

Αυτοδιοικητικές Τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια Συγκριτική Επισκόπηση

Γράφει η Λίνα Παπαδοπούλου
Λέκτορας Συνταγματικού Δικαίου
στο Τμήμα Νομικής του Α.Π.Θ.

1. Σύνταγμα και Τοπική Αυτοδιοίκηση

Βασική υπόθεση εργασίας του παρόντος άρθρου είναι ότι στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρείται μια ισχυρή αυτοδιοικητική τάση, η οποία συνίσταται στην ενίσχυση των υποκρατικών πολιτικών ενοτήτων, μέσα από τη θέσπιση ή πολλαπλασιασμό των αρμοδιοτήτων τους. Η ρύθμιση των αρμοδιοτήτων αυτών ως δομικό στοιχείο του τρόπου διακυβέρνησης του κράτους ανήκει στα κατεξοχήν ζητήματα του ουσιαστικού συνταγματικού δικαίου, και ως τέτοιο βρίσκει τη θέση του και στο τυπικό Σύνταγμα. Η μέθοδος μέσα από την οποία θα επιχειρήσουμε να θεμελιώσουμε την υπόθεση εργασίας μας είναι η συνταγματική τυποποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με συνείδηση βεβαίως ότι το τυπικό αυτό κριτήριο μπορεί να υπονομεύεται από την πραγματική εφαρμογή του Συντάγματος, την πολιτική κουλτούρα κάθε χώρας και εν γένει το πραγματικό Σύνταγμά της, αλλά και με την πεποίθηση ότι ταυτοχρόνως διαμορφώνει και διαπλάθει την πολιτική πραγματικότητα. Προς την κατεύθυνση αυτή θα εξεταστούν

παρακάτω, αναγκαστικά επιλεκτικά, παραδείγματα αναθεώρησης συνταγμάτων κάποιων κρατών της Δυτικής Ευρώπης στο γύρισμα του 20^{ου} προς τον 21^ο αιώνα και θα επιχειρηθεί η ταξινόμησή τους και η συναγωγή συμπερασμάτων που μπορεί να φανούν χρήσιμα και για την ελληνική εμπειρία.

Η ταξινόμηση των συνταγματικών μοντέλων αναδεικνύει τρεις δυνατότητες θεσμικής διαρρύθμισης: 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. Εξελίξεις εντός του ομοσπονδιακού μοντέλου: Αυστρία, Γερμανία και Βέλγιο

Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας οι πρόσφατες αναθεωρήσεις επιβεβαιώνουν και ενισχύουν το ομοσπονδιακό μοντέλο, με τόνωση και της οικονομικής αυτοτέλειας των τοπικών αρχών. Με πρόσφατες αναθεωρήσεις προστέθηκε και τροποποιήθηκε αντίστοιχα η διάταξη του άρθρου 28, παρ. 2 εδ. γ. με την οποία οι Κοινότητες απέκτησαν το δικαίωμα της οικονομικής και δημοσιονομικής αυτονομίας και ειδικότερα της επιβολής φόρων και από το 1998 μοιράζονται με το κράτος μέρος του φόρου κύκλου εργασιών.

Στη συνεχιζόμενη συζήτηση για τη ριζική συνταγματική μεταρρύθμιση στην Αυστρία ιδιαίτερη θέση κατέχει η ενίσχυση της αυτονομίας των κρατιδιακών συνταγμάτων. 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' αποτέλεσμα 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. 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.

Στο 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 των δήμων. 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. Το πλέον πρόσφατο στάδιο μιας σταδιακής

μεταρρυθμιστικής διαδικασίας του ομοσπονδιακού βελγικού κράτους συνιστά η ενίσχυση και επέκταση των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών και γενικότερα των τοπικών αρχών, καθώς και η ενδυνάμωση της οικονομικής τους αυτονομίας, το οποίο πραγματοποιήθηκε κυρίως μέσω νόμων ειδικής πλειοψηφίας και όχι συνταγματικής αναθεώρησης.

3. Η ασύμμετρη αυτοδιοίκηση: 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 αυτοδιοίκησης στις περιφέρειες της Σκωτίας, της Ουαλίας και της Βόρειας Ιρλανδίας. Σύμφωνα με την εξαγγελία της Εργατικής κυβέρνησης, ήδη το 1998, ψηφίστηκε νομοθεσία, 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. Τα αντιπροσωπευτικά σώματα των τριών αυτοδιοικούμενων Περιφερειών εξοπλίστηκαν με διαφορετικές αρμοδιότητες το καθένα. Το

Κοινοβούλιο της Σκωτίας διαθέτει πρωτογενή νομοθετική αρμοδιότητα, ενώ η Εθνική Συνέλευσή της Ουαλίας (National Assembly) έχει αρμοδιότητα μόνο για δευτερογενή και όχι πρωτογενή νομοθεσία, για συγκεκριμένους και ρητά ορισμένους τομείς πολιτικής. 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. Η «ασύμμετρη αυτοδιοίκηση» που προκύπτει λόγω της διαφορετικής μεταχείρισης της Αγγλίας, αλλά και των προαναφερθεισών διαφορών αποδίδεται κυρίως στην έλλειψη γραπτού και κωδικοποιημένου Συντάγματος.

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.

4. Το μοντέλο της αποκέντρωσης: Γαλλία

α. Η αναθεώρηση του 2003

Η Γαλλία θεωρείται ως το πρότυπο 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. Σε μια σημαντική κίνηση για τα γαλλικά δεδομένα κίνηση, το Γαλλικό Συνταγματικό Κογκρέσο 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. Η αρχή της αποκέντρωσης αποτυπώθηκε στο αναθεωρημένο ά. 1 Σ., όπως και 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 εξαρτάται εν πολλοίς και από τη

χρηματοδότηση των περιφερειακών οργάνων, η οποία ωστόσο παραμένει περιορισμένη.

Η πρωτογενής νομοθετική αρμοδιότητα παραμένει πάντως στο Κοινοβούλιο του κράτους -με την εξαίρεση των υπερπόντιων εδαφών και κυρίως της Νέας Καληδονίας και της Κορσικής που απολαμβάνουν (ά. 73 Σ) εξαιρετικού συνταγματικού καθεστώτος-, καθώς κάθε απόφαση υποκρατικής 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 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. Επίσης, 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.

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).

Εξέλιξη στο θέμα της οικονομικής αυτονομίας των τοπικών αρχών συνιστά και το άρθρο 72 παρ. 2 Σ το οποίο ορίζει ότι οι εδαφικές υποδιαιρέσεις 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. Τέλος, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2003 ενισχύθηκε ο ρόλος της Γερουσίας, η συντριπτική πλειοψηφία των μελών της οποίας εκλέγεται από τους αντιπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης με έμμεση καθολική ψηφοφορία.

4. Η ήρεμη επανάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης: Ιταλία

Η μεταρρύθμιση του συστήματος διαρρύθμισης των σχέσεων των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης ξεκίνησε νομοθετικά τη δεκαετία του '90 και ολοκληρώθηκε με τη Συνταγματική πράξη 1/2001 και το εγκριτικό αυτής δημοψήφισμα. Το αναθεωρημένο άρθρο 114 ιταλικού Σ. προβλέπει ότι «Η Δημοκρατία αποτελείται από Δήμους, Επαρχίες, Μητροπολιτικές περιοχές, Περιφέρειες και το Κράτος». Πρόκειται για αυτόνομες και ίσες μεταξύ τους οντότητες με τους δικούς τους κανονισμούς, αρμοδιότητες

και λειτουργίες, σύμφωνα με τις αρχές που προβλέπονται στο Σύνταγμα (άρθρο 114 Σ).

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. Εισάγεται έτσι η ευελιξία στο βαθμό αποκέντρωσης, και άρα η δυνατότητα διαφοροποιημένης περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

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, περιλαμβάνει κατάλογο αρμοδιοτήτων που ασκούνται κατ' αποκλειστικότητα από το κράτος καθώς και εκείνων που είναι συντρέχουσες μεταξύ κράτους και περιφερειών (παρ. 3). Το τεκμήριο αρμοδιότητας ανατρέπεται και συντρέχει 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. (ά. 118 Σ).

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.

Ο σκοπός της μεταρρύθμισης 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. Σύμφωνα με τη διακηρυγμένη αρχή της ενότητας του κράτους, ωστόσο, δεν μπορούν να αποκοπούν από το κεντρικό

κράτος αρμοδιότητες που είναι θεμελιώδεις για την τήρηση της αρχής της κοινωνικής συνοχής σε όλη την επικράτεια.

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.

Το άρθρο 119 Σ. κατοχυρώνει την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών και των τοπικών αρχών, οι οποίες μπορούν πλέον, όχι μόνον να λαμβάνουν έσοδα από το κράτος αλλά και να επιβάλουν δικούς τους φόρους· παράλληλα ωστόσο η συνταγματική ρύθμιση επιχειρεί να εγγυηθεί την ισορροπία ανάμεσα στην τοπική αυτονομία αφενός και τη 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.

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). Παρά την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών, ωστόσο, 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.

Συνολικά υποστηρίζεται τέλος, ότι οποιαδήποτε ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων ενισχύει τις περιφερειακές εξουσίες δεν θα πρέπει να θέτει σε κίνδυνο την ενοποιητική λειτουργία των θεμελιωδών καθηκόντων του κράτους. Η ιταλική συνταγματική διαρρύθμιση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης επιδιώκει, κατά συνέπεια, μια ισορροπία ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, με τρόπο τέτοιο ώστε να διασφαλίζεται η αμοιβαία αλληλοϋποστήριξη και κατά το δυνατόν η αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης και 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. Σ 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 και η δίδυμη με την προηγούμενη αρχή της τοπικής αυτονομίας.

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.

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, προκειμένου να πετύχουν ανανέωση του πολιτικού προσωπικού και αποτροπή φαινομένων αυταρχισμού και διαφθοράς.

6. Η τάση ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης

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 ιδιούτως σπονδυλωτών (Ισπανία) κρατών. Η ενδιάμεση έτσι κατηγορία (provincial states) 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 η αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος μιας φυγόκεντρης διαδικασίας, ενώ ο φεντεραλισμός υπήρξε συχνά μέρος μιας κεντρομόλου διαδικασίας. 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, με αποτέλεσμα 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 αξιοπρέπειας και των ίσων ευκαιριών των ατόμων. 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 δυναμιτίζε 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 δυναμιτίσει την κοινωνική και 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.

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.

Η τάση ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης συνυπάρχει με την ενδυνάμωση του υπερκρατικού επιπέδου διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εντάσσεται σε μια αντίληψη περί ομοσπονδισμού στις σχέσεις μεταξύ κράτους, περιφερειών και υπερεθνικής ένωσης. Οι φαινομενικά αντιθετικές αυτές

εξελίξεις συνάδουν με μια θεμελιώδη συνταγματική αρχή που διέπει τη συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την αρχή της επικουρικότητας, η οποία επιτάσσει οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, συντείνουν προς τη σταδιακή δημιουργία ενός πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης, με εν μέρει διακριτές αρμοδιότητες για κάθε επίπεδο και διαρρηγνούν έτσι τη μονοκαθεδρία του εθνικού πολιτικού πλαισίου άσκησης νομιμοποιημένης εξουσίας και συνιστούν διεξόδους διάσωσης του δημόσιου χαρακτήρα της εξουσίας αυτής.