



ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

Οι προτάσεις της ΚΕΔΚΕ για την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης





Ως μοναδική ευκαιρία να ανοίξει ο δρόμος για την Ελλάδα της Αποκέντρωσης, της Αυτοδιοίκησης και της κοινωνίας της συμμετοχής αντιμετωπίζει η ΚΕΔΚΕ την αναθεώρηση του Συντάγματος και για αυτό κατέθεσε έγκαιρα τις προτάσεις της. Η κίνηση αυτή της Αυτοδιοίκησης κρίθηκε αναγκαία και αποκτά ιδιαίτερη σημασία, αφού όταν ο πρωθυπουργός έκανε τις πρώτες εξαγγελίες των δέκα επτά σημείων, που σηματοδοτούσαν το που θα εστιαστεί η επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση, απουσίαζε παντελώς οποιαδήποτε αναφορά στη Αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, σηματοδοτώντας έτσι και τις προθέσεις της για το εύρος των αλλαγών.

Συνέδριο ΚΕΔΚΕ: Η Αυτοδιοίκηση στο επίκεντρο της αναθεώρησης

«Η εξελισσόμενη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος πρέπει να θέσει την Αυτοδιοίκηση σε συνάρτηση με την αποκέντρωση στο επίκεντρο μιας συνολικής και ριζικής διοικητικής μεταρρύθμισης για την οποία απαιτούνται επιμέρους συνταγματικές τροποποιήσεις.»

Η παραπάνω θέση έχει διατυπωθεί από το τελευταίο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ (Νοέμβριος 2005) και πριν εξαγγελθεί από το κυβερνηση το πλαίσιο της αναθεώρησης του Συντάγματος.

Αμέσως μετά το συνέδριο η ΚΕΔΚΕ σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης επεξεργάστηκε ένα πλαίσιο αρχών και προτάσεων για τις απαιτούμενες τροποποιήσεις, οι οποίες φέρουν την υπογραφή έγκριτων συνταγματολόγων της χώρας μας - Δ. Τσάτσου, Γ. Παπαδημητρίου, Γ. Σωτηρέλλη. Προτάσεις που έθεσε υπόψη του Προέδρου της Δημοκρατίας, της Κυβέρνησης και όλων των πολιτικών κομμάτων.

Ωστόσο όταν ο πρωθυπουργός έκανε τις πρώτες εξαγγελίες των δέκα επτά σημείων, που σηματοδοτούσαν το που θα εστιαστεί η επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση, απουσίαζε παντελώς οποιαδήποτε αναφορά στην Αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, σηματοδοτώντας έτσι και τις προθέσεις της για το εύρος των αλλαγών.

Η Αυτοδιοίκηση όμως προετοιμάζεται πυρετωδώς και με πρωτοβουλίες, που ανέλαβε ήδη, φέρνει στο κέντρο του δημοσίου διαλόγου και ενδιαφέροντος τις θέσεις της επιδιώκοντας τη

συναινετική διαμόρφωση βασικών αρχών, που πρέπει να διέπουν το νέο Σύνταγμα της χώρας. Οι θέσεις της δόθηκαν ήδη στη δημοσιότητα στο τέλος Μαρτίου σε κοινή συνέντευξη Τύπου του προέδρου της ΚΕΔΚΕ Πάρι Κουκουλόπουλου και του αναπληρωτή καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου και πρόεδρου της επιτροπής για την Συνταγματική Αναθεώρηση του ΙΤΑ, Γιώργου Σωτηρέλη. Όταν δε ανοίξουν οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες για την αναθεώρηση η Αυτοδιοίκηση θα καταθέσει τις θέσεις της στη Βουλή.

Π. Κουκουλόπουλος: Στόχος μας το σύγχρονο και δημοκρατικό κράτος με ισχυρή κοινωνία

Αναφερόμενος λοιπόν ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ

Πάρις Κουκουλόπουλος στη σημασία της Συνταγματικής Αναθεώρησης σημείωσε ότι δίνει μία μεγάλη δυνατότητα που δεν μπορεί και δεν πρέπει να χαθεί μέσα σε επικοινωνιακούς χειρισμούς και άλλες αντιπαραθέσεις.

«Πολύ συγκεκριμένα, τόνισε, πιστεύουμε ότι η Συνταγματική Αναθεώρηση μπορεί να φέρει τους θεσμούς πιο κοντά στον πολίτη.

Τομή πρώτη. Ρήξη με τον συγκεντρωτισμό, που αποτελεί το σοβαρότερο κατά την άποψή μας εμπόδιο στην ανάπτυξη και ευημερία του τόπου μας.

Τομή δεύτερη. Ενδυνάμωση της συμμετοχικής δημοκρατίας, που αποτελεί κυριολεκτικά το οξυγόνο στους θεσμούς, τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς και είναι η μόνη επιλογή που μπορεί ρεαλιστικά να ενισχύσει το κύρος και την αξιοπιστία των θεσμών.



Υπάρχουν επιλογές που μπορούν να ανοίξουν έναν τέτοιο δρόμο;

Απλούστευση των δομών διοίκησης και Αυτοδιοίκησης με ριζική αποκέντρωση. Αντιμέτωπιση των προβλημάτων όσο γίνεται πιο κοντά στους πολίτες. Ζητήματα όπως:

- Η υγεία, η παιδεία, η απασχόληση, το περιβάλλον, η χωροταξία, με αυστηρό κοινωνικό έλεγχο,
- Νομοθετική πρωτοβουλία στους πολίτες και την Αυτοδιοίκηση και καινοτόμες δράσεις δημοκρατικής συμμετοχής,
- Φορολογική αποκέντρωση για τον εκδημοκρατισμό του φορολογικού συστήματος και την Αυτοδιοίκηση και την κοινωνία θα πρόσθετα της ευθύνης, είναι μερικές επιλογές που δείχνουν ότι ανοίγουν έναν τέτοιο δρόμο που έχει ανάγκη η χώρα.

Στόχος μας δεν είναι τίποτα άλλο από το σύγχρονο και δημοκρατικό κράτος. Στόχος μας δεν είναι τίποτα άλλο από την ισχυρή κοινωνία». Αναφερόμενος ο κ. Κουκουλούπουλος στο περιεχόμενο της πρότασης της ΚΕΔΚΕ είπε ότι αυτή επιδιώκει:

- Την αναβάθμιση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης, ώστε να αποτελέσει βασικό βήμα του διοικητικού και πολιτικού συστήματος της χώρας.
- Την κατοχύρωση του Β' Βαθμού σε επίπεδο Περιφέρειας, Περιφερειακής δηλαδή Αυτοδιοίκησης και Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης για τις δύο μητροπολιτικές περιοχές.
- Την οικονομική αυτοδυναμία της Αυτοδιοίκησης μέσω της φορολογικής αποκέντρωσης.
- Την κατοχύρωση της διαφάνειας στη διαχείριση από την Τοπική Αυτοδιοίκηση δημόσιων υποθέσεων.

Οι βασικοί άξονες των προτάσεων της Αυτοδιοίκησης

Την πρόταση της Αυτοδιοίκησης παρουσίασε ο καθηγητής κ. Γιώργος Σωτηρέλης. Σύμφωνα με αυτήν η ΚΕΔΚΕ ζητά στο νέο Σύνταγμα να κατοχυρωθεί:

- Ο διττός χαρακτήρας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προεχόντως μεν ως θεμελιώδους δικαιώματος έκφρασης της «τοπικής δημοκρατίας» και της «τοπικής αυτονομίας», όπως αυτή ορίζεται στον «Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας», παράλληλα όμως και ως ιδιότυπου διοικητικού θεσμού που συνδέεται στενά με την κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση, με την οποία συναποτελεί μια «λειτουργική ενότητα». Η υιοθέτηση μιας τέτοιας συνταγμα-



Συνέντευξη τύπου της ΚΕΔΚΕ για την Συνταγματική Αναθεώρηση

τικής θεώρησης θα σηματοδοτήσει, ουσιαστικά και συμβολικά, την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο ρόλος της οποίας ασφαλώς δεν είναι μόνον η διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων που έχουν τοπικό χαρακτήρα -για τις οποίες, άλλωστε, έχει ήδη το «τεκμήριο αρμοδιότητας»- αλλά όλων των δημόσιων υποθέσεων που προσιδιάζουν στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της και στην άμεση δημοκρατική της νομιμοποίηση.

- Η αναδιάταξη των δυο βαθμών Αυτοδιοίκησης με την ενίσχυση των Δήμων και τη ρητή, πλέον, αναφορά στο ότι ο Β' βαθμός Αυτοδιοίκησης θα οργανώνεται σε επίπεδο Περιφέρειας ενώ θα προβλέπεται και η Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και αντίστοιχων θεσμών για τα νησιωτικά συμπλέγματα.
- Η γενναία φορολογική αποκέντρωση ώστε ότι οι ΟΤΑ να μπορούν να καθορίζουν όσο και να εισπράττουν φόρους και τέλη, πέραν των ανταποδοτικών, υπό την αυτονόητη βέβαια προϋπόθεση ότι ο νομοθέτης θα καθορίζει, με νόμο-πλαίσιο, απ' ενός τα κριτήρια (ιδίως αυ-

τά της χωρικής και κοινωνικής συνοχής) και απ' ετέρου τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της τοπικής φορολογικής πολιτικής. Παράλληλα θα προβλεφθεί με επιτακτικότητα η συνταγματική δέσμευση ότι δεν θα είναι δυνατή η ανάθεση πρόσθετων αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ χωρίς την ταυτόχρονη πρόβλεψη των αναγκαίων πόρων

- Η ρητή συνταγματική εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη μπορεί να απονείμει στους αλλοδαπούς, που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, τα πολιτικά δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι για την ανάδειξη των αυτοδιοικητικών αρχών
- Η δυνατότητα των μονοπρόσωπων αιρετών οργάνων (Δήμαρχοι, Πρόεδροι Διευρυμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Νομάρχες, αντιδήμαρχοι, αντινομάρχες) να υποβάλλουν υποψηφιότητα στις βουλευτικές εκλογές χωρίς την υποχρέωση παραίτησης από το αξίωμά τους αλλά με αναλήρωσή τους κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου. Σε περίπτωση εκλογής ισχύει το ασυμβίβαστο.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΝΩΣΕΙ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ



Το γενικό πλαίσιο της συζήτησης

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 των άρθρων 101 και 102 Σ, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι ο «πτωχός συγγενής» του κράτους που ασχολείται με ήσσονος σημασίας υποθέσεις αλλά μια ιδιαίτερα σημαντική θεσμική συνιστώσα του, με ξεχωριστή φυσιογνωμία και με πολλά συγκριτικά πλεονεκτήματα ως προς την διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων.

Ειδικότερα πρέπει να προκύπτει ανάγλυφα από την νέα συνταγματική διατύπωση ο διττός χαρακτήρας της τοπικής αυτοδιοίκησης, προεχόντως μεν ως θεμελιώδους δικαιώματος έκφρασης της «τοπικής δημοκρατίας» και της «τοπικής αυτονομίας», όπως αυτή ορίζεται στον «Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας», παράλληλα όμως και ως ιδιότυπου διοικητικού θεσμού που συνδέεται στενά με την κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση, με την οποία συναποτελεί μια «λειτουργική ενότητα». Με άλλα λόγια το ζητούμενο από την τροποποίηση των ως άνω άρθρων είναι να αναδειχθεί η ευρύτερη συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο

ως δημοκρατικού θεσμού όσο και ως σημαντικής -πλην διακριτής- συνιστώσας του διοικητικού μας συστήματος, η λειτουργία του οποίου πρέπει να εγγυάται την πολιτική ενότητα, να διασφαλίζει την αμοιβαία διοικητική συνδρομή και να διέπεται, στο σύνολό της, από συγκεκριμένες αρχές, 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). Η υιοθέτηση μιας τέτοιας συνταγματικής θεώρησης θα σηματοδοτήσει, ουσιαστικά και συμβολικά, την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο ρόλος της οποίας ασφαλώς δεν είναι μόνον η διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων που έχουν τοπικό χαρακτήρα -για τις οποίες, άλλωστε, έχει ήδη το «τεκμήριο αρμοδιότητας»- αλλά όλων των δημόσιων υποθέσεων που προσιδιάζουν στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της και στην άμεση δημοκρατική της νομιμοποίηση. Παράλληλα μια τέτοια θεώρηση θα έχει ως συνέπεια -μεταξύ άλλων- την αποδυνάμωση παγιωμένων νοοτροπιών και πρακτικών τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και των δικαστηρίων, που αντιμετωπίζουν, ως γνωστόν, υποτιμητικά και με έντονες προκαταλήψεις τον θεσμικό και διοικητικό ρόλο των ΟΤΑ σε μείζονα κρατικά ζητήματα, όπως η παιδεία, η υγεία και, ιδίως, το περι-

βάλλον (για τα οποία μάλλον απαιτείται και ιδιαίτερη συνταγματική μνεία, ίσως στο πλαίσιο μιας επιφύλαξης του νόμου).

Β) Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, βέβαια, δεν εξαντλείται με τις ανωτέρω γενικού χαρακτήρα τροποποιήσεις. Τα μείζονα θεσμικά ζητήματα, που εκκρεμούν από καιρό και έχουν καταστεί ήδη επιτακτικά, σχετίζονται με την οριστική αποσαφήνιση του οργανωτικού μοντέλου της αυτοδιοίκησης. Πρόκειται ειδικότερα, 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 -και αντίστοιχων θεσμών για τα νησιωτικά συμπλέγματα- 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 επιβάλλει, μέσω του άρθρου 102 Σ, θέτοντας συγκεκριμένο και δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα στον κοινό νομόθετη. Μόνον έτσι είναι δυνατόν να ξεπεραστεί η ατολμία των εκάστοτε κυβερνήσεων, οι οποίες αφ' ενός διστάζουν να αναλά-



βουν τις σχετικές πρωτοβουλίες μπροστά στον φόβο του πολιτικού κόστους και αφ'ετέρου αποφεύγουν να ξεκαθαρίσουν τη θέση τους για τον ευρύτερο θεσμικό και πολιτικό ρόλο που επιβάλλεται να διαδραματίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο ενός σύγχρονου εθνικού κράτους (ιδίως στο πεδίο της αποτελεσματικής αντιμετώπισης των δημόσιων υποθέσεων, σε ό,τι αφορά τον πρώτο βαθμό, και στο πεδίο της ανάπτυξης, σε ό,τι αφορά τον δεύτερο βαθμό).

Γ) 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 αυτοτέλει 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, που θα συνυπολογίζει και τις ρυθμίσεις του άρθρου 78 Σ, ώστε να μην καταλειφθούν περιθώρια μερικών και αποσπασματικών λύσεων, υπεκφυγών και καταστρατηγήσεων. Αυτό σημαίνει ότι οι ΟΤΑ θα μπορούν τόσο να καθορίζουν όσο και να εισπράττουν φόρους και τέλη, πέραν των ανταποδοτικών, υπό την αυτονόητη βέβαια προϋπόθεση ότι ο νομοθέτης θα καθορίζει, με νόμο-πλαίσιο, αφ'ενός τα κριτήρια (ιδίως αυτά της χωρικής και κοινωνικής συνοχής) και αφ'ετέρου τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της τοπικής φορολογικής πολιτικής. Παράλληλα θα 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 σχετικές διατάξεις, των αναγκαίων πόρων.

Δ) Η ως άνω αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης προϋποθέτει, ωστόσο, και μια δέσμη συνακόλουθων εγγυήσεων, που θα διασφαλίζουν κατά τρόπο αποτελεσματικό την διαφάνεια της λειτουργίας

των ΟΤΑ, προκειμένου να αποκατασταθεί ένα κλίμα αυξημένης πολιτικής και θεσμικής ευθύνης κι αξιοπιστίας της αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερα πρέπει να προσεχθεί, στο σημείο αυτό, η οργάνωση του ελέγχου νομιμότητας, αφ'ενός με την δυναμική πρόβλεψη για ανάθεσή του σε ανεξάρτητη αρχή και αφ'ετέρου με την κατάργηση των σχετικών με τον πειθαρχικό έλεγχο διατάξεων, ώστε να εξαλειφθούν τα σημεία τριβής μεταξύ της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης ως προς την υπεισέλευση μικροκομματικών ή άλλων σκοπιμοτήτων.

Ε) 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). Ένα τολμηρότερο βήμα βέβαια θα ήταν η δυνατότητα κατάθεσης και «προτάσεων νόμων» από τους θεσμικούς εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο ενδεχομένως μιας ευρύτερης καθιέρωσης του θεσμού της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

ΣΤ) Ιδιαίτερα σημαντικό μέτρο δημοκρατικού χαρακτήρα είναι μια ρητή συνταγματική εξουσιοδότηση που θα επιτρέπει στον κοινό

νομοθέτη να απονείμει και στους αλλοδαπούς τα πολιτικά δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι για την ανάδειξη των αυτοδιοικητικών αρχών, με κριτήριο βέβαια την νόμιμη διαμονή στη χώρα αλλά και με ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις που θα τεθούν στον νόμο. Νομίζουμε 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, δημοκρατικής και πολυπολιτισμικής- κοινωνίας.

Ζ) 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 να προστατεύει και το παθητικό εκλογικό δικαίωμα των στελεχών της αυτοδιοίκησης να μην περιορίζεται. Μια λύση με αυ-

τά τα χαρακτηριστικά, η οποία θα ενθάρρυνε αναμφισβήτητα την ανανέωση του πολιτικού προσωπικού, θα ήταν η ενιαία 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 ασυμβίβαστο).



Η πρόκληση της νέας Συνταγματικής Αναθεώρησης για την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης *

Όπως είναι γνωστό, η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001 επέφερε αρκετές και σημαντικές αλλαγές στις ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι αλλαγές αυτές κινήθηκαν κατά βάση προς την σωστή κατεύθυνση αλλά με τρόπο μάλλον άτολμο, σε σχέση με τα αιτήματα της ΚΕΔΚΕ, και πάντως αποσπασματικό, καθώς δεν συνδέθηκαν με έναν ευρύτερο μετασχηματισμό της δομής και της λειτουργίας του κράτους, ώστε να αποκτήσουν θεσμικό βάθος και ουσιαστική πολιτική προοπτική. Σε κάθε περίπτωση πάντως το νέο συνταγματικό πλαίσιο άνοιξε τον δρόμο στις πολιτικές δυνάμεις, παρέχοντας αρκετές δυνατότητες για να προχωρήσουν στις θεσμικές εκείνες μεταρρυθμίσεις που έχουν καταστεί προ πολλού επιτακτικές στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο οι δυνατότητες αυτές παρέμειναν εν πολλοίς αναξιοποίητες, καθώς πρυτάνευσε η ατομία, η αδράνεια και ο φόβος του πολιτικού κόστους, σε συνδυασμό βέβαια με την παραδοσιακή απροθυμία των κεντρικών οργάνων της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας να εμπιστευθούν την τοπική αυτοδιοίκηση. Στο σημείο αυτό λοιπόν έγκειται και η μεγάλη ευκαιρία, η μεγάλη πρόκληση θα λέγαμε, της νέας συνταγματικής αναθεώρησης. Το ζητούμενο δεν είναι πλέον να παρασχεθούν απλώς κάποιες ακόμη δυνατότητες αλλά να αλλάξει ριζικά η συνταγματική αντιμετώπιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η πρώτη αλλαγή, προς αυτήν την κατεύθυνση, συνίσταται στο ότι πρέπει πλέον να αποτυπωθεί ρητά στο Σύνταγμα η αντίληψη πως η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είναι ο πτωχός συγγενής του «κράτους» αλλά αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος. Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι απαιτούνται ριζικότερες τροποποιήσεις που θα συμπαρασύρουν και το άρθρο 101 του Συντάγματος, ώστε να υπάρχει μια νέα κατανομή θεσμικών ρόλων στο πλαίσιο μιας συνολικότερης συνταγματικής αναδιάταξης του κράτους. Υπό το πρίσμα αυτό θα ήταν χρήσιμο, ουσιαστικά και συμβολικά, να ξεφύγουμε από την διάκριση κράτος - Αυτοδιοίκηση και να υιοθετηθούν οι όροι κεντρική διοί-



Του Γιώργου Χ. Σωτηρέλη, Αναπληρωτή Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, Μέλους του Επιστημονικού Συμβουλίου και πρόεδρος της Επιτροπής για τη Συνταγματική Αναθεώρηση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης

κηση και αποκεντρωμένη διοίκηση, της οποίας μια διακριτή, αυτόνομη και άμεσα δημοκρατικά νομιμοποιημένη συνιστώσα αποτελεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Υπό αυτό το πρίσμα, θα ήταν ευκολότερο να αντιμετωπισθούν τα πολλά προβλήματα που έχουν ανακύψει κατά καιρούς, τόσο στην νομοθεσία όσο και -ιδίως- στην νομολογία του ΣτΕ, ως προς την μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Εξαιρετικά σημαντική πτυχή της όλης συζήτησης για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αναμφίβολα αυτή που αφορά την οικονομική αυτοδυναμία των ΟΤΑ. Στο επίκεντρο μιας τέτοιας μεταρρύθμισης βρίσκεται η δεσμευτική για τον νομοθέτη διασφάλιση επαρκών πόρων καθώς και η μεταρρύθμιση των σχετικών με την φορολογία συνταγματικών διατάξεων, ώστε να καταστεί δυνατό να υπάρξει μια γενναία και ουσιαστική φορολογική αποκέντρωση, όχι με την επιβολή νέων φόρων αλλά με την ανακατανομή των υφιστάμενων, υπέρ των ΟΤΑ. Βεβαίως αυτά προϋποθέτουν πλήρη αναδιοργάνωση τόσο του θεσμού της εποπτείας των ΟΤΑ όσο και των ελεγκτικών μηχανισμών (δικαστικού ελέγχου, κοινωνικού ελέγχου και αυτοελέγχου) ώστε η οικονομική διαχείριση να καταστεί στον μέγιστο δυνατό βαθμό διαφανής και αξιόπιστη. Μια άλλη μεγάλη πρόκληση για την επικείμενη αναθεώρηση αφορά την συνταγματική κατοχύρωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, ως δεύτερου βαθμού, που θα ενσωματώνει σε μια νέα θεσμική οντότητα αλλά και ταυτόχρονα θα υπερβαίνει διαλεκτικά τα κεκτημένα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Μόνον έτσι μπορεί να δεσμευθεί ο κοινός νομοθέτης, ενδεχομένως και με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα,

προκειμένου να αντιστοιχίσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση στα σύγχρονα ευρωπαϊκά δεδομένα και παράλληλα να συνδέσει τον δεύτερο βαθμό με την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, που είναι η πεμπτοσύνη της ύπαρξης και της προοπτικής του δεύτερου βαθμού της Αυτοδιοίκησης. Ανάλογη ρύθμιση απαιτείται και για την Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση, η οργάνωση της οποίας αποτελεί πλέον αναγκαιότητα για την αντιμετώπιση των συνεχώς διογκούμενων υπερτοπικών προβλημάτων των μεγάλων πολεοδομικών συγκροτημάτων της χώρας, ενώ ειδικότερη μέριμνα ίσως χρειασθεί και για την νησιωτική αυτοδιοίκηση, προκειμένου να αντιμετωπισθούν αποφασιστικότερα οι ιδιαιτερότητες των νησιωτικών περιοχών.

Τέλος, ξεχωριστό άξονα της επικείμενης αναθεώρησης πρέπει να αποτελέσει το δικαίωμα του εκλέγεσθαι των «αιρετών» μονοπρόσωπων οργάνων των ΟΤΑ» στις βουλευτικές εκλογές. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα φυτώρια της πολιτικής μας ζωής και οι περιορισμοί που αποβλέπουν στην αποθάρρυνση της συμμετοχής των αυτοδιοικητικών στελεχών στην κεντρική πολιτική σκηνή πρέπει να αμβλυνθούν δραστικά, ώστε να διευκολυνθεί η χρήσιμη για την λειτουργία του πολιτεύματος ώσμωση μεταξύ των δύο χώρων. Σε μια τέτοια προοπτική, για τους επικεφαλής των δύο βαθμών αρκεί η πρόβλεψη ότι θα τελούν σε καθεστώς αναστολής και αναπλήρωσης προκειμένου να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ενώ για τα υπόλοιπα αιρετά μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα αρκεί το ασυμβίβαστο της ιδιότητάς τους με την βουλευτική ιδιότητα. Αυτό σημαίνει ότι τόσο τα όργανα αυτά όσο και οι επικεφαλής, εφόσον εκλεγούν, οφείλουν απλώς να δηλώσουν ποια από τις δύο ιδιότητες επιλέγουν.

* Το κείμενο αυτό απηχεί, σε γενικές γραμμές, τις θέσεις που έχω εισηγηθεί στην Επιτροπή της οποίας έχω την τιμή να προεδρεύω. Εννοείται βέβαια ότι η σχετική συζήτηση, που είναι ανοιχτή, θα κατασταλάξει σε συγκεκριμένες προτάσεις. Αυτές θα υποβληθούν στο Επιστημονικό και το Διοικητικό Συμβούλιο του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να θεθούν στη συνέχεια, μετά από ενδελεχή επεξεργασία τους, στη διάθεση της ΚΕΔΚΕ.