

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΑΦΙΕΡΩΜΑ

ΣΤΟ

«ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

Η ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΠΤΙΚΗ

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

Η διενέργεια Δημοτικού και Περιφερειακού
Δημοψηφίσματος, υπό το πρίσμα των
ρυθμίσεων του προσχεδίου νόμου

«ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Από τον Καλλικράτη στον Κλεισθένη.
Ξαναβρίσκοντας το νήμα για την Αποκέντρωση
με Αυτοδιοίκηση και Δημοκρατία
Δημήτρης Μπίρμπας, Δήμαρχος Αιγάλεω

Άρθρα των:

Κώστας Πελετίδης, Δήμαρχος Πατρέων

Μιχαήλ Ι. Σταυριανουδάκης, Δήμαρχος Δάφνης-Υμηττού

πρ ΟΤΑ ση

Διμηνιαία Επιθεώρηση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ

ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΜΑΥΡΙΚΑΣ

Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.

ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΥΛΗΣ

ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΒΛΑΧΟΥ

Πολιτικός Επιστήμων,
Εμπειρογνώμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ
Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

τέως Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΚΩΣΤΑΣ ΓΑΛΑΝΗΣ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών
ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΔΙΑΜΑΝΤΙΔΟΥ

Προϊσταμένη του Τμήματος Αδειών Διαμονής του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΝΑΣΑΙΝΑ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ

ΔΗΜΗΤΡΑ ΤΡΟΜΠΟΥΚΗ

Υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών

DTP

ΚΩΣΤΑΣ ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΗΣ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΕΡΔΙΚΑΚΗΣ

ΣΧΕΔΙΑΣΗ ΙΣΤΟΤΟΠΟΥ

ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΚΔΟΤΗΣ

ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ

www.diplous-autodioikisi.gr

ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

ΑΘΗΝΑ

ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

info@diplous-autodioikisi.gr

ISSN

2459- 4172

ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ

Ηλεκτρ. περιοδικό «πρΟΤΑση», τμ., τχ., σελ...

Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	iv
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ	86
ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ	87
Η διενέργεια Δημοτικού και Περιφερειακού Δημοψηφίσματος, υπό το πρίσμα των ρυθμίσεων του προσχεδίου νόμου «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι» <i>Νικόλαος Θ. Μαυρίκας</i>	87
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	94
Από τον Καλλικράτη στον Κλεισθένη. Ξαναβρίσκοντας το νήμα για την Αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση και Δημοκρατία <i>Δημήτρης Μπίρμπας</i>	94
<i>Κώστας Πελετίδης</i>	97
<i>Μιχαήλ Ι. Σταυριανουδάκης</i>	99

**ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ,
ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ
ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ**

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**»

δέχεται προς ανάρτηση/ δημοσίευση άρθρα και μελέτες που αφορούν θέματα της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα άρθρα και οι μελέτες μπορούν να έχουν τόσες λέξεις όσες επιθυμεί ο/ η συγγραφέας τους, ώστε να παρουσιάζεται μία πλήρης εικόνα του αντικειμένου του άρθρου ή της μελέτης και να αναπτύσσονται οι απόψεις του/ της συγγραφέα, χωρίς να είναι απαραίτητη η σύγκλισή τους με αυτή της Σύσταξης του περιοδικού (του Επιστημονικά Υπεύθυνου και των Υπεύθυνων Ύλης). Επίσης, μπορούν να δημοσιεύονται και σχόλια σε όσες δικαστικές αποφάσεις αποστέλλονται στο περιοδικό.

Οι συγγραφείς ενημερώνονται ότι τα έργα τους, εφόσον δημοσιεύονται στο ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**»,

μπορούν να αναπαραχθούν ελεύθερα και δωρεάν, υπό την προϋπόθεση/ παράκληση να μνημονεύεται το ηλεκτρονικό περιοδικό και ο/ η συγγραφέας του άρθρου.

Σημειώνεται ότι για την αποστολή άρθρων, μελετών, δικαστικών αποφάσεων (με ή χωρίς σχολιασμό) και διοικητικών εγγράφων προς δημοσίευση στο περιοδικό μπορείτε να απευθυνθείτε στο: info@diaplous-autodioikisi.gr.

Παρακαλείσθε, εάν έχετε κάποιες παρατηρήσεις επί των μελετών που είναι αναρτημένες στον ιστότοπο (www.diplous-autodioikisi.gr), καθώς και για κάθε θέμα που αφορά στη λειτουργία του, όπως απευθυνθείτε στο:

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ

Το ηλεκτρονικό περιοδικό «**πρ ΟΤΑ ση**»,

με δωρεάν κι ελεύθερη πρόσβαση, σκοπεύει στη δημοσίευση της γνώσης που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση, σε όλες της τις βαθμίδες. Αποσκοπεί, δηλαδή, στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Προσδοκά, δε, να αποτελέσει ένα ελεύθερο βήμα για όσους επιθυμούν να αποτυπώσουν, να μοιραστούν και να αιτιολογήσουν την άποψή τους σε θέματα της καθημερινής τους εργασίας. Επίσης, με τη δημοσίευση κρίσιμων διοικητικών εγγράφων και της επίκαιρης νομολογίας σε θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ολοκληρώνεται η προσπάθεια παροχής πρόσβασης στους ενδιαφερόμενους πολίτες στην αναγκαία γνώση για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δηλώνεται ότι το περιοδικό δεν αποσκοπεί στην άμεση πληροφόρηση των ενδιαφερομένων κατά τη στιγμή έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων και των διοικητικών πράξεων (άλλωστε λειτουργούν πολλοί εξειδικευμένοι ιστότοποι για αυτό το λόγο).

Η ηλεκτρονική έκδοση του περιοδικού στον ιστότοπο:

www.diplous-autodioikisi.gr

υποδηλώνει την συμπληρωματικότητα των δύο προσπαθειών, οι οποίες στοχεύουν στον ίδιο σκοπό (με διαφορετικά μέσα): στην ανάδειξη της δημιουργικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την αλληλεπίδραση των ιδεών και των προσπαθειών τους.

info@diaplous-autodioikisi.gr

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Στις 27 Απριλίου 2018 τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση (και μέχρι τις 15 Μαΐου 2018) σχέδιο νόμου με τίτλο: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης- Εμβάθυνση της Δημοκρατίας- Ενίσχυση της Συμμετοχής- Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]- Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟ.ΔΣ.Α – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση- Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ».

Ο σκοπός ανάληψης της νομοθετικής αυτής πρωτοβουλίας, όπως αναφέρθηκε σε πλείστες όσες δηλώσεις του Υπουργού Εσωτερικών κ. Παναγιώτη Σκουρλέτη, αποτελεί μέρος μιας διαρκούς μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, με στόχο την αναμόρφωση των αυτοδιοικητικών θεσμών και την επιδίωξη του αποκεντρωτικού προτάγματος- όχι ως αυτοσκοπού, αλλά- ως μέσου εμβάθυνσης της δημοκρατίας και διεύρυνσης της συμμετοχής των πολιτών.

Το περιοδικό «πρΟΤΑση» εξέλαβε τη

νομοθετική αυτή προσπάθεια ως ένα γόνιμο πεδίο ανάπτυξης πολύπλευρης κριτικής από ανθρώπους, που θεωρούν και βιώνουν τα πεπραγμένα στη τοπική αυτοδιοίκηση ως αντικείμενο της κοινωνικό- πολιτικής τους δράσης,

Αποφασίστηκε, κατά λογική συνέπεια των ανωτέρω, τα τρία ακόλουθα τεύχη του περιοδικού να προσφέρουν στους αναγνώστες/ αναγνώστριες του μία πολύπλευρη κριτική γνώση της μεταρρύθμισης του «Προγράμματος Κλεισθένης Ι». Ειδικότερα:

- το παρόν 15ο τεύχος του περιοδικού αποτελείται από άρθρα αυτοδιοικητικών προσώπων που κρίνουν το Πρόγραμμα (όπως αυτό είχε

τεθεί στην, προαναφερθείσα, δημόσια διαβούλευση),

- το επόμενο 16ο τεύχος θα αποτελείται από άρθρα συναδέλφων που θα κρίνουν τις διατάξεις του και τις νέες μορφές οργάνωσης που υιοθετεί το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» και

- στο 17ο τεύχος προγραμματίζεται να παρουσιαστούν οι συνταγματικές αλλαγές που είναι αναγκαίες για την ολοκλήρωση μίας θεσμικής μεταρρύθμισης της αυτοδιοίκησης στην χώρα μας.

Η κριτική αξιολόγηση και η παρακολούθηση των θεσμικών αλλαγών της αυτοδιοίκησης αποτελούν έναν από τους λόγους δημιουργίας του περιοδικού. Επομένως, όλοι και όλες που έχουν να καταθέσουν τις απόψεις τους επί των αλλαγών αυτών είναι ευπρόσδεκτοι στις σελίδες του.

Ευχαριστούμε όλους και όλες για τη συμμετοχή τους.

Κίμων Σιδηρόπουλος
Εκδότης

ΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ

Η διενέργεια Δημοτικού και Περιφερειακού Δημοψηφίσματος, υπό το πρίσμα των ρυθμίσεων του προσχεδίου νόμου «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

Ια. Πριν γίνει οποιαδήποτε αναφορά στις διατάξεις των άρθρων 130-148 του προσχεδίου νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής» [Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι], για το δημοτικό και περιφερειακό δημοψήφισμα, θα ήταν χρήσιμο, υπό μορφήν εισαγωγής, να παρατεθεί το υφιστάμενο συνταγματικό και νομοθετικό περίγραμμα, που διέπει τη διενέργεια δημοψηφίσματος, τόσο σε «εθνικό» όσο και σε «τοπικό» επίπεδο.

βί. Το δημοψήφισμα, ως θεσμός άμεσης δημοκρατίας, περιελήφθη, σε Σύνταγμα, για πρώτη φορά, το 1927. Επρόκειτο για προαιρετικό, συνταγματικό, δημοψήφισμα. Προέβλεπε τη δυνατότητα αναθεώρησης μη θεμελιωδών διατάξεων του Συντάγματος και η απόφαση του λαού ήταν δέσμια.

ii. Από την παράγραφο 2 του άρθρου 44 του Συντάγματος, ορίζεται ότι:

«2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου.

Δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα και για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά, εφόσον

Τόμος 3, Τεύχος 15, σελ. 87- 93

αυτό αποφασιστεί από τα τρία πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου και όπως ορίζουν ο Κανονισμός της Βουλής και νόμος για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής. Δεν εισάγονται κατά την ίδια περίοδο της Βουλής περισσότερες από δύο προτάσεις δημοψηφίσματος για νομοσχέδιο.

Αν νομοσχέδιο υπερψηφιστεί, η προθεσμία του άρθρου 42 παράγραφος 1 αρχίζει από τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος».

iii. Το ρυθμιστικό πεδίο της ανωτέρω διάταξης διαμορφώθηκε μετά την αναθεώρηση του 1986, η οποία μεταρρύθμισε, σημαντικά, τον θεσμό. Εκτός από το εθνικό, περιελήφθη και το κοινωνικό δημοψήφισμα (ψηφισμένα νομοσχέδια, που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα). Η σημαντικότερη, όμως, αλλαγή είναι η μεταβολή του δημοψηφίσματος από προεδρικό σε κυβερνητικό. Επίσης και το κοινωνικό εξαρτάται από την πλειοψηφία των βουλευτών. Η δικαιολογητική βάση, προφανώς, εδράζεται στην αποφυγή σύγκρουσης μεταξύ Προέδρου της Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης.

γί. Κατά το γράμμα της Συνταγματικής ρύθμισης, αντικείμενο του εθνικού δημοψηφίσματος είναι κρίσιμα εθνικά θέματα. Οι όροι «κρίσιμο» και «εθνικό» ενέχουν αοριστία και εμφανίζουν ερμηνευτικό εύρος. Στις συζητήσεις της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής έγινε πρόταση για ερμηνευτική δήλωση, η οποία θα οριοθετούσε, ως κρίσιμα εθνικά θέματα, τα σχετικά με τη μεταβολή των συνόρων, τη σύναψη διεθνών συμβάσεων

Ο Νικόλαος Θ. Μαυρίκας είναι Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ε.τ.

και την «εθνική επιβίωση», χωρίς, όμως, να γίνει δεκτή.

ii. Η προκήρυξη του εθνικού δημοψηφίσματος πραγματοποιείται με Προεδρικό Διάταγμα, η έκδοση του οποίου προϋποθέτει απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, η οποία λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου.

iii. Το αδοκίμως αποκαλούμενο «κοινωνικό» δημοψήφισμα, αφορά ψηφισμένα νομοσχέδια, τα οποία τίθενται υπό την κρίση του εκλογικού σώματος.

Πρόκειται για ιδιότυπη μορφή νομοθετικού δημοψηφίσματος, που δεν απαντάται σε άλλα Συντάγματα. Ως ψηφισμένο νοείται το νομοσχέδιο, που έχει ψηφιστεί, από τη Βουλή, αλλά δεν έχει, ακόμη, εκδοθεί και δημοσιευθεί, ώστε να καταστεί τυπικός νόμος. Αφορά, δηλαδή, το ενδιάμεσο διάστημα, που μεσολαβεί από την ψήφιση μέχρι την υπο actu έκδοση και δημοσίευσή του. Τα ανωτέρω ψηφισμένα νομοσχέδια πρέπει να αφορούν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα. Η αόριστη νομική έννοια του κοινωνικού ζητήματος εξειδικεύεται από το αποφασίζον όργανο, εν προκειμένω, τη Βουλή. Κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες της αναθεώρησης, υπεβλήθη πρόταση διευκρίνισης του όρου, έστω και σε ενδεικτικό επίπεδο (όπως πολιτικός γάμος, τεχνητή διακοπή της κύησης, αποποινικοποίηση μοιχείας, νομοθεσία περί συνεταιρισμών κ.ά.), η οποία και απερρίφθη.

Κατά ρητή Συνταγματική πρόβλεψη, το περί ου πρόκειται δημοψήφισμα δεν μπορεί να διαλάβει δημοσιονομικά ζητήματα, υπό την πάγια συστατική ερμηνεία των εξαιρέσεων, ούτε είναι δυνατόν να εισαχθούν, κατά την ίδια περίοδο της Βουλής, περισσότερες από δύο σχετικές προτάσεις.

Το Σύνταγμα δεν καθορίζει προθεσμία υποβολής της οικείας πρότασης. Ως εκ τούτου θα πρέπει να θεωρηθεί, ότι αυτή θα πρέπει να γίνει μέσα σ' ένα μήνα από την ψήφιση του

νομοσχεδίου (άρθρο 42 παρ. 1 εδαφ. α' Συντάγματος).

Η πρόταση υποβάλλεται από τα 2/5 του συνόλου των βουλευτών και, επομένως, θα μπορούσε να προέλθει από την αντιπολίτευση. Για τη λήψη της απόφασης απαιτείται η επιψήφισή της από τα 3/5 του συνόλου των βουλευτών (180 βουλευτές), κατά τη διαδικασία που ορίζεται από τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο και από τον Κανονισμό της Βουλής.

Το κοινωνικό δημοψήφισμα μπορεί να αφορά περισσότερα από ένα κοινωνικά ζητήματα (πολλαπλό δημοψήφισμα).

Στη σχετική απόφαση αναφέρεται η προθεσμία εντός της οποίας θα διενεργηθεί. Η ίδια απόφαση δημοσιεύεται, με παραγγελία του Προέδρου της Βουλής, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το αργότερο εντός 10 ημερών από της λήψεώς της. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία του άρθρου 42 παρ. 1α του Συντάγματος αρχίζει από τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος.

iv. Το δημοψήφισμα δεν υποβάλλεται σε προληπτικό δικαστικό έλεγχο, ειμή μόνο σε κατασταλτικό, από το ΑΕΔ.

IIα. Η διεξαγωγή των προμνημονευθέντων δημοψηφισμάτων διέπεται από τον ν. 4023/2011 (Α, 220) για τη «Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος». Ο προδιαληφθείς νόμος, ο οποίος κατά ρητή αναφορά στο άρθρο 1 αυτού, αποτελεί εκτελεστικό νόμο, κατ' άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, αντικατέστησε τον προΐσχύσαντα ν. 345/1976 (Α' 141).

β. Το ρυθμιστικό του πεδίο, σε επιγραμματική παράθεση, αναφέρεται στο αντικείμενο του δημοψηφίσματος, στη σχετική προκήρυξη, στο ερώτημα, στους ψηφοφόρους, στη συμμετοχή πολιτικών κομμάτων στο δημόσιο διάλογο, στην οικονομική διαχείριση, στη δημόσια προβολή, στην ψηφοφορία, στη διαλογή των ψηφοδελτίων, στο αποτέλεσμα της ψηφοφορίας, καθώς και

στον έλεγχο του κύρους του δημοψηφίσματος και του αποτελέσματος της ψηφοφορίας.

γ. Σε επίπεδο σταχυολόγησης των επί μέρους ρυθμίσεων, θα πρέπει να μνημονευθούν, οι ακόλουθες:

i. Το ερώτημα ή τα ερωτήματα και οι απαντήσεις τους διατυπώνονται κατά τρόπο σαφή και σύντομο με ειδική μνεία στο προεδρικό διάταγμα προκήρυξης (άρθρο 3 παρ. 2 και 3).

ii. Η οικονομική διαχείριση (έσοδα και δαπάνες) διέπεται από τη σχετική νομοθεσία, που συνάπτεται με τις βουλευτικές εκλογές (ν. 3023/2002, Α' 146, όπως ισχύει). Αποκλείεται, ρητώς, η κρατική χρηματοδότηση και ισχύουν ταυτόσημες απαγορεύσεις και περιορισμοί, που ισχύουν στις βουλευτικές εκλογές, για φυσικά και νομικά πρόσωπα, τα οποία προέρχονται σε χρηματοδότηση και κάθε άλλο είδους παροχές ή διευκολύνσεις, σε όσους μετέχουν στη διενέργεια δημοψηφίσματος.

Το όριο δαπανών για τα πολιτικά κόμματα δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το τριάντα τοις εκατό (30%) της χρηματοδότησης, που διατέθηκε στις τελευταίες γενικές βουλευτικές εκλογές. Το αντίστοιχο όριο δαπανών για ενώσεις προσώπων, επιστημονικών, επαγγελματικών και λοιπών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) του ποσού που αποτελεί το όριο δαπανών, για τα πολιτικά κόμματα, κατά το προπαρατεθέν εδάφιο.

Ο έλεγχος τυχόν υπερβάσεων, για την επιβολή των προβλεπόμενων οικείων κυρώσεων, πραγματοποιείται από την Επιτροπή του άρθρου 21 του ν. 3023/2002 (ήδη άρθρα 19 και 33 του ν. 4304/2014, Α-234, όπως ισχύει) [για τις ανωτέρω ρυθμίσει βλ. άρθρο 6, 7 και 8 του ν. 4023/2011].

iii. Τα θέματα της δημόσιας προβολής εμφανίζουν αναλογία ρύθμισης, προς τα αντίστοιχα της νομοθεσίας, που διέπει τη διενέργεια των βουλευτικών εκλογών. Ιδιαίτερης μνείας

παρίσταται η δυνατότητα δημιουργίας, από πολιτικά κόμματα, ενώσεις προσώπων, επιστημονικές, επαγγελματικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις, καθώς και από κάθε άλλη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών «Επιτροπών Υποστήριξης» (άρθρα 9 και 10).

iv. Το αποτέλεσμα δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα είναι δεσμευτικό, όταν στην ψηφοφορία λάβει μέρος, τουλάχιστον το σαράντα τοις εκατό (40%), όσων έχουν εγγραφεί στους εκλογικούς καταλόγους. Το αντίστοιχο όριο για ψηφισμένο νομοσχέδιο («κοινωνικό δημοψήφισμα») ανέρχεται στο πενήντα τοις εκατό (50%) (άρθρο 16).

v. Ο έλεγχος του κύρους του δημοψηφίσματος, όπως προμνημονεύθηκε, ανήκει στην αρμοδιότητα του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου. Οι ενστάσεις κατά του κύρους του δημοψηφίσματος και του αποτελέσματος της ψηφοφορίας συζητούνται, κατά προτίμηση, και πάντως εντός μηνός από τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας. Προκειμένου για δημοψήφισμα ψηφισμένου νομοσχεδίου («κοινωνικό δημοψήφισμα»), η απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου εκδίδεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από τη διεξαγωγή της συζήτησης (άρθρο 20).

vi. Πέραν της ρητής πρόβλεψης, ότι για όσα θέματα δεν υφίσταται ειδική ρύθμιση, εφαρμόζονται οι διατάξεις της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών, καθώς και της νομοθεσίας για τα έσοδα και τις δαπάνες, την προβολή, τη δημοσιότητα και τον έλεγχο των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων, υφίσταται εξουσιοδότηση του Υπουργού Εσωτερικών και του, κατά περίπτωση, συναρμοδίου Υπουργού προς καθορισμό κάθε αναγκαίας λεπτομέρειας, για την εφαρμογή του νόμου.

IIIα.Ο ισχύων Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (κυρωτ. ν. 3463/2006 – Α' 114) προέβλεψε, για πρώτη φορά, τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος (άρθρο 216). Αναμφισβήτητα υπήρξε

σημαντική καινοτομία, χωρίς, κατά τη γνώμη μου, ο προηγηθείς σχετικός προβληματισμός να έχει ωριμάσει, ικανοποιητικά, τόσο σε ουσιαστικό, όσο και σε νομοτεχνικό επίπεδο.

βι. Σύμφωνα με την ανωτέρω ρύθμιση, από τις δημοτικές αρχές μπορεί να διεξαχθεί τοπικό δημοψήφισμα, για σοβαρά θέματα, που περιλαμβάνονται στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων τους. Αντικείμενο τοπικού δημοψηφίσματος, κατά την ανωτέρω νομοθετική ρύθμιση, δεν μπορούν να αποτελέσουν οι αρμοδιότητες των περιφερειών, καθώς και θέματα που αφορούν την εθνική πολιτική, τον προϋπολογισμό του Δήμου ή την επιβολή δημοτικών τελών. Επίσης είναι αυτονόητο, ότι δεν πρέπει να συνυφαίνεται με ρυθμίσεις ατομικών ελευθεριών.

Δημοψήφισμα δεν επιτρέπεται να διεξαχθεί κατά το τελευταίο έτος της δημοτικής περιόδου, με εξαίρεση τα δημοψηφίσματα, που αφορούν την ένωση Δήμων ή την προσάρτηση σε άλλο Δήμο τοπικών διαμερισμάτων. Η διεξαγωγή του δεν επιτρέπεται, επίσης, κατά την προεκλογική περίοδο για την ανάδειξη βουλευτών και ευρωβουλευτών. Δημοψήφισμα για το ίδιο θέμα δεν μπορεί να διεξαχθεί πριν την πάροδο ενός έτους από τη διεξαγωγή του προηγούμενου δημοψηφίσματος.

ii. Η πρόταση διεξαγωγής του λαμβάνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο, η, δε, σχετική απόφαση, η οποία διαπιστώνει την αναγκαιότητα διεξαγωγής του, προσδιορίζει το ερώτημα, καθορίζει την αντίστοιχη ημερομηνία διεξαγωγής του και το ύψος της προκληθησόμενης δαπάνης, απαιτεί πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του. Με την ίδια απόφαση ορίζεται, από το Δημοτικό Συμβούλιο, ειδική επιτροπή, η οποία αποτελείται από αιρετούς και υπαλλήλους και είναι αρμόδια για την οργάνωση διεξαγωγής του δημοψηφίσματος.

iii. Σημαντική καινοτομία αποτελεί η καθιέρωση πρωτοβουλίας πολιτών για τη

διενέργεια δημοψηφίσματος. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι το ένα τρίτο (1/3) των δημοτών μπορεί να ζητήσει τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την ένωση Δήμων, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Κ.Δ.Κ. και το 1/3 των εκλογέων του τοπικού διαμερίσματος, για την προσάρτησή του σε άλλο Δήμο. Στην αίτηση αναγράφεται το θέμα της ψηφοφορίας και τίθενται οι υπογραφές των δημοτών. Στις περιπτώσεις αυτές το Δημοτικό Συμβούλιο υποχρεούται, μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης, να προβεί στην προκήρυξη του δημοψηφίσματος.

iv. Η εγκυρότητα του τοπικού δημοψηφίσματος συνυφαίνεται με τη συμμετοχή του πενήντα τοις εκατό των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους. Υπό την προεκτεθείσα προϋπόθεση δεσμεύει το οικείο Συμβούλιο, στο πλαίσιο της απόφασης που θα λάβει για το θέμα, το οποίο υπήρξε αντικείμενο διεξαγωγής του.

v. Προβλέπεται, εν τέλει, η έκδοση προεδρικού διατάγματος με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, το οποίο μπορεί να ρυθμίσει θέματα που αφορούν τον έλεγχο νομιμότητας της διενέργειας του τοπικού δημοψηφίσματος, την προκήρυξη και τη διαδικασία διεξαγωγής της ψηφοφορίας, την εξαγωγή και δημοσίευση του αποτελέσματος, τους όρους χρηματοδότησης των εμπλεκόμενων πλευρών και προβολής των υποστηριζόμενων θέσεων και κάθε σχετικό θέμα. Επισημάνεται, ότι το προμνημονευθέν π.δ/μα δεν έχει εκδοθεί.

IVαί. Στο προτεινόμενο σχέδιο νόμου, επιχειρείται, με ενοποιημένο, κατά τα κύρια στοιχεία, περιεχόμενο, η διαμόρφωση καθολικού πεδίου δημοψηφίσματος στην τοπική αυτοδιοίκηση, τόσο, δηλαδή, σε επίπεδο πρωτοβάθμιας (δήμων), για την οποία, όπως προεκτέθηκε, υφίσταται σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, όσο και σε επίπεδο δευτεροβάθμιας (περιφερειών).

ii. Η κατάσταση του ρυθμιστικού πεδίου, παρά την ταυτοσημία

περιεχομένου και για τα δύο δημοψηφίσματα (δημοτικό και περιφερειακό), συντελείται σε, σχετικά, ικανό αριθμό άρθρων (18 άρθρα, από το υπ' αριθμ. 130 έως 148) με αναφορά σε ειδικά θέματα τεχνικής και λεπτομερειακής υφής, που θα μπορούσαν, όπως συμβαίνει με την παράγραφο 2 του άρθρου 148, να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης, προς έκδοση κανονιστικού περιεχομένου πράξεων.

Η νομοτεχνική αυτή επιλογή παρουσιάζει το θετικό στοιχείο της, κατά το δυνατόν, ολοκληρωμένης παράθεσης των ουσιαστικών και διαδικαστικών ρυθμίσεων, παραλλήλως, όμως, είναι πιθανόν να δυσχεράνει την ανάγκη διορθωτικών ή τροποποιητικών παρεμβάσεων, για τις οποίες θα απαιτηθεί η χρονοβόρος διαδικασία επιψήφισης τυπικού νόμου.

β. Το αντικείμενο, τόσο του δημοτικού, όσο και του περιφερειακού δημοψηφίσματος εμπεριέχει πρόσθετες εξαιρέσεις, σε σχέση με τις υφιστάμενες στο άρθρο 216 του Κ.Δ.Κ., οι οποίες επικεντρώνονται στην εθνική ασφάλεια, στη μεταναστευτική πολιτική, στην ερμηνεία και εφαρμογή διεθνών συμβάσεων, στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, καθώς και στην ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και λατρείας ή στη θεσμική οργάνωση όλων των γνωστών θρησκειών.

Η ανωτέρω διεύρυνση, ενδεχομένως, έχει υπαγορευθεί από την πρωτογενή καθιέρωση του συμβουλευτικού δημοψηφίσματος, διότι, ούτως ή άλλως, οι νεοπαγείς εξαιρέσεις δεν συγκροτούν αντικείμενα αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 130 παρ. 1).

γ. Η διάστιξη μεταξύ αποφασιστικού και συμβουλευτικού δημοψηφίσματος, σε αντιστοιχία με θέματα εμπεριεχόμενα ή μη στις αρμοδιότητες του οικείου ΟΤΑ, είναι πιθανόν να εμφανίσει ερμηνευτικά προβλήματα με το δεδομένο, ότι, τόσον οι αρμοδιότητες των δήμων, όσο και των περιφερειών παρατίθενται, ενδεικτικώς,

με την πρόταξη του επιρρήματος «ιδίως» (βλ. άρθρο 75 Κ.Δ.Κ. και 186 παρ. II Α ν. 3852/2010). Σε κάθε περίπτωση δημοψήφισμα συμβουλευτικού χαρακτήρα, λειτουργεί απομειωτικά για το κύρος της διαδικασίας και κυρίως του θεσμού, εφόσον, πρακτικά, απολήγει να έχει το χαρακτήρα, οιονεί, «δημοσκόπησης» (άρθρο 130 παρ. 2).

δι. Το ελάχιστο ποσοστό του συνολικού αριθμού των εγγεγραμμένων εκλογέων (δέκα τοις εκατό), που έχει τη δυνατότητα υποβολής αίτησης προς διενέργεια δημοψηφίσματος, ιδίως εάν πρόκειται περί περιφερειακού, είναι χαμηλό. Θα ήταν εύλογο να διπλασιαστεί (άρθρο 131 παρ. 1β).

ii. Εξάλλου, η έγκριση του προδιαληφθέντος αιτήματος θα πρέπει να γίνεται με απλή, μεν, πλειοψηφία του Δημοτικού Συμβουλίου, όχι όμως επί των συμμετεχόντων, στη σχετική συνεδρίαση, δημοτικών συμβούλων, αλλά επί του συνολικού αριθμού αυτών (άρθρο 131 παρ. 2).

ε. Η πρόβλεψη ιδιαιτέρου (οιονεί ιδιωνύμου) πειθαρχικού αδικήματος, για τον Πρόεδρο του οικείου Δημοτικού ή Περιφερειακού Συμβουλίου, εφόσον δεν εισάγει προς συζήτηση και ψήφιση το αίτημα των εκλογέων προς διεξαγωγή δημοψηφίσματος και ανεξαρτήτως από την κυρωτική της πραγμάτωση, θα μπορούσε να θεωρηθεί ιδιαίτερα αυστηρή.

Στην περίπτωση αδιαφορίας προώθησης του αιτήματος μόνη η απαξίωση του υπαίτιου, από το εκλογικό σώμα, είναι δυνατόν να λειτουργήσει αποτρεπτικά της παράλειψης, χωρίς την ανάγκη απειλής πειθαρχικών συνεπειών (άρθρο 131 παρ. 3).

στί. Η απαγόρευση διενέργειας δημοψηφίσματος κατά το ημερολογιακό έτος διενέργειας των εκλογών για την ανάδειξη αυτοδιοικητικών αρχών (άρθρο 132 παρ. 1), θα μπορούσε να καμφθεί, προκείμενης πρωτοβουλίας και αντίστοιχου αιτήματος των εκλογέων.

ii. Εξάλλου, η απαγόρευση διεξαγωγής δημοψηφίσματος πριν την

πάροδο έτους, από τη διενέργεια του προηγούμενου, θα πρέπει να συμπληρωθεί με την προσθήκη της συνδρομής του ίδιου θέματος (άρθρο 132 παρ. 1 και 2).

ζι. Η αναδιατύπωση ερωτήματος, πρόδηλα μεροληπτικού (;), επί δημοψηφίσματος, που προκαλείται με πρωτοβουλία των εκλογέων, από το οικείο Συμβούλιο, έστω και με αυξημένη πλειοψηφία (2/3 των μελών του), είναι δυνατόν να προκαλέσει αμφισβητήσεις, για την έννοια του «μεροληπτικού», που ενέχει και νομικά στοιχεία, ακόμη και αν συντρέχει πρόδηλη περίπτωση.

Θα ήταν προτιμότερο η διάγνωση να επιφυλαχθεί στην κρίση του Επόπτη ΟΤΑ, στον οποίο και να γίνεται, με την ανωτέρω αυξημένη πλειοψηφία (2/3), υποχρεωτική παραπομπή προς απόφαση, εντός σύντομης, τακτής, προθεσμίας.

ii. Η δυνατότητα, επίσης, από το αντίστοιχο Συμβούλιο, κατόπιν αυξημένης πλειοψηφίας (2/3 των μελών του), προς σώρευση και άλλων θεμάτων, πέραν εκείνου που έχει τεθεί με την πρωτοβουλία δημοψηφίσματος εκλογέων, είναι πιθανόν να δημιουργήσει σύγχυση, στο εκλογικό σώμα, τόσο υπό την εκδοχή της συνάφειας των θεμάτων, όσο και στην περίπτωση διαφοροποίησης, ενώ δεν πρέπει να αγνοηθεί το ενδεχόμενο αντιφατικότητας των θεμάτων και αλληλοαναιρέσης του αποτελέσματος (άρθρο 133 παρ. 2).

ηι. Η απόφαση του Επόπτη ΟΤΑ, αναφορικά με τη νομιμότητα της απόφασης του οικείου Συμβουλίου, για τη διενέργεια δημοψηφίσματος, ενόψει του περιορισμένου αντικειμένου κρίσης (τυχόν συνδρομή μη επιτρεπτής θεματολογίας και τήρηση ή μη της προδικασίας) θα μπορούσε να εκδοθεί εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα ημερών, αντί των είκοσι. Ταυτόσημη πρόβλεψη, στο πλαίσιο ευθυγράμμισης, θα πρέπει να υπάρξει και για την αποκλειστική προθεσμία έκδοσης απόφασης, επί προσφυγής, τρίτων.

ii. Η απόφαση του Επόπτη ΟΤΑ πρέπει να προσβάλλεται, κατά ρητή πρόβλεψη, όχι αορίστως ενώπιων των αρμοδίων δικαστηρίων, αλλά ενώπιων του Διοικητικού Εφετείου, κατ' άρθρο 147, ως εμπειρεχόμενη και αυτή, στην έννοια εξέλεξης του κύρους του δημοψηφίσματος (άρθρο 134 παραγρ. 2, 4 και 5).

θι. Θα ήταν, ίσως, πιο λειτουργικό, να τεθεί προθεσμία (εντός 30 ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης διενέργειας του δημοψηφίσματος) προς γνωστοποίηση στον Πρόεδρο του Δημοτικού ή Περιφερειακού Συμβουλίου, αντιστοίχως, της συγκρότησης των οικείων Επιτροπών Πρωτοβουλίας και των εκπροσώπων τους. Η ιδιότητα των τελευταίων ως «νομίμων», ενδεχομένως, δεν κυριολεκτεί, ως νομική έννοια, εφόσον δεν προβλέπεται τυπική διαδικασία σύστασης των ανωτέρω Επιτροπών.

ii. Η συμμετοχή στην ειδική επιτροπή διοργάνωσης εκδηλώσεων και συζητήσεων «προσωπικότητας γνωσμένου τοπικού κύρους», ενόψει των αμφισβητήσεων και αντιπαραθέσεων, που θα εγερθούν, σε σχέση με τη συνδρομή της ανωτέρω ιδιότητας, η οποία άλλωστε δεν εδράζεται, αναγκαίως, σε αντικειμενικά κριτήρια, θα ήταν προτιμότερο να γίνει υποκατάσταση από εκπροσώπους τοπικών ή περιφερειακών επιστημονικών ενώσεων και επαγγελματικών ή συνδικαλιστικών οργανώσεων, που θα υποδειχθούν από τους οικείους φορείς (άρθρο 136 παραγρ. 2 και 4).

i. Για τις παραβάσεις χρηματοδότησης των Επιτροπών Πρωτοβουλίας, σχετικά με την επιβολή των οικείων ποινών και προστίμων, υπεύθυνος, ορθώς, θεωρείται ο ορισθείς νόμιμος εκπρόσωπός τους (άρθρο 137 παρ. 10). Από τις παραγράφους 6 και 7 του προδιαληφθέντος άρθρου, προκύπτει, εμμέσως, πλην σαφώς, ότι χρηματοδότηση μπορεί να γίνει και προς συμμετέχοντες, δηλαδή, απλά μέλη των Επιτροπών Πρωτοβουλίας.

Υπό το δεδομένο της καθίδρυσης, κατά τα ανωτέρω, γενικής και αποκλειστικής ευθύνης του νομίμου εκπροσώπου, για οποιαδήποτε παράβαση, σε επίπεδο χρηματοδότησης συμμετεχόντων σε Επιτροπές Πρωτοβουλίας, έχω τη γνώμη, ότι ορθότερο θα ήταν η χρηματοδότηση των περιών πρόκειται Επιτροπών να γίνεται, μόνον, επ' ονόματι του ορισθέντος νομίμου εκπροσώπου τους (άρθρο 137 παρ. 6, 7 και 10).

α. Στους φορείς, που υποχρεούνται στη σύνταξη ειδικής έκθεσης εσόδων και δαπανών, για την προεκλογική περίοδο διενέργειας τοπικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος και εφόσον μετάσχουν στο δημόσιο διάλογο και στην υποστήριξη και προβολή κάποιων εκ των απαντήσεων, θα πρέπει να προστεθούν οι δημοτικές και περιφερειακές παρατάξεις, καθώς και οι συνδυασμοί που έλαβαν μέρος στις τελευταίες δημοτικές και περιφερειακές εκλογές, ανεξαρτήτως της εκπροσώπησής τους στο οικείο Συμβούλιο, για λόγους νομοτεχνικής αντιστοίχισης προς τους φορείς της παραγράφου 1 του άρθρου 136. Η γενική και, εντεύθεν, αόριστη ρήτρα της παραγρ. 2 του άρθρου 139, περί υποχρέωσης σύνταξης της ανωτέρω ειδικής έκθεσης και από «κάθε άλλη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών που συμμετέχει στη διενέργεια του δημοψηφίσματος», ενδεχομένως, να δημιουργήσει ερμηνευτικά προβλήματα, αναφορικά με τους προεκτεθέντας, κρίσιμους φορείς, οι οποίοι, ως έχοντες τυπική οντότητα και εξειδικευμένη αναφορά στην παραγρ. 1 του άρθρου 136, είναι αμφίβολο, εάν εμπίπτουν στην έννοια της «κάθε άλλης οργάνωσης της κοινωνίας» (άρθρο 139 παρ. 2).

β. Ο πίνακας αποτελεσμάτων του δημοψηφίσματος, που υπογράφεται από τον Πρόεδρο του οικείου Πρωτοδικείου, υπό μορφή επικυρωμένου αντιγράφου, θα πρέπει να κοινοποιείται κα στον Υπουργό Εσωτερικών (άρθρο 146 παρ. 5).

γ. Στην παράγραφο 7 του άρθρου 146, θα πρέπει να γίνει ρητή διάστιξη όχι μόνο για τη δεσμευτικότητα του

δημοψηφίσματος, που διεξήχθη για θέμα, το οποίο ανήκει στις αποφασιστικές αρμοδιότητες του οικείου ΟΤΑ, αλλά, εφόσον διατηρηθεί το, εκτός πλέγματος αρμοδιοτήτων, συμβουλευτικό δημοψήφισμα (άρθρο 130 παρ. 2), στο πλαίσιο της ανωτέρω διάστιξης, θα πρέπει να προβλεφθεί η στάθμιση του αποτελέσματός του, σε σχέση με την αιτία, η οποία υπαγόρευσε τη διενέργειά του. Άλλως, όπως έχει προεκτεθεί, συνιστά μια μορφή δαπανηρής «δημοσκόπησης» απομειωτικής, ενδεχομένως, του κύρους του δημοψηφίσματος (άρθρο 146 παρ. 7).

Να. Ανακεφαλαιωτικά, το αυτοτελές Κεφάλαιο Ζ' υπό τον τίτλο «Ρυθμίσεις για την ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση - Δημοτικό και Περιφερειακό Δημοψήφισμα», διακρίνεται για τη διεξοδική ρύθμιση των σχετικών ουσιαστικών και διαδικαστικών θεμάτων, με τις προφανείς θετικές συνέπειες, αλλά και την προεκτεθείσα προβληματική, η οποία μπορεί να ανακύψει, στο πλαίσιο ανάγκης τροποποιητικών παρεμβάσεων, οι οποίες θα απαιτήσουν τη χρονοβόρο διαδικασία του τυπικού νόμου. Οι παραπομπές στη νομοθεσία για την εκλογή βουλευτών (π.δ/μα 26/2012, όπως ισχύει), και στη νομοθεσία για τις δαπάνες των συνδυασμών και των υποψηφίων, καθώς και τον έλεγχο αυτών, κατά τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές (ν. 3870/2010, όπως ισχύει) αντιμετωπίζουν, πρόσφορα, συναφή θέματα, χωρίς να γίνεται σώρευση πρόσθετων, ταυτόσημου περιεχομένου, διατάξεων.

β. Οι σκέψεις και οι επισημάνσεις, που προπαρατέθηκαν, δεν αφετηριάζονται από διάθεση στείρας κριτικής, αλλά στο μέτρο των όποιων δυνατοτήτων, κατατείνουν στην πιθανή βελτίωση του ρυθμιστικού πεδίου ενός σημαντικού και καινοτόμου κεφαλαίου του προσχεδίου νόμου.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Από τον Καλλικράτη στον
Κλεισθένη.

Ξαναβρίσκοντας το νήμα για την
Αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση
και Δημοκρατία

Δημήτρης Μπίρμπας

Επιλέγοντας να ονοματοδοτήσεις μια αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση, με τα αρχιτεκτονικά επιτεύγματα της αρχαίας αθηναϊκής δημοκρατίας – πόλης/κράτους χωρίς να την θεμελιώνεις στο περιβάλλον άμεσης δημοκρατίας, ήταν σίγουρο ότι θα αποτύχει όπως και εγένετο, παρά τις τεχνοκρατικές βελτιώσεις και την τομή της αιρετής Περιφέρειας.

Η επιλογή της ονοματοδότησης του μεταρρυθμιστικού σχεδίου της παρούσας κυβέρνησης «Κλεισθένης» νοηματοδοτεί την αναγκαία επιστροφή στις ρίζες και την επαναθεμελίωση του «Καλλικράτη» με βάση τις δημοκρατικές αρχές που του έλειψαν.

Όμως τα όρια του πρώτου μεταρρυθμιστικού βήματος της σημερινής κυβέρνησης στην δομή του διοικητικού και αυτοδιοικητικού συστήματος καθορίζονται, δυστυχώς εκ των προτέρων, από τις θεσμικές και οικονομικές «δουλείες» της περιόδου που διανύουμε. Συνταγματικοί περιορισμοί και μνημονιακή επιτροπεία, σκληρό γραφειοκρατικό πλέγμα και ένδεια πόρων, οικονομικών και ανθρώπινων, αποτελούν εξ αντικειμένου αναχώματα για ουσιαστική μεταρρύθμιση στο κράτος και την αυτοδιοίκηση.

Μέσα από αυτό το πρίσμα, σε μια εποχή που στην χώρα απαιτούνται προγραμματικές συγκλίσεις και συνθέσεις για την πολιτική και παραγωγική της ανάπτυξη, καθίσταται αναγκαία η θετική τομή της απλής αναλογικής για την

Τόμος 3, Τεύχος 15, σελ. 94- 96

αλλαγή κουλτούρας και συμπεριφοράς διοίκησης.

Όλοι αναγνωρίζουν ότι το σημερινό υπερπλειοψηφικό σύστημα, στο όνομα της «κυβερνησιμότητας», είναι βαθιά αντιδημοκρατικό. Το 18% και το 20% των παρατάξεων του πρώτου γύρου, μεταφράζεται μετά την «μονομαχία» σε 60%!!! στις έδρες του Δημοτικού Συμβουλίου. Γεγονός, που δημιουργεί προφανείς στρεβλώσεις και πολλές φορές υπερβολικές δεσμεύσεις για το μέλλον των πόλεων, χωρίς

στοιχειώδη

συναίνεση.

Διαμορφώνει

επίσης περιβάλλον, τόσο

για

καλλιέργεια

ιδιοκτησιακών

αντιλήψεων στους

διοικούντες, όσο και για μηδενιστικές και ισοπεδωτικές επιθέσεις, εφ' όλης της ύλης, από τους αντιπολιτευόμενους. Αφού ο πρώτος «τα παίρνει όλα», οι κάθετες διαφοροποιήσεις και οι ατέρμονες καταγγελίες φαίνονται «λογικές» και έτσι διχάζονται οι τοπικές κοινωνίες και διαπαιδαγωγούνται στην εξοικείωση με έναν απολίτικο καταγγελτικό λόγο, άλλωστε «έτσι γίνεται πάντα βρε αδερφέ».

Σε μια κοινωνία όπως η Ελληνική, όπου ιστορικά η πολιτική ζωή της χαρακτηρίζεται ολοκληρωτικά από αντιμαχόμενα δίπολα, η ανάγκη ευρύτερων συναινέσεων και προγραμματικών συνεννοήσεων, έχει υπάρξει μόνο σε εξαιρετικές συνθήκες - πόλεμοι, δικτατορίες, καταστροφές- και όχι πάντα. Αν συνδυαστεί δε με το προσωποκεντρικό, αρχηγικό μοντέλο σε όλες τις εκφάνσεις του δημόσιου βίου, την ατελή λειτουργία των θεσμών ελέγχου και το πελατειακό σύστημα που

Ο Δημήτρης Μπίρμπας
είναι Δήμαρχος Αιγάλεω.

κυριαρχούσε, μέχρι πρότινος, στην κοινωνία ως το πεδίο εξέλιξης και «τακτοποίησης» των πολιτών, γίνεται κατανοητή η λυσσαλέα αντίδραση στην εφαρμογή της απλής αναλογικής από παλαιούς και νεόκοπους συντηρητικούς.

Προβληματική όμως είναι η ανυπαρξία μέτρου εισόδου με ισχυρή την πιθανότητα της έκρηξης τοπικισμών, πολλαπλών υποκειμενισμών και φιλοδοξιών, που θα την υπονομεύσουν στην πράξη στην πρώτη μεταπολιτευτική εφαρμογή της, με εμφανείς κινδύνους κοινωνικής απαξίωσής της.

Θετική τομή η κατηγοριοποίηση των Δήμων και η διεύρυνση των κριτηρίων ανακατανομής των ΚΑΠ που πρέπει όμως να γίνουν πιο συγκεκριμένα και ορισμένα να βελτιωθούν, όπως, πχ δεν μπορεί να αποτελεί κριτήριο το τοπικό ΑΕΠ αλλά το τοπικό κατά κεφαλή εισόδημα. Προϋπόθεση όμως αποδοχής και μη σύγκρουσης αποτελεί όλοι οι Δήμοι να έχουν βελτίωση των οικονομικών τους. Γεγονός που συνδέεται με μια συζήτηση για το μεταμνημονιακό περιβάλλον που δυστυχώς δεν γίνεται και αποτελεί αναγκαία συνθήκη οποιουδήποτε μεταρρυθμιστικού βήματος. Η συμφωνία απόδοσης των παρακρατηθέντων και η σταδιακή απελευθέρωση των προσλήψεων εξειδικευμένου προσωπικού είναι εκ των ουκ άνευ. Η απουσία τους γεννά αμηχανία που διαπερνά όλο το κείμενο του προσχεδίου, όπου είναι απαραίτητη η συγκεκριμενοποίηση πόρων.

Θετική τομή επίσης η θεσμοθέτηση του Επόπτη των ΟΤΑ (Ελεγκτή Νομιμότητας). Η αποτελεσματικότητά του όμως, θα κριθεί από την στελέχωσή του, την ταχύτητα διεκπεραίωσης και από την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη «αφαίρεση» επικαλυπτόμενων ελέγχων άλλων φορέων.

Συμπεριλαμβάνονται θετικά στοιχεία στον σχεδιασμό του πρώτου μεταρρυθμιστικού βήματος, όσον αφορά στον δημοκρατικό έλεγχο και στη λειτουργική βελτίωση:

-Αναβάθμιση συλλογικών οργάνων, τοπικά δημοψηφίσματα, δημοτικός- περιφερειακός

διαμεσολαβητής, Επιτροπή διαβούλευσης
- Προϋπολογισμός: Η τμηματική ψήφισή του ανά κωδικό και η αναγκαία ισοσκελισμένη αντιπρόταση, καθιστά σχεδόν αδύνατο το μπλοκάρισμά του.

- Προγραμματικές συμβάσεις, διεύρυνση δυνατοτήτων και ευκολία συμπράξεων

- Ηλεκτρονικό μητρώο δημοτικών ακινήτων, εκμίσθωση ακινήτων

- Διαδημοτικοί Σύνδεσμοι των Τεχνικών Υπηρεσιών που έρχονται να απαντήσουν στην προφανή έλλειψη πόρων, κατά τη γνώμη μου αυτό οφείλει να επεκταθεί και στις ΥΔΟΜ.

• Στην αναβάθμιση του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ

- Θεσμοθέτηση δυνατότητας συμμετοχής σε ενεργειακές συμπράξεις, σε εταιρείες διαχείρισης παραγωγής ενέργειας και επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας κλπ.

- Θεσμοθέτηση επιτροπής παρακολούθησης και υλοποίησης χωρικών και αναπτυξιακών σχεδίων

- Θεσμοθέτηση επιτροπής διερεύνησης των δυνατοτήτων παρέμβασης στον αγροτικό τομέα και αξιοποίηση των δημοτικών εδαφών

- Δυνατότητα δανειακής σύμβασης για βελτίωση ενεργειακής αποδοτικότητας κλπ.

• Την αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών

Σωστά επαναφέρει την ιδιάζουσα δωσιδικία δεν τολμά όμως να θέσει περιοριστικούς όρους για τη θέση των αιρετών σε αργία.

• Την αναβάθμιση του θεσμικού ρόλου της Τ.Α.

- Μέσω της διυπουργικής επιτροπής καταπολέμηση της πολυνομίας – κακονομίας και των επικαλύψεων στο νομοθετικό πλαίσιο, με συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης

- Μέσω της μόνιμης επιτροπής αρμοδιοτήτων παρακολούθησης και

ελέγχου του διαρκώς παραγόμενου νομοθετικού έργου και τις επιπτώσεις του στην Αυτοδιοίκηση.

Παρότι υπάρχουν αρκετές αστοχίες και ασάφειες σε πολλά σημεία του νομοσχεδίου, που ελπίζω ότι θα διορθωθούν στην πορεία μέχρι την ψήφισή του και έχουν επισημανθεί από τα όργανα της αυτοδιοίκησης και σημαντικά ζητήματα όπως το θέμα των αρμοδιοτήτων δεν μελετήθηκαν και παραπέμπονται σε επιτροπές, υπάρχουν βασικά σημαντικά θετικά στοιχεία, που προδιαθέτουν για την θετική εξέλιξη της πορείας του οδικού χάρτη:

Κλεισθένης Ι – Συνταγματική Αναθεώρηση / έξοδος από σκληρή Μνημονιακή Επιτροπεία – Κλεισθένης ΙΙ.

Γιατί ουσιαστική μεταρρύθμιση χωρίς Συνταγματική Αναθεώρηση για αναβάθμιση και αποσαφήνιση του ρόλου της Τ.Α. (άρθρα 101 – 102 – 103) και χωρίς σταδιακή απόδοση ικανών οικονομικών πόρων, δεν μπορεί να υπάρξει. Αναγκαία όμως από τώρα η δημιουργία ενός επιχειρησιακού, επενδυτικού υποστηρικτικού σχεδίου για την άρση των ενδοπεριφερειακών και ενδοδημοτικών ανισοτήτων. Θετικά τα ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ αλλά δεν αρκούν.

Επίλογος

Ο ατυχής περιορισμός από το Υπουργείο της «τυπικής διαβούλευσης» στα τυπικά όρια του Νόμου 15 ημερών σίγουρα δεν βοηθά το κλίμα, την ώρα που το Σχέδιο Κλεισθένης Ι, σύμφωνα με τις δηλώσεις του Υπουργείου αναμένεται να κατατεθεί στη Βουλή τον Ιούνιο. Άρα υπάρχει τουλάχιστον ένας μήνας ουσιαστικής συζήτησης εντός της κοινωνίας και μέσα στις Επιτροπές της Βουλής στις Κοινοβουλευτικές διαδικασίες πριν την ψήφιση του. Θα μπορούσε να επεκταθεί τουλάχιστον για 10 ημέρες όπως είχαμε προτείνει στο κοινό Συνέδριο ΚΕΔΕ – ΕΝΠΕ. Δεν μπορεί όμως να αποτελέσει και πάλι αιτία στρεψοδικίας και μη ουσιαστικής συζήτησης για την πολιτική πλειοψηφία που υπάρχει στα όργανα της Αυτοδιοίκησης.

Ο Κομφούκιος λέει ότι «ένα μεγάλο ταξίδι ξεκινά με το πρώτο βήμα» και κατά τη γνώμη μας αυτό γίνεται, ως το βοηθήσουμε να συνεχισθεί.

Κώστας Πελετίδης

Το νομοσχέδιο για την «Κλεισθένη Ι» προβλέπει την μεγαλύτερη πρόσδεση των Δήμων και των Περιφερειών, στις ανάγκες των επιχειρήσεων, την συμβολή τους στην διαμόρφωση «φιλικού επενδυτικού περιβάλλοντος», μέσα από παραχωρήσεις δημοτικής περιουσίας και γης, στους επιχειρηματικούς ομίλους. Ενισχύει την ανταποδοτικότητα υπηρεσιών και αντίστοιχα τα χαράτσια σε βάρος του λαϊκού εισοδήματος, προβλέπει την επιχειρηματικότητα των ίδιων των Ο.Τ.Α., με την συμμετοχή τους σε σχήματα όπως η Σύμπραξη Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) κ.ά..

Η συντριπτική πλειοψηφία των τοπικών αρχών, πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων, τα συλλογικά τους επιτελεία ΚΕΔΕ – ΕΝΠΕ, διαχειρίστηκαν σε πλήρη σύμπνοια την ίδια αντιλαϊκή πολιτική. Υλοποίησαν την πολιτική επιβολής φόρων, των ελαστικών σχέσεων εργασίας, της εμπορευματοποίησης κοινωνικών τομέων, αποδέχτηκαν την περιστολή της κρατικής χρηματοδότησης, την διεύρυνση της ανταπόδοσης, της διασύνδεσης των τοπικών οργάνων με τις επιχειρήσεις και τις επιδιώξεις τους.

Αυτό που στρατηγικά επιδιώκεται, είναι οι πόροι της Τοπικής Διοίκησης, να έχουν ως κύρια πηγή τους την ανταποδοτικότητα δηλ. τη φοροληστεία των πολιτών. Η κρατική χρηματοδότηση να συνεπικουρεί την επιχειρηματικότητα και την φοροεισπρακτική δεινότητα των δήμων. Πρόκειται άλλωστε για αστικούς εκσυγχρονισμούς, «δοκιμασμένους» ήδη από χρόνια, στις χώρες της Ε.Ε. και σε άλλα καπιταλιστικά κράτη και η κυβέρνηση ενισχύει θεσμικά μια τέτοια πορεία.

Δικαιωθήκαμε με τη θέση που χρόνια προβάλλουμε, ότι η μεγάλη πλειοψηφία των τοπικών προβλημάτων, είναι απόρροια της γενικής πολιτικής γραμμής, ότι είναι αδύνατον να υπάρχει τοπική ευημερία, να υπάρχουν φιλολαϊκές τοπικές νησίδες, όσο υπάρχει η βάρβαρη

Τόμος 3, Τεύχος 15, σελ. 97- 98

και αντιλαϊκή κεντρική πολιτική. Σήμερα, υπάρχει πλούσια πλέον εμπειρία.

Οι διοικητικές αναδιαρθρώσεις που έγιναν στο παρελθόν, δεν έφεραν ανάπτυξη προς όφελος του λαού, δεν ανείρεσαν τις οικονομικές περιφερειακές ανισομετρίες και πολύ περισσότερο, τη συγκέντρωση του πλούτου σε λίγα χέρια, σε βάρος της λαϊκής πλειοψηφίας.

Ο Κώστας Πελετίδης είναι Δήμαρχος Πατρών.

Ενδεικτικό της αντιδραστικής

κατεύθυνσης του νομοσχεδίου, είναι το άρθρο 130, όπου επιτρέπει να παυτούν αιρετοί και όργανα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει «για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος με απόφαση υπουργού». Σκόπιμα παραμένει, το εν λόγω άρθρο ασαφές και απειλητικό και αφορά όποιον «δεν συνεμορφώθη προς τας υποδείξεις», δηλ. όποιον Δήμαρχο, δημοτική αρχή, κοιτάζει προς την μεριά των λαϊκών αναγκών και δικαιωμάτων.

Όσον αφορά το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής, συμφωνούμε, γιατί υπερασπιζόμαστε την ισοτιμία της ψήφου, όσο μπορεί αυτή να διασφαλιστεί, στα πλαίσια αυτού του άδικου συστήματος. Αυτό μόνο του όμως, δεν μπορεί να αλλάξει το χαρακτήρα ή να αποτρέψει το αντιδραστικό περιεχόμενο αυτών των τοπικών κρατικών θεσμών, που ενισχύθηκαν την τελευταία 25ετία με σειρά από αντιδραστικές αλλαγές. Για όσους κάνουν ότι δεν καταλαβαίνουν σε τι αναφερόμαστε, ας δουν το εκλογικό σύστημα στις χώρες της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκεί συναντάμε και την απλή αναλογική για τα δημοτικά συμβούλια, καθώς και την εκλογή του Δημάρχου απ' αυτά. Αυτό βεβαίως δε σημαίνει ότι πήραν διαζύγιο, αυτοί οι τοπικοί κρατικοί θεσμοί με την διαπλοκή και τη συναλλαγή με συμφέροντα που είναι «νύχι-κρέας», της καπιταλιστικής ανάπτυξης.

Αυτή είναι η στρατηγική επιδίωξη της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, με ιδιαίτερη στόχευση να ξεγελάσει τους εργαζόμενους, να αποσπάσει τη συναίνεση του λαού. Θέλουν το λαό όχι μόνο αποδέκτη της πολιτικής τους, αλλά συμμετοχο στο έγκλημα που ξετυλίγεται εναντίον του.

Μιχαήλ Ι. Σταυριανουδάκης

Το σχέδιο νόμου 'ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι', προετοιμάστηκε εδώ και δυόμιση χρόνια από την κυβέρνηση και εισάγεται στη Βουλή για ψήφιση, χωρίς να προηγηθεί ένας ειλικρινής διάλογος - διαβούλευση, μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και των ΟΤΑ, παρότι αφορά στην αναθώρωση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας του Α' και Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Θεωρώ πως, με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις το νομοσχέδιο αυτό:

1. Δεν απαντά σε κρίσιμα ζητήματα της αυτοδιοίκησης όπως για παράδειγμα:

- Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, με αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και ταυτόχρονη μεταφορά των ανάλογων χρηματοδοτικών πόρων ελαχιστοποιώντας τη γραφειοκρατία,

- Θεσμική ενίσχυση της Αυτοδιοίκησης, με οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, ενδυναμώνοντας ταυτόχρονα το ρόλο της

- Μητροπολιτική διακυβέρνηση για τα μεγάλα αστικά κέντρα

Τόμος 3, Τεύχος 15, σελ. 99

2. Κάθε άλλο παρά ενισχύει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, αφού :

- η εξάρτηση των ΟΤΑ από την Κεντρική διοίκηση γίνεται πιο έντονη.

- οι πόροι των ΟΤΑ έχουν ως κύρια πηγή τους τους

πολίτες και τις

επιχειρήσεις μέσω της ανταποδοτικότητας και

της

επιχειρηματικότητας

και η κρατική

χρηματοδότηση έχει

απλώς

συμπληρωματικό

χαρακτήρα

Επίσης φρονώ, ότι η απλή αναλογική ως τρόπος εκλογής των αιρετών, η οποία αναδεικνύεται μείζον θέμα στο παρόν νομοσχέδιο, θα είχε ενδιαφέρον αν υπήρχαν ταυτόχρονα δικλίδες ασφαλείας για την απρόσκοπτη λειτουργία των ΟΤΑ. Όπως εισάγεται όμως, αποτελεί ένα ιδιαίτερα προβληματικό σύστημα, που είναι μαθηματικά βέβαιο ότι στην εφαρμογή του θα προκαλέσει μεγάλη δυσλειτουργία στη διοίκηση των δήμων και των περιφερειών.

Ο Μιχαήλ Ι. Σταυριανουδάκης είναι Δήμαρχος Δάφνης-Υμηττού.

