

ΤΟ ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ (1975-2019). ΠΡΩΤΟΓΝΩΡΑ ΜΑΚΡΑ ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΜΕ ΜΙΑ ΣΗΜΕΙΑΚΗ ΠΑΡΕΝΘΕΣΗ*

Θανάσης Γ. Ξηρός
Αναπληρωτής Καθηγητής
Συνταγματικού Δικαίου
ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση παρουσιάζει, συγκρινόμενο με εκείνο των γενικών βουλευτικών εκλογών, ορισμένες ιδιαιτερότητες, συνταγματικά και λειτουργικά. Ο κοινός νομοθέτης, εν πρώτοις, επιλαμβανόταν έως το 2001 δίχως να διαθέτει συνταγματικά ρητή προς τούτο ειδική εξουσιοδότηση. Εξάλλου, κάθε τροποποίηση του εκλογικού συστήματος ισχύει άμεσα και εφαρμόζεται στις επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές, ανεξαρτήτως της πλειοψηφίας που την υπερψηφίζει. Καθόλη τη μεταπολιτευτική περίοδο και έως το 2015, οι λειτουργοί της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών αναδεικνύονταν, επίσης, με το σύστημα της ενισχυμένης αναλογικής. Έτσι, ο νικητής των αυτοδιοικητικών εκλογών στον πρώτο ή, συνηθέστατα, στον δεύτερο γύρο τους λάμβανε καθορισμένο, εκ των προτέρων και σταθερό, αριθμό εδρών, εξασφάλιζε δε άνετη μονοπαραταξιακή αυτοδυναμία και εγγυημένη υπεραντιπροσώπευση στη σύνθεση του οικείου συμβουλίου. Η εφαρμογή του αναλογικού εκλογικού συστήματος στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019 θα αποδειχθεί παρένθεση, αφού το 2020 θα δώσει τη θέση του σε μια νέα παραλλαγή της ενισχυμένης αναλογικής.

* Αναπτυγμένη μορφή της εισήγησης που επρόκειτο να παρουσιαστεί σε εκδήλωση του «Ομίλου Αριστόβουλος Μάνεσης» για την τοπική αυτοδιοίκηση στον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών την Άνοιξη του 2020. Η διεξαγωγή της ματαιώθηκε μετά την επιβολή των μέτρων για τον περιορισμό της διάδοσης της πανδημίας. Οι νομοθετικές εξελίξεις που ακολούθησαν επέβαλαν την προσθήκη στο επίμετρο ενότητας με συνοπτική παρουσίαση του νέου εκλογικού συστήματος που θα εφαρμοστεί στις αυτοδιοικητικές εκλογές του προσεχούς Οκτωβρίου.

ABSTRACT

The local government agencies electoral system presents, compared to that applied in the general elections, certain constitutional and operational specificities. The legislator, at first, acted until 2001 without having been constitutionally equipped with the necessary special authorization for this purpose. Nevertheless, any amendment of the electoral system has immediate effect and is applied as of the immediately following local government agencies elections, regardless of the majority voted for its adoption. During the whole period following the political changeover (metapolitefsi) until 2015, the local government agencies officials of both levels were also elected with enhanced proportional representation system. Subsequently, the winner of the local government agencies elections in the first, or most usually, in the second round, used to receive a fixed, predetermined number of seats, ensuring thus, a comfortable single-party autonomy and a guaranteed over-representation in the composition of the relevant council. The application of the proportional representation electoral system in the local government agencies elections of 2019 will be proved a parenthesis. In 2020 it will be replaced by a new variant of the enhanced proportional representation system.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών αποτελούν αντιπροσωπευτικούς θεσμούς. Τους επικεφαλής τους, δήμαρχο ή περιφερειάρχη, και τους λοιπούς δημοτικούς ή περιφερειακούς λειτουργούς, αναδεικνύει, περιοδικά με την ψήφο του το τοπικό εκλογικό σώμα. Οι όροι αντιπροσώπευσης καθορίζονται στο εκλογικό σύστημα. Η, κάθε φορά, ισχύουσα μορφή του μετασχηματίζει τη λαϊκή θέληση, δηλαδή την εκφρασμένη προτίμηση των εκλογέων, σε εκπροσώπηση στο δημοτικό ή στο περιφερειακό συμβούλιο.

Αν και δεν του είχε παρασχεθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα ρητά η σχετική εξουσιοδότηση, ο κοινός νομοθέτης ορίζει το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση. Του αναγνωρίζονται μάλιστα ευρέα, καταρχήν, περιθώρια επιλογών, υπόκειται όμως στις οικείες συνταγματικές αρχές και επιταγές, δηλαδή στο συνταγματικό δέον. Οφείλει, ταυτόχρονα, να εξασφαλίζει τη λειτουργική εξισορρόπηση της επιλογής του με την επικρατούσα κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα, όπως τη συγκεκριμενοποιούν οι, κάθε φορά, εξυπηρετούμενες ανάγκες.

Η σχέση δέοντος και πραγματικότητας είναι, πρωτίστως, ανταγωνιστική, η ζητούμενη εξισορρόπηση τους παραμένει πάντως αδιατάρακτη καθόλη σχεδόν τη διάρκεια της μεταπολιτευτικής περιόδου. Παρά το γεγονός ότι εκκινούν, κατά βάση, από κοινή συνταγματική αφετηρία και υπηρετούν τους ίδιους, κατά κανόνα, σκοπούς, το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση διατηρεί την, έστω σχετική, αυτονομία του από το ομολόγό του στις γενικές βουλευτικές εκλογές. Διακρίνεται μάλιστα από ορισμένες αξιοσημείωτες ιδιαιτερότητες.

II. ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΙ

1. Επαναλαμβάνοντας, κατά βάση επί λέξει, τη διατύπωση των Συνταγμάτων του 1864¹, του 1911²,

¹ Άρθρο 105: «Η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής διά σφαιριδίων ψηφοφορίας». Βλ. Θ. Φλογαΐτη, *Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου*, 1987, σελ. 476 επ.

² Άρθρο 105: «Η εκλογή των δημοτικών αρχών γίνεται διά καθολικής ψηφοφορίας». Βλ. Ν. Σαρίπολο, *Ελληνικόν*

του 1927³ και του 1952⁴, αλλά και των «συνταγματικών» κειμένων της δικτατορικής περιόδου⁵, ο συντακτικός νομοθέτης το 1975 περιορίζεται να προβλέψει το αιρετό των αρχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η εκλογή τους διενεργείται δε με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Η πρότ. 2 της παρ. 2 του άρθρου 102 Σ. υπερψηφίσθηκε, όπως ακριβώς είχε περιληφθεί στο Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος. Οι προτάσεις για την τροποποίηση ή τη συμπλήρωσή της στις διαδοχικές φάσεις της επεξεργασίας του από τους διακριτούς σχηματισμούς (Β΄ Υποεπιτροπή, Ολομέλεια της Επιτροπής, Ολομέλεια) της «Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής» είναι περιορισμένες σε αριθμό και από καμία τους δεν ζητήθηκε η παροχή εξουσιοδότησης στον κοινό νομοθέτη να ορίσει το εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης του πρώτου βαθμού⁶.

Έτσι, οι αυτοδιοικητικές εκλογές είναι η μοναδική από τις τέσσερις διακριτές στιγμές ενεργοποίησης του εκλογικού σώματος στις οποίες ο τελευταίος δεν εξουσιοδοτείται να οργανώσει την προπαρασκευή και τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας ή να ορίζει τη διαδικασία μετασχηματισμού της εκφρασμένης λαϊκής θέλησης σε εκπροσώπηση στο αντιπροσωπευτικό σώμα. Αντιθέτως, το εκλογικό σύστημα στις γενικές βουλευτικές εκλογές καθορίζεται, με ρητή συνταγματική πρόβλεψη⁷, από τον κοινό νομοθέτη. Εξάλλου, το δημοψήφισμα και στις δυο συνταγματικά κατοχυρωμένες μορφές του, δηλαδή για κρίσιμο εθνικό θέματα και για ψηφισμένο νομοσχέδιο, προκηρύσσεται και διενεργείται σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τον οργανικό του νόμο⁸. Τέλος, το αιρετό των εκπροσώπων των κρατών μελών στο μόνο άμεσα και δημοκρατικά νομιμοποιημένο όργανό της, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διαθέτει ευθεία αναφορά στο πρωτογενές⁹ και σε πράξεις του παράγωγο¹⁰ δικαίου της, ήδη, Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ ο εθνικός νομοθέτης περιορίζεται απλώς οργανώσει τη διαδικασία της εκλογής¹¹.

Συνταγματικόν Δίκαιο. Ερμηνεία του αναθεωρηθέντος Ελληνικού Συντάγματος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών, Τόμος Α΄. 1915, στην επανέκδοση του 1987, σελ. 338, υποσημ. 3, και 354 επ.

³ Άρθρο 107 εδ. γ΄: «Το δικαίωμα του αποφασίζει εις τους ανωτέρω οργανισμούς επί ζητημάτων υπαγομένων εις την σφαίραν της τοπικής αυτοδιοικήσεως ανήκει απαραίτητως εις αιρετά όργανα, εκλεγόμενα διά καθολικής ψηφοφορίας ή και αμέσως εις το σύνολο των εις έκαστον εξ αυτών ανηκόντων πολιτών». Βλ. Θ. Τσάτσο, *Η αναθεώρησις του άρθρου 107 του Συντάγματος του 1927* (Συμβολή εις τον προσδιορισμό της σημασίας των κατευθυντηρίων διατάξεων), σε *Idem, Μελέται Συνταγματικού Δικαίου*, 1958, σελ. 69 επ.

⁴ Άρθρο 99: «Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται διά καθολικής ψηφοφορίας». Βλ. Ηλ. Κυριακόπουλο, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*. Πανεπιστημιακά παραδόσεις, 1959, σελ. 331 επ.

⁵ Άρθρο 121 των κειμένων του 1968 και του 1973: «Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών ενεργείται διά καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας».

⁶ Βλ. *Βουλή των Ελλήνων, Ε΄ Αναθεωρητική, Σύναγμα 1975. Διατάξεις κατ' άρθρον επισήμων σχεδίων-τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου*, 1976, σελ. 567 επ.

⁷ Άρθρο 54 παρ. 1 Σ.

⁸ Άρθρο 44 παρ. 2 εδαφ. β΄ Σ.

⁹ Άρθρα 14 παρ. 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και 20 παρ. 2γ της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹⁰ Βλ., μεταξύ άλλων, την «Πράξη εκλογής των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία, η οποία είναι προσαρτημένη στην απόφαση 76/787/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 1976», η οποία ενσωματώθηκε στην έννομη τάξη μας με τον ν. 945/1979 [«Περί κυρώσεως της Συνθήκης Προσχώρησης της Ελλάδας εις την Ευρωπαϊκήν Οικονομικήν Κοινότητα και την Ευρωπαϊκήν Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, ως και της συμφωνίας «περί προσχώρησης της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκήν Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβος» (ΕτΚ Α΄, φ. 170 της 27^{ης} Ιουλίου 1979) και την τροποποίησή της με την 93/81/ΕΥΑΡΤΟΜ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ απόφαση του Συμβουλίου της 1^{ης} Φεβρουαρίου 1993, η οποία κυρώθηκε με τον ομότιτλο ν. 2196/1994 (ΕτΚ Α΄, φ. 41 της 22^{ης} Μαρτίου 1994)].

¹¹ Ν. 4255/2014 «Εκλογή μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α΄, φ. 89 της 11^{ης} Απριλίου 2014).

Η παράλειψη του συνταγματικού, συντακτικού ή αναθεωρητικού, νομοθέτη να εξουσιοδοτήσει τον κοινό (νομοθέτη) δεν θα τον αποστερήσει επί εκατό πενήντα περίπου έτη από την ευχέρεια να ορίζει το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η εκδήλωση της σχετικής πρωτοβουλίας του δεν ήταν μόνον αυτονόητη αλλά συγκεκριμενοποιούσε και τον αναγκαίο όρο για την, κατά τόπον, εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, δηλαδή την *έκφραση της τοπικής λαϊκής κυριαρχίας*. Γι' αυτό, ουδέποτε αμφισβητήθηκε στην ουσία της. Το διαπιστωμένο κενό καλύφθηκε μόλις το 2001, όταν η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή θα συμπληρώσει την πρότ. 2 της παρ. 2 του άρθρου 102 Σ. με την προσθήκη της, γνωστής από την περιοχή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πρόβλεψης, «όπως νόμος ορίζει». Αν και δηλωμένος σκοπός των εισηγητών της, παρά την εύλογη κριτική της επιστήμης¹², υπήρξε η *αναγνώριση του εκλογικού, ενεργητικού και παθητικού, δικαιώματος στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης*¹³, προσφέρει, επίσης και πλέον ρητά, το ζητούμενο συνταγματικό έρεισμα για την έκδοση του οργανικού νόμου.

2. Το *συνταγματικό δέον* κατά τη διαμόρφωση του εκλογικού συστήματος στην τοπική αυτοδιοίκηση συνθέτουν η *αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου*¹⁴ και το *αντιπροσωπευτικό σύστημα*¹⁵. Η πρώτη δεν κατοχυρώνεται με ρητό ορισμό στο Σύνταγμα, συνάγεται όμως ερμηνευτικά, ερειδόμενη, κατά

¹² Βλ. Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργανωτικό Μέρος II*, 2018, σελ. 266 επ.

¹³ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η συνεισφορά της αναθεώρησης του 2001*, 2002, σελ. 244 επ. Η διάταξη, όπως έγινε δεκτό από την πλειοψηφία της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην απόφασή της 460/2013, εξαντλεί το κανονιστικό της περιεχόμενο στο δικαίωμα του εκλέγειν, αν και ισχυρή μειοψηφία, αποτελούμενη από δύο (2) Αντιπροέδρους και δεκατρείς (13) Συμβούλους, τάχθηκε υπέρ της άποψης ότι καταλαμβάνει και το δικαίωμα του εκλέγεσθαι. Ο μείζων σχηματισμός επιλήφθηκε μετά την έκδοση της παραπεμπτικής απόφασης 350/2011 του Δ' Τμήματος. Για τις αποφάσεις, βλ. ΘΠΔΔ 1 (2011), σελ. 29 επ., με παρατηρήσεις του Κ. Χρυσόγονου, *Το «δικαίωμα του αίματος» και η πολιτική συμμετοχή των αλλοδαπών στην τοπική αυτοδιοίκηση*, σελ. 103, και, αντίστοιχα, ΘΠΔΔ, 2013, σελ. 20 επ., με παρατηρήσεις Γ. Κατρούγκαλου, *Έθνος, λαός και δικαιώματα στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 460/2013*, σελ. 11 επ. Στην ίδια συνταγματική διάταξη αναζητήσε το έρεισμά της η *ex lege* αναγνώριση της ιδιότητας του εκλόγιμου για θέσεις συμβούλων σε δήμο και σε δημοτικό ή τοπικό διαμέρισμα στους ομογενείς και τους μονίμως διαμένοντες στη χώρα πολίτες τρίτων χωρών [άρθρο 17 του ν. 3838/2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νόμιμα διαμενόντων μεταναστών και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 49 της 24^{ης} Μαρτίου 2010)], αλλά στις παραπάνω αποφάσεις κρίθηκε ότι οι νομοθετικές επιλογές είναι αντίθετες στους κρίσιμους συνταγματικούς ορισμούς και, γι' αυτό, ανίσχυρες.

¹⁴ Βλ., αντί πολλών, Χρ. Σγουρίτσα, *Συνταγματικόν Δίκαιον, Τόμος Α'*, 1965, σελ. 222 επ.· Αρ. Μάνεση, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, II, 1991, σελ. 248 επ.· Γ. Παπαδημητρίου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Τα όργανα του κράτους, τεύχος α'*. Το εκλογικό σώμα, 1981, σελ. 55 επ.· *Idem*, *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα*, 1986, σελ. 32 επ.· Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β'*, *Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, 1993, σελ. 184-185· Κ. Χρυσόγονο, *Εκλογικό σύστημα και Σύνταγμα, Δημοσιεύματα Συνταγματικού Δικαίου* -11, 1996, σελ. 191 επ.· Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο. Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος I*, 2018, σελ. 485 επ.· Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 446 επ.· Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 336 επ. και Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 522 επ. Για την απόπειρα συνταγματικής κατοχύρωσής της στην «Ε' Αναθεωρητική Βουλή», βλ. Χ. Ανθόπουλο, *Εκλογικά συστήματα και συνταγματικές δεσμεύσεις. Μια συγκριτική ανάλυση μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας*, Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο -2, 2016, σελ. 51 επ., ιδίως 55 επ., και τις εκεί αναφορές στις πηγές.

¹⁵ Βλ., αντί άλλων, Αλ. Σβώλο, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, 1926 στην επανέκδοση του 2008, σελ. 121 επ.· Χρ. Σγουρίτσα, *ό.π.* σελ. 190 επ.· Αρ. Μάνεση, *ό.π.*, σελ. 173 επ.· Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα*, *ό.π.*, σελ. 34 επ.· Δ. Τσάτσο, *ό.π.*, σελ. 84 επ.· Αθ. Ράικο, *ό.π.*, σελ. 455 επ. και ειδικά για την τοπική αυτοδιοίκηση, Ν.-Κ. Χλέπα, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Πρόλογος: Γ. Παπαδημητρίου, Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες -7, 1994, σελ. 284 επ.

την ορθότερη άποψη, στη γενική αρχή της ισότητας¹⁶, στην αρχή της καθολικής ψηφοφορίας¹⁷ και τη δημοκρατική αρχή με τη μορφή της λαϊκής κυριαρχίας¹⁸. Καταλαμβάνει και τις αυτοδιοικητικές εκλογές¹⁹, επιτάσσοντας, ως ειδικότερη εκδήλωση της πολιτικής ισότητας²⁰, οι ψήφοι των εκλογέων να είναι νομικά ισοδύναμες. Δηλαδή, να έχουν, κατά το δυνατόν, την ίδια βαρύτητα στο αποτέλεσμα της τοπικής λαϊκής εκλογής.

Εξάλλου, το αντιπροσωπευτικό σύστημα αποτελεί την οργανωτική βάση όχι μόνο της κεντρικής αλλά και της τοπικής εξουσίας. Βέβαια, ούτε αυτό κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα, θεμελιώνεται πάντως στέρεα στο άρθρο 102 παρ. 2 Σ., στο οποίο προβλέπεται το αιρετό των λειτουργιών²¹ της τοπικής αυτοδιοίκησης των δύο βαθμών της και η περιοδική εκλογή τους. Επιβάλλει, καταρχήν, την ίση εκπροσώπηση κάθε πολίτη, όταν, συμμετέχοντας ως εκλογέας στην πολιτική ζωή²², καλείται να τους αναδείξει. Ισοδυναμία της ψήφου και ίση εκπροσώπηση συναπαρτίζουν και συγκεκριμενοποιούν το, εννοιολογικό και κανονιστικό, περιεχόμενο της ισότητας ως ειδικότερης συνιστώσας της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας²³. Η αρχή και η συνιστώσα της διέπουν και τις εκλογές στην τοπική αυτοδιοίκηση, υποχρεώνοντας τον κοινό νομοθέτη να εγγυηθεί, κατά το δυνατόν, την ισότιμη σύμπραξη στη διαμόρφωση και την ισότιμη συμμετοχή στην άσκηση της τοπικής εξουσίας²⁴. Έτσι, διασφαλίζει την ελεύθερη και τη γνήσια έκφραση της λαϊκής θέλησης, όπως επιτάσσει η ομώνυμη θεμελιώδης εκλογική αρχή του άρθρου 52 Σ.²⁵, η οποία –παρά τη

¹⁶ Άρθρο 4 παρ. 1 Σ. Βλ. αντί πολλών, Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, 2010, σελ. 1211 επ. · Κ. Χρυσόγονο/Σπ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 157 επ. και Ηλ. Κουβαρά, «Η αρχή της ισότητας», σε Σπ. Βλαχόπουλος (επιμ.), *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 2022, σελ. 52 επ.

¹⁷ Άρθρο 51 παρ. 3 Σ. Βλ., αντί πολλών, Αλ. Σβώλο, ό.π. (σημ. 15), σελ. 211 επ. · Χρ. Σγουρίτσα, ό.π. (σημ. 14), σελ. 220 επ. · Αρ. Μάνεση, ό.π. (σημ. 14), σελ. 236 επ. · Γ. Παπαδημητρίου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 48 επ. · Δ. Τσάτσο, ό.π. (σημ. 14), σελ. 84 επ. · Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. (σημ. 14), σ. 481 επ. · Ε. Βενιζέλο, ό.π. (σημ. 14), σελ. 436 επ. · Κ. Μαυριά, ό.π. (σημ. 14), σελ. 335 · Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 510 επ.

¹⁸ Άρθρα 1 παρ. 2-3 και 110 παρ. 1 Σ. Βλ. Αλ. Σβώλο, ό.π. (σημ. 15), σελ. 13 επ. · Χρ. Σγουρίτσα, ό.π. (σημ. 14), σελ. 183 επ. · Αρ. Μάνεση, ό.π. (σημ. 14), σελ. 78 επ. · Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 34 επ. · Δ. Τσάτσο, ό.π. (σημ. 14), σελ. 48 επ. · Αθ. Ράικο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 444 επ. · Ε. Βενιζέλο, ό.π. (σημ. 14), σελ. 330 επ. · Κ. Μαυριά, ό.π. (σημ. 14), σελ. 294 επ. και Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 295 επ.

¹⁹ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 33 και Αθ. Ράικο, ό.π. (σημ. 12), σελ. 261 επ.

²⁰ Για την πολιτική ισότητα ως συνιστώσα της δημοκρατικής αρχής, βλ., αντί άλλων, Γ. Κασσιμάτη, *Συνταγματικό Δίκαιο II. Οι λειτουργίες του κράτους*, 1980, σελ. 125 επ. και Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 291 επ.

²¹ Σύμφωνα με την ακριβέστερη, εννοιολογικά και συστηματικά, διατύπωση του Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 12 επ.

²² Στην παρ. 1 του άρθρου 5 Σ. κατοχυρώνεται, κατά την ορθότερη άποψη, «ένα γενικό δικαίωμα ελευθερίας που συμπληρώνει την παρεχόμενη από τα άλλα δικαιώματα προστασία της προσωπικότητας [βλ. Κ. Χρυσόγονο/Σπ. Βλαχόπουλο, ό.π. (σημ. 12), σελ. 211], με επικουρική όμως εφαρμογή, όταν στο Σύνταγμα δεν περιέχει ειδικές διατάξεις, άλλως η επίκλησή του «είναι ερμηνευτικά περιττή και επομένως εσφαλμένη», [βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. (σημ. 12), σελ. 1351], ενώ, κατ' άλλους, «μία γενική αρχή, κατευθυντήρια για τον νομοθέτη, και ένας ερμηνευτικός κανόνας για τη διοίκηση και τα δικαστήρια» (βλ. Αρ. Μάνεση, *Συνταγματικά δικαιώματα, α' Ατομικές ελευθερίες*, 1982, σελ. 119).

²³ Βλ. Αρ. Μάνεση, ό.π. (σημ. 14), σελ. 45 επ.

²⁴ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 37.

²⁵ Για την αρχή και το κανονιστικό της περιεχόμενο, βλ., αντί άλλων, Γ. Κασσιμάτη, ό.π. (σημ. 20), σελ. 175 επ. · Μ. Πικραμένο, *Η αρχή της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης*, Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου -20, 1993, ιδίως σελ. 21 επ. και 66 επ. · Κ. Χρυσόγονο, *Εκλογικό σύστημα και Σύνταγμα*, ό.π. (σημ. 1), σελ. 208 επ. · Θ. Ξηρό, «Η ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης: Αντιπροσωπευση, εκλογικό σύστημα, “κυβερνησιμότητα”», σε Μ. Πικραμένος (επιστ. επιμ.), *Τοπική αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία*, 2020, σελ. 102 επ. · Idem, «Το

συστηματική ένταξή του στην ενόπτητα των γενικών βουλευτικών εκλογών– καταλαμβάνει κάθε στιγμή ενεργοποίησης του εκλογικού σώματος.

3. Όταν το 2001 ο συνταγματικός εξουσιοδότησε τον κοινό νομοθέτη να ορίσει το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση, θα παραλείψει ή θα αποφύγει να θέσει, ειδικά, όρους για την άμεση εφαρμογή του. Αντιθέτως, στην περίπτωση των γενικών βουλευτικών εκλογών απαιτεί, προκειμένου να ισχύσει από την επόμενη αναμέτρηση, την υπερψήφισή του από, τουλάχιστον, διακόσιους (200) βουλευτές²⁶. Έτσι, επιχείρησε να αντιμετωπίσει την εδραιωμένη πρακτική στο μεταπολιτευτικό πολιτικό γίγνεσθαι η εκάστοτε κυβέρνηση να προχωρεί, συνήθως, στη διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη πρόωρων γενικών βουλευτικών εκλογών, αφού προηγουμένως είχε τροποποιήσει το εκλογικό σύστημα κατά τρόπο που να ευνοεί την εκ νέου επικράτησή της ή, έστω, την ικανοποιητική κοινοβουλευτική της εκπροσώπηση.

Βέβαια, η διεξαγωγή των εκλογών στην τοπική αυτοδιοίκηση πριν από τη συμπλήρωση της καθορισμένης δημοτικής ή περιφερειακής περιόδου δεν είναι δυνατή, αφού η ημέρα της ψηφοφορίας ορίζεται *ex lege*²⁷, ούτε οι αυτοδιοικητικοί συνδυασμοί συνδέονται τόσο στενά με τα πολιτικά κόμματα. Δεν αποκλείεται πάντως ο κοινός νομοθέτης να επιδιώξει, καταρχήν και μέσω νέου εκλογικού συστήματος, *πολιτικά οφέλη* στις τοπικές κοινωνίες²⁸. Η απαίτηση της αυξημένης πλειοψηφίας εντάσσεται πάντως σε διακεκριμένο συστηματικά κεφάλαιο του Συντάγματος, καταλαμβάνει ρητά διακριτή στιγμή ενεργοποίησης του εκλογικού σώματος και η *ratio* θέσπισης της οριοθετήθηκε στενά στη Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή. Έτσι, η *ανάλογη εφαρμογή* κανόνων της εκλογικής νομοθεσίας και στην τοπική αυτοδιοίκηση, η ταυτότητα του νομικού και του πραγματικού λόγου που τις συνδέει και η συνταγματική αρχή της *ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης* δεν θεωρούνται, κατά το μάλλον ή ήττον, επαρκείς για να *διευρυνθεί* το ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης και να υπαχθούν σε αυτό και οι αυτοδιοικητικές εκλογές. Πρόκειται για την κρατούσα άποψη στην επιστήμη²⁹ και, εν πολλοίς, στη νομολογία³⁰.

δικαίωμα της ψήφου», σε Σπ. Βλαχόπουλος (επιμ.), ό.π. (σημ. 16), σελ. 604 επ. και Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 517 επ.

²⁶ Άρθρο 54 παρ. 1 Σ. Αν και δεν περιλαμβάνονταν με αυτό ακριβώς το περιεχόμενο στις προτάσεις του 1997, η ρύθμιση έγινε δεκτή, με ευρεία μάλιστα πλειοψηφία, και περιλήφθηκε στην Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης τον Οκτώβριο του 2000. Βλ. Θ. Ξηρό, *Η ανάδειξη*, ό.π., σελ. 74 επ. και τις εκεί βιβλιογραφικές αναφορές.

²⁷ Η διάρκεια της δημοτικής και της περιφερειακής περιόδου ορίζεται, εκ νέου, πενταετής και η ψηφοφορία για την ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης διεξάγεται τη δεύτερη Κυριακή του μηνός Οκτωβρίου του πέμπτου έτους κάθε αυτοδιοικητικής περιόδου. Άρθρα 3 παρ. 1 και 2 και 43 παρ. 1 και 2 του ν. 4804/2021 [«Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α΄, φ. 90 της 6^{ης} Ιουνίου 2021)].

²⁸ Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας το 1974 το εκλογικό σύστημα τροποποιήθηκε, ουσιαστικά, μια φορά, με την κατοχύρωση της αναλογικής τον Ιούλιο του 2018. Καθόλη τη διάρκεια της προηγούμενης περιόδου ίσχυσε η ενισχυμένη αναλογική με διαφοροποιήσεις στην κατανομή των εδρών του οικείου συμβουλίου και στο απαιτούμενο ποσοστό εκλογικής δύναμης του επιτυχόντος συνδυασμού. Η μείωσή του, με το κατώφλι να ορίζεται το 2006 στο σαράντα δύο τοις εκατό (42%) των εγκύρων ψηφοδελτίων, για την επίτευξη της μονοπαταξιακής αυτοδυναμίας (παρακάτω υπό IV, 2) θα μπορούσε πάντως να θεωρηθεί ως η μοναδική τροποποίηση του εκλογικού συστήματος με στόχο η κοινοβουλευτική πλειοψηφία να εξασφαλίσει πολιτικά οφέλη. Βλ., επίσης, παρακάτω VII, 2.

²⁹ Βλ. Θ. Ξηρό, *Επιτυχών και επιλαχόντες συνδυασμοί στις Δημοτικές και τις Νομαρχιακές εκλογές*, ΕφαρμΔΔ II (2007), σελ. 553 επ. και σε *Idem*, *Ζητήματα Εκλογικού Δικαίου*, Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες -38, 2007, σελ. 135 επ. με τις εκεί βιβλιογραφικές αναφορές και Γ. Σωτηρέλη, *Ζητήματα συνταγματικότητας του άρθρου 1 του ν. 3434/2006 (42% και λευκά ψηφοδέλτια) (γνωμοδότηση)*, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 05.11.2011).

³⁰ Βλ. τη γνώμη της ισχυρής πλειοψηφίας στην 5^η σκέψη της απόφασης 3684/2009 [το κείμενό της δημοσιευμένο

III. ΤΟ ΕΠΙΤΡΕΠΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Οι αρχές που συνθέτουν το συνταγματικό δέον, εάν διεκδικούσαν *απόλυτη εφαρμογή*, θα υποχρέωναν τον κοινό νομοθέτη στην καθιέρωση του *αναλογικού εκλογικού συστήματος*³¹. Τότε όμως η επίτευξη της *μονοπαταξιακής αυτοδυναμίας*, δηλαδή η επικράτηση του επιτυχόντος συνδυασμού στη σύνθεση του δημοτικού ή του περιφερειακού συμβουλίου, θα αποδεικνυόταν στην πράξη, εάν όχι αδύνατη, τουλάχιστον, *εξαιρετικά δυσχερής*. Τούτο ενδέχεται να έχει δυσμενείς συνέπειες στην *αποτελεσματική λειτουργία* του δήμου ή της περιφέρειας. Γι' αυτό, δεν πρέπει να αποκλείονται, καταρχήν, *αποκλίσεις* από την αυστηρή συμμόρφωση προς το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου, του αντιπροσωπευτικού συστήματος και, εντέλει, της δημοκρατικής αρχής με τη μορφή της *λαϊκής κυριαρχίας*.

Από τη στιγμή, λοιπόν, που η εγκατάλειψη της *ανελαστικής προσέγγισης* κατά την επεξεργασία του εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη των δημοτικών και των περιφερειακών συμβουλίων είναι *λειτουργικά επιβεβλημένη*, ο κοινός νομοθέτης οφείλει να αναζητήσει, μεταξύ των προσφερόμενων εναλλακτικά (επιλογών), την πλέον *πρόσφορη* και *ενδεδειγμένη*. Τέτοια θεωρείται όποια *εξισορροπεί* το συνταγματικό δέον με τις επικρατούσες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες. Ακόμη και αν ο τρόπος εκλογής των μελών των οικείων συμβουλίων περικλείει αποκλίσεις από τις αρχές που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία, στις αυτοδιοικητικές εκλογές κρίνονται *θεμιτές*, εφόσον είναι *λειτουργικά αναγκαίες*, *δεν αναιρούν το κανονιστικό περιεχόμενο* των συνταγματικών καθορισμών του εκλογικού συστήματος³² και, τέλος, *δεν υπερβαίνουν τα όρια που τάσσει η αρχή της αναλογικότητας*³³.

IV. Η ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΗ ΑΝΑΛΟΓΙΚΗ ΚΑΙ Η ΥΠΕΡΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΣΗ ΤΟΥ ΕΠΙΤΥΧΟΝΤΟΣ ΣΥΝΔΥΑΣΜΟΥ

Ο κοινός νομοθέτης επιφύλαξε, καθόλη σχεδόν τη μεταπολιτευτική περίοδο, *ειδική* και πάντως *εξαιρετικά ευνοϊκή* αντιμετώπιση στον νικητή των αυτοδιοικητικών εκλογών. Η επικράτησή του σε

σε ΘΠΔΔ 2 (2011), σελ. 130 επ., με παρατηρήσεις Θ. Ξηρού, σ. 135 επ.] και τις όμοιες (αδημοσίευτες) 3685, 3686 και 3687/2009 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ωστόσο, εννέα (9) μέλη της σύνθεσης, στο σύνολό τους Σύμβουλοι, διατύπωσαν στην ίδια σκέψη της απόφασης διαφορετική, *εξαιρετικά ενδιαφέρουσα* τουλάχιστον από θεωρητική άποψη, προσέγγιση, η οποία δεν θα μπορούσε να περάσει απαρατήρητη και, ενδεχομένως, πρέπει να απασχολήσει σοβαρά στο μέλλον τον αναθεωρητικό νομοθέτη. Αναδεικνύουν μια νέα εκλογική αρχή αυτή της *σταθερότητας του εκλογικού δικαίου*. Η ισχύς της συνάγεται ερμηνευτικά –με αναγωγή τόσο στη διατύπωση της αναθεωρημένης παρ. 1 του άρθρου 54 Σ. όσο και στις προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφισής της, δηλαδή στα νομικά κείμενα που καθόρισαν την κρίση και της πλειοψηφίας–, αποτελεί δε ειδικότερη έκφραση της αρχής της *λαϊκής κυριαρχίας* (άρθρο 1 παρ. 2 και 3 Σ.) και της αρχής της *ελεύθερης, ιδιαίτερα δε της ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης* (άρθρο 52 Σ.). Επειδή η νέα διάταξη επιβάλλει την επικράτηση κανόνων *έντιμου εκλογικού ανταγωνισμού*, καταλαμβάνει κάθε στιγμή ενεργοποίησης του εκλογικού σώματος, έκριναν ότι το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση για να τύχει άμεσης εφαρμογής πρέπει, επίσης, να συγκεντρώσει την προτίμηση της αυξημένης πλειοψηφίας των διακοσίων (200) βουλευτών.

³¹ Ή, κατά, τον Αρ. Μάνεση [ό.π., (σημ. 14), σελ. 265] το σύστημα της *αναλογικής εκλογής*.

³² Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 34.

³³ Δηλαδή, όταν οι αποκλίσεις από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου δεν υπερβαίνουν τα όρια που επιβάλλει ο συνταγματικά προβλεπόμενος σκοπός και μόνο στο μέτρο που είναι λειτουργικά αναγκαίες. Για τη θεμελίωση και το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής, η οποία κατοχυρώθηκε ρητά κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 (άρθρο 25 παρ. 1 πρότ. 4 Σ.), βλ., αντί άλλων, Κ. Χρυσόγονο/Σπ. Βλαχόπουλο, ό.π. (σημ. 16), σελ. 126.

έναν ή, συνηθέστερα, σε δύο γύρους, του εξασφαλίζει τη «μερίδα του λέοντος» στις έδρες του οικείου συμβουλίου. Αρκεί να συγκεντρώνει, κατά κανόνα, την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων ή, για μία μόνο φορά, να υπερβεί το κατώφλι του σαράντα δύο τοις εκατό (42%) των μελών του τοπικού εκλογικού σώματος που ψηφίζει.

1. Η επιλογή της ενισχυμένης αναλογικής³⁴ υπήρξε, μάλλον, δικαιολογημένη τα πρώτα δύσκολα έτη μετά την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας το καλοκαίρι του 1974. Έτσι, εξασφαλιζόταν η επίτευξη και, προπάντων, η διατήρηση της ζητούμενης σταθερότητας στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Οι έδρες στο δημοτικό ή στο κοινοτικό συμβούλιο κατανέμονται έως το 1982 μεταξύ των δύο πρώτων σε εκλογική δύναμη συνδυασμών. Ο επιτυχών, δηλαδή όποιος συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων, εξασφαλίζει τα δύο τρίτα (2/3) και ο πρώτος από τους επιλαχόντες το απομένον ένα τρίτο (1/3) του νομίμου αριθμού τους³⁵, ενώ οι λοιποί, απροσδιόριστη ποσοστιαία αλλά διόλου ευκαταφρόνητη στην πράξη μερίδα του τοπικού εκλογικού σώματος, αποκλείονται, συλλήβδην, από τη σύνθεση του οικείου συμβουλίου.

Λίγες εβδομάδες πριν από την προγραμματισμένη για τον Οκτώβριο του 1982 προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία, προκειμένου να αναδειχθούν οι δημοτικοί λειτουργοί, το εκλογικό σύστημα τροποποιείται σημαντικά. Ο επιτυχών συνδυασμός λαμβάνει στο εξής τα τρία πέμπτα (3/5) των μελών του δημοτικού ή του κοινοτικού συμβουλίου και στους επιλαχόντες (συνδυασμούς), εφόσον συγκεντρώνουν το εκλογικό μέτρο, κατανέμονται, αναλογικά, τα απομένοντα δύο πέμπτα (2/5)³⁶. Η κατανομή των εδρών μεταξύ των δικαιούχων συνδυασμών θα διατηρηθεί αμετάβλητη σε όλες τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις της νομοθεσίας για την ανάδειξη των λειτουργών του πρώτου και από το 1994 του δεύτερου βαθμού, με τη μορφή πρώτα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας των περιφερειών.

Η υπεραντιπροσώπηση του επιτυχόντος συνδυασμού, όταν συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων, δεν συνάδει, σύμφωνα με την ορθότερη στην επιστήμη άποψη³⁷, προς την ισχύουσα συνταγματική τάξη. Και τούτο, επειδή πλήττει την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, δεν συμβιβάζεται με το αντιπροσωπευτικό σύστημα και αντίκειται στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Ωστόσο, το Γ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχεται, παγίως, ότι ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρέα περιθώρια εκτίμησης, όταν επεξεργάζεται το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση, ως προς όμιμον το απαιτούμενο ποσοστό των εγκύρων ψηφοδελτίων από τον επιτυχόντα συνδυασμό, αλλά και την κατανομή των εδρών στο οικείο συμβούλιο. Τη συγκεκριμένη, κάθε φορά, επιλογή του πρέπει πάντως να διαμορφώνει ενόψει των πολιτικών και των κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν, να προκρίνει δε το, κατά την κρίση του, πρόσφορο και

³⁴ Η της «υπερενισχυμένης αναλογικής», κατά τη διατύπωση του Γ. Παπαδημητρίου [Το εκλογικό σύστημα, ό.π. (σημ. 14), σελ. 18].

³⁵ Άρθρο 40 του ν. 8/1975 [«Περί εκλογής των Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών» (ΕτΚ Α΄, φ. 25 της 20^{ης} Φεβρουαρίου 1975)]. Η ρύθμιση επαναλήφθηκε, με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο, στο άρθρο 62 του ν. 1065/1980 [«Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» (ΕτΚ Α΄, φ. 168 της 24^{ης} Ιουλίου 1980)].

³⁶ Άρθρο 9 παρ. 1, 3 και 4 του ν. 1270/1982 [«Τροποποίηση του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και των κοινοτήτων» (ΕτΚ Α΄, φ. 93 της 10^{ης} Αυγούστου 1982)].

³⁷ Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το εκλογικό σύστημα, ό.π. (σημ. 14), σελ. 32 επ.

ενδεδειγμένο εκλογικό σύστημα. Τούτο δεν σημαίνει όμως ότι η ελευθερία του είναι απεριόριστη, καθώς οφείλει να τηρεί τις αρχές της *ισότητας* και της *ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης*³⁸.

2. Με τον ν. 3434/2006³⁹ και ενόψει των προγραμματισμένων αυτοδιοικητικών εκλογών τον Οκτώβριο του 2006, ανατράπηκε μια μακρά και, γι' αυτό, εδραιωμένη επιλογή. Επιτυχών θεωρείται, πλέον, ο συνδυασμός που συγκεντρώνει στον πρώτο γύρο, τουλάχιστον, το *σαράντα δύο τοις εκατό* (42%) του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες όσοι άλλοι πετύχουν απλώς την εκπροσώπηση⁴⁰. Ο νικητής των εκλογών συνεχίζει να λαμβάνει τα τρία πέμπτα (3/5) των μελών του οικείου συμβουλίου και ο απομένων αριθμός τους κατανέμεται μεταξύ των λοιπών συνδυασμών που πληρούν το εκλογικό μέτρο.

Ο περιορισμός του ελάχιστου ποσοστού της προτίμησης του τοπικού εκλογικού σώματος, προκειμένου ένας συνδυασμός να καταστεί επιτυχών και να εξασφαλίσει τη μονοπαταξιακή αυτοδυναμία στο οικείο συμβούλιο, σηματοδοτούσε σημαντική και πρόδηλη *απόκλιση* από τις αρχές της *ισότητας* και της *ευρύτερης δυνατής αντιπροσώπευσης*. Έτσι, το κανονιστικό τους περιεχόμενο *σχετικοποιείται* κατά τρόπο που δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί *συνταγματικά θεμιτός*. Εξάλλου, το μειωμένο κατώφλι καθορίζεται *κατά τρόπο αυθαίρετο*, δεν ανάγεται, όπως επιβάλλεται για κάθε (εκλογική) αποκλειστική ρήτρα, σε γενικά και, προπάντων, *αντικειμενικά κριτήρια* και η θέσπιση του δεν ανταποκρίνεται, τουλάχιστον, στη συνταγματικά προβλεπόμενη *αναλογία μέσου και επιδιωκόμενου σκοπού*. Συμπιέζεται, επίσης, η *δημοκρατική νομιμοποίηση* των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, δίχως να συνεκτιμώνται η φύση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης στιγμής ενεργοποίησης του εκλογικού σώματος. *Αναιρείται* τέλος η, επιβαλλόμενη και συνταγματικά, *ισοτιμία* αφενός στη *σύμπραξη* κατά τη διαμόρφωση της λαϊκής ετυμνηγορίας και αφετέρου στη *συμμετοχή* κατά την άσκηση της τοπικής εξουσίας, με δύο λόγια *νοθεύεται η γνήσια εκδήλωση της λαϊκής θέλησης ως έκφραση της τοπικής λαϊκής κυριαρχίας*⁴¹.

Προς την ίδια κατεύθυνση, δηλαδή την αποδοχή της αντίθεσης του μειωμένου κατωφλίου προς την ισχύουσα συνταγματική τάξη, κινήθηκε και η *ισχυρή μειοψηφία*, επτά (7) Συμβούλων στην 3684/2009 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας⁴². Βέβαια, αναγνώρισαν ότι η επιδίωξη ισχυρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί εγγύηση για την *αποτελεσματική λειτουργία* τους και, καταρχήν, *θεμιτό συνταγματικό σκοπό*, ο οποίος εξασφαλιζόταν, ήδη από το 1975, με την άνετη επικράτηση του επιτυχόντος συνδυασμού, εκείνου που συγκέντρωνε την προτίμηση της απόλυτης πλειοψηφίας του τοπικού εκλογικού σώματος. Ωστόσο, ο σκοπός παύει να θεω-

³⁸ Βλ., αντί πολλών, τις (αδημοσίευτες) αποφάσεις του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας 3402 (μειοψηφία) και 3401/2003 (Επταμελής), 545/2001, 156/2000 και 4207/1987.

³⁹ «Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών και διευθέτηση ειδικών θεμάτων» (ΕτΚ Α', φ. 21 της 7^{ης} Φεβρουαρίου 2006).

⁴⁰ Άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 3434/2006, το οποίο αντικατέστησε το εδάφ. α' της παρ. 1 του άρθρου 71 του π.δ. 410/1995, για τους δήμους ή τις κοινότητες, και άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3434/2006, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 32 του π.δ. 30/1996, για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τότε Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του δεύτερου βαθμού.

⁴¹ Βλ. Θ. Ξηρό, ό.π. (σημ. 29), σελ. 141 επ. και, αντίστοιχα, 557 επ., καθώς επίσης Γ. Σωτηρέλη, ό.π. (σημ. 29).

⁴² Με τη γνώμη των οποίων συντάχθηκαν και δύο Πάρεδροι χωρίς δικαίωμα ψήφου. Η Ολομέλεια επιλήφθηκε μετά την έκδοση της παραπεμπτικής, «λόγω της σπουδαιότητας των ζητημάτων που τέθηκαν και είχαν εντοπιστεί στην έννοια και τη συνταγματικότητα των διατάξεων του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, σχετικά με το εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών», (αδημοσίευτης) απόφασης 117/2008 της επταμελούς σύνθεσης του Γ' Τμήματος (βλ. την 15^η σκέψη της απόφασης).

ρείται τέτοιος από τη στιγμή που η εισαγωγή του μειωμένου κατώφλιου προκρίνει τη διαμόρφωση συνδυασμών με ενιαίο προγραμματικό λόγο, αποκλείοντας τη συνεργασία, συστατικό γνώρισμα κάθε δημοκρατικής πολιτείας. Ο καθορισμός στο συγκεκριμένο ποσοστό κρίθηκε, επίσης, *αυθαίρετος*, αφού τα κριτήρια αυτής της επιλογής δεν προέκυπταν ούτε από την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου ούτε από τις προπαρασκευαστικές του εργασίες. Η ποσοστιαία μείωση δεν μπορούσε να θεωρηθεί αμελητέα, βρίσκονταν εκτός των συνταγματικά ανεκτών ορίων και υπερέβαινε το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Με δύο λόγια, *προσέκρουε* στο συνταγματικό δέον κατά τη διαμόρφωση του εκλογικού συστήματος στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Αντιθέτως, η πλειοψηφία της Ολομέλειας δέχθηκε ότι με το μειωμένο κατώφλι ο κοινός νομοθέτης απέβλεπε στην εξασφάλιση της *εύρυθμης και αποτελεσματικής*⁴³ λειτουργίας των οργάνων διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, δηλαδή σε σκοπό, καταρχήν, συνταγματικά θεμιτό. Απέτρεψε, επίσης, τις ευκαιριακές συμμαχίες μεταξύ των δύο γύρων, επέτρεψε τη διαμόρφωση *ενιαίου προγραμματικού λόγου* για την αποτελεσματική αντιμετώπιση θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος και *νομιμοποίησε δημοκρατικά* την άσκηση της τοπικής εξουσίας. Οι δικαστές παρέλειψαν όμως να καθορίσουν το σημείο που θα μπορούσε να φθάσει, δίχως η απαίτησή του να εγείρει συνταγματικές αμφισβητήσεις, το ποσοστό για την εξασφάλιση της *μονοπαραταξιακής* αυτοδυναμίας. Δέχθηκαν ότι το μειωμένο κατώφλι *δεν αντιβαίνει* στις συνταγματικές αρχές της *ισότητας του εκλογικού δικαιώματος*, της *ευρύτερης δυνατής λαϊκής εκπροσώπησης* και της *αναλογικότητας*. Αναγνώρισαν, τέλος, ότι ο επιτυχών συνδυασμός λαμβάνει μεν επιπλέον, από τις αναλογούσες στην απόλυτη πλειοψηφία, έδρες, τούτο όμως θεωρείται δικαιολογημένο, προκειμένου ο επιδιωκόμενος και συνταγματικά θεμιτός σκοπός να μην απειληθεί από ενδεχόμενες ανεξαρτητοποιήσεις ή απουσίες στις συνεδριάσεις του οικείου συμβουλίου⁴⁴.

V. Η ΓΝΗΣΙΑ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΣΗ: ΤΟ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟ ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Τη μακρά περίοδο εφαρμογής της ενισχυμένης αναλογικής και τη, συνεπεία της, *εγγυημένη επικράτηση* της μονοπαραταξιακής αυτοδυναμίας, με την *υπεραντιπροσώπευση* του επιτυχόντος συνδυασμού θα διακόψει η εισαγωγή της αναλογικής⁴⁵. Το νέο εκλογικό σύστημα δεν απαιτεί τη

⁴³ Ή της *αποδοτικής λειτουργίας*, όπως αναφέρεται στη μείζονα σκέψη τόσο της απόφασης της Ολομέλειας όσο και του Γ΄ Τμήματος.

⁴⁴ Βλ. την 10^η σκέψη της απόφασης. Συγκλίνουσα, αν και υπό διακριτή θεώρηση, υπήρξε η κρίση ενός Συμβούλου Επικρατείας. Εκκινεί από διαφορετική αφετηρία και προσεγγίζει το κατώφλι λειτουργικά, εντάσσοντάς το στη μέθοδο ανάδειξης των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης και χωρίς να ανάγεται ή να επικαλείται τις συνταγματικές εκλογικές αρχές που καθορίζουν τη σύνθεση του τοπικού εκλογικού σώματος. Ως κριτήριο για την επιλογή του εκλογικού συστήματος θέτει αποκλειστικά το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και η συνταγματική αναφορά του περιορίζεται στους ορισμούς του άρθρου 102 Σ. Θεωρεί ότι τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι πολιτικά, αλλά διοικητικά με αρμοδιότητα προσανατολισμένη αποκλειστικά στη *διοίκηση των τοπικών υποθέσεων*. Αναγνωρίζει, τέλος, στον κοινό νομοθέτη ευρύτατα περιθώρια επιλογών, δέχεται ότι μπορεί να θεσπίζει, χωρίς μάλιστα να προκύπτει σαφώς ότι υπόκειται σε νομικούς περιορισμούς, κάθε μορφής εκλογικό σύστημα, πλειοψηφικό, αναλογικό ή μεικτό, αρκεί να διασφαλίζεται η μεγαλύτερη συνοχή και η σταθερότητα των οργάνων διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.

⁴⁵ Με το ν. 4555/2018 [«Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Εμβάθυνση της Δημοκρατίας-Ενίσχυση της Συμμετοχής-Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι]-Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΣΔΑ-Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση-Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α΄, φ. 133

συγκέντρωση συγκεκριμένου ποσοστού εκλογικής δύναμης, προκειμένου ο συνδυασμός να συμμετάσχει στη σύνθεση του δημοτικού ή του περιφερειακού συμβουλίου. Πρόκειται, λοιπόν, για τη *γνήσια αναλογική* ή, όπως αποκαλείται στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου⁴⁶, την «απλή αναλογική των υπολοίπων».

Οι δημοτικοί και οι περιφερειακοί λειτουργοί αναδεικνύονται στον πρώτο γύρο και οι έδρες διατίθενται στους συνδυασμούς αναλόγως του αριθμού των εγκύρων ψηφοδελτίων που συγκεντρώνουν⁴⁷. Αν και η αναλογική αντιπροσώπευση συνδέεται, παραδοσιακά, με την *έμμεση εκλογή* του επικεφαλής κάθε Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο δήμαρχος και ο περιφερειάρχης εκλέγονται σε επαναληπτική ψηφοφορία μια εβδομάδα αργότερα. Επιτυχών θεωρείται, πλέον, ο *επικεφαλής-υποψήφιος* που εξασφαλίζει την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων⁴⁸. Αντιθέτως, ο πρόεδρος του συμβουλίου κοινότητας, της οποίας ο μόνιμος πληθυσμός υπερβαίνει τους τριακοσίους (300) κατοίκους εκλέγεται *έμμεσα* από τα μέλη του με τη διεξαγωγή *μυστικής ψηφοφορίας*, τα οποία επιλέγουν μεταξύ των επικεφαλής των δύο πρώτων σε εκλογική δύναμη συνδυασμών⁴⁹ και, όπως ορίστηκε τρεις περίπου μήνες πριν από τις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019, μεταξύ των συμβούλων με τις περισσότερες ψήφους από τους δύο πρώτους συνδυασμούς κατά τη σειρά κατάταξης⁵⁰.

Η επιλογή της αναλογικής δεν θα αιφνιδιάσει, αφού είχε ήδη προαναγγελθεί, ακολουθεί δε την εισαγωγή του ίδιου εκλογικού συστήματος στις γενικές βουλευτικές εκλογές⁵¹. Ωστόσο, προκάλεσε τις έντονες αντιδράσεις των φορέων εκπροσώπησης των δύο βαθμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.), αλλά και των κομμάτων της, τότε, αντιπολίτευσης. Εντοπίστηκαν, προνομιακά, στα προβλήματα που θα προκαλούσε η εφαρμογή του αναλογικού εκλογικού συστήματος με την επαπειλούμενη *διακινδύνευση του συστήματος διακυβέρνησης* της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς η μονοπαρταξιακή αυτοδυναμία θα επιτυγχάνεται, πλέον, *κατ' εξαίρεση*.

VI. Η ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΟΥ ΝΙΚΗΤΗ ΤΩΝ ΕΚΛΟΓΩΝ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

1. Οι παραλλαγές της ενισχυμένης αναλογικής, ανεξαρτήτως των διαφοροποιήσεων στο ποσοστό εγκύρων ψηφοδελτίων που απαιτούνταν να συγκεντρώσει συνδυασμός για να θεωρηθεί *επιτυχών*,

της 19^{ης} Ιουλίου 2018)].

⁴⁶ Βλ. το σημείο III, Β, σελ. 6-8.

⁴⁷ Άρθρα 28, 33 και 56 του ν. 4555/2018, με τα οποία αντικαταστάθηκαν τα άρθρα 32, 37 και, αντίστοιχα, 138 του ν. 3852/2010 [«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ΕτΚ Α', φ. 87 της 7^{ης} Ιουνίου 2010)].

⁴⁸ Άρθρα 29 και 57 του ν. 4555/2018, με τα οποία αντικαταστάθηκαν τα άρθρα 29 και, αντίστοιχα, 139 του ν. 3852/2010.

⁴⁹ Άρθρο 79 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 80 του ν. 4555/2018.

⁵⁰ Άρθρο 79 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 80 του ν. 4555/2018 και διαμορφώθηκε με το άρθρο 67 του ν. 4604/2019 [«Πρώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας-Ρυθμίσεις για την απονομή Ιθαγένειας-Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση-Λοιπές διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 50 της 26^{ης} Μαρτίου 2019)].

⁵¹ Με τον ν. 4406/2016 [«Αναλογική αντιπροσώπευση των πολιτικών κομμάτων, διεύρυνση του δικαιώματος εκλέγειν και άλλες διατάξεις περί εκλογής βουλευτών» (ΕτΚ Α', φ. 133 της 26^{ης} Ιουλίου 2016)]. Βλ. Θ. Ξηρό, *Η πρόσφατη, σημειακή, τροποποίηση της εκλογικής νομοθεσίας. Πολιτική ενηλικότητα, αναλογική αντιπροσώπευση και δύο ανοικτά ζητήματα*, ΘΠΔΔ 11 (2016), σελ. 1042 επ.

είχαν παγίως έναν κοινό και εκπληρωθέντα, χωρίς καμία εξαίρεση στις διαδοχικές αναμετρήσεις της μακράς περιόδου 1975-2010, στόχο. Να του εξασφαλίζουν τη μονοπαταξιακή αυτοδυναμία και την εγγυημένη υπεραντιπροσώπευση στο οικείο, δημοτικό ή περιφερειακό, συμβούλιο. Επιτυγχάνονταν, επίσης, η υπερεκπροσώπηση του στη σύνθεση και των λοιπών συλλογικών οργάνων του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης, δηλαδή στην οικονομική επιτροπή, στην επιτροπή ποιότητας ζωής, στην εκτελεστική επιτροπή και τις λοιπές ειδικές επιτροπές⁵². Συγκροτούνταν, κατά πλειονότητα, από συμβούλους του επιτυχόντος συνδυασμού και, γι' αυτό, μπορούσαν να λαμβάνουν, με άνετη πλειοψηφία, αποφάσεις στα θέματα της αρμοδιότητάς τους. Δηλαδή, διαμορφώνονταν συνθήκες ικανές για να επικρατήσει ό,τι είναι γνωστόν πολιτικά ως «κυβερνησιμότητα». Είναι άλλο το ζήτημα, εάν η λήψη των αποφάσεων συνιστά, πάντοτε και άνευ ετέρου, εκδήλωση και, ιδίως, απόδειξη της εύρυθμης και αποτελεσματικής ή, κατά τη νομολογία, αποδοτικής λειτουργίας των οργάνων διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.

Εάν το *συνταγματικό δέον* για τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος⁵³ διεκδικούσε απόλυτη εφαρμογή, ο κοινός νομοθέτης οφείλει να κατοχυρώσει τη γνήσια αναλογική ως εκλογικό σύστημα στις αυτοδιοικητικές εκλογές⁵⁴. Η εισαγωγή της με τον ν. 4555/2018 εναρμονίζεται, λοιπόν, πλήρως προς επιταγές συνταγματικής περιωπής και, γι' αυτό, υπέρτερης τυπικής ισχύος. Ωστόσο, η μονοπαταξιακή αυτοδυναμία και η εγγυημένη υπεραντιπροσώπευση του επιτυχόντος συνδυασμού στη σύνθεση του οικείου συμβουλίου επιτυγχάνεται *κατ' εξαίρεση*. Εξάλλου, η σύνθεση των λοιπών συλλογικών οργάνων καταλείπεται μεν στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, όπως συνέβαινε και στο παρελθόν, δεν μπορεί όμως σε περιβάλλον γνήσιας αντιπροσώπευσης να συγκροτούνται, κατά πλειονότητα, από συμβούλους της παράταξη του εκλεγέντος δήμαρχου ή περιφερειάρχη. Άλλωστε, δεν αποκλείεται ο αριθμός τους να *υπολείπεται* εκείνων του αντιπάλου του στον δεύτερο γύρο. Έτσι, η «κυβερνησιμότητα» αναζητείται, μοιραία, μέσω προγραμματικών συγκλίσεων, συμβιβασμών και συνθέσεων περισσοτέρων παρατάξεων ή/και της συνεννόησης με μεμονωμένους συμβούλους, ενώ η *εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία* των οργάνων διοίκησης των τοπικών υποθέσεων αναγορεύεται σε *μείζον ζητούμενο*.

2. Από τη στιγμή που η εισαγωγή του αναλογικού εκλογικού συστήματος δεν συνδέθηκε με την έμμεση εκλογή του επικεφαλής κάθε Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή αυτού που ο κοινός νομοθέτης αποκάλεσε ως *συνεπή θεσμική επιλογή*⁵⁵, ο δήμαρχος ή ο περιφερειάρχης συνεχίζουν να περιβάλλονται με την *άμεση λαϊκή νομιμοποίηση*. Η, εκ των υστέρων, μεταβολή στο πρόσωπό τους, προκειμένου να συμπτυχθεί συσχετισμός πλειοψηφίας στη σύνθεση του οικείου συμβουλίου, θα αποτελούσε ευθεία παραβίαση της *εκφρασμένης νωπής λαϊκής θέλησης*. Δεν αποκλείονται όμως νομοθετικά μέτρα, προκειμένου να ενδυναμωθεί ο νικητής των εκλογών και η

⁵² Βλ. στην προϋχούσα του ν. 4555/2018 νομοθεσία τα άρθρα 70, 74, 173 και 175 του ν. 3852/2010.

⁵³ Βλ. παραπάνω II, 2 και τις εκεί βιβλιογραφικές αναφορές.

⁵⁴ Ο Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα*, ό.π. (σημ. 14), σελ. 39, υποστήριξε ότι «προκειμένου να ευθυγραμμιστεί το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών προς το αληθινό περιεχόμενο των παραπάνω θεμελιωδών αρχών (δηλαδή αυτών που συνθέτουν το συνταγματικό δέον) του Συντάγματος και των επιμέρους επιταγών που απορρέουν από αυτές μια μόνο βασικά λύση προσφέρεται: Η καθιέρωση του αναλογικού εκλογικού συστήματος με τις αναγκαίες λειτουργικά αποκλίσεις. Η λύση αυτή είναι σε θέση να απαλλάξει πραγματικά το πολιτικό σύστημά μας από παγιωμένους και αναπαραγόμενους χειραγωγικούς μηχανισμούς που νοθεύουν τη θέληση του κυρίαρχου λαού και στέκονται εμπόδια για την ομαλή λειτουργία και την ανάπτυξη του δημοκρατικού πολιτεύματος στο επίπεδο της δημοτικής εξουσίας».

⁵⁵ Βλ. το σημείο II, Β, της αιτιολογικής έκθεσης, σελ. 8.

παράταξή του, δι' αυτών η «κυβερνησιμότητα» και, εντέλει, η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των οργάνων διοίκησης των τοπικών υποθέσεων. Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκαν βασικές επιλογές του ν. 4555/2018.

Για την αποτροπή της πολυδιάσπασης ορίζεται, εν πρώτοις, ότι η εκλογή του δημάρχου και του περιφερειάρχη, του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου γίνονται κατά συνδυασμούς, αποκλεισμένων των μεμονωμένων υποψηφιοτήτων⁵⁶. Καθορίζεται, επίσης, ελάχιστος αριθμός υποψηφίων ανά εκλογική περιφέρεια και από κάθε φύλο. Έτσι, ο συνδυασμός που διεκδικεί την προτίμηση του εκλογικού σώματος στις δημοτικές ή στις περιφερειακές εκλογές πρέπει να περιλαμβάνει τόσους υποψηφίους όσες και οι αναλογούσες έδρες κάθε εκλογικής περιφέρειας· παρέχεται πάντως η δυνατότητα προσαύξησής τους, σε πρώτη φάση έως και στο τριάντα τοις εκατό (30%) και, στη συνέχεια, στο πενήντα τοις εκατό (50%), ενώ όπου εκλέγονται λιγότεροι των πέντε (5) σύμβουλοι, οι υποψήφιοι μπορεί να προσαυξηθούν κατά έναν (1)⁵⁷. Τέλος, ο αριθμός των υποψηφίων του συνδυασμού από κάθε φύλο ορίζεται σε ποσοστό, τουλάχιστον, σαράντα τοις εκατό (40%) του συνολικού αριθμού τους⁵⁸.

Κάθε συμβούλιο συγκροτείται από μέλη που ανήκουν σε παρατάξεις ανάλογα με το συνδυασμό που έχουν εκλεγεί⁵⁹. Δύο ή περισσότερες μπορούν, οποτεδήποτε κατά τη διάρκεια της δημοτικής ή της περιφερειακής περιόδου, να συνενωθούν, σχηματίζοντας νέα, με την υποβολή γραπτής και ελεύθερα ανακλητής δήλωσης στο προεδρείο του οικείου συμβουλίου, υπογεγραμμένη από το σύνολο των μελών τους⁶⁰. Εξάλλου, οι ορισμένοι από τον δήμαρχο ή τον περιφερειάρχη αντιδήμαρχοι και αντιστοίχως αντιπεριφερειάρχες που τους επικουρούν μπορεί να προέρχονται και από άλλη παράταξη, αρκεί ο ορισμός τους να εγκριθεί από την πλειοψηφία των μελών της⁶¹, ενώ μέλος του συμβουλίου μπορεί να ενταχθεί σε άλλη παράταξη, αφού όμως προηγουμένως ανεξαρτητοποιηθεί, υποβάλλοντας δήλωση στο προεδρείο του και υπογεγραμμένη, τουλάχιστον, από τα δύο τρίτα (2/3) των συμβούλων της⁶². Τέλος, η άρνηση ψήφου και η λευκή ψήφος μέλους του δημοτικού ή του περιφερειακού συμβουλίου συνεχίζουν να λογίζονται ως «παρόν», αλλά, πλέον, υπολογίζονται μόνο για το σχηματισμό της νόμιμης απαρτίας⁶³. Έτσι, διευκολύνεται σημαντικά η λήψη των αποφάσεων, προεχόντως στην περίπτωση που οριακά θα αποτύγχανε η συγκέντρωση της πλειοψηφίας.

⁵⁶ Άρθρα 18 παρ. 1 εδάφ. α' και 51 παρ. 1 εδαφ. α' του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 14 και, αντίστοιχα, 120 του ν. 4555/2018.

⁵⁷ Άρθρα 18 παρ. 4 περίπτ. γ' προτ. 3 και 5 και 51 παρ. 5 περίπτ. γ' προτ. 4 και 6 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 14 και, αντίστοιχα, 120 του ν. 4555/2018.

⁵⁸ Άρθρα 18 παρ. 4 περίπτ. γ' πρότ. 6 και 51 παρ. 5 περίπτ. γ' πρότ. 7 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 14 και, αντίστοιχα, 120 του ν. 4555/2018, και, στη συνέχεια, από τα άρθρα 52 παρ. 1 και, αντίστοιχα, 71 παρ. 1 του ν. 4604/2019.

⁵⁹ Άρθρα 66 παρ. 2 και 168 παρ. 6 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 73 και, αντίστοιχα, 101 του ν. 4555/2018.

⁶⁰ Άρθρα 66 παρ. 7 και 168 παρ. 12 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 73 και, αντίστοιχα, 101 του ν. 4555/2018.

⁶¹ Άρθρα 59 παρ. 1 και 160 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 68 και, αντίστοιχα, 93 του ν. 4555/2018.

⁶² Άρθρα 66 παρ. 8 και 168 παρ. 11 του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 73 και, αντίστοιχα, 101 του ν. 4555/2018.

⁶³ Άρθρα 67 παρ. 10 προτ. 1-2 και 169 παρ. 2 εδάφ. γ' του ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 74 και, αντίστοιχα, 102 του ν. 4555/2018.

VII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αν και επιτελούν την ίδια, κατά βάση, συνταγματική αποστολή, καθορίζοντας τους όρους αντιπροσώπευσης και μετασχηματίζοντας την εκφρασμένη λαϊκή θέληση σε εκπροσώπηση στα αντιπροσωπευτικά σώματα, το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση παρουσιάζει, συγκρινόμενο με εκείνο των γενικών βουλευτικών εκλογών, ορισμένες, συνταγματικά και λειτουργικά, ιδιαιτερότητες. Ο κοινός νομοθέτης, εν πρώτοις, επιλαμβάνονταν για περισσότερο από εκατό είκοσι πέντε έτη και έως το 2001, ορίζοντας τη συγκεκριμένη μορφή του, δίχως να έχει εξοπλιστεί συνταγματικά με την αναγκαία προς τούτο ειδική εξουσιοδότηση. Εξάλλου, κάθε τροποποίηση του εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη των λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης ισχύει άμεσα και εφαρμόζεται στις επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές, ανεξαρτήτως της πλειοψηφίας που υπερψήφισε το υποβληθέν σχέδιο νόμου.

Όταν επιλαμβάνεται ο κοινός νομοθέτης για να ορίσει το εκλογικό σύστημα στην τοπική αυτοδιοίκηση, διαθέτει μεν ευρέα περιθώρια επιλογών. Η, κάθε φορά, πρωτοβουλία του πρέπει να επιτυγχάνει τη λειτουργική εξισορρόπηση μεταξύ του συνταγματικού (εκλογικού) δέοντος και της επικρατούσας κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας, προκρίνοντας από τις διαθέσιμες, εναλλακτικά, την πλέον πρόσφορη και ενδεδειγμένη επιλογή. Επιτρέπονται πάντως, όπως γίνεται δεκτό στη νομολογία, αποκλίσεις από τις συνταγματικές επιταγές, αρκεί να μην αναιρούν το κανονιστικό τους περιεχόμενο, να είναι λειτουργικά αναγκαίες και να μην υπερβαίνουν τα όρια της αρχής της αναλογικότητας. Δηλαδή, να εξασφαλίζουν, εντέλει, την εύρυθμη και αποτελεσματική, άλλως την αποδοτική, λειτουργία των οργάνων διοίκησης των τοπικών υποθέσεων. Πρόκειται για το αντίστοιχο της κυβερνητικής σταθερότητας στην περίπτωση των γενικών βουλευτικών εκλογών.

Καθόλη τη μεταπολιτευτική περίοδο και έως το 2015 οι δημοτικοί και από το 1994 οι νομαρχιακοί ή από το 2010 οι περιφερειακοί λειτουργοί αναδεικνύονταν με το, μεικτό εκλογικό, σύστημα της ενισχυμένης αναλογικής σε μία και μόνη μορφή της. Ο νικητής των αυτοδιοικητικών εκλογών στον πρώτο ή, συνηθέστατα, στον δεύτερο γύρο τους λάμβανε καθορισμένο, εκ των προτέρων και σταθερό, αριθμό εδρών. Εξασφάλιζε, λοιπόν, άνετη μονοπαταξιακή αυτοδυναμία και εγγυημένη υπεραντιπροσώπευση στη σύνθεση του οικείου συμβουλίου, ενώ οι σύμβουλοι του επιτυχόντος συνδυασμού στελέχωναν, κατά πλειονότητα, τα λοιπά συλλογικά όργανα του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης. Ακόμη και εάν η λειτουργία τους δεν ήταν πάντοτε εύρυθμη ή/και, κατ' εξαίρεση, αναποτελεσματική, η λήψη των αποφάσεων για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων διευκολυνόταν σημαντικά, το ίδιο και η «κυβερνησιμότητα».

Τα κεκτημένα της ενισχυμένης αναλογικής θα μπορούσε να ανατρέψει η εισαγωγή του αναλογικού εκλογικού συστήματος. Η εφαρμογή του διασφαλίζει μεν τη γνήσια αντιπροσώπευση, όμως δεν επιτρέπει, κατά κανόνα, τη μονοπαταξιακή αυτοδυναμία στο οικείο συμβούλιο, ανατρέπει τον συσχετισμό δυνάμεων στα λοιπά συλλογικά όργανα και, μοιραία, δυσχεραίνει τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Προκειμένου να περιορίσει τις συνέπειες της μετάβασης σε ένα νέο σύστημα τοπικής διακυβέρνησης, ο κοινός νομοθέτης φροντίζει, προληπτικά, να αποτρέψει την πολυδιάσπαση των αυτοδιοικητικών δυνάμεων και, κατασταλτικά, να ενδυναμώσει τη θέση του νικητή των εκλογών, διευκολύνοντας τις μετεκλογικές συνεργασίες και τη λήψη των αποφάσεων. Δεν μπορεί, εύκολα, να διαπιστωθεί η συμβολή των προληπτικών μέτρων στο αποτέλεσμα της λαϊκής ετυμηγορίας στις τελευταίες αυτοδιοικητικές εκλογές. Ωστόσο, τα κατασταλτικά δεν θα αφεθούν να δοκιμαστούν στην πράξη, αφού καταργήθηκαν πριν ακόμη εγκατασταθούν οι νέες αρχές και των δύο βαθμών.

VIII. ΕΠΙΜΕΤΡΟ

1. Η έντονη κριτική της αντιπολίτευσης και των φορέων εκπροσώπησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, εντοπίστηκε στη διακινδύνευση του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης από την εφαρμογή της αναλογικής. Η *κατάργησή* της και η *ex post αποκατάσταση* της «κυβερνησιμότητας» συνθέσαν τη διττή προεκλογική εξαγγελία και, στη συνέχεια, την προγραμματική δέσμευση της κυβέρνησης που αναδείχθηκε από την εκλογική αναμέτρηση της 7^{ης} Ιουλίου 2019. Προτεραιότητα χρονικά αποτελούσε ο δεύτερος στόχος, οι όποιες επιλογές για την εκπλήρωσή του διαγράφονταν στενά και δεσμεύονταν από το αποτέλεσμα της νωπής λαϊκής ετυμγορίας, και η νομοθετική πρωτοβουλία έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί πριν από την εγκατάσταση των νέων αυτοδιοικητικών αρχών την 1^η Σεπτεμβρίου 2019. Έτσι, οι σχετικές διατάξεις περιλήφθηκαν σε δύο σχέδια νόμου, τα οποία ψηφίστηκαν εντός του Αυγούστου του 2019 και με διαφορά περίπου τριών εβδομάδων⁶⁴.

Ανεξαρτήτως της απήχησης που είχε στον πρώτο γύρο των αυτοδιοικητικών εκλογών η παράταξη του νικητή τους, οι νομοθετικοί ορισμοί διαμορφώνουν ένα *δημαρχοκεντρικό* και, αντίστοιχα, *περιφερειάρχοκεντρικό* στη συγκρότηση και, ιδίως, στη λειτουργία του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης. Ακόμη και όταν υπολείπεται σε αριθμό συμβούλων του αντιπάλου του στην επαναληπτική ψηφοφορία, διευκολύνεται, προκειμένου να αποκατασταθεί η, πλέον λογιζόμενη, μονοπαραταξιακή αυτοδυναμία. Έτσι, δύο ή περισσότερες παρατάξεις, εκ των οποίων η μία είναι υποχρεωτικά εκείνη του δημάρχου ή του περιφερειάρχη, μπορεί να συμπράττουν, σχηματίζοντας ενιαία (παράταξη), με τη σύνταξη μη ανακαλούμενου πρακτικού και υπογεγραμμένου από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών καθεμιάς. Εξάλλου, σε όλες τις συνθέσεις των επιτροπών των δήμων και των περιφερειών ορίζεται, *ex lege*, συγκεκριμένος ελάχιστος αριθμός εκλεγμένων μελών, προερχόμενων υποχρεωτικά από την παράταξη του δημάρχου ή του περιφερειάρχη. Η άθροισή τους με τα εκ της θέσεώς τους (*ex officio*) μέλη, εξασφαλίζει στον επικεφαλής κάθε Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης την άνετη επικράτηση στην ψηφοφορία για τη λήψη απόφασης, ακόμη και όταν δεν διαθέτει, αυτοτελώς ή μέσω σύμπραξης, την αυτοδυναμία στο δημοτικό ή στο περιφερειακό συμβούλιο. Οι επιλογές, όσες συμπληρώνουν την πρωτοβουλία για την αποκατάσταση της «κυβερνησιμότητας», είναι, κατά περίπτωση, τουλάχιστον αμφίβολης συνταγματικότητας⁶⁵ και

⁶⁴ Πρόκειται, κατά σειρά, για τους ν. 4623/2019 [«Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα» (Α' 134)] και 4625/2019 [«Ρυθμίσεις Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και άλλες επείγουσες διατάξεις» (Α' 139)].

⁶⁵ Βλ. Θ. Ξηρό, ό.π. (σημ. 25), σελ. 100 επ. και Γ. Σωτηρέλη/Θ. Ξηρό, *Η εκ των υστέρων αλλοίωση της αντιπροσώπευσης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα του Συντάγματος, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, Πολιτεία-Θεσμοί-Δικαιώματα -10, 2021*, σελ. 55 επ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, κρίνοντας διαφορές που άχθηκαν ενώπιόν του με την αμφισβήτηση πράξεων που εκδόθηκαν σε εκτέλεση των νομοθετικών επιλογών, αποφάνθηκε ότι παραβιάζονται οι αρχές της λαϊκής κυριαρχίας, της ισότητας των όρων του εκλογικού ανταγωνισμού και της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης του λαϊκού φρονήματος. Βλ. τις παραπεμπτικές αποφάσεις 2366 και 2037/2021 και 760/2022 (Γ' Τμ.), καθώς επίσης 1189 και 2377/2022 (Ολ.). Η 1189/2022, εκτιμώντας τις δυσχέρειες που ενδεχομένως θα αντιμετώπιζε ο καθού δήμος «από την αναδρομή των αποτελεσμάτων της ακύρωσης στο χρονικό σημείο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης, δέχθηκε τη συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν, κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 50 παρ. 3β του π.δ. 18/1989, τα αποτελέσματα της ακύρωσης να ανατρέξουν σε χρονικό σημείο μεταγενέστερο της έκδοσης της ακυρούμενης πράξης και προγενέστερο της δημοσίευσης της παρούσας απόφασης να ορισθεί δε ως τέτοιο χρονικό σημείο η προηγούμενη ημέρα της δημοσίευσης της παρούσας απόφασης» (βλ. την 7^η σκέψη), ήτοι την 2^η Ιουνίου 2022. Το ίδιο πιθανολογείται ότι θα προκριθεί και στην απόφαση 2377/2022, το κείμενο της οποίας δεν έχει ακόμη κυκλοφορήσει.

συμβατότητας με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, καθώς επίσης με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁶⁶.

2. Από τη στιγμή που οι αυτοδιοικητικές εκλογές είχαν μόλις διενεργηθεί, η κατάργηση του αναλογικού με άλλο εκλογικό σύστημα δεν αποτελούσε προτεραιότητα. Θα μπορούσε, λοιπόν, να λάβει χώρα οποτεδήποτε κατά τη διάρκεια της διανυόμενης δημοτικής ή της περιφερειακής περιόδου και το αργότερο έως τη συμπλήρωση της τετραετούς διάρκειάς της. Οι προσφερόμενες, εναλλακτικά, επιλογές υπήρξαν σαφώς περιορισμένες και, γι' αυτό, πιθανολογήθηκε σφόδρα η επιστροφή στη μονοπαραταξιακή αυτοδυναμία. Αναμενόταν, λοιπόν, η επαναφορά της ενισχυμένης αναλογικής, ενδεχομένως με μικρές προσαρμογές στη γνωστή κατανομή των εδρών του οικείου συμβουλίου ή/και μείωση του απαιτούμενου ποσοστού των εγκύρων ψηφοδελτίων, σε συνδυασμό ενδεχομένως με τον καθορισμό ελάχιστης διαφοράς από το δεύτερο συνδυασμό, προκειμένου να θεωρείται επιτυχών⁶⁷.

Επιβεβαιώνοντας τις εκτιμήσεις, ο κοινός νομοθέτης θα προκρίνει την υπερεκπροσώπηση της παράταξης του νικητή των εκλογών στη σύνθεση του οικείου συμβουλίου. Συγκεκριμένα, ορίζει ότι επιτυχών θεωρείται ο συνδυασμός που πλειοψηφεί με ποσοστό μεγαλύτερο του σαράντα τρία τοις εκατό (43% + 1 ψήφο) του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων⁶⁸. Σε αυτόν διατίθενται τα τρία πέμπτα (3/5) των μελών του δημοτικού ή του περιφερειακού συμβουλίου, με την εξαίρεση της συγκέντρωσης ποσοστού μεγαλύτερο του εξήντα τοις εκατό (60%) των εγκύρων ψηφοδελτίων, οπότε οι έδρες κατανέμονται μεταξύ των συνδυασμών αναλογικά⁶⁹. Η εκπλήρωση και της εν λόγω ανειλημμένης προεκλογικής και προγραμματικής δέσμευσης της νέας κυβέρνησης, ολοκληρώνει την, εν πολλοίς, προεξοφλημένη επιστροφή στην «κανονικότητα». Έτσι, οι επόμενες αυτοδιοικητικές, προγραμματισμένες για τον Οκτώβριο του 2023, θα διεξαχθούν με μία, τύποις, νέα παραλλαγή ενισχυμένης αναλογικής που εγγυάται, εκ των προτέρων την «κυβερνησιμότητα» και έχει, κατά βάση, κριθεί συμβατή με την ισχύουσα συνταγματική τάξη. □

⁶⁶ Βλ. Γ. Σωτηρέλη/Θ. Ξηρό, ό.π, σελ. 45 επ.

⁶⁷ Βλ. Κ. Παπαχλιμίντζο, *Δήμαρχος με 40%*, εφημ. *Παραπολιτικά*, 18.01.2020, σελ. 8.

⁶⁸ Άρθρα 24, για τους δήμους, και 57, για τις Περιφέρειες, του ν. 4804/2020.

⁶⁹ Άρθρα 26, για τους δήμους, και 59, για τις Περιφέρειες του ν. 4804/2020.