

**ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ ΤΣΑΤΣΟΥ**



**ΠΕΝΤΕ ΧΡΟΝΙΑ
ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ
ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2001**

**ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΛΗΣ
ΠΡΟΛΟΓΟΙ: ANNA ΜΠΕΝΑΚΗ-ΨΑΡΟΥΔΑ & ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΤΣΑΤΣΟΣ
ΕΠΙΜΕΤΡΟ: ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ & ΙΩΑΝΝΗΣ ΒΑΡΒΙΤΣΙΩΤΗΣ**

ΤΟΜΟΣ ΠΡΩΤΟΣ

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. ΣΑΚΚΟΥΔΑ
ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2006**

Η ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΑ ΝΕΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΤΗΣ ‘ΠΑΛΑΙΑΣ’ ΕΥΡΩΠΗΣ

ΛΙΝΑΣ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ

Λέκτορας Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

I. Η αδιάρρηκτη σχέση Συντάγματος και Πεδίου Άσκησης της Δημόσιας Εξουσίας

Το δημόσιο εν γένει, άρα και το Συνταγματικό Δίκαιο ειδικότερα, έχει στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός του την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, καθώς και τους μηχανισμούς ελέγχου της άσκησης αυτής. Το Σύνταγμα ως εργαλείο οργάνωσης της δημόσιας εξουσίας ταυτόχρονα οριοθετεί αλλά και οριοθετείται από το πεδίο εφαρμογής, την επικράτεια επί της οποίας η εξουσία αυτή ασκείται. Είναι συνεπώς σχεδόν αυταπόδεικτο ότι ο ρόλος και η φύση του κράτους, η κατανομή της εξουσίας μεταξύ των υπομονάδων του κράτους καθώς και μεταξύ του κράτους και υπερκρατικών οργανισμών, ο ρόλος και η διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ νομοθετικών, εκτελεστικών και δικαστικών οργάνων, καθώς και η διατρέχουσα την άσκηση της εξουσίας θεωρία δημοκρατικής ή άλλης νομιμοποίησης αποτυπώνονται στο συνταγματικό κείμενο, το τυπικό Σύνταγμα (αν και όπου υπάρχει), ταυτόχρονα όμως επηρεάζουν το πραγματικό Σύνταγμα, τον τρόπο δηλαδή που το νομικό δέον μεταφράζεται σε πολιτικό είναι. Επηρεάζουν συνεπώς τόσο την επικράτεια όσο και τον τρόπο λειτουργίας του συνταγματικού και εν γένει Δημοσίου Δικαίου.¹

¹ Πρβλ. N. BAMFORD / P. LEYLAND, ‘Public Law in a Multi-Layered Constitution’, σε: ΟΙ ΙΔΙΟΙ (επιμ.), *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford & Portland 2003, 1-25 (1).

Με αυτή την έννοια μοιάζουν φυσικές οι τροποποιήσεις που επέρχονται στο Σύνταγμα λόγω της αναδιανομής της δημόσιας εξουσίας και του πολλαπλασιασμού ή διάσπασης του πεδίου άσκησης της, της μεταφοράς δηλαδή αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος τόσο προς υπερεθνικές οντότητες, με κυριότερη, για την περιοχή της Δυτικής Ευρώπης που μας ενδιαφέρει στην παρούσα μελέτη, την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), όσο και προς υποκρατικές οντότητες, όπως οι περιφέρειες, οι επαρχίες, οι Δήμοι και άλλοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι τροποποιήσεις αυτές του Συντάγματος λαμβάνουν χώρα είτε ρητά και με αλλαγή του κειμένου του, με τυπική δηλαδή αναθεώρηση, είτε σιωπηρά και με τρόπο υφέρποντα που επιδρά στο ουσιαστικό περιεχόμενο και τους κανόνες οι οποίοι συνάγονται από μια υφιστάμενη και अपαράλλακτη συνταγματική διάταξη.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι η τυποποίηση στα Συντάγματα των χωρών της Δυτικής Ευρώπης της μετάλλαξης που επήλθε την τελευταία δεκαετία (1996-2005) στην επικράτεια άσκησης πολιτικής εξουσίας, με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων τόσο προς «τα πάνω», την ΕΕ, όσο και προς «τα κάτω», τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Θα εξεταστούν συνεπώς μόνον οι τροποποιήσεις που επήλθαν μέσω της συνταγματικά προβλεπόμενης τυπικής αναθεωρητικής διαδικασίας και όχι οι πολύ περισσότερες άδηλες ή σιωπηρές τροποποιήσεις των εν λόγω Συνταγμάτων.

Σκοπός της μελέτης είναι να παρουσιάσει τις σημαντικότερες εξελίξεις στο πεδίο αυτό μέσα από την παρουσίαση των λύσεων και κατευθύνσεων που επελέγησαν σε κάθε κράτος, εστιάζοντας, με αναγκαστικά εκλεκτικό τρόπο, στα σημαντικότερα παραδείγματα. Στο πρώτο μέρος της μελέτης καταγράφονται έτσι οι χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις αναθεωρήσεων με σκοπό την υποδοχή και στήριξη της αναδύομενης Ευρωπαϊκής Πολιτείας εκ μέρους των εθνικών συνταγματικών τάξεων. Στο δεύτερο μέρος, η ανάλυση αναδεικνύει την πλέον κυρίαρχη τάση στις πρόσφατες αναθεωρήσεις των Συνταγμάτων της Δυτικής Ευρώπης, την ενίσχυση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η κατηγοριοποίηση των εξελίξεων αυτών, ιδιαίτερα της μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς τα κάτω, όπου μπορεί κανείς να διακρίνει –με πλήρη συνείδηση ότι η επιστημονική καθαρότητα δεν

μπορεί ποτέ να φιλοξενήσει χωρίς αμφισβητήσεις την πολιτική πραγματικότητα-τρεις πιθανές κατευθύνσεις: πρώτον, την αποκέντρωση (decentralization), που σημαίνει απλώς τη μετάθεση της αρμοδιότητας του κεντρικού κράτους σε διορισμένες τοπικές αρχές και υπηρεσίες, δεύτερον, την αυτοδιοίκηση (devolution), η οποία προϋποθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των τοπικών αρχών μέσω εκλογών, και, τρίτον, την ομοσπονδιακή συγκρότηση (federalism), όπου η πολιτική εξουσία που ασκεί κάθε δημόσια αρχή όχι μόνον απολαμβάνει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση αλλά και συνταγματική κατοχύρωση.² Μέσα από τη διπλή αυτή και –φαινομενικά- εσωτερικά αντιφατική κίνηση των εθνικών Συνταγμάτων προς την κατεύθυνση της διάχυσης των αρμοδιοτήτων προς «τα πάνω» και προς «τα κάτω» δημιουργείται μια πολυεπίπεδη επικράτεια άσκησης δημόσιας εξουσίας, η οποία –αν η υπόθεσή μας για αδιάρρηκτη και διαλεκτική σχέση μεταξύ Συντάγματος και πεδίου άσκησης της εξουσίας είναι σωστή- μέλλει σύντομα να οδηγήσει και προς την ανάδυση ενός πολυεπίπεδου συνταγματισμού.

II. Προς Διαμόρφωση μιας Ευρωπαϊκής Σφαίρας Άσκησης Δημόσιας Εξουσίας

Το μεγαλύτερο κύμα αναθεώρησης των εθνικών Συνταγμάτων³ προκειμένου να υποδεχτούν τις εξελίξεις στο ζήτημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έλαβε χώρα το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990 ενόψει της κύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχ (1992). Η συνέχιση των αναθεωρήσεων και ενόψει των επόμενων Συνθηκών, του Άμστερνταμ (1997), της Νίκαιας (2000) και της Ρώμης (2004) εξαρτάται από τις προϋποθέσεις κύρωσης που το ίδιο το εθνικό Σύνταγμα θέτει. Η Γαλλία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της κατηγορίας. Στην άλλη πλευρά βρίσκονται χώρες, όπως η Φινλανδία και η Ελλάδα, όπου η υποδοχή του ευρωενωσιακού φαινομένου έγινε χωρίς αναθεώρηση του συνταγματικού κειμένου,

² Βλ. R. CORNES, 'Devolution and England – what is on offer?', σε: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, όπ.π., 103-131 (107επ).

³ Βλ. ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, 'Οι σχέσεις της ελληνικής με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη', *Το Σύνταγμα* 6/2000, 1093-1146.

μέσω του οικείου συνταγματικού κανόνα περί κύρωσης των διεθνών συνθηκών. Τα παραδείγματα αυτά θα εξεταστούν αμέσως παρακάτω.

1. Η μινιμαλιστική προσέγγιση: Φινλανδία

Παρά την υιοθέτηση νέου συνταγματικού κειμένου το 2000, το οποίο κωδικοποίησε κατά βάση τους τέσσερις μέχρι τότε συνταγματικούς νόμους, ο Φινλανδός συντακτικός νομοθέτης δεν κάνει ρητή αναφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ούτε προχώρησε σε τυπική αναθεώρηση συγκεκριμένων ουσιαστικών συνταγματικών διατάξεων. Αντίθετα, η τροποποίηση του ουσιαστικού περιεχομένου του εθνικού Συντάγματος επήλθε σιωπηρά, ως «έμμεση συνταγματική τροποποίηση».⁴ Είναι ωστόσο χαρακτηριστικό ότι με την αναθεώρηση του 2000 προστέθηκαν δύο επιπλέον κριτήρια, ένα διαδικαστικό και ένα ουσιαστικό, σχετικά με την ενεργοποίηση διεθνών συνθηκών: το πρώτο αφορά την κύρωση διεθνούς συνθήκης που έρχεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα, οπότε και απαιτείται όχι η απλή, αλλά αυξημένη πλειοψηφία δύο τρίτων των ψήφων (παρ. 94, υποπαρ. 2 Σ). Η ουσιαστική προϋπόθεση που προστέθηκε (παρ. 94, υποπαρ. 3 Σ) περιέχει μια συνταγματική επιφύλαξη καθώς ορίζει ότι μια διεθνής υποχρέωση δεν επιτρέπεται να θέτει σε κίνδυνο τις δημοκρατικές βάσεις του Συντάγματος. Η διάταξη αυτή δεν έχει κριθεί ακόμη στην πράξη· υποστηρίζεται ωστόσο στη θεωρία ότι μπορεί να αφορά τη συμμετοχή της Φινλανδίας στο NATO, όπως και ομοσπονδιακού τύπου εξελίξεις στην ΕΕ. Για παράδειγμα υποστηρίχθηκε⁵ ότι το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ μπορεί να αποτελέσει παράγοντα που μέχρι ενός βαθμού θα μπορούσε να θέσει υπό κίνδυνο τις δημοκρατικές βάσεις του Συντάγματος και συνεπώς θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όταν αποφασίζεται περαιτέρω μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα εθνικά στα κοινοτικά όργανα.

⁴ A. JYRÄNKI, Die neue Verfassung Finnlands, *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 2001, 113-127 (120). Για τις επιμέρους αλλαγές βλ. διεξοδικότερα, T. OJANEN, 'The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law', *European Public Law* 2004, 531-564 (542επ).

⁵ A. JYRÄNKI, *Uusi perustuslakimme*, Kauppakaari 2000, 217, όπως παραπέμπεται από K. KULOVESI, 'International Relations in the New "Constitution of Finland"', *Nordic Journal of International Law* 2000, 513-522 (519)

Από το συνδυασμό των δύο προαναφερθεισών διατάξεων προκύπτει ότι διεθνής συνθήκη που έρχεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα μπορεί να κυρωθεί χωρίς να απαιτείται η αναθεώρηση του Συντάγματος υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγει τις δημοκρατικές βάσεις του πολιτεύματος και κυρώνεται με την πλειοψηφία που απαιτείται για την αναθεώρηση του Σ (παρ. 73 Σ).⁶ Η αντιμετώπιση αυτή θυμίζει την προβαλλόμενη στην ελληνική θεωρία άποψη περί σιωπηρής αναθεωρητικής λειτουργίας του ά. 28 ελλ. Σ.⁷

Όσον αφορά τη διαχείριση των ευρωπαϊκών υποθέσεων, συμπεριλαμβανομένης της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτική Ασφάλειας, στο νέο φινλανδικό Σ προβλέπεται η κατ' αρχήν αρμοδιότητα της Κυβέρνησης, η οποία αποφασίζει και τα εθνικά μέτρα για εκτέλεση των ευρωπαϊκών αποφάσεων, εκτός και αν πρόκειται για μέτρα που ελλείπει της ΕΕ θα υπάγονταν στην αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου, οπότε απαιτείται η έγκρισή του (παρ. 93 & 96 Σ). Στις περιπτώσεις αυτές η Κυβέρνηση πρέπει να ενημερώσει το Κοινοβούλιο αμέσως για τις σχετικές προτάσεις, τις οποίες εξετάζει η αρμόδια κοινοβουλευτική Επιτροπή, ενώ η απόφαση μπορεί να παραπεμφθεί και στην Ολομέλειά του. Ratio της ρύθμισης αυτής είναι η εξισορρόπηση της απώλειας

⁶ Η δυνατότητα υιοθέτησης νόμων που τροποποιούν το Σύνταγμα χωρίς αλλαγή του ίδιου του συνταγματικού κειμένου, η «κατ' εξαίρεση ενεργοποίηση», όπως ονομάζεται, υπό την προϋπόθεση της τήρησης της διαδικασίας αναθεώρησης έχει κατακριθεί από μερικούς θεωρητικούς ως «διάτρηση» του Συντάγματος, και η τάση είναι πλέον να αποφεύγεται η πρακτική αυτή για κανονιστικές ρυθμίσεις εσωτερικής προέλευσης και να χρησιμοποιείται μόνον για νόμους κυρωτικούς διεθνών συνθηκών που τροποποιούν το Σύνταγμα, βλ. σχετικά OJANEN, *όπ.π.*, 535.

⁷ Για αυτή την ερμηνευτική οδό βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Η αδιαφανής αναθεώρηση του Συντάγματος, *Το Βήμα* 22.01.1995, Α11 και σε *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση*, 115επ. ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, 42· Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, 'Η συνταγματική οικοδόμηση της Ευρώπης από τη σκοπιά του ελληνικού Συντάγματος', σε: Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ / Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ (επιμ.), *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, 147-199 (175επ).

αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου δια της μεταφοράς τους σε κοινοτικό μέσω της συμμετοχής του Σώματος στη λήψη των σχετικών αποφάσεων.⁸

Κατ' αποτέλεσμα, το φινλανδικό Σύνταγμα επέλεξε την οδό της σιωπηρής ουσιαστικής προσαρμογής, με μινιμαλιστικές μόνον, διαδικαστικού χαρακτήρα προσθήκες που διευκολύνουν την ενσωμάτωση του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου, θέτοντας ως μόνο όριο τις δημοκρατικές βάσεις του πολιτεύματος.

2. Η διεξοδική συνταγματοποίηση των ευρωπαϊκών εξελίξεων: Γαλλία

Σε αντίθεση με το φινλανδικό Σύνταγμα που περιλαμβάνει διαδικαστικές μόνον ρήτρες για τη συμμετοχή της χώρας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, το Γαλλικό Σύνταγμα περιλαμβάνει και ουσιαστικές ρυθμίσεις, αντίστοιχες με αυτές που ενσωματώνονται στη νέα κάθε φορά Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ένωσης. Έτσι, το 1996 προστέθηκε το άρθρο 53-1, το οποίο προβλέπει την κοινή εξέταση των αιτήσεων ασύλου με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, παρακρατεί ωστόσο το δικαίωμα της Γαλλικής Δημοκρατίας να εξετάζει τέτοιες αιτήσεις, ακόμη και αν δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της με βάση το ευρωπαϊκό δίκαιο περί ασύλου, και να παρέχει άσυλο σε όσους διώκονται για τη δράση τους υπέρ της ελευθερίας. Με την αναθεώρηση του 1999⁹ προστέθηκε στο άρθρο 88-2 Σ, που αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, εδάφιο, με το οποίο το Σύνταγμα υποδέχεται τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και επιτρέπει την εκχώρηση αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Στο ά. 88-4 παρ. 1 Σ προστέθηκε εδάφιο που προβλέπει ότι η κυβέρνηση μπορεί να κοινοποιεί στα γαλλικά κοινοβουλευτικά σώματα, εκτός από τις νομοθετικές προτάσεις του Συμβουλίου, και κάθε άλλη πρόταση ή σχέδιο νομοθετικής πράξης, όπως και κάθε άλλο έγγραφο ενός οργάνου της Ένωσης.

Για την προσαρμογή σε διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, το 1999¹⁰ προστέθηκε στο

⁸ KULOVESI, όπ.π. 521.

⁹ Loi constitutionnelle n° 99-49 της 25 Ιανουαρίου 1999.

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 99-568 της 8 Ιουλίου 1999.

Σύνταγμα άρθρο (53-1 Σ) με το οποίο αναγνωρίζεται η αρμοδιότητα του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου υπό τις προϋποθέσεις της Συνθήκης της Ρώμης του 1998 ενώ το 2003 στο άρθρο 88-2 προστέθηκε εδάφιο με το οποίο αναγνωρίζεται η αρμοδιότητα των οργάνων της ΕΕ να εκδίδουν ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης.¹¹ Το 2005 –και μετά από σχετική απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου¹²- τροποποιήθηκε¹³ εκ νέου ο τίτλος XV του Σ, ο οποίος με την αναθεώρηση του 1992 είχε επιτρέψει στη Γαλλία να προσδώσει συνταγματική ισχύ στη συμμετοχή της στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης¹⁴: το άρθρο 88-1 συμπληρώθηκε εκ νέου με εδάφιο που προβλέπει ότι η Γαλλική Δημοκρατία μπορεί να συμμετάσχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπό τις συνθήκες που προβλέπονται στη Συνθήκη θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, η οποία υπογράφηκε στις 29 Οκτωβρίου 2004.¹⁵ Με τον τρόπο αυτό, και υπό την προϋπόθεση βέβαια της κύρωσής της τόσο από τη Γαλλία όσο και από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ, με τη νέα διατύπωση του ά. 88-1 η Συνταγματική Συνθήκη ενδύεται συνταγματικό μανδύα και ανάγεται στην ανώτατη βαθμίδα της ιεραρχίας δικαίου στη Γαλλία, το Σύνταγμα.¹⁶

Προστέθηκε επίσης άρθρο (88-5 Σ) που προβλέπει ότι τα δύο κοινοβουλευτικά σώματα (η Εθνική Συνέλευση και η Σύγκλητος) μπορούν να λάβουν θέση σχετικά

¹¹ Loi constitutionnelle n° 2003-267 της 25^{ης} Μαρτίου 2003.

¹² Décision n° 2004-505 DC της 19^{ης} Νοεμβρίου 2004: Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

¹³ Loi constitutionnelle No 2005-304 της 1ης Μαρτίου 2005. Η διατύπωση του ά. 88-1 έχει ως εξής: «Υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, η οποία υπογράφηκε στις 29 Οκτωβρίου 2004, η Γαλλική Δημοκρατία συμμετέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία αποτελείται από τα κράτη που ελεύθερα επέλεξαν να ασκήσουν από κοινού ορισμένες από τις αρμοδιότητές τους».

¹⁴ F. CHALTIEL, 'Constitution française, Constitution européenne, vers l'osmose des ordres juridiques, à propos de la révision constitutionnelle du 28 février 2005', *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, 280-287 (281).

¹⁵ Στις 28.02.2005 η Εθνική Συνέλευση και η Γερουσία σε μια έκτακτη κοινή συνεδρία στις Βερσαλλίες άνοιξαν το δρόμο για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος προκειμένου να υιοθετηθεί η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη (ΕΣΣ) υπερψηφίζοντας (με 730 ψήφους υπέρ και 66 κατά) την αναθεώρηση του Συντάγματος. Στο δημοψήφισμα που διενεργήθηκε το Μάιο του 2005 ωστόσο ο γαλλικός λαός απέρριψε την κύρωση της ΕΣΣ.

¹⁶ F. CHALTIEL, *όπ.π.*, 282.

με τη νομιμότητα μιας ευρωπαϊκής νομοθετικής πρότασης με κριτήριο την αρχή της επικουρικότητας. Η γνώμη αυτή απευθύνεται προς τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής και κοινοποιείται στην Κυβέρνηση. Προβλέπεται επιπλέον η δυνατότητα υποβολής εκ μέρους της Κυβέρνησης αίτησης ακύρωσης ενώπιον του ΔΕΚ κατά νομοθετικής πρότασης που παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας. Το άρθρο 88-5 ωστόσο δεν εφαρμόζεται μέχρι τη θέση σε ισχύ της Συνταγματικής Συνθήκης, η οποία και εισάγει¹⁷ το μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης που το εν λόγω άρθρο υιοθετεί. Επίσης με το άρθρο 88-6 Σ το Γαλλικό Κοινοβούλιο (Εθνική Συνέλευση και Γερουσία) παρακρατεί το δικαίωμα να αντιταχθεί στην αλλαγή του τρόπου υιοθέτησης νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, σύμφωνα με την απλουστευμένη διαδικασία αναθεώρησης κάποιων διατάξεων που προβλέπει η Συνταγματική Συνθήκη (ά. 445 παρ. 2 Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης).

Τέλος, προστέθηκε το άρθρο 88-7 Σ, με το οποίο προβλέπεται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την κύρωση κάθε Συνθήκης προσχώρησης ενός κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο ωστόσο με ρητή δήλωση δεν εφαρμόζεται σε προσχωρήσεις που αποφασίστηκαν σε Διακυβερνητική Διάσκεψη που συγκλήθηκε πριν τον Ιούλιο του 2004 (στην πράξη μετά τις προσχωρήσεις της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Κροατίας).

Όλες αυτές οι αναθεωρημένες ρυθμίσεις, όπως ήδη σημειώσαμε, θα ενεργοποιηθούν αν και εφόσον τεθεί σε ισχύ η «Συνθήκης Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη», της οποίας οι κυρωτικές διαδικασίες έχουν, τη στιγμή που γράφεται η παρούσα μελέτη, παγώσει. Το γεγονός αυτό δημιουργεί προβληματισμό όσον αφορά

¹⁷ Δεύτερο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της Επικουρικότητας και της Αναλογικότητας.

τη μέθοδο της λεπτομερειακής ενσωμάτωσης στο συνταγματικό κείμενο των σημαντικότερων εξελίξεων σε κοινοτικό επίπεδο, την οποία ακολουθεί η Γαλλία. Αναδύεται δηλαδή το ερώτημα κατά πόσο νομοτεχνικά αλλά και δικαιοπολιτικά ο τρόπος αυτός είναι ο πλέον ενδεδειγμένος, ή αν η μινιμαλιστική προσέγγιση της Φινλανδίας αποδεικνύεται στην πράξη πιο ευέλικτη αλλά και με μεγαλύτερο τελικά –παρά τα επιφαινόμενα- σεβασμό στην τυπική ισχύ αλλά και την πολιτική σημασία του Συντάγματος.

3. Με το άγχος των δημοψηφισμάτων: Ιρλανδία

Κάθε αναθεώρηση του ιρλανδικού Σ πρέπει να κυρώνεται με δημοψήφισμα και κάθε κύρωση διεθνούς Συνθήκης εγγράφεται στο συνταγματικό κείμενο ως αναθεώρηση, συνεπώς η κύρωση των Ευρωπαϊκών Συνθηκών περνάει μέσα από τη διαδικασία της λαϊκής ετυμηγορίας. Η διεξαγωγή δημοψηφίσματος θεωρήθηκε¹⁸ από το Ιρλανδικό Ανώτατο Δικαστήριο, απαραίτητη προϋπόθεση κάθε μεταφοράς κυριαρχικών δικαιωμάτων από την Ιρλανδική Δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση πέραν της αρχικά συντελεσθείσας με την Πράξη προσχώρησης.¹⁹ Έτσι η 18^η αναθεώρηση (03.06.1998) του ιρλανδικού Σ αφορούσε την κύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ, με την οποία προστέθηκε νέο εδάφιο (29.4.6) στο Σύνταγμα. Με αυτό δινόταν η δυνατότητα στο Κράτος να ασκήσει τις νέες αρμοδιότητες (π.χ. αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις) με τον τρόπο που προβλεπόταν στην ευρωπαϊκή Συνθήκη. Η άσκηση αυτή ωστόσο υποβλήθηκε στον περιορισμό της προηγούμενης έγκρισης των δύο κοινοβουλευτικών σωμάτων (*Oireachtas*), ο οποίος αποσκοπεί στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των σχετικών αποφάσεων.²⁰

¹⁸ Απόφαση *Crotty v. An Taoiseach* [1987] IR 713. Η απόφαση αυτή είχε προκαλέσει την καθυστέρηση της θέσης σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1987), καθώς εξάρτησε την κύρωσή της από προηγούμενη έγκρισή της μέσω δημοψηφίσματος. Υπό τον ίδιο όρο πραγματοποιήθηκε και η κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχ (10^η αναθεώρηση του Συντάγματος, 1992).

¹⁹ Δημοψήφισμα είχε διεξαχθεί και για την είσοδο της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (Ιούνιος 1972), οπότε και προστέθηκε το εδάφιο 29.4.7 Σ.

²⁰ G. HOGAN, 'The Nice Treaty and the Irish Constitution', *European Public Law* 2001, 565-573 (570).

Γνωστή είναι η απορριπτική απόφαση²¹ του Ιρλανδικού λαού στο δημοψήφισμα για την 24^η αναθεώρηση (27.03.2002), που αφορούσε την κύρωση της Συνθήκης της Νίκαιας, η οποία τελικά συντελέστηκε με την 26^η αναθεώρηση του Σ στις 07.11.2002). Προκειμένου η κυβέρνηση να πετύχει τη θετική έκβαση του δεύτερου δημοψηφίσματος²² φρόντισε να αντιμετωπίσει αντιρρήσεις σχετικά με την πιθανή κατάργηση της ιρλανδικής ουδετερότητας μέσω του ρητού αποκλεισμού οποιασδήποτε ιρλανδικής συμμετοχής σε αμυντικές δομές. Αυτό σημαίνει ότι μια τέτοια συμμετοχή θα προϋπέθετε ένα νέο δημοψήφισμα. Περιλήφθηκε επίσης ρητή πρόβλεψη ότι η Ιρλανδική Δημοκρατία δεν μπορεί να συμμετάσχει σε μορφές ενισχυμένης συνεργασίας χωρίς προηγούμενη έγκριση και από τα δύο κοινοβουλευτικά σώματα.²³

Στην αρένα των διεθνών υποχρεώσεων, όπως και στη Γαλλία, η κύρωση της Συνθήκης της Ρώμης του 1998 σχετικά με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο καταγράφεται με ειδική αναθεώρηση (την 23^η στις 27.03.2002) στο ιρλανδικό Σύνταγμα, καθώς θεωρήθηκε ότι συνιστά μείωση της εθνικής κυριαρχίας στην εκδήλωσή της ως δικαστική λειτουργία σε ποινικές υποθέσεις.²⁴

4. Η υπό προϋποθέσεις μεταβίβαση κυριαρχίας: Πορτογαλία

Με την αναθεώρηση του 1997 εισήχθη στο πορτογαλικό Σ το άρθρο 112, παρ. 9, το οποίο προβλέπει την ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη των κοινοτικών

²¹ Το εκλογικό σώμα απέρριψε τη Συνθήκη της Νίκαιας σε ποσοστό 53,86% και συμμετοχή στο δημοψήφισμα της τάξης του 34,6%.

²² Βάσει δύο αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου (*McKenna v. An Taoiseach* [1995] και *Coughlan v. Broadcasting Complaints Commission* [2003]), η Κυβέρνηση δεν επιτρέπεται να ξοδέψει από τον κρατικό προϋπολογισμό προκειμένου να υποστηρίξει τη θετική έκβαση των δημοψηφισμάτων.

²³ G. HOGAN, 'Rapports. Ireland 2002-2003', *European Public Law* 2003, 461-470 (463).

²⁴ HOGAN, 'The Nice Treaty and the Irish Constitution', *όπ.π.*, 573.

οδηγιών με νόμο ή διάταγμα, δηλ. με πράξη της βουλής ή της κυβέρνησης. Με τον τρόπο αυτό το Κοινοβούλιο επιχείρησε να διατηρήσει κάποιο έλεγχο στην κοινοτική νομοθετική δραστηριότητα. Το αποτέλεσμα ήταν ο περιορισμός των νομοθετικών αρμοδιοτήτων των Αυτόνομων Περιφερειών που μέχρι τότε είχαν την αρμοδιότητα μεταφοράς των Οδηγιών μέσω περιφερειακών νομοθετικών διαταγμάτων (*decreto legislative regional*) στις περιπτώσεις που ρυθμίζονταν ζητήματα του άμεσου ενδιαφέροντός τους. Το άρθρο 112 παρ. 9 συνιστά συνεπώς επιφύλαξη αρμοδιότητας υπέρ των κεντρικών οργάνων του κράτους.²⁵

Στην ίδια αναθεώρηση (1997) και βάσει πρότασης του Σοσιαλιστικού Κόμματος συμπεριλήφθηκε φράση στο ά. 7 παρ. 6 Σ, το οποίο ρυθμίζει τις διεθνείς σχέσεις, με την οποία επιτράπηκε η μεταφορά αρμοδιοτήτων στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και με την προϋπόθεση της αμοιβαιότητας. Επίσης επιτράπηκε (ά. 33 παρ. 1 Σ) η έκδοση (όχι όμως και η απέλαση) Πορτογάλου πολίτη, μόνον όμως στις περιπτώσεις τέλεσης εγκλημάτων τρομοκρατίας, διεθνούς οργανωμένης εγκληματικότητας και υπό την προϋπόθεση ότι το δικαικό σύστημα του αντισυμβαλλόμενου κράτους εγγυάται μια δίκαιη δίκη. Στην απαγόρευση έκδοσης σε κράτος, όπου προβλέπεται η ποινή του θανάτου, προστέθηκε (ά. 33 παρ. 4 Σ) και η περίπτωση που για το τελεσθέν έγκλημα προβλέπεται και οποιαδήποτε άλλη ποινή που μπορεί να επιφέρει ανεπανόρθωτες σωματικές βλάβες. Επίσης, σύμφωνα με την παρ. 5 (και πλέον μετά την αναθεώρηση του 2001 παρ. 4) του ά. 33 Σ, αν το δίκαιο του κράτους που ζητάει την έκδοση προβλέπει ισόβια ή απροσδιόριστης διάρκειας κάθειρξη, η έκδοση επιτρέπεται μόνον αν υπάρχει εγγύηση αμοιβαιότητας βάσει διεθνούς συνθήκης και μη επιβολής ή μη εκτέλεσης μιας τέτοιας ποινής.

Με την αναθεώρηση του 2001 προστέθηκε νέα παράγραφος (5) στο ά. 33, σύμφωνα με την οποία οι προβλέψεις των προηγούμενων παραγράφων δεν παρεμποδίζουν την εφαρμογή των ρυθμίσεων στο πλαίσιο της συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις

²⁵ J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, τόμ. V, Coimbra ⁶1997, 389, όπως παραπέμπεται από GUERRA MARTINS, 139.

εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η 4^η παρ. επίσης αναριθμήθηκε ως 6^η και συμπεριέλαβε όχι μόνον την έκδοση, αλλά και της «παράδοση», η οποία ως έννοια είναι συμφυής της έκδοσης, αναφέρεται όμως στην περίπτωση που η εκδίκαση της υπόθεσης μέλλει να γίνει είτε από διεθνές δικαστήριο, το οποίου το καταστατικό έχει η χώρα κυρώσει (όπως το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο), και συνεπώς θεωρείται προέκταση της εθνικής δικαιοδοσίας, είτε σε κράτος μέλος τη Ευρωπαϊκής Ένωσης, οπότε και εφαρμόζεται το κοινό νομικό πλαίσιο του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης.

Ενόψει, τέλος, της κύρωσης της «Συνθήκης για ένα Σύνταγμα για την Ευρώπη» το 2005, τα δύο μεγαλύτερα πολιτικά κόμματα, το Σοσιαλιστικό και το Σοσιαλδημοκρατικό- συμφώνησαν να αναθεωρήσουν το Σύνταγμα έτσι ώστε να γίνει δυνατή η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για τη Συνταγματική και κάθε άλλη ευρωπαϊκή Συνθήκη. Το δημοψήφισμα αναμενόταν να διεξαχθεί τον Οκτώβριο του 2005, ωστόσο αναβλήθηκε μετά την απορριπτική έκβαση των αντίστοιχων δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και Ολλανδία και τη σχετική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Ιούνιο του ίδιου έτους να παγώσει η διαδικασία κύρωσης της Συνθήκης.

III. Προς μια Ευρώπη των Περιφερειών: Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1. Στο εσωτερικό του ομοσπονδιακού μοντέλου: Αυστρία, Γερμανία και Ελβετία²⁶

α. Αυστρία

Η Αυστρία είναι ομοσπονδιακό κράτος που αποτελείται από εννιά αυτόνομα κρατίδια. Η Ομοσπονδία και τα κρατίδια (Länder) μοιράζονται τη νομοθετική και

²⁶ Δεν θα εξεταστεί η ιδιόρρυθμη περίπτωση της Ισπανίας, όπου η τοπική αυτονομία απορρέει από την ίδια την έννοια της δημοκρατίας καθώς και από την αναγνώριση των ιστορικών, πολιτισμικών και γλωσσικών διαφορών μεταξύ των περιοχών της χώρας, και η οποία χρησιμοποιήθηκε ως εργαλείο διατήρησης της κρατικής ενότητας τόσο διαφορετικών περιφερειών. Βλ. L. ORTEGA, 'The Decentralisation Alternatives on the Spanish Constitutional System', *European Public Law*, 2004, 469-480 (469).

εκτελεστική αρμοδιότητα, ενώ η δικαστική ανήκει αποκλειστικώς στην Ομοσπονδία. Στη συζήτηση για τη ριζική συνταγματική μεταρρύθμιση στη ‘Συνταγματική Συνέλευση’, η οποία συγκλήθηκε το 2003 και κατέθεσε τα πορίσματά της το 2005²⁷, σημαντικό μέρος κατέλαβε η σκέψη ενίσχυσης της αυτονομίας των κρατιδιακών συνταγμάτων. Τα συντάγματα αυτά μπορούν να προβλέψουν την απευθείας εκλογή του Προέδρου του κρατιδίου, πράγμα που θα σήμαινε και την πολιτική του ισχυροποίηση λόγω αυξημένης πολιτικής νομιμοποίησης.

Με σκοπό την επίρρωση της διοικητικής αυτονομίας των περιφερειών έχει προταθεί η κατάργηση των ενδιάμεσων ομοσπονδιακών διοικητικών αρχών, η οποία θα συνεπαγόταν επέκταση των αρμοδιοτήτων των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων με την ανάληψη και άλλων αρμοδιοτήτων. Αυτό θα σήμαινε κατ’ αποτελεσμα ότι η ομοσπονδία θα ήταν αρμόδια για τη νομοθεσία και οι περιφέρειες για την εκτέλεση, και άρα το κεντρικό κράτος θα έχανε κάθε δυνατότητα ελέγχου της υλοποίησης των νομοθετικών αποφάσεών του. Μια τέτοια αλλαγή θα ήταν σκόπιμο να συνοδεύεται και από τη συγκρότηση μιας περιφερειακής διοικητικής δικαιοσύνης, πράγμα που θα είχε ως παρεπόμενο ευπρόσδεκτο αποτέλεσμα και την αποσυμφόρηση του Διοικητικού Δικαστηρίου της Βιέννης. Είναι εξάλλου αυταπόδεικτο ότι η ταχεία και αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης αποτελεί την πραγματική προϋπόθεση τήρησης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, που με τη σειρά του αποτελεί αναφαίρετο χαρακτηριστικό του κράτους δικαίου.

Όσον αφορά ωστόσο την οικονομική αυτονομία των περιφερειών παρατηρείται σήμερα το παράδοξο αυτή να περιορίζεται στις δαπάνες, καθώς όλα τα έσοδα προέρχονται από τους φόρους που εισπράττει το κράτος και δίνει με μορφή οικονομικής ενίσχυσης με σκοπό την οικονομική εξίσωση στις περιφέρειες. Ανοιχτό παραμένει συνεπώς το ερώτημα μήπως στο πλαίσιο της γενικότερης ενίσχυσης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης θα έπρεπε να τονωθεί και η οικονομική αυτονομία των περιφερειών, κυρίως όσον αφορά τα έσοδά τους.

²⁷ Βλ. Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, ‘Παλαιά’ Ευρώπη, Νέα Συντάγματα: Μια περιήγηση στις αναθεωρήσεις των Συνταγμάτων της Δυτικής Ευρώπης στο γύρισμα του αιώνα’, στον ανά χείρας τόμο.

β. Γερμανία

Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας οι πρόσφατες αναθεωρήσεις επιβεβαιώνουν και ενισχύουν το ομοσπονδιακό μοντέλο, με τόνωση και της οικονομικής αυτοτέλειας των τοπικών αρχών. Με την 42η αναθεώρηση του 1994 και την 44η του 1997²⁸ προστέθηκε και τροποποιήθηκε αντίστοιχα η διάταξη του άρθρου 28²⁹, παρ. 2 εδ. γ. με την οποία οι Κοινότητες απέκτησαν το δικαίωμα της οικονομικής και δημοσιονομικής αυτονομίας και ειδικότερα της επιβολής φόρων. Από το 1998 απέκτησαν ακόμη το δικαίωμα να μοιράζονται με το κράτος μέρος του φόρου κύκλου εργασιών (ά. 106 παρ. 3 εδ. 1 και παρ. 5α). Τα έσοδα από το φόρο αυτό μοιράζονται από το ομόσπονδο κρατίδιο στις Κοινότητες ανάλογα με το μέγεθος και την οικονομική τους δύναμη. Κατά την 49^η αναθεώρηση το 2001 υπήρξε μια αλλαγή στην πρόβλεψη ενδιάμεσων αρχών που ασκούν δημοσιονομική πολιτική (επιβολή φόρων, δασμών κλπ), και συγκεκριμένα η συγκρότηση τέτοιων αρχών δεν είναι πλέον υποχρεωτική (άρθρο 108 παρ. 1 & 2 Σ). Τέλος, με την 51^η αναθεώρηση του 2002 προβλέφθηκε η δυνατότητα ανάθεσης με ομοσπονδιακό νόμο στα δικαστήρια των κρατιδίων και³⁰ υποθέσεων γενοκτονίας, εγκλημάτων εναντίον της ανθρωπότητας και εγκλημάτων πολέμου (ά. 96 Σ).

²⁸ Με το νόμο της 20.10.1997 προστέθηκε στο άρθρο 28 παρ. 2 εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο: «Η εγγύηση της αυτοδιοίκησης εμπεριέχει επίσης τις βάσεις της ίδιας οικονομικής ευθύνης».

²⁹ Άρθρο 28 (2): «Οι κοινότητες πρέπει να έχουν εγγυημένο δικαίωμα να ρυθμίζουν, υπ' ευθύνη τους, όλες τις υποθέσεις της τοπικής κοινότητας εντός των ορίων του καταστατικού τους χάρτη. Εντός του πλαισίου των καταστατικών τους λειτουργιών, οι οργανώσεις των κοινοτήτων έχουν το δικαίωμα της αυτοκυβέρνησης, όπως ορίζεται από καταστατικό. Η εγγύηση της αυτοδιοίκησης εμπεριέχει επίσης τις βάσεις της ίδιας οικονομικής ευθύνης· μέρος των βάσεων αυτών είναι και το δικαίωμα των Κοινοτήτων να επιβάλουν φόρους ανάλογα με την οικονομική τους ευρωστία».

³⁰ Πέραν των πράξεων με σκοπό τη διατάραξη της ειρηνικής συμβίωσης των λαών και όσων αφορούν την προστασία του κράτους, που είχα προβλεφθεί με την αναθεώρηση του 1969.

γ. *Ελβετία*

Η Ελβετία έχει 26 κρατίδια, που ονομάζονται ‘καντόνια’, και εκπροσωπούνται στη Γερουσία (*‘Ständerat’*) με δύο θέσεις το καθένα –εκτός από έξι που θεωρούνται μισά καντόνια και έχουν από μία θέση. Η δομή αυτή έχει μακρά παράδοση στην Ελβετία και χρονολογείται από τα τέλη του 16^{ου} και τις αρχές του 17^{ου} αιώνα. (1798-1815). Η πρόταση αναθεώρησης του 1995 δεν προέβλεπε τα 26 καντόνια ως αυτόνομα κρατίδια, αλλά ως αποκεντρωμένες διοικητικές ενότητες της ομοσπονδίας. Η Συνέλευση των κυβερνήσεων των Καντονιών υπέβαλε αντιπρόταση, σύμφωνα με την οποία εισήγαγε την ισότιμη σχέση μεταξύ καντονιών και Ομόσπονδου κράτους και η οποία έγινε δεκτή από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση (*Bundesrat*). Αποτυπώθηκε έτσι στο Σύνταγμα μια εξέλιξη στη σχέση μεταξύ Ομοσπονδίας και Καντονιών, η οποία αποτελεί τυποποίηση και κωδικοποίηση μιας «βιωμένης συνταγματικής πραγματικότητας».³¹

δ. *Βέλγιο*

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1997 προστέθηκε στο ά. 41 Σ εδάφιο που δίνει τη δυνατότητα νομοθετικής πρόβλεψης των αρμοδιοτήτων, κανόνων λειτουργίας και τρόπου εκλογής τοπικών αρχών μέσα στους δήμους, οι οποίες μπορούν να ρυθμίζουν υποθέσεις τοπικού ενδιαφέροντος. Οι αρχές αυτές ιδρύονται με πρωτοβουλία του Δημοτικού Συμβουλίου σε Δήμους με περισσότερους των 100.000 κατοίκους και τα μέλη τους εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία. Στο ίδιο άρθρο προστέθηκε το 1999 η δυνατότητα προκήρυξης δημοψηφίσματος για υποθέσεις τοπικού ενδιαφέροντος, με τον τρόπο που ορίζει ο νόμος.³²

³¹ TH. PFISTERER, ‘Der gelebte Föderalismus in den neuen Bundesverfassung’, σε: *Konferenz der Kantonsregierungen, Verfassungsreform als Föderalismus Reform. Der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone*, Zürich 1997, 63 (όπως παραπέμπεται σε Schweizer, όπ.π., 267).

³² Δεν εξετάζεται εδώ –αν και είναι σημαντικότερη από τις αναφερόμενες συνταγματικές αλλαγές- η ενίσχυση και επέκταση των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών και γενικότερα

2. Επιστροφή στη συναινετική συναρμογή του εθνικού κράτους: Βρετανία

Η κυβέρνηση των Εργατικών που εκλέχθηκε το 1997 είχε εκφράσει την πρόθεσή της να προχωρήσει σε ριζική συνταγματική μεταρρύθμιση, κυριότερη συνιστώσα της οποίας θα ήταν η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης³³ στις περιφέρειες της Σκωτίας, της Ουαλίας και της Βόρειας Ιρλανδίας. Η πολιτική αυτή δέσμευση υλοποιήθηκε πολύ σύντομα αποτελώντας και μια υποχώρηση από τη βασική ιστορική γραμμή του κόμματος των Εργατικών που ήταν αντίθετη στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση, με τη σκέψη ότι η τελευταία θα μπορούσε να τονώσει τις περιφερειακές ανισότητες και να αποδυναμώσει την κεντρική εξουσία στην προσπάθεια και υποχρέωση της τελευταίας να άρει τέτοιου είδους ανισότητες. Το κυριότερο επιχείρημα, από την άλλη πλευρά, υπέρ της ενίσχυσης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ήταν η διαφορετικότητα των περιφερειών που θα έπρεπε να βρίσκει τρόπο έκφρασης. Υπό αυτή την οπτική γωνία -αν και σχεδιάστηκε έτσι³⁴ ώστε να αποφευχθεί και η υποεκπροσώπηση των μικρότερων

των τοπικών αρχών καθώς και η ενδυνάμωση της οικονομικής τους αυτονομίας στο Βέλγιο, καθώς η μεταρρύθμιση (πρόκειται για την 5^η μεταρρύθμιση, η οποία αποτελεί το πλέον πρόσφατο, αλλά μάλλον και πάλι προσωρινό στάδιο μιας σταδιακής μεταρρυθμιστικής διαδικασίας του ομοσπονδιακού βελγικού κράτους) πραγματοποιήθηκε κυρίως μέσω νόμων ειδικής πλειοψηφίας και όχι συνταγματικής αναθεώρησης, βλ. σχετικά P. PEETERS, 'The Fifth Belgian State Reform 'Lambermont': A General Overview', *European Public Law* 2003, 1-12.

³³ Ως τοπική αυτοδιοίκηση μεταφράζουμε τον χρησιμοποιούμενο στη βρετανική συζήτηση όρο "devolution" λόγω έλλειψης άλλου ευκρινέστερου, προκειμένου να γίνει διαφοροποίηση μεταξύ του όρου αυτού και του παρεμφερούς "decentralization" (αποκέντρωση). Σύμφωνα με τον D. OLIVER, 'Decentralisation and Federalism', in: *The Constitutional Revision in Today's Europe*, G. AMATO / G. BRAIBANT / E. VENISELOS (eds), London 2002, 149-155 (149), ο όρος «decentralization» υπονοεί μόνον κάποιες λειτουργίες τοπικού ενδιαφέροντος από υπηρεσίες του κεντρικού κράτους, ενώ ο όρος «devolution» εμπεριέχει την μεταφορά λειτουργιών σε περιφερειακά όργανα. Με άλλα λόγια, αποκέντρωση σημαίνει την ανάθεση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό Κοινοβούλιο του Westminster σε κάποιο άλλο σώμα, ενώ η αυτοδιοίκηση προϋποθέτει νομιμοποίηση των περιφερειακών οργάνων και άρα πολιτική τους ευθύνη έναντι των πολιτών της Περιφέρειας.

³⁴ Το Μάιο του 2003 πέρασε η Regional Assemblies (Referendums) Act που άνοιξε το δρόμο για δημοψηφίσματα στις Περιφέρειες, ενώ ήδη ένα χρόνο νωρίτερα (2002) η Λευκή Βίβλος «Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions» πρότεινε

περιφερειών και να τονωθεί η συμμετοχή στην εξουσία και η συνεργασία³⁵ - η μεταρρύθμιση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί μάλλον φιλελεύθερη παρά σοσιαλδημοκρατική.³⁶

Σύμφωνα με την εξαγγελία της Εργατικής κυβέρνησης, ήδη το 1998, ψηφίστηκε νομοθεσία³⁷, η οποία προβλέπει τη συγκρότηση Κοινοβουλίου στη Σκωτία, Εθνικής Συνέλευσης στην Ουαλία και Συνέλευσης στη Βόρεια Ιρλανδία. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό της προσπάθειας της κυβέρνησης να τονώσει τη δημοκρατική συνιστώσα του όλου εγχειρήματος το γεγονός ότι οι Νόμοι περί Αυτοδιοίκησης στη Σκωτία και Ουαλία υιοθετήθηκαν μετά από περιφερειακά δημοψηφίσματα, όπως και η άμεση εκλογή του Δημάρχου του Λονδίνου.³⁸

Και για τα τρία περιφερειακά Κοινοβούλια (όπως και για τον Δήμαρχο του Λονδίνου) προβλέφθηκε άμεση εκλογή, και μάλιστα με αναλογικό εκλογικό σύστημα, η οποία και έλαβε χώρα για πρώτη φορά το 1999. Αντίθετα, στην Αγγλία –πέραν της άμεσης εκλογής του Δημάρχου- ενισχύθηκε απλώς η αποκέντρωση των διοικητικών υπηρεσιών, χωρίς την πρόβλεψη ωστόσο πολιτικά υπεύθυνων αντιπροσωπευτικών οργάνων. Παρατηρείται έτσι μια διαφορετική μεταχείριση της Αγγλίας έναντι των υπολοίπων περιφερειών.

Διαφορές ωστόσο παρατηρούνται και ανάμεσα στα αντιπροσωπευτικά σώματα των τριών αυτοδιοικούμενων Περιφερειών, τα οποία εξοπλίστηκαν με διαφορετικές αρμοδιότητες το καθένα. Το Κοινοβούλιο της Σκωτίας διαθέτει πρωτογενή νομοθετική αρμοδιότητα³⁹, ενώ η Εθνική Συνέλευσή της Ουαλίας

τη συγκρότηση άμεσα εκλεγμένων περιφερειακών αρχών, αν και εφόσον αποδειχτεί με δημοψήφισμα ότι οι πολίτες των περιοχών το επιθυμούν.

³⁵ P. LEYLAND, J. O. FROSINI & C. BOLOGNA, 'Regional Government Reform in Italy: Assessing the prospects for Devolution', *Public Law* 2002, 242-251 (244).

³⁶ BOGDANOR, 260.

³⁷ «The Scotland Act» (1998), «The Government of Wales Act» (1998) και «The Northern Ireland Act» (1998).

³⁸ «The Referendums (Scotland and Wales) Act, 1997» και «The Great London Authority (Referendum) Act, 1998».

³⁹ Η παρ. 28 (7) της *Scotland Act*, η οποία αναθέτει πρωτογενή νομοθετική αρμοδιότητα στο Σκωτικό Κοινοβούλιο για όλα σχεδόν τα θέματα τοπικού ενδιαφέροντος, διακηρύττει ότι η Πράξη αυτή δεν επηρεάζει την αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου του Ενωμένου Βασιλείου να κάνει νόμους για τη Σκωτία, ιδιαίτερα στους τομείς της άμυνας, των εξωτερικών σχέσεων και της μακροοικονομικής πολιτικής. Αντίστοιχη πρόβλεψη υπήρχε εξάλλου και στην *Ireland Act* του 1920. Περιορισμοί της

(National Assembly) έχει αρμοδιότητα μόνο για δευτερογενή και όχι πρωτογενή νομοθεσία, για συγκεκριμένους και ρητά ορισμένους τομείς πολιτικής.⁴⁰ Στη Βόρεια Ιρλανδία η Συνέλευση έχει πρωτογενείς νομοθετικές αρμοδιότητες, αλλά πρέπει να λειτουργεί με συναινετικό και όχι πλειοψηφικό τρόπο και η εκτελεστική εξουσία πρέπει να αποτελείται από εκπροσώπους και των δύο Κοινοτήτων. Ωστόσο το Κοινοβούλιο του Westminster διατηρεί την ύπατη κυριαρχία, και άρα το δικαίωμα τελικής απόφασης.⁴¹

Γίνεται σαφές ότι κύριο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης είναι η «ασυμμετρία» της δεδομένου ότι προβλέπονται διαφορετικές αρμοδιότητες για το Σώμα εκπροσώπησης κάθε περιφέρειας, ενώ μόνον για αποκέντρωση και όχι για αυτοδιοίκηση μπορεί να μιλήσει κανείς στην περίπτωση της Αγγλίας.⁴² Η «ασύμμετρη αυτοδιοίκηση» αποδίδεται εξάλλου και στην έλλειψη γραπτού και κωδικοποιημένου Συντάγματος.

νομοθετικής αρμοδιότητας του Κοινοβουλίου της Σκωτίας απορρέουν από την υποχρέωσή του να μην νομοθετήσει σε αντίθεση προς το Ευρωπαϊκό δίκαιο και την ΕΣΔΑ.

⁴⁰ Η εκτελεστική εξουσία της Ουαλίας έχει ωστόσο δευτερογενή νομοθετική αρμοδιότητα, κατ' εξουσιοδότηση του Κοινοβουλίου του Westminster. Η αρμοδιότητά της εκτείνεται σε θέματα που πριν καλύπτονταν από τον Υπεύθυνο για την Ουαλία Υπουργό (Secretary of State), όπως η εκπαίδευση και η υγεία.

⁴¹ Π.χ. η Πράξη της Σκωτίας (The Scotland Act 1998) αναγνωρίζει το δικαίωμα του Westminster να νομοθετεί για τη Σκωτία (section 28) και να ακυρώνει κάθε απόφαση του Σκωτικού Κοινοβουλίου που υπερβαίνει τις νομοθετικές του αρμοδιότητες. Αντίστοιχους περιορισμούς περιέχει και η Northern Ireland Act (1998, sections 5 και 6) και το κεντρικό Κοινοβούλιο έχει ήδη στο παρελθόν παρέμβει σε δύο τουλάχιστον περιπτώσεις αφαιρώντας την εξουσία από την κυβέρνηση της Βόρειας Ιρλανδίας λόγω πολιτικών προβλημάτων.

⁴² OLIVER, όπ.π., 150, ο οποίος σημειώνει χαρακτηριστικά ότι στην περίπτωση αυτή η Αγγλία είναι το σκυλί που δεν γαβγίζει! Επισημαίνει δε (σ. 154) ότι δεν είναι ορθολογικό οι αντιπρόσωποι των άλλων τριών Περιφερειών να ψηφίζουν στη Βουλή των Κοινοτήτων για ζητήματα που αφορούν μόνον την Αγγλία, ενώ αποφασίζουν στα δικά τους Κοινοβούλια για αντίστοιχα ζητήματα και προβλέπει ότι σύντομα οι Άγγλοι θα διεκδικήσουν και για τους ίδιους τα προνόμια που η διαδικασία αυτοδιοίκησης έχει προσπορίσει στους υπόλοιπους Βρετανούς.

Η σταδιακή και πραγματιστική⁴³ ενίσχυση της αυτοδιοίκησης στη Βρετανία συνεπάγεται πάντως μια σημαντική συνταγματική αλλαγή, καθώς δημιουργεί ένα καινούριο ουσιαστικό Σύνταγμα για τη Μεγάλη Βρετανία συνολικά, το οποίο χαρακτηρίζεται από μια *de facto* κατανομή και αναδιανομή των αρμοδιοτήτων.⁴⁴ Η αποκέντρωση εισάγει νέες συνταγματικές σχέσεις στο Ενωμένο Βασίλειο, τόσο μεταξύ των μερών όσο και αυτών με τη Βουλή των Κοινοτήτων, αλλά και στο εσωτερικό της Βουλής των Κοινοτήτων, με κύριο χαρακτηριστικό την εισαγωγή για πρώτη φορά του πνεύματος του ομοσπονδισμού στο βρετανικό Σύνταγμα.⁴⁵ Ωστόσο, η πορεία αυτή μπορεί να νοηθεί, όχι μόνον ως παραχώρηση εξουσίας από τον κεντρικό μηχανισμό ενός ενιαίου κράτους προς τις Περιφέρειες, αλλά και αντίστροφα, ως επιστροφή στην αρχική ουσία του βρετανικού κράτους, που υπήρξε αποτέλεσμα της ένωσης της Αγγλίας με την Ουαλία καταρχάς, έπειτα με τη Σκωτία και στη συνέχεια, η ένωση της Μεγάλης Βρετανίας με την Ιρλανδία.⁴⁶ Υπό αυτή την οπτική γωνία, οι πρόσφατες εξελίξεις αποτελούν μια επαναδιαπραγμάτευση των όρων της ένωσης των Περιφερειών και των λαών τους με το Ενωμένο Βασίλειο ή –κατά άλλη παραλλαγή– επαναδιαπραγμάτευση των σχέσεων μεταξύ της Σκωτίας, της Βόρειας Ιρλανδίας, της Ουαλίας και της Αγγλίας.⁴⁷

Στο νεώτερο νόμο περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Local Government Act 2000) επιβάλλεται στις τοπικές αρχές να εγκαταλείψουν το σύστημα των επιτροπών και να υιοθετήσουν το σύστημα του Συμβουλίου (cabinet), του Διοικητή της πόλης (city manager) ή άμεσα εκλεγμένου Δημάρχου. Για το τελευταίο θα έπρεπε πρώτα

⁴³ OLIVER, *όπ.π.*, 155.

⁴⁴ V. BOGDANOR, 'Devolution: Decentralisation or Disintegration', *Political Quarterly* 1999, 185-194 (188).

⁴⁵ Παρά τη διαφορά ότι, όπως παρατηρεί ο BOGDANOR, *όπ.π.*, 251, ο ομοσπονδισμός διαμοιράζει την κυριαρχία ενώ η αυτοδιοίκηση απλώς τη διαχειρίζεται. Ωστόσο, ειδικά η Πράξη της Σκωτίας (Scotland Act) στην πράξη διαμοιράζει τη νομοθετική αρμοδιότητα μεταξύ του κεντρικού Κοινοβουλίου και του Κοινοβουλίου της Σκωτίας, δημιουργώντας έτσι μια οιονεί ομοσπονδιακή σχέση μεταξύ των δύο.

⁴⁶ L. MAER / R. HAZELL / S. KING / M. RUSSELL / A. TRENCH / M. SANDFORD, 'The Constitution: Dragging the Constitution out of the Shadows', *Parliamentary Affairs* 2004, Vol. 57, No. 2, 253-268 (254).

⁴⁷ OLIVER, *όπ.π.*, 152, ο οποίος επιχειρηματολογεί υπέρ της δεύτερης εκδοχής, ενόψει της κυριαρχίας, από δημογραφική, οικονομική και πολιτιστική άποψη, της Αγγλίας στο Ενωμένο Βασίλειο.

να διεξαχθεί δημοψήφισμα. Επιπλέον υπάρχει πρόβλεψη για 5% των δηλωμένων εκλογέων να απαιτήσουν από τις τοπικές αρχές τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για έναν απευθείας εκλεγμένο δήμαρχο –πρόκειται για την πρώτη νομική πρόβλεψη για χρήση νομοθετικής πρωτοβουλίας στη Βρετανία.

Όσον αφορά την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών, ωστόσο, όπως και στην Ιταλία, η κεντρική κυβέρνηση ασκεί αυστηρό έλεγχο στα έσοδα και έξοδα των Περιφερειών, με συνέπεια η αυτονομία να περιορίζεται, κυρίως στην εξουσία να κατανέμονται οι διαθέσιμοι πόροι ανάμεσα στις αποκεντρωμένες αρμοδιότητες.

3. Κεντρικό κράτος με αποκέντρωση της διοίκησης: Γαλλία

α. Η αναθεώρηση του 2003

Η Γαλλία θεωρείται ως το πρότυπο⁴⁸ του ενιαίου κεντρικού κράτους, καθώς ένα και μόνο πολιτικό και νομικό πλαίσιο ενσωματώνει την κρατική και εθνική κυριαρχία, ενώ οι διοικητικές υποδιαιρέσεις θεωρούνται στοιχεία της διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Η αρχή της ενότητας και του αδιαίρετου της γαλλικής δημοκρατίας διακηρυσσόταν στο ά. 2 Σ 1958. Ωστόσο, ήδη σε προηγούμενες δεκαετίες ο κεντρικός έλεγχος χαλάρωσε και δόθηκαν περιορισμένες αρμοδιότητες λήψης και εκτέλεση πολιτικών αποφάσεων και άσκησης πολιτικών

⁴⁸ Η επικράτηση του μοντέλου κεντρικής οργάνωσης αποτέλεσε συνέπεια της νίκης των Γιακοβίνων επί των Γερονδίνων, επονομαζόμενων και 'Φεντεραλιστών', οι οποίοι θεωρήθηκαν προδότες των επαναστατικών ιδεών και οδηγήθηκαν στην γκιλοτίνα. Ο κεντρικός χαρακτήρας του κράτους θεωρήθηκε εγγύηση της ισότητας των πολιτών μεταξύ τους.

σε τοπικό επίπεδο.⁴⁹ Ωστόσο η αποκέντρωση αφορούσε στην αναδιοργάνωση τη διοίκησης του κράτους και όχι μεταρρύθμιση της δομής του.⁵⁰

Σε μια σημαντική κίνηση για τα γαλλικά δεδομένα κίνηση, το Γαλλικό Συνταγματικό Κογκρέσο⁵¹ προχώρησε το Μάρτιο του 2003 σε συνταγματική μεταρρύθμιση (22^η αναθεώρηση του Σ του 1958) με τίτλο «Το συνταγματικό καθεστώς της αποκεντρωμένης οργάνωσης της Δημοκρατίας», με κατεύθυνση τη μεγαλύτερη τοπική αυτονομία. Με την αναθεώρηση ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα οι αρχές της αποκεντρωμένης οργάνωσης της Δημοκρατίας, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους και των τοπικών αρχών και ο διαμοιρασμός της ευθύνης στη νομοθετική διαδικασία. Ένας από τους κύριους σκοπούς της αναθεώρησης ήταν η ενίσχυση του διακριτού ρόλου των Περιφερειών, στις οποίες αποδόθηκαν νέες λειτουργίες και αρμοδιότητες σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η υγεία, οι μεταφορές και η περιβαλλοντική πολιτική ενώ κατοχυρώθηκε και το δικαίωμα διενέργειας δημοψηφισμάτων για τοπικές υποθέσεις. Στην πράξη βέβαια η πραγματική άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων

⁴⁹ Μέχρι την εισαγωγή των περιφερειών (régions) το 1982, υπήρχαν δύο τύποι διοικητικών μονάδων, οι δήμοι ή κοινότητες (communes) και τα διαμερίσματα (départements). Με τη μεταρρύθμιση του 1982 μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες από τους διορισμένους Νομάρχες σε εκλεγμένα όργανα των διαμερισμάτων και δήμων. Η περιφέρεια αναγνωρίστηκε ως αυτόνομη σφαίρα δημόσιας εξουσίας και προβλέφθηκε άμεση εκλογή του περιφερειακού Συμβουλίου. Πρβλ. και G. CARCASSONNE, 'L'expérience française de régionalisation', σε: *The Constitutional Revision in Today's Europe*, όπ.π., 195-201 (197επ.).

⁵⁰ X. PHILIPPE, 'France: The amendment of the French Constitution "on the Decentralized Organization of the Republic"', *International Journal of Constitutional Law*, 2004, 691-705 (693).

⁵¹ Η μεταρρύθμιση του 2003 ήταν πολιτικά αποτέλεσμα της σύμπτωσης των βουλήσεων του Προέδρου Jacques Chirac και του Πρωθυπουργού Jean-Pierre Raffarin. Ωστόσο, επειδή η μεταρρύθμιση αποκέντρωσης του 1982 προερχόταν από μια Κυβέρνηση που ήταν η αριστερή αντιπολίτευση του 2003, το Σοσιαλιστικό Κόμμα, το οποίο πάντοτε είχε ως σημαία του την ενίσχυση της αποκέντρωσης, η αναθεώρηση του 2003 δεν συνάντησε πολιτική αντίσταση στο κοινοβούλιο με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται ως μια αριστερή ιδέα που υλοποιήθηκε από μια δεξιά κυβέρνηση. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι περισσότερο αντίθετο ήταν το κεντροδεξιό κόμμα της συμπολίτευσης, που επέμενε στην αρχή του ενιαίου κράτους, παρά η αντιπολίτευση. Το κυριότερο επιχείρημα του Πρωθυπουργού προκειμένου να κατασιγάσει τις αντιδράσεις ήταν ότι καμία παραχώρηση εξουσιών δεν επρόκειτο να συντελεστεί χωρίς τη συγκατάθεση του Κοινοβουλίου. Βλ. σχετικά. PHILIPPE, όπ.π. 696-7.

εξαρτάται εν πολλοίς και από τη χρηματοδότηση των περιφερειακών οργάνων, η οποία ωστόσο παραμένει περιορισμένη.

Όπως ήδη σημειώθηκε, η αρχή της αποκέντρωσης αποτυπώθηκε στο αναθεωρημένο ά. 1 Σ. Η συνταγματοποίηση της αρχής αυτής που ήταν ήδη ενσωματωμένη σε πολλούς νόμους από το 1982 φέρει μάλλον μεγαλύτερο πολιτικό και συμβολικό βάρος από ότι νομικό, καθώς δεν άλλαξε τη συνταγματική δομή του κράτους. Ωστόσο η αλλαγή στη διατύπωση αντανακλά με μεγαλύτερη ακρίβεια τη νομική πραγματικότητα που είχε στο μεταξύ διαμορφωθεί με απλούς νόμους και επιπλέον εξασφάλιζε συνταγματική εγγύηση στις αλλαγές αυτές, η οποία κρινόταν απαραίτητη καθώς είχαν προηγηθεί αποφάσεις του Συνταγματικού Συμβουλίου, με τις οποίες νομοσχέδια κηρυσσόταν αντισυνταγματικά λόγω παραβίασης της αρχής της ισότητας ή του αδιαιρέτου του κράτους.

β. Οι αρχές του «πειραματισμού» και της «επικουρικότητας»

Σε αντίθεση με την Ιταλία και την Ισπανία πάντως, η πρωτογενής νομοθετική αρμοδιότητα παραμένει στο Κοινοβούλιο του κράτους -με την εξαίρεση των υπερπόντιων εδαφών και κυρίως της Νέας Καληδονίας και της Κορσικής⁵² που απολαμβάνουν (ά. 73 Σ) εξαιρετικού συνταγματικού καθεστώτος⁵³-, καθώς κάθε απόφαση υπο-κρατικής διοικητικής μονάδας αποτελεί εκτέλεση νομοθετικής ρύθμισης. Ωστόσο δίνεται η δυνατότητα στις τοπικές αρχές να αποκλίνουν από τις γενικές ρυθμίσεις του νόμου. Το άρθρο 72 Σ εμπεριέχει δύο νέες έννοιες που διατρέχουν την κατανομή των εξουσιών και αρμοδιοτήτων: πρώτον, επιτρέπει τον «πειραματισμό», υπό την έννοια ότι οι τοπικές αρχές μπορούν να πειραματίζονται με κανόνες που αποκλίνουν από το γενικό νομοθετικό καθεστώς προκειμένου να προσαρμοστούν σε εξειδικευμένες ανάγκες. Η απόκλιση αυτή επιτρέπεται αν και

⁵² Πρβλ. CL. RICHARDS, 'Devolution in France: the Corsican Problem', *European Public Law* 2004, 481-501.

⁵³ Το εξαιρετικό αυτό καθεστώς ωστόσο δεν εφαρμόζεται αυτόματα αλλά μετά από σχετική απόφαση στις υπερπόντιες περιοχές. Έτσι στα δημοψηφίσματα που διενεργήθηκαν στις Αντίλλες και στην Κορσική πλειοψήφησε η άποψη κατά μεγαλύτερης αυτονομίας, κυρίως λόγω του φόβου ότι αυτή θα κατέληγε σε υποδεέστερες δημόσιες υπηρεσίες.

εφόσον προβλέπεται από οργανικό νόμο, και μόνον για περιορισμένο χρόνο και πεδίο εφαρμογής και υπό την προϋπόθεση ότι δε θίγει κάποια δημόσια ελευθερία ή συνταγματικό δικαίωμα (ά. 72 παρ. 4 Σ). Δεύτερον, εισάγεται η αρχή της «επικουρικότητας» που συνεπάγεται το σεβασμό των αποφάσεων των τοπικών αρχών στα θέματα των αρμοδιοτήτων τους. Η δυνατότητα πρωτογενούς παρέμβασης των τοπικών αρχών στα θέματα αυτά συνιστά μια ριζοσπαστική αλλαγή. Ωστόσο αρμόδιο να καθορίσει το εύρος της αρμοδιότητας των τοπικών αρχών παραμένει το κεντρικό κράτος.⁵⁴

Οι τομείς αρμοδιοτήτων όπου επιτρέπεται αυτόνομη δράση των τοπικών αρχών προβλέπεται από το ά. 72 Σ να ορισθούν και με μελλοντικούς νόμους. Η έκταση της αυτονομίας βρίσκεται συνεπώς στην αποκλειστική διακριτική ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη, εξαρτάται δε σε έναν βαθμό και από την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων εκ μέρους του Συνταγματικού Συμβουλίου. Η αυτονομία συνίσταται πάντως στην εφαρμογή πολιτικών στους εκχωρημένους στην τοπική αυτοδιοίκηση τομείς αρμοδιοτήτων (ά. 72 παρ. 3 Σ) και στην εξουσία υιοθέτησης κανονισμών σε τοπικό επίπεδο για την εξειδίκευση και εφαρμογή των νόμων που έχουν ψηφισθεί σε κεντρικό επίπεδο. Καμία εξάλλου από τις τοπικές αρχές δεν επιτρέπεται να ασκεί έλεγχο πάνω στις υπόλοιπες, ενώ δεν αποκλείεται ο νόμος να αποδίδει το συντονισμό κάποιας πολιτικής σε μία εξ αυτών (ά. 72 παρ. 5 Σ).

γ. Οικονομική αυτονομία

Εξέλιξη στο θέμα της οικονομικής αυτονομίας των τοπικών αρχών συνιστά και το άρθρο 72 παρ. 2 Σ το οποίο ορίζει ότι οι εδαφικές υποδιαίρεσεις δικαιούνται οικονομικών εισροών από το κράτος για την επιτέλεση των αρμοδιοτήτων τους. Πέραν της γενικής μεταφοράς πόρων, ορίζεται περαιτέρω ότι κάθε μεταφορά αρμοδιότητας θα πρέπει να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων, οι οποίοι χρησιμοποιούνται από το κράτος για την επιτέλεση της αρμοδιότητας που μεταβιβάζεται στους ΟΤΑ. Στο παρελθόν το κράτος παρακρατούσε πόρους που ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση μέσω της ψήφισης φορολογικών νόμων. Η συνταγματική ρύθμιση, η οποία είναι σύμφωνη και με

⁵⁴ PHILIPPE, όπ.π., 698.

σχετική νομολογία του Συνταγματικού Συμβουλίου, απαγορεύει την πρακτική αυτή, καθώς επιτάσσει οι οικονομικοί πόροι να αποδίδονται σε εκείνες τις αρχές, οι οποίες ασκούν την κάθε αρμοδιότητα.

δ. Η ενίσχυση της Γερουσίας

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2003 ενισχύει το ρόλο της Γερουσίας, η συντριπτική πλειοψηφία των μελών της οποίας εκλέγεται από τους αντιπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης με έμμεση καθολική ψηφοφορία. Το ά. 39 Σ ορίζει ότι νομοσχέδια με κύριο αντικείμενό τους την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εκλεγμένων οργάνων των Γάλλων πολιτών που ζουν στο εξωτερικό πρέπει να υποβάλλονται καταρχάς στη Γερουσία. Με τον τρόπο αυτό το Σύνταγμα δίνει στις τοπικές αρχές εμμέσως το δικαίωμα να αυτοπροσδιορίζονται, εφόσον οι δικοί τους αντιπρόσωποι (η Γερουσία) έχουν τον πρώτο λόγο στα ζητήματα που τις αφορούν.

ε. Τοπικά δημοψηφίσματα και δικαίωμα αναφοράς

Το ά. 72-1 Σ δίνει τη δυνατότητα μεγαλύτερης συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο μέσω διαβούλευσης και δεσμευτικών δημοψηφισμάτων, προκειμένου να κυρωθούν οι αποφάσεις των τοπικών αρχών (ά. 72-1 παρ. 2 Σ). Στο ά. 72-1 παρ. 3 Σ προβλέπεται ειδικό δημοψήφισμα για τη δημιουργία μιας διοικητική υποδιαίρεσης διαφορετικής από τις προβλεπόμενες (περιφέρεια, διαμέρισμα, δήμος ή υπερπόντια περιοχή) ή την αναγωγή μιας διοικητικής υποδιαίρεσης σε άλλο επίπεδο αυτοδιοίκησης ή αλλαγή των εδαφικών της συνόρων. Στην περίπτωση αυτή ωστόσο το δημοψήφισμα φαίνεται να έχει μάλλον συμβουλευτικό και όχι δεσμευτικό χαρακτήρα.⁵⁵ Τέλος, οι πολίτες έχουν δικαίωμα αναφοράς σχετικά με ζητήματα που υπάγονται στην αρμοδιότητα των τοπικών αρχών. Στις περιπτώσεις αυτές το αντικείμενο της αναφοράς εγγράφεται αυτομάτως στην ατζέντα συζήτησης της επόμενης συνεδρίασης του αρμόδιου οργάνου.⁵⁶

⁵⁵ PHILIPPE, όπ.π., 703.

⁵⁶ Τα όργανα είναι τα εξής: conseil municipal., conseil général, conseil régional.

4. Η ήρεμη επανάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης: Ιταλία

α. Από τη νομοθετική στη συνταγματική κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης

Η πιο σημαντική συνταγματική μεταρρύθμιση των τελευταίων χρόνων στην Ιταλία ήταν αναμφισβήτητα η αναθεώρηση του πέμπτου τίτλου (V) του ιταλικού Συντάγματος (άρθρα 114-133) που ρυθμίζει τις σχέσεις και τις αρμοδιότητες των διαφόρων επιπέδων δημόσιας εξουσίας στην Ιταλία. Οι λόγοι της μεταρρύθμισης υπήρξαν τόσο εσωτερικοί -λειτουργικοί (τα ελλείμματα της προηγούμενης διοικητικής διάρθρωσης) και πολιτικής συγκυρίας⁵⁷- όσο και εξωγενείς, με κυριότερο την αρχή της επικουρικότητας του κοινοτικού δικαίου.⁵⁸ Η μεταρρύθμιση αυτή ξεκίνησε τη δεκαετία του '90, υλοποιήθηκε κυρίως το 1997 με τις Πράξεις Bassanini⁵⁹, και ολοκληρώθηκε με τη Συνταγματική πράξη 1/2001 (12.03.2001).

⁵⁷ Η πολιτική συγκυρία που ώθησε προς την κατεύθυνση αυτή ήταν η ενδυνάμωση του πολιτικού Κόμματος «Λίγκα του Βορά», με αρχηγό τον Umberto Bossi, ο οποίος αργότερα διετέλεσε και Υπουργός Αποκέντρωσης στην κυβέρνηση Berlusconi. Το κόμμα αυτό πρώτο πρότεινε τη μετεξέλιξη της Ιταλικής Δημοκρατίας σε ομοσπονδιακό κράτος και αργότερα με το λεγόμενο «Σύνταγμα της Γένοβα» έκανε εκστρατεία υπέρ της κήρυξης ανεξαρτησίας της βόρειας Ιταλίας. Το κυριότερο επιχείρημα με το οποίο η Λίγκα του Βορά συσπείρωνε τους ψηφοφόρους της περιοχής ήταν ότι το περιφερειακό σύστημα της Ιταλίας ήταν τέτοιο που ανάγκαζε την πλούσια βόρεια Ιταλία να χρηματοδοτεί τις φτωχότερες περιοχές, κυρίως στο νότο. Η συνταγματική πράξη 1/2001 πάντως υιοθετήθηκε από μια κεντρο-αριστερή κυβέρνηση και απηχεί τις δικές της πολιτικές επιλογές.

⁵⁸ G. F. CARTEI, 'Revising the constitution step by step: the recent Italian experience', σε: *The Constitutional Revision in Today's Europe*, όπ.π., 235-242 (237).

⁵⁹ Οι Πράξεις αυτές –με κυριότερη το νόμο 59/1997- πήραν το όνομά τους από τον Franco Bassanini, πρώην Υπουργό Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος εμπνεύστηκε τις μεταρρυθμίσεις που επέφεραν οι πράξεις αυτές.

Τα πρώτα βήματα προς μια αποκεντρωμένη πολιτική συγκρότηση έγιναν νωρίτερα⁶⁰, όπως σημειώσαμε ήδη, με το νόμο 142/1990 και το νόμο 81/1993. Στο μεταξύ είχαν προηγηθεί ο νόμος 59/1997 και το νομοθετικό διάταγμα 56/2000, που εισήγαγαν τον «διοικητικό φεντεραλισμό» ο πρώτος, ο οποίος επέτρεπε στην κυβέρνηση να μεταφέρει διοικητικές λειτουργίες στις περιφέρειες, τις επαρχίες και τους δήμους, και το «δημοσιονομικό φεντεραλισμό» το δεύτερο. Επίσης ο νόμος 1/1999 που προηγήθηκε της μεταρρύθμισης Amato τροποποίησε τα άρθρα 121, 122, 123 και 126 Σ. και έδωσε τη δυνατότητα στις περιφέρειες – και όχι πλέον στο κράτος- να νομοθετούν σχετικά με την μορφή της περιφερειακής κυβέρνησης και το εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη του Προέδρου της περιφερειακής κυβέρνησης και των μελών του περιφερειακού Κοινοβουλίου.⁶¹

⁶⁰ Ήδη πριν τη ριζική αναθεώρηση του κεφαλαίου V του Σ. (περί τοπικής αυτοδιοίκησης) το 2001, το άρθρο 5 ιταλ. Σ. προέβλεπε ότι «[η] Δημοκρατία, μία και αδιαίρετη, αναγνωρίζει και προωθεί την τοπική αυτονομία. Εφαρμόζει τη διοικητική αυτοδιοίκηση των κρατικών υπηρεσιών και υιοθετεί αρχές και μεθόδους νομοθεσίας που ανταποκρίνονται στα κριτήρια της αυτονομίας και της αποκέντρωσης». Έτσι η Ιταλία αποτελούνταν από είκοσι περιφέρειες (πέντε ειδικές και 15 συνήθεις), οι οποίες είχαν διαρρυθμιστεί με το νόμο 281/1970. Κάθε περιφέρεια διαιρείται σε δύο επαρχίες και κάθε επαρχία σε δήμους. Συγκροτείται έτσι ένα σύστημα περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης τριών επιπέδων. Θεωρητικά οι περιφέρειες είχαν ως ρόλο όχι τη διακυβέρνηση αλλά απλώς το συντονισμό και τη διεύθυνση των διοικητικών λειτουργιών, τις οποίες ασκούσαν οι τοπικές αρχές. Αντ' αυτού οι περιφέρειες ασκούσαν οι ίδιες διοικητικές λειτουργίες αλλά η ενιαία μορφή της κυβέρνησης δεν επέτρεπε τη διάκριση μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Η κατάσταση αυτή άρχισε να αλλάζει τη δεκαετία του 90, οπότε και ξεκίνησαν αλλαγές στα καταστατικά των περιφερειών με σκοπό τη σαφέστερη διάκριση μεταξύ της περιφερειακής κοινοβουλευτικής συνέλευσης και της περιφερειακής κυβέρνησης, δηλ. μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης.

⁶¹ Ειδικότερα, ο νόμος 1/1999 ορίζει την άμεση εκλογή του Προέδρου της περιφερειακής κυβέρνησης, εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά στο καταστατικό της περιφέρειας, ο οποίος τότε (αν είναι άμεσα εκλεγμένος) έχει και την εξουσία διορισμού και παύσης των μελών της κυβέρνησής του (ά. 122 παρ. 5 Σ). Επίσης οι νόμοι 300/1999 και 303/1999 μεταρρύθμισαν τη οργάνωση των Υπουργείων και μείωσαν τη διοικητική εμπέλεια του κράτους (π.χ. μείωση των Υπουργείων από 18 σε 12. Ειδικότερα ο πρώτος νόμος βασιζόταν στις αρχές της οργανωτικής ευελιξίας και της ανάθεσης αρμοδιοτήτων (ή απορύθμισης).

Οι Νόμοι αυτοί από το 1997 μέχρι το 2001 επέφεραν έτσι μια τροποποίηση⁶² του ουσιαστικού Συντάγματος, χωρίς αναθεώρηση του τυπικού,⁶³ η οποία και επήλθε με τη Συνταγματική Πράξη του 2001. Η τελευταία έπρεπε μετά την υιοθέτησή της από το Κοινοβούλιο να υποβληθεί και σε δημοψήφισμα σύμφωνα με το άρθρο 138 ιταλ. Σ, όπως κάθε συνταγματική τροποποίηση που προέρχεται από το Κοινοβούλιο, και να εγκριθεί από τα δύο τρίτα του εκλογικού σώματος. Το δημοψήφισμα της 7^{ης} Οκτωβρίου 2001 ενέκρινε την αναθεώρηση του ιταλικού συντάγματος και μεταρρύθμισε ριζικά την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ιταλία, ωθώντας τη χώρα προς ένα αποκεντρωμένο σύστημα διακυβέρνησης.

β. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις

Το αναθεωρημένο άρθρο 114 ιταλικού Σ. προβλέπει ότι «Η Δημοκρατία αποτελείται από Δήμους, Επαρχίες, Μητροπολιτικές περιοχές, Περιφέρειες και το Κράτος».⁶⁴ Οι Δήμοι, οι Επαρχίες, οι Μητροπολιτικοί Δήμοι και οι Περιφέρειες είναι αυτόνομες οντότητες με τους δικούς τους κανονισμούς, αρμοδιότητες και λειτουργίες, σύμφωνα με τις αρχές που προβλέπονται στο Σύνταγμα (άρθρο 114 Σ). Οι διαφορετικές αυτές οντότητες που συναποτελούν την ιταλική Δημοκρατία θεωρούνται ίσες μεταξύ τους και η ισότητα αυτή αποτελεί πλέον συνταγματική αρχή.

Στο ά. 116 Σ προβλέπονται ιδιαίτερες μορφές αυτονομίας για ορισμένες περιοχές, ενώ η νεοεισαχθείσα παρ. 3 του ίδιου άρθρου επιτρέπει στο νόμο, με πρωτοβουλία των περιφερειών και μετά από διαβούλευση με τις τοπικές αρχές, να χορηγήσει περαιτέρω αυτονομία και σε άλλες Περιφέρειες. Ο νόμος εκδίδεται βάσει συμφωνίας μεταξύ του κράτους και της Περιφέρειας και χρειάζεται την

⁶² Η θεωρία ονόμασε τη μεταρρύθμιση που επέφερε ο νόμος 59/97 «συνταγματική μεταρρύθμιση» ενός «μη αλλαγμένου Συντάγματος», όπως σημειώνει ο CARTEI, 'Revising the constitution step by step: the recent Italian experience', όπ.π., 237.

⁶³ Για τις άδηλες μεταβολές του Συντάγματος μέσω της πραγμάτωσής του, βλ. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*. Τόμος Ι, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, 361.

⁶⁴ Το παλιό άρθρο 114 προέβλεπε μόνον τις Περιφέρειες, τις Επαρχίες και τις Κοινότητες.

έγκριση των αντιπροσωπευτικών σωμάτων με πλειοψηφία των μελών τους. Εισάγεται έτσι η ευελιξία στο βαθμό αποκέντρωσης, και άρα η δυνατότητα διαφοροποιημένης περιφερειακής αυτοδιοίκησης.⁶⁵

Το Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Ιταλίας επιλέγει το σύστημα του καταλόγου αρμοδιοτήτων που παρακρατεί το κράτος και της τεχνικής της «αποκοπής» αρμοδιοτήτων. Το νέο άρθρο 117 μετά τη γενική πρόβλεψη ότι οι νομοθετικές αρμοδιότητες ανήκουν στο κράτος και στις Περιφέρειες σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και εντός των ορίων που θέτει το ενωσιακό ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο (παρ. 1), περιλαμβάνει κατάλογο αρμοδιοτήτων που ασκούνται κατ' αποκλειστικότητα από το κράτος (παρ. 2)⁶⁶ καθώς και εκείνων που είναι συντρέχουσες μεταξύ κράτους και περιφερειών (παρ. 3)⁶⁷. Στην αποκλειστικά νομοθετική αρμοδιότητα των τελευταίων ανήκουν όλες οι αρμοδιότητες που δεν αποδίδονται ρητά από το Σύνταγμα στο κράτος ή και στο κράτος.⁶⁸ Με την πρόσφατη συνεπώς αναθεώρηση το τεκμήριο της νομοθετικής

⁶⁵ P. LEYLAND, J. O. FROSINI & CH. BOLOGNA, 'Regional Government Reform in Italy: Assessing the prospects for Devolution', Public Law 2002, 242-251 (243).

⁶⁶ Εξωτερική πολιτική, σχέσεις με ΕΕ, άσυλο, μη κοινοτικοί πολίτες, μετανάστευση, θρησκευτικά δόγματα, άμυνα, ασφάλεια του κράτους, εξοπλισμοί, νόμισμα, αγορές, ανταγωνισμός, κρατικοί φόροι και λογιστικό σύστημα, ίση κατανομή πόρων, κρατικά όργανα και σχετικοί εκλογικοί νόμοι, δημοψήφισμα, κρατική οργάνωση και διοίκηση, δημόσια τάξη, πολιτότητα, διοίκηση της δικαιοσύνης, καθορισμός του βασικού επιπέδου απόλαυσης ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων σε όλη την Επικράτεια, γενικές αρχές εκπαίδευσης, συντάξεις, εκλογικοί νόμοι και οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, τελωνεία, μέτρα και σταθμά περιβάλλον, οικοσύστημα και πολιτισμική κληρονομιά.

⁶⁷ Διεθνείς και ευρωπαϊκές σχέσεις των περιφερειών, εξωτερικό εμπόριο, ασφάλεια στην εργασία, εκπαίδευση, επαγγέλματα, επιστημονική έρευνα, φροντίδα υγείας, τρόφιμα, αθλητισμός, πολιτική προστασία, διαχείριση γης, λιμάνια και αεροδρόμια, μεταφορές, εναρμόνιση προϋπολογισμού, δημόσια οικονομικά, διατήρηση της φυσικής και πολιτισμικής κληρονομιάς, δημόσια οικονομικά και συντονισμός φορολογικών επιβαρύνσεων.

⁶⁸ Στην προηγούμενη εκδοχή του το Σύνταγμα προέβλεπε περιοριστικά τους τομείς νομοθετικής αρμοδιότητας των Περιφερειών (πρώην άρθρο 117), την οποία μπορούσαν να ασκήσουν «μέσα στα όρια των αρχών που έθεταν οι νόμοι του κράτους και υπό την προϋπόθεση ότι δεν έρχονται σε αντίθεση με το κοινό καλό του έθνους και το συμφέρον άλλων περιφερειών».

αρμοδιότητας αντιστρέφεται, και ενώ με το παλιό Σύνταγμα συνέτρεχε υπέρ του κράτους, καθώς απαριθμούνταν οι αρμοδιότητες στις οποίες οι Περιφέρειες είχαν συντρέχουσα αρμοδιότητα, λειτουργεί πλέον υπέρ των Περιφερειών. Στην παρ. 5 του ίδιου άρθρου εξάλλου προβλέπεται ότι οι περιφέρειες και οι αυτόνομες επαρχίες φροντίζουν για την εφαρμογή και την εκτέλεση των διεθνών υποχρεώσεων και των πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη διαδικασία που ορίζει νόμος του κράτους. Με νόμο ορίζονται οι διαδικασίες βάσει των οποίων το κράτος μπορεί να δράσει αντί των περιφερειών, όποτε αυτές δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν τις προαναφερόμενες υποχρεώσεις τους. Η διοικητική αρμοδιότητα αποδίδεται αντίστοιχα κατά κύριο λόγο στους δήμους και ασκείται σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας, της διαφοροποίησης και της αποτελεσματικότητας (ά. 118 Σ).⁶⁹

Το άρθρο 120 παρ. 2 ιταλ. Σ. δίνει την εξουσία στην κεντρική κυβέρνηση να υποκαθιστά τις περιφερειακές αρχές στις αρμοδιότητές τους, αν αυτές παραβιάζουν διεθνείς κανόνες ή συνθήκες ή το ευρωπαϊκό δίκαιο, όταν συντρέχει κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια και «όταν η υποκατάσταση αυτή απαιτείται για να περιφρουρηθεί η νομική ή οικονομική ενότητα του έθνους και ιδίως για να διατηρηθεί το βασικό επίπεδο ευημερίας που σχετίζεται με τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα», ανεξάρτητα από τα όρια που θέτουν οι τοπικές κυβερνήσεις. Τα όρια της εξουσίας αυτής τίθενται από το επόμενο εδάφιο του ίδιου άρθρου, σύμφωνα με το οποίο: «Νόμος ορίζει τις κατάλληλες διαδικασίες προκειμένου να εγγυηθεί ότι η εξουσία υποκατάστασης ασκείται εντός των ορίων που θέτουν οι αρχές της επικουρικότητας και της δίκαιης συνεργασίας».

Με τη μεταρρύθμιση του 2001 καταργήθηκε επίσης η εξουσία της κεντρικής κυβέρνησης να ασκεί έλεγχο στη νομιμότητα των περιφερειακών διοικητικών αποφάσεων και να προβάλλει ένσταση αντισυνταγματικότητας των περιφερειακών νόμων ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου πριν την έκδοσή του καθώς και

⁶⁹ Αυτό σημαίνει ότι όταν απαιτείται η ενιαία άσκηση κάποιων λειτουργιών, η διοικητική αρμοδιότητα μπορεί να ανατεθεί στους μητροπολιτικούς δήμους, την επαρχία, την Περιφέρεια ή το Κράτος. Σε περίπτωση δηλαδή ανεπάρκειας και αναποτελεσματικότητας του κατώτερου διοικητικού επιπέδου, το ανώτερο επίπεδο μπορεί να παρέμβει, μα βάση την αρχή της επικουρικότητας.

η θέση του κυβερνητικού επιτρόπου που είχε την αρμοδιότητα να επιβλέπει τις διοικητικές λειτουργίες.

Ο συνταγματικός νόμος (constitutional bill) No. C3561 της 5.12.2002 με τίτλο «Τροποποίηση του άρθρου 117 του Συντάγματος» προσθέτει μια καινούρια διάταξη μετά την παρ. 4 του άρθρου 117, σύμφωνα με την οποία:

«Η Περιφέρεια ενεργοποιεί αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα για τα ακόλουθα ζητήματα:

- α) οργάνωση και παροχή υπηρεσιών υγείας
- β) οργάνωση των σχολείων, διαχείριση των σχολικών και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων
- γ) ορισμός σχολικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων ειδικού ενδιαφέροντος για την Περιφέρεια
- δ) τοπική αστυνομία.»

Η ρύθμιση αυτή ήρθε να συμπληρώσει την προηγούμενη μεταρρύθμιση του συνταγματικού νόμου No. 3 της 18.10.2001, με την οποία βρίσκεται σε συμφωνία και ωθεί προς την ίδια κατεύθυνση χωρίς να αλλάζει τυπικά τη δομή του κεφαλαίου V του ιταλικού Συντάγματος. Σύμφωνα με τη συνοδευτική του νόμου έκθεση, η μεταρρύθμιση αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στη σταδιακή εξέλιξη του συνταγματικού συστήματος της Ιταλίας προς μια ισορροπημένη, συνεργατική και ομοσπονδιακή διαρρύθμιση. Ο σκοπός είναι να αποκεντρωθεί προς τις περιφέρειες ένας πυρήνας αρμοδιοτήτων αναφορικά με σημαντικούς τομείς ώστε αυτές να μπορούν να αποφασίζουν ελεύθερα πώς και πότε να ενεργοποιήσουν την αποκλειστική τους αρμοδιότητα στα αναφερόμενα θέματα χωρίς να χρειάζεται να περιμένουν οποιαδήποτε έγκριση από το Κοινοβούλιο, όπως προβλέπεται στην παρ. 3 του άρθρου 116 ιταλ. Σ. Η διατύπωση βέβαια της προταθείσας αυτής μεταρρύθμισης οδηγεί σε μια ανασφάλεια δικαίου, καθώς δεν είναι σαφές αν η ενεργοποίηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Περιφέρειας είναι στη διακριτική της ευχέρεια ή υποχρεωτική και μέσα σε ποιο πλαίσιο χρόνου.⁷⁰ Η αναγωγή στη διακριτική ευχέρεια κάθε περιφέρειας σημαίνει ότι μπορεί να

⁷⁰ G. F. CARTEI, 'Devolution and the Constitution: the Italian Perspective', σε: *European Public Law* 2004, 33-41 (34).

προκύψουν σημαντικές διαφορές ανάμεσα στα περιφερειακά νομικά συστήματα και να διαπιστωθεί το φαινόμενο αλλού οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες να ρυθμίζονται από την περιφέρεια και αλλού από το κεντρικό κράτος. Εξάλλου, η προστασία της δημόσιας υγείας αποτελεί συντρέχουσα αρμοδιότητα κράτους και περιφέρειας (117 παρ. 3), ενώ το άρθρο 32 ιταλ. Σ. προβλέπει ότι «Η Δημοκρατία προστατεύει τη δημόσια υγεία ως θεμελιώδες δικαίωμα του ατόμου και προς το συμφέρον της Κοινότητας» και το άρθρο 117 παρ. 2, στοιχείο (m) ότι στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους ανήκει «ο καθορισμός ενός ελάχιστου επιπέδου ευημερίας που σχετίζεται με εκείνα τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα που πρέπει να γίνονται σεβαστά σε ολόκληρη της εθνική επικράτεια». Στην πράξη οι περιφέρειες παίζουν ήδη εδώ και καιρό σημαντικό ρόλο στον τομέα αυτό, πρέπει όμως να σέβονται τις γενικές αρχές της κρατικής νομοθεσίας και το εθνικό πρόγραμμα υγείας, πράγμα που δεν αλλάζει μάλλον με το νόμο του 2002.⁷¹ Όσον αφορά δε την εκπαίδευση το άρθρο 33 ιταλ. Σ. ορίζει ότι «Η Δημοκρατία υιοθετεί γενικούς κανόνες για την εκπαίδευση και ιδρύει δημόσια σχολεία όλων των ειδών και βαθμίδων», ενώ το άρθρο 117 παρ. 2 περιορίζει την αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους στους «γενικούς κανόνες σχετικά με την εκπαίδευση», με σεβασμό προς την αυτονομία των σχολείων. Αντίστοιχη σχέση γενικότερου – ειδικότερου υπάρχει και ανάμεσα στην πρόβλεψη του συνταγματικού νόμου του 2002 περί τοπικής αστυνομίας και της γενικής αρμοδιότητας του κράτους σε θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας (άρθρο 117, παρ. 2, στοιχ. h).

Η συνάφεια αυτή μεταξύ των αρμοδιοτήτων του κράτους και εκείνης των περιφερειών κάτω από το φως του άρθρου 5 ιταλ. Σ. που διακηρύσσει την αρχή της ενότητας του κράτους σημαίνει ότι δεν μπορούν να αποκοπούν από το κεντρικό κράτος αρμοδιότητες που είναι θεμελιώδεις για την τήρηση της αρχής της κοινωνικής συνοχής σε όλη την επικράτεια.⁷²

Πάντως, ενόψει των τάσεων ιδιωτικοποίησης των λειτουργιών της υγείας και της εκπαίδευσης τα τελευταία χρόνια, η συνταγματική τροποποίηση μέσω του συνταγματικού νόμου του 2002 λιγότερο απειλεί κάποιο κρατικό μονοπώλιο και

⁷¹ Cartei, *EPL* 2004, όπ.π., 36.

⁷² Cartei, *EPL* 2004, όπ.π., 39.

περισσότερο εντάσσεται στη λεγόμενη «αρχή της οριζόντιας επικουρικότητας», δηλαδή στις σχέσεις μεταξύ δημόσιας εξουσίας και της οικονομική ελευθερίας των ιδιωτών, εντάσσεται δηλαδή στη διαδικασία μεταρρύθμισης του ίδιου του κράτους πρόνοιας.⁷³

Σύμφωνα με το άρθρο 123⁷⁴ ιταλ. Σ -όπως τροποποιήθηκε με το νόμο 1/1999- οι καταστατικές πράξεις των Περιφερειών ρυθμίζουν τη μορφή της κυβέρνησης, ωστόσο νόμος της κεντρικής κυβέρνησης καθορίζει το εκλογικό σύστημα, πράγμα που συνιστά μάλλον παράδοξο, αν αναλογιστεί κανείς τη στενή σχέση μεταξύ του εκλογικού συστήματος και της μορφής της κυβέρνησης.⁷⁵ Ο πρόεδρος της περιφερειακής κυβέρνησης υπέχει πολιτική ευθύνη απέναντι στο Περιφερειακό Κοινοβούλιο, το οποίο έχει το δικαίωμα να υπερψηφίσει πρόταση δυσπιστίας σε βάρος του (ά. 126 παρ. 2 Σ) με απόλυτη πλειοψηφία και μετά από πρόταση που κατατίθεται από το ένα πέμπτο τουλάχιστον των μελών του σώματος. Η αποδοχή της πρότασης δυσπιστίας σε βάρος ενός άμεσα εκλεγμένου Προέδρου έχει ως συνέπεια την πτώση της κυβέρνησης και τη διάλυση του Κοινοβουλίου σύμφωνα με το αξίωμα «*aut simul stabunt, aut simul cedent*». Αυτό σημαίνει την εφαρμογή της κοινοβουλευτικής αρχής και αποκλείει το διαχωρισμό μεταξύ κυβέρνησης και κοινοβουλίου, δηλαδή ένα προεδρικό σύστημα (όπως των Ενωμένων Πολιτειών της Αμερικής ή της Ελβετίας). Αποκλείεται επίσης και ένα ημιπροεδρικό σύστημα, με διαφοροποίηση του Προέδρου της Περιφέρειας και του Προέδρου της περιφερειακής κυβέρνησης, καθώς τα δύο πρόσωπα ταυτίζονται. Υπάρχει ωστόσο η δυνατότητα το καταστατικό κείμενο της Περιφέρειας να ορίζει ότι ο Πρόεδρος εκλέγεται από το

⁷³ Cartei, *EPL* 2004, όπ.π., 40.

⁷⁴ Άρθρο 123 παρ. 1: «Κάθε Περιφέρεια πρέπει να διαθέτει καταστατικό κείμενο που να ρυθμίζει τη μορφή της κυβέρνησης και τις θεμελιώδεις αρχές της οργάνωσης και λειτουργίας της Περιφέρειας σε συμφωνία με το Σύνταγμα. Το καταστατικό αυτό κείμενο ρυθμίζει την άσκηση της [νομοθετικής] πρωτοβουλίας και τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος σχετικά με περιφερειακούς νόμους και περιφερειακές διοικητικές παοφάσεις και τη δημοσίευση των περιφερειακών νόμων και των κανονισμών».

⁷⁵ LEYLAND, FROSINI & BOLOGNA, 'Regional Government Reform in Italy: Assessing the prospects for Devolution', *Public Law*, pp. 242-251 (245).

Κοινοβούλιο και όχι με άμεσες και καθολικές εκλογές. Η υποχρεωτική συνεπώς επιλογή του κοινοβουλευτικού συστήματος θέτει υπό αμφισβήτηση την καταρχήν εξουσία (ά. 123 παρ. 1 Σ.) των Περιφερειών να καθορίζουν τη μορφή της κυβέρνησής τους.

Ανοικτή παραμένει ακόμη η συζήτηση στην Ιταλία για σύσταση ενός δεύτερου αντιπροσωπευτικού οργάνου σε τοπική βάση, μιας δεύτερης Βουλής που θα αντιπροσώπευε τις περιφέρειες και θα συνεισέφερε ως ένας συνδετικός κρίκος μεταξύ των περιφερειών και του κεντρικού Κοινοβουλίου σύμφωνα με ομοσπονδιακά πρότυπα.⁷⁶

γ. Οικονομική αυτονομία των περιφερειών

Εξαιρετικής σημασίας σε κάθε σύστημα αποκεντρωμένης διακυβέρνησης είναι η μορφή και η έκταση της οικονομικής και δημοσιονομικής αυτονομίας των αποκεντρωμένων μονάδων και ειδικότερα η ισορροπία μεταξύ κρατικών και περιφερειακών εσόδων. Την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών προέβλεπε ήδη το Σύνταγμα του 1948, ωστόσο στην πράξη το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων προερχόταν από την κεντρική κυβέρνηση και κατευθύνονταν σε συγκεκριμένους και προκαθορισμένους τομείς.⁷⁷ Ακόμη και το ύψος των περιφερειακών φόρων καθοριζόταν από κρατικούς νόμους. Κατά συνέπεια, τα ίδια έσοδα των περιφερειών ήταν ένα μικρό ποσοστό των συνολικών εσόδων και η αυτονομία περιοριζόταν στην ανάλωσή τους, η δε κρατική παρέμβαση καθίστατο αναγκαία, καθώς συχνές ήταν οι περιπτώσεις υπέρβασης του προϋπολογισμού των περιφερειών. Αντίστοιχο φαινόμενο είχε εξάλλου εμφανιστεί και στη Βρετανία στη θατσερική και μετα-θατσερική εποχή, όταν η κεντρική κυβέρνηση ασκούσε έντονο έλεγχο των οικονομικών των Περιφερειών.⁷⁸

⁷⁶ LEYLAND, FROSINI & BOLOGNA, *Public Law* 2002, 250-1.

⁷⁷ Αυτό επιβεβαιώθηκε και με την απόφαση 271/1986 του Συνταγματικού Δικαστηρίου, που ερμηνεύοντας το άρθρο 119 ιταλ. Σ αποφάνθηκε ότι το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων των Περιφερειών προέρχεται από το κράτος και ότι οι Περιφέρειες είχαν περιορισμένη εξουσία να αποφασίζουν για το ύψος και το είδος του φόρου που μπορούσαν να επιβάλουν.

⁷⁸ LEYLAND, FROSINI & BOLOGNA, *Public Law* 2002, 247.

Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα το προηγούμενο καθεστώς αλλάζει: το άρθρο 119 Σ.⁷⁹ κατοχυρώνει την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών και των τοπικών αρχών, οι οποίες μπορούν πλέον, όχι μόνον να λαμβάνουν έσοδα από το κράτος, όπως και με το προηγούμενο Σύνταγμα, αλλά και να επιβάλουν δικούς τους φόρους σε συμφωνία με το Σύνταγμα και με τις αρχές του συντονισμού των δημοσίων οικονομικών και του φορολογικού συστήματος (119 παρ. 2 Σ): παράλληλα ωστόσο η συνταγματική ρύθμιση επιχειρεί να εγγυηθεί την ισορροπία ανάμεσα στην τοπική αυτονομία αφενός και την διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής σε όλη την εθνική επικράτεια αφετέρου. Εισήχθησαν έτσι περιφερειακοί φόροι, οι οποίοι θα καλύπτουν τα έσοδα της Περιφέρειας κατά 80% και οι οποίοι θα συμπληρώνονται από την ενίσχυση του κεντρικού κράτους. Αυτό προφανώς ενισχύει κατά πολύ την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών που μπορούν πλέον να καθορίζουν τη δημοσιονομική τους πολιτική.⁸⁰ Προβλέπεται ωστόσο ότι και το κράτος μπορεί να διαθέσει επιπλέον οικονομικά μέσα και να παρέμβει με ειδικές δράσεις σε συγκεκριμένες περιπτώσεις προκειμένου να προωθήσει την κοινωνική συνοχή και αλληλεγγύη και να άρει κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες, να προωθήσει την οικονομική ανάπτυξη και την πραγματική απόλαυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (119 παρ. 5 Σ). Επιπλέον προβλέπεται η ίδρυση «ταμείου εξίσωσης» προς όφελος των περιοχών με μειωμένη δημοσιονομική ικανότητα (119 παρ. 3 Σ). Ταυτόχρονα συστήθηκε Ταμείο Ίσης Κατανομής (*Fondo perequativo*), που στηρίζεται στην αναδιανομή του πλούτου,

⁷⁹ Ήδη πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 με τη μεταρρύθμιση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, με το Νόμο 133/199 και το Διάταγμα 56/2000 και με βάση την αρχή της οικονομικής αυτονομίας η ερμηνεία τά. 119 Σ είχε αλλάξει έτσι ώστε να δίνει τη δυνατότητα επιβολή φόρων από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις.

⁸⁰ G. FRANCO CARTEI & V. FERRARO, 'Reform of the Fifth Title of the Italian Constitution: A First Step Towards a Federal System?', *European Public Law* 2002, 445-454 (448).

προκειμένου να δώσει τη δυνατότητα στις Περιφέρειες να φέρουν σε πέρας τις λειτουργίες τους και να προσφέρουν υπηρεσίες με έναν ενιαίο τρόπο σε ολόκληρη τη χώρα. Το ποσό που λαμβάνει κάθε Περιφέρεια εξαρτάται από τον πληθυσμό, τις ανάγκες υγειονομικής περίθαλψης, το μέγεθος και τη φορολογία.

Παρά την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών, η κεντρική κυβέρνηση μπορεί ακόμη να παρεμβαίνει με δύο τρόπους: μέσω της συνταγματικής υποχρέωσης για αναδιανομή των πόρων και των ορίων στην αρμοδιότητα επιβολής φόρων. Όσον αφορά το πρώτο, πέραν του Ταμείου Ίσης Κατανομής, η κεντρική κυβέρνηση μπορεί να προβεί σε ενίσχυση κάποιων Περιφερειών με σκοπό «να διασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη, τη συνοχή, την αλληλεγγύη και για να εξαλείψει κοινωνικές και οικονομικές διαφορές» (ά. 119 παρ. 5 Σ). Επίσης, όπως αναφέρθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 117 παρ. 2 Σ η κυβέρνηση έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου απόλαυσης ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και για την υλοποίηση του σκοπού αυτού μπορεί να προβαίνει σε αναδιανομή πόρων μεταξύ στην εθνική επικράτεια.

Ο δεύτερος περιορισμός της οικονομικής αυτονομίας απορρέει από το άρθρο 119 παρ. 2 Σ, από το οποίο συνάγεται ότι τα όρια της εξουσίας επιβολής φόρων από τις περιφέρειες καθορίζονται από την κεντρική κυβέρνηση. Γίνεται έτσι φανερό ότι η επίρρωση της νομοθετικής και διοικητικής αυτονομίας των Περιφερειών υποβαθμίζεται και υποσκάπτεται από το περιορισμένο της οικονομικής τους αυτονομίας.

δ. Με στόχο την ισορροπία ενότητας και διαφορετικότητας

Ενόψει των παραπάνω είναι σαφές ότι το Ιταλικό Σύνταγμα προσανατολίζεται πλέον σαφέστατα προς μια διαδικασία περιφερειακής αυτοδιοίκησης, με εκτενή εφαρμογή της αρχής της τοπικής αυτονομίας και της επικουρικότητας. Ταυτόχρονα, η ενίσχυση των εξουσιών των περιφερειών δεν πρέπει να γίνεται σε βάρος των αρμοδιοτήτων των δήμων, τον ορισμό των οποίων έχει στην αποκλειστική του αρμοδιότητα και άρα πρέπει να εγγυάται το κράτος (ά. 117 παρ. 2 ιταλ. Σ). Τέλος, με βάση τη συνδυασμένη ανάγνωση των συνταγματικών

κανόνων που αναφέρθηκαν, υποστηρίζεται ότι οποιαδήποτε ερμηνεία ενισχύει τις περιφερειακές εξουσίες δεν θα πρέπει να θέτει σε κίνδυνο την ενοποιητική λειτουργία των θεμελιωδών καθηκόντων του κράτους.⁸¹ Η ιταλική συνταγματική διαρρύθμιση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης επιδιώκει, κατά συνέπεια, μια ισορροπία ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, με τρόπο τέτοιο ώστε να διασφαλίζεται ο αμοιβαία αλληλοϋποστήριξη και κατά το δυνατόν αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης, ο σεβασμός των τοπικών ιδιαιτεροτήτων με παράλληλη εγγύηση της εθνικής πολιτικής ενότητας και συνοχής.

5. Το ιδιαίτερο καθεστώς αυτόνομων περιοχών σε ένα ενιαίο κράτος: Πορτογαλία

Το ά. 6 πορτ. Σ⁸² επαναδιατυπώθηκε με την αναθεώρηση του 1997 ως εξής: «Η Πορτογαλία είναι ενιαίο κράτος, το οποίο σέβεται στη δομή και τη λειτουργία του το καθεστώς αυτονομίας των νήσων και τις αρχές της επικουρικότητας, της τοπικής αυτοδιοίκησης και της δημοκρατικής αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης». Στο θεσμικό οπλοστάσιο της αυτοδιοίκησης προστέθηκαν συνεπώς οι αρχές της επικουρικότητας, που σημαίνει λήψη των αποφάσεων όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη και αναγωγή στην επόμενη βαθμίδα δημόσιας εξουσίας μόνον στην περίπτωση που η κατώτερη βαθμίδα δεν μπορεί να φέρει σε πέρας το σκοπό της δημόσιας πολιτικής, καθώς και η δίδυμη με την προηγούμενη αρχή της τοπικής αυτονομίας.

Η αναθεώρηση του 1997, η οποία τύποις τουλάχιστον προκλήθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, φέρει το αποτύπωμα της τελευταίας στο άρθρο 9 γρ. g, το οποίο αναφέρεται στις αυτόνομες περιφέρειες της Μαδέρας και των Αζόρων

⁸¹ CARTEI, *EPL* 2004,, όπ.π., 39.

⁸² Στην αρχική του διατύπωση το ά. 6 Σ προέβλεπε:

«1. Η Πορτογαλία είναι ενιαίο κράτος, το οποίο στη δομή του σέβεται τις αρχές της αυτονομίας των τοπικών αυτοδιοικήσεων και της δημοκρατικής αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης.

2. Οι συστάδες νήσων Αζόρες και Μαδέρα συνιστούν αυτόνομες περιφέρειες με ίδιον πολιτικο-διοικητικό καθεστώς». Με την αναθεώρηση του 1982 προστέθηκαν στην παρ. 2 οι λέξεις «..και δικά τους όργανα αυτοδιοίκησης».

με τη φρασεολογία της Ευρωπαϊκής Συνθήκης (ά. 299). Επίσης, σ' ότι αφορά τις αυτόνομες περιφέρειες, το ά. 227, γρ. x πορτ. Σ τους αναγνωρίζει την αρμοδιότητα να συμμετέχουν στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και να εκπροσωπούνται στα κοινοτικά όργανα, τόσο σε επίπεδο Περιφερειών όσο και στην εθνική αντιπροσωπεία, στο βαθμό που οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε κοινοτικό επίπεδο αφορούν τα ιδιαίτερα συμφέροντά τους.⁸³

Στην πρόσφατη πρόταση αναθεώρησης του 2001 και τα δύο μεγάλα κόμματα (σοσιαλιστικού και σοσιαλδημοκρατικού) περιέλαβαν πρόβλεψη για συνταγματική απαγόρευση της διαδοχικής ανανέωσης της θητείας των αιρετών εκπροσώπων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης και τοπικών Κοινοβουλίων στις αυτόνομες περιοχές της Μαδέρας και Ανδόρας. Ratio της απαγόρευσης ήταν η ανανέωση του πολιτικού τους προσωπικού και η επιδίωξη μεγαλύτερης διαφάνειας και αποτροπής φαινομένων αυταρχισμού και διαφθοράς, τα οποία επιφέρει η μακρόχρονη παραμονή στην εξουσία.⁸⁴

IV. Η επαναοριοθέτηση των συνταγματικών χώρων

1. Η διάχυση των αρμοδιοτήτων προς τα κάτω...

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι υπάρχει μια ισχυρή τάση συνταγματικής μεταρρύθμισης με σκοπό την ενίσχυση της αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο σε κλασικά ενιαία κράτη (Γαλλία), όσο σε κράτη που μέχρι τώρα ανέπτυσαν κεντρομόλες δυνάμεις (Βρετανία), τα οποία έρχονται να προστεθούν στον κατάλογο των παραδοσιακά ομοσπονδιακών (Γερμανία), ή ιδιότυπως σπονδυλωτών (Ισπανία⁸⁵) κρατών. Η ενδιάμεση έτσι κατηγορία

⁸³ Guerra Martins, 139.

⁸⁴ Τσιμάρα, 167.

⁸⁵ Βλ. σχετικά L. ORTEGA / E. NIETO / I. MARTIN, 'Decentralisation, Regionalisation, Federalism, Form of State', σε: *The Constitutional Revision in Today's Europe*, όπ.π., 173-193.

(provincial states)⁸⁶ μεταξύ των ενιαίων και των ομοσπονδιακών κρατών απαριθμεί πλέον εκτός της Ισπανίας και της Πορτογαλίας και την Ιταλία και τη Μεγάλη Βρετανία.

Εξάλλου, τόσο για τη Βρετανία όσο και για την Ιταλία μπορεί να παρατηρηθεί ότι η διαφορά μεταξύ της διαδικασίας περιφερειακής αυτοδιοίκησης που συντελείται σ' αυτές τις χώρες και κλασικών ομοσπονδιακών συστημάτων είναι ότι στην πρώτη περίπτωση (Βρετανία, Ιταλία) η αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος μιας φυγόκεντρης διαδικασίας, ενώ ο φεντεραλισμός υπήρξε συχνά μέρος μιας κεντρομόλου διαδικασίας.⁸⁷ Βέβαια, και στις δύο χώρες η οικονομική και δημοσιονομική αυτονομία των Περιφερειών είναι περιορισμένη και η κεντρική κυβέρνηση είναι απρόθυμη να παραχωρήσει την εξουσία της ελέγχου των οικονομικών των Περιφερειών. Ακόμη λιγότερο έντονη είναι η διαδικασία αποκέντρωσης της Γαλλίας, καθώς δεν παραχωρείται άμεση νομοθετική εξουσία στην τοπική αυτοδιοίκηση, και άρα -με την εξαίρεση των υπερπόντιων περιοχών- οι τοπικές αρχές δεν αποφασίζουν για τις λειτουργίες και αρμοδιότητές τους – η αρμοδιότητα της αρμοδιότητας παραμένει στο κεντρικό κράτος. Και μάλιστα: σε αντίθεση με την Ιταλία και την Ισπανία, όπου η τοπική αυτονομία κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα, στη Γαλλία η πραγματική μεταφορά αρμοδιοτήτων δεν αποτυπώνεται στο συνταγματικό κείμενο, αλλά η σχετική απόφαση ανατίθεται στο εθνικό Κοινοβούλιο.

Οι αντιρρήσεις στη διαδικασία της αυτοδιοίκησης μπορούν να προέλθουν από την οπτική γωνία της αρχής της ισότητας, με την έννοια της ίσης κοινωνικής

⁸⁶ PHILIPPE, όπ.π., 693, υποσ. 14, με παραπομπή σε L. FAVOREU ET AL., *Droit Constitutionnel*, Paris : Précis Dalloz ⁵2002, 439. Τα κράτη αυτά χαρακτηρίζονται από την αναγνώριση πολιτικής αυτονομίας των τοπικών οντοτήτων αλλά με τα νομικά χαρακτηριστικά ενός ενιαίου κράτους. Ο ίδιος θεωρεί ότι η Γαλλία παρά τις προαναφερθείσες αλλαγές δεν εμπίπτει στην κατηγορία αυτή αλλά παραμένει κλασικά ενιαίο κράτος.

⁸⁷ D. OLIVER, 'Decentralisation and Federalism', σε: *The Constitutional Revision in Today's Europe*, G. Amato / G. Braibant / E. Veniselos (eds), London: Esperia Publications Ltd 2002, 151, ο οποίος μάλιστα επισημαίνει ότι στη Βρετανία η αυτοδιοίκηση δεν πρόκειται να οδηγήσει σε ομοσπονδία, καθώς το κεντρικό Κοινοβούλιο δεν πρόκειται να παραχωρήσει την κυριαρχία του (σ. 155).

αξιοπρέπειας και των ίσων ευκαιριών των ατόμων.⁸⁸ Στις περιπτώσεις, συνεπώς, που η αυτοδιοίκηση αφορά βασικά κοινωνικά αγαθά, όπως η εκπαίδευση και η δημόσια υγεία, μπορεί να οδηγήσει σε διαφοροποίηση των όρων παροχής τους ανάμεσα σε διαφορετικές περιφέρειες και να οδηγήσει σε ανισότητες στο πλαίσιο του ίδιου κράτους και άρση της βασικής λειτουργίας της πολιτότητας, της αναδιανομής δηλαδή του πλούτου ανάμεσα σε πολίτες και περιφέρειες. Η διαφοροποίηση στον τομέα αυτό θα δυναμίτιζε την κοινωνική ιδιότητα του πολίτη και μια βασική συνιστώσα των στοιχείων που προωθούν την κοινωνική συνοχή μιας πολιτικής κοινότητας. Έτσι η δημοκρατία και η ελευθερία μεταφρασμένη ως αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να δυναμίτισει τη φιλελεύθερη συνιστώσα που έχει ως κύριο άξονα την ισότητα, όχι μόνον την πολιτική αλλά και την κοινωνική, την παροχή δηλαδή ίσων ευκαιριών και ίδιας αφετηρίας στη διεκδίκηση των αγαθών σ' όλους τους πολίτες. Ο πολιτικός φιλελευθερισμός έχει ως ελάχιστη βασική αξίωση η λειτουργία της αγοράς και η δημοκρατική λήψη των αποφάσεων να περιορίζονται από το αίτημα της ισότητας και να εγγυώνται ότι όλοι οι πολίτες απολαμβάνουν τα ίδια βασικά τουλάχιστον αγαθά, ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης και τα ίδια δικαιώματα, ίση δηλαδή ελευθερία, και ίσες ευκαιρίες. Η παραδοχή αυτή σημαίνει ότι, προκειμένου η διαδικασία της αποκέντρωσης της πολιτικής εξουσίας να μην οδηγήσει σε αποσύνθεση του κράτους και κυρίως της πολιτικής ενότητας και κοινωνικής συνοχής, θα πρέπει να τελεστεί σταδιακά και να συνοδεύεται από μια σταδιακή υιοθέτηση κοινών αξιών και μιας συναντίληψης σχετικά με το γενικό συμφέρον της πολιτικής κοινότητας.

2. ...ως μέρος της διαδικασίας ομοσπονδιοποίησης της Ευρώπης

Η ενίσχυση της αυτοδιοίκησης συντελείται μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς υποκρατικές ενότητες, η οποία συνοδεύει την παράλληλη διαδικασία μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς την υπερκρατική οντότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για τάσεις αποδυνάμωσης του κεντρικού και ενιαίου κράτους έθνους με άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων είτε στο θεσμικό πλαίσιο ενός

⁸⁸ CARTEI, όπ.π., 38.

υπερεθνικού οργανισμού, όπως της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά κύριο λόγο ή άλλων διεθνών οργανισμών σε εξειδικευμένες περιπτώσεις (π.χ. Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο), είτε από υπο-κρατικές πολιτικές μονάδες, όπως οι Περιφέρειες. Οι αντίρροπες αυτές δυνάμεις συνιστούν τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος, της αμφισβήτησης της απόλυτης και απεριόριστης κρατικής κυριαρχίας. Η δυναμική αυτή προϋποθέτει και συνεπάγεται και υποχώρηση της ναπολεόντειας έμπνευσης θεωρίας ότι το κεντρικό κράτος είναι δυνατό κράτος· αντίθετα, τα ενιαία κεντρικά κράτη είμαι μάλλον τα οικονομικά ασθενή κράτη.⁸⁹

Οι τάσεις⁹⁰ αυτές εντάσσονται σε μια αντίληψη περί ομοσπονδισμού στις σχέσεις μεταξύ κράτους, περιφερειών και υπερεθνικής ένωσης, συνάδουν με την θεμελιώδη συνταγματική αρχή που διέπει τη συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την αρχή της επικουρικότητας, που επιτάσσει οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη και συντείνουν προς τη σταδιακή δημιουργία ενός πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης, με εν μέρει διακριτές αρμοδιότητες. Ωστόσο, κάθε τέτοια εξέλιξη πρέπει να εξετάζεται κριτικά κάτω από το πρίσμα της έννοιας του ομοσπονδισμού που ασχολείται ταυτόχρονα με τη διάχυση της πολιτικής εξουσίας στο όνομα της ελευθερίας αλλά και με τη συγκέντρωσή της για το συμφέρον της ενότητας και της ενεργητικής διακυβέρνησης.⁹¹ Ο ομοσπονδισμός (φεντεραλισμός) στηρίζεται σε μια πολλαπλότητα κέντρων εξουσίας που συντονίζουν τη δράση τους και στην προσπάθεια διεύρυνσης της δημοκρατικής συμμετοχής των τοπικών κοινοτήτων στις βασικές πολιτικές λειτουργίες. Στη φιλοσοφική βάση του φεντεραλισμού

⁸⁹ TH. WÜRTEMBERGER, 'L' autonomie locale et regionale, principe directeur du droit constitutionnel en Europe', σε: *The Constitutional Revision in Today's Europe*, όπ.π., 157-171 (160).

⁹⁰ Εξάιρεση στην τάση ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστά η Νορβηγία, όπου όχι μόνον δεν έχουμε καμιά κίνηση προς αυτή την κατεύθυνση, αλλά οι Επαρχίες έχασαν μέρος της δύναμής τους το 2002 όταν ο έλεγχος των νοσοκομείων μεταφέρθηκε στην κεντρική κυβέρνηση. Σύμφωνα εξάλλου με τις H. M. NARUD/ K. STRØM, 'Norway: Madisonianism Reborn', *Scandinavian Political Studies* 2004, 175-201 (192), από πολλές πλευρές τα τελευταία χρόνια προτάθηκε η ολοσχερής κατάργηση της ούτως ή άλλως ασθενούς τοπικής (περιφερειακής) αυτοδιοίκησης.

⁹¹ D. J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, 1987, 33.

βρίσκεται συνεπώς, όπως παρατηρεί ο κλασικό θεωρητικός του Elazar⁹², το αίτημα για περισσότερη δημοκρατία.⁹³ Στο σχήμα αυτό η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση επιτρέπει την πραγμάτωση της πολιτικής ελευθερίας, ως αυτοδιάθεσης, μέσω της συμμετοχής των πολιτών (διοικούμενων) σε μια δημόσια σφαίρα κοντινή στο βιοτικό τους χώρο.⁹⁴ Η ανάθεση της εξουσίας σε πιο απομακρυσμένα από τον πολίτη κέντρα λήψης αποφάσεων νομιμοποιείται τότε και μόνον τότε –σύμφωνα και με την αρχή της επικουρικότητας- όταν κρίνεται απαραίτητο για την αποτελεσματική άσκησή της, και πάλι προς όφελος των πολιτών.

3. Το κανονιστικό πρόταγμα ενός πολυεπίπεδου συνταγματισμού

Η αναδιάρθρωση της σφαίρας άσκησης της δημόσιας εξουσίας μπορεί να ερμηνευτεί ως αντίδραση προς την ενίσχυση του πολυεθνικού ή -ορθότερα ίσως- αποεθνικοποιημένου κεφαλαίου. Οι δύο αντίρροπες τάσεις, αυτή της ενίσχυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφενός, η οποία καταγράφηκε στα Συντάγματα τη δεκαετία κυρίως του '90, και της αποκέντρωσης της πολιτικής εξουσίας μέσω περιφερειακής αυτοδιοίκησης αφετέρου, που συναντούμε στις πλέον πρόσφατες αναθεωρήσεις στον ευρωπαϊκό χώρο, βρίσκονται σε άμεση συνάφεια μεταξύ τους: διαρρηγνύουν την μονοκαθεδρία του εθνικού πολιτικού πλαισίου άσκησης νομιμοποιημένης εξουσίας και συνιστούν διεξόδους διάσωσης του δημόσιου χαρακτήρα της εξουσίας αυτής.

⁹² D.J. ELAZAR, 'The Role of Federalism in Political Integration', σε: του ίδιου (επιμ.) *Federalism and Political Integration*, Τελ Αβίβ 1979, 47επ.

⁹³ Από αυτή την άποψη δεν είναι τυχαίο ότι, όπως παρατηρούν οι L. ORTEGA / E. NIETO / I. MARTIN, 'Decentralisation, Regionalisation, Federalism, Form of State', σε: *The Constitutional Revision in Today's Europe*, όπ.π., 173-193 (174), το ζήτημα της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης εντασσόταν στο δεύτερο από τους δύο αντιτιθέμενους πόλους που δίχασαν την Ισπανία: την Ισπανία του Κεντρικού Κράτους, του Καθολικισμού, της Μοναρχίας και του Καπιταλισμού, από τη μια πλευρά και την Ισπανία του Ομοσπονδισμού, του Λαϊκού Κράτους, της Δημοκρατίας και του Σοσιαλισμού, από την άλλη.

⁹⁴ WÜRTEMBERGER, όπ.π., 161.

Το στοίχημα για την Ευρώπη του 21ου αιώνα είναι η διατήρηση της πολιτικής ενότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και των εγγυήσεων πολιτικού φιλελευθερισμού που απολάμβαναν τα δυτικοευρωπαϊκά κράτη του δεύτερου μισού του 20ου αιώνα με ταυτόχρονη επέκταση των δομικών αυτών στοιχείων διακυβέρνησης τόσο χωρικά, στο σύνολο της Ευρωπαϊκής ηπείρου, όσο και εντός και εκτός των ορίων του εθνικού κράτους, προς υποκρατικές και υπερεθνικές πολιτικές οντότητες, με παράλληλη διασφάλιση της συμμετοχής και των εργαλείων αυτοδιάθεσης των πολιτών στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησής τους, δηλαδή της δημοκρατίας.