

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών

«Εκλογή Βουλευτών»

Προς τη Βουλή των Ελλήνων

A. ΓΕΝΙΚΑ

Ως εκλογικό σύστημα ορίζεται η διαδικασία μαθηματικής, τεχνικής και νομικής μορφής, με βάση την οποία καθορίζεται η ανάδειξη αιρετών αντιπροσώπων μέσα από τις διαδικασίες της ψηφοφορίας. Είναι ο θεσμικός μηχανισμός με βάση τον οποίο καθορίζεται ο τρόπος και οι όροι μετατροπής της λαϊκής βούλησης σε εκλεγμένους αντιπροσώπους, προκειμένου επιτευχθεί η σύνθεση της Βουλής και η ανάδειξη της κυβέρνησης. Ιστορικά, στην Ελλάδα έχουν θεσπιστεί συνολικά 15 διαφορετικά εκλογικά συστήματα. Η ποικιλία αυτή που παρουσιάζει η Ελλάδα οφείλεται στη σημασία που αποδίδεται στη μορφή του εκλογικού συστήματος, από τη σύσταση του ελληνικού κράτους έως σήμερα.

Το εκλογικό σύστημα καθιερώνεται μέσα από κανόνες δικαίου, υπό τις κατευθυντήριες επιταγές του Συντάγματος. Ειδικότερα δε στην Ελλάδα, το εκάστοτε εκλογικό σύστημα καθορίζεται πάντοτε από τον αντίστοιχο εκλογικό νόμο, καθώς δεν υπάρχει συνταγματικά κατοχυρωμένη ρύθμιση. Το μοναδικό ελληνικό Σύνταγμα που περιείχε διάταξη καθιέρωσης πάγιου εκλογικού συστήματος ήταν το Σύνταγμα του 1925 (Α' 334/22.9.1926), το οποίο στο άρθρο 35 όριζε ότι «*[Η] Βουλή σύγκαιται εκ βουλευτών, εκλεγομένων κατά νόμον υπό των εχόντων δικαίωμα προς τούτο πολιτών δια αμέσου καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας και επί τη βάσει των αρχών της αναλογικής αντιπροσωπείας.*». Βέβαια, η εν λόγω διάταξη ήτο θνησιγενής και αντικαταστάθηκε ένα χρόνο αργότερα με το Σύνταγμα του 1927 (Α' 107). Περαιτέρω, από τις 53 γνήσιες εκλογικές αναμετρήσεις από το 1843 μέχρι το 2019, οι σαράντα πέντε (45) έχουν γίνει με πλειοψηφικό και μόλις οκτώ (8) με –οποιασδήποτε μορφής– αναλογικό, καταδεικνύοντας αφενός την έλλειψη ανάγκης για υιοθέτηση αναλογικού συστήματος και αφετέρου τον ορατό κίνδυνο ακυβερνησίας.

Στην τελευταία Αναθεώρηση του Συντάγματος (2019), η προτείνουσα Βουλή με πρόταση της Κυβερνήσεως των ΣΥΡΙΖΑ – ΑΝΕΛ αποφάσισε να θέσει υπό αναθεώρηση το άρθρο 54 του εν ισχύ Συντάγματος, δίνοντας την κατεύθυνση της «καθιέρωσης αναλογικού εκλογικού συστήματος». Ωστόσο, ουδόλως εξειδικεύεται αν εννοείται απλή ή ενισχυμένη αναλογική, πέραν βεβαίως των ερμηνευτικών δυσχερειών που θα προέκυπταν από το γεγονός ότι η ταξινόμηση των εκλογικών συστημάτων ενέχει στοιχεία υποκειμενισμού. Αξίζει να σημειωθεί ότι ακόμη και η

αναθεωρητική πρόταση της κοινοβουλευτικής ομάδας του ΣΥΡΙΖΑ ήταν διστακτική στο σημείο αυτό, αποφεύγοντας τον ειδικότερο χαρακτηρισμό του προτεινόμενου αναλογικού συστήματος. Και τούτο, παρά το γεγονός ότι η ίδια είχε ήδη ψηφίσει τον ν. 4406/2016, ο οποίος χαρακτηρίζεται νόμος απλής αναλογικής, καθώς καταργεί το την πριμοδότηση (bonus) εδρών που παραχωρούνται στο πρώτο κόμμα. Περαιτέρω, ούτε και η ερμηνευτική δήλωση που πρότεινε υπό το άρθρο 54 αναφορικά με τα χαρακτηριστικά του αναλογικού συστήματος (πρόταση που έλαβε πλειοψηφία 155 ψήφων στην πρώτη Βουλή), παραπέμπει οπωσδήποτε, κατά το γράμμα της τουλάχιστον, σε σύστημα απλής αναλογικής. Αυτό προκύπτει μόνο από την αιτιολογική της έκθεση. Σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση, «[ε]κλογικό σύστημα θεωρείται αναλογικό, εφόσον το τελικό ποσοστό κατανομής των βουλευτικών εδρών δεν αποκλίνει περισσότερο από δέκα τοις εκατό από το αντίστοιχο ποσοστό ψήφων που έλαβε κάθε συνδυασμός στο σύνολο της Επικράτειας». Η αμφίσημη αυτή διατύπωση υπονοεί ένα σύστημα περισσότερο ή λιγότερο ενισχυμένης αναλογικής, αναλόγως της εκδοχής που θα εξυπηρετεί την εκάστοτε συγκυρία, αν δηλαδή το ποσοστό απόκλισης (πριμοδότησης) υπολογίζεται επί του συνολικού αριθμού των βουλευτικών εδρών ή επί του αριθμού εδρών που θα ελάμβανε, με αναλογική κατανομή, κάθε σχηματισμός. Τελικά, η Αναθεωρούσα Βουλή απέρριψε την ως άνω πρόταση αναθεώρησης και επενέβη στο άρθρο 54 με προσθήκη νέας παραγράφου, αναφορικά με τη ρύθμιση ζητημάτων της ψήφου των εκτός Επικρατείας εκλογέων.

Εκ των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι τα ζητήματα ρύθμισης του εκλογικού συστήματος άπτονται της αρμοδιότητας του κοινού νομοθέτη, με μόνη συνταγματική επιταγή την έναρξη ισχύος του θεσπιζόμενου συστήματος από τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός αν ο εκλογικός νόμος ψηφιστεί από τα δύο τρίτα του συνόλου των βουλευτών (άρθρο 54 παρ. 1 Συντάγματος), οπότε και εφαρμόζεται από τις αμέσως επόμενες. Ωστόσο, και η διάταξη αυτή ευχερώς θα μπορούσε να αναθεωρηθεί από την παρούσα Βουλή, εφόσον το άρθρο 54 ετέθη στη βάση της Συνταγματικής Αναθεώρησης. Άλλωστε, η εν λόγω διάταξη, δεν αφορά αυτό καθ' εαυτό το περιεχόμενο του εκλογικού συστήματος, δηλαδή τον τρόπο κατανομής των κοινοβουλευτικών εδρών, αλλά τον χρόνο εφαρμογής του. Η ρύθμιση περί της ισχύος του εκλογικού συστήματος από τις μεθεπόμενες ή τις επόμενες, κατά περίπτωση, εκλογές, εισήχθη κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 με ευρύτατη συναίνεση. Απηχούσε την πρόθεση του τότε αναθεωρητικού νομοθέτη να αφαιρέσει από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία τη δυνατότητα να διαμορφώνει τον εκλογικό νόμο κατά τα συμφέροντά της εν όψει των επικείμενων κάθε φορά εκλογών, πολύ περισσότερο όταν μπορούσε η ίδια να καθορίσει το χρόνο διεξαγωγής τους. Η ρύθμιση έθετε φραγμό στην πρακτική αυτή, τον οποίο η κυβερνητική πλειοψηφία μπορούσε να υπερβεί μόνο με τη συγκατάθεση της αντιπολίτευσης και δη της αξιωματικής (βλ. *Εν. Βενιζέλου, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, 2002, σ. 244*), αφού με βάση τα αριθμητικά δεδομένα του μεταπολιτευτικού κοινοβουλευτισμού μόνο με τη δική της συνδρομή μπορούσε να επιτευχθεί πλειοψηφία δύο τρίτων. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις εκλογικές αναμετρήσεις από το 1981 έως το 2007 το δεύτερο κόμμα καταλάμβανε σταθερά πάνω από 100 έδρες, και μάλιστα ακόμη και υπό την

ισχύ νόμων απλής αναλογικής, όπως συνέβη την περίοδο 1989-1990, όπου χρειάστηκαν τρεις ταραχώδεις εκλογικές αναμετρήσεις σε διάστημα δέκα μηνών (!), για να σχηματιστεί τελικώς αυτοδύναμη κυβέρνηση. Ειρήσθω εν παρόδω, το αυτό θα συνέβαινε αν οι τελευταίες εκλογές είχαν διεξαχθεί με τον ισχύοντα νόμο απλής αναλογικής (ν. 4406/2016), με βάση τα ποσοστά που έλαβαν τα κόμματα.

Βεβαίως, μία αναθεώρηση της διάταξης κατά τέτοιον τρόπο, θα αποτελούσε έκπτωση από ένα κεκτημένο επίπεδο ορθολογικής ρύθμισης των όρων διεξαγωγής του εκλογικού ανταγωνισμού και ανεπίτρεπτη διασάλευση της εσωτερικής θεσμικής ισορροπίας του πολιτικού συστήματος που αφορά την τήρηση των διαδικαστικών κανόνων λειτουργίας του και ως εκ τούτου, η παρούσα Κυβέρνηση δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να εισηγηθεί ή να στηρίξει τέτοιες προτάσεις.

Αντιθέτως, η παρούσα Κυβέρνηση, σεβόμενη απολύτως την πάγια αρχή της μη αντικατάστασης θεσμικού πλαισίου το οποίο δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή ώστε να καταδειχθούν οι δυσλειτουργίες του, και σε χρόνο που αποκλείει την οποιαδήποτε αιτίαση για αιφνιδιασμό του νομοθετικού αλλά και του εκλογικού σώματος, αλλά και των κομμάτων που δεν εκπροσωπούνται στην παρούσα Βουλή, προτείνει σημειακές τροποποιήσεις στην εκλογική νομοθεσία, για να προλάβει τις επώδυνες για τη χώρα δυσλειτουργίες που αναπόφευκτα θα προκύψουν και που έχουν καταγραφεί ήδη στην πολιτική μας ιστορία από την εφαρμογή αναλογικών εκλογικών συστημάτων. Όπως πρόσφατη περίπτωση, αναφέρεται η εφαρμογή αναλογικού συστήματος στις εκλογές για την ανάδειξη αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης (ν. 4555/2018), όπου, εάν η παρούσα Κυβέρνηση δεν είχε επέμβει ρυθμιστικά, οι δήμοι και οι περιφέρειες της χώρας θα είχαν υποπέσει σε καθεστώς ακυβερνησίας και διοικητικής παράλυσης και θα είχαν καταστεί έρμαιο τυχodiωκτισμών και όλως ευκαιριακών «συγκλίσεων», άσχετων με το δημόσιο συμφέρον.

Το διακύβευμα είναι μεγάλο και το νομοθετικό σώμα οφείλει να σταθεί στο ύψος της περίπτωσης. Όπως προηγουμένως αναλύθηκε, η ratio legis της θέσπισης εκλογικού συστήματος είναι για να «επιτευχθεί η σύνθεση της Βουλής και η ανάδειξη της κυβέρνησης». Η Κυβέρνηση δεν μπορεί να αποτελεί τη σύμπληξη ευκαιριακών ή συγκυριακών κομματικών συσχετισμών με μόνο στόχο την άσκηση εξουσίας, χωρίς τη συνδρομή σταθερού και ενιαίου προγραμματικού πλαισίου, το οποίο βεβαίως μπορεί να γίνει προ εκλογών με την ευθεία συνένωσή τους σε ενιαίο κόμμα. Άλλωστε κάτι τέτοιο συνάδει και με τις δημοκρατικές μας αρχές, οι οποίες επιβάλλουν την ενημέρωση του εκλογικού σώματος, προς μόρφωση πλήρους γνώμης προ της ψηφοφορίας και την αποφυγή αιφνιδιασμού του, μετά την ανακοίνωση του εκλογικού αποτελέσματος. Πολύ δε περισσότερο, η χώρα δεν μπορεί να παραμένει ακυβέρνητη και να σύρεται σε συνεχείς και επαναλαμβανόμενες εκλογικές αναμετρήσεις, οι οποίες μειώνουν το κύρος της διεθνώς και προκαλούν αποσταθεροποίηση στην εθνική οικονομία και στη γεωπολιτική της θέση.

Με την προτεινόμενη τροποποίηση, επιτυγχάνεται η εξεύρεση μιας κοινής συνισταμένης ανάμεσα στην αναλογικότητα εκπροσώπησης που εδόθη με την λαϊκή

εντολή, την εκλογική δύναμη και την κυβερνητική σταθερότητα. Κύριος γνώμονας είναι η θέσπιση ενός αξιόπιστου, διαφανούς, απλού και λειτουργικού πλαισίου που θα εισάγει ένα νέο πολιτικό σύστημα στην μετά κρίση Ελλάδα, το οποίο θα κληθεί να διαμορφώσει μία νέα σχέση εμπιστοσύνης ανάμεσα στον πολίτη και την πολιτική, μία σχέση που ξεκίνησε να οικοδομείται επί βάσεων στερεών με την πολιτική αλλαγή της 7^{ης} Ιουλίου 2019.

Βασικές αρχές του υπό θέσπιση συστήματος είναι :

- Το όριο του είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) επί των έγκυρων ψηφοδελτίων που θα πρέπει να συγκεντρώνει το πρώτο κόμμα για να δικαιούται πριμοδότηση (bonus) εδρών
- Η κλιμακωτή πριμοδότηση με έως πενήντα (50) έδρες, ανάλογα με το υπερβάλλον του είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) ποσοστό, εξασφαλίζοντας την υψηλότερη δυνατή αναλογικότητα

B. ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ

Επί του άρθρου 1

Με τις προτεινόμενες διατάξεις του άρθρου 1 εισάγεται ο κορμός του νέου εκλογικού συστήματος με την θέσπιση ορίου πάνω από το οποίο το κόμμα που συγκέντρωσε τον μεγαλύτερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων, δικαιούται πριμοδότηση εδρών. Εφόσον το αυτοτελές κόμμα, που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό έγκυρων ψηφοδελτίων στο σύνολο της Επικράτειας έχει λάβει ποσοστό μεγαλύτερο ή ίσο του είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) των εγκύρων ψηφοδελτίων, διακόσιες ογδόντα (280) έδρες κατανέμονται αναλογικά μεταξύ των δικαιούμενων εδρών κομμάτων. Ο αριθμός των διακοσίων ογδόντα εδρών μειώνεται κατά μια έδρα και μέχρι ανώτατου αριθμού μείωσης τις τριάντα (30) έδρες για κάθε μισό τοις εκατό (0,5%) πλέον του εικοσιπέντε τοις εκατό (25%) που έχει συγκεντρώσει το αυτοτελές κόμμα που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων. Η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται και για συνασπισμό συνεργαζόμενων κομμάτων, ο οποίος συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων, εφόσον ο μέσος όρος της δύναμης των κομμάτων, που τον απαρτίζουν, είναι μεγαλύτερος από τη δύναμη του αυτοτελούς κόμματος, που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό έγκυρων ψηφοδελτίων. Ο δε μέσος όρος προκύπτει από τη διαίρεση του ποσοστού που έλαβε ο ανωτέρω συνασπισμός δια του αριθμού των κομμάτων που τον αποτελούν. Εφόσον ο μέσος όρος της δύναμης των κομμάτων που αποτελούν το συνασπισμό είναι μικρότερος από τη δύναμη του αυτοτελούς κόμματος που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό

εγκύρων ψηφοδελτίων τότε η διάταξη του προηγούμενου εδαφίου εφαρμόζεται για το αυτοτελές κόμμα.

Για τον καθορισμό των εδρών που δικαιούται κάθε εκλογικός σχηματισμός, το σύνολο των ψήφων που συγκέντρωσε στην Επικράτεια πολλαπλασιάζεται με τον συνολικό αριθμό των εδρών που κατανέμονται στα κόμματα που δικαιούνται έδρα σύμφωνα με τον υπολογισμό της παραγράφου 2 του προτεινόμενου άρθρου. Το γινόμενο τους διαιρείται με το άθροισμα των έγκυρων ψηφοδελτίων που συγκέντρωσαν στην Επικράτεια όσοι σχηματισμοί συμμετέχουν στην κατανομή των εδρών, σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 1. Οι έδρες που δικαιούται κάθε σχηματισμός στην Επικράτεια είναι το ακέραιο μέρος του πηλίκου της διαίρεσης. Αν το άθροισμα των ως άνω ακέραιων μερών των πηλίκων υπολείπεται του αριθμού των εδρών που έχει υπολογιστεί από την παράγραφο 2, τότε παραχωρείται, κατά σειρά, ανά μία έδρα και ως τη συμπλήρωση αυτού του αριθμού στους σχηματισμούς, των οποίων τα πηλίκια εμφανίζουν τα μεγαλύτερα δεκαδικά υπόλοιπα.

Στο αυτοτελές κόμμα, που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό έγκυρων ψηφοδελτίων στο σύνολο της Επικράτειας, παραχωρούνται, επιπλέον των εδρών που λαμβάνει, σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο, οι υπόλοιπες έδρες και μέχρι της συμπλήρωσης του αριθμού των τριακοσίων εδρών, οι οποίες προέρχονται από εκλογικές περιφέρειες στις οποίες έχουν παραμείνει αδιάθετες έδρες μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας που προβλέπεται από τις διατάξεις των παραγράφων 4 έως 8 του άρθρου 100. Η επιπλέον παραχώρηση γίνεται, επίσης, σε συνασπισμό συνεργαζόμενων κομμάτων, εφόσον ο μέσος όρος της δύναμης των κομμάτων, που τον απαρτίζουν, είναι μεγαλύτερος από τη δύναμη του αυτοτελούς κόμματος, που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό έγκυρων ψηφοδελτίων. Ο μέσος όρος προκύπτει από τη διαίρεση του ποσοστού που έλαβε ο ανωτέρω συνασπισμός δια του αριθμού των κομμάτων που τον αποτελούν. Σε διαφορετική περίπτωση η επιπλέον παραχώρηση, εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις της παραγράφου 2, γίνεται στο αυτοτελές κόμμα που έχει τον μεγαλύτερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων.

Περαιτέρω, αν ένας εκλογικός σχηματισμός δικαιούται, κατ' εξαίρεση, περισσότερες έδρες από όσες του αναλογούν κατά την παράγραφο 3 του παρόντος άρθρου, ο συνολικός αριθμός τους αναπροσαρμόζεται, προκειμένου να λάβει τελικά τις έδρες

που προκύπτουν από την εφαρμογή του άρθρου 100, οπότε και μειώνεται αντίστοιχα ο αριθμός των εδρών που καταλαμβάνει ο πρώτος κατά σειρά σε έγκυρα ψηφοδέλτια εκλογικός σχηματισμός.

Επί του άρθρου 2

Για την κατανομή τυχόν αδιάθετων εδρών υπολογίζεται η διαφορά των εδρών που έχουν διατεθεί, από τις έδρες που δικαιούνται, σύμφωνα με τις παραγράφους 3, 4α και 5 του άρθρου 99. Στη συνέχεια υπολογίζονται τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα ψήφων των εκλογικών σχηματισμών σε κάθε εκλογική περιφέρεια εκτός από τις μονοεδρικές. Το υπόλοιπο αυτό είναι η διαφορά του γινομένου των εδρών που κατέλαβαν οι παραπάνω σχηματισμοί στην εκλογική περιφέρεια επί το εκλογικό της μέτρο από το σύνολο των ψήφων που έλαβαν στην ίδια εκλογική περιφέρεια. Τυχόν αδιάθετες έδρες διεδρικών και τριεδρικών εκλογικών περιφερειών διατίθενται, κατά σειρά και ανά μία, στον εκλογικό σχηματισμό που εμφανίζει σε καθεμία από αυτές τα μεγαλύτερα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα. Εάν σε κάποιο εκλογικό σχηματισμό διατεθούν συνολικά περισσότερες έδρες από όσες δικαιούνται, σύμφωνα με τις παραγράφους 3, 4α και 5 του άρθρου 99, οι πλεονάζουσες αφαιρούνται, ανά μία, από τις τριεδρικές περιφέρειες και αν υπάρξει ανάγκη από τις διεδρικές, στις οποίες εμφανίζει τα μικρότερα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα.

Οι δε εκλογικές περιφέρειες που εξακολουθούν να έχουν αδιάθετες έδρες διατάσσονται κατά φθίνουσα σειρά, με βάση τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα του εκλογικού σχηματισμού με το μικρότερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων στην επικράτεια που δικαιούται έδρα σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 99. Στον εκλογικό σχηματισμό που έχει το μικρότερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων στην επικράτεια παραχωρείται ανά μία έδρα από καθεμία από αυτές τις εκλογικές περιφέρειες και ως τη συμπλήρωση του αριθμού των εδρών που ο εκλογικός σχηματισμός δικαιούται, σύμφωνα με τις παραγράφους 3, 4α και 5 του άρθρου 99. Αν πάλι παραμείνουν αδιάθετες έδρες, η διαδικασία του προηγούμενου εδαφίου εφαρμόζεται διαδοχικά για όλους τους εκλογικούς σχηματισμούς που συμμετέχουν σε αυτή, αρχίζοντας από όποιον συγκέντρωσε το μικρότερο αριθμό εγκύρων ψηφοδελτίων σε όλη την επικράτεια προς αυτόν με τον αμέσως μεγαλύτερο.

Επί του άρθρου 3

Τίθεται η έναρξη ισχύος, υπό την επιφύλαξη της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 54, ήτοι της εφαρμογής του παρόντος εκλογικού συστήματος από τις αμέσως επόμενες εκλογές, σε περίπτωση υπερψήφισης του σχεδίου νόμου από τουλάχιστον διακόσιους βουλευτές.

Αθήνα, Ιανουαρίου 2020

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΘΕΟΔΩΡΙΚΑΚΟΣ