



Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

Τροποποίηση του ν. 3231/2004 «εκλογή βουλευτών»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Με το προτεινόμενο Νσχ τροποποιούνται και συμπληρώνονται διατάξεις του ν. 3231/2004 περί εκλογής Βουλευτών. Ειδικότερα, επανακαθορίζεται ο τρόπος προσδιορισμού των εδρών που δικαιούται κάθε εκλογικός σχηματισμός (άρθρο 1 του Νσχ) και τίθεται, συμφώνως προς τον ερμηνευτικό κανόνα του άρθρου 116 παρ. 2 του Συντάγματος, ως προϋπόθεση για την ανακήρυξη των εκλογικών συνδυασμών, η συμμετοχή σε αυτούς υποψηφίων βουλευτών από κάθε φύλο σε ποσοστό ίσο με το 1/3 του συνολικού αριθμού των υποψηφίων τους (άρθρο 3 του Νσχ).

Το ελληνικό Σύνταγμα, σε αντίθεση προς τα Συντάγματα άλλων κρατών (λ.χ. Σύνταγμα της Αυστρίας, άρθρο 26 παρ. 1, Ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Ελβετίας, άρθρο 149 παρ. 2, Σύνταγμα της Σουηδίας, κεφ. 3 άρθρα 7-8, Σύνταγμα της Πορτογαλίας, άρθρο 113 παρ. 5 κ.α.) δεν καθορίζει το εκλογικό σύστημα, καταλείποντας στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό του κάθε φορά. Η νομοθετική λειτουργία έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος, περιορίζεται όμως εν προκειμένω, συμφώνως προς πάγια νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (βλ. ενδεικτικώς ΑΕΔ 4, 11, 14/1994, ΔΔΙΚΗ 1944, σελ. 892, 898 και 896 αντιστοίχως, ΑΕΔ 12/1994, Αρμ, 1994, σελ. 882) από τις συνταγματικές αρχές που διέπουν την ψήφο (αρχή της ισότητας της ψήφου, αρχή της καθολικότητας της ψήφου κλπ), καθώς και τις βασικές αρχές του πολιτεύματος (αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, δημοκρατική αρχή, αντιπροσωπευτική αρχή).

Η προτεινόμενη τροποποίηση του ν. 3231/2004 αποτελεί το δέκατο πέμπτο εκλογικό σύστημα βουλευτικών εκλογών από το 1926, οπότε και εγκαταλείφθηκε οριστικώς το σφαιρίδιο ως μέσο ψηφοφορίας (για τη λειτουργία των εκλογικών συστημάτων και σχετική ιστορική επισκόπηση βλ., μεταξύ άλλων, Α. Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα και οι εκλογές [1926-

1985] στον ηλεκτρονικό υπολογιστή, 1988, Γ. Σωτηρέλη, Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909, 1991, Κ. Χρυσόγονο, Εκλογικό Σύστημα και Σύνταγμα, 1996).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νοχ

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 2α

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι στο αυτοτελές κόμμα που συγκέντρωσε τον μεγαλύτερο αριθμό έγκυρων ψηφοδελτίων στο σύνολο της Επικράτειας, παραχωρούνται, επιπλέον των εδρών που λαμβάνει συμφώνως προς την παρ. 1 του άρθρου 1 του Νοχ, πενήντα (50) ακόμη έδρες, οι οποίες προέρχονται από εκλογικές περιφέρειες στις οποίες έχουν παραμείνει αδιάθετες έδρες μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατανομής των εδρών που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 3231/2004. Η διάταξη αυτή, όπως σημειώνεται και στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το Νοχ, συμπορεύεται με την προϊσχύσασα ρύθμιση του άρθρου 1 περ. ε' και στ' του ν. 1907/1990, συμφώνως προς την οποία, στην τρίτη κατανομή (καθώς και για τις τυχόν απομένουσες αδιάθετες ύστερα και από την τρίτη κατανομή έδρες) μετείχε το κόμμα που προηγείτο σε ψήφους, μόνον εφόσον ήταν αυτοτελές, αποκλεισμένου του συνασπισμού των συνεργαζόμενων κομμάτων. Συνασπισμός κομμάτων μετείχε μόνο στην εξαιρετική περίπτωση κατά την οποία ο μέσος όρος της δύναμης των απαρτιζόντων τον συνασπισμό κομμάτων ήταν μεγαλύτερος από τη δύναμη του πρώτου αυτοτελούς κόμματος. Με αφορμή την ανωτέρω ρύθμιση αναπτύχθηκε έντονος επιστημονικός διάλογος ως προς το εάν μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση του αυτοτελούς κόμματος έναντι του συνασπισμού συνεργαζόμενων κομμάτων από τον κοινό νομοθέτη είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα. Για την υπέρ της συνταγματικότητας της ανωτέρω διάταξης επιχειρηματολογία, η οποία θεμελιώνεται στο επιχείρημα πως κατ' αυτόν τον τρόπο εξυπηρετείται η κυβερνητική σταθερότητα, στόχος συνταγματικώς επιβεβλημένος, όπως και το ότι η διαφορετική μεταχείριση κόμματος και συνασπισμού κομμάτων απαντά και σε προγενέστερα εκλογικά συστήματα βλ. Β. Βολουδάκη, Γνωμοδότηση, ΤοΣ, 1991, σελ. 52 και Α. Ράϊκο, Γνωμοδότηση, ΤοΣ, 1991, σελ. 69. Για την επιχειρηματολογία ως προς την αντισυνταγματικότητα της ρύθμισης, η οποία, σε γενικές γραμμές, τεκμηριώνεται στο γεγονός ότι η διαφοροποίηση αυτή υιοθετεί ένα εξωσυνταγματικό ποιοτικό κριτήριο για την κυβερνητική σταθερότητα, ενώ το Σύνταγμα θέτει μόνο το αριθμητικό κριτήριο της ύπαρξης ή μη κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, βλ. Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, 1993, σελ. 197-198, Ν. Αλιβιζάτο, Τα συνταγματικά της *lex couveniana*, ΤοΣ, 1991, σ. 87, Ε. Βενιζέλο, Τα επινοήματα του εκλογικού νομοθέτη και τα συνταγματικά όρια, ΤοΣ, 1991, σελ. 41, Κ. Χρυσόγονο, ο.π., σ. 184.

Επισημαίνεται ότι στην από 27-10-1990 έκθεσή της επί του Σχεδίου Νόμου «Επαναφορά σε ισχύ διατάξεων του π.δ. 152/1985 [ΦΕΚ 55 Α΄], τροποποίηση και συμπλήρωση αυτών, καθώς και τροποποίηση διατάξεων του π.δ. 265/1989 [ΦΕΚ 126 Α΄] της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών» (ν. 1907/1990) η Επιστημονική Υπηρεσία σημείωνε σχετικώς ότι με τη διαφοροποίηση αυτή μεταξύ κόμματος και συνασπισμού κομμάτων, συνασπισμός κομμάτων που θα είχε λάβει περισσότερες ψήφους από αυτοτελές κόμμα θα μπορούσε να έλθει δεύτερος σε κοινοβουλευτική δύναμη, με συνέπεια η εκλογική μειοψηφία να καταστεί κοινοβουλευτική πλειοψηφία και κυβέρνηση κατά παραβίαση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, της αρχή της ισοδυναμίας νοούμενης ως αριθμητικής ισότητας της ψήφου, και της ίσης μεταχείρισης και ίσης ευκαιρίας των κομμάτων να καθορίζουν την εκλογική και εν γένει πολιτική τους πρακτική. Ο Καθηγητής Αντώνης Παντελής, που υπέγραψε την έκθεση, εμμένει στις απόψεις του και παραπέμπει σε αυτή, προσθέτοντας ότι η ρύθμιση του άρθρου 1 του προκειμένου Νοσχ είναι ερμηνευτέα και εφαρμοστέα υπό το ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 52 του Συντάγματος, και ότι σχετικώς έχει γραφεί ότι το άρθρο 52 «περιλαμβάνει και μια ρύθμιση που ενδέχεται να αποβεί κάποτε πολύ χρήσιμη. Το εκλογικό σύστημα δεν μπορεί να δώσει την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών στον δεύτερο σε ψήφους κομματικό σχηματισμό ή, με άλλα λόγια, να μετατρέψει την πλειοψηφία των ψήφων σε μειοψηφία των εδρών (βλ. Ant. Pantélis, [Les grands problèmes de la nouvelle Constitution hellénique], 1979, αρ. 213). Άλλωστε, τέτοια κοινοβουλευτική πλειοψηφία (...) θα μπορούσε άραγε να κυβερνήσει στην Ελλάδα σήμερα;» (βλ. Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2^η έκδ., 2007, αρ. 302).

Εν συνεχεία, όμως, το 1990, η πλειοψηφία των μελών του Επιστημονικού Συμβουλίου έκρινε συναφώς ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ασκεί επιρροή από την άποψη της συνταγματικότητας το γεγονός ότι η δυσμενής μεταχείριση εκδηλώνεται όχι με την καθιέρωση υψηλότερου ποσοστού ψήφων για τη συμμετοχή σε κάποια, επόμενη της πρώτης, κατανομή αλλά με αποκλεισμό της συμμετοχής στην τρίτη κατανομή και, συνεπώς, η εν λόγω ρύθμιση δεν αντίκειται στο Σύνταγμα (βλ. υπ' αριθ. 40/30-10-1990 πρακτικό του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής).

Σημειώνεται, εξ άλλου, ότι, εν όψει της εξασφάλισης κυβερνητικής σταθερότητας, στην ελληνική εκλογική νομοθεσία είθισται να κάμπτεται η συνταγματική αρχή της ισότητας της ψήφου και της ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων (βλ. σχετικώς Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 4^η έκδοση 2005, σελ. 458 επ., όπου επισημαίνεται ότι από την αναφορά στα εκάστοτε ισχύσαντα εκλογικά συστήματα συνάγεται πως σταθερή επιδίωξη του κοινού νομοθέτη υπήρξε η επίτευξη κυβερνητικής σταθερότητας). Έτσι, επί παραδείγματι, τόσο ο ν. 1878/1951 όσο και ο ν. 3822/1958 θέσπιζαν υψηλότερο ποσοστό ψήφων (όχι, όμως, πλήρη απαγόρευση συμμετοχής) προκειμέ-

νου να εισαχθούν στη δεύτερη και τρίτη κατανομή οι συνασπισμοί κομμάτων, με πάγια δε νομολογία του Εκλογοδικείου η δυσμενέστερη αυτή μεταχείρισή τους σε σχέση με τα αυτοτελή κόμματα δεν είχε κριθεί ως αντιβαίνουσα προς το Σύνταγμα (βλ. ενδεικτικώς Εκλογοδικείο 20, 30 και 31/1951, 13/1958).

Είναι αξιοσημείωτο ότι σημαντικές διαφοροποιήσεις των αυτοτελών κομμάτων έναντι των συνασπισμών κομμάτων απαντούν και σε άλλες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Έτσι, στην Ιταλία (π.δ. 361/1957, όπως αυτό έχει τροποποιηθεί ιδίως με τον ν. 277/1993 και ισχύει σήμερα) και στη Σλοβακία, η εκλογική νομοθεσία απαιτεί υψηλότερο ποσοστό έγκυρων ψήφων για τη συμμετοχή των συνασπισμών κομμάτων στην κατανομή των εδρών έναντι των αυτοτελών κομμάτων (4% για τα αυτοτελή κόμματα και 10% για τους συνασπισμούς κομμάτων στην Ιταλία, 5% για τα αυτοτελή κόμματα και 7% για τους συνασπισμούς δύο ή τριών κομμάτων, ή 10% για τους συνασπισμούς τεσσάρων και άνω κομμάτων στη Σλοβακία), στη δε Γερμανία, ο ομοσπονδιακός εκλογικός νόμος, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 7-5-1956 και έχει τροποποιηθεί, απαγορεύει την ένωση των συνδυασμών κομμάτων κατά την αναλογική κατανομή των βουλευτικών εδρών [για μία εκτενή παρουσίαση των εκλογικών συστημάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση των δέκα πέντε κρατών μελών, βλ. Α. Παντελή-Στ. Κουτσουμπίνα (επιμ.), *Les régimes électoraux des pays de l'Union européenne*, 1998].

Εν όψει των ανωτέρω, και δεδομένου ότι με την προτεινόμενη διάταξη η παραχώρηση των πενήντα (50) εδρών αποκλείεται, όπως προαναφέρθηκε, στην περίπτωση που ο εκλογικός σχηματισμός έχει ανακηρυχθεί ως συνασπισμός συνεργαζόμενων κομμάτων και όχι ως αυτοτελές κόμμα, η ρύθμιση μπορεί να θεωρηθεί συνταγματικώς ανεκτή υπό την εκδοχή της διαφοροποίησης μεταξύ αυτοτελούς κόμματος και συνασπισμού κομμάτων ως εκφραστών της λαϊκής κυριαρχίας εν όψει της συνταγματικής αρχής της κυβερνητικής σταθερότητας και της δυνατότητας απόκλισης από την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κομμάτων στο πλαίσιο της εξουσιοδότησης που παρέχει το Σύνταγμα στον κοινό νομοθέτη να διαμορφώνει το εκλογικό σύστημα. Σημειώνεται, πάντως, και η εκφρασθείσα από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο άποψη (βλ. 32, 33, 34 και 35/1990, αδημοσίευτες στον νομικό τύπο αποφάσεών του) ως *obiter dicta* ότι «δεν είναι δυνατόν σε ένα δημοκρατικό καθεστώς τα δικαιοδοτικά όργανα να έχουν την εξουσία να ελέγχουν υπό ποιους όρους και προϋποθέσεις μπορεί να συνεργάζονται τα κόμματα, αν αυτά είχαν ή όχι κοινό πρόγραμμα και αν είναι εύλογη ή σκόπιμη η συνεργασία τους. Τα θέματα αυτά είναι πολιτικά και μαζί με άλλα λαμβάνονται υπόψη κυριαρχικά και αποκλειστικά από το λαό, μόνο αρμόδιο κατά το άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος».

2. Επί του άρθρου 3

Με την προτεινόμενη διάταξη τίθεται ως προϋπόθεση για την ανακήρυξη των εκλογικών συνδυασμών αυτοτελών κομμάτων, συνασπισμού συνεργαζόμενων κομμάτων και ανεξαρτήτων η συμμετοχή σε αυτούς υποψηφίων βουλευτών από κάθε φύλο, σε ποσοστό ίσο τουλάχιστον με το 1/3 του συνολικού αριθμού των υποψηφίων τους, αντιστοίχως, σε όλη την Επικράτεια. Επεκτείνεται, κατ' αυτόν τον τρόπο, και στις βουλευτικές εκλογές, η εκλογική ποσόστωση που καθιέρωσε το άρθρο 75 του ν. 2910/2001 στις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές, εμπνεόμενο από το νέο άρθρο 116 παρ. 2 του Συντάγματος που καθιέρωσε τα θετικά μέτρα για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών, και η οποία καταλαμβάνει τόσο τους συνδυασμούς των νομαρχιακών και δημοτικών συμβουλίων όσο, μετά τη θέση σε ισχύ και του άρθρου 22 παρ. 3 ν. 3051/2002, και τους συνδυασμούς των τοπικών συμβουλίων. Σε σχέση με την επιτρεπόμενη από το Σύνταγμα έκταση της εφαρμογής των θετικών δράσεων, το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας αξιολόγησε, με σειρά αποφάσεων του (βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ 3354/2004, αδημοσίευτη στον νομικό τύπο, ΣτΕ 192/2004, αδημοσίευτη στον νομικό τύπο, ΣτΕ 3028/2003, ΔΔΙΚΗ 2005, σελ. 1298, ΣτΕ 2833/2003, ΕΔΚΚΑ 2004, σελ. 38) τη συνταγματικότητα του θετικού μέτρου της ποσόστωσης στους συνδυασμούς για τις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές. Κρίθηκε, λοιπόν, ότι οι ανωτέρω διατάξεις «επιφέρουν μεν (...) περιορισμούς στο δικαίωμα συμμετοχής των ελλήνων πολιτών στην πολιτική ζωή της Χώρας, δεν αναιρούν, όμως, το πολιτικό αυτό δικαίωμα, που κατοχυρώνεται από το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος και είναι θεμιτοί, γιατί το θετικό μέτρο, που θεσπίζεται από τις εν λόγω διατάξεις και συνεπάγεται τους πιο πάνω περιορισμούς, βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 116 παρ. 2 του Συντάγματος, που επιτρέπει να λαμβάνονται θετικά μέτρα και στον τομέα των πολιτικών δικαιωμάτων και στα άρθρα 51 παρ. 3, 54 παρ. 1 και 102 παρ. 2 του Συντάγματος, που αναθέτουν στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τον τρόπο συμμετοχής του πολίτη στην πολιτική ζωή της Χώρας, στο μέτρο που ο τρόπος αυτός δεν ρυθμίζεται ευθέως από το Σύνταγμα, και δικαιολογείται από την επιτακτική ανάγκη θεμελίωσης, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 2 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, μιας πραγματικής ισότητας των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στα αιρετά αξιώματα του δημοτικού συμβούλου και του τοπικού συμβούλου. Οι τιθέμενοι αυτοί περιορισμοί είναι ήπιοι και ανεκτοί και όχι δυσανάλογοι σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφού εξαντλούνται σε μία μάλλον χαμηλή ποσόστωση, η οποία, άλλωστε, απλώς προσδιορίζει τον ελάχιστο αριθμό των γυναικών υποψηφίων δημοτικών και τοπικών συμβούλων που πρέπει να περιλαμβάνει κάθε συνδυασμός και όχι τον ελάχιστο αριθμό γυναικών δημοτικών και τοπικών συμβούλων που πρέπει να εκλέγονται από κάθε συνδυασμό, με αποτέλεσμα να μην επηρεάζεται ουσιαστικά και η ψήφος του εκλογέα, ο οποίος, εφόσον το επιθυμεί, μπορεί

να ψηφίσει ακόμα και μόνον άνδρες». Από τα ανωτέρω, επομένως, συνάγεται ότι η προτεινόμενη ρύθμιση, θεσπίζει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 116 παρ. 2 του Συντάγματος, προσωρινό θετικό μέτρο υπέρ των γυναικών, το οποίο είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, όπως απαιτεί η συνταγματική διάταξη, δεν παραβιάζει τη συνταγματική αρχή της ισότητας, αλλά αντιθέτως, επιδιώκει, μέσα στα πλαίσια που θέτουν οι διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 2, 5 παρ. 1 και 116 παρ. 2 του Συντάγματος, να αποκαταστήσει μια πραγματική ισότητα των δύο φύλων κατά την πρόσβαση στο αιρετό αξίωμα του βουλευτή (για τη σχέση της πολιτικής των θετικών δράσεων με τη γενική αρχή της ισότητας και τη συνταγματική φυσιολογία του αναθεωρημένου άρθρου 116 παρ. 2, βλ., μεταξύ άλλων, Γ. Γεραπετρίτη, Ισότητα και θετικά μέτρα, 2007, ιδίως σελ. 186 επ.).

3. Επί του άρθρου 4

Το ακροτελεύτιο άρθρο του Νσχ ορίζει ότι «τηρουμένων των διατάξεων του άρθρου 54 του Συντάγματος, η ισχύς του παρόντος αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Σημειωτέον ότι, κατά το αναθεωρημένο άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος, οι διατάξεις που καθορίζουν το εκλογικό σύστημα ισχύουν άμεσα από τις επόμενες εκλογές, εφόσον ψηφισθούν «με ρητή διάταξη» από τα δύο τρίτα του όλου αριθμού των βουλευτών. Ενόψει των ανωτέρω, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο, για λόγους νομικής ακριβολογίας, εφόσον δεν μπορεί να είναι εκ των προτέρων γνωστό το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας, ότι «η ισχύς του παρόντος διέπεται από τη ρύθμιση του άρθρου 54 παρ. 1 του Συντάγματος».

Αθήνα, 21.1.2008

Ο εισηγητής
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Β' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο Προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών