latvia		
	Liechtenstein	Liechtenstein		Liechtenstein
	Lithuania	Lithuania	Lithuania	Lithuania
	Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg	
		Morocco		
Mexico				
Moldova	Moldova	Moldova		
	Monaco			Monaco
	Netherlands		Netherlands	
Peru	Peru	Peru		
Poland	Poland	Poland		
Portugal	Portugal	Portugal	Portugal	
Romania	Romania	Romania	Romania	
Russia	Russia	Russia		
Serbia	Serbia			
	Slovakia			
Slovenia	Slovenia	Slovenia		
	Spain	Spain		Spain
	Sweden	Sweden	Sweden	Sweden
	Switzerland	Switzerland		Switzerland ⁵
'the former Yugoslav Republic of Macedonia'	'the former Yugoslav Republic of Macedonia'			
Tunisia		Tunisia		
Ukraine	Ukraine	Ukraine		
	United Kingdom		United Kingdom	

¹⁰⁰ *Id.* σελ. 9.

¹⁰¹ *Id.*

Ως προς τη μέθοδο της εκλογικής διαδικασίας

Από τη συγκριτική μελέτη προκύπτουν πέντε επιλογές για τον Έλληνα νομοθέτη ως προς τη μέθοδο της εκλογικής διαδικασίας για τους εκτός Επικρατείας ευρισκόμενους εκλογείς. Οι επιλογές αυτές είναι: (α) **η αυτοπρόσωπη ψήφος** σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικά εκλογικά κέντρα του εξωτερικού, (β) **η ψήφος δι' αντιπροσώπου**, (γ) **η πρότερη ψήφος**, (δ) **η επιστολική ψήφος** και (ε) **η ηλεκτρονική ψήφος**. Εξ αυτών, όπως έχει ήδη σημειωθεί, οι προκρινόμενες γενικά επιλογές, όπως προκύπτει από τη συγκριτική έρευνα της Επιτροπής της Βενετίας, είναι η αυτοπρόσωπη ψήφος σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικά εκλογικά κέντρα του εξωτερικού καθώς και η επιστολική ψήφος.

Ειδικότερα, στις περιπτώσεις 16 κρατών (Βραζιλία, Βουλγαρία, Κροατία, Τσεχία, Γεωργία, Ουγγαρία, Ισλανδία, Κορέα, Μολδαβία, Μαυροβούνιο, Μαρόκο, Πολωνία, Ρουμανία, Ρωσία, Σερβία και Ουκρανία), οι εκτός Επικρατείας πολίτες μπορούν να ψηφίζουν μόνο αυτοπροσώπως σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικά εκλογικά κέντρα του εξωτερικού.¹⁰² Σε 21 άλλες περιπτώσεις κρατών (Αυστρία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λίχτενσταϊν, Λουξεμβούργο, Μεξικό, Σλοβακία, Βέλγιο, Βοσνία Ερζεγοβίνη, Εσθονία, Κιργιστάν, Λετονία, Λιθουανία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σουηδία, Ελβετία, και Ηνωμένο Βασίλειο), οι εκτός Επικρατείας πολίτες μπορούν να ψηφίζουν με επιστολική ψήφο, σε κάποιες περιπτώσεις διαζευκτικά με την αυτοπρόσωπη σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικά εκλογικά κέντρα του εξωτερικού.¹⁰³ Στην επιστολική ψήφο χρησιμοποιούνται δύο φάκελοι: ένας μεγαλύτερος όπου καταχωρείται η δήλωση που ταυτοποιεί τον εκλογέα, και ένας μικρότερος σφραγισμένος με το ψηφοδέλτιο.

Δυνατότητα ψήφου δι' αντιπροσώπου υπάρχει στην Αλγερία, το Βέλγιο, τη Γαλλία, το Μονακό, την Ολλανδία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Η πρότερη ψήφος οφείει ιδιαίτερα πολίτες που τυχαίνει να ταξιδεύουν ή λείπουν προσωρινά στο εξωτερικό την ημέρα της επίσημης εκλογικής διαδικασίας, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να ψηφίσουν κάποιες ημέρες νωρίτερα. Κράτη που εφαρμόζουν την πρότερη ψήφο είναι η Λευκορωσία (5 ημέρες πριν τις εκλογές), η Δανία (3 μήνες πριν τις εκλογές) και η Φινλανδία (5 έως 8 ημέρες πριν τις εκλογές). Η πρότερη ψήφος είναι η μοναδική δυνατότητα να συμμετέχουν στις εθνικές τους εκλογές οι εκτός Επικρατείας πολίτες της Ανδόρας, του Κιργιστάν, της Λιθουανίας, της Νορβηγίας και της Μάλτας.¹⁰⁴

¹⁰² *Id.* σελ. 11.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Id.*

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

Η ηλεκτρονική ψήφος είναι μία δοκιμαζόμενη και όχι ευρέως διαδεδομένη ακόμη μέθοδος, η οποία επιτρέπεται στην Εσθονία, την Ολλανδία και την Ελβετία.¹⁰⁵ Ως ηλεκτρονική ψήφος νοείται τόσο αυτή που πραγματοποιείται σε ειδικό μηχάνημα εντός ειδικού χώρου ή εκλογικού κέντρου (μηχανική ψήφος), όσο και αυτή που πραγματοποιείται διαδικτυακά από απομακρυσμένο διακομιστή (διαδικτυακή ψήφος).

Έχει υπάρξει πλούσια βιβλιογραφία τα τελευταία χρόνια για τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της ηλεκτρονικής ψήφου.¹⁰⁶ Σε γενικές γραμμές, το μεγαλύτερο πρόβλημα της ηλεκτρονικής ψήφου ανευρίσκεται στη συνάρτηση ταυτοποίησης και ανωνυμίας: πώς μπορεί δηλαδή να διασφαλιστεί η αμετάκλητη ταυτοποίηση ενός ψηφοφόρου χωρίς να κινδυνεύσει η ανωνυμία του.¹⁰⁷ Ως προς την ταυτοποίηση, προτείνονται οι εξής μέθοδοι:

- *Όνομα χρήστη και κωδικός*, όπου η ταυτοποίηση έγκειται σε μία μυστική γνώση του ψηφοφόρου.
- *Αριθμός συναλλαγής (Transaction number- TAN)*, όπου ο ψηφοφόρος διαθέτει έναν μοναδικό ατομικό αριθμό που τον ταυτοποιεί.
- *Βιομετρικά στοιχεία*, όπου ο ψηφοφόρος ταυτοποιείται βάσει των βιομετρικών του χαρακτηριστικών. Η μέθοδος αυτή απαιτεί ειδικό μηχάνημα που αναγινώσκει στα βιομετρικά στοιχεία.
- *Έξυπνες κάρτες (Smart Cards)*, όπου ο ψηφοφόρος σε συνδυασμό με έναν μυστικό κωδικό κατέχει μία έξυπνη κάρτα που τον ταυτοποιεί. Και στην περίπτωση αυτή, απαιτείται ειδικό μηχάνημα που διαβάζει τις εν λόγω κάρτες.

Το στοιχείο της ανωνυμίας είναι απαραίτητο για τη διασφάλιση της εγκυρότητας της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας. Η ανωνυμία μπορεί να θεμελιώνεται είτε κατά την προεκλογική

¹⁰⁵ *Id.* Βλ. όμως την έκθεση της 26^{ης} Μαΐου του 2015 των OSCE/ODIHR “Estonia: Parliamentary Elections 1 March 2015: OSCE/ODIHR Election Expert Team, Final Report” η οποία εκφράζει ανησυχίες για την εφαρμογή της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας στην Εσθονία. Διαθέσιμη σε: <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131?download=true> (τελευταία επίσκεψη: 19.10.2017).

¹⁰⁶ Βλ. ενδεικτικά Ammar Alkassar and Melanie Volkamer (eds.), *E-voting and Identity: First International Conference, VOTE-ID 2007, Bochum, Germany, October 4-5, 2007, Revised Selected Papers*, Berlin: Springer, 2007; Dimitris A. Gritzalis (ed.), *Secure Electronic Voting*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003; Melanie Volkamer, *Evaluation of Electronic Voting: Requirements and Evaluation Procedures to Support Responsible Election Authorities*, Berlin: Springer, 2008, Rich Braunstein, *Initiative and Referendum Voting: Governing through Direct Democracy in the United States*, New York: LFB Scholarly Publishing, 2004.

¹⁰⁷ Robert Krimmer, Stefan Triessning et al., “The Development of Remote E-Voting Around the World: A Review of Roads and Directions” σε Ammar Alkassar and Melanie Volkamer (eds.), *E-voting and Identity: First International Conference* (ό.π. σημ. 109), σελ 5.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

περίοδο, συνήθως με ειδικούς ΤΑΝ, είτε κατά την εκλογική διαδικασία με διαχωρισμό των διακομιστών ταυτοποίησης και διαλογής (servers) ή τις λεγόμενες τυφλές υπογραφές (blind signatures), είτε μετά από την εκλογική διαδικασία, όπου οι ψήφοι μπορούν να ταυτοποιηθούν αλλά η καταμέτρηση μπορεί να γίνει μόνο εν συνόλω, το οποίο συνεπάγεται πως η μυστικότητα της ψήφου είναι εγγυημένη, καθώς το περιεχόμενο της μεμονωμένης ψήφου δεν μπορεί να αποκαλυφθεί. Αυτό μπορεί να συμβεί είτε με ομοιομορφική κρυπτογράφηση και ειδικούς αλγόριθμους, είτε με ειδικές μονάδες ασφαλείας (hardware) όπως συμβαίνει και στην περίπτωση της Εσθονίας.¹⁰⁸ Ουσιώδη ρόλο στην όλη διαδικασία παίζουν οι λεγόμενοι πάροχοι (providers), που είναι συνήθως εταιρίες ή κοινοπραξίες εταιριών που αναλαμβάνουν ολόκληρη ή μέρος της διεξαγωγής της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας.

Το Συμβούλιο των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει κατά καιρούς υιοθετήσει οδηγίες και συστάσεις¹⁰⁹ σχετικά με τα νομικά, λειτουργικά και τεχνικά πρότυπα της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας, η τελευταία μάλιστα στις 17 Ιουνίου του 2017.¹¹⁰ Κατά τις συστάσεις αυτές, οι *νομικές αρχές* που πρέπει να τηρούνται απαρέγκλιτα είναι οι αρχές της καθολικής ψηφοφορίας, της ισότητας της ψήφου, της ελευθερίας της μυστικότητας της ψήφου. Οι *λειτουργικές αρχές* είναι αυτές της διαφάνειας, της επαληθευσιμότητας, της ευθύνης-λογοδοσίας, της αξιοπιστίας και της ασφάλειας της διαδικασίας, ενώ τα *τεχνικά πρότυπα* είναι η προσβασιμότητα στη διαδικασία, η διαλειτουργικότητα και η γνωστοποίηση της λειτουργίας των σχετικών συστημάτων.

Ειδικότερα, η αρχή της καθολικής ψηφοφορίας διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, μέσω της διασύνδεσης όλων των ψηφοφόρων σε ένα κατανόητο σύστημα ηλεκτρονικής ψηφοφορίας, το οποίο, επιπλέον, παρέχει τη δυνατότητα –όσο είναι αυτό τεχνικά εφικτό– σε άτομα με αναπηρίες και ειδικές ανάγκες να ψηφίζουν ανεξάρτητα και χωρίς υποβοήθηση. Επιπλέον, η ηλεκτρονική ψήφος θα πρέπει να παρέχεται ως αποκλειστική δυνατότητα μόνο εφόσον υπάρχει καθολική προσβασιμότητα στα δίκτυα της εξ αποστάσεως ηλεκτρονικής

¹⁰⁸ *Id.* σελ. 8.

¹⁰⁹ Η πρώτη σημαντική τέτοια σύσταση του Συμβουλίου των Υπουργών ήταν η Recommendation Rec(2004)11 on Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting. Διαθέσιμο σε http://www.eods.eu/library/CoE_Recommendaion%20on%20Legal,%20Operational%20and%20Technical%20Standards%20for%20E-voting_2004_EN.pdf (τελευταία επίσκεψη στις 19.10.2017).

¹¹⁰ Recommendation CM/Rec (2017) 5 [1] of the Committee of Ministers to member states on standards for e-voting. Υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο των Υπουργών στις 14 Ιουνίου 2017 κατά την 1289^η συνάντηση των εκπροσώπων των Υπουργών. Διαθέσιμο σε https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6f (τελευταία επίσκεψη στις 18.10.17).

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

ψηφοφορίας, ειδάλλως θα πρέπει να αποτελεί εναλλακτική μέθοδο ψηφοφορίας. Το ηλεκτρονικό σύστημα θα πρέπει να είναι ασφαλές από εξωτερικές παρεμβάσεις, να μην επιτρέπει διπλοψηφίες, να ενημερώνει τον ψηφοφόρο σε περίπτωση που η ψήφος του κρίνεται άκυρη, και οπωσδήποτε να παρέχει τη δυνατότητα ύστερης επιβεβαίωσης ότι η ψηφοφορία ολοκληρώθηκε επιτυχώς. Όπως προαναφέρθηκε, το Συμβούλιο των Υπουργών θεωρεί καίριας σημασίας τη μοναδική ταυτοποίηση κάθε ψηφοφόρου με τέτοιο τρόπο ώστε να μην κινδυνεύει η μυστικότητα της ψήφου. Η τελευταία θα πρέπει να διασφαλίζεται σε όλα τα στάδια της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας.

Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη που αποφασίζουν να εφαρμόσουν την ηλεκτρονική ψηφοφορία ως μοναδική ή εναλλακτική μέθοδο ψηφοφορίας, θα πρέπει, κατά τις συστάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών, να προβαίνουν σταδιακά στην προσαρμογή της νομοθεσίας τους και να παρέχουν σαφείς και ευκρινείς οδηγίες στους ψηφοφόρους σχετικά με τη διαδικασία. Επιπλέον, προτού εφαρμοστεί για πρώτη φορά μία ηλεκτρονική ψηφοφορία – αλλά και μετά την πρώτη της εφαρμογή σε τακτά χρονικά διαστήματα ή εφόσον υπάρξουν ενδιάμεσως ουσιώδεις τεχνικές τροποποιήσεις των συστημάτων– θα πρέπει να πραγματοποιείται σχετικός έλεγχος από πιστοποιημένη ανεξάρτητη αρχή. Επίσης, βάσει της αρχής της ευθύνης-λογοδοσίας, είναι αναγκαίο να υπάρχει ειδικό σώμα «εκλογικής διαχείρισης» που να φέρει την ευθύνη της συμμόρφωσης με όλα τα παραπάνω νομικά, λειτουργικά και τεχνικά πρότυπα, και να είναι επιπλέον υπεύθυνο για την διαθεσιμότητα, των αξιοπιστία, τη χρηστικότητα και την ασφάλεια του ηλεκτρονικού συστήματος ψηφοφορίας.

ΙΧ. Δικαίωμα συμμετοχής και δικαίωμα εκπροσώπησης: το κείμενο εργασίας του ΣΑΕ

Όπως προαναφέρθηκε, έχουν διατυπωθεί πολλά επιχειρήματα κατά της αναγνώρισης δικαιώματος ψήφου στους εκτός Επικρατείας πολίτες, όπως ότι:

- οι εκτός Επικρατείας ενδιαφέρονται λιγότερο, ή είναι λιγότερο γνώστες της καθημερινότητας, των προβλημάτων και των πολιτικών πραγμάτων της χώρας καταγωγής τους, συνεπώς ο πολιτικός τους σύνδεσμος με αυτή αναγκαία ατονεί
- υπάρχει δυσκολία στην επικοινωνία προεκλογικών προγραμμάτων στους εκτός Επικρατείας
- οι εκτός Επικρατείας πολίτες δεν υφίστανται άμεσα τις συνέπειες της ψήφου τους

Κανένα από τα τρία αυτά επιχειρήματα δε μπορεί να ευσταθήσει στην περίπτωση των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων, πολλοί εκ των οποίων αναγκάστηκαν να αποδημήσουν από τη χώρα λόγω της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, και οι οποίοι όπως είδαμε νωρίτερα ανέρχονται, μόνο για το διάστημα από το 2008 έως το 2015, στα 699.118 άτομα (εξερχόμενες μεταναστευτικές ροές).¹¹¹ Για την ακρίβεια, η επιθυμία παλιννόστησης πολλών εξ αυτών καταρρίπτει το επιχείρημα της συνάρτησης ψήφου- πολιτικών συνεπειών. Άλλωστε, οι σύγχρονες τεχνολογικές μέθοδοι διάχυσης της πληροφορίας καταρρίπτουν και τα υπόλοιπα δύο επιχειρήματα, αυτό της δυσχερούς επικοινωνίας των προεκλογικών προγραμμάτων καθώς και εκείνο της γνώσης της πολιτικής κατάστασης της χώρας.

Ωστόσο, όπως σωστά έχει παρατηρήσει η Επιτροπή της Βενετίας, σε ορισμένες περιπτώσεις κρατών οι εκτός Επικρατείας πολίτες είναι τόσο σε αριθμό που δύνανται να επηρεάσουν ουσιωδώς το εκλογικό αποτέλεσμα. Βέλτιστη πρακτική αποτελούν κατά την Επιτροπή της Βενετίας οι περιπτώσεις της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Πορτογαλίας, οι οποίες επέλεξαν να απαμβλύνουν τις συνέπειες της μαζικότητας της συμμετοχής των εκτός Επικρατείας αναγνωρίζοντας στους τελευταίους δικαίωμα εκπροσώπησης μέσω προκαθορισμένου αριθμού βουλευτών ή γερουσιαστών (12 Γερουσιαστές για τη Γαλλία, 12 Βουλευτές και 4 Γερουσιαστές για την Ιταλία, 4 Βουλευτές για την Πορτογαλία).¹¹² Επιπλέον, η Επιτροπή της Βενετίας θεωρεί πως είναι θεμιτή η θέσπιση ορισμένων

¹¹¹ Βλ. Ορισμοί.

¹¹² European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ'αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, σελ. 12.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
ουσιαστικής ή τυπικής φύσεως περιορισμών όπως η παρουσία σε, ή απουσία από, το κράτος καταγωγής για ορισμένο χρονικό διάστημα, η διαδικασία εγγραφής σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, η προϋπόθεση υποβολής κάποιας γραπτής αίτησης, καθώς και η προσκόμιση σε δημόσια αρχή κάρτας κατοίκου ή εκλογικού βιβλιαρίου.

Στην περίπτωση των βουλευτικών εκλογών, ένα ερώτημα που επιπλέον τίθεται είναι εάν οι εκτός Επικρατείας εκλογείς πρέπει να ψηφίζουν στις εκλογικές περιφέρειες στις οποίες θα ψηφίζαν εάν βρίσκονταν εντός Επικράτειας, ή εάν θα πρέπει να ψηφίζουν σε ειδικά συσταθείσες εκλογικές περιφέρειες εξωτερικού. Εφόσον προκριθεί η δεύτερη εκδοχή, ένα επιπλέον ερώτημα που ανακύπτει είναι με ποιά κριτήρια θα προκύπτουν οι εν λόγω περιφέρειες, εάν αυτά θα είναι γεωγραφικά, πολιτιστικά κλπ. Στην περίπτωση της Κροατίας και της Ιταλίας υπάρχει μία κοινή περιφέρεια εξωτερικού, ενώ στην περίπτωση της Πορτογαλίας δύο: μία περιφέρεια για την Ευρώπη και μία τον υπόλοιπο κόσμο.

Το ζήτημα των εκλογικών περιφερειών αποτελεί στην πραγματικότητα συνάρτηση της διάκρισης μεταξύ δικαιώματος συμμετοχής- δικαιώματος εκπροσώπησης, και, εν τέλει, της ίδιας της διάκρισης εκτός Επικρατείας πολίτη- ομογενή. Έχει αξία να αναφερθεί πως έχει προηγηθεί σχετική έκθεση του ΣΑΕ, το οποίο αποτελεί το πλέον αρμόδιο, συνταγματικά κατοχυρωμένο κατ' αρ. 108 παρ. 2 Σ «γνωμοδοτικό, εισηγητικό, διεκδικητικό και υποστηρικτικό προς την Ελληνική Πολιτεία όργανο... [με] αποστολή του την έκφραση όλων των δυνάμεων του απανταχού Ελληνισμού»¹¹³ η οποία προκρίνει τα ακόλουθα βασικά σημεία:

- δημιουργία εκλογικών περιφερειών αποδήμων έτσι ώστε οι απόδημοι να εκλέγουν τους δικούς τους εκπροσώπους, και
- δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος στις βουλευτικές εκλογές με φυσική ή επιστολική ψήφο.

Ειδικότερα, η έκθεση του ΣΑΕ προτείνει (α) στις ήδη υπάρχουσες εκλογικές περιφέρειες να προστεθούν τρεις ειδικές περιφέρειες εξωτερικού: Αμερικής, Ευρώπης και Ασίας-Αφρικής-Ωκεανίας, (β) να καταρτισθεί ειδικό δημοτολόγιο αποδήμων για κάθε εκλογική περιφέρεια εξωτερικού, προκειμένου να είναι ευχερής ο υπολογισμός των

¹¹³ Ν 3480/2006, ΦΕΚ 161/Α/2-8-2006, αρ. 1. Έκθεση Προεδρείου του ΣΑΕ επί του κειμένου εργασίας «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό», 23.7.2009. Διαθέσιμο σε <http://www.sae.gr/?id=17099> (τελευταία επίσκεψη 18.10.2017).

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες βουλευτών που θα εκλέγονται από τους απόδημους, (γ) το δικαίωμα ψήφου να παρέχεται σε όσους είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους δήμου ή κοινότητας του Ελληνικού Κράτους εφόσον δηλώσουν πως επιθυμούν να ψηφίσουν στην εκλογική περιφέρεια εξωτερικού όπου διαμένουν και (δ) η δυνατότητα επιστολικής ψήφου να παρέχεται διαζευκτικά με την αυτοπρόσωπη σε πρεσβείες, προξενεία, κτίρια ελληνικών υπηρεσιών της αλλοδαπής, γραφεία ιερών ναών της Ελληνικής Ορθόδοξης Εκκλησίας, καταστήματα ελληνικών κοινοτήτων, συλλόγων ή άλλων ελληνικών οργανώσεων.¹¹⁴

Χωρίς να υπεισέλθουμε στην ουσία των προτάσεων του ΣΑΕ, πρέπει να επισημανθεί πως η εν λόγω έκθεση έχει εν πολλοίς αγνοηθεί από την Ελληνική Πολιτεία.

¹¹⁴ *Id.* σελ. 11.

X. Συμπεράσματα και συστάσεις προς την Ελληνική Πολιτεία

Μολονότι, σε γενικές γραμμές, ούτε το Σύνταγμα, ούτε οι συναφείς διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες και η ερμηνεία τους από τα αρμόδια διεθνή όργανα, ούτε το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, όπως επιβεβαίωσε και το ΕΔΔΑ, απαιτούν, πράγματι, τη λήψη μέτρων που να επιτρέπουν στους εκτός Επικρατείας εκλογείς την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν από τον τόπο κατοικίας τους, δεν μπορεί να θεωρηθεί πως ο συντακτικός νομοθέτης είναι, ή έχει υπάρξει, ουδέτερος ως προς την νομοθέτηση, και συνεπώς πραγμάτωση, του σχετικού δικαιώματος. Απεναντίας, ήδη από την αναθεώρηση του 1975, έχει κάνει βήματα προς την κατεύθυνση αυτή. Η συγκριτική, δε, επισκόπηση της νομοθεσίας των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης καταδεικνύει την ανάδυση μίας κοινής ευρωπαϊκής συνταγματικής παράδοσης που επιτρέπει, πλέον, στην πλειονότητα των ευρωπαϊών υπηκόων να ψηφίζουν από το εξωτερικό.

Όπως διαφάνηκε, υπάρχουν πολλοί παράγοντες που μπορούν και πρέπει να εξεταστούν για τη διατύπωση μίας ολοκληρωμένης νομοθετικής πρότασης. Καίρια ερωτήματα που θα πρέπει να απαντηθούν είναι: (α) ποιά μέθοδος ψηφοφορίας είναι η πλέον ενδεδειγμένη για την ελληνική έννομη τάξη, (β) εάν θα θεσμοθετηθεί δικαίωμα συμμετοχής ή δικαίωμα εκπροσώπησης, με ενδεχόμενους περιορισμούς κατά τις συστάσεις της Επιτροπής της Βενετίας, (γ) συναφώς, θα πρέπει να ορισθεί το εκτός Επικρατείας εκλογικό σώμα και (δ) εφόσον προκριθεί δικαίωμα εκπροσώπησης, θα πρέπει να καθορισθούν εκλογικές περιφέρειες εξωτερικού, στην οποία περίπτωση θα πρέπει να προηγηθεί απογραφή του σχετικού πληθυσμού. Μολονότι –όπως διαφάνηκε και από την παρούσα Έκθεση– οι παραπάνω νομοθετικές εξειδικεύσεις προϋποθέτουν εμπειριστατωμένη συγκριτική έρευνα και επιστημονική-τεχνική στοιχειοθέτηση, δεν δημιουργούν σε καμία περίπτωση ανυπέρβλητα εμπόδια για τον Έλληνα νομοθέτη, το ιστορικό χρέος του οποίου παραμένει η κατά συνταγματική εξουσιοδότηση ενδυνάμωση της φωνής των εκτός Επικρατείας Ελλήνων πολιτών μέσω της πραγμάτωσης της σχετικής συνταγματικής επιταγής η οποία δεν πρέπει να μείνει κενό γράμμα. Ιδιαίτερα στην παρούσα δυσμενή κοινωνική και οικονομική συγκυρία, η χορήγηση δικαιώματος ψήφου στους απόδημους Έλληνες αποτελεί ηθική υποχρέωση της Πολιτείας, ενώ η ψήφιση του σχετικού εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου έχει πλέον λάβει

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
τη μορφή κοινωνικού και πολιτικού επειγόντος, δεδομένου του διαρκώς αυξανόμενου αριθμού Ελλήνων που εκπατρίζονται.¹¹⁵

Η παρούσα Έκθεση ανέδειξε, εν πολλοίς, το υλικό που πρέπει να μελετηθεί από τον Έλληνα νομοθέτη προκειμένου αυτός να καταλήξει στο βέλτιστο μοντέλο για την Ελλάδα για τη σύνταξη του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου. Είναι δε απόλυτα αναγκαία για την πραγμάτωση του δικαιώματος η επίτευξη ευρύτατης συναίνεσης μεταξύ όλων των πολιτικών δυνάμεων της χώρας από το τεχνικό-νομοπαρασκευαστικό, ακόμη, επίπεδο όπως έχει διαφανεί από τις προηγούμενες αποτυχημένες νομοθετικές πρωτοβουλίες, δεδομένης της απαιτούμενης αυξημένης πλειοψηφίας των δύο τρίτων που καθιστά εξαιρετικά δυσχερή την ψήφιση του σχετικού εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου. Ο νομοθέτης, ωστόσο, έχει την ηθική υποχρέωση να μην κωλυσιεργεί, επί σειρά μάλιστα δεκαετιών, διαιωνίζοντας έτσι τη θεσμική αδράνεια παρά την ύπαρξη της επίμαχης συνταγματικής διάταξης για τους εκτός Επικρατείας Έλληνες εκλογείς, πολλώ δε μάλλον στην παρούσα δυσμενή κοινωνικο-οικονομική συγκυρία. Για το λόγο αυτό, και παρά τα σοβαρά νομικά ζητήματα που πράγματι τίθενται, η ΕΕΔΑ, ως το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας για θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, θεωρεί απαραίτητο, στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου, **να τοποθετηθεί δημόσια με συγκεκριμένες συστάσεις, όπως άλλωστε είχε ήδη προαναγγείλει με απόφασή της στις 20.7.2016.**¹¹⁶

Προς την κατεύθυνση αυτή, και με βάση όσα προέκυψαν από την συγκριτική επισκόπηση των μεθόδων ψηφοφορίας στα υπόλοιπα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη του Συμβουλίου της Ευρώπης, τις αναδειχθείσες ως βέλτιστες πρακτικές, το κανονιστικό και νομολογιακό πλαίσιο, καθώς και τις εν γένει συστάσεις της Επιτροπής της Βενετίας και του Συμβουλίου του Απόδημου Ελληνισμού, **η ΕΕΔΑ –υπό τον όρο της συνταγματικότητας– εισηγείται προς την Ελληνική Πολιτεία και όλους τους αρμόδιους φορείς την εξέταση, αξιολόγηση, εισαγωγή προς συζήτηση και νομοθετική ή/και, εάν και όπου κρίνεται αναγκαίο, συνταγματική δρομολόγηση, διαζευκτικά, μίας εκ των ακόλουθων λύσεων:**

¹¹⁵ Βλ. παραπάνω, στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ, σελ. 9.

¹¹⁶ ΕΕΔΑ, Δήλωση με αφορμή το σχέδιο νόμου «αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής βουλευτών», 20.7.2016. Διαθέσιμη σε: http://www.nchr.gr/images/pdf/nea_epikairothta/ektos_epikrateias.pdf (τελευταία επίσκεψη 8.11.2017).

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

Καθολικότητα: Η πρώτη εναλλακτική πρόταση εκφράζει το μείζον δικαιωματικά, και ακολουθεί το πνεύμα του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης του ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδος*,¹¹⁷ σύμφωνα με το οποίο «το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1 δεν προβλέπει την εφαρμογή από τα Συμβαλλόμενα Μέρη μέτρων που επιτρέπουν στους απόδημους να ασκούν το εκλογικό δικαίωμά τους από τον τόπο κατοικίας τους. **Εν τούτοις... σε ένα δημοκρατικό κράτος το τεκμήριο πρέπει να λειτουργεί υπέρ της χορήγησης αυτού του δικαιώματος στον μεγαλύτερο αριθμό ατόμων...»**

Αναφορικά με τις εκλογικές διαδικασίες, από την συγκριτική μελέτη αναδείχθηκαν τα πλεονεκτήματα, οι αδυναμίες καθώς και οι ειδικότερες τεχνικές δυσκολίες των διαφόρων μεθόδων ψηφοφορίας. Η ηλεκτρονική ψήφος, φερειπείν, είναι μία δοκιμαζόμενη και όχι ευρέως διαδεδομένη μέθοδος, η οποία προβλέπεται στις έννομες τάξεις της Εσθονίας, της Ολλανδίας και της Ελβετίας. Η εφαρμογή της στην Εσθονία ανέδειξε πράγματι ζητήματα ασφαλείας που στο μεταξύ ανέκυψαν, και τα οποία παρουσιάστηκαν αναλυτικά σε σχετική έκθεση του Γραφείου Εθνικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (OSCE/ODIHR).¹¹⁸

Η συντριπτική πλειονότητα των Υψηλά Συμβαλλομένων Μερών του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθετεί, είτε μεμονωμένα είτε διαζευκτικά, τόσο την φυσική ψήφο μέσω αυτοπρόσωπης ψηφοφορίας σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικώς οριζόμενα εκλογικά κέντρα του εξωτερικού, όσο και την επιστολική ψήφο. Κατά τα ανωτέρω, η ΕΕΔΑ προκρίνει, και αντίστοιχα συστήνει, προς την Ελληνική Πολιτεία και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς την υιοθέτηση, είτε αποκλειστικά, είτε διαζευκτικά, της επιστολικής ή της φυσικής/αυτοπρόσωπης ψήφου στις βουλευτικές εκλογές, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχουν, στην περίπτωση της επιστολικής, τα απαραίτητα εχέγγυα της ασφαλείας των

¹¹⁷ *Sitaropoulos and others v. Greece*, First Section [referred to the GC], No. 42202/07, 8.7.2010.

¹¹⁸ Έκθεση της 26^{ης} Μαΐου του 2015 των OSCE/ODIHR “Estonia: Parliamentary Elections 1 March 2015: OSCE/ODIHR Election Expert Team, Final Report” η οποία εκφράζει ανησυχίες για την εφαρμογή της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας στην Εσθονία. Διαθέσιμη σε: <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131?download=true> (τελευταία επίσκεψη: 19.10.2017).

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες ταχυδρομείων. Προς την κατεύθυνση της κατοχύρωσης αυτών των εχεγγύων, η ΕΕΔΑ καλεί την Ελληνική Πολιτεία να εξετάσει όλες τις οικονομικά και τεχνικά ρεαλιστικές επιλογές όπως, μεταξύ άλλων, την πρακτική δυνατότητα μεταφοράς ψηφοδελτίων από το εξωτερικό σε ειδικά σφραγισμένους σάκους κατά την πρακτική των ευρωεκλογών. Η ηλεκτρονική ψήφος θα μπορούσε να εξετασθεί, στο μέλλον, ως εναλλακτική μέθοδος ψηφοφορίας *μόνο* εφόσον υπάρξουν οι απαραίτητες νομικές, τεχνικές και λειτουργικές εγγυήσεις κατά τα ως άνω εκτεθέντα.

2. Να περιοριστεί η δυνατότητα της εξ αποστάσεως άσκησης του δικαιώματος ψήφου μέσω επιστολικής ή αυτοπρόσωπης/φυσικής ψήφου σε πρεσβείες, προξενία ή άλλα ειδικώς οριζόμενα εκλογικά κέντρα του εξωτερικού, 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.

Εισαγωγή όρων και περιορισμών: Η δεύτερη εναλλακτική πρόταση ακολουθεί το μοντέλο που εφαρμόζουν τα περισσότερα Υψηλά Συμβαλλόμενα Κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και τρίτα κράτη, προκειμένου να διασφαλίσουν το στοιχείο του *πραγματικού δεσμού* με το κράτος καταγωγής μέσω της επιβολής χρονικών ή άλλων περιορισμών.¹¹⁹ Ο Έλληνας νομοθέτης θα πρέπει να προσδιορίσει και να ορίσει σαφώς την έννοια της προσωρινότητας της διαμονής, εφόσον επιλέξει να χρησιμοποιήσει αυτό τον περιορισμό προκειμένου να διασφαλίσει την συνθήκη της πολιτικής σύνδεσης με τη χώρα για τους

¹¹⁹ Είδαμε παραπάνω πως είναι σύνηθες, ωστόσο, να προβλέπονται κάποιοι χρονικοί περιορισμοί στην άσκηση του σχετικού εκλογικού δικαιώματος. Για παράδειγμα, περιπτώσεις κρατών όπως το Λίχτενσταϊν, η Ουκρανία, η Ουγγαρία, η Δανία και η Βοσνία Ερζεγοβίνη προϋποθέτουν για την χορήγηση του δικαιώματος την προσωρινή απουσία από τη χώρα. Συγκεκριμένους χρονικούς περιορισμούς προβλέπουν η Δανία, η Μάλτα, η Γερμανία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ειδικότερα, Ηνωμένο Βασίλειο προβλέπει ότι προϋπόθεση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας πολίτες είναι η διαμονή στη χώρα και η εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους κάποια στιγμή κατά την τελευταία δεκαπενταετία, ενώ η Γερμανία προβλέπει πως 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 χρόνια. Ο Καναδάς προβλέπει απώλεια του δικαιώματος μετά από 5 χρόνια απουσίας από την χώρα, η Αυστραλία μετά από 6 χρόνια και η Νέα Ζηλανδία μετά από 3. Στην περίπτωση της Αυστραλίας, ωστόσο, υπάρχει δυνατότητα ανανέωσης του δικαιώματος ανά έτος, ενώ στη Νέα Ζηλανδία τα 3 χρόνια υπολογίζονται εκ νέου κάθε φορά που ο εκτός Επικρατείας πολίτης επισκέπτεται τη χώρα.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
 απόδημους Έλληνες, κάτι το οποίο, πιθανότατα, θα εξυπηρετούνταν ευχερέστερα και ασφαλέστερα, με πρότερη συνταγματική αναθεώρηση του άρθρου 51 παρ. 3 Σ.

Αναφορικά με την εκπεφρασμένη ανησυχία σχετικά με τους ελλοχεύοντες κινδύνους κατάχρησης του δικαιώματος, και προκειμένου να διασκεδαστούν οι σχετικοί φόβοι αναφορικά με την ύπαρξη *πραγματικού δεσμού* με την Ελλάδα, μία ακόμη διατυπωθείσα πρόταση σχετίζεται με τον έμμεσο περιορισμό των δικαιούχων του δικαιώματος, και εν τέλει τον ίδιο το νομοθετικό ορισμό του εκτός Επικρατείας εκλογικού σώματος, με την επανεξέταση της παρωχημένης, κατά ορισμένες απόψεις, αρχής του *ius sanguinis*, και της νομοθετικής παρέμβασης στο δίκαιο ιθαγένειας, **μέσω της αναθεώρησης του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας**. Συγκεκριμένα, η άποψη αυτή υποστηρίζει ότι η θέσπιση νόμου για την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου των εκτός Επικρατείας πρέπει να συμπορεύεται με την τροποποίηση του δίκαιου της ιθαγένειας, προκειμένου να διασφαλίζεται η ευχερής απόλαυση του δικαιώματος ψήφου καθώς και η τήρηση της δημοκρατικής αρχής, η οποία, κατά μία γνώμη, εδράζεται στην έννοια του λαού υπό στενή έννοια και όχι σε αυτή του έθνους. Συνεπώς, θα πρέπει να διασφαλιστεί με κάποιον τρόπο ότι το εκτός Επικρατείας εκλογικό σώμα τρέφει πραγματικούς και όχι πλασματικούς νομικο-πολιτικούς δεσμούς με τη χώρα.

Κατά την γνώμη αυτή, ακριβώς επειδή η –ενδεχομένως απαραίτητη– συνταγματική αναθεώρηση του άρθρου 51 παρ. 3 αποτελεί εγχείρημα χρονοβόρο και επισφαλές δεδομένης της απαιτούμενης αυξημένης πλειοψηφίας των δύο τρίτων, είναι σκόπιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο αναθεώρησης του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, προκειμένου να περιληφθούν διατάξεις που θα προβλέπουν κριτήρια και θα διασφαλίζουν την απόκτηση της ιδιότητας του Έλληνα πολίτη από πρόσωπα που ενώ έχουν γεννηθεί και διαβιούν εκτός Ελλάδας, διαθέτουν ουσιαστικούς δεσμούς με τη χώρα, πέραν της καταγωγής τους από Έλληνα γονέα. Προς την κατεύθυνση αυτή, για παράδειγμα, έχει μελετηθεί και ενταχθεί σχετικό σχέδιο ρύθμισης σε ευρύτερη πρόταση αναθεώρησης του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, το οποίο εκπόνησε και δημοσίευσε το 2009 το μέλος της ΕΕΔΑ, η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.¹²⁰

¹²⁰ Σύμφωνα με την προτεινόμενη ρύθμιση, φερειπείν, «το στοιχείο του αίματος διατηρεί μεν την πρωτοκαθεδρία, δεν είναι όμως δυνατό να θεωρείται επ’άπειρον επαρκές, όταν έχει μεσολαβήσει μακρά αλληλουχία γενεών χωρίς την παραμικρή στοιχειώδη βουλευτική ή πραγματική σύνδεση με την ελληνική πολιτεία.» Αντίστοιχα, στο σχέδιο αιτιολογικής έκθεσης αναφέρεται «Με το άρθρο 1 ρυθμίζεται η κτήση ιθαγένειας με τη γέννηση. Σύμφωνα με την § 1, το τέκνο έλληνα ή ελληνίδας που γεννιέται στην Ελλάδα αποκτά από τη γέννησή του την ελληνική ιθαγένεια.

Η προϋπόθεση τόπου γέννησης προστίθεται προκειμένου να διαφοροποιηθεί στη συνέχεια το καθεστώς των λεγόμενων ομογενών εξωτερικού. Με τη νέα διατύπωσή της, η διάταξη παραπέμπει μεν πανηγυρικά στην ελληνική νομική ιδεολογία του *ius sanguinis*, ταυτόχρονα όμως επιτρέπει την προσαρμογή της παράδοσης αυτής στις σύγχρονες κοινωνικές συνθήκες και αντιλήψεις: συντρεχόντως με την καταγωγή, εισάγεται προϋπόθεση στοιχειώδους σύνδεσης με την ελληνική πολιτεία. Σύμφωνα με την § 2, το τέκνο έλληνα ή ελληνίδας που γεννιέται στο εξωτερικό αποκτά από τη γέννησή του την ελληνική ιθαγένεια, εφόσον ισχύει οποιαδήποτε από τις εξής προϋποθέσεις ως προς τον έλληνα ή την ελληνίδα γονέα του: είτε να έχει γεννηθεί στην Ελλάδα, είτε να κατοικεί μόνιμα στην Ελλάδα κατά το χρόνο της γέννησης του τέκνου, είτε να διαθέτει ελληνική δημοτολογική εγγραφή ή να υποβάλει σχετική αίτηση εντός τριών ετών από τη γέννηση του τέκνου. Αποκλείονται οι λεγόμενοι ομογενείς εξωτερικού εφόσον οι γονείς τους δεν είχαν ελληνική ιθαγένεια δυνάμει του παλαιού ΚΕΙ και δεν είχαν εγκαίρως εκδηλώσει, τακτοποιούμενοι δημοτολογικά, την πρόθεση να ιδρύσουν πραγματική σύνδεση με την ελληνική πολιτεία. Η ρύθμιση για κτήση ιθαγένειας όχι μόνον από τα τέκνα γονέων που ήσαν ήδη εγγεγραμμένοι σε ελληνικό δημοτολόγιο, αλλ' ακόμη και από τα τέκνα γονέων οι οποίοι αποφασίζουν να εγγραφούν οι ίδιοι στο δημοτολόγιο μέχρι και τρία χρόνια μετά τη γέννηση του τέκνου τους, εξασφαλίζει ότι δεν πρόκειται ν' αποκλεισθεί ούτε ένας απ' όσους επιθυμούν τη διατήρηση της ιθαγένειάς τους. Επί πλέον, με μεταβατική διάταξη [...], το όλο σύστημα καθίσταται ακόμη επεικέστερο, καθώς προστίθεται ως διαζευκτική δυνατότητα κτήσης ιθαγένειας το να είχε αποκτήσει ο γονέας ελληνική ιθαγένεια πριν τεθεί σε ισχύ ο παρών Κώδικας. **Στην πράξη, ο αποκλεισμός αυτός δεν θα εφαρμοσθεί αμέσως, αλλά σταδιακά και μάλιστα σε βάθος δύο γενεών: όσοι έχουν γεννηθεί μέχρι την ισχύ του νέου ΚΕΙ, κατέχουν δυνάμει των προϊσχυσάντων ΚΕΙ την ελληνική ιθαγένεια, η οποία θα ήταν αντισυνταγματικό να αφαιρεθεί από τους ίδιους και δεν κρίνεται πολιτικά σκόπιμο να αφαιρεθεί από τα τέκνα τους. Έτσι, οι πρώτοι που θα θιγούν από τη νέα ρύθμιση, είναι τα τέκνα όσων γεννηθούν στο εξωτερικό από την επομένη της ισχύος του νέου ΚΕΙ. Ανάλογη μεταβατική διευθέτηση περιέχει το άρθρο 4 § 4 του ισχύοντος γερμανικού κώδικα. Σε κάθε περίπτωση, ο διαζευκτικός χαρακτήρας των προϋποθέσεων εξασφαλίζει στην πράξη το δικαίωμα ιθαγένειας όλων των ελλήνων της διασποράς που πιστοποιούν ενεργό σύνδεση με την ελληνική πολιτεία, αποκλείοντας εν τέλει μόνο τις περιπτώσεις πλασματικής ή καταχρηστικής αναβίωσης της σύνδεσης αυτής μετά από ηθελημένη διακοπή πολλών γενεών. Δεν τίθεται, άλλωστε, ζήτημα παραβίασης της συνταγματικής υποχρέωσης μέριμνας υπέρ των αποδήμων, καθόσον οι οσοδήποτε απώτεροι απόγονοι ελλήνων πολιτών, εφόσον οι ίδιοι πράγματι ενδιαφέρονται, διατηρούν εσαεί, ως αντιστάθμισμα στην περιοριζόμενη αέναη κληρονομικότητα της ιθαγένειας, τη δυνατότητα πολιτογράφησης, κανονικής μεν – και μάλιστα επί οκταετή μεταβατική περίοδο με ειδικούς ευμενείς όρους σε σχέση με την αναγκαία διάρκεια εγκατάστασης [...] – αν στο μεταξύ εγκατασταθούν στην Ελλάδα, εξαιρετικής δε σε κάθε περίπτωση [...]. Τέλος, ο περιορισμός της αένας κληρονομικότητας της ιθαγένειας καθίσταται ακόμη περισσότερο αναγκαίος εν όψει των νέων ρυθμίσεων για τη δεύτερη γενεά μεταναστών [...]: αν η ιθαγένεια εξακολουθούσε να μεταβιβάζεται διά του αίματος χωρίς προϋποθέσεις διατήρησης δεσμών με τη χώρα, η πρόσκαιρη παραμονή κάποιου στην Ελλάδα ως μετανάστη θα αρκούσε για να έχουν οι απόγονοί του εσαεί την ελληνική ιθαγένεια ακόμη και αν έχουν επιστρέψει στην πατρίδα τους. Σύμφωνα με την § 3, το τέκνο έλληνα ή ελληνίδας που γεννιέται στο εξωτερικό αποκτά από τη γέννησή του την ελληνική ιθαγένεια ακόμη και χωρίς να**

- 3. Στις υπό 1 και 2 προτεινόμενες λύσεις, μπορεί, επιπλέον, να προβλεφθεί ότι η επιστολική ή αυτοπρόσωπη/φυσική ψήφος σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικώς οριζόμενα εκλογικά κέντρα του εξωτερικού 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 Επικρατείας.**

Κλειστός αριθμός κοινοβουλευτικών εκπροσώπων/ σταδιακή θεσμοθέτηση ψήφου εκπροσώπησης: Τρίτη προτεινόμενη λύση για το μοντέλο της Ελλάδας είναι, όπως προέκυψε από τη συγκριτική μελέτη και τις αντίστοιχες συστάσεις της Επιτροπής της Βενετίας, η σταδιακή θεσμοθέτηση ψήφου εκπροσώπησης για τους εκτός Επικρατείας Έλληνες εκλογείς κατά το μοντέλο της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Πορτογαλίας. Η θεσμοθέτηση ψήφου εκπροσώπησης σε περιπτώσεις κρατών με μεγάλο αριθμό εκτός Επικρατείας εκλογέων συνιστά βέλτιστη πρακτική, η οποία απαμβλύνει τις συνέπειες της μαζικότητας της συμμετοχής των εκτός Επικρατείας στις εθνικές εκλογές, αναγνωρίζοντας στους τελευταίους δικαίωμα εκπροσώπησης μέσω προκαθορισμένου αριθμού βουλευτών ή γερουσιαστών.¹²¹

Όπως είδαμε παραπάνω, το Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Α' Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων, επεσήμανε πως: «αυτονόητο είναι ότι στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος η συγκρότηση εκλογικών περιφερειών αποδήμων θα ήταν δυνατή μόνον εφόσον ως Επικράτεια κατά το άρθρο 54 εκλαμβάνόταν, για την εξυπηρέτηση της διαδικασίας των βουλευτικών εκλογών, ο χώρος στον οποίο διαβιώνει το σύνολο του εκλογικού σώματος συμπεριλαμβανομένων και των αποδήμων. Και υπό αυτή, όμως, την ερμηνευτική εκδοχή θα πρέπει οπωσδήποτε να

συντρέχει καμία από τις προϋποθέσεις της § 2, εφόσον δεν αποκτά με τη γέννησή του αλλοδαπή ιθαγένεια ή είναι άγνωστης ιθαγένειας. Η διάταξη είναι αναγκαία εν όψει της νέας ρύθμισης για τους λεγόμενους ομογενείς εξωτερικού, προς αποτροπή περιπτώσεων ανιθαγένειας οι οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν από ενδεχόμενη έλλειψη άλλης ιθαγένειας και ταυτόχρονα έλλειψη όλων των προϋποθέσεων της § 2. [...]. Βλ. http://www.hllr.gr/wp-content/uploads/2017/12/Κώδικας_Ελληνικής_Ιθαγένειας_Δεκ.2009.pdf (τελευταία επίσκεψη 13.12.2017).

¹²¹ European Commission for Democracy through Law, Report on out-of-country voting, Μελέτη υπ'αριθμ. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, σελ. 12.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει το αναθεωρημένο άρθρο 54 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλαδή η απογραφή του νόμιμου πληθυσμού βάσει του οποίου κατανέμονται στις περιφέρειες οι βουλευτικές έδρες και η εγγραφή στα οικεία δημοτολόγια, δηλαδή στα δημοτολόγια μιας εκλογικής περιφέρειας. Δεδομένου, όμως, ότι στην τελευταία απογραφή του 2001 δεν έχει γίνει παρόμοιος υπολογισμός του νόμιμου πληθυσμού που να περιλαμβάνει την κατηγορία αυτή των πολιτών, ούτε υπάρχουν ειδικά δημοτολόγια για αυτούς, η δημιουργία εκλογικών περιφερειών αποδήμων και η εκλογή, κατά συνέπεια, από αυτές αντιπροσώπων, δεν φαίνεται υπό τις παρούσες συνθήκες δυνατή.»¹²²

Έως ότου, επομένως, υπάρξει είτε η –υπό στενή συνταγματική ερμηνευτική εκδοχή– αναγκαία συνταγματική αναθεώρηση, η οποία θα ρυθμίζει τα των εκλογικών περιφερειών και εδρών του εξωτερικού,¹²³ ή –η υπό ευρεία συνταγματική ερμηνευτική εκδοχή– απαραίτητη σχετική απογραφή του Ελληνικού πληθυσμού του εξωτερικού το έτος 2021 (η διενέργεια της οποίας είναι σε κάθε περίπτωση σκόπιμο να διερευνηθεί από την ελληνική πολιτεία), η ΕΕΔΑ εισηγείται, ως τρίτη εναλλακτική λύση, την έως τότε νομοθέτηση συμμετοχικής ψήφου για τους εκτός Επικρατείας Έλληνες εκλογείς, δυνάμει της οποίας η ψήφος των αποδήμων θα μετρά μόνο για τρεις έδρες του ψηφοδελτίου Επικρατείας και δε θα προσμετράται για την εξαγωγή του εκλογικού μέτρου σε επίπεδο Επικρατείας. Αυτή η ενδιάμεση εναλλακτική λύση έχει συμβολικό-οιονεί αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα, και αποτελεί εύλογο περιορισμό της αρχής της ισότητας της ψήφου κατά την πάγια νομολογία του Α.Ε.Δ., καθώς προλαμβάνει την ανησυχία, μέχρι την ενδεχόμενη, για λόγους ασφάλειας δικαίου, συνταγματική κατοχύρωση της ψήφου εκπροσώπησης και του προσδιορισμού των εκλογικών περιφερειών εξωτερικού, ότι μία εκτεταμένη «διεύρυνση» του εκλογικού σώματος δε θα επηρεάσει υπέρμετρα το εκλογικό αποτέλεσμα.

Ως προς τα υπόλοιπα τεχνικά ζητήματα: Και υπό τις τρεις παραπάνω προτεινόμενες εναλλακτικές λύσεις, είναι πρακτικά αναγκαία, κατά τα ανωτέρω, η σύσταση ειδικών εκλογικών καταλόγων στις κατά τόπους πρεσβευτικές ή προξενικές αρχές στους οποίους θα

¹²² <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/alodapoi-epis.pdf> (τελευταία επίσκεψη στις 7.9.2017).

¹²³ Ενδεχόμενη, δηλαδή, αναθεώρηση του άρθρου 54 του Συντάγματος, ώστε να υπάρχει πρόβλεψη για τη δυνατότητα σύστασης εκλογικής περιφέρειας ή περιφερειών εκτός Επικρατείας και για καθορισμό ορισμένου αριθμού βουλευτών σε αυτή ή αυτές, με ή χωρίς συνυπολογισμό των αντίστοιχων ψήφων στο συνολικό αριθμό των ψήφων στην Επικράτεια.

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες

πρέπει να εγγράφονται οι Έλληνες πολίτες εξωτερικού που προτίθενται να συμμετέχουν στις εθνικές βουλευτικές εκλογές, εφόσον βέβαια είναι ήδη εγγεγραμμένοι στα οικεία ελληνικά δημοτολόγια, έχουν συμπληρώσει την εκλογική ενηλικότητα και δεν έχουν στερηθεί των πολιτικών τους δικαιωμάτων. Η τήρηση αυτής της τυπικής προϋπόθεσης είναι απαραίτητη για δύο κυρίως λόγους: (α) προκειμένου να διαγραφούν οι εν λόγω εκλογείς από τους αντίστοιχους εκλογικούς καταλόγους της περιφέρειας εσωτερικού στην οποία ανήκουν και να αποτραπεί, έτσι, ο κίνδυνος τυχόν διπλοψηφιών και νοθείας της εκλογικής διαδικασίας, και (β) προκειμένου να υπάρχει εκτίμηση του αριθμού των εκλογέων που προτίθενται να ψηφίσουν από το εξωτερικό ώστε να αποσταλεί εγκαίρως στα εκλογικά κέντρα του εξωτερικού αντίστοιχος αριθμός ψηφοδελτίων.

Η εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού θα πρέπει να γίνεται με απλή έγγραφη δήλωση των εκτός Επικρατείας Ελλήνων εκλογέων προς τις κατά τόπους πρεσβευτικές ή προξενικές αρχές. Η εν λόγω δήλωση, η οποία θα ισχύει μέχρι ανακλήσεως, θα πρέπει να υποβάλλεται, ή να αποστέλλεται, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος –ενδεικτικά, τουλάχιστον ‘Χ’ μήνες πριν την διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών– ώστε να υπάρχει αρκετός χρόνος για την ολοκλήρωση των ως άνω, υπό (α) και (β) προβλεπόμενων διαδικασιών. Η εφορευτική επιτροπή μπορεί να προκύπτει κατόπιν κλήρωσης και να απαρτίζεται από πολίτες που θα είναι εγγεγραμμένοι στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους που θα τηρούνται από τις κατά τόπους πρεσβευτικές ή προξενικές αρχές.

Τέλος, δεδομένης της οικονομικής δυσχέρειας στην οποία βρίσκεται η χώρα, καθίσταται αντιληπτό πως εφόσον προκριθεί η επιλογή της φυσικής ψήφου μέσω της αυτοπρόσωπης ψηφοφορίας σε πρεσβείες, προξενεία ή άλλα ειδικώς οριζόμενα εκλογικά κέντρα του εξωτερικού, η κάλυψη εξόδων μετακίνησης και πρόσθετων ημερήσιων αποζημιώσεων δικαστικών αντιπροσώπων από την Ελλάδα θα δημιουργούσε, πιθανότατα, δυσβάσταχτο οικονομικό βάρος στον κρατικό προϋπολογισμό, το οποίο θα μπορούσε να αποφευχθεί με τον ορισμό των κατά τόπους πρέσβων, προξένων, ή, σε περίπτωση αδυναμίας των προηγούμενων, των υπόλοιπων –κατά βαθμολογική σειρά– διπλωματικών υπαλλήλων, ως δικαστικών αντιπροσώπων.

Οι παραπάνω τρεις εναλλακτικές λύσεις θα πρέπει να αξιολογηθούν από τον Έλληνα νομοθέτη, προκειμένου ο τελευταίος επιτέλους να ανταποκριθεί σε ένα ιστορικό αίτημα του απόδημου ελληνισμού, αλλά, πλέον, και στη σύγχρονη κοινωνική πραγματικότητα του διαρκώς αυξανόμενου αριθμού Ελλήνων πολιτών που εκπατρίζονται

Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός Επικρατείας Έλληνες
εξαιτίας της οικονομικής κρίσης. Προς την κατεύθυνση αυτή, η ΕΕΔΑ καλεί όλους τους αρμόδιους φορείς σε άμεση έναρξη διαλόγου προς την κατεύθυνση της επίτευξης της ευρύτερης, όπως απαιτεί το Σύνταγμα, δυνατής συναίνεσης για αυτό το μείζον πολιτειακό και δικαιωματικό ζήτημα που εκκρεμεί αρρύθμιστο στη χώρα μας εδώ και δεκαετίες.