

ΚΩΣΤΑΣ Χ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ
ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ
ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ ΤΣΑΤΣΟΥ

ΚΩΣΤΑΣ Χ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ

**ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ
ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ**

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΣΤΗ ΝΕΑ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ	9
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	13
ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	14
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	17

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ:

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Κεφάλαιο Ι

Ιστορικά.....	26
1. Η περίοδος της πρώτης Δημοκρατίας	26
2. Η περίοδος της συνταγματικής μοναρχίας.....	29
3. Από την ανατροπή του Όθωνος ως την επανάσταση στο Γουδί	31
4. Η συνταγματική αναθεώρηση του 1911 και τα επακόλουθά της.....	37
5. Η περίοδος της δεύτερης Δημοκρατίας	41
Α. Η πρώτη εμφάνιση της αναλογικής.....	42
Β. Η εναλλαγή των εκλογικών συστημάτων.....	45
Γ. Οι απαρχές του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου.....	52
6. Η εμφυλιακή και μετεμφυλιακή περίοδος.....	57
Α. Η παλινδρόμηση του εκλογικού συστήματος	57
α. Η αναλογική του 1946-1950.....	57
β. Το πρόπλασμα «ενισχυμένης» αναλογικής του 1951	60
γ. Τα πλειοψηφικά του 1952-1956.....	62
δ. Η «ενισχυμένη» 1958-1964.....	67
ε. Κριτική ανασκόπηση.....	73
Β. Η ανεπάρκεια του δικαστικού ελέγχου.....	75
α. Η νομολογία για την «ενισχυμένη» του 1951	75
β. Η νομολογία για το «τριφασικό» σύστημα του 1956.....	79

γ. Η νομολογία για τον καθορισμό των εδρών με βάση παρωχημένη απογραφή.....	81
δ. Η νομολογία για την «ενισχυμένη» του 1958.....	83
ε. Γενική εκτίμηση.....	85

Κεφάλαιο II

Συγκριτικά	88
1. Γενικές παρατηρήσεις	88
2. Γερμανικό Δίκαιο.....	94
Α. Η περίοδος πριν από το 1918	95
Β. Η περίοδος της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης.....	99
Γ. Η περίοδος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας.....	103
α. Οι ρυθμίσεις του Θεμελιώδους Νόμου και του εκλογικού νόμου.....	103
β. Οι μηχανισμοί ελέγχου του εκλογικού συστήματος.....	107
γ. Η εκλογική νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου.	110
3. Γαλλικό Δίκαιο.....	115
Α. Η επαναστατική περίοδος (1789-1799).....	116
Β. Η περίοδος των αλλεπάλληλων πολιτειακών μεταβολών (1799-1870)	118
Γ. Η περίοδος της Τρίτης Δημοκρατίας.....	122
Δ. Η περίοδος της Τέταρτης Δημοκρατίας.....	129
Ε. Η περίοδος της Πέμπτης Δημοκρατίας.....	133
α. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις.....	133
β. Η εκλογή της Εθνοσυνέλευσης.....	133
γ. Η εκλογή της Γερουσίας	138
δ. Η εκλογική νομολογία του Συνταγματικού Συμβουλίου.....	140
4. Αμερικανικό Δίκαιο.....	142
Α. Το εκλογικό σύστημα	142
Β. Οι εκλογικές περιφέρειες	144
Γ. Οι περιορισμοί στο δικαίωμα του εκλέγεσθαι.....	150

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ

Κεφάλαιο Ι

Η Βουλή ως λαϊκή αντιπροσωπεία	154
1. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα	154
Α. Η συνταγματική κατοχύρωση.....	154
α. Πολιτική αντιπροσώπευση και δημοκρατία	154
β. Η ratio της καθιέρωσης της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας	163
Β. Οι συνέπειες για το εκλογικό σύστημα.....	166
2. Η αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα	172
Α. Η παροχή ίσων ευκαιριών και οι επιδράσεις του εκλογικού συστήματος στο εκλογικό αποτέλεσμα	172
Β. Η παροχή ίσων ευκαιριών στους συνασπισμούς κομμάτων.....	177
3. Η ισότητα της ψήφου	184
Α. Το συνταγματικό έρεισμα	184
Β. Οι συνέπειες.....	192
α. Η αξιολόγηση των πλειοψηφικών συστημάτων	193
β. Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία	197
4. Η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης.....	201
Α. Το άρθρο 52 του Συντάγματος.....	201
Β. Εκλογικό σύστημα και κομματικό σύστημα.....	202
Γ. Η εμπειρία από την «ενισχυμένη» αναλογική.....	206

Κεφάλαιο ΙΙ

Η Βουλή ως κρατικό όργανο	210
1. Η λειτουργικότητα της Βουλής	210
Α. Έννοια και συνταγματική θεμελίωση.....	210
Β. Συνέπειες για το εκλογικό σύστημα	218

α. Η αξιολόγηση των στρεβλωτικών και περιοριστικών επιδράσεων του εκλογικού συστήματος	218
β. Η λειτουργικότητα της Βουλής και η πλειοψηφική αντίληψη για τη δημοκρατία	219
γ. Ο συνδυασμός περισσότερων εκλογικών συστημάτων.....	225
2. Η εκλογική διαδικασία ως διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων.....	227
Α. Το σύγχρονο κομματικό κράτος ως «υποκατάστατο» της άμεσης δημοκρατίας	227
Β. Οι συνέπειες της καθιέρωσης ακραίας μορφής αναλογικής.....	229
3. Η «διακριτική ευχέρεια» του κοινού νομοθέτη	234
Α. Το άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος.....	234
Β. Η χρησιμοποίηση της «διακριτικής ευχέρειας» στην πράξη.....	240
α. Τα γενικά χαρακτηριστικά της «ενισχυμένης» αναλογικής.....	240
β. Οι ειδικότερες ρυθμίσεις του ν.δ. 65/1974 και του ν. 626/1977.....	248
γ. Η ψευδεπίγραφη «απλή» αναλογική του ν. 1516/1985	253
δ. Η αναλογική του ν.1847/1985	255
ε. Οι πολιτικές και νομικές συνέπειες της καθιέρωσης της αναλογικής.....	259
στ. Η επαναφορά της «ενισχυμένης» με τον ν.1907/1990 και η δυσμενής μεταχείριση των συνασπισμών.....	263
ζ. Οι άλλοι νεωτερισμοί του ν.1907/1990	269
Γ. Η κατάχρηση της νομοθετικής εξουσίας.....	274
Δ. Τα χρονικά όρια των πρωτοβουλιών του κοινού νομοθέτη.....	280
Ε. Ο καθορισμός των εκλογικών περιφερειών	283
α. Η χάραξη των ορίων των περιφερειών	283
β. Το κανονιστικό περιεχόμενο του όρου «εκλογική περιφέρεια»....	289
γ. Η κατανομή των εδρών στις περιφέρειες.....	290

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ:
Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Κεφάλαιο Ι

Η οργάνωση του ελέγχου.....	293
1. Ο έλεγχος από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο.....	293
Α. Οι ιδιομορφίες του ελέγχου από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο.....	293
Β. Οι επιπτώσεις στην ένταση του ελέγχου.....	297
2. Ο έλεγχος από το Συμβούλιο της Επικρατείας.....	305
Α. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τον έλεγχο των προπαρασκευαστικών της εκλογής πράξεων.....	305
Β. Η κριτική της θεωρίας.....	308
Γ. Το κωδικοποιητικό της εκλογικής νομοθεσίας διάταγμα.....	311
3. Άλλες μορφές ελέγχου.....	314
Α. Ο έλεγχος από τα πολιτικά δικαστήρια.....	314
Β. Ο έλεγχος από την Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή.....	316
Γ. Η επιστημονική υπηρεσία της Βουλής.....	318

Κεφάλαιο ΙΙ

Η άσκηση του ελέγχου.....	321
1. Η κρίση του Εκλογοδικείου για τις έδρες Επικρατείας το 1975.....	321
2. Η κρίση του Ανωτάτου Δικαστηρίου για τη συνταγματικότητα της «ενισχυμένης».....	324
Α. Η αποδυνάμωση της αρχής της ισότητας της ψήφου.....	324
Β. Η αποδυνάμωση της ένοιας της εκλογικής περιφέρειας.....	328
Γ. Η «αρχή της πλειοψηφίας».....	329
Δ. Η χρονική συνέχεια της νομολογίας.....	330
3. Η απόφαση για την έδρα της Κέρκυρας το 1991.....	331
4. Η κρίση για τη συνταγματικότητα του ν.1907/1990.....	334

5. Η κρίση για την κατανομή των εδρών στις περιφέρειες με βάση παρωχημένη απογραφή	337
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....	346
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	356

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΣΤΗ ΝΕΑ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ

Η ελληνική εκλογική ιστορία, σε ό,τι αφορά ειδικότερα την επιλογή του εκλογικού συστήματος από τον νομοθέτη, χαρακτηριζόταν από τις έντονες διακυμάνσεις της, ειδικά μάλιστα από την πρώτη εφαρμογή της (απλής) αναλογικής το 1926 μετά, όπως είχα επισημάνει στην αρχική έκδοση της μονογραφίας μου αυτής το 1996. Στις περίπου τρεις δεκαετίες που μεσολάβησαν έκτοτε, η κινητικότητα εκείνη του νομοθέτη συνεχίστηκε, επιβεβαιώνοντας την αδυναμία του πολιτικού μας συστήματος να βρει πάγιους, κοινά αποδεκτούς κανόνες διεξαγωγής του εκλογικού αγώνα. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι ούτε και ο ετεροχρονισμός της ουσιαστικής ισχύος του εκλογικού συστήματος (από τις μεθεπόμενες της ψήφισης του σχετικού νόμου εκλογές) ή, εναλλακτικά, η απαίτηση της πλειοψηφίας των δύο τρίτων για την άμεση ισχύ του, που εισάχθηκε με την αναθεώρηση του άρθρου 54 παρ.1 Συντ. το 2001, δεν επέτυχε να «οδηγήσει σε μειωμένη κινητικότητα ως προς το εκλογικό σύστημα που εισάχθηκε και στη διαμόρφωση ενός σταθερού πλαισίου αναφοράς», όπως αναμενόταν από τον αναθεωρητικό νομοθέτη¹.

Στη βάση των εκλογικών συστημάτων της «ενισχυμένης» (στην πράξη εξασθενημένης) και ανάμεικτης με πλειοψηφικά στοιχεία) αναλογικής που εφαρμόζονταν έως τις αρχές του 21ου αιώνα βρισκόταν ο κατακερματισμός της χώρας σε μεγάλο αριθμό (πρωτοβάθμιων) εκλογικών περιφερειών, ταυτιζόμενων βασικά με τη διοικητική διαίρεση σε νομούς,

¹ Ε. BENIZEΛΟΣ, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, 2002, 245.

αλλά με διχοτόμηση ή τριχοτόμηση ορισμένων πολυπληθών νομών. Το μωσαϊκό αυτό των περιφερειών (άρθρο 1 π.δ. 26/2012) είχε από μόνο του μια πλειοψηφική επίδραση, έστω κι αν κατά τα άλλα εφαρμοζόταν ένα ακραιφνώς αναλογικό σύστημα. Με τον ν. 3231/2004 (τη φιλοσοφία του οποίου διατήρησε και ο ν. 3986/2008) άλλαξε θεμελιακά ο τρόπος κατανομής των εδρών στα κόμματα, αφού αυτός γίνεται πια σε πανεθνική κλίμακα, αν και δεν αλλάζει η «φιλοσοφία» του εκλογικού συστήματος, δηλαδή η ενίσχυση του πρώτου κόμματος ώστε να διευκολύνεται ο σχηματισμός κυβέρνησης. Με βάση τα έκτοτε ισχύοντα, από το σύνολο των τριακοσίων βουλευτών, οι διακόσιοι ογδόντα οκτώ εκλέγονταν στις εκλογικές περιφέρειες και οι υπόλοιποι δώδεκα (βουλευτές επικρατείας) ενιαία σε όλη την επικράτεια. Η κατανομή των διακοσίων πενήντα από τις τριακόσιες έδρες γινόταν κατά τρόπο αναλογικό: Για τον καθορισμό των εδρών που δικαιούνταν κάθε εκλογικός σχηματισμός, το σύνολο των ψήφων που συγκέντρωσε στην Επικράτεια πολλαπλασιαζόταν με τον αριθμό 250 και το γινόμενο που προέκυπτε διαιρούσαν με το άθροισμα των έγκυρων ψηφοδελτίων που συγκέντρωναν στην Επικράτεια όσοι σχηματισμοί συμμετείχαν στην κατανομή των εδρών. Επιπλέον, όμως, των εδρών που προέκυπταν, σύμφωνα με τα παραπάνω, παραχωρούνταν στο αυτοτελές κόμμα που συγκέντρωσε τον μεγαλύτερο αριθμό έγκυρων ψηφοδελτίων στο σύνολο της Επικρατείας, πενήντα ακόμη έδρες, οι οποίες προέρχονταν από εκλογικές περιφέρειες, στις οποίες είχαν παραμείνει αδιάθετες έδρες. Παρά την αναλογική κατανομή των διακοσίων πενήντα εδρών, η παραχώρηση πενήντα επιπλέον εδρών στο πρώτο κόμμα είχε ως αποτέλεσμα μια περιορισμένη, σε σύγκριση με το ποσοστό ψήφων τους, κοινοβουλευτική εκπροσώπηση όλων των άλλων κομμάτων και μια αντίστοιχη πριμοδότηση του πρώτου κόμματος, «ενισχύοντας» έτσι το τελευταίο ώστε να κατακτήσει την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Ο ν. 4406/2016 (άρθρο 2) κατάργησε την παραπάνω πριμοδότηση

του πρώτου κόμματος και εισήγαγε την ισότιμη μεταχείριση, από την άποψη της κατανομής εδρών σ' εκείνα, για όλα τα κόμματα που υπερβαίνουν το εκλογικό «κατώφλι» του 3% των ψήφων πανελλαδικά (βλ. αμέσως παρακάτω). Ο νόμος αυτός όμως δεν ψηφίστηκε με την απαιτούμενη κατά το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών ώστε να μπορεί να ισχύσει άμεσα, στις επόμενες από την ψήφισή του εκλογές του Ιουλίου 2019. Έτσι στις εκλογές εκείνες εφαρμόστηκε το εκλογικό σύστημα των ν. 3231/2004 και 3636/2008, όπως προαναφέρθηκε. Ακολούθησε η ψήφιση, τον Ιανουάριο του 2020, του ν. 4654/2020, ο οποίος επανέφερε (άρθρο 11) την προνομιολογία του πρώτου κόμματος, αν και με διαφοροποιήσεις σε σχέση με τα ισχύοντα ως το 2019 (εάν το πρώτο κόμμα έχει λάβει λιγότερο από το ένα τέταρτο του συνόλου των εγκύρων ψήφων δεν προνομιολογείται, αν έχει λάβει τα δύο πέμπτα ή περισσότερα του ίδιου συνόλου ενισχύεται με 50 επιπλέον έδρες, ενώ μεταξύ του 25% και του 40% των ψήφων λαμβάνει αρχικά 20 περισσότερες έδρες και κατόπιν κλιμακωτά μία επιπλέον έδρα για κάθε μισή ποσοστιαία μονάδα ψήφων, π.χ. με ποσοστό ψήφων 30% λαμβάνει τριάντα έδρες ενίσχυσης, πέρα από το μερίδιό του επί των υπόλοιπων 270 εδρών)². Και αυτό όμως το νομοθέτημα δεν συγκέντρωσε την απαιτούμενη κατ' άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. πλειοψηφία των δύο τρίτων και άρα δεν εφαρμόστηκε στις βουλευτικές εκλογές του Μαΐου του 2023 (κατά τη λήξη της ΙΘ' βουλευτικής περιόδου η οποία ξεκίνησε το 2019). Στις εκλογές εκείνες η εφαρμογή του αναλογικού συστήματος του ν. 4406/2016 είχε όμως ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει μονοκομματική πλειοψηφία στη Βουλή, ενώ ούτε και η δυνατότητα σχηματισμού κυβέρνησης (πολυκομματικής) συνεργασίας διαπιστώθηκε στις επόμενες ημέρες, σύμφωνα με το αρ-

² Πρβλ. πάντως την αμφισβήτηση της συνταγματικότητας του «κλιμακωτού» εκλογικού συστήματος του ν. 4654/2020 από τον Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗ, Το εκλογικό σύστημα στη δίνη αντισυνταγματικών και αντιδημοκρατικών μεθοδεύσεων, ΤοΣ 2019, 586 επ.

θρο 37 Συντ. Έτσι καταλήξαμε στην άμεση διάλυση της νέας Βουλής και στη διεξαγωγή εκλογών με το εκλογικό σύστημα του ν. 4654/ 2020 τον Ιούνιο του 2023, οπότε και προέκυψε μονοκομματική κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Εξάλλου αξιοσημείωτη εξέλιξη συνιστά η πρόβλεψη με το άρθρο 31 ν. 4648/2019, ότι για την ανακήρυξη των εκλογικών συνδυασμών ο αριθμός των υποψηφίων βουλευτών από κάθε φύλο πρέπει να ανέρχεται στο 40% τουλάχιστον του συνολικού αριθμού των υποψηφίων ανά εκλογική περιφέρεια. Επιδιώχθηκε έτσι η ενίσχυση της συμμετοχής γυναικών στα ψηφοδέλτια των κομμάτων, με την ελπίδα πως τούτο θα μπορούσε να οδηγήσει τελικά και στην αύξηση της παρουσίας τους στη Βουλή.

Σε ό,τι αφορά τη νομολογία, πρέπει να επισημανθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, με αφορμή την αναδρομική νομοθετική μεταβολή (άρ. 5 παρ. 9 περ. α', β' και γ' του ν. 4623/2019 και άρ. 10 παρ. 4 του ν. 4625/2019) του τρόπου ανάδειξης των αιρετών μελών της διοίκησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, μετά τη διενέργεια των αυτοδιοικητικών εκλογών της 26ης Μαΐου 2019, ότι οι σχετικές διατάξεις παραβιάζουν τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι, τις αρχές της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, ως έκφρασης της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, καθώς και τις αρχές της ισότητας των όρων του εκλογικού ανταγωνισμού, οι οποίες διέπουν (και) τις εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα άρθρα 1 παρ. 1 και 2, 4 παρ. 1, 5 παρ. 1, 51 παρ. 3, 52 και 102 παρ. 2 Συντ.³ Επιβεβαιώθηκε έτσι, έστω και έμμεσα, η άποψη που είχε εκφρασθεί στην πρώτη έκδοση του ανά χείρας έργου, ότι απαγορεύεται για λόγους αρχής η αναδρομική (μετά δηλαδή τη διεξαγωγή εκλογών) μεταβολή του εκλογικού συστήματος.

³ ΟΛΣτΕ 283/2023, σκ. 14.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η εργασία αυτή είναι καρπός πολυετούς προσπάθειας, από την άνοιξη του 1991 ως τις αρχές του 1996. Ευχαριστώ θερμά τους καθηγητές Αρ. Μάνεση, Αντ. Μανιτάκη, Αν. Τάχο και Η. Νικολακόπουλο για τις πολύτιμες υποδείξεις τους.

Οι Δημήτρης Θ. Τσάτσος και Hans-Peter Schneider είναι για μένα δάσκαλοι αλλά και φίλοι, οι οποίοι συμπαραστάθηκαν καίρια στο ξεκίνημα της πορείας μου στον χώρο της νομικής επιστήμης, σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό αντίστοιχα επίπεδο. Πέρα από αυτό όμως, συγκαταλέγονται μεταξύ εκείνων των θεωρητικών του συνταγματικού δικαίου που κατ' εξοχήν διδάσκουν τη Δημοκρατία, όχι μόνο ως θεωρία, αλλά και ως στάση ζωής. Ένα βιβλίο με αντικείμενο την εκλογική διαδικασία, την κορυφαία δηλαδή στιγμή λαϊκής συμμετοχής στο πολιτικό γίγνεσθαι, γραμμένο από μαθητή τους, τους αφιερώνεται άρα δικαιωματικά.

Θεσσαλονίκη, Μάιος 1996

Κώστας Χ. Χρυσόγονος

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
α.ν.	αναγκαστικός νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρμ.	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
β.δ.	βασιλικό διάταγμα
βλ.	βλέπε
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔ	Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΔΕΚΑ	Εταιρία Δικαίου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕΝ	Εφημερίς Ελλήνων Νομικών (περιοδικό)
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (περιοδικό)
έκδ.	έκδοση
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)
επιμ.	επιμέλεια
ΕφΑθ	Εφετείο Αθηνών
ΚανΒ	Κανονισμός Βουλής
ΚΝοΒ	Κώδικας Νομικού Βήματος (περιοδικό)

ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜονΠρωτΑθ	Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών
μτφρ.	μετάφραση
ν.	νόμος
ν.δ.	νομοθετικό διάταγμα
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ολ.	ολομέλεια
ό.π.	όπου παραπάνω
Ο.Τ.Α.	οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
π.δ.	προεδρικό διάταγμα
πρβλ.	παράβαλε
σ.	σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Συντ.	Σύνταγμα
τόμ.	τόμος
τεύχ.	τεύχος
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος Κυβερνήσεως
Abs.	Absatz
AJDA	Actualité Juridique - Droit Administratif (περιοδικό)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (περιοδικό)
Art.	Artikel
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (συλλογή αποφάσεων)

BWahlG	Bundeswahlgesetz
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts Neue Folge
RDP	Revue du Droit Public et de la Science Politique (περιοδικό)
Rec.	Recueil
RIDC	Revue Internationale du Droit Comparé
U.S.	United States (συλλογή αποφάσεων του Ανώτατου Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στον όρο «εκλογικό σύστημα» αποδίδονται ποικίλες σημασίες, ανάλογα και με την οπτική γωνία από την οποία το εξετάζει ο ερευνητής, που μπορεί να είναι συνταγματολόγος, πολιτικός επιστήμονας, κοινωνιολόγος κ.ά. Σχηματικά μπορούμε να ταξινομήσουμε τους ορισμούς του εκλογικού συστήματος σε δύο κατηγορίες: Αφ' ενός σε εκείνους οι οποίοι το αντιλαμβάνονται υπό ευρεία έννοια και περιλαμβάνουν σ' αυτό το σύνολο των ρυθμίσεων που διέπουν όλη την εκλογική διαδικασία, από την αρχή της προεκλογικής περιόδου έως τη νόμιμη ανακήρυξη των εκλεγμένων υποψηφίων¹. Και αφ' ετέρου σε εκείνους οι οποίοι το αντιλαμβάνονται υπό στενή έννοια, ως τεχνική κατανομής των εδρών².

Με τη στενή αυτή έννοια, προς την οποία προσανατολίζεται η παρούσα μελέτη, θα μπορούσαμε να ορίσουμε ως εκλογικό σύστημα τη μέθοδο κατανομής των εδρών ενός αντιπροσωπευτικού σώματος, σε κεντρικό (π.χ. νομοθετικό σώμα), περιφερειακό (π.χ. δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια) ή άλλο (π.χ. διοικήσεις συνδικαλιστικών ενώσεων) επίπεδο, σε συνδυασμούς ή μεμονωμένους υποψηφίους, με βάση τα αποτελέσματα των σχε-

1. Βλ. ενδεικτικά *Η. Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή στη θεωρία και πρακτική των εκλογικών συστημάτων, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 13-15, *A. Lijphart*, *The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey*, *Electoral Studies*, vol. 4, No 1, σ. 3 επ. (7 επ.).

2. Πρβλ. *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 15, υποσ. 3. Στη στενή αυτή έννοια πλησιάζουν περισσότερο οι ορισμοί του εκλογικού συστήματος στην ελληνική θεωρία του συνταγματικού δικαίου. Βλ. την αμέσως επόμενη υποσημείωση.

τικών εκλογών³. Η μελέτη αυτή περιορίζεται εξ άλλου στα προβλήματα που ανακύπτουν από συνταγματική άποψη σε σχέση με τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος των βουλευτικών εκλογών, χωρίς τούτο να σημαίνει πάντως ότι παρόμοια προβλήματα αποκλείεται να τεθούν και για άλλου είδους εκλογές. Και αναφορικά με τις βουλευτικές εκλογές όμως, αντικείμενο έρευνας αποτελεί εδώ μόνο η κατά κυριολεξία μέθοδος κατανομής των εδρών και το αναπόσπαστα συνεχόμενο και συνυφασμένο με αυτή θέμα του αριθμού, του μεγέθους και των ορίων των εκλογικών περιφερειών. Δεν θα μας απασχολήσουν άλλα προβλήματα που ανήκουν στο φάσμα του εκλογικού συστήματος με την ευρεία έννοια, η οποία μνημονεύθηκε παραπάνω, όπως π.χ. οι διαδικασίες επιλογής μεταξύ των υποψηφίων κάθε συνδυασμού, τα κωλύματα και ασυμβίβαστα των τελευταίων, η σύνθεση του εκλογικού σώματος, η διαδικασία της ψηφοφορίας κλπ.

Εκλογικό σύστημα που να προκύπτει από την ίδια τη φύση της εκλογικής διαδικασίας ή από τη λογική του κοινοβουλευτισμού

3. Συνήθως οι ορισμοί που δίνονται για το εκλογικό σύστημα αναφέρονται μόνο στις βουλευτικές εκλογές. Βλ., μεταξύ άλλων, *Α. Παπαναστασίου*, Δημοκρατία και το εκλογικό σύστημα, Αθήνα 1923 (ανατύπωση 1983), σ. 13, *Χ. Σγουρίτσα*, Συνταγματικών Δίκαιον, τόμ. Α', Αθήναι 1959, σ. 268, *Γ. Παπαδημητρίου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τεύχ. Α'. Το εκλογικό σώμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ. 65, *Π. Παραρά*, Σύστημα 1975- Corpus II, Αθήναι-Κομοτηνή 1985, σ. 59, *Α. Ράικου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Α', τεύχ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 344, *Α. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 188. Ωστόσο αντίστοιχα θέματα κατανομής εδρών δημιουργούνται και σε οποιαδήποτε άλλη εκλογή αντιπροσωπευτικών σωμάτων. Ο όρος «εκλογικό σύστημα» χρησιμοποιείται στην πρακτική και για τις εκλογές αυτές. Βλ. π.χ. *Β. Βολουδάκη*, Η δυσέυρετη αναλογική αντιπροσώπευση του Δικηγορικού Κώδικα, ΤοΣ 1984, σ. 253, ο οποίος χρησιμοποιεί τον όρο «εκλογικά συστήματα» για να περιγράψει τις τεχνικές κατανομής των εδρών των διοικητικών συμβουλίων των δικηγορικών συλλόγων. Πρβλ. γενικότερα του *ιδίου*, Η πρακτική της θέσπισης των κανόνων του εκλογικού κοινοβουλευτικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 17 επ., *Ε. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Ι, Θεσ/νίκη 1991, σ. 366-7.

και έτσι να προβάλλει ως ιδανικό, υπεράνω τόπου και χρόνου, δεν υπάρχει.

Υπάρχει αντίθετα μεγάλη πολυμορφία εκλογικών συστημάτων, τα οποία διακρίνονται κατ' αρχήν σε πλειοψηφικά και αναλογικά, σύμφωνα με την υιοθετούμενη κάθε φορά αρχή αντιπροσωπείας⁴. Η αρχή της πλειοψηφίας συνίσταται στην εκλογή του υποψηφίου ή των υποψηφίων που προτιμήθηκαν από την πλειοψηφία των εκλογέων, άλλοτε απόλυτη και άλλοτε μόνο σχετική. Η αρχή της αναλογίας συνίσταται στην κατανομή των εδρών σε όλους τους συνδυασμούς ή μεμονωμένους υποψηφίους, ανάλογα με την εκλογική δύναμη καθενός. Στην πραγματικότητα οι δύο αυτές αρχές αποτελούν ιδεατούς τύπους, προς τους οποίους συγκλίνουν σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό τα εκλογικά συστήματα. Επομένως ο χαρακτηρισμός ενός συστήματος ως αναλογικού ή πλειοψηφικού σχετική μόνο αξία έχει. Έτσι αρκετά συστήματα, που φαίνονται εκ πρώτης όψεως να στηρίζονται στην αρχή της αναλογίας, αποδίδουν τελικά έναν δείκτη αντιπροσωπευτικότητας αισθητά χαμηλότερο από συστήματα στηριζόμενα στην αρχή της πλειοψηφίας. Οδηγούν δηλαδή σε μεγαλύτερη απόκλιση μεταξύ του ποσοστού ψήφων των διαφόρων εκλογικών συνδυασμών και του ποσοστού εδρών τις οποίες κερδίζουν αυτοί από ό,τι πλειοψηφικά συστήματα⁵. Τούτο μπο-

4. Βλ. αντί πολλών *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 16 επ., 26 επ., 44 επ., με παραπέρα ενδείξεις.

5. Βλ. *R. Rose*, *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle*, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 75, όπου παρατίθεται ο παρακάτω πολύ ενδιαφέρον πίνακας με τον δείκτη αντιπροσωπευτικότητας διαφόρων εκλογικών συστημάτων που ερευνήθηκαν το έτος 1982:

Αναλογικά συστήματα

Αυστρία	99
Ομοσπονδιακή Γερμανία	98
Δανία, Ιρλανδία	97
Ολλανδία	97
Σουηδία, Ισλανδία, Ελβετία	96

ρεί να οφείλεται σε διαφορετικούς κάθε φορά λόγους: Είτε στο εκλογικό σύστημα καθεαυτό, δηλαδή σε διαρρυθμίσεις και ρήτρες που επιφέρουν αποκλίσεις από την ακολουθούμενη θεωρητικά αρχή, της αναλογίας ή της πλειοψηφίας, όπως ο αριθμός και το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών, ρήτρες αποκλεισμού μικρών κομμάτων κ.ά. Είτε σε πολιτικά δεδομένα, όπως ο αριθμός των κομμάτων που συμμετέχουν στην εκλογική διαδικασία ή η κατανομή των ψήφων σ' αυτά.

Ορισμένοι μάλιστα συγγραφείς προτείνουν την εγκατάλειψη της παραπάνω διάκρισης και την αντικατάστασή της από άλλη. Μία από τις προτάσεις αυτές κατατάσσει τα εκλογικά συστήματα σε «ισχυρά» και «ασθενή», ανάλογα με τον βαθμό στον οποίο χειραγωγούνται μέσω αυτών οι εκλογείς. Έτσι εκλογικά συστήματα που αναμφίβολα ασκούν χειραγωγική επίδραση κατατάσσονται στα «ισχυρά», ενώ, αντίστροφα, εκείνα που ασκούν περιορισμένη ή μηδενική επίδραση κατατάσσονται στα «ασθενή»⁶. Με βάση τη λογική αυτή θα μπορούσε να τεθεί ως σημείο εκκίνησης ένα άκρως αναλογικό σύστημα, όπου ολόκληρη η επικράτεια αποτελεί μία και μόνη εκλογική περιφέρεια, χωρίς καθόλου ρήτρες αποκλεισμού των μικρών κομμάτων από το κοι-

Φινλανδία, Ιταλία	95	Πλειοψηφικά	
Ισραήλ, Βέλγιο	94	ΗΠΑ (Βουλή αντιπροσώπων 1980)	94
Πορτογαλία	93		
Νορβηγία	91	Ιαπωνία	91
Λουξεμβούργο	90		
Ελλάδα	88		
		Καναδάς, Αυστραλία	87
		Βρετανία	85
Ισπανία	84		
		Νέα Ζηλανδία	80
		Γαλλία	79

6. Βλ. G. Sartori, *The Influences of Electoral Systems*, σε: B. Grofman/A. Lijphart (επιμ.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Νέα Υόρκη 1986, σ. 43 επ. (54 επ.).

νοβούλιο (π.χ. εφόσον δεν υπερέβησαν το 3% ή το 5% των ψήφων). Ένα τέτοιο σύστημα είναι το ασθενέστερο δυνατό, αφού διασφαλίζει τον μέγιστο δυνατό δείκτη αντιπροσωπευτικότητας⁷, και επιτρέπει την κατάταξη όλων των υπολοίπων ανάλογα με το πόσο πολύ ή πόσο λίγο απομακρύνονται από αυτό. Όμως και με την εκδοχή αυτή εμφανίζεται το ίδιο ουσιαστικά πρόβλημα: Αν δηλαδή η κατάταξη κάθε εκλογικού συστήματος θα πρέπει να γίνει με βάση τις αφηρημένες ρυθμίσεις του ή με βάση τα συγκεκριμένα αποτελέσματά του, στα οποία υπεισέρχεται όμως, όπως μόλις εκτέθηκε, και μια σειρά από άλλους παράγοντες. Επί πλέον, η εκτίμηση της ακριβούς επίδρασης του εκλογικού συστήματος στον καθορισμό της συμπεριφοράς των εκλογέων είναι άκρως δυσχερής⁸.

Μία άλλη, ενδιαφέρουσα, πρόταση είναι εκείνη της κατάταξης των εκλογικών συστημάτων ανάλογα με τον σκοπό, τον οποίο κυρίως επιδιώκουν: Αν η πρώτη στη επιδίωξη είναι η ανάδειξη ομοιογενούς κομματικά κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, έστω και χωρίς αυτή να ανταποκρίνεται σε εκλογική πλειοψηφία, ή

7. Ως «δείκτη αντιπροσωπευτικότητας» μπορούμε να ορίσουμε το αποτέλεσμα της αφαίρεσης όλων των διαφορών (σε ακέραιες μονάδες) μεταξύ του ποσοστού εδρών και του ποσοστού ψήφων όλων των υποαντιπροσωπευόμενων (ή, αντίστροφα, όλων των υπεραντιπροσωπευόμενων) εκλογικών σχηματισμών (κομμάτων και ανεξάρτητων υποψηφίων), από τον αριθμό εκατό. Ή, πράγμα που είναι το ίδιο, να προσθέσουμε τις απόλυτες τιμές των παραπάνω διαφορών για όλους τους σχηματισμούς, να διαιρέσουμε το άθροισμα δια του δύο και να αφαιρέσουμε το πηλίκο από το εκατό. Έτσι π.χ. στις τελευταίες ελληνικές βουλευτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1993 ο μόνος υπεραντιπροσωπευόμενος σχηματισμός ήταν το ΠΑ.ΣΟ.Κ., με 46,88% των ψήφων και 57% των εδρών. Η διαφορά των δέκα ακέραιων μονάδων μεταξύ των δύο ποσοστών συνεπάγεται δείκτη αντιπροσωπευτικότητας $(100 - 10 =) 90$. Η έκφραση έχει πολιτογραφηθεί ήδη τόσο στη θεωρία (βλ. π.χ. *Αρ. Μάνεση/Α. Παντελή*, Έκθεση επί του σχεδίου νόμου για την τροποποίηση της νομοθεσίας περί εκλογής βουλευτών, ΤοΣ 1991, σ. 34 επ.) όσο και στη νομολογία (βλ. ΑΕΔ 1/1994) στη χώρα μας.

8. Βλ. παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, Ι, 4, Β.

αν, αντίθετα, η επιδίωξη είναι η απεικόνιση στο κοινοβούλιο των κοινωνικών και πολιτικών ρευμάτων, ομάδων κλπ. που υπάρχουν στον πληθυσμό⁹. Με το κριτήριο αυτό μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ συστημάτων που υποβοηθούν τη δημιουργία ομοιογενούς κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας ή μη. Πάντως και αυτή η διάκριση είναι ρευστή: Διότι ο εκλογικός νομοθέτης επιδιώκει κατά κανόνα και τους δύο σκοπούς ταυτόχρονα, ενώ πολλές φορές η προτεραιότητα είναι αμφίβολη. Δεν νοείται έτσι εκλογικό σύστημα τέτοιο ώστε μηδέν ψήφοι να μετατρέπονται σε κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ούτε όμως, από την άλλη πλευρά, μπορεί η καθιέρωση και του πιο αναλογικού συστήματος να θεωρηθεί ότι υποδηλώνει αδιαφορία για τη λειτουργικότητα του κοινοβουλίου. Απλώς ο νομοθέτης κρίνει ότι αυτή μπορεί να διασφαλισθεί μέσα από, πρόσκαιρα ή διαρκή, συμμαχικά σχήματα.

Ανεξάρτητα πάντως από την τυπολογία των εκλογικών συστημάτων, η οποία δεν αποτελεί εδώ το κύριο αντικείμενο της έρευνας και θα μας απασχολήσει μόνο παρεμπιπτόντως, σημασία από την άποψη του συνταγματικού δικαίου έχει κυρίως η αξιολόγηση των επιδράσεων του εκλογικού συστήματος. Οι επιδράσεις αυτές μπορούν να διακριθούν κυρίως σε δύο κατηγορίες¹⁰: Αφ' ενός την περιοριστική, δηλ. τον περιορισμό της εκλογικής προσφοράς μέσω του εκλογικού συστήματος, με τον αποκλεισμό μικρών σχηματισμών από τη δυνατότητα κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης. Και αφ' ετέρου τη στρεβλωτική, δηλ.

9. Βλ. *D. Nohlen, Two Incompatible Principles of Representation*, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 83 επ. (86-87). Πρβλ. επίσης *του ίδιου*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 1986, σ. 83 επ., όπου γίνεται παραπέρα διάκριση μεταξύ της αρχής αντιπροσώπευσης, δηλ. του πολιτικού στόχου της αντιπροσώπευσης στο επίπεδο του συνολικού εκλογικού αποτελέσματος, και του κανόνα απόφασης, δηλ. της μεθόδου μετατροπής των ψήφων σε έδρα στις επιμέρους εκλογικές περιφέρειες. Ο *Nohlen* υποστηρίζει ότι σημασία για την κατάταξη κάθε εκλογικού συστήματος έχει κυρίως το πρώτο.

10. Βλ. ιδίως *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 21 επ.

τις διαφοροποιήσεις στην αναλογία εδρών-ψηφών μεταξύ όσων σχηματισμών ξεπερνούν πάντως το κατώτερο αυτό όριο και επιτυγχάνουν την παρουσία στο αντιπροσωπευτικό όργανο.

Η προκείμενη μελέτη έχει αντικείμενο τη διερεύνηση των ορίων μέσα στα οποία μπορεί να κινηθεί η επιλογή του εκλογικού συστήματος κατά το ισχύον Σύνταγμα. Με άλλες λέξεις, το βασικό ερώτημα είναι: *quid juris?* Η αναζήτηση του άριστου θεωρητικά ή έστω του καταλληλότερου πρακτικά για τα ελληνικά δεδομένα συστήματος εκφεύγει βέβαια από το πλαίσιο αυτό. Βέβαια η σχέση μεταξύ Συντάγματος και εκλογικού συστήματος είναι σχέση αμφίδρομη, σχέση αλληλεπίδρασης: Διότι και το εκλογικό σύστημα από την πλευρά του, επιδρώντας στην πολιτική ζωή της χώρας γενικά και ειδικότερα στην εξέλιξη του κοιματικού συστήματος¹¹, ενδεχομένως επηρεάζει έμμεσα τον τρόπο λειτουργίας του πολιτεύματος¹². Δεν νοείται, επομένως, έρευνα των συνταγματικών ρυθμίσεων χωρίς παράλληλη επισκόπηση των επιδράσεων αυτών του εκλογικού συστήματος, έστω και αν η τελευταία δεν αποτελεί το κύριο αντικείμενο έρευνας.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι κατ' εξοχήν στο θέμα της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος είναι αλυσιτελής ο αποκλειστικός προσανατολισμός του ερευνητή προς τις ισχύουσες συνταγματικές ρυθμίσεις και απαραίτητη η επέκταση της έρευνας σε συγκριτικό αλλά και σε ιστορικό επίπεδο. Και τούτο διότι οι περιορισμοί για τον εκλογικό νομοθέτη απορρέουν, όπως θα δούμε, όχι από ειδική ρητή διάταξη, αλλά από γενικότερες συνταγματικές αρχές, το περιεχόμενο των οποίων θα ήταν εντελώς αυθαίρετο να αποκοπεί από το ιστορικό και το διεθνές πλαίσιο όπου αυτές έχουν αναπτυχθεί. Επί πλέον

11. Βλ. ενδεικτικά *Ε. Βενιζέλου*, Το νέο εκλογικό σύστημα και η λειτουργία του πολιτεύματος, σε: Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 47 επ. (ιδίως 47-48 και υποσ. 3). Από την ευρεία ξένη βιβλιογραφία, ενδεικτικά επίσης, *J.-M. Gotteret/C. Emeri*, Les systèmes electoraux, 5η έκδ. Παρίσι 1988, σ. 94 επ.

12. Πρβλ. *Βενιζέλου*, Το νέο εκλογικό σύστημα, ό.π., ιδίως σ. 50-54.

είναι απαραίτητη η ιδιαίτερη εξέταση των διαθέσιμων μηχανισμών ελέγχου, ιδίως δικαστικού, της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος, αλλά και του τρόπου με τον οποίο λειτούργησαν στην πράξη, λόγω της ιδιομορφίας του ελέγχου αυτού σε σχέση με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων γενικά. Η προκείμενη εργασία είναι διαρθρωμένη, με βάση το παραπάνω σκεπτικό, σε ένα ιστορικό και συγκριτικό μέρος, ένα δογματικό μέρος και ένα μέρος αφιερωμένο στη δομή και τη λειτουργία του ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος.

Ακολουθεί ένα τελικό κεφάλαιο με τα συμπεράσματα όλης αυτής της έρευνας.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΙΣΤΟΡΙΚΗ
ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

ΙΣΤΟΡΙΚΑ

1. Η περίοδος της πρώτης Δημοκρατίας

Κατά, πάγια σχεδόν, ελληνική συνταγματική παράδοση ο καθορισμός του συστήματος των βουλευτικών εκλογών ανατίθεται καταρχήν στον κοινό νομοθέτη. Παράδοση τόσο εδραιωμένη ώστε ενίοτε να γίνεται λόγος στη θεωρία για το εκλογικό σύστημα ως μέθοδο που «νομοθετικά καθιερώνεται»¹ ή ως «σύνολο κανόνων του εκλογικού νόμου»².

Ήδη κατά την επαναστατική περίοδο το Σύνταγμα της Επιδαύρου του 1822 ανέθετε, στην παράγραφο ιβ', στον «Νόμο περί εκλογής» τον καθορισμό του αριθμού των «Παραστατών» (βουλευτών), ενώ η παράγραφος ιγ' προέβλεπε ότι «θέλει εκδοθή παρὰ της Διοικήσεως Νόμος προσωρινός περί εκλογής των Παραστατών»³. Ο εκλογικός νόμος ΙΖ' της 9.11.1822 καθιέρωσε

1. *Δ. Τσάτσος*, Συνταγματικό, Β', ό.π., σ. 188.

2. *Παραράς*, *Corpus*, II, ό.π., σ. 59.

3. Η Α' Εθνική Συνέλευση που συνήλθε στις 20 Δεκεμβρίου 1821 στην Πιάδα, κοντά στην αρχαία Επίδαυρο, και ψήφισε το Σύνταγμα της Επιδαύρου την 1η Ιανουαρίου 1822 δεν είχε εκλεγεί. Τα μέλη της ορίσθηκαν από τοπικές συνελεύσεις ή προκρίτους και οι ανισότητες στην εκπροσώπηση ήταν σημαντικές. Βλ. *Αρ. Μάνεση*, Συνταγματικών Δίκαιον, Πανεπιστημιακαί Παραδόσεις, τόμ. Α', Θεσ/νίκη-Αθήναι 1967, σ. 157-8, *Ν. Αλιβιζάτου*, Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ. 29, *I. Contiades*, Griechenland, σε: *D. Sternberger/B. Vogel* (επιμ.), *Die Wahl der Parlamente*, τόμ. I, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 555 επ. (556-7), *Κ. Πάλλη*, Ψήφος, ε-

ένα εντελώς ασαφές σύστημα έμμεσης εκλογής⁴, με βάση το οποίο συγκροτήθηκε η Β' Εθνική Συνέλευση του Άστρους. Αυτή ψήφισε τον Απρίλιο του 1823 το Σύνταγμα του Άστρους, που το ονόμασε «Νόμο της Επιδαύρου». Η παράγραφος ιη' του τελευταίου όριζε ότι «το Βουλευτικόν σύγκειται από παραστάτας των ελευθέρων Επαρχιών της Ελλάδος, οι οποίοι εκλέγονται κατά τον περί εκλογής Νόμον της Διοικήσεως». Τις διατάξεις αυτές επανέλαβε κατά βάση και το Σύνταγμα της Τροιζήνης το 1827. Κατά το άρθρο 43 «η Βουλή σύγκειται από τους αντιπροσώπους των Επαρχιών της Ελλάδος», ενώ το άρθρο 45 προσέθετε ότι «οι Αντιπρόσωποι εκλέγονται από τον λαόν κατά τον περί εκλογής Νόμον».

Ο νόμος ΙΖ' ίσχυσε θεωρητικά ως το 1829, αν και στην πράξη η κανονική διεξαγωγή εκλογών ήταν, υπό τις συνθήκες της επαναστατικής περιόδου, αδύνατη⁵. Στις 4.3.1829 ο Κυβερνήτης Ι. Καποδίστριας εξέδωσε μία «Οδηγία» με την οποία ρυθμίσθηκε λεπτομερέστερα και σαφέστερα η εκλογική διαδικασία. Η εκλογή θα ήταν έμμεση, σε δύο βαθμούς, με σχετική πλειοψηφία και προκαθορισμένο κατάλογο υποψηφίων, πράγμα που καθιστούσε

κλογαί και σύγχρονα εκλογικά συστήματα, Αθήναι 1969, σ. 232-3.

4. Οι σχετικές διατάξεις του είχαν ως εξής: «Εἰς ἕκαστον χωρίον ο λαός να ἐκλέξη κοινῶς εὐὐπολήπτους ἄνδρας. Ὅλοι δ' αὐτοί οἱ ἐκλεχθέντες, φέροντες ἔγγραφα ἀποδεικτικά των χωρίων των με τὰς υπογραφὰς των πλειοτέρων κατοίκων να συνέλθωσιν εἰς τὴν πρωτεύουσαν τῆς ἐπαρχίας, ἡ οποία να ἐκλέξη κοινῶς εὐὐπολήπτους ἄνδρας, ἐφοδιάζουσα με ἀποδεικτικά ἔγγραφα ἐπίσης. Καὶ τότε ὅλοι ὁμοῦ αὐτοί οἱ ἐκλεκτοί να ἐκλέξωσιν ἕνα ἐνιαύσιον Παραστάτην μεταξύ των ἐμφρονεστέρων καὶ ἠθικωτέρων ἐπαρχιωτῶν με των πλειοτέρων τὰς ψήφους· ἡ δὲ ψήφος ἐκάστου των ἐκλεκτῶν μετρεῖται με τὴν ποσότητα των οἰκογενειῶν, ἀπὸ τὰς οποίας εἶναι ἐκλεγεγμένους.

Εκάστη Επαρχία ἔχουσα ἀριθμὸν κατοίκων ἥττονα των εικοσιπέντε χιλιάδων, ἀνὰ ἕνα Παραστάτην· καὶ μείζονα των εικοσιπέντε, ἀνὰ δύο να ἐκλέγωσιν».

5. Βλ. *Contiades*, ὁ.π., σ. 558, *Γ. Σωτηρόλη*, Σύνταγμα καὶ Εκλογές στὴν Ελλάδα 1864-1909, Αθήνα 1991, σ. 39.

αμφίβολο τον δημοκρατικό της χαρακτήρα. Αποφασιστικός ήταν ο ρόλος των τοπικών δημογερόντων⁶. Με βάση τις διατάξεις

6. Οι παράγραφοι που ρύθμιζαν τα κυριότερα θέματα της πρωτοβάθμιας εκλογικής διαδικασίας είχαν ως εξής:

«2. Οι έχοντες δικαίωμα ψήφου πολίται θέλουν συνέλθει την ρητὴν ημέραν εἰς τὴν πλέον ευρύχωρον ἐκκλησίαν τοῦ τόπου καὶ, μετὰ τὴν θεῖαν Λειτουργίαν, οἱ ἱερουργῶν ἐφημέριος θέλει ἀναγνώσει μεγαλοφώνως τὸ περί συγκαλέσεως τῆς Ἐθνικῆς Συνελεύσεως ψήφισμα καὶ τὰς παρούσας οδηγίας.

3. Ἡ συνάθροισις αὕτη θέλει προεδρεύεται ἀπὸ τὸν δημογέροντα ἢ ἀπὸ τὸν πρεσβύτερον τῶν δημογερόντων ... 6. Μετὰ τὸν ὄρκον, πέντε ἐκ τῶν γεροντοτέρων μελῶν τῆς συναθροίσεως, ἐπὶ παρουσία τοῦ προεδρεύοντος αὐτὴν δημογέροντος, θέλουσι καταστρώσει τὸν κατάλογον τῶν εἰς ἐκλογὴν προβληθησομένων υποψηφίων· ὁ κατάλογος οὗτος θέλει περιέχει τετραπλάσια ὀνόματα ἀπ' ἐκεῖνα τῶν διορισθησομένων ἐκλογέων, καὶ ἡ συνάθροισις θέλει ψηφοφορήσῃ ἕκαστον ἰδιαιτέρως, ἓνα μετὰ τὸν ἄλλον· ὅσοι δὲ ἐξ αὐτῶν λάβουν τὰς πλειοτέρας ψήφους, θέλουν εἶσθαι οἱ νόμιμοι ἐκλογεῖς».

Παρόμοιες ἦταν οἱ διατάξεις καὶ γιὰ τὴ δευτεροβάθμια ἐκλογικὴ διαδικασία: «10. Οἱ Ἑκτακτοὶ Ἐπίτροποι ἢ οἱ Προσωρινοὶ Διοικηταὶ θέλουν προσδιορίσῃ ἐπίσης τὴν ἡμέραν τῆς συναθροίσεως τῶν ἐκλογέων· ἡ ἡμέρα δὲ αὕτη θέλει εἶσθαι ἡ πρώτη Κυριακὴ, ἡ μετὰ τὴν παρέλευσιν οκτῶ ἡμερῶν ἀπὸ τῆς παραλαβῆς τῶν διαταγῶν τῆς Κυβερνήσεως περὶ τοῦ διορισμοῦ τοῦ προέδρου τῶν ἐκλεκτικῶν συναθροίσεων. Οἱ Ἑκτακτοὶ Ἐπίτροποι ἢ οἱ Προσωρινοὶ Διοικηταὶ θέλουν κοινοποιήσῃ συγχρόνως, ὅτι ἡ συνάθροισις θέλει γίνῃ εἰς τὴν πόλιν ἐκείνην, ὅπου κατοικεῖ ἡ ἐπαρχιακὴ δημογεροντία. Τὴν παραμονὴν τῆς ἡμέρας ταύτης, οἱ ἐκλογεῖς θέλουν συγκροτήσῃ τὴν πρώτην συνεδρίασιν, εἰς τὴν ὁποίαν ὁ πρόεδρος, πέντε ἐκ τῶν πλέον γεροντοτέρων ἐκλογέων καὶ οἱ ἐπαρχιακοὶ δημογέροντες θέλουν καταστρώσει τὸν κατάλογον τῶν ἐκλογέων καὶ ἐπεξεργασθῶσι τὰ περὶ τῆς νομιμότητος αὐτῶν. Τὴν δὲ ἐπαύριον θέλει γίνῃ ὁ κατάλογος τῶν υποψηφίων, ὅστις πρέπει νὰ περιέχῃ τετραπλάσια ὀνόματα ἀπ' ὅσους ἐκάστῃ ἐπαρχίᾳ χρειαστεῖ νὰ πέμψῃ εἰς τὴν Ἐθνικὴν Συνέλευσιν πληρεξουσίου. Ἡ ἐκλεκτικὴ συνάθροισις θέλει διορίσῃ εἰς κατὰστρωσιν τὸν καταλόγου τόσους ἐκλογεῖς, ὅσοι υποψήφιοι πρέπει νὰ ἐκλεχθῶσι καὶ καταγραφῶσιν εἰς αὐτόν. Οἱ μέλλοντες νὰ συντάξωσιν τὸν κατάλογον τούτον θέλουν ἔχει προ οφθαλμῶν τὸ ἀρθρον 6 τοῦ υπ' αριθ. 17 νόμου, σπεύδοντες νὰ προτείνωσι μόνον ἐκείνους τοὺς πολίτας, ὅσοι, διὰ τὴν κατάστασίν των, τὴν φρόνησίν των, τὴν πίστιν των καὶ τὸν πατριωτισμόν

αυτές, αλλά και με εντατική άσκηση βίας και νοθείας, εκλέχθηκαν οι αντιπρόσωποι της Δ' και Ε' Εθνικής Συνέλευσης, το 1829 και το 1831 αντίστοιχα⁷. Το ίδιο νομοθέτημα εφαρμόστηκε και στις εκλογές του πρώτου αντιπροσωπευτικού σώματος της μετεπαναστατικής περιόδου, δηλαδή της Α' Εθνικής Συνέλευσης μετά την επανάσταση της 3.9.1843.

2. Η περίοδος της συνταγματικής μοναρχίας

Το άρθρο 59 του Συντ. 1844 περιορίστηκε στη διατύπωση ότι «η Βουλή σύγκειται εκ Βουλευτών, εκλεγομένων υπό των εχόντων δικαίωμα προς τούτο πολιτών, κατά τον περί εκλογής Νόμον». Το άρθρο 60 του ίδιου Συντάγματος συμπλήρωνε ότι «οι Βουλευταί αντιπροσωπεύουσι το Έθνος και όχι μόνον την Επαρχίαν υπό της οποίας εκλέγονται».

Το εκλογικό σύστημα που καθιέρωσε ο εκλογικός νόμος (ΦΕΚ 7/25.3.1844) ήταν το πλειοψηφικό και μάλιστα με απόλυτη πλειοψηφία σε περισσότερους του ενός γύρους. Σύμφωνα με το άρθρο 26 «οι Βουλευταί εκλέγονται κατ' απόλυτον πλειοψηφίαν των πραγματικώς ψηφοφορησάντων. Εάν μετά την πρώτην ψηφοφορίαν δεν αναδειχθώσιν όλοι οι βουλευταί ή μέρος αυτών εν απολύτω πλειοψηφία, επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία επί διπλασίων του ζητουμένου αριθμού των βουλευτών ονομάτων, λαμβανομένων εκ των λαβόντων κατά την προλαβούσαν ψηφοφορίαν την πλειοψηφίαν σχετικής, μέχρις ου αναδειχθώσιν όλοι οι βουλευταί εν απολύτω πλειοψηφία».

Κατά την περίοδο 1844-1862 σε σημείο αιχμής σχετικά με τις βουλευτικές εκλογές αναδείχθηκε όμως η μυστικότητα της ψη-

των, κρίνονται άξιοι της κοινής εμπιστοσύνης. 11. Εις την εκλογήν των πληρεξουσίων θέλουν φυλαχθή οι εις το άρθρον 5 σημειωθέντες τύποι. Οι υποψήφιοι θέλουν καθυποβληθεί εις ψηφοφορίαν ο εις μετά τον άλλον, και όσοι εξ αυτών λάβωσι τας πλειοτέρας ψήφους θέλουν είσθαι οι νόμιμοι πληρεξούσιοι της επαρχίας».

7. Βλ. *Contiades*, ό.π., σ. 558-9, *Πάλλη*, ό.π., σ. 235.

φοφορίας. Αυτή ούτε από το Σύνταγμα προβλεπόταν ρητά, όπως μόλις είδαμε, ούτε όμως και από τον εκλογικό νόμο κατοχυρωνόταν αποτελεσματικά. Ο τελευταίος όριζε σχετικά, στο άρθρο 19 παρ. 2: «Η εκλογή γίνεται δια ψηφοδελτίων. Έκαστος ψηφοφόρος γράφει μόνος, ή δι' άλλου της εμπιστοσύνης του, ισάριθμα ονόματα βουλευτών, τους οποίους οφείλει να δώσει η επαρχία». Με δεδομένο ότι οι εκλογείς ήταν αναλφάβητοι στη μεγάλη τους πλειονότητα, μυστικότητα ουσιαστικά δεν υπήρχε⁸. Έτσι οι εκλογείς έμεναν εκτεθειμένοι σε αφόρητες πιέσεις, με αποτέλεσμα τις έξι από τις επτά βουλευτικές εκλογές της περιόδου αυτής να κερδίζει η εκάστοτε κυβερνητική παράταξη⁹. Και βέβαια, καθώς ο μονάρχης είχε την αποκλειστική αρμοδιότητα, κατά το άρθρο 24 Συντ. 1844, να «διορίζει και παύει τους Υπουργούς αυτού»¹⁰, είναι φανερό ότι τα όσα δημοκρατικά στοιχεία περιείχε το Σύνταγμα εκείνο αποδυναμώνονταν σε μεγάλο βαθμό.

8. Πρβλ. *Αρ. Μάνεση*, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, II, Θεσ/νίκη-Αθήνα 1961-1965, σ. 277, υποσ. 17, *Ράλλη*, ό.π., σ. 242.

9. Βλ. *Ράλλη*, ό.π., σ. 242-246 (με εκτενή αποσπάσματα από τη σχετική αφήγηση του Μακρυγιάννη), *Ν. Αλιβιζάτου*, *Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία*, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ. 70-71, *Π. Πετρίδη*, *Πολιτικές δυνάμεις και συνταγματικοί θεσμοί στη νεώτερη Ελλάδα 1844-1940*, Θεσ/νίκη 1992, σ. 25 επ., *Ν. Σακκά-Νικολοπούλου*, *Οι υπηρεσιακές κυβερνήσεις στην Ελλάδα*, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 44-46. Από την παλιότερη βιβλιογραφία πρβλ. *Ι. Αραβαντινού*, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τόμ. Α', Αθήνα 1897, σ. 167-175 (υποσ. 150) για τις ποικίλες αντισυνταγματικές παρεμβάσεις του Όθωνα.

10. Για την ανάδειξη της κυβέρνησης στην περίοδο της συνταγματικής μοναρχίας βλ. *Α. Δημητρόπουλου*, *Η γένεση του κοινοβουλευτικού συστήματος και η ανάδειξη της κυβέρνησης*, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 82-117, ο οποίος εντοπίζει πάντως σ' αυτή την περίοδο «τα πρώτα ίχνη του κοινοβουλευτικού συστήματος» (σ. 115). Από τη βιβλιογραφία της εποχής βλ. *Ν.Ι. Σαριπόλου*, *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα 1851, σ. 224 επ., 580 επ., που φαίνεται να υποστηρίζει την «ορλεανική» εκδοχή της διπλής εξάρτησης της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη του ανώτατου άρχοντα και του αντιπροσωπευτικού σώματος.

3. Από την ανατροπή του Όθωνος ως την επανάσταση στο Γουδί

Με την επανάσταση του 1862 και τη θέσπιση του Συντάγματος του 1864 εγκαταλείφθηκε οριστικά και το εκλογικό σύστημα της περιόδου της συνταγματικής μοναρχίας. Το άρθρο 66 Συντ. 1864 όρισε ότι: «Η Βουλή σύγκεται εκ Βουλευτών εκλεγομένων υπό των εχόντων δικαίωμα προς τούτο πολιτών, δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας, κατά τον υπό της Συνελεύσεως ταύτης ψηφισθησόμενον περί εκλογής Νόμον, μεταβλητόν όντα κατά τας λοιπάς διατάξεις αυτού. Αι βουλευτικά εκλογαί διατάσσονται και ενεργούνται ταυτοχρόνως καθ' όλην την επικράτειαν». Και το άρθρο 67 προσέθετε ότι: «Οι Βουλευταί αντιπροσωπεύουσι το έθνος και ουχί μόνον την επαρχίαν υπό της οποίας εκλέγονται». Είχαμε επομένως, σε σχέση προς το Σύνταγμα του 1844, τη σημαντική καινοτομία της καθιέρωσης των αρχών της άμεσης¹¹, καθολικής¹² και μυστικής «δια σφαιριδίων» ψηφοφορίας.

Η τελευταία αυτή διάταξη αποσκοπούσε κυρίως στην κατοχύρωση της μυστικότητας της ψηφοφορίας¹³ με την κατάργηση των χειρόγραφων ψηφοδελτίων, είχε όμως παρενέργεια στο θέμα του εκλογικού συστήματος, οδηγώντας στην καθιέρωση

11. Η άμεση ψηφοφορία καθιερώθηκε με τον εκλογικό νόμο του 1844. Βλ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις, ΙΙ, ό.π., υποσ. 8. Πρβλ. και την υπέρ της άμεσης ψηφοφορίας συνηγορία του Ν.Ι. Σαριπόλου, Πραγματεία, ό.π., σ. 328 επ.

12. Βλ. αναλυτικά το ιστορικό της συνταγματικής της κατοχύρωσης σε Γ. Σωτηρέλη, Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909, Αθήνα 1991, σ. 45 επ. Πάντως και υπό τον εκλογικό νόμο του 1844 η ψηφοφορία ήταν σχεδόν καθολική, με αποκλεισμό μόνο των υπηρετών και των μαθητευόμενων τεχνιτών. Βλ. Ν.Ι. Σαριπόλου, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαϊον, τόμ. Α', Αθήνα 1915, σ. 33 και τις εκεί υποσ. 3 και 4, Μάνεση, Αι εγγυήσεις, ΙΙ, ό.π., σ. 81-82, υποσ. 12. Υπέρ του περιορισμού του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος επιχειρηματολόγησε ο Ν.Ι. Σαρίπολος, Πραγματεία, ό.π., σ. 310 επ.

13. Βλ. Contiades, ό.π., σ. 563.

πλειοψηφικού¹⁴. Σύμφωνα με το άρθρο 58 παρ. 2 εδ. β' του εκλογικού νόμου ΉΓ' που ψήφισε το 1864 η ίδια η Β' Εθνοσυνέλευση, «η σχετική πλειοψηφία αναδεικνύει τους εκλεχθέντας». Σε κάθε εκλογικό τμήμα υπήρχαν τόσες κάλπες όσοι οι υποψήφιοι βουλευτές και ο ψηφοφόρος ήταν υποχρεωμένος να ψηφίσει σε όλες. Η κάλπη χωριζόταν σε δύο μέρη, άσπρο και μαύρο. Ο ψηφοφόρος έριχνε το σφαιρίδιο στο ένα ή στο άλλο, περνώντας το χέρι του μέσα από μία κυλινδρική οπή η οποία ήταν κοινή και για τα δύο μέρη. Έτσι μπορούσε να ψηφίσει θετικά ή αρνητικά για οποιονδήποτε υποψήφιο. Οι βουλευτικές έδρες κάθε περιφέρειας καταλαμβάνονταν από τους υποψηφίους που συγκέντρωναν τις περισσότερες θετικές ψήφους (σφαιρίδια στο άσπρο μέρος της κάλπης)¹⁵.

Μία προσπάθεια για μεταρρύθμιση του εκλογικού νόμου από την κυβέρνηση Αλ. Κουμουνοδούρου, έτσι ώστε να αντιπροσωπεύονται ευχερέστερα στο Κοινοβούλιο οι μειοψηφίες, απέτυχε το 1871¹⁶. Το 1877 ψηφίσθηκε νέος εκλογικός νόμος,

14. Βλ. Ν.Ν. Σαριπόλου, Ελληνικόν Συνταγματικόν, ό.π., σ. 353 και υποσ. 3: «Η εισαγωγή... συστήματος... αναλόγου εκλογής ή αντιπροσωπείας των μειονοψηφιών... είνε λίαν δύσκολος, εφ' όσον διατηρείται το σύστημα της δια σφαιριδίων μυστικής ψηφοφορίας». Βέβαια η παρενέργεια αυτή επήλθε εκ των υστέρων, αφού το 1864 τα αναλογικά συστήματα ήταν σχεδόν άγνωστα.

15. Βλ. αναλυτικότερα *Contiades*, ό.π., σ. 563-4, Α. Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, Αθήνα 1988, σ. 17, υποσ. 10, *Σωτηρέλη*, ό.π., σ. 228 επ., 273, 278, *Ράλλη*, ό.π., σ. 249-250. Ο Ν.Ν. Σαρίπολος, Ελληνικόν Συνταγματικόν, ό.π., σ. 352, υποσ. 1, παρατηρούσε ότι έτσι «είνε δυνατόν να εκλεγή τις βουλευτής έχων ρητώς εκπεφρασμένην καθ' εαυτού την απόλυτον πλειονοψηφίαν!»

16. Το νομοσχέδιο προέβλεπε διεύρυνση των εκλογικών περιφερειών (νομός αντί επαρχίας) και περιορισμό του εκλογέα σε μία μόνο θετική ψήφο (σφαιρίδιο) υπέρ ενός υποψηφίου, με παράλληλη διασκευή των καλπών ώστε να προστατευθεί η μυστικότητα. Βλ. ιδίως Σαριπόλου, Ελληνικόν Συνταγματικόν, ό.π., σ. 353, υποσ. 3, ο οποίος όμως παρατηρούσε ότι «δια τούτου του συστήματος κατορθούται η αντιπροσωπεία των μειονοψηφιών, αλλά εμπειρικός και αυθαριέτως, πολλάκις δε παρά πάσαν αναλογίαν, της μειονοψηφίας

ο ΧΜΗ', που δεν επέφερε ουσιαστικές μεταβολές στο εκλογικό σύστημα του νόμου 5Γ' του 1864, παρά το ότι κατά τη σχετική συζήτηση στη Βουλή είχαν διατυπωθεί μεταρρυθμιστικές προτάσεις¹⁷. Το 1886 η κυβέρνηση Χ. Τρικούπη επέτυχε την ψήφιση δύο νομοσχεδίων (ν. ΑΤ'Α' και ΑΤ'Β') με τα οποία εκλογική περιφέρεια έγινε ο νομός αντί της επαρχίας¹⁸, έτσι ώστε οι 74 περιφέρειες των εκλογών του 1885 να περιορισθούν σε 19 στις εκλογές του 1887. Επίσης περιορίστηκαν οι βουλευτικές έδρες από 245 σε 150 και εξομαλύνθηκαν οι αρκετά έντονες υπό τους προϊσχύσαντες εκλογικούς νόμους ανισότητες ως προς την κατανομή των εδρών στις περιφέρειες¹⁹. Όμως οι αλλαγές ήταν

των εκλογέων δυναμένης να εκλέξη την πλειονοψηφίαν των βουλευτών». Πρβλ. *E. Voloudakis, Recherche sur le suffrage politique en Grece*, διδ. διατρ. (αδημ.), σ. 340.

17. Βλ. *Γ. Δαφνής*, *Η κοινοβουλευτική ζωή της χώρας από το 1872 ως το 1881*, σε: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τ. ΙΓ', Αθήναι 1977, σ. 290 επ. (296-298), *Σωτηρέλη*, ό.π., σ. 236 επ.

18. Η Επαρχία ήταν η εκλογική περιφέρεια σε όλες τις πριν από το 1886 εκλογές. Ο ν. ΧΜΗ', άρθρο 1, όριζε ότι: «Επαρχία, έχουσα πληθυσμόν μέχρι των δέκα χιλιάδων, εκλέγει ένα Βουλευτήν» έχουσα μεζονα των δέκα μέχρις είκοσι χιλιάδων, δύο· ανώτερον των είκοσι μέχρι των τριάντα χιλιάδων, τρεις· υπέρ τας τριάκοντα μέχρι των τεσσαράκοντα χιλιάδων, τέσσαρας, και ούτω καθεξής, προστιθεμένου ενός Βουλευτού, οσάκις ο πληθυσμός εστί ανώτερος της προηγουμένης δεκάδος χιλιάδων». Ταυτόσημο ήταν το άρθρο 1 ν. 5Γ', ενώ η μόνη διαφορά του άρθρου 1 του εκλογικού νόμου της 25.3.1844 από τις παρατεθείσες διατάξεις ήταν ότι δεν προέβλεπε το ενδεχόμενο να εκλέγει μία επαρχία άνω των τεσσάρων βουλευτών.

19. Σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 4 του ν. ΑΤ'Β' η κατανομή των εδρών στις εκλογικές περιφέρειες γινόταν ανάλογα με τον αριθμό των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους. Ο αριθμός αυτός, στο σύνολο της επικράτειας, διαιρούνταν με τον αριθμό των εδρών και το εξάγόμενο της διαίρεσης ήταν η «εκλογική μονάδα». Κάθε περιφέρεια εξέλεγε κατ' αρχήν τόσους βουλευτές όσες και οι μονάδες της, ενώ οι υπόλοιπες έδρες κατανέμονταν πρώτα στις περιφέρειες που δεν συμπλήρωναν την εκλογική μονάδα και στη συνέχεια στις άλλες περιφέρειες,

μάλλον βραχύβιες, αφού ίσχυσαν σε δύο μόνο εκλογικές αναμετρήσεις, του 1887 και του 1890, και καταργήθηκαν με τον νόμο ΑΩΟΣ' το 1890, ύστερα από την επικράτηση του κόμματος του Θ. Δηλιγιάννη²⁰. Εξ άλλου φαίνεται ότι κατ' αρχήν θα έτειναν σε μείωση και όχι σε αύξηση του δείκτη αντιπροσωπευτικότητας που υπέδιδε η εφαρμογή του εκλογικού συστήματος: Η διεύρυνση των εκλογικών περιφερειών περιορίζει τις πιθανότητες τοπικά μόνο ισχυρών μειοψηφιών να εκπροσωπηθούν στο Κοινοβούλιο, εφόσον το σύστημα είναι πλειοψηφικό, ενώ στο ίδιο αποτέλεσμα για τις μειοψηφίες γενικά και με οποιοδήποτε σύστημα οδηγεί η μείωση του συνολικού αριθμού των εδρών. Η «ευρεία» περιφέρεια (νομός) επανήλθε αργότερα με τον νόμο ΓΡΙΦ' του 1906²¹.

Την ίδια εποχή τη συνταγματική θεωρία απασχολεί το πρόβλημα της αντιπροσώπευσης των μειοψηφιών²², χωρίς πάντως να τίθεται θέμα (αντι)συνταγματικότητας του εφαρμοζόμενου εκλογικού συστήματος²³. Τέτοιο θέμα εγέρθηκε στη Βουλή σε

σύμφωνα με το ισχυρότερο υπόλοιπο εγγεγραμμένων.

20. Κάθε επαρχία λάμβανε όμως μία έδρα ανά 12.000 κατοίκους (αντί 10.000 έως το 1886), ενώ για τη δεύτερη έδρα θα έπρεπε να υπάρχουν επί πλέον 3.000 κάτοικοι τουλάχιστον. Το 1905 τα όρια αυτά αυξήθηκαν σε 16.000 και 5.000 αντίστοιχα. Βλ. *Contiades*, ό.π., σ. 565.

21. Βλ. *N.N. Σαριπόλου*, *Ελληνικόν Συνταγματικόν*, ό.π., σ. 317 επ.

22. Βλ. ιδίως *N.I. Σαριπόλου*, *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου*, τόμ. II, 2η έκδ., Αθήνα 1874, σ. 204 και 245, *Χ. Αγγελάκη*, *Περί των δικαιωμάτων και του τρόπου εκπροσώπησης των μειονοψηφιών*, «Παρνασσός», Σεπτέμβριος 1878, τ. Β', σ. 686 επ., *Θ. Φλογαίτου*, *Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα 1895, σ. 256 και την εκεί υποσ., *N.N. Σαριπόλου*, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, ό.π., σ. 353 επ. και την εκεί υποσ. 3.

23. Ο *N.N. Saripolos*, *La Démocratie et l'élection proportionnelle*, τόμ. I-II, Παρίσι 1899 (ιδ. διατρ.) υποστήριξε πάντως το ασυμβίβαστο των πλειοψηφικών συστημάτων προς τη σύγχρονη δημοκρατία, βλ. ιδίως τόμ. II, σ. 113-133. Η επιχειρηματολογία όμως που χρησιμοποιεί κινείται περισσότερο σ' ένα γενικό θεωρητικό επίπεδο, με αναφορές στη διάκριση άμεσης και έμμεσης δημοκρατίας και στη σχέση πλειοψηφίας-μειοψηφίας,

σχέση με τα νομοσχέδια για τη διεύρυνση των εκλογικών περιφερειών, δεδομένου ότι το άρθρο 67 Συντ. προέβλεπε την εκλογή των βουλευτών κατά επαρχία. Βασικός άξονας της κριτικής που ασκήθηκε στα παραπάνω νομοσχέδια ήταν ότι παραβιάζουν το Σύνταγμα καθιερώνοντας τον νομό αντί της επαρχίας, η οποία αποτελούσε διοικητική υποδιαίρεσή του, ως εκλογική περιφέρεια²⁴.

Θα πρέπει άλλωστε να παρατηρήσουμε ότι η πολιτική αντιπροσώπευση είχε στην Ελλάδα του 19ου και των αρχών του 20ού αιώνα έννοια διαφορετική από εκείνη που απέκτησε αργότερα. Τα πολιτικά κόμματα της εποχής ήταν ευκαιριακές και ρευστές, κατά το μάλλον ή ήττον, συσπειρώσεις των κατά τόπους πολιτευτών γύρω από ένα πολιτικό αρχηγό, με κύριο στόχο την παροχή προσωπικών εξυπηρητήσεων στους ψηφοφόρους τους, μέσα από τον υπερτροφικό κρατικό μηχανισμό²⁵, έστω και αν αρχίζουν να εμφανίζονται τάσεις μιας σταθεροποίησης των γραμμών της πολιτικής αντιπαράθεσης, ιδίως μεταξύ των κομμάτων του Χ. Τρικούπη και του Θ. Δηλιγιάννη. Η περιορισμένη διάδοση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής²⁶ δεν ήταν αρκετή για

και λιγότερο στο επίπεδο συγκεκριμένης συνταγματικής έννομης τάξης και μάλιστα της ελληνικής. Βλ. και παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 2, Β.

24. Βλ. *Σωτηρέλη*, Σύνταγμα και Εκλογές, ό.π., σ. 244 επ.

25. Βλ. ιδίως *Γ. Δερτιλή*, Η αυτονομία της πολιτικής από τις κοινωνικές αντιθέσεις στην Ελλάδα του 19ου αιώνα, σε: *Γ. Κοντογιώργη* (επιμ.), Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα 1977, σ. 39 επ. (64 επ.), *Κ. Τσουκαλά*, Το πρόβλημα της πολιτικής πελατείας στην Ελλάδα του 19ου αιώνα, σε: *Γ. Κοντογιώργη* (επιμ.), ό.π., σ. 73 επ. (96 επ.), *Ν. Μουζέλη*, Ταξική δομή και σύστημα πολιτικής πελατείας: Η περίπτωση της Ελλάδας, σε: *Γ. Κοντογιώργη* (επιμ.), ό.π., σ. 113 επ. (136 επ.), *Γ. Δράσου*, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 76 επ.

26. Βλ. ενδεικτικά, για το επίπεδο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας στις τελευταίες δεκαετίες του 19ου αιώνα, *Κ. Τσουκαλά*, Οι εσωτερικοί μετασχηματισμοί, σε: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τ. ΙΔ', Αθήναι 1977, σ. 10 επ.

να οδηγήσει σε όξυνση των πολιτικών και κοινωνικών αντιθέσεων και στη δημιουργία οργανωμένων κομμάτων με κυρίαρχο στοιχείο τις πολιτικές τους επιλογές. Κατά συνέπεια το αίτημα της εκπροσώπησης των μειοψηφιών ή, γενικότερα, της πιστής ανταπόκρισης ανάμεσα στη σύνθεση του κοινοβουλίου και τις –μη αποκρυσταλλωμένες– πολιτικές τάσεις του εκλογικού σώματος δεν ήταν ακόμη ιστορικά επίκαιρο. Σημαντικότερη ήταν –στο πλαίσιο του επικρατούντος πελατειακού συστήματος– η διασφάλιση της στενής σχέσης ανάμεσα στον βουλευτή και την ιδιαίτερη εκλογική του πελατεία, με τη χρησιμοποίηση και των απαραίτητων ενδιάμεσων προσώπων²⁷. Στις απαιτήσεις αυτές προσαρμοζόταν καλύτερα το πλειοψηφικό σύστημα με «στενή» εκλογική περιφέρεια και σφαιρίδια, από ό,τι οποιαδήποτε άλλη μορφή εκλογικού συστήματος. Η μεταρρύθμιση του Τρικούπη, το 1886, αποσκοπούσε ακριβώς στη χαλάρωση των πελατειακών δεσμών, με τη διεύρυνση της γεωγραφικής αναφοράς των βουλευτών και τη μείωση του αριθμού τους²⁸. Η κατάργησή της αποτέλεσε βέβαια απόδειξη της ισχύος του πελατειακού συστήματος (επανήλθε πάντως σε ισχύ το 1906).

Θετικό στοιχείο της περιόδου που εξετάζουμε είναι η βαθμιαία βελτίωση της ποιότητας των εκλογών, με τον περιορισμό της ασκούμενης βίας και νοθείας²⁹, η οποία ήταν το κυρίαρχο χαρακτηριστικό πριν από το 1862.

Μπορεί τέλος να προστεθεί ότι οι διατάξεις των άρθρων 66 Συντ. 1844 και 73 Συντ. 1864 ανέθεταν στην ίδια τη Βουλή την άσκηση αρμοδιότητας Εκλογοδικείου: «Η Βουλή εξετάζει τα πληρεξούσια των Βουλευτών και αποφασίζει περί των αναφuo-

27. Τέτοιο ενδιάμεσο πρόσωπο ήταν κατεξοχήν ο τοπικός κομματάρχης-εκπρόσωπος του υποψηφίου βουλευτή στο εκλογικό κέντρο, ο οποίος στεκόταν δίπλα στην κάλπη και έδινε το σφαιρίδιο στον ψηφοφόρο. Βλ. *Contiades*, ό.π., σ. 564.

28. Βλ. *Τσουκαλά*, ό.π., σ. 106.

29. Βλ. τους πίνακες που παραθέτει ο *H. Korisis*, *Die politischen Parteien Griechenlands*, Hersbruck/Nürnberg 1966, σ. 85, 204. Πρβλ. *Σωτηρέλη*, *Σύνταγμα και Εκλογές*, ό.π., σ. 435-6.

μένων αμφισβητήσεων». Ο τρόπος με τον οποίο η Βουλή άσκησε την αρμοδιότητά της αυτή προκάλεσε σοβαρότατες αμφισβητήσεις και είχε ως αποτέλεσμα την κατάργησή της με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1911³⁰. Τα θέματα που απασχόλησαν τον έλεγχο του κύρους των εκλογών ήταν κυρίως η έλλειψη της ικανότητας του εκλέγεσθαι και διάφορες παραβάσεις της διαδικασίας³¹ και όχι η συνταγματικότητα του εκλογικού νόμου και ιδιαίτερα του εκλογικού συστήματος.

4. Η συνταγματική αναθεώρηση του 1911 και τα επακόλουθά της

Μετά την επανάσταση στο Γουδί, το 1909, και την κίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος συζητήθηκαν εκ νέου *de constitutione ferenda* τόσο το εκλογικό σύστημα όσο και ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών. Ήδη στο προσχέδιο της κυβέρνησης Δραγούμη (σχεδίασμα Σαριπόλου) περιλαμβανόταν, με κάπως χλιαρή διατύπωση, η σκέψη για κατάργηση της συνταγματικής κατοχύρωσης του «σφαιριδίου», προκειμένου να θεσπισθεί στη συνέχεια νομοθετικά «σύστημά τι αντιπροσωπεΐας των μειονοψηφιών ή κατ' αναλογίαν εκλογής». Επίσης αναφερόταν η δυνατότητα καθιέρωσης δικαστικού ελέγχου του κύρους των εκλογών³². Η πρόταση για αναθεώρηση

30. Ο Θ. Φλογαΐτης, *Εγχειρίδιον*, ό.π., σ. 281-2, παρατηρούσε χαρακτηριστικά: «Η κοινοβουλευτική πείρα απέδειξεν ότι η υπό της Βουλής εξελεγκτις αυτών άφενκτον επακολούθημα έχει ή την επικύρωσιν απασών των εκλογών (νομίμως τε και μη διεξαχθεισών), συναπτομένου μεταξύ των κατά τόπον βουλευτών του ανωνύμου συναλλάγματος *do ut des...* ή, το χειρίστον, την επικύρωσιν μεν πολλών παρανόμων, ακύρωσιν δε ενίων νομίμων, επικρατούσης ετεροκλινούς και φατριαστικής κρίσεως». Πρβλ. Δ. Κυριακού, *Ερμηνεία του ελληνικού Συντάγματος*, τ. Β', Αθήνα 1904, σ. 188, υποσ. 3, ο οποίος προτείνει να μεταβιβασθεί η ελεγκτική αρμοδιότητα σε δικαιοδοτικό όργανο.

31. Βλ. Σωτηρέλη, *Σύνταγμα και Εκλογές*, ό.π., σ. 291 επ., 407 επ.

32. Βλ. το κείμενο του προσχεδίου σε Α. Παντελή/Σ. Κουτσουμπίνα/Τ.

των άρθρων 66 και 73 Συντ. 1864 υιοθετήθηκε και στο σχέδιο αναθεωρήσεως που υπέβαλαν τον Ιανουάριο του 1911 στη Β' Αναθεωρητική Βουλή ο πρωθυπουργός Ελ. Βενιζέλος και πέντε βουλευτές υπουργοί³³. Τροπολογία του βουλευτή Αλ. Παπαναστασίου σχετική με το άρθρο 66 Συντ., για την καθιέρωση της «κατ' αναλογία» εκλογής, απορρίφθηκε τον Απρίλιο του 1911³⁴.

Στην τελική διαμόρφωση του αναθεωρημένου άρθρου 66 η μόνη ουσιαστική μεταβολή, σε σχέση προς το προϊσχύσαν κείμενο, ήταν η απάλειψη της αναφοράς στο σφαιρίδιο: «Η Βουλή σύγκαιται εκ βουλευτών, εκλεγομένων κατά νόμον υπό των εχόντων δικαίωμα προς τούτο πολιτών, δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας. Αι βουλευτικάί εκλογαί διατάσσονται και ενεργούνται ταυτοχρόνως καθ' όλην την Επικράτειαν». Σύμφωνα εξ άλλου με το νέο άρθρο 73 «η εξέλεξις και εκδίκασις των βουλευτικών εκλογών, κατά του κύρους των οποίων εγείρονται ενστάσεις αναφερόμεναι είτε εις εκλογικάς παραβάσεις περί την ενέργειαν τούτων είτε εις έλλειψιν προσόντων, ανατίθεται εις ειδικόν δικαστήριον, συγκροτούμενον δια κληρώσεως μεταξύ πάντων των μελών του Αρείου Πάγου και των Εφετείων του Κράτους»³⁵.

Λίγους μήνες μετά την ολοκλήρωση, τον Ιούνιο του 1911, της αναθεωρητικής διαδικασίας εκδόθηκε ο εκτελεστικός του αρ-

Γεροζήση, *Κείμενα Συνταγματικής Ιστορίας*, τόμ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 511 επ. (516, 518-9).

33. Βλ. το κείμενο σε *Παντελή/Κουτσομπίνα/Γεροζήση*, ό.π., σ. 543 επ. (551-3).

34. Ο Ελ. Βενιζέλος απάντησε: «Το ζήτημα είναι σοβαρόν· εγώ δεν είμαι κατ' αρχήν εναντίος, αλλά βεβαίως δεν είναι πολιτικόν να το φέριτε τώρα, διότι θα θέλωμεν ένα μήνα να το συζητήσωμεν». Βλ. *N.N. Σαρίπολου*, *Ελληνικόν Συνταγματικόν*, ό.π., σ. 359.

35. Ο Ελ. Βενιζέλος παρατήρησε ότι «το δικαίωμα των Βουλών να κρίνωσι το αμφισβητούμενον κύρος των εκλογών και τα προσόντα τα νόμιμα των εκλεγθέντων ευρίσκεται εν καταφανεί αντιθέσει προς την θεμελιώδη αρχή της διακρίσεως των εξουσιών». Βλ. για όλη τη σχετική με το άρθρο 73 συζήτηση *N.N. Σαρίπολου*, *Ελληνικόν Συνταγματικόν*, ό.π., σ. 365 επ.

θρου αυτού νόμος, Γ'ΛΝΕ' του 1911 περί εξελέγξεως και εκδικάσεως των βουλευτικών εκλογών, που ρύθμισε τα θέματα της συγκρότησης του Ειδικού Δικαστηρίου (Εκλογοδικείου) και της ακολουθητέας διαδικασίας³⁶.

Αντίθετα ο κοινός νομοθέτης δεν έκανε χρήση της ευχέρειας που του παρείχε το άρθρο 66 Συντ. 1911 για την καθιέρωση αναλογικού εκλογικού συστήματος. Έτσι στις εκλογικές αναμετρήσεις που επακολούθησαν (1912, 1915, 1920, 1923) ίσχυσε και πάλι το πλειοψηφικό του νόμου ΧΜΗ', με χρησιμοποίηση κατά βάση σφαιριδίου και παράλληλη εισαγωγή, σε περιορισμένο βαθμό, και του ψηφοδελτίου³⁷. Η εκλογική περιφέρεια παρέμεινε ευρεία (νομός) έως και το 1920. Στις εκλογές του 1923 ίσχυσε η λεγόμενη «στενοευρεία», δηλ. στενή (επαρχία) στην Παλιά Ελλάδα και ευρεία (περιφέρεια Πρωτοδικείου) στις Νέες Χώρες, ενώ οι Μουσουλμάνοι της Δυτικής Θράκης και οι Ισραηλίτες του Δήμου Θεσσαλονίκης αποτέλεσαν ιδιαίτερους εκλογικούς «συλλόγους»³⁸. Οι τροποποιήσεις αυτές είχαν σαφή

36. Βλ. Σαριπόλου, Ελληνικόν Συνταγματικόν, ό.π., σ. 374 επ., Α. Σβώλου, Συνταγματικόν Δίκαιον, τόμ. Β', Πανεπιστημιακαί Παραδόσεις, Αθήναι 1943, σ. 29 επ.

37. Τα άρθρα 4 και 11 ν. 2484/1920 «περί ψηφοφορίας των εν εκστρατεία αξιωματικών, υπαξιωματικών και οπλιτών του κατά γην και θάλασσαν στρατού» και το άρθρο 19 ν. 2485/1920 «περί βουλευτικών εκλογών εν Θράκη» προέβλεπαν τη χρησιμοποίηση ψηφοδελτίων στα εκλογικά τμήματα του στρατού της Μικράς Ασίας και στα τμήματα της Θράκης αντίστοιχα. Οι διατάξεις αυτές ίσχυσαν στις εκλογές της 1.11.1920, οι οποίες κατά τα άλλα διεξήχθησαν με σφαιρίδια, σύμφωνα με το ν. ΧΜΗ'. Εξ άλλου το άρθρο 4 του ν.δ. «περί τροποποιήσεως του νόμου ΧΜΗ'» της 12.9.1923 όρισε ότι στη Μακεδονία, τη Θράκη και την εκλογική περιφέρεια Αθηνών και Πειραιώς η ψηφοφορία θα γίνει με ψηφοδέλτιο, σύμφωνα με το άρθρο 19 ν. 2485/1920. Ο εκλογέας είχε δικαίωμα αναγραφής τώσων ονομάτων όσοι και οι βουλευτές που θα εκλέγονταν από τη συγκεκριμένη εκλογική περιφέρεια.

38. Τα παραπάνω προβλέπονταν από τα άρθρα 3 της αποφάσεως της Επαναστάσεως περί ορισμού εκλογών πληρεξουσίων Συντακτικής Συνελεύσεως της 11.9.1923 και 1 και 3 του ν.δ. «περί τροποποιήσεως του

πολιτική σκοπιμότητα, καθώς στην Παλιά Ελλάδα οι αντιβενιζελικοί ήταν συγκριτικά ισχυρότεροι και, υπό το κράτος πλειοψηφικού συστήματος, όσο μεγαλύτερες θα ήταν οι περιφέρειες τόσο πιο ολοκληρωτική θα ήταν η επικράτησή τους σε έδρες. Τον ίδιο σκοπό εξυπηρετούσε και η απομόνωση των Μουσουλμάνων και Ισραηλιτών από τις αντίστοιχες εκλογικές τους περιφέρειες, διότι αυτοί αναμένονταν ότι θα υπερψηφίζαν σε πολύ υψηλό ποσοστό τους αντιβενιζελικούς συνδυασμούς. Τελικά βέβαια τέτοιοι συνδυασμοί δεν υπήρξαν, λόγω της αποχής των αντιβενιζελικών από τις εκλογές εκείνες.

Έχει υποστηριχθεί ότι το πλειοψηφικό σύστημα, έτσι όπως ίσχυσε στις εκλογές του Νοεμβρίου 1920, οδήγησε στην αλλοίωση του αποτελέσματός τους και μετατροπή της εκλογικής μειοψηφίας σε κοινοβουλευτική πλειοψηφία³⁹. Ο ισχυρισμός αυτός,

νόμου ΧΜΗ'» της 12.9.1923.

39. Ο *Αλ. Παπαναστασίου* στην εμπνευσμένη συνηγορία του υπέρ της αναλογικής, Δημοκρατία και το εκλογικόν σύστημα, Αθήνα 1923 (ανατύπωση 1983), σ. 23 επ., υποστήριξε ότι «επί 746.946 εκλογέων που εψήφισαν εις όλον το Κράτος.. συνεκέντρωσαν υπέρ αυτών οι μεν Φιλελεύθεροι 375.803, οι δε της Ηνωμένης (αντιπολιτεύσεως) 368.678». Ωστόσο η *Ηνωμένη Αντιπολίτευσις* κέρδισε 251 έδρες και οι *Φιλελεύθεροι* μόνο 118. Στον υπολογισμό αυτόν των ψήφων κατέληξε ο *Αλ. Παπαναστασίου* προσθέτοντας τις ψήφους των υποψηφίων κάθε κόμματος σε κάθε περιφέρεια και έπειτα διαιρώντας το άθροισμα με τον αριθμό των υποψηφίων, για να βρει τον μέσο όρο, τον οποίο εκλαμβάνει ως ψήφους υπέρ του κόμματος. Πέρα από τη σχετικότητα που ενέχει ο υπολογισμός καθεαυτόν, πρέπει να παρατηρήσουμε ότι στις εκλογικές περιφέρειες Ανδριανουπόλεως, Έβρου, Καλλιπόλεως, Ραιδεστού, Ροδόπης και Σαράντα Εκκλησιών δεν παρουσιάσθηκαν καθόλου συνδυασμοί των αντιβενιζελικών. Ο *Παπαναστασίου* θεωρεί λοιπόν ότι το σύνολο των εκλογέων στις περιφέρειες αυτές, ανερχόμενο σε 83.506, ψήφισε υπέρ των Φιλελευθέρων. Με βάση τα «αποτελέσματα» αυτά προχωρεί σε υπολογισμό των εδρών των κομμάτων αν εφαρμόζοταν διάφορα αναλογικά συστήματα (ό.π., σ. 53-54). Είναι φανερό όμως ότι η μη κάθοδος αντιβενιζελικών συνδυασμών στις περιφέρειες αυτές οφειλόταν στην εκτίμηση ότι, υπό το δεδομένο εκλογικό σύστημα, δεν είχαν πιθανότητες επιτυχίας. Αν αντίθετα ίσχυε αναλογικό

αν και είναι δύσκολο να επαληθευθεί, φαίνεται ότι έπαιξε ένα ρόλο, με δεδομένες τις ιστορικές συνέπειες εκείνης της λαϊκής ευμηγορίας, στη μεταγενέστερη καθιέρωση της αναλογικής. Αξιοσημείωτο ακόμη, σε σχέση με τις ίδιες εκλογές, είναι ότι το Εκλογοδικείο ακύρωσε, λόγω εκτεταμένης βίας και νοθείας, τα αποτελέσματα των εκλογικών τμημάτων των μονάδων του μικρασιατικού μετώπου⁴⁰.

5. Η περίοδος της δεύτερης Δημοκρατίας

Από το 1923 δρομολογούνται, παράλληλα προς την πολιτική μεταβολή, καίριες αλλαγές στο εκλογικό δίκαιο, ουσιαστικό και δικονομικό. Σε ό,τι αφορά το πρώτο, τη μονοκρατορία του πλειοψηφικού διαδέχεται ένα «βαλς» εκλογικών συστημάτων ποικίλης εμπνεύσεως. Σε ό,τι αφορά το δεύτερο, εντοπίζονται στην περίοδο αυτή οι αφετηρίες του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου.

σύστημα και υπήρχαν αντιβενιζελικοί συνδυασμοί στις παραπάνω έξι περιφέρειες, θα αρκούσε να συγκεντρώσουν περίπου 4.000 ψήφους, δηλαδή λιγότερο του 5% του συνόλου, για να φθάσει η «Ηνωμένη Αντιπολίτευσις» στην πλειοψηφία σε όλη την Επικράτεια.

Τους υπολογισμούς *Παπαναστασίου* υιοθετούν πάντως οι *Παντελής/Κουτσομπίνας/Γεροζήσης*, *Κείμενα*, ό.π., σ. 643, χωρίς παραπέρα εξηγήσεις. Ο *Πετρίδης*, *Πολιτικές δυνάμεις*, ό.π., σ. 127, υποστηρίζοντας ότι «οι Φιλελεύθεροι συγκέντρωσαν το 44,1% των ψήφων έναντι του 55,9% των αντιπάλων τους», βρίσκεται ασφαλώς πιο κοντά στην πραγματικότητα, εάν εξαιρεθούν οι έξι περιφέρειες της Θράκης. Πρβλ. επίσης *Ράλλη*, *Ψήφος, εκλογαί και σύγχρονα εκλογικά συστήματα*, ό.π., σ. 263-4, ο οποίος υπολογίζει το σύνολο των λευκών σφαιριδίων των υποψηφίων της αντιπολίτευσης σε 4.844.762 έναντι μόνο 4.330.474 των Φιλελευθέρων. Ούτως ή άλλως δεν μπορούμε να ελέγξουμε τους υπολογισμούς του *Παπαναστασίου*, επειδή οι αναλυτικοί πίνακες στους οποίους βασίζεται δεν έχουν εντοπισθεί σε κανένα αρχείο.

40. Εκλογοδικείου 6/1920, την οποί παραθέτουν οι *Παντελής/Κουτσομπίνας/Γεροζήσης*, *Κείμενα*, ό.π., σ. 646 επ.

Α. Η πρώτη εμφάνιση του συστήματος της αναλογικής εκλογής.

Μετά την κατάργηση της βασιλείας με το δημοψήφισμα του 1924, το θνησιγενές Σύνταγμα του 1925/26⁴¹ καθιέρωσε ρητά την αναλογική ως πάγιο εκλογικό σύστημα με το άρθρο 35 παρ. 1 εδ. α', το οποίο κατά τα άλλα επανέλαβε ουσιαστικά το άρθρο 66 Συντ. 1864/1911. Η διατύπωση βέβαια δεν ήταν απόλυτα δεσμευτική για τον κοινό νομοθέτη, αφού καθόριζε το γενικό πλαίσιο και όχι τις συγκεκριμένες προδιαγραφές του εκλογικού συστήματος: «Η βουλή σύγκαιται εκ βουλευτών, εκλεγομένων κατά νόμον υπό των εχόντων δικαίωμα προς τούτο πολιτών δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας και επί τη βάσει των αρχών της αναλογικής αντιπροσωπείας». Εξ άλλου το άρθρο 42 εδ. α' Συντ. 1925/26 επανέλαβε ουσιαστικά το άρθρο 73 Συντ. 1864/1911, αναθέτοντας τον έλεγχο των βουλευτικών εκλογών στο Ειδικό Δικαστήριο (εκλογοδικείο).

Η ίδια 30μελής κοινοβουλευτική επιτροπή που κατάρτισε το σχέδιο του Συντάγματος 1925/26 κατ' εξουσιοδότηση της Δ' Εθνοσυνέλευσης ψήφισε και νομοσχέδιο περί εκλογής βουλευτών, το οποίο τέθηκε σε ισχύ το 1926 (ν. 3363/1926) και με αυτό διενεργήθηκαν οι εκλογές της ίδιας χρονιάς. Ο ν. 3363/1926 καθιέρωσε για πρώτη φορά στην Ελλάδα αναλογικό εκλογικό σύστημα⁴² και κατάργησε οριστικά το σφαιρίδιο. Εισερχόμεστε έτσι σε μία νέα φάση της εκλογικής μας ιστορίας, καθώς από το 1926 και μετά είμαστε σε θέση να γνωρίζουμε ακριβώς τις ψήφους που έλαβε κάθε εκλογικός σχηματισμός.

Ο ν. 3363/1926 διαίρεσε την επικράτεια σε τριανταεπτά πρω-

41. Σχετικά με το Σύντ. 1925 βλ. ενδεικτικά *Μάνεση*, Πανεπιστημιακαί Παραδόσεις, ό.π., σ. 230-1, *Αλιβιζάτου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 133 επ., *Πετρίδη*, Πολιτικές δυνάμεις, ό.π., σ. 144 επ.

42. Βλ. την ανάλυση του εκλογικού συστήματος του ν. 3363/26 από τον *Α. Παντελή*, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, ό.π., σ. 26 επ. Πρβλ. επίσης *Ν. Οικονόμου*, Η περίοδος από τον Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1932, σε: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τ. ΙΕ', Αθήναι 1978, σ. 304 επ.

τοβάθμιες (ελάχιστονες) εκλογικές περιφέρειες, τα όρια των οποίων ακολουθούσαν την υφιστάμενη διοικητική διαίρεση σε νομούς. Προβλέπονταν πάντως και αποκλίσεις, όπου οι περιφέρειες συγκεκριμένων δήμων, επαρχιών ή ειρηνοδικείων αποτελούσαν ιδιαίτερη εκλογική περιφέρεια ή προσκολλούνταν εκλογικά σε άλλη από εκείνη που ανήκαν διοικητικά (άρθρο 1). Αντιστοιχούσε μία βουλευτική έδρα ανά 22.000 δημότες σε κάθε εκλογική περιφέρεια, ενώ προσετίθετο μία ακόμη έδρα αν το υπόλοιπο των δημοτών της περιφέρειας υπερέβαινε το μισό του παραπάνω αριθμού (άρθρο 2 παρ. 1 και 3). Στις περιφέρειες αυτές γινόταν η πρώτη κατανομή των εδρών και κάθε συνδυασμός κέρδιζε τόσες, όσες φορές χωρούσε το εκλογικό μέτρο (ολικός αριθμός εγκύρων ψηφοδελτίων δια του αριθμού των εδρών της περιφέρειας συν μία) στη δύναμή του σε ψήφους (άρθρο 90). Αν έμεναν αδιάθετες έδρες, ακολουθούσε δεύτερη κατανομή σε εννέα δευτεροβάθμιες (μειζονες) εκλογικές περιφέρειες, τα όρια των οποίων ταυτίζονταν προς εκείνα των περιφερειών των εφετειών της χώρας. Στην κατανομή αυτή μετείχαν μόνο συνδυασμοί κομμάτων (όχι συνδυασμοί ανεξαρτήτων ή μεμονωμένοι υποψήφιοι), με την προϋπόθεση πως ήδη είχαν κερδίσει μία έδρα στην πρώτη κατανομή ή το ένα δέκατο των ψήφων σε όλη τη μειζονα περιφέρεια. Εκλογικό μέτρο ήταν εδώ το άθροισμα των υπολοίπων ψήφων των συμμετεχόντων δια του αριθμού των αδιανέμητων εδρών συν μία (άρθρα 93-95). Η τρίτη και τελευταία κατανομή γινόταν σε επίπεδο επικράτειας, μεταξύ των κομμάτων που είχαν κερδίσει το ένα δέκατο των ψήφων ή το ένα δωδέκατο του συνόλου των εδρών στις πρώτες δύο κατανομές, με βάση τα υπόλοιπα ψήφων τους και χωρίς να ισχύει η ρήτρα του «συν ένα» (άρθρα 97-98). Εξ άλλου καθιερώνεται ο σταυρός προτίμησης, με βάση τον οποίο καθορίζεται η σειρά εκλογής μεταξύ των υποψηφίων του ίδιου συνδυασμού (άρθρα 69, 91 παρ. 3 και 95 παρ. 2).

Με τον ν. 3363/1926 παύουν επομένως να εκλέγονται οι βουλευτές αποκλειστικά ως πρόσωπα, όπως συνέβαινε υπό το προϋσχύσαν σύστημα του σφαιριδίου, και εκλέγονται πλέον ως μέλη

ενός εκλογικού σχηματισμού και μάλιστα, κατά κανόνα, πολιτικού κόμματος. Η θεσμική αυτή αναγνώριση του κόμματος είναι το, καθυστερημένο μάλιστα, ως ένα σημείο, επακόλουθο των πολιτικών εξελίξεων μετά το 1910 και της διαμόρφωσης των δύο μεγάλων παρατάξεων (βενιζελικοί - αντιβενιζελικοί ή βασιλικοί) του εθνικού διχασμού. Το νέο χαρακτηριστικό, που εισφέρει κυρίως το κόμμα των Φιλελευθέρων υπό τον Ελ. Βενιζέλο, είναι η σε μεγάλο βαθμό αδιαμεσολάβητη από τοπικούς πολιτευτές σχέση μεταξύ των ψηφοφόρων και του αρχηγού του κόμματος. Ο τελευταίος καθίσταται έτσι ο ουσιαστικός φορέας της λαϊκής εντολής και εμπιστοσύνης (ή αποδοκιμασίας), ενίοτε μάλιστα πάνω στη βάση συγκεκριμένων καίριων πολιτικών επιλογών, όπως η είσοδος της Ελλάδας στον πόλεμο, το 1915, ή η συνέχιση της μικρασιατικής περιπέτειας το 1920. Αντίστοιχα ο ρόλος των βουλευτών βαίνει σταθερά μειούμενος⁴³.

Κατά την πρώτη αυτή εφαρμογή του πάντως το αναλογικό σύστημα, παρά τις «ασφαλιστικές δικλείδες» που περιείχε ο εκλογικός νόμος σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή στη δεύτερη και τρίτη κατανομή, οδήγησε σε πρωτοφανή κατακερματισμό των πολιτικών δυνάμεων. Εικοσιτρία, ούτε λίγο ούτε πολύ, κόμματα ή συνδυασμοί κατάφεραν να εκπροσωπηθούν στη νέα Βουλή. Οι βενιζελικοί διέθεταν 143 έδρες συνολικά (Ένωση Φιλελευθέρων 108, Δημοκρατική Ένωση 17 κλπ.), δηλαδή ακριβώς τις μισές του Κοινοβουλίου, παρ' ό,τι είχαν συγκεντρώσει το υψηλό ποσοστό 46,5% των ψήφων. Οι αντιβενιζελικοί με 41,6% των ψήφων ανέδειξαν 127 βουλευτές (Λαϊκό Κόμμα 60, Ένωση Ε-

43. Για την εξέλιξη του κομματικού φαινομένου στην Ελλάδα κατά την περίοδο που εξετάζεται εδώ βλ. Γ. Μαυρογορδάτου, Οι διαστάσεις του κομματικού φαινομένου στην Ελλάδα, σε: Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις, ό.π., σ. 153 επ., με ιδιαίτερη αναφορά στα κοινωνικά ερείσματα των κομμάτων της εποχής, Α. Ρήγου, Πολιτικές εκφράσεις στη Β' Ελληνική Δημοκρατία, σε: Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), ό.π., σ. 175 επ. (198 επ.), Γ. Δρόσου, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων, ό.π., σ. 87 επ., Δ. Ζαχαλιά, Το αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία, Θεσ/νίκη 1996, σ. 107 επ.

λευθεροφρόνων 52 κλπ.), αρκετούς για να παρεμποδίσουν τον σχηματισμό βιώσιμης κυβέρνησης από τους αντιπάλους τους, καθώς τις υπόλοιπες 16 έδρες μοιράσθηκαν μικρότερα κόμματα που δεν αντιμετωπίζονταν ως αποδεκτοί εταίροι ενός κυβερνητικού συνασπισμού⁴⁴. Έτσι μόνη λύση απέμεινε ο σχηματισμός «οικουμενικής» κυβέρνησης από τα τέσσερα μεγαλύτερα κόμματα, υπό την προεδρία του μετριοπαθούς αντιβενιζελικού Αλ. Ζαΐμη, τον Δεκέμβριο του 1926.

Β. Η εναλλαγή των εκλογικών συστημάτων

Η Βουλή συγκρότησε 30μελή επιτροπή για να επεξεργασθεί το νέο Σύνταγμα, το οποίο ψηφίσθηκε στο σύνολό του στις 2.6.1927 και δημοσιεύθηκε την επομένη, αρχίζοντας έτσι τον σύγνομο, όπως έμελλε ν' αποδειχθεί, βίο του. Η διαπαρταξιακή κυβερνητική συνεργασία δεν κατόρθωσε πάντως να μειώσει ουσιαστικά την πολιτική οξύτητα και να αμβλύνει τις αντιθέσεις των κομμάτων. Είναι χαρακτηριστικό ότι το Λαϊκό Κόμμα, δεύτερος σε κοινοβουλευτική δύναμη κυβερνητικός εταίρος, δεν αποδέχθηκε την «αβασίλευτη» μορφή του πολιτεύματος. Για τον λόγο αυτό το κείμενο του νέου Συντάγματος στην «Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» έφερε τις υπογραφές μόνο του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Προέδρου της Βουλής και του Πρωθυπουργού και όχι εκείνες των υπουργών⁴⁵.

Το Σύνταγμα του 1927 περιέλαβε, στα άρθρα του 36 και 43, σχεδόν αυτούσιες τις διατάξεις των άρθρων 35 και 42 Συντ. 1925/26, χωρίς όμως τη ρήτρα της διενέργειας των εκλογών «επί τη βάσει των αρχών της αναλογικής αντιπροσωπείας». Έτσι το εκλογικό σύστημα έμεινε να καθορισθεί από τον κοινό νομοθέτη⁴⁶.

44. Για τα αποτελέσματα των εκλογών του Νοεμβρίου 1926 βλ. Πετρίδη, Πολιτικές δυνάμεις, ό.π., σ. 159 επ., Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, ό.π., σ. 295 επ.

45. Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ. 140.

46. Βλ. Χ. Σγουρίτσα, Συνταγματικών Δίκαιον, τόμ. Α', Αθήναι 1959,

Την θέσπιση του νέου Συντάγματος ακολούθησε περίοδος κυβερνητικής αστάθειας⁴⁷, που τερματίστηκε το καλοκαίρι του 1928 με την επάνοδο του Ελευθερίου Βενιζέλου στην ενεργό πολιτική και την ορκωμοσία του ως πρωθυπουργού. Η επάνοδος αυτή συνοδεύθηκε από απροσχημάτιστη παραβίαση του Συντάγματος, καθώς ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας Παύλος Κουντουριώτης διέλυσε τη Βουλή χωρίς την απαιτούμενη κατά το άρθρο 79 Συντ. σύμφωνη απόφαση της Γερουσίας, η οποία πάντως δεν είχε συγκροτηθεί ακόμη, και προκήρυξε πρόωρες εκλογές. Η εκτροπή από τη συνταγματική νομιμότητα συνίστατο όμως κυρίως στην αλλαγή του εκλογικού συστήματος όχι με νόμο αλλά με την αυθαίρετη έκδοση του νομοθετικού διατάγματος της 11.7.1928 «περί εκλογής βουλευτών», το οποίο κυρώθηκε εκ των υστέρων από την, εκλεγμένη με βάση τις διατάξεις του, νέα Βουλή⁴⁸.

Το ν.δ. της 11.7.1928 επανέφερε βασικά την χάραξη των εκλογικών περιφερειών του 1923 (επαρχία στην Παλιά Ελλάδα, περιφέρεια Πρωτοδικείου στη Μακεδονία, τη Θράκη και τα νησιά του Ανατ. Αιγαίου). Συνολικά, με βάση το άρθρο 1 ν.δ. 11.7.1928 και το π.δ. 14.7.1928, η επικράτεια χωρίστηκε σε 98 εκλογικές περιφέρειες, από τις οποίες οι μισές περίπου (47) ήταν μονοεδρικές, και οι υπόλοιπες κυμαίνονταν μεταξύ 2 και 7 εδρών, εκτός από τρεις (Αθηνών, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης) με διψήφιο αριθμό εδρών. Χαρακτηριστικό είναι ότι, κατά το άρθρο 1 παρ. 6 και 7 ν.δ. 11.7.1928, οι Ισραηλίτες της Θεσσαλονίκης και οι Μουσουλμάνοι της Θράκης αποτελούσαν ιδιαίτερους εκλογικούς «συλλόγους», ουσιαστικά ιδιαίτερες περιφέρειες. Το εκλογικό σύστημα ήταν πλειοψηφικό ενός γύρου, με σχετική πλειοψηφία και δυνατότητα εκλεκτικής εγγρα-

σ. 278, υποσ. 1.

47. Βλ. *Ν. Οικονόμου*, ό.π., σ. 309 επ. για τα κυβερνητικά σχήματα στο διάστημα αυτό.

48. Βλ. *Αρ. Μάνεση*, *Συνταγματικών Δίκαιον*, Παραδόσεις, ό.π., σ. 235-6, *Β. Βολουδάκη*, *Η πρακτική της θέσπισης των κανόνων του κοινοβουλευτικού εκλογικού δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 307, 318.

φής (*rapachage*), απεριορίστη αν ο εκλογέας ψήφισε με κοινό ψηφοδέλτιο και περιορισμένη αν ψήφισε με κομματικό ψηφοδέλτιο⁴⁹. Επιδιωκόταν έτσι η εξασφάλιση κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας από το κόμμα των Φιλελευθέρων. Οι εκλογές του Αυγούστου 1928 οδήγησαν περίπου στην εξαφάνιση της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, αφού οι αντιβενιζελικοί, με περίπου 36% των ψήφων, δεν ξεπέρασαν τις 27 έδρες σε σύνολο 250. Το κόμμα των Φιλελευθέρων με σχεδόν 47% κέρδισε 178 έδρες και διάφορα συμμαχικά του σχήματα με κατά προσέγγιση 14% των ψήφων τις υπόλοιπες⁵⁰. Στην πράξη αποδείχθηκε λοιπόν ότι η πραξικοπηματική αλλαγή του εκλογικού συστήματος ήταν περιττή, αφού οι Φιλελεύθεροι θα εξασφάλιζαν άνετη κοινοβουλευτική πλειοψηφία έστω και με την αναλογική του ν. 3363⁵¹.

Τον Μάιο του 1932, καθώς πλησίαζε το τέλος της βουλευτικής περιόδου, οι εκλογικές προοπτικές των Φιλελευθέρων διαγρά-

49. Άρθρο 67 ν.δ. 11.7.1928: «1. Ο εκλογεύς, ψηφίζων δια κομματικού ψηφοδελτίου δικαιούται να αναγράψη εν αυτό ονόματα υποψηφίων ανηκόντων εις διαφόρους συνδυασμούς ή και ονόματα μεμονωμένων υποψηφίων. 2. Ψηφίζων δε δια κομματικού ψηφοδελτίου δικαιούται να αντικαταστήση, εάν μεν η περιφέρεια εκλέγη 2-10 βουλευτές, εν όνομα υποψηφίου, εάν δε η περιφέρεια εκλέγη άνω των 10 βουλευτών δύο ονόματα υποψηφίων. Εάν ο εκλογεύς αντικαταστήση αντί ενός ή δύο ονομάτων, κατά την άνω διάκρισιν, πλείονα ονόματα, πάσαι αι αντικαταστάσεις θεωρούνται ως μη γενόμεναι. 3. Εις έκαστον ψηφοδέλιον επιτρέπεται να αναγράφωνται τόσα μόνον ονόματα, όσαι είναι αι βουλευτικά θέσεις της εκλογικής περιφέρειας. Τα εν τω ψηφοδελτίω τυχόν αναγραφέντα ονόματα μη ανακηρυχθέντων υποψηφίων λογίζονται ως μη γεγραμμένα. Εάν εν τω ψηφοδελτίω υπάρχουσιν αναγεγραμμένα ονόματα πλείονα των βουλευτικών θέσεων της περιφέρειας, ισχύουσι μόνον τα μέχρι του νομίμου αριθμού των θέσεων κατά σειράν της αναγραφής αυτών...».

50. Βλ. *Παντελής*, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, ό.π., σ. 312, *Contiades*, ό.π., σ. 571.

51. Ο *Παντελής*, ό.π., σ. 310, υπολογίζει ότι σ' αυτή την περίπτωση οι φιλελεύθεροι θα κέρδιζαν 151 έδρες και τα συμμαχικά σχήματα άλλες 20 από τις 250.

φονταν δυσοίωνες, λόγω της δεινής κρίσης που είχε ενσκήψει στη διεθνή και στην ελληνική οικονομία. Έτσι ο ν. 5493 επανέφερε, αποκλειστικά για τις επικείμενες εκλογές, το αναλογικό σύστημα και τις εκλογικές περιφέρειες του 1926, με ορισμένες τροποποιήσεις⁵². Η πιο ενδιαφέρουσα από αυτές ήταν η χρησιμοποίηση ως βάσης για την τρίτη κατανομή, όχι των (αναντιπροσώπευτων) υπολοίπων, αλλά του συνόλου των ψήφων των συμμετεχόντων σ' αυτήν κομμάτων (άρθρο 114). Η ρύθμιση αυτή αποτελεί πρόδρομο των συστημάτων ενισχυμένης αναλογικής που εφαρμόστηκαν στα μεταπολεμικά χρόνια. Το πλειοψηφικό σύστημα διατηρήθηκε μόνο για τις προνομιούχες-υπεραντιπροσωπευόμενες σε σχέση με τον πληθυσμό τους- εκλογικές περιφέρειες των τριών «ηρωϊκών νήσων» (Ύδρα, Σπέτσες, Ψαρά), όπου άλλωστε οι βενιζελικοί ήταν παραδοσιακά ισχυροί. Επίσης παρέμεινε σε ισχύ το ιδιότυπο εκλογικό απαρχαϊνί για τους Μουσουλμάνους της Θράκης και τους Ισραηλίτες της Θεσσαλονίκης, οι έδρες των οποίων κατανέμονταν αποκλειστικά στο πλαίσιο των εκλογικών τους συλλόγων, με την αναλογική του αναπροσαρμοζόμενου εκλογικού μέτρου (άρθρο 107 παρ. 4)⁵³.

Τα αποτελέσματα των εκλογών του Σεπτεμβρίου 1932 απέδειξαν ότι οι φόβοι των εμπνευστών της εκλογικής μεταρρύθμισης ήταν αβάσιμοι. Στην πραγματικότητα, αντί η μεταρρύθμιση να αποτρέψει την καθαρή επικράτηση των αντιβενιζελικών, που αμφισβητούσαν την πολιτειακή αλλαγή του 1924 και επεδίωκαν την επαναφορά της βασιλείας, απέτρεψε την επικράτηση των βενιζελικών-δημοκρατικών. Οι τελευταίοι κέρδισαν 53% περί-

52. Βλ. *Παντελή*, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, ό.π., σ. 31-33, Ν. Οικονόμου, ό.π., σ. 318.

53. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, αν με το εκλογικό μέτρο της πρώτης κατανομής (το σύνολο των ψήφων δια τις έδρες που αντιστοιχούσαν στον εκλογικό «σύλλογο» συν μία) έμεναν αδιάθετες έδρες, τότε αυτή ουσιαστικά δεν λαμβανόταν υπόψη και γινόταν νέα κατανομή. Εκεί για την εξεύρεση του εκλογικού μέτρου διαιρέτης δεν ήταν πλέον οι πραγματικές έδρες συν μία, αλλά συν δύο, ή, αν ούτε και έτσι ολοκληρωνόταν η κατανομή, συν τρεις κ.ο.κ. (ουσιαστικά πρόκειται για τη μέθοδο D'Hondt).

που των ψήφων, αλλά μόλις 129 έδρες, επί συνόλου 250, λόγω και της διάσπασής τους σε πολλά μικρά κόμματα ή συνασπισμούς. Το κόμμα των Φιλελευθέρων παρέμεινε πάντως πρώτο σε κοινοβουλευτική δύναμη, με 99 έδρες. Από την άλλη πλευρά η αντιβενιζελική παράταξη δεν ξεπέρασε το 35% περίπου και τις 98 έδρες, από τις οποίες οι 95 του Λαϊκού Κόμματος. Ενισχυμένη εμφανίσθηκε η Αριστερά, με 6% και 11 έδρες για τους αγροτικούς και 5% και 10 έδρες για τους κομμουνιστές⁵⁴.

Η οριακή κοινοβουλευτική πλειοψηφία αλλά και οι εσωτερικές αντιπαλότητες της δημοκρατικής παράταξης δεν άφηναν περιθώρια για σχηματισμό σταθερής κυβέρνησης. Έτσι, αφού μεσολάβησε μία βραχύβια κυβέρνηση μειοψηφίας του Λαϊκού Κόμματος με την ανοχή των Φιλελευθέρων, έγινε αναπότρεπτη προσφυγή σε νέες εκλογές. Αυτές διεξήχθησαν, τον Μάρτιο του 1933, με βάση τον ν. 3824/1929, ο οποίος επαναλάμβανε ουσιαστικά τις σχετικές με το εκλογικό σύστημα και τις περιφέρειες ρυθμίσεις του ν.δ. της 11.7.1928, καθιέρωνε δηλαδή πλειοψηφικό με «στενοουρεία» περιφέρεια και δυνατότητα εκλεκτικής εγγγραφής. Ο βενιζελικός-δημοκρατικός «Εθνικός Συνασπισμός» με 46,32% κέρδισε 110 έδρες επί συνόλου 248, ενώ η αντιβενιζελική «Ηνωμένη Αντιπολίτευσις» με 46,19%, αλλά καλύτερη ισορροπία ψήφων στις εκλογικές περιφέρειες, κατέκτησε άνετη κοινοβουλευτική πλειοψηφία 136 εδρών⁵⁵. Όμως η συνεχιζόμενη οικονομική κρίση και η ολοένα κλιμακούμενη, μέχρι του σημείου να οργανωθεί από τον διοικητή της Γενικής Ασφάλειας δολοφονική απόπειρα κατά του Ελ. Βενιζέλου, οξύτητα της αντιπαράθεσης μεταξύ των δύο μεγάλων πολιτικών παρατάξεων δεν επέτρεψαν τη δημιουργία συνθηκών πολιτικής ομαλότητας. Τον Μάρτιο του 1935 το αποτυχημένο στρατιωτικό κίνημα των βενιζελικών έδωσε τη χαριστική βολή στο παραπαίον δημοκρατικό πολίτευμα.

54. Βλ. αναλυτικότερα Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, ό.π., σ. 316, 318, *Contiades*, ό.π., σ. 572, *Ν. Οικονόμου*, ό.π., σ. 319.

55. Βλ. αναλυτικότερα Παντελή, ό.π., σ. 323, 325, *Οικονόμου*, ό.π., σ. 321.

Μετά την καταστολή του κινήματος η κυβέρνηση Π. Τσαλδάρη οικειοποιήθηκε τη συντακτική εξουσία, εξέδωσε συντακτικές πράξεις, κατήγγειλε τη Γερουσία και προκήρυξε εκλογές για Συντακτική Εθνοσυνέλευση. Αυτές διενεργήθηκαν τον Ιούνιο του 1935 με πλειοψηφικό σύστημα ευρείας περιφέρειας σε ολόκληρη τη χώρα και τα συμπράττοντα κυβερνητικά κόμματα, με 65% των ψήφων, κέρδισαν σχεδόν το σύνολο των εδρών (290 επί 300)⁵⁶, καθώς η βενιζελική παράταξη απέσχε από την εκλογική αναμέτρηση.

Ακολούθησε η πραξικοπηματική παλινδρόηση της βασιλείας (10.10.1935), η οποία επικυρώθηκε με νόθο δημοψήφισμα. Μετά την επάνοδο του Γεωργίου Β΄ προκηρύχθηκαν εκλογές αναθεωρητικής Βουλής, τον Ιανουάριο του 1936, με το αναλογικό σύστημα του ν. 5493 του 1923, χωρίς όμως ιδιαίτερους εκλογικούς συλλόγους των Μουσουλμάνων και Ισραηλιτών και χωρίς «προνομιούχες» περιφέρειες των «ηρωϊκών νήσων» (α.ν. της 30.12.1935 «περί εκλογής βουλευτών»). Τα αντιβενιζελικά κόμματα υπερίσχυσαν σε ψήφους των βενιζελικών, με περισσότερο από 47% έναντι περίπου 44%, αλλά αυτό μεταφράστηκε στην πενιχρή διαφορά μιας μόλις έδρας (143 και 142 αντίστοιχα). Τούτο βρισκόταν σε συνάρτηση και με το γεγονός ότι το κόμμα Φιλελευθέρων συγκέντρωσε το μεγαλύτερο μέρος των ψήφων της βενιζελικής παράταξης (37%), ενώ οι αντιβενιζελικοί μοιράσθηκαν μεταξύ Γενικής Λαϊκής Ριζοσπαστικής Ένωσης (20%) και Λαϊκού Κόμματος (22%). Ρυθμιστικό ρόλο, με βάση το εκλογικό αποτέλεσμα, θα μπορούσε να παίξει το Παλλαϊκό Μέτωπο, σχηματισμός του Κ.Κ.Ε., ο οποίος με 5,7% των ψήφων κέρδισε 15 έδρες⁵⁷. Ένας τέτοιος «ρυθμιστής» δεν ήταν όμως πολιτικά αποδεκτός από τα άλλα κόμματα και κυρίως από τα εξωκοινοβουλευτικά κέντρα εξουσίας (ανάκτορα, στρατός). Τα τελευταία προτίμησαν, παρά το ότι το καλοκαίρι του 1936 δια-

56. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 327, 329, *Contiades*, ό.π., σ. 573.

57. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 332-3, *Contiades*, ό.π., σ. 573. *Η Νικολακόπουλου*, Κόμματα και βουλευτικές εκλογές στην Ελλάδα 1946-1964, Αθήνα 1985, σ. 103 επ.

φάνηκε ρεαλιστική προοπτική συνεργασίας των δύο μεγάλων παρατάξεων και σχηματισμού κυβέρνησης ευρείας αποδοχής, τη «λύση» της εκτροπής, με τη μορφή του δικτατορικού καθεστώτος της 4ης Αυγούστου.

Η περίοδος 1923-1936 αποτελεί σημείο καμπής στην εκλογική μας ιστορία. Το πλειοψηφικό σύστημα, έτσι όπως εφαρμοζόταν στο τελευταίο τρίτο του 19ου αιώνα και τις δύο πρώτες δεκαετίες του 20ού, είχε ήδη φθάσει στα όρια της ιστορικής του αντοχής. Η περιορισμένη δυνατότητα εκπροσώπησης των μειοψηφιών που προσέφερε, εάν ο εκλογέας μοίραζε τις θετικές και αρνητικές ψήφους του σε υποψηφίους διαφορετικών κατευθύνσεων, δεν μπορούσε να αξιοποιηθεί πρακτικά μέσα σε συνθήκες ακραίας πόλωσης στην πολιτική ζωή του τόπου. Βαρύνουσα σημασία είχε όμως και το γεγονός ότι η εκλογική δύναμη της μιας από τις δύο μεγάλες πολιτικές παρατάξεις, της βενιζελικής, ήταν άνισα κατανεμημένη γεωγραφικά, με έμφαση κυρίως στην Κρήτη, τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και τις περιφέρειες της Μακεδονίας όπου έκανε έντονη την παρουσία του το προσφυγικό στοιχείο. Η συνεπής εφαρμογή του συστήματος θα συνεπαγόταν έτσι ένα πάγιο μειονέκτημα για την παρατάξη αυτή⁵⁸, η οποία συνέπεσε να θεσπίσει τους περισσότερους εκλογικούς νόμους της εποχής, καθώς, με τη μια ή την άλλη μορφή της, ήλεγχε την εξουσία στο μεγαλύτερο διάστημα. Στο πρόβλημα αυτό δόθηκε η εμβλαστική και αμφίβολης συνταγματικότητας λύση της «στενοευρείας» περιφέρειας, με σκοπό να περιορισθούν τα δυσμενή για τους βενιζελικούς αποτελέσματα του πλειοψηφικού συστήματος στην Παλιά Ελλάδα, αλλά να διατηρηθούν τα ευμενή στις Νέες Χώρες. Ακόμη και έτσι όμως, οι αντιβενιζελικοί πα-

58. Πρβλ. *Οικονόμου*, ό.π., σ. 321, ο οποίος υπολογίζει πως, αν στις εκλογές του 1933 ίσχυε η ευρεία περιφέρεια του 1920, οι αντιβενιζελικοί θα κατελάμβαναν 175 έδρες, παρά την ελαφρά υστέρησή τους στο σύνολο των ψήφων, έναντι μόλις 73 των βενιζελικών. Γενικότερα για τη γεωγραφική κατανομή της εκλογικής δύναμης των δύο παρατάξεων βλ. *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 107 επ.

ρέμειναν κατά βάση οι ευνοημένοι του συστήματος, όπως απέδειξαν οι εκλογές του 1933.

Από την άλλη πλευρά, τα αναλογικά συστήματα που εφαρμόστηκαν την εποχή εκείνη –και περιείχαν ήδη σε σπερματική μορφή ορισμένα από τα στοιχεία τα οποία χαρακτήρισαν μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο το σύστημα της «ενισχυμένης αναλογικής»– δεν έδωσαν μια ικανοποιητική εναλλακτική διέξοδο. Και τούτο κυρίως διότι δεν ήταν ευχερές, υπό τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές προϋποθέσεις της Ελλάδας του μεσοπολέμου, να διαμορφωθούν ευρύτερες συναινέσεις μεταξύ των κομμάτων, ικανές να διασφαλίσουν κυβερνητική σταθερότητα. Ακόμη και όταν εφαρμόστηκε το πλειοψηφικό σύστημα όμως, τέτοια σταθερότητα μακροπρόθεσμα δεν υπήρξε. Σε τελική ανάλυση, ανεξάρτητα από το όποιο εκλογικό σύστημα, οι υποθήκες του εθνικού διχασμού, της μικρασιατικής καταστροφής και του επακόλουθου προσφυγικού προβλήματος και τέλος της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, ήταν τόσο βαριές, ώστε να οδηγούν σχεδόν αναπόδραστα στο να καταστεί η περίοδος μετά το 1922 περίοδος πολιτικής αναταραχής και ανωμαλίας⁵⁹.

Γ. Οι απαρχές του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου

Η περίοδος που εξετάζουμε εδώ αποτελεί σημείο καμπής στην εκλογική ιστορία μας και από την άποψη ότι σ' αυτή εντοπίζουμε τις απαρχές του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου.

Το άρθρο 43 Συντ. 1927 επανέλαβε κατά λέξη το άρθρο 73 Συντ. 1911, ενώ το άρθρο 66 επεξέτεινε την εφαρμογή του άρθρου 43 και σε ό,τι αφορούσε τη Γερουσία. Εξ άλλου η ερμηνευτική δήλωση επί του άρθρου 5 Συντ. 1927 καθιέρωσε ρητά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ο ο-

59. Πρβλ. Α. Ρήγου, Η Β' Ελληνική Δημοκρατία, 2η έκδ. Αθήνα 1992, σ. 265 επ.

ποίος είχε εμφανισθεί βέβαια στη νομολογία ήδη από τον 19ο αιώνα⁶⁰.

Όταν το Εκλογοδικείο ήρθε αντιμέτωπο, το 1929, με ενστάσεις κατά του κύρους των γερουσιαστικών εκλογών του έτους εκείνου λόγω αντισυνταγματικότητας, κατά τους ενισταμένους, του προεδρικού διατάγματος με βάση το οποίο διεξήχθησαν αυτές, προτίμησε να μην εισέλθει καθόλου στην ουσία. Έκρινε ότι «δεν έχει δικαίωμα να εξετάσει, αν οι κείμενοι νόμοι, επί τη βάσει των οποίων διεξήχθησαν αι προκείμεναι εκλογαί, είναι σύμφωνοι προς το Σύνταγμα, ή τα προς εκτέλεσιν του νόμου εκδοθέντα Διατάγματα είναι σύμφωνα προς αυτόν, αφού μάλιστα η ακύρωσις θα ήτο άσκοπος και ματαία, αφού η εκλογή ήθελεν αύθις ενεργηθή επί τη βάσει των αυτών νόμων ως διεξήχθησαν και αι άλλαι του αυτού είδους εκλογαί»⁶¹.

Η απορριπτική αυτή στάση του δικαστηρίου δεν κράτησε για πολύ. Ήδη το 1932 ενστάσεις κατά των βουλευτικών εκλογών λόγω αντισυνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 5493 για τους χωριστούς εκλογικούς συλλόγους Μουσουλμάνων και Ισραηλιτών έγιναν τυπικά δεκτές, αλλ' απορρίφθηκαν ως αβάσιμες. Υποστηρίχθηκε ειδικότερα ότι «εκ του χωρισμού ουδόλως απεκλείσθησαν οι εκλογείς των συλλόγων τούτων εις την ενάσκησιν του εκλογικού των δικαιώματος, τουναντίον δι' ευμενестέρου δια τους συλλόγους αυτών υπολογισμού διατίθενται όλαι αι έδραι κατά την α' κατανομήν μη ενεργουμένης β' και γ' κατανομής»⁶². Μετά από λίγους μήνες όμως, το ίδιο δικαστήριο έκρινε ότι ο χωρισμός του εκλογικού συλλόγου των Ισραηλιτών

60. Βλ. ενδεικτικά Β. Σκουρή/Ε. Βενιζέλου, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα- Κομοτηνή 1985, σ. 24-25, Α. Manidakis, Fondement et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Grèce, R.I.D.C. 1-1988, σ. 39 επ. (42 επ.).

61. Εκλογοδικείου 4, 6, 12/1929. Πρβλ. Φ. Βεγλερή, Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 23 επ., Α. Ραΐκου, Δικονομικών Εκλογικών Δίκαιον, 6η έκδ. Αθήναι 1976, σ. 65.

62. Εκλογοδικείου 19/1932. Πρβλ. Ραΐκου, Δικονομικών Εκλογικών, ό.π., σ. 263.

στη Θεσσαλονίκη στις εκλογές του Μαρτίου 1933 «ουχί επί τη βάσει του πληθυσμού αλλά δια θρησκευτικής διαιρέσεως των πολιτών, αντίκειται ρητώς εις τα άρθρα 6, 36 και 37 του Συντάγματος και ως τοιαύτη ουδεμιάς δύναται να τύχη εφαρμογής εκ μέρους των δικαστηρίων». Σε ό,τι αφορούσε την αρμοδιότητά του, επισήμανε ότι «αι του δικαστηρίου αυτού αποφάσεις υπό ουσιαστικήν έποψιν δικαστικάι αποφάσεις και αύται εισί, συμφώνως τω Συντάγματι και τοις νόμοις εκδιδόμεναι και πλήρους τυγχάνει και ως προς το ειδικόν δικαστήριον εφαρμογής η διάταξις του 5ου άρθρου του Συντάγματος, ως και η ερμηνευτική επί τούτου δήλωσις... Η γενικής σημασίας έκφρασις του Συντάγματος, ότι αι ενστάσεις δέον να αναφέρονται εις εκλογικάς παραβάσεις... ουδεμίαν εμφανίζουσιν αντίθεσιν προς την ανωτέρω κεφαλαιώδη αρχήν, αφού και η ενέργεια της εκλογής επί τη βάσει νόμου αντισυνταγματικού και κατ' ακολουθίαν ανυπόρκτου, καθόλου πλημμελής εστί»⁶³.

Ακυρώθηκε έτσι η εκλογή τόσο των δεκαοκτώ βουλευτών της εκλογικής περιφέρειας Θεσσαλονίκης, την οποία είχε κερδίσει ο βενιζελικός «Εθνικός Συνασπισμός» με ισχνή διαφορά ψήφων, όσο και των δύο βουλευτών του ισραηλιτικού εκλογικού συλλόγου, όπου είχε επικρατήσει με άνεση η αντιβενιζελική «Ηνωμένη Αντιπολίτευσις». Λίγο αργότερα αναγκαστικό διάταγμα (κυρώθηκε με τον ν. 5831/1933) ενοποίησε την εκλογική περιφέρεια Θεσσαλονίκης και η εκλογική αναμέτρηση εκεί επαναλήφθηκε τον Ιούλιο του 1933. Η κυβέρνηση του Λαϊκού Κόμματος προσδοκούσε διεύρυνση της κοινοβουλευτικής της πλειοψηφίας κατά δεκαοκτώ έδρες, αφού η διαφορά υπέρ των αντιβενιζελικών στον ισραηλιτικό σύλλογο ήταν μεγαλύτερη σε απόλυτο αριθμό από την υπέρ των βενιζελικών διαφορά στην εκλογική περιφέρεια Θεσσαλονίκης. Παρά ταύτα οι τελευταίοι επικράτησαν στο

63. Εκλογοδικείον 13/1933. Πρβλ. *Ράϊκου*, Δικονομικόν Εκλογικόν, ό.π., σ. 65-66, 263-4, *Χ. Σταυροπούλου*, 'Ητο αρμόδιον το Εκλογοδικείον να εξετάσῃ την αντισυνταγματικότητα του Ν. 3824 ως προς τους χωριστούς εκλογικούς συλλόγους; *Θέμις* (1933), σ. 717-8.

σύνολο, πράγμα που δεν αποκλείεται να οφειλόταν εν μέρει και στο ότι λειτούργησαν αντισημιτικά αντανάκλαστικά σε ορισμένους εκλογείς⁶⁴.

Μπορούμε κατ' αρχήν να παρατηρήσουμε ότι οι απότομες μεταστροφές της νομολογίας του Εκλογοδικείου ελάχιστα συνεισέφεραν στην αξιοπιστία των αποφάσεών του. Ανεξάρτητα απ' αυτό, οι αποφάσεις του 1932-33 είναι εμφανώς καλύτερα θεμελιωμένες από εκείνες του 1929. Το επιχείρημα των τελευταίων ότι η ακύρωση εκλογών λόγω αντισυνταγματικότητας του εκλογικού νόμου θα ήταν αλυσιτελής, διότι η επαναληπτική εκλογή θα έπρεπε να γίνει με βάση τον ίδιο νόμο, δεν είναι πειστικό. Αντίθετα, στην περίπτωση αυτή ήταν δυνατό είτε να εφαρμοσθεί ο περὶ ισχύσας τυχόν συμφωνος με το Σύνταγμα εκλογικός νόμος, είτε η γενική διάταξη από την οποία καθιερωνόταν εξαίρεση με αντισυνταγματική ειδική διάταξη⁶⁵. Ἡ ακόμη θα μπορούσε η Βουλή, αν υποθεθεί ότι ακυρωνόταν η εκλογή μερικών μόνο βουλευτών, να ψηφίσει τις σχετικές τροποποιήσεις του εκλογικού νόμου. Εξ άλλου ως εκλογικές παραβάσεις νοούνται προφανώς οι παραβάσεις διατάξεων σχετικών με την καθόλου εκλογική διαδικασία, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται κατ' ε-ξοχήν οι αυξημένης τυπικής ισχύος διατάξεις του Συντάγματος.

Όσο για τους χωριστούς εκλογικούς συλλόγους, η σκέψη ότι τα μέλη τους δεν στερούνται του δικαιώματος ψήφου συνιστά ταυτολογία και αποφυγή απάντησης στο ζήτημα της αντισυνταγματικότητας. Αλλού βρίσκεται το θέμα: Πρώτον, αν η ψήφος των συγκεκριμένων εκλογέων έχει την ίδια δύναμη που θα είχε

64. Για όλο αυτό το ιστορικό περιστατικό βλ. Γ. Δαφνή, *Η Ελλάς μεταξύ δύο Πολέμων*, τ. Β', 2η έκδ. Αθήνα 1974, σ. 227 επ., *G. Mavrogordatos*, *Stillborn Republik*, Berkeley 1983, σ. 202 επ., 258 επ.

65. Γενικά για το ζήτημα του εφαρμοστέου κανόνα μετά τον παρμερισμό της αντισυνταγματικής διάταξης βλ. Σκουρή/Βενιζέλου, *Ο δικαστικός έλεγχος*, ό.π., σ. 108 επ., *Αρ. Μάνεση*, *Ζητήματα εκ του ανισχύρου των αντισυνταγματικών νόμων*, σε: *Επιστημονική Επετηρίς Σχολής Ν.Ο.Ε. του Α.Π.Θ.*, τόμ. Η', σ. 507 επ., *αναδημοσιευμένο στον ίδιον*, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, Θεσ/νίκη 1980, σ. 288 επ.

αν δεν ψήφιζαν ξεχωριστά. Εφόσον ισχύει πλειοψηφικό σύστημα, όπως συνέβαινε στις εκλογές του 1933, η απάντηση είναι αναπόφευκτα αρνητική. Αν δεν υπήρχε χωριστός εκλογικός σύλλογος η ψήφος των Ισραηλιτών θα μπορούσε να είναι καθοριστική για την τύχη είκοσι, αντί δύο μόνο, εδρών. Δεύτερον, αν η θρησκευτική συνείδηση αποτελεί επιτρεπτό κριτήριο διαφορετικής, αδιάφορο ευμενούς ή δυσμενούς, μεταχείρισης σε θέματα άσκησης πολιτικών δικαιωμάτων. Μια κάπως βαθύτερη, από εκείνη που επιχείρησε η απόφαση του Εκλογοδικείου με την υπαινικτική αναφορά της στο άρθρο 6 Συντ. 1927 (γενική αρχή της ισότητας), διείσδυση στο πρόβλημα της ισότητας της ψήφου⁶⁶, θα επέτρεπε την πιο εδραία στήριξη του, ορθού ούτως ή άλλως, αποτελέσματος του δικανικού της συλλογισμού (ακύρωση της εκλογής στη Θεσσαλονίκη).

Δύο σημεία θα πρέπει να επισημανθούν ιδιαίτερα, σε σχέση με την ακύρωση της εκλογής της Θεσσαλονίκης: Πρώτον, ότι το Εκλογοδικείο δεν διακινδύνευε να προκαλέσει με αυτή μία ριζική αλλαγή των κοινοβουλευτικών συσχετισμών και επομένως ανατροπή του πολιτικού σκηνικού. Είτε, όπως φαινόταν πιθανότερο, θα ενισχυόταν παραπέρα η ήδη άνετη κοινοβουλευτική πλειοψηφία της αντιβενιζελικής παράταξης⁶⁷, είτε θα μειωνόταν μάλλον ανεπαίσθητα, όπως και έγινε τελικά. Δεύτερον, ότι η αλλαγή του εκλογικού νόμου και η συνένωση των δύο εκλογικών περιφερειών της Θεσσαλονίκης φαίνεται πως ήταν ένας από τους παράγοντες οι οποίοι συνέβαλαν στη μεταστροφή του εκλογικού σώματος. Μεταστροφή τόσο ώστε να ανατραπεί το αποτέλεσμα που θα προέκυπτε εάν, αντί ακυρώσεως και επαναληπτικής εκλογής, το Εκλογοδικείο μπορούσε να αθροίσει απλώς το ίδιο τις ψήφους του Μαρτίου στις δύο εκλογικές περιφέρειες και να κατακυρώσει το σύνολο των εδρών στους αντιβενιζελικούς.

66. Βλ. για το πρόβλημα αυτό παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, Ι, 3.

67. Τούτο θα έδινε στους αντιβενιζελικούς την πλειοψηφία στις κοινές συνεδριάσεις Βουλής και Γερουσίας. Βλ. *Ν. Οικονόμου*, ό.π., σ. 325.

Ούτως ή άλλως όμως, η εξάλειψη των προκλητικά αντισυνταγματικών διακρίσεων σε βάρος των αλλοθρησκων εκλογέων πιστώνεται στο ενεργητικό της πρώιμης αυτής νομολογίας του Εκλογοδικείου. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι κατά τα άλλα οι εκλογικοί νόμοι της περιόδου εκείνης ήταν συνταγματικά άσπογοι. Θα μπορούσε έτσι κανείς να αμφιβάλει για τη συνταγματικότητα τουλάχιστον της «στενοευρείας» χάραξης των περιφερειών το 1923, 1928 και 1933.

6. Η εμφυλιακή και μετεμφυλιακή περίοδος

Στην περίοδο από την απελευθέρωση της χώρας από την εχθρική κατοχή, το 1944, ως την εγκαθίδρυση δικτατορικού καθεστώτος το 1967, μπορούν να εντοπισθούν δύο κύρια χαρακτηριστικά: Πρώτον, οι αλλαγές των εκλογικών συστημάτων εξακολουθούν να είναι συνεχείς, όπως και μεταξύ του 1923 και του 1935, αποκτούν όμως μια εσωτερική συνάφεια, η οποία παίρνει τη μορφή παλινδρομικής κίνησης, από την αναλογική προς το πλειοψηφικό και αργότερα προς ένα μικτό σύστημα («ενισχυμένη αναλογική»). Δεύτερον, ο προβλεπόμενος δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου, αλλά και γενικά της συνταγματικότητας και νομιμότητας της εκλογικής διαδικασίας, αποδεικνύεται στην πράξη φενάκη.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της περιόδου είναι η καθιέρωση του ψευδελίγραφου (δεδομένου ότι πρόκειται περί εξασθενημένης στην πραγματικότητα αναλογικής) συστήματος της «ενισχυμένης» αναλογικής και η παγίωσή του μετά το 1958, με μικρές παραλλαγές.

Α. Η παλινδρόμηση του εκλογικού συστήματος

α. Η αναλογική του 1946-1950

Οι πρώτες μεταπολεμικές εκλογές διεξήχθησαν τον Μάρτιο του 1946, με το αναλογικό σύστημα του ν. 5493/1932 και τις εκλογικές περιφέρειες των εκλογών του 1936 (άρθρο 1 α.ν. 1020/1946). Ο αριθμός των βουλευτών αυξήθηκε από 300 σε 354,

καθώς μέτρο για τον καθορισμό του αριθμού εδρών ανά περιφέρεια ήταν οι 20.000 δημότες, με βάση τα αποτελέσματα της τελευταίας γενικής απογραφής, ενώ μια ακόμη έδρα προσετίθετο αν το υπόλοιπο υπερέβαινε τις 16.000 (άρθρο 2 α.ν. 1020/1946). Οι εκλογές αυτές όμως έγιναν μέσα σε κλίμα τρομοκρατίας της Άκρας Δεξιάς και με αποχή των πολιτικών σχηματισμών της Κεντροαριστεράς και της κομμουνιστικής Αριστεράς⁶⁸. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές δεν είναι εκπληκτικό το γεγονός ότι η «Ηνωμένη Παράταξις Εθνικοφρόνων», με κύριο άξονά της το Λαϊκό Κόμμα, συγκέντρωσε το χωρίς προηγούμενο ποσοστό 55,12% των ψήφων και 206 έδρες. Από τις κεντρικές δυνάμεις η «Εθνική Πολιτική Ένωσης» (Σοφ. Βενιζέλος, Γ. Παπανδρέου, Π. Κανελλόπουλος) περιορίστηκε στο 19,28% και 68 έδρες, ενώ το «Κόμμα Φιλελευθέρων» (Θ. Σοφούλης) σε 14,39% και 48 έδρες⁶⁹. Όμως η ευρεία κοινοβουλευτική πλειοψηφία της Δεξιάς δεν ήταν αρκετή για να εξασφαλίσει κυβερνητική σταθερότητα κατά τη διάρκεια του εμφυλίου πολέμου, ο οποίος ακολούθησε. Έτσι η χώρα γνώρισε στο διάστημα 1946-1950 δέκα κυβερνήσεις συνασπισμού του κέντρου και της δεξιάς, με διάφορες παραλλαγές ως προς τα κόμματα που συμμετείχαν⁷⁰.

Οι επόμενες εκλογές, τον Μάρτιο του 1950, κατέγραψαν περισσότερο αυθεντικά τις τάσεις του εκλογικού σώματος, καθώς ο εμφύλιος πόλεμος είχε ήδη λήξει, χωρίς βέβαια να παύσουν οι παρενέργειές του. Το εκλογικό σύστημα δεν άλλαξε, αλλά μειώθηκε ο αριθμός των βουλευτών, καθώς το μέτρο αυξήθηκε

68. Βλ. ιδίως *Νικολακόπουλου*, *Κόμματα και βουλευτικές εκλογές*, ό.π., σ. 120 επ., *Γ.Θ. Μαυρογορδάτου*, *Οι εκλογές και το δημοψήφισμα του 1946*, σε: *Γ. Ιατρούδη* (επιμ.), *Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1950*, Αθήνα 1984, σ. 307 επ., με πλούσιες ενδείξεις.

69. Βλ. *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 378, *Παντελή*, *Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα*, ό.π., σ. 339 επ., *Γ. Αναστασιάδη*, *Πολίτευμα και κομματικοί σχηματισμοί στην Ελλάδα*, Θεσ/νίκη 1991, σ. 9 επ.

70. Βλ. ενδεικτικά *J. Meunaud*, *Les forces politiques en Grèce*, Λωζάννη 1965, ελλ. μτφρ. *Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, 2η έκδ. Αθήναι 1974, σ. 84, και τον εκεί αναλυτικό πίνακα.

σε 30.000 δημότες ανά έδρα και επί πλέον έδρα προσετίθετο για υπόλοιπο άνω των 15.000 (άρθρο 1 α.ν. 1395/1950). Αξιοσημείωτο είναι ακόμα ότι ο α.ν. 1398/1950 όρισε πως οι στρατιωτικοί θα ψηφίσουν σε ειδικά εκλογικά τμήματα, εκεί όπου βρίσκονται την ημέρα της ψηφοφορίας. Τούτο επαναλήφθηκε στις περισσότερες εκλογικές αναμετρήσεις που ακολούθησαν ως το 1964, αποτελώντας μόνιμο παράγοντα νόθευσης των αποτελεσμάτων τους, καθώς στα ειδικά εκλογικά τμήματα η Δεξιά εμφανιζόταν πάντοτε υπερενισχυμένη, το Κέντρο εξασθενημένο και η Αριστερά σχεδόν ανύπαρκτη⁷¹. Το αναλογικό σύστημα, σε συνδυασμό με την προϊούσα παρακμή των παραδοσιακών κομμάτων (Λαϊκό Κόμμα, Φιλελεύθεροι) και τη συνακόλουθη εμφάνιση πλειάδας νέων σχημάτων, οδήγησε πάντως το 1950 στον κατακερματισμό των πολιτικών δυνάμεων: Δέκα διαφορετικά κόμματα εκπροσωπήθηκαν στο νέο κοινοβούλιο και το μεγαλύτερο από αυτά, το Λαϊκό Κόμμα, δεν ξεπέρασε το 18,8% και τις 62 έδρες σε σύνολο 250. Συνολικά οι κεντρικοί σχηματισμοί διέθεταν την υπεροχή, καθώς το Κόμμα Φιλελευθέρων (Σοφ. Βενιζέλος) κέρδισε 17,2% των ψήφων και 56 έδρες, η ΕΠΕΚ (Ν. Πλαστήρας) 16,4% και 45 έδρες και το Δ.Σ.Κ. (Γ. Παπανδρέου) 10,6% και 35 έδρες. Ικανοποιητικό ήταν το αποτέλεσμα και για την ηττημένη στον εμφύλιο πόλεμο Αριστερά, η οποία εμφανίσθηκε ως «Δημοκρατική Παράταξις» με υποψηφίους σε 26 μόνο από τις 39 εκλογικές περιφέρειες, αλλά συγκέντρωσε 9,7% και 18 έδρες⁷². Οι αντιθέσεις των κομμάτων του Κέντρου μεταξύ τους, ιδίως σχετικά με την αντιμετώπιση των συνεπειών του εμφυλίου, και η γενικότερη πολιτική συγκυρία δεν άφησαν περιθώρια για τον σχηματισμό σταθερής κυβέρνησης. Το δεκαοκτάμηνο Μαρτίου 1950 - Σεπτεμβρίου 1951 χαρακτηρίζεται από πέντε διαφορετικές κυβερνήσεις, με πολλές

71. Βλ. τους πίνακες αποτελεσμάτων που παραθέτει ο Νικολακόπουλος, ό.π., σ. 395, 423, 471, 505, 527, 551.

72. Βλ. Νικολακόπουλου, ό.π., σ. 394, Παντελή, ό.π., σ. 346 επ., Meunaud, ό.π., σ. 540-541, Αναστασιάδη, ό.π., σ. 14 επ.

παλινδρομήσεις στο θέμα της εσωτερικής ειρήνευσης της χώρας, και μία αποτυχημένη απόπειρα πραξικοπήματος της ακροδεξιάς στρατιωτικής οργάνωσης Ι.Δ.Ε.Α. (Μάιος 1951)⁷³.

β. Το πρόπλασμα «ενισχυμένης» αναλογικής του 1951

Τον Ιούλιο του 1951 ψηφίσθηκε από τα τρία μεγαλύτερα κόμματα (Λαϊκό, Φιλελευθέρων και Ε.Π.Ε.Κ.) νέος εκλογικός νόμος (ν. 1878/1951) προκειμένου να εκκαθαρισθεί το πολιτικό τοπίο στις επικείμενες εκλογές, η διεξαγωγή των οποίων είχε ήδη προσδιορισθεί για τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους. Λέγεται συνήθως ότι ο ν. 1878 εισήγαγε για πρώτη φορά το σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής στην Ελλάδα⁷⁴. Τούτο δεν είναι απόλυτα ακριβές, εφόσον οι κυριότεροι μηχανισμοί ενίσχυσης των μεγαλύτερων κομμάτων συναντώνται ήδη στους νόμους 3363/1926 και 5493/1932. Η ουσιώδης διαφοροποίηση έγκειται όμως στη γενίκευση της χρήσης και τον συνδυασμό των παραπάνω μηχανισμών, έτσι ώστε η ενίσχυση αυτή να παίρνει πια καίρια πολιτική σημασία και να χαρακτηρίζει ολόκληρο το εκλογικό σύστημα⁷⁵. Ο ν. 1878/51 κατέργησε τη ρήτρα του «συν ένα» στην πρώτη κατανομή και προέβλεψε τη συμμετοχή μόνο των τριών πρώτων κομμάτων ή συνασπισμών στη δεύτερη, υπό την προϋπόθεση μάλιστα ότι συγκέντρωσαν 17% (τα κόμματα) ή 20% (οι συνασπισμοί) των ψήφων πανελλαδικά. Μεταξύ των τριών πρώτων σχηματισμών (ή των δύο πρώτων, αν δεν υπερέβαιναν τρεις τους παραπάνω φραγμούς) οι έδρες κατανέμονταν σχεδόν απολύτως αναλογικά, με ενοποίηση γι' αυτούς των δύο πρώτων κατανομών και υπολογισμό του συνόλου των ψήφων τους. Έτσι τα τρία κόμματα, τα οποία ψήφισαν τον νόμο, προέβλεπαν αφ' ενός σε μεγέθυνση της «λείας» τους, με τον πε-

73. Βλ. ιδίως *Meunaud*, ό.π., σ. 89 επ., *Σ. Λιναρδάτου*, Από τον εμφύλιο στη χούντα, τ. Α', Αθήνα 1977, σ. 97 επ.

74. Βλ. ενδεικτικά *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 175, *Meunaud*, ό.π., σ. 91.

75. Για τις διαφορές του ν. 1878/51 με τα παλιότερα συστήματα αναλογικής πρβλ. *Ε. Βολουδάκη*, Επικαιρικά συνταγματικά ζητήματα, Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 166 επ.

ριορισμό των διατιθέμενων στην πρώτη κατανομή εδρών, λόγω της ύψωσης του μέτρου σ' αυτή μετά την κατάργηση του «συν ένα», και απ' ετέρου σε ακριβοδίκαιη διανομή της μεταξύ τους. Στο μέτρο αυτό βέβαια η «ενισχυμένη» του 1951 διαφοροποιείται ουσιαστικά από την «ενισχυμένη» του 1958 και εξής, όπου κυρίαρχο χαρακτηριστικό ήταν η διόγκωση της κοινοβουλευτικής δύναμης του πρώτου κόμματος⁷⁶. Έτσι το σύστημα του 1951 είναι απλώς ένα πρόπλασμα των συστημάτων από το 1958 και μετά.

Στην πραγματικότητα το Λαϊκό Κόμμα συμπεριφέρθηκε ως πολιτικός αυτόχειρας με την ψήφιση του νόμου αυτού: Η κάθοδος του στρατάρχη Αλ. Παπάγου επικεφαλής του «Ελληνικού Συναγερμού» στον εκλογικό στίβο το περιόρισε, τον Σεπτέμβριο του 1951, στο πενιχρό 6,6% και δύο μόλις έδρες. Τη μερίδα του λέοντος απέσπασαν ο «Συναγερμός» με 36,5% και 114 έδρες, επί συνόλου 258, η Ε.Π.Ε.Κ. με 23,4% και 74 έδρες και το «Κόμμα Φιλελευθέρων» με 19% και 57 έδρες. Η «Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά», διάδοχος της «Δημοκρατικής Παράταξης», ήταν σε θέση να παρουσιάσει συνδυασμούς σε όλες τις περιφέρειες και να αυξήσει το ποσοστό της σε 10,5%, οι έδρες της όμως περιορίστηκαν σε 10, λόγω του εκλογικού συστήματος⁷⁷. Ούτε και αυτή τη φορά ωστόσο τα κόμματα του Κέντρου κατάφεραν να ξεπεράσουν τις μεταξύ τους διαφωνίες και να αξιοποιήσουν μακροπρόθεσμα την -ισχνή άλλωστε- κοινοβουλευτική τους πλειοψηφία. Η κυβέρνηση Ε.Π.Ε.Κ.-Φιλελευθέρων υπό τον Ν. Πλαστήρα έδεξε χαρακτηριστική αδυναμία στο κυρίαρχο τότε πολιτικό ζήτημα της προώθησης μέτρων επιεικείας και εθνικής συμφιλίωσης, ενώ την κατάσταση επιδείνωσαν περισσότερο η σοβαρή ασθένεια του πρωθυπουργού και οι αποσκιρτήσεις κυβερνητικών βουλευτών. Έτσι τον Αύγουστο του 1952, ως συνέ-

76. Βλ. παρακάτω, Ι, 6, Α, δ.

77. Βλ. Νικολακόπουλου, ό.π., σ. 422, Παντελή, ό.π., σ. 353 επ., Μειnaud, ό.π., σ. 543, Αναστασιάδη, ό.π., σ. 18 επ. Επίσης αναλυτική αναφορά στον ν. 1878/51 και τα αποτελέσματα των εκλογών του 1951 κάνει ο Γ. Αρνέλλος, Το αναλογικόν σύστημα, Αθήναι 1986, σ. 26 επ.

πεια και της ασφυκτικής σχετικής πίεσης της αμερικανικής προβείας⁷⁸, κατατέθηκε στη Βουλή νομοσχέδιο για την επαναφορά του πλειοψηφικού, ενώ λίγο αργότερα ανακοινώθηκε η πρόθεση της κυβέρνησης για διεξαγωγή νέων εκλογών⁷⁹.

Στο μεταξύ πάντως είχε ψηφισθεί και τεθεί σε ισχύ, την 1.1.1952, το νέο Σύνταγμα της Ελλάδος⁸⁰. Το περιεχόμενό του, έργο κυρίως της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής που είχε προκύψει από τις εκλογές του 1946, δεν διαφοροποιούνταν ουσιαστικά από εκείνο του Συντ. 1864/1911. Έτσι τα άρθρα 66 και 67 είναι σχεδόν ταυτόσημα μεταξύ των δύο κειμένων⁸¹, ενώ και το άρθρο 73 Συντ. 1952 επαναλαμβάνει το ταυτάριθμο άρθρο Συντ. 1864/1911, μεταβάλλοντας μόνο τη συγκρότηση του Ειδικού Δικαστηρίου (Εκλογοδικείου). Αυτό προεδρεύεται πια από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας και απαρτίζεται από ίσο αριθμό μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου, τα οποία επιλέγονται με κλήρωση.

γ. Τα πλειοψηφικά συστήματα του 1952-1956

Ο ν. 2228/1952 επανέφερε ουσιαστικά το πλειοψηφικό σύστημα των εκλογών του 1933. Η εκλογική περιφέρεια ήταν ευρεία (νομός) στις Νέες Χώρες και στενή στην Παλιά Ελλάδα (επαρχία), ενώ ιδιαίτερες εκλογικές περιφέρειες αποτελούσαν οι πρώην δήμοι Αθηνών και Πειραιώς. Ο εκλογέας δεν είχε δικαίωμα να διαγράψει ονόματα υποψηφίων του συνδυασμού τον οποίο ψήφιζε, μπορούσε όμως να προσθέσει ένα όνομα υ-

78. Πρβλ. *E. Voloudakis*, *Recherche sur le suffrage politique en Grèce*, 1910-1975, σ. 317 και υποσ. 12.

79. Βλ. *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 192 επ., και, αναλυτικότερα, *Λιναρδάτου*, τ. Α', ό.π., σ. 293 επ.

80. Βλ. ενδεικτικά *Αρ. Μάνεση*, *Συνταγματικών Δίκαιον*, τ. Α', Θεσ/νίκη-Αθήναι 1967, σ. 246-253, 259 επ., *Χ. Σγουρίτσα*, *Συνταγματικών Δίκαιον*, τ. Α', Αθήναι 1959, σ. 165 επ.

81. Προστέθηκε πάντως ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 66, σύμφωνα με την οποία «νόμος δύναται να καταστήση υποχρεωτική την ενάσκησιν του εκλογικού δικαιώματος».

ποψηφίου άλλου συνδυασμού, αν η περιφέρεια εξέλεγε 2-10 βουλευτές και δύο, αν εξέλεγε άνω των 11. Εξ άλλου καταργήθηκαν τα ιδιαίτερα εκλογικά τμήματα για τους στρατιωτικούς.

Στις εκλογές του Νοεμβρίου 1952 ο «Ελληνικός Συναγεαγμός» κατήγαγε θριαμβευτική νίκη, με 49,22% των ψήφων και 247 έδρες σε σύνολο 300. Οι κοινοί συνδυασμοί ΕΠΕΚ-Φιλελευθέρων δεν ξεπέρασαν το 34,22% και, λόγω του εκλογικού συστήματος, περιορίστηκαν στις 51 έδρες. Η ΕΔΑ, με 9,55%, έμεινε χωρίς κοινοβουλευτική εκπροσώπηση⁸². Είναι χαρακτηριστικό ότι, ακόμη και αν παρέμενε το εκλογικό σύστημα του 1951, ο «Ελληνικός Συναγεαγμός» θα εξασφάλιζε άνετη κοινοβουλευτική πλειοψηφία 173 εδρών⁸³. Κατά συνέπεια, όπως και το 1928, η αντικατάσταση της αναλογικής με πλειοψηφικό, προκειμένου να εξασφαλισθεί κυβερνητική σταθερότητα, αποδείχθηκε περιττή και μάλιστα οδήγησε σε απελπιστική κοινοβουλευτική συρρίκνωση της αντιπολίτευσης⁸⁴.

Το 1954 ψηφίσθηκε νέος εκλογικός νόμος, ο οποίος καθιέρωνε αμιγές πλειοψηφικό, χωρίς διαγραφές ή πρόσθετες (εκλεκτικές) εγγραφές, σε δεκατέσσερις ευρύτερες εκλογικές περιφέρειες, ο ν. 2800. Το σύστημα τούτο, εάν εφαρμοζόταν, θα οδηγούσε σχεδόν σε κοινοβουλευτική παμψηφία του ισχυρότερου κόμματος και, μπροστά στον κίνδυνο εξαφάνισής τους, θα παρακινούσε πιθανότατα τα κόμματα του Κέντρου και της Αριστεράς στη συγκρότηση εκλογικού «λαϊκού μετώπου»⁸⁵. Με-

82. Βλ. Νικολακόπουλου, ό.π., σ. 448, *Meunaud*, ό.π., σ. 544, *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 22 επ.

83. Βλ. *Παντελή*, ό.π., σ. 358.

84. Τούτο οδήγησε ακόμη και τον εξέχοντα θεωρητικό υπέρμαχο του πλειοψηφικού συστήματος *F. Hermens*, *Die Wahlrechtsentwicklung der Nachkriegszeit in Frankreich, Italien und Griechenland*, JöR NF 5 (1956), σ. 255 επ. (297), να επικρίνει την εφαρμογή του στις ελληνικές εκλογές του 1952.

85. Ο *Hermens*, ό.π., σ. 298, παρατηρούσε, σε σχέση με το πλειοψηφικό του ν. 2800/54, ότι «τέτοιες υπερβολές όχι μόνο οξύνουν χωρίς να είναι ανάγκη τις σχέσεις μεταξύ των κομμάτων, αλλά και καθαρά ψυχο-

τά τον θάνατο του Αλ. Παπάγου, τον Οκτώβριο του 1955, και την ανάθεση της πρωθυπουργίας στον Κ. Καραμανλή, η νέα κυβέρνηση, αντιλαμβανόμενη το ενδεχόμενο αυτό, κατέθεσε εκλογικό νομοσχέδιο⁸⁶, το οποίο έγινε νόμος του κράτους λίγες ημέρες πριν από το τέλος της ίδιας χρονιάς (ν. 3457/1955). Σύμφωνα με το άρθρο 15 οι έδρες κάθε εκλογικής περιφέρειας παραχωρούνται στον επιτυχόντα συνδυασμό, δηλ. όποιον συγκέντρωσε τη σχετική πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων στη συγκεκριμένη περιφέρεια. Παραχωρούνται, εξ άλλου, στον επιλαχόντα συνδυασμό τα τρία δέκατα των εδρών, χωρίς να λαμβάνεται υπ' όψη το τυχόν κλάσμα, στις περιφέρειες με λιγότερες από δέκα έδρες. Αντίθετα, στις άνω των δέκα εδρών περιφέρειες η κατανομή γίνεται μεταξύ του επιτυχόντος και του επιλαχόντος συνδυασμού κατ' αναλογία του συνόλου των ψήφων τους. Επιλαχών θεωρείται ο δεύτερος σε έγκυρες ψήφους συνδυασμός στην εκλογική περιφέρεια, με την προϋπόθεση ότι συγκέντρωσαν, τόσο αυτός στην περιφέρεια όσο και το κόμμα στο οποίο ανήκει πανελλαδικά, 15% των εγκύρων ψήφων, ή 25% εάν πρόκειται για συνασπισμό κομμάτων. Η εκλογική γεωγραφία επανήλθε στα ισχύοντα το 1951, με περιφέρεια βασικά τον νομό, εκτός από τους πρώην δήμους Αθηναίων και Πειραιώς, που αποτελούσαν ιδιαίτερες εκλογικές περιφέρειες, και ορισμένους μικρούς νομούς ενοποιούμενους ανά δύο (συνολικά 41 εκλογικές περιφέρειες). Εξ άλλου δόθηκαν και πάλι (άρθρα 30 επ. ν. 3457/55) ειδικές διευκολύνσεις για να ψηφίσουν εκεί όπου υπηρετούν οι στρατιωτικοί και οι δημόσιοι υπάλληλοι, και μάλιστα προσμετρώνταν οι ψήφοι τους σ' αυτή την περιφέρεια και όχι σ' εκείνη όπου ήταν εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς κατα-

λογικά ενισχύουν μια στροφή προς την εντελώς αντίθετη κατεύθυνση».

86. Ο Κ. Καραμανλής είχε δηλώσει ότι επέλεξε το εκλογικό σύστημα «διότι αφαιρεί την δικαιολογία της συμπράξεως των εθνικοφρόνων κομμάτων μετά της άκρας αριστεράς και αποτρέπει τον κίνδυνον της απειλούμενης πολώσεως». Βλ. Σ. Αιναρδάτου, Από τον εμφύλιο στη χούντα, τόμ. Γ', Αθήνα 1978, σ. 42.

λόγους. Ο σημαντικότερος όμως νεωτερισμός στη σύνθεση του εκλογικού σώματος ήταν ότι για πρώτη φορά ψήφισαν σε γενικές βουλευτικές εκλογές οι γυναίκες, κατ' εφαρμογή του ν. 2159/1952⁸⁷.

Στο ιδιόμορφο σύστημα του ν. 3457 («τριφασικό» χαρακτηρίστηκε σκωπτικά από την αντιπολίτευση και τον τύπο)⁸⁸, το οποίο ευθύς αμέσως δέχθηκε βολές για αντισυνταγματικότητα⁸⁹, υποστηρίχθηκε από τον εμπνευστή του ότι «προσέχει ο τίτλος του πλειοψηφικού με περιωρισμένην εκπροσώπησιν της μειοψηφίας»⁹⁰. Ο χαρακτηρισμός του ως κυρίως πλειοψηφικού⁹¹ έχει έρεισμα στο μέτρο που αποφασιστική σημασία για τη διαμόρφωση των κοινοβουλευτικών συσχετισμών είχε η κατάκτηση της, σχετικής έστω, πλειοψηφίας στις μικρές περιφέρειες, πράγμα βέβαια καθόλου ανύποπτο από πολιτική άποψη.

Από την οπτική γωνία της κυβέρνησης Καραμανλή και της «Εθνικής Ριζοσπαστικής Ενώσεως» (Ε.Ρ.Ε.), την οποία ίδρυσε ο πρωθυπουργός στις αρχές Ιανουαρίου 1956 και προσχώρησε σ' αυτή η πλειοψηφία των στελεχών του «Συναγερμού», το εκλογικό σύστημα του ν. 3457/1955 συνιστούσε παραχώρηση προς τα κόμματα της κεντρώς ιδίως αντιπολίτευσης. Από τη σκοπιά όμως των τελευταίων (Κόμμα Φιλελευθέρων, Φιλελεύθερη Δη-

87. Βλ., για τον ν. 2159/1952 και την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 70 Συντ. 1952, *Αρ. Μάνεση*, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, Π, Θεσ/νίκη- Αθήνα 1961-65, σ. 207-8.

88. Βλ. *Σ. Λιναρδάτου*, *Από τον εμφύλιο στη χούντα*, τ. Γ', Αθήνα 1978, σ. 46.

89. Ο Αλ Σβώλος είχε δηλώσει ότι η διαφορετική μεταχείριση των εκλογικών περιφερειών είναι αντισυνταγματική και αντιστρατεύεται τις βάσεις του εκλογικού δικαίου. Βλ. *Λιναρδάτου*, *ό.π.*, σ. 43.

90. Βλ. την εισηγητική έκθεση σε Κώδικα Νομικού Βήματος 1955, σ. 1410.

91. Ο *Π. Δαγτόγλου*, *Η συνταγματική εξέλιξις από της εισαγωγής του ισχύοντος Συντάγματος μέχρι του θανάτου του βασιλέως Παύλου*, ΕΕΝ 1966, σ. 8 επ. (12) του δίνει τον χαρακτηρισμό του «τροποποιημένου πλειοψηφικού».

μοκρατική Ένωση, Ε.Π.Ε.Κ. κ.ά.), αν και καλύτερο του ν. 2800/1954, δεν έπανε να είναι απολύτως απαράδεκτο, καθώς τους αφαιρούσε κάθε ρεαλιστική δυνατότητα διεκδίκησης της εξουσίας, έστω και αν συνεργαζόταν μεταξύ τους. Δημιουργούσε μάλιστα και φόβους εξοβελισμού τους από το Κοινοβούλιο, εάν επιλαχόντες ήταν οι συνδυασμοί της Ε.Δ.Α., η οποία είχε πραγματοποιήσει εντυπωσιακές προόδους στις δημοτικές εκλογές του 1954⁹². Έτσι ο εκλογικός νομοθέτης του ν. 3457/55 κατόρθωσε το ακατόρθωτο: Να εξαναγκάσει ουσιαστικά το Κέντρο και την Αριστερά να σχηματίσουν το μοναδικό στην ελληνική ιστορία λαϊκό μέτωπο, έξι μόλις χρόνια μετά τη λήξη του αιματηρού εμφυλίου πολέμου και την πολιτική και κοινωνική απομόνωση της ηττημένης σ' αυτόν πλευράς.

Εντυπωσιακό ήταν και το αποτέλεσμα των εκλογών της 19.2.1956: Η Ε.Ρ.Ε., με 47,38%, κέρδισε 165 έδρες, ενώ η «Δημοκρατική Ένωση», η οποία, με επικεφαλής τον Γ. Παπανδρέου, συσπείρωνε περίπου την ολότητα του εκτός Δεξιάς πολιτικού φάσματος, μόλις 132 σε σύνολο 300 εδρών, παρά το ότι υπερίσχυσε σε ψήφους, με 48,15%⁹³. Είναι αξιοσημείωτο ότι η ψήφος των στρατιωτικών και των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία καταγγέλθηκε ως προϊόν βίας⁹⁴, ήταν υπέρ της Ε.Ρ.Ε. σε ποσοστό 77% (Δ.Ε. 18,9%). Χωρίς τις ψήφους των στρατιωτικών η Ε.Ρ.Ε. δεν θα ξεπερνούσε το 45,6%, έναντι 49,4% της Δ.Ε., θα είχε όμως, παρ' όλα αυτά, απόλυτη (155 έδρες) κοινοβουλευτική πλειοψηφία⁹⁵, χάρη στο προκλητικά μεροληπτικό εκλογικό σύστημα. Το τελευταίο λειτουργού-

92. Βλ. ενδεικτικά Σ. Λιναρδάτου, Από τον εμφύλιο στη χούντα, τ. Β', Αθήνα 1978, σ. 227 επ.

93. Βλ. *Meunaud*, ό.π., σ. 98 επ., 545, *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 210 επ., 470, *Παντελή*, ό.π., σ. 361 επ., *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 26 επ.

94. Ο αρχηγός της «Δ.Ε.» Γ. Παπανδρέου δήλωσε τη μεθεπόμενη των εκλογών ότι «αδίστακτον υπήρξε το εκλογικόν όργιον της Κυβερνήσεως... ιδίως όσον αφορά τους στρατιωτικούς, οι οποίοι ειρήφισαν κατά διαταγήν και όχι κατά συνείδησιν». Ανάλογες δηλώσεις έκαναν οι Σ. Βε-νιζέλος και Γ. Καρτάλης. Βλ. *Λιναρδάτου*, τ. Γ', ό.π., σ. 79.

95. Βλ. *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 219, 471.

σε ως αμιγές πλειοψηφικό στις περιφέρειες 1-3 εδρών, δηλ. κυρίως περιφέρειες όπου υπερετρεύσε το αγροτικό στοιχείο και η δύναμη της Δεξιάς ήταν παραδοσιακά ενισχυμένη, και ως πλειοψηφικό με περιορισμένη εκπροσώπηση της μειοψηφίας στις περιφέρειες 4-10 εδρών. Αντίθετα, στις περιφέρειες άνω των 10 εδρών, δηλ. στα μεγάλα αστικά κέντρα, όπου ήταν εμφανής και αναμενόμενη η υπεροχή του Κέντρου και της Αριστεράς, το σύστημα λειτουργούσε ως αναλογική μεταξύ των δύο πρώτων σχηματισμών⁹⁶. Ουσιαστικά επρόκειτο για φωτογραφικές υπέρ συγκεκριμένης πολιτικής παράταξης ρυθμίσεις.

δ. Η «ενισχυμένη» αναλογική 1958-1964

Στις αρχές του 1958 κάποιες παρασκηνιακές κινήσεις για την αναδιάταξη του πολιτικού σκηνικού φαίνεται πως προκάλεσαν ανησυχίες στην κυβέρνηση και συντέλεσαν στην επίσπευση της κατάθεσης του εκλογικού νομοσχεδίου, για το οποίο είχαν ήδη γίνει άτυπες συνεννοήσεις με την ηγεσία του Κέντρου. Το νομοσχέδιο αυτό, που καθιέρωνε την «ενισχυμένη» αναλογική, προκάλεσε τη διάσπαση της Ε.Ρ.Ε., καθώς δεκαπέντε βουλευτές ανεξαρτητοποιήθηκαν την 1.3.1958. Ακολούθησε η παραίτηση της κυβέρνησης Καραμανλή και ο σχηματισμός εξωκοινοβουλευτικής κυβέρνησης υπό τον Κ. Γεωργακόπουλο. Αυτή έτυχε ψήφου εμπιστοσύνης από τη Βουλή, με την υποστήριξη τόσο της Ε.Ρ.Ε. όσο και του Κόμματος Φιλελευθέρων. Στη συνέχεια υπέβαλε και πάλι το ίδιο εκλογικό νομοσχέδιο και, μετά την ψήφισή του, διεξήγαγε τις εκλογές στις 11.5.1958⁹⁷.

Με το άρθρο 1 ν. 3822/1958 εκλογική περιφέρεια έγινε ο νομός, ενώ ιδιαίτερες περιφέρειες αποτέλεσαν οι Α΄ Αθηνών (Δήμος Αθηναίων), Β΄ Αθηνών (υπόλοιπο πρώην Δήμου Αθη-

96. Βλ., για την κατανομή της εκλογικής δύναμης των κομμάτων ανάλογα με τον βαθμό αστικότητας, τους πίνακες που παραθέτει ο Νικολάκοπουλος, ό.π., σ. 223, 225.

97. Για τα παρασκήνια της κάπως δαιδαλώδους πορείας προς τις εκλογές του 1958 βλ. *Meunaud*, ό.π., σ. 101 επ., *Λιναρδάτου*, ό.π., σ. 294 επ., *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 230 επ.

ναίων), Α΄ Πειραιώς (Δήμος Πειραιώς), Β΄ Πειραιώς (υπόλοιπο πρώην Δήμου Πειραιώς) και Α΄ Θεσσαλονίκης (πρώην Δήμος Θεσσαλονίκης). Έτσι οι περιφέρειες ανήλθαν στις 55 και η εκλογική γεωγραφία της χώρας πήρε, από τη σκοπιά αυτή, τη μορφή που διατηρεί βασικά ως σήμερα. Σύμφωνα με το άρθρο 4, το σύνολο των εγκύρων ψήφων κάθε περιφέρειας διαιρείται δια του αριθμού των εδρών και το πηλίκον αποτελεί το εκλογικό μέτρο. Κάθε συνδυασμός κερδίζει τόσες έδρες σ' αυτή την πρώτη κατανομή, όσες φορές χωράει το μέτρο στη δύναμή του. Για τη διανομή των αδιάθετων εδρών η επικράτεια χωρίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 6, σε εννέα μείζονες (δευτεροβάθμιες) εκλογικές περιφέρειες. Στη δεύτερη αυτή κατανομή μετέχουν μόνο κόμματα τα οποία συγκέντρωσαν 25% των ψήφων πανελλαδικά και συνασπισμοί δύο κομμάτων με 35% ή περισσότερων των δύο με 40%. Εάν ένα μόνο κόμμα συγκέντρωσε το παραπάνω ποσοστό μετέχει πάντως και το δεύτερο. Λαμβάνεται και εδώ υπ' όψη το σύνολο των ψήφων των μετεχόντων κομμάτων, ανεξάρτητα αν αυτές χρησιμοποιήθηκαν ήδη κατά την πρώτη κατανομή. Τούτο διαιρείται με τον αριθμό των προς διάθεση εδρών για να εξαχθεί το εκλογικό μέτρο και να παραχωρηθούν σε κάθε κόμμα τόσες έδρες, όσες φορές χωράει το μέτρο αυτό στη συνολική εκλογική του δύναμη στη μείζονα περιφέρεια. Το αυτοτελές κόμμα που πλειοψήφισε σχετικά στη μείζονα εκλογική περιφέρεια προηγείται και κατά την παραχώρηση των τυχόν αδιάθετων, μετά και τη δεύτερη κατανομή, εδρών. Ας σημειωθεί, τέλος, ότι το άρθρο 12 ν. 3822/58 κατήγγησε τις ειδικές διευκολύνσεις προς τους δημοσίους υπαλλήλους και τους στρατιωτικούς.

Η ειδοποιός διαφορά της «ενισχυμένης» του ν. 3822/1958 από την «ενισχυμένη» του ν. 1878/1951 έγκειται στην προσμέτρηση, κατά τη δεύτερη κατανομή, του συνόλου των ψήφων των μετεχόντων σχηματισμών για την κατάληψη των υπολοίπων εδρών, χωρίς να υπολογίζονται όσες παραχωρήθηκαν ήδη στην πρώτη. Έτσι εννοείται ιδιαίτερα ο ισχυρότερος από τους μετέχοντες. Είναι ενδεικτικό ότι η πρώτη Ε.Ρ.Ε. με 41,1% των ψήφων απέσπασε 171 έδρες (περίπου 38% περισσότερες σε σχέση με την

ιδανική αναλογία εδρών-ψηφών) και η δεύτερη Ε.Δ.Α. με 24,4% μόλις 79 έδρες (μόνο 8% περισσότερο). Τρίτο ήρθε το κόμμα των Φιλελευθέρων με 20,6% και 36 μόνο έδρες, λόγω του εκλογικού συστήματος στο οποίο είχαν τόσο ασύνετα συμφωνήσει οι αρχηγοί του, ενώ ο ετερόκλητος συνασπισμός «Προοδευτική Αγροτική Δημοκρατική Ένωσις», με 10,6%, περιορίστηκε στις 10 έδρες⁹⁸. Εάν ίσχυε η «ενισχυμένη» του 1951, η Ε.Ρ.Ε. θα είχε σχετική μόνο κοινοβουλευτική πλειοψηφία με 140 έδρες και το Κόμμα Φιλελευθέρων θα ανέβαινε στις 69⁹⁹. Φαίνεται, εξ άλλου, ότι η σύμπραξη της ηγεσίας των Φιλελευθέρων με την Ε.Ρ.Ε. κατά την ψήφιση του εκλογικού νόμου και οι σκανδαλώδως δυσμενείς για τους συνασπισμούς, προκειμένου να αποτραπεί η συνεργασία της Ε.Δ.Α. με τα μικρά κόμματα της κεντροαριστεράς, διατάξεις του¹⁰⁰, επηρέασαν το αποτέλεσμα: Η αυξημένη απήχηση της Ε.Δ.Α. ίσως να εξηγείται εν μέρει και από την αποδοκιμασία των μεθοδεύσεων αυτών από τμήμα του εκλογικού σώματος¹⁰¹.

Παρά τη μείωση επομένως του ποσοστού των ψήφων της η Ε.Ρ.Ε. εξήλθε από την εκλογική αναμέτρηση του Μαΐου 1958 με ενισχυμένη την κοινοβουλευτική της δύναμη, σε σημείο τέτοιο ώστε να καθίσταται δυνατή η σταθερή διακυβέρνηση της χώρας. Από την άλλη πλευρά, η παρουσία της Ε.Δ.Α. ως αξιωματικής

98. Βλ. *Meunaud*, ό.π., σ. 546, *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 483, *Παντελή*, ό.π., σ. 364 επ., *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 30 επ.

99. Βλ. *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 232, *Παντελή*, ό.π., σ. 366.

100. Ενδεικτική της θυμηδίας που προκάλεσαν οι διατάξεις αυτές είναι η υποβολή, κατά τη συζήτηση του εκλογικού νομοσχεδίου στη Βουλή, από βουλευτή της ΕΠΕΚ, τροπολογίας, σύμφωνα με την οποία «εξαιρετικώς το Κόμμα των Φιλελευθέρων μετέχει υποχρεωτικώς της β' κατανομής, εάν συγκεντρώση το 7% των ψήφων, αποκλειομένων άλλων κομμάτων συγκεντρούντων τυχόν μεγαλύτερον ποσοστόν έστω και 24,99%». Βλ. *Αιναρδάτου*, τ. Γ', ό.π., σ. 304. Πρβλ. *Α. Βαμβέτσου*, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον, 1959, σ. 1 επ. (3), ο οποίος κάνει λόγο για «παρασκηνιακές ασχημίες» και «αλχημεία των επί μέτρω τροπολογιών».

101. Πρβλ. *Αιναρδάτου*, τ. Γ', ό.π., σ. 322, *Contiades*, ό.π., σ. 582.

αντιπολίτευσης προκάλεσε μεγάλη νευρική, όχι μόνο στην κυβέρνηση αλλά και σε εξωκοινοβουλευτικά και εξωελληνικά κέντρα εξουσίας. Τούτο έδωσε το έναυσμα για την ανάπτυξη του παρακράτους, αλλά και για την καλλιέργεια κλίματος ανησυχίας στους ίδιους τους κρατικούς μηχανισμούς, όπως κυρίως οι ένοπλες δυνάμεις, με κατάληξη τη βαθμιαία διαμόρφωση προϋποθέσεων εκτροπής από τον κοινοβουλευτισμό. Οπωσδήποτε ο κίνδυνος να επαναληφθεί το προηγούμενο του 1958 συντέλεσε, τον Σεπτέμβριο του 1961, στη συσπείρωση των διάσπαρτων δυνάμεων του κεντρικού χώρου, για πρώτη φορά ύστερα από αρκετές δεκαετίες, σε ένα ενιαίο κόμμα, την Ένωση Κέντρου υπό την ηγεσία του Γ. Παπανδρέου¹⁰².

Στον περιορισμό, ή πάντως τη συγκράτηση της αύξησης, της κοινοβουλευτικής δύναμης της Ε.Δ.Α. φαίνεται όμως ότι απέβλεπαν και οι τροποποιήσεις που επέφερε ο ν. 4173 της 25/27.6.1961 στο εκλογικό σύστημα¹⁰³. Ειδικότερα με το άρθρο 1 επανήλθε η ρήτρα του «συν ένα» για τον υπολογισμό του εκλογικού μέτρου στις ελάχιστοντες περιφέρειες (διαίρεση του συνολικού αριθμού των εγκύρων ψήφων με τον αριθμό των εδρών της περιφέρειας αυξημένο κατά ένα). Επίσης το όριο συμμετοχής στη δεύτερη κατανομή μειώθηκε στο 15% για τα αυτοτελή κόμματα, 25% για συνασπισμούς δύο και 30% για συνασπισμούς τριών και άνω κομμάτων, ενώ προβλέφθηκε η συμμετοχή σ' αυτή και του τρίτου σε πανελλαδική εκλογική δύναμη αυτοτελούς κόμματος. Διατηρήθηκε ανέπαφη πάντως η «καρδιά» του συστήματος της «ενισχυμένης» αναλο-

102. Για το ιστορικό της σύμπληξης της Ενώσεως Κέντρου βλ. *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 262-3, *Meunaud*, ό.π., σ. 107-8, *Ν. Παπαχρήστου*, Ενδοκομματικές συγκρούσεις στην «Ένωση Κέντρου», σε: *Γ. Αναστασιάδη/Π. Πετρίδη* (επιμ.), Γεώργιος Παπανδρέου, Θεσ/γική 1990, σ. 313 επ. (314 επ.), *Σ. Λαμπρούλια*, Η ίδρυση της Ενώσεως Κέντρου, σε: *Σύγχρονα Θέματα*, τεύχ. 30, 1987, σ. 49 επ.

103. Για τις επαφές της τότε κυβέρνησης με παράγοντες του κεντρικού χώρου, οι οποίες προηγήθηκαν της κατάθεσης και ψήφισης του εκλογικού νομοσχεδίου με στόχο τη διαμόρφωση «αντιπολιτευτικού» (= περιστολή της δύναμης της ΕΔΑ) συστήματος, βλ. *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 255 επ.

γικής, δηλαδή ο υπολογισμός του συνόλου των ψήφων των κομμάτων στη δεύτερη κατανομή, και έτσι οι δύο τελευταίες αλλαγές πολύ μικρή σημασία είχαν. Και τούτο διότι κόμματα με ποσοστά της τάξης του 15% και κάτω δεν έχουν τη δυνατότητα, υπό τις προϋποθέσεις αυτές, να αποκομίσουν σοβαρά κέρδη από τη β' κατανομή¹⁰⁴. Επίσης το άρθρο 2 ν. 4173/1961 επανέφερε σε ισχύ τις διατάξεις του ν. 3457/1955 για την ψηφοφορία των στρατιωτικών και δημοσίων υπαλλήλων στις περιφέρειες όπου υπηρετούσαν και προέβλεπε μάλιστα τη χορήγηση σ' αυτούς ειδικών φακέλλων, διευκολύνοντας έτσι τον έλεγχο της ψήφου τους.

Στις εκλογές της 29.10.1961 η Ε.Ρ.Ε. επικράτησε άνετα, με 50,81% των ψήφων και 176 έδρες, έναντι 33,66% και 100 εδρών του συνασπισμού Ενώσεως Κέντρου-Κόμματος Προοδευτικών και 14,63% και 24 εδρών του Π.Α.Μ.Ε. (συνασπισμός Ε.Δ.Α. και Εθνικού Αγροτικού Κόμματος)¹⁰⁵. Κύριο χαρακτηριστικό ωστόσο των εκλογών εκείνων ήταν οι καταγγελίες για την άσκηση πρωτοφανούς σε έκταση βίας και νοθείας, η οποία είχε ως συνέπεια την ουσιαστική αλλοίωση των αποτελεσμάτων τους¹⁰⁶. Οι καταγγελίες αυτές, που δεν στερούνταν ερείσματος¹⁰⁷, και η συνακόλουθη κήρυξη «ανένδοτου αγώνα» από την Ένωση Κέντρου δημιούργησαν συνθήκες πολιτικής κρίσης διαρκείας. Η κατάληξη ήταν, μετά τη θύελλα που προκάλεσε η δολοφονία του βουλευτή Γ. Λαμπράκη από παρακρατικούς στις 22.5.1963 στη Θεσσαλονίκη και την ανοικτή εκδήλωση της σοβούσας από καιρό κρίσης στις σχέσεις πρωθυπουργού-ανακτόρων, η παραίτηση του Κ. Καραμανλή στις 11.6.1963.

104. Έτσι η ΕΔΑ το 1963 κέρδισε δύο έδρες από τη δεύτερη και μία από την τρίτη κατανομή, ενώ το 1964 περιορίστηκε σε μία έδρα από την τρίτη κατανομή. Βλ. τους πίνακες που παραθέτει ο *Meunaud*, ό.π., σ. 111, 118, 121.

105. Βλ. *Meunaud*, ό.π., σ. 547, *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 504, *Παντελή*, ό.π., σ. 369 επ., *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 34 επ.

106. Βλ. *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 36 επ., *Meunaud*, ό.π., σ. 112 επ., *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 258 επ., *Contiades*, ό.π., σ. 583-4, *Ν. Σακκά - Νικολοπούλου*, Οι υπηρεσιακές κυβερνήσεις στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 171 επ.

107. Πρβλ. παρακάτω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Β, ε, και την εκεί υποσ. 138.

Τον παραιτηθέντα πρωθυπουργό διαδέχθηκε ο εξωκοινοβουλευτικός Π. Πιπινέλης, η κυβέρνηση του οποίου έτυχε της εμπιστοσύνης της Βουλής, με τις ψήφους της Ε.Ρ.Ε. Τον Ιούλιο η νέα κυβέρνηση κατέθεσε εκλογικό νομοσχέδιο, που έγινε νόμος του κράτους τον Σεπτέμβριο (ν. 4322/63). Με το άρθρο 1 παρ. 1 ν. 4322/63 καταργήθηκε το άρθρο 3 παρ. 2 ν. 4173/1861, περί διεξαγωγής των μεταπροσεχών εκλογών (δηλ. των επικείμενων το 1963 εκλογών) με το πλειοψηφικό σύστημα του ν. 2228/1952, και έτσι εξακολούθησαν να ισχύουν οι ρυθμίσεις της «ενισχυμένης» αναλογικής του 1961. Οι τελευταίες τροποποιήθηκαν ελαφρά (άρθρα 5 και 6 ν. 4322), σε δύο σημεία: Πρώτον, επιτράπηκε η συμμετοχή στη δεύτερη κατανομή σε αυτοτελή κόμματα που είχαν καταλάβει ήδη στην πρώτη κατανομή έδρα στη συγκεκριμένη μείζονα περιφέρεια ή το 10% των ψήφων σ' αυτή. Δεύτερον, προβλέφθηκε τρίτη κατανομή σε πανελλαδικό επίπεδο, για τις αδιάθετες στη δεύτερη έδρες, με την ίδια διαδικασία και προϋποθέσεις συμμετοχής όπως η τελευταία (άθροιση του συνόλου των ψήφων των συμμετεχόντων σχηματισμών και διαίρεση με τις υπόλοιπες έδρες, για την εξαγωγή του εκλογικού μέτρου). Η επίδραση των αλλαγών αυτών ήταν ασήμαντη, καθώς δεν έθιγαν τον πυρήνα του συστήματος της «ενισχυμένης», δηλ. τη διπλή ή τριπλή προσμέτρηση των ίδιων ουσιαστικά ψήφων.

Οι εκλογές πάντως που διεξήγαγε τον Νοέμβριο του 1963 υπηρεσιακή κυβέρνηση υπό τον Πρόεδρο του Αρείου Πάγου Σ. Μαυρομιχάλη, αφού προηγήθηκε η παραίτηση της κυβέρνησης Π. Πιπινέλη, απέδειξαν ότι, εάν η διαφορά ψήφων μεταξύ των δύο πρώτων κομμάτων είναι σχετικά μικρή, η «ενισχυμένη» αναλογική δεν εγγυάται την κοινοβουλευτική αυτοδυναμία ενός από αυτά¹⁰⁸. Συγκεκριμένα, η Ε.Ρ.Ε. με 39,37% των ψήφων κέρδισε 132 έδρες, η Ε.Κ. με 42,04% των ψήφων 138 έδρες και η

108. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε καμία από τις εκδοχές «ενισχυμένης» που εφαρμόστηκαν κατά καιρούς (1951, 1958, 1961, 1974, 1977, 1981, 1985) η Ένωση Κέντρου δεν θα ξεπερνούσε τις 147 έδρες. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 373 επ.

Ε.Δ.Α. 28 έδρες με 14,34%¹⁰⁹. Ο Γ. Παπανδρέου αρνήθηκε να κυβερνήσει στηριζόμενος στις ψήφους της Ε.Δ.Α. και έτσι, τον Φεβρουάριο του 1964, χωρίς αλλαγή του εκλογικού συστήματος, οι εκλογείς κλήθηκαν και πάλι στις κάλπες, οι οποίες ανέδειξαν αυτή τη φορά θριαμβεύτρια την «Ένωση Κέντρου», με 52,72% με 171 έδρες. Η Ε.Ρ.Ε. περιορίσθηκε στο 35,26% και 107 έδρες (από αυτές 8 ήταν του συνεργαζόμενου Κόμματος των Προοδευτικών) και η Ε.Δ.Α. στο 11,80% και 22 έδρες¹¹⁰. Η κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου όμως δεν έμεινε στην εξουσία ούτε ενάμιση χρόνο, καθώς τον Ιούλιο του 1965 η διαφωνία πρωθυπουργού-βασίλιά σηματοδότησε την έναρξη παρατεταμένης πολιτικής κρίσης¹¹¹, με κατάληξη το πραξικόπημα του Απριλίου 1967.

ε. Κριτική ανασκόπηση

Συμπερασματικά μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι οι μεταβολές στο εκλογικό σύστημα συναρτώνταν άμεσα προς την παθολογία της πολιτικής μας ζωής κατά το διάστημα 1946-1967: Στις εκλογές του 1946 και 1950 η ανάγκη απόδειξης της πολυφωνικότητας και δημοκρατικότητας του αστικού κράτους, παρά την ένοπλη αμφισβήτησή του από την κομμουνιστική αριστερά, ή και εξαιτίας της ως ένα σημείο, οδηγούσε στην εφαρμογή της αναλογικής. Το 1951-52 άρχισε να αναδεικνύεται ως κύριο πολιτικό πρόβλημα η εξασφάλιση της κυβερνητικής σταθερότητας¹¹², απαραίτητης άλλωστε για την υποβοήθηση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας¹¹³. Η συμπεριφορά του εκλογικού σώματος θα

109. Βλ. *Meunaud*, ό.π., σ. 548, *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 526, *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 41 επ.

110. Βλ. *Meunaud*, ό.π., σ. 549, *Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 550, *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 44 επ.

111. Βλ. ενδεικτικά *Γ. Αναστασιάδη*, Ο διορισμός και η παύση των κυβερνήσεων στην Ελλάδα, *Θεσ/νίκη* 1981, σ. 130 επ., με παραπέρα ενδείξεις.

112. Πρβλ. *K. Legg*, *Politics in Modern Greece*, Stanford, California 1969, σ. 143.

113. Αντιπροσωπευτική του πνεύματος της εποχής η αγόρευση του

αρκούσε για να λύσει το πρόβλημα αυτό, χωρίς τη «συμβολή» του εκλογικού νομοθέτη υπό τη μορφή της καθιέρωσης πλειοψηφικού συστήματος. Το τελευταίο αποδείχθηκε όχι μόνο περιττό αλλά και επιζήμιο, αφού περιόρισε ασφυκτικά την κοινοβουλευτική παρουσία της αντιπολίτευσης. Πέρα όμως από αυτό, η διατήρησή του θα μπορούσε μακροπρόθεσμα να εμβάλλει τα κεντρικά κόμματα στον πειρασμό της συνεργασίας με την Αριστερά, καθώς διαφορετικά θα ήταν πολύ δύσκολο να διεκδικήσουν την ανάκτηση της εξουσίας.

Εφόσον επομένως ούτε η αναλογική ούτε το πλειοψηφικό φαινόταν σε θέση να συμβάλλουν στην ισορροπημένη λειτουργία του πολιτικού μας συστήματος, ο εκλογικός νομοθέτης ήταν εκ των πραγμάτων αναγκασμένος να αναζητήσει τη λύση σε μία μορφή μικτού εκλογικού συστήματος. Η αναζήτησή του απέληξε σε οικτρή αποτυχία το 1956, καθώς το «τριφασικό» όχι μόνο προκάλεσε τη σύμπτυξη λαϊκού μετώπου, αλλά και κατέστησε εμφανή τη διάσταση μεταξύ της λαϊκής ψήφου και του κοινοβουλευτικού συσχετισμού δυνάμεων. Η «ενισχυμένη» αναλογική του 1958 θα μπορούσε να έχει καλύτερη τύχη, αν δεν συνέβαινε η διαίρεση των κομμάτων του Κέντρου και η –παροδική όπως αποδείχθηκε– ενίσχυση της Αριστεράς να αναδείξουν την τελευταία σε αξιωματική αντιπολίτευση. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι εξελίξεις της διετίας 1956-1958 υπονόμισαν τις προοπτικές για μία βαθμιαία ομαλοποίηση του πολιτικού βίου με την άμβλυνση των συνεπειών της εμφύλιας σύγκρουσης, καθώς αναζωπύρωσαν τις εμφυλιοπολεμικές ψυχώσεις στους κρατικούς και παρακρατικούς μηχανισμούς.

Από το 1961 και πέρα η «ενισχυμένη» άρχισε να αποδίδει

βουλευτή Σεργών Κ. Καραμανλή από το βήμα της Βουλής στις 4.9.1952: «Η πολιτική αστάθεια κατέστη χρόνιον αθεράπευτον νόσημα εις την Ελλάδα και... η βασική και κυρία αιτία της κακοδαιμονίας του Έθνους... Η αστάθεια αυτή δεν αναστέλλει μόνον την δραστηριότητα του Έθνους, δεν δημιουργεί μόνον αδυναμίαν ανασυγκροτήσεως της οικονομίας μας, αλλά... δημιουργεί μίαν ατμόσφαιραν ανυποληψίας γύρω από την χώραν μας» (Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής, 4.9.1952, σ. 151).

καρπούς αντάξιους των προσδοκιών των επμνευστών της: Διευκόλυνε την αυτοτελή εκλογική κάθοδο της Αριστεράς, παρέχοντάς της τη δυνατότητα μιας όχι ασήμαντης κοινοβουλευτικής παρουσίας και έτσι απομάκρυνε το ενδεχόμενο συνεργασίας της με τις κεντρικές δυνάμεις. Από την άλλη πλευρά όμως έθετε όρια στην εκπροσώπηση σχηματισμών του μεγέθους που είχε τότε η αριστερά (ως Ε.Δ.Α.) και παράλληλα ευνοούσε την επίτευξη απόλυτης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας από το πρώτο κόμμα. Έτσι προδιέγραφε την εναλλαγή στην εξουσία των μεγαλύτερων σχηματισμών του Κέντρου και της Δεξιάς¹¹⁴. Από αριθμητική άποψη είχαν εξασφαλισθεί επομένως οι προϋποθέσεις ομαλής λειτουργίας του πολιτικού συστήματος και ειδικότερα κυβερνητικής σταθερότητας. Ωστόσο ούτε το ένα ούτε το άλλο συνέβη, λόγω κυρίως των συνεχών πλέον παρεμβάσεων των ανακτόρων και του στρατού στην πολιτική ζωή, με κορύφωση το βασιλικό πραξικόπημα του 1965 και το στρατιωτικό πραξικόπημα του 1967, αλλά και των ενδογενών προβλημάτων που αντιμετώπισαν τα κόμματα και ιδίως η Ένωση Κέντρου.

Ούτως ή άλλως, η παλινδρόμηση αυτή του εκλογικού συστήματος είχε το μεριδίό της στην αποσταθεροποίηση των δημοκρατικών θεσμών. Από την άλλη πλευρά επιβεβαιώθηκε και κατά την μετεμφυλιακή περίοδο η εμπειρία του μεσοπολέμου, ότι κανένα εκλογικό σύστημα δεν μπορεί να διασφαλίσει την πολιτική σταθερότητα, αν δεν συντρέχουν οι γενικότερες πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες που θα είναι πρόσφορες για τούτο.

Β. Η ανεπάρκεια του δικαστικού ελέγχου

α. Η νομολογία για την «ενισχυμένη» του 1951

Κατά την πρώτη εμφάνισή της, το 1951, η «ενισχυμένη» αναλογική αντιμετώπισε την πιο επικίνδυνη δικαστική αμφισβήτηση. Η αμφισβήτηση αυτή δεν προήλθε από το Εκλογοδικείο,

114. Πρβλ. *Meunaud*, ό.π., σ. 140 επ., 146 επ., *Ph. Vegleris*, *Greek Electoral Law*, σε: *H.R. Penniman* (επιμ.), *Greece at the Polls*, Washington 1981, σ. 21 επ. (35).

αλλ' από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώπιον του οποίου ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως των εκτελεστικών του εκλογικού νόμου διαταγμάτων (β.δ. της 3.8.1951 «περί ορισμού των βουλευτικών εδρών εν εκάστη περιφέρειά» και β.δ. της 27.8.1951 «περί καθορισμού των λεπτομερειών της δευτέρας κατανομής βουλευτικών εδρών»)¹¹⁵. Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο θεώρησε εαυτό αρμόδιο¹¹⁶ και προχώρησε σε έλεγχο της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου (ν. 1878/1951), με βάση τον οποίο εκδόθηκε το προσβαλλόμενο διάταγμα.

Επί της ουσίας η πλειοψηφία έκρινε ότι «το Σύνταγμα δεν ορίζει το εκλογικόν σύστημα, αφήσαν εις τον κοινόν νομοθέτην το δικαίωμα» αυτό. Και παραπέρα ότι ο νομοθέτης «κωλύεται μόνον να καθιερώση το σύστημα της δι' εκλεκτόρων εκλογής, να περιορίση το καθολικόν της ψηφοφορίας βάσει κριτηρίων κοινωνικών, οικονομικών κλπ. και να θίξη το μυστικόν της ψηφοφορίας. Πέραν των υποχρεώσεων τούτων δικαιούται να κανονίση την μέθοδον την ακολουθητέαν προς ανάδειξιν των λαϊκών αντιπροσώπων». Οι απόλυτες αυτές διατυπώσεις θα μπορούσαν να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται καν δυνατότητα ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος, διότι ο καθορισμός του έχει αφεθεί εν λευκώ στον κοινό νομοθέτη. Παρ' όλα αυτά, σε ελάχιστα μεταγενέστερη απόφασή του¹¹⁷, το δικαστήριο, αφού επανέλαβε τις ίδιες σκέψεις, προσέθεσε ότι «η διάφορος μεταχειρίσις των συμμετεχόντων εις

115. ΣτΕ 1596/1951, Θέμις ΞΒ' (1951), σ. 695 επ.

116. Πρβλ. όμως Φ. Βεγλερή, Πράξεις κυβερνήσεως. Ανέλεγκτον δ/τος διαλύσεως Βουλής και συγκλήσεως των εκλογέων προς εκλογάς, *στου ίδιου*, Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον, Αθήναι 1955, σ. 196 επ. (αναδημοσίευση από Νέον Δίκαιον, 7, 1951, σ. 583 επ.), ο οποίος υποστηρίζει ότι «η αναρμοδιότης του ΣτΕ είναι, κατά την οικονομίαν του συνταγματικού κειμένου, απόλυτος» και ότι η έννοια του άρθρου 73 Συντ. 1911 είναι ότι η κρίση για το κύρος των βουλευτικών εκλογών ανατίθεται αποκλειστικά στο Εκλογοδικείο.

117. ΣτΕ 1789/1951, η οποία παρατίθεται από τον Βεγλερή, Παρατηρήσεις, ό.π., σ. 197 επ. Πρβλ. και ΣτΕ 2119/1951.

τας εκλογάς κομμάτων ... ερείδεται εις την διάφορον εκλογικήν δύναμιν, ην εσημείωσαν καθ' όλην την επικράτειαν». Κατά συνέπεια, συνεχίζει, «η ανισότης περί την νομοθετικήν μεταχείρισιν αυτών, όντων ανίσων, δεν αποτελεί ειμή εφαρμογήν της περί ισότητος διατάξεως του άρθρου 3 του Συντάγματος». Ουσιαστικά επομένως δέχθηκε ότι η «διακριτική ευχέρεια» του νομοθέτη περιορίζεται από τις θεμελιώδεις συνταγματικές διατάξεις και αρχές, έστω και αν δεν διαπίστωσε, στη συγκεκριμένη περίπτωση, παράβασή τους.

Πάντως ισχυρότατη μειοψηφία του δικαστηρίου δέχθηκε, στην πρώτη από τις παραπάνω αποφάσεις¹¹⁸, ότι οι διατάξεις του άρθρου 15 ν. 1878/51, κατά τις οποίες στη β' κατανομή συμμετέχουν μόνο τα τρία σχετικώς πλειοψηφήσαντα σε όλη την Επικράτεια κόμματα και εφόσον συγκέντρωσαν το 17% των ψήφων, είναι αντισυνταγματικές. Και τούτο διότι «αποκλείουσι της συμμετοχής εις την δευτέραν κατανομήν τας υπολοίπους εγκύρους ψήφους του Ελληνικού Λαού... ούτως όμως θεσπίζουν ανισότητα θίγουσαν ου μόνον τους υποψηφίους αλλά και τους εκλογείς και συνεπώς αντιτίθενται εις την περί ισότητος διάταξιν του άρθρου 3 του Συντάγματος» [1911]. Εξ άλλου οι ίδιες διατάξεις του εκλογικού νόμου «προσक्रούουσιν εις την περί αμέσου και καθολικής ψηφοφορίας διάταξιν του άρθρ. 66 Συντάγματος, διότι η δευτέρα κατανομή των βουλευτικών εδρών δεν στηρίζεται αμέσως εις την λαϊκήν ψήφον, αφ' ου δεν λαμβάνονται υπόψιν πάσαι αι εγκύρως δοθείσαι ψήφοι». Πρόκειται για θέση εξ ίσου ακραία όπως και της πλειοψηφίας, σε αντίθετη όμως κατεύθυνση: Το επιχείρημα ότι η δεύτερη κατανομή στηρίζεται όχι στη λαϊκή ψήφο αλλά στον νόμο ισοδυναμεί με αμφισβήτηση της ίδιας της δυνατότητας του νομοθέτη να καθορίζει το εκλογικό σύστημα. Ούτε και η αναφορά στη γενική αρχή της ισότητος είναι όμως πειστική, διότι παραβλέπει ότι πρόκειται για αναλογική και όχι αριθμητική-τυπική ισότητα, πράγμα το οποίο ε-

118. Βλ. τη γνώμη της μειοψηφίας σε Θέμιδα ΕΒ', ό.π., σ. 697.

πισημάνθηκε άλλωστε, όπως είδαμε, σε λίγο μεταγενέστερη απόφαση.

Σε ό,τι αφορά τη νομολογία του Εκλογοδικείου στην ίδια περίοδο, το ενδιαφέρον εστιάζεται κυρίως στην αποτυχία της να αρθρώσει την παραμικρή αντίρρηση στους προφανώς και αδιαμφισβήτητοι αντισυνταγματικούς περιορισμούς που επέβαλε ο ν. 1878/51 στο δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι¹¹⁹. Σχετικά με τη συνταγματικότητα των περιοριστικών ρητρών για τη β' κατανομή, το Εκλογοδικείο¹²⁰ ευθυγραμμίσθηκε προς την άποψη του Συμβουλίου της Επικρατείας, προσθέτοντας το ενδιαφέρον επιχείρημα της κυβερνητικής σταθερότητας: ο ν. 1878/51 εύλογα προσπαθεί «όπως δια του περιορισμού εις δύο ή τρία των κομμάτων εκείνων, άτινα θα συμμετάσχουν εις την δευτέραν κατανομήν, αποσοβηθή η κατάτμησις των πολιτικών δυνάμεων

119. Το άρθρο 35 ν. 1878/1951 στέρησε το δικαίωμα του εκλέγειν (άρα και εκλέγεσθαι) από όσους είχαν εκτοπισθεί με απόφαση διοικητικού οργάνου (επιτροπή δημόσιας ασφάλειας) ως ύποπτοι (μελλοντικής) τέλεσης πράξεων αντίθετων στη δημόσια τάξη, ηουχία και ασφάλεια (όχι απαραίτητα αξιόποινων). Η διάταξη αυτή προσέβαλε βέβαια τη συνταγματική αρχή της καθολικότητας της ψηφοφορίας (άρθρο 66 Συντ. 1864/1911), αφήνοντας τη σύνθεση του εκλογικού σώματος στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης. Με βάση το άρθρο 35 το Εκλογοδικείο ακύρωσε την εκλογή επτά βουλευτών της Ε.Δ.Α., με το διάτρητο σκεπτικό ότι ο νομοθέτης «και προσόντα δύνανται να νομοθετήσει και τον κύκλον των εσπερημένων του εκλογικού δικαιώματος λόγω διαπράξεως ή ενδειξεων διαπράξεως αδικημάτων ή πράξεων ατιμωτικών δύνανται να ευρύνη και άλλας ανικανότητας δύνανται να αναγράψη». Και αφού έτσι αναγνώρισε στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να εξουδετερώσει την καθολικότητα της ψηφοφορίας, προσθέτει αντί αιτιολογίας την χωρίς αντίκρουσμα φράση «αρκεί δια τούτων να μη προσβάλλεται η συνταγματική αρχή του πανδήμου της ψήφου». Είναι όμως πρόδηλο ότι οι διατάξεις του άρθρου 35 εξ ορισμού αναιρούσαν το «πάνδημον» της ψήφου. Βλ. Εκλογοδικείου 4/1951, Θέμις ΕΓ' (1952), σ. 18 επ. Πρβλ. όμως την κριτική της απόφασης από τον Αρ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις, ΙΙ, ό.π., σ. 215 επ., υποσ. 26. Πρβλ. και Ηλ. Ηλιού, Το Σύνταγμα και η αναθεώρησή του, Αθήναι 1975, σ. 62 και υποσ. 1.

120. Εκλογοδικείου 20, 30, 31/1951.

εις βάρος της σταθεράς διακυβερνήσεως της χώρας υπό σταθεράς πλειοψηφίας»¹²¹. Ερωτηματικό βέβαια παραμένει εδώ κατά πόσο οι συγκεκριμένες ρήτρες του ν. 1878/51 ήταν αντικειμενικά σε θέση να συμβάλλουν για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού¹²².

β. Η νομολογία για το «τριφασικό» σύστημα του 1956

Η επιβεβαιωτική της συνταγματικότητας των ευφάνταστων επινοημάτων του εκλογικού νομοθέτη νομολογία του Εκλογοδικείου συνεχίστηκε το 1956. Έγινε δεκτό, σε σχέση με το «τριφασικό» σύστημα του ν. 3457/55, ότι «η διάκρισις μεταξύ των μεγαλύτερων... εκλογικών περιφερειών και των μικροτέρων τοιούτων, ως προς την έκτασιν [sic!] των εκ της μειοψηφίας εν εκάστη εκλογική περιφέρεια εκλεγομένων βουλευτών, δεν είναι αυθαίρετος, ουδέ δημιουργεί διάφορα αυτοτελή συστήματα εκλογής, αλλ' εφαρμοζομένη εις πλείονας περιφερείας επί τη βάσει γενικού κριτηρίου, ως το της αναδείξεως εκ της μείζονος εκλογικής περιφερείας μείζονος αριθμού βουλευτών, επηρεάζοντος εντονώτερον την σύνθεσιν της Βουλής, και μη στηριζομένη εις τυπικά ή τεχνικά κριτήρια, εναρμονίζεται προς το δια του ρηθέντος νόμου θεσπισθέν εκλογικόν σύστημα της σχετικής συμμετοχής και της μειοψηφίας εν τη κατανομή των βουλευτικών εδρών, όπερ ούτω εναρμονίζεται και προς τας προεκτεθείσας διατάξεις του Συντάγματος», δηλ. τα άρθρα 3 και 66 Συντ. 1952 (γενική αρχή της ισότητας και αρχή της άμεσης και καθολικής ψηφοφορίας)¹²³. Δύο είναι οι κύριες πτυχές της συλλογιστικής του δικαστηρίου. Η διάκριση μεταξύ των περιφερειών αφ' ενός «δεν είναι αυθαίρετος» και αφ' ετέρου δεν δημιουργεί «διάφορα

121. Πρβλ. *Αλ. Βαμβέτσου*, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, *Νέον Δίκαιον* 15 (1959), σ. 1 επ. (6).

122. Τούτο αμφισβητείται από τον *Μάνεση*, *Αι εγγυήσεις*, II, ό.π., σ. 267, ο οποίος κάνει λόγο περί «ορισθέντος αυθαίρετως ποσοστού (17%), εν συνδυασμώ και προς τον αυθαίρετον περιορισμόν εις μόνα τα τρία πρώτα πλειοψηφούντα κόμματα».

123. *Εκλογοδικείου* 5, 17, 20, 21 και 36/1956.

αυτοτελή συστήματα εκλογής». Η πρώτη παραδοχή αποτελεί *retitio principii*¹²⁴, καθώς καμμία σκέψη δεν αφιερώνεται στην υποστήριξη της μη αυθαιρεσίας. Ο σκοπός βέβαια της διάκρισης μεταξύ των περιφερειών, ανεξάρτητα αν η κατάχρηση νομοθετικής εξουσίας αποτελεί ή όχι λόγο αντισυνταγματικότητας¹²⁵, ήταν ομολογημένα η καταπολέμηση συγκεκριμένων πολιτικών τάσεων¹²⁶. Η δεύτερη παραδοχή είναι αναληθής και αντίθετη στην κοινή λογική: Διότι επρόκειτο αδιαμφισβήτητα για συνδυασμό τριών αυτοτελών εκλογικών συστημάτων, δηλ. πλειοψηφικού στις περιφέρειες 1-3 εδρών, αναλογικού στις άνω των 10 εδρών και μικτού σ' εκείνες των 4-10 εδρών. Ελάχιστα ευφυές

124. Πρβλ. *Ράικου*, Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον, ό.π., σ. 281.

125. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεχόταν παγίως, τουλάχιστον έως πρόσφατα, ότι «κατάχρησις εξουσίας υπ' αυτού τούτου του νόμου δεν είναι νοητή». Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3/1956 (Ολ.), ΝοΒ 1956, σ. 481-2, 1806/1983 (Ολ.), ΤοΣ 1983, σ. 483 επ. Ωστόσο η ΣτΕ 2152/1993 (Ολ.), ΤοΣ 1994, σ. 117 επ., ερευνά αν οι μεταβολές στην κατανομή των αρμοδιοτήτων των τμημάτων του δικαστηρίου που επέφερε το άρθρο 12 ν. 2145/1993 αποσκοπούν στη θεραπεία πραγματικών οργανωτικών αναγκών του ή, αντίθετα, αποτελούν αντίδραση στον τρόπο με τον οποίο άσκησε αυτό τις αρμοδιότητές του. Πρβλ. και τις σχετικές παρατηρήσεις του *Γ. Παπαδημητρίου*, Το Σύνταγμα και η κατανομή αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΤοΣ 1994, σ. 111 επ. (114), όπου επισημαίνεται ότι «η άποψη της πλειοψηφίας δεν περιορίζεται στη διάγνωση της αληθινής βουλήσεως του νομοθέτη, αλλά διολισθαίνει και στην αναζήτηση των κινήτρων και των προθέσεων του για τη θέσπιση των επίμαχων διατάξεων».

126. Η εισηγητική έκθεση του ν. 3457/1955 (βλ. ΚΝοΒ 1955, σ. 1410), ρητά αναφέρει ότι το καθιερούμενο με αυτόν εκλογικό σύστημα αποσκοπεί κατά πρώτο λόγο να δώσει στη χώρα «Κυβέρνησιν Εθνικήν». Εξυπακούεται ότι η απομάκρυνση του ενδεχομένου «αντεθνικής» κυβέρνησης μέσω του εκλογικού συστήματος προϋποθέτει την καταπολέμηση των «αντεθνικών» κομμάτων. Ο *Ράικος*, Δικονομικόν Εκλογικόν, ό.π., σ. 282, παρατηρεί ορθά ότι «η καταπολέμησις των ριζοσπαστικών και εν γένει των αντιδημοκρατικών κομμάτων... δεν είναι, κατά το Σύνταγμα, έργον του εκλογικού νομοθέτου», διότι διαφορετικά «καταργείται η αντικειμενικότης της εκλογής».

είναι και το παραπέρα «επιχείρημα» του Εκλογοδικείου, ότι ο μεγαλύτερος αριθμός βουλευτών των μεγάλων περιφερειών επηρεάζει εντονότερα τη σύνθεση της Βουλής, εφόσον ήταν δεδομένο ότι οι περιφέρειες αυτές ήταν λίγες και το αποτέλεσμα θα κρινόταν στις πολλές μικρές περιφέρειες, όπως άλλωστε συνέβη. Τελικά μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι το μακροπερίοδο σκεπτικό των αποφάσεων αυτών, που παρατέθηκε παραπάνω, δεν ήταν τίποτε περισσότερο από μια άκομψη φραστική επένδυση της άρνησης του δικαστηρίου να προχωρήσει σε σοβαρό έλεγχο της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος του ν. 3457/55.

γ. Η νομολογία για τον καθορισμό των εδρών με βάση παρωχημένη απογραφή

Ένα ακόμη σημείο αμφισβήτησης του κύρους των εκλογών του 1956 αποτέλεσε η διεξαγωγή τους με βάση την παρωχημένη απογραφή του 1940, με συνέπεια να υπάρχουν μεγάλες ανισότητες στον αριθμό βουλευτών που αναδείκνυε ο ίδιος αριθμός ψηφισάντων σε διαφορετικές εκλογικές περιφέρειες. Η ίδια κατάσταση συνεχίστηκε μάλιστα και στις εκλογές του 1958¹²⁷. Στις παραμονές πάντως των εκλογών του 1956 δημότης Αθηναίων προσέβαλε το βασιλικό διάταγμα καθορισμού των βουλευτικών εδρών κάθε εκλογικής περιφέρειας με αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας, προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, αντίθεσή του προς την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. Οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 2 ν. 2800/1954 προέβλεπαν ότι ο καθορισμός των εδρών στηρίζεται στα αποτελέσματα της τελευταίας γενικής απογραφής, αλλ' αν δεν συντελέσθηκε ακόμη η δημοσίευση των αποτελεσμάτων της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως λαμβάνεται υπ' όψη η προηγούμενη. Τα αποτελέσματα της απογραφής του 1951 δεν δημοσιεύθηκαν από τη

127. Για τις ανισότητες μεταξύ των περιφερειών το 1958 βλ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 264, με αναλυτική παράθεση αριθμητικών δεδομένων.

Διοίκηση και έτσι το διάταγμα καθορισμού των εδρών στηριζόταν στην απογραφή του 1940. Το σκεπτικό της απόφασης του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου¹²⁸ κάνει μία λιτή αναφορά στο άρθρο 68 Συντ. 1952 («ο αριθμός των βουλευτών εκάστης εκλογικής περιφέρειας προσδιορίζεται δια νόμου αναλόγως του πληθυσμού αυτής») και στη συνταγματική αρχή της «νομικής ισοδυναμίας της ψήφου», χωρίς όμως να τις αξιοποιεί ουσιαστικά. Αντί γι' αυτό αρκείται στη διαπίστωση ότι εκδοχή δεχόμενη παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της Διοίκησης από τη μη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της απογραφής θα προσέκρουε «εις τας περί ενεργείας των βουλευτικών εκλογών διατάξεις των άρθρων 37 και 69 του Συντάγματος». Τούτο υπονοεί προφανώς ότι, σε περίπτωση ακύρωσης του διατάγματος καθορισμού των εδρών κάθε περιφέρειας, θα εξέλιπε το νομικό θέμα διεξαγωγής των εκλογών. Το επιχείρημα είναι ισχυρό, αλλ' όχι ακαταμάχητο. Εάν η δικαστική απόφαση εκδοθεί πριν από τις εκλογές, τότε μπορεί πάντως η Διοίκηση να διασφαλίσει το κύρος τους με την άμεση δημοσίευση των αποτελεσμάτων της απογραφής και ταυτόχρονη έκδοση νέου διατάγματος καθορισμού των εδρών με βάση αυτά. Υπό διαφορετικούς όρους τίθεται βέβαια το πρόβλημα εάν έχει προηγηθεί η διεξαγωγή των εκλογών, όπως θα δούμε παρακάτω¹²⁹. Οπωσδήποτε η νομολογία αυτή άφηγε κενό σε ό,τι αφορά την εφαρμογή του άρθρου 68 Συντ. 1952, το οποίο κινδύνευε έτσι να μείνει νεκρό γράμμα¹³⁰.

128. ΣτΕ 699/1956, ΝοΒ 1956, σ. 740 επ.

129. Βλ. παρακάτω, Τρίτο Μέρος, ΙΙ, 5.

130. Ο Μάνεσης, Αι εγγυήσεις, ΙΙ, ό.π., σ. 263, υποστήριζε ότι «ερμηνεία, απολήγουσα εις έμμεσον αναγνώρισιν απεριορίστου διακριτικής ευχερείας της διοικήσεως να αρνείται, πέραν του δια την ολοκλήρωσιν του ελέγχου κλπ. αναγκαιούντος ευλόγου χρόνου, την δημοσίευσιν των αποτελεσμάτων διενεργηθείσης απογραφής, δεν τελεί εν αρμονία προς το Σύνταγμα, ως απολήγουσα εις περιγραφήν της αρχής της ισότητος της ψήφου επιτυγχανομένην δια του υπολογισμού του αριθμού των βουλευτικών εδρών επί τη βάσει πληθυσμού μη ενεστώτος και συνεπώς πλασματικού... Κατά συνέπειαν, η ενδεχομένη πέραν των ως άνω περιορισμένων

Σχετική ένσταση κατά του κύρους των εκλογών του 1956 απορρίφθηκε εξ άλλου από το Εκλογοδικείο¹³¹. Αν και η χρησιμοποίηση των στοιχείων της απογραφής του 1951 δεν φαίνεται ότι θα είχε ουσιώδη επιρροή στον κοινοβουλευτικό συσχετισμό δυνάμεων¹³², η όλη εξέλιξη τεκμηριώνει και πάλι τη γενική απορριπτική διάθεση των δικαστηρίων έναντι αμφισβητήσεων του κύρους της εκλογικής διαδικασίας κατά την περίοδο αυτή.

δ. Η νομολογία για την «ενισχυμένη» του 1958

Η διάθεση αυτή επιβεβαιώθηκε ξανά από τη στάση του Εκλογοδικείου έναντι της «ενισχυμένης» αναλογικής του 1958. Το δικαστήριο αιτιολόγησε ως εξής την απόρριψη των σχετικών ενστάσεων: «Το Σύνταγμα δεν καθιερώ το αναλογικόν ως το αποκλειστικώς εφαρμοστέον σύστημα, αλλά καταλείπει εις τον κοινόν νομοθέτην ελευθερίαν εν τη εκλογή του εκάστοτε κατά την κρίσιν του προσφορωτέρου και μάλλον εκ των περιστάσεων ενδεδειγμένου, η ελευθερία δε αυτή θα κατηργείτο, εάν η αρχή του ισαξίου και ισοδυνάμου της ψήφου εφημερόζετο ακάμπτως, άνευ παρεκκλίσεων. Δια τούτο το Σύνταγμα ανέχεται τοιαύτας παρεκκλίσεις, εφ' όσον είναι εξ επόψεως δημοσίου συμφέροντος δεδικαιολογημένα και δεν άγουν εις πλήρη ανατροπήν της αρχής, η οποία κατά βάσιν πρέπει να τηρήται... Αι ρηθείσαι διατάξεις δεν αντίκεινται εις το Σύνταγμα, διότι αι δι' αυτών εισαγόμεναι παρεκκλίσεις από της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου είναι δεδικαιολογημένα και, ως τοιαύται, επιτρεπταί. Πράγματι, τα δικαιούμενα να μετάσχουν της β' κατανομής κόμματα και συνασπισμοί είναι μεν κατ' αριθμόν περιορισμένα, αλλά προσδιορίζονται απροσώπως επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, και αναδεικνύονται δια της ψήφου εκλογέων αγνώστων τω νομοθέτη και

χρονικώς ορίων εφαρμογή της διατάξεως της παρ. 6 του άρθρου 2 Εκλ. Κ. θα αντέκειτο προς το Σύνταγμα». Πρβλ. όμως την αντίθετη άποψη του Αλ. Βαμβέτσου, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον 12 (1956), σ. 671- 2.

131. Εκλογοδικείου 21/1956.

132. Βλ. Νικολακόπουλου, Κόμματα και βουλευτικές εκλογές, ό.π., σ. 219-220, υποσ. 4.

μη εκ των προτέρων ουδέ κατά κατηγορίας καθωρισμένων. Η δε υπέρ αυτών εύνοια αποβλέπει εις το να μειώση τα εκ της εφαρμογής του ακράτου αναλογικού συστήματος γνωστά ελαττώματα και, αντιστοίχως, να εξασφαλίση, δια της ενισχύσεως των σχετικώς ισχυροτέρων κομμάτων, την δημιουργίαν ομοιογενών εν τη Βουλή πλειοψηφιών και τον εξ αυτών σχηματισμόν σταθερών, κατά το δυνατόν, Κυβερνήσεων. Χάριν της κυβερνητικής σταθερότητος, ήτις αποτελεί ένα των σοβαρών σκοπών, εις ους αποβλέπει η ανάδειξις των εκπροσώπων του Έθνους, και άνευ της οποίας καθίσταται προβληματική αυτή αύτη η ομαλή λειτουργία του Πολιτεύματος, το Σύνταγμα στέργει και εις διαφοροποιήσιν, εν λογικώ μέτρω, της επιδράσεως των ψήφων επί του εκλογικού αποτελέσματος, εφ' όσον η τοιαύτη διαφοροποιήσις δεν γίνεται, ίνα ευνοηθούν συγκεκριμένα, εκ των προτέρων γνωστά, κόμματα»¹³³.

Στις παραπάνω σκέψεις βρίσκουμε συμπτυκνωμένη την κλασσική επιχειρηματολογία υπέρ της «ενισχυμένης» αναλογικής, η οποία συνάντησε μάλιστα τότε και συναίνεση της θεωρίας¹³⁴. Το σκεπτικό του Εκλογοδικείου δεν στερείται βάσεως καθεαυτό. Θα μπορούσαν ωστόσο να διατυπωθούν δύο παρατηρήσεις: Πρώτον, όλα τα παραπάνω ταιριάζουν περισσότερο στο «πρόπλασμα» ενισχυμένης του 1951, παρά στην πραγματική «ενισχυμένη» του 1958, τη συνταγματικότητα της οποίας όφειλε να κρίνει το Εκλογοδικείο. Και τούτο διότι παραβλέπεται η ειδο-

133. Εκλογοδικείου 13/1958. Τα κρίσιμα σημεία της απόφασης παραθέτουν οι *Α. Βαμβέτσος*, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον 15 (1959), σ. 1 επ. (6-7), *Ράϊκος*, Δικονομικόν Εκλογικόν, ό.π., σ. 276-7.

134. Βλ. *Βαμβέτσου*, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον 15 (1959), σ. 7, ο οποίος μάλιστα υπερακοντίζει τη νομολογία υποστηρίζοντας ότι «ισότητα ψήφου ούτε το άρθρον 3 βεβαίως του Συν/τος και μάλιστα κυρίως ούτε το άρθρ. 66 καθιερεί», *Μάνεση*, Αι εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 266- 7, υποσ. 48, που θεωρεί και αυτός ότι η αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου «δεν ισχύει εις ό,τι αφορά το εκλογικόν σύστημα», *Ράϊκου*, Δικονομικόν Εκλογικόν, ό.π., σ. 278.

ποιός διαφορά μεταξύ των δύο, που είναι η πρόβλεψη ότι όσα κόμματα μετέχουν στη δεύτερη κατανομή χρησιμοποιούν εκεί και πάλι το σύνολο των ψήφων τους¹³⁵. Αυτό ισοδυναμεί κατ'αποτέλεσμα προς διπλοψηφία των εκλογέων των κομμάτων αυτών, επειδή οι χρησιμοποιημένες στην πρώτη κατανομή για την απόκτηση εδρών ψήφοι «ανακυκλώνονται» στη δεύτερη για την απόκτηση και άλλων εδρών, παραμερίζοντας τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα των κομμάτων¹³⁶. Δεύτερον, δεν μπορεί να θεωρηθεί ιστορικά δεδομένο, υπεράνω τόπου και χρόνου, ότι τα ευνοούμενα από το σύστημα κόμματα αναδεικνύονται με την ψήφο αγνώστων και μη καθορισμένων *a priori* ούτε κατά κατηγορίες εκλογέων, έτσι ώστε να μην είναι εκ των προτέρων γνωστό ποιούς αφορά η εύνοια. Ορισμένα τουλάχιστον εκλογικά μεγέθη είναι, αντίθετα, προδιαγεγραμμένα και η αδυναμία συγκεκριμένων –μη πολυσυλλεκτικών– πολιτικών σχηματισμών να τα ξεπεράσουν είναι επίσης προδιαγεγραμμένη¹³⁷.

ε. Γενική εκτίμηση

Εκείνο πάντως που δικαιολογεί τον χαρακτηρισμό της φενάκης για τον δικαστικό έλεγχο του κύρους των βουλευτικών εκλογών κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο δεν είναι τόσο η κατάφαση της συνταγματικότητας των εκλογικών συστημάτων όσο, κυρίως, η χαρακτηριστικά ευνοϊκή αντιμετώπιση των πρακτικών βίας και νοθείας¹³⁸. Σε ορισμένες περιπτώσεις ο ίδιος

135. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, I, 6, Α, δ.

136. Βλ. αναλυτικότερα παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, II, 3, Β, α.

137. Βλ. αναλυτικότερα παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, I, 2, Α.

138. Κορυφαίο παράδειγμα αποτελεί η δικαστική κρίση για το κύρος των εκλογών του 1961. Σ' αυτές παρατηρήθηκε η ύπαρξη υπερβολικού αριθμού χειρόγραφων ψηφοδελτίων, παρά την ύπαρξη εντύπων ψηφοδελτίων στα εκλογικά τμήματα, με αποτέλεσμα να αναγνωρίζονται οι εκλογείς τόσο από τον γραφικό χαρακτήρα όσο και από τον τρόπο αναγραφής των ονομάτων (κεφαλαία, μικρά, πάνω, κάτω, στη μέση ή πλαγίως κλπ.). Η σε μεγάλη έκταση παραβίαση της μυστικότητας της ψηφοφορίας με τον τρόπο αυτό διευκολυνόταν από τον εκλογικό νόμο (β.δ. 531 της

14/17.8.1961). Το άρθρο 101 παρ. 2 προέβλεπε ότι «εις το άνω μέρος του ψηφοδελτίου συνδυασμού κόμματος σημειούται το όνομα και το έμβλημα αυτού... ενδεχομένη έλλειψις του εμβλήματος δεν καθιστά άκυρον το ψηφοδέλτιον». Σύμφωνα με την παρ. 3 «κάτωθι του εμβλήματος αναγράφονται δια του τύπου ή της γραφομηχανής ή της χειρός τα ονόματα των υποψηφίων του κόμματος...». Η παρ. 5 προσθέτει ότι «εις την περίπτωση καθ' ην υπάρχει έλλειψις ψηφοδελτίων φερόντων το έμβλημα ωρισμένου συνδυασμού κόμματος... πιστοποιουμένη υπό της εφορευτικής επιτροπής, επιτρέπεται και η χρήσις ψηφοδελτίων άνευ εμβλήματος». Τέλος κατά το άρθρο 108 παρ. 1 εδ. β' «οι δηλούντες (εκλογείς) ότι έχουσι το ψηφοδέλτιον της εκλογής αυτών δεν υποχρεούνται να παραλάβωσι ψηφοδέλτια παρά της επιτροπής». Ο συνδυασμός ιδίως των παρ. 2 και 3 του άρθρου 101 και της παρ. 1 εδ. β' άρθρου 108 οδηγεί κατ' αρχήν στο συμπέρασμα ότι επιτρέπεται η απεριόριστη χρήση χειρόγραφων ψηφοδελτίων, όπου προφανώς δεν σημειώνεται το έμβλημα αλλά μόνο το όνομα του κόμματος, εφόσον οι εκλογείς τα έχουν μαζί τους κατά την προσέλευσή τους στο εκλογικό κέντρο. Όμως η παρ. 5 του άρθρου 101 οδηγεί στην αντίθετη εκδοχή, ότι δηλ. η χρήση ψηφοδελτίων χωρίς έμβλημα (άρα χειρόγραφων) επιτρέπεται μόνο συμπληρωματικά, εφόσον λείπουν τα έντυπα ψηφοδέλτια. Η δεύτερη εκδοχή θα έπρεπε να προκριθεί εν όψει της συνταγματικής απαίτησης για μυστικότητα της ψηφοφορίας (άρθρο 66 εδ. α' Συντ. 1952). Ωστόσο το Εκλογοδικείο (βλ. μεταξύ άλλων τις αποφάσεις 44, 76, 88/1962) δέχθηκε την αντίθετη εκδοχή και απέρριψε τις σχετικές ενστάσεις κατά του κύρους των εκλογών του Οκτωβρίου 1961. Βλ. όμως την κριτική των Α. Βαμβέτσου, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον 18 (1962), σ. 441 επ. (460 επ.) και Αρ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις, ΙΙ, ό.π., σ. 279, υποσ. 21. Για το όλο ζήτημα πρβλ. επίσης Θ. Ξηρού, Τα ιδιόχειρα λευκά ψηφοδέλτια στην εκλογική νομοθεσία, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 2/1989, σ. 89 επ. Για τη γενικότερη απορριπτική των ενστάσεων διάθεση του Εκλογοδικείου βλ. την οξύτατη κριτική του Βαμβέτσου, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον, 12 (1956), σ. 481 επ. (483 επ.): «Εκ της μελέτης των αποφάσεων αυτού προκύπτει η αγωνιώδης προσπάθεια, την οποίαν τούτο κατέβαλε δια να μη ακυρώση καμμίαν, ει δυνατόν, εκλογήν και εκεί δε όπου τα πράγματα εβόων και η ακύρωσις εις ωρισμένα εκλογικά τμήματα ήτο αναπόφευκτος έπραξε τούτο κατά τρόπον αυτό-χρημα ευνουχικόν δια διαστρεβλώσεως διατάξεως πρόδηλον εχούσης έννοιαν... Ο γενικός χαρακτηρισμός της τελευταίας νομολογίας είναι ώδινεν όρος και έτεκε μυν». Πρβλ. παραπέρα του ίδιου, ό.π., σ. 489 επ., του ίδιου,

ο νομοθέτης επέδειξε, εκ των υστέρων, μεγαλύτερη συνταγματική ευαισθησία από τον εκλογικό δικαστή, υποτιθέμενο φύλακα της συνταγματικής νομιμότητας¹³⁹. Όλα αυτά βέβαια δεν αποτελούν παρά μία όψη της γενικότερης αδυναμίας, ή έστω απροθυμίας, της δικαστικής εξουσίας να εγγυηθεί στοιχειωδώς τη λειτουργία της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου μέσα στο βεβαρημένο κλίμα της εποχής εκείνης¹⁴⁰. Στο μέτρο αυτό θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι η αποτυχία του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος στις δεκαετίες του 1950 και 1960 οφειλόταν περισσότερο σε συγκυριακούς λόγους και λιγότερο στον τρόπο με τον οποίο το Σύνταγμα του 1952 οργάνωνε τον έλεγχο αυτόν. Θα δούμε στη συνέχεια κατά πόσο η εμπειρία μετά το 1975 επιβεβαιώνει ή αντίθετα διαψεύδει μία τέτοια άποψη.

Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον 15 (1959), σ. 117 επ., του ίδιου, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον, 18 (1962), σ. 454 επ.

139. Η μυστικότητα της ψηφοφορίας κατοχυρώθηκε με τα άρθρα 43 παρ. 3 και 47 παρ. 1 ν.δ. 4274/1962, τα οποία όρισαν ότι τα ψηφοδέλτια είναι έντυπα και κάθε μη έντυπο είναι άκυρο, ενώ λευκά (για χειρόγραφη συμπλήρωση) χορηγούνται μόνο από την εφορευτική επιτροπή και κατ' εξαίρεση, εάν λείπουν τα έντυπα. Εξάλλου το άρθρο 35 ν. 878/51, στο οποίο αναφεθήκαμε παραπάνω, υποσ. 119, καταργήθηκε με το άρθρο 24 ν. 2228/1952.

140. Βλ. ενδεικτικά *Ν. Αλιβιζάτου*, Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974, 2η έκδ. Αθήνα 1986, σ. 526 επ., 555 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ

1. Γενικές παρατηρήσεις

Δεν υπάρχει, όπως ήδη παρατηρήσαμε¹, εκλογικό σύστημα που να ταυτίζεται με την αστική δημοκρατία ως μορφή κράτους γενικά, ούτε άλλωστε και με το κοινοβουλευτικό σύστημα ως μορφή κυβέρνησης ειδικότερα². Σε ό,τι αφορά το τελευταίο, θα

1. Βλ. παραπάνω, Εισαγωγή.

2. Για τη διάκριση τύπου κράτους-μορφής κράτους-μορφής κυβέρνησης βλ. ιδίως *Ν. Πουλιαντζά*, Πολιτική εξουσία και κοινωνικές τάξεις, ελλ. μτφρ. Αθήνα 1975, τόμ. α', σ. 205 επ., τόμ. β', σ. 184 επ. Για το κοινοβουλευτικό σύστημα βλ. μεταξύ άλλων *Αρ. Μάνεση*, Αι εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 415 επ., του *ίδιου*, Η νομικοπολιτική σημασία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986, Δίκαιο και Πολιτική 13-14, σ. 5 επ. (24 επ.), *Α. Μανιτάκη*, Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού, ΤοΣ 1982, σ. 370 επ., *Ε. Βενιζέλου*, Το Κοινοβουλευτικό Πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986, Θεσ/νίκη 1987, σ. 59 επ., *Γ. Παπαδημητρίου*, Ο «αδιαφανής αναπροσδιορισμός» της μορφής του πολιτεύματος στην αναθεώρηση του 1986, Δίκαιο και Πολιτική 13-14, σ. 137 επ., *Κ. Χρυσόγονου*, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και το κοινοβουλευτικό σύστημα, Δίκαιο και Πολιτική 11, σ. 63 επ., *O. Meyer*, Das parlamentarische System des Grundgesetzes, VVDStRL 33 (1975), σ. 69 επ., *R. Herzog*, λήμμα Parlamentarisches System, σε: *H. Kunst/R. Herzog/W. Schneemelcher* (επιμ.), Evangelisches Staatslexikon, 2η έκδ. Στουτγάρδη-Βερολίνο 1975, στήλη 1766 επ., *H.-P.*

μπορούσε θεωρητικά να υποστηριχθεί ότι εναρμονίζεται περισσότερο προς πλειοψηφικά συστήματα, δεδομένου ότι είναι απαραίτητη μία κοινοβουλευτική πλειοψηφία, έτοιμη να στηρίξει με την εμπιστοσύνη της την κυβέρνηση. Και αντίστροφα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα αναλογικά συστήματα είναι προτιμητέα στις εκλογές αντιπροσωπευτικών σωμάτων από τα οποία δεν αναμένεται κάτι τέτοιο, π.χ. επειδή το Σύνταγμα καθιερώνει προεδρικό σύστημα. Ή ακόμη επειδή πρόκειται για το δεύτερο νομοθετικό σώμα και δεν απαιτείται η παροχή απ' αυτό ψήφου εμπιστοσύνης (π.χ. γαλλική Γερουσία)³. Στις περιπτώσεις αυτές στερείται αντικρύσματος το βασικό επιχείρημα των οπαδών της υποβοήθησης της δημιουργίας κομματικά ομοιογενούς κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας μέσω του εκλογικού συστήματος, η κυβερνητική σταθερότητα.

Όπως όμως θα δούμε στη συνέχεια⁴, η «κυβερνητική σταθερότητα» αποδίδει απλώς κατά συνεκδοχή την ευρύτερη προβληματική της δυνατότητας του συλλογικού αντιπροσωπευτικού σώματος να ασκήσει τις συνταγματικά προβλεπόμενες αρμοδιότητές του γενικά, δηλ. της λειτουργικότητάς του. Για τον λόγο αυτόν το ζήτημα του σχηματισμού «θετικών» πλειοψηφιών, υπέρ της λήψης συγκεκριμένων αποφάσεων, ανακύπτει και όταν οι παραπάνω αρμοδιότητες είναι αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο νομοθετικές και όχι ελεγκτικές, ή αρμοδιότητες ανάδειξης της κυβέρνησης. Εάν η σύνθεση του κοινοβουλίου είναι τέτοια ώστε να προκύπτουν μόνο «αρνητικές» πλειοψηφίες, π.χ. προερχόμενες από τα δύο άκρα του πολιτικού φάσματος, το καθένα από τα οποία ενδεχομένως επιδιώκει, για τους δικούς του λόγους,

Schneider, *Das parlamentarische System*, σε: *E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel* (επιμ.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2η έκδ. Βερολίνο-Νέα Υόρκη 1984, σ. 239 επ., *Ph. Lauvaux*, *Le Parlementarisme*, Παρίσι 1987, *I. Kamtsidou*, *Pratique et révision constitutionnelles dans la République Hellénique*, Παρίσι 1989, σ. 86 επ., 155 επ.

3. Βλ. ενδεικτικά *M. Duverger*, *Which Is the Best Electoral System?*, ό.π., σ. 36-37.

4. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, II, 1, Α.

να παραλύσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, τότε το πολίτευμα ούτως ή άλλως δυσλειτουργεί.

Στην πράξη πάντως δεν διαπιστώνεται συνάφεια μεταξύ εκλογικού συστήματος και μορφής κυβέρνησης. Έτσι στη Μεγάλη Βρεταννία και τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής εφαρμόζεται το ίδιο ουσιαστικά εκλογικό σύστημα (πλειοψηφικό ενός γύρου, με σχετική πλειοψηφία, σε μονοεδρικές περιφέρειες), παρά το ότι τα πολιτεύματά τους μπορούν να χαρακτηρισθούν ως τα αρχέτυπα του κοινοβουλευτικού και του προεδρικού συστήματος αντίστοιχα. Συνηθέστατος εξ άλλου, ιδίως στην ηπειρωτική Ευρώπη, είναι ο συνδυασμός κοινοβουλευτικού συστήματος και αναλογικής εκλογής, με πολλές όμως διαφοροποιήσεις στην ειδικότερη μορφή της τελευταίας.

Γενικότερα η έρευνα των εκλογικών συστημάτων τα οποία χρησιμοποιήθηκαν στις βουλευτικές εκλογές των χωρών με σταθερή, στα μεταπολεμικά τουλάχιστον (από το 1945) χρόνια, δημοκρατική παράδοση, δείχνει υπεροχή των διαφόρων παραλλαγών αναλογικής, κατ' εξαοχήν μάλιστα στον ευρωπαϊκό χώρο⁵.

Σε ό,τι αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, από τους ένδεκα ως τις 31.12.1994 εταίρους μας οι οκτώ (Γερμανία, Ισπανία, Βέλγιο, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ιρλανδία, Δανία, Λουξεμβούργο) εφαρμόζουν αναλογικά συστήματα, εκ των οποίων οι έξι (όλα τα παραπάνω κράτη εκτός της Γερμανίας⁶ και της Δανίας⁷) σύμφωνα με σχετικές επι-

5. Βλ. ενδεικτικά *D. Nohlen, Wahlsysteme*, σε: *M. Schmidt* (επιμ.), *Pipers Wörterbuch zur Politik* 2, Μόναχο- Ζυρίχη 1983, σ. 489 επ., *A. Lijphart, Democracies*, New Haven/London 1984, σ. 151 επ. Το ίδιο ισχύει και για τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης μετά το 1990. Βλ. *P. Martin, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Παρίσι 1994, σ. 65.

6. Βλ. παρακάτω, Πρώτο Μέρος II, 1, Γ, α.

7. Σύμφωνα με την παράγραφο 31, υποπαράγραφος 2, του Δανικού Συντάγματος του 1953 «οι λεπτομερειακές ρυθμίσεις για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος περιλαμβάνονται στον εκλογικό νόμο, ο οποίος ρυθμίζει την εκλογική διαδικασία με σκοπό τη διασφάλιση της ίσης εκπροσώπησης των διαφόρων αντιλήψεων που υπάρχουν ανάμεσα στους εκλογείς, έτσι μεταξύ άλλων και το θέμα, αν το αναλογικό εκλογικό

ταγές των εθνικών συνταγμάτων τους⁸. Οι υπόλοιπες τρεις χώρες (Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Ιταλία) εφαρμόζουν συστήματα αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο πλειοψηφικά, χωρίς πάντως να προβλέπεται αυτό από συνταγματικές διατάξεις. Για ένα σύντομο διάστημα μάλιστα, στα μέσα της δεκαετίας του 1980, το Η-

σύστημα θα εισαχθεί σε συσχέτιση με εκλογή σε μονοεδρικές περιφέρειες ή όχι».

8. Άρθρο 68 παρ. 3 του ισπανικού Συντάγματος του 1978/1992: «Η εκλογή (των μελών της Βουλής, Cortes) θα διεξάγεται σε κάθε εκλογική περιφέρεια σύμφωνα με το αναλογικό εκλογικό σύστημα».

Άρθρο 48 εδ. β' του βελγικού Συντάγματος του 1831, όπως αυτό τροποποιήθηκε έως τις 16.2.1993: «Οι εκλογές διεξάγονται με το αναλογικό εκλογικό σύστημα που καθορίζει ο νόμος». Άρθρο 53 παρ. 1: «Οι διατάξεις του άρθρου 48 εφαρμόζονται για την εκλογή γεροντιστών που εκλέγονται σύμφωνα με το άρθρο 47 από τις επαρχίες με βάση τον πληθυσμό τους».

Άρθρο 51 παρ. 1 του ολλανδικού Συντάγματος του 1983: «τα μέλη και των δύο νομοθετικών σωμάτων εκλέγονται με βάση το αναλογικό εκλογικό σύστημα, μέσα στα όρια που καθορίζονται με νόμο».

Άρθρο 155 παρ. 1 του πορτογαλικού Συντάγματος του 1976, όπως αυτό τροποποιήθηκε έως τις 25.11.1992: «Οι αντιπρόσωποι εκλέγονται σύμφωνα με το αναλογικό εκλογικό σύστημα και τη μέθοδο υπολογισμού D'Hondt» παρ. 2: «Ο νόμος δεν μπορεί να περιορίσει την κατανομή εδρών σύμφωνα με τις ψήφους θέτοντας ως προϋπόθεση την επίτευξη ενός ελάχιστου ποσοστού ψήφων σε εθνικό επίπεδο».

Άρθρο 16 παρ. 2, υποπαράγρ. 5, του ιρλανδικού Συντάγματος του 1937, όπως αυτό τροποποιήθηκε έως τις 26.11.1992: «Τα μέλη (της Βουλής των Αντιπροσώπων) εκλέγονται σύμφωνα με το αναλογικό εκλογικό σύστημα».

Άρθρο 18 παρ. 5: «Κάθε εκλογή των αιρετών μελών της Γερουσίας διεξάγεται σύμφωνα με το αναλογικό εκλογικό σύστημα».

Άρθρο 51 παρ. 5 του Συντάγματος του Λουξεμβούργου του 1868, όπως αυτό τροποποιήθηκε έως τις 25.11.1983: «Οι αντιπρόσωποι εκλέγονται με βάση το καθολικό εκλογικό δικαίωμα από συνδυασμούς σύμφωνα με τους κανόνες της αναλογικής εκλογής, κατά την αρχή του μικρότερου εκλογικού μέτρου και σύμφωνα με τις ρυθμίσεις που θα καθορισθούν με νόμο», παρ. 6: «Η χώρα διαιρείται σε τέσσερις εκλογικές περιφέρειες...» (περιγράφονται οι περιφέρειες).

νωμένο Βασίλειο είχε απομείνει μοναδικό προπύργιο του πλειοψηφικού⁹, καθώς στην Ιταλία ίσχυε ακόμη η αναλογική¹⁰, η οποία αντικαταστάθηκε από ένα πλειοψηφικό κατά βάση σύστημα μόλις στις εκλογές του 1994¹¹, ενώ στη Γαλλία θεσπίστηκε το 1985 και εφαρμόστηκε στις εκλογές του 1986 αναλογικό σύστημα¹². Αναλογικά συστήματα εφαρμόζουν και τα τρία νέα μέλη, από 1.1.1995, της Ένωσης (Αυστρία, Φιλανδία, Σουηδία)¹³, η Αυστρία μάλιστα με βάση συνταγματική ρύθμιση¹⁴.

Η επιλογή ενός κατ' αρχήν πλειοψηφικού ή αναλογικού εκλογικού συστήματος από τον κοινό νομοθέτη, όταν το Σύνταγμα του αφήνει σχετική ευχέρεια, δεν αποτελεί, καθαυτή, σύνηθες αντικείμενο δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας πάνω στη βάση γενικότερων συνταγματικών αρχών, όπως π.χ. η αρχή της

9. Για το βρετανικό σύστημα εκλογής σε μονοεδρικές περιφέρειες με σχετική πλειοψηφία και τις αποτυχημένες κατά καιρούς προσπάθειες αλλαγής του βλ. *D. Butler*, *The electoral System in Britain since 1918*, Οξφόρδη 1963, σ. 7 επ., 38 επ., *F. Nuscheler*, *Grossbritannien*, σε: *D. Sternberger/B. Vogel* (επιμ.), *Die Wahl der Parlamente*, τόμ. I, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 605 επ. (625 επ.), *H. Hanham*, *Government, Parties and the Electorate in England*, σε: *S. Noiret* (επιμ.), *Political strategies and electoral reforms*, Baden-Baden 1990, σ. 118 επ., *D. Butler*, *Electoral Reform and Political Strategy in Britain*, σε: *S. Noiret* (επιμ.), ό.π., σ. 451 επ., του ίδιου, *Reflections on the Electoral Debate in Britain*, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 225 επ., *D. Nohlen*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 1986, σ. 119 επ.

10. Βλ. *P. Ungari*, *Les réformes électorales en Italie aux XIXe et XXe siècles*, σε: *S. Noiret* (επιμ.), ό.π., σ. 127 επ., *G. Pasquino*, *That Obscure Object of Desire: A New Electoral Law for Italy*, σε: *S. Noiret*, (επιμ.), ό.π., σ. 464 επ.

11. Βλ. *Martin*, *Les systèmes électoraux*, ό.π., σ. 108

12. Βλ. παρακάτω, II, 2

13. Βλ. ενδεικτικά *D. Nohlen*, *Changes and Choices in Electoral Systems*, σε: *A. Lijphart/B. Grofman*, *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 217 επ. (219, 221).

14. Άρθρο 26 παρ. 1 του αυστριακού Συντάγματος.

ισότητας της ψήφου¹⁵. Συνηθέστερος είναι διεθνώς ο δικαστικός έλεγχος σε επιμέρους ζητήματα, τα οποία αφορούν το εκλογικό σύστημα ή συνδέονται άμεσα και αδιάσπαστα προς αυτό, όπως η χάραξη των εκλογικών περιφερειών¹⁶.

Στη συνέχεια θα εξετάσουμε εκτενέστερα την ιστορία των εκλογικών συστημάτων και της συνταγματικής τους αξιολόγησης σε δύο ευρωπαϊκές χώρες (Γερμανία, Γαλλία) και στις ΗΠΑ. Η καθεμιά από τις χώρες αυτές παρουσιάζει ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η Γερμανία αποτελεί ένα αρκετά αντιπροσωπευτικό παράδειγμα και για την υπόλοιπη ηπειρωτική Ευρώπη, καθώς αναλογικό σύστημα καθιερώθηκε εκεί κατά την πρώτη εικοσαετία του αιώνα μας, συμπίπτοντας με τον γενικότερο εκδημοκρατισμό του κράτους

15. Πρβλ. *A. v. Brünneck, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien*, Baden-Baden 1992, σ. 84.

16. Ενδιαφέρον παρουσιάζει εδώ, εκτός από τη σχετική νομολογία του αμερικανικού Ανωτάτου Δικαστηρίου και του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου, η απόφαση της 17.7.1985 του ιαπωνικού Ανωτάτου Δικαστηρίου (γερμανική μετάφραση σε *EuGRZ* 1986, σ. 531 επ.): Οι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 1 του ιαπωνικού Συντάγματος (γενική αρχή της ισότητας) πρέπει, σε συνδυασμό με το εκλογικό δικαίωμα που ανήκει στον λαό, να ερμηνευθούν έτσι ώστε να αποτελεί (συνταγματική) επιταγή η ισότητα του εκλογικού δικαιώματος κατά περιεχόμενο, δηλαδή η ίση αξία της ψήφου. Στις κοινοβουλευτικές εκλογές της 18.12.1983 ωστόσο η άνιση χάραξη των εκλογικών περιφερειών από τον νομοθέτη είχε ως συνέπεια ο αριθμός των ψηφοφόρων που απαιτούνταν για να κερδηθεί μία έδρα σε συγκεκριμένη περιφέρεια να διαφέρει από αυτόν άλλης περιφέρειας κατά λόγο 1 προς 4,4. Επομένως η ανισότητα της αξίας της ψήφου είχε φθάσει στις εκλογές αυτές σε τέτοιο βαθμό ώστε να προσβάλει τη συνταγματική αρχή της ισότητας. Ωστόσο μια απόφαση περί ακυρότητας των εκλογών θα στερούσαν νοήματος, εφόσον για τη διεξαγωγή συμφωνών με το Σύνταγμα εκλογών θα απαιτούνταν ειδικός νόμος σχετικός με την κατανομή των βουλευτικών εδρών (στις περιφέρειες). Γι' αυτό το Ανώτατο Δικαστήριο περιορίζεται στη διάγνωση της αντισυνταγματικότητας των εκλογών, χωρίς να τις κηρύξει άκυρες, κατ' επίκληση της δυνατότητας που του δίνεται με το άρθρο 31 παρ. 1 του ιαπωνικού Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.

και διατηρήθηκε σε όλο το διάστημα λειτουργίας των αντιπροσωπευτικών θεσμών¹⁷. Όμως το σύστημα αυτό κατηγορήθηκε ότι συνέβαλε στην αποσταθεροποίηση της δημοκρατίας της Βαϊμάρης και την εγκαθίδρυση της ναζιστικής τυραννίας, πράγμα που καθιστά σχεδόν επιτακτική μία ανασκόπηση της γερμανικής εκλογικής ιστορίας. Η Γαλλία, από την άλλη πλευρά, παρουσιάζει ενδιαφέρον για τους αντίθετους λόγους από ό,τι η Γερμανία: Η ιστορία των εκλογικών συστημάτων εκεί εμφανίζει επανειλημμένες μετατοπίσεις από το πλειοψηφικό στην αναλογική και τανάπαλιν, με μία αποκλειστικά γαλλική περιοδολόγηση. Κοινό χαρακτηριστικό και για τις δύο χώρες είναι πάντως η ύπαρξη αξιοσημείωτης εκλογικής συνταγματικής νομολογίας, κυρίως στη Γερμανία από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, αλλά τελευταία και στη Γαλλία από το Συνταγματικό Συμβούλιο. Η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου και μάλιστα σε εξειδικευμένα ζητήματα σχετιζόμενα άμεσα προς το εκλογικό σύστημα, όπως η χάραξη των εκλογικών περιφερειών, είναι εξ άλλου ο λόγος για τον οποίο αξίζει να στρέψει κανείς το βλέμμα και προς τις Η.Π.Α.

2. Γερμανικό Δίκαιο

Η ιστορία των εκλογικών συστημάτων και των σχετικών συ-

17. Ο *Nohlen*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, ό.π., σ. 194, παραθέτει τον παρακάτω πίνακα για την εισαγωγή της καθολικής ψηφοφορίας και αναλογικού συστήματος σε εννιά ευρωπαϊκές χώρες:

	Καθολική ψηφοφορία	Αναλογικό σύστημα
Βέλγιο	1893/1919	1898/1919
Δανία	1918	1920
Φινλανδία	1906	1906
Ιταλία	1918	1919
Λουξεμβούργο	1918	1919
Ολλανδία	1917	1917
Νορβηγία	1913	1919
Αυστρία	1907	1919
Σουηδία	1921	1909

νταγματικών ρυθμίσεων στη Γερμανία εμφανίζει αξιοσημείωτη συνέχεια και συνέπεια. Μπορεί γενικά να γίνει διάκριση ανάμεσα σε δύο μεγάλες περιόδους: Την πρώτη από τα μέσα του 19ου αιώνα έως το 1918, οπότε επικρατούσαν τα πλειοψηφικά συστήματα, με πολλές μάλιστα ιδιομορφίες που επέτειναν τις εκλογικές ανισότητες. Και τη δεύτερη από το 1918 έως σήμερα, η οποία χαρακτηρίζεται από την επικράτηση της αναλογικής, πλήρη στην Δημοκρατία της Βαϊμάρης (1919-1933), οπότε το σύστημα αυτό είχε και συνταγματική κατοχύρωση, και σχετική μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο.

Α. Η περίοδος πριν από το 1918

Στον γερμανόφωνο χώρο εμβρυακές μορφές πολιτικής αντιπροσώπευσης εμφανίζονται ήδη πριν από τις αρχές του 19ου αιώνα, χωρίς ωστόσο να μπορούν ν' αποσπασούν σημαντικό μέρος της πολιτικής εξουσίας, η οποία ασκούσαν ουσιαστικά από τους κατά τόπους κληρονομικούς ηγεμόνες. Εξ άλλου η ύπαρξη στον χώρο αυτόν ποικιλίας πολιτειακών μορφωμάτων δεν επιτρέπει να γίνεται λόγος κατά κυριολεξία για «γερμανικό» εκλογικό δίκαιο, ως τα μέσα περίπου του 19ου αιώνα, οπότε αρχίζουν να υλοποιούνται οι προσπάθειες γερμανικής εθνικής ενοποίησης¹⁸.

Το γερμανικό Σύνταγμα του 1849 (Paulskirchenverfassung), που ψήφισε η συντακτική Εθνοσυνέλευση της Φρανκφούρτης¹⁹, άφηγε στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό των κανόνων που διέπουν γενικά την εκλογή των μελών του κοινοβουλίου (παράγραφος 94). Ο εκλογικός νόμος της ίδιας Εθνοσυνέλευσης, ο οποίος εκδόθηκε λίγες ημέρες μετά το Σύνταγμα, καθιέρωνε την

18. Για τις εκλογικές ρυθμίσεις της περιόδου αυτής βλ. *B. Vogel/R.-O. Schultze*, Deutschland, σε: *D. Sternberger/B. Vogel* (επιμ.), *Die Wahl der Parlamente*, τόμ. Ι, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 189 επ.

19. Η εκλογή της έγινε με βάση διαφορετικές κατά τόπους διατάξεις, κυρίως όμως με πλειοψηφικό σύστημα δύο γύρων, στις 1.5 και 8.5.1848. Βλ. *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 198 επ.

άμεση, μυστική και καθολική (για τους άρρενες άνω των 25 ετών) ψηφοφορία. Το εκλογικό σύστημα θα ήταν μονοεδρικό πλειοψηφικό σε τρεις γύρους, με συμμετοχή στον τελευταίο μόνο των δύο επικρατέστερων υποψηφίων του δεύτερου γύρου²⁰. Η αποτυχία όμως της προσπάθειας γερμανικής εθνικής ενοποίησης το 1848-49²¹ είχε ως συνέπεια τη μη εφαρμογή των διατάξεων αυτών.

Ο εκλογικός νόμος για το ομοσπονδιακό κοινοβούλιο (Reichstag) της Βορειογερμανικής Ομοσπονδίας της 31.5.1869, που εξακολούθησε να ισχύει ως νόμος της αυτοκρατορικής Γερμανίας μετά το 1871 και έως το 1918, περιόρισε κάπως το ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα²², χωρίς πάντως να θίξει την αριθμητική ισότητα της ψήφου, ενώ υιοθέτησε και αυτός το πλειοψηφικό σύστημα. Οι περιφέρειες ήταν μονοεδρικές και απαιτούνταν απόλυτη πλειοψηφία, είτε στην πρώτη ψηφοφορία είτε στη, μεταξύ των δύο επικρατεστέρων υποψηφίων, δεύτερη και τελική²³. Το Σύνταγμα του 1871 προέβλεπε απλώς, στο άρθρο 20, ότι το ομοσπονδιακό κοινοβούλιο εκλέγεται με καθολική, άμεση και μυστική ψηφοφορία, χωρίς να θίγει το θέμα του εκλογικού συστήματος.

Βασικός παράγοντας ανισοτήτων στην εκπροσώπηση κατά την περίοδο 1871-1918 ήταν η ασύμμετρη χάραξη των εκλογικών περιφερειών και ο μη ανακαθορισμός των συνόρων τους ανάλογα με τις μετακινήσεις του πληθυσμού. Έτσι οι αστικές περιοχές, ο πληθυσμός των οποίων βαθμιαία αυξανόταν λόγω της εσωτερικής μετανάστευσης, υποαντιπροσωπεύονταν σε σύγκρι-

20. Βλ. *H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung*, Φραγκφούρτη 1973, σ. 86, *M. Kriele, Einführung in die Staatslehre*, 2η έκδ. Opladen 1981, σ. 331.

21. Βλ. ενδεικτικά *Kriele, Einführung*, ό.π., σ. 303-6.

22. Βλ. *E. Denninger, Staatsrecht*, 1, Reinbek 1973, σ. 95.

23. Βλ. *Eschenburg/Scheuner/Dürig/Ellwein/Hennis/Hermens/Scheuch, Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts, Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform*, Βόννη 1968, σ. 19, *Meyer, Wahlsystem*, ό.π., σ. 88.

ση με τις αγροτικές. Το 1912 η μεγαλύτερη εκλογική περιφέρεια (Teltow-Charlottenburg) είχε φθάσει να έχει εικοσιεπταπλάσιο πληθυσμό από τη μικρότερη (Schaumburg-Lippe)²⁴. Οι ανισότητες αυτές απέβαιναν σε βάρος κυρίως της ανερχόμενης πολιτικής δύναμης, της σοσιαλδημοκρατίας, αφού το γερμανικό σοσιαλδημοκρατικό κόμμα είχε τα εκλογικά του προπύργια στις εργατικές συνοικίες των μεγάλων πόλεων²⁵. Σε βάρος των σοσιαλδημοκρατών λειτουργούσε όμως και το ίδιο το εκλογικό σύστημα, καθώς διευκόλυνε τη συσπείρωση των αστικών κομμάτων εναντίον τους στον δεύτερο γύρο²⁶.

Εξ άλλου στη μεγαλύτερη ομόσπονδη χώρα, το βασίλειο της Πρωσίας, η πρωσσική Βουλή των Αντιπροσώπων εκλεγόταν με το σύστημα των «τριών τάξεων», το οποίο πολλαπλασίαζε την ίδια την αριθμητική αξία της ψήφου των υψηλότερα φορολογούμενων πολιτών²⁷. Στο βασίλειο της Σαξωνίας, τρίτο μεγαλύτερο κράτος-μέλος της αυτοκρατορικής Γερμανίας μετά την Πρωσία και τη Βαυαρία και εκλογικό προπύργιο των σοσιαλδημοκρατών, ένα παρόμοιο σύστημα θεσπίσθηκε το 1896 για να αποφευχθεί η επικείμενη επικράτησή τους στο τοπικό κοινοβούλιο. Τούτο προκάλεσε όμως την αντίδραση μεγάλης μερίδας ψηφοφόρων και στις εκλογές του 1903 για το ομοσπονδιακό κοινοβούλιο το σοσιαλδημοκρατικό κόμμα έφθασε στη Σαξωνία το ποσοστό- ρεκόρ του 59%. Ύστερα από το αποτέλεσμα αυτό

24. Βλ. *O. Kimminich*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 1970, σ. 456, *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 214-5.

25. Βλ. *Denninger*, ό.π., σ. 95, *Meyer*, ό.π., σ. 98, *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 215 επ., *G. Ritter*, *The Electoral Systems of Imperial Germany*, σε: *S. Noiret* (επιμ.), *Political Strategies and electoral reforms*, Baden- Baden 1990, σ. 53 επ. (60). Πρβλ. επίσης τους πίνακες που παραθέτει ο *M. Duverger*, *Les partis politiques*, 3η έκδ. Παρίσι 1958, γερμ. μτφρ. *Die politischen Parteien*, Tübingen 1959, σ. 382 για τη σχέση ψήφων-εδρών των γερμανικών κομμάτων 1871-1914.

26. Βλ. *Ritter*, ό.π., σ. 59, *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 219-220

27. Βλ. *Kriele*, *Einführung*, ό.π., σ. 331, *E. Stein*, *Staatsrecht*, 13η έκδ. Tübingen 1991, σ. 82, *Ritter*, ό.π., σ. 62 επ.

και τις μαζικές εκδηλώσεις διαμαρτυρίας που έγιναν κατά του εκλογικού νόμου το 1905, η τοπική κυβέρνηση και η συντηρητική πλειοψηφία του κοινοβουλίου της Σαξωνίας αναγκάστηκαν να μετριάσουν κάπως τις ανισότητες, με τροποποίηση του εκλογικού νόμου το 1907²⁸. Γενικά η εκλογική νομοθεσία των ομόσπονδων κρατών περιείχε πάντως απροσχημάτιστες διακρίσεις σε βάρος των κατώτερων κοινωνικών τάξεων²⁹.

Το ζήτημα της εκλογικής μεταρρύθμισης αντιμετωπιζόταν ως προεχόντως πολιτικό. Το 1891 η πρώτη απαίτηση που έθετε το σοσιαλδημοκρατικό κόμμα στο πρόγραμμά του της Ερφούρτης ήταν η καθιέρωση αναλογικού εκλογικού συστήματος και, έως την εισαγωγή του, η νομοθετική επαναχάραξη των εκλογικών περιφερειών ύστερα από κάθε απογραφή του πληθυσμού³⁰. Όμως τίποτε από αυτά δεν μπόρεσε να υλοποιηθεί έως το 1918. Έτσι το εκλογικό σύστημα συνέβαλε σε όλο αυτό το διάστημα στην εφαρμογή με σχετικά νομιμοφανή τρόπο της -ειλημμένης ούτως ή άλλως- απόφασης των κυρίαρχων πολιτικά και κοινωνικά δυνάμεων να αποκλείσουν την εργατική τάξη και την πολιτική της έκφραση, τη σοσιαλδημοκρατία, από τη συμμετοχή στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας. Σε ό,τι αφορά τη νομική-συνταγματική πλευρά του προβλήματος, η κρατούσα γνώμη ήταν ότι «δεν είναι υπόθεση της συνταγματικής επιστήμης να αναμιχθεί στην εξέλιξη αυτής της εξαιρετικά επώδυνης πολιτικής αντιπαράθεσης»³¹. Από πρακτική άποψη, εξ άλλου, η συζήτηση

28. Βλ. Ritter, ό.π., σ. 67 επ.

29. Βλ. ενδεικτικά M. Niehuss, *Historiography, Sources and Methods of Electoral and Electoral Law Analysis in Germany*, σε: S. Noiret (επιμ.), ό.π., σ. 141 επ. (146), με παραπέρα ενδείξεις.

30. Βλ. F. Schäfer, *Sozialdemokratie und Wahlrecht*, σε: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Jahrbuch 1967, σ. 157 επ., Vogel/Schultze, ό.π., σ. 226.

31. R. Smend, *Masstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts* (εναρκτήριο μάθημα στο πανεπιστήμιο του Tübingen το 1911) *στον ίδιον*, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2η έκδ. Βερολίνο 1968, σ. 19 επ. (19). Η απασχόληση της συνταγματικής

για ενδεχόμενες αντισυνταγματικότητες μικρή σημασία μπορούσε να έχει, εφόσον δεν υπήρχε δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων την εποχή εκείνη³². Το άρθρο 27 εδ. α' του Συντάγματος του 1871 ανέθετε στο ίδιο το Κοινοβούλιο τον έλεγχο του κύρους της εκλογής των μελών του.

Β. Η περίοδος της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης

Στην προκήρυξη των εκλογών για συντακτική Εθνοσυνέλευση στις 30.11.1918, μετά την ήττα της Γερμανίας στον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο και την κατάρρευση της μοναρχίας, προβλεπόταν για πρώτη φορά η εφαρμογή αναλογικού συστήματος σε όλη τη γερμανική επικράτεια (σύστημα D'Hondt, σε τριαντέξι εκλογικές περιφέρειες με έξι έως δεκαεπτά έδρες η καθεμία). Το Σύνταγμα της Βαϊμάρης που ψήφισε αυτή η Εθνοσυνέλευση το 1919 όριζε, στο άρθρο 22, ότι «οι βουλευτές εκλέγονται με καθολική, ίση, άμεση και μυστική ψηφοφορία από τους άνω των είκοσι ετών άνδρες και γυναίκες σύμφωνα με τις αρχές της αναλογικής εκλογής». Τούτο αποτελούσε ουσιαστικά επανάληψη της αντίστοιχης πρόβλεψης στη διακήρυξη του Συμβουλίου των λαϊκών αντιπροσώπων στις 12.11.1918³³. Παρόμοιες υποχρεώσεις επέβαλε για την εκλογική νομοθεσία των ομόσπονδων χωρών το άρθρο 17 παρ. 1 εδ. β' του ίδιου Συντάγματος. Παραπέρα τα

θεωρίας με το πρόβλημα του εκλογικού συστήματος στη Γερμανία παρέμεινε εντελώς σποραδική έως το 1918. Βλ. πάντως *G. Marxen*, Das deutsche Wahlsystem vom Standpunkt der Verfassung, Λειψία 1882, *K. Gageur*, Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden, Freiburg 1893, *E. Cahn*, Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten, Βερολίνο 1909.

32. Πρβλ. *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, τόμ. II, 2η έκδ., Στουτγάρδη κλπ. 1960, σ. 1059 επ., *F.-J. Peine*, Normenkontrolle und konstitutionelles System, Der Staat 1983, σ. 521 επ., *H. Wendenburg*, Die Debatte um die Verfassungsgerichtsbarkeit und der Methodenstreit der Staatsrechtslehre in der Weimarer Republik. Göttingen 1984, σ. 24 επ.

33. Βλ. *E. Jacobi*, Die verfassungsmässigen Wahlrechtsgrundsätze als Gegenstand richterlicher Entscheidung, Λειψία 1932, σ. 4, *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 246 επ.

άρθρα 33, 108 και 166 του Συντάγματος της Βαϊμάρης διάνοιγαν τις δικονομικές προσβάσεις για έλεγχο της συνταγματικότητας του εκλογικού δικαίου από ανώτατα δικαστήρια (Reichsgericht, Staatsgerichtshof) και από το αποτελούμενο από τρεις βουλευτές και δύο τακτικούς δικαστές εκλογοδικείο (Wahlprüfungsgericht)³⁴.

Τα εκλογικά συστήματα της περιόδου της Βαϊμάρης, σε συμμόρφωση προς τις συνταγματικές επιταγές, απέδιδαν έναν εξαιρετικά υψηλό δείκτη αντιπροσωπευτικότητας, με τα ποσοστά ψήφων και εδρών των κομμάτων σχεδόν να ταυτίζονται, τόσο σε επίπεδο εθνικών εκλογών όσο και στις ομοσπονδίες χώρες. Ειδικότερα στις εκλογές της ομοσπονδιακής Βουλής (Reichstag) ίσχυε πλέον η αυτόματη αντιστοίχιση ψήφων και εδρών: Σε κάθε 60.000 ψήφους κατανέμονταν μια έδρα, με αποτέλεσμα να ποικίλλει ο συνολικός αριθμός των εδρών, ανάλογα με τον αριθμό των εγκύρων ψήφων³⁵. Όμως ο κατακερματισμός των πολιτικών δυνάμεων που ευνοήθηκε από το εκλογικό σύστημα³⁶, σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση ιδίως κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1920 και την προϋπάρχουσα ενίσχυση των κομμάτων των άκρων (εθνικοσοσιαλιστικό, κομμουνιστικό), δημιούργησε συνθήκες πολιτικής αστάθειας. Καθώς στο ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο (Reichstag) ήταν αδύνατος ο σχηματισμός έστω και συμμαχικής περισσοτέρων κομμάτων πλειοψηφίας, η λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος, όπως το προέβλεπε το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, βαθμιαία παρέλυσε³⁷. Μεταξύ 1930 και 1933 η νομοθετική εξουσία ασκήθηκε κυρίως με νομοθετικά διατάγματα έκτακτης ανάγκης³⁸ που εξέδιδε ο πρόεδρος Hindenburg με την επίκληση του άρθρου 48

34. Βλ. ιδίως *Jacobi*, ό.π., σ. 4-7.

35. Βλ. *V. Nenstiel*, Die Auswirkungen der Weimarer Wahlrechtsentwicklung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Φραγκφούρτη κλπ. 1992, σ. 30 επ., 41 επ., *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 252 επ., *Niehuss*, ό.π., σ. 151 επ.

36. Βλ. ιδίως *D. Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 1986, σ. 152 επ., *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 258 επ.

37. Βλ. ενδεικτικά *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 260 επ.

38. Πρβλ. *Kriele*, ό.π., σ. 310 επ.

παρ. 2 του Συντάγματος³⁹, για να ακολουθήσει, στις αρχές του 1933, το ναζιστικό έρεβος. Το κατά πόσο το αναλογικό εκλογικό σύστημα ήταν υπεύθυνο για την κατάρρευση της δημοκρατίας της Βαϊμάρης αποτέλεσε αντικείμενο ζωνής συζήτησης στα μεταπολεμικά χρόνια⁴⁰.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει όμως και η στάση της νομολογίας σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 22 του Συντάγματος της Βαϊμάρης. Το Συνταγματικό Δικαστήριο (Staatsgerichtshof)⁴¹ είχε αποφανθεί ότι «παρά την αυστηρότητα της αρχής της ισότητας της ψήφου, είναι δυνατές οι αποκλίσεις, όταν αυτές δικαιολογούνται από μία πραγματικά πειστική ανάγκη. Επομένως το κατά πόσο χρειάζονται τέτοιες αποκλίσεις από τις αρχές που διέπουν την ψήφο, χάριν της ενότητας του εκλογικού συστήματος και της διασφάλισης των συνταγματικοπολιτικών σκοπών του, εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη να το αποφασίσει. Εάν το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να αντιπαρατεθεί στις αποφάσεις του, μπορεί πάντως να το πράξει μόνο εάν αυτές είναι προφανώς αδικαιολόγητες και εάν μπορεί να λεχθεί με βεβαιότητα ότι αντίκεινται προς την εκφρασμένη στο άρθρο 22 παρ. 1 Συντ. θέληση του συντακτικού νομοθέτη». Και κατέληξε στην κάπως απροσδόκητη διαπίστωση ότι η ισότητα της ψήφου «δεν είναι έννοια λογική-μαθηματική, αλλά έννοια νομική, γι' αυτό ισότητα και ανισότητα δεν είναι αντίθετα που αλληλοαποκλείονται»⁴². Ακόμη τολμηρότερες ήταν αποφάσεις δικαστηρίων των ομό-

39. Θεωρητικός απολογητής της εξέλιξης αυτής ήταν προεχόντως ο C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Βερολίνο 1931, ιδίως σ. 115 επ.

40. Βλ. ενδεικτικά K. D. Bracher, *Probleme der Wahlentwicklung in der Weimarer Republik*, FG Braubach, Κολωνία 1964, σ. 858, F. Hermens, *Demokratie oder Anarchie?* 2η έκδ. Κολωνία 1968, Nohlen, ό.π., σ. 154-5.

41. Το δικαστήριο αυτό, η ίδρυση του οποίου προβλεπόταν στο άρθρο 108 του Συντάγματος της Βαϊμάρης, είχε πάντως περιορισμένες αρμοδιότητες. Βλ. ενδεικτικά C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, ό.π., σ. 48 επ.

42. Bumke (επιμ.), *Ausgewählte Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts gemäss Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung*, τεύχ. 2, Βερολίνο 1930, σ. 15-16.

σπονδων χωρών: Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Βαυαρίας και το Εκλογοδικείο της Πρωσίας έκριναν ότι διαφοροποιήσεις στην κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου, εφόσον δεν επηρεάζαν την ισότητα της αριθμητικής της αξίας⁴³, δεν παραβίαζαν το άρθρο 17 του Συντάγματος⁴⁴. Το πρωσσικό Εκλογοδικείο προχώρησε μάλιστα περισσότερο, δεχόμενο ότι «η έννοια της ισότητας της ψήφου δεν αναφέρεται στα πολιτικά κόμματα, αλλά στους εκλογείς», ανοίγοντας έτσι τον δρόμο για μία άκρως δυσμενή μεταχείριση των μικρών κομμάτων από τον εκλογικό νομοθέτη, αν αυτός το επεδίωκε⁴⁵. Φαίνεται επομένως ότι η θέσπιση αναλογικών, όπως είδαμε, συστημάτων την περίοδο αυτή δεν οφειλόταν τόσο στην απαρέγκλιτη επιβολή των συνταγματικών επιταγών, όσο μάλλον στις πολιτικές ισορροπίες που εκφράζονταν μέσα από την εκλογική νομοθεσία.

Δύο είναι τα γενικότερα συμπεράσματα που μπορούν να συναχθούν από την εμπειρία της Βαϊμάρης με την τραγική, για τη Γερμανία και για ολόκληρη την ανθρωπότητα, κατάληξή της: Πρώτον, η συνεπής εφαρμογή μιας «ακραίας» μορφής αναλογικής δεν αποκλείεται, κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες, να συμβάλει στη δημιουργία πολιτικής αστάθειας. Αστάθειας η οποία ενδέχεται, συνδυαζόμενη και προς άλλους παράγοντες, κοινωνικής και οικονομικής υφής, να αποδειχθεί απειλητική για τις ίδιες τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος. Δεύτερον, η ρητή συνταγματική κατοχύρωση της ισότητας της ψήφου και των αρχών της αναλογικής δεν αρκεί, καθεαυτή, για να εξασφαλίσει τον ιδανικό δείκτη αντιπροσωπευτικότητας του εκλογικού συστήματος. Η ποικιλία των μορφών αναλογικής είναι τέτοια, ώστε

43. Για τη διάκριση αριθμητικής και κατ' αποτέλεσμα αξίας βλ. παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, I, 3, Α.

44. Βλ. την αναλυτική κριτική επισκόπηση της νομολογίας από τον *Jacobi*, ό.π., ιδίως σ. 16 επ., και τον *Nenstiel*, ό.π., σ. 134 επ.

45. Από τη συνταγματική θεωρία της εποχής επιδοκιμαστικός για τους περιορισμούς έναντι των μικρών κομμάτων ήταν ο *H. Heller*, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung*, Βερολίνο-Λειψία 1929, ιδίως σ. 30 επ.

αποφασιστική τελικά σημασία να έχει αφ' ενός η ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου του εκλογικού συστήματος και αφ' ετέρου η στάση των ελεγκτικών οργάνων στην πράξη.

Γ. Η περίοδος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας

α. Οι ρυθμίσεις του Θεμελιώδους Νόμου και του εκλογικού νόμου

Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου το πρόβλημα του εκλογικού συστήματος ήρθε και πάλι στο προσκήνιο, στα πλαίσια της διαδικασίας για την ανασυγκρότηση της γερμανικής κρατικής οντότητας. Το «Κοινοβουλευτικό Συμβούλιο», που συνήλθε στις 1.9.1948 στη Βόννη και στις 8.5.1949 ψήφισε τον Θεμελιώδη Νόμο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ασχολήθηκε εκτενέστατα με το θέμα αυτό⁴⁶. Η ενασχόληση αυτή τοποθετούνταν σε δύο επίπεδα, καθώς το Κοινοβουλευτικό Συμβούλιο είχε επιφορτισθεί από τους πρωθυπουργούς των μελλοντικών ομόσπονδων χωρών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας με τη σύνταξη εκλογικού νόμου παράλληλα προς το συνταγματικό κείμενο.

Στο συνταγματικό επίπεδο, ο Θεμελιώδης Νόμος, αντίθετα προς το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, αποφεύγει τον καθορισμό πάγιου εκλογικού συστήματος, περιοριζόμενος στη ρητή κατοχύρωση, μεταξύ των αρχών που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία, της ισότητας της ψήφου. Σύμφωνα με το άρθρο 38 παρ. 1 εδ. 1 «οι βουλευτές του Ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου εκλέγονται με καθολική, άμεση, ελεύθερη, ίση και μυστική ψηφοφορία», ενώ κατά την παρ. 3 του ίδιου άρθρου «τα υπόλοιπα ζητήματα (των εκλογών) ρυθμίζονται με νόμο». Στην αρχική του μορφή το άρθρο αυτό περιείχε και ρητή πρόβλεψη της δυνατότητας του κοινού νομοθέτη να εξαρτήσει την προσκύρωση εδρών

46. Ο *H. Meyer*, *Wahlsystem*, ό.π., σ. 28, παρατηρεί ότι «το Κοινοβουλευτικό Συμβούλιο δεν ασχολήθηκε με κανένα άλλο ζήτημα τόσο εντατικά, όσο με το εκλογικό δίκαιο», επικαλούμενος συγκριτικά στοιχεία από τα πρακτικά των συζητήσεων. Πρβλ. *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 285 επ.

σ' ένα κόμμα από τη συγκέντρωση εκ μέρους του ορισμένου ποσοστού των εγκύρων ψήφων. Τούτο διαγράφηκε κατά την τρίτη συζήτηση του άρθρου, με οριακή πλειοψηφία⁴⁷.

Ο εκλογικός νόμος, ο οποίος ψηφίσθηκε από το «Κοινοβουλευτικό Συμβούλιο» στις 10.5.1949, σχεδόν ταυτόχρονα με τον Θεμελιώδη Νόμο, και εφαρμόστηκε, με κάποιες τροποποιήσεις που επέφεραν οι πρωθυπουργοί των ομόσπονδων χωρών, στις πρώτες εκλογές της Ομοσπονδιακής Βουλής το καλοκαίρι του ίδιου χρόνου, καθιέρωνε αναλογικό σύστημα. Αξιοσημείωτο είναι ότι υπέρ του νόμου ψήφισαν στο Κοινοβουλευτικό Συμβούλιο τα κεντρώα, κεντροαριστερά και αριστερά κόμματα (Κέντρο, Ελεύθεροι Δημοκράτες, Σοσιαλδημοκράτες και Κομμουνιστές), ενώ τα κεντροδεξιά και δεξιά (Χριστιανοδημοκράτες, Χριστιανοκοινωνική Ένωση, Γερμανικό Κόμμα) το καταψήφισαν⁴⁸. Τα βασικά χαρακτηριστικά του εκλογικού συστήματος που καθιερώθηκε έτσι παρέμειναν αναλλοίωτα στον ισχύοντα σήμερα ομοσπονδιακό εκλογικό νόμο (BWahlG), παρά τις επιμέρους τροποποιήσεις και παρά τις κατά καιρούς προσπάθειες ριζικής μεταβολής και εισαγωγής κάποιας μορφής πλειοψηφικού, ιδίως στην περίοδο του «μεγάλου συνασπισμού» Χριστιανοδημοκρατών και Σοσιαλδημοκρατών το 1966- 69⁴⁹.

47. Βλ. *Meyer*, ό.π., σ. 31.

48. Βλ. *Meyer*, ό.π., σ. 30.

49. Στη συμφωνία για κυβέρνηση συνασπισμού μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων συμπεριλήφθηκε η κατ' αρχήν πρόβλεψη της καθιέρωσης πλειοψηφικού συστήματος από τις μεθεπόμενες εκλογές, προκειμένου να περιορισθεί το πολιτικό σκηνικό στα κόμματα αυτά, με κατάργηση του ρυθμιστικού έως τότε ρόλου του μικρού κόμματος των Ελεύθερων Δημοκρατών. Τούτο δεν υλοποιήθηκε όμως, κυρίως λόγω της υπαναχώρησης των Σοσιαλδημοκρατών. Βλ. αναλυτικά *Meyer*, *Wahlsystem*, ό.π., σ. 57 επ., *Vogel/Schultze*, ό.π., σ. 315 επ., *E. Jesse*, *Electoral Reform in West Germany*, σε: *S. Noiret*, (επιμ.), ό.π., σ. 365 επ., (376 επ.). Γενική επισκόπηση των προτάσεων μεταρρύθμισης του εκλογικού συστήματος έως το 1984 κάνει ο *H.-P. Schneider*, Art. 38, σε: *R. Wassermann* (επιμ.), *Alternativkommentar Grundgesetz*, Darmstadt 1984, τόμ. 2, σ. 289-290.

Κάθε εκλογέας έχει δύο ψήφους, την πρώτη για την εκλογή βουλευτή στην ιδιαίτερη εκλογική του περιφέρεια (μονοεδρική) και τη δεύτερη για την εκλογή ενός συνδυασμού στην οικεία ομόσπονδη χώρα (§4 BWahlG). Στις μονοεδρικές εκλογικές περιφέρειες εκλέγονται οι μισοί από τους 656, μετά τη γερμανική ενοποίηση, βουλευτές (§1 BWahlG), με σχετική πλειοψηφία των πρώτων ψήφων (§5 BWahlG). Ο αριθμός των εδρών που αναλογούν σε κάθε κόμμα προκύπτει όμως από το σύνολο των δεύτερων ψήφων, τις οποίες έλαβαν οι συνδυασμοί του κόμματος σε όλες τις ομόσπονδες χώρες. Το σύνολο αυτό των δεύτερων ψήφων κάθε κόμματος πολλαπλασιάζεται επί 656 και μετά διαιρείται δια του συνόλου των εγκύρων δεύτερων ψήφων όλων των κομμάτων που δικαιούνται να λάβουν έδρες. Κάθε κόμμα κερδίζει τόσες έδρες, όσος είναι ο ακέραιος αριθμός του πηλίκου της παραπάνω διαίρεσης, ενώ οι εναπομένουσες διατίθενται στα κόμματα με τους μεγαλύτερους κλασματικούς αριθμούς. Δεν δικαιούνται έδρες όσα κόμματα δεν έφθασαν ποσοστό 5% όλων των εγκύρων δεύτερων ψήφων στο σύνολο της επικράτειας ή δεν κέρδισαν τρεις τουλάχιστον έδρες μονοεδρικών περιφερειών. Ο περιορισμός όμως αυτός δεν ισχύει για κόμματα εθνικών μειονοτήτων (§5 υποπαράγραφος 4 BWahlG). Από τον αριθμό εδρών κάθε κόμματος σύμφωνα με τον παραπάνω υπολογισμό (μέθοδος Hare/Niemeyer) αφαιρούνται οι έδρες τις οποίες έλαβε το κόμμα στις μονοεδρικές περιφέρειες (§6 BWahlG)⁵⁰.

50. Βλ. *Th. Maunz/R. Zippelius*, Deutsches Staatsrecht, 29η έκδ. Μόναχο 1994, σ. 268 επ., *J. Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, 5η έκδ. Neuwied κλπ. 1993, σ. 55 επ., *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18η έκδ. Χαϊδελβέργη 1991, σ. 239-240, *E. Stein*, Staatsrecht, 13η έκδ. Tübingen 1991, σ. 86-87, *W. Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum deutschen Bundestag, 4η έκδ. Κολωνία κλπ. 1990, σ. 65 επ., *H. Meyer*, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, σε: *J. Isensee/P. Kirchhof* (επιμ.), Handbuch des Staatsrechts, τ. II, Χαϊδελβέργη 1987, σ. 269 επ. (299 επ.), *P. Badura*, Anhang zum Art. 38, σε: *R. Dolzer* (επιμ.), Bonner Kommentar GG (1987), σ. 68 επ., 77 επ., *H.-U. Erichsen*,

Συνολικά επομένως το εκλογικό σύστημα, με την εξαίρεση της περιοριστικής συνθήκης του 5%, είναι μία καθαρή μορφή αναλογικής και αποδίδει στην πράξη αποτελέσματα πολύ κοντά στον ιδανικό δείκτη αντιπροσωπευτικότητας. Το ότι οι μισές έδρες μοιράζονται σε μονοεδρικές περιφέρειες με σχετική πλειοψηφία των «πρώτων» ψήφων, δεν επηρεάζει ουσιαστικά τον κοινοβουλευτικό συσχετισμό δυνάμεων: Εάν ένα κόμμα έχει ήδη συμπληρώσει τις αντίστοιχες στο πανγερμανικό ποσοστό ψήφων του έδρες από τις μονοεδρικές περιφέρειες, δεν κερδίζει καμμία έδρα από την κατανομή στο ομοσπονδιακό επίπεδο. Σ' αυτό το επίπεδο αντίθετα μπορεί να κερδίσει όλες τις έδρες του ένα μικρό κόμμα, το οποίο δεν πλειοψήφησε σε καμμία μονοεδρική, ακυρώνοντας έτσι όλες τις ανισότητες που προκύπτουν από το πλειοψηφικό των μονοεδρικών. Η ιδιορρυθμία της αναλογικής αυτής είναι ότι καθιστά δυνατή την προσωπική επαφή και σχέση του βουλευτή της μονοεδρικής περιφέρειας με τους ψηφοφόρους, και μάλιστα ανεξάρτητα από την κομματική τοποθέτηση, καθώς η «πρώτη» ψήφος μπορεί να δίνεται σε υποψήφιο άλλου κόμματος από ό,τι η κρίσιμη «δεύτερη» ψήφος⁵¹. Μοναδική περίπτωση επηρεασμού του συνολικού αποτελέσματος από αυτά των μονοεδρικών είναι αν ένα κόμμα κερδίσει περισσότερες έ-

Wahlsysteme, Jura 1984, σ. 22 επ. (27 επ., με αναλυτικούς πίνακες επεξηγηματικούς του υπολογισμού των εδρών). Ας σημειωθεί ότι έως το 1985 αντί της μεθόδου Hare/Niemeyer ίσχυε η μέθοδος D'Hondt, με αποτελέσματα ελαφρώς δυσμενέστερα για τα μικρά κόμματα. Έτσι π.χ. στην τελευταία εκλογική αναμέτρηση όπου εφαρμόστηκε, το 1983, η μέθοδος D'Hondt έδωσε από μία επιπλέον έδρα στους Χριστιανοδημοκράτες και Σοσιαλδημοκράτες σε βάρος των Ελεύθερων Δημοκρατών και των Πράσινων, από ό,τι θα έδινε η μέθοδος Hare/Niemeyer. Προβλ. επίσης, από την ελληνική βιβλιογραφία, Φ. Παπαγεωργίου, Το εκλογικό σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ΤοΣ 1984, σ. 303 επ., Ράϊκου, Συνταγματικό, τόμ. Α', τεύχ. Α', ό.π., σ. 357 επ.

51. Γι' αυτό και αποκαλείται «προσωποποιημένη αναλογική». Βλ. ενδεικτικά H.-P. Schneider, Art. 38, σε: R. Wassermann (επιμ.), Alternativkommentar Grundgesetz, Darmstadt 1984, τόμ. 2, σ. 287-8.

δρες σ' αυτές από ό,τι του αναλογεί σύμφωνα με το ποσοστό ψήφων του σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Τούτο όμως συμβαίνει σπανιότατα και η υπέρβαση αφορά ελάχιστο αριθμό εδρών, τις οποίες διατηρεί το κόμμα, οπότε και αυξάνεται ο συνολικός αριθμός των μελών της Ομοσπονδιακής Βουλής⁵².

β. Οι μηχανισμοί ελέγχου του εκλογικού συστήματος

Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου, υπάρχουν πολλαπλές δικονομικές προσβάσεις προς το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, τόσο πριν όσο και μετά τη διεξαγωγή των εκλογών. Πριν από τις εκλογές μπορούν να ενεργοποιηθούν είτε ο μηχανισμός του αφηρημένου ελέγχου (*abstrakte Normenkontrolle*) είτε αυτός της συνταγματικής προσφυγής (*Verfassungsbeschwerde*). Στην πρώτη περίπτωση, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφαινεται για αμφισβητήσεις ή αμφιβολίες σχετικά με την τυπική και ουσιαστική συνταγματικότητα του δικαίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας ή των ομόσπονδων χωρών της, ύστερα από αίτηση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης ή της κυβέρνησης μιας ομόσπονδης χώρας ή του ενός τρίτου των μελών της ομοσπονδιακής βουλής (άρθρο 93 παρ. 1 περίπτ. 2 του Θεμελιώδους Νόμου)⁵³. Στη δεύτερη, το ίδιο δικαστήριο κρίνει προσφυγές υποβαλλόμενες από οποιονδήποτε με τον ισχυρισμό ότι η κρατική εξουσία προσβάλλει ορισμένα συνταγματικά δικαιώματά του, μεταξύ των οποίων και αυτά του άρθρου 38 του Θεμελιώδους Νόμου (άρθρο 93 παρ. 1 περίπτ. 4α του Θεμελιώδους Νόμου)⁵⁴. Κοινό χαρακτη-

52. Βλ. ενδεικτικά *Stein*, ό.π., σ. 87-88.

53. Βλ. ενδεικτικά *H. Söhn*, *Die abstrakte Normenkontrolle*, σε: *Chr. Starck* (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, Tübingen 1976, σ. 292 επ., *Th. Maunz*, Art. 93, σε: *Maunz/Dürig* (επιμ.), *Grundgesetz Kommentar*, αριθ. περιθ. 17 επ., *H. Rinken*, Art. 93, σε: *R. Wassermann* (επιμ.), *Alternativkommentar Grundgesetz*, Darmstadt 1984, τ. 2, σ. 1036 επ. (1043 επ., αριθ. περιθ. 21 επ.), *K. Schlaich*, *Das Bundesverfassungsgericht*, Μόναχο 1985, σ. 67 επ.

54. Βλ. ενδεικτικά *H. Spanner*, *Die Beschwerdebefugnis bei der*

ριστικό των δύο διαδικασιών είναι ότι η αίτηση αφηρημένου ελέγχου ή η προσφυγή μπορούν να στραφούν ευθέως κατά του εκλογικού νόμου⁵⁵, ή έστω συγκεκριμένων διατάξεών του, με τον ισχυρισμό π.χ. ότι το εκλογικό σύστημα ή η χάραξη των ορίων των εκλογικών περιφερειών παραβιάζουν την αρχή της ισότητας της ψήφου. Αποτέλεσμα μπορεί να είναι η κήρυξη του νόμου ανίσχυρου *erga omnes* πριν από οποιαδήποτε εφαρμογή του στην πράξη⁵⁶. Στο ίδιο ουσιαστικά σημείο μπορεί να καταλήξει κανείς, υπό προϋποθέσεις, και μέσω της διαδικασίας των οργανωτικών διαφορών (*Organstreitigkeiten*)⁵⁷. Εκεί το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφασίζει για την ερμηνεία του Θεμελιώδους Νόμου, με αφορμή διαφορές για την έκταση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ενός ανώτατου ομοσπονδιακού οργάνου (άρθρο 93 παρ. 1 περίπτ. 1 Θεμελιώδους Νόμου)⁵⁸. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να διαπιστώσει την αντισυ-

Verfassungsbeschwerde, σε: *Chr. Starck* (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, ό.π., σ. 374 επ., *H. Zacher*, *Die Selektion der Verfassungsbeschwerden*, σε: *Starck* (επιμ.), ό.π., σ. 396 επ., *Th. Maunz*, Art. 93, ό.π., αριθ. περιθ. 64 επ., *H. Rinken*, Art. 93, ό.π., σ. 1049 επ., αριθ. περιθ. 41 επ., *K. Schlaich*, *Das Bundesverfassungsgericht*, ό.π., σ. 97 επ., *Chr. Pestalozza*, *Verfassungsprozessrecht*, 2η έκδ. Μόναχο 1982, σ. 91 επ.

55. Πρβλ. *H. Maurer*, *Die verfassungswidrige Bundestagswahl*, Bad Homburg κλπ. 1969, σ. 9-10.

56. Η απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου επί αιτήσεως «αφηρημένου» ελέγχου συνταγματικότητας νόμου και επί συνταγματικής προσφυγής έχει ισχύ νόμου και δημοσιεύεται στην Ομοσπονδιακή Εφημερίδα της Κυβέρνησης, σύμφωνα με τις παραγράφους 13 αριθ. 6 και 8α και 31 υποπάραγραφος 2 εδ. α'-γ' του νόμου για το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (BVerfGG). Βλ. *K. Vogel*, *Rechtskraft und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, σε: *Chr. Starck* (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, ό.π., σ. 568 επ. (604 επ., 617-8), *K. Schlaich*, *Das Bundesverfassungsgericht*, ό.π., σ. 161 επ., *J. Ipsen*, *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*, Baden-Baden 1980.

57. Πρβλ. *Maurer*, ό.π., σ. 9 και υποσ. 7.

58. Βλ. ενδεικτικά *D. Lorenz*, *Der Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht*,

νταγματικότητα νόμου, με πρακτικές συνέπειες όχι πολύ διαφορετικές από την κήρυξη του ως ανίσχυρου⁵⁹.

Μετά τη διεξαγωγή των εκλογών είναι δυνατό να ενεργοποιηθεί η διαδικασία ελέγχου του κύρους τους, σύμφωνα με το άρθρο 41 του Θεμελιώδους Νόμου. Κατά την παρ. 1, ο έλεγχος ανατίθεται σε πρώτο βαθμό στην ίδια την Ομοσπονδιακή Βουλή. Όμως η παρ. 2 επιτρέπει προσφυγή κατά των αποφάσεών της στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο μπορεί παρεμπιπτόντως να εξετάσει τη συνταγματικότητα του εκλογικού συστήματος που εφαρμόσθηκε⁶⁰. Σχετικές είναι οι διατάξεις του νόμου για τον έλεγχο των εκλογών (Wahlprüfungsgesetz) της 12.3.1951 και των παραγράφων 13 αριθ. 3 και 48 του νόμου για το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (BVerfGG). Η τελευταία δίνει δικαίωμα προσφυγής στο δικαστήριο, κατά της απόφασης της Βουλής, στον βουλευτή του οποίου αμφισβητείται η εκλογή, σε εκλογέα που η προσφυγή του στη Βουλή απορρίφθηκε από αυτή, υπό την προϋπόθεση της προσυπογραφής τουλάχιστον εκατό ακόμη εκλογέων, και στο ένα δέκατο του όλου αριθμού των βουλευτών, μέσα σε προθεσμία ενός μηνός⁶¹.

σε: *Chr. Starck* (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, ό.π., σ. 225 επ., *Th. Maunz*, Art. 93, ό.π., αριθ. περιθ. 10 επ., *H. Rinken*, Art. 93, ό.π., σ. 1038 επ., αριθ. περιθ. 4 επ., *K. Schlaich*, *Das Bundesverfassungsgericht*, ό.π., σ. 44 επ.

59. Πρβλ. *Maurer*, ό.π., σ. 9 και υποσ. 7.

60. Βλ. *Maurer*, ό.π., σ. 8.

61. Για την όλη διαδικασία ελέγχου του κύρους των εκλογών κατά το άρθρο 41 του Θεμελιώδους Νόμου και τις διατάξεις της κοινής νομοθεσίας βλ. ενδεικτικά *Th. Maunz*, Art. 41, σε: *Maunz/Dürig* (επιμ.), *Grundgesetz Kommentar*, *E. Schiffer*, *Wahlrecht*, σε: *E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel* (επιμ.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Βερολίνο-Νέα Υόρκη 1983, σ. 295 επ. (313-315), *H.-P. Schneider*, Art. 41, σε: *Wassermann* (επιμ.), *Alternativkommentar GG*, τ. 2, ό.π., σ. 335 επ., *K. Schlaich*, *Das Bundesverfassungsgericht*, ό.π., σ. 155-6, *H. Meyer*, *Wahlgrundsätze*, ό.π., σ. 307 επ.

γ. Η εκλογική νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου

Από την εκλογική νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου αξιοσημείωτη είναι ιδίως η ερμηνεία που δόθηκε στην αρχή της «ίσης» ψηφοφορίας (άρθρο 38 παρ. 1 εδ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης). Κρίθηκε ότι ενώ «οι απαιτήσεις της αρχής της ισότητας της ψήφου ικανοποιούνται κατά κανόνα σε εκλογή με το πλειοψηφικό σύστημα, όταν αναγνωρίζεται σε κάθε ψήφο η ίδια αριθμητική αξία, η τυποποίηση της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος στο αναλογικό εκλογικό σύστημα οδηγεί παραπέρα στο να απαιτείται κατ' αρχήν να αναγνωρισθεί και η ίδια κατ' αποτέλεσμα αξία, και όχι μόνο η ίδια αριθμητική αξία... Εάν ο νομοθέτης καθιερώνει το αναλογικό εκλογικό σύστημα, υπάγει έτσι τον εαυτό του στην κατ' αρχήν απαίτηση της ίσης κατ' αποτέλεσμα αξίας της κάθε ψήφου, η οποία αποτελεί τη συγκεκριμένη έκφραση της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος στο αναλογικό εκλογικό σύστημα, και επομένως θέτει τον νόμο του κάτω από το μέτρο αυτό»⁶².

Το ανώτατο γερμανικό δικαστήριο δεν αποκλείει, ως αντισυνταγματικό, το πλειοψηφικό σύστημα, αλλ' αντίθετα αναγνωρίζει καταρχήν τη σχετική διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη⁶³. Άλλωστε ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης, όπως είδαμε, δεν επιτάσσει ρητά ορισμένο εκλογικό σύστημα, αντίθετα με το άρθρο 22 του Συντάγματος της Βαϊμάρης. Η γερμανική συνταγματική νομολογία δέχεται όμως ότι εφόσον ο ίδιος ο νομοθέτης επιλέξει την αναλογική, και μάλιστα οποιαδήποτε μορφή αναλογικής, έστω συνδυασμένη με στοιχεία πλειοψηφικού⁶⁴, οφείλει να σεβασθεί και την αρχή της κατ' αποτέλεσμα

62. BVerfGE 43, 81, 100. Πρόκειται για σταθερή νομολογία. Βλ. BVerfGE 1, 208, 244 επ.; 6, 104, 111; 7, 63, 70; 11, 351, 362; 13, 243, 246; 16, 130, 139; 24, 300, 340; 47, 253, 277 κ.ά. Πρβλ. J. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 1974, σ. 72 επ., Schreiber, Handbuch, ό.π., σ. 84-85 και υποσ. 70 επ.

63. Πρβλ. πάντως την κριτική του H. Meyer, Wahlsystem, ό.π., σ. 192 επ., 221.

(Erfolgswert) ισότητας της ψήφου, εκτός από την αριθμητική (Zählwert) ισότητα⁶⁵.

Η αριθμητική ισότητα, μοναδική έκφραση της αρχής της ισότητας της ψήφου στα πλειοψηφικά συστήματα, σημαίνει ότι η ψήφος κάθε εκλογέα δεν μπορεί να έχει διαφορετική επίδραση στο εκλογικό αποτέλεσμα για λόγους αναγόμενους στο πρόσωπο του εκλογέα⁶⁶. Δεν επιτρέπεται έτσι να δοθεί σε οποιονδήποτε εκλογέα δικαίωμα πολλαπλής ψήφου, ή έστω η (μοναδική) ψήφος του να προσμετρηθεί περισσότερες της μιας φορές για την εξαγωγή του εκλογικού αποτελέσματος, με βάση π.χ. τη μόρφωση, τη θρησκεία, την περιουσία, την τάξη, τη φυλετική καταγωγή ή το φύλο του. Πολύ περισσότερο βέβαια δεν επιτρέπεται διαφοροποίηση αυτής της μορφής ανάλογα με τις πολιτικές πεποιθήσεις του εκλογέα⁶⁷. Εν όψει της τυπικής, μη εξαρτημένης από προϋποθέσεις και μη επιδεχόμενης σχετικοποίησης, ισότητας όλων των πολιτών κατά τη συμμετοχή τους στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτειακής βούλησης, η οποία θεμελιώνεται στη δημοκρατική αρχή, δεν υπάρχουν αξιολογικά κριτήρια που θα επέτρεπαν διαφοροποιήσεις της αριθμητικής αξίας της ψήφου⁶⁸.

Η κατ' αποτέλεσμα ισότητα σημαίνει ότι δίνονται ίσες δυνατότητες ανταγωνισμού στα πολιτικά κόμματα και οι ψήφοι που δίνονται σε κάποιο από αυτά πρέπει να έχουν για την εκλογική του επιτυχία την ίδια κατ' αρχήν βαρύτητα, όση θα είχαν και για άλλο κόμμα⁶⁹. Με άλλες λέξεις, κάθε έγκυρη ψήφος αξιο-

64. Βλ. ad hoc BVerfGE 6, 84, 90.

65. Βλ. ενδεικτικά από τη θεωρία *K. Siern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, τ. I, 2η έκδ. Μόναχο 1984, σ. 305-306, *H.-P. Schneider*, Art. 38, ό.π., σ. 297, *Th. Maunz*, Art. 38, αριθ. περιθ. 48 επ., σε: *Maunz/Dürig*, ό.π., *H.-U. Erichsen*, Die Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes, Jura 1983, σ. 635 επ. (642-3).

66. BVerfGE 1, 208, 244.

67. BVerfGE 6, 84, 91.

68. BVerfGE 1, 208, 247, με παραπομπή στον *H. Heller*, Die Gleichheit in der Verhältniswahl, ό.π., σ. 23 επ.

69. BVerfGE 6, 84, 90.

λογείται ακριβώς το ίδιο με όλες τις υπόλοιπες και κάθε εκλογέας έχει την ίδια επιρροή με οποιονδήποτε άλλον στο εκλογικό αποτέλεσμα⁷⁰. Στο στάδιο αυτό, αντίθετα προς ό,τι ισχύει σε σχέση με την αριθμητική αξία της ψήφου, οι διαφοροποιήσεις δεν αποκλείονται. Εμφανίζονται εδώ δύο αρχές, οι οποίες βρίσκονται σε μια «σχέση έντασης» μεταξύ τους: Οι εκλογές πρέπει να εξασφαλίζουν στο κράτος όργανα ικανά να λειτουργήσουν. Στο πλαίσιο όμως ενός αναλογικού συστήματος, θεωρείται «απαίτηση δικαιοσύνης» να έχει κάθε ψήφος καταρχήν την ίδια κατ' αποτέλεσμα αξία, δηλαδή επίδραση στο εκλογικό αποτέλεσμα⁷¹. Τούτο ισχύει ιδιαίτερα για τα υπόλοιπα ψήφων, δηλ. ψήφους που δεν απέδωσαν βουλευτικές έδρες επειδή δεν έφθασαν στο εκλογικό μέτρο⁷². Εάν επομένως ο νομοθέτης θεσπίσει ένα κατ' αρχήν αναλογικό σύστημα, αποδέχεται αυτή την «απαίτηση δικαιοσύνης» και κατά συνέπεια θέτει το θεσπιζόμενο σύστημα υπό το κριτήριο αυτό. Ανακύπτει όμως τότε ο κίνδυνος να κατακερματισθεί το νομοθετικό σώμα σε μια πληθώρα μικρών κομμάτων και να μην είναι πλέον λειτουργικό, ιδιαίτερα να μην είναι σε θέση να αναδείξει κυβέρνηση ικανή να κυβερνήσει. Αυτός ο κίνδυνος αποτελεί επαρκή λόγο, κατά τη νομολογία του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, για διαφοροποιητική μεταχείριση των κομμάτων κατά την κατανομή των εδρών. Πάντως η διαφοροποίηση παραμένει εξαίρεση από τον κανόνα της ίσης κατ' αποτέλεσμα αξίας. Ο βαθμός της επιτρεπτής διαφοροποίησης προσδιορίζεται με βάση τις αξιολογικές κρίσεις που επικρατούν στη συνείδηση δικαίου της συγκεκριμένης κοινωνίας⁷³.

Στη βάση του παραπάνω σκεπτικού η νομολογία δέχεται την κατ' αρχήν συνταγματικότητα της πιο σημαντικής περιοριστικής

70. BayVerfGH, απόφαση της 18.3.1952, Vf 25-VII-52, την οποία παραπέμπει η BVerfGE 1, 208, 246.

71. BVerfGE 1, 208, 248.

72. BVerfGE 1, 208, 245.

73. BVerfGE 1, 208, 248-9.

συνθήκης των μεταπολεμικών γερμανικών εκλογικών συστημάτων, δηλαδή της «ρήτρας αποκλεισμού» των κομμάτων που δεν συγκεντρώνουν ένα ελάχιστο όριο ψήφων. Προχωρεί μάλιστα στη διαπίστωση ότι κατά κανόνα δεν είναι αντισυνταγματικοί εκλογικοί νόμοι οι οποίοι τοποθετούν το όριο αυτό σε όχι περισσότερο του 5%. Θα πρέπει να υπάρχουν ιδιαίτερες περιστάσεις για να θεωρηθεί μία τέτοιου ύψους «ρήτρα» ανεπίτρεπτη. Από την άλλη πλευρά, πρέπει να υπάρχουν εντελώς ιδιαίτεροι και πειστικοί λόγοι για να δικαιολογηθεί η ύψωση του φραγμού πάνω από το 5% σε ομοσπονδιακό επίπεδο⁷⁴. Επισημαίνεται παραπέρα ότι, προκειμένου να είναι δυνατός ο αποκλεισμός ενός μικρού κόμματος από το Κοινοβούλιο, θα πρέπει το κόμμα να μην έχει κανένα τοπικά προσδιορισμένο «κέντρο βάρους», διότι οι ψηφοφόροι του είναι διασκορπισμένοι σε όλη την επικράτεια⁷⁵.

Αξιοσημείωτη εξέλιξη της πάγιας αυτής νομολογίας συνιστά η απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου σχετικά με την ισχύ της ρήτρας του 5% μετά την ένωση των δύο Γερμανιών. Σύμφωνα με τη σύμβαση της 3.8.1990 μεταξύ της Ομοσπονδιακής και της Λαοκρατικής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η ισχύς του ομοσπονδιακού εκλογικού νόμου (BWahlG), συμπεριλαμβανομένης της ρήτρας αυτής, επεκτεινόταν σε ολόκληρο το γερμανικό έδαφος. Η σύμβαση αυτή κυρώθηκε με νόμο στις 3.9.1990 και παράλληλα οι εκλογές για τη νέα Ομοσπονδιακή Βουλή προσδιορίστηκαν για τις 2.12.1990. Το δικαστήριο επισημαίνει ότι μεταξύ της δημιουργίας ενός ενιαίου γερμανικού εκλογικού χώρου, που συνενώνει δύο περιοχές χωρισμένες επί σαράντα χρόνια, και της ημερομηνίας των εκλογών μεσολαβεί ένα τρίμηνο. Επομένως μία σειρά κομμάτων δεν έχουν επαρκείς δυνατότητες να επεκτείνουν τη δραστηριότητά τους στις νέες γι' αυτά περιοχές και να επιζητήσουν ψήφους με δυνατότητες επιτυχίας. Υπό τις παραπάνω προϋποθέσεις η ρήτρα αποκλεισμού, επεκτεινόμενη σε ολόκληρη την ενιαία πια Γερμανία, φέρνει σε

74. BVerfGE 1, 208, 256.

75. BVerfGE 1, 208, 252.

δυσχερέστερη θέση τα δραστηριοποιούμενα έως τότε στην –τρεις έως τέσσερεις φορές μικρότερη– Λαοκρατική Δημοκρατία (Ανατ. Γερμανία) κόμματα, σε σχέση με τα αντίστοιχα της μεγαλύτερης Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας (Δυτική Γερμανία). Παραβιάζεται έτσι η αρχή της ισότητας των ευκαιριών των κομμάτων, η οποία δεν προβλέπεται μεν ρητά στον Θεμελιώδη Νόμο, απορρέει όμως από τη σημασία της ελευθερίας ίδρυσης κομμάτων και του πολυκομματισμού για τη δημοκρατία⁷⁶. Παραβιάζεται η αρχή αυτή καθώς τα ανατολικογερμανικά κόμματα χρειάζονταν περίπου 23,75% των ψήφων στην περιοχή της δραστηριότητάς τους προκειμένου να υπερβούν το όριο του 5% σε παγγερμανικό επίπεδο, ενώ στα δυτικογερμανικά κόμματα αρκούσε ένα 6% στη δική τους περιοχή για να πετύχουν τον ίδιο στόχο. Υποδεικνύεται κατά συνέπεια ότι, ειδικά για τις πρώτες αυτές εκλογές στην ενιαία πια Γερμανία, συνταγματικά αποδεκτή είναι μόνο μια «χωροθετημένη» ρήτρα αποκλεισμού, η οποία θα αφορά αφενός το έδαφος της μέχρι το 1990 Ομοσπονδιακής και αφετέρου το έδαφος της Λαοκρατικής Δημοκρατίας και θα βρίσκεται σε ταυτόσημο και για τα δύο ύψος⁷⁷. Ο νομοθέτης συμμορφώθηκε γρήγορα και συμπεριέλαβε στον εκλογικό νόμο μεταβατική ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία στις εκλογές του Δεκεμβρίου 1990 αρκούσε για τη συμμετοχή στην κατανομή των εδρών η συγκέντρωση ποσοστού 5% των ψήφων στο έδαφος είτε της μιας είτε της άλλης από τις δύο έως το 1990 Γερμανίες⁷⁸.

Συμπερασματικά μπορεί να πει κανείς ότι το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αναγνωρίζει στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια επιλογής του εκλογικού συστήματος, απαιτεί όμως από αυτόν

76. Για την αρχή της ισότητας ευκαιριών των κομμάτων βλ. BVerfGE 6, 273, 280· 47, 198, 255· 52, 63, 88· 73, 1, 28 επ.· 73, 40, 88 επ.

77. BVerfGE 82, 322, 339 επ., 347 επ. Κριτική παρουσίαση της απόφασης κάνει ο Γ. Θεοδόσης, Η απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1990 του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας για τον εκλογικό νόμο και η νομολογία του δικαστηρίου περί συνταγματικότητας της αποκλειστικής ρήτρας του 5%, NoB 1991, σ. 301 επ.

78. Βλ. Ipsen, Staatsorganisationsrecht, ό.π., σ. 56, υποσ. 37.

να δείξει συνέπεια στην επιλογή του. Εάν ειδικότερα προκρίνει ένα αναλογικό σύστημα, η διαμόρφωσή του πρέπει να είναι κατάλληλη για να εξασφαλίσει υψηλό δείκτη αντιπροσωπευτικότητας⁷⁹, διότι εκεί καταλήγει ουσιαστικά η απαίτηση της κατ' αποτελεσμα ισότητας της ψήφου. Υπό το πρίσμα αυτό γίνεται ανεκτή η περιοριστική επίδραση μιας λογικού ύψους «ρήτρας αποκλεισμού», θα ήταν όμως εξαιρετικά απίθανο να συμβεί το ίδιο για διατάξεις που θα είχαν και έντονη στρεβλωτική επίδραση⁸⁰, όπως συμβαίνει με τα ελληνικά συστήματα της «ενισχυμένης» αναλογικής⁸¹. Σε ό,τι αφορά, από την άλλη πλευρά, τα συνταγματικώς επιτρεπτά όρια της διαρρύθμισης ενός πλειοψηφικού τυχόν συστήματος, η νομολογία αυτή δεν παρέχει πολλές ενδείξεις. Και τούτο για τον απλό λόγο ότι ο νομοθέτης, τόσο της ομοσπονδίας όσο και των ομόσπονδων χωρών, δεν έχει επιχειρήσει, έως τώρα τουλάχιστον, την καθιέρωση ενός τέτοιου συστήματος.

Μία γενικότερη παρατήρηση στο σημείο αυτό είναι ότι, μετά τη δυσάρεστη εμπειρία της Βαϊμάρης, καταργήθηκε η συνταγματική κατοχύρωση της αναλογικής, όχι όμως και η καθιέρωσή της σε επίπεδο κοινής εκλογικής νομοθεσίας. Παρ' όλα αυτά η εφαρμογή της αναλογικής στην πράξη δεν είχε τις ίδιες πολιτικές συνέπειες και ιδίως δεν οδήγησε σε ακυβερνησία, όπως πριν από το 1933. Και τούτο προφανώς διότι μεταβλήθηκαν οι κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες, χωρίς βέβαια να αποκλείεται μία νέα μεταβολή των συνθηκών αυτών στο μέλλον να συντελέσει και σε αλλαγή του εκλογικού συστήματος.

3. Γαλλικό Δίκαιο

Εντονότερες διακυμάνσεις σε σχέση με τη Γερμανία εμφανίζει η εξέλιξη των εκλογικών συστημάτων στη Γαλλία, με ε-

79. Βλ. παραπάνω, Εισαγωγή και υποσ. 7.

80. Για τη διάκριση μεταξύ περιοριστικών και στρεβλωτικών επιδράσεων του εκλογικού συστήματος βλ. Εισαγωγή.

81. Βλ. παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, II, 3, Β, α.

ναλλαγές μεταξύ πλειοψηφικού και αναλογικής σε διάφορες μορφές τους⁸².

A. Η επαναστατική περίοδος (1789-1799)

Η εκλογή των «Γενικών Τάξεων» το 1789, που ήταν ένας από τους κρίκους της αλυσίδας των ιστορικών γεγονότων η οποία οδήγησε στη Γαλλική Επανάσταση του ίδιου έτους, έγινε με βάση το βασιλικό διάταγμα της 24ης Ιανουαρίου 1789. Εκλέχθηκαν χωριστά αντιπρόσωποι των ευγενών, του κλήρου και της τρίτης τάξης (λαϊκών), με πρόδηλα άνισο τρόπο, καθώς οι δύο πρώτες τάξεις (ευγενείς, κλήρος), με 500.000 μέλη, εξέλεγαν συνολικά τόσους όσους και η τρίτη τάξη των 24 εκατομμυρίων ατόμων. Η εκλογή ήταν άμεση για τον κλήρο και τους ευγενείς, σε μονοεδρικές περιφέρειες αντίστοιχες με τη δικαστική διαίρεση της χώρας (*bailliage*), και έμμεση για την τρίτη τάξη, σε δύο βαθμούς στην ύπαιθρο και σε τρεις βαθμούς στις πόλεις. Στα πλαίσια της τελευταίας είχαν δικαίωμα ψήφου όλοι οι Γάλλοι άνω των 25 ετών, αρκεί να πλήρωναν φόρο, χωρίς μάλιστα καθορισμό ελάχιστου ορίου του φόρου αυτού. Έτσι η ψηφοφορία ήταν σχεδόν καθολική για την τρίτη τάξη⁸³. Το εκλογικό σύστημα, σύμφωνα με το άρθρο 47 του διατάγματος της 24.1.1789, ήταν πλειοψηφικό σε τρεις γύρους. Εφόσον στους πρώτο και δεύτερο κανείς υποψήφιος δεν συγκέντρωνε την απόλυτη πλειοψηφία, ακολουθούσε τρίτος, με συμμετοχή των δύο πρώτων του δεύτερου γύρου⁸⁴.

82. Πρβλ. *R. Remond*, *Les réformes électorales en France aux XIXe et XXe siècles*, σε: *S. Noiret* (επιμ.), *Political strategies and electoral reforms*, Baden-Baden 1990, σ. 108 επ.: «La singularité de l'histoire française des réformes électorales est leur fréquence».

83. Βλ. *M. Duverger*, *Le système politique français*, 18η έκδ. 1985, σ. 33.

84. Βλ. *N. Saripolos*, *La Démocratie et l'élection proportionnelle*, τ. 1, Παρίσι 1899, σ. 162, υποσ. 2, *J. Cadart*, *Le régime électoral des Etats généraux de 1789 et ses origines (1302-1614)*, Παρίσι 1952, *G. Medzeg/D. Nohlen*, *Frankreich*, σε: *D. Sternberger/D. Vogel* (επιμ.), *Die Wahl der*

Το Σύνταγμα της 3ης Σεπτεμβρίου 1791 άλλαξε άρδην το σκηνικό αυτό. Το νομοθετικό σώμα θα αποτελούσαν 745 αντιπρόσωποι από τους ογδόντα τρεις νομούς (départements) της χώρας. Η κατανομή των εδρών σ' αυτούς γινόταν με βάση όχι μόνο τον πληθυσμό καθενός, αλλά και το μερίδιό του στους άμεσους φόρους, ενώ ανά τρεις έδρες δινόταν σε κάθε νομό ανεξάρτητα από τα παραπάνω κριτήρια⁸⁵. Εκλογικά «ενεργοί» πολίτες ήταν μόνο όσοι πλήρωναν άμεσους φόρους ίσους τουλάχιστον με την τοπική αξία τριών ημερών εργασίας, δηλ. περίπου 4.300.000, ενώ 2.200.000 έως 3.000.000 πολίτες ήταν «παθητικοί», χωρίς πολιτικά δικαιώματα. Η εκλογή γινόταν σε δύο βαθμούς, με αυξημένες κατά πολύ τις προϋποθέσεις φορολογικής συνεισφοράς για τους εκλέκτορες δευτέρου βαθμού⁸⁶. Κατά τα άλλα διατηρήθηκε το πλειοψηφικό σύστημα σε τρεις γύρους των εκλογών του 1789⁸⁷. Με βάση τις διατάξεις αυτές διεξάχθηκαν οι εκλογές της Νομοθετικής Συνέλευσης το 1791.

Μετά την πτώση της μοναρχίας το 1792 προκηρύχθηκαν εκλογές, με καθολική ψηφοφορία και χωρίς άλλη μεταβολή στις προβλεπόμενες από το 1791 εκλογικές διαδικασίες, για τη λεγόμενη «Συμβατική» Εθνοσυνέλευση⁸⁸. Αυτή ψήφισε δύο Συντάγματα, το 1793 και το 1795. Το πρώτο, με έκδηλη την επιρροή των ριζοσπαστικών ιδεών του κόμματος των Ιακωβίνων, που είχε στο μεταξύ καταλάβει πραξικοπηματικά την εξουσία, παρείχε δικαίωμα ψήφου σε όλους τους άνω των 21 ετών άρρενες. Η εκλογή θα γινόταν σε μονοεδρικές περιφέρειες, με πληθυσμό (όχι μόνο εκλογείς) 39.000 έως 41.000 ατόμων η καθεμία, και

Parlemente, τόμ. Ι, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 441 επ. (442).

85. Βλ. λεπτομερώς *Saripolos*, ό.π., τόμ. 1, σ. 172-3.

86. Βλ. *G. Burdeau*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20η έκδ. Παρίσι 1984, σ. 307, *B. Chantebout*, *Droit constitutionnel et science politique*, Παρίσι 1982, σ. 98, *Duverger*, *Le système politique français*, ό.π., σ. 34.

87. Βλ. *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 444.

88. Βλ. *J. Godechot*, *L'histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*. JöR 38 (1989). σ. 45 επ. (51). *Medzeg/Nohlen*. ό.π., σ. 445.

με πλειοψηφικό σύστημα σε δύο γύρους, στον πρώτο από τους οποίους απαιτούνταν η απόλυτη πλειοψηφία, διαφορετικά ακολουθούσε επαναληπτική ψηφοφορία⁸⁹. Σε συντηρητικότερη κατεύθυνση το Σύνταγμα του 1795, αφού μεσολάβησε η ανατροπή του καθεστώτος των Ιακωβίνων το 1794, επανέφερε την εκλογική ηλικία στο 25ο έτος και την τιμηματική ψήφο, αποκλείοντας περίπου το ένα τέταρτο των εκλογέων⁹⁰. Το εκλογικό σύστημα ήταν πλειοψηφικό σε τρεις γύρους και μόνο στον τελευταίο απ' αυτούς αρκούσε η σχετική πλειοψηφία⁹¹. Από τα δύο αυτά Συντάγματα το πρώτο δεν εφαρμόστηκε ποτέ, ενώ το δεύτερο ίσχυσε θεωρητικά έως το 1799, με πολλές όμως παραβιάσεις και αυθαίρετες ακυρώσεις εκλογών⁹².

Β. Η περίοδος των αλλεπάλληλων πολιτειακών μεταβολών (1799-1870)

Η περίοδος από το 1799 ως το 1870 χαρακτηρίζεται από τις αλλεπάλληλες πολιτειακές μεταβολές. Ως σημείο έναρξης της μπορεί να θεωρηθεί το πραξικόπημα της 18ης Μπρυμαίρ (11.12.1799), με το οποίο ο Ναπολέων Βοναπάρτης κατάρχησε το προβλεπόμενο από το Σύνταγμα του 1795 Διευθυντήριο. Τέσσερις ημέρες αργότερα θεσπίστηκε νέο Σύνταγμα, που καθιέρωνε ουσιαστικά την παντοδυναμία του πρώτου Υπάτου, δηλ. του Βοναπάρτη. Το 1804 ο ίδιος ανακηρύχθηκε κληρονομικός αυτοκράτορας της Γαλλίας, με αντίστοιχες συνταγματικές αλλαγές. Σε όλο το διάστημα έως την πτώση του, το 1814, δεν υπάρ-

89. Βλ. *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 446. Αξιοσημείωτο είναι ότι στο σχέδιο Συντάγματος του Condorcet (υποβλήθηκε στη Συμβατική στις 15.2.1793) προβλεπόταν η εκλογή εκλεκτόρων δευτέρου βαθμού με κατάλογο υποψηφίων από τον οποίο θα εκλέγονταν περισσότεροι αλλά ο ψηφοφόρος θα ψήφισε μόνο έναν. Τούτο οδηγούσε σε εκπροσώπηση και των μειοψηφιών, έστω με κάπως τυχαίο τρόπο. Βλ. *Saripolos*, I, ό.π., σ. 182-184.

90. Βλ. *Duverger*, ό.π., σ. 43-44.

91. Βλ. *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 447.

92. Βλ. *M. Miaille*, Το κράτος του δικαίου, ελλ. μτφρ. Θεσ/νίκη 1983, σ. 151-2.

χουν στην πραγματικότητα αντιπροσωπευτικά σώματα και οι εκλογικές διαδικασίες έχουν προσχηματικό χαρακτήρα, αφού όσοι εκλέγονται καθίστανται απλώς υποψήφιοι για διορισμό σε μικρότερο αριθμό δημόσιων θέσεων. Τον διορισμό πραγματοποιεί κατά διακριτική ευχέρεια ο πρώτος ύπατος και αργότερα αυτοκράτορας. Ενδιαφέρον πάντως είναι ότι επανέρχεται η καθολική ψηφοφορία για όλους τους άρρενες άνω των 21 ετών⁹³.

Την παλινόρθωση των Βουρβώνων ακολούθησε η «παραχώρηση» του Συνταγματικού Χάρτη της 4ης Ιουνίου 1814. Δημιουργείται κοινοβούλιο και οι εκλογές αποκτούν ουσιαστικό χαρακτήρα, το εκλογικό δικαίωμα όμως περιορίζεται ασφυκτικά, αφού θεσπίζεται και πάλι η τιμηματική ψήφος, με κριτήρια τόσο αυστηρά ώστε οι εκλογείς να κυμαίνονται μεταξύ 110.000 (το 1817) και 89.000 (το 1827), επί πληθυσμού 30.000.000 περίπου. Εξ άλλου το ένα τέταρτο των εκλογέων, που είχε τη μεγαλύτερη φορολογική συνεισφορά, ψήφιζε, μετά την τροποποίηση του εκλογικού νόμου το 1820, δύο φορές: Μία μαζί με τους άλλους ψηφοφόρους για την εκλογή 258 βουλευτών και μία μόνο του για την εκλογή των υπολοίπων 172. Η επανάσταση του 1830 και η άνοδος του Δούκα της Ορλεάνης στον γαλλικό θρόνο είχαν ως συνέπεια τη θέσπιση νέου Συνταγματικού Χάρτη, στις 14.8.1830, και τη διεύρυνση του δικαιώματος του εκλέγειν, με μείωση των προβλεπομένων ορίων φορολογικής επιβάρυνσης. Έτσι το 1846 οι εκλογείς ανήλθαν στις 240.000. Παράλληλα καταργήθηκε η διπλή ψηφοφορία.⁹⁴

Καθ' όλη την περίοδο της συνταγματικής μοναρχίας, έως το 1848, το εκλογικό σύστημα είναι πλειοψηφικό σε τρεις γύρους. Στους δύο πρώτους εκλεγόταν όποιος συγκέντρωνε την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων και μάλιστα όχι κατώτερη του ενός τετάρτου (σύμφωνα με τον εκλογικό νόμο του 1817) ή του ενός τρίτου (σύμφωνα με τον εκλογικό νόμο του 1820) του συ-

93. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 315 επ., *Duverger*, ό.π., σ. 60 επ., *Godechot*, ό.π., σ. 57.

94. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 321-2, 325, *Chantebout*, ό.π., σ. 99, *Duverger*, ό.π., σ. 76, 83.

νόλου των ψηφισάντων. Στον τελευταίο γύρο αρκούσε η σχετική πλειοψηφία. Οι εκλογικές περιφέρειες ήταν σταθερά μονοεδρικές μετά το 1820, οπότε στον τελευταίο αυτό γύρο συμμετείχαν οι δύο πρώτοι σε ψήφους του προηγούμενου. Αντίθετα ο εκλογικός νόμος του 1817 προέβλεπε πολυεδρικές περιφέρειες και συμμετοχή στον τρίτο γύρο διπλάσιων από τις προς κατανομή έδρες υποψηφίων⁹⁵.

Τον Φεβρουάριο του 1848 νέα επανάσταση ανέτρεψε τον Λουδοβίκο-Φίλιππο της Ορλεάνης και η προσωρινή επαναστατική κυβέρνηση ανακήρυξε την (αβασίλευτη) δημοκρατία στις 24 του ίδιου μήνα. Τον Απρίλιο διεξήχθησαν εκλογές για Συνταγματική Εθνοσυνέλευση με άμεση και καθολική (άρρενες άνω των 21 ετών) ψηφοφορία. Οι εκλογικές περιφέρειες ήταν πολυεδρικές και τα όριά τους ταυτίζονταν προς εκείνα των νομών (*départements*). Κάθε ψηφοφόρος μπορούσε ν' αναγράψει στο ψηφοδέλτιό του τόσα ονόματα υποψηφίων όσες και οι διεκδικούμενες έδρες, χωρίς να δεσμεύεται από συνδυασμούς. Εκλέγονταν οι υποψήφιοι που λάμβαναν τις περισσότερες ψήφους, αρκεί να μην ήταν λιγότερες από 2.000, διαφορετικά η ψηφοφορία θα επαναλαμβανόταν⁹⁶. Ο εκλογικός νόμος του Μαρτίου 1849 διατήρησε το ίδιο σύστημα, διαφοροποιώντας μόνο το ελάχιστο όριο για την εκλογή βουλευτή σε ένα όγδοο των εγγεγραμμένων εκλογέων⁹⁷. Επρόκειτο κατά βάση για πλειοψηφικό, αλλά οι ψηφοφόροι είχαν τη δυνατότητα να μοιράσουν τις ψήφους τους σε εκπροσώπους διαφορετικών πολιτικών ρευμάτων και έτσι να μετριάσουν τις συνέπειες του. Η δυνατότητα αυτή όμως δεν αξιοποιήθηκε, καθώς οι τάσεις στη γαλλική πολιτική σκηνή είχαν αρχίσει ήδη να αποκρυσταλλώνονται. Στις εκλογές του Μαΐου 1849 οι υποψήφιοι της δεξιάς, με περίπου 53% των ψήφων, κέρδισαν σχεδόν τα τρία τέταρτα των εδρών⁹⁸.

95. Βλ. *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 453-457.

96. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 152, 327, *L. Duguit*, *Traité de droit constitutionnel*, τ. II, 3η έκδ. Παρίσι 1928, σ. 716, *Duverger*, ό.π., σ. 93-94.

97. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 152.

98. Βλ. *Duverger*, ό.π., σ. 98-99.

Τον Δεκέμβριο του 1851 ο ανειψιός του Μεγάλου Ναπολέοντα, Λουδοβίκος-Ναπολέων Βοναπάρτης, που είχε στο μεταξύ εκλεγεί Πρόεδρος της Δημοκρατίας με άμεση ψηφοφορία, επιχείρησε πραξικόπημα και κατέλυσε το πολίτευμα. Το 1852 ο ίδιος εξέδωσε νέο Σύνταγμα και στη συνέχεια ανακηρύχθηκε κληρονομικός αυτοκράτορας. Η δεύτερη αυτή βοναπαρτική περίοδος χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη νομοθετικού σώματος με περιορισμένες αρμοδιότητες, εκλεγόμενου για έξι χρόνια με καθολική και άμεση ψηφοφορία, σε μονοεδρικές περιφέρειες με πλειοψηφικό σύστημα δύο γύρων. Στον πρώτο απαιτούνταν η απόλυτη πλειοψηφία, στον δεύτερο, όπου μπορούσαν να συμμετάσχουν όλοι οι υποψήφιοι του πρώτου ή και τρίτα πρόσωπα, αρκούσε η σχετική. Στην πράξη οι εκλογές νοθεύονταν συστηματικά, αφού υπήρχαν «επίσημοι» υποψήφιοι υποστηριζόμενοι παντοιοτρόπως από τον κρατικό μηχανισμό σε βάρος της αντιπολίτευσης, ενώ γίνονταν και αυθαίρετες επαναχαράξεις των ορίων των περιφερειών με διατάγματα. Βαθμιαία πάντως, και ιδίως μετά το 1860, επήλθε κάποια φιλελευθεροποίηση του καθεστώτος, με ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της λαϊκής αντιπροσωπείας στην κατεύθυνση ενός ορλεανικού κοινοβουλευτισμού (διπλή εξάρτηση της κυβέρνησης από τη βουλή και τον ανώτατο άρχοντα) και με βελτίωση των συνθηκών του εκλογικού ανταγωνισμού. Έτσι οι αντιπολιτευόμενοι ανήλθαν από οκτώ το 1852 σε ενενήντα τρεις το 1869, επί συνόλου 260 βουλευτών⁹⁹.

Γενική παρατήρηση για το διάστημα 1789-1870 είναι ότι οι εκλογικές διαδικασίες κατά κανόνα δεν συνιστούσαν αυθεντική έκφραση της λαϊκής βούλησης. Και τούτο είτε διότι νοθεύονταν με τη συστηματική άσκηση διοικητικών πιέσεων στους ψηφοφόρους ή με την αυθαίρετη ακύρωση των αποτελεσμάτων τους, είτε διότι το ίδιο το εκλογικό σώμα πολύ απέχει από το να έχει σύνθεση αντιπροσωπευτική της κοινωνίας¹⁰⁰. Εξ άλλου η συμ-

99. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 154, 330, *Chantebout*, ό.π., σ. 194 επ., *Duverger*, ό.π., σ. 72-73, *Godechot*, ό.π., σ. 64, *Medzegi/Nohlen*, ό.π., σ. 461-3.

100. Για τις ιστορικές αντιστάσεις στην επέκταση του εκλογικού δι-

μετοχή του κοινοβουλίου στη λήψη των κρίσιμων πολιτικών αποφάσεων ήταν περιορισμένη. Ακόμη και η περίοδος της Συμβατικής Εθνοσυνέλευσης, η οποία θεωρείται ως κλασικό παράδειγμα συστήματος «κυβερνώσας βουλής»¹⁰¹, χαρακτηρίζεται, κατά μεγάλο μέρος της τουλάχιστον, από την αυταρχική επιβολή των Ιακωβίνων, που ήταν μειοψηφία σ' αυτή. Υπό τις συνθήκες αυτές πολιτικά επίμαχο δεν ήταν, και δεν μπορούσε να είναι, το ζήτημα της «μετάφρασης» της εκφρασμένης λαϊκής θέλησης σε κοινοβουλευτικό συσχετισμό δυνάμεων, δηλ. το ζήτημα του εκλογικού συστήματος. Πολιτικά επίμαχη και ιστορικά επίκαιρη ήταν καθεαυτή η δυνατότητα ή μη ανόθευτης και αβίαστης έκφρασης της κοινωνίας των πολιτών μέσω των εκλογών και παραπέρα οι συνέπειές της σε θεσμικό επίπεδο, με άλλες λέξεις, ο ρόλος των αντιπροσωπευτικών σωμάτων στην άσκηση της εξουσίας.

Δεν είναι περίεργη επομένως η ιστορική αδράνεια, η οποία παρατηρείται σε σχέση με το εκλογικό σύστημα. Τα βασικά του χαρακτηριστικά παραμένουν αναλλοίωτα ως το 1870: Πλειοψηφικό σε περισσότερους του ενός γύρους, σε μονοεδρικές περιφέρειες που επιτρέπουν, αν δεν επιβάλλουν, τον στενό σύνδεσμο μεταξύ του αντιπροσώπου και της ιδιαίτερης εκλογικής του «πελατείας». Μοναδική εξαίρεση στον κανόνα ήταν η διεξαγωγή των εκλογών του 1848 και 1849 σε πολυεδρικές περιφέρειες, με θεωρητική δυνατότητα καλύτερης εκπροσώπησης των μειοψηφιών. Τούτο διαφεύσθηκε στην πράξη, λόγω της άρνησης των εκλογέων να «αναμείξουν» υποψηφίους διαφορετικών τάσεων.

Γ. Η περίοδος της Τρίτης Δημοκρατίας

Η ήττα της Γαλλίας στον γαλλογερμανικό πόλεμο του 1870

καιώματος στις αστικές δημοκρατίες γενικότερα έως τις αρχές του 20ού αιώνα και τα αίτιά τους βλ. *Γ. Πάσχου*, Πολιτική δημοκρατία και κοινωνική εξουσία, Θεσ/νίκη 1979, σ. 266 επ.

101. Βλ. *Medzei/Nohlen*, ό.π., σ. 446, *Αρ. Μάνεση*, Συνταγματικών Δίκαιον, Πανεπιστημιακά παραδόσεις, τ. Α', Θεσ/νίκη- Αθήναι 1967, σ. 383-5.

σηματοδότησε το τέλος του βοναπαρτικού καθεστώτος. Στις 4.9.1870 εξεργάγη επανάσταση στο Παρίσι και ακολούθησε ο σχηματισμός της κυβέρνησης Εθνικής Άμυνας. Αυτή επανέφερε, με το διάταγμα της 29.1.1871, το πλειοψηφικό σύστημα ενός γύρου σε πολυεδρικές περιφέρειες του 1848-49 και διεξήγαγε εκλογές στις 8.2.1871¹⁰². Η νέα Εθνοσυνέλευση είχε φιλομοναρχική πλειοψηφία, διαιρεμένη όμως σε οπαδούς της ενθρόνισης του εγγονού του Βουρβώνου Καρόλου Ι' και σε οπαδούς της ενθρόνισης του εγγονού του Λουδοβίκου-Φιλίππου της Ορλεάνης. Η αδυναμία τους να συμφωνήσουν είχε ως συνέπεια την υπέρμετρη παράταση της συνταγματικής εκκρεμότητας και τελικά την θέσπιση πολιτεύματος με αιρετό αρχηγό του κράτους, με την τροπολογία Wallon στις 30.1.1875, η οποία έγινε δεκτή με μία μόλις ψήφο διαφορά (353 έναντι 352)¹⁰³.

Ως αποτέλεσμα των ιδιαιτεροτήτων αυτών, το Σύνταγμα της Γ' Δημοκρατίας δεν ήταν ούτε ενιαίο ούτε αυστηρό: το αποτελούσαν οι τρεις oligόλογοι «συνταγματικοί νόμοι» της 24.2.1875, 25.2.1875 και 16.7.1875 για τη Γερουσία, την οργάνωση των δημόσιων εξουσιών και τις σχέσεις των εξουσιών αυτών μεταξύ τους, αντίστοιχα, ενώ προβλεπόταν απλούστατη διαδικασία αναθεώρησης¹⁰⁴. Την εκλογή των γερουσιαστών και βουλευτών ρύθμισαν οι οργανικοί νόμοι της 2.8.1875 και 30.11.1875.

Οι βουλευτικές εκλογές διεξάγονταν ανά τετραετία, με καθολική (για τους άρρενες, με αποκλεισμό όμως των εν ενεργεία στρατιωτικών) και άμεση ψηφοφορία. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είχε το δικαίωμα να διαλύσει πρόωρα τη Βουλή, εφόσον αποσπούσε τη σύμφωνη γνώμη της Γερουσίας. Στην πράξη το δικαίωμα αυτό περιέπεσε σε αχρησία, μετά την ατυχή άσκηση του από τον Πρόεδρο Mac Mahon στις 16.5.1877 και την αποδοκιμασία, ουσιαστικά, της προεδρικής πρωτοβουλίας από το εκλογικό σώμα, τον Οκτώβριο του ίδιου έτους. Αυτές ήταν και

102. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 152, *Godechot*, ό.π., σ. 66.

103. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 339-341, *Duverger*, ό.π., σ. 119 επ.

104. Βλ. *Chantebout*, ό.π., σ. 170.

οι μοναδικές εκλογές μετά το 1870, στις οποίες υπήρξαν παρεμβάσεις του κρατικού μηχανισμού υπέρ ή κατά συγκεκριμένων υποψηφίων, χωρίς όμως να σημειώσουν επιτυχία¹⁰⁵.

Η εκλογή σε πολυεδρικές περιφέρειες θεωρούνταν την εποχή εκείνη ως το κατεξοχήν δημοκρατικό σύστημα. Και τούτο αφ' ενός διότι εφαρμόσθηκε για πρώτη φορά μετά τη δημοκρατική επανάσταση του 1848 και αφ' ετέρου διότι στις ευρύτερες περιφέρειες η άσκηση πιέσεων από τις τοπικές διοικητικές αρχές πάνω στους εκλογείς ήταν δυσχερέστερη από ό,τι στις μονοεδρικές¹⁰⁶. Εξ άλλου οι εσωτερικές έριδες της φιλομοναρχικής παράταξης καθιστούσαν προβληματική την κατάρτιση ενιαίων συνδυασμών της στις πολυεδρικές, ενώ πιθανότερη ήταν η κοινή υποστήριξη του επικρατέστερου μεταξύ των φιλομοναρχικών υποψηφίων στον δεύτερο γύρο στις μονοεδρικές περιφέρειες¹⁰⁷. Συνέπεια των παραπάνω ήταν να προτιμήσει η φιλομοναρχική πλειοψηφία την επαναφορά, με τον εκλογικό νόμο του 1875, των μονοεδρικών περιφερειών. Η χάραξη των ορίων τους ακολουθούσε γενικά την υφιστάμενη διοικητική διαίρεση των νομών (*départements*) σε επαρχίες (*arrondissements*). Κάθε επαρχία εξέλεγε έναν βουλευτή, ενώ αν ο αριθμός των κατοίκων υπερέβαινε τις 100.000 εξέλεγε και δεύτερο, με κατάταμήσή της σε δύο εκλογικές περιφέρειες, αν υπερέβαινε τις 200.000 και τρίτο κ.ο.κ. Καθώς όμως πολλές επαρχίες είχαν σημαντικά λιγότερους από 100.000 κατοίκους, ιδίως μάλιστα στις αγροτικές περιοχές, η ανισότητα μεταξύ των εκλογικών περιφερειών, κυρίως σε βάρος των αστικών κέντρων της Βόρειας Γαλλίας, ήταν έκδηλη¹⁰⁸.

105. Βλ. *Duverger*, ό.π., σ. 122-124, *Chantebout*, ό.π., σ. 172-3.

106. Βλ. *Remond*, ό.π., σ. 114.

107. Βλ. *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 466.

108. Βλ. *L. Duguit*, *Traité de droit constitutionnel*, τ. IV, 2η έκδ. 1924, σ. 108 επ., *J. Barthélemy/P. Duez*, *Traité de droit constitutionnel*, Παρίσι 1933, σ. 350, *J.-P. Charnay*, *Le suffrage politique en France*, Παρίσι 1965, σ. 154-5, *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 467, *J.-M. Cotteret/C. Emeri*, *Les systèmes électoraux*, 5η έκδ. Παρίσι 1988, σ. 49.

Εκλεγόταν ο υποψήφιος που θα συγκέντρωνε την απόλυτη πλειοψηφία, διαφορετικά γινόταν επαναληπτική εκλογή μετά από 14 ημέρες, στην οποία αρκούσε η σχετική πλειοψηφία. Σ' αυτή μπορούσαν να συμμετάσχουν όλοι οι υποψήφιοι του πρώτου γύρου, ή ακόμη και τρίτα πρόσωπα. Το σύστημα αυτό εφαρμόστηκε σε όλες τις εκλογικές αναμετρήσεις έως τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, με εξαίρεση το 1885, οπότε είχε ισχύσει η πολυεδρική περιφέρεια, όμοια με τις εκλογές του 1848-49 και 1871¹⁰⁹.

Προς τα τέλη του 19ου και από την αρχή του 20ού αιώνα εμφανίσθηκε ισχυρή μεταρρυθμιστική κίνηση υπέρ της καθιέρωσης αναλογικού συστήματος, με κύριο επιχείρημα την έλλειψη αντιπροσωπευτικότητας του κοινοβουλίου υπό το κράτος του πλειοψηφικού¹¹⁰. Η κίνηση αυτή κορυφώθηκε το 1913 με την ψήφιση σχετικού εκλογικού νόμου από τη Βουλή, αλλά προσέκρουσε στην άρνηση της Γερουσίας. Λίγο μετά τη λήξη του πολέμου επιτεύχθηκε συμβιβαστική λύση. Ο νόμος της 12.7.1919 καθιέρωσε την αναλογική με «πλειοψηφική διόρθωση»¹¹¹. Εκλογική περιφέρεια έγινε ο νομός (*département*), με τρεις τουλάχιστον έδρες. Επιτρέπονταν τόσο οι συνδυασμοί όσο και οι

109. Βλ. *A. Esmein*, *Éléments de droit constitutionnel*, τ. II, Παρίσι 1928, σ. 303, *Duguit*, *Traité*, ό.π., τ. II, 3η έκδ. Παρίσι 1928, σ. 717, *J. Gicquel*, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 9η έκδ. Παρίσι 1987, σ. 188.

110. Βλ. ιδίως *Saripolos*, τ. I, ό.π., σ. 400 επ., *Duguit*, *Traité*, τ. II, ό.π., σ. 726 επ., 730 επ., ο οποίος μάλιστα φέρνει το παράδειγμα του νόμου για τον χωρισμό Εκκλησίας και Κράτους που ψηφίσθηκε στις 3.7.1905 από 341 βουλευτές. Οι τελευταίοι όμως αντιπροσώπευαν (είχαν ψηφισθεί από) ακριβώς 2.647.315 εκλογείς επί εκλογικού σώματος 10.967.000 ατόμων. «On ose dire après cela que dans la République française les lois sont l'oeuvre de la majorité du pays!» παρατηρεί καυστικά ο συγγραφέας (ό.π., σ. 732). Πρβλ. επίσης *B. Owen*, *Aux origines de l'idée proportionnaliste*, *Pouvoirs* 32, 1985, σ. 14 επ., *Esmein*, *Éléments*, ό.π., σ. 330 επ.

111. Αναλυτική παρουσίαση του συστήματος κάνουν οι *Duguit*, *Traité*, ό.π., τ. IV, σ. 118 επ., *Esmein*, *Éléments*, ό.π., σ. 339 επ., *Barthélemy/Duez*, *Traité*, ό.π., σ. 369.

μεμονωμένες υποψηφιότητες. Ο εκλογέας είχε τη δυνατότητα να «αναμειγνύει», δηλ. να διαγράφει ονόματα από το ψηφοδέλτιο της επιλογής του και να προσθέτει άλλα (*panachage*)¹¹². Εκλεγόταν κατ' αρχήν όποιος υποψήφιος συγκέντρωνε την απόλυτη πλειοψηφία. Στη συνέχεια προσδιοριζόταν το εκλογικό μέτρο, με τη διαίρεση των εγκύρων ψήφων δια του αριθμού των αδιάθετων εδρών. Κάθε συνδυασμός κέρδιζε τόσες έδρες, όσες φορές χωρούσε στον μέσο όρο ψήφων των συμμετεχόντων σ' αυτόν το εκλογικό μέτρο. Οι εναπομένουσες τυχόν έδρες δίνονταν στη λίστα με τον υψηλότερο μέσο όρο των υποψηφίων.

Το μικτό αυτό σύστημα ευνοούσε τον επικεφαλής σε ψήφους συνδυασμό, ιδίως μάλιστα αν οι εκλογείς δεν έκαναν ευρεία χρήση της δυνατότητας «ανάμειξης». Τούτο έγινε έγκαιρα αντιληπτό από τα κόμματα της δεξιάς, που συνέπηξαν «Εθνικό Συνασπισμό» (*Bloc national*), με αποτέλεσμα να καταγάγουν περιφανή νίκη στις εκλογές του 1919¹¹³. Η κατάσταση αντιστράφηκε στις εκλογές του 1924, υπέρ της ενωμένης τη φορά αυτή αριστεράς (*Cartel des gauches*)¹¹⁴. Οπωσδήποτε το νέο σύστημα αποδείχθηκε στην πράξη μάλλον πλειοψηφικότερο του παλιού πλειοψηφικού. Έτσι το 1927 οι ριζοσπάστες και οι σοσιαλιστές, οι οποίοι κέρδισαν τις εκλογές του 1924 αλλά διαφώνησαν το 1926 και δεν θα μπορούσαν να καταρτίσουν κοινούς συνδυασμούς, προτίμησαν την επάνοδο στο προηγούμενο σύστημα, το οποίο συνέχισε να εφαρμόζεται ως το τέλος της περιόδου που εξετάζουμε¹¹⁵.

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η κίνηση υπέρ της αναλογικής, αν και στηριζόταν εν μέρει και σε νομικά επιχειρήματα,

112. Βλ. *Cotteret/Emeri*, ό.π., σ. 64-65.

113. Βλ. *Charnay*, *Le suffrage politique en France*, ό.π., σ. 174 υποσ. 2, *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 522, *G. Lachapelle*, *Elections législatives du 16 novembre 1919*, Παρίσι 1920.

114. Βλ. *Charnay*, *Le suffrage*, ό.π., σ. 174, υποσ. 1.

115. Βλ. *Esmein*, *Éléments*, ό.π., σ. 349 επ., *Duguit*, *Traité*, II, ό.π., σ. 719 επ., 742 επ., *Barthélemy/Duez*, *Traité*, ό.π., σ. 374-5.

όπως κυρίως η ισότητα της ψήφου¹¹⁶, είχε στόχο την αλλαγή του εκλογικού νόμου μέσα από τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Θέμα αντισυνταγματικότητας του ισχύοντος πλειοψηφικού συστήματος, και μάλιστα θέμα δικαστικής διάγνωσης της, ούτε τέθηκε ούτε και θα μπορούσε να τεθεί, ενόψει της ανυπαρξίας την εποχή εκείνη στη Γαλλία δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των ψηφισμένων από το Κοινοβούλιο νόμων¹¹⁷.

Από πολιτική άποψη το πλειοψηφικό δύο γύρων σε μονοεδρικές περιφέρειες δεν είχε αξία λόγου περιοριστικής επίδρασης στον αριθμό των κομμάτων με κοινοβουλευτική εκπροσώπηση¹¹⁸. Τούτο δεν είναι περίεργο άλλωστε, καθώς στον πρώτο γύρο μπορούσαν να εκτεθούν υποψήφιοι όλων των πλευρών και να καταμετρήσουν τις δυνάμεις τους. Στον δεύτερο και αποφασιστικό γύρο γίνονταν συνήθως συμφωνίες για να αποσυρθούν υποψήφιοι με μικρές πιθανότητες επιτυχίας και να υποστηρίχθουν άλλοι, «συγγενών» πολιτικών κατευθύνσεων, ενδεχομένως με αντίστοιχα ανταλλάγματα σε άλλες περιφέρειες. Αυτά αποφασίζονταν άλλοτε σε εθνικό και άλλοτε σε τοπικό επίπεδο, χωρίς όμως να οδηγούν οπωσδήποτε και σε κυβερνητικές συνεργασίες. Ενίοτε μάλιστα συνέβαινε να εγκαταλείπει ένα κόμμα εκείνα τα οποία το ενίσχυσαν στον δεύτερο γύρο των εκλογών και να σχηματίζει κυβέρνηση μαζί με τους αντιπάλους του¹¹⁹. Εξ άλλου η ύπαρξη μονοεδρικών περιφερειών συνέτεινε στο να καθίστανται οι δεσμοί των πολιτικών με την ιδιαίτερη εκλογική

116. Βλ. ενδεικτικά *Barthélemy/Duez*, ό.π., σ. 353-4.

117. Βλ., ενδεικτικά και πάλι, *Barthélemy/Duez*, ό.π., σ. 221.

118. Βλ., *Duverger*, *Les partis politiques*, 3η έκδ. Παρίσι 1958, γερμ. μτφρ. *Die politischen Parteien*, Tübingen 1959, σ. 253. Πρβλ. γενικότερα, για την επίδραση του πλειοψηφικού συστήματος με επαναληπτική εκλογή στο κομματικό σύστημα, *του ίδιου*, ό.π., σ. 252-257 και *του ίδιου*, *Le système politique*, ό.π., σ. 507, όπου διατυπώνεται η θέση ότι το πλειοψηφικό σε δύο γύρους τείνει σ' έναν «διορθωμένο» πολυκομματισμό, δηλ. σε κόμματα εξαρτημένα από συμμαχίες μεταξύ τους.

119. Αυτή ήταν η περίπτωση του ριζοσπαστικού κόμματος το 1926, 1934 και 1938. Βλ. *Duverger*, *Le système politique*, ό.π., σ. 124 επ., 127 επ., 132 επ.

τους «πελατεία» στενότεροι και χαλαρότεροι οι δεσμοί με το κόμμα τους. Στην πραγματικότητα κόμματα με μαζική οργάνωση και κοινοβουλευτική πειθαρχία σχεδόν δεν υπήρχαν στη Γ΄ Δημοκρατία, με εξαίρεση τα κόμματα της εργατικής τάξης (σοσιαλιστικό και αργότερα κομμουνιστικό)¹²⁰. Ως συνέπεια όλων των παραπάνω, η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από τη συχνή εναλλαγή των κυβερνήσεων (μία ανά οκτάμηνο περίπου κατά μέσο όρο).

Ιδιομορφία της Γ΄ Γαλλικής Δημοκρατίας αποτελούσε και η ύπαρξη ισχυρότατης Γερουσίας, με ίσα προς τη Βουλή δικαιώματα (ακόμη και να αρνείται την εμπιστοσύνη της προς την κυβέρνηση, προκαλώντας έτσι την πτώση της). Οι κανόνες, εξ άλλου, που διείπαν τη σύνθεσή της αφήνουν να διαφανεί η απροθυμία της πλειοψηφίας της Εθνοσυνέλευσης του 1871 να ενστερνισθεί πλήρως τη δημοκρατική αρχή.

Από τους 300 γερουσιαστές το ένα τέταρτο θα ήταν ισόβιοι και θα εκλέγονταν από τα δύο νομοθετικά σώματα σε κοινή συνεδρίαση. Τα υπόλοιπα τρία τέταρτα εκλέγονταν από νομαρχιακά εκλεκτορικά σώματα, αποτελούμενα από τους βουλευτές του νομού, τα μέλη των νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων και ένα αντιπρόσωπο από κάθε πρωτοβάθμιο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητα από το μέγεθός του. Έτσι βέβαια κυριαρχούσαν οι πολυάριθμες μικρές αγροτικές κοινότητες, συντηρητικών κατά κανόνα προσανατολισμών, σε βάρος των μεγάλων πόλεων, όπου συγκεντρωνόταν η εργατική τάξη και είχε τα προπύργιά της η αριστερά. Με τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 1884 (συνταγματικός νόμος της 14.8.1884) τα άρθρα 1 και 8 του συνταγματικού νόμου της 24.2.1875 για τη Γερουσία απώλεσαν την αυξημένη τυπική τους ισχύ. Στη συνέχεια, με το νόμο της 9.12.1884, καταργήθηκαν οι ισόβιοι γερουσιαστές και επήλθε μια διαφοροποίηση των ψήφων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τον πληθυσμό

120. Για την ιστορική εξέλιξη των μορφών αντιπροσώπευσης στη Γαλλία βλ. *D. Gaxie, La démocratie représentative*, Παρίσι 1993, σ. 41 επ.

τους, χωρίς όμως να αποκαθίσταται και πάλι η ισότητα σε ακριβή αναλογία των δημοτών. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την περιορισμένη ανανέωση (ανά ένα τρίτο των, εννεαετούς θητείας, γερουσιαστών κάθε τρία χρόνια) και τη μεγάλη ηλικία των μελών της (ελάχιστη ηλικία εκλογιμότητας το 40ό έτος)¹²¹, έδινε στη Γερουσία, και κατ' επέκταση σε ολόκληρο το πολίτευμα, μια σαφή αριστοκρατική- ολιγαρχική χροιά.

Το εκλογικό σύστημα ήταν πλειοψηφικό σε τρεις γύρους, στους δύο πρώτους από τους οποίους απαιτούνταν η απόλυτη πλειοψηφία, ενώ στον τρίτο αρκούσε η σχετική. Εάν ο νομός εξέλεγε περισσότερους του ενός γερουσιαστές υποβάλλονταν συνδυασμοί υποψηφίων και κάθε εκλέκτορας διέθετε τόσες ψήφους όσες οι προς διάθεση έδρες. Επιτρεπόταν εξ άλλου η «ανάμειξη» στο ίδιο ψηφοδέλτιο υποψηφίων από διαφορετικούς συνδυασμούς. Το σύστημα αυτό διατηρήθηκε και μετά το 1884¹²².

Με όλες τις ιδιαιτερότητές της, η Γ' Δημοκρατία ήταν το μακροβιότερο πολίτευμα της Γαλλίας από το 1789 έως σήμερα: Διήρκεσε ως το καλοκαίρι του 1940, οπότε κατέρρευσε, μετά την ήττα από τους Γερμανούς και την κατοχή του μεγαλύτερου μέρους του μητροπολιτικού εδάφους. Στις 10 Ιουλίου του έτους εκείνου η Βουλή και η Γερουσία ψήφισαν συνταγματικό νόμο που μεταβίβαζε όλες τις εξουσίες στην κυβέρνηση Πεταίν, μαζί με την εξουσιοδότηση να θεσπίσει νέο Σύνταγμα.

Δ. Η περίοδος της Τέταρτης Δημοκρατίας

Η προσωρινή κυβέρνηση υπό τον στρατηγό Ντε Γκωλ που εγκαταστάθηκε στο Παρίσι τον Αύγουστο του 1944, μετά την απελευθέρωση από τη γερμανική κατοχή, προκήρυξε εκλογές για τις 21.10.1945, ταυτόχρονα με δημοψήφισμα το οποίο καθόρισε τον χαρακτήρα της συνέλευσης ως κατ' αρχήν συντακτικής.

121. Για όλα τα παραπάνω βλ. *Barthélemy/Duez*, *Traité*, ό.π., σ. 470 επ., *Duguit*, *Traité*, IV, ό.π., σ. 136 επ., *Esméin*, *Éléments*, ό.π., σ. 374 επ., *Chantebout*, ό.π., σ. 168-9, 276-7, *Burdeau*, ό.π., σ. 343 επ.

122. Βλ. *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 467.

Στις εκλογές αυτές ψήφισαν για πρώτη φορά οι γυναίκες και οι εν ενεργεία στρατιωτικοί. Εκλογική περιφέρεια ήταν ο νομός. Κάθε νομός είχε τουλάχιστον δύο έδρες και από εκεί και πέρα η κατανομή γινόταν αναλογικά με τον πληθυσμό (μία έδρα ανά 100.000 άτομα, καθώς και μία επιπλέον αν το υπόλοιπο υπερέβαινε τις 25.000). Το εκλογικό σύστημα ήταν η αναλογική του «ισχυρότερου μέσου όρου»: Αρχικά διαιρούνταν ο αριθμός των εγκύρων ψήφων με τις έδρες του διαμερίσματος (εκλογικό μέτρο) και κάθε συνδυασμός κέρδιζε τόσες έδρες, όσες φορές χωρούσε το εκλογικό αυτό μέτρο στις ψήφους του. Στη συνέχεια οι ψήφοι κάθε συνδυασμού διαιρούνταν με τον αριθμό των εδρών που ήδη είχε λάβει αυτός συν μία και οι υπόλοιπες έδρες δινόταν στους συνδυασμούς με τα μεγαλύτερα πηλίκα των διαιρέσεων. Οι συνδυασμοί ήταν «δεσμευμένοι», με προκαθορισμένη δηλαδή σειρά εκλογής των υποψηφίων, την οποία δεν μπορούσε να αλλάξει ο ψηφοφόρος¹²³.

Το σχέδιο Συντάγματος που κατάρτισε η συντακτική συνέλευση του 1945 απορρίφθηκε στο δημοψήφισμα της 5.5.1946. Στις 2.6.1946 εξελέγη νέα συντακτική συνέλευση και το νέο σχέδιο Συντάγματος, το οποίο εκπόνθησε αυτή, εγκρίθηκε στο δημοψήφισμα της 13.10.1946 και τέθηκε σε ισχύ στις 27.10.1946. Δεν υπήρξαν στο μεταξύ ουσιώδεις αλλαγές στο εκλογικό σύστημα. Με τον νόμο της 5.10.1946 δόθηκε πάντως στους εκλογείς η δυνατότητα να τροποποιούν τη σειρά εκλογής των υποψηφίων του συνδυασμού. Ωστόσο η αλλαγή αυτή λαμβανόταν υπόψη μόνο εφόσον τουλάχιστον οι μισοί ψηφοφόροι έκαναν χρήση της δυνατότητάς τους, πράγμα που δεν συνέβη ποτέ¹²⁴.

Ο συσχετισμός των πολιτικών δυνάμεων, σε συνδυασμό με το εκλογικό αυτό σύστημα, δεν μπόρεσε όμως να εγγυηθεί προϋποθέσεις κυβερνητικής σταθερότητας, ιδίως μετά την εισαγωγή,

123. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 399-400, *Cotteret/Emeri*, ό.π., σ. 59-61, *Duverger*, *Le système politique*, ό.π., σ. 144, 217, *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 484.

124. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 490, *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 488.

από το 1947, δύο περιοριστικών συνθηκών σχετικά με τον σχηματισμό κυβέρνησης: Η μία στα αριστερά του πολιτικού φάσματος, όπου το κομμουνιστικό κόμμα δεν γινόταν πια δεκτό ως εταίρος από τα υπόλοιπα, ως συνέπεια και των διεθνών εξελίξεων (έναρξη του ψυχρού πολέμου). Και η άλλη στα δεξιά, όπου το γκαωλικό κόμμα RPF (*Rassemblement du Peuple français*) εκδήλωνε την αντίθεσή του προς την Τέταρτη Δημοκρατία και τους θεσμούς της. Ο «αρνητικός συνασπισμός» των δύο άκρων απειλούσε να οδηγήσει τη Γαλλία σε κατάσταση παρόμοια προς εκείνη της Γερμανίας της Βαϊμάρης¹²⁵.

Ως αντίδοτο εφευρέθηκε το «πολυφασικό» εκλογικό σύστημα του νόμου της 9.5.1951¹²⁶, συγγενές κάπως προς το ελληνικό «τριφασικό» των εκλογών του 1956¹²⁷. Στα διαμερίσματα του Παρισιού και των περιχώρων του (*Seine* και *Seine-et-Oise*), καθώς και σε ορισμένες υπερπόντιες κτήσεις, εφαρμοζόταν η αναλογική του «ισχυρότερου υπολοίπου»¹²⁸, με δυνατότητα του εκλογέα να εκφράσει την προτίμησή του υπέρ υποψηφίου είτε του συνδυασμού που ψηφίζει είτε και άλλου συνδυασμού (*rapachage*)¹²⁹. Στις υπόλοιπες περιφέρειες της μητροπολιτικής Γαλλίας εφαρμόσθηκε το ιδιόρρυθμο σύστημα των «συγγενών» κομμάτων. Δύο ή περισσότεροι συνδυασμοί μπορούσαν να κά-

125. Πρβλ. *F. Hermens*, Representation and Proportional Representation, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984, σ. 15 επ. (24), *G. Sartori*, Parties and party systems, Cambridge 1976, ιδίως σ. 145-173.

126. Βλ. *J. Breyas*, La loi du 9 mai 1951, R.D.P. 1951, σ. 1041 επ. (1058 επ.).

127. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, I, 6, Α, γ.

128. Κάθε συνδυασμός κέρδιζε σε πρώτη φάση τόσες έδρες, όσες φορές χωρούσε το εκλογικό μέτρο (έγκυρες ψήφοι δια τον αριθμό των εδρών της συγκεκριμένης εκλογικής περιφέρειας) στις ψήφους του. Σε δεύτερη φάση, οι υπόλοιπες έδρες μοιράζονταν διαδοχικά στους συνδυασμούς με το μεγαλύτερο αχρησιμοποίητο υπόλοιπο ψήφων. Βλ. *Charnay*, Le suffrage, ό.π., σ. 701 και την εκεί υποσ. 1, *D. Nohlen*, Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik, σε: *Sternberger/Vogel* (επιμ.), ό.π., σ. 1 επ. (46, 52).

129. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 420-421, *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 492.

νουν αμοιβαία δήλωση «συγγένειας» (*apparentement*), πριν από τις εκλογές. Εάν ένας συνδυασμός μόνος του κέρδιζε την απόλυτη πλειοψηφία σε συγκεκριμένο διαμέρισμα, λάμβανε το σύνολο των εδρών. Εάν την απόλυτη πλειοψηφία κέρδιζαν όλοι μαζί οι «συγγενείς» συνδυασμοί, τότε απέκλειαν τους άλλους και μοιράζονταν το σύνολο των εδρών μεταξύ τους, σύμφωνα με τον κανόνα του «ισχυρότερου μέσου όρου» που προαναφέρθηκε. Εάν ούτε και αυτό συνέβαινε, τότε οι έδρες μοιράζονταν σ' όλους τους συμμετέχοντες συνδυασμούς, κατά τον «ισχυρότερο μέσο όρο». Και πάλι όμως οι «συγγενείς» ευνοούνταν κάπως, διότι το σύστημα αυτό δίνει ένα ελαφρό προβάδισμα κατά την κατανομή των εδρών στους ισχυρότερους συνδυασμούς και οι «συγγενείς» θεωρούνταν, στην περίπτωση αυτή, ως ενιαίος και μοναδικός συνδυασμός, με νέα στη συνέχεια κατανομή βάσει του «ισχυρότερου μέσου όρου» στους συμμετέχοντες¹³⁰. Το σύστημα επέτυχε κατ' αρχήν τον στόχο του, περιορίζοντας δραστικά την κοινοβουλευτική δύναμη κομμουνιστών και γκωλικών στις εκλογές της 17.6.1951¹³¹, δεν μπόρεσε όμως να θεραπεύσει μακροπρόθεσμα την κυβερνητική αστάθεια, μόνιμη ασθένεια της Τέταρτης Δημοκρατίας (μέση διάρκεια βίου των κυβερνήσεων: έξι μήνες)¹³².

Το Σύνταγμα του 1946 προέβλεπε και δεύτερο νομοθετικό σώμα, το «Συμβούλιο της Δημοκρατίας», απόγονο κατά κάποιον τρόπο της Γερουσίας της Τρίτης Δημοκρατίας. Η εκλογή των μελών γινόταν από ειδικό εκλεκτορικό σώμα στο οποίο συμμετείχαν οι βουλευτές και εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι τελευταίοι σε αναλογίες που ευνοούσαν τις μικρές κοινότητες των αγροτικών περιοχών. Ωστόσο οι ανισότητες αυτές δεν είχαν πια την ίδια καίρια σημασία όπως πριν από το 1940, διότι οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου ήταν πολύ μειωμένες: Ουσιαστικά περιοριζόνταν σε ένα απλώς αναβλητικό νομοθετικό veto και

130. Βλ. *Ph. Biays*, *L' apparentement des listes electorales*, R.D.P. 1954, σ. 438 επ., *Cotteret/Emeri*, ό.π., σ. 77, *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 492.

131. Βλ. *Bruyas*, ό.π., σ. 1069 επ., *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 493 επ.

132. Βλ. *Duverger*, ό.π., σ. 152.

στη συμμετοχή των μελών του, μαζί με τους βουλευτές, στην εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας¹³³.

Ε. Η περίοδος της Πέμπτης Δημοκρατίας

α. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις

Μετά την κατάργηση της Τέταρτης Δημοκρατίας, τον Μάιο του 1958, τα δύο νομοθετικά σώματα ψήφισαν τον συνταγματικό νόμο της 3ης Ιουνίου 1958, με τον οποίο ανέθεσαν στη νέα κυβέρνηση υπό τον στρατηγό Ντε Γκωλ την προετοιμασία σχεδίου Συντάγματος. Το σχέδιο αυτό εγκρίθηκε στο δημοψήφισμα της 28ης Σεπτεμβρίου και στις 4 Οκτωβρίου του ίδιου έτους θεσπίστηκε το νέο Σύνταγμα της Γαλλίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 «η ψηφοφορία μπορεί να είναι άμεση ή έμμεση, κατά τους όρους που προβλέπει το Σύνταγμα. Είναι πάντοτε καθολική, ίση και μυστική». Το άρθρο 24 προσθέτει: «Το Κοινοβούλιο περιλαμβάνει την Εθνοσυνέλευση και τη Γερουσία. Οι βουλευτές της Εθνοσυνελεύσεως εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία. Η Γερουσία εκλέγεται με έμμεση ψηφοφορία. Διασφαλίζει την αντιπροσώπευση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως της Γαλλίας». Επίσης κατά το άρθρο 34 «ο νόμος καθορίζει τους κανόνες που αφορούν το καθεστώς των εκλογών των κοινοβουλευτικών συνελεύσεων και των τοπικών συνελεύσεων». Τέλος το άρθρο 92 εδ. 2 έδωσε στην κυβέρνηση την αρμοδιότητα να εκδόσει, μέσα σε προθεσμία τεσσάρων μηνών από τη θέση του Συντάγματος σε ισχύ, νομοθετικά διατάγματα ισχύος τυπικού νόμου, μετά από γνώμη του Conseil d'Etat, για να καθορίσει το καθεστώς της εκλογής των συνελεύσεων που προβλέπονται από το Σύνταγμα.

β. Η εκλογή της Εθνοσυνέλευσης

Το διάταγμα της 13ης Οκτωβρίου 1958 επανέφερε, σε ό,τι αφορά την Εθνοσυνέλευση, κατά βάση το πλειοψηφικό της Τρί-

133. Βλ. Burdeau, ό.π., σ. 423-5, Chantebout, ό.π., σ. 278-9, Duverger, ό.π., σ. 149-151.

της Δημοκρατίας, σε μονοεδρικές περιφέρειες και σε δύο γύρους. Στον πρώτο γύρο εκλέγεται όποιος υποψήφιος συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων και τουλάχιστον το ένα τέταρτο των εγγεγραμμένων υπέρ αυτού, ενώ στον δεύτερο αρκεί η σχετική πλειοψηφία. Η διαφορά σε σχέση με τα κρατούντα πριν από το 1940 είναι ότι η συμμετοχή σ' αυτόν επιτρέπεται μόνο σε όσους υποψήφιους του πρώτου γύρου συγκέντρωσαν τουλάχιστον 5% των ψήφων. Το ποσοστό αυτό ίσχυσε στις εκλογές του 1958 και του 1962, ενώ ανήλθε, ύστερα από τροποποίηση της εκλογικής νομοθεσίας, σε 10% των εγγεγραμμένων εκλογέων στις εκλογικές αναμετρήσεις του 1967, 1968 και 1973 και σε 12,5% μετά το 1976¹³⁴.

Παράλληλα το 1958 επαναχαράχθηκαν τα όρια των εκλογικών περιφερειών, ώστε ν' ανταποκρίνονται περισσότερο προς τα νεότερα πληθυσμιακά δεδομένα. Έκτοτε υπήρξαν και νέες διορθώσεις στα όρια αυτά, χωρίς ωστόσο ν' αποφεύγονται εμφανείς διαφορές, που ενίοτε φθάνουν στο σημείο οι μεγαλύτερες περιφέρειες να έχουν πενταπλάσιο έως επταπλάσιο αριθμό εκλογέων από τις μικρότερες¹³⁵. Δεν λείπουν εξ άλλου οι αιτιάσεις για σκόπιμη χάραξη των ορίων των περιφερειών έτσι ώστε να ευνοούνται τα κυβερνητικά κόμματα¹³⁶.

134. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 490-491, *Chantebout*, ό.π., σ. 635-6, *Duverger*, ό.π., σ. 209-213, *J. Georgel/G.-J. Hand/Ch. Sasse*, *Les regimes electoraux dans la Communauté Européenne*, Παρίσι 1979, σ. 82 επ., *Cotteret/Emeri*, ό.π., σ. 49-51, *J.-P. Aubert*, *Systèmes electoraux et représentation parlementaire*, Παρίσι 1969, σ. 5.

135. Έτσι στις εκλογές του 1978 η δεύτερη περιφέρεια της Lozère είχε 26.141 εγγεγραμμένους και η τρίτη περιφέρεια του Essonne 181.284. Στις εκλογές του 1981 η περιφέρεια του Marjevol είχε 26.251 εγγεγραμμένους και η περιφέρεια του Longjumeau 186.986, ενώ αυτή του Salon-de-Provence 189.351. Βλ. *Chantebout*, ό.π., σ. 635, *Duverger*, ό.π., σ. 212, *Georgel/Hand/Sasse*, ό.π., σ. 85, *J.-P. Charnay*, *Le suffrage politique en France*, Παρίσι 1965, σ. 152 επ., *C. Emeri*, *Les lois électorales en France*, σε: *S. Noiret* (επιμ.), ό.π., σ. 260 επ. (267 επ.).

136. Βλ. ενδεικτικά *Chantebout*, ό.π., σ. 635-6, *J.-P. Charnay*, *Le suffrage*

Το πλειοψηφικό σύστημα, σε συνδυασμό με την ανισότητα των εκλογικών περιφερειών, οδήγησε σε μεγάλη δυσαναλογία εδρών και ψήφων των κομμάτων. Έτσι στις εκλογές του 1958 οι κομμουνιστές (P.C.F.) με 18,9% των ψήφων κέρδισαν μόλις 10 έδρες, ενώ οι γκαωλικοί (U.N.R.-U.D.T.) με 17,6% έφθασαν στις 189 έδρες. Το 1962 η εκλογική δύναμη των γκαωλικών και των συνεργαζομένων ανεξαρτήτων (με κύριο εκφραστή των τελευταίων τον μετέπειτα πρόεδρο της Γαλλίας Giscard D'Estaing) ανήλθε σε 31,9%, που ήταν αρκετό για να τους δώσει 229 από τις 465 έδρες των μητροπολιτικών εδαφών. Το 1967 οι ίδιοι κατέκτησαν 37,7% των ψήφων και 232 επί 470 συνολικά εδρών των μητροπολιτικών εδαφών, ενώ το 1968, με 43,7% των ψήφων, συγκέντρωσαν σαρωτική πλειοψηφία 346 εδρών στην Εθνοσυνέλευση. Στις εκλογές του 1973 γκαωλικοί, ανεξάρτητοι συνεργαζόμενοι και το επίσης συνεργαζόμενο «δημοκρατικό προοδευτικό κέντρο» (Centre Démocratie et Progres) δεν ξεπέρασαν το 34,6% των ψήφων, το οποίο όμως μεταφράστηκε σε απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία (250 έδρες επί 473 των μητροπολιτικών εδαφών και 490 συνολικά). Το 1978 τα συνεργαζόμενα κόμματα της αριστεράς (σοσιαλιστικό-κομμουνιστικό) δεν ξεπέρασαν τις 198 έδρες έναντι 276 του κεντροδεξιού συνασπισμού (R.P.R.-U.D.F.), παρ' όλο ότι υπερετρούσαν σε ψήφους (περίπου 50%, αν συνυπολογισθεί η άκρα αριστερά και διάφοροι ανεξάρτητοι αριστεροί υποψήφιοι, έναντι περίπου 48% του αντίστοιχου συνόλου των κυβερνητικών κομμάτων, της άκρας δεξιάς και ανεξαρτήτων). Το 1981 εξ άλλου το σοσιαλιστικό κόμμα με 37,8% των ψήφων κατέκτησε κοινοβουλευτική αυτοδυναμία, με 282 έδρες (επί συνόλου 491)¹³⁷.

politique en France, ό.π., σ. 147, υποσ. 3, 153.

137. Βλ. τους πίνακες που παραθέτουν ο *Duverger*, ό.π., σ. 210-211, με τα αποτελέσματα των εκλογών από το 1958 έως το 1981, οι *Medzeg/Nohlen*, ό.π., σ. 527-8, με τα αποτελέσματα από το 1958 έως το 1968, *G. Moschonas*, *La gauche Française (1972-1988) à la lumière du paradigme social-démocrate*, διδ. διατρ. Παρίσι 1990, σ. 549-550, με τα

Το 1981 ο σοσιαλιστής υποψήφιος Πρόεδρος F. Mitterand περιέλαβε στις προεκλογικές του εξαγγελίες την αντικατάσταση του πλειοψηφικού με αναλογικό σύστημα στις βουλευτικές εκλογές¹³⁸. Ο νόμος της 10ης Ιουλίου 1985 υλοποίησε την εξαγγελία αυτή καθιερώνοντας την αναλογική του ισχυρότερου μέσου όρου με εκλογική περιφέρεια το νομό (*département*), με δεσμευμένους συνδυασμούς και χωρίς δυνατότητα του ψηφοφόρου για «ανάμειξη» των συνδυασμών (*rapachage*)¹³⁹. Το σύστημα αυτό μοιάζει με εκείνο που εφαρμόστηκε στις πρώτες εκλογές μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο¹⁴⁰, με τη διαφορά ότι τώρα πλέον στην κατανομή των υπολοίπων εδρών θα συμμετείχαν μόνο οι συνδυασμοί που είχαν υπερβεί το όριο του 5% των ψήφων¹⁴¹. Με το σύστημα αυτό διεξάχθηκαν οι εκλογές του Μαρτίου 1986, οι οποίες όμως ανέδειξαν κοινοβουλευτική πλειοψηφία των κομμάτων της κεντροδεξιάς (R.P.R. και U.D.F.), με 44,7% των ψήφων και 292 έδρες (επί συνόλου 577), έναντι 31,6% και 212 εδρών των σοσιαλιστών¹⁴². Σχεδόν αμέσως ακολούθησε η επαναφορά του προϋσχύσαντος πλειοψηφικού συστήματος, με

αποτελέσματα των εκλογών από το 1946 έως το 1988. Αναλυτική αναφορά στα αποτελέσματα του 1967, με εκτίμηση των επιδράσεων που θα είχε η χρησιμοποίηση διαφορετικών εκλογικών συστημάτων στην κατανομή των εδρών, κάνει ο *Aubert*, ό.π., *passim*. Για τις εκλογές μετά το 1981 βλ. επίσης *C. Botopoulos*, *Les socialistes à l'épreuve du pouvoir*, Bruxelles 1993, σ. 744 επ.

138. Βλ. *P. Pactet*, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 9η έκδ. Παρίσι κλπ. 1989, σ. 356. Πρβλ. γενικότερα για τις θέσεις των γάλλων σοσιαλιστών σε σχέση με το εκλογικό σύστημα *H. Portelli*, *La proportionnelle et les partis*, *Pouvoirs* 32, 1985, σ. 83 επ. Εκτενή αναφορά στην κοινοβουλευτική συζήτηση για την αλλαγή του εκλογικού συστήματος κάνει ο *D. Gaxie*, *Les partis politiques et les modes scrutin en France*, σε: *S. Noiret* (επιμ.), ό.π., σ. 423 επ.

139. Βλ. *Pactet*, *Institutions politiques*, ό.π., σ. 359.

140. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 2, Δ.

141. Βλ. *Pactet*, ό.π., σ. 357.

142. Βλ. *J. Gicquel*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 9η έκδ. Παρίσι 1987, σ. 724-5.

τον νόμο της 11ης Ιουλίου 1986¹⁴³. Το σύστημα αυτό είχε ως αποτέλεσμα την πιο εντυπωσιακή ανισότητα αντιπροσώπευσης στις τελευταίες εκλογές για τη γαλλική Εθνοσυνέλευση το 1993: Ο συνασπισμός της κεντροδεξιάς (UDF-RPR-DVD) με 44,1% των ψήφων κέρδισε 485 έδρες από τις 577, ενώ το ακροδεξιό «Εθνικό Μέτωπο» με 12,4% έμεινε χωρίς έδρα και τα κόμματα της αριστεράς περιορίστηκαν σε μια πενιχρή παρουσία με 91 έδρες, παρά το ότι συγκέντρωσαν συνολικά 28,4% των ψήφων¹⁴⁴.

Συμπερασματικά μπορούμε να σημειώσουμε ότι το πλειοψηφικό σε δύο γύρους των εκλογών για τη γαλλική Εθνοσυνέλευση δημιούργησε μεν συνθήκες κυβερνητικής σταθερότητας στην Πέμπτη Δημοκρατία, αλλ' αυτό έγινε με σοβαρή ζημία της ισότητας της ψήφου. Τα ίδια ποσοστά ψήφων αποδίδουν ενίοτε εικοσαπλάσιες έδρες, στις ίδιες εκλογές, σε ένα κόμμα σε σύγκριση με ένα άλλο κόμμα. Ακόμη, χαμηλό συγκριτικά ποσοστό ψήφων, της τάξης του 30-35% περίπου, μπορεί να μεταφρασθεί σε απόλυτη πλειοψηφία στο κοινοβούλιο. Και τέλος, όταν επικρατούν συνθήκες πολιτικής πόλωσης, δεν είναι καθόλου διασφαλισμένο ότι ο εκλογικός σχηματισμός που έρχεται πρώτος σε ψήφους θα υπερισχύσει και σε έδρες.

Σε ό,τι αφορά την επίδραση του εκλογικού συστήματος στο κομματικό σύστημα, διαπιστώνεται ότι την πέμπτη Δημοκρατία χαρακτηρίζει μία τάση διπολισμού των πολιτικών δυνάμεων, την οποία ευνοεί το πλειοψηφικό σε δύο γύρους, αντίθετα με το πλειοψηφικό ενός γύρου που ευνοεί ευθέως τον δικομματισμό¹⁴⁵. Το σύστημα αυτό επιτρέπει σε όλα τα κόμματα να παρουσιάζουν υποψηφίους στον πρώτο γύρο, αλλά τα αναγκάζει να συμμαχούν στον δεύτερο και αποφασιστικό γύρο, αποσύρο-

143. Βλ. *Pactet*, ό.π., σ. 356.

144. Βλ. *P. Martin*, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Παρίσι 1994, σ. 50.

145. Βλ. *Duverger*, *Die politischen Parteien*, ό.π., σ. 231 επ., του ίδιου, *Le système politique*, ό.π., σ. 506 επ.

ντας αμοιβαία με τους «συμμάχους» τους όσες υποψηφιότητες έχουν μειωμένη πιθανότητα επιτυχίας σ' αυτόν, ύστερα από συνεννοήσεις σε εθνικό συνήθως επίπεδο. Έτσι στον δεύτερο γύρο οι επιλογές των ψηφοφόρων περιορίζονται σε δύο, μία «δεξιά» και μία «αριστερή». Ο διπολισμός εμφανίζεται μάλιστα ενισχυμένος μετά το 1958, σε σύγκριση με την περίοδο της τρίτης γαλλικής Δημοκρατίας, λόγω της επικράτησης σε ολόκληρο το πολιτικό φάσμα κομμάτων με οργάνωση και πειθαρχία, τα οποία οδηγούνται σε στερεότυπες λίγο-πολύ συμμαχίες. Πριν από το 1940 αντίθετα, όταν μόνο το σοσιαλιστικό και το κομμουνιστικό κόμμα ανταποκρίνονταν κατά βάση σ' αυτή τη μορφή κομματικού σχηματισμού, οι συμμαχίες, τόσο οι εκλογικές όσο στη συνέχεια και οι κοινοβουλευτικές, ήταν περισσότερο ρευστές και ο διπολισμός χαλαρότερος. Έναν ρόλο στην κατεύθυνση αυτή παίζει ασφαλώς και η άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας από τον λαό, η οποία αναγκάζει τα κόμματα να συσπειρωθούν γύρω από έναν προεδρικό υποψήφιο και, παραπέρα, να συνάψουν συμμαχίες στον δεύτερο γύρο της προεδρικής εκλογής¹⁴⁶.

γ. Η εκλογή της Γερουσίας

Η ανισότητα της ψήφου είναι ακόμη πιο έκδηλη στην (έμμεση) εκλογή της Γερουσίας από ό,τι σ' εκείνη της Εθνοσυνέλευσης. Το εκλεκτορικό σώμα αποτελείται, σύμφωνα με το διάταγμα της 15.11.1958, από τα μέλη της Εθνοσυνέλευσης, τους γενικούς συμβούλους (*conseillers généraux*) και τους εκπροσώπους των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, οι οποίοι είναι και η συντριπτική πλειοψηφία του. Οι τελευταίοι όμως δεν εκλέγονται σε ευθεία αναλογία του πληθυσμού, αλλά με τρόπο τέτοιο ώστε να υπεραντιπροσωπεύονται οι μικρές κοινότητες και να υποαντιπροσωπεύονται οι μεγάλοι δήμοι. Έτσι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης με λιγότερους από 1.500 κατοίκους είχαν το 1969 το 53% των εκλεκτόρων της Γερουσίας με μόλις το 25,7% το πληθυσμού, ενώ οι Ο.Τ.Α. με περισσότερους από 10.000 κατοί-

146. Βλ. *Duverger*, *Le système politique*, ό.π., σ. 511 επ.

κους δεν υπερέβαιναν το 21,5% των εκλεκτόρων, παρόλο που συγκέντρωναν το 50,3% του πληθυσμού¹⁴⁷. Το πολιτικό αποτέλεσμα είναι αντίστοιχο προς εκείνο που προέκυπτε κατά την περίοδο της Γ' Δημοκρατίας, δηλαδή να έχει κατά κανόνα η Γερουσία μια συντηρητικότερη απόκλιση σε σχέση προς την Εθνοσυνέλευση¹⁴⁸. Πάντως οι αρμοδιότητές της είναι περιορισμένες, αφού η κυβέρνηση δεν εξαρτάται καθόλου από την εμπιστοσύνη της (άρθρα 49 και 50 Συντ. 1958). Σε ό,τι αφορά το νομοθετικό έργο, η αντίθεση της Γερουσίας μπορεί, κατά το άρθρο 45 Συντ. 1958, να επιφέρει κάποια καθυστέρηση, όχι όμως και να ματαιώσει νομοθετήματα για τα οποία συμφωνούν η Εθνοσυνέλευση και η κυβέρνηση, εκτός αν πρόκειται για οργανικό νόμο σχετικό με την ίδια τη Γερουσία ή για πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος¹⁴⁹.

Το εκλογικό σύστημα που εφαρμόζεται στην εκλογή της Γερουσίας δεν είναι ενιαίο. Στους νομούς του Ile-de-France (περιοχή Παρισιών) και σ' όσους άλλους εκλέγουν πέντε ή περισσότερους γερუსιαστές ισχύει η αναλογική του ισχυρότερου μέσου όρου¹⁵⁰. Σε όλους τους υπόλοιπους (85 σε σύνολο 99) ισχύει πλειοψηφικό σε δύο γύρους. Στον πρώτο ο υποψήφιος χρειάζεται την απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων και το ένα τέταρτο των εγγεγραμμένων για να εκλεγεί, ενώ στον δεύτερο αρκεί η σχετική πλειοψηφία. Η θητεία των γερუსιαστών διαρκεί εννέα χρόνια, αλλά η Γερουσία ανανεώνεται κατά το ένα τρίτο ανά τριετία¹⁵¹.

147. Βλ. *Duverger*, ό.π., σ. 220 επ., ο οποίος επισημαίνει ότι για τον λόγο αυτό η ψηφοφορία για τη Γερουσία δεν είναι «ίση», όπως ρητά απαιτεί το άρθρο 3 Συντ. 1958. Contra όμως *Burdeau*, ό.π., σ. 557.

148. Βλ. *Duverger*, ό.π., σ. 222.

149. Βλ. ενδεικτικά *Duverger*, ό.π., σ. 388 επ.

150. Για τη μέθοδο αυτή, η οποία αποδίδει αποτελέσματα ταυτόσημα προς τη μέθοδο D'Hondt, βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 2 Δ.

151. Βλ. *Burdeau*, ό.π., σ. 556-7, *Chantebout*, ό.π., σ. 638-9, *Duverger*, ό.π., σ. 219, *Pactet*, ό.π., σ. 360-1.

δ. Η εκλογική νομολογία του Συνταγματικού Συμβουλίου

Σημαντική καινοτομία του Συντάγματος του 1958 αποτέλεσε η δημιουργία του Συνταγματικού Συμβουλίου (Conseil constitutionnel). Σύμφωνα με το άρθρο 59 Συντ. το Συμβούλιο αποφαινεται, σε περίπτωση αμφισβήτησης, για το κύρος των εκλογών των αντιπροσώπων (της Εθνοσυνέλευσης) και των γερυσιαστών¹⁵². Για πρώτη φορά στη γαλλική συνταγματική ιστορία αφαιρέθηκε έτσι από το ίδιο το νομοθετικό σώμα η αρμοδιότητα να αποφαινεται για την εγκυρότητα ή μη της εκλογής των μελών του¹⁵³. Το Συμβούλιο πάντως έχει κατηγορηθεί ότι χρησιμοποιεί με υπερβολική επιφυλακτικότητα την αρμοδιότητα αυτή και ακυρώνει ελάχιστες εκλογές μέλους της Εθνοσυνέλευσης ή γερυσιαστή¹⁵⁴. Εξ άλλου το Συνταγματικό Συμβούλιο δεν θεωρεί ότι διαφέρει, στις περιπτώσεις αυτές, από οποιοδήποτε άλλο δικαιοδοτικό όργανο (π.χ. διοικητικό δικαστήριο), το οποίο καλείται να κρίνει τη νομιμότητα εκλογικών διαδικασιών. Και έτσι αρνείται, όπως και εκείνα, να ασκήσει (παρεμπύπτοντα) έλεγχο της συνταγματικότητας των σχετικών νόμων¹⁵⁵.

Παραπέρα, οι οργανικοί νόμοι οφείλουν, κατά το άρθρο 61 παρ. 1 Συντ. 1958, να υποβληθούν στο Συμβούλιο πριν από την έκδοσή τους, προκειμένου το τελευταίο να κρίνει τη συνταγματικότητά τους. Κατά συνέπεια ο εκλογικός νόμος υποβάλλεται σε προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας. Η παρ. 2 του ίδιου άρθρου, όπως τροποποιήθηκε με τον συνταγματικό νόμο της

152. Βλ. J.-P. Charnay, *Le controle de la régularité des élections parlementaires*, Παρίσι 1964, σ. 239 επ.

153. Για τη χρήση της αρμοδιότητας αυτής των γαλλικών νομοθετικών σωμάτων πριν από το 1958 βλ. ιδίως Charnay, *Le controle*, ό.π., σ. 161 επ., με παραπέρα ενδείξεις. Πρβλ. Barthélemy/Duez, *Traité*, ό.π., σ. 438 επ., Godechot, *L'histoire constitutionnelle*, ό.π., σ. 52.

154. Βλ. ενδεικτικά Duverger, ό.π., σ. 458. Πρβλ. την ανάλυση της σχετικής νομολογίας από τους L. Favoreu/L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8η έκδ. Παρίσι 1995, σ. 13 επ.

155. Απόφαση της 8.11.1988, Rec. σ. 196. Πρβλ. F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, JöR 38 (1989), σ. 173 επ. (190).

29.10.1974, ορίζει ότι οι νόμοι μπορούν, πριν δημοσιευθούν, να παραπεμφθούν για τον ίδιο σκοπό στο Συμβούλιο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Εθνοσυνέλευσης ή της Γερουσίας ή εξήντα βουλευτές ή γερούσιαστές.

Έχοντας να κρίνει προσφυγή κατά του νόμου που επανέφερε, όπως είδαμε, το πλειοψηφικό σύστημα το καλοκαίρι του 1986, το Συμβούλιο αποφάνθηκε ότι αυτός είναι σύμφωνος προς το Σύνταγμα. Σε σχέση όμως με την εκ νέου χάραξη των ορίων των (μονοεδρικών) εκλογικών περιφερειών, για την οποία ο εκλογικός νόμος εξουσιοδοτούσε την κυβέρνηση¹⁵⁶, έθεσε τον περιορισμό να γίνει αυτή πάνω σε βάση κυρίως δημογραφική, να σέβεται την αρχή της ισότητας της ψήφου και να μην είναι αυθαίρετη. Ταυτόχρονα αναγνώρισε ως γενική αρχή ότι παρεκκλίσεις από την (ιδανική) αντιπροσώπευση είναι νοητές εφόσον κινούνται με βάση τις επιταγές του γενικού συμφέροντος. Προέβη δηλαδή σε μια «αυστηρή», κατά το διατακτικό της απόφασης, σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του νέου εκλογικού νόμου¹⁵⁷.

Τα σχετικά διατάγματα προετοιμάσθηκαν από την κυβέρνηση, αλλά ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αρνήθηκε να τα υπογράψει. Ύστερα από αυτό, το κείμενο πήρε τη μορφή νομοσχεδίου, υποβλήθηκε στο Κοινοβούλιο και ψηφίσθηκε τον Οκτώβριο του 1986, παρά τη σφοδρή αντίδραση της αντιπολίτευσης. Επακολούθησε νέα προσφυγή στο Συνταγματικό Συμβούλιο, με τον ισχυρισμό ότι η νέα χάραξη των ορίων των εκλογικών περιφερειών είναι αυθαίρετη και επομένως παραβιάζει την αρχή της ισότητας της ψήφου.

156. Ως το 1985 τα γαλλικά δικαστήρια δεν ασκούσαν έλεγχο επί των πράξεων με τις οποίες (επανα)χαράσσονταν τα όρια των εκλογικών περιφερειών ενόψει της αρχής της ισότητας της ψήφου. Πρώτη περίπτωση τέτοιου ελέγχου ήταν η απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου της 8.8.1985 σχετικά με τις εκλογικές περιφέρειες στη γαλλική κτήση της Νέας Καληδονίας. Βλ. *Emeri*, *Les lois électorales*, ό.π., σ. 271 επ.

157. Απόφαση 86-208 DC της 1-2.7.1986, Rec. σ. 78, δημοσιεύεται και σε: *L. Favoreu/L. Philip*, ό.π., σ. 667 επ. Πρβλ. τις παρατηρήσεις του *M. Fromont*, *Tradition et progrès: La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *JdR* 38 (1989), σ. 151 επ. (164-5).

Το Συμβούλιο έκρινε και πάλι συνταγματικό τον νόμο, με το σκεπτικό ότι η διαφορά ανάμεσα στον πληθυσμό συγκεκριμένων (μονοεδρικών) περιφερειών και τον μέσο πληθυσμό όλων των περιφερειών του ίδιου νομού δεν είναι υπερβολικά δυσανάλογη. Ακόμη το Συμβούλιο υπενθύμισε ότι το Σύνταγμα δεν του δίνει γενική εξουσία εκτίμησης και απόφασης ίδια προς εκείνη του Κοινοβουλίου και κατά συνέπεια δεν είναι αρμόδιο να ερευνήσει αν η χάραξη των ορίων είναι η πιο ίση δυνατή. Έτσι θεώρησε ότι οι επιλογές του νομοθέτη δεν αγνοούν προδήλα τις συνταγματικές επιταγές¹⁵⁸.

Αξιοσημείωτο είναι ακόμη ότι η νομολογία του Συμβουλίου επεκτείνει την κατά το άρθρο 59 Συντ. 1958 αρμοδιότητά του και στην εκτίμηση του κύρους των προπαρασκευαστικών της εκλογής πράξεων, όπως το διάταγμα για την προκήρυξη των εκλογών¹⁵⁹.

4. Αμερικανικό δίκαιο

Α. Το εκλογικό σύστημα

Η εκλογική ιστορία των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής χαρακτηρίζεται από την προσήλωση στο πλειοψηφικό σύστημα του ενός γύρου, όπου αρκεί η σχετική πλειοψηφία, σε μονοεδρικές κατά κανόνα περιφέρειες¹⁶⁰. Κάποιοι πειραματισμοί με την αναλογική, κυρίως στις αρχές του αιώνα μας, σε επίπεδο περισσότερο τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτέλεσαν τη σπάνια εξαίρεση¹⁶¹. Το πλειοψηφικό συμβαδίζει με την ύπαρξη δύο μόνο

158. Απόφαση 86-218 DC της 18.11.1986, Rec. σ. 167, δημοσιεύεται και σε *Favoreu/Philip*, ό.π., σ. 672 επ., με παραπέρα ανάλυση της σχετικής νομολογίας.

159. Απόφαση Delmas της 11.6.1981, Rec. σ. 97, δημοσιεύεται και στη R.D.P. 1981, σ. 1347, με σχόλιο του *L. Favoreu*.

160. Βλ. ενδεικτικά *E. Griffith*, *The American System of Government*, 3η έκδ. Λονδίνο 1976, σ. 24 επ., *E. Fraenkel*, *Das amerikanische Regierungssystem*, 4η έκδ. Opladen 1981, σ. 44.

161. Βλ. *Fraenkel*, ό.π., σ. 43-44, *L. Weaver*, *Semi-Proportional and*

μεγάλων κομμάτων σε εθνικό επίπεδο, του δημοκρατικού και του ρεπουμπλικανικού. Οι αρνητικές για τον πολιτικό πλουραλισμό επιπτώσεις του δικομματικού συστήματος μετριάζονται κάπως, θεωρητικά τουλάχιστον, από τη χαλαρή οργανωτική δομή των κομμάτων και από την ύπαρξη θεσμικά κατοχυρωμένων δημοκρατικών διαδικασιών στο εσωτερικό τους, όπως κυρίως η επιλογή των υποψηφίων για δημόσια αξιώματα με ψηφοφορία της λαϊκής βάσης (primaries)¹⁶².

Το εκλογικό σύστημα δεν κατοχυρώνεται πάντως από το Σύνταγμα των Η.Π.Α. του 1787. Τούτο προβλέπει απλώς, στο άρθρο I, παράγραφος 2, υποπαράγραφος (1), ότι η Βουλή των Αντιπροσώπων αποτελείται από μέλη εκλεγόμενα ανά διετία από τον λαό των διαφόρων πολιτειών και οι εκλογείς σε κάθε πολιτεία θα έχουν τα ίδια προσόντα που απαιτούνται για τους εκλογείς του πολυπληθέστερου νομοθετικού σώματος της πολιτείας αυτής. Η παράγραφος 2 της Δέκατης Τέταρτης Τροποποίησης, το 1868, όρισε ότι οι αντιπρόσωποι κατανέμονται στις πολιτείες ανάλογα με τον συνολικό πληθυσμό καθεμιάς. Εξ άλλου σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου I και την παρ. 1 της Δέκατης Ένατης Τροποποίησης, του 1919, η Γερουσία αποτελείται από δύο γερυσιαστές από κάθε πολιτεία, οι οποίοι αναδεικνύονται από τον λαό της για έξι χρόνια, και ανανεώνεται σταδιακά, κατά το ένα τρίτο ανά τριετία. Οι εκλογείς έχουν και εδώ τα ίδια προσόντα που απαιτούνται για τους εκλογείς του πολυπληθέστερου νομοθετικού σώματος της πολιτείας. Κατά τα άλλα, σύμφωνα με την παρ. 4 υποπαράγρ. 1 του άρθρου I, ο τόπος, ο χρόνος και ο τρόπος της εκλογής γερυσιαστών και

Proportional Representation Systems in the United States, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, ό.π., σ. 191 επ., του ίδιου, *The Rise, Decline and Resurrection of Proportional Representation in Local Governments in the United States*, σε: *B. Grofman/A. Lijphart* (επιμ.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Νέα Υόρκη 1986, σ. 139 επ.

162. Βλ. γι' αυτές, ενδεικτικά και πάλι, *P. Merkl/D. Raabe*, *Politische Soziologie der USA*, Wiesbaden 1977, σ. 99 επ.

μελών της Βουλής των Αντιπροσώπων καθορίζεται σε κάθε πολιτεία από τη νομοθεσία της ίδιας, ενώ η παρ. 5 υποπαράγρ. 1 του ίδιου άρθρου αναθέτει σε κάθε νομοθετικό σώμα τον έλεγχο της εκλογής και των προσόντων των μελών του.

Παραπέρα, μια σειρά από τροποποιήσεις του αμερικανικού Συντάγματος απέβλεψαν στο να κατοχυρώσουν την καθολική ψηφοφορία. Έτσι, η Δέκατη Πέμπτη, το 1870, απαγόρευσε στέρησεις ή περιορισμούς του δικαιώματος του εκλέγειν για λόγους αναγόμενους στην εθνική καταγωγή, το χρώμα ή την προηγούμενη κατάσταση δουλείας οποιουδήποτε πολίτη, η Δέκατη Ένατη, το 1920, στέρησεις ή περιορισμούς για λόγους αναγόμενους στο φύλο, η Εικοστή Τέταρτη, το 1964, στέρησεις ή περιορισμούς λόγω μη καταβολής ειδικού εκλογικού φόρου (poll tax) ή άλλου φόρου και η Εικοστή Έκτη, το 1971, στέρησεις ή περιορισμούς λόγω ηλικίας, για πολίτες άνω των δεκαοκτώ ετών.

Β. Οι εκλογικές περιφέρειες

Η συνταγματικότητα του πλειοψηφικού συστήματος καθεαυτό δεν έχει αμφισβητηθεί στα πλαίσια του αμερικανικού δικαίου. Αντίθετα, υπάρχει πλούσια νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου των Η.Π.Α. τις τελευταίες τρεις περίπου δεκαετίες σε θέματα μεγέθους και χάραξης των ορίων των εκλογικών περιφερειών.

Η παλιότερη νομολογία θεωρούσε τα θέματα αυτά ως πολιτικής φύσης (political questions), τα οποία δεν επιδέχονταν δικαιοδοτική επίλυση¹⁶³. Μια πρώτη σχετικοποίηση επήλθε το

163. Βλ. ιδίως *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946). Πρβλ. *W. Murphy/J. Fleming/W. Harris*, *American constitutional interpretation*, Mineola N.Y. 1986, σ. 624, όπου γίνεται αναφορά στον τρόπο με τον οποίο διαμορφώθηκαν οι συσχετισμοί για την απόφαση αυτή στο Ανώτατο Δικαστήριο. Γενικότερα για τη θεωρία των political questions βλ. από την πρόσφατη βιβλιογραφία *M. Piazolo*, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Politische Fragen*, Μόναχο 1994, *M. Glennon*, *Foreign Affairs and the Political Question Doctrine*, *American Journal of International Law* 83 (1989), σ. 814 επ., με πλούσιες παραπέρα ενδείξεις.

1960, όταν ένας νόμος της πολιτείας της Alabama που τροποποιούσε τα όρια της πόλης Tuskegee έτοι ώστε να αποκλείσει απ' αυτή τις συνοικίες των μαύρων ψηφοφόρων και να στερήσει από τους τελευταίους το δικαίωμα συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές κρίθηκε πως αντιβαίνει στη Δέκατη Πέμπτη Τροποποίηση, στην οποία αναφερθήκαμε παραπάνω¹⁶⁴. Η οριστική στροφή της νομολογίας έγινε όμως δύο χρόνια αργότερα. Επαρχιακό Δικαστήριο (district court) του Tennessee είχε αρνηθεί να εξετάσει τη συνταγματικότητα της χάραξης των ορίων των εκλογικών περιφερειών στην πολιτεία αυτή, επικαλούμενο την θεωρία των «πολιτικών θεμάτων». Μετά την άσκηση ενδίκου μέσου ενώπιόν του το Ανώτατο Δικαστήριο ανέτρεψε την απόφαση και ανέπεμψε την υπόθεση στο επαρχιακό δικαστήριο, για να κριθεί επί της ουσίας, κάνοντας τη διαπίστωση πως «το γεγονός απλώς ότι η αγωγή ζητά προστασία ενός πολιτικού δικαιώματος δεν σημαίνει ότι θέτει ένα πολιτικό θέμα»¹⁶⁵.

Σε μεταγενέστερη νομολογία του το Ανώτατο Δικαστήριο δέχεται μάλιστα ότι το τεκμήριο συνταγματικότητας του νόμου στηρίζεται στην προϋπόθεση πως οι κρατικοί θεσμοί είναι έτσι δομημένοι ώστε να αντιπροσωπεύεται όλος ο λαός. Αν όμως με την προσβολή του νόμου αμφισβητούνται αυτές οι προϋποθέσεις, π.χ. διότι προβάλλεται ο ισχυρισμός πως ο συγκεκριμένος νόμος οδηγεί σε υποαντιπροσώπηση ενός μέρους του πληθυσμού, τότε δεν μπορεί πλέον ο νόμος να τεκμαίρεται καν ως συνταγματικός. Θα πρέπει άρα οι εκλογικές ρυθμίσεις να υποβάλλονται σε αυστηρό έλεγχο και να είναι όχι μόνο κατάλληλες αλλά και αναγκαίες για την εξυπηρέτηση ενός επιτακτικού σκοπού δημοσίου

164. *Gomillion v. Lightfoot*, 364 U.S. 339 (1960). Πρβλ. *L. Tribe, American Constitutional Law*, 2η έκδ. Mineola N.Y. 1988, σ. 1076-7, *R. Rotunda/J. Novak, Treatise on Constitutional Law*, τόμ. 2, St. Paul Minn. 1986, σ. 653.

165. *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962). Πρβλ. *Murphy/Fleming/Harris*, ό.π., σ. 625 επ., *Piazolo*, ό.π., σ. 41-2, *E. Smith/H. Spaeth, The Constitution of the United States*, New York κλπ. 1987, σ. 89.

συμφέροντος, προκειμένου να υπάρξει κατάφαση της συνταγματικότητάς τους¹⁶⁶.

Με σειρά αποφάσεών του από τα μέσα της δεκαετίας του 1960 το Ανώτατο Δικαστήριο απαιτεί να χαράσσονται τα όρια των εκλογικών περιφερειών για τη Βουλή των Αντιπροσώπων των ΗΠΑ έτσι ώστε «όσο είναι αυτό πρακτικά δυνατό, η ψήφος καθενός να είναι ισάξια με (οποιοδήποτε) άλλου». Η απαίτηση αυτή στηρίζεται στο άρθρο Ι παρ. 2 του Συντάγματος, όπου η εκλογή «από τον λαό» σημαίνει, σύμφωνα με την άποψη της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου, ότι ο ιστορικός συντακτικός νομοθέτης θέλησε να εγγυηθεί την ισότητα στην αντιπροσώπευση¹⁶⁷. Και εξικνείται ως το σημείο να θεωρούνται αντισυνταγματικές ακόμη και ασήμαντες πρακτικά αποκλίσεις μεγέθους μεταξύ των εκλογικών περιφερειών της ίδιας πολιτείας, εφόσον αποδεικνύεται ότι διαφορετικός σχεδιασμός τους θ' ανταποκρινόταν πληρέστερα στην αρχή «έναν άνθρωπο, μία ψήφο» (one man, one vote)¹⁶⁸. Ανάλογα ισχύουν

166. *Kramer v. Union Free School District*, 395 U.S. 621 (1969). Πρβλ. *W. Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1987, σ. 78-9. Υπαινιγμούς για την ανάγκη εντατικού ελέγχου της νομοθεσίας που διέπει τις διαδικασίες πολιτικής συμμετοχής είχε κάνει ήδη από το 1938, στη γνώμη του στην απόφαση *United States v. Carolene Products G.*, 304, U.S. 144, ο δικαστής Harlan Stone, στην υποσ. 4, σελ. 152 της παραπάνω απόφασης. Πρβλ. γενικότερα *J. Hart Ely*, *Democracy and Distrust*, Cambridge Ma. 1980.

167. *Wesbery v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964). Πρβλ. *L. Tribe*, *American Constitutional Law*, ό.π., σ. 1064-5, *J. Killian/L. Beck* (επιμ.), *The Constitution of the United States*, Washington 1987, σ. 103-4. Στη συγκεκριμένη περίπτωση θεωρήθηκε αντισυνταγματική η χάραξη των ορίων μιας εκλογικής περιφέρειας στην πολιτεία της Georgia, στην οποία κατοικούσε σχεδόν το ένα πέμπτο του πληθυσμού της πολιτείας αλλά εκλεγόταν μόνο το ένα δέκατο των αντιπροσώπων της στο Κογκρέσο των Η.Π.Α.

168. Βλ. έτσι *Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526 (1969), όπου θεωρήθηκαν αντισυνταγματικές αποκλίσεις που δεν υπερέβαιναν το 3,13%, *White v. Weiser*, 412 U.S. 783 (1973), όπου το ίδιο κρίθηκε για αποκλίσεις κάτω του 2,43% και *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983), όπου η αντισυνταγματική απόκλιση μόλις έφθανε το 0,7%.

και σε ό,τι αφορά την εκλογή των μελών των νομοθετικών σωμάτων στις πολιτείες, με τη διαφορά ότι συνταγματική *sedes materiae* εκεί δεν είναι το άρθρο I παρ. 2, στο οποίο γίνεται λόγος για την ομοσπονδιακή Βουλή των Αντιπροσώπων, αλλά η Δέκατη Τέταρτη Τροποποίηση του 1968. Η τελευταία προβλέπει ότι «καμμία πολιτεία δεν θα αρνηθεί σε οποιοδήποτε πρόσωπο υπό τη δικαιοδοσία της την ίση προστασία των νόμων» («equal protection clause»). Από αυτό συνάγεται ότι η πολιτεία πρέπει «να κάνει μια έντιμη και καλόπιστη προσπάθεια για να δημιουργήσει εκλογικές περιφέρειες τόσο ίσες σε πληθυσμό όσο αυτό είναι πρακτικά δυνατό»¹⁶⁹. Στην πράξη πάντως θεωρούνται ως συνταγματικές από το Ανώτατο Δικαστήριο, προκειμένου για τα πολιτειακά νομοθετικά σώματα, διαφοροποιήσεις αρκετά μεγαλύτερες από ό,τι για τα ομοσπονδιακά¹⁷⁰.

169. *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964), με επίδικη τη χάραξη των περιφερειών της πολιτείας Alabama κατά τρόπο ώστε να υπάρχουν περιφέρειες των 6.700 έως 104.000 κατοίκων για την Βουλή της πολιτείας και των 15.000 έως 634.000 για τη Γερουσία. Το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε την έφεση της πολιτείας κατά απόφασης του επαρχιακού δικαστηρίου, η οποία διέτασσε επαναχάραξη των περιφερειών. Πρβλ. *Murphy/Fleming-Harris*, ό.π., σ. 632 επ. Παραπέρα η *Lucas v. Forty-fourth Colorado General Assembly*, 377 U.S. 713 (1964), απέρριψε τον ισχυρισμό ότι με την έγκριση της χάραξης των εκλογικών περιφερειών με πολιτειακό δημοψήφισμα μπορεί να επέλθει ίαση της αντισυνταγματικότητάς της και επέβαλε στην πολιτεία το βάρος απόδειξης για τη δικαιολόγηση αποκλίσεων στο μέγεθος των περιφερειών. Πρβλ. *Swann v. Adams*, 385 U.S. 440 (1967): Καμμία απόκλιση από την ισότητα πληθυσμού μεταξύ των περιφερειών δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή, εκτός εάν είναι μικρής έκτασης (*de minimis*) ή δικαιολογείται από μια «ικανοποιητική εξήγηση βασισμένη σε αποδεκτή πολιτική της πολιτείας».

170. Η *Abate v. Mundt*, 403 U.S. 182 (1971) δέχθηκε ως έγκυρη τη χάραξη περιφερειών για την εκλογή νομοθετικού σώματος σε υποδιαίρεση (*county*) με αποκλίσεις έως 11,9%. Πρβλ. *Mahan v. Howell*, 410 U.S. 315 (1973), *Gaffney v. Cummings*, 412 U.S. 735 (1973), *Brown v. Thomson*, 462 U.S. 835 (1983). Για την απήχηση που είχε στην πράξη η νομολογία του Supreme Court για δικαιότερη επαναχάραξη των εκλογικών περιφερειών

Ένα άλλο κρίσιμο θέμα είναι ο αριθμός των βουλευτών που εκλέγει κάθε περιφέρεια. Είναι δεδομένο ότι, στα πλειοψηφικά συστήματα, οι πολυεδρικές περιφέρειες επιτείνουν ακόμη περισσότερο την εγγενή στα συστήματα αυτά ανισότητα στην αντιπροσώπευση και δυσχεραίνουν στο έπακρο την εκπροσώπηση των μειοψηφιών. Το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ δέχεται ότι από την Δέκατη Τέταρτη Τροποποίηση δεν μπορεί να συναχθεί γενική απαγόρευση των πολυεδρικών περιφερειών. Ωστόσο δεν αποκλείεται συγκεκριμένη πολυεδρική περιφέρεια να θεωρηθεί αντισυνταγματική, εφόσον με την ίδια τη σχεδιάσή της ή με άλλον τρόπο έχει ως αποτέλεσμα την εξουθένωση της «ισχύος της ψήφου φυλετικών ή πολιτικών στοιχείων του εκλογικού σώματος»¹⁷¹. Μία πολιτεία μπορεί ακόμη και να συνδυάσει, κατ' αρχήν, μονοεδρικές και πολυεδρικές περιφέρειες στην εκλογή του ίδιου νομοθετικού σώματος, αρκεί να μην προσκρούει στα παραπάνω κριτήρια¹⁷².

Η χάραξη και επαναχάραξη των γεωγραφικών ορίων των εκλογικών περιφερειών, έστω και αν αυτές είναι ίσες μεταξύ τους, ενδέχεται βέβαια να γίνει από την πλειοψηφία ενός νομοθετικού σώματος με τρόπο τέτοιο ώστε να υποβαθμίζεται η εκλογική δύναμη των αντιπάλων της (το λεγόμενο *gerrymandering*). Αν και δεν φαίνεται να έχει διαμορφωθεί ακόμη σταθερή νομολογιακή γραμμή για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού, το Ανώτατο Δικαστήριο τείνει να θεωρεί παραδεκτούς τους σχετικούς ισχυρισμούς, αποκλείοντας την εφαρμογή εδώ της θεωρίας των

βλ. *G. Baker, Whatever Happened to the Reapportionment Revolution in the United States?*, σε: *B. Grofman/A. Lijphart*, (επιμ.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Νέα Υόρκη 1986, σ. 257 επ.

171. *Fortson v. Dorsey*, 379 U.S. 433 (1965), *Whitcomb v. Chavis*, 403 U.S. 124 (1971), *White v. Regester*, 412 U.S. 755 (1973), η οποία επικύρωσε απόφαση επαρχιακού δικαστηρίου που ακύρωσε δύο πολυεδρικές περιφέρειες, τη μια επειδή στρεφόταν εναντίον μαύρων και την άλλη επειδή στρεφόταν εναντίον ισπανοφώνων, επιδιώκοντας ν' αποκλείσει την εκπροσώπησή τους, *Wise v. Lipscomb*, 437 U.S. 535 (1978), *Rogers v. Lodge*, 458 U.S. 613 (1982).

172. Βλ. *Rotunda/Novak*, ό.π., σ. 668, με παραπέρα ενδείξεις.

«πολιτικών θεμάτων». Επί της ουσίας όμως ζητά να αποδειχθεί τόσο η πρόθεση δυσμενούς διάκρισης σε βάρος μιας πολιτικής ομάδας, όσο και ότι επήλθε το αντίστοιχο αποτέλεσμα και μάλιστα σε ιστορική διάρκεια, χωρίς να αρκεί η επέλευση απλώς μειονεκτημάτων για ένα πολιτικό κόμμα σε μία ή δύο εκλογικές αναμετρήσεις¹⁷³. Η πρακτική δυσκολία μιας τέτοιας απόδειξης καθιστά μάλλον αμφίβολη την αξία του δικαστικού ελέγχου στις περιπτώσεις αυτές.

Γενικότερα παρατηρούμε ότι όχι σπάνια το Ανώτατο Δικαστήριο φαίνεται να αποβλέπει στις προθέσεις του ιστορικού νομοθέτη, προκειμένου να κρίνει ρυθμίσεις σχετικές με τη χάραξη των εκλογικών περιφερειών¹⁷⁴. Μια τέτοια «δίκη προθέσεων» δεν απέχει πολύ από έναν, ανεπίτρεπτο κατά την κρατούσα ευρωπαϊκή αντίληψη τουλάχιστον, έλεγχο σκοπιμότητας¹⁷⁵, ενώ

173. Βλ. *Tibbe*, ό.π., σ. 1081-4. Πρόσφατα πάντως η απόφαση *Shaw v. Reno*, 113 S.Ct.2816 (1993), κήρυξε αντισυνταγματική τη χάραξη εκλογικής περιφέρειας με οφιοειδές σχήμα, χωρίς καμία σχέση με γεωγραφικά ή ιστορικά δεδομένα, κατ' επιταγή ομοσπονδιακού νόμου υπέρ των μειονοτήτων, με μοναδικό σκοπό να υπάρξει πλειοψηφία μαύρων ώστε να εκλεγεί μαύρος βουλευτής. Βλ. *Φ. Κοζύρη*, Χρονικό της νομολογίας του Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου ΗΠΑ 1992- 1994, ΕΕΕυρΔ 1994, σ. 511 επ. (517).

174. Στην απόφαση *Town of Lockport v. Citizens for Community Action at the Local Level, Inc.*, 430 U.S. 259 (1977), έγινε ομόφωνα δεκτή η συνταγματικότητα μιας διάταξης νόμου της πολιτείας της Νέας Υόρκης, σύμφωνα με την οποία ο νέος καταστατικός χάρτης μιας κομητείας (διοικητική υποδιαίρεση της πολιτείας) ισχύει μόνον αν εγκριθεί σε δημοψήφισμα από την πλειοψηφία τόσο των εκλογέων που ζουν στις πόλεις όσο και εκείνων που ζουν στην ύπαιθρο. Και τούτο διότι το Ανώτατο Δικαστήριο, αναλύοντας τις προθέσεις του νόμου, θεώρησε πως αυτός θεμιτά αποσκοπεί στο να παρεμποδίσει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τους δήμους στην κομητεία, εάν δεν υπάρχει η συναίνεση των ιδίων των δημοτών. Πιο ευδιάκριτος ακόμη ήταν ο έλεγχος σκοπιμότητας στην *Mobile v. Bolden*, 446 U.S. 55 (1980), όπου το δικαστήριο απαίτησε να αποδεικνύουν οι προσφεύγοντες κατά της χάραξης των ορίων των εκλογικών περιφερειών την πρόθεση του νομοθέτη για δυσμενή διάκριση.

175. Βλ., εντελώς ενδεικτικά, *G. Leibholz*, Bericht an das Plenum des

μπορεί να οδηγήσει σε δραστικό περιορισμό του δικαστικού ελέγχου, καθώς ο ισχυριζόμενος ότι υπάρχει αθέμιτη χάραξη είναι αυτός που καλείται ν' αποδείξει τον «δόλο» του νομοθέτη. Το τελευταίο ήταν μάλλον και ο λόγος που οδήγησε το Κογκρέσο των Η.Π.Α. σε παρέμβαση, με τη μορφή τροποποίησης της παραγράφου 2 του ομοσπονδιακού Νόμου περί του δικαιώματος ψήφου. Κρίσιμο είναι πλέον όχι το ερώτημα αν ο (πολιτειακός) νομοθέτης αποσκοπούσε στην αποδυνάμωση συγκεκριμένων ομάδων, εξαιτίας του χρώματος ή της φυλετικής καταγωγής των ατόμων που τις αποτελούν, αλλά το ερώτημα αν ως συνέπεια των κρινόμενων κάθε φορά ρυθμίσεων επήλθε ένα τέτοιο δυσμενές αποτέλεσμα¹⁷⁶.

Γ. Οι περιορισμοί στο δικαίωμα του εκλέγεσθαι

Αξιοσημείωτη είναι ακόμη η νομολογία η σχετική με τους περιορισμούς στο παθητικό εκλογικό δικαίωμα. Παρ' όλο που οι πε-

Bundesverfassungsgerichts zur «Status-Frage», JöR NF 6 (1957), σ. 120 επ. (127), *E. B. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Ι, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 188-9, *Π. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 1243-4.

176. Η παράγραφος αυτή προέβλεπε ότι «κανένα προσόν για τον εκλογέα ή προϋπόθεση ψήφου ή σταθερή πρακτική ή διαδικασία δεν θα επιβληθεί ή εφαρμοσθεί από οποιαδήποτε πολιτεία ή πολιτική υποδιαίρεσή της για να καταργήσει ή να περιορίσει το δικαίωμα ψήφου οποιουδήποτε πολίτη των Ηνωμένων Πολιτειών εξαιτίας της φυλετικής καταγωγής ή του χρώματός του». Στην απόφαση *Mobile v. Bolden*, 446 U.S. 55 (1980), το Ανώτατο Δικαστήριο θεώρησε πως η διάταξη αυτή δεν έχει διαφορετικό αποτέλεσμα από τη Δέκατη Πέμπτη Τροποποίηση (του 1870) του Συντάγματος, στην οποία αναφερθήκαμε παραπάνω. Όμως το 1982 το Κογκρέσο αντικατέστησε τις λέξεις «για να καταργήσει ή να περιορίσει» με τη διατύπωση «κατά τέτοιο τρόπο ώστε να έχει ως αποτέλεσμα την κατάργηση ή τον περιορισμό». Επιπλέον προστέθηκε ότι «μια παραβίαση τεκμηριώνεται εφόσον, από το σύνολο των περιστάσεων, καθίσταται εμφανές ότι οι πολιτικές διαδικασίες που οδηγούν στην απόκτηση της ιδιότητας του υποψηφίου ή στην εκλογή σε πολιτειακό σώμα ή σε μια πολιτική υποδιαίρεση (της πολιτείας) δεν είναι εξίσου ανοιχτές για συμμετοχή σε μέλη μιας τάξης πολιτών». Βλ. αναλυτικά *Tnbe*, ό.π., σ. 1078 επ.

ριορισμοί αυτοί δεν ανάγονται άμεσα στο εκλογικό σύστημα, εάν αφορούν όχι συγκεκριμένα πρόσωπα αλλά ολόκληρους συνδυασμούς οδηγούν στο ίδιο ουσιαστικά αποτέλεσμα, αφού αποκλείουν την εκπροσώπηση συγκεκριμένων πολιτικών απόψεων ή τάσεων.

Η σημαντικότερη από τις σχετικές αποφάσεις, λόγω του ευρύτερου ενδιαφέροντος των διαπιστώσεων στις οποίες προβαίνει, είναι η σχετική με την υποψηφιότητα του ανεξάρτητου George Wallace στις προεδρικές εκλογές του 1968, στην πολιτεία του Ohio. Η νομοθεσία της τελευταίας επέτρεπε συμμετοχή στις εκλογές για την ανάδειξη Προέδρου των Η.Π.Α., σε ό,τι αφορούσε βέβαια το ίδιο το Ohio, μόνο σε υποψήφιους κομμάτων που είχαν ήδη παρουσιάσει υποψήφιο στις τελευταίες εκλογές για την ανάδειξη κυβερνήτη της πολιτείας και είχαν λάβει τουλάχιστον δέκα τοις εκατό των ψήφων. Διαφορετικά το κόμμα όφειλε να παρουσιάσει μια αίτηση υπογεγραμμένη από αριθμό εκλογέων ίσο προς το δεκαπέντε τοις εκατό τουλάχιστον όσων ψήφισαν στις τελευταίες εκλογές κυβερνήτη της πολιτείας, και μάλιστα εννιά μήνες πριν από την ημερομηνία της προεδρικής εκλογής. Το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α. θεώρησε πως οι απαιτήσεις αυτές παραβιάζουν «το δικαίωμα των ατόμων να συνεταιρίζονται για την προαγωγή πολιτικών ιδεών και το δικαίωμα όσων έχουν τα προσόντα για να εκλέγουν, ανεξάρτητα από τις πολιτικές πεποιθήσεις τους, να ψηφίζουν αποτελεσματικά», καθώς καθιστούν πρακτικά αδύνατη για ένα νέο πολιτικό κόμμα τη συμμετοχή στις εκλογές. «Το δικαίωμα ίδρυσης ενός κόμματος για την προώθηση πολιτικών στόχων μικρή σημασία έχει, αν το κόμμα μπορεί να αποκλεισθεί από τις εκλογές, στερούμενο έτσι της ευκαιρίας να κερδίσει ψήφους. Εξ άλλου το δικαίωμα ψήφου επιβαρύνεται σοβαρά αν αυτή η ψήφος μπορεί να δοθεί μόνο σε ένα μεταξύ δύο κομμάτων, ενώ άλλα κόμματα κραυγάζουν για να συμμετάσχουν στις εκλογές». Κατά συνέπεια διέταξε το Ohio να περιλάβει τον Wallace στους υποψηφίους Προέδρους, στα εκλογικά τμήματα της πολιτείας¹⁷⁷.

Μεταγενέστερες ωστόσο αποφάσεις υποδηλώνουν μερική του-

177. Williams v. Rhodes, 393 U.S. 23 (1968). Πρβλ. Tribe, ό.π., σ. 1102 επ.

λάχιστον υπαναχώρηση από τη γραμμή αυτή. Έτσι το Ανώτατο Δικαστήριο θεώρησε θεμιτή την απαίτηση να υποβάλει ένας ανεξάρτητος υποψήφιος, προκειμένου να δικαιούται συμμετοχή στις εκλογές, αίτηση υπογεγραμμένη από τουλάχιστον το πέντε τοις εκατό των εγγεγραμμένων στην τελευταία εκλογή ψηφοφόρων¹⁷⁸. Θεμιτός επίσης θεωρήθηκε ο αποκλεισμός από τις επόμενες εκλογές κομμάτων που ούτε είχαν συγκεντρώσει τουλάχιστον δύο τοις εκατό των ψήφων στις τελευταίες εκλογές ούτε μπορούσαν να υποβάλουν σχετική αίτηση με τις υπογραφές εκλογέων ίσων προς το ένα τοις εκατό τουλάχιστον όσων ψήφισαν σ' αυτές. Και τούτο με την αιτιολογία ότι έτσι προστατεύεται η ακεραιότητα της εκλογικής διαδικασίας και αποφεύγεται η σύγχυση μεταξύ των ψηφοφόρων¹⁷⁹. Πάντως η νομολογία φαίνεται να συνεχίζει να ταλαντεύεται σχετικά με τις ρήτρες αποκλεισμού των μικρών κομμάτων και ανεξαρτήτων υποψηφίων¹⁸⁰, αφήνοντας έτσι ορισμένο έδαφος για τη νομοθετική υποβοήθηση της παγίωσης του δικομματισμού στην αμερικανική πολιτική ζωή. Ως μερικό αντιστάθμισμα του δημοκρατικού ελλείμματος που προκύπτει από το γεγονός αυτό μπορεί βέβαια να θεωρηθεί η σποραδική επέμβαση του νομοθέτη ή και άμεσα του ίδιου του δικαστή για να κατοχυρωθεί η εσωκομματική δημοκρατία στα δύο παραδοσιακά κόμματα, δημοκρατικό και ρεπουμπλικανικό¹⁸¹.

178. *Jenness v. Fortson*, 403 U.S. 431 (1971).

179. *American Party v. White*, 415 U.S. 767 (1974).

180. Βλ. έτσι *Illinois State Board of Elections v. Socialist Workers Party*, 440 U.S. 173 (1979) και *Anderson v. Celebrezze*, 440 U.S. 780 (1983), όπου θεωρήθηκαν αντισυνταγματικές διατάξεις οι οποίες απαιτούσαν υπερβολικό αριθμό υπογραφών για τη συμμετοχή σε εκλογές ανεξαρτήτων υποψηφίων ή μικρών κομμάτων. Βλ. αναλυτικά *Tribe*, ό.π., σ. 1106 επ.

181. Βλ., μεταξύ άλλων, *Marchioro v. Chaney*, 442 U.S. 191 (1979), *Nixon v. Condon*, 286 U.S. 73 (1932), *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944), *Terry v. Adams*, 345 U.S. 461 (1953). Πρβλ. την αναλυτική επισκόπηση της σχετικής νομολογίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου από τον *Tribe*, ό.π., σ. 1112 επ., 1118 επ., 1121 επ., 1126 επ.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ
ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

Η ΒΟΥΛΗ ΩΣ ΛΑΪΚΗ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΑ

1. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα

Α. Η συνταγματική κατοχύρωση

α. Πολιτική αντιπροσώπευση και δημοκρατία

Προκειμένου να εξετάσει κανείς το συνταγματικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο μπορεί να κινηθεί ο κοινός νομοθέτης κατά τη ρύθμιση του εκλογικού συστήματος των βουλευτικών εκλογών, θα πρέπει πρώτα να αναρωτηθεί για την ίδια την έννοια και τον σκοπό των εκλογών αυτών. Αυτά τελούν βέβαια σε άμεση συνάρτηση προς τη θέση της Βουλής στο όλο πλέγμα των πολιτικών λειτουργιών και οργάνων.

Σε μία κοινοβουλευτική δημοκρατία η Βουλή είναι κατ' αρχήν λαϊκή αντιπροσώπευση¹: Είναι το κρατικό όργανο με την πιο ά-

1. Βλ. ιδίως Αρ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, ΙΙ, Θεσ/νίκη-Αθήναι 1961-65, σ. 88 επ., 173 επ., 188 επ. Πρβλ. Δ.Θ. Τσάτσου, Συνταγματικό, τόμ. Β', ό.π., σ. 205, Ε. Βενιζέλου, Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος και των εκλογικών περιφερειών. Τα συνταγματικά όρια, σε: Γ. Αναστασιάδη/Ε. Βενιζέλου/Γ. Κοντογιώργη, Εκλογικό σύστημα. Συνταγματικά όρια και πολιτική συγκυρία, Θεσ/νίκη 1986, σ. 41 επ., αναδημοσιευμένο στον *Ιδιον*, Μελέτες συνταγματικού δικαίου, Θεσ/νίκη 1987, σ. 201 επ. (209-210), Θ. Αντωνίου, Στοιχεία άμεσης δημοκρατίας στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 13-14, 20-21 και υποσ. 22. Από την ξένη βιβλιογραφία βλ. εντελώς ενδεικτικά U. Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, σε:

μεση και ευθεία νομιμοποίηση από τον κυρίαρχο Λαό, από τον οποίο αναδεικνύεται, χωρίς μάλιστα να επιτρέπεται να παρεμβληθεί οποιαδήποτε τρίτη βούληση κατά τη διαδικασία αυτή (άρθρο 51 παρ. 3 Συντ.: «με άμεση ψηφοφορία»). Η αδιαμφισβήτητη αυτή αλήθεια περιβλήθηκε στην Ελλάδα από πολύ νωρίς (ήδη το 1844) με ρητή και σταθερή συνταγματική αναγνώριση. Συνεχίζοντας την παράδοση, το άρθρο 51 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος προβλέπει ότι «οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος».² Η χρησιμοποίηση του όρου «Έθνος», παρά το ιστορικό και δογματικό φορτίο που φέρει αυτός³, δεν μπορεί να οδηγήσει στο εξ αντιδιαστολής συμπέρασμα ότι δήθεν οι βουλευτές, αφού αντιπροσωπεύουν το έθνος, δεν αντιπροσωπεύουν τον λαό⁴. Ο λαός είναι η παρούσα, σε κάθε συγκεκριμένη στιγμή,

Festschrift für Hans Huber, Βέρνη 1961, σ. 222 επ. (227 επ.), *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18η έκδ. Χαϊδελβέργη-Καρlsruhe 1991, σ. 231-233, *H.-P. Schneider*, Der Bundestag, σε: *R. Wassermann* (επιμ.), Alternativkommentar Grundgesetz, Darmstadt 1984, τόμ. 2, σ. 251-252, καθώς και το τεύχος 32 (1985) του περιοδικού *Pouvoirs*, με γενικό τίτλο *La représentation proportionnelle*, ιδίως την ιστορική επισκόπηση του *B. Owen*, *Aux origines de l'idée proportionnaliste*, σ. 15 επ. (19 επ.), αλλά και τις κριτικές παρατηρήσεις των *Y. Mény/M. Sadoun*, *Conception de la représentation et représentation proportionnelle*, σ. 5 επ.

2. Τα άρθρα 60 Συντ. 1844, 67 Συντ. 1864/1911/1952 και 37 Συντ. 1927 προέβλεπαν, με ταυτόσημη σχεδόν διατύπωση, ότι οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος και όχι μόνο την εκλογική περιφέρεια από την οποία εκλέγονται. Βλ. σχετικά *Μάνεση*, *Αι εγγυήσεις*, II, ό.π., σ. 194 επ.

3. Για τη διαφοροποίηση μεταξύ των θεωριών της «λαϊκής κυριαρχίας» από τη μια και της «εθνικής κυριαρχίας» από την άλλη και τις συνέπειές τους, βλ., μεταξύ άλλων, *Μάνεση*, *Εγγυήσεις*, II, ό.π., σ. 52 επ., 61 επ., *Γ. Κασιμάτη*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, II, τεύχ. α', Αθήνα-Κομοτηνή 1980, σ. 68 επ., *Ε. Βενιζέλου*, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, I, Θεσ/νίκη 1991, σ. 260 επ., *Α. Μαντάκη*, *Η δημοκρατική αρχή στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση*, σε: *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση*, Θεσ/νίκη 1994, σ. 337 επ. (338-341).

4. Πρβλ. *Α. Δημητρόπουλου*, *Αντιπροσώπευση και εκπροσώπηση*,

διάσταση του έθνους και επομένως μπορεί να ταυτισθεί προς αυτό για κάθε πρακτική συνέπεια. Τούτο ισχύει πολύ περισσότερο μετά το 1975, οπότε ρητά εξαγγέλεται στο άρθρο 1 παρ. 3 Συντ. η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Δεν θα πρέπει άλλωστε να λησμονούμε ότι η καταγωγή της διάταξης του άρθρου 51 παρ. 2 Συντ. ανάγεται σε εποχή κατά την οποία τα όρια του ελληνικού εθνικού κράτους πολύ απείχαν από το να ταυτίζονται με τα, ευρύτερα, όρια του ελληνικού έθνους. Μπορεί άρα βάσιμα να υποστηριχθεί ότι ο συντακτικός νομοθέτης απέβλεψε στον αλύτρωτο ακόμη τότε ελληνισμό⁵ και όχι στην καθιέρωση μιας υπερβατικής έννοιας αντιπροσώπευσης, καθώς μάλιστα σε μας η έννοια της «εθνικής» κυριαρχίας δεν συνοδεύθηκε από τα παρεπόμενα που χαρακτήρισαν την εφαρμογή της στον ευρωπαϊκό χώρο⁶.

Γίνεται εξ άλλου δεκτό, στην ελληνική θεωρία του συνταγματικού δικαίου, ότι το «αντιπροσωπευτικό σύστημα» αποτελεί μία από τις οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος και, συνεπώς, οι συνταγματικές διατάξεις που το κατοχυρώνουν δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση, σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 Συντ.⁷ («Οι διατάξεις του Συντάγματος υπόκεινται σε αναθεώρηση, εκτός από εκείνες που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολι-

Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 1991, τεύχ. 1-2, σ. 22 επ. (33 επ.).

5. Πρβλ. Γ. Δασκαλάκη, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Α', Αθήναι 1971, σ. 147-8, *Μάνεση*, Εγγυήσεις, ΙΙ, ό.π., σ. 79-80.

6. Πρβλ. *Κασιμάτη*, ό.π., σ. 73: «Μετά την πλήρη επικράτηση των αρχών της καθολικότητας και της ισότητας της ψήφου, η έννοια της κυριαρχίας του έθνους έπαψε να παίζει τον πολιτικό ρόλο που έπαιζε τον 18ο και 19ο αι. Ο όρος έθνος, στα συντάγματα που εξακολουθούν να τον χρησιμοποιούν σαν πηγή των εξουσιών, ταυτίστηκε... με την έννοια του λαού».

7. Βλ. ιδίως Αρ. *Μάνεση*, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη-Αθήναι 1966, και στον ίδιο, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 118 επ. (134 επ. και υποσ. 32), Ε.Β. Βενιζέλου, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, Θεσ/νίκη 1984, σ. 91-2, Δ.Θ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 92 επ. Contra όμως ο ίδιος, Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, α, 3η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1982, 234-5.

τεύματος...»). Τούτο είναι μερικά μόνο ακριβές: Ούτε το ισχύον Σύνταγμα, ούτε άλλωστε και τα προϊσχύσαντα, καθιέρωσαν το αντιπροσωπευτικό σύστημα καθεαυτό, ως αυτοτελή και αυθύπαρκτη οργανωτική βάση του πολιτεύματος. Εκείνο το οποίο καθιερώνεται (ήδη υponοείται στο άρθρο 1 παρ. 1 Συντ. 1975: «Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία») είναι η αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

Πολιτική αντιπροσώπευση και δημοκρατία είναι έννοιες διάλληλες, διότι όπως είναι θεωρητικά δυνατή και ιστορικά υπαρκτή η άμεση δημοκρατία (π.χ. στην αρχαία Ελλάδα), έτσι είναι θεωρητικά δυνατή και ιστορικά υπαρκτή η ολιγαρχική αντιπροσώπευση. Στην εξέλιξη του το αστικό κράτος, ιδίως στη Δυτική Ευρώπη τον 19ο και στις αρχές ακόμη του 20ού αιώνα, υπήρξε περισσότερο αντιπροσωπευτικό και λιγότερο δημοκρατικό⁸. Η τιμηματική ψήφος⁹ ή ακόμα οι ανισότητες στην ίδια την αριθμητική αξία της ψήφου¹⁰ περιόριζαν την αντιπροσώπευση σε μια μικρή μερίδα του πληθυσμού. Για δημοκρατία μπορεί να γίνεται λόγος μόνο από τη στιγμή που άρχισε βαθμιαία να εισάγεται η καθολική ψηφοφορία και κατοχυρώθηκε η ισότητα της ψήφου¹¹.

Στη χώρα μας αντίθετα οι δύο αυτές αρχές (καθολικότητα-

8. Πρβλ. G. Leibholz, Repräsentation, σε: H. Kunst/R. Herzog/W. Schneemelcher (επιμ.), Evangelisches Staatslexikon, 2η έκδ. Στουτγάρδη κλπ. 1975, στήλες 2193 επ. (2195).

9. Πρβλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 2, Β, για το δικαίωμα ψήφου στη Γαλλία μεταξύ 1814-1848. Γενικότερα για την τιμηματική ψηφοφορία στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες τον 19ο και στις αρχές του 20ού αιώνα βλ. ιδίως Γ. Σωτηρέλη, Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909, Αθήνα 1991, σ. 79-82, με πλούσιες ενδειξεις.

10. Πρβλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 1, Α, για τους εκλογικούς νόμους της Πρωσίας και Σαξωνίας. Για την πολλαπλή ψήφο που ίσχυε το 1893-1921 στο Βέλγιο και την πολλαπλή ψηφοφορία (έως το 1948!) στη Μεγ. Βρετανία βλ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις, II, σ. 253-4 και υποσ. 21 και 22.

11. Πρβλ. Ν. Bobbio, Αντιπροσωπευτική και άμεση δημοκρατία, στον ίδιο, Το μέλλον της δημοκρατίας, Θεσ/νίκη 1993, σ. 53 επ. (57-58).

ισότητα) έγιναν κατά βάση σεβαστές σε όλη τη διαδρομή της λειτουργίας των αντιπροσωπευτικών θεσμών, εδώ και ενάμιση περίπου αιώνα. Ήταν, άρα, αυθαίρετη η εδώ μεταφορά θεωριών για την αντιπροσώπευση που είλκαν την καταγωγή τους από το ευρωπαϊκό πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον των δύο προηγούμενων αιώνων. Τούτο ισχύει κατ' εξοχήν για την άρνηση του γερμανικού συνταγματικού θετικισμού να αναγνωρίσει τη νομική σχέση αντιπροσώπευσης μεταξύ Βουλής και Λαού¹². Υπό την επήρεια των αντιλήψεων αυτών υποστηρίχθηκε και σε μας ότι «η Βουλή νομικώς δεν είναι αντιπρόσωπος του λαού, ουδ' έχει εκ του εκλέξαντος αυτήν λαού τα δικαιώματα αυτής... εν εναντία δε περιπτώσει θα διεσπάτο η ενιαία προσωπικότης του Κράτους... Ο λαός δεν είναι... φορέας της πολιτικής εξουσίας, τοιούτου φορέως όντος του Κράτους· η εκλογή δεν είναι delegatio εξουσίας αλλά διορισμός αμέσου οργάνου του Κράτους»¹³. Υποβαθμίζεται έτσι ο ρόλος του κυρίαρχου Λαού σε όφελος μιας αφηρημένης σύλληψης «ενιαίας προσωπικότητος» του Κράτους, η οποία μας παραπέμπει στο αυταρχικό κράτος της αυτοκρατορικής Γερμανίας της περιόδου 1871-1918, αγνοώντας τα ελληνικά συνταγματικά δεδομένα¹⁴. Επί πλέον, κα-

12. Βλ. ιδίως *P. Laband*, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, τόμ. I, 5η έκδ. Tübingen 1911, σ. 296 επ.

13. *N.N. Σαρίπολος*, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α', 3η έκδ. Αθήνα 1915, σ. 261 επ. Τις απόψεις αυτές δέχεται κατά βάση και ο *Χ. Σγουρίτσας*, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τόμ. Α', Αθήναι 1959, σ. 190 επ. Προσθέτει όμως ότι «η ορθότης των ανωτέρω παρατηρήσεων είναι αναμφισβήτητος, αλλά δι' αυτών δεν δίδεται και ικανοποιητική λύσις εις το πρόβλημα των σχέσεων λαού και νομοθετικών σωμάτων... εις τα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα οι εκλογείς ψηφίζουν κυρίως πολιτικά κόμματα, έχοντα συγκεκριμένα πολιτικά προγράμματα... δημιουργείται εντεύθεν... σχήμα σχέσεων, επιβάλλον όπως αι αποφάσεις των εκλεγόμενων ευρύνονται εν αρμονία προς τα παρ' αυτών εξαγγελθέντα και υπό των εκλογέων εγκριθέντα πολιτικά προγράμματα» (σ. 198-9). Από τους νεώτερους συγγραφείς τις απόψεις του Ν. Σαριπόλου περί ανυπαρξίας (νομικής) σχέσης αντιπροσώπευσης ασπάζεται ο *Α. Ράϊκος*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμ. Α', τεύχ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 7.

14. Πρβλ. *Μανιτάκη*, *Η δημοκρατική αρχή*, ό.π., σ. 341 επ., ο οποίος

θώς είναι ούτως ή άλλως αδύνατο να αποκρυσβεί ότι «περί αντιπροσωπείας του λαού... υπό πολιτικήν έποψιν είναι δυνατόν να γίνη λόγος»¹⁵, όλο αυτό το θεωρητικό κατασκευάσμα στηρίζεται σ' έναν διχοτομικό χωρισμό δικαίου και πολιτικής αποξενωμένο από την πραγματικότητα¹⁶.

Το βέβαιο πάντως είναι ότι η νομική σχέση αντιπροσώπευσης μεταξύ του εκλογικού σώματος και της Βουλής θεμελιώνεται στο άρθρο 51 παρ. 2 Συντ. 1975 (όπως άλλωστε και στις αντίστοιχες διατάξεις των Συνταγμάτων που προΐσχυσαν) κατά τρόπο ανεπίδεκτο αμφισβήτησης. Εξίσου βέβαιο είναι ότι η θεωρία κατά την οποία οι εξουσίες της Βουλής δεν πηγάζουν από τον Λαό, αλλ' απευθείας από το Σύνταγμα, προσκρούει στο άρθρο 1 παρ. 3 Συντ.: Εφόσον όλες οι εξουσίες πηγάζουν από τον Λαό (από το Έθνος κατά τη διατύπωση των προηγούμενων ελληνικών Συνταγμάτων)¹⁷, τούτο ισχύει κατ' εξοχήν και για τις εξουσίες της Βουλής, μοναδικού άμεσα νομιμοποιημένου από τον κυρίαρχο Λαό κρατικού οργάνου¹⁸.

υπογραμμίζει ακριβώς την ιστορική διάσταση της θεωρίας αυτής υπό τα γερμανικά δεδομένα του 19ου αιώνα. Επίσης του ίδιου, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Θεσ/νίκη 1994, σ. 109 επ.

15. Ν.Ν. Σαρίπολος, Ελληνικών Συνταγματικών Δίκαιον, τ. Α', όπ., σ. 264.

16. Πρβλ. ενδεικτικά την κριτική των μεθοδολογικών αντιλήψεων του θετικισμού του Ν. Ν. Σαριπόλου από τους Δ.Θ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', δ' έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 260 επ., Α. Μανιτάκη, Κρίση και κριτική μεθόδων στο συνταγματικό δίκαιο, σε: Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Βεγλερή, Αθήναι 1989, τόμ. Ι, σ. 585 επ. (586 επ.). Πρβλ. ακόμη την οξεία κριτική της άρνησης του γερμανικού συνταγματικού θετικισμού ν' αναγνωρίσει την ύπαρξη νομικής σχέσης αντιπροσώπευσης μεεταξύ εκλογικού σώματος και κοινοβουλίου από τον L. Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, τ. ΙΙ, 3η έκδ. Παρίσι 1928, σ. 658: «Μία θεωρία του πολιτικού δικαίου που αγνοεί με τέτοιον τρόπο την πολιτική πραγματικότητα είναι μια θεωρία χωρίς αξία, μία κενή αφαίρεση».

17. Άρθρο 21 Συντ. 1864: «Άπασαι αι εξουσίαι πηγάζουν εκ του Έθνους, ενεργούναι δε καθ' ον τρόπον ορίζει το Σύνταγμα». Παρόμοιες ήταν οι διατάξεις των άρθρων 21 Συντ. 1911, 2 εδ. β' Συντ. 1927 και 21 εδ. β' Συντ. 1952.

18. Πρβλ. Μ. Κυπραίον, Η αντιπροσωπευτική αρχή ως θεμέλιο του

Έναν Λαό, ο οποίος ασφαλώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πλασματική οντότητα, αλλά ως κοινωνικό σύνολο *hic et nunc*, με τις διακρίσεις, τις διαιρέσεις και τις αντιθέσεις του¹⁹. Αυτή η κοινωνική πολλαπλότητα πρέπει και μπορεί να εκφρασθεί και στο επίπεδο της Βουλής, προκειμένου να θεμελιώνεται η «ουσιαστική σχέση»²⁰ εκλογέα- βουλευτή, δηλαδή η ανταπόκριση, έστω και σε πολύ γενικές γραμμές, αντιλήψεων και συμφερόντων μεταξύ τους²¹. Με τον τρόπο αυτόν αφ' ενός προσδίδεται πραγματικό αντίκρουσμα, ως ένα σημείο τουλάχιστον, στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και αφ' ετέρου καθίσταται το κοινοβούλιο ο χώρος όπου κατ' εξοχήν επιδιώκεται η σύνθεση των αντιθέσεων και επιτυγχάνεται η πολιτική ενότητα του κοινωνικού σχηματισμού²². Ενότητα που δεν μπορεί να θεωρηθεί μέγεθος στατικό αλλά δυναμικό, δεν είναι δηλαδή δεδομένη από τα πριν αλλά ζητούμενη σε κάθε στιγμή, μέσα από διαδικασίες την ύπαρξη των οποίων οφείλει να διασφαλίζει το Σύνταγμα²³.

Το ότι ένα δημοκρατικό Σύνταγμα, δηλ. ένα Σύνταγμα στο οποίο πρωταρχική θέση καταλαμβάνει η δημοκρατική αρχή, αποδέχεται αλλά και επιδιώκει την «ουσιαστική» αντιπροσώπευση των εκλογέων από τους βουλευτές αποδεικνύεται και από την πρόβλεψη για περιοδική ανανέωση του αντιπροσωπευτικού σώματος²⁴. Η ανανέωση (άρθρο 53 παρ. 1 Συντ. 1975) έχει προ-

δημοκρατικού πολιτεύματος, Αθήνα 1989, σ. 28 επ., ο οποίος επισημαίνει ότι η θεωρία του Ν.Ν. Σαριπόλου στηριζόταν σε διαφορετικές, σε σχέση με τα ισχύοντα από το 1975, συνταγματικές διατάξεις.

19. Πρβλ. *Μανιτάκη*, Η δημοκρατική αρχή, ό.π., σ. 351-2.

20. *Μάνεσης*, Εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 200 επ.

21. Πρβλ. *Ν.Ι. Σαριπόλου*, Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου, τ. II, Αθήναι 1874, σ. 138 επ.: «Ο κύριος χαρακτήρ του αντιπροσωπευτικού συστήματος... έστιν η ομοιότης, μάλλον δ' η ταυτότης του φρονήματος του εντολέως και του εντολοδόχου και δη η κοινότης του συμφέροντος».

22. *Hesse*, Grundzüge, ό.π., σ. 232.

23. Βλ. ιδίως την κλασική μελέτη του *R. Smend*, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, *passim*, αναδημοσιευμένη στου ίδιου, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Βερολίνο 1968, σ. 119 επ.

φανώς την έννοια του ελέγχου της ανταπόκρισης των βουλευτών προς τις προσδοκίες των εκλογέων τους κατά το διάστημα της θητείας τους²⁵. Τούτο οριοθετεί και την ελεύθερη εντολή του βουλευτή: Το απεριόριστο δικαίωμα γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση (άρθρο 60 παρ. 1 Συντ.) δεν εξισώνεται με δικαίωμα αυθαίρετης παρερμηνείας ή αγνόησης της λαϊκής εντολής, αλλά συνιστά διασφάλιση του βουλευτή απέναντι στην υπαγωγή του σε οποιοσδήποτε ιεραρχικές εξαρτήσεις, χαρακτηριστικές άλλωστε αυταρχικών μάλλον συστημάτων²⁶.

Αντίθετα, είναι παρωχημένες πλέον οι «κλασικές» αντιλήψεις, του 18ου και 19ου αιώνα, για την αντιπροσώπευση. Αυτές αρνούνταν την εκπροσώπηση περισσότερων και διαφορετικών συμφερόντων στο κοινοβούλιο, θεωρώντας το τελευταίο χώρο «λογικής» συζήτησης προσανατολισμένης αποκλειστικά στην ανεύρεση του κοινού, γενικού συμφέροντος του έθνους²⁷. Τούτο

24. Ο Ν.Ν. Σαρίπολος, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α', ό.π., σ. 263-4, προσπαθώντας να αποδείξει ότι «δεν υπάρχει αναγκαία σχέσις εκλογής προς αντιπροσωπεΐαν» παραλληλίζει περιπτώσεις ανόμοιες, δηλ. αφ' ενός την περιοδική εκλογή βουλευτών από τον λαό και αφ' ετέρου εκλογές «εφ' άπαξ», όπως των (ισόβιων) γερουσιαστών από τον βασιλιά υπό το Σύντ. 1844 ή του Πάπα από τους καρδινάλιους. Ακριβώς η ανυπαρξία σχέσης αντιπροσώπευσης στις περιπτώσεις εκλογών «εφ' άπαξ» αποδεικνύει την ύπαρξη τέτοιας σχέσης στις περιπτώσεις περιοδικά επαναλαμβανόμενων εκλογών.

25. Πρβλ. *Μάνεση*, Αι εγγυήσεις, ΙΙ, ό.π., σ. 197, *W. Weber*, *Mittelbare und unmittelbare Demokratie*, σε: *U. Matz* (επιμ.), *Grundprobleme der Demokratie*, Darmstadt 1973, σ. 245 επ. (259), *Chr. Gusy*, *Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat*, AöR 106 (1981), σ. 329 επ. (345-348).

26. Πρβλ. *Bobbio*, *Αντιπροσωπευτική και άμεση δημοκρατία*, ό.π., σ. 66-67.

27. Χαρακτηριστικός εκπρόσωπος ο *E. Burke*: «Το κοινοβούλιο δεν είναι συνέλευση αντιπροσώπων διαφορετικών και εχθρικών συμφερόντων, τα οποία πρέπει ο καθένας να υπερασπίζει ως πληρεξούσιος και συνήγορος απέναντι στους πληρεξουσίους και συνηγόρους άλλων συμφερόντων... αλλά βήμα συζήτησης ολόκληρου του έθνους με ένα συμφέρον, δηλαδή του συνόλου... που πρέπει να κατευθύνεται από το γενικό συμφέρον το οποίο προκύπτει από την κοινή λογική του συνόλου» (*Speech to Electors of Bristol*, 1774, σε:

ανταποκρινόταν στην ευρωπαϊκή πολιτική πραγματικότητα της εποχής εκείνης, με κοινοβούλια εκλεγμένα, με βάση την τιμηματική ψήφο, από μια μικρή μειοψηφία του συνόλου των ενήλικων πολιτών, μειοψηφία μάλιστα με κοινά κατά βάση κοινωνικά χαρακτηριστικά. Μετά την επέκταση όμως του δικαιώματος της ψήφου και τη δημιουργία οργανωμένων πολιτικών κομμάτων, τα οποία εκφράζουν συγκεκριμένα κοινωνικά συμφέροντα, το κοινοβούλιο είναι περισσότερο χώρος διαπραγμάτευσης, αν μη αплής καταγραφής προεπιλεγμένων αποφάσεων και λιγότερο χώρος «έλλογης» συζήτησης²⁸. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές η αναπαραγωγή τον 20ό αιώνα των «κλασικών» περί αντιπροσωπείας θεωριών όχι μόνο είναι ανεδαφική, αλλά και μπορεί ν' αποτελέσει έρεισμα για μια, ολοκληρωτικής εμπνεύσεως, συνολική αμφισβήτηση του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού²⁹. Στις σημερινές συνθήκες ως δημοκρατική πολιτική

The Works of the Rt. Hon. Edmund Burke, Λονδίνο 1886, τόμος I, σ. 447 επ.).

28. Βλ. Αρ. Μάνεση, Η κρίση των θεσμών της φιλελεύθερης δημοκρατίας και το Σύνταγμα, «Σύγχρονα Θέματα» 8/1980, σ. 20 επ., και *στον ίδιον*, Θεωρία και Πράξη, ό.π., σ. 543 επ. (548-550), *τον ίδιον*, Αι εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 203-4, G. Leibholz, Der Strukturwandel der modernen Demokratie, *στον ίδιον*, Stukturprobleme der modernen Demokratie, Καρλσρούη 1958, σ. 78 επ., ήδη σε: U. Matz (επιμ.), Grundprobleme der Demokratie, ό.π., σ. 171 επ. (194).

29. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η θεωρητική προλείανση του εδάφους για την επέλαση του εθνικοσοσιαλισμού από τον C. Schmitt, Verfassungslehre, Βερολίνο 1928, σ. 217-218: «Το κοινοβούλιο ή η λαϊκή αντιπροσωπεία προϋποθέτει... μία γνήσια αντιπροσωπεία του όλου, δηλ. του πολιτικά ενωμένου λαού, του έθνους... ο αντιπρόσωπος είναι... ένας άνδρας που διακρίνεται για την ευφυΐα και την καλλιέργειά του, ο οποίος ενδιαφέρεται για το πολιτικό σύνολο ως τέτοιο... το κοινοβούλιο προσλαμβάνει έτσι τη σημασία μιας αντιπροσωπευτικής ελίτ, μιας αριστοκρατικής συνάθροισης με αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα». Ωστόσο ο ίδιος παραδέχεται ότι «ως συνέπεια του αυξανόμενου εκδημοκρατισμού εξέπεσε αυτός ο αριστοκρατικός και αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας... ο βουλευτής έγινε εξαρτημένος διαμεσολαβητής οργανώσεων ψηφοφόρων και

αντιπροσώπευση μπορεί να νοείται μόνο η αντιπροσώπευση πραγματικών συμφερόντων και ομάδων, των οποίων επιδιώκεται η σύνθεση μέσα από τις συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες, και όχι η αντιπροσώπευση μιας πλασματικά δεδομένης *a priori* πολιτικής ενότητας.

Εξάλλου η κατοχύρωση του δικαιώματος ίδρυσης πολιτικών κομμάτων και συμμετοχής σ' αυτά (άρθρο 29 παρ. 1 Συντ.) υποδηλώνει την αναγνώριση από τον συντακτικό νομοθέτη του κοινωνικού πλουραλισμού και της αντιπαράθεσης των συμφερόντων των κοινωνικών ομάδων και τάξεων. Τα κόμματα εκφράζουν σε πολιτικό επίπεδο ακριβώς αυτόν τον πλουραλισμό. Εάν αντίθετα γινόταν δεκτή η «κλασική» θεωρία περί αντιπροσώπευσης, τότε κόμματα με ιδεολογική ταυτότητα και σταθερή οργανωτική συγκρότηση θα ήταν περιττά, αν μη και επικίνδυνα, καθώς η παρουσία τους θα παρεμπόδιζε την «έλλογη» συζήτηση για την ανεύρεση του ενός και μοναδικού γενικού συμφέροντος. Επομένως η «κλασική» αυτή θεωρία είναι ασύμβατη με τα σημαντικά πραγματολογικά και συνταγματικά δεδομένα.

β. Η ratio της καθιέρωσης της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας

Στην καθιέρωση γενικότερα του αντιπροσωπευτικού συστήματος, στα πλαίσια ενός δημοκρατικού πολιτεύματος, δεν υπάρχει κανένα βαθύτερο νόημα, όπως ότι το αντιπροσωπευτικό σώμα αποτελεί μια «βελτιωμένη έκδοση» εκείνων που αντιπροσωπεύει, ένα είδος φροϋδικού «υπερεγώ» του λαού³⁰. Τέτοιες

συμφερόντων». Έτσι καταλήγει στο συμπέρασμα πως «είναι τελείως ανακριβές, να θεωρεί κανείς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία ως ένα είδος δημοκρατίας... Εφόσον το κοινοβούλιο είναι μια αντιπροσώπευση της πολιτικής ενότητας, βρίσκεται σε αντίθεση προς τη Δημοκρατία». Για την πολιτική σημασία που προσελάμβαναν οι αναλύσεις του C. Schmitt στη Γερμανία του 1928-1932 βλ. *Γ. Πάσχου*, Πολιτική δημοκρατία και κοινωνική εξουσία, Θεσ/νίκη 1979, σ. 242 επ.

30. Χαρακτηριστικές είναι οι σχετικές απόψεις του *H. Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, Στουτγάρδη 1964, σ. 233: «Η ιδέα της αντιπρο-

αντιλήψεις υποδηλώνουν μία έμμεση περιφρόνηση για τον τελευταίο, αντιδημοκρατική και πάντως ασυμβίβαστη προς τα σημερινά συνταγματικά δεδομένα. Η πολιτική αντιπροσώπευση καθιερώνεται διότι αποτελεί απλώς τεχνική αναγκαιότητα. Την αναγκαιότητα αυτή δεν την υπαγορεύουν μόνο γεωγραφικοί και πληθυσμιακοί παράγοντες, οι οποίοι καθιστούν αδύνατη τη σύγκληση του εκλογικού σώματος σε μια σύγχρονη Εκκλησία του Δήμου, αλλά και η ύπαρξη ενός ολοένα πιο εξειδικευμένου κοινωνικού καταμερισμού εργασίας. Θα ήταν αληθινά παράδοξο να εξαιρεθεί η καθημερινή πολιτική διαχείριση, κατ' εξοχήν περίπλοκη και σημαντική κοινωνική λειτουργία, από τον καταμερισμό αυτόν.

Από την άλλη πλευρά θα πρέπει να σημειωθεί ότι το κοινοβούλιο δεν αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, χώρο αντιπροσώπευσης συντεχνιακών επαγγελματικών συμφερόντων³¹. Για τον λόγο αυτόν άλλωστε το εκλογικό σώμα διαιρείται σε υποσύνολα όχι με βάση την επαγγελματική ένταξη όσων το απαρτίζουν αλλά με βάση γεωγραφικά κριτήρια (άρθρο 54 παρ. 1 Συντ.: «... οι εκλογικές περιφέρειες ορίζονται με νόμο»). Εξυπακούεται ότι ο βουλευτής αντιπροσωπεύει τα γενικά συμφέροντα των εκλογέων, τα οποία αποτελούν μια σύνθεση των ειδικότερων συμφερόντων τους. Έτσι π.χ. ο εργάτης έχει συμφέρον στην απρόσκοπτη λειτουργία του εργοστασίου όπου εργάζεται, προκειμένου να διασφαλισθεί από την απειλή της ανεργίας. Ταυτόχρονα όμως έχει και συμφέρον

σώπτευσης οφείλει να έχει ως αποτέλεσμα ότι η κρατική ομάδα υπάρχει και ενεργεί όχι ως φυσικό εγώ, αλλά ως το καλύτερο εγώ της». Πρβλ. και παραπέρα στο ίδιο, σ. 236, 240, 249. Σε παρόμοια κατεύθυνση οδηγούν οι θεωρητικές συλλήψεις του *M. Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 2η έκδ. Opladen 1981, σ. 181 επ., 240 επ., περί «διαλεκτικής έννοιας της συζήτησης» και «ήθους του λειτουργήματος» που αποτελούν τις βάσεις του κοινοβουλευτισμού. Πρβλ. την κριτική του *Gusy*, Mehrheitsprinzip, ό.π., σ. 338 επ.

31. Πρβλ. γενικότερα, για το θέμα της «οργανικής» αντιπροσώπευσης ή αντιπροσώπευσης (επαγγελματικών) συμφερόντων, *Bobbio*, Αντιπροσωπευτική και άμεση δημοκρατία, ό.π., σ. 63-66, *Δασκαλάκη*, ό.π., σ. 157-8.

να ζει σ' ένα ανθρώπινο περιβάλλον, πράγμα που ενδεχομένως προϋποθέτει την επιβολή συγκεκριμένων περιορισμών στη λειτουργία του εργοστασίου. Όσοι ζητούν την ψήφο του εκλογικού σώματος, δηλ. στην πραγματικότητα τα πολιτικά κόμματα, είναι εκ των πραγμάτων υποχρεωμένοι να προβούν σε μία στάθμιση και ιεράρχηση μεταξύ των ειδικότερων αυτών συμφερόντων προκειμένου να παρουσιάσουν στους εκλογείς μια συνολική πρόταση εξουσίας. Με άλλες λέξεις, ένα πολιτικό πρόγραμμα, το οποίο θα κληθούν βέβαια να το υλοποιήσουν συγκεκριμένα πρόσωπα. Αντίθετα τέτοιες σταθμίσεις δεν είναι υποχρεωμένες να κάνουν οι επαγγελματικές-συνδικαλιστικές οργανώσεις, που εξ ορισμού εκπροσωπούν ειδικότερα συμφέροντα, π.χ. τα επαγγελματικά συμφέροντα των φορτοεκφορτωτών ως τέτοιων, όχι όμως αναγκαία και τα γενικά συμφέροντά τους ως πολιτών.

Κάθε πολιτικό πρόγραμμα θα μπορούσε να θεωρηθεί και ως μία διαφορετική εκδοχή για το γενικό συμφέρον της κοινωνίας. Το τελευταίο πάντως, σε όσο βαθμό υπάρχει, δεν είναι μονοσήμαντο: Δεν υπάρχει π.χ. αμφιβολία ότι αποτελεί γενικό συμφέρον της κοινωνίας το να μπορεί το κράτος να εξυπηρετεί το δημόσιο χρέος. Σε δημοσιονομικά χαλεπούς καιρούς αυτό ενδέχεται να προϋποθέτει αύξηση των εσόδων, με περιστολή της φοροδιαφυγής, και μείωση των δαπανών, ενδεχομένως με περιορισμό των κοινωνικών παροχών. Κατά συνέπεια, το πρόγραμμα του Α κόμματος (και στη συνέχεια η τυχόν κυβερνητική πρακτική του), το οποίο παραδοσιακά έχει εκλογικά ερείσματα στις τάξεις που φοροδιαφεύγουν, λογικό είναι να δίνει μεγαλύτερη έμφαση στο δεύτερο σκέλος, για ν' αποφύγει το πολιτικό κόστος. Και αντίστροφα, το πρόγραμμα του Β κόμματος, με εκλογικά ερείσματα κυρίως στις ωφελούμενες από τις κρατικές παροχές κοινωνικές τάξεις και ομάδες, λογικά θα δίνει μεγαλύτερη έμφαση στο πρώτο σκέλος. Η επιλογή επομένως δεν είναι ούτε τυχαία, ούτε καθαρά «λογική», αλλά μάλλον συμφεροντολογική³².

32. Πρβλ. *Leibholz*, *Der Strukturwandel*, ό.π., σ. 232. Επίσης πρβλ. την ανάλυση των, με διαχρονική συνέχεια και άρα ασφαλώς όχι τυχαίων,

Β. Οι συνέπειες για το εκλογικό σύστημα

Εφ' όσον δεχθεί κανείς, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν, τον αντιπροσωπευτικό ρόλο της Βουλής στα πλαίσια του ισχύοντος δημοκρατικού πολιτεύματος, αναγκαία συνέπεια είναι ότι θα πρέπει να εκπροσωπούνται σ' αυτή όλες οι υπαρκτές, μικρές και μεγάλες, πολιτικές και κατ' επέκταση κοινωνικές δυνάμεις και τάσεις. Τούτο ορθώνει έναν πρώτο συνταγματικό φραγμό απέναντι στις περιοριστικές της εκλογικής προσφοράς, δηλ. του πολυκομματισμού, επιδράσεις του εκλογικού συστήματος³³. Και επειδή κατ' αρχήν τα πλειοψηφικά συστήματα είναι εκείνα που χαρακτηρίζονται για τις περισσότερες έντονες, σε σχέση με τα αναλογικά, περιοριστικές επιδράσεις τους, έχει υποστηριχθεί ότι η επικράτηση των τελευταίων αποτελεί επιβεβαίωση της αναγνώρισης της σχέσης αντιπροσώπευσης μεταξύ βουλευτών και εκλογέων³⁴. Ή, αντίστροφα, ότι «το» αναλογικό σύστημα ανταποκρίνεται περισσότερο προς την έννοια της αντιπροσώπευσης και είναι άρα συνταγματικά «ενδεδειγμένο»³⁵.

διαφοροποιήσεων στην κοινωνική κατανομή της εκλογικής δύναμης των κυριότερων ελληνικών κομμάτων την προηγούμενη δεκαετία από τον *Η. Νικολακόπουλο*, Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων, σε: *Χ. Αντριτζή/Η. Νικολακόπουλου* (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, Αθήνα 1990, σ. 203 επ. (214 επ., 220 επ., 229 επ.).

33. Βλ. παραπάνω, Εισαγωγή, σχετικά με την «περιοριστική» και τη «στρεβλωτική» επίδραση του εκλογικού συστήματος.

34. Βλ. *Μάνεση*, Εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 199: «Η υπό το ισχύον συνταγματικόν καθεστώς κατά τα τελευταία έτη, σχεδόν εν συνεχεία και σταθερώς, διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών παρ' ημίν βάσει του αναλογικού εκλογικού συστήματος, αποτελεί μίαν εισέτι επιβεβαίωσιν περί του ότι οι βουλευταί αναγνωρίζονται πρωταρχικώς ως αντιπρόσωποι των εκλογέων των».

35. Βλ. *Χ. Σγουρίτσα*, Συνταγματικόν, Α', ό.π., σ. 195-6: «Ίνα η εκλογή ανταποκρίνεται πληρέστερον εις την έννοιαν της αντιπροσωπεύσεως, ενδείκνυται όπως... το εκλογικόν σύστημα είναι τοιούτον, ώστε να εξασφαλίζη την αντιπροσώπευσιν όλων των λαϊκών τάσεων... εντεύθεν ως το περισσότερον ανταποκρινόμενον προς την έννοιαν της αντιπροσωπεύσεως εκλογικόν σύ-

Γεγονός είναι ότι η αναλογική αρχή, ως θεωρητική σύλληψη, βρίσκεται ασφαλώς πιο κοντά στην αναγνώριση και θεσμοποίηση του κοινωνικού και πολιτικού πλουραλισμού. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι η εισαγωγή αναλογικών συστημάτων στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, από τα τέλη του 19ου αιώνα και μετά, συμπίπτει περίπου χρονικά προς την επέκταση του δικαιώματος της ψήφου και την εμφάνιση των εργατικών και σοσιαλιστικών κομμάτων³⁶. Από τη στιγμή κατά την οποία στο κοινοβούλιο παύει να εκφράζεται αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο η αστική τάξη και αυτό καθίσταται λιγότερο χώρος έλλογης συζήτησης και περισσότερο χώρος διαπραγμάτευσης μεταξύ αντιτιθέμενων κοινωνικών συμφερόντων, η εκλογική διαδικασία αποκτά καινούργιο νόημα: Από επιλογή του ενός «καλύτερου» αντιπροσώπου μετατρέπεται σε κατά κυριολεξία εκλογή των περισσότερων εκπροσώπων ενός κοινωνικού πλουραλισμού που αντιμετωπίζεται ως φυσιολογικό και αποδεκτό φαινόμενο. Αντίθετα, πλειοψηφικό σύστημα εξακολουθεί να εφαρμόζεται στις δύο μεγάλες αγγλοσαξωνικές δημοκρατίες: Εκείνων οι θεσμοί είχαν διαμορφωθεί κατά βάση ήδη από την αρχή της βιομηχανικής επανάστασης, πριν από την έλευση των παραπάνω πολιτικών και

σημα κρίνεται το αναλογικόν». Πρβλ. και *Δασκαλάκη*, ό.π., σ. 156.

36. Πρβλ. *D. Nohlen*, Two Incompatible Principles of Representation, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 83 επ. (85), *D. Nohlen*, Changes and Choices in Electoral Systems, σε: *Lijphart/Grofman* (επιμ.), ό.π., σ. 217 επ. (223). Σε ιδεολογικό επίπεδο βέβαια η προετοιμασία του εδάφους είχε αρχίσει αρκετά νωρίτερα. Ήδη την εποχή της Γαλλικής Επανάστασης ο κόμης Mirabeau αντιλαμβανόταν το αντιπροσωπευτικό σώμα ως «καθρέφτη του Έθνους» (βλ. *Comte de Mirabeau*, *Sur la représentation illégale de la nation dans ces états actuels et sur la nécessité de convoquer une assemblée générale des trois ordres*, σε: *M. Merilhon*, επιμ., *Oeuvres de Mirabeau*, τόμ. I, σ. 3 επ., 7). Καίρια σημασία είχε αργότερα το έργο του *John Stuart Mill*, *Considerations on Representative Government*, Νέα Υόρκη 1862. Για το γενικότερο πλαίσιο των σχέσεων του πρβλ. *Π. Κιτρομηλίδη*, *Νεότερη Πολιτική Θεωρία*, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 113 επ.

κοινωνικών αλλαγών, ενώ έκτοτε τις χαρακτηρίζει αδιάκοπη πολιτική ομαλότητα και πολιτειακή συνέχεια.

Όλα αυτά είναι βέβαια σχετικά, διότι η ανάγκη λήψης αποφάσεων εξακολουθεί να υπάρχει και κάθε άλλο παρά είναι *a priori* εξασφαλισμένη η δυνατότητα συναινέσεων και συγκλίσεων σε κοινοβούλια όπου δεν υπάρχει μονοκομματική πλειοψηφία. Η δημοκρατία της Βαϊμάρης αποτελεί το πιο τραγικό παράδειγμα³⁷. Έτσι η υποκατάσταση των πλειοψηφικών από αναλογικά συστήματα ούτε ευθύγραμμη και χωρίς οπισθοδρομήσεις πορεία συνιστά ούτε οιονεί αναπότρεπτη εξέλιξη είναι.

Επί πλέον, η αποδοχή μιας έννοιας του αντιπροσωπευτικού συστήματος όπως αυτή που περιγράψαμε παραπάνω δεν οδηγεί πάντοτε, κατά λογική αναγκαιότητα, προς «το» αναλογικό σύστημα. Στην πραγματικότητα ενδέχεται οι ειδικότερες ρυθμίσεις ενός κατά τα άλλα αναλογικού συστήματος να είναι τέτοιες (π.χ. θέσπιση ρητρών αποκλεισμού με βάση ένα συγκεκριμένο ποσοστό σε επίπεδο επικράτειας), ώστε να απορρέει απ' αυτές ισχυρότατη περιοριστική επίδραση. Και από την άλλη πλευρά όμως, ένα πλειοψηφικό σύστημα σε μικρές (π.χ. μονοεδρικές) περιφέρειες ενδέχεται να μην είναι σε θέση να αποκλείσει την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση ασθενών αριθμητικά πολιτικών σχηματισμών με τοπικά όμως προσδιορισμένο κέντρο βάρους. Ούτε είναι απόλυτα βέβαιο εξ άλλου ότι η εφαρμογή πλειοψηφικού συστήματος θα αποκλείσει την δυνατότητα αντιπροσώπευσης των απόψεων και συμφερόντων πολιτικών και κοινωνικών μειοψηφιών, έστω κι αν αυτές είναι κατεσπαρμένες γεωγραφικά σ' όλη την επικράτεια. Το ακριβές είναι ότι αποκλείει, κατά βάση, την αυτοτελή οργανωτική έκφρασή τους. Είναι όμως πιθανό μια έστω και μικρή μερίδα του εκλογικού σώματος, η οποία ψηφίζει κατά κάποιον τρόπο ομαδικά, με βάση συγκεκριμένα ενιαία κριτήρια, και δεν θεωρείται δεδομένη υπέρ του ενός ή του άλλου πόλου μιας δικομματικής ουσιαστικά αναμέτρησης, να επιτύχει την αποτελεσματική προώθηση των συμφερόντων

37. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 1, Β.

της. Και τούτο διότι ενδέχεται οι δύο μεγάλες παρατάξεις να συναγωνισθούν σε παραχωρήσεις προς αυτή την, ίσως κρίσιμη για τη διασφάλιση της πλειοψηφίας, ομάδα ψηφοφόρων³⁸.

Συνταγματικό φραγμό ορθώνει όμως ο αντιπροσωπευτικός ρόλος της Βουλής και απέναντι στις στρεβλωτικές επιδράσεις του εκλογικού συστήματος, δηλ. την τάση του τελευταίου να προκαλεί δυσαναλογία εδρών-ψηφών, προς όφελος συνήθως των ισχυρότερων πολιτικών σχηματισμών³⁹. Τούτο βέβαια δεν σημαίνει ότι απαιτείται οπωσδήποτε να καθιερώνεται μία «γραμμική» αναλογία μεταξύ ψήφων και βουλευτικών εδρών, υπό την έννοια πως κάθε κόμμα πρέπει να κερδίζει στο σύνολο των εδρών ποσοστό ταυτόσημο με το ποσοστό του στο σύνολο των ψήφων. Εκπροσώπηση υπάρχει κατ' αρχή έστω και αν παρατηρούνται κάποιες επιμέρους αποκλίσεις μεταξύ ψήφων και εδρών. Όμως η εκπροσώπηση καταντά οφθαλμαπάτη, αν δεν συνδυάζεται προς τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στο πολιτικό γίγνεσθαι. Μπορεί μέσω του εκλογικού συστήματος συγκεκριμένες πολιτικές δυνάμεις να απωθούνται στο περιθώριο, με την έννοια ότι καθίσταται αδύνατη η συμμετοχή τους στον σχηματισμό κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας περίπου υπό οποιεσδήποτε συνθήκες. Τούτο συμβαίνει όταν π.χ. εξασφαλίζεται η ύπαρξη μονοκομματικής πλειοψηφίας ακόμη και με πολύ μικρό ποσοστό ψήφων του πρώτου κόμματος ή με τελείως οριακή διαφορά από το δεύτερο κόμμα, ή απαγορεύονται ουσιαστικά οι προεκλογικοί συνασπισμοί. Τότε η απλή εκπροσώπηση των μικρότερων πολιτικών σχηματισμών στη Βουλή έχει τυπικό χαρακτήρα και καταδικάζονται να αποτελούν «φωνή βοώντος εν τη ερήμω».

Τέτοια εκλογικά συστήματα πλήττουν τις ίδιες τις βάσεις του αντιπροσωπευτικού συστήματος, αναιρώντας τον χαρακτήρα του Κοινοβουλίου ως λαϊκής αντιπροσωπείας. Υπό το ισχύον Σύ-

38. Πρβλ. *W. Riker*, Electoral Systems and Constitutional Restraints, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, ό.π., σ. 103 επ. (104-105).

39. Βλ. παραπάνω, Εισαγωγή, για τη «στρεβλωτική» επίδραση του εκλογικού συστήματος.

νταγμα μπορούν, όπως εκτέθηκε, να θεωρηθούν ως αντισυνταγματικά λόγω αντίθεσης τόσο προς το άρθρο 1 παρ. 1, το οποίο ορίζοντας το πολίτευμα ως Κοινοβουλευτική Δημοκρατία προϋποθέτει τον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα του, όσο και προς το άρθρο 51 παρ. 2, σύμφωνα με το οποίο «οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος». Όπως προαναφέραμε, ως Έθνος δεν μπορεί να νοηθεί, εν όψει και της δημοκρατικής αρχής, μια αφηρημένη και πλασματική ενότητα, παρά ο συγκεκριμένος κοινωνικός σχηματισμός, με τις υπαρκτές διαιρέσεις, αντιθέσεις και πάντως πολιτικές τάσεις, οι οποίες πρέπει να εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί εδώ το «τριφασικό» σύστημα του ν. 3457/1955, το οποίο, όπως είδαμε⁴⁰, εφαρμόστηκε στις εκλογές του Φεβρουαρίου 1956 και απέδωσε για την Ε.Ρ.Ε., με 47,38% των έγκυρων ψήφων, 165 έδρες, ενώ για τη «Δημοκρατική Ένωση», με 48,15% των ψήφων μόλις 132, σε σύνολο 300.

Πέρα από τα συγκεκριμένα αποτελέσματα όμως, εκείνο που πρέπει να επισημανθεί ιδιαίτερα είναι ότι σε οποιαδήποτε από τις μετά το 1926 εκλογικές αναμετρήσεις αν εφαρμοζόταν το «τριφασικό» σύστημα του 1956 θα έδινε σε κάποιο κόμμα –όχι απαραίτητα στο πρώτο σε ψήφους– απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία⁴¹. Μοναδική εξαίρεση θα ήταν οι εκλογές του 1950, όπου για συγκυριακούς λόγους είχαμε μια χωρίς προηγούμενο πολυδιάσπαση όλων των πολιτικών χώρων και το πρώτο κόμμα (Λαϊκό) δεν ξεπέρασε το 18,8% των ψήφων. Αντίθετα χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των εκλογών του 1926: Τότε, με εφαρμογή του «τριφασικού», η «Ένωσης Φιλελευθέρων», μαζί με τους τοπικούς βενιζελικούς συνδυασμούς Έβρου και Χίου, θα κέρδιζε, με ποσοστό μόλις 32,86% των ψήφων, 149 έδρες σε σύνολο 286. Επίσης στις εκλογές του 1932 το Λαϊκό Κόμμα με

40. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Α, γ.

41. Βλ. τους πίνακες που παραθέτει ο Α. Παντελής, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα και οι εκλογές (1926-1985) στον ηλεκτρονικό υπολογιστή, Αθήνα 1988, σ. 294 επ.

34,3% των ψήφων και διαφορά περίπου 1% από το δεύτερο κόμμα (Φιλελεύθεροι 33,1%) θα κέρδιζε 135 έδρες σε σύνολο 250. Ένα τέτοιο εκλογικό σύστημα όμως πλήττει ευθέως τις βάσεις του αντιπροσωπευτικού συστήματος, διότι πρακτικά στερεί από τις πολιτικές μειοψηφίες οποιαδήποτε δυνατότητα να παίξουν ρυθμιστικό ρόλο στην πολιτική σκηνή της χώρας, έστω και αν αυτές, αθροιζόμενες, θα αποτελούσαν τη μεγάλη λαϊκή πλειοψηφία. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για πολιτικούς χώρους οι οποίοι δεν χαρακτηρίζονται από πολυσυλλεκτικότητα σε βαθμό επαρκή ώστε να διεκδικήσουν τη μετατροπή τους σε πλειοψηφικό ρεύμα, όπως π.χ. προδικτατορικά η ΕΔΑ ή μεταδικτατορικά τα κομμουνιστικά κόμματα. Το αν, από και πέρα, εκπροσωπούνται ή δεν εκπροσωπούνται, και σε ποιο βαθμό, οι μειοψηφίες αυτές στο Κοινοβούλιο, καταλήγει να είναι σχεδόν χωρίς αντίκρουσμα, αφού αποκλείονται οι συμμαχικές κυβερνήσεις και επομένως η συμμετοχή των μειοψηφικών ρευμάτων σ' αυτές.

Ακόμη πιο χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του εκλογικού συστήματος που καθιέρωσε ο Μουσολίνι⁴², λίγο μετά την αναρχίηση των φασιστών στην εξουσία στην Ιταλία, και εφαρμόστηκε στις εκλογές του Απριλίου 1924. Αυτό έδινε στο πρώτο κόμμα, έστω και με ποσοστό ψήφων μόλις 25%, τα δύο τρίτα των εδρών του κοινοβουλίου. Έτσι βέβαια καταλύεται κάθε έννοια δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, αλλά και ισότητας της ψήφου, όπως θα δούμε παρακάτω.

42. Βλ. *E. Lakeman*, *The Case for Proportional Representation*, σε: *A. Lijphart/B. Grofman*, *Choosing an Electoral System*, ό.π., σ. 41 επ. (42), *P. Martin*, *Les systèmes électoraux*, ό.π., σ. 111.

2. Η αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα

Α. Η παροχή ίσων ευκαιριών και οι επιδράσεις του εκλογικού συστήματος στο εκλογικό αποτέλεσμα

Προς τις απαιτήσεις της αντιπροσωπευτικής αρχής συμβαδίζουν οι επιταγές που απορρέουν από τη συνταγματική αρχή της ισότητας και ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων, η οποία συνεπάγεται την παροχή ίσων ευκαιριών σ' αυτά. Η αρχή αυτή αποτελεί, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «θεμελιώδη κανόνα του δημοκρατικού πολιτεύματος, απορρέει δε και από την παράγραφο 1 του άρθρου 29» του Συντάγματος⁴³. Το κύριο συνταγματικό έρεισμα της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα πρέπει μάλλον να αναζητηθεί στην ίδια τη δημοκρατική αρχή, έκφραση και εξειδίκευση της οποίας αποτελεί, όπως θα δούμε παρακάτω, η αρχή της πολιτικής ισότητας: Η πολιτική ισότητα δεν μπορεί να αναφέρεται μόνο στα άτομα καθεαυτά, αλλά και στις ευρύτερες συσσωματώσεις, δηλ. τα πολιτικά κόμματα, μέσω των οποίων είναι δυνατό να επηρεάσουν σοβαρά τα άτομα την πολιτική ζωή της χώρας, πράγμα που προφανώς δεν είναι εύκολο να επιτύχουν μεμονωμένα⁴⁴. Και βέβαια από το πόσο ίσες είναι οι ευκαιρίες που

43. ΣτΕ 1116/90, ΤοΣ 1990, σ. 288 επ., 1862/85, ΤοΣ 1986, σ. 493 επ., 2423/1984, ΤοΣ 1986, σ. 77 επ. Η νομολογία αυτή αφορά θέματα διάθεσης τηλεοπτικού χρόνου στα πολιτικά κόμματα κατά την προεκλογική εκστρατεία (2423/84, 1116/90) και οικονομικής ενίσχυσης των πολιτικών κομμάτων από το κράτος (1862/85). Από τη θεωρία πρβλ. Γ. Κασιμάτη, Συνταγματικό Δίκαιο, ΙΙ, τεύχ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1980, σ. 138 επ., Γ. Δρόσου, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 223 επ., Π. Δαγτόγλου, Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα, 4η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 188-197, Γ. Παπαδημητρίου, Δίκαιο των πολιτικών κομμάτων, Αθήνα 1994, σ. 48 επ. και τη μονογραφική επεξεργασία του W. Gikas, Chancengleichheit der politischen Parteien in Griechenland, Baden-Baden 1994. Πρβλ. επίσης Β. Γκίκα, Η συνταγματική αρχή της ισότητας ευκαιριών των πολιτικών κομμάτων, ΤοΣ 1994, σ. 69 επ.

δίνονται στα πολιτικά κόμματα, ιδίως σε ό,τι αφορά το εκλογικό σύστημα, κρίνεται σε μεγάλο βαθμό και η δημοκρατική ποιότητα του πολιτεύματος: Συστήματα, με βάση τα οποία η κατανομή των εδρών στα κόμματα είναι προαποφασισμένη, συνήθως με ενιαία «λίστα» υποψηφίων όπου η μεγάλη πλειονότητα των υποψηφίων ανήκει στο κυβερνών κόμμα, αποτελούν χαρακτηριστικό γνώρισμα ολοκληρωτικών καθεστώτων⁴⁵.

Η αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα, η οποία, ας σημειωθεί, αναπτύχθηκε ιδιαίτερα στα πλαίσια του γερμανικού δικαίου⁴⁶, δεν σημαίνει βέβαια απόλυτη εξίσωση

44. Ο Δρόσος, Η νομική θέση, ό.π., σ. 224 επ. στηρίζει την ισότητα των κομμάτων τόσο στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας όσο και στη γενική αρχή της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 29 παρ. 1 του Συντάγματος. Την επίκληση της γενικής αρχής της ισότητας απορρίπτει όμως ο Ράϊκος, Συνταγματικό, τόμ. Α', τεύχ. Α', ό.π., σ. 275-6, με την ορθή παρατήρηση ότι «η αρχή της ίσης μεταχείρισης των κομμάτων απαιτεί τη μεγαλύτερη δυνατή τυπική ισότητα, περιορίζοντας τη διακριτική ευχέρεια της δημόσιας εξουσίας για την καθιέρωση περιορισμών αυτής περισσότερο από τη γενική αρχή της ισότητας». Τη θεμελίωση στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας υποστηρίζει και ο G. Papadimitriou, Die Institution der politischen Partei in Griechenland, σε: D. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (επιμ.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1990, σ. 261 επ. (288). Πάντως η ΑΕΔ 52/1989 (βλ. τις κρίσιμες σκέψεις της σε Α. Ράϊκου, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών και ευρωβουλευτικών εκλογών, Δ' Συμπλήρωμα του δικονομικού εκλογικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 163 επ.), θεωρεί ότι και το άρθρο 4 παρ. 1 Συντ. αποτελεί έρεισμα της αρχής αυτής. Υπέρ της θεμελίωσης της ισότητας ευκαιριών στη δημοκρατική αρχή τάσσεται και ο Β. Γκίκας, Η αρχή της ισότητας ευκαιριών, ό.π., σ. 88 επ.

45. Τούτο συνέβαινε στα καθεστώτα του «απαρτικού σοσιαλισμού». Βλ. ενδεικτικά K. Loewenstein, Verfassungslehre, 3η έκδ. Tübingen 1975, σ. 275-276.

46. Από την πλούσια νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου βλ., μεταξύ άλλων, BVerfGE 1, 208, 242, 248 επ.: 6, 273, 280· 7, 99, 107· 8, 51, 67· 13, 204, 205· 14, 121, 133 επ.: 20, 56, 116 επ.: 21, 196, 199 επ.: 24, 300, 340 επ.: 34, 160, 163· 44, 125, 146· 47, 198, 224 επ.: 52, 63, 88 επ. κ.ά. Από τη θεωρία βλ. ενδεικτικά H. C. Jülich, Chancengleichheit der Parteien, 1967, W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2η έκδ.

των κομμάτων, ανεξάρτητα από τη συγκριτική σημασία και μέγεθος, την ιστορική τους διάσταση κλπ. Έχει κριθεί έτσι ότι δεν αποκλείεται η θέσπιση από τον νόμο προϋποθέσεων για την παροχή κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, «εφ' όσον οι προϋποθέσεις αυτές στηρίζονται σε κριτήρια αντικειμενικά και πρόσφορα για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος συνάπτεται με την ύπαρξη κομμάτων που αντιπροσωπεύουν εν ενεργεία πολιτικές δυνάμεις των οποίων η παρουσία στην πολιτική σκηνή είναι έκδηλη»⁴⁷. Επίσης δεν αποκλείεται η διάθεση διαφορετικού ραδιοτηλεοπτικού χρόνου στα κόμματα για τη μετάδοση των δραστηριοτήτων τους στην προεκλογική περίοδο «εφ' όσον τα κόμματα τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες ή, και γενικότερα, συντρέχουν ιδιαίτεροι, κατά περίπτωση, λόγοι, που δικαιολογούν τη διαφορετική, αλλά με αντικειμενικά, πάντως, κριτήρια, μεταχείριση των κομμάτων στην χρήση των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών μέσων»⁴⁸. Και πάντως τα κριτήρια, στη βάση των οποίων επιτρέπεται η διαφοροποίηση ή θέσπιση προϋποθέσεων «δεν μπορούν να έχουν σχέση με την ιδεολογία αλλά με την πολιτική σημασία των κομμάτων, όπως λ.χ. η κοινοβουλευτική τους δύναμη... η οργάνωσή τους σε εθνική κλίμακα, ο ρόλος που ιστορικά τα κόμματα αυτά έχουν παίξει στην πολιτική ζωή κ.ά.»⁴⁹.

Όμως εκλογικά συστήματα, τα οποία δίνουν απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία κάτω από οποιονδήποτε περίπου συ-

1972, σ. 241, H.-R. Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, K. Hesse, Grundzüge, ό.π., σ. 72-73, D. Grimm, Politische Parteien, σε: Benda/Maihofer/Vogel (επιμ.), Handbuch des Verfassungsrechts, Βερολίνο-Νέα Υόρκη 1983, σ. 317 επ. (343-348), U. Preuss, Art. 21 Abs. 1, 3 σε Alternativkommentar, ό.π., τ. 2, σ. 32-36.

47. ΣτΕ 1116/90. Όμοια η 1862/85 (Όλομ.).

48. ΣτΕ 2423/84. Όμοια η ΑΕΔ 11/82, ΤοΣ 1984, σ. 79 επ. και, πιο πρόσφατα, η ΑΕΔ 52/1989.

49. ΣτΕ 930/90 (Όλομ.), ΕλλΔνη 1990, σ. 1361 επ. (με σχόλιο Ε. Βενιζέλου, Η ραδιοτηλεοπτική προεκλογική περίοδος σε αναζήτηση κανονιστικού πλαισίου, σ. 1362 επ.).

σχετισμό πολιτικών δυνάμεων, καταδικάζουν ουσιαστικά σε μόνιμη περιθωριοποίηση συγκεκριμένα κόμματα με αξιολογή λαϊκή βάση. Εκείνα τα κόμματα δηλαδή που από την ίδια τη φύση τους (μη πολυσυλλεκτικά) και τη θέση που κατέχουν στο πολιτικό φάσμα δεν μπορούν να μετατραπούν σε πλειοψηφικά ρεύματα. Και επειδή είναι εκ των προτέρων γνωστό στον εκλογικό νομοθέτη, με βάση και τα δεδομένα της κοινής πείρας, ποιά είναι τα κόμματα αυτά⁵⁰, καταλήγουμε στη συνειδητή και προϋπολογισμένη καταδίκη τους.

Με άλλες λέξεις: Υπάρχουν πολιτικοί χώροι και τάσεις που για ιστορικούς και κοινωνικούς λόγους μπορεί να είναι οριοθετημένοι μέσα σε συγκεκριμένα πλαίσια, με αποτέλεσμα να εκφράζονται μέσα από όχι πολύ μεγάλα αλλά οπωσδήποτε υπαρκτά κόμματα. Η αρχή της ισότητας των ευκαιριών των πολιτικών κομμάτων και της μη διαφοροποίησης μεταξύ τους με βάση την ιδεολογία τους απαιτεί να μην αποκλείεται *a priori* μέσω του εκλογικού συστήματος η συμμετοχή τους στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας, υπό τη μορφή του «ρυθμιστή» για τον σχηματισμό κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Τούτο συμβαδίζει προς τις συνέπειες οι οποίες, όπως είδαμε, απορρέουν από τον αντιπροσωπευτικό ρόλο της Βουλής, καθιστώντας μη ανεκτή συνταγματικά, πέρα από ορισμένα όρια, τη στρεβλωτική επίδραση του εκλογικού συστήματος. Ωστόσο και πάλι δεν αρκεί μόνο αυτό για να μπορεί να θεωρηθεί συνταγματικά επιτακτική η καθιέρωση ενός απόλυτα αναλογικού, με την έννοια γραμμικής αναλογίας εδρών-ψηφών, συστήματος, διότι ούτε το αντιπροσωπευτικό σύστημα ούτε η ισότητα ευκαιριών των πολιτικών κομ-

50. Βλ. *S. Lipset/S. Rokkan*, *Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments*, Λονδίνο-Νέα Υόρκη 1967 και, υπό τα ελληνικά δεδομένα, *Η. Νικολακόπουλου*, *Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων*, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 100 επ., *Η. Κατσούλης*, *Το «παγιωμένο» κομματικό σύστημα στη μεταβατική κοινωνία: Εξελιξείς, προοπτικές*, σε: *Χ. Λυριντζή/Η. Νικολακόπουλου*, (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, Αθήνα 1990, σ. 31 επ.

μάτων είναι οι μόνες συνταγματικές αρχές που έλκονται εδώ σε εφαρμογή.

Εξ άλλου η αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα θέτει όρια, πέρα από τα οποία δεν είναι συνταγματικά ανεκτή ούτε και η περιοριστική επίδραση του εκλογικού συστήματος, συμβαδίζοντας και σ' αυτό με τις απαιτήσεις που απορρέουν από το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι σύγχρονες αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες χαρακτηρίζονται, μεταξύ άλλων, και από την τάση δημιουργίας κομματικού ολιγοπωλίου, καθώς οι πολιτικές δυνάμεις είναι εκ των πραγμάτων υποχρεωμένες να στοιχίζονται πίσω από ένα ή δύο «δεσπόζοντα» κόμματα, με στόχο τη διατήρηση ή την κατάκτηση της εξουσίας⁵¹. Προκειμένου να μην εκτραπεί το κομματικό αυτό ολιγοπώλιο σε παραλλαγή μονοκομματικού συστήματος, με δύο έστω αλλά παρεμφερείς στην ουσία τους και διαφορετικές μόνο στις λεπτομέρειες και στα πρόσωπα-εκφραστές τους «προτάσεις» εξουσίας, θα πρέπει να διασφαλίζεται, ως ένα σημείο, η δυνατότητα νέων σχηματισμών να εισέλθουν στο Κοινοβούλιο⁵². Τούτο θα αποτελέσει το πρώτο βήμα ώστε, εφόσον οι νέοι φορείς έχουν πίσω τους μια γνήσια πολιτική και κοινωνική δυναμική, να μπορέσουν σε επόμενες εκλογικές αναμετρήσεις, έχοντας αποκτήσει στο μεταξύ την απαραίτητη οργανωτική υποδομή και παγιωθεί ως πολιτική παρουσία στην συνείδηση του εκλογικού σώματος, να εκτοπίσουν

51. Βλ. ενδεικτικά *Γ. Κασσιμάτη*, *Δημοκρατία και πολιτικά κόμματα*, ΤοΣ 1992, σ. 201 επ. (217 επ.).

52. Ήδη ο *Α. Παπαναστασίου*, *Δημοκρατία και το εκλογικόν σύστημα*, Αθήναι 1923, σ. 100, επισήμαινε ότι «σπουδαίον πλεονέκτημα του αναλογικού εκλογικού συστήματος είναι ότι διευκολύνει την είσοδον εις την Βουλήν νέων κομμάτων». Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι η θεσμοθέτηση αναλογικού συστήματος αποτελεί ικανή και/ή αναγκαία συνθήκη για την ανανέωση του κομματικού συστήματος. Είναι απλώς μια από τις παραμέτρους που μπορούν να διευκολύνουν την επιτυχημένη εμφάνιση νέων κομμάτων. Βλ. ιδίως *D. W. Rae*, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1971, σ. 151 επ.

και υποκαταστήσουν τους παλιούς. Κατά συνέπεια, ρήτρες αποκλεισμού τέτοιου ύψους (π.χ. 15% ή 20%) ώστε να ισοδυναμούν με θεσμική θωράκιση του υπάρχοντος κομματικού ολιγοπωλίου είναι αντισυνταγματικές.

Β. Η παροχή ίσων ευκαιριών στους συνασπισμούς κομμάτων

Θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών ισχύει όχι μόνο για κόμματα αλλά και για (προεκλογικούς ήδη) συνασπισμούς κομμάτων, απαγορεύοντας στον εκλογικό νομοθέτη τη «χημική ανάλυση» των συστατικών τους και βεβαίως τη διαφορετική μεταχείριση των συνασπισμών από τα (αυτοτελή) κόμματα. Η εμφυλιοπολεμικής εμπνεύσεως διάκριση μεταξύ αυτοτελών κομμάτων και συνασπισμών, με δυσμενείς σε βάρος των τελευταίων ρυθμίσεις για την είσοδο στη δεύτερη κατανομή εδρών, ήταν πρωτοβουλία του έλληνα νομοθέτη⁵³ της δεκαετίας του 1950 με συγκεκριμένο πολιτικό στόχο: Τη θεσμική υποβοήθηση της διατήρησης της άκρας αριστεράς στην πολιτική απομόνωση, στην οποία είχε περιέλθει αυτή ως συνέπεια της εμφύλιας σύγκρουσης, και την αποτροπή της συνεργασίας της

53. Ο Α. Ράϊκος, Γνωμοδότηση, ΤοΣ 1991, σ. 69 επ., παρατηρεί ότι και «το γερμανικό εκλογικό δίκαιο απαγορεύει την ένωση των συνδυασμών κομμάτων κατά την κατανομή των βουλευτικών εδρών» και ότι επιτρέπει «την ένωση των συνδυασμών μόνο του ίδιου κόμματος». Πρόκειται για τους συνδυασμούς των κοιμάτων στις επιμέρους ομόσπονδες Χώρες (Länder), οι οποίοι συνενώνονται σε ομοσπονδιακό επίπεδο για να γίνει η κατανομή του ημίσεος των εδρών της Ομοσπονδιακής Βουλής σύμφωνα με το αναλογικό σύστημα. Βλ. αναλυτικότερα, παραπάνω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, 1, Γ, α. Ωστόσο η έννοια του «κόμματος» κατά το άρθρο 7 του Ομοσπονδιακού Εκλογικού Νόμου δεν προϋποθέτει οπωσδήποτε τη λειτουργική και οργανωτική ενότητά του αλλ' αντίθετα περιλαμβάνει και ό,τι θα χαρακτηρίζαμε εμείς (προεκλογικό) «συνασπισμό» κομμάτων. Έτσι οι συνδυασμοί της Χριστιανοδημοκρατικής Ένωσης (CDU) σε όλες τις άλλες ομόσπονδες Χώρες συνενώνονται σε ομοσπονδιακό επίπεδο με τον συνδυασμό της Χριστιανοκοινωνικής Ένωσης (CSU) στη Βαυαρία, προκειμένου για την κατανομή των εδρών σε ομοσπονδιακό επίπεδο, χωρίς να δημιουργηθεί ποτέ πρόβλημα.

με τους εν δυνάμει «συνοδοιπόρους» της, δηλ. τους πολιτικούς σχηματισμούς της κεντροαριστεράς⁵⁴. Η επιβίωση μιας τέτοιας διάκρισης υπό συνθήκες δημοκρατικής ομαλότητας, με την αλυσιτελή μάλιστα επίκληση της, ούτως ή άλλως διάτρησης στα σκεπτικά της, σχετικής νομολογίας του Εκλογοδικείου της εποχής⁵⁵, είναι απολύτως αδικαιολόγητη.

Εξ άλλου η διαφοροποίηση μεταξύ αυτοτελούς κόμματος και προεκλογικού συνασπισμού κομμάτων είναι πολιτικά αφελής, διότι φαίνεται να υπονοεί ότι, σε αντίθεση προς το πολιτικό μωσαϊκό του συνασπισμού, το αυτοτελές κόμμα είναι ένα μονολιθικό πολιτικό μόρφωμα. Στην πραγματικότητα όμως, ακόμη κι όταν το κόμμα προσπαθεί, ή ενδεχομένως κατορθώνει, να δίνει προς τα έξω μια τέτοια εικόνα, η μονολιθικότητα είναι ανύπαρκτη. Σ' έναν τόσο πολυπρόσωπο οργανισμό, όπου οι συμμετέχοντες συχνά έχουν διαφορετική κοινωνική προέλευση και ένταξη, είναι αναπόφευκτο να υπάρχει μεγάλη ποικιλία πολιτικών απόψεων, τις οποίες βέβαια προσπαθεί, με μεγαλύτερη ή μικρότερη επιτυχία, να συνθέσει ο κομματικός οργανισμός⁵⁶. Η ίδια σύνθεση γίνεται όμως και στην περίπτωση του προεκλογικού συνασπισμού κομμάτων, με τη διαφορά απλώς ότι αναγνω-

54. Πρβλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, I, 6, Α, ε.

55. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, I, 6 Β. Θα πρέπει να σημειωθεί πάντως ότι η νομολογία του Εκλογοδικείου δεν αφιερώνει κάποια ιδιαίτερη σκέψη στη συνταγματική θεμελίωση της διαφοροποίησης μεταξύ αυτοτελών κομμάτων και συνασπισμών, αλλά φαίνεται να υπολαμβάνει ως δεδομένη τη συνταγματικότητά της. Ακριβέστερα, δεν χρειάστηκε να αφιερώσει ιδιαίτερη σκέψη διότι στην πράξη αρνήθηκε να εφαρμόσει τη διάκριση. Βλ. αμέσως παρακάτω στο κείμενο.

56. Πρβλ. Δ. Τσάτσου, Η ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1983, σ. 28-29, R. Rose, Electoral systems, σε: Lijphart/Grofman (επιμ.), ό.π., σ. 73 επ. (79), ο οποίος παρατηρεί ότι «όσο μεγαλύτερο είναι ένα κόμμα, τόσο πιθανότερο είναι να πρόκειται για συνασπισμό φατριών, χαλαρά καθορισμένων τάσεων, και εκείνων που προσανατολίζονται σε λίγα αφηρημένα σύμβολα ενότητας».

ρίζεται κάποιας μορφής οργανωτική έκφραση στις επιμέρους πολιτικές συνιστώσες του. Οργανωτική έκφραση μπορούν ωστόσο να έχουν και οι πολιτικές συνιστώσες μέσα στο ίδιο αυτοτελές κόμμα, αν π.χ. είναι ανεκτή η δημιουργία τάσεων και ομαδοποιήσεων στους κόλπους του. Στην πράξη εξάλλου ομαδοποιήσεις και τάσεις υπάρχουν πάντα, ιδιαίτερα σ' ένα μεγάλο, πολυσυλλεκτικό κόμμα⁵⁷, έστω κι αν θεωρητικά δεν επιτρέπονται⁵⁸. Έτσι η διαφορά συνασπισμού και αυτοτελούς κόμματος είναι φαινομενική μάλλον παρά πραγματική, χωρίς μάλιστα ν' αποκλείεται ένας συνασπισμός να έχει μεγαλύτερη συνοχή, εφόσον της σύναψής του προηγήθηκε ουσιαστική σύγκλιση των συνιδρυτών του, από ό,τι ένα (ενίοτε σπαρασσόμενο εσωτερικά) αυτοτελές κόμμα⁵⁹.

Για τους λόγους αυτούς, η ειδικότερη οργανωτική μορφή ενός πολιτικού σχηματισμού δεν μπορεί παρά να είναι νομικά αδιάφορη⁶⁰. Σημασία έχει η υποβολή από μέρους του σχηματισμού

57. Για ορισμένες από τις ομαδοποιήσεις αυτές, που εκδηλώθηκαν ανοικτά φθάνοντας ως το σημείο της ρήξης με την ηγεσία, στην πρόσφατη ιστορία των ελληνικών κομμάτων βλ. *Π. Φουντεδάκη*, *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 89 επ., 97 επ., 101 επ., *Δ. Ζαχαλάς*, *Το αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία*, *Θεσ/νίκη* 1996, σ. 233 επ.

58. Το άρθρο 7 του καταστατικού του ΠΑ.ΣΟ.Κ. προβλέπει ότι «η δημιουργία οργανωμένων ομάδων με δική τους δομή, λειτουργία και πειθαρχία για την επιβολή των απόψεών τους δεν είναι αποδεκτή». Επίσης το άρθρο 7 του καταστατικού του ΚΚΕ ορίζει ότι «η ύπαρξη και δράση οργανωμένων ομάδων στο εσωτερικό του Κόμματος είναι ασυμβίβαστη με τη λειτουργία του». Αντίθετα το κεφάλαιο II, περίπτωση V του καταστατικού του «Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου» αναγνωρίζει στα πλαίσιά του τη «δυνατότητα ύπαρξης και λειτουργίας τάσεων και ρευμάτων». Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου/Μ. Σπουρδαλάκη*, *Τα καταστατικά των κομμάτων*, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 30, 118 και 145 αντίστοιχα.

59. Πρβλ. *Ε. Β. Βενιζέλου*, *Τα επινοήματα του εκλογικού νομοθέτη και τα συνταγματικά όρια*, *ΤοΣ* 1991, σ. 41 επ. (46): «Πολιτική ανομοιογένεια δεν νοείται σε περιπτώσεις προεκλογικής συνεργασίας και κοινής καθόδου με κοινούς συνδυασμούς και κοινό πρόγραμμα».

αυτού, ανεξάρτητα αν παρουσιάζεται ως αυτοτελές κόμμα ή συνασπισμός κομμάτων, μιας ενιαίας πρότασης διαχείρισης της εξουσίας, τόσο σε ό,τι αφορά την ουσία της ακολουθητέας πολιτικής, δηλ. το πρόγραμμα, όσο και σε ό,τι αφορά τα πρόσωπα που θα κληθούν να τη φέρουν σε πέρας, δηλ. τον ηγετικό του πυρήνα και τους υποψήφιους βουλευτές. Με βάση το παραπάνω κριτήριο ένας πολιτικός και εκλογικός σχηματισμός καθίσταται φορέας των αξιώσεων οι οποίες απορρέουν από την αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα, έστω και αν εμφανίζεται ως συνασπισμός⁶¹.

Θα πρέπει άλλωστε να προστεθεί ότι η νομολογία του Εκλογοδικείου, χωρίς ν' αμφισβητήσει επί της αρχής τη διαφορο-

60. Πρβλ. ΑΕΔ 32/1990 (όμοιες και οι αποφάσεις 33, 34, 35/1990 του ίδιου δικαστηρίου): «Δεν είναι δυνατόν σε ένα δημοκρατικό καθεστώς τα δικαιοδοτικά όργανα να έχουν την εξουσία να ελέγχουν υπό ποίους όρους και προϋποθέσεις μπορεί να συνεργάζονται τα κόμματα, αν αυτά έχουν 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». Εφόσον όμως έτσι έχουν τα πράγματα, τότε αποκλείεται οποιαδήποτε δικαστική παρέμβαση και έλεγχος της οργανωτικής μορφής ενός εκλογικού σχηματισμού («συνασπισμός» ή «αυτοτελές κόμμα»), άρα και οποιαδήποτε διαφοροποιητική μεταχείριση από τον κοινό νομοθέτη. Και τούτο διότι την εφαρμογή των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων αναλαμβάνει ούτως ή άλλως η δικαστική λειτουργία (βλ. π.χ. το άρθρο 90 παρ. 2 εδ. β' π.δ. 92/1994 για τις σχετικές αρμοδιότητες του Α' Τμήματος του Αρείου Πάγου).

61. Η συμμετοχή στις εκλογές είναι ούτως ή άλλως, από την πλευρά της πολιτικής επιστήμης, καθοριστικό στοιχείο της έννοιας του πολιτικού κόμματος. Βλ. ενδεικτικά *G. Sartori, Parties and party systems*, τόμ. Ι, Cambridge 1976, σ. 64, που ορίζει ως κόμμα «κάθε πολιτική ομάδα η οποία παρουσιάζει σε εκλογές... υποψήφιους για δημόσιο αξίωμα». Πρβλ. επίσης *Θ. Διαμαντόπουλου*, Η έννοια του πολιτικού κόμματος στη σύγχρονη πολιτική επιστήμη, ΤοΣ 1985, σ. 458 επ. (467 επ.). Έτσι όμως παραμένει μετέωρη οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ προεκλογικού συνασπισμού και αυτοτελούς κόμματος.

ποίηση κομμάτων και συνασπισμών, αρνήθηκε στην πράξη να την εφαρμόσει, στη μοναδική περίπτωση κατά την οποία αυτή είχε πρακτική σημασία, δηλ. στις εκλογές του 1958. Κρίθηκε τότε πως η ΕΔΑ αποτελούσε αυτοτελές κόμμα, παρά το γεγονός ότι στους συνδυασμούς της μετείχαν πολλοί συνεργαζόμενοι κεντροαριστεροί υποψήφιοι, προερχόμενοι κυρίως από το Δ.Κ.Ε.Α., που διατέλεσαν μάλιστα βουλευτές του την προηγούμενη περίοδο (1956-1958)⁶². Λίγο μετά τις εκλογές επήλθε και ο τυπικός διαχωρισμός, με την επισημοποίηση της ύπαρξης της «Δημοκρατικής Ένωσης» υπό τον Η. Τσιριμώκο, με 12 βουλευτές από τους συνεργασθέντες με την Ε.Δ.Α., και του Νέου Αγροτικού Κόμματος με 4 βουλευτές⁶³. Η απόρριψη, παρ' όλα αυτά, των σχετικών ενστάσεων υποψηφίων του Κόμματος Φιλελευθέρων μπορεί να θεωρηθεί ως έμμεση και εύσχημη παραδοχή

62. Οι αποφάσεις του Εκλογοδικείου 13-16, 21, 24-29, 31-33, 35, 36, 40, 43-48, 51, 52, 58, 61, 63- 77/1958, ΝοΒ 1961, σ. 1043, δέχθηκαν ότι «ουδαμόθεν προκύπτει ότι τα ιδρυτικά της ΕΔΑ κόμματα ήσαν οργανωμένοι πολιτικά σμάδες με αρχηγόν κλπ. επιδιώκονσαι δια πολιτικού αγώνος την άσκησιν επιδράσεως επί της κρατικής εξουσίας και δεν ήσαν άθροισμα ανσργανώτων και, επομένως, χωρίς ενότητα βουλήσεως πολιτών ή άθροισμα μεμονωμένων απόμων... και ότι ταύτα διετήρησαν εντός της ΕΔΑ την αυτοτελείαν των... τουναντίον προκύπτει ότι ταύτα, επί τη εκδοχή ότι ήσαν κόμματα απέβαλον την ιδίαν αυτών αυτοτέλειαν και απετέλεσαν δια συγχωνεύσεως το νέον αυτοτελές και ενιαίον κόμμα της ΕΔΑ... η ΕΔΑ δεν δύναται κατά νόμον να χαρακτηρισθεί ως συνασπισμός εκ του γεγονότος, ότι περιέλαβεν εις τους συνδυασμούς της υποψηφίους, στίινες διετέλεσαν βουλευταί του ΔΚΕΑ κατά την προηγούμενην βουλευτικήν περίοδον». Και όμως ο εκλογικός νόμος ρητά προέβλεπε ότι «η έννοια του συνασπισμού δεν αναιρείται εκ της προ της δηλώσεως των καταρτισθέντων συνδυασμών συγχωνεύσεως ή διαλύσεως αυτοτελών ως άνω κομμάτων, ή και της δημιουργίας νέου κόμματος». Και ακόμη ότι «θεωρούνται ως ανήκοντες εις συνασπισμόν κομμάτων και οι συνδυασμοί οι οποίοι περιλαμβάνουν ως υποψηφίους... μέγαν αριθμόν των κατά την προηγούμενην... βουλευτικήν περίοδον βουλευτών ετέρου κόμματος» (άρθρο 132 παρ. 6 β.δ. 10/12.4.1958).

63. Βλ. Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, ό.π., σ. 152.

εκ μέρους του δικαστηρίου της ανεδαφικότητας της διάκρισης αυτοτελούς κόμματος και συνασπισμού⁶⁴.

Είναι εξ άλλου αλυσιτελής η επίκληση του επιχειρήματος της κυβερνητικής σταθερότητας για τη δικαιολόγηση της δυσμενούς μεταχείρισης των συνασπισμών⁶⁵. Και τούτο διότι δεν μπορεί

64. Σε άλλες περιπτώσεις το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου, το οποίο ήταν αρμόδιο, σύμφωνα με το άρθρο 6 ν. 3822/1958, να αποφανθεί προεκλογικά για τον χαρακτήρα ενός εκλογικού σχηματισμού ως αυτοτελούς κόμματος ή συνασπισμού, θεώρησε συνασπισμούς την Π.Α.Δ.Ε. το 1958 (ΑΠ 315/58), την «Ενωμένη Αριστερά» το 1974 (ΑΠ 1136/74) και τη «Συμμαχία» το 1977 (ΑΠ 1258/1977). Ωστόσο σε καμμία περίπτωση οι χαρακτηρισμένοι ως συνασπισμοί δεν υπερέβησαν έστω και το (χαμηλότερο) όριο συμμετοχής αυτοτελών κομμάτων στη δεύτερη κατανομή. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 146 επ.

65. Τούτο επικαλούνται οι Β. Βολουδάκης, Γνωμοδότηση, ΤοΣ 1991, σ. 53 επ. (66), Α. Ράικος, Γνωμοδότηση, ΤοΣ 1991, σ. 69 επ. (71). Στο υπ' αρ. 40 πρακτικό του επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, σχετικά με τη συνταγματικότητα του εκλογικού νομοσχεδίου του 1990, τα μέλη του Γ. Κουμάντος και Επ. Σπηλιωτόπουλος, με αντίθετο τον Αρ. Μάνεση, υπερακοντίζουν μάλιστα, με τη λακωνική διατύπωση ότι «η πολιτική ανομοιογένεια που χαρακτηρίζει τους συνασπισμούς» όχι μόνο αποτελεί «κίνδυνο για τη μετεκλογική κυβερνητική σταθερότητα» αλλά και «στοιχείο νόθευσης της λαϊκής βούλησης». Βλ. ΤοΣ 1991, σ. 39-40. Δύσκολα μπορεί ν' αποκρυσβεί η συγγένεια της άποψης της πλειοψηφίας των (παρόντων) μελών του επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής προς την άποψη της μειοψηφίας του ΑΕΔ στην ΑΕΔ 32/1990, η οποία είχε κριθεί λίγες ημέρες νωρίτερα. Εκεί υποστηρίχθηκε ότι: «Ναι μεν ένα κόμμα μπορεί να υποστηρίξει υποψήφιο άλλου κόμματος ή να συμπράξει με αυτό εκλογικώς με ενιαίο πολιτικό πρόγραμμα, αλλά δεν δικαιούται, μολονότι αντιπαράτίθεται στο πρόγραμμα άλλου κόμματος, να συμπράττει με αυτό σε ορισμένη εκλογική περιφέρεια για λόγους μόνο κομματικής συναλλαγής και να υποστηρίξει τον υποψήφιο άλλου κόμματος, εμποδίζοντας έτσι τους οπαδούς του να εκδηλώσουν την πολιτική τους βούληση... έπεται ότι η ανακήρυξη των καθ' ων... έγινε με συνθήκες που παραβιάζουν ευθέως την διάταξη του άρθρου 52 εδάφ. Ι του Συντάγματος, αφού οι οπαδοί του καθενός από τα πιο πάνω κόμματα εξαναγκάστηκαν έτσι να ψηφίσουν τον υποψήφιο του άλλου κόμματος, για το λόγο δε αυτό είναι παράνομη και άκυρη». Η αποδοχή

ν' αποδειχθεί ότι ένας, προεκλογικός ήδη, συνασπισμός κομμάτων έχει α ριγιοί μικρότερη συνοχή από ένα αυτοτελές κόμμα, όπως μόλις εκτέθηκε. Αντίθετα μάλιστα, η σύγκλιση περισσοτέρων κομμάτων πριν από την εκλογική αναμέτρηση και η υποβολή από αυτά στο εκλογικό σώμα κοινής πρότασης εξουσίας συνεπάγεται περιορισμό της εκλογικής προσφοράς, άρα προάγει δυνάμει την κυβερνητική σταθερότητα. Και βέβαια η σύναψη της σχετικής συμφωνίας προεκλογικά την καθιστά εξ ορισμού διαφανή και ελέγξιμη από το λαό, σε αντίθεση με απροσδόκητες συμμαχίες, οι οποίες θα μπορούσαν ανέλεγκτα να προκύψουν μετά τις εκλογές.

Τέλος, εφόσον δεχθεί κανείς την άποψη ότι το Σύνταγμα, και ιδιαίτερα το άρθρο 29 παρ. 1, κατοχυρώνει τον κανόνα της ανεξαρτησίας ή αυτονομίας των κομμάτων έναντι της κρατικής εξουσίας, σε ό,τι αφορά την εσωτερική τους οργάνωση και λειτουργία⁶⁶, τότε η δυσμενής μεταχείριση των συνασπισμών καθίσταται και από αυτή την οπτική γωνία αντισυνταγματική. Διότι

τέτοιων απόψεων θα μπορούσε να οδηγήσει τον εκλογικό δικαστή σε αστυνομικό έλεγχο του πολιτικού φρονήματος των εκλογέων καθώς και των κινήτρων της πολιτικής συμπεριφοράς των κομμάτων.

66. Προς την κρίση ότι «εκ των εν τη αναθεωρητική Βουλή συζητήσεων επί του νυν άρθρου 29 του Συντάγματος προκύπτει σαφής και έντονος πρόθεσις αποφυγής, όσον το δυνατόν περισσότερο, θεσπίσεως κανόνων ρυθμιζόντων την εμφάνισιν, οργάνωσιν και λειτουργίαν των κομμάτων ίνα αποφευχθή πάσα επέμβασις εις την ελευθερίαν των» αγόταν η πλειοψηφία του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας στην, παραπεμπτική προς την Ολομέλεια, απόφαση ΣτΕ 2145/1979 (ΤοΣ 1979, σ. 600 επ., όπου και η σχετική εισήγηση Κ. Κακούρη, σ. 608 επ.). Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν ασχολήθηκε όμως με το συγκεκριμένο ζήτημα (ΣτΕ 4037/1979, σ. 626 επ.). Από τη θεωρία την άποψη αυτή υποστηρίζει ο Γ. Δρόσος, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 180 επ. Contra όμως οι Δ. Τσάτσος, Η ενδοκομματική αντιπολίτευση, ό.π., σ. 34 επ., Γ. Κασμάτης, Συνταγματικό Δίκαιο II, Αθήνα-Κομοτηνή 1980, σ. 116-7, II. Φουντεδάκη, Ενδοκομματική δημοκρατία, ό.π., σ. 240 επ., 252 επ.

«παρωθεί σε συγκεκριμένο τύπο κομματικής οργάνωσης»⁶⁷, δηλ. εκείνον του ενιαίου, αυτοτελούς κόμματος αντί του ομοσπονδιακού κόμματος- (προεκλογικού) συνασπισμού.

3. Η ισότητα της ψήφου

Α. Το συνταγματικό έρεισμα

Το αντιπροσωπευτικό σύστημα συναρτάται άμεσα, όπως παρατηρήσαμε παραπάνω, με τη δημοκρατική αρχή. Από την αρχή αυτή, με τη μορφή συγκεκριμένα της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, η οποία κατοχυρώνεται στις παρ. 2 και 3 του άρθρου 1 του Συντάγματος, («θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία» και «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό»), συνάγεται άμεσα η αρχή της πολιτικής ισότητας, ως αναπόσπαστο σε οποιαδήποτε περίπτωση συστατικό της λαϊκής κυριαρχίας: Εάν η λαϊκή κυριαρχία ανεχόταν την πολιτική ανισότητα, τότε και δικτατορικά καθεστώτα θα μπορούσαν να ισχυρισθούν ότι τη σέβονται, διότι βέβαια η μικρή ομάδα προσώπων που νέμεται αποκλειστικά την εξουσία προέρχεται και αυτή από τις τάξεις του λαού! Προφανώς λοιπόν η λαϊκή κυριαρχία προϋποθέτει «συμμετοχή των απαρτιζόντων τον Λαόν πολιτών εις τον σχηματισμόν και την εκδήλωσιν της κρατικής θελήσεως, και δη... ίση συμμετοχή όλων των στοιχειωδώς ωρίμων την ηλικίαν πολιτών»⁶⁸.

Η πολιτική ισότητα εκδηλώνεται κατ' εξοχήν ως ισότητα κατά την κορυφαία στιγμή συμμετοχής του κυρίαρχου Λαού στην άσκηση της κρατικής εξουσίας, δηλ. κατά τις βουλευτικές εκλογές, επομένως ως ισότητα στο εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Η ισότητα

67. *Ε. Βενιζέλος*, Τα επινοήματα του εκλογικού νομοθέτη, ό.π., σ. 46, υποσ. 6.

68. *Αρ. Μάνεση*, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, ΙΙ, ό.π., σ. 97. Πρβλ. *Γ. Κασιμάτη*, Συνταγματικό Δίκαιο, ΙΙ, α, Αθήνα-Κομοτηνή 1980, σ. 125 επ., *Γ. Παπαδημητρίου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τεύχ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ. 57 επ.

στο εκλέγειν είναι ακριβώς η ισότητα της ψήφου. Τούτο σημαίνει καταρχήν ότι η αριθμητική αξία της ψήφου δεν μπορεί να διαφοροποιείται κατά εκλογέα: Όλοι έχουν μία μόνο ψήφο και η ψήφος αυτή προσμετράται μία και μόνη φορά. Αυτός ο κανόνας ήταν ανέκαθεν αυτονόητος για το ελληνικό συνταγματικό δίκαιο⁶⁹ και δεν επιδέχεται καμμία απολύτως εξαίρεση ή σχετικοποίηση, για κανέναν λόγο⁷⁰.

Μεγαλύτερη πρακτική σπουδαιότητα έχει η κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου⁷¹, δηλαδή το κλάσμα βουλευτικής έδρας στο οποίο μετατρέπεται η κάθε ψήφος: Εάν οι ρυθμίσεις του εκλογικού νόμου οδηγούν στο σημείο, μία έδρα του κόμματος Α ν' αντιστοιχεί σε 10.000 ψήφους υπέρ του κόμματος αυτού και μία έδρα του κόμματος Β σε 100.000 ψήφους, τότε η κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου κάθε ψηφοφόρου του κόμματος Α αποδείχθηκε δεκαπλάσια εκείνης των ψηφοφόρων του κόμματος Β. Έτσι όμως η αριθμητική ισότητα των ψήφων περιγράφεται, παραμένοντας απλό θεωρητικό ενδεχόμενο, ιδίως μάλιστα αν είναι δυνατό, και κατά κανόνα είναι, να προβλεφθεί ήδη πριν από

69. Βλ. Ν. Ν. Σαριπόλου, Ελληνικών συνταγματικών δίκαιον, τ. Α', ό.π., σ. 279-280 και την υποσ. 1 της σ. 280, όπου και αναφορές σε ρυθμίσεις ξένων νομοθεσιών περί πολλαπλής ψήφου.

70. Βλ. Μάνεση, Εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 248 επ., 251 επ., 256 επ., Σγουρίτσα, Συνταγματικών, Α', ό.π., σ. 222 επ., Κασμάτη, Συνταγματικό, ό.π., σ. 136, Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 - Corpus, II, ό.π., σ. 27-28 (αρ. περιθ. 58).

71. Τον όρο αυτό χρησιμοποιεί ο Γ. Παπαδημητρίου, Εκλογικό σύστημα, δημοκρατικό πολίτευμα και Σύνταγμα, ΝοΒ 1988, σ. 1353 επ. (135, υποσ. 16), ενώ ο Κασμάτης, Συνταγματικό, ό.π., σ. 136, κάνει λόγο για «ισότητα αποτελεσματικότητας» και ο Παραράς για «επιρροή στη διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος» (Corpus, II, ό.π., σ. 28, αρ. περιθ. 59). Παλιότερα ο Μάνεσης, Εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 265, αναφερόταν σε «ισοδυναμία» της ψήφου, όπου υπήγε τόσο θέματα «εξαγωγής του εκλογικού αποτελέσματος» όσο και την «ίσην εκπροσώπησην εκάστου εκλογέως εις την Βουλήν», η οποία ακριβώς συνιστά την κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου. Οι όροι αυτοί αποδίδουν τη γερμανική διάκριση μεταξύ Zählwert (αριθμητική αξία) και Erfolgswert (κατ' αποτέλεσμα αξία). Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 1, Γ, γ.

τις εκλογές κατά προσέγγιση το αποτέλεσμά τους, και αν τροποποιηθεί *ad hoc* το εκλογικό σύστημα. Έτσι η διαφοροποίηση της κατ' αποτέλεσμα αξίας των ψήφων μπορεί να σχεδιασθεί με τρόπο που να εξυπηρετεί τις πολιτικές επιδιώξεις του «αρχιτέκτονα», δηλ. του πλειοψηφούντος στην προηγούμενη Βουλή κόμματος, το οποίο και ψηφίζει τον εκλογικό νόμο⁷². Επομένως πρέπει να θεωρηθεί ότι η αρχή της ισότητας της ψήφου καλύπτει, έστω και όχι με την ίδια ένταση ή «κανονιστική πυκνότητα» όπως την αριθμητική, και την κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου.⁷³ Διαφοροποιήσεις επιτρέπονται μόνο στο μέτρο που βρίσκουν νομιμοποιητικό έρεισμα σε άλλες συνταγματικές διατάξεις.

Το μέτρο αυτών των διαφοροποιήσεων μπορεί να συσχετισθεί και με την κανονιστική αφετηρία της αρχής της ισότητας της ψήφου: Εάν ελήφθει ως αφετηρία, όπως παραπάνω υποστηρίξαμε, η δημοκρατική αρχή, τότε τα περιθώρια διαφοροποιήσεων είναι μειωμένα και η ισότητα θα πρέπει να νοηθεί ως τυπική-αυστηρή ισότητα της ρύθμισης, δηλ. της αξίας της ψήφου, τόσο αριθμητικά όσο και κατ' αποτέλεσμα, ανεξάρτητα από την ισότητα της κατάστασης, όπως π.χ. το μέγεθος των κομμάτων υπέρ των οποίων δίδονται οι ψήφοι⁷⁴. Εάν αντίθετα εκληφθεί ως αφετηρία η γενική αρχή της ισότητας, που καθιερώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος και επιτάσσει ίση ρύθμιση ίσων καταστάσεων και άνιση ανίσων (αναλογική ισότητα)⁷⁵, τότε π.χ.

72. Πρβλ. Παπαδημητρίου, Συνταγματικό, ό.π., σ. 69 και υποσ. 49.

73. Πρβλ. τη νομολογία του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου που αναφέρεται παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 1, Γ, γ.

74. Τη δημοκρατική αρχή ως κύριο έρεισμα της ισότητας της ψήφου δέχονται π.χ. οι Μάνεσης, Εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 248-250, Παπαδημητρίου, Συνταγματικό, ό.π., σ. 56-58, Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό, τόμ. Β', ό.π., σ. 185 (αναθεωρώντας την παλιότερη άποψη του που είχε διατυπωθεί στον ίδιο, Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, Θεσ/νίκη 1980, σ. 268). Πρβλ., με αποχρώσεις, Βενιζέλου, Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος, ό.π., σ. 203 επ.

75. Βλ. ενδεικτικά Αρ. Μάνεση, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή της υπό των δικαστηρίων, ΕΕΝ 1958, σ. 44 επ., αναδημοσιευμένο στον ίδιο, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 316 επ. (320),

ευκολότερα θα μπορούσαν να γίνουν δεκτές αποκλίσεις από την κατ' αποτέλεσμα ισοδυναμία της ψήφου υπέρ των μεγαλύτερων κομμάτων και σε βάρος των μικρότερων⁷⁶.

Κατά της χρησιμοποίησης της γενικής αρχής της ισότητας στη συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί όμως να διατυπωθεί η ένσταση ότι αυτή αποτελεί, όπως το λέει άλλωστε και το όνομά της, *γενική αρχή*. Εδώ οφείλει να υποχωρήσει μπροστά στον ειδικότερο κανόνα της *πολιτικής ισότητας* που συνιστά, όπως είδαμε, βασικό συστατικό στοιχείο της λαϊκής κυριαρχίας. Επομένως πεδίο εφαρμογής της γενικής αρχής της ισότητας μπορούν να είναι οποιεσδήποτε καταστάσεις ή σχέσεις εκτός από τις καθεαυτό διαδικασίες σχηματισμού πολιτικής βούλησης της κρατικής εξουσίας, όπως είναι η εκλογή της λαϊκής αντιπροσωπείας, ο σχηματισμός Κυβέρνησης ή η εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας. Εκεί στη θέση της υποκαθίσταται η πολιτική ισότητα, έκφραση και συνέπεια της δημοκρατικής αρχής, της θεμελιωδέστερης δηλαδή συνταγματικής αρχής⁷⁷ και κύριας νομιμοποιητικής βάσης του πολιτεύματος.

Εξ ίσου λίγο πειστική είναι και η θεμελίωση της ισότητας στην καθολικότητα της ψήφου, η οποία ρητά προβλέπεται από το άρθρο 51 παρ. 3 του Συντάγματος. Το αντίστροφο είναι το ορθό: Από την ισότητα συνάγεται η καθολικότητα, διότι εάν αποκλείονται αδικαιολόγητα ορισμένοι πολίτες του δικαιώματος

Π. Παραρά, *Σύνταγμα 1975- Corpus*, I, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 27 επ., Β. Σκουρή/Ε. Βενιζέλου, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ. 110 επ.

76. Τη γενική αρχή της ισότητας ως έρεισμα της ισότητας της ψήφου δέχονται, μεταξύ άλλων, οι Φ. Βεγλερός, *Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 51, *Κασιμάτης*, *Συνταγματικό*, ό.π., σ. 132, *Ραΐκος*, *Συνταγματικό*, τόμ. Α', τεύχ. Α', ό.π., σ. 232-235, *Σγουρίτσας*, *Συνταγματικών*, τ. Α', ό.π., σ. 224, Ν. Κατσόγια-Τουρναβίτη, *Προβληματική της σύγχρονης ελληνικής συνταγματικής ιστορίας 1935-1975*, Αθήνα 1981, σ. 351. Το ίδιο δέχεται κατά βάση και η νομολογία του ΑΕΔ, όπως θα δούμε αναλυτικότερα παρακάτω, Τρίτο Μέρος, II, 2, Α.

77. Βλ. ενδεικτικά Αρ. Μάνεση, *Συνταγματικό*, I, Θεσ/νίκη 1980, σ. 204, Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 48.

να ψηφίσουν, τότε ασφαλώς υπάρχει ανεπίτρεπτα άνιση μεταχείρισή τους. Από την καθολικότητα όμως δεν συνάγεται αυτόματα η ισότητα, διότι μπορεί να ψηφίζουν όλοι αλλά η ψήφος ορισμένων να προσμετράται π.χ. δύο ή τρεις φορές για την εξαγωγή του τελικού αποτελέσματος⁷⁸.

Εάν λοιπόν δεχθούμε, όπως είναι ακριβέστερο, τη δημοκρατική αρχή ως συνταγματικό θεμέλιο της αρχής της πολιτικής ισότητας και της ισότητας της ψήφου και παραπέρα δεχθούμε ότι η ισότητα καταλαμβάνει όχι μόνο την αριθμητική αλλά και την κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου, τότε το συμπέρασμα προκύπτει αβίαστα: Διαφοροποιήσεις, τις οποίες επιφέρει το εκλογικό σύστημα ή η χάραξη των εκλογικών περιφερειών, μπορούν να γίνουν ανεκτές μόνο στη βάση της συστηματικής ερμηνείας του Συντάγματος, εάν δηλ. βρίσκουν έρεισμα σε άλλες συνταγματικές διατάξεις⁷⁹. Δεν αρκεί όμως για τον σκοπό αυτόν το γεγονός ότι οι σχετικές διατάξεις του εκλογικού νόμου μπορούν να έχουν γενική και αφηρημένη διατύπωση ή να δικαιολογούνται με την αόριστη επίκληση ενός αμφίβολου «γενικού συμφέροντος»⁸⁰. Αυτό αντίθετα γίνεται πάγια δεκτό για άλλα νομοθε-

78. Πρβλ. *Ράϊκου*, Συνταγματικό, τόμ. Α', τεύχ. Α', ό.π., σ. 234.

79. Πρβλ. πάντως *Μάνεση*, Εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 266 επ., υποσ. 48, ο οποίος αν και θεωρεί κατ' αρχήν (σ. 248 επ.) τη δημοκρατική αρχή ως κύριο έρεισμα της ισότητας της ψήφου, σχετικοποιεί στο έπακρο τις συνέπειες: «Ορθώς κατά βάσιν η νομολογία του Εκλογοδικείου... ερευνά την συνταγματικότητα του εκάστοτε θεσπιζομένου εκλογικού συστήματος υπό έποψιν συμφωνίας του προς την γενικήν αρχήν της ουσιαστικής-αναλογικής ισότητας... Είναι δυνατόν να εισάγεται δια του εκλογικού συστήματος διάφορός τις ρυθμίσεις, ήτις καίτοι μη ανταποκρινόμενη προς την αρχήν της ισοδυναμίας της ψήφου (η οποία άλλωστε... δεν ισχύει εις ό,τι αφορά το εκλογικόν σύστημα) ουχ ήττον δεν παραβιάζει πάντως την γενικήν αρχήν της ισότητας, εφ' όσον δεν είναι αυθαίρετος αλλ' εύλογος, τιθεμένη βάσει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων και εξ επόψεως δημοσίου συμφέροντος δεδικαιολογημένη».

80. Βλ. την κριτική ανάλυση της έννοιας του «γενικού συμφέροντος» και της χρήσης της από τη νομολογία από τον *Ε. Β. Βενιζέλο*, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Θεσ/νίκη

τήματα κρινόμενα για τη συμφωνία τους ή μη προς τη γενική αρχή της ισότητας⁸¹.

Αμφισβητείται αν η απαίτηση για ίση κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου ισχύει στην περίπτωση που καθιερώνεται νομοθετικά πλειοψηφικό σύστημα. Το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο απαντά, όπως είδαμε⁸², αρνητικά στο ερώτημα αυτό, χωρίς να διευκρινίζει παραπέρα την απάντησή του. Κριτικές έναντι της νομολογίας αυτής τοποθετήσεις στη θεωρία εκκινούν από το σημείο τούτο, ότι δηλ. ένα πλειοψηφικό σύστημα εξ ορισμού δεν μπορεί να εγγυηθεί την ίση κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου⁸³, προκειμένου να καταλήξουν στην αντισυνταγ-

1990.

81. Από την πρόσφατη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων μας βλ. ενδεικτικά ΑΠ 5/1988, ΤοΣ 1989, σ. 303 επ., 18-20/1989, ΕλλΔνη 1990, σ. 806 επ., 3/1990, ΕλλΔνη 1990, σ. 546 επ. Σύμφωνα μ' αυτές η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 Συντ. υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη όταν πρόκειται να ρυθμίσει ουσιασώς όμοια πράγματα, σχέσεις ή καταστάσεις και κατηγορίες προσώπων, να μη μεταχειρίζεται κατά τρόπο ανόμοιο τις περιπτώσεις αυτές, εισάγοντας εξαιρέσεις και κάνοντας διακρίσεις, εκτός αν αυτό επιβάλλουν λόγοι κοινωνικού και δημόσιου συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων ελέγχεται δικαστικά. Βλ. επίσης ΣτΕ 1504/1989, ΔιΔικ 1990, σ. 804 επ., 2153/1989, ΔιΔικ 1990, σ. 72 επ. Αυτές αποφαινόμενες ότι η αρχή της ισότητας αποτελεί νομικό κανόνα που επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων τα οποία βρίσκονται κάτω από τις ίδιες συνθήκες, δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη και η παραβίασή της ελέγχεται από τα δικαστήρια. Όμως κατά τον έλεγχο αυτόν, που είναι έλεγχος ορίων και όχι των κατ' αρχήν επιλογών ή του ουσιαστικού περιεχομένου των νομικών κανόνων, ο κοινός νομοθέτης, ή η κατ' εξουσιοδότηση θεσμοθετούσα Διοίκηση, μπορεί να ρυθμίσει με ενιαίο ή διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες καταστάσεις και σχέσεις. Οφείλει απλώς να παίρνει υπ' όψη του τις υφιστάμενες συνθήκες στηριζόμενος πάνω σε γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, που βρίσκονται σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρυθμίσεως για την οποία εκάστοτε πρόκειται, και να μην επιβάλλει έκδηλα άνιση μεταχείριση ή αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων.

82. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, 1, Γ, γ.

83. *H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung*, Φραγκφούρτη

ματικότητα γενικά των συστημάτων τα οποία «δημιουργούν πλειοψηφία»⁸⁴. Το επιχείρημά τους είναι ότι δεν είναι τα εκλογικά συστήματα εκείνα που κυριαρχούν πάνω στις συνταγματικές καθορισμένες αρχές της ψήφου και της ψηφοφορίας, αλλά αντίθετα οι τελευταίες αποτελούν το μέτρο κρίσης των πρώτων⁸⁵. Κατά συνέπεια δεν μπορεί να ευσταθεί η θέση της νομολογίας του Συνταγματικού Δικαστηρίου ότι η ισότητα της κατ' αποτελεσμα αξίας της ψήφου δεσμεύει τον εκλογικό νομοθέτη μόνο όταν αυτός προκρίνει ένα κατ' αρχήν αναλογικό σύστημα⁸⁶. Η ίδια συλλογιστική μπορεί όμως και να αντιστραφεί, οδηγώντας στο αντίθετο συμπέρασμα: Εάν, με βάση συγκριτικά, ιστορικά και συστηματικά επιχειρήματα, θεωρηθεί ως δεδομένη η κατ' αρχήν δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να επιλέξει ένα πλειοψηφικό σύστημα, έστω και υπό περιορισμούς, τότε θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι απλώς η κατ' αποτέλεσμα ισότητα της ψήφου δεν κατοχυρώνεται συνταγματικά.

Ωστόσο το ασύμβατο μεταξύ της κατ' αποτέλεσμα ισότητας της ψήφου και των πλειοψηφικών συστημάτων είναι σχετικό. Εάν εξετάσει κανείς το ζήτημα από την υποκειμενική άποψη του ψηφοφόρου, ο οποίος συμβαίνει να ανήκει στη μειοψηφία της καθεμιάς εκλογικής περιφέρειας, τότε βέβαια η ψήφος του δεν έχει και δεν μπορεί να έχει την ίδια κατ' αποτέλεσμα αξία με εκείνη του ψηφοφόρου του συγκαταλεγμένου στην πλειοψηφία. Για την ακρίβεια η ψήφος του ψηφοφόρου της μειοψη-

1973, σ. 120.

84. *H. Meyer*, ό.π., σ. 221: «Ένα εκλογικό σύστημα που δημιουργεί πλειοψηφία (mehrheitsbildendes Wahlsystem) προσκρούει, λόγω της περιοριστικής επίδρασής του στα μικρότερα κόμματα και της συνακόλουθης άνισης μεταχείρισης κομμάτων, υποψηφίων και εκλογέων, στη συνταγματική επιταγή της ισότητας της ψήφου κατά το άρθρο 38 παρ. 1 εδ. 1 του Θεμελιώδη Νόμου». Στην έννοια του εκλογικού συστήματος που δημιουργεί πλειοψηφία ο συγγραφέας υπάγει τόσο τα πλειοψηφικά όσο και τα μικτά συστήματα.

85. *H. Meyer*, ό.π., σ. 190.

86. *H. Meyer*, ό.π., σ. 186 επ.

φίας δεν έχει καν αξία κατ' αποτέλεσμα, διότι δεν έχει κανένα αποτέλεσμα, αφού εκλέγεται μόνο ο πλειοψηφήσας υποψήφιος ή συνδυασμός. Αντικειμενικά ωστόσο, από την οπτική γωνία του συνολικού εκλογικού αποτελέσματος και μάλιστα σε ολόκληρη την επικράτεια και όχι μόνο στις επιμέρους περιφέρειες, δεν αποκλείεται, ανάλογα με την ειδικότερη διαμόρφωση του συστήματος και τη γεωγραφική κατανομή της εκλογικής δύναμης των κομμάτων, να επέρχεται μια σχετική εξίσωση των εκατέρωθεν «χαμένων» ψήφων. Άλλωστε ακόμη και οι θερμότεροι υποστηρικτές του πλειοψηφικού συστήματος παραδέχονται ότι προϋπόθεση λογικής εφαρμογής του είναι η ύπαρξη δύο τουλάχιστον κομματικών σχηματισμών με κέντρο βάρους σε διαφορετικές ο καθένας περιφέρειες⁸⁷. Εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις μιας τέτοιας εξίσωσης, η εφαρμογή πλειοψηφικού συστήματος μπορεί ν' αποδόσει στην πράξη, όπως επιβεβαιώνεται από τη διεθνή εμπειρία⁸⁸, παραπλήσιο δείκτη αντιπροσωπευτικότητας, δηλ. κατ' αποτέλεσμα ισότητα της ψήφου, με πολλά είδη αναλογικής⁸⁹.

Γενικότερα μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η κατ' αποτέ-

87. Βλ. *F. A. Hermens*, *Die Wahlrechtsentwicklung der Nachkriegszeit in Frankreich, Italien und Griechenland*, σε *JöR Neue Folge* 5 (1956), σ. 255 επ. (297): «Όταν εφαρμόσει κανείς αυτό το σύστημα σε μια χώρα, όπου δεν υπάρχουν δύο ομάδες κομμάτων με αρκετά ισχυρή συγκέντρωση σε διαφορετικά τμήματα της χώρας, ώστε να πλειοψηφούν αντίστοιχα σ' αυτά, το αποτέλεσμα δεν είναι μόνο μια επαρκής, αλλά μια σαρωτική κοινοβουλευτική πλειοψηφία... Λείπει από την αντιπολίτευση η δύναμη η απαραίτητη για την εκπλήρωση των καθηκόντων της... Από την άλλη πλευρά η νίκη της πλειοψηφίας φαίνεται υπερμεγέθης: αναμένονται απ' αυτή θαύματα και λείπει στις τάξεις της το έναυσμα για (κομματική) πειθαρχία».

88. Βλ. παραπάνω, Εισαγωγή, και υποσ. 5.

89. Ο *Rose*, *Electoral Systems*, ό.π., σ. 76, παρατηρεί ότι «άσχετα από τη θεωρητική δυνατότητα μιας πολύ δυσανάλογης κατανομής των εδρών σε σχέση με τις ψήφους, εμπειρικό γεγονός είναι ότι οι ψήφοι τείνουν να κατανέμονται περιφερειακά με τέτοιους τρόπους ώστε η κατανομή των εδρών να είναι ανάλογη, ακόμη και σε συστήματα σχετικής πλειοψηφίας».

λεσµα ισότητα της ψήφου αποτελεί συνταγµατικό ιδεώδες, από την άποψη της αρχής της ισότητας της ψήφου και τελικά της ίδιας της δηµοκρατικής αρχής, η εκπλήρωση του οποίου δεν µπορεί όµως ποτέ να είναι ολοκληρωτική. Δεν µπορεί να είναι ολοκληρωτική πρώτα από τεχνική άποψη: Ακόµη και σε ακραιφνώς αναλογικά συστήµατα είναι δυνατό, ως συνέπεια των ειδικότερων παραµέτρων του συστήµατος, της χάραξης των εκλογικών περιφερειών, της ασύµµετρης γεωγραφικά εκλογικής βάσης των κοµµάτων κλπ., να προκύψουν σηµαντικότερες αποκλίσεις µεταξύ του ποσοστού ψήφων και εδρών⁹⁰. Δεν µπορεί όµως να είναι ολοκληρωτική η εκπλήρωση του ιδεώδους της ισότητας της κατ' αποτελέσµα αξίας της ψήφου ούτε από νοµική άποψη, διότι δεν είναι µόνο η συνταγµατική αρχή της ισότητας της ψήφου, αλλά και άλλες συνταγµατικές αρχές που αξιώνουν εδώ, όπως θα δούµε, εφαρµογή⁹¹, έτσι ώστε να µην είναι δυνατή η πλήρης επικράτηση καµµιάς από αυτές.

Β. Οι συνέπειες

Στην ελληνική συνταγµατική θεωρία έχει υποστηριχθεί, κυρίως από όσους δέχονται τη θεµελίωση της αρχής της ισότητας της ψήφου στη δηµοκρατική αρχή απευθείας και όχι στη γενική αρχή της ισότητας, ότι οδηγούµαστε «στην διαπίστωση της αντισυνταγµατικότητας του πλειοψηφικού συστήµατος»⁹². 'Η α-

90. Ο *Η. Νικολακόπουλος*, Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστηµάτων, Αθήνα-Κοµοτηνή 1989, σ. 97-98, υπολογίζει ότι, υπό το εκλογικό σύστηµα του ν. 1847/89, µια αριστοποιηµένη κατανοµή ψήφων µπορούσε να προσφέρει σ' ένα κόµµα µε εθνικό ποσοστό περίπου 41,3% ακριβώς 151 έδρες.

91. Βλ. παρακάτω, *Δεύτερο Μέρος*, II, 1.

92. *Βενιζέλου*, Ο καθορισµός του εκλογικού συστήµατος, ό.π., σ. 215. Πιο συγκερατµένος ο *Γ. Κασσιμάτης*, Εκλογικό σύστηµα και πολίτευµα σε: Εκλογικό σύστηµα και πολίτευµα, *Δημοσιεύµατα Ένωσης Ελλήνων Συνταγµατολόγων*, 1, Αθήνα-Κοµοτηνή 1990, σ. 11 επ. (13), δέχεται ότι προκύπτει ως κανόνας «συνταγµατικής πρακτικής», ύστερα από συγκριτική επισκόπηση των ισχυόντων στις άλλες χώρες της δυτικής ηπειρωτικής Ευ-

κόμη ότι φθάνουμε έως τη «συνταγματική θεμελίωση της υποχρεώσεως του νομοθέτη να κινείται αυστηρά στα πλαίσια του αναλογικού συστήματος»⁹³. Ωστόσο ούτε το ένα ούτε το άλλο είναι εύκολο να θεωρηθούν ως αυτονόητη συνέπεια της αρχής της ισότητας της ψήφου.

α. Η αξιολόγηση των πλειοψηφικών συστημάτων

Σε ό,τι αφορά καταρχήν το πλειοψηφικό σύστημα, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αυτό επιτρέπει, αν δεν ευνοεί, μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των ψήφων κάθε κόμματος και των εδρών που κατακτά αυτό στο Κοινοβούλιο. Όμως δεν θα πρέπει να παραβλέψουμε ότι ακόμη και σήμερα σε χώρες με μακρά δημοκρατική παράδοση, όπως η Μεγ. Βρεταννία, η Γαλλία και οι ΗΠΑ, τα μέλη των νομοθετικών σωμάτων εκλέγονται με βάση πλειοψηφικά συστήματα⁹⁴. Το να ερμηνεύεται η δημοκρατική αρχή του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος κατά τρόπο που να απορριφθεί συνολικά το πλειοψηφικό σύστημα με οποιαδήποτε μορφή του, θα ισοδυναμούσε με το να ισχυρισθούμε ότι οι χώρες αυτές, οι οποίες μάλιστα σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσαν το λίκνο των σύγχρονων συνταγματικών θεσμών, περίπου στερούνται δημοκρατικού πολιτεύματος. Έτσι όμως η δημοκρατική αρχή αποκόπτεται από το ιστορικό και συγκριτικό πλαίσιο αναφοράς της και εκτίθεται σε κινδύνους ερμηνευτικών αυθαιρεσιών⁹⁵. Θα

ρώπης, «ο κανόνας της αναλογικής εκλογής, που αποκλείει τα πλειοψηφικά συστήματα και άλλες κατάφωρες αποκλίσεις από την αρχή της αναλογικότητας».

93. Παπαδημητρίου, Συνταγματικό, ό.π., σ. 67. Ανάλογες θέσεις υποστηρίζει, υπό τα γερμανικά δεδομένα, ο H. Meyer στην εμπεριστατωμένη μονογραφία του Wahlsystem und Verfassungsordnung, ό.π. Βλ. παραπάνω, υποσ. 84.

94. Βλ. ενδεικτικά Κ. Ράλλη, Ψήφος, εκλογαί και σύγχρονα εκλογικά συστήματα, Αθήναι 1969, σ. 118 επ., Η. Νικολακόπουλου, Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 26 επ., 38 επ., και παραπάνω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, 2 και 3.

95. Θεμελιώδη σημασία για την ανάγκη ιστορικής και συγκριτικής κατανόησης των συνταγματικών ρυθμίσεων, κατεξοχήν δε των οργανωτικών βά-

πρέπει εξ άλλου να επαναληφθεί ότι, όπως εκτέθηκε παραπάνω, ακόμα και στην Ομοσπονδιακή Γερμανία, όπου όλες οι εκλογές για την Ομοσπονδιακή Βουλή έχουν διεξαχθεί με αναλογικό σύστημα⁹⁶ και όπου ρητά καθιερώνεται από τον Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης η αρχή της ισότητας της ψήφου, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο θεώρησε θεμιτό συνταγματικά το πλειοψηφικό σύστημα⁹⁷. Και βέβαια δεν στερείται σημασίας το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών εργασιών του Συντάγματος του 1975 υποβλήθηκε τροπολογία σχετικά με το άρθρο 54 παρ. 1, σύμφωνα με την οποία θα απαγορευόταν η καθιέρωση αμιγούς πλειοψηφικού συστήματος, και απορρίφθηκε⁹⁸.

Πιο πειστικά θα μπορούσε να υποστηριχθεί η εκδοχή ότι προσκρούουν στην αρχή της ισότητας της ψήφου συγκεκριμένες παραλλαγές του πλειοψηφικού συστήματος, οι οποίες όταν εφαρμόζονται μπορούν να οδηγήσουν σε πλήρη σχεδόν εξαφάνιση της αντιπολίτευσης από το Κοινοβούλιο, όπως είναι το πλειοψηφικό ενός γύρου με ευρεία (πολυεδρική) περιφέρεια. Σ' αυτό όλες οι έδρες της περιφέρειας, που τα όριά της μπορούν να ταυτίζονται προς εκείνα της επαρχίας, του νομού ή και ολόκληρης περιοχής με περισσότερους νομούς, προσκυρώνονται στον σχετικά πλειοψηφήσαντα συνδυασμό. Το παραπάνω σύστημα, με τη χάραξη των περιφερειών που ίσχυσε στις εκλογές του 1952, θα έδινε υπερμεγέθεις πλειοψηφίες με άνω των 2/3 των εδρών για ποσοστά ψήφων τα οποία δεν ήταν μεγαλύτερα του 41% έως 42% για το πρώτο κόμμα. Έτσι π.χ. το 1958 η ΕΡΕ, με 41,17% των ψήφων, θα κέρδιζε 235 έδρες επί συνόλου 300

σεων του πολιτεύματος, οι οποίες από τη φύση τους αποτελούν προνομιακό σημείο επαφής των εθνικών συνταγματικών τάξεων, έχουν οι σχετικές αναλύσεις του *P. Häberle*, Η θεωρία «των βαθμίδων εξέλιξης των κειμένων», Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 28 επ. Πρβλ. την εισαγωγή του βιβλίου από τους *Δ. Θ. Τσάτσο/Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π., σ. 20 επ.

96. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 1, Γ, α.

97. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 1, Γ, γ.

98. Βλ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, σ. 516-7.

και το 1977 η «Νέα Δημοκρατία», με 41,84%, θα κέρδιζε 281 (!) έδρες επί συνόλου 300⁹⁹. Εδώ δημιουργείται πρόβλημα λειτουργίας του ίδιου του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, καθώς τα κόμματα της αντιπολίτευσης θα αποστερούνταν και από τα στοιχειωδέστερα ελεγκτικά δικαιώματα, η άσκηση των οποίων απαιτεί έναν ελάχιστο αριθμό βουλευτών. Τέτοια παραδείγματα είναι η υποβολή πρότασης μομφής που πρέπει να υπογράφεται από το ένα έκτο των βουλευτών (άρθρο 84 παρ. 2 εδ. 3 Συντ.), ή πρότασης για σύσταση εξεταστικής επιτροπής, η οποία πρέπει να υπογράφεται από το ένα πέμπτο του όλου αριθμού των βουλευτών (άρθρο 68 παρ. 2 εδ. 1 Συντ.). Ακόμα η πρόταση μομφής, η οποία υποβάλλεται από πενήντα τουλάχιστον βουλευτές (άρθρο 150 παρ. 1 Καν. Βουλής), και η πρόταση κατηγορίας για την άσκηση ποινικής δίωξης κατά μέλους της Κυβέρνησης ή υφυπουργού, που υπογράφεται από το ένα δέκατο του συνολικού αριθμού των βουλευτών (άρθρο 154 παρ. 2 Καν.Βουλής).

Αντίθετα, δεν μπορεί να αποκλεισθεί εκ των προτέρων ως αντισυνταγματικό το πλειοψηφικό σύστημα με μονοεδρική περιφέρεια¹⁰⁰, η οποία επιτρέπει δικαιότερη εκπροσώπηση των κομμάτων από ό,τι η πολυεδρική περιφέρεια, εφόσον ισχύει πλειοψηφικό σύστημα, αντίστροφα προς ό,τι ισχύει στα αναλογικά συστήματα. Και αυτό γιατί μικρά κόμματα ενδέχεται σε συγκεκριμένες μικρές, μονοεδρικές περιφέρειες να μπορούν να

99. Βλ. Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, ό.π., σ. 366 και 385. Άλλα χαρακτηριστικά παραδείγματα που προκύπτουν από τους πίνακες που παραθέτει ο ίδιος: Στις εκλογές του 1961 η ΕΡΕ με 50,81% θα εξασφάλιζε 275 έδρες (ό.π., σ. 370). Στις εκλογές του 1964, η «Ένωση Κέντρου» με 52,72% θα κέρδιζε 262 έδρες (ό.π., σ. 377). Στις εκλογές του 1974 η «Νέα Δημοκρατία» με 54,37% θα εξασφάλιζε 283 έδρες (ό.π., σ. 381). Και το 1981, στο 48,08% του ΠΑ.ΣΟ.Κ. αντιστοιχούσαν 267 έδρες (ό.π., σ. 390). Όλα αυτά επί συνόλου 300 βουλευτών.

100. Αυτή είναι και διεθνώς σήμερα η συνηθέστερη μορφή πλειοψηφικού συστήματος. Βλ. Νικολακόπουλου, Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική, ό.π., σ. 29, A. Lijphart, Electoral Systems and Party Systems, Νέα Υόρκη 1994, σ. 19-20.

διεκδικήσουν την πλειοψηφία, πράγμα πολύ δυσκολότερο σε μεγάλες εκλογικές περιφέρειες, οι οποίες, με βάση τον νόμο των πιθανοτήτων, θα πλησιάζουν περισσότερο στον εθνικό μέσο όρο. Αυτά όμως ισχύουν μόνον εφόσον η γεωγραφία των πολιτικών δυνάμεων και η χάραξη των εκλογικών περιφερειών επιτρέπουν την εκπροσώπηση των μικρών κομμάτων, προκειμένου να διασφαλίζεται ένα συνταγματικά αναγκαίο, όπως παρατηρήσαμε παραπάνω, *minimum* αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα της Βουλής, αλλά και ισότητας στην κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου. Στο σημερινό πολιτικό τοπίο είναι βέβαιο ότι οποιαδήποτε μορφή πλειοψηφικού, με σχετική ή απόλυτη πλειοψηφία, σε έναν ή περισσότερους γύρους, ακόμη και σε μονοεδρικές περιφέρειες με την ευνοϊκότερη δυνατή χάραξη για τα μικρά κόμματα, θα οδηγούσε στην εξαφάνισή τους από το κοινοβούλιο, όπου θ' απέμεναν μόνο τα δύο μεγαλύτερα. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές το πλειοψηφικό σύστημα, έστω και σε μονοεδρικές περιφέρειες, καθίσταται ιστορικά ανεπίκαιρο στη χώρα μας και πάντως η τυχόν εφαρμογή του θα είχε συνέπειες μη ανεκτές συνταγματικά. Και τούτο διότι όχι μόνο θα περιόριζε ασφυκτικά τον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα της Βουλής, αλλά και θα εκμηδένιζε την κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου μεγάλης μερίδας του εκλογικού σώματος. Σε ένα διαφορετικό πολιτικό τοπίο, με περισσότερο ισορροπημένη κατανομή της εκλογικής ισχύος μεταξύ των τεσσάρων ή πέντε κυριότερων πολιτικών σχηματισμών, οι συνέπειες βέβαια αυτές δεν θα υπήρχαν. Από εκεί και πέρα ωστόσο θα ανέκυπταν δυσχερή προβλήματα χάραξης των μονοεδρικών περιφερειών. Ορισμένες συγκριτικές μελέτες του προβλήματος καταλήγουν μάλιστα στο συμπέρασμα ότι, εφόσον το εκλογικό σύστημα είναι το της σχετικής πλειοψηφίας, σε έναν μόνο γύρο, είναι αδύνατη η υπερκομματική χαρτογράφηση τους¹⁰¹.

101. Βλ. *R. Johnston*, *Seats, Votes, Redistricting, and the Allocation of Power in Electoral Systems*, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 59 επ. (63), με παραπέρα ενδείξεις.

Θεμιτό επίσης συνταγματικά πρέπει να θεωρηθεί το πλειοψηφικό σύστημα με πολυεδρική περιφέρεια, όταν ο ψηφοφόρος έχει δικαίωμα να ψηφίσει υπέρ αριθμού υποψηφίων αρκετά μικρότερου από τον αριθμό των εδρών της περιφέρειας (π.χ. υπέρ ενός μόνο σε τριεδρική περιφέρεια ή δύο σε πενταεδρική κ.ο.κ.). Αυτό στην πράξη μπορεί να δώσει αποτελέσματα αναλογικότερα πολλών αναλογικών συστημάτων. Έχει μάλιστα προταθεί παλιότερα και στην Ελλάδα¹⁰² και εφαρμόζεται σήμερα κατεξοχήν στην Ιαπωνία¹⁰³.

β. *Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία*

Σε ό,τι αφορά τη γνώμη ότι ο εκλογικός νόμος οφείλει «να κινείται αυστηρά στα πλαίσια του αναλογικού συστήματος»¹⁰⁴ θα πρέπει να προστεθεί ότι εδώ δημιουργούνται και πρακτικά προβλήματα: Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί π.χ. ότι η μέθοδος D'Hondt¹⁰⁵ αποτελεί κλασική μορφή αναλογικής και μάλιστα τη συνθέστερα εφαρμοζόμενη στην πράξη¹⁰⁶. Ωστόσο η μέθοδος αυτή, συνδυασμένη με μικρές σχετικά εκλογικές περιφέρειες, οδηγεί με βεβαιότητα στη συρρίκνωση της κοινοβουλευτικής δύ-

102. Βλ. Θ. Φλογαίτου, Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 1895, σ. 256 και την εκεί υποσημείωση, Αλ. Παπαναστασίου, Δημοκρατία και το εκλογικόν σύστημα, ό.π., σ. 29 επ. και υποσ. 11, Νικολακόπουλου, Εισαγωγή, ό.π., σ. 30-32.

103. Βλ. Α. Lijphart/R. Pintor/Y. Sone, The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote, σε: Β. Grofman/A. Lijphart (επιμ.), Electoral Laws and their Political Consequences, Νέα Υόρκη 1986, σ. 154 επ., J. Stockwin, Japan, σε: V. Bogdanor/D. Butler (επιμ.), Democracy and Elections, Cambridge 1983, σ. 209 επ., Α. Lijphart, Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi- Proportional and Mixed Systems, σε: Α. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), Choosing an Electoral System, ό.π., σ. 207 επ.

104. Γ. Παπαδημητρίου, Συνταγματικό Δίκαιο, Α', Το εκλογικό σώμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ. 67.

105. Βλ. για τις αρχές της μεθόδου αυτής ενδεικτικά Ράϊκου, Συνταγματικό, Α', Α', ό.π., σ. 349- 350.

106. Βλ. D. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 1986, σ. 112.

ναμης κομμάτων που κινούνται έως το 10% των ψήφων, συνυπάρχοντας με μεγάλα κόμματα της τάξης του 40% και πάνω¹⁰⁷. Επομένως η άποψη ότι το αναλογικό σύστημα είναι συνταγματικά επιβεβλημένο, χωρίς παραπέρα εξειδίκευση και διαφοροποίηση, έχει περιορισμένο πρακτικό αντίκρουσμα, διότι το αποτέλεσμα εξαρτάται από τη συγκεκριμένη μορφή αναλογικής η οποία θα υιοθετηθεί¹⁰⁸.

107. Ας υποθέσουμε, για τις ανάγκες του παραδείγματος, ότι η εκλογική δύναμη των τριών πρώτων σχηματισμών ήταν ομοιόμορφα κατανεμημένη σε όλη την Επικράτεια στις ελληνικές εκλογές του Απριλίου 1990. Τότε ο «Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου» με 10,28% έναντι 38,61% του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και 46,89% της «Νέας Δημοκρατίας» θα κατελάμβανε έδρα, με εφαρμογή του συστήματος D'Hondt, με οριακό τρόπο στις οκταεδρικές περιφέρειες και με άνεση στις εννεαεδρικές και άνω. Στις περιφέρειες 7 εδρών και κάτω θα έμενε χωρίς κοινοβουλευτική εκπροσώπηση. Αναλυτικός υπολογισμός των εδρών ανά περιφέρεια με βάση τα πραγματικά αποτελέσματα των εκλογών αυτών, δείχνει ότι ο «Συνασπισμός», εάν εφαρμοζόταν το σύστημα D'Hondt, θα περιοριζόταν στις 15 έδρες, χάνοντας, σε σύγκριση με τα πραγματικά αποτελέσματα, από μία στις περιφέρειες Φθιώτιδας, Αχαΐας, Ιωαννίνων και Πέλλας. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. θα ανέβαινε στις 127, κερδίζοντας από μία σε Α' Αθηνών, Β' Πειραιώς, Φθιώτιδα, Μεσσηνία, Αχαΐα, Ιωάννινα και Ροδόπη και χάνοντας από μία στα Χανιά, την Α' Θεσσαλονίκης και τα Τρίκαλα. Τέλος η «Νέα Δημοκρατία» θα ανέβαινε και αυτή στις 152, κερδίζοντας ανά μία έδρα στις περιφέρειες Υπολοίπου Αττικής, Τρικάλων, Α' Θεσσαλονίκης, Πέλλας και Χανίων και χάνοντας ανά μία στις περιφέρειες Α' Αθηνών, Μεσσηνίας και Ροδόπης. Ακόμη 4 έδρες (τις ίδιες) θα κέρδιζαν οι ανεξάρτητοι των μονοεδρικών, 2 οι μουσουλμανικοί ανεδυασμοί, ενώ δεν θα κέρδιζαν έδρα ούτε οι Οικολόγοι ούτε η ΔΗ.ΑΝΑ.

108. Βλ. ενδεικτικά για την πολυμορφία των αναλογικών συστημάτων *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 44 επ., *D. Nohlen*, *Panorama des proportionelles, Pouvoirs* 32 (1985), σ. 31-42. Οι *A. Lijphart/B. Grofman*, *Introduction, στον ίδιον* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 1 επ. παρατηρούν εύστοχα ότι «η αναλογική εκπροσώπηση δεν είναι ένα εκλογικό σύστημα αλλά μια γενική κατηγορία που περιλαμβάνει μια μεγάλη ποικιλία συστημάτων». Δεν υπάρχει καν ομοφωνία για τον βαθμό αναλογικότητας καθενός από τα διάφορα αναλογικά συστήματα.

Ευθεία αντίθεση πάντως στην αρχή της ισότητας της ψήφου στοιχειοθετείται στην περίπτωση εκλογικών συστημάτων που διακηρυγμένα ευνοούν π.χ. το δεύτερο κόμμα σε βάρος του πρώτου, μετατρέποντας τη λαϊκή πλειοψηφία σε κοινοβουλευτική μειοψηφία και αντίστροφα. Τούτο βέβαια μπορεί να συμβεί κατά σύμπτωση με οποιοδήποτε εκλογικό σύστημα, κυρίως πλειοψηφικό αλλά θεωρητικά ακόμα και αναλογικό¹⁰⁹. Διαφορετικά όμως εκτιμάται από συνταγματική άποψη η κατ' εξαίρεση και τυχαία επέλευση τέτοιου αποτελέσματος, λόγω μιας περίεργης και απρόβλεπτης γεωγραφικής κατανομής της εκλογικής ισχύος των κομμάτων, και διαφορετικά ρυθμίσεις τέτοιες, ώστε το παραπάνω αποτέλεσμα να επέλθει με βάση τη συνήθη πορεία των πραγμάτων¹¹⁰.

Εκλογικός νόμος ο οποίος, με βάση τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, μπορεί να οδηγήσει σε ανατροπή του εκλογικού αποτελέσματος και σε μεταμόρφωση πλειοψηφούντος εκλογικού σχηματισμού σε κοινοβουλευτική μειοψηφία και αντίστροφα προσκρούει ευθέως στην αρχή της ισότητας της ψήφου και τελικά στην ίδια τη δημοκρατική αρχή¹¹¹. Ελάχιστο δεσμευτικό

Βλ. *A. Lijphart*, Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas, σε: *B. Grofman/A. Lijphart* (επιμ.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Νέα Υόρκη 1986, σ. 170 επ.

109. Βλ. ιστορικά παραδείγματα από την εφαρμογή πλειοψηφικών συστημάτων που παραθέτει ο *Νικολακόπουλος*, ό.π., σ. 34, και το (θεωρητικό) παράδειγμα του ίδιου, ό.π., σ. 97 επ., επί αναλογικού συστήματος.

110. Κατά τούτο είναι αλυσιτελές το επιχείρημα του *Βολουδάκη*, Γνωμοδότηση, ό.π., ΤοΣ 1991, σ. 62, ότι «το ενδεχόμενο αυτό» (δηλ. η απόκτηση κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας από τον δεύτερο σε ψήφους εκλογικό σχηματισμό) «μπορεί να συμβεί και με άλλες παραλλαγές της ενισχυμένης αναλογικής... ή και με το μονοεδρικό πλειοψηφικό σύστημα... και είναι μέσα στους κανόνες του παιχνιδιού της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας» (προσπαθώντας να δικαιολογήσει τη διάκριση μεταξύ αυτοτελών κομμάτων και συνασπισμών του εκλογικού νομοσχεδίου του 1990 και ήδη ν. 1907/1990).

111. Πρβλ. *Αρ. Μάνεση-Α. Παντελή*, Έκθεση επί του σχεδίου νόμου για την τροποποίηση της νομοθεσίας περί εκλογής βουλευτών, ΤοΣ 1991,

περιεχόμενο της απαίτησης «όλες οι εξουσίες (να) πηγάζουν από το Λαό» (άρθρο 1 παρ. 3 Συντ. 1975) είναι το ν' αποτελεί η λαϊκή ετυμηγορία τον κύριο προσδιοριστικό παράγοντα της σύνθεσης του κοινοβουλίου και, κατ' επέκταση, της κυβέρνησης, στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού συστήματος. Τούτο θα πρέπει να δεχθούμε πως ισχύει, ως στοιχειώδης δημοκρατικός κανόνας, κάτω από οποιεσδήποτε περιστάσεις. Εάν όμως ο εκλογικός νόμος, με τις ειδικότερες ρυθμίσεις του, ενδέχεται να καταστήσει, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, αντιπολίτευση τον πλειοψηφήσαντα εκλογικό σχηματισμό, τότε κύριος προσδιοριστικός παράγων της σύνθεσης του κοινοβουλίου δεν είναι πλέον η λαϊκή ετυμηγορία, αλλά οι επιλογές του νομοθέτη. Αυτό δεν μπορεί να γίνει συνταγματικά ανεκτό, έστω και αν κατά τα άλλα οι σχετικές ρυθμίσεις επιδιώκουν την πραγμάτωση θεμιτών καταρχήν σκοπών. Προεχόντως για τον λόγο αυτόν, θα πρέπει να θεωρηθούν αντισυνταγματικές οι διατάξεις του ισχύοντος εκλογικού νόμου, οι οποίες ουσιαστικά αποκλείουν από την τρίτη κατανομή εδρών τους συνασπισμούς κομμάτων, έστω και υπό την εκδοχή ότι είναι γενικά επιτρεπτή η διαφορετική μεταχείριση των συνασπισμών από τα αυτοτελή κόμματα¹¹².

Από εκεί και πέρα πάντως θα ήταν πολύ δύσκολο να υποστηριχθεί πειστικά ότι η αρχή της ισότητας της ψήφου συνεπάγεται συνταγματική υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να καθιερώσει ένα «άκραιο» αναλογικό σύστημα, που θα διασφαλίζει σχεδόν ιδανικό δείκτη αντιπροσωπευτικότητας¹¹³. Μια τέτοια εκδοχή θα απολυτοποιούσε την αρχή αυτή, παραβλέποντας ανεπίτρεπτα το γεγονός ότι και άλλες συνταγματικές διατάξεις και αρχές έλκονται εδώ σε εφαρμογή.

σ. 34 επ. (37).

112. Βλ. παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, II, 3, Β, στ.

113. Βλ. αναλυτικότερα παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, II, 2, Β.

4. Η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης

Α. Το άρθρο 52 του Συντάγματος

Μία από τις καινοτομίες του συντακτικού νομοθέτη του 1975 υπήρξε η θέσπιση του άρθρου 52 Συντ. Σύμφωνα με το εδ. α' του τελευταίου «η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργιών της Πολιτείας, που έχουν την υποχρέωση να τη διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση». Το εδ. β' προσθέτει ότι «νόμος ορίζει τις ποινικές κυρώσεις κατά των παραβατών της διάταξης αυτής».

Είναι προφανές, ιδίως από την προσθήκη του δεύτερου αυτού εδαφίου, ότι οι διατάξεις αυτές αποσκοπούν στην προστασία της εκλογικής διαδικασίας από φαινόμενα βίας και νοθείας, η εμφάνιση των οποίων είχε καταγγελλθεί στο όχι απώτερο παρελθόν¹¹⁴. Ο συντακτικός νομοθέτης εκφράζει έτσι την αποστασιοποίησή του από το παρελθόν αυτό και τη διάθεσή του για ένα νέο ξεκίνημα, πάνω σε βάσεις γνήσιου δημοκρατικού ανταγωνισμού. Έτσι το άρθρο 52 Συντ. συνδέεται με την αρχή της μυστικότητας της ψηφοφορίας (άρθρο 51 παρ. 3 εδ. α' Συντ.), καθώς η τελευταία αποτελεί εγγύηση ακριβώς της ελεύθερης εκδήλωσης του φρονήματος του εκλογέα. Εάν όμως το νόημα του άρθρου 52 Συντ. περιοριζόταν σ' αυτά, τότε θα καθίστατο παρωχημένο και περιττό. Παρωχημένο, επειδή η άσκηση βίας και νοθείας είχε συνδεθεί με ιστορικά βεβαρημένες συγκυρίες εθνικού διχασμού και εμφυλιοπολεμικού κλίματος που η υπέρβασή τους αποτέλεσε προϋπόθεση της μεταπολίτευσης του 1974 και της θέσπισης του νέου δημοκρατικού Συντάγματος. Και περιττό, επειδή η μυστικότητα επαρκεί κατά βάση για την κατοχύρωση της ελευθερίας του εκλογέα κατά τη στιγμή της ψηφοφορίας¹¹⁵.

114. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Α, δ και Β, δ.

115. Στο ερμηνευτικό αυτό αδιέξοδο οδηγείται ο Π. Παραράς, Σύ-

Εφόσον λοιπόν οφείλουμε να αποδώσουμε κανονιστικό περιεχόμενο στην αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, δεν μπορούμε παρά να εκτείνουμε το πεδίο εφαρμογής της και στο στάδιο του σχηματισμού της θέλησης αυτής, στην προεκλογική περίοδο αλλά ακόμη και πριν από αυτή¹¹⁶. Έτσι η αρχή αποκτά σημασία για θέματα όπως η χρήση των μέσων μαζικής ενημέρωσης, τα οικονομικά των κομμάτων, οι διορισμοί στον δημόσιο τομέα σε προεκλογική περίοδο και βέβαια το εκλογικό σύστημα.

Β. Εκλογικό σύστημα και κομματικό σύστημα

Ένα εκλογικό σύστημα, το οποίο δεν αφήνει περιθώριο κοινοβουλευτικής παρουσίας παρά μόνο για ορισμένα, ελάχιστα (ίσως, μεγάλα κόμματα, μπορεί να αποθαρρύνει τους εκλογείς από το να στραφούν σε οποιονδήποτε άλλο εκλογικό σχηματισμό (μικρότερο κόμμα ή ανεξάρτητο υποψήφιο). Και τούτο διότι ο εκλογέας γνωρίζει εκ των προτέρων ότι η ψήφος του δεν θα έχει απήχηση στη διαμόρφωση των κοινοβουλευτικών συσχετισμών και τελικά στον τρόπο διακυβέρνησης της χώρας¹¹⁷. Εν-

νταγμα 1975- Corpus, II, Αθήναι-Κομοτηνή 1985, σ. 41, ο οποίος μεταφράζει την επιταγή της ανόθευτης εκδήλωσης απλώς στο ότι «τα κρατικά όργανα δεν πρέπει να παραβιάζουν την εκλογική νομοθεσία». Αν επρόκειτο μόνο γι' αυτό, τότε θα ήταν δικαιολογημένη η διαπίστωση του ίδιου ότι «η παραπάνω εξαγγελία δεν είχε θέση στο Σύνταγμα, διότι η απαίτηση αυτή αποτελεί αυτονόητη προϋπόθεση για την ύπαρξη αυτού τούτου του δημοκρατικού πολιτεύματος». Εάν όμως δεχόμαστε ότι το Σύνταγμα είναι νόμος, και μάλιστα θεμελιώδης νόμος, δηλ. δεσμευτικός κανόνας, ως προς όλες του τις διατάξεις, ένα παρόμοιο συμπέρασμα δεν μπορεί να γίνει αποδεκτό.

116. Βλ. *Μ. Πικραμένου*, Η αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 30 επ., *Ν. Σακκά-Νικολοπούλου*, Οι υπηρεσιακοί υπουργοί και το άρθρο 52 του Συντάγματος 1975/1986, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 2/1989, σ. 42 επ. (55-56).

117. Πρόκειται για τη λεγόμενη «θεωρία της χαμένης ψήφου». Βλ. *Γ. Κοντογιώργη*, Εκλογικό Σύστημα και Κομματικό Σύστημα, σε: *Γ. Αναστα-*

δέχεται λοιπόν να προτιμήσει το μεγάλο κόμμα που ο ίδιος θεωρεί ως συγγενέστερο προς τις απόψεις ή τα συμφέροντά του ή πάντως ως μη χείρον σε σχέση προς το άλλο μεγάλο κόμμα – συνδιεκδικητή της εξουσίας. Με πιο αφαιρετική διατύπωση, το εκλογικό σύστημα, υπό προϋποθέσεις, επηρεάζει τη διαμόρφωση και εξέλιξη του κομματικού συστήματος. Αυτό μπορεί, ως γενική διαπίστωση, να θεωρηθεί κοινός τόπος στην πολιτική επιστήμη. Δυσκολότερο είναι να βρει κανείς τον ακριβή βαθμό της επιρροής του, σε συνάρτηση και με μια σειρά άλλων συγκαθοριστικών παραγόντων.

Η πιο φιλόδοξη προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση χρονολογείται εδώ και μισόν αιώνα περίπου και η πατρότητά της ανήκει στον Maurice Duverger. Ο Γάλλος θεωρητικός διατύπωσε ήδη από το 1945 σε εμβρυακή μορφή και αποσαφήνισε στη δεκαετία του 1950 έναν τριπλό «κοινωνιολογικό νόμο» για τη σχέση εκλογικού συστήματος και κομματικού συστήματος: 1. Το πλειοψηφικό σύστημα ενός γύρου, όπου εκλέγεται όποιος συγκέντρωσε σχετική πλειοψηφία, τείνει προς τον δικομματισμό. 2. Το πλειοψηφικό σύστημα σε δύο γύρους τείνει προς έναν πολυκομματισμό «διορθωμένο» από συμμαχίες των κομμάτων μεταξύ τους. 3. Η αναλογική εκλογή τείνει προς τη διαμόρφωση πολλών ανεξαρτήτων κομμάτων, προς έναν πολυκομματισμό χωρίς συμμαχίες¹¹⁸.

Όμως η ισχύς του «νόμου» του Duverger αμφισβητείται¹¹⁹.

σιάδη/Ε. Βενιζέλου/Γ. Κοντογιώργη, Εκλογικό Σύστημα, Θεσ/νίκη 1985, σ. 65 επ. (80), *Μ. Πικραμένου*, Η αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, ό.π., σ. 79. Για τη «χαμένη ψήφο» στις εκλογές του 1981 ειδικότερα βλ. *Γ. Βλάχου*, Εκλογική προπαγάνδα και εκλογική συμπεριφορά στις εκλογές της 18.10.1981, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 40 επ., 98 επ.

118. Βλ. *Μ. Duverger*, Duverger's Law: Forty Years Later, σε: *B. Grofman/A. Lijphart*, Electoral Laws and Their Political Consequences, Νέα Υόρκη 1986, σ. 69 επ. (70), του ίδιου, *Le système politique français*, ό.π., σ. 506-507.

119. Βλ., μεταξύ άλλων, *W. Riker*, Duverger's Law Revisited, σε: *B. Grofman/A. Lijphart* (επιμ.), Electoral Laws and Their Political Consequences, Νέα Υόρκη 1986, σ. 19 επ., *G. Sartori*, The Influence of Electoral

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Μεγ. Βρεταννία, όπου παρά το πλειοψηφικό σύστημα ενός γύρου, με σχετική πλειοψηφία, που ισχύει αδιάκοπα, το «τρίτο» κόμμα των Φιλελευθέρων όχι απλώς επιβιώνει εκλογικά αλλά και συγκεντρώνει σταθερά διψήφιο ποσοστό ψήφων σε όλες τις εκλογές από το 1974. Στις εκλογές μάλιστα του 1983 η συμμαχία Φιλελευθέρων/Σοσιαλδημοκρατών (διαφωνούντες του Εργατικού Κόμματος) έφθασε το ποσοστό 25,4%, έναντι μόλις 27,6% των Εργατικών και 42,4% των Συντηρητικών¹²⁰. Πρόκειται για αποτελέσματα τα οποία το, σε πολλά σημεία αντίστοιχο, κόμμα των Ελευθεροδημοκρατών στην Ομοσπονδιακή Γερμανία δεν θα τόλμιζε να ονειρευτεί καν. Και τούτο παρά το γεγονός ότι το κόμμα αυτό όχι μόνο μετατρέπει τις ψήφους του σε έδρες, λόγω του αναλογικού συστήματος, αλλά είναι και μόνιμος ρυθμιστής της πολιτικής ζωής, αφού αποτελεί σταθερό εταίρο όλων των κυβερνήσεων συνασπισμού από το 1969 έως σήμερα. Εξάλλου στο βρεταννικό κοινοβούλιο εκπροσωπούνται σταθερά και άλλα, μικρότερα, κόμματα με τοπικά προσδιορισμένο κέντρο βάρους στη Σκωτία και τη Βόρεια Ιρλανδία¹²¹. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η Αυστρία, η οποία τις δεκαετίες του 1960-1970 είχε τον χαμηλότερο, σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη δυτικοευρωπαϊκή χώρα που εφαρμόζει αναλογικό σύστημα, μέσο όρο κομμάτων εκπροσωπούμενων στο κοινοβούλιο, μόλις τρία¹²², με το τρίτο κόμμα να κινείται μάλιστα σε πολύ χαμηλό επίπεδο. Αυτό το, στην πράξη δικομματικό, σύστημα ευδοκίμησε περιέργως υπό την ισχύ ενός από τα αναλογικότερα διεθνώς εκλογικά συστήματα¹²³. Τα παραδείγματα αυτά, καθώς και άλλα μη προερχό-

Systems, σε: *Grofman/Lijphart* (επιμ.), ό.π., σ. 43 επ., *D. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 1986, ό.π., σ. 201 επ.

120. Βλ. ενδεικτικά *Nohlen, Wahlrecht*, ό.π., σ. 133.

121. Βλ. ενδεικτικά *Nohlen, Wahlrecht*, ό.π., σ. 133-135.

122. Βλ. τον συγκριτικό πίνακα που παραθέτει ο *Nohlen, Wahlrecht*, ό.π., σ. 225.

123. Βλ. και τον συγκριτικό πίνακα δεικτών αντιπροσωπευτικότητας των εκλογικών συστημάτων που παρατίθεται παραπάνω, Εισαγωγή, υποσ. 5.

μενα από τη Γηραιά Ήπειρο (Καναδάς, Ινδία)¹²⁴, δεν αφήνουν περιθώρια εμπειρικής επιβεβαίωσης του «νόμου» του Duverger.

Γενικότερα παρατηρείται ότι το εκλογικό σύστημα είναι ένας από τους περισσότερους παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν το κομματικό σύστημα, με συνέπεια να μην υπάρχει μονοσήμαντη αιτιακή σχέση μεταξύ τους¹²⁵. Ο βαθμός της επίδρασης του εκλογικού συστήματος στις προτιμήσεις των ψηφοφόρων είναι μέγεθος δύσκολα προσδιορίσιμο εμπειρικά¹²⁶ και πάντως κατ'εξοχήν μεταβλητό, ανάλογα και με τα υπόλοιπα δεδομένα κάθε εκλογικής αναμέτρησης. Εξάλλου η οποιαδήποτε αλλαγή στην πρόθεση ψήφου προϋποθέτει λογικά ότι ο εκλογέας θεωρεί υπαρκτή και σημαντική τη διαφορά μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων που διεκδικούν την εξουσία, έτσι ώστε το ένα από αυτά να αξίζει την ψήφο του. Κάτι τέτοιο όμως δεν είναι απαραίτητο να συμβαίνει πάντοτε. Μπορεί αντίθετα ο εκλογέας να θέλει να εκφράσει τη διαμαρτυρία του απέναντι στο υπάρχον (δι)κομματικό σύστημα στρεφόμενος προς ένα κόμμα με μικρές πιθανότητες επιτυχίας. Τούτο ενδέχεται να συμβεί ακόμη και σε ένα αυθεντικό πλειοψηφικό σύστημα, όπως είδαμε, και βέβαια, κατά μείζονα λόγο, σε ένα αναλογικό κατά βάση σύστημα με πλειοψηφική «διόρθωση» ή «ενίσχυση».

Κατά συνέπεια πολύ δύσκολα θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι ένα εκλογικό σύστημα εκβιάζει τις συνειδήσεις των ψηφο-

124. Βλ. *Riker*, ό.π., σ. 30-32.

125. Βλ. *Nohlen*, *Wahlrecht*, ό.π., σ. 208. Πρβλ. και *A. Lijphart*, *Electoral Systems and Party Systems*, Νέα Υόρκη 1994, σ. 141 επ., ο οποίος επισημαίνει ότι η σύνδεση του εκλογικού συστήματος προς το κομματικό σύστημα, χωρίς να είναι ασήμαντη, είναι πολύ ασθενέστερη εκείνης του εκλογικού συστήματος προς τα αποτελέσματα των εκλογών σε έδρες και ειδικότερα προς τον δείκτη αντιπροσωπευτικότητας (σχέση εδρών-ψηφών).

126. Μία τέτοια προσπάθεια κάνει ο *P. Fishburn*, *Social Choice and Plurality-like Electoral Systems*, σε: *Grofman/Lijphart* (επιμ.), ό.π., σ. 193 επ. (198) για τις αμερικανικές προεδρικές εκλογές του 1980, χωρίς πάντως να εξηγεί πειστικά πού στηρίζει τις εκτιμήσεις του.

φόρων σε βαθμό τέτοιο ώστε να πρόκειται για νόθευση της λαϊκής θέλησης με την έννοια του άρθρου 52 Συντ. Στις οριακές περιπτώσεις στις οποίες τούτο θα ήταν συζητήσιμο, θα είχαμε ασφαλώς ταυτόχρονα παραβίαση των αρχών της ισότητας της ψήφου και της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα, καθώς και προσβολή των βάσεων του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Επομένως το άρθρο 52 Συντ. θα μπορούσε το πολύ να έχει παράλληλη και συντρέχουσα προς τις παραπάνω συνταγματικές αρχές σημασία σε ό,τι αφορά το εκλογικό σύστημα.

Γ. Η εμπειρία από την «ενισχυμένη» αναλογική

Θα μπορούσαμε να προσθέσουμε εδώ ότι το ελληνικό σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής εξ αρχής δεν αποσκοπούσε τόσο στο να περιορίσει την εκλογική απήχηση των μικρών κομμάτων, στην προκείμενη περίπτωση της αριστεράς, όσο κυρίως στο να «ουδετεροποιήσει» την απήχηση αυτή σε επίπεδο κοινοβουλευτικών συσχετισμών. Αυτός ήταν και ένας από τους βασικούς λόγους καθιέρωσης της «ενισχυμένης» αναλογικής αντί ενός καθαρού πλειοψηφικού: Να διευκολύνει δηλαδή την αυτοτελή εμφάνιση της παραδοσιακής Αριστεράς και να αποτρέψει το ενδεχόμενο σύμπραξής της, ή έστω μεταφοράς των ψήφων της, προς τους σχηματισμούς του κέντρου ή της κεντροαριστεράς. Από την άλλη πλευρά βέβαια οι στρεβλωτικές επιδράσεις του συστήματος είναι τέτοιες ώστε κατά κανόνα να επιτρέπουν τον σχηματισμό «αυτοδύναμης» κυβέρνησης, στηριγμένης σε απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, «ουδετεροποιώντας» έτσι, κατά κάποιον τρόπο, τις ψήφους αυτές¹²⁷. Επομένως το σύστημα αυτό, ανεξάρτητα από την για άλλους λόγους αντισυνταγματικότητά του, δεν έχει τόσο έντονη εκβιαστική επίδραση στους εκλογείς ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για παραβίαση του άρθρου 52 Συντ.

Το ότι η θεωρία της «χαμένης ψήφου» είχε μάλλον μικρή

127. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Α, ε και παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Β, α.

επίδραση στη συμπεριφορά των ψηφοφόρων επιβεβαιώνεται από μία σύγκριση των εκλογικών αποτελεσμάτων της περιόδου 1950-1952 αφενός και 1981-1989 αφετέρου, σε διαφορετικές ιστορικές συγκυρίες, με διαφορετικά συστήματα και σε διαφορετικές αναμετρήσεις. Το 1950, με σύστημα «απλής» αναλογικής, η Δημοκρατική Παράταξη κέρδισε 9,70% ψήφων (και 18 έδρες). Το 1951 η πρώτη εμφάνιση της «ενισχυμένης» αναλογικής δεν εμπόδισε το διάδοχο σχήμα της «Ενιαίας Δημοκρατικής Αριστεράς» να αυξήσει το ποσοστό του σε 10,57% (αν και οι έδρες της περιορίστηκαν στις 10). Και το 1952, παρά την καθιέρωση του πλειοψηφικού, η εξομοίωση του κέντρου και της δεξιάς από τη συνθηματολογία της αριστεράς ήταν επαρκής για να περιορίσει στο ελάχιστο τις διαρροές της και να συγκρατήσει το ποσοστό ψήφων της Ε.Δ.Α. στο αξιοπρεπέστατο 9,55%¹²⁸.

Στην πολύ διαφορετική ατμόσφαιρα της δεκαετίας του '80, το αθροιστικό ποσοστό των δύο μεγαλύτερων κομμάτων ήταν σημαντικά χαμηλότερο στις ευρωεκλογές από ό,τι στις αντίστοιχες εθνικές εκλογές. Έτσι ενώ στις βουλευτικές εκλογές της 18ης Οκτωβρίου 1981 το ποσοστό αυτό ανήλθε σε 83,95% (ΠΑ.ΣΟ.Κ. 48,07, Ν.Δ. 35,88), στις ευρωβουλευτικές εκλογές της ίδιας μέρας το ίδιο ποσοστό περιορίστηκε σε 71,44% (ΠΑ.ΣΟ.Κ. 40,12, Ν.Δ. 31,32), με αντίστοιχη αύξηση των μικρότερων κομμάτων. Η παραπέρα εξέλιξη του αθροίσματος αυτού ήταν 79,68% στις ευρωεκλογές του Ιουνίου 1984 (ΠΑ.ΣΟ.Κ. 41,59, Ν.Δ. 38,09) και 86,66% στις εθνικές εκλογές έναν χρόνο αργότερα. Όποιος βιαζόταν να αποδώσει τις διαφορές αυτές των 12 και 7 ποσοστιαίων μονάδων αντίστοιχα στην «καλπονοθευτική» επίδραση του συστήματος των εθνικών εκλογών, σε αντίθεση με την αναλογική των ευρωεκλογών¹²⁹, θα δυσκολευόταν ωστόσο

128. Πρβλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Α, α, β και γ.

129. Οι παρ. 2, 3 και 4 του άρθρου 6 ν. 1180/81 καθιέρωναν την αναλογική του ισχυρότερου υπολοίπου σε επίπεδο επικράτειας (ενιαία περιφέρεια). Ειδικότερα προβλεπόταν ότι «η κατανομή των εδρών

να εξηγήσει το αντίστοιχο φαινόμενο τον Ιούνιο του 1989. Στις βουλευτικές εκλογές τα δύο κόμματα-διεκδικητές της εξουσίας απέσπασαν συνολικά ένα 83,41% των ψήφων (Ν.Δ. 44,28, ΠΑ.ΣΟ.Κ. 39,13), παρά την καθιέρωση του αναλογικότερου εκλογικού συστήματος στην ελληνική ιστορία¹³⁰, ενώ στις ταυτόχρονες ευρωβουλευτικές δεν υπερέβησαν το 76,37% (Ν.Δ. 40,41, ΠΑ.ΣΟ.Κ. 35,96). Με αυτά τα δεδομένα δεν θα ήταν αδικαιολόγητο να υποθέσει κανείς ότι οι μεγάλες αποκλίσεις οφείλονται λιγότερο στη διαφορά του εκλογικού συστήματος και περισσότερο στην ουσιαστική απουσία πολιτικού διακυβεύματος στις ευρωεκλογές, λόγω των περιορισμένων αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹³¹. Έτσι στις τελευταίες οι εκλογείς

ενεργείται κατ' αναλογίαν της καθ' άπασαν την Επικράτειαν εκλογικής δυνάμεως των μετεχόντων ταύτης συνδυασμών. Προς τούτο αθροίζεται το σύνολον των εγκύρων ψηφοδελτίων τα οποία έλαβον καθ' άπασαν την Επικράτειαν πάντες οι μετάσχοντες της εκλογής συνδυασμοί, το άθροισμα δε τούτο διαιρείται δια του συνολικού αριθμού των εδρών των Ελλήνων Αντιπροσώπων εις το Ευρωπαϊκόν Κοινοβούλιον, ήτοι του αριθμού 24. Το εκ της διαιρέσεως πηλίκον, παραλειπομένου του κλάσματος, αποτελεί το εκλογικόν μέτρον της πρώτης φάσεως της κατανομής... Η κατανομή συνεχίζεται εις δευτέραν φάσιν, καθ' ην αθροίζεται το σύνολον των... α-χρησιμοποίητων υπολοίπων εκλογικής δυνάμεως πάντων των συνδυασμών, το δε προκύπτον άθροισμα διαιρείται δια του αριθμού των αδιαθέτων μετά την κατά την προηγουμένην παράγραφον κατανομήν εδρών. Το εκ της διαιρέσεως πηλίκον παραλειπομένου του κλάσματος αποτελεί το εκλογικόν μέτρον της δευτέρας φάσεως της κατανομής... Αι παραμένονσαι αδιαθέτοι... έδραι παραχωρούνται ανά μία εις τους συνδυασμούς τους έχοντας το μεγαλύτερον κατά σειράν αχρησιμοποίητον υπόλοιπον εκλογικής δυνάμεως...». Με το άρθρο 7 ν. 2196/94 προστέθηκε στο άρθρο 6 ν. 1180/81 η παρ. 5, που έχει ως εξής: «Κόμμα ή συνασπισμός συνεργαζόμενων κομμάτων που δε συγκέντρωσε ποσοστό έγκυρων ψηφοδελτίων τουλάχιστον ίσο με τα 3% του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων... δε δικαιούται έδρα αντιπροσώπου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Η διάταξη αυτή είναι βέβαια πολύ μεταγενέστερη των εκλογών στις οποίες γίνεται αναφορά στο κείμενο.

130. Βλ. παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, II, 3, Β, δ.

έχουν την ευκαιρία μιας μάλλον ανέξοδης έκφρασης της ιδεολογικής τους τοποθέτησης ή συμπάθειας, ενώ στις εθνικές εκλογές εκφράζουν τη θέλησή τους για τον τρόπο άσκησης της εξουσίας.

Ακόμη πιο χαρακτηριστικό είναι όμως το γεγονός ότι η μεγαλύτερη, από το 1974 και μετά, συγκέντρωση ψήφων στα δύο πρώτα κόμματα παρατηρήθηκε στις εκλογές του Νοεμβρίου 1989, στις οποίες ίσχυε και πάλι το σύστημα του ν. 1847/89, το αναλογικότερο στην ελληνική ιστορία. Η υπερσυγκέντρωση αυτή (Ν.Δ. 46,19%, ΠΑ.ΣΟ.Κ. 40,67%, συνολικά 86,86%), παρά την ουσιαστική μείωση των προερχόμενων από το εκλογικό σύστημα εκβιαστικών διλημάτων, υποδηλώνει μάλλον ότι άλλα είναι κυρίως τα κίνητρα των ψηφοφόρων.

Όλα τα παραδείγματα αυτά τείνουν να επιβεβαιώσουν το συμπέρασμα ότι ο ελληνικός δικομματισμός δεν οφείλεται κατά κύριο λόγο στην «ενισχυμένη» αναλογική και ότι πάντως η τελευταία δεν συνιστά καθεαυτή νόθευση της λαϊκής θέλησης, τέτοια ώστε να παραβιάζεται το άρθρο 52 Συντ.

131. Βλ. ενδεικτικά *Ε. Βενιζέλου*, *Η συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος*, ΤοΣ 1993, σ. 453 επ. (469 επ.), *Γ. Παπαδημητρίου*, *Δημοκρατία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 23 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

Η ΒΟΥΛΗ ΩΣ ΚΡΑΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ

1. Η λειτουργικότητα της Βουλής

A. Έννοια και συνταγματική θεμελίωση

Η Βουλή δεν είναι μόνο λαϊκή αντιπροσωπεία, που με τη σύνθεσή της πρέπει να αντικατοπτρίζει τις πραγματικές κοινωνικοπολιτικές τάσεις και αντιθέσεις με βάση τις αρχές της πολιτικής ισότητας μεταξύ των πολιτών-εκλογέων και της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα. Εξ ίσου είναι και κρατικό όργανο, στην ανάδειξη του οποίου αποσκοπεί η διεξαγωγή εκλογών¹. Όργανο εξοπλισμένο με δεσμευτικές και όχι απλώς συμβουλευτικές αρμοδιότητες, και μάλιστα με αρμοδιότητες κρίσιμης σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπως οι νομοθετικές, η ανάδειξη του Προέδρου της Δημοκρατίας και η παροχή ψήφου εμπιστοσύνης ή η έκφραση δυσπιστίας στην Κυβέρνηση. Θα πρέπει επομένως η σύνθεση της Βουλής να διασφαλίζει τη δυνατότητα άσκησης των παραπάνω αρμοδιοτήτων, δηλ. τη λειτουργικότητά της ως κρατικού οργάνου.

1. Πρβλ. ΣτΕ 3705/1987, ΤοΣ 1988, σ. 322: «Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, τόσο στις βουλευτικές όσο και στις δημοτικές εκλογές, αποτελεί λειτουργήμα απαραίτητο για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας με την ανάδειξη εκείνων που θα διαχειριστούν την πολιτική εξουσία».

Η προβληματική αυτή αποδίδεται συνήθως στη θεωρία του συνταγματικού δικαίου κατά συνεκδοχή με τον όρο «κυβερνητική σταθερότητα»², δεν περιορίζεται όμως μόνο εκεί αλλά αφορά στην πραγματικότητα ολόκληρο το φάσμα των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου κατά το Σύνταγμα. Θα πρέπει μάλιστα να επισημανθεί ότι οξυμένο παρουσιάζεται το πρόβλημα στις περιπτώσεις εκείνες όπου κατά το Σύνταγμα απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία προκειμένου να λάβει η Βουλή απόφαση. Τούτο ισχύει για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας (δύο τρίτα του συνολικού αριθμού των βουλευτών κατά την πρώτη και δεύτερη ψηφοφορία και τρία πέμπτα κατά την τρίτη, άρθρο 32 παρ. 3) ή για την διαπίστωση της ανάγκης αναθεώρησης του Συντάγματος (τρία πέμπτα του όλου αριθμού των μελών, άρθρο 110 παρ. 2).

Η διασφάλιση της λειτουργικότητας της Βουλής ως κρατικού οργάνου αποτελεί σταθερή επιδίωξη του συντακτικού νομοθέτη, διαγνώσιμη μέσα από σειρά διατάξεων που αφορούν είτε την κυβερνητική σταθερότητα (π.χ. άρθρο 41 παρ. 1 εδ. 1 και 84 παρ. 6), είτε αρμοδιότητες της Βουλής μη σχετιζόμενες άμεσα με την ανάδειξη της κυβέρνησης. Τέτοιες είναι ορισμένες διατάξεις για τη νομοθετική της λειτουργία (π.χ. η διαδικασία του επείγοντος και κατεπείγοντος για να διευκολυνθεί και επιταχυνθεί η ψήφιση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου, άρθρο 76 παρ. 4 και 5).

Η απαίτηση της λειτουργικότητας της Βουλής ενσωματώνεται, σε τελική ανάλυση, στις οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος, ειδικότερα στην κοινοβουλευτική αρχή και την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, και καθίσταται έτσι κανονιστικό περιεχόμενο των τελευταίων. Εάν η σύνθεση της Βουλής οδηγήσει σε μια κατάσταση του τύπου των τελευταίων χρόνων της δημοκρατίας της Βαϊμάρης στη Γερμανία³, δηλαδή στον σχηματισμό αρνητικών μόνο πλειοψηφιών για οποιαδήποτε κυβερνητική λύση και για το νομοθετικό έργο γενικά, τότε ελλείπουν οι προϋ-

2. Βλ. ενδεικτικά *Βενιζέλου*, Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος, ό.π., σ. 211-214, *Παπαδημητρίου*, ΝοΒ 1988, ό.π., σ. 1356-7.

3. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 1, Β.

ποθέσεις εφαρμογής των άρθρων 1 παρ. 1 και 26 παρ. 1 Συντ. Διότι είναι σαφές ότι το άρθρο 1 παρ. 1 Συντ., καθιερώνοντας το κοινοβουλευτικό σύστημα, με κύριο περιεχόμενό του την εξάρτηση της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής⁴, προϋποθέτει σε κάθε περίπτωση ότι η τελευταία θα είναι σε θέση να δώσει την εμπιστοσύνη της σε κάποιο κυβερνητικό σχήμα. Εξ ίσου σαφές είναι ότι το άρθρο 26 παρ. 1 Συντ., εμπιστευόμενο την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας κατά πρώτο λόγο στη Βουλή, προϋποθέτει την πραγματική της ικανότητα να δέχεται κατά πλειοψηφία νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων της επιλογής της. Κατά συνέπεια η λειτουργικότητα της Βουλής είναι αρχή συνταγματικής ισχύος, η οποία απορρέει μάλιστα από τον σκληρό πυρήνα των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων του Συντάγματος.

Η λειτουργικότητα της Βουλής είναι όμως, εκτός από συνταγματική αρχή, και κατ' εξοχήν μεταβλητό ιστορικό μέγεθος. Κάτω από τα ίδια ακριβώς αριθμητικά δεδομένα μπορεί στη μία περίπτωση να είναι εξασφαλισμένη, διότι οι κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες ευνοούν συγκλίσεις μεταξύ των κομμάτων, και σε άλλη περίπτωση ανέφικτη, λόγω των οξυμένων αντιθέσεων τους. Ακόμη και όταν υπάρχει μονοκομματική απόλυτη πλειοψηφία στο κοινοβούλιο, η λειτουργικότητά του δεν είναι δεδομένη: Συναρτάται, πρώτον, με τον βαθμό της κομματικής πειθαρχίας και γενικότερα με τη μη ύπαρξη εσωτερικών διαφορών στους κόλπους του κυβερνώντος κόμματος, οι οποίες θα μπορούσαν, κάτω από συγκεκριμένη συγκυρία, να οδηγήσουν στη διάσπασή του. Πρόσφατα τέτοια παραδείγματα στην ελληνική πολιτική ιστορία, αν και υπό εντελώς διαφορετικές προϋποθέσεις, ήταν η «Ένωση Κέντρου» το 1965 και η «Νέα Δημοκρατία» το 1993. Δεύτερο και σημαντικότερο, η λειτουργικότητα της Βουλής συναρτάται με τον γενικότερο συσχετισμό

4. Βλ. ενδεικτικά *Ε. Β. Βενιζέλου*, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Ι, Θεσ/νίκη 1991, σ. 299-300, *Δ. Τσάτσου*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 99-100.

κοινωνικοπολιτικών δυνάμεων στο συγκεκριμένο τόπο και χρόνο. Η τυχόν τεχνητή κατασκευή κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας μέσω του εκλογικού συστήματος μπορεί, πέρα από ένα όριο, να οδηγήσει σε πρακτική αδυναμία αποτελεσματικής διακυβέρνησης της χώρας⁵. Και τούτο διότι η πλειοψηφία αυτή με το περιορισμένο λαϊκό έρεισμα ενδέχεται να προσκρούσει σε ισχυρές κοινωνικές αντιστάσεις, π.χ. από συνδικάτα ή άλλους μαζικούς φορείς, από την τοπική αυτοδιοίκηση κλπ., και να μην είναι σε θέση να τις υπερνικήσει επιβάλλοντας την πολιτική της. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι ενίοτε σχηματίζονται κυβερνήσεις συνασπισμού περισσότερων κομμάτων, παρά το γεγονός ότι ένα απ' αυτά διαθέτει απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, όπως ήταν οι ελληνικές κυβερνήσεις των ετών 1947-1950⁶ ή η γαλλική κυβέρνηση σοσιαλιστών- κομμουνιστών μετά τις εκλογές του 1981⁷.

Γενικότερα μπορούμε να παρατηρήσουμε κατά τις τελευταίες δεκαετίες μια βαθμιαία αποδυνάμωση της έννοιας της κυριαρχίας του κράτους⁸. Η εξέλιξη αυτή είναι εμφανέστερη σε ό,τι αφορά την εξωτερική του κυριαρχία, όπου οι ολοένα εντεινόμενες διεθνείς οικονομικές, και όχι μόνο, αλληλεξαρτήσεις οδηγούν στη δημιουργία δια- και υπερ-κρατικών θεσμικών μορφωμάτων σε πολλαπλά επίπεδα (ευρωπαϊκό, βορειοατλαντικό, παγκόσμιο)⁹, αλλά και στην παγκόσμια επικράτηση συγκε-

5. Πρβλ. Βενιζέλου, Τα επινοήματα του εκλογικού νομοθέτη, ό.π., σ. 45.

6. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Α, α και την εκεί υποσ. 70.

7. Βλ. B. Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, Παρίσι 1982, σ. 579 επ.

8. Πρβλ. Μανιτάκη, Η δημοκρατική αρχή, ό.π., σ. 354 επ., ο οποίος κάνει λόγο για «διάχυση της κυριαρχίας», που η έννοιά της «ηχεί όλο και περισσότερο ως απλό φραστικό κατασκευάσμα».

9. Βλ. ιδίως P. Häberle, Der kooperative Verfassungsstaat, στον ίδιον, Verfassung als öffentlicher Prozess, Βερολίνο, 1978, σ. 407 επ., L. Favoreu, Souveraineté et supraconstitutionnalité, Pouvoirs 67 (1993), ο οποίος χρησιμοποιεί τον όρο «εξωτερική υπερασυνταγματικότητα» (σελ. 76-77). Από την ελληνική βιβλιογραφία πρβλ. Αρ. Μάνεση, Το Σύνταγμα στο κατώφλι

κριμένης μορφής κράτους (του αστικού συνταγματικού κράτους)¹⁰. Ωστόσο το ίδιο φαινόμενο παρουσιάζεται και ως προς την εσωτερική κυριαρχία του κράτους, σχετικοποιώντας και τα δύο χαρακτηριστικά, τα οποία παραδοσιακά γίνεται δεκτό ότι έχει αυτή, τη μοναδικότητα-ενότητα και τη μονομέρεια¹¹.

Ως προς το πρώτο, μπορεί ενδεικτικά να επισημανθεί η οιοονεί παράλληλη νομοθετική διαδικασία που έχει αναφύει μέσω του θεσμού της συλλογικής αυτονομίας (συλλογικές συμβάσεις εργασίας). Εκεί οι κοινωνικοί εταίροι καθορίζουν μόνοι τους, και μάλιστα με δεσμευτική *erga omnes* ισχύ, τους γενικούς όρους εργασίας, ζήτημα δηλ. καίριας κοινωνικής και οικονομικής σημασίας. Σε μας άλλωστε ο θεσμός απολαμβάνει συνταγματικής κατοχύρωσης (άρθρο 22 παρ. 2 Συντ.)¹².

Ως προς το δεύτερο χαρακτηριστικό της εσωτερικής κυριαρχίας του κράτους, τη μονομέρεια της εξουσίας του, με άλλες λέξεις το ότι το κράτος δεν χρειάζεται τη συγκατάθεση κανενός για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του¹³, η σχετικοποίηση είναι εντονότερη. Στην πράξη έχει καταστεί σχεδόν αδιανόητη η κίνηση της νομοθετικής διαδικασίας χωρίς να προηγηθεί διάλογος με τους ενδιαφερόμενους μέσω των εκπροσώπων των ειδικότε-

του 21ου αιώνα, ανάπτυπο από τα Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών, τόμ. 68, Αθήνα 1993, σ. 453 επ. (457 επ.)

10. Για τις «μορφές» κράτους βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, και την εκεί υποσ. 2.

11. Βλ. ιδίως *Π. Δαγτόγλου*, Περὶ κυριαρχίας, β' έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σ. 58 επ., με παραπέρα ενδείξεις.

12. Βλ. ενδεικτικά *Ι. Κουκιάδη*, Εργατικό Δίκαιο, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, Θεσ/νίκη 1981, σ. 453 επ., *Β. Ρώτη*, Ο περιορισμός της παντοδυναμίας του νομοθέτη στα πλαίσια των διατάξεων του άρθρου 22 παρ. 2 Συντ., σε: *Σύνταγμα και Εργασιακές Σχέσεις* (Γ' Πανελλήνιο Συνέδριο Ε-ΔΕΚΑ), Αθήνα 1987, σ. 183 επ., *Α. Μαντάκη*, Η συλλογική αυτονομία ως ατομικό δικαίωμα και συνταγματικός θεσμός, σε: *Σύνταγμα και Εργασιακές Σχέσεις*, ό.π., σ. 201 επ., *Α. Καρακατσάνη*, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 105 επ.

13. Βλ. *Δαγτόγλου*, ό.π., σ. 63.

ρων συμφερόντων τους, δηλαδή συνήθως των επαγγελματιών τους οργανώσεων. Στη Γερμανία μάλιστα η υποχρέωση προηγούμενης διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους έχει θεσμοθετηθεί, έστω και σε χαμηλό επίπεδο τυπικής ισχύος, στον κοινό κανονισμό εργασιών των ομοσπονδιακών υπουργείων¹⁴. Στην Ελλάδα ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τη δυνατότητα απλώς των διαρκών επιτροπών της να καλούν σε ακρόαση, μεταξύ άλλων, εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδικαλιστικών οργανώσεων ή άλλων κοινωνικών φορέων, όταν πρόκειται να συζητηθούν μεγάλης σημασίας σχέδια ή προτάσεις νόμων (άρθρο 38 ΚανΒ).

Αξιοσημείωτη είναι η ρύθμιση που εισήγαγε ο σχετικά πρόσφατος ν. 2232/1994. Με το άρθρο 1 του νόμου αυτού συνιστάται Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.), η οποία αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου. Έργο της είναι η διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης σε θέματα ιδιαίτερης σπουδαιότητας που σχετίζονται με τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και με τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και ανταγωνι-

14. Στις παραγράφους 23 επ. του ειδικού μέρους του κοινού κανονισμού εργασιών των ομοσπονδιακών υπουργείων (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil*- συντομογραφία GGO II) προβλέπεται γενικά η υποχρέωση αυτή, την οποία μπορούν βέβαια να προβλέπουν κατά περίπτωση και ειδικοί νόμοι. Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις το ή τα υπουργεία που προτίθενται να καταθέσουν σχέδιο νόμου στην Ομοσπονδιακή Βουλή οφείλουν να ζητήσουν, κατά τη φάση της προετοιμασίας του και πριν ακόμη λάβουν γνώση η Βουλή, άλλοι μη αρμόδιοι κρατικοί φορείς και ο τύπος, τη γνώμη των ενδιαφερομένων οργανώσεων. Βλ. ενδεικτικά *Th. Maunz*, Art. 76, αριθ. περιθ. 12 (επεξεργασία 1979), σε: *Maunz/Dürig* (επιμ.), *Grundgesetz Kommentar*, *J. Jekewitz*, Art. 76, αριθ. περιθ. 8 (σελ. 699), σε: *R. Wassermann* (επιμ.), *Alternativkommentar Grundgesetz*, τ. 2, Neuwied-Darmstadt 1984, με παρατέρα ενδείξεις. Πρβλ. επίσης, από την ελληνική βιβλιογραφία, *Δ. Μέλισσα*, *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία*, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ. 134-5, υποσ. 148 και σ. 141-2, υποσ. 172.

σμού. Στα θέματα αυτά η έκφραση γνώμης της Ο.Κ.Ε. είναι «υποχρεωτική πριν από την ψήφιση αντίστοιχων τυπικών νόμων». Σύμφωνα με το άρθρο 3, η Ο.Κ.Ε. αποτελείται από τον Πρόεδρο και 48 μέλη, εκ των οποίων 16 εκπροσωπούν τους εργοδότες, από οργανώσεις των οποίων και ορίζονται, 16 τους εργαζόμενους και ορίζονται από τη Γ.Σ.Ε.Ε. και την Α.Δ.Ε.Δ.Υ. και 16 εκπροσωπούν «λοιπές κατηγορίες» (ορίζονται από την Π.Α.Σ.Ε.Γ.Ε.Σ., τη Γενική Συνομοσπονδία Αγροτικών Συλλόγων, τη Συντονιστική Επιτροπή των Δικηγορικών Συλλόγων, τον Πανελλήνιο Ιατρικό Σύλλογο, το Τεχνικό Επιμελητήριο, το Οικονομικό Επιμελητήριο, το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο, τις ενώσεις καταναλωτών και την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων). Θεσπίζεται έτσι μια διαδικασία αντιπροσώπευσης της κοινωνίας και κατεξοχήν των τάξεων και ομάδων που μετέχουν στην παραγωγή πριν ασκηθεί η νομοθετική αρμοδιότητα της πολιτείας. Βέβαια ο ν. 2232/94 δεν έχει αυξημένη τυπική ισχύ και επομένως η τυχόν παράλειψη να ζητηθεί η γνώμη της Ο.Κ.Ε. δεν ασκεί καμμία επίδραση, από συνταγματική άποψη, στο κύρος τυπικού νόμου ψηφισμένου χωρίς αυτή.

Είναι ωστόσο πρόδηλο ότι μέσω των διαδικασιών αυτών επιδιώκεται να εξασφαλισθεί στοιχειώδης έστω κοινωνική συναίνεση για το περιεχόμενο των νόμων¹⁵, όρος συχνά απαραίτητος για την αποτελεσματική εφαρμογή τους¹⁶. Τούτο αποδεικνύεται στη χώρα

15. Η Ν. Κανελλοπούλου, Ζητήματα μεθόδου του Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ. 90, υποστηρίζει μάλιστα ότι «ο τυπικός νόμος παύει να είναι, στην ουσία, προϊόν μιας εξουσίας και προκύπτει μέσα από διαδικασίες διαβουλεύσεων και συμβιβασμών μεταξύ περισσότερων κρατικών και μη κρατικών (ομάδες πίεσης κλπ.) παραγόντων». Στην πραγματικότητα βέβαια ο τυπικός νόμος ποτέ δεν ήταν, τουλάχιστον στις αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες, μονομερές προϊόν της εξουσίας με την έννοια *sic volo, sic jubeo*. Απλώς τις τελευταίες δεκαετίες οι «διαδικασίες διαβουλεύσεων και συμβιβασμών» έχουν πάρει μια πιο θεσμοποιημένη και οργανωμένη μορφή.

16. Για τη διάκριση μεταξύ (νομικής) ισχύος (*Geltung*) και (πραγματικής) εφαρμογής ή αποτελεσματικότητας (*Wirksamkeit*) των κανόνων

μας από τα συχνά παραδείγματα νόμων, οι οποίοι έμειναν γράμμα νεκρό, ακριβώς επειδή δεν συγκέντρωσαν ένα ελάχιστο όριο κοινωνικής αποδοχής, όπως το άρθρο 304 του Ποινικού Κώδικα στην αρχική του μορφή (αξιόποινo της άμβλωσης οποτεδήποτε και αν τελέσθηκε αυτή)¹⁷. Ή, ακόμη πιο χαρακτηριστικά, οι διατάξεις των άρθρων 20 επ. ν. 815/78 για τις ενδοπανεπιστημιακές εξετάσεις που προσέκρουσαν στις φοιτητικές εκδηλώσεις διαμαρτυρίας στα τέλη του 1979. Λίγο αργότερα οι διατάξεις των άρθρων 19 επ. ν. 1249/82 για τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας ναυάγησαν εξαιτίας της γενικευμένης άρνησης των ιδιοκτητών ακινήτων να υποβάλουν τις απαιτούμενες για την εφαρμογή του νόμου δηλώσεις στις εφορίες και τροποποιήθηκαν εσπευσμένα με παράνομες υπουργικές αποφάσεις (κυρώθηκαν με το άρθρο 10 ν. 1283/82). Σημειωτέον μάλιστα ότι τόσο ο ν. 815/78 όσο και ο ν. 1249/82 είχαν εισαχθεί για ψήφιση στη Βουλή από κυβερνήσεις με ευρύτατη κοινοβουλευτική πλειοψηφία (άνω των 170 εδρών) και με πρόσφατη τη λαϊκή ετυμηγορία.

Τα παραδείγματα αυτά, όσο οριακά και αν είναι, αποδεικνύουν ότι η λειτουργικότητα της Βουλής, η οποία ταυτίζεται με τη δυνατότητα «εύρυθμης» λειτουργίας τόσο της νομοθετικής όσο και της εκτελεστικής λειτουργίας του κράτους, τελικά δηλαδή με την ικανότητα αποτελεσματικής διακυβέρνησης του τόπου, είναι μέγεθος πολιτικό και όχι αριθμητικό. Δεν εξαρτάται και δεν διασφαλίζεται μόνο από τον συσχετισμό δυνάμεων των κοινοβουλευτικών ομάδων, αλλά και από τα γενικότερα κοινωνικοπολιτικά δεδομένα και ισορροπίες. Με την έννοια αυτή συνιστά ένα διαρκές ιστορικό στοίχημα.

δικαίου θεμελιώδης είναι η ανάλυση του *H. Kelsen*, *Reine Rechtslehre*, 2η έκδ. Βιέννη 1960, σ. 10 επ.

17. Βλ. ιδίως *Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου*, *Η άμβλωση ως πρόβλημα του ποινικού δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή 1984, σ. 5 επ. και υποσ. 10.

Β. Συνέπειες για το εκλογικό σύστημα

α. Η αξιολόγηση των στρεβλωτικών και περιοριστικών επιδράσεων του εκλογικού συστήματος

Σε όσο βαθμό πάντως η σύνθεση της Βουλής είναι παράγοντας (συμ)προσδιοριστικός της λειτουργικότητάς της –και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι είναι– δεν μπορεί να αποφύγει κανείς τη διαπίστωση ότι η κατάτμησή της σε πληθώρα μικρών κομμάτων διακυβεύει τη λειτουργικότητα αυτή. Κατά κανόνα τα πολλά μικρά κόμματα θα είναι δύσκολο να συμφωνήσουν (μετεκλογικά) μεταξύ τους σε ένα κοινό πρόγραμμα διακυβέρνησης της χώρας. Τούτο συνιστά κατ' αρχήν θεμιτό λόγο απόκλισης από την αρχή της ισότητας της ψήφου, με τη σχετική –και πάντως μέσα σε ακριβή όρια που διαγράφουν το αντιπροσωπευτικό σύστημα και η αρχή της ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων– αποδυνάμωση της κατ' αποτέλεσμα αξίας των ψήφων των μικρών κομμάτων, μέσω του εκλογικού συστήματος¹⁸.

Ωστόσο θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η μέριμνα για την αποφυγή της κατάτμησης του Κοινοβουλίου δικαιολογεί, ως ένα σημείο βέβαια, τον τεχνητό περιορισμό της «εκλογικής προσφοράς» μέσω του εκλογικού συστήματος. Δικαιολογεί δηλαδή τη θέσπιση φραγμών για την είσοδο μικρών κομμάτων στη Βουλή, όπως π.χ. ενός ελάχιστου ποσοστού ψήφων σε εθνικό επίπεδο, ή της υπέρβασης του εκλογικού μέτρου ή και κατάκτησης της σχετικής πλειοψηφίας σε ορισμένες εκλογικές περιφέρειες. Αντίθετα, δεν δικαιολογεί τεχνητές στρεβλώσεις της αναλογίας εδρών-ψήφων για εκλογικούς σχηματισμούς που πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις μεγέθους, ούτε την «με κάθε θυσία» επιδίωξη κατασκευής απόλυτης πλειοψηφίας ενός από τα π.χ. τρία ή τέσσερα μεγάλα συγκριτικά κόμματα που μπορεί να εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο.

Η τυχόν ταύτιση της λειτουργικότητας της Βουλής ως κρατι-

18. Πρβλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, II, 1, Γ, γ, για τη σχετική νομολογία του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου.

κού οργάνου με την ύπαρξη μονοκομματικής απόλυτης πλειοψηφίας δεν ανταποκρίνεται στη διεθνή εμπειρία, όπου οι συμμαχικές κυβερνήσεις αποτελούν συχνότατο φαινόμενο αν μη και τον κανόνα στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα. Δεν ανταποκρίνεται όμως ούτε και στη λογική του ίδιου του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα αποδοχής πρότασης εμπιστοσύνης με πλειοψηφία των παρόντων μόνο βουλευτών, αντί του όλου αριθμού, ανώτερη πάντως από τα δύο πέμπτα του συνόλου των μελών της Βουλής (άρθρο 84 παρ. 6 εδ. 1)¹⁹. Εάν εξ άλλου, συγκυριακοί ή και μόνιμοι, πολιτικοί λόγοι αποκλείουν τον σχηματισμό συμμαχικών κυβερνήσεων «μακράς πνοής», η ιστορική εμπειρία αποδεικνύει ότι το εκλογικό σώμα, καλούμενο να αποφανθεί για τη λύση του αδιεξόδου, μπορεί να δώσει εκείνο την απαραίτητη πλειοψηφία υπέρ ενός κόμματος. Αυτό τουλάχιστον συνέβη στη χώρα μας στις αλλεπάλληλες εκλογές των ετών 1963-64 και 1989-1990.

β. Η λειτουργικότητα της Βουλής και η πλειοψηφική αντίληψη για τη δημοκρατία

Ούτως ή άλλως την έννοια της λειτουργικότητας της Βουλής είμαστε υποχρεωμένοι να την τοποθετήσουμε μέσα στα πλαίσια του δημοκρατικού πολιτεύματος και άρα να τη συναρτήσουμε προς την αντίληψή μας για τη δημοκρατία και την πλειοψηφική αρχή.

19. Βλ. Φ. Σπυρόπουλου, Τι πλειοψηφία απαιτείται για την έκφραση εμπιστοσύνης της Βουλής στη νέα Κυβέρνηση, «Δίκαιο και Πολιτική» 11, σ. 55 επ. (58 επ.), *Ιδ. Μάνεση*, Η νομοκοπολιτική σημασία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986, «Δίκαιο και Πολιτική» 13-14, σ. 28 και υποσ. 49, *Ε. Βενιζέλου*, Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του, Θεσ/νίκη 1987, σ. 73 επ., *Ιδ. Καμτσίδου*, Η συνταγματική ρύθμιση και η πρόσφατη πρακτική του διορισμού Κυβερνήσεως, Θεσ/νίκη 1990, σ. 37 επ., *Κ. Χρυσόγονου*, Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού πρωθυπουργού, ΤοΣ 1990, σ. 567 επ. (574 επ.). Ο Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 289 επ., υποστηρίζει πάντως ότι, στην περίπτωση εμφάνισης νέας κυβέρνησης στη Βουλή, προκειμένου να ζητήσει την εμπιστοσύνη της, η απαιτούμενη πλειοψηφία είναι η απόλυτη του όλου αριθμού των βουλευτών.

Εάν κανείς ταυτίσει τη δημοκρατία με την απόλυτη κυριαρχία της πλειοψηφίας²⁰, ή απορρίψει καθ' ολοκληρίαν τη γνώμη της μειοψηφίας ως «πλάνη» σε σχέση με τη «γενική θέληση»²¹, τότε μπορεί ίσως ευκολότερα να δικαιολογήσει την επιδίωξη δημιουργίας ομοιογενούς οπωσδήποτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Η τελευταία, έστω και κατασκευασμένη με τη βοήθεια του εκλογικού συστήματος, θα ήταν τότε δυνατό να θεωρηθεί απαραίτητη προϋπόθεση της λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών.

Οι απόψεις αυτές πάντως δεν ανταποκρίνονται ούτε στα ελληνικά συνταγματικά δεδομένα ούτε στο σημερινό ιστορικό στά-

20. Βλ. ενδεικτικά *A. de Tocqueville, Democracy in America*, Μέρος Πρώτο, κεφ. XV, σε: *R. Heffner* (επιμ.), *A. de Tocqueville, Democracy in America*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 112, όπου τονίζεται ότι «η βαθύτερη ουσία της δημοκρατικής διακυβέρνησης συνίσταται στην απόλυτη κυριαρχία της πλειοψηφίας, διότι στις δημοκρατικές πολιτείες δεν υπάρχει τίποτα που να μπορεί να της αντισταθεί». Ο ίδιος επισημαίνει αμέσως παρακάτω, σ. 113, ότι αυτό μπορεί να οδηγήσει στην «τυραννία της πλειοψηφίας».

21. Βλ. ενδεικτικά *J.-J. Rousseau, Du Contrat Social*, 1762, Βιβλίο τέταρτο, κεφ. II, και σε ελλ. μετάφρ., Αθήνα, χ.χ., σ. 97: «Όταν προτείνουμε ένα νόμο στη συνέλευση του λαού, δεν ρωτάμε ακριβώς τους πολίτες, αν η πρότασή μας είναι σύμφωνη ή όχι με τη γενική θέληση; Καθένας που δίνει την ψήφο του λέει τη γνώμη του πάνω σε τούτο το ζήτημα. Και με τον υπολογισμό των ψήφων φανερώνεται η γενική θέληση. Όταν συνεπώς επικρατήσει η αντίθετη από τη δική μου γνώμη, αυτό δεν δείχνει παρά πως πλανιόμουν και πως εκείνο που πίστευα για γενική θέληση δεν ήταν τέτοια ακριβώς». Θα πρέπει να σημειωθεί πάντως ότι για τον *Rousseau* δεν ταυτίζεται απόλυτα η θέληση της πλειοψηφίας προς τη γενική θέληση: «Υπάρχει πολλές φορές αρκετή διαφορά ανάμεσα στη θέληση όλων (*volonté de tous*) και στη γενική θέληση (*volonté générale*). Τούτη δεν αποβλέπει παρά μόνο στο κοινό συμφέρον: Η άλλη δεν αποβλέπει παρά στο ιδιωτικό συμφέρον και είναι ένα άθροισμα ατομικών θελήσεων». (Βιβλίο δεύτερο, κεφ. III). Πρβλ. την κριτική ανάλυση του *F. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg 1975, σ. 26-27. Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ. *Π. Λαγτόγλου*, *Περί κυριαρχίας*, 2η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σ. 40-42, *Γ. Πάσχου*, *Πολιτική δημοκρατία και κοινωνική εξουσία*, Θεσ/νίκη 1979, σ. 199 επ., 204 επ.

διο εξέλιξης της δημοκρατίας. Τα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα αναγνωρίζουν αλλά και προϋποθέτουν, όπως παρατηρήσαμε ειδικότερα σε σχέση με το ισχύον Σύνταγμα, τον κοινωνικό και πολιτικό πλουραλισμό²². Στο πλαίσιο αυτό το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να θεωρηθεί α priori υπαρκτό μέγεθος, ούτε εκφράζεται από μια πλασματική γενική θέληση. Ο προσδιορισμός του συνιστά το ζητούμενο σε μια διαρκή διαδικασία όσμωσης των συμφερόντων και απόψεων ομάδων και ατόμων.

Έτσι στην πλειοψηφική αρχή δεν μπορεί να προσδοθεί ουσιαστικό, αξιολογικό περιεχόμενο, με την έννοια ότι δήθεν συντρέχει υπέρ της εκάστοτε πλειοψηφούσας (απόλυτα ή σχετικά) γνώμης ένα τεκμήριο αντικειμενικής ορθότητας, ενώ αντίθετα οι μειοψηφούσες γνώμες τεκμαίρονται εσφαλμένες. Η πλειοψηφική αρχή συνιστά απλώς τεχνικο-διαδικαστικό κανόνα για τη λήψη αποφάσεων από μια κοινότητα ελεύθερων και ίσων υποκειμένων²³. Η εφαρμογή της εξ άλλου είναι απαραίτητο να συνοδεύεται από τον περιορισμό και την εκλογίκευση της κρατικής εξουσίας μέσα από ένα σύστημα αμοιβαίων ελέγχων και ισορροπιών. Ελέγχων και ισορροπιών όχι μόνο μεταξύ των κρατικών οργάνων, ή στο εσωτερικό καθενός απ' αυτά, αλλά, ίσως περισσότερο μάλιστα, και μέσω της παρουσίας της κοινής γνώμης, της δράσης κοινωνικών ομάδων και ενώσεων και πολιτικών κομμάτων. Έτσι μόνο διασφαλίζεται και η στοιχειωδέστερη προϋπόθεση εφαρμογής της πλειοψηφικής αρχής, η δυνατότητα δηλαδή εναλλαγής στην εξουσία, με την πλειοψηφία να μετατρέπεται σε μειοψηφία και αντίστροφα. Άρα η προστασία των μειοψηφιών και μειονοτήτων και η ετοιμότητα για συμβιβασμό αποκτούν μία σχετική προτεραιότητα απέναντι στην απόφαση της πλειοψηφίας, που παραμένει ως *ultima ratio*²⁴. Πολύ

22. Βλ. παραπάνω, I, 1, Α, α.

23. Chr. Gusy, *Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat*, AöR 106 (1981), σ. 328 επ. (337 επ.).

24. Πρβλ., μεταξύ άλλων, Α. Σβάλου, "Προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, στον ίδιο, Προβλήματα του έθνους και της δημοκρατίας, τ. Β', Αθήνα 1972, σ. 75 επ. (92 επ.), Γ. Κασμάτη, *Συνταγματικό Δίκαιο*, II, α, Α-

περισσότερο μάλιστα όταν η τεχνολογική πρόοδος και οι διαστάσεις της κρατικής δραστηριότητας είναι τέτοιες, ώστε αρκετές αποφάσεις να δεσμεύουν ολόκληρες γενιές, πολύ πέρα από τα συνταγματικά προβλεπόμενα χρονικά όρια της εκάστοτε πλειοψηφίας.

Εάν έτσι αντιληφθούμε τη δημοκρατία, τότε η λειτουργικότητα του κοινοβουλίου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αυτονόητα και με κάθε θυσία πλειοψηφική. Αντίθετα, δανειζόμενοι τη διατύπωση του Hans Kelsen, μπορούμε να διαπιστώσουμε πως «αν η ιδιαίτερη διαλεκτική-αντιθετική διαδικασία του κοινοβουλίου έχει ένα βαθύτερο νόημα, αυτό μπορεί να είναι μόνο ότι από την αντιδιαστολή θέσης και αντίθεσης των πολιτικών συμφερόντων προκύπτει κατά κάποιο τρόπο μία σύνθεση... όχι μια... απόλυτη αλήθεια, μια απόλυτη αξία, αλλά ένας συμβιβασμός»²⁵. Κατά συνέπεια και στο μέτρο που ο συμβιβασμός καθίσταται, στην εκάστοτε ιστορική συγκυρία, δυνατός, δεν μπορεί η λειτουργικότητα του κοινοβουλίου να ταυτίζεται με την ύπαρξη σ' αυτό απόλυτης και κομματικά σμπαγούς πλειοψηφίας, πέρα από τόπο και χρόνο.

Από την άλλη πλευρά είναι ενδεχόμενο η ιστορική συγκυρία σε συγκεκριμένη χώρα να μην επιτρέπει, για μικρότερο ή μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, τη διακυβέρνησή της από συμβατικά σχήματα. Τέτοια ήταν η περίπτωση της Ελλάδας στα μεταπολεμικά χρόνια και λόγω των επιπτώσεων που είχαν στην πολιτική ζωή του τόπου τόσο ο εθνικός διχασμός από το 1915

θήνα-Κομοτηνή 1980, σ. 117 επ., Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό, Ια, ό.π., σ. 197, Αρ. Μάνεση, Η νομικοπολιτική σημασία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986, Δίκαιο και Πολιτική 13-14, σ. 5 επ. (σ. 87 επ.), E. Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, στον *ίδιον*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Στουτγάρδη 1964, σ. 173 επ., H.-P. Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, I, Φραγκφούρτη 1974, σ. 34-35, K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18η έκδ. Καρλσρούη-Χαϊδελβέργη 1991, σ. 59-60.

25. H. Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2η έκδ. Tübingen 1929, σ. 58.

και μετά, όσο και η εμφύλια σύγκρουση από το 1944. Τα γεγονότα εκείνα διαμόρφωσαν αντιθέσεις με τέτοια ιστορική και συναισθηματική φόρτιση μεταξύ των τριών μεγάλων πολιτικών «οικογενειών» –Δεξιάς, Κέντρου και Αριστεράς– ώστε να είναι δυσχερής έως αδύνατη η υπέρβασή τους και ο σχηματισμός κυβερνήσεων συνεργασίας²⁶. Όσο βέβαια απομακρυνόμαστε χρονικά από αυτές τις ημερομηνίες –ορόσημα του παρελθόντος, μπορούμε να ελπίζουμε ότι το παραπάνω δεδομένο θα σχετικοποιείται, έως την πλήρη αναιρέσή του.

Ούτως ή άλλως όμως, η εκτίμηση για τη δυνατότητα ή μη συνεργασίας μεταξύ των κομμάτων του μέλλοντος κάθε φορά να εκλεγεί κοινοβουλίου στηρίζεται σε κατεξοχήν ρευστά και μεταβαλλόμενα πολιτικά δεδομένα. Πρόκειται επομένως για εκτίμηση κυρίως πολιτική, η οποία δύσκολα μπορεί να αξιολογηθεί νομικά και πολύ περισσότερο δικαστικά. Είναι κατά συνέπεια αναπόφευκτο ο εκλογικός νομοθέτης να έχει την προτεραιότητα στον προσδιορισμό του βαθμού στρεβλωτικής επίδρασης του εκλογικού συστήματος που καθίσταται αναγκαίος κάθε φορά, προκειμένου να μπορεί να είναι λειτουργική η (νέα) Βουλή. Η προτεραιότητα πάντως αυτή έχει τα ακραία της όρια, μη μπορώντας να καλύψει και νομιμοποιήσει την προφανή τυχόν αυθαιρεσία του νομοθέτη. Τέτοια αυθαιρεσία θα συνέτρεχε αν σε ένα πολιτικό τοπίο όπου ευδοκιμούν σταθερά οι κυβερνήσεις συνεργασίας εισαγόταν σύστημα με σημαντική στρεβλωτική επίδραση, όπως το ελληνικό της «ενισχυμένης» αναλογικής²⁷,

26. Πρβλ. πάντως Γ. Μαυρογορδάτου, *Κοινωνικές προϋποθέσεις των συμμαχικών κυβερνήσεων*, σε: Χ. Λυριντζή/Η. Νικολακόπουλου (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, Αθήνα 1990, σ. 121 επ., ο οποίος υποστηρίζει κατά τρόπο απόλυτο ότι «δεν υπήρχαν ούτε υπάρχουν οι κοινωνικές προϋποθέσεις για το σχηματισμό και την επιτυχία συμμαχικών κυβερνήσεων», που περιλαμβάνουν και «στοιχεία πολιτιστικά» με πρώτο τη «θετική αξιολόγηση του συμβιβασμού ως τρόπου επίλυσης των διαφορών». Ο ίδιος υποστηρίζει παραπέρα ότι «παραμένει κατά βάση αμφίθυμη, αν όχι αρνητική, η στάση της κοινωνίας μας απέναντι στην έννοια του συμβιβασμού».

27. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Α, β και δ και παρακάτω,

προκειμένου να διασφαλισθεί η αυτοδυναμία του πρώτου κόμματος.

Πέρα από αυτά, όρια για το εκλογικό σύστημα θέτει η συνύπαρξη της αρχής της λειτουργικότητας της Βουλής με τις αρχές της ισότητας της ψήφου και της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα, καθώς και με τις απαιτήσεις που απορρέουν από τη συνταγματική καθιέρωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Εκλογικά συστήματα με στρεβλωτική επίδραση τόσο έντονη ώστε να καταστρατηγείται η ίδια η έννοια της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, όπως αυτά που αναφέρθηκαν στην οικεία θέση²⁸, δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να θεμελιωθούν στη λειτουργικότητα της Βουλής. Αν δεχόμασταν μια τέτοια θεμελίωση, τότε η λειτουργικότητα της Βουλής θα έθετε εκποδών τις συνταγματικές αρχές με τις οποίες, όπως προαναφέραμε, συντρέχει και συνυπάρχει. Τούτο όμως θα ισοδυναμούσε με ανύψωσή της σε επίπεδο τυπικής ισχύος ανώτερο εκείνων, πράγμα απαράδεκτο, με δεδομένο το ισόκυρο των συνταγματικών διατάξεων μεταξύ τους²⁹. Αντίθετα, ο ερμηνευτής του Συντάγματος οφείλει ν' αναζητήσει την εναρμόνιση μεταξύ των περισσοτέρων

Δεύτερο Μέρος, II, 3, Β, α.

28. Βλ. παραπάνω, I, 1, Β.

29. ΣτΕ 292/1984, ΤοΣ 1985, σ. 511 επ. Από τη θεωρία πρβλ. ιδίως Αρ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, I, Θεσ/νίκη 1956, σ. 206-208, 240-241, Α. Χιωτέλη, Οι αντισυνταγματικές διατάξεις του Συντάγματος, ΤοΣ 1977, σ. 71 επ., Π. Παυλόπουλου, Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ή δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας του Συντάγματος, ΝοΒ 1988, σ. 13 επ., Π. Λαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά δικαιώματα, τ. Β', Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σ. 1237 επ. Η άποψη περί «αντισυνταγματικών διατάξεων του Συντάγματος», που ισοδυναμεί με τυπική διαβάθμιση και ιεράρχηση των συνταγματικών διατάξεων μεταξύ τους, αναπτύχθηκε κυρίως στην Ομοσπονδιακή Γερμανία τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια. Αντιπροσωπευτικές κάπως μπορούν να θεωρηθούν οι αναπτύξεις του Ο. Bachof, Verfassungswidrige Verfassungsnormen?, Tübingen 1951. Από την κριτική πρβλ. ιδίως F. Müller, Die Einheit der Verfassung, Βερολίνο 1979, σ. 12 επ., 40 επ.

συνταγματικών αρχών που έλκονται σε εφαρμογή, κατ' αναλογία όσων γίνονται δεκτά, με βάση την αρχή της «πρακτικής αρμονίας», σε περίπτωση σύγκρουσης θεμελιωδών δικαιωμάτων³⁰.

γ. Ο συνδυασμός περισσότερων εκλογικών συστημάτων

Σε τελική ανάλυση, οι απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της λειτουργικότητας της Βουλής ταυτίζονται προς το μέτρο εκείνο κατά το οποίο δικαιολογούνται αποκλίσεις από την αρχή της ισότητας της ψήφου, ιδίως ως προς την κατ' αποτέλεσμα αξία της. Την τομή αυτή εκφράζει ακριβώς το εκλογικό σύστημα, σε συνδυασμό με τον καθορισμό των εκλογικών περιφερειών. Όμως οι συνέπειες της αρχής της λειτουργικότητας της Βουλής είναι κάθε φορά συγκεκριμένες και ενιαίες για όλη την επικράτεια, καθώς άλλωστε ενιαία και ταυτόχρονη είναι η διεξαγωγή των εκλογών σε όλη την επικράτεια (άρθρο 54 εδ. α' Συντ. 1975). Από αυτό έπεται ότι δεν είναι συνταγματικά ανεκτή η ταυτόχρονη εφαρμογή περισσότερων συστημάτων, σε διαφορετικές εκλογικές περιφέρειες το καθένα³¹.

30. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, σε περίπτωση σύγκρουσης αγαθών προστατευόμενων συνταγματικά, επιδιώκεται η αμοιβαία οριοθέτησή τους έτσι ώστε και τα δύο να αναπτύξουν την άριστη, δηλαδή την ενδεδειγμένη κάτω από τις συγκεκριμένες περιστάσεις και όχι οπωσδήποτε τη μέγιστη, ισχύ. Πρέπει αντίθετα ν' αποφεύγεται ο δυσανάλογος περιορισμός ή πλήρης παραμερισμός ενός μόνο απ' αυτά. Βλ. ιδίως *P. Lerche*, *Übermass und Verfassungsrecht*, Κολωνία κλπ. 1961, σ. 125 επ., *U. Scheuner*, *Pressefreiheit*, σε *VVDStRL* 22 (1965), σ. 1 επ. (53), *K. Hesse*, *Grundzüge*, ό.π., σ. 27. Από την ελληνική θεωρία πρβλ. *Δ. Τσάτσου*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ', Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 297.

31. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει ο *Α. Ράϊκος*, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 20ής Νοεμβρίου 1977, *Α' Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου*, 6η έκδ. Αθήνα 1983, σ. 62, με τη σκέψη ότι η αρχή της ισότητας της ψήφου «επιτάσσει, όπως ο αυτός αριθμός εγκύρων ψηφοδελτίων ασκή την αυτήν επίδραση επί του εκλογικού αποτελέσματος εις όλας τας εκλογικές περιφέρειάς... δια τον λόγον αυτόν η αρχή επιβάλλει την κατ' αρχήν εφαρμογήν ενιαίου εκλογικού συστήματος κατά τας αυτάς εκλογάς εις ολόκληρον την Επικράτειαν».

Με άλλες λέξεις: Ο καθορισμός από τον νομοθέτη ενός εκλογικού συστήματος εμπεριέχει την εκτίμησή του ότι το σύστημα αυτό, με την όποια στρεβλωτική και/ή περιοριστική επίδραση αναπτύσσει, είναι αναγκαίο για την διασφάλιση της λειτουργικότητας της μέλλουσας να εκλεγεί μ' αυτό Βουλής. Εκτίμηση, όπως μόλις εκτέθηκε, κατ' αρχήν πολιτική και ελέγξιμη μόνο ως προς την τυχόν υπέρβαση ακραίων ορίων, ως προς το πρόδηλο σφάλμα. Όμως η τυχόν ταυτόχρονη καθιέρωση και δεύτερου εκλογικού συστήματος, προκειμένου να εφαρμοστεί σε μερικές μόνο περιφέρειες (π.χ. πλειοψηφικό στις μονοεδρικές και αναλογικό στις υπόλοιπες περιφέρειες), με μεγαλύτερη στρεβλωτική και περιοριστική επίδραση από το γενικά και πρωταρχικά καθιερούμενο, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί. Και τούτο διότι το δεύτερο αυτό, ταυτόχρονα εφαρμοζόμενο, εκλογικό σύστημα υπερβαίνει πλέον το μέτρο στρεβλωτικών και περιοριστικών επιδράσεων, το οποίο ο ίδιος ο νομοθέτης έχει κρίνει ως απαραίτητο, προκειμένου να επιτευχθεί η λειτουργικότητα της (νέας) Βουλής, άρα προσκρούει στην αρχή της ισοτήτας της ψήφου.

Θα πρέπει να διευκρινίσουμε πάντως ότι εκείνο που αποκλείεται σύμφωνα με τα παραπάνω είναι η εφαρμογή ενός εκλογικού συστήματος σε ορισμένες περιφέρειες, είτε με κριτήριο το μέγεθός τους είτε, πολύ περισσότερο, με ατομικό-ονομαστικό προσδιορισμό τους, και διαφορετικού συστήματος στις υπόλοιπες. Δεν αποκλείεται αντίθετα η καθιέρωση ενός ενιαίου μεν συστήματος σε όλη την επικράτεια, το οποίο όμως ανήκει στα λεγόμενα «μικτά» συστήματα, δηλαδή είναι π.χ. κατά βάση αναλογικό, ενσωματώνοντας παράλληλα και κάποια στοιχεία πλειοψηφικού. Στην περίπτωση αυτή ο νομοθέτης δεν εφαρμόζει δύο μέτρα και δύο σταθμά, πράγμα ανεπίτρεπτο όπως μόλις εκτέθηκε, αλλ' απλώς εκτιμά, μέσα στα πλαίσια της σχετικής προτεραιότητάς του, όπως είδαμε παραπάνω, ότι η θέσπιση ενός άκρατου αναλογικού συστήματος θ' αποβεί μοιραία για τη λειτουργικότητα της Βουλής.

2. Η εκλογική διαδικασία ως διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων

Α. Το σύγχρονο κομματικό κράτος ως «υποκατάστατο» της άμεσης δημοκρατίας

Εφόσον γίνεται δεκτό ότι η δημοκρατική αντιπροσώπευση, κατά την έννοια των άρθρων 1 παρ. 1 και 3 και 51 παρ. 2 Συντ. 1975, είναι ουσιαστική αντιπροσώπευση και όχι εξουσιοδότηση εν λευκώ προς τον αντιπρόσωπο³², η απόφαση του εκλογικού σώματος προσλαμβάνει και αυτή ουσιαστικό χαρακτήρα. Στην κρίση του δεν υποβάλλονται μόνο, ούτε καν κυρίως, τα πρόσωπα των υποψηφίων, αλλά και πολιτικά προγράμματα- διαφορετικές εκδοχές του «γενικού συμφέροντος» του κοινωνικού συνόλου, με τις δικές του ιεραρχήσεις ειδικότερων συμφερόντων το καθένα, μεταξύ των οποίων καλείται να επιλέξει. Άλλωστε και σε όσο βαθμό κρίνονται τα πρόσωπα, η κρίση δεν τα αφορά τόσο καθεαυτά, σε σχέση με τις ηθικές ή αισθητικές τους ιδιότητες, όσο την ικανότητά τους να εκφράσουν και υλοποιήσουν συγκεκριμένο πολιτικό πρόγραμμα, δηλαδή την πολιτική του κόμματός τους.

Υπό τις προϋποθέσεις αυτές γίνεται λόγος, με κάποια υπερβολή, για το «σύγχρονο κομματικό κράτος (ως)... μία εκλογικευμένη μορφή εμφάνισης της δημοψηφισματικής δημοκρατίας ή... ένα υποκατάστατο της άμεσης δημοκρατίας στο εξαπλωμένο γεωγραφικά κράτος της εποχής μας»³³. Στην πραγματικότητα ούτε τα πολιτικά προγράμματα των κομμάτων είναι τόσο συγκεκριμένα και τόσο αντιθετικά μεταξύ τους όσο μια δημοψηφισματικού τύπου επιλογή, ούτε και η εφαρμογή τους σε περίπτωση υπερίσχυσης του κόμματος τόσο συνεπής όσο αναγκαστικά θα ήταν η εφαρμογή μιας δεσμευτικής απόφασης του λαού σε δημοψήφισμα. Παρ' όλα

32. Βλ. παραπάνω, κεφ. Ι, 1, Α.

33. G. Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, ό.π., σ. 193, του ίδιου, *Repräsentation*, σε: *Evangelisches Staatslexikon*, ό.π., στήλη 2198.

αυτά η εκφραζόμενη μέσω των αποτελεσμάτων των βουλευτικών εκλογών λαϊκή ετυμηγορία δεν παύει να ασκεί καίρια επιρροή στις κατευθύνσεις της ακολουθούμενης από την κρατική εξουσία πολιτικής, τόσο μετά όσο και πριν ακόμα από την έκφρασή της. Τούτο εξ άλλου, εκτός από πραγματικό γεγονός, αποτελεί συνταγματική επιταγή που εμπεριέχεται στην καθιέρωση, όπως είδαμε, της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

Θα πρέπει εξ άλλου να σημειώσουμε ότι σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα οι αποφάσεις του εκλογικού σώματος είναι οι μόνες κατά κυριολεξία «αποφάσεις», καθώς νομιμοποιούνται άμεσα, με βάση την πηγή τους, τον κυρίαρχο λαό, και εξαιτίας ακριβώς του ότι πηγάζουν από εκεί. Όλες οι υπόλοιπες «αποφάσεις» κρατικών οργάνων νομιμοποιούνται κύρια όχι με βάση την πηγή τους, δηλαδή το αποφασίζον όργανο, αλλά με την αναγωγή τους σε κάποια προϋπάρχουσα αυθεντία. Έτσι οι νόμοι τους οποίους ψηφίζει η Βουλή, καθώς και οι γενικές πολιτικές επιλογές της καθαρά κυβερνητικής λειτουργίας (πρβλ. άρθρο 82 παρ. 1 Συντ. 1975), νομιμοποιούνται, σε όσο βαθμό νομιμοποιούνται, με την αναγωγή τους στην αυθεντία της εκφρασμένης μέσω των εκλογών λαϊκής θέλησης. Οι διοικητικές πράξεις, καθώς και οι δικαστικές αποφάσεις, νομιμοποιούνται με την αναγωγή τους στην αυθεντία των κανόνων δικαίου που (υποτίθεται πως) υλοποιούν και εφαρμόζουν. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις η προέλευση των πολιτειακών «αποφάσεων» αυτών (με την πιο ευρεία του όρου έννοια, περιλαμβάνοντας και τον τυπικό νόμο) συνιστά βέβαια απαραίτητη προϋπόθεση του κύρους τους, δηλαδή της νομιμότητάς τους. Ωστόσο δεν αρκεί για να τις στεγανοποιήσει έναντι επικρίσεων επί της ουσίας, δηλαδή του περιεχομένου τους. Έτσι, μία δικαστική απόφαση, ακόμη και ανωτάτου δικαστηρίου, μπορεί ν' αντιμετωπίσει τις επικρίσεις της θεωρίας διότι παρερμήνευσε τον νόμο. Είναι νόμιμη, με την έννοια ότι δεν αμφισβητείται το κύρος, η ισχύς της, δεν είναι όμως και νομιμοποιημένη, με την έννοια της αποδοχής του περιεχομένου της. Αντίθετα η λαϊκή ετυμηγορία είναι νομιμοποιημένη καθεαυτή, καθώς προέρχεται από τον κυρίαρχο (άρθρο 1 παρ. 2 Συντ.).

Δεν είναι απλή απόφαση, στη βάση συγκεκριμένων δεδομένων, είναι γνήσια απόφαση, όπου το βουλευτικό στοιχείο είναι αδιαμφισβήτητο το υπερέχον και καθοριστικό: Ο λαός μπορεί κατ' αρχήν να θέλει, ό,τι θέλει, αρκεί πραγματικά να το θέλει, μέσα βέβαια στα συνταγματικά πλαίσια.

Β. Οι συνέπειες της καθιέρωσης ακραίας μορφής αναλογικής

Η εφαρμογή ενός απολύτως αναλογικού συστήματος, με όλη την επικράτεια ν' αποτελεί μια ενιαία εκλογική περιφέρεια και κατανομή των εδρών με βάση τη μέθοδο Hare-Niemeyer³⁴ χωρίς καμμία ρήτρα αποκλεισμού³⁵, θα καθιστούσε τη σύνθεση του κοινοβουλίου πιστό, ή σχεδόν πιστό, αντίγραφο της εικόνας του εκλογικού σώματος. Και επειδή στο εκλογικό σώμα σπάνια και μόνο κάτω από εξαιρετικές περιστάσεις διαμορφώνεται, όπως τουλάχιστον αποδεικνύει η ιστορική εμπειρία, απόλυτη πλειοψηφία, το επακόλουθο θα είναι η πάγια ανάγκη σχηματισμού συμμαχιών δύο ή και περισσότερων κομμάτων. Κατά συνέπεια, κανένα κόμμα δεν είναι δυνατό να υποβάλει μια αποσπασμένη πρόταση εξουσίας στο εκλογικό σώμα, διότι τόσο τα πρόσωπα που θα στελεχώσουν την κυβέρνηση, ακόμα και στο ανώτατο επίπεδο, όσο και η πολιτική που θ' ακολουθηθεί αναπόφευκτα θ' αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης μετά τις εκλογές. Διαπραγμάτευσης βέβαια με άδηλη εκ των προτέρων έκβαση. Η αδιαφάνεια, η οποία προκύπτει έτσι³⁶, μετριά-

34. Βλ. ενδεικτικά *Ράϊκου*, Συνταγματικό, τόμ. Α', τεύχ. Α', ό.π., σ. 348 επ.

35. Βλ. παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Β, ζ.

36. Ο *Ε. Β. Βενιζέλος*, Το νέο εκλογικό σύστημα και η λειτουργία του πολιτεύματος, σε: Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1, Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 47 επ. (54 επ.) τονίζει ότι «το νομομοποιητικό κόστος που -λόγω του συστήματος της ενισχυμένης αναλογικής- βάρυνε τις τεχνητές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες κινδυνεύει να υποκατασταθεί από το ακόμα μεγαλύτερο νομομοποιητικό κόστος της αδιαφάνειας γύρω από τη μορφή και τις βασικές επιλογές μιας μελλοντικής κυβέρνησης» κι ακόμη ότι «συνταγματικά αναγκαίος όρος για την αποδοχή και την αφομοίωση του νέου εκλογικού συστήματος» (του ν. 1847/89)

ζεται κάπως εάν τα κόμματα έχουν ξεκαθαρίσει ήδη πριν από τις εκλογές τις προθέσεις τους ως προς τις μετεκλογικές συνεργασίες. Μια τέτοια απαίτηση πάντως όχι μόνο είναι αδύνατο να κατοχυρωθεί νομικά, αλλά και αντίκειται, ως ένα σημείο, στην ίδια τη φύση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης: Είναι προφανές ότι κανείς δεν θέλει να δεσμευθεί πριν από την έναρξή της, διότι έτσι περιέρχεται αυτόματα σε δυσμενή θέση κατά τη διάρκειά της.

Η αδυναμία πειστικής υποβολής σαφούς πρότασης εξουσίας από το κόμμα συνεπάγεται την αδυναμία του εκλογικού σώματος να κάνει σαφείς επιλογές. Το εκλογικό αποτέλεσμα και οι κοινοβουλευτικοί συσχετισμοί, που σε ευθεία και ακριβή αναλογία προς αυτό προκύπτουν, εξακολουθούν βέβαια να επηρεάζουν το περιεχόμενο της πολιτικής, η οποία θ' ακολουθηθεί στο μέλλον, αλλά η επιρροή αυτή σχετικοποιείται. Ούτως ή άλλως τα κομματικά συστήματα στις περισσότερες ευρωπαϊκές δημοκρατίες, μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα, είναι κατά βάση «παγιωμένα» τις τελευταίες δεκαετίες και οι μετακινήσεις ψηφοφόρων από το ένα κόμμα προς το άλλο, πολύ περισσότερο από το ένα πολιτικό «στρατόπεδο» προς το άλλο, μάλλον οριακές³⁷. Άμεσο επακόλουθο της παγίωσης του κομματικού συστήματος είναι, υπό την ισχύ εκλογικού συστήματος άκρατης αναλογικής, η παγίωση και του κυβερνητικού σχήματος. Έτσι είτε βασικός κορμός όλων των κυβερνήσεων συνασπισμού παραμένει το ίδιο πολιτικό κόμμα, οδηγώντας περίπου στην απολίθωση της πολιτικής ζωής, όπως συνέβη στη μεταπολεμική Ιταλία για μισό αιώνα με το Χριστιανοδημοκρατικό Κόμμα. Είτε μικρότερα κόμματα αναλαμβάνουν ένα μόνιμο ρυθμιστικό ρόλο, με εναλλαγή ενίοτε του μεγαλύτερου κυβερνητικού εταίρου, εξασφαλίζοντας μια σχετική τουλάχιστον συνέχεια στον τρόπο άσκησης της εξουσίας, όπως συμβαίνει στη Γερμανία με τους Ελεύθερους Δημοκράτες

είναι «να διαμορφωθούν εκείνες οι πολιτικές προϋποθέσεις που θα διασφαλίζουν την ομαλή λειτουργία του Πολιτεύματος μετά τις εκλογές».

37. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, Ι, υποσ. 50.

(FDP). Και με τη μία και με την άλλη εκδοχή δραματικές πολιτικές αλλαγές δεν μπορούν πλέον ν' αναμένονται. Σε τελική ανάλυση η λαϊκή κυριαρχία περιορίζεται, με αντίστοιχη ενίσχυση των κομμάτων³⁸ και ειδικότερα των -ολιγαρχικής³⁹ ή και μοναρχικής, στην Ελλάδα⁴⁰, υφής- ηγεσιών τους, οι οποίες επιτυγχάνουν έτσι μια -πολύ σχετική βέβαια- αυτονόμηση ή «κατοχύρωση» απέναντι στα απρόοπτα της λαϊκής ετυμγορίας⁴¹.

38. Ο Μανιτάκης, Η δημοκρατική αρχή, ό.π., σ. 355, παρατηρεί ότι ούτως ή άλλως «η κυριαρχία εδρεύει στα ενεργητικά υποκείμενα της λαϊκής κυριαρχίας, στους δραστήριους συντελεστές και οργανωτές της λαϊκής βούλησης που είναι τα κόμματα». Σε όσο βαθμό τούτο ισχύει και επαληθεύεται στην πραγματικότητα (πρβλ. πάντως τις σκέψεις που εκτέθηκαν παραπάνω, 1 A in f., για την αποδυνάμωση της έννοιας της κυριαρχίας εν γένει) καθιστά πολλαπλά επικίνδυνη οποιαδήποτε διασφάλιση των κομματικών ηγεσιών απέναντι στις μεταβολές του λαϊκού φρονήματος. Πρβλ. αμέσως παρακάτω στο κείμενο και τις επόμενες δύο υποσημειώσεις.

39. Για τις ολιγαρχικές τάσεις που αναπτύσσονται σε κάθε κομματικό οργανισμό κλασική παραμένει η ανάλυση του R. Michels, Die oligarchischen Tendenzen der Gesellschaft, Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik 27 (1908), σ. 73 επ., ήδη και σε: W. Röhrich (επιμ.), «Demokratische» Elitenherrschaft, Darmstadt 1975, σ. 47 επ. (64 επ.).

40. Βλ. Π. Φουντεδάκη, Ενδοκομματική δημοκρατία, ό.π., σ. 130 επ., Δ. Ζακαλκά, Το δημοκρατικό αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία, ό.π., σ. 180 επ.

41. Ο M. Duverger, Which Is the Best Electoral System?, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984, σ. 31 επ. (32 επ.) παρατηρεί επιγραμματικά ότι «η αναλογική αντιπροσώπευση εμποδίζει τον λαό να εκφράσει μια καθαρή επιλογή για μια κυβερνητική ομάδα... μεταφέρει αυτή την επιλογή στους ηγέτες των κομμάτων». Πρβλ. Α. Παντελή, Η εξέλιξη των ελληνικών εκλογικών συστημάτων, σε: Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1, Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 57 επ.: «Η λεγόμενη απλή αναλογική, έχει σκοπό να αποτρέψει ή να μειώσει τη νίκη του αντιπάλου... Αντίθετα, το πλειοψηφικό και η ενισχυμένη αναλογική όχι μόνον εξασφαλίζουν σταθερότητα, αλλά πολύ περισσότερο αυξάνουν το συναίσθημα ευθύνης των κυβερνώντων». Πρβλ. επίσης P. Taylor, The Case for Proportional Tenure: A Defense of the British Electoral System,

Πού μπορεί να οδηγήσει αυτό το αποδεικνύουν τα φαινόμενα πολιτικής διαφθοράς και η επακολουθήσασα πρόσφατα κατάργηση του κομματικού συστήματος στην Ιταλία⁴².

Είναι επομένως χρήσιμη, μέσα στα πλαίσια βέβαια που χαράσσουν και οι άλλες συνταγματικές διατάξεις και αρχές, οι οποίες συντρέχουν και διεκδικούν εφαρμογή στο θέμα αυτό, μια ορισμένη περιοριστική αλλά και στρεβλωτική ακόμη επίδραση του εκλογικού συστήματος, προκειμένου να διασφαλισθεί ο χαρακτήρας της εκλογικής διαδικασίας και ως διαδικασίας (ημι)άμεσης λήψης πολιτικών αποφάσεων.

Μπορεί να προστεθεί εδώ ότι η θερμή υπέρ του αναλογικού συστήματος συνηγορία του Ν. Ν. Σαριπόλου, στα τέλη του προηγούμενου αιώνα, στηριζόταν κυρίως στην άρνηση από μέρους του του ουσιαστικού περιεχομένου της λαϊκής βούλησης⁴³. Σύμφωνα με την άποψη αυτή στο αντιπροσωπευτικό πολίτευμα η πράξη της εκλογής συνιστά κυρίως επιλογή προσώπων και όχι τόσο επιλογή ακολουθητέας πολιτικής, πράγμα που αποτελεί αντίθετα χαρακτηριστικό της άμεσης ή δημοψηφισματικής δημοκρατίας⁴⁴. Τούτο συμβαδίζει και συνδυάζεται άλλωστε προς την

σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, ό.π., σ. 53 επ. (57), *A. Lijphart, Electoral Systems and Party Systems*, ό.π., σ. 144.

42. Βλ. ενδεικτικά *M. Losanno*, Αναμένοντας την Ευρώπη: Η Ιταλία μετά τις εκλογές της 5ης Απριλίου 1992, *ΤοΣ* 1992, σ. 675 επ.

43. *N. N. Saripolos*, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, τ. I-II, Παρίσι 1899, ιδίως τ. II, σ. 113-133.

44. Βλ. *Saripolos*, ό.π., τ. II, σ. 131-2: «Η πλειοψηφική εκλογή εμπεριέχει τη σύγχυση δύο σαφώς διακεκριμένων μορφών διακυβέρνησης: της άμεσης διακυβέρνησης, στην οποία οι πολίτες ως συλλογικό σώμα παίρνουν θέση σχετικά μ' ένα μέτρο που προτείνεται, και της αντιπροσωπευτικής διακυβέρνησης, στην οποία οι πολίτες εκλέγουν συλλογικά στο όνομα του κράτους τα πρόσωπα που θα ασκήσουν τα εξουσιαστικά δικαιώματα του τελευταίου». Τις απόψεις αυτές ασπάζεται ο *A. Παπαναστασίου*, Δημοκρατία και το εκλογικόν σύστημα, ό.π., σ. 79 επ., υποστηρίζοντας ότι «υπάρχει αξιοθρήνητος παραγνώρισις της φύσεως του αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος και σύγχυσις δύο διακεκριμένων εννοιών, της εννοίας της αποφάσεως και της εννοίας της εκλογής βουλευτών». Και παραπέρα: «Δια

άρνηση του κορυφαίου Έλληνα συνταγματολόγου ν' αναγνωρίσει τη νομική σχέση αντιπροσώπευσης μεταξύ λαού και κοινοβουλίου, η οποία ερείδεται, όπως είδαμε, στην αντίληψή του ότι ο λαός δεν είναι φορέας της πολιτικής εξουσίας⁴⁵. Έχουν ήδη εκτεθεί οι λόγοι για τους οποίους η αντίληψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή, τουλάχιστον υπό τα σημερινά συνταγματικά δεδομένα⁴⁶, χωρίς βέβαια αυτό να μπορεί να οδηγήσει σε οποιοδήποτε συμπέρασμα περί συνταγματικής «υπεροχής» του πλειοψηφικού. Εκείνο όμως το οποίο μπορεί να υποστηρίξει κανείς είναι ότι ένα ακραία αναλογικό σύστημα, που θα διασφάλιζε έναν σχεδόν ιδανικό δείκτη αντιπροσωπευτικότητας, διακυβεύει τη δυνατότητα της εκλογικής διαδικασίας να λειτουργήσει ως διαδικασία λήψης ουσιαστικών πολιτικών αποφάσεων.

Ούτε όμως διασφαλίζει ένα τέτοιο σύστημα, από την άλλη πλευρά, την ίση συμμετοχή στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας για όλους τους πολίτες. Και τούτο διότι, εφόσον η ψήφος καθενός μετατρέπεται στο ίδιο κλάσμα βουλευτικής έδρας, το αποτέλεσμα θα είναι κατά κανόνα, όπως ήδη εκτέθηκε, η αδυναμία επίτευξης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας από ένα μόνο κόμμα και η ανάγκη δημιουργίας συμμαχικών σχημάτων. Εκεί όμως η διαπραγματευτική ισχύς των μικρών κομμάτων, οι ψήφοι των οποίων είναι απαραίτητο να προστεθούν σ' εκείνες ενός μεγάλου κόμματος προκειμένου να υπάρξει πλειοψηφία, μεγεθύνεται δυσανάλογα προς τον αριθμό των βουλευτών και των ψηφοφόρων τους⁴⁷. Εκμεταλλευόμενο τον ρυθμιστικό του ρόλο, ιδίως μάλιστα αν κατέχει στρατηγική θέση στο κέντρο του πολιτικού φάσματος που του επιτρέπει να συνασπίζεται κατά το

της εκλογής, η οποία αποτελεί μίαν πολιτειακήν λειτουργίαν, συγκροτείται η Βουλή, η οποία ασκεί την κυριαρχίαν ανεξαρτήτως από το όργανον, από το οποίον προήλθε, δηλ. τον κυρίαρχον λαόν. Η βουλευτική εκλογή κάθε άλλο παρά τον χαρακτήρα αποφάσεως έχει. Αποτελεί διορισμόν των προσώπων...».

45. Βλ. παραπάνω, I, 1, Α, α.

46. Βλ. παραπάνω, I, 1, Α, α.

47. Βλ. Johnston, ό.π., σ. 65 επ., με παραπέρα ενδείξεις.

δοκούν είτε προς τα δεξιά είτε προς τα αριστερά, ένα μικρό κόμμα μπορεί να φθάσει να δυναστεύει την πολιτική ζωή της χώρας. Έτσι η πολιτική αξία μιας ψήφου προς το κόμμα αυτό μπορεί να καταλήξει να είναι πολλαπλάσια μιας ψήφου προς ένα μεγαλύτερο κόμμα.

3. Η «διακριτική ευχέρεια» του κοινού νομοθέτη

A. Το άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος

Το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. 1975 συνεχίζοντας την πάγια παράδοση, για την οποία έγινε λόγος παραπάνω, προβλέπει ότι «το εκλογικό σύστημα και οι εκλογικές περιφέρειες ορίζονται με νόμο». Η Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή ψήφισε έτσι αναλλοίωτη την ταυτάριθμη διάταξη του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος, παρά τον καταϊγισμό τροπολογιών που είχε υποβάλει η αντιπολίτευση.

Οι κυριότερες από τις τροπολογίες αυτές ήταν η ρητή απαγόρευση του πλειοψηφικού συστήματος⁴⁸ και η απαγόρευση να υπερβεί η διαφορά μεταξύ ποσοστού ψήφων και ποσοστού εδρών του πλειοψηφήσαντος κόμματος το 10% επί του συνολικού αριθμού των εγκύρων ψήφων και των εδρών αντίστοιχα⁴⁹. Άλλες προτάσεις ήταν: Να απαγορευθεί, εφόσον εκλογικό σύστημα θα είναι η «ενισχυμένη» αναλογική, να καθορισθεί ποσοστό για τη συμμετοχή στη δεύτερη κατανομή κατώτερο του ποσοστού που συγκέντρωσε το μικρότερο στη Βουλή κόμμα στις τελευταίες εκλογές⁵⁰. Να καθιερωθεί κατάλογος («λίστα») από τον οποίο

48. Βλ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντ. 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, Αθήνα 1975, σ. 516 επ. (Α. Καραμάνης), Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντ. 1975, Αθήνα 1975, σ. 114 (Ι. Κουτσοχέρας), Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντ. 1975, Αθήνα 1975, σ. 148 (Γ. Μαύρος).

49. Βλ. Πρακτικά των Υποεπιτροπών, ό.π., σ. 517 (Α. Κανελλόπουλος), Πρακτικά της Βουλής, ό.π., σ. 139 (Ι. Σεργάκης), 148 (Γ. Μαύρος).

50. Βλ. Πρακτικά των Υποεπιτροπών, ό.π., σ. 517 (Α. Κανελλόπουλος), Πρακτικά της Ολομέλειας, ό.π., σ. 114 (Ι. Κουτσοχέρας).

θα αναδεικνύονται οι βουλευτές με βάση τη σειρά εγγραφής τους σ' αυτόν από το κόμμα τους⁵¹. Να υιοθετηθεί τελεσίδικα, σε γενικές γραμμές, ένα συγκεκριμένο εκλογικό σύστημα και μάλιστα η ενισχυμένη αναλογική⁵². Να ισχύει το εκλογικό σύστημα όχι για τις αμέσως επόμενες της ψήφισής του αλλά για τις μεθεπόμενες εκλογές⁵³. Να έχουν περίπου σύμμετρο αριθμό εδρών οι εκλογικές περιφέρειες⁵⁴. Να απαγορευθεί η καθιέρωση συστήματος που ευνοεί υπέρμετρη διάσταση μεταξύ λαϊκής ψήφου και βουλευτικής εκπροσώπησης και να προβλεφθεί ότι το εκλογικό σύστημα είναι πάντως αναλογικό⁵⁵.

Οι τροπολογίες απορρίφθηκαν από την κυβερνητική πλειοψηφία μετά από συνοπτική συζήτηση ή και χωρίς καθόλου συζήτηση. Έτσι τα σχετικά πρακτικά λίγο μπορούν να βοηθήσουν τον ερμηνευτή του Συντάγματος, ιδίως σχετικά με το ζήτημα των ορίων της «διακριτικής ευχέρειας» του κοινού νομοθέτη κατά τη θέσπιση του εκλογικού συστήματος. Αντιπροσωπευτική κάπως των αντιλήψεων της πλειοψηφίας ήταν η παρατήρηση του βουλευτή Κ. Παπαρηγόπουλου: «Δεν είναι δυνατόν εις την Χώραν μας να έχωμεν ένα σταθερόν εκλογικόν νόμον. Δεν είναι δυνατόν ο συνταγματικός νομοθέτης να δεσμεύση με ένα οιονδήποτε εκλογικόν νόμον εις το διηνεκές. ...Διότι, πλην των άλλων, ο εκλογικός ούτος νόμος, θα ισχύση μετά δεκαετίαν περίπου υπό συνθήκας τουτέστιν αγνώστους»⁵⁶. Αυτό πάντως δεν σημαίνει ότι ο συνταγματικός νομοθέτης υπέλαβε πως οι θεσπιζόμενες συνταγματικές ρυθμίσεις αφήνουν πλήρη ελευθερία στον κοινό νομοθέτη κατά τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος. Απαντώντας έτσι στην έκφραση της ανη-

51. Βλ. Πρακτικά των Υποεπιτροπών, ό.π., σ. 517 (Κ. Τρικούπης), Πρακτικά της Ολομέλειας, ό.π., σ. 115 (Κ. Τρικούπης).

52. Βλ. Πρακτικά της Ολομέλειας, ό.π., σ. 114 επ. (Κ. Τρικούπης).

53. Βλ. Πρακτικά της Ολομέλειας, ό.π., σ. 114 (Ι. Κουτσοχέρης), 118 (Γ. Β. Μαγκάκης), 119 (Ι. Κουτσοχέρης), Πρακτικά της Βουλής, ό.π., σ. 138 (Α. Σεχιώτης), 139 (Ι. Σεργάκης).

54. Βλ. Πρακτικά Βουλής, ό.π., σ. 139 (Α. Σεχιώτης).

55. Βλ. Πρακτικά Βουλής, ό.π., σ. 139 (Ι. Σεργάκης).

56. Βλ. Πρακτικά της Ολομέλειας, ό.π., σ. 117.

συχίας του βουλευτή Ι. Αλευρά, μήπως ο εκλογικός νόμος «λέγει ότι δίδεται εις το πλειοψηφούν κόμμα δυσαναλόγως μεγαλύτερος αριθμός βουλευτών Επικρατείας από ό,τι του ανήκει», ο υπουργός Δικαιοσύνης Κ. Στεφανάκης δήλωσε τα εξής πολύ ενδιαφέροντα: «Αυτό κανείς εκλογικός Νόμος δεν μπορεί να το είπη, διότι προσκρούει σε *θεμελιώδη Συνταγματική αρχή*. Τι ημπορεί να είπη ο νόμος; Ημπορεί να είπη ότι διανέμονται αι έδραι μεταξύ των δύο πρώτων κομμάτων. Ή διανέμονται αι έδραι μεταξύ των τριών πρώτων κομμάτων. Αλλά δεν ημπορεί ποτέ να είπη ότι περιέρχονται όλαι εις το πρώτον κόμμα. Η ίση μεταχείρισις θα πρέπει να γίνη μεταξύ των κομμάτων των εισερχομένων εις την δευτέραν κατανομήν ή δύο ή τριών»⁵⁷. Είναι σαφές επομένως ότι ο συντακτικός νομοθέτης είχε συνείδηση του ότι από τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος απορρέουν περιορισμοί για το εκλογικό σύστημα.

Ενόψει πάντως του άρθρου 54 παρ. 1 του Συντάγματος γίνεται λόγος για «διακριτική ευχέρεια» του κοινού νομοθέτη κατά τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος και των εκλογικών περιφερειών⁵⁸. Η «διακριτική ευχέρεια» όμως αυτή⁵⁹ δεν είναι απεριορίστη: Οριοθετείται, όπως είδαμε⁶⁰, από μια σειρά επιταγών οι οποίες απορρέουν κυρίως από τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. δεν αποβλέπει στο να αποκλείσει την εφαρμογή των αρχών αυτών σε ό,τι αφορά τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος⁶¹. Δεν αποτελεί η διά-

57. Βλ. Πρακτικά Βουλής, ό.π., σ. 145.

58. Βλ. ενδεικτικά Γ. Παπαδημητρίου, Εκλογικό σύστημα, δημοκρατικό πολίτευμα και Σύνταγμα, ΝοΒ 1988, σ. 1353 επ. (1357), Ράϊκου, Συνταγματικό, τόμ. Α', τεύχ. Α', ό.π., σ. 360.

59. Η χρήση του όρου εδώ δεν είναι πάντως απόλυτα επιτυχής, διότι αυτός έχει «πολιτογραφηθεί» στο διοικητικό κυρίως δίκαιο και σε σχέση με την αρμοδιότητα διοικητικών οργάνων, με τα οποία δεν μπορεί προφανώς να ταυτισθεί ο κοινοβουλευτικός νομοθέτης. Πρβλ. Μανιτάκη, Κράτος δικαίου, ό.π., σ. 126 επ.

60. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, Ι και ΙΙ, 1 και 2.

61. Το αντίθετο φαίνεται να υποστηρίζει ο Δ. Αναγνώστου, Το εκλο-

ταξη αυτή υπογραφή επιταγής «εν λευκώ» σε διαταγή του κοινού νομοθέτη, έτσι ώστε να είναι δυνατή η θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση εκλογικών συστημάτων ανάλογα με τις, ευκαιριακές ή και πάγιες, σκοπιμότητες του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος. Η αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε στη δημιουργία ενός περιέργου «ασύλου» για τον κοινό νομοθέτη και τελικά σε ανατροπή, στο κρίσιμο για τη λειτουργία του πολιτεύματος θέμα του εκλογικού συστήματος, της ίδιας της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου. Δεν βρίσκει εξάλλου έρεισμα η εκδοχή αυτή ούτε στην ιστορική ερμηνεία της διάταξης, όπως εκτέθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, ούτε όμως -το κυριότερο- στη συστηματική της θέση στο ισχύον Σύνταγμα: Η διατύπωση γενικά «νόμος ορίζει» δεν έχει την έννοια μιας απόλυτης και απεριόριστης επιφύλαξης του νόμου, είτε συναντάται στις διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων⁶² είτε και στις οργανωτικές διατάξεις του Συντάγματος. Ακόμη και όταν η διατύπωση αυτή δεν συνοδεύεται από ρητούς περιορισμούς, μέσα στο ίδιο

γικό σύστημα και ο συνταγματικός διάλογος, ΤοΣ 1991, σ. 93 επ., ο οποίος δέχεται ότι η διάταξη του άρθρου 54 παρ. 1 αποκλείει την εφαρμογή οποιασδήποτε άλλης συνταγματικής διάταξης, σύμφωνα με το αξίωμα *lex specialis derogat generali*. Ωστόσο αν έτσι είχαν τα πράγματα, τότε θα περιττεύαν οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος, εφόσον πάντα θα μπορούσε να βρεθεί κάποια ειδικότερη διάταξη που να «αποκλείει» την εφαρμογή τους. Μεταξύ όμως των θεμελιωδών αρχών και των άλλων, ειδικότερων συνταγματικών διατάξεων υπάρχει αμφίδρομη, διαλεκτική ερμηνευτική σχέση αλληλοπροσδιορισμού. Βλ. ιδίως Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 42-43. Στο θέμα των συνταγματικών δεσμεύσεων του εκλογικού νομοθέτη αναφέρεται και ο Ν. Καλογόρου, Προεδρευομένη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και Εκλογικό Σύστημα, Αθήνα 1989, σ. 5 επ.

62. Βλ. ενδεικτικά Α. Σβάλου-Γ. Κ. Βλάχου, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τ. Α', Αθήναι 1954, σ. 289, Αρ. Μάνεση, Συνταγματικά δικαιώματα, α', Ατομικές ελευθερίες, δ' έκδ. Θεσ/νίκη 1982, σ. 75, Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Γ', Ι, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 240, Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 172.

το κείμενο της εκάστοτε συνταγματικής διάταξης⁶³, περιορισμοί στην εξουσία του νομοθέτη υπάρχουν και απορρέουν από συνταγματικές αρχές γενικότερης σημασίας και ευρύτερης εφαρμογής⁶⁴. Δεν μπορεί επομένως ούτε το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. να αποτελέσει εξαίρεση και να θεμελιώσει απεριόριστη αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη. Μια απεριόριστη αρμοδιότητα αποτελεί άλλωστε νομικά σχήμα οξύμωρο· δεν είναι πια αρμοδιότητα, αλλά ολοκληρωτικής υφής απόλυτη εξουσία⁶⁵.

Η ratio άρα του άρθρου 54 παρ. 1 Συντ. έγκειται στην επιθυμία του συντακτικού να δώσει στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να προσαρμόζει το εκλογικό σύστημα στις εκάστοτε πολιτικές συνθήκες κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η πολιτική «ομαλότητα»⁶⁶, πρώτιστα δηλαδή η λειτουργικότητα της Βουλής. Αποκλίσεις από την ισότητα της ψήφου, και μάλιστα σε ό,τι αφορά την κατά το αποτέλεσμα αξία της, δικαιολογούνται μόνο στο μέτρο που είναι απαραίτητες για τη διασφάλιση αυτής της λειτουργικότητας, καθώς και για τη διασφάλιση του χαρακτήρα των βουλευτικών εκλογών (και) ως διαδικασίας λήψης

63. Ανάλογα με το αν η συνταγματική εξουσιοδότηση προς τον κοινό νομοθέτη τελεί ή όχι υπό προϋποθέσεις γίνεται στη γερμανική θεωρία λόγος αντίστοιχα για qualifizierte Gesetzesvorbehalte (ειδικές επιφυλάξεις του νόμου) ή einfache Gesetzesvorbehalte (γενικές επιφυλάξεις του νόμου). Βλ. ενδεικτικά *K. Hesse, Grundzüge*, ό.π., σ. 132- 3, *Δ. Τσάτσου*, *Συνταγματικό Γ'*, ό.π., σ. 243.

64. Βλ., ενδεικτικά και πάλι, *Σβώλου-Βλάχου*, ό.π., τόμ. Α', σ. 94 επ., *Κ.-Α. Bettermann*, Περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων, Αρμ. 1965, σ. 265 επ., *Φ. Βεγλερή*, Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 13 επ., *Μάνεση*, ό.π., σ. 76 επ., *Γ.Κ. Βλάχου*, Η επιφύλαξη του νόμου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, ΕΔΔ 1982, σ. 281 επ., *Α. Παντελή*, Ζητήματα συνταγματικών επιφυλάξεων, Αθήνα-Κομοτηνή 1984, σ. 188 επ., 282 επ., *Δ. Τσάτσου*, *Συνταγματικό, Γ'*, ό.π., σ. 245 επ., *Π. Δαγτόγλου*, Ατομικά Δικαιώματα, Α', ό.π., σ. 172 επ.

65. Βλ., αντί για πολλούς, *W. Kagi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Ζυρίχη 1945 (επανεκδοση Darmstadt 1971), σ. 100.

66. Βλ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, σ. 340.

πολιτικών αποφάσεων. Το άρθρο 54 παρ. 1 κωδικοποιεί κατά κάποιον τρόπο τη σχετική μέριμνα του Συντάγματος, η οποία είναι διαγνώσιμη, όπως είδαμε, μέσα από σειρά άλλων διατάξεών του. Και ακόμη λειτουργεί ως δίαυλος, μέσα από τον οποίο το κανονιστικό περιεχόμενο των παραπάνω διατάξεων, που αφορούν καταρχήν διαφορετικά αντικείμενα (διάλυση της Βουλής, παροχή ψήφου εμπιστοσύνης, διαδικασία ψήφισης νομοσχεδίων κλπ.), καθίσταται κρίσιμο και σε ό,τι αφορά τον προσδιορισμό του εκλογικού συστήματος. Ταυτόχρονα συνιστά συνταγματική αναγνώριση της προτεραιότητας του κοινού νομοθέτη στην εκτίμηση του αναγκαίου για τη λειτουργικότητα της Βουλής βαθμού στρεβλωτικής και περιοριστικής επίδρασης του εκλογικού συστήματος. Προτεραιότητας ερειδόμενης ούτως ή άλλως, όπως εκτέθηκε, και στο γεγονός ότι η σχετική πρόγνωση στηρίζεται σε κατεξοχήν ρευστά και μεταβαλλόμενα πολιτικά δεδομένα, δύσκολα αξιολογήσιμα στο πλαίσιο μιας δικανικής κρίσης. Προτεραιότητας όμως η οποία δεν εξικνεύεται ως τη νομιμοποίηση της αυθαιρεσίας.

Υποστηρίζεται άλλωστε ότι γενικότερα υπέρ των επιλογών του κοινού νομοθέτη, ανεξάρτητα κατ' αρχήν από το εκάστοτε αντικείμενο της ρύθμισης, συντρέχει ένα «τεκμήριο συνταγματικότητας»⁶⁷. Το έρεισμά του ανάγεται στην αρχή της ενότητας

67. Βλ. ενδεικτικά Θ. Τσάτσου, Το πρόβλημα της ερμηνείας εν τω συνταγματικώ δικαίω, Αθήναι 1970, σ. 28-29, Αρ. Μάνεση, Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, Θεσ/νίκη 1980, σ. 193, Β. Σκουρή/Ε.Β. Βενιζέλου, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ. 96 επ., Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 495. Contra όμως οι Φ. Βεγλερής, Ιδιομορφίες και στάδια του ελληνικού διοικητικού δικαίου, σε: Προσφορά στον Γεώργιο Μιχαηλίδη-Νουάρο, Α', Αθήνα 1987, σ. 107 επ. (172, υποσ. 60), Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 5η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 405 (υποσ. 13). Στην πράξη βέβαια το «τεκμήριο» υπάρχει και λειτουργεί, στον βαθμό που τα δικαστήρια μάλλον σπάνια –και μάλιστα κατά κανόνα μετά την προβολή σχετικού ισχυρισμού από διάδικο– ασχολούνται με έλεγχο της συνταγματικότητας, ενώ η απόρριψη του προβαλλόμενου λόγου αντισυ-

της έννομης τάξης⁶⁸, στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών οργάνων⁶⁹, αλλά και στη δημοκρατική νομιμοποίηση του νομοθέτη⁷⁰. Μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η τελευταία αυτή δικαιολογητική βάση δεν συντρέχει υπέρ του εκλογικού νόμου: Διότι ακριβώς μέσα από τις ρυθμίσεις του καθίσταται δυνατή η δημοκρατική νομιμοποίηση της εξουσίας και άρα στην περίπτωση αυτή η γνησιότητα της είναι ζητούμενη και όχι δεδομένη. Από την άποψη αυτή επιβάλλεται ένας περισσότερο εντατικός δικαστικός έλεγχος του νόμου αυτού και ειδικότερα των καίριας σημασίας ρυθμίσεων του εκλογικού συστήματος.

Β. Η χρησιμοποίηση της «διακριτικής ευχέρειας» στην πράξη

α. Τα γενικά χαρακτηριστικά της «ενισχυμένης» αναλογικής

Τα εκλογικά συστήματα που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα μετά τη μεταπολίτευση του 1974 αποτέλεσαν άμεση συνέχεια του καθιερωμένου από την προδικτατορική περίοδο συστήματος της «ενισχυμένης» αναλογικής⁷¹. Εξάιρεση ήταν η αναλογική του ν. 1847/89, η οποία ίσχυσε στις εκλογές Ιουνίου και Νοεμβρίου 1989 και Απριλίου 1990.

Κοινό χαρακτηριστικό όλων των εκλογικών συστημάτων αυτών είναι ο κατακερματισμός της χώρας σε μεγάλο αριθμό εκλογικών περιφερειών, που ταυτίζονται βασικά με τη διοικητική

νταγματικότητας είναι αισθητά πιθανότερη στατιστικά από την αποδοχή του. Βλ. τα πολύ ενδιαφέροντα στοιχεία που παρέθεσε ο Χ. Γεραρής στην εισήγησή του στο Γ' Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων (1988) και στηρίζονται σε έρευνα της νομολογίας του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας των ετών 1981-1984 (περισσότερες από 22.000 αποφάσεις συνολικά). Περίληψη της εισήγησης με αναφορά σε αριθμούς βλ. σε Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 1988, τεύχ. 2-3, σ. 438 επ.

68. Θ. Τσάτσος, ό.π., σ. 29.

69. Σκουρής/Βενιζέλος, ό.π., σ. 97.

70. Μάνεσης, ό.π.: «Σε ένα δημοκρατικό, ιδίως, πολίτευμα ο νομοθέτης είναι ο κατ' εξοχήν αρμόδιος για τη συγκεκριμενοποίηση -άρα, ουσιαστικά, και για την ερμηνεία- του Συντάγματος».

71. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, κεφ. Ι, 6, Α, δ.

διαίρεση σε νομούς, αλλά με διχοτόμηση (Θεσσαλονίκη, Πειραιάς) ή τριχοτόμηση (Αττική) ορισμένων πολυπληθών νομών. Το μωσαϊκό αυτό των 56 περιφερειών, στις οποίες μετά το 1974 προστέθηκαν και οι έδρες Επικρατείας (άρθρο 54 παρ. 3 Συντ. 1975), έχει από μόνο του μια πλειοψηφική επίδραση, έστω και αν κατά τα άλλα εφαρμοζόταν ένα ακραιφνώς αναλογικό σύστημα⁷². Και τούτο διότι ο υπολογισμός των εδρών που καταλαμβάνουν τα κόμματα γίνεται καταρχήν σε επίπεδο εκλογικής περιφέρειας και όχι σε πανελλαδικό, ενώ ο μέσος όρος των εδρών κάθε περιφέρειας βρίσκεται λίγο πάνω από τις 57³. Έτσι,

72. Εάν υποθέσουμε ότι στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1993 εφαρμοζόταν το σύστημα Hare- Niemeyer στις ελάχιστονες εκλογικές περιφέρειες με κατάργηση των μειζόνων και της δεύτερης και τρίτης κατανομής (κατανομή των εδρών στους συνδυασμούς με βάση το εκλογικό μέτρο χωρίς τη ρήτρα του «συν ένα» και παραχώρηση των αδιάθετων εδρών σε όποιον έχει το μεγαλύτερο αχρησιμοποίητο υπόλοιπο στην ελάχιστη περιφέρεια), θα εμφανιζόταν διαφοροποιήσεις της τάξης των 6-7 εδρών μεταξύ του εκλογικού ποσοστού και του ποσοστού εδρών των δύο μεγάλων κομμάτων. Έτσι το ΠΑ.ΣΟ.Κ. με 46,8% των ψήφων θα κατελάμβανε 148 έδρες ή ποσοστό 49,3% των εδρών (7 τουλάχιστον έδρες περισσότερες από την ιδανική αναλογία) και η Ν.Δ. με 39,3% θα κατελάμβανε 124 έδρες ή ποσοστό εδρών 41,3% (6 περισσότερες), σε βάρος βέβαια των μικρότερων εκλογικών σχηματισμών.

73. Είναι χαρακτηριστικό ότι από δεκατρείς ευρωπαϊκές χώρες, για τις οποίες παραθέτει στοιχεία ο *Rose, Electoral Systems*, ό.π., σ. 77, και ισχύουν σ' αυτές διάφορες μορφές αναλογικών συστημάτων, μόνο η Ιρλανδία έχει χαμηλότερο μέσο όρο εδρών ανά εκλογική περιφέρεια από ό,τι η χώρα μας. Θα πρέπει μάλιστα να σημειώσουμε ότι στην Ιρλανδία δεν εφαρμόζεται κάποιο από τα συνήθη στον ηπειρωτικό χώρο αναλογικά συστήματα, αλλά το ιδιόρρυθμο σύστημα της «ενιαίας μεταβιβαστής ψήφου» (*single transferable vote*). Βλ. σχετικά *E. Lakeman, The Case for Proportional Representation*, σε: *Lijphart/Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, ό.π., σ. 41 επ. (44 επ.). Από τις μη ευρωπαϊκές χώρες, στις οποίες οι εκλογές διεξάγονται σε πολυεδρικές περιφέρειες, μόνο η Ιαπωνία έχει ανάλογα χαμηλό μέσο όρο εδρών ανά περιφέρεια. Βλ. *R. Taagepera, The Effect of District Magnitude and Properties of Two-Seat*

για την κατάληψη μιας έδρας από την πρώτη κατανομή στην πρωτοβάθμια (ελάσσονα) περιφέρεια, απαιτείται συνήθως υψηλό ποσοστό ψήφων στη συγκεκριμένη περιφέρεια, εφόσον η παραχώρηση των εδρών γίνεται βάσει της διαίρεσης του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων της περιφέρειας δια των εδρών της, έστω και αυξημένου κατά μία μονάδα (το +1 αυτό ίσχυσε σε όλες τις εκλογές από το 1977 και μετά).

Για να λειτουργήσει ως αναλογική το σύστημα θα πρέπει οι αδιάθετες από την πρώτη κατανομή έδρες να διανεμηθούν κατά προτεραιότητα στα μικρότερα κόμματα, σε μία δεύτερη κατανομή, έτσι ώστε ν' αποκατασταθεί η δυσαναλογία εδρών-ψηφών που προκάλεσε σε βάρος τους η πρώτη κατανομή. Τούτο θα μπορούσε να γίνει με την εφαρμογή ενός από τα γνωστά αναλογικά συστήματα, π.χ. του συστήματος Hare-Niemeyer ή του συστήματος D'Hondt⁷⁴, σε πανελλαδικό επίπεδο. Έτσι θα υπολογιζόταν οι έδρες που αντιστοιχούν σε κάθε κόμμα συνολικά, με βάση το πανελλαδικό ποσοστό ψήφων του και το σύνολο των εδρών της Βουλής, και στη συνέχεια θα του δινόταν τόσες από τις αδιάθετες έδρες, όσες του λείπουν από την πρώτη κατανομή για να συμπληρωθεί ο αριθμός που του αναλογεί. Παραπλήσιο αποτέλεσμα επέρχεται αν υπολογισθούν κατά τη δεύτερη κατανομή, που μπορεί να γίνεται είτε πανελλαδικά είτε σε περισσότερες δευτεροβάθμιες (μειζονες ή εφετειακές) περιφέρειες, μόνο τα αχρησιμοποίητα από την πρώτη κατανομή υπόλοιπα των ψήφων. Η δεύτερη εκδοχή καθιερώθηκε από τον ν. 1847/1989 και έτσι το εκλογικό σύστημα αυτό, που εφαρμόστηκε στις βουλευτικές εκλογές των ετών 1989-90, μπορεί να θεωρηθεί ως κατά βάση αναλογικό⁷⁵.

Districts, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, ό.π., σ. 91 επ. (93).

74. Για την ειδικότερη διαμόρφωση των συστημάτων αυτών βλ. ενδεικτικά Ράϊκου, *Συνταγματικό*, τόμ. Α', τεύχ. Α', ό.π., σ. 348 και 350- 351.

75. Βλ. *Νικολακόπουλου*, *Εισαγωγή*, ό.π., σ. 107, *Παπαδημητρίου*, *Εκλογικό σύστημα*, σε: *Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων*, ό.π., σ. 25.

Αντίθετα, η «ενισχυμένη» αναλογική, έτσι όπως εφαρμόστηκε στις περισσότερες εκλογές από το 1958 και μετά, χαρακτηρίζεται από τον υπολογισμό στη δεύτερη κατανομή, που γίνεται σε «μείζονες» περιφέρειες, και στην τρίτη, σε πανελλαδικό πια επίπεδο, και πάλι του συνόλου των ψήφων των κομμάτων σε όλες τις ελάχιστονες περιφέρειες. Στη συνέχεια διαιρείται το σύνολο αυτό δια του αριθμού των αδιάθετων από την πρώτη κατανομή εδρών, έτσι ώστε να βρεθεί το νέο εκλογικό μέτρο που θα χρησιμοποιηθεί για τη διανομή των εδρών αυτών. Επειδή εξάλλου οι αδιάθετες έδρες σε κάθε μείζονα περιφέρεια (ιδίως αν ο αριθμός των τελευταίων είναι σχετικά μεγάλος, όπως σήμερα που είναι συνολικά δεκατρείς⁷⁶) δεν είναι πολλές, και αυτό το μέτρο υψώνεται σε βαθμό που καθίσταται δυσπρόσιτο για κόμματα των οποίων το ποσοστό ψήφων κυμαίνεται περί το 10%. Έτσι η δεύτερη και ενδεχομένως τρίτη κατανομή λειτουργεί και αυτή πλειοψηφικά, επιτείνοντας τις δυσαναλογίες που προκαλεί η πρώτη κατανομή. Κατά κανόνα μάλιστα τα εκλογικά συστήματα της «ενισχυμένης» αναλογικής συμπληρώνονται από ρήτρες αποκλεισμού κομμάτων, που δεν έχουν υπερβεί ορισμένο ποσοστό ψήφων σε όλη την Επικράτεια, από τη δεύτερη και τρίτη κατανομή. Ούτως ή άλλως, εφόσον υπολογίζεται πάντοτε το σύνολο των ψήφων και οι μείζονες περιφέρειες είναι τουλάχιστον δέκα-δώδεκα, ο αποκλεισμός αυτός λειτουργεί οιονεί αυτόματα, είτε συμμετέχουν τα μικρά κόμματα είτε όχι⁷⁷.

Η ουσία της «ενισχυμένης» αναλογικής είναι ότι εξασφαλίζει μία περιορισμένη, σε σύγκριση με το ποσοστό ψήφων τους, εκ-

76. Άρθρο 89 παρ. 2 π.δ. 92/1994.

77. Όπως παραστατικά είχε παρατηρήσει ο τότε γενικός γραμματέας του ΚΚΕ Χ. Φλωράκης για το εκλογικό σύστημα του 1985 (π.δ. 152/85), που δεν προέβλεπε φραγμούς για τη συμμετοχή στη δεύτερη και τρίτη κατανομή, «μας καλούν να φάμε σούπα με οδοντογλυφίδες, ενώ αυτοί τρώνε με τις κουτάλες». Και πράγματι το ΚΚΕ, με 9,89% των ψήφων έναντι 45,82% του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και 40,84% της Ν.Δ. δεν κατάφερε να εκλέξει ούτε έναν βουλευτή από τη β' και γ' κατανομή, στις οποίες συμμετείχε, και συνολικά περιορίστηκε στις 12 έδρες, σε σύνολο 300.

προσώπηση των μικρών κομμάτων στο Κοινοβούλιο⁷⁸ και μία αντίστοιχη περιμοδότηση του πρώτου κυρίως κόμματος⁷⁹. Αυτό διευκολύνεται έτσι να επιτύχει απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία⁸⁰. Υπό τα ισχύοντα έως πριν λίγα χρόνια δεδομένα του ελληνικού κοιμματικού συστήματος, που χαρακτηριζόταν ως «πολωμένος τρικομματισμός»⁸¹, το εκλογικό αυτό σύστημα διευκόλυνε την απομόνωση της Αριστεράς. Η τελευταία εξασφάλιζε ούτως ή άλλως κοινοβουλευτική εκπροσώπηση και επομένως δεν εξαναγκαζόταν σε σύγκλιση και σύμπραξη με τον ενδιαμέσο ή κεντρώο χώρο, όποια μορφή και αν έπαιρνε ο τελευταίος. Από την άλλη πλευρά όμως η αριστερά δεν μπορούσε και να δραματίσει ρυθμιστικό ρόλο για τον σχηματισμό κυβέρνησης ού-

78. Έτσι π.χ. η σχέση δυσαναλογίας εδρών προς ψήφους για το ΚΚΕ στις εκλογές του 1977, 1981 και 1985 ήταν σταθερά 0,40, με ποσοστά ψήφων 9,20%, 10,94% και 9,89% αντίστοιχα. Προδικτατορικά η ΕΔΑ με ελαφρά μεγαλύτερα ποσοστά ψήφων εξασφάλιζε κάπως καλύτερη αναλογία εδρών-ψήφων, π.χ. στις εκλογές του 1963 με 14,33% των ψήφων η σχέση αυτή ήταν 0,65 (28 έδρες επί 300). Βλ. *Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα*, ό.π., σ. 375, 387, 392, 408.

79. Η σχέση δυσαναλογίας εδρών- ψήφων του πρώτου κόμματος κυμάνθηκε προδικτατορικά μεταξύ 1,08 («Ένωση Κέντρου» το 1964) και 1,38 (Ε.Ρ.Ε. το 1958). Μεταδικτατορικά μεταξύ 1,17 (ΠΑ.ΣΟ.Κ. το 1985) και 1,36 (Ν.Δ. το 1977). Βλ. *Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα*, ό.π., σ. 383, 387, 392 και 408.

80. O *D. Nohlen*, *Two Incompatible Principles of Representation*, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, ό.π., σ. 83 επ. (89), παρατηρεί ότι «τα δυσανάλογα αποτελέσματα της λεγόμενης ενισχυμένης αναλογικής στην Ελλάδα είναι σχεδόν ασύμβατα με την αναλογική αρχή».

81. Βλ. *Γ. Πάσχου, Το κομματικό σύστημα 1974-1981, ανάτυπο από «Ελλάδα, Ιστορία και Πολιτισμός», τόμ. 7, Θεσ/νίκη 1982* (ο οποίος όμως, λόγω της περιορισμένης κοινοβουλευτικής δύναμης του ΚΚΕ, χαρακτηρίζει το κομματικό σύστημα μετά τις εκλογές της 18.10.1981 ως «πολωμένο δικομματισμό», ό.π., σ. 36), *G. Mavrogordatos, The Greek Party System, West European Politics*, vol. 7, no 4, Oct. 1984, σ. 156 επ., *Νικολακόπουλου, Εισαγωγή*, ό.π., σ. 100.

τε, γενικότερα, να επηρεάσει αποφασιστικά την άσκηση της εξουσίας. Έτσι ως μοναδικοί διεκδικητές της εξουσίας απέμεναν αφ' ενός ο πολιτικός χώρος της Ε.Ρ.Ε. προδικτατορικά και της Ν.Δ. μεταδικτατορικά και αφ' ετέρου εκείνος της «Ένωσης Κέντρου» και αργότερα του ΠΑ.ΣΟ.Κ.⁸²

Γεγονός είναι ότι στην ιστορική αυτή περίοδο οι συμμαχικές κυβερνήσεις ή έστω κυβερνήσεις ανοχής, λόγω της ιδεολογικής πόλωσης μεταξύ των κομμάτων και της οξύτητας της πολιτικής αντιπαράθεσης –άσχετα αν αυτή οφειλόταν στις μεγάλες πραγματικά διαφορές μεταξύ των κομμάτων ή συντηρούνταν ως ένα σημείο και τεχνητά– ήταν δύσκολη υπόθεση⁸³. Και τούτο ιδίως όταν προϋπέθεταν τη συμμετοχή της αριστεράς, η οποία αντιμετωπιζόταν από τους άλλους πολιτικούς σχηματισμούς αλλά και από άλλα κέντρα εξουσίας, στο εσωτερικό και το εξωτερικό της χώρας, ως «παρίας», μη αποδεκτός ως εταίρος στη διακυβέρνηση του τόπου⁸⁴. Η περιοριστική αυτή συνθήκη έχει βέβαια εκ των πραγμάτων αποδυναμωθεί μετά τη συμμετοχή της αριστεράς στα κυβερνητικά σχήματα των ετών 1989-90⁸⁵, ενώ έκτοτε οι πολιτικές εξελίξεις οδηγούν, όπως φαίνεται, σε υπέρβαση του

82. Βλ. *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 105-107. Τούτο αποτελούσε άλλωστε και διακηρυγμένη επιδίωξη των επμνευστών του συστήματος της «ενισχυμένης» αναλογικής. Βλ. χαρακτηριστικά *Γ. Ράλλη*, 'Ωρες ευθύνης, Αθήναι 1983, σ. 221: «Πιστεύω ότι το ιδανικό εκλογικό σύστημα για την Ελλάδα, κάτω από τις πολιτικές συνθήκες που ζούμε τα τελευταία 25 χρόνια, είναι η ενισχυμένη αναλογική γιατί επιτρέπει να σχηματίζονται κυβερνήσεις μονοκομματικές, χωρίς να δημιουργείται ανάγκη προσφυγής στην ανοχή ή την ενεργή υποστήριξη του κομμουνιστικού κόμματος».

83. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Α, ε.

84. Πρβλ. *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 103- 104. Για τον ρόλο ιδίως των ενόπλων δυνάμεων στην πολιτική ζωή της χώρας κατά την περίοδο αυτή βλ. *Δ. Χαράλαμψη*, Στρατός και Πολιτική Εξουσία, Αθήνα 1985, ιδίως σ. 225-240.

85. Ανασκόπηση των γεγονότων αυτών κάνει ο *Γ. Αναστασιάδης*, Οι τρεις εφαρμογές του άρθρου 37 Συντ., Θεσ/νίκη 1990, σ. 19 επ., 39 επ., 53 επ., 67 επ., 113 επ.

τριομματισμού και στη διαμόρφωση ενός πολυκομματικού τοπίου. Και όταν όμως ίσχυε η συνθήκη αυτή ήταν, όπως έχει ορθά παρατηρηθεί, «εξωγενής ως προς τη δυναμική του εκλογικού ανταγωνισμού και ξένη προς τη δημοκρατική αρχή»⁸⁶. Διαιωνίζονταν έτσι τα κατάλοιπα του εμφυλίου πολέμου μέσα από την αποδοχή της διαρκούς ύπαρξης «εσωτερικού εχθρού», πράγμα που συνέβαλε έμμεσα στη δημιουργία των πολιτικών και ιδεολογικών προϋποθέσεων εκτροπής από τη συνταγματική ομαλότητα⁸⁷.

Οπωσδήποτε το σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής πάσχει από αντισυνταγματικότητα στο καίριο σημείο του, δηλ. στον υπολογισμό κατά τη δεύτερη και ενδεχομένως τρίτη (όταν προβλέπεται τέτοια) κατανομή εκ νέου του συνόλου των ψήφων των κομμάτων (στη μείζονα περιφέρεια ή ολόκληρη την επικράτεια) αντί του υπολοίπου των αχρησιμοποίητων στην α' κατανομή ψήφων. Η ρύθμιση αυτή οδηγεί ευθέως στη διπλή εξ αποτελέσματος ψήφο: Οι ίδιες ψήφοι που χρησιμοποιήθηκαν στην πρώτη κατανομή για την κατάκτηση βουλευτικών εδρών προσμετρώνται ξανά στη δεύτερη κατανομή. Και εξομοιούνται προς άλλες ψήφους, οι οποίες ούτε στην πρώτη κατανομή απέδωσαν βουλευτικές έδρες, αλλά με τον τρόπο αυτό καταδικάζονται έμμεσα σε αχρησία και κατά τη δεύτερη κατανομή. Και τούτο διότι ο υπολογισμός του συνόλου των ψήφων υψώνει το εκλογικό μέτρο της δεύτερης κατανομής και το καθιστά απρόσιτο για τα κάπως μικρότερα κόμματα, αυτά δηλ. ακριβώς που και στην πρώτη κατανομή δεν μπόρεσαν, λόγω του υψηλού και εκεί μέτρου, να αξιοποιήσουν τις ψήφους τους. Αυτό δεν αποτελεί απλά ρύθμιση, περιορισμό ή σχετικοποίηση της αρχής της ισότητας της ψήφου

86. *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 103.

87. Σχετικά με την έννοια του «εσωτερικού εχθρού» βλ. *Φ. Βεγλερή*, Υπόμνημα για ένα Σύνταγμα του ελληνικού λαού, Αθήνα 1975, σ. 168 επ., *Αρ. Μάνεση*, Η κρίση της φιλελεύθερης Δημοκρατίας και το Σύνταγμα, Σύγχρονα Θέματα 8, αναδημοσιευμένο στον *ίδιον*, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 543 επ. (551 επ.).

σε ό,τι αφορά την κατ' αποτελεσμα αξία της, αλλά προσβολή του ίδιου του πυρήνα της, αναίρεσή της. Η «ανακύκλωση» χρησιμοποιημένων ήδη στην πρώτη κατανομή ψήφων κατά τις επόμενες κατανομές μπορεί όμως να θεωρηθεί ότι προσβάλλει και την ίδια την αριθμητική ισότητα της ψήφου: Όσες ψήφοι «ανακυκλώνονται» καταλήγουν να προσμετρηθούν δύο ή και περισσότερες φορές.

Όσο για τον ρητό και άμεσο αποκλεισμό από τη δεύτερη κατανομή κομμάτων που δεν συγκέντρωσαν ένα ελάχιστο ποσοστό ψήφων σε όλη την επικράτεια, η συνταγματικότητά του εξαρτάται από το ύψος του ορίου αυτού: Θα πρέπει να είναι τέτοιο ώστε να αποθαρρύνει την κατάτμηση του κοινοβουλίου σε πληθώρα μικρών κομμάτων, τα οποία δεν μπορούν ή δεν θέλουν να συμβάλλουν στη διακυβέρνηση της χώρας. Δεν επιτρέπεται όμως να καταλήγει σε τεχνητή στρέβλωση της αναλογίας ψήφων-εδρών για εκλογικούς σχηματισμούς που ξεπερνούν αυτές τις προϋποθέσεις μεγέθους. Θα πρέπει δηλαδή να έχει, όπως παρατηρήσαμε και παραπάνω, κυρίως «περιοριστική» και όχι «στρεβλωτική» επίδραση⁸⁸. Ποσοστά της τάξεως του 15% (εκλ. σύστημα του 1961, 1963 και 1964, με συμμετοχή όμως οπωσδήποτε και του τρίτου κόμματος έστω και αν δεν έφθανε στο ποσοστό αυτό) ή του 17% (εκλογικό σύστημα του 1974, 1977 και 1981) δεν φαίνονται να ανταποκρίνονται στα κριτήρια αυτά. Στην πράξη μάλιστα καταλήγουν να αποκλείουν σχεδόν σε κάθε περίπτωση όλα τα κόμματα εκτός των δύο πρώτων⁸⁹.

Αξίζει να σημειώσουμε εδώ ότι σε μια άλλη ευρωπαϊκή χώρα του Νότου, συγκρίσιμη από πολλές απόψεις με τη δική μας, στην Ισπανία, ο εκλογικός νομοθέτης, καθιερώνοντας ένα καταρχήν αναλογικό σύστημα μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας,

88. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, I, 6, Α, γ και υποσ. 84 και 85.

89. Σε καμμία εκλογική αναμέτρηση στην Ελλάδα μετά το 1951 το ποσοστό του τρίτου κόμματος δεν ξεπέρασε το 15%, με εξαίρεση τις εκλογές του 1958, οπότε το Κόμμα Φιλελευθέρων με 20,67% πήρε την τρίτη θέση, μετά την Ε.Ρ.Ε. και την Ε.Δ.Α. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, I, 6, Α.

αντιμετώπισε τους κινδύνους του χωρίς να καταφύγει σε «ευρεσιτεχνίες» αντίστοιχες προς τις ελληνικές. Έτσι ο εκλογικός νόμος του 1977, προκειμένου ν' αποφευχθεί η υπερβολική κατάρτηση του Κοινοβουλίου σε πλήθος μικρών κομμάτων, προέβλεψε την εφαρμογή του συστήματος D'Hondt συνδυασμένου με σχετικά μεγάλο αριθμό εκλογικών περιφερειών (52 περιφέρειες για τις συνολικά 350 έδρες του Κοινοβουλίου). Επιπλέον κανείς συνδυασμός δεν μπορεί να κερδίσει έδρα σε μια εκλογική περιφέρεια, αν δεν έχει λάβει τουλάχιστον το 3% των ψήφων της περιφέρειας αυτής, πρόβλεψη που έχει σημασία για τις μεγάλες περιφέρειες της Μαδρίτης και της Βαρκελώνης (32 και 33 έδρες αντίστοιχα). Με τις πολύ πιο «ορθόδοξες» συνταγματικά, σε σύγκριση προς τις δικές μας, αυτές ρυθμίσεις, επιτυγχάνονται αποτελέσματα όχι πολύ διαφορετικά ως προς την κατανομή των εδρών: Στις εκλογές του 1982, 1986 και 1989 το Σοσιαλιστικό Κόμμα κέρδισε την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, παρά το ότι το ποσοστό των ψήφων του ήταν αρκετά χαμηλότερο του 50%, στις εκλογές μάλιστα του 1989 κάτω και του 40%⁹⁰.

β. Οι ειδικότερες ρυθμίσεις του ν.δ. 65/1974 και του ν. 626/1977

Έργο της Κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας του καλοκαιριού του 1974, το ν.δ. 65/25.9.74 άφηνε να διαφανεί μια μάλλον αγχώδης μέριμνα για τη διασφάλιση της κοινοβουλευτικής αυτοδυναμίας του πρώτου κόμματος. Του πρώτου κόμματος, το οποίο

90. Ειδικότερα το 1982 οι σοσιαλιστές με 48,4% των ψήφων κέρδισαν 202 από τις 350 έδρες, έναντι 26,18% των ψήφων και 106 εδρών των συντηρητικών. Το 1986 το ποσοστό 44,06% των σοσιαλιστών μεταφράστηκε σε 184 έδρες και το 26% της Λαϊκής Συμμαχίας σε 105. Εξάλλου το 1989 η πτώση του στο 39,55% δεν εμπόδισε το Σοσιαλιστικό Κόμμα να καταλάβει 176 έδρες, μία περισσότερη από την απόλυτη πλειοψηφία, ενώ το Λαϊκό Κόμμα με 25,83% εξασφάλισε 106 έδρες. Βλ. αναλυτικότερα *D. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 1986, σ. 172-176, *C. Botopoulos, Les socialistes à l'épreuve de pouvoir*, Bruxelles 1993, σ. 749-751.

ήταν πρόδηλο ότι θα προερχόταν από τον πολιτικό χώρο του προέδρου της κυβέρνησης εκείνης και βασικού συντελεστή της μεταπολίτευσης του 1974, με δεδομένη μάλιστα, ήδη από τις αρχές Σεπτεμβρίου, τη διάσπαση των επιγόνων της προδικτατορικής Ένωσης Κέντρου.

Ειδικότερα το άρθρο 24 ν.δ. 65/74 κατάργησε τη ρήτρα του «συν ένα» στην πρώτη κατανομή, ενώ το άρθρο 25 έθεσε, προκειμένου για τη συμμετοχή στη δεύτερη κατανομή εδρών, όριο 17% των εγκύρων ψηφοδελτίων σε όλη την επικράτεια για τα αυτοτελή κόμματα. Το όριο αυτό ανέβαινε σε 25% για τους συνασπισμούς δύο και 30% περισσότερων των δύο κομμάτων, ενώ προβλεπόταν ότι το δεύτερο σε εκλογική δύναμη αυτοτελές κόμμα μετέχει, έστω και αν το ποσοστό του υπολείπεται του 17%. Για πρώτη φορά καθιερώθηκε, με το άρθρο 3 ν.δ. 65/74, η εκλογή δώδεκα βουλευτών από ενιαίο «ψηφοδέλτιο Επικρατείας», όχι με σταυροδότηση, όπως στις εκλογικές περιφέρειες, αλλά κατά τη σειρά αναγραφής τους στη σχετική πρόταση του κόματός τους. Πρόσβαση όμως στις έδρες αυτές είχαν μόνο τα κόμματα που συμμετείχαν στη δεύτερη κατανομή. Προέκυπτε έτσι μια παραπέρα στρέβλωση της αναλογίας εδρών-ψηφών, έστω οριακής σημασίας. Το εκλογικό μέτρο βρισκόταν με τη διαίρεση του συνόλου των ψήφων αυτών των κομμάτων σε όλη την επικράτεια δια 12, ενώ οι αδιάθετες έδρες περιέρχονταν σε όποιον είχε το μεγαλύτερο αχρησιμοποίητο υπόλοιπο.

Εξ άλλου το άρθρο 1 ν.δ. 65/74, το οποίο ισχύει απαράλλακτο έως σήμερα, όρισε, στην παρ. 1, ως εκλογική περιφέρεια τον νομό. Κατ' εξαίρεση διαιρείται, σύμφωνα με την παρ. 2, ο νομός Αττικής σε πέντε περιφέρειες, δηλαδή Α' Αθηνών (Δήμος Αθηναίων), Β' Αθηνών (Δήμοι και Κοινότητες περιλαμβανόμενοι στην περιφέρεια του πρώην μεζονος Δήμου Αθηναίων), Α' Πειραιώς (δήμοι Πειραιώς και Σπετσών και επαρχίες Αίγινας, Κυθήρων, Τροιζηνίας και Ύδρας), Β' Πειραιώς (Δήμοι και Κοινότητες περιλαμβανόμενοι στην περιφέρεια του πρώην μεζονος Δήμου Πειραιώς) και υπόλοιπο νομού Αττικής. Επίσης διαιρείται ο νομός Θεσσαλονίκης σε δύο εκλογικές περιφέρειες,

την Α΄ Θεσσαλονίκης (πρώην Δήμος Θεσσαλονίκης) και την Β΄ Θεσσαλονίκης (υπόλοιπο του νομού Θεσσαλονίκης). Η έννοια του «νομού» αναφέρεται στους υπάρχοντες κατά τη θέση σε ισχύ του ν.δ. 65/74 νομούς, επειδή η ρύθμιση του εκλογικού νόμου που καθορίζει τις εκλογικές περιφέρειες οφείλει να είναι αυτοτελής και αυτάρκης⁹¹.

Στις εκλογές της 17.11.1974 η «Νέα Δημοκρατία», την οποία ίδρυσε ο πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Καραμανλής, απέσπασε θριαμβευτική νίκη, τη μεγαλύτερη στη μεταπολεμική ιστορία, με 54,37% των ψήφων και 220 έδρες σε σύνολο 300. Η «Ένωση Κέντρου-Νέες Δυνάμεις» με 20,42% κέρδισε 60 έδρες, ενώ το ΠΑ.ΣΟ.Κ. με 13,58% περιορίστηκε στις 12 έδρες και η Ενωμένη Αριστερά, με 9,47%, μόλις στις 8⁹². Οι μεταβολές που επήλθαν με το ν.δ. 65/74 στο εκλογικό σύστημα μικρή επίδραση είχαν στη διαμόρφωση των κοινοβουλευτικών συσχετισμών, καθώς η «Νέα Δημοκρατία» θα κέρδιζε, ακόμη και με το σύστημα του 1963-64, περισσότερες από 200 έδρες⁹³. Η σημαντική διαφορά κοινοβουλευτικής δύναμης μεταξύ «Νέας Δημοκρατίας» το 1974 και «Ένωσης Κέντρου» το 1964, παρά το γεγονός ότι τα ποσοστά ψήφων τους ήταν παραπλήσια, οφείλεται κυρίως στο ότι το 1964 το δεύτερο κόμμα ήταν πολύ ισχυρότερο από ό,τι το 1974⁹⁴.

Το εκλογικό σύστημα παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητο στις εκλογές του 1977, με μόνη εξαίρεση την επαναφορά, με το άρθρο 2 ν. 626/1977, της ρήτρας του «συν ένα». Τη φορά αυτή όμως, σε

91. ΣτΕ ΠΕ 1147/77, ΤοΣ 1977, σ. 678 επ. Πρβλ. τις παρατηρήσεις Κ. Χρυσόγονου, Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων, ΤοΣ 1994, σ. 223 επ. (244 επ.).

92. Βλ. Μ. Δρετιάκη, Βουλευτικές εκλογές, 1974, 1977, 1981, Αθήνα 1982, σ. 46, Α. Παντελή, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα και οι εκλογές, Αθήνα 1988, σ. 268-270, Γ. Αναστασιάδη, Σύγχρονη Πολιτική Ιστορία της Ελλάδας, Θεσ/νίκη 1993, σ. 31 επ.

93. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 269, 382.

94. Εάν στις εκλογές του 1964 εφαρμοζόταν το εκλογικό σύστημα του 1974, η Ε.Κ. θα είχε τέσσερεις επιπλέον έδρες και η Ε.Δ.Α. ισάριθμες λιγότερες, ενώ αμετάβλητη θα έμενε η Ε.Ρ.Ε. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 378.

αντίθεση με το 1974, οι στρεβλωτικές επιδράσεις του αποδείχθηκαν απαραίτητες για την επίτευξη αυτοδύναμης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας: Η «Νέα Δημοκρατία» είχε σημαντικές απώλειες ψήφων, λόγω κυρίως της επιτυχημένης εμφάνισης, για πρώτη και τελευταία έως σήμερα φορά, της άκρας δεξιάς στο εκλογικό σκηνικό. Η «Εθνική Παράταξις» με 6,82% των ψήφων κέρδισε 5 έδρες, περιορίζοντας τη Ν.Δ. σε 41,84%, το οποίο ήταν ωστόσο αρκετό για να της δώσει 171 έδρες, λόγω της πολυδιάσπασης των αντιπάλων της. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. εξασφάλισε τη δεύτερη θέση, με μια εντυπωσιακή άνοδο στο 25,34% των ψήφων και στις 93 έδρες, ενώ η «Ένωση Δημοκρατικού Κέντρου», που είχε αρχίσει ήδη πριν από τις εκλογές να εμφανίζει έντονα σημεία αποσύνθεσης, δεν ξεπέρασε το 11,95% και τις 16 μόλις έδρες. Στα αριστερά του πολιτικού φάσματος το Κ.Κ.Ε. υπερίσχυσε καθαρά με 9,36% και 11 έδρες έναντι 2,72% και 2 εδρών της «Συμμαχίας Προοδευτικών και Αριστερών Δυνάμεων». Τέλος το νεοπαγές «Κόμμα Νεοφιλελευθέρων», με τοπικά προσδιορισμένο κέντρο βάρους στην Δυτική Κρήτη, απέσπασε 1,07% και 2 επίσης έδρες⁹⁵.

Το σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής αποδείχθηκε λοιπόν ιδιαίτερα αποτελεσματικό στις εκλογές αυτές και στην τετραετία που ακολούθησε: Επέτρεψε στη «Νέα Δημοκρατία» να κυβερνήσει στηριγμένη σε άνετη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, παρά το συγκριτικά μικρό ποσοστό ψήφων της. Έδωσε μάλιστα και τη δυνατότητα στον αρχηγό της να μεταπηδήσει από την πρωθυπουργία στο αξίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας, τον Μάιο του 1980, καθώς στο μεταξύ είχαν προσχωρήσει στο κυβερνών κόμμα βουλευτές της Εθνικής Παράταξης, του Κόμματος Νεοφιλελευθέρων και της Ε.ΔΗ.Κ. αρκετοί ώστε να συγκεντρωθούν 181 ψήφοι υπέρ του⁹⁶. Από την άλλη πλευρά επιτάχυνε τη διάλυση της Ε.ΔΗ.Κ. και την επιβολή της ηγεμονίας του

95. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 384, 387, Δρεττάκη, ό.π., σ. 46, Αναστασιάδη, ό.π., σ. 59.

96. Βλ. Αναστασιάδη, ό.π., σ. 67.

ΠΑ.ΣΟ.Κ. στον άλλοτε κεντρώο χώρο, όπως και εκείνης του Κ.Κ.Ε. στον χώρο της παραδοσιακής αριστεράς. Η περιοριστική επίδραση του συστήματος υπήρξε μικρή, καθώς επτά κόμματα εκπροσωπήθηκαν στη Βουλή, αριθμός ρεκόρ στη μεταδικτατορική περίοδο, ενώ αντίθετα πολύ έντονη ήταν η στρεβλωτική του επίδραση. Έτσι π.χ. η αναλογία του ποσοστού εδρών και του ποσοστού ψήφων της «Νέας Δημοκρατίας» ανήλθε από 1,35 το 1974 σε 1,36 το 1977, παρά τη μείωση της εκλογικής της δύναμης και της απόστασης από το δεύτερο κόμμα, λόγω της διασποράς ψήφων σε μικρότερα κόμματα. Μεγάλες ήταν και οι μακροπρόθεσμες συνέπειες της διαμόρφωσης των συγκεκριμένων κοινοβουλευτικών συσχετισμών: Αφ' ενός έγινε δυνατή η προσχώρηση της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ. και η ψήφιση του κυρωτικού νόμου της σχετικής συνθήκης (ν. 945/79) με την αυξημένη πλειοψηφία του άρθρου 28 παρ. 2 Συντ. Και αφ' ετέρου αποκρυσταλλώθηκε μετά το 1977 ένα κομματικό σύστημα το οποίο έμελλε να διαρκέσει επί μία δεκαπενταετία περίπου.

Με το ίδιο εκλογικό σύστημα διεξήχθησαν και οι εκλογές του 1981, στις οποίες το ΠΑ.ΣΟ.Κ. διπλασίασε εκ νέου τις ψήφους του (48,07%) και απέκτησε 172 έδρες. Στον αντίποδα, το Κ.Κ.Ε. με 10,94% δεν εξέλεξε περισσότερους από 13 βουλευτές, που ήταν όμως αρκετοί, προστιθέμενοι σ' εκείνους του ΠΑ.ΣΟ.Κ., για να καταστήσουν εφικτή, την άνοιξη του 1985, την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας και τη διαπίστωση της ανάγκης αναθεώρησης του Συντάγματος, κατά το άρθρο 110 παρ. 2 Συντ. Η Ν.Δ., με 35,88% και 115 έδρες δεν ήταν σε θέση να εμποδίσει τις εξελίξεις αυτές⁹⁷. Ούτε όμως και η τυχόν αλλαγή του εκλογικού συστήματος επί το αναλογικότερο θα την εξυπηρετούσε σε τίποτα, αφού το περισσότερο που θα μπορούσε να επιτύχει έτσι θα ήταν να ανοίξει τον δρόμο για τη συμμετοχή του Κ.Κ.Ε. στο κυβερνητικό σχήμα⁹⁸.

97. Βλ., για τα αποτελέσματα των εκλογών αυτών, *Παντελή*, ό.π., σ. 388, 392, *Δρεττάκη*, ό.π., σ. 46, *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 79.

98. Για το ότι η αποδυνάμωση της ίδιας της Ν.Δ. διαφαινόταν σαφώς πολύ πριν από το φθινόπωρο του 1981 βλ. ενδεικτικά *Γ. Πάσχου*, *Δικομ-*

γ. *Η ψευδεπίγραφη «απλή» αναλογική του ν. 1516/1985*

Μια τέτοια συμμετοχή ωστόσο ήταν ανεπιθύμητη όχι μόνο για τη Ν.Δ. αλλά και για το ίδιο του ΠΑ.ΣΟ.Κ., όπως φάνηκε τον Φεβρουάριο του 1985, όταν ψηφίσθηκε ο ν. 1516/85. Το πρώτο κεφάλαιο (άρθρα 1 έως 4) του νομού αυτού επιγραφόταν παραπλανητικά «διατάξεις που αφορούν στην καθιέρωση συστήματος απλής αναλογικής». Η αναφορά στην απλή δήθεν αναλογική εξυπηρετούσε πολιτικές σκοπιμότητες του κυβερνώντος κόμματος, το οποίο ήθελε να εμφανισθεί συνεπές προς τις προεκλογικές του εξαγγελίες για καθιέρωσή της⁹⁹, ελάχιστη όμως σχέση είχε με την πραγματικότητα.

Ο ν. 1516/85 κατήργησε τους φραγμούς, τόσο για την είσοδο των κομμάτων στις επόμενες της πρώτης κατανομές εδρών όσο και για την πρόσβαση στις έδρες επικρατείας. Τούτο πρακτικά δεν σήμαινε πολλά σε ό,τι αφορά τη δεύτερη και τρίτη κατανομή, διότι σ' αυτές, σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 4 του παραπάνω νόμου, υπολογιζόταν και πάλι το σύνολο των εγκύρων ψήφων, χρησιμοποιημένων ή μη στην πρώτη κατανομή, όλων των κομμάτων. Ουσιαστικά πρόκειται για αντισυνταγματική ανακύκλωση των χρησιμοποιημένων ψήφων των μεγάλων κομμάτων, η οποία αρκεί από μόνη της για να αφήσει εκτός του νυμφώνος της δεύτερης και τρίτης κατανομής τα μικρότερα κόμματα, όπως εκτέθηκε ήδη. Επί πλέον στρεβλωτική επίδραση είχαν οι ρυθμίσεις του άρθρου 4 για την τρίτη κατανομή: Οι αδιάθετες και μετά τη δεύτερη κατανομή έδρες περιέρχονται στο κόμμα που

ματισμός και λειτουργία του πολιτεύματος, σε: *Ν. Διαμαντούρου/Π. Κιτρομηλίδη/Γ. Μουρογορδάτου* (επιμ.), *Οι εκλογές του 1981*, Αθήνα 1984, σ. 192 (192-3, 196- 7), καθώς και τα αποτελέσματα των προεκλογικών δημοσκοπήσεων του Κ.Π.Ε.Ε. στο περιοδικό *Επίκεντρα*, τεύχ. 22 (Σεπτ.-Οκτ. 1984), σ. 6.

99. Αποσπάσματα του προεκλογικού προγράμματος και μεταγενέστερων -διαφορετικών- δηλώσεων του Α. Παπανδρέου παραθέτει ο Γ. Αναστασιάδης, *Τύπος, πολιτικός λόγος και εκλογικό σύστημα*, σε: Γ. Αναστασιάδη/Ε. Βενιζέλου/Γ. Κοντογιώργη, *Εκλογικό σύστημα*, Θεσ/νίκη 1985, σ. 11 επ. (26-30, υποσ. 27-33).

πλειοψήφησε σχετικά, τόσο σε ολόκληρη την επικράτεια όσο και στις ελάχιστον περιφέρειες προέλευσης των εδρών αυτών. Για όσες έδρες προέρχονται από ελάχιστον περιφέρειες όπου το πρώτο πανελλαδικά κόμμα είναι δεύτερο ή και σε κατώτερη θέση ακολουθείται άλλη διαδικασία. Αθροίζονται οι έγκυρες ψήφοι όλων των κομμάτων σε όλη την επικράτεια και το άθροισμα διαιρείται με τις αδιάθετες έδρες. Το πηλίκον αποτελεί το εκλογικό μέτρο και κάθε εκλογικός σχηματισμός παίρνει τόσες έδρες όσες φορές περιέχεται το μέτρο αυτό στη δύναμή του. Έτσι η τρίτη κατανομή, σε δύο φάσεις πλέον, λειτουργεί ως μία περαιτέρω ασφαλιστική δικλείδα του συστήματος προκειμένου να επιτευχθεί η κοινοβουλευτική αυτοδυναμία του πρώτου κόμματος και ως μηχανισμός προμοδότησης του ακόμη και σε βάρος του δεύτερου, όπως και όλων των υπόλοιπων. Προς την ίδια κατεύθυνση στρέφεται και η αλλαγή στον τρόπο διάθεσης των εδρών Επικρατείας: Σύμφωνα με το άρθρο 1 ν. 1516/85 εκλογικό μέτρο γι' αυτές είναι καταρχήν το ένα δωδέκατο του συνόλου των εγκύρων ψήφων σε όλη την επικράτεια. Οι αδιάθετες όμως έδρες δεν κατανέμονται με βάση το αξιοποιημένο υπόλοιπο ψήφων, αλλά με βάση τον ισχυρότερο μέσο όρο εγκύρων ψηφοδελτίων σε ολόκληρη την επικράτεια ανά έδρα.

Πρακτικά οι ρυθμίσεις αυτές σημαίνουν ότι τα μικρά κόμματα μπορούν να ελπίζουν μόνο σε μία έδρα Επικρατείας, εφόσον συγκεντρώσαν περίπου 8,33% των εγκύρων ψήφων, όχι όμως και σε έδρες από τη δεύτερη ή την τρίτη κατανομή, εκτός αν υπερβούν το 12 έως 13%. Και σ' αυτή την περίπτωση όμως ελάχιστα κέρδη μπορούν να προσδοκούν από την πηγή αυτή. Ακόμη περισσότερο, μειώνονται δραστικά οι πιθανότητες τους να κληθούν ως εταίροι συμμαχικής κυβέρνησης, διότι το πρώτο κόμμα ευνοείται σε βάρος όχι μόνο των ίδιων αλλά και του δεύτερου μεγάλου κόμματος, έτσι ώστε να καθίσταται οριακό το ενδεχόμενο της μη αυτοδυναμίας του. Ας σημειωθεί ότι το εκλογικό νομοσχέδιο (ο μετέπειτα ν. 1516/85) υπερψηφίσθηκε στη Βουλή και από τα δύο μεγάλα κόμματα, τα οποία επεδίωκαν έτσι να προσδώσουν και στην επερχόμενη εκλογική αναμέτρηση τον χαρακτήρα μονομαχίας μεταξύ

τους, πράγμα που επέτυχαν άλλωστε. Χαρακτηριστικό του πόσο *ad hoc* σχεδιασμένος ήταν ο εκλογικός νόμος του 1985 είναι ότι, εάν το 1985 επαναλαμβανόταν ακριβώς το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών του Ιουνίου 1984 (ΠΑ.ΣΟ.Κ. 41,6%, Ν.Δ. 38,1%) το κυβερνών κόμμα θα κέρδιζε, με το σύστημα αυτό, 155 έδρες. Αντίθετα θα κέρδιζε μόνο 150 έδρες με το σύστημα του ν. 626/77 που ίσχυσε το 1977 και το 1981¹⁰⁰.

Ούτως ή άλλως ο ν. 1516/85 ανταποκρίθηκε πλήρως στις προσδοκίες των εμπνευστών του. Το εκλογικό σώμα ανανέωσε την εμπιστοσύνη του προς το ΠΑ.ΣΟ.Κ., με 45,82% των ψήφων που μεταφράστηκε σε 161 έδρες, ενώ η «Νέα Δημοκρατία» με 40,84% δεν ξεπέρασε τις 126 έδρες και το Κ.Κ.Ε. με 9,89% τις 12. Μία έδρα κέρδισε και το Κ.Κ.Ε. Εσωτερικού, χάρη στο 1,84% των ψήφων που απέσπασε¹⁰¹. Το αποτέλεσμα αυτό επέτρεψε στη νέα Βουλή να εξαντλήσει τη θητεία της, έως τον Ιούνιο του 1989, παρά την λαϊκή δυσανεμία από την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης¹⁰², τις εναντίον της κατηγορίες για σκάνδαλα και την ασθένεια του πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου το φθινόπωρο του 1988¹⁰³.

δ. Η αναλογική του ν. 1847/1989

Για τον ένα από τους δύο πόλους του δικομματισμού της ελληνικής πολιτικής η προσήλωση στην «ενισχυμένη» αναλογική ήταν, για λόγους αναγόμενους στη θέση του στο δεξιό του πολιτικού φάσματος¹⁰⁴ και στην ανυπαρξία ενός πιθανού κυβερ-

100. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 399, 403, 404.

101. Βλ. Παντελή, ό.π., σ. 404, 408, Αναστασιάδη, ό.π., σ. 102.

102. Στην επίδραση της οικονομικής πολιτικής στα εκλογικά αποτελέσματα στην Ελλάδα μεταξύ 1979-89 αναφέρεται ο Π. Καζάκος, Οικονομική πολιτική και εκλογές, σε: Χ. Αυριντζή/Η. Νικολακόπουλου (επιμ.), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80, Αθήνα 1990, σ. 129 επ.

103. Βλ. Αναστασιάδη, Σύγχρονη Πολιτική Ιστορία, ό.π., σ. 110 επ.

104. Για την ιδεολογική (αυτο)τοποθέτηση των ψηφοφόρων των κομμάτων στη δεκαετία του '80 βλ. Δ. Κατσούδα, Ψήφος και ιδεολογία, σε: Αυριντζή/Νικολακόπουλου, ό.π., σ. 238 επ., Γ. Βούλαρη, Αλλαγές στο εκλο-

νητικού εταίρου γι' αυτόν στο κέντρο, θέμα αρχής. Για τον άλλο πόλο ωστόσο, ο οποίος συνέβη να εκφράζεται από το κυβερνών μεταξύ 1981 και 1989 κόμμα, ήταν απλώς θέμα ομορτυνισμού. Τούτο αποδείχθηκε τον Μάρτιο του 1989, οπότε, μπροστά στην επαπειλούμενη εκλογική ήττα, η κυβέρνηση κατέθεσε στη Βουλή νομοσχέδιο που περιείχε το αναλογικότερο σύστημα στην ελληνική ιστορία¹⁰⁵. Το νομοσχέδιο υπερψηφίσθηκε και από την αξιωματική αντιπολίτευση, καθώς η τελευταία ήθελε να φανεί αρεστή στα κόμματα της αριστεράς, με τα οποία είχε αναλάβει κοινές πολιτικές πρωτοβουλίες με στόχο τη διεξαγωγή πρόωγων εκλογών στις αρχές του 1989¹⁰⁶. Αντίθετα, οι βουλευτές των τελευταίων αρνήθηκαν να το υπερψηφίσουν, ζητώντας ένα ακόμη αναλογικότερο σύστημα¹⁰⁷.

Το άρθρο 3 όρισε ότι οι αδιάθετες από την πρώτη κατανομή έδρες κατανέμονται μεταξύ όλων των κομμάτων και συνασπισμών, σε μία δεύτερη κατανομή, κατά την αναλογία όχι πια του συνόλου των ψήφων, αλλά μόνο των αχρησιμοποίητων στην πρώ-

γικό σώμα της Αριστεράς, σε: *Λυριντζή/Νικολακόπουλου*, ό.π., σ. 248 επ.

105. Τούτο τονίζεται, δίκαια, στην εισηγητική του νομοσχεδίου έκθεση, την οποία παραθέτει ο Γ. Αναστασιάδης, *Εκλογικός νόμος και Σύστημα*, Θεσσαλονίκη 1989, σ. 49 επ. Αντίθετα είναι παραπλανητική η αναφορά της εισηγητικής έκθεσης στο σύστημα του 1985 ως εκείνο που επέτρεψε την δήθεν «σαφώς αναλογικότερη, από κάθε άλλο εκλογικό σύστημα του παρελθόντος, εκπροσώπηση των υπαρκτών πολιτικών δυνάμεων στη Βουλή».

106. Φαίνεται εξ άλλου πως ο τότε αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης είχε εξωπραγματική αισιοδοξία για το αποτέλεσμα της επερχόμενης εκλογικής αναμέτρησης και έτσι συγκατατέθηκε πολύ εύκολα σε ένα σύστημα σχεδιασμένο κυρίως για ν' αποτρέψει την κοινοβουλευτική του αυτοδυναμία. Βλ. τις δηλώσεις του Κ. Μητσotάκη σε συνέντευξη τύπου στις 18.9.1988 που παραθέτει ο Αναστασιάδης, ό.π., σ. 65-66.

107. Νωρίτερα (Οκτώβριος 1988) οι ίδιοι είχαν υποβάλει σχετική πρόταση νόμου, η οποία προέβλεπε κατανομή εδρών με βάση πανελλήνιο εκλογικό μέτρο (πλήκον της διαίρεσης του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων σε όλη τη χώρα δια του 300), αλλά δεν έγινε δεκτή από τη Βουλή. Βλ. *Αναστασιάδης*, ό.π., σ. 61.

τη κατανομή υπολοίπων, εκτός των προερχομένων από μονοεδρικές περιφέρειες. Για τον σκοπό αυτό η επικράτεια διαιρείται σε δεκατρείς (αντί εννιά το 1985) μείζονες περιφέρειες. Το άθροισμα των αχρησιμοποίητων υπολοίπων διαιρείται με τον αριθμό των αδιάθετων εδρών στη μείζονα περιφέρεια και το πηλίκο αποτελεί το εκλογικό μέτρο, ώστε κάθε εκλογικός σχηματισμός να λάβει τόσες έδρες, όσες φορές περιέχεται το μέτρο στο αχρησιμοποίητο υπόλοιπό του. Αν και έτσι παραμένουν αδιάθετες έδρες, αυτές παραχωρούνται ανά μία στα κόμματα ή συνασπισμούς που έχουν το μεγαλύτερο κατά σειρά αχρησιμοποίητο στη δεύτερη αυτή κατανομή υπόλοιπο, ενώ καταργείται η τρίτη κατανομή. Εξάλλου προβλέφθηκε ειδικά ότι κόμματα ή συνασπισμοί τα οποία κατάρτισαν συνδυασμούς τουλάχιστον στα τρία τέταρτα των εκλογικών περιφερειών και συγκέντρωσαν πανελλαδικά ποσοστό άνω του 1% των εγκύρων ψήφων έχουν δικαίωμα να λάβουν μία τουλάχιστον έδρα (τρεις αν υπερέβησαν το 2%). Άθικτες έμειναν οι σχετικές με την πρώτη κατανομή και τις έδρες επικρατείας διατάξεις.

Ο ν. 1847/1989 θέσπισε δύο ουσιαστικά εκλογικά συστήματα: Αναλογική για τις πολυεδρικές και πλειοψηφικό για τις μονοεδρικές περιφέρειες¹⁰⁸, όπου εκλεγόταν όποιος συγκέντρωνε τη σχετική πλειοψηφία, ενώ τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα των άλλων συνδυασμών από τις περιφέρειες αυτές δεν μεταφέρονταν στις μείζονες περιφέρειες, σε αντίθεση βέβαια με τα υπόλοιπα των πολυεδρικών περιφερειών. Η ειδική αυτή μεταχείριση των μονοεδρικών δεν αποτελεί κατά κανένα τρόπο λογική ή νομική αναγκαιότητα¹⁰⁹. Θα μπορούσε να εφαρμοσθεί και σ' αυτές ό,τι και στις υπόλοιπες. Στην περίπτωση αυτή, και εφόσον εξακολουθούσε στην πρώτη κατανομή να ισχύει η ρήτρα του «συν ένα», το εκλογικό μέτρο θα ήταν το 50% των εγκύρων ψήφων της μονοεδρικής περιφέρειας και, αν κανένας συνδυασμός δεν

108. Πρβλ. Α. Ραΐκου, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών και ευρωβουλευτικών εκλογών, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 142.

109. Αντίθετη άποψη δέχεται ο Ραΐκος, ό.π., σ. 142 επ.

το επετύγχανε, η τύχη της έδρας θα καθοριζόταν στη δεύτερη κατανομή. Η ειδική λοιπόν μεταχείριση των μονοεδρικών δεν οφειλόταν στην ιδιομορφία τους, αλλά σε διαφανή σκοπιμότητα του κυβερνώντος κόμματος, το οποίο είχε στις περισσότερες απ' αυτές σημαντικό προβάδισμα από τις βουλευτικές εκλογές του 1985 και ήλπιζε να επαναλάβει την επιτυχία του το 1989, παρά τη μεταβολή των συνθηκών. Έστω και αν έχανε όμως στις μονοεδρικές, ο μη υπολογισμός των υπολοίπων τους δεν θα του προξενούσε ουσιαστική ζημία, για λόγους σχετιζόμενους με την ένταξή τους σε μείζονες περιφέρειες και με τ' αναμενόμενα σ' αυτές εκλογικά αποτελέσματα¹¹⁰. Ανεξάρτητα πάντως από τα κίνητρα του νομοθέτη, ο συνδυασμός των δύο ριζικά αντίθετων εκλογικών συστημάτων ήταν συνταγματικά έωλος, για λόγους που εκτέθηκαν ήδη.

Εξ άλλου η αναλογική των πολυεδρικών περιφερειών θα ήταν αποτελεσματικότερη αν τροποποιούνταν και οι διατάξεις οι σχετικές με την πρώτη κατανομή, ώστε να απαλειφθεί η ρήτρα του «συν ένα»¹¹¹. Η τελευταία έχει λειτουργία αντίστροφα ανάλογη εκείνης της δεύτερης κατανομής: Εάν η δεύτερη κατανομή αποτελεί μηχανισμό ενίσχυσης των μεγάλων κομμάτων, όπως στην περίπτωση που όλοι συμμετέχουν σ' αυτή με το σύνολο των ψήφων τους ή ακόμη τα μικρά κόμματα δεν έχουν καν δικαίωμα συμμετοχής, τότε το «συν ένα» στην πρώτη κατανομή βελτιώνει τις προοπτικές των μικρών. Και τούτο διότι, εφόσον ούτως ή άλλως δεν έχουν να ελπίζουν σε τίποτε από τη δεύτερη, τους συμφέρει να αποσπάσουν κάποιο, έστω μικρό, μερίδιο από τον

110. Οι τρεις από τις πέντε συνολικά μονοεδρικές περιφέρειες ανήκουν στη μείζονα περιφέρεια των Ιονίων Νήσων, την οποία συμπληρώνει η τριεδρική περιφέρεια του Νομού Κέρκυρας. Για τις ιδιομορφίες που παρουσίασαν εκεί οι εκλογικοί συσχετισμοί και η κατανομή των εδρών το 1989-90, βλ. *Γ. Αναστασάκου/Γ. Βούλγαρη/Η. Νικολακόπουλου*, *Εκλογές 1989-1990*, Αθήνα 1990, σ. 73.

111. Πρβλ. *Η. Νικολακόπουλου*, Το εκλογικό σύστημα ως χειραγωγικός μηχανισμός, σε: *Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων*, 1, Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 61 επ. (70-72).

αυξημένο αριθμό εδρών οι οποίες θα διατεθούν με το «συν ένα», λόγω μείωσης του εκλογικού μέτρου, στην πρώτη κατανομή. Αν αντίθετα η δεύτερη κατανομή συνιστά μηχανισμό επανόρθωσης των, οφειλόμενων στον μεγάλο αριθμό των ελασσόνων εκλογικών περιφερειών, «αδικιών» της πρώτης κατανομής, τότε προφανώς όσο περισσότερες έδρες μένουν αδιάθετες σ' αυτή τόσο το καλύτερο για τα μικρά κόμματα. Διότι βέβαια από τη μείωση του εκλογικού μέτρου στην πρώτη κατανομή με το «συν ένα» επωφελούνται και τα μεγαλύτερα κόμματα και μάλιστα κατά προτεραιότητα, λόγω των υψηλών ποσοστών τους.

ε. Οι πολιτικές και νομικές συνέπειες της καθιέρωσης της αναλογικής

Η αλλαγή του εκλογικού νόμου απέδωσε πάντως τους αναμενόμενους κοινοβουλευτικούς συσχετισμούς στις εκλογές της 18.6.1989. Η «Νέα Δημοκρατία», αν και ήρθε πρώτη με 44,28% των ψήφων, δεν ξεπέρασε τις 145 έδρες. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. με 39,13% κέρδισε 125, ενώ ρυθμιστής της κατάστασης αναδείχθηκε ο «Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου» με 13,12% και 28 έδρες. Εξ άλλου από μία έδρα εξασφάλισαν η ΔΗ.ΑΝΑ με 1,01% και ο μουσουλμανικός συνδυασμός του Νομού Ροδόπης, ο οποίος πρώτευσε με 32% σε τοπικό επίπεδο, που αντιστοιχούσε σε πανελλαδικό ποσοστό 0,38%. Από τις δύο αυτές έδρες όμως μόνο η της ΔΗ.ΑΝΑ. οφειλόταν στον εκλογικό νόμο, αφού κερδήθηκε στη δεύτερη κατανομή, ενώ ο μουσουλμανικός συνδυασμός θα κέρδιζε τη δική του έστω και αν εφαρμοζόταν το σύστημα του 1985 ή εκείνο του 1977-81. Ακολούθησαν ο σχηματισμός της κυβέρνησης Τζαννετάκη, με στήριξη από τον «Συνασπισμό» και τη Ν.Δ. αλλά περιορισμένο χρονικό ορίζοντα, και νέες εκλογές στις 5.11.1989. Η Ν.Δ. αύξησε το ποσοστό της σε 46,19%, υπολείφθηκε όμως και πάλι της απόλυτης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας (148 έδρες), ενώ αύξηση σημείωσε και το ΠΑ.ΣΟ.Κ., με 40,67% και 128 έδρες. Ο «Συνασπισμός» διαπίστωσε με οδυνηρό τρόπο ότι ο ρόλος του ρυθμιστή έχει μειονεκτήματα και κινδύνους, αφού είδε τις ψήφους του να μειώνονται στο 10,97% και τις έδρες του στις 21, ενώ από μία έδρα κέρδισαν οι «Οικολόγοι-Εναλλακτικοί», με 0,58%, και

ο μουσουλμανικός συνδυασμός Ροδόπης. Η οικουμενική κυβέρνηση Ζολώτα αποτέλεσε την προσωρινή λύση στο πολιτικό αδιέξοδο και η χώρα οδηγήθηκε και πάλι στις κάλπες στις 8.4.1990. Η Ν.Δ. συγκέντρωσε 46,89% και 150 έδρες, πράγμα που της επέτρεψε να σχηματίσει κυβέρνηση με την ψήφο και του μοναδικού βουλευτή της ΔΗ.ΑΝΑ. (0,67%). Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. έπεσε στο 38,61% και 123 έδρες, ο «Συνασπισμός» στο 10,28% και 19 έδρες, ενώ οι συνδυασμοί συνεργασίας των δύο κομμάτων στις μονοεδρικές περιφέρειες κέρδισαν τέσσερις επιπλέον έδρες. Τέλος οι «Οικολόγοι-Εναλλακτικοί», με ποσοστό 0,77% διατήρησαν την έδρα τους, ενώ από έναν βουλευτή εξέλεξαν οι μουσουλμανικοί συνδυασμοί Ξάνθης και Ροδόπης¹¹².

Έτσι το αναλογικό σύστημα του ν. 1847/1989 σημείωσε, από αριθμητική- τεχνική άποψη, αδιαμφισβήτητη επιτυχία. Αυτοδύναμη κοινοβουλευτική πλειοψηφία δεν προέκυψε από καμμία από τις τρεις εκλογικές αναμετρήσεις, ανεξάρτητα αν με τη μεταγενέστερη προσχώρηση του βουλευτή της ΔΗ.ΑΝΑ. στη Ν.Δ. και την 36/1990 απόφαση του ΑΕΔ η τελευταία αύξησε σε 152 τις έδρες της. Ακόμη κι έτσι, η επίδραση του ν. 1847/1989 στο πολιτικό σκηνικό έμεινε ενεργός ως τον Σεπτέμβριο του 1993, οπότε η ανεξαρτητοποίηση μόλις δύο βουλευτών ήταν αρκετή για να προκαλέσει την πτώση της κυβέρνησης και προκήρυξη πρόωρων εκλογών.

Από πολιτική άποψη όμως η αναλογική του ν. 1847/1989 αποδείχθηκε οικτρή αποτυχία, με δυσμενείς επιπτώσεις στην πορεία της χώρας μέσα σ' ένα δύσκολο ούτως ή άλλως διεθνές περιβάλλον. Από την οπτική γωνία της κυβέρνησης, η οποία είχε καταθέσει το νομοσχέδιο, η αποτυχία ήταν προφανής, αφού ούτε την άνοδο της αξιωματικής αντιπολίτευσης στην εξουσία κατάφερε να ματαιώσει ούτε και τις ποινικές διώξεις σε βάρος μελών

112. Αναλυτική παράθεση των εκλογικών αποτελεσμάτων σε όλη την επικράτεια και σε κάθε περιφέρεια κάνουν οι *Αναστασάκος/Βούλγαρης/Νικολάκοπουλος*, ό.π., σ. 25 επ. Πρβλ. επίσης *Αναστασιάδη*, ό.π., σ. 117, 129, 139.

της, με βάση το ν.δ. 802/71 «περί ευθύνης υπουργών», να αποτρέψει. Ακόμη προφανέστερη ήταν η αποτυχία από την οπτική γωνία των κομμάτων της Αριστεράς, τα οποία κατ' εξοχήν αδικούνταν από το σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής και αγωνίζονταν επί δεκαετίες για την αλλαγή του. Όχι μόνο ο «Συνασπισμός» δεν μπορούσε ή δεν ήθελε να γίνει εταίρος σε οποιαδήποτε συμμαχική κυβέρνηση με μακροπρόθεσμη προοπτική και έτσι να επηρεάσει το πολιτικό και κοινωνικό γίγνεσθαι με πιο αποφασιστικό τρόπο από ό,τι μια μόνιμη αντιπολίτευση, αλλά και υπέστη βαριές εκλογικές απώλειες. Σαν να μην έφθαναν αυτά, ήρθε σε δύσκολη θέση το φθινόπωρο του 1989, όταν οι βουλευτές του, μαζί με τους συναδέλφους τους της Ν.Δ., για διαδικαστικούς λόγους δεν δέχθηκαν να συζητηθεί πρόταση νόμου βουλευτών του ΠΑ.ΣΟ.Κ. για απόσυρση της ρήτρας του «συν ένα» από τον εκλογικό νόμο¹¹³. Τούτο θα καθιστούσε βέβαια το σύστημα ακόμη αναλογικότερο και την κοινοβουλευτική αυτοδυναμία της Ν.Δ., μετά τις επικείμενες τότε εκλογές, σχεδόν ανέφικτη.

Μεγαλύτερη σημασία έχει όμως το γεγονός ότι η χώρα βρέθηκε ουσιαστικά σε προεκλογική περίοδο για ένα ολόκληρο έτος, από την άνοιξη του 1989 έως την άνοιξη του 1990, κατά τη διάρκεια της οποίας απορρυθμίσθηκε ακόμη περισσότερο η, ούτως ή άλλως, δυσλειτουργική, δημόσια διοίκηση. Και επιπλέον καλλιεργήθηκε κλίμα παροχών, όπως π.χ. με τη χορήγηση σειράς επιδομάτων σε κατηγορίες υπαλλήλων (ν. 1858/89 και 1881/90), που βοήθησε κι αυτό στη δραματική επιδείνωση των οικονομικών και ιδιαίτερα των δημοσιονομικών μεγεθών. Χάθηκε έτσι πολύτιμος χρόνος στην προσπάθεια για σύγκλιση της ελληνικής προς τις άλλες ευρωπαϊκές οικονομίες και για ισότιμη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης, δε-

113. Στο ζήτημα αυτό αναφέρεται ο Π. Σαλαμαλίκης, Η δυνατότητα κατάργησης του «συν ένα» σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής και το Σύνταγμα, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 2/1989, σ. 100 επ.

δομένου ότι το 1989-90 αντί σύγκλισης είχαμε παραπέρα απόκλιση.

Ούτε και στο επίπεδο της λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών υπήρξαν καλύτερα αποτελέσματα. Φαινομενικά βέβαια αμβλύνθηκε τότε ο «κυριαρχικός ρόλος του Πρωθυπουργού», για τον οποίο είχαν διατυπωθεί οξύτατες επικρίσεις στο πλαίσιο της θεωρητικής συζήτησης με αφορμή την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1985/86¹¹⁴. Στην πραγματικότητα όμως απλώς μετατοπίστηκε το κέντρο λήψης των κρίσιμων πολιτικών αποφάσεων στους αρχηγούς των κομμάτων που στήριζαν την κυβέρνηση, με τον πρωθυπουργό να περιορίζεται σε ρόλο διεκπεραιωτή της θέλησής τους¹¹⁵. Έτσι η λήψη των αποφάσεων αυτών, χωρίς ουσιαστικά να καταστεί δημοκρατικότερη, έγινε απλώς δυσκολότερη και πιο χρονοβόρα.

Όσο για την αναμενόμενη στις αρχές του 1989, σε συνάρτηση με την αλλαγή του εκλογικού συστήματος, «επικράτηση μιας άλλης μορφής και παραλλαγής κοινοβουλευτικού συστήματος από αυτήν που γνωρίσαμε ως σήμερα» και μάλιστα με την «υπέρβαση του δικομματισμού»¹¹⁶, αυτή όχι μόνο δεν επιβεβαιώθηκε, αλλά μάλλον συνέβη το ακριβώς αντίθετο: Το καταθλιπτικά υψηλό άθροισμα των ποσοστών ψήφων των δύο πρώτων κομμάτων στις εκλογές του 1985 (86,66%) σημείωσε μικρή πτώση τον Ιούνιο του 1989 (83,41%), για να ανέλθει και πάλι σε ύψος πρωτοφανές για τα μεταδικτατορικά πολιτικά δεδομένα τον Νοέμβριο του ίδιου έτους (86,86%), μετά την πρώτη εμπειρία αναλογικής. Και

114. Βλ. ιδίως *Αρ. Μάνεση*, Η νομικοπολιτική σημασία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986, Δίκαιο και Πολιτική 13-14, σ. 5 επ. (82 επ.), του ίδιου, Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 48 επ.

115. Πρβλ. *Ι. Καμτσίδου*, Η συνταγματική ρύθμιση και η πρόσφατη πρακτική του διορισμού Κυβερνήσεως, Θεσσαλονίκη 1990, σ. 22, *Κ. Χρυσόγονου*, Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού πρωθυπουργού, ΤοΣ 1990, σ. 567 επ. (571-2).

116. *Γ. Παπαδημητρίου*, Εκλογικό σύστημα και σύστημα διακυβέρνησης, σε: Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, ό.π., σ. 19 επ. (27).

έκτοτε έμεινε σχεδόν αμετάβλητο, τόσο τον Απρίλιο του 1990 (λίγο πάνω από το 86%, αν συνυπολογίσουμε και τους ψηφοφόρους του ΠΑ.ΣΟ.Κ. στις μονοεδρικές περιφέρειες όπου πραγματοποιήσε κοινή κάθοδο με τον «Συνασπισμό»), όσο και τον Οκτώβριο του 1993 (86,18%). Όσο για το κοινοβουλευτικό σύστημα, αυτό κατά βάση επανήλθε στην παραδοσιακή «πρωθυπουργοκεντρική» μορφή του από τον Απρίλιο του 1990.

Γεγονός είναι ότι η πολιτική αποτυχία της αναλογικής το 1989-90 οφείλεται, μερικά τουλάχιστον, στις συγκυρίες της εποχής, την οξύτητα της πολιτικής αντιπαράθεσης και την υποκειμενική ή αντικειμενική αδυναμία των κομμάτων να συνεργασθούν αποτελεσματικά και ειλικρινά για τον σχηματισμό βιώσιμης κυβέρνησης. Τίποτε δεν αποκλείει μια εκ νέου καθιέρωση εκλογικού συστήματος παρόμοιου με εκείνο του ν. 1847/89 στο μέλλον να έχει καλύτερη έκβαση, αφού μάλιστα τα δεδομένα του κομματικού συστήματος έχουν μεταβληθεί ουσιαστικά από το 1990. Από την άλλη πλευρά, η εμπειρία του 1989-1990 αποδεικνύει όμως ότι το επιχείρημα της «κυβερνητικής σταθερότητας» ούτε προσχηματικό είναι, ούτε απλό επικάλυμμα καλπονοθευτικών προθέσεων του εκάστοτε εκλογικού νομοθέτη.

στ. Η επαναφορά της «ενισχυμένης» με τον ν. 1907/1990 και η δυσμενής μεταχείριση των συνασπισμών

Λίγους μήνες μετά τις εκλογές, η νέα κυβέρνηση έσπευσε να υποβάλει στη Βουλή εκλογικό νομοσχέδιο, το οποίο ψηφίστηκε και έγινε νόμος του κράτους τον Νοέμβριο του 1990 (ν. 1907/90). Με αυτόν επανήλθαν σε ισχύ οι διατάξεις των έως το 1985 νόμων για το εκλογικό σύστημα, όπως αυτές είχαν κωδικοποιηθεί στα άρθρα 88-91 π.δ. 152/85, με σημαντικές τροποποιήσεις. Έτσι ενώ παρέμεινε η βασική φιλοσοφία του συστήματος της «ενισχυμένης» αναλογικής, δηλαδή η εξασφάλιση μονοκομματικής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, καθώς και η βασική μεθοδολογία του, δηλ. η ανακύκλωση των χρησιμοποιημένων στην πρώτη κατανομή ψήφων, προστέθηκαν τρεις νέες παράμετροι: Πρώτο, η δυσμενής μεταχείριση των συνασπισμών στην, ενδεχομένως αποφασιστική για την κατάκτηση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, τρίτη κατανομή των

εδρών (άρθρο 1 παρ. 1 ν. 1907/90). Δεύτερο, η ρήτρα αποκλεισμού από όλες τις κατανομές όσων εκλογικών σχηματισμών δεν συγκεντρώνουν το 3% των εγκύρων ψήφων σε όλη την επικράτεια (άρθρο 3 ν. 1907/90). Και τρίτο, η «εξομάλυνση αντιστοιχίας ψήφων και εδρών» (άρθρο 4 ν. 1907/90).

Ειδικότερα ορίστηκε ότι, στην πρώτη φάση της τρίτης κατανομής, οι αδιάθετες (από την πρώτη και δεύτερη κατανομή) σε κάθε ελάσσονα περιφέρεια έδρες περιέρχονται στο αυτοτελές κόμμα που προηγείται των άλλων αυτοτελών κομμάτων στην εκλογική αυτή περιφέρεια και σ' ολόκληρη την επικράτεια. Ακολουθεί η δεύτερη φάση της τρίτης κατανομής, χωρίς διαφοροποιήσεις από το σύστημα του 1985, με συμμετοχή δηλαδή και των συνασπισμών. Αξιοσημείωτο όμως είναι ότι εδώ πρόκειται για έδρες προερχόμενες από ελάσσονες περιφέρειες όπου το πρώτο πανελλαδικά αυτοτελές κόμμα δεν πρώτευσε, παρ' όλα αυτά όμως συμμετέχει, ενώ ήδη του έχουν παραχωρηθεί οι έδρες των ελασσόνων περιφερειών όπου έχει πρωτεύσει, κατά κάποιο τρόπο «εκτός συναγωνισμού». Έχουμε λοιπόν εφαρμογή του γνωστού «αξιώματος» τα «σα εμά και τα εμά εμά», υπέρ του πρώτου αυτοτελούς κόμματος. Επιστέγασμα αποτελεί η διάθεση σ' αυτό και όσων εδρών απομένουν μετά την ολοκλήρωση των δύο φάσεων της τρίτης κατανομής. Εξάλλου φύλλο συνκής για την κάλυψη της εύνοιας υπέρ των «αυτοτελών» κομμάτων συνιστά η πρόβλεψη του άρθρου 1 παρ. 1 ν. 1907/90 ότι οι παραπάνω έδρες, αντί στο πρώτο αυτοτελές κόμμα, διατίθενται στον τυχόν μετέχοντα συνασπισμό κομμάτων, εφόσον ο μέσος όρος της δύναμης των κομμάτων που τον απαρτίζουν είναι μεγαλύτερος από τη δύναμη του πρώτου αυτοτελούς κόμματος. Τούτο βέβαια μπορεί να συμβεί μόνο εάν ο συνασπισμός διαθέτει υπερδιπλάσιο ή υπερτριπλάσιο αριθμό ψήφων από το πρώτο αυτοτελές κόμμα¹¹⁷, πράγμα τόσο απίθανο ώστε να μπορεί να

117. Αντίστοιχη διάταξη περιείχε πάντως, προκειμένου για την είσοδο στη β' κατανομή, το άρθρο 6 παρ. 3 εδ. β' ν. 3822/1958.

ειπωθεί για την πρόβλεψη αυτή ότι προσβάλλει τη νοημοσύνη των πολιτών.

Εξ άλλου το άρθρο 1 παρ. 1 ν. 1907/90 προβλέπει παραπέρα ότι για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου συνέρχεται αυτεπαγγέλτως, σε συμβούλιο, μόλις ανακηρυχθούν οι συνδυασμοί απ' αυτό και αποφαινεται «αμετάκλητα», ποια κόμματα είναι στην πραγματικότητα αυτοτελή και ποια εμφανίζονται ως αυτοτελή, στην πραγματικότητα όμως είναι καλυμμένοι συνασπισμοί συνεργαζομένων κομμάτων ή συγχωνεύσεις κομμάτων που εξομοιώνονται με αυτούς. Το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου αποφαινεται κατά ελεύθερη κρίση, εκ των ενόντων, από τα υπάρχοντα στοιχεία και χωρίς δικονομικές διατυπώσεις, ενώ κάθε υποψήφιος και κάθε κόμμα είναι δυνατό να προσκομίσει στοιχεία μόνο με υπόμνημα, για να αποδείξει την «παράβαση» των διατάξεων αυτών.

Όπως ήδη εκτέθηκε, η δυσμενής μεταχείριση των συνασπισμών γενικά έναντι των αυτοτελών κομμάτων θα πρέπει να θεωρηθεί αντισυνταγματική¹¹⁸, πολύ περισσότερο μάλιστα όταν μπορεί να ανατρέψει άρδην το εκλογικό αποτέλεσμα, έτσι ώστε ο πλειοψηφίας εκλογικός σχηματισμός να καταντήσει κοινοβουλευτική μειοψηφία¹¹⁹. Το πράγμα ωστόσο αγγίζει τα όρια του παραλογισμού, όταν στους συνασπισμούς προστίθενται και εξομοιώνονται με αυτούς οι «συγχωνεύσεις» κομμάτων. Το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου επιφορτίζεται έτσι με έναν αστυνομικό έλεγχο της πολιτικής ιστορίας των συνιστωσών κάθε κόμματος, ο οποίος στη χειρότερη περίπτωση μπορεί να φθάσει ως τον έλεγχο του φρονήματος των στελεχών του. Καθώς μάλιστα δεν τίθεται κανένα χρονικό όριο ως προς το πότε μπορεί να έχει γίνει η συγχώνευση αυτή (άρα και στο απώτερο παρελθόν) δεν υπάρχει εδώ φραγμός στην αυθαιρεσία ενός κακού δικαστή. Δεν θα αποκλειόταν έτσι, θεωρητικά, ο χαρακτηρισμός της «Νέας Δημοκρατίας» το 1981 ως «συγχώνευσης», αφού στην προηγούμενη βουλευτική περίοδο είχε

118. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, Ι, 2, Β.

119. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, Ι, 3, Β, β.

επιτευχθεί η διεύρυνσή της, με την προσχώρηση των δύο βουλευτών του «Κόμματος Νεοφιλελευθέρων» και ενίων βουλευτών της Ε.ΔΗ.Κ. και της «Εθνικής Παράταξης». Ή ακόμη ο χαρακτηρισμός του ΠΑ.ΣΟ.Κ. τον Νοέμβριο του 1989 ως «συγχώνευσης» μεταξύ του ίδιου και της, αποτελούμενης από ποικίλης προέλευσης πολιτευτές, «Δημοκρατικής Συμπαράταξης», αφού άλλωστε πολλοί από τους τελευταίους συμπεριλήφθηκαν στους συνδυασμούς του. Έτσι οι ρυθμίσεις του άρθρου 1 παρ. 1 ν. 1907/90 απειλούν να καταστήσουν κρίσιμη για τους μέλλοντες να διαμορφωθούν μετεκλογικά κοινοβουλευτικούς συσχετισμούς, όχι την έκφραση της βούλησης του εκλογικού σώματος, αλλά τη δικαστική κρίση περί «αυτοτελούς κόμματος» και «συνασπισμού» ή «συγχώνευσης». Στην απευκταία περίπτωση όπου το ενδεχόμενο αυτό θα γινόταν πραγματικότητα, θα ετίθετο σε αμφισβήτηση η ίδια η πολιτική ομαλότητα, διότι θα είχαμε μια κυβέρνηση και μια κοινοβουλευτική πλειοψηφία στερούμενες του απαραίτητου ελάχιστου ορίου πολιτικής νομιμοποίησης. Αποτελεί εξ άλλου ιστορική ειρωνεία το γεγονός ότι οι σχετικές διατάξεις θεσπίστηκαν για να προληφθεί ο ανύπαρκτος στην πραγματικότητα κίνδυνος, για το τότε κυβερνών κόμμα, εκλογικής σύμπραξης ΠΑ.ΣΟ.Κ. και «Συνασπισμού». Στην πραγματικότητα αντί οι δύο να γίνουν ένας, έγιναν τρεις, αφού λίγους μήνες αργότερα το Κ.Κ.Ε. αποχώρησε από τον «Συνασπισμό» και πραγματοποίησε ξεχωριστή κάθοδο στις εκλογές του 1993.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 ν. 1907/90 πάσχουν από αντισυνταγματικότητα όχι μόνο κατά το ουσιαστικό, αλλά και κατά το δικονομικό μέρος τους. Το άρθρο 58 Συντ. 1975 αναθέτει τον «έλεγχο και την εκδίκαση» των βουλευτικών εκλογών αποκλειστικά στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 100 Συντ. Αν υπήρχε λοιπόν δικαστήριο αρμόδιο να επιλύσει τέτοια θεμελιώδους σημασίας εκλογική διαφορά, όπως ο χαρακτηρισμός ενός κόμματος ως «αυτοτελούς» ή «συνασπισμού» ή «συγχώνευσης», αυτό θα ήταν φύσει και θέσει το ΑΕΔ. Το τελευταίο έχει, εξ άλλου, σε αντίθεση με το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου, το πλεονέκτημα να είναι συνταγμα-

τικά καθορισμένη, με πάγια και αδιάβλητα κριτήρια, η σύνθεσή του. Θα μπορούσε βέβαια να αντιτείνει κανείς ότι δεν τίγεται πάντως η δυνατότητα του ΑΕΔ να αποφανθεί πάνω στο ζήτημα αυτό ύστερα από υποβολή σχετικής ένστασης μετεκλογικά¹²⁰. Είναι όμως άκρως αμφίβολο κατά πόσο η δυνατότητα αυτή είναι και πρακτικά υλοποιήσιμη σε εκείνο το χρονικό σημείο, όταν ισοδυναμεί με άρση τετελεσμένων γεγονότων, δηλαδή με δικαστική ανατροπή κυβέρνησης που έτυχε ήδη της εμπιστοσύνης της Βουλής. Κατά τούτο άλλωστε μπορεί να εκτιμηθεί διαφορετικά η ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας στο Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου με τον ν. 1907/90, από ό,τι η αντίστοιχη ανάθεση με το άρθρο 6 ν. 3822/1958. Διότι τότε επρόκειτο απλώς για τη συγκέντρωση ποσοστών ψήφων ικανών να εξασφαλίσουν στον συνασπισμό το πολύ τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ενώ τώρα πρόκειται για την κατάκτηση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας¹²¹.

120. Βλ. *Αρ. Μάνεση/Αντ. Παντελή*, Έκθεση επί του σχεδίου νόμου για την τροποποίηση της νομοθεσίας περί εκλογής βουλευτών, ΤοΣ 1991, σ. 34 επ. (34-35), *Ν. Αλιβιζάτου*, Τα συνταγματικά της *lex couveliana*, ΤοΣ 1991, σ. 87 επ. (90). Όμοιες θέσεις είχε εκφράσει ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου Δ. Κιουσόπουλος το 1958, βλ. *Παντελή*, ό.π., σ. 139, υποσ. 71, όπου παρατίθεται απόσπασμα της αγόρευσής του. Πρβλ. ακόμη ΑΠ 315/1958, η οποία φθάνει στο σημείο να θεωρήσει ότι ο χαρακτηρισμός του κόμματος ως αυτοτελούς ή συνασπισμού, ως κατ' ουσία διοικητική αρμοδιότητα, «ηδύνατο να ανατεθεί και εις διοικητικόν όργανον, αλλά χάριν μεζονος εγγυήσεως και δια την ομοιόμορφον εις απάσας τας μεζονας εκλογικάς περιφερείας εφαρμογήν ανετέθη εις το δικαστήριον τούτο». Με δεδομένο ότι τα διοικητικά όργανα, τα οποία θα αποφαινόταν για τη συμμετοχή ή μη των κομμάτων της εκάστοτε αντιπολίτευσης στην κατανομή των εδρών, τελούν σε σχέση ιεραρχικής εξάρτησης από τον αρμόδιο υπουργό, προφανώς υψηλόβαθμο στέλεχος του κυβερνώντος κόμματος, μία τέτοια διαδικασία θα ήταν εξ ίσου δημοκρατική προς τις εκλογικές διαδικασίες των χωρών του το πάλοι ποτέ «υπαρκτού σοσιαλισμού». Εκεί ήταν προαποφασισμένη, με βάση συγκεκριμένα ποσοστά για το καθένα, η κατανομή των εδρών μεταξύ του κομμουνιστικού κόμματος και των «συμμάχων» του (αγροτικό κλπ.).

121. Πρβλ. τις σχετικές επισημάνσεις του *Αρ. Μάνεση* στο Πρακτικό

Προβληματική όμως είναι και η συμφωνία της προβλεπόμενης από το άρθρο 1 παρ. 1 ν. 1907/90 διαδικασίας προς το άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. Το τελευταίο παρέχει στον καθένα το δικαίωμα έννομης προστασίας, η οποία, για να μη μείνει γράμμα κενό, οφείλει να είναι προστασία πλήρης και αποτελεσματική, να παρέχεται δηλαδή κατά τρόπο τέτοιον ώστε να διασφαλίζεται η απονομή δικαιοσύνης με την πλήρη δικαστική διαλεύκανση της διαφοράς¹²². Γίνεται έτσι δεκτό ότι από το άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. απορρέουν ειδικότερα τα δικαιώματα της εκατέρωθεν ακροάσεως και κατ' αντιμωλία διεξαγωγής της δίκης¹²³ και δικονομικής εμφάνισης και παράστασης ενώπιον των δικαστηρίων, με δυνατότητα επίκλησης και ανάπτυξης πραγματικών και νομικών ισχυρισμών¹²⁴. Παρατηρείται εξ άλλου ότι «η κρατική εγγύηση της δικαστικής προστασίας είναι μόνον τότε αποτελεσματική, όταν με αυτή παρέχεται πλήρης δυνατότητα διαπιστώσεως των πραγματικών περιστατικών τα οποία επικαλείται ο δικαιούχος» και ότι οι ενδεχόμενοι περιορισμοί αυτού του «δικαιώματος αποδείξεως» χρειάζονται ειδική αιτιολόγηση¹²⁵. Είναι προδήλο ότι με τον περιορισμό των υποψηφίων και των κομμάτων στην υποβολή ενός υπομνήματος και όσων στοιχείων μπορούν να προσκομισθούν με αυτό και αντίστοιχα με την εκφορά ελεύθερης, εκ των ενόντων και χωρίς δικονομικές διατυπώσεις, κρίσης από το, συνερχόμενο σε συμβούλιο, Α' Τμήμα του Αρείου Πάγου δεν καλύπτονται οι παραπάνω συνταγματικές απαιτήσεις. Ούτε άλλωστε η φύση της διαφοράς είναι τέτοια

του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, ΤοΣ 1991, σ. 39.

122. Βλ. Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Β', Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σ. 1208, Ν. Κλαμαρή, Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 217. Πρβλ. ΒVerfGE 40, 272, 274 (και σταθερή έκτοτε νομολογία) για την αποτελεσματικότητα της κατά το άρθρο 19 παρ. 4 του Θεμελιώδη Νόμου της Βόννης έννομης προστασίας.

123. Βλ. Κ. Μπέη, Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας, σε: Αφιέρωμα εις Γ. Οικονομόπουλον, Αθήνα 1981, σ. 195 επ. (200).

124. Βλ. Κλαμαρή, ό.π., σ. 222-3.

125. Π. Γέσιον- Φαλτσή, Το δικαίωμα αποδείξεως, σε: Προσφορά στον Γ. Μιχαηλίδη- Νουάρο, τόμ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 221 επ. (227 επ.).

ώστε να δικαιολογεί εκπτώσεις στο επίπεδο της παρεχόμενης δικονομικής προστασίας. Το αντίθετο μάλιστα ισχύει, αφού πρόκειται εδώ για ζήτημα καίριας σημασίας για την εξέλιξη της πολιτικής ζωής του τόπου.

Ο σκόπελος της αντισυνταγματικότητας της προβλεπόμενης διαδικασίας θα μπορούσε να παρακαμφθεί μόνο αν, με επίκληση του χαρακτήρα της συγκεκριμένης αρμοδιότητας ως «κατά τύπους δικαστικής αλλά κατ' ουσίαν διοικητικής πράξης»¹²⁶ ετίθετο ως κριτήριο όχι η παρ. 1 αλλά η παρ. 2 του άρθρου 20 Συντ. Ωστόσο το άρθρο 20 παρ. 1 αναφέρεται σε παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και ανάπτυξη σ' αυτά των απόψεων του καθενός για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του. Στην προκείμενη περίπτωση η κατά το άρθρο 1 παρ. 1 ν. 1907/90 διαδικασία ενώπιον του Α' Τμήματος του Αρείου Πάγου αφορά και θίγει άμεσα και ατομικά το συνταγματικό δικαίωμα του συνταξιούχου να του παρασχεθούν ίσες ευκαιρίες όπως και στα αυτοτελή κόμματα. Εξ ίσου θίγεται και το συνταγματικό δικαίωμα των Ελλήνων πολιτών που στοιχούνται στον συνασπισμό αυτόν να επιλέξουν οι ίδιοι τον τύπο κομματικής οργάνωσης τον οποίο επιθυμούν¹²⁷. Επομένως οι διαδικαστικές αυτές διατάξεις όφειλαν να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του άρθρου 20 παρ. 1 Συντ. και, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει, είναι αντισυνταγματικές.

ζ. Οι άλλοι νεωτερισμοί του ν. 1907/1990

Ούτε και οι άλλοι νεωτερισμοί του ν. 1907/90 μπορούν όμως να θεωρηθούν συνταγματικά ανεπίληπτοι. Η ρήτρα του 3% βρίσκεται βέβαια σε ύψος κατώτερο των αντιστοίχων άλλων ευρωπαϊκών κρατών (π.χ. Γερμανία)¹²⁸. Είναι όμως αυστηρότερη στο περιεχόμενό της, διότι όχι μόνο αποκλείει παντελώς από τις κα-

126. Αρ. Μάνεσης/Α. Παντελής, Έκθεση επί του σχεδίου νόμου για την τροποποίηση της νομοθεσίας περί εκλογής βουλευτών, ΤοΣ 1991, σ. 34.

127. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, Ι, 2, Β.

128. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, 1, Γ, α.

τανομές εδρών όσους υπολειφθούν του ποσοστού αυτού, αλλά και δεν προβλέπει καμμία εξαίρεση για εκλογικούς σχηματισμούς με τοπικά προσδιορισμένο κέντρο βάρους¹²⁹. Ως προς τα κόμματα η αυστηρότητα μπορεί να δικαιολογηθεί από την ανάγκη ν' αποφευχθεί η κατάτμηση του κοινοβουλίου σε πληθώρα μικρών ομάδων¹³⁰. Ως προς τους ανεξάρτητους υποψήφιους, οι οποίοι παρεμποδίζονται να καταλάβουν έδρα έστω και αν συγκέντρωσαν την παμψηφία στην εκλογική τους περιφέρεια (αφού ελάχιστες περιφέρειες έχουν ψηφοφόρους περισσότερους από 3% του εθνικού συνόλου), το πρόβλημα τίθεται διαφορετικά: Ο *a priori* αποκλεισμός τους παραβιάζει την (αρνητική) ελευθερία τους να μη συμμετέχουν σε κόμματα, που συνάγεται από το άρθρο 29 παρ. 1 Συντ., δεδομένου ότι μόνο μέσω ενός κόμματος με συνδυασμούς σε πλειάδα περιφερειών μπορεί πλέον κανείς να έχει έστω μαθηματικές μόνο πιθανότητες να εκλεγεί βουλευτής. Άρα η ισχύς της ρήτρας για τους ανεξάρτητους υποψηφίους ισοδυναμεί με απαγόρευση της συμμετοχής στην πολιτική ζωή του τόπου για τους μη οργανωμένους σε κόμματα πολίτες, τουλάχιστον σχετικά με την εκλογική διαδικασία¹³¹. Η ακραία συνταγματικά ανεκτή ρύθμιση για τους ανεξαρτήτους θα ήταν η απαίτηση να συγκεντρώνουν την απόλυτη πλειοψηφία στην εκλογική τους περιφέρεια, με βάση το ίδιο σκεπτικό της αποφυγής της κατάτμησης του Κοινοβουλίου¹³².

Ο προβλεπόμενος στο άρθρο 4 ν. 1907/90 μηχανισμός της

129. Για τις ακόμα ηπιότερες από τη Γερμανία περιοριστικές ρήτρες που ισχύουν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες βλ. ενδεικτικά *Η. Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 60 επ.

130. Βλ. παραπάνω, II, 1, Β.

131. Πρβλ. *Βενιζέλου*, Τα επινοήματα του εκλογικού νομοθέτη, ό.π., σ. 49.

132. Οι *Μάνεσης/Παντελής*, Έκθεση, ό.π., σ. 35, αν και επισημαίνουν ότι η ρήτρα του 3% αποκλείει την εκλογή ανεξαρτήτων, περιορίζονται να υποδείξουν ότι «θα μπορούσε να απαιτηθεί ή η επίτευξη ενός ανώτερου ποσοστιαίου ορίου σε επίπεδο μείζονος περιφέρειας ή επίτευξη απόλυτης πλειοψηφίας στην ελάσσονα».

«εξομάλυνσης» της αντιστοιχίας εδρών-ψήφων θέτει όρια στη στρεβλωτική επίδραση του εκλογικού συστήματος σε βάρος των μικρών κομμάτων, εφόσον βέβαια αυτά έχουν υπερβεί το 3% των ψήφων πανελλαδικά. Έτσι κόμμα ή συνασπισμός, που διακαιούται να εκλέξει βουλευτή, σε καμμία περίπτωση δεν λαμβάνει λιγότερες από το 70% των εδρών οι οποίες αντιστοιχούν στο ποσοστό των ψήφων του στην επικράτεια, παραλειπομένου του κλάσματος. Οι απαιτούμενες για την επίτευξη της αναλογίας αυτής έδρες αφαιρούνται από το αμέσως προηγούμενο σε έδρες κόμμα ή συνασπισμό. Το δικαιούχο κόμμα κερδίζει τις έδρες στις ελάχιστονες εκλογικές περιφέρειες όπου έχει το μεγαλύτερο υπόλοιπο αχρησιμοποίητων μετά την πρώτη κατανομή ψήφων και υπό την προϋπόθεση ότι δεν πήρε σ' αυτές έδρα κατά τη δεύτερη κατανομή. Στην περίπτωση αυτή λαμβάνει την έδρα της εξομάλυνσης στην επόμενη σε αχρησιμοποίητο υπόλοιπο ελάχιστο περιφέρεια. Εάν υπάρχουν περισσότεροι δικαιούχοι εδρών εξομάλυνσης από την ίδια περιφέρεια ικανοποιείται μόνο ο μικρότερος σε πανελλαδικό ποσοστό ψήφων, ενώ οι υπόλοιποι παραπέμπονται στις επόμενες γι' αυτούς σε αχρησιμοποίητα υπόλοιπα περιφέρειες, έως την ικανοποίηση του δικαιώματός τους.

Στην πραγματικότητα η εξομάλυνση στρέφεται, εφόσον υπάρχουν δύο κόμματα κινούμενα σε ποσοστά της τάξης του 25% και πάνω και ένα ή περισσότερα μικρά με ποσοστά κάτω του 15%, σε βάρος του δεύτερου κόμματος σε αριθμό εδρών. Και τούτο διότι μόνο τα δύο μεγάλα κόμματα είναι σε θέση να εξασφαλίσουν, υπό το σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής, έδρες αντίστοιχες με το ποσοστό ψήφων τους, ενώ τα μικρότερα υπολείπονται χαρακτηριστικά¹³³. Έτσι τα τελευταία θα ικανοποιηθούν αναγκαστικά σε βάρος του δεύτερου κόμματος, στο οποίο πάντως θ' απομένουν κατά κανόνα αρκετές έδρες ώστε

133. Βλ. Μάνεση/Παντελή, Έκθεση, ό.π., σ. 38 και τους πίνακες που παραθέτει ο Παντελής, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα, ό.π., σ. 364 επ., για όλες τις εκλογές από το 1958 έως το 1985.

να βρίσκεται αισθητά πάνω από το όριο του 70% και να μη χρειάζεται «εξομάλυνση» σε βάρος του πρώτου. Το αποτέλεσμα είναι ότι ενώ η «εξομάλυνση» εμφανίζεται, και ως ένα βαθμό είναι, μηχανισμός επανόρθωσης των ακραίων αδικιών που προκαλούνται από την εφαρμογή του συστήματος της «ενισχυμένης» αναλογικής σε βάρος των μικρών κομμάτων, εντάσσεται πλήρως στη λογική του συστήματος. Διότι η λογική αυτή από τα προδικτατορικά ακόμα χρόνια δεν συνίστατο, όπως είδαμε, στον αποκλεισμό των μικρών κομμάτων από το κοινοβούλιο, αλλά στον αποκλεισμό τους από την κυβέρνηση¹³⁴. Τούτο επιτυγχάνεται πλήρως με το σύστημα του ν. 1907/90, αφού η λεία του πρώτου κόμματος από την αντισυνταγματική ανακύκλωση των χρησιμοποιημένων ήδη ψήφων του στη δεύτερη και τρίτη κατανομή μένει άθικτη. Επιπλέον επιτυγχάνεται και ο μετριασμός της δυσαρέσκειας των μικρών κομμάτων για το εκλογικό σύστημα, αφού αυτά καταλαμβάνουν περίπου όσες έδρες θα είχαν και με την αναλογική του ν. 1847/89, ή ακόμη περισσότερες¹³⁵.

Η συνταγματικότητα του μηχανισμού της «εξομάλυνσης» αμφισβητήθηκε, με το σκεπτικό ότι «εισάγει κατ' αποτέλεσμα και εγκαθιδρύει κατ' ουσίαν δύο εκλογικά συστήματα που λειτουργούν ταυτοχρόνως στις ίδιες εκλογικές περιφέρειες», δηλαδή ένα για το πρώτο κόμμα, το οποίο δεν θίγεται από την εξομάλυνση, και άλλο για τα υπόλοιπα¹³⁶. Η αιτίαση αυτή δεν φαίνεται να ευσταθεί, διότι ακριβώς εφόσον έχουμε γενική εφαρμογή των ίδιων διατάξεων σε όλες τις εκλογικές περιφέρειες δεν πρόκειται για δύο διαφορετικά εκλογικά συστήματα, αλλά για ενιαίο σύστημα, έστω και μικτό, με συνδυασμό σ' αυτό των πλειοψηφικών και αναλογικών στοιχείων. Εξάλλου δεν αποκλείεται, υπό

134. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Α, ε, και Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Β, α.

135. Ο λόγος του ποσοστού εδρών προς το ποσοστό ψήφων του «Συνασπισμού» ήταν 0,71 τον Ιούνιο του 1989, έπεσε στο 0,64 τον Νοέμβριο του 1989 και κατέληξε στο 0,61 τον Απρίλιο του 1990.

136. *Βενιζέλος, Τα επινοήματα*, ό.π., σ. 50.

συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η εξομάλυνση να θίξει ακόμη και το πρώτο κόμμα. Τούτο θα συμβεί εφόσον υπάρχει μόνο ένα μεγάλο κόμμα, με ποσοστά της τάξης του 40%-50%, και πληθώρα μικρών στα επίπεδα του 10-15%, οπότε όλα αυτά τα μικρά κόμματα θα επωφελούνταν από την εξομάλυνση.

Παραπέρα υποστηρίχθηκε ότι ο μηχανισμός αυτός «ανατρέπει ριζικά» την πρώτη κατανομή των εδρών, με αποτέλεσμα «να κάμπτεται η ίδια η αντιπροσωπευτική αρχή σε επίπεδο εκλογικής περιφέρειας». Και ειδικότερα ότι το άρθρο 54 παρ. 1 και 2 Συντ. «επιβάλλει ως βασικό δίαυλο εκπροσώπησης την εκλογική περιφέρεια, τουλάχιστον καταρχήν και πάντως για ένα αριθμό εδρών που διατίθενται οριστικά από την Α΄ κατανομή»¹³⁷. Είναι γεγονός ότι η συνταγματική πρόβλεψη περί εκλογικών περιφερειών δεν μπορεί να εκληφθεί ως κενή κανονιστικού περιεχομένου. Από το σημείο όμως αυτό έως το να θεωρηθεί ότι έτσι καθίσταται συνταγματικό άβατο η πρώτη κατανομή υπάρχει μεγάλη απόσταση¹³⁸. Πρόβλημα θα μπορούσε να τεθεί μόνο εάν η εξομάλυνση, σε συνδυασμό και με τη ρήτρα του 3%, οδηγούσε σε πλήρη διαφοροποίηση μεταξύ του εκλογικού αποτελέσματος και της κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης συγκεκριμένης περιφέρειας. Τούτο πάντως δεν συνέβη στις μοναδικές εκλογές οι οποίες διεξάχθηκαν με το σύστημα του ν. 1907/90, εκτός ίσως από μία μόνο ελάχιστονα εκλογική περιφέρεια¹³⁹.

Οπωσδήποτε στην πράξη αποδείχθηκε ότι ο εκλογικός νομοθέτης του 1990 αντί να προετοιμάσει, όπως ίσως επεδίωκε, το έδαφος για την επόμενη εκλογική αναμέτρηση, το «προετοίμασε» για την προηγούμενη. Διότι βέβαια εάν το σύστημα αυτό

137. Βενιζέλος, Τα επινοήματα, ό.π., σ. 50-51.

138. Βλ. παρακάτω, Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Ε, β.

139. Η μεγαλύτερη ασυμμετρία παρουσιάστηκε στην εκλογική περιφέρεια Λέσβου, όπου το ΠΑ.ΣΟ.Κ. με 47,63% των ψήφων κέρδισε τρεις από τις τέσσερις έδρες και το Κ.Κ.Ε. με 11,53% πήρε, λόγω «εξομάλυνσης», την τελευταία. Η Ν.Δ. έμεινε χωρίς έδρα, παρόλο που συγκέντρωσε το 33,79% των ψήφων.

εφαρμοζόταν στις εκλογές του Απριλίου 1990 θα έδινε μια πολύ ανετότερη πλειοψηφία στο κυβερνών κόμμα, ενώ θα συρρίκνωνε δραστικά την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Ωστόσο τον Οκτώβριο του 1993 οι ρόλοι αντιστράφηκαν. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. με 46,88% των ψήφων κέρδισε 170 έδρες, η Ν.Δ. με 39,29% περιορίστηκε στις 111, η «Πολιτική Άνοιξη» με 4,87% πήρε 10 έδρες και το Κ.Κ.Ε. 9 έδρες με 4,53%. Τα δύο τελευταία κόμματα επωφελήθηκαν από την «εξομάλυνση» κατά έξι έδρες το καθένα, σε βάρος της Ν.Δ., η οποία έτσι έχασε τη δυνατότητα να οδηγήσει τη χώρα σε πρόωρες εκλογές την άνοιξη του 1995, παρεμποδίζοντας την ανάδειξη νέου Προέδρου της Δημοκρατίας. Εξ άλλου από τον «Συνασπισμό» έλειπαν 4.123 ψήφοι που θα του επέτρεπαν να υπερβεί τον φραγμό του 3% πανελλαδικά και να εκπροσωπηθεί στη Βουλή.

Η εμπειρία πάντως του ν. 1907/90 αποδεικνύει ότι η ψήφιση του εκλογικού νόμου στην πρώτη σύνοδο της βουλευτικής περιόδου μειώνει ίσως τις πιθανότητες του κυβερνώντος κόμματος να επωφεληθεί απ' αυτόν, λόγω του ενδεχομένου της μεταβολής των συνθηκών στο διάστημα που θα μεσολαβήσει ως τις εκλογές. Από την άλλη πλευρά όμως δεν αποτελεί εγγύηση ότι ο νόμος αυτός θα ανταποκρίνεται περισσότερο στις συνταγματικές απαιτήσεις από ό,τι ένας νόμος ψηφισμένος στο τέλος της βουλευτικής περιόδου.

Γ. Η κατάχρηση της νομοθετικής εξουσίας

Αν υπάρχει ένα πεδίο της νομοθετικής δραστηριότητας όπου ακόμη και ο πιο ευνοϊκά τοποθετημένος έναντι του νομοθέτη παρατηρητής δεν θα μπορούσε να αρνηθεί σοβαρά ότι αυτός χρησιμοποιεί την εξουσία του με κύριο, αν όχι αποκλειστικό, σκοπό το κομματικό όφελος, το πεδίο αυτό είναι ασφαλώς το εκλογικό σύστημα. Το φαινόμενο βέβαια δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό¹⁴⁰. Προσλαμβάνει όμως στη χώρα μας μεγαλύτερες

140. Ο *W. Riker*, *Electoral Systems and Constitutional Restraints*, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, ό.π., σ. 103

διαστάσεις στο μέτρο που γενικά ο νομοθετικός αυτοσχεδιασμός, η πολυνομία και η μικρονομοθετική πολιτική αποτελούν φαινόμενα λίγο-πολύ ενδημικά στον συνταγματικό μας βίο¹⁴¹ και μάλλον ανεκτά στην πολιτική μας κουλτούρα.

Ούτως ή άλλως γεγονός είναι ότι τουλάχιστον από το 1923 και μετά, οπότε άρχισε ο χορός των αλλεπάλληλων αλλαγών στις εκλογικές περιφέρειες και τα εκλογικά συστήματα¹⁴², οι σχετικές διατάξεις έχουν κατά κανόνα «φωτογραφικό» χαρακτήρα: Φωτογραφίζουν δηλαδή τις ανάγκες του κυβερνώντος κόμματος, ενόψει των εκτιμήσεων του ίδιου για τη μελλοντική του απήχηση στο εκλογικό σώμα και της στρατηγικής συμμαχιών ή μη- συμμαχιών του, έτσι ώστε να βρεθεί στην καλύτερη δυνατή θέση μετά τις επόμενες εκλογές¹⁴³. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές είναι φυσικό να έχουμε συχνές μεταβολές του εκλογικού συστήματος. Και όταν ακόμη το τελευταίο δεν μεταβάλλεται ουσιαστικά μέσα στο διάστημα μιας συγκεκριμένης βουλευτικής περιόδου, τούτο δεν οφείλεται τόσο στον σεβασμό της θεσμικής συνέχειας και σταθερότητας των κανόνων του πολιτικού παιχνιδιού, όσο στην εκτίμηση ότι το υπάρχον σύστημα εξυπηρετεί το κυβερνών κόμμα. Γι' αυτό άλλωστε τα εκλογικά συστήματα των τελευταίων σαράντα σχεδόν ετών υφαίνονταν κατά κανόνα πάνω στον καμ-

επ. (103), παρατηρεί ότι «οι περισσότερες σύγχρονες επιλογές (εκλογικών συστημάτων) έγιναν με τον σκοπό της αποκόμισης κομματικού οφέλους μάλλον παρά με τον σκοπό της ενσωμάτωσης εδραίων συνταγματικών αρχών στην δομή της διακυβέρνησης».

141. Βλ. ιδίως Β. Σκουρή, Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, *passim*.

142. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 4, 5B και 6A και Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Β.

143. Πρβλ. *Vegleris*, Greek Electoral Law, ό.π., σ. 29, *Αλιβιζάτου*, Τα συνταγματικά, ό.π., σ. 87. Η πρόταση της «Νέας Δημοκρατίας» για αναθεώρηση του Συντάγματος που υποβλήθηκε τον Μάρτιο του 1995 στη Βουλή τονίζει (σελ. 14) την ανάγκη «να πάψει ο εκλογικός νόμος να χρησιμοποιείται ως ευκαιριακό όπλο προσαρμοζόμενο στις εκλογικές ανάγκες της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας».

βά της «ενισχυμένης» αναλογικής: Το σύστημα αυτό ανταποκρινόταν καλύτερα από οποιοδήποτε άλλο στις κατά το μάλλον ή ήττον πάγιες επιδιώξεις των κομμάτων τα οποία εναλλάσσονταν στην εξουσία στο διάστημα αυτό, με τις διαφοροποιήσεις βέβαια που απαιτούνταν εκάστοτε.

Με την έννοια αυτή όλοι οι ελληνικοί εκλογικοί νόμοι ήταν στην πραγματικότητα, ειδικότερα ως προς τις διατάξεις περί εκλογικού συστήματος, λιγότερο ή περισσότερο, νόμοι-μέτρα¹⁴⁴. Τούτο δεν σημαίνει ότι ήταν, για τον λόγο αυτόν και μόνο, αντισυνταγματικοί¹⁴⁵. Ούτως ή άλλως, μέσα σε μια κοινωνική πραγματικότητα που χαρακτηρίζεται, τις τελευταίες δεκαετίες τουλάχιστον, από τη ραγδαία μεταβολή των συνθηκών σε όλους περίπου τους τομείς της ζωής, οι νόμοι-μέτρα καθίστανται πρακτική αναγκαιότητα και πάντως πολλαπλασιάζεται η παραγωγή τους. Και ασφαλώς δεν είναι τυχαίο ότι η οξύτερη κριτική του φαινομένου, στο όνομα μιας «δικαιοκρατικής» έννοιας του νόμου, ασκήθηκε στο πλαίσιο της συνολικής θεωρητικής αμφισβήτησης της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας στη Γερμανία του μεσοπολέμου¹⁴⁶. Συνέχεια

144. Για την έννοια των νόμων-μέτρων, δηλαδή τυπικών νόμων οι οποίοι αποσκοπούν στην αντιμετώπιση συγκεκριμένης κατάστασης και επομένως έχουν από τη φύση τους παροδικό κατά βάση χαρακτήρα βλ. *Μ. Βροντάκη*, Το πρόβλημα της χρονικής ισχύος των νόμων-μέτρων, ΤοΣ 1977, σ. 394 επ., *Β. Σκουρή*, Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 18, *Π. Λαγτόγλου*, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 3η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 15-16, *Α. Μανιτάκη*, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Θεσ/νίκη 1994, σ. 255.

145. Πρβλ. πάντως *W. Gikas*, Chanchengleichheit der politischen Parteien in Griechenland, Baden-Baden 1994, σ. 140-141, ο οποίος υποστηρίζει ότι ο συγκεκριμένος τρόπος και χρόνος θέσπισης του εκλογικού νόμου του 1989 τον χαρακτηρίζουν ως κλασικό παράδειγμα νόμου-μέτρου και τον καθιστούν αντισυνταγματικό, λόγω παραβίασης της αρχής της ισότητας των ευκαιριών των πολιτικών κομμάτων.

146. Βλ. *C. Schmitt*, Verfassungslehre, Βερολίνο 1928, ιδίως σ. 138, 145 επ., 154 επ. Πρβλ. όμως τη διεισδυτική αντίκρουση των απόψεων αυτών από τον *F. Neumann*, Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft, 1937, ήδη *στου ίδιου*, Demokratischer und

της αμφισβήτησης αυτής αποτέλεσε στα μεταπολεμικά χρόνια η διατύπωση του όρου νόμοι-μέτρα¹⁴⁷. Γεγονός βέβαια είναι ότι νόμοι, οι οποίοι αφορούν συγκεκριμένη κατάσταση, έχουν αυξημένη πιθανότητα να πάσχουν από ουσιαστική αντισυνταγματικότητα λόγω παραβίασης της αρχής της ισότητας¹⁴⁸ και, στην περίπτωση του εκλογικού νόμου, της αρχής της ίσης μεταχείρισης των πολιτικών κομμάτων. Αυτό όμως αφορά την ουσία των ρυθμίσεών τους και όχι τον χρόνο ψήφισής τους ή την, ομολογημένη ή μη, χρονική τους προοπτική.

Τα πραγματικά κίνητρα που ώθησαν τον ιστορικό εκλογικό νομοθέτη στη θέσπιση της μιας ή της άλλης διάταξης κατ' αρχήν δεν ελέγχονται στα πλαίσια της ελληνικής έννομης τάξης¹⁴⁹. Ελέγχεται αν ο δηλωμένος σκοπός του νόμου, έτσι όπως αυτός προκύπτει από την αιτιολογική του έκθεση και τη σχετική συζήτηση στη Βουλή, έρχεται καθεαυτός σε αντίθεση προς το Σύνταγμα¹⁵⁰. Δεν ελέγχεται όμως και δεν μπορεί κατ' αρχήν να αμφισβητηθεί από τον έλληνα δικαστή η αλήθεια των «δηλώσεων» αυτών, δηλαδή η κατάχρηση της νομοθετικής εξουσίας¹⁵¹.

autoritärer Staat, Φραγκφούρτη 1967, σ. 7 επ. (34 επ.).

147. Από τον *E. Forsthoff*, Über Massnahmen-Gesetze, σε: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für W. Jellinek, 1955, σ. 221 επ. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε, το 1969, ότι «η έννοια του νόμου-μέτρο είναι συνταγματικά αδιάφορη» (BVerfGE 25, 371). Πρβλ. ΣτΕ 690/1957, που μνημονεύει ο *Δαγτόγλου*, ό.π., σ. 16, υποσ. 1, σύμφωνα με την οποία «δεν είναι συνταγματικώς ανεπίτρεπτος η διασταύρωση των λειτουργιών και η έκδοσις διοικητικής κατ' ουσίαν πράξεως υπό τον τύπον του νόμου».

148. Πρβλ. *Ε. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Ι, Θεσ/νίκη 1991, σ. 102.

149. Πρβλ. όμως BVerfGE 30, 292, 316, όπου γίνεται δεκτό ότι ο νομοθέτης «δεν επιτρέπεται να καταχρασθεί της νομοθετικής εξουσίας για σκοπούς ξένους προς τη φύση του πράγματος».

150. Βλ. ιδίως *Ε. Βενιζέλου*, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Θεσ/νίκη 1990, σ. 208-209, με πλούσιες ενδείξεις από τη νομολογία.

151. Η ΣτΕ 3/1956 (Ολ.), ΝοΒ 1956, σ. 481-2, δέχεται ότι «κατάχρησις

Και τούτο διότι θεωρείται, και ορθά, ότι η κρίση για τα «πραγωγικά αίτια της βούλησης» του νομοθέτη αποτελεί μορφή ελέγχου της σκοπιμότητας του νόμου, άρα εκφεύγει της κατά το άρθρο 93 παρ. 4 Συντ. αρμοδιότητας των δικαστηρίων και ανατρέπει την κατά το άρθρο 26 Συντ. διάκριση των εξουσιών¹⁵².

εξουσίας υπ' αυτού τούτου του νόμου δεν είναι νοητή, του δικαστού στερουμένου δικαιοδοσίας προς έλεγchon νομοθετήματος από της επόψεως του επιδιωκόμενου σκοπού». Παρόμοια η ΣτΕ 1806/1983 (Ολ.), ΤοΣ 1983, σ. 483 επ., έκρινε ότι «ο λόγος ακυρώσεως δια του οποίου προβάλλεται ότι η δια της επιμάχου διατάξεως κατάργησις των ως ειρήται θέσεων υπηγορευθή εκ πολιτικών λόγων, καθ'ο μέρος υπαινίσσεται κατάχρησιν εξουσίας υπ' αυτού τούτου του νομοθέτου, είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος, διότι, κατά παγίαν νομολογίαν του Δικαστηρίου, η έννοια της καταχρήσεως εξουσίας προϋποθέτει ενεργείας της Διοικήσεως, δεν είναι δε νοητή κατάχρησις εξουσίας υπ' αυτού τούτου του νόμου». Πρβλ. και τις παλιότερες ΣτΕ 868/1931 και 1400/1948, στις οποίες αναφέρεται ο *Ι. Σαρμάς*, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 15.

152. Στη νομολογία αυτή επήλθε ρήγμα με την ΣτΕ 2152/93 (Ολ.), ΤοΣ 1994, σ. 117 επ., η οποία έκρινε ως αντισυνταγματικές τις διατάξεις του άρθρου 12 ν. 2145/1993 περί ανακατανομής των αρμοδιοτήτων των τμημάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η απόφαση δέχθηκε ότι «ναί μεν ο νόμος δύναται να μεταφέρει αρμοδιότητες από ένα σχηματισμό του Συμβουλίου της Επικρατείας σε άλλον, πρέπει όμως να αποβλέπει σε οργανωτικό αποκλειστικά σκοπό». Και αφού παραθέτει όλο το ιστορικό της ψήφισης του νόμου, συνεχίζει: «Από όλη τη σειρά των περιστατικών που έχουν εκτεθεί προκύπτει εναργής η εικόνα μιας επίμονης προσπάθειας να αφαιρεθούν από το Ε' Τμήμα οι κύριες αρμοδιότητές του... Οι μεταβολές στην κατανομή των αρμοδιοτήτων... δεν συνδέονται με τις πραγματικές οργανωτικές ανάγκες του Δικαστηρίου, αλλά με τον τρόπο με τον οποίον... άσκησε τις αρμοδιότητές του. Οι μνημονευόμενες διατάξεις δεν είναι οργανωτικές αλλά ψευδοοργανωτικές και προσβάλλουν την ανεξαρτησία του Δικαστηρίου». Βέβαια το γεγονός ότι ο απώτερος, ανομολόγητος στόχος του νομοθέτη δεν ήταν η καλύτερη οργάνωση του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά η εξουδετέρωση του ενοχλητικού, λόγω της νομολογίας του σε θέματα περιβάλλοντος, Ε' Τμήματός του δύσκολα επιδέχεται καλόπιστη αμφισβήτηση. Ωστόσο εξίσου δύσκολο είναι να αποκρυβεί το γε-

ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ειδικά ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος και των εκλογικών περιφερειών έχει ανατεθεί ρητά από το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. στον κοινό νομοθέτη, χωρίς μάλιστα να συνοδεύεται κατ' αρχήν από ιδιαίτερες χρονικές δεσμεύσεις, ή απαιτήσεις αυξημένης πλειοψηφίας. Είναι όμως προφανές ότι στο κατ' εξοχήν πολιτικό αυτό ζήτημα¹⁵³, ο νομοθέτης θα τείνει να καταχρασθεί την ανατεθειμένη σ' αυτόν εξουσία, θα προσανατολίζεται δηλαδή με πυξίδα περισσότερο το πολιτικό, αν μη στενά κομματικό, όφελός του και λιγότερο την εύρυθμη λειτουργία των θεσμών. Ο συντακτικός νομοθέτης, τελώντας ασφαλώς σε επίγνωση του κινδύνου, τον αποδέχθηκε, προκειμένου να εξασφαλίσει τη δυνατότητα προσαρμογής του εκλογικού συστήματος στις μεταβαλ-

γονός ότι το δικαστήριο, υπό το κάλυμα της κατασκευής του «ψευδοοργανωτικού» νόμου, υπερέβη τη δικαιοδοσία του και άσκησε έλεγχο σκοπιμότητας. Είναι εξ άλλου εύστοχη η παρατήρηση της μειοψηφίας 17 μελών του δικαστηρίου ότι «ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας δεν μπορεί να φθάσει στο σημείο να ελέγχει τα κίνητρα από τα οποία ορμήθηκε ο νομοθέτης και τούτο διότι από το σημείο αυτό και πέρα αναγκαιώς ο έλεγχος αυτός οδηγεί σε διαμόρφωση κρίσεως βάσει κριτηρίων όχι πλέον αντικειμενικών και σταθερών, τα οποία από τη φύση τους μπορούν να απευθυνθούν πειστικά σε κάθε τρίτο, αλλά βάσει κριτηρίων υποκειμενικών και ρευστών, τα οποία είναι αδύνατο να τεκμηριωθούν κατά τρόπο αντικειμενικά αποδεκτό». Μπορεί να προστεθεί εδώ ότι όσο «ψευδοοργανωτικός» ήταν ο νόμος 2145/93 άλλο τόσο «ψευδοοργανωτικός» ήταν και ο νόμος 1232/82, ο οποίος κατήργησε τις θέσεις γενικών διευθυντών προκειμένου να απομακρύνει από την υπηρεσία τα ανεπιθύμητα για την τότε κυβέρνηση πρόσωπα που τις κατείχαν. Όμως η ΣτΕ 1806/83 αρνήθηκε, όπως εκτέθηκε στην προηγούμενη υποσημείωση, να εξετάσει τη σκοπιμότητα αυτή. Πρβλ. για το όλο θέμα τις παρατηρήσεις των *Γ. Παπαδημητρίου*, Το Σύνταγμα και η κατανομή αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου Επικρατείας, ΤοΣ 1994, σ. 11 επ., *Δ. Αναγνώστου*, Θεμελιώδεις αρχές και κατάχρηση εξουσίας στον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ΤοΣ 1995, σ. 617 επ.

153. Βλ. *M. Miaille*, *L'Etat du droit*, Παρίσι 1978, ελλ. μτφρ. Το κράτος του δικαίου, Θεσ/νίκη 1983, σ. 267: «Στην πραγματικότητα τίποτε δεν είναι πιο πολιτικό από την επιλογή του εκλογικού συστήματος».

λόμενες πολιτικές συνθήκες. Το να υποστηρίξει επομένως κανείς ότι μπορεί να ελεγχθεί εδώ η κατάχρηση νομοθετικής εξουσίας, με την έννοια του ελέγχου των παραγωγικών αιτιών της βούλησης της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, ισοδυναμεί με ακύρωση της ίδιας της συνταγματικής επιταγής. Ή, ακόμα χειρότερα, ισοδυναμεί με υποκατάσταση του δικαστή στη θέση του νομοθέτη.

Εξ άλλου ο διαχωρισμός της θεσμικής παραμέτρου από εκείνη του κομματικού οφέλους δεν είναι ευχερής. Είναι π.χ. βέβαιο ότι ένα σύστημα με ισχυρή στρεβλωτική επίδραση, όπως αυτό της «ενισχυμένης» αναλογικής, εξυπηρετούσε τα συμφέροντα των κομμάτων, οι κοινοβουλευτικές ομάδες των οποίων ψήφιζαν τους εκλογικούς νόμους τα τελευταία σαράντα περίπου χρόνια. Εξίσου βέβαιο είναι όμως ότι η διαμόρφωση του κομματικού συστήματος και η γενικότερη, εσωτερική και διεθνής, πολιτική συγκυρία ελάχιστα περιθώρια άφηναν για κυβερνητικές συνεργασίες. Η κρίση για τη συνταγματικότητα ή μη των σχετικών διατάξεων δεν μπορεί να στηριχθεί σε ψυχολογικές εκτιμήσεις για τα κίνητρα των αντιπροσώπων του Έθνους, αλλά στο ίδιο το περιεχόμενο των ρυθμίσεων.

Δ. Τα χρονικά όρια των πρωτοβουλιών του κοινού νομοθέτη

Το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. δεν θέτει επιπρόσθετους φραγμούς στον εκλογικό νομοθέτη, αναφορικά με τα χρονικά όρια των πρωτοβουλιών του, από όσους τίθενται, ή δεν τίθενται, με βάση τις σχετικές γενικές διατάξεις του Συντάγματος. Ερμηνεύοντας τις τελευταίες, κυρίως δηλαδή τα άρθρα 26 και 77 Συντ., η ελληνική νομολογία δέχεται πάγια τη δυνατότητα του νομοθέτη να προσδίδει αναδρομική ισχύ στις ρυθμίσεις που θεσπίζει, ακόμα κι όταν καταργεί κεκτημένα δικαιώματα, εκτός αν αυτά προστατεύονται συνταγματικά (π.χ. ιδιοκτησία). Εξαίρεση αποτελούν μόνο οι ρητά προβλεπόμενες από το Σύνταγμα περιπτώσεις των ποινικών (άρθρο 7 παρ. 1 Συντ.), ψευδοερμηνευτικών (άρθρο 77 παρ. 2 Συντ.) και, εν μέρει, φορολογικών νόμων (άρθρο 78 παρ. 2 Συντ.)¹⁵⁴.

154. Βλ. ενδεικτικά ΑΠ 335/1985, ΤοΣ 1986, σ. 492 επ., 1355/1977, ΤοΣ 1979, σ. 135 επ., ΣτΕ 150/1991, ΔιΔικ 1992, σ. 794, ΕφΑθ 6166/1991,

Θεωρητικά επομένως δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο μία, ο-
ριακή μεν, ευφάνταστη δε, κοινοβουλευτική πλειοψηφία να επι-
χειρήσει να αυξήσει τις διαστάσεις της με μία αναδρομική αλλαγή
του εκλογικού συστήματος. Τούτο ενδέχεται να φανεί χρήσιμο και
προκειμένου να εκλέξει φιλικά προσκείμενο σ' αυτή πρόσωπο ως
Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή να κινήσει τη διαδικασία αναθεώρη-
σης του Συντάγματος. Πρακτικά μια παρόμοια πρωτοβουλία ανα-
δρομικής τροποποίησης του εκλογικού συστήματος θα προκαλούσε
τόσο έντονες πολιτικές αντιδράσεις, ώστε το «σενάριο» αυτό μόνο
σε τελείως οριακές περιπτώσεις θα εύρισκε εφαρμογή. Οι οριακές
περιπτώσεις γίνονται όμως μερικές φορές πραγματικότητα: Τούτο
θα μπορούσε να συμβεί π.χ. αν η αντιπολίτευση έχει καταγγείλει
ως αντισυνταγματικό το εκλογικό σύστημα και στη συνέχεια διε-
ξαχθούν εκλογές, στις οποίες κατακτά σημαντικό προβάδισμα σε
ψήφους αλλά οριακή κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Γενικά θα πρέπει ωστόσο να δεχθούμε ότι αποκλείεται η
αναδρομική τροποποίηση του εκλογικού νόμου και αλλαγή του

NoB 1991, σ. 1222, Μον ΠρωτΑθ 53/1983, ΕλλΔνη 1983, σ. 848. Αντιρρή-
σεις εκφράζονται στη θεωρία. Βλ. ενδεικτικά *N. Παπαντωνίου*, Γενικές
Αρχές του αστικού δικαίου, 3η έκδ. Θεσ/νίκη 1983, σ. 26 επ., *τον ίδιου*,
Το πρόβλημα της αναδρομικής δύναμης του νόμου, σε: Τμητικός Τόμος
Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα 1984, σ. 25 επ., *Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό
Δίκαιο, τ. Α', ό.π., σ. 386 επ., *Π. Παρά*, Σύνταγμα 1975- Corpus, II,
Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ. 518-520, *Σ. Σταματόπουλου*, Η δικονομική α-
ναδρομή των νέων ουσιαστικών και ερμηνευτικών νόμων, Αθήνα 1989, σ.
373 επ. Πάντως και στη θεωρία η κρατούσα μάλλον γνώμη δέχεται τη
δυνατότητα αναδρομικής ισχύος του νόμου. Βλ. ενδεικτικά *N. Ν. Σαριπό-
λου*, Σύστημα του Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος, τ. Γ', 4η έκδ. Α-
θήνα 1923, σ. 257, υποσ. 1, *Αρ. Μάνεση*, Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου
νομοθετικού περιεχομένου, EEN 1955, σ. 948 επ., *αναδημοσιευμένο στον*
ίδιου, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 244 επ. (267),
Κ. Γεωργόπουλου, Επίτομο Συνταγματικό δίκαιο, 2η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή
1990, σ. 401-402, και, με αποχρώσεις οι οποίες δεν φαίνονται να οδηγούν
σε πολύ διαφορετικό αποτέλεσμα, *Π. Παυλόπουλου*, Συμβολή στη νομική θε-
μελίωση των ορίων της αναδρομικής ισχύος του νόμου, ΤοΣ 1985, σ. 297 επ.

εκλογικού συστήματος που διαφοροποιεί τους κοινοβουλευτικούς συσχετισμούς δυνάμεων εκ των υστέρων. Και τούτο γιατί το εκλογικό σύστημα αποτελεί ασφαλώς μία από τις παραμέτρους τις οποίες συνεκτιμούν τόσο οι ψηφοφόροι όσο και τα κόμματα προκειμένου να καθορίσουν τη στάση τους στις εκλογές. Έτσι π.χ. η θέσπιση του πλειοψηφικού συστήματος μπορεί να οδηγήσει μικρά κόμματα, που δεν έχουν ελπίδα να εκλέξουν βουλευτή με το σύστημα αυτό, να συνασπισθούν μεταξύ τους, ή με άλλα κόμματα. Εάν δεν συμβεί κάτι τέτοιο, μπορεί απλώς να ωθήσει τους ψηφοφόρους τους να ψηφίσουν το συγγενέστερο πολιτικά και ιδεολογικά μεγάλο κόμμα, ενώ η θέσπιση ενός αναλογικού συστήματος με μικρή περιοριστική και στρεβλωτική επίδραση μπορεί να λειτουργήσει αντίστροφα κ.ο.κ. Το εκλογικό σύστημα αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των εκλογών, μαζί με άλλα, τα οποία συνιστούν και διαμορφώνουν την πολιτική και κοινωνική συγκυρία, και συγκαθορίζει την έκβασή τους. Και μάλιστα όχι μόνο ως προς την κατανομή των εδρών μεταξύ των σχηματισμών που συμμετέχουν, αλλά ήδη ως προς το ποιοι θα είναι αυτοί οι σχηματισμοί και τι αποτέλεσμα θα επιτύχουν. Η τυχόν μεταβολή του μεταβάλλει και όλα τα υπόλοιπα δεδομένα και κατά συνέπεια, εάν επισυμβεί εκ των υστέρων, ισοδυναμεί με δόλια εξαπάτηση του εκλογικού σώματος και επικίνδυνη νόθευση της λαϊκής θέλησης. Τούτο έρχεται σε ευθεία αντίθεση προς το άρθρο 52 εδ. α' του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργιών της Πολιτείας, που έχουν υποχρέωση να τη διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση»¹⁵⁵.

Εξαίρεση από τον κανόνα της μη αναδρομικής τροποποίησης του εκλογικού συστήματος θα μπορούσε ίσως να υποστηριχθεί εάν τυχόν η Βουλή που εξελέγη με βάση το σύστημα αυτό το θεωρήσει αντισυνταγματικό. Γενικά άλλωστε η Βουλή έχει δι-

155. Για τη συνταγματική αυτή διάταξη γενικά βλ. *Μ. Πικραμένου*, Η αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, ιδίως σ. 44 επ., 77 επ.

καίωμα να ασκήσει έλεγχο συνταγματικότητας του νόμου κατά την ψήφισή του, σύμφωνα με ρητή διάταξη του Κανονισμού της (άρθρο 100)¹⁵⁶, ενώ δεν αποκλείεται η κατάργηση ισχύοντος νόμου, ακόμη και αναδρομικά, με την αιτιολογία ότι αυτός είναι αντισυνταγματικός¹⁵⁷. Ωστόσο η αναδρομική τροποποίηση του εκλογικού νόμου με τέτοια αιτιολογία προϋποθέτει την άσκηση ελέγχου του κύρους των βουλευτικών εκλογών, για τον οποίο από το 1911 η αρμοδιότητα έχει αφαιρεθεί από τη Βουλή και μεταφέρθηκε σε ειδικό δικαστήριο¹⁵⁸ (το ΑΕΔ από το 1975). Η επέμβαση άρα της Βουλής θα προκαταλάμβανε την άσκηση της, αποκλειστικής κατά τα άρθρα 58 και 100 παρ. 1 περίπτ. α' Συντ., αρμοδιότητας του ΑΕΔ και συνεπώς θα ήταν αντισυνταγματική.

Ε. Ο καθορισμός των εκλογικών περιφερειών

α. Η χάραξη των ορίων των περιφερειών

Το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. αναθέτει στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό όχι μόνο του εκλογικού συστήματος αλλά και των εκλογικών περιφερειών. Τα δύο είναι απολύτως αλληλένδετα και επηρεάζουν, με τον δικό του τρόπο το καθένα, την κατανομή των εδρών στους σχηματισμούς που μετέχουν στις εκλογές.

Εφόσον ισχύει ένα κατ' αρχήν αναλογικό σύστημα, η κατανομή των εδρών είναι τόσο αναλογικότερη όσο μεγαλύτερες είναι οι εκλογικές περιφέρειες. Αντίθετα, εάν το σύστημα είναι κατ' αρχήν πλειοψηφικό, ο συνδυασμός του με πολυεδρικές πε-

156. Για τη μορφή αυτή ελέγχου συνταγματικότητας βλ. *Β. Σκουρή/Ε. Β. Βενιζέλου*, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ. 11-12, *Ν. Κανελλοπούλου*, Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, διδ. διατρ. Αθήνα 1989, σ. 256 επ.

157. Ο *K. Hesse*, *Grundzüge*, ό.π., σ. 134-5, 179-180, 229 υποστηρίζει μάλιστα ότι τα όρια των συνταγματικών δεσμεύσεων του νομοθέτη είναι ευρύτερα από τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας, στον οποίο υπόκειται αυτός, με αποτέλεσμα βέβαια από εκεί και πέρα να απαιτείται η ενεργοποίηση της συνταγματικής του ευαισθησίας.

158. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 3 και 4.

ριφέρειες κινδυνεύει να οδηγήσει σε μονοκομματικό κοινοβούλιο, ενώ οι μονοεδρικές περιφέρειες αφήνουν, στην περίπτωση αυτή, περιθώρια εκπροσώπησης των μειοψηφιών¹⁵⁹.

Εξάλλου και στα αναλογικά αλλά πολύ περισσότερο στα πλειοψηφικά συστήματα έχει μεγάλη σημασία ο συγκεκριμένος τρόπος χάραξης των περιφερειών: Με τους κατάλληλους συνδυασμούς μπορεί να επιτευχθεί η μετατροπή της εκλογικής μειοψηφίας σε κοινοβουλευτική πλειοψηφία και αντίστροφα. Για την προσπάθεια χειραγώγησης του εκλογικού αποτελέσματος μέσω μιας επιτήδειας χάραξης των περιφερειών επικράτησε διεθνώς ο όρος *gerrymandering*, από το όνομα του μαίτρ του είδους, κυβερνήτη της Μασσαχουσέτης των Η.Π.Α. Elbridge Gerry. Ο τελευταίος είχε καταφέρει στις αρχές του προηγούμενου αιώνα να εκμαιεύσει ευνοϊκό για τον ίδιο αποτέλεσμα σε έδρες, παρά την υστέρηση σε ψήφους, μέσω μιας χάραξης των περιφερειών τέτοιας, ώστε αυτές να θυμίζουν κάπως το σχήμα της σαλαμάνδρας¹⁶⁰. Έκτοτε βέβαια το *Gerrymandering* (σαλαμάνδρα του Gerry) βρήκε πολλούς επίδοξους μιμητές, εντός και εκτός των ορίων των ΗΠΑ.

Το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. δεν παρέχει πάντως στον κοινό νομοθέτη εν λευκώ εξουσιοδότηση για αυθαίρετο καθορισμό των εκλογικών περιφερειών. Έλκονται και εδώ σε εφαρμογή οι ίδιες συνταγματικές αρχές όπως και σε ό,τι αφορά το εκλογικό σύστημα, περιορίζοντας έτσι τη διακριτική του ευχέρεια.

Η πρώτη δέσμευση στην οποία υπόκειται ο εκλογικός νομοθέτης είναι η υποχρέωσή του να κατατμήσει την επικράτεια σε περισσότερες της μιας εκλογικές περιφέρειες. Τούτο προκύπτει όχι μόνο από τον πληθυντικό αριθμό («περιφέρειες») που χρησιμοποιεί το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ., αλλά και από την αντιδιαστολή προς την παρ. 3 του ίδιου άρθρου («μέρος της Βουλής, όχι μεγαλύτερο από το ένα εικοστό του όλου αριθμού των βουλευτών, μπορεί να εκλέγεται ενιαίως σε ολόκληρη την Επικρά-

159. Πρβλ. *A. Lijphart, Electoral Systems and Party Systems*, ό.π., σ. 20.

160. Βλ. ενδεικτικά *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή, ό.π., σ. 35-36.

τεια, σε συνάρτηση με τη συνολική εκλογική δύναμη του κάθε κόμματος στην Επικράτεια, όπως νόμος ορίζει»¹⁶¹.

Το πόσες θα είναι οι περιφέρειες αυτές μένει καταρχήν να ορισθεί από το νόμο. Ωστόσο το νόημα της συνταγματικής επιταγής είναι ότι θα πρέπει να διασφαλίζεται, ως ένα σημείο, η εκπροσώπηση των περιφερειών της χώρας και των ιδιαίτερων προβλημάτων τους στη Βουλή¹⁶². Το αντίθετο θα οδηγούσε ασφαλώς σε επιδείνωση του παθολογικού αθηνοκεντρισμού του ελληνικού κράτους και, διασπώντας τον τοπικό σύνδεσμο μεταξύ του λαού και των αντιπροσώπων του, θα έπληττε έμμεσα τον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Θα πρέπει εξάλλου να υπενθυμίσουμε ότι τα προϋσχύσαντα ελληνικά Συντάγματα περιείχαν την πάγια πρόβλεψη ότι οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος και όχι μόνο την επαρχία ή την περιφέρεια από την οποία εκλέγονται (άρθρο 60 Συντ. 1844, 67 Συντ. 1864/1911/1952, 37 Συντ. 1927). Τούτο σημαίνει ότι πάντως

161. Πρβλ. Βενιζέλου, Μαθήματα, ό.π., σ. 367.

162. Πρβλ. όμως Ε. Β. Βενιζέλου, Το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών, Δίκαιο και Πολιτική 4 (1983), σ. 239 επ. (244 επ.), ο οποίος προβάλλει το επιχείρημα ότι «τα κόμματα είναι εκείνα που από τη φύση τους έχουν την ικανότητα ή μάλλον το σκοπό να ενοποιούν τα επιμέρους προβλήματα, να τα μετασχηματίζουν σε πολιτικό πρόγραμμα και να τα προβάλλουν ενιαία σ' όλη τη χώρα». Ωστόσο η αποτελεσματική υλοποίηση της λειτουργίας αυτής των κομμάτων έχει ως προαπαιτούμενο τη δημοκρατική και αποκεντρωμένη οργάνωσή τους. Στο μέτρο επομένως που τα σημερινά ελληνικά κόμματα υστερούν στους τομείς αυτούς το επιχείρημα είναι αμφισβητήσιμο. Αμφισβητήσιμο είναι επίσης το παραπέρα επιχείρημα του ίδιου, ό.π., σ. 246, ότι «οι νόμοι των πιθανοτήτων μας επιτρέπουν να πούμε ότι και μέσα στα πλαίσια μιας μεγάλης εκλογικής περιφέρειας τόσο οι υποψήφιοι όσο και οι βουλευτές που θα εκλεγούν θα προέρχονται λίγο ή πολύ από όλες τις περιοχές της». Η ιστορική εμπειρία δείχνει ότι οι βουλευτές προέρχονται σε υπερβάλλοντα βαθμό από τα μεγάλα αστικά κέντρα, έστω και αν εκλέγονται σε άλλες περιφέρειες. Έτσι π.χ. πολλοί βουλευτές Πελοποννήσου είναι μόνιμοι κάτοικοι Αθηνών ήδη πριν από την εκλογή τους κ.ο.κ. Το φαινόμενο ασφαλώς θα επιδεινωθεί όσο μεγαλύτερες τυχόν γίνουν οι εκλογικές περιφέρειες.

αντιπροσωπεύουν και την περιφέρειά τους¹⁶³. Το άρθρο 51 παρ. 2 Συντ. 1975 περιορίζεται βέβαια στη διατύπωση ότι «οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος», από αυτό όμως δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα πως δήθεν ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε την εξάλειψη κάθε τοπικού συνδέσμου μεταξύ αντιπροσώπου και αντιπροσωπευομένου. Αν συνέβαινε κάτι τέτοιο θα έμεναν λογικά και συστηματικά ανεξήγητες και μετέωρες οι διατάξεις του άρθρου 54 παρ. 1 και 3 Συντ.

Μπορούμε έτσι να συμπεράνουμε ότι ο νομοθέτης υποχρεούται να σεβασθεί τη γεωγραφική διαίρεση της χώρας και την ανάγκη της εκλογής των βουλευτών σε περιφέρειες τέτοιες ώστε να διατηρούν στοιχειώδη επαφή με τα τοπικά προβλήματα. Μια ένδειξη άλλωστε προς την κατεύθυνση αυτή παρέχει το άρθρο 101 παρ. 2 Συντ., σύμφωνα με το οποίο η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες¹⁶⁴. Ο σεβασμός των κριτηρίων αυτών καθίσταται μάλιστα περισσότερο απαραίτητος, εφόσον στην ελληνική συνταγματική τάξη δεν προβλέπεται, αντίθετα με ό,τι συμβαίνει σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. γαλλική Γερουσία, γερμανικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο), δεύτερο νομοθετικό σώμα, το οποίο να καλύπτει την ανάγκη της εκπροσώπησης των περιφερειών σε κεντρικό επίπεδο. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι κατοχυρώνεται συνταγματικά ο νομός ως η ευρύτερη δυνατή πρωτοβάθμια εκλογική περιφέρεια. Επαφή του βουλευτή με τα τοπικά προβλήματα είναι δυνατή και όταν αυτός εκλέγεται σε ένα ευρύτερο γεωγραφικό χώρο, αντίστοιχο έστω της διοικητικής διαίρεσης της χώρας σε περιφέρειες. Από την άλλη πλευρά όμως η διαίρεση της επικράτειας σε δύο ή τρεις μόνο πρωτοβάθμιες εκλογικές περιφέρειες θα συνιστούσε περιγραφή του άρθρου 54 παρ. 1 και 3 Συντ.¹⁶⁵

163. Βλ. *Μάνεση*, Αι εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 191 επ., 195 επ.

164. Για τη διάταξη αυτή πρβλ. *Α. Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 4η έκδ. Θεσ/νίκη 1993, σ. 166 επ.

165. Το ενδεχόμενο αυτό φαίνεται πάντως να αφήνει ανοιχτό ο Δ. Θ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 194,

Όπως ο αριθμός, έτσι και το κριτήριο χάραξης των εκλογικών περιφερειών δεν προδιαγράφεται ρητά από το Σύνταγμα. Ισχύουν ωστόσο και εδώ οι παρατηρήσεις μας για το εκλογικό σύστημα¹⁶⁶. Ο νομοθέτης μπορεί να επιλέξει το κριτήριο που προτιμά, το κριτήριο όμως αυτό οφείλει να είναι καταρχήν ενιαίο για όλη την επικράτεια¹⁶⁷. Και τούτο διότι η ύπαρξη εκλογικών περιφερειών συνιστά από μόνη της απόκλιση από την ισότητα της ψήφου¹⁶⁸, καθώς αν μη τι άλλο επιφέρει διαφοροποιήσεις στην κατ' αποτέλεσμα αξία της ψήφου, ανάλογα με το μέγεθος της περιφέρειας. Η απόκλιση αυτή μπορεί να δικαιολογηθεί καταρχήν με επίκληση της λειτουργικότητας της Βουλής ή της εκπροσώπησης σ' αυτή των τοπικών ιδιαιτεροτήτων και προβλημάτων. Τα παραπάνω όμως ισχύουν κατά ενιαίο τρόπο σε όλη την επικράτεια, άρα ενιαίο πρέπει να είναι και το μέτρο της απόκλισης.

Επομένως ο νομοθέτης μπορεί να προσανατολισθεί σε μία υπάρχουσα διοικητική διαίρεση, π.χ. σε (διοικητικές) περιφέρειες ή σε νομούς, για να χαράξει τα όρια των εκλογικών περιφερειών. Δεν επιτρέπεται όμως σ' ένα μέρος της χώρας να ταυτίζονται τα όρια των εκλογικών περιφερειών με εκείνα των νομών και σε άλλο μέρος με εκείνα των επαρχιών. Ήταν άρα αντισυνταγματική η χάραξη «στενοευρείας» περιφέρειας στις εκλογές των ετών 1923, 1928, 1933 και 1952, αφού δεν συνέτρεχε γι' αυτή κανένας δικαιολογητικός λόγος, εκτός βέβαια από τις

που θεωρεί ότι η χρήση του πληθυντικού αριθμού στο άρθρο 54 παρ. 1 Συντ. σημαίνει απλώς ότι «οι εκλογικές περιφέρειες πρέπει να είναι περισσότερες της μιας». Ο Μάνσης, Αι εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 259 υποσ. 34, επισήμαινε, υπό την ισχύ τότε του Συντ. 1952, ότι «αι εκλογικαί περιφέρειαι δέον να είναι πολύ περισσότεραι της μιας».

166. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, II, 3, Α.

167. Πρβλ. Βενιζέλου, Μαθήματα, ό.π., σ. 369.

168. Πρβλ. Βενιζέλου, Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος, ό.π., σ. 48, του ίδιου, Το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών, ό.π., σ. 240, Δ. Νικόπουλου, Οι απόψεις του Α. Παπαναστασίου για την αναλογική αντιπροσώπευση των εκλογικών περιφερειών, Αρμ. 1983, σ. 941 επ.

εκλογικές σκοπιμότητες των αρχιτεκτόνων της. Δεν μπορεί να ισχυρισθεί όμως κανείς το ίδιο για τη σημερινή κατάσταση των νομών Αττικής, Θεσσαλονίκης, και Πειραιώς σε περισσότερες εκλογικές περιφέρειες, διότι το πληθυσμιακό μέγεθός τους είναι τέτοιο ώστε να δυσχεραίνει την επαφή του βουλευτή με τα ιδιαίτερα προβλήματα της περιφέρειάς του¹⁶⁹.

Θα μπορούσε επίσης ο νομοθέτης να αποβλέψει όχι στις υπάρχουσες διοικητικές διαιρέσεις, αλλά στο μέγεθος των περιφερειών καθεαυτό, ώστε να εκλέγουν όλες ίσο, ή σχεδόν ίσο, αριθμό βουλευτών¹⁷⁰. Στην περίπτωση όμως αυτή είναι υποχρεωμένος να σεβασθεί τη γεωγραφική συνέχεια: Δεν μπορούν π.χ. να συγκολληθούν σε ενιαία πρωτοβάθμια εκλογική περιφέρεια δήμοι και κοινότητες των νομών Μεσσηνίας απ' ενός και Αιτωλοακαρνανίας απ' ετέρου. Κάτι τέτοιο θα διασπούσε πλήρως τον σύνδεσμο του βουλευτή προς τα τοπικά προβλήματα και ιδιαιτερότητες και επομένως θα αντιστρατευόταν τον ίδιο τον σκοπό της συνταγματικής πρόβλεψης περί εκλογικών περιφερειών¹⁷¹.

Πολύ περισσότερο βέβαια δεν επιτρέπεται μια χάραξη των γεωγραφικών ορίων των περιφερειών άναρχη και αυθαίρετη, χωρίς να υπακούει σε κανένα κριτήριο¹⁷².

Οπωσδήποτε η χάραξη των εκλογικών περιφερειών οφείλει

169. Αντίθετοι οι *Βενιζέλος*, Το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών, ό.π., σ. 245, *Α. Παντελής*, Το εκλογικό σύστημα και τα μικρά κόμματα, ΤοΣ 1982, σ. 404 επ. (410).

170. Ο *Μάνεσης*, Αι εγγυήσεις, ΙΙ, ό.π., σ. 260, υποσ. 34, θεωρεί ότι «η ενδεικνυόμενη λύσις θα συνίστατο εις την σύμμετρον διαίρεσιν της χώρας εις περιφέρειας εκλεγούσας εκάστη περί τους 5-6 βουλευτάς».

171. Ο *Θ. Χατζηπαντελής*, Κριτήρια καθορισμού των εκλογικών περιφερειών, Δίκαιο και Πολιτική 4 (1983), σ. 253 επ., κάνει επιπλέον λόγο για τις εκλογικές περιφέρειες ως «κύρτα σύνολα, σύνολα δηλαδή που αν ενώσουμε οποιαδήποτε σημεία με μια ευθεία γραμμή, το ευθύγραμμο τμήμα να ανήκει στο σύνολο». Τέτοια απαίτηση πάντως, εκτός του ότι δυσχερώς μπορεί να υλοποιηθεί στην πράξη για γεωγραφικούς κυρίως λόγους, δεν προκύπτει από το Σύνταγμα.

172. Πρβλ. *Κασιμάτη*, Συνταγματικό Δίκαιο, ΙΙ, α', ό.π., σ. 137.

να γίνεται σε καθαρά γεωγραφική βάση, χωρίς παρεμβολή φυλετικών, θρησκευτικών, εθνικών, επαγγελματικών ή οποιωνδήποτε άλλων διακρίσεων. Τέτοιες διακρίσεις, όπως π.χ. οι χωριστοί εκλογικοί «σύλλογοι» των Ισραηλιτών και των Μουσουλμάνων, στη Θεσσαλονίκη και τη Θράκη αντίστοιχα, στα χρόνια του μεσοπολέμου, είναι ευθέως αντίθετες προς την αρχή της ισότητας της ψήφου¹⁷³. Διότι η αρχή αυτή, απόρροια της πολιτικής ισότητας που αποτελεί αναγκαίο και θεμελιώδες συστατικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής, έχει, όπως εκτέθηκε, αριθμητική-τυπική έννοια, αποκλείοντας οποιαδήποτε διαφοροποίηση στην άσκηση του δικαιώματος της ψήφου¹⁷⁴. Ακόμη και αν κατά τα άλλα οι ψήφοι όλων ήταν ισοδύναμες ο διαχωρισμός στη βάση μη γεωγραφικών κριτηρίων δεν παύει να είναι αντισυνταγματικός.

Σε ό,τι αφορά τέλος την επαναχάραξη των ορίων των ήδη υφισταμένων εκλογικών περιφερειών, παράλληλα ενδεχομένως με την ίδρυση και νέων περιφερειών, θα πρέπει να δεχθούμε ότι από την αρχή της ισότητας της ψήφου απορρέει ένα «εκλογικό κεκτημένο». Όπως δέχθηκε και το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας σε ανάλογη περίπτωση¹⁷⁵, η επαναχάραξη των ορίων των εκλογικών περιφερειών δεν επιτρέπεται να έχει ως σκοπό ή έστω ως αποτέλεσμα την επιδείνωση της μεταξύ τους πληθυσμιακής ανισότητας. Εφόσον δηλαδή υφίσταται ήδη μια διαφοροποίηση μεταξύ του αριθμού εκλογέων που αντιστοιχεί σε κάθε βουλευτική έδρα συγκεκριμένης περιφέρειας και του αριθμού που αντιστοιχεί σε κάθε έδρα παρακείμενης περιφέρειας, η τυχόν αναδιάρθρωση των περιφερειών αυτών οφείλει να μειώνει τη διαφοροποίηση και όχι να την αυξάνει.

β. Το κανονιστικό περιεχόμενο του όρου «εκλογική περιφέρεια»

Σε ό,τι αφορά το κανονιστικό περιεχόμενο του όρου «εκλο-

173. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 5, Γ.

174. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, Ι, 3.

175. C.E., Assemblée, 13 décembre 1991, Département du Loir-et-cher, R.D.P. 1992, σ. 245.

γική περιφέρεια», είναι πρόδηλο ότι υπονοείται η εκλογή βουλευτών από τη συγκεκριμένη περιφέρεια, με βάση συνδυασμούς υποψηφίων που ισχύουν αποκλειστικά για την περιφέρεια αυτή. Παραπέρα υπονοείται οπωσδήποτε ότι τα εκλογικά αποτελέσματα στην περιφέρεια αυτή θα πρέπει να συσχετίζονται με την κατανομή των εδρών της, χωρίς πάντως να καθίστανται ανεπίτρεπτες οι διαφοροποιήσεις με βάση τα συνολικά αποτελέσματα της επικράτειας. Τούτο συνιστά απόρροια της αρχής της λειτουργικότητας της Βουλής: Διότι σε πανελλαδικό επίπεδο κρίνεται και διασφαλίζεται τελικά η λειτουργικότητα της Βουλής, άρα υπάρχει περιθώριο διαφοροποιήσεων και αποκλίσεων στο τοπικό επίπεδο με βάση τα πανελλαδικά αποτελέσματα. Ωστόσο οι διαφοροποιήσεις και αποκλίσεις δεν επιτρέπεται να φθάνουν σε τέτοιο σημείο ώστε να διαστρέφονται πλήρως τα τοπικά δεδομένα. Κάτι τέτοιο θα συνέβαινε π.χ. αν σε διεδρική περιφέρεια τόσο το πρώτο όσο και το δεύτερο κόμμα έμεναν χωρίς έδρα, το ένα διότι δεν υπερέβη το ποσοστό 3% πανελλαδικά και το άλλο λόγω «εξομάλυνσης». Και αντίστοιχα κέρδιζαν έδρα το τρίτο στην περιφέρεια κόμμα, με την «εξομάλυνση», και το τέταρτο, από τη δεύτερη ή την τρίτη κατανομή, επειδή ήρθε πρώτο στην επικράτεια. Δεν φαίνεται δικαιολογημένη πάντως, από και και πέρα, η προβαλλόμενη από μερίδα της θεωρίας απαίτηση να μένουν άθικτες οι έδρες της πρώτης κατανομής¹⁷⁶. Πέρα απ'το ότι δεν διευκρινίζεται για ποια ακριβώς πρώτη κατανομή πρόκειται (με το «συν ένα» ή χωρίς αυτό) ένα τέτοιο συνταγματικό άβατο, που περιορίζει τη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη μόνο στις λίγες συγκριτικά έδρες της δεύτερης κατανομής, δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη το άρθρο 54 παρ. 1 Συντ.

γ. Η κατανομή των εδρών στις περιφέρειες

Θα πρέπει τέλος να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 54 Συντ. «ο αριθμός των βουλευτών κάθε εκλογικής περιφέρειας ορίζεται με προεδρικό διάταγμα, με βάση το νόμιμο

176. Βενιζέλος, Τα επινοήματα, ό.π., σ. 51.

πληθυσμό της περιφέρειας, όπως αυτός προκύπτει από την τελευταία απογραφή»¹⁷⁷. Οι λεπτομέρειες καθορίζονται στο άρθρο 2 του εκλογικού νόμου (π.δ. 92/1994). Η παρ. 2. του παραπάνω άρθρου επαναλαμβάνει αυτολεξεί την παρ. 2 του άρθρου 54 Συντ. και προσθέτει «της οποίας τα αποτελέσματα δημοσιεύτηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Η προσθήκη όμως είναι αυθαίρετη και αντισυνταγματική, διότι ανατρέπει την ίδια την ιεραρχία των πηγών του δικαίου¹⁷⁸: Η εφαρμογή μιας συνταγματικής διάταξης καταντά να εξαρτάται από την καλή θέληση της διοίκησης και ειδικότερα από το αν ο αρμόδιος Υπουργός Εσωτερικών ευαρεσθηθεί να εκδόσει τη σχετική απόφαση και να διατάξει τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της απογραφής που διενεργήθηκε ήδη¹⁷⁹. Προκειμένου να διαφυλαχθεί στοιχειωδώς η ίδια η κανονιστική ποιότητα του άρθρου 54 παρ. 2 Συντ. είναι απαραίτητο να ερμηνευθεί η «τελευταία απογραφή» ως πραγματικό κατά βάση γεγονός και όχι ως η νομική πράξη της δημοσίευσης των αποτελεσμάτων της¹⁸⁰. Έτσι θα πρέπει να θεωρηθεί πως από τη στιγμή που ο φορέας ο υπεύθυνος για την εξαγωγή των αποτελεσμάτων της απογραφής, στην προκειμένη περίπτωση η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, παραδώσει τ' αποτελέσματα αυτά καθίσταται υποχρεωτική η εκ νέου κατανομή των εδρών στις περιφέρειες¹⁸¹.

177. Για τις έννοιες του πραγματικού, νόμιμου και εκλογικού πληθυσμού βλ. *Παπαδημητρίου*, Το εκλογικό σώμα, ό.π., σ. 62.

178. Πρβλ. *Βεγλερή*, Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού δικαίου, ό.π., σ. 38.

179. Πρβλ. *Μάνεση*, Αι εγγυήσεις, II, ό.π., σ. 262-264, *Παπαδημητρίου*, Το εκλογικό σώμα, ό.π., σ. 63.

180. Ο Γ. *Παπαδημητρίου*, Συνταγματικά Επίκαιρα 1992- 1993, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ. 48 επ. θεωρεί ότι η μη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφής πλήττει επιπλέον τις αρχές της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης (άρθρο 52 Συντ.) και της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 Συντ.).

181. Βλ. και παρακάτω, Τρίτο Μέρος, II, 5.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Ι. Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1. Ο έλεγχος από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο

Α. Οι ιδιομορφίες του ελέγχου από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο

Ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται ο δικαστικός έλεγχος του εκλογικού συστήματος από τις σχετικές διατάξεις τόσο του Συντάγματος όσο και της κοινής νομοθεσίας τον διαφοροποιεί αισθητά από τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων γενικά¹. Ο τελευταίος έχει, ως γνωστό, κατά κανόνα, σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 4 Συντ. («τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα»), τρία βασικά χαρακτηριστικά: Πρώτον, είναι διάχυτος, με την έννοια ότι ασκείται από οποιοδήποτε ελληνικό δικαστήριο. Δεύτερον, είναι παρεμπόδιον, δηλαδή διεξάγεται με την ευκαιρία συγκεκριμένης υπόθεσης την οποία καλείται να κρίνει το δικαστήριο. Η διαπίστωση της τυχόν αντισυνταγματικότητας δεν αποτελεί το κύριο και άμεσο αντικεί-

1. Βλ. ενδεικτικά, για τα χαρακτηριστικά του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων στη χώρα μας, *Β. Σκουρή/Ε. Β. Βενιζέλου*, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ. 51, 60 επ., *Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σ. 494-5, *Α. Manidakis*, Fondement et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Grèce, R.I.D.C. 1-1988, σ. 39 επ. (49 επ.), *Ε. Β. Βενιζέλου*, Οι ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: παράγοντας εντατικοποίησης ή περιορισμού του ελέγχου, ΤοΣ 1988, σ. 454 επ.

μενο της κρίσης του και δεν οδηγεί στην ακύρωση του νόμου *erga omnes*, παρά μόνο στη μη εφαρμογή του *inter partes*. Και τέλος είναι κατασταλτικός, με την έννοια ότι ασκείται σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο της δημοσίευσης και της έναρξης ισχύος του νόμου, όχι όμως και οπωσδήποτε μεταγενέστερο της επέλευσης των ουσιαστικών αποτελεσμάτων του στον κοινωνικό βίο: Πολλοί νόμοι έχουν μία μακροχρόνια προοπτική, δεν επιχειρούν δηλ. ν' αντιμετωπίσουν μία πρόσκαιρη συγκυρία, αλλά να ρυθμίσουν ένα θέμα που ανακύπτει είτε διαρκώς είτε κατά περιοδικό και επαναλαμβανόμενο τρόπο, π.χ. τις ασφαλιστικές παροχές προς μια κατηγορία εργαζομένων. Ένας τέτοιος νόμος ενδέχεται να κριθεί ως προς την (αντι)συνταγματικότητά του κατά τα πρώτα στάδια της εφαρμογής του, οπότε δεν έχει αναπτύξει πλήρως τα ουσιαστικά του αποτελέσματα και δεν έχει δημιουργήσει «τετελεσμένα» από πραγματική άποψη γεγονότα.

Τα δεδομένα αυτά διαφοροποιούνται ουσιαστικά σε ό,τι αφορά τον έλεγχο του εκλογικού νόμου και, κατά συνέπεια, του θεσπιζόμενου από αυτόν εκλογικού συστήματος. Σύμφωνα με το άρθρο 58 του Συντάγματος «ο έλεγχος και η εκδίκαση των βουλευτικών εκλογών, κατά του κύρους των οποίων ασκούνται ενστάσεις που αναφέρονται είτε σε εκλογικές παραβάσεις σχετικές με την ενέργεια των εκλογών είτε σε έλλειψη των νόμιμων προσόντων, ανατίθεται στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 100». Καθιερώνεται επομένως ένδικο βοήθημα², η ένσταση

2. Ο Π. Παράζας, *Σύνταγμα 1975-Corpus*, II, Αθήναι-Κομοτηνή 1985, σ. 118, αναφέρεται στην ένσταση ως «ειδικό ένδικο μέσο». Ωστόσο εάν ακολουθήσουμε τον παραδοσιακό ορισμό του ενδίκου μέσου που είχε δώσει ο Β. Οικονομίδης, *Εγχειρίδιον της Πολιτικής Δικονομίας*, 7η έκδ. υπό Μ. Λιβαδά, τ. III, Αθήναι 1926, σ. 3, σύμφωνα με τον οποίο ένδικα μέσα είναι βοηθήματα που παρέχει ο νόμος στον διάδικο, ο οποίος θεωρεί τον εαυτό του αδικημένο από δικαστική απόφαση, προκειμένου να την προσβάλει, η ένσταση δεν αποτελεί ένδικο μέσον. Και τούτο διότι δεν είναι απαραίτητο ούτε να έχει προηγουμένως ο ενιστάμενος ή ο καθ' ου την ιδιότητα του διαδίκου, την οποία αποκτούν για πρώτη φορά από την άσκηση της ένστασης, ούτε και να στρέφεται κατά δικαστικής απόφασης,

ενώπιον του ΑΕΔ, που αποβλέπει γενικά στον έλεγχο του κύρους, δηλ. της νομιμότητας, των βουλευτικών εκλογών. Σ' αυτόν, κατά την ορθότερη άποψη, περιλαμβάνεται και η κρίση για τη συνταγματικότητα του νόμου με βάση τον οποίο διεξάγονται οι εκλογές, ενόψει και του άρθρου 93 παρ. 4 του Συντάγματος³. Η ένσταση ασκείται, κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του «Κώδικα περί του κατά το άρθρον 100 του Συντάγματος Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου» (ν. 345/76) «εντός δεκαπέντε ημερών από της δημοσιεύσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως περί ανακηρύξεως βουλευτών ή αναπληρωματικών». Η απόφαση αυτή δεν προσβάλλεται παραδεκτά παρὰ μόνο ενώπιον του ΑΕΔ, κατά τη σαφή έννοια των διατάξεων αυτών. Ειδικότερα η παραπάνω απόφαση δεν μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας, διότι αυτό στερείται δικαιοδοσίας στην προκειμένη περίπτωση⁴. Εξάλλου σύμφωνα με το άρθρο

αλλά κατά απόφασης διοικητικού οργάνου, όπως η Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή του άρθρου 91 παρ. 1 π.δ. 92/1994. Νεότερες πάντως απόψεις τείνουν σε μια διεύρυνση της εννοίας του ενδίκου μέσου. Για τη διαφορά ενδίκων μέσων και βοηθημάτων πρβλ. γενικότερα *Π. Λαγτόγλου*, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 2η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 311-2, *Κ. Μπέη*, Πολιτική Δικονομία, τόμ. 9, Αθήνα 1976, σ. 1829 επ.

3. Βλ. *Α. Ράϊκου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Α', τεύχ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 380, *Π. Τζίφρα*, Το Ανώτατον Ειδικόν Δικαστήριον, Αθήναι 1976, σ. 88. Για την αντίθετη άποψη που υποστηρίζει ο *Φ. Βεγλερής*, βλ. παρακάτω, Τρίτο Μέρος, Ι, 1, Β και υποσ. 20 και 21.

4. Η ΣτΕ 3187/82 έκρινε ότι «Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έχει δικαιοδοσία ν' αποφαίνεται σε αμφισβητήσεις για τη νομιμότητα της ανακηρύξεως των υποψηφίων βουλευτών και των εκλεγομένων βουλευτών στην Ελληνική Βουλή και τη Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων... επομένως, η κρινόμενη αίτηση, που αμφισβητεί το κύρος των εκλογών της 18.10.1981, πρέπει ν' απορριφθεί ως απαράδεκτος». Πρβλ. *Α. Ράϊκου*, Η ακυρωτική αρμοδιότης του Συμβουλίου της Επικρατείας εις το πεδίο του εκλογικού δικαίου, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979, ΙΙ, Αθήναι-Κομοτηνή 1982, σ. 75 επ. (99), ο οποίος επισημαίνει ότι «η διάταξις... του άρθρου 58 του Συντάγματος... είναι προδήλως ειδική... απέναντι της διατάξεως του άρθρου 95 παρ. 1 στοιχ. α' ...αυτού... εν πάση περιπτώσει, η

118 του εκλογικού νόμου (π.δ. 92/94) και το άρθρο 4 του Κανονισμού της Βουλής (απόφ. Προέδρου Βουλής 2682/24.6.87), οι ανακηρυχθέντες βουλευτές, ακόμη και αν εναντίον τους ασκήθηκαν ενστάσεις, εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους μέχρι τη δημοσίευση της οριστικής απόφασης του ΑΕΔ. Οι πράξεις τους στο διάστημα αυτό λογίζονται έγκυρες, έστω κι αν η απόφαση ακυρώσει την εκλογή τους.

Κατά συνέπεια, ο έλεγχος του εκλογικού νόμου συγκεντρώνεται σε μεγάλο βαθμό στο ΑΕΔ και αντίστοιχα κάμπτεται, ως προς αυτόν, ο διάχυτος χαρακτήρας του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων γενικά. Επιπλέον ο έλεγχος, έστω και αν θεωρητικά παραμένει παρεμπίπτων, πρακτικά μπορεί να μεταβληθεί σε κύριο, υπό την έννοια ότι μοναδικός λόγος της ένστασης στο ΑΕΔ ενδέχεται να είναι η αντισυνταγματικότητα διάταξης του εκλογικού νόμου⁵. Εξάλλου η τυχόν αποδοχή του από το δικαστήριο, εάν πρόκειται για διάταξη η οποία αφορά το εκλογικό σύστημα, ισοδυναμεί πρακτικά με ακύρωση, δεδομένου ότι ακριβώς στις βουλευτικές εκλογές και μόνο προοριζόταν να εφαρμοσθεί η διάταξη. Το σπουδαιότερο όμως είναι ότι ο έλεγχος από το ΑΕΔ του εκλογικού νόμου και του συστήματος που θεσπίζει αυτός δεν είναι κατασταλακτικός μόνο με την έννοια που είναι γενικά κατασταλακτικός ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα, όπως αναφέραμε παραπάνω. Ο έλεγχος του εκλογικού συστήματος ενεργοποιείται σε χρονικό σημείο όπου αυτό έχει ήδη εφαρμοσθεί και παράγει τα νομικά και κυρίως πολιτικά αποτελέσματά του, με την ανάδειξη βουλευτών και τη διαμόρφωση συσχετισμών στο

ένστασις αποτελεί αναμφιβόλως παράλληλον προσφυγήν προκειμένου περί των εκλογικών εκείνων πράξεων, η μη νομιμότης των οποίων ημπορεί κατά νόμον... να θεμελιώση λόγον ακυρώσεως της εκλογής».

5. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η ΑΕΔ 36/1990, ΔιΔικ 1991, σ. 423 επ., όπου ο ενιστάμενος στηρίχθηκε στον ισχυρισμό ότι η διάταξη του άρθρου 89 παρ. 3 περ. γ' του εκλογικού νόμου (π.δ. 265/89) προσκρούει στο Σύνταγμα (άρθρα 4 και 51).

κοινοβούλιο. Με βάση αυτούς έχει ήδη σχηματισθεί κυβέρνηση και έχει ακολουθήσει για αρκετούς μήνες, έως την εκδίκαση των ενστάσεων από το ΑΕΔ, μια συγκεκριμένη πολιτική. Πολιτικά και ψυχολογικά επομένως ο δικαστής του ΑΕΔ έρχεται οπωσδήποτε αντιμέτωπος με «τετελεσμένα γεγονότα».

Β. Οι επιπτώσεις στην ένταση του ελέγχου

Οι ιδιομορφίες αυτές του δικαστικού ελέγχου του εκλογικού συστήματος οδηγούν αναπόφευκτα στον μετριασμό της έντασής του. Είναι γεγονός κατ' αρχήν ότι ο έλεγχος αυτός είναι κατ' ουσία συγκεντρωτικός και κύριος, σε ένα ζήτημα μάλιστα κεφαλαιώδους σημασίας για την πολιτική και κοινωνική ζωή του τόπου. Τούτο θα έχει ως αποτέλεσμα να συγκεντρωθούν στο ΑΕΔ, εφόσον αμφισβητηθεί «εκ βάθρων» η συνταγματικότητα συνολικά του εκλογικού συστήματος, τα φώτα της δημοσιότητας και να δημιουργηθεί οξεία πολιτική αντιπαράθεση και αντιδικία. Ήδη αυτό αποτελεί έναν ανασταλτικό παράγοντα ο οποίος καθιστά τον δικαστή μάλλον επιφυλακτικό κατά τη διατύπωση της δικανικής κρίσης του⁶. Ακόμα επιφυλακτικότερο τον καθιστούν οι συνέπειες της τυχόν διαπίστωσης της αντισυνταγματικότητας των κύριων στοιχείων ή των βάσεων του εκλογικού συστήματος⁷:

6. Ο *Ευ. Βενιζέλος* επισημαίνει, σε σχέση γενικά με τον δικαστικό έλεγχο, τη «διάχυση στην κοινή γνώμη μιας τελείως ασαφούς εικόνας για την δικονομική οργάνωση και τις έννομες συνέπειες του ελέγχου της συνταγματικότητας». Οι ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος, *ό.π.*, σ. 471-2. Εάν αυτό μπορεί να διευκολύνει την «εντατικοποίηση του ελέγχου... σ' ορισμένα προνομιακά πεδία, διαφορετικά για κάθε ανώτατο δικαστήριο» που διαπιστώνει ο *ίδιος*, *ό.π.*, η συγκέντρωση της προσοχής της κοινής γνώμης στο ΑΕΔ κατά τον τυχόν έλεγχο της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος λογικό είναι να έχει τ' αντίθετα αποτελέσματα.

7. Για το ερώτημα, κατά πόσο είναι μεθοδολογικά θεμιτό να λαμβάνουν υπ' όψη τους τα δικαστήρια τις πολιτικές συνέπειες των αποφάσεών τους, έχει αναπτυχθεί εκτεταμένη συζήτηση στη Γερμανία. Βλ. ενδεικτικά *H. Triepel*, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, *VVDStRL* 5(1929), σ. 2 επ., αναδημοσιευμένο σε: *P. Häberle* (επιμ.),

Η μία δυνατότητά του είναι να υπολογίσει διαφορετικά τις ψήφους υπέρ των κομμάτων και να κατακυρώσει σε άλλα κόμματα έδρες για τις οποίες ακυρώνει την αρχική ανακήρυξη βουλευτών, με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 3 του Κώδικα περί ΑΕΔ που αφορά λάθη στην αρίθμηση, εάν κρίνει προφανώς περριτή την επανάληψη της ψηφοφορίας⁸. Έτσι ενδεχομένως θα ανατρέψει τους κοινοβουλευτικούς συσχετισμούς, μετατρέποντας την ως τώρα κυβερνητική πλειοψηφία σε αντιπολίτευση και αντίστροφα, οπότε βέβαια γεννάται θέμα, με βάση ποιες διατάξεις ακριβώς θα γίνει ο διαφορετικός υπολογισμός⁹. Η άλλη δυνατότητα είναι να διατάξει την επανάληψη της ψηφοφορίας κατά το άρθρο 32 παρ. 2 του Κώδικα περί ΑΕΔ. Αυτό είναι και το ορθότερο, αν διαπιστωθεί μείζονος έκτασης και σημασίας αντισυνταγματικότητα του εκλογικού συστήματος, διότι, όπως ήδη παρατηρήσαμε¹⁰, το τελευταίο είναι από τους παράγοντες οι οποίοι συγκαθορίζουν τόσο τη «γεωγραφία» των εκλογικών σχη-

Verfassungsgerichtsbarkeit, Darmstadt 1976, σ. 46 επ. (52 επ.), *G. Leibholz*, Bericht an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur «Status-Frage», JöR NF 6 (1957), σ. 120 επ. (122), *R. Thoma*, Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts, JöR NF 6 (1957), σ. 161 επ. (171), *O. Bachof*, Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik, σε: *Summum jus summa injuria*, Tübingen 1963, σ. 41 επ., αναδημοσιευμένο σε: *P. Häberle* (επιμ.), *Verfassungsgerichtsbarkeit*, ό.π., σ. 285 επ., *H.-H. Klein*, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, Φραγκφούρτη 1968, σ. 15, 32 επ., *E. Denninger*, Staatsrecht 2, Reinbeck 1979, σ. 200, *K. Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5η έκδ., Βερολίνο κλπ. 1983, σ. 349.

8. Αυτό έκανε η ΑΕΔ 36/1990, η οποία ακύρωσε την εκλογή βουλευτή του ΠΑ.ΣΟ.Κ. στην εκλογική περιφέρειας Κερκύρας και κατακύρωσε την έδρα στη «Νέα Δημοκρατία».

9. Για το πρόβλημα γενικότερα, ποιός κανόνας πρέπει να εφαρμοσθεί αντί της διάταξης που κρίθηκε ως αντισυνταγματική βλ. *Αρ. Μάνεση*, Ζητήματα εκ του ανισχύρου των αντισυνταγματικών νόμων, σε: *Επιστημονική Επετηρίς Σχολής Ν.Ο.Ε. του Α.Π.Θ.*, τ. Η', σ. 507 επ., αναδημοσιευμένο στον *ίδιου*, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, σ. 108 επ., με παραπέρα παραπομπές.

10. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, I, 4 και II, 3, Δ.

ματισμών που διεκδικούν την ψήφο του λαού όσο και τα ίδια τα εκλογικά αποτελέσματα. Έτσι η αναδρομική μεταβολή του μπορεί να ισοδυναμεί με νόθευση εκ των υστέρων της έκφρασης της λαϊκής θέλησης. Εάν όμως διαταχθεί η επανάληψη της ψηφοφορίας σε όλες ή τις περισσότερες έστω εκλογικές περιφέρειες, ανακύπτει το πρόβλημα, ποιο εκλογικό σύστημα πρέπει να εφαρμοσθεί¹¹.

Σε οποιαδήποτε περίπτωση οι επιπτώσεις στην κοινωνική, πολιτική και οικονομική ζωή της χώρας θα είναι τόσο σοβαρές, ώστε δύσκολα θα μπορούσε να επωμισθεί την ευθύνη τους οποιοδήποτε δικαστήριο. Τούτο ισχύει πολύ περισσότερο για ένα δικαστήριο, όπως το Εκλογοδικείο παλιότερα ή σήμερα το ΑΕΔ, του οποίου οι αρμοδιότητες ούτε σε αριθμό ούτε σε σημασία είναι τέτοιες ώστε να το καθιστούν κεντρικό παράγοντα της πολιτικής ζωής σε μόνιμη βάση (αντίθετα προς ό,τι συμβαίνει π.χ. με το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο¹² ή

11. Ο Ράϊκος, Η αρμοδιότης του ΣτΕ, ό.π., σ. 104, υποσ. 90, υποστηρίζει ότι «η επαναληπτική εκλογή θα πρέπει να διεξαχθεί επί τη βάσει νέου νόμου, ο οποίος θα καταργήσει ή αντικαταστήσει τας αντισυνταγματικές διατάξεις του παλαιού συμφώνως προς την απόφασιν του ΑΕΔ... ο νέος νόμος θα πρέπει να ψηφισθή υπό της Βουλής, εφ' όσον η αντισυνταγματική διάταξις περιλαμβάνεται εις τυπικόν νόμον και εφ' όσον οι βουλευταί, των οποίων αι εκλογαί δεν ηκυρώθηκαν, ημπορούν να σχηματίσουν την υπό του άρθρου 67 παρ. 1 του Συντ. απαιτουμένην πλειοψηφίαν... αν ο σχηματισμός της πλειοψηφίας αυτής είναι αδύνατος, αι νέαι διατάξεις θα πρέπει να θεσπισθούν δια πράξεως νομοθετικού περιεχομένου». Και βέβαια δεν μπορεί να εγγυηθεί κανείς εκ των προτέρων ότι και το νέο εκλογικό σύστημα δεν θα κριθεί αντισυνταγματικό από το ΑΕΔ.

12. Το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο θεωρείται ως «ανώτατο συνταγματικό όργανο», ισότιμο προς τον Ομοσπονδιακό Πρόεδρο, την Ομοσπονδιακή Βουλή, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Βλ. Bundesverfassungsgericht, Denkschrift, Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts, JöR NF6 (1957), σ. 144 επ., Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem Rechtsgutachten von Professor Richard Thoma, JöR NF 6 (1957), σ. 194 επ., Thoma, Rechtsgutachten, ό.π., σ. 161 επ. R. Dolzer, Die staatsrechtliche und staatsrechtliche Stellung des

το αμερικανικό Ανώτατο Δικαστήριο¹³). Εξ άλλου και οι δικαστές του ΑΕΔ προέρχονται από τους κόλπους της πολιτικής και διοικητικής δικαιοσύνης, επιλεγόμενοι –εκτός των τριών προέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων που μετέχουν *ex officio*– με κλήρωση. Επομένως δεν διαθέτουν το τεκμήριο της πολιτικής νομιμοποίησης, όπως συμβαίνει π.χ. με τους δικαστές του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, που επιλέγονται από τα νομοθετικά σώματα με αυξημένη πλειοψηφία¹⁴.

Επιπλέον θα μπορούσαν να ανακύψουν και δυσχερή ζητήματα δικονομικής φύσεως: Από την κρίση περί αντισυνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος θα επηρεάζεται προφανώς το κύρος της εκλογής μεγάλου αριθμού βουλευτών. Ωστόσο τίποτε δεν διασφαλίζει ότι η ανακήρυξη όλων αυτών θα έχει προσβληθεί μέσα στη δεκαπενθήμερη προθεσμία του άρθρου 25 παρ. 1 του Κώδικα περί ΑΕΔ. Διαγράφεται άρα το ενδεχόμενο μιας Βουλής με σύνθεση διαπιστωμένα αντισυνταγματική, κατά ένα μέρος της τουλάχιστον. Έτσι όμως θ' αλλοιώνονταν οι κοινοβουλευτικοί συσχετισμοί δυνάμεων και θα υπονομευόταν η πο-

Bundesverfassungsgerichts, Βερολίνο 1972, *passim*, *K. Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht, Μόναχο 1985, σ. 18 επ., *K. Chrysogonos*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, Βερολίνο 1987, σ. 24 επ., 28 επ. Γενικότερα για τον ρόλο και τη σημασία του Συνταγματικού Δικαστηρίου στον πολιτικό βίο της Γερμανίας βλ. ενδεικτικά *H. Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozess, Tübingen 1968, *O. Massing*, Das Bundesverfassungsgericht als Instrument sozialer Kontrolle, σε: *M. Tohidipur* (επιμ.), Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Politik, Φραγκφούρτη 1976, σ. 30 επ., *D. Kommers*, Judicial Politics in West Germany, Beverly Hills 1976, *F.-W. Dopatka*, Das Bundesverfassungsgericht und seine politische Umwelt, Baden- Baden 1982, *Chr. Landfried*, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber, Baden- Baden 1984, *I. Ebsen*, Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung, Βερολίνο 1985.

13. Βλ. ενδεικτικά *R. Dworkin*, Law's Empire, Cambridge, Massachusetts 1986, σ. 2, 355 επ.

14. Βλ. ενδεικτικά *K. Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht, ό.π., σ. 26 επ., με παραπέρα ενδείξεις.

λιτική ικανότητα της Βουλής να νομοθετήσει και της Κυβέρνησης που έτυχε της εμπιστοσύνης της να κυβερνήσει.

Όλοι οι παραπάνω παράγοντες συνδυαζόμενοι απολήγουν στη διαμόρφωση ισχυρής παράδοσης «δικαστικής αυτοσυγκράτησης»¹⁵ κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος στη χώρα μας, είτε από το Εκλογοδικείο παλιότερα είτε από το ΑΕΔ σήμερα. Στην πραγματικότητα υπάρχουν δύο μόνο περιπτώσεις στις οποίες διατάξεις του εκλογικού νόμου και ειδικότερα ρυθμίσεις του εκλογικού συστήματος κρίθηκαν αντισυνταγματικές από το ΑΕΔ: Η απόφαση για τον χωριστό εκλογικό «σύλλογο» των Ισραηλιτών της Θεσσαλονίκης το 1933¹⁶ και η απόφαση για την τρίτη έδρα της Κέρκυρας το 1990¹⁷. Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο είναι ότι η διάγνωση της αντισυνταγματικότητας δεν αφορούσε καίριο σημείο του εκλογικού συστήματος, ικανό να οδηγήσει στη συνολική ανατροπή των κοινοβουλευτικών συσχετισμών και στη μετατροπή της έως τότε πλειοψηφίας σε μειοψηφία και αντίστροφα¹⁸.

Τα δύο αυτά προηγούμενα δικαστικής διάγνωσης της αντισυνταγματικότητας διατάξεων του εκλογικού νόμου μάλλον επιβεβαιώνουν, επομένως, εκείνο το οποίο ήδη υπαινιχθήκαμε: Ότι δηλαδή οι ίδιες οι θεσμικές προϋποθέσεις και ο τρόπος οργάνωσης του ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου από το ΑΕΔ καθιστούν τον έλεγχο αυτόν απρόσφορο για την αντιμετώπιση μείζονος εκτάσεως και σημασίας παραβιάσεων του Συντάγματος από τον εκλογικό νομοθέτη¹⁹.

15. Βλ., από την ελληνική βιβλιογραφία, *Α. Γέροντα*, Σκέψεις γύρω από τον δικαστικό αυτοπεριορισμό, ΕΔΔ 1983, σ. 213 επ., *Κ. Χρυσόγονου*, Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, Αρμενόπουλος 1985, σ. 1038 επ.

16. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 5, Γ.

17. Βλ. παρακάτω, Τρίτο Μέρος, ΙΙ, 3.

18. Πρβλ. *Βεγλερή*, Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού δικαίου, ό.π., σ. 27, 39.

19. Βλ. και παρακάτω την κριτική ανάλυση της νομολογίας, ΙΙ, 2. Το πρόβλημα είχε απασχολήσει το κοινοβούλιο κατά την ψήφιση του εκλο-

Με δεδομένη την ανεπάρκεια αυτή υποστηρίχθηκε πως θα ήταν ειλικρινέστερο και προτιμότερο να απόσχει ο δικαστής από την έρευνα της ουσίας των προβαλλομένων τυχόν από τους διαδίκους ισχυρισμών αντισυνταγματικότητας του εκλογικού νόμου. Η έλλειψη δικαιοδοσίας του ΑΕΔ θα μπορούσε, σύμφωνα με την ίδια άποψη, να θεμελιωθεί στον περιοριστικό χαρακτήρα της μνείας των λόγων ένστασης στο άρθρο 58 Συντ. (εκλογικές παραβάσεις σχετικές με την ενέργεια των εκλογών και έλλειψη των νόμιμων προσόντων)²⁰. Σύμφωνα με το σκεπτικό αυτό, στο ΑΕΔ παρέχεται μόνο η αρμοδιότητα «να εξακριβώνει την ψήφο των εκλογέων και την είσοδο στη Βουλή προσώπων που έχουν τα συνταγματικά προσόντα». Επιπλέον επισημαίνεται ότι «δίκαιο που ο δικαστής μπορεί και οφείλει να εφαρμόσει αφού και επειδή παραμέρισε τις καθορίζουσες το εκλογικό σύστημα διατάξεις για παράβαση του Σ. δεν υπάρχει». Διότι βέβαια το Σύνταγμα «δεν προσδιορίζει το εκλογικό σύστημα ούτε με ειδικές κατεργασμένες διατάξεις, ούτε με γενικότερους χαρακτηρισμούς»²¹.

Γεγονός είναι ότι η τυχόν άρνηση του ΑΕΔ να εξετάσει την αντισυνταγματικότητα του εκλογικού νόμου δεν θα άφηνε περιθώριο για να περιβληθούν με το θεσμικό κύρος της θετικής δικαστικής κρίσης²² αμφίβολης συνταγματικότητας εκλογικά

γικού νόμου του 1962 (ν.δ. 4274), όταν οι βουλευτές Ι. Ζίγδης, Κ. Μητσotάκης και Ν. Μπακόπουλος πρότειναν τροπολογία για την ανάθεση στην Ολομέλεια του Αρείου Πάγου της κρίσης για τη συνταγματικότητα του εκλογικού νόμου προσωρινά πριν από τη διεξαγωγή των εκλογών. Στην αιτιολ. έκθεση της τροπολογίας, που τελικά απορρίφθηκε, οι βουλευτές υποστήριζαν ότι «η μετά την διενέργειαν της εκλογής κρίσις κατ' ανάγκην επηρεάζεται εκ του δημιουργηθέντος αποτελέσματος, διότι είναι αδύνατον τα μέλη του Εκλογοδικείου να μη λάβουν υπ' όψιν των ότι η τυχόν περί ακυρότητας κρίσις των θα οδηγήσει εις επανάληψιν της διεξαγωγής των εκλογών καθ' όλην την χώραν ή τμήμα αυτής». Βλ. σχετικά Ράϊκου, Η αρμοδιότης του ΣτΕ, ό.π., σ. 95-96, υποσ. 70.

20. Βλ. *Vegleris*, Greek Electoral Law, ό.π., σ. 47.

21. *Βεγλερής*, Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού Δικαίου, ό.π., σ. 45.

συστήματα. Μπορούμε μάλιστα να υπενθυμίσουμε εδώ ότι και σε άλλες περιπτώσεις, όπου για διάφορους λόγους ο δικαστικός έλεγχος φαίνεται να μην είναι λυσιτελής και αποτελεσματικός, τα ελληνικά δικαστήρια έχουν αποκρούσει την ύπαρξη ελεγκτικής τους αρμοδιότητας. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του μη ελέγχου της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου²³. Εξ άλλου στις ΗΠΑ, των οποίων το σύστημα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων παρουσιάζει αξιοσημείωτες ομοιότητες με το αντίστοιχο ελληνικό²⁴, το Ανώτατο Δικαστήριο έχει ανα-

22. Το κύρος αυτό βρίσκεται πάντως στη χώρα μας σε συγκριτικά όχι πολύ υψηλό επίπεδο. Σε έρευνα π.χ. της κοινής γνώμης το 1979 το 47,7% των ερωτηθέντων απάντησαν πως ο Έλληνας δικαστής δεν είναι αδέκαστος, ενώ το 59,8% ότι πάντως δεν είναι ανεξάρτητος από την πολιτική εξουσία. Βλ. *Εν. Κρουσταλάκη*, Η δικαστική εξουσία, η ανεξαρτησία της και η κοινή γνώμη, ΤοΣ 1986, σ. 1 επ. (2). Το Σεπτέμβριο εξάλλου του 1991, κατά τη διάρκεια της πολύχροτης δίκης στο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 Συντ., άλλη έρευνα έδειξε ότι μόνο το 32,2% των ερωτηθέντων προσδοκούσαν απ' αυτό αμερόληπτη κρίση, ενώ το 65,2% το αρνούνταν. Βλ. *K. Chrysosogonos*, Das Richterbild der griechischen Verfassung von 1975, σε: *G. Bemann/I. Manoledakis* (επιμ.), *Der Richter in Strafsachen*, Baden-Baden 1992, σ. 37 επ. (42). Αντίθετα στην Ομοσπονδιακή Γερμανία το Συνταγματικό Δικαστήριο καταλαμβάνει σχεδόν πάντοτε την πρώτη θέση στις ετήσιες δημοσκοπήσεις που διεξάγονται σχετικά με τους θεσμούς τους οποίους εμπιστεύονται οι πολίτες Βλ. ενδεικτικά *I. Ebsen*, Entscheidungsspezifische und adressatenspezifische Durchsetzungsbedingungen der Judikate des BVerfG, σε: *Th. Raiser/R. Voigt* (επιμ.), *Durchsetzung und Wirkung von Rechtsentscheidungen*, Baden-Baden 1990, σ. 167 επ. (175, υποσ. 28).

23. ΣτΕ 2289/1987 (Ολ.), Αρμ. 1987, σ. 779 επ., ΣτΕ 3636/1989, Αρμ. 1989, σ. 1258 επ., ΑΠ 1101/1987, ΝοΒ 1988, σ. 1590 επ., ΕφΘεσ 35/1986, Αρμ. 1986, σ. 792 επ. Πρβλ. *K. Χρυσόγονου*, Ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ΕλλΔνη 1991, σ. 705 επ.

24. Βλ. ενδεικτικά *B. Σκουρή*, Συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, ΤοΣ 1982, σ. 507 επ. (518 επ.).

πτύξει λεπτομερή νομολογία σχετική με τα «πολιτικά θέματα»: Εφόσον θεωρεί ότι πρόκειται για ένα τέτοιο θέμα, αρνείται να ελέγξει τη συνταγματικότητα της συμπεριφοράς των άλλων κρατικών οργάνων²⁵.

Από την άλλη πλευρά όμως υπάρχει ο κίνδυνος, ύστερα από μία για λόγους αρχής άρνηση του ΑΕΔ να εξετάσει τη συνταγματικότητα του εκλογικού νόμου, να αποχαλινωθεί πλήρως ο νομοθέτης και να αφήσει ελεύθερη την, πλούσια ούτως ή άλλως, φαντασία του στην αναζήτηση πρόδηλα αντισυνταγματικών μεν, επωφελών για το κυβερνών κόμμα δε, ρυθμίσεων. Εξάλλου, αν το ΑΕΔ θεωρούσε εαυτό αναρμόδιο να ελέγξει την αντισυνταγματικότητα του εκλογικού νόμου, τότε η αναρμοδιότητά του αυτή δύσκολα θα μπορούσε να οριοθετηθεί, έτσι ώστε να αφορά αποκλειστικά τις ρυθμίσεις τις σχετικές με το εκλογικό σύστημα. Θα μπορούσαν όμως να μείνουν έτσι ανέλεγκτες διατάξεις που παραβιάζουν τη μυστικότητα της ψηφοφορίας, περιορίζουν το καθολικό εκλογικό δικαίωμα κλπ. Όσο μικρές και αν είναι οι πιθανότητες καταστρατήγησης από τον νομοθέτη των συνταγματικών αρχών οι οποίες διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία, λόγω του συνεπακόλουθου πολιτικού κόστους, δεν φαίνεται φρόνιμο πάντως να του υποσχεθεί κανείς εκ των προτέρων νομολογική ασυλία²⁶.

Πέρα απ' αυτό όμως, μία άρνηση του ΑΕΔ να ελέγξει τη συνταγματικότητα του εκλογικού νόμου δύσκολα συμβιβάζεται με το ίδιο το γράμμα του άρθρου 58 Συντ.: Όταν αυτό αναφέρεται γενικά σε «εκλογικές παραβάσεις σχετικές με την ενέρ-

25. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, 3, Β και την εκεί υποσ. 156.

26. Ο ίδιος ο Βεγλερής, Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού δικαίου, ό.π., σ. 59, κάνει λόγο για πρωτοβουλίες του νομοθέτη, όταν καθορίζει το εκλογικό σύστημα, οι οποίες «παύουν να είναι υπό τον κανόνα του Σ. πολιτικές... μεταπίπτουν στο έδαφος της τήρησης ή της παραβίασής του». Και έτσι καταλήγουν να «υπόκεινται... στο ζυγό της νομικής κρίσης». Δεν είναι όμως απόλυτα σαφές πότε και ποιές νομοθετικές πρωτοβουλίες «μεταπίπτουν», κατά τον συγγραφέα, στο έδαφος της τήρησης ή παραβίασης του Συντάγματος.

γεια των εκλογών» προφανώς εννοεί και τις παραβάσεις συνταγματικών διατάξεων μέσω, ή κατ' εφαρμογή, διατάξεων του εκλογικού νόμου. Διότι βέβαια δεν νοείται ενέργεια εκλογών χωρίς εκλογικό νόμο. Και από την άλλη πλευρά ο εκλογικός νόμος είναι νόμος, την αντίθεση του περιεχομένου του οποίου προς το Σύνταγμα οφείλουν να ελέγχουν τα δικαστήρια, μεταξύ αυτών και το ΑΕΔ, σύμφωνα με τη ρητή επιταγή του άρθρου 93 παρ. 4 Συντ.

Εκτός από όλα αυτά, ο έλεγχος της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος, παλιότερα από το Εκλογοδικείο και σήμερα από το ΑΕΔ, στηρίζεται σε παράδοση η χρονική διάρκεια της οποίας πλησιάζει ήδη τα δύο τρίτα του αιώνα, έστω και αν στην ουσία τα αποτελέσματα του ελέγχου ήταν πενιχρά. Δεν φαίνεται επομένως ρεαλιστικό να ζητά κανείς από τη νομολογία να πραγματοποιήσει στροφή εκατόν ογδόντα μοιρών χωρίς να έχει μεσολαβήσει κάποιο καθοριστικό γεγονός, π.χ. αναθεώρηση του Συντάγματος, που θα δικαιολογούσε τη στροφή αυτή²⁷.

2. Ο έλεγχος από το Συμβούλιο της Επικρατείας

Α. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τον έλεγχο των προπαρασκευαστικών της εκλογής πράξεων

Με δεδομένη την ανεπάρκεια του ελέγχου που διενεργεί μετεκλογικά το ΑΕΔ να αντιμετωπίσει μείζονος σημασίας και έκτασης παραβιάσεις του Συντάγματος μέσω του νομοθετικά θεσπιζόμενου εκλογικού συστήματος θα πρέπει να αναζητηθούν άλλες λύσεις *de constitutione lata*.

Η πιο προφανής διέξοδος εδώ θα ήταν ο ακυρωτικός έλεγχος των

27. Η συνέχεια στη νομολογία αποτελεί, ούτως ή άλλως, απαραίτητη προϋπόθεση για να καλλιεργηθεί η εντύπωση της αμεροληψίας και αντικειμενικότητας του δικαστή, η οποία με τη σειρά της συμβάλλει τα μέγιστα στον σεβασμό και την εφαρμογή των αποφάσεών του από εκείνους στους οποίους απευθύνονται. Βλ. αναλυτικότερα Κ. Chrysogonos, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung*, Βερολίνο 1987, σ. 101.

προπαρρασκευαστικών της εκλογής διοικητικών πράξεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Τέτοιες προπαρρασκευαστικές πράξεις είναι, μεταξύ άλλων, τα προεδρικά διατάγματα προκήρυξης εκλογών και κατανομής των βουλευτικών εδρών στις εκλογικές περιφέρειες (άρθρο 31 π.δ. 92/1994) και ανακήρυξης των υποψηφίων και των συνδυασμών (άρθρα 33 και 35 π.δ. 92/1994). Επίσης τα τυχόν εκτελεστικά του εκλογικού νόμου προεδρικά διατάγματα που μπορούν π.χ. να καθορίζουν λεπτομέρειες των κατανομών εδρών στα κόμματα και τους υποψηφίους και ο διορισμός των εφορευτικών επιτροπών (άρθρο 51 π.δ. 92/1994). Ή ακόμα η κωδικοποίηση της όλης εκλογικής νομοθεσίας με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται συνήθως τις παραμονές των εκλογών και προβλέπεται από διάταξη τυπικού νόμου, όπως αυτή του άρθρου 14 παρ. 1 ν. 2196/94, κατ' εφαρμογή της οποίας εκδόθηκε η τελευταία κωδικοποίηση του π.δ. 92/1994.

Από τις προπαρρασκευαστικές αυτές πράξεις το διάταγμα προκήρυξης εκλογών συνιστά, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας²⁸, «κυβερνητική πράξη» που δεν προσβάλλεται παραδεκτά με αίτηση ακυρώσεως ενώπιόν του, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 5 ν.δ. 170/1973²⁹. Ούτε και η ανακήρυξη των υποψηφίων και των συνδυασμών ή ο διορισμός εφορευτικών επιτροπών μπορούν να προσβληθούν παραδεκτά με αίτηση ακυρώσεως, ήδη για τον λόγο ότι διενεργούνται από δικαστικά όργανα και όχι από διοικητικές αρχές³⁰.

28. ΣτΕ 1596/1951, Νέον Δίκαιον 1951, σ. 583 επ., 318/1956, ΝοΒ 1957, σ. 38.

29. Για το θέμα των «κυβερνητικών πράξεων» βλ. ενδεικτικά Φ. Βεγλερή, Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως, Αθήναι 1946, σ. 229, Θ. Τσάτσου, Η αίτησις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, 3η έκδ. Αθήναι 1971, σ. 175 επ., Τ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Το ένδικον μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως, Θεσ/νίκη 1976, σ. 22, Π. Παυλόπουλου, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, Αθήνα- Κομοτηνή 1982, σ. 258 επ., Β. Σκουρή, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Ι, Θεσ/νίκη 1991, σ. 57 επ., Π. Λαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, ό.π., σ. 390 επ.

30. Πρβλ. Ράικου, Συνταγματικό, τόμ. Α', τεύχ. Α', ό.π., σ. 381.

Αντίθετα, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχθηκε υπό το κράτος του Συντάγματος του 1911/1952 (στα δεδομένα του οποίου δεν υπήρξε ουσιώδης μεταβολή στο ζήτημα αυτό μετά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975³¹) ότι παραδεκτά προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως το διάταγμα ορισμού των βουλευτικών εδρών κάθε περιφέρειας. Το ίδιο ισχύει και για το τυχόν εκτελεστικό του εκλογικού νόμου διάταγμα που καθορίζει τις λεπτομέρειες της δεύτερης κατανομής των εδρών³², υπό την προϋπόθεση ότι η αμφισβήτηση της νομιμότητας ή συνταγματικότητάς του δεν γίνεται εκ των υστέρων, μετά τη συγκρότηση του νομοθετικού σώματος. Και αυτό επειδή τότε «αποκρούεται εξ αυτού του συντάγματος, διότι η ακύρωσίς του, συνέπαγγουσα ανατροπήν των εκλογών, αντιτίθεται εις τας επιτακτικές διατάξεις των άρθρ. 37, 54, 60 δια των οποίων η εκλογή, σύγκλησις και λειτουργία της Βουλής τάσσονται εντός αποκλειστικών προθεσμιών»³³. Ειδικότερα το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι «είναι μεν αληθές, ότι δια του άρθρ. 73 του

31. Το αντίστοιχο του άρ. 58 του Συντ. 1975 άρθρο 73 εδ. 1 του Συντ. 1911 όριζε ότι «η εξέλεξις και εκδίκασις των βουλευτικών εκλογών, κατά του κύρους των οποίων γείρονται ενστάσεις αναφερόμεναι είτε εις εκλογικάς παραβάσεις περί την ενέργειαν τούτων είτε εις έλλειψιν προσύντων, ανατίθεται εις ειδικόν δικαστήριον, συγκροτούμενον δια κληρώσεως μεταξύ πάντων των μελών του Αρείου Πάγου και των Εφετείων του Κράτους». Το άρθρο 73 εδ. 1 του Συντ. 1952 είχε ταυτόσημη διατύπωση, εκτός της τελευταίας περιόδου η οποία όρισε ότι «ανατίθεται εις ειδικόν δικαστήριον, συγκροτούμενον εκ του προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, ή του αναπληρωτού αυτού και εξ ίσου αριθμού συμβούλων της Επικρατείας και μελών του Αρείου Πάγου, λαμβανομένων δια κληρώσεως». Εξάλλου σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντ. 1911 «εις το Συμβούλιον της Επικρατείας ανήκουσιν ιδίως... γ') Η κατ' αίτησιν ακύρωσις δια παράβασιν νόμου των πράξεων των διοικητικών αρχών κατά τα ειδικώτερον εν τω νόμω οριζόμενα», ενώ το άρθρο 83 στοιχείο γ' του Συντ. 1952 προσέθεσε και «δι' υπέρβασιν εξουσίας».

32. ΣτΕ 1596/1951, Νέον Δίκαιον 1951, σ. 583 επ., 1789/1951, 699-700/1956, ΝοΒ 1956, σ. 740 επ.

33. ΣτΕ 1796/1962 (Ολ.), ΕΔΔ 1963, σ. 73 επ.

Συντάγματος η εξέλεξις και εκδίκασις των βουλευτικών εκλογών... ανατίθεται εις Ειδικόν Δικαστήριον... αλλ' εκ τούτου και μόνον δεν δύναται να συναχθή ότι αι σχετικά προς την εκλογήν πράξεις της Διοικήσεως, υπήχθησαν υπό τον αποκλειστικόν έλεγχον του Ειδικού τούτου Δικαστηρίου, εξαιρεθείσαι του ακυρωτικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφ' όσον δεν διατυπώται ρητώς περί τούτου εν τω Συντάγματι ορισμός... ουδέ συντρέχει εν προκειμένω παράλληλος προσφυγή ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου... λόγω του μη προς τούτο ισοδυνάμου της ενώπιον του Εκλογοδικείου ενστάσεως, δι' ης επιτυγχάνεται απλώς η ακύρωσις της... εκλογής ή τμήματος αυτής και ουχί η εξαφάνισις της περί την εκλογικήν διαδικασίαν ελαττωματικής διοικητικής πράξεως,... ήτις ούτω καταλείπεται εν ισχύϊ, δυνάμενη να παραγάγη και περαιτέρω έννομα αποτελέσματα...»³⁴

Β. Η κριτική της θεωρίας

Στη θεωρία πάντως το ζήτημα στασιάζεται. Η μάλλον κρατούσα γνώμη αποκλείει την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας. Υποστηρίχθηκε συγκεκριμένα, ενόψει της αντίστοιχης του άρθρου 58 του Συντ. 1975 διάταξης του άρθρου 73 του Συντ. 1911³⁵ ότι αυτή έχει την έννοια πως «η περί του κύρους των βουλευτικών εκλογών κρίσις ανατίθεται αποκλειστικώς εις δικαστικόν σώμα, επ' ευκαιρία των εκλογών συγκροτούμενον εξ ανωτάτων και ανωτέρων δικαστών της τακτικής δικαιοσύνης εις τρόπον, ώστε να παρέχη τας μείζονας δυνατάς εγγυήσεις ανεξαρτησίας και απροκαταλήπτου κρίσεως... Το σύνταγμα απέκλεισε την ανάμιξιν οιοδήποτε άλλου οργάνου της Πολιτείας... εις την κρίσιν περί του θέματος συνθέσεως της Βουλής». Και παραπέρα ότι «δια την εκτίμησιν της συνδρομής παραλλήλου προσφυγής δεν αρκεί η όλως τυπική αντιπαραβολή των ενδίκων μέσων (αιτήσεως ακυρώσεως-ενστάσεως), αλλ' είναι ανάγκη να σταθμισθούν και τα απώτερα αποτελέσματα της ευδοκμήσεως

34. ΣτΕ 699/1956 (Ολ.), ΝοΒ 1956, σ. 740 επ.

35. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 4.

της ενώπιον του ΣτΕ προσφυγής... Η κατ' ουσίαν κρίσις αυτού επί του κύρους δ/τος περί κατανομής των βουλευτικών εδρών, όταν εκφέρεται προ της κρίσεως του Εκλογοδικείου δημιουργεί ογκώδες πρόκριμα δια το ανώτατον τούτο δικαστήριο»³⁶.

Η οπωσδήποτε ισχυρή αυτή επιχειρηματολογία δεν είναι πάντως ανεπίδεκτη ανασκευής. Κατ' αρχήν μπορεί να παρατηρήσει κανείς ότι και το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν φαίνεται να παρέχει ελάσσονες του Εκλογοδικείου παλιότερα ή του ΑΕΔ σήμερα εγγυήσεις «ανεξαρτησίας και απροκαταλήπτου κρίσεως».

Εξ άλλου το εάν η κρίση για το κύρος των βουλευτικών εκλογών ανατίθεται αποκλειστικά στο ΑΕΔ, με την έννοια ότι υποχωρεί και η ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας έστω και πριν από τις εκλογές, είναι ακριβώς το ζητούμενο και δεν μπορεί να εκληφθεί ως δεδομένο. Ως προς το θέμα της παράλληλης προσφυγής, εκθέσαμε ήδη τους λόγους για τους οποίους η μετά τις εκλογές υποβολή ενστάσεως ενώπιον του ΑΕΔ φαίνεται μάλλον αλυσιτελής: Τούτο ισχύει εφόσον πρόκειται βέβαια για μείζονος σημασίας αντισυνταγματικότητα, η οποία και κυρίως ενδιαφέρει εδώ, είτε της οριοθέτησης των εκλογικών περιφερειών και της κατανομής των εδρών σ' αυτές είτε του μηχανισμού κατανομής των εδρών στα κόμματα.

Η ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας επί εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών βρίσκεται στο άρθρο 95 παρ. 1 στοιχείο α' του Συντ. 1975 ένα έρεισμα διατυπωμένο με τρόπο τόσο γενικό και απόλυτο, ώστε εξαιρέσεις από αυτή να μη μπορούν να γίνουν δεκτές παρά μόνο εξαιτίας της ύπαρξης σχετικής ρητής και σαφούς συνταγματικής πρόβλεψης³⁷. Τούτο εξέλαβε προφανώς ως δεδομένο και ο ίδιος ο συ-

36. Φ. Βεγλερής, Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον, Αθήναι 1955, σ. 204 επ. Τη γνώμη αυτή ασπάζονται κατά βάση οι Χ. Σγουρίτσας, Συνταγματικών Δίκαιον, τ. Α', Αθήναι 1959, σ. 282-3, υποσ. 1, Α. Ράϊκος, Η αρμοδιότης του ΣτΕ εις το πεδίο του εκλογικού δικαίου, ό.π., σ. 92 επ. κ.ά.

37. Βλ. Παυλόπουλου, Η συνταγματική κατοχύρωση, ό.π., σ. 200.

ντακτικός νομοθέτης και γι' αυτό θέσπισε τέτοιες, ρητές και σαφείς, εξαιρέσεις στα άρθρα 90 παρ. 6 και 91 παρ. 4. Για τους λόγους αυτούς δεν φαίνεται τελικά πειστική η άποψη εκείνη που αποκλείει την ακυρωτική αρμοδιότητα του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου για τις κανονιστικές πράξεις της διοικήσεως σε θέματα εκλογικού δικαίου³⁸ στη βάση ερμηνευτικών συλλογισμών, οι οποίοι πάντως επιδέχονται και αντίλογο.

Θα πρέπει να προστεθεί ότι το ίδιο το Εκλογοδικείο, υπό το κράτος του Συντ. 1952, είχε δεχθεί την ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας επί κανονιστικών πράξεων σε θέματα εκλογικού δικαίου και μάλιστα ότι από τις σχετικές αποφάσεις απορρέει δεδικασμένο το οποίο δεσμεύει και το ίδιο³⁹. Επίσης κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του ισχύοντος Συντάγματος είχε προταθεί από τον τότε Πρόεδρο της Βουλής η προσθήκη στο κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος διάταξης με την οποία ανετίθετο στο ΑΕΔ η εκδίκαση αιτήσεων ακυρώσεως κατά νομοθετικών και διοικητικών πράξεων σχετικών με την προετοιμασία και διενέργεια των βουλευτικών εκλογών και αποκλειόταν ο έλεγχος από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η πρόταση έγινε αρχικά δεκτή από την Α' Υποεπιτροπή της επί του Συντάγματος Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, απορρίφθηκε όμως στη συνέχεια από την Ολομέλεια της Επιτροπής και έτσι δεν κατέστη ποτέ ισχύον δικαιο⁴⁰. Μπορεί επομένως βάσιμα να υποστηριχθεί ότι ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 αποδέχθηκε έμμεσα την έως τότε στάση της νομολογίας⁴¹.

38. Πρβλ. *Μ. Δένδια*, Διοικητικών δίκαιον, τόμ. γ', 2η έκδ. Αθήναι 1965, σ. 202, 480 επ., *Ε. Β. Βενιζέλου*, Το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών: Ένα παραγνωρισμένο πρόβλημα, Δίκαιο και Πολιτική 4/1983, σ. 239 επ., αναδημοσιευμένο στον *ίδιον*, Μελέτες συνταγματικού δικαίου, Θεσ/νίκη 1987, σ. 187 επ. (199, υποσ. 25).

39. Εκλογοδικείου 5/1956, 17/1962.

40. Βλ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, Αθήναι 1975, σ. 297, 299, 302, 304, Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντ. 1975, Αθήναι 1975, σ. 412.

41. Πρβλ. *Ράϊκου*, Η αρμοδιότητα του ΣτΕ, ό.π., σ. 97- 99, *Βενιζέλου*,

Όμως ο έλεγχος της συνταγματικότητας του καθορισμού των εδρών κάθε βουλευτικής περιφέρειας δεν αποτελεί ολοκληρωμένη λύση στο πρόβλημα του ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος. Είναι πιθανό η αντισυνταγματικότητα να μην εντοπίζεται στην οριοθέτηση των περιφερειών καθεαυτή ή στην κατανομή των εδρών μεταξύ τους, αλλά σε άλλες διατάξεις του εκλογικού νόμου. Ευρύτερες ενδεχομένως συνέπειες μπορεί να έχει ο έλεγχος του εκτελεστικού του εκλ. νόμου προεδρικού διατάγματος σχετικά π.χ. με τις λεπτομέρειες της δεύτερης και τρίτης κατανομής εδρών μεταξύ των κομμάτων. Τέτοιο διάταγμα όμως δεν είναι απαραίτητο να εκδοθεί καν και στην πραγματικότητα ο εκλογικός νόμος που ψηφίζεται από τη Βουλή είναι συνήθως αρκετά λεπτομερειακός ώστε να καθιστά περιττή την έκδοσή του.

Γ. Το κωδικοποιητικό της εκλογικής νομοθεσίας διάταγμα

Αντίθετα σε πλήρη έλεγχο της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος θα μπορούσαμε να οδηγηθούμε μέσω του προεδρικού διατάγματος που κωδικοποιεί, όπως είδαμε, την εκλογική νομοθεσία στις παραμονές συνήθως των εκλογών. Τούτο όμως προσκρούει σε ανυπέρβλητα δικονομικά εμπόδια.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί, μετά από αίτηση όποιου έχει έννομο συμφέρον, να ακυρώσει τις εκτελεστές μόνο πράξεις των διοικητικών αρχών. Εκτελεστή είναι, όπως γίνεται γενικά δεκτό, η πράξη αποτέλεσμα της οποίας είναι η δημιουργία, τροποποίηση ή κατάργηση νομικού καθεστώτος, εάν πρόκειται για κανονιστική πράξη, ή δικαιώματος ή εννόμου προσδοκίας, εάν πρόκειται για ατομική πράξη⁴². Όμως οι διοι-

Το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών, ό.π., σ. 200.

42. Βλ. ενδεικτικά *Μ. Στασινοπούλου*, Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών, 2η έκδ. Αθήναι 1964, σ. 170, *Θ. Τσάτσου*, Η αίτησις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, 3η έκδ. Αθήναι 1971, σ. 123, *Δ. Παπανικολαΐδη*, Μονομερής διοικητική πράξη και μονομερής δικαιοπραξία του ιδιωτικού δικαίου, ΔιΔικ 1991, σ. 1 επ. (3-4).

κητικές κωδικοποιήσεις της ισχύουσας νομοθεσίας δεν επάγονται τέτοια αποτελέσματα: Εφόσον απλώς κωδικοποιούν σε ενιαίο κείμενο προϋπάρχουσες διατάξεις, δεν δημιουργούν ή τροποποιούν ή καταργούν κανένα νομικό καθεστώς, ούτε βέβαια απορρέουν από αυτές οποιαδήποτε δικαιώματα, ή και απλές έννομες προσδοκίες, παρά από τις κωδικοποιούμενες διατάξεις απευθείας.

Όσο για την τυχόν πρόβλεψη της διοικητικής κωδικοποίησης με διάταξη νόμου, αυτή, εάν έχει την έννοια ότι με την κωδικοποίηση η διοίκηση θα παράσχει απλώς μία «τεχνική διευκόλυνση» στον εφαρμοστή του δικαίου, χωρίς όμως να παύουν να είναι γνήσια ή πραγματική πηγή του ισχύοντος δικαίου οι κωδικοποιούμενες διατάξεις νόμου, είναι περιττή: Η διοίκηση θα μπορούσε να προβεί στην κωδικοποίηση αυτή και με δική της πρωτοβουλία, π.χ. με απλή υπουργική εγκύκλιο. Εάν όμως η σχετική διάταξη νόμου εκληφθεί με την έννοια ότι παρέχει κυριολεκτικά νομοθετική εξουσιοδότηση προς την κανονιστικής δράσα διοίκηση, προκειμένου αυτή με την κωδικοποίηση να υποκαταστήσει ή απορροφήσει τις κωδικοποιούμενες διατάξεις, τα πράγματα διαφοροποιούνται: Ισχύ νόμου θα έπρεπε τότε να έχει στο εξής η ίδια η κωδικοποίηση. Έτσι όμως η εξουσιοδοτική αυτή διάταξη είναι καταφανώς αντισυνταγματική και ανίσχυρη, διότι παραβιάζει τα όρια που θέτει το άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.⁴³ Ακόμα και με τη διαδικασία του νόμου-πλαισίου, του άρθρου 43 παρ. 4, είναι αμφίβολο αν θα μπορούσε να παρασχεθεί τόσο ευρεία εξουσιοδότηση.

Κατά συνέπεια, το προεδρικό διάταγμα που κωδικοποιεί την εκλογική νομοθεσία μπορεί να προσβληθεί παραδεκτά με αίτηση ακυρώσεως μόνο εφόσον ο αιτών επικαλείται ασυμφωνία μεταξύ

43. Βλ. γενικά Γ. Παπαχατζή, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, τ. Α' και Β', 6η έκδ. Αθήνα 1983, σ. 132-135, με ευρεία αναφορά στη σχετική νομολογία του ΣτΕ, και ειδικότερα για τις κωδικοποιήσεις της εκλογικής νομοθεσίας Β. Βολουδάκη, Τα νομικά εκλογικά κείμενα, 1822-1984, Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1984, σ. LXXV επ.

της κωδικοποίησης και των κωδικοποιούμενων διατάξεων: Στην περίπτωση αυτή η κωδικοποίηση θα είχε πράγματι εκτελεστικό χαρακτήρα, αφού θα επιχειρούσε να επιφέρει μεταβολή στο ισχύον νομικό καθεστώς και μάλιστα κατά τρόπο παράνομο. Εάν όμως ο αιτών δεν επικαλείται κάτι τέτοιο αλλά την αντισυνταγματικότητα συγκεκριμένων διατάξεων του κωδικοποιητικού διατάγματος, ταυτόσημων προς διατάξεις τυπικού νόμου που συμπεριλήφθηκαν στην κωδικοποίηση, τότε στην ουσία η αίτησή του επιδιώκει την ακύρωση πράξης νομοθετικής κατά τον τύπο της και καθίσταται απορριπτέα ως απαράδεκτη⁴⁴.

44. Η ΣτΕ 5148/1987 (Ολομ.), ΤοΣ 1989, σ. 115 επ., έκρινε αίτηση ακυρώσεως κατά του π.δ. 503/1985 που απέδωσε στη δημοτική με μονοτονικό τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, βάσει του άρθρου 36 ν. 1406/1983. Το τελευταίο προέβλεπε τη «μεταγλώττιση» κωδίκων και άλλων νομοθετημάτων με πρ. δ/ματα, όπου σε περίπτωση διαφοράς επικρατεί το αρχικό κείμενο στην καθαρεύουσα, ενώ όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το «μεταγλωττισμένο» κείμενο. Το δικαστήριο θεώρησε πως «το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν είναι κανονιστικό... γιατί δεν είναι κανόνας δικαίου η γλώσσα... αλλά το νόημα του κειμένου» και επομένως δεν απαιτούνταν προηγούμενη επεξεργασία από το ίδιο. Παρά ταύτα το διάταγμα ελέγχεται κατά την ακυρωτική διαδικασία γιατί είναι πράξη εκτελεστή, ως «πράξη-όρος γενικού περιεχομένου», εφόσον επιφέρει έννομες συνέπειες πέρα από την αλλαγή του γλωσσικού ενδύματος. Συγκεκριμένα «επισύρει την εφαρμογή του νόμου που ορίζει ότι τα κρατικά όργανα που εφαρμόζουν το νόμο (ΚΠολΔ) έχουν την υποχρέωση να επικαλεσθούν και να παραθέσουν ως νομική βάση του συλλογισμού τους τον κανόνα όπως αυτός είναι αποτυπωμένος στο διάταγμα». Τέτοιο θέμα όμως δεν τίθεται σχετικά με τις κωδικοποιήσεις του εκλογικού δικαίου με πρ. διάταγμα. Και τούτο διότι οι «εξουσιοδοτικές» διατάξεις δεν αναφέρουν ότι τα κρατικά όργανα υποχρεούνται πια, όταν εφαρμόζουν την εκλογική νομοθεσία, να επικαλούνται τους αριθμούς άρθρων, παραγράφων κλπ. που έδωσε η κωδικοποίηση και όχι τις διατάξεις νόμων από τα αρχικά κείμενα που «κωδικοποιήθηκαν». Και αν ακόμη έφθανε κανείς ως το σημείο να ισχυρισθεί ότι το π.δ. που κωδικοποιεί την εκλογική νομοθεσία είναι «πράξη-όρος γενικού περιεχομένου», πράγμα όχι ορθό όπως είδαμε, ο έλεγχος του Συμβουλίου της Επικρατείας θα περιοριζόταν,

Εξ άλλου το προεδρικό διάταγμα που προαναφέρθηκε στερείται από τη φύση του κανονιστικού χαρακτήρα, για τους λόγους που ήδη εκτέθηκαν, και επομένως δεν υπόκειται ούτε σε προηγούμενη της δημοσίευσής του επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας κατ' άρθρο 95 παρ. 1 στοιχείο δ' του Συντ. 1975⁴⁵.

Κατά συνέπεια όλων των παραπάνω μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι ο ακυρωτικός έλεγχος από το Συμβούλιο της Επικρατείας των προπαρασκευαστικών της εκλογής διοικητικών πράξεων δεν αποτελεί ολοκληρωμένη απάντηση στο πρόβλημα της αναχαίτισης της τυχόν «μείζονος» αντισυνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος. Απλώς ενδέχεται να αποδειχθεί αποτελεσματικός σε επιμέρους σημεία, όπως π.χ. η αντιμετώπιση του «gerrymandering»⁴⁶ στις εκλογικές περιφέρειες.

3. Άλλες μορφές ελέγχου

Α. Ο έλεγχος από τα πολιτικά δικαστήρια

Έλεγχος συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου θα μπορούσε όμως καταρχήν να ασκήσει και οποιοδήποτε πολιτικό δικαστήριο επιφορτίζεται με αρμοδιότητες σύμφωνα με τις διατάξεις

κατ' αντιστοιχία όσων έγιναν δεκτά με την ΣτΕ 5148/87, στα εξωτερικά του δτοχεία, διαδικασία έκδοσης, αρμοδιότητα κλπ. Και ακόμη στο αν η μορφή των αριθμών των άρθρων αντίκειται στο Σύνταγμα, διότι η αρίθμηση είναι η μόνη μεταβολή που επέρχεται με το π.δ., αντίστοιχη της γλωσσικής μεταβλής του ΚΠολΔ που επήλθε με το π.δ. 503/85 και έγινε δεκτό πως ελέγχεται για την τυχόν αντίθεσή της προς το Συντ. Το συμπέρασμα λοιπόν είναι πως η ΣτΕ 5148/87 δεν ανοίγει καμμία δικονομική δίοδο στο θέμα που μας απασχολεί. Πρβλ. την εισήγηση *Β. Μποτόπουλου*, ΤοΣ 1989, σ. 117 επ. και τις παρατηρήσεις *Φ. Βεγλερή*, ΤοΣ 1989, σ. 95 επ. για το θέμα της έννοιας της «πράξης-όρος».

45. Πρβλ. τα παλιότερα πρακτικά επεξεργασίας του ΣτΕ 138, 390, 453, 722, 841/1931, 196, 696/1932, 122, 485, 569/1934, 166, 190, 220, 439, 493/1935, 599/1938 τα οποία μνημονεύει ο *Παπαχατζής*, ό.π., σ. 135 υποσ. 22 in f.

46. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, II, 3, Ε, α.

του, ακριβώς κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, έστω και αν οι τελευταίες είναι διοικητικής και όχι δικαστικής υφής κατ' ουσία⁴⁷. Πρόκειται κυρίως για την ανακήρυξη των υποψηφίων από τα κατά τόπους πρωτοδικεία και των συνδυασμών από το Α' Τμήμα του Αρείου Πάγου, σύμφωνα με τα άρθρα 33 και 35 π.δ. 92/1994. Στην πραγματικότητα ο έλεγχος εδώ είναι ωστόσο χωρίς αντικείμενο, διότι η ανακήρυξη αποτελεί τυπική διαδικασία και είναι δύσκολο να δει κανείς πως μία αμφισβήτηση σχετική με την ανακήρυξη θα μπορούσε να οδηγήσει σε έλεγχο των κρίσιμων διατάξεων που καθιερώνουν το εκλογικό σύστημα.

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αρμοδιότητα του Α' Τμήματος του Αρείου Πάγου, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 περίπτωση ε' του ν. 1907/1990, να αποφαινεται μέσα σε πέντε ημέρες από την ανακήρυξη των συνδυασμών «ποια κόμματα είναι στην πραγματικότητα αυτοτελή και ποια εμφανίζονται ως αυτοτελή, στην πραγματικότητα όμως είναι καλυμμένοι συνασπισμοί συνεργαζόμενων κομμάτων ή συγχωνεύσεις κομμάτων που εξομοιώνονται με αυτούς». Το Α' Τμήμα έχει σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος αρμοδιότητα να ελέγξει τη συνταγματικότητα της συγκεκριμένης διάταξης και να αρνηθεί να την εφαρμόσει, παραλείποντας επομένως την έκδοση της σχετικής απόφασης, εφόσον θεωρηθεί ανεπίτρεπτη συνταγματικά η διάκριση μεταξύ αυτοτελών κομμάτων και συνασπισμών⁴⁸, χωρίς τούτο να αποτελεί αρνησιδικία. Και εδώ βέβαια έχουμε ένα επιμέρους σημείο του εκλογικού συστήματος, με ιδιαίτερη πάντως σημασία, όπως θα εκτεθεί παρακάτω.

47. Το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος αποβλέπει στο όργανο μάλλον παρά στη λειτουργία, αφού υποχρεώνει τα «δικαστήρια» γενικά να μην εφαρμόζουν νόμο με περιεχόμενο αντίθετο προς το Σύνταγμα, χωρίς να διακρίνει αν αυτά επιτελούν ή μη στη συγκεκριμένη περίπτωση δικαιοδοτική λειτουργία. Βλ. *Κ. Χρυσόγονου*, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 114.

48. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, Ι, 2, Β.

Β. Ο έλεγχος από την Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή

Όμως έλεγχο, και μάλιστα ιδιαίτερα δραστικό, της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος θα μπορούσε να ασκήσει η Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 περίπτωση η' του ν. 1907/1990 είναι εκείνη που κατανέμει και παραχωρεί τις έδρες σε όλες τις κατανομές στα κόμματα ή συνασπισμούς κομμάτων. Και τούτο εφόσον υποστηρίζεται ότι υπό προϋποθέσεις και στα διοικητικά όργανα παρέχεται αρμοδιότητα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων⁴⁹. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο για την Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή, η οποία είτε θεωρηθεί απλό συλλογικό όργανο της Διοίκησης⁵⁰ είτε, όπως φαίνεται ορθότερο, ανεξάρτητη διοικητική αρχή⁵¹, πάντως συντίθεται κατά πλειοψηφία από ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς⁵². Εξ

49. Βλ. *N.N. Σαριπόλου*, Σύστημα του Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδας, τ. Β', 4η έκδ. Αθήναι 1923, σ. 319, *Αλ. Σβώλου*, Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος, Αθήναι 1928, σ. 369 επ., *Α. Τάχου*, Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Θεσ/νίκη 1981, σ. 102 και 110, *Α. Παπαλάμπρου*, Μερικές σκέψεις για την έννοια του «νόμου» και για το πρόβλημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, ΤοΣ 1988, σ. 1 επ. (6 επ.). Πρβλ. όμως τις διακρίσεις που επιχειρούν οι *Τ. Μαρίνος*, Τα όρια της υπακοής των διοικητικών οργάνων εις τας πράξεις της νομοθετικής εξουσίας, ΕΔΔ 1967, σ. 253 επ. (261 επ.), *Κ. Χρυσόγονος*, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 56 επ.

50. Από την εκτεταμένη σχετική ελληνική βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά *Π. Παυλόπουλου*, Το πλαίσιο λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων, ΝοΒ 1986, σ. 1201 επ., *Α. Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 4η έκδ. Θεσ/νίκη 1993, σ. 280 επ.

51. Βλ. ενδεικτικά *P. Sabourin*, Les autorités administratives indépendantes. Une Catégorie nouvelle, A.J.D.A. 1983, σ. 275 επ., *E.B. Βενιζέλου*, Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη, Θεσ/νίκη 1989, σ. 109 επ., *Ν. Κουλούρη*, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», Δίδικ 1993, σ. 1140 επ., *Μ. Αντωνόπουλου*, Ανεξάρτητες διοικητικές αρχες, Αθήνα-Κομοτηνή 1995.

52. Σύμφωνα με το άρθρο 90 π.δ. 265/89 την Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή αποτελούν ο Πρόεδρος του Αρείου Πάγου ή ο αρχαιότερος αντιπρόεδρος, δύο αρεοπαγίτες που ορίζονται από το Α' Τμήμα του Α-

άλλου από την ίδια τη φύση των καθηκόντων της δεν υπάγεται στον ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητας από μέρους του Υπουργού Εσωτερικών.

Από την άλλη πλευρά όμως δεν είναι εύκολο να αναγνωρισθεί απεριόριστη αρμοδιότητα ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου σ' ένα διοικητικό όργανο, όπως η Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή. Κατ' αρχήν σ' αυτή συμμετέχουν, έστω κατά μειοψηφία, και διοικητικοί υπάλληλοι, οι οποίοι ενδέχεται να μην έχουν καν νομικές γνώσεις και πάντως δεν περιβάλλονται με τις εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών. Πέρα απ' αυτό, ο απεριόριστος έλεγχος από την Επιτροπή, λόγω ακριβώς της «στρατηγικής» θέσης που κατέχει στην όλη εκλογική διαδικασία, θα ισοδυναμούσε με υπαρπαγή της ελεγκτικής αρμοδιότητας του ΑΕΔ. Ούτε και από πολιτική ή ψυχολογική άποψη όμως βρίσκεται η Επιτροπή σε πλεονεκτική θέση έναντι του τελευταίου, διότι ήδη από το βράδυ των εκλογών τα μέσα μαζικής ενημέρωσης θα έχουν ανακοινώσει ως δεδομένη περίπου την κατανομή των εδρών. Τον Ιούνιο μάλιστα του 1989 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας άρχισε να προβαίνει στις ενέργειες που προβλέπονται απο το άρθρο 37 του Συντάγματος (ανάθεση διερευνητικών εντολών) με βάση πληροφόρησή του για τα αποτελέσματα των εκλογών από τον Υπουργό Εσωτερικών, χωρίς να αναμείνει την κατάρτιση του γενικού οριστικού πίνακα αποτελεσμάτων από την Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή. Μπορεί εύκολα να φαντασθεί κανείς τι πολιτικές συνέπειες μπορεί να έχει η εκ των υστέρων ανατροπή της αναμενόμενης, κατά τις διατάξεις του εκλογικού νόμου, κατανομής των εδρών από την Επιτροπή, με τον ισχυρισμό ότι αυτός είναι αντισυνταγματικός. Εξ άλλου η άσκηση γενικά ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων από τη διοίκηση είναι στην πράξη σπάνια στη χώρα

ρείου Πάγου με ισάριθμους αναπληρωματικούς, ο διευθυντής της Δ/σης Εκλογών του Υπουργ. Εσωτερικών και ένας ακόμη διευθυντής που υπηρετεί στην κεντρική υπηρεσία του ίδιου Υπουργείου, με αναπληρωματικούς ομοίβαθμους τους.

μας⁵³. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι ο έλεγχος της Επιτροπής οφείλει να περιορισθεί στις περιπτώσεις όπου υπάρχει προφανής αντίθεση διατάξεων του εκλογικού νόμου προς σαφείς και ρητές συνταγματικές διατάξεις ή τουλάχιστον η αντισυνταγματικότητα παρόμοιων ή ταυτόσημων διατάξεων είχε διαγνωσθεί στο παρελθόν από τα αρμόδια δικαστήρια (π.χ. το ΑΕΔ ή το Εκλογοδικείο)⁵⁴.

Γ. Η επιστημονική υπηρεσία της Βουλής

Μία τελευταία μορφή «ελέγχου» με την ευρεία έννοια ή οπωσδήποτε εξέτασης της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος, και μάλιστα εξέτασης κατά κυριολεξία προληπτικής, πριν καν ψηφισθεί ο εκλογικός νόμος από τη Βουλή, ήρθε στο προσκήνιο με αφορμή τον ν. 1907/1990: Πρόκειται για την παρεμβολή της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, η δημιουργία της οποίας προβλέπεται από το άρθρο 65 παρ. 5 του Συντάγματος ως δυνατότητα, και έχει υλοποιηθεί μετά τη θέση σε ισχύ του Κώδικα Κανονισμού Εργασιών της Βουλής του 1987, άρθρα 160 επ. Η επιστημονική υπηρεσία αποτελείται, κατά το άρθρο 160 παρ. 1 ΚανΒ, από τις διευθύνσεις επιστημονικών μελετών, μηχανογράφησης και βιβλιοθήκης της Βουλής και η επιστημονική διεύθυνση των εργασιών της ανήκει στο επιστημονικό συμβούλιο, που υπάγεται απευθείας στον πρόεδρο της Βουλής, κατά την παρ. 3 του ίδιου άρθρου. Στην αρμοδιότητα του επιστημονικού συμβουλίου υπάγεται, κατ' άρθρο 161 παρ. 4 ΚανΒ, μεταξύ άλλων ο προγραμματισμός, η εποπτεία και ο απολογισμός των ερευνητικών μελετών. Στο πλαίσιο αυτό το επιστημονικό συμβούλιο υποβάλλει εισηγήσεις και απολογιστικές εκθέσεις στον πρόεδρο της Βουλής. Το συμβούλιο είναι, κατά την παρ. 1 του ίδιου άρθρου, πενταμελές, αποτελούμενο από έναν καθηγητή πανεπιστημίου με ειδίκευση ή εμπειρία στο κοινοβουλευτικό έργο ως πρόεδρο, έναν καθηγητή της πολιτικής

53. Πρβλ. Χρυσόγονου, Ο αντισυνταγματικός νόμος, ό.π., σ. 51 επ.

54. Πρβλ. Χρυσόγονου, Ο αντισυνταγματικός νόμος, ό.π., σ. 85, 96-7.

επιστήμης, έναν καθηγητή του δημόσιου δικαίου, έναν καθηγητή ή αναγνωρισμένου κύρους επιστήμονα της στατιστικής και έναν της πληροφορικής. Στις αρμοδιότητες εξ άλλου της διεύθυνσης επιστημονικών μελετών συγκαταλέγεται, σύμφωνα με το άρθρο 162 παρ. 3, η επιστημονική, ιδίως από άποψη συγκριτικού δικαίου, και η νομοτεχνική υποβοήθηση της Βουλής στην άσκηση του νομοθετικού και γενικά του κοινοβουλευτικού της έργου. Στο πλαίσιο αυτό γίνεται επεξεργασία των υποβαλλόμενων νομοσχεδίων και σύνταξη σχετικών εκθέσεων από το τμήμα νομοτεχνικής επεξεργασίας της δ/σης επιστημονικών μελετών, σύμφωνα με τα άρθρα 2 και 3 του κανονισμού εσωτερικής λειτουργίας της, οι οποίες διανέμονται στους βουλευτές.

Στην πράξη συμβαίνει ενίοτε οι εκθέσεις αυτές να περιέχουν παρατηρήσεις για τη συνταγματικότητα των υποβαλλόμενων στη Βουλή νομοσχεδίων. Αυτό συνέβη και στην περίπτωση του ν. 1907/90, όταν αυτός έφερε τη μορφή νομοσχεδίου. Κοινή έκθεση του προέδρου του επιστημονικού συμβουλίου και του προϊσταμένου της δ/σης επιστημονικών μελετών υποστήριξε ότι αντιβαίνει στο Σύνταγμα η δυσμενέστερη, σε σχέση με τα αυτοτελή κόμματα, μεταχείριση των συνασπισμών κομμάτων που προέβλεπε το νομοσχέδιο⁵⁵. Εξυπακούεται πως οι εκθέσεις αυτές δεν είναι δεσμευτικές για τη Βουλή σε περίπτωση π.χ. υποβολής ένστασης αντισυνταγματικότητας κατά το άρθρο 100 ΚανΒ. Παρ' όλα αυτά η διαπίστωση τυχόν αντισυνταγματικότητας κατά τον τρόπο αυτόν έχει ασφαλώς ένα πολιτικό και ηθικό βάρος, λόγω του τεκμηρίου επιστημονικής γνώσης που τη συνοδεύει. Αυτό δεν είναι πάντοτε εύκολο να το αγνοήσουν η κυβέρνηση και η κοινοβουλευτική πλειοψηφία, ιδιαίτερα μάλιστα σε θέματα που προκαλούν αυξημένο το ενδιαφέρον και την προσοχή της κοινής γνώμης, όπως είναι ασφαλώς το θέμα του εκλογικού συστήματος. Στη συγκεκριμένη περίπτωση του ν. 1907/90 η κυβέρνηση αντέδρασε μάλλον με νευρικότητα στην υποβολή της έκθεσης της επιστημονικής υπηρεσίας στις 27.10.1990 και ο πρόεδρος της

55. Βλ. *Μάνεση-Παντελή*, ό.π., σ. 36- 37.

Βουλής έσπευσε στις 30.10. να ζητήσει γνωμοδότηση του επιστημονικού συμβουλίου σχετικά με το θέμα αντισυνταγματικότητας που είχε ανακύψει.

Η ενέργεια του προέδρου της Βουλής προκαλεί πάντως ερωτηματικά. Είναι τουλάχιστον αμφίβολο αν μέσα στον «προγραμματισμό, εποπτεία και απολογισμό των ερευνητικών εργασιών και μελετών» μπορεί να συμπεριληφθεί και αρμοδιότητα του επιστημονικού συμβουλίου να επανεξετάζει και ενδεχομένως ανατρέπει, ως οιονεί δεύτερος βαθμός κρίσεως, τα πορίσματα των εκθέσεων της δ/σης επιστημονικών μελετών. Το πράγμα φθάνει στα όρια του *absurdum*, αν αναλογισθεί κανείς τη σύνθεση του επιστημονικού συμβουλίου: Με ποια λογική μπορούν ένας πολιτικός επιστήμονας, ένας στατιστολόγος και ένας επιστήμονας της πληροφορικής να κληθούν να γνωμοδοτήσουν για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου; Στη συγκεκριμένη περίπτωση πάντως αυτό καλύφθηκε κάπως με την, αναφερόμενη τουλάχιστον στο πρακτικό της συνεδρίασης του επιστημονικού συμβουλίου⁵⁶, απουσία σε μη προσδιοριζόμενο τόπο «εκτός Αθηνών» των δύο μελών του συμβουλίου οι οποίοι είχαν ως γνωστικά αντικείμενα τη στατιστική και την πληροφορική. Επίσης συνέπεσε το μέλος του επιστημονικού συμβουλίου που μετείχε σ' αυτό με την ιδιότητα του καθηγητή της πολιτικής επιστήμης να είναι νομικός και μάλιστα καθηγητής του αστικού δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών. Έτσι παρέστησαν στη συνεδρίαση τρία συνολικά μέλη. Το αποτέλεσμα ήταν να «ανατραπεί» κατά πλειοψηφία, μειοψηφούντος του κατ' εξοχήν καθ' ύλη αρμόδιου καθηγητή του συνταγματικού δικαίου και προέδρου του συμβουλίου, το συμπέρασμα της έκθεσης περί αντισυνταγματικότητας⁵⁷.

56. Βλ. Πρακτικό, ό.π., σ. 39.

57. Βλ. Πρακτικό, ό.π., σ. 40.

II. Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1. Η κρίση του Εκλογοδικείου για τις έδρες Επικρατείας το 1975

Το κύρος των βουλευτικών εκλογών του Νοεμβρίου 1974 ελέγχθηκε από το ειδικό δικαστήριο (εκλογοδικείο) του άρθρου 73 Συντ. 1952, το οποίο είχε επαναφέρει σε ισχύ η Συντακτική Πράξη της 1.8.1974.

Από τη νομολογία του ενδιαφέρον παρουσιάζει ιδίως η κρίση σχετικά με την κατανομή των εδρών Επικρατείας. Ο νέος αυτός θεσμός εισάχθηκε με το άρθρο 2 της Συντακτικής Πράξης της 24.9.1974, που προσέθεσε το ακόλουθο εδάφιο στο τέλος του άρθρου 68 Συντ. 1952: «Εκ του κατά το πρώτον εδάφιο αριθμού του όλου των βουλευτών, μέρος αυτών, μη υπερβαίνον το εν εικοστόν (1/20) του συνόλου, δύνανται να εκλέγωνται, ως βουλευταί, ενιαίως εις ολόκληρον την Επικράτειαν, ως νόμος θέλει ορίσει, κατ' αναλογίαν της συνολικής, εν τη Επικρατεία, εκλογικής δυνάμεως εκάστου κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων. Η ανάδειξις των βουλευτών τούτων ενεργείται επί τη βάσει ιδιαιτέρου καταλόγου υποψηφίων εκάστου κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων και κατά την σειράν της εν αυτώ εγγραφής των». Τη δυνατότητα, η οποία παρασχέθηκε έτσι στον εκλογικό νομοθέτη, αξιοποίησε το άρθρο 3 του ν.δ. 65/1974. Το τελευταίο πρόβλεψε, όπως ήδη εκτέθηκε, την εκλογή δώδεκα βουλευτών Επικρατείας με αναλογικό σύστημα, αλλά με συμμετοχή μόνο των κομμάτων τα οποία υπερκάλυπταν τις αυστηρές προϋποθέσεις εισόδου στη δεύτερη κατανομή¹.

1. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, II, Β, β.

Υποψήφιοι βουλευτές Επικρατείας κομμάτων που δεν συγκέντρωσαν τα απαραίτητα ποσοστά ψήφων για τη συμμετοχή τους στη δεύτερη κατανομή υπέβαλαν ενστάσεις ενώπιον του Εκλογοδικείου, υποστηρίζοντας ότι η διάταξη του άρθρου 3 ν.δ. 65/74 ήταν αντισυνταγματική. Ωστόσο οι ενστάσεις αυτές απορρίφθηκαν. Το δικαστήριο δέχθηκε ότι «η συνταγματική ρήτρα περί εκλογής κατ' αναλογίαν της συνολικής εν τη Επικρατεία δύναμews εκάστου κόμματος ή συνδυασμού κομμάτων ουδόλως έχει την έννοια ότι καθιερούται η απλή αναλογική δια την κατανομή των θέσεων τούτων, αλλ' ότι απλώς η ανάδειξις των βουλευτών τούτων θέλει ενεργηθῇ εν συναρτήσει και αναφορά προς την εκλογικήν δύναμιν των κομμάτων και υπό το σύστημα οπωσδήποτε όπερ ο κοινός νομοθέτης θέλει θεσπίσει ενιαίως δια την εκλογήν πάντων των βουλευτών. Αλλοία εκδοχή θα ήγεν εις το άτοπον το μὲν να καθιερωθῇ το πρώτον εν τη συνταγματική ιστορία της Χώρας εκλογικόν σύστημα απ' ευθείας υπό του Συντάγματος, το δε της παραδοχής δύο διαφόρων εκλογικών συστημάτων, του μὲν καθοριζομένου υπό του κοινού νομοθέτου και ισχύοντος δια τους αναδεικνυομένους υπό της ψήφου του Λαού βουλευτάς, του δε απ' ευθείας θεσπιζομένου υπό του Συντάγματος δια τους βουλευτάς Επικρατείας»².

Πρόκειται εδώ για μια *contra constitutionem* ερμηνεία, διότι βέβαια είναι πρόδηλο ότι άλλη σημασία έχει ο όρος «κατ' αναλογίαν» και άλλη ο όρος «εν συναρτήσει και αναφορά». Έτσι το Εκλογοδικείο καταλήγει στο ακραίο συμπέρασμα ότι οποιοδήποτε εκλογικό σύστημα θεσπίσει ο νομοθέτης για τις περιφέρειες, δηλ. ακόμη και πλειοψηφικό, μπορεί να ισχύσει και για τις έδρες Επικρατείας, πράγμα που έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τη συνταγματική ρήτρα «κατ' αναλογίαν». Έωλες είναι όμως και οι σκέψεις, με τις οποίες το Εκλογοδικείο επιχείρησε να αιτιολογήσει την κρίση του. Διότι κανένα «άτοπο» δεν υπάρχει στην απευθείας από το Σύνταγμα καθιέρωση του εκλογικού συστήματος, αφού και διεθνώς κάτι τέτοιο αποτελεί σύνηθες φαι-

2. Εκλογοδικείου 1/1975, ΤοΣ 1975, σ. 69 επ.

νόμενο³, αλλά και ιστορικό προηγούμενο, έστω και βραχύβιο, υπήρξε στη χώρα μας⁴. Εξάλλου ο συνδυασμός δύο εκλογικών συστημάτων είχε θεωρηθεί θεμιτός από το Εκλογοδικείο το 1956 με όση ακριβώς ευχέρεια κρίθηκε «άτοπος» το 1975⁵.

Το θέμα δεν παρουσιάζει σήμερα πλέον ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθεαυτό, καθώς ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 έσπευσε να αντικαταστήσει το «κατ' αναλογία» της Συντακτικής Πράξης της 24.9.1974 με το «εν συναρτήσει» του άρθρου 54 παρ. 3 Συντ. 1975. Τούτο βέβαια αποτελεί και τρανή απόδειξη του εμβληματικού της ερμηνείας του Εκλογοδικείου, διότι διαφορετικά καμμία ανάγκη διαφορετικής διατύπωσης δεν θα υπήρχε⁶. Γενικότερα όμως η απόφαση αυτή συνιστά ίσως το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτυχίας του συστήματος δικαστικού ελέγχου, το οποίο καθιέρωσαν τόσο το Σύνταγμα του 1952 όσο και εκείνο του 1975, σε ό,τι αφορά τη διάγνωση της αντισυνταγματικότητας του εκλογικού νόμου. Διότι οικτρή αποτυχία του συστήματος αποτελεί η απροθυμία του Εκλογοδικείου να αποδώσει στη διάταξη του άρθρου 2 της Σ.Π. της 24.9.1974 το πρόδηλο και σαφές κανονιστικό της περιεχόμενο. Και τούτο μάλιστα όταν αφενός είχαν αρθεί οι ανασταλτικοί μιας ψυχραιμής δικανικής κρίσης παράγοντες της μετεμφυλιακής περιόδου⁷ και αφετέρου δεν υπήρχε ούτε ο ελά-

3. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, ΙΙ, υποσ. 6.

4. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 5, Α.

5. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Β, β.

6. Η εισήγηση του Συμβούλου της Επικρατείας *Ν. Γαβαλά*, ΤοΣ 1975, σ. 512 επ., είχε μάλιστα έγκαιρα επισημάνει ότι «εις το υποβληθέν σχέδιον Συντάγματος 1975 πιθανώς λόγω της προκynψσης αμφισβήτησεως, η λέξις αναλογία αντικατεστάθη δια της λέξεως εν συναρτήσει ήτις είναι πάντως γενικωτέρα και επιδέχεται ευρύτεραν ερμηνείαν». Και συμπεραίνει ορθά ότι «ο συνταγματικός νομοθέτης καθώρισε κυραρχικώς το αναλογικόν σύστημα δια την ανάδειξιν των βουλευτών επικρατείας και επομένως διάταξις νόμου, ως η του άρθρου 3 ν.δ. 65/74, ορίζουσα αντίθετον σύστημα δεν τυχάνει σύμφωνος προς την συνταγματικήν επιταγήν». Περβλ. *Φ. Βεγλερή*, Παρατηρήσεις στην Εκλογοδικείου 1/1975, ΤοΣ 1975, σ. 70 επ., *Α. Ράικου*, Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον, ό.π., σ. 378 επ.

χιστος κίνδυνος ουσιώδους ανατροπής των κοινοβουλευτικών συσχετισμών.

Θα πρέπει μάλιστα να σημειωθεί ότι, υπό τα δεδομένα του Συντάγματος του 1975, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο προχώρησε περισσότερο προς την κατεύθυνση της δέσμευσης του εκλογικού νομοθέτη, ως προς τις έδρες Επικρατείας, από όσο είχε προχωρήσει το Εκλογοδικείο. Δέχθηκε συγκεκριμένα^{7α} ότι η «συνάρτηση» του άρθρου 54 παρ. 3 Συντ. συνεπάγεται ότι πάντως «δεν μπορεί να οριστεί εκλογικό σύστημα κατανομής όλων των εδρών των βουλευτών Επικρατείας σε ένα μόνο κόμμα που συγκέντρωσε κατά τις εκλογές την απόλυτη ή σχετική πλειοψηφία σε όλη τη Χώρα».

2. Η κρίση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου για τη συνταγματικότητα της «ενισχυμένης»

Α. Η αποδυνάμωση της αρχής της ισότητας της ψήφου

Μετά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 το Εκλογοδικείο υποκαταστάθηκε, όπως είδαμε, από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο⁸. Οι διαφοροποιήσεις στη σύνθεση είναι μικρές: Το Εκλογοδικείο συγκροτούνταν, σύμφωνα με το άρθρο 73 Συντ. 1952 και τους εκτελεστικούς του νόμους (άρθρα 2 ν.δ. 2202/1954, 1 ν. 3465/1955, 72 ν.δ. 4274/1962), από τον πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ως πρόεδρο, πέντε συμβούλους της Επικρατείας και πέντε μέλη του Αρείου Πάγου ως μέλη. Το ΑΕΔ συγκροτείται, εφόσον πρόκειται για την άσκηση της αρμοδιότητάς του για έλεγχο του κύρους των βουλευτικών εκλογών, από τους προέδρους των τριών ανωτάτων δικαστηρίων, μεταξύ των οποίων προεδρεύει ο αρχαιότερος, τέσσερεις συμβούλους της

7. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Β, δ.

7α. ΑΕΔ 23/1994, ΤοΣ 1995, σ. 367 επ.

8. Βλ. παραπάνω, Τρίτο Μέρος, Ι, 1, Α.

Επικρατείας και τέσσερεις αρεοπαγίτες (άρθρο 100 παρ. 2 εδ. α' Συντ. 1975).

Οι πρώτες ενστάσεις που εκδικάσθηκαν από το Α.Ε.Δ. στρέφονταν κατά του κύρους των βουλευτικών εκλογών του 1977, οι οποίες διεξάχθηκαν, όπως εκτέθηκε, με σύστημα «ενισχυμένης» αναλογικής⁹. Το δικαστήριο είχε έτσι την ευκαιρία ν' ασχοληθεί εκτενώς με τη συνταγματικότητα του συστήματος αυτού καθώς και με την αρχή της ισότητας της ψήφου.

Νομολογήθηκε λοιπόν ότι «καθιερούται εκ του Συντάγματος η αρχή της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος, το μεν, και κυρίως, ως ειδικωτέρα μορφή της εκ του άρθρ. 4 του Συντάγματος πηγαζούσης γενικής αρχής της ισότητας των ελλήνων πολιτών ενώπιον του νόμου, το δε ως αρχή συνυφασμένη με την εκ του άρθρου 51 παρ. 3 Συντ. πηγάζουσαν αρχήν της καθολικότητας της ψήφου»¹⁰. Πρόκειται, όπως είδαμε¹¹, για θέση νομικά και λογικά εσφαλμένη, η οποία μπορεί να εκτρέψει το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της ισότητας της ψήφου προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής-αναλογικής ισότητας, ενώ αντίθετα θα έπρεπε να γίνει δεκτό ότι εδώ έχουμε τυπική-αριθμητική ισότητα.

Παραπέρα η ΑΕΔ έκρινε ότι η αρχή αναλύεται σε τρεις παραμέτρους: α) Ότι έκαστος εκλογεύς έχει μίαν και μόνον ψήφον, αποκλεισμένης της δυνατότητας όπως δια νόμου χορηγείται εις ωρισμένας κατηγορίας εκλογέων πολλαπλή ψήφος, β) ότι έκαστος εκλογεύς ψηφίζει, κατά τας αυτάς εκλογάς, εις μίαν και μόνον εκλογικὴν περιφέρειαν, απαγορευομένης της πολλαπλῆς ψηφοφορίας, ἥτοι αποκλειομένης της δυνατότητας όπως ο εκλογεύς ψηφίζει κατά τας αυτάς εκλογάς εις περισσότεράς της μιας εκλογικὰς περιφέρειας, υπό διάφορον εκάστοτε ιδιότητα και γ) ότι εκάστη ψή-

9. Βλ. παραπάνω Δεύτερο Μέρος, II, Β, β.

10. ΑΕΔ 48/1978. Τις κρίσιμες σκέψεις της απόφασης παραθέτει αυτούσιες ο Α. Ράικος, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 20ής Νοεμβρίου 1977, 6η έκδ. Αθήναι 1983, σ. 61 επ.

11. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, I, 3, Α.

φος έχει ίσην νομικήν δύναμιν (αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου). Κατά την έννοιαν της αρχής ταύτης, η ψήφος παντός εκλογέως ασκεί την αυτήν επιρροήν επί την διαμόρφωσιν του εκλογικού αποτελέσματος, ούσης νομικώς αδιαφόρου οιασδήποτε προσωπικής ιδιότητος του εκλογέως. Περαιτέρω, εκ της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου προκύπτει ότι η αυτή εκλογική δύναμις, δηλονότι ο αυτός αριθμός εγκύρων ψηφοδελτίων, εν τη αυτή εκλογική περιφερεία, υπό το αυτό σύστημα κατανομής εδρών και υπό τας autas συνθήκας ασκεί την αυτήν επιρροήν επί την διαμόρφωσιν του εκλογικού αποτελέσματος. Δεν αντίκειται όθεν εις την αρχήν της ισοδυναμίας της ψήφου, εάν ο αυτός αριθμός εγκύρων ψηφοδελτίων εν ωρισμένη εκλογική περιφερεία υπό διάφορον σύστημα κατανομής εδρών και υπό διαφόρους συνθήκας επηρεάση διαφόρως το εκλογικόν αποτέλεσμα εν τη αυτή εκλογική περιφερεία, ως επίσης δεν αντίκειται εις την αρχήν ταύτην, εάν ο αυτός αριθμός εγκύρων ψηφοδελτίων επηρεάση διαφόρως το εκλογικόν αποτέλεσμα εις διαφόρους περιφερείας».

Τα δύο πρώτα συστατικά της αρχής, τα οποία δέχεται έτσι το ΑΕΔ, συγκροτούν την έννοια της αριθμητικής ισότητος της ψήφου. Τούτο θα μπορούσε ν' αποδοθεί πιο λακωνικά με τη διατύπωση ότι κάθε εκλογέας διαθέτει μία και μόνη ψήφο και η ψήφος αυτή προσμετράται μία και μόνη φορά για την εξαγωγή του εκλογικού αποτελέσματος. Η σημασία της παραπάνω διάστασης της αρχής της ισότητος της ψήφου είναι όμως πρακτικά περιορισμένη, στο μέτρο που αυτή δεν αμφισβητήθηκε ουσιαστικά στη διαδρομή της νεοελληνικής εκλογικής ιστορίας¹².

Περισσότερο ενδιαφέρον έχει η διακήρυξη περί «ισοδυναμίας» της ψήφου. Διακήρυξη που παραμένει όμως άπνους και απλή σκιά, έτσι όπως την επεξηγεί παρακάτω το ίδιο το δικαστήριο. Όταν το ΑΕΔ κάνει λόγο περί «ισοδυναμίας» δεν πρόκειται στην πραγματικότητα για τίποτε περισσότερο από μια απλή επανάληψη της αριθμητικής ισότητος της ψήφου. Διότι βέβαια εάν σε συγκεκριμένη περιφερεία δύο κόμματα έχουν τον ίδιο αριθμό

12. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, Ι, 3, Α.

ψηφών και παράλληλα τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες (εδώ προφανώς υπονοείται η πανελλαδική δύναμή τους), είναι αδύνατο να δοθούν σ' ένα από τα δύο περισσότερες έδρες, εκτός αν διπλομετρηθούν οι ψήφοι του. Το ζητούμενο λοιπόν, προκειμένου να υπάρχει ισοδυναμία, δεν βρίσκεται εκεί. Το ζητούμενο βρίσκεται στην κατά το αποτέλεσμα αξία της ψήφου, στο κλάσμα δηλαδή βουλευτικής έδρας στο οποίο μετατρέπεται κάθε ψήφος. Το δικαστήριο αδιαφορεί γι' αυτό^{12α}. Και επενδύει φραστικά την αδιαφορία του με τη δαιδαλώδη διατύπωση ότι ο ίδιος αριθμός ψήφων σε ορισμένη εκλογική περιφέρεια επιτρέπεται να επηρεάσει διαφορετικά το αποτέλεσμα στην ίδια περιφέρεια, εάν είναι διαφορετικό το εκλογικό σύστημα και οι συνθήκες. Ή ακόμη, κατά το δικαστήριο, μπορεί να επηρεάσει διαφορετικά το αποτέλεσμα ο ίδιος αριθμός ψήφων σε διαφορετικές περιφέρειες. Αυτές καθεαυτές οι παραπάνω θέσεις δεν είναι αναγκαστικά εσφαλμένες, διότι, όπως εκτέθηκε, η ισότητα της ψήφου σε ό,τι αφορά την κατά το αποτέλεσμα αξία της δεν είναι η μόνη συνταγματική αρχή που έλκεται σε εφαρμογή στο θέμα του καθορισμού του εκλογικού συστήματος. Συντρέχει και συνδιεκδικεί εφαρμογή μαζί με άλλες συνταγματικές αρχές, όπως αυτή της λειτουργικότητας της Βουλής. Τούτο όμως δεν μπορεί ν' αποτελέσει λόγο εξουθένωσης και αγνόησής της. Η αρχή της ισότητας της ψήφου θέτει, με άλλες λέξεις, όρια στη συνταγματικά θεμιτή στρεβλωτική και περιοριστική επίδραση του εκλογικού συστήματος¹³. Έτσι ο ίδιος αριθμός ψήφων δεν είναι οπωσδήποτε απαραίτητο να αποδώσει τον ίδιο αριθμό εδρών σε διαφορετικές περιφέρειες, ή ακόμη και στην ίδια περιφέρεια, εάν πρόκειται για κόμματα με ουσιαδώς διαφορετική εκλογική δύναμη στην επικράτεια. Είναι όμως άραγε επιτρεπτό ένα κόμμα να κερδίζει έδρα σε ορισμένη περιφέρεια με συγκεκριμένο αριθμό ψήφων και άλλο κόμμα, με τριπλάσιο ενδεχομένως αριθμό

12α.Πρβλ. Δ. Αναγνώστου, Η ταλαντευόμενη λογική του εκλογικού δικαστή, ΕλλΔνη 1993, σ. 520 επ. (522).

13. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Β.

ψηφών στην ίδια περιφέρεια, να τη στερηθεί; Το δικαστήριο δεν προσπάθησε να απαντήσει σε τέτοια ερωτήματα, διότι στη πραγματικότητα η κατά το αποτέλεσμα αξία της ψήφου το αφήνει παγερά αδιάφορο.

Β. Η αποδυνάμωση της έννοιας της εκλογικής περιφέρειας

Ωστόσο το ΑΕΔ δεν περιορίστηκε να θέσει εκποδών την ισχύοντα δύναμη της ψήφου. Το ίδιο έκανε και με τη συνταγματική αρχή της εκλογής σε εκλογικές περιφέρειες. Έκρινε ειδικότερα ότι «εξ ουδεμιάς διατάξεως του Συντάγματος προκύπτει ότι οι βουλευταί δέον να εκλέγονται κατά ωρισμένης εκτάσεως εκλογικής περιφέρειας, ουδ' ότι επιβάλλεται να εκλέγονται επί τη βάσει της εκλογικής δυνάμεως, την οποίαν έλαβεν εν ωρισμένη εκλογική περιφέρεια το κόμμα εις το οποίον ανήκουν. Συνεπώς, ο κοινός νομοθέτης... ουδαμώς κωλύεται... να ορίση ότι η εκλογή των βουλευτών... εξαρτάται ουχί αποκλειστικώς εκ των ψηφών τας οποίας έλαβεν εις την κοινήν (ελάσσονα) περιφέρειαν ο συνδυασμός του κόμματος εις το οποίον ανήκει ο εκλεγόμενος, αλλά και εκ του συνόλου της εκλογικής δυνάμεως την οποίαν έλαβε το εν λόγω κόμμα εις την μείζονα περιφέρειαν ή και εις ολόκληρον την Επικράτειαν, έτι δε και ανεξαρτήτως της εκλογικής δυνάμεως την οποίαν έλαβε εις την εκλογικήν περιφέρειαν, της οποίας πληροῦται η έδρα, το κόμμα εις το οποίον ανήκει ο εκλεγόμενος».

Θα μπορούσε να συμφωνήσει κανείς ότι η εκλογή των βουλευτών δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τις ψήφους του συνδυασμού στην ελάσσονα περιφέρεια, αλλά τελεί και σε συνάρτηση με την εκλογική δύναμη του κόμματος στη μείζονα περιφέρεια ή στην επικράτεια¹⁴. Από αυτό το σημείο όμως έως το να ισχυρισθούμε ότι η εκλογή των βουλευτών στην ελάσσονα περιφέρεια μπορεί να είναι ανεξάρτητη του εκλογικού αποτελέσματος σ' αυτήν, δηλαδή το τελευταίο να είναι νομικά αδιάφορο, υπάρχει ένα λογικό άλμα τόσο μεγάλο, ώστε να μη μπορεί να δικαιολογηθεί με κανένα τρόπο. Έτσι ουσιαστικά το δικαστήριο καθιστά κενή περιεχομένου τη συνταγματική ε-

14. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Ε.

πιταγή περί εκλογής σε εκλογικές περιφέρειες, αφήνοντας εντελώς ανέλεγκτο τον κοινό νομοθέτη.

Γ. Η «αρχή της πλειοψηφίας»

Η απόφαση καταλήγει στη διαπίστωση ότι η εύνοια υπέρ του κόμματος που πλειοψήφησε σε όλη την Επικράτεια, στο πλαίσιο του συστήματος της «ενισχυμένης» αναλογικής, συνάδει «προς την εκ της γενικωτέρας αρχής της λαϊκής κυριαρχίας απορρέουσας αρχήν της πλειοψηφίας, η οποία είναι συμφυής προς την έννοιαν αυτής ταύτης... της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, ως μορφής του ισχύοντος πολιτεύματος».

Εμφανίζεται λοιπόν επιτέλους η λησμονημένη έως τότε στην απόφαση αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, με τρόπο όμως επιλεκτικό, αν μη και παραμορφωτικό. Διότι βέβαια περιεχόμενο της λαϊκής κυριαρχίας είναι κατεξοχήν η πολιτική ισότητα, για την οποία δεν γίνεται όμως λόγος από το ΑΕΔ, ενώ από την άλλη πλευρά υπερτονίζεται ο, υπαρκτός καταρχήν¹⁵, σύνδεσμος λαϊκής κυριαρχίας και πλειοψηφικής αρχής. Έτσι η τελευταία φαίνεται ν' ανάγεται από διαδικαστικός κανόνας σε ουσιαστικό-αξιολογικό περιεχόμενο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, πράγμα όχι απλώς υπερβολικό αλλά αβάσιμο¹⁶.

Μπορεί μάλιστα εύλογα να διερωτηθεί κανείς μήπως το δικαστήριο υπονοεί μια αντιδιαστολή μεταξύ της αρχής της πλειοψηφίας και της αρχής της αναλογίας και προκρίνει έμμεσα την πρώτη έναντι της δεύτερης. Τούτο θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι ο εκλογικός νομοθέτης όχι απλώς μπορεί να επιλέξει ένα σύστημα με το οποίο υποβοηθεί την επίτευξη κομματικά ομοιογενούς κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, έστω και χωρίς αυτή ν' ανταποκρίνεται σε απόλυτη πλειοψηφία του εκλογικού σώματος, αλλά μάλλον υποχρεούται να το πράξει. Μια τέτοια θέση δύσκολα θα συμβιβαζόταν βέβαια με τον τονισμό, από την ίδια απόφαση, της «διακριτικής ευχέρειας» του ε-

15. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, II, 2.

16. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, II, 1, Β.

κλογικού νομοθέτη: «Υπό την επιφύλαξιν της τηρήσεως της συνταγματικώς καθιερουμένης αρχής της ισότητος του εκλογικού δικαιώματος... ο συνταγματικός νομοθέτης καταλείπει εις τον κοινόν νομοθέτην την ελευθερίαν να καθορίσῃ, εν ὅψει των υφισταμένων εκάστοτε πολιτικῶν συνθηκῶν, το κατά την κρίσιν του προσφορώτερον και μάλλον εκ των περιστάσεων ενδεδειγμένον εκλογικόν σύστημα». Ἐτσι ἡ αναφορά στην αρχή της πλειοψηφίας μένει μετέωρη, δείγμα περισσότερο της σπουδῆς του δικαστηρίου να δικαιολογήσῃ την επιλογή της «ενισχυμένης» αναλογικῆς ἀπὸ το νομοθέτη, παρὰ οποιασδήποτε ἐμβάθυνσης στο γενικότερο πρόβλημα της συνταγματικότητος του εκλογικού συστήματος.

Αξιοσημεῖωτο εἶναι ἐξ ἄλλου ὅτι ὁλος αὐτός ο ἀπολογητικός της «ενισχυμένης» αναλογικῆς ζήλος τοῦ ΑΕΔ ἦταν περιττός για την κατάστροφωση του δικανικοῦ συλλογισμοῦ. Το δικαστήριο κλήθηκε να κρίνῃ ἐνστάση υποψηφίου τοῦ ΠΑ.ΣΟ.Κ., της εκλογικῆς περιφέρειας Κεφαλληνίας, κατὰ της ἀπόφασης της Ἀνώτατης Εφορευτικῆς Επιτροπῆς που παραχώρησε στη «Νέα Δημοκρατία» τὴ δεύτερη ἐδρα της περιφέρειας, ἡ οποία εἶχε ἀπομεῖνει ἀδιάθετη μετὰ και τὴν τρίτη κατανομή. Λόγος της ἐνστάσης ἦταν ὅτι τὸ ἴδιο κόμμα εἶχε λάβει ἤδη τὴν πρώτη ἐδρα ἀπὸ τὴν πρώτη κατανομή και ἔτσι τὸ ἀχρησιμοποίητο ὑπόλοιπό του ἦταν πολὺ μικρότερο τοῦ ἀντίστοιχου τοῦ ΠΑ.ΣΟ.Κ. Θα μπορούσε λοιπὸν ἡ ἀπόρριψή της να στηριχθεῖ ἀφενὸς στο ὅτι στην «ενισχυμένη» δεν εἶναι κρίσιμο στις ἐπόμενες της πρώτης κατανομῆς τὸ ἀχρησιμοποίητο ὑπόλοιπο ἀλλὰ ἐκ νέου τὸ σύνολο των ψήφων και ἀφετέρου στο ὅτι τὸ σύστημα αὐτὸ θεωρήθηκε πάγια σύμφωνο πρὸς τὸ Σύνταγμα ἀπὸ τὴ νομολογία.

Δ. Ἡ χρονικὴ συνέχεια της νομολογίας

Τὴ γραμμὴ που χάραξε πάντως τὸ 1978 ἀκολούθησε τὸ ΑΕΔ και μετὰ τις ἐκλογές τοῦ 1981 και 1985. Ἐτσι ἀπέρριψε, με ταυτόσημο σχεδὸν σκεπτικὸ, ὅσες ἐνστάσεις ἀμφισβητούσαν τὴ συνταγματικότητα τοῦ συστήματος της «ενισχυμένης» αναλογικῆς, ὅπως αὐτὸ ἐφαρμόσθηκε στις παραπάνω εκλογικῆς ἀναμε-

τρήσεις¹⁷. Ερμηνευτικά προβλήματα παρουσιάσθηκαν σε ό,τι αφορά τις εκλογικές περιφέρειες στις οποίες δικαιούνταν κάθε κόμμα να λάβει τις αναλογούσες σ' αυτό από τη δεύτερη και ιδίως την τρίτη κατανομή έδρες. Αυτά τα προβλήματα «εσωτερικής» κατανομής των εδρών των κομμάτων δεν λύθηκαν από το δικαστήριο με τρόπο τέτοιο ώστε να διασφαλίζεται η στοιχειώδης ανταπόκριση μεταξύ εκλογικού αποτελέσματος και κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης σε κάθε ελάχιστονα περιφέρεια¹⁸.

3. Η απόφαση για την έδρα της Κέρκυρας το 1991

Στις τρεις εκλογικές αναμετρήσεις των ετών 1989-90 εφαρμόστηκε το αναλογικό σύστημα του ν. 1847/89, η συνταγματικότητα του οποίου, ως συνόλου, δεν αμφισβητήθηκε. Αμφισβητήθηκε όμως, μετά τις εκλογές του Απριλίου 1990, η τύχη μιας έδρας στην εκλογική περιφέρεια Κέρκυρας. Η αποδοχή της σχετικής ένστασης από το ΑΕΔ¹⁹ στηρίχθηκε στη σκέψη ότι είναι αντισυνταγματικός ο καθιερούμενος στο άρθρο 89 παρ. 3 εδ. γ' του εκλογικού νόμου (π.δ.

17. ΑΕΔ 35, 37 και 38/1982, ΤοΣ 1984, σ. 184-5. Η απλή συναρίθμηση και των άρθρων 1 και 52 Συντ. στις διατάξεις από τις οποίες απορρέει η αρχή της ισότητας της ψήφου (ΑΕΔ 35/82) είναι η μόνη διαφοροποίηση, χωρίς άλλωστε ουσιαστική σημασία, αφού δεν γίνεται καμμία προσπάθεια αξιοποίησης της δημοκρατικής αρχής για την αξιολόγηση, από συνταγματική άποψη, της «ενισχυμένης» αναλογικής. Για τις εκλογές του 1985 βλ. ΑΕΔ 58-67, 72 και 73/1985, ΤοΣ 1988, σ. 550-551. Πρβλ. Α. Ράϊκος, Ο έλεγχος του κύρους των εκλογών των βουλευτών και των ευρωβουλευτών της 18ης Οκτωβρίου 1981 και των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, Β' Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, 2η έκδ. Αθήνα 1987, σ. 130 επ., του ίδιου, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 2ας Ιουνίου 1985 και η κρίση περί της εκπτώσεως βουλευτών, Γ' Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 128 επ.

18. Βλ. Η. Νικολακόπουλου-Γ. Παπαδημητρίου, Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, *passim*, για τις εκλογές του 1985. Διαχρονική επισκόπηση του ζητήματος από το 1975 έως το 1985 κάνει ο Ράϊκος, Γ' Συμπλήρωμα, σ. 119 επ.

19. ΑΕΔ 36/1990, ΔιΔικ 1991, σ. 423 επ.

265/89) μη συνυπολογισμός των αχρησιμοποίητων υπολοίπων των μονοεδρικών περιφερειών στη δεύτερη κατανομή.

Η απόφαση επαναλαμβάνει αρχικά την πάγια νομολογία του ΑΕΔ για την αρχή της ισότητας της ψήφου, τόσο ως προς τη θεμελίωσή της στη γενική αρχή της ισότητας του άρθρου 4 Συντ. και στην αρχή της καθολικότητας της ψήφου, όσο και ως προς το περιεχόμενό της. Προσθέτει μια διηγηματική μάλλον αναφορά στην αρχή «της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσωπήσεως, που απορρέει από την έννοια της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας», χωρίς παραπέρα διευκρίνιση της έννοιας και των συνεπειών της. Παρόμοια αναφορά, επίσης χωρίς κρίσιμη επίδραση στην πορεία του δικανικού συλλογισμού, συναντώνταν άλλωστε και στην παλιότερη νομολογία του δικαστηρίου²⁰. Η καίρια σκέψη της απόφασης αρχίζει όμως με τη διαπίστωση ότι οι νέες ρυθμίσεις του ν. 1847/89 «αποβλέπουν πράγματι, όπως προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση του νόμου τούτου... στην καθιέρωση ενός και μόνο εκλογικού συστήματος, δηλαδή της απλής αναλογικής... Με το δεδομένο όμως αυτό η με τον ίδιο νόμο καθιερούμενη στην παρ. 3 εδ. γ' του άρθρου 89 εξαίρεση, του μη συνυπολογισμού των αχρησιμοποίητων υπολοίπων ψήφων των μονοεδρικών περιφερειών... παραβιάζει προδήλως την ανωτέρω συνταγματική αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου συγχρόνως δε και την αρχή της αναλογικότητας, αφού η δυσμενής αυτή αντιμετώπιση, από απόψεως επιρροής στη διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος, των αχρησιμοποίητων υπολοίπων... των μονοεδρικών περιφερειών, δεν συμπορεύεται με το σκοπό που επιδιώκει ο ν. 1847/89, δηλ. την καλύτερη αναλογία ψήφων και εδρών, σύμφωνα με την εισηγητική αυτού έκθεση».

Η απόφαση μπορεί να θεωρηθεί κατ' αποτέλεσμα ορθή, εφόσον δέχεται κανείς την άποψη που υποστηρίξαμε παραπάνω, ότι δηλαδή δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή η ταυτόχρονη καθιέρωση δύο θεμελιακά διαφορετικών μεταξύ τους εκλογικών συστημάτων και η εφαρμογή καθενός σε ορισμένες μόνο εκλο-

20. ΑΕΔ 48/1978.

γικές περιφέρειες²¹. Το περίεργο όμως είναι ότι η πλειοψηφία του δικαστηρίου δεν φαίνεται να δέχεται, ούτε καν υπαινικτικά, κάτι τέτοιο. Και προσπαθεί να στηρίξει την κρίση της, κατά πρώτο λόγο, στην ισοδυναμία της ψήφου, η οποία όμως, με την έννοια που η ίδια η νομολογία της προσδίδει (ή μάλλον αρνείται να της προσδώσει) οδηγεί στο αντίθετο ακριβώς αποτέλεσμα. Διότι προφανώς τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα των μονοεδρικών περιφερειών ούτε από τις ίδιες περιφέρειες με τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα των πολυεδρικών προέρχονται, ούτε υπό τις ίδιες συνθήκες (έτσι όπως η ίδια η νομολογία του ΑΕΔ αντιλαμβάνεται τον όρο αυτόν) μαζί τους τελούν. Αν εξ άλλου ήταν συνταγματικά επιβεβλημένη η διενέργεια της δεύτερης κατανομής με βάση τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα όλων των περιφερειών, τότε θα έπρεπε να θεωρήσουμε αντισυνταγματικό εκβάθρων το σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής, όπως και είναι άλλωστε. Μια τέτοια θέση όμως έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την παλιότερη νομολογία του που επικαλείται το ΑΕΔ. Έτσι η σχολιαζόμενη απόφαση πάσχει, στο σημείο αυτό, από αθεράπευτο διχασμό προσωπικότητας.

Αντιλαμβανόμενος ίσως ο δικαστής πόσο έωλη είναι μια τέτοια «θεμελίωση» της απόφασής του προσθέτει επικουρικά και την αρχή της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την τελευταία, είναι αθέμιτοι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων οι οποίοι δεν είναι αναγκαίοι και κατάλληλοι για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου με τον περιορισμό σκοπού²². Όμως εδώ δεν τίθεται καν θέμα εφαρμογής της αρχής, διότι δεν υπάρχει κανένα

21. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, II, 1, Β.

22. ΣτΕ 2112/1984, ΤοΣ 1985, σ. 63. Από τη θεωρία πρβλ., μεταξύ άλλων, Β. Σκουρή, Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, ΕλλΑνη 1987, σ. 773 επ., Δ. Κοντόμωργα-Θεοχαροπούλου, Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, Θεσ/νίκη 1989, passim, Ε. Βενιζέλου, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Θεσ/νίκη 1990, σ. 205 επ., Β. Βουτσάκη, Η αρχή της αναλογικότητας, σε: Κ. Σταμάτη (επιμ.), Όψεις του κράτους δικαίου, Θεσ/νίκη 1990, σ. 207 επ.

συνταγματικό δικαίωμα που να περιορίζεται με τον μη συνυπολογισμό των αχρησιμοποίητων υπολοίπων των μονοεδρικών. Το μόνο τέτοιο δικαίωμα θα μπορούσε να είναι το δικαίωμα στην ισοδύναμη ψήφο, κάτι τέτοιο όμως θα προϋπέθετε, όπως μόλις εκθέσαμε, μια νομολογιακή στροφή εκατόν ογδόντα μοιρών σε ό,τι αφορά την έννοια της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου.

Το σκεπτικό της απόφασης μένει συνεπώς μετέωρο νομικά και λογικά. Η πλειοψηφία του δικαστηρίου εμφανίζεται να έχει ασκήσει κάτι το οποίο θα μπορούσαμε να ονομάσουμε έλεγχο νομιμότητας του ίδιου του νόμου, χωρίς βέβαια να έχει οποιοδήποτε έρεισμα προς τούτο²³.

4. Η κρίση για τη συνταγματικότητα του ν. 1907/1990

Μείζονος συνταγματικής σημασίας θέματα κλήθηκε να επιλύσει το ΑΕΔ όμως και μετά τις τελευταίες βουλευτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1993. Αυτά αφορούσαν αφενός τη συνταγματικότητα των διατάξεων του ν. 1907/90 και αφετέρου τη διεξαγωγή των εκλογών με βάση τα αποτελέσματα της απογραφής του 1981 και όχι εκείνης του 1991. Ως προς τη συνταγματικότητα του ν. 1907/90, η αμφισβήτησή της δεν χρειάστηκε, κατά ευτυχή συγκυρία, να στραφεί προς τις διατάξεις περί «αυτοτελών» κομμάτων και «συνασπισμών». Και τούτο διότι οι επικίνδυνες αυτές για τη δημοκρατική ομαλότητα διατάξεις έμειναν ουσιαστικά σε αχρησία, καθώς κανένας εκλογικός σχηματισμός από εκείνους που θα μπορούσαν να διεκδικήσουν την κοινοβουλευτική πλειο-

23. Πράγμα που επισημαίνουν - άμεσα ή έμμεσα - τόσο η ισχυρή μειοψηφία τεσσάρων μελών του δικαστηρίου, όσο και τα σχόλια των *Φ. Βεγλερή*, Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού δικαίου, ό.π., σ. 30-31, *Π. Παπαδάκη*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της ισότητας της ψήφου, *Δικ* 1991, σ. 1268 επ. (1279), *Α. Ραΐκου*, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών και ευρωβουλευτικών εκλογών, *Δ' Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου*, Αθήνα- Κομοτηνή 1993, σ. 140 επ.

ψηφία δεν χαρακτηρίσθηκε ως «συνασπισμός» από το Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου.

Αμφισβητήθηκε όμως η συνταγματικότητα της ρήτηρας του 3% για την είσοδο στη Βουλή, με ενστάσεις υποψηφίων του «Συνασπισμού» στις εκλογικές περιφέρειες Α΄ και Β΄ Αθηνών. Οι τελευταίοι θα είχαν εκλεγεί βουλευτές αν δεν ίσχυε η ρήτρα, δεδομένου ότι το κόμμα τους υπερέβη το εκλογικό μέτρο και στις δύο περιφέρειες. Η απόρριψη των ενστάσεων θα έπρεπε βέβαια να αναμένεται, με βάση την πάγια νομολογία του ΑΕΔ σχετικά με την (μη) ισοδυναμία της ψήφου²⁴, την οποία επανέλαβε και αυτή τη φορά, σχεδόν αυτολεξεί, το δικαστήριο. Οι σχετικές αποφάσεις²⁵ προσέθεσαν ωστόσο και ορισμένες νέες σκέψεις, αφιερωμένες ειδικά στην επίδικη ρήτρα: «Η τιθέμενη με την παρ. 10 του άρθρου 88 του π.δ/τος 353/1993 αποκλειστική ρήτρα του 3% δεν αντίκειται στην αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου ή σε άλλη από τις πιο πάνω συνταγματικές αρχές, αφού το όριο αυτό τίθεται αντικειμενικά και απρόσωπα, αποβλέπει στην αποφυγή καταθρυματισμού των πολιτικών δυνάμεων και κατά την αντίληψη του νομοθέτη, όπως αυτή εκτίθεται στην εισηγητική έκθεση του ν. 1907/1990, συνδέεται με τη δυνατότητα σχηματισμού βιώσιμων κυβερνήσεων. Εξάλλου το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει τα εκλογικά αποτελέσματα της πρώτης κατανομής, την οποία τυχόν προβλέπει το εκλογικό σύστημα, και δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η εξάρτηση της δυνατότητας εκλογής βουλευτή από το σύνολο των ψήφων στην επικράτεια, ανεξαρτήτως της εκλογικής δύναμης του κόμματος στην ελάχιστο περιφέρεια... Ούτε με την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των πολιτικών κομμάτων και της παροχής σ' αυτά ίσων ευκαιριών, που αποτελεί θεμελιώδη κανόνα του δημοκρατικού πολιτεύματος, συγκρούεται η θέσπιση του ως άνω ορίου για την εκπροσώπηση στη Βουλή αφού στηρίζεται σε κριτήρια αντικειμενικά και εύλογα».

24. Η οποία διατυπώθηκε ήδη στην ΑΕΔ 48/1978.

25. ΑΕΔ 11,12 και 13/1994, ΤοΣ 1994, σ. 862 επ. Πρβλ. και την ΑΕΔ 24/1994, ΤοΣ 1995, σ. 371 επ., η οποία όμως αντιμετώπισε διαφορετικό θέμα (παραχώρηση των εδρών και δεύτερης κατανομής).

Η συλλογιστική αυτή βρίσκει κατ' αρχήν έρεισμα στο Σύ-
νταγμα, με την εξαίρεση της αφοριστικής και ακραίας διατύπω-
σης περί εκλογής ή μη βουλευτή ανεξάρτητα από τη δύναμη του
κόμματός του στην οικεία ελάχισσωνα περιφέρεια²⁶. Δεν αντιμε-
τωπίζεται βέβαια το θέμα του ουσιαστικού *a priori* αποκλεισμού
των ανεξαρτήτων υποψηφίων βουλευτών, το οποίο εύστοχα ε-
πισημαίνει η μειοψηφούσα γνώμη ενός μέλους του δικαστηρίου.
Ωστόσο το θέμα αυτό δεν τίθεται άμεσα στην κρινόμενη υπό-
θεση, διότι οι ενιστάμενοι ήταν υποψήφιοι πολιτικού κόμματος
και όχι ανεξάρτητοι.

Περαιτέρω αμφισβητήθηκε η συνταγματικότητα του μηχανισμού
της εξομάλυνσης, και μάλιστα με την υποβολή ένστασης από
υποψήφιο της «Νέας Δημοκρατίας», ο οποίος ήταν βουλευτής
στην προηγούμενη βουλευτική περίοδο και άρα συμμετείχε στην
πλειοψηφία που ψήφισε τον νόμο 1907/90. Το ΑΕΔ έκρινε²⁷ ότι
ο νομοθέτης «επεδίωξε να συγκεράσει αναλογική εκπροσώπηση των
κομμάτων στη Βουλή και δημιουργία ομοιογενούς κοινοβουλευ-
τικής πλειοψηφίας για την ανάδειξη βιώσιμης κυβέρνησης.... Η
επίτευξη κυβερνητικής σταθερότητας εξυπηρετείται, κατά την
αντίληψη του νομοθέτη, από τις παραπάνω ρυθμίσεις, ενόψει
του γεγονότος ότι στην Ελλάδα έχουν διαμορφωθεί δύο μεγάλα
κόμματα και περισσότερα μικρά και επομένως με το σύστημα
που καθιερώνει ο νομοθέτης μπορεί να μένει άθικτη η δύναμη
σε έδρες του πρώτου κόμματος. Οι παραπάνω ρυθμίσεις εισάγουν
αντικειμενικά κριτήρια, η αφαιρετική δε διαδικασία, ως σύστημα
εξισορρόπησης και κατανομής εδρών, δεν παραβιάζει εν προ-
κειμένω την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου». Κατά τα άλλα
η απόφαση περιορίζεται να επαναλάβει την πάγια θέση της νο-
μολογίας περί δυνατότητας κατανομής των εδρών σε μια ελάσ-
σωνα περιφέρεια ανεξάρτητα από την εκλογική δύναμη των
κομμάτων στην περιφέρεια αυτή και περί μη κατοχύρωσης της

26. Πρβλ. παραπάνω, II, 3, Β, δ και Ε.

27. ΑΕΔ 1/1994, ΤοΣ 1994, σ. 853 επ.

πρώτης κατανομής. Και βέβαια υπό τις προϋποθέσεις αυτές καταλήγει χωρίς δυσκολία στην απόρριψη της ένστασης.

Άξιο σχολιασμού είναι εδώ όχι τόσο το αποτέλεσμα, για το οποίο ισχύουν όσα ήδη έχουμε παρατηρήσει σε σχέση με την «εξομάλυνση»²⁸, όσο το σκεπτικό της απόφασης: Ο δικαστής δίνει την εντύπωση ότι προβαίνει σε έλεγχο της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος από την άποψη της συμμόρφωσής του προς την ανάγκη επίτευξης κυβερνητικής σταθερότητας, ενόψει μάλιστα και της διαμόρφωσης του κομματικού συστήματος στην παρούσα ιστορική συγκυρία. Και φαίνεται να δέχεται τη συνταγματικότητα της εξομάλυνσης λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι αυτή δεν καταλήγει σε μείωση των εδρών του πρώτου κόμματος. Ενδεχομένως υποβόσκει και εδώ²⁹ η αντίληψη ότι μια «υπερβολικά» αναλογική κατανομή των εδρών θα αντιμετώπιζε πρόβλημα συνταγματικότητας, χωρίς βέβαια κάτι τέτοιο να διατυπώνεται ευθέως ή, πολύ περισσότερο, να αιτιολογείται.

5. Η κρίση για την κατανομή των εδρών στις περιφέρειες με βάση παρωχημένη απογραφή

Σε ό,τι αφορά τη διεξαγωγή των εκλογών του 1993 με βάση την απογραφή του 1981, η δικαστική κρίση εμφανίζει εξαιρετικό ενδιαφέρον επειδή χρειάστηκε να αντιμετωπισθούν θέματα συνυφασμένα με τον ίδιο τον χαρακτήρα και τα όρια της δικαιοδοσίας του ΑΕΔ.

Στις 17.3.1991 διενεργήθηκε γενική απογραφή του πληθυσμού με βάση το π.δ. 488/89 και την Κ.Υ.Α. (Εθν. Άμυνας, Εξωτερικών, Εσωτερικών, Εθν. Οικονομίας, Οικονομικών και ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.) 18894/Γ'3582/28.9.1989. Τα αποτελέσματα της απογραφής ελέγχθηκαν, εκτυπώθηκαν και καταχωρήθηκαν σε πίνακες από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία και στη συνέχεια το γνωμοδοτικό συμβούλιο του ν.δ. 830/1971 γνωμοδότησε ομό-

28. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Β, ζ.

29. Όπως και στην ΑΕΔ 48/78 που σχολίασαμε παραπάνω.

φωνα, με το από 17.8.1993 πρακτικό του, ότι τα αποτελέσματα αυτά είναι ακριβή. Απέμενε η υπογραφή κοινής απόφασης των υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών για την κύρωση των αποτελεσμάτων και τη δημοσίευσή τους σε Φ.Ε.Κ. Το σχετικό σχέδιο είχε μάλιστα προωθηθεί για υπογραφή, μαζί με την παραπάνω γνωμοδότηση, από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία προς τους αρμόδιους υπουργούς στο τέλος του δεύτερου δεκαμήρου του Αυγούστου 1993. Η υπογραφή του ωστόσο καθυστέρησε μερικές ημέρες και στο μεταξύ προκηρύχθηκαν πρόωρες εκλογές με το π.δ. 352/11.9.1993. Το Υπουργείο Εσωτερικών απέστειλε στις 9.9.1993 και 15.9.1993 στο Συμβούλιο της Επικρατείας για επεξεργασία σχέδιο προεδρικού διατάγματος περί καθορισμού των εδρών κάθε εκλογικής περιφέρειας με βάση τα αποτελέσματα της προηγούμενης απογραφής του 1981. Το Γ' Τμήμα Διακοπών του Συμβουλίου γνωμοδότησε ομόφωνα³⁰ ότι για να είναι συνταγματικά ανεκτή η χρησιμοποίηση των αποτελεσμάτων αυτών πρέπει να εκτίθενται συγκεκριμένοι λόγοι εξαιτίας των οποίων δεν κατέστη εφικτή η κύρωση των αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφής. Ακολούθησε η δημοσίευση του π.δ. 381/1993 με το οποίο έγινε η κατανομή των εδρών με βάση την απογραφή του 1981 επειδή, όπως αναφέρει το προοίμιο του διατάγματος, τα αποτελέσματα της απογραφής του 1991 δεν έχουν ακόμη κυρωθεί και δημοσιευθεί, λόγω μη ολοκλήρωσης του ελέγχου που ζήτησε ο αρμόδιος Υπουργός. Η αναφορά αυτή δεν ανταποκρινόταν όμως στην πραγματικότητα, διότι τέτοιος έλεγχος δεν είχε ζητηθεί ποτέ με δημόσιο έγγραφο.

Η κατανομή των εδρών στις περιφέρειες με βάση τα αποτελέσματα της απογραφής του 1981 και όχι εκείνης του 1991 είχε ως αποτέλεσμα να υπεραντιπροσωπεύονται εννέα ελάσσονες περιφέρειες και να υποαντιπροσωπεύονται τέσσερεις. Η εκλογή δεκατεσσάρων συνολικά βουλευτών όλων των κομμάτων οφειλόταν είτε στο ότι οι περιφέρειές τους υπεραντιπροσωπεύονταν είτε στο ότι ο τέτοιος καθορισμός των εδρών είχε επιπτώσεις

30. ΣτΕ ΠΕ 664/1993, ΤοΣ 1993, σ. 876-7.

στη Β' και Γ' κατανομή και στον μηχανισμό της «εξομάλυνσης». Συνέπειες όμως, και μάλιστα καθόλου ανύποπτες πολιτικά, σε σχέση με τα κίνητρα της μη δημοσίευσης των αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφής, είχε ο καθορισμός αυτός και στους συσχετισμούς κοινοβουλευτικής δύναμης των κομμάτων: Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. θα κέρδιζε δύο επιπλέον έδρες, οι οποίες κατέληξαν έτσι στη «Νέα Δημοκρατία». Οι έδρες μάλιστα αυτές φαινόταν ότι θα μπορούσαν να έχουν καίρια πολιτική σημασία, σε ό,τι αφορούσε ειδικότερα τη δυνατότητα ή μη συγκέντρωσης της απαραίτητης για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας την άνοιξη του 1995 πλειοψηφίας³¹.

Κατά της εκλογής των δεκατεσσάρων αυτών βουλευτών ασκήθηκαν ενστάσεις, με τις οποίες ζητούνταν παράλληλα η ανακήρυξη εκείνων που θα εκλέγονταν εφόσον η κατανομή των εδρών στις περιφέρειες είχε γίνει με βάση την τελευταία απογραφή. Τούτο έθετε καταρχήν το δικονομικό ζήτημα, κατά πόσο είναι το Α.Ε.Δ. αρμόδιο να κρίνει τη συνταγματικότητα του π.δ. 381/1993. Το δικαστήριο απάντησε καταφατικά, με τις εξής σκέψεις: «Από το συνδυασμό των άρθρων 58 και 95 του Συντάγματος και 32 του Ν. 345/1976 προκύπτει ότι η ακυρωτική δικαιοδοσία του ΑΕΔ ... περιορίζεται αποκλειστικά στις παράνομες αποφάσεις ανακηρύξεως βουλευτών και δεν εκτείνεται σε παράνομες πράξεις της Διοικήσεως, για την ακύρωση των οποίων είναι, σύμφωνα με το Σύνταγμα, αρμόδια το Συμβούλιο της Επικρατείας ή τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Εξάλλου κατά την έννοια του ως άνω άρθρου 58 του ισχύοντος Συντάγματος, ... το ΑΕΔ, ενόψει της συνταγματικής αποστολής του ως θεματοφύλακα της νομιμότητας των βουλευτικών εκλογών, δεν περιο-

31. Εκ των υστέρων η σημασία αυτή ήταν πιο περιορισμένη από όσο θα μπορούσε να εκτιμηθεί με την πρώτη ματιά. Συμπτωματικά μάλιστα ο τελευταίος σε σταυρούς προτίμησης βουλευτής της «Νέας Δημοκρατίας» στην εκλογική περιφέρεια Σερρών, η εκλογή του οποίου οφειλόταν ακριβώς στο π.δ. 381/1993, προσχώρησε το καλοκαίρι του 1994 στην «Πολιτική Άνοιξη» και συμμετείχε στην προεδρική πλειοψηφία του 1995.

ρίζεται στον έλεγχο των παραβάσεων που έλαβαν χώρα μόνο κατά την ημέρα των εκλογών. Η διασφάλιση αποτελεσματικού και ολοκληρωμένου ελέγχου της εκλογικής διαδικασίας επιβάλλει στο ΑΕΔ τον παρεμπόμποντα έλεγχο των προηγούμενων διοικητικών πράξεων, που επηρεάζουν το κύρος της επίμαχης εκλογής, εφόσον δεν υπάρχει δέσμευση από δεδουλευμένο που πηγάζει από απόφαση δικαστηρίου το οποίο κατά το Σύνταγμα έχει κυρία επί του θέματος αρμοδιότητα... Η προκείμενη αμφισβήτηση αφορά τη συνταγματικότητα του διατάγματος κατανομής των βουλευτικών εδρών, δηλαδή μία πράξη που ασκεί καίρια επίδραση στην εκλογική διαδικασία. Έτσι, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί, είναι ακουστός και εξεταστέος ο συναφής λόγος της κρινόμενης ενστάσεως, δεδομένου ότι ως προς το ζήτημα της νομιμότητας του πιο πάνω διατάγματος δεν υπάρχει απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας και επομένως δέσμευση από δεδουλευμένο»³². Έως το σημείο αυτό υπάρχει επιβεβαίωση της νομολογίας τόσο του Εκλογοδικείου όσο και του Συμβουλίου της Επικρατείας, υπό την ισχύ τότε του Συντ. 1952, για την οριοθέτηση της δικαιοδοσίας του καθενός σε ό,τι αφορά το διάταγμα καθορισμού των βουλευτικών εδρών κάθε περιφέρειας³³.

Εισερχόμενο στην ουσία του λόγου αντισυνταγματικότητας που προβαλλόταν με τις ενστάσεις, το ΑΕΔ είχε να αντιμετωπίσει ένα νέο και ριζικά διαφορετικό, σε σχέση με τις εκφερθείσες υπό το Σύνταγμα 1952 δικαιοδοτικές κρίσεις, δεδομένο: Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 «αποβλέποντας στην άρση των αμφισβητήσεων σχετικά με τον υποχρεωτικό ή μη χαρακτήρα της κυρώσεως και δημοσιεύσεως των αποτελεσμάτων της απογραφής και αποδοκιμάζοντας την πρακτική που είχε ακολουθηθεί στο παρελθόν να διενεργούνται εκλογές με βάση την απογραφή προηγούμενων δεκαετιών, επέβαλε τον καθορισμό των βουλευτικών εδρών επί τη βάση της τελευταίας απο-

32. ΑΕΔ 21 και 22/1994, ΤοΣ 1994, σ. 866 επ. και ΔιΔικ 1995, σ. 348 επ.

33. Βλ. παραπάνω, Τρίτο Μέρος, Ι, 2.

γραφής». Αφού ορθά επισήμανε την ratio της θέσπισης της παρ. 2 του άρθρου 54 του ισχύοντος Συντάγματος, το δικαστήριο προχώρησε σε μία διεισδυτική ανάλυση της φύσης της απογραφικής διαδικασίας. Και δέχθηκε ότι η απογραφή «από τη φύση και το αντικείμενό της ... είναι γενική ατομική πράξη, δεδομένου ότι εξαντλείται στην αυθεντική διαπίστωση μιας πραγματικής καταστάσεως που αφορά ολόκληρη τη Χώρα, τον αριθμό δηλαδή του πληθυσμού της (πραγματικού και νόμιμου)... Η πράξη της κυρώσεως και δημοσιεύσεως των αποτελεσμάτων της απογραφής είναι πράξη δέσμιας αρμοδιότητας και όχι διακριτικής ευχέρειας... Η διαδικασία της κυρώσεως και δημοσιεύσεως των αποτελεσμάτων της απογραφής, δεν μπορεί να αποτελέσει πρόσκομμα για την εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής, η οποία είναι διατυπωμένη χωρίς επιφύλαξη, ως προς την προηγούμενη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της απογραφής, και επιβάλλει την κατανομή των βουλευτικών εδρών βάσει της τελευταίας απογραφής... Έτσι επιβάλλεται η σύμφωνη προς το Σύνταγμα ερμηνεία των νομοθετικών αυτών διατάξεων» (δηλαδή των διατάξεων που προβλέπουν την κύρωση και δημοσίευση σε Φ.Ε.Κ. των αποτελεσμάτων της απογραφής), «με γνώμονα τόσο την εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής όσο και την ανάγκη της διασφάλισης της ακριβείας και της αυθεντικότητας των αποτελεσμάτων της απογραφής... Η πρώτη συνέπεια... είναι η υποχρέωση συντέλεσης της διαδικασίας της απογραφής σε ένα εύλογο, από τη διενέργειά της, χρονικό διάστημα... Εφόσον τα αποτελέσματα της απογραφής έχουν ελεγχθεί και είναι δεδομένα, ιδίως μετά τη θετική γνωμοδότηση του οικείου συμβουλίου, οι αρμόδιοι Υπουργοί οφείλουν να προβούν χωρίς καμία καθυστέρηση στην κύρωση και δημοσίευσή τους, εκτός αν κρίνουν αναγκαία τη διενέργεια επανελέγχου. Τέτοια εξαιρετική περίπτωση μπορεί να ανακύψει μόνο όταν οι αρμόδιοι Υπουργοί επικαλούνται, κατά τρόπο ορισμένο και ειδικό, συγκεκριμένες παραβάσεις νόμου που τυχόν εμφιλοχώρησαν στην απογραφική διαδικασία ή σφάλματα και ανακρίβειες στη συλλογή και τον έλεγχο των στοιχείων... Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της πρά-

ξεως κυρώσεως και δημοσιεύσεως και η τεχνική υφή της απογραφικής διαδικασίας προσδίδουν στην παρέμβαση των αρμόδιων Υπουργών τον χαρακτήρα ελέγχου νομιμότητας, που σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου περιορίζεται στην εξακρίβωση της τηρήσεως ή μη των σχετικών διατάξεων της νομοθεσίας και της μη παρεμβολής πλάνης στα πραγματικά ερείσματα της διοικητικής πράξεως».

Το μακρύ αυτό σκεπτικό καλύπτει την αδυναμία ή την άρνηση του δικαστηρίου να διαγνώσει ευθέως την προφανή αντισυνταγματικότητα του άρθρου 2 παρ. 2 του εκλογικού νόμου. Και είναι προφανής η αντισυνταγματικότητα αυτή διότι ο κοινός νομοθέτης καμία αρμοδιότητα δεν έχει να επιχειρεί προσθαφαιρέσεις στο κανονιστικό περιεχόμενο ρητής και σαφούς συνταγματικής διάταξης, η οποία καθορίζει τον τρόπο ανάδειξης ενός αμέσου κρατικού οργάνου, όπως η Βουλή. Όπως ήδη εκθέσαμε, η μόνη συνεπής προς την ίδια την ιεραρχία των πηγών του δικαίου ερμηνεία του όρου «τελευταία απογραφή», είναι ότι αυτός χρησιμοποιείται στο άρθρο 54 παρ. 2 Συντ. με έννοια πραγματική και όχι νομική. Έτσι η απογραφή οφείλει να θεωρηθεί ότι υπάρχει και δεσμεύει από τη στιγμή της παράδοσης των αποτελεσμάτων της από τον αρμόδιο για τη διενέργειά της φορέα, δηλ. την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία. Είναι άρα αντισυνταγματική η κατά το άρθρο 2 παρ. 2 του εκλογικού νόμου (π.δ. 92/1994) απαίτηση της δημοσίευσης των αποτελεσμάτων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, προκειμένου να χρησιμοποιηθεί η απογραφή για τον καθορισμό των εδρών, εφόσον τέτοια απαίτηση δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα ³⁴. Το δικαστήριο κατέληξε στο ίδιο αποτέλεσμα μέσω της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας της παραπάνω διάταξης, σε συνδυασμό με τις διατάξεις για την κύρωση και δημοσίευση των αποτελεσμάτων της απογραφής: Στο ότι δηλαδή αυτές συνιστούν οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια για τους αρμόδιους Υπουργούς. Υπάρχει εδώ, ούτως ή άλλως, σαφής πρόοδος σε σχέση

34. Βλ. παραπάνω, Δεύτερο Μέρος, ΙΙ, 3, Ε.

με την προδικτατορική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Εκλογοδικείου³⁵.

Πάνω στη βάση αυτή ήταν αναπόφευκτο να δεχθεί το ΑΕΔ ότι «το επίμαχο υπ' αριθμ. 381/1993 πρ.δ/μα καθορισμού των βουλευτικών εδρών για τις βουλευτικές εκλογές της 10ης Οκτωβρίου 1993 αντίκειται στο άρθρο 54 παρ. 2 του Συντάγματος και είναι ανίσχυρο κατά το μέρος του που αφορά τις επί πλέον έδρες που καθορίστηκαν για τις υπεραντιπροσωπευόμενες περιοχές και τις επί έλαττον έδρες των υποαντιπροσωπευόμενων περιοχών». Από κει και πέρα όμως το δικαστήριο διχάσθηκε: Οριακή πλειοψηφία έξη μελών έκρινε ότι «σύμφωνα με γενική αρχή του δικαίου, που βρίσκει έρεισμα στη συνταγματική αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, τα δικαστήρια δεν έχουν κανονιστική εξουσία, δεν έχουν δηλαδή την εξουσία να προβαίνουν σε υποκατάσταση μιας κανονιστικής ρύθμισης σε μία άλλη, έτσι ώστε εν τέλει η κανονιστική ρύθμιση να συνάδει με το Σύνταγμα. Συνακόλουθα, το προβαλλόμενο από τους ενιστάμενους αίτημα να ανακηρυχθούν βουλευτές εκείνοι που θα εκλέγονταν αν η κατανομή των εδρών βασιζόταν στην τελευταία απογραφή προϋποθέτει κατανομή των εδρών στις διάφορες περιφέρειες της Χώρας από το ίδιο το Δικαστήριο, που θα υποκαθίστατο στον κανονιστικό νομοθέτη, ενώ το Σύνταγμα (άρθρο 54 παρ. 2) επιβάλλει να γίνεται η επίμαχη ρύθμιση μόνο με προεδρικό διάταγμα».

Η άποψη της πλειοψηφίας οδηγεί ουσιαστικά πίσω στο 1929. Και τότε, υπενθυμίζουμε³⁶, το Εκλογοδικείο είχε αρνηθεί να εξετάσει τη συνταγματικότητα των διατάξεων με βάση τις οποίες διεξήχθησαν οι εκλογές, με την αιτιολογία ότι η τυχόν ακύρωση των εκλογών θα ήταν μάταιη, επειδή αυτές θα επαναλαμβάνονταν με εφαρμογή των ίδιων διατάξεων. Το ίδιο επειχέρισμα προβάλλεται και τώρα: Η, υποτιθέμενη, αδυναμία αντικατάστασης των αντισυνταγματικών διατάξεων με άλλες³⁷ οδηγεί στην

35. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 6, Β, β.

36. Βλ. παραπάνω, Πρώτο Μέρος, Ι, 5, Γ.

μη απαγγελία των συνεπειών της αντισυνταγματικότητας, άρα τελικά στην υπόθαλψη της.

Πειστικότερη ασφαλώς είναι η γνώμη της μειοψηφίας τεσ-

37. Η επιχειρηματολογία αυτή έρχεται σε αντίθεση όμως προς όσα έχει νομολογήσει το Συμβούλιο της Επικρατείας (βλ. π.χ. ΣτΕ 1688/91, Αρμ. 1991, σ. 812 επ.) σχετικά με τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών. Έχει κριθεί ειδικότερα ότι «απαγορεύεται από το Σύνταγμα, με οποιαδήποτε μορφή και αν επιχειρείται, η μισθολογική εξομοίωση λειτουργών του δημόσιου τομέα προς τους δικαστές. Η χορήγηση αποδοχών σε άλλες κατηγορίες εργαζομένων του δημόσιου τομέα, χωρίς ταυτόχρονη πρόβλεψη εφαρμογής των ευεργετικών αυτών ρυθμίσεων και στους δικαστικούς λειτουργούς, ώστε οι καταβαλλόμενες σε αυτούς τελικώς απολαυές να είναι υπέριστερες, συνιστά παραβίαση των άρθρων 27, 87 παρ. 1 και 88 παρ. 2 Συντ. Η παραβίαση της ανωτέρω συνταγματικής επιταγής, με τη χορήγηση συνολικών αποδοχών σε άλλες κατηγορίες εργαζομένων σε επίπεδο υψηλότερο εκείνου των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών, έχει ως συνέπεια την ευθεία εφαρμογή του άρθρου 88 παρ. 2 Συντ. Η διάταξη αυτή, ως κανών ουσιαστικού δικαίου, επιτάσσει στην περίπτωση αυτή την αναβάθμιση των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών στο ύψος εκείνο στο οποίο ανήλθαν οι αποδοχές της άλλης κατηγορίας εργαζομένων. Και δεν εκλείπει εκ του λόγου αυτού η από το Σύνταγμα επιβαλλόμενη υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να καταρτίσει το ειδικό μισθολόγιο των δικαστικών λειτουργών». Ανέτως θα μπορούσε λοιπόν να γίνει δεκτό, κατ' αναλογία των παραπάνω, ότι το άρθρο 54 παρ. 2 Συντ. βρίσκει ευθεία εφαρμογή και επιτάσσει την κατανομή των εδρών στις περιφέρειες από τον εκλογικό δικαστή με βάση τα δεδομένα της τελευταίας απογραφής. Χωρίς βέβαια να εκλείπει για τον λόγο αυτό η υποχρέωση της διοίκησης να εκδώσει το σχετικό προεδρικό διάταγμα σύμφωνα με τις απαιτήσεις της παραπάνω συνταγματικής διάταξης. Και μάλιστα στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχει και το ειδικό κώλυμα που προκύπτει από το άρθρο 80 παρ. 1 Συντ. για μισθολογικά θέματα («μισθός, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή ούτε εγγράφεται στον προϋπολογισμό του Κράτους ούτε παρέχεται χωρίς οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο»). Ενώ όμως η νομολογία εμφανίζεται τόσο ρηξικέλευθη σε ό,τι αφορά το μισθολόγιο των δικαστικών λειτουργών, αποδεικνύεται, έστω και με την οριακή πλειοψηφία των έξι έναντι πέντε ψήφων, άτολμη όταν πρόκειται για τις στοιχειώδεις εγγυήσεις τηρήσεως των συνταγματικά προβλεπόμενων δημοκρατικών διαδικασιών.

σάρων μελών του δικαστηρίου, τα οποία υποστήριξαν ότι το ΑΕΔ «έχει την ευθύνη της τήρησης του άρθρου 54 παρ. 2 του Συντάγματος και συνακόλουθα την εξουσία να κατανέμει αυτό τις έδρες σύμφωνα με την πιο πάνω συνταγματική διάταξη, στην περίπτωση που η κατανομή των εδρών που έγινε με το προβλεπόμενο από τη διάταξη αυτή πρ. διάταγμα αντίκειται στο Σύστημα». Εξάλλου ένας δικαστής εξέφρασε τη γνώμη ότι «το Δικαστήριο δεν δύναται να προβεί το ίδιο σε ανακήρυξη των αναπληρωματικών βουλευτών, εφόσον κατά τη ρητή επιταγή της παρ. 2 του άρθρου 54 προαπαιτείται η έκδοση Π.Δ/τος περί καθορισμού του αριθμού των βουλευτών από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, δύναται όμως... να υποχρεώσει τη Διοίκηση στην έκδοση του νομίμου Π.Δ/τος, διατάζοντας την επανάληψη της ψηφοφορίας στις περιφέρειες όπου επλήγη η αντιπροσώπευση του νομίμου πληθυσμού της χώρας».

Ανεξάρτητα πάντως από την ύπαρξη της αριθμητικά ισχυρότερης δυνατής μειοψηφίας, αλλά και την ομόφωνη αναγνώριση της αντισυνταγματικότητας του π.δ. 381/1993, το αποτέλεσμα στο οποίο κατέληξε το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο το 1994 ήταν ταυτόσημο με εκείνο του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Εκλογοδικείου το 1956. Ταυτόσημο και εξίσου απογοητευτικό, καθώς δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να νοθεύει την ισοδυναμία της ψήφου με την άνιση, καθότι στηριγμένη σε παρωχημένα πληθυσμιακά δεδομένα, κατανομή των εδρών στις εκλογικές περιφέρειες. Και τούτο παρά την παρεμβολή του συντακτικού νομοθέτη το 1975 και τη θέσπιση της ρητής και σαφούς επιταγής για χρησιμοποίηση των αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφής. Η κατάληξη αυτή ασφαλώς δεν εγγράφεται στο ενεργητικό της νομολογίας του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου. Μπορεί μάλλον να θεωρηθεί ως μια επιπλέον βαρυσήμαντη απόδειξη της ανεπάρκειας των υπαρχουσών εγγυήσεων τήρησης της συνταγματικής τάξης στην εκλογική διαδικασία.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Συνοψίζοντας τις έως εδώ παρατηρήσεις μας θα μπορούσαμε κατ' αρχήν να επαναλάβουμε την αρχική διαπίστωσή μας: 'Οτι δηλαδή δεν υπάρχει εκλογικό σύστημα που να προκύπτει από την ίδια τη φύση της εκλογικής διαδικασίας ή από τη λογική του κοινοβουλευτισμού. Ούτε μπορεί να ισχυρισθεί κανείς ότι ειδικότερα το κοινοβουλευτικό σύστημα, ως μορφή κυβέρνησης, συνυφαίνεται προς συγκεκριμένο εκλογικό σύστημα, ή έστω προς ένα τύπο εκλογικών συστημάτων. Αντίθετα μάλιστα, η εξέλιξη της αστικής δημοκρατίας, ιδιαίτερα τον 20ό αιώνα, συνοδεύεται από μια πολυμορφία εκλογικών συστημάτων. Είναι βέβαια γεγονός ότι τα αναλογικά συστήματα διαθέτουν, τις τελευταίες δεκαετίες τουλάχιστον, μία σχετική αριθμητική υπεροχή έναντι των πλειοψηφικών, τα οποία είχαν αναπτυχθεί σε προγενέστερη ιστορική φάση. Ιδίως μάλιστα στην ηπειρωτική Ευρώπη (όχι όμως και στην Ελλάδα) η επικράτηση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, με την καθολική επέκταση του δικαιώματος της ψήφου, συνδέθηκε με την καθιέρωση διαφόρων μορφών αναλογικής. Τούτο όμως δεν συνιστά μία ιστορικά μονόδρομη, μη αναστρέψιμη εξέλιξη, όπως αποδεικνύεται άλλωστε από τα παραδείγματα της Γαλλίας στη δεκαετία του 1980 και της Ιταλίας στη δεκαετία του 1990. Ακόμη περισσότερο, η επιλογή ενός κατ' αρχήν αναλογικού συστήματος συχνά συνοδεύεται από ρυθμίσεις τέτοιες ώστε τελικά να υποβοηθά τη δημιουργία κομματικά ομοιογενούς κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

Εξ άλλου η ελληνική εκλογική ιστορία χαρακτηρίζεται αρχικά και για μία εκατονταετία περίπου από την αδιατάρακτη επικράτηση πλειοψηφικών συστημάτων. Ακολούθησε ένα διά-

στημα συνεχών εναλλαγών μεταξύ αναλογικής και πλειοψηφικού, σε διάφορες μορφές, από το 1926 ως το 1956, ενώ από το 1958 και μετά σε όλες τις εκλογικές αναμετρήσεις, με την εξαίρεση εκείνων του 1989-90, εφαρμόστηκαν συστήματα κινούμενα στο πλαίσιο της λεγόμενης «ενισχυμένης» αναλογικής.

Μέσα σ' αυτό το ιστορικό και συγκριτικό πλαίσιο αναφοράς και χωρίς να υπάρχει συνταγματική διάταξη, η οποία να καθορίζει ρητά και ειδικά το εφαρμοστέο εκλογικό σύστημα, θα ήταν πολύ δύσκολο να θεωρήσουμε, υπό τα ισχύοντα ελληνικά δεδομένα, ως αντισυνταγματική μία ολόκληρη «οικογένεια» εκλογικών συστημάτων, όπως τα πλειοψηφικά. Ένα τέτοιο συμπέρασμα θα έπρεπε να συναχθεί προφανώς από τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος και κυρίως από τη δημοκρατική αρχή, χωρίς όμως η ιστορική διαδρομή της τελευταίας να παρέχει έδαφος για κάτι τέτοιο. Μπορούμε μάλιστα να προσθέσουμε εδώ ότι η κατ' αρχήν επιλογή ενός εκλογικού συστήματος δεν φαίνεται να αποτέλεσε ποτέ, σε διεθνές επίπεδο, αντικείμενο ελέγχου καθεαυτή από οποιοδήποτε δικαστήριο, εφόσον το ίδιο το Σύνταγμα δεν επέτασσε την εφαρμογή συγκεκριμένου συστήματος.

Παρ' όλα αυτά ο εκλογικός νομοθέτης δεν κινείται σε χώρο ελεύθερο από συνταγματικές δεσμεύσεις. Οι τελευταίες απορρέουν τόσο από τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος όσο και από τις αρχές που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία και μπορούν, παρά την παρεχόμενη κατ' αρχήν στον κοινό νομοθέτη «διακριτική ευχέρεια», να οδηγήσουν στη διαπίστωση της αντισυνταγματικότητας συγκεκριμένων διατάξεων του εκλογικού νόμου.

Ειδικότερα ο εκλογικός νομοθέτης οφείλει να διασφαλίσει τον χαρακτήρα της Βουλής ως λαϊκής αντιπροσωπείας και άρα να διευκολύνει την εκπροσώπηση σ' αυτή όλων των υπαρκτών, μικρών και μεγάλων, πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων και τάσεων (οριοθέτηση της περιοριστικής επίδρασης του εκλογικού συστήματος). Επίσης θα πρέπει να αφήνει στις μειοψηφίες τη δυνατότητα να παίζουν, εφόσον ευνοηθούν από τις περιστάσεις, ρυθμιστικό ρόλο, διότι διαφορετικά η κοινοβουλευτική τους παρουσία έχει σχεδόν μηδαμινό αντίκρουσμα (οριοθέτηση της στρε-

βλωτικής επίδρασης του εκλογικού συστήματος). Η ίδια απαίτηση θεμελιώνεται άλλωστε και στην αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα. Και τούτο διότι διαφορετικά πολιτικοί χώροι που για ιστορικούς και κοινωνικούς λόγους μπορεί να είναι οριοθετημένοι μέσα σε συγκεκριμένα πλαίσια, με αποτέλεσμα να εκφράζονται μέσα από όχι πολύ μεγάλα, αλλά οπωσδήποτε υπαρκτά μη-πολυσυλλεκτικά κόμματα, καταδικάζονται σε μόνιμη περιθωριοποίηση. Όμως η αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών συμβαδίζει με το αντιπροσωπευτικό σύστημα και σε ό,τι αφορά την οριοθέτηση της περιοριστικής επίδρασης του εκλογικού συστήματος, προκειμένου να υπάρχει η δυνατότητα να εισέλθουν στο κοινοβούλιο νεοπαγείς σχηματισμοί και ν' αποτρέπεται η θεσμική θωράκιση ενός κομματικού ολιγοπωλίου.

Εξ άλλου η αρχή της παροχής ίσων ευκαιριών ισχύει όχι μόνο για κόμματα αλλά και για (προεκλογικούς) συνασπισμούς κομμάτων, απαγορεύοντας στον εκλογικό νομοθέτη τη «χημική ανάλυση» των συστατικών τους και βέβαια τη διαφορετική μεταχείριση των συνασπισμών από τα (αυτοτελή) κόμματα. Η ειδικότερη οργανωτική μορφή ενός πολιτικού σχηματισμού είναι νομικά αδιάφορη. Σημασία έχει μόνο η υποβολή εκ μέρους του μιας ενιαίας πρότασης άσκησης της πολιτικής εξουσίας.

Σε παρεμφερή προς τα παραπάνω αποτελέσματα οδηγεί και η αρχή της ισότητας της ψήφου, που αποτελεί εκδήλωση της αρχής της πολιτικής ισότητας, αναπόσπαστου συστατικού στοιχείου της δημοκρατικής αρχής. Ωστόσο η ισότητα της ψήφου, ειδικότερα ως προς το αποτέλεσμά της, αποτελεί συνταγματικό ιδεώδες, η εκπλήρωση του οποίου δεν μπορεί ποτέ να είναι ολοκληρωτική, ούτε νομικά ούτε και τεχνικά ακόμη. Δεν μπορούμε επομένως να δεχθούμε ότι από την αρχή της ισότητας της ψήφου απορρέει η αντισυνταγματικότητα όλων γενικά των πλειοψηφικών συστημάτων ή η υποχρέωση του νομοθέτη να κινείται «αυστηρά» στα πλαίσια «του» αναλογικού συστήματος. Προσक्रούν όμως στην ισότητα της ψήφου συγκεκριμένες παραλλαγές του πλειοψηφικού συστήματος, οι οποίες οδηγούν συνήθως σε σχεδόν ολοσχερή εξαφάνιση της κοινοβουλευτικής

αντιπολίτευσης, όπως το πλειοψηφικό με σχετική πλειοψηφία σε πολυεδρικές περιφέρειες. Εξ άλλου ευθεία αντίθεση στην ισότητα της ψήφου στοιχειοθετείται στην περίπτωση εκλογικών συστημάτων τα οποία, με βάση τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, οδηγούν σε ανατροπή του εκλογικού αποτελέσματος και μεταμόρφωση του πλειοψηφούντος εκλογικού σχηματισμού σε κοινοβουλευτική μειοψηφία και αντίστροφα. Κύριος προσδιοριστικός παράγων της σύνθεσης του κοινοβουλίου οφείλει να είναι η λαϊκή ετυμγορία και όχι οι επιλογές του εκλογικού νομοθέτη.

Τέλος, σημασία για τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος μπορεί να έχει και η αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης. Εάν το σύστημα αφήνει περιθώριο κοινοβουλευτικής παρουσίας μόνο για ελάχιστα μεγάλα πολυσυλλεκτικά κόμματα, αποθαρρύνει τους εκλογείς από το να στραφούν σε οποιοδήποτε άλλο εκλογικό σχηματισμό. Ωστόσο η διεθνής αλλά και ελληνική εμπειρία δείχνει ότι το εκλογικό σύστημα είναι ένας μόνο από τους περισσότερους παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν το κομματικό σύστημα, με συνέπεια να μην υπάρχει μονοσήμαντη αιτιακή σχέση μεταξύ τους. Άρα δύσκολα θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι ένα εκλογικό σύστημα εκβιάζει τις συνειδήσεις των ψηφοφόρων σε βαθμό τέτοιο ώστε να πρόκειται για νόθευση της λαϊκής θέλησης με την έννοια του άρθρου 52 Συντ. Και πάντως θα είχαμε τότε ταυτόχρονη παραβίαση των αρχών της ισότητας της ψήφου και της παροχής ίσων ευκαιριών στα πολιτικά κόμματα, καθώς και προσβολή των βάσεων του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Από την άλλη πλευρά, η Βουλή, εκτός από λαϊκή αντιπροσωπεία, είναι και κρατικό όργανο, στην ανάδειξη του οποίου αποσκοπεί η διεξαγωγή εκλογών, εξοπλισμένο με αρμοδιότητες κρίσιμης σημασίας για τη λειτουργία του πολιτεύματος. Επομένως η σύνθεσή της θα πρέπει να διασφαλίζει τη δυνατότητα άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών, δηλ. τη λειτουργικότητά της. Η λειτουργικότητα της Βουλής ενσωματώνεται έτσι στις οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος, ειδικότερα στην κοινοβουλευτική αρχή και στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, και καθίσταται κανονιστικό περιεχόμενο των τελευταίων. Και επει-

δή η κατάτμηση του κοινοβουλίου σε πληθώρα μικρών κομμάτων μπορεί να διακυβεύσει τη λειτουργικότητα αυτή δικαιολογείται, ως ένα σημείο, ο τεχνητός περιορισμός της «εκλογικής προσφοράς» μέσω του εκλογικού συστήματος, δηλ. η θέσπιση φραγμών για την είσοδο των μικρών κομμάτων στη Βουλή. Από κει και πέρα όμως η λειτουργικότητα του κοινοβουλίου δεν μπορεί να ταυτίζεται με την ύπαρξη σ' αυτό απόλυτης και κομματικά συμπαγούς πλειοψηφίας. Έτσι η τυχόν στρεβλωτική επίδραση του εκλογικού συστήματος δικαιολογείται μόνο στον βαθμό που η ιστορική συγκυρία δεν επιτρέπει, για μεγαλύτερο ή μικρότερο διάστημα, τη διακυβέρνησή της από συμμαχικά σχήματα. Η εκτίμηση βέβαια αυτή είναι κατ' αρχήν πολιτική, στηριζόμενη σε κατ' εξοχήν ρευστά και μεταβαλλόμενα δεδομένα, και θα μπορούσε να ελεγχθεί νομικά μόνο ως προς το πρόδηλο σφάλμα, την αυθαιρεσία.

Δεν δικαιολογείται εξ άλλου σε καμία περίπτωση η ταυτόχρονη εφαρμογή περισσότερων συστημάτων, σε διαφορετικές εκλογικές περιφέρειες το καθένα, διότι οι συνέπειες της αρχής της λειτουργικότητας της Βουλής είναι κάθε φορά συγκεκριμένες και ενιαίες για όλη την επικράτεια.

Προς την αρχή της λειτουργικότητας της Βουλής συμπορεύεται η ανάγκη να διαφυλαχθεί ο χαρακτήρας της εκλογικής διαδικασίας ως διαδικασίας λήψης ουσιαστικών πολιτικών αποφάσεων, που απορρέει από το ίδιο το αντιπροσωπευτικό σύστημα στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού πολιτεύματος. Για τον σκοπό αυτό είναι χρήσιμη, μέσα βέβαια στα πλαίσια τα οποία χαράσσουν και οι άλλες συνταγματικές διατάξεις και αρχές που έλκονται σε εφαρμογή, μια ορισμένη στρεβλωτική και περιοριστική επίδραση του εκλογικού συστήματος.

Ο εκλογικός νομοθέτης οφείλει να κινηθεί μέσα στο πεδίο έντασης που διαμορφώνουν όλες οι παραπάνω συνταγματικές αρχές, οι οποίες είναι ισοδύναμες και άρα πρέπει να γίνεται προσπάθεια εναρμόνισής τους κατά την πρακτική τους εφαρμογή, χωρίς να δίνεται απόλυτο προβάδισμα σε μια ή περισσότερες απ' αυτές σε βάρος των υπολοίπων. Στην πράξη η προτίμηση του νομοθέτη στράφηκε από το 1974 έως σήμερα, με ένα σύντομο

διάλειμμα το 1989, προς το σύστημα της «ενισχυμένης» αναλογικής, με διάφορες παραλλαγές, προσαρμογές και μεταμφιέσεις. Το σύστημα αυτό όμως πάσχει από αντισυνταγματικότητα στο καίριο σημείο του, δηλαδή στην προσμέτρηση κατά τις επόμενες της πρώτης κατανομές εκ νέου του συνόλου των ψήφων, και όχι μόνον όσων είχαν μείνει αχρησιμοποίητες. Τούτο αναιρεί την ίδια την αριθμητική ισότητα της ψήφου, διότι πρόκειται για διπλομέτρημα ή τριπλομέτρημα των ίδιων ψήφων ορισμένων κομμάτων σε βάρος άλλων.

Θα πρέπει επίσης να σημειώσουμε ότι η «διακριτική ευχέρεια» του κοινού νομοθέτη δεν εξικνείται ως τη δυνατότητα αναδρομικής θέσπισης διατάξεων σχετικά με το εκλογικό σύστημα. Τούτο θα ερχόταν σε ευθεία αντίθεση προς την αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, διότι το εκλογικό σύστημα αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των εκλογών και συγκαθορίζει, ως ένα βαθμό, την έκβασή τους. Άρα η αναδρομική τροποποίησή του ισοδυναμεί με δόλια εξαπάτηση του εκλογικού σώματος και των κομμάτων που συμμετέχουν σ' αυτές.

Η «διακριτική ευχέρεια» του εκλογικού νομοθέτη επεκτείνεται και στο θέμα των εκλογικών περιφερειών, που είναι άμεσα συνυφασμένο με το εκλογικό σύστημα, ενώ εφαρμόζονται και τον περιορίζουν και εδώ οι ίδιες συνταγματικές αρχές. Είναι έτσι υποχρεωμένος να κατατμήσει την επικράτεια σε περισσότερες εκλογικές περιφέρειες, σεβόμενος τη γεωγραφική της διαίρεση και την ανάγκη να διατηρούν οι βουλευτές στοιχειώδη επαφή με τα τοπικά προβλήματα. Εξ άλλου η χάραξη των ορίων των περιφερειών πρέπει να γίνεται σε καθαρά γεωγραφική βάση και με ενιαίο για όλη τη χώρα κριτήριο. Επιπλέον οφείλει ο νομοθέτης να διασφαλίσει ότι η κατανομή των εδρών στην κάθε περιφέρεια θα τελεί σε συνάρτηση και αντιστοιχία με τα εκλογικά αποτελέσματα στη συγκεκριμένη περιφέρεια, χωρίς πάντως να καθίστανται ανεπίτρεπτες οι διαφοροποιήσεις με βάση τα συνολικά αποτελέσματα. Όσο για τον αριθμό των εδρών κάθε περιφέρειας, αυτός καθορίζεται, κατά τη ρητή επιταγή του άρθρου 54 παρ. 2 Συντ., από τον πληθυσμό της σύμφωνα με την

τελευταία απογραφή. Για να μην καταστεί η διάταξη αυτή γράμμα κενό είναι απαραίτητο να θεωρηθεί η απογραφή ως πραγματικό κατά βάση γεγονός και όχι ως η νομική πράξη της δημοσίευσης των αποτελεσμάτων της.

Όμως το κανονιστικό περιεχόμενο των συνταγματικών αρχών, οι οποίες μπορούν να τύχουν εφαρμογής ως προς το εκλογικό σύστημα και τις εκλογικές περιφέρειες, είναι δύσκολο να αναπτύξει πλήρως τη δεσμευτική του ισχύ, με δεδομένη τη σημερινή οργάνωση του ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου στη χώρα μας.

Ο έλεγχος από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο σύμφωνα με το άρθρο 58 Συντ. συντελείται σε χρόνο κατά τον οποίο το εκλογικό σύστημα έχει ήδη εφαρμοσθεί και παράγει τα νομικά και κυρίως τα πολιτικά αποτελέσματά του, δηλαδή έχει σχηματισθεί συγκεκριμένη κυβέρνηση που έχει ακολουθήσει συγκεκριμένη πολιτική. Πολιτικά και ψυχολογικά ο δικαστής έρχεται έτσι αντιμέτωπος με τετελεσμένα γεγονότα. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό ενδεχομένως και με τα προβλήματα εφαρμοστέου δικαίου σε περίπτωση ακύρωσης των εκλογών, τον καθιστά ιδιαίτερα διστακτικό, απολήγοντας στη διαμόρφωση ισχυρής παράδοσης «δικαστικής αυτοσυγκράτησης» κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος.

Έτσι ήδη κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο ο δικαστικός έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών από το Εκλογοδικείο, προκάτοχο του σημερινού Α.Ε.Δ., είχε αποδειχθεί φενάκη, όχι μόνο με την κατάφαση της συνταγματικότητας πρόδηλα αντισυνταγματικών εκλογικών συστημάτων, όπως το «τριφασικό» του 1956, αλλά και με τη χαρακτηριστικά ευνοϊκή αντιμετώπιση των πρακτικών βίας και νοθείας. Υπό το ισχύον Σύνταγμα η νομολογία του Α.Ε.Δ. αποδυνάμωσε ουσιαστικά την αρχή της ισότητας της ψήφου, αδιαφορώντας ειδικότερα για την κατ' αποτέλεσμα αξία της, όπως αποδυνάμωσε και την έννοια της εκλογικής περιφέρειας. Επί πλέον αναγνώρισε έμμεσα στη διοίκηση τη δυνατότητα να νοθεύσει την ισοδυναμία της ψήφου με την άνιση, καθότι στηριγμένη σε παρωχημένα πληθυσμιακά δεδομένα, κατανομή των εδρών στις εκλογι-

κές περιφέρειες, παρά την αντίθετη επιταγή του άρθρου 54 παρ. 2 Συντ. Μπορεί, κατά συνέπεια, να συμπεράνει κανείς ότι οι υπάρχουσες εγγυήσεις τήρησης της συνταγματικής τάξης αναφορικά με το εκλογικό σύστημα αποδείχθηκαν στην πράξη ανεπαρκείς.

Μια σκέψη *de constitutione ferenda* θα μπορούσε εδώ να είναι η θέσπιση δυνατότητας αφηρημένου προληπτικού δικαστικού ελέγχου του εκλογικού νόμου, είτε από το ίδιο το Α.Ε.Δ. είτε από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Όμως κάτι τέτοιο δεν θα συνιστούσε μόνον απόκλιση από τα γενικώς ισχύοντα σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων στη χώρα μας, αλλά και θα επέφερε σημαντική μετατόπιση πολιτικής τελικά ισχύος από τη νομοθετική προς τη δικαστική εξουσία. Έτσι καμμία πολιτική παράταξη δεν φαίνεται διατεθειμένη να κινηθεί προς την κατεύθυνση αυτή, πράγμα που αποδεικνύεται από την παντελή έλλειψη σχετικών προτάσεων, τόσο κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του ισχύοντος Συντάγματος όσο και μέχρι στιγμής ενόψει μιας ενδεχόμενης αναθεώρησής του.

Στο πλαίσιο πάντως της συζητούμενης για το προσεχές μέλλον αναθεώρησης του Συντάγματος έχουν διατυπωθεί δύο διαφορετικές προτάσεις. Η μία, προερχόμενη από τη «Νέα Δημοκρατία», είναι να προβλεφθεί ότι ο εκλογικός νόμος «μπορεί να ψηφίζεται μόνον κατά την διάρκεια της πρώτης συνόδου της βουλευτικής περιόδου». Και η άλλη, προερχόμενη από το ΠΑ.ΣΟ.Κ., είναι να διαπιστωθεί η ανάγκη αναθεώρησης της παραγράφου 1 του άρθρου 54 «προς την κατεύθυνση της οριοθέτησης της αρμοδιότητας του κοινού νομοθέτη –δηλαδή της Βουλής– να ρυθμίζει κατά το δοκούν και ανά πάσα χρονική στιγμή το εκλογικό σύστημα». Το εκλογικό σύστημα θα πρέπει, σύμφωνα με την πρόταση αυτή, εφόσον τροποποιείται να ισχύει για τις μεθεπόμενες βουλευτικές εκλογές, εκτός και αν ορισθεί διαφορετικά με νόμο που ψηφίζεται με την αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Και ακόμη «ο εκλογικός νόμος θα πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να σέβεται τα βασικά χαρακτηριστικά του αναλογικού εκλογικού συστήματος».

Ως προς το ενδεχόμενο της χρονικής αποστασιοποίησης με-

ταξύ της θέσπισης του εκλογικού συστήματος και της εφαρμογής του, η ιστορική εμπειρία δείχνει πως τούτο δεν αρκεί για να διασφαλισθεί η τήρηση των συνταγματικών επιταγών από τον εκλογικό νομοθέτη. Το παράδειγμα του ν. 1907/90, ο οποίος ψηφίστηκε λίγους μήνες μετά την έναρξη της βουλευτικής περιόδου και τρία χρόνια πριν από τις επόμενες εκλογές, αλλά βρίθκει αντισυνταγματικοτήτων, είναι ιδιαίτερα διδακτικό. Ούτε είναι βέβαιο ότι η παρεμβολή μιας ακέραιας βουλευτικής περιόδου θα διόρθωνε τα πράγματα.

Όσο για την τυχόν συνταγματική κατοχύρωση της αναλογικής, αυτή είναι κατ' αρχήν θέμα πολιτικής επιλογής του αναθεωρητικού νομοθέτη. Από πρακτική άποψη όμως, μία τέτοια ρύθμιση θα αντιμετώπιζε προβλήματα στην εφαρμογή της, διότι δεν είναι εύκολο να προσδιορισθούν αυτά τα «βασικά χαρακτηριστικά» του αναλογικού εκλογικού συστήματος. Όπως έχουμε παρατηρήσει ήδη, υπάρχει μεγάλη πολυμορφία αναλογικών συστημάτων, ενώ δεν υφίσταται καν ομοφωνία για το ποιά συγκεκριμένα συστήματα μπορούν να ενταχθούν στην «οικογένεια» αυτή συστημάτων. Κατ' εξοχήν δε το ελληνικής εμπνεύσεως σύστημα της «ενισχυμένης αναλογικής» είναι αμφίβολο αν επιδέχεται κατάταξη μεταξύ των αναλογικών συστημάτων. Αν λάβουμε υπ' όψη και τις εγγενείς δυσχέρειες στον έλεγχο της συνταγματικότητας εφαρμοσθέντος ήδη εκλογικού συστήματος μπορούμε να συμπεράνουμε ότι το αποτέλεσμα θα μπορούσε να είναι ακόμη μεγαλύτερη αμφισβήτηση, πολιτική και νομική, στο καίριο αυτό θέμα. Επί πλέον το πλειοψηφικό σύστημα είναι, με τη σημερινή τουλάχιστον διαμόρφωση του κομματικού συστήματος, ιστορικά ανεπείκαιρο στην Ελλάδα. Τούτο αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι ποτέ δεν εφαρμόσθηκε κατά τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες.

Ανεξάρτητα πάντως από τις όποιες επιφυλάξεις και μόνη η υποβολή των προτάσεων για αναθεώρηση του άρθρου 54 παρ. 1 Συντ. δείχνει ότι υπάρχει προβληματισμός γύρω από το θέμα του εκλογικού συστήματος, που ταλανίζει την πολιτική ζωή της χώρας πολλές δεκαετίες. Ο προβληματισμός αυτός δεν φαίνεται

όμως να αφορά τόσο την ενίσχυση των δικαστικών εγγυήσεων τήρησης του Συντάγματος κατά την επιλογή του εκλογικού συστήματος, όσο μάλλον τον άμεσο περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας του κοινού νομοθέτη, είτε χρονικά είτε και κατά περιεχόμενο. Με κάποια κακεντρέχεια θα μπορούσε να παρατηρήσει κανείς ότι οι παραπάνω προτάσεις υποδηλώνουν μια διπλή δυσπιστία του (επίδοξου) αναθεωρητικού νομοθέτη: Αφ' ενός δυσπιστία προς τον εκλογικό νομοθέτη, δηλαδή προς τον εαυτό του, αφού πρόκειται για τα ίδια ουσιαστικά πολιτικά κόμματα και στις δύο περιπτώσεις. Και αφ' ετέρου δυσπιστία, προς τον εκλογικό δικαστή, δεδομένου ότι περιορίζεται ο νομοθέτης χωρίς όμως να ενισχυθεί ο δικαστής, με την τυχόν πρόβλεψη δυνατότητας προληπτικού δικαστικού ελέγχου του εκλογικού συστήματος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ



Α. Ελληνόγλωση

- Χ. Αγγελάκη*, Περί των δικαιωμάτων και του τρόπου εκπροσώπησης των μειονοψηφιών, «Παρνασσός», Σεπτέμβριος 1878, τ. Β', σ. 686 επ.
- Ν. Αλιβιζάτου*, Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία, Αθήνα-Κομοτηνή 1981
- Ν. Αλιβιζάτου*, Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974, 2η έκδ. Αθήνα 1986
- Ν. Αλιβιζάτου*, Τα συνταγματικά της lex couveliana, ΤοΣ 1991, σ. 87 επ.
- Δ. Αναγνώστου*, Το εκλογικό σύστημα και ο συνταγματικός διάλογος, ΤοΣ 1991, σ. 520 επ.
- Δ. Αναγνώστου*, Η ταλαντευόμενη λογική του εκλογικού δικαστή, ΕλλΔνη 1993, σ. 520 επ.
- Δ. Αναγνώστου*, Θεμελιώδεις αρχές και κατάχρηση εξουσίας στον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ΤοΣ 1995, σ. 617 επ.
- Γ. Αναστασάκου/Γ. Βούλγαρη/Η. Νικολακόπουλου*, Εκλογές 1989- 90, Αθήνα 1990
- Γ. Αναστασιάδη*, Ο διορισμός και η παύση των κυβερνήσεων στην Ελλάδα, Θεσ/νίκη 1981
- Γ. Αναστασιάδη*, Τύπος, πολιτικός λόγος και εκλογικό σύστημα, σε: Γ. Αναστασιάδη/Ε. Βενιζέλου/Γ. Κοντόγιωργη, Εκλογικό Σύστημα, Θεσ/νίκη 1985, σ. 11 επ.
- Γ. Αναστασιάδη*, Εκλογικός νόμος και Σύνταγμα, Θεσ/νίκη 1989

- Γ. Αναστασιάδη*, Οι τρείς εφαρμογές του άρθρου 37 Συντ., Θεσ/νίκη 1990
- Γ. Αναστασιάδη*, Πολίτευμα και κομματικοί σχηματισμοί στην Ελλάδα, Θεσ/νίκη 1991
- Γ. Αναστασιάδη*, Σύγχρονη Πολιτική Ιστορία της Ελλάδας, Θεσ/νίκη 1993
- Γ. Αναστασιάδη/Π. Πετρίδη* (επιμ.), Γεώργιος Παπανδρέου, Θεσ/νίκη 1990
- Θ. Αντωνίου*, Στοιχεία άμεσης δημοκρατίας στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975, Αθήνα-Κομοτηνή 1988
- Μ. Αντωνόπουλου*, Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, Αθήνα-Κομοτηνή 1995
- Ι. Αραβαντινού*, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, τόμ. Α΄, Αθήνα 1897
- Γ. Αρνέλλου*, Το αναλογικόν σύστημα, Αθήναι 1986
- Α. Βαμβέτσου*, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον 12 (1956), σ. 454 επ., 481 επ., 671 επ.
- Α. Βαμβέτσου*, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον 15 (1959), σ. 1 επ., 117 επ.
- Α. Βαμβέτσου*, Το κύρος των βουλευτικών εκλογών, Νέον Δίκαιον 18 (1962), σ. 441 επ.
- Φ. Βεγλερή*, Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως, Αθήναι 1946
- Φ. Βεγλερή*, Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον, Αθήναι 1955
- Φ. Βεγλερή*, Υπόμνημα για ένα Σύνταγμα του ελληνικού λαού, Αθήνα 1975
- Φ. Βεγλερή*, Παρατηρήσεις στην Εκλογοδικείου 1/1975, ΤοΣ 1975, σ. 70 επ.
- Φ. Βεγλερή*, Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Αθήνα-Κομοτηνή 1982
- Φ. Βεγλερή*, Ιδιομορφίες και στάδια του ελληνικού διοικητικού δικαίου, σε: Προσφορά στον Γεώργιο Μιχαηλίδη-Νουάρο, Α΄, Αθήνα 1987, σ. 107 επ.

- Φ. Βεγλερή, Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1992
- Ε. Β. Βενιζέλου, Το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών, Δίκαιο και Πολιτική 4 (1983), σ. 239 επ.
- Ε. Β. Βενιζέλου, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, Θεσ/νίκη 1984
- Ε. Β. Βενιζέλου, Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος και των εκλογικών περιφερειών. Τα συνταγματικά όρια, σε: Γ. Αναστασιάδη/Ε. Βενιζέλου/Γ. Κοντογιώργη, Εκλογικό σύστημα. Συνταγματικά όρια και πολιτική συγκυρία, Θεσ/νίκη 1986, σ. 41 επ.
- Ε. Β. Βενιζέλου, Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986, Θεσ/νίκη 1987
- Ε. Β. Βενιζέλου, Οι ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: παράγοντας εντατικοποίησης ή περιορισμού του ελέγχου, ΤοΣ 1988, σ. 454 επ.
- Ε. Β. Βενιζέλου, Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη, Θεσ/νίκη 1989
- Ε. Β. Βενιζέλου, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Θεσ/νίκη 1990
- Ε. Β. Βενιζέλου, Η ραδιοτηλεοπτική προεκλογική περίοδος σε αναζήτηση κανονιστικού πλαισίου, ΕλλΔνη 1990, σ. 1362 επ.
- Ε. Β. Βενιζέλου, Το νέο εκλογικό σύστημα και η λειτουργία του πολιτεύματος, σε: Εκλογικό σύστημα και Πολίτευμα, Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 47 επ.
- Ε. Β. Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Ι, Θεσ/νίκη 1991
- Ε. Β. Βενιζέλου, Τα επινοήματα του εκλογικού νομοθέτη και τα συνταγματικά όρια, ΤοΣ 1991, σ. 41 επ.
- Ε. Β. Βενιζέλου, Η συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος, ΤοΣ 1993, σ. 453 επ.
- Κ.-Α. Bettermann, Περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων, «Αρμενόπουλος» 1965, σ. 265 επ.

- Γ. Κ. Βλάχου*, Η επιφύλαξη του νόμου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, ΕΔΔ 1982, σ. 281 επ.
- Γ. Κ. Βλάχου*, Εκλογική προπαγάνδα και εκλογική συμπεριφορά στις εκλογές της 18.10.1981, Αθήνα-Κομοτηνή 1987
- N. Bobbio*, Αντιπροσωπευτική και άμεση δημοκρατία, στου ίδιου, Το μέλλον της δημοκρατίας, Θεσ/νίκη 1993, σ. 53 επ.
- Β. Βολουδάκη*, Η δυσεύρετη αναλογική αντιπροσώπευση του Δικηγορικού Κώδικα, ΤοΣ 1984, σ. 253 επ.
- Β. Βολουδάκη*, Τα νομικά εκλογικά κείμενα, 1822-1984, Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1984
- Β. Βολουδάκη*, Η πρακτική της θέσπισης των κανόνων του εκλογικού κοινοβουλευτικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1988
- Β. Βολουδάκη*, Γνωμοδότηση, ΤοΣ 1991, σ. 53 επ.
- Β. Βολουδάκη*, Επικαιρικά συνταγματικά ζητήματα, Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Γ. Βούλγαρη*, Αλλαγές στο εκλογικό σώμα της Αριστεράς, σε: Χ. Λυριντζή/Η. Νικολακόπουλου (επιμ.), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80, Αθήνα 1990, σ. 248 επ.
- Β. Βουτσάκη*, Η αρχή της αναλογικότητας, σε: Κ. Σταμάτη (επιμ.), Όψεις του κράτους δικαίου, Θεσ/νίκη 1990, σ. 207 επ.
- Μ. Βροντάκη*, Το πρόβλημα της χρονικής ισχύος των νόμων-μέτρων, ΤοΣ 1977, σ. 394 επ.
- Χ. Γεραρή*, Εισήγηση στο Γ' Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων (1988), σε: Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 1988, τεύχ. 2-3, σ. 438 επ.
- Α. Γέροντα*, Σκέψεις γύρω από τον δικαστικό αυτοπεριορισμό, ΕΔΔ 1983, σ. 213 επ.
- Π. Γέσιου-Φαλτσή*, Το δικαίωμα αποδείξεως, σε: Προσφορά στον Γ. Μιχαηλίδη-Νουάρο, τόμ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 221 επ.
- Κ. Γεωργόπουλου*, Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο, 2η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1990

- Β. Γκίκα*, Η συνταγματική αρχή της ισότητας ευκαιριών των πολιτικών κομμάτων, ΤοΣ 1994, σ. 69 επ.
- Π. Δαγτόγλου*, Η συνταγματική εξέλιξις από της εισαγωγής του ισχύοντος Συντάγματος μέχρι του θανάτου του βασιλέως Παύλου, ΕΕΝ 1966, σ. 8 επ.
- Π. Δαγτόγλου*, Περί κυριαρχίας, β' έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 1986
- Π. Δαγτόγλου*, Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα, 4η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1989
- Π. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, Α', Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1991
- Π. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 3η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1992
- Π. Δαγτόγλου*, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 2η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Γ. Δασκαλάκη*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Α', Αθήναι 1971
- Γ. Δαφνή*, Η κοινοβουλευτική ζωή της χώρας από το 1872 ως το 1881, σε: Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, τ. ΙΓ', Αθήναι 1977, σ. 290 επ.
- Μ. Δένδια*, Διοικητικόν δίκαιον, τόμ. γ', 2η έκδ. Αθήναι 1965
- Γ. Δερτιλή*, Η αυτονομία της πολιτικής από τις κοινωνικές αντιθέσεις στην Ελλάδα του 19ου αιώνα, σε: Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα 1977, σ. 39 επ.
- Α. Δημητρόπουλου*, Η γένεση του κοινοβουλευτικού συστήματος και η ανάδειξη της κυβέρνησης, Αθήνα-Κομοτηνή 1988
- Α. Δημητρόπουλου*, Αντιπροσώπευση και εκπροσώπηση, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 1991, τεύχ. 1-2, σ. 22 επ.
- Θ. Διαμαντόπουλου*, Η έννοια του πολιτικού κόμματος στη σύγχρονη πολιτική επιστήμη, ΤοΣ 1985, σ. 458 επ.
- Μ. Δρεττάκη*, Βουλευτικές εκλογές 1974, 1977, 1981, Αθήνα 1982
- Γ. Δρόσου*, Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1982

- Δ. Ζακαλκά*, Το δημοκρατικό αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία, Θεσ/νίκη 1996
- Η. Ηλιού*, Το Σύνταγμα και η αναθεώρησή του, Αθήναι 1975
- Γ. Θεοδόση*, Η απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1990 του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας για τον εκλογικό νόμο και η νομολογία του δικαστηρίου περί συνταγματικότητας της αποκλειστικής ρήτηρας του 5%, NoB 1991, σ. 301 επ.
- Γ. Ιατρούδη* (επιμ.), Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1950, Αθήνα 1984
- Π. Καζάκου*, Οικονομική πολιτική και εκλογές, σε: Χ. Λυριτζή/Η. Νικολακόπουλου (επιμ.), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80, Αθήνα 1990, σ. 129 επ.
- Ν. Καλογήρου*, Προεδρευομένη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και Εκλογικό Σύστημα, Αθήνα 1989
- Ν. Καλτσόγια-Τουρναβίτη*, Προβληματική της σύγχρονης ελληνικής συνταγματικής ιστορίας 1935-1975, Αθήνα 1981
- Ιφ. Καμτσίδου*, Η συνταγματική ρύθμιση και η πρόσφατη πρακτική του διορισμού Κυβερνήσεως, Θεσ/νίκη 1990
- Ν. Κανελλοπούλου*, Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, διδ. διατριβή, Αθήνα 1989
- Ν. Κανελλοπούλου*, Ζητήματα μεθόδου του Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή, 1995
- Α. Καρακατσάνη*, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1988
- Γ. Κασιμάτη*, Συνταγματικό Δίκαιο, II, α, Αθήνα-Κομοτηνή 1980
- Γ. Κασιμάτη*, Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα, σε: Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα, Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 11 επ.

- Γ. Κασιμάτη, Δημοκρατία και πολιτικά κόμματα, ΤοΣ 1992, σ. 201 επ.
- Δ. Κατσούδα, Ψήφος και ιδεολογία, σε: Χ. Λυριντζή/Η. Νικολακόπουλου (επιμ.), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80, Αθήνα 1990, σ. 238 επ.
- Η. Κατσούλη, Το «παγιωμένο» κομματικό σύστημα στη μεταβατική κοινωνία: Εξελίξεις, προοπτικές, σε: Χ. Λυριντζή/Η. Νικολακόπουλου (επιμ.), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80, Αθήνα 1990, σ. 31 επ.
- Π. Κιτρομηλίδη, Νεότερη Πολιτική Θεωρία, Αθήνα-Κομοτηνή 1992
- Ν. Κλαμαρή, Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, Αθήνα-Κομοτηνή 1989
- Φ. Κοζύρη, Χρονικό της νομολογίας του Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου ΗΠΑ: 1992-1994, ΕΕΕυρΔ, σ. 511 επ.
- Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Το ένδικον μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως, Θεσ/νίκη 1976
- Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, Θεσ/νίκη 1989
- Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα 1977
- Γ. Κοντογιώργη, Εκλογικό Σύστημα και Κομματικό Σύστημα σε: Γ. Αναστασιάδη/Ε. Βενιζέλου/Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), Εκλογικό Σύστημα, Θεσ/νίκη 1985, σ. 65 επ.
- Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, Θεσ/νίκη 1981
- Ν. Κουλούρη, Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», ΔιΔικ 1993, σ. 1140 επ.
- Ευ. Κρουσταλάκη, Η δικαστική εξουσία, η ανεξαρτησία της και η κοινή γνώμη, ΤοΣ 1986, σ. 1 επ.
- Μ. Κυπραίου, Η αντιπροσωπευτική αρχή ως θεμέλιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, Αθήνα 1989
- Δ. Κυριακού, Ερμηνεία του Ελληνικού Συντάγματος, τ. Β', Αθήνα 1904

Σ. Λιναρδάτου, Από τον εμφύλιο στη χούντα, τ. Α', Αθήνα 1977, τ. Β', Αθήνα 1978, τ. Γ', Αθήνα 1978

Μ. Losanno, Αναμένοντας την Ευρώπη: Η Ιταλία μετά τις εκλογές της 5ης Απριλίου 1992, ΤοΣ 1992, σ. 675 επ.

Αρ. Μάνεση, Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου νομοθετικού περιεχομένου, ΕΕΝ 1955, σελ. 948 επ. αναδημοσιευμένο στον ίδιο, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 244 επ.

Αρ. Μάνεση, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, Ι, Θεσ/νίκη 1956, ΙΙ, Θεσ/νίκη-Αθήναι 1961-1965

Αρ. Μάνεση, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή της υπό των δικαστηρίων, ΕΕΝ 1958, σ. 444 επ. αναδημοσιευμένο στον ίδιο, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 316 επ.

Αρ. Μάνεση, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη-Αθήναι 1966, και στον ίδιο, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 118 επ.

Αρ. Μάνεση, Ζητήματα εκ του ανισχύρου των αντισυνταγματικών νόμων, σε: Επιστημονική Επετηρίς Σχολής Ν.Ο.Ε. του ΑΠΘ, τ. Η', σ. 507 επ., αναδημοσιευμένο στον ίδιο, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 288 επ.

Αρ. Μάνεση, Συνταγματικών Δίκαιον, Πανεπιστημιακαί Παραδόσεις, τόμ. Α', Θεσ/νίκη-Αθήναι 1967

Αρ. Μάνεση, Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, Θεσ/νίκη 1980

Αρ. Μάνεση, Η κρίση των θεσμών της φιλελεύθερης Δημοκρατίας και το Σύνταγμα, Σύγχρονα Θέματα 8/1980, σ. 20 επ., αναδημοσιευμένο στον ίδιο, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 543 επ.

Αρ. Μάνεση, Συνταγματικά δικαιώματα, α', Ατομικές ελευθερίες, δ' έκδοση, Θεσ/νίκη 1982

Αρ. Μάνεση, Η νομιμοπολιτική σημασία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986, «Δίκαιο και Πολιτική» 13-14, σ. 5

- επ., αναδημοσιευμένο αυτοτελώς, Αρ. Μάνεση, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, Θεσ/νίκη 1989
- Αρ. Μάνεση, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21ου αιώνα, ανάπτυπο από τα πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών, τόμ. 68, Αθήνα 1993, σ. 453 επ.
- Αρ. Μάνεση/Α. Παντελή, Έκθεση επί του σχεδίου νόμου για την τροποποίηση της νομοθεσίας περί εκλογής βουλευτών, ΤοΣ 1991, σ. 34 επ.
- Α. Μανιτάκη, Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού, ΤοΣ 1982, σ. 370 επ.
- Α. Μανιτάκη, Η συλλογική αυτονομία ως ατομικό δικαίωμα και συνταγματικός θεσμός σε: Σύνταγμα και Εργασιακές Σχέσεις (Γ' Πανελλήνιο Συνέδριο ΕΔΕΚΑ), Αθήνα 1987, σ. 201 επ.
- Α. Μανιτάκη, Κρίση και κριτική μεθόδων στο συνταγματικό δίκαιο, σε: Σύμμεικτα προς τιμή Φ. Βεγλερή, Αθήνα 1989, τόμ. Ι, σ. 585 επ.
- Α. Μανιτάκη, Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Θεσ/νίκη 1994
- Α. Μανιτάκη, Η δημοκρατική αρχή στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση, σε: Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση, Θεσ/νίκη 1994, σ. 337 επ.
- Τ. Μαρίνου, Τα όρια της υπακοής των διοικητικών οργάνων εις τας πράξεις της νομοθετικής εξουσίας, ΕΔΔ 1967, σ. 253 επ.
- Γ. Μαυρογορδάτου, Οι διαστάσεις του κομματικού φαινομένου στην Ελλάδα, σε: Γ. Κοντογιώργη (επιμ.) Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα 1977, σ. 113 επ.
- Γ. Μαυρογορδάτου, Οι εκλογές και το δημοψήφισμα του 1946, σε: Γ. Ιατρίδη (επιμ.), Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1950, Αθήνα 1984, σ. 307 επ.
- Γ. Μαυρογορδάτου, Κοινωνικές προϋποθέσεις των συμμαχικών κυβερνήσεων, σε: Χ. Λυριντζή/Η. Νικολακόπουλου (ε-

- πιμ.), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80, Αθήνα 1990, σ. 121 επ.
1. *Μέλισσα*, Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία, Αθήνα- Κομοτηνή 1995
 1. *Miaille*, Το κράτος του δικαίου, ελλ. μτφρ. Θεσ/νίκη 1983
 1. *Μουζέλη*, Ταξική δομή και σύστημα πολιτικής πελατείας: Η περίπτωση της Ελλάδας, σε: Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα 1977, σ. 113 επ.
 1. *Μπέη*, Πολιτική Δικονομία, τόμ. 9, Αθήνα 1976
 1. *Μπέη*, Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας, σε: Αφιέρωμα εις Γ. Οικονομόπουλον, Αθήναι 1981, σ. 195 επ.
 1. *Νικολακόπουλου*, Κόμματα και βουλευτικές εκλογές στην Ελλάδα 1946-1964, Αθήνα 1985
 1. *Νικολακόπουλου*, Εισαγωγή στη θεωρία και πρακτική των εκλογικών συστημάτων, Αθήνα-Κομοτηνή 1989
 1. *Νικολακόπουλου*, Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων, σε: Χ. Λυριντζή/Η. Νικολακόπουλου (επιμ.), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80, Αθήνα 1990, σ. 203 επ.
 1. *Νικολακόπουλου*, Το εκλογικό σύστημα ως χειραγωγικός μηχανισμός, σε: Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1, Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 61 επ.
 1. *Νικολακόπουλου-Γ. Παπαδημητρίου*, Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία, Αθήνα-Κομοτηνή 1985
 1. *Νικόπουλου*, Οι απόψεις του Α. Παπαναστασίου για την αναλογική αντιπροσώπευση των εκλογικών περιφερειών, Αρμ. 1983, σ. 941 επ.
 1. *Ξηρού*, Τα ιδιόχειρα λευκά ψηφοδέλτια στην εκλογική νομοθεσία, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 2/1989, σ. 89 επ.

- Β. Οικονομίδη*, Εγχειρίδιον της Πολιτικής Δικονομίας, 7η έκδ. υπό Μ. Λιβαδά, τ. ΙΙΙ, Αθήναι 1926
- Ν. Οικονόμου*, Η περίοδος από τον Σεπτέμβριο του 1926 ως τον Φεβρουάριο του 1932, σε: Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, τ. ΙΕ', Αθήναι 1978, σ. 304 επ.
- Α. Παντελή*, Το εκλογικό σύστημα και τα μικρά κόμματα, ΤοΣ 1982, σ. 404 επ.
- Α. Παντελή*, Ζητήματα συνταγματικών επιφυλάξεων, Αθήνα- Κομοτηνή 1984
- Α. Παντελή*, Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα και οι εκλογές, Αθήνα 1988
- Α. Παντελή*, Η εξέλιξη των ελληνικών εκλογικών συστημάτων, σε: Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1, Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σ. 57 επ.
- Α. Παντελή/Σ. Κουτσομπίνα/Τ. Γεροζήση*, Κείμενα Συνταγματικής Ιστορίας, τόμ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1993
- Φ. Παπαγεωργίου*, Το εκλογικό σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ΤοΣ 1984, σ. 303 επ.
- Π. Παπαδάκη*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της ισότητας της ψήφου, ΔιΔικ 1991, σ. 1268 επ.
- Γ. Παπαδημητρίου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τεύχ. Α', Το εκλογικό σώμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981
- Γ. Παπαδημητρίου*, Ο «αδιαφανής» αναπροσδιορισμός της μορφής του πολιτεύματος στην αναθεώρηση του 1986, Δίκαιο και Πολιτική 13-14, σ. 137 επ.
- Γ. Παπαδημητρίου*, Εκλογικό σύστημα, δημοκρατικό πολίτευμα και Σύνταγμα, ΝοΒ 1988, σ. 1353 επ.
- Γ. Παπαδημητρίου*, Εκλογικό σύστημα και σύστημα διακυβέρνησης, σε: Εκλογικό σύστημα και Πολίτευμα, Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 1, Αθήνα 1990, σ. 19 επ.
- Γ. Παπαδημητρίου*, Δημοκρατία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Αθήνα-Κομοτηνή 1993

- Γ. Παπαδημητρίου*, Δίκαιο των πολιτικών κομμάτων, Αθήνα 1994
- Γ. Παπαδημητρίου*, Το Σύνταγμα και η κατανομή αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΤοΣ 1994, σ. 111 επ.
- Γ. Παπαδημητρίου*, Συνταγματικά Επίκαιρα 1992-1993, Αθήνα-Κομοτηνή 1995
- Γ. Παπαδημητρίου/Μ. Σπουρδαλάκη*, Τα καταστατικά των κομμάτων, Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Α. Παπαλάμπρου*, Μερικές σκέψεις για την έννοια του «νόμου» και για το πρόβλημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, ΤοΣ 1988, σ. 1 επ.
- Α. Παπαναστασίου*, Δημοκρατία και το εκλογικόν σύστημα, Αθήνα 1923 (ανατύπωση 1983)
- Δ. Παπανικολαΐδη*, Μονομερής διοικητική πράξη και μονομερής δικαιοπραξία του ιδιωτικού δικαίου, ΔιΔικ 1991, σ. 1 επ.
- Ν. Παπαντωνίου*, Γενικές Αρχές του αστικού δικαίου, 3η έκδ. Θεσ/νίκη 1983
- Ν. Παπαντωνίου*, Το πρόβλημα της αναδρομικής δύναμης του νόμου, σε: Τιμητικός Τόμος Ελεγκτικού Συνεδρίου, Αθήνα 1984, σ. 25 επ.
- Γ. Παπαχατζή*, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, τ. Α' και Β', 6η έκδ. Αθήναι 1983
- Ν. Παπαχρήστου*, Ενδοκομματικές συγκρούσεις στην «Ένωση Κέντρου», σε Γ. Αναστασιάδη/Π. Πετρίδη (επιμ.), Γεώργιος Παπανδρέου, Θεσ/νίκη 1990, σ. 313 επ.
- Π. Παραρά*, Σύνταγμα 1975 Corpus, I, Αθήναι-Κομοτηνή 1982, II, Αθήναι-Κομοτηνή 1985
- Γ. Πάσχου*, Πολιτική δημοκρατία και κοινωνική εξουσία, Θεσ/νίκη 1979
- Γ. Πάσχου*, Το κομματικό σύστημα 1974-1981, ανάπτυπο από «Ελλάδα, Ιστορία και Πολιτισμός» τόμ. 7, Θεσ/νίκη 1982
- Γ. Πάσχου*, Δικομματισμός και λειτουργία του πολιτεύματος, σε: Ν. Διαμαντιούρου/Π. Κιτρομηλίδη/Γ. Μαυρογορδάτου (επιμ.), Οι εκλογές του 1981, Αθήνα 1984, σ. 192 επ.
- Π. Παυλόπουλου*, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, Αθήνα-Κομοτηνή 1982

- Π. Παυλόπουλου*, Συμβολή στη νομική θεμελίωση των ορίων της αναδρομικής ισχύος του νόμου, ΤοΣ 1985, σ. 297 επ.
- Π. Παυλόπουλου*, Το πλαίσιο λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων, ΝοΒ 1986, σ. 1201 επ.
- Π. Παυλόπουλου*, Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ή δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας του Συντάγματος, ΝοΒ 1988, σ. 13 επ.
- Π. Πετρίδη*, Πολιτικές δυνάμεις και συνταγματικοί θεσμοί στη νεώτερη Ελλάδα 1844-1940, Θεσ/νίκη 1992
- Μ. Πικραμένου*, Η αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης, Αθήνα-Κομοτηνή 1993
- Ν. Πουλαντζά*, Πολιτική εξουσία και κοινωνικές τάξεις, ελλ. μτφρ. Αθήνα 1975, τόμ. α΄ και β΄
- Α. Ράϊκου*, Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον, 6η έκδ., Αθήναι 1976
- Α. Ράϊκου*, Η ακυρωτική αρμοδιότης του Συμβουλίου της Επικρατείας εις το πεδίο του εκλογικού δικαίου, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979, ΙΙ, Αθήναι-Κομοτηνή 1982, σ. 75 επ.
- Α. Ράϊκου*, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 20ής Νοεμβρίου 1977, Α΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, 6η έκδ. Αθήναι 1983
- Α. Ράϊκου*, Ο έλεγχος του κύρους των εκλογών των βουλευτών και των ευρωβουλευτών της 18ης Οκτωβρίου 1981, Β΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, 2η έκδ. Αθήνα 1987
- Α. Ράϊκου*, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 2ας Ιουνίου 1985, Γ΄ Συμπλήρωμα του Δικονομικού Εκλογικού Δικαίου, Αθήνα- Κομοτηνή 1988
- Α. Ράϊκου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Α΄, τεύχ. Α΄, Αθήνα- Κομοτηνή 1989, τεύχ. Β΄, Αθήνα-Κομοτηνή 1990
- Α. Ράϊκου*, Γνωμοδότηση, ΤοΣ 1991, σ. 69 επ.
- Α. Ράϊκου*, Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών και ευρω-

- βουλευτικών εκλογών, Δ΄ Συμπλήρωμα του δικονομικού εκλογικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1993
- Γ. Ράλλη, Ώρες ευθύνης, Αθήναι 1983
- Κ. Ράλλη, Ψήφος, εκλογαί και σύγχρονα εκλογικά συστήματα, Αθήναι 1969
- Α. Ρήγου, Πολιτικές εκφράσεις στη Β΄ Ελληνική Δημοκρατία, σε: Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα 1977, σ. 175 επ.
- Α. Ρήγου, Η Β΄ Ελληνική Δημοκρατία, 2η έκδ. Αθήνα 1992
- Β. Ρώτη, Ο περιορισμός της παντοδυναμίας του νομοθέτη στα πλαίσια των διατάξεων του άρθρ. 22 παρ. 2 Συντ., σε: Σύνταγμα και Εργασιακές Σχέσεις (Γ΄ Πανελλήνιο Συνέδριο ΕΔΕΚΑ), Αθήνα 1987, σ. 183 επ.
- Ν. Σακκά-Νικολοπούλου, Οι υπηρεσιακές κυβερνήσεις στην Ελλάδα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992
- Ν. Σακκά-Νικολοπούλου, Οι υπηρεσιακοί υπουργοί και το άρθρο 52 του Συντάγματος 1975/1986, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 2/1989, σ. 42 επ.
- Π. Σαλαμαλίκη, Η δυνατότητα κατάργησης του «συν ένα» σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής και το Σύνταγμα, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 2/1989, σ. 100 επ.
- Ν. Ι. Σαριπόλου, Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 1851
- Ν. Ι. Σαριπόλου, Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου, τ. ΙΙ, Αθήναι 1874
- Ν. Ν. Σαριπόλου, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, τ. Α΄, 3η έκδ. Αθήνα 1915
- Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστημα του Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος, τόμ. Β΄, τόμ. Γ΄, 4η έκδ. Αθήναι 1923
- Ι. Σαρμά, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αθήνα-Κομοτηνή 1990
- Α. Σβώλου, Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος, Αθήναι 1928

- Α. Σβώλου*, Συνταγματικόν Δίκαιον, τόμ. Β, Πανεπιστημιακαί Παραδόσεις, Αθήνα 1943
- Α. Σβώλου*, Προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, στου ίδιου, Προβλήματα του έθνους και της δημοκρατίας, τ. Β', Αθήνα 1972
- Α. Σβώλου-Γ. Κ. Βλάχου*, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τ. Α', Αθήναι 1954
- Χ. Σγουρίτσα*, Συνταγματικόν Δίκαιον, τόμ. Α', Αθήναι 1959
- Β. Σκουρή*, Συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας νόμων, ΤοΣ 1982, σ. 507 επ.
- Β. Σκουρή*, Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, ΕλλΔνη 1987, σ. 773 επ.
- Β. Σκουρή*, Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, Αθήνα- Κομοτηνή 1987
- Β. Σκουρή*, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Ι, Θεσ/νίκη 1991
- Β. Σκουρή/Ε. Βενιζέλου*, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα-Κομοτηνή 1985
- Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 5η έκδ. Αθήνα- Κομοτηνή 1991
- Φ. Σπυρόπουλου*, Τι πλειοψηφία απαιτείται για την έκφραση εμπιστοσύνης της Βουλής στη νέα Κυβέρνηση, «Δίκαιο και Πολιτική» 11, σ. 55 επ.
- Σ. Σταματόπουλου*, Η δικονομική αναδρομή των νέων ουσιαστικών και ερμηνευτικών νόμων, Αθήνα 1989
- Μ. Στασινόπουλου*, Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών, 2η έκδ. Αθήναι 1964
- Χ. Σταυρόπουλου*, Ήτο αρμόδιον το Εκλογοδικεΐον να εξετάση την αντισυνταγματικότητα του Ν. 3824 ως προς τους χωριστούς εκλογικούς συλλόγους; Θέμις ΜΔ' (1933), σ. 717 επ.
- Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου*, Η άμβλωση ως πρόβλημα του ποινικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1984
- Γ. Σωτηρέλη*, Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909, Αθήνα 1991

- Α. Τάχου*, Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Θεσ/νίκη 1981
- Α. Τάχου*, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 4η έκδ. Θεσ/νίκη 1993
- Π. Τζίφρα*, Το Ανώτατον Ειδικόν Δικαστήριο, Αθήναι 1976
- Θ. Τσάτσου*, Το πρόβλημα της ερμηνείας εν τω συνταγματικώ δικαίω, Αθήναι 1970
- Θ. Τσάτσου*, Η αίτησις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, 3η έκδ. Αθήναι 1971
- Δ. Τσάτσου*, Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, Θεσ/νίκη 1980
- Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, α, 3η έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή 1982
- Δ. Τσάτσου*, Η ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1983
- Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Γ', Αθήνα-Κομοτηνή 1988
- Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Β', Αθήνα-Κομοτηνή 1992
- Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', δ' έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Κ. Τσουκαλά*, Οι εσωτερικοί μετασχηματισμοί, σε: Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, τ. ΙΔ', Αθήναι 1977, σ. 10 επ.
- Κ. Τσουκαλά*, Το πρόβλημα της πολιτικής πελατείας στην Ελλάδα του 19ου αιώνα, σε: Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα 1977, σ. 73 επ.
- Θ. Φλογαΐτου*, Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 1895
- Π. Φουντεδάκη*, Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987
- P. Häberle*, Η θεωρία «των βαθμίδων εξέλιξης των κειμένων», Αθήνα-Κομοτηνή 1992
- Δ. Χαράλαμπη*, Στρατός και Πολιτική Εξουσία, Αθήνα 1985
- Θ. Χατζηπαντελή*, Κριτήρια καθορισμού των εκλογικών περιφερειών, «Δίκαιο και Πολιτική» 4 (1983), σ. 253 επ.

- Α. Χιωτέλη*, Οι αντισυνταγματικές διατάξεις του Συντάγματος, ΤοΣ 1977, σ. 71 επ.
- Κ. Χρυσόγονου*, Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, «Αρμενόπουλος» 1985, σ. 1038 επ.
- Κ. Χρυσόγονου*, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και το κοινοβουλευτικό σύστημα, «Δίκαιο και Πολιτική» 11, σ. 63 επ.
- Κ. Χρυσόγονου*, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, Αθήνα-Κομοτηνή 1989
- Κ. Χρυσόγονου*, Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού πρωθυπουργού, ΤοΣ 1990, σ. 567 επ.
- Κ. Χρυσόγονου*, Ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ΕλλΔνη 1991, σ. 705 επ.
- Κ. Χρυσόγονου*, Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων, ΤοΣ 1994, σ. 223 επ.

Β. Ξενόγλωσση

- J.-P. Aubert*, Systèmes electoraux et représentation parlementaire, Παρίσι 1969
- O. Bachof*, Verfassungswidrige Verfassungsnormen? Tübingen 1951
- O. Bachof*, Der Verfassungsgerichtsrichter zwischen Recht und Politik, σε: Summum jus summa injuria, Tübingen 1963, σ. 41 επ.
- P. Badura*, Anhang zum Art. 38, σε: R. Dolzer (επιμ.), Bonner Kommentar GG (1987)
- G. Baker*, Whatever Happened to the Reapportionment Revolution in the United States? σε: B. Grofman/A. Lijphart (επιμ.), Electoral Laws and Their Political Consequences, Νέα Υόρκη 1986, σ. 257 επ.
- J. Barthélemy/P. Duez*, Traité de droit constitutionnel, Παρίσι 1933
- E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel*, (επιμ.), Handbuch des Verfassungsrechts, Βερολίνο-Νέα Υόρκη 1983
- Ph. Biays*, L' apparement des listes electorales, R.D.P. 1954, σ. 438 επ.
- C. Botopoulos*, Les socialistes à l'épreuve du pouvoir, Bruxelles 1993
- K. D. Bracher*, Probleme der Wahlentwicklung in der Weimarer Republik, FG Braubach, Κολωνία 1964, σ. 858 επ.
- W. Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1987
- A. v. Brünneck*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien, Baden-Baden 1992
- J. Bruyas*, La loi du 9 mai 1951, R.D.P. 1951, σ. 1041 επ.
- Bundesverfassungsgericht*, Denkschrift, Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts, JöR NF6 (1957), σ. 144 επ.
- Bundesverfassungsgericht*, Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem Rechtsgutachten von Professor Richard Thoma, JöR NF6 (1957) σ. 194 επ.

- G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, 20ή έκδ. Παρίσι 1984
- E. Burke*, Speech to Electors of Bristol, 1774, σε: *The Works of the Rt. Hon. Edmund Burke*, Λονδίνο 1886, τόμος I, σ. 447 επ.
- D. Butler*, *The Electoral System in Britain since 1918*, Οξφόρδη 1963
- D. Butler*, *Reflections on the Electoral Debate in Britain*, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 225 επ.
- D. Butler*, *Electoral Reform and Political Strategy in Britain*, σε: S. Noiret (επιμ.), *Political strategies and electoral reforms*, Baden-Baden 1990, σ. 451 επ.
- J. Cadart*, *Le régime électoral des Etats généraux de 1789 et ses origines (1302-1614)*, Παρίσι 1952
- E. Cahn*, *Das Verhältniswahlssystem in den modernen Kulturstaaten*, Βερολίνο 1909
- B. Chantebout*, *Droit Constitutionnel et science politique*, Παρίσι 1982
- J. P. Charnay*, *Le controle de la régularité des elections parlementaires*, Παρίσι 1964
- J. P. Charnay*, *Le suffrage politique en France*, Παρίσι 1965
- I. Contiades*, *Griechenland*, σε: D. Sternberger/B. Vogel (επιμ.), *Die Wahl der Parlamente*, τόμ. I, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 555 επ.
- J. - M. Cotteret/C. Emeri*, *Les systèmes electoraux*, 5η έκδ. Παρίσι 1988
- K. Chrysogonos*, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung*, Βερολίνο 1987
- K. Chrysogonos*, *Das Richterbild der griechischen Verfassung von 1975*, σε: G. Bemann/I. Manoledakis (επιμ.), *Der Richter in Strafsachen*, Baden- Baden 1992, σ. 37 επ.
- E. Denninger*, *Staatsrecht*, 1, Reinbeck 1973, 2, Reinbeck 1979

- R. Dolzer*, Die staatstheoretische und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts, Βερολίνο 1972.
- F. W. Dopatka*, Das Bundesverfassungsgericht und seine politische Umwelt, Baden-Baden 1982
- L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, τ. II, 3η έκδ. Παρίσι 1928, τ. IV, 2η έκδ. Παρίσι 1924
- M. Duverger*, Les partis politiques, 3η έκδ. Παρίσι 1958, γερμ. μτφρ. Die politischen Parteien, Tübingen 1959
- M. Duverger*, Which is the best Electoral System?, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984, σ. 31 επ.
- M. Duverger*, Le système politique français, 18η έκδ. 1985.
- M. Duverger*, Duverger's Law: Forty Years Later, σε: B. Grofman/A. Lijphart (επιμ.), Electoral Laws and their Political Consequences, Νέα Υόρκη 1986, σ. 69 επ.
- R. Dworkin*, Law's Empire, Cambridge, Massachussetts 1986.
- I. Ebsen*, Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung, Βερολίνο 1985.
- I. Ebsen*, Entscheidungsspezifische und adressatenspezifische Durchsetzungsbedingungen der Judikate des BVerfG, σε: Th. Raiser/R. Voigt (επιμ.), Durchsetzung und Wirkung von Rechtsentscheidungen, Baden-Baden 1990
- C. Emeri*, Les lois électorales en France, σε: S. Noiret (επιμ.), Political strategies and electoral reforms, Baden-Baden 1990, σ. 260 επ.
- H.-U. Erichsen*, Die Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes, Jura 1983, σ. 635 επ.
- H.-U. Erichsen*, Wahlsysteme, Jura 1984, σ. 22 επ.
- Eschenburg/Scheuner/Dürig/Ellwein/Hennis/Hermens/Scheuch*, Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts, Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn 1968.
- A. Esmein*, Éléments de droit constitutionnel, τ. II, Παρίσι 1928.

- L. Favoreu*, Souveraineté et supraconstitutionnalité, *Pouvoirs* 67 (1993), σ. 76 επ.
- L. Favoreu/L. Philip*, Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 8η έκδ. Παρίσι 1995.
- P. Fishburn*, Social Choice and Plurality-like Electoral Systems, σε: B. Grofman/A. Lijphart (επιμ.), Electoral Laws and Their Political Consequences, Νέα Υόρκη 1986, σ. 193 επ.
- E. Forsthoff*, Über Massnahmen - Gesetze, σε: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für W. Jellinek, 1955, σ. 221 επ.
- E. Fraenkel*, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich - rechtsstaatlichen Demokratie, στου ίδιου, Deutschland und die westlichen Demokratien, Στουτγάρδη 1964, σ. 173 επ.
- E. Fraenkel*, Das amerikanische Regierungssystem, 4η έκδ. Opladen 1981.
- M. Fromont*, Tradition et progrès: La jurisprudence du Conseil constitutionnel, *JöR* 38 (1989), σ. 151 επ.
- J. Frowein*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, *AöR* 1974, σ. 72 επ.
- K. Gageur*, Reform des Wahlrechts im Reich und in Baden, Freiburg 1893
- D. Gaxie*, Les partis politiques et les modes scrutin en France, σε: S. Noiret (επιμ.), Political strategies and electoral reforms, Baden-Baden 1990, σ. 423 επ.
- D. Gaxie*, La démocratie représentative, Παρίσι 1993.
- J. Georgel/G.-J. Hand/Ch. Sasse*, Les regimes electoraux dans la Communauté Européenne, Παρίσι 1979
- H. Gicquel*, Droit Constitutionnel et institutions politiques, 9η έκδ. Παρίσι 1987
- W. Gikas*, Chancengleichheit der politischen Parteien in Griechenland, Hamburg 1993
- M. Glennon*, Foreign Affairs and the Political Question Doctrine,

- American Journal of International Law 83 (1989), σ. 814 επ.
- J. Godechot*, L' histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours, JöR 39 (1989), σ. 45 επ.
- E. Griffith*, The American System of Government, 3η έκδ. Λονδίνο 1976
- D. Grimm*, Politische Parteien, σε: Benda/Maihofer/Vogel (επιμ.), Handbuch des Verfassungsrechts, Βερολίνο - Νέα Υόρκη 1983, σ. 317 επ.
- Chr. Gusy*, Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, AöR 106 (1981), σ. 328 επ.
- P. Häberle*, Der Kooperative Verfassungsstaat, του ίδιου, Verfassung als öffentlicher Prozess, Βερολίνο 1978, σ. 407 επ.
- H. Hanham*, Government, Parties and the Electorate in England, σε: S. Noiret (επιμ.), Political strategies and electoral reforms, Baden-Baden 1990, σ. 118 επ.
- J. Hart Ely*, Democracy and Distrust, Cambridge Ma. 1980
- H. Heller*, Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung, Βερολίνο-Λειψία 1929
- W. Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2η έκδ. 1972
- F. Hermens*, Die Wahlrechtsentwicklung der Nachkriegszeit in Frankreich, Italien und Griechenland, JöR NF 5 (1956), σ. 255 επ.
- F. Hermens*, Demokratie oder Anarchie? 2η έκδ. Κολωνία 1968
- F. Hermens*, Representation and Proportional Representation, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984
- R. Herzog*, λήμμα Parlamentarisches System, σε: H. Kunst/R. Herzog/W. Schneemelcher (επιμ.), Evangelisches Staatslexikon, 2η έκδ. Στουτγάρδη-Βερολίνο 1975, στήλες 1766 επ.
- K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18η έκδ. Χαϊδελβέργη 1991

- E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, τόμ. II, 2η έκδ., Στουτγάρδη 1960
- J. Ipsen*, Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, Baden-Baden 1980
- J. Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, 5η έκδ. Neuwied κλπ. 1993
- E. Jacobi*, Die verfassungsmässigen Wahlrechtsgrundsätze als Gegenstand richterlicher Entscheidung, Λευψία 1932
- J. Jekewitz*, Art. 76, σε: R. Wassermann (επιμ.), Alternativkommentar Grundgesetz, τόμ. 2, Darmstadt 1984
- E. Jesse*, Electoral Reform in West Germany, σε: S. Noiret (επιμ.), Political strategies and electoral reforms, Baden-Baden 1990, σ. 365 επ.
- R. Johnston*, Seats, Votes, Redistricting and the Allocation of Power in Electoral Systems, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984, σ. 59 επ.
- H. C. Jülich*, Chancengleichheit der Parteien, 1967
- W. Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Ζυρίχη 1945 (επανέκδοση Darmstadt 1971)
- I. Kamtsidou*, Pratique et révision constitutionnelles dans la République Hellenique, Παρίσι 1989
- H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2η έκδ. Tübingen 1929
- H. Kelsen*, Reine Rechtslehre, 2η έκδ. Βιέννη 1960
- J. Killian/L. Beck* (επιμ.), The Constitution of the United States, Washington 1987
- O. Kimminich*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1970
- H. H. Klein*, Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, Φραγκφούρτη 1968
- D. Kommers*, Judicial Politics in West Germany, Beverly Hills 1976

- H. Korisis*, Die politischen Parteien Griechenlands, Hersbruck/Nürnberg 1966
- M. Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 2η έκδ. Opladen 1981
- H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, Στουτγάρδη 1964
- P. Laband*, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, τόμ. I, 5η έκδ. Tübingen 1991
- G. Lachapelle*, Elections legislatives du 16 novembre 1919, Παρίσι 1920
- E. Lakeman*, The Case for Proportional Representation, σε: A. Lijphart/B. Grofman, Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984, σ. 41 επ.
- Chr. Landfried*, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber, Baden-Baden 1984
- K. Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5η έκδ. Βερολίνο κλπ. 1983
- H. Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozess, Tübingen 1968
- Ph. Lauvaux*, Le Parlamentarisme, Παρίσι 1987
- K. Legg*, Politics in Modern Greece, Stanford California 1969
- G. Leibholz*, Bericht an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur «Status-Frage», JöR NF6 (1957), σ. 120 επ.
- G. Leibholz*, Der Strukturwandel der modernen Demokratie, στου ίδιου, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Καρλσρούι 1958, σ. 78 επ., ήδη σε: U. Matz (επιμ.), Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, σ. 171 επ.
- G. Leibholz*, Repräsentation, σε: H. Kunst/R. Herzog/W. Schneemelcher (επιμ.), Evangelisches Staatslexikon, 2η έκδ. Στουτγάρδη κλπ. 1975, στήλες 2194 επ.
- P. Lerche*, Übermass und Verfassungsrecht, Κολωνία κλπ. 1961, σ. 125 επ.
- A. Lijphart*, The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey, Electoral Studies, vol. 4, No 1, σ. 3 επ.
- A. Lijphart*, Democracies, New Haven/London 1984

- A. Lijphart/B. Grofman*, Introduction, στον ίδιον (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 1 επ.
- A. Lijphart*, Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems, σε: *A. Lijphart/B. Grofman* (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 207 επ.
- A. Lijphart/R. Pintor/Y. Sone*, The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote, σε: *B. Grofman/A. Lijphart* (επιμ.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Νέα Υόρκη 1986, σ. 154 επ.
- A. Lijphart*, Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas, σε: *B. Grofman/A. Lijphart* (επιμ.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Νέα Υόρκη 1986, σ. 170 επ.
- A. Lijphart*, *Electoral Systems and Party Systems*, Νέα Υόρκη 1994
- H.-R. Lipphardt*, *Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt*, 1975
- S. Lipset/S. Rokkan*, *Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments*, Λονδίνο-Νέα Υόρκη 1967
- K. Loewenstein*, *Verfassungslehre*, 3η έκδ. Tübingen 1975
- D. Lorenz*, *Der Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht*, σε: *Chr. Starck* (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, Tübingen 1976, σ. 225 επ.
- F. Luchaire*, *Le Conseil constitutionnel*, JöR 38 (1989), σ. 173 επ.
- A. Maniatakis*, *Fondement et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Grèce*, R.I.D.C. 1-1988, σ. 39 επ.
- P. Martin*, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Παρίσι 1994
- G. Marxen*, *Das deutsche Wahlsystem vom Standpunkt der Verfassung*, Λειψία 1882
- O. Massing*, *Das Bundesverfassungsgericht als Instrument sozialer Kontrolle*, σε: *M. Tohidipur* (επιμ.), *Verfassung*,

- Verfassungsgerichtsbarkeit, Politik, Φραγκφούρτη 1976, σ. 30 επ.
- Th. Maunz*, Art. 41, σε: *Maunz/Dürig* (επιμ.), *Grundgesetz Kommentar*
- Th. Maunz*, Art. 76 σε: *Maunz/Dürig* (επιμ.), *Grundgesetz Kommentar*
- Th. Maunz*, Art. 93, σε: *Maunz/Dürig* (επιμ.), *Grundgesetz Kommentar*
- Th. Maunz/R. Zippelius*, *Deutsches Staatsrecht*, 29η έκδ. Μόναχο 1994
- H. Maurer*, *Die verfassungswidrige Bundestagswahl*, Bad Homburg 1969
- G. Mavrogordatos*, *Stillborn Republic*, Berkeley 1983
- G. Mavrogordatos*, *The Greek Party System*, *West European Politics*, vol. no 4, Oct. 1984, σ. 156 επ.
- G. Medzegl/D. Nohlen*, Frankreich, σε: *D. Sternberger/D. Vogel* (επιμ.), *Die Wahl der Parlamente*, τόμ. I, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 441 επ.
- Y. Meny/M. Sadoun*, *Conception de la représentation et représentation proportionnelle*, *Pouvoirs* 32 (1985), σ. 5 επ.
- P. Merkl/D. Raabe*, *Politische Soziologie der USA*, Wiesbaden 1977
- J. Meunaud*, *Les forces politiques en Grèce*, Λωζάνη 1965, ελλ. μτφρ. *Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, 2η έκδ. Αθήναι 1974
- H. Meyer*, *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, Φραγκφούρτη 1973
- H. Meyer*, *Wahlgrundsätze und Wahlverfahren*, σε: *J. Isensee/P. Kirchhof* (επιμ.), *Handbuch des Staatsrechts*, τ. II, Χαϊδελέργη 1987, σ. 269 επ.
- O. Meyer*, *Das parlamentarische System des Grundgesetzes*, *VVDStRL* 33 (1975), σ. 69 επ.
- R. Michels*, *Die oligarchischen Tendenzen der Gesellschaft*, *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik* 27

- (1908), ήδη και σε: W. Röhrich (επιμ.), «Demokratische» Elitenherrschaft, Darmstadt 1975, σ. 47 επ.
- John Stuart Mill*, Considerations on Representative Government, Νέα Υόρκη 1862
- Comte de Mirabeau*, Sur la représentation illégale de la nation dans ces états actuels et sur la nécessité de convoquer une assemblée générale des trois ordres, σε: M. Merilhon (επιμ.), Oeuvres de Mirabeau, τόμ. I, Παρίσι 1834
- G. Moschonas*, La gauche français (1972-1988) a la lumière du paradigme social-démocrate, διδ. διατριβή, Παρίσι 1990
- F. Müller*, Die Einheit der Verfassung, Βερολίνο 1979
- W. Murphy/J. Fleming/W. Harris*, American constitutional interpretation, Mineola N.Y. 1986
- V. Nenstiel*, Die Auswirkungen der Weimarer Wahlrechtsentwicklung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Φραγκφούρτη 1992
- F. Neumann*, Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft, 1937, ήδη στο ίδιο, Demokratischer und autoritärer Staat, Φραγκφούρτη 1967, σ. 7 επ.
- M. Niehuss*, Historiography, Sources and Methods of Electoral and Electoral Law Analysis in Germany, σε: S. Noiret (επιμ.), Political strategies and electoral reforms, Baden-Baden 1990, σ. 141 επ.
- D. Nohlen*, Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik, σε: D. Sternberger/D. Vogel (επιμ.), Die Wahl der Parlamente, τόμ. I, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 1 επ.
- D. Nohlen*, Wahlsysteme, σε: D. Sternberger/B. Vogel (επιμ.), Die Wahl der Parlamente, τόμ. I, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 605 επ.
- D. Nohlen*, Two Incompatible Principles of Representation, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984, σ. 83 επ.

- D. Nohlen*, Changes and Choices in Electoral Systems, σε: A. Lijphart/B. Grofman, Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984, σ. 217 επ.
- D. Nohlen*, Panorama des proportionelles, Pouvoirs 32 (1985) σ. 31 επ.
- D. Nohlen*, Wahlrecht and Parteiensystem, Opladen 1986
- S. Noiret*, Reflections on the Electoral Debate in Britain, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), Choosing an Electoral System, Νέα Υόρκη 1984
- S. Noiret* (επιμ.), Political strategies and electoral reforms, Baden- Baden 1990
- F. Nuscheler*, Grossbritannien, σε: D. Sternberger/B. Vogel (επιμ.), Die Wahl der Parlamente, τόμ. I, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969, σ. 605 επ.
- B. Owen*, Aux origines de l' idee proportionnaliste, Pouvoirs 32, 1985, σ. 14 επ.
- P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 9η έκδ. Παρίσι 1989
- G. Papadimitriou*, Die Institution der politischen Partei in Griechenland, σε: D. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (επιμ.), Parteienrecht im europäischen Vergleich. Baden-Baden 1990, σ. 261 επ.
- G. Pasquino*, That Obscure Object of Desire: A new Electoral Law for Italy, σε: S. Noiret (επιμ.), Political strategies and electoral reforms, Baden-Baden 1990, σ. 464 επ.
- H. R. Penniman*, Greece at the Polls, Washington 1981
- F.-J. Peine*, Normenkontrolle und konstitutionelles System, Der Staat 1983, σ. 521 επ.
- Chr. Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 2η έκδ. Μόναχο 1982
- M. Piazolo*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Politische Fragen, Μόναχο 1994
- H. Portelli*, La proportionnelle et les partis, Pouvoirs 32, 1985, σ. 83 επ.

- U. Preuss*, Art. 21 Abs. 1, 3, σε: R. Wassermann (επιμ.), *Alternativkommentar Grundgesetz*, τόμ. 2, Darmstadt 1984, σ. 1 επ.
- D. W. Rae*, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1971
- R. Remond*, *Les réformes électorales en France aux XIXe et XXe siècles*, σε: S. Noiret (επιμ.), *Political strategies and electoral reforms*, Baden-Baden 1990, σ. 108 επ.
- W. Riker*, *Electoral Systems and Constitutional Restraints*, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 103 επ.
- W. Riker*, *Duverger's Law Revisited*, σε: B. Grofman/A. Lijphart (επιμ.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Νέα Υόρκη 1986, σ. 19 επ.
- H. Rinken*, Art. 93, σε: Wassermann (επιμ.), *Alternativkommentar Grundgesetz*, Darmstadt 1984, τόμ. 2, σ. 1036 επ.
- G. Ritter*, *The Electoral Systems of Imperial Germany*, σε: S. Noiret (επιμ.), *Political Strategies and electoral reforms*, Baden-Baden 1990, σ. 53 επ.
- W. Röhrich* (επιμ.), «Demokratische» Elitenherrschaft, Darmstadt 1975
- R. Rose*, *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle*, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 73 επ.
- R. Rotunda/J. Novak*, *Treatise on Constitutional Law*, τόμ. 2, St. Paul Minn. 1986
- J. J. Rousseau*, *Du Contrat Social*, 1762, ελλ. μτφρ. Αθήνα, χ.χ. σ. 97
- P. Sabourin*, *Les autorités administratives indépendants. Une Catégorie nouvelle*, A.J.D.A. 1983, σ. 275 επ.
- N. Saripolos*, *La Démocratie et l' election proportionnelle*, τ. I-II, Παρίσι 1899
- G. Sartori*, *Parties and party systems*, τόμ. I, Cambridge 1976

- G. Sartori*, The Influences of Electoral Systems, σε: B. Grofman/A. Lijphart (επιμ.), Electoral Laws and Their Political Consequences, Νέα Υόρκη 1986, σ. 43 επ.
- F. Schäfer*, Sozialdemokratie und Wahlrecht, σε: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1967, σ. 157 επ.
- F. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg 1975
- U. Scheuner*, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, σε: Festschrift für Hans Huber, Βέρνη 1961, σ. 222 επ.
- U. Scheuner*, Pressefreiheit, σε: VVDStRL 22 (1965), σ. 1 επ.
- E. Schiffer*, Wahlrecht, σε: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (επιμ.), Handbuch des Verfassungsrechts, Βερολίνο-Νέα Υόρκη 1983, σ. 295 επ.
- K. Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht, Μόναχο 1985
- C. Schmitt*, Verfassungslehre, Βερολίνο 1928
- C. Schmitt*, Der Hüter der Verfassung, Βερολίνο 1931.
- H.-P. Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, I, Φραγκφούρτη 1974
- H.-P. Schneider*, Der Bundestag, σε: R. Wassermann (επιμ.), Alternativkommentar GG, Darmstadt 1984, τόμ. 2, σ. 251 επ.
- H.-P. Schneider*, Art. 38, σε: R. Wassermann (επιμ.), Alternativkommentar GG, Darmstadt 1984, τόμ. 2.
- H.-P. Schneider*, Art. 41, σε: R. Wassermann (επιμ.), Alternativkommentar GG, Darmstadt 1984, τόμ. 2.
- H.-P. Schneider*, Das parlamentarische System, σε: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (επιμ.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2η έκδ. Βερολίνο- Νέα Υόρκη 1984, σ. 239 επ.
- W. Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum deutschen Bundestag, 4η έκδ. Κολωνία κλπ. 1990
- R. Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, αναδημοσιευ-

- μένο του ίδιου, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Βερολίνο 1968, σ. 119 επ.
- R. Smend*, *Masstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts*, του ίδιου, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2η έκδ. Βερολίνο 1968, σ. 19 επ.
- E. Smith/H. Spaeth*, *The Constitution of the United States*, New York κλπ. 1987.
- H. Sohn*, *Die abstrakte Normenkontrolle*, σε: Chr. Starck (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, Tübingen 1976, σ. 292 επ.
- H. Spanner*, *Die Beschwerdebefugnis bei der Verfassungsbeschwerde*, σε: Chr. Starck (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, Tübingen 1976, σ. 374 επ.
- Chr. Starck* (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, I, Tübingen 1976
- E. Stein*, *Staatsrecht*, 13η έκδ. Tübingen 1991
- K. Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, τ. I, 2η έκδ., Μόναχο 1984.
- D. Sternberger/B. Vogel* (επιμ.), *Die Wahl der Parlamente*, τόμ. I, ημίτομ. I, Βερολίνο 1969, σ. 605 επ.
- J. Stockwin*, *Japan*, σε: V. Bogdanor/D. Butler (επιμ.), *Democracy and Elections*, Cambridge 1983, σ. 209 επ.
- R. Taagepera*, *The Effect of District Magnitude and Properties of Two-Seat Districts*, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 91 επ.
- P. Taylor*, *The Case for Proportional Tenure: A Defense of the British Electoral System*, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 53 επ.
- R. Thoma*, *Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts*, JöR NF6 (1957), σ. 161 επ.
- A. de Tocqueville*, *Democracy in America*, σε: R. Heffner (επιμ.),

- A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Νέα Υόρκη 1984
- L. Tribe, *American Constitutional Law*, 2η έκδ. Mineola N.Y. 1988
- H. Triepel, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 5 (1929), αναδημοσιευμένο σε: P. Häberle (επιμ.), *Verfassungsgerichtsbarkeit*, Darmstadt 1976, σ. 161 επ.
- P. Ungari, *Les réformes électorales en Italie aux XIXe et XXe siècles*, σε: S. Noiret (επιμ.), *Political strategies and electoral reforms*, Baden- Baden 1990, σ. 127 επ.
- Ph. Vegleris, *Greek Electoral Law*, σε: H.R. Penniman (επιμ.), *Greece at the Polls*, Washington 1981, σ. 21 επ.
- B. Vogel/R.-O. Schultze, *Deutschland*, σε: D. Sternberger/B. Vogel (επιμ.), *Die Wahl der Parlamente*, τόμ. I, ημίτομ. 1, Βερολίνο 1969
- K. Vogel, *Rechtskraft und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, σε: Chr. Starck (επιμ.), *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, τόμ. I, Tübingen 1976, σ. 568 επ.
- E. Voloudakis, *Recherche sur le suffrage politique en Grèce*, διδ. διατριβή (αδμ.)
- R. Wassermann (επιμ.), *Alternativkommentar Grundgesetz*, Darmstadt 1984
- L. Weaver, *Semi-Proportional and Proportional Representation Systems in the United States*, σε: A. Lijphart/B. Grofman (επιμ.), *Choosing an Electoral System*, Νέα Υόρκη 1984, σ. 191 επ.
- L. Weaver, *The Rise, Decline and Resurrection of Proportional Representation in Local Governments in the United States*, σε: B. Grofman/A. Lijphart (επιμ.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Νέα Υόρκη 1986, σ. 139 επ.

- W. Weber*, Mittelbare und unmittelbare Demokratie, σε: U. Matz (επιμ.), Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973
- H. Wendenburg*, Die Debatte um die Verfassungsgerichtsbarkeit und der Methodenstreit der Staatsrechtslehre in der Weimarer Republik, Göttingen 1984
- H. Zacher*, Die Selektion der Verfassungsbeschwerden, σε: Chr. Starck (επιμ.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Tübingen 1976, τόμ. I, σ. 396 επ.