

Ενώπιον του Σχηματισμού της Ολομέλειας του Συμβουλίου
της Επικρατείας (εδ' στ παρ. 4 αρθρ. 15 του ΠΔ/τος 18/1989)

Δια του Εισηγητού κ. Παπαμεντζελόπουλου

Υ Π Ο Μ Ν Η Μ Α

Επί του Σχεδίου ΠΔ/τος με τίτλο «Ρυθμίσεις θεμάτων για τις Τοπικές
Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων και για την Κεντρική Ένωση Δήμων και
Κοινοτήτων Ελλάδος»

Της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.),
νομίμως εκπροσωπούμενης υπό του Προέδρου αυτής κ. Π.
Κουκουλόπουλου, Δημάρχου Κοζάνης.

Εν όψει της επεξεργασίας του ως άνω σχεδίου του ΠΔ/τος η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.
υποβάλλει ενώπιόν σας τις πιο κάτω αντιρρήσεις – ενστάσεις καθόσον
αφορά τη νομιμότητα του ως άνω ΠΔ/τος.

Α) Σας προσκομίζουμε συνημμένα γνωμοδότηση των καθηγητών
Πανεπιστημίου Φιλίππου Κ. Σπυρόπουλου, του Ανωτίου Μανιτάκη και
του Κωνσταντίνου Χρυσογόνου της οποίας το περιεχόμενο
προσάγουμε και επικαλούμεθα ενώπιόν σας και εκ της οποίας
καταδεικνύεται ότι :

α) οι διατάξεις του σχεδίου του ΠΔ/τος συνιστούν επέμβαση στα
εκλογικά αποτελέσματα των Δημοτικών και Κοινοτικών εκλογών,
επέμβαση η οποία είναι ανεπίτρεπτη μετά την έκδοση των
αποτελεσμάτων, αντίκειται δε στην «αρχή της αντίθετης εκδηλώσεως
της λαϊκής βουλήσεως»

β) ως κανονιστική διοικητική πράξη το υπό έκδοση ΠΔ δεν είναι επιτρεπτό να έχει αναδρομική δύναμη, καθόσον ο εξουσιοδοτικός ν. 2683/1999 δεν περιέχει πρόβλεψη αναδρομικότητας.

Πέραν των ανωτέρω επικαλούμεθα προς επίρρωσιν των λόγων μας αυτούσιο το περιεχόμενο της προσαγόμενης ενώπιόν σας γνωμοδότησης (ΣΧΕΤ 1).

Β) Περαιτέρω προσάγουμε και επικαλούμεθα τα κάτωθι:

α) Με τη μεταβατική διάταξη περιορίζεται στην ουσία η Δημοτική περίοδος η οποία ενώ αρχίζει την 1-1-2007 και λήγει την 31-12-2010, καθόσον με την προτεινόμενη ρύθμιση η 22 Μαρτίου υπολαμβάνεται ως 1-1-2007 και τούτο γίνεται καθ' υπέρβαση της εξουσιοδοτικής διατάξεως της παρ. 4 του άρθρου 9 του Ν. 2503/1997 όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ.1 του άρθρου τρίτου του Ν. 2683/1999 και τούτο διότι με την εξουσιοδοτική διάταξη παρέχεται στον κανονιστικό νομοθέτη (μετά τη γνώμη της ΚΕΔΚΕ) να καθορίζει τον τρόπο και τη διαδικασία ανάδειξης, των εκπροσώπων των ΤΕΔΚ και της ΚΕΔΚΕ, τη σύνθεση, συγκρότηση. Τον τρόπο ανάδειξης, την αρμοδιότητα, την οργάνωση και τη λειτουργία των οργάνων τους. Δεν παρέχει όμως ρητά εξουσιοδότηση στην ελάττωση του χρόνου της Δημοτικής περιόδου, αντιθέτως θέτει περιορισμό στον κανονιστικό νομοθέτη περί του ότι «η θητεία των οργάνων των ΤΕΔΚ και της ΚΕΔΚΕ πρέπει να διαρκεί όλη τη Δημοτική Περίοδο». Περαιτέρω επιτρέπει «την επιμήκυνση της θητείας μέχρι την εγκατάσταση των νέων οργάνων».

β) Η ρύθμιση η οποία εισάγεται με το άρθρο 18 του σχεδίου με την οποία μεταβάλλεται ο αριθμός των μελών του Δημοτικού και Κοινοτικού Συμβουλίου που προέρχονται από την πλειοψηφία και μάλιστα κατά τρόπο υπέρμετρο όσον αφορά τους συνδυασμούς της πλειοψηφίας εις βάρος των λοιπών συνδυασμών που αποτελούν τις μειοψηφίες και μάλιστα σε περίοδο που είναι γνωστά τα εκλογικά αποτελέσματα

προσβάλλουν αφενός μεν την αυτονομία της ίδιας της ΚΕΔΚΕ και αφετέρου το δικαίωμα της ελεύθερης ψηφοφορίας φορείς του οποίου είναι οι εκλογείς καθώς και αντίστοιχα το δικαίωμα του εκλέγεσθαι.

Προσβάλλεται επίσης το δικαίωμα της ελεύθερας οργανώσεως της ΚΕΔΚΕ στο οποίο υπάγεται η ελεύθερη ανάδειξη της Διοίκησης κατά παράβαση του άρθρου 12 του Συντάγματος. Το δικαίωμα δε ελευθερίας οργανώσεως της ΚΕΔΚΕ είτε θεωρηθεί η ΚΕΔΚΕ ως ΝΠΙΔ, ως άνω κατά το οργανικό κριτήριο διότι έχει θεσπισθεί ως ΝΠΙΔ προσομοιάζον προς συνδικαλιστική οργάνωση. Είτε θεωρηθεί η ΚΕΔΚΕ ως ΝΠΔΔ με βάση τη φύση της και το σκοπό (λειτουργικό κριτήριο) οπότε πρέπει να θεωρηθεί ότι απολαύει της Συνταγματικής προστασίας που απολαμβάνουν οι ΟΤΑ (παραβ. Άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος).

γ) Προσβολή του δικαιώματος εκλέγειν και εκλέγεσθαι

Η εκλογή για την ανάδειξη των μελών των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων συνεχονται με την εκπροσώπηση των μελών που εκλέγονται στα συλλογικά όργανα της ΤΑ που είναι οι ΤΕΔΚ και η ΚΕΔΚΕ και των οποίων τα όργανα ΓΣ και ΔΣ αυτών εκπροσωπούν τη ΤΑ στο σύνολό της και προωθούν τους σκοπούς των ΟΤΑ.

Εν προκειμένω τόσο οι υποψήφιοι που έθεσαν υποψηφιότητα όσο και η ελεύθερη απόφαση των εκλογέων αφορούσε εν ταυτώ στην ανάδειξή τους στα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια αλλά και στη συμμετοχή τους στα άλλα όργανα της ΤΑ με βάση το ισχύον κατά τις εκλογές καθεστώς του Ν. 3463/2006 και το πδ 48/99.

Ούτε λοιπόν οι υποψήφιοι ούτε οι εκλογείς μπορούσαν να φαντασθούν ότι η ανάδειξη τόσο στα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια όσο και στα συλλογικά όργανα της ΤΑ (ΓΣ ΚΕΔΚΕ, ΚΕΔΚΕ και ΔΣ ΤΕΔΚ και ΚΕΔΚΕ) μπορούσε να αλλοιωθεί εκ των υστέρων.

Με την εισαχθείσα ρύθμιση παραβιάζεται το δικαίωμα ελεύθερης εκλογής στην ΤΑ και συγκεκριμένα προσβάλλεται η δικαιολογημένη προσδοκία τόσο των υποψηφίων όσο και των εκλογέων, μεταξύ άλλων, και για την εκπροσώπησή τους στα συλλογικά όργανα της ΤΑ όπως ορίζονται ανωτέρω (παραβ. Άρθρο 102 παρ. 2 Συντάγματος), ΕΧΤΑ 1850/89 άρθρο 3 παρ. 2, ΕΣΔΑ άρθρο 3 πρώτου πρωτοκόλλου (δικαίωμα για ελεύθερες εκλογές), ΕΔΔΑ Λυκουρέζος κατά Ελλάδος 15/6/2006 σκέψεις 50-57 σχετ.

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα θεωρούμε ότι το σχέδιο του ΠΔ/τος δεν θα έπρεπε να εισαχθεί μετά τη διενέργεια των εκλογών δια τους ως άνω λόγους.

δ) Σύμφωνα με το σχέδιο ρητά αναφέρεται ότι από «τις διατάξεις του παρόντος δεν προκαλείται δαπάνη εις βάρος τους κρατικού προϋπολογισμού αλλά σε βάρος του προϋπολογισμού των αντίστοιχων ενώσεων που δεν μπορεί από τώρα να καθορισθεί...» με βάση τη διάταξη του άρθρου 27 του Ν. 2081/1992 ορίζονται τα κάτωθι :

«Στο ν. 1558/1985 Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα προστίθεται νέο άρθρο, το οποίο αριθμείται σε άρθρο 29Α και έχει ως ακολούθως.

Άρθρο 29Α

Ελεγχος των δαπανών που προκαλούν οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

1. Η κατά νομοθετική εξουσιοδότηση έκδοση από οποιοδήποτε διοικητικό όργανο κανονιστικών διοικητικών πράξεων που συνεπάγονται κάθε είδους δαπάνες σε βάρος του Δημοσίου επιτρέπεται εφεξής μόνο αν έχει εγγραφεί αντίστοιχη πίστωση στον προϋπολογισμό του Κράτους.

2. Στο κείμενο κάθε κανονιστικής πράξης και σε ιδιαίτερο ακροτελεύτιο άρθρο ή σε ιδιαίτερη ακροτελεύτια διάταξη με τον τίτλο "κάλυψη δαπάνης" αναγράφεται υποχρεωτικά το μέγεθος της δαπάνης και η κατανομή της σε οικονομικά έτη και βεβαιώνεται επίσης υποχρεωτικά από το αρμόδιο για την έκδοση της όργανο ο ειδικός

φορέας του προϋπολογισμού και ο Κωδικός Αριθμός Εξόδου (ΚΑΕ), από τους οποίους πρόκειται να καλυφθεί η εν λόγω δαπάνη. Σε περίπτωση που δεν έχει εγγραφεί έχει εξαντληθεί ή είναι ανεπαρκής, αναγράφεται η απόφασή του Υπουργού Οικονομικών, η οποία τροποποιεί τον προϋπολογισμό με ισόποση της προκαλούμενης δαπάνης αυξομείωση, νέα εγγραφή, αύξηση ή μεταφορά πιστώσεων σύμφωνα με τα άρθρα 15 έως 18 του ν.δ. 321/1969 "Περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού" ή εν πάση περιπτώσει η πηγή από την οποία θα καλυφθεί η σχετική δαπάνη.

3. Η παράγραφος 1 εφαρμόζεται αναλόγως στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, κοινωνικής ασφάλισης και σε όλα τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ), καθώς και στα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ). Στην περίπτωση αυτή, στο κείμενο κάθε κανονιστικής πράξης σε ιδιαίτερο ακροτελεύτιο άρθρο ή σε ιδιαίτερη ακροτελεύτια διάταξη με τον τίτλο "κάλυψη δαπάνης" αναγράφεται υποχρεωτικά το μέγεθος της δαπάνης και η κατανομή της σε οικονομικά έτη και βεβαιώνεται επίσης υποχρεωτικά από το αρμόδιο για την έκδοση ή την έγκριση της πράξης όργανο, η πίστωση, αναγράφεται η πράξη των αρμοδίων οργάνων με την οποία τροποποιείται ο προϋπολογισμός του νομικού προσώπου για τη δημιουργία της αναγκαίας πίστωσης.

4. Η αναφορά των στοιχείων των προηγούμενων παραγράφων στο σώμα της κανονιστικής πράξης αποτελεί ουσιώδη τύπο για την έκδοσή της. Σε περίπτωση παράλειψης της αναφοράς αυτής η κανονιστική πράξη δεν δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

5. Η κοινή απόφαση αρ. 50148/542/24.6.92 (Ετκ, Β' 4720/1.7.92) των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και Εμπορίου καταργείται από τότε που ίσχυσε.

6. Η ισχύς αυτού του άρθρου αρχίζει ένα μήνα από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.»

Με την ως άνω ρύθμιση η οποία εισάγει ουσιώδη τύπο είναι υποχρεωτικός ο προσδιορισμός του μεγέθους της δαπάνης και η κατανομή της σε οικονομικά έτη και η οποία πρέπει να αναγράφεται και βεβαιώνεται από το αρμόδιο όργανο που εκδίδει ή εγκρίνει την πράξη.

Είναι λοιπόν πρόδηλο ότι η αύξηση των μελών των ΓΣ ΤΕΔΚ και ΚΕΔΚΕ δημιουργεί πρόσθετες δαπάνες, όπως άλλωστε τούτο διαλαμβάνεται και στο προοίμιο της πράξης του σχεδίου η οποία και πρέπει να προσδιορισθεί διαφορετικά το ΠΔ είναι μη νόμιμο.

Επειδή οι διατάξεις του σχεδίου του υπό επεξεργασία ΠΔ/τος δεν είναι νόμιμες αντίκεινται δε σε συνταγματικές διατάξεις ως ανωτέρω αναφερόμεθα

Επειδή προσάγουμε και επικαλούμεθα τόσον την υπ' αριθμ. 225/18-12-2006 απόφαση του ΔΣ της ΚΕΔΚΕ όσον και την από 21-12-2006 απόφαση της έκτακτης Γενικής Συνέλευσης της ΚΕΔΚΕ (ΣΧΕΤ 2,3) η οποία ως ανώτατο όργανο παρέσχε εις τον Πρόεδρο της ΚΕΔΚΕ τη ρητή εξουσιοδότηση για διασφάλιση της απόφασης της έκτακτης Γενικής Συνέλευσης.

ΔΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

ΖΗΤΟΥΜΕ

Να γίνουν δεκτές οι παρατηρήσεις (αιτιάσεις) μας ως προς τη (μη) νομιμότητα του προτεινομένου σχεδίου ΠΔ/τος.

ΕΠΙΣΗΣ ΖΗΤΟΥΜΕ ΝΑ ΔΕΧΘΕΙΤΕ

Όπως παραστήσουμε ενώπιόν σας κατά την ημέρα της επεξεργασίας του σχεδίου ώστε δια των νομικών μας παραστατών να υποστηρίξουμε και προφορικά τις αντιρρήσεις μας επί του ως άνω σχεδίου.

Εν Αθήναις την 09-01-2006

Ο νομικός σύμβουλος της ΚΕΔΚΕ

Πάνος Ζυγούρης

A. Ερώτημα

1. Μας ετέθη το ερώτημα αν το από 11.12.2006 σχέδιο προεδρικού διατάγματος με τίτλο «Ρυθμίσεις θεμάτων για τις Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων και για την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας» είναι νόμιμο.

B. Απάντηση

2. Με το ανωτέρω σχέδιο προεδρικού διατάγματος αποσκοπείται η τροποποίηση των διατάξεων του π.δ. 48/1999, με τις οποίες ρυθμίζεται η εκπροσώπηση των Δήμων και Κοινοτήτων στις Γενικές Συνελεύσεις και στα Διοικητικά Συμβούλια των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.). Απόρροια των τροποποιήσεων που το σχέδιο προεδρικού διατάγματος αποσκοπεί να εισαγάγει είναι ότι μεταβάλλεται και η εκπροσώπηση των Τοπικών Ενώσεων στην Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.).

3. Η μεταβολή αυτή οφείλεται εν τινι μέτρω στην κατάργηση των διατάξεων των άρθρων 39 και 40 του προϊσχύσαντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (π.δ. 410/1995) και στην αντικατάστασή τους με τα άρθρα 19 και 20 του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006). Οι νέες ρυθμίσεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων αυξάνουν τον αριθμό των μελών των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων με βάση τον πληθυσμό των Δήμων και των Κοινοτήτων.

4. Εκ πρώτης όψεως επομένως, η αναπροσαρμογή των ρυθμίσεων του π.δ. 48/1999 φαίνεται εύλογη. Η αναπροσαρμογή όμως δεν γίνεται με τις ρυθμίσεις του εν σχεδίου προεδρικού διατάγματος «αναλόγως». Ειδικότερα, ενώ με το π.δ. 48/1999 η αναλογία πλειοψηφίας – μειοψηφίας

στις Γενικές Συνελεύσεις των Τ.Ε.Δ.Κ. είναι, ανάλογα με τον αριθμό των μελών των Δημοτικών Συμβουλίων, 2 – 1, 3 – 2, και 4 – 3, με το εν σχεδίο προεδρικό διάταγμα η αναλογία αυτή γίνεται 2 – 1, 3 – 2, 5 – 2, 8 – 3, 11 – 4 και 14 – 5. Είναι προφανές ότι η προϋσχύσασα αναλογία διαταράσσεται σφόδρα υπέρ της πλειοψηφίας των δημοτικών συμβουλίων, δημιουργώντας οξύ ζήτημα ως προς την αρχή της ισοδυναμίας των ψήφων.

5. Η εξουσιοδοτική διάταξη, στην οποία στηρίζεται το σχέδιο αλλά και το π.δ. 48/1999, είναι η της παρ. 3 του άρθρου τρίτου του ν. 2683/1999. Η διάταξη αυτή ορίζει τα εξής: *«Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ύστερα από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., καθορίζονται ο τρόπος και οι διαδικασίες ανάδειξης των εκπροσώπων των Δήμων και Κοινοτήτων στις Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων των Νομών, ο τρόπος και οι διαδικασίες ανάδειξης των εκπροσώπων των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, η σύνθεση, η συγκρότηση, ο τρόπος ανάδειξης ... των οργάνων των Τ.Ε.Δ.Κ. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., η θητεία των οργάνων αυτών, η οποία διαρκεί όλη τη δημοτική και κοινοτική περίοδο και μπορεί να λήγει με την εγκατάσταση των νέων οργάνων ...».*

6. Η ανωτέρω εξουσιοδοτική διάταξη δεν εξειδικεύει τον τρόπο ανάδειξης των εκπροσώπων και των οργάνων των Τ.Ε.Δ.Κ. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. Σε συνδυασμό όμως με τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 3 του Συντάγματος η ανάδειξη γίνεται υποχρεωτικώς δι' εκλογής. Το άρθρο 102 παρ. 3 του Συντάγματος ορίζει τα εξής: *«Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για ... την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα».*

Οι Τ.Ε.Δ.Κ. και η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. συνεστήθησαν δια νόμου για τη μονιμότερη και οργανωμένη συνεργασία των Δήμων και Κοινοτήτων προς πραγμάτωση των κοινών σκοπών τους. Λειτουργούν με τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και υπάγονται στην εποπτεία του Υπουργού Εσω-

τερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Ο σκοπός τους έγκειται στην προαγωγή της τοπικής αυτοδιοίκησης, στην έρευνα και μελέτη δημοτικών και κοινοτικών ζητημάτων, στην υποβοήθηση της συνεργασίας των Δήμων και Κοινοτήτων (βλ. άρθρα 1 και 2 του π.δ. 197/1978, με το οποίο κωδικοποιήθηκαν οι σχετικές διατάξεις νόμων σε ενιαίο κείμενο). Πρόκειται για «αρμοδιότητες οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης». Επειδή δε Τ.Ε.Δ.Κ. και η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. συνεστήθησαν δια νόμου, δηλαδή αναγκαστικώς, εμπίπτουν στη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 3 του Συντάγματος.

7. Τα όργανα των Τ.Ε.Δ.Κ. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. είναι κατά την κοινή νομοθεσία «τότε πάλαι και νυν» αιρετά, δοθέντος ότι τούτο επιβάλλεται από την ανωτέρω μνημονευθείσα συνταγματική διάταξη. Κατά την κοινή νομοθεσία (π.δ. 48/1999) η ανάδειξή τους γίνεται με έμμεση εκλογή από τους δημότες, βάσει των αποτελεσμάτων των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών.

Εξαιρεση στην έμμεση εκλογή των μελών των συλλογικών οργάνων Τ.Ε.Δ.Κ. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. αποτελεί η *ex officio* συμμετοχή στις Γενικές Συνελεύσεις των Τ.Ε.Δ.Κ. των Δημάρχων και Προέδρων Κοινοτήτων. Η εκλογή τους είναι κατ' αρχήν άμεση από τους δημότες – μπορεί όμως να είναι και έμμεση από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο, στην περίπτωση που μεσολαβήσει τέτοιου είδους ανάδειξη Δημάρχου ή Προέδρου Κοινότητας (βλ. άρθρα 90 και 109 του ν. 3463/2006 – Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων).

8. Σύμφυτη στην ανάδειξη δι' εκλογής των οργάνων των νομικών προσώπων είναι η περιοδικότητα της εκλογής. Η αρχή αυτή προβλέπεται ρητώς για τις Τ.Ε.Δ.Κ. και την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. Η θητεία των οργάνων τους διαρκεί όλη τη δημοτική και κοινοτική περίοδο (παρ. 1 του άρθρου τρίτου του ν. 2683/1999).

9. Η τρέχουσα δημοτική και κοινοτική περίοδος άρχισε την 1.1.2003 και λήγει την 31.12.2006. Ήδη διενεργήθηκαν οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές και αναδείχθηκαν για την επόμενη τετραετία τα αιρετά όργανά τους, δηλαδή τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια και οι Δήμαρχοι και οι Πρόεδροι Κοινοτήτων.

10. Οι αποσκοπούμενες με το εν σχεδίων προεδρικό διάταγμα τροποποιήσεις της αναδείξεως των αιρετών οργάνων των Τ.Ε.Δ.Κ. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. συνιστούν επέμβαση στα εκλογικά αποτελέσματα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, αφού, όπως σημειώθηκε ήδη, η αναλογία εκπροσώπησης πλειοψηφίας – μειοψηφίας διαταράσσεται εντόνως υπέρ της πλειοψηφίας. Η επέμβαση αυτή είναι ανεπίτρεπτη σε σχέση με την αρχή της ισοδυναμίας των ψήφων. Τούτο ισχύει ιδίως για τις νέες αναλογίες πλειοψηφίας – μειοψηφίας στις Γενικές Συνελεύσεις των Τ.Ε.Δ.Κ. που καθορίζονται ως 5 – 2, 8 – 3, 11 – 4 και 14 – 5.

11. Η επέμβαση στα αποτελέσματα των εκλογών των Δήμων και Κοινοτήτων είναι περαιτέρω ανεπίτρεπτη μετά την έκδοση των αποτελεσμάτων. Οι ψηφοφόροι ανέδειξαν αμέσως τα αιρετά όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και εμμέσως τα αιρετά όργανα των Τ.Ε.Δ.Κ. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. Επέμβαση στην εκλογική βούληση, με την οποία μεταβάλλεται η εκλογική αξία που είχε η ψήφος και μάλιστα μετά την έκδοση των αποτελεσμάτων, αντίκειται στην «αρχή της ανόθευτης εκδηλώσεως της λαϊκής βουλήσεως». Το άρθρο 52 του Συντάγματος την επιβάλλει ρητώς, όχι μόνο για την ανάδειξη των βουλευτών αλλά και των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοικήσεως (ΣτΕ 4107/1987, 190/2004 κ.ά.) και κατ' επέκταση και των εμμέσως εκλεγόμενων οργάνων των συνδέσμων των οργανισμών αυτών. Πρόκειται – κατά τη διατύπωση της ΣτΕ 190/2004 – για γενική αρχή που διέπει τη διενέργεια των εκλογών.

12. Ανεξαρτήτως τούτου, το εν σχεδίων προεδρικό διάταγμα, τυχόν εκδιδόμενο και δημοσιευόμενο, θα είναι κανονιστική διοικητική πράξη. Ως τοιαύτη δεν είναι επιτρεπτό να έχει αναδρομική δύναμη, εκτός αν ο εξουσιοδοτικός νόμος, στον οποίο στηρίζεται, περιέχει τοιαύτη πρόβλεψη. Ο ν. 2683/1999 δεν περιέχει όμως πρόβλεψη αναδρομικότητας. Επομένως το διάταγμα δεν επιτρέπεται να καταλάβει και περιπτώσεις που είχαν δημιουργηθεί και ολοκληρωθεί πριν από τη θέση του σε ισχύ. Δεν επιτρέπεται δηλαδή να επέμβει εκ των υστέρων στα αποτελέσματα των δη-

μοτικών και κοινοτικών εκλογών, βάσει των οποίων θα γινόταν η ανάδειξη των οργάνων των Τ.Ε.Δ.Κ. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Τέλος, η εκ των υστέρων, δηλαδή, μετά την εκδήλωση της λαϊκής βούλησης και την οριστική αποτύπωσή της στην εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και δημάρχων, απόδοση σε αυτήν -με Π.Δ. της τελευταίας κυριολεκτικά στιγμής λίγες μόλις μέρες μετά την ορκωμοσία των νέων δημοτικών αρχών- διαφορετικής εκλογικής δυνατότητας ή δύναμης για την εκλογή αιρετών οργάνων στους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων, *ανατρέπει αιφνιδιαστικά και αδικαιολόγητα* μια διαμορφωμένη υπό το ισχύον καθεστώς νομική εκλογική κατάσταση *πλήττοντας αυθαίρετα και αδικαιολόγητα εκλογικά δικαιώματα (δικαιώματα του εκλέγεσθαι)*, που έχουν σύμβουλοι και δήμαρχοι κυρίως της μειοψηφίας. Έτσι όμως ορισμένοι από αυτούς στερούνται της εκλογικής δυνατότητας που έχουν να εκλεγούν στα αιρετά όργανα των ενώσεων δήμων και κοινοτήτων. Με την τροποποίηση, επομένως της αναλογίας της αντιπροσώπευσης στα αιρετά όργανα των ενώσεων δήμων και κοινοτήτων πλήττεται καίρια το πολιτικό δικαίωμα των εκλεγμένων δημοτικών αρχόντων να εκλέγονται εκπρόσωποι στις Ενώσεις τους. Και η προσβολή αυτή αφορά, πλέον, «γεγεννημένη» νομοθετικά πολιτική αξίωσή τους για εκλογή.

Είναι, βέβαια αλήθεια, ότι ο κοινός νομοθέτης, ακόμη και ο κανονιστικός, μπορεί να ανατρέπει νομικές καταστάσεις ή σχέσεις που έχουν ήδη δημιουργηθεί υπό προηγούμενο νομικό καθεστώς και να προσδώσει σε αυτές διαφορετικά νομικά αποτελέσματα. Την αναδρομική αυτή ενέργεια ενός νόμου την έχει, όμως, αναγνωρίσει η νομολογία, κυρίως και προεχόντως στις έννομες σχέσεις που έχουν δημιουργηθεί από την άσκηση ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και όχι πολιτικών δικαιωμάτων, όπως συμβαίνει στην συγκεκριμένη περίπτωση.

Επιπλέον, στην επίμαχη υπόθεση η αιφνιδιαστική ανατροπή μιας διαμορφωμένης ήδη εκλογικής κατάστασης συνδέεται με «πολιτικά δικαιώματα» αντιπροσώπευσης και συμμετοχής στην τοπική εξουσία μιας μερίδας του εκλογικού σώματος. Και η αναλογική αντιπροσώπευσή τους αποτελεί συστατικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής, η οποία σίγουρα

διέπει και τις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές. Η προσβολή ωστόσο, της δημοκρατικής αρχής δια της προσβολής της αρχής της αναλογικής εκπροσώπησης και μάλιστα αναδρομικά δημοτικών αρχών δεν είναι ανεκτή σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, που διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου, παρά μόνον αν πρόκειται να προστατευτεί ένα ισάξιο συνταγματικό πολιτικό αγαθό, όταν δηλαδή δικαιολογείται και επιβάλλεται από υπέρτερους λόγους συνταγματικής περιωπής. Τέτοιοι λόγοι ούτε προβάλλονται ούτε προκύπτουν από την προβλεπόμενη αναδρομική εκλογική ρύθμιση.

Καταλήγουμε για τους λόγους αυτούς στο συμπέρασμα ότι η αιφνιδιαστική τροποποίηση της εκλογικής νομοθεσίας της σχετικής με την εκλογή αιρετής διοίκησης στις Ενώσεις και στους συνδέσμους Δήμων και Κοινοτήτων αντίκειται σε θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές ενός δημοκρατικού κράτους δικαίου, επειδή προσβάλλει αναδρομικά και αδικαιολόγητα και άρα αυθαίρετα διαμορφωμένες νομοθετικά εκλογικές αξιώσεις.

Αθήνα, 18.12.2006

Οι γνωμοδοτούντες



Φίλιππος Κ. Σπυρόπουλος
Καθηγητής του Τμήματος
Νομικής Πανεπιστημίου Αθηνών

Αντώνης Μανιτάκης
Καθηγητής του Τμήματος
Νομικής του ΑΠΘ

Κώστας Χρυσόγονος
Καθηγητής του Τμήματος
Νομικής του ΑΠΘ