Επιθεώρηση Δημοσίου & Διεθνούς Δικαίου

Φοιτητικό Επιστημονικό Περιοδικό Δημοσίου & Διεθνούς Δικαίου της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

ΤΕΥΧΟΣ 1 | ΕΤΟΣ Α΄ | ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ

ΑΡΘΡΟ

Η Πολιτική Συμμετοχικότητα στους ΟΤΑ μετά τον Ν. 5314/2026

Ανδρέας Καραγιάννης[1]

Abstract. Το άρθρο εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο ο ν. 5314/2026 αναδιατάσσει το πεδίο της πολιτικής συμμετοχικότητας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, σε σύγκριση με τον ν. 3852/2010, τον ν. 3463/2006 και τα μεταγενέστερα νομοθετήματα. Η ανάλυση ξεκινά από τη διάκριση ανάμεσα στη συμμετοχή στη διαμόρφωση της δημόσιας βούλησης και στην αρμοδιότητα λήψης δεσμευτικής απόφασης και διακρίνει τέσσερα επίπεδα συμμετοχής, το εκλογικό, το αντιπροσωπευτικό, το διαβουλευτικό και το επίπεδο της άμεσης συμμετοχής και της λογοδοσίας. Εξετάζονται αναλυτικά η ποσόστωση φύλου στους συνδυασμούς, η ειδική ρύθμιση για υποψήφιους νέους, η συνέλευση κατοίκων της δημοτικής κοινότητας, τα γνωμοδοτικά και διαβουλευτικά όργανα μετά την κατάργηση της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης και τα συμβούλια νέων. Επιχειρείται επίσης συγκριτική ανάλυση με τα αντίστοιχα συστήματα στη Γαλλία, στην Ιταλία, στην Ισπανία, στη Γερμανία και στη Φινλανδία και διαπιστώνεται ότι η ελληνική ρύθμιση συγκαταλέγεται στα ποσοτικά μέτρα μέτριας έντασης, χωρίς μηχανισμούς διασφάλισης του αποτελέσματος της εκλογής.

---

[1] Ο Ανδρέας Καραγιάννης είναι Προπτυχιακός Φοιτητής της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Συνιδρυτής του ΦΕΟΔΔΔΝΑ, μέλος του EU Youth Hub του ΕΛΙΑΜΕΠ, της ερευνητικής ομάδας «Νέοι και Σύνταγμα» του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου και δ. μέλος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων και της Ελληνικής Εταιρείας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων.

Πίνακας περιεχομένων

Εισαγωγή **332**

Θεωρητικό πλαίσιο: συμμετοχή, αντιπροσώπευση και παρουσία **333**

Συνταγματική και διεθνής θεμελίωση **335**

Το προϊσχύσαν πλαίσιο **337**

Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων του ν. 3463/2006 ..... **337**

Ο ν. 3852/2010 και η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης **338**

Ο Κλεισθένης Ι και ο ν. 4804/2021 ..... **338**

Οι ποσοστώσεις στον ν. 5314/2026 ..... **339**

Η ποσόστωση φύλου **339**

Η ειδική ρύθμιση για τους νέους υποψηφίους **341**

Σταυρός προτίμησης και υποψήφιοι χωρίς σταυρό **343**

Η συνέλευση κατοίκων και τα όργανα της δημοτικής κοινότητας **343**

Επιτροπές διαβούλευσης, γνωμοδοτικά όργανα και συμβούλια νέων **345**

Από τη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης στις γνωμοδοτικές επιτροπές **345**

Τα συμβούλια νέων **347**

Τοπικό δημοψήφισμα και λογοδοσία **347**

Συγκριτική ανάλυση **348**

Γαλλία **348**

Ιταλία **349**

Ισπανία **349**

Γερμανία **350**

Φινλανδία **351**

Συνοπτικά συμπεράσματα της συγκριτικής ανάλυσης **351**

Αξιολόγηση και προτάσεις **352**

Συμπεράσματα **353**

Βιβλιογραφία **355**

Ελληνική και διεθνής νομολογία **355**

Νομοθεσία και κείμενα διεθνών οργάνων **355**

Συγγράμματα **356**

Εισαγωγή

Η πολιτική συμμετοχικότητα στην τοπική αυτοδιοίκηση συνιστά ένα από τα πεδία όπου το δημοκρατικό αίτημα συναντά με τον πιο άμεσο τρόπο τη διοικητική πραγματικότητα. Η εγγύτητα των τοπικών αρχών προς τον πολίτη δικαιολογεί, κατά την κρατούσα συνταγματική και διεθνή αντίληψη, την ενίσχυση των μορφών συμμετοχής που υπερβαίνουν την περιοδική εκλογή αντιπροσώπων.[2] Την ίδια στιγμή, η έννοια παραμένει νομικά ρευστή, διότι δεν αποτελεί αυτοτελή θεσμό με ενιαίο ορισμό στο Σύνταγμα. Αντιθέτως, αποτελεί ομπρέλα που καλύπτει θεσμούς ετερογενείς ως προς τη νομική τους φύση, από το εκλογικό δικαίωμα και τις ποσοστώσεις στα ψηφοδέλτια έως τη συνέλευση κατοίκων, τη διαβούλευση και το τοπικό δημοψήφισμα.[3]

Η δημοσίευση του ν. 5314/2026, με τον οποίο θεσπίστηκε ο Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΦΕΚ Α΄ 103/29.6.2026), δίνει την ευκαιρία για μια συστηματική επανεξέταση του πεδίου.[4] Ο νέος Κώδικας καταργεί τον ν. 3463/2006, ο οποίος κατά το χρονικό διάστημα ισχύος του περιείχε ειδικό μέρος για την τοπική δημοκρατία, και ενσωματώνει ή αναδιατάσσει ρυθμίσεις που είχαν προηγουμένως διασπαρεί στον ν. 3852/2010 (Καλλικράτης), στον ν. 4555/2018 (Κλεισθένης Ι), στον ν. 4804/2021 για την εκλογή των δημοτικών και περιφερειακών αρχών και στον ν. 5056/2023.[5] Η μετάβαση αυτή δεν είναι απλώς τεχνική. Αλλάζει το περιεχόμενο των ποσοστώσεων, επαναπροσδιορίζει τον ρόλο της συνέλευσης κατοίκων και αναδιατάσσει τα διαβουλευτικά όργανα, σε συνάρτηση με ευρύτερες μεταβολές

[2] Βλ. άρθρο 4 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ν. 1850/1989) για την αρχή της εγγύτητας των δημόσιων αρμοδιοτήτων προς τον πολίτη, καθώς και Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2018)4 on the participation of citizens in local public life.

[3] Η συμμετοχή στην πολιτική ζωή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος και η τοπική αυτοδιοίκηση στο άρθρο 102, χωρίς όμως ενιαίο ορισμό της «πολιτικής συμμετοχικότητας». Βλ. ΣτΕ 2377/2022.

[4] Ν. 5314/2026, ΦΕΚ Α΄ 103/29.6.2026. Η παραπομπή στις επιμέρους διατάξεις γίνεται με βάση τον πίνακα περιεχομένων και την αποτύπωση των διατάξεων στα δημοσιευμένα στοιχεία του Κώδικα.

[5] Η κατάργηση του ν. 3463/2006 από τον ν. 5314/2026 αναφέρεται στα στοιχεία της έρευνας στην οποία βασίζεται το άρθρο. Για την αντιστοίχιση των επιμέρους ρυθμίσεων των ν. 3852/2010, 4555/2018, 4804/2021 και 5056/2023 στον Κώδικα απαιτείται έλεγχος των καταργητικών και μεταβατικών του διατάξεων.

του εκλογικού συστήματος, όπως η κατάργηση του δεύτερου γύρου, η προσθήκη της δυνατότητας ηλεκτρονικής ψήφου και η εισαγωγή της εναλλακτικής ψήφου.[6]

Το ερώτημα που θέτει το παρόν άρθρο είναι διττό. Πρώτον, πώς εντάσσονται οι νέες ρυθμίσεις στη συνταγματική και διεθνή θεμελίωση της συμμετοχής. Δεύτερον, αν και κατά πόσο ενισχύουν ουσιαστικά, και όχι μόνο τυπικά, την πρόσβαση γυναικών και νέων στα αιρετά αξιώματα και τη δυνατότητα των κατοίκων να επηρεάζουν τις τοπικές αποφάσεις. Η μέθοδος είναι νομοδογματική και συγκριτική. Αξιοποιείται η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το διεθνές δίκαιο της τοπικής αυτονομίας και η σύγχρονη θεωρία της δημοκρατικής συμμετοχής. Η εργασία περιορίζεται στα ζητήματα της ποσόστωσης, της συνέλευσης κατοίκων και των διαβουλευτικών οργάνων και δεν εξετάζει διεξοδικά το εκλογικό σύστημα ως σύνολο.

Θεωρητικό πλαίσιο: συμμετοχή, αντιπροσώπευση και παρουσία

Η θεωρία της συμμετοχικής δημοκρατίας, από το έργο της Pateman και του Barber, αντιλαμβάνεται τη συμμετοχή ως μέσο διαμόρφωσης δημοκρατικών πολιτών και όχι απλώς ως τεχνική λήψης αποφάσεων.[7] Η τοπική κλίμακα θεωρείται ιδιαίτερα πρόσφορη, διότι, όπως υποστήριξαν οι Dahl και Tufte, το μέγεθος της πολιτικής κοινότητας επηρεάζει τη δυνατότητα του πολίτη να ασκεί ουσιαστική επιρροή.[8] Ωστόσο η ίδια η θεωρία προειδοποιεί ότι η συμμετοχή μπορεί να είναι τυπική. Η γνωστή «κλίμακα συμμετοχής» της Arnstein διακρίνει ανάμεσα στη συμβολική πληροφόρηση και διαβούλευση και στην πραγματική μεταβίβαση εξουσίας, ενώ ο Fung προτείνει να αξιολογείται κάθε συμμετοχικός δεσμός

[6] Βλ. ιδίως τα άρθρα 30 και 36 του Κώδικα για τους στόχους του εκλογικού πλαισίου, δηλαδή την αντιπροσωπευτικότητα, την ισχυρή νομιμοποίηση, την ηλεκτρονική ψήφο και την ενθάρρυνση της συμμετοχής των νέων, και το δικαίωμα του εκλέγειν, αντίστοιχα.
[7] Pateman C., Participation and Democratic Theory, Cambridge University Press, 1970. Barber B., Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age, University of California Press, 1984.
[8] Dahl R. A. και Tufte E. R., Size and Democracy, Stanford University Press, 1973.

ως προς το ποιοι συμμετέχουν, πώς επικοινωνούν και πόση εξουσία έχουν.[9]

Η διάκριση αυτή έχει άμεση νομική σημασία. Η νομική ανάλυση της συμμετοχής οφείλει να διακρίνει τη συμμετοχή στη διαμόρφωση της δημόσιας βούλησης από την αρμοδιότητα λήψης δεσμευτικής απόφασης. Η δεύτερη ανήκει στα όργανα στα οποία την απονέμουν το Σύνταγμα και ο νόμος και δεν μεταβιβάζεται αυτομάτως με την πρόσκληση σε διαβούλευση ή με την υποβολή γνώμης.[10] Συνεπώς, ο έλεγχος ενός συμμετοχικού θεσμού δεν εξαντλείται στο αν προβλέπεται από τον νόμο, αλλά εκτείνεται στο πότε καλούνται οι πολίτες, ποιοι έχουν πρόσβαση, αν παρέχονται επαρκείς πληροφορίες και αν το αποφασίζον όργανο οφείλει να συνεκτιμήσει ή να απαντήσει. Τα κριτήρια αυτά είναι αναλυτικά εργαλεία και όχι πρόσθετα νομοθετικά δικαιώματα. Για τα ζητήματα της ποσόστωσης, το θεωρητικό υπόβαθρο προσφέρει η διάκριση της Pitkin ανάμεσα στην περιγραφική και τη θεσμική εκπροσώπηση και η θεωρία της «πολιτικής της παρουσίας» της Phillips, σύμφωνα με την οποία η ισότιμη παρουσία των ομάδων στα όργανα δεν υποκαθίσταται από την αφηρημένη δέσμευση των αντιπροσώπων σε ιδέες.[11] Η Dahlerup επισήμανε ότι η αύξηση της παρουσίας των γυναικών πέρα από κρίσιμο όριο μεταβάλλει τους όρους της πολιτικής διαδικασίας, ενώ η Krook κατέδειξε ότι η αποτελεσματικότητα των ποσοστώσεων εξαρτάται από τον σχεδιασμό τους, δηλαδή από το πρότυπο ποσόστωσης, το εκλογικό σύστημα και τον μηχανισμό επιβολής.[12] Η τελευταία

[9] Arnstein S. R., A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 1969, σσ. 216 έως 224. Fung A., Varieties of Participation in Complex Governance, Public Administration Review 66 (s1), 2006, σσ. 66 έως 75. Βλ. επίσης Fung A. και Wright E. O. (επιμ.), Deepening Democracy, Verso, 2003, και Smith G., Democratic Innovations, Cambridge University Press, 2009.

[10] Βλ. ΣτΕ Ολ. 35 έως 39/2013, ΣτΕ 698/2020 και ΣτΕ 2058/2024, οι οποίες δέχονται ότι το άρθρο 102 του Συντάγματος δεν ιδρύει αυτονομία των ΟΤΑ με την έννοια ανεξάρτητης εξουσίας θέσπισης κανόνων, αλλά εξουσία διοίκησης των τοπικών υποθέσεων εντός του πλαισίου του νόμου. Βλ. και Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλας, στις ενότητες για την τοπική αυτοδιοίκηση.

[11] Pitkin H. F., The Concept of Representation, University of California Press, 1967. Phillips A., The Politics of Presence, Oxford University Press, 1995.

[12] Dahlerup D., From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics, Scandinavian Political Studies 11 (4), 1988, σσ. 275 έως

επισήμανση θα καθοδηγήσει την αξιολόγηση της ελληνικής ρύθμισης στη συνέχεια.

Συνταγματική και διεθνής θεμελίωση

Το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή και το άρθρο 102 παρ. 1 και 2 ορίζει ότι οι ΟΤΑ διοικούν τις τοπικές υποθέσεις και ότι οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία.[13] Τα άρθρα 1 παρ. 2 και 3 και 52 προσθέτουν τις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας και της ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται σταθερά ότι το δικαίωμα συμμετοχής περιλαμβάνει το ενεργητικό και το παθητικό εκλογικό δικαίωμα και ότι ο κοινός νομοθέτης, αν και διαθέτει ευρύ περιθώριο επιλογής του εκλογικού συστήματος των ΟΤΑ, δεν μπορεί να περιορίζει υπέρμετρα τη συμμετοχή, την ισότητα της ψήφου και την ευρύτερη δυνατή εκπροσώπηση.[14] Σημαντική ειδικότερα είναι η νομολογιακή παραδοχή ότι οι εκλογές των ΟΤΑ δεν εμπίπτουν, ως τέτοιες, στο άρθρο 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, αφού οι δημοτικές αρχές δεν αποτελούν «νομοθετικό σώμα». Η προστασία αντλείται επομένως πρωτίστως από το εθνικό συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο.[15]

---

298. Dahlerup D. (επιμ.), Women, Quotas and Politics, Routledge, 2006. Krook M. L., Quotas for Women in Politics, Oxford University Press, 2009.

[13] Βλ. επίσης άρθρο 1 παρ. 2 και 3 και άρθρο 52 του Συντάγματος. Για τη γενική θεωρία του δικαιώματος συμμετοχής στην πολιτική ζωή, βλ. Δαγτόγλου Π. Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Σάκκουλας, και Χρυσόγονος Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, Σάκκουλας, στις σχετικές ενότητες (η παραπομπή γίνεται χωρίς παράθεση σελίδων και απαιτεί συμπλήρωση ανάλογα με την έκδοση που θα χρησιμοποιηθεί).

[14] ΣτΕ Ολ. 2140/2013, ΣτΕ 3684/2009, ΣτΕ 3685/2009, ΣτΕ 118/2008 και ΣτΕ 2377/2022. Βλ. επίσης ΣτΕ 3686/2009. Η ΣτΕ 3685/2009 έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι ο κανόνας του άρθρου 54 παρ. 1 του Συντάγματος για τη χρονική ισχύ των μεταβολών του εκλογικού συστήματος δεν εφαρμόζεται κατ' αναλογία στις δημοτικές εκλογές, ενώ η μειοψηφία υποστήριξε αντίθετη θέση.

[15] ΣτΕ 2377/2022, η οποία επισημαίνει ότι οι δημοτικές αρχές δεν αποτελούν «νομοθετικό σώμα» για τους σκοπούς του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, όπως αυτό ερμηνεύεται από το ΕΔΔΑ.

Η κρίσιμη για τις ποσοστώσεις διάταξη είναι το άρθρο 116 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε το 2001, η οποία επιτρέπει θετικά μέτρα για την προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών, σε συνδυασμό με την αρχή της ισότητας των φύλων του άρθρου 4 παρ. 2.[16] Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την απόφαση 3027/2003, έκρινε συμβατή τη ρύθμιση της ποσόστωσης στους συνδυασμούς των τοπικών εκλογών, εξετάζοντας την έννοια της ισότητας ως ουσιαστικής και όχι μόνο τυπικής, και κατέστησε έτσι σαφές ότι η ποσόστωση φύλου δεν προσκρούει στο παθητικό εκλογικό δικαίωμα.[17] Αντίθετα, η ποσόστωση νέων δεν διαθέτει αντίστοιχη ρητή συνταγματική βάση. Μπορεί να στηριχθεί στην ευρύτερη κατευθυντήρια αρχή της συμμετοχής στην πολιτική ζωή και στο περιθώριο διαμόρφωσης του εκλογικού συστήματος, αλλά, όταν λειτουργεί ως περιορισμός, οφείλει να ελέγχεται ως προς την αναλογικότητα και την ισότητα της ψήφου και της υποψηφιότητας.

Στο διεθνές επίπεδο, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, που κυρώθηκε με τον ν. 1850/1989, ορίζει στο άρθρο 3 παρ. 2 ότι το δικαίωμα των τοπικών αρχών να διευθύνουν τις υποθέσεις τους ασκείται από αιρετά συμβούλια ή συνελεύσεις, χωρίς να αποκλείεται η προσφυγή σε συνελεύσεις πολιτών, δημοψήφισμα ή άλλη μορφή άμεσης συμμετοχής, όπου αυτή επιτρέπεται από τον νόμο.[18] Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει τονίσει ότι η διάταξη αυτή δεν υποκαθιστά την αναγκαία εθνική νομοθετική βάση για συγκεκριμένη διαδικασία ή για δεσμευτικό αποτέλεσμα.[19] Παράλληλα, το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης, στην έκθεση

[16] Το άρθρο 116 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε το 2001, επιτρέπει θετικά μέτρα για την προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών. Βλ. Anagnostou D., Fact Sheet on Greece, Workshop on Legal Struggles and Political Mobilization around Gender Quotas in Europe, Φλωρεντία, 2014, και, για τη συνταγματική αρχή της ισότητας των φύλων, Βενιζέλος Ε., Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Παπαζήσης, στις σχετικές ενότητες.
[17] ΣτΕ 3027/2003. Για την ιστορική ρύθμιση, βλ. άρθρο 75 παρ. 1 του ν. 2910/2001, το οποίο απαιτούσε τουλάχιστον ένα τρίτο υποψηφίων κάθε φύλου στα ψηφοδέλτια των τοπικών και περιφερειακών εκλογών. Βλ. Anagnostou, ό.π.
[18] Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, άρθρο 3 παρ. 1 και 2, κυρωθείς με τον ν. 1850/1989.
[19] ΣτΕ 2377/2022, ΣτΕ 760/2022 και ΣτΕ 2058/2024.

παρακολούθησης της 30ής Οκτωβρίου 2025, έκρινε ότι η Ελλάδα συμμορφώνεται προς τις απαιτήσεις του άρθρου 3 παρ. 2 του Χάρτη, παρατηρώντας ωστόσο ότι τα συμβούλια νέων λειτουργούσαν μόνο σε 20 από τους 332 δήμους, ότι οι τοπικά δημοψηφίσματα, ενώ προβλέπονται από τον ν. 4555/2018, δεν είχαν πραγματοποιηθεί, και ότι η Ελλάδα δεν έχει υπογράψει ούτε κυρώσει το Πρόσθετο Πρωτόκολλο για το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις μιας τοπικής αρχής.[20] Το Πρωτόκολλο αυτό, καθώς και οι συστάσεις Rec(2001)19 και CM/Rec(2018)4 της Επιτροπής Υπουργών, αποτελούν το βασικό πρότυπο αναφοράς για την αξιολόγηση της ποιότητας των εθνικών ρυθμίσεων.[21]

Το προϊσχύσαν πλαίσιο

Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων του ν. 3463/2006

Ο ν. 3463/2006 περιείχε ειδικό μέρος με τίτλο «Τοπική Δημοκρατία». Το άρθρο 214 προέβλεπε την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής, την ευαισθητοποίηση και οργάνωση των δημοτών, την πρόσβαση στην πληροφόρηση και τη διαβούλευση με κατοίκους και φορείς. Το άρθρο 215 αναγνώριζε το δικαίωμα υποβολής αναφορών, ερωτήσεων και προτάσεων, με υποχρέωση απάντησης εντός τριάντα ημερών και υποχρεωτική συζήτηση στο αρμόδιο συμβούλιο των προτάσεων που είχαν υποβληθεί από τουλάχιστον είκοσι πέντε πρόσωπα. Το άρθρο 216 θεσμοθετούσε το τοπικό δημοψήφισμα για σοβαρά θέματα, με ειδικούς

[20] Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self Government in Greece, 30 Οκτωβρίου 2025, παρ. 127 έως 146, ιδίως παρ. 131 (συμβούλια νέων), 136 έως 139 (δημοψηφίσματα) και 140 έως 145 (Πρόσθετο Πρωτόκολλο). Η έκθεση, κατά την παρ. 146, κρίνει ότι η Ελλάδα συμμορφώνεται προς το άρθρο 3 παρ. 2 του Χάρτη. Βλ. και Recommendation 539 (2025), παρ. 5.

[21] Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207, 2009. Recommendation Rec(2001)19 και Recommendation CM/Rec(2018)4 on the participation of citizens in local public life. Για την ισόρροπη συμμετοχή των φύλων, βλ. Recommendation Rec(2003)3 on balanced participation of women and men in political and public decision making.

περιορισμούς.[22] Ως προς την ισότητα, ο ν. 3463/2006 επιβεβαίωσε την ερμηνεία βάσει των σχετικών εγκυκλίων του Υπουργείου Εσωτερικών κατά την οποία η ποσόστωση του ενός τρίτου, που είχε εισαχθεί με το άρθρο 75 παρ. 1 του ν. 2910/2001, εκτιμάται επί του συνόλου των υποψηφίων του κόμματος και όχι επί της κάθε τοπικής λίστας, γεγονός που αποδυνάμωσε σημαντικά το μέτρο.[23]

Ο ν. 3852/2010 και η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης

Ο ν. 3852/2010 κινήθηκε στη λογική της ποσόστωσης του ενός τρίτου, η οποία παρέμεινε σε ισχύ έως τη μεταρρύθμιση του 2018, και ρύθμισε τα όργανα της τοπικής συμμετοχής. Στο άρθρο 76 προέβλεπε τη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης, με αποκλειστικά συμβουλευτικό χαρακτήρα, στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι φορέων και ομάδων της τοπικής κοινωνίας.[24] Η επιτροπή αυτή καταργήθηκε από 1.1.2024 με το άρθρο 53 του ν. 5056/2023, με αποτέλεσμα ο θεσμός να μη μπορεί να παρουσιάζεται ως ενεργός μετά την ημερομηνία αυτή. Παράλληλα, το άρθρο 85 του ν. 3852/2010 ρύθμιζε τη συνέλευση των κατοίκων της δημοτικής κοινότητας ως όργανο πρότασης προς τα αρμόδια δημοτικά όργανα, χωρίς δεσμευτικό αποτέλεσμα. Όπως παρατηρεί και η έκθεση του Κογκρέσου, ο δήμος οφείλει να απαντά σε ερωτήσεις των κατοίκων εντός τριάντα ημερών.[25]

Ο Κλεισθένης Ι και ο ν. 4804/2021

Ο ν. 4555/2018 (Κλεισθένης Ι) ανήγαγε την ποσόστωση σε ποσοστό 40% για κάθε φύλο, από το 33% που

[22] Ν. 3463/2006, άρθρα 214 έως 216, όπως αποτυπώνονται στα διαθέσιμα στοιχεία και καταργήθηκαν από τον ν. 5314/2026. Οι διατάξεις παρατίθενται ως ιστορικό πλαίσιο και δεν πρέπει να θεωρούνται ισχύουσες.
[23] Anagnostou, ό.π., η οποία αναφέρει ότι το Υπουργείο Εσωτερικών ερμήνευσε την ποσόστωση ως ισχύουσα για το σύνολο των υποψηφίων του κόμματος και ότι ο ν. 3463/2006 επιβεβαίωσε την ερμηνεία αυτή.
[24] Ν. 3852/2010, άρθρο 76, όπως ίσχυε.
[25] Ν. 5056/2023, άρθρο 53. Βλ. επίσης Congress of Local and Regional Authorities, ό.π., παρ. 128 έως 134, όπου αναφέρονται οι συνελεύσεις κατοίκων, η δημόσια έκθεση δραστηριοτήτων και η υποχρέωση απάντησης εντός τριάντα ημερών.

ίσχυε προηγουμένως, και εισήγαγε στα άρθρα 133 έως 151 το δημοτικό και περιφερειακό δημοψήφισμα, με διάκριση ανάμεσα στο αποφασιστικό και το συμβουλευτικό.[26] Η ισχύς των διατάξεων για τα δημοψηφίσματα ανεστάλη με το άρθρο 11 παρ. 1 του ν. 4674/2020 για την τότε δημοτική και περιφερειακή περίοδο.[27] Ο ν. 4804/2021 ενσωμάτωσε το ποσοστό του 40% στο άρθρο 15 παρ. 2 περ. γ΄, το οποίο ορίζει ότι κάθε συνδυασμός περιλαμβάνει υποψήφιους κάθε φύλου σε ποσοστό τουλάχιστον 40% του συνολικού αριθμού των υποψηφίων, συμπεριλαμβανομένου του υποψήφιου δημάρχου και με εξαίρεση τους υποψήφιους προέδρους κοινοτήτων έως 200 κατοίκων. Η μη τήρηση του ποσοστού συνεπαγόταν τη μη ανακήρυξη του συνδυασμού, ενώ το άρθρο 16 παρ. 4 προέβλεπε ότι η μεταγενέστερη παραίτηση ή ο θάνατος υποψηφίων που οδηγεί σε μείωση κάτω από το όριο δεν καθιστά παράνομο τον συνδυασμό.[28]

Οι ποσοστώσεις στον ν. 5314/2026

Η ποσόστωση φύλου

Το άρθρο 47 του ν. 5314/2026, με τίτλο «Κατάρτιση συνδυασμών, υποβολή υποψηφιοτήτων», διατηρεί τον ενιαίο δημοτικό συνδυασμό με επικεφαλής τον υποψήφιο δήμαρχο, στον οποίο εντάσσονται οι υποψήφιοι δημοτικοί σύμβουλοι, οι υποψήφιοι σύμβουλοι κοινότητας και οι εκπρόσωποι κοινοτήτων έως 300 κατοίκων. Κατά τη διατύπωση που αποδίδεται στη διάταξη, κάθε φύλο πρέπει να αντιπροσωπεύεται σε ποσοστό τουλάχιστον 40% του συνολικού αριθμού των υποψηφίων του συνδυασμού, ο

[26] Το δημοσίευμα της εφημερίδας Το Βήμα της 1.11.2017 αναφέρει ότι τότε ίσχυε ποσοστό ενός τρίτου και ότι το Υπουργείο προετοίμαζε την αύξησή του στο 40%, ενώ η αύξηση αποδόθηκε στον ν. 4555/2018 σε σχετικά σχόλια της περιόδου δέσπισής του. Για τα άρθρα 133 έως 151 του ν. 4555/2018, βλ. Congress of Local and Regional Authorities, ό.π., παρ. 137.

[27] Ν. 4674/2020, άρθρο 11 παρ. 1. Σύμφωνα με την έκθεση του Κογκρέσου (παρ. 138), η εφαρμογή ανεστάλη από το 2019 έως το 2023 και από τις εκλογές του Οκτωβρίου 2023 τα δημοψηφίσματα μπορούν να διεξαχθούν, χωρίς όμως να έχει πραγματοποιηθεί κάποιο.

[28] Ν. 4804/2021, άρθρο 15 παρ. 2 περ. γ΄, άρθρο 15 παρ. 11 και άρθρο 16 παρ. 4. Βλ. την εγκύκλιο 939/2023 του Υπουργείου Εσωτερικών (αρ. πρωτ. 71599/31.8.2023), η οποία περιγράφει τον τρόπο υπολογισμού και τις συνέπειες της μη τήρησης.

δήμαρχος συνυπολογίζεται και οι εκπρόσωποι των κοινοτήτων εξαιρούνται από τη βάση υπολογισμού.[29] Αντίστοιχος κανόνας ισχύει για τους περιφερειακούς συνδυασμούς, όπου συνυπολογίζεται ο υποψήφιος περιφερειάρχης και εξαιρούνται οι υποψήφιοι που ορίζονται χωρίς σταυρό προτίμησης.[30] Κρίσιμο είναι ότι ο συνδυασμός οφείλει να καλύπτει τουλάχιστον το 80% των δημοτικών κοινοτήτων και μπορεί να προσαυξήσει τον αριθμό των υποψηφίων έως 100% των εδρών.

Η νομική φύση της ρύθμισης είναι εκείνη του ελάχιστου ποσοστού υποψηφιοτήτων, ενός τυπικού ποσοτικού μέτρου στο στάδιο της υποψηφιότητας. Η διάκριση, στην οποία επιμένει η συγκριτική έρευνα, ανάμεσα στο μέτρο που αφορά την κατάρτιση του ψηφοδελτίου και στο μέτρο που εγγυάται αποτέλεσμα στην ανάδειξη των εκλεγμένων είναι ουσιώδης.[31] Η ελληνική ρύθμιση ανήκει στην πρώτη κατηγορία. Δεν επιβάλλει εναλλαγή φύλου στις θέσεις του ψηφοδελτίου και δεν περιορίζει την προτίμηση του εκλογέα. Επομένως, το τελικό αποτέλεσμα στη σύνθεση του συμβουλίου εξαρτάται από τους σταυρούς προτίμησης, η δυναμική των οποίων, όπως έχει καταδειχθεί, συχνά αναπαράγει υφιστάμενες ανισότητες.[32]

Δύο ακόμη στοιχεία της ρύθμισης δικαιολογούν κριτική προσέγγιση. Πρώτον, η εξαίρεση των εκπροσώπων των κοινοτήτων και, κατά τη διαδικασία πριν από τη θέσπιση του Κώδικα, η συζήτηση για τον αποκλεισμό από τη βάση υπολογισμού ορισμένων ειδικών κατηγοριών υποψηφίων,

[29] Ν. 5314/2026, άρθρο 47. Η διατύπωση παρατίθεται όπως αποδίδεται σε δημοσιευμένη περιγραφή του άρθρου. Είναι σκόπιμος ο έλεγχος της ακριβούς διατύπωσης στο ΦΕΚ, διότι σε ενδιάμεσα στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας αναφέρθηκαν διαφορετικά ποσοστά.
[30] Για τους περιφερειακούς συνδυασμούς, βλ. σχετική περιγραφή για τις εκλογές του 2028, όπου αναφέρεται ότι κάθε φύλο πρέπει να εκπροσωπείται κατά 40% και ότι οι δύο υποψήφιοι που εκλέγονται χωρίς σταυρό εξαιρούνται από τη βάση υπολογισμού. Βλ. για το προϊσχύσαν καθεστώς ν. 3852/2010, άρθρο 120 παρ. 3, όπως τροποποιήθηκε.
[31] Krook, ό.π., και Dahlerup (επιμ.), ό.π., για τη διάκριση ανάμεσα σε ποσοστώσεις υποψηφίων, ποσοστώσεις εδρών και εκούσιες ποσοστώσεις των κομμάτων.
[32] Για τη σχέση ανάμεσα στο σύστημα προτίμησης και την εκλογή γυναικών, βλ. Krook, ό.π., και Dahlerup, ό.π. Για το ελληνικό ζήτημα, βλ. τις παρατηρήσεις στο δημοσίευμα του Capital.gr για τα ποσοστά γυναικών στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2023.

δημιουργεί έναν συνδυασμό που διαμορφώνεται με επιλεκτική βάση και ενδέχεται να μειώνει την ουσιαστική αποτελεσματικότητα της ποσόστωσης.[33] Δεύτερον, η ποσόστωση δεν αναφέρεται στην ηγεσία του συνδυασμού, δηλαδή στο αξίωμα του δημάρχου, όπου η υποεκπροσώπηση των γυναικών παραμένει πολύ έντονη. Η ευθεία συνταγματική βάση του άρθρου 116 παρ. 2 θα επέτρεπε, κατά την κρατούσα άποψη, ισχυρότερα μέτρα, χωρίς ωστόσο να τα επιβάλλει.[34]

Ως προς την επιβολή, ο ν. 4804/2021 προέβλεπε ότι η μη τήρηση της ποσόστωσης οδηγεί σε μη ανακήρυξη του συνδυασμού. Η σαφήνεια της κύρωσης αυτής αποτελεί το ισχυρότερο στοιχείο του ελληνικού συστήματος, δεδομένου ότι, όπως δείχνει η έρευνα, οι ποσοστώσεις χωρίς μηχανισμό επιβολής παραμένουν συχνά συμβολικές.[35] Η αρχή αυτή μεταφέρεται, κατά τα φαινόμενα, στον νέο Κώδικα, με την επιφύλαξη του ελέγχου των λεπτομερειών της διαδικασίας ανακήρυξης που περιέχεται στο άρθρο 49.

Η ειδική ρύθμιση για τους νέους υποψηφίους

Το ζήτημα των νέων έχει διαφορετική δομή. Ο ν. 5314/2026 δεν θεσπίζει, όσο προκύπτει από τα διαθέσιμα στοιχεία, ποσόστωση νέων με την έννοια ελάχιστου ποσοστού που πρέπει να τηρεί κάθε συνδυασμός. Αντίθετα, προβλέπει ειδική δυνατότητα του συνδυασμού να προσθέσει υποψηφίους ηλικίας έως 30 ετών, οι οποίοι συμπληρώνουν την ηλικία αυτή έως το τέλος του εκλογικού έτους, σε αριθμό έως 10% των εδρών του δημοτικού συμβουλίου. Οι θέσεις αυτές προστίθενται στον βασικό αριθμό των υποψηφίων και δεν συνυπολογίζονται στην ποσόστωση φύλου.[36] Πρόκειται

[33] Για την εξαίρεση των εκπροσώπων των κοινοτήτων έως 300 κατοίκων, βλ. ν. 5314/2026, άρθρο 47, και για τη συζήτηση σχετικά με τον υπολογισμό, βλ. ν. 4804/2021, άρθρο 15 παρ. 2 περ. γ΄ (εξαίρεση προέδρων κοινοτήτων έως 200 κατοίκων).

[34] Βλ. άρθρο 116 παρ. 2 του Συντάγματος και ΣτΕ 3027/2003. Για τη γαλλική εμπειρία της υποεκπροσώπησης των γυναικών στις επικεφαλής λίστας, βλ. κατωτέρω υπό IX.Α.

[35] Krook, ό.π. Ν. 4804/2021, άρθρο 15 παρ. 11, και εγκύκλιος 939/2023 του Υπουργείου Εσωτερικών.

[36] Ν. 5314/2026, άρθρο 47, όπως περιγράφεται στα δημοσιευμένα στοιχεία. Η διατύπωση δεν επιβάλλει ελάχιστο ποσοστό νέων και επομένως η ρύθμιση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ποσόστωση υπό

συνεπώς για μηχανισμό κινήτρου και όχι υποχρέωσης. Ο συνδυασμός δεν υποχρεούται να περιλάβει νέους, αλλά διευρύνεται η δυνατότητά του να το πράξει χωρίς να θυσιάσει θέσεις του βασικού ψηφοδελτίου. Η ρύθμιση συνδέεται με τον δηλωμένο στόχο του άρθρου 30 περί ενθάρρυνσης της συμμετοχής των νέων.[37]

Η προσέγγιση αυτή είναι νομικά ασφαλέστερη από μια υποχρεωτική ποσόστωση ηλικίας, διότι δεν συγκρούεται με το παθητικό εκλογικό δικαίωμα και την ισότητα των υποψηφίων που δεν ανήκουν στην προνομιούχο ηλικιακή ομάδα. Ταυτόχρονα, όμως, η αποτελεσματικότητά της είναι αμφίβολη. Η ηλικιακή κατηγορία δεν συνοδεύεται από εγγύηση εκλογής, δεν επηρεάζει τη σειρά του ψηφοδελτίου και εξαρτάται εξ ολοκλήρου από τη βούληση των ηγεσιών των συνδυασμών. Ο προβληματισμός της ηλικιακής αντιπροσώπευσης αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της θεωρίας της περιγραφικής εκπροσώπησης και απαιτεί την ίδια προσοχή στον σχεδιασμό και στον μηχανισμό επιβολής, όπως και η ισότητα των φύλων.[38]

Η αποτελεσματικότητα της ειδικής ρύθμισης θα κριθεί συνεπώς στην πράξη. Σύμφωνα με περιγραφές των διατάξεων του Κώδικα, το ελάχιστο όριο ηλικίας υποψηφιότητας είναι 18 έτη για τα συμβούλια και 21 έτη για τον δήμαρχο και τον περιφερειάρχη, γεγονός που διατηρεί ένα ηλικιακό πλαίσιο για τα αξιώματα εκτελεστικού χαρακτήρα και συνδέεται με το ερώτημα αν ο νομοθέτης, ο οποίος ήδη περιορίζει την υποψηφιότητα των νεότερων, οφείλει να αντισταθμίσει τον περιορισμό αυτό με ειδικά μέτρα ενθάρρυνσης.[39] Η σχέση ανάμεσα στο όριο ηλικίας και στο κίνητρο συμμετοχής δεν είναι αντιφατική, αλλά απαιτεί συνεκτίμηση. Το πρώτο προστατεύει την ωριμότητα της άσκησης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, το δεύτερο επιδιώκει να διευρύνει τη βάση της αντιπροσωπευτικότητας.

αυστηρή έννοια. Βλ. και την περιγραφή του σχεδίου νόμου κατά τη διαβούλευση, η οποία ταυτίζει τον αριθμό των ειδικών θέσεων με το 10% των εδρών.

[37] Ν. 5314/2026, άρθρο 30.

[38] Pitkin, ό.π., και Phillips, ό.π.

[39] Για τα ηλικιακά όρια υποψηφιότητας, βλ. περιγραφή των διατάξεων του Κώδικα και ΣτΕ Ολ. 2140/2013 για τα όρια της νομοθετικής ευχέρειας στον περιορισμό του παθητικού εκλογικού δικαιώματος.

Σταυρός προτίμησης και υποψήφιοι χωρίς σταυρό

Η ποσοτική δομή των συνδυασμών συμπληρώνεται από τη δυνατότητα του επικεφαλής να ορίσει υποψηφίους χωρίς σταυρό προτίμησης, σε αριθμό που εξαρτάται από το μέγεθος του συμβουλίου, έως ένας για συμβούλια έως 15 μελών, έως δύο για 19 έως 29 μέλη και έως τρεις για 35 μέλη και άνω.[40] Οι υποψήφιοι αυτοί δεν υπολογίζονται στην ποσόστωση φύλου και στον έλεγχο του πλήθους των υποψηφίων. Η ρύθμιση έχει διπλή σημασία για την πολιτική συμμετοχικότητα. Αφενός, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την εξασφάλιση της παρουσίας προσώπων με εξειδικευμένη γνώση ή υποεκπροσωπούμενων ομάδων. Αφετέρου, η εξαίρεσή τους από την ποσόστωση σημαίνει ότι η ποσοστιαία διασφάλιση δεν καλύπτει ένα τμήμα των θέσεων με εγγυημένη ή προνομιακή εκλογή, γεγονός που περιορίζει το αποτέλεσμα του μέτρου στα κρίσιμα σημεία του ψηφοδελτίου.[41]

Η συνέλευση κατοίκων και τα όργανα της δημοτικής κοινότητας

Η συνέλευση κατοίκων αποτελεί το κατεξοχήν θεσμικό εργαλείο άμεσης, μη αντιπροσωπευτικής συμμετοχής στο επίπεδο της κοινότητας. Στον ν. 5314/2026 ρυθμίζεται στο άρθρο 172, με τίτλο «Συνέλευση κατοίκων δημοτικής κοινότητας». Η εισαγωγική αιτιολόγηση του Κώδικα επικαλείται την ενίσχυση του θεσμού ανάλογα με τον χαρακτήρα των αναγκών των κατοίκων και τις προτεραιότητες της τοπικής ανάπτυξης.[42] Το προϊσχύσαν άρθρο 85 του ν. 3852/2010 ρύθμιζε τη συνέλευση ως όργανο πρότασης προς τα αρμόδια δημοτικά όργανα, χωρίς δεσμευτικό αποτέλεσμα. Το κείμενο αντικατάστασης που το Υπουργείο Εσωτερικών έθεσε σε δημόσια διαβούλευση στο πλαίσιο προηγούμενης μεταρρύθμισης είναι χαρακτηριστικό της φιλοσοφίας του θεσμού. Προέβλεπε σύγκληση από τον πρόεδρο της

[40] Ν. 5314/2026, άρθρο 47. Για τα συμβούλια με 16 έως 18 και 30 έως 34 μέλη, τα δημοσιευμένα στοιχεία δεν προσδιορίζουν ρητά τον αριθμό.
[41] Βλ. Krook, ό.π., για τη σημασία της θέσης στη λίστα.
[42] Ν. 5314/2026, άρθρο 172, κατά τον πίνακα περιεχομένων. Για τον δηλωμένο στόχο της ενίσχυσης του θεσμού, βλ. δημοσίευμα του Capital.gr της 4.12.2025, με βάση δηλώσεις του υφυπουργού Εσωτερικών.

κοινότητας τουλάχιστον μία φορά ετησίως, πρόσκληση κατοίκων και φορέων, πρόταση δράσεων σε τομείς όπως οι κοινωνικές υπηρεσίες, τα έργα της κοινότητας και τα πολιτιστικά και αθλητικά προγράμματα, τήρηση πρακτικών από υπάλληλο του δήμου και, στις κοινότητες άνω των 2.000 κατοίκων, διεξαγωγή ανά συνοικία. Δεν προέβλεπε, ωστόσο, υποχρέωση απάντησης του δήμου ούτε κύρωση για τη μη σύγκληση, ελλείψεις που επισημάνθηκαν στα σχόλια της διαβούλευσης.[43]

Από τη διεθνή οπτική, η ρύθμιση συνδέεται με το άρθρο 3 παρ. 2 του Χάρτη και με τις συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, που αναδεικνύουν την ανάγκη η συμμετοχή να είναι τακτική, προσβάσιμη και συνοδευόμενη από ανατροφοδότηση στους συμμετέχοντες.[44] Ο Κώδικας φαίνεται να αποδέχεται τη λογική αυτή, καθώς, όπως σημειώθηκε στη δημόσια συζήτηση, προβλέπει υποχρέωση του δήμου να ενημερώνει την κοινότητα για τις προτάσεις της εντός μηνός, και εισάγει ειδική συνεδρίαση λογοδοσίας του δημοτικού συμβουλίου τουλάχιστον κάθε τέσσερις μήνες.[45] Ωστόσο, η κριτική που διατυπώθηκε στη δημόσια συζήτηση, ότι οι κρίσιμες αποφάσεις παραμένουν κεντρικά στον δήμο και ότι οι δημοτικές κοινότητες διατηρούν κατά βάση συμβουλευτικό ρόλο χωρίς δικό τους προϋπολογισμό, συνάδει με τη συνταγματική αρχή που αναλύθηκε ανωτέρω. Το άρθρο 102 του Συντάγματος δεν ιδρύει εξουσία ανεξάρτητης θέσπισης κανόνων των ΟΤΑ και, κατ' επέκταση, η συνέλευση κατοίκων δεν μπορεί να λάβει αποφασιστική αρμοδιότητα χωρίς ειδική νομοθετική βάση.[46]

---

[43] Ν. 3852/2010, άρθρο 85, όπως ίσχυε. Η περιγραφή της πρότασης αντικατάστασης προέρχεται από το κείμενο που τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση από το Υπουργείο Εσωτερικών στην πλατφόρμα opengov.gr.

[44] Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, άρθρο 3 παρ. 2, και Recommendation CM/Rec(2018)4.

[45] Για την υποχρέωση ενημέρωσης της κοινότητας εντός μηνός, βλ. την παρέμβαση σε δημοσίευμα του Notospress.gr. Για τη συνεδρίαση λογοδοσίας ανά τετράμηνο, βλ. Capital.gr, ό.π. Οι ρυθμίσεις αυτές παρατίθενται ως περιγραφές και όχι ως αυτούσια κείμενα.

[46] ΣτΕ Ολ. 35 έως 39/2013, ΣτΕ 698/2020 και ΣτΕ 2058/2024. Για τη σχετική κριτική, βλ. τα δημοσιεύματα της Ανοιχτής Πόλης και του Notospress.gr, τα οποία σημειώνουν ότι οι κρίσιμες αποφάσεις παραμένουν κεντρικά στον δήμο.

Σε σχέση με τις γενικές συνελεύσεις των κατοίκων, η κρίσιμη παράμετρος είναι η σύνθεσή τους. Ένα όργανο ανοιχτό σε όλους τους κατοίκους εμφανίζει, κατά τη δημοκρατική θεωρία, κίνδυνο αναπαραγωγής της κοινωνικής ανισότητας, αφού συμμετέχουν κυρίως όσοι διαθέτουν χρόνο, πόρους και ενημέρωση.[47] Η έλλειψη ποσοστώσεων ή άλλων μέτρων ενίσχυσης της παρουσίας γυναικών και νέων σε αυτό το επίπεδο αποτελεί σημαντικό κενό, καθώς οι ποσοστώσεις του άρθρου 47 αφορούν μόνο τα ψηφοδέλτια. Ο νομοθέτης θα μπορούσε να προβλέψει, με πρόσφορες μορφές όπως η ώρα και ο τόπος σύγκλησης, η φύλαξη παιδιών, η ηλεκτρονική συμμετοχή και η ειδική πρόσκληση νεανικών φορέων, τρόπους διεύρυνσης της σύνθεσης.[48] Το ζήτημα συνδέεται και με την ηλεκτρονική συμμετοχή, την οποία ο Κώδικας εισάγει ως δυνατότητα ψηφοφορίας και η οποία, κατά τους σχολιαστές, θα μπορούσε να επεκταθεί στα όργανα της κοινότητας.[49]

Επιτροπές διαβούλευσης, γνωμοδοτικά όργανα και συμβούλια νέων

Από τη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης στις γνωμοδοτικές επιτροπές

Η κατάργηση της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης του άρθρου 76 του ν. 3852/2010 με τον ν. 5056/2023 δημιούργησε κενό ως προς τη συστηματική σύνδεση των δημοτικών οργάνων με τους κοινωνικούς φορείς. Ο ν. 5314/2026 αντιμετωπίζει το ζήτημα όχι με την αναβίωση της επιτροπής, αλλά με ένα πιο ευέλικτο σχήμα. Το άρθρο 153 προβλέπει γνωμοδοτικές επιτροπές του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου, τη σύσταση των οποίων το συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει για θέματα που μελετά.[50] Ο προαιρετικός χαρακτήρας της πρόβλεψης σημαίνει ότι η

[47] Fung, ό.π., και Smith, ό.π.
[48] Για την ανάγκη προσαρμογής των διαδικασιών ώστε να διευκολύνεται η συμμετοχή υποεκπροσωπούμενων ομάδων, βλ. Recommendation CM/Rec(2018)4 και Smith, ό.π.
[49] Βλ. άρθρο 30 του Κώδικα για την ηλεκτρονική ψήφο. Η πρόταση για επέκταση της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας στα όργανα των κοινοτήτων διατυπώθηκε στην παρέμβαση που δημοσιεύθηκε στο Notospress.gr.
[50] Ν. 5314/2026, άρθρο 153, «Γνωμοδοτικές επιτροπές δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου». Ο προαιρετικός χαρακτήρας προκύπτει από την περιγραφή του Capital.gr, ό.π.

διαβούλευση με φορείς δεν αποτελεί πλέον αυτοτελές υποχρεωτικό στάδιο της διοικητικής διαδικασίας. Η ίδια τάση φαίνεται από τις πληροφορίες ότι η δημοτική επιτροπή ισότητας αντικαθίσταται από γνωμοδοτική επιτροπή με ευρύτερο αντικείμενο, εξέλιξη που οι σχολιαστές αξιολογούν ως πιθανή αποδυνάμωση του ειδικού ρόλου της.[51]

Στο επίπεδο της θεωρίας, η εξέλιξη αυτή εγγράφεται σε μια γενικότερη στροφή από τη θεσμοθετημένη, μόνιμη διαβούλευση προς τη διαβούλευση κατά περίπτωση. Η εξέλιξη έχει πλεονεκτήματα, διότι αποφεύγει την τυποποίηση και τη μετατροπή της επιτροπής σε τυπικό όργανο χωρίς πραγματικό περιεχόμενο. Ενέχει όμως τον κίνδυνο ότι η κλήση φορέων θα εξαρτάται από την πολιτική βούληση της εκάστοτε πλειοψηφίας, γεγονός που αντιβαίνει στο κριτήριο της προβλεψιμότητας, ένα από τα βασικά στοιχεία της αξιολόγησης των συμμετοχικών θεσμών.[52]

Από νομική άποψη, η διαβούλευση, είτε με επιτροπή είτε χωρίς, δεν δεσμεύει το αρμόδιο όργανο. Η συμμετοχή των πολιτών δεν μετατρέπεται αυτομάτως σε συναπόφαση και η απόφαση ανήκει στο όργανο στο οποίο την απονέμει ο νόμος. Η ορθή νομική προϋπόθεση ισχύος της διαβούλευσης δεν είναι η δεσμευτικότητα της γνώμης, αλλά η τήρηση των διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως η έγκαιρη πρόσκληση, η πληροφόρηση και η αιτιολόγηση της απόκλισης. Η νομολογία έχει δείξει ότι οι εκλογικές και διοικητικές διαδικασίες των ΟΤΑ ελέγχονται δικαστικά ως προς την τήρηση των κανόνων της διαδικασίας και την προστασία της εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων, και η ίδια προσέγγιση θα μπορούσε να αξιοποιηθεί για την επιβολή των διαβουλευτικών εγγυήσεων.[53]

---

[51] Βλ. σχετικά το σχόλιο στο δημοσίευμα της Ανοιχτής Πόλης, ό.π. Η πληροφορία αφορά την κατάργηση της δημοτικής επιτροπής ισότητας και την αντικατάστασή της από γνωμοδοτική επιτροπή και χρήζει ελέγχου στο κείμενο του Κώδικα.

[52] Fung, ό.π., ο οποίος αναδεικνύει τη θεσμική ρουτίνα και την προβλεψιμότητα ως παράγοντες της αποτελεσματικότητας των συμμετοχικών θεσμών.

[53] Βλ. ΣτΕ 3226/2015, για την προστατευόμενη εμπιστοσύνη ως προς τις διαδικαστικές πληροφορίες, και ΣτΕ 1329/2023, για τη διάκριση των πράξεων ενημερωτικού και εκτελεστού χαρακτήρα.

Τα συμβούλια νέων

Ειδική σημασία για τη συμμετοχή των νέων έχουν τα συμβούλια νέων των άρθρων 156 έως 160 του Κώδικα. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, σε κάθε δήμο με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων συγκροτείται συμβούλιο νέων για άτομα έως 28 ετών, ενώ το άρθρο 158 ρυθμίζει την εκλογή των μελών τους.[54] Η ρύθμιση, εφόσον εφαρμοστεί, θα αντιστρέψει την εικόνα που κατέγραψε το Κογκρέσο, ήτοι ότι μόνο 20 από τους 332 δήμους είχαν συστήσει συμβούλιο νέων.[55] Η υποχρεωτική σύσταση αποτελεί συγκριτικά πρόοδο, αφού αποδίδει στο όργανο τον χαρακτήρα θεσμικής εγγύησης και όχι ευχέρειας.

Η ουσιαστική αξία του οργάνου θα κριθεί από τρεις παράγοντες, τον τρόπο ανάδειξης των μελών, τη σχέση του με το δημοτικό συμβούλιο και τις εγγυήσεις ανατροφοδότησης. Αν το συμβούλιο νέων περιοριστεί σε διακοσμητικό όργανο, θα επαληθευτεί το φαινόμενο της συμβολικής συμμετοχής στην κατώτερη βαθμίδα της κλίμακας Arnstein.[56] Αν αντιθέτως συνδεθεί με υποχρέωση του δημοτικού συμβουλίου να συζητά και να αιτιολογεί τη στάση του επί των προτάσεών του, θα αποκτήσει πραγματικό βάρος στη διαμόρφωση της δημόσιας βούλησης.

Τοπικό δημοψήφισμα και λογοδοσία

Για την πληρότητα της εικόνας, αξίζει να σημειωθεί ότι ο Κώδικας οργανώνει στο Κεφάλαιο Θ΄ (άρθρα 173 έως 181) το συμβουλευτικό δημοτικό δημοψήφισμα, με ρυθμίσεις για το αντικείμενο και την πρωτοβουλία, τους περιορισμούς, την προκήρυξη, τον έλεγχο νομιμότητας, τον δημόσιο διάλογο, τη διεξαγωγή και τον έλεγχο κύρους.[57] Ο συμβουλευτικός

[54] Ν. 5314/2026, άρθρα 156 έως 160 (άρθρο 157 για τον αριθμό των μελών, άρθρο 158 για την εκλογή τους και άρθρο 160 για τον πρόεδρο και τη λειτουργία). Για τον πληθυσμιακό όρο των 2.000 κατοίκων και το ηλικιακό όριο των 28 ετών, βλ. δημοσίευμα του Capital.gr της 4.12.2025, το οποίο αναφέρεται σε προγραμματική παρουσίαση και όχι στο τελικό κείμενο.
[55] Congress of Local and Regional Authorities, ό.π., παρ. 131.
[56] Arnstein, ό.π.
[57] Ν. 5314/2026, άρθρα 173 έως 181. Το άρθρο 173 αφορά το αντικείμενο και την πρωτοβουλία, το 174 τους περιορισμούς, το 175 την προκήρυξη, το 176 τον έλεγχο νομιμότητας, το 177 τον δημόσιο διάλογο, το 178 τη

χαρακτήρας συνάδει με τη νομολογιακή θέση ότι η δεσμευτική συναπόφαση απαιτεί σαφή νομοθετική βάση. Η πρόβλεψη του δημόσιου διαλόγου πριν από το δημοψήφισμα ενισχύει τη διαβουλευτική του διάσταση. Παράλληλα, οι ρυθμίσεις για τη μετάδοση των συνεδριάσεων, τη δημοσίευση των πρακτικών και των αποφάσεων και την τακτική συνεδρίαση λογοδοσίας συγκροτούν ένα πλέγμα διαφάνειας που λειτουργεί ως προϋπόθεση της ουσιαστικής συμμετοχής.[58]

Συγκριτική ανάλυση

Γαλλία

Η Γαλλία αποτελεί το πρότυπο της αυστηρής ισορροπίας φύλων στο επίπεδο του ψηφοδελτίου. Με τον νόμο 2013 403 της 17ης Μαΐου 2013 η ψηφοφορία με λίστα και αυστηρή εναλλαγή γυναικών και ανδρών, σύμφωνα με το άρθρο L. 264 του εκλογικού κώδικα, επεκτάθηκε στους δήμους άνω των 1.000 κατοίκων, μειώνοντας το προηγούμενο όριο των 3.500.[59] Σύμφωνα με στοιχεία που παρέθεσε η κυβέρνηση, στους δήμους αυτούς οι γυναίκες αποτελούσαν το 49,03% των υποψηφίων το 2020, ενώ οι επικεφαλής λιστών που ήταν γυναίκες αυξήθηκαν από 17,1% σε 23% σε σχέση με το 2014.[60] Δύο συμπεράσματα προκύπτουν για την ελληνική ρύθμιση. Πρώτον, η εναλλαγή φύλου εξασφαλίζει σχεδόν ισορροπημένη παρουσία χωρίς εξάρτηση από τον σταυρό προτίμησης, διότι ο ψηφοφόρος επιλέγει λίστα και όχι πρόσωπα. Δεύτερον, ακόμη και η αυστηρή ισορροπία των λιστών δεν επιλύει το ζήτημα της ηγεσίας, αφού καμία νομική υποχρέωση δεν αφορά τους επικεφαλής.

διεξαγωγή, το 179 τη διεξάγουσα αρχή, το 180 τη διαλογή και το 181 τον έλεγχο κύρους.

[58] Για τη μετάδοση των συνεδριάσεων, τη δημοσίευση πρακτικών και την τακτική λογοδοσία, βλ. σχετική περιγραφή των καινοτομιών του Κώδικα στα δημοσιεύματα που παρατίθενται στην έρευνα.

[59] Loi n° 2013 403 du 17 mai 2013, και Code électoral, άρθρο L. 264. Βλ. την απάντηση της κυβέρνησης σε γραπτή ερώτηση της Εθνοσυνέλευσης, Assemblée nationale, 15η βουλευτική περίοδος, ερώτηση αρ. 27498.

[60] Ό.π. Τα στοιχεία περιλαμβάνουν το 48,6% γυναικών υποψηφίων το 2014 και το 49,03% το 2020 και αφορούν δήμους άνω των 1.000 κατοίκων.

Ιταλία

Στην Ιταλία, ο νόμος 215 της 23ης Νοεμβρίου 2012 εισήγαγε ποσόστωση στις λίστες, ώστε κανένα φύλο να μη υπερβαίνει τα δύο τρίτα, και ένα σύστημα διπλής προτίμησης φύλου, όπου ο ψηφοφόρος μπορεί να εκφράσει δύο προτιμήσεις, που όμως πρέπει να αφορούν πρόσωπα διαφορετικού φύλου, αλλιώς η δεύτερη ακυρώνεται. Οι ρυθμίσεις αυτές ισχύουν πλήρως στους δήμους άνω των 15.000 κατοίκων και, με ηπιότερες κυρώσεις, στους δήμους από 5.001 έως 15.000 κατοίκους.[61] Ο νόμος 56 της 7ης Απριλίου 2014 θέσπισε επιπλέον ποσοστό τουλάχιστον 40% για κάθε φύλο στις δημοτικές εκτελεστικές επιτροπές των δήμων άνω των 3.000 κατοίκων.[62] Σημαντική είναι η απόφαση 62/2022 του Συνταγματικού Δικαστηρίου, η οποία έκρινε αντισυνταγματική την έλλειψη ουσιαστικής ρύθμισης στους μικρούς δήμους έως 5.000 κατοίκων, επικαλούμενη τα άρθρα 3 παρ. 2 και 51 παρ. 1 του Συντάγματος και αφήνοντας στον νομοθέτη την επιλογή του κατάλληλου μέτρου.[63] Η ιταλική προσέγγιση, διαφοροποιούμενη από την ελληνική, επιδιώκει να επηρεάσει όχι μόνο την υποψηφιότητα αλλά και την εκλογική επιλογή και τη σύνθεση της εκτελεστικής εξουσίας, και η διαβάθμιση ανά πληθυσμιακή κλάση παρέχει πρότυπο για το ζήτημα των μικρών κοινοτήτων που στον ελληνικό Κώδικα αντιμετωπίζεται με εξαιρέσεις.

Ισπανία

Στην Ισπανία, ο οργανικός νόμος 3/2007 για την ουσιαστική ισότητα γυναικών και ανδρών πρόσθεσε το άρθρο 44 bis στον οργανικό νόμο περί γενικού εκλογικού καθεστώτος (LOREG), το οποίο απαιτεί ισορροπημένη σύνθεση των υποψηφιοτήτων, με κάθε φύλο να εκπροσωπείται σε ποσοστό από 40% έως 60%, και όχι μόνο στο σύνολο της λίστας αλλά και σε κάθε τμήμα πέντε θέσεων.[64] Το

[61] Legge 23 novembre 2012, n. 215, και σχετική επεξεργασία στο Camera dei Deputati, Servizio Studi, Norme elettorali per le pari opportunità.
[62] Legge 7 aprile 2014, n. 56. Εξαιρούνται οι δήμοι έως 3.000 κατοίκων.
[63] Corte costituzionale, απόφαση 62/2022, η οποία επικαλείται τα άρθρα 3 παρ. 2 και 51 παρ. 1 του ιταλικού Συντάγματος.
[64] Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, με την οποία προστέθηκε το άρθρο 44 bis στον Ley

Συνταγματικό Δικαστήριο, με την απόφαση 12/2008, έκρινε τη ρύθμιση σύμφωνη με το Σύνταγμα, δεχόμενο ότι η ισορροπημένη σύνθεση δεν προσβάλλει το παθητικό εκλογικό δικαίωμα.[65] Η ισπανική λύση διαφέρει από την ελληνική στο ότι ελέγχει όχι μόνο το συνολικό ποσοστό αλλά και την κατανομή των θέσεων στη λίστα, περιορίζοντας τη συγκέντρωση των γυναικών στο τέλος του ψηφοδελτίου.

Γερμανία

Η Γερμανία αποτελεί παράδειγμα απουσίας νομικά δεσμευτικών ποσοστώσεων στο τοπικό επίπεδο, με την ισορροπία να επιδιώκεται κυρίως από τα κόμματα, για παράδειγμα με τις εσωτερικές ποσοστώσεις των Πρασίνων και του SPD. Οι απόπειρες θέσπισης νομοθετικής ισοτιμίας για τα κοινοβούλια των κρατιδίων απέβησαν ανεπιτυχείς, καθώς το Συνταγματικό Δικαστήριο της Θουριγγίας (15 Ιουλίου 2020) και το Συνταγματικό Δικαστήριο του Βρανδεμβούργου (23 Οκτωβρίου 2020) έκριναν αντισυνταγματικούς τους σχετικούς νόμους, επικαλούμενα την ελευθερία των κομμάτων και την αρχή της εκλογικής ισότητας.[66] Το παράδειγμα αναδεικνύει ότι η συνταγματική βάση της ποσόστωσης δεν είναι αυτονόητη, και ότι η ύπαρξη ρητής διάταξης όπως το άρθρο 116 παρ. 2 του ελληνικού Συντάγματος αποτελεί ουσιώδη εγγύηση της νομιμότητας του μέτρου. Αντιθέτως, ως προς τη συμμετοχή των κατοίκων, η γερμανική νομοθεσία εμφανίζει ισχυρότερα εργαλεία. Το άρθρο 18 του Δημοτικού Κανονισμού της Βαυαρίας (Gemeindeordnung) προβλέπει τη σύγκληση συνέλευσης πολιτών (Bürgerversammlung) τουλάχιστον μία φορά ετησίως, ενώ το άρθρο 18a θεσπίζει την πολιτική πρωτοβουλία και το δεσμευτικό δημοτικό δημοψήφισμα (Bürgerbegehren και Bürgerentscheid).[67] Η

Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General. Η εφαρμογή εξαρτάται από το μέγεθος του δήμου.

[65] Tribunal Constitucional, STC 12/2008, 29 Ιανουαρίου 2008.

[66] Thüringer Verfassungsgerichtshof, 2/20, 15 Ιουλίου 2020. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, 9/19, 23 Οκτωβρίου 2020. Οι αποφάσεις αφορούσαν νόμους για την ισοτιμία στις εκλογές των κοινοβουλίων των κρατιδίων και όχι στις δημοτικές εκλογές.

[67] Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Art. 18 (Bürgerversammlung) και Art. 18a (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid).

σύγκριση με το άρθρο 172 του Κώδικα δείχνει ότι η ελληνική συνέλευση κατοίκων παραμένει αμιγώς προτασιακό όργανο.

Φινλανδία

Η Φινλανδία παρέχει το πλέον βοηθητικό συγκριτικό παράδειγμα για τους νέους. Ο νόμος περί τοπικής αυτοδιοίκησης 410/2015 θεσπίζει στο άρθρο 22 γενικό καθήκον των δήμων να εξασφαλίζουν δυνατότητες συμμετοχής και επιρροής των κατοίκων και στο άρθρο 26 υποχρέωση κάθε δήμου να συγκροτεί συμβούλιο νέων, συμβούλιο ηλικιωμένων και συμβούλιο για τα άτομα με αναπηρία, με δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία προετοιμασίας των αποφάσεων.[68] Ο συνδυασμός της κανονιστικής υποχρέωσης με το δικαίωμα συμμετοχής στην προπαρασκευή αποφάσεων συγκροτεί πρότυπο διαβουλευτικού θεσμού με θεσμικό αποτύπωμα, το οποίο υπερβαίνει τον προαιρετικό χαρακτήρα που η ελληνική νομοθεσία διατήρησε έως την πρόσφατη μεταρρύθμιση.

Συνοπτικά συμπεράσματα της συγκριτικής ανάλυσης

Η ελληνική ρύθμιση εμφανίζει τρία χαρακτηριστικά που τη διαφοροποιούν. Πρώτον, η ποσόστωση του 40% βρίσκεται σε υψηλό επίπεδο από άποψη ποσοστού, συγκρίσιμο με το ισπανικό και το ιταλικό μέτρο για τις εκτελεστικές επιτροπές, αλλά στερείται εναλλαγής θέσεων και διπλής προτίμησης, δηλαδή των μηχανισμών που επηρεάζουν το αποτέλεσμα.[69] Δεύτερον, η ρύθμιση για τους νέους είναι ηπιότερη από κάθε άλλη στο συγκριτικό δείγμα που παρουσιάζει ποσόστωση, αφού περιορίζεται σε κίνητρο. Τρίτον, τα όργανα άμεσης συμμετοχής, και ιδίως η συνέλευση κατοίκων, μένουν αμιγώς συμβουλευτικά, σε αντίθεση με το γερμανικό δεσμευτικό δημοψήφισμα και με τη φινλανδική υποχρέωση συμμετοχής στην προετοιμασία των αποφάσεων.[70]

---

[68] Kuntalaki (Local Government Act) 410/2015, ενότητες 22 και 26.
[69] Για την ισπανική ρύθμιση, βλ. ανωτέρω υπό ΙΧ.Γ. και για την ιταλική υπό ΙΧ.Β.
[70] Βλ. ανωτέρω υπό ΙΧ.Δ. και ΙΧ.Ε. Για τη συγκριτική θεώρηση των δημοκρατικών καινοτομιών, βλ. Smith, ό.π., και Sintomer Y., Herzberg C.

Η Πορτογαλία, με τον οργανικό νόμο για την ισότητα που προβλέπει ελάχιστο ποσοστό 40% σε όλες τις εκλογικές λίστες, αποτελεί παράδειγμα κοντινό προς την ελληνική επιλογή, με τη διαφορά ότι η μη τήρηση οδηγεί σε απόρριψη της λίστας μετά από περιορισμένη προθεσμία διόρθωσης.[71]

Αξιολόγηση και προτάσεις

Η συνολική εικόνα του ν. 5314/2026 είναι ότι εδραιώνει ένα μοντέλο συμμετοχής που ενισχύει την υποψηφιότητα αλλά όχι το αποτέλεσμα. Η ποσόστωση φύλου διατηρεί το υψηλό επίπεδο του 40%, το οποίο συνιστά κατάκτηση του ελληνικού δικαίου μετά τον ν. 4555/2018, ενώ το κίνητρο για τους νέους δείχνει προσπάθεια εξισορρόπησης ανάμεσα στην ενθάρρυνση της νεανικής συμμετοχής και τη συνταγματική προστασία του παθητικού εκλογικού δικαιώματος. Τα όργανα διαβούλευσης και η συνέλευση κατοίκων, όμως, παραμένουν στο πεδίο του προτασιακού και συμβουλευτικού, γεγονός που είναι συμβατό με το άρθρο 102 του Συντάγματος και με τον Χάρτη, αλλά δεν αξιοποιεί το περιθώριο που αυτά παρέχουν. Με βάση την ανάλυση, διατυπώνονται, de lege ferenda, πέντε προτάσεις. Πρώτον, ενίσχυση της ποσόστωσης με μηχανισμούς που επηρεάζουν το αποτέλεσμα, όπως η εναλλαγή φύλου ανά ζεύγος θέσεων, τουλάχιστον στις υψηλότερες θέσεις του ψηφοδελτίου και στους δήμους άνω ορισμένου πληθυσμού, κατά το γαλλικό και το ισπανικό πρότυπο. Δεύτερον, ένταξη των υποψηφίων χωρίς σταυρό στον υπολογισμό της ποσόστωσης, ώστε να μην εξαιρείται το τμήμα του ψηφοδελτίου με εγγυημένη εκλογή. Τρίτον, μετατροπή του κινήτρου για τους νέους σε μηχανισμό με πραγματικό αποτέλεσμα, για παράδειγμα με ελάχιστη εκπροσώπηση νέων στις πρώτες θέσεις της λίστας, με προσοχή στον έλεγχο αναλογικότητας. Τέταρτον, αναβάθμιση της συνέλευσης κατοίκων με υποχρέωση αιτιολογημένης απάντησης του αρμόδιου οργάνου εντός προθεσμίας και με

και Röcke A., Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, International Journal of Urban and Regional Research 32 (1), 2008, σσ. 164 έως 178.

[71] Lei Orgânica n.º 3/2006, όπως τροποποιήθηκε με την Lei Orgânica n.º 1/2019. Τα στοιχεία για την Πορτογαλία παρατίθενται με την επιφύλαξη ελέγχου από την πρωτογενή πηγή.

δημόσια καταγραφή της τύχης των προτάσεων. Πέμπτον, επανεξέταση της υποχρεωτικής, μόνιμης διαβούλευσης με φορείς, με στόχο την εγγύηση προβλεψιμότητας και τη διασφάλιση ότι οι νεανικές και γυναικείες οργανώσεις θα έχουν ρητή πρόσκληση.[72]

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι η τελική αξιολόγηση απαιτεί εμπειρικά στοιχεία από την πρώτη εφαρμογή του Κώδικα στις εκλογές του 2028. Η νομική ανάλυση μπορεί να προσδιορίσει το πλαίσιο και τους κινδύνους, αλλά η αποτελεσματικότητα των μέτρων θα κριθεί από δείκτες όπως το ποσοστό των εκλεγμένων γυναικών και νέων, η συμμετοχή στις συνελεύσεις και η συχνότητα εφαρμογής του συμβουλίου νέων.[73]

Συμπεράσματα

Ο ν. 5314/2026 συνέχει σε ενιαίο κώδικα ένα πεδίο που ρυθμιζόταν επί δεκαετίες από διάσπαρτους νόμους. Η ανάλυση οδήγησε σε τρία κύρια συμπεράσματα. Πρώτον, ο στενός συνταγματικός πυρήνας της εκλογικής συμμετοχής, το εκλέγειν και το εκλέγεσθαι και η ανόθευτη λαϊκή βούληση, παραμένει σταθερός και προστατεύεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Δεύτερον, η ποσόστωση φύλου στο επίπεδο του 40% και η ειδική ρύθμιση για τους νέους συνιστούν μέτρα του σταδίου της υποψηφιότητας, με την πρώτη να διαθέτει ισχυρή συνταγματική βάση και κύρωση, και τη δεύτερη να λειτουργεί ως κίνητρο. Τρίτον, η συνέλευση κατοίκων, τα γνωμοδοτικά όργανα και το δημοψήφισμα παραμένουν συμβουλευτικά, γεγονός που είναι συμβατό με το Σύνταγμα και τον Χάρτη, αλλά διαφέρει από τα πιο προχωρημένα συγκριτικά πρότυπα.

Η αξία του νέου πλαισίου θα κριθεί από την πρακτική εφαρμογή. Η συμμετοχικότητα δεν μετριέται μόνο από το αν

[72] Για τη συστηματική βάση των προτάσεων, βλ. Krook, ό.π., Dahlerup (επιμ.), ό.π., Fung, ό.π., και Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2018)4.
[73] Για την ανάγκη εμπειρικής παρακολούθησης και αξιολόγησης, βλ. Congress of Local and Regional Authorities, ό.π., και Recommendation 539 (2025).

οι πολίτες καλούνται να εκφραστούν, αλλά από το πότε καλούνται, ποιοι έχουν πρόσβαση, πόσο ενημερωμένοι είναι και αν το αποφασίζον όργανο οφείλει να τους απαντήσει. Στα κριτήρια αυτά, ο ν. 5314/2026 σημειώνει πρόοδο στο πεδίο της πρόσβασης και της διαφάνειας και αφήνει ανοιχτό το ζήτημα της ισχύος.

Βιβλιογραφία

Ελληνική και διεθνής νομολογία

- Συμβούλιο της Επικρατείας, Ολομέλεια 2140/2013, Ολομέλεια 283/2023, 118/2008, 698/2020, 701/2019, 760/2022, 1329/2023, 2058/2024, 2377/2022, 3027/2003, 3226/2015, 3684/2009, 3685/2009, 3686/2009, 3687/2009.
- Corte costituzionale (Ιταλία), απόφαση 62/2022.
- Tribunal Constitucional (Ισπανία), STC 12/2008, 29 Ιανουαρίου 2008.
- Thüringer Verfassungsgerichtshof, 2/20, 15 Ιουλίου 2020.
- Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, 9/19, 23 Οκτωβρίου 2020.

Νομοθεσία και κείμενα διεθνών οργάνων

- Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρα 1, 4, 5, 52, 102, 116.
- Ν. 1850/1989, Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.
- Ν. 2910/2001, άρθρο 75.
- Ν. 3463/2006, Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων.
- Ν. 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης.
- Ν. 4555/2018, Κλεισθένης Ι.
- Ν. 4674/2020.
- Ν. 4804/2021, Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών.
- Ν. 5056/2023.
- Ν. 5314/2026, Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΦΕΚ Α΄ 103/29.6.2026.
- Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207, Utrecht, 2009.

- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2001)19 on the participation of citizens in local public life.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2018)4 on the participation of citizens in local public life.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)3 on balanced participation of women and men in political and public decision making.
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self Government in Greece, 30 Οκτωβρίου 2025, και Recommendation 539 (2025).
- Loi n° 2013 403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier 356lectoral. Code 356lectoral, άρθρο L. 264.
- Legge 23 novembre 2012, n. 215. Legge 7 aprile 2014, n. 56.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, art. 44 bis.
- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Art. 18 και 18a.
- Kuntalaki (Local Government Act) 410/2015, Φινλανδία, ενότητες 22 και 26.
- Lei Orgânica n.º 3/2006 (Lei da Paridade), όπως τροποποιήθηκε με την Lei Orgânica n.º 1/2019, Πορτογαλία.

Συγγράμματα

- Anagnostou D., Fact Sheet on Greece, Workshop on Legal Struggles and Political Mobilization around Gender Quotas in Europe, Φλωρεντία, 2014.

- Βενιζέλος Ε., Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Παπαζήσης.
- Δαγτόγλου Π. Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Σάκκουλας.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλας.
- Χρυσόγονος Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, Σάκκουλας.
- Arnstein S. R., A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 1969, σσ. 216 έως 224.
- Barber B., Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age, University of California Press, 1984.
- Dahl R. A. και Tufte E. R., Size and Democracy, Stanford University Press, 1973.
- Dahlerup D., From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics, Scandinavian Political Studies 11 (4), 1988, σσ. 275 έως 298.
- Dahlerup D. (επιμ.), Women, Quotas and Politics, Routledge, 2006.
- Fung A., Varieties of Participation in Complex Governance, Public Administration Review 66 (s1), 2006, σσ. 66 έως 75.
- Fung A. και Wright E. O. (επιμ.), Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, Verso, 2003.
- Krook M. L., Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide, Oxford University Press, 2009.
- Pateman C., Participation and Democratic Theory, Cambridge University Press, 1970.
- Phillips A., The Politics of Presence, Oxford University Press, 1995.
- Pitkin H. F., The Concept of Representation, University of California Press, 1967.
- Sintomer Y., Herzberg C. και Röcke A., Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, International Journal of Urban and Regional Research 32 (1), 2008, σσ. 164 έως 178.

• Smith G., Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation, Cambridge University Press, 2009.