

**Η εκ των υστέρων νομοθετική αλλοίωση
του αντιπροσωπευτικού συστήματος των ΟΤΑ
υπό το πρίσμα του Συντάγματος, της ΕΣΔΑ
και του ευρωπαϊκού Χάρτη τοπικής Αυτονομίας¹**

*Γιώργος Χ. Σωτηρέλης
καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου
στο Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Α. Με τον ν. 4555/2018 καθιερώθηκε, για πρώτη φορά στην περίοδο της μεταπολίτευσης, καθεστώς γνησίως αναλογικής αντιπροσώπευσης στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και μάλιστα χωρίς κατώφλι για την συμμετοχή των συνδυασμών στην κατανομή των εδρών. Η σημαντική αυτή θεσμική αλλαγή δημιούργησε νέα δεδομένα, χωρίς όμως να αποτελέσει συνολικά «αλλαγή παραδείγματος» σε σχέση με τα έως τότε ισχύσαντα. Πράγματι, το νέο σύστημα, που είναι γνωστό και ως σύστημα «απλής αναλογικής των υπολοίπων», ναι μεν εναρμονίσθηκε πλήρως με την συνταγματική αρχή της ισότητας-ισοδυναμίας της ψήφου, ως προς την ανάδειξη των Συμβουλίων, πλην όμως συνυπολόγισε, σε κάποιον βαθμό, και τον έντονο προβληματισμό που αναπτύχθηκε ως προς τις συνέπειες μιας τέτοιας επιλογής στο πεδίο της «διοικητικής αποτελεσματικότητας» (η οποία μπορεί, κατά την -όχι πάντοτε επιτυχή- νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, να θεωρηθεί συνταγματικά θεμιτός λόγος για την μέχρις ενός ορίου σχετικοποίηση της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου).

Απόρροια αυτού του συνυπολογισμού, και της συνακόλουθης στάθμισης, ήταν ένας *ιδιότυπος θεσμικός εκλεκτικισμός* στην οριστική κατάστρωση του νέου συστήματος. Ο ν. 4555/2018 απέφυγε τελικά μια δογματική εφαρμογή της «απλής αναλογικής» σε όλες τις πτυχές του αντιπροσωπευτικού συστήματος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υιοθετώντας την διατήρηση σημαντικών στοιχείων από το προηγούμενο καθεστώς. Το κρισιμότερο, βέβαια, ήταν η επιλογή να μην απομακρυνθεί, με την επίκληση της «θεσμικής παράδοσης», από την άμεση εκλογή των ανώτατων μονοπρόσωπων οργάνων της (Δημάρχου και Περιφερειάρχη), ενώ θα ήταν εύλογο να υιοθετήσει την έμμεση εκλογή, που ασφαλώς προσιδιάζει πολύ περισσότερο σε ένα αμιγώς αναλογικό σύστημα. Αλλά και στο πεδίο των συλλογικών οργάνων έγιναν κάποιοι σημαντικοί

¹ Το κείμενο αυτό αποδίδει κατά βάση τα συμπεράσματα σχετικής γνωμοδότησης που εκπονήθηκε τον Νοέμβριο του 2019.

συμβιβασμοί, όσον αφορά την διαμόρφωση συσχετισμών υπέρ της παράταξης του Δημάρχου ή του Περιφερειάρχη. Αυτό αφορά τόσο τα Συμβούλια, με την διευκόλυνση της συνεννόησης περισσότερων παρατάξεων, όσο και τις Επιτροπές, με την διευκόλυνση της επίτευξης απόλυτης πλειοψηφίας για το μέγιστο μέρος των παρατάξεων που πλειοψήφησαν στον δεύτερο γύρο (με την εξαίρεση μόνον εκείνων που έλαβαν πολύ μικρό ποσοστό στον πρώτο γύρο).

Είναι προφανές, βέβαια, ότι το εν λόγω σύστημα του ν. 4555/2018 είναι απολύτως συμβατό με το Σύνταγμα, τόσο ως προς την ίδια την επιλογή της απλής αναλογικής για την ανάδειξη των (δημοτικών και περιφερειακών) Συμβουλίων –που βρίσκεται σε πλήρη αντιστοιχηση με την αρχή της ισότητας-ισοδυναμίας της ψήφου– όσο και ως προς την μερική αποστασιοποίηση από ορισμένες θεσμικές επιπτώσεις της στο πεδίο της αντιπροσώπευσης, που αποτέλεσαν συστατικό μέρος του επιλεγέντος εκλογικού συστήματος, με κριτήριο την υπηρετηση της «*διοικητικής αποτελεσματικότητας*».

Από εκεί και πέρα, πάντως, το νέο σύστημα ήταν ανοιχτό σε πολιτική κριτική, σε ό,τι αφορά ιδίως το κατά πόσον οι επιλεγείσες αποκλίσεις από μια αυστηρά αναλογική λογική ήταν όντως αρκετές για να διασφαλίσουν την «*διοικητική αποτελεσματικότητα*», δεδομένων των δυσχερειών της επίτευξης μονοπαραταξιακής αυτοδυναμίας (οι οποίες επιβάλλουν εκ των πραγμάτων στον νικητή των εκλογών –κατά κανόνα τουλάχιστον– να αναζητήσει συμμάχους, προκειμένου να επιτύχει την αναγκαία πλειοψηφία). Το μεγάλο λοιπόν ερωτηματικό της επόμενης ημέρας των αυτοδιοικητικών εκλογών ήταν αν όντως υπήρχαν περιθώρια για την αναζήτηση ευρύτερων συναινέσεων και συγκλίσεων, μέσω της διαμόρφωσης μιας «*κουλτούρας συνεργασίας*», στην οποία «*επένδυσε*» ιδιαίτερα ο νόμος αυτός.

Β. Ωστόσο, τα περιθώρια αυτά δεν έμελλε να δοκιμασθούν στην πράξη. Η νέα κυβέρνηση, έχοντάς τα προεξοφλήσει εξ υπαρχής σαν ανεπαρκή και πάντως αναποτελεσματικά, προέβη μέσω της κοινοβουλευτικής της πλειοψηφίας, λίγες ημέρες πριν από την εγκατάσταση των αυτοδιοικητικών αρχών, σε στοχευμένες νομοθετικές παρεμβάσεις που είχαν στο επίκεντρό τους την πάση θυσία ενίσχυση των παρατάξεων των Δημάρχων και των Περιφερειάρχων, ανεξαρτήτως μάλιστα των ποσοστών που έλαβαν στον πρώτο γύρο.

Τα βασικά σημεία στα οποία επικεντρώθηκαν αυτές οι αιφνιδιαστικές νομοθετικές παρεμβάσεις ήταν *πρώτον* η μονομερής αναρρόθμιση των μετεκλογικών συμπράξεων, με επίκεντρο την υποχρεωτική συμμετοχή της παράταξης του νικητή των εκλογών και τις υπέρμετρες δεσμεύσεις των συμμετεχόντων σε αυτές, *δεύτερον* η μερική υποκατάσταση του δημοτικού ή του περιφερειακού Συμβουλίου από έμμεσα συλλογικά όργανα με

επιτηδευμένη ανασύνθεση και πρόσθετες αρμοδιότητες, *τρίτον* ο μονοπαραταξιακός έλεγχος των νομικών προσώπων και *τέταρτον* η κατάργηση της έμμεσης ανάδειξης του προέδρου σε Συμβούλια Κοινότητας με μόνιμο πληθυσμό μεγαλύτερο των τριακοσίων (300) κατοίκων.

Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των παρεμβάσεων είναι η προσπάθεια ανατροπής σημαντικών πτυχών του συστήματος που εισήγαγε ο ν. 4555/2018, με μόνο ουσιαστικά επιχείρημα το ότι αυτές ευρίσκονται σε αναντιστοιχία με τις απόψεις των πολιτικών δυνάμεων –κομματικών και αυτοδιοικητικών– που τάχθηκαν απέναντί του, αμφισβητώντας ιδίως τα περιθώρια που αφήνει για την επίτευξη μονοπαραταξιακής αυτοδυναμίας (η οποία, σύμφωνα με την αντίληψή τους, ταυτίζεται με την «διοικητική αποτελεσματικότητα»).

Γ. Η επί της ουσίας κριτική στο σύστημα που εγκαθίδρυσε ο νόμος αυτός ήταν βέβαια απολύτως θεμιτή. Κατά την προσωπική μου δε άποψη ήταν και *εν πολλοίς βάσιμη*, ιδίως σε ό,τι αφορά την αφελή και μάλλον ανεδαφική εμπιστοσύνη που δείχνει στην προοπτική ευρύτερων συνθέσεων και συγκλίσεων των αυτοδιοικητικών παρατάξεων, με παράλληλη αγνόηση μιας σημαντικότητας παραμέτρου: της συναλλαγής και της τοπικής διαπλοκής. Ωστόσο, όλα αυτά εντάσσονται στο πεδίο μιας ευρύτερης πολιτικής προσέγγισης του θέματος και *δεν νοείται να αποτελούν κριτήριο για την νομική αποτίμηση των ως άνω νομοθετικών παρεμβάσεων της σημερινής κυβέρνησης*. Και τούτο διότι, *όποια και αν είναι η πολιτική αιτιολόγησή τους, είναι φανερό ότι οι παρεμβάσεις αυτές προσκρούουν, ως εκ του χρόνου και του τρόπου της εκδήλωσής τους, σε θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες κατοχυρώνονται τόσο στο Σύνταγμα όσο και στις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας*.

Πράγματι, με βάση την ισχύουσα έννομη τάξη, όπως αυτή εξειδικεύεται με σαφήνεια και πληρότητα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου², δεν νοείται μια αιφνιδιαστική εκ των υστέρων ανατροπή των όρων πολιτικής αντιπροσώπευσης³ –πολλώ δε μάλλον λίγες ημέρες πριν από την

² Και μάλιστα στις υποθέσεις ελληνικού ενδιαφέροντος *Λυκουρέζος κατά Ελλάδος* (15 Ιουνίου 2006) και *Γ. Πασχαλίδης κ.λπ. κατά Ελλάδος* (10 Απριλίου 2008), σύμφωνα με όσα εκτίθενται αναλυτικά στο αδημοσίευτο κείμενο της ως άνω γνωμοδότησης, με την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία.

³ Ειδικότερα, σύμφωνα με τις αποφάσεις αυτές: «...το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί σε τελευταίο βαθμό επί της τήρησης των απαιτήσεων του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου αριθ. 1. Πρέπει να βεβαιωθεί ότι οι προϋποθέσεις στις οποίες υπάγονται

εγκατάσταση των αυτοδιοικητικών αρχών- διότι αυτό συνιστά *προφανή παραβίαση της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής βούλησης, την οποία επιτάσσουν, με παρεμφερείς διατάξεις, το άρθρο 52 του Συντάγματος και το άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*. Επιπλέον δε, *όταν οι εν λόγω παρεμβάσεις αλλάζουν τόσο απροκάλυπτα, όπως εν προκειμένω, τα δεδομένα που είχαν υπόψιν τους οι εκλογείς και οι εκλεγέντες, τότε προσβάλλεται συνακόλουθα, εκτός από την θεμελιώδη αρχή της ελευθερίας των εκλογών, και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, για όλους τους ασκούντες τα πολιτικά τους δικαιώματα (εκλέγειν και εκλέγεσθαι) στις συγκεκριμένες εκλογές⁴.*

τα δικαιώματα ψήφου ή της θέσης υποψηφιότητας σε εκλογές δεν περιορίζουν τα εν λόγω δικαιώματα σε βαθμό που να τα προσβάλει στην ίδια την ουσία τους και να τους στερήσει την αποτελεσματικότητά τους, ότι οι προϋποθέσεις αυτές επιδιώκουν έναν νόμιμο σκοπό και ότι τα χρησιμοποιούμενα μέσα δεν αποδεικνύονται δυσανάλογα (πιο πάνω αναφερόμενη απόφαση *Mathieu-Mohin*, σελ. 23, § 52). Ειδικότερα, καμία από τις επιβαλλόμενες σε κάθε περίπτωση προϋποθέσεις δεν πρέπει να παρεμποδίζει την ελεύθερη έκφραση του λαού στην επιλογή του νομοθετικού σώματος – με άλλα λόγια, αυτές πρέπει να *αντανακλούν ή να μην αντιτάσσονται στην μέριμνα της διατήρησης της ακεραιότητας και της αποτελεσματικότητας μιας εκλογικής διαδικασίας που στοχεύει στον καθορισμό της βούλησης του λαού μέσω των εκλογών* (πιο πάνω αναφερόμενη απόφαση *Hirst*, § 62). Επίσης, *μόλις εκφραστεί ελεύθερα και δημοκρατικά η εκλογή του λαού, καμία μεταγενέστερη τροποποίηση του εκλογικού συστήματος δεν μπορεί να αμφισβητήσει την επιλογή αυτή, εκτός αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι για την δημοκρατική τάξη».*

⁴ Όπως εύστοχα επισημαίνει ο Γ. Σταυρόπουλος (επί χρόνια πρόεδρος του αρμόδιου για της αυτοδιοικητικές εκλογές Γ' Τμήματος του ΣτΕ και τέως πρόεδρος της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου): «Το καθοριστικό, όμως, στοιχείο, το οποίο κατέστησε ελαττωματική την εκλογή που είχε διεξαχθεί υπό άφογες συνθήκες [αναφέρεται στην εκλογή Λυκουρέζου], ήταν το *αιφνιδιαστικό του μέτρου κατά τρόπο που ούτε ο προσφεύγων ως υποψήφιος, ούτε οι ψηφοφόροι μπορούσαν να είχαν προβλέψει*. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι με την άμεσο εφαρμογή του άρθρου 57 του Συντάγματος, σε μια εκλογή που είχε ήδη λάβει χώρα με απόλυτη νομιμότητα, *παραγνώρισε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, χωρίς να υφίσταται κάποιος επιτακτικός λόγος προς τούτο για τη δημοκρατική τάξη και παραβίασε την ίδια τη φύση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου*» (δικαίωμα σε ελεύθερες εκλογές). *Για τον ίδιο λόγο* (παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης) αποδοκιμάσθηκε με την απόφαση Πασχαλίδης, Κουτμερίδης και Ζαχαράκης η απόλεια βουλευτικής έδρας,

Μοναδική περίπτωση για να καταστούν θεμιτές κάποιες παρεμβάσεις, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, είναι να *«συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι για την δημοκρατική τάξη»*. Ωστόσο, για να διαπιστωθεί κάτι τέτοιο πρέπει να αξιολογηθούν οι όποιοι εκ των υστέρων περιορισμοί υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας. Αυτό όμως στην συγκεκριμένη περίπτωση ουδόλως ήταν εφικτό, δεδομένου ότι το σύστημα του ν. 4555/2018 δεν αφέθηκε καν να λειτουργήσει ολοκληρωμένα, ώστε να αναδειχθούν στην πράξη τα προβλήματα που τυχόν θα μπορούσαν να ανακύψουν ως προς την προστασία της *«δημοκρατικής τάξης»* (πρόκειται βεβαίως για υπόθεση του μη πραγματικού...). Ως εκ τούτου, οι κρίσιμες νομοθετικές παρεμβάσεις *παραβιάζουν εν τέλει και την αρχή της αναλογικότητας*, καθώς δεν άφησαν καν περιθώριο για την εφαρμογή της.

Δ. Τα όσα προεκτέθηκαν, πάντως, δεν σημαίνουν ότι ο νομοθέτης δεν έχει ευρέα περιθώρια θεσμικών επιλογών ως προς την ρύθμιση του εν γένει αντιπροσωπευτικού συστήματος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, σύμφωνα με τα κρατούντα στη θεωρία και τη νομολογία, *οι επιλογές αυτές πρέπει να γίνουν κατά την κατάστροση και ψήφιση των σχετικών νομοθετικών διατάξεων και αφού προηγηθούν οι απαραίτητες σταθμίσεις της «διοικητικής αποτελεσματικότητας»* με την αρχή της ισότητας-ισοδυναμίας της ψήφου και με τις άλλες αρχές της -υπερνομοθετικής- έννομης τάξης, που την πλαισιώνουν. Αντίθετα, *νομοθετικές παρεμβάσεις εκ των υστέρων, και μάλιστα λίγο πριν από την εγκατάσταση των νέων αυτοδιοικητικών αρχών, δεν νοούνται υπό το ισχύον καθεστώς* προστασίας της ελευθερίας των εκλογών. *Πρώτον* μεν διότι *προδήλως υπηρετούν, ανεξαρτήτως αιτιολογίας, κυβερνητικές σκοπιμότητες*, επιδιώκοντας να αλλοιώσουν τα αποτελέσματα των εκλογών. *Δεύτερον* δε διότι *η ασφάλεια δικαίου και η δημοκρατική τάξη επιβάλλουν το αντιπροσωπευτικό σύστημα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να θεωρείται δεδομένο, έως ότου αλλάξει συνολικά*, πριν από τις επόμενες εκλογές, *αποκλείοντας σε κάθε περίπτωση*, σύμφωνα με τις προεκτεθείσες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, *παρεμβάσεις των οποίων το μόνο μέλημα είναι να ανατρέψουν μετά την οριστικοποίηση του εκλογικού αποτελέσματος, επιλεκτικά και μονομερώς, τον θεσμικό αντίκτυπο της εκφρασμένης λαϊκής θέλησης στις πρόσφατες αυτοδιοικητικές εκλογές*. Πολλώ δε μάλλον όταν οι παρεμβάσεις αυτές είτε γίνονται παράνομα και με ψευδοερμηνευτικές εγκυκλίους, όπως στην περίπτωση της επιδίωξης μονοπαραταξιακού ελέγχου των

επισυμβάσα με απόφαση του Α.Ε.Δ, το οποίο μετέβαλε αιφνιδίως τη νομολογία του σχετικά με τον υπολογισμό των λευκών ψηφοδελτίων στο εκλογικό μέτρο»

αυτοδιοικητικών νομικών προσώπων, είτε δεν έχουν καμία σχέση με την «διοικητική αποτελεσματικότητα», όπως η αυθαίρετη αλλαγή του τρόπου ανάδειξης προέδρου σε Κοινότητες με μόνιμο πληθυσμό άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων (με την εκ των υστέρων νομοθετική επιβολή αυτού που έλαβε τις περισσότερες ψήφους, από την παράταξη του Δημάρχου, αντί της προβλεπόμενης έμμεσης εκλογής μεταξύ των επικεφαλής των δύο πρώτων τοπικών συνδυασμών).

Ε. Με βάση τα ανωτέρω, η σημερινή κυβέρνηση παρέλαβε ένα σύστημα αντιπροσώπευσης που είχε την δική του εσωτερική λογική και συνοχή και πριν καν αυτό δοκιμασθεί το αποδόμησε σε κρίσιμες πτυχές του, επικαλούμενη απλώς μια έντονα αρνητική προκατάληψη, η οποία πολιτικά μεν ήταν θεμιτή πλην όμως από νομική άποψη βρισκόταν σε προφανή αντίθεση με το ισχύον υπερνομοθετικό πλαίσιο και τις θεμελιώδεις αρχές που το εξειδικεύουν.

Η αντίθεση δε αυτή καθίσταται ακόμη εντονότερη, αν αναλογισθεί κανείς το ότι οι συγκεκριμένες νομοθετικές παρεμβάσεις της κυβέρνησης σηματοδοτούν, εν τέλει, μια *συνολική ανατροπή, που βάλλει ευθέως κατά του σκληρού πυρήνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως την ορίζει ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας* (που είναι επίσης υπερνομοθετικής ισχύος). Πράγματι αυτό που αποτελεί, σύμφωνα με τον Χάρτη, *την πεμπτοσύνη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης* είναι η αρχή σύμφωνα με την οποία «*το δικαίωμα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία και που μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους εκτελεστικά όργανα*». Όταν λοιπόν όλες οι κινήσεις που έγιναν αποβλέπουν, άμεσα ή έμμεσα, στο να αναδείξουν τον προέχοντα ρόλο των Δημάρχων και των Περιφερειάρχων έναντι των Συμβουλίων -και μάλιστα ανεξαρτήτως της πραγματικής επιρροής των παρατάξεών τους- και όταν αυτό συνοδεύεται από θεσμικές επιλογές που αποδυναμώνουν πολλαπλώς αυτά τα Συμβούλια, είτε ευθέως είτε με αθέμιτες υποκαταστάσεις, τότε δεν πρόκειται απλώς για *υφαρπαγή αρμοδιοτήτων. Πρόκειται για νομικά διάτρητες νομοθετικές παρεμβάσεις, που στοιχειοθετούν γενικότερα μεν μια αντιδημοκρατική στρέβλωση και υποβάθμιση του θεσμού ειδικότερα δε μια εμφανή παρεκτροπή από το ευρωπαϊκό αυτοδιοικητικό κεκτημένο.*