

Η ΜΕΤΑ ΤΗ ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΤΩΝ ΕΚΛΟΓΩΝ ΕΠΕΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΝΑΔΕΙΞΗΣ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ ΥΠΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ. ΣΧΟΛΙΟ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΕ ΤΜΗΜΑ Γ΄ 2307/2021 ΚΑΙ 2366/2021

Αρτέμιος Βαλάκας

Δικηγόρος –

LLM Δημοσίου Δικαίου

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχθεί, αναφορικά με τον τρόπο ανάδειξης των αρχών των ΟΤΑ, πως «ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρύ, κατ' αρχήν, περιθώριο εκτιμήσεως για τον καθορισμό, εν όψει των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν κάθε φορά, του, κατά την κρίση του, πλέον πρόσφορου και ενδεδειγμένου για τις συγκεκριμένες περιστάσεις εκλογικού συστήματος», υπό την επιφύλαξη των αρχών της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος, της ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης και της αναλογικότητας¹. Είναι προφανές πως η νομολογία αυτή αφορά και βρίσκει πεδίο εφαρμογής στην περίπτωση της εκ των προτέρων νομοθέτησης ενός συστήματος κανόνων, βάσει του οποίου θα διεξαχθούν οι αυτοδιοικητικές εκλογές και θα αναδειχθούν τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ. Ωστόσο, ευρύ περιθώριο εκτίμησης δεν μπορεί να θεωρηθεί πως αναγνωρίσθηκε με την προαναφερθείσα νομολογία και για την περίπτωση της εκ των υστέρων νομοθετικής παρέμβασης με άμεση ισχύ στον τρόπο ανάδειξης των αιρετών οργάνων ΟΤΑ, μετά δηλαδή τη διενέργεια των εκλογών και πριν την ανάληψη των καθηκόντων των νεοεκλεγέντων αυτοδιοικητικών αρχών. Το τελευταίο ζήτημα απασχόλησε το Ανώτατο Ακυρωτικό στις υπό σχολιασμό αποφάσεις του.

Ειδικότερα, με τις υπ' αριθμόν 2307/2021 και 2366/2021 παραπεμπτικές στην Ολομέλεια αποφάσεις του, το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε τη συνταγματικότητα επιμέρους ρυθμίσεων των ν. 4623/2019 και 4625/2019, ψηφισθέντων τον Αύγουστο του 2019, με τους οποίους έγιναν διορθωτικές παρεμβάσεις στο καθεστώς διοίκησης των αρχών τοπικής

¹ ΣτΕ Ολ. 3684/2009 (Σκέψη 7).

αυτοδιοίκησης που είχαν ήδη αναδειχθεί από τις αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του 2019 και ανέλαβαν τα καθήκοντά τους την 1^η Σεπτεμβρίου 2019. Το κεντρικό συνταγματικής φύσεως ζήτημα που απασχόλησε το Δικαστήριο ήταν η εκ των υστέρων μεταβολή, με τη νομοθετική αυτή παρέμβαση, του συστήματος ανάδειξης ορισμένων αιρετών οργάνων ΟΤΑ, ενώ δηλαδή είχαν ήδη διενεργηθεί οι αυτοδιοικητικές εκλογές και είχαν ήδη εξαχθεί τα σχετικά εκλογικά αποτελέσματα υπό την ισχύ διαφορετικού συστήματος.

II. Η ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΜΕ ΤΟΥΣ Ν. 4623/2019 ΚΑΙ 4625/2019

Οι αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του 2019 διεξήχθησαν με βάση το αναλογικό εκλογικό σύστημα που εισήχθη στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τον ν. 4555/2018. Ο τελευταίος νόμος είχε ως βασικούς του άξονες την εγκατάλειψη της μονοπαταξιακής αυτοδυναμίας στους Δήμους και στις Περιφέρειες και την προώθηση προγραμματικών συγκλίσεων, συμβιβασμών και συνθέσεων περισσότερων παρατάξεων ή/και της συνεννόησης με μεμονωμένους συμβούλους². Με την αλλαγή της κυβερνητικής σκυτάλης, κατόπιν των βουλευτικών εκλογών της 7^{ης} Ιουλίου 2019, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, που είχε ήδη από τη θέση της αντιπολίτευσης αντιταχθεί σφόδρα στην καθιέρωση της απλής αναλογικής, ανέλαβε, άμεσα και πριν την έναρξη της νέας δημοτικής και περιφερειακής περιόδου την 01.09.2019, νομοθετική πρωτοβουλία³ για διορθωτικές παρεμβάσεις στο καθεστώς διοίκησης των ΟΤΑ, προκειμένου να μετριαστούν οι αρνητικές συνέπειες που –κατά την εκτίμηση των κυβερνητικών παραγόντων– θα επέρχονταν από την απολύτως αναλογική εκπροσώπηση των παρατάξεων στα όργανα διοίκησης των ΟΤΑ.

Κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 4623/2019, από τους 332 δήμους της Ελλάδας στους 231 η παράταξη του Δημάρχου δεν διέθετε λόγω της εφαρμογής του αναλογικού συστήματος την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στο δημοτικό συμβούλιο, ενώ στους 69 από αυτούς Δήμους εκλέχθηκε ο επικεφαλής του δεύτερου σε ψήφους και κατ' επέκταση έδρες συνδυασμού. Κατά τον νομοθέτη, ενόψει των ανωτέρω συσχετισμών, δημιουργούνταν θεσμική ανισορροπία και δυσαρμονία μεταξύ δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου και Δημάρχου ή Περιφερειάρχη αντίστοιχα, τη στιγμή που οι τελευταίοι απολαμβάνουν άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης με την πολιτική εντολή να εφαρμόσουν το πολιτικό τους πρόγραμμα, κάτι που είναι όμως εξαιρετικά δυσχερές να επιτευχθεί λόγω μη εξασφάλισης πλειοψηφίας στο οικείο συμβούλιο⁴.

Στο πλαίσιο λοιπόν αυτό, εισήχθησαν με τους ν. 4623/2019 και 4625/2019 παρεμβατικού χαρακτήρα ρυθμίσεις που είχαν, κατά τον νομοθέτη, ως στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικής λειτουργίας των ΟΤΑ, η οποία διακυβεύθηκε έντονα λόγω της εισαγωγής του αναλογικού συστήματος με τον ν. 4555/2018. Μεταξύ των ρυθμίσεων αυτών ήταν και οι δύο επίδικες που αφορούσαν στον ορισμό Αντιδημάρχου σε δημοτικές κοινότητες που εκτείνονταν στην εδαφική

² Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4555/2018 (σελ. 7 επ.), διαθέσιμη στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 29.05.2022. Βλ. και Θ. Ξηρό, «Η ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντιπροσώπευση, εκλογικό σύστημα, “κυβερνησιμότητα”», σε Μ. Αλεξοπούλου/Ν. Βαγιωνάκης/Δ. Κατσούλης/Θ. Ξηρός/Κ. Παπανικολάου/Ε. Παυλίδου/Μ. Πικραμένος, *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Οργάνωση και λειτουργία*, 2020, σελ. 101.

³ Ν. 4623/2019 και 4625/2019.

⁴ Αιτιολογική έκθεση ν. 4623/2019, σελ. 1 επ., διαθέσιμη στο [link](#), τελευταία πρόσβαση 29.05.2022

περιφέρεια ενός νησιού (νησιωτική δημοτική κοινότητα) και στην ανάδειξη του Προέδρου των συμβουλίων κοινότητας άνω των 300 κατοίκων.

III. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΕΠΙΔΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

Η υπόθεση επ' αφορμή της οποίας εκδόθηκε η υπ' αριθμόν 2037/2021 παραπεμπτική απόφαση του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας αφορούσε σε αίτηση ακύρωσης δημοτικού συμβούλου σε νησιωτικό Δήμο, που είχε μεν εκλεγεί σε μονοεδρική εκλογική περιφέρεια στην οποία υπάγονταν νησιωτικές δημοτικές κοινότητες, αλλά δεν άνηκε στην πλειοψηφούσα δημοτική παράταξη. Υπό το καθεστώς του ν. 4555/2018⁵, με βάση τον οποίο διενεργήθηκαν οι αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του 2019, ο αιτών δημοτικός σύμβουλος θα είχε ορισθεί Αντιδήμαρχος στις συγκεκριμένες νησιωτικές δημοτικές κοινότητες της μονοεδρικής εκλογικής του περιφέρειας, αφού αφενός ήταν ο μόνος εκλεγείς δημοτικός σύμβουλος στην οικεία εκλογική περιφέρεια και αφετέρου με βάση τον ν. 4555/2018 ο ορισμός του δεν εξαρτιόταν από τη δημοτική παράταξη που αυτός άνηκε. Ωστόσο, με το άρθρ. 5 παρ. 2 στ' του ν. 4623/2019 καταργήθηκε η ανωτέρω διάταξη του ν. 4555/2018 και προβλέφθηκε πως Αντιδήμαρχος νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων ορίζεται αποκλειστικά σύμβουλος της πλειοψηφούσας δημοτικής παράταξης εκλεγείς στην οικεία εκλογική περιφέρεια ή στην πλησιέστερη αυτής, αν δεν υπάρχει τέτοιος. Έτσι, μετά την ανωτέρω νομοθετική παρέμβαση, ο αιτών δημοτικός σύμβουλος δεν ορίσθηκε Αντιδήμαρχος των νησιωτικών κοινοτήτων της μονοεδρικής εκλογικής περιφέρειας στην οποία κατάφερε να εκλεγεί, αλλά Αντιδήμαρχος ορίσθηκε δημοτικός σύμβουλος άλλης εκλογικής περιφέρειας που άνηκε στην πλειοψηφούσα δημοτική παράταξη.

Η υπ' αριθμόν 2366/2021 απόφαση του ίδιου Τμήματος ΣτΕ αφορούσε σε αίτηση ακύρωσης μέλους συμβουλίου Κοινότητας, που έλαβε τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης μεταξύ των υποψηφίων του δεύτερου κατά σειρά κατάταξης κοινοτικού συνδυασμού. Υπό το καθεστώς του ν. 4555/2018 (και των τροποποιήσεων του ν. 4604/2019)⁶, ο αιτών θα μπορούσε να εκλεγεί Πρόεδρος Συμβουλίου Κοινότητας, αφού για το συγκεκριμένο αξίωμα προβλεπόταν έμμεση εκλογή από το σύνολο των μελών του κοινοτικού συμβουλίου ανάμεσα στους πρώτους σε σταυρούς προτίμησης συμβούλους των δύο πρώτων κατά σειρά εκλογής κοινοτικών συνδυασμών⁷. Ωστόσο, με τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 9 α' του ν. 4623/2019 και 10 παρ. 4 ν. 4625/2019 ανετράπη ο τρόπος εκλογής των Προέδρων των Κοινοτήτων άνω των 300 κατοίκων, με κατάργηση της έμμεσης εκλογής από το συμβούλιο κοινότητας και με υποχρεωτικό, εκ του νόμου ορισμό ως Πρόεδρου του συμβούλου με τις περισσότερες ψήφους εκ του πρώτου, κατά σειρά κατάταξης, συνδυασμού. Έτσι, μετά την ανωτέρω τροποποίηση, στερήθηκε εκ των υστέρων στον αιτούντα η δυνατότητα να εκλεγεί Πρόεδρος του συμβουλίου κοινότητας, με τον αυτοδίκαιο ορισμό του πρώτου σε σταυρούς προτίμησης υποψηφίου από τον πρώτο σε σειρά κατάταξης συνδυασμό.

⁵ Άρθρ. 68 παρ. 2.

⁶ Άρθρ. 80 ν. 4555/2018 και άρθρ. 67 παρ. 1,2,3 του ν. 4604/2019.

⁷ Σημειωτέον ότι ο ν. 4555/2018 (άρθρο 16 αυτού) εισήγαγε την ξεχωριστή κάλπη ως προς την εκλογή των οργάνων των δημοτικών κοινοτήτων (Συμβούλων και Προέδρων Κοινοτήτων), με αποτέλεσμα να γίνεται λόγος για δύο ειδών συνδυασμούς, δημοτικούς και κοινοτικούς.

IV. Η ΔΙΑΠΙΣΤΩΘΕΙΣΑ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

Με τις εδώ σχολιαζόμενες αποφάσεις του, το Δικαστήριο έκρινε ως αντισυνταγματικές τις ανωτέρω νομοθετικές επεμβάσεις στην ανάδειξη των ανωτέρω οργάνων διοίκησης ΟΤΑ (Αντιδημάρχου νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων και Προέδρου συμβουλίου κοινότητας), δεδομένου πως οι επεμβάσεις αυτές έλαβαν χώρα μετά τη διεξαγωγή των εκλογών του Μαΐου 2019 και την ανακήρυξη των επιτυχόντων υποψηφίων και συνδυασμών και είχαν άμεση ισχύ, εφαρμοζόμενες στην επόμενη των ανωτέρω εκλογών δημοτική περίοδο (από 01.09.2019).

Το Δικαστήριο δέχθηκε πως οι παρεμβατικού χαρακτήρα διατάξεις των ν. 4623/2019 και 4625/2019 προσβάλλουν το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι (άρθρο 5 παρ. 1 και άρθρο 53 παρ. 3 Σ.), την αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης (άρθρο 1 παρ. 1 και 2 και άρθρο 52 Σ.), καθώς και την αρχή της ισότητας των όρων του εκλογικού ανταγωνισμού (άρθρο 4 παρ. 1 Σ.), που ασφαλώς τυγχάνουν εφαρμογής και στο πεδίο των εκλογών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το σχετικό σκεπτικό των σχολιαζόμενων αποφάσεων⁸, με την αλλαγή του τρόπου ανάδειξης των Αντιδημάρχων νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων και των Προέδρων των συμβουλίων κοινότητας, νοθεύεται η εκφρασθείσα κατά τις εκλογές της 26^{ης} Μαΐου 2019 θέληση των εκλογέων, η οποία διαμορφώθηκε κατά συνεκτίμηση, εκτός άλλων, και του τρόπου ανάδειξης των οργάνων αυτών που ίσχυε κατά τον χρόνο άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν. Επιπλέον, κατά το ίδιο σκεπτικό, στον ίδιο –εκ των υστέρων ανατραπέντα– τρόπο ανάδειξης βασίσθηκαν και οι εκλεγέντες δημοτικοί και κοινοτικοί σύμβουλοι, κατά τον χρόνο υποβολής και υποστήριξης της υποψηφιότητάς τους αλλά και κατά την κατάρτιση των αντίστοιχων συνδυασμών. Εν ολίγοις, το Δικαστήριο αναγνώρισε πως ο νομοθέτης προέβη σε μία *ex post* επέμβαση στους όρους αντιπροσώπευσης, αλλοιώνοντας το ουσιαστικό περιεχόμενο της λαϊκής βούλησης και τον απορρέοντα εξ αυτής συγκεκριμένο συσχετισμό των αυτοδιοικητικών πολιτικών δυνάμεων.

Ενδιαφέρουσα κρίνεται η μειοψηφήσασα γνώμη που διατυπώθηκε μόνο στην υπ' αριθμόν ΣτΕ Τμ. Γ' 2366/2021 σχολιαζόμενη απόφαση⁹, σύμφωνα με την οποία η εκ των υστέρων μεταβολή του τρόπου εκλογής των Προέδρων των συμβουλίων κοινότητας δεν αντίκειται στις προαναφερθείσες συνταγματικές αρχές, αφού η ανάδειξη του Προέδρου του συμβουλίου κοινότητας ήταν έμμεση, δεν συνδεόταν δηλαδή άμεσα με το αποτέλεσμα των εκλογών και κατ' επέκταση με την ψήφο του εκλογέα, αλλά εξαρτιόταν αποκλειστικά από το αποτέλεσμα της μυστικής ψηφοφορίας μεταξύ των εκλεγέντων μελών του συμβουλίου. Μάλιστα προκειμένου να δικαιολογήσει την κρίση της αυτή σε σχέση με τα όσα έγιναν ομόφωνα δεκτά στην προγενέστερη χρονικά υπ' αριθμόν 2037/2021 απόφαση του ίδιου Τμήματος, η μειοψηφήσασα γνώμη αντιδιαστέλλει τον μεταβληθέντα τρόπο ανάδειξης του Προέδρου συμβουλίου κοινότητας με αυτόν του Αντιδημάρχου νησιωτικής δημοτικής κοινότητας, επισημαίνοντας πως στη θέση του τελευταίου θα οριζόταν υπό το καθεστώς του ν. 4555/2018 υποχρεωτικά και άνευ ετέρου ο δημοτικός σύμβουλος που εξελέγη στην οικεία μονοεδρική εκλογική περιφέρεια, ενώ στην περίπτωση του Προέδρου του συμβουλίου κοινότητας θα μεσολαβούσε η μυστική ψήφος των εκλεγέντων κοινοτικών συμβούλων.

⁸ Σκέψη 9 της ΣτΕ Γ' 2037/2021 και Σκέψη 14 της ΣτΕ Γ' 2366/2021.

⁹ Σκέψη 15.

Αυτό που ίσως παραγνωρίστηκε πάντως από την ανωτέρω μειοψηφήσασα γνώμη είναι πως τόσο πριν όσο και μετά την εξαγωγή των εκλογικών αποτελεσμάτων έλαβαν χώρα πολιτικές διεργασίες και επιτεύχθηκαν συνεργασίες μεταξύ των υποψηφίων και των μετέπειτα εκλεγέντων συμβούλων κοινότητας, ενόψει της αρχικώς προβλεπόμενης έμμεσης εκλογής του Προέδρου του συμβουλίου κοινότητας. Οι όποιες επιτευχθείσες πολιτικές συνεργασίες, συνεννοήσεις και συμφωνίες, βασιζόμενες σε ένα συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο, συναρτώμενες άμεσα με την τοπική δημοκρατία και εντασσόμενες ασφαλώς στο πεδίο προστασίας του άρθρου 5 παρ. 1 Σ. αναιρέθηκαν εκ των υστέρων από τον νομοθέτη, χωρίς μάλιστα η αναίρεση αυτή να συνδυάζεται με κάποιον αποχρώντα λόγο δημοσίου συμφέροντος ή με κάποιο συνταγματικά θεμιτό σκοπό.

V. Η ΕΠΙΚΑΛΟΥΜΕΝΗ ΑΠΟ ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι υπό κρίση διορθωτικές παρεμβάσεις των ν. 4623/2019 και 4625/2019 έλαβαν χώρα, όπως προαναφέρθηκε, ώστε να καταστήσουν τη λειτουργία των ΟΤΑ αποτελεσματική, να διασφαλίσουν δηλαδή την *κυβερνησιμότητά* τους, η οποία –κατά τον νομοθέτη– δεν εξασφαλιζόταν λόγω της αναλογικής εκπροσώπησης των παρατάξεων στα όργανα των ΟΤΑ που εισήχθη με τον ν. 4555/2018. Ως προς τις επίδικες νομοθετικές ρυθμίσεις, προφανής πρόθεση του νομοθέτη ήταν τόσο ο Αντιδήμαρχος των νησιωτικών δημοτικών κοινοτήτων, προερχόμενος από την πλειοψηφήσασα δημοτική παράταξη, όσο και οι Πρόεδροι των συμβουλίων κοινότητας, προερχόμενοι από τον πλειοψηφήσαντα κοινοτικό συνδυασμό, να ελέγχονται πολιτικά από τον Δήμαρχο, αφού στις περισσότερες των περιπτώσεων η πλειοψηφήσασα δημοτική παράταξη ήταν αυτή στην οποία άνηκε ο εκλεγείς Δήμαρχος και οι πλειοψηφήσαντες κοινοτικοί συνδυασμοί τελούσαν υπό την πολιτική επιρροή του εκλεγέντος Δημάρχου.

Θα πρέπει πάντως να επισημανθεί πως η ανάγκη *κυβερνησιμότητας* των Δήμων, υπό την έννοια του απόλυτου πολιτικού ελέγχου του Δημάρχου στα δημοτικά συμβούλια και στα λοιπά όργανα του Δήμου, δεν αναγνωρίζεται, σε αντίθεση με την κυβερνητική σταθερότητα, ως ρητή συνταγματική επιδίωξη¹⁰. Μη εφαρμοζόμενης της κοινοβουλευτικής αρχής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν απαιτείται ο εκάστοτε Δήμαρχος ή Περιφερειάρχης να απολαμβάνει της θεσμικής εμπιστοσύνης του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου, ώστε να είναι κατ' επέκταση αναγκαίο η παράταξη του Δημάρχου ή Περιφερειάρχη να διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στο οικείο συμβούλιο¹¹. Αξιοσημείωτο είναι μάλιστα πως στη σχολιαζόμενη υπ' αριθμόν 2037/2021 απόφαση¹², το Δικαστήριο έκρινε παρεμπιπτόντως πως ο ορισμός ως Αντιδημάρχου δημοτικού συμβούλου που δεν προέρχεται από την πλειοψηφούσα παράταξη του Δημάρχου, δεν αντίκειται σε καμία συνταγματική διάταξη.

Έτσι, οι εν λόγω νομοθετικές ρυθμίσεις, που θεσπίσθηκαν υπό τον φόβο ακυβερνησίας στους ΟΤΑ, δεν φαίνεται να επεδίωκαν κάποιον ειδικό, συνταγματικά θεμιτό σκοπό ή να επιβάλλονταν από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, ώστε να τύχουν μάλιστα άμεσης εφαρμογής και ουσιαστικά να μεταβάλουν τους πολιτικούς συσχετισμούς που προέκυψαν από την εκφρα-

¹⁰ Βλ. και Θ. Ξηρό, ό.π. (υποσημ. 2).

¹¹ Βλ. σχετικά και Θ. Τζώνου, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτικά Κόμματα*, 1988, σελ. 40-42.

¹² Σκέψη 8.

σθείσα κατά τις εκλογές της 26^{ης} Μαΐου 2019 λαϊκή βούληση. Άλλωστε, το σύστημα ανάδειξης και διοίκησης που εισήχθη με τον ν. 4555/2018 δεν πρόλαβε να δοκιμασθεί, ώστε να προκύψουν εξ αυτού και εν τοις πράγμασι ζητήματα ομαλής και αποτελεσματικής λειτουργίας των ΟΤΑ που να δικαιολογούν την επίμαχη παρέμβαση.

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Από το σύνολο των διατάξεων των ν. 4623/2019 και 4625/2019, προκύπτει η προφανής εναντίωση και πρόδηλη δυσπιστία του νομοθέτη σε ένα σύστημα διοίκησης και λειτουργίας των ΟΤΑ που δεν στηρίζεται στον απόλυτο πολιτικό έλεγχο από τον Δήμαρχο ή τον Περιφερειάρχη, με τη διάθεση σε αυτούς της απόλυτης πλειοψηφίας των εδρών των οικείων συμβουλίων, αλλά που βασίζεται στη συνεργασία περισσότερων παρατάξεων, στον δημοκρατικό διάλογο και σε προγραμματικές συγκλίσεις. Κατ' ουσίαν, η θέση που εκφράζεται μέσα από τις ανωτέρω νομοθετικές παρεμβάσεις είναι πως αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των ΟΤΑ δεν νοείται υπό ένα σύστημα αναλογικής εκπροσώπησης των πολιτικών παρατάξεων στα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια.

Οι σχολιαζόμενες αποφάσεις αποτελούν αναμφισβήτητα ένα πρώτο βήμα οριοθέτησης των επιλογών του νομοθέτη ως προς το σύστημα ανάδειξης των αυτοδιοικητικών αρχών. Το ευρύτατο περιθώριο εκτίμησης που αναγνώρισε στον τελευταίο η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν μπορεί να εκτείνεται έως το σημείο να θεωρείται συνταγματικά επιτρεπτή η εκ των υστέρων νομοθετική επέμβαση στους όρους πολιτικής αντιπροσώπευσης, κατά τρόπο ώστε να μεταβάλλονται οι διαμορφωθέντες από τις αυτοδιοικητικές εκλογές πολιτικοί συσχετισμοί.

Τέλος, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε με την κρίση του αυτή πως η δημοκρατική αρχή και οι εξ αυτής απορρέουσες επιμέρους συνταγματικές αρχές (αντιπροσωπευτική αρχή, αρχή ισοδυναμίας της ψήφου, αρχή του πολυκομματισμού κ.ά.) βρίσκουν πλήρως πεδίο εφαρμογής και στην ανάδειξη των αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως γνήσια και άμεση εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας, παρά το γεγονός πως οι ΟΤΑ εντάσσονται οργανικά στην εκτελεστική εξουσία. Δεν πρέπει να λησμονείται πως η ratio της συνταγματικής κατοχύρωσης του αιρετού των αυτοδιοικητικών αρχών συνίσταται στην πολιτική τους ανεξαρτησία, ως προς τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, απέναντι στην υποκείμενη στην «κυβερνητική γραμμή» Διοίκηση. Έτσι, οι όποιες νομοθετικές επεμβάσεις στον τρόπο ανάδειξης, διοίκησης και λειτουργίας των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να υπόκεινται σε αυστηρό συνταγματικό έλεγχο προς διασφάλιση της ανεμπόδιστης από το Κράτος πρωτοβουλίας και δράσης τους, όπως ρητώς αναγνωρίζεται στο άρθρο 102 παρ. 4 εδ. α' Σ. □