

Επίκαιρα θέματα

Ψήφο στον απόδημο Έλληνα!

ΚΩΣΤΑ ΔΗΜΑΚΟΠΟΥΛΟΥ**

Νομικού και Πολιτικού Επιστήμονα

1. Ανασκόπηση

Από την δημιουργία του νεοελληνικού κράτους η Ελλάδα είχε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα ότι διάφοροι Έλληνες που δεν ανήκαν στην κανονική περίπτωση του εγχώριου ψηφοφόρου διεκδικούσαν συμμετοχή στις αποφάσεις και μεταξύ άλλων το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις ελληνικές εκλογές. Τον 19^ο αιώνα επρόκειτο για «ετερόχθονες», κατοίκους Ελλάδας προερχόμενους όμως από περιοχές που δεν είχαν ακόμα ενσωματωθεί στην υπό σύσταση νέα πατρίδα, αργότερα για εκπατρισθέντες, στο γύρισμα του αιώνα και μετά τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο για ομογενείς που μετανάστευσαν αθρόα στο εξωτερικό, αναζητώντας καλλίτερη μοίρα, συνήθως σε υπερωκεάνειες χώρες, Αμερική, Αυστραλία κλπ., μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο ήταν μετανάστες εργάτες που πήγαν στις ραγδαία αναπτυσσόμενες χώρες της Ευρώπης, ιδίως στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, οι οποίες έκαναν και με την δική τους συνδρομή «το οικονομικό τους θαύμα», σήμερα είναι πάνω από μισό εκατομμύριο νέοι κυ-

* Ο συγγραφέας ευχαριστεί τους Έλληνες μετανάστες της Γερμανίας για την συνεισφορά τους στην συζήτηση που έγινε πάνω στο θέμα στην ελληνική Κοινότητα του Βερολίνου στις 24.11.2019.

** www.kostas-dimakopoulos.de (Κώστας Δημακόπουλος, Κριτικές σκέψεις).

ρίως άνθρωποι που αναγκάστηκαν να φύγουν από την χώρα τα χρόνια της πρόσφατης δεκαετούς κρίσης 2009-2019 («νεομετανάστες»). Όλοι αυτοί οι «εξωχώριοι» Έλληνες έκαναν χρήση της «ελευθερίας της μετανάστευσης» που χορηγούσε πάντοτε «γενναιόδωρα» η πατρίς, συχνά μάλιστα «ευγνωμονούσα».

Ο ευρύτερος ελληνισμός της διασποράς υπολογίζεται σήμερα περίπου σε κάτι λιγότερο από τέσσερα εκατομμύρια ανθρώπους. Πολύ μικρό μέρος αυτών θα ήταν οι εκτός Επικρατείας πιθανοί εκλογείς, που στερούνται όμως ως τώρα διαχρονικά¹ το δικαίωμα της ψήφου στις ελληνικές εκλογές, στα δημοψηφίσματα κλπ.

Μέχρι το 1974 ούτε το ελληνικό Σύνταγμα, ούτε η ελληνική συνταγματική θεωρία είχαν ασχοληθεί με το ζήτημα αυτό. Πρώτη η Ε' Αναθεωρητική Βουλή που συνήλθε μετά το τέλος της επτάχρονης δικτατορίας των συνταγματαρχών υιοθέτησε μια διάταξη² που έγινε τελικά το άρθρο 51 παρ. 4 εδ. 2 Συντάγματος 1975: «*Νόμος δύναται να ορίζη τα της ασκήσεως του εκλογικού δικαιώματος υπό των εκτός της Επικρατείας ευρισκομένων εκλογέων*».

Σ' αυτό το «δύναται» έγινε ο συμβιβασμός μεταξύ της τότε κυβερνητικής πλειοψηφίας (Νέα Δημοκρατία του Κωνσταντίνου Καραμανλή), που δεν ήθελε και ιδιαίτερα την καθιέρωση της ψήφου των αποδήμων, και της αντιπολίτευσης (Ένωση Κέντρου-Νέες Δυνάμεις, ΠΑΣΟΚ, Ενωμένη Αριστερά) που την επιδίωκε (ενδιαφέρουσα λοιπόν η αντιστροφή των πραγμάτων σήμερα). Αργότερα, και ιδίως κατά την ψήφιση του εκλογικού Νόμου 626/1977, αναγνωρίστηκε μεν απ' όλες τις πολιτικές δυνάμεις ότι η ως άνω συνταγματική διάταξη έχει «δεσμευτικό» και όχι απλώς «προγραμματικό» χαρακτήρα, θεωρήθηκε όμως ότι η εφαρμογή της προσκρούει σε «ανυπέρβλητες δυσκολίες», ιδίως επειδή τα «φιλοξενούντα» κράτη και κυρίως η ΟΔΓ, όπου ζούσαν και οι περισσότεροι Έλληνες απόδημοι που πληρούσαν τις προϋποθέσεις, αρνούσαν την εποχή εκείνη όχι μόνον την δημιουργία εκλογικών καταστημάτων στα κατά τόπους ελληνικά προξενεία, αλλά α-

¹ Μια σημαντική εξαίρεση σημειώθηκε το 1862, μετά την έξωση του Όθωνα, με την παροχή της δυνατότητας συμμετοχής στην ψηφοφορία από διάφορα ελληνικά προξενεία στο εξωτερικό.

² Η πρόταση έγινε από τον βουλευτή Ι. Σεργάκη (ΕΚ-ΝΔ): «Η θεσπιζομένη καθολική της ψηφοφορίας επιβάλλει όπως ψηφίζουν και οι εν τω εξωτερικώ διαμένοντες και δέον όπως τούτο ορισθή δια συνταγματικής διατάξεως...», Βουλή των Ελλήνων Ε' Αναθεωρητική, Πρακτικά των συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 κοινοβουλευτικής Επιτροπής, Αθήνα 1975, σ. 344.

κόμη και την ταχυδρομική αποστολή των ψήφων των Ελλήνων μεταναστών σ' αυτά³. Ήταν μια εποχή που η Γερμανία δεν ήθελε επ' ουδενί να γίνει το έδαφος της τόπος εσωτερικών πολιτικών αντιπαραθέσεων των „Gastarbeiter“ που ζούσαν εκεί και τις αντιμετώπιζε υπό το πρίσμα της „Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“⁴.

Το 2001, με την δεύτερη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975, η διάταξη που αφορά την ψήφο των αποδήμων συγκεκριμενοποιήθηκε περισσότερο. Το άρθρο 51 παρ. 4 εδ. 2 όριζε πλέον: «*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*». Και προστέθηκε τώρα ένα εδάφιο 3: «*Ως προς τους εκλογείς αυτούς η αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών δεν καλύει 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*».

Με απλά λόγια: Η βελτιωμένη συνταγματική πρόβλεψη του 2001 διατήρησε αφ' ενός τον δυνητικό χαρακτήρα της ψήφησης του σχετικού νόμου («δύναται») και δυσκόλεψε μάλιστα σοβαρά την έκδοσή του («πλειοψηφία των δύο τρίτων», δηλαδή 200 βουλευτές). Αφ' ετέρου όμως υπέδειξε την «επιστολική ψήφο ή άλλο πρόσφορο μέσο» ως την λύση του προβλήματος, αίροντας τις σχετικές συνταγματικές αμφιβολίες για το αν αυτή συμβιβάζεται με την αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών, υπό την εκεί αναφερόμενη προϋπόθεση. Και προφανώς υπέδειξε έμμεσα ότι η λύση αυτή δεν προσκρούει ούτε σε άλλες συνταγματικές αρχές σχετικά με τις εκλογές, όπως η μυστικότητα ή η άμεση και αυτοπρόσωπη ψηφοφορία, υπό

³ Στοιχεία από την μελέτη του ΓΙΩΡΓΟΥ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, Αθήνα/Κομοτηνή, 1980, σ. 22επ., 92 επ.

⁴ Σαν παράδειγμα αναφέρω ότι η γερμανική κυβέρνηση αντιμετώπιζε ως τα τέλη της δεκαετίας του '80 την Ομοσπονδία των Ελληνικών Κοινοτήτων στην Γερμανία (ΟΕΚ) σαν «εξτρεμιστική οργάνωση». Θυμάμαι μια συνάντηση τον Ιανουάριο του 1988 στο ελληνικό Υπουργείο Πολιτισμού, αρμόδιο τότε για θέματα αποδήμου ελληνισμού, επί υφυπουργίας Φίλιππου Πετσάλνικου, μεταξύ μιας αντιπροσωπείας της ΟΕΚ, στην οποία μετείχα σαν νομικός σύμβουλος, και μιας διπλωματικής αποστολής του γερμανικού Υπουργείου Εξωτερικών. Στην συνάντηση αυτή καταβάλαμε μεγάλες προσπάθειες να αποσείσουμε την ως άνω εντύπωση που είχαν οι Γερμανοί, πράγμα που έφερε αποτελέσματα, αφού τα χρόνια που ακολούθησαν μεταβλήθηκε η επίσημη γερμανική στάση απέναντι στην ΟΕΚ.

την προϋπόθεση βεβαίως ότι εξασφαλίζεται η γνησιότητα της θέλησης του εκλογέα. Στο σημείο αυτό παρέμειναν τα πράγματα μέχρι σήμερα, καθώς οι σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες που εκδηλώθηκαν κατά καιρούς παρέμειναν άκαρπες. Το ως άνω άρθρο 51 παρ. 4 εδ. 2 και 3, όπως διαμορφώθηκε το 2001, είναι λοιπόν η συνταγματική διάταξη του Συντάγματος της Ελλάδος που πρέπει να εφαρμοσθεί τώρα για το θέμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών.

Στις 22.10.2019 διαμορφώθηκε στην *ad hoc* διακομματική επιτροπή της ελληνικής βουλής μια πολιτική συναίνεση πάνω σ' έναν ελάχιστο κοινό παρονομαστή για την λύση του προβλήματος της συμμετοχής των Ελλήνων μεταναστών στις βουλευτικές εκλογές, τις ευρωεκλογές και τα δημοψηφίσματα. Ο σχετικός νόμος ψηφίστηκε στις 12.12.2019 με συντριπτική πλειοψηφία 288 βουλευτών. Προβλέπει σε γενικές γραμμές τα εξής: Η ψήφος των αποδήμων θα είναι «ισότιμη» μ' αυτήν των εγχώριων ψηφοφόρων με την έννοια ότι θα συμπεριλαμβάνεται στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα για την συναγωγή του εκλογικού μέτρου και την κατανομή των εδρών του κοινοβουλίου με βάση την δύναμη των κομμάτων. Δεν θα αφορά όμως τις επί μέρους εκλογικές περιφέρειες, αλλά θα δίνεται μόνον για τούς ψηφοδέλτιο και τους βουλευτές επικρατείας των κομμάτων, ενώ θα αυξηθεί για τον σκοπό αυτό ο αριθμός των τελευταίων από 12 σε 15. Προβλέφθηκε υποχρέωση των κομμάτων να συμπεριλαμβάνουν αποδήμους σ' αυτό το ψηφοδέλτιο. Η ψήφος των απόδημων Ελλήνων δεν θα είναι επιστολική, αλλά θα δίνεται αυτοπροσώπως σε εκλογικά καταστήματα που θα συγκροτούνται κάθε φορά σε προξενεία, πρεσβείες και άλλους χώρους του εξωτερικού. Θα υπάρχει περιορισμός συμμετοχής και θα συμμετέχουν μόνον όσοι απόδημοι, που πρέπει να είναι προηγουμένως εγγεγραμμένοι στον εκλογικό κατάλογο ενός δήμου της χώρας, θα εγγράφονται επιπλέον σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους ψηφοφόρων εξωτερικού, πράγμα που τους δεσμεύει να μην ασκήσουν το ως άνω εκλογικό δικαίωμα από το εσωτερικό. Σωρευτικές προϋποθέσεις γι' αυτό είναι να μπορούν να αποδείξουν με δημόσια έγγραφα ότι τα τελευταία 35 χρόνια έζησαν τουλάχιστον δύο χρόνια στην Ελλάδα, διαθέτουν ενεργό ΑΦΜ και έχουν υποβάλει μια φορολογική δήλωση κατά το τρέχον ή το προηγούμενο φορολογικό έτος.

Για να «θωρακιστούν» αυτές οι ρυθμίσεις απέναντι σε πιθανές ενστάσεις αντισυνταγματικότητας έγινε στις 25.11.2019 αναθεώρηση του Συντάγματος και προστέθηκε εκεί μια νέα παράγραφος 4 στο άρθρο 54 (και όχι στο άρθρο 51, του οποίου η παρ. 4 είναι όπως είπαμε η *sedes materiae* του θέματος, καθώς αυτό το άρθρο δεν μπορούσε να αναθεωρηθεί), που επιδιώ-

κει να «συνταγματοποιήσει» προληπτικά το περιεχόμενο και τις πιθανές μελλοντικές εξελίξεις του ως άνω νόμου. Η νέα συνταγματική διάταξη, άρθρο 54 παρ. 4 Συντάγματος, ορίζει:

«Με τον νόμο της παραγράφου 4 του άρθρου 51 μπορεί να τίθενται προϋποθέσεις στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος στον τόπο διαμονής τους από τους εκλογείς που κατοικούν έξω από την Επικράτεια, όπως πραγματικός δεσμός με τη Χώρα, αυτοπρόσωπη παρουσία σε εκλογικό τμήμα, χρόνος απουσίας από τη Χώρα ή παρουσία στη Χώρα για ορισμένο χρόνο στο παρελθόν. Με τον νόμο του προηγούμενου εδαφίου μπορεί να ορίζεται ότι ορισμένες θέσεις του ψηφοδέλιου επικρατείας κάθε κόμματος της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου καταλαμβάνονται υποχρεωτικά από απόδημους Έλληνες. Νόμος μπορεί να προβλέπει ότι η ψήφος των εκλογέων που ψηφίζουν σε εκλογικά τμήματα έξω από την Επικράτεια δεν προσμετράται σε συγκεκριμένη εκλογική περιφέρεια αλλά μόνο σε επίπεδο Επικρατείας. Με τον νόμο της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου μπορεί να ορίζονται μία ή περισσότερες εκλογικές περιφέρειες απόδημου ελληνισμού, κατά παρέκκλιση της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου».

Θα αναφερθώ στην συνέχεια στον νόμο που ψηφίστηκε στις 12.12.2019 για την «διευκόλυνση άσκησης εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός ελληνικής επικρατείας και τροποποίηση εκλογικής διαδικασίας». Προηγουμένως όμως θα προσπαθήσω να ρίξω φως στις ευρύτερες πολιτικές και συνταγματικές παραμέτρους του θέματος, που εξηγούν το τι ακριβώς συνέβη τώρα.

2. Πολιτικά, διοικητικά και συνταγματικά εμπόδια ως σήμερα

Α. Ο λόγος που η διάταξη του άρθρου 51 παρ. 4 εδ. 2 εισήχθη στο Σύνταγμα της μεταπολίτευσης το 1975 ήταν μεταξύ άλλων το γεγονός ότι αναγνωριζόταν έτσι η σημαντική συμμετοχή των Ελλήνων μεταναστών, ιδίως αυτών της Δυτικής Ευρώπης, στον αντιδικτατορικό αγώνα και η συμβολή τους στην ανατροπή της τυραννίας.

Μέχρι τις αρχές του 1979 πάντως ούτε η Ομοσπονδία των Ελληνικών Κοινοτήτων στην Γερμανία (ΟΕΚ) δεν είχε ξεκαθαρίσει τον στόχο της και, παρά την ήδη από την δεκαετία του '60 διακήρυξη «Ψήφο στον μετανάστη!», περιοριζόταν στην διεκδίκηση εκπτώσεων στα εισιτήρια του ΟΣΕ και της Ολυμπιακής για την μετάβαση των Ελλήνων μεταναστών στην Ελλάδα και την συμμετοχή τους έτσι στις εκλογές. Τον Φεβρουάριο του 1979 η στάση της ΟΕΚ άλλαξε και διατυπώθηκε για πρώτη φορά το αίτημα να

ψηφίζουν οι απόδημοι σε εκλογικά καταστήματα που θα συστήνονταν στα εκάστοτε προξενεία – πράγμα που συναντούσε όμως, όπως είπαμε, την κατηγορηματική αντίθεση της γερμανικής κυβέρνησης. Η επιστολική ψήφος δεν αποτελούσε (ακόμη) επιλογή της ΟΕΚ. Το προβλεπόμενο στο άρθρο 108 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ανύπαρκτο σήμερα, Συμβούλιο Αποδήμου Ελληνισμού (ΣΑΕ) υπέβαλε το 2009 προτάσεις για την ψήφο των αποδήμων που κινούνται στον άξονα: Δημιουργία εκλογικών περιφερειών αποδήμων, φυσική ψήφος σε κάλη ή επιστολική ψήφος⁵.

Αν ήταν κυρίως πολιτικός ο λόγος που το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών μνημονεύθηκε στο ελληνικό Σύνταγμα το 1975, πολιτικός ήταν και ο λόγος που εμποδίστηκε η εφαρμογή του μέχρι σήμερα. Επειδή οι πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα κινούνται μέχρι τώρα με βάση την λογική «δικοί μας είναι ή όχι;» αναφορικά με τους εκτός Επικρατείας υποψήφιους εκλογείς, ώστε να προχωρήσουν ή μη στην καθιέρωση τρόπου συμμετοχής τους στις ελληνικές εκλογές. Αυτός ο λόγος αποτελεί και το υπόβαθρο του ιδιότυπου *quid pro quo* μεταξύ των κομμάτων στην ρύθμιση των διαφόρων παραμέτρων του θέματος σήμερα, στην οποία θα αναφερθώ στην συνέχεια.

Παρ' όλα αυτά δεν πρέπει να αγνοεί κανείς και τα άλλα εμπόδια που άμεσα ή έμμεσα προβλήθηκαν ως επιχείρημα κατά καιρούς ενάντια στην καθιέρωση της ψήφου των αποδήμων και που δεν είναι καθόλου ευκαταφρόνητα, όπως είναι αφ' ενός τα πρακτικά και οργανωτικά προβλήματα και οι διοικητικές δυσκολίες για την αλλαγή του εκλογικού μηχανισμού και αφ' ετέρου οι συνταγματικές επιπλοκές.

Β. Έχοντας χρηματίσει επανειλημμένα «δικαστικός αντιπρόσωπος» σε διάφορες εκλογικές περιφέρειες της Ελλάδας (ως γνωστό οι εκλογές στην Ελλάδα πραγματοποιούνται με ευθύνη της δικαστικής εξουσίας λόγω μιας γενικότερης δυσπιστίας προς την εκτελεστική εξουσία), γνωρίζω από πείρα ότι η εκλογική υποδομή θα έφθανε γρήγορα στα όρια της αντοχής της, αν επιφορτιζόταν με περίπλοκες εργασίες, όπως θα ήταν π.χ. η επιστολική ψήφος. Τα προβλήματα αυτά δεν είναι όμως αξεπέραστα. Επειδή σε μεγά-

⁵ Δες τις θέσεις του ΣΑΕ στην πλούσια σε υλικό Εισήγηση της *Εθνικής Επιτροπής για τα δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ)* με τίτλο «Διευκόλυνση άσκησης δικαιώματος ψήφου από τους εκτός επικρατείας Έλληνες πολίτες – Η υλοποίηση του συνταγματικού συμβολαίου ως δημοκρατική και κοινωνική αναγκαιότητα», 21.12.2017, όπως δημοσιεύεται στο περιοδικό *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τεύχος 80/2019, σελ. 423 επ. (436, 470).

λο βαθμό οι αγκυλώσεις και οι δυσκολίες του εκλογικού μηχανισμού στην Ελλάδα οφείλονται συχνά στους δικαιολογημένους «φόβους δύο αιώνων» ότι μπορεί να γίνει υπεξαίρεση της θέλησης του ελληνικού λαού και να μην έχουμε γνήσια και αυθεντική έκφρασή της («βία και νοθεία» με μια γενικότερη έννοια). Το εκλογικό σύστημα έχει ασφαλιστεί έτσι με μια σειρά δι-κλείδες προστασίας που λειτουργούν ως επί το πλείστον προληπτικά για την φρούρησή του, το καθιστούν όμως έτσι γραφειοκρατικό και δύσκαμπτο, με προτίμηση στην «πεπατημένη». Για τον λόγο αυτόν στην Ελλάδα είναι ως τώρα αδιανόητες εκλογές π.χ. με ψηφοφορία δι' αντιπροσώπου (proxy voting), ή γενικά με την βοήθεια άλλου προσώπου, ή με παράδοση της ψήφου πριν την εκλογική Κυριακή (early voting), ή σε άλλο εκλογικό κατάστημα (με κάποιες εξαιρέσεις αυτό) ή με παράδοση σε άλλο χώρο και όχι σε εκλογικό κατάστημα κλπ. – πράγματα που σε άλλες χώρες δεν φαίνεται να δημιουργούν ιδιαίτερα προβλήματα εδώ και δεκαετίες.

Σε ένα άρθρο μου το 1996 στο περιοδικό «Το Σύνταγμα» με τίτλο «Η εκλογική διαδικασία χωρίς βουλοκέρι»⁶ προέβαινα σε μια σύγκριση του *procedere* στις ελληνικές και τις γερμανικές εκλογές και έκανα υποδείξεις για το πώς θα μπορούσε να απλοποιηθεί το πρώτο. Πολλά βήματα έχουν γίνει από τότε, όπως π.χ. η κατάργηση του «εκλογικού βιβλιαρίου», χωρίς το οποίο δεν μπορούσε για δεκαετίες να ψηφίσει κανείς και μέσα στις σελίδες του οποίου βεβαιωνόταν με σφραγίδα και υπογραφή η συμμετοχή του πολίτη στις εκλογές, όχι μόνον σαν εγγύηση μη διπλοψηφίας, αλλά και σαν απόδειξη εκτέλεσης καθήκοντος για την αποφυγή των συνεπειών του νόμου, αφού η συμμετοχή στις ελληνικές εκλογές ήταν και είναι (άρθρο 51 παρ. 4 Συντάγματος) υποχρεωτική. Με τον ίδιο τρόπο και οι όποιες διοικητικές και τεχνικές δυσχέρειες ανακύπτουν με την ψήφο των αποδήμων, ειδικά αν καθιερωνόταν η επιστολική ψήφος, θα μπορούσαν να ξεπεραστούν στην πράξη, αν το σύστημα απέβαλε περισσότερο τις υποσυνείδητες

⁶ ΚΩΣΤΑΣ ΔΗΜΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, *Η εκλογική διαδικασία «χωρίς βουλοκέρι». Συγκριτικές παρατηρήσεις πάνω στην τεχνική διεξαγωγή των εκλογών στην Ελλάδα και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας*, Το Σύνταγμα, 1996, σ. 705-729. Με λιωμένο κερί (ισπανικός κηρός) και σφραγίδες πάνω του σφραγίζονται μέχρι τώρα κάλπη, εκλογικός σάκος και άλλα υλικά στις ελληνικές εκλογές για (δήθεν) μεγαλύτερη ασφάλεια. Με το ίδιο νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών που εισάγεται η ψήφος των αποδήμων και που έγινε νόμος στις 12.12.2019 προβλέπεται ο εκσυγχρονισμός της εκλογικής διαδικασίας και η κατάργηση της σφράγισης της κάλπης με κερί και σφραγίδες (άρθρο 51 που αντικαθιστά το άρθρο 79 π.δ. 26/2012).

ιστορικές φοβίες του και ακολουθούσε το παράδειγμα των άλλων ευρωπαϊκών κρατών που την έχουν καθιερώσει εδώ και καιρό.

Γ. Στην ίδια βαθύτερη λογική κινούνταν ως ένα βαθμό μέχρι σήμερα και οι συνταγματικές αντιρρήσεις που προβλήθηκαν κατά καιρούς για την καθιέρωση της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών. Οι αρχές που διέπουν τις εκλογές, το ταυτόχρονο της διεξαγωγής τους, η καθολικότητα, η μυστικότητα και η υποχρεωτικότητα της ψηφοφορίας, η ισότητα των εκλογέων, αλλά και το ότι η ψήφος πρέπει να είναι προσωπική και άμεση, υπηρετούν τον στόχο της διαφύλαξης της ελεύθερης και ανόθευτης έκφρασης της θέλησης του ελληνικού λαού, που ως εκλογικό σώμα αποτελεί το ανώτατο και κυρίαρχο όργανο του κράτους και τον βασικό μηχανισμό της δημοκρατίας. Οι αρχές αυτές ισχύουν μ' ένα γενικό τρόπο για τις εκλογές σ' όλα τα κράτη του δυτικού κόσμου. Στην Ελλάδα όμως οι δικαιολογημένοι, όπως σημειώσαμε, ιστορικοί φόβοι για υφαρπαγή της ελεύθερης και αυθεντικής βούλησης του λαού οδήγησαν σε μια αυστηρή ερμηνεία των αρχών αυτών που δύσκολα δεχόταν παρεκκλίσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα μέσα σ' αυτό το νομικοπολιτικό πλαίσιο είναι η στάση του μεγάλου συνταγματολόγου και δάσκαλου Αριστόβουλου Μάνεση, που είχε ονομάσει το Σύστημα συνταγματικού δικαίου που επεξεργάστηκε «Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος». Σ' αυτό το σύστημα των «εγγυήσεων» πρωτεύουσα θέση κατέχουν οι αρχές διεξαγωγής των εκλογών. Ο Α. Μάνεσης ήταν για τον λόγο αυτόν επιφυλακτικός σχετικά με την εισαγωγή της επιστολικής ψήφου, χωρίς να ασχοληθεί όμως συστηματικά με το ζήτημα, όπως άλλωστε και οι προκάτοχό του⁷.

Ο πρώτος συνταγματολόγος που καταπιάστηκε επισταμένα με το θέμα ήταν ο καθηγητής Γιώργος Παπαδημητρίου σε μια μονογραφία του το 1980⁸. Ο Γ. Παπαδημητρίου θεωρούσε ότι οι αρχές της καθολικότητας, της ισότητας και της υποχρεωτικότητας της ψήφου *επιβάλλουν* την καθιέρωση του δικαιώματος της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών («για την ολοκλήρωση», όπως έλεγε, «του εκλογικού σώματος και την καθολική ενεργοποίησή του»), ενώ οι αρχές της αμεσότητας και της μυστικότητας της ψήφου και του ταυτόχρονου της εκλογικής διαδικασίας *δεν την εμποδίζουν*, στον βαθμό που λαμβάνονται μέτρα διαφύλαξης της αυθεντικότητας της βούλησης του εκλογέα. Έβλεπε μεν τις δυσκολίες, πίστευε όμως, μεταξύ

⁷ ΑΡΙΣΤΟΒΟΥΛΟΣ ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αι Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τόμος Ι, Θεσσαλονίκη 1956 και τόμος ΙΙ, Θεσσαλονίκη/Αθήνα 1965, εδώ τ. ΙΙ, σ. 272 επ., σημ. 11.

⁸ ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *οπ. 3*.

άλλων και για λόγους εθνικούς, ότι μετά την ομαλοποίηση της πολιτικής ζωής στην Ελλάδα αυτές μπορεί και πρέπει να ξεπεραστούν. Στην μονογραφία του τού 1980 συνηγορούσε τελικά υπέρ της επιστολικής ψήφου για τους σύμφωνα με τους υπολογισμούς του 700.000 εκτός Επικρατείας πιθανούς εκλογείς, από τους οποίους οι μισοί περίπου, κυρίως οι ευρωπαϊκωτικοί μετανάστες, φαίνεται ότι ήταν εγγεγραμμένοι ήδη στους ελληνικούς εκλογικούς καταλόγους, ενώ οι άλλοι μισοί, οι υπερωκεάνιοι, θα μπορούσαν να γραφτούν σ' αυτούς, αν τους διευκόλυνε το σύστημα. Οι παρατηρήσεις του διατηρούν όλη τους την ακμαιότητα σήμερα, τέσσερις δεκαετίες αργότερα⁹.

3. Νομικοπολιτικό πλαίσιο αναφοράς στην εποχή μας

A. Επισημαίνω διάφορα βαθύτερα ερωτήματα που πρέπει να απαντηθούν προκαταβολικά στο σταυροδρόμι των εξελίξεων που μετασχηματίζουν το εθνικό κράτος σήμερα. Δύο δρόμοι ανοίγονται στο θέμα που μας ενδιαφέρει: Είτε να διευρυνθεί το δικαίωμα ψήφου των πολιτών και να ξεπεραστεί έτσι, εν μέρει τουλάχιστον, το προαπαιτούμενο της μόνιμης κατοικίας στην χώρα προς την κατεύθυνση ενός δικαιώματος ψήφου του συμπολίτη που αποδήμησε. Είτε να αποδοθεί το δικαίωμα ψήφου και σε μη πολίτες, δηλαδή σε αλλοδαπούς, που ήρθαν και εγκαταστάθηκαν στην χώρα, και να ξεπεραστεί έτσι, εν μέρει τουλάχιστον, το προαπαιτούμενο της ιθαγένειας.

Εφ' όσον τώρα δοθεί το δικαίωμα ψήφου στον απόδημο, το ερώτημα που τίθεται είναι αν αυτή η ψήφος θα είναι το επιστέγασμα της απόδειξης ότι ο απόδημος διατηρεί ακόμα ενεργούς δεσμούς με την πατρίδα ή μηχα-

⁹ Έκτοτε διάφοροι συνταγματολόγοι έχουν αναφερθεί με τον ένα ή τον άλλο τρόπο στο θέμα, ενώ αναλυτική προσέγγιση γίνεται στην μελέτη του ΓΙΑΝΝΗ ΔΡΟΣΟΥ, *Το δικαίωμα Ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων Εκλογέων: Η Δυνατότητα μιας Νομοθετικής Ρύθμισης*, Αθήνα/Κομοτηνή 1990. Ο Δρόσος παρουσιάζει τις ως τότε συζητήσεις στην ελληνική Βουλή, σ. 41 επ., κάνει σύγκριση των νομοθεσιών δώδεκα χωρών, σ. 107 επ., και προτείνει τελικά να ψηφίζουν οι Έλληνες εκλογείς τους εξωτερικού για τους υποψηφίους της εκλογικής τους περιφέρειας κατά κανόνα σε πρεσβείες και προξενεία και κατ' εξαίρεση με επιστολική ψήφο, σ. 139επ. Πρόσφατα διεθνή συγκριτικά στοιχεία, ιδίως από τις Μελέτες της λεγόμενης «Επιτροπής της Βενετίας» του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών ανά τον κόσμο, περιέχει η Εισήγηση της ΕΕΔΑ της 21.12.2017 που προανέφερα, δεσ υπ. 5, σελ. 449 επ.

νισμός δημιουργίας τέτοιων δεσμών. Και βεβαίως πρέπει προηγουμένως να απαντηθεί το άλλο ερώτημα, τι είδους «Διασπορά» επιθυμεί ένα κράτος: Χειραγωγούμενο παράρτημα της εξωτερικής πολιτικής του, μοχλό πίεσης και ιμάντα μεταφοράς των αιτημάτων του προς τις ξένες χώρες ή ανεξάρτητο φορέα απόψεων, προϊόν πολλαπλών επιρροών, που έχει την δική του φωνή και ταυτότητα, όχι απαραίτητως ίδια με την φωνή και την ταυτότητα του «εθνικού κορμού».

Β. Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι, χωρίς να αποκλείεται το δικαίωμα ψήφου των αλλοδαπών στην χώρα υποδοχής, τουλάχιστον αυτών που είναι πολίτες της Ένωσης, να ενθαρρύνονται τα κράτη μέλη να διευκολύνουν την συμμετοχή των απόδημων πολιτών τους στις εθνικές εκλογές της χώρας καταγωγής τους¹⁰. Δύο βασικοί παράγοντες παίζουν σήμερα διεθνώς ένα ιδιαίτερο ρόλο στην εισαγωγή και συχνά στην επέκταση του δικαιώματος ψήφου των εκτός επικρατείας πολιτών: Η αυξημένη κινητικότητα των ανθρώπων πέρα από εθνικά σύνορα, ειδικά στην Ευρώπη μάλιστα στα πλαίσια της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησής της. Και οι βελτιωμένες δυνατότητες πληροφόρησης, επικοινωνίας και συμμετοχής από το εξωτερικό στα πολιτικά δρώμενα της χώρας που κάποιος θεωρεί πατρίδα του. Και οι δύο κάμπτουν το παραδοσιακό προαπαιτούμενο της μόνιμης κατοικίας στην χώρα, προκειμένου να μπορεί να ψηφίζει κανείς.

Γ. Στην περίπτωση της Ελλάδας η ψήφος του αποδήμου έχει επιπλέον και μια βαθιά εθνική σημασία που γίνεται στις ημέρες μας επιτακτική. Καθώς η Ελλάδα κινδυνεύει πλέον άμεσα με συρρίκνωση και αφανισμό λόγω της υπογεννητικότητας, της υπεργήρανσης και της μαζικής φυγής των νέων σε παραγωγική ηλικία (οκτώ μόνον εκατομμύρια θα είναι ο πληθυσμός στην Ελλάδα το 2050 με βάση ένα συντηρητικό σενάριο), την ίδια στιγμή που την πλήττουν με σφοδρότητα κύματα προσφύγων και μεταναστών που στέλνει καθημερινά η Τουρκία, ενώ απειλούνται χωρίς περιστροφές

¹⁰ Η βασική σκέψη που διατυπώνεται στην Ανάλυση της επιστημονικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (συγγραφέας EVA-MARIA POPTCHEVA) με τίτλο «*Entzug des Wahlrechts von Unionsbürgern, die im Ausland leben – Die Lage in den Mitgliedstaaten der EU bei nationalen Wahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament*», 2015 (διαθέσιμο σε τρεις γλώσσες online), είναι, με παραπομπή στις διατυπωμένες θέσεις των ευρωπαϊκών οργάνων, ότι με την στέρηση του δικαιώματος ψήφου μπορεί να επηρεάζεται δυσμενώς η επιθυμητή στα πλαίσια της Ε.Ε. ελεύθερη διακίνηση των ευρωπαίων πολιτών και η εγκατάστασή τους σε άλλο κράτος μέλος (σελ. 20), πράγμα που ενδέχεται να ενεργοποιήσει προσφυγές.

πλέον βασικά της κυριαρχικά δικαιώματα, είναι απόλυτη ανάγκη να διατηρηθεί ο δεσμός των απόδημων Ελλήνων με την πατρίδα. Η ελληνική διασπορά πρέπει να μην χαθεί για την Ελλάδα όπως απαιτεί ρητά το Σύνταγμα (άρθρο 108 παρ. 1 εδ. 1 Συντάγματος: «Το Κράτος μεριμνά για τη ζωή του αποδήμου ελληνισμού και τη διατήρηση των δεσμών του με την μητέρα Πατρίδα») και ένας αποτελεσματικός τρόπος θα ήταν να δοθεί στους απόδημους το δικαίωμα ψήφου. Όχι μόνον σ' αυτούς που έφυγαν πρόσφατα, αλλά υπό όρους και σ' εκείνους που αποτελούν εδώ και καιρό κομμάτι του ευρύτερου ελληνισμού της διασποράς.

Ο άλλος λόγος που ενεργοποιεί σήμερα την επιταγή του άρθρου 51 παρ. 4 εδ. 2 και 3 του Συντάγματος κάνοντας αναγκαία την ψήφιση του σχετικού εκτελεστικού νόμου είναι πολιτικός: Χωρίς τους απόδημους, ιδίως αυτούς που είναι ήδη εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους, λείπει από το εκλογικό σώμα ένα σημαντικό κομμάτι εκλογέων και η δημοκρατία χωλαίνει.

Δ. Για να επιτευχθεί ο στόχος που θέτει το Σύνταγμα πρέπει πρώτα-πρώτα να ξεπεραστεί η λογική των ελληνικών πολιτικών κομμάτων «δικοί μας είναι ή όχι;»/«μας συμφέρει ή δεν μας συμφέρει να δώσουμε ψήφο στους Έλληνες του εξωτερικού;». Οποιασδήποτε πολιτικής απόχρωσης κι αν είναι οι εκπατρισμένοι, εφ' όσον πρόκειται για Έλληνες πολίτες που έχουν την νόμιμη ηλικία και είναι γραμμένοι στους ελληνικούς εκλογικούς καταλόγους, πρέπει να έχουν το δικαίωμα ψήφου. Και βεβαίως πρέπει να δοθεί η δυνατότητα σε όσους δεν είναι γραμμένοι, αλλά πληρούν τις προϋποθέσεις ενός σχετικά αυστηρού νόμου, να το κάνουν. Στην κριτική που ασκείται συχνά ότι οι απόδημοι είναι αποκομμένοι από την ελληνική πραγματικότητα, η απάντηση θα ήταν ότι αυτοί μπορεί να είναι και καλλίτεροι Έλληνες, επειδή δεν κινούνται μέσα στο ελληνικό πελατειακό σύστημα, είναι «πολίτες» χωρίς να είναι «πελάτες». Και θα μπορούσε να αντιστρέψει κανείς την συνήθη επιχειρηματολογία: Δεν χρειάζεται να αποδείξει κανείς προκαταβολικά την ιδιαίτερη σχέση του με την Ελλάδα, για να του επιτραπεί να ψηφίσει, αλλά ακριβώς επειδή θέλει να ψηφίσει και κάνει τα σχετικά βήματα, αποδειχνει την ιδιαίτερη σχέση του με την Ελλάδα και το ενδιαφέρον του να συμμετέχει στην πολιτική ζωή της χώρας (self-testing mechanism)¹¹.

¹¹ Το Ανώτατο καναδικό δικαστήριο του Οντάριο χρησιμοποίησε αυτήν την αντιστροφή της επιχειρηματολογίας (self-testing mechanism με την επίδειξη έμπρακτου ενδιαφέροντος συμμετοχής στις εκλογές) πριν μερικά χρόνια για να χαρακτηρίσει αντι-

Βεβαίως είναι σωστό ότι οι απόδημοι πρέπει να διατηρούν ακόμη ζωντανούς και σοβαρούς δεσμούς με την χώρα για να ψηφίσουν και να επηρεάσουν έτσι την ζωή των Ελλήνων που ζουν εκεί, κάτι που θα πρέπει να εξετασθεί προσεκτικά σε σχέση και με την απεριόριστη ως τώρα σε βάθος χρόνου κληρονομικότητα της ελληνικής ιθαγένειας με το ισχύον *jus sanguinis*. Για τους λόγους που προανέφερα όμως δεν πρέπει να αποθαρρύνονται με υπερβολικά προαπαιτούμενα και γραφειοκρατικές μεθόδους να συμμετάσχουν εκείνοι που το επιθυμούν. Η ισορροπία ανάμεσα σ' αυτά τα δύο έννομα αγαθά, ιδιαίτερα σ' ένα τέτοιο λεπτό θέμα, είναι επισφαλής και κρίσιμη.

4. Κριτική του ψηφισθέντος νόμου

Α. Ο ελληνικός κομματικός συμβιβασμός της 22.10.2019 και ο νόμος που ψηφίστηκε στις 12.12.2012 δεν επιτυγχάνει αυτήν την ισορροπία. Φυσικά δεν υπάρχει υποχρέωση του Έλληνα νομοθέτη να καθιερώνει συγκεκριμένο τρόπο συμμετοχής των αποδήμων στις εκλογές¹². Στα πλαίσια του άρθρου 51 παρ. 4 εδ. 3 («επιστολική ψήφος ή άλλο πρόσφορο μέσο») είναι ελεύθερος να κινηθεί όπως θέλει¹³, ενώ ακόμα και η επιμονή στην θέση ότι το εδάφιο 2 είναι «δεσμευτικό» προσκρούει στο γεγονός ότι επί μισό σχεδόν αιώνα η διάταξη αυτή δεν δέσμευσε προφανώς κανέναν Έλληνα νομοθέτη.

Αφήνω κατά μέρος τον διαδικαστικά ακροβατικό τρόπο με τον οποίο επιδιώχθηκε η «συνταγματοποίηση» της νομιμοποίησης των ρυθμίσεων για την ψήφο των αποδήμων (νέα παρ. 4 στο άρθρο 54 Συντάγματος) και εστιάζω στα ουσιαστικά ζητήματα. Οι λύσεις που προκρίθηκαν με τον νόμο που ψηφίστηκε με συντριπτική πλειοψηφία στις 12.12.2019 δημιουργούν μεγαλύτερα προβλήματα απ' αυτά που επιδιώκουν να ξεπεράσουν. Πρό-

συνταγματικό τον σχετικό καναδικό νόμο που στερούσε το δικαίωμα ψήφου από τους απόδημους στην απόφαση *Frank et al. versus AG Canada*, 2014 ONSC 907, 2.5.2015, δες το σχετικό απόσπασμα στην Ανάλυση της επιστημονικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (υπ. 10), σελ. 19.

¹² Αυτό ξεκαθαρίστηκε με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδος, Τμήμα Ευρείας Σύθεσης, Νο 42202/07 της 15.3.2012, που πάντως υπέδειξε έμμεσα στην Ελλάδα την υποχρέωση να χορηγήσει αυτό το δικαίωμα στους απόδημους.

¹³ Την ίδια ελευθερία του νομοθέτη τονίζει π.χ. για την Γερμανία ο P. BADURA στο *Bonner Kommentar zum GG, Anhang zu Art. 38 GG: Bundeswahlgesetz, Rdnr. 73* (Οκτώβριος 2018).

κειται για ένα νόμο που δεν βρίσκεται στο ύψος των καιρών, οι προϋποθέσεις που εισάγει είναι υπερβολικές, θα ενεργοποιήσει πολύ μικρό μόνον ποσοστό ψηφοφόρων του εξωτερικού, δεν εξυπηρετεί τους βασικούς λόγους της ενίσχυσης των δεσμών των αποδήμων με την Ελλάδα, δημιουργεί αντινομίες και ανισότητες στους όρους παροχής του δικαιώματος της ψήφου στους απόδημους και παρά την συνταγματική του «θωράκιση» ακροβατεί πολλαπλά στα όρια της αντισυνταγματικότητας. Πιο συγκεκριμένα:

Β. Ο καλλίτερος τρόπος για να επιτευχθεί σήμερα η ως άνω συνταγματική επιταγή θα ήταν η επιστολική ψήφος, που μπορεί να επεκταθεί και σε άλλες κατηγορίες πολιτών, π.χ. τους ναυτικούς ή τους ετεροδημότες, που το επιθυμούν. Για τους απόδημους είναι η απλούστερη, οικονομικότερη και πιο αποτελεσματική επιλογή, ενώ για τους υπόλοιπους (και τελικά για όλους) είναι κάτι που έχουν κάνει άλλες πολιτισμένες χώρες εδώ και καιρό, όπως η Γερμανία από το 1956¹⁴. Και πρέπει να σημειώσουμε στο σημείο αυτό για την επιστολική ψήφο, την οποία προκρίνω, ότι αυτή έχει δοκιμαστεί μέχρι τώρα ανά την υφήλιο με διάφορες παραλλαγές – από την επιλεκτική εφαρμογή της για ορισμένες μόνον κατηγορίες ψηφοφόρων μέχρι την διεξαγωγή των εκλογών ή των δημοψηφισμάτων μόνον με επιστολική ψήφο, από την άδεια για χρήση της μόνον αν συντρέχουν σπουδαίοι λόγοι απουσίας (που συνήθως όμως δεν μπορούν να ελεγχθούν στην πράξη) μέχρι την αποδοχή της χωρίς προϋποθέσεις για όποιον την επιλέξει ελεύθερα, από την παροχή στους απόδημους της δυνατότητας επιστολικής ψήφου εσαεί μέχρι τον περιορισμό της χρονικά, π.χ. μόνον τα πρώτα δέκα χρόνια από την αποδημία, κλπ.¹⁵ Στις περισσότερες χώρες που εισήγαγαν την επιστολική ψήφο κυριάρχησε σαν λόγος η καταπολέμηση της πολιτικής απάθειας και της αδιαφορίας των ψηφοφόρων – χωρίς να αποδείχεται πάντως στην πράξη ότι το voting by mail λύνει το βασικό πρόβλημα του μι-

¹⁴ Δες τις αποφάσεις του ανωτάτου γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου για την συνταγματικότητα της επιστολικής ψήφου, BVerfGE 21, σελ. 200 επ. (15.2.1967) και BVerfGE 59, σελ. 119 επ. (24.11.1981). Ιδίως στην δεύτερη απόφαση το δικαστήριο μίλησε για «nicht von der Hand zu weisenden Mißbrauchs- und Manipulationsmöglichkeiten» (δυνατότητες κατάχρησης και χειραγώγησης της επιστολικής ψήφου που δεν μπορεί να αγνοήσει κανείς) τις οποίες λαμβάνει σοβαρά υπ' όψη του, θεώρησε τελικά όμως ότι ο τρόπος αυτός ψηφοφορίας είναι σύμφωνος προς το Σύνταγμα. Σήμερα υπάρχει ειδική παράγραφος για την επιστολική ψήφο στον γερμανικό ομοσπονδιακό εκλογικό νόμο, §36 Bundeswahlgesetz.

¹⁵ NORBERT KERSTING, *Briefwahl im internationalen Vergleich*, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2004, σ. 341 επ. (διαθέσιμο και online).

κρού ποσοστού συμμετοχής στις εκλογές, όσο κι αν κάνουν πολλοί, ιδίως στις ευρωπαϊκές πόλεις, χρήση της ταχυδρομικής ψήφου για λόγους ευκολίας. Στην Ελλάδα και ειδικά για τους απόδημους θα προείχε όμως, όπως προείπαμε, άλλος, εθνικός, λόγος. Αυτός ο λόγος ακριβώς θα επέτρεπε την παράκαμψη του υψηλού συμβολισμού που έχει η αυτοπρόσωπη προσέλευση στην κάλπη την επίσημη εκλογική ημέρα.

Η λύση αντίθετα με την ψήφο στα προξενεία, τις πρεσβείες και άλλους σχετικούς χώρους δεν είναι ικανοποιητική. Έχουν ξεπεραστεί μεν σήμερα τα εμπόδια που έθεταν παλιότερα οι κυβερνήσεις της Γερμανίας και των άλλων χωρών που ζουν και εργάζονται οι Έλληνες μετανάστες αναφορικά με την συγκρότηση εκλογικών καταστημάτων στα προξενεία κλπ. και η εμπειρία από τις ευρωεκλογές δείχνει ότι η λύση αυτή μπορεί να λειτουργήσει. Η μετάβαση στις πρεσβείες, στα προξενεία κλπ. θα αποθαρρύνει όμως όσους βρίσκονται μακριά απ' αυτά, ιδίως στις υπερπόντιες, αλλά και στις ευρωπαϊκές χώρες. Μόλις 11.792 απόδημοι πήραν μέρος στις ευρωεκλογές τον Μάιο του 2019 σε 53 εκλογικά τμήματα που στήθηκαν με πολλά έξοδα στο εξωτερικό, κάτι που δεν είναι καλός οίονός.

Γ. Επί πλέον οι εισαγόμενες τώρα προϋποθέσεις εγγραφής των αποδήμων στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού (να είναι ήδη γραμμένοι σε εκλογικό κατάλογο ελληνικού δήμου, να έχουν ζήσει δύο έτη στην Ελλάδα τα τελευταία 35 χρόνια, να έχουν ενεργό ελληνικό ΑΦΜ και να έχουν υποβάλει πρόσφατα φορολογικές δηλώσεις κλπ.) είναι υπερβολικές. Το ελληνικό ΑΦΜ και οι φορολογικές δηλώσεις δεν συνδέονται λογικά με το δικαίωμα του εκλέγειν και δεν αποδείχνουν το ενδιαφέρον κάποιου για τα πολιτικά πράγματα της Ελλάδας, ενώ πολλοί Έλληνες της δεύτερης και τρίτης γενεάς έχουν γεννηθεί στο εξωτερικό και μπορεί να μην έχουν ζήσει για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα στην χώρα.

Με την ρύθμιση που προωθείται δημιουργείται μια αντινομία προϋποθέσεων ανάλογα με το αν ο απόδημος ασκεί το δικαίωμά του στην Ελλάδα ή το εξωτερικό. Αν πήγαινε να ψηφίσει στην Ελλάδα, στον δήμο που είναι γραμμένος, δεν θα υπήρχε κανένα πρόβλημα, ενώ αν ο ίδιος απόδημος αποφασίσει να το κάνει από το εξωτερικό, πρέπει να εκπληρώνει μια σειρά από πρόσθετες προϋποθέσεις, κάτι που δεν έχει πολύ νόημα. Θα μπορούσε να φαντασθεί κανείς μάλιστα και την αντίθετη ακριβώς λύση απ' αυτήν που προκρίθηκε: Να διευκολύνεται ο απόδημος να ψηφίσει από τον τόπο κατοικίας του στο εξωτερικό και να δυσκολεύεται να το κάνει από την Ελλάδα.

Το κύριο πρόβλημα συνταγματικότητας ή μη των νέων ρυθμίσεων έγκειται όμως κατά την γνώμη μου στο εξής: Μέχρι τώρα το ελληνικό κράτος οχυρωνόταν πίσω από την θέση: Δεν εμποδίζεται κανένας να έρθει και να ψηφίσει, απλώς δεν διευκολύνεται η άσκηση του δικαιώματος αυτού από το εξωτερικό. Κινούνταν έτσι σε ένα σχετικά «άνετο», όπως τουλάχιστον το ίδιο πίστευε, νομιμοποιητικό πεδίο. Τώρα όμως το ελληνικό κράτος θα χρειαστεί να δικαιολογεί ειδικά γιατί αποκλείει σημαντικές κατηγορίες ψηφοφόρων εξωτερικού (αυτούς που δεν έχουν να επιδείξουν δύο χρόνια παραμονής στην επικράτεια τα τελευταία 35 χρόνια ή δεν διαθέτουν ελληνικό ΑΦΜ και δεν έχουν κάνει φορολογικές δηλώσεις κλπ.) από ένα δικαίωμα που δίνει σε άλλους με πολύ όμοια χαρακτηριστικά. Στην σχετική ακρόαση (hearing) της ελληνικής βουλής επί του νομοσχεδίου στις 6.12.2019 οι εκπρόσωποι του ελληνισμού της διασποράς μίλησαν για αποκλεισμό του 70-80% των Ελλήνων αποδήμων έτσι. Δεν πρόκειται δηλαδή πλέον για «μη διευκόλυνση», αλλά τώρα για «αφαίρεση» ή «στέρηση» του δικαιώματος ψήφου από μεγάλες κατηγορίες Ελλήνων πολιτών¹⁶. Ενώ δηλαδή μέχρι τώρα είχαμε μια υπερβολικά αυστηρή ερμηνεία των συνταγματικών αρχών που διέπουν την διεξαγωγή των εκλογών και γινόταν επίκληση της άμεσης και αυτοπρόσωπης παρουσίας στο εκλογικό κατάστημα, της μυστικότητας της ψηφοφορίας ή του ταυτόχρονου της διεξαγωγής των εκλογών κλπ. για να εμποδιστεί στην πράξη η ψήφος του αποδήμου, τώρα φθάνουμε στο αντίθετο άκρο, να θυσιάζονται δύο ιερότερες αρχές, η καθολικότητα και η ισότητα (ως ισοκατανομή) του δικαιώματος της ψήφου, για να περάσει ο σχετικός εκτελεστικός νόμος από την Βουλή. Το αυστηρό σύστημα των συνταγματικών εγγυήσεων που σχετίζονται με την διεξαγωγή των εκλογών δεν επιτρέπει όμως να δοθεί οποιαδήποτε λύση για να βρεθούν οι 200 ψήφοι. Επειδή το ελληνικό Σύνταγμα είναι για τους λόγους που προανέφερα (ιστορικοί φόβοι νόθευσης της θέλησης του λαού) σχεδόν άτεγκτο αναφορικά με το maximum των επιτρεπτών περιορισμών του δικαιώματος ψήφου (άρθρο 51 παρ. 3 εδ. 2 για τρεις μόνον περιοριστικά αναφερόμενες εκεί περιπτώσεις) και η εξαίρεση που εισάγεται τώρα για τους απόδημους, έστω και συνταγματικά «θωρακισμένη» (νέα παράγραφος 4 στο άρθρο 54), εμφανίζεται ως ιδιαίτερα επαχθής τόσο σε σύγκριση προς ό,τι ισχύει για τους

¹⁶ Η Ελλάδα δεν θεωρούνταν μέχρι τώρα ότι ανήκει στα κράτη που «αφαιρούν» το δικαίωμα ψήφου από τους απόδημους πολίτες της, όπως για παράδειγμα η Κύπρος, η Μάλτα ή η Γερμανία, δεξ την Ανάλυση της επιστημονικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της υποσημείωσης 10.

εγχώριους ψηφοφόρους, για τους οποίους π.χ. δεν ζητάει κανείς να έχουν υποβάλει φορολογικές δηλώσεις για να μπορούν να ψηφίσουν, όσο και μεταξύ των ίδιων των Ελλήνων του εξωτερικού, που ο νόμος αυτός τους διαιρεί, επιτρέποντας στους μεν και απαγορεύοντας στους δε να συμμετάσχουν στις εκλογές. Αν ανακαλέσει κανείς στην μνήμη του την σημασία που έχει η καθολικότητα και η ισότητα της ψήφου στα δημοκρατικά καθεστώτα, μπορεί να καταλάβει τα συνταγματικά προβλήματα που θα κληθούν να αντιμετωπίσουν τα δικαστήρια και ιδίως το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 100 Συντάγματος μετά τις σχετικές ενστάσεις. Επειδή αντισυνταγματική μπορεί να θεωρηθεί όχι μόνον μια διάταξη που περιέχει ευθεία προσβολή της αρχής της καθολικότητας ή της ισότητας της ψήφου, αλλά και μια άλλη που εισάγει περιορισμούς που δεν είναι κατάλληλοι για την επιτυχία του στόχου ή ξεπερνούν το μέτρο. Οι δυσκολίες να βρεθεί αυτό το σωστό μέτρο στην Γερμανία οδήγησε στην καθιέρωση επιτρεπτού για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος χρόνου απουσίας από την χώρα („Fortzugsfrist“) που στην αρχή ήταν 10 χρόνια, μετά έγινε 25, έπειτα 0, και τέλος πάλι 25¹⁷. Με απλά λόγια: Τώρα αρχίζουν για την Ελλάδα προβλήματα που μέχρι τώρα κρύβονταν πίσω από το «δύναται» του συνταγματικού και το «δεν εμποδίζεται κανείς» του κοινού νομοθέτη.

Και βέβαια ούτε αληθινά «ισότιμη» και «ισοδύναμη» είναι η ψήφος του μετανάστη με τον τρόπο που καθιερώνεται, αφού δεν καταλογίζεται στην εκλογική του περιφέρεια, ούτε υπάρχει ίση μεταχείριση των μικρών κομμάτων, που μπορεί να μην παρουσιάζουν ψηφοδέλτιο επικρατείας. Γενικά, καθώς ο νομοθέτης επέλεξε λύσεις κάπου στο «ανάμεσα» των επιλογών που ήταν διαθέσιμες, ακροβατεί πολλαπλά στα όρια του συνταγματικά ανεκτού.

Δ. Η ψήφος των αποδήμων, με οποιονδήποτε τρόπο κι αν υιοθετηθεί, ακόμα κι αν αφορά μόνον το ψηφοδέλτιο Επικρατείας και υπάρχει ένα είδος ξεχωριστής εκπροσώπησης των αποδήμων σ' αυτό, πρέπει να προσμετράται κανονικά στο τελικό εκλογικό αποτέλεσμα για την εκτίμηση της συνολικής εκλογικής δύναμης των κομμάτων και να είναι ισοδύναμη μ' αυτήν

¹⁷ Δες την προϊστορία της σχετικής γερμανικής ρύθμισης στην απόφαση του Ανώτατου Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 4.7.2012 BVerfGE 132, 39 επ., 41, που κήρυξε τελικά αντισυνταγματικό τον τότε ισχύοντα νόμο για την ψήφο των «Auslandsdeutsche». Ενδιαφέρον έχει η αποκλίνουσα γνώμη της δικαστή Lübbe-Wolff, σελ. 60 επ., που κάνει σύγκριση με την νομολογία του ίδιου δικαστηρίου για το δικαίωμα ψήφου των αλλοδαπών στην Γερμανία (σελ. 70 επ.).

των εγχώριων Ελλήνων για την εξαγωγή του εκλογικού μέτρου και την κατανομή των εδρών του κοινοβουλίου, όπως προβλέπει σωστά και ο νέος νόμος. Αυτό το τελευταίο επιβάλλεται κυρίως για συνταγματικούς λόγους: Οι ψήφοι δεν «ζυγίζονται», αλλά «μετρούνται», σύμφωνα με μια κλασική έκφραση. Για να χρησιμοποιήσουμε μια φράση του Μάνεση¹⁸, οποιαδήποτε άλλη εκδοχή που θα κατέληγε στην θέσπιση ανισοτήτων αναφορικά με την επίδραση της ψήφου στο εκλογικό αποτέλεσμα «όχι μόνον δεν συμβιβάζεται προς την δημοκρατική αρχήν, αλλ' είναι και πολιτικώς επικίνδυνος».

Αν όμως φθάσουμε στο σημείο, για να επιτευχθεί δήθεν η «ισοδυναμία» της ψήφου των αποδήμων, να αποκλείονται οι περισσότεροι απ' αυτούς, δηλαδή για να σωθεί η «ισότητα» να θυσιάζεται η «καθολικότητα» της ψήφου (και μαζί της βέβαια να θυσιάζεται τελικά και η «ισότητα»), τότε δεν θα ήταν συνταγματική ιεροσυλία να σκεφθεί κανείς και εναλλακτικές λύσεις εμπνεόμενες από άλλα συστήματα, όπως το ιταλικό και το γαλλικό μοντέλο. Θα μπορούσε να σκεφθεί δηλαδή κανείς και την περίπτωση μη συνυπολογισμού των ψήφων από το εξωτερικό στην εξαγωγή του εκλογικού μέτρου για την κατανομή όλων των εδρών του κοινοβουλίου και αντ' αυτού την ανάδειξη «κλειστού αριθμού» βουλευτών επικρατείας εξωτερικού με πλήρη βέβαια δικαιώματα στο κοινοβούλιο, αλλά με συμμετοχή τότε όλων των αποδήμων ψηφοφόρων που είναι γραμμένοι στους βασικούς εκλογικούς καταλόγους της χώρας στην ψηφοφορία από το εξωτερικό, χωρίς αποκλεισμούς και επαχθείς πρόσθετες προϋποθέσεις, όπως συμβαίνει τώρα. Δεν ξέρω ποιος συμβιβασμός θα ήταν ο χειρότερος.

Ε. Διατυπώνω στο σημείο αυτό μία πρόταση de lege ferenda για μια αναθεώρηση των ρυθμίσεων για την ψήφο των εκτός Επικρατείας πολιτών στο μέλλον. Ίσως θα μπορούσε να προστεθεί και στον ελληνικό νόμο μια εναλλακτική δυνατότητα σαν κι αυτή που υπάρχει (από το 2013) στον γερμανικό εκλογικό νόμο (Bundeswahlgesetz), άρθρο 12 παρ. 2 εδ. 1 και ειδικά στον αρ. 2 που κάνει πιο ελαστικές τις προϋποθέσεις για τους (μεταξύ 5 και 10 εκατομμυρίων υπολογιζόμενους) Auslandsdeutsche αναφορικά με την δυνατότητα συμμετοχής στις γερμανικές εθνικές εκλογές. Η σχετική διάταξη της παραγράφου αυτής έχει ως εξής:

¹⁸ ΜΑΝΕΣΗΣ, (υπ. 7), τ. II, σελ. 248 επ. που θεωρούσε ότι η ίση ψήφος είναι «ισότης αφετηρίας» και επικαλούνταν γι' αυτό τους προκατόχους του Σαρίπολο, Σβώλο, Σγουρίτσα κλπ, σελ. 248 υπ. 5.

«Δικαιούμενοι ψήφου, εφ' όσον πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις, είναι επίσης εκείνοι οι Γερμανοί ... που την ημέρα των εκλογών ζουν εκτός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εφ' όσον

1. είχαν μετά την συμπλήρωση του 14ου έτους της ηλικίας τους τουλάχιστον επί τρεις συνεχόμενους μήνες μια κατοικία ή την συνήθη διαμονή τους στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και ο χρόνος της παραμονής δεν είναι παλαιότερος των 25 ετών ή
2. απέκτησαν για άλλους λόγους προσωπικά και άμεσα καλή γνώση των πολιτικών πραγμάτων στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και επηρεάζονται από αυτά.»¹⁹

ΣΤ. Το 1996 έλεγα ότι οι τεχνολογικές εξελίξεις ίσως μας επιφυλάξουν και μεγαλύτερες εκπλήξεις στο μέλλον σχετικά με τον τρόπο άσκησης του εκλογικού δικαιώματος²⁰. Οι ψηφιακές δυνατότητες έχουν πολλαπλασιαστεί σημαντικά από τότε. Η απολύτως ασφαλής συμμετοχή στους ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς και στην Ελλάδα με την παρεμβολή συμβολαιογράφου και ειδικευμένης εταιρείας και την απόδοση μοναδικού κωδικού αριθμού στους υποψήφιους πλειοδότες το αποδειχνει. Διάφορες χώρες έχουν πειραματιστεί ήδη σοβαρά με την ηλεκτρονική ψηφοφορία σε εκλογές διαφόρων διαβαθμίσεων, πράγμα που εν μέρει συμβαίνει ή επίκειται να συμβεί για εκλογές σε κόμματα, συλλόγους και επαγγελματικές οργανώσεις και στην χώρα μας. Θα μπορούσε να φανταστεί κανείς ότι η εξέλιξη αυτή (διαδικτυακή ψήφος, online ή electronic voting), αρχής γενομένης από τοπικές εκλογές, θα ήταν δυνατό να αγγίξει σ' ένα όχι και πολύ μακρινό μέλλον την διεξαγωγή ακόμη και των εθνικών εκλογών, τουλάχιστον σαν εναλλακτική και συμπληρωματική δυνατότητα. Δεν χρειάζεται όμως να φθάσουμε τώρα ως εκεί στην Ελλάδα, κάτι που ασφαλώς θα ήθελε πολύ μεγαλύτερη προσοχή και μελέτη. Στο σημερινό στάδιο εξέλιξης των πραγμάτων θα αρκούσε η επιστολική ψήφος.

5. Επίλογος

Η σχεδόν παμψηφία που επιτεύχθηκε στην Βουλή κατά την ψήφιση του σχετικού νόμου δεν σημαίνει ότι βρέθηκε η ιδανική λύση, αλλά είναι μάλλον

¹⁹ Το σχετικό κείμενο του γερμανικού νόμου έχει ως εξής: «2. aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind».

²⁰ Κ. ΔΗΜΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, (υπ. 6), σελ. 727-728.

η απόδειξη της πολιτικής συναλλαγής που προηγήθηκε. Η εισαγόμενη ρύθμιση για τους εκτός Επικρατείας πολίτες θα κριθεί τελικά από την αποδοχή της από τους ίδιους τους απόδημους Έλληνες²¹, που είναι ως τώρα κάθετα αρνητική. Οι Έλληνες του εξωτερικού και οι οργανώσεις τους είναι τελικά υποχρεωμένοι να συνεχίσουν τον αγώνα τους για την ψήφο του μετανάστη. Ένα από τα όπλα τους θα μπορούσε να είναι στην Ελλάδα η ένσταση αντισυνταγματικότητας διατάξεων του νόμου λόγω αντίθεσής τους προς βασικά στοιχεία της δημοκρατικής αρχής και σε ευρωπαϊκό επίπεδο η συνδυαστική επίκληση ορισμών του ενωσιακού δικαίου σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης που κάνουν χρήση της ελεύθερης διακίνησης.

²¹ Η ανακοίνωση της *Ομοσπονδίας Ελληνικών Κοινοτήτων στην Γερμανία (ΟΕΚ)* της 23.10.2019 εκφράζει αγανάκτηση και θυμό για την ως άνω απόφαση της διακομματικής επιτροπής στην Ελλάδα, που «αποκλείει την δυνατότητα χρήσης της επιστολικής ψήφου, περιέχει διατάξεις που αφορούν στο χρόνο παραμονής μας στο Εξωτερικό, προβλέπει τη συνεχόμενη διετή παραμονή μας στην Ελλάδα μέσα στην τελευταία τριακονταπενταετία και προβλέπει την υποχρεωτική κατοχή ΑΦΜ», επειδή, όπως λέει, είναι μειωτική για τους απόδημους και τους διχάζει. Ακόμη πιο απορριπτική είναι η στάση των Ελλήνων της Αμερικής. Μια αναφορά του *Ελληνοαμερικανικού Εθνικού Συμβουλίου (HANC)*, όπως παρατίθεται στο άρθρο του Γ. ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΥ «*Η ψήφος της Διασποράς και η ελληνοαμερικανική κοινότητα*», Τα Νέα, 25.10.2019, είναι χαρακτηριστική: «Η Ελλάδα δεν είναι μια κανονική χώρα. Έχουν συσσωρευτεί σε αυτήν παθογένειες δεκαετιών... Στο θέμα της ψήφου φοβόμαστε ότι αποτέλεσμα δεν θα υπάρξει. Μόνον «κοκορομαχίες» και μια ακόμη εξαπάτηση των αποδήμων Ελλήνων». Η άκρως αρνητική στάση των οργανώσεων των Ελλήνων αποδήμων ανά τον κόσμο επιβεβαιώθηκε και στην ακρόαση (hearing) στην ελληνική Βουλή πριν την ψήφιση του νόμου στις 6.12.2019.