

ΠΡΟΤΑΣΗ

Κριτική Αρθρογραφία και Νομολογία

ΑΦΙΕΡΩΜΑ

ΣΤΟ

«ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**Βασικές Προτάσεις για την Αναμόρφωση του
Ν.3852/2010**
Περιφέρεια Αττικής

**Προτάσεις για την αναβάθμιση της τοπικής αυ-
τοδιοίκησης εν όψει της νέας Συνταγματικής
αναθεώρησης**
ΚΕΔΚΕ

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

**Η συνταγματική κατοχύρωση της
υποχρεωτικής συμμετοχής των θεσμικών
οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΝ.Π.Ε.-
Κ.Ε.Δ.Ε.) στη διαμόρφωση και επεξεργασία του
νομοθετικού έργου**

**[εξ αφορμής και του άρθρου 212 του
ν. 4555/2018]**
Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

**Προτάσεις αναθεώρησης Συνταγματικών
διατάξεων για την αναβάθμιση της Τοπικής
Αυτοδιοίκησης**
Γιώργος Χ. Σωτηρέλης

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 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΤΟΠΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ISSN	ΚΙΜΩΝ ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΣ www.diplous-autodioikisi.gr ΑΘΗΝΑ info@diaplous-autodioikisi.gr 2459- 4172
ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ	Ηλεκτρ. περιοδικό «πρΟΤΑση», τμ., τχ., σελ...

Περιεχόμενα

ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΑΡΘΡΩΝ, ΜΕΛΕΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	iv
ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ	iv
ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	141
Η συνταγματική κατοχύρωση της υποχρεωτικής συμμετοχής των θεσμικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΝ.Π.Ε. - Κ.Ε.Δ.Ε.) στη διαμόρφωση και επεξεργασία του νομοθετικού έργου [εξ αφορμής και του άρθρου 212 του ν. 4555/2018]	141
<i>Νικόλαος Θ. Μαυρίκας</i>	141
Προτάσεις αναθεώρησης Συνταγματικών διατάξεων για την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης <i>Γιώργος Χ. Σωτηρέλης</i>	146
ΟΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	174
Βασικές Προτάσεις για την Αναμόρφωση του Ν.3852/2010.....	174
<i>Περιφέρεια Αττικής</i>	174
Προτάσεις για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης εν όψει της νέας Συνταγματικής αναθεώρησης.....	196
<i>ΚΕΔΚΕ</i>	196

**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 Σύνταξης 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.

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.

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:

info@diaplous-autodioikisi.gr

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Η συνταγματική κατοχύρωση της υποχρεωτικής συμμετοχής των θεσμικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΝ.Π.Ε. - Κ.Ε.Δ.Ε.) στη διαμόρφωση και επεξεργασία του νομοθετικού έργου

[εξ αφορμής και του άρθρου 212 του ν. 4555/2018]

Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

Ια. Στο πλαίσιο συνταγματικής αναβάθμισης του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα ήταν σκόπιμο να επιδιωχθεί η ενεργότερη και ουσιαστικότερη συμμετοχή των θεσμικών της οργάνων, στο νομοθετικό έργο.

β. Η συμμετοχή αυτή θα πρέπει να εκφραστεί, σε επίπεδο υποχρεωτικής παροχής γνώμης, πριν από τη συζήτηση, στη Βουλή, νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, που αφορούν ειδικά θέματα, καθώς και σε επίπεδο υποχρεωτικής ακρόασης, στις αρμόδιες διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές, κατά τη συζήτηση των ανωτέρω νομοσχεδίων.

ΙΙα. Υπό το ισχύον νομοθετικό καθεστώς στο άρθρο 77 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006-Α, 114) προβλέπεται, ότι προκειμένου οι κρατικές αρχές να εκδώσουν οποιαδήποτε κανονιστική πράξη, που αφορά την προστασία του περιβάλλοντος, τα ρυθμιστικά ή χωροταξικά σχέδια και τις αποφάσεις χωροθέτησης εγκαταστάσεων και λοιπών δραστηριοτήτων, οφείλουν να ζητούν τη γνώμη των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων ή των διοικητικών συμβουλίων των Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, στην περιφέρεια των οποίων πρόκειται να ισχύσουν, υπό ειδικότερες

Τόμος 3, Τεύχος 17, σελ. 141- 145

διακρίσεις που μνημονεύονται στην ίδια διάταξη.

Προβλέπεται, επίσης, τακτή προθεσμία (2 μήνες) παροχής της γνώμης, καθώς και η ανάγκη ειδικής αιτιολογίας από το εκδίδον την κανονιστική πράξη όργανο, όταν αφίσταται ή διαφοροποιείται από την παρασχεθείσα, κατά τα ανωτέρω, γνώμη.

β. Συναφές είναι και το ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 188 του ν. 3852/2010 (Α, 87) κατά το οποίο, όταν η Κεντρική Διοίκηση εκδίδει οποιαδήποτε κανονιστική πράξη, η οποία αφορά την αειφόρο ανάπτυξη, τα ρυθμιστικά ή χωροταξικά ή πολεοδομικά

σχέδια και τις αποφάσεις χωροθέτησης εγκαταστάσεων και λοιπών δραστηριοτήτων, οφείλει να ζητά τη γνώμη των οικείων αιρετών συλλογικών οργάνων των Περιφερειών. Η παροχή της γνώμης πρέπει να συντελείται εντός μηνός από την περιέλευση, στην Περιφέρεια, του ερωτήματος.

γ. Οι προδιαληφθείσες διατάξεις έχουν καταστεί, ουσιαστικά, ανενεργείς με ελάχιστες εξαιρέσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να αποδοθούν στο ενδιαφέρον μεμονωμένων Υπουργών, οι οποίοι προωθούν την έκδοση κανονιστικών πράξεων, που αρκετές φορές, συνάπτονται με θέματα, τα οποία εμφανίζουν ενδιαφέρον για Ο.Τ.Α. της εκλογικής τους περιφέρειας.

Σε κάθε περίπτωση, το λειτουργικό έλλειμμα θα ήταν δυνατόν να θεωρηθεί ότι οφείλεται, εν πολλοίς, στην ανυπαρξία επιπτώσεων από τη μη τήρηση της διαδικασίας εκζήτησης της γνώμης.

δi. Προσφάτως, με το άρθρο 212 του ν. 4555/2018 (Α, 133) προβλέπεται με

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

απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών η σύσταση Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης με αντικείμενο τον διαρκή έλεγχο, την εποπτεία και την παροχή γνώμης για κάθε ζήτημα σχετικό με τη μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου καθορισμού των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, καθώς και της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Κεντρικής Διοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

ii. Μέλη της Επιτροπής είναι: Ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών ως Πρόεδρος, ο Γενικός Διευθυντής Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι προϊστάμενοι των οικείων Διευθύνσεων, ο Γενικός Διευθυντής Οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής και οι προϊστάμενοι των οικείων Διευθύνσεων, δύο εκπρόσωποι της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.) με τους αναπληρωτές τους και δύο εκπρόσωποι της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝ.Π.Ε.) με τους αναπληρωτές τους. Ανάλογα με το θέμα της ημερήσιας διάταξης, στην Επιτροπή συμμετέχει και εκπρόσωπος του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού.

iii. Η Επιτροπή διατυπώνει γνώμη για κάθε σχέδιο νόμου, το οποίο περιέχει διατάξεις σχετικές με την απονομή αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή τροποποιεί το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένης διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Το επισπεύδον Υπουργείο αποστέλλει για το σκοπό αυτό έγκαιρα το σχέδιο νόμου στην Επιτροπή, επισημαίνοντας ιδίως τις διατάξεις που αφορούν τις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται ή τροποποιούνται, καθώς και τους πόρους που μεταφέρονται για

την άσκηση αυτών σύμφωνα με το άρθρο 102 παράγραφος 5 του Συντάγματος.

iv. Η ρύθμιση, που προπαρατέθηκε συνιστά, αναμφισβήτητα, θετική παρέμβαση, στο πλαίσιο ενεργού συμμετοχής της Αυτοδιοίκησης στη διαμόρφωση και επεξεργασία του νομοθετικού έργου, που την αφορά.

Παρά ταύτα, και ανεξαρτήτως της χρόνιας δυσλειτουργίας των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης, τόσο σε επίπεδο έγκαιρης, όσο και συγκλίνουσας με τα αιρετά όργανα αντιμετώπισης των θεμάτων, η τήρηση της σχετικής διαδικασίας εξαρτάται, και στην προκειμένη περίπτωση, από την πρωτοβουλία και αγαθή προαίρεση του επισπεύδοντος Υπουργού, εφόσον δεν συνδέεται με οποιαδήποτε, υποχρεωτικού χαρακτήρα, ρύθμιση.

IIIα. Από δεκαπενταετίας και πλέον, έχει αρχίσει να αναπτύσσεται ικανός διάλογος για την άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας από τους πολίτες, με συγκεκριμένο αριθμό υπογραφών, γεγονός που συντρέχει σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά, παραλλήλως, προβλέπεται και στη Συνθήκη της Λισσαβώνας¹.

Ο ίδιος διάλογος για την άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας αναπτύχθηκε και σε επίπεδο συγκεκριμένων δημοκρατικών φορέων στους οποίους, αναμφισβήτητα, εντάσσονται και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

β. Στην εσωτερική έννομη τάξη και στο πλαίσιο του συνταγματικού προβληματισμού, το ζήτημα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν έχει επαρκώς συζητηθεί και εντεύθεν δεν πρέπει να θεωρείται ώριμη σχετική πρόταση.

γi. Η υποχρεωτική παροχή γνώμης, από τα θεσμικά όργανα, τόσο της Πρωτοβάθμιας, όσο και της

¹ βλ. Γ. Σωτηρέλη: Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Αντ. Σάκκουλας, 2000, σελ. 170 και τις εκεί παραπομπές (υποσημ.

252, 254), καθώς και Συνθήκη Λισσαβώνας, Τίτλος II άρθρο 11 της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης δεν θα πρέπει να καλύπτει, κατά τη συνήθη γενική και, εντεύθεν, αόριστη πρόβλεψη, το σύνολο των νομοσχεδίων, που συνάπτονται με τις αρμοδιότητές τους.

Είναι, κατά τη γνώμη μου, αναγκαίο, από τον τυπικό νόμο, ο οποίος θα εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση της σχετικής Συνταγματικής ρύθμισης, να καθορίζονται συγκεκριμένες κατηγορίες ειδικών θεμάτων, πέραν εκείνων, που, κατά προέχουσα θέση, αφορούν την απονομή νέων αρμοδιοτήτων στην Αυτοδιοίκηση ή τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση στην Αποκεντρωμένη.

ii. Στα ειδικά θέματα θα μπορούσαν, ενδεικτικώς, να ενταχθούν, η προστασία του περιβάλλοντος, με γνώμονα την αειφόρο ανάπτυξη, τα ρυθμιστικά ή χωροταξικά ή πολεοδομικά σχέδια, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός και προγραμματισμός, καθώς και η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Οι προεκτεθείσες κατηγορίες ειδικών θεμάτων, που θα μπορούσαν να διευρυνθούν με τυπικό νόμο, είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο και της υποχρεωτικής ακρόασης των εκπροσώπων των θεσμικών οργάνων της Αυτοδιοίκησης, ενώπιον των αρμόδιων διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών, κατά τη συζήτηση σχετικών νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων.

Η διαδικασία της υποχρεωτικής γνώμης και ακρόασης, που προεκτέθηκε δεν έχει, ως αποκλειστικό σκοπό, τη διεύρυνση συμμετοχής της Αυτοδιοίκησης στη λήψη αποφάσεων, που αφορούν τομείς αρμοδιοτήτων τους και την αντιμετώπιση αντίστοιχων προβλημάτων, σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο.

Εκτιμάται, ότι θα συντείνει, αποφασιστικά, στη βελτίωση του ρυθμιστικού πεδίου των σχετικών νόμων, μέσα από την αξιοποίηση του προβληματισμού και της εμπειρίας των αιρετών οργάνων κατά την πρακτική αντιμετώπιση και, αρκετές φορές, επιτυχή επίλυση συναφών θεμάτων.

iii. Ως αρμόδια όργανα εκπροσώπησης της Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, τόσο κατά τη διαδικασία παροχής γνώμης, όσο και ακρόασης, ενώπιον της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής, θα πρέπει να είναι τα, θεσμικώς αντιπροσωπευτικά όργανα, ήτοι η Κ.Ε.Δ.Ε. και η ΕΝ.Π.Ε., αντιστοίχως. Εάν το θέμα αφορά πλείονες Δήμους μιας περιφέρειας, η Κ.Ε.Δ.Ε. θα εκζητήσει και την προηγούμενη γνώμη των οικείων Π.Ε.Δ. ή εάν εντοπίζεται σε συγκεκριμένο Δήμο, θα προηγηθεί συνεργασία μαζί Του.

Ομοίως, σε περίπτωση, που το ζήτημα αφορά συγκεκριμένη Περιφέρεια, είναι προφανές, ότι θα προηγείται συνεργασία της ΕΝ.Π.Ε. με το οικείο Περιφερειακό Συμβούλιο.

Είναι, βεβαίως, γεγονός, ότι στα άρθρα 1 παρ. 2 του π.δ/τος 75/2011 (Α, 182) και 2 παρ. 2 του π.δ/τος 74/2011 (Α, 181) προβλέπεται, ότι η Κ.Ε.Δ.Ε. και η ΕΝ.Π.Ε. διατυπώνουν, αντιστοίχως, απόψεις για τα νομοσχέδια, που άπτονται θεμάτων, τα οποία τους αφορούν.

Ανεξαρτήτως της αόριστης διατύπωσης και της έλλειψης δεσμευτικότητας, οι ανωτέρω διατάξεις, όπως έχει συμβεί και με τις προδιαληφθείσες (άρθρα 77 Κ.Δ.Κ. και 188 ν. 3852/2010), έχουν περιπέσει σε αδράνεια, εφόσον η λειτουργία τους αφέθηκε στην αγαθή προαίρεση του επισπεύδοντος, νομοθετική παρέμβαση, Υπουργού.

IVα. Ο Αλέξανδρος Σβώλος, ένας από τους κορυφαίους συνταγματολόγους, μας είχε προειδοποιήσει ήδη από τα χρόνια του Μεσοπολέμου για κάτι που δεν φαίνεται να είναι σαφές ούτε και σήμερα: Το Σύνταγμα μπορεί να «εγκοιτώνει» την κοινωνική ύλη και έτσι να βοηθάει, μαζί με πολλές άλλες θεσμικές και κοινωνικές παραμέτρους, στην εξέλιξη προς μια ορισμένη κατεύθυνση, δεν διαθέτει όμως μεταφυσικές ιδιότητες και δεν μπορεί να δημιουργήσει από μόνο του μια νέα πολιτική, οικονομική και κοινωνική

πραγματικότητα. Έτσι λοιπόν μπορεί να αναρωτηθεί κανείς πόσο εύλογες είναι οι προσδοκίες για ριζική βελτίωση του πολιτειακού και πολιτικού μας συστήματος μέσω μιας ρηξικέλευθης συνταγματικής αναθεώρησης, όταν το μείζον πρόβλημα δεν έγκειται τόσο στις ρυθμίσεις του ισχύοντος Συντάγματος όσο στη μη εφαρμογή μιας σειράς διατάξεών του. Αρκεί να αναλογισθούμε τις πολυάριθμες πράξεις νομοθετικού περιεχομένου που το Σύνταγμα τις επιτρέπει μόνο σε «έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης», την παρεμβολή διατάξεων παντελώς άσχετων με το κύριο αντικείμενο των νομοσχεδίων με αποτέλεσμα να επικρατεί πλήρης ανασφάλεια δικαίου, ακόμη και την άρνηση συμμόρφωσης της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας σε αμετάκλητες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας².

β. Υπό την προεκτεθείσα παραδοχή, η συνταγματική πρόβλεψη για την υποχρεωτικότητα της παροχής γνώμης και ακρόασης των θεσμικών οργάνων της Αυτοδιοίκησης για συγκεκριμένες κατηγορίες νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων δεν αποτελεί πανάκεια, υπό την έννοια ότι δεν προϋποθέτει, αναγκαιώς, την ενσωμάτωση των αυτοδιοικητικών θέσεων στο ρυθμιστικό πεδίο των νομοσχεδίων, ούτε αποτελεί, ελλείψει απαγγελίας ακυρότητας, απόλυτη εγγύηση για την τήρηση της σχετικής διαδικασίας.

Παρά ταύτα, θα αποτελέσει συνταγματικά κατοχυρωμένη αφετηρία συστηματικής και οιονεί υποχρεωτικής ενημέρωσης της Αυτοδιοίκησης και, περαιτέρω τεκμηριωμένης και αυτοτελούς διαβούλευσης, τόσο με την εκτελεστική, όσο και με τη νομοθετική εξουσία πάνω σε νομοθετικές ρυθμίσεις, ιδιαίτερου, γι' Αυτήν, ενδιαφέροντος.

γ. Ανάλογη πρόβλεψη, υπό ευρεία θεώρηση και χωρίς το στοιχείο της υποχρεωτικότητας, είναι η συνταγματική κατοχύρωση (άρθρο 82 παρ. 3Σ) της παροχής γνώμης από την Ο.Κ.Ε. (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή) επί των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων, που παραπέμπονται σ' Αυτήν.

δ. Ανακεφαλαιωτικά των σκέψεων, που προηγήθηκαν θα πρέπει να προστεθεί παράγραφος 7 στο άρθρο 74, σύμφωνα με το οποίο, θα προβλέπεται, ότι «Νομοσχέδια και προτάσεις νόμων, εφόσον αφορούν ειδικά θέματα αρμοδιοτήτων της Αυτοδιοίκησης, δεν εισάγονται προς συζήτηση, εάν προηγουμένως δεν έχει ζητηθεί η παροχή γνώμης από τα θεσμικά όργανα εκπροσώπησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Με νόμο καθορίζονται τα ειδικά θέματα, τα οικεία θεσμικά όργανα και η σχετική διαδικασία».

ii. Επίσης, θα πρέπει να προστεθεί παράγραφος 10 στο άρθρο 38 του κανονισμού της Βουλής, σύμφωνα με την οποία θα προβλέπεται, ως υποχρεωτική, η κλήση προς ακρόαση, ενώπιον των αρμόδιων διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών, εκπροσώπων της ΕΝ.Π.Ε. και της Κ.Ε.Δ.Ε. όταν συζητούνται ειδικά θέματα σχετικά με αρμοδιότητες της Αυτοδιοίκησης, όπως τα θέματα αυτά εξειδικεύονται στο νόμο, που θα εκδοθεί, σύμφωνα με την προτεινόμενη παράγραφο 7 του άρθρου 74 του Συντάγματος.

V. Η συνταγματική κατοχύρωση της συμμετοχής των θεσμικών οργάνων εκπροσώπησης της Αυτοδιοίκησης (ΕΝ.Π.Ε. και Κ.Ε.Δ.Ε.) στη διαμόρφωση και επεξεργασία του νομοθετικού έργου, που αφορά ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, καθώς και η ενσωμάτωση στον Κανονισμό της Βουλής

² βλ. Σπύρου Βλαχόπουλου: «Αναθεώρηση και πραγματικότητα» στην εφημερίδα «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ», της 17^{ης} Ιουλίου 2018

Η συνταγματική κατοχύρωση της υποχρεωτικής συμμετοχής των θεσμικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΝ.Π.Ε.- Κ.Ε.Δ.Ε.) στη διαμόρφωση και επεξεργασία του νομοθετικού έργου [εξ αφορμής και του άρθρου 212 του ν. 4555/2018]

Νικόλαος Θ. Μαυρίκας

της υποχρεωτικής ακρόασης των ανωτέρω οργάνων, ενώπιον των αρμόδιων διαρκών Κοινοβουλευτικών Επιτροπών, κατά τη συζήτηση συναφών προς τις αρμοδιότητες της Αυτοδιοίκησης νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, δεν αποβλέπει, όπως έχει αναπτυχθεί, μονοδιάστατα, στην αναβάθμιση της αποστολής και του έργου των Ο.Τ.Α., αλλά προσδοκάται, βασίμως, ότι θα συντελέσει, αποφασιστικά, στη βελτίωση του ουσιαστικού ρυθμιστικού πεδίου των σχετικών νόμων.

Προτάσεις αναθεώρησης Συνταγματικών διατάξεων για την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹

Γιώργος Χ. Σωτηρέλης

Εισαγωγικές Σκέψεις

Αν κάτι χαρακτηρίζει συνολικά την πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετά την μεταπολίτευση, αυτό είναι η συνεχής και σταθερή ενίσχυση του θεσμικού, οικονομικού και πολιτικού της ρόλου. Πρόκειται μια εξέλιξη που συνδέεται κυρίως με το ότι σταδιακά επικράτησε, τόσο στον πολιτικό κόσμο όσο και στον ελληνικό λαό, η εδραία πεποίθηση ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, παρά τις όποιες αδυναμίες και παρεκτροπές της, αποτελεί ένα θεσμό βαθύτατα δημοκρατικό, λόγω της άμεσης λαϊκής της νομιμοποίησης, και ταυτόχρονα ιδιαίτερα αποτελεσματικό, λόγω της εγγυητάς της με τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών. Αυτό οδήγησε σε μια μακρά πορεία θεσμικών μεταρρυθμίσεων, τόσο σε οργανωτικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο αρμοδιοτήτων. Το έναυσμα αυτών των μεταρρυθμίσεων, στο πλαίσιο του Συντάγματος του 1975, ήταν η καθιέρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως δεύτερου βαθμού (1994), που έδωσε νέο νόημα, περιεχόμενο και προοπτική στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Την σκυτάλη, στη συνέχεια, πήρε η οργανωτική αναδιάρθρωση του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης, με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» (1997),

¹ Το κείμενο αυτό αποτελεί γνωμοδότηση του συγγραφέα προς το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΕ).

που αποτέλεσε αναμφισβήτητο σημείο καμπής για την αναβάθμιση του ρόλου της αυτοδιοίκησης συνολικά. Η μεγαλύτερη όμως ώθηση στην νέα αυτή αντίληψη για την Τοπική Αυτοδιοίκηση δόθηκε με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η οποία αναπροσδιόρισε το συνταγματικό καθεστώς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθιερώνοντας τους δύο βαθμούς και και εμπλουτίζοντας το περιεχόμενό της με νέες αρμοδιότητες αλλά και με σημαντικές

**Ο Γιώργος Χ. Σωτηρέλης
είναι Καθηγητής
Συνταγματικού Δικαίου στο
Πανεπιστήμιο Αθηνών**

θεσμικές εγγυήσεις, κρισιμότερες από τις οποίες είναι οι αρχές της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και οι συνακόλουθες εγγυήσεις τους². Οι συνταγματικές ρυθμίσεις αξιοποιήθηκαν και εξειδικεύθηκαν, με αρκετή καθυστέρηση, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», το οποίο προχώρησε αφ' ενός μεν στην περαιτέρω οργανωτική αναδιάρθρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου βαθμού, με βάση ευρύτερες πλέον γεωγραφικές ενότητες, αφ' ετέρου δε στην ενίσχυση του θεσμικού τους ρόλου και της διοικητικής και οικονομικής τους αυτοτέλειας, σε συνδυασμό με την καθιέρωση αυτοτελούς και περιβεβλημένου με μείζονες εγγυήσεις ελεγκτικού μηχανισμού.

Κοινό στοιχείο όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων ήταν η καθοριστική συμβολή σε αυτές των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπό την μορφή,

² Βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και προοπτικές, εκδ. Παπαζήση/ΙΤΑ, Αθήνα 2006 (2η έκδοση).

τότε, της ΚΕΔΚΕ και της ΕΝΑΕ. Πράγματι, η επεξεργασία, προβολή και προώθηση των εμπειριστατωμένων σχεδίων και προτάσεων τους –ιδίως δε εκείνων που διαμορφώθηκαν σταδιακά από τα μέσα της δεκαετίας του '90³ και αποτυπώθηκαν στις μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁴– αποτέλεσε εν πολλοίς τη βάση των σημαντικών αυτών θεσμικών αλλαγών, κύρια συνισταμένη των οποίων ήταν η ριζική αναβάθμιση του ρόλου και της σημασίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁵. Μιας Αυτοδιοίκησης η οποία, πλέον, από θεσμικό «παραπαίδι» της κεντρικής διοίκησης μετατρέπεται σταδιακά σε κομβικής σημασίας φορέα μιας εναλλακτικής πολιτικής πρότασης, που επαναπροσδιορίζει με προσφορότερους αλλά και δημοκρατικότερους όρους τόσο την έννοια της αποκέντρωσης όσο και την έννοια της οικονομικής ανάπτυξης.

Κορυφαία στιγμή της αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

υπήρξε αναμφισβήτητα η ταυτόχρονη οργανωτική αναδιάταξη των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε ευρύτερες χωρικές ενότητες, με ταυτόχρονη –αν και άτολμη– καθιέρωση θεσμών μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης για τα δύο μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα, της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης.

Η ως άνω αναδιάταξη ήταν ένα από τα κεντρικά σημεία στην προαναφερθείσα Πρόταση Συνταγματικής Αναθεώρησης του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)– με συγκεκριμένες προτάσεις τόσο για την ρητή κατοχύρωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης όσο και για την καθιέρωση της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης⁶– λόγω της ατολμίας των κυβερνήσεων να προχωρήσουν νομοθετικά, παρότι υπήρχε επ' αυτού τόσο η έντονη παρότρυνση –με υποβολή επεξεργασμένων προτάσεων– των θεσμικών φορέων της Αυτοδιοίκησης

³ Βλ. γενικά Γ. Σωτηρέλη, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., σ. 27 επ., 65 επ., Π. Μαϊστρου, Τα τρία κύματα των μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015*], εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σ. 151 επ.

⁴ Βλ. ιδίως τις σχετικές θέσεις των Συνεδρίων της ΚΕΔΚΕ (www.kedke.gr) και της ΕΝΑΕ (www.enpe.gr) καθώς και –ενδεικτικά– τις Μελέτες του ΙΤΑ υπό τον τίτλο «Διοικητική Μεταρρύθμιση» (www.ita.org.gr):

«Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης», «Η θωράκιση της Αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με φορολογικούς πόρους», «Μελέτη για το Σύστημα Διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ», «Μελέτη για τη χάραξη των γεωγραφικών ορίων των νέων ΟΤΑ», «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», «Μελέτη για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης», «Σχετικά με τη χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους ΟΤΑ και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων», «Διοικητικός Εκσυγχρονισμός "Προς το

Δήμο του 21ου αιώνα" Συζήτηση και μια Πρόταση», «Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ. Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος», «Πρόταση της ΚΕΔΚΕ για τη Συνταγματική Αναθεώρηση», «Φορολογική Αποκέντρωση», «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση». Βλ. επίσης τις εκδοθείσες μελέτες του ΙΤΑ (εκδ. Παπαζήσης/ΙΤΑ): «Πολεοδομικές Αρμοδιότητες και Σύνταγμα», 2008 και «Από την νομαρχιακή στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση» (επιμ. Γ. Σωτηρέλη/Θ. Ξηρού), 2010.

⁵ Ως εκ τούτου στερούνται βασιμότητας τα επιχειρήματα που προβάλλονται από κάποιες πλευρές, ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης, που πραγμάτωσε κατά βάση θεσμικές προτάσεις που είχαν διαμορφωθεί ήδη από την δεκαετία του '90, αποτελεί απλώς εκπλήρωση «μνημονιακής» υποχρέωσης.

⁶ Βλ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007*, ό.π. (υποσημ. 1), Εισαγωγή (Γ. Σωτηρέλη), σ. 5 επ., Οι βαθμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν. Χλέπας /Λ. Πάσχος), σ. 34 επ., με τις εκεί παραπομπές.

(ΚΕΔΚΕ και ΕΝΑΕ)⁷ όσο και η διακηρυγμένη πρόθεση των τότε κυβερνητικών κομμάτων (ΠΑΣΟΚ και ΝΔ). Ωστόσο, δεν νομίζω πλέον ότι μια τέτοια πρόταση πρέπει να ενταχθεί στην παρούσα συνταγματική συζήτηση, αφ' ενός μεν διότι η εν λόγω αναδιάταξη φαίνεται πλέον να αποτελεί αυτοδιοικητικό κεκτημένο, αφ' ετέρου δε διότι οι έως τώρα πολιτικοδιοικητικές εξελίξεις φαίνεται να επιβεβαιώνουν την ανάγκη μεγαλύτερης θεσμικής ευελιξίας, τόσο ως προς τον μελλοντικό προσδιορισμό των γεωγραφικών ενοτήτων και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που προσδιορίζουν τους δύο βαθμούς όσο και ως προς την ποικιλία των διατιθέμενων λύσεων, αναφορικά με την βελτίωση της οργάνωσης και της απόδοσης των καθιερωμένων μητροπολιτικών αυτοδιοικητικών λειτουργιών⁸, συμπεριλαμβανομένων βέβαια, προεχόντως, των λύσεων που ήδη παρέχει το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο⁹.

Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η αποτίμηση της συγκεκριμένης αναδιάταξης των δύο βαθμών είναι έως τώρα αναμφισβήτητα θετική. Διαμορφώθηκε μια αδιάσπαστη ενότητα

δύο αυτοτελών μεν αλλά απολύτως συμπληρωματικών αυτοδιοικητικών οντοτήτων, η οποία κατέδειξε, με τον πλέον αναμφισβήτητο τρόπο, ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αποτελέσει την οργανωτική μορφή αλλά και την πολιτική έκφραση ευρύτερων γεωγραφικών ενοτήτων, εγγυώμενη τόσο την αποτελεσματική διοίκηση των δημόσιων υποθέσεων τους όσο και την πρόσφορη αξιοποίηση των αναπτυξιακών τους δυνατοτήτων. Αυτό άλλαξε, κατ'επέκτασιν, και τις ευρύτερες ισορροπίες στο πεδίο της διοικητικής αποκέντρωσης, καθώς κατέστη εμφανές, ακόμη και για τους πλέον δύσπιστους, ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση όντως αποτελεί τον ενδεδειγμένο φορέα για την ανάθεση αρμοδιοτήτων που ασκούνται σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Το αποδεικνύει, άλλωστε, και μάλιστα εύγλωττα, η περίπτωση των σκανδιναβικών κρατών, τα οποία, με την ταύτιση αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης που έχουν υιοθετήσει, αποτελούν εν πολλοίς παράδειγμα προς μίμηση, τόσο για τα θέματα της διοικητικής αποτελεσματικότητας όσο και για τα θέματα της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής¹⁰, δηλαδή για όλα εκείνα τα

⁷ Βλ. τις σχετικές αποφάσεις των Συνεδρίων της ΚΕΔΚΕ και της ΕΝΑΕ και τις προαναφερθείσες μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., υποσημ. 5 και πρβλ. Γ. Σωτηρέλη, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π. (υποσημ. 3) σ. 65 επ., 82 επ.

⁸ Για τις οποίες ήδη προβάλλει επιτακτικά η αναγκαιότητα ριζικών και πρόσφορων βελτιώσεων, προκειμένου όχι μόνον να δώσουν περισσότερες και ποιοτικότερες λύσεις ως προς την διαχείριση των διατοπικών προβλημάτων των μεγάλων πολεοδομικών συγκροτημάτων αλλά και να επεκταθούν, εν δυνάμει, με σεβασμό των ιδιαιτεροτήτων, και στις νησιωτικές περιφέρειες - Πρβλ. Γ. Σωτηρέλη, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π., (υποσημ. 3), σ. 82 επ., 89.

⁹ Πράγματι, τέτοιες λύσεις μπορούν να αναζητηθούν με βάση τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 102 του

Συντάγματος, που προβλέπει ρητά τη δυνατότητα θεσμικής οργάνωσης μητροπολιτικών συνδέσμων και των δύο βαθμών, με αιρετά όργανα. Πρόκειται για μια διάταξη που αξιοποιήθηκε ελάχιστα και μάλλον απρόσφορα έως τώρα (ιδίως ως προς την διαχείριση των απορριμμάτων από τον Ειδικό Διαβαθμιακό Σύνδεσμο Νομού Αττικής), διότι αντιμετωπίστηκε με διστακτικότητα από τις πολιτικές δυνάμεις, παρότι ο βασικός στόχος της, σύμφωνα με τους εμπνευστές της, ήταν το να αποτελέσει την βασική θέση υποδοχής για την άσκηση μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων (βλ. Γ. Σωτηρέλη, ό.π., σ. 82 επ.).

¹⁰ Βλ. ενδεικτικά την μελέτη του ΙΤΑ «Η θωράκιση της Αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με φορολογικούς πόρους», ό.π. υποσημ. 5, σ. 78 επ., 82 επ., 108 επ. και

θέματα που έχουν κομβική σημασία όχι μόνον για μια προσφορότερη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων που έχουν τοπικό ή περιφερειακό πεδίο αναφοράς αλλά και για την υπέρβαση πολλών δυσμενών συνεπειών της οικονομικής κρίσης¹¹.

Ωστόσο, η εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης, γενικότερα, δεν υπήρξε ανάλογη των προσδοκιών¹². Πέραν των εγγενών προβλημάτων του συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου (όπως, για παράδειγμα, η άτολμη θέσπιση της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης) ενδεχομένως αυτό μπορεί, σε ένα βαθμό, να αποδοθεί σε ελλιπή προετοιμασία και σε επί μέρους θεσμικές ανεπάρκειες, αδυναμίες και αγκυλώσεις, ιδίως σε ό,τι αφορά τους μηχανισμούς παρακολούθησης και ελέγχου του όλου εγχειρήματος. Ωστόσο, το μεγαλύτερο μέρος των προβλημάτων και των δυσλειτουργιών που παρατηρήθηκαν αφορά αναμφισβήτητα την δραστική συρρίκνωση των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και την συνολική δυσμενή και υποτιμητική μεταχείρισή της από την Κεντρική Διοίκηση, με κύριο επιχείρημα –και συχνά πρόσχημα– την δύσκολη οικονομική συγκυρία¹³.

Είναι γνωστό, βέβαια, ότι δεν υπάρχει τομέας της δημόσιας ζωής που

να μην έχει πληγεί από την πρωτοφανή οικονομική κρίση που ταλανίζει τα τελευταία χρόνια τη χώρα μας. Ωστόσο, τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν σήμερα οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι απλώς μια ειδικότερη εκδοχή των γενικότερων προβλημάτων. Τόσο η έκταση και η υφή τους όσο και ο τρόπος με τον οποίο αυτά έχουν ανακύψει θέτουν ένα κατά πολύ ευρύτερο ζήτημα, που αγγίζει τον πυρήνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πράγματι, με αφετηρία αλλά και πρόσχημα την τραγική όντως οικονομική κατάσταση της χώρας είναι φανερό ότι επιχειρείται σήμερα μια συνολική ανατροπή των έως τώρα κεκτημένων της, με αλληπάλληλες και αποκάλυπτες νομοθετικές και διοικητικές παρεμβάσεις, που συνεπάγονται μια συστηματική και σε βάθος υπονόμηση των βασικών αρχών που αποτελούν την πεμπτουσία της. Το χειρότερο δε όλων είναι ότι η υπονόμηση αυτή αφορά συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές, με αποτέλεσμα οι ως άνω παρεμβάσεις να αγγίζουν συχνά τα όρια της συνταγματικής εκτροπής. Ας δούμε όμως τα πράγματα πιο συγκεκριμένα:

Το τελευταίο διάστημα γίνεται ολοένα και εμφανέστερο ότι το πολιτικό μας σύστημα, το οποίο εδώ και καιρό

αναλυτικότερα: *Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου*, Καλλικράτης - Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές, εκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 2011, ιδίως σ. 56 επ., 251 επ. (Δανία), 413 επ. (Σουηδία), 430 επ. (Φιλανδία).

¹¹ Πρβλ. *Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου*, Καλλικράτης - Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 113 επ.

¹² Πρβλ. *Δ. Κατσούλη*, Ο «Καλλικράτης» σήμερα και ο δρόμος για την επανεκκίνηση, σε: <http://www.topikidimokratia.blogspot.gr/2012/07/kai.html> [ημερομηνία καταχώρησης 12-7-2012].

¹³ Όπως ορθά υποστηρίζει ο *Δ. Κατσούλης* (ό.π. υποσημ. 13): «*Η οικονομική κρίση και εφαρμογή των μνημονίων στέρησε την*

αυτοδιοίκηση περίπου από το 50% των θεσμοθετημένων πόρων της. Αυτό έχει δυσχεράνει την εύρυθμη λειτουργία των δήμων και των περιφερειών εφόσον δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις στοιχειώδεις ανάγκες τους. Σε αυτό το οικονομικό περιβάλλον η διοικητική μεταβολή και η μετάβαση από τους παλαιούς δήμους στους νέους γίνεται σε εξαιρετικά αρνητικό περιβάλλον. Εδώ όμως χρειάζεται να διακρίνουμε ορισμένες παραμέτρους, πράγμα απαραίτητο για να μην δημιουργούνται εσφαλμένες αξιολογήσεις. Η οικονομική κρίση εμποδίζει έως ένα σημείο την αποτελεσματική υλοποίηση του «Καλλικράτη». Δεν είναι ο «Καλλικράτης» που προκάλεσε την οικονομική ασφυξία των δήμων και των περιφερειών».

παραδέρνει αποδυναμωμένο και αποσταθεροποιημένο στη δίνη της οικονομικής κρίσης, αντιμετωπίζει την Τοπική Αυτοδιοίκηση με μια μίζερη και στενόμυαλη λογική, διολισθαίνοντας όλο και περισσότερο σε λύσεις που όχι μόνον αποτελούν οπισθοδρόμηση, σε σχέση με τα έως τώρα κεκτημένα, αλλά και οδηγούν σε συνεχείς παραβιάσεις των συνταγματικών αρχών που οριοθετούν την έννοια και τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο σημείο αυτό, βέβαια, απαιτούνται ορισμένες βασικές διευκρινίσεις, προκειμένου να μην υπάρξουν παρανοήσεις:

Κανείς, εν πρώτοις, δεν μπορεί να ισχυρισθεί σοβαρά ότι ο χώρος της Αυτοδιοίκησης βρίσκεται στο απυρόβλητο σε ό,τι αφορά την διασπάθιση δημόσιου χρήματος και κατ' επέκτασιν ότι δεν απαιτούνται και εδώ μέτρα που θα διασφαλίζουν διαφανέστερη και ορθολογικότερη διαχείριση των πόρων της. Από το σημείο όμως αυτό, που αποτελεί νομίζω κοινό τόπο για όλους τους απροκατάληπτους και ανιδιοτελείς αυτοδιοικητικούς άρχοντες, μέχρι την κυβερνητική πολιτική των τελευταίων χρόνων, που εκφράζεται με αλλεπάλληλες άστοχες, αντιφατικές και θεσμικά επικίνδυνες πολιτικές, υπάρχει τεράστια απόσταση. Διότι εν προκειμένω δεν έχουμε να κάνουμε απλώς με περιοριστικές πολιτικές που αποσκοπούν στην προσαρμογή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην νέα οικονομική συγκυρία. Αντίθετα, έχουμε να κάνουμε με πολιτικές που αναιρούν την ίδια την ουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθιστώντας την σταδιακά ένα πουκάμισο αδειανό, ένα κέλυφος κενό θεσμικού και πολιτικού περιεχομένου.

Ο σχετικός προβληματισμός, βέβαια, ιδίως όσον αφορά την

συνταγματική του διάσταση, έχει ευρύτερο περιεχόμενο¹⁴, καθώς αγγίζει την ίδια την πολιτική και θεσμική λογική που πρέπει να πρυτανεύσει για την αντιμετώπιση της κρίσης:

α. Από την μια πλευρά έχει διαμορφωθεί ήδη, και τείνει δυστυχώς να επικρατήσει, μια νοοτροπία που μπορεί να συνοψισθεί στην εξής απλή πλην εξόχως επικίνδυνη, πολιτικά και θεσμικά, θέση: σε μια εποχή που η κρίση απειλεί το σύνολο σχεδόν του κοινωνικού μας σχηματισμού, οι συνταγματικές επιταγές κινούνται εξ ορισμού σε μια τροχιά σχετικοποίησης, ενδεχομένως δε και πλήρους αναίρεσης. Κατά την άποψη αυτή τα πάντα διέπονται, για ένα μεταβατικό στάδιο –που βεβαίως μένει σκοπίμως απροσδιόριστο–, από ένα ιδιότυπο «δίκαιο της ανάγκης», το οποίο επιτρέπει, αν δεν επιβάλλει, την λήψη έκτακτων μέτρων, ερήμην των συνταγματικών αρχών και των θεμελιωδών δικαιωμάτων πάνω στα οποία οικοδομήθηκε το σύγχρονο συνταγματικό κράτος.

Υπό το πρίσμα μιας τέτοιας αντίληψης, η οποία οδηγεί σε έναν διάχυτο και ύπουλο «συνταγματικό μιθριδατισμό», δηλαδή σε έναν σταδιακό εθισμό στις παραβιάσεις του Συντάγματος, πρέπει δυστυχώς να αξιολογήσουμε και τις πρόσφατες νομοθετικές παρεμβάσεις στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες υπονομεύουν διαρκώς και συχνά απροκάλυπτα τις βασικές συνταγματικές αρχές που δίνουν σάρκα και οστά στην έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατάργηση αυτοδιοικητικών υπηρεσιών, νομικών προσώπων και επιχειρήσεων και συνακόλουθη διαθεσιμότητα εργαζομένων χωρίς αρχές και κριτήρια, χωρίς αξιολόγηση δομών, λειτουργιών και προσώπων και χωρίς καν να ζητείται

¹⁴ Για τις γενικότερες νομικοπολιτικές παραμέτρους της συνταγματικής πολιτικής αναφορικά με την επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση βλ. Γ. Σωτηρέλη, Σύνταγμα και πολιτική υπό το φως των νέων

δεδομένων: Τα διακυβεύματα, οι δυνατότητες, τα όρια», βλ. σε: [http:// constitutionalism.gr/html/ent/058/ent.2058.asp](http://constitutionalism.gr/html/ent/058/ent.2058.asp) [με ημερομηνία καταχώρησης: 22.5.11].

η γνώμη των αυτοδιοικητικών φορέων¹⁵, σε συνδυασμό με την συνεχή και αυθαίρετη συρρίκνωση τόσο των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων όσο και της χρηματοδότησης των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων, συνθέτουν μια ζοφερή πραγματικότητα επανειλημμένων παραβιάσεων των αρχών της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Δηλαδή των αρχών που εξειδικεύουν και συγκεκριμενοποιούν, ταυτόχρονα, τόσο την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως την ορίζει το Σύνταγμα, όσο και την έννοια της Τοπικής Αυτονομίας, όπως την προσδιορίζει ο αυξημένης τυπικής ισχύος Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας¹⁶. Αποκορύφωμα δε αυτών των παραβιάσεων αποτελεί αναμφισβήτη η ενεργός ανάμειξη

ενός διοικητικού οργάνου, που κατ' ευφημισμό ονομάζεται «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.» στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού τους¹⁷. Η ανάμειξη αυτή παρεισάγει εμφανώς έναν προληπτικό έλεγχο σκοπιμότητας των σχετικών με τον προϋπολογισμό πράξεων των Ο.Τ.Α., που είναι κατ' εξοχήν πολιτικές πράξεις που εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα της πολιτικής αυτονομίας των ΟΤΑ. Ως εκ τούτου βρίσκεται ολωσδιόλου εκτός του ισχύοντος συνταγματικού πλαισίου, το οποίο, ως γνωστόν, επιτρέπει αποκλειστικά και μόνο έλεγχο νομιμότητας, και μάλιστα κατά τρόπον που να μην «εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους»¹⁸.

¹⁵ Βλ. αναλυτικά για τα δύο ανωτέρω ζητήματα τις σχετικές γνωμοδοτήσεις μας, σε: www.kedke.gr. Πρβλ. επίσης Δ. Κατσούλη, Η χωρίς τη βούληση των δημοτικών ή περιφερειακών συμβουλίων κατάργηση των ν.π. και των επιχειρήσεων των δήμων αντίκειται στη συνταγματική αρχή της διοικητικής αυτοτέλειας, σε: <http://topikidimokratia.blogspot.gr/2013/05/blog-post.html>.

¹⁶ Πρβλ. σχετικά Π. Παπαγιάννη/Δ. Κατσούλη, Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2001,

σ. 68 επ. Με το άρθρο 3, παρ.1 του ΕΧΤΑ προσδιορίζεται το περιεχόμενο της έννοιας της τοπικής αυτονομίας, η οποία εξειδικεύεται «ως δικαίωμα και πραγματική ικανότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν, να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων». Επίσης πρβλ. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία, Τετράδια Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τ. 1, Αθήνα 1999, σ.46-47, όπου μεταξύ άλλων υποστηρίζεται ότι «Εκτός αυτού οι διατάξεις του (Χάρτη) διαθέτουν δυνάμει του άρθρου 28. παρ. 1 Συντ. ισχύ υπέρτερη από τις διατάξεις των νόμων. Ενόψει της εν λόγω συστηματικής ιδιαιτερότητάς του, συντίθενται στο πλαίσιο της έννομης τάξης μας τρία

επ'άλληλα και ιεραρχικά σαφώς διαρθρωμένα επίπεδα κανόνων για την τοπική αυτοδιοίκηση: Πρόκειται για τους συνταγματικούς, τους διεθνείς και τους κοινούς κανόνες. Η σημασία του Χάρτη είναι λοιπόν έκδηλη, αφού οι διατάξεις του υπερισχύουν των διατάξεων του Δημοτικού Κώδικα και προσφέρονται συχνά –σε μία ενδιάμεση περιοχή μεταξύ Συντάγματος και νόμου– να συγκεκριμενοποιήσουν και να εξειδικεύσουν τους ορισμούς του Συντάγματος για την τοπική αυτοδιοίκηση»

¹⁷ Πρβλ. Δ. Κατσούλη, Οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α και μηχανισμός επιτροπείας δεν μπορούν να συνυπάρξουν [ημερομηνία καταχώρησης 1-11-2012], σε: http://topikidimokratia.blogspot.gr/2012/11/blog-post_1.html. Βλ. επίσης Του ίδιου, Δημοτικοί Προϋπολογισμοί αξιοπρέπειας και ευθύνης. Οι πραγματικοί και ρεαλιστικοί προϋπολογισμοί είναι το όχημα για την οικονομική αυτοδυναμία των ΟΤΑ, http://topikidimokratia.blogspot.gr/2013/08/blogpost_29.html.

¹⁸ Σχετική αίτηση ακυρώσεως της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ έχει ήδη συζητηθεί στο Συμβούλιο Επικρατείας (28.11.2013) και αναμένεται απόφαση. Θέλω, πάντως, να επισημάνω ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, για ήσσονα περίπτωση προληπτικού ελέγχου των

β. Από την άλλη πλευρά, βέβαια, ανακύπτει εύλογα το ερώτημα: ποιος είναι ο δρόμος που επιβάλλεται να ακολουθήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, απέναντι στην ως άνω προσπάθεια υπονόμησης του συνταγματικού και πολιτικού ρόλου της;

Ασφαλώς δεν είναι ο δρόμος των ομιωγών και των κραυγών ενός διάχυτου συνταγματικού λαϊκισμού, που βαφτίζει συλλήβδην αντισυνταγματική κάθε μη αρεστή ή κάθε απλώς περιοριστική οικονομική πολιτική. Από την άλλη όμως δεν είναι και ο δρόμος της παραίτησης, πολλώ δε μάλλον του κομφορμισμού και της υποταγής. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει αναμφίβολα να αναγνωρίσει τις ιδιαιτερότητες της οικονομικής συγκυρίας και να κρίνει συντεταγμένα, και με όρους θεσμικής αξιοπρέπειας, που και πόσο πρέπει να υποχωρήσει σε ό,τι αφορά τις οικονομικές διεκδικήσεις της. Από εκεί και πέρα όμως, οφείλει ταυτόχρονα, ενόψει και της επερχόμενης συνταγματικής αναθεώρησης, να θέσει σαφείς και συγκεκριμένους στόχους, που θα αποβλέπουν προεχόντως στην αποτελεσματικότερη εγγύηση των αρχών της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, που αποτελούν την πεμπτούσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πέρα όμως από τον αναγκαίο εγγυητισμό, που μπορεί να εξειδικευθεί με σαφείς –και ανεπίδεκτες παρερμηνειών– απαγορεύσεις παρέμβασης της κεντρικής διοίκησης σε

οικονομικών των δήμων και των περιφερειών (έγκριση από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης για κάθε διενέργεια δαπάνης των Ο.Τ.Α. άνω των 50.000 ευρώ ετησίως, που βαρύνει περισσότερα έτη) έκρινε, με πρόσφατη και ιδιαίτερα τεκμηριωμένη απόφασή του (Ολομέλεια, πρακτικά της 8ης γενικής συνεδριάσεως της 17ης Απριλίου 2013), ότι υποκρύπτεται έλεγχος σκοπιμότητας και ότι κατ'επέκτασιν υπάρχει σαφής παραβίαση του Συντάγματος, τόσο σε

πρ ΟΤΑ ση

αυτά που αποτελούν τον πυρήνα της αυτοδιοίκησης, απαιτείται και ένα επιθετικό διεκδικητικό πλαίσιο, ώστε να παγιωθεί αλλά και να διευρυνθεί, στο μέτρο του εφικτού, ο νέος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό προϋποθέτει, εν πρώτοις, άρση των συνταγματικών φραγμών για την μετάβαση προς μια σταδιακή ταύτιση, σε περιφερειακό επίπεδο, μεταξύ αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, με μόνη εξαίρεση τις αποκεντρωμένες κάθετα μονάδες ορισμένων υπουργείων με διοικητικές ιδιαιτερότητες. Όπου δοκιμάσθηκε μια τέτοια ταύτιση – ιδίως στην βόρεια Ευρώπη¹⁹– είχε θεαματικά αποτελέσματα. Επιπλέον, απαιτείται μια νέα οριοθέτηση αρμοδιοτήτων, τόσο μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης –με κριτήριο ιδίως την ενίσχυση του κανονιστικού και αναπτυξιακού της ρόλου– όσο και μεταξύ των δύο αυτοδιοικητικών βαθμών, στο πλαίσιο πάντως μιας προσεκτικής διοικητικής μεταρρύθμισης που θα εκκινεί αυτή τη φορά από την καθιέρωση επιτελικής διοίκησης, με ταυτόχρονη αποκέντρωση, καθ'ύλην ή κατά τόπον, των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, και όχι από την αποσπασματική, εμβλωματική και συχνά άκριτη μεταφορά αρμοδιοτήτων.

Συμπερασματικά, εκείνο που νομίζω ότι πρέπει να προκρίνει ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενόψει της κρίσιμης οικονομικής συγκυρίας και των συνακόλουθων προβλημάτων που σκιαγραφήσαμε, είναι μια αντίληψη

σχέση με την διοικητική όσο και σε σχέση με την οικονομική τους αυτοτέλεια. Ευχής έργον θα ήταν και το Συμβούλιο Επικρατείας να δείξει την ίδια ευαισθησία με το Ελεγκτικό Συνέδριο ως προς την συνταγματική προστασία των κρίσιμων αυτών συνταγματικών αρχών, αποστασιοποιούμενο, ιδίως, από ορισμένες –άλλοτε λανθάνουσες και άλλοτε έκδηλες– αντιαυτοδιοικητικές «προερμηνευτικές επιλογές», που ενίοτε αγγίζουν τα όρια της εμμονής...

¹⁹ Βλ. προηγουμένως, την υποσημ. 11

ανοιχτή, συμμετοχική και αναπτυξιακή, με ενίσχυση του δημοκρατικού και κοινωνικού χαρακτήρα της αλλά και των θεσμικών της εγγυήσεων, σε ό,τι αφορά τα θεμελιώδη συνταγματικά και πολιτικά χαρακτηριστικά της. Μια αντίληψη που δεν θα οδηγεί σε εθελουφλίες, εύκολους αφορισμούς και δημαγωγικές εξάρσεις αλλά και δεν θα παραδίδει αμαχητί στην εκτελεστική εξουσία την ιστορία, την θεσμική παράδοση και τις πολιτικές και κοινωνικές ευαισθησίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Και αυτό προϋποθέτει, πρώτα και πάνω από όλα, θέσεις και προτάσεις που δείχνουν διαρκή πολιτική και συνταγματική εγρήγορση αλλά και ισχυρές δόσεις δημοκρατικής και κοινωνικής ευθύνης. Θέλω δε να πιστεύω ότι όλα αυτά τα διαθέτει με επάρκεια η σημερινή Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία κατά κανόνα επιδεικνύει μια στάση ωριμότητας και νηφαλιότητας, που απηχτεί τις πολύτιμες έως τώρα πολιτικές και θεσμικές εμπειρίες της, ιδίως δε κατά το τελευταίο διάστημα, που αποτέλεσε έναν εξαιρετικά συμπυκνωμένο πολιτικό χρόνο. Ως εκ τούτου είναι εύλογη η προσδοκία ότι θα μπορέσει να βαδίσει, με την απαιτούμενη προσοχή και τις αναγκαίες ισορροπίες, ανάμεσα στις συμπληγάδες της σημερινής κρίσιμης πολιτικής και οικονομικής πραγματικότητας, κλείνοντας ερμητικά τα ώτα στις σειρήνες τόσο του λαϊκισμού όσο και του ενδοτισμού, ώστε να συμβάλει εποικοδομητικά στην διαρκώς συζητούμενη αλλά ακόμη ζητούμενη ριζική αναδιάρθρωση του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος.

Με δεδομένα τα ανωτέρω, η επικείμενη, βάσει των εξαγγελιών όλων σχεδόν των πολιτικών δυνάμεων, συνταγματική αναθεώρηση παρέχει αναμφισβήτητα μια σημαντική ευκαιρία στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για έναν ευρύτερο αναστοχασμό ως προς τον ρόλο και την προοπτική της, συνυπολογιζομένων,

κατά τα προαναφερθέντα, τόσο των θεαματικών θεσμικών αλλαγών που έχουν επέλθει μετά από την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 –και ιδίως μετά την ψήφιση του προγράμματος «Καλλικράτης»– όσο και των νέων κοινωνικοπολιτικών δεδομένων που έχουν διαμορφωθεί σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, υπό την έντονη πίεση της διεθνούς οικονομικής κρίσης. Πράγματι, η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει μια μοναδική δυνατότητα, στο πλαίσιο της σχετικής συζήτησης για την συνταγματική αναθεώρηση – που έχει ήδη ενταθεί αφότου συμπληρώθηκαν πέντε έτη από την προηγούμενη– να αποτιμήσει νηφάλια την έως τώρα πορεία της και να θέσει επί τάπητος, με συγκεκριμένες και ρεαλιστικές προτάσεις συνταγματικής πολιτικής, το ζήτημα μιας συνολικής και ριζικής αναβάθμισής της, προκειμένου: αφ'ένος μεν να θωρακισθούν και να αξιοποιηθούν πλήρως όλες οι θετικές πλευρές των έως τώρα μεταρρυθμίσεων – με προεξάρχουσα την καθιέρωση δύο αυτοδιοικητικών βαθμών– αφ'ετέρου δε να αντιμετωπισθούν με τον προσφορότερο δυνατό τρόπο τα μείζονα προβλήματα που έχουν ανακύψει και ταλανίζουν τον χώρο, στο μέτρο βέβαια που αυτά ανάγονται είτε σε συνταγματικές ελλείψεις και αστοχίες είτε σε συνταγματικές παρεκτροπές της κεντρικής διοίκησης, με την – κατά κανόνα προσχηματική– επίκληση των προβλημάτων που σχετίζονται με την οικονομική κρίση.

Ειδικότερα, η συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον σχετικό διάλογο πρέπει κατά την άποψή μας να εκκινήσει από την ανάγκη συνταγματικής αποτύπωσης ενός νέου – αναβαθμισμένου αλλά και αποσαφηνισμένου– ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο σε σχέση με την Κεντρική όσο και σε σχέση με την Αποκεντρωμένη Διοίκηση (1). Στη συνέχεια, δε, πρέπει να εστιασθεί σε επιλεγμένες και

επικαιροποιημένες συνταγματικές μεταρρυθμίσεις, που θα εγγυώνται τον ως άνω ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και συγκεκριμένα: στην καθιέρωση Συμβουλίου Αυτοδιοίκησης, ως Οργάνου που θα εκπροσωπεί συνολικά, σε κρίσιμα θεσμικά και οικονομικά θέματα, τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2), στην συνταγματική οριοθέτηση ενός νέου πλαισίου ως προς τους φορολογικούς πόρους των ΟΤΑ (3), στην κατοχύρωση ενός αξιόπιστου και αμερόληπτου μηχανισμού που θα αναλάβει τόσο την εποπτεία όσο και τον οικονομικό έλεγχο των ΟΤΑ (4), στην ενεργή συμμετοχή (μέσω της καθιέρωσης νομοθετικής πρωτοβουλίας αλλά και υποχρεωτικής διαβούλευσης) των θεσμικών της φορέων στην νομοθετική διαδικασία που αφορά αυτοδιοικητικά θέματα (5) και, τέλος, στην προώθηση ορισμένων κρίσιμων συνταγματικών αλλαγών ως προς το εκλογικό δίκαιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα ως προς το εκλογικό σύστημα, το δικαίωμα του εκλέγειν και το δικαίωμα του εκλέγεσθαι (6).

1. Η συνταγματική αποτύπωση του νέου ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο ενός ριζικά αναμορφωμένου διοικητικού συστήματος

A. Το μείζον ζήτημα που συνδέεται με την συνταγματική αναθεώρηση είναι κατά την γνώμη μου η ριζική αναοριοθέτηση του ρόλου και της προοπτικής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με βάση και αφητηριακό σημείο την θεσμική της ιδιοσυστασία,

που έγκειται, αναμφίβολα, στον διττό χαρακτήρα της:

αφ' ενός μεν ως πολιτικού δικαιώματος, με ιστορικές καταβολές και με επίκεντρο την ενεργό διεκδίκηση και πραγμάτωση αξιώσεων πολιτικής συμμετοχής, που συνδέονται με την έννοια της Τοπικής Αυτονομίας (όπως, ιδίως, αυτή οριοθετείται από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας²⁰)

αφ' ετέρου δε ως αναπόσπαστου και ζωτικής σημασίας μέρους του πολιτικού διοικητικού μας συστήματος, με επίκεντρο αλλά και συγκριτικό πλεονέκτημα την άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση και την αρχή της εγγύτητας²¹.

Με δεδομένο αυτόν τον χαρακτήρα αλλά και τα γενικότερα προβλήματα δομής και λειτουργίας του σύγχρονου κράτους, το ζητούμενο είναι η ταυτόχρονη αποσαφήνιση και αναβάθμιση του συνταγματικού καθεστώτος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να ενταχθεί ισότιμα και με πλήρη αναγνώριση, των ιδιαιτεροτήτων, των δυνατοτήτων και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της, σε συνολικότερη μεταρρύθμιση του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος²², που θα στραφεί επιτέλους, στην καθιέρωση μιας επιτελικής κεντρικής διοίκησης. Αυτό σημαίνει, εν πρώτοις, ότι τα υπουργεία –ολιγάριθμα πλέον, τόσο ως προς τον αριθμό όσο και ως προς την στελέχωση– θα ασκούν, αποκλειστικά και μόνον, αρμοδιότητες σχεδιασμού, παρακολούθησης και ελέγχου, με ταυτόχρονη μεταφορά όλων των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων –και του αντίστοιχου προσωπικού²³– είτε σε

²⁰ Πρβλ. σχετικά Π. Παπαγιάννη/Δ. Κατσούλη, Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, ό.π. (υποσημ.17) σ. 68-69.

²¹ Βλ. αναλυτικά Γ. Σωτηρέλη, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π. (υποσημ. 3), σ. 51 επ.

²² Βλ. γενικά Γ. Σωτηρέλη, Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως απάντηση στην κρίση του πολιτικού συστήματος στο: Ξ. Κοντιάδη / Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος; εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 257-269.

²³ Αξίζει να σημειωθεί ότι στις σκανδιναβικές χώρες οι απασχολούμενοι στους ΟΤΑ είναι

φορείς της αποκεντρωμένης καθ' ύλην και κατά τόπον διοίκησης είτε στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (συμπεριλαμβανομένων και των διακριτών και ιδιότυπων θεσμών της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης). Προς την κατεύθυνση μιας τέτοιας μεταρρύθμισης, η οποία θεωρώ ότι αποτελεί την μητέρα όλων των μεταρρυθμίσεων²⁴, θα μπορούσε να υπάρξει, ενόψει και της ατολμίας του πολιτικού κόσμου, μια ρητή συνταγματική αναφορά, στο άρθρο 101, ώστε αφ' ενός μεν να οριοθετηθεί επιτέλους η έννοια, ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης αφ' ετέρου δε να αναδειχθεί ο πλουραλισμός των θεσμικών λύσεων που διατίθενται για την καθ' ύλην και κατά τόπον αποκέντρωση όλων των άλλων διοικητικής φύσεως αρμοδιοτήτων, με προεξάρχουσα πλέον, μετά από την εξάλειψη των σημερινών θεσμικών –ή έστω νομολογιακών– φραγμών, τη θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

B. Με βάση τα ανωτέρω, η συνταγματική αναθεώρηση δίνει την ευκαιρία για να γίνει ένα πρώτο θαρραλέο βήμα ως προς την αναδιάρθρωση του ελληνικού κράτους, με βασικούς άξονες, πλέον, την Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, που θα συγκροτούν εφεξής μια νέα «λειτουργική ενότητα». Υπό το πρίσμα αυτό, στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

πρέπει να παρασχεθεί η θεσμική δυνατότητα, παράλληλα με την άσκηση των τοπικών υποθέσεων –για τις οποίες, άλλωστε, διαθέτει ήδη τεκμήριο αρμοδιότητας– να αναλάβει προοπτικά όλες σχεδόν τις αρμοδιότητες της σημερινής Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 280 ν. 3852/2010)²⁵. Για να γίνει όμως αυτό επιβάλλεται, σε συνταγματικό επίπεδο, μια διπλή ριζική παρέμβαση:

Πρώτον, η τροποποίηση του παρωχημένου άρθρου 101 του Συντάγματος, προκειμένου να ανακαθορισθεί η συνταγματική οριοθέτηση του διοικητικού μας συστήματος, με σημεία αιχμής την συγκεκριμένη αναφορά στον επιτελικό ρόλο της κεντρικής διοίκησης, την απάλειψη των διατάξεων που καθιερώνουν το αποκεντρωτικό σύστημα²⁶ και την ανάδειξη των ποικίλων διοικητικών μορφών της αποκέντρωσης, συμπεριλαμβανομένης πλέον ρητά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βασικά κριτήρια αυτής της νέας οριοθέτησης πρέπει να είναι πρώτον η διάκριση μεταξύ των επιτελικών και των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της διοίκησης, με ανάθεση των πρώτων (σχεδιασμός, προτάσεις νομοθετικής πρωτοβουλίας, παρακολούθηση, έλεγχος) στα υπουργεία και την πλήρη αποκέντρωση των δεύτερων, καθ' ύλην ή κατά τόπον, με προεξάρχοντα πλέον,

πολλαπλασίως περισσότεροι από αυτούς που απασχολούνται στη Διοίκηση (78% έναντι 22% στη Δανία, 76% έναντι 24% στη Φιλανδία και 84% έναντι 16% στη Σουηδία), σε αντίθεση με την Ελλάδα, όπου τα ποσοστά είναι ακριβώς αντίθετα (17% στους ΟΤΑ έναντι 83% στη Διοίκηση). Βλ. σχετικά *Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου*, Καλλικράτης- Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π. (υποσημ. 11), σ. 150 επ. και ιδίως τους πίνακες των σελ. 152 και 156.
²⁴ Βλ. αναλυτικά *Γ. Σωτηρέλη*, Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους, σε: *Γ.Χ. Σωτηρέλη/Μ.Ν. Πικραμένου/Θ.Γ. Ξηρού*, Η μεταρρύθμιση

του κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2011 και σε: <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/186/ent.2186.asp> [με ημερομηνία καταχώρησης: 25.10.2011].

²⁵ Πρβλ. *Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου*, Καλλικράτης - Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π. (υποσημ. 18), σ. 130 επ..

²⁶ Πρβλ. *Ν. Χλέπα*, Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 223 επ

ως προς την κατά τόπον αποκέντρωση, τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Όλα αυτά βέβαια, υπό το πρίσμα της πολιτειακής ενότητας και της αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής, ενώ χρήσιμη φαίνεται και η συνταγματική κατοχύρωση επί μέρους αρχών που θα την διέπουν στο σύνολό της, τόσο ως προς την κατανομή των δημόσιων υποθέσεων (αρχές της εγγύτητας και της δημοκρατικής συμμετοχής) όσο και ως προς την διαχείρισή τους (αρχές διαφάνειας, λογοδοσίας, αμεροληψίας, αποδοτικότητας και διαβούλευσης)²⁷.

Δεύτερον, η αντίστοιχη αναδιατύπωση του άρθρου 102 του Συντάγματος, προκειμένου η Τοπική Αυτοδιοίκηση να αναπροσαρμοσθεί στα νέα συνταγματικά δεδομένα, να αναδειχθεί πλήρως ο αναβαθμισμένος ρόλος της αλλά και να θωρακισθεί καλύτερα ως προς την διαφύλαξη των ιδιαίτερων θεσμικών χαρακτηριστικών και της διακριτής φυσιογνωμίας της, ιδίως στο μέτρο που αφορούν ή συνδέονται με την πεμπτουσία της, δηλαδή τις αρχές της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας²⁸. Ιδιαίτερο βάρος, κατά την άποψή μας, πρέπει να δοθεί στην συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της τοπικής αυτονομίας, όπως αυτή ορίζεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, δηλαδή ως πολιτικο-διοικητική, κατ'αρχήν, αυτονομία. Μια τέτοια κατοχύρωση εμπλουτίζει όχι μόνον το περιεχόμενο της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας αλλά και την ίδια την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία προσκτά έτσι, και σε συνταγματικό επίπεδο, τα ευρωπαϊκά

κεκτημένα της, όπως τα αποτυπώνει ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας²⁹, συμπεριλαμβανομένης, πέραν των θεμελιακών της αρχών, και της καταστατικής θέσης των αιρετών (για την οποία, ούτως ή άλλως προτείνεται τεκμηριωμένα και μια ad hoc συνταγματική κατοχύρωση³⁰).

Τα ανωτέρω, βέβαια, δεν σημαίνουν ότι η συνταγματική αυτή τροποποίηση θα οδηγεί αυτόματα σε κατάργηση κάθε αποκεντρωμένης δομής του ελληνικού κράτους. Κάθε άλλο μάλιστα. Εν πρώτοις, δεν επηρεάζονται, σύμφωνα με όσα λέχθηκαν προηγουμένως, ούτε οι θεσμικές οντότητες της καθ'ύλην αποκέντρωσης ούτε οι μορφές της κάθετης κατά τόπον διοικητικής αποκέντρωσης (δηλαδή, κατά κανόνα, τα νομικά πρόσωπα και υπηρεσίες που ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, αρμοδιότητες που τους ανατίθενται απευθείας από τα υπουργεία και εποπτεύονται από αυτά). Αλλά και οι σημερινές επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις μπορούν να συνεχίσουν τη λειτουργία τους, βάσει του νόμου που τις διέπει (3852/2010), διότι το Σύνταγμα ναι μεν δεν θα επιβάλλει πλέον το αποκεντρωτικό σύστημα αλλά ταυτόχρονα και δεν θα αποκλείει θεσμούς διοικητικής αποκέντρωσης, τουλάχιστον για ένα μεταβατικό διάστημα που θα το αποφασίσει ο νομοθέτης.

Εκείνο που κυρίως θα αλλάξει –και πρέπει να αλλάξει– σε συνταγματικό και κατ'επέκτασιν σε θεσμικό επίπεδο είναι η υποχρεωτική οργάνωση του ελληνικού κράτους με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα, η

²⁷ Βλ. αναλυτικά *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007*, ό.π. (υποσημ. 1), Οργάνωση της Διοίκησης (*Ν. Χλέπας*), σ. 24 επ.

²⁸ Βλ. Προτάσεις, ό.π., Τοπική Αυτοδιοίκηση (*Χλέπας*), σ. 33-34.

²⁹ Βλ. *Π. Παπαγιάννη/Δ. Κατσούλη*, Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, ό.π. (υποσημ. 17).

³⁰ Βλ. Δ. Κατσούλη, «Μελέτη για την καταστατική θέση των αιρετών» (πρόσφατη μελέτη του ΙΤΑ, Δεκέμβριος 2013) και τις εκεί ειδικότερες προτάσεις του για την συνταγματική κατοχύρωση της καταστατικής θέσης των αιρετών.

οποία αποτελούσε έως τώρα το άλλοθι για όλες τους πολιτικούς και θεσμικούς πολεμίους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να μην ανατίθενται σε αυτήν ζωτικής σημασίας κρατικές αρμοδιότητες. Ειδικότερα, μια τέτοια θεώρηση θα έχει ως συνέπεια –μεταξύ άλλων– την αποδυνάμωση παγιωμένων νοοτροπιών και πρακτικών τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και των δικαστηρίων –συμπεριλαμβανομένου, δυστυχώς, του Συμβουλίου Επικρατείας– που αντιμετωπίζουν, ως γνωστόν, υποτιμητικά και με έντονες προκαταλήψεις τον θεσμικό και διοικητικό ρόλο των ΟΤΑ σε μείζονα κρατικά ζητήματα. Με την προτεινόμενη τροποποίηση αφαιρείται μια σημαντική τροχοπέδη για την αναβάθμιση του θεσμικού και πολιτικού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και παρέχεται πλέον στον νομοθέτη πλήρης θεσμική ευελιξία να αποφασίσει ποιες οργανωτικές μορφές είναι κάθε φορά οι προσφορότερες για την διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων, σε οποιοδήποτε επίπεδο και με οποιαδήποτε ιδιαιτερότητα.

Με άλλα λόγια, εκείνο που προέχει ως προς τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπό την οπτική γωνία μιας τέτοιας συνταγματικής τροποποίησης, είναι το να μην αντιμετωπίζεται με θεσμική μικροψυχία και έκδηλο αρνητισμό, δίκην «πτωχού συγγενούς», στο πλαίσιο του διοικητικού μας συστήματος, κάθε φορά που εκ των πραγμάτων ανακύπτει η ανάγκη να μεταφερθεί σε αυτήν μέρος των δημόσιων υποθέσεων, που δεν έχουν μεν τοπικό χαρακτήρα (οπότε θα ενέπυταν στο τεκμήριο αρμοδιότητάς της) αλλά προσιδιάζουν σε αυτήν, λόγω της άμεσης δημοκρατικής της νομιμοποίησης –με απαραίτητο

συμπλήρωμα τις αρχές της λογοδοσίας και του δημοκρατικού ελέγχου– της εγγύτητας προς τις υποθέσεις των πολιτών και της θεσμικής ευελιξίας της.

Γ. Ειδικότερη συνταγματική αποτύπωση αυτής της νέας θεώρησης, για τον ρόλο και τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρέπει να αποτελέσει και η ρητή συνταγματική πρόβλεψη για ανάθεση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ ως προς την εκπόνηση και άσκηση δημόσιων πολιτικών, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Πρόκειται για μια απαραίτητη απάντηση του αναθεωρητικού νομοθέτη στην στενόμυαλη, κοντόθωρη και εν τέλει απαξιωτική νομολογιακή αντιμετώπιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το ΣτΕ, το οποίο, περιχαρακωμένο στις μικρόψυχες ερμηνευτικές εμμονές του, αρνείται πεισματικά να αναγνωρίσει την αρμοδιότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς την ρύθμιση κρίσιμων δημόσιων υποθέσεων, όπως ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός –για τον οποίο μάλιστα υπήρξε σαφής οπισθοδρόμηση μετά το 2005– η δημόσια εκπαίδευση και η κοινωνική πολιτική, παρά το ότι στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 (άρθρο 102 παρ. 1) προβλέπεται ρητά ότι «με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους»³¹.

Με την προτεινόμενη συνταγματική τροποποίηση θα προβλέπεται, συγκεκριμένα, δυνατότητα ανάθεσης ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων για όλες τις δημόσιες πολιτικές που ασκούνται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, με εξουσιοδότηση που θα παρέχεται από ειδικό εκτελεστικό νόμο, ο οποίος θα ορίζει το γενικό πλαίσιο και τις κανονιστικές προδιαγραφές, θα

τον πολεοδομικό σχεδιασμό» (Χρ. Τσαϊτουρίδης), σ. 69 επ., με τις εκεί παραπομπές στη σχετική θεωρία και νομολογία

³¹ Βλ. αναλυτικά *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007* (ό.π. υποσημ. 1), «Οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο χωροταξικό και

προσδιορίζει τους συγκεκριμένους τομείς των περιλαμβανόμενων στις ρυθμιστικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ δημοσίων πολιτικών, και θα ορίζει τις προϋποθέσεις νομιμότητας των σχετικών κανονιστικών πράξεων. Οι πράξεις αυτές, εφόσον θα εναρμονίζονται με το ως άνω κανονιστικό πλαίσιο, θα εκφεύγουν ρητά από τον περιορισμό του άρθρου 43 παρ. 2 «για ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό»³², ώστε να μην καταλείπεται κανένα περιθώριο για ερμηνευτικούς σολοικισμούς και νομολογιακές καταστρατηγήσεις της βούλησης του αναθεωρητικού νομοθέτη.

2. Η συνταγματική καθιέρωση «Συμβουλίου Αυτοδιοίκησης»

A. Ένα από τα βασικά ζητήματα που ταλάνισαν στο παρελθόν τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν η αδυναμία έκφρασης ενός κοινού διεκδικητικού λόγου, από τους δύο βαθμούς, για την επίλυση κοινών θεσμικών και οικονομικών προβλημάτων. Το αποτέλεσμα ήταν ο χώρος της αυτοδιοίκησης να μην μπορεί να εμφανισθεί ως ενιαίος και αξιόπιστος συνομιλητής ούτε της εκτελεστικής εξουσίας αλλά ούτε και της κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης. Τα πράγματα άλλαξαν σε σημαντικό βαθμό, με αφορμή τις κοινές διεργασίες για την υποβολή ενός κοινού μεταρρυθμιστικού σχεδίου για την αυτοδιοίκηση, με επίκεντρο την συνταγματική καθιέρωση των δύο βαθμών, αρχικά, και της διπλής αναδιάταξης αυτών των βαθμών, στη συνέχεια. Πράγματι, οι διεργασίες αυτές έφεραν κοντά τους τότε θεσμικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ΚΕΔΚΕ και την ΕΝΑΕ, που κατέληξαν σε κοινή αξιοποίηση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υποβολή

επεξεργασμένων προτάσεων, όχι μόνον σε σχέση με τους δύο βαθμούς αλλά και για την ριζική αναβάθμιση συνολικότερα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που αξιοποιήθηκαν εν πολλοίς, κατά τα εισαγωγικώς εκτεθέντα, από το πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Ωστόσο, η συγκεκριμένη συνεργασία των δύο βαθμών, μέσω των θεσμικών τους εκπροσώπων, δεν είχε την αναμενόμενη συνέχεια. Διότι ναι μεν υπάρχουν περιστασιακά περιπτώσεις κοινών προσπαθειών και διεκδικήσεων (όπως για παράδειγμα η από κοινού αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο Επικρατείας, ως προς το Παρατηρητήριο της κατ'ευφημισμόν οικονομικής αυτοτέλειας), ή καλής συνεργασίας μεταξύ επί μέρους δήμων και περιφερειών, ωστόσο αυτό δεν είναι εν τέλει ο κανόνας, ιδίως όσον αφορά την ενιαία εκπροσώπηση του χώρου στις συζητήσεις με την εκτελεστική εξουσία για την διεκδίκηση λύσεων απέναντι σε κοινά εν πολλοίς αλλά και διαρκώς οξυνόμενα προβλήματα.

B. Προτείνεται, λοιπόν, η καθιέρωση ενός Συμβουλίου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως επίσημου κοινού θεσμικού εκπροσώπου του χώρου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στην εκτελεστική εξουσία και την κεντρική διοίκηση, με θεσμική οργάνωση και λειτουργία που θα διασφαλίζουν ιδίως τα εξής:

α. Υψηλό κύρος και αξιοπιστία, σε ό,τι αφορά τόσο την κοινή εκπροσώπηση των δύο αυτοδιοικητικών βαθμών (και των θεσμών της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης) όσο και την διατύπωση επεξεργασμένων και τεκμηριωμένων θέσεων και προτάσεων που θα εκφράζουν ενιαία τον θεσμικό, προγραμματικό και διεκδικητικό λόγο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

³² Πρβλ. Χρ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης, υπό το πρίσμα των νεότερων νομολογιακών

εξελίξεων, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σ. 230 επ.

β. Διαρκή όσμωση και στενή συνεργασία με τους θεσμικούς εκπροσώπους των δύο βαθμών (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ), προκειμένου να διασφαλίζεται η αυθεντικότητα της κοινής εκπροσώπησης, η διαμόρφωση ενός κλίματος συνεχών συναινέσεων και συγκλίσεων καθώς και η συνεχής επικαιροποίηση των ήδη επεξεργασμένων θέσεων και προτάσεων.

Είναι ευνόητο ότι προκειμένου να επιτευχθούν οι ανωτέρω στόχοι απαιτείται η προσφορότερη δυνατή θεσμική συγκρότηση του Συμβουλίου. Αυτό δε προϋποθέτει, ιδίως, ότι τα μέλη του θα είναι ταυτόχρονα και μέλη της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ, με ισάριθμη συμμετοχή των δύο φορέων και με εναλλασσόμενο προεδρείο, όπως θα ορίσει ο σχετικός εκτελεστικός νόμος. Προκειμένου δε να διασφαλισθεί η θεσμική αξιοπιστία των θέσεων και των προτάσεων του Συμβουλίου, χρήσιμη θα ήταν, αναμφισβήτητα, η λειτουργία, στο πλαίσιο και υπό την εποπτεία του, ενός Επιστημονικού Ινστιτούτου με αυστηρές επιστημονικές προδιαγραφές ως προς την στελέχωση και την λειτουργία του. Το Ινστιτούτο αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει έναν υψηλού κύρους επιστημονικό σύμβουλο του χώρου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εξοπλίζοντάς τόσο το Συμβούλιο όσο και τις επί μέρους θεσμικές εκπροσωπήσεις του με όλα τα αναγκαία επιστημονικά εφόδια που απαιτούνται σήμερα, σε μια εποχή αυξημένων απαιτήσεων και ραγδαίων αλλαγών.

Είναι ευνόητο ότι με βάση τα ανωτέρω ο ρόλος του Συμβουλίου θα είναι όχι μόνον ευρύς αλλά και πολυσύνθετος, αφού θα καταλαμβάνει όλα τα μείζονα ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η ενασχόληση δε με τα ζητήματα αυτά δεν θα περιορίζεται, ευλόγως, μόνο στην διαμόρφωση ενιαίων θέσεων και στην προβολή τους, από την σκοπιά του επίσημου συνομιλητή της κυβέρνησης και της διοίκησης, αλλά θα επεκτείνεται και σε αρμοδιότητες γνωμοδοτικού χαρακτήρα,

για κρίσιμα προβλήματα, καθώς και σε υψηλού επιπέδου συμμετοχή σε όλες εκείνες τις κρίσιμες θεσμικές διεργασίες που αφορούν συνολικά τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως για παράδειγμα η λήψη αποφάσεων για την κατανομή προβλεπόμενων οικονομικών πόρων σε αυτοδιοικητικούς φορείς, με κριτήρια αναλογικής ισότητας (βλ. αμέσως παρακάτω, υπό 3), η ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας για ζητήματα που άπτονται του ρόλου και των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η επίσημη συμμετοχή σε όλες τις σχετικές νομοθετικές διαβουλεύσεις (βλ. παρακάτω, υπό 5), καθώς και σε υψηλού επιπέδου συζητήσεις με κόμματα και εκπροσώπους της Κοινωνίας των Πολιτών.

3. Ένα νέο συνταγματικό πλαίσιο για τους φορολογικούς πόρους των ΟΤΑ

Μια από τις σημαντικότερες τροποποιήσεις που επιβάλλονται εν όψει της επικείμενης συνταγματικής αναθεώρησης είναι, κατά την άποψή μου, αυτή που αφορά την πληρέστερη διασφάλιση των όρων και των προϋποθέσεων της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, προκειμένου να ολοκληρωθεί το σημαντικό βήμα που έγινε προς αυτήν την κατεύθυνση με την ρητή συνταγματική της κατοχύρωση (με την αναθεώρηση του 2001, κατά τα ανωτέρω) αλλά και με την νομοθετική της εξειδίκευση από το Πρόγραμμα Καλλικράτης, μέσω των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων (άρθρο 259 του ν. 3852/2010) και των Περιφερειών (άρθρο 260 του ν. 3852/2010).

Η διασφάλιση αυτή μπορεί να επιτευχθεί, ιδίως, μέσω μιας νέας ρύθμισης που θα αποβλέπει ταυτόχρονα στην συνταγματική κατοχύρωση, την αναδιοργάνωση και την δυναμική αποκέντρωση των φορολογικών πόρων των ΟΤΑ, με βασική προτεραιότητα,

πάντως, την εγγυημένη και έγκαιρη απόδοσή τους σε αυτούς³³.

Είναι προφανές, ενόψει και των πρόσφατων οικονομικών εξελίξεων, ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει, στο μέλλον, να κάνει μια κρίσιμη επιλογή: θα αρκεσθεί στο υπάρχον σύστημα χρηματοδότησής της, μέσω των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, επιδιώκοντας απλώς περαιτέρω εγγυήσεις για τα αποδιδόμενα ποσά, τον τρόπο κατανομής τους και τον έλεγχο νομιμότητάς τους, ή θα διεκδικήσει, πλέον, φορολογική αποκέντρωση, δηλαδή ενεργότερη ανάμειξη και στις ίδιες τις διαδικασίες προσδιορισμού, επιβολής, είσπραξης και κατανομής των φόρων^{34,35}, μέσω της συνταγματικής αναθεώρησης; Γνωρίζω και εν μέρει συμερίζομαι τους δισταγμούς και τους προβληματισμούς ως προς την υιοθέτηση της δεύτερης λύσης, τόσο ως προς τα ουσιαστικά πολιτικά προβλήματα που αφορούν τις σχέσεις των ΟΤΑ με το εκλογικό τους σώμα όσο και ως προς τα οργανωτικά προβλήματα που συνδέονται με μια τόσο ριζική αναδιοργάνωση των φορολογικών μας δομών (πολλώ δε μάλλον αν αναλογισθεί κανείς τις κραυγαλέες αλλά μη διορθούμενες αδυναμίες του ισχύοντος φορολογικού

μηχανισμού). Θεωρώ όμως παράλληλα, ενόψει και της έντασης και της διάρκειας της οικονομικής κρίσης, ότι η οικονομική αυτοτέλεια στην πράξη θα είναι όλο και δυσκολότερο να διασφαλισθεί, όταν η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα βρίσκει συνεχώς απέναντί της μια –οποιαδήποτε– κυβέρνηση η οποία θα προβάλλει αφοπλιστικά, (έστω και προσχηματικά, το επιχείρημα: «ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος» (διευθετώντας όμως, παράλληλα, τα της κατανομής των φορολογικών πόρων με πολιτική υστεροβουλία και μικροκομματική ιδιοτέλεια...)). Ως εκ τούτου αυτή η πλέον ριζική λύση, της ως άνω φορολογικής αποκέντρωσης, μπορεί σήμερα να φαίνεται δυσχερής – ή και αντιδημοφιλής, λόγω πολιτικού κόστους– τίποτε όμως δεν αποκλείει να αποδειχθεί στο μέλλον, έστω και μακροπρόθεσμα, και η πλέον βιώσιμη λύση³⁵.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το ζητούμενο και αυτής της συνταγματικής πρότασης, όπως και των περισσότερων από τις προηγούμενες, δεν πρέπει να είναι μια δεσμευτική τροποποίηση, που θα προκαταλαμβάνει τις μελλοντικές θεσμικές λύσεις, αλλά μια νέα ανοικτή συνταγματική ρύθμιση.

³³ Βλ. αναλυτικά *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007* (ό.π. υποσημ. 1),

«Φορολογική αποκέντρωση» (Π. Δημητρόπουλος), σ. 63 επ., γενικότερα δε τις πολύ ενδιαφέρουσες Μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης: «Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης», «Η θωράκιση της Αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με φορολογικούς πόρους», «Μελέτη για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης», «Φορολογική Αποκέντρωση», «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση», (ό.π. υποσημ. 5). Βλ. επίσης Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου, Καλλικράτης - Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π. (υποσημ. 18), σ. 66 επ., Γ. Σωτηρέλη/Θ.

Ξηρού (επιμ.), «Από την νομαρχιακή στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση», εκδ. Παπαζήσης/ΙΤΑ 2010, σ. 53 επ.

³⁴ Κατεύθυνση για την φορολογική αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης καταστρώνεται και με το άρθρο 9, παρ. 3 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) με το οποίο ορίζεται ότι «τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη, των οποίων το ύψος έχουν δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα όρια του νόμου», βλ. Π. Παπαγιάννη/ Δ. Κατσούλη, Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, ό.π. (υποσημ.17), σ. 81.

³⁵ Πρβλ. Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου, Καλλικράτης - Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π. (υποσημ. 18), σ. 66 επ., ιδίως δε σ. 83 επ., 102 επ.

Αυτή πρέπει αφ'ενός μεν να θωρακίζει περαιτέρω την οικονομική αυτοτέλεια, υπό όλες τις εκδοχές της, αφ'ετέρου δε να αφήνει ευρέα περιθώρια ευελιξίας στον κοινό νομοθέτη, ώστε να μπορεί να κινηθεί ευχερώς προς την μια ή την άλλη κατεύθυνση, ή ακόμη και να υιοθετήσει, μεταβατικά ή μη, ενδιάμεσες λύσεις. Μια τέτοια αναθεωρητική επιλογή συνεπάγεται ιδίως τα εξής:

Α. Εν πρώτοις, πρέπει να υπάρξει *επιτακτικότερη συνταγματική δέσμευση* ως προς την ανάθεση πρόσθετων αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ, ώστε αυτή να μην είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί χωρίς την ταυτόχρονη πρόβλεψη, στις ίδιες διατάξεις (του νόμου ή της κανονιστικής πράξης) που προβλέπουν την ανάθεση, των αναγκαίων πόρων για την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων, που μπορεί να είναι και νέοι φορολογικοί πόροι.

Β. Κατά δεύτερον, πρέπει να ανατεθεί κατ' αποκλειστικότητα στους θεσμικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η απόδοση και κατανομή των εκάστοτε προβλεπόμενων για τους ΟΤΑ φορολογικών πόρων, εφ' όσον ο νομοθέτης προκρίνει και στο μέλλον, αλλά χωρίς συνταγματική δέσμευση πλέον, το ισχύον σήμερα σύστημα (δηλαδή της είσπραξής τους από το κράτος και της απόδοσής τους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση). Αυτό σημαίνει ότι η διατύπωση της προτεινόμενης συνταγματικής ρύθμισης θα είναι τέτοια που θα επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη να αποκλείει κάθε αποφασιστική και με άσκηση διακριτικής ευχέρειας ανάμειξη των Υπουργείων στην απόδοση και κατανομή των πόρων, είτε εξακολουθήσουν να ισχύουν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, όπως συμβαίνει –με πολλά προβλήματα και συνεχείς καταστρατηγήσεις– σήμερα, είτε επιλεγεί η είσπραξη και απόδοση ενός άλλου ενιαίου φόρου που μπορεί να τους αντικαταστήσει, όπως

είναι για παράδειγμα ο ευρέως συζητούμενος φόρος ακίνητης περιουσίας. Ο φόρος αυτός, μάλιστα, θα μπορούσε όντως, κατά την άποψή μου, να αποτελέσει μια καλή εναλλακτική επιλογή, βάσει των ισχυόντων σε πολλά προηγμένα αυτοδιοικητικά κράτη³⁶ και ως εκ τούτου ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα έπρεπε νομίζω να διεκδικήσει όχι μόνον την νομοθετική του καθιέρωση αλλά και την συνταγματική του κατοχύρωση, ως μόνιμης λύσης που θα απάλλαζε τους ΟΤΑ από πολλές τριβές και δυσλειτουργίες.

Ειδικότερα, τον ρόλο της διαχείρισης και κατανομής των φορολογικών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπό την όποια εκδοχή τους, θα μπορούσε να αναλάβει το ανωτέρω προταθέν Συμβούλιο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο θα επικουρείται, κατά τα προεκτεθέντα, από Επιστημονικό Ινστιτούτο που θα διαθέτει στελέχη με εξειδικευμένες νομικές και οικονομικές γνώσεις. Είναι ευνόητο, βέβαια, ότι σε μια τέτοια περίπτωση τίποτε δεν αποκλείει να συμμετέχουν *ex officio* στις σχετικές συνεδριάσεις του Συμβουλίου Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στελέχη υπουργείων, προκειμένου να θέτουν υπόψιν του τεχνικά ζητήματα ή να δίδουν αναγκαίες διευκρινίσεις. Περαιτέρω, ο νομοθέτης θα πρέπει να αναζητήσει λύσεις που θα συνδέουν τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα του Συμβουλίου Αυτοδιοίκησης με τον ρόλο της προτεινόμενης κατωτέρω (υπό 4) Ανεξάρτητης Αρχής, που θα αναλάβει την άσκηση όλων των ελέγχων – συμπεριλαμβανομένου του οικονομικού– ως προς την λειτουργία των ΟΤΑ.

Γ. Η τρίτη πτυχή της προτεινόμενης ρύθμισης αφορά την άρση των συνταγματικών εμποδίων ως προς την υιοθέτηση της ριζικότερης, κατά τα ανωτέρω, εναλλακτικής

³⁶ Πρβλ. τις μελέτες της υποσημ. 21 και αναλυτικότερα: Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου,

επιλογής ως προς τους φορολογικούς πόρους των ΟΤΑ. Αυτό σημαίνει, πρακτικά, ότι το Σύνταγμα πρέπει να επιτρέπει, αλλά όχι πλέον να επιβάλλει, τόσο την σήμερα ισχύουσα επιλογή της είσπραξης τους από το κράτος και της απόδοσή τους από τους ΟΤΑ –η οποία όμως πρέπει να οργανωθεί διαφορετικά, κατά τα προαναφερθέντα– όσο και την επιλογή της ουσιαστικής φορολογικής αποκέντρωσης, όπως προσδιορίστηκε προηγουμένως.

Είναι ευνόητο ότι μια τέτοια ρύθμιση πρέπει να γίνει κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην καταλειφθούν περιθώρια μερικών και αποσπασματικών λύσεων, υπεκφυγών και καταστρατηγήσεων. Για να γίνει όμως αυτό είναι φανερό ότι τα ημίμετρα της προηγούμενης αναθεώρησης (του 2001), περί καθορισμού και είσπραξης «τοπικών εσόδων», όχι μόνον δεν αρκούν αλλά και αποδείχθηκαν ανεφάρμοστα.

Απαιτείται λοιπόν, πλέον, ρητή τροποποίηση της παρ. 4 του άρθρου 78 του Συντάγματος (σύμφωνα με την οποία «*το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης*»), ώστε να παρασχεθεί στον νομοθέτη, κατ'εξαιρέσει, η δυνατότητα να αναθέσει τον καθορισμό και είσπραξη συγκεκριμένων φόρων από τους ίδιους τους ΟΤΑ (πέραν των τοπικών εσόδων και των ανταποδοτικών τελών). Προϋπόθεση, πάντως, για μια τέτοια νομοθετική εξουσιοδότηση, πρέπει να είναι, σύμφωνα με την προτεινόμενη συνταγματική ρύθμιση, ένα γενικό νομοθετικό πλαίσιο που θα περιλαμβάνει:

α) τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της τοπικής φορολογικής πολιτικής,

β) ειδικώς επεξεργασμένα κριτήρια (ιδίως αυτά της χωρικής και κοινωνικής συνοχής) ως προς την κατανομή και ανακατανομή των σχετικών πόρων –με ενεργό και εν προκειμένω τον ρόλο του Συμβουλίου Αυτοδιοίκησης, ως μηχανισμού εξισορρόπησης³⁷– και

γ) τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη σύσταση και λειτουργία ενός πρόσφορου και αυτοτελούς αυτοδιοικητικού φορολογικού μηχανισμού.

Δ. Πρέπει να επισημανθεί ότι βάσει των ως άνω ρυθμίσεων, που εξειδικεύουν την συγκεκριμένη πρόταση συνταγματικής αναθεώρησης του άρθρου 102 του Συντάγματος, είναι εφικτές και ορισμένες ενδιάμεσες λύσεις, που θα συνδυάζουν τις δύο βασικές επιλογές. Σημαντικότερη από αυτές, που διευκολύνεται πλέον με τις προτεινόμενες συνταγματικές ρυθμίσεις, είναι η ακόλουθη:

α. Θα προβλέπονται, εν πρώτοις, συγκεκριμένοι φορολογικοί πόροι που θα εισπράττονται από τους φορολογικούς μηχανισμούς του κράτους και θα αποδίδονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

β. Θα επιφυλάσσεται κατ'αρχήν στον κοινό νομοθέτη η αρμοδιότητα είτε να καθορίζει αυτούς τους πόρους υπέρ της Αυτοδιοίκησης, όπως ισχύει σήμερα, είτε απλώς να ορίζει το ύψος τους, αν οι πόροι αυτοί έχουν συνταγματική κατοχύρωση (με προτιμότερη, κατά τα ανωτέρω, αυτήν του φόρου ακίνητης περιουσίας).

γ. Θα παρέχεται όμως, ταυτόχρονα, διακριτική ευχέρεια στους επί μέρους ΟΤΑ να αυξομειώνουν κατά ένα ποσοστό (πχ 10-20%) το ύψος των προβλεπόμενων υπέρ της Τοπικής

³⁷ Πρβλ. Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου, Καλλικράτης - Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π. (υποσημ. 11), σ. 94 επ.

Αυτοδιοίκησης φόρων, με κριτήρια που θα καθορισθούν από τον νομοθέτη και με συνυπολογισμό, σε κάθε περίπτωση, της ανταποδοτικότητας.

4. Ειδική συνταγματική ρύθμιση για την άσκηση εποπτείας στους ΟΤΑ

Το ζήτημα του ελέγχου των ΟΤΑ, τόσο ως προς τις διοικητικές όσο και ως προς τις οικονομικές τους αρμοδιότητες, είναι ένα κομβικό ζήτημα που βρίσκεται στην καρδιά του όλου προβληματισμού για την αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο³⁸ όσο και στη χώρα μας³⁹. Πράγματι το ζήτημα αυτό συνδέεται άρρηκτα τόσο με την έως τώρα – και ιδίως το τελευταίο διάστημα– αντιμετώπιση των ΟΤΑ από την Κεντρική Διοίκηση όσο και με την αναγκαία νέα θεώρηση των ΟΤΑ, στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού συστήματος, που πρέπει να αποτυπωθεί στην επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση⁴⁰. Ειδικότερα:

Α. Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που ταλανίζουν τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναμφισβήτητα η κακή οργάνωση και λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών που προβλέπονται τόσο για την άσκηση της εποπτείας, δηλαδή του ελέγχου νομιμότητας, όσο και του οικονομικού ελέγχου⁴¹.

Όσον αφορά την εποπτεία, αυτή εξακολουθεί να ασκείται σήμερα από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, επικεφαλής της οποίας είναι πάντοτε ένα πολιτικό στέλεχος του κόμματος (ή των κομμάτων πλέον) της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας, το οποίο ενεργεί συχνά με μικροκομματική ιδιοτέλεια, άλλοτε μεροληπτώντας υπέρ των φίλα προσκείμενων στην κυβέρνηση ΟΤΑ και άλλοτε επιδιώκοντας την φθορά των «αντιπάλων». Πέρα δε από αυτό, η στελέχωση των σχετικών υπηρεσιών είναι εν πολλοίς ελλιπής και περιορισμένων δυνατοτήτων, σε σχέση ιδίως με την διευρυμένη επικράτεια και τις συνεχώς αυξανόμενες αρμοδιότητες των σημερινών ΟΤΑ.

Αλλά και στο πεδίο των οικονομικών ελέγχων, που είναι μια ειδικότερη μορφή της εποπτείας, τα πράγματα δεν είναι καλύτερα. Αλλεπάλληλοι και ετερόκλητοι μηχανισμοί ελέγχου αθροίζονται διαρκώς στους ασκούντες την σχετική αρμοδιότητα, ο καθένας από τη δική του σκοπιά και με τα δικά του μέσα, με αποτέλεσμα να παραλύει η οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ και να σωρεύονται ολοένα και περισσότερα προβλήματα επικαλύψεων και αντιφατικών δράσεων και υποδείξεων⁴².

³⁸ Βλ. γενικά *Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου*, Καλλικράτης - Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π. (υποσημ. 18), μσ. 159 επ.

³⁹ Βλ. γενικά *Γ. Σωτηρέλη*, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π. (υποσημ. 3), σ. 92 επ., *Γ. Σωτηρέλη/Θ. Ξηρού*, Από την νομαρχιακή στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση, ό.π., υποσημ. 5, σ. 42 επ., αναλυτικότερα δε την μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ. Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος», ό.π. (υποσημ. 5).

⁴⁰ Βλ. αναλυτικά *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007* (ό.π. υποσημ. 1), «Ο

έλεγχος νομιμότητας πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Χρ. Τσαϊτουρίδης), σ. 57 επ.

⁴¹ Βλ. την υποσημ. 29

⁴² Βλ. ενδεικτικά www.kedke.gr την ομιλία του Προέδρου της ΚΕΔΕ Κώστα Ασκούνη στην έκτακτη Γενική Συνέλευση της ΚΕΔΕ (28-11-2013), που υπογράμμισε σχετικά:

«Με αφορμή την καταπολέμηση της αδιαφάνειας και των περιττών δαπανών, έχουμε την ψήφιση σωρείας αντιφατικών νομοθετημάτων, εγκυκλίων και κανονιστικών πράξεων που ξεφυτρώνουν από το πουθενά χωρίς να γνωρίζει κανείς τίποτα, με αποτέλεσμα να βιώνουμε την αποθώωση της γραφειοκρατίας, των χρονοβόρων διαδικασιών και αγκυλώσεων που δυσκολεύουν αντί να διευκολύνουν την

Είναι προφανές βέβαια ότι οι ΟΤΑ πρέπει να υπόκεινται σε συνεχή έλεγχο ως προς την τήρηση των κανόνων της νομιμότητας και της διαφάνειας, που είναι και πρέπει να εξακολουθήσει να είναι συνταγματική επιταγή. Ο έλεγχος αυτός, μάλιστα, πρέπει να είναι βαθύς και ουσιαστικός, για δύο λόγους:

Ο πρώτος λόγος είναι το ότι στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν όντως παρατηρηθεί κατά καιρούς εκτεταμένα κρούσματα είτε παραβιάσεων της νομιμότητας (που καταλήγει, συχνά σε τυραννία της πλειοψηφίας) είτε εκδηλώσεων αδιαφάνειας, διαφθοράς και αθέμιτης συναλλαγής. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι οι ΟΤΑ είναι εκ φύσεως και εξ ορισμού επιρρεπείς στη διαφθορά, όπως υποστηρίζεται κατά κόρον και καθ' υπερβολήν από τους πολεμίους της, σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο, ή όπως

υπονοείται, εμμέσως πλην σαφώς, σε δικαστικό επίπεδο, με την σχετική – μικρόψυχη και συχνά εχθρική – νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Οι σχετικές κατηγορίες, ακόμη και αν εκκινούν από υπαρκτά παραδείγματα, κατά τα προλεχθέντα, ελέγχονται συνήθως τόσο για υπερτονισμό του μεγέθους και της έντασης του φαινομένου, συγκριτικά με τους υπόλοιπους διοικητικούς θεσμούς, όσο και για την υποταγή σε σκοπιμότητες, που αναφέρονται είτε στον περιορισμό του πεδίου προστασίας των αρχών της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, δηλαδή της πεμπτουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε στην δημιουργία ενός εχθρικού κλίματος απέναντι στην Τοπική Δημοκρατία είτε στην υπαγωγή των ΟΤΑ σε ένα καθεστώς πολιτικής ομηρίας, που

παραγωγή του έργου, που δυσκολεύουν αντί να διευκολύνουν τη ζωή των πολιτών. Στους 11 υπάρχοντες ελεγκτικούς μηχανισμούς προσετέθη και το Οικονομικό Παρατηρητήριο των Δήμων, το οποίο έρχεται σε κατάφωρη αντίθεση με τις συνταγματικές διατάξεις για τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Δήμων. Εάν πράγματι η Κυβέρνηση ενδιαφέρεται για ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις, εάν θέλει να αλλάξει το Κράτος, εάν επιθυμεί να μας απαλλάξει από αυτή τη γραφειοκρατική παράνοια, ας παρουσιάσει ένα σχέδιο εξορθολογισμού αυτών των απίστευτων ελέγχων που κοστίζουν σε χρόνο και αποτελούν μεγάλη σπατάλη πόρων, ισοδύναμη με το 7,2% του ΑΕΠ, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ. Αυτές είναι ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις που αλλάζουν το Κράτος, το καθιστούν λειτουργικό και αποτελεσματικό και συμβάλλουν στην ανάπτυξη της χώρας». Στο ίδιο μήκος κύματος και οι επισημάνσεις του προέδρου της ΕΝΠΕ Γιάννη Σγουρού (www.enpe.gr) στην ομιλία του στο πρόσφατο (20.9.2013) Έκτακτο Συνέδριο για τα οικονομικά της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης:

«Θέλουμε έναν έλεγχο σοβαρό, γρήγορο και αποτελεσματικό. Να μας ελέγχουν όχι κάθε μέρα, κάθε ώρα αλλά να μας ελέγχουν, όχι να μας εμπαίζουν. Όχι με πρόσχημα τον έλεγχο να μας εμφανίζουν ως υπόλογους σε κατηγορίες

και καθυστερήσεις, για αδιαφάνεια και για υπόγειες συναλλαγές. Γιατί τι άλλο εξυπηρετούν όλοι αυτοί οι έλεγχοι που έχουν καθιερώσει και κάθε μέρα καθιερώνουν και έναν ακόμη; Και για να γίνει πλήρως αντιληπτός ο αριθμός των ελέγχων που καθημερινά μας γίνεται σας αναφέρω: Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, Παρατηρητήριο ΟΤΑ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Συμβούλιο Επικρατείας, Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, Εισαγγελία, Αρχή Ελέγχου Δημοσίων Συμβάσεων, Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ελεγκτές Περιβάλλοντος, Επιθεωρητής Δημόσιας Υγείας, Συνήγορος του Πολίτη, Υπουργείο Εσωτερικών, Διαύγεια, Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, Δημοσίευση Διαγωνισμών σε ΦΕΚ και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Πόθεν Έσχες, Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων Υπουργείου Οικονομικών. Τι εξυπηρετεί όλος αυτός ο κατάλογος ελέγχων; Τι περισσότερο μπορεί να προσφέρει το Οικονομικό Παρατηρητήριο των ΟΤΑ; Μία Επιτροπή από πέντε γραφειοκράτες στο Υπουργείο Εσωτερικών είναι. Γιατί τόση τυπολατρεία; Πώς αυτή η Επιτροπή θα δίνει εντολές σε ένα ολόκληρο Περιφερειακό Συμβούλιο που εκπροσωπεί εκατομμύρια πολίτες;».

επιτυγχάνεται με επιτηδευμένους και προσχηματικούς ελέγχους.

Ο δεύτερος λόγος, για την άσκηση βαθέως και ουσιαστικού ελέγχου, είναι πλέον ο σημαντικότερος, ενώ ανταποκρίνεται πολύ περισσότερο στην πραγματική σημερινή εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και στον ρόλο που πρέπει εφεξής να διαδραματίσει. Όπως λέχθηκε αναλυτικά προηγουμένως, οι σύγχρονοι ΟΤΑ είναι μια σαφώς βελτιωμένη, σε σχέση με το παρελθόν, θεσμική έκφραση της Τοπικής Αυτονομίας και της άμεσης δημοκρατικής συμμετοχής, αποτελώντας όμως παράλληλα και αναπόσπαστο μέρος του διοικητικού μας συστήματος, αφού ασκούν μείζονος σημασίας αρμοδιότητες ως προς την διαχείριση κρίσιμων δημόσιων υποθέσεων (που υπερβαίνουν πλέον, κατά πολύ, το κύκλο των τοπικών υποθέσεων). Αυτός ο νέος ρόλος των ΟΤΑ, ο οποίος επιβάλλεται να διευρυνθεί ακόμη περισσότερο, κατά τα προεκτεθέντα, στην προοπτική μιας περαιτέρω –και συνταγματικά κατοχυρωτέας– αναβάθμισής τους, επιβάλλει και νέους κανόνες νομιμότητας και οικονομικής διαφάνειας, προκειμένου οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί να ανταποκριθούν με πειστικότερους όρους στις νέες αυξημένες διαχειριστικές απαιτήσεις αλλά και να καταξιωθούν ακόμη περισσότερο στη συνείδηση των πολιτών.

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί, με ιδιαίτερη έμφαση, ότι οι πρώτοι που επισημαίνουν την ως άνω αναγκαιότητα για την κατοχύρωση όλων των δυνατών εγγυήσεων διαφάνειας και ελέγχου είναι οι θεσμικοί φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ) καθώς και η συντριπτική πλειονότητα των δημάρχων και των περιφερειάρχων, οι οποίοι συν τω χρόνω αποδεικνύουν, ολοένα και

περισσότερο, ότι διαπνέονται από υψηλό αίσθημα θεσμικής και δημοκρατικής ευθύνης. Κοινή συνισταμένη όλων των συναφών θέσεων και προτάσεων που εκπορεύονται από τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (τόσο σε Συνέδρια και άλλες συλλογικές διαδικασίες όσο και σε ομιλίες και συνεντεύξεις) είναι η άποψη ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, συναισθανόμενη τις προκλήσεις των καιρών, είναι η πρώτη που επιδιώκει έναν βαθύ και ουσιαστικό έλεγχο, τόσο των διοικητικών όσο και των οικονομικών της δράσεων, υπό την απαρένγκλιτη όμως προϋπόθεση ότι ο έλεγχος αυτός θα απλοποιηθεί στον μέγιστο δυνατό βαθμό, θα ασκείται από αξιόπιστο και αμερόληπτο φορέα και θα είναι σοβαρός, γρήγορος και αποτελεσματικός, ώστε να μην καταλείπονται περιθώρια δυσφήμισης και περιθωριοποίησής της, πολλώ δε μάλλον περιέλευσής της σε συνθήκες πολιτικής ομηρίας⁴³.

Β. Ένα σημαντικό πρώτο βήμα προς την ανωτέρω κατεύθυνση υπήρξε αναμφισβήτητα η καθιέρωση του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος θα μπορούσε πράγματι να αποτελέσει μια αξιόπιστη εναλλακτική λύση απέναντι στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, τόσο λόγω της πολύ καταλληλότερης στελέχωσης που προβλέπεται όσο και λόγω του ότι πληροί τις απαραίτητες προϋποθέσεις αμεροληψίας. Ωστόσο ο θεσμός αυτός δεν έχει έως τώρα τεθεί σε εφαρμογή, με το επιχείρημα –ή με το πρόσχημα...– της έλλειψης οικονομικών πόρων. Ως εκ τούτου, η πρόταση του χώρου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι αναγκαίο να την θεωρήσει σαν δεδομένη ή έστω σαν την μόνη πρόσφορη λύση, που πρέπει να αποτελέσει σε κάθε περίπτωση το αφετηριακό σημείο της. Αντίθετα, νομίζω ότι η συζήτηση για την συνταγματική αναθεώρηση μας δίνει την

⁴³ Πρβλ. τα σχετικά αποσπάσματα από τις ομιλίες των Προέδρων της ΚΕΔΕ και της

ευκαιρία να επανέλθουμε σε μια συνολικότερη πρόταση, για την κατοχύρωση ενός άλλου, πολιτικά ουδέτερου, αξιόπιστου και αμερόληπτου μηχανισμού, που θα αναλάβει, υπό τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις –και χωρίς δυνατότητα παραπομπής στις ελληνικές καλένδες– τον έλεγχο νομιμότητας όλων των πράξεων των ΟΤΑ, διοικητικών και οικονομικών, ώστε να τερματισθεί η σημερινή τραγελαφική κατάσταση των πολλαπλών πλην ατελέσφορων ελέγχων. Ειδικότερα:

Η πρόταση αυτή αφορά την συνταγματική καθιέρωση μιας Ανεξάρτητης Αρχής⁴⁴, η οποία θα συνυπολογίζει μεν τα ανωτέρω θετικά σημεία του Ελεγκτή Νομιμότητας, αντιμετωπίζοντάς τα ως κεκτημένα, αλλά και θα τα υπερβαίνει προς δύο κατευθύνσεις:

Πρώτον, ως προς την έκταση του ασκούμενου ελέγχου, ο οποίος πλέον θα αφορά το σύνολο των ήδη ανατεθειμένων αλλά και των εν δυνάμει ανατεθεισών στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων. Αυτό σημαίνει ότι με την συνταγματική καθιέρωση και την νομοθετική εξειδίκευση της εν λόγω Αρχής παύει η αρμοδιότητα όλων των άλλων ελεγκτικών μηχανισμών, πλην, εννοείται, όσων κριθούν ότι ασκούν άκρως εξειδικευμένους ελέγχους, καθώς βεβαίως και των δικαστηρίων. Η προσφυγή στα τελευταία, μάλιστα, δεν θα πρέπει να τελεί υπό την προϋπόθεση να έχει προηγηθεί ειδική διοικητική προσφυγή, όπως προβλέπεται στο πρόγραμμα Καλλικράτης (άρθρο 227 του ν.3852/2010), διότι αυτό μπορεί να καταλήξει εις βάρος της δικαστικής προστασίας των διοικουμένων, που παραμένει πάντα το τελευταίο καταφύγιο. Κατά τα άλλα βέβαια, μια τέτοια διοικητική προσφυγή –η οποία θα αναστέλλει, σε κάθε περίπτωση,

την προθεσμία για την προσφυγή στη δικαιοσύνη– πρέπει οπωσδήποτε να προβλεφθεί, και μάλιστα κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται για όλους τους δημότες η δυνατότητα να ζητούν ευχερώς, με μεγάλη προθεσμία και χωρίς γραφειοκρατικά ή άλλα εμπόδια, είτε την άσκηση ελέγχου νομιμότητας και διαφάνειας, γενικά, είτε την προστασία τους από την Αρχή για παραβίαση δικών τους δικαιωμάτων. Η καθιέρωση, μάλιστα, της εν λόγω διοικητικής προσφυγής θα λειτουργούσε και προληπτικά, διότι θα απέτρεπε τους ΟΤΑ από εξόφθαλμες παραβιάσεις τόσο της νομιμότητας όσο και της διαφάνειας.

Εννοείται, βέβαια, ότι τα Δικαστήρια θα έχουν αρμοδιότητα και για τον έλεγχο των πράξεων της ως άνω Διοικητικής Αρχής, όπως συμβαίνει άλλωστε και για τις πράξεις των υπόλοιπων Ανεξάρτητων Αρχών.

Δεύτερον, ως προς τις εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, οι οποίες ευλόγως θα είναι ισχυρότερες, με δεδομένο ότι θα πρόκειται για Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία εξ ορισμού είναι εξοπλισμένη με τα μέγιστα δυνατά εχέγγυα αμερόληπτης αλλά και επιστημονικά τεκμηριωμένης κρίσης. Με άλλα λόγια, η ανάθεση του ελέγχου νομιμότητας της δράσης των ΟΤΑ σε Ανεξάρτητη Αρχή είναι αναμφισβήτητα η πλέον συμβατή τόσο με τη νομική φύση του ελέγχου όσο και με τις εγγυήσεις αξιολογικής ουδετερότητας, συστηματικότητας και επιστημονικού κύρους που απαιτούνται, προκειμένου να μην εκτρέπεται η ασκούμενη εποπτεία σε –καλυμμένο ή απροκάλυπτο– έλεγχο σκοπιμότητας.

Η προτεινόμενη Αρχή, ειδικότερα, για να είναι αποτελεσματική, πρέπει να έχει κεντρική και περιφερειακή διάρθρωση. Ο επικεφαλής και το Κεντρικό Συμβούλιο αυτής της Αρχής πρέπει να

⁴⁴ Βλ. Γ. Σωτηρέλη, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ό.π. (υποσημ. 3), σ. 92 επ

ορίζονται κατά τρόπο που θα διασφαλίζει πλήρως την αμεροληψία τους, χωρίς όμως την υιοθέτηση του τρόπου επιλογής που προβλέπει το άρθρο 101 Α του Συντάγματος (ομοφωνία και σε κάθε περίπτωση πλειοψηφία 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων), διότι αυτός έχει λειτουργήσει παραλυτικά ως προς την ανάδειξη της ηγεσίας των συγκεκριμένων Αρχών. Ο προσφορότερος ίσως τρόπος θα ήταν η επιλογή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση πολλαπλάσιου αριθμού από την Διάσκεψη των Προέδρων (με 3/5 και με χρονικό όριο, πέραν του οποίου θα αποφασίζει μόνος ο Πρόεδρος). Από εκεί και πέρα ένας εκτελεστικός νόμος θα μπορούσε να προβλέψει τον τρόπο, τα κριτήρια και τις προδιαγραφές, τόσο για την επιλογή των περιφερειακών οργάνων της Αρχής –με ευθύνη του κεντρικού οργάνου– όσο και για την στελέχωση των περιφερειακών υπηρεσιών της Αρχής (με προσωπικό εξειδικευμένο σε νομικούς και οικονομικούς ελέγχους και με πλήρη αξιοποίηση όλων των στελεχών του εν ευρεία εννοία δημόσιου τομέα, που διαθέτουν σχετική πείρα).

5. Συνταγματική κατοχύρωση υποχρεωτικής διαβούλευσης και νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη συμμετοχή στο νομοθετικό έργο των θεσμικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η συνταγματική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι νομίζουμε χρήσιμο να εκφραστεί, με συγκεκριμένη προσθήκη στο άρθρο 76, και ως προς την ενεργότερη και ουσιαστικότερη συμμετοχή των θεσμικών εκπροσώπων της στο νομοθετικό έργο. Η συμμετοχή αυτή

μπορεί να εκφραστεί με την καθιέρωση πρώτον υποχρεωτικής διαβούλευσης και δεύτερον νομοθετικής πρωτοβουλίας, στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας που αφορά αυτοδιοικητικά θέματα. Ειδικότερα:

A. Θεωρούμε σκόπιμο να προβλεφθεί, στο πλαίσιο της νομοθετικής λειτουργίας της Βουλής, ειδική –και υποχρεωτική– διαδικασία διαβούλευσης των μελών των εκάστοτε αρμόδιων διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών με τους θεσμικούς εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης, για κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αφορά θέματα αυτοδιοίκησης. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι θα απαιτείται και σύμφωνη γνώμη τους

για την ανάληψη οποιασδήποτε σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας – είτε από την κυβέρνηση (με σχέδιο νόμου) ή από την Βουλή (πρόταση νόμου)– πολλώ δε μάλλον για την ψήφιση των σχετικών νομοθετικών κειμένων. Σημαίνει, όμως, ότι η διατύπωση της άποψής τους⁴⁵ όχι μόνον θα προβλέπεται δεσμευτικά από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής αλλά και θα αποτελεί δικαίωμα, η μη ικανοποίηση του οποίου, σε περίπτωση που δεν κληθούν, θα έχει ως συνέπεια το να μην είναι δυνατή η συνέχιση της νομοθετικής διαδικασίας στην Ολομέλεια.

B. Ωστόσο, η υποχρεωτική συμμετοχή των θεσμικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε διαβούλευση με τα μέλη των διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών από μόνη της δεν αρκεί για να επιβεβαιώσει έναν πράγματι αναβαθμισμένο ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πεδίο λήψης των νομοθετικών αποφάσεων που την αφορούν. Παράλληλα κρίνεται απαραίτητο να δοθεί στους θεσμικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η δυνατότητα να αναλάβουν οι ίδιοι νομοθετική πρωτοβουλία για

περιφέρειας για ειδικά θέματα.

⁴⁵ Πρβλ. το άρθρο 188 του ν. 3852/2010, που προβλέπει της παροχή γνώμης της (αυτοδιοικητικής)

θέματα που άπτονται είτε των αρμοδιοτήτων είτε της οργάνωσης και λειτουργίας της.

Είναι γνωστό, άλλωστε, ότι σήμερα εξελίσσεται, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μια μεγάλη συζήτηση ως προς την άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας από τα κάτω, δηλαδή είτε από τους πολίτες, με συγκεκριμένο αριθμό υπογραφών (κάτι που ισχύει ήδη σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες⁴⁶, αλλά και στη Συνθήκη της Λισαβώνας⁴⁷), είτε από συγκεκριμένους δημοκρατικούς φορείς, όπως είναι κατ'εξοχήν ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η συζήτηση δε αυτή έχει πράγματι ισχυρή δικαιολογητική βάση, ειδικά στη χώρα μας, διότι αφορά συμμετοχικούς θεσμούς οι οποίοι μπορούν και την νομοθετική διαδικασία να εμπλουτίσουν αλλά και το αποκαμωμένο και ανήμπορο πολιτικό σύστημα να αναζωογονήσουν.

Εξ άλλου, όπως αναφέρθηκε και εισαγωγικά, είναι κοινό μυστικό ότι όλες οι θεσμικές τομές που έγιναν κατά καιρούς στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εν μέρει δε και στην κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση, προετοιμάστηκαν και προτάθηκαν, κατά το μέγιστο μέρος τους, από τους

θεσμικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως να της αναγνωρίζεται θεσμικά, σε νομοθετικό επίπεδο, ο ρόλος του έγκυρου, αξιόπιστου και εν τέλει ισότιμου συνομιλητή, για τα θέματα που την αφορούν. Είναι λοιπόν καιρός να οργανωθεί με συγκεκριμένο τρόπο, βάσει ρητής συνταγματικής επιταγής, μια πρόσφορη διαδικασία άσκησης νομοθετικής πρωτοβουλίας, σε συνδυασμό, κατά την άποψή μας, με την συνταγματική κατοχύρωση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας και του τοπικού δημοψηφίσματος, ώστε οι θεσμικοί φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να μπορούν να διαμορφώνουν ή/και να υιοθετούν προτάσεις νομοθετικής πολιτικής με επίκεντρο την αναβάθμιση του χώρου της τοπικής αυτονομίας. Οι προτάσεις δε αυτές θα είναι υποχρεωτικό να συζητηθούν από τις εκάστοτε αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές –είτε αυτές υιοθετηθούν είτε όχι από μία ή περισσότερες Κοινοβουλευτικές Ομάδες– χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει, όπως είναι ευνόητο, ότι θα πρέπει και να γίνουν δεκτές από αυτές, προκειμένου να προωθηθούν στην Ολομέλεια.

⁴⁶ Βλ. Γ. Σωτηρέλη, Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 170 και τις εκεί παραπομπές (υποσημ. 252, 254).

⁴⁷ Βλ. Τίτλος II (Διατάξεις περί Δημοκρατικών Αρχών), άρθρο 11 της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση:

«1. Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης.

2. Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών.

3. Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

4. Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 24, πρώτο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Γ. Οι σχετικές αρμοδιότητες, τόσο για την συμμετοχή σε υποχρεωτική διαβούλευση όσο και για την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας για αυτοδιοικητικά θέματα, θα ασκούνται, όπως είναι εύλογο, από τους επί μέρους θεσμικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ), στο μέτρο που εστιάζονται αποκλειστικά σε ζητήματα που αφορούν τους αντίστοιχους βαθμούς. Αν όμως πρόκειται να συζητηθούν σχέδια ή προτάσεις νόμων ή να υποβληθούν, με πρωτοβουλία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μείζονες προτάσεις νομοθετικής πολιτικής, που αφορούν το σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι σχετικές αρμοδιότητες πρέπει να ανατεθούν στο προταθέν προηγουμένως (υπό 2) Συμβούλιο Αυτοδιοίκησης, το οποίο είναι ο προσφορότερος θεσμός σύνθεσης απόψεων και συνδιαμόρφωσης προτάσεων, με την βοήθεια, κατά τα ανωτέρω, ενός Επιστημονικού Ινστιτούτου, που θα λειτουργεί στο πλαίσιο και υπό την εποπτεία του Συμβουλίου.

6. Οι αναγκαίες συνταγματικές τροποποιήσεις ως προς το εκλογικό σύστημα και τα πολιτικά δικαιώματα στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι τελευταίες προτάσεις αφορούν μια δέσμη συνταγματικών τροποποιήσεων που σχετίζονται με τα εκλογικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, οι τροποποιήσεις αυτές αφορούν *πρώτον* την καθιέρωση μιας ρύθμισης για το εκλογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα αντιστοιχηθεί με αυτήν που αφορά το εκλογικό σύστημα για τις βουλευτικές εκλογές (Α), *δεύτερον* την αλλαγή της συνταγματικής διατύπωσης του άρθρου 102 του Συντάγματος, ως προς τους φορείς του πολιτικού δικαιώματος του εκλέγειν, ώστε να μην υπάρχουν περιθώρια για νομολογιακούς φραγμούς στην συμμετοχή στις αυτοδιοικητικές εκλογές ορισμένων

κατηγοριών μεταναστών (Β) και *τρίτον* την αναθεώρηση του άρθρου 56 του Συντάγματος, ώστε να καταργηθούν αναχρονιστικές ρυθμίσεις και να διευκολυνθεί η συμμετοχή των αιρετών της αυτοδιοίκησης στις βουλευτικές εκλογές (Γ).

Ειδικότερα:

Α. Η συνταγματική οριοθέτηση του εκλογικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το εκλογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει έως τώρα αντιμετωπισθεί με τρόπο άκρως προβληματικό, που συνοψίζεται στην συστηματική αγνόηση των θεσμικών φορέων της (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ), στην πλήρη υποτίμηση του θεσμικού ρόλου και της πολιτικής αυτονομίας της και στην προφανή επικράτηση μικροκομματικών σκοπιμοτήτων. Η αντιμετώπιση αυτή, η οποία αποκαλύπτει ανάγλυφα τις παθογένειες και τις κακοδαιμονίες του εν γένει πολιτικού μας συστήματος, έφθασε στην κορύφωσή του την προηγούμενη δεκαετία, με την πολιτικά ιδιοτελή και συνταγματικά διάτρητη καθιέρωση του 42% ως ορίου για την εκλογή τόσο των δημάρχων και των (τότε) νομαρχών όσο και των 3/5 των μελών των αντίστοιχων συμβουλίων (δημοτικού και νομαρχιακού).

Επρόκειτο, ειδικότερα, για μια επιλογή εκλογικού μακιαβελισμού, η οποία από μικροπολιτική άποψη έφερε μεν, βραχυπρόθεσμα, κάποια εκλογικά οφέλη για τους εμπνευστές της πλην όμως από θεσμική άποψη τραυμάτισε τόσο την αξιοπιστία της πολιτικής όσο και το κύρος των αυτοδιοικητικών θεσμών, οι οποίοι εμφανίσθηκαν να χάνουν εκείνο ακριβώς το στοιχείο που αποτελεί το βασικό συγκριτικό τους πλεονέκτημα: την ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων της, που έχει ως απαραίτητη προϋπόθεση, τουλάχιστον για τους επικεφαλής των ΟΤΑ, την προτίμηση

τουλάχιστον της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών του αντίστοιχου τοπικού εκλογικού σώματος.

Επρόκειτο, επίσης, για επιλογή που παραβίαζε κατάφωρα την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. Και τούτο όχι μόνον λόγω της προφανούς και τεράστιας διαφοροποίησης της βαρύτητας της ψήφου, ως προς την διαμόρφωση του τελικού αποτελέσματος –και συγκεκριμένα ως προς την ανάδειξη τόσο των επικεφαλής των ΟΤΑ όσο και των συμβουλίων τους– αλλά και διότι αυτή η διαφοροποίηση δεν συνοδευόταν καν από την προβολή ενός ισχυρού λόγου δημόσιου συμφέροντος, όπως για παράδειγμα η κυβερνητική σταθερότητα στις βουλευτικές εκλογές. Είναι χαρακτηριστικό ότι η μείωση του ποσοστού δημοκρατικής νομιμοποίησης στο 42% δεν είχε την παραμικρή επίπτωση ούτε ως προς την σύνθεση του (δημοτικού ή νομαρχιακού) συμβουλίου αλλά ούτε καν ως προς την κατανομή των αξιωμάτων και το ρόλο της πλειοψηφίας, με αποτέλεσμα η μείωση αυτή να εμφανίζεται, από συνταγματική άποψη, απολύτως αδικαιολόγητη και να καθίσταται αναντίρρητη η καθαρά μικροπολιτική της σύλληψη και επιβολή.

Δυστυχώς η Ολομέλεια του Συμβουλίου Επικρατείας (με ισχυρή πάντως μειοψηφία) δεν τόλμησε να διαπιστώσει αυτήν την αντισυνταγματικότητα (ΟΛΣΤΕ 3684-3687/2009), παρά το ότι είχε προηγηθεί αντίθετη απόφαση του – αρμόδιου– Γ' Τμήματος (ΣΤΕ 118/2008), η οποία έθεσε το ζήτημα στις σωστές συνταγματικές του διαστάσεις. Ευτυχώς, όμως, η πολλαπλά προβληματική αυτή διάταξη αντικαταστάθηκε με νέα νομοθετική ρύθμιση του Προγράμματος Καλλικράτης (άρθρα 31-32 και 137-138 του ν. 3852/2010), με αποτέλεσμα να αποκατασταθεί τόσο η τρωθείσα αξιοπιστία των συνταγματικών μας

θεσμών όσο και η γνήσια αντιπροσωπευτικότητα των αυτοδιοικητικών αρχών.

Ωστόσο, η παλαιότερη αυτή αντιμετώπιση του εκλογικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αντί να αποτελέσει εφεξής παράδειγμα προς αποφυγήν, επανήλθε πρόσφατα, και μάλιστα με κάποιες παραλλαγές επί τα χείρω. Πράγματι, το τελευταίο διάστημα έχει εξαγγελθεί, με πολλές αοριστίες και αμφισημίες, μια πρωτοβουλία του αρμόδιου υπουργού, η οποία όχι μόνον επαναλαμβάνει τον πολιτικά υστερόβουλο αλλά και υποτιμητικό τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται τα εκλογικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και φανερώνει αδικαιολόγητη θεσμική επιπολαιότητα. Αυτό συμβαίνει όχι μόνον με την επαναφορά, για τους ίδιους μικροπολιτικούς λόγους, του αλήστου μνήμης 42%, που θέτει ευθέως ζήτημα συνταγματικότητας και δημοκρατικής νομιμοποίησης, κατά τα ανωτέρω, αλλά και με την ευκαιριακή, αποσπασματική και εν πολλοίς πολιτικά υποβολιμαία πρόταση για διαφορετικά ψηφοδέλτια ως προς τους δημάρχους και τους συνδυασμούς. Η πρόταση αυτή μας ξαναγυρίζει στον ατομοκεντρισμό των εκλογών του 19ου αιώνα –όπως ιδίως την γνωρίσαμε στη χώρα μας την εποχή του σφαιριδίου⁴⁸– παραγνωρίζοντας άκριτα τον βαθύτατα πολιτικό χαρακτήρα των αυτοδιοικητικών εκλογών, που προϋποθέτει ιδίως, αλλά και συνεπάγεται, προγράμματα και αρχές, κατ'έκτασιν δε και συλλογικές πολιτικές οντότητες που θα τα εξεργαστούν και θα τα προτείνουν στα τοπικά εκλογικά σώματα.

Οι επιφυλάξεις αυτές, πάντως, δεν σημαίνουν ότι δεν χρειάζεται καμία εκλογική αλλαγή. Υπάρχουν και έχουν διατυπωθεί σχετικές σοβαρές θεσμικές προτάσεις, που σέβονται τόσο τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

⁴⁸ Βλ. Γ. Σωτηρέλη, Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909. Ιδεολογία και

Πράξη της Καθολικής Ψηφοφορίας, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σ. 227 επ.

όσο και την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. Αυτές όμως προϋποθέτουν νηφάλιο διάλογο και ευρεία συναίνεση, ιδίως στον χώρο της Αυτοδιοίκησης, και όχι συμπεριφορές που την απαξιώνουν, υπονομεύοντας τα συνταγματικά και πολιτικά της ερείσματα αλλά και επιφυλάσσοντάς της τον ρόλο του απολογητή σε προειλημμένες –και εν πολλοίς ατυχείς– προτάσεις.

Η επιλογή, βέβαια, του εκλογικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως άλλωστε και του εκλογικού συστήματος των βουλευτικών εκλογών, δεν ανήκει κατ'αρχήν στην αρμοδιότητα του συνταγματικού αλλά του κοινού νομοθέτη. Οι σχετικές, μάλιστα, συνταγματικές διατάξεις πρέπει να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο ανοικτές, ώστε να μην παρεμποδίζουν την διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη⁴⁹, ως προς την υιοθέτηση του συστήματος που κρίνεται κάθε φορά πρόσφορο, υπό τον απαρέγκλιτο βέβαια όρο ότι θα τηρούνται οι συνταγματικές αρχές που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία.

Εκείνο όμως που κατά την άποψή μου επιβάλλεται, προκειμένου να αποτραπούν τα φαινόμενα μικροκομματικών υστεροβουλιών και μεθοδεύσεων, που δυστυχώς ενδημούν πλέον στην πολιτική μας ζωή, είναι να υιοθετηθεί και για τις αυτοδιοικητικές εκλογές η λύση που επέλεξε ορθά ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001 για τις βουλευτικές εκλογές (άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος), με θεαματικά αποτελέσματα ως προς την αποτροπή αντίστοιχων –και πολύ μεγαλύτερης

έκτασης– φαινομένων, που είχαν παρατηρηθεί στο παρελθόν. Προτείνεται, ειδικότερα, η ακόλουθη συνταγματική τροποποίηση: να προστεθεί, κατ'αναλογία των ισχυόντων για τις βουλευτικές εκλογές, ειδική συνταγματική διάταξη που θα προβλέπει ότι οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν το εκλογικό σύστημα και τις εκλογικές περιφέρειες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα ισχύουν από τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός αν συγκεντρώνουν τουλάχιστον τα 2/3 των βουλευτών (δηλ. 200).

B. Η συνταγματική αναρρύθμιση του δικαιώματος του εκλέγειν: η υπό όρους συμμετοχή αλλοδαπών στις αυτοδιοικητικές εκλογές

Ιδιαίτερα σημαντικό, κατά την άποψή μου, από την σκοπιά του ουσιαστικού εκδημοκρατισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα ήταν να λυθεί συνταγματικά, ώστε να μην καταλειφθεί πλέον κανένα περιθώριο αμφισβήτησης, το ζήτημα της ψήφου των αλλοδαπών στις αυτοδιοικητικές εκλογές. Όπως είναι γνωστό, υπήρξε πρόσφατα νομοθετική ρύθμιση του θέματος (άρθρα 14-21 του ν. 3838/2010), η οποία όμως κρίθηκε – ατυχώς– αντισυνταγματική από το Συμβούλιο Επικρατείας (ΟΛΣΤΕ 460/2013). Ως εκ τούτου, το μόνο που απομένει, κατά την άποψή μου, για να αντιστοιχηθεί η χώρα μας με τις άλλες προηγμένες δημοκρατικά χώρες της Ευρώπης, είναι να ψηφισθεί στην επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση μια σχετική συνταγματική εξουσιοδότηση⁵⁰, που θα επιτρέψει ρητά στον κοινό νομοθέτη να

⁴⁹ Ως εκ τούτου ορθώς, για παράδειγμα, δεν προβλέπεται ως συνταγματικά επιβαλλόμενη η άμεση εκλογή των αυτοδιοικητικών οργάνων, διότι τίποτε δεν αποκλείει, στο μέλλον, να ισχύσει και για τις αυτοδιοικητικές αρχές ένα –παρεμφερές προς το κοινοβουλευτικό– σύστημα έμμεσης ανάδειξης των επικεφαλής από το

αντίστοιχο (δημοτικό ή περιφερειακό) συμβούλιο.

⁵⁰ Βλ. αναλυτικά *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007*, ό.π. (υποσημ. 1), «Το εκλογικό δικαίωμα των κοινοτικών πολιτών και των αλλοδαπών» (Θ. Ξηρός), σ. 50 επ. και τις εκεί παραπομπές.

απονείμει και στους αλλοδαπούς τα πολιτικά δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι για την ανάδειξη των αυτοδιοικητικών αρχών, με κριτήριο βέβαια αφ'ενός μεν την ιθαγένεια, όταν πρόκειται για πολίτες χωρών που ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αφ'ετέρου δε την νόμιμη διαμονή στη χώρα, όταν πρόκειται για αλλοδαπούς εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε συνδυασμό με ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις που θα τεθούν στον νόμο.

Θεωρώ ότι οι συνθήκες έχουν ωριμάσει πλέον για μια τέτοια τομή στο πεδίο των πολιτικών δικαιωμάτων, που όχι μόνον θα σηματοδοτήσει μια ουσιαστικότερη προσέγγιση της πολιτικής συμμετοχής αλλά και θα αναδείξει τον πρωτοποριακό ρόλο της αυτοδιοίκησης ως προς την αντιστοίχιση των δημοκρατικών μας θεσμών με τα πρότυπα της σύγχρονης ανοιχτής και δημοκρατικής κοινωνίας.

Γ. Η συνταγματική αναρρύθμιση του δικαιώματος τους εκλέγεσθαι: η ακώλυτη συμμετοχή όλων των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις βουλευτικές εκλογές

Ένα τελευταίο αλλά εξ ίσου σημαντικό ζήτημα, που σχετίζεται με την πολιτική συμμετοχή και χρήζει συνταγματικής αντιμετώπισης, είναι αυτό που αφορά τα κωλύματα εκλογιμότητας των αιρετών της αυτοδιοίκησης στις βουλευτικές εκλογές, τα οποία κατά την άποψή μου είναι στο σύνολό τους αναθεωρητέα⁵¹. Ειδικότερα:

Α. Η πρώτη και σημαντικότερη συνταγματική αλλαγή που επιβάλλεται είναι αναμφισβήτητα η κατάργηση του απόλυτου κωλύματος εκλογιμότητας των ανώτατων

μονοπρόσωπων αιρετών οργάνων της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Η κατάργηση αυτή είναι απαραίτητη, αφ'ενός μεν διότι ο περιορισμός αυτός είναι πράγματι υπέρμετρος, καθώς το κώλυμα αυτό δεν αίρεται ούτε με παραίτηση, αφ'ετέρου δε διότι στην πραγματικότητα η μόνη δικαιολογητική του βάση είναι οι συντεχνιακές και εν τέλει μικροπολιτικές φοβίες των βουλευτών να μην απολέσουν την πολιτική τους ισχύ. Επιπλέον δε η κατάργηση αυτή θα επιτρέψει πλέον την κοινή αντιμετώπιση των κωλυμάτων εκλογιμότητας όλων των ανώτατων μονοπρόσωπων αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου βαθμού, η οποία όμως επίσης πρέπει να γίνει χωρίς αθεμελίωτες διακρίσεις και ιδιοτελή πολιτικά κριτήρια⁵².

Β. Τα συγκεκριμένα κωλύματα, όπως προβλέπονται στο άρθρο 56 παρ. 1 του Συντάγματος, απηχούν μια πολιτική αντίληψη που αποκλείει ή δυσχεραίνει την κάθοδο στις βουλευτικές εκλογές των ισχυρότερων αυτοδιοικητικών στελεχών, χωρίς όμως να συμβαίνει το αντίθετο και για την συμμετοχή των βουλευτών στις αυτοδιοικητικές εκλογές. Είναι χαρακτηριστικό ότι για να κατέλθει στις εκλογές ένας δήμαρχος, πρέπει να παραιτηθεί από το αξίωμά του, ενώ ο βουλευτής διατηρεί την ιδιότητά του ακόμη και αν αποτύχει στις αυτοδιοικητικές εκλογές. Ως εκ τούτου, επιβάλλεται να εξευρεθεί μια παρεμφερής συναινετική λύση, η οποία και τον πολίτη να προστατεύει και το παθητικό εκλογικό δικαίωμα των

⁵¹ Γ. Σωτηρέλη, Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών στο μεταίχμιο δύο συνταγματικών αναθεωρήσεων, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σ. 47 επ., 94 επ., 221 επ. καθώς και *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007*, ό.π. (υποσημ. 1), «Το κώλυμα εκλογιμότητας των αιρετών στην τοπική αυτοδιοίκηση» (Θ. Ξηρός), σ. 9 επ.

⁵² Γ. Σωτηρέλη, Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών, ό.π., σ. 66, 97 επ., 222 καθώς και *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007*, ό.π. (υποσημ. 1), «Το κώλυμα εκλογιμότητας των αιρετών στην τοπική αυτοδιοίκηση» (Θ. Ξηρός), σ. 17.

στελεχών της αυτοδιοίκησης να μην περιορίζει.

Μια λύση με αυτά τα χαρακτηριστικά, η οποία θα ενθάρρυνε αναμφισβήτητα την ουσιαστική ανανέωση του πολιτικού προσωπικού της κεντρικής πολιτικής σκηνής με στελέχη που διαθέτουν πλούσιες πολιτικές και διοικητικές εμπειρίες, θα ήταν η ενιαία συνταγματική ρύθμιση, για όλα τα μονοπρόσωπα αιρετά όργανα της διοίκησης των ΟΤΑ, που θα προβλέπει τη δυνατότητα υποβολής υποψηφιότητας χωρίς παραίτηση, με αναπλήρωσή τους κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου και επάνοδο στα πρότερα καθήκοντα στην περίπτωση μη εκλογής τους (ενώ σε περίπτωση εκλογής ευλόγως θα ισχύει το κοινοβουλευτικό ασυμβίβαστο)⁵³.

Γ. Τέλος, ενδεχομένως χρήσιμο θα ήταν να προταθεί, από τους ίδιους τους αυτοδιοικητικούς φορείς, συνταγματικός περιορισμός των αυτοδιοικητικών θητειών σε τρεις (δηλ. 15 χρόνια) προκειμένου να τεθεί από τους αιρετούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε συμβολικό και ουσιαστικό επίπεδο, το ζήτημα αντίστοιχων αλλαγών σε όλα τα επίπεδα των αντιπροσωπευτικών θεσμών.

Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Α. Όπως επισημάνθηκε και εισαγωγικά, η συνταγματική αναθεώρηση είναι ευκαιρία για μια ευρεία αναβάθμιση του ρόλου και της προοπτικής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου αυτή να μπορεί να ανταποκριθεί με τον προσφορότερο δυνατό τρόπο στον διττό ρόλο της, αφ' ενός μεν ως χώρου έκφρασης δημοκρατικών δικαιωμάτων αφ' ετέρου δε ως αναπόσπαστης συνιστώσας του εν γένει διοικητικού μας συστήματος.

Β. Υπό το πρίσμα αυτό οι προτάσεις μου αφορούν πρώτον μια συνολική αναοριοθέτηση του συνταγματικού status της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεύτερον την πληρέστερη κατοχύρωση των βασικών αρχών της και τρίτον την συνταγματική καθιέρωση ορισμένων ειδικότερων θεσμών, εγγυήσεων και διαδικασιών, που μπορούν να συμβάλουν είτε στην βελτίωση των δομών και λειτουργιών της είτε στην ενίσχυση των δημοκρατικών χαρακτηριστικών της.

Γ. Σταθερή θέση που διαπερνά όλες τις προτάσεις είναι ότι οι επιβαλλόμενες συνταγματικές τροποποιήσεις, πέρα από την απαραίτητη κανονιστική τους δεσμευτικότητα ως προς ορισμένες θεμελιώδεις αρχές που ενσωματώνουν, πρέπει κατά τα άλλα να διαμορφώνουν ένα ανοικτό πλαίσιο επιλογών για τον κοινό νομοθέτη, ώστε να διασφαλίζεται η αναγκαία θεσμική ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις νέες συνθήκες, ιδίως δε στις νέες προκλήσεις μιας ραγδαία μεταβαλλόμενης κοινωνικής και πολιτικής πραγματικότητας.

⁵³ Γ. Σωτηρέλη, Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών, ό.π., σ. 97-98, 101, 222 καθώς και Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση. Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ 2007,

ό.π. (υποσημ. 1), «Το κώλυμα εκλογιμότητας των αιρετών στην τοπική αυτοδιοίκηση» (Θ. Ξηρός), σ. 18.

Βασικές Προτάσεις για την Αναμόρφωση του Ν.3852/2010¹

Περιφέρεια Αττικής

Εισαγωγή

Οι περιφέρειες αποτελούν θεμέλιο λίθο της οργάνωσης και λειτουργίας του σύγχρονου κράτους και σήμερα βρίσκονται αντιμέτωπες με νέες προκλήσεις. Η οικονομική κρίση, η δημοσιονομική στενότητα, οι πιέσεις στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, οι μεγάλες ανισότητες και το προσφυγικό αποτελούν ορισμένα μόνο από τα θέματα που απαιτούν πεδία άμεσης παρέμβασης και οι περιφέρειες εμπλέκονται ενεργά στην αντιμετώπισή τους. Προκειμένου να ανταποκριθούν στις νέες προκλήσεις οι περιφέρειες πρέπει να βρεθούν σε καθεστώς επανασχεδιασμού της δραστηριότητάς τους στο σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και άσκησης κρατικών πολιτικών. Η ανάγκη αυτή προκύπτει με ιδιαίτερη ένταση και στην περίπτωση της Ελλάδας.

Παρότι οι μορφές εκδήλωσης των φαινομένων που προαναφέρθηκαν αφορούν όλες τις περιφέρειες της χώρας, η συχνότητα και ο βαθμός έντασης αυτών των φαινομένων είναι ιδιαίτερα έντονα στις μητροπολιτικές περιφέρειες. Η περιφέρεια Αττικής, που είναι η μεγαλύτερη από άποψη πληθυσμιακής βαρύτητας περιφέρεια της χώρας, καλείται να ανταποκριθεί σε ένα μεγάλο εύρος θεμάτων που απαιτούν άμεση και ουσιαστική παρέμβαση.

Για το λόγο αυτό με πρωτοβουλία της Περιφέρειας Αττικής συστάθηκε ομάδα εργασίας προκειμένου να εξετάσει επιλεκτικά τις δυσλειτουργίες που

παρατηρούνται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της περιφέρειας και στην υπόδειξη των αλλαγών εκείνων που θα καθιστούσαν την περιφέρεια Αττικής πιο λειτουργική και αποτελεσματική στην εκπλήρωση του αναπτυξιακού και κοινωνικού της ρόλου.

Ειδικότερα, το θέμα που ετέθη προς αξιολόγηση αφορούσε στις ρυθμίσεις που επέφερε ο «Καλλικράτης» και στις δυσχέρειες και δυσλειτουργίες που ακυρώνουν ή

εμποδίζουν την εκπλήρωση βασικών αρμοδιοτήτων της περιφέρειας Αττικής. Επιπλέον, θα έπρεπε να αναδειχτούν πεδία άσκησης πολιτικής τα οποία είτε δεν καλύπτονται ή καλύπτονται ανεπαρκώς από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.

Η Επιτροπή προκειμένου να ανταποκριθεί στο ρόλο της συγκέντρωσε τόσο το θεσμικό πλαίσιο όσο και την καταγραφή των προβλημάτων από όλες τις υπηρεσίες της περιφέρειας με βάση όσα έχουν παρατηρηθεί στην διαχείριση και εφαρμογή των πολιτικών της περιφέρειας σε όλους τους τομείς αρμοδιότητας της. Το υλικό αυτό έγινε αντικείμενο επεξεργασίας και οδήγησε στην διατύπωση προτάσεων για την αναμόρφωση του πλαισίου που θα επέτρεπε στην περιφέρεια να ανταποκριθεί στην αποτελεσματική εφαρμογή, επαναπροσδιορισμό και οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της.

Οι προτάσεις που διατυπώνονται στη συνέχεια στηρίζονται σε μια συστηματική καταγραφή προβλημάτων ή δυσλειτουργιών που εντοπίζουν οι αρμόδιες Διευθύνσεις της Περιφέρειας

¹ Οι προτάσεις της Περιφέρειας Αττικής αναρτήθηκαν στον ιστότοπο της «Επιτροπής Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση»

κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους όπως αυτές ορίζονται από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Παράλληλα προτείνονται οι θεσμικές αναπροσαρμογές οι οποίες θα έχουν άμεσο αντίκτυπο στο περιεχόμενο και την αποτελεσματικότητα της πολιτικής.

Οι προτάσεις καλύπτουν ένα μεγάλο εύρος θεμάτων και αφορούν ειδικότερα στα εξής ζητήματα:

Μητροπολιτικές λειτουργίες. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι χρειάζεται να δοθεί μεγαλύτερη εξειδίκευση στις Μητροπολιτικές λειτουργίες, τόσο όσον αφορά στην θεσμική τους υπόσταση, όσο και όσον αφορά στο περιεχόμενο και την βαρύτητα αυτής της έννοιας στην άσκηση πολιτικής.

Κρατικές αρμοδιότητες. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι θα πρέπει να γίνει μια θεσμική τομή όσον αφορά στην διάκριση των σχέσεων κρατικού και τοπικού/αυτοδιοικητικού χαρακτήρα. Στη θέση αυτής της διάκρισης θα πρέπει να τοποθετηθεί η ενότητα και η αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση της κρατικής πολιτικής. Σημείο εκκίνησης μπορεί να αποτελέσει ενεργοποίηση κρατικών αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί στις περιφέρειες με βάση και το ισχύον σύστημα διοικητικής οργάνωσης.

Τομείς άσκησης πολιτικής. Η Έκθεση έχει εντοπίσει δυσλειτουργίες που προκύπτουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της περιφέρειας και προτείνει λύσεις συγκεκριμένες θεσμικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπισή τους. Ως θέματα αιχμής αναφέρονται ζητήματα που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη καθώς και στον τομέα του αστικού σχεδιασμού.

Τα κεντρικά στοιχεία της μεταρρύθμισης θα πρέπει να οδηγούν στα εξής:

Πρώτον, να αναδειχθεί ακόμη περισσότερο η σημασία της μητροπολιτικής λειτουργίας ως συστατικό στοιχείο της τοπικής υπόθεσης.

Δεύτερον, στη θέση του σχίσματος κρατικού/τοπικού να αναδειχθεί η ενότητα και η συνέχεια τα κρατικής πολιτικής με έμφαση στην επιδίωξη της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας και ικανοποίησης των αναγκών του κοινωνικού συνόλου στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Τρίτον, να ενισχυθεί η αποκέντρωση της κρατικής πολιτικής και να αναδειχθεί η σημασία της μητροπολιτικής διοίκησης με βάση την αρχή της επικουρικότητας, αντλώντας παραδείγματα και από την διεθνή εμπειρία.

Παρά το ότι τα θέματα που αναδεικνύονται με αυτή την συνοπτική έκθεση είναι κεφαλαιώδη για την λειτουργία της περιφέρειας Αττικής, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ότι καλύπτουν όλο το εύρος των πολιτικών που καλείται να ασκήσει ούτε υπεισέρχεται σε λεπτομερή καταγραφή όλων των πτυχών των ασκούμενων πολιτικών. Ωστόσο, η ανάδειξη αυτών των θεμάτων αποτελεί ένα σημείο αφετηρίας που μπορεί να αλλάξει τα δεδομένα στους τομείς που αναφέρονται.

Η μελέτη αυτή εκπονείται σε μια ενδιαφέρουσα χρονική στιγμή καθώς έχει γίνει συνείδηση όλων των εμπλεκόμενων φορέων ότι το θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει τις αρμοδιότητες και την λειτουργία της περιφερειακής αυτοδιοίκησης χρειάζεται αναμόρφωση. Ήδη το Υπουργείο Εσωτερικών έχει συγκροτήσει Επιτροπή η οποία θα εισηγηθεί αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο που αφορά στον «Καλλικράτη». Επιπλέον, το ζήτημα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους θα πρέπει να συμπεριληφθεί στον προβληματισμό για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι κεντρικός κατευθυντήριος άξονας της μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος θα πρέπει να είναι η διαμόρφωση μιας νέας ισορροπίας δυνάμεων στην οργάνωση της διοίκησης και του κράτους, την ενίσχυση της

αποκέντρωσης και της συνεργασίας στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η περιφερειακή αυτοδιοίκηση και ιδίως η μητροπολιτική διοίκηση μπορεί να αποτελέσει ένα κρίσιμο πεδίο ώριμων παρεμβάσεων. Η ανάδειξη του μητροπολιτικού ρόλου της περιφέρειας Αττικής θα πρέπει να αποτελέσει ένα κεντρικό θέμα της αναδιάρθρωσης του διοικητικού χάρτη της χώρας.

Η έννοια της μητροπολιτικής περιφέρειας θα πρέπει να διευκρινιστεί σε σχέση με την έννοια της 'τοπικής υπόθεσης'. Μπορεί η μητροπολιτική λειτουργία να θεωρηθεί ότι συμπεριλαμβάνεται στην νομική οριοθέτηση της 'τοπικής υπόθεσης' ή μήπως η έννοια αυτή χρειάζεται να αποτυπωθεί με άλλο τρόπο;

Το δεύτερο στοιχείο αφορά στην έννοια της κρατικής υπόθεσης έναντι της τοπικής υπόθεσης. Το ζήτημα τα τοπικής υπόθεσης ενώ αρχικά οριοθετούσε ένα πλαίσιο αρμοδιότητας για την αυτοδιοίκηση, σήμερα τείνει να λειτουργεί περιοριστικά αφού την αποκλείει από μια σειρά λειτουργίες με το επιχείρημα ότι πρόκειται για κρατικές λειτουργίες. Αυτό που θα μπορούσε εδώ να αναδειχθεί είναι να αποσυνδεθεί η αρμοδιότητα από το χαρακτηρισμό της λειτουργίας και να τονιστεί η ενότητα και συνέχεια των κρατικών πολιτικών, είτε αυτές ασκούνται από κεντρικές υπηρεσίες και όργανα του κράτους, είτε ασκούνται από την αυτοδιοίκηση. Επομένως η άσκηση της κρατικής πολιτικής είναι ενιαία και στην υλοποίηση της πολιτικής εμπλέκονται όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας/κρατικής πολιτικής είτε αυτοί είναι φορείς της κεντρικής κυβέρνησης είτε είναι φορείς της αυτοδιοίκησης.

Οι δύο αυτές αλλαγές θα πρέπει να αποτυπωθούν στην νέα θεσμική συγκρότηση της οργάνωσης της διοίκησης και του κράτους και παράλληλα να εμπεδωθούν ως μια νέα κουλτούρα άσκησης πολιτικής. Η νομική διευθέτηση βαίνει παράλληλα με την αλλαγή κουλτούρας όσον αφορά στην άσκηση

δημόσιων πολιτικών. Αυτό προϋποθέτει αλλαγή νοοτροπίας και συνεπάγεται νέο τρόπο άσκησης των δημόσιων πολιτικών με βάση την αρχή της επικουρικότητας, από τα κάτω προς τα πάνω, το αντίθετο περίπου από αυτό που ίσχυε μέχρι σήμερα.

1. Μητροπολιτικές λειτουργίες

Η έννοια της μητροπολιτικότητας εισήχθη με τον ν. 3852/2010 χωρίς από τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις (άρθρα 210 επ.) να μπορεί να προκύψει με σαφήνεια ένα πρότυπο αυτοδιοικητικής οργάνωσης διακεκριμένο έναντι του συνήθους και ανταποκρινόμενο σε ιδιαίτερες ανάγκες των χαρακτηριζόμενων ως μητροπολιτικών οντοτήτων της Περιφέρειας Αττικής και της Π.Ε. Θεσσαλονίκης.

Από την έως τώρα εμπειρία και την εφαρμογή του καλλικρατικού πλαισίου έχει προκύψει ότι οι μητροπολιτικές περιφέρειες δεν είναι εξοπλισμένες με διευρυμένες έναντι του συνήθους αρμοδιότητες αποφασιστικού χαρακτήρα που να αρμόζουν στα ιδιαίτερα ποιοτικά χαρακτηριστικά και στην κλίμακα ή την ιδιοθεσία των γεωγραφικών ενοτήτων στις οποίες αναπτύσσεται η διοικητική αρμοδιότητά τους. Επίσης, από την έως τώρα εμπειρία έχει προκύψει, με βάση και τα πορίσματα της νομολογίας, ότι δεν έχει αξιοποιηθεί αποτελεσματικά η συνταγματική ρήτρα περί ασκήσεως κρατικών αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ. Συνέπεια αυτού είναι, παρά την εισαγωγή της μητροπολιτικής εννοιολογίας, να μην έχει ολοκληρωθεί νομοθετικά το εύρος των αρμοδιοτήτων και μέσων δράσεως που αρμόζει στις μητροπολιτικές οντότητες.

Προς αυτόν τον σκοπό θα ήταν σκόπιμη, στο πλαίσιο της προωθούμενης συνταγματικής αναθεώρησης, η ρητή πρόβλεψη στο Σύνταγμα (άρθρο 102) της έννοιας της μητροπολιτικότητας και της σύνδεσης με αυτήν διευρυμένων αρμοδιοτήτων και μέσων δράσεως έναντι των συνήθων αυτοδιοικητικών μονάδων, ώστε να καλυφθεί το ενδιάμεσο πεδίο

μεταξύ της άσκησης κρατικών πολιτικών και της αυτοδιοίκησης, το οποίο χαρακτηρίζεται από την ανάγκη ανάπτυξης αυτοδιοικητικών δράσεων κλίμακος με σαφές πολιτικό και έντονο κανονιστικό στοιχείο. Η συνταγματική αναθέωση προς αυτή την κατεύθυνση θα μπορούσε να οδηγήσει στην αρμόζουσα ανάθεση κρατικών αρμοδιοτήτων στις μητροπολιτικές περιφέρειες, και ιδίως στην ανάπτυξη κανονιστικών αρμοδιοτήτων πέραν των στενών ορίων των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για θέματα τοπικού ενδιαφέροντος κατά το άρθρο 43 § 2 εδ. β' Σ. (βλ. παρακάτω στο επίμετρο)

Ήδη, όμως, και ανεξάρτητα από τη συνταγματική αναθέωση, μπορούν να απελευθερωθούν μητροπολιτικές δυναμικές συνεκτικών αυτοδιοικητικών δράσεων με κατάλληλες προσαρμογές του Καλλικρατικού νομοθετικού πλαισίου και την αφομοίωση και εξομάλυνση στο εν λόγω πλαίσιο ετερογενών – και πολλές φορές αντιφατικών – ρυθμίσεων σχετικά με τις αρμοδιότητες των περιφερειών. Προς αυτή την κατεύθυνση είναι κρίσιμη η νομοθετική **οριοθέτηση ενός συνεκτικού μητροπολιτικού δικτύου** οριζόμενου με ενιαίο τρόπο για το σύνολο των διευρυμένων μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων, ώστε να μη υφίστανται αδικαιολόγητες εδαφικές διακρίσεις και λειτουργικές αντιφάσεις λόγω του «παλίμψηστου» των ισχυουσών κανονιστικών διατάξεων. Χρειάζεται συνεκτική οριοθέτηση της μητροπολιτικότητας τόσο λειτουργικά όσο και γεωγραφικά.

Ειδικότερα στο κατόπιν ειδικών μελετών εκ νέου οριστέο μητροπολιτικό δίκτυο θα ασκούνται ολοκληρωμένες μητροπολιτικές αρμοδιότητες ιδίως επί αναπτυξιακών, τεχνικών και περιβαλλοντικών ζητημάτων, ώστε να εξαλειφθούν αδράνειες αναγόμενες σε κανονιστικά κενά και συγκρούσεις. Η ολοκληρωμένη και συνεκτική ανάπτυξη τεχνικών έργων κλίμακος ή εντοπισμένων έργων εντασσόμενων σε ευρύτερα σχέδια, η εκπόνηση σχεδίων αναπτυξιακού

χαρακτήρα υπερτοπικού ενδιαφέροντος αλλά και ενσωματούμενων εντοπισμένων δράσεων, η αυτοτελής ανάπτυξη δράσεων υπέρ της ποιότητας ζωής και της πολιτιστικής και τουριστικής προβολής, η εισαγωγή στοιχείων οικονομικής διπλωματίας είναι οι βασικοί άξονες της συνεκτικής εκδίπλωσης της μητροπολιτικότητας με την ανάθεση σχετικών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στις μητροπολιτικές περιφέρειες και την άρση ανασχέσεων που χαρακτηρίζουν ιστορικά την αντιμετώπιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με αυτόν τον τρόπο οι μητροπολιτικές περιφέρειες θα αποτελέσουν όχι μόνο φορέα συντονισμού και ενίσχυσης τοπικών δράσεων μέσα από συνεργασίες με τους υπόλοιπους ΟΤΑ (π.χ. μέσω προγραμματικών συμβάσεων) αλλά και παράγοντα αυτοτελούς σχεδιασμού συνεκτικών δράσεων κλίμακος.

Αναφορικά με την εξέταση των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών, όπως περιγράφονται ιδίως στο άρθρο 186 του ν. 3852/2010 και προς υποβοήθηση της ομάδας έργου σχετικά με τις προτάσεις της Περιφέρειας Αττικής για την αναμόρφωση του ν. 3852/2010 επισημαίνουμε τα εξής:

Με τα άρθρα 210 επ. του ν. 3852/2010 εισήχθησαν διατάξεις σχετικά με τις μητροπολιτικές λειτουργίες περιφερειών και ως μητροπολιτικές η Περιφέρεια Αττικής και η Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης (εφ' εξής αναφερόμενες ως «μητροπολιτικές περιφέρειες»). Η εισαγωγή της μητροπολιτικότητας, με βάση και τα διεθνή συγκριτικά δεδομένα, σχετίζεται με την ανάπτυξη πολιτικών και δράσεων που υπερβαίνουν τοπικά όρια εντός των οικείων περιφερειών και αφορούν το σύνολό τους είτε λόγω της ανάγκης ενιαίων σχεδιασμών και ρυθμίσεων σε μεγάλη κλίμακα είτε λόγω της μείζονος εμπέλειας των συνεπειών εντοπισμένων ρυθμίσεων. Ως προς την άσκηση όμως των μητροπολιτικών λειτουργιών πρέπει να παρέχονται στις περιφέρειες ευρέα περιθώρια εκτιμήσεων σκοπιμότητας

ενεργούμενων σε όλα τα στάδια του σχεδιασμού και της εκτέλεσης, ώστε να διασφαλίζεται η αναγκαία συνοχή και αποτελεσματικότητα. Στο άρθρο 210 καθορίζονται μητροπολιτικές αρμοδιότητες στους τομείς του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής, του χωρικού σχεδιασμού και των αστικών αναπλάσεων, των μεταφορών και συγκοινωνιών, της πολιτικής προστασίας και ασφάλειας, ενώ στο άρθρο 211 ορίζονται οι αρμοδιότητες του Ε.Δ.Σ.Κ.Ν.Α. σχετικά με τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων της Περιφέρειας Αττικής.

Από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή των σχετικών διατάξεων προκύπτει ότι **οι χαρακτηριζόμενες ως μητροπολιτικές αρμοδιότητες πρέπει να εξειδικευθούν νομοθετικά**, προκειμένου να μη καταλείπονται κενά και περιθώρια αμφισβήτησης ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων και τα μέσα άσκησής τους.

Επίσης, οι προβλεπόμενες αρμοδιότητες απαιτείται να **συμπληρωθούν** με άλλες, των οποίων έχει ανακύψει η αναγκαιότητα άσκησης στο μητροπολιτικό επίπεδο, ιδίως καθώς με τον ν. 3852/2010 κρατικές αρμοδιότητες και υπηρεσίες μεταφέρθηκαν στο περιφερειακό επίπεδο.

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό η μητροπολιτική περιφέρεια να δύναται να ασκεί τις σχετικές αρμοδιότητές της όχι μόνο με ατομικές πράξεις και συμβάσεις αλλά και **με κανονιστικές ρυθμίσεις**, καθώς ο σχεδιασμός μπορεί να εμπεριέχει και ζητήματα που επιδέχονται κανονιστική ρύθμιση.

Προς αυτή την κατεύθυνση θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί στο άρθρο 210 **εξουσιοδότηση προς τις μητροπολιτικές περιφέρειες για την έκδοση κανονιστικών πράξεων** σχετικά με τη ρύθμιση ζητημάτων που εμπíπτουν στις μητροπολιτικές αρμοδιότητές τους. Μια τέτοια ρύθμιση κρίνεται αναγκαία, ώστε σχετικές κανονιστικές ρυθμίσεις να μη εξαρτώνται από την παράλληλη ενεργοποίηση οργάνων του κράτους αλλά να μπορούν να τεθούν άμεσα από τις μητροπολιτικές περιφέρειες βασιζόμενες

σε σαφή νομοθετική εξουσιοδότηση η οποία θα υπάγεται στο άρθρο 43 § 2 εδ. β' του Συντάγματος.

Σημειωτέον ότι υπό μια τέτοια ρύθμιση η ίδια η έννοια των θεμάτων «με τοπικό ενδιαφέρον» κατά την εν λόγω συνταγματική διάταξη θα πρέπει να ερμηνευθεί, ώστε να καταλάβει τη διευρυμένη τοπικότητα που εκφράζουν οι μητροπολιτικές αρμοδιότητες των περιφερειών.

Περαιτέρω μεταξύ των μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στην Περιφέρεια Αττικής περιλαμβάνονται και αρμοδιότητες που ασκούσαν από υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Αυτές οι αρμοδιότητες δεν οριοθετήθηκαν με αυτοτελείς αναφορές στις οικείες διατάξεις του ν. 3852/2010 αλλά έγινε απλώς παραπομπή στις διατάξεις των άρθρων 15 και 16 του Οργανισμού της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων (π.δ. 69/1988). Ήδη ο εν λόγω Οργανισμός έχει καταργηθεί με το άρθρο 69 του π.δ. 109/2014. Εξάλλου, με το άρθρο 8 του ν. 4018/2011 το προσωπικό των σχετικών Διευθύνσεων της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων (Δ9, Δ10, ΔΚΕΟ, ΔΚΕΣΟ, ΔΚΥΕ) μετατάχθηκε στην Περιφέρεια Αττικής από 15.10.2011, ενώ με την ίδια διάταξη ορίσθηκε ότι οι σχετικές αρμοδιότητες ασκούνται από την Περιφέρεια Αττικής από 01.09.2011.

Καθώς ήδη οι σχετικές αρμοδιότητες ειδικώς για την Αττική έχει κριθεί ότι εμπíπτουν στα παραπάνω κριτήρια της μητροπολιτικότητας και επειδή, συνεπώς, ο συνολικός σχεδιασμός και εκτέλεση των σχετικών έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών πρέπει να ανήκει χωρίς κενά και επάλληλες αρμοδιότητες στην Περιφέρεια Αττικής, προτείνεται οι σχετικές μητροπολιτικές αρμοδιότητες να ανατίθενται με ρητές και συγκεκριμένες αναφορές του άρθρου 210 στην Περιφέρεια Αττικής σε συνδυασμό με την σαφή οριοθέτηση του μητροπολιτικού δικτύου επί του οποίου επί όλων των

σχετικών ζητημάτων ασκείται αρμοδιότητα αποκλειστικώς από την Περιφέρεια Αττικής.

Επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του ως άνω ήδη καταργηθέντος κανονιστικού διατάγματος, οι σχετικές αρμοδιότητες περιλαμβάνουν καθ' ύλην τις εξής δράσεις επί των σχετικών δικτύων (οδικών, υδραυλικών κλπ.): μελέτη και έρευνα των αναγκών ανάπτυξης και συντήρησης του δικτύου, εκπόνηση ή ανάθεση εκπόνησης μελετών σχεδιασμού και ανάπτυξης του δικτύου, επίβλεψη, έλεγχος και έγκριση των σχετικών μελετών, δημοπράτηση των συμβάσεων των σχετικών έργων και υπηρεσιών και ανάθεση αυτών, εποπτεία εκτέλεσης των συμβάσεων, κατάρτιση ετήσιων και μακροπροθέσμων προγραμμάτων ανάπτυξης του δικτύου.

Εκτός του καθορισμού της σχετικής αρμοδιότητας με αναφορές στις σχετικές δράσεις, σκόπιμη είναι η αναφορά και σε συγκεκριμένα στοιχεία του δικτύου επί των οποίων τα έργα και οι εργασίες συντήρησης, ώστε να μη καταλείπονται αμφιβολίες ως προς την υπαγωγή του συνόλου των στοιχείων του μητροπολιτικού δικτύου στην αρμοδιότητα της Περιφέρειας. Ενδεικτικώς αναφέρεται ότι πρέπει να γίνονται ρητές αναφορές στους αγωγούς αποχέτευσης ομβρίων, τις γέφυρες και τις πεζογέφυρες, τις υπόγειες διαβάσεις πεζών κάτω από οδούς του δικτύου, τη φωτεινή σηματοδότηση, τις νησίδες και τα στηθαία. Επίσης, καθώς οι ρυθμίσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες επί του δικτύου περιέχονται σε διάφορες διατάξεις και καθώς πλέον η Περιφέρεια Αττικής έχει αρμοδιότητα για τα ανωτέρω έργα και υπηρεσίες βάσει του μητροπολιτικού χαρακτήρα της σχετικής λειτουργίας, προτείνεται να **εισαχθεί ρητή εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση υπουργικής απόφασης, κατόπιν πρότασης ή σύμφωνης γνώμης της μητροπολιτικής περιφέρειας, η οποία θα αφορά τον πλήρη καθορισμό του μητροπολιτικού δικτύου.**

2. Αρμοδιότητες για την αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος και τη διαχείριση των μεταναστών

Με τον πρόσφατο ν. 4375/2016 δόθηκε στις Περιφέρειες η δυνατότητα, για την αντιμετώπιση έκτακτων και επειγουσών αναγκών, κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης διάταξης, να προβαίνουν σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες και να συνάπτουν με τρίτους συμβάσεις εκτέλεσης έργων, παροχής υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών ή μισθώσεων κινητών και ακινήτων σε ό, τι αφορά την υποδοχή και φιλοξενία νεοεισερχόμενων πολιτών τρίτων χωρών.

Με δεδομένο το γεγονός ότι η διάταξη αυτή για την κάλυψη έκτακτων και επειγουσών αναγκών έχει, εκ των πραγμάτων, προσωρινό χαρακτήρα και ισχύ μέχρι 31-12-2016, **θα πρέπει να ενσωματωθούν και να αποτυπωθούν με πάγιο και οριοθετημένο τρόπο οι σχετικές αρμοδιότητες που θα έχουν οι Περιφέρειες για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της προσφυγικής κρίσης και των προβλημάτων που ανακύπτουν στις Περιφέρειες, τόσο για τις τοπικές κοινωνίες όσο και για τους ίδιους τους μετανάστες και την καθημερινότητά τους.**

Πρέπει δηλαδή, οι σχετικές αρμοδιότητες να απονεμηθούν στις Περιφέρειες και να ενταχθούν στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους, όπως συμβαίνει και με τις λοιπές αρμοδιότητες που έχουν, και όχι να εκχωρηθούν προσωρινά στο πλαίσιο της αντιμετώπισης εκτάκτων καταστάσεων.

Με τις αρμοδιότητες αυτές η Περιφέρεια δεν θα πρέπει να υποκαταστήσει τις αρμοδιότητες που ήδη έχουν οι δήμοι στην ένταξη των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό αλλά θα πρέπει αφενός να λειτουργήσει με βάση την αρχή της επικουρικότητας, εκεί που η παρέμβαση των δημοτικών αρχών αδυνατεί να επιλύσει τα προβλήματα αποτελεσματικά και αφετέρου συντονιστικά, αναφορικά με τους πρόσφυγες, εκεί όπου απαιτούνται

συνολικές παρεμβάσεις που δεν περιορίζονται στα εδαφικά όρια ενός εκάστου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.

Αυτό συνεπάγεται, πέρα από τις τρέχουσες διαδικασίες εξασφάλισης των ειδών πρώτης ανάγκης, και μια επιπλέον, σοβαρή δυνατότητα προγραμματισμού και προώθησης μονιμότερων και αποδοτικότερων λύσεων εκ μέρους της Περιφέρειας, είτε αυτή περιλαμβάνει την εκτέλεση έργων και υποδομών στέγασης, είτε διαδικασίες σίτισης και υγειονομικής φροντίδας στο πλαίσιο διαγωνιστικών διαδικασιών που θα γίνονται με τις «κανονικές» διαδικασίες παροχής υπηρεσιών και όχι εκτάκτως.

Τέλος, η ένταξη στο θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων των Περιφερειών, της αντιμετώπισης των επιπτώσεων της προσφυγικής κρίσης, σηματοδοτεί και την αναζήτηση και αξιοποίηση ευρύτερων χρηματοδοτικών εργαλείων για την υλοποίηση των έργων αυτών, τόσο από τα υπάρχοντα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΣΠΑ), όσο και τη δυνατότητα διεκδίκησης νέων πόρων από τα ευρωπαϊκά ταμεία αυτοτελώς από τις Περιφέρειες, μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών της Ευρώπης.

Οι αρμοδιότητες αυτές θα πρέπει να αφορούν τόσο τη δημιουργία υποδομών ασφαλούς διαβίωσης για τους μετανάστες και προστασία της δημόσιας υγείας, όσο και την παροχή υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης στους μετανάστες με την κάλυψη των αντίστοιχων δαπανών από τις Περιφέρειες μέσω της δυνατότητας χρηματοδότησης εμβολιασμών, υγειονομικών ελέγχων και παρεμβάσεων για την προστασία και των ιδίων αλλά και των τοπικών κοινωνιών, καθώς και την παροχή υπηρεσιών σίτισης, για όσο χρονικό διάστημα αυτό κρίνεται απαραίτητο. Και τούτο στο πλαίσιο των κεντρικών κατευθύνσεων της ασκούμενης μεταναστευτικής πολιτικής.

3. Πολιτικές υγείας, κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν έδωσε τη δυνατότητα στις Περιφέρειες να ασκούν με πληρότητα αρμοδιότητες στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και αλληλεγγύης σε τοπικό επίπεδο. Με εξαίρεση επιμέρους αρμοδιότητες που αφορούν στην προστασία της δημόσιας υγείας η δυνατότητα εφαρμογής πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής από την Περιφέρεια περιορίζεται, στην πράξη, στη καταβολή προνοιακών επιδομάτων, στη συνεργασία με δήμους, βάσει προγραμματικών συμβάσεων, και σε ειδικές δραστηριότητες (π.χ. σίτιση αλλοδαπών) βάσει ειδικών διατάξεων της νομοθεσίας.

Στην κείμενη νομοθεσία η άσκηση τοπικών πολιτικών σε θέματα κοινωνικής προστασίας ανατίθεται στους δήμους, πολλοί εκ των οποίων, στην παρούσα φάση, δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να τις υπηρετήσουν.

Ι. Δεδομένων των ανωτέρω θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο να προβλεφθεί η δυνατότητα είτε από κοινού με τους Δήμους είτε αυτοτελώς, κατάρτισης και εφαρμογής κοινωνικών προγραμμάτων που θα αφορούν:

α) την μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και τη μέριμνα για τη στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων πολιτών με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε όσους αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης

β) τη δημιουργία περιφερειακών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης.

γ) τη δυνατότητα επιχορηγήσεων με συγκεκριμένα κριτήρια σε δημόσιους

φορείς που παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας.

δ) τη δυνατότητα κάλυψης των εξόδων λειτουργίας **παιδικών κατασκηνώσεων** τόσο για τα παιδιά οικογενειών που ανήκουν σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες δεν μπορούν να ανταποκριθούν στα επιπλέον έξοδα, καθώς και στα παιδιά των υπαλλήλων των Περιφερειών, προκειμένου να εξασφαλιστεί ένα minimum επίπεδο παροχής υπηρεσιών ποιότητας ζωής, για την προστασία της νεότητας, σε όσους έχουν αποκλειστεί από αυτές και δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα.

II. Επιπλέον θα πρέπει να επανεξετασθούν αρμοδιότητες της Περιφέρειας οι οποίες δεν έχουν εξειδικευθεί αναλυτικά.

Ειδικότερα:

- Θα πρέπει ο έλεγχος και η εποπτεία των ιατρικών, οδοντιατρικών και φαρμακευτικών συλλόγων (άρθρο 186 Ζ, II 12 του ν. 3852/2010) **να μεταφερθεί στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση**, καθώς πρόκειται περί ελέγχου νομιμότητας τον οποίο οφείλει να ασκεί το κράτος κατά τη λειτουργία τους. Σε κάθε περίπτωση αν ήθελε θεωρηθεί ότι ο έλεγχος αυτός θα πρέπει να ασκείται κατά παραχώρηση από οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να εξειδικευθεί **αναλυτικά** σε ποιες πράξεις αυτός αφορά, δεδομένης της παλαιάς νομοθεσίας που διέπει το καθεστώς των συλλόγων και των ασαφειών που έχουν παρατηρηθεί στις κείμενες διατάξεις.
- Οι αρμοδιότητες της κατανομής θέσεων μελών ΚΑΠΗ σε κατασκηνώσεις και η χορήγηση δελτίων μετακίνησης ΑΜΕΑ (άρθρο 25 ν. 2072/1992) **να**

μεταφερθούν στους οικείους Δήμους καθώς πρόκειται για τοπικές υποθέσεις που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα από τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού

- Η διενέργεια προγραμμάτων εμβολιασμού (άρθρο 94 παρ. 3.Β. 7 ν. 3852/2010) **να μεταφερθεί από τους Δήμους στις Περιφέρειες** δεδομένης της αδυναμίας των δήμων αν ασκήσουν αποτελεσματικά την αρμοδιότητα με ίδια μέσα
- Η αρμοδιότητα της αδειοδότησης των Μονάδων Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΜΦΗ) **να μεταφερθεί από τους δήμους, στις περιφέρειες** καθώς οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού δεν διαθέτουν τις σχετικές υποδομές.
- Οι επιχορηγήσεις των πάσης φύσεως προνοιακών ιδρυμάτων (άρθρο 94 παρ. 3Β περ. 11 ν. 3852/2010) **να μεταφερθούν στις περιφέρειες από τους δήμους** δεδομένης της αδυναμίας των δήμων να ασκήσουν την εν λόγω αρμοδιότητα αποτελεσματικά.

Περαιτέρω στο πεδίο της υλοποίησης προγραμμάτων δημόσιας υγείας ο ν. 3852/2010 (άρθρο 186 Ζ II, περ. 6 ν. 3852/2010) προβλέπει μόνον τη δυνατότητα υλοποίησης προγραμμάτων σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3172/2003, υπό την έγκριση δηλαδή του γενικού γραμματέα της αποκεντρωμένης διοίκησης. Θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο να δοθεί **αρμοδιότητα στις περιφέρειες εκπόνησης προγραμμάτων** (πέραν των προγραμμάτων για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών) τα οποία θα υλοποιούνται χωρίς την έγκριση της αποκεντρωμένης διοίκησης (η οποία εμπεριέχει έλεγχο σκοπιμότητας) είτε αυτοτελώς είτε με τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων με δημόσιους φορείς, οι οποίοι εξειδικεύονται στην εκτέλεση

προγραμμάτων υγείας, διαθέτοντας την απαιτούμενη τεχνογνωσία.

Τέλος, στο άρθρο 186 ΙΙ.Ζ του ν. 3852/2010 προβλέπονται αρμοδιότητες των Περιφερειών για τον έλεγχο τροφίμων και ζωοτροφών. Με τον ν. 4235/2014, και ειδικότερα με το άρθρο 2 αυτού, ορίζεται κατ' αρχήν αρμοδιότητα για την εφαρμογή του νόμου κεντρικών υπηρεσιών του Υπουργείου, συμπεριλαμβανομένου του ΕΦΕΤ, ενώ με το άρθρο 38 § 1 του ίδιου νόμου προσετέθησαν εδάφια στην ως άνω διάταξη του ν. 3852/2010, με τα οποία ανατίθεται στις περιφέρειες αρμοδιότητες για τον έλεγχο φυτών και φυτικών προϊόντων σε συνεργασία με άλλους φορείς καθώς και η αρμοδιότητα των επίσημων ελέγχων τροφίμων κατά την εθνική και την ενωσιακή νομοθεσία. Καθώς οι διατάξεις του ν. 4235/2014 αφορούν κυρίως τη θέση κανόνων σχετικά με την ασφάλεια των τροφίμων κλπ. και επειδή παρατηρούνται δυσλειτουργίες λόγω ασαφών οριοθετήσεων ελεγκτικών αρμοδιοτήτων στους εν λόγω τομείς **προτείνεται η οριοθέτηση με σαφή και αποκλειστικό τρόπο των αρμοδιοτήτων των περιφερειών στους εν λόγω τομείς.**

4. Πολιτικές στο τομέα της απασχόλησης και του εμπορίου και της επιχειρηματικότητας

Στο πεδίο της εφαρμογής πολιτικών στον τομέα της απασχόλησης, οι Περιφέρειες είναι αρμόδιες για συμμετοχή και την υλοποίηση σε προγράμματα δράσεων και πρωτοβουλιών προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων κατηγοριών ανέργων στο πλαίσιο των περιφερειακών, εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών (άρθρο 186 ΙΙ Δ, περ. 1 ν. 3852/2010). Θα πρέπει η σχετική πρόβλεψη **να εξειδικευθεί ειδικότερα** (θέσπιση αρμοδιότητας ίδρυσης και λειτουργίας **κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού σε περιφερειακό επίπεδο**, κέντρων επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και **περιφερειακών γραφείων ενημέρωσης** για την

απασχόληση σε συνεργασία είτε με τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού είτε με άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς. Θα πρέπει, επίσης, να εξετασθεί η πρόβλεψη της δυνατότητας για την εξειδίκευση και εφαρμογή πολιτικών για το εμπόριο και την προστασία του καταναλωτή καθώς για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Στο πλαίσιο αυτό είναι κρίσιμη η κατοχύρωση της Περιφέρειας ως θεσμού ο οποίος μπορεί να αναπτύξει **οικονομική διπλωματία** με την καλλιέργεια των διεθνών σχέσεων με στόχο την προώθηση του εμπορίου και των επενδύσεων. Κατά τούτο θα πρέπει να κατοχυρωθεί η **δυνατότητα των περιφερειών να εκτελούν δράσεις σύσφιξης των εμπορικών σχέσεων των παραγωγών και εμπόρων με αρμόδιους θεσμούς στο εξωτερικό** για την προώθηση και προβολή των προϊόντων της περιοχής τους και να **εκτελούν προγράμματα ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας και των εξαγωγών σε συνεργασία με τα αρμόδια επιμελητήρια.**

Περαιτέρω ως προς ορισμένες από τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στις περιφέρειες στον τομέα του εμπορίου επισημαίνονται επικαλύψεις με αρμοδιότητες άλλων αρχών, και ιδίως της αποκεντρωμένης διοίκησης, στο πλαίσιο ειδικών διατάξεων όπως π.χ. ο ν. 4177/2013. Προς άρση ασαφών οριοθετήσεων των αρμοδιοτήτων και δυσλειτουργιών ως προς ζητήματα ελέγχων και επιβολής κυρώσεων, προτείνεται στις σχετικές διατάξεις του άρθρου 186 ΙΙ.Δ του ν. 3852/2010 **να ορισθεί με σαφήνεια ότι οι περιφέρειες διαθέτουν αρμοδιότητα αποφασιστική και αποκλειστική και ότι αυτή η αρμοδιότητα περιλαμβάνει τόσο τη διενέργεια ελέγχων όσο και την επιβολή σχετικών κυρώσεων.**

5. Πολιτικές στον τομέα της τουριστικής ανάπτυξης

Η συνεχώς αυξανόμενη σημασία του τουρισμού για την ανάπτυξη της χώρας μας, καθιστά αναγκαία την κρατική παρέμβαση. Σημαντική για την

αποτελεσματικότητα της δράσης ενός κρατικού φορέα τουρισμού είναι η δημιουργία αποκεντρωτικής δομής του συστήματός του.

Οι λειτουργίες των κρατικών φορέων συχνά ποικίλλουν και μπορεί να περιλαμβάνουν το σχεδιασμό της τουριστικής ανάπτυξης της χώρας, την τουριστική προβολή της χώρας, το συντονισμό των δράσεων των τουριστικών επιχειρήσεων, τον έλεγχο της δραστηριότητάς τους, την τήρηση προδιαγραφών όσον αφορά την κατασκευή και λειτουργία των τουριστικών μονάδων, την προστασία του περιβάλλοντος, την τήρηση κανόνων υγείας και ασφάλειας, την απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού κ.λπ.

Δεν είναι δυνατό οι κεντρικές υπηρεσίες του ΕΟΤ και του Υπουργείου Τουρισμού να θεωρείται ότι είναι οι μόνες οι οποίες γνωρίζουν σε βάθος τα προβλήματα της κάθε Περιφέρειας και δεν είναι ορθολογικό και αποτελεσματικό να επιλύονται αυτά από το κέντρο χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα της κάθε περιφέρειας. Ο επαναπροσανατολισμός της φιλοσοφίας σε θέματα τουρισμού είναι αναγκαίος υπό τις τωρινές συνθήκες έντονου ανταγωνισμού και κρίνεται απαραίτητος ένας νέος βηματισμός για την τουριστική βιομηχανία. Απαιτείται, λοιπόν, ριζικός επανασχεδιασμός του αναπτυξιακού τουριστικού μοντέλου της χώρας, που θα ενσωματώνει τις κατακτήσεις και την ευρεία δημοκρατική νομιμοποίηση των αιρετών Περιφερειών, αναγνωρίζοντας και υιοθετώντας νέα εργαλεία παρέμβασης πέρα από τα παραδοσιακά, αξιοποιώντας τις νέες τεχνολογίες, το internet και την αυξημένη διείσδυση των social media στο σύγχρονο κόσμο. Οι διατάξεις του ν. 3852/2010 που αφορούν τις αρμοδιότητες της Περιφέρειας στο πεδίο της τουριστικής ανάπτυξης είναι εξαιρετικά περιοριστικές. Ειδικότερα στο άρθρο 186 ΙΙ Δ, περ. 19-20 ν. 3852/2010 προβλέπεται ότι οι Περιφέρειες είναι αρμόδιες για την κατάρτιση προγραμμάτων για τον τουριστικό

σχεδιασμό, καθώς και για την τουριστική ανάπτυξη και προβολή της περιφέρειας, σε συνεργασία με τον Ε.Ο.Τ. και τους δήμους της περιφέρειας, την παροχή γνωμοδότησης, για τον χαρακτηρισμό και οριοθέτηση Περιοχών Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (Π.Ο.Τ.Α.) και την κατάρτιση, στο πλαίσιο των αναπτυξιακών προγραμμάτων, σχεδίου ανάπτυξης υποδομών για την αντιμετώπιση των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής στον τουρισμό. Με τα δεδομένα αυτά, θα πρέπει να δοθεί στις Περιφέρειες μεγαλύτερη δυνατότητα ευελιξίας και ελευθερίας κινήσεων, που θα τους επιτρέπουν σχεδιάζουν και να υλοποιούν, αυτοτελώς, στοχευμένες δράσεις και προγράμματα τουριστικής προβολής και προώθησης της τουριστικής βιομηχανίας εντός των γεωγραφικών τους ορίων, με μοναδική υποχρέωσή τους την, αυτονόητη, στοίχιση τους με την εθνική τουριστική πολιτική και, φυσικά, την τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνειας στη διαχείριση των κονδυλίων. Το νέο μοντέλο θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο τις ελάχιστες διευκολύνσεις προς τα αιρετά όργανα των Περιφερειών και τους υπαλλήλους τους, για την ανάληψη δράσης σε στοχευμένες αγορές του εξωτερικού (συμμετοχή σε τουριστικές εκθέσεις, κάλυψη εξόδων επίσημων προσκεκλημένων και διαμορφωτών της κοινής γνώμης (δημοσιογράφοι, εκδότες, opinion leaders), όσο και την δυνατότητα χρηματοδότησης προγραμμάτων προβολής και προώθησης συγκεκριμένων συγκριτικών πλεονεκτημάτων που έχει η κάθε Περιφέρεια. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που επιβάλλει την έγκριση και τη σύμφωνη γνώμη κάθε ενέργειας από τις κεντρικές υπηρεσίες του Κράτους, ακόμη και για τα πιο απλά πράγματα (π.χ. το λογότυπο μιας αφίσας ή τα τετραγωνικά του περιπτέρου σε μια διεθνή τουριστική έκθεση), μόνο ως παρωχημένο μπορεί να χαρακτηριστεί. Θα πρέπει, επίσης, να εξετασθεί η αναδιατύπωση των σχετικών αρμοδιοτήτων ώστε να δοθεί η δυνατότητα:

α) **εφαρμογής** προγραμμάτων τουριστικής προβολής είτε σε συνεργασία με τους ΟΤΑ α΄ βαθμού και τον ΕΟΤ είτε αυτοτελώς, β) εκπόνησης μελετών σε θέματα τουριστικής προβολής και ανάπτυξης της Περιφέρειας γ) συμμετοχής της Περιφέρειας σε εκθέσεις τουριστικής προβολής της, δ) εκπόνησης και υλοποίησης δράσεων ειδικού τουρισμού (π.χ. πολιτιστικός τουρισμός, αλιευτικός τουρισμός, συνεδριακός τουρισμός).

Στο ίδιο πλαίσιο, πρέπει να θεσμοθετηθεί και **η δυνατότητα συνεργασίας των Περιφερειών με τους οργανωμένους και αναγνωρισμένους θεσμικούς φορείς του Τουρισμού κάθε περιοχής** (συλλόγους ξενοδόχων, υπαλλήλων της τουριστικής βιομηχανίας, τουριστικών πρακτόρων κ.λ.π.), για την συνεργασία, τη συμμετοχή και χρηματοδότηση κοινών δράσεων προβολής και ανάπτυξης μιας περιοχής.

Επιπλέον, επειδή η τουριστική βιομηχανία είναι άμεσα συνδεδεμένη πλέον με την παγκόσμια κινηματογραφική βιομηχανία, θα πρέπει να δοθεί στις Περιφέρειες η δυνατότητα, εφόσον το επιθυμούν, να συμμετάσχουν δυναμικά στην διευκόλυνση προσέλευσης διεθνών κινηματογραφικών παραγωγών, τη διαμεσολάβηση τους για την εξασφάλιση των απαιτούμενων αδειοδοτήσεων από τους συναρμόδιους φορείς (ως one stop shop και contact point για την οργάνωση τους), την προβολή, διάδοση και προώθηση στο εξωτερικό κινηματογραφικών παραγωγών που προβάλλουν τα αξιοθέατα της Περιφέρειας και την υπογραφή συμφωνιών με αντικείμενο την προβολή της Περιφέρειας στο εξωτερικό, ως αντάλλαγμα για τις παρεχόμενες διευκολύνσεις.

6. Πολιτικές στο πεδίο της παιδείας του πολιτισμού και του αθλητισμού

Από τις αρμοδιότητες στον τομέα της παιδείας, που ανατίθενται στις Περιφέρειες με το άρθρο 186 ΙΙ.Η του ν. 3852/2010 κρίνεται σκόπιμο να παραμείνουν στις περιφέρειες αρμοδιότητες που ενέχουν αξιολογήσεις

συναπτόμενες με το περιφερειακό επίπεδο, π.χ. οι αρμοδιότητες εκπαιδευτικής διπλωματίας που αφορούν την έγκριση αδελφοποίησης σχολείων των περιφερειών και τη συμμετοχή μαθητών σε διεθνείς μαθητικές συναντήσεις.

Από την άλλη πλευρά, περιλαμβάνονται στην εν λόγω διάταξη αρμοδιότητες με δυσδιάκριτη σύνδεση με αξιολογήσεις ή ανάγκες εκπληρούμενες πληρέστερα στο περιφερειακό επίπεδο. Υπ' αυτή την έποψη πρέπει να μεταφερθούν από τις περιφέρειες αρμοδιότητες όπως η αντικατάσταση κινητήρων αυτοκινήτων του Υπουργείου Παιδείας και η έγκριση εγκατάστασης κλπ. τηλεφωνικών συνδέσεων των σχετικών υπηρεσιών.

Επίσης, ως προς τις αποφάσεις περί διακοπής μαθημάτων λόγω εκτάκτων συνθηκών ή επιδημικής νόσου πρέπει να διευκρινισθεί αν η σχετική αρμοδιότητα των περιφερειών, κατά τον αρ. 5 του εν λόγω άρθρου, αφορά περιπτώσεις που καλύπτουν μόνο το σύνολο των σχολικών μονάδων της περιφέρειας ή και περιπτώσεις στις οποίες οι σχετικές αποφάσεις αφορούν σχολικές μονάδες μόνο στα όρια συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων δήμων.

Σημαντικό είναι να εξετασθεί η συμμετοχή της Περιφέρειας στον περιφερειακό σχεδιασμό για την ανέγερση σχολικών κτιρίων.

Περαιτέρω οι διατάξεις που αφορούν στην συμμετοχή της Περιφέρειας σε δράσεις πολιτιστικού και αθλητικού χαρακτήρα (άρθρο 186 Η΄ 11-19 ν. 3852/2010) θα πρέπει να επανεξετασθούν καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις περιορίζουν τη δυνατότητα δράσης της, ορίζοντας ως μόνη νομικά δυνατή τη συμμετοχή της στη διοργάνωση εκδηλώσεων και όχι την αυτοδύναμη κατάρτιση και υλοποίηση προγραμμάτων αθλητικού ή πολιτιστικού χαρακτήρα.

7. Αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού

Με το ν. 4269/2014 η αρμοδιότητα που προέβλεπε ο ν. 3852/2010 για την ανάθεση της εκπόνηση και την

παρακολούθηση της εφαρμογής των ΓΠΣ, σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 2508/1997 μεταβιβάστηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και με το ν. 4277/2014 το προσωπικό του ΟΡΣΑ μεταφέρθηκε στη Διεύθυνση Χωρικού Σχεδιασμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος. Με τον τρόπο αυτό αποδυναμώθηκε ουσιαστικά η συμμετοχή της Περιφέρειας Αττικής σε ζητήματα πολεοδομικού σχεδιασμού. Η Περιφέρεια θα πρέπει να έχει ουσιαστική συμμετοχή ως φορέας παρακολούθησης του προγράμματος δράσης για το Ρυθμιστικό Σχέδιο. Κατά τούτο θα πρέπει να έχει την αρμοδιότητα της κίνησης της σχετικής διαδικασίας όπως και της διαδικασίας σύνταξης ρυμοτομικών σχεδίων εφαρμογής. Ομοίως θα πρέπει να προβλεφθεί η υποχρέωση παροχής γνώμης της Περιφέρειας επί θεμάτων έγκρισης αναθεώρησης και επικαιροποίησης των γενικών προγραμματικών σχεδίων και των προγραμμάτων Έργων Ανάπτυξης Λιμένων (ν. 2932/2001, όπως αντικαταστάθηκε από το ν. 4368/2016) καθώς και να θεσμοθετηθεί η αρμοδιότητα της για την παρακολούθηση της εκπόνησης όλων των χωροταξικών και πολεοδομικών μελετών οι οποίες ανατίθενται από τους Δήμους και εγκρίνονται είτε με απόφαση του ΥΠΕΚΑ ή του Γ. Γ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Περαιτέρω για την ανάθεση πρόσθετων αρμοδιοτήτων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στους ΟΤΑ βλ. τις προτάσεις μας στο επίμετρο της παρούσας μελέτης.

8. Επιτάχυνση διαδικασίας εκτέλεσης δημοσίων έργων και έγκριση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Όπως είναι γνωστό, προκειμένου να υλοποιηθεί οποιοδήποτε έργο της Περιφέρειας, χρειάζεται μια μακρά διαδικασία αποφάσεων εκ μέρους των υπηρεσιών και των συλλογικών οργάνων της αναθέτουσας αρχής. Από την απόφαση ένταξης του έργου στο Πρόγραμμα Εκτελεστέων Έργων της Περιφέρειας, την τροποποίηση του

Προϋπολογισμού της, την έγκριση των όρων της Προγραμματικής Σύμβασης (αν πρόκειται για έργο που εκτελείται με κάποιο Δήμο), τη σύνταξη και έγκριση των μελετών, την απόφαση για έγκριση των όρων της Διακήρυξης, την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής διαγωνισμού, διαδοχικές αποφάσεις για τα επιμέρους στάδια του διαγωνισμού, αποφάσεις εξέτασης ενστάσεων επί των φάσεων της διαγωνιστικής διαδικασίας, μέχρι την οριστική απόφαση κατακύρωσης και αποστολής του σχεδίου της σύμβασης στο Ελεγκτικό Συνέδριο για τον προσυμβατικό έλεγχο (για δεύτερη φορά, εφόσον έχει προηγηθεί και ο έλεγχος της Προγραμματικής Σύμβασης από το Ελεγκτικό Συνέδριο).

Για όλες αυτές τις, διακριτές φάσεις μιας διαγωνιστικής διαδικασίας, που αποτελούν ξεχωριστές διοικητικές πράξεις – αποφάσεις της Αναθέτουσας Αρχής, προβλέπεται σήμερα τόσο η αποστολή τους για έλεγχο νομιμότητας από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, όσο και η δυνατότητα όλων όσοι έχουν έννομο συμφέρον, να προσφύγουν ενώπιον της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και να ζητήσουν την ακύρωσή τους. Και φυσικά, για τον ίδιο διαγωνισμό, έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν προσωρινή δικαστική προστασία μέσω της διοικητικής δικαιοσύνης. Τέλος, ο ίδιος διαγωνισμός, ελέγχεται ως προς τη νομιμότητά του και από το Ελεγκτικό Συνέδριο στη φάση του Προσυμβατικού Ελέγχου για όλες τις ενδεχόμενες παραβάσεις της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Είναι προφανές ότι αυτή η τριπλή διαδικασία ελέγχου (Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Διοικητικά Δικαστήρια, Ελεγκτικό Συνέδριο), είναι εξαιρετικά πολυτελής και χρονοβόρα, επιβαρύνοντας συνολικά κατά πολύ τους χρόνους υλοποίησης ενός έργου.

Προτείνουμε λοιπόν, τουλάχιστον για τα έργα προϋπολογισμού πάνω από 200.000 ευρώ, για τα οποία, εκ του νόμου, διενεργείται υποχρεωτικά προσυμβατικός

έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, να απλοποιηθεί η διαδικασία και ο έλεγχος τους να γίνεται αποκλειστικά μόνο από την Δικαιοσύνη (Διοικητικά Δικαστήρια και Ελεγκτικό Συνέδριο), **καταργώντας για αυτά τον έλεγχο νομιμότητας και από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση όλων των φάσεων της διαγωνιστικής διαδικασίας.** Με δεδομένο ότι η όποια απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής για οποιαδήποτε φάση μιας διαγωνιστικής διαδικασίας θα ελεγχθεί από τη Δικαιοσύνη, δεν υφίσταται κανένας λόγος δημοσίου συμφέροντος, να διενεργείται ένας ακόμα επιπλέον και παράλληλος έλεγχος των ίδιων φάσεων του διαγωνισμού από τους υπαλλήλους της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Περαιτέρω σύμφωνα με το άρθρο 186 του ν. 3852/2010 το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι αρμόδιο για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων για έργα και δραστηριότητες της Β΄ Κατηγορίας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία (ν. 4014/2011). Παράλληλα, το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι επιφορτισμένο με τη Γνωμοδότηση για τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων της Α΄ Κατηγορίας. Για τη δεύτερη αυτή περίπτωση της υποχρεωτικής παροχής απλής γνώμης από το Περιφερειακό Συμβούλιο σε πλήθος έργων και δραστηριοτήτων για τις οποίες το ίδιο δεν έχει καμία αποφασιστική αρμοδιότητα, η καθημερινή πρακτική έχει δείξει ότι, αφενός, αυτή δεν έχει καμία ουσιαστική χρησιμότητα για την αδειοδοτούσα Αρχή (Υπουργείο ή Αποκεντρωμένη Διοίκηση), και αφετέρου, επιβαρύνει δραματικά τη λειτουργία τόσο του Περιφερειακού Συμβουλίου όσο και των υπηρεσιών της Περιφέρειας με πρόσθετη γραφειοκρατία, που συνήθως δεν λαμβάνεται καν υπόψη από την έχουσα αποφασιστική αρμοδιότητα Αρχή.

Για τους λόγους αυτούς, προτείνεται να προβλεφθεί η **σύσταση ειδικής επιτροπής της Περιφέρειας-πέραν των όσων προβλέπονται στο ν. 3852/2010- για την παροχή γνώμης για τα έργα και τις δραστηριότητες που**

αποφασίζουν όργανο δεν είναι η Περιφέρεια.

Η διαδικασία αυτή και το Περιφερειακό Συμβούλιο θα αποφορτίσει και παράλληλα θα επιταχύνει σημαντικά την έγκριση των Περιβαλλοντικών Μελετών και την υλοποίηση έργων σημαντικών για την τοπική οικονομία.

9. Επιχειρήσεις-νομικά πρόσωπα

Η ρύθμιση του άρθρου 196 του ν. 3852/2010 σχετικά με τη σύσταση από τις περιφέρειες αστικών εταιρειών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα παρίσταται ελλιπής, καθώς αφορά μόνον τις ήδη συνηθισμένες εταιρείες των πρώην νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και παραπέμπει σε εισαγωγή ειδικών νομοθετικών διατάξεων για τη σύσταση άλλων τέτοιων εταιρειών ή για την επιχορήγηση τέτοιων εταιρειών.

Προτείνεται το νομικό καθεστώς να συμπληρωθεί με σαφείς ρυθμίσεις, με τις οποίες θα ορίζονται τόσο οι σκοποί και οι λοιπές προϋποθέσεις για την εφ' εξής σύσταση αστικών εταιρειών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα από τις περιφέρειες όσο και οι προϋποθέσεις και οι περιορισμοί επιχορήγησης τέτοιων εταιρειών ή συμμετοχής των περιφερειών σε αυτές.

Επίσης, εντός ενός τέτοιου ολοκληρωμένου πλαισίου πρέπει να αρθεί η κατ' αρχήν απαγόρευση της § 2 της διάταξης για τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων από τις εν λόγω εταιρείες των περιφερειών.

10. Πολιτικές στους τομείς της Αγροτικής Ανάπτυξης, της Κτηνοτροφίας και της Αλιείας

Ο πρωτογενής τομέας μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να αποτελέσει μία από τις «ατμομηχανές» της ανάπτυξης που θα βγάλει την πατρίδα μας από την ύφεση, έχοντας, μάλιστα, συγκριτικά πλεονεκτήματα σε σχέση με άλλους αναπτυξιακούς τομείς. Ο πλούτος των φυσικών πόρων, η βιοποικιλότητα, η καταλληλότητα των εδαφοκλιματικών συνθηκών για την παραγωγή ευρέως

φάσματος ποιοτικών γεωργικών και κτηνοτροφικών προϊόντων με έντονο εξαγωγικό χαρακτήρα, αποτελούν ένα πολύτιμο, αλλά αναξιοποίητο μέχρι σήμερα, κεφάλαιο της Ελλάδας. Επιπλέον, παρουσιάζει δυνατότητες σημαντικής περαιτέρω ανάπτυξης, οι οποίες μπορούν να αναδειχθούν και να αξιοποιηθούν, με θετικές επενέργειες και σε συσχετιζόμενους με αυτόν κλάδους, όπως η Βιομηχανία Τροφίμων.

Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Γεωργίας και η στήριξη της επιχειρηματικότητας στις αγροτικές περιοχές να επιτευχθεί μέσω της στήριξης της παραγωγής ασφαλών αγροτικών προϊόντων με συγκριτικά πλεονεκτήματα, της αύξησης της προστιθέμενης αξίας τους, της αναδιάρθρωσης του αγροτικού τομέα, της ενίσχυσης της παραγωγής διάφορους σε τομείς, της προώθησης της αγροτικής επιχειρηματικότητας, της στήριξης της βιολογικής καλλιέργειας και των τοπικών αγορών, της στήριξης συστήματος παροχής συμβουλών στους αγρότες και τις πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις στις αγροτικές περιοχές, που θα τους βοηθούν να βελτιώνουν τις οικονομικές και περιβαλλοντικές τους επιδόσεις και θα τους ευαισθητοποιούν σε θέματα καινοτομίας, της ενίσχυσης των δεσμών μεταξύ της εφαρμοσμένης και προσανατολισμένης έρευνας και των πραγματικών αναγκών των αγροτών μέσω δημιουργίας συνδεδειμένων κρίκων και δικτύωσης όλων των εμπλεκόμενων φορέων.

Το ίδιο θετικό αποτέλεσμα μπορεί να επιτευχθεί και στον ανερχόμενο τομέα της αλιείας και υδατοκαλλιέργειας στην ελληνική οικονομία, που όμως απαιτεί τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τομέα μέσω της ενίσχυσης του κλάδου της μεταποίησης και της εμπορίας των προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας με στόχο την προσφορά προϊόντων υψηλής προστιθέμενης αξίας και υψηλής ποιότητας, της χρηματοδότησης έργων σε αλιευτικά λιμάνια, τόπους εκφόρτωσης και αλιευτικά καταφύγια, με στόχο την

αύξηση της ενεργειακής απόδοσης, της προστασίας του περιβάλλοντος, της ποιότητας των προϊόντων που εκφορτώνονται, καθώς και της ασφάλειας και των συνθηκών εργασίας, της προώθησης επενδύσεων βιολογικών υδατοκαλλιεργειών και καινοτόμων τεχνικών παραγωγής, φιλικών προς το περιβάλλον, της βελτίωσης της οργάνωσης της αγοράς στους τομείς αλιείας και υδατοκαλλιέργειας και της στήριξης ενεργειών προώθησης των αλιευτικών προϊόντων.

Για όλα αυτά τα καίρια για την τοπική οικονομία ζητήματα, ο ρόλος των Περιφερειών είναι εξαιρετικά περιορισμένος ή ασήμαντος. Δυστυχώς, οι αρμοδιότητες που επεφύλαξε ο Καλλικράτης στον τομέα της Αγροτικής Οικονομίας και της Αλιείας για το δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης εξαντλούνται, κυρίως, σε ήσσονος εμβέλειας και σημασίας παρεμβάσεις μικρής κλίμακας. Εγκρίσεις αδειών αλιευτικών σκαφών, μετονομασίες αλιευτικών σκαφών και άδειες απόπλου, χορηγήσεις αδειών αλιείας δολωμάτων, άδειες κυκλοφορίας γεωργικών μηχανημάτων και χορήγηση κτηνιατρικών αδειών ζωικών υποπροϊόντων είναι μερικά χαρακτηριστικά παραδείγματα.

Πρόκειται για αρμοδιότητες, που με βάση και την αρχή της εγγύτητας, να ασκούνται, οι περισσότερες από αυτές, σε επίπεδο Δήμου.

Θα πρέπει λοιπόν, στον τομέα αυτό να υπάρξει μια εκτεταμένη και ριζική αναδιάταξη του συνόλου των αρμοδιοτήτων, μεταξύ κεντρικού κράτους, Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Περιφερειών και Δήμων, με περισσότερο ορθολογιστικά κριτήρια και με μεγαλύτερη εμπιστοσύνη προς την Αυτοδιοίκηση για την άσκηση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων, εντός του πλαισίου της εθνικής πολιτικής στον πρωτογενή τομέα, αλλά με σεβασμό στις ιδιομορφίες, τις ιδιαιτερότητες και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα κάθε Περιφέρειας.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ
ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

1. Η συνταγματική κατοχύρωση της
Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης

Ένα ζήτημα που είναι άμεσα συνυφασμένο με την συζήτηση για την αναδιάταξη του ρόλου και της δομής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως οργανωτικού και διοικητικού μοντέλου, αποτελεί και το ζήτημα της επιλογής του κατάλληλου σχήματος διοίκησης στις ευρύτερες περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.

Ο σχετικός προβληματισμός που αναπτύχθηκε δεν κατάφερε να αποτυπωθεί στο κείμενο του Συντάγματος κατά την αναθεώρηση του 2001, ώστε να κατοχυρωθεί συνταγματικά η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση. Εμμέσως μόνο, και επαγωγικά μπορούμε να συνάγουμε τη μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για την ιδιαιτερότητα διοικητικής οργάνωσης κάποιων περιοχών, κυρίως, μέσω του άρθρου 101 παρ. 2, όπου καθορίζει γενικά κριτήρια για την διοικητική διαίρεση της χώρας, καθώς και με την προσθήκη της ερμηνευτικής δήλωσης, στο ίδιο άρθρο, σχετικά με τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών.

Οι λόγοι που οδήγησαν στην ανάδειξη αυτού του προβληματισμού είναι πολλοί και συνδέονται άμεσα με την αυξανόμενη διόγκωση των προβλημάτων που κατά κοινή ομολογία ενυπάρχουν στο σύστημα διοίκησης αυτών των περιοχών καθώς και στην ιδιαιτερότητα αντιμετώπισής τους.

Ειδικότερα:

1. Η διόγκωση των σύνθετων και πολύπλοκων προβλημάτων στα δύο μητροπολιτικά συγκροτήματα που προέρχονται από την πληθυσμιακή και οικονομική γιγάντωση των περιοχών αυτών (κυκλοφοριακό, απορρίμματα,

χρήσεις γης, προστασία περιβάλλοντος) και η συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι αυτά δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν στα στενά και αλληλοκαλυπτόμενα πλαίσια των υφιστάμενων διοικητικών δομών.

2. Η έλλειψη κοινού σχεδιασμού και στρατηγικής κατά την προώθηση των όποιων λύσεων προκρίνονται αποτελεί στην πράξη βασικό ανασταλτικό παράγοντα για την εκ προοιμίου αποτυχία των όποιων επιλογών.
3. Η πολυδιάσπαση, ο κατακερματισμός, η έλλειψη συντονισμού και -σε τελική ανάλυση- η έλλειψη πολιτικής λογοδοσίας για την αναποτελεσματικότητα, είχαν σαν αποτέλεσμα αποσπασματικές και ανεπαρκείς παρεμβάσεις, οι οποίες διόγκωσαν αντί να επιλύσουν τα προβλήματα, υποταγμένες σε μικροκομματικές πολιτικές λογικές πολιτικού κόστους.
4. Η εμφάνιση ενός νέου διαφοροποιημένου περιβάλλοντος οικονομικής ανάπτυξης και δράσης της σύγχρονης οικονομίας στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και της λειτουργίας των αγορών με διαφορετικά κριτήρια και κανόνες.
5. Οι συνεχείς και αυξανόμενοι κοινωνικοί και ανθρωπογεωγραφικοί μετασχηματισμοί αυτών των κοινωνιών, με την εισροή μεγάλου όγκου μεταναστών και την εσωτερική μετακίνηση μεγάλου όγκου πληθυσμού σε περιοχές εκτός του στενού πυρήνα των αστικών κέντρων.

Η πρόβλεψη στο ισχύον Σύνταγμα, περί συγκρότησης δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αποκλείει τη λειτουργία και μιας τρίτης βαθμίδας Ο.Τ.Α. (μητροπολιτικής) σε κάποιες περιοχές με

ταυτόχρονη διατήρηση και των υφιστάμενων βαθμίδων αυτοδιοίκησης (Δήμου και Νομαρχίας). Αντιστρόφως δε, συνεπάγεται ότι δεν είναι συνταγματικά δυνατή η διατήρηση μιας μόνο βαθμίδας Ο.Τ.Α. σε κάποια μητροπολιτική περιοχή της χώρας, με ενδεχόμενη πλαισίωσή της από έναν μητροπολιτικό σύνδεσμο. Και αυτό διότι ένας σύνδεσμος Ο.Τ.Α. δεν θα μπορούσε με βάση το Σύνταγμα να υποκαταστήσει μια από τις δύο συνταγματικά κατοχυρωμένες βαθμίδες αυτοδιοίκησης, αλλά και γιατί θα υπήρχε μείζον πρόβλημα ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων που, με βάση τα σημερινά δεδομένα, θα μπορούσαν να μεταβιβαστούν στο μητροπολιτικό Ο.Τ.Α. Με τα δεδομένα αυτά, προβάλλει ως αναγκαιότητα πλέον, ο επανακαθορισμός και η επεξεργασία νέων προτάσεων προκειμένου να καταλήξουμε σε ένα νέο λειτουργικό και ξεκάθαρο στη μορφή του μοντέλο διοίκησης των μητροπολιτικών κέντρων. Πως προσδιορίζεται όμως αυτό που αποκαλούμε μητροπολιτικό κέντρο; Θα μπορούσαμε, σχηματικά, να το ορίσουμε ως το αστικό συγκρότημα το οποίο περιλαμβάνει ένα πλέγμα από διοικητικές δομές που λειτουργούν σε μια ευρύτερη κοινή περιοχή και που παρουσιάζουν τα ίδια ή αλληλένδετα κατά την αντιμετώπισή τους προβλήματα.

Η αναζήτηση και η εφαρμογή του πρόσφορου μοντέλου διοίκησης ενός μητροπολιτικού κέντρου, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις ιδιαίτερες ιστορικές, γεωγραφικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες κάθε περιοχής. Η διεθνής εμπειρία έχει ήδη καταγράψει και αναδείξει τα υφιστάμενα μοντέλα μητροπολιτικής οργάνωσης των αστικών κέντρων, τα οποία ωστόσο παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις τόσο στην οργάνωση όσο και στον τρόπο λειτουργίας τους.

Τα μοντέλα αυτά μπορούν, σχηματοποιημένα, να διακριθούν σε τέσσερις κατηγορίες:

1. Η Μητροπολιτική Περιφέρεια, ως αποκεντρωμένος μητροπολιτικός θεσμός σε επίπεδο περιφέρειας,

με τη διοίκηση να ασκείται από στελέχη της κρατικής διοίκησης και σε αρκετές περιπτώσεις πλαισιώνετε από αιρετό Περιφερειακό Συμβούλιο.

2. Ο Μητροπολιτικός Δήμος, που λειτουργεί στο πλαίσιο του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης, με άμεσα εκλεγμένα αιρετά όργανα και οι αρμοδιότητες του οποίου εκτείνονται σε ολόκληρη την περιοχή του «διευρυμένου» Δήμου.
3. Ο Μητροπολιτικός Σύνδεσμος, που λειτουργεί στη βάση της (αναγκαστικής) διαδημοτικής συνεργασίας, με έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, αφού τα όργανα διοίκησής του εκλέγονται από τους αιρετούς εκπροσώπους των Ο.Τ.Α..
4. Η Μητροπολιτική Περιφέρεια, στη βάση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, με άμεσα εκλεγμένα όργανα διοίκησης σε επίπεδο περιφέρειας και εξοπλισμένη με πολλές αρμοδιότητες της κρατικής περιφερειακής διοίκησης.

Όποια παραλλαγή και αν προκριθεί πάντως, θα πρέπει να δώσει απαντήσεις στα χρονίζοντα προβλήματα παρατηρούνται στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα. Για να επιτευχθεί αυτό θα πρέπει προηγουμένως να υπάρξει μια σαφής και ξεκάθαρη αποσαφήνιση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του νέου φορέα διοίκησης που θα επιλεγεί.

Είναι αυτονόητο δε, ότι το όποιο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα θα πρέπει να προσδιορίζει με σαφήνεια και πληρότητα τις αρμοδιότητες του νέου μητροπολιτικού θεσμού, ώστε να μην υπάρξουν τριβές, αλληλοεπικαλύψεις και αντικρουόμενες απόψεις σχετικά με τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα διοίκησης και αυτοδιοίκησης, όπως συμβαίνει σήμερα.

Θα πρέπει να τονιστεί εδώ, ιδίως για το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και

αυτοδιοίκησης, και κυρίως για την μητροπολιτική αυτοδιοίκηση, ότι δεν αρκεί μια απλή παρέμβαση από τον κοινό νομοθέτη για να αντιμετωπισθεί.

Και τούτο για τον εξής λόγο: το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, ρητά πλέον καθιερώνει «τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α.». Από την άλλη πλευρά, όμως, η άσκηση από τους Ο.Τ.Α. «αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους» δεν είναι απεριόριστη, αλλά τελεί υπό την επιφύλαξη του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι η εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, επιτρέπεται μόνο για ειδικότερα θέματα τοπικού, τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα.

Η πρόταση για την συνταγματική αναθεώρηση του άρθρου 102 πρέπει, να περιλαμβάνει την **καθιέρωση μητροπολιτικών αυτοδιοικητικών θεσμών στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα της Αττικής και της Θεσσαλονίκης**, αφού αυτό αποτελεί πλέον αδήριτη θεσμική αναγκαιότητα αλλά και ώριμο αίτημα της πολιτικής και κοινωνικής πραγματικότητας.

Το οργανωτικό μοντέλο που προκρίνεται, από όσα εκτέθηκαν ανωτέρω, είναι εκείνο της Μητροπολιτικής Περιφέρειας. Το μοντέλο αυτό συνδυάζει αφενός τα κριτήρια της ευρύτερης αποδοχής και της δημοκρατικής νομιμοποίησης του νέου θεσμού και αφετέρου βρίσκεται σε ευθεία αντιστοιχία με τις γεωγραφικές και χωροταξικές συνθήκες των δύο μεγάλων μητροπολιτικών συγκροτημάτων. Επιπλέον, παρέχει περισσότερα εχέγγυα αποτελεσματικής λειτουργίας, αφού συμπορεύεται με τις σύγχρονες απαιτήσεις διοικητικής οργάνωσης και αντιμετώπισης των πολύπλοκων υπερτοπικών προβλημάτων.

2. Η συνταγματική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό

Σύμφωνα με το άρθρο 24 Συντ., τόσο ο πολεοδομικός όσο και ο χωροταξικός σχεδιασμός υπάγονται «στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους». Κατά την αναθεώρηση του 2001 τροποποιήθηκε το άρθρο 102 με την προσθήκη διάταξης, σύμφωνα με την οποία «μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους». Από τη μελέτη των πρακτικών των σχετικών συζητήσεων της αναθεωρητικής βουλής προκύπτει σαφώς ότι πρόθεση του συντακτικού νομοθέτη ήταν η ανάθεση και πολεοδομικού-χωροταξικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. μέσω της εν λόγω συνταγματικής ρύθμισης, καθώς είχε προηγηθεί σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που έκριναν αντισυνταγματική μια τέτοια ανάθεση, με αιτιολογία τις προβλέψεις για ευθύνη του Κράτους ως προς το σχεδιασμό της χωροταξίας και της πολεοδόμησης. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με τη νομοθεσία και την πάγια νομολογία του ΣτΕ, η εφαρμογή του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες (λ.χ. η έκδοση οικοδομικών αδειών ή η αδειοδότηση επιχειρήσεων) εντάσσεται στις έννοιες της «διοίκησης» των «τοπικών υποθέσεων», επομένως σύμφωνα με το σύνταγμα ανατίθενται και ασκούνται από τους Ο.Τ.Α.

Ωστόσο, η ανάθεση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων χωρεί βάσει της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος περί εξουσιοδότησης για την έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα, πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας, διοικητικά όργανα για τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων, ή θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Ο κοινός νομοθέτης προέβλεψε την άσκηση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων στον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας αλλά και στο Νομάρχη ιδίως

στο ν. 3044/2002. Ωστόσο, η νομολογία του ΣτΕ των τελευταίων ετών έχει κρίνει πάγια ότι μόνο από το Κράτος και μόνο μέσω προεδρικών διαταγμάτων μπορούν να ασκούνται οι κρίσιμες αρμοδιότητες.

Ειδικότερα η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας έχει τα τελευταία χρόνια αναιρέσει απόπειρες του κοινού νομοθέτη για την ανάθεση της έκδοσης πολεοδομικών και χωροταξικών κανόνων ιδίως στους Νομάρχες, αλλά και στα όργανα της Περιφέρειας, κατ' επίκληση, κατά κύριο λόγο, των προβλέψεων του άρθρου 24 για την «υποχρέωση του Κράτους» να προστατεύει το φυσικό περιβάλλον και να οργανώνει τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, όπως και με συσταλτική ερμηνεία των προϋποθέσεων που ορίζονται στο άρθρο 43 παρ. 2 για τις αρμοδιότητες με «τοπικό ενδιαφέρον» ή ειδικό – τεχνικό χαρακτήρα. Η τάση αυτή κορυφώθηκε με την έκδοση της απόφασης 3661/2005 της Ολομέλειας, με την οποία κρίθηκε ότι η ρύθμιση του άρθρου 24 για την «αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους» σχετικά με την ανάπτυξη και πολεοδόμηση των οικισμών συνεπάγεται την αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης και τον αποκλεισμό των Ο.Τ.Α. από την έγκριση και τροποποίηση πολεοδομικών σχεδίων «οποιασδήποτε κλίμακας» (εκτός των εντελώς εντοπισμένων περιπτώσεων), όπως και από τη θέσπιση «πάσης φύσεως» όρων δόμησης.

Με βάση αντικειμενικούς λόγους - σχετικούς με το εύλωτο της τοπικής αυτοδιοίκησης σε τοπικά συμφέροντα, την αδυναμία τεχνικών και οργανωτικών υποδομών, την ελλιπή, σε αρκετές περιπτώσεις, επιστημονική κατάρτιση των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.- αλλά και για λόγους που αφορούν την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και τις αρχές του διεθνούς, εθνικού και κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος δικαιολογείται κατ' αρχήν η επιλογή της πολιτείας να εξαιρεί απολύτως ορισμένες περιοχές από την αρμοδιότητα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού της τοπικής

αυτοδιοίκησης. Πρόκειται, κυρίως, για περιοχές με ευπαθή οικοσυστήματα, λ.χ. περιοχές NATURA 2000 ή παράκτιοι οικισμοί, και για παραδοσιακούς οικισμούς, όπου αναμφίβολα υπάρχει αναγκαιότητα ενιαίων και ομοιογενών ρυθμίσεων σε όλη τη χώρα.

Αυτό προκύπτει και από τη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, η οποία, ωστόσο, μέχρι το πρόσφατο παρελθόν αναγνώριζε τη συνταγματικότητα νομοθετημάτων, με τα οποία αποδίδονταν αποφασιστικές αρμοδιότητες πολεοδομικού χαρακτήρα στους Ο.Τ.Α., μάλιστα όχι μόνο στους νομάρχες αλλά και σε δήμους και κοινότητες, ιδίως για τις περιπτώσεις της τροποποίησης ρυμοτομικών σχεδίων και σχεδίων πόλεων, αλλά και έγκρισης σχεδίων για μικρούς οικισμούς ή τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων. Για παράδειγμα κρίθηκε νόμιμη (ΠΕ 601/2002) η αρμοδιότητα του Νομάρχη και του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας για πολεοδομικές ρυθμίσεις που αφορούν αγροτικούς οικισμούς και οικισμούς μέχρι 2000 κατοίκους, ενώ με παλαιότερη νομολογία είχαν κριθεί συνταγματικά, με πρακτικά επεξεργασίας που εκδόθηκαν από το 1986 έως και το 1994, τα προεδρικά διατάγματα βάσει του ν. 1337/1983 για τη μεταβίβαση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων (τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων κ.λπ.) σε ορισμένους δήμους.

Ωστόσο, η απόφαση της Ολομέλειας 3661/2005 δεν αναγνωρίζει σχεδόν καμία εξαίρεση από τον κανόνα της άσκησης των κρίσιμων ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων με προεδρικό διάταγμα, ανεξάρτητα, μάλιστα, από το χαρακτήρα των διοικητικών πράξεων ως γενικών ατομικών ή κανονιστικών, άσχετα από το μέγεθος του οικισμού ή της ευρύτερης περιοχής. Παραδεκτή γίνεται η ανάθεση της ρύθμισης για αποκλειστικά εντοπισμένες τροποποιήσεις των σχεδίων, εάν, και πάλι, δεν θίγεται ευπαθές οικοσύστημα ή παραδοσιακός οικισμός. Ωστόσο, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, παρά τις παραινέσεις του Συμβουλίου για

υπαγωγή του σχεδιασμού σε αυστηρές εγγυήσεις για τη νομιμότητα και συμφωνία με το σύνταγμα, η νομολογία του Δικαστηρίου είναι αδύνατο να μετουσιωθεί πλήρως σε κρατική πράξη, καθώς αυτό θα ήταν ρεαλιστικά ανέφικτο για τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και τις υπηρεσίες του Υπουργείου να εκπονήσουν έγκαιρα τις εκατοντάδες μελέτες και πράξεις που αφορούν τα σχέδια πόλης, τα ΣΧΟΑΑΠ και τις οικείες πολεοδομικές μελέτες.

Με βάση όμως την αναθεώρηση του 2001 ως προς το άρθρο 102 και τη νομοθεσία που ακολούθησε, προκύπτει σαφώς ότι η πολιτεία αναγνωρίζει πλέον τη αναγκαιότητα συμμετοχής και εν μέρει αυτοτελούς δράσης των Ο.Τ.Α. κατά τον χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Δεν πρέπει, πράγματι, να παραγνωρίζεται, παρά την αυτονόητη υποχρέωση πρόβλεψης εξαιρέσεων, όπου θίγονται περιοχές και οικισμοί εθνικού ή και διεθνούς ενδιαφέροντος και σημασίας για τη βιοποικιλότητα και την πολιτιστική κληρονομιά, ότι η αποδοχή της αποφασιστικής συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστά πτυχή της δημοκρατικής οργάνωσης του πολιτεύματος και έκφραση λαϊκής κυριαρχίας.

Άλλωστε, ο κεντρικός σχεδιασμός δεν έχει διόλου αποτρέψει, αντίθετα συχνά έχει συμβάλει στην εγκαθίδρυση του πολεοδομικού «χάους» και της ανορθολογικής χωροθέτησης εγκαταστάσεων και επιχειρήσεων συχνά και σε οικολογικά ευαίσθητες περιοχές. Επιπλέον, οφείλει κανείς να αναγνωρίσει με ρεαλιστικό πνεύμα ότι η έκδοση οικοδομικών αδειών και η διαδικασία αδειοδότησης επιχειρήσεων -που αναντίρρητα αποτελεί αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α.- αποδεικνύεται συχνά πλέον κρίσιμη για την ουσιαστική προστασία του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος, άλλοτε ανατρέποντας το σχεδιασμό με υποβάθμιση της ποιότητας ζωής και άλλοτε συντελώντας στην βιώσιμη ανάπτυξη. Πρέπει, επομένως, να

αναλογιστούμε, εάν ο στεγανός και απόλυτος διαχωρισμός «πνευματικής» και «εκτελεστικής» εργασίας μεταξύ της κρατικής διοίκησης και των Ο.Τ.Α., ως προς τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, αντί να εγγυάται προστασία συχνά υποθάλλει την ανεύθυνη και ανορθολογική δράση ορισμένων Ο.Τ.Α. και τον ευκολότερο επηρεασμό τους από άνομα συμφέροντα και αθέμιτες πιέσεις. Τούτο συμβαίνει διότι, ανάμεσα σε άλλα, οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν είχαν ουσιαστική ευθύνη στο αρχικό στάδιο καθορισμού των χρήσεων γης και των όρων δόμησης για τους οικισμούς της περιφέρειάς τους και καλούνται «απλώς» να εκτελέσουν αποφάσεις ειλημμένες σε απομακρυσμένες έδρες.

Συνεπώς, ο αδιαφοροποίητος αποκλεισμός από τη χάραξη χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής όλων των Δήμων, ΚΑΙ ιδίως των Περιφερειών με μητροπολιτικά χαρακτηριστικά είναι εμφανώς ανεδαφικός και άδικος. Από καθαρά νομική σκοπιά, η αναθεώρηση οφείλει να άρει τη σύγχυση και την υπερβολική ευρύτητα της έννοιας των τοπικών υποθέσεων, η οποία ούτως ή άλλως φαίνεται να συνιστά μια ταυτολογία ως προς τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α.

Το ζητούμενο, επομένως, είναι η απόδοση (περαιτέρω) αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α., είτε ευθέως εκ του Συντάγματος είτε με την πρόβλεψη δυνατότητας για γενική ή συγκεκριμένη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το νομοθέτη ή/ και την κεντρική διοίκηση, ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να ρυθμίζει κανονιστικά ορισμένα ζητήματα πολεοδομικού σχεδιασμού. Είναι, ακόμη, δυνατή η μερική εξειδίκευση – ειδικός προσδιορισμός του όρου «τοπικές υποθέσεις» με τη ρητή αναφορά σε συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Με δεδομένο ότι η αναθεώρηση του άρθρου 43 παρ. 2 για την εξουσιοδότηση άλλων, πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας, οργάνων της διοίκησης αφορά ευρύτερα ζητήματα της οργάνωσης του κράτους και του διοικητικού συστήματος, πρέπει να

προκριθεί η τροποποίηση τουλάχιστον του άρθρου 102 με την προσθήκη ειδικής πρόβλεψης, κατ' ουσία εξαίρεσης από το γενικό κανόνα περί των αρμοδιοτήτων του Προέδρου και της κεντρικής διοίκησης, για την άσκηση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων από τους Ο.Τ.Α. Υπενθυμίζεται, άλλωστε, ότι στις παρούσες προτάσεις αναδεικνύεται η Περιφέρεια, η οποία αναμφίβολα έχει αποκτήσει αξιόλογη εμπειρία ιδίως στο χωροταξικό σχεδιασμό, ως αυτοτελής βαθμός αυτοδιοίκησης.

Με τον τύπο της ερμηνευτικής δήλωσης μπορεί να συνδυασθεί τόσο η εξειδίκευση της έννοιας των δημοσίων υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα, όσο και η θέσπιση ειδικού κανόνα για την κρίσιμη ανάθεση αρμοδιότητας. Με την ερμηνευτική δήλωση θα εξειδικεύεται το περιεχόμενο της έννοιας των «δημοσίων υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα» αφενός με τη ρητή αναφορά των «ρυθμιστικών», και όχι μόνο εκτελεστικών με χαρακτήρα εφαρμογής, αρμοδιοτήτων «για το χωροταξικό και το πολεοδομικό σχεδιασμό», αφετέρου με την διευκρίνιση για «κάθε άλλη δημόσια πολιτική». Σε αμφότερες τις κατηγορίες των υποθέσεων εννοείται ότι πρόκειται για αρμοδιότητες και πολιτικές «τοπικής και περιφερειακής κλίμακας».

Σε κάθε περίπτωση το εύρος των αρμοδιοτήτων θα προκύψει βάσει και της συστηματικής ερμηνείας και εφαρμογής των συνταγματικών διατάξεων. Έτσι, η ρήτρα – περιορισμός σχετικά με την τοπική και περιφερειακή κλίμακα μπορεί να αποτελέσει το έρεισμα για την εξαίρεση από την σχετική ρυθμιστική εξουσία των Ο.Τ.Α. λ.χ. όταν πρόκειται για προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή του πολιτιστικού περιβάλλοντος ή για ζητήματα γενικότερης σημασίας όπως η μεταφορά συντελεστή δόμησης ή η νομιμοποίηση αυθαιρέτων. Οι κρίσιμες αποφασιστικές αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. για το χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό εντός των οικείων διοικητικών ορίων θα υπόκεινται, ασφαλώς, και αυτές στις ίδιες κατευθυντήριες συνταγματικές

αρχές, λ.χ. της αειφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης, ή του πολεοδομικού κεκτημένου που διέπουν τις αντίστοιχες εξουσίες της κεντρικής διοίκησης.

Η ανάθεση πρόσθετων αρμοδιοτήτων είναι σκόπιμο να συνοδεύεται, κατά περίπτωση, με εγγυήσεις ως προς την άσκησή τους, οι οποίες μπορούν να λάβουν τη μορφή: α) πρόβλεψης για την υπαγωγή σε διοικητικό έλεγχο νομιμότητας, β) πρόβλεψης για το συντονισμό και τον καθορισμό γενικών κατευθύνσεων στην κρίσιμη δράση των Ο.Τ.Α. από το νομοθέτη, την κεντρική διοίκηση λ.χ. μέσω σχετικών νόμων-πλαίσια (βλ. άρθρο 43 παρ. 4Σ.) ή κωδίκων νομοθεσίας, και γ) ρητής εξαίρεσης ορισμένων τομέων από τη ρυθμιστική αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως θα μπορούσε να είναι η επέκταση οικισμών. Πράγματι, ο κοινός νομοθέτης οφείλει να θέσει τα κανονιστικά πλαίσια, τις γενικές προδιαγραφές και τους συγκεκριμένους τομείς των δημοσίων πολιτικών, βάσει των οποίων θα ασκούνται οι επίμαχες αρμοδιότητες από τους Δήμους και τις Περιφέρειες.

Για παράδειγμα, ο καθορισμός των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων μπορεί να γίνει με νόμο, ο οποίος θα όφειλε να ορίσει σχετικές γενικές ρυθμίσεις και αρχές, στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, της βιώσιμης ανάπτυξης και του πολεοδομικού-οικιστικού/πολιτιστικού «κεκτημένου», λ.χ. ως προς τα μέγιστα ύψη των κτιρίων και τις διαστάσεις των άρτιων και δομήσιμων οικοπέδων, ως προς τα μεγέθη των κοινοχρήστων χώρων, τη δόμηση πλησίον ρεμάτων κ.ο.κ. Σε κάθε περίπτωση, η απόδοση των κρίσιμων αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση εξαρτάται από την πρόοδο και τη δέσμευση της κεντρικής διοίκησης να προωθήσει το γενικό εθνικό χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικά χωροταξικά σχέδια και προγράμματα, την κωδικοποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας, όπως και την ανάπτυξη των περιφερειών, εντός των οποίων πρέπει να

υπάρχουν ομοιόμορφες πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις.

3. Η συνταγματική κατοχύρωση της φορολογικής αποκέντρωσης

Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 η διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 102 για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. και την ενίσχυσή τους από το κράτος βελτιώθηκε χωρίς όμως να αφίσταται ριζικά από τις επιλογές της αναθεωρητικής βουλής του 1975. Ειδικότερα στο Σύνταγμα του 1975 οριζόταν ότι «το κράτος μεριμνά ώστε τα να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών αυτών, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος.» Όπως καθίσταται προφανές επρόκειτο για μια γενικόλογη ρύθμιση περί οικονομικής ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία, στην ουσία της, δεν διασφάλιζε παρά την αρμοδιότητα του κράτους να εισπράττει ποσά για να τα καταλείψει στους Ο.Τ.Α. και με κριτήρια που θα αποφάσιζε ο κοινός νομοθέτης.

Το 2001 οι παραπάνω διατυπώσεις «εκσυγχρονίζονται» κατόπιν έντονων πιέσεων των θεσμικών οργάνων της αυτοδιοίκησης. Η μέριμνα για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων ορίζεται ως υποχρέωση λήψης των νομοθετικών, κανονιστικών και δημοσιονομικών μέτρων που απαιτούνται για την διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. - αρχής που το πρώτον εισάγεται στο Σύνταγμα. Στο πλαίσιο ισορροπιών ο συνταγματικός νομοθέτης κατοχύρωσε ταυτόχρονα την αρχή της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών, που όμως θα πρέπει να διέπει γενικώς την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και όχι μόνο των οικονομικών των Ο.Τ.Α. Η αναφορά περί εισπραξης, απόδοσης και κατανομής των πόρων μεταξύ των Ο.Τ.Α. από το κράτος παρέμεινε δυστυχώς αμετάβλητη, ως κατοχύρωση, στην πράξη, της

αποφασιστικής εξουσίας της κεντρικής διοίκησης επί των πόρων της αυτοδιοίκησης και ιδίως επί του θέματος της εισπραξης φόρων υπέρ αυτής.

Παρά ταύτα δύο καινοτομίες πρέπει να θεωρηθούν θετικές: η πρώτη αφορά στην υποχρέωση πρόβλεψης πόρων σε περίπτωση μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το κράτος στους Ο.Τ.Α. Η δεύτερη στην δυνατότητα θέσπισης με νόμο της αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. να καθορίζουν και να εισπράττουν τοπικά έσοδα, χωρίς τη διαμεσολάβηση του κράτους.

Με τη νέα διάταξη γρήγορα έγινε προφανές ότι οι προβλεπόμενες καινοτομίες (μεταφορά πόρων και δυνατότητα εισπραξης τοπικών εσόδων) δεν είχαν εισαχθεί ολοκληρωμένα. Καταρχάς δεν καθίστατο απολύτως προφανές ότι η μεταφορά πόρων με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί με την αυτή πράξη. Παρατηρήθηκε το φαινόμενο ο νομοθέτης και η διοίκηση -στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης- να προβαίνουν σε μεταφορά αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α., αναβάλλοντας τη μεταφορά πόρων και χωρίς να προσδιορίζουν το χρόνο μεταβίβασης των αναγκαίων πόρων. Αποτέλεσμα της πρακτικής αυτής ήταν - και είναι- η αδυναμία αποτελεσματικής άσκησης των νέων αρμοδιοτήτων που καλείται να ασκήσει η αυτοδιοίκηση και συνακόλουθα η δημιουργία τριβών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και Ο.Τ.Α. σε βάρος εντέλει του πολίτη.

Περαιτέρω η πρόβλεψη για την δυνατότητα κατόπιν νομοθετικής, προφανώς, εξουσιοδότησης του καθορισμού και εισπραξης τοπικών εσόδων δεν υλοποιήθηκε. Αν μάλιστα συνέβαινε αυτό έχουμε τη γνώμη ότι θα ήταν πιθανό να δημιουργηθούν προβλήματα εφαρμογής και να εγερθούν ζητήματα συνταγματικότητας, όπως έγινε άλλωστε για το τελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 102 με το οποίο προβλεπόταν η δυνατότητα ανάθεσης στους Ο.Τ.Α. της άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.

Ειδικότερα με την αναθεωρηθείσα διάταξη δεν κατοχυρωνόταν η αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. για τον καθορισμό και είσπραξη φόρων, των οποίων οι πόροι παγίως προβλέπονταν κατά το παρελθόν για την ενίσχυση της αυτοδιοίκησης. Με άλλες λέξεις ο συνταγματικός νομοθέτης το 2001 δεν κατοχύρωσε την φορολογική αρμοδιότητα της αυτοδιοίκησης αναφορικά με τους δημόσιους πόρους που παραδοσιακά προβλέπονται υπέρ αυτής. Η αναφορά σε τοπικά έσοδα, και όχι σε φόρους είναι μάλιστα πιθανόν να οδηγήσει σε ενστάσεις και διχογνωμίες σχετικά με την ακριβή φύση ενός επιβαλλόμενου τέλους ή φόρου με τοπικό χαρακτήρα και πάντως να προκαλέσει ενστάσεις σχετικά με τη συνταγματικότητα του καθορισμού του κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης, δεδομένης της απαγορευτικής διάταξης της παρ. 4 του άρθρου 78 Συντ. σύμφωνα με την οποία «το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης».

Δυστυχώς τόσο η ασάφεια της διάταξης σχετικά με την έννοια των τοπικών εσόδων όσο και η παραπομπή στην ευχέρεια και τις επιλογές του κοινού νομοθέτη, ο οποίος σημειωτέον δεν έχει ρυθμίσει μέχρι σήμερα το ζήτημα, υπονόμευσαν την αποτελεσματικότητα της καινοτομίας αυτής και κατέστησαν τη συνταγματική διάταξη στην πράξη ανενεργό. Και τούτο παρά το γεγονός ότι σε άλλες έννομες τάξεις απαντώνται σαφείς και συγκεκριμένες ρυθμίσεις σχετικά με την φορολογική αρμοδιότητα της αυτοδιοίκησης, και την δυνατότητα είσπραξης πόρων με δική της ευθύνη, τόσο σε επίπεδο θεμελιώδους χάρτη όσο και σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας.

Κατόπιν των ανωτέρω προτείνεται να υιοθετηθεί ρύθμιση με την οποία:

α) θα καταργείται η περιοριστική ρήτρα περί είσπραξης φόρων και τελών από το κράτος υπέρ της αυτοδιοίκησης, η

οποία αν και φαινομενικά είχε θεσπισθεί ως εγγύηση της αυτοδιοίκησης λειτουργούσε ως εγγύηση της κρατικής φορολογικής αρμοδιότητας. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται η αντικατάστασή της από νέα ρύθμιση με την οποία θα διασφαλίζεται η είσπραξη και η απόδοση δημόσιων πόρων (κεντρικών ή τοπικών από φόρους ή τέλη για την τοπική αυτοδιοίκηση, χωρίς όμως τον περιορισμό που επέβαλε η ισχύουσα διάταξη περί υποχρεωτικής είσπραξης τους από το κράτος,

β) θα προβλέπεται η δυνατότητα καθορισμού και είσπραξης τοπικών εσόδων από φόρους και τέλη στο πλαίσιο ενός νόμου που θα καθορίζει τις γενικές αρχές και τις κατευθύνσεις της ακολουθητέας φορολογικής πολιτικής, κατ' απόκλιση των διατάξεων που περιορίζουν στο πεδίο αυτό την παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης. Με τον τρόπο αυτό κάθε Ο.Τ.Α., στο πλαίσιο της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης, θα μπορεί να καθορίζει και να εισπράττει με δικούς του μηχανισμούς, που θα αναπτυχθούν τα επόμενα χρόνια, πόρους όχι μόνο από τέλη, που και σήμερα μπορεί να επιβάλλει αλλά και από φόρους, το περιεχόμενο των οποίων θα καθορίζεται καταρχήν από το νομοθέτη, αλλά θα εξειδικεύεται από τους οικείους Ο.Τ.Α. με βάση τις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες.

Τέλος στην ίδια διάταξη σκόπιμο είναι να γίνεται μνεία, κατά τα πρότυπα αλλοδαπών συνταγμάτων, στο ότι οι νόμοι με τους οποίους θα καθορίζονται τα σχετικά με την απόδοση και ιδίως την κατανομή των δημοσίων πόρων στην αυτοδιοίκηση θα γίνονται αφού ληφθούν υπόψη τα κριτήρια της κοινωνικής και χωρικής συνοχής, ώστε τόσο ο καθορισμός όσο και η κατανομή των πόρων να γίνεται ακριβοδίκαια με γνώμονα τις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες, την οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α. αλλά και την πολιτική ανάπτυξης όσων περιοχών μειονεκτούν.

Προτάσεις για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης εν όψει της νέας Συνταγματικής αναθεώρησης¹

ΚΕΔΚΕ

Η προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση επέφερε αρκετές και σημαντικές αλλαγές στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες ωστόσο ελάχιστα αξιοποιήθηκαν κατά την πενταετία που μεσολάβησε. Εκείνο που κατά την άποψή μας απαιτείται πλέον, στο πλαίσιο της εξαγγελθείσας αναθεώρησης, είναι το να βρεθεί η αυτοδιοίκηση, σε στενή συνάρτηση με την αποκέντρωση, στο επίκεντρο μιας συνολικής και ριζικής διοικητικής μεταρρύθμισης. Για να γίνει αυτό απαιτούνται, κατά την άποψή μας, ιδίως οι εξής επί μέρους συνταγματικές τροποποιήσεις:

Α) Να καταστεί σαφές, μέσα από συγκεκριμένη αναδιατύπωση του άρθρου 101 Σ, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση, είναι αναπόσπαστο τμήμα του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος χωρίς όμως να αποβάλλει σε καμία απολύτως περίπτωση τον ρόλο ως εκφραστή της τοπικής κοινωνίας και των δικαιωμάτων της πολιτικής συμμετοχής. Η ενσωμάτωση μιας τέτοιας συνταγματικής θεώρησης θα είχε –μεταξύ άλλων- ως συνέπεια την αποδυνάμωση παγιωμένων νοοτροπιών και πρακτικών τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και των δικαστηρίων (που αντιμετωπίζουν, ως γνωστόν, με έντονες προκαταλήψεις το θεσμικό και διοικητικό ρόλο των ΟΤΑ σε μείζονα κρατικά ζητήματα, όπως η παιδεία, η υγεία και, ιδίως, το περιβάλλον).

Β) Η ως άνω αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης προϋποθέτει, ωστόσο, και μια δέσμη συνακόλουθων εγγυήσεων, που θα διασφαλίζουν κατά τρόπο

¹ Οι προτάσεις αυτές της ΚΕΔΚΕ είχαν διατυπωθεί στο πλαίσιο της Συνταγματικής αναθεώρησης του 2008 [βλ.

αποτελεσματικό τόσο τον ουσιαστικό εκδημοκρατισμό όσο και την διαφάνεια της λειτουργίας των ΟΤΑ. Πέραν τούτου στο Σύνταγμα πρέπει να τεθεί το γενικό πλαίσιο μιας αυτοδιοικητικής οργάνωσης, που αφ' ενός θα βασίζεται στις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας, με πεδίο εφαρμογής το σύνολο των δημοσίων υποθέσεων, που επιλύονται

Οι προτάσεις της ΚΕΔΚΕ διατυπώθηκαν κατά τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2008

ευλογότερα σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, και φυσικά όλων των τοπικών υποθέσεων και αφ' ετέρου θα αποβλέπει στην οργάνωση των αναγκαίων ελέγχων και ισορροπιών, προκειμένου να αποκατασταθεί ένα κλίμα αυξημένης πολιτικής και θεσμικής ευθύνης και αξιοπιστίας της αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερα πρέπει να προσεχθεί, στο σημείο αυτό, η οργάνωση της εποπτείας, με δέσμευση ενδεχομένως του κοινού νομοθέτη ως προς τις ακολουθητέες θεσμικές επιλογές, καθώς και η αναζήτηση δραστικών μορφών πολιτικού και κοινωνικού ελέγχου (και αυτοελέγχου), που προσιδιάζουν στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της αυτοδιοίκησης.

Γ) Πέρα από τις ανωτέρω αναγκαίες τροποποιήσεις, τα μείζονα θεσμικά ζητήματα που εκκρεμούν σχετίζονται με την οριστική αποσαφήνιση του οργανωτικού μοντέλου της αυτοδιοίκησης. Πρόκειται για την ταυτόχρονη αναδιάταξη του πρώτου και του δεύτερου βαθμού, με την ενίσχυση των δήμων και την καθιέρωση αυτοδιοικητικών περιφερειών αντίστοιχα, καθώς και για την οργάνωση μητροπολιτικών αυτοδιοικητικών θεσμών στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα, που αποτελούν πλέον ώριμα και κατασταλαγμένα αιτήματα. Ως εκ τούτου,

η επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση δεν καλείται πλέον να διευκολύνει απλώς αυτές τις μεταρρυθμίσεις, όπως επιχειρήθηκε σε κάποιον βαθμό με την προηγούμενη, αλλά να τις επιβάλει, μέσω του άρθρου 102 Σ, θέτοντας συγκεκριμένο και δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα στον κοινό νομοθέτη.

Δ) Είναι ευνόητο βέβαια ότι δεν νοείται συζήτηση για θεσμική και ουσιαστική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης χωρίς να έχει επιλυθεί με απτό και αποτελεσματικό τρόπο το ζήτημα της οικονομικής αυτονομίας των ΟΤΑ. Τα ημίμετρα της προηγούμενης αναθεώρησης είναι φανερό ότι δεν επαρκούν και άρα το πρώτο μέλημα της επικείμενης πρέπει κατά την άποψή μας να προβλεφθεί μια γενναία φορολογική αποκέντρωση, με ταυτόχρονη τροποποίηση του άρθρου 78 Σ, ώστε να μην καταληφθούν περιθώρια μερικών και αποσπασματικών λύσεων, υπεκφυγών και καταστρατηγήσεων.

Ε) Τροποποίηση επίσης απαιτείται, κατά την άποψή μας, και στο άρθρο 43 παρ. 2 Σ, ώστε στο πλαίσιο της γενικότερης αναβάθμισης της αυτοδιοίκησης να επεκταθεί και στα όργανά της η εκεί προβλεπόμενη νομοθετική εξουσιοδότηση. Παράλληλα θεωρούμε σκόπιμο να προβλεφθεί, στο πλαίσιο της νομοθετικής λειτουργίας της Βουλής, ειδική –και υποχρεωτική– διαδικασία διαβούλευσης με τους θεσμικούς εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης, για κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αφορά θέματα αυτοδιοίκησης (χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι θα απαιτείται και σύμφωνη γνώμη τους για την ανάληψη οποιασδήποτε σχετικής πρωτοβουλίας).

ΣΤ) Ένα τελευταίο ζήτημα είναι η επανεξέταση του κωλύματος του άρθρου 56 Σ, τόσο ως προς τους νομάρχες, για τους οποίους ο σχετικός ειδικός περιορισμός της εκλογιμότητάς τους είναι υπέρμετρος, όσο και ως προς τα υπόλοιπα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των ΟΤΑ. Θεωρούμε ότι τα συγκεκριμένα κωλύματα απηχούν μια πολιτική αντίληψη που αποκλείει ή δυσχεραίνει την κάθοδο στις βουλευτικές εκλογές των ισχυρότερων αυτοδιοικητικών στελεχών. Το θέμα είναι εξαιρετικά ευαίσθητο, δεν θα έπρεπε να γίνει αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ των κομμάτων, αλλά να αναζητηθεί μια συναινετική λύση που και τον πολίτη θα προστατεύει και το παθητικό εκλογικό δικαίωμα των στελεχών της αυτοδιοίκησης να μην περιορίζεται (δυνατότητα υποβολής υποψηφιότητας, αναπλήρωσής τους κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου κι επανόδου στα πρότερα καθήκοντα στην περίπτωση μη εκλογής τους). Μια λύση με αυτά τα χαρακτηριστικά θα ενθάρρυνε και την ανανέωση του πολιτικού προσωπικού.

