

3. Τα επινοήματα του εκλογικού νομοθέτη και τα συνταγματικά όρια. Από το 1956 στο 1990. (Γνωμοδότηση)

ΕΥΑΓΓΕΛΟΥ Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ

Αναπλ. καθηγητή Πανεπ. Θεσσαλονίκης

A. Τα ζητήματα αντισυνταγματικότητας

I. Ο κ. Αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης μου έθεσε τα εξής ερωτήματα ως προς την τυχόν αντισυνταγματικότητα του νομοσχεδίου με τον τίτλο “επιαναφορά 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” που κατέθεσαν στην Βουλή οι Υπουργοί Δικαιοσύνης και Εσωτερικών και έχει εισαχθεί για συζήτηση στην Ολομέλεια του Σώματος:

II.1. Με τη διάταξη του εδαφίου ε’ της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του Σχεδίου διαφοροποιούνται κατά την διεξαγωγή της Γ’ κατανομής των βουλευτικών εδρών αφενός μεν τα “αυτοτελή κόμματα” αφετέρου δε οι “συνασπισμοί συνεργαζομένων κομμάτων” με αποτέλεσμα οι αδιάθετες έδρες σε κάθε ελάσσονα περιφέρεια να περιέρχονται στο “αυτοτελές” κόμμα που προηγείται των λοιπών “αυτοτελών” κομμάτων στην εκλογική αυτή περιφέρεια και σ’ ολόκληρη την Επικράτεια.

Ο νομικός χαρακτηρισμός των κομμάτων ως “αυτοτελών” ή ως “συνασπισμών κομμάτων” ανατίθεται στο Α’ Τμήμα του Αρείου Πάγου το οποίο συνέρχεται αυτεπαγγέλτως σε συμβούλιο μόλις ανακηρυχθούν οι συνδυασμοί και αποφαινεται αμετάκλητα ποιά κόμματα είναι στην πραγματικότητα αυτοτελή και ποιά εμφανίζονται ως αυτοτελή, στην πραγματικότητα όμως είναι καλυμμένοι συνασπισμοί ή συγχωνεύσεις κομμάτων που εξομοιώνονται με αυτούς. Το Α’ Τμήμα του Α.Π. αποφαινεται κατά ελεύθερη κρίση, εκ των ενόντων, από τα υπάρχοντα στοιχεία και χωρίς δικονομικές διατυπώσεις. Η διάταξη αυτή τόσο ως προς το ουσιαστικό όσο και ως προς το δικονομικό της μέρος είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα ή όχι;

2. Με το άρθρο 2 του σχεδίου τίθεται ως κατώτερο όριο εισόδου στις κατανομές των βουλευτικών εδρών και ως ελάχιστο ποσοστό εγκύρων ψήφων στην επικράτεια που είναι αναγκαίο για την απόκτηση έδρας σε οποιαδήποτε

περιφέρεια το 3%. Κόμμα ή συνασπισμός κομμάτων ή ανεξάρτητοι συνδυασμοί ή μεμονωμένος υποψήφιος που δεν συγκεντρώνει το ποσοστό αυτό στην επικράτεια δεν δικαιούται να καταλάβει έδρα ακόμη και αν συγκεντρώσει το εκλογικό μέτρο στην Α' κατανομή, σε κάποιες εκλογικές περιφέρειες. *Διατυπωμένη κατ' αυτόν τον απόλυτο τρόπο και χωρίς διαφοροποίηση τουλάχιστον ως προς τους ανεξάρτητους συνδυασμούς και τους μεμονωμένους υποψηφίους, η διάταξη αυτή είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα ή όχι;*

3. Με το άρθρο 3 του Σχεδίου εγκαθιδρύεται μηχανισμός "εξομάλυνσης" της αντιστοιχίας μεταξύ ψήφων και εδρών έτσι ώστε κάθε κόμμα και κάθε συνασπισμός που συμπληρώνει το όριο του 3% να λαμβάνει τελικά πάντως το 70% των εδρών που αντιστοιχούν στο ποσοστό των ψήφων του στην επικράτεια πολλαπλασιαζόμενο επί 300 (το κλάσμα παραλείπεται). Σύμφωνα με τον μηχανισμό αυτό οι έδρες που είναι αναγκαίες για τη συμπλήρωση του αριθμού αυτού αφαιρούνται από τα αμέσως κατά σειρά προηγούμενα σε έδρες κόμματα ή συνασπισμούς. Οι πρόσθετες αυτές έδρες δίδονται "στους δικαιούχους" αρχίζοντας από τους μικρότερους σε συνολικό ποσοστό ψήφων στην επικράτεια. Οι έδρες αυτές κατανέμονται στις ελάχιστον περιφέρειες, όπου το κόμμα που δικαιούται πρόσθετες έδρες έχει το μεγαλύτερο αχρησιμοποίητο από την Α' κατανομή υπόλοιπο εγκύρων ψήφων και υπό την προϋπόθεση ότι δεν έχει λάβει έδρα από την Β' κατανομή στην ελάχιστο αυτή περιφέρεια. Διαφορετικά η πρόσθετη έδρα του διατίθεται στην περιφέρεια που έχει το αμέσως επόμενο κατά φθίνουσα σειρά υπόλοιπο αχρησιμοποίητων εγκύρων ψήφων από την Α' κατανομή. Τέτοια πρόσθετη έδρα σε κάθε περιφέρεια μπορεί να είναι μόνο μία.

Η διάταξη αυτή κατά το μέρος που διαφοροποιεί εξ αποτελέσματος το πρώτο σε έδρες (και όχι σε ψήφους) κόμμα και επιβαρύνει μόνο τα υπόλοιπα κόμματα ή συνασπισμούς (σε συνδυασμό και με τη ρύθμιση της Γ' κατανομής στην οποία αναφέρεται το πρώτο ερώτημα) είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα ή όχι;

Β. Απάντηση

1. *Η διάκριση μεταξύ "αυτοτελών" κομμάτων και συνασπισμών συνεργαζομένων κομμάτων και η σχετική αρμοδιότητα του Α' Τμήματος του Αρείου Πάγου.*

1. Η διάκριση μεταξύ "αυτοτελών" κομμάτων και συνασπισμών συνεργαζομένων κομμάτων για την διεξαγωγή της Γ' κατανομής των εδρών είναι βασικό χαρακτηριστικό του σχεδίου, γιατί στην διάταξη αυτή θεμελιώνεται η ενίσχυση (πριμοδότηση) των αυτοτελών κομμάτων και ανοίγεται το ενδεχόμενο να είναι άλλος ο κομματικός σχηματισμός που πλειοψηφεί (έστω σχετικά) σε

ποσοστό εγκύρων ψήφων και άλλος ο κομματικός σχηματισμός που πλειοψηφεί (και μάλιστα απόλυτα) σε αριθμό βουλευτικών εδρών.

2. Το σχέδιο από τον τίτλο του φέρεται να παραπέμπει στο εκλογικό σύστημα του 1985 (Π.Δ. 152/1985) το οποίο και διατείνεται ότι επαναφέρει σε ισχύ. Σημασία έχει όμως η συστηματική διάρθρωση και η συνολική φυσιογνωμία του Σχεδίου. Και εδώ ακριβώς εντοπίζεται η καθοριστική διαφορά του προτεινόμενου εκλογικού συστήματος: Με την ρύθμιση αυτή ως προς την Γ' κατανομή το προτεινόμενο σύστημα παύει να είναι ένα κλασικό σύστημα ενισχυμένης αναλογικής, όπως αυτό ίσχυσε στη χώρα μας από το 1958 έως και το 1985 με μικρές παραλλαγές¹. Πάγιο και βασικό χαρακτηριστικό των συστημάτων της ενισχυμένης αναλογικής, όπως αυτά διαμορφώθηκαν στην εγχώρια νομοθετική πρακτική, είναι η ενίσχυση του κομματικού σχηματισμού που προηγείται (δηλαδή που πλειοψηφεί *σχετικά*) σε εγκύρους ψήφους και η μετατροπή του σε κόμμα ή σχηματισμό που διαθέτει την *απόλυτη* κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Το νέο σύστημα διατηρεί τον κορμό και τα χαρακτηριστικά της ενισχυμένης αναλογικής, προσθέτει όμως και την υπό εξέταση ρύθμιση που ανατρέπει την ίδια τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Βουλής, γιατί όχι μόνο συντηρεί αλλά και διευκολύνει το ενδεχόμενο να είναι *άλλος* ο κομματικός σχηματισμός που πλειοψηφεί σχετικά σε ψήφους και άλλος ο κομματικός σχηματισμός που πλειοψηφεί και μάλιστα απόλυτα σε έδρες.

3. Ο μηχανισμός αυτός βασίζεται στην διάκριση των κομμάτων σε "αυτοτελή κόμματα" και σε συνασπισμούς συνεργαζομένων κομμάτων και μάλιστα όχι μόνον σε δεδηλωμένους συνασπισμούς αλλά και κεκαλυμμένους συνασπισμούς ή συγχωνεύσεις κομμάτων που εξομοιώνονται με συνασπισμό.

Η διάκριση αυτή και η δυσμενής μεταχείριση των συνασπισμών θεμελιώνεται στο επιχείρημα πως κατά τον τρόπο αυτό εξυπηρετείται η *κυβερνητική σταθερότητα*, δηλαδή ένας στόχος όχι μόνο συνταγματικά ανεκτός αλλά και επιβεβλημένος (βλ. σελίδες 3/4 της εισηγητικής έκθεσης). Ο ισχυρισμός των προτεινόντων Υπουργών είναι απλός: επιχειρούν να ταυτίσουν την πολιτική σταθερότητα με την κυβερνητική σταθερότητα και την κυβερνητική σταθερότητα με την απόλυτη μονοκομματική κοινοβουλευτική πλειοψηφία και μάλιστα την απόλυτη μονοκομματική πλειοψηφία όχι ενός οποιουδήποτε κομματικού σχήματος, αλλά ενός ομοιογενούς ιδεολογικά και πολιτικά κόμματος που μπορεί να χαρακτηριστεί και δικαστικά ως αυτοτελές.

4. Η πλειοψηφία μάλιστα των μελών του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής που σχηματίσθηκε από τους καθηγητές κ.κ. Ε. Σπηλιωτόπουλο και Γ.

1. Βλ. Α. Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα και οι εκλογές 1926-1985 στον ηλεκτρονικό υπολογιστή, 1988, σελ. 281 επ. και Α. Ράϊκο, Δικονομικόν εκλογικόν δίκαιον, 11η έκδ., 1982, σελ. 405 επ.).

Κουμάντο (βλ. Πρακτικό 40/30.10.90, σελ. 2/3) προσθέτει το επιχείρημα πως “η πολιτική ανομοιογένεια που χαρακτηρίζει τους συνασπισμούς αποτελεί στοιχείο νόθευσης της λαϊκής βούλησης και κίνδυνο για την μετεκλογική κυβερνητική σταθερότητα”.

5. Όπως μου δόθηκε η ευκαιρία να εκθέσω σε χρόνο ανύποπτο² “από πολλές επιμέρους διατάξεις του Συντάγματος είναι γεγονός ότι διαφαίνεται ως αρχή ή μάλλον ως συνταγματική επιδίωξη η διασφάλιση της κυβερνητικής σταθερότητας... Μέσα, λοιπόν, στα πλαίσια ενός κοινοβουλευτικού πολιτεύματος τα πράγματα είναι μάλλον απλά. Σταθερή είναι η κυβέρνηση που εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Επομένως η έννοια της κυβερνητικής σταθερότητας συνταγματικά δεν μπορεί παρά να είναι ταυτόσημη με την εφαρμογή της κοινοβουλευτικής αρχής”.

6. Υπό την έννοια αυτή, η κυβερνητική σταθερότητα δεν προϋποτίθεται κατά το Σύνταγμα ως αναγκαστικά μονοκομματική και μάλιστα ως μονοκομματική “αυτοτελής” και “ιδεολογικοπολιτικά ομοιογενούς κόμματος”. Το άρθρο 37 τυποποιεί ως γεγονός φυσιολογικό τις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες δεν διαμορφώνεται εξ αρχής δεδηλωμένη πλειοψηφία της Βουλής και ως εκ τούτου τίθεται σε εφαρμογή η γνωστή διαδικασία των διερευνητικών εντολών³. Κατά τη διαδικασία όμως διορισμού της κυβέρνησης τα “αυτοτελή” κόμματα και οι συνασπισμοί όχι μόνο οι προεκλογικοί αλλά και οι μετεκλογικοί αντιμετωπίζονται κατά τρόπο απολύτως ενιαίο και ισότιμο. Για το λόγο άλλωστε αυτό τόσο μετά τις εκλογές του Ιουνίου όσο και μετά τις εκλογές του Νοεμβρίου η τρίτη διερευνητική εντολή χορηγήθηκε στον Πρόεδρο του “Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου” χωρίς καμμία απολύτως διαφοροποίηση εκ του λόγου ότι επρόκειτο για συνασπισμό και όχι για “αυτοτελές” κόμμα. Εκεί λοιπόν που δεν διακρίνει το Σύνταγμα δεν μπορεί να διακρίνει ο κοινός νομοθέτης. Η άνιση αυτή συμπεριφορά δεν δικαιολογείται από κανένα λόγο γενικού συμφέροντος ο οποίος να είναι συνταγματικά θεμιτός και προσβάλλει ευθέως την πολιτική ισότητα - ανεξάρτητα από το αν για τη θεμελίωσή της αναγόμεστε στην γενική αρχή της ισότητας ή στην αρχή της καθολικής ψηφοφορίας ή στην ίδια την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας⁴.

Στην προκειμένη περίπτωση η διαφοροποίηση των συνασπισμών έναντι

2. Βλ. Ε.Β. Βενιζέλο, Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος και των εκλογικών περιφερειών. Τα συνταγματικά όρια, σε Γ. Αναστασιάδη / Ε.Β. Βενιζέλο/Γ. Κοντογιώργη, Εκλογικό σύστημα. Συνταγματικά όρια και πολιτική συγκυρία, 1985, σελ. 41 επ. και ιδίως 54 επ.

3. Βλ. ενδεικτικά, Ε.Β. Βενιζέλο, Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986, 1987, σελ. 59 επ. και τον αντίστοιχο υπομνηματισμό.

4. Βλ. αντί άλλων Ε.Β. Βενιζέλο, 1985, ό.π., σελ. 41 επ. με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

των αυτοτελών κομμάτων δεν παραβιάζει άλλωστε μόνο την ισότητα της ψήφου αλλά πρωτίστως την αρχή της ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων, που είναι βασικό κανονιστικό περιεχόμενο και του άρθρου 51 παρ. 3 και του άρθρου 29 παρ. 1 και -βεβαίως- του άρθρου 1 παρ. 2 και 3 Συντ. Το επιχείρημα δε ότι τα άρθρα 29 παρ. 1 και 37 κάνουν λόγο για κόμματα και όχι για συνασπισμούς είναι ένα επίπλεον γραμματικό επιχείρημα ότι ο συντακτικός νομοθέτης εννοεί ως κόμματα εξίσου και τα λεγόμενα αυτοτελή και τους συνασπισμούς. Για το λόγο αυτό ο κοινός εκλογικός νομοθέτης δεν μπορεί να προσθέσει επιθετικούς προσδιορισμούς και να επιβάλει άνιση μεταχείριση μεταξύ κομμάτων. Μοναδικό επομένως επιχείρημα υπέρ του νομοσχεδίου στο σημείο αυτό είναι η επιδίωξη της κυβερνητικής σταθερότητας.

7. Η κυβερνητική όμως σταθερότητα κατά το Σύνταγμα δεν προϋποτίθεται ως κατ' ανάγκη πλειοψηφική. Το άρθρο 84 παρ. 6 Συντ. αξιώνει, για την παροχή της εμπιστοσύνης της Βουλής προς την κυβέρνηση και την έγκριση πρότασης εμπιστοσύνης, την συγκέντρωση της πλειοψηφίας των παρόντων βουλευτών (οι οποίοι εξίσου καλά μπορεί να ανήκουν σε "αυτοτελή" κόμματα ή σε συνασπισμούς ή να είναι ανεξάρτητοι). Η πλειοψηφία αυτή δεν μπορεί να είναι κατώτερη των 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών και άρα επιτρέπει και διευκολύνει ακόμη και το σχηματισμό κυβερνήσεων μειοψηφίας - ανοχής που διαθέτουν τυπικά την εμπιστοσύνη της Βουλής.

Όπως παρατηρούσα στην ίδια μελέτη⁵, η κυβερνητική σταθερότητα είναι μία επιδίωξη καταρχήν μετεκλογική και επικουρική. Μετεκλογική γιατί όλες αυτές οι συνταγματικές δικλείδες (των άρθρων 37 και 84) έχουν κάποια σημασία αφ' ής διαμορφωθεί ο συσχετισμός δυνάμεων μέσα στην αναδειχθείσα βουλή. Επικουρική, γιατί όλες αυτές οι ρυθμίσεις προϋποθέτουν μια ούτως ή άλλως ισχυρή δύναμη σε ψήφους και έδρες και δυνατότητα κομματικών συνεννοήσεων. Η κυβερνητική σταθερότητα δεν είναι ένα απλό τεχνητό μαθηματικό μέγεθος. Είναι ένα σύνθετο θεσμικό και πολιτικό φαινόμενο που συνδέεται με την ίδια την ικανότητα της εκάστοτε κυβέρνησης να αντιμετωπίζει τα μείζονα ζητήματα του τόπου (άρθρο 82 Συντ.). Όταν, όμως, η Βουλή που παρέχει την εμπιστοσύνη της προς την κυβέρνηση είναι μία Βουλή με τεχνητά διαμορφωμένη σύνθεση, τότε η Βουλή αυτή πάσχει από κρίση αντιπροσωπευτικότητας, πάσχει από ένα δημοκρατικό έλλειμμα, και οι μειονεξίες αυτές μεταφέρονται στην Κυβέρνηση.

8. Θα περίττενε ίσως η αντίκρουση της άποψης της πλειοψηφίας του επισημονικού Συμβουλίου της Βουλής ως προς την "πολιτική ανομοιογένεια" που χαρακτηρίζει τους Συνασπισμούς.

Ως νομικό όμως επιχείρημα η άποψη αυτή συνιστά, πρώτον, *petitio*

5. Ό.π., σελ. 56.

principii, γιατί “πολιτική ανομοιογένεια” δεν νοείται σε περιπτώσεις προεκλογικής συνεργασίας και κοινής καθόδου με κοινούς συνδυασμούς και κοινό πρόγραμμα. Η άποψη όμως αυτή είναι -δεύτερον - προδήλως αντίθετη προς το Σύνταγμα γιατί *εισχωρεί στο πολιτικό φρόνημα και το ελέγχει κατά τρόπο ανεπίτρεπτο σύμφωνα με τα άρθρα 5 παρ. 1, 14 παρ. 1 και 29 παρ. 1 Συντ.* Η άποψη μάλιστα αυτή είναι - τρίτον - και πραγματολογικώς αντιφατική και αβάσιμη γιατί σύμφωνα με τις κρίσιμες διατάξεις του Σχεδίου Νόμου ένας συνασπισμός κομμάτων δεν αποκλείεται βέβαια να αποκτήσει την πρώτη θέση και σε ψήφους και σε έδρες, μόνο που στην περίπτωση αυτή η κρίσιμη διάταξη εξασθενίζει τεχνητά την πλειοψηφία του σε έδρες και έτσι ανατρέπεται όλο το επιχειρηματολογικό οικοδόμημα περί κυβερνητικής σταθερότητας, γιατί ο πλειοψηφών κομματικός σχηματισμός όχι μόνο δεν ενισχύεται αλλά αντιθέτως “τιμωρείται” εκ του νόμου. Τί γίνεται στην περίπτωση αυτή η κυβερνητική σταθερότητα υπέρ της οποίας κήδεται η ratio των κρίσιμων διατάξεων;

9. Στο βαθμό μάλιστα που ο κοινός νομοθέτης διαφοροποιεί τη μεταχείριση των κομμάτων ανάλογα με τον βαθμό “ομοιογένειας” και “αυτοτέλειας” και διακρίνει σε “αυτοτελή” κόμματα και “συνασπισμούς”, η κρίσιμη διάταξη παραβιάζει εύθές και το άρθρο 29 παρ. 1 Συντ., που θεμελιώνει το δικαίωμα οργάνωσης σ’ οποιοδήποτε τύπο κόμματος “ενιαίο” ή “ομοσπονδιακό” χωρίς περιορισμό και διάκριση. Άλλωστε, το άρθρο 29 Συντ. στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης δεν επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να υπεισέλθει με κανόνες στο πεδίο της εσωκομματικής οργάνωσης - πέραν της διάταξης του άρθρου 38 παρ. 2 Συντ., που ακριβώς γι’ αυτό έχει τεθεί από το ίδιο το Σύνταγμα ως μοναδικός ρητός και ανεκτός κανόνας εσωκομματικής οργάνωσης και λειτουργίας⁶.

10. Εξίσου πάσχει όμως η διάταξη αυτή και ως προς το *δικονομικό της σκέλος*. Ήδη η Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών της Βουλής στην από 27.10.90 Έκθεσή της που υπογράφουν ο καθηγητής Αρ. Μάνεσης και ο αναπλ. καθηγητής Α. Παντελής επισημαίνει την ανάγκη για σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της κρίσιμης διάταξης, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η δικαιοδοσία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου το οποίο είναι εκ του Συντάγματος αποκλειστικά αρμόδιο για τον έλεγχο του κύρους των εκλογών (άρθρα 58 και 100 Συντ.).

11. Όλος αυτός ο μηχανισμός βασίζεται στο δικαστικό χαρακτηρισμό των κομμάτων ως αυτοτελών ή ως συνασπισμών από το Α’ Τμήμα του Αρείου

6. Βλ. Γ. Δρόσο, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, 1982, σελ. 180 επ. και 340 επ.). Υπό την έννοια αυτή η κρίσιμη διάταξη παραβιάζει και την αρνητική όψη του δικαιώματος οργάνωσης σε πολιτικά κόμματα γιατί παρωθεί σε συγκεκριμένο τύπο κομματικής οργάνωσης (πρβλ. και την Α.Ε.Δ. 34/1985).

Πάγου που συνεδριάζει μετά την ανακήρυξη των συνδυασμών και πριν τις εκλογές σε συμβούλιο, και κρίνει “με ελεύθερη κρίση” και “εκ των ενόντων”, χωρίς προφορική ακρόαση των ενδιαφερομένων και χωρίς αυστηρό δικονομικό πλαίσιο. Με την διάταξη αυτή η δικαστική εξουσία εμπλέκεται σε ένα αμιγώς πολιτικό ζήτημα, εισέρχεται στο εσωτερικό των πολιτικών κομμάτων (άρθρ. 29 Συντ.) και επηρεάζει το τελικό εκλογικό αποτέλεσμα χωρίς να είναι εξοπλισμένη με κανένα νομικό κριτήριο, με κανένα νομοθετικό ορισμό της έννοιας του αυτοτελούς κόμματος και του συνασπισμού, με κανένα πρόσχημα έστω, που θα διαφυλάττει το κύρος και την δικαστική αξιοπιστία της κρίσης της αυτής.

12. Η διάταξη αυτή υπήρχε βέβαια (με την ίδια σε γενικές γραμμές μορφή) στην εκλογική νομοθεσία έως το 1985, αφορούσε όμως άλλα ζητήματα. Αφορούσε την είσοδο των κομμάτων και των συνασπισμών στην Β΄ κατανομή των εδρών για την οποία υπήρχε μέχρι το 1985 ο συγκεκριμένος φραγμός του 17% (για τα αυτοτελή κόμματα) ή του 25%-30% (για τους συνασπισμούς). Στο Σχέδιο Νόμου, όμως, το πρόβλημα δεν προκύπτει όταν ένα κόμμα ή ένας συνασπισμός βρίσκονται στο 17% ή στο 25% αλλά όταν βρίσκονται πάνω από το 40% περίπου και διεκδικούν την πρώτη θέση σε αριθμό ψήφων και ενδεχομένως την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών (βλ. τους υπολογισμούς του Η. Νικολακόπουλου, στην εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ της 29 και 30.10.90). Συνεπώς η παλιά διάταξη επέτρεπε την είσοδο στη Β΄ και Γ΄ κατανομή μετά το όριο του 25-30%, ενώ η υπό ψήφιση διάταξη όχι μόνο αποκλείει την είσοδο στην Γ΄ κατανομή, όσο υψηλό και αν είναι το ποσοστό ενός συνασπισμού, αλλά και ενισχύει τα υποδεέστερα σε αριθμό ψήφων “αυτοτελή” κόμματα. Κατά τον τρόπο αυτό η υπό κρίση διάταξη προσβάλλει την αρχή της αναλογικής ισότητας ακόμη και υπό την πιο χαλαρή εκδοχή της.

13. Άλλωστε η διάταξη αυτή είχε τεθεί πριν το Σύνταγμα του 1975 και είχε παραμείνει πρακτικά αδιάφορη μετά το 1958. Το 1958 ο χαρακτηρισμός της ΕΔΑ ως αυτοτελούς κόμματος και όχι ως συνασπισμού προκάλεσε μία μείζονα δικαστική αμφισβήτηση και το τότε Εκλογοδικείο με μία σειρά αποφάσεων του (13-16, 21, 24-29, 31-33, 36, 39, 40, 48, 51, 52, 58, 63-65, 68-75/1958) έκρινε ότι η απόφαση του Α΄ Τμήματος του Αρείου Πάγου ως πράξη προπαρασκευαστική της εκλογής, παρότι χαρακτηρίζεται ως αμετάκλητη, υπόκειται στον έλεγχο του Εκλογοδικείου, η δέσμευση του οποίου από την απόφαση του Αρείου Πάγου θα ισοδυναμούσε “προς αντισυνταγματικήν αφαίρεσιν ύλης ανηκούσης ειδικώς και αποκλειστικώς εις τούτο”.

14. Μετά μάλιστα το Σύνταγμα του 1975 οι συνταγματικοί φραγμοί είναι πιο έντονοι και απόλυτοι. Τα άρθρα 58 και 100 του Συντάγματος εγκαθιδρύουν, όπως σημειώσαμε, την αποκλειστική αρμοδιότητα του Α.Ε.Δ. επί των

εκλογικών διαφορών, ενώ το άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος προσδιορίζει περιοριστικά τη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (άρα και του Αρείου Πάγου) και δεν του επιτρέπει να αναλάβει την επίλυση διαφορών εκλογικού χαρακτήρα όπως είναι ο χαρακτηρισμός των κομμάτων ως “αυτοτελών” ή μη. Άλλωστε, η ανάθεση μίας παρόμοιας κρίσης κατά διακριτική ευχέρεια σε οποιοδήποτε δικαστήριο θα προσέκρουε στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών και στους κανόνες που διέπουν τους περιορισμούς και τους “περιορισμούς των περιορισμών” των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων όπως κρίθηκε και από την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας⁷.

Ο κίνδυνος που περικλείει το νομοσχέδιο είναι πολύ απλά ο εξής: να διεξαχθούν οι εκλογές, να καταγράφεται η βούληση του εκλογικού σώματος και να βρίσκεται σε εκκρεμότητα η νομιμότητα της κατανομής όλων των βουλευτικών εδρών, η οποία θα εξαρτάται από το δικαστικό χαρακτηρισμό των κομμάτων ως συνασπισμών ή ως αυτοτελών κομμάτων - χαρακτηρισμός που τελικά δεν μπορεί παρά να γίνει μετά τις εκλογές από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο.

15. Η κρίσιμη επομένως διάταξη του άρθρου 1 του Σχεδίου είναι και κατά το ουσιαστικό και κατά το δικονομικό της μέρος ευθέως αντίθετη προς το Σύνταγμα.

Ως προς το ουσιαστικό μέρος, προσκρούει α) στην αρχή της Λαϊκής κυριαρχίας (άρθρ. 1 παρ. 2 και 3), β) στην ισότητα της ψήφου (άρθρο 1 παρ. 2, 4 παρ. 1, 51 παρ. 3), γ) στην ισότητα των πολιτικών κομμάτων (άρθρο 4 παρ. 1 και 29 παρ. 1), δ) στη αρχή της δεδηλωμένης και την κοινοβουλευτική αρχή, όπως αυτές διατυπώνονται στα άρθρα 37 και 84, ε) στην αρνητική όψη του δικαιώματος οργάνωσης στα πολιτικά κόμματα (άρθρο 29 παρ. 1) και γενικότερα στο δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής (άρθρ. 5 παρ. 1 Συντ.).

Ως προς το δικονομικό μέρος η διάταξη προσκρούει α) στα άρθρα 58 και 100 Συντ. που προσδιορίζουν την δικαιοδοσία του Α.Ε.Δ., β) στο άρθρ. 94 παρ. 1 που οριοθετεί την δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων και άρα και του Αρείου Πάγου και γ) στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών (άρθρ. 26 Σ.) εφόσον ανατίθεται και μάλιστα κατά διακριτική ευχέρεια σε όργανο άλλο από τον νομοθέτη η επιβολή περιορισμών στην άσκηση πολιτικού δικαιώματος όπως το δικαίωμα του εκλέγειν, χωρίς το Σύνταγμα να επιφυλάσσεται υπέρ κάποιας διοικητικής ή δικαστικής αρχής.

II. Ο φραγμός του 3% των εγκύρων ψήφων για την είσοδο στις κατανομές των εδρών

1. Όπως σημειώθηκε και κατά τη διατύπωση των ερωτημάτων (βλ. παρα-

7. Βλ. ΣτΕ 1051/89 και Γ. Δεληγιάννη, Ο νόμος ή η εύλογη κρίση του Δικαστή, ΤοΣ 1990, σελ. 1 επ.

πάνω υπό Α.Π.2) το άρθρο 2 του Σχεδίου δεν αρκείται στο να θεσπίσει ένα εκ του νόμου προσδιορισμένο εκλογικό μέτρο η υπερκάλυψη του οποίου να είναι αναγκαία για την κατάληψη έδρας. Υπάγει στην ίδια μεταχείριση και τους ανεξάρτητους συνδυασμούς και τους μεμονωμένους υποψηφίους όταν είναι αριθμητικώς δεδομένο για τις συντριπτικά περισσότερες περιφέρειες ότι το σύνολο των εγκύρων ψήφων ολόκληρης της εκλογικής περιφέρειας δεν υπερβαίνει το 3% του συνόλου των εγκύρων ψήφων της επικράτειας. Στις περιπτώσεις αυτές οι ανεξάρτητοι συνασπισμοί και οι μεμονωμένοι υποψήφιοι αποκλείεται μαθηματικά και εξ ορισμού να εκλεγούν ακόμη και αν συγκεντρώσουν την παμπηφία των εκλογέων της περιφέρειάς τους!

Στο εγχώριο νομοθετικό και συνταγματικό μας πλαίσιο ένας παρόμοιος φραγμός προσβάλλει το αρνητικό δικαίωμα της οργάνωσης και της συμμετοχής στα πολιτικά κόμματα, στα οποία μετέχει - όπως τονίσαμε - κάποιος μόνον εφόσον το επιθυμεί, ενώ τώρα εκβιάζεται και ωθείται προς μία παρόμοια συμπεριφορά (άρθρ. 29 παρ. 1 Συντ.). Προσβάλλει επίσης και το δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής (άρθρ. 5 παρ. 1 Συντ.) για την άσκηση του οποίου τίθενται τεχνητοί μαθηματικοί φραγμοί (βλ. σχετικά και την απόφαση του Α.Ε.Δ. 34/1985) χωρίς σεβασμό στην αρχή της αναλογικότητας και χωρίς να εξυπηρετείται κάποιος συνταγματικά τυποποιημένος και θεμιτός λόγος γενικού συμφέροντος⁸.

Παρόμοιος περιορισμός υπάρχει πράγματι στη Γερμανία και μάλιστα του ύψους του 5%⁹. Εκεί όμως η ιδιομορφία της διπλής ψήφου και η κατάτμηση των εδρών κατά το 50% σε ισάριθμες μονοεδρικές περιφέρειες επιτρέπει την εκπροσώπηση μικρότερων αλλά υπαρκτών πολιτικών δυνάμεων οι οποίες, αν συγκεντρώσουν τρεις παρόμοιες έδρες, εισέρχονται και στην κατανομή των υπολοίπων εδρών χωρίς τον φραγμό του 5%. Άλλωστε ο φραγμός αυτός τέθηκε τελευταία σε αμφιβολία (από το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο) γιατί θα παρεμπόδιζε την εκπροσώπηση ορισμένων κομμάτων της πρώην Ανατ. Γερμανίας, τα οποία σε παγγερμανικό επίπεδο δεν θα μπορούσαν να συγκεντρώσουν το ποσοστό του 5%. Πρέπει δε να προστεθεί ότι στη Σουηδία και τη Δανία ισχύει πράγματι ο περιορισμός του 4% και του 2% αντίστοιχα, όχι όμως για τις έδρες της Α' κατανομής, αλλά μόνο για την είσοδο στην κατανομή των εδρών Επικρατείας που είναι μόλις 39 και 40 αντίστοιχα¹⁰.

8. Βλ. Ε.Β. Βενιζέλος, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, 1990, σελ. 147 επ. με περισσότερες αναφορές στη σχετική νομολογία και βιβλιογραφία.

9. Βλ. αντί άλλων Φ. Παπαγεωργίου, Το εκλογικό σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ΤοΣ, 1984, σελ. 303 επ.

10. Βλ. αντί άλλων Η. Νικολακόπουλο, Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων, 1989, σελ. 59 επ., ο οποίος παραπέμπει κυρίως στους J. Cadart

4. Κατά το μέρος λοιπόν αυτό, και πάντως ως προς τους ανεξάρτητους συνασπισμούς και τους μεμονωμένους υποψηφίους, το άρθρο 2 του Σχεδίου Νόμου πάσχει από αντισυνταγματικότητα. Προσκρούει στα άρθρα 29 παρ. 1, 5 παρ. 1, 51 παρ. 3 στα οποία ήδη αναφέρθηκα, αλλά και στο άρθρο 54 παρ. 1 Συντ., που επιβάλλει καταρχήν την εκπροσώπηση μέσω των εκλογικών περιφερειών και καταρχήν με βάση το συσχετισμό δυνάμεων που καταγράφεται σ' αυτές τουλάχιστον για ένα αριθμό εδρών - αυτών που συνήθως διατίθενται στην Α' κατανομή των εδρών.

III. Ο μηχανισμός "εξομάλυνσης" της διαφοράς μεταξύ ψήφων και εδρών: Μηχανισμός άτεχνος και αντισυνταγματικός

1. Ο μηχανισμός του άρθρου 3 του Σχεδίου Νόμου όπως περιγράφηκε προηγουμένως (βλ. Α.ΙΙ.3) είναι πρωτίστως άτεχνος και μαθηματικώς αδιέξοδος, εάν στη Βουλή εκπροσωπηθούν περισσότερα από 3 κόμματα¹¹. Θέτει όμως και σοβαρότατα προβλήματα αντισυνταγματικότητας.

2. Καταρχήν και η διάταξη αυτή αναπαράγει όλα τα προβλήματα που προκαλεί η διάκριση μεταξύ συνασπισμών και αυτοτελών κομμάτων του άρθρου 1 του Σχεδίου Νόμου (βλ. Β. Ι), γιατί ο μηχανισμός "εξομάλυνσης" λειτουργεί με κριτήριο την δύναμη των κομμάτων σε έδρες και όχι σε ψήφους και άρα παραπέμπει στο ενδεχόμενο ο κομματικός σχηματισμός που πλειοψήφισε σε ψήφους να μειωηθεί σε έδρες και άρα ως δεύτερος να βαρύνεται με τις συνέπειες της παραχώρησης εδρών στα μικρότερα κόμματα¹².

3. Ανεξάρτητα όμως από αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι η διάταξη του άρθρου 3 του Σχεδίου Νόμου εισάγει κατ' αποτέλεσμα και εγκαθιδρύει κατ' ουσίαν δύο διαφορετικά εκλογικά συστήματα που λειτουργούν ταυτοχρόνως στις ίδιες εκλογικές περιφέρειες. Ένα σύστημα για το πρώτο σε έδρες κόμμα που δεν θίγεται από τον μηχανισμό "εξομάλυνσης", εφόσον το δεύτερο και τα επόμενα κόμματα έχουν επαρκή αριθμό εδρών να διαθέσουν και ένα άλλο σύστημα για τα υπόλοιπα κόμματα. Όπως όμως είναι γνωστό¹³, συνταγματικά ανεκτή έχει κριθεί από τη νομολογία η διαφοροποίηση με βάση μόνο το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών και όχι με βάση το μέγεθος των κομμάτων και μάλιστα σε έδρες - δηλαδή με ένα κριτήριο τελικά άσχετο προς τη δύναμη σε ψήφους (σύμφωνα με τη λογική του Σχεδίου) και επιγενόμενο.

4. Τίθεται όμως και άλλο ζήτημα. Ο μηχανισμός αυτός ανατρέπει ριζικά

(επιμ.), *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe Occidentale*, 1983, και O. Nohlen, *Sistemas Electorales del mundo*, 1981.

11. Βλ. Η. Νικολακόπουλο, ΤΑ ΝΕΑ της 29ης και 30ης.10.90.

12. Βλ. και Αρ. Μάνεση - Α. Παντελή, ό.π., σελ. 8.

13. Βλ. αντί άλλων Ε.Β. Βενιζέλο, ό.π., σελ. 41 επ. με περισσότερες αναφορές στη νομολογία και τη θεωρία.

την Α' κατανομή των εδρών (για το λόγο δε αυτό τα πρωτοδικεία δεν προβαίνουν πλέον στην ανακήρυξη των βουλευτών της Α' κατανομής, αλλά αναμένουν την τελική απόφαση της Ανωτάτης Εφορευτικής Επιτροπής για την Α', την Β' και την Γ' κατανομή). Δεν υπάρχει πλέον οριστική Α' κατανομή εδρών με αποτέλεσμα να κάμπτεται η ίδια η αντιπροσωπευτική αρχή σε επίπεδο εκλογικής περιφέρειας - αρχή που θεμελιώνεται όχι μόνο στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος, αλλά και στο άρθρ. 54 παρ. 1 και 2 Συντ., που επιβάλλει ως βασικό δίαυλο εκπροσώπησης την εκλογική περιφέρεια, τουλάχιστον καταρχήν και πάντως για ένα αριθμό εδρών που διατίθενται οριστικά από την Α' κατανομή.

5. Από την άποψη επομένως αυτή και πάντως από την άποψη της διαφορετικής μεταχείρισης των "αυτοτελών" κομμάτων και των συνασπισμών και της ανατροπής της Α' κατανομής και το άρθρο 3 του Σχεδίου πάσχει από πρόδηλη αντισυνταγματικότητα.

IV. Τελικές παρατηρήσεις

1. Το Σύνταγμα αναθέτει στον κοινό εκλογικό νομοθέτη την επιλογή και τον προσδιορισμό του εκλογικού συστήματος. Αυτό σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης διαθέτει μία νομικά ελεγχόμενη διακριτική ευχέρεια, δεν είναι όμως εξουσιοδοτημένος εν λευκώ να προβεί σε όποια επιλογή και σ' όποια κατασκευή αυτός θεωρεί αναγκαία για την εξυπηρέτηση του κομματικού του συμφέροντος και την αντιμετώπιση της πολιτικής συγκυρίας. Ο νομοθέτης είναι νομικά υποχρεωμένος να κινηθεί μέσα στο πλαίσιο που διαμορφώνουν οι οργανωτικές βάσεις του Πολιτεύματος: Η δημοκρατική αρχή, το αντιπροσωπευτικό σύστημα, η κοινοβουλευτική αρχή. Και δεν πρέπει να δημιουργείται η παρεξήγηση πως οι οργανωτικές αυτές βάσεις είναι κάποιες αόριστες πολιτικές διακηρύξεις που μεταχειρίζεται κατά το δοκούν η εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Οφείλουμε να τονίζουμε ότι οι οργανωτικές αυτές βάσεις είναι συγκεκριμένοι συνταγματικοί κανόνες με πλουσιότατο κανονιστικό περιεχόμενο που επιβάλλονται υποχρεωτικά στον κοινό νομοθέτη και περιορίζουν την διακριτική του ευχέρεια¹⁴.

Η αναγωγή επομένως στο Σύνταγμα και ο έλεγχος της συνταγματικότητας ενός εκλογικού συστήματος δεν είναι θεωρητική άσκηση. Είναι νομική υποχρέωση που απορρέει από τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος και τη νομική υπεροχή των διατάξεών του στις οποίες περιλαμβάνονται και οι γενικές αρχές που διέπουν τη συνταγματική μας τάξη. Το να καλλιεργείται μάλιστα η εντύπωση πως οποιαδήποτε επιλογή στο πεδίο των εκλογικών συστημάτων είναι συνταγματικά θεμιτή οδηγεί σε έκπτωση την κανονιστική αξία του Συ-

14. Βλ. Ε.Β. Βενιζέλο, ό.π., σελ. 41 επ.