



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

**«Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών
και διευθέτηση ειδικών θεμάτων»**

I. Γενικές Παρατηρήσεις

Το Νοσχ, το οποίο φέρεται προς συζήτηση και ψήφιση, ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, θέματα σχετικά με τις εθνικές, τις νομαρχιακές, τις δημοτικές εκλογές, καθώς και τις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ειδικότερα, προστίθεται, στο πλαίσιο του νέου εκλογικού νόμου περί εκλογής βουλευτών (ν. 3231/2004), ρητή ερμηνευτική διάταξη για τη μη προσμέτρηση των λευκών ψηφοδελτίων στο εκλογικό μέτρο (άρθρο 1 του Νοσχ), προβλέπεται ότι επιτυχών συνδυασμός στις εκλογές των Δήμων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων θεωρείται αυτός που πλειοψήφησε με ποσοστό τουλάχιστον 42% του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων (άρθρα 2 παρ. 1 και 3 παρ. 1 του Νοσχ) και επιλέγεται πλέον, αντί της κλήρωσης, τόσο για τους Δήμους όσο και για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, η προσφυγή σε επαναληπτική εκλογή στην περίπτωση που δύο από τους ανακηρυχθέντες συνδυασμούς ισοψηφήσουν με ποσοστό άνω του 42% (άρθρα 2 παρ. 2 και 3 παρ. 3 του Νοσχ). Επιπλέον, με το υπό εξέταση Νοσχ τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 74 του ν. 2910/2001, οι οποίες αφορούν τον τρόπο υπολογισμού του αριθμού των αποσπασμένων υπαλλήλων που διατίθενται για τη γραμματειακή υποστήριξη των γραφείων πολιτικών κομμάτων, τα οποία εκπροσωπούνται στη Βουλή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 4 παρ. 1 του Νοσχ), και επανακαθορίζονται τα τυπικά προσόντα των θέσεων των ειδικών συμβούλων και συνεργατών που στελεχώνουν, κατά τις διατά-

ξεις του άρθρου 71 του ν. 1943/1991, τα γραφεία των Γενικών Γραμματέων Υπουργείων, καθώς και των Γενικών Γραμματέων που προΐστανται Γενικών Γραμματειών, ώστε να είναι δυνατή η κάλυψή τους και από πτυχιούχους Ανώτατων Τεχνολογικών Ιδρυμάτων (άρθρο 4 παρ. 2 του Νοχ).

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοχ

1. Επί του άρθρου 1 του Νοχ

Με την προτεινόμενη διάταξη προσδιορίζεται, υπό τον τύπο αυθεντικής ερμηνείας, η έννοια των διατάξεων της παρ. 4 του άρθρου 4 και των άρθρων 5, 6, 7 και 8 του ν. 3231/2004 περί «εκλογής βουλευτών». Σύμφωνα με το άρθρο 77 του Συντάγματος, «1. Η αυθεντική ερμηνεία των νόμων ανήκει στη νομοθετική λειτουργία. 2. Νόμος που δεν είναι πράγματι ερμηνευτικός ισχύει μόνο από τη δημοσίευσή του». Αυθεντική ερμηνεία είναι ο ακριβής προσδιορισμός της έννοιας ασαφούς διάταξης νόμου, που γίνεται με μεταγενέστερο νόμο, τον οποίο ακριβώς για τον λόγο αυτό ψηφίζει η Βουλή (Ι. Πανταζάτος, Η αυθεντική ερμηνεία των νόμων στο ισχύον ελληνικό δικαϊκό σύστημα – Άρθρο 77 του Συντάγματος, ΕΔΔΔ 2000, σελ. 513). Σύμφωνα με την κρατούσα στη θεωρία άποψη (βλ. Ι. Πανταζάτος, όπ.π., σελ. 512–532, Π. Παραράς, Σύνταγμα 1975 – Corpus, τ. II, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1985, σελ. 477-521, ιδίως σελ. 483-499), τέσσερα είναι τα χαρακτηριστικά του ερμηνευόμενου νόμου : α) η ερμηνευόμενη διάταξη πρέπει να είναι ασαφής (η προϋπόθεση της ασαφείας ελέγχεται δικαστικώς, βλ. ΣτΕ [Ολ] 5123/1996, Αρμ. 1996, σελ. 1531, ΣτΕ [Τμ. Β΄] 2700/2003, ΔΦΝ 2004, σελ. 1247), β) η ασαφής διάταξη πρέπει να ισχύει, γ) η διάταξη να είναι προγενέστερη του ερμηνευτικού νόμου και δ) η διάταξη να ισχύει κατ' ουσίαν, δηλαδή να έχει αρχίσει και η ουσιαστική ισχύς της και να έχουν γεννηθεί από την εφαρμογή της οι σχετικές αμφισβητήσεις. Αντίστοιχα, ο ερμηνευτικός νόμος πρέπει να διατυπώνεται πανηγυρικά, να είναι σαφής και να τηρούνται για την κατάρτιση και ψήφισή του οι ειδικοί διαδικαστικοί τύποι που τυχόν απαιτούνται από το Σύνταγμα για την κατάρτιση και ψήφιση του ερμηνευόμενου νόμου. Όσον αφορά, τέλος, την απαιτούμενη από την Ολομέλεια πλειοψηφία για την ψήφιση του ερμηνευτικού νόμου, εάν διάταξη βρίσκεται σε νόμο που σύμφωνα με το Σύνταγμα έχει ψηφισθεί με αυξημένη πλειοψηφία από την Ολομέλεια της Βουλής, η διάταξη δε αυτή χρήζει αυθεντικής ερμηνείας, τότε είναι προφανές ότι η ίδια αυξημένη πλειοψηφία, απαιτείται και για την αυθεντική ερμηνεία του νόμου αυτού. Η έννοια, δηλαδή, των συνταγματικών διατάξεων που καθιερώνουν αυξημένες πλειοψηφίες, είναι ότι αυτές απαιτούνται όχι μόνο για την ψήφιση του σχετικού νόμου, αλλά και

για την αυθεντική ερμηνεία του (Π. Παραράς, όπ. π., σελ. 492, Ι. Πανταζάτος, όπ.π., σελ. 518), αλλά αυτό δεν αφορά το υπό εξέταση νομοσχέδιο.

Εξ άλλου, με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται, στο πλαίσιο του νέου εκλογικού νόμου (ν. 3231/2004), ότι «κατά τη σύνταξη, ανά εκλογική περιφέρεια, των πινάκων αποτελεσμάτων από τα αρμόδια δικαστήρια, κατά την κατανομή των εδρών, καθώς και για τον καθορισμό του εκλογικού μέτρου, τα λευκά ψηφοδέλτια δεν προσμετρώνται στα έγκυρα». Η νομική αξιολόγηση της λευκής ψήφου και ιδίως το ζήτημα εάν η καθιέρωσή της από το Σύνταγμα και την εκλογική νομοθεσία ως έγκυρης και αυτόνομης εκδήλωσης της εκλογικής βούλησης του ψηφοφόρου (βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ [Τμ. Γ'] 799/1996, ΤοΣ 1997, σελ. 113, ΣτΕ [Τμ. Γ'] 2929/1996, Δ 1997, σελ. 686) που λαμβάνεται αυτοτελώς υπόψη στα τελικά αποτελέσματα, επιβάλλει και την προσμέτρησή της στα έγκυρα ψηφοδέλτια κατά την κατανομή των εδρών και την εξαγωγή του εκλογικού μέτρου, είναι από τα πλέον φλέγοντα και έχει απασχολήσει και τη θεωρία και τη νομολογία (βλ. ενδεικτικά, Κ. Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, Τέταρτη Έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, σελ. 412 επ., Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993, σελ. 180-183, Γ. Σωτηρέλης, Το δικαίωμα της λευκής ψήφου – Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου, τ. 10, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1988, Στ. Κουτσουμπίνας, Το πρόβλημα των λευκών ψηφοδελτίων, ΤοΣ 1988, σελ. 306-313, Ν. Ρώτης, Σχόλια στην ΣΕ 3705/1987 για τα λευκά ψηφοδέλτια, ΤοΣ 1988, σελ. 314-322, Α.Ε.Δ. 12/2005, δημοσίευτη, Α.Ε.Δ. 34/1999, ΔιοικΔ 2000, σελ. 1269, ΔΕφΑθ 4033/1986, ΔιοικΔ 1989, σελ. 618). Το ανωτέρω ζήτημα προτείνεται να ρυθμισθεί με την προτεινόμενη διάταξη, αφού πλέον ορίζεται ρητά ότι «κατά τη σύνταξη, ανά εκλογική περιφέρεια, των πινάκων αποτελεσμάτων από τα αρμόδια δικαστήρια, κατά την κατανομή των εδρών, καθώς και για τον καθορισμό του εκλογικού μέτρου, τα λευκά ψηφοδέλτια δεν προσμετρώνται στα έγκυρα». Πάντως, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στην ανωτέρω υπ' αριθ. 12/2005 απόφασή του έκρινε ότι «ναι μεν ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος ανήκει στον εκλογικό νομοθέτη, η ευχέρειά του όμως έχει ως ελάχιστο συνταγματικό ανυπέρβλητο όριο την υποχρέωσή του να μην θίγει τον πυρήνα του εκλογικού δικαιώματος, ήτοι να χρησιμοποιεί ως βάση υπολογισμού για τον προσδιορισμό των βουλευτικών εδρών το σύνολο των έγκυρων ψήφων, θετικών και λευκών».

Σημειώνεται, εξ άλλου, ότι όμοια με την προτεινόμενη υπό του Νοσχ ρύθμιση ισχύει ήδη και σε άλλες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Ειδικότερα, στην Ιταλία η εκλογική νομοθεσία προβλέπει δυνατότητα έκφρασης λευκής ψήφου και ξεχωριστής καταχώρισής της, η οποία, όμως, δεν επηρεάζει το

εκλογικό αποτέλεσμα, εφόσον δεν συμπεριλαμβάνεται στα έγκυρα ψηφοδέλτια για την εξαγωγή του εκλογικού μέτρου (D.P.R. 361/1957, όπως αυτό έχει τροποποιηθεί ιδίως με τον L 277/1993 και το εκτελεστικό του D.P.R. 14/1994), ενώ και στη Γαλλία, η νομοθεσία (Εκλογικός Κώδικας, Πρώτο Μέρος, άρθρα L 57-1, L 65, L 66, L 312 – L 318, Δεύτερο Μέρος, R 170) προβλέπει ότι οι λευκές ψήφοι δεν συνυπολογίζονται για την εξαγωγή του εκλογικού αποτελέσματος, προσαρτώνται, όμως, ξεχωριστά στα πρακτικά ψηφοφορίας (σχετικός κανόνας ισχύει ήδη από το 1852, οπότε και κωδικοποιήθηκε για πρώτη φορά με το άρθρο 30 του από 2-2-1852 κανονιστικού διατάγματος). Στη Γερμανία, ο Ομοσπονδιακός Εκλογικός Νόμος (τέθηκε σε ισχύ την 7-5-1956 και τροποποιήθηκε τελευταία φορά την 25-11-2003) δεν αναγνωρίζει στους ψηφοφόρους το δικαίωμα να μην ψηφίσουν κανέναν υποψήφιο ή καμία λίστα υποψηφίων, λευκή άρα, ψήφος τύποις δεν υφίσταται. Ομοίως, στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεδομένου ότι η συμμετοχή στις εθνικές εκλογές δεν είναι υποχρεωτική και ο τύπος του ψηφοδέλτιου είναι κοινός σε κάθε εκλογική περιφέρεια και περιλαμβάνει μόνο τα ονόματα των υποψηφίων, δεν διανέμεται λευκό ψηφοδέλτιο. Άρα, και σε αυτή την περίπτωση δεν παρέχεται η δυνατότητα έκφρασης της λευκής ψήφου.

Πρέπει, τέλος, να ληφθεί υπόψη και το γεγονός ότι, με την αναθεώρηση του 2001, δεν είναι πλέον δυνατή η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωσης παράβασης του κανόνα της υποχρεωτικότητας της ψήφου.

2. Επί του άρθρου 2 και 3 του Νοχ

Με τα άρθρα 2 και 3 του Νοχ προβλέπεται ότι επιτυχών συνδυασμός στις εκλογές των Δήμων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων θεωρείται αυτός που πλειοψήφησε με ποσοστό τουλάχιστον 42% του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων, και επιλέγεται πλέον, αντί της κλήρωσης, τόσο για τους Δήμους όσο και για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, η προσφυγή σε επαναληπτική εκλογή στην περίπτωση που δύο από τους ανακηρυχθέντες συνδυασμούς ισοψηφήσουν με ποσοστό άνω του 42%. Έχει παγίως νομολογηθεί (βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ [Τμ. Γ'] 3402/2003, ΣτΕ [Τμ. Γ'] 3401/2003, ΣτΕ [Τμ. Γ'] 545/2001, ΣτΕ [Τμ. Γ'] 3156/2000, αδημοσίευτες) ότι «η ειδικότερη ρύθμιση του τρόπου εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών αρχών επαφίεται στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης για τον καθορισμό, εν όψει των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν κάθε φορά, του κατά την κρίση του πλέον πρόσφορου και ενδεδειγμένου για τις συγκεκριμένες περιστάσεις εκλογικού συστήματος, πάντοτε, όμως, υπό

την επιφύλαξη της τήρησης της ανωτέρω αρχής της ισότητας, αλλά και της αρχής της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης, αρχές οι οποίες διέπουν επίσης την εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών».

Αθήνα, 23.1.2006

Ο εισηγητής
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

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

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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