

Το εκλογικό δικαίωμα των εκτός Επικρατείας πολιτών:

Η οργάνωση της άσκησης του στην τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος*

Θανάσης Γ. Ξηρός
ΔΝ-Δικηγόρος
Διδάσκων Ε.Α.Π.

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Σημαντικός αριθμός Ελλήνων μετακινήθηκαν, ιδίως κατά το πρώτο μισό του περασμένου αιώνα και σε διαδοχικά κύματα, για οικονομικούς και, δευτερευόντως, πολιτικούς λόγους σε χώρες της Βόρειας ή της Ανατολικής Ευρώπης, της Βόρειας Αμερικής και την Αυστραλία. Στη συντριπτική τους πλειονότητα είχαν την πρόθεση να εγκατασταθούν εκεί *μόνιμα* και πάντως για ικανό χρονικό διάστημα. Ωστόσο, θα διατηρήσουν, ποικιλοτρόπως, ζωντανούς τους δεσμούς τους με την πατρίδα και με όσους, οικείους ή άλλους συγγενείς, άφησαν πίσω. Το ίδιο πράττουν, συνήθως, τα παιδιά και λιγότερο τα εγγόνια τους. Οι επισκέψεις στον τόπο καταγωγής τους και γενικά στη χώρα θα είναι συχνές, ιδίως τους καλοκαιρινούς μήνες, και η συμβολή τους σε δύσκολες στιγμές για την Ελλάδα, όπως την περίοδο της επτάχρονης δικτατορίας, υπήρξε, τουλάχιστον, αξιοσημείωτη.

Έμπρακτη αναγνώριση της *πολύμορφης προσφοράς* τους πρέπει να θεωρείται η επιλογή του συνταγματικού νομοθέτη της μεταπολίτευσης να συμπεριλάβει ειδικούς ορισμούς στον Καταστατικό Χάρτη της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Κατοχυρώνει, εν πρώτοις, την *υποχρέωση του κράτους* να μεριμνά αφενός για τη *ζωή του απόδημου ελληνισμού* και τη *διατήρηση των δεσμών* του με τη μητέρα πατρίδα (άρθρο 108 πρότ. 1 Συντ.), αφετέρου δε για την παιδεία και την κοινωνική και επαγγελματική προαγωγή των Ελλήνων που εργάζονται έξω από την Επικράτεια (άρθρο 108 πρότ. 2 Συντ.). Προκειμένου να διατηρηθεί *ενεργό* το ενδιαφέρον τους για τα πολιτικά δρώμενα στη χώρα, παρέχεται, επίσης, στον κοινό νομοθέτη η *εξουσιοδότηση* να ορίσει τα σχετικά με τη συμμετοχή τους στις εκλογές (άρθρο 51 παρ. 4 εδ. β' Συντ.). Αντικείμενο του εκτελεστικού, ακριβέστερα του *οργανικού, νόμου* είναι η *οργάνωση της*

* Αναπτυγμένη μορφή, εμπλουτισμένη με την προσθήκη βασικής τεκμηρίωσης και Επίμετρου, εισήγησης υπό τον τίτλο: «Το Σύνταγμα και οι εκτός επικρατείας Έλληνες πολίτες. Το εκλογικό τους δικαίωμα στη Θ' Αναθεωρητική Βουλή». Παρουσιάστηκε στο 7^ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων που πραγματοποιήθηκε διαδικτυακά την Τρίτη 30 Ιουνίου και την Τετάρτη 1 Ιουλίου 2020 με θέμα: «Δημόσιο Δίκαιο: Ανακτώντας το χαμένο έδαφος».

άσκησης του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος, ορθότερα του δικαιώματος της ψήφου¹, της συγκεκριμένης, ευάριθμης, κατηγορίας πολιτών.

Επειδή βρίσκονται εκτός των εδαφικών ορίων της χώρας, αδυνατούν την ημέρα της ψηφοφορίας να προσέλθουν αυτοπροσώπως στο εκλογικό τμήμα της βασικής εκλογικής περιφέρειας στους καταλόγους της οποίας είναι εγγεγραμμένοι και να εκφράσουν την προτίμησή τους σε συνδυασμό και τους υποψηφίους του. Θα περάσουν πενήντα σχεδόν έτη από την παροχή της εξουσιοδότησης και θα μεσολαβήσουν δύο αναθεωρήσεις του Συντάγματος, σε απόσταση περίπου είκοσι ετών μεταξύ τους, εωσότου ο κοινός νομοθέτης ενεργοποιηθεί με επιτυχία. Έτσι, οι ευρισκόμενοι εκτός της Επικράτειας Έλληνες πολίτες θα συμμετάσχουν στις επόμενες γενικές βουλευτικές εκλογές, οποτεδήποτε αυτές προκηρυχθούν και το αργότερο τον Αύγουστο του 2023, εκτός και εάν ενεργοποιηθεί νωρίτερα η προσφυγή σε δημοψήφισμα.

II. Η συνταγματική διάταξη: Άρθρο 51 παρ. 4 εδ. β' και προτ. 2-3 Συντ.

Το εκλογικό δικαίωμα των εκτός Επικράτειας πολιτών δεν απασχόλησε το Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος. Την ενσωμάτωση σχετικής διάταξης και μάλιστα με δεσμευτική διατύπωση για τον κοινό νομοθέτη θα προτείνουν, κατά πρώτον, βουλευτής της συμπολίτευσης² και η κοινοβουλευτική ομάδα του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος³, ενώ στη Β' Υποεπιτροπή της Επιτροπής θα ζητήσουν την ενσωμάτωση προσθήκης στο συνταγματικό κείμενο με το ίδιο, κατά βάση, περιεχόμενο ένας βουλευτής της μειζονος⁴ και ένας της ελάσσονος⁵ αντιπολίτευσης.

¹ Αφού συμμετέχουν στο δημοψήφισμα, δηλαδή σε στιγμή ενεργοποίησης του εκλογικού σώματος, κατά την οποία δεν αναδεικνύονται αντιπρόσωποι, αλλά ο πολίτης καλείται να απαντήσει σε ένα ή σε περισσότερα ερωτήματα. Για τις ανάγκες της ανάπτυξης και ακολουθώντας τη συνταγματική διατύπωση προκρίνεται η χρήση του όρου εκλογικό δικαίωμα αντί του, συστηματικά και νομικά ακριβέστερου, δικαιώματος της ψήφου.

² Ο Αγγ. Πνευματικός, βουλευτής της Νέας Δημοκρατίας στη βασική εκλογική περιφέρεια Ευβοίας, πρότεινε την 22^α Ιανουαρίου 1975 στο τέλος της παρ. 3 του άρθρου 51, μετά τη φράση: «Οι βουλευταί εκλέγονται δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας, υπό των εχόντων το δικαίωμα του εκλέγειν» και πριν από τη φράση «ως νόμος ορίζει», προσθήκη ως εξής: «είτε ευρίσκονται εντός της Επικράτειας είτε εις την αλλοδαπήν». Βλ. *Βουλή των Ελλήνων-Ε' Αναθεωρητική*, Σύνταγμα 1975. Διάταξις κατ' άρθρον επισήμων σχεδίων-τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου, Αθήναι 1976, σ. 285.

³ Ο Κ. Κάππος, εκπροσωπώντας την κοινοβουλευτική ομάδα του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, θα ζητήσει την 22^α Ιανουαρίου 1975 τη διατύπωση της παρ. 3 του άρθρου 51 ως εξής: «Ο Νόμος οργανώνει τους αναγκαίους μηχανισμούς για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους πολίτες που διαμένουν μόνιμα στο εξωτερικό, με ιδιαίτερη πρόνοια για τους ναυτεργάτες» (όπ.π., σ. 286).

⁴ Ο Ιωάν. Σεργάκης, βουλευτής της «Ένωσης Κέντρου-Νέες Δυνάμεις» στη βασική εκλογική περιφέρεια Λασιθίου, πρότεινε τη συμπερίληψη στο άρθρο 51 Συντ. νέας παρ. 5 ως εξής: «Νόμος ορίζει τον τρόπο ασκήσεως του εκλογικού δικαιώματος των διαμενόντων εις το εξωτερικόν κατά την ημέρα της εκλογής». Βλ. *Βουλή των Ελλήνων-Ε' Αναθεωρητική* (Περίοδος Α'-Προεδρευόμενης Δημοκρατίας-Σύνοδος Α'), Πρακτικά των συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, Αθήναι-Ιούλιος 1975, Επίσημα Πρακτικά των συνεδριάσεων της Β' Υποεπιτροπής της Ειδικής Κοινοβουλευτικής επί του Συντάγματος Επιτροπής, Συνεδρίασις 1, 22 Ιανουαρίου 1975, σ. 344.

η πρότασή τους θα γίνει, ομόφωνα, δεκτή⁶. Αντιθέτως, ο Υπουργός Δικαιοσύνης θα ορίσει στενότερα τη διάταξη στην Ολομέλεια της «Ε' Αναθεωρητικής Βουλής» και, μοιραία, θα οριοθετήσει περισσότερο ελεγχόμενα τη ανατιθέμενη νομοθετική πρωτοβουλία⁷. Προς τούτο προστέθηκε το ρήμα *δύναται* και το εδ. β' της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. υπερηψίσει⁸ η *παντοδύναμη*, μοναδική σε αριθμό βουλευτών μεταπολιτευτικά, *κυβερνητική πλειοψηφία*. Έτσι, η διάταξη προσλαμβάνει, καταρχήν, *προγραμματικό χαρακτήρα* και ο κοινός νομοθέτης εξοπλίζεται με *διακριτική ευχέρεια* στη θέσπιση του οργανικού νόμου⁹. Ορθότερη, αν και όχι κρατούσα, είναι πάντως η αντίθετη άποψη· αναγόμενη στην *τελολογική και συστηματική* ερμηνεία και έχοντας ως θεμέλιο τη *δημοκρατική αρχή*, με τη μορφή της *λαϊκής κυριαρχίας*¹⁰,

⁵ Ο Απ. Κακλαμάνης, βουλευτής του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος στη βασική εκλογική περιφέρεια Β' Αθηνών, πρότεινε, επίσης, την προσθήκη παρ. 5 στο άρθρο 51 Συντ. ως εξής: «Νόμος καθορίζει τον τρόπον ασκήσεως του εκλογικού δικαιώματος των πολιτών που βρίσκονται κατά την ημέρα των εκλογών στο Εξωτερικό» (όπ.π., Συνεδρίασις 13, 17 Φεβρουαρίου 1975, σ. 514).

⁶ Αποτελώντας την πρότ. 2 της παρ. 4 του άρθρου 51 ως εξής: «Νόμος ορίζει τα της ασκήσεως του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας ευρισκομένων» (όπ.π.).

⁷ Για τη συζήτηση, βλ. *Βουλή των Ελλήνων-Ε' Αναθεωρητική Βουλή* (Περίοδος Α'-Προεδρευόμενης Δημοκρατίας-Σύνοδος Α'), Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975, Αθήναι-Αύγουστος 1975, Συνεδρίασις ΞΔ', Πέμπτη 3 Απριλίου 1975 σ. 114 επ.

⁸ Για την ψηφοφορία, βλ. όπ.π., σ. 137 επ.

⁹ Βλ. Π. Παραρά, *Σύνταγμα 1975-Corpus*, Π. Άρθρα 51-80. Κοινοβουλευτικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ. 14-15· Αθ. Ράικου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α'. Εισαγωγή-Οργανωτικό Μέρος, τεύχος Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 220-221· Γ. Δρόσου, *Το δικαίωμα ψήφου των εκτός Επικρατείας Ελλήνων πολιτών. Η δυνατότητα μιας νομοθετικής ρύθμισης*, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 38 επ.· Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 357-358 και *Ανδρ. Δημητρόπουλου*, *Οργάνωση και λειτουργία του κράτους. Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, Τόμος Β', Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009, σ. 135 επ. Προς την ίδια κατεύθυνση ο *Ευάγ. Βενιζέλος* (Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 335-336), ο οποίος συναρτά τη νομική φύση της εξουσιοδότησης ως δέσμιας με την παραγωγή άμεσων εννόμων συνεπειών σε περίπτωση αδράνειας του κοινού νομοθέτη. Τις εντοπίζει απλώς στον αποκλεισμό μιας κατηγορίας εκλογέων από την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, δηλαδή στην παραβίαση του άρθρου 52 Συντ., η οποία όμως δεν συνιστά εκλογική παράβαση ικανή να οδηγήσει στην ακύρωση της εκλογής. Τον προγραμματικό χαρακτήρα της συνταγματικής πρόβλεψης δέχθηκε στην απόφαση του Σιταρόπουλος κ.λπ. κατά Ελλάδος (αριθ. προσφυγής: 42202/2007) και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (για το κείμενό της απόφασης σε www.nsk.gr/anazitis-i-aphraseon). Εκκινώντας από αυτήν την παραδοχή, το Τμήμα αποφάνθηκε ότι η Σύμβαση «μπορεί να μην κατοχυρώνει, αυτή καθαυτή, δικαίωμα ψήφου των αποδήμων στις βουλευτικές εκλογές, η επί μακρόν παράλειψη λήψης αποτελεσματικών μέτρων διασφάλισης του ανωτέρω δικαιώματος οδηγεί σε άδικη μεταχείριση εν προκειμένω των αποδήμων και σε παραβίαση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου». Αντιθέτως, το Τμήμα Ευρείας Σύθεσης του ίδιου Δικαστηρίου θα ανατρέψει, ομόφωνα, την απόφαση, δεχόμενο ότι: «η διευκόλυνση της άσκησης των εκλογικών δικαιωμάτων από τους αποδήμους, αν και επιθυμητή, δεν είναι υποχρεωτική για τα κράτη. . . διατηρούν ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης. . . το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποδείξει στις εθνικές αρχές πώς και πότε θα εφαρμόσουν τη διάταξη». Για την απόφαση, βλ. *Ηλ. Καστανά*, Πρώτο Πρωτόκολλο Άρθρο 3, στον τόμο: *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ερμηνεία κατ' άρθρον, Δικαιώματα-Παραδεκτό-Δίκαιη ικανοποίηση-Εκτέλεση*, Πρόλογος: *Χρήστος Α. Ροζάκης*, 2^η έκδοση ενημερωμένη και εμπλουτισμένη, Αθήνα 2017, σ. 839 επ.

¹⁰ Άρθρα 1 παρ. 2-3 και 110 παρ. 1 Συντ. Βλ. *Αλ. Σβάβλου*, *Το νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος*, Αθήνα 1926 στην επανέκδοση από την Κλασική Νομική Βιβλιοθήκη -46, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σ. 13 επ.· *Χρ. Σγουρίτσα*, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, Τόμος Α', Έκδοσις Τρίτη, Αθήνα 1965, σ. 183 επ.· *Αρ. Μάνεση*, *Αιεγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, Π. Θεσσαλονίκη-Αθήνα 1961-1965 στην επανέκδοση από την Κλασική Νομική Βιβλιοθήκη -21, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 78 επ.· *Α. Θ. Τσάτσου*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Β'. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 48 επ.· *Ευάγ. Βενιζέλου*, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Αναθεωρημένη Έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σ. 335 επ.· *Κ. Μαυριά*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 5^η Έκδοση, Αθήνα 2014, σ. 329 επ.· *Κ. Χρυσόγονου*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σ. 225 επ. και

καθώς επίσης τις αρχές της *καθολικότητας*¹¹ και της *ισότητας-ισοδυναμίας* της ψήφου¹², δέχεται τη *δεσμευτικότητα* της διάταξης και, συνακόλουθα, την *υποχρέωση θέσπισης* του οργανικού νόμου¹³. Ωστόσο, ο όποιος προβληματισμός στην πορεία του χρόνου θα διατηρήσει απλώς το *θεωρητικό ενδιαφέρον* του και θα αποδειχθεί, εντέλει, *άνευ ουσιαστικής σημασίας*¹⁴.

Αν και στη Δεύτερη Αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, η Νέα Δημοκρατία θα ζητήσει την *αναδιατύπωση* του εδ. β' της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. και την *«επιστροφή»* στη *δεσμευτική διατύπωση*¹⁵, η πρότασή της θα απορριφθεί από την οικεία Επιτροπή. Αντιθέτως, θα γίνουν δεκτά και μάλιστα με ευρεία πλειοψηφία¹⁶ όσα πρότεινε το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα¹⁷, δηλαδή η αναγνώριση στον κοινό νομοθέτη της ευχέρειας να προβλέψει την *επιστολική ψήφο* ή κάθε άλλο *πρόσφορο μέσο* για την έκφραση της εκλογικής βούλησης των εκτός Επικρατείας πολιτών, καθώς επίσης η *αποσύνδεσή* της τους από την αρχή της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών, ακριβέστερα της *ταυτόχρονης διεξαγωγής της ψηφοφορίας*¹⁸, αρκεί η καταμέτρηση της

Αθ. Ράικου, Συνταγματικό Δίκαιο. Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος I, 5^η Έκδοση, Αθήνα 2018, σ. 444 επ.

¹¹ Η, απλούστερα, της *καθολικής ψηφοφορίας* (άρθρο 51 παρ. 3 Συντ.). Βλ., αντί πολλών, *Αλ. Σβώλου*, όπ.π., σ. 211 επ.· *Χρ. Σγουρίτσα*, όπ.π., σ. 220 επ.· *Αρ. Μάνεση*, όπ.π., σ. 236 επ.· *Γ. Παπαδημητρίου*, Συνταγματικό Δίκαιο Τα όργανα του κράτους, τεύχος α'. Το εκλογικό σώμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ. 48 επ.· *Δ. Θ. Τσάτσου*, όπ.π., σ. 84 επ.· *Ευάγ. Βενιζέλου*, όπ.π., σ. 463 επ.· *Κ. Μαυριά*, όπ.π., σ. 380· *Κ. Χρυσόγονου*, όπ.π., σ. 411 επ. και *Αθ. Ράικου*, όπ.π., σ. 481 επ.

¹² Άρθρο 4 παρ. 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 51 παρ. 3, Συντ. Βλ., αντί πολλών, *Χρ. Σγουρίτσα*, όπ.π., σ. 222 επ.· *Αρ. Μάνεση*, όπ.π., σ. 248 επ.· *Γ. Παπαδημητρίου*, όπ.π., σ. 55 επ.· *Αθ. Ράικου*, Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον, Έκδοσις Ενδεκάτη, Αθήνα 1982, σ. 376 επ.· *Δ. Θ. Τσάτσου*, όπ.π., σ. 184-185· *Κ. Χρυσόγονου*, Εκλογικό σύστημα και Σύνταγμα, Δημοσιεύματα Συνταγματικού Δικαίου -11, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 191 επ.· *Γ. Τασόπουλου*, Η αρχή της ισότητας και η συνένωση εκλογικών περιφερειών στο ελληνικό και αμερικανικό συνταγματικό δίκαιο, στον τόμο: *Δ. Κατσούλη-Ν. Σοϊλεντάκη-Γ. Τασόπουλου*, Ζητήματα από τη νομολογία στις πρόσφατες νομαρχιακές εκλογές, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ. 60 επ. και 93 επ.· *Ευάγ. Βενιζέλου*, όπ.π. σ. 485 επ.· *Κ. Μαυριά*, όπ.π., σ. 380· *Κ. Χρυσόγονου*, όπ.π., σ. 423 επ. και *Αθ. Ράικου*, όπ.π., σ. 485 επ.

¹³ Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών, Αθήνα-Κομοτηνή 1980, σ. 65 επ.· *του ιδίου*, όπ.π. (σημ. 11), σ. 52 επ.· *Δ. Θ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο. Ι, α. Επιτομή, Τρίτη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 293-294· *του ιδίου*, όπ.π., σ. 176-177 και *Γ. Κατρούγκαλου-Ηβ. Μαυρομούστακου*, Εκλογές και Σύνταγμα, πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του 2001, στον τόμο: *Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου*, Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Επιστημονική Επιμέλεια: *Ξ. Κοντιάδη*, Πρόλογοι: *Άννα Μπενάκη-Ψαρούδα & Δημήτρης Θ. Τσάτσος*, Επίμετρο: *Ευάγγελος Βενιζέλος & Ιωάννης Βαρβιτσιώτης*, Τόμος Δεύτερος, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σ. 636.

¹⁴ Στα χρόνια που ακολούθησαν το εκλογικό δικαίωμα των εκτός Επικρατείας πολιτών θα απασχολήσει τη Βουλή στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου ή της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, συνήθως όταν τροποποιούνταν ο εκλογικός νόμος, ενώ θα κατατεθούν έως την κυβερνητική αλλαγή του 1981 τρεις προτάσεις νόμου από την αντιπολίτευση. Βλ. *Γ. Δρόσου*, όπ.π. (σημ. 9), σ. 41 επ.

¹⁵ Στην πρόταση της 5^{ης} Ιουνίου 1997. Βλ. *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, Η αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001), Διοίκηση και Πολιτεία, Τεκμήρια -5, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ. 98. Η πρωτοβουλία θα μπορούσε να εκληφθεί και ως ευθεία αναγνώριση του προγραμματικού χαρακτήρα της συνταγματικής διάταξης.

¹⁶ Την υπερνήφισαν στις δύο ψηφοφορίες στην Ολομέλεια της προτεινόμενης Βουλής διακόσιοι εβδομήντα επτά (277) και διακόσιοι εβδομήντα τέσσερις (274) βουλευτές. Όπ.π. σ. 172 και, αντίστοιχα, 175. Για τη συζήτηση, βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, Περίοδος Θ'-Σύννοδος Β', Πρακτικά των συνεδριάσεων της ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής και της Ολομέλειας της Βουλής επί των προτάσεων αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος, Αθήνα 1998, σ. 779 επ.

¹⁷ Στην πρόταση της 4^{ης} Ιουνίου 1997. Βλ. *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, όπ.π. (σημ. 15), σ. 75.

¹⁸ Για τη διάκριση μεταξύ της ταυτόχρονης διενέργειας των εκλογών και της ταυτόχρονης διεξαγωγής της ψηφοφορίας, βλ. *Θ. Ξηρού*, Ετεροδημότες και ταυτόχρονη διενέργεια των βουλευτικών εκλογών, Ε.Δ.Δ.Δ.Δ. 1

προτίμησής τους και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της να γίνεται *ταυτόχρονα* με εκείνη των εκλογικών τμημάτων της χώρας¹⁹. Στην Ολομέλεια της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής συμπολίτευση και αξιωματική αντιπολίτευση θα συμφωνήσουν²⁰, επιπλέον, ο οργανικός νόμος να υπερψηφίζεται από την *ειδική πλειοψηφία* των δύο τρίτων (2/3) του όλου αριθμού των βουλευτών και η επιλογή θα καθορίσει, κυρίαρχα, την τύχη των μελλοντικών νομοθετικών πρωτοβουλιών. Στην κριτική για την υιοθέτησή της η απάντηση εντοπίστηκε στο γεγονός ότι η οργάνωση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας πολιτών, επειδή αφορά στην ίδια τη συγκρότηση και τη σύνθεση του εκλογικού σώματος, πρέπει να υπόκεινται στην *αρχή της συναίνεσης*: φαίνεται όμως να βάρυναν αποφασιστικά ο αριθμός των μελών της συγκεκριμένης κατηγορίας εκλογέων και, ιδίως, η επίδραση που θα μπορούσε να έχει η ψήφος τους στο αποτέλεσμα της λαϊκής ετυμηγορίας και την κατανομή των βουλευτικών εδρών²¹. Η συνταγματική διάταξη με το νέο της περιεχόμενο αρθρώνεται, πλέον, στις προτ. 2 και 3 της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ.²².

III. Ο οργανικός νόμος: Οι δύο απόπειρες θέσπισής του

1. Η κυβέρνηση αμέσως μετά την εκλογική αναμέτρηση της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 2007 οριστικοποίησε στις βασικές του επιλογές το σχέδιο του οργανικού νόμου, καλώντας και τις άλλες πολιτικές δυνάμεις, στο πλαίσιο του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής, να συμφωνήσουν. Οι αντιρρήσεις και η κριτική τους επικεντρώθηκαν, κυρίως, στην *επιλογή* μεταξύ των συνδυασμών της βασικής εκλογικής περιφέρειας, στους εκλογικούς καταλόγους της οποίας είναι εγγεγραμμένοι οι ψηφοφόροι αυτής της κατηγορίας, στην επίδραση της ψήφου τους για

(1996), σ. 18 επ. και στον τόμο: *του ιδίου*, Ζητήματα Εκλογικού Δικαίου, Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες -38, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σ. 73 επ.

¹⁹ Όπως περιλήφθηκε στην Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης της προτεινόμενης Βουλής και συμπληρώθηκε στο σχέδιο της Επιτροπής της Αναθεώρησης της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής. Βλ. *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, ό.π. (σημ. 15), σ. 158 και 188.

²⁰ Με τη θετική ψήφο διακοσίων εξήντα οκτώ (268) βουλευτών. Βλ. *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, ό.π., σ. 288. Για τη συζήτηση, βλ. *Βουλή των Ελλήνων-Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή*, Περίοδος Ι΄ (Προεδρευόμενη Δημοκρατία)-Σύνοδος Α΄. Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος, Αθήνα 2002, Συνεδρίαση ΡΚΑ΄, Τετάρτη 21 Φεβρουαρίου 2001 (απόγευμα), σ. 437 επ. και Συνεδρίαση ΡΚΒ΄, Πέμπτη 22 Φεβρουαρίου 2001 (πρωί), σ. 471 επ.

²¹ Εξηγώντας την επιλογή της ειδικής πλειοψηφίας, σε μια αποστροφή του λόγου του την 17^η Οκτωβρίου 2019 κατά τη διάρκεια εκδήλωσης του Κύκλου Ιδεών με θέμα: «Εκλογικό Σύστημα και Ψήφος των Αποδήμων: Νομοθετικές και Αναθεωρητικές δυνατότητες» ο *Ευάγ. Βενιζέλος* θα αναφέρει: «Γιατί ο νόμος αυτός αλλάζει το εκλογικό σώμα, άρα αλλάζει το ίδιο το πλαίσιο αναφοράς, επηρεάζει το θεμέλιο της λαϊκής κυριαρχίας». Για την εκδήλωση = www.ekyklos.gr/ev.html/17.10.2019.

²² Για την αναθεωρημένη συνταγματική διάταξη, βλ., αντί άλλων, *Ευάγ. Βενιζέλου*, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 249 επ. και *του ιδίου*, ό.π. (σημ. 10), σ. 436 επ.

την κατανομή των βουλευτικών εδρών, καθώς επίσης στη διασφάλιση της *μυστικότητας* της ψηφοφορίας και της *γνήσιας έκφρασης της λαϊκής θέλησης* σε κάθε περίπτωση και, ιδίως, εάν προκρινόταν η επιστολική ψήφος. Η πλειονότητα των πολιτικών δυνάμεων της αντιπολίτευσης ζήτησε, τέλος, τη σύσταση *διακριτής βασικής εκλογικής περιφέρειας*, όπου θα ψηφίζουν οι εκτός Επικρατείας πολίτες και θα αναδεικνύονται οι εκπρόσωποί τους²³. Με εξαίρεση το τελευταίο, η κοινοβουλευτική πλειοψηφία, έχοντας θέσει εξ αρχής ως προτεραιότητα την υπερψηφίση της νομοθετικής πρωτοβουλίας, προχώρησε για πολιτικούς, κατά βάση, λόγους, στην *αναμόρφωση των επίμαχων σημείων*.

Το σχέδιο νόμου κατατέθηκε στη Βουλή την 19^η Φεβρουαρίου 2009. Οργάνωνε την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου όλων όσοι την ημέρα των γενικών βουλευτικών εκλογών *βρίσκονταν εκτός της Επικράτειας*, ψηφίζοντας με βάση ειδικούς εκλογικούς καταλόγους στις κατά τόπους Πρεσβείες ή στα Προξενικά Καταστήματα, στα κτίρια Ελληνικών αρχών ή υπηρεσιών, στα ανεξάρτητα γραφεία ιερών ναών της Ορθόδοξης Ελληνικής Εκκλησίας και στα κτίρια ή στα καταστήματα Ελληνικών κοινοτήτων, συλλόγων και άλλων οργανώσεων. Την προτίμησή τους θα εξέφραζαν, επιλέγοντας μεταξύ των συνδυασμών που είχαν καταρτίσει ψηφοδέλτιο Επικρατείας, το οποίο θα περιλάμβανε *υποχρεωτικά*, χωρίς όμως να καθορίζεται και η σειρά αναγραφής τους, τρεις (3) υποψηφίους με δεκαετή, τουλάχιστον, παραμονή στο εξωτερικό²⁴. Η διεξαγωγή της ψηφοφορίας, η διαλογή των ψηφοδελτίων και η ενσωμάτωσή τους στα γενικά αποτελέσματα διέπονταν, κατά βάση, από τις αντίστοιχες ρυθμίσεις για τους *ετεροδημότες*²⁵.

Η απαιτούμενη συνταγματικά ειδική πλειοψηφία για την υπερψηφίση του νομοσχεδίου επέβαλε, υπό τον επικρατούντα συσχετισμό των πολιτικών δυνάμεων στη Βουλή, τη σύμπραξη της συμπολίτευσης και, τουλάχιστον, της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Ωστόσο, η άρνηση της τελευταίας να συμφωνήσει σε βασικές επιλογές καθόρισαν, εκ των προτέρων, την τύχη του²⁶. Η

²³ Τις αντιρρήσεις τους είχαν ήδη εκφράσει πριν από την αποστολή των προτάσεων. Βλ. *Μ. Μάνη*, Βουλευτές με ψήφους της αλλοδαπής, εφημ. *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 13 Μαΐου 2007, σ. 12.

²⁴ Αφού απαιτούνταν η διαμονή στο εξωτερικό επί μία δεκαετία πριν από την ανακήρυξη (άρθρο 2 παρ. 6β του σχεδίου νόμου).

²⁵ Όπως προβλέπονταν στο άρθρο 97 του, ισχύοντος τότε, π.δ. 96/2007 [«Κωδικοποίηση σ' ενιαίο κείμενο των διατάξεων της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών» (ΕτΚ Α', φ. 116 της 5^{ης} Ιουνίου 2007)]. Οι σχετικές ρυθμίσεις παραμένουν και σήμερα σε ισχύ, βλ. το ίδιο άρθρο στο ομότιτλο κωδικοποιητικό π.δ. 26/2012 [«ΕτΚ Α', φ. 57 της 15^{ης} Μαρτίου 2012»].

²⁶ Με την έναρξη της επεξεργασίας του σχεδίου νόμου στην Ολομέλεια η αξιωματική αντιπολίτευση υπέβαλε ένσταση αντισυνταγματικότητας σύμφωνα με το άρθρο 100 ΚτΒ. Εντοπίστηκε, όπως ανέπτυξε ο πρώτος υπογράφων *Γρ. Νιώτης*, στην παραβίαση του άρθρου 54 Συντ., επειδή δεν καθιερώνονταν βασικές εκλογικές περιφέρειες αποδήμων και δεν προβλέφθηκε αριθμός βουλευτών που θα εκλέγεται από αυτούς. Υποστήριξε, επίσης, ότι το σχέδιο νόμου δεν έπρεπε να κατατεθεί στη Βουλή, αφού τα περισσότερα κόμματα της αντιπολίτευσης είχαν εξ αρχής διαφωνήσει με το περιεχόμενό του και, γι' αυτό, δεν θα μπορούσε να εξασφαλίσει την ειδική πλειοψηφία που απαιτείται

Νέα Δημοκρατία καθόλη τη διάρκεια της επεξεργασίας του σχεδίου τόσο στην οικεία διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή όσο και στην Ολομέλεια, στη συνεδρίαση της οποίας θα πάρει το λόγο και ο Πρωθυπουργός *Κ. Καραμανλής*²⁷, περιορίστηκε να «χρεώνει» στο Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα την προδιαγεγραμμένη κατάληξη του εγχειρήματος, σε μια προφανή προσπάθεια να το καταστήσει υπόλογο για την ανεπιτυχή έκβασή του. Με την ολοκλήρωση της συζήτησης του νομοσχεδίου επί της αρχής η αξιωματική αντιπολίτευση θα ζητήσει τη διεξαγωγή ονομαστικής ψηφοφορίας, θα το υπερψηφίσουν μόλις εκατό πενήντα εννέα (159) βουλευτές²⁸ και, μοιραία, η επεξεργασία του θα διακοπεί^{29, 30}.

2. Σε κλίμα πρωτόγνωρης πολιτικής έντασης που προκάλεσε η πρωτοβουλία της κυβέρνησης να καθιερώσει το *αναλογικό εκλογικό σύστημα* στις αυτοδιοικητικές εκλογές, τη δημόσια συζήτηση απασχόλησε, επίσης, η «τριχοτόμηση» της βασικής εκλογικής περιφέρειας Β' Αθηνών και η «διχοτόμηση» της βασικής εκλογικής περιφέρειας Αττικής. Η Νέα Δημοκρατία, διά του νέου Προέδρου της³¹, συνέδεσε την υιοθέτηση της σχετικής πρότασης με την *οργάνωση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας πολιτών*³², δηλαδή με τη θέσπιση του οργανικού νόμου των προτ. 2 και 3 της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. Ο Υπουργός Εσωτερικών δεν ήταν, καταρχήν, αρνητικός³³, αλλά είχε διαφορετικό σχεδιασμό. Έτσι, με δύο, διαδοχικές,

συνταγματικά για την υπερψήφισή του. Η ένσταση τελικά θα απορριφθεί. Για τη συζήτησή της, βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, Πρακτικά Βουλής, ΙΒ' Περίοδος-Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΠΙΕ', Τετάρτη 1 Απριλίου 2009, σ. 7663 επ.

²⁷ Όπ.π., Συνεδρίαση ΡΙΣΤ', Πέμπτη 2 Απριλίου 2009, σ. 7745 επ.

²⁸ Όλοι οι παρόντες της Νέας Δημοκρατίας -μεταξύ των οποίων και ο Πρωθυπουργός- και του Λαϊκού Ορθόδοξου Συναγερμού, ενώ καταψήφισαν εκατόν έξι (106) βουλευτές, οι παρόντες του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος, του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος και του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς. Ο βουλευτής του τελευταίου *Γρ. Φαριανός* και ο ανεξάρτητος *Π. Τατούλης* θα δηλώσουν «παρών». Για το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας, βλ. όπ.π., Συνεδρίαση ΡΙΘ', Τρίτη 7 Απριλίου 2009, σ. 7994 επ.

²⁹ Ανακοινώνοντας το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας, ο Πρόεδρος της Βουλής *Δ. Σιούφας* θα επισημάνει: «... Συνεπώς, το νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές, από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο εξωτερικό» δεν γίνεται δεκτό επί της αρχής και δεν έχει κανένα απολύτως νόημα η συνέχιση της συζήτησης επί των άρθρων αυτού του νομοσχεδίου». Όπ.π., σ. 8006.

³⁰ Έτσι, για δεύτερη φορά στη διάρκεια της μεταπολιτευτικής περιόδου η Βουλή απέρριψε νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης. Μοναδικό έως εκείνη τη στιγμή προηγούμενο αποτελούσε το σχέδιο νόμου με το οποίο επιχειρήθηκε στις αρχές του 2003 η θέσπιση επιτρεπτών με το βουλευτικό αξίωμα επαγγελματικών δραστηριοτήτων σύμφωνα με τα οριζόμενα στην, τότε, νέα ρύθμιση στην παρ. 1 του άρθρου 57 Συντ. Βλ. *Θ. Ξηρού*, Το πολιτικό χρέος στην τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος, ΕφημΔΔ 3 (2007), σ. 405 επ.

³¹ Σε συνέντευξή του σε κυριακάτικη εφημερίδα και απαντώντας σε σχετική ερώτηση θα επισημάνει: «Ας έρθει τώρα στη Βουλή να ψηφίσουμε και τα δύο. Χρειάζονται 200 ψήφοι κι ο νόμος μπορεί να ισχύσει από τις επόμενες εκλογές. Εφόσον ο κ. Τσίπρας θέλει να ανοίξει το θέμα, δεν έχει παρά να στηρίξει την πρότασή μας, η οποία θα δώσει τη δυνατότητα σε εκατοντάδες χιλιάδες Έλληνες που κατοικούν στο εξωτερικό να ψηφίσουν από τον τόπο διαμονής τους. Θεωρώ το ζήτημα μείζον. Αν τολμά, ας έρθει στη Βουλή, να κάνουμε παρέα». Βλ. *Κ. Παπακόστα*, Στη ζυγαριά η Β' Αθηνών με την ψήφο των ομογενών, εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 14 Μαΐου 2018, σ. 10.

³² Βλ., αντί άλλων, *Αρ. Ραβανού*, Εκλογομαγειρέματα με συνταγή πόλωσης από το Μαξίμου, εφημ. *Τα Νέα*, Τρίτη 15 Μαΐου 2018, σ. 8· *Κ. Παπακόστα*, Δίνουν μάχη για την ψήφο του. . . brain drain, εφημ. *Τα Νέα*, Τρίτη 15 Μαΐου 2018, σ. 8-9 και *της ιδίας*, Προϋπόθεση συναίνεσης η ψήφος στους Έλληνες που ζουν στο εξωτερικό, εφημ. *Τα Νέα*, Παρασκευή 18 Μαΐου 2018, σ. 10.

³³ Μετά τη συνάντησή του με εκπροσώπους των πολιτικών κομμάτων, στην οποία συζητήθηκε η κατάτμηση μεγάλων βασικών εκλογικών περιφερειών, θα δηλώσει: «... Οποιαδήποτε συζήτηση επί του θέματος θα πρέπει να γίνει με

τροπολογίες του -πριν από την έναρξη της επεξεργασίας του σχεδίου νόμου, με το οποίο εισάγεται στην έννομη τάξη μας το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»- θα προχωρήσει στην κατάτμηση των παραπάνω βασικών εκλογικών περιφερειών³⁴ και στη σύσταση επιτροπής, υπό τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου και μέλη ανώτατα στελέχη του, εκπρόσωπο του Συνηγούρου του Πολίτη και έξι (6) ειδικούς επιστήμονες ή εμπειρογνώμονες³⁵. Ως έργο της ορίστηκε «η καταγραφή και η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης αναφορικά με τον αριθμό των Ελλήνων εκλογέων, που κατοικούν στο εξωτερικό, τις θεσμικές, οικονομικές, τεχνικές και πολιτικές παραμέτρους που σχετίζονται με το ζήτημα της ψήφου αυτών, τις ενδεχόμενες διαφορετικές δικαιοπολιτικές λύσεις, που προκρίνονται για κάθε κατηγορία εκλογέων, καθώς και την επεξεργασία και εισήγηση προς τον Υπουργό Εσωτερικών μίας ή περισσότερων εναλλακτικών προτάσεων για την ενεργοποίηση της σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης»³⁶.

Η δωδεκαμελής επιτροπή συγκροτήθηκε την 10^η Οκτωβρίου 2018³⁷, δύο από τους ειδικούς επιστήμονες-μέλη είχαν την αναφορά τους ή στενές σχέσεις με την αξιωματική και την ελάσσονα αντιπολίτευση, οι εργασίες της ξεκίνησαν την 22^α Οκτωβρίου 2018 και η ολοκλήρωσή τους προβλέφθηκε, ex lege, εντός πέντε μηνών, αλλά με δυνατότητα άπαξ παράτασης για έναν ακόμη μήνα³⁸. Στις αρχές Φεβρουαρίου 2019 σε αποκλειστικό της δημοσίευμα καθημερινή πρωινή εφημερίδα³⁹ εμφάνιζε τους δύο επιστήμονες-μέλη να διαφωνούν με την επιλογή της πλειοψηφίας στην επιτροπή η ψήφος των εκτός Επικρατείας να

βάση το Σύνταγμα. Για παράδειγμα, αν πάρουμε την περίπτωση από την εμπειρία που έχουμε για τους ετεροδημότες, εκεί υπάρχουν κάποιες προϋποθέσεις για τη συγκρότηση των αντίστοιχων εκλογικών τμημάτων και είναι γνωστό ότι οι ετεροδημότες δεν χάνουν το δικαίωμα του σταυρού. Ψηφίζουν για τον τοπικό βουλευτή τους, της εκλογικής τους περιφέρειας. Εδώ πώς θα γίνεσαι Ένα ερώτημα στο οποίο κανείς δεν μπόρεσε να απαντήσει και εδώ φαίνεται ότι δεν ήταν τόσο προετοιμασμένοι και οι υπόλοιποι. Θα ψηφίζουν αυτοί οι άνθρωποι μόνον ως ψηφοφόροι για την επικράτεια; Και θα στερήσουμε αυτό που επιβάλει το Σύνταγμα για το δικαίωμα του σταυρού;». Βλ. *Εύη Σάλτου*, Φέρνουν την κατάτμηση της Β' Αθήνας στη Βουλή, εφημ. *Τα Νέα*, Παρασκευή 18 Μαΐου 2018, σ. 10.

³⁴ Πρόκειται για την εκπρόθεσμη τροπολογία με Γενικό Αριθμό: 1647 και Ειδικό Αριθμό: 55/06.07.2018, η οποία θα υπερψηφιστεί με ευρεία πλειοψηφία και θα αποτελέσει το άρθρο 255 του ν. 4555/2018 [«Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Εμβάθυνση της Δημοκρατίας-Ενίσχυση της Συμμετοχής-Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι]. . . και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 133 της 19^{ης} Ιουλίου 2018)].

³⁵ Πρόκειται για την εκπρόθεσμη τροπολογία με Γενικό Αριθμό: 1648 και Ειδικό Αριθμό: 56/06.07.2018, την οποία υπογράφουν, λόγω συναρμοδιότητας, ο Υπουργός και ο Υφυπουργός Εξωτερικών, καθώς επίσης η Υπουργός Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Θα υπερψηφιστεί και θα αποτελέσει το άρθρο 256 του ν. 4555/2018.

³⁶ Άρθρο 256 παρ. 2 του ν. 4555/2018

³⁷ Με την απόφαση (αριθ. πρωτ.: 55204/10.10.2018) των Υπουργών Εσωτερικών, Εξωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΑΔΑ: 6Φ4Υ465ΧΘ7-63Β).

³⁸ Άρθρο 256 παρ. 5 του ν. 4555/2018.

³⁹ Βλ. *Αρ. Πελώνη*, «Παιγνίδια» με την ψήφο των αποδήμων=www.kathimerini.gr/01.02.2019.

υπολογίζεται μόνο για την ανάδειξη των τριών (3) αντιπροσώπων τους στη Βουλή⁴⁰ και όχι στη συνολική εκλογική δύναμη κάθε συνδυασμού. Θα ακολουθήσουν τρεις μήνες σιωπής και λίγες ημέρες πριν από την ημέρα διεξαγωγής της ψηφοφορίας των Ευρωπαϊκών και του πρώτου γύρου των αυτοδιοικητικών εκλογών διέρρευσε στον Τύπο η πρόταση της επιτροπής⁴¹. Το περιεχόμενό της επιβεβαίωσε το δημοσίευμα της κυριακάτικης εφημερίδας ως προς την προσμέτρηση της ψήφου και την επίδραση της ετυμηγορίας της συγκεκριμένης κατηγορίας ψηφοφόρων στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα⁴².

Οι ραγδαίες πολιτικές εξελίξεις, πυροδοτούμενες από το, εν πολλοίς, προεξοφλημένο αποτέλεσμα των εκλογών για την ανάδειξη των Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεν θα επιτρέψουν η πρόταση της επιτροπής να πάρει τη μορφή σχεδίου νόμου. Θα κατατεθεί όμως στη Βουλή ως πρόταση νόμου την 23^η Σεπτεμβρίου 2019⁴³, φέροντας τις υπογραφές του συνόλου των μελών της νέας κοινοβουλευτικής ομάδας του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς και ήδη αξιωματικής αντιπολίτευσης. Αρκετές από τις προτεινόμενες ρυθμίσεις επαναλαμβάνουν, ακριβώς μετά την παρέλευση δέκα ετών, όσα είχαν περιληφθεί στην πρώτη απόπειρα θέσπισης του οργανικού νόμου από τη Νέα Δημοκρατία. Συγκεκριμένα, το εκλογικό δικαίωμα ασκούν οι πολίτες που κατοικούν μόνιμα ή διαμένουν προσωρινά εκτός της χώρας (άρθρο 1 παρ. 1), εφόσον εγγραφούν σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους (άρθρο 4), και ψηφίζουν στα ειδικά εκλογικά τμήματα των διπλωματικών περιφερειών (άρθρο 7). Η ψηφοφορία μπορεί να διεξάγεται τέσσερις ημέρες πριν από την Κυριακή των εκλογών στη

⁴⁰ Το δημοσίευμα και την ταυτότητα των διαφωνούντων θα επιβεβαιώσει με επιστολή του στην ίδια εφημερίδα μέλος της ειδικής επιτροπής. Βλ. Επιστολή Ν. Αλιβιζάτου στην «Κ»: Για την ψήφο των αποδήμων = www.kathimerini.gr/02.02.2019.

⁴¹ Βλ. Γ. Λυκουρέντζου-Φ. Κλαυδιανού, Πώς θα ψηφίσουν οι απόδημοι, εφημ. *Realnews*, Κυριακή 5 Μαΐου 2019, σ. 11.

⁴² Το ίδιο θα επαναλάβει μερικές εβδομάδες αργότερα το μέλος της επιτροπής Ν. Αλιβιζάτος (Ψήφος των αποδήμων: ας μη χαθεί και αυτή η ευκαιρία, εφημ. *Η Καθημερινή*, Κυριακή 2 Σεπτεμβρίου 2019, σ. 7), αναφέροντας ότι: «... Το μόνο ζήτημα στο οποίο σημειώθηκε σοβαρή διαφωνία στην εν λόγω επιτροπή είναι αν η ψήφος των αποδήμων θα συνυπολογίζεται και στο τελικό εκλογικό αποτέλεσμα. Η άποψη που επικράτησε ήταν όχι, με το επιχείρημα ότι κάτι τέτοιο θα έδινε στη διασπορά δυσανάλογη ισχύ. Για τους υποστηρικτές της άποψης αυτής, οι απόδημοι θα έπρεπε να εκλέγουν 3-12 βουλευτές επικρατείας (σε σύνολο 15) ανάλογα με το πόσοι απόδημοι θα ψηφίζουν κάθε φορά στις εκλογές. Διαφωνήσαμε δύο μέλη της επιτροπής, υποστηρίζοντας ότι η διαφοροποίηση αυτή είναι ευθέως αντίθετη προς την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. Διότι θέτει τους απόδημους σε πολύ δυσμενέστερη μοίρα από τους υπόλοιπους εκλογείς. Αυτό συμβαίνει ιδίως όταν το εκλογικό σύστημα, όπως συμβαίνει με το δικό μας, εξαρτά από το συνολικό αποτέλεσμα όχι μόνο τη χορήγηση του μπόνους (στο πρώτο κόμμα), αλλά και το ποια κόμματα θα μπουν στη Βουλή (ρήτρα του 3%)».

⁴³ Ως πρόταση νόμου υπό τον τίτλο: «Ψήφος αποδήμων-Διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν των εκτός επικρατείας Ελλήνων και Ελληνίδων εκλογέων». Πρόταση νόμου με τον ίδιο ακριβώς τίτλο και υπογεγραμμένη από το σύνολο των μελών της κοινοβουλευτικής του ομάδας θα καταθέσει δέκα ημέρες αργότερα και το ΜέΡΑ25. Από τις ρυθμίσεις που περιέχει η τελευταία αναφέρονται η σύσταση επτά (7) Εκλογικών Περιφερειών Αποδήμων Ελλήνων με μεταβλητό αριθμό βουλευτών, συναρτώμενο με το κλάσμα των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους προς τον αριθμό των εκλογέων, πολλαπλασιαζόμενο με το τριακόσια (300), δηλαδή το συνολικό αριθμό των βουλευτών του Εθνικού Κοινοβουλίου (άρθρο 4 παρ. 1 και 3).

χώρα (άρθρο 1 παρ. 2), ο εκλογέας προσέρχεται και ψηφίζει αυτοπροσώπως (άρθρο 13), δεν εκφράζει την προτίμησή του σε υποψηφίους, αλλά επιλέγει μεταξύ των συνδυασμών που καταρτίζουν ψηφοδέλτιο Επικρατείας (άρθρο 10), το οποίο περιέχει δύο ξεχωριστούς καταλόγους, ο ένας με τρεις (3), τουλάχιστον, υποψηφίους εξωτερικού, και οι έδρες κατανέμονται με βάση τον αριθμό των εγκύρων ψηφοδελτίων κάθε συνδυασμού (άρθρο 19 παρ. 3), η αποσφράγιση των φακέλων και η διαλογή (των ψηφοδελτίων) διενεργούνται στο Εφετείο Αθηνών από ειδικές εφορευτικές επιτροπές (άρθρο 16).

IV. Ζητήματα με αναθεωρητικό ενδιαφέρον

1. Αν και δηλωτική της γενικότερης αντίληψης που διέτρεξε σε όλες τις επιμέρους φάσεις της την αναθεώρηση του 2001 οι νέες συνταγματικές διατάξεις να εξασφαλίζουν *ευρύτερες συγκλίσεις* και να διαθέτουν *συναινετικό πρόσημο*, η απαίτηση ο οργανικός νόμος να ψηφίζεται από τουλάχιστον διακοσίους (200) βουλευτές πρέπει να θεωρηθεί, εν πολλοίς, *αμφιλεγόμενη* και εμπόδιζε την ευδοκίμηση της πρώτης απόπειρας για τη θέσπισή του. Προδιέγραφε, επίσης, με σχετική βεβαιότητα, τουλάχιστον κατά τη συνήθη και γνωστή εξέλιξη των πολιτικών πραγμάτων στη χώρα, την τύχη κάθε ανάλογης πρωτοβουλίας στο μέλλον. Η *ειδική πλειοψηφία* υπερψήφισης «απεξαρτά» μεν την οργάνωση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας πολιτών από την ελεύθερη βούληση και τις διαθέσεις της εκάστοτε συμπολίτευσης, ωστόσο την καθιστά, εντέλει, *όμηρο της αντιπολίτευσης*. Για την *άρση* ή έστω την *ουσιαστική κάμψη* του εμποδίου, δύο ήταν οι ενδεχόμενες επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη.

Θα μπορούσε, εν πρώτοις, να εστιάσει την προσοχή του στην καρδιά του προβλήματος, δηλαδή στη συνταγματικά ζητούμενη πλειοψηφία. Η απομείωσή της θα ερμηνεύονταν όμως ως *ομολογία λάθους* και μάλιστα σε σύντομο χρόνο από την εισαγωγή της. Εάν πάντως καθίστατο δυνατή η «υπερπήδηση» των, κατά βάση πολιτικών, αναχωμάτων που ορθώνονται σχετικά, η υπερψήφιση του οργανικού νόμου περιοριζόνταν, εναλλακτικά, είτε στην επιστροφή στον κανόνα της άσκησης του νομοθετικού έργου, δηλαδή στη *συνήθη*⁴⁴ είτε, σε μία αυστηρότερη παραλλαγή της στην προκειμένη περίπτωση, στην *απόλυτη πλειοψηφία* του όλου αριθμού των βουλευτών. Για καμία τους όμως δεν καταλείπονταν ουσιαστικό περιθώριο να αποκτήσει επικαιρότητα σε συνθήκες *αυτοδύναμα πλειοψηφικού* και, πολύ περισσότερο, *συναινετικού*

⁴⁴ Όπως καθορίζεται στο εδ. α' του άρθρου 67 Συντ., δηλαδή η απόλυτη πλειοψηφία των *παρόντων* που δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το ένα τέταρτο (1/4) του όλου αριθμού των βουλευτών, ήτοι εβδομήντα πέντε (75).

κοινοβουλευτισμού. Ακόμη και στην περίπτωση που εξασφαλιζόταν ο απαιτούμενος συνταγματικός αριθμός βουλευτών για να ζητηθεί η αναθεώρηση και να εγκριθεί η διαγραφόμενη κατεύθυνση της πρότασης, θα αποδεικνυόταν αδύνατη η συγκέντρωση στην Αναθεωρητική Βουλή της αυξημένης πλειοψηφίας των τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των βουλευτών, προκειμένου να τροποποιηθεί η επίμαχη διάταξη. Ποιος άραγε θα παραχωρούσε το προνόμιο της, ουσιαστικά από θέση ισχύος, *συμμετοχής στη διαμόρφωση των όρων για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος ευάριθμης κατηγορίας ενεργών πολιτών, εν επιγνώσει του κινδύνου να διαταραχθούν, επ' ωφελεία της εκάστοτε συμπολίτευσης, οι εύθραυστες ισορροπίες στην κοινοβουλευτική τους εκπροσώπηση;*

2. Την αναθεωρητική πρωτοβουλία δεν φαινόταν, λοιπόν, ενδεχόμενο, για την ακρίβεια θα ήταν απίθανο, να απασχολήσει η ειδική πλειοψηφία υπερψήφησης του οργανικού νόμου. Έτσι, το ενδιαφέρον της θα εντοπιζόταν αποκλειστικά στα ζητήματα που ανέδειξε η επιστήμη, συζητήθηκαν κατά την πρώτη απόπειρα θέσπισής του και τέθηκαν στις εργασίες της ειδικής επιτροπής υπό τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών. Η αναδιατύπωση της συνταγματικής διάταξης, με την απάλειψη το ρήματος δύναται, ώστε να κατοχυρωθεί ο *δεσμευτικός χαρακτήρας* της, θα επιτελούσε αμιγώς *αναγνωριστική λειτουργία*⁴⁵. Εξάλλου, ο αριθμός των φορέων του εκλογικού δικαιώματος, εάν η ψήφος τους προσμετρούνταν στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα της Επικράτειας, θα επέτρεπε, καταρχήν, την αναζήτηση κριτηρίων, τέτοιο είναι προνομιακά ο *πραγματικός δεσμός* με την Ελλάδα, για τη στενότερη οριοθέτηση του κύκλου τους. Κάθε πρωτοβουλία προς αυτήν την κατεύθυνση, στην περίπτωση που επιχειρούνταν από τον κοινό νομοθέτη, θα προσέκρουε στην αρχή της καθολικής ψηφοφορίας, επειδή θα εμπόδιζε τη, συνεπεία της, ολοκλήρωση, κατά το δυνατόν, του εκλογικού σώματος. Η εισαγωγή κριτηρίων απαιτεί, λοιπόν, διάταξη *συνταγματικής περιοχής*. Η δυνατότητα έκφρασης της λαϊκής θέλησης, με τη συμπερίληψη στα διαθέσιμα μέσα, της *επιστολικής ψήφου* και κάθε άλλου πρόσφορου (μέσου) δεν φαίνεται να καταλείπει, τέλος, περιθώρια άλλης συζήτησης για τον τρόπο άσκησης του εκλογικού δικαιώματος. Αρκεί όποιο προκριθεί τελικά να εξασφαλίζει τη *μυστικότητα της ψήφου*⁴⁶, καθώς επίσης να εγγυάται την

⁴⁵ Για τη νομική φύση της εξουσιοδότησης και τη συζήτηση στην επιστήμη, βλ. παραπάνω II.

⁴⁶ Άρθρο 51 παρ. 3 πρότ. 1 Συντ. Βλ., αντί πολλών, *Χρ. Σγουρίτσα*, ό.π. (σημ. 10), σ. 227· *Αρ. Μάνεση*, ό.π. (σημ. 10), σ. 268 και 274 επ.· *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. (σημ. 11), σ. 92 επ.· *Δ. Θ. Τσάτσου*, ό.π. (σημ. 10), σ. 186· *Ευάγ. Βενιζέλου*, ό.π. (σημ. 10), σ. 466 επ.· *Κ. Μαυριά*, ό.π. (σημ. 10), σ. 386 επ. και *Κ. Χρυσόγονου*, ό.π. (σημ. 10), σ. 413 επ.

ελεύθερη και, ιδίως, την ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης ως έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας⁴⁷.

Αντιθέτως, τα ζητήματα που συνέχονται με την προτίμηση της συγκεκριμένης ειδικής κατηγορίας εκλογέων, δηλαδή η επιλογή των αντιπροσώπων και η προσμέτρηση της ψήφου τους στο εκλογικό αποτέλεσμα, πιθανολογούνταν, ιδίως μετά όσα έλαβαν χώρα στις εργασίες της ειδικής επιτροπής, ότι δύσκολα θα ξέφευγαν του ενδιαφέροντος της επόμενης συνταγματικής αναθεώρησης. Βέβαια, ως Έλληνες και μέλη του εκλογικού σώματος οι εκτός Επικρατείας πολίτες είναι εγγεγραμμένοι στους καταλόγους βασικής εκλογικής περιφέρειας και έτσι από τους υποψηφίους των συνδυασμών της θα μπορούσαν να σταυροδοτήσουν τους εκλεκτούς τους, ψηφίζοντας όπως και οι ετεροδημότες. Ωστόσο, η, κατ' αυτόν τον τρόπο, άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος αναμένονταν να συναντήσει, τεχνικά κατά βάση, προβλήματα, λόγω της απόστασης και της διασποράς τους ανά την υφήλιο. Πράγματι, η διενέργεια των προπαρασκευαστικών πράξεων της ψηφοφορίας θα ερχόταν αντιμέτωπη, τουλάχιστον χρονικά, με δυσκολίες και, ενδεχομένως, θα καθυστερούσε η οριστικοποίηση του αποτελέσματος της λαϊκής ετυμηγορίας. Το σημαντικότερο, θα αλλοιώνονταν η γνήσια αντιπροσώπευση με την προσθήκη στο τοπικό εκλογικό σώμα ψηφοφόρων, οι οποίοι είχαν, τουλάχιστον στην πλειονότητά τους, διακόψει και πάντως περιορίσει από μακρού τις στενές σχέσεις τους με την οικεία βασική εκλογική περιφέρεια και τις επικρατούσες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες.

Τα τεχνικά προβλήματα θα περιορίζονταν στα όρια της εξαφάνισης, εάν οι εκτός Επικρατείας πολίτες επέλεγαν όχι υποψηφίους, αλλά συνδυασμό μεταξύ όσων είχαν καταρτίσει ψηφοδέλτιο Επικρατείας. Τότε η ψήφος τους θα προσμετράται μεν στη συνολική εκλογική δύναμη, η σειρά αναγραφής, συνεπώς και εκλογής, θα καθορίζονταν όμως από το κόμμα ή το συνασπισμό, ακριβέστερα από τον επικεφαλής τους. Δηλαδή, δεν θα προέκυπτε με δημοκρατικές διαδικασίες, ακόμη και εάν είχε προβλεφθεί η υποχρεωτική τοποθέτηση σε εκλόγιμη θέση των υποψηφίων που θα τους εκπροσωπήσουν. Υπό τους όρους αυτούς, η έκφραση της εκλογικής τους προτίμησης από τα ψηφοδέλτια Επικρατείας συνιστά αμιγώς «μηχανιστική» προσέγγιση στο πλαίσιο μιας «διεκπεραιωτικής», κατά βάση, λογικής που παραγνωρίζει αδικαιολόγητα τόσο το διακριτό περιεχόμενο της ψήφου των πολιτών αυτής της κατηγορίας όσο και τη συνταγματική

⁴⁷ Όπως επιτάσσει η ομόθυμη θεμελιώδης εκλογική αρχή του άρθρου 52 Συντ. Για την αρχή και το κανονιστικό της περιεχόμενο, βλ., αντί άλλων, Γ. Κασσιμάτη, Συνταγματικό Δίκαιο II. Οι λειτουργίες του κράτους, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, τόμος α', Αθήνα-Κομοτηνή 1980, σ. 175 επ.· Μ. Πικραμένου, Η αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου -20, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, ιδίως σ. 21 επ. και 66 επ.· Κ. Χρυσόγονου, ό.π. (σημ. 12), σ. 208 επ.· του ιδίου, Συνταγματικό Δίκαιο, ό.π. (σημ. 10), σ. 417 επ. και Θ. Ξηρού, Το δικαίωμα της ψήφου, στον τόμο: Σπ. Βλαχόπουλου (επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα, Αθήνα 2017, σ. 624 επ.

υποχρέωση η βούλησή τους να αποτιμάται με όρους, κατά το δυνατόν, γνήσιας αντιπροσώπευσης.

Θα έπρεπε, λοιπόν, να αναζητηθούν τρόποι που, κατά το δυνατόν, θα τα διασφαλίζουν. Τέτοιες προδιαγραφές φαίνεται, καταρχήν, να διαθέτουν ο καθορισμός, δεσμευτικά, ελάχιστου αριθμού υποψηφίων βουλευτών εκπροσώπων των Ελλήνων του εξωτερικού και, πρωτίστως, η σύσταση μιας ή και περισσότερων εκλογικών περιφερειών αλλοδαπής, αποτελούμενων από εκλογείς εγγεγραμμένους στους εκλογικούς τους καταλόγους και υποψηφίους που εκλέγονται από τους οικείους συνδυασμούς⁴⁸. Πρόκειται για επιλογές, οι οποίες προϋποθέτουν και απαιτούν, ακριβέστερα επιβάλλουν, την αναθεώρηση του Συντάγματος προς την κατεύθυνση της κατοχύρωσης διακριτών εκλογικών χωρικών ενότητων εκτός των ορίων της χώρας για τη διάθεση των βουλευτικών τους εδρών. Δηλαδή, την παροχή ειδικής εξουσιοδότησης στον κοινό νομοθέτη τόσο για τη *χάραξη* όσο και για την *οργάνωση της εκπροσώπησής τους*.

V. Οι προτάσεις αναθεώρησης

Τη «θνησιγενή» πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για την αναθεώρηση του Συντάγματος, η οποία υποβλήθηκε την 16^η Δεκεμβρίου 2014 ακριβώς δύο εβδομάδες πριν από τη διάλυση της Βουλής λόγω της αδυναμίας της να εκλέξει το διάδοχο του *Κ. Παπούλια* στη θέση του νέου Προέδρου της Δημοκρατίας, δεν απασχόλησε η ψήφος των εκτός Επικρατείας πολιτών⁴⁹. Δεν λήφθηκε, επίσης, σχετική μέριμνα στον πρώτο άξονα, με αντικείμενο τις μεταρρυθμίσεις στην *αρχιτεκτονική του πολιτεύματος*, από τους πέντε που συνέθεσαν την κυβερνητική πρωτοβουλία του 2016 και παρουσιάστηκε από τον *Αλ. Τσίπρα* σε πανηγυρική εκδήλωση στο προαύλιο του

⁴⁸ Στο τέλος της εισαγωγής της αιτιολογικής έκθεσης του νομοσχεδίου, που συνιστά την πρώτη απόπειρα θέσπισης του οργανικού νόμου το 2009, ο κοινός νομοθέτης ομολογεί, αμήχανα, ότι με τις ρυθμίσεις του «καθιερώνει ένα είδος μεταβατικής περιόδου εφαρμογής για την πρόωξη του όλου θεσμού. Μεταβατικής περιόδου κατά την οποία θα τεθούν οι βάσεις για την περαιτέρω εξέλιξη του κυρίως προς δύο κατευθύνσεις:

1. Προς την κατεύθυνση της διερεύνησης της μελλοντικής καθιέρωσης δυνατότητας εκλογής αντιπροσώπων των Αποδήμων ανά περιφέρεια εξωτερικού.
2. Και, δεύτερον, προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης της μεθόδου άσκησης του εκλογικού δικαιώματος από τους αποδήμους με επιστολική ψήφο» (σ. 2).

Με την επιστολική ψήφο, την εισαγωγή της οποίας επιτρέπει η ισχύουσα συνταγματική ρύθμιση, θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν όλα τα προβλήματα που αναφέρθηκαν προηγουμένως και προκαλούν καθυστερήσεις στην ομαλή εξέλιξη της εκλογικής διαδικασίας. Εξάλλου, η καθιέρωση βασικών εκλογικών περιφερειών εξωτερικού προϋποθέτει, κατά την ορθότερη άποψη, συνταγματική αναθεώρηση. Εν προκειμένω, εάν ο αριθμός των υποψηφίων εξακολουθεί να καθορίζεται με βάση το νόμιμο πληθυσμό, θα απαιτηθεί, επιπλέον, η απογραφή όσων κατοικούν σε κάθε τέτοια περιφέρεια. Εάν τελικά προκριθεί ως κριτήριο ο εκλογικός πληθυσμός, ο θέσει υπό την κρατούσα στην επιστήμη διάκριση, θα αρκούσε η εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους.

⁴⁹ Βλ. *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 (2014-2019), Πολιτεία-Θεσμοί-Δικαιώματα -6, Αθήνα 2020, σ. 47 επ. και, ιδίως, 66 επ.

Κοινοβουλίου την 25^η Ιουλίου 2016⁵⁰. Ωστόσο, η επιλογή του νέου αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης *Κ. Μητσοτάκη* να συναρτήσει την υπερψήφιση της διάταξης για την κατάτμηση μεγάλων βασικών εκλογικών περιφερειών με την προώθηση του οργανικού νόμου της πρότ. 2 της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. θα ανασύρει, βίαια και πιεστικά, το ζήτημα στην επικαιρότητα. Μόλις λίγες ημέρες αργότερα η επεξεργασία της σχετικής πρότασης ανατέθηκε σε ειδική επιτροπή και ορισμένα σημεία της, όπως αναδείχθηκαν ήδη από τις πρώτες συνεδριάσεις της, συνδέθηκαν στενά ή/και απαιτούσαν τη συμπλήρωση της ισχύουσας συνταγματικής πρόβλεψης. Πιθανολογούνταν, λοιπόν, σφόδρα ότι θα απασχολούσαν και την επικείμενη αναθεωρητική διαδικασία. Η εκτίμηση δεν άργησε να επιβεβαιωθεί.

Οι πέντε από τις επτά κοινοβουλευτικές ομάδες στη σύνθεση της Βουλής που αναδείχθηκε στις γενικές βουλευτικές εκλογές της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 περιέλαβαν στις προτάσεις τους, ανεξαρτήτως της εκ μέρους διάθεσης του συνταγματικά καθορισμένου αριθμού βουλευτών για την παραδεκτή υποβολή τους⁵¹, το εκλογικό δικαίωμα των εκτός Επικρατείας πολιτών. Στον πρώτο άξονα υπό το γενικό τίτλο: «Διεύρυνση της Δημοκρατίας-Νέα Αρχιτεκτονική του πολιτεύματος» ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς πρότεινε την προσθήκη νέας παρ. 4 στο άρθρο 54 Συντ. και την παροχή στον εκλογικό νομοθέτη της δυνατότητας να ορίσει ότι έως πέντε (5) βουλευτές εκλέγονται σε *ευρύτερες εκλογικές περιφέρειες μόνιμης εγκατάστασης απόδημου Ελληνισμού* με ενιαίο σε καθεμιά τους ψηφοδέλτιο⁵². Αντιθέτως, το ενδιαφέρον της Νέας Δημοκρατίας εντοπίστηκε στο άρθρο 51 Συντ. και τη συμπλήρωση της παρ. 4, προκειμένου να προβλέπεται στον εκλογικό νόμο η *ανάδειξη βουλευτών εκτός Επικρατείας* και οι εκλογείς αυτής της κατηγορίας να ψηφίζουν *συνδυασμό κόμματος ή συνασπισμού*⁵³, ενώ στη συμπληρωματική πρότασή της την 30^η Ιανουαρίου 2019 ο αριθμός τους ορίστηκε, το μέγιστο, σε πέντε (5)⁵⁴. Την πρόταση του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος διέκρινε η *συστηματική συνέπεια*, ζητώντας την κατάργηση της επιστολικής ψήφου⁵⁵, ενώ το «Ποτάμι» αρκέστηκε στο, γενικόλογο και αφηρημένο, αίτημα της ρύθμισης του εκλογικού δικαιώματος των Ελλήνων του εξωτερικού με συνταγματική διάταξη ή με νόμο⁵⁶. Τέλος, υπέρ το δέον και, κατά βάση,

⁵⁰ Βλ. *Φ. Γιωτάκη*, Σε 5 άξονες η συνταγματική αναθεώρηση, εφημ. *Έθνος*, Τρίτη 26 Ιουλίου 2016, σ. 4-5 και Προτάσεις Τσίπρα: Δημοψήφισμα για το Σύνταγμα, συνταγματική καθιέρωση της απλής αναλογικής = www.tovima.gr/25.07.2016.

⁵¹ Δηλαδή, τουλάχιστον πενήντα (50), σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 110 Συντ. Τις συνταγματικά καθορισμένες ποσοτικές προδιαγραφές πληρούσαν μόνον οι προτάσεις των κοινοβουλευτικών ομάδων του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς και της Νέας Δημοκρατίας.

⁵² Βλ. *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, ό.π. (σημ. 49), σ. 100 και 110.

⁵³ Ό.π., σ. 125-126.

⁵⁴ Ό.π., σ. 210.

⁵⁵ Ό.π., σ. 148.

⁵⁶ Ό.π., σ. 201.

αχρείαστα αναλυτικά υπήρξαν τα δύο σχετικά σημεία στην πρωτοβουλία των Ανεξαρτήτων Ελλήνων, εταίρου της δικομματικής κυβέρνησης συνεργασίας. Πρότειναν, εν πρώτοις, την αντικατάσταση των εδ. β' και γ' της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. με την ενσωμάτωση ρύθμισης στην οποία να ορίζεται ότι η ψηφοφορία όσων διαμένουν μόνιμα στην αλλοδαπή και είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους διεξάγεται στις πρεσβείες και τα προξενεία, ολοκληρώνεται δύο ημέρες πριν από την Κυριακή των γενικών βουλευτικών εκλογών, η διαλογή των ψηφοδελτίων τους γίνεται ταυτόχρονα και η, εν γένει, διαδικασία οργανώνεται *ex lege*⁵⁷. Εξάλλου, ως πέμπτη, κατά σειρά, *θεσμική τομή* αναφέρεται η προσθήκη νέου άρθρου 54Α με αντικείμενο την εκλογή δέκα πέντε (15) βουλευτών-συμβούλων από ομογενείς, που δεν έχουν φορολογική κατοικία στη χώρα και δεν είναι εγγεγραμμένοι στους (γενικούς) εκλογικούς καταλόγους⁵⁸!

Τις εργασίες της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος στην προτεινόμενη Βουλή απασχόλησαν σε δύο συνεδριάσεις της⁵⁹ μόνον οι παραδεκτές υποβληθείσες προτάσεις. Η πλειοψηφία των μελών της⁶⁰ δέχθηκε την προσθήκη παρ. 4 στο άρθρο 54 Συντ., όπως είχε προταθεί από το Συνασπισμό της Ριζοσπαστικής Αριστεράς⁶¹, και απέρριψε την, κατά βάση, ομοίου περιεχομένου της Νέας Δημοκρατίας⁶². Η κυβερνητική πρόταση δεν θα συγκεντρώσει όμως στις δύο ψηφοφορίες της Ολομέλειας την ειδική πλειοψηφία των τριών πέμπτων (3/5), αλλά θα περιοριστεί στην απόλυτη του όλου αριθμού των βουλευτών⁶³. Αν και το εκλογικό

⁵⁷ Οπ.π., σ. 166 και 188.

⁵⁸ Οπ.π., σ. 160, 166, 167 και 188. Οι υποψήφιοι ομογενείς βουλευτές-σύμβουλοι κατανέμονται σε έξι (6) εκλογικές περιφέρειες εκτός της Επικράτειας (Βόρειας Αμερικής, Νότιας Αμερικής, Ωκεανίας, Αφρικής, Ευρώπης και Ασίας). Οι βουλευτές-σύμβουλοι δεν αποτελούσαν μέλη της Βουλής, αλλά συμμετείχαν σε κάθε μη απόρρητη κοινοβουλευτική διαδικασία, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Εναλλακτικά αυτής, προτάθηκε η εκλογή έξι (6) βουλευτών από την ομογένεια, ένας (1) ανά εκλογική περιφέρεια εκτός της Επικράτειας, οι οποίοι θα είχαν αποφασιστική ψήφο ως μέλη της λαϊκής αντιπροσωπείας.

⁵⁹ Για τη συζήτηση, βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, Περίοδος Ζ'-Σύνοδος Δ', Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Συνεδρίαση ΙΑ', Τετάρτη 19 Δεκεμβρίου 2018 και Συνεδρίαση ΙΒ', Πέμπτη 20 Δεκεμβρίου 2018.

⁶⁰ Την αποτελούσαν οι εκπρόσωποι του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, της Νέας Δημοκρατίας και της Δημοκρατικής Συμπράταξης. Βλ. *όπ.π.*, Συνεδρίαση ΙΗ', Τετάρτη 30 Ιανουαρίου 2019.

⁶¹ Βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, Περίοδος Ζ'-Σύνοδος Δ', Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Αθήνα 2019, σ. 278-279 και *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, *όπ.π.* (σημ. 49), σ. 311-312.

⁶² Οι δύο προτάσεις διέφεραν στο αναθεωρούμενο άρθρο και, ερμηνευτικά, στην ένταξη των υποψηφίων σε ενιαίο ψηφοδέλτιο, εκείνη του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, ή σε περισσότερα ψηφοδέλτια, εκείνη της Νέας Δημοκρατίας.

⁶³ Στην πρώτη ψηφοφορία την 14^η Φεβρουαρίου 2019 τη συμπλήρωση του άρθρου 54 Συντ. με την προσθήκη νέας παρ. 4, δηλαδή την πρόταση του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, υπερψήφισαν εκατόν πενήντα οκτώ (158), ενενήντα επτά (97) καταψήφισαν και δέκα έξι (16) βουλευτές δήλωσαν «παρών», ενώ την τροποποίηση της παρ. 4 του 51 Συντ., δηλαδή την πρόταση της Νέας Δημοκρατίας, υπερψήφισαν ογδόντα οκτώ (88), την καταψήφισαν εκατόν εβδομήντα τέσσερις (174) βουλευτές και ένας (1) δήλωσε «παρών». Έτσι, τη δεύτερη ψηφοφορία στην προτεινόμενη Βουλή την 14^η Μαρτίου 2019 απασχόλησε μόνον η πρώτη από τις παραπάνω συνταγματικές διατάξεις, θα την υπερψήφισουν εκατόν εξήντα (160), θα την καταψηφίσουν ενενήντα επτά (97) και δέκα πέντε (15) βουλευτές θα δηλώσουν «παρών». Για το αποτέλεσμα των ψηφοφοριών, βλ. *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, *όπ.π.* (σημ. 49), σ. 437, 446 και, αντίστοιχα, 467.

δικαίωμα των εκτός Επικρατείας πολιτών ανήκει συστηματικά στην ύλη του άρθρου 51 Συντ., αναθεωρητέο κρίθηκε, εντέλει, το άρθρο 54 Συντ. και η *εγκριθείσα κατεύθυνση* του αναθεωρητικού εγχειρήματος εντοπιζόταν αφενός στην κατάρτιση «ενιαίου ψηφοδέλιου για τους υποψηφίους βουλευτές αποδήμου Ελληνισμού» και αφετέρου στον καθορισμό μέγιστου αριθμού τους, ανερχόμενο, καταρχήν, στους πέντε (5).

VI. Η πολιτική συμφωνία

Στην ομιλία του κατά την ανάγνωση των προγραμματικών δηλώσεων της κυβέρνησης που αναδείχθηκε από την εκλογική αναμέτρηση της 7^{ης} Ιουλίου 2019 ο *Κ. Μητσοτάκης*, με *έντονη δόση υπερβολής*, θα δεσμευθεί στην «άμεση καθιέρωση νομοθετικά της ψήφου των Ελλήνων του εξωτερικού» και θα απευθύνει έκκληση να συμπράξει η αντιπολίτευση στη διαμόρφωση της απαιτούμενης συνταγματικά *ειδικής πλειοψηφίας* «για να ισχύσει η μεγάλη καινοτομία και για να μπορέσουν οι συμπολίτες μας που έχουν δικαίωμα να ασκήσουν το εκλογικό του δικαίωμα, να το ασκούν από το μόνιμο τόπο διαμονής τους και να μην αναγκάζονται να επιστρέψουν στην πατρίδα»⁶⁴. Αλλά και ο Υπουργός Εσωτερικών, σε μια αποστροφή του λόγου του και πάντως δίχως να *ακριβολογεί νομικά*, θα αναφέρει ότι «καθιερώνεται επιτέλους το δικαίωμα των Ελλήνων του εξωτερικού να ψηφίσουν για την ελληνική Βουλή από τη χώρα στην οποία βρίσκονται»⁶⁵. Οι βασικές ρυθμίσεις του οργανικού νόμου ήταν από μακρού γνωστές, είχαν περιληφθεί σε δύο, κατά βάση πανομοιότυπες, *προτάσεις νόμου* που κατέθεσε η Νέα Δημοκρατία ως αξιωματική αντιπολίτευση, την πρώτη στις 8 Απριλίου 2016⁶⁶ και τη δεύτερη στις 23 Οκτωβρίου 2017⁶⁷, αλλά δεν απασχόλησαν την αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή έως τη λήξη της ΙΖ΄ Βουλευτικής Περιόδου.

Τις επόμενες εβδομάδες σε δημοσιεύματα στον Τύπο αλλά και με δηλώσεις τους ο Πρωθυπουργός ή ο Υπουργός, συνήθως μετά τις συναντήσεις τους με *εκπροσώπους φορέων της ομογένειας*, επαναλαμβάνουν ή διευκρινίζουν ορισμένες από τις επιλογές του αναμενόμενου σχεδίου νόμου. Συγκεκριμένα, το εκλογικό δικαίωμα θα ασκούν μόνον οι εγγεγραμμένοι στους γενικούς εκλογικούς καταλόγους και όχι το σύνολο των εκτός Επικρατείας πολιτών, θα ψηφίζουν με αυτοπρόσωπη παρουσία στις κατά τόπους διπλωματικές αρχές ή επιστολικά και θα

⁶⁴ Βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, Πρακτικά Βουλής, ΙΗ΄ Περίοδος (Θ΄ Αναθεωρητική)-Σύννοδος Α΄, Συνεδρίαση Δ΄, Σάββατο 20 Ιουλίου 2019, σ. 1227.

⁶⁵ Όπ.π., Συνεδρίαση Ε΄, Κυριακή 21 Ιουλίου 2019, σ. 1334.

⁶⁶ Υπό τον τίτλο: «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις βουλευτικές εκλογές του Απόδημου Ελληνισμού και εκλογέων που βρίσκονται στην αλλοδαπή».

⁶⁷ Με τον ίδιο ακριβώς τίτλο. Όπ.π.

εκπροσωπούνται από υποψηφίους στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας, ο αριθμός των οποίων θα αυξηθεί στον ανώτατο συνταγματικά επιτρεπτό⁶⁸. Η κυβερνητική πρόταση οριστικοποιήθηκε σε σύσκεψη υπό τον *Κ. Μητσοτάκη* την Πέμπτη 3 Οκτωβρίου 2019⁶⁹. Ωστόσο, η συνταγματική απαίτηση της υπερψηφίσις της από την ειδική πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του όλου αριθμού των βουλευτών επέβαλλε *ευρύτερες συνααινέσεις* και θα αναζητηθούν, καταρχήν, σε διαδοχικές συναντήσεις του Πρωθυπουργού με τους πολιτικούς αρχηγούς την Παρασκευή 11 Οκτωβρίου 2019.

Οι θέσεις της αντιπολίτευσης ήταν, εν πολλοίς, ήδη γνωστές. Ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς *αντιτίθετο εξ αρχής* στην προσμέτρηση της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα και στην προοπτική των ανοικτών εκλογικών καταλόγων⁷⁰, το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος *απέκλειε, παγίως*, την επιστολική ψήφο και θεωρούσε ότι το εκλογικό δικαίωμα μπορούν να ασκούν μόνον όσοι υπόκεινται στο σύνολο των *υποχρεώσεων*, ιδίως των οικονομικών, προς την πολιτεία^{71, 72}, ενώ το Κίνημα Αλλαγής κινούνταν στην αντίθετη ακριβώς κατεύθυνση και, επιπλέον, προέκρινε τη σύσταση «περιφερειών αποδήμων» για την ανάδειξη των εκπροσώπων τους⁷³. Οι επικεφαλής των κομμάτων της αντιπολίτευσης δύσκολα θα μπορούσαν μεν να «μπλοκάρουν πολιτικά» την

⁶⁸ Βλ. *Γρ. Τζιοβάρα*, Η ψήφος των αποδήμων, το πρώτο τεστ για την αντιπολίτευση, εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 4 Αυγούστου 2019, σ. 8· *Γ. Σιαδήμα*, Ισότιμη ψήφος για τους Έλληνες του εξωτερικού, εφημ. *Realnews*, Κυριακή 11 Αυγούστου 2019, σ. 11· *Κ. Παπαχλιμίντζου*, Επιστολική ψήφος για τους αποδήμους, εφημ. *Παραπολιτικά*, Σάββατο 17 Αυγούστου 2019, σ. 6· *Γ. Αντύπα*, Αυτό είναι το νέο εκλογικό σύστημα, εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 25 Αυγούστου 2019, σ. 8-9· *Π. Μπίτσικα*, Για την ψήφο των ομογενών σφάζονται παλικάρια, εφημ. *Documento*, Κυριακή 1 Σεπτεμβρίου 2019, σ. 20-21· *Ελ. Ευαγγελοδήμου*, Στην κάλπη μέσω επιστολικής ψήφου, εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 16 Σεπτεμβρίου 2019, σ. 10· *Κ. Παπαχλιμίντζου*, Επιχείρηση συναίνεση, εφημ. *Παραπολιτικά*, Σάββατο 5 Οκτωβρίου 2019, σ. 8· *Γρ. Τζιοβάρα*, Μπόνους 45 εδρών στο πρώτο κόμμα, εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 6 Οκτωβρίου 2019, σ. 6-7 και *Σπ. Μουρελάτου*, Ανοίγει διάυλο συγκλίσεων για την ψήφο των αποδήμων, εφημ. *Έθνος της Κυριακής*, 6 Οκτωβρίου 2019, σ. 9. Εξάλλου, κατά τη συνέντευξη Τύπου στη Διεθνή Έκθεση Θεσσαλονίκης ο Πρωθυπουργός απέκλεισε το ενδεχόμενο να διευρυνθούν οι γενικοί εκλογικοί κατάλογοι, δηλαδή να προστεθούν και πολίτες εκτός Επικρατείας, οι οποίοι δεν έχουν εγγραφεί σε αυτούς, συμπληρώνοντας ότι «παρέχουμε μια διευκόλυνση, ώστε να ψηφίζουν από τον τόπο διαμονής τους και αυτό αναμένεται να γίνει με την καθιέρωση της επιστολικής ψήφου» (βλ. *Ελ. Ευαγγελοδήμου*, Είπε για... , εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 9 Σεπτεμβρίου 2019, σ. 8). Αντιθέτως, ο Υπουργός Εσωτερικών, απαντώντας σε σχετική ερώτηση, θα επισημάνει «... Συζητάμε τη βέλτιστη λύση. Όπως και να διασφαλίσουμε το αυτονόητο, ότι τα παιδιά των Ελλήνων είναι Έλληνες πολίτες όπου και εάν γεννιούνται». Βλ. «Το δικαίωμα της ψήφου των Ελλήνων σε όλη τη Γη είναι πρώτα απ' όλα δικό τους δικαίωμα» (συνέντευξη στον *Γ. Σιαδήμα*), εφημ. *Realnews*, Κυριακή 25 Αυγούστου 2019, σ. 9.

⁶⁹ Βλ. *Γ. Λυκουρέντζου*, Η δύσκολη εξίσωση της ψήφου των αποδήμων, εφημ. *Realnews*, Κυριακή 6 Οκτωβρίου 2019, σ. 9.

⁷⁰ Δηλαδή, τη συμμετοχή στην ψηφοφορία όλων των εκτός Επικρατείας πολιτών. Βλ. *Γ. Λυκουρέντζου*, όπ.π. και *Άρ. Ραβανού*, Θέλει άλλη «φόρμουλα» για την ψήφο των αποδήμων, εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 7 Οκτωβρίου 2019, σ. 12.

⁷¹ Βλ. *Αλ. Φωτάκη*, Χωρίς καμία διάθεση υποχώρησης, εφημ. *Τα Νέα*, Παρασκευή 11 Οκτωβρίου 2019, σ. 15.

⁷² Η συμπόρευση του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς και του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, αθροϊζόμενη στους εκατόν ένα (101) βουλευτές, αρκούσε για να μπλοκάρει την υπερψηφίση του σχεδίου του οργανικού νόμου. Βλ. *Ελ. Ευαγγελοδήμου*, Ασκήσεις συναίνεσης στη σκιά της Novartis, εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 7 Οκτωβρίου 2019, σ. 12 και *της ιδίας*, Ζητούνται συναίνεση και 200 βουλευτές, εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 7 Οκτωβρίου 2019, σ. 12.

⁷³ Βλ. *Μ. Λιαλιούτη*, Με 4 προτάσεις στο Μαξίμου, εφημ. *Τα Νέα*, Παρασκευή 11 Οκτωβρίου 2019, σ. 14-15.

πρωτοβουλία, δεν τους καταλείπονταν όμως πολλά περιθώρια αναδίπλωσης στις βασικές θέσεις τους, όπως επιβεβαιώθηκε στο τέλος των συναντήσεων⁷⁴. Έτσι, η κυβερνητική πλειοψηφία, εάν ήθελε να εξασφαλίσει τη συναίνεση, ήταν υποχρεωμένη σε *παραχωρήσεις*.

Η επιδιωκόμενη *πολιτική συμφωνία* αφέθηκε να επιτευχθεί στο πλαίσιο συζητήσεων σε διακομματική επιτροπή⁷⁵. Πριν από τη σύγκληση της ο Πρωθυπουργός σε συνέντευξή του σε ιδιωτικό τηλεοπτικό σταθμό θα *εγκαταλείψει* την επιλογή της επιστολικής ψήφου και θα αναφερθεί στη *διευκόλυνση* των εκτός Επικρατείας πολιτών που έχουν σχέση με τη χώρα, ενώ ο Υπουργός Εσωτερικών θα σπεύσει να συμφωνήσει με τους δύο βασικούς όρους που έθεσε το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας για τον καθορισμό όσων περιληφθούν στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, δηλαδή την κατοχή Αριθμού Φορολογικού Μητρώου και την απουσία τους από τη χώρα για χρονικό διάστημα όχι μικρότερο των τριάντα ετών. Αντιθέτως, θα επιμείνει στην προσμέτρηση της ψήφου τους στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα⁷⁶, αποτελούσε άλλωστε σταθερή κυβερνητική επιλογή. Στην πρώτη συνεδρίαση της διακομματικής επιτροπής, την Τετάρτη 16 Οκτωβρίου 2019, επιβεβαιώθηκαν οι θέσεις των συμμετεχόντων, φάνηκε πάντως να συμπίπτουν στην άποψη η όποια πολιτική συμφωνία να *μην απασχολήσει την εξελισσόμενη* αναθεωρητική διαδικασία. Παρόλα αυτά, η προγραμματισμένη για την επομένη ημέρα συζήτηση στην Επιτροπή Αναθεώρησης του άρθρου 54 Συντ. θα αναβληθεί⁷⁷.

Η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, αποδεικνύοντας την κυβερνητική βούληση για την επιτυχή έκβαση των εργασιών της διακομματικής, θα επεξεργαστεί *αναμορφωμένη πρόταση* στα τέσσερα σημεία που είχαν εντοπιστεί οι διαφοροποιήσεις της αντιπολίτευσης⁷⁸ και θα συζητηθεί στη συνεδρίαση της Δευτέρας 21 Οκτωβρίου 2019. Ήδη από τις προηγούμενες ημέρες δημοσιεύματα στον Τύπο, έφεραν το Συνασπισμό της Ριζοσπαστικής Αριστεράς να

⁷⁴ Βλ. *Ελ. Ευαγγελοδήμου-Μ. Λιαλιούτη*, Το πρώτο «όχι» του ΣΥΡΙΖΑ, «να» από το ΚΙΝΑ Λ για την ψήφο των ομογενών, εφημ. *Τα Νέα*, Σαββατοκύριακο 12-13 Οκτωβρίου 2019, σ. 13· *Γρ. Τζιοβάρρα*, Τέσσερα σενάρια για την ψήφο των αποδήμων, εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 13 Οκτωβρίου 2019, σ. 4-5· *Γ. Σιαδήμα*, Τα ραντεβού έβγαλαν... λευκό καπνό, εφημ. *Realnews*, Κυριακή 13 Οκτωβρίου 2019, σ. 7 και *Ελ. Ευαγγελοδήμου-Μ. Λιαλιούτη*, Ο «μουτζούρης» στα χέρια του ΣΥΡΙΖΑ, εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 14 Οκτωβρίου 2019, σ. 8.

⁷⁵ Τη Δευτέρα 14 Οκτωβρίου 2019 ο Υπουργός Εσωτερικών κάλεσε με επιστολή του τα πολιτικά κόμματα να ορίσουν τους εκπροσώπους τους στη διακομματική επιτροπή.

⁷⁶ Βλ. *Δ. Μανιάτη*, Ακόμη πιο κοντά Μαξίμου και Περισσός, εφημ. *Τα Νέα*, Τρίτη 15 Οκτωβρίου 2019, σ. 16 και *Ελ. Ευαγγελοδήμου*, Κάλπες στα προξενεία, εφημ. *Τα Νέα*, Τετάρτη 16 Οκτωβρίου 2019, σ. 14.

⁷⁷ Ο Υπουργός Επικρατείας *Γ. Γεραπετρίτης* θα κάνει λόγο «για πράξη ευθυκρισίας, ώστε να μη θεωρηθεί ότι ο εν εξελίξει διάλογος είναι υποκριτικός». Βλ. *Ελ. Ευαγγελοδήμου*, Διακομματικό «κολλάζ» με στόχο τους 200 βουλευτές, εφημ. *Τα Νέα*, Πέμπτη 17 Οκτωβρίου 2019, σ. 10-11.

⁷⁸ Δηλαδή, κατά σειρά, την προσμέτρηση της ψήφου των εκτός Επικρατείας στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα, την επιλογή μεταξύ των υποψηφίων Επικρατείας, ο αριθμός των τελευταίων θα αυξάνονταν στους δέκα πέντε (15), την καθιέρωση της ψηφοφορίας στις οικείες διπλωματικές αρχές, αυτοτελώς ή συμπληρωματικά προς την επιστολική ψήφο, και τον περιορισμό των φορέων του δικαιώματος με την πρόβλεψη κριτηρίων (βλ. ό.π.· *Κ. Παπαχλιμίντζου*, Τα σημεία σύγκλισης για τους αποδήμους, εφημ. *Παραπολιτικά*, Σάββατο 19 Οκτωβρίου 2019, σ. 24 και *Γρ. Τζιοβάρρα*, Πρόβα συναίνεσης με την ψήφο των αποδήμων, εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 20 Οκτωβρίου 2019, σ. 7).

μεταβάλει τη στάση του ως προς την προσμέτρηση της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών⁷⁹ για πολιτικούς, κατά βάση, λόγους⁸⁰. Η επιμονή του Κομμουνιστικού Κόμμα Ελλάδος να τεθεί ανώτατος χρόνος απουσίας από τη χώρα⁸¹ και η απόρριψη της δυνατότητας να ψηφίζουν με επιστολική ψήφο οι εκλογείς που βρίσκονταν σε ικανή απόσταση από τα ειδικά εκλογικά τμήματα θα μεταθέσει, κατά μία ημέρα, την οριστικοποίηση της συμφωνίας. Η αναζητούμενη ειδική πλειοψηφία για την υπερψήφιση του οργανικού νόμου θα εξασφαλιστεί, εντέλει, και μάλιστα άνετα στην την τρίτη και τελευταία συνεδρίαση της διακομματικής την Τρίτη 22 Οκτωβρίου 2019⁸².

Το σύνολο σχεδόν των κοινοβουλευτικών δυνάμεων θα συμφωνήσουν οι εκτός Επικρατείας πολίτες να ψηφίζουν, προσερχόμενοι, αυτοπροσάπως, στο εκλογικό τους τμήμα, το οποίο πάντως δεν θα στεγάζεται αποκλειστικά στα κτίρια των διπλωματικών αρχών της χώρας στην αλλοδαπή. Φορείς του εκλογικού δικαιώματος θα είναι όσοι αποδεικνύουν ότι έζησαν, τουλάχιστον, επί διετία τα τελευταία τριάντα πέντε έτη στη χώρα και διαθέτουν ενεργό Αριθμό Φορολογικού Μητρώου. Θα εγγράφονται σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους και θα επιλέγουν τους εκπροσώπους τους μεταξύ όσων συνδυασμών καταρτίζουν ψηφοδέλτιο Επικρατείας. Ο αριθμός των υποψηφίων του θα αυξηθεί στους δέκα πέντε (15), δηλαδή στο μέγιστο επιτρεπτό συνταγματικά, και θα περιλαμβάνει προσωπικότητες που διαμένουν στο εξωτερικό. Τέλος, η ψήφος τους θα προσμετράται στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα.

VII. Η «συνταγματοποίηση» της πολιτικής συμφωνίας

⁷⁹ Οι εκπρόσωποι της επιστήμης, τουλάχιστον όσοι είχαν διατυπώσει στον Τύπο τις απόψεις τους, συνέπιπταν, επικαλούμενοι ιδίως την αρχή της ισότητας-ισοδυναμίας της ψήφου, στην προσμέτρηση της ψήφου των εκτός Επικρατείας στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα. Βλ. *Χ. Ανθόπουλου*, Το Σύνταγμα και η ψήφος των Ελλήνων του εξωτερικού, εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 13 Οκτωβρίου 2019, σ. 60-61 και *Γ. Σωτηρέλη*, Το Σύνταγμα και οι εκτός επικρατείας πολίτες, εφημ. *Τα Νέα*, Σαββατοκύριακο 19-20 Οκτωβρίου 2019, σ. 40.

⁸⁰ Βλ. *Δ. Τζιοβάρα*, Πρόβα συναίνεσης με την ψήφο των αποδήμων, εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 20 Οκτωβρίου 2019, σ. 7· *Ελ. Ευαγγελοδήμου*, Μεταξύ πιρουέτας και συμφωνίας, εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 21 Οκτωβρίου 2019, σ. 10-11 και *Αρ. Ραβανού*, Ο φόβος της απομόνωσης έφερε τη στροφή, εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 21 Οκτωβρίου 2019, σ. 10-11.

⁸¹ Το ίδιο θα ζητήσει και ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, ενώ με ανακοίνωσή του θα διαφωνήσει, προαναγγέλλοντας την καταψήφιση του σχεδίου νόμου, το ΜέΡΑ25 (βλ. *Μ. Λιαλιούτη*, Ασκήσεις συναίνεσης για την ψήφο των αποδήμων, εφημ. *Τα Νέα*, Τρίτη 22 Οκτωβρίου 2019, σ. 12), επιλογή που αποδόθηκε σε λόγους τακτικής και συνδέθηκε με την αλλαγή της στάσης του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς (βλ. *Θ. Μωραΐτη*, Γιατί έκανε πίσω ο Βαρουφάκης, εφημ. *Realnews*, Σάββατο 26 Οκτωβρίου 2019, σ. 11).

⁸² Βλ. *Μ. Λιαλιούτη*, Λευκός καπνός, με συναίνεση και ευρεία πλειοψηφία, εφημ. *Τα Νέα*, Τετάρτη 23 Οκτωβρίου 2019, σ. 10-11· *Κ. Παπαχλιμίντζου*, Καραμπόλες λόγω αποδήμων, εφημ. *Παραπολιτικά*, Παρασκευή 25 Οκτωβρίου 2019, σ. 8· *Γ. Σιαδήμα*, Πώς θα ψηφίσουν οι απόδημοι, εφημ. *Realnews*, Σάββατο 26 Οκτωβρίου 2019, σ. 10 και *Γρ. Τζιοβάρα*, Στο Taxisnet οι απόδημοι για να ψηφίζουν από τον τόπο διαμονής τους, εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 27 Οκτωβρίου 2019, σ. 6-7.

Τα μέλη της διακομματικής επιτροπής δεν είχαν θεωρήσει, καταρχήν, αναγκαίο η συμφωνία τους να «τυποποιηθεί» συνταγματικά. Από τη στιγμή όμως που ζητήθηκε από την αντιπολίτευση τα βασικά της σημεία να ενσωματωθούν σε διάταξη συνταγματικής περιοχής⁸³, η κυβέρνηση για ακόμη φορά θα ανταποκριθεί πρόθυμα. Τη βούλησή της να συναινέσει είχε φροντίσει, ουσιαστικά, να προαναγγείλει, αναβάλλοντας την προγραμματισμένη συζήτηση στην οικεία Επιτροπή της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής της θεματικής ενότητας που περιλάμβανε το άρθρο 54 Συντ. Όταν θα την απασχολήσει κατά την τελευταία συνεδρίασή της την Τετάρτη 30 Οκτωβρίου 2019, οι εργασίες της διακομματικής είχαν ήδη περατωθεί, επιτυχώς, και το περιεχόμενο της πολιτικής συμφωνίας ήταν σε όλους γνωστό. Σημεία της περιλήφθηκαν στο σχέδιο της κυβερνητικής πρότασης για την προσθήκη της νέας παρ. 4. Τη συνέθεταν τρεις διακριτές εξουσιοδοτήσεις με αποδέκτη τον κοινό νομοθέτη. Του αναγνωριζόταν, εν πρώτοις, η δυνατότητα να θέσει στον οργανικό νόμο προϋποθέσεις για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας πολιτών στον τόπο διαμονής τους και καθορίστηκαν, ενδεικτικά, ορισμένες, η κατοχή Αριθμού Φορολογικού Μητρώου, ο χρόνος απουσίας από την Ελλάδα και η παρουσία στη χώρα για ορισμένο χρονικό διάστημα κατά το παρελθόν (πρότ. 1). Εξάλλου, με τον νόμο της παρ. 1 του άρθρου 54 Συντ., η υπερψήφιση του οποίου απαιτούσε επίσης την ειδική πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του όλου αριθμού των βουλευτών για να τύχει άμεσης εφαρμογής, μπορούσαν να καθιερώνονται, κατά παρέκκλιση από τη γενική συνταγματική ρύθμιση, μία ή περισσότερες εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού (πρότ. 3). Η ειδική πλειοψηφία δεν ήταν, τέλος, αναγκαία, προκειμένου ο κοινός νομοθέτης να προβλέψει ότι ορισμένες από τις θέσεις του ψηφοδέλτιου Επικρατείας καταλαμβάνονται υποχρεωτικά από τον Ελληνισμό της διασποράς (πρότ. 2).

⁸³ Ο εκπρόσωπος του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς Γ. Κατρούγκαλος «θα ζητήσει η πρόταση να κατοχυρωθεί συνταγματικά» (βλ. Μ. Λιαλιούτη, Λευκός καπνός, με συναίνεση και ευρεία πλειοψηφία, εφημ. Τα Νέα, Τετάρτη 23 Οκτωβρίου 2019, σ. 10-11), ο Γ. Γκιόκας, εκπρόσωπος του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, μετά το τέλος της τρίτης συνεδρίασης της διακομματικής επιτροπής θα δηλώσει: «Όσον αφορά το Κ.Κ.Ε. ακόμη δεν υπάρχει καμία συμφωνία, με την έννοια ότι θα περιμένουμε να γίνει συνταγματική θωράκιση των κριτηρίων που θέτουμε» και ο Κ. Σκανδαλίδης, εκπρόσωπος του Κινήματος Αλλαγής, θα συμπληρώσει: «Εμείς θα συνεχίσουμε την προσπάθεια και στα επόμενα βήματα που θα οδηγήσουν στη συνταγματική κατοχύρωση και με την τελική νομοθετική πρόταση να διασφαλίσουμε το αναφαίρετο δικαίωμα κάθε Έλληνα πολίτη να έχει λόγο και ψήφο»: απαντώντας τους ο Υπουργός Επικρατείας θα διευκρινίσει ότι: «η νέα συνταγματική διάταξη θα είναι τόσο ευρύχωρη, ώστε ο εκλογικός νομοθέτης να μπορεί να θέτει ανάλογα ζητήματα, κυρίως στο κομμάτι που έχει να κάνει με όρους και περιορισμούς σε σχέση με τη διευκόλυνση της ψήφου των εκτός επικρατείας ή και τη δυνατότητα να θέτει ακόμη και εκλογικές περιφέρειες εκτός επικρατείας, έτσι ώστε να υπάρχει η δυνατότητα να τίθενται τα ζητήματα αυτά στο πλαίσιο ακριβώς της απαίτησης του άρθρου 51 παρ. 4, η οποία προφανώς θα πρέπει να έρθει με την ειδική πλειοψηφία των 200 βουλευτών» (βλ. Μ. Λιαλιούτη, Στην τελική ευθεία με στόχο τους 300 βουλευτές», εφημ. Τα Νέα, Πέμπτη 24 Οκτωβρίου 2019, σ. 12).

Η κριτική στην πρόταση ήταν σαφώς εντονότερη εκτός Βουλής⁸⁴. Αντιθέτως, οι εργασίες της Επιτροπής Αναθεώρησης αποτέλεσαν «υπόδειγμα» *συναινετικής επεξεργασίας*⁸⁵. Ο Υπουργός Επικρατείας, ο οποίος εκπροσώπησε την κυβέρνηση στη συζήτηση, δέχθηκε τις υποδείξεις της αντιπολίτευσης σε μια προφανή προσπάθεια να μη διαταραχθούν το «κλίμα» και τα «κεκτημένα» της διακομματικής. Έτσι, η πρόταση θα εγκριθεί με ορισμένες μικρές διαφοροποιήσεις και μία προσθήκη. Φορείς του δικαιώματος είναι όχι όσοι βρίσκονται, αλλά μόνον όσοι *κατοικούν* εκτός της Επικράτειας, ενώ για τον καθορισμό τους η κατοχή Αριθμού Φορολογικού Μητρώου απαλείφθηκε και θα αντικατασταθεί από τον *πραγματικό δεσμό* με τη χώρα και την *αυτοπρόσωπη παρουσία* στο ειδικό εκλογικό τμήμα (πρότ. 1). Εξάλλου, η πρόβλεψη θέσεων στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας που καταλαμβάνονται *υποχρεωτικά* από Έλληνες του εξωτερικού αφέθηκε να ρυθμισθεί στον οργανικό νόμο (πρότ. 2). Ο εκλογικός νόμος μπορεί, επίσης, να προβλέπει ότι η ψήφος των εκλογέων αυτής της κατηγορίας *δεν προσμετράται* σε συγκεκριμένη εκλογική περιφέρεια, αλλά στο *σύνολο της Επικράτειας* (πρότ. 3)⁸⁶. Τέλος, οι, μία ή περισσότερες, εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού δεν καθιερώνονται συνταγματικά, αλλά ορίζονται με τον νόμο της παρ. 1 του άρθρου 54 Συντ. (πρότ. 4). Η πρόταση προσθήκης της νέας παρ. 4 με το παραπάνω περιεχόμενο θα γίνει δεκτή από την Επιτροπή⁸⁷, θα συγκεντρώσει στην Ολομέλεια της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής την απαιτούμενη *αυξημένη πλειοψηφία* των τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των βουλευτών⁸⁸ και θα ενσωματωθεί στο κείμενο του ισχύοντος Συντάγματος.

⁸⁴ Βλ. *Γ. Σωτηρέλη*, ό.π. (σημ. 79) και *Ευάγ. Βενιζέλου*, Τι μπορεί και τι δεν μπορεί να γίνει για την ψήφο των εκτός επικρατείας πολιτών, εφημ. *Τα Νέα*, Τετάρτη 30 Οκτωβρίου 2019, σ. 14-15.

⁸⁵ Βλ. *Βουλή των Ελλήνων, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, ΙΗ' Περίοδος* (Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας)-Σύνοδος Α', Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Συνεδρίαση ΙΑ', Τετάρτη 30 Οκτωβρίου 2019, σ. 395 επ.

⁸⁶ Δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική πρόταση και προστέθηκε μετά την ολοκλήρωση των εργασιών της διακομματικής επιτροπής.

⁸⁷ Και μάλιστα με αυξημένη πλειοψηφία, αφού την υπερψήφισαν η Νέα Δημοκρατία και το ΜέΡΑ25, ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, το Κίνημα Αλλαγής και η Ελληνική Λύση ψήφισαν, καθένας, την πρότασή του, ενώ το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος δήλωσε «παρών». Βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, ό.π. (σημ. 85), Συνεδρίαση ΙΒ', Παρασκευή 8 Νοεμβρίου 2019, σ. 462. Εξάλλου, για την εγκριθείσα πρόταση, βλ. *Βουλή των Ελλήνων, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος ΙΗ'-Σύνοδος Α'*, Έκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Αθήνα 2019, σ. 384 και *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, ό.π. (σημ. 49), σ. 479-480.

⁸⁸ Η πρόταση της πλειοψηφίας υπερψηφίστηκε από διακόσιους δώδεκα (212) βουλευτές, ογδόντα τέσσερεις (84) καταψήφισαν και ένας (1) δήλωσε «παρών», ενώ η πρόταση του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, η οποία είχε εγκριθεί στις δύο ψηφοφορίες στην Ολομέλεια της προτείνουσας Βουλής από την απόλυτη πλειοψηφία (βλ. παραπάνω τη σημ. 63), υπερψηφίστηκε από εκατόν οκτώ (108) βουλευτές, την καταψήφισαν εκατόν εβδομήντα οκτώ (178) και ένδεκα (11) δήλωσαν «παρών», μοιραία απορρίφθηκε. Για τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής, βλ. *Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά Βουλής, Θ' Αναθεωρητική Βουλή, ΙΗ' Περίοδος* (Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας)-Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΝΒ', Πέμπτη 21 Νοεμβρίου 2019, σ. 5000 επ. και για το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας, βλ. ό.π., Συνεδρίαση ΝΔ', Δευτέρα 25 Νοεμβρίου 2019 (πρωί), σ. 5180 επ. και *Γ. Σωτηρέλη-Θ. Ξηρού*, ό.π., σ. 567.

VIII. Το εκλογικό δικαίωμα των εκτός επικρατείας πολιτών στο αναθεωρημένο Σύνταγμα

1. Αν και μεταπολιτευτικά η αναθεωρητική διαδικασία εξελίσσεται σε δύο διακριτές φάσεις, μεταξύ των οποίων παρεμβάλλεται η προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία με τη διενέργεια γενικών βουλευτικών εκλογών, η *Τέταρτη Αναθεώρηση*⁸⁹ του Συντάγματος του 1975 είναι η μοναδική στην Ελληνική συνταγματική ιστορία που εκκινεί και ολοκληρώνεται με *διαφορετική κοινοβουλευτική πλειοψηφία*. Για τη διατύπωση των αναθεωρητέων διατάξεων, δηλαδή το έργο της δεύτερης φάσης, η επικρατούσα σύνθεση στη Θ' Αναθεωρητική Βουλή διέθετε ευρέα περιθώρια επιλογών. Ωστόσο, δεσμευόταν, καταρχήν, από την ορισθείσα *κατεύθυνση* στις αποφάσεις των απόλυτων πλειοψηφιών κατά τις δύο ψηφοφορίες στην Ολομέλεια της προτείνουσας (Βουλής)⁹⁰.

Το εκλογικό δικαίωμα των εκτός Επικρατείας πολιτών είχε συγκεντρώσει το ενδιαφέρον του αναθεωρητικού εγχειρήματος, αλλά στις αναθεωρητέες διατάξεις δεν περιλαμβάνονταν οι προτ. 2 και 3 της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ., στις οποίες παρέχεται η εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να οργανώσει την άσκησή του, αλλά το άρθρο 54 Συντ. Πρόκειται για τη διάταξη που καταλαμβάνει ρυθμιστικά τα *θεμελιώδη ζητήματα αντιπροσώπευσης*, δηλαδή το εκλογικό σύστημα και τις βασικές εκλογικές περιφέρειες (παρ. 1), τον ορισμό του αριθμού των βουλευτών καθεμιάς τους (παρ. 2) και τους βουλευτές Επικρατείας (παρ. 3). Απόφαση της προτείνουσας Βουλής υπήρξε η προσθήκη νέας παρ. 4 προς την κατεύθυνση της κατάρτισης *ενιαίου ψηφοδελτίου* για τους υποψηφίους βουλευτές αποδήμου Ελληνισμού και το *μέγιστο αριθμό* τους να ορίζεται στους πέντε (5).

Επιδεικνύοντας αξιοσημείωτη, τουλάχιστον πολιτικά, συνέπεια, η κυβέρνηση που αναδείχθηκε από την εκλογική αναμέτρηση της 7^{ης} Ιουλίου 2019 κατάφερε, έπειτα από σαράντα πέντε και πλέον έτη, να εξασφαλίσει συμφωνία με τις περισσότερες πολιτικές δυνάμεις στην προώθηση

⁸⁹ Τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος χαρακτήρισε στην ομότιτλη μελέτη του (Αθήνα-Κομοτηνή 2006) ο Γ. Παπαδημητρίου εκείνη του 2008. Αν και δεν διευκρινίζει ειδικά τη συγκεκριμένη, *contra* στην κρατούσα άποψη, επιλογή του, φαίνεται να ερείδεται στην παραδοχή ότι η Βουλή του 1975 δεν κατήρτισε νέο, αλλά αναθεώρησε το Σύνταγμα του 1952 και, γι' αυτό, αποκλήθηκε «Ε' Αναθεωρητική Βουλή». Από τη στιγμή πάντως που ο υπολογισμός συνδέεται με το αποτέλεσμα των εργασιών της, δηλαδή το Σύνταγμα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, η αναθεώρηση του 2019 είναι η Τέταρτη, κατά σειρά, της μεταπολιτευτικής περιόδου.

⁹⁰ Για το ζήτημα, βλ., αντί άλλων, Χ. Ανθόπουλου, *Η ελευθερία της Αναθεωρητικής Βουλής*, ΕφημΔΔ 5 (2018), σ. 522 επ. και τις εκεί βιβλιογραφικές αναφορές.

του οργανικού νόμου. Για να το πετύχει, θα υποχρεωθεί να εγκαταλείψει βασικές της επιλογές⁹¹, να «διολισθήσει» στις θέσεις τους, να αποδεχθεί τους όρους τους και, εντέλει, να «συνταγματοποιήσει» όσα συμφωνήθηκαν. Στο παρελθόν ο αναθεωρητικός νομοθέτης προσέδωσε υπέρτερη τυπική ισχύ σε νομοθετικές ρυθμίσεις⁹², «μπλοκάροντας» έτσι κάθε πρωτοβουλία για την τροποποίησή τους και καθιστώντας την εκδήλωσή της εκ των προτέρων αδιέξοδη. Για πρώτη όμως φορά θα *αναβαθμιστούν* σε διατάξεις συνταγματικής περιοχής σημεία μιας *πολιτικής συμφωνίας* που μπορεί να διέθεταν *ευρύτατη αποδοχή*, αλλά δεν είχαν ακόμη περιληφθεί σε σχέδιο νόμου.

2. Η «συνταγματοποίησή» τους, όπως διαμορφώθηκαν συναινετικά στη διακομματική επιτροπή, εξασφάλισε στην κυβέρνηση τη ζητούμενη, πάση θυσία, ειδική πλειοψηφία προώθησης του οργανικού νόμου. Η απαίτηση για τη θεσμική αναβάθμιση του περιεχομένου της συμφωνίας κατέδειξε πάντως τη διάχυτη και, εν πολλοίς, εύλογη *δυσπιστία* της αντιπολίτευσης προς την κοινοβουλευτική πλειοψηφία σε ένα νομοθέτημα του οποίου όχι μόνον η θέσπιση αλλά και κάθε επόμενη τροποποίηση αποτελούσε, υποχρεωτικά, προϊόν ευρύτερων συγκλίσεων. Εξάλλου, η κυβερνητική ανταπόκριση, χωρίς μάλιστα να διατυπωθούν σοβαρές και πάντως ουσιαστικές αντιρρήσεις, αποκάλυψε την αντικειμενικά «*δυσχερή*» θέση της, αφού υποχρεούνταν να ασκήσει βασική συνταγματική της αρμοδιότητα, όπως είναι εν γένει η νομοθέτηση, *δέσμια* της μειοψηφίας και των όρων της. Στις συνθήκες αυτές, δεν πρέπει να εκπλήσσει το περιεχόμενο της νέας διάταξης, το οποίο διαθέτει στοιχεία, τέτοια και τόσα, που το καθιστούν *μοναδικό*, εάν διατρέξει κανείς το σώμα του ισχύοντος Συντάγματος.

Την παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ. συνθέτουν τέσσερεις, συναφείς κατά βάση, *εξουσιοδοτήσεις* προς τον κοινό νομοθέτη. Στην πλειονότητά τους παραπέμπουν στον *οργανικό νόμο* και την καθορισμένη συνταγματικά *ειδική πλειοψηφία* θέσπισής του. Η τελευταία πρέπει πάντως να θεωρείται αυτονόητη, αφού η συγκέντρωσή της επιβάλλεται από τη ρυθμιζόμενη ύλη και τον εντοπισμό της στην οργάνωση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας πολιτών. Σε καμία όμως από τις ισάριθμες προτάσεις που *απαρτίζουν* τη νέα διάταξη ο *κανόνας δικαίου* δεν εισάγεται ρητά και ευθέως· *συνάγεται εμμέσως*, δηλαδή ερμηνευτικά, με αναγωγή στο αντικείμενο της παρεχόμενης εξουσιοδότησης. Εξάλλου, η υποχρεωτική κατάληψη θέσεων

⁹¹ Όπως η επιστολική ψήφος ως μέσο έκφρασης της βούλησης των εκτός Επικρατείας πολιτών.

⁹² Τούτο παρατηρήθηκε με βασικές επιλογές του ν. 2509/1997 [«Ποινική ευθύνη των Υπουργών» (ΕτΚ Α', φ. 126 της 19^{ης} Ιουνίου 1997)] που εντάχθηκαν στο άρθρο 86 Συντ. ή με τις παρ. 10 και 11 του άρθρου 1 του ν. 2328/1995 [Νομικό καθεστώς της ιδιωτικής τηλεόρασης και της τοπικής ραδιοφωνίας, ρύθμιση θεμάτων της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 159 της 3^{ης} Αυγούστου 1995)], σχετικά με τα παρένθετα πρόσωπα και τις ασυμβίβαστες δραστηριότητες του ιδιοκτήτη, του μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους σε επιχείρηση μέσων μαζικής ενημέρωσης, που εντάχθηκαν στην παρ. 9 του άρθρου 14 Συντ.

στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας από απόδημους Έλληνες και η σύσταση μιας ή περισσότερων εκλογικών περιφερειών εξωτερικού μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί ότι κινούνται εντός των άκρων ορίων της εγκριθείσας από την προτείνουσα Βουλή κατεύθυνσης του αναθεωρητικού εγχειρήματος. Αντιθέτως, πέραν αυτής κείται αφενός η δυνατότητα να περιοριστεί ο κύκλος των πολιτών που ασκούν το εκλογικό δικαίωμα μόνο σε όσους πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις και αφετέρου η *προσμέτρηση της ψήφου* τους στην εκλογική δύναμη κάθε συνδυασμού στην Επικράτεια. Πρόκειται πάντως για ζητήματα με αναθεωρητικό ενδιαφέρον, τα οποία είχε αναδείξει η επιστήμη ή είχαν ανακύψει στις απόπειρες θέσπισης του οργανικού νομού κατά το παρελθόν και πιθανολογούνταν σφόδρα ότι θα απασχολούσαν, όποτε εκδηλωνόταν, το σχετικό εγχείρημα.

Την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας πολιτών διέπουν δύο διακριτές και, εν πολλοίς, αυτοτελείς συνταγματικές διατάξεις. Η μεταξύ τους σχέση είναι, κατά βάση, *συμπληρωματική*, στην ύλη τους δεν παρατηρούνται, κατά κανόνα, επικαλύψεις και δύσκολα αναμένεται, γι' αυτό, να προκύψει κατά την εφαρμογή τους σύγκρουση, στην επίλυση της οποίας θα απαιτηθεί η προσφυγή στα παραδοσιακά εργαλεία της ερμηνείας του δικαίου⁹³, καθώς μάλιστα διαθέτουν την ίδια αυξημένη τυπική ισχύ. Με την εξαίρεση των *δικαιούχων*, στους οποίους η ρύθμιση της πρότ. 2 της παρ. 4 του άρθρου 51 εντάσσει όσους εκλογείς *βρίσκονται έξω από τη χώρα* και η νέα του άρθρου 54 μόνον εκείνους που *κατοικούν* εκτός αυτής⁹⁴, ⁹⁵ οι λοιπές επιλογές των δύο διατάξεων απευθύνονται και διέπουν διακριτές στιγμές της, εν γένει, διαδικασίας έκφρασης της εκλογικής τους βούλησης. Οι εκτός Επικρατείας πολίτες και η ψηφοφορία τους δεν υπόκεινται στην αρχή της ταυτόχρονης διεξαγωγής της, εκφράζουν την προτίμησή τους, χωρίς να σταυροδοτούν υποψηφίους, εμφανίζονται αυτοπροσώπως για να ψηφίσουν στο κατάστημα της εκλογικής τους περιφέρειας ή, εάν προβλέπονται εναλλακτικά, ασκούν το εκλογικό τους δικαίωμα με επιστολική ψήφο ή οποιοδήποτε άλλο πρόσφορο μέσο, η ετυμηγορία τους ανακοινώνεται μαζί με εκείνην των εκλογικών τμημάτων της χώρας και η βούλησή τους προσμετράται στη δύναμη των συνδυασμών στην Επικράτεια.

3. Στους εκτός Επικρατείας πολίτες, για τους οποίους εξουσιοδοτείται στην πρότ. 2 της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. ο κοινός νομοθέτης να οργανώσει την άσκηση του εκλογικού τους

⁹³ Δηλαδή, ιδίως τα ζεύγματα, προγενέστερος ή μεταγενέστερος και γενικός ή ειδικός κανόνας.

⁹⁴ Οι δύο διατάξεις καταλαμβάνουν την ίδια, κατά βάση, ρυθιζόμενη ύλη. Θα ήταν, γι' αυτό, συστηματικά ορθότερο να αποτελέσει αντικείμενο της μιας από αυτές, θεματικά της πρότ. 2 της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. Το τελευταίο δεν είχε περιληφθεί όμως στις αναθεωρητές διατάξεις, οπότε το ζήτημα ή θα έπρεπε να παραμείνει αρρυθμιστο, τινάζοντας, κυριολεκτικά, στον αέρα την πολιτική συμφωνία, ή να ενταχθεί ρυθμιστικά στο αναθεωρητέο άρθρο 54 Συντ., όπως και τελικά επικράτησε.

⁹⁵ Βλ. και αμέσως παρακάτω υπό 3.

δικαιώματος, περιλαμβάνονται, ιδίως, όσοι πολίτες εγκαταλείπουν τη χώρα και εγκαθίστανται, μόνιμα ή προσωρινά και πάντως μακροχρόνια, στο εξωτερικό για οικονομικούς, κατά κανόνα, λόγους. Πρόκειται για τους *μετανάστες*, από τους οποίους δεν διακρίνονται ως προς την εκλογική αντιμετώπιση, οι *απόδημοι*, δηλαδή εκείνοι που δεν έχουν πρόθεση εγκατάστασης στην αλλοδαπή και θα επιστρέψουν σύντομα στην πατρίδα, και οι *ναυτικοί*, ανεξαρτήτως της σημαίας του πλοίου ναυτολόγησής τους⁹⁶. Αν και στο σύνολό τους είναι, καταρχήν, ενεργά μέλη του εκλογικού σώματος *αδυνατούν* να προσέλθουν αυτοπροσώπως και να ψηφίσουν στο εκλογικό τμήμα της βασικής εκλογικής περιφέρειας στους εκλογικούς καταλόγους της οποίας είναι εγγεγραμμένοι⁹⁷.

Στην πρότ. 1 της παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ. ο κύκλος των εκτός Επικρατείας πολιτών φαίνεται, καταρχήν, να περιορίζεται. Στο ρυθμιστικό της πεδίο εντάσσονται όσοι *κατοικούν* έξω από την Ελληνική επικράτεια και μόνον γι' αυτούς μπορεί να οργανωθεί η άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος εκεί όπου διαμένουν. *Κατοικία* και *διαμονή* όμως δεν ταυτίζονται, αφού η πρώτη αποτελεί τον τόπο της *κύριας και μόνιμης εγκατάστασης*, ενώ τη δεύτερη τη διακρίνει η *προσωρινότητα*. Η προκρινθείσα διατύπωση στη νέα διάταξη, *αντιφατική* από τη φύση της, πρέπει να αποδοθεί, μάλλον, στις συνθήκες «συνταγματοποίησης» της πολιτικής συμφωνίας και θα μπορούσε, ερμηνευόμενη στενά, να περιορίσει, ενδεχομένως σημαντικά, τον κύκλο των δικαιούχων. Πράγματι, εάν για τον καθορισμό τους επικρατήσει το κριτήριο της κατοικίας, τότε αποκλείονται οι απόδημοι και οι ναυτολογημένοι, αφού αμφότεροι στερούνται κατοικίας εκτός Ελλάδος. Ο αριθμός τους μπορεί μεν να είναι, συγκριτικά, μικρότερος, τη συμπερίληψή τους στη γενική κατηγορία επιβάλλει όμως η *αρχή της καθολικής ψηφοφορίας*⁹⁸. Ακόμη και στην περίπτωση πάντως που ήθελε γίνει δεκτό ότι το ενδιαφέρον της νέας συνταγματικής διάταξης εξαντλείται στους μετανάστες, η συναφής γενική εξουσιοδότηση της πρότ. 2 της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. επιτρέπει την υπαγωγή στον οργανικό νόμο και των δύο άλλων, αποκλειομένων από τη διατύπωση της νέας παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ., κατηγοριών Ελλήνων πολιτών, δηλαδή των αποδήμων και των ναυτικών.

⁹⁶ Για τις τρεις κατηγορίες πολιτών που απαρτίζουν τους εκτός Επικρατείας, βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, *όπ.π.* (σημ. 13), σ. 38 επ. και *του ιδίου*, *Η ελευθερία της αποδημίας*. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρ. 5 παρ. 4 του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη-Αθήνα 1976, σ. 38 επ.

⁹⁷ Το ίδιο παρατηρείται και για κατηγορίες ενεργών πολιτών που κατοικούν στη χώρα, όπως είναι οι ένστολοι ή οι φυλακισμένοι, για τους οποίους ο εκλογικός νομοθέτης λαμβάνει ειδική μέριμνα.

⁹⁸ Συνεπεία της, ο κοινός νομοθέτης οφείλει να διευρύνει και, κατά το δυνατόν, να ολοκληρώσει τη σύνθεση του ανώτατου συλλογικού οργάνου σε κάθε δημοκρατική πολιτεία, να διασφαλίσει την ευρύτερη συμμετοχή των μελών του στην άσκηση των συνταγματικών του αρμοδιοτήτων και, εντέλει, να πραγματώσει τη δημοκρατική αρχή με τη μορφή της λαϊκής κυριαρχίας.

4. Μέλη του εκλογικού σώματος είναι όσοι πολίτες διαθέτουν τα *θετικά προσόντα*, ιθαγένεια και πολιτική ενηλικιότητα, και δεν συντρέχει στο πρόσωπό τους κάποιο από τα *αρνητικά* (προσόντα), ανικανότητα για δικαιοπραξία και αμετάκλητη ποινική καταδίκη για ορισμένα εγκλήματα. Πρόκειται για συνταγματικά κατοχυρωμένη επιταγή⁹⁹, η οποία συνέχεται ευθέως με τη δημοκρατική αρχή, δηλαδή με διάταξη που καθορίζει τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος της χώρας, και ως τέτοια δεν υπόκειται, καταρχήν, σε αναθεώρηση¹⁰⁰. Ήδη από την κατάθεση στην οικεία Επιτροπή της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής του σχεδίου με την προτεινόμενη διατύπωση της παρ. 4 του άρθρου 54 υποστηρίχθηκε ότι η σύνδεση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας πολιτών με την απαίτηση να πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις θέτει ζήτημα σεβασμού, ακριβέστερα *παραβίασης*, των, διαδικαστικών και ουσιαστικών, ορίων της αναθεωρητικής διαδικασίας¹⁰¹. Και μπορεί η άποψη να είναι θεωρητικά εξαιρετικά ενδιαφέρονσα, εκκινεί όμως από μια *εσφαλμένη*, συστηματικά και συνταγματικά, *παραδοχή*. Ταυτίζει *αδικαιολόγητα* τον *καθορισμό* των φορέων του βασικού πολιτικού δικαιώματος με την *άσκησή* του. Πράγματι, ο κοινός νομοθέτης δεν επιτρέπεται να περιορίσει τον κύκλο των μελών του εκλογικού σώματος, απαιτώντας επιπλέον, των συνταγματικά προβλεπόμενων, προσόντα, δεν κωλύεται όμως να συνδέσει με *ειδικούς ορισμούς* την οργάνωση της έκφρασης της εκλογικής προτίμησης διακριτών κατηγοριών ενεργών πολιτών, οι οποίοι αδυνατούν να ανταποκριθούν στο γενικό κανόνα της αυτοπρόσωπης παρουσίας στο εκλογικό τμήμα της βασικής εκλογικής περιφέρειας που είναι εγγεγραμμένοι.

Τούτο επιβάλλεται και, εν πολλοίς, δικαιολογείται στην περίπτωση των εκτός Επικρατείας πολιτών. Η ένταξή τους στη σύνθεση του ανώτατου οργάνου κάθε δημοκρατικής πολιτείας δεν διασφαλίζει, από μόνη της και άνευ ετέρου, τον αναγκαίο *πραγματικό δεσμό* τους με τη χώρα και πάντως τη *στοιχειώδη επαφή* με την τρέχουσα πολιτική πραγματικότητα. Από τη στιγμή που η ψήφος τους καθορίζει, σύμφωνα με το ισχύον εκλογικό σύστημα, το συνδυασμό που λαμβάνει την *πριμοδότηση* των εδρών και, ιδίως, εξασφαλίζει την εκπροσώπηση στη Βουλή σε όσους υπερβούν το *εκλογικό κατώφλι*, η «ισοπεδωτική» ένταξη όλων των εκτός Επικρατείας Ελλήνων στους δικαιούχους αντίκειται και πάντως θέτει εν αμφιβόλω τη γνήσια αντιπροσώπευση και, εντέλει, την ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης ως έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας. Δεν πρέπει, τέλος, να λησμονείται ότι οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια εισάγονται από τον

⁹⁹ Άρθρο 51 παρ. 3 πρότ. 2 Συντ.

¹⁰⁰ Άρθρο 110 παρ. 1 Συντ. Σύμφωνα με την κρατούσα στην επιστήμη άποψη, τουλάχιστον προς την κατεύθυνση της εισαγωγής νέων, θετικών ή αρνητικών, προσόντων, που επιφέρουν τη μείωση του αριθμού των μελών του εκλογικού σώματος.

¹⁰¹ Βλ. *Ευάγ. Βενιζέλου*, όπ.π. (σημ. 84).

αναθεωρητικό νομοθέτη και απολαμβάνουν *αυξημένη τυπική ισχύ*, εντασσόμενα σε διάταξη συνταγματικής περιοχής. Έτσι, ο όποιος θεωρητικός προβληματισμός για τη σχετική πρωτοβουλία στερείται στην ουσία αντικειμένου.

Για να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα οι πολίτες που κατοικούν έξω από την Επικράτεια, όλοι τους πρέπει να είναι ήδη μέλη του εκλογικού σώματος, η νέα παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ. παρέχει την ευχέρεια στον οργανικό νόμο να θέσει *τέσσερις προϋποθέσεις*. Οι δύο δεν περιέχονταν στο κατατεθέν σχέδιό της και προστέθηκαν ή διευκρινίστηκαν στην Επιτροπή Αναθεώρησης. Στο σύνολό τους αποτελούν απαιτήσεις της αντιπολίτευσης, προνομιακά του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συναίνεσή του και να επιτευχθεί η πολιτική συμφωνία. Η *αυτοπρόσωπη παρουσία* δεν είναι πάντως κατά, πραγματική και νομική, ακριβολογία προϋπόθεση, αλλά ο *καθιερωμένος τρόπος συμμετοχής* στην ψηφοφορία των γενικών εκλογών και των ετεροδημοτών, βρίσκει δε ως επιλογή στέρεο, πλην όμως ερμηνευτικά συναγόμενο, έρεισμα στην πρότ. 3 της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ., όπως διαμορφώθηκε στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Η ρητή κατοχύρωσή της στο συγκεκριμένο σημείο της νέας διάταξης συνιστά μια ακόμη απόδειξη τόσο της, εύλογης προφανώς, δυσπιστίας της αντιπολίτευσης προς την κυβέρνηση όσο και της βούλησης της τελευταίας η πρωτοβουλία να ολοκληρωθεί, *πάση θυσία*, με επιτυχία. Αντιθέτως, *προϋπόθεση άσκησης* του εκλογικού δικαιώματος είναι ο *πραγματικός δεσμός* των εκλογέων με την Ελλάδα. Πρέπει μάλιστα να θεωρηθεί και η μοναδική ουσιαστικά που τίθεται με τη νέα διάταξη, αφού οι δύο απομένουσες (*προϋποθέσεις*), ο *χρόνος παρουσίας* στο παρελθόν και ο *χρόνος απουσίας* από τη χώρα, προσφέρουν απλώς τα, κατά νομική ακριβολογία, *κριτήρια* για την απόδειξη του *ζητούμενου δεσμού* που επιτρέπει τη συμμετοχή στην ψηφοφορία. Αν και η συνδρομή τους θα περιορίσει, σε απροσδιόριστο αριθμό και μάλλον σημαντικά, τον κύκλο των φορέων του εκλογικού δικαιώματος, από τη στιγμή που η γενική προϋπόθεση και τα κριτήρια απόδειξής της εισάγονται με διάταξη αυξημένης τυπικής ισχύος, ζήτημα συμβατότητάς τους προς την κρατούσα συνταγματική τάξη δεν τίθενται¹⁰². Γι' αυτό, δεν πιθανολογείται και η δικαστική αμφισβήτησή τους. Η εκτίμηση δεν καταλαμβάνει πάντως και τη συγκεκριμενοποίηση των δύο κριτηρίων. Ο χρόνος παρουσίας στο παρελθόν ή απουσίας από τη χώρα, όπως θα τον

¹⁰² Όπως μάλιστα γίνεται παγίως δεκτό στη νομολογία: «... δεν μπορεί να θεωρηθεί ανίσχυρη διάταξη του Συντάγματος λόγω αντιθέσεώς της προς άλλες διατάξεις ή αρχές του ίδιου Συντάγματος, ενόψει της τυπικής νομικής ισοδυναμίας όλων των διατάξεων του Συντάγματος και των εξ αυτών πηγάζουσών αρχών, που έχει ως συνέπεια ότι κάθε διάταξη του Συντάγματος εφαρμόζεται υποχρεωτικώς ως προς το ειδικώς ρυθμιζόμενο από αυτήν αντικείμενο». Βλ., αντί άλλων, την 7^η σκέψη της απόφασης 11/2003 [(δημοσιευμένη στην Ε.Δ.Α.Δ.Α. 3 (2004), σ. 508 επ.]

καθορίσουν ο κοινός και, ενδεχομένως, ο κανονιστικός νομοθέτης, θα μπορούσε, ευχερέστερα, να απασχολήσουν τον ακυρωτικό δικαστή¹⁰³.

5. Στην πρότ. 2 της παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ. ενσωματώνεται, κατά βάση, η εγκριθείσα κατεύθυνση της αναθεώρησης από την προτείνουσα Βουλή με την προκριθείσα διατύπωση να διαφοροποιείται πάντως σε τρία σημεία. Δεν καθορίζεται, εν πρώτοις, αριθμός, μέγιστος ή ελάχιστος, των βουλευτών εκπροσώπων των εκλογέων που κατοικούν εκτός της Επικρατείας και αφήνεται να συγκεκριμενοποιηθούν από τον κοινό νομοθέτη, καθώς αναφέρεται, γενικόλογα, ότι ορισμένες θέσεις στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας καταλαμβάνονται υποχρεωτικά από απόδημους Έλληνες¹⁰⁴. Οι τελευταίοι αντικατέστησαν, μετά και την ήπια κριτική της αντιπολίτευσης στην Επιτροπή Αναθεώρησης, τον Ελληνισμό της διασποράς, όπως είχε αρχικά προταθεί¹⁰⁵. Και μπορεί μεν η πρωτοβουλία να είναι, καταρχήν, ορθή, αφού ο τελευταίος περιλαμβάνει και πολίτες με καταγωγή από τη χώρα μας που δεν είναι όμως μέλη του εκλογικού σώματος, αλλά οι απόδημοι, όπως οριοθετήθηκαν εννοιολογικά για τις ανάγκες της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ.¹⁰⁶, αποτελούν υποσύνολο, μάλλον το μικρότερο ποσοτικά, της γενικής κατηγορίας των εκτός Επικρατείας πολιτών. Τέλος, οι εκπρόσωποί τους δεν εντάσσονται σε *ενιαίο ψηφοδέλτιο*, είναι υποψήφιοι στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας, χωρίς μάλιστα να καταλαμβάνουν συγκεκριμένη θέση στη σειρά αναγραφής, κάθε κόμματος ή συνασπισμού που καταρτίζει τέτοιο συνδυασμό¹⁰⁷. Οι σχετικοί ορισμοί, όταν ενεργοποιηθεί ο κοινός νομοθέτης, θα ενσωματωθούν στον οργανικό νόμο.

Η τύχη της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών, δηλαδή η προσμέτρησή της στο εκλογικό αποτέλεσμα, βρέθηκε στο επίκεντρο των συζητήσεων της διακομματικής επιτροπής. Οι δυσκολίες στην εξεύρεση κοινού τόπου, εντοπισμένες σε πρώτη φάση στην καθολική άρνηση του Συνασπισμού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, δεν επέτρεψαν, καταρχήν, να περιληφθεί στο σχέδιο της κυβερνητικής πλειοψηφίας σχετική πρόταση. Θα συμπληρωθεί όμως κατά την επεξεργασία της στην Επιτροπή Αναθεώρησης, αφού έγινε αντιληπτό και από τους διαφωνούντες ότι, παρά τις ιδεοληπτικές εμμονές τους, δεν θα ήταν συνταγματικά *επιτρεπτό* να αγνοηθεί η εκφρασμένη προτίμηση μερίδας, ανεξαρτήτως του μεγέθους της, του εκλογικού

¹⁰³ Βλ. παρακάτω Επίμετρο, 2.

¹⁰⁴ Το άρθρο 108 Συντ. υιοθετεί τη διατύπωση «απόδημος Ελληνισμός», η οποία φαίνεται, καταρχήν, να ταυτίζεται εννοιολογικά με τον όρο απόδημοι Έλληνες.

¹⁰⁵ Βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, όπ.π. (σημ. 85).

¹⁰⁶ Βλ. παραπάνω VIII, 3 και τη σημ. 96.

¹⁰⁷ Σύμφωνα με τη νομοθετική ρύθμιση που ίσχυε κατά την επεξεργασία της πρότασης στην Επιτροπή Αναθεώρησης, τους δώδεκα (12) βουλευτές που εκλέγονται ενιαίως σε όλη την επικράτεια προτείνουν κόμμα ή συνασπισμός κομμάτων που καταρτίζει δικούς του συνδυασμούς στις μισές, τουλάχιστον, βασικές εκλογικές περιφέρειες της χώρας (άρθρο 3 παρ.1 του π.δ. 26/2012).

σώματος. Η εγκριθείσα διάταξη¹⁰⁸ αφήνει μάλιστα ανοικτά και τα δύο δυνατά ενδεχόμενα. Από τη διατύπωσή της συνάγεται, ερμηνευτικά, ότι *κανόνας* είναι η προτίμηση των μελών της συγκεκριμένης κατηγορίας εκλογέων να *εκφράζεται σε συγκεκριμένη βασική εκλογική περιφέρεια* εκτός της χώρας, η ψήφος τους να διαμορφώνει το συνολικό της αποτέλεσμα και να καθορίζει την κατανομή των εδρών που της αναλογούν¹⁰⁹, καθώς παρέχεται εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει και εκλογικές περιφέρειες εξωτερικού¹¹⁰. Τότε οι ψηφοφόροι δεν θα περιορίζονται στην επιλογή συνδυασμού, αλλά θα σταυροδοτούν τους εκλεκτούς τους μεταξύ των υποψηφίων, κατά πάσα πιθανότητα, *ενιαίου ψηφοδελτίου*. Είναι πάντως συνταγματικά επιτρεπτό, προφανώς για όσο χρόνο δεν κατοχυρώνονται νομοθετικά οι βασικές εκλογικές περιφέρειες εξωτερικού, η ψήφος να προσμετράται στην Επικράτεια, όπως είχε συμφωνηθεί άλλωστε στη διακομματική επιτροπή. Επειδή και υπό τις δύο παραλλαγές, το ζήτημα ανάγεται, εντέλει, στην κατανομή των βουλευτικών εδρών, δηλαδή στο σκληρό πυρήνα του *εκλογικού συστήματος*, ο νόμος που θα περιλάβει τις σχετικές ρυθμίσεις, για να ισχύσει από την αμέσως επόμενη εκλογική αναμέτρηση πρέπει να συγκεντρώσει την ειδική πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του όλου αριθμού των βουλευτών¹¹¹.

Υπό τις ίδιες ακριβώς ποσοτικές προδιαγραφές για την άμεση εφαρμογή τους τελούν και οι ορισμοί της πρότ. 4 της παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ. Το ρυθμιστικό της πεδίο ταυτίζεται *θεματικά* με εκείνο της πρότ. 2 της ίδιας παραγράφου.¹¹² Γι' αυτό, τελούν σε *ανταγωνιστική* σχέση, καθώς η επικράτηση της μιας αποκλείει, εξ ορισμού, την άλλη. Με τη νέα διάταξη εξουσιοδοτείται ο κοινός νομοθέτης να ορίσει μία οι περισσότερες εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού¹¹³, κατά παρέκκλιση της παρ. 2 του άρθρου 54 Συντ. Η κατοχύρωση της σχετικής δυνατότητας με διάταξη αυξημένης τυπικής ισχύος την καθιστά *επιτρεπτή εξαίρεση* από τον «παραδοσιακό» κανόνα που περιορίζει τις βασικές εκλογικές περιφέρειες εντός των εδαφικών ορίων της χώρας. Η χάραξη *χωρικών εκλογικών ενοτήτων* εκτός της Επικράτειας, όταν κατοχυρώνεται ρητά, δεν συνιστά, κατά νομική ακριβολογία, παρέκκλιση από τους γενικούς συνταγματικούς ορισμούς. Εάν μάλιστα συνοδεύεται με την κατάρτιση σε καθεμιά τους ξεχωριστών συνδυασμών πολιτικών κομμάτων ή συνασπισμών τους και υποψηφίων,

¹⁰⁸ Η οποία αποτελεί την πρότ. 3 της παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ.

¹⁰⁹ Πρόκειται για την επιλογή που εξασφαλίζει, πληρέστερα, τη γνήσια αντιπροσώπευση. Το αποτέλεσμά της δεν θα μπορούσε πάντως να αγνοηθεί και για την κατανομή των βουλευτών Επικρατείας.

¹¹⁰ Η, όπως αναφέρονται στην πρότ. 4 της παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ., εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού.

¹¹¹ Σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη της παρ. 1 του άρθρου 54 Συντ.

¹¹² Πρόκειται για τη μοναδική περίπτωση ρυθμιζόμενης ύλης που υπόκειται σε δύο διακριτές διατάξεις του Συντάγματος, κινούμενες προς, αν όχι αντίθετες, διαφορετικές πάντως κατευθύνσεις.

¹¹³ Ο ίδιος όρος συναντάται και στο άρθρο 108 Συντ., δεν θεωρείται όμως, για τους λόγους που εκτέθηκαν αμέσως παραπάνω, εκλογικά ακριβής.

διαμορφώνει συνθήκες επικράτησης της ισότητας-ισοδυναμίας της ψήφου και, γενικότερα, της γνήσιας αντιπροσώπευσης για τη συγκεκριμένη κατηγορία ψηφοφόρων. Έτσι, η παρασχεθείσα εξουσιοδότηση νομοθέτησης κατά παρέκκλιση εντοπίζεται, αποκλειστικά, στον *καθορισμό των βουλευτών κάθε εκλογικής περιφέρειας απόδημου Ελληνισμού*. Ο αριθμός τους, ακόμη και στην περίπτωση που θα εξακολουθούσε να ορίζεται με προεδρικό διάταγμα, δεν θα υπολογίζεται ειδικά για κάθε συγκεκριμένη χωρική ενότητα με βάση το *νόμιμο πληθυσμό* της¹¹⁴, όπως προκύπτει, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή, από τους εγγεγραμμένους στα οικεία δημοτολόγια. Συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης, όταν κατοχυρώσει εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού, θα *ορίσει* τον αριθμό των βουλευτών που θα τους εκπροσωπούν, ενώ δεν αποκλείεται, για λόγους οικονομίας της διαδικασίας, να τους κατανείμει και στις χωρικές εκλογικές ενότητες εκτός Επικρατείας, εάν αυτές θα είναι περισσότερες της μιας.

ΙΧ. Συμπεράσματα

Αναγνωρίζοντας της σημαντική και πολύμορφη συμβολή των εκτός Επικρατείας Ελλήνων πολιτών στον αντιδικτατορικό αγώνα, ο συνταγματικός εξουσιοδότησε τον κοινό νομοθέτη το 1975 να οργανώσει την άσκηση του εκλογικού τους δικαιώματος. Και μπορεί από τη διατύπωση της παρ. 4 του άρθρου 51 Συντ. να συνάγεται, καταρχήν, ότι τον εξοπλίζει με διακριτική ευχέρεια για τη θέσπιση του οργανικού νόμου, η ορθότερη στην επιστήμη άποψη έχει δεχθεί, με αναγωγή στις θεμελιώδεις εκλογικές αρχές, ότι ενεργεί στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας. Ωστόσο, χρειάστηκε να παρέλθουν είκοσι πέντε περίπου έτη εωσότου το ζήτημα συγκεντρώσει ξανά συνταγματικά τα φώτα της δημοσιότητας. Στην αναθεώρηση του 2001 το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε, προνομιακά, σε βασικά σημεία της διαδικασίας, διευκρινίστηκε ότι η άσκηση του δικαιώματος δεν κωλύεται από την αρχή της ταυτόχρονης διεξαγωγής της ψηφοφορίας και οι εκλογείς μπορούν να εκφράσουν την προτίμησή τους και επιστολικά ή με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο, προβλέφθηκε δε, λόγω του αριθμού των εκτός επικρατείας πολιτών και της επίδρασής τους στο εκλογικό αποτέλεσμα, ότι για την υπερψήφιση του οργανικού νόμου απαιτούνται διακόσιοι (200) τουλάχιστον βουλευτές.

¹¹⁴ Για την έννοια του πληθυσμού στην εκλογική διαδικασία και τις διακρίσεις του, βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, όπ.π. (σημ. 11), σ. 61 επ.

Η απαίτηση της ειδικής πλειοψηφίας θα καθορίσει στα χρόνια που ακολούθησαν τις εξελίξεις. Η προηγούμενη συναίνεση μερίδας, τουλάχιστον, της αντιπολίτευσης προδιέγραφε τους όρους διαμόρφωσης και, εντέλει, την τύχη κάθε σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η εξασφάλισή της αποδείχθηκε εγχείρημα δυσχερές, λόγω ιδίως της ρυθμιζόμενης ύλης και της επίδρασης στο συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα. Η αδυναμία επίτευξής της προεξόφλησε την αποτυχία της πρώτης απόπειρας για την προώθηση του σχεδίου του οργανικού νόμου στις αρχές του 2009. Στα περιορισμένα θετικά της πρωτοβουλίας αναγνωρίζεται πάντως ότι επέτρεψε να αναδειχθούν οι περιοχές στις οποίες θα έπρεπε να επικεντρωθεί, προνομιακά, ο διάλογος για να σημειωθούν οι αναγκαίες συγκλίσεις. Σημασία είχε, πρωτίστως, να συμφωνηθεί, εάν θα σταυροδοτούνται υποψήφιοι ή θα επιλέγονται μόνο συνδυασμοί, εάν θα εκλέγεται συγκεκριμένος αριθμός βουλευτών από εκλογικές περιφέρειες εξωτερικού ή μόνον από το ψηφοδέλτιο Επικρατείας και, βέβαια, εάν η ψήφος της συγκεκριμένης κατηγορίας εκλογέων θα προσμετράται σε βασική εκλογική περιφέρεια ή στο σύνολο της χώρας, ενώ το ποιοι πολίτες θα ψηφίσουν πέρασε, μάλλον, σε δεύτερη μοίρα.

Η πάροδος του χρόνου, η έντονη πίεση της αξιωματικής αντιπολίτευσης και η αδυναμία, πολιτική ή πραγματική δεν έχει ουσιαστική σημασία, της κυβέρνησης να συνεχίσει να αγνοεί ένα από μακρού ώριμο θεσμικό αίτημα πυροδότησαν την κινητικότητα στα μέσα του 2018. Οι αιφνίδιες πολιτικές εξελίξεις δεν κατέλειπαν ουσιαστικά περιθώρια για την προώθηση του σχεδίου του οργανικού νόμου, έργο ειδικής επιτροπής στο Υπουργείο Εσωτερικών. Η νέα κυβερνητική πλειοψηφία είχε την ευκαιρία να ανταποκριθεί στην προεξοφλημένη πολιτική της δέσμευση και να ενεργοποιήσει τη νομοθετική εξουσιοδότηση, βρήκε μάλιστα την αναθεωρητική διαδικασία ανοικτή για να υποδεχθεί συναινετικές επιλογές, προσδίδοντάς τους συνταγματική περιωπή, και έθεσε ως προτεραιότητά της να εξασφαλίσει, πάση θυσία, την αποδοχή μεγαλύτερης και της ειδικής πλειοψηφίας. Υποχωρώντας από εκφρασμένες θέσεις της, θα δεχθεί το σύνολο σχεδόν των αιτημάτων της αντιπολίτευσης και οι διαβουλεύσεις θα καταλήξουν επιτυχώς. Η πολιτική συμφωνία θα περιλάβει όχι μόνο τα γνωστά σχετικά ζητήματα, αλλά, επιπλέον, τον καθορισμό του κύκλου των δικαιούχων και την επιστολική ψήφο. Η «συνταγματοποίηση» του αποτελέσματος του διαλόγου με τον ισχυρό να υποχωρεί, χάριν του υπέρτερου στόχου, θα καταλήξει στην προσθήκη διάταξης στον Καταστατικό μας Χάρτη, χωρίς ρητό και ευθύ συνταγματικό κανόνα αλλά με τέσσερις επάλληλες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις, και στην υπερψήφιση του οργανικού νόμου από μοναδική στα κοινοβουλευτικά χρονικά πλειοψηφία. Επιλογές, όπως η εισαγωγή προϋποθέσεων και κριτηρίων για τον καθορισμό των δικαιούχων, επικρίθηκαν από μερίδα της επιστήμης και θα

κριθούν, εντέλει, από τα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα. Ωστόσο, οι εκτός Επικρατείας πολίτες θα μπορέσουν μετά από αδικαιολόγητη καθυστέρηση δεκαετιών και για πρώτη φορά μετά το μακρινό 1862 να ψηφίσουν στις επόμενες γενικές βουλευτικές εκλογές. Η αναβίωση του επιτυχημένου νομοθετικά «ιδιότυπου και ετεροβαρή συναινετικού κοινοβουλευτισμού» προϋποθέτει υποχωρητική κυβερνητική πλειοψηφία. Έτσι, ακόμη και εάν στο μέλλον απαιτηθούν τροποποιήσεις της ισχύουσας νομοθεσίας, η συνταγματικά κατοχυρωμένη ειδική πλειοψηφία για την υπερψήφισή τους δύσκολα θα μπορέσει να συγκεντρωθεί, εκτός και εάν επιβληθούν δικαστικά.

X. Επίμετρο

1. Από τη στιγμή που «συνταγματοποιήθηκε» η πολιτική συμφωνία, η προώθηση του οργανικού νόμου πιθανολογούνταν, σφόδρα, ότι δεν θα αργούσε. Η κυβερνητική πλειοψηφία είχε άλλωστε καταθέσει ως αξιωματική αντιπολίτευση δύο, κατά βάση πανομοιότυπες, προτάσεις νόμου. Έτσι, το κείμενό τους, αφού εμπλουτιζόταν στα σημεία που είχαν συγκλίνει οι πολιτικές δυνάμεις, θα έπαιρνε, δίχως καθυστέρηση, το δρόμο προς τη Βουλή. Το σχέδιο νόμου, όπως αναμορφώθηκε, κατατέθηκε την 2^α Δεκεμβρίου 2019, δηλαδή πριν συμπληρωθεί εβδομάδα από την ολοκλήρωση της Τέταρτης Αναθεώρησης του Συντάγματος με τη δημοσίευση¹¹⁵ του Ψηφίσματος της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής. Συζητήθηκε διεξοδικά στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή¹¹⁶, με τον Υπουργό των Εσωτερικών να κατοχυρώνει ως νομοτεχνικές βελτιώσεις αφενός τη δυνατότητα των συνδυασμών να περιλάβουν στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας τρεις (3) υποψηφίους από το εξωτερικό, εκ των οποίων ο ένας (1) να τοποθετείται υποχρεωτικά στις τρεις πρώτες θέσεις της κατάταξης, αφετέρου δε τη συμμετοχή της αντιπολίτευσης στη διοικητική εξέταση των απορριπτικών αποφάσεων εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους^{117, 118}. Εξάλλου, στην Ολομέλεια η επεξεργασία του σχεδίου

¹¹⁵ ΕτΚ Α', φ. 187 της 28^{ης} Νοεμβρίου 2019.

¹¹⁶ Την Τετάρτη 4, την Παρασκευή 6 -το πρωί και το μεσημέρι- και τη Δευτέρα 9 Δεκεμβρίου 2019.

¹¹⁷ Βλ. Γ. Λυκουρέντζου, Στις κάλπες 500.000 απόδημοι, εφημ. *Realnews*, Κυριακή 8 Δεκεμβρίου 2019, σ. 21· *Αρ. Ραβανού*, Αναδίπλωση για να αποφύγει τον «μουτζούρη», εφημ. *Τα Νέα*, Δευτέρα 9 Δεκεμβρίου 2019, σ. 11 και *Α. Σταυρόπουλου*, Νόμος με συντριπτική αποδοχή, εφημ. *Τα Νέα*, Τετάρτη 11 Δεκεμβρίου 2019, σ. 12.

¹¹⁸ Επιβεβαιώνοντας για μία ακόμη και τελευταία χρονικά φορά τη βούληση της κυβέρνησης να συγκεντρώσει ο οργανικός νόμος τη μεγαλύτερη δυνατή αποδοχή και οι εκτός Επικρατείας πολίτες να ψηφίσουν, πάση θυσία, στην επόμενη εκλογική αναμέτρηση. Σε συνέντευξή του τέσσερις ημέρες μετά την υπερψήφιση του σχεδίου νόμου και απαντώντας στην ερώτηση δημοσιογράφου κυριακάτικης εφημερίδας, εάν «είναι δυνατόν στην ψηφιακή εποχή να μην μπορούν να ψηφίσουν οι Έλληνες -εντός ή εκτός Ελλάδος- εξ αποστάσεως», θα συνοψίσει, με περισσό «πολιτικό κυνισμό» και πάντως με ρεαλισμό, το δίλημμα της κυβέρνησης: «Είχαμε να διαλέξουμε ανάμεσα στο να

νόμου ολοκληρώθηκε σε μία συνεδρίαση, κατά τη διάρκεια της οποίας θα πάρουν το λόγο και οι πολιτικοί αρχηγοί¹¹⁹. Αν και από τη συζήτηση δεν θα λείψουν οι εντάσεις, αυτές περιορίστηκαν σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, το κλίμα ήταν, όπως άλλωστε αναμενόταν, ιδιαίτερα συναινετικό. Έτσι, το νομοσχέδιο θα συγκεντρώσει επί της αρχής, επί των άρθρων και στο σύνολο *πρωτόγνωρα υψηλές και πάντως μοναδικές κοινοβουλευτικά πλειοψηφίες*¹²⁰.

Ο Πρωθυπουργός στις κατά καιρούς δηλώσεις του εντόπιζε το σκοπό της νομοθετικής πρωτοβουλίας στη *διευκόλυνση* των εκτός Επικρατείας πολιτών να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα. Τούτο είχε δηλωθεί και στον τίτλο των δύο προτάσεων νόμου που κατέθεσε η Νέα Δημοκρατία ως αξιωματική αντιπολίτευση, ενώ αποτέλεσε το βασικό μέρος του τίτλου τόσο ν. 4648/2019¹²¹ όσο και του πρώτου μέρους του¹²², στο οποίο περιλαμβάνεται ο οργανικός νόμος. Οι ρυθμίσεις του καταλαμβάνουν τους Έλληνες πολίτες με ενεργό το δικαίωμα του εκλέγειν, εγγεγραμμένους στους γενικούς εκλογικούς καταλόγους, δηλαδή ήδη μέλη του εκλογικού σώματος, που βρίσκονται, μόνιμα ή προσωρινά, εκτός της χώρας την ημέρα της ψηφοφορίας στις γενικές βουλευτικές εκλογές ή στις Ευρωπαϊκές εκλογές ή στο δημοψήφισμα¹²³. Για να

μην ψηφίζουν καθόλου οι Έλληνες που ζουν στο εξωτερικό ή να ψηφίζουν με τον τρόπο που τελικά καταλήξαμε στο νομοσχέδιο. Στο μέλλον και υπό προϋποθέσεις μπορούν να γίνουν βελτιωτικές κινήσεις. Μακάρι κάποια στιγμή να κατορθώσουμε να περάσουμε και στην εποχή της ηλεκτρονικής ψήφου» [βλ. Το «288» χρειάζεται και στα εθνικά θέματα (συνέντευξη στον Δ. Τζιοβάρα), εφημ. *Πρώτο Θέμα*, Κυριακή 15 Δεκεμβρίου 2019, σ. 28-29]. Αυτή τη στιγμή, όσο ακόμη παραμένει σε ισχύ η συνταγματική απαίτηση της ειδικής πλειοψηφίας για την υπερψηφίση του οργανικού νόμου, βρίσκεται πάρα πολύ μακριά. Πιθανότατα η επιστολική ψήφος θα αποκτήσει επικαιρότητα, όταν η αυτοπρόσωπη παρουσία πάψει να αποτελεί το μοναδικό τρόπο ψηφοφορίας στις γενικές βουλευτικές εκλογές για τους εντός Επικρατείας πολίτες.

¹¹⁹ Για τη συζήτηση, βλ. ό.π. (σημ. 88), Συνεδρίαση ΞΣΤ', Τετάρτη 11 Δεκεμβρίου 2019, σ. 6601 επ.

¹²⁰ Επί της αρχής και στο σύνολο το σχέδιο νόμου ψήφισαν διακόσιοι ογδόντα οκτώ (288) από τους συνολικά διακόσιους ενενήντα έξι (296) παρόντες βουλευτές, ενώ από τα μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας του ΜέΡΑ 25, επτά (7) και, αντίστοιχα, έξι (6) καταψήφισαν και ένα (1) θα δηλώσει «παρών». Ο ίδιος συσχετισμός επαναλήφθηκε και στην ψηφοφορία των άρθρων 10, 12 και 24: στην παρ. 1 του τελευταίου καθορίζεται η έναρξη ισχύος των άρθρων 17 (συμμετοχή στην κατανομή των εδρών) και 18 (υπολογισμός ψήφων στη δύναμη κάθε συνδυασμού στην Επικράτεια), δηλαδή ρυθμίσεων του εκλογικού συστήματος, στην παρ. 2 παρέχεται γενική εξουσιοδότηση, κατά περίπτωση, στον Υπουργό Εσωτερικών, αυτοτελώς ή από κοινού με τους συναρμόδιους, να ρυθμίζει, μετά από γνώμη της Διακομματικής Επιτροπής Εκλογών (άρθρο 43 του π.δ. 26/2012), κάθε λεπτομέρεια που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου, η διατύπωση της εξουσιοδότησης δεν φαίνεται πάντως να πληροί τα νομολογημένα κριτήρια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., και στην παρ. 3 εξουσιοδοτούνται οι Υπουργοί Εσωτερικών και Προστασίας του Πολίτη να ρυθμίσουν τα θέματα της φύλαξης των εκλογικών τμημάτων εξωτερικού και της ασφαλούς διακίνησης του εκλογικού υλικού. Τα λοιπά άρθρα του πρώτου μέρους του σχεδίου νόμου συγκέντρωσαν διακόσιες ενενήντα πέντε (295) θετικές ψήφους, με εξαίρεση το άρθρο 4 (ειδική εφαρμογή εγγραφής Ελλήνων εκλογέων εκτός Επικρατείας), το οποίο καταψήφισε ο Συνασπισμός της Ριζοσπαστικής Αριστεράς (βλ. Δ. Σταυρόπουλου, *Κάλπες*. . . εξωτερικού με ρεκόρ συναίνεσης, εφημ. *Τα Νέα*, Πέμπτη 12 Δεκεμβρίου 2019, σ. 11), περιορίζοντας τις θετικές ψήφους στις διακόσιες έξι (206). Για το αναλυτικό αποτέλεσμα της ψηφοφορίας, βλ. *Βουλή των Ελλήνων*, ό.π., σ. 6709 επ.

¹²¹ «Διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικρατείας και τροποποίηση εκλογικής νομοθεσίας» (ΕτΚ Α', φ. 205 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2019).

¹²² Απαρτίζεται από είκοσι τέσσερα (24) άρθρα, κατανεμημένα σε τρία κεφάλαια, και τιτλοφορείται: «Διευκόλυνση άσκησης του εκλογικού δικαιώματος εκλογέων που βρίσκονται εκτός Ελληνικής Επικρατείας».

¹²³ Άρθρο 1 παρ. 1 και 2 του ν. 4648/2019. Δηλαδή, καταλαμβάνει το σύνολο των στιγμών ενεργοποίησης του εκλογικού σώματος, στις οποίες μπορούν να συμμετέχουν οι εκτός Επικρατείας πολίτες, ασκώντας, κατά νομική

ψηφίσουν πρέπει να εγγραφούν, οποτεδήποτε και με πρωτοβουλία τους μέσω ηλεκτρονικής εφαρμογής¹²⁴, στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού¹²⁵, εφόσον, επιπλέον, πληρούν, *σωρευτικά*, δύο κριτήρια¹²⁶, *διαμονή*, συνολικά και κατ' ελάχιστο, *δύο ετών* εντός της Ελληνικής Επικράτειας¹²⁷ τα τελευταία *τριάντα πέντε έτη* από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησή τους¹²⁸, και υποβολή *φορολογικής δήλωσης*¹²⁹ στο τρέχον ή στο προηγούμενο φορολογικό έτος· τα *εξαρτώμενα μέλη* δεν βαρύνονται με την τελευταία υποχρέωση¹³⁰, εάν η ηλικία τους είναι μικρότερη των τριάντα ετών και έχουν υποβάλει φορολογική δήλωση οι

ακριβολογία, το δικαίωμα της ψήφου. Εξαίρονται οι αυτοδιοικητικές εκλογές, αφού δεν είναι, αντικειμενικά και τεχνικά, δυνατή η συμμετοχή τους.

¹²⁴ Άρθρο 2 παρ. 7, σε συνδυασμό με το άρθρο 4, του ν. 4648/2019. Η διαδικασία οργανώνεται σε κανονιστική απόφαση (αριθ. πρωτ.: 27336/04.05.2020) του Υπουργού Εσωτερικών [«Καθορισμός διαδικασίας εγγραφής, μεταβολής και αναστολής ή διαγραφής της αίτησης εκλογέα που επιθυμεί να ασκήσει το εκλογικό του δικαίωμα εκτός της Ελληνικής Επικράτειας, καθώς και του τρόπου πιστοποίησης αυτού» (ΕτΚ Β', φ. 1702 της 5^{ης} Μαΐου 2020)]. Ο εκλογέας για να εισέλθει στην εφαρμογή πρέπει να εγγραφεί ως χρήστης και να πιστοποιηθεί μέσω των διαπιστευτηρίων που διαθέτει στην εφαρμογή «TaxisNet» της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, η χρήση τους απαιτείται, επίσης, σε κάθε επόμενη εισοδο (άρθρο 2 παρ. 2 της απόφασης). Έτσι, επανέρχεται, ουσιαστικά, ο Αριθμός Φορολογικού Μητρώου που είχε θεωρηθεί ως κριτήριο αντίθετο στην ισχύουσα συνταγματική τάξη [βλ. Γ. Σωτηρέλη, *ό.π.π.* (σημ. 79)], ενώ άλλοι [βλ. *Ευάγ. Βενιζέλου*, *ό.π.π.* (σημ. 84)] δέχθηκαν ότι θα μπορούσε να ζητηθεί ως στοιχείο ταυτοποίησης, δίχως να απαιτείται η συνταγματική του κατοχύρωση.

¹²⁵ Οι Έλληνες ναυτικοί ψηφίζουν, χωρίς να έχουν εγγραφεί στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους, εμφανιζόμενοι αυτοπροσώπως στο πλησιέστερο εκλογικό τμήμα της περιφέρειας της οικείας πρεσβείας ή προξενείου, καθ' υπέρβαση του αριθμού των εγγεγραμμένων σε αυτό εκλογέων (άρθρο 6 του ν. 4648/2019). Για το δικαίωμα της ψήφου των ναυτικών και τις συνταγματικές του αναφορές του, βλ. Θ. Ξηρού, Το δικαίωμα της ψήφου των ναυτικών. Η άσκηση του από τους ναυτολογημένους που βρίσκονται σε λιμάνια της Ελληνικής Επικράτειας, Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου-17, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 21 επ.

¹²⁶ Όπως τα αποκαλεί ο κοινός νομοθέτης. Τα εν λόγω κριτήρια δεν ισχύουν στις Ευρωπαϊκές εκλογές για όσους ψηφίσουν σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 2 παρ. 10 του ν. 4648/2019)

¹²⁷ Η διετής παραμονή αποδεικνύεται από δημόσια έγγραφα, εξαίρονται οι λογαριασμοί των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, και ως τέτοια αναφέρονται, ενδεικτικά, στο νόμο οίβειαιώσεις:

α) φοίτηση από σχολεία πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας, μεταδευτεροβάθμιας τεχνικής εκπαίδευσης ή από ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης,

β) καταβολής ασφαλιστικών εισφορών (ένσημα) της ημεδαπής, και

γ) εκπλήρωσης της στρατιωτικής θητείας για όσο διάστημα διαρκεί (άρθρο 4 παρ. 4 του ν. 4648/2019).

¹²⁸ Εδ. α' της παρ. 1 του άρθρου 99 του π.δ. 26/2012. Αν και δεν διατυπώνεται ρητά, η τριακονταπενταετία συγκεκριμενοποιεί το μέγιστο χρόνο απουσίας από τη χώρα.

¹²⁹ Ως φορολογική δήλωση νοείται η υποβολή στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων δήλωσης φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων (Έντυπο Ε1) ή αναλυτικής δήλωσης εισοδημάτων από μίσθωση ακινήτων (Έντυπο Ε2) ή κατάστασης οικονομικών στοιχείων από επιχειρηματική δραστηριότητα (Έντυπο Ε3) ή δήλωσης στο ιχείων ακινήτων (Έντυπο Ε9) (άρθρο 2 παρ. 2 εδ. β' του ν. 4648/2019). Η διαζευκτική παράθεσή τους επιτρέπει, καταρχήν, να υποστηριχθεί ότι θα αρκούσε η υποβολή ενός μόνον από τα παραπάνω έντυπα. Ωστόσο, τα έντυπα Ε2 και Ε3 δεν γίνονται δεκτά, χωρίς την υποβολή του εντύπου Ε1, δηλαδή της, καθ'αυτής, φορολογικής δήλωσης. Εξάλλου, το έντυπο Ε9 υποβάλλεται άπαξ και απαιτείται επανυποβολή του, όποτε σημειώνεται οποιαδήποτε μεταβολή στην περιουσιακή κατάσταση. Δεδομένου ότι οι εκτός Επικρατείας πολίτες δεν έχουν συνήθως μεταβολές στα εμπράγματα δικαιώματά τους στη χώρα, ούτε και το εν λόγω έντυπο ανταποκρίνεται στους στενούς χρονικούς περιορισμένους του νόμου. Συνεπώς και παρά την πληθωρική αναφορά σε εναλλακτικώς υποβαλλόμενες δηλώσεις, ως φορολογική δήλωση πρέπει να νοείται αποκλειστικά το έντυπο Ε1.

¹³⁰ Επειδή ως εξαρτώμενα μέλη θα έχουν περιληφθεί στο έντυπο Ε1 του γονέα τους και εκλογέα. Εάν όμως δεν υποβάλλουν φορολογική δήλωση, είναι εξαιρετικά αμφίβολο ότι διαθέτουν τα διαπιστευτηρία της εφαρμογής «TaxisNet», απαραίτητα για την εγγραφή χρήστη στην ειδική εφαρμογή του Υπουργείου Εσωτερικών και για κάθε επόμενη εισοδο σε αυτήν (βλ. παραπάνω και τη σημ. 124).

συγγενείς τους α' βαθμού¹³¹. Τη συνδρομή των δύο κριτηρίων, το πρώτο διαθέτει ρητή συνταγματική αναφορά, επικαλούνται και αποδεικνύουν στην αίτησή τους και συνιστούν την *ex lege* απόδειξη του *πραγματικού δεσμού* με τη χώρα. Επειδή επιφέρουν σημαντική μείωση των δικαιούχων¹³², η απαίτησή τους προκάλεσε τις έντονες αντιδράσεις ομογενειακών οργανώσεων στην Ευρώπη και τη Βόρεια Αμερική¹³³.

Οι εκλογείς παρουσιάζονται αυτοπροσώπως στο ορισμένο ειδικό εκλογικό τμήμα του εξωτερικού¹³⁴ την ημέρα διεξαγωγής της ψηφοφορίας και εντός των χρονικών ορίων της διάρκειάς της, αμφοτέρως καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα μεταξύ της τέταρτης πριν και της προηγούμενης (ημέρας) της διεξαγωγής της (ψηφοφορίας) στην Ελλάδα, η διαδικασία περατώνεται σε μία ημέρα και δεν επιτρέπεται να εξελίσσεται μετά το πέρας της ψηφοφορίας στην Επικράτεια¹³⁵. Την προτίμησή τους εκφράζουν, δίχως να σταυροδοτούν υποψηφίους, επιλέγοντας στις γενικές βουλευτικές εκλογές ψηφοδέλτιο Επικρατείας¹³⁶ ή, στην περίπτωση

¹³¹ Η συνδρομή των προϋποθέσεων (Ελληνική ιθαγένεια, δικαίωμα του εκλέγειν και εγγραφή στους γενικούς εκλογικούς καταλόγους και μόνιμη ή προσωρινή, παρουσία στην αλλοδαπή) και των κριτηρίων (χρόνος διαμονής στη χώρα και υποβολή φορολογικής δήλωσης) ελέγχεται από τη Διεύθυνση Εκλογών του Υπουργείου Άπαξ και κατά την υποβολή της ηλεκτρονικής αίτησης, εξασφαλίζει την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους επί οκτώ (8) έτη (άρθρο 2 παρ. 3 του ν. 4648/2019), ενώ όσοι εγγραφούν δεν επιτρέπεται να ψηφίσουν στο εκλογικό τμήμα της βασικής εκλογικής περιφέρειας στους γενικούς εκλογικούς καταλόγους της οποίας είναι εγγεγραμμένοι (άρθρο 2 παρ. 8 του ν. 4648/2019). Στην περίπτωση που η αίτησή του απορριφθεί, ο ενδιαφερόμενος μπορεί, εναλλακτικά, να προσβάλει την απορριπτική απόφαση με ένσταση είτε ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου της οικείας βασικής εκλογικής περιφέρειας εντός δέκα (10) ημερών από τη γνωστοποίησή της, το οποίο αποφανίνεται οριστικά (άρθρο 2 παρ. 4-5 του ν. 4648/2019), είτε ενώπιον της Ειδικής Διακομματικής Επιτροπής, η οποία διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα και επιλαμβάνεται, επιπλέον, μετά από αίτημα μέλους της ή δειγματοληπτικά (άρθρο 2 παρ. 6 του ν. 4648/2019). Η Επιτροπή και, γενικότερα, η διοικητική διαδικασία αμφισβήτησης της απόρριψης της αίτησης εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους προστέθηκε κατά την επεξεργασία του σχεδίου νόμου στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή μετά από αίτημα της αντιπολίτευσης. Για τις νομοθετικές επιλογές στην οργάνωση της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των εκτός Επικρατείας πολιτών σε άλλες έννομες τάξεις, βλ. *Ευρ. Στυλιανίδη*, Συνταγματική αναθεώρηση 2019. Χαμένη ευκαιρία ή νέο ξεκίνημα., Πρόλογος: *Κωνσταντίνος Τασούλας*, Αθήνα 2020, σ. 77 επ.

¹³² Με αναφορά στις υποβληθείσες φορολογικές δηλώσεις του έτους 2018 υπολογίστηκαν στις τριακόσιες σαράντα χιλιάδες (340.000), οι μισοί εκ των οποίων ζουν στη Γερμανία. Βλ. *Κ. Παπαχλιμίντζου*, Καμπάνια για τους ομογενείς, εφημ. *Παραπολιτικά*, Σάββατο 30 Νοεμβρίου 2019, σ. 14.

¹³³ Ήδη από τη θέσπιση της νέας συνταγματικής διάταξης (βλ. *Γ. Παππά*, Εκτός ρύθμισης πάνω από το 1/3 των Ελλήνων της Γερμανίας, εφημ. *Τα Νέα*, Τετάρτη 27 Νοεμβρίου 2019, σ. 9). Τον αριθμό αυτό επιβεβαίωσε με στοιχεία που κατέθεσε ο Υπουργός Εσωτερικών κατά την τελευταία συνεδρίαση της οικείας διαρκούς κοινοβουλευτικής επιτροπής την 9^η Δεκεμβρίου 2019, εκτίμησε δε ότι ανέρχονται στις τετρακόσιες επτά χιλιάδες (407.000) όσοι πληρούν και το κριτήριο της ελάχιστης παραμονής στη χώρα, δίχως να υπολογίζει τις μετακινήσεις της οικονομικής κρίσης, δηλαδή το γνωστό *brain drain* (βλ. *Γ. Λυκουρέντζου*, Στις κάλπες 500.000 απόδημοι, εφημ. *Realnews*, Κυριακή 8 Δεκεμβρίου 2019, σ. 21). Για μια συνολική θεώρηση του ζητήματος, βλ. *Κ. Δημακόπουλου*, Ψήφος στον απόδημο Έλληνα, ΤοΣ 3 (2019), σ. 797 επ. και, ιδίως, 808 επ.

¹³⁴ Το οποίο συστήνεται στην έδρα της οικείας διπλωματικής αρχής (άρθρο 1 παρ. 3, σε συνδυασμό με το άρθρο 7, του ν. 4648/2019).

¹³⁵ Άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 4648/2019.

¹³⁶ Συνδυασμού πολιτικού κόμματος ή συνασπισμού πολιτικών κομμάτων (άρθρο 10 και για την, εν γένει, διαδικασία ψηφοφορίας άρθρα 11-16 του ν. 4648/2019). Η επιλογή μεταξύ των ψηφοδελτίων Επικρατείας επιβάλλει, εφεξής, την εκτύπωση και τη διανομή τους στα ειδικά εκλογικά τμήματα εξωτερικού. Υπό την ισχύουσα ρύθμιση, πρόταση υποψηφίων για τους βουλευτές που εκλέγονται ενιαίως σε ολόκληρη την Επικράτεια υποβάλλεται από κόμμα ή συνασπισμό που καταρτίζει συνδυασμούς στα τρία τέταρτα (3/4) του συνόλου των βασικών εκλογικών περιφερειών

που απορρίπτον όλες τις προσφερόμενες επιλογές¹³⁷, το λευκό¹³⁸. Τουλάχιστον, το ένα πέμπτο (1/5) των υποψηφίων που αναγράφονται, δηλαδή πέντε (5)¹³⁹, προέρχονται από τους εγγεγραμμένους στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού και, τουλάχιστον, ο ένας (1) τους τοποθετείται υποχρεωτικά στις πρώτες τρεις θέσεις¹⁴⁰. Η αποσφράγιση των φακέλων και η διαλογή των ψηφοδελτίων ενεργείται, κεντρικά, στο Εφετείο Αθηνών¹⁴¹ με ευθύνη της Κεντρικής Εφορευτικής Επιτροπής Εκλογών Εξωτερικού, η οποία, μεταξύ άλλων, εκδίδει και το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας τους¹⁴². Τα έγκυρα ψηφοδέλτια των συνδυασμών στα εκλογικά τμήματα της αλλοδαπής προσμετρώνται στη συνολική εκλογική τους δύναμη στην Επικράτεια¹⁴³, δηλαδή συγκαθορίζουν το *κατώφλι συμμετοχής* στην κατανομή των εδρών στις βασικές εκλογικές περιφέρειες¹⁴⁴ και στην Επικράτεια¹⁴⁵, καθώς επίσης το δικαιούχο της *πριμοδότησης των εδρών* και τον αριθμό τους που λαμβάνει¹⁴⁶.

της χώρας (παρ. 1 του άρθρου 34Α του π.δ. 26/2012 που προστέθηκε με το άρθρο 32 του ν. 4648/2019). Όσοι εκλογικοί σχηματισμοί δεν καταφέρουν να καταρτίσουν συνδυασμούς στο καθορισμένο νέο αυξημένο ποσοστό, υπενθυμίζεται ότι στην προϊσχύσασα μορφή του ανερχόταν μόλις στο μισό των βασικών εκλογικών περιφερειών, αποκλείονται από τη διεκδίκηση της προτίμησης των εκτός Επικρατείας πολιτών και η εκλογική τους δύναμη θα περιοριστεί, αποκλειστικά, στην απήχησή τους εντός της χώρας. Από τη στιγμή που οι παραπάνω πολίτες επιλέγουν ψηφοδέλτιο Επικρατείας η δυσανάλογη αύξηση του ελάχιστου ποσοστού κατάρτισης συνδυασμών, προκειμένου να υποβληθεί επιτρεπτά πρόταση υποψηφίων Επικρατείας, είναι, τουλάχιστον, αμφίβολης συνταγματικότητας, προβαλλόμενη ιδίως στις επιταγές των αρχών της ισότητας-ισοδυναμίας της ψήφου, της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης και, εντέλει, της γνήσιας αντιπροσώπευσης ως βασικής συνιστώσας της δημοκρατικής αρχής. Προβληματισμό για τη συμβατότητα της νέας νομοθετικής ρύθμισης, μόνον όμως ως προς την πρώτη από τις παραπάνω συνταγματικές αρχές, θέτει και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής στην έκθεσή της επί του σχεδίου νόμου (σ. 11-12).

¹³⁷ Στις Ευρωπαϊκές εκλογές και το δημοψήφισμα χρησιμοποιούνται τα ίδια έντυπα ψηφοδέλτια που διανέμονται στη χώρα (άρθρο 10 παρ. 2 και 3 του 4648/2019).

¹³⁸ Το οποίο παραδίδεται σε κάθε ψηφοφόρο μαζί με το μονογραφημένο φάκελο από τον αντιπρόσωπο της δικαστικής αρχής και πλήρη σειρά εντύπων ψηφοδελτίων (άρθρο 13 παρ. 2 του ν. 4648/2019).

¹³⁹ Στην εγκριθείσα από την προτείνουσα Βουλή κατεύθυνση, όπως έχει διατυπωθεί στην πρόταση του Συνταγματικού της Ριζοσπαστικής Αριστεράς, και στη συμπληρωματική πρόταση της Νέας Δημοκρατίας του Ιανουαρίου του 2019, περιλαμβάνονταν, ως μέγιστος όμως, ο ίδιος αριθμός υποψηφίων.

¹⁴⁰ Παρ. 2 του άρθρου 34Α του π.δ. 26/2102 που προστέθηκε με το άρθρο 32 του ν. 4648/2019.

¹⁴¹ Ο κοινός νομοθέτης απαιτεί η καταμέτρηση και η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της ψηφοφορίας των εκτός Επικρατείας πολιτών να γίνεται ταυτόχρονα με τις αντίστοιχες για το σύνολο των εκλογικών τμημάτων εντός της χώρας (άρθρο 1 παρ. 5 του ν. 4648/2019).

¹⁴² Άρθρο 16 του ν. 4648/2019.

¹⁴³ Εδ. β' της παρ. 1 του άρθρου 99 του π.δ. 26/2012 που προστέθηκε με το άρθρο 17 του ν. 4648/2019.

¹⁴⁴ Εδ. α' της παρ. 1 του άρθρου 99 του π.δ. 26/2012.

¹⁴⁵ Παρ. 1 και 2 του άρθρου 100 του π.δ. 26/2102, όπως αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 18 του ν. 4648/2019.

¹⁴⁶ Παρ. 2-4 του άρθρου 99 του π.δ. 26/2102, όπως αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 1 του ν. 4654/2019 [«Εκλογή Βουλευτών» (ΕτΚ Α', φ. 15 της 29^{ης} Ιανουαρίου 2020)]. Τα άρθρα 17 και 18 του ν. 4648/2019, δηλαδή οι διατάξεις στις οποίες καθορίζεται η επίδραση στο συνολικό αποτέλεσμα και στην κατανομή των βουλευτικών εδρών της εκλογικής δύναμης των συνδυασμών στα εκλογικά τμήματα εξωτερικού, υπερψηφίστηκαν με πλειοψηφία μεγαλύτερη των διακοσίων (200) βουλευτών. Συνεπώς, εφαρμόζονται από την επόμενη εκλογική αναμέτρηση, οποτεδήποτε προκηρυχθεί εντός της διανυόμενης Βουλευτικής Περιόδου και το αργότερο τη 7^η Ιουλίου 2023. Εξάλλου, στο δεύτερο μέρος του νόμου (άρθρα 25-53) τροποποιούνται διατάξεις του εκλογικού νόμου, εντοπισμένες στην, εν γένει, «προδικασία των εκλογών». Η φύση τους και η ρυθμιζόμενη ύλη δεν απαιτούν, προκειμένου να τύχουν άμεσης εφαρμογής, την υπερψηφισή τους από ειδική πλειοψηφία· αρκεί η «συνήθη» του εδ. α' του άρθρου 67 Συντ.

2. Ο καθορισμός των εκτός Επικρατείας πολιτών που θα ψηφίσουν με την απαίτηση της συνδρομής στο πρόσωπό τους συγκεκριμένων προϋποθέσεων κατοχυρώνεται με διάταξη συνταγματικής περιωπής. Έτσι, κάθε συζήτηση για την αντισυνταγματικότητά της επιλογής στερείται αντικειμένου. Εξάλλου, στην περίπτωση που θα μπορούσε να τεθεί ζήτημα ελέγχου της *συνταγματικότητας της αναθεώρησης* από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, προφανώς επ' ευκαιρία ένστασης κατά το κύρους των εκλογών¹⁴⁷, αυτός θα περιοριζόταν, υποχρεωτικά και παρά το γεγονός ότι στο μοναδικό σχετικό νομολογιακό προηγούμενο δεν γίνεται μνεία του θεμελίου της εμπλοκής του¹⁴⁸, στη διακρίβωση της *υπέρβασης* από την Αναθεωρητική Βουλή της κατεύθυνσης που είχε εγκρίνει η προτείνουσα (Βουλή). Δεδομένου ότι ως προς τις προϋποθέσεις δεν εγκρίθηκε κατεύθυνση¹⁴⁹, η απορριπτική κρίση αποτελεί μονόδρομο¹⁵⁰. Αντιθέτως, τα μοναδικά συνταγματικά κατοχυρωμένα κριτήρια, δηλαδή ο χρόνος παρουσίας και ο χρόνος απουσίας από την Ελλάδα, συγκεκριμενοποιούνται στον οργανικό νόμο με τον καθορισμό ελάχιστης και, αντίστοιχα, μέγιστης διάρκειάς τους. Ο κοινός νομοθέτης θα προσθέσει ένα ακόμη, δίχως να απαιτεί πάντως την πλήρωσή του από το σύνολο των εκτός

¹⁴⁷ Προφανώς, όταν τεθεί ζήτημα παράβασης διάταξης σχετικής με την ενέργεια των εκλογών, περιλαμβανομένης και της παραβίασης των συνταγματικά κατοχυρωμένων εκλογικών αρχών. Άρθρο 58 Συντ., σε συνδυασμό με τα άρθρα 24 επ. του ν. 345/1976 [«Περί κυρώσεως του Κώδικος περί του κατά το άρθρον 100 του Συντάγματος Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου»] (ΕτΚ Α', φ. 141 της 10^{ης} Ιουνίου 1976)] και 126 του π.δ. 26/2012.

¹⁴⁸ Όπως ορθά επισημαίνει ο *Χ. Ανθόπουλος* [όπ.π. (σημ. 90), σ. 534]. Προς την ίδια κατεύθυνση και ο *Ευάγ. Βενιζέλος* [Δεσμεύεται η δεύτερη Βουλή από τις κατευθύνσεις της πρώτης στη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος;], ΤοΣ 3 (2019), σ. 573 επ].

¹⁴⁹ Όπως έγινε δεκτό από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στην απόφασή του 11/2003 [όπ.π. (σημ. 102)]. Επιλαμβανόμενο αίτησης για την έκπτωση βουλευτή από το αξίωμά του, επειδή συνέχιζε να ασκεί μετά την 1^η Ιανουαρίου 2003 το δικηγορικό επάγγελμα, δηλαδή διαφορά εντοπισμένη στο αναθεωρημένο άρθρο 57 Συντ. και, δι' αυτού, στο επαγγελματικό ασυμβίβαστο των βουλευτών, στην 6^η σκέψη της απόφασης κλήθηκε να κρίνει ισχυρισμό, σύμφωνα με τον οποίο: «... η καθιέρωση με το άρθρο 57 του αναθεωρημένου Συντάγματος για πρώτη φορά του ασυμβίβαστου της ιδιότητας του βουλευτή με την άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος δεν είναι νόμιμη, διότι, υπερβαίνει, κατά παράβαση του άρθρου 110 του Συντάγματος, το εύρος της εντολής που η προηγούμενη Βουλή είχε δώσει στην αναθεωρητική, δεδομένου ότι η Βουλή εκείνη πρότεινε την αναθεώρηση του άρθρου 57 του Συντάγματος, αφού διαπίστωσε την ανάγκη να «επανακαθορισθούν» τα ασυμβίβαστα των βουλευτών, προκειμένου, όπως όριζε η σχετική απόφασή της, να ληφθούν υπόψη «τα σύγχρονα δεδομένα ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκ τούτου δε συνάγεται ότι η αναθεωρητική Βουλή δεν μπορούσε να καθιερώσει ασυμβίβαστα πέραν εκείνων που είτε άμεσα είτε έμμεσα σχετίζονται με το κράτος και τις «οικονομικές λειτουργίες του». Δέχθηκε ότι ο ισχυρισμός αυτός, που «παραδεκτώς προβάλλεται από την άποψη των ορίων του δικαστικού ελέγχου της αναθεωρητικής διαδικασίας, είναι απορριπτός, προεχόντως ως ερειδόμενος επί ανακριβούς προϋποθέσεως, διότι η ανάγκη αναθεώρησης του άρθρου 57 προς το σκοπό της λήψης υπόψη των συγχρόνων δεδομένων, ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του Κράτους, διατυπώθηκε μόνον στην εισήγηση της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος προς την Ολομέλεια της Βουλής που πρότεινε την αναθεώρηση του Συντάγματος και δεν επαναλήφθηκε στην τελική απόφαση της Βουλής αυτής μετά τη διενέργεια των προβλεπόμενων από την παράγραφο 2 του άρθρου 110 του Συντάγματος δύο ψηφοφοριών (βλ. Πρακτικά Ολομελείας Βουλής, Θ' περιόδου, Συνεδριάσεις ΠΛΕ' της 20 Μαΐου 1998 και ΠΕ' της 24 Ιουνίου 1998). Στην απόφαση αυτή της Ολομελείας της Βουλής προσδιορίζονται μόνον αριθμητικά χωρίς οποιοδήποτε λεκτικό περιορισμό οι προς αναθεώρηση συνταγματικές διατάξεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και εκείνες του επιμάχου άρθρου 57».

¹⁵⁰ Ίδια ακριβώς αντιμετώπιση αναμένεται στην περίπτωση τόσο των τριών άλλων νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων της παρ. 4 του άρθρου 54 Συντ. -είτε γιατί δεν σημειώθηκε, κατά νομική ακριβολογία, υπέρβαση από την κατεύθυνση (πρότ. 2) είτε επειδή δεν υπήρξε κατεύθυνση που εγκρίθηκε από την προτείνουσα Βουλή (πρότ. 3 και 4)- όσο και της παραβίασης της αρχής της καθολικής ψηφοφορίας.

Επικρατείας πολιτών. Πρόκειται για την *ενεργή σχέση* τους με την αρμόδια φορολογική αρχή κατά την τελευταία διετία πριν από την υποβολή της αίτησης εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού. Η συνδρομή των κριτηρίων της παρουσίας και της απουσίας, πρέπει να θεωρείται απόδειξη του *πραγματικού δεσμού* με τη χώρα¹⁵¹. Η συνταγματικότητά τους θα μπορούσε να εξεταστεί, όχι ευθέως αφού στη χώρα μας δεν λειτουργεί Συνταγματικό Δικαστήριο, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου *πράξης εφαρμογής* του νόμου. Έχοντας περιληφθεί ως κριτήρια σε διάταξη συνταγματικής περιωπής, εκφεύγουν, καταρχήν, της δικαιοδοτικής λειτουργίας, ενδέχεται όμως να απασχολήσει τη δικαστική κρίση η νομοθετημένη διάρκεια τους, εξεταζόμενη υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας και, ενδεχομένως, της αιτιολογίας. Αντιθέτως, τα περιθώρια του δικαστικού ελέγχου φαίνεται να διαγράφονται σαφώς ευρύτερα στην περίπτωση της υποβολής φορολογικής δήλωσης. Όχι μόνο γιατί το κριτήριο στερείται ρητής συνταγματικής αναφοράς, αλλά και επειδή η απαίτησή της περιορίζεται μόλις στα δύο τελευταία φορολογικά έτη¹⁵².

Δύο είναι οι προσφερόμενες πράξεις εφαρμογής του οργανικού νόμου, οι οποίες ενδέχεται να τύχουν της δικαστικής προσοχής. Στην κανονιστική απόφαση που καθορίζει τις διαδικασίες για την εγγραφή στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού ή για την αναστολή της, για τη μεταβολή στοιχείων ή για τη διαγραφή από αυτούς, η είσοδος στην ηλεκτρονική εφαρμογή προϋποθέτει κατοχή προσωπικού Αριθμού Φορολογικού Μητρώου και πιστοποίηση, μέσω των διαπιστευτηρίων του «TaxisNet» της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων¹⁵³. Οι εκτός Επικρατείας πολίτες αναρτούν, επίσης, τα δικαιολογητικά που τεκμηριώνουν τη συνδρομή των νομοθετημένων κριτηρίων¹⁵⁴. Καθένας, όπως προφανώς και οι ενώσεις τους ανά τον κόσμο, διαθέτουν, καταρχήν, το *έννομο συμφέρον* για να ζητήσουν την ακύρωση της απόφασης στα επίμαχα σημεία της ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ωστόσο, η δημοσίευσή της στις αρχές του περασμένου Μαΐου και στις γνωστές συνθήκες της πρωτόγνωρης υγειονομικής κρίσης δεν φαίνεται, πλέον, να καταλείπουν τυπικά περιθώρια για την *εμπρόθεσμη άσκηση* του ένδικου βοηθήματος, ενώ δεν έχει γίνει γνωστό, εάν υπάρχουν εκκρεμείς σχετικές δίκες¹⁵⁵.

¹⁵¹ Την απαίτηση θεωρεί θεμιτή η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής στην έκθεσή της επί του σχεδίου νόμου (σ. 6).

¹⁵² Η, όπως δέχεται η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής στην έκθεσή της, επειδή είναι αμφίβολο, εάν η υποβολή φορολογικής δήλωσης αρκεί για να θεμελιώσει και η μη υποβολή της για να αποκλείσει την ύπαρξη πραγματικού δεσμού με τη χώρα (σ. 6-7).

¹⁵³ Άρθρο 1 της απόφασης.

¹⁵⁴ Άρθρο 2 παρ. 5 της απόφασης.

¹⁵⁵ Είχε ολοκληρωθεί η επεξεργασία της μελέτης, όταν δημοσιεύθηκε νέα κανονιστική απόφαση (αριθ. πρωτ.: 57598/11.09.2020), λόγω συναρμοδιότητας, των Υπουργών Εξωτερικών και Εσωτερικών [«Καθορισμός διαδικασίας εγγραφής, μεταβολής και αναστολής ή διαγραφής της αίτησης εκλογέα με αυτοπρόσωπη παρουσία στις αρμόδιες προξενικές αρχές» (ΕτΚ Α΄, φ. 3994 της 17^{ης} Σεπτεμβρίου 2020)], στην οποία οργανώνεται η διαδικασία, μεταξύ άλλων, εγγραφής εκλογέων στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους με την υποβολή αίτησής τους στις αρμόδιες

Εξάλλου, η απόρριψη της αίτησης εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού προσβάλλεται εντός τακτής προθεσμίας από την ενημέρωση του πολίτη με *ένσταση* ενώπιον είτε της Ειδικής Διακομματικής Επιτροπής, δηλαδή διοικητικού οργάνου, είτε του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου, δηλαδή δικαστηρίου, της περιφέρειας στον εκλογικό κατάλογο της οποίας ο αιτών είναι εγγεγραμμένος¹⁵⁶. Ο δικαστικός σχηματισμός επιλαμβάνεται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, εκδίδοντας *οριστική απόφαση*. Αν και στο σύστημα του διάχυτου και παρεμπόδιου ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που ισχύει στη χώρα μας δεν αποκλείεται να εξετάσει και να κρίνει τη συμβατότητα των κριτηρίων προς τις επιταγές των θεμελιωδών εκλογικών αρχών, το πρωτοβάθμιο τακτικό διοικητικό δικαστήριο δεν διαθέτει το απαιτούμενο «ειδικό βάρος» για να αποφανθεί, δεσμευτικά, σε μια κρίσιμη επιλογή για κάθε δημοκρατικό πολίτευμα. Ωστόσο, η ένσταση μπορεί να θεωρηθεί *ένδικο βοήθημα* ή πάντως *ένδικο μέσο* και με την υποβολή της τίθεται προφανώς ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος που έχει συνέπειες σε ευρύτερο κύκλο προσώπων. Ενδέχεται, γι' αυτό, να απασχολήσει, έστω και εάν η διαφορά κρίνεται σε ένα και μόνο βαθμό ή ο αριθμός των ανοικτών δικών είναι περιορισμένος, το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο της «πρότυπης (πιλοτικής) δίκης» μετά από αίτημα των διαδίκων και του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας των διοικητικών δικαστηρίων ή την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος· η ετυμηγορία του δεν θα δεσμεύσει απλώς το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, θα επιλύσει, πιθανότητα, οριστικά το κριθέν ζήτημα¹⁵⁷.

προξενικές αρχές της χώρας στο εξωτερικό. Η αίτηση καταχωρίζεται από το διαπιστευμένο υπάλληλό τους και αφού ο εκλογέας προσκομίσει τα νόμιμα έγγραφα ταυτοπροσωπίας του, δηλαδή ελληνικό δελτίο αστυνομικής ταυτότητας ή ελληνικό διαβατήριο, Αριθμό Φορολογικού Μητρώου και τα δικαιολογητικά που αποδεικνύουν τη συνδρομή στο πρόσωπό του των προϋποθέσεων του νόμου για άσκηση του εκλογικού δικαιώματος (άρθρο 1 παρ. 3 της απόφασης). Δεν αποκλείεται πάντως ο εκλογέας να παράσχει εξουσιοδότηση στο Υπουργείο Εσωτερικών για να αναζητήσει, αυτεπαγγέλτως, ορισμένα δικαιολογητικά ή να αντλήσει τις απαιτούμενες πληροφορίες από τις βάσεις δεδομένων του Ελληνικού Δημοσίου (άρθρο 1 παρ. 4 της απόφασης). Η νομιμότητα των επιλογών της απόφασης στα κρίσιμα ζητήματα καθορισμού των δικαιούχων του εκλογικού δικαιώματος θα μπορούσε, καταρχήν, να αμφισβητηθεί με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

¹⁵⁶ Άρθρα 2 παρ. 4 και 3 του ν. 4648/2019.

¹⁵⁷ Άρθρο 1 του ν. 3900/2010 [«Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 213 της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2010)], όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 40 του ν. 4055/2012 [«Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής» (ΕτΚ Α', φ. 51 της 12^{ης} Μαρτίου 2012)] και την παρ. 4 του άρθρου 15 του ν. 4446/2016 [«Πτωχευτικός Κώδικας, Διοικητική Δικαιοσύνη, Τέλη-Παράβολα, Οικειοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών, Ηλεκτρονικές συναλλαγές, τροποποιήσεις του ν. 4270/2014 και λοιπές διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 240 της 22^{ης} Δεκεμβρίου 2016)].