

Θέμα: Νομοσχέδιο «Ελληνικός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

I

Ο «Ελληνικός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης» καταγράφει τις αρχές και τους γενικούς κανόνες για την οργάνωση και τη λειτουργία της Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, οριοθετεί τις σχέσεις της με το Κράτος, προβλέπει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, τέλος, θέτει το πλαίσιο για την εμπέδωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Ο «Χάρτης» θα μπορούσε έτσι να συμβάλει στον εκσυγχρονισμό και την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

II

Η αναδρομή, με κάθε δυνατή συντομία, στην πρόσφατη ιστορία του θεσμού καταδεικνύει την πολυπλοκότητα ενός ανάλογου εγχειρήματος. Η δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση καθιερώθηκε στη χώρα μας με ειδικό νόμο (ν. 2218/1994), χωρίς να ληφθεί μέριμνα για την ακριβή και πρόσφορη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης αλλά και μεταξύ Αυτοδιοίκησης και Κράτους. Εκτός αυτού, δεν επιχειρήθηκε ο αναπροσδιορισμός των αρχών που διέπουν ενγένη την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφού οι αρχές που ίσχυαν για την πρωτοβάθμια υιοθετήθηκαν απλώς και για τη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση. Έτσι χάθηκε μια ευκαιρία να ανανεωθεί η σχετική νομοθεσία με αρχές και επιλογές που απηχούν σύγχρονες αντιλήψεις.

Μετά την καθιέρωση της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης δεν αναλήφθηκε, εξάλλου, πρωτοβουλία για την επεξεργασία ενός ενιαίου και σύγχρονου νομοθετήματος, που να ρυθμίζει σε τρία διακριτά κεφάλαια αφενός το γενικό πλαίσιο και αφετέρου τη δομή και τη λειτουργία τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι για τις ανάγκες της πράξης χρησιμοποιούνται, άγκαι πολλές βασικές διατάξεις τους συμπίπτουν, δύο διαφορετικοί κώδικες: ο

Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (π.δ. 410/1995) και ο Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996).

III

Οι καινοτομίες της πρόσφατης συνταγματικής αναθεώρησης προσφέρουν την κατάλληλη ευκαιρία για την επεξεργασία ενός σύγχρονου βασικού νομοθετήματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το νομοθέτημα αυτό θα συνέβαλε στη συστηματική κατάστρωση των αρχών και των γενικών κανόνων που διέπουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση με σταθερό γνώμονα τον εκσυγχρονισμό της και θα επέιχε θέση εκτελεστικού νόμου για τη συγκεκριμενοποίηση των νέων επιταγών του άρθρου 102 Συντ.

IV

Το σχέδιο νόμου αποτυπώνει σύγχρονες αντιλήψεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η υιοθέτηση των οποίων θα λειτουργούσε θετικά για τον εκσυγχρονισμό και την αναβάθμιση του θεσμού. Περιλαμβάνει επίσης ρυθμίσεις που επέχουν, σε πολύ αδρές όμως γραμμές, θέση εκτελεστικού νόμου για την εναρμόνιση της νομοθεσίας μας στις νέες επιταγές του Συντάγματος (ιδίως άρθρα 4 και 18).

Πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένες διατάξεις του έχουν περισσότερο μορφή πολιτικής διακήρυξης παρά μορφή δεσμευτικών κανόνων. Χαρακτηριστικά παραδείγματα προσφέρουν οι ορισμοί του άρθρου 1 και του άρθρου 4. Εξάλλου, στο κείμενο του σχεδίου παρεισφρύνουν διατάξεις που φαίνεται να μην έχουν θέση στο Χάρτη, όπως το άρθρο 14 για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και το άρθρο 16 που ρυθμίζει τις αποζημιώσεις των αιρετών λειτουργών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην τελευταία περίπτωση θα αρκούσε μια γενική ρύθμιση στο άρθρο 15.

Ορθότερο θα ήταν να περιληφθούν στο σχέδιο νόμου διατάξεις που θα ήταν από μόνες τους σε θέση να προσδώσουν απτό περιεχόμενο στις νέες συνταγματικές επιταγές. Τέλος, ορισμένες διατάξεις του προκαλούν δαπάνες που είναι αβέβαιο αν καλύπτονται από τον προϋπολογισμό 2001-2004. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της

ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού (άρθρο 14) και των αποζημιώσεων των αιρετών λειτουργών (άρθρο 16).

Ως προς τον έλεγχο των οικονομικών της Αυτοδιοίκησης το νομοσχέδιο περιορίζεται σε πολύ γενικές διατάξεις που αφορούν ιδίως τη συγκρότηση μονάδος εσωτερικού ελέγχου (άρθρο 9 παρ. 2) και την αρχή της διαφάνειας (άρθρο 8). Εξακολουθεί δηλαδή να διατηρεί την επικαιρότητά της η θέσπιση ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ.

V

Από τις επισημάνσεις που προηγήθηκαν γίνεται σαφές ότι το κείμενο του σχεδίου πρέπει να υποστεί νέα επεξεργασία, ώστε όλοι οι κανόνες του, χωρίς να χάνουν την πολιτική ουσία τους, να αποκτήσουν από κανονιστικό περιεχόμενο, εξεταζόμενοι ενόψει των διατάξεων της ισχύουσας νομοθεσίας για την τοπική Αυτοδιοίκηση και διατάξεων άλλων περιοχών της νομοθεσίας μας (όπως λ.χ. η πολεοδομία) αλλά και των συνεπειών τους.

Δεν πρέπει να λησμονείται ότι ο Χάρτης τροποποιεί, σε σημαντική ορισμένες φορές έκταση, κανόνες του ισχύοντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και του ισχύοντος Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Το πρόβλημα θα γίνει περισσότερο ανάγλυφο μετά την ισχύ του, οπότε θα έχει αναπροσδιορισθεί το περιεχόμενο και η λειτουργία πολλών από τους κανόνες της ισχύουσας νομοθεσίας για την (πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια) Τοπική Αυτοδιοίκηση. Γι' αυτόν άλλωστε ακριβώς το λόγο πρέπει να περιληφθεί στο νομοσχέδιο διάταξη που να ρυθμίζει τη (νομοθετική) κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (άρθρο 76 παρ. 6 Συντ.), αφού η διοικητική κωδικοποίηση κρίνεται ενπροκειμένω απολύτως απρόσφορη.

VI

Υπό την παρούσα μορφή το νομοσχέδιο δεν φαίνεται να διαθέτει την απαιτούμενη ωριμότητα για να συζητηθεί στο Υπουργικό Συμβούλιο. Προτιμότερο θα ήταν να συζητηθεί ο Χάρτης με βάση ένα κείμενο θέσεων νομοθετικής πολιτικής. Σ'

αυτήν τη συζήτηση θα μπορούσε να αναδειχθεί η ανάγκη προώθησής του, σε συνδυασμό με τους εκτελεστικούς νόμους την έκδοση των οποίων επιτάσσει το Σύνταγμα, και να διευκρινισθούν οι βασικές επιλογές που προσδιορίζουν το στίγμα και τη βαθύτερη ουσία της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Αθήνα, 5 Οκτωβρίου 2001

Dis.Γ(2)/ΞΗ/ΕλλinΧartisΤΑ.doc/5.10.01/p.1-4/md (ΓΞ)