



ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ
όμιλος διοικητικών επιστημόνων

**3ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο του
Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας :**

**«Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης
στο σύστημα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης :
σύγχρονες προκλήσεις και προοπτικές»**

Πρακτικά Συνεδρίου

**Επιμέλεια Δρ Μαρία Ραμματά
Μέλος Διοικητικού Συμβουλίου του ΔΕΕ
Ειδική Γραμματέας Επιστημονικών Εκδηλώσεων**

Αθήνα 25/02/2022

**Από την απλή αναλογική (ν.4555/2018)
στην ενισχυμένη αναλογική (ν.4804/2021).
Το δίλημμα της ενίσχυσης της διοικητικής αποτελεσματικότητας
σε βάρος της αναλογικής αντιπροσώπευσης**

Παναγιώτης Η. Δημητρόπουλος
Δικηγόρος στην Περιφέρεια Αττικής, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου και Φιλοσοφίας Δικαίου

E-mail : popafr@otenet.gr

Περίληψη

Το σύστημα της απλής αναλογικής για την ανάδειξη των δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων το οποίο θεσπίστηκε με τον ν.4555/2018 εφαρμόστηκε στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019 και επικρίθηκε έντονα λόγω των προβλημάτων που πιθανολογήθηκε ότι θα επιφέρει στη διοίκηση των Δήμων και των Περιφερειών. Με το ν.4804/2021 καταργήθηκε το σύστημα της απλής αναλογικής, θεσπίζεται μειωμένο ποσοστό (43%) για την εκλογή δημάρχου και περιφερειάρχη, επανέρχεται η ενισχυμένη εκπροσώπηση του επιτυχόντος συνδυασμού (3/5 των εδρών) και θεσπίζεται κατώφλι 3% για την απόκτηση έδρας στα Δημοτικά και Περιφερειακά Συμβούλια. Στην εισήγηση εξετάζονται κριτικά οι επιλογές του εκλογικού νομοθέτη υπό το πρίσμα του διλήμματος της επιλογής μεταξύ κυβερνησιμότητας των ΟΤΑ και αναλογικής εκπροσώπησης.

Λέξεις κλειδιά: εκλογικό σύστημα, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ενισχυμένη αναλογική, αναλογική αντιπροσώπευση.

Abstract

The system of simple proportionality for the selection of municipal and regional councilors which was established by Law 4555/2018 was implemented in the 2019 municipal elections and was strongly criticized due to the problems it was likely to cause in the administration of Municipalities and Regions. Law 4804/2021 abolishes the system of simple proportionality, establishes a reduced percentage (43%) for the election of mayor and regional governor, reinstates the enhanced representation of the successful combination (3/5 of the seats) and establishes a 3% threshold for obtaining headquarters in municipal and regional councils. The presentation critically examines the choices of the electoral legislator in the light of the dilemma of choosing between local government governability and proportional representation.

Key words: electoral system, local government organizations, enhanced proportional representation, proportional representation.

Εισαγωγή

Το σύστημα της απλής αναλογικής για την ανάδειξη των δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων θεσπίστηκε με το ν. 4555/2018 και εφαρμόστηκε στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές του 2019.

Η μεταρρύθμιση αυτή διέκοψε μια μακρά περίοδο εφαρμογής του συστήματος της ενισχυμένης αναλογικής στις αυτοδιοικητικές εκλογές και επικρίθηκε έντονα λόγω των προβλημάτων που, κατά τους επικριτές της, θα επέφερε στη διοίκηση των δήμων και των περιφερειών.

Η μεταρρύθμιση του 2018 επιχειρήθηκε να ακυρωθεί στην πράξη το 2019 με διατάξεις των ν. 4623/2019 (άρθρο 3) και 4625/2019 (άρθρο 10 παρ. 10) με τις οποίες μεταφέρθηκαν στις

Οικονομικές Επιτροπές πλήθος σημαντικών αρμοδιοτήτων των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων.

Την παραπάνω -αμφιλεγόμενη συνταγματικά- μεταβολή (ΣτΕ (Ολ) 1189/2022, 760/2022, Σωτηρέλης-Ξηρός 2021, σ.33 επ.), η οποία δεν επέτρεψε την αποτίμηση των συνεπειών της εφαρμογής της απλής αναλογικής στο σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ, ακολούθησε η μεταβολή του εκλογικού συστήματος (ν. 4804/2021).

Με το νέο σύστημα (άρθρα 26 και 57) θεσπίστηκε μειωμένο ποσοστό (43%+1) για την εκλογή δημάρχου και περιφερειάρχη (επιλογή που είχε υιοθετηθεί με το ν. 3434/2006, ο οποίος προέβλεπε ποσοστό επιτυχίας το 42%+1), επανήλθε η ενισχυμένη εκπροσώπηση του επιτυχόντος συνδυασμού (3/5 των εδρών) και θεσπίστηκε κατώφλι 3% για την απόκτηση έδρας στα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια (άρθρα 26 και 59).

Στην εισήγηση θα εξετασθούν κριτικά οι επιλογές του εκλογικού νομοθέτη του ν. 4555/2018 σε σχέση με αυτές του ν. 4804/2021 και θα τεθεί υπό αμφισβήτηση το δίλημμα της επιλογής μεταξύ κυβερνησιμότητας των ΟΤΑ και αναλογικής εκπροσώπησης.

1. Οι κρίσιμες διατάξεις

Το εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν καθορίζεται στο Σύνταγμα. Ο κοινός νομοθέτης έχει ευρύτατη διακριτική ευχέρεια για τον καθορισμό του πλην όμως δεσμεύεται από γενικές αρχές (Ζακαλκάς, 2021, σ. 3π.) οι οποίες είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες και ειδικότερα από τις αρχές της καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας (άρθρο 102 παρ. 2 του Σ.) και από τις αρχές της άμεσης ψηφοφορίας και της ισοδυναμίας της ψήφου ως επιμέρους εκφάνσεις της δημοκρατικής αρχής (άρθρο 1 του Σ. και άρθρο 3 παρ. 2 εδ. α' του Ευρωπαϊκού Χάρτη τοπικής αυτονομία (Χλέπας 2020, σ.163επ.)

Ήδη από την μεταπολίτευση, ο νομοθέτης προέκρινε ως πρόσφορο για την εύρυθμη λειτουργία των ΟΤΑ το σύστημα της ενισχυμένης αναλογικής με κύρια χαρακτηριστικά:

α) την ανάγκη συγκέντρωσης, της απόλυτης πλειοψηφίας των εγκύρων ψήφων στον πρώτο γύρο προκειμένου να χαρακτηριστεί ο συνδυασμός ως επιτυχών (σε περίπτωση δε που αυτό δεν καταστεί δυνατό, της κατάκτησης της απόλυτης πλειοψηφίας στο δεύτερο γύρο με τη συμμετοχή των δύο πρώτων συνδυασμών του πρώτου γύρου) και

β) την αυξημένη αντιπροσώπευση του επιτυχόντος συνδυασμού με τα 3/5 των εδρών.

Τα χαρακτηριστικά αυτά παρέμεναν σταθερά μέχρι και το 2006 οπότε και προβλέφθηκε με το ν. 3434/2006 (άρθρα 2 και 3) ως ποσοστό επιτυχίας το 42% +1 ψήφος.

Οι ανωτέρω ρυθμίσεις ίσχυσαν μόνο για τις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2006 και καταργήθηκαν με το ν. 3852/2010 («Καλλικράτης»).

Με το ν. 4555/2018 («πρόγραμμα Κλεισθένης Ι») ο νομοθέτης καθιέρωσε την απλή αναλογική για την ανάδειξη των αυτοδιοικητικών αρχών ορίζοντας (άρθρα 28 και 56) ότι στις δημοτικές και στις περιφερειακές εκλογές το σύνολο των εδρών κατανέμεται στους συνδυασμούς αναλογικά, ανάλογα με τον αριθμό των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβαν στον πρώτο γύρο και χωρίς να

«προικοδοτείται» ο επιτυχών συνδυασμός (δηλαδή ο συνδυασμός ο οποίος συγκέντρωσε στην περίπτωση του δεύτερου γύρου το 50% συν ένα των ψήφων) με πρόσθετες έδρες.

Η καθιέρωση της απλής αναλογικής επικρίθηκε έντονα καθώς θεωρήθηκε ότι οδηγεί σε ακυβερνησία (Ζακαλκάς 2021, σ.22 επ.). Ειδικότερα θεωρήθηκε ότι δεν θα μπορεί ο επιτυχών συνδυασμός και οι εκλεγέντες με αυτόν δήμαρχοι και περιφερειάρχες, να εφαρμόσουν το πρόγραμμά τους καθώς δεν θα διαθέτουν απόλυτη πλειοψηφία στα Δημοτικά και Περιφερειακά Συμβούλια, στην Οικονομική Επιτροπή και στις λοιπές επιτροπές των ΟΤΑ.

Βεβαίως οι επικρίσεις για την διοικητική αναποτελεσματικότητα δεν θα είχαν βάση στην περίπτωση κατά την οποία θα δημιουργούνταν εν τέλει στα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια συναινέσεις μεταξύ των συνδυασμών και πλειοψηφίες στη βάση προγραμματικών συγκλίσεων, κάτι το οποίο όμως δεν κατέστη δυνατό να διακριβωθεί. Και τούτο διότι λόγω του πιθανολογούμενου προβλήματος κυβερνησιμότητας, ο νομοθέτης μετά την κυβερνητική αλλαγή του Ιουλίου του 2019 με το ν.4623/2019 (άρθρο 3) και το ν.4625/2019 (άρθρο 10 παρ. 10) μετέφερε αποφασιστικές αρμοδιότητες των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων στις οικίες Οικονομικές Επιτροπές για τις οποίες προέβλεψε ότι θα συγκροτούνται με τέτοιο τρόπο ώστε στην πράξη, η πλειοψηφία να ανήκει πάντοτε στον επιτυχόντα συνδυασμό. Εν συνεχεία με το ν.4804/2021 η απλή αναλογική για την κατανομή των εδρών καταργήθηκε.

Σημειώνεται ότι με το νόμο αυτό δεν τροποποιήθηκε το σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ, ούτε μεταβλήθηκαν εκ νέου οι αρμοδιότητες των Οικονομικών Επιτροπών, αλλά προβλέφθηκαν μόνον αλλαγές στο σύστημα εκλογής των αρχών των ΟΤΑ με αφετηρία τις εκλογές του 2023.

Ειδικότερα, με τις νέες ρυθμίσεις για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού και την εκλογή δημάρχων και περιφερειάρχων (άρθρα 24 και 57 ν.4804/2021) δεν απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων, αλλά η συγκέντρωση ποσοστού μεγαλύτερου του 43%. Πρόκειται για πρόβλεψη παρόμοια με τις αντίστοιχες του ν.3434/2006 η οποία, όπως προαναφέρθηκε, προέβλεπε ως ποσοστό εκλογής το ποσοστό του 42% +1 ψήφος. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 24 και 57 του ν.4804/2021 μόνο εάν δεν συγκεντρωθεί το προαναφερθέν ποσοστό 43% (συν μία ψήφος) πραγματοποιείται δεύτερος γύρος μεταξύ των συνδυασμών που συγκέντρωσαν τις περισσότερες ψήφους στον πρώτο γύρο, οπότε επιτυχών θεωρείται αυτός που θα συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων (άρθρα 26 και 59 του ν.4804/2021). Περαιτέρω ο επιτυχών συνδυασμός, λαμβάνει τα 3/5 των εδρών, ενώ οι επιλαχόντες συνδυασμοί λαμβάνουν τα υπόλοιπα 2/5 των εδρών.

Προβλέπεται επίσης ότι για την απόκτηση έδρας θα πρέπει οι συνδυασμοί να συγκεντρώσουν στον πρώτο γύρο ποσοστό τουλάχιστον 3% του συνολικού αριθμού των εγκύρων ψήφων.

Με τις ανωτέρω διατάξεις οι δήμαρχοι και οι περιφερειάρχες έχουν πλέον διασφαλισμένη την απόλυτη πλειοψηφία, τόσο στα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια, όσο και στις επιτροπές των δήμων και των περιφερειών, αλλά και στα διοικητικά συμβούλια των νομικών προσώπων των ΟΤΑ.

Τέλος προβλέπεται η μείωση των εδρών των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων (άρθρα 26 και 42 του ν.4804/2021) κατά περίπου 20% καθώς και ότι ο αριθμός των υποψηφίων δημοτικών

και περιφερειακών συμβούλων ανά συνδυασμό μπορεί να φτάσει το 150% του αριθμού των εδρών.

2. Αποτίμηση

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν.4804/2021 οι ανωτέρω διατάξεις επιλύουν μια σειρά σοβαρών ζητημάτων που συνδέονται με την εφαρμογή της απλής αναλογικής.

Κατά την αιτιολογική έκθεση, η κατάργηση της απλής αναλογικής κατέστη αναγκαία επειδή στερούσε σε πολλές περιπτώσεις από τον επιτυχόντα δήμαρχο και περιφερειάρχη την δυνατότητα να ασκήσουν την πολιτική για την οποία εκλέχθηκαν, αφού δεν διέθεταν την αναγκαία πλειοψηφία στο δημοτικό και το περιφερειακό συμβούλιο. Ως εκ τούτου, κρίθηκε ότι με το νέο εκλογικό σύστημα θα αρθεί το «αδιέξοδο» που προκλήθηκε από την απλή αναλογική και θα διασφαλισθεί η κυβερνησιμότητα των ΟΤΑ.

Οι νέες ρυθμίσεις επαναφέρουν, κατά τη γνώμη μας, στη συζήτηση, το κλασικό δίλλημα: κυβερνησιμότητα (διοικητική αποτελεσματικότητα) ή αναλογική εκπροσώπηση άρα περισσότερη δημοκρατία.

Δύναται όμως να θεωρηθεί αποτελεσματική η λειτουργία των ΟΤΑ όταν αυτή προϋποθέτει περιορισμό της δημοκρατικής αρχής και της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου;

Δύναται να θεωρηθεί ως διασφάλιση της κυβερνησιμότητας, υπό την έννοια της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργία των οργάνων διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, η κατοχύρωση της απόλυτης εξουσίας του δημάρχου και του περιφερειάρχη να ελέγχει δια της πλειοψηφίας του δημοτικού συμβουλίου την λήψη των αποφάσεων υπαγορεύοντας τις επιλογές του;

Στην προκειμένη περίπτωση η παραδοχή του νομοθέτη ότι η άκριτη εφαρμογή της απλής αναλογικής προκαλούσε προβλήματα και αδιέξοδα στη λειτουργία των ΟΤΑ, δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται. Εν πρώτοις διότι με τους ν. 4623/2021 και 4625/2021 μεταφέρθηκε πλήθος αρμοδιοτήτων από τα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια στις οικείες οικονομικές επιτροπές, στις οποίες οι επιτυχόντες συνδυασμοί διαθέτουν απόλυτη πλειοψηφία.

Σημειώνεται, μάλιστα, ότι η επαναφορά της ενισχυμένης αναλογικής από το 2023 δεν συνοδεύεται και από την αντίστοιχη επαναφορά των αρμοδιοτήτων εκείνων που είχαν μεταφερθεί, το 2019, από τα συμβούλια στις οικονομικές επιτροπές, δεν έγινε, δηλαδή, οποιαδήποτε μεταβολή του συστήματος διακυβέρνησεως των ΟΤΑ προς όφελος των οργάνων εκείνων που έχουν το τεκμήριο της αρμοδιότητας.

Περαιτέρω, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του ν.4804/2021 αλλά και τις προπαρασκευαστικές εργασίες στη Βουλή, δεν διερευνήθηκαν οι θεσμικές εκείνες επιλογές υπό τις οποίες θα μπορούσαν να εξασφαλισθούν συγκλίσεις σε επίπεδο συμβουλίων, ούτε εξετάστηκαν οι μηχανισμοί εκείνοι οι οποίοι σε περίπτωση έλλειψης συναίνεσης θα μπορούσαν να οδηγήσουν στη λήψη αποφάσεων σε έγκαιρο χρόνο. Θεωρήθηκε, δηλαδή, ως δεδομένο ότι μόνον η παραταξιακά ομοιογενής πλειοψηφία, είναι η μόνη ικανή για την λήψη των αποφάσεων.

Κατά τη γνώμη μας η ανωτέρω θέση περί της ανάγκης ύπαρξης παραταξιακά ομοιογενών πλειοψηφιών δεν θα ήγειρε προβληματισμούς εάν δεν συνοδευόταν από τη θέσπιση της μειωμένης νομιμοποίησης του νικήσαντος συνδυασμού με το ποσοστό του 43% κατ' απόκλιση από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου.

Ειδικότερα η «προικοδότηση» του επιτυχόντος συνδυασμού με τα 3/5 των εδρών, δεν θα προβλημάτιζε εάν ο νομοθέτης όριζε ότι ο επιτυχών συνδυασμός θα έπρεπε να λάβει σε κάθε περίπτωση (είτε στον πρώτο ή έστω στον δεύτερο γύρο) την απόλυτη πλειοψηφία των έγκυρων ψήφων.

Εν προκειμένω στην αιτιολογική μάλιστα έκθεση του ν.4804/2021 η επιλογή της μειωμένης νομιμοποίησης αυτή δικαιολογείται ως εξής:

«Το ποσοστό του 43% κρίνεται ως πλέον πρόσφορο καθώς είναι κατά μια ποσοστιαία μονάδα υψηλότερο από το όριο του 42% που ίσχυσε στις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές του 2006, του οποίου η συνταγματικότητα κρίθηκε με αποφάσεις του ΣτΕ (ενδ.3684/2009). Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται η εκλογή δημοτικής αρχής με ισχυρή νομιμοποιητική βάση και με ποσοστό υψηλότερο από το αντίστοιχο που ισχύει για τον σχηματισμό αυτοδύναμης κυβέρνησης».

Με την αιτιολογία αυτή, ο νομοθέτης με τρόπο αξιωματικό, δέχθηκε ότι ο επιτυχών συνδυασμός εξασφαλίζει επαρκή νομιμοποιητική βάση λαμβάνοντας 43% επειδή το ποσοστό αυτό είναι υψηλότερο από αυτό που απαιτείται για τον σχηματισμό αυτοδύναμης κυβέρνησης. Η επίκληση όμως του ποσοστού για την κυβερνητική αυτοδυναμία δεν είναι επαρκής για τη δικαιολόγηση της μείωσης της νομιμοποιητικής βάσης των επιτυχόντων συνδυασμών και των επικεφαλής τους. Και τούτο διότι έτσι συγχέονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κοινοβουλευτικού συστήματος με το σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ (Ζακαλκάς 2021, σ. 16 επ., Σωτηρέλης, 2007).

Ειδικότερα, όπως είναι γνωστό, οι βουλευτές εκλέγονται άμεσα από το εκλογικό σώμα (άρθρο 51 παρ. 3 του Σ.) ενώ η κυβέρνηση και ο Πρωθυπουργός αναδεικνύονται *έμμεσα* λαμβάνοντας την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας των βουλευτών (άρθρο 37 παρ.2 και 84 του Σ.). Αντιθέτως, στην περίπτωση των ΟΤΑ, ο δήμαρχος και ο περιφερειάρχης αναδεικνύεται *άμεσα* από το εκλογικό σώμα. Περαιτέρω, η κυβέρνηση τελεί υπό τον συνεχή έλεγχο της Βουλής η οποία μπορεί ανά πάσα στιγμή να άρει την εμπιστοσύνη της σε αυτή προκαλώντας εκλογές (άρθρα 38 και 84 του Σ.). Αντιθέτως, στο ισχύον σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ, η θητεία του δημάρχου και του περιφερειάρχη δεν εξαρτάται από την εμπιστοσύνη των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων και θεσμικώς είναι αδιατάρακτη μέχρι την λήξη της.

Συνεπώς στο σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ δεν τίθεται ζήτημα ανατροπής του δημάρχου/περιφερειάρχη και κατά τούτο, πρόωρων αυτοδιοικητικών εκλογών.

Σημειώνεται επίσης ότι η μνεία περί της συνταγματικότητας του ορίου του 42% που ίσχυσε στις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές του 2006 με παραπομπή στην απόφαση του ΣτΕ 3684/2009 (πρβλ. ΣτΕ 3685/2009, 3686/2009, 3687/2009, 117/2008, 119/2008, 120/2008 αλλά και τις σκέψεις της πλειοψηφίας στην ΣτΕ 118/2008) επίσης δεν μπορεί να αποτελέσει επαρκή βάση για την δικαιολόγηση της μείωσης της νομιμοποίησης για την εκλογή δημάρχου και περιφερειάρχη.

Ειδικότερα στην περίπτωση του 42%, ο νομοθέτης είχε επικαλεσθεί στην οικεία αιτιολογική έκθεση, την ανάγκη αναβαθμισμένου θεσμικού ρόλου των ΟΤΑ ενόψει του ρόλου τους στο Δ΄ ΚΠΣ η οποία δεν είναι συμβατή με την σύναψη ευκαιριακών συμμαχιών, την ανάγκη σταθερότητας της διοίκησης και τη διαμόρφωση σαφούς προγραμματικού λόγου. Δευτερευόντως είχε προβληθεί η ανάγκη μείωσης του εκλογικού κόστους και η αποφυγή ταλαιπωρίας των εκλογέων καθόσον θα μειώνονταν οι περιπτώσεις που θα απαιτούνταν επαναληπτικές εκλογές.

Εν προκειμένω επισημαίνουμε την άποψη της μειοψηφίας του ΣτΕ σύμφωνα με την οποία:

«Στα δημοκρατικά πολιτεύματα η συνεργασία των πολιτικών φορέων που διεκδικούν την ψήφο των πολιτών (και ο συνακόλουθος συγκερασμός των προγραμμάτων τους) δεν μπορεί να θεωρηθεί, άνευ ετέρου, κίνδυνος που η έννομη τάξη οφείλει οπωσδήποτε να αποτρέψει».

Σε κάθε περίπτωση, το επικουρικό επιχείρημα περί κόστους των εκλογών δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκές καθώς δεν μπορεί να νοηθεί περιορισμός της δημοκρατικής αρχής στη βάση του «κόστους» και της υποτιθέμενης ταλαιπωρίας των εκλογέων (Ζακαλκάς 2021, σ. 16, πρβλ. Σωτηρέλης 2007).

Εν προκειμένω μάλιστα ο νομοθέτης δεν επικαλείται την ανάγκη ύπαρξης ενιαίου προγραμματικού λόγου αλλά ότι το ποσοστό του 43% παρέχει απλώς ισχυρή νομιμοποιητική βάση, χωρίς μάλιστα περαιτέρω επεξηγήσεις.

Κατά την γνώμη μας η διαφορά κατά 7 ποσοστιαίες μονάδες στο ποσοστό νομιμοποίησης δεν θα πρέπει να θεωρηθεί αμελητέα λαμβανομένου υπόψη ότι δεν υπάρχει ένδειξη είτε στον νόμο είτε στις προπαρασκευαστικές του εργασίες ως προς τα κριτήρια βάσει των οποίων προσδιορίσθηκε.

Περαιτέρω, η θέσπιση ποσοστού 3% προκειμένου ο συνδυασμός να λάβει έδρα, η οποία αποτελεί επίσης περιορισμό της δημοκρατικής αρχής δεν προκύπτει ότι δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα το επιχείρημα ότι το όριο αυτό τίθεται σε πλήρη αντιστοιχία με το όριο που ισχύει για την εκλογή βουλευτών, δεν είναι πειστικό. Και τούτο διότι, όπως έχει νομολογηθεί (βλ. ενδεικτικώς ΑΕΔ 12/1994): *«το κατώφλι αποβλέπει στην αποφυγή καταθρυμματισμού των πολιτικών δυνάμεων και συνδέεται με την δυνατότητα σχηματισμού βιώσιμων κυβερνήσεων»*. Στην προκειμένη όμως περίπτωση και δεδομένου ότι ο δήμαρχος και ο περιφερειάρχης δεν εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη των συμβουλίων, οι συνδυασμοί τους δε, λαμβάνουν σε κάθε περίπτωση τα 3/5 των εδρών, το «κατώφλι» δεν μπορεί να αιτιολογηθεί στη βάση της δυνατότητας σχηματισμού βιώσιμης δημοτικής ή περιφερειακής αρχής.

Τέλος, η μείωση του αριθμού των συμβούλων στους δήμους και τις περιφέρειες κατά ποσοστό 20% οδηγεί εκ των πραγμάτων σε περιορισμό της εκπροσώπησης των μειοψηφουσών παρατάξεων και περιορίζει τη σχέση αντιπροσώπευσης μεταξύ πολιτών και εντολοδόχων αιρετών. Η συρρίκνωση του αριθμού των εδρών δυσχεραίνει το έργο της αντιπολίτευσης και οδηγεί σε αποδυνάμωση της διαβούλευσης αλλά και ιδίως του ελέγχου της πλειοψηφούσας παράταξης από τη μειοψηφία.

Συμπεράσματα

Ο ν.4804/2021 καταργώντας την απλή αναλογική καθιστά εκ νέου πανίσχυρους τους δημάρχους και τους περιφερειάρχες μειώνοντας όμως ταυτόχρονα το ποσοστό νομιμοποίησής τους από το εκλογικό σώμα.

Ο νόμος επαναφέρει το προϊσχύσαν σύστημα ενισχυμένης αναλογικής του ν.3434/2006 χωρίς να υπηρετεί την αποτελεσματικότητα κατά τη λήψη των αποφάσεων με σεβασμό στην δημοκρατική αρχή και στην αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου.

Με τις νέες διατάξεις δεν διασφαλίζεται η ευρύτερη δυνατή εκπροσώπηση των πολιτικών παρατάξεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ούτε προβάλλονται με τρόπο πειστικό οι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν περιορισμούς στη δημοκρατική αρχή.

Αντιθέτως, με τις ρυθμίσεις του δυσχεραίνεται ο ρόλος της μειοψηφίας λόγω της μείωσης των εδρών των συμβουλίων και ουσιαστικά απαγορεύεται η αντιπροσώπευση των μικρών παρατάξεων στα δημοτικά και ιδίως στα περιφερειακά συμβούλια.

Εν τέλει οι ρυθμίσεις του τρόπου εκλογής των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τα διλήμματα και τα ψευδοδιλήμματα που κάθε φορά τίθενται ως δικαιολογητικές τους βάσεις, αποτελούν υπεκφυγές απέναντι στο μείζον πρόβλημα: στο πρόβλημα της συγκρότησης ενός αποτελεσματικού συστήματος διακυβέρνησης των ΟΤΑ, ικανού για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους έχουν απονεμηθεί.

Για το ζήτημα αυτό, μετά και από την μεταρρύθμιση με τον ν.3852/2010 δεν έχουν δοθεί απαντήσεις.

Ο νομοθέτης περιορίζεται κατά βάση στη ρύθμιση του εκλογικού συστήματος και σε αποσπασματικές διατάξεις που αντανακλούν την συνεχιζόμενη δυσπιστία του κεντρικού κράτους απέναντι τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς.

Ενδεικτική βιβλιογραφία – Αρθρογραφία

Ζακαλκάς, Δ. (2021), Προδημοσίευση -σε αναπτυγμένη μορφή- εισήγησης στο Πανελλήνιο Συνέδριο με τίτλο «Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.», που οργάνωσε ο δήμος Θεσσαλονίκης, 7, 8 & 9 Νοεμβρίου 2021, <https://www.constitutionalism.gr/to-eklogiko-sistima-ton-ota/>

Σωτηρέλης Γ. και Ξηρός Θ. (2021), *Η εκ των υστέρων αλλοίωση της αντιπροσώπευσης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Σωτηρέλης, Γ. (2007), *Ζητήματα συνταγματικότητας του άρθρου 1 του ν. 3434/2006*, στον ιστότοπο <https://www.constitutionalism.gr>

Χλέπας, Ν.-Κ. (2020), *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2020.