

«Κυβερνησιμότητα» των ΟΤΑ και Σύνταγμα¹

Απόστολος Παπακωνσταντίνου, Δρ. Συνταγματικού Δικαίου – Δικηγόρος, Μέλος του ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

1. Εισαγωγή

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει, ως γνωστόν, τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στον οποίον αναθέτει τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (άρθρο 102 Συντ.). Παράλληλα, διασφαλίζει κατά τρόπο ρητό τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, ενώ προβλέπει την εποπτεία του κράτους επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας². Κατά συνταγματική δε επιταγή (άρθρο 102 παρ. 2), οι αρχές των Ο.Τ.Α. εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Το θεσμικό πρότυπο της τοπικής αυτοδιοίκησης που κατοχύρωσε τόσο ο συντακτικός νομοθέτης του 1975, όσο και ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, ήταν εκείνο που διαμορφώθηκε στην ιστορική διαδρομή του νέου ελληνικού κράτους. Πρόκειται ειδικότερα για νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που διαθέτουν συγκεκριμένα θεσμικά, ιστορικά, κοινωνικά και πολιτικά χαρακτηριστικά, με τοπικές αρμοδιότητες που εκτείνονται σε συγκεκριμένη διοικητική περιφέρεια. Περαιτέρω, η εκλογή των αρχών των Ο.Τ.Α. με καθολική και μυστική ψηφοφορία εντάσσει τη λειτουργία τους στο νοηματικό και κανονιστικό περιεχόμενο της δημοκρατικής αρχής. Από την άποψη αυτή, η δημοκρατική ανάδειξη των αιρετών οργάνων τους συμπροσδιορίζει, αλλά, ταυτόχρονα, προσδιορίζεται από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Είναι έτσι προφανές ότι η άμεση λαϊκή νομιμοποίηση που συγκεντρώνουν, μέσα από τη διαδικασία ανάδειξής τους, τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α.

¹ Το κείμενο αποδίδει εισήγηση του συγγραφέα στο 3ο Επιστημονικό Συνέδριο του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας με γενική θεματική: «Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ», που διεξήχθη διαδικτυακά την 25^η Φεβρουαρίου 2022.

² Βλ. ενδεικτικά *Ν.-Κ. Χλέπα*, *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, 1999, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα. Επίσης, βλ. *Κ. Παπαδημητρίου*, *Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης από οργανωτική, διοικητική και πολιτική σκοπιά*, 2018, εκδ. Σιδέρη, Β. Τζέμου, *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2013, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.

τα εντάσσουν σε θεσμικά ιδιαίτερη κατηγορία των οργάνων του κράτους, που τους διακρίνει από τα λοιπά όργανα της Διοικήσεως.

2.Σύνταγμα, «κυβερνησιμότητα» των Ο.Τ.Α. και εκλογικό σύστημα

Το Σύνταγμα περιορίζεται ασφαλώς στη διαμόρφωση του ανωτέρω γενικού πλαισίου, καταλείποντας κατά τα λοιπά ευρύτερα περιθώρια ευχέρειας στον κοινό νομοθέτη για να ρυθμίσει την εν γένει οργάνωση και λειτουργία των υπόψη θεσμικά ιδιαίτερων ν.π.δ.δ. Είναι εξάλλου προφανές ότι όλες οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως είναι οι αρχές της νομιμότητας, της αποτελεσματικότητας, της ορθολογικής οργάνωσης και της διαφάνειας, δεσμεύουν τη δράση των οργάνων των Ο.Τ.Α. (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 38/2013). Δεν χρειάζεται δε ιδιαίτερη επιχειρηματολογία για να υποστηρίξει κανείς ότι η «κυβερνησιμότητα» των Ο.Τ.Α., δηλαδή η δυνατότητά τους να ασκούν αποτελεσματικά την -απονεμηθείσα εκ του Συντάγματος- «διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» αποτελεί μια αυτονόητη θεσμική συνθήκη, η οποία εξυπακούεται ως συνταγματική προϋπόθεση, απευθείας από τις διατάξεις του άρθρου 102 Συντ., που κατοχυρώνουν, κατά τα ανωτέρω, την τοπική αυτοδιοίκηση και μάλιστα, ταυτόχρονα, ως θεσμό διοίκησης και ως πολιτικό θεσμό έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας. Ο τρόπος με τον οποίο επιτυγχάνεται η «κυβερνησιμότητα» των Ο.Τ.Α. καταλείπεται ασφαλώς στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος αναλαμβάνει κάθε φορά τη νομική και πολιτική ευθύνη για τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού, ορθολογικού και αποτελεσματικού κανονιστικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Από την άποψη αυτή, η «κυβερνησιμότητα» των Ο.Τ.Α. συνυφαίνεται αλλά και, επί της ουσίας, απορρέει από την ίδια τη δημοκρατική αρχή: Ένας θεσμός που διαθέτει, μέσω της εκλογικής διαδικασίας, δημοκρατική νομιμοποίηση δεν μπορεί παρά να δομείται και να οργανώνεται κατά τρόπο που θα διασφαλίζει τη θεσμική και πολιτική αποτελεσματικότητά του, τη δυνατότητά του δηλαδή να εκπληρώνει τον συνταγματικό ρόλο του. Σε αντίθετη περίπτωση, η δημοκρατική νομιμοποίηση χάνει το ουσιαστικό νόημά της και καθίσταται απλός διαδικαστικός κανόνας ανάδειξης οργάνων διοίκησης. Η διαπίστωση αυτή, η οποία ισχύει ασφαλώς, *mutatis mutandis*, για το σύνολο των αιρετών οργάνων του κράτους, συνιστά πρωταρχική κατευθυντήρια

αρχή για τον κοινό νομοθέτη κατά τη ρύθμιση του κανονιστικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των εν λόγω ν.π.δ.δ. που συγκροτούν την τοπική αυτοδιοίκηση.

Γεννάται στο σημείο αυτό το ερώτημα εάν υπάρχει περίπτωση σύγκρουσης ή αντινομίας ανάμεσα στη δημοκρατική αρχή και την «κυβερνησιμότητα» των Ο.Τ.Α. Περισσότερο συγκεκριμένα, είναι δυνατόν να προκύψει παρόμοιο δίλλημα κατά τη ρύθμιση του εκλογικού συστήματος ανάδειξης των αιρετών οργάνων τους; Το ζήτημα αυτό συνιστά, κατά την άποψή μας, «μικρογραφία» της ευρύτερης -και ασφαλώς θεσμικά κρισιμότερης- συζήτησης γύρω από τα συνταγματικά όρια των εκλογικών συστημάτων ανάδειξης των μελών του εθνικού Κοινοβουλίου και, κατ' επέκταση, του Πρωθυπουργού και των λοιπών μελών της Κυβέρνησης. Απέκτησε δε επικαιρότητα στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης με την πρόσφατη -ουσιώδη- μεταβολή του εκλογικού συστήματος ανάδειξης των αιρετών οργάνων της (ν. 4804/2021).

Το άρθρο 54 Συντ. παραπέμπει στον κοινό νομοθέτη για τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος ανάδειξης των βουλευτών. Τοιουτρόπως το Σύνταγμα δεν προσδιορίζει κατά τρόπο ρητό τα βασικά χαρακτηριστικά του εκλογικού συστήματος, πολύ δε περισσότερο δεν τυποποιεί συγκεκριμένο τύπο εκλογικού συστήματος. Καταλείπει έτσι ευρύτερα περιθώρια ευχέρειας στον νομοθέτη³, ο οποίος δεν μπορεί ωστόσο να υπερβεί τα απώτατα όρια που διαμορφώνουν οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος, όπως είναι η δημοκρατική αρχή και η αντιπροσωπευτική αρχή, καθώς και οι απορρέουσες από αυτές αρχές της πλειοψηφίας, της ισότητας και της καθολικότητας της ψήφου. Στο συνταγματικό αυτό πλαίσιο, ο κοινός νομοθέτης οφείλει να καθορίζει έναν τύπο εκλογικού συστήματος, το οποίο να μπορεί να επιτυγχάνει την κυβερνητική σταθερότητα, ως θεμιτό και επιβαλλόμενο από το Σύνταγμα σκοπό, χωρίς να καταστρατηγείται όμως η αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, η οποία απορρέει από τη δημοκρατική αρχή, την αρχή της ισότητας και από την καθολικότητα της ψήφου⁴.

³ Βλ. τελείως ενδεικτικά *Ε. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, εκδ. Παρατηρητής 1991, σελ. 373, *Θ. Ξηρού*, Το εκλογικό σύστημα de Constitutione Ferenda. Σχεδιάγραμμα συνταγματικής πολιτικής σε περιβάλλον συναινετικού κοινοβουλευτισμού, στο συλλογικό έργο, Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, εκδ. Σάκκουλα, *Κ. Χρυσόγονου*, Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, 2003, σελ. 435 επ.

⁴ Σύμφωνα με την πρόσφατη νομολογία του Α.Ε.Δ.: «Με το άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος ο συνταγματικός νομοθέτης δεν κατοχυρώνει ορισμένο εκλογικό σύστημα αλλά καταλείπει κατ' αρχήν στον

Είναι έτσι, κατά την άποψή μας σαφές, ότι τα λεγόμενα «μεικτά» εκλογικά συστήματα, ήτοι τα συστήματα που συνδυάζουν βασικά χαρακτηριστικά του πλειοψηφικού και του αναλογικού εκλογικού συστήματος κρίνονται, κατ' αρχήν, ως συνταγματικώς θεμιτά. Αντιθέτως, ένα απολύτως πλειοψηφικό σύστημα που θα βασιζόταν λ.χ. σε ενιαία εκλογική περιφέρεια και θα προέβλεπε τη διάθεση όλων των εδρών στο πρώτο κόμμα, θα προσέκρουε στο Σύνταγμα, αφού θα παραβίαζε ευθέως τα όρια που επιβάλλει η αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. Αντιθέτως, συστήματα που επιτρέπουν, σε ένα πολυκατακερματισμένο κομματικό σύστημα, τον σχηματισμό αυτοδύναμων κυβερνήσεων εφόσον το πρώτο κόμμα λαμβάνει ένα εύλογο ποσοστό

κοινό νομοθέτη την ελευθερία να καθορίζει, σύμφωνα με τις πολιτικές συνθήκες που επικρατούν κάθε φορά, το κατά την κρίση του περισσότερο πρόσφορο και ενδεδηγμένο, για τις συγκεκριμένες περιστάσεις, εκλογικό σύστημα (Α.Ε.Δ. 30/2010, 19/2010, 2/2001 κ.ά). Εξάλλου, δεν συνάγεται από καμμία συνταγματική διάταξη ότι οι βουλευτές εκλέγονται υποχρεωτικά με βάση την εκλογική δύναμη του κόμματός τους σε ορισμένη εκλογική περιφέρεια, κατά ρητή μάλιστα επιταγή του άρθρου 51 παρ. 2 του Συντάγματος οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος (Α.Ε.Δ. 19/2010). Περαιτέρω, σύμφωνα με την κατοχυρωμένη από τις διατάξεις των άρθρων 4, 51 παρ. 3, 52 και 54 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος, υπό την ειδικότερη μορφή της ισοδυναμίας της ψήφου, η ψήφος κάθε εκλογέα ασκεί την ίδια επιρροή στην διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος, υπό την έννοια ότι ο ίδιος αριθμός εγκύρων ψηφοδελτίων στην ίδια εκλογική περιφέρεια υπό το αυτό σύστημα κατανομής εδρών και τις αυτές συνθήκες ασκεί την ίδια επιρροή στη διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος, και συνεπώς, δεν παραβιάζεται η αρχή αυτή, ενόψει και των προεκτεθέντων σε σχέση με την ελευθερία του κοινού νομοθέτη να καθορίζει το εκλογικό σύστημα, εάν ο αυτός αριθμός εγκύρων ψηφοδελτίων επηρεάζει διαφορετικά το εκλογικό αποτέλεσμα σε διάφορες εκλογικές περιφέρειες (Α.Ε.Δ. 30/2010, 19/2010)» (Α.Ε.Δ. 18/2017, δημ. Σε Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ). Συναφώς, έχει κριθεί: «Το Σύνταγμα, όπως προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2 και 3, 29 παρ. 1, 51 παρ. 3, 52 και 54 παρ. 1 αυτού, δεν κατοχυρώνει ορισμένο εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη αντιπροσώπων του εκλογικού σώματος, αλλά αναθέτει στον κοινό νομοθέτη να επιλέξει κάθε φορά το προσφορότερο και μάλλον ενδεδηγμένο από τις πολιτικές περιστάσεις εκλογικό σύστημα, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των συνταγματικών αρχών αφ' ενός μεν της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος, αφ' ετέρου δε της ίσης μεταχειρίσεως των πολιτικών κομμάτων και της παροχής σε αυτά ίσων ευκαιριών. Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρώτη από τις αρχές αυτές (ισότητα του εκλογικού δικαιώματος), όλοι οι εκλογείς είναι ίσοι υπό την έννοια α) ότι κάθε εκλογέας έχει μία και μόνον ψήφο και δεν μπορεί να χορηγείται με το νόμο πολλαπλή ψήφος σε ορισμένη κατηγορία εκλογέων, β) ότι κάθε εκλογέας ψηφίζει σε μία και μόνον περιφέρεια και γ) ότι κάθε ψήφος έχει ίση νομική δύναμη (αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου), ήτοι ότι η ψήφος κάθε εκλογέα ασκεί την ίδια επιρροή στην διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος υπό το ίδιο σύστημα κατανομής εδρών και υπό τις ίδιες συνθήκες (Α.Ε.Δ. 34/1999, 58/1995, 11-12/1994)» (Α.Ε.Δ. 3/2015, δημ. σε Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ).

των ψήφων (λ.χ. κοντά στο 40%), απέχοντας συγχρόνως σημαντικά από το δεύτερο κόμμα (λ.χ. διαφορά 10 μονάδων), δεν θα προσέκρουε στο Σύνταγμα, όπως ακριβώς η αρχή της πλειοψηφίας δεν θεωρείται ως αντίθετη προς τη σύγχρονη αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Επισημαίνεται εξάλλου ότι ένα τέτοιο «μεικτό» εκλογικό σύστημα δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως «λιγότερο συνταγματικό» σε σχέση με αναλογικότερα εκλογικά συστήματα, αφού ένα εκλογικό σύστημα μπορεί να είναι μόνον σύμφωνο ή αντίθετο με το Σύνταγμα. Από εκεί και πέρα, η πληρέστερη εναρμόνισή του με το περιεχόμενο της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου συνιστά περισσότερο πολιτικό παρά συνταγματικό, με τη στενή έννοια του όρου, ζήτημα.

Στο ίδιο περίπου πλαίσιο πρέπει να γίνεται αντιληπτή η συζήτηση για το εκλογικό σύστημα ανάδειξης των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α.⁵ Μάλιστα, στην περίπτωση αυτή ο κοινός νομοθέτης διαθέτει, κατά την ορθότερη άποψη, ευρύτερα ακόμη περιθώρια ρυθμιστικής ευχέρειας, δεδομένου αφενός μεν του γεγονότος ότι το Σύνταγμα ουδεμία ρητή αναφορά περιλαμβάνει για το εν λόγω εκλογικό σύστημα, αφετέρου δε του ποιοτικά διαφορετικού θεσμικού χαρακτήρα ανάδειξης των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. σε σχέση με την ανάδειξη της Βουλή και της Κυβέρνησης, ως επιμέρους μορφές πραγμάτωσης της λαϊκής κυριαρχίας και της αντιπροσωπευτικής αρχής. Εντούτοις, είναι σαφές ότι και στην περίπτωση των Ο.Τ.Α. ένα απολύτως πλειοψηφικό σύστημα δεν θα ήταν συμβατό με το Σύνταγμα, αφού θα προσέκρουε ευθέως στην αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. Αντιθέτως, επιλογές του κοινού νομοθέτη που θα έδιναν βαρύτητα στην «κυβερνησιμότητα» των Ο.Τ.Α. θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως κατ' αρχήν θεμιτές, εφόσον βεβαίως δεν καταστρατηγούν ουσιωδώς την εν λόγω συνταγματική αρχή.

Από εκεί και πέρα, η συζήτηση για το περιεχόμενο του εκλογικού συστήματος που κινείται εντός των ως άνω συνταγματικών ορίων και για τις συναφείς επιλογές του κοινού νομοθέτη είναι πρωτίστως πολιτική και δευτερευόντως συνταγματική. Πράγματι, με βάση τις -ενδιάμεσες- αυτές επιλογές της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας αλλά και τα αποτελέσματα αυτών επί του αυτοδιοικητικού πεδίου κρίνεται η πολιτική σοβαρότητα και η συγκεκριμένη θεσμική στόχευσή της. Απομακρυνόμαστε έτσι από το πεδίο της συνταγματικής νομιμότητας και

⁵ Πρβλ. τις ενδιαφέρουσες κρίσεις που περιλαμβάνονται στην ΤριμΔιοικΠρωτΑθ 13455/2019, δημ. σε Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ).

εισερχόμαστε στο πεδίο της πολιτικής ιδεολογίας και του αξιακού υποβάθρου της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

Με τον ν. 4555/2018, ο νομοθέτης επέλεξε ως ενδεδειγμένο για την ανάδειξη των αρχών των Ο.Τ.Α. εκλογικό σύστημα αυτό της απλής αναλογικής, σύμφωνα με το οποίο το σύνολο των εδρών του δημοτικού συμβουλίου κατανέμεται στους συνδυασμούς που έλαβαν μέρος στις εκλογές ανάλογα με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν στον Α΄ γύρο. Για την αναλογική κατανομή των εδρών λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν, σε όλα τα εκλογικά τμήματα του δήμου, αθροιστικά όλοι οι συνδυασμοί που συμμετείχαν στις εκλογές, το οποίο διαιρείται με τον αριθμό των εδρών που αντιστοιχούν σε κάθε δημοτικό συμβούλιο και το πηλίκο αυξημένο κατά μία μονάδα, παραλειπόμενου του κλάσματος, αποτελεί το εκλογικό μέτρο. Ο αριθμός των έγκυρων ψηφοδελτίων κάθε συνδυασμού διαιρείται στη συνέχεια με το εκλογικό μέτρο και καθένας τους καταλαμβάνει τόσες έδρες όσο και το ακέραιο πηλίκο της διαίρεσης. Αφού κατανεμηθούν οι έδρες κάθε συμβουλίου στους οικείους συνδυασμούς με βάση το εκλογικό μέτρο που προκύπτει από τη διαίρεση των έγκυρων ψήφων προς τις προς διάθεση έδρες, στη συνέχεια τυχόν αδιάθετες έδρες κατανέμονται στους συνδυασμούς με βάση τα αδιάθετα υπόλοιπα τους. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου *«με την καθιέρωση του εκλογικού συστήματος της απλής αναλογικής διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της ισότητας της ψήφου, η οποία επιτάσσει να μην γίνονται ανεκτές περιπτώσεις εμφανούς δυσαναλογίας ανάμεσα στο ποσοστό των ψήφων που λαμβάνει κάποιος συνδυασμός και στο ποσοστό των εδρών που καταλαμβάνει στο οικείο δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο»*. Η τελευταία αυτή αναφορά στην αιτιολογική έκθεση δεν σημαίνει βέβαια ότι το εκλογικό σύστημα που είχε προηγηθεί οδηγούσε σε «εμφανή δυσαναλογία» μεταξύ ψήφων και εδρών, ούτε ότι αντέβαινε στην αρχή της ισότητας της ψήφου, παρά το γεγονός ότι δεν υιοθετούσε την απλή αναλογική.

Η κατά τα ανωτέρω υιοθέτηση της απλής αναλογικής είχε, όπως ήταν εξ αρχής δεδομένο, ως συνέπεια σοβαρές στρεβλώσεις στην αποτελεσματική λειτουργία των Ο.Τ.Α. λόγω της αδυναμίας λήψης αποφάσεων στις περιπτώσεις όπου η πλειοψηφούσα παράταξη δεν συγκέντρωσε στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019 την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στο δημοτικό/περιφερειακό συμβούλιο, όπως άλλωστε συνέβη στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων. Το γεγονός αυτό οδήγησε, περίπου

αναπόφευκτα, σε «κυβερνησία» και σε αναγκαστικές και κατά κανόνα ευκαιριακές συμπράξεις μεταξύ -συχνά πλήρως ετερόκλητων- αυτοδιοικητικών παρατάξεων υπό όρους που δεν μπορούσαν να εγγυηθούν, ούτε στοιχειωδώς, τη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα και την ορθολογικότητα στη λειτουργία τους⁶. Ακολούθησε εσπευσμένη νομοθετική παρέμβαση της Κυβέρνησης που εξελέγη τον Ιούλιο του ίδιου έτους και είχε στο εκλογικό της πρόγραμμα τη διασφάλιση όρων κυβερνησιμότητας των Ο.Τ.Α. Μεταξύ των άλλων, διευκολύνθηκε η «σύμπραξη» της παράταξης του Δημάρχου ή Περιφερειάρχη με έτερες παρατάξεις, με σκοπό την ενίσχυση της πρώτης και τη δημιουργία μιας «ενιαίας» παράταξης. Ακόμη, προβλέφθηκε η πλειοψηφία του συνδυασμού του Δημάρχου ή Περιφερειάρχη στα βασικά συλλογικά όργανα (Οικονομική Επιτροπή και Επιτροπή Ποιότητας Ζωής), καθώς και στα νομικά πρόσωπα των Ο.Τ.Α. και στους συνδέσμους τους, ενώ παράλληλα ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής με την προσθήκη νέων.

Περαιτέρω, με τις διατάξεις του ν. 4804/2021 καταργήθηκε το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής και εισήχθη νέο «μεικτό» σύστημα, που τείνει, σε πλήρη αντίθεση με το προϊσχύον, να διασφαλίζει την «κυβερνησιμότητα» των Ο.Τ.Α. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του (άρθρο 24) προβλέπεται το ποσοστό του 43% των ψήφων ως κατώφλι προκειμένου να θεωρηθεί ένας δημοτικός συνδυασμός ως επιτυχόν, ενώ παράλληλα ορίζεται (άρθρο 26) ότι ο κατά τα ανωτέρω επιτυχόν συνδυασμός εκλέγει τα 3/5 του συνόλου των εδρών του δημοτικού συμβουλίου, εφόσον το ποσοστό που έλαβε ανέρχεται σε έως 60%. Τέλος, θεσπίζεται το ποσοστό του 3% ως προϋπόθεση για την εκλογή δημοτικού συμβούλου από δημοτικό συνδυασμό. Αντίστοιχες ρυθμίσεις περιλαμβάνει ο νόμος (άρθρα 57 και 59) προκειμένου για τις εκλογές ανάδειξης των αιρετών οργάνων των Περιφερειών.

3. Συμπέρασμα

Λαμβάνοντας υπόψη όσα σημειώθηκαν για την ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη να καθορίζει το εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. θα μπορούσε να καταλήξει κανείς στο συμπέρασμα ότι οι ανωτέρω

⁶ Βλ. *Απ Παπακωνσταντίνου*, «Κυβερνησιμότητα» των Ο.Τ.Α. και Σύνταγμα, σε: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/kyvernismotita-ton-ota-kai-syntagma/>.

διατάξεις του ν. 4804/2021 δεν αντιβαίνουν, κατ' αρχήν, στο Σύνταγμα, αφού επιτυγχάνουν, με βάση και τα δεδομένα της κοινής πείρας, επαρκή ισορροπία μεταξύ της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου, από τη μια πλευρά, και της «κυβερνησιμότητας», από την άλλη⁷. Πράγματι, δεν χωρεί αμφιβολία ότι το ποσοστό του 43% κρίνεται ως απολύτως ανεκτό, άγει δε σε ικανοποιητική δημοκρατική νομιμοποίηση των αιρετών αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, το ποσοστό του 3% ως ελάχιστο όριο εκλογής δημοτικού ή περιφερειακού συμβούλου παρίσταται, ομοίως, ως εύλογο, ενόψει και του επιδιωκόμενου σκοπού, που συνίσταται στην αποφυγή του κατακερματισμού των παρατάξεων και, συνακόλουθα, στην ενίσχυση της «κυβερνησιμότητας» των Ο.Τ.Α.⁸ Πρόκειται συνεπώς και στην περίπτωση αυτή για

⁷ Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Οι νέες ρυθμίσεις για το εκλογικό σύστημα ανάδειξης των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α.: Η «ενισχυμένη κυβερνησιμότητα», σε <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/oi-nees-rythmiseis-gia-to-eklogiko-systhma-anadeixhs-twn-aiiretwn-organwn-twn-ota-h-enisxymenh-kyvernhsimothta/>.

⁸ Αξίζει να αναφερθεί ότι το Α.Ε.Δ. (Α.Ε.Δ. 3/2015, δημ. σε Τ.Ν.Π.) έχει κρίνει, αντίστοιχα, ότι η εξάρτηση της εκλογής υποψηφίου ορισμένου κόμματος ως μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τη συγκέντρωση ποσοστού 3% σε όλη την επικράτεια, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Ειδικότερα, σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου: «*Η διάταξη του άρθρου 6 παρ. 5 του ν. 4255/2014, με την οποία θεσπίζεται, για κάθε κόμμα ή συνασπισμό συνεργαζομένων κομμάτων, η συγκέντρωση ενός ελαχίστου ποσοστού 3% εγκύρων ψήφων σε όλη την επικράτεια ως προϋπόθεση για την κατάληψη έδρας μέλους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεν περιορίζει την ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θελήσεως, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας και δεν αντίκειται στην αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου ή σε οποιαδήποτε άλλη από τις ως άνω συνταγματικές αρχές που επικαλούνται οι ενιστάμενοι. Και τούτο διότι, ο ν. 4255/2014, με την εν λόγω ρύθμιση, εθέσπισε, κατά τρόπο αντικειμενικό και απρόσωπο, το ως άνω ελάχιστο όριο, απέβλεψε δε - όπως συνάγεται και από το άρθρο 3 παρ. 1 του νόμου αυτού (το οποίο αναγνωρίζει δικαίωμα υποβολής προτάσεως υποψηφίων για κατάληψη έδρας μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μόνο σε κόμματα ή συνασπισμούς κομμάτων και όχι σε ατομικά ορισμένα πρόσωπα) - στην αποφυγή καταθρυμματισμού των πολιτικών δυνάμεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην εντεθέθεν αποτελεσματική διασφάλιση της λειτουργικότητας αυτού για την επίτευξη του κυρίου σκοπού του, ήτοι της συνεχώς στενότερης συνεργασίας των ευρωπαϊκών λαών (βλ. Α.Ε.Δ. 34/1999, 58/1995), εν όψει, μάλιστα, της, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αναβαθμίσεώς του έναντι της Επιτροπής και του Προέδρου της (όπως ειδικότερα αναφέρεται και στο προπεριγραφέν από 22.11.2012 Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Για τους αυτούς δε ως άνω λόγους, η εξάρτηση της εκλογής υποψηφίου ορισμένου κόμματος ως μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από ένα ελάχιστο αλλά, εν όψει του ως άνω επιδιωκόμενου σκοπού, εύλογο - όπως είναι το ποσοστό 3% - όριο ψήφων του κόμματος αυτού στην όλη επικράτεια δεν αντίκειται ούτε στην προμνησθείσα συνταγματική αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των πολιτικών κομμάτων και της παροχής σε αυτά ίσων ευκαιριών (βλ. Α.Ε.Δ. 11-12/1994). Επομένως, η*

διατάξεις συνταγματικώς θεμιτές. Από εκεί και πέρα είναι διερευνητέο το πολιτικό περιεχόμενο των αντίστοιχων επιλογών της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Προεχόντως δε, καταλείπονται στην πολιτική αξιολόγηση και εκτίμηση οι βαθύτερες θεσμικές και ιδεολογικές προθέσεις του κοινού νομοθέτη, λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών που επάγεται η συγκεκριμένη κάθε φορά επιλογή του αντιστοίχου εκλογικού συστήματος.

θέσπιση, με το άρθρο 6 παρ. 5 του ν. 4255/2014, του ως άνω ποσοστού (3%) ως ελαχίστου ορίου για την εκλογή μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, από τα μετέχοντα στην εκλογική διαδικασία κόμματα, εις ουδεμία συνταγματική διάταξη ή αρχή αντίκειται».