



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

**ΠΜΣ :ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ :ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Δημήτριος Π. Λεμπέσης
Α.Μ.:4042201503034**

Επιβλέπων Καθηγητής: Δημήτριος Σωτηρόπουλος

ΤΡΙΠΟΛΗ 2017

Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία αποτελεί διπλωματική εργασία στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος «Επιχειρηματικότητα και Διακυβέρνηση». Πριν την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της παρούσας διπλωματικής εργασίας, αισθάνομαι την υποχρέωση να ευχαριστήσω τους καθηγητές μου και ιδιαίτερω, τον επιβλέποντα καθηγητή της διπλωματικής εργασίας, Καθηγητή Δημήτρη Σωτηρόπουλο για την πολύτιμη καθοδήγηση του και την εμπιστοσύνη και εκτίμηση που μου έδειξε.

Η έγκριση της παρούσας εργασίας από το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν συνεπάγεται και την υιοθέτηση των απόψεων του/της συγγραφέα.

ΑΦΙΕΡΩΣΗ

...σε έναν απλά σπουδαίο άνθρωπο, στον Τάκη.

ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΙΣ

Τ.Α. : Τοπική Αυτοδιοίκηση

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.: Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων

Ο.Η.Ε.: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

Ν.Α.Τ.Ο.: North Atlantic Treaty Organization

Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Ν.Α.: Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις

UNDF: United Nations Detention Facility

UNDP: United Nations Development Program

OHCHR: Office for the High Commissioner for Human Rights

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ : ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ... ΣΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1 Άνθρωπος και κοινωνία	σελ. 13
1.1.1 Γενικά.....	σελ.13
1.1.2 Αριστοτέλης	σελ. 14
1.1.3 Χομπς.....	σελ. 15
1.1.4 Λοκ.....	σελ.17
1.1.5 Ρουσσώ	σελ. 18
1.1.6 Καντ	σελ. 20
1.2. Υπόσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης	σελ. 22
1.2.1. Η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης	σελ. 22
1.2.2 Η σχέση κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης	σελ. 23
1.3. Δημοκρατία ... μια ιστορική αναδρομή	σελ. 24
1.3.1. Η δημοκρατία στην Αρχαία Ελλάδα	σελ. 24
1.3.2. Η δημοκρατία σήμερα – προοπτικές	σελ. 25
1.4. Δημοκρατία και αυτοδιοίκηση	σελ. 27

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ : ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

2.1. Γενικά	σελ. 29
2.2. Ο.Η.Ε. – Ο.Ο.Σ.Α.	σελ. 30
2.2.1. Πρότυπο διαβούλευσης και συμμετοχής του Ο.Η.Ε.	σελ. 30
2.2.2. Πρότυπο διαβούλευσης και συμμετοχής του Ο.Ο.Σ.Α.	σελ. 31
2.3. Στη γηραιά ήπειρο	σελ. 32

2.3.1. Ιστορική αναδρομή	σελ.32
2.3.1.1. Ε.Χ.Τ.Α.	σελ.32
2.3.1.2. Η Συνθήκη του Μάαστριχ	σελ.33
2.3.1.3. Καταστατικός ευρωπαϊκός αστικός χάρτης	σελ. 35
2.3.1.4. Λευκή βίβλος για τη διακυβέρνηση	σελ. 36
2.3.1.5. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας	σελ. 37
2.3.2. Η κατάσταση σήμερα	σελ. 40
2.4. Η συμμετοχή των πολιτών στην πράξη	σελ. 41
2.4.1. Πρακτικές συμμετοχής των πολιτών	σελ. 41
2.4.2. Παραδείγματα διαφόρων χώρων	σελ. 45
2.5. Μια αποτίμηση	σελ. 49
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ : Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	
3.1. Από την αρχαιότητα μέχρι την μεταρρύθμιση του Βενιζέλου	σελ. 51
3.1.1. Αρχαιότητα	σελ. 51
3.1.2. Περίοδος 1453- 1833	σελ. 51
3.1.3. Περίοδος 1833- 1912	σελ. 52
3.2. Η μεταρρύθμιση του Βενιζέλου	σελ. 53
3.2.1. Ο νόμος ΔΝΖ/1912	σελ. 53
3.2.2. Ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης – αποτίμηση	σελ. 54
3.3. Η Μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια»	σελ. 55
3.3.1. Πως φθάσαμε στον Καποδίστρια	σελ. 55
3.3.2. Μια σημαντική τομή	σελ. 57
3.3.3. Η συμμετοχικότητα της μεταρρύθμισης	σελ. 59
3.4. Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων	σελ. 60
3.4.1. Διεύρυνση της συμμετοχικότητας	σελ. 60
3.5. Μεταρρύθμιση «Καλλικράτη»	σελ. 61

3.5.1. Λόγοι που οδήγησαν στον «Καλλικράτη»	σελ. 61
3.5.2. Γενικές αρχές – στόχοι	σελ. 62
3.5.3. Συμμετοχικότητα και «Καλλικράτης»	σελ. 62
3.5.4. Καλλικράτης και Ε.Ε.	σελ. 68
3.5.5. Παραδείγματα συμμετοχικών εφαρμογών	σελ. 69
3.6. Δημοψήφισμα: Δημοκρατικό εργαλείο ή παγίδα	σελ. 73
3.7. Αποτίμηση	σελ. 75
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	σελ. 78
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	σελ. 81

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο βασικός στόχος της παρούσας εργασίας επικεντρώνεται στη διερεύνηση του θέματος της δημοκρατικής ενεργής συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και στη διαμόρφωση των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο. Θα γίνει διερεύνηση κατά πόσο μπορεί, η συμμετοχικότητα των πολιτών στην τοπική αυτοδιοίκηση να συμβάλει στο κοινό καλό. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πλεονεκτεί σε σχέση με το κεντρικό κράτος ότι είναι και η πλησιέστερη στον πολίτη μορφή εξουσίας. Στην αρχή θα αναλυθεί η ανθρώπινη φύση και οι αιτίες που ωθούν τους ανθρώπους να δημιουργούν κοινωνίες. Προς αυτήν την κατεύθυνση αναλύονται διάφορες φιλοσοφικές θεωρίες, οι οποίες προσπαθούν να ερμηνεύσουν τη δύναμη που ωθεί τους ανθρώπους να συστήσουν κοινωνίες, αλλά και πώς πορεύονται μέσα σε αυτές. Στη συνέχεια, θα γίνει αναφορά στη δημοκρατία, τα μοντέλα της, την εξέλιξή της και θα γίνει μια προσπάθεια διασύνδεσης της δημοκρατίας με την τοπική αυτοδιοίκηση. Στο σημείο αυτό θα γίνει μια αναλυτική προσέγγιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, η οποία θα περιέχει ιστορική αναδρομή, ανάλυση της σημερινής κατάστασης με φόντο και την Ε.Ε. Συνάμα, θα αναλυθεί η κατάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε διάφορες χώρες. Τέλος, θα γίνει προσπάθεια ανάλυσης συγκεκριμένων εργαλείων και μεθόδων συμμετοχικότητας των πολιτών στις τοπικές κοινωνίες, όπως η διαβούλευση, το δημοψήφισμα κ.ά. προσπαθώντας να γίνει διερεύνηση του κατά πόσο η συμμετοχικότητα μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση των τοπικών κοινωνιών και το σταμάτημα της αποξένωσης των πολιτών από τα κοινά.

SUMMARY

The main objective of this work is focused on exploring the issue of active democratic participation of citizens in decision-making and the formulation of policies at local level. Investigation will be whether it can, the inclusiveness of citizens in local government to contribute to the common good. The Local Government outperforms central government that is closest to the citizen authority figure. At the beginning we analyze human nature and the causes that push people to create communities. To this end various philosophical theories are analyzed, which try to explain the force that pushes people to set up societies, and how they march in them. Next, reference will be made to democracy, its models and its development and will be an attempt of democracy liaison with local authorities. At this point will be a comprehensive approach to local government in Greece, which will include history, analysis of the current situation with background and the EU. At the same time, the local situation in different countries will be discussed. Finally, efforts will be made analysis of specific tools and methods of inclusivity citizens in local communities, such as consulting, etc. referendum trying to be investigated whether the inclusivity can contribute to the improvement of local communities and stopping the alienation of the citizens of the community.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αποτελούσε ανέκαθεν ένα φιλοσοφικό, πολιτικό και κοινωνικό ζητούμενο η ανθρώπινη υπόσταση και πως αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει στο συλλογικό συμφέρον, είτε αυτό λέγεται «ευ ζειν» κατά τον Αριστοτέλη, είτε «γενική βούληση» κατά τον Ρουσσώ.

Ο Αϊνστάιν παραθέτει μια ενδιαφέρουσα περιγραφή για την ανθρώπινη ύπαρξη. «Ο άνθρωπος, την μια και την αυτή στιγμή είναι μια μοναχική ύπαρξη και μια κοινωνική ύπαρξη. Ως μοναχική ύπαρξη προσπαθεί να προστατέψει την ύπαρξη του και εκείνο απ' αυτά που είναι πιο κοντά του για να ικανοποιήσουν τις προσωπικές του επιθυμίες και να αναπτύξουν τις εσωτερικές του ικανότητες. Ως κοινωνική ύπαρξη ζητά να κερδίσει την αναγνώριση και την συμπάθεια των συνανθρώπων, να συμμεριστεί τις απολαύσεις τους, να τους ανακουφίσει στη λύπη τους, και να βελτιώσει τις συνθήκες της ζωής τους. Μόνο η ύπαρξη απ' αυτές τις διαφορετικές, συχνά αντιμαχόμενες προσπάθειες για τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του ανθρώπου, και ο ιδιαίτερος συνδυασμός τους καθορίζει την έκταση στην οποία ένα άτομο μπορεί να πετύχει μια εσωτερική ηρεμία και μπορεί να συνεισφέρει στην ευημερία της κοινωνίας».

Και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «η εκπαίδευση του ατόμου, μαζί με την προώθηση των εσωτερικών του δυνατοτήτων, θα έπρεπε να προσπαθεί να του αναπτύξει μια αίσθηση υπευθυνότητας για τους συνανθρώπους του αντί να επικροτεί τη δύναμη και την επιτυχία στη σημερινή κοινωνία».¹ Είναι κοινή διαπίστωση ότι η πλειοψηφία των πολιτών των αναπτυγμένων κοινωνιών έχουν απολέσει προ πολλού την πολιτική τους ταυτότητα και τη συμμετοχή τους στα κοινά. Μπορεί ο σημερινός πολίτης να είναι περισσότερο μορφωμένος και ενημερωμένος από κάθε άλλη κοινωνία του παρελθόντος, απέχει όμως και είναι αποστασιοποιημένος από το υπάρχον πολιτικό σύστημα και τις πολιτικές αρχές στις οποίες αυτό στηρίζεται τόσο σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, όσο και σε τοπικό επίπεδο. Η οικονομία αυτονομήθηκε από την πολιτική εξουσία και η πολιτική εξουσία αποξενώθηκε από τους πολίτες. Κυρίαρχη δύναμη κατέστησαν οι αγορές και τα funds και καθορίζουν τις τύχες των χωρών. Απόδειξη των παραπάνω είναι ότι όλο και λιγότεροι συμμετέχουν και ενδιαφέρονται για τα κοινά, όλο και λιγότεροι ψηφίζουν και όλο και περισσότεροι αμφισβητούν τους επίσημους πολιτειακούς θεσμούς και εκπροσώπους τους, καθώς δεν εμφανίζονται ικανοί να αντιμετωπίσουν την εντεινόμενη οικονομική και κοινωνική ανισότητα, η οποία οδηγεί σε αποδυνάμωση των δομών των κοινωνιών. Η αυξανόμενη απόσταση μεταξύ κοινωνίας και κρατικών μορφών εξουσίας, η οποία αγγίζει πολλές φορές την εχθρότητα καθιστά ανέφικτη την εφαρμογή πολιτικών, οι οποίες ενίοτε βρίσκονται προς τη σωστή κατεύθυνση.

Η Τοπική αυτοδιοίκηση εντασσόμενη και αυτή στη γενικότερη απαξίωση των θεσμών, άλλοτε είναι το μακρύ χέρι του Κράτους και άλλοτε οικονομικά αδύναμη να αναλάβει πρωτοβουλίες, προς όφελος των τοπικών κοινωνιών. Από την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους μέχρι και σήμερα η Τ.Α., πλην ελαχίστων εξαιρέσεων δεν κατάφερε να παίξει ένα ουσιαστικό ρόλο στις τοπικές κοινωνίες. Η Τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκεται μεταξύ κεντρικής διοίκησης και κοινωνίας πολιτών και είναι αυτή που μπορεί να συμβάλλει στην ενεργοποίηση του Πολίτη, καθώς αυτή αποτελεί τον κατεξοχήν κοινωνικό και πολιτικό τόπο, όπου μπορεί να λάβει χώρα η δημόσια διαβούλευση και την αλλαγή του σκηνικού προς όφελος των τοπικών κοινωνιών. Η εγγύτητα που εν γένει τη χαρακτηρίζει μπορεί να αποτελέσει το πρόσφορο έδαφος για την ενεργοποίηση του υπεύθυνου πολίτη, μέσω συμμετοχικών διαδικασιών και θεσμών ενίσχυσης της τοπικής

¹ Albert Einstein, Out Of My Later Years, σελ. 125-130

δημοκρατίας. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ίσως μπορεί να γίνει το πεδίο αναζήτησης και άσκησης των πολιτών πάνω σε δημοκρατικές αρχές και ιδέες με σκοπό να εμφυσήσει με περισσότερη δικαιοσύνη τις ανθρώπινες κοινωνίες και να νοηματοδοτήσει με έναν άλλο τρόπο την ανθρώπινη ύπαρξη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ... ΣΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1 Άνθρωπος και κοινωνία

1.1.1. Γενικά

«Ο άνθρωπος είναι σαν ένα σκοινί τεντωμένο μεταξύ κτήνους και υπεράνθρωπου – ένα σκοινί πάνω από την άβυσσο»

Φρίντριχ Νίτσε, 1844-1900, Γερμανός φιλόσοφος

Η ερμηνεία της ανθρώπινης φύσης είναι χωρίς αμφιβολία ένα σύνθετο πεδίο με τεράστιο εύρος έρευνας και στοχασμού. Οι διάφορες ερμηνείες της φύσης του ανθρώπου απαιτούν πολύπλευρες προσεγγίσεις και σε κάθε περίπτωση απαιτούνται αναγκαίες γνώσεις από πολλές επιστήμες όπως αυτές, της κοινωνιολογίας, της ανθρωπολογίας, της ψυχολογίας, της βιολογίας κ.ά. Στην ιστορία της ανθρώπινης σκέψης υπάρχουν διαφορετικές ερμηνείες της ανθρώπινης φύσης οι οποίες καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα. Από την αισιόδοξη θεώρηση σχετικά με την ανθρώπινη φύση, ως αγαθής και σύμφωνης με το κοινωνικό βίο (Rousseau) μέχρι και της πιο απαισιόδοξης θεώρησής της, ως αντικοινωνικής και επιθετικής (Hobbes, Freud). Από την άλλη υπάρχουν οι εμπειριστές που δε θεωρούν ότι η ανθρώπινη φύση είναι κάτι δοσμένο εξ υπαρχής, δηλαδή θεωρούν ότι αυτή αποτελεί ένα λευκό χαρτί και η διαμόρφωσή της εξαρτάται από την εμπειρία. Ο Λοκ χαρακτηριστικά αναφέρει «Ας υποθέσουμε λοιπόν ότι η διάνοια είναι, όπως λέμε, άγραφος χάρτης, άδειος από χαρακτήρες, χωρίς διόλου ιδέες. Πώς θα εφοδιαστεί με αυτές; Πώς έρχονται από αυτή την απέραντη αποθήκη, που η πολυάσχολη και απεριόριστη φαντασία του ανθρώπου έχει ζωγραφίσει επάνω του με σχεδόν ατελείωτη ποικιλία; Πώς αποκτά όλα τα υλικά του ορθού λόγου και της γνώσεως; Σ' όλα αυτά η απάντηση είναι μία λέξη: με την εμπειρία. Σ' αυτή στηρίζεται όλη μας η γνώση και από αυτήν τελικά πηγάζει».²

Κομβικό σημείο των θεωριών περί ανθρώπινης φύσης έχει να κάνει με την αποδοχή ή όχι έμφυτων διαφορών μεταξύ των ανθρώπων, καθώς και του είδους αυτών. Εδώ τίθεται το ερώτημα: είναι οι άνθρωποι εκ φύσεως ίσοι ή είναι άνισοι; Το θέμα αυτό απασχόλησε την ανθρώπινη σκέψη από την αρχαιότητα και έχουν δοθεί πολλές απαντήσεις, αντίθετες μεταξύ τους. Ο Αριστοτέλης ισχυριζόταν πως «Ότι μεν τοίνυν εισί φύσει τινές οι μεν ελεύθεροι οι δε δούλοι, φανερόν, ος και συμφέρει το δουλεύειν και δίκαιον εστίν»³, ενώ από την άλλη ο σοφιστής Αντιφώντας υποστήριζε ότι

² Λοκ Τζ., *Δοκίμιο περί ανθρώπινης νοήσεως*, Βιβλίο Β', Κεφ. 8ο, τμήμα 2, μετάφραση Αιμίλιου Χουρμούζιου

³ Αριστοτέλης, *Πολιτικά*, 1255a1

«... φύσει πάντα πάντες ομοίως πεφύκαμεν και βάρβαροι και Έλληνες...».⁴ Την εκ φύσεως ισότητα υπερασπίστηκαν αργότερα και οι διαφωτιστές όπως ο Ρουσσώ, Λοκ, κ.ά.

Ποιά είναι, λοιπόν, η ανθρώπινη φύση και ποιά η συμμετοχή της στη διαμόρφωση της προσωπικότητας; Επίσης ποιά η σχέση της βιολογικής φύσης δηλαδή των γενετικά καθορισμένων χαρακτηριστικών του ανθρώπου και της κοινωνικής φύσης, δηλαδή του συνόλου των επίκτητων πολιτισμικών χαρακτηριστικών του ατόμου;

Πολλές οι θεωρίες και οι συλλογιστικές πάνω στο εν λόγω θέμα, αλλά θεωρώ ότι η Αρρέντ δίνει μια ιδιαίτερη προσέγγιση για την ανθρώπινη φύση «Είναι τελείως απίθανο ότι εμείς, που μπορούμε να γνωρίζουμε, να καθορίζουμε και να ορίζουμε την φυσική ουσία όλων των πραγμάτων, τα οποία μας περιβάλλουν και τα οποία δεν είμαστε εμείς, θα μπορούσαμε ποτέ να κάνουμε το ίδιο και για τον εαυτό μας – αυτό θα έμοιαζε σα να ξεκολλούσαμε μ' ένα άλμα από τη σκιά μας. Εξάλλου, τίποτα δεν μας επιτρέπει να ισχυριστούμε πως ο άνθρωπος έχει φύση ή ουσία κατά την έννοια που έχουν τα άλλα πράγματα. Με άλλους λόγους, αν έχουμε φύση ή ουσία, τότε ασφαλώς μόνο ένας θεός μπορεί να την γνωρίζει και να την ορίζει, και η πρωταρχική προϋπόθεση θα ήταν να μπορεί να μιλάει για «κάποιον» σα να επρόκειτο για «κάτι».⁵

Καταλήγουμε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι είναι σχεδόν αδύνατο να περιγραφεί με ακρίβεια η ανθρώπινη φύση με αποτέλεσμα την ύπαρξη διαφόρων απόψεων και θεωριών τόσο για την ανθρώπινη φύση, όσο και για την μετέπειτα ένταξη του ανθρώπου σε κοινωνία

1.1.2. Αριστοτέλης

Ο Αριστοτέλης υποστηρίζει ότι ο άνθρωπος είναι *φύσει πολιτικόν ζῷον* (ζῷον: ζωντανός οργανισμός). Η γνωστή αυτή φράση δε σημαίνει ότι ο άνθρωπος από τη φύση του δραστηριοποιείται πολιτικά, αλλά ότι ασχολείται φυσικά με την πολιτική δραστηριότητα, ότι δηλαδή η φύση του ανθρώπου είναι τέτοια, ώστε μόνο σε μια πόλη να μπορεί να επιτύχει την ολοκλήρωση του. Η πόλη είναι φυσικό δημιούργημα και ο άνθρωπος είναι από τη φύση του πολιτικό ζώο, προορισμένο να ζει σε μια οργανωμένη πολιτική κοινωνία.

Κατά τον σταγειρίτη φιλόσοφο οι τρεις μορφές κοινωνικής συμβίωσης είναι αυτής της «οικίας» της «κώμης» και της «πόλης».

Μέσα στην οικογένεια αναπτύσσονται τρία ζεύγη σχέσεων: η συζυγική, η γονεϊκή και η σχέση δεσπότη – δούλου. «Πρώτα πρέπει να συνδυάσουμε εκείνα που δεν μπορούν να υπάρξουν το ένα χωρίς το άλλο, όπως για παράδειγμα το θηλυκό και το αρσενικό χάριν της τεκνοποίησης (κι ετούτο όχι επειδή το θέλουν, αλλά επειδή, όπως συμβαίνει και στα υπόλοιπα ζώα και τα φυτά είναι στη φύση τους να αφήνουν κάτι όμοιο τους), αυτό που εξουσιάζει κι αυτό που εξουσιάζεται εκ φύσεως, χάριν της κοινής σωτηρίας. Ότι μπορεί και προβλέπει με την διάνοια είναι από τη φύση του κυρίαρχο και δεσπόζον, ενώ το άλλο, που μπορεί να εκτελεί με το σώμα, είναι από τη φύση του υπόδουλο, γι' αυτό συμπίπτουν τα συμφέροντα κυρίου και δούλου».⁶

Ο Αριστοτέλης λοιπόν υποστηρίζει ότι ο δούλος είναι δούλος σύμφωνα με τη φύση, αφού στερείται της δυνατότητας του να προβλέπει, λόγω νοητικής αδυναμίας, ενώ ο αφέντης, ακριβώς λόγω αυτών των δυνατοτήτων (νοητική δύναμη και πρόβλεψη), αποκτά την ισχύ της απόκτησης και διαχείρισης των δούλων, επίσης από τη φύση. Αυτή

⁴ Αλέξης Καρπούζος, *Μεταμορφώσεις της σκέψης*, τόμος 5^{ος}, Αναγέννηση- Εργαστήριο Σκέψης, Αθήνα 2014, σελ. 13

⁵ Arendt, Hannah, *Η ανθρώπινη κατάσταση (vita activa)*, μτφ. Γ. Λυκιαρδόπουλος – Σ. Ροζάνης, εκδ. ΓΝΩΣΗ, 2008, σελ 23

⁶ Αριστοτέλης, *οπ. παρ.*, υποσημείωση 3, 1252b

η βαθύτερη έννοια της συνύπαρξης μεταξύ αρχών και αρχόμενου οδηγεί στην ψυχική ολοκλήρωση της συναναστροφής, αλλά και στην εκπλήρωση των προϋποθέσεων που θα εξασφαλίσουν σε πρώτο στάδιο την επιβίωση και κατ' επέκταση – πράγμα ακόμη σπουδαιότερο – την ευδαιμονία.

Ασφαλώς, οι γυναίκες και τα παιδιά δεν ανήκουν στην ίδια κατηγορία με τους δούλους. Ως εκ τούτου χρειάζονται και διαφορετική αντιμετώπιση: «Με πολύ διαφορετικό όμως τρόπο εξουσιάζει ο ελεύθερος τον δούλο, το αρσενικό το θηλυκό και ο άντρας το παιδί και σε όλους υπάρχουν τα στοιχεία της ψυχής αλλά σε διαφορετικούς βαθμούς. Ο δούλος στερείται τελείως την αρετή της θέλησης, το θηλυκό την έχει αλλά είναι ανίσχυρη, ενώ το παιδί την έχει, αλλά δεν έχει ακόμα αναπτυχθεί».⁷

Προτού σπεύσουμε να απορρίψουμε την θεωρία του Αριστοτέλη για την δουλεία, που σίγουρα δεν είναι αποδεκτή σήμερα, θα πρέπει να την μελετήσουμε και να την εντάξουμε στον χωρόχρονο της εποχής, καθώς και στη γενικότερη κοσμοθεωρία του Αριστοτέλη.

«Η ένωση περισσοτέρων οικογενειών, όχι όμως η προσωρινή αλλά η μόνιμη, είναι η κόμη»⁸ για να συνεχίσει λίγο πιο κάτω «Μια κοινωνία με περισσότερες κόμες σχηματίζει την τέλεια πόλη, που έφτασε να γίνει αυτάρκης, δημιουργήθηκε για να γίνει ευκολότερη η εξασφάλιση των αναγκών και διατηρείται για να ζουν καλύτερα οι πολίτες. Η «οικία» και η «κόμη» είναι μέρη ενός συνόλου και υπάρχουν εκ φύσεως όμως δεν είναι αυτάρκη εν αντιθέσει με την «πόλη», η οποία είναι και είναι το σύνολο. «Είναι λοιπόν φανερό ότι η πόλη προηγείται εκ φύσεως από τον καθένα ἄν κάποιος χωριστεί από το σύνολο παύει να είναι αυτάρκης, θα βρεθεί στην ίδια κατάσταση που βρίσκεται και κάθε μέρος του σώματος σε σχέση με το σύνολο ἄν εκείνος δεν μπορεί να ζήσει στην κοινωνία ἢ δε χρειάζεται τίποτα επειδή είναι αυτάρκης δεν αποτελεί μέρος της πόλης, επομένως είναι ἢ θηρίο ἢ θεός».⁹

Η πόλη του Αριστοτέλη υπάρχει για να εξασφαλίζει τα ζειν, ο σκοπός όμως της ύπαρξης της είναι το «ευ ζειν», το οποίο είναι ενέργεια ψυχής με οδηγό την αρετή. Η πόλη συνιστά το πεδίο της ανθρώπινης τελείωσης και από ηθική και από πνευματική σκοπιά. Για τον Αριστοτέλη, το αληθινό και ύψιστο αγαθό του ατόμου εξισώνεται με το ύψιστο αγαθό της πόλης, την ευδαιμονία της πόλης και κατά συνέπεια με την ευδαιμονία του κάθε πολίτη. Η ελληνική πόλις οργανώνεται ως ολότητα, όπου οι πολίτες θέτουν αυτοβούλως τους εαυτούς τους υπό έναν κοινό νόμο, προκειμένου να ζήσουν σε μία οργανωμένη κοινωνία. Η αυτοδιάθεση των ατόμων είναι θεμελιώδες συστατικό της κοινότητας και η υπαγωγή τους σε κοινούς κανόνες, απαρχή ενός πολιτεύματος.

1.1.3. Χομπς

Στη φυσική κατάσταση του Χομπς όλοι οι άνθρωποι είναι ελεύθεροι και ίσοι. «Η φύση έχει κάνει σε τέτοιο βαθμό τους ανθρώπους ίσους ως προς τις ικανότητες του σώματος και του νου...».¹⁰ Σε πλήρη αντίθεση με τον Αριστοτέλη, ο Χομπς υποστηρίζει ότι ο άνθρωπος δεν είναι φύσει «κοινωνικό και πολιτικό ζώον». Ο Χομπς θεωρεί ότι ο άνθρωπος στη φυσική του κατάσταση διακατέχεται από απόλυτο ατομικισμό και το αίσθημα της αυτοσυντήρησης. Έρμαιο των παθών του ο προπολιτικός άνθρωπος προσπαθεί να εξασφαλίσει τα μέσα για την αυτοσυντήρησή του. Η αυτοσυντήρηση

⁷ Αριστοτέλης, *οπ. παρ.*, υποσημείωση 3, 1260a14

⁸ Αριστοτέλης, *οπ. παρ.*, 1252b15

⁹ *Οπ. παρ.*, 1253a29

¹⁰ Τόμας Χομπς, *Λεβιάθαν (1651)*, μτφ. Γρ. Πασχαλίδης, Αιμ. Μεταξόπουλος, Εκδόσεις Γνώση (2006), σελ. 193

συνεπάγεται την ικανοποίηση των βιολογικών αναγκών και την αντιμετώπιση των εξωτερικών απειλών. Συνάμα η άμετρη και ακατάσχετη φύση του ανθρώπου για την ικανοποίηση ολοένα και περισσότερων επιθυμιών, περιγράφεται από τον Χομπς, ως «ευδαιμονία». «Η ευδαιμονία είναι η διαρκής πορεία της επιθυμίας από το ένα αντικείμενο στο άλλο, όπου η απόκτηση του πρώτου δεν είναι παρά ο δρόμος για το επόμενο».¹¹

Η ευδαιμονία λοιπόν του Χομπς είναι η συνεχής αναζήτηση ολοένα και περισσότερης δύναμης προκειμένου να ικανοποιήσει τις ανικανοποίητες επιθυμίες του και που ανακόπτεται μόνο με το θάνατο.

«Είναι λοιπόν φανερό ότι όσοι άνθρωποι ζουν χωρίς μια κοινή εξουσία που θα τους κρατούσε όλους υποταγμένους, βρίσκονται σε κατάσταση πολέμου. Και μάλιστα αυτός ο πόλεμος είναι πόλεμος των πάντων εναντίον των πάντων. Διότι ο πόλεμος δε συνίσταται μόνο σε μάχες ή στην έμπρακτη σύγκρουση αλλά καλύπτει όλο το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η βούληση για ένοπλη αναμέτρηση είναι επαρκώς γνωστή».¹²

«Και μόνο το υπέρτατο κακό έχει θέση, δηλαδή ο διαρκής φόβος κι ο κίνδυνος του βίαιου θανάτου. Ο ανθρώπινος βίος είναι μοναχικός, ενδεής, βρωμερός, κτηνώδης και βραχύς».¹³

Σε μια κατάσταση πολέμου ο άνθρωπος έχει δύο επιλογές ή θα αυτοκαταστραφεί από τις ορμέμφυτες δυνάμεις της ζωώδης φύσης του ή θα συστήσει κοινωνία.

Το ερώτημα που τίθεται στη συνέχεια είναι, πώς ο αχαλίνωτος στη φυσική κατάσταση εγωισμός θα καταφέρει να πειθαρχήσει σε κάποια ανώτερη ρυθμιστική αρχή, έτσι ώστε να συμπέσει η ατομική ωφέλεια με την ωφέλεια του συνόλου και να μην οδηγηθούμε στον αφανισμό; Αυτή η ανώτερη ρυθμιστική αρχή πηγάζει από τη φύση. Ο νόμος της φύσης μέσω της λογικής δεν επιτρέπει στον άνθρωπο να προχωρήσει σε πράξη που θα είναι καταστροφική για τη ζωή ή που θα τον στερήσει από τα μέσα συντήρησής της.

Ο ίδιος αναφέρει στο Λεβιάθαν «Τα πάθη που ωθούν τους ανθρώπους προς την ειρήνη είναι ο φόβος του θανάτου, η επιθυμία των πραγμάτων που απαιτούνται για μια άνετη διαβίωση και η ελπίδα ότι αυτά θ' αποκτηθούν με την εργατικότητα. Ο ορθός λόγος προβάλλει τους κατάλληλους όρους για ειρήνη, έτσι ώστε οι άνθρωποι να οδηγηθούν σε συμφωνία. Αυτοί οι όροι αποκαλούνται, αλλιώς, Νόμοι της Φύσης...»¹⁴.

Πώς όμως και ποιος θα διαφυλάξει την τήρηση του ορθού λόγου όταν αυτή παραβιάζεται; Η απάντηση είναι η σύναψη σύμβασης μεταξύ τους «οι άνθρωποι, λοιπόν αναζητούν εκ φύσεως τη συνάντηση, τη συνεύρεση (congressus), και όχι την κοινωνία, την κοινότητα (societas), που προϋποθέτει ειρηνικές σχέσεις μεταξύ των συμβαλλομένων. Η εν λόγω αναζήτηση είναι εντελώς υστερόβουλη».¹⁵ Ποια είναι λοιπόν για το Χομπς η δύναμη, η οποία ωθεί τον άνθρωπο να απεμπολήσει την ελευθερία και να δεχτεί να μπει σε μια κοινωνία;

«Ο τελικός λόγος ή σκοπός, για τον οποίο οι άνθρωποι (που αγαπούν από φυσικού τους την ελευθερία και την κυριαρχία επί των άλλων) επιβάλλουν περιορισμούς που χαρακτηρίζουν τη ζωή σε μια πολιτική κοινότητα), είναι η πρόνοια για την αυτοσυντήρησή τους και κατ' επέκταση, για μια πιο ευχάριστη ζωή η απεμπλοκή τους, με άλλα λόγια, από την άθλια κατάσταση του πολέμου, που αναγκαστικά απορρέει, όπως καταδείχθηκε από τα φυσικά τους πάθη, όσο δεν υφίσταται μια ορατή εξουσία που να

¹¹ Λεβιάθαν (1651), οπ. παρ., σελ. 169

¹² Λεβιάθαν (1651), οπ. παρ., σελ 195 - 196

¹³ Οπ. παρ.

¹⁴ Λεβιάθαν (1651), οπ. παρ., υποσημείωση 10, σελ. 198

¹⁵ Άρης Στυλιανού, *Θεωρία του Κοινωνικού Συμβολαίου*, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2006, σελ. 179

τους προκαλεί δέος και να τους δεσμεύει, με το φόβο της τιμωρίας, να εκτελούν τις συμβάσεις τους και να τηρούν τους νόμους της φύσης».¹⁶ Χαρακτηριστική είναι για το συγκεκριμένο θέμα και η αναφορά του Held «Συνοπτικά, το επιχείρημα του Χομπς είναι: αν τα άτομα απεμπολήσουν τα δικαιώματά τους, μεταβιβάζοντας τα σε μια ισχυρή εξουσία, η οποία μπορεί να τους αναγκάσει να τηρούν τις υποσχέσεις και τις συμφωνίες τους, τότε μπορεί να διαμορφωθεί μια αποτελεσματική και νόμιμη ιδιωτική και δημόσια σφαίρα, η κοινωνία και το κράτος.

Πρόκειται ουσιαστικά για ένα συμβόλαιο ανάμεσα στα άτομα: ένα κοινωνικό συμβόλαιο. Αυτό συνάπτεται από άτομα που εκχωρούν το δικαίωμα τους της αυτοκυβέρνησης σε μια μοναδική εξουσία – η οποία στη συνέχεια, εξουσιοδοτείται να δρα εκ μέρους τους – με την προϋπόθεση ότι ο καθένας θα κάνει το ίδιο. Προκύπτει μια μοναδική σχέση εξουσίας: η σχέση κυρίαρχου και υπηκόου».¹⁷ Οι άνθρωποι υποτάσσονταν στον κυβερνήτη με τη θέλησή τους και με σκοπό να προστατεύσουν την ελευθερία τους και την ανθρώπινη φύση τους, υπό τον όρο ότι αυτός θα τους παρέχει επαρκή προστασία. Η εξουσία του κυβερνήτη με τους υπηκόους του είναι ενίοτε μια σχέση σύγκρουσης.

1.1.4. Λοκ

Ο Λοκ παρουσιάζει μια περιγραφή της φυσικής κατάστασης του ανθρώπου διαφορετική από εκείνη του Χομπς. Οι άνθρωποι και για το Λοκ στη φυσική κατάσταση γεννιούνται ελεύθεροι και ίσοι μεταξύ τους. «Η τελευταία είναι μια κατάσταση απόλυτης ελευθερίας στον καθορισμό των πράξεων και στη διάθεση των υπάρχοντων και των προσώπων τους, όπως ο καθένας θεωρεί σωστό, μέσα στα όρια του νόμου της φύσης, χωρίς να ζητούν την άδεια ή να εξαρτούνται απ' τη βούληση οποιουδήποτε άλλου ανθρώπου. Η φυσική κατάσταση είναι επίσης κατάσταση ισότητας, όπου κάθε εξουσία και δικαιοδοσία είναι αμοιβαία και κανείς δεν διαθέτει περισσότερη από οποιονδήποτε άλλο».¹⁸

Αυτή η φυσική κατάσταση είναι μια κατάσταση ελευθερίας, αλλά όχι «μια κατάσταση ακολασίας». Τα άτομα δεσμεύονται απέναντι στο θεό και κυβερνώνται μόνο από το φυσικό δίκαιο. Το φυσικό δίκαιο (το ακριβές περιεχόμενο του οποίου είναι δύσκολο να εντοπιστεί στις δύο πραγματείες) καθορίζει βασικές αρχές της ηθικής: τα άτομα δεν πρέπει να αφαιρούν την ίδια τους τη ζωή, οφείλουν να προσπαθούν να προστατεύσουν το ένα το άλλο και δεν πρέπει να παραβιάζει την ελευθερία του άλλου. Το δίκαιο μπορεί να γίνει κατανοητό από την ανθρώπινη λογική, αλλά είναι το δημιούργημα του θεού, του «πάνσοφου Δημιουργού».¹⁹

Έτσι η φυσική κατάσταση δε χαρακτηρίζεται από μόνιμο ανταγωνισμό και συνθήκες πολέμου. Ενώ ο Χομπς περιγράφει τους ανθρώπους στη φυσική κατάσταση πλήρως εξαρτημένους από τα πάθη τους, ο Λοκ τονίζει πως ο άνθρωπος ελέγχεται αφενός από το Φυσικό νόμο, αφετέρου από το Λόγο.

Ως προς το κοινωνικό συμβόλαιο, ο Λοκ υποστηρίζει ότι, οι άνθρωποι εξακολουθούν να απολαμβάνουν τα αναπαλλοτρίωτα φυσικά τους δικαιώματα, επομένως

¹⁶ Λεβιάθαν (1651), οπ. παρ., υποσημείωση 10, σελ 233

¹⁷ Held (2006), *Μοντέλα Δημοκρατίας*, μτφρ. Μαριάννα Τζιαντζή - Κατερίνα Κέη - Γιάννης Βογιατζής, εκδ. Θεωρία- Ιδέες- Πολύτροπον, 2007, σελ. 95

¹⁸ Τζον Λοκ, *Δεύτερη πραγματεία περί κυβερνήσεως*, Δοκίμιο με θέμα την αληθινή αρχή, έκταση και σκοπό της πολιτικής εξουσίας, εισαγ. –μτφρ. –σχόλια Πασχ. Μ. Κιτρομηλίδης, εκδ. Γνώση, Αθήνα 1990, σελ. 83

¹⁹ Held (2006), οπ. παρ., υποσημ. 17, σελ 97

και την ελευθερία στην πολιτική κατάσταση, στην οποία και δέχονται να μπουν για μεγαλύτερη προστασία. «Ο μόνος τρόπος, με τον οποίο οιοσδήποτε απεκδύεται της φυσικής του ελευθερίας και αναδέχεται τα δεσμά της πολιτικής κοινωνίας, είναι η σύναψη συμφωνίας με άλλους ανθρώπους για να συνενωθούν και να συμπήξουν μία κοινότητα, ούτως ώστε να κατορθώσουν να ζουν με άνεση, ασφάλεια και ειρήνη αναμεταξύ τους, έχοντας εξασφαλίσει την απόλαυση των ιδιοκτησιών τους και μεγαλύτερη ασφάλεια έναντι όσων δε μετέχουν στην κοινότητά τους».²⁰ Με το «κοινωνικό συμβόλαιο» το οποίο συνάπτουν τα άτομα μεταξύ τους, αναλαμβάνουν την υποχρέωση να υποτάσσονται στην πλειοψηφία, την οποία και τονίζει ιδιαίτερω, ως προς την αναγκαιότητά της μέσα στην πολιτική κοινωνία.

Η περίφημη αντίθεση του Λοκ στο επιχείρημα του Χομπς ότι τα άτομα θα μπορούσαν να ζήσουν μια «ειρηνική και άνετη ζωή» μόνο αν κυβερνούνταν από τις διαταγές μιας αδιαίρετης κυριαρχίας είναι προάγγελος ολόκληρης της παράδοσης της προστατευτικής δημοκρατίας. Ο Λοκ σχολιάζει ως εξής τη θέση του Χομπς: «Αυτό θα σήμαινε ότι οι άνθρωποι είναι τόσο ανόητοι που φροντίζουν να αποφεύγουν τις ζημιές που μπορεί να τους προξενήσουν οι οζοικτίδες ή οι αλεπούδες, αλλά είναι ευχαριστημένοι, για να μην πούμε ότι θεωρούν ασφαλές, όταν τους καταβροχθίζουν τα λιοντάρια».²¹

Στη συνέχεια αναφερόμενος ως προς το σκοπό της πολιτικής κοινωνίας και κυβέρνησης θεωρεί μείζονος σημασίας σκοπό την προστασία της ιδιοκτησίας, αφού η φυσική κατάσταση δεν είναι μια ιδανική κατάσταση, αλλά κρύβει κινδύνους.

«Αυτό τον κάνει πρόθυμο να εγκαταλείψει μια κατάσταση, η οποία όσο ελεύθερη και αν είναι, είναι γεμάτη φόβους και συνεχείς κινδύνους και δεν είναι παράλογο το ότι επιζητά και είναι πρόθυμος να συνενωθεί σε κοινωνία με άλλους, οι οποίοι είναι ήδη συνενωμένοι ή έχουν στο μυαλό τους να συνενωθούν για την αμοιβαία συντήρηση της ζωής, της ελευθερίας και των υπάρχόντων τους, που τα αποκαλώ με το γενικό όνομα ιδιοκτησία».²²

1.1.5. Ρουσσώ

Ο Ρουσσώ σε αντίθεση με τον Αριστοτέλη, δεν πιστεύει στην εκ της φύσεως δουλεία των ανθρώπων. «Αν λοιπόν υπήρχαν φύσει δούλοι, είναι γιατί υπήρξαν δούλοι παρά φύσιν. Ο καταναγκασμός έφτιαξε τους πρώτους δούλους, η δειλία τους διαιώνισε».²³

Ο Rousseau περιγράφει τον φυσικό άνθρωπο ελεύθερο, σε μια κατάσταση όμως διαφορετική από τους άλλους στοχαστές του συμβολαίου. Μια κατάσταση η οποία δεν προετοιμάζει τη μετάβαση στην πολιτική κοινωνία και η οποία δεν αποτελεί την αναγκαία λογική προϋπόθεση της συγκρότησης του κράτους. «Ο Rousseau θεωρεί πως ανάμεσα στη φυσική κατάσταση και την πολιτική κοινωνία υπάρχει ένα αγεφύρωτο χάσμα, καθώς οι γνώσεις που έχουμε για τη φυσική κατάσταση θα παραμείνουν για πάντα ελλιπέστατες».²⁴ Ξεκινάει λοιπόν από την παραδοχή πως δεν είναι δυνατόν να γνωρίζουμε με βεβαιότητα τη φύση της φυσικής κατάστασης, αφού κανένας άνθρωπος δεν μπορεί πλέον να γνωρίσει εμπειρικά κάτι που έχει παρέλθει οριστικά και

²⁰ Τζον Λοκ, οπ. παρ., υποσημείωση 18, σελ. 157

²¹ Held, οπ. παρ., υποσημ. 17, σελ 96

²² Τζον Λοκ (1990), οπ. παρ., υποσημ. 18, σελ. 179

²³ Ζαν Ζακ Ρουσσώ (2004), *Κοινωνικό συμβόλαιο ή Αρχές Πολιτικού Δικαίου*, μτφ. Βασιλική Γρηγοροπούλου – Αλβέρτος Σταϊνχάουερ, επιμέλεια-εισαγωγή-σημειώσεις- επίμετρο Βασιλική Γρηγοροπούλου, εκδ. Πόλις, σελ 51

²⁴ Ζαν Ζακ Ρουσσώ (2004), οπ. παρ., σελ 49

αμετάκλητα. Η γνώση όμως της φυσικής είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη γνώση της ανθρώπινης κοινωνίας, αφού ο άνθρωπος παραμένει ίδιος και στη φύση και στη κοινωνία.

Ο Ρουσσώ συμφωνεί με το Χομπς και το Λοκ ότι η κοινωνία δεν υπάρχει εκ φύσεως αλλά κατά συνθήκη. «Η αρχαιότερη και η μοναδική φυσική κοινωνία είναι η οικογένεια. Όμως τα παιδιά παραμένουν μαζί με τον πατέρα όσο τον χρειάζονται για την αυτοσυντήρησή τους».²⁵ Η μόνη λοιπόν φυσική σχέση είναι η οικογένεια αλλά κι αυτή μόνο για όσο διάστημα τα παιδιά δεν είναι σε θέση να φροντίζουν τους εαυτούς τους.

Οι άνθρωποι είναι εκ φύσεως ελεύθεροι και ανεξάρτητοι, μοιράζονται μια κοινή ελευθερία που είναι συνέπεια της φύσης του ανθρώπου. Ο Ρουσσώ παρουσιάζει μια κάπως διαφορετική εικόνα για τη φυσική κατάσταση, η οποία μοιάζει με αυτή, ενός πρωτόγονου ανθρώπου βασισμένη κυρίως στα ένστικτά του και με μια ροπή προς της συμπόνια. «Πρώτα- πρώτα, φαίνεται πως σ' αυτήν την κατάσταση, μην έχοντας οι άνθρωποι μεταξύ τους κανενός είδους ηθική σχέση, ούτε και επίγνωση καθηκόντων, δεν μπορούσαν να είναι ούτε καλοί ούτε κακοί, και δεν είχαν ούτε διαστροφές, ούτε αρετές.»²⁶ Για να προσθέσει λίγο παρακάτω «Κι ας μην συμπεράνουμε μαζί με τον Χομπς πως ο άνθρωπος μιας και δεν έχει ιδέα για την καλοσύνη, είναι από τη φύση του κακός, πως είναι διεφθαρμένος, επειδή δε γνωρίζει την αρετή...».²⁷

Τέλος σχετικά την εμφάνιση της ανισότητας και της αδικίας, ο Ρουσσώ την συνδέει άμεσα με την ιδιοκτησία, η οποία δυνητικά μπορεί να εξελιχτεί σε αιτία πολέμου. Όπως ο ίδιος αναφέρει «Είναι η εμπράγματη σχέση και όχι η ανθρώπινη που προκαλεί τον πόλεμο και καθώς η εμπόλεμη κατάσταση δεν μπορεί να προκύψει από απλές προσωπικές σχέσεις, αλλά μόνον από σχέσεις ιδιοκτησίας, ο ιδιωτικός πόλεμος, ή του ανθρώπου με τον άνθρωπο, δεν μπορεί να υπάρξει ούτε στη φυσική κατάσταση, όπου δεν υπάρχει ιδιοκτησία, ούτε στην κοινωνική κατάσταση, όπου τα πάντα υπάγονται στην αρχή των νόμων».²⁸

Το Κοινωνικό Συμβόλαιο του Ρουσσώ ανοίγει ως εξής: «Ο άνθρωπος γεννήθηκε ελεύθερος, αλλά παντού είναι αλυσοδομένος. Και όποιος πιστεύει ότι είναι κύριος των άλλων δεν είναι λιγότερο δούλος».²⁹ Ο άνθρωπος λοιπόν του Ρουσσώ γεννήθηκε για να είναι ελεύθερος και θεωρεί ότι η εξουσία θα πρέπει να έχει ηθική νομιμοποίηση και να είναι δίκαιη. Αν, λοιπόν, η πολιτική εξουσία βασίζεται μόνο στην ισχύ δεν έχει καμιά ηθική αξίωση για την υπακοή των πολιτών της, οι οποίοι μπορούν, μόλις η ευκαιρία παρουσιαστεί, να την ανατρέψουν. «Όμως η διοργάνωση κοινωνίας είναι ιερό δικαίωμα και η βάση όλων των άλλων. Αυτό το δικαίωμα δεν προέρχεται από τη φύση αλλά θεμελιώνεται στις συμβάσεις».³⁰

«Διατυπώνει την υπόθεση ότι φτάνει κάποια στιγμή που τα εμπόδια με την αντίστασή τους, ξεπερνούν τη φυσική ισχύ που κάθε άτομο μπορεί να διαθέτει για την αυτοσυντήρησή του στη φυσική κατάσταση. Τότε αυτή η πρωτόγονη κατάσταση δεν είναι δυνατόν να διατηρηθεί, και το ανθρώπινο γένος θα είχε εκλείψει αν δεν άλλαζε τον τρόπο διαβίωσής του».³¹ Βλέπουμε λοιπόν ότι η δημιουργία της κοινωνίας για το Ρουσσώ ήταν μια αναγκαιότητα επιβίωσης για τον άνθρωπο και μια προϋπόθεση για να μπορέσει

²⁵ Άρης Στυλιανού, οπ. παρ., υποσημείωση 15, σελ. 165

²⁶ Ζαν Ζακ Ρουσσώ, *Πραγματεία περί της καταγωγής και των θεμελίων της ανισότητας ανάμεσα στους ανθρώπους*, μτφ., Μέλλω Αλεξίου- Καναγκίνη, δεύτερη έκδοση, εκδ. Σύγχρονη εποχή, Αθήνα 1999, σελ. 106

²⁷ Ζαν Ζακ Ρουσσώ, οπ. παρ. σελ. 100-101

²⁸ Ζαν Ζακ Ρουσσώ, οπ. παρ., υποσημείωση 23, σελ. 56.

²⁹ Ζαν Ζακ Ρουσσώ (2004), οπ. παρ. υποσημείωση 23, σελ. 48

³⁰ Ζαν Ζακ Ρουσσώ (2004), οπ. παρ., σελ 48

³¹ Ζαν Ζακ Ρουσσώ (2004), οπ. παρ., σελ.60

να μετεξελιχτεί από το φυσικό άνθρωπο στον πολιτικό.

Στη συνέχεια ο Ρουσσώ συνοψίζει τους όρους του κοινωνικού συμβολαίου λέγοντας «να βρεθεί μια μορφή ένωσης που θα υπερασπίζεται και θα προστατεύει με όλη την κοινή δύναμη από κοινού το πρόσωπο και τα αγαθά κάθε μέλους κατά τρόπο ώστε ο καθένας, αν και σχηματίζει ενιαίο σώμα με όλους, θα υπακούει ωστόσο μόνο στον εαυτό του και θα παραμένει το ίδιο ελεύθερος όσο και πριν»³² και λίγο παρακάτω αναφέρει «καθένας από εμάς θέτει από κοινού το πρόσωπό του και όλη του τη δύναμη κάτω από την ανώτατη καθοδήγηση της γενικής βούλησης και ως σώμα δεχόμαστε κάθε μέλος ως αδιαίρετο μέλος τους συνόλου».³³ Βασική έννοια λοιπόν του Κοινωνικού Συμβολαίου είναι η γενική βούληση. Κάθε άτομο εκχωρεί όλα τα φυσικά δικαιώματά του στο σύνολο της κοινότητας και θέτει τον εαυτό του υπό τη διεύθυνση της γενικής θέλησης. Έτσι, μέσα από την ένωση όλων σχηματίζεται το δημόσιο πρόσωπο που λέγεται πολιτεία.

Η γενική βούληση είναι η κοινή συνισταμένη των ατομικών βουλήσεων. Η γενική βούληση, θα μπορούσαμε να πούμε ότι αντιτίθεται στη βούληση όλων γιατί δεν είναι ούτε άθροισμα κοινών απόψεων, ούτε ομοψυχία. Η γενική βούληση είναι «η συμφωνία απόψεων εξ ορισμού διαφορετικών».³⁴ Η γενική θέληση βασίζεται στην αμοιβαιότητα, σύμφωνα με την οποία ο καθένας έχει δικαίωμα να απαιτήσει από τον άλλο ότι και εκείνος μπορεί να απαιτήσει από αυτόν. Η γενική βούληση αν επιτευχθεί τελικά θα έχει καταφέρει να κάνει το ατομικό ταυτόχρονα και γενικό.

Το ισοζύγιο του συμβολαίου για την ένταξη του ανθρώπου σε μια πολιτική κοινωνία είναι όπως χαρακτηριστικά αναφέρει: «Ότι χάνει ο άνθρωπος με το κοινωνικό συμβόλαιο, είναι η φυσική του ελευθερία και ένα απεριόριστο δικαίωμα σε όσα του αρέσουν και μπορεί να αποκτήσει ότι κερδίζει είναι η ελευθερία του πολίτη και η ιδιοκτησία όσων κατέχει».³⁵

1.1.6. Καντ

Σύμφωνα με τον Καντ, «θεμελιώδης σκοπός (Absicht, end) της φύσης για το ανθρώπινο είδος (Gattung, species) είναι να εκπληρώσει τον προορισμό του μέσω της ανάπτυξης όλων των φυσικών καταβολών του». Αυτή η διαδικασία θα βασιστεί στον πρακτικό Λόγο (Vernunft, reason), που διακρίνει τα ανθρώπινα όντα (Mensch, human being) από όλα τα υπόλοιπα ζώα. Ο άνθρωπος με το Λόγο του καθίσταται ικανός να ξεπερνά την άγρια φύση του (Tierheit, animality) και τα ένστικτά του, με αποτέλεσμα να μπορεί να ηθικοποιηθεί και να αποκτήσει αγαθή βούληση»³⁶ Έτσι, από τη μια υπάρχει η ελευθερία της βούλησης και από την άλλη, οι δεσμεύσεις που επιβάλλει ο ηθικός νόμος.

Ακόμα, μέσω της ηθικής προδιάθεσης «οι άνθρωποι συνειδητοποιούν το καθήκον τους να ακολουθούν το δίκαιο για τον εαυτό τους και τους άλλους».³⁷ Κατανοούν την

³² Ζαν Ζακ Ρουσσώ (2004), οπ. παρ., σελ 61

³³ Ζαν Ζακ Ρουσσώ (2004), οπ. παρ., σελ 62

³⁴ Μπενιέ, Ζαν-Μισέλ, *Ιστορία της Νεωτερικής και Σύγχρονης Φιλοσοφίας*, μτφρ. Κωστής Παπαγιώργης, Αθήνα 2001, σ. 728

³⁵ Ζαν Ζακ Ρουσσώ (2004), οπ. παρ., υποσημείωση 23, σελ 67

³⁶ Kant, Immanuel (2011), *Ανθρωπολογία από πραγματολογική άποψη*, εις. Μτφ. Σχ. Τασάκος Χ. εκδ. Printa, Αθήνα. Αγγλική έκδοση: Kant, Immanuel (2007) *Anthropology from a pragmatic point of view*, στο: R.B. Louden & G. Zöllner (εκδ.) *The Cambridge Edition of the Works of Immanuel Kant: Anthropology, History, and Education* (Cambridge, Cambridge University Press):7:329/279

³⁷ Kant, Immanuel (2011), οπ. παρ., υποσημείωση 36:7:324/273

ανάγκη «να παραγκωνίσουν το ατομικό τους συμφέρον προς όφελος του κοινού καλού», καθώς και την ανάγκη «να υποστούν έναν πολιτικό καταναγκασμό μέσα από δίκαιους νόμους, τους οποίους όμως συντάσσουν οι ίδιοι».³⁸ Έτσι, υπακούοντας στην ηθική προδιάθεσή τους και στον Λόγο, είναι ικανοί να δημιουργήσουν αρχικά τη δίκαιη κοινωνία και έπειτα, να προσεγγίσουν σταδιακά τον προορισμό της ανθρωπότητας, που είναι η σύσταση της ηθικής κοινωνίας. Παρ' όλα αυτά, όπως επισημαίνει ο Καντ «οι άνθρωποι, μόλις νιώσουν τελείως ελεύθεροι, έχουν μια έμφυτη τάση (Hang, propensity) προς το κακό και το απαγορευμένο». Γι' αυτό το λόγο μπορεί να ειπωθεί ότι «ο αισθητός χαρακτήρας του ανθρώπου είναι εκ φύσεως κακός».³⁹

Συγκεκριμένα, ο Καντ ισχυρίζεται ότι «οι άνθρωποι δεν είναι καλοί ή κακοί εκ φύσεως. Διαθέτουν φυσικές προδιαθέσεις (predisposition) προς το καλό και τάσεις (propensity) προς το κακό και έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν ελεύθερα μια καλή ή κακή διαγωγή».⁴⁰

Ο προορισμός του ανθρώπινου είδους δηλαδή μπορεί να εκπληρωθεί «μόνο μέσα από την πρόοδο και την εξέλιξη που επιτελούν όλες οι γενιές αθροιστικά, προσεγγίζοντας η κάθε μία τον σκοπό της φύσης για τον άνθρωπο».⁴¹

Ο Καντ υποστηρίζει ότι τα ανθρώπινα όντα μπορούν να αναπτύξουν πλήρως τις φυσικές καταβολές τους και να φτάσουν στον προορισμό τους μόνο σε μια πολιτισμένη κοινωνία. Είναι ο Λόγος τους που τους επιβάλλει να ζουν σε μια κοινωνία με άλλους ανθρώπους και μέσα σ' αυτή «να καλλιεργούν, να κοινωνικοποιούν και να ηθικοποιούν τους εαυτούς τους».⁴² Παρ' όλα αυτά, ο Καντ υποστηρίζει ότι οι άνθρωποι εμφανίζουν μια αλλόκοτη στάση μέσα στην κοινωνία, την οποία ονομάζει «αντικοινωνική κοινωνικότητα». Πρόκειται για μια ανταγωνιστική στάση των ανθρώπων, κατά την οποία επιδιώκουν μεν να «συμβιώνουν» με ομοίους τους, αλλά ταυτόχρονα αντιδρούν στη συντροφιά και θέλουν να «απομονώνονται». Απ' τη μια πλευρά λοιπόν, ο άνθρωπος έχει την ανάγκη να συμβιώνει με άλλους ανθρώπους στα πλαίσια μιας κοινωνίας, καθώς αντιλαμβάνεται ότι μόνο έτσι μπορεί «να ολοκληρωθεί σαν άνθρωπος και να εξελίξει τις φυσικές του καταβολές». Απ' την άλλη πλευρά, νιώθει την ανάγκη να μένει μόνος του προβάλλοντας μια ανταγωνιστική, αντιδραστική και αντικοινωνική συμπεριφορά προς τους άλλους ανθρώπους, απ' τους οποίους θέλει να απομακρύνεται.

Αυτή η δημιουργική, αν και συγκρουσιακή, σχέση των ανθρώπων αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ανάπτυξη της κουλτούρας, που οδηγεί στην ηθικότητα και τελικά στην τελειοποίηση της ανθρωπότητας.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η ιστορία του ανθρώπινου είδους μέσα στο χρόνο έχει δείξει ότι τα ανθρώπινα όντα αναζητούν πάντα μια κατάσταση στην οποία θα ζουν «ειρηνικά και αρμονικά μαζί με άλλους ανθρώπους», αλλά η φύση τους τα οδηγεί να βρίσκονται συνεχώς σε διαμάχη. Αυτό τους οδηγεί στο να αντιληφθούν ότι υπάρχει η ανάγκη να δημιουργήσουν από κοινού μια «κοσμοπολιτική κοινωνία», όπως την ονομάζει ο Καντ, στην οποία θα εξασφαλίζεται το κοινό συμφέρον. Με αυτό τον τρόπο οι πολίτες μέσα στην κοινωνία «θα περιορίζονται από νόμους θεσπισμένους από τους ίδιους», ώστε να εξασφαλίζεται το δίκαιο για όλους».⁴³ Όλοι θα έχουν τότε καθήκον να

³⁸ Kant, Immanuel (2011), οπ. παρ.:7:329/279-280

³⁹ Kant, Immanuel (2011), οπ. παρ.:7:324/273

⁴⁰ Kant, Immanuel (2007), *Η θρησκεία εντός των ορίων του Λόγου και μόνο*, μτφ. Ανδρουλιδάκης Κ., εκδ. Πόλις, Αθήνα. Αγγλική Έκδοση: Kant, Immanuel (1998) *Religion Within the Boundaries of Mere Reason*, στο: A. Wood and G. DiGiovanni (εκδ.) (Cambridge, Cambridge University Press): 6:27/56

⁴¹ Kant, Immanuel (2011), οπ. παρ., υποσημείωση 36:7:324/272

⁴² Kant, Immanuel (2011), οπ. παρ.:7:323/272

⁴³ Kant, Immanuel (2011), οπ. παρ., υποσημείωση 36:7:331/282

συμμορφώνονται με τους κανόνες της πολιτισμένης κοινωνίας, όπου θα διατηρούν και το δικαίωμα να απαιτούν το ίδιο και από τους υπόλοιπους.

1.2. Υπόσταση της αυτοδιοίκησης

1.2.1. Η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης

Ο άνθρωπος, όπως αναλύσαμε πιο πάνω, θα οδηγηθεί ανεξάρτητα με τη δύναμη που τον ωθεί στο να δημιουργήσει μορφές κοινοτικής οργάνωσης. Συνεπώς η δημιουργία αυτοδιοικούμενων οργανισμών ήταν μια αναμενόμενη εξέλιξη στην ιστορία της ανθρωπότητας. «Τέτοιες μορφές κοινοτικής οργάνωσης στον Ελληνικό χώρο έχει αποκαλύψει η αρχαιολογική έρευνα ότι υπήρχαν 50.000 χρόνια π.χ. χωρίς να αποκλείεται και η παλιότερη εμφάνισή τους».⁴⁴ «Με τη διαμόρφωση των κρατών η άσκηση της τοπικής εξουσίας περιορίστηκε στην- σε στενή έννοια- θεραπεία των τοπικών αναγκών, ως ότου με την ίδρυση του «Συνταγματικού κράτους» η τοπική εξουσία απόκτησε το γνωστό δυαρχισμό της. Έκτοτε, μέσα στον εδαφικό χώρο του οργανισμού, αναπόφευκτα ασκούνται δύο εξουσίες. Μία πρωτογενής που απόκτησε η τοπική αυτοδιοίκηση κατά τη μακρόχρονη ιστορική εξέλιξή της και μία δοτή, την παραχωρημένη από το κράτος.»⁴⁵

Τι είναι όμως οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης σήμερα; «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν ξεχωριστά υποκείμενα δικαίου, που ασκούν διοίκηση και λειτουργούν κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου. Η θέσπισή τους ανταποκρίνεται στην ικανοποίηση των οικονομικών, κοινωνικών, πολιτισμικών και πολιτιστικών ενδιαφερόντων των πολιτών, τα οποία, σε τοπικό επίπεδο, διαφοροποιούνται, λόγω των ιδιαιτεροτήτων των τοπικών κοινωνιών. Έτσι, η κρατική εξουσία εξειδικεύει αποτελεσματικά τη διοικητική της μέριμνα, αφού αδυνατεί να γνωρίζει τις ιδιαιτερότητες των τοπικών υποθέσεων. Η τοπική αυτοδιοίκηση (και γενικότερα η αυτοδιοίκηση) έχει διπλή έννοια, δηλαδή πολιτική και νομική – τεχνική. Ο τρόπος της ανάδειξης των αρχών των αυτοδιοικούμενων οργανισμών αποτελεί το κυρίαρχο στοιχείο της πολιτικής έννοιας. Σύμφωνα με νομική – τεχνική έννοια (που είναι και η κρατούσα), η αυτοδιοίκηση συνίσταται στην άσκηση διοικητικών καθηκόντων από ΝΠΔΔ, υπό την επίβλεψη του κράτους. Συνεπώς η αυτοδιοίκηση αποτελεί διοικητικό σύστημα».⁴⁶

Η πολιτική έννοια της αυτοδιοίκησης βρίσκεται ανάμεσα στο κράτος και την κοινωνία και σκοπεύει στη μετατροπή των δύο αυτών πραγματικοτήτων σε ενότητα. Η αυτοδιοίκηση αποτελεί το προσφορότερο μέσο για να εμφυσήσει στο λαό δημοκρατικές ιδέες και πάντα εντός ενός ισοζυγίου υποχρεώσεων - δικαιωμάτων.

«Για το θέμα αυτό ο Stewart (Modernizing Local Government) αναφέρει:[...Οι τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για την παροχή μίας σειράς υπηρεσιών, πολλές από τις οποίες προβλέπει η νομοθεσία σε εθνικό επίπεδο. Παρ' όλα αυτά, οι ΟΤΑ είναι επίσης πολιτικοί θεσμοί που συγκροτούνται με τοπικές εκλογές, με τη δυνατότητα της ύπαρξης τοπικής επιλογής και «τοπικής φωνής». Στα πλαίσια των παραμέτρων που ορίζονται από αυτές τις συνθήκες, μπορεί να αποδοθεί διαφορετική έμφαση στο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι τοπικές αρχές μπορούν να αντιμετωπιστούν ως διαμεσολαβητές για την παροχή μίας υπηρεσίας... Μπορούν, ωστόσο, να αντιμετωπιστούν και ως πολιτικοί θεσμοί που

⁴⁴ Χρήστος Π. Κλειώσης (1987), *Τοπική αυτοδιοίκηση, θεωρία και πράξη*, Αθήνα 1987, σελ 9

⁴⁵ Κλειώσης, *οπ. παρ.*, σελ 12

⁴⁶ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *Η οργάνωση και οι λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 443

συγκροτούνται για την τοπική αυτό - κυβέρνηση, με ευθύνες για την περιοχή τους, πολύ ευρύτερες από την απλή παροχή υπηρεσιών».⁴⁷

Οι τοπικές αρχές λοιπόν ως αυτοδιοικούμενες κοινότητες έχουν το φυσικό δικαίωμα να ενεργήσουν εκ μέρους των τοπικών κοινοτήτων, εκτός από τις περιπτώσεις όπου ο νόμος απαγορεύει ρητά κάτι τέτοιο. Πρέπει να γίνει σαφές ότι η τοπική αυτοδιοίκηση πρωτίστως πρέπει να εκφράζει τις τοπικές κοινωνίες και δευτερευόντως να διεκπεραιώνει εργασίες διαχείρισης του κράτους.

1.2.2. Σχέση κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης

Το κράτος λοιπόν, το οποίο σύμφωνα με τον Βέμπερ αξιώνει το μονοπώλιο στη χρήση της νόμιμης φυσικής βίας μπορεί να οργανώνεται σύμφωνα με δύο συστήματα προκειμένου να ασκήσει διοίκηση. «Σύμφωνα όμως με τον Αθ. Ράϊκο, η διοίκηση μπορεί να οργανωθεί κατά δύο συστήματα: Αφενός το της συγκεντρώσεως υπό ευρεία έννοια (centralization), σύμφωνα με το οποίο η δημόσια διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του Κράτους, και αφετέρου, το σύστημα της αποσυγκεντρώσεως (decentralisation), στο οποίο η δημόσια διοίκηση ασκείται ιδίως από αυτοτελή ΝΠΔΔ. Το πρώτο σύστημα διακρίνεται στη συγκέντρωση υπό στενή έννοια (concentration), όπου διοικούν τα κεντρικά όργανα, και στην αποκέντρωση (deconcentration), όπου διοικούν τα περιφερειακά κρατικά όργανα. Γνησιότερη, εξάλλου, μορφή του συστήματος της αποσυγκεντρώσεως είναι η αυτοδιοίκηση.»⁴⁸ Από το σημείο αυτό και μετά αρχίζει μια προβληματική και ένας διάλογος κατά πόσο η διάκριση αυτή είναι σαφής και ξεκάθαρη.

Σε κάθε περίπτωση, το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζει τις προϋποθέσεις για την άσκηση αρμοδιοτήτων βασισμένων στη φύση αυτών. Έτσι μπορούμε να διακρίνουμε: Α) «οικείες» αρμοδιότητες που αφορούν τις τοπικές υποθέσεις Β) «δοτές» αρμοδιότητες που αφορούν τη διοίκηση κρατικών υποθέσεων από δήμους και κοινότητες Γ) «κοινές» ή «συντρέχουσες» (shared) αρμοδιότητες που αφορούν συνεργασία της τοπικής αυτοδιοίκησης με άλλα επίπεδα διοίκησης (κεντρική διοίκηση, περιφερειακή διοίκηση κτλ).

Το κράτος λοιπόν δημιουργεί την τοπική αυτοδιοίκηση προκειμένου μέσω αυτής να ασκήσει αποτελεσματικότερα κάποια αντικείμενα. Με την δημιουργία τους τα κράτη, στη σύγχρονη μορφή τους, και προκειμένου να αποκτήσουν ισχυρή οντότητα και να έχουν τον έλεγχο των τοπικών κοινωνιών υποβάθμισαν την Τ.Α στην απλή μορφή του διεκπεραιωτή των άνωθεν εντολών. Ο συγκεντρωτισμός αυτός λίγο έλειψε να εξάλειψη την Τ.Α. Στη συνέχεια άρχισε σταδιακά να επανέρχεται ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της συνταγματικής πλέον κατοχύρωσης. «Η περίοδος αυτή της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια του Συνταγματικού κράτους να περιορίσει τις αυθαιρεσίες του συγκεντρωτικού κράτους και να δημιουργήσει μια νέα μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης που να ανταποκρίνεται και στις τοπικές και στις κρατικές ανάγκες».⁴⁹ Ανεξάρτητα με τους όρους και τις διακρίσεις που χρησιμοποιούνται μείζων σημασίας ερώτημα είναι αν το κράτος επιθυμεί να έχει έναν ισότιμο διαχειριστή της εξουσίας και εμπέδωσης της δημοκρατίας ή απλά θέλει ένα διεκπεραιωτή των υποθέσεών του;

Στη σημερινή εποχή, στην οποία οι σχέσεις μεταξύ των κρατών δοκιμάζονται δύο επιλογές υπάρχουν ή θα γυρίσουμε σε ένα εθνοκεντρικό πλανήτη ή θα περάσουμε σε

⁴⁷ ΚΕΔΚΕ, *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ομαδική μελέτη)*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008, σελ. 16

⁴⁸ Ν-Κ Χλέπας, *Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα – Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1999, σελ 29

⁴⁹ Χρήστος Π. Κλειώσης (1987), *οπ. παρ.*, υποσημείωση 44, σελ. 12

πλουραλιστικές κοινωνίες στις οποίες πρωταγωνιστικό ρόλο θα παίζουν οι τοπικές κοινωνίες. Η νέα εποχή μετά τις επαναστάσεις και την κατοχύρωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων χαρακτηρίστηκε από έννοιες όπως: εκκοσμίκευση, νεωτερικότητα, ορθολογισμός, εκδημοκρατισμός, καπιταλισμός, αστικοποίηση κ.α. Η εποχή αυτή έφερε μαζί της και τις ενώσεις κρατών (Ε.Ε., Ν.Α.Τ.Ο. κ.α.) μαζί και την παγκοσμιοποίηση. Το κοινωνικό κράτος συνθλίφτηκε κάτω από την δύναμη των αγορών και η ακραία ανισότητα και αδικία. Η εξουσία του δήμου δεν καλείται σήμερα να αντικαταστήσει την κυριαρχία του έθνους, αλλά να μπει ανάχωμα μεταξύ των αδυσώπητων αγορών και των πολιτών.

1.3. Δημοκρατία... μια ιστορική αναδρομή

1.3.1. Η δημοκρατία στην Αρχαία Ελλάδα

Δημοκρατία, ένωση δύο λέξεων, «δήμος» (το σύνολο ή η συνέλευση των ανθρώπων που έχουν πολιτικά δικαιώματα) και «κράτος» (δύναμη, εξουσία, κυριαρχία). Μια λέξη αινιγματική, περίεργη, η οποία κρύβει απίστευτες δυνάμεις και ανεξερεύνητες πτυχές. Άπειρες συζητήσεις και προβληματισμοί γύρω από αυτή τη λέξη. Ας πάρουμε όμως τα πράγματα από την αρχή. Πώς δημιουργήθηκε η Δημοκρατία; Ποιοί την εφηύραν;

Ο όρος «δημοκρατία» δεν είναι ανακάλυψη του σημερινού ανθρώπου επινοήθηκε πριν από δυόμιση χιλιάδες χρόνια στην Αθήνα, αν και δεν πρέπει να λησμονούμε ότι δημοκρατικά καθεστώτα εμφανίσθηκαν και σε άλλες πόλεις. Στον πυρήνα της δημοκρατίας βρίσκεται ο Δήμος. «Τον 5^ο αιώνα η σύνδεση δήμου και του κράτους εκφράζει τη φύση της εξουσίας που ασκούσε η κοινότητα των Αθηναίων πολιτών, όπως διατυπώνεται στις αποφάσεις της «εκκλησίας του δήμου» με τη φράση έδοξε τω δήμω, άρεσε στον δήμο, ο δήμος αποφάσισε».⁵⁰

Ο Σόλων ήταν ο θεμελιωτής της αθηναϊκής δημοκρατίας. Το νέο πολίτευμα που ίδρυσε ήταν τιμοκρατικό με δημοκρατικά στοιχεία. Πάντως, το γνωστό πρότυπο της δημοκρατίας στην Αθήνα δημιούργησε το 508 π. Χ. ο μεταρρυθμιστής Κλεισθένης (6ος αιώνας π. Χ.). Στόχος των «κλεισθένειων» διατάξεων ήταν η ουσιαστική μορφοποίηση του δημοκρατικού πολιτεύματος και ιδιαίτερο στοιχείο της μορφής του πολιτεύματος που οργανώθηκε από αυτόν ήταν η αντίθεση προς την τυραννίδα των Πεισιστράτιδων. Βασικό στοιχείο νομιμοποίησης αυτού του τύπου της δημοκρατίας είναι η ελευθερία, όχι μόνο η ατομική αλλά και η κοινωνική και η πολιτική.

Ποια ήταν όμως τα βασικά συστατικά της Αθηναϊκής δημοκρατίας; «Αν πρόκειται για δημοκρατικό πολίτευμα, συνεπώς που συγκροτείται με βάση την αρχή της πολιτικής ισότητας και της ελευθερίας των πολιτών («ίσον έχει έκαστον των πολιτών», Αριστοτέλους, Πολιτικά, 1317 b 7), αυτοί μετέχουν εξίσου σε βουλευτικά – κυβερνητικά και δικαστικά καθήκοντα και εξουσίες (εφόσον πολίτης δ' απλώς ουδενί των άλλων ορίζεται μάλλον ή του μετέχιν κρίσεως και αρχής», Πολιτικά, 1275a 22-14), ενώ οι κυβερνώντες εκλέγονται από τους κυβερνωμένους, εναλλάσσονται περιοδικά από αυτούς και λογοδοτούν σε αυτούς («εν μέρει άρχεσθαι και άρχειν», Πολιτικά, 1317b 3).

Με αυτήν την έννοια, η αθηναϊκή δημοκρατία αποτελεί ιστορικό παράδειγμα αυτοθέσμησης του Πλήθους, που κυβερνά δια του Δήμου. Δεν πρέπει όμως να εστιάσουμε

⁵⁰ Claude Mosse, *Μικρή ιστορία της Αθηναϊκής Δημοκρατίας και η πρόσληψή της στους αιώνες*, μτφ. Σώτη Τριανταφύλλου, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 2015, σελ. 9-10

μόνο στην αυτοθέσμιση του πλήθους, αλλά γενικότερα στον τρόπο που λειτουργούσε η Αθηναϊκή δημοκρατία. Κεντρική θέση για την συγκρότηση και υπόσταση της αθηναϊκής δημοκρατίας είχε, η λειτουργία της εκκλησίας του Δήμου, της η Ηλιαίας, της Βουλής των πεντακοσίων που έδιναν σάρκα και οστά στον Δήμο... Χωρίς Αγορά, δηλαδή χωρίς κοινό τόπο ή χωρίς δημόσια πολιτική σφαίρα, στην οποία συνευρίσκονται, συζητούν και αποφασίζουν από κοινού για το κοινά, με κριτήριο το κοινό καλό, οι πολίτες, δεν υπάρχει Δήμος και χωρίς Δήμο δεν νοούνται πολίτες. «Οφείλουμε να πούμε ότι πόλη και ορθός λόγος γεννήθηκαν μαζί και δεν είναι δυνατόν παρά να γεννηθούν μαζί».⁵¹

Εν κατακλείδι πιστεύω ότι το μυστικό της επιτυχίας της Αθηναϊκής δημοκρατίας βρίσκεται στο πως έβλεπαν οι ίδιοι οι Αθηναίοι την δημοκρατία και την πόλη τους και στο σημείο αυτό δεν υπάρχει χαρακτηριστικότερη περιγραφή από τον επιτάφιο του Περικλή.

«Αγαπούμε το ωραίο στην απλότητα, αγαπούμε τα γράμματα χωρίς να καταντούμε μαλθακοί. (Φιλοκαλούμεν δε μετ ευτελείας και φιλοσοφούμεν άνευ μαλακίας). Τον πλούτο πιο πολύ τον έχουμε σαν ευκαιρία για έργα παρά σαν αφορμή για καυχησιές. τη φτώχεια του να παραδέχεται κανείς δεν είναι ντροπή. [...]. Γιατί μονάχοι εμείς αυτόν που δεν παίρνει καθόλου μέρος σ' αυτά τον θεωρούμε όχι φιλήσυχο, αλλά άχρηστο, κι εμείς οι ίδιοι ή κάνουμε ορθές σκέψεις και προτάσεις πάνω στις υποθέσεις της πολιτείας ή, τουλάχιστον, παίρνουμε σωστές αποφάσεις γι' αυτές, γιατί δε νομίζουμε πως τα λόγια βλάπτουν τα έργα, αλλά ότι πιο πολύ βλάπτει να μη διαφωτιστούμε πιο μπροστά με το λόγο για τα όσα πρέπει να κάνουμε».⁵²

«Συνοψίζοντας λέω ότι και η πόλη μας στο σύνολό της, είναι η παιδευτική εστία της Ελλάδας και καθένας από μας, ο ίδιος άντρας, έχω τη γνώμη πως θα μπορούσε, με την πιο μεγάλη άνεση και χάρη, να παρουσιάσει τον εαυτό του ολοκληρωμένο σε πάρα πολλές εκδηλώσεις της ζωής».⁵³ Και στη συνέχεια αναφέρει: «Για μια τέτοια λοιπόν πόλη κι αυτοί εδώ, έχοντας τη δίκαιη απαίτηση να μην τη στερηθούν, πολέμησαν γενναία και σκοτώθηκαν, κι από μας που μένουμε καθένας είναι φυσικό να θέλει να υποφέρει οτιδήποτε για χάρη της.»⁵⁴

«Γιατί μονάχα η αγάπη για τις τιμές δεν γερνάει ποτέ, και στ' άχρηστα γηρατειά μεγαλύτερη τέρψη δε δίνει, όπως λένε μερικοί, το κέρδος, αλλά οι τιμές».⁵⁵

Από τα αποσπάσματα αυτά, και όχι μόνο, συμπεραίνουμε ότι οι αθηναίοι πολίτες και όχι υπήκοοι ήταν υπερήφανοι για την πόλη τους, την οποία μάλιστα θεωρούσαν σχολείο. Τους άρεσε να αναζητούν την ομορφιά και τη σοφία και προσπαθούσαν για το κοινό καλό. Μέσα από την συμμετοχή του στα κοινά, μέσα από την παιδεία και την τέχνη προσπαθούσαν να φτάσουν στο ευ ζειν. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί και η μεταφυσική διάσταση της πολιτικής. Δηλαδή τα άτομα εισέρχονταν στο δημόσιο χώρο διότι επιθυμούσαν κάτι τι δικό τους ή κάτι τι που είχαν από κοινού με άλλους να διαρκέσει περισσότερο από τη γήινη ύπαρξη τους.

Πρέπει να σημειωθεί ότι και η αρχαία αθηναϊκή δημοκρατία προσέφερε πολλά στην μετέπειτα εξέλιξη του πολιτεύματος αυτού, και είχε πάρα πολλά θετικά στοιχεία αλλά δεν έλειπαν και οι αρνητικές πλευρές της, όπως για παράδειγμα ότι στους πολίτες δεν συγκαταλέγονταν οι μέτοικοι, οι δούλοι και οι γυναίκες, γεγονός το οποίο σήμαινε ότι αυτοί δεν είχαν δικαίωμα συμμετοχής στην εκκλησία του Δήμου και ό,τι άλλο αυτό συνεπάγεται.

1.3.2. Η Δημοκρατία σήμερα - προοπτικές

⁵¹ Κ. Καστοριάδης, *Η ελληνική ιδιαιτερότητα. Από τον Όμηρο στον Ηράκλειτο*, Κριτική 2007, σελ. 427.

⁵² Θουκυδίδη, *Περικλέους Επιτάφιος*, μτφ. Άγγελος Σ. Βλάχος, Γ' τάξη Ενιαίου Λυκείου Γενικής Παιδείας, ΟΕΔΒ, Αθήνα 2004, σελ. 40

⁵³ *Οπ. παρ.*, σελ. 41

⁵⁴ *Οπ. παρ.*

⁵⁵ *Οπ. παρ.*, σελ. 44

«Η παρακμή των αρχαίων δημοκρατιών ,που συντελέστηκε στα πλαίσια της ανόδου των αυτοκρατοριών, του σχηματισμού ισχυρών κρατών και στρατιωτικών καθεστώτων, μπορεί να αποδοθεί τόσο σε εσωτερικούς παράγοντες όσο και στις μεταβαλλόμενες εξωτερικές συνθήκες»⁵⁶. Στοιχεία της δημοκρατίας αυτής βέβαια μεταλαμπαδεύτηκαν και στην αρχαία Ρώμη, παρ' όλο που σύγχρονοι μελετητές τη θεωρούν ουσιαστικά ολιγαρχικό σύστημα με την ελίτ να κυριαρχεί σταθερά σ' όλους τους τομείς της ρωμαϊκής πολιτικής, γεγονός που εξηγεί τη μετεξέλιξή της στο επόμενο σημαίνον κέντρο της μεγαλύτερης επεκτατικής αυτοκρατορίας, της Ρωμαϊκής. Με την πάροδο του χρόνου η δημοκρατία καταλύθηκε στη Ρώμη και εγκαθιδρύθηκε η μοναρχία. Την εποχή του Μεσαίωνα δεν μπορεί να γίνει λόγος για δημοκρατία και δημοκρατικές ελευθερίες, γιατί τη χρονική αυτή περίοδο η απόλυτη μοναρχία είναι το πολίτευμα που κυριαρχεί σε όλες τις χώρες. Ο λαός δεν έχει καμία εξουσία. Μοναδικός ρυθμιστής των πραγμάτων της χώρας ήταν ο μονάρχης

Ο 18^{ος} αιώνας αποτελεί το χρονικό σημείο της ιστορίας όπου εμφανίζονται τα πρώτα σημάδια ανάκαμψης της δημοκρατίας και της ανάγκης των ανθρώπων των ευρωπαϊκών κυρίως κρατών αλλά και της αμερικάνικης ηπείρου να διέπονται από το πολίτευμα της δημοκρατίας και να αποβάλουν το ζυγό της μοναρχίας. Η αγγλική επανάσταση του 1688 και στη συνέχεια η γαλλική επανάσταση του 1789 υπήρξαν τα εναρκτήρια γεγονότα που οδήγησαν στην εδραίωση της δημοκρατίας αλλά και της θεμελίωσης βασικών δικαιωμάτων των ανθρώπων. Οι αγγλικοί θεσμοί, η οικονομική κρίση αλλά και η εμφάνιση φιλοσόφων όπως ο Λοκ, ο Ρουσσώ και άλλοι πολλοί υποδηλώνουν την ορμή των πολιτών να απεγκλωβιστούν από την τυραννία της μοναρχίας και να επαναστατήσουν για να επανακτήσουν δικαιώματα που απορρέουν από ένα δημοκρατικό καθεστώς. Εν συνεχεία, μέχρι και τις μέρες μας η δημοκρατία έχει περάσει από πολλά στάδια εξέλιξης και επανεμφανίστηκε μετά το Β' Παγκόσμιο πόλεμο ως ιδεώδες αυτονόητο, παρ' όλες τις εκφάνσεις και τις επιρροές που είχε κατά τη διάρκεια του χρόνου. «Η δημοκρατία είναι μια εξαιρετική δύσκολη μορφή κυβέρνησης ως προς την ίδρυση και διατήρηση της. Και μόνο η ιστορία της Δυτικής Ευρώπης στον 20^ο αι. το επιβεβαιώνει: ο φασισμός και ο ναζισμός λίγο έλειψε να εξαφανίσουν τις Δημοκρατίες. Η δημοκρατία αναπτύχθηκε μέσα από θυελλώδεις κοινωνικούς αγώνες και συχνά θυσιάστηκε στη διάρκεια τέτοιων αγώνων.»⁵⁷

Η σύγχρονη δημοκρατία ήταν τώρα διαφορετική από την αρχαία αφού και τα δεδομένα ήταν διαφορετικά. Το έθνος – κράτος ήταν το μοντέλο διακυβέρνησης που τελικά επικράτησε. Ο Χριστιανισμός ασκούσε πλέον βαθιά επιρροή στους ανθρώπους και οι προτεραιότητες και οι ανάγκες διαφορετικές. Εμφανίστηκε λοιπόν η τύπος της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας σε διάφορες παραλλαγές.

Η αντίληψη ότι η αθηναϊκή δημοκρατία ήταν άμεση σε αντίθεση με τη σύγχρονη αντιπροσωπευτική δημοκρατία, δε δείχνει να ευσταθεί και πάντως δεν κρύβεται η ουσία της διαφοροποίησης των αποτελεσμάτων των δυο αυτών μορφών δημοκρατίας. Πρέπει λοιπόν να εστιάσουμε στα βασικά συστατικά και στις πραγματικές διαφορές που οδήγησαν το μοντέλο της αθηναϊκής δημοκρατίας, να γίνει παρά τις αδυναμίες της το μέτρο σύγκρισης για τις σύγχρονες «μορφές δημοκρατίας».

Η πολιτική ισότητα δεν ήταν απλά μια διατύπωση σε ένα σύνταγμα γινόταν πράξη στις δημόσιες συζητήσεις, διαβουλεύσεις και αποφάσεις. Στην εκκλησία του Δήμου, πέρα από το γεγονός ότι οι Αθηναίοι αποφάσιζαν για τους εαυτούς τους, ταυτόχρονα καλλιεργείτο ο χαρακτήρας του υπεύθυνου πολίτη με άξονα αναφοράς την πόλη σε αντίθεση με τη σημερινή κομπορμιστική και ατομοκεντρική διάσταση και έννοια του πολίτη. Επίσης στην αθηναϊκή δημοκρατία είχαν αναπτυχθεί δυνάμεις συμπληρωματικές και συναινετικές. Είχαν

⁵⁶ Held (2006), οπ. παρ., υποσημείωση 17, σελ 50

⁵⁷ Held (2006), οπ. παρ., σελ. 18

βρει το μονοπάτι της σύνθεσης των αντιθέσεων της πολιτικής ισότητας με τις αντιθέσεις στην κοινωνία.

Από την αρχαία αθηναϊκή δημοκρατία πέρα από ότι μας χωρίζουν πάνω από 2500 χιλιάδες χρόνια μας χωρίζουν και πάρα πολλά άλλα σε πολιτικό, οικονομικό, θρησκευτικό, κοινωνικό και πολιτισμικό επίπεδο. Η μορφή της δημοκρατίας άλλαξε όπως άλλαξε ο τρόπος παραγωγής, η θρησκεία, ο πολιτισμός μας και γενικά η όλη βιοθεωρία μας. Ο τρόπος ζωής και οι νέες αξίες επέβαλλαν την αντιπροσωπευτική δημοκρατία με τη μορφή που την γνωρίζουμε σήμερα και τη δημιουργία κρατών με διαφορετικό τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας. Οι άνθρωποι «έπρεπε» να ασχοληθούν με αυτά που τους έλλειπαν όπως η ατομική ελευθερία, η οικονομική ευημερία και ανάπτυξη. Η δημοκρατία λοιπόν έπρεπε να διαφυλάξει τα νέα «αγαθά» και σε ένα ικανοποιητικό βαθμό τα κατάφερε. Παρέκλινε όμως από τις βασικές αρχές και αξίες με αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις να αναδεικνύεται αδύναμη να επιλύσει βασικά προβλήματα και τις απρόσωπες αγορές να παίζουν τον πρώτο ρόλο. Οι ακραίες ανισότητες μεταξύ κρατών, αλλά και μέσα στα ίδια τα κράτη μεταξύ των ανθρώπων. Από τη μία η συσσώρευση πλούτου και δύναμης σε λίγους και από την άλλη η φτωχοποίηση για μεγάλα τμήματα ανθρώπων σε διάφορα σημεία του πλανήτη δείχνει ότι υπάρχει σοβαρό πρόβλημα. Διερωτάται λοιπόν κανείς έχει η δημοκρατία άλλα βέλη στη φαρέτρα της; Μπορεί να αντιμετωπίσει η δημοκρατία τον εγωκεντρισμό, τον εθνικισμό, ακόμα τον θρησκευτικό φονταμενταλισμό;

«Η δημοκρατία δεν είναι πανάκεια για κάθε ανθρώπινο πρόβλημα, προσφέρει όμως την πιο αποφασιστική αρχή νομιμότητας – τη συναίνεση του λαού- ως βάση της πολιτικής τάξης. Είναι, λοιπόν σημαντικό να κατανοήσουμε αυτήν την αρχή, καθώς και τις διάφορες διαμάχες που αυτή προκάλεσε, αν πρόκειται να διατρανώσουμε μια ελκυστική και υπερασπίσιμη σύλληψη της δημοκρατίας στον αιώνα που ανοίγεται μπροστά μας».⁵⁸

Στην τελευταία ομιλία ,ως Πρόεδρος των ΗΠΑ, επισκεπτόμενος την χώρας μας, ο πρόεδρος Ομπάμα αναφερόμενος στα αίτια της κρίσης του σημερινού συστήματος ανέφερε τα εξής: «Πιστεύω όμως ότι όλοι οι ευρωπαϊκοί θεσμοί πρέπει να αναρωτηθούν: «Πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι οι πολίτες της κάθε χώρας θα νιώθουν ότι ακούγεται η φωνή τους, ότι επιβεβαιώνεται η ταυτότητά τους, ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται οι οποίες θα έχουν ζωτικό αντίκτυπο στη ζωή τους δεν είναι τόσο απόμακρες ώστε να μην έχουν καμία δυνατότητα να τις επηρεάσουν;» και καταλήγοντας στην ομιλία του: «Γιατί, τελικά, εξαρτάται από εμάς. Δεν είναι δουλειά κάποιου άλλου, δεν είναι ευθύνη κάποιου άλλου, αλλά είναι οι πολίτες των χωρών μας και οι πολίτες του κόσμου που θα κάνουν την καμπύλη της Ιστορίας να γείρει προς τη δικαιοσύνη. Και αυτό είναι που μας επιτρέπει η δημοκρατία να κάνουμε [...]. Σε αυτό το σπουδαίο, ατελές αλλά αναγκαίο σύστημα διακυβέρνησης των πολιτών, η ισχύς και η πρόοδος θα προέρχονται πάντα από τον δήμο – από «εμάς, τον λαό». Είμαι πεπεισμένος ότι όσο παραμένουμε πιστοί σε αυτό το σύστημα της διακυβέρνησης των πολιτών, το μέλλον μας θα είναι φωτεινό».

Η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών είναι μια βασική παράμετρος του όλου «εγχειρήματος», η οποία θα πρέπει να είναι πολύ σωστά σχεδιασμένη και στην κατάλληλη δοσολογία. Οι υπεύθυνοι – ενεργοί πολίτες λοιπόν φαίνεται να είναι κρίσιμος κρίκος της αλυσίδας της δημοκρατίας. Άμεση και αντιπροσωπευτική δημοκρατία πρέπει να μπολιαστούν και να βρουν νέες ισορροπίες μέσω μορφών διαβούλευσης, δημοψηφισμάτων κ.α. Φυσικά το προσφορότερο πεδίο για να συμβεί το πιο πάνω είναι αυτό της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο είναι το πλησιέστερο στους πολίτες.

1.4. Δημοκρατία και Αυτοδιοίκηση

⁵⁸ Held, οπ. παρ., υποσημείωση 17, σελ. 14

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένα σύστημα ουδέτερο με την έννοια ότι μπορεί να υπάρχει όχι μόνο σε δημοκρατικά καθεστάτα, αλλά και σε απολυταρχικά. Ωστόσο το σύστημα αυτό είναι σύμφυτο περισσότερο με το δημοκρατικό πολίτευμα. Τα μη δημοκρατικά πολιτεύματα έτειναν πάντοτε στην συγκέντρωση της κρατικής εξουσίας στα κεντρικά όργανα του κράτους και ήταν επιφυλακτικά απέναντι στη δημοκρατική αρχή της αυτοδιοίκησης. Η αυτοδιοίκηση είναι ο κατ' εξοχήν δημοκρατικός θεσμός τόσο σε σχέση με την πολιτική αντιπροσώπευση, όσο και την άμεση συμμετοχή του πολίτη στην οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ, στη διοίκηση δηλαδή των τοπικών υποθέσεων. Συνιστά δηλαδή το θεσμικό και πολιτικό πεδίο όπου ο πολίτης βιώνει την ιδιότητα του δημότη, δηλαδή την έτερη υπόσταση της πολιτικής του ταυτότητας, την πιο άμεση και δημιουργική. «Στην αρχαία ελληνική πόλη, το να είσαι πολίτης, δεν σήμαινε μόνο ότι αποτελείς μέρος του συνόλου, αλλά και ότι συμμετέχεις στην κοινή ζωή».⁵⁹

Η μίξη αντιπροσωπευτικής και άμεσης δημοκρατίας σε σχέση με την οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως των πρωτογενών δομών της κρατικής εξουσίας αποτελεί την έννοια της δημοκρατίας στην τοπική αυτοδιοίκηση δηλαδή της τοπικής δημοκρατίας. Η δυναμική της συμμετοχικής δημοκρατίας, θεμελιωμένη στις αρχές της δημοσιότητας, της διαφάνειας, της διαβούλευσης, της συναπόφασης και της λογοδοσίας συμβάλλει στην ενδυνάμωση, στο βάθεμα της δημοκρατίας, ιδίως στο πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επομένως η συμμετοχή των πολιτών στην βρίσκει περισσότερο πρόσφορο έδαφος σε τοπικό επίπεδο, διότι καταρχάς οι τοπικές διοικήσεις βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες, και αποτελούν για πολλούς την κύρια εκπροσώπηση της κεντρικής διοίκησης. Οι περισσότερες πολιτικές και προγράμματα που θεσπίζονται από την κεντρική διοίκηση υλοποιούνται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Είναι το κοντινότερο «πρόσωπο» του κράτους προς τον πολίτη. Αλλά και αντίστροφα, οι πολίτες θεωρούν την τοπική διοίκηση ως τον κύριο εκπρόσωπό τους και υπερασπιστή των ατομικών, τοπικών ή και ευρύτερα κοινωνικών συμφερόντων τους απέναντι στην κεντρική διοίκηση όσον αφορά θέματα όπως η αστική ανάπτυξη, η εκπαίδευση, οι δημόσιες συγκοινωνίες, το περιβάλλον, η κοινωνική πρόνοια. Γι' αυτό το λόγο, οι τοπικές Αρχές έχουν τη βαθύτερη γνώση των άμεσων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι τοπικές κοινωνίες, των προσδοκιών.

Η Τ.Α. καλείται σήμερα να δημιουργήσει αφενός ένα νέο χώρο, ανοιχτό και προσβάσιμο σε όλους τους πολίτες, για την πληροφόρηση και μάθηση, υπεύθυνη διαβούλευση, και συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, αφετέρου να δημιουργήσει μια δημοκρατική κουλτούρα στους πολίτες, μετατρέποντας τους από δοχεία πολιτικής σε ενεργούς συμμετέχοντες/ τοποτηρητές, παραγωγούς πολιτικής και ελεγκτές της υλοποίησης των πολιτικών.

⁵⁹ Claude Mosse, *Ο πολίτης στην Αρχαία Ελλάδα*, μτφ. Παπακωνσταντίνου Ιωάννα, επιμέλεια: Τσάλα Στυλιανή, εκδ. Σαββάλας, Ιούνιος 1996, σελ. 61

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

2.1. Γενικά

Η συνεχής αμφισβήτηση της φερεγγυότητας των κυβερνήσεων και της ικανότητάς τους να προφέρουν μια αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, έχει οδηγήσει σε αυξημένη έλλειψη εμπιστοσύνης από τους πολίτες. Έννοιες όπως η διαβουλευτική δημοκρατία αποτελούν όλο και συχνότερα αντικείμενο συζήτησης. Η ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών και η αύξηση της δημόσιας συμμετοχής θεωρούνται πλέον μονόδρομος. Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στην εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών μέσω μηχανισμών διαβούλευσης έχει ενταχθεί στα σχέδια, τουλάχιστον, των περισσότερων αναπτυσσόμενων κρατών. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες παρατηρείται διάχυση των διαδικασιών διαβούλευσης τόσο στις δυτικές κοινωνίες (π.χ. ΗΠΑ, Μ. Βρετανία, Καναδάς) όσο και στα πλαίσια διακρατικών και διεθνών οργανισμών (π.χ. ΟΟΣΑ, Ε.Ε.).⁶⁰

Τα τελευταία χρόνια τόσο στην Ευρώπη όσο και στις ΗΠΑ, αναζητούνται νέες μέθοδοι και πρακτικές οργάνωσης και λειτουργίας, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και δημοκρατικής νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών. «Η οικονομική κρίση και το περιοριστικό πλαίσιο δημόσιων δαπανών, οι διαρκώς διευρυνόμενες απαιτήσεις αντιμετώπισης νέων κοινωνικών προκλήσεων όπως η φτώχεια, ο κοινωνικός αποκλεισμός και η μακροχρόνια ανεργία, η ανάγκη παροχής ποιοτικών υπηρεσιών σε τομείς όπως ο τουρισμός, οι μεταφορές, το περιβάλλον, η ποιότητα ζωής, η υγεία, η εκπαίδευση και η κοινωνική πρόνοια, διαμόρφωσαν ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τ.Α.».⁶¹ Κεντρική στόχευση σε τοπικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο είναι η αύξηση της συμμετοχής των πολιτών.

Η Τοπική αυτοδιοίκηση αναδεικνύεται σήμερα ως το προσφορότερο εργαλείο επίτευξης των παραπάνω στόχων. Η εκ φύσεως εγγύτητα της Τ.Α. με τους πολίτες την καθιστά κρίσιμο παράγοντα αναβάθμισης των δημοκρατικών λειτουργιών με ταυτόχρονη ενίσχυση του ρόλου των πολιτών στη διαμόρφωση των πολιτικών. Το κλίμα αυτό διαμορφώθηκε κυρίως από τους πολίτες, οι οποίοι στο σύνολο τους απαιτούν νέες δομές και πολιτικές με ανοιχτές διαδικασίες και ενίσχυση της συμμετοχής και του ρόλου τους. Οι πολίτες απαιτούν να καταστούν μέτοχοι και συνδιαμορφωτές δικαιότερων δημόσιων πολιτικών. Το φαινόμενο αυτό είναι πιο έντονο στην Τοπική αυτοδιοίκηση. «Η διεύρυνση των διαύλων επικοινωνίας ανάμεσα στη διοίκηση και τους πολίτες, με την παράλληλη εκπροσώπησή τους από συλλογικούς φορείς, δεν ενισχύει μόνο τη δημοκρατική συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων αλλά βελτιώνει και την ποιότητα των πολιτικών, στο μέτρο που εξασφαλίζεται η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα στις μεταβαλλόμενες προτιμήσεις των πολιτών και ο βαθμός αποδοχής τους.»⁶²

⁶⁰ Στέλλα Λαδή, *Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη*, (Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 24/2010)

⁶¹ Έκδοση του Κοινωνικού Πολύκεντρου, Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: *Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά* ΜΕΛΕΤΗ – ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΗΜΕΡΙΔΑΣ, Αθήνα, 2014., σελ. 59

⁶² Οπ. παρ., σελ 62

2.2. Ο.Η.Ε – Ο.Ο.Σ.Α

2.2.1 Πρότυπο διαβούλευσης και συμμετοχής του Ο.Η.Ε

Οι δράσεις των Ηνωμένων Εθνών για τη δημοκρατία και τη διακυβέρνηση υλοποιούνται, μεταξύ άλλων, μέσω του Προγράμματος του ΟΗΕ για την Ανάπτυξη (UNDP), του Ταμείου των Ηνωμένων Εθνών για τη Δημοκρατία (UNDF) και της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR). Οι δράσεις αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του έργου του ΟΗΕ για την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ανάπτυξης, της ειρήνης και της ασφάλειας. Οι δράσεις περιλαμβάνουν:

- Την παροχή βοήθειας σε κοινοβούλια και οργανισμούς τοπικούς αυτοδιοίκησης, προκειμένου να ενισχύσουν τον έλεγχο προς την κεντρική εξουσία.
- Την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου και της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, με την ενίσχυση της αμεροληψίας και της αποτελεσματικότητας των εθνικών μηχανισμών για τα ανθρώπινα δικαιώματα και των δικαστικών συστημάτων,
- Τη διασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης και της πρόσβασης στην πληροφόρηση, μέσα από την ενίσχυση της νομοθεσίας και του ρόλου των μέσων μαζικής ενημέρωσης,
- Εκλογική αρωγή και μακροπρόθεσμη στήριξη στους φορείς διεξαγωγής εκλογών,
- Την προαγωγή της πολιτικής χειραφέτησης των γυναικών.

Περίπου 1.5 δις δολάρια χορηγούνται ετησίως μόνο από το Πρόγραμμα του ΟΗΕ για την Ανάπτυξη (UNDP) για τη στήριξη δημοκρατικών διαδικασιών ανά τον κόσμο, ανάγοντας τα Ηνωμένα Έθνη σε έναν από τους μεγαλύτερους χορηγούς τεχνικής βοήθειας για τη δημοκρατία και τη διακυβέρνηση παγκοσμίως.

Το πολιτικό έργο των Ηνωμένων Εθνών απαιτεί τη δημιουργία δημοκρατικών αποτελεσμάτων. Οι υπηρεσίες ανάπτυξης επιδιώκουν την ενδυνάμωση των εθνικών θεσμών όπως τα κοινοβούλια, οι εκλογικές επιτροπές και τα νομικά συστήματα που αποτελούν τα θεμέλια κάθε δημοκρατίας. Οι προσπάθειες που γίνονται για τα ανθρώπινα δικαιώματα ενισχύουν την ελευθερία της έκφρασης και του συνεταιρίζεσθαι, της συμμετοχής και του κράτους δικαίου, που αποτελούν σημαντικά συστατικά της Δημοκρατίας.⁶³

«Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) στο πλαίσιο της αποστολής και των δραστηριοτήτων του (προώθηση της παγκόσμιας ειρήνης και ασφάλειας, σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματα, την εξάλειψη της φτώχειας και την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας στις φτωχές χώρες, την ενδυνάμωση της δημοκρατίας κ.λπ.), έχει τα τελευταία χρόνια προωθήσει στην ατζέντα των πολιτικών του, την έννοια της «πολιτικής συμμετοχής» (civic engagement), δηλαδή της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και στη διαμόρφωση της πολιτικής, ως βασικής προϋπόθεσης για την καθιέρωση και ενδυνάμωση των δημοκρατικών καθεστώτων».⁶⁴ Η διακήρυξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας του ΟΗΕ το 2000, δίνει έμφαση στα θέματα ενδυνάμωσης της δημοκρατίας με άξονα την συμμετοχή των πολιτών. «Να εργασθούμε συλλογικά για να πετύχουμε πιο ανοιχτές πολιτικές διαδικασίες, οι οποίες θα επιτρέπουν πραγματική συμμετοχή όλων των πολιτών σε όλες τις χώρες μας. Να εξασφαλίσουμε ελευθερία στα μέσα ενημέρωσης, ώστε να διαδραματίζουν το σημαντικό

⁶³ http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=39 Πρόσβαση 15/10/2016

⁶⁴ Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, σελ 141.

ρόλο που έχουν, καθώς και το δικαίωμα του κοινού να έχει πρόσβαση στην πληροφόρηση.»⁶⁵

2.2.2. Πρότυπο διαβούλευσης και συμμετοχής του Ο.Ο.Σ.Α

Ο Οργανισμός Οικονομικής συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) με τη σειρά του τονίζει τη βαρύτητα της πληροφόρησης, της δημόσιας διαβούλευσης και της ενεργής συμμετοχής στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών. «Ως προς την αναγκαιότητα καθιέρωσης και ανάπτυξης θεσμών και διαδικασιών πληροφόρησης, διαβούλευσης και συμμετοχής . Ο ΟΟΣΑ την εντάσσει στην ευρύτερη ανάγκη για:

1. Καλύτερες δημόσιες πολιτικές και τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς τους
2. Μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στη διακυβέρνηση, μέσα από τη διαφάνεια ,τη λογοδοσία και την κοινωνική νομιμοποίηση
3. Την ενδυνάμωση των δημοκρατικών καθεστώτων, μέσα από την προώθηση της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών.»⁶⁶

Ο ΟΟΣΑ

Ως πληροφόρηση, ορίζεται η «μονομερής» σχέση, κατά την οποία η Κυβέρνηση παράγει και διανέμει πληροφόρηση προς χρήση από τους πολίτες. Η έννοια της Πληροφόρησης καλύπτει αφενός, την «παθητική» πρόσβαση στην πληροφόρηση όταν αυτή ζητείται από τους πολίτες και την «ενεργό» διάχυση της πληροφόρησης προς τους πολίτες, με πρωτοβουλία της ίδιας της Κυβέρνησης. Ενδεικτικά παραδείγματα είναι η πρόσβαση στα δημόσια αρχεία, η δημοσίευση σε επίσημες εκδόσεις της Κυβέρνησης, οι ιστοσελίδες της Κυβέρνησης.

Ως Διαβούλευση, ορίζεται η «αμφίδρομη» σχέση, κατά την οποία οι πολίτες παρέχουν ανατροφοδότηση (feedback) προς την Κυβέρνηση. Η διαβούλευση βασίζεται στην παροχή εκ μέρους της Κυβέρνησης προτέρου και έγκαιρου προσδιορισμού του θέματος, επί του οποίου καλούνται οι πολίτες να προσκομίσουν τις απόψεις τους και προϋποθέτει την παροχή πληροφόρησης. Η Κυβέρνηση ορίζει τα θέματα διαβούλευσης, θέτει τα ερωτήματα και διαχειρίζεται τη διαδικασία, ενώ οι πολίτες καλούνται να συμβάλλουν με τη διατύπωση των θέσεων και των απόψεων τους. Ενδεικτικά παραδείγματα είναι οι έρευνες κοινής γνώμης, ο σχολιασμός και διατύπωση γνώμης επί των σχεδίων νόμων.

Ως ενεργός συμμετοχή ορίζεται η εταιρική σχέση πολιτών και κυβέρνησης, κατά την οποία οι πολίτες συμμετέχουν ενεργά (συνδιαμορφώνουν) τόσο στον προσδιορισμό της διαδικασίας όσο και στη διαμόρφωση του περιεχομένου της πολιτικής. Η ενεργός συμμετοχή αναγνωρίζει την ισόβαρη συνεργατική σχέση ανάμεσα στις δύο πλευρές για τη διαμόρφωση της ατζέντας, των πολιτικών επιλογών, τη διαδικασία διαλόγου κλπ – αν και πάντα η τελική ευθύνη των αποφάσεων βαρύνει την κυβέρνηση. Ενδεικτικά

⁶⁵ Η Διακήρυξη της Χιλιετίας Σύνοδος Κορυφής, Νέα Υόρκη, 6-8 Σεπτεμβρίου, 2000, Ενότητα: V. ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ, ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ παρ. 25

⁶⁶ Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, σελ. 158

παραδείγματα είναι η «Συνδιάσκεψη Συναίνεσης» (consensus conference), οι «επιτροπές κρίσης πολιτών» (citizens juries).

2.3. Στην γηραιά ήπειρο

2.3.1. Ιστορική αναδρομή

Διανύουμε μια περίοδο κατά την οποία το όραμα της ευρωπαϊκής ένωσης φαίνεται να μην ανταποκρίνεται στα προσδοκώμενα οφέλη των πολιτών από αυτήν, ειδικά στις χώρες που πλήττονται περισσότερο από την οικονομική κρίση. Η έκρηξη της ανεργίας, η αύξηση της φτώχειας και η διεύρυνση των ανισοτήτων είναι παράγοντες που αυξάνουν την δυσπιστία των πολιτών απέναντι στην ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση. Το πρόσφατο δημοψήφισμα στο Ηνωμένο Βασίλειο περί αποχώρησης από την Ε.Ε., αλλά και η γενικότερη τάση ανόδου των ευρωσκεπτικιστών και των ακροδεξιών κομμάτων απομακρύνουν από την ενιαία Ευρώπη των λαών και θέτουν ζητήματα επανεθνικοποίησης εξουσιών.

«Στη μακρά πορεία της Ευρωπαϊκής οικοδόμησης, για την αναζητούμενη Ευρώπη των λαών, σημαντικός αναδείχθηκε και παραμένει ο ενωτικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Αυτοδιοίκησης και οι αγώνες της. Αμέσως μετά την υπογραφή της συνθήκης των Παρισίων το 1951 (για την ΕΚΑΧ και την κοινότητα των έξι) με το Συμβούλιο Δήμων της Ευρώπης (Conseil des communes d' Europe – CCE), ξεπερνάει τους στενούς «συντεχνιακούς» και εθνικούς της ορίζοντες και με πρωταγωνιστή το ιταλικό τμήμα της CCE ανοίγει το μέτωπο «για τον εκδημοκρατισμό των θεσμών και πολιτικών της Κοινοτικής Ευρώπης» - «για την ολοκλήρωση μιας Ευρώπης των Λαών.»⁶⁷

«Η αναζήτηση για την προώθηση της καλής διακυβέρνησης και την καθιέρωση θεσμών και διαδικασιών πληροφόρησης, διαβούλευσης και συμμετοχής στην ΕΕ και στα Κράτη μέλη της, άρχισε να αναπτύσσεται με συστηματικότερο τρόπο με τα την πτώση των καθεστώτων των χωρών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης (πρώην «σοσιαλιστικές» χώρες) στην αρχή της δεκαετίας του '90, και τη συνεπαγόμενη αναγκαιότητα για σταδιακή τους ένταξη σε αυτήν.»⁶⁸

Στην εξέλιξη και στο ρόλο που καλείται να παίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα υπάρχουν αποφάσεις και συνθήκες που ξεχωρίζουν και χρήζουν ιδιαίτερης αναφοράς: ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (EXTA), η συνθήκη του Μάαστριχ, ο Καταστατικός ευρωπαϊκός αστικός χάρτης.

2.3.1.1. EXTA

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας είναι προϊόν διαβουλεύσεων, συζητήσεων, συμβιβασμών και πρωτοβουλιών με στόχο να προσδιοριστούν και να διασφαλιστούν οι αρχές της Αυτοδιοίκησης και της Τοπικής αυτονομίας. Αποτυπώνει κοινά αποδεκτά θέσεις από όλα τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ και στη χώρα μας ο Ε.Χ.Τ.Α. κυρώθηκε με το Ν.1850/1989 με κάποιες επιφυλάξεις, όπως και σε αρκετές χώρες. Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας» (αυτοδιοίκησης) καθορίζει τις αρχές των τοπικών αυτονομιών και των οικονομικών της αυτοδιοίκησης,

⁶⁷ Παπαγιάννη – Κατσούλη, *Οι χάρτες και η Ευρώπη της αυτοδιοίκησης*, Έκδοση Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., Αθήνα 1995, σελ. 24

⁶⁸ Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, σελ. 136

έτσι όπως αυτές πρέπει να εφαρμοστούν στην πράξη. Οι τοπικές Αρχές πρέπει να αξιοποιήσουν αυτό το κείμενο για τον προσδιορισμό των πολιτικών τους για τη λαϊκή συμμετοχή και την τοπική δημοκρατία. Χωρίς τοπική δημοκρατία, ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν είναι δυνατό να διασφαλιστεί μέσα στις πόλεις.

«Θεωρώντας ότι οι τοπικές αρχές αποτελούν ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος. Θεωρώντας ότι το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων αποτελεί μέρος των κοινών δημοκρατικών αρχών όλων των Κρατών - μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Πεισισμένα ότι αυτό το δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί περισσότερο άμεσα στο τοπικό επίπεδο. Πεισισμένα ότι η ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει μια διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και κοντά στον πολίτη.»⁶⁹

Στο άρθρο 3 παρ.1 του χάρτη προσδιορίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά της αυτοδιοίκησης: «Τοπική αυτοδιοίκηση σημαίνει το δικαίωμα και την ικανότητα των τοπικών αρχών, μέσα στα πλαίσια του νόμου, να ρυθμίζουν και διαχειρίζονται σημαντικό μερίδιο των δημόσιων υποθέσεων με ιδίαν ευθύνη και για το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού». Ενώ στο άρθρο 4 παρ. 3, «Οι δημόσιες ευθύνες πρέπει γενικά να ασκούνται, κατά προτίμηση, από τις αρχές που είναι πιο κοντά στον πολίτη. Για την ανάθεση ευθύνης σε άλλη αρχή πρέπει να σταθμίζεται η έκταση και η φύση του καθήκοντος και οι απαιτήσεις για αποδοτικότητα και οικονομία». Η αρχή της εγγύτητας, η οποία γίνεται πλέον πρώτη προτεραιότητα αντικαθιστώντας ως προτεραιότητα την αρχή της επικουρικότητας δίνει άλλη διάσταση στην τοπική αυτοδιοίκηση και γίνεται συνώνυμο της εύρυθμης δημοκρατικής λειτουργίας. Ένα άλλο σημείο που τοποθετείται σε άλλη πλέον βάση είναι, αναφορικά με το ποια υπόθεση θεωρείται τοπική και ποιά κρατική. Αυτό συμβαίνει, διότι τα περισσότερα θέματα είναι μικτού χαρακτήρα, δηλαδή και τοπικά και κρατικά με διαφορετικές αναλογίες κάθε φορά. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην μπορούν να τεθούν τα όρια για το μέχρι που φθάνει η Τοπική αυτοδιοίκηση και που ξεκινά το Κράτος και την επικάλυψη αρμοδιοτήτων να είναι συχνό φαινόμενο. Με την συγκεκριμένη διατύπωση αυτή των «δημόσιων υποθέσεων» σε συνδυασμό με την αρχή της εγγύτητας δίνει νέες προοπτικές στο θεσμό.

Τέλος, στο άρθρο 4 παρ. 6, αναφέρεται ότι: «Η γνώμη των τοπικών αρχών πρέπει να ζητείται και να δίδεται, εφόσον είναι δυνατόν, εγκαίρως και με κατάλληλο τρόπο στο στάδιο προγραμματισμού και λήψης απόφασης για όλα τα θέματα που τις αφορούν άμεσα.» Επιβεβαιώνεται στο σημείο αυτό η ενεργό δράση και η συμμετοχή των τοπικών αρχών στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων, έστω και συμβουλευτικά.

2.3.1.2. Συνθήκη του Μάαστριχ

Στις 7 Φεβρουαρίου 1992 υπογράφεται μεταξύ των κρατών – μελών στο Μάαστριχ, η για πολλούς αμφιλεγόμενη Συνθήκη για την «Ευρωπαϊκή Ένωση», που προωθεί μια ιδιόρρυθμη «κοινοπραξία πολιτικής συνεργασίας», η οποία ταλαντεύεται μεταξύ εθνικιστικών αναδιπλώσεων και επιφυλάξεων και των διακηρύξεων των «υψηλών συμβαλλόμενων μερών» για μια πορεία «προς μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας» και την προοπτική μετάβασης «σε

⁶⁹ Ν. 1850/89 κύρωση του Ευρωπαϊκού χάρτη τοπικής αυτονομίας, προοίμιο

μεταγενέστερα στάδια, από τα οποία πρέπει να διέλθει η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ώστε να εξελιχτεί» κ.λπ.⁷⁰ Η συνθήκη αντιπροσωπεύει ένα νέο στάδιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεδομένου ότι ανοίγει το δρόμο για την πολιτική ολοκλήρωση, που όμως παραμένει μεγάλο ζητούμενο μέχρι και σήμερα.

Η Ε.Ε. διακηρύττει διαρκώς ότι προσπαθεί να χρησιμοποιήσει μηχανισμούς διαβούλευσης στις διαδικασίες διαμόρφωσης των πολιτικών της. Βάσει των συνθηκών που διέπουν την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αυτή πρέπει να προβαίνει σε εκτενείς διαβουλεύσεις, πριν να προτείνει νομοθεσία, και να δημοσιεύει, όπου επιβάλλεται, τα έγγραφα διαβουλεύσεων.

Με τη συνθήκη του Μάαστριχ γίνεται μια προσπάθεια δημιουργίας ενός διάυλου επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών και των οργάνων που θα θεσμοθετούν. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (θεσμικό συμβουλευτικό όργανο το οποίο ιδρύθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης του 1957), η οποία εκπροσωπεί τις διάφορες οικονομικές και κοινωνικές συνιστώσες της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και η οποία έχει αναλάβει μια διαδικασία διαβούλευσης διαμέσου του διαδικτύου σχετικά με την αντιπροσωπευτικότητα των ευρωπαϊκών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

Πιο συγκεκριμένα στο Άρθρο 193 αναφέρεται ότι «Συνιστάται Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή με συμβουλευτικά καθήκοντα. Η επιτροπή αυτή συγκροτείται από αντιπροσώπους των διαφόρων συνιστωσών οικονομικής και κοινωνικής φύσεως της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, ιδίως των παραγωγών, των γεωργών, των μεταφορέων, των εργαζομένων, των εμπόρων, των βιοτεχνών, των ελευθερίων επαγγελματιών, των καταναλωτών, και άλλων κατηγοριών γενικού συμφέροντος», ενώ στο Άρθρο 198 συνεχίζει «Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή οφείλουν να ζητούν τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στις περιπτώσεις που προβλέπει η παρούσα συνθήκη. Δύνανται να ζητούν τη γνώμη της σε κάθε περίπτωση που το κρίνουν σκόπιμο. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή δύναται να λαμβάνει την πρωτοβουλία να διατυπώνει γνώμη στις περιπτώσεις που το θεωρεί σκόπιμο».

Στη συνθήκη του Μάαστριχ θεσμοθετείται και η Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία επιβεβαιώνει τον σημαντικό ρόλο που θα καλούνται να παίξουν οι Περιφέρειες και οι τοπικές αυτοδιοικήσεις στην διαμόρφωση των ευρωπαϊκών αποφάσεων. Πιο συγκεκριμένα στο Άρθρο 198 Α της συνθήκης αναφέρεται «Συνιστάται επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα, καλούμενη στο εξής «Επιτροπή των Περιφερειών», αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, οι οποίοι είτε είναι αιρετά μέλη ενός οργανισμού περιφερειακής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης είτε είναι πολιτικώς υπεύθυνοι ενώπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης.»

Η συνθήκη του Μάαστριχ αντιπροσωπεύει ένα καθοριστικής σημασίας στάδιο στην οικοδόμηση της Ευρώπης. Ιδρύοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση, δημιουργώντας οικονομική και νομισματική ένωση και ανοίγοντας την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σε νέους τομείς, η Κοινότητα αποκτά πολιτική διάσταση. Η συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 τροποποιεί και συμπληρώνει εν μέρει τη συνθήκη του Μάαστριχ με σκοπό να πλησιάσει περισσότερο η Ένωση στους πολίτες της και τα κράτη μέλη να συνεργαστούν καλύτερα. Επίσης, η συνθήκη επεκτείνει τη διαδικασία συναπόφασης καθώς και την εφαρμογή της ψήφου με ειδική πλειοψηφία και απλουστεύει και αριθμεί εκ νέου τα άρθρα των συνθηκών.

Είναι φανερό ότι γίνεται μια προσπάθεια εκδημοκρατισμού και μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος της ένωσης.

⁷⁰ Οπ. παρ., υποσημείωση 67, σελ. 30

2.3.1.3. Καταστατικός ευρωπαϊκός αστικός χάρτης

Στις 18 Μαρτίου 1992 εγκρίθηκε από τη «Μόνιμη Διάσκεψη (αντιπροσωπεία) των τοπικών και περιφερειακών αρχών της Ευρώπης» (C.P.L.R.E.), σε συνεδρίαση της ολομέλειάς της, ο «Καταστατικός Ευρωπαϊκός Αστικός Χάρτης» (Χάρτης για τα δικαιώματα στην πόλη). Ο χάρτης περιλαμβάνει: Α) Ευρωπαϊκό αστικό χάρτη και Β) Ευρωπαϊκή διακήρυξη για το δικαίωμα στην πόλη. Η υιοθέτηση του χάρτη αυτού έγινε έπειτα από πρόταση της Επιτροπής Περιβάλλοντος Της Μόνιμης Διάσκεψης των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ προοίμιο αυτού αποτελεί η Ευρωπαϊκή Διακήρυξη για τα δικαιώματα στην πόλη. Ο Ευρωπαϊκός Αστικός Χάρτης απευθύνεται στους Ο.Τ.Α. των κρατών - μελών και περιγράφει τα δικαιώματα των πολιτών στις ευρωπαϊκές πόλεις. Δεν περιέχει δεσμευτικούς κανόνες, αλλά μόνο πολιτικές κατευθύνσεις και ένα πλαίσιο δράσης για τους Ο.Τ.Α. που θα αναλάβουν να τον εφαρμόσουν. Αποτελεί το πιο προωθημένο κείμενο για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Αυτοδιοίκησης, τοποθετεί τους πολίτες στο επίκεντρο της δράσης των Ο.Τ.Α. και υιοθετεί καινοτόμες μεθόδους και δράσεις.

Σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Αστικό Χάρτη, οι πολίτες - δημότες των Ευρωπαϊκών πόλεων, μεταξύ των άλλων, έχουν δικαίωμα στη τοπική δημοκρατία. Στις σημερινές πόλεις έχουν δημιουργηθεί νέα προβλήματα, τα οποία έφερε ο νέος τρόπος ανάπτυξης και ζωής. Σε κάθε περίπτωση οι πολίτες είναι αποκομμένοι από το περιβάλλον στο οποίο ζουν. «Το σύστημα των υφιστάμενων θεσμών δεν παρέχει πάντοτε στο κοινό τις ευκαιρίες που χρειάζεται, για να εκθέσει τις διεκδικήσεις του και να συμμετάσχει, με πλήρη δικαιώματα, στη δημοκρατική διαδικασία της αστικής ανάπτυξης.

- Αυτό το έλλειμμα δημοκρατίας είναι καθοριστικά σημαντικό, αφού ο τρόπος της λειτουργίας των πόλεων είναι εκείνος που προσδιορίζει την αποτελεσματικότητα με την οποία η πόλη υπερασπίζεται τη δημοκρατία και τα δίκαια. Όταν λειτουργούν σωστά, διασφαλίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου. Όταν λειτουργούν άσχημα, τότε αυτά τα δικαιώματα βρίσκονται σε κίνδυνο.

- Η αστική ανάπτυξη πρέπει να στηρίζεται στην άμεση συμμετοχή των δημοτών, στα πλαίσια ενός δήμου (μιας τοπικής κοινότητας) που απολαμβάνει το μέγιστο δυνατό δικαίωμα αυτονομίας και οικονομικής αυτοτέλειας και ανεξαρτησίας». ⁷¹

Πρέπει να αντικατασταθεί ο σημερινός τρόπος διοίκησης, κάτι το οποίο εν πολλοίς είναι δυσκίνητο, ανορθολογικό και αναποτελεσματικό, με ένα τρόπο συμμετοχής όλων των εμπλεκόμενων με σκοπό την συνδιαμόρφωση των πολιτικών στις τοπικές κοινωνίες «Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Της Τοπικής Αυτονομίας» (αυτοδιοίκησης) καθορίζει τις αρχές των τοπικών αυτονομιών και των οικονομικών της αυτοδιοίκησης, έτσι όπως αυτές πρέπει να εφαρμοστούν στην πράξη. Οι τοπικές Αρχές πρέπει να αξιοποιήσουν αυτό το κείμενο για τον προσδιορισμό των πολιτικών τους για τη λαϊκή συμμετοχή και την τοπική δημοκρατία. Χωρίς τοπική δημοκρατία, ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν είναι δυνατό να διασφαλιστεί μέσα στις πόλεις». ⁷²

Οι βασικές αρχές που πρέπει να τηρούνται προς τη παραπάνω κατεύθυνση είναι :

- εξασφαλίζεται, με την ελεύθερη και δημοκρατική εκλογή των αντιπροσώπων τους.

⁷¹ Οπ. παρ., σελ. 155

⁷² Οπ. παρ., σελ. 184

- Η συμμετοχή των πολιτών στην τοπική πολιτική ζωή πρέπει να καλύπτει όλα τα πολιτικά διοικητικά επίπεδα.
- Οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να τους συμβουλευονται, για κάθε μείζον σχέδιο, που θα σφραγίσει το μέλλον της κοινότητας.
- Η διοίκηση και ο αστικός σχεδιασμός πρέπει να στηρίζονται σε μια βαθειά γνώση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και προοπτικών της πόλης.
- Οι τοπικές πολιτικές αποφάσεις, πρέπει να στηρίζονται σε ένα αστικό και περιφερειακό προγραμματισμό, έργο επαγγελματικών ομάδων.
- Οι πολιτικές επιλογές, είναι η κατάληξη των διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Πρέπει να είναι εποικοδομητικές και κατανοητές.⁷³

Η Ευρωπαϊκή διακήρυξη για τα δικαιώματα στην πόλη πηγάζει από τον «Ευρωπαϊκό Αστικό Χάρτη». Ένα από τα 20 δικαιώματα στην πόλη είναι και αυτό στη συμμετοχή στο τοπικό γίγνεσθαι. «Στη συμμετοχή με ένα σύστημα πλουραλιστικών και δημοκρατικών δομών συμμετοχής και μια διαχείριση της πόλης, που θα χαρακτηρίζει η συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερομένων εταίρων, η αρχή της επικουρικότητας, η πληροφόρηση και η άρνηση κάθε κανονιστικής υπερβολής».⁷⁴

2.3.1.4. Λευκή βίβλος για τη διακυβέρνηση

Με στόχο την αποτελεσματικότητα της κοινοτικής δράσης, αλλά και την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στις πολιτικές της Ένωσης, η Επιτροπή δρομολογεί το 2001 με τη «Λευκή Βίβλο» ευρεία μεταρρύθμιση στον τομέα της διακυβέρνησης. Οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης είχαν στόχο να έλθουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πιο κοντά στους πολίτες.

Στον Πυρήνα της μεταρρύθμισης βρίσκεται η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. «Η ικανότητα της Ένωσης να εκπληρώνει τις αποστολές της και να επιτύχει τους κοινοτικούς στόχους εξαρτάται από τη θεσμική της οργάνωση, αλλά κυρίως από τον τρόπο διακυβέρνησής της. Η νομιμότητα, η αποτελεσματικότητα και η προβολή της κοινοτικής λειτουργίας εξασφαλίζονται από τη συνεισφορά όλων των παραγόντων. Διασφαλίζονται εάν οι περιφερειακές και τοπικές αρχές είναι πραγματικοί «εταίροι» και όχι πλέον απλώς μεσάζοντες. Πράγματι, η σύμπραξη υπερβαίνει τη συμμετοχή και τη διαβούλευση. Συμβάλλει σε μια πιο δυναμική αντιμετώπιση και στην αυξημένη ανάληψη ευθυνών από τους διάφορους παράγοντες. Η πρόκληση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έγκειται, συνεπώς, στην συμπληρωματικότητα και στη συνάρθρωση μεταξύ θεσμικής διακυβέρνησης και διακυβέρνησης που διέπεται από εταιρική σχέση».⁷⁵

Στην Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος» επισημαίνονται οι βασικές αρχές της χρηστής και δημοκρατικότερης διακυβέρνησης. «Για να αναπτυχθεί μια μεγάλη δημοκρατική δυναμική στην Ένωση, η Επιτροπή δρομολογεί ευρεία μεταρρύθμιση στον τομέα της διακυβέρνησης και προτείνει τέσσερις σημαντικές αλλαγές: μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών, καθορισμός πιο αποτελεσματικών πολιτικών και νομοθεσιών, συμμετοχή στη συζήτηση για την

⁷³ Οπ. παρ., σελ. 194

⁷⁴ Οπ. παρ., σελ. 150

⁷⁵ Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη «διακυβέρνηση και την εταιρική σχέση στο εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, και μια βάση για τα σχέδια στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής» (Α6-0356/2008).

παγκόσμια διακυβέρνηση και, τέλος, επαναπροσδιορισμό των πολιτικών και των θεσμικών οργάνων με βάση σαφείς στόχους. Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση λοιπόν είναι η συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».⁷⁶

Οι πολιτικές της Ε.Ε. δεν θα πρέπει πλέον να αποφασίζονται στο ανώτατο επίπεδο, αλλά κοντά στους πολίτες και με τη συμμετοχή αυτών. Η συμμετοχή εξαρτάται από τη δυνατότητα των πολιτών να παίρνουν μέρος στο δημόσιο διάλογο. Πρέπει όλοι οι εμπλεκόμενοι θεσμοί να ενθαρρύνουν το δημόσιο διάλογο και τις διάφορες μορφές διαβούλευσης για τα ευρωπαϊκά θέματα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η κοινωνία των πολιτών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην εκπόνηση των κοινοτικών πολιτικών και προς τούτο θα εξακολουθήσει να ενθαρρύνει τις ενέργειες των μη κυβερνητικών οργανώσεων, των κοινωνικών εταίρων και, γενικότερα, της κοινωνίας των πολιτών.

«Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα κοινό έργο που το μοιράζονται οι κυβερνήσεις σε όλα τα επίπεδα, κεντρικό και τοπικό, καθώς και κάθε είδους οργανισμοί και πολίτες από όλα τα κοινωνικά στρώματα. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα στην ενημέρωση για την Ευρώπη και τα συγκεκριμένα έργα της, δικαίωμα να εκφράζουν τις απόψεις τους για την Ευρώπη και οι απόψεις αυτές να ακούγονται. Αυτή ακριβώς είναι η πρόκληση της επικοινωνίας - να διευκολυνθεί η ανταλλαγή απόψεων, η διαδικασία της ενημέρωσης, ο διάλογος.

Για να μπορέσει η Ευρώπη να σηκώσει την πρόκληση, όλοι οι εμπλεκόμενοι συντελεστές πρέπει να συμφωνήσουν σε ένα σύνολο στόχων και να μοιράζονται τη ίδια «εργαλειοθήκη» ως προς τα μέτρα που θα παίρνουν. Αυτό σημαίνει συνεργασία με καινοτόμους τρόπους.

Η Λευκή Βίβλος εντοπίζει τις γενικές γραμμές της πρόκλησης και τους τρόπους αντιμετώπισής της. Εμείς τώρα αναζητούμε τις απόψεις των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, των κρατών μελών, της τοπικής αυτοδιοίκησης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, των μη κυβερνητικών οργανώσεων, των κάθε λογής ενδιαφερομένων και των πολιτών της Ευρώπης για το πώς μπορούμε καλύτερα να συνδεθούμε και να επικοινωνούμε μεταξύ μας.»⁷⁷

Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση θέτει τις βάσεις για το διάλογο σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης. Η διαδικασία αυτή μετά από μια περίοδο διαβουλεύσεων ολοκληρώθηκε με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας.

2.3.1.5. Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, οποία είναι διεθνής συνθήκη τροποποιεί τις ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας, στην οποία συμμετείχαν οι πολιτικοί αρχηγοί και οι υπουργοί εξωτερικών των κρατών μελών ΕΕ. Η Συνθήκη υποκαθιστά το εγκαταλειφθέν «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα», τροποποιώντας ειδικότερα τις υπάρχουσες Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

⁷⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A110109> Πρόσβαση 22/10/2016

⁷⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52006DC0035> Πρόσβαση 22/10/2016

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας επιβεβαιώνει και ενισχύει τρεις αρχές δημοκρατικής διακυβέρνησης:

- Δημοκρατική ισότητα: τα ευρωπαϊκά όργανα πρέπει να αντιμετωπίζουν ισότιμα όλους τους πολίτες

- Οι πολίτες αντιμετωπίζονται ισότιμα από τα ευρωπαϊκά όργανα, στο άρθρο 2, της ΣΕΕ αναφέρεται «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.»

- Θεμελιώνεται και διευρύνεται η αντιπροσωπευτική δημοκρατία με περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες να εκφράζονται και να ακούγεται η φωνή τους, αλλά και με πιο συγκεκριμένη εικόνα για το ποιος κάνει τι σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Στο άρθρο 10 της ΣΕΕ τονίζεται « Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες. Τα πολιτικά κόμματα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμβάλλουν στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης και στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης»

- Γίνεται προσπάθεια ενίσχυσης της συμμετοχικής δημοκρατίας. Οι Ευρωπαίοι πολίτες διαθέτουν πλέον ένα ευρύ φάσμα μέσων που τους δίνουν τη δυνατότητα να ενημερώνονται και να συμμετέχουν στην κοινοτική πολιτική διαδικασία. Υπογραμμίζεται επίσης τη σημασία των διαβουλεύσεων, καθώς και του διαλόγου με τις διάφορες ενώσεις, την κοινωνία των πολιτών, τους κοινωνικούς εταίρους, τους εκπροσώπους των εκκλησιών και των μη ομολογιακών οργανώσεων. Στο άρθρο 11 της ΣΕΕ αναφέρεται «Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης. 2. Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών. 3. Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη. 4. Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών. Οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 24, πρώτο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

Μία ακόμα καινοτομία της συνθήκης είναι η ανοικτή μέθοδος συντονισμού (ΑΜΣ) ή οποία είναι μία διαμόρφωσης διακυβερνητικής πολιτικής η οποία δεν απορρέει από δεσμευτικά νομοθετικά μέτρα της ΕΕ και δεν απαιτεί από τις χώρες της ΕΕ να

τροποποιήσουν νομοθεσία τους.«Η ΑΜΣ, η οποία δημιουργήθηκε αρχικά τη δεκαετία του '90 στο πλαίσιο της πολιτικής απασχόλησης και της διαδικασίας του Λουξεμβούργου, θεσπίστηκε ως εργαλείο της στρατηγικής της Λισαβόνας (2000). Εκείνη την εποχή η οικονομική ολοκλήρωση της ΕΕ προχωρούσε γρήγορα, όμως οι χώρες της ΕΕ ήταν επιφυλακτικές στο να απονεύμουν περισσότερες εξουσίες στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.

Η ΑΜΣ παρείχε νέο πλαίσιο συνεργασίας ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ, οι εθνικές πολιτικές των οποίων μπορούσαν, έτσι, να κατευθυνθούν προς ορισμένους κοινούς στόχους. Δυνάμει αυτής της διακυβερνητικής μεθόδου, οι χώρες της ΕΕ αξιολογούνται μεταξύ τους (άσκηση πίεσης από ομότιμους), ενώ ο ρόλος της Επιτροπής περιορίζεται στην εποπτεία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο δεν εμπλέκονται σχεδόν καθόλου στη διαδικασία της ΑΜΣ.

Η ΑΜΣ εφαρμόζεται σε τομείς που ανήκουν στην αρμοδιότητα των χωρών της ΕΕ, όπως η απασχόληση, η κοινωνική προστασία, η εκπαίδευση, η νεολαία και η επαγγελματική κατάρτιση.

Βασίζεται κατά κύριο λόγο:

- στον από κοινού προσδιορισμό των προς επίτευξη στόχων (αποφασίζονται από το Συμβούλιο)·
- σε μέσα μέτρησης που έχουν οριστεί από κοινού (στατιστικές, δείκτες, κατευθυντήριες γραμμές)·
- στη συγκριτική αξιολόγηση, στη σύγκριση δηλαδή των επιδόσεων των χωρών της ΕΕ και στην ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών (εποπτεία που διενεργείται από την Επιτροπή).»⁷⁸

Η ΑΜΣ είναι μια συλλογική και αποκεντρωμένη μορφή λήψης αποφάσεων, σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας, η οποία συντονίζει το κέντρο με την περιφέρεια, τα τοπικά και περιφερειακά επίπεδα διοίκησης και τους κοινωνικούς εταίρους, όπως επιχειρήσεις και ΜΚΟ (γενικά όλους του ενδιαφερόμενους), οι οποίοι θα συμμετέχουν ενεργά σε διάφορες μορφές συνεργασίας με την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Συμπερασματικά η καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας έγκειται κυρίως στον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, εκτός από τους τομείς αποκλειστικής της αρμοδιότητας, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον η δράση της κρίνεται αποτελεσματικότερη σε σχέση με την αντίστοιχη δράση που αναλαμβάνεται σε εθνικό επίπεδο «η αρχή της επικουρικότητας έχει ως στόχο να εξασφαλίσει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη, ενώ ελέγχεται διαρκώς ότι η δράση που αναλαμβάνεται σε κοινοτικό επίπεδο δικαιολογείται από την αδυναμία ανάληψης δράσης σε εθνική, περιφερειακή και τοπική κλίμακα.»⁷⁹ Ο απώτερος σκοπός της που υπαγόρευσε αυτήν την προσέγγιση είναι όχι μόνον η αποκέντρωση, αλλά και η εξασφάλιση της συλλογικότητας ,της επάρκειας και της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία της Ένωσης.

⁷⁸http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=el Πρόσβαση 23/10/2016

⁷⁹ Μάρδας Δ., *Από την ΕΟΚ στην ΕΕ, «Από την ολοκλήρωση της Ενιαίας Αγοράς έως την πολιτική εννοποίηση του Ευρωπαϊκού χώρου»*, Β' έκδοση, Ζυγός, Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 304.

2.3.2. Η κατάσταση σήμερα

Στο μεγαλύτερο μέρος της Ευρώπης οι τοπικές αρχές είναι πρωτίστως και κυρίως αυτοδιοικούμενες κοινότητες δηλαδή δήμοι. Οι Δήμοι αποτελούν τον κύριο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο την καλύτερη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Έχουν εξουσία γενικών αρμοδιοτήτων ή την εξουσία να ενεργούν εκ μέρους των κοινοτήτων τους, πέρα από τις αρμοδιότητες που παρέχονται από τη νομοθεσία σε εθνικό επίπεδο. Αυτή η εξουσία δεν είναι κάτι πρόσθετο, σε σχέση με τις ήδη υπάρχουσες αρμοδιότητες, αλλά πηγάζει από την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρέπει να γίνει σαφές ότι η τοπική αυτοδιοίκηση πρωτίστως πρέπει να εκφράζει τις τοπικές κοινωνίες και δευτερευόντως να διεκπεραιώνει εργασίες διαχείρισης του κράτους.

Τα τελευταία χρόνια στην Ευρώπη υλοποιήθηκαν πολλές μεταρρυθμίσεις στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι περισσότερες αφορούσαν την συγχώνευση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και τη δημιουργία - ενίσχυση των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων. Ενώ οι διαδικασίες αποκέντρωσης ήταν πολύ ενεργές τις δεκαετίες του 80 και του 90, μετά ατόνησαν και με την έναρξη της οικονομικής κρίσης επανεμφανίστηκαν, αλλά με διαφορετικό περιεχόμενο. Οι στόχοι των νεότερων αυτών μεταρρυθμίσεων και αλλαγών δεν αφορούν μόνο την προώθηση της αποκέντρωσης, αλλά και την προσαρμογή της λειτουργίας των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων στους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς και δεσμεύσεις που επέβαλαν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Σε όλες σχεδόν τις χώρες ψηφίστηκαν νόμοι που επηρέαζαν δυσμενώς όλους τους βαθμούς αυτοδιοίκησης. Θα πρέπει να αναφερθεί επίσης η αλλοίωση των στόχων και του περιεχομένου ορισμένων μεταρρυθμίσεων που είχαν υλοποιηθεί στο παρελθόν.⁸⁰

Υπάρχουν θα λέγαμε δύο τάσεις, οι οποίες άλλοτε λειτουργούν συμπληρωματικά και άλλοτε αντίθετα. Σε ορισμένες χώρες προωθήθηκε η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της συμμόρφωσής τους με το ευρωπαϊκό «κεκτημένο», όπως π.χ. στην Ισλανδία και στο Βέλγιο που οδεύει προς την ομοσπονδοποίηση του. Σε άλλες πάλι, η αποκέντρωση συνδυάστηκε με εδαφική αναδιάρθρωση όπως στην Δανία (2008) και Ελλάδα (2010)

Στον αντίποδα η επανασυγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο κεντρικό κράτος έχει ως επιχειρήματα την επίτευξη οικονομικών κλίμακας και τον περιορισμό των δημόσιων δαπανών μέσα σε ένα κλίμα γενικευμένης λιτότητας. Απετέλεσε το μέσο για να επανακτηθεί το κράτος πολιτικό έλεγχο στους Ο.Τ.Α., όπως π.χ. στην Ιρλανδία και Ουγγαρία η διανομή του νερού έχει αναληφθεί πλέον από δημόσιους φορείς, ενώ στη Μολδαβία επανήλθαν στην κεντρική διοίκηση οι αρμοδιότητες εκπαίδευσης, που είχαν μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α.

Μια βασική κατεύθυνση της αυτοδιοίκησης, τα τελευταία χρόνια σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι ο δεύτερος βαθμός. «Η περιφερειοποίηση των ευρωπαϊκών χωρών είναι πλέον γεγονός. Τα τελευταία χρόνια σε πολλά κράτη δημιουργήθηκαν περιφερειακές αυτοδιοικήσεις ή ενισχύθηκαν οι υπάρχουσες, μεταβιβάστηκαν αρκετές κρατικές αρμοδιότητες και επιβεβαιώθηκε ο ρόλος τους ως προνομιακών εταίρων στις πολιτικές συνοχής της Ε.Ε. Στην Γαλλία, Γερμανία και Πολωνία μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες οικονομικής ανάπτυξης, ενώ στη Ρουμανία οι διοικητικές περιφέρειες θα μετατραπούν σε Ο.Τ.Α., ασκώντας πλέον αρμοδιότητες κεντρικής διοίκησης και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Ένα από τα χαρακτηριστικά της περιφερειοποίησης είναι ότι περιορίζει διοικητικά και οικονομικά τον δεύτερο βαθμό Τ.Α. και ενίοτε τον καταργεί. Η απλοποίηση των συστημάτων διοίκησης και αυτοδιοίκησης σε κάθε χώρα και η σαφής

⁸⁰ Οπ. παρ., υποσημείωση 61, σελ 63

κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης αποτελούν το κύριο επιχείρημα π.χ. στη Σλοβενία, Σουηδία, Ισπανία και Γαλλία έχουν ληφθεί ανάλογα μέτρα, ενώ στην Ελλάδα η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μετασχηματίστηκε σε περιφερειακή.»⁸¹

Είναι αυτονόητο ότι οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις δεν γίνονται με τον ίδιο τρόπο, ούτε με τον ίδιο ρυθμό. Αυτές είναι ενταγμένες στο πολιτικό σκηνικό της κάθε χώρας και προωθούνται με διαφορετικές στρατηγικές, μέσα όμως σε ένα όμως γενικότερο κλίμα περιορισμού των δημοσίων δαπανών και δημιουργίας οικονομικών κλίμακος.

Η ΕΕ για τα επόμενα χρόνια είναι αντιμέτωπη με πολλές προκλήσεις και έχει να επιλύσει ζωτικά προβλήματα. Η στρατηγική της για την αντιμετώπιση της κρίσης συμπυκνώνεται στη στρατηγική της «Ευρώπη 2020». «Ξεκίνησε το 2010 με σκοπό τη δημιουργία των συνθηκών για μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Σε επίπεδο ΕΕ, έχουν συμφωνηθεί πέντε πρωταρχικοί στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν μέχρι το τέλος του 2020. Οι στόχοι αυτοί αφορούν την απασχόληση, την έρευνα και την ανάπτυξη, το κλίμα/την ενέργεια, την εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη και τη μείωση της φτώχειας.»⁸²

Οι κυβερνήσεις δεν είναι οι μόνες υπεύθυνες για την ανάληψη δράσης. Για να επιτευχθούν οι στόχοι της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» πρέπει να δραστηριοποιηθούν όλα τα τμήματα της κοινωνίας: επιχειρήσεις, συνδικαλιστικές οργανώσεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις, τοπικές αρχές και μεμονωμένοι πολίτες. Η ανάπτυξη και η ευημερία περνά μέσα από τη συμμετοχή της κοινωνίας και την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και της εγγύτητας.

2.4. Η συμμετοχή των πολιτών στη πράξη

2.4.1. Πρακτικές Συμμετοχής των πολιτών

Για κάθε τύπο διαβούλευσης με τους πολίτες έχουν χρησιμοποιηθεί πολλαπλές πρακτικές. Αυτή η συνεργασία μεταξύ Ο.Τ.Α και πολίτη προϋποθέτει τρεις τύπους αλληλεπιδράσεων:

- **Πληροφόρηση:** είναι μια μονόδρομη σχέση στην οποία ο Ο.Τ.Α. παράγει και παραδίδει ελεύθερα τις πληροφορίες προς χρήση από τους πολίτες.

- **Διαβούλευση:** είναι μια διπλής κατεύθυνσης σχέση στην οποία οι πολίτες παρέχουν τις απόψεις τους στο φορέα. Είναι βασισμένη στον προγενέστερο ορισμό της πληροφόρησης. Οι Ο.Τ.Α. καθορίζουν τα ζητήματα για τις διαβουλεύσεις, θέτουν τις ερωτήσεις και διαχειρίζονται τη διαδικασία, ενώ οι πολίτες καλούνται για να συμβάλουν τις απόψεις και τις γνώμες τους. Η έννοια της ηλεκτρονικής διαβούλευσης περιλαμβάνει την εμπλοκή του πολίτη στα κοινά με τη χρήση νέων τεχνολογιών και βασικά του διαδικτύου καθώς και άμεση και γρήγορη πρόσβαση στην πληροφόρηση. Η ηλεκτρονική διαβούλευση ενσωματώνεται στη συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση πολιτικών και τη λήψη αποφάσεων. Ο πολίτης/χρήστης, μπορεί να εκφράζει τη γνώμη του, να σχολιάζει και να παίρνει μέρος σε δημοσκοπήσεις, έρευνες, online ερωτηματολόγια ή και να προτείνει ο ίδιος θέματα προς συζήτηση. Έτσι, δημιουργείται μία αμφίδρομη σχέση και

⁸¹ Οπ. παρ.

⁸² http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_el.htm Πρόσβαση 5/11/2016

επικοινωνία μεταξύ των πολιτών και των πολιτικών, γεγονός που αποτελεί τη βάση της δημοκρατίας.

• **Ενεργό συμμετοχή:** μια σχέση βασισμένη στη συνεργασία με τον Ο.Τ.Α στην οποία οι πολίτες συμμετέχουν ενεργά στον καθορισμό της διαδικασίας και του περιεχομένου της χάραξης πολιτικής. Αναγνωρίζει ίση αντιπροσώπευση των πολιτών στον καθορισμό των θεμάτων, στην πρόταση πολιτικών επιλογών και στη διαμόρφωση των πολιτικών .

Μια εξαντλητική λίστα αυτών των πρακτικών δεν είναι δυνατή, καθώς κάθε χώρα και κάθε δημόσια οργάνωση τις προσαρμόζει στα δικά της δεδομένα με αποτέλεσμα να υπάρχουν πολλές παρεμφερείς πρακτικές με παρόμοιους τίτλους. Οι Rowe & Frewer (2005) έχουν κατατάξει τις κυριότερες πρακτικές σε σχέση με τον τύπο της δημόσιας συμμετοχής (δημόσια επικοινωνία, δημόσια διαβούλευση, άμεση δημόσια συμμετοχή). Η κατάταξη αυτή παρατίθεται εδώ για να γίνει κατανοητό τι σημαίνει δημόσια συμμετοχή σε πρακτικό επίπεδο.

Τύπος	Παράδειγμα	Περιγραφή
Δημόσια Επικοινωνία 1	Εκπομπή πληροφοριών (διαφήμιση μέσω Τόπου, τηλεόρασης ή/ και ραδιοφώνου)	Ο πιο παραδοσιακός μηχανισμός επικοινωνίας ` χρησιμοποιείται συνήθως ως μέρος ενός προγράμματος δημόσιας επικοινωνίας. Απευθύνεται σε συγκεκριμένη ομάδα του πληθυσμού μέσω της χρήσης διάφορων ΜΜΕ. Για παράδειγμα, χρησιμοποιείται συχνά από δήμους στη Μ. Βρετανία για να δημοσιοποιήσουν πώς ξοδεύουν τους δημοτικούς φόρους που εισπράττουν.
Δημόσια Επικοινωνία 2	Δημόσιες ακροάσεις/ Δημόσιες συναντήσεις (με ερωτήσεις και απαντήσεις)	Ως μηχανισμός βασίζεται στο ότι το κοινό θα έρθει στην πληροφορία και όχι το αντίστροφο. Επομένως το κοινό που θα συμμετάσχει είναι συγκεκριμένο, δραστήριο και ενδιαφέρεται. Οι οργανωτές παρουσιάζουν συνήθως τις πληροφορίες που εκείνοι επιθυμούν, διαφοροποιώντας τις ενδεχομένως ανάλογα με το κοινό. Οι δημόσιες ακροάσεις χρησιμοποιούνται κυρίως πριν από την εφαρμογή ενός μεγάλου κυβερνητικού προγράμματος ή πριν από τη νομοθετική διαδικασία. Οι δημόσιες συναντήσεις μπορεί να οργανωθούν αυτόβουλα από κάποιον δημόσιο οργανισμό ή ως απάντηση σε ανησυχίες των πολιτών
Δημόσια Επικοινωνία 3	Κέντρα υποδοχής [Drop-in centers]/ Ψηφιακή τηλεόραση/ Διαδίκτυο	Και αυτοί οι μηχανισμοί βασίζονται στην αναζήτηση της πληροφορίας από το κοινό. Τα κέντρα υποδοχής (συνήθη στους περισσότερους δημόσιους οργανισμούς στη Μ. Βρετανία) περιλαμβάνουν σημεία διανομής πληροφοριών με υπαλλήλους, όπου οι πολίτες μπορούν να θέσουν ερωτήματα, να διαβάσουν

		σχετικά κείμενα ή να δουν κάποια έκθεση σχετικά με κάποιο έργο στην περιοχή. Πιο σύγχρονες μέθοδοι περιλαμβάνουν την παροχή πληροφοριών μέσω του διαδικτύου (π.χ. σχέδια για κάποιο έργο) ή της ψηφιακής τηλεόρασης. Η πληροφορία είναι έτσι οργανωμένη ώστε ο δημόσιος οργανισμός να αποφασίζει τι θα προωθηθεί στον πολίτη. Παρότι στα κέντρα υποδοχής υπάρχει επαφή με υπαλλήλους, αυτοί συνήθως μόνο κατευθύνουν τους πολίτες στην πληροφορία χωρίς να εμβαθύνουν ουσιαστικά.
Δημόσια Επικοινωνία 4	Τηλεφωνικές γραμμές πληροφοριών [Hotline]	Άλλος ένας μηχανισμός που βασίζεται στη χρήση του από το κοινό. Η πληροφορία είναι ευέλικτη και εξαρτάται από τις ερωτήσεις των πολιτών. Οι πολίτες μπορούν να τηλεφωνούν και να ζητούν πληροφορίες που είτε τους δίνονται άμεσα είτε αργότερα πάλι μέσω τηλεφώνου
Δημόσια Διαβούλευση 1	Δημοσκοπήσεις/ Δημοψηφίσματα/ Έρευνες	Μέθοδοι που εξασφαλίζουν την εισροή ελεγχόμενης πληροφορία σε συγκεκριμένες ερωτήσεις από μεγάλο δείγμα του πληθυσμού. Η ποσότητα των δεδομένων είναι πιο σημαντική από την ποιότητα (δεν υπάρχει προσωπική επαφή για επεξηγήσεις και οι ερωτήσεις είναι κλειστές). Σημαντικό είναι αν οι απαντήσεις θα επηρεάσουν άμεσα τη λήψη αποφάσεων (π.χ. δημοψηφίσματα). Επίσης διαφέρει το μέσο που θα χρησιμοποιηθεί (π.χ. τηλέφωνο, ταχυδρομείο, διαδίκτυο)
Δημόσια Διαβούλευση 2	Κείμενα διαβούλευσης	Η μέθοδος αυτή επιδιώκει τη συγκέντρωση ανοιχτών απαντήσεων σε ένα σημαντικό θέμα. Συνήθως το κείμενο της διαβούλευσης αποστέλλεται σε μια λίστα ενδιαφερομένων (π.χ. εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων και άλλων οργανώσεων) με ορισμένο χρόνο για να απαντήσουν
Δημόσια Διαβούλευση 3	Ηλεκτρονική διαβούλευση	Μοιάζει με την προηγούμενη μέθοδο με τη διαφορά ότι η διαδικασία είναι πιο ανοιχτή. Το κείμενο αναρτάται στην ιστοσελίδα του δημόσιου οργανισμού με συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο και η απάντηση μπορεί να προέρχεται από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο. Χρησιμοποιείται ευρέως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
Δημόσια Διαβούλευση 4	Focus group	Η έμφαση εδώ είναι στην ποιότητα και όχι στην ποσότητα της πληροφορίας. Υπάρχει άμεση επαφή και αλληλεπίδραση έτσι ώστε να διευκολυνθεί η παροχή πληροφοριών. Μια

		τέτοια ομάδα περιλαμβάνει γύρω στα 12 άτομα και έναν συντονιστή και συζητάει για κάποιο γενικό θέμα με στόχο την κατανόηση της θέσης των πολιτών πάνω στο ζήτημα
Δημόσια Διαβούλευση 5	Ομάδα μελέτης/ Ανοιχτός χώρος	Η διαφορά με την προηγούμενη μέθοδο είναι ότι η συμμετοχή είναι πιο ανοιχτή. Η ομάδα μελέτης χρησιμοποιείται συχνά στις ΗΠΑ και στη Σουηδία και αποτελείται από 5 έως 20 άτομα. Συναντιέται το λιγότερο 3 φορές και συζητάει με τη βοήθεια ενός εθελοντή-συντονιστή ένα θέμα, μέσω και της μελέτης σχετικών κειμένων. Συνήθως, υπάρχουν συγκεκριμένες προδιαγραφές για τη διεκπεραίωση της συζήτησης. Ο ανοιχτός χώρος περιλαμβάνει μεγάλες συναθροίσεις πολιτών που επιθυμούν να συμμετάσχουν και επιλέγουν τα επιμέρους θέματα που θέλουν να συζητήσουν σε μικρότερες ομάδες εργασίας οι οποίες, στο τέλος, ξανασυναντιούνται στη γενική συνέλευση
Δημόσια Διαβούλευση 6	Πάνελ πολιτών [citizen panel], π.χ. πάνελ υγείας	Το σημαντικότερο παράδειγμα αυτής της πρακτικής είναι τα μόνιμα πάνελ πολιτών για την υγεία. Επιλεγμένοι εκπρόσωποι συμμετέχουν σε αυτά τα πάνελ που συναντιούνται αρκετές φορές τον χρόνο για να συζητήσουν κάποια ζητήματα. Συνήθως, στο τέλος του κύκλου των συναντήσεων, οι διάφορες απόψεις καταγράφονται ίσως και μέσω της χρήσης ψήφου.
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 1	Ομάδα εργασίας για τον σχεδιασμό δράσεων, «Δικαστήρια» πολιτών (citizen's jury), Συνέδρια γενικής συναίνεσης	Οι τεχνικές αυτές χαρακτηρίζονται από επιλογή συμμετεχόντων, συντονισμένες ομαδικές συζητήσεις, δυνατότητα ανοιχτών απαντήσεων, ευέλικτη ροή πληροφοριών από τον δημόσιο οργανισμό, συχνά με τη μορφή «ειδικών» που είναι διαθέσιμοι για να απαντήσουν ερωτήσεις για κάποιες μέρες. Το αποτέλεσμα των εργασιών της ομάδας δεν είναι προδιαγεγραμμένο και εξαρτάται από τις συγκυρίες.
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 2	Δημιουργία κανόνων μέσω διαπραγματεύσεων/ Ομάδα δράσης [task force]	Η διαφορά αυτής της τεχνικής από την προηγούμενη είναι ότι δεν υπάρχει διευκόλυνση στη ροή πληροφοριών. Οι ομάδες αυτές αποτελούνται από εκπροσώπους φορέων που, χωρίς ιδιαίτερες διαδικασίες, καλούνται να λύσουν ένα πρόβλημα
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 3	Διαβουλευτική δημοσκόπηση [Deliberative opinion poll]/ Πυρήνας Σχεδιασμού [Planning cell]	Η τεχνική αυτή είναι παρόμοια με την πρώτη της άμεσης δημόσιας συμμετοχής με τη διαφορά ότι η συνάθροιση απόψεων είναι συστατικό της στοιχείο. Στην περίπτωση της διαβουλευτικής δημοσκόπησης, οι ερωτώμενοι

		απαντούν πριν από και μετά τη διαβούλευση και τη συζήτηση με τους «ειδικούς». Στο τέλος, προκύπτει δομημένη συνάθροιση των απόψεων όλων των συμμετεχόντων. Στους πυρήνες σχεδιασμού (γερμανικό μοντέλο) χρησιμοποιούνται διάφορες μέθοδοι συγκέντρωσης, αξιολόγησης και τελικά συνάθροισης των διαφορετικών απόψεων
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 4	Συγκεντρώσεις πόλεων (με ψηφοφορία)	Η συμμετοχή είναι ανοιχτή και δεν υπάρχει διευκόλυνση στη ροή της πληροφορίας. Η συνάθροιση απόψεων είναι δομημένη μέσω ψηφοφορίας μετά από συζητήσεις των συμμετεχόντων (μοντέλο της Νέας Αγγλίας).

A Typology of Public Engagement Mechanisms , Gene Rowe Institute of Food Research, Lynn J. Frewer
University of Wageningen 278-282

2.4.2. Παραδείγματα διαφόρων χωρών

Στη συνέχεια, θα ακολουθήσει η παράθεση παραδειγμάτων συμμετοχικών θεσμών και διαδικασιών άμεσης συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ΟΤΑ της Ευρώπης και όχι μόνο.

Α) Λατινική Αμερική: Στην άλλη πλευρά του ατλαντικού χαρακτηριστική είναι η εμφάνιση του συμμετοχικού προϋπολογισμού. Αποτελεί μια πρακτική συμμετοχικής διαδικασίας η οποία έχει υιοθετηθεί την τελευταία εικοσαετία. Εμφανίστηκε το 1989 στο Πόρτο Αλέγκρε της Βραζιλίας από όπου σταδιακά εξαπλώθηκε σε πολλές πόλεις της Λατινικής Αμερικής (Περού, Ουρουγουάη κ.ά.) και όχι μόνο, ανεξαρτήτως επιπέδου αστικότητας και αναπτύσσοντας μια ποικιλομορφία, προσαρμοσμένη ανά περίπτωση στα τοπικά δεδομένα.

«Η αποτελεσματικότητα ενός μοντέλου Σ.Π. εξαρτάται από το σε τι βαθμό θα κατανοήσουν οι πολίτες τους περιορισμούς και τις δυνατότητες ενός προϋπολογισμού. Κεντρικό ρόλο σε αυτό παίζουν οι δημοτικοί λειτουργοί που βοηθούν τους πολίτες να συντάξουν προτάσεις που να είναι υλοποιήσιμες και ρεαλιστικές.

Είναι σημαντικό να γίνει κατανοητό ότι ο Σ.Π. εφαρμόζεται σε ένα κομμάτι του συνολικού προϋπολογισμού. Μιας και το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού μιας πόλης πάει σε μισθούς και άλλα πάγια έξοδα, οι πολίτες διαβουλεύονται το μέρος του προϋπολογισμού που αφορά τις επενδύσεις. Αν και μικρό το κομμάτι αυτό σε σχέση με το σύνολο, ωστόσο έχει τη μεγαλύτερη επιρροή στην ποιότητα ζωής των πολιτών και την ποιότητα των υπηρεσιών.

Οι στόχοι του Σ.Π. είναι κυρίως πολιτικοί και κοινωνικοί. Βασική αρχή είναι η ενίσχυση της έννοιας της δημοκρατίας μέσω της συμμετοχής των πολιτών και των ομάδων της κοινωνίας των πολιτών στην τοπική διακυβέρνηση. Αποτέλεσμα του Σ.Π. είναι η κινητοποίηση των κοινοτήτων που βρίσκονται συνήθως στο περιθώριο και η διάθεση κεφαλαίων για την κάλυψη των αναγκών τους. Ταυτόχρονα ο Σ.Π. ενισχύει τη διαφάνεια των διαδικασιών και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών. Ο Σ.Π. αποτελεί πρωτίστως ένα εργαλείο οικοδόμησης εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των

τοπικών κυβερνήσεων (Sintomer et al., 2010)». ⁸³ Τα αποτελέσματα ως προς την επιτυχία του θεσμού ποικίλλουν κατά περίπτωση.

Β) Καναδάς Στον Καναδά η δημόσια διαβούλευση σε όλα τα επίπεδα της άσκησης εξουσίας μια διαδικασία, η οποία χρησιμοποιείται ευρέως στη λήψη των αποφάσεων. Ξεκίνησε με την μεταρρύθμιση του 1986 και γρήγορα υιοθετήθηκε στην διαμόρφωση των πολιτικών, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο. «Η διαβούλευση ξεκινά από τα αρχικά στάδια διαμόρφωσης των πολιτικών και για τη διεξαγωγή της εφαρμόζονται μια σειρά από διαδικασίες, όπως η δημοσίευση πρόσκλησης στην επίσημη εφημερίδα της κυβέρνησης, η υποβολή από όλους τους ενδιαφερόμενους (οργανώσεις και πολίτες) στοιχείων, απόψεων, προτάσεων και πληροφοριών σχετικά με το υπό διαβούλευση μέτρο πολιτικής.

Ταυτόχρονα από τους δημόσιους φορείς εκπονούνται κείμενα συζήτησης, γραπτές αναφορές, ad hoc συναντήσεις και προχωρούν σε δημοσιοποιήσεις στο διαδίκτυο αναζητώντας εισροή πληροφόρησης. Επίσης, κατά περίπτωση, οργανώνονται ομάδες εργασίας και εκδίδονται ενημερωτικά δελτία.

Ως προς τα εργαλεία που εφαρμόζονται για τη διαβούλευση αυτά κυρίως αφορούν σε σφυγμομετρήσεις της κοινής γνώμης, διοργάνωση στρογγυλών τραπεζιών, on line ερωτηματολόγιο και φόρμες ανατροφοδότησης και συζητήσεις στο «δημαρχείο» («town hall» discussions)»⁸⁴

Γ) Ηνωμένο Βασίλειο: Δεν υπάρχει μια γενική διάταξη που να καθιερώνει τη διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων, παρέχεται όμως η διακριτική ευχέρεια στους Ο.Τ.Α. να διεξάγουν δημοψηφίσματα σε εθελοντική βάση. Η συμμετοχή στα ενοριακά συμβούλια (Αγγλία) ή στα κοινοτικά συμβούλια (Ουαλία, Σκοτία) αποτελεί έναν από τους θεσμούς που προωθούν τις συμμετοχικές διαδικασίες. Άλλοι μηχανισμοί που προωθούν τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και στον έλεγχο είναι

- Οι κριτικές επιτροπές των πολιτών
- Η ηλεκτρονική πληροφόρηση
- Οι έρευνες σε τοπικό επίπεδο
- Οι κοινοτικές συνελεύσεις
- Οι ειδικές ομάδες χρηστών ⁸⁵

Δ) Γερμανία: Σε όλα τα κρατίδια έχουν προβλεφθεί από τοπικό Σύνταγμα, δημοψηφίσματα με αντικείμενο σημαντικές δημοτικές υποθέσεις. Το ποσοστό, επί του συνόλου των δημοτών, των αιτήσεων για διενέργεια δημοψηφίσματος ποικίλλει από 10% έως 20%, ανάλογα με το κρατίδιο. Μόνο στη Βαυαρία δεν ορίζεται ανάλογο ποσοστό. Οι δημότες έχουν επίσης τη δυνατότητα να υποβάλλουν επερωτήσεις στο Δημοτικό Συμβούλιο για θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες τους. Συμβουλευτικές επιτροπές όπως είναι οι επιτροπές αλλοδαπών, συμμετέχουν ενεργά στις εργασίες του Δημοτικού Συμβουλίου και στην εκτέλεση των αποφάσεων. Σε όλα τα κρατίδια λειτουργούν ομάδες πολιτών χωρίς αποφασιστικό χαρακτήρα, διαδραματίζοντας όμως σημαντικό ρόλο στη διαφάνεια, στην υπευθυνότητα και στην ενημέρωση των πολιτών.

⁸³ <http://www.symmetoxi.eu/index.php/s-pplgs.html> Πρόσβαση 5/11/2016

⁸⁴ Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, σελ. 260

⁸⁵ Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές– Ράλλης Γκέκας & Κατερίνα Μήτσου, ΕΕΤΑΑ, σελ. 276 -277

Δημοτικές συνελεύσεις συγκαλούνται ώστε να προσφέρουν τη δυνατότητα στους δημότες να ενημερώνονται για σημαντικές δημοτικές υποθέσεις. Οι δημοτικές συνελεύσεις πραγματοποιούνται ύστερα από πρόσκληση του Δημοτικού Συμβουλίου, αν και για να πραγματοποιηθούν θα πρέπει να έχει προηγηθεί έγγραφη αίτηση ενός ελαχίστου αριθμού δημοτών. Τέλος, το Δημοτικό Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να έχει έκτακτη ή μόνιμη συνεργασία με τοπικούς εμπειρογνώμονες.⁸⁶

Ε) Γαλλία: Ο νόμος επιτρέπει στους δήμους να συμβουλευόμαστε τους πολίτες τους, για θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των δήμων. Πρόκειται μόνο για απλή γνωμοδότηση, που στόχο έχει να δια φωτίσει την απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.⁸⁷

ΣΤ) Ιταλία: Οι δήμοι στην Ιταλία προσπαθούν να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των πολιτών μέσα από θεσμούς, όπως είναι τα δημοτικά διαμερίσματα ή τα συνοικιακά συμβούλια. Παρέχεται επίσης η δυνατότητα διεξαγωγής τοπικών δημοψηφισμάτων. Το αντικείμενο των δημοψηφισμάτων αυτών πρέπει να είναι σχετικό με τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. και δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί ταυτόχρονα με τις εκλογές. Οι επαρχίες και οι δήμοι έχουν επίσης τη δυνατότητα να ορίσουν ένα «συνήγορο του πολίτη».⁸⁸

Ζ) Ελβετία: Η Ελβετία αποτελείται από 26 καντόνια, τα οποία όλα μαζί σχηματίζουν το ομοσπονδιακό κράτος, την Ομοσπονδία της Ελβετίας. Όλα τα καντόνια έχουν δικό τους σύνταγμα, το οποίο έχει εξελιχθεί με την παράδοση και τις ιστορικές καταστάσεις των μεμονωμένων περιοχών. Το καντόνι αναλαμβάνει σήμερα αρμοδιότητες, οι οποίες δεν έχουν μεταβιβαστεί στην ομοσπονδία και δεν έχουν αναλάβει οι κοινότητες. Τα καντόνια, είναι χωρισμένα σε άλλες μικρές μονάδες τις κοινότητες. Όλη η Ελβετία αποτελείται από μόλις 3.000 μονές κοινότητες με τα 2/3 των κοινοτήτων να συγκεντρώνουν λιγότερο από 2.000 κατοίκους. Η πλειοψηφία αυτών των κοινοτήτων γνωρίζει τη συνέλευση της κοινότητας. Η Συνέλευση όλων των πολιτών με δικαίωμα ψήφου στην κοινότητα, η συνέλευση της κοινότητας, τοπικό ανώτατο όργανο της κοινότητας διεξάγεται αρκετές φορές το χρόνο και αποφασίζει για υποθέσεις πραγμάτων, οι οποίες αφορούν την κοινότητα.

«Η κυριαρχία είναι πραγματικά στα χέρια του λαού. Αν μαζευτούν εκατό χιλιάδες υπογραφές πολιτών, μπορούν να προτείνουν νόμο για ψήφιση, ή ειδικό δημοψήφισμα. Εξάλλου, βασικό χαρακτηριστικό της άμεσης δημοκρατίας της Ελβετίας είναι τα συχνά δημοψηφίσματα, αρκετές φορές εντός του ίδιου έτους, τα οποία αφορούν νόμους και νομοσχέδια καθώς επίσης και τον προϋπολογισμό. Κατά τη διάρκεια ενός «δημοψηφιστικού» Σαββατοκύριακου, αποφασίζεται συχνά για περισσότερα από δέκα διαφορετικά θέματα, τα οποία συμπεριλαμβάνουν «ερωτήματα» της Ομοσπονδίας, των καντονιών και των κοινοτήτων. Συνολικά, από το 1848 μέχρι το 2007, διενεργήθηκαν 543 ψηφοφορίες, 221 υποχρεωτικά δημοψηφίσματα, 254 δημοψηφίσματα με πρωτοβουλία πολιτών και 2370 προαιρετικά δημοψηφίσματα! Κάντε την σύγκριση παρακαλώ, με την δική μας πολιτική πραγματικότητα. Στην Ελλάδα, δημοψηφίσματα

⁸⁶ Οπ. παρ., σελ. 250

⁸⁷ Οπ. παρ., σελ. 235

⁸⁸ Οπ. παρ., σελ. 318

είχαμε μόνο για πολιτειακά αλλά ποτέ για εθνικά, κοινωνικά ή πολιτικά ζητήματα, παρά την σχετική πρόβλεψη του άρθρου 44 του Συντάγματος.»⁸⁹

Η) Φινλανδία: Ο νόμος περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης προβλέπει γνωμοδοτικά δημοψηφίσματα. Δημοψηφίσματα μπορεί να οργανωθούν σε θέματα αρμοδιότητας του Δήμου. Η απόφαση λαμβάνεται από το συμβούλιο. Μια πρωτοβουλία για δημοψήφισμα πρέπει να υποστηρίζεται τουλάχιστον από το 5% των δημοτών με δικαίωμα ψήφου. Το συμβούλιο μπορεί να οργανώσει δημοψήφισμα και με δική του πρωτοβουλία.

Οι κάτοικοι του δήμου έχουν το δικαίωμα να αναλάβουν πρωτοβουλίες σχετικές με τις δραστηριότητες του δήμου. Το τοπικό συμβούλιο πρέπει να ενημερώνεται τουλάχιστον μια φορά το χρόνο για τις πρωτοβουλίες που έχουν ληφθεί και εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του και για τα μέτρα που ελήφθησαν ως αποτέλεσμα αυτών των πρωτοβουλιών. Κάθε πρωτοβουλία που προσυπογράφεται, τουλάχιστον από το 5% των κατοίκων του δήμου, πρέπει να συζητηθεί στο συμβούλιο εντός έξι (6) μηνών. Ο Νόμος περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αριθμεί παραδείγματα για το πώς μπορούν οι πολίτες να συμμετέχουν σε τοπικές υποθέσεις (ενημέρωση, βοήθεια χρηματοδότηση της πρωτοβουλίας των πολιτών και έρευνες αγοράς).⁹⁰

Θ) Βέλγιο: Το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί να καλέσει τους ψηφοφόρους – πολίτες να εκφράσουν τις απόψεις τους, μέσα από δημοψήφισμα, σε περιπτώσεις όπου τίγονται τοπικά ζητήματα. Δημοψήφισμα πραγματοποιείται ύστερα από απαίτηση τουλάχιστον του 1/5 του εκλογικού σώματος, σε δήμους άνω των 3.000 κατοίκων και του 1/4 του εκλογικού σώματος, στους υπόλοιπους δήμους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το συμβούλιο υποχρεούται να διεξάγει δημοψήφισμα, σε διάστημα τριών (3) μηνών από την ημερομηνία αίτησης δημοψηφίσματος.

Το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί να καλέσει μέρος ή σύνολο των πολιτών του δήμου, ώστε να εκφράσουν τη γνώμη τους για κάποιο ειδικό πρόβλημα του δήμου. Η συμμετοχή είναι προαιρετική.⁹¹

Ι) Ισπανία: Η γνώμη των πολιτών μπορεί να ζητηθεί από τους κατοίκους και να συμφωνηθεί από τους Δημάρχους. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η συμφωνία της απόλυτης πλειοψηφίας της ολομέλειας του Δημοτικού Συμβουλίου και η προηγηθείσα έγκριση της Κυβέρνησης του Κράτους για θέματα τοπικού χαρακτήρα του δήμου που έχουν ιδιαίτερη σημασία για τα συμφέροντα των κατοίκων, εκτός από τα θέματα σχετικά με τα τοπικά οικονομικά. Οι Οργανικοί Κανονισμοί των Δήμων μπορούν να προβλέπουν τη συμμετοχή των κατοίκων στις δημόσιες συνόδους της Ολομέλειας του Συμβουλίου, μόνο με ενημερωτικό χαρακτήρα, μέσω των ενώσεων κατοίκων. Στην περίπτωση αποκέντρωσης με τη μορφή διαμερισμάτων, επιτρέπεται στους εκπροσώπους των ενώσεων κατοίκων να συμμετέχουν στο συνοικιακό συμβούλιο, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι μπορεί να αποφασιστεί η δημιουργία τομεακών συμβουλίων για τη συμμετοχή των πολιτών και των ενώσεων τους στις υποθέσεις του δήμου.

Σε όλες τις περιπτώσεις, η λήψη αποφάσεων στις υποθέσεις του δήμου εναπόκειται αποκλειστικά στους Συμβούλους.⁹²

⁸⁹ <http://www.neosyntagma.net/wp-content/uploads/2013/02/referenda-and-switzerland2.jpg> Πρόσβαση 13/11/2016

⁹⁰ Οπ. παρ., υποσημείωση 79, σελ. 442

⁹¹ Οπ. παρ., σελ. 260

Κ) Ολλανδία: Το δημοψήφισμα έχει γίνει πάρα πολύ σημαντικό σε τοπικό επίπεδο τα τελευταία χρόνια. Η συμμετοχή με την έννοια του δικαιώματος γνωμοδότησης είναι λιγότερο σημαντική από τη διεξαγωγή ενός δημοψηφίσματος. Ο νόμος για τους δήμους υποχρεώνει το δημοτικό συμβούλιο να ρυθμίζει αυτή τη μορφή συμμετοχής σε νομοσχέδιο. Ο Γενικός Διοικητικός Νόμος, που άρχισε να ισχύει από το 1994 κωδικοποιεί έναν ρυθμό αρχών διοίκησης, οι οποίες κατά ένα μεγάλο μέρος ήταν άγραφες. Ένας από τους σκοπούς του νόμου αυτού είναι η αύξηση της διαφάνειας των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της κυβέρνησης.

Οι πολίτες μπορούν επίσης να ορίζονται σε ορισμένες επιτροπές του δημοτικού συμβουλίου. Το συμβούλιο μπορεί επομένως να ορίζει απευθείας όποιον επιθυμεί, ακόμη και άτομα που δεν είναι κάτοικοι του δήμου, και μπορεί να δίνει το δικαίωμα διορισμού ή ορισμού σε οργανισμούς. Μπορεί επίσης να αποφασίζει αν τα μέλη θα πρέπει να εκλέγονται απευθείας, κάτι που συμβαίνει κυρίως στην περίπτωση των επιτροπών για ιδιαίτερες περιοχές, όπως είναι τα συμβούλια όμορων δήμων. Ωστόσο, οι επιτροπές για ένα συγκεκριμένο έργο μπορεί να περιλαμβάνουν μέλη του ευρέως κοινού για παράδειγμα επιτροπές στους τομείς αθλητισμού και πολιτισμού. Συνήθως, παρόμοιες επιτροπές έχουν μόνο γνωμοδοτική ισχύ. Μερικές φορές οι επιτροπές συστήνονται για να εφαρμόσουν την ιδέα της δημόσιας / ιδιωτικής συνεργασίας όπου ορισμένα μέλη της επιτροπής ορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο και τα υπόλοιπα μέλη από ιδιωτικούς οργανισμούς.⁹³

2.5. Μια αποτίμηση

Είδαμε λοιπόν ότι τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται μια δυναμική συνταγματικής μεταρρύθμισης, με σκοπό την ενίσχυση της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Γίνεται προσπάθεια οι αποφάσεις να μεταφερθούν εγγύτερα στους πολίτες, ενώ οι τελευταίοι επιβάλλεται να αισθανθούν και να γίνουν περισσότερο υπεύθυνοι για την κοινή τους πορεία.

Μεγάλο ποσοστό των πολιτών του αναπτυγμένου κόσμου, βιώνουν προβλήματα φτωχοποίησης, ανεργίας και αβεβαιότητας. Η πολιτική απαξιώνεται και ο εθνοκεντρικός λόγος με ψήγματα εθνικισμού ακούγεται ελκυστικότερος σε ολόένα και περισσότερους. Η Ε.Ε. βρίσκεται και αυτή με τη σειρά της στη δίνη ενός ευρωσκεπτικισμού με κίνδυνο την «αποολοκλήρωση». Η ένωση κατάφερε, στη συνείδηση των πολλών, να ταυτιστεί με τα συμφέροντα των οικονομικών και μιντιακών ελίτ οι οποίες δε διστάζουν να αμφισβητήσουν την λαϊκή ετυμηγορία, να την γελοιοποιήσουν, και να την απαξιώσουν.

Η τάση ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης συνυπάρχει, εξάλλου, με την ενδυνάμωση του υπερκρατικού επιπέδου (π.χ. την Ε.Ε), αλλά και την παγκοσμιοποίηση ως φαινόμενο. Οι φαινομενικά αντιθετικές αυτές διαδικασίες μεταφοράς κρατικών αρμοδιοτήτων προς τα κάτω και προς τα πάνω οδηγούν προς τη σταδιακή δημιουργία ενός πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης, και διαρρηγνύουν τη μονοκαθεδρία του εθνικού πολιτικού πλαισίου άσκησης πολιτικής εξουσίας. Η Τ.Α. κατά πολλούς φιλοδοξεί να γίνει το αντίβαρο της παγκοσμιοποίησης, προσφέροντας ένα πεδίο αναζήτησης της δημοκρατίας.

⁹² Οπ. παρ., σελ. 303

⁹³ Οπ. παρ., σελ. 366

Στην Ευρώπη ειδικότερα διαφαίνεται μια τάση προς την ενίσχυση του ρόλου των Περιφερειών και των θεσμών Αυτοδιοίκησης ως μηχανισμών αποκέντρωσης της εξουσίας από τα ανώτερα προς τα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα και άμβλυνσης των συγκεντρωτικών δομών των εθνικών κρατών μέσα από την αμεσότερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων. Οι τάσεις ενίσχυσης της ευρωπαϊκής Αυτοδιοίκησης συνάδουν με τη θεμελιώδη συνταγματική αρχή της ΕΕ, την αρχή της επικουρικής, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατό εγγύτερα στον πολίτη και στο επίπεδο στο οποίο ασκείται η λειτουργία αποτελεσματικότερα και συντείνουν προς τη σταδιακή δημιουργία ενός πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης με ευρεία συμμετοχή των πολιτών. Ποικίλες μορφές πληροφόρησης (πρόσβαση στην πληροφόρηση, συνήγορος του πολίτη, διαβούλευσης (τοπικά δημοψηφίσματα, ηλεκτρονική διαβούλευση κ.ά.) και ενεργής συμμετοχής (συλλογή υπογραφών, συμμετοχικός προϋπολογισμός κ.ά.) καταδεικνύουν στην πράξη την προσπάθεια πολιτικής αφύπνισης των πολιτών, που όμως μέχρι και σήμερα είναι ακόμα ζητούμενο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1. Από την αρχαιότητα μέχρι την μεταρρύθμιση του Βενιζέλου

3.1.1. Αρχαιότητα

Οι ιστορικοί Καρολίδης και Παπαρρηγόπουλος ξεκινούν την ίδρυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το μινωικό κράτος, το φυλετικό κράτος, όπου υπήρχε ο ΔΑΜΟΣ, που μετά τους Αχαιούς ήταν ο Δήμος. Ο βασιλιάς δεν ήταν τότε άναξ αλλά ουσιαστικά ο δήμαρχος. Οι δήμοι – διοικητικές επαρχίες (damo) λειτουργούσαν με ιεραρχική σειρά : ο βασιλιάς (qyqsireu), ο οποίος ήταν τοπικός αρχηγός επαρχίας, οι τοπικοί άρχοντες (koretai) και οι υπάλληλοι των δήμων που ήταν διορισμένοι από το βασιλιά (damokoro). Τελευταία ήταν η τάξη των δούλων (doera), που δούλευαν για ιδιώτες ή για τα ανάκτορα. Έπειτα φθάνουμε στον πατέρα της Αυτοδιοίκησης, τον Κλεισθένη. Αυτός χώρισε την αθηναϊκή πολιτεία σε 100 Δήμους. Κάθε Δήμος είχε τη δική του διοικητική Περιφέρεια, τη δική του ονομασία και τα δικά του διοικητικά όργανα, άμεσα εκλεγμένα από τους κατοίκους.

Το κράτος του Μεγάλου Αλεξάνδρου, όπως είναι γνωστό, στηριζόταν πάνω στην αποσυγκέντρωση αλλά και στην Αυτοδιοίκηση των ελληνικών Κοινοτήτων και των Πόλεων. Αργότερα, η Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία αντέγραψε την οργάνωση αυτή για να εξασφαλίσει τις απέραντες κτήσεις της. Οι ίδιες αρχές επικράτησαν και στη Βυζαντινή Αυτοκρατορία, αρχές που απέβλεπαν στη διατήρηση της αυτονομίας των Πόλεων και των Κοινοτήτων. Στο Βυζάντιο, όπως αναφέρει ο ιστορικός Κ. Παπαρρηγόπουλος, μέχρι και την πτώση του υπήρχαν κοινοτικοί οργανισμοί που είχαν αυτοτελή ύπαρξη και άμεσα εκλεγμένες Αρχές.⁹⁴

3.1.2. Περίοδος 1453- 1833

Την περίοδο της Τουρκοκρατίας αυτή ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει σημείο αναφοράς τις Ελληνικές κοινότητες, οι οποίες είχαν υψηλό βαθμό αυτοδιοίκησης και σε αρκετές περιπτώσεις έγιναν κέντρα τοπικού πολιτισμού, όπως π.χ. τα Αμπελάκια της Θεσσαλίας και η Δημητσάνα της Αρκαδίας. «Επίσης η φάση αυτή καλύπτει και τους επαναστατικούς χρόνους, την κρίσιμη δεκαετία του 1821. Έτσι, κατά τον νόμο 12 της 30.4.1822 περί «Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» της 30^{ης} Απριλίου 1822 προβλέφθηκε η περιφερειακή διοικητική διαίρεση του υπό σύσταση κράτους του έθνους

⁹⁴ Κων. Παπαρρηγόπουλος, Ιστορία του ελληνικού έθνους: Από αρχαιοτάτων χρόνων μέχρι σήμερα, τόμος 1ος και 2ος

σε επαρχίες – αντεπαρχίες και κοινότητες». ⁹⁵ «Κατά το πρώτο έτος της Επανάστασης δημιουργήθηκαν τοπικές αρχές, που αποσκοπούσαν στην αντιμετώπιση των αναγκών του αγών, στην επίλυση των καθημερινών αναγκών του απελευθερωτικού αγώνα και των καθημερινών προβλημάτων που ανέκυπταν κατά την εξέλιξή του». ⁹⁶ «Με τη Β' Εθνική Συνέλευση του Άστρου ο παραπάνω νόμος τροποποιήθηκε και διαμορφώθηκε ο Νέος Οργανισμός των ελληνικών επαρχιών, με τον οποίο η επικράτεια διαιρέθηκε σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε κωμοπόλεις και σε χωριά». ⁹⁷ «Την Καποδιστριακή περίοδο, με το Γ' ψήφισμα της 12^{ης}.4.1828 η επικράτεια (Πελοπόννησος, Στερεά Ελλάδα) διαιρέθηκε σε «τμήματα» με επικεφαλείς έκτακτους επιτρόπους. Κάθε τμήμα (στην Πελοπόννησο) υποδιαιρέθηκε σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά». ⁹⁸

3.1.3. Περίοδος 1833- 1912

Από την απελευθέρωση και μετά αρχίζει να αναπτύσσεται μια προβληματική σχέση ανάμεσα στην κεντρική εξουσία και την τοπική εξουσία. «Οι ποικιλόμορφες ελληνορθόδοξες «συσσωματώσεις» της τουρκοκρατίας προσφέρονταν προς αξιοποίηση για την ανάπτυξη των διοικητικών μηχανισμών του νέου εθνικού Κράτους. Ταυτόχρονα όμως συγκροτούσαν και τον κορμό των τοπικιστικών – παραδοσιακών δυνάμεων που έπρεπε να καμφθούν προκειμένου να επιβιώσει η πανταχόθεν απειλούμενη και ευάλωτη «Ελληνική Πολιτεία» των επαναστατικών χρόνων. Έτσι επιχειρήθηκε τόσο ο προσεταιρισμός των Κοινοτήτων με την ενσωμάτωσή τους στο νέο πολιτειακό μόρφωμα, όσο και η (σιωπηρή κατά κανόνα) κατάργησή τους με τη δημιουργία νέων, ενιαίων για όλη την επικράτεια οργανωτικών μορφών της τοπικής αυτοδιοίκησης («πόλεων», «κωμών» κ.ά.).» ⁹⁹ Η περίοδος της Βαυαρικής αντιβασιλείας χαρακτηρίζεται από άλλη μια προσπάθεια οργάνωσης της Τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με το ευρωπαϊκό δυτικό πρότυπο, δηλαδή τη δημιουργία Δήμων. «Η φάση αυτή περιλαμβάνει και τις δύο υποπεριόδους της βασιλείας του Όθωνος, 1833 - 1843 και 1843 - 1862, καθώς και την περίοδο της βασιλείας του Γεωργίου Α'. Η φάση αυτή εγκαινιάστηκε με την άφιξη του Όθωνος στην Ελλάδα και την ανάληψη των ηνίων της διακυβέρνησης από την αντιβασιλεία». ¹⁰⁰ «Κατά την περίοδο της αντιβασιλείας ο νόμος της 27^{ης}.12.1833 - 8^{ης}.1.1834 «περί συστάσεως των δήμων» διαίρεσε την επικράτεια σε δήμους, διακρίνοντάς τους σε δήμους τριών τάξεων ανάλογα με τον πληθυσμό τους». ¹⁰¹ «Βασικός σταθμός εξέλιξης στη διαμόρφωση του θεσμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864, που μνημόνευε το θεσμό, ορίζοντας ότι, «η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής δια σφαιριδών ψηφοφορίας». ¹⁰² Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια του

⁹⁵ Π. Καφετζής, Γ. Κοντογιώργης, Αντ. Μακρυδημήτρης, Ν. Τάτσος, *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*, επιμέλεια Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ. Αντ. Σακκουλά, Αθήνα- Κομοτηνή 2003, σελ. 133

⁹⁶ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, υποσημείωση 46, σελ. 444

⁹⁷ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, σελ. 445

⁹⁸ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, σελ. 446

⁹⁹ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, σελ. 447

¹⁰⁰ Π. Καφετζής, Γ. Κοντογιώργης, Αντ. Μακρυδημήτρης, Ν. Τάτσος, *οπ. παρ.* υποσημείωση 95, σελ. 133

¹⁰¹ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, υποσημείωση 46, σελ. 447

¹⁰² Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, σελ. 449

Τρικούπη (Κυρίως την περίοδο 1875-1887) με ιδιαίτερη έμφαση στο νομό, ως δεύτερο βαθμό Τ.Α., δεν κατάφερε να σπάσει τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα του Κράτους και να ενισχύσει ουσιαστικά την συμμετοχή των πολιτών στην τοπική ζωή.

3.2. Η μεταρρύθμιση του Βενιζέλου

3.2.1. Ο νόμος ΔΝΖ/1912

Η περίοδος του Ελευθέριου Βενιζέλου υπήρξε κρίσιμη τόσο για την συγκρότηση του κράτους όσο και για την κοινωνία. Όπως είναι φυσικό η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν θα μπορούσε να μην είναι στο επίκεντρο αυτής της προσπάθειας. «Η ρύθμιση των ζητημάτων Αυτοδιοίκησης – Αποκέντρωσης με την ένταξη της σε μια ευρύτερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, συγκεντρώνονται στον νόμο ΔΝΖ/1912, εμπλουτίζονται στον νόμο 1051/1926 και ολοκληρώνονται στο συνταγματικό κείμενο του 1927».¹⁰³ Ο κεντρικός στόχος της Κυβέρνησης του Ελευθέριου Βενιζέλου ήταν η συγκρότηση ενός σύγχρονου αστικού κράτους, η οποία περνούσε μέσα από την ενδυνάμωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος και ιδιαίτερα την ανύψωση του κοινοβουλευτισμού. Αυτό σήμαινε ότι το παλαιό πολιτικό σύστημα έπρεπε να αντικατασταθεί από εθνικά κόμματα, μεταφέροντας το κέντρο πολιτικής επιρροής στο κοινοβούλιο. Προϋπόθεση ήταν η αποδυνάμωση των τοπικών κέντρων εξουσίας. Η απελευθέρωση των συνοικισμών, δηλαδή η διάσπαση των δήμων ήταν το μέσο για την απελευθέρωση των βουλευτών από τα σχήματα τοπικής επιρροής.

Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια του Βενιζέλου επικεντρώθηκε στην αναβίωση του κοινοτισμού. Το επιχείρημα, ότι ο τοπικός πατριωτισμός προάγει και τον εθνικό πατριωτισμό είχε μεγάλη ανταπόκριση στην κοινωνία «Ο νόμος ΔΝΖ/1912 προέβλεψε τη σύσταση δύο διακεκριμένων μονάδων πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή το δήμο και την κοινότητα. Ως δήμοι ορίστηκαν οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με περισσότερους από 10000 κατοίκους. Ως κοινότητα ορίστηκε κάθε μόνιμος συνοικισμός με περισσότερους από 300 κατοίκους και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης.»¹⁰⁴ Από τα προαναφερθέντα ξεχωρίζουμε, πέρα του πληθυσμιακού 300 .ότι για να θεωρηθεί ένας συνοικισμός να γίνει αυτόνομη και αυτοδύναμη κοινότητα θα πρέπει να έχει συγχρόνως και σχολή στοιχειώδους εκπαίδευσεως.

Στο εισηγητικό της μεταρρύθμισης δίνεται έμφαση ο φυσικός χαρακτήρας που υπάρχει στους υπάρχοντες συνοικισμούς, σε αντίθεση με την υπάρχουσα από το νόμο τεχνητή και αυθαίρετη δημιουργία των 445 υπαρχόντων δήμων. «Δεν ήνθησαν οι δήμοι οι σημερινοί, διότι δεν ήτο δυνατόν να ανθίσωσι, διότι αποτελούνται εν πολλοίς εκ στοιχείων εντελώς ετερογενών, διότι ο συνοικισμός τρόπον τινά των διαφόρων αυτών μεμονωμένων συνοικισμών είναι συνοικισμός βεβιασμένος, είναι συνοικισμός προερχόμενος κατ' επιταγήν του νόμου και μη προερχόμενος αυτομάτως εξ αυτής της βίας των πραγμάτων, εξ αυτής της ίδιας προαιρέσεως αυτών τούτων των

¹⁰³ Ματούλα Τομαρά- Σιδέρη, *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου- κράτος- πολιτική)*, Δοκίμια, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ 74

¹⁰⁴ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, υποσημείωση 46, σελ. 450

ενδιαφερομένων.»¹⁰⁵ Τέλος στο άρθρο 11 περί «συγχωνεύσεως κοινοτήτων» δίνεται η δυνατότητα συγχώνευσης κοινοτήτων με πρωτοβουλία των ιδίων των κατοίκων, ενώ και στο άρθρο 85 δίνεται η δυνατότητα ιδρύσεως «Συνδέσμου» για την επίλυση τοπικών προβλημάτων.

Αναφορικά με την διοίκηση των Δήμων και των κοινοτήτων αυτή περνά στο Δημοτικό – Κοινοτικό Συμβούλιο «Η διοίκηση και η εκπροσώπηση της κοινότητας άνηκε στο κοινοτικό συμβούλιο που εκλεγόταν με άμεση ψηφοφορία. Του κοινοτικού συμβουλίου προϊστάτο μέλος του (πρόεδρος), που εκλεγόταν κάθε έτος από τα υπόλοιπα μέλη. Όργανα διοίκησης των δήμων ήταν ο δήμαρχος, οι πάρεδροι, το δημοτικό συμβούλιο και η δημαρχιακή επιτροπή. Κάθε δήμος εξέλεγε, εκτός από το δήμαρχο, παρέδρους και δημοτικούς συμβούλους.»¹⁰⁶ Ακολουθώντας σαφέστατα την Αγγλική πολιτική γραμμή επιχειρήθηκε η ενίσχυση της συλλογικής διοίκησης έναντι της ατομικής. «Το κοινοτικόν συμβούλιον δηλαδή δεν είναι μόνον βουλευόμενον, αλλά και διοικούν σώμα, καλούμενον όχι μόνον να βουλευεται περί πραγμάτων, τα οποία άλλος καλείται να εκτέλεση και άλλος καλείται να εισαγάγη εις αυτό, αλλ' αυτό τούτο το σώμα, αυτό τούτο το συμβούλιον μόνον ιδίω δικαίω βουλευεται και ενεργεί αμέσως αυτό, εις τον προϊστάμενόν του ουδέν έτερον ειμή απλήν μηχανικήν εκτέλεσιν και ταύτην κατά το πλείστον ουχί εις την κατά μονάς ενέργειάν του, αλλά τη συμπράξει και άλλου».

3.2.2. Ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης – αποτίμηση

Μετά την κατάργηση από την κυβέρνηση Βενιζέλου των ολιγάριθμων Δήμων και την αντικατάστασή τους από τις χιλιάδες κοινότητες και τον σχηματισμό λίγο αργότερα των «Γενικών Διοικήσεων» δρομολογήθηκε η σύσταση του Β΄ βαθμού Τ.Α. «Η πρώτη συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης συντελείται με το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927. Σύμφωνα με την παράγραφο 1. «Το Κράτος διαιρείται εις περιφέρειας, εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τας τοπικάς υποθέσεις, ως νόμος θέλει ορίσει». Η παράγραφος 2 ορίζει την κοινότητα ως την απαραίτητη πρώτη βαθμίδα τέτοιων οργανισμών και θεσπίζει, ως υποχρεωτική, τη δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης».¹⁰⁷

«Σε αντίθεση με το Σύνταγμα του 1927, το άρθρο 99 του Συντάγματος του 1952 ήταν φειδωλό στις ρυθμίσεις του, αφού περιοριζόταν σε γενική αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην εκλογή των δημοτικών και των κοινοτικών αρχών με καθολική ψηφοφορία...»¹⁰⁸ Η κατάσταση απαξίωσης και αποδυνάμωσης της Τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίστηκε λίγο – πολύ, με ελάχιστες παρεκκλίσεις, μέχρι και την δικτατορία.

Τίθεται λοιπόν το ουσιάδες ερώτημα: Ο Ελ. Βενιζέλος τι ήθελε να πετύχει τελικά; Οι υποστηρικτές του ισχυρίζονται ότι οραματιζόταν την ευρεία συμμετοχή του λαού στην διαχείριση των κοινών και ότι προσπάθησε να αναγεννήσει ένα κοινοτικό σύστημα, το οποίο θα λειτουργούσε σαν αντίβαρο στον κυβερνητικό συγκεντρωτισμό και θα ανέπτυσσε ισχυρή τοπική, κοινωνική και πολιτική ζωή. Οι αντίπαλοι από την άλλη αντιτείνουν από ότι η μεταρρύθμιση κονιορτοποίησε τις κοινότητες και σκοπός

¹⁰⁵ Η Ιστορία Της Ελλάδας «Αι αγορεύσεις του Ελληνικού κοινοβουλίου 1909-1956» -Περίοδος Β – Τόμος Β Εκδόσεις «Εθνικού Κήρυκος», Αθήνα 1957, σελ 251

¹⁰⁶ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, οπ. παρ., υποσημείωση 46, σελ. 450

¹⁰⁷ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, οπ. παρ., σελ. 453

¹⁰⁸ Οπ. παρ.

της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας ήταν η διάλυση του πολιτικού status quo και η «είσπραξη» πολιτικών κερδών.

Οι απαντήσεις στα παραπάνω δεν είναι εύκολες δεδομένου ότι η εποχή στην οποία αναφερόμαστε παρουσιάζει τεράστια προβλήματα, λόγω των πολεμικών συγκρούσεων και των πολιτικών αναταράξεων. Αναμφίβολα πρόκειται για ένα κίνημα φιλελευθερισμού, το οποίο και συγχρονίσθηκε με την επικρατούσα τάση που ευνοούσε την αυτονομία των κοινοτήτων. Το αποτέλεσμα όμως ήταν να δημιουργηθούν χιλιάδες «θνησιγενείς» κοινότητες, οι οποίες μαζί με τους δήμους δεν απογαλακτίστηκαν από την κεντρική εξουσία και κατέστησαν απλοί διεκπεραιωτές της.

3.3. Η μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια»

3.3.1. Πως φθάσαμε στον «Καποδίστρια»

Μετά τον Βενιζέλο ακολούθησε μια παραχώδης περίοδος με πολέμους, πραξικοπήματα και πολιτικές αναταραχές, στις οποίες η Τοπική Αυτοδιοίκηση ήταν απλώς παρατηρητής. Οι προσπάθειες για την δημιουργία β' βαθμιας αυτοδιοίκησης, είτε με την μορφή επαρχίας, είτε με την μορφή νομαρχίας απέτυχαν. «Με την αποκατάσταση της δημοκρατίας και το σύνταγμα του 1975 έγινε μια ουσιαστική προσπάθεια κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης σε πρώτο και δεύτερο βαθμό. «Η νεοπαγής Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία κληρονόμησε λοιπόν από την στρατιωτική δικτατορία ένα νομοθετικό πλαίσιο που ελάχιστα διέφερε από το αντίστοιχο προδικτατορικό, το οποίο και επαναφέρθηκε σε ισχύ λίγους μήνες μετά την αποκατάσταση, με Νομοθετικό Διάταγμα της Κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας, των αιρετών δημοτικών και κοινοτικών λειτουργιών που είχαν απολυθεί κατά την επταετία».¹⁰⁹

«Το Σύνταγμα του 1975/86/2001/2008, στο άρθρο 102 παρ.1 κατοχυρώνει τον πρώτο και δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι, κοινότητες) διέπεται από το ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων), ενώ το καθεστώς της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης διέπεται από το κωδικοποιημένο διάταγμα 30/1986 («Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Οι δύο αυτοί κώδικες έχουν υποστεί τροποποιήσεις»¹¹⁰). «Το άρθρο 102 παρ.1 εδ. α' Σ ορίζει ότι «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού». Η φύση της συνταγματικής κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, προκύπτει κυρίως, από την παρ.2 του άρθρου 102, η οποία, στο πρώτο εδάφιο, προικίζει τους οργανισμούς με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Το Σύνταγμα με δύο βασικούς κανόνες που εισάγει, ολοκληρώνει ουσιαστικά την αρχή της αυτοτέλειας δίνοντας στον κοινό νομοθέτη συγκεκριμένη κατεύθυνση για την πραγμάτωσή της. Έτσι το άρθρο 102 παρ.4 περιορίζει την εποπτεία του κράτους στους ΟΤΑ, ορίζοντας πως αυτή συνίσταται αποκλειστικά στον έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση τους. Ορίζει επίσης ότι, πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται

¹⁰⁹ Ν-Κ Χλέπας, *Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα – Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλά, Αθήνα- Κομοτηνή 1999

¹¹⁰ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, υποσημείωση 46, σελ. 459

αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές».¹¹¹

«Το άρθρο 102 παρ.1 εξασφαλίζει στους ΟΤΑ την αποκλειστική εξουσία διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, καθιερώνοντας τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών. Συνεπώς όλες οι τοπικές υποθέσεις υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ. Οι δυσχέρειες που συναντώνται για την αποσαφήνιση της έννοιας της «τοπικής υπόθεσης» δεν είναι τόσο εννοιολογικές, αλλά δυσχέρειες οριοθέτησης κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της διάταξης, που σημαίνει την υπαγωγή κάποιου θέματος, είτε στην έννοια «γενικής κρατικής υπόθεσης» είτε στην έννοια της «τοπικής υπόθεσης». Και τούτο, επειδή ο σύνδεσμος κοινωνικού προβλήματος με εδαφικά συγκεκριμένο χώρο δεν είναι ούτε αναγκαία αποκλειστικός ούτε αναγκαία μόνιμος».¹¹² Από την διατύπωση του Συντάγματος προκύπτει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η έννοια όμως των τοπικών υποθέσεων δεν ορίζεται στο Σύνταγμα με αποτέλεσμα να υπάρχουν διαφοροποιήσεις για το τι θεωρείται τοπική υπόθεση. «Οι δυσχέρειες που συναντώνται για την αποσαφήνιση της έννοιας της «τοπικής υπόθεσης» δεν είναι τόσο εννοιολογικές, αλλά δυσχέρειες οριοθέτησης κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της διάταξης, που σημαίνει την υπαγωγή κάποιου θέματος είτε στην έννοια της «γενικής κρατικής υπόθεσης» είτε στην έννοια της «τοπικής υπόθεσης». Και τούτο, επειδή ο σύνδεσμος κοινωνικού προβλήματος με εδαφικά συγκεκριμένο χώρο δεν είναι ούτε αναγκαία αποκλειστικός ούτε αναγκαία μόνιμος».¹¹³ Με απλά λόγια τα περισσότερα θέματα είναι μικτού χαρακτήρα ,δηλαδή και τοπικά και κρατικά με διαφορετικές αναλογίες κάθε φορά. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην μπορούν να τεθούν τα όρια για το μέχρι που φθάνει η Τοπική αυτοδιοίκηση και που ξεκινά το Κράτος και την επικάλυψη αρμοδιοτήτων να είναι συχνό φαινόμενο.

Η Συνταγματική κατοχύρωση και οι όποιες τροποποιήσεις δεν κατάφεραν να αλλάξουν σημαντικά το τοπίο προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι ΟΤΑ παρέμειναν διοικητικά ανίσχυροι. Οι μικροί στην πλειοψηφία τους δήμοι και οι αδύναμες κοινότητες ήταν αδύνατον να αντιμετωπίσουν τις νέες προκλήσεις. Το γεγονός αυτό γινόταν πιο έντονο και από την απουσία β' βαθμού αυτοδιοίκησης.

Από τη δεκαετία του ογδόντα αρχίζει κάτι να αλλάζει σε τοπικό επίπεδο με νέους θεσμούς (νομαρχιακά συμβούλια κ.ά.) και νέες πολιτικές πρακτικές που υιοθετήθηκαν.

«Έτσι επιχειρήθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του ογδόντα η παράλληλη εφαρμογή δύο εναλλακτικών λύσεων για την πρώτη βαθμίδα: η δημιουργία ισχυρών συνδέσμων «πολλαπλών σκοπών» («εθελοντικοί» Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι στην αρχή, «αναγκαστικά» Συμβούλια Περιοχής αργότερα), αφενός, και η προώθηση εθελοντικών, κατά κανόνα, συνενώσεων (ν. 1416/84, 1622/86), αφετέρου. Παράλληλα προβλέπονταν (ν. 1622/1986, 1878/1990) και η συγκρότηση δευτεροβάθμιων οργανισμών με «αναπτυξιακή», κυρίως, αποστολή στους νομούς».¹¹⁴

Παράλληλα τη δεκαετία του 1980 έγινε μια προσπάθεια ενίσχυσης της συμμετοχικότητας των πολιτών στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. «Έτσι, λίγο μετά την καθιέρωση της «λαϊκής συμμετοχής» στα Νομαρχιακά Συμβούλια ,ένα νέο νομοθέτημα (ν1270/1982) εισήγαγε στην Ελλάδα τον Ιταλικής προέλευσης όρο «δημοτική αποκέντρωση» («Decentramento Comunale»). Την τελευταία προωθούσαν τα Συμβούλια των Διαμερισμάτων στις μεγάλες πόλεις και Συνοικιακά Συμβούλια στους

¹¹¹ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, οπ. παρ., σελ. 460

¹¹² Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, οπ. παρ., σελ. 461-462

¹¹³ Τσουντας - Τριανταφυλλοπούλου, οπ. παρ., σελ. 505- 506

¹¹⁴ Ν-Κ Χλέπας, οπ. παρ., υποσημείωση 109, σελ.437

υπόλοιπους ΟΤΑ και οι Πάρεδροι των συνοικισμών που είχαν απογραφεί ως αυτοτελείς και διέθεταν τουλάχιστον 75 κατοίκους.»¹¹⁵ Τα «Συνοικιακά Συμβούλια» είχαν ως κύριο μέλημα τη μεταφορά αιτημάτων προς την κεντρική δημοτική αρχή αλλά και τη διαχείριση των καθημερινών ζητημάτων της γειτονιάς. Στην αρχή συστάθηκαν και υλοποίησαν σε αρκετές περιπτώσεις ικανοποιητικά την συμμετοχή των πολιτών. Σταδιακά όμως, ο θεσμός ατόνησε και τελικώς απαξιώθηκε.

Το 1994 είναι μια χρονιά σταθμός για την Γ.Α. με τη θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης την αιρετή νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. «Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (ΝΑ) συστήθηκαν με το ν2218/1994 ως δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης και είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο ΝΠΔΔ».¹¹⁶

Με εξαίρεση, ορισμένες θετικές εμπειρίες (ορισμένοι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι) οι προσπάθειες αυτές απέτυχαν στην πράξη, με αποτέλεσμα να παραμένουν ανοικτά όλα τα ζητήματα που αφορούσαν την τοπικής αυτοδιοίκησης.

3.3.2. Μια σημαντική τομή

Η κατάσταση, όπως αναφέραμε και πιο πάνω, μέχρι τη μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» χαρακτηρίζεται από την πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας Γ.Α. σε 5.318 Κοινότητες και περίπου 200 μικρούς Δήμους, με αποτέλεσμα αυτοί να αδυνατούν να επιτελέσουν ικανοποιητικά τον πολιτικό ρόλο τους (αναποτελεσματική πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών), τον διοικητικό ρόλο τους (αδυναμία παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες) και τον αναπτυξιακό ρόλο τους (περιορισμένη συμμετοχή στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης).

Μέχρι την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» (Ν. 2539/97) στην χώρα μας η κατάσταση διακρίνονταν από ανισοβαρείς ΟΤΑ που κυρίως λειτουργούσαν σαν κέντρα οργάνωσης της κοινωνικής ζωής της περιοχής και διεκπεραιωτές της τοπικής γραφειοκρατίας. Οι εθελοντικές συνενώσεις και οι αναπτυξιακοί συνδέσμοι των Ν. 1416/1984 & Ν. 1622/1986, καθώς επίσης και τα συμβούλια περιοχής του Ν. 2218/1994 δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.¹¹⁷

Σημαντικό βήμα για το διοικητικό και πολιτικό εκσυγχρονισμό της αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Παρά τις αντιδράσεις στις τοπικές ιδίως κοινωνίες για την υποχρεωτική κατάργηση των μικρών δήμων (και όλων σχεδόν των κοινοτήτων), λειτούργησε προς τη θετική κατεύθυνση. Φυσικά δεν θα πρέπει να λησμονήσουμε πως και αυτή η μεταρρύθμιση έγινε κάπως βιαστικά και υπό πίεση ενώ δεν έλλειψε και η καταστρατήγηση του αρχικού σχεδιασμού (Δήμοι σε επίπεδο παλιάς επαρχίας).

Η αυτοδιοίκηση αποτελεί βασικό πυλώνα της λειτουργίας του κράτους. Οι πολλαπλές και αποσπασματικές τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου είχαν σαν αποτέλεσμα την αποδυνάμωση και τη συρρίκνωση ενός θεσμού που στόχο έχει να ενδυναμώσει την πολιτική συμμετοχή των πολιτών και να επαναπροσδιορίσει την ιδιότητα του πολίτη.

¹¹⁵ Ν-Κ Χλέπας, *οπ. παρ.*, υποσημείωση 109, σελ. 325-326 .

¹¹⁶ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, *οπ. παρ.*, υποσημείωση 46, σελ. 467

¹¹⁷ ΚΕΔΚΕ, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ομαδική μελέτη), Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008, σελ 50-51

«Οι στόχοι αυτής της μεγάλης μεταρρύθμισης, όπως τους διατύπωσε ο αρμόδιος ΥΠ.ΕΣ και αρχιτέκτονας της κ. Α. Παπαδόπουλος, στο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στο Ηράκλειο της Κρήτης τον Μάρτιο του 1997 ήταν:

- Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος.
- Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.
- Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.
- Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
- Η ενίσχυση του ενδογενούς δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
- Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
- Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίστηκε το πρόγραμμα σύμφωνα με τον ΥΠ.ΕΣ. κ. Α. Παπαδόπουλο στο ίδιο Συνέδριο ήταν:

- Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι ΟΤΑ αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση).
- Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων.
- Η αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία (κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων).
- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης». ¹¹⁸

Η μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας» παρόλο που ήταν προς την σωστή κατεύθυνση δε συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα ν' αποκτήσουν εκείνο τον επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια έμεινε για μια ακόμη φορά άπιαστο όνειρο. Αποτέλεσμα ήταν οι νέοι ΟΤΑ να αδυνατούν να σχεδιάσουν και να προωθήσουν την Τοπική Ανάπτυξη. Φυσικά τα κακώς κείμενα που ταλανίζουν από την δεκαετία του 1950 την δημόσια διοίκηση έχουν εγκατασταθεί για τα καλά και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Όσο παραμένουν άλυτα θέματα όπως ο συγκεντρωτισμός, η αναξιοκρατία, ο κομματισμός, η γραφειοκρατία, η πολυνομία κ.ά. ακυρώνουν στην πράξη οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

⁸⁸ Οπ. παρ.

3.3.3. Η συμμετοχικότητα της μεταρρύθμισης

Η μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» καίτοι είχε θέσει όπως είδαμε υψηλούς στόχους πέταξε τελικά χαμηλά, αφήνοντας στη τοπική αυτοδιοίκηση τον ρόλο της επικύρωσης των επιλογών της κρατικής εξουσίας. Στην πραγματικότητα ο νόμος έφερε στην τοπική αυτοδιοίκηση καινοτομίες που όμως ήταν πολύ λίγες και απείχαν πολύ από το να ενεργοποιηθούν οι τοπικές κοινωνίες.

Ο πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου (εκτός των τριμελών) συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου με δικαίωμα ψήφου μόνο για τα θέματα που αφορούσαν την Τοπική Κοινότητα, όπως προβλέπει το Άρθρο 4 παρ. 2. Σημαντικό επίσης ο τρόπος εκλογής των τοπικών συμβουλίων. Πιο συγκεκριμένα στο Άρθρο 5 παρ.10 προβλέπεται «Στις εκλογές των τοπικών συμβουλίων, σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα η κατανομή των εδρών γίνεται αναλογικά, μεταξύ όλων των συνδυασμών που συμμετέχουν στις εκλογές και έχουν υποψήφιους για το τοπικό συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος». Δόθηκε, λοιπόν, προτεραιότητα στη διασφάλιση της διοικητικής συνοχής των νέων Δήμων, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται και η αποσυγκέντρωση ορισμένων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από τα «κεντρικά» όργανα προς τα Τοπικά Συμβούλια ή προς τον Πρόεδρό τους με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου όπως χαρακτηριστικά αναφέρει το Άρθρο 6 παρ. 2.

Σημαντική καινοτομία του νόμου ήταν η κατά το Άρθρο 10 σύγκλησης τοπικής συνέλευσης από τους προέδρους- παρέδρους των τοπικών συμβουλίων «Σε αυτήν καλείται υποχρεωτικά ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος κοινότητας και τα μέλη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Στη συνέλευση συζητούνται όλα τα θέματα που αφορούν το δημοτικό ή κοινοτικό διαμέρισμα και εκδίδονται ψηφίσματα με την πλειοψηφία των παρόντων. Εκτός από την τακτική συνέλευση ο πρόεδρος του συμβουλίου ή ο πάρεδρος έχει δικαίωμα να καλέσει δύο ακόμα έκτακτες συνελεύσεις.»

Ο Δημαρχοκεντρικός λοιπόν «Καποδίστριας» συγκέντρωσε όλες τις αποφασιστικές αρμοδιότητες στα όργανα του Δήμου (κυρίως στο Δημοτικό Συμβούλιο), ενώ για τα Τοπικά Συμβούλια των Δημοτικών Διαμερισμάτων επεφύλαξε μόνο γνωμοδοτικό κι ελεγκτικό ρόλο. Οι κοινότητες κάτω των τετρακοσίων κατοίκων δε είχαν δικαίωμα συγκρότησης τοπικού συμβουλίου και αντίστοιχης αντιπροσώπευσης στο μεγάλο δήμο της περιοχής. Συνεπώς ο παραμερισμός των μικρότερων κοινοτήτων προς όφελος των μεγαλύτερων ήταν τροχοπέδη στην ισότιμη και εποικοδομητική συνεργασία. Αν στα πιο πάνω προσθέσουμε και τον πολιτικό και διοικητικό τρόπο σχεδιασμού της μεταρρύθμισης, που είχε σαν αποτέλεσμα την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων φθάνουμε στο συμπέρασμα ότι απέτυχε παταγωδώς αναφορικά με την συμμετοχικότητα των πολιτών.

Έτσι, το εγχείρημα της αναδιάταξης των δήμων με την μεταρρύθμιση του Καποδίστρια, οδήγησε σε αντίδραση των πολιτών των παλαιών Δήμων και Κοινοτήτων, που ένοιωσαν ξαφνικά, να απομονώνονται, χωρίς δυνατότητα συλλογικής έκφρασης και συμμετοχής και χωρίς εκπροσώπηση του χωριού ή της πόλης τους. Η δημοκρατική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σημαίνει όμως ταυτόχρονα και δυνατότητα συμμετοχής και έκφρασης του πολίτη στο θεσμικό αυτοδιοικητικό πλαίσιο.

Ως τελικό συμπέρασμα μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι η μεταρρύθμιση του Καποδίστρια βελτίωσε την κατάσταση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά δεν την κατέστησε ισχυρή συμμετοχική και αποτελεσματική.

3.4. Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

3.4.1. Διεύρυνση της συμμετοχικότητας

Ο Ν. 3463/2006, γνωστός ως Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, επέφερε μερικές τροποποιήσεις στο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα «Καποδίστριας» και εισήγαγε επίσης μερικές καινοτομίες όσον αφορά τη συμμετοχική δημοκρατία, οι οποίες διατηρήθηκαν και με τον «Καλλικράτη».

Η συμμετοχή των πολιτών στις συνεδριάσεις του δημοτικού και κοινοτικού συμβουλίου, οι οποίες είναι δημόσιες και κατ' εξαίρεση και υπό όρους κεκλισμένων των θυρών, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 96 του ΚΔΚ η συγκρότηση επιτροπών με τη συμμετοχή λαϊκών μελών και η συμμετοχή στη διοίκηση των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των επιχειρήσεων κατοίκων και δημοτών με γνώσεις στον καταστατικό σκοπό αυτών, αποτελούν θεσμούς, οι οποίοι αναδεικνύουν τον συμμετοχικό χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης.¹¹⁹

Εν συνεχεία παρατίθεται μια σειρά άρθρων του ΔΚΚ με την οποία διαφαίνεται μια προσπάθεια ενίσχυσης του δημοκρατικού χαρακτήρα και την ενίσχυση της συμμετοχικότητας των πολιτών στους Καποδιστριακούς Δήμους.

Άρθρο 214 παρ. 3 : Με ευθύνη των αρμόδιων οργάνων σε κάθε Δήμο και Κοινότητα μπορεί να: **α.** καταρτίζεται Χάρτα, στην οποία καταγράφεται το πλαίσιο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των δημοτών και των κατοίκων με ειδικές προβλέψεις για τους νέους και τους πολίτες που αντιμετωπίζουν ειδικά προβλήματα. **β.** καταρτίζεται οδηγός του δημότη, στον οποίο περιγράφονται η διαδικασία, οι όροι και οι προϋποθέσεις παροχής των υπηρεσιών τους και **γ.** αξιοποιείται η Κοινωνία της Πληροφορίας, ο θεσμός της Κοινωνικής Εργασίας και οι αρχές του εθελοντισμού.

Άρθρο 215 παρ. 2 : Οι δημότες και οι κάτοικοι μπορούν να καταθέτουν ατομικά ή συλλογικά στο Δήμο ή την Κοινότητα, στα τοπικά ή δημοτικά διαμερίσματα και στα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου αναφορές και ερωτήσεις, για την ενημέρωσή τους επί αποφάσεων που τους ενδιαφέρουν. Την ίδια δυνατότητα έχουν και ενώσεις προσώπων κάθε μορφής για ζητήματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος.

Άρθρο 215 παρ. 3 : Οι δημότες και οι κάτοικοι μπορούν επίσης να καταθέτουν προτάσεις για την επίλυση διαφόρων ζητημάτων αρμοδιότητας του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου ή του συμβουλίου του τοπικού ή δημοτικού διαμερίσματος. Οι προτάσεις συζητούνται υποχρεωτικά στο οικείο συμβούλιο, εφόσον έχουν κατατεθεί από τουλάχιστον είκοσι πέντε (25) άτομα και ενημερώνονται οι ενδιαφερόμενοι για τη σχετική απόφαση που λαμβάνεται.

Άρθρο 216 παρ. 1 : Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, προκειμένου να λάβουν απόφαση για σοβαρά θέματα που ανήκουν στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων τους, μπορούν να διεξάγουν τοπικό δημοψήφισμα, σύμφωνα με τις ειδικότερες ρυθμίσεις του παρόντος. Με τον νόμο αυτό καθιερώνεται για πρώτη φορά η πρωτοβουλία των πολιτών για τη διενέργεια δημοψηφίσματος. Καθώς προβλέπεται ότι το 1/3 των δημοτών μπορεί να αιτήσει τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την ένωση Δήμων, σύμφωνα με το άρθρο 3

¹¹⁹ Κ. Τσουντας, Αθ. Τριανταφυλλοπούλου, οπ. παρ., υποσημείωση 46, σελ. 497

και το 1/3 των εκλογέων του τοπικού διαμερίσματος για την προσάρτησή του σε άλλο Δήμο. Στην αίτηση αναγράφεται το θέμα της ψηφοφορίας και τίθενται οι υπογραφές των δημοτών. Στις περιπτώσεις αυτές το Δημοτικό Συμβούλιο υποχρεούται μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης να προβεί στην προκήρυξη του δημοψηφίσματος. Σε κάθε περίπτωση αντικείμενα τοπικών δημοψηφισμάτων δεν μπορούν να αποτελούν τα θέματα εθνικής πολιτικής, καθώς και εκείνα που συνιστούν περιφερειακές και νομαρχιακές αρμοδιότητες.

Άρθρο 217 παρ. 1 & 2 : Κάθε χρόνο γίνεται ο απολογισμός πεπραγμένων της δημοτικής αρχής, σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου, σε ό,τι αφορά την οικονομική κατάσταση, τη διοίκηση του Δήμου και την εφαρμογή του προγράμματος δημοτικής δράσης. Η ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου γίνεται μέχρι τέλος Ιουνίου και ανακοινώνεται πριν από δεκαπέντε (15) τουλάχιστον ημέρες με κάθε πρόσφορο τρόπο. Σε αυτήν καλούνται οι κάτοικοι και όλοι οι φορείς της πόλης.

Είναι προφανές ότι ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων επέφερε περισσότερες καινοτομίες όσον αφορά τα ζητήματα της δημοκρατικής συμμετοχής και δημόσιας διαβούλευσης σε σχέση με τον «Καποδίστρια». Αξιοσημείωτες, είναι οι διατάξεις του Κώδικα για τους συμμετοχικούς θεσμούς. Ο ΚΔΚ επιχειρεί μια συστηματοποίηση και αναμόρφωσή τους, εισάγοντας παράλληλα και αρκετές καινοτομίες, όπως η χάρτα του δημότη, ο οδηγός του δημότη, τα τοπικά δημοψηφίσματα κ.ά. Η διστακτικότητα όμως και η ατολμία να κινητοποιήσουν τους πολίτες να συμμετάσχουν ενεργά είναι εμφανής. Δεν αρκούν μόνο οι θεσμικές προβλέψεις, χρειάζεται η διαμόρφωση ενός συνολικού πλαισίου διαφάνειας, αξιοπιστίας και συνεχούς προσπάθειας για επιβεβαίωση του ανοίγματος της πολιτικής προς την κοινωνία. Για παράδειγμα για τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος, ανασχετικό παράγοντα αποτελεί το γεγονός ότι η λαϊκή πρωτοβουλία για δημοψήφισμα προβλέπεται μόνον για θέματα συνενώσεων και προσάρτησης. Σκόπιμο θα ήταν να μπορούν οι πολίτες να θέσουν σε κίνηση τη διαδικασία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος και για άλλα θέματα, όπως για θέματα που αφορούν κοινωνικά προβλήματα την προστασία του περιβάλλοντος και γενικότερα στρατηγικά θέματα, τα οποία είναι άμεσα συνδεδεμένα με την ποιότητα ζωής τους.

3.5. Μεταρρύθμιση «Καλλικράτη»

3.5.1. Λόγοι που οδήγησαν στον «Καλλικράτη»

Η μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» δεν πέτυχε τους βασικούς στόχους, οι οποίοι είχαν τεθεί και δεν οδήγησε σύμφωνα με τις αρχικές εξαγγελίες στα επιθυμητά αποτελέσματα ανάπτυξης μια μεταρρυθμιστικής πολιτικής. Οι αδύναμοι στην πλειονότητά τους οικονομικά και διοικητικά ΟΤΑ δεν μπορούσαν να συμβάλουν στο στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών. Ίδια εικόνα εμφανίζεται και στον τομέα της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης και των μορφών συμμετοχής του πολίτη. Η ενεργή και φιλότιμη, σε αρκετές περιπτώσεις, προσπάθεια των προέδρων των Δημοτικών Διαμερισμάτων και το γεγονός ότι συμμετέχουν με

δικαίωμα ψήφους στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου δεν αρκεί για να προσδώσει χαρακτηριστικά συμμετοχικότητας στην μεταρρύθμιση.

Τα προβλήματα του εκσυγχρονισμού της Αυτοδιοίκησης έρχονται όπως είδαμε από πολύ παλιά και σε καμία περίπτωση δεν λύνονται μόνο με αλλαγές στις πολιτικές και οργανωτικές δομές. Να αντιληφθεί δηλαδή η κεντρική εξουσία ότι πρέπει να προχωρήσει σε αναδιάρθρωση ολόκληρου του διοικητικού συστήματος ξεκινώντας από το κεντρικό επίπεδο διοίκησης.

Πρέπει η Τ.Α να κατακτήσει ένα αυτόνομο ρόλο διαμόρφωσης της καθημερινής πολιτικής και των προτεραιοτήτων για το χώρο ευθύνης της, ρόλο που να βασίζεται σε μια κεντρική πολιτική αποκέντρωσης αποφάσεων και πόρων. Πρέπει να υπερβούμε το κρατικό συγκεντρωτισμό με ξεκάθαρες οριοθετήσεις και με την κοινωνία των πολιτών σε νέο ουσιαστικό ρόλο. Η Τοπική αυτοδιοίκηση δε θα πρέπει να θεωρείται ως ένας θεσμός υποδεέστερος του κράτους, αλλά ισότιμος και ενταγμένος σε ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο της συγκρότησης των οργάνων της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο διαφαίνεται να υλοποιείται θα έχει ακόμα μεγαλύτερους Δήμους στα πλαίσια της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας τους. Επιβάλλεται λοιπόν να δημιουργηθούν νέοι θεσμοί διαβούλευσης και συμμετοχής των κατοίκων των οικισμών στη διαμόρφωση των δημοτικών πολιτικών και στον έλεγχο της εφαρμογής τους. Οι θεσμοί αυτοί θα εκφράζουν τις ανάγκες των κατοίκων, θα επιδιώκουν την προς όφελός τους εφαρμογή των δημοτικών προγραμμάτων, θα αξιολογούν την δημοτική πολιτική και θα αποτελούν την βάση στην πυραμίδα του συμμετοχικού προγραμματισμού. Οι πολιτικές πρωτοβουλίες πρέπει να διαμορφώνονται με τη συμμετοχή των πολιτών. Αυτοί πρέπει να έχουν πληροφόρηση και δυνατότητα συμμετοχής με όρους και προϋποθέσεις. Η δημοκρατία της συμμετοχής στηρίζεται σε ένα ενημερωμένο και υπεύθυνο πολίτη, που έχει τη δυνατότητα να συζητήσει με άλλους εναλλακτικές λύσεις και να ιεραρχήσει προτεραιότητες. Έχει τη δυνατότητα να σταθμίσει τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών.

3.5.2 Γενικές αρχές - στόχοι

Όπως είδαμε οι νομοθετικές ρυθμίσεις από τον Καποδίστρια έως τον Καλλικράτη, μετέφεραν κατά καιρούς αρμοδιότητες προς την Αυτοδιοίκηση, αναβαθμίζοντας τη θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα του κράτους, όμως, δεν ήταν επαρκείς να την καταστήσουν ισχυρή, συμμετοχική και αποτελεσματική, ώστε να ανταποκριθεί στις ανάγκες για εξυπηρέτηση του πολίτη, για την ανάπτυξη της χώρας και για την εναρμόνιση στο ευρωπαϊκό κεκτημένο. Ο Καλλικράτης βάζει ψηλά τον πήχη και θέτει ως στόχο την εκ βάθρων αναδόμηση την δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του νόμου «Στη μακρά και επίπονη πορεία για την ανασυγκρότηση του κράτους, της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, τίθενται με το παρόν σχέδιο νόμου τα θεμέλια για μια συστηματική και ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης της χώρας μας που περιλαμβάνει όχι μόνο τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης, που συγκροτούν οι Δήμοι, αλλά και το δεύτερο βαθμό που συγκροτούν

οι Περιφέρειες, καθώς και την κρατική αποκέντρωση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις»¹²⁰

Με το Ν. 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» άλλαξε ριζικά η διοικητική διάρθρωση της χώρας. Συγκεκριμένα, στη θέση των 13 κρατικών διοικητικών περιφερειών συγκροτήθηκαν 7 Αποκεντρωμένες με την ιδιότητα του οργάνου της Αποκεντρωμένης Κεντρικής Διοίκησης που θα έχουν χωρικές κρατικές αρμοδιότητες από εκείνες οι οποίες δεν εκχωρούνται στις νέες, αιρετές πλέον Περιφέρειες και στους Δήμους, λ.χ. Χωροταξία, Πολεοδομία, Περιβαλλοντική Πολιτική, Δασική Πολιτική, Μεταναστευτική Πολιτική, αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες Υπουργείων, αποκεντρωμένες υπηρεσίες επιτελικού, συντονιστικού και ελεγκτικού ρόλου, κ.λπ. Έτσι αποφορτίζονται από κρατικού και διοικητικού τύπου υπηρεσίες οι νέες Περιφέρειες οι οποίες διατηρούν ένα χαρακτήρα που ομοιάζει περισσότερο με το μοντέλο της Περιφέρειας Προγραμματισμού. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις διοικούνται από διορισμένους Γενικούς Γραμματείς.

- Οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή οι 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι 3 διευρυμένες Ν.Α. και τα 19 επαρχεία, συνολικά 76 διοικητικές ενότητες, μετασχηματίστηκαν σε 13 αιρετές Περιφέρειες στα γεωγραφικά όρια των κρατικών περιφερειών. Οι νέες Περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και αποτελούν πλέον το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, με βάση τη νομοθεσία, δεν θα υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας αλλά συνεργασίας
- Οι οργανισμοί της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, οι 1.034 δήμοι και κοινότητες συνενώθηκαν σε 325 διευρυμένους Δήμους, η συνένωση αυτή επέφερε και μείωση στον αριθμό των αιρετών οργάνων από 18.458 σε 9.700
- Συνενώθηκαν περίπου 6.000 Νομικών Προσώπων και Δημοτικών Επιχειρήσεων των Δήμων σε λιγότερα από 2.000.
- Αυξήθηκε η θητεία του δημάρχου και του περιφερειάρχη από τετραετή σε πενταετή με διεξαγωγή των εκλογών ταυτόχρονα με τις Ευρωεκλογές.
- Η διασφάλιση των πόρων του εγχειρήματος προβλεπόταν να γίνει διαμέσου του Ολοκληρωμένου Επιχειρησιακού Προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» (Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης). Το πρόγραμμα με τη σειρά του θα εντασσόταν στο νέο Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης και θα αντικαθιστούσε το προϋφιστάμενο Πρόγραμμα Θησέας.

Με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» επιδιώχθηκε η δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί το κράτος, η διοίκηση και η αυτοδιοίκηση στη χώρα μας. Ήταν αναγκαίος ένας συνολικός επανασχεδιασμός, με εσωτερική συνοχή και συνέπεια, στηριγμένος στη βάση μιας ολοκληρωμένης πρότασης, που έθετε ως επίκεντρο την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη και έδινε νέα αναπτυξιακή ώθηση στο κράτος. Το πιο συγκεντρωτικό κράτος στην Ευρώπη έπρεπε να λάβει τέλος και μαζί του η γραφειοκρατία, η αναποτελεσματικότητα, η ταλαιπωρία των πολιτών, η αναξιοκρατία, η αδιαφάνεια, η αδικία, η έλλειψη εμπιστοσύνης, ή μη λογοδοσία και όλα αυτά τα οποία είναι γνωστά σε όσους έχουν επαφή και οποιαδήποτε σχέση με τη δημόσια διοίκηση. Τα αλληπάλληλα κύματα μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση και τις περιφερειακές υπηρεσίες, με σημαντικές τομές, όπως η καθιέρωση της κρατικής περιφέρειας, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και του Καποδίστρια και η καθιέρωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), αναβάθμισαν τη θέση της τοπικής

¹²⁰ Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης» Προς τη Βουλή των Ελλήνων, σελ. 1.

αυτοδιοίκησης στο πολιτικό- διοικητικό μας σύστημα χωρίς, όμως, να την καταστήσουν ισχυρή και αποτελεσματική, όσο απαιτούν οι ανάγκες για εξυπηρέτηση του πολίτη, για την ανάπτυξη της χώρας και για την εναρμόνιση στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Σε γενικές γραμμές οι θεσμικές αλλαγές, πολιτικές και διοικητικές, που προτείνονται μέσω του Καλλικράτη βρίσκονται προς την σωστή κατεύθυνση, έχοντας όμως πολλά ακόμη να συγκεκριμενοποιηθούν και να αποσαφηνιστούν.

Στην αιτιολογική έκθεση του Καλλικράτη (ν. 3852/10) αναφέρεται ότι σκοπός της μεταρρύθμισης είναι:

«Με το παρόν σχέδιο νόμου («Πρόγραμμα Καλλικράτης») επιχειρείται ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Μια Νέα Αρχιτεκτονική, η οποία:

- Κινείται εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα: επιτελικό κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη,

- Αφήνει πίσω τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό, αποκεντρώνει τη διοίκηση και της προσδίδει χαρακτηριστικά όπως ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται σε όλα τα προηγμένα κράτη. Εκτός από αναπτυξιακό εφαλτήριο, η Νέα Αρχιτεκτονική αναμένεται να επηρεάσει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ και του κράτους γενικότερα, όπως επίσης να συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινόμενων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.

- Οργανώνει την άσκηση της εξουσίας με όρους διεύρυνσης της συμμετοχής του πολίτη και εμπάθυνας της δημοκρατίας, αλλά και ανάδειξης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού,

- Αξιοποιεί νέα εργαλεία και τις νέες μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες,

- Γίνεται το θεσμικό «κλειδί» για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας, προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης,

- Ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, που απαλλάσσει πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση από μια διαρκή κριτική.»¹²¹

Ο Καλλικράτης σχεδιάστηκε το 2010 ως πρόγραμμα με στόχο τη διοικητική μεταρρύθμιση στους ΟΤΑ, που θα αποτελούσε δημιουργική απάντηση στην πολύπλευρη κρίση που αντιμετώπιζε η χώρα. Μάλιστα, πριν την εφαρμογή του είχε καταφέρει να εξασφαλίσει αν όχι συναίνεση στο χώρο της αυτοδιοίκησης, μια ανοχή νομιμοποίησης. Το οικονομικό πρόβλημα και η αδυναμία του Κράτους να χρηματοδοτήσει το όλο εγχείρημα αποδεικνύεται και η αχίλλειος πτέρνα της μεταρρύθμισης.

¹²¹ Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης» Προς τη Βουλή των Ελλήνων, σελ. 3.

3.5.3. Συμμετοχικότητα και «Καλλικράτης»

Η νέα αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) και του κράτους είχε ως κεντρικό στόχο αφενός να δημιουργήσει μια αυτοδύναμη Τ.Α. με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών και αφετέρου να αποτελέσει την απαρχή της επανεκκίνησης της οικονομίας δίνοντας στη δημόσια διοίκηση την απαιτούμενη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα. Με την μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», το ελληνικό κράτος αποσκοπούσε στο να ελαχιστοποιήσει τα συγκεντρωτικά του στοιχεία, να αποκεντρωθεί και να αποκτήσει ευελιξία, αποτελεσματικότητα και ικανότητα περαιτέρω αξιοποίησης τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Στην αιτιολογική έκθεση του Καλλικράτη (ν. 3852/10) αναφέρεται σε σχέση με την ενίσχυση της συμμετοχικότητας και την αποκέντρωση ότι σκοπός της μεταρρύθμισης είναι:

«Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των δήμων καθώς και των ορίων τους, επιβάλλει τον επανασχεδιασμό του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης. Η ενσωμάτωση των νέων αρχών δημοκρατικής διακυβέρνησης οδηγεί στην αναβαθμισμένη συμμετοχή του πολίτη, στη διαβούλευση πριν τη λήψη των αποφάσεων, στη διαφανή άσκηση της εξουσίας και στην υποχρεωτική λογοδοσία όποιου ασκεί δημόσια εξουσία, επιβάλλει την επαναξιολόγηση των δημοτικών θεσμών διακυβέρνησης, την αναβάθμιση και τον εμπλουτισμό τους αλλά και την αποκεντρωμένη διάρθρωσή τους, ώστε να επιτρέπουν την αμεσότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή και εξυπηρέτηση του δημότη. Αντίστοιχος πρέπει να είναι και ο σχεδιασμός του συστήματος διακυβέρνησης για τις νέες αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες, ο οποίος όμως πρέπει να λάβει υπόψη του και τις διαφορές μεγεθών και λειτουργιών μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Ενίσχυση της συλλογικής λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης».¹²²

Πιο συγκεκριμένα η μεταρρύθμιση προσπαθεί να αυξήσει τους δίαυλους επικοινωνίας της Τοπικής αυτοδιοίκησης με τους πολίτες και να τους καταστήσει συμμετόχους στην άσκηση και εμπέδωση της τοπικής δημοκρατίας. Οι άξονες υλοποίησης του εν λόγω εγχειρήματος είναι:

- Ο εμπλουτισμός συμμετοχικών διαδικασιών, όπως η διαβούλευση, όσο και με τη βελτίωση της αντιπροσώπευσης

- «Έτσι υλοποιούνται οι συστάσεις της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση ως προς την εφαρμογή στο εσωτερικό των κρατών-μελών, αρχών και μηχανισμών διαβούλευσης, συντονισμού, συνεργασίας και αξιολόγησης. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα επίπεδο εξουσίας και προωθείται η συνυπευθυνότητα όλων των επιπέδων διοίκησης. Διασφαλίζεται λοιπόν ότι οι πολιτικές εφαρμόζονται στο εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης. Τέλος, επιδιώκεται η τόνωση της συμμετοχικής δημοκρατίας και της διαφάνειας μέσω της εφαρμογής μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο παρόν σχέδιο νόμου επεκτείνουν τη συνεργασία των αιρετών αρχών με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών με θεσμούς όπως η επιτροπή διαβούλευσης και το συμβούλιο ένταξης μεταναστών»

- «Η ενσωμάτωση των νέων αρχών δημοκρατικής διακυβέρνησης οδηγεί στην αναβαθμισμένη συμμετοχή του πολίτη, στη διαβούλευση πριν τη λήψη των αποφάσεων, στη διαφανή άσκηση της εξουσίας και στην υποχρεωτική λογοδοσία όποιου ασκεί δημόσια εξουσία, επιβάλλει την επαναξιολόγηση των δημοτικών θεσμών διακυβέρνησης, την αναβάθμιση και τον εμπλουτισμό τους αλλά και την αποκεντρωμένη

¹²² Οπ. παρ., σελ. 9.

διάρθρωσή τους, ώστε να επιτρέπουν την αμεσότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή και εξυπηρέτηση του δημότη».

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» εμπλουτίζει σημαντικά αυτές τις δυνατότητες με την εισαγωγή «συμμετοχικών» δημοτικών οργάνων που δίνουν την δυνατότητα στους πολίτες να συμμετέχουν στην διαμόρφωση της λήψης των αποφάσεων. Καθώς το Δημοτικό Συμβούλιο, το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων του Δήμου είναι ένα εξαιρετικά πολυπρόσωπο όργανο, πενήντα σχεδόν ατόμων, το οποίο συνεδριάζει μία ή δύο φορές τον μήνα, με τον «Καλλικράτη» έχουμε, πέρα από την ολομέλειά του και μια υποδιαίρεσή του σε δύο θεματικές επιτροπές δημοτικών συμβούλων για την λήψη ειδικότερων αποφάσεων: την Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής. Και τα δύο αυτά όργανα συνεδριάζουν δημόσια και είναι πολύ πιο «φιλικά» στην συμμετοχή των πολιτών, είτε με την υποβολή αιτημάτων και καταγγελιών είτε με την διενέργεια ακροάσεών τους, απ' ό,τι το δυσκίνητο και κεντρικό δημοτικό συμβούλιο.

Κατά αρχάς γίνεται μια προσπάθεια εκδημοκρατισμού και αναλογικότερης εκπροσώπησης των συνδυασμών «Επαναφέρεται η ρύθμιση για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού με ποσοστό τουλάχιστον 50% +1 των εγκύρων ψήφων, είτε στον πρώτο γύρο των εκλογών, είτε στον δεύτερο, εφόσον αυτή δεν καταστεί δυνατή στον πρώτο. Η ρύθμιση αυτή υπηρετεί τον στόχο της αυξημένης δημοκρατικής νομιμοποίησης των αιρετών οργάνων των νέων Ο.Τ.Α.»¹²³ «Μία αξιοσημείωτη μεταβολή που λειτουργεί υπέρ των μικρότερων σε εκλογική δύναμη συνδυασμών, είναι ότι, μπορούν πλέον να καταλάβουν έδρα με βάση τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα ψήφων, ακόμη και αν δεν έχουν λάβει αριθμό ψήφων ίσο με το εκλογικό μέτρο.»¹²⁴ Ο τρόπος συγκρότησης συμβουλίων Δημοτικών και Τοπικών Κοινοτήτων αλλάζει. «Για την εκλογή των συμβούλων των δημοτικών κοινοτήτων εφαρμόζεται το σύστημα της κατανομής των τριών πέμπτων (3/5) στον επιτυχόντα συνδυασμό στο σύνολο του δήμου και των δύο πέμπτων (2/5) στους επιλαχόντες συνδυασμούς στο σύνολο του δήμου. Για την εκλογή των συμβούλων των τοπικών κοινοτήτων, η κατανομή των εδρών γίνεται αναλογικά στο επίπεδο της τοπικής κοινότητας, μεταξύ όλων των συνδυασμών που συμμετέχουν στις εκλογές και έχουν υποψηφίους για το συμβούλιο της τοπικής κοινότητας.»¹²⁵ Στα συμβούλια των ανωτέρω οργάνων δόθηκαν νέες αρμοδιότητες, οι πρόεδροι καλούνται υποχρεωτικά στα Δημοτικά Συμβούλια (με δικαίωμα ψήφου όταν θέμα αφορά την κοινότητά τους) και μια σειρά νέων καινοτομιών όπως για π.χ. η πάγια προκαταβολή στους προέδρους. Μειώνεται το ηλικιακό όριο (του 21ου έτους) εκλογιμότητας για θέσεις δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, καθώς επίσης και για τα συμβούλια τοπικής και δημοτικής κοινότητας. Πλέον, οι νέοι από 18 ετών, μπορούν να συμμετέχουν ενεργά στα κοινά.¹²⁶

Έπειτα, με τον «Καλλικράτη» προβλέπεται η ίδρυση της Δημοτικής-Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης ένα πολυπρόσωπο όργανο αποτελούμενο από εκπροσώπους επιστημονικών, επαγγελματικών, εμπορικών φορέων, αλλά και την συμμετοχή κατοίκων. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευση είναι το όργανο που υποβάλλει γνωμοδοτήσεις για σημαντικά ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος και αποτελεί την θεσμική μορφή διεξαγωγής διαβούλευσης με τους πολίτες «Η Επιτροπή Διαβούλευσης προσφέρει τη δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοποιημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, οι

¹²³ Οπ. παρ., σελ. 12

¹²⁴ Οπ. παρ.

¹²⁵ Οπ. παρ.

¹²⁶ Οπ. παρ.

οποίοι μέχρι σήμερα αναζητούσαν μεμονωμένα την πρόσβαση και επιρροή στην ηγεσία του ΟΤΑ. Τα μέλη του συμβουλίου της Επιτροπής Διαβούλευσης προέρχονται από τους παραγωγικούς φορείς του Δήμου ή της Περιφέρειας (Εκπρόσωποι Εργαζομένων, Επιχειρήσεων, Επιστημονικούς Συλλόγους, Ομάδες Πολιτών) οι οποίοι επιλέγονται από το Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο με την αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών του και από δημότες, οι οποίοι κληρώνονται από το σύνολο των εγγεγραμμένων στους οικείους εκλογικούς καταλόγους.¹²⁷ Η Δημοτική - Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης προσπαθεί να αποτελέσει ένα νέο τυποποιημένο όχημα συμμετοχής της κοινωνίας στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, χωρίς αποκλεισμούς και αδιαφάνεια. Ο χαρακτήρας βέβαια της Επιτροπής είναι καθαρά γνωμοδοτικός, που όμως μπορεί να αλλάξει στην πορεία και να έχει περισσότερη ισχύ. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στα άρθρα που αφορούν τις επιτροπές διαβούλευσης γίνεται και για την ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες που πρέπει όμως να ενισχυθεί.

Αντίστοιχο διαβουλευτικό και γνωμοδοτικό όργανο είναι το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, το οποίο επίσης προβλέπεται από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και δίνει βήμα στις κοινότητες των μεταναστών της πόλης να τοποθετηθούν γνωμοδοτικά για τα ζητήματα που άπτονται της αρμοδιότητας του Δήμου κι έχουν επιπτώσεις στην ποιότητα ζωής τους μέσα σε αυτόν. Σε κάθε Δήμο συγκροτείται και λειτουργεί, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου, με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής». ¹²⁸

Σε αυτή τη σειρά ίδρυσης νέων δημοτικών οργάνων πρόβλεψε ο «Καλλικράτης» και την εκλογή ενός προσώπου με την αποστολή να δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση από τις υπηρεσίες του Δήμου – Περιφέρειας και να διαμεσολαβεί για την επίλυση των σχετικών προβλημάτων. «Καθιερώνεται ο «συμπαραστάτης» του Δημότη και της Επιχείρησης ως νέος θεσμός εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και ΟΤΑ, για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης τόσο σε δήμους όσο και σε περιφέρειες. Ο συμπαραστάτης θα έχει ως αποστολή, πέραν από την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών.»¹²⁹ Η αυξημένη πλειοψηφία που θέτει ο εν λόγω θεσμός, ως προϋπόθεση εκλογής, σε συνδυασμό με την στενά κομματική αντίληψη πολλών αιρετών έχει σαν αποτέλεσμα να μην έχει εφαρμοστεί σε αρκετές περιπτώσεις.

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», επεκτείνοντας, απ' τη μία θεσμικά τη συλλογική λειτουργία των οργάνων της Αυτοδιοίκησης με τη διασπορά των αρμοδιοτήτων και των εξουσιών σε νέα θεσμικά όργανα, όπως η οικονομική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής ή ο Συνήγορος του Δημότη κ.ά. και απ' την άλλη δημιουργώντας νέα θεσμικά όργανα διαβούλευσης, όπως η Επιτροπή Διαβούλευσης και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, φιλοδοξεί να εμβαθύνει τη συμμετοχική δημοκρατία και τη συνεργασία των αιρετών Αρχών και των φορέων της κοινωνίας των πολιτών, υλοποιώντας, με αυτό

¹²⁷ Οπ. παρ., σελ. 9

¹²⁸ Οπ. παρ., σελ. 10

¹²⁹ Οπ. παρ.

τον τρόπο, τις αρχές της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής.

Αλλά και παράλληλα ή και μετά την εισαγωγή του «Καλλικράτη» είχαμε νέες ρυθμίσεις που ενθαρρύνουν την συμμετοχή του πολίτη στην λήψη των αποφάσεων: το πρόγραμμα «Διαύγεια» υποχρεώνει την ανάρτηση των εκτελεστών διοικητικών πράξεων στο Διαδίκτυο, επομένως και των σχετικών αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου, της Οικονομικής Επιτροπής, της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής και των Συμβουλίων των Δημοτικών Κοινοτήτων. Πηγαίνοντας ένα ακόμη βήμα πιο πέρα, ο Νόμος για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση (Ν.3979/2011) υποχρεώνει κάθε δημόσιο φορέα, επομένως και κάθε όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης να παρέχει μέσω διαδικτύου τις υπηρεσίες του προς τους πολίτες και να αναρτά στην επίσημη ιστοσελίδα του το σύνολο των πληροφοριών που αφορούν τις αρμοδιότητες και την δράση του, φυσικά με την επιφύλαξη της προστασίας των προσωπικών δεδομένων των πολιτών. Σας περιγράψω ένα πλήθος δυνατοτήτων, οι οποίες προβλέπονται στα χαρτιά και οι οποίες περιμένουν κάποιους να τις ενεργοποιήσουν. Αυτοί οι κάποιιοι, δεν είναι άλλοι από τους ίδιους τους πολίτες.

3.5.4. Καλλικράτης και Ε.Ε.

«Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δεν περιορίζεται σε μια βαθμίδα ή μια κατηγορία φορέων αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης. Η εξέλιξη αυτή εναρμονίζει και το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης στο θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης των κρατών και των Περιφερειών. Σε αυτό το κεκτημένο, θεμελιώδη ρόλο διαδραματίζει η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα οποία, η ανάπτυξη μιας περιοχής, η ικανοποίηση και η διευθέτηση τοπικών αναγκών δεν μπορούν παρά να προέρχονται από όργανα και θεσμούς που έχουν ειδικό και άμεσο δεσμό με το τοπικό στοιχείο, γνωρίζουν τα προβλήματα, βιώνουν τις ανάγκες, ελέγχουν και κυρίως ελέγχονται αποτελεσματικότερα.¹³⁰ Με τον Καλλικράτη έχουμε πλέον από τη μία δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες, και μία Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Έγινε προσπάθεια να οριοθετηθούν οι αρμοδιότητες των δύο βαθμών της Αυτοδιοίκησης με βάση την αρχή της επικουρικότητας και την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, οι οποίες εκπορεύονται από τη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ και προϋποθέτουν ότι οι δύο βαθμοί θα λειτουργούν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται και οι σχέσεις τους δεν θα είναι σχέσεις ιεραρχίας και ελέγχου αλλά συνεργασίας. Με τον Καλλικράτη υιοθετήθηκε το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της ΕΕ, όπως αυτό αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο.

«Οι νέες, λιγότερες και ενισχυμένες δομές, μπορούν να εντάξουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της Συνθήκης της Λισσαβόνας, δηλ. τις εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της

¹³⁰ Οπ. παρ., σελ. 4

εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμπάθουσας. Αυτή η τελευταία έννοια, τόσο βασική για την ουσιαστική ολοκλήρωση της ΕΕ, αποτελεί πρόκληση, καθώς για να επιτευχθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χρειάζεται να ξεκινήσει ήδη από τα πρώτα επίπεδα διακυβέρνησης, δηλ. την αυτοδιοίκηση». ¹³¹

«Η συνθήκη της Λισσαβόνας αναγνωρίζει για πρώτη φορά την ύπαρξη ευρωπαϊκής κοινωνίας πολιτών, με την οποία τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα αρχίσουν ανοικτό και διαφανή διάλογο σε τακτική βάση (άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 2).

Πρωταρχικά, ωστόσο, θεσπίζει το δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών (άρθρο 11, παράγραφος 3) βάσει του οποίου οι ευρωπαίοι υπήκοοι μπορούν να ζητήσουν από την Επιτροπή να υποβάλει μια πρόταση σχετικά με ζητήματα για τα οποία θεωρούν ότι απαιτείται νομοθετική πράξη της Ένωσης. Η διάταξη αυτή αντικατοπτρίζει τη βούληση της ΕΕ να συνδέσει άμεσα τους πολίτες της με τη λήψη αποφάσεων για ζητήματα που τους αφορούν. ¹³²

Η συνθήκη της Λισσαβόνας, η οποία και βρίσκεται στην καρδιά του Καλλικράτη, επανατοποθετεί τον πολίτη στην καρδιά του ευρωπαϊκού εγχειρήματος και στοχεύει να ενισχύσει το ενδιαφέρον για τα θεσμικά όργανα και τα επιτεύγματά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), που συχνά φαντάζουν πολύ απόμακρα σε σχέση με τους καθημερινούς προβληματισμούς. Επομένως, ένας από τους στόχους της συνθήκης της Λισσαβόνας είναι να προάγει μία ευρωπαϊκή δημοκρατία, η οποία δίνει την ευκαιρία στους πολίτες να συμμετέχουν στη λειτουργία και την ανάπτυξη της ΕΕ.

3.5.5. Παραδείγματα συμμετοχικών εφαρμογών

Ορισμένοι δήμοι της χώρας προσπαθούν να κάνουν ένα βήμα πιο πέρα, υιοθετώντας μοντέλα συμμετοχής των πολιτών στην άσκηση της πολιτικής. Στόχος τους είναι αφενός να αναδείξουν την αξία της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων και αφετέρου να δημιουργήσουν μία ανάδραση με πληροφορίες, από αυτούς που αφορούν οι αποφάσεις προς αυτούς που αποφασίζουν. Ο δημόσιος τομέας και δει η αυτοδιοίκηση, σε αντίθεση με τον ιδιωτικό, πρέπει να είναι δομημένος με τέτοιο τρόπο ώστε ο πολίτης να μπορεί να συμμετέχει στις αποφάσεις, ενισχύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο, την έννοια της Δημοκρατίας και της Δημόσιας Αξίας.

Σημαντικό εργαλείο για τα παραπάνω μπορεί να αποτελέσει η χρήση νέων τεχνολογιών, οι οποίες με την ευκολία που προσφέρουν στην επικοινωνία, δίνουν την δυνατότητα να ακούγονται οι πολίτες και κατ' αυτόν τον τρόπο προάγεται η ισότητα των απόψεων τους. Τέτοιου είδους εργαλεία δίνουν στον πολίτη πρόσβαση στην πληροφορία και τη δυνατότητα συμμετοχής και διαμόρφωσης των αποφάσεων που τον αφορούν. Η τεχνολογία μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για να αναλύσει τις συνεισφορές και να παρέχει τη σχετική και κατάλληλη δεύτερη ενημέρωση προς τους πολίτες, ώστε να διασφαλίσει την ειλικρίνεια και τη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

¹³¹ Οπ. παρ., σελ. 5

¹³² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0021> Πρόσβαση 7/12/2016

E – POLITIS

Ο e-politis είναι μία διαδικτυακή πύλη για τη δημοκρατία, τη διαβούλευση και τη λήψη αποφάσεων του Δήμου Τρικκαίων με τους Δήμους Λάρισας, Βόλου, Καρδίτσας & Κατερίνης. Πρόκειται για μια νέα και πρωτοποριακή ιστοσελίδα ανοιχτού διαλόγου που δίνει τη δυνατότητα στους δημότες, αλλά και σε όσους ζουν και εργάζονται στα όρια των Δήμων που συμμετέχουν, να εμπλακούν άμεσα στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικής και δράσεων της πόλης τους, με την υλοποίηση ενός προγράμματος διαβούλευσης και αξιοποίησης της τεχνολογίας, προς όφελος των πολιτών.

Το «e-politis» είναι μια διαδικτυακή πύλη που εμπεριέχει άλλες 5 ιστοσελίδες. Στόχος του «ηλεκτρονικού πολίτη» είναι η αμφίδρομη ενίσχυση της διαφάνειας και η μεγιστοποίηση της κοινωνικής συμμετοχής μεταξύ των πολιτών και του Δήμου. Η νέα εφαρμογή ενσωματώνει τις τεχνολογικές εξελίξεις και δημιουργεί το ηλεκτρονικό περιβάλλον ώστε ο κάθε χρήστης, ακόμη και ο «τεχνολογικά αναλφάβητος», να πει τη γνώμη του και, κυρίως, να καθορίσει τις τοπικές εξελίξεις.

Πιο συγκεκριμένα περιλαμβάνει :

- Ο e-Προϋπολογισμός επιτρέπει τη συμμετοχή των Δημοτών στο σχεδιασμό του προϋπολογισμού του Δήμου και τον τρόπο διάθεσης των πιστώσεων για την κάλυψη των δημόσιων δαπανών. Συμμετέχοντας οι δημότες μπορούν (αφού εγγραφούν) να ψηφίσουν τις προτάσεις που προτιμούν να δουν να υλοποιούνται. Ο κάθε δημότης έχει το δικαίωμα να ψηφίσει μία πρόταση από κάθε ομάδα προτάσεων.

- Η e-Διαβούλευση είναι μια δομημένη διαδικασία με στόχο την ορθολογιστική και κριτική αντιπαράθεση απόψεων για την λήψη αποφάσεων. Είναι μια αμφίδρομη σχέση στην οποία οι πολίτες παρέχουν τις απόψεις τους στον φορέα, ο οποίος καθορίζει τα θέματα για τις διαβουλεύσεις, θέτει τις ερωτήσεις και διαχειρίζεται τη διαδικασία, ενώ οι πολίτες καλούνται για να συμβάλουν τις απόψεις και τις γνώμες τους.

- Η e-Δημοσκόπηση βοηθά την Δημοτική Αρχή είτε να εντοπίσει τα θέματα που ενδιαφέρουν περισσότερο (και έτσι να γίνει επιλογή θέματος προς διαβούλευση), είτε να καταγράψει την άποψη τους πάνω σε πολιτική που σκοπεύει να εφαρμόσει ή έχει ήδη εφαρμόσει.

- Real Time Video & Mobile Streaming του Δημοτικού Συμβουλίου στους Χρήστες – Πολίτες όπου διατίθεται ο απαραίτητος εξοπλισμός. Τηλεδιάσκεψη Μεταξύ των Τοπικών Συμβουλίων με Δυνατότητα Αμφίδρομης Επικοινωνίας¹³³

¹³³ <http://www.e-politis.gr/web/portal-demon/> Πρόσβαση 7/12/2016

E - Democracy

Ο Δήμος Εμμανουήλ Παππά, χρησιμοποιώντας τις ΤΠΕ (Τεχνολογίες Πληροφορικής κι Επικοινωνιών) ολοκλήρωσε επιτυχώς το έργο «Πλατφόρμα παροχής ψηφιακών υπηρεσιών για την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής του πολίτη στα κοινά με στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας, της συνεργατικότητας και της δυνατότητας συμμετοχής του πολίτη στα κοινά. Η διαδικτυακή αυτή πύλη παρέχει Ψηφιακές Υπηρεσίες Ηλεκτρονικής Δημοκρατίας και Διαφάνειας, με στόχο την άμεση συμμετοχή των πολιτών στην λειτουργία του δήμου, μέσω της χρήσης ψηφιακών τεχνολογιών αιχμής.

Οι υπηρεσίες που προσφέρει η διαδικτυακή αυτή πύλη είναι :

- Αίτημα συμμετοχής στο Δ.Σ.
- «Ωρα του Δημότη»
- Διαβουλεύσεις
- Διαδικτυακή Ψηφοφορία
- Γεωαναφορά προβλήματος
- Ζωντανή Μετάδοση ΔΣ¹³⁴

Demo CU

Η διαδικτυακή πύλη Demo CU του Δήμου Κορυδαλλού αφορά την προώθηση της συμμετοχικής διακυβέρνησης και της συμμετοχικής δημοκρατίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με πεδίο πιλοτικής εφαρμογής τον πολιτισμό, ο οποίος μπορεί να αποτελέσει σημαντικό «συνδετικό κρίκο» μεταξύ των ομάδων της τοπικής κοινωνίας. Η πρωτοβουλία αυτή αφορά όλους τους πολίτες, ενώ δίνει έμφαση σε συγκεκριμένες ομάδες-στόχους (λ.χ. νέους, ΑμεΑ, Ρομά, μετανάστες, ηλικιωμένους, στελέχη ΜΚΟ). Οι δράσεις του Έργου στοχεύουν αφενός στην προβολή του Πολιτισμού στις τοπικές κοινωνίες και αφετέρου στην ενίσχυση των συμμετοχικών διαδικασιών προς όφελος της Δημοκρατίας και της Τοπικής Ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο αυτό έχει αναπτυχθεί η εφαρμογή «Πολιτισμός – Αθλητισμός στην πόλη μας», μέσω της οποίας οι ενδιαφερόμενοι χρήστες μπορούν να κάνουν αναζήτηση και να έχουν πρόσβαση σε βασικές πληροφορίες για όλους τους πολιτιστικούς και αθλητικούς φορείς του Δήμου Κορυδαλλού.

Η εφαρμογή «Πείτε μας τη γνώμη σας» επιτρέπει σε κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη να καταθέσει την άποψή του στο υπό διαμόρφωση Σχέδιο Διαχείρισης των Πολιτιστικών Δομών και Υποδομών του Δήμου Κορυδαλλού.

Η εφαρμογή «Discussion forum» αποτελεί ένα βήμα ηλεκτρονικού διαλόγου, μεταξύ των ενδιαφερομένων χρηστών, αναφορικά με θέματα που άπτονται του Πολιτισμού, του Αθλητισμού, των Νέων αλλά και κάθε άλλου θέματος γενικότερου ενδιαφέροντος.

¹³⁴ http://edemocracy-empapas.gr/?page_id=242#part1 Πρόσβαση 7/12/2016

Πατώντας στο εικονίδιο «Πολιτιστικό προφίλ της πόλης» παρακάτω παρουσιάζεται η παρούσα κατάσταση των τομέων του πολιτισμού και αθλητισμού του Δήμου Κορυδαλλού.¹³⁵

Συμμετοχικός Προϋπολογισμός Δήμου Κηφισιάς

Στο Δήμο Κηφισιάς εφαρμόζεται το 2016 πιλοτικά και σε μικρή κλίμακα ο Συμμετοχικός Προϋπολογισμός. Τα στάδια εφαρμογής του εγχειρήματος είναι :

1^ο Στάδιο - Συνοικιακές Συνελεύσεις

Συμμετοχή πολιτών/ Ενημέρωση & συζήτηση/ Εκλογή αντιπροσώπων συνοικιών

2^ο Στάδιο – Επαναληπτικές Συνοικιακές Συνελεύσεις

Ιεράρχηση αναγκών & προτάσεις/ Ψηφοφορία επί των προτάσεων των αντιπροσώπων

3^ο Στάδιο – Μελέτη Προτάσεων & Καθορισμός Προτεραιοτήτων

Επικύρωση προτάσεων πολιτών από το Δ.Σ.

4^ο Στάδιο – Υλοποίηση Προτάσεων

Στον Δήμο Κηφισιάς θα διατεθεί το ποσό των 250.000 ευρώ από τον Προϋπολογισμό του 2016, το οποίο θα διαιρεθεί ισόποσα στις τρεις δημοτικές ενότητες, για μικρά και πρωτότυπα τεχνικά έργα καθώς και για υπηρεσίες, που οι ίδιοι οι δημότες επιθυμούν να υλοποιηθούν στην περιοχή τους, εφόσον φυσικά αυτές γίνουν αποδεκτές από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Για τον σκοπό αυτό έχουν συγκροτηθεί επιτροπές ενεργών πολιτών οι οποίες καταγράφουν και συγκεντρώνουν τις απόψεις των δημοτών. Με ψηφοφορία στις Συνοικιακές Συνελεύσεις αποφασίζεται ποια πρόταση θα κατατεθεί επίσημα προκειμένου να δρομολογηθεί η υλοποίησή της. Μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες οι πολίτες αλλάζουν ιδιότητα, και από δέκτες γίνονται πομποί, πρωταγωνιστές των αποφάσεων στην πόλη τους. Και φυσικά, όταν αλλάζουν οι πολίτες, αλλάζει η πόλη και η Τοπική Αυτοδιοίκηση.¹³⁶

Πρέπει να τονιστεί ότι οι παραπάνω υπηρεσίες βρίσκονται σε αρχικό στάδιο και μένει να δούμε την μελλοντική τους εξέλιξη τους και το βαθμό επιτυχίας τους. Η χρήση των νέων τεχνολογιών είναι ένα σημαντικό εργαλείο με το οποίο μπορεί να ενισχυθεί η συμμετοχικότητα.

¹³⁵ <http://www.democu.gr/el> Πρόσβαση 13/12/2016

¹³⁶ <http://www.myota.gr/index.php/dimotikes-drasesis/7371-2015-10-01-03-43-35> Πρόσβαση 20/12/2016

3.6 Δημοψήφισμα: Δημοκρατικό εργαλείο ή παγίδα

Το δημοψήφισμα αποτελεί τον πιο βασικό θεσμό άμεσης δημοκρατίας ,αφού το εκλογικό σώμα αποφαινεται κατά τρόπο άμεσο ,για το εξεταζόμενο θέμα . Τι είναι όμως το Δημοψήφισμα; «Δημοψήφισμα είναι η διατύπωση της βούλησης του εκλογικού σώματος για συγκεκριμένο ζήτημα κατά τρόπο άμεσο κι ευθύ και με τη μορφή της άμεσης, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας».¹³⁷

Η θεωρία διακρίνει το (γνήσιο)δημοψήφισμα σε αποφασιστικό και συμβουλευτικό, το αποφασιστικό δημοψήφισμα σε συνταγματικό και νομοθετικό, τις δυο δε τελευταίες μορφές του σε υποχρεωτικό και δυνητικό ή προαιρετικό.¹³⁸

Άλλες διακρίσεις που αξίζει να σημειωθούν είναι η διάκριση με κριτήριο τη δημοψηφισματική πρωτοβουλία σε λαϊκό (δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών) και κρατικό (δημοψήφισμα με πρωτοβουλία κρατικών οργάνων) δημοψήφισμα, η διάκριση με κριτήριο το ουσιαστικό περιεχόμενο του δημοψηφίσματος σε δημιουργικό και καταργητικό, η διάκριση ως προς την έκταση σε γενικό, τοπικό , επαγγελματικό ενώ ειδικές μορφές δημοψηφίσματος αποτελούν το Διεθνές ή εδαφικό δημοψήφισμα ,το δημοψήφισμα διεθνούς συνθήκης και το δημοσιονομικό δημοψήφισμα.

Το δημοψήφισμα είναι θεσμός συνδεδεμένος με τη δημοκρατία και ουσιαστικά κατάγεται από την αρχαία Ελλάδα. Οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας συνδέονται ιδιαίτερα με τον ελληνικό χώρο, στον οποίο εμφανίσθηκε και αναπτύχθηκε η ιδέα της δημοκρατίας. Η άποψη αυτή σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει, ότι μόνο του το δημοψήφισμα μεταμορφώνει τις κοινωνίες σε δημοκρατικές, ούτε ότι στην εν λόγω διαδικασία δεν ελλοχεύουν κίνδυνοι στρέβλωσης και νόθευσης της λαϊκής εντολής. Πρέπει σε κάθε περίπτωση να πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις προκειμένου η ετυμηγορία του λαού να εκφραστεί ελεύθερα.

Πιο συγκεκριμένα :

- Η απόφαση για προσφυγή σε δημοψήφισμα, εφόσον κριθεί αναγκαίο, πρέπει να ληφθεί με νηφαλιότητα και να ανταποκρίνεται σε πραγματική ανάγκη της κοινωνίας και της χώρας.
- Η χρονική συγκυρία, η περιρρέουσα ατμόσφαιρα, το πολιτικό κλίμα και οι επιμέρους παράμετροι της εποχής, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οσάκις ο λαός καλείται να διατυπώσει τη βούλησή του επί ενός θέματος.
- Πρέπει να προηγηθεί ένα διάστημα πληροφόρησης και διαβούλευσης για το συγκεκριμένο θέμα και το ερώτημα πρέπει να είναι απλό, κατανοητό και με σωστό τρόπο διατυπωμένο.
- Η διαδικασία του δημοψηφίσματος δεν υποκαθιστά τις διαδικασίες της κοινοβουλευτικής οδού, αλλά έρχεται να τις ενισχύσει και βεβαίως δεν προσφέρεται για εκκαθάριση πολιτικών λογαριασμών.

¹³⁷ Βενιζέλος Β. Ευάγγελος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1991, σελ. 264

¹³⁸ Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας, *Το Δημοψήφισμα, Ο ρόλος και η σημασία του Θεσμού στη σύγχρονη Δημοκρατία*, Εκδόσεις Αν. Ν. Σάκκουλα, 1997

Η εμπειρία με τη χρήση του δημοψηφίσματος τόσο στην χώρα μας όσο και διεθνώς έχει δείξει ότι όταν δεν πληρούνται τα παραπάνω τότε τα αποτελέσματα είναι αντίθετα από τα αναμενόμενα. «Ο διπλωμάτης και συγγραφέας Ρόδης Ρούφος επισήμανε την πονηρή χρήση του δημοψηφίσματος από την πλευρά των δικτατορικών καθεστώτων. Όπως έγραφε, «Η αθέμιτη εκμετάλλευση του θεσμού αρχίζει όταν χρησιμοποιείται σαν υποκατάστατο κοινωνικής δημοκρατικής διαδικασίας, ζητώντας πονηρά ένα «Ναι» ή ένα «Όχι» σε θέματα που από τη φύση τους δεν επιδέχονται μονολεκτική απάντηση. Μ' αυτή τη νοθευμένη μορφή μεταχειρίζονται συνήθως το δημοψήφισμα τα αυταρχικά καθεστώτα. Είτε για να προσδώσουν «λαϊκό χρίσμα» στην εξουσία τους («από τον λαό») είτε για να επικυρώσουν τετελεσμένα γεγονότα ή να επιβάλουν πλατιές και περίπλοκες μεταρρυθμίσεις με τη «συγκατάθεση» των εκλογέων («διά του λαού»). Χαρακτηριστικό, σ' όλες τις περιπτώσεις, είναι ότι ο ψηφοφόρος δεν έχει γνήσια εκλογή. Κι όταν ακόμα του δίνουν στ' αλήθεια τη δυνατότητα να ψηφίσει «Όχι» –πράγμα σπάνιο, γιατί κατά κανόνα τέτοια δημοψηφίσματα διεξάγονται σε κλίμα ψυχολογικής ή και υλικής βίας– το ερώτημα είναι διατυπωμένο με τέτοιο τρόπο ώστε το «Ναι», όσο οδυνηρό και να 'ναι, να φαίνεται σε πολλούς προτιμότερο από ένα «Όχι» που μοιάζει να οδηγεί σ' ένα αδιέξοδο»¹³⁹

Τα τρία τελευταία δημοψηφίσματα σε Ελλάδα, Αγγλία και Ιταλία επιβεβαιώνουν τις παραπάνω σκέψεις και δείχνουν την αποτυχία του δημοψηφίσματος όταν γίνεται για κομματικούς λόγους ή με λάθος τρόπο. «Σε έναν κόσμο ωστόσο πιο περίπλοκο και ανασφαλής από ποτέ, που οι πιο αδύναμοι δεν ξέρουν αν θα τους περιλαμβάνει και με ποιο τρόπο. Το θυμικό τους λοιπόν είπε «Όχι», και αυτό, αν θέλουμε να είμαστε δίκαιοι, ήταν αναμενόμενη απάντηση. Ένα δημοψήφισμα είχε φροντίσει να βγάλει τους σκελετούς από την ντουλάπα, και τους πιο μύχιους φόβους από το ασυνείδητο. Αν και είναι επείγον να απαντήσουμε σε αυτούς με κατανόηση και σχέδιο ως δημοκρατίες, αποδείχθηκε περίτρανα ότι ο χειρότερος τρόπος για να το κάνουμε είναι τα δημοψηφίσματα.¹⁴⁰

Από την άλλη υπάρχει το τοπικό δημοψήφισμα (ν.3463/2006) ,το οποίο, αφορά κατά κανόνα τοπικά ζητήματα και η ρυθμιστική εμβέλεια περιορίζεται στα γεωγραφικά όρια του εδαφικού τμήματος στο οποίο διενεργήθηκε. Οι αρμοδιότητες τους συνδέονται με το τοπικό συμφέρον, όπως είναι πχ η ίδρυση ενός εργοστασίου στην περιοχή. Αντικείμενο τοπικού δημοψηφίσματος δεν μπορούν να αποτελέσουν οι αρμοδιότητες των περιφερειών, καθώς και θέματα που αφορούν την εθνική πολιτική, τον προϋπολογισμό του Δήμου ή την επιβολή δημοτικών τελών. Επίσης είναι αυτονόητο ότι δεν πρέπει να αφορά ρυθμίσεις ατομικών ελευθεριών. Το τοπικό δημοψήφισμα φαίνεται να διαθέτει περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας, αφού ασχολείται με τοπικά θέματα και δεν υπεισέρχεται η γενική, συνήθως αρνητική, πολιτική κατάσταση.

Το δημοψήφισμα της Θεσσαλονίκης για την ιδιωτικοποίηση του νερού κρίνεται επιτυχημένο. Οι Θεσσαλονικείς το Μάιο του 2014 προσήλθαν στη κάλπη του Νερού και με συντριπτική πλειοψηφία και ανέδειξαν την αντίθεση τους στις προθέσεις της κυβέρνησης να ιδιωτικοποιήσει την παροχή των υπηρεσιών της ΕΥΑΘ Α.Ε. Η συμμετοχή των πολιτών της Θεσσαλονίκης ήταν εντυπωσιακή, με 218.000 πολίτες να ψηφίζουν στο δημοψήφισμα (το 50% όσων ψήφισαν στις αυτοδιοικητικές εκλογές) και με το 98% εξ' αυτών να τάσσεται ενάντια στην πώληση της ΕΥΑΘ. Το επιχείρημα κατά

¹³⁹ <http://www.kathimerini.gr/865733/article/politismos/vivlio/dhmoyhfismata-laikismos-kai-perifronhsh-toy-laoy> . Πρόσβαση 06/02/2017

¹⁴⁰ <http://www.kathimerini.gr/865733/article/politismos/vivlio/dhmoyhfismata-laikismos-kai-perifronhsh-toy-laoy> Πρόσβαση 06/02/2017

της ιδιωτικοποίησης ήταν ότι το νερό δεν είναι εμπορικό αγαθό, αλλά κληρονομιά της ανθρωπότητας.

Συμπερασματικά, η καθιέρωση του θεσμού του δημοψηφίσματος συντελεί στην ουσιαστική δημοκρατικοποίηση της πολιτικής ζωής, μόνο όταν συντρέχουν οι όροι και οι προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν. Σε αντίθεση με το εθνικό, το τοπικό δημοψήφισμα εκ φύσεως διαθέτει τα χαρακτηριστικά εκείνα τα οποία το καθιστά περισσότερο αποτελεσματικό και λιγότερο ευάλωτο στο λαϊκισμό και την στρέβλωση της βούλησης του σώματος.

3.7. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Μετά από 6 χρόνια λειτουργίας και εφαρμογής του «Καλλικράτη», σε μια δύσκολη συγκυρία για τη χώρα μας από πολλές απόψεις μπορεί κανείς να επισημάνει τόσο θετικά, όσο και αρνητικά στοιχεία. Σε κάθε μεγάλη και ριζική μεταρρύθμιση, όπως αυτής του «Καλλικράτη» είναι νομοτελειακά αναμενόμενο ότι θα δημιουργηθούν προβλήματα, δυσλειτουργίες, χρονοτριβές και αρρυθμίες. Επιπλέον η Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνεχίζει να διαδραματίζει το «μακρύ χέρι» της Κεντρικής Διοίκησης και της Πολιτικής Εξουσίας, ασκώντας μια πατερναλιστική ακόμη πολιτική αναφορικά με την Τ.Α. Η γραφειοκρατία των νέων δομών υποφέρει από όλα τα γνωστά μειονεκτήματα που επιδεικνύει ο Δημόσιος Τομέας στην Ελλάδα, ενώ παραμένουν προβλήματα έλλειψης συντονισμού υπηρεσιών, επικάλυψης αρμοδιοτήτων και πολλές φορές διαιώνισης των συναρμοδιοτήτων με αποτέλεσμα την αδράνεια και τη διάχυση της ευθύνης.

Η μεγαλύτερη όμως υστέρηση της μεταρρύθμισης παρουσιάζεται στη διαφάνεια και τη συμμετοχικότητα. Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, η συμμετοχή της κοινωνίας και ο διάλογος μαζί της, στη διαμόρφωση των διαφόρων πολιτικών είναι ένα καθοριστικό σημείο για τη δημοκρατική λειτουργία της αυτοδιοίκησης.

Συγκεκριμένα όμως τι έμεινε στα χαρτιά:

Ο «Καλλικράτης» μερίμνησε να μετριάσει τον υδροκεφαλισμό από την κατάργηση των μικρών Δήμων που συγχωνεύθηκαν σε ενιαίους «καλλικρατικούς» δήμους, μέσω της λειτουργίας Συμβουλίων Δημοτικής Κοινότητας και Τοπικών Συμβουλίων. Ο ίδιος ο νόμος απέδωσε μόνο δευτερεύουσας σημασίας αρμοδιότητες στα όργανα αυτά, όμως προέβλεψε ότι «ο δήμαρχος, με απόφασή του ... μπορεί να μεταβιβάζει αρμοδιότητές του στους προέδρους των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων» και επίσης ότι «το δημοτικό συμβούλιο ... μπορεί να μεταβιβάζει συγκεκριμένες αρμοδιότητές του στα συμβούλια των δημοτικών κοινοτήτων». Δυστυχώς, οι διατάξεις αυτές σπάνια ενεργοποιήθηκαν.

Ο «Καλλικράτης» εισήγαγε το θεσμό του δημοτικού και περιφερειακού Συμπαραστάτη, ενός θεσμού διαμεσολάβησης που επιλύει τις διαφορές μεταξύ πολιτών και υπηρεσιών. Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία, που παρουσίασε πρόσφατα το Δίκτυο Συμπαραστατών, κατά την τρέχουσα δημοτική θητεία μόλις 32 δήμοι εκ των 161 που έχουν δικαίωμα, εξέλεξαν Συμπαραστάτες μέχρι σήμερα, ενώ 76 δήμοι της χώρας δεν έχουν καν προκηρύξει τη θέση, ενώ από τον «Καλλικράτη» προκύπτει με σαφήνεια η υποχρέωσή τους αυτή.

Ο «Καλλικράτης» προβλέπει ακροθιγώς τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος, αλλά ουδέποτε μέχρι σήμερα εξειδικεύτηκε σε νόμο, όπως ορίζεται, η διαδικασία αυτή. Και όσα τοπικά δημοψηφίσματα διοργανώθηκαν ήταν άτυπα.

Ο «Καλλικράτης» ορίζει ότι «με ευθύνη των δημοτικών συμβουλίων σε κάθε δήμο καταρτίζονται κώδικες δεοντολογίας για τους αιρετούς εκπροσώπους». Αναζητήσαμε τέτοιους κώδικες αλλά πουθενά δεν εντοπίσαμε.

Ο «Καλλικράτης» προβλέπει ότι «σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία». Οι περισσότεροι Δήμοι της χώρας εξέλαβαν το εδάφιο αυτό ως προαιρετικό.

Ο «Καλλικράτης» είναι σαφής: «Ο δήμαρχος, ο αντιδήμαρχος και τα μέλη της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής είναι υποχρεωμένοι να υποβάλλουν την ετήσια δήλωση για την περιουσιακή τους κατάσταση σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και να τη δημοσιοποιούν με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του δήμου». Χωρίς να έχει προηγηθεί εξονυχιστική έρευνα, διακινδυνεύουμε την εκτίμηση ότι σε κανέναν από τους 325 Δήμους της χώρας η διάταξη αυτή δεν έχει ακολουθηθεί κατά γράμμα.

Ο «Καλλικράτης» είναι αυστηρός ως προς τα καθήκοντα των δημοτικών συμβούλων: «Σε σύμβουλο που απουσιάζει αδικαιολόγητα σε τρεις (3) συνεχείς συνεδριάσεις, μπορεί να επιβληθεί ... η πειθαρχική ποινή της αργίας και σε περίπτωση υποτροπής μπορεί να επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της έκπτωσης». Κανένα συμβούλιο δεν ενημερώνει ως όφειλε για τις απουσίες την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ενώ κατά κανόνα όλοι δικαιολογούν απουσίες που δεν έπρεπε να δικαιολογηθούν.

Ο «Καλλικράτης» μπορεί και πρέπει να στηριχθεί και να μετεξελιχθεί με σκοπό την αποκέντρωση και την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά των ΟΤΑ. Όσο όμως η οικονομική αυτοτέλεια δεν υπάρχει δεν θα υπάρχουν και οι άλλες δύο. Το ελληνικό κράτος επιβάλλεται (στο πεδίο της ΤΑ και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης), να ελαχιστοποιήσει ακόμη περισσότερο το συγκεντρωτισμό, να αποκτήσει ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, παραγωγικότητα και ικανότητα περαιτέρω αξιοποίησης των τοπικών και των περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Για να προχωρήσει όμως ο «Καλλικράτης» χρειάζεται συναίνεση από την κοινωνία, αλλά και από την πλευρά των κομμάτων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν απαιτούνται τροποποιήσεις. Οι τοπικές κοινωνίες θα πρέπει να υποδείξουν τις όποιες αλλαγές στο χωροταξικό σχεδιασμό. Το κράτος θα πρέπει με ειλικρίνεια και τόλμη να απαγκιστρώσει την Τ.Α. από πάνω της, ώστε να σταματήσει επιτέλους η πελατειακή σχέση που απαξιώνει τους πάντες. Προς αυτήν την κατεύθυνση ο Καλλικράτης πρέπει να συμβάλει περαιτέρω στο να δημιουργηθούν πολίτες, ενεργοί και όχι αδιάφοροι πολίτες. Να δημιουργηθούν πυρήνες δημοκρατίας τις Τοπικές κοινωνίες δηλαδή μέσα στα χωριά. Είναι αδιανόητο οι Τοπικές κοινότητες να περιορίζονται μόνο στο να υποβάλλουν μόνο αιτήματα. Η Τ.Α. μπορεί και πρέπει να ανιχνεύσει κοινές μορφές δράσεων, δημιουργώντας ένα μείγμα συνέργειας και συναυτουργίας, συνθέτοντας διαφορετικές δυνάμεις που δρουν ως «τοπικοί συμμετοχοί» αλλά και ως «ασοδύναμοι παίκτες». Η πολιτική δυναμική ενός τέτοιου μείγματος αναδεικνύει ένα νέο πλαίσιο δημόσιας συμμετοχής και προσδίδει νέα αντίληψη στην ιδιότητα του πολίτη.

Η αυτοδιοίκηση οφείλει να διεκδικήσει τον αυτονόητο κοινωνικό χαρακτήρα της, να ξαναβρεί την ουσία της ύπαρξής της, δηλαδή να παραμείνει και τοπική και αυτοδιοίκηση, υπηρετώντας με αποτελεσματικότητα την εγγύτητα της σχέσης της με την τοπική κοινωνία. Έτσι μόνο θα αντιπαρατεθεί με το παρόν, επινοώντας το μέλλον και δίνοντας έκφραση σε μια κοινή αίσθηση οράματος.

Η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να γίνει συλλογική και νομιμοποιημένη δύναμη, και μέσα από μια διαρκή, καθημερινή και ενεργό διαλογική επικοινωνία και αντιπαράθεση των πολιτών να προάγεται η δικαιοσύνη και η ευημερία. Με την ενεργό και συνειδητή συμμετοχή τους στα κοινά οι πολίτες δηλώνουν την κοινή «πίστη» τους στις αξίες της ελευθερίας, της ισότητας και διατρανώνουν τα αισθήματα του «δημοκρατικού πατριωτισμού» από τα οποία διακατέχονται»

Προς αυτήν την κατεύθυνση οι αλλαγές που πρέπει να γίνουν στον Καλλικράτη οφείλουν να συμβάλουν στο να δημιουργηθούν πολίτες, ενεργοί και όχι αδιάφοροι. Να δημιουργηθούν πυρήνες δημοκρατίας στις Τοπικές κοινωνίες δηλαδή μέσα στα χωριά. Είναι αδιανόητο οι Τοπικές κοινότητες να περιορίζονται μόνο στο να υποβάλλουν αιτήματα. Η Τ.Α μπορεί και πρέπει να ανιχνεύσει κοινές μορφές δράσεων, δημιουργώντας ένα μείγμα συνέργειας και συναυτουργίας, συνθέτοντας διαφορετικές δυνάμεις που δρουν ως «τοπικοί συμμετοχοί» αλλά και ως «ασοδύναμοι παίκτες». Η πολιτική δυναμική ενός τέτοιου μείγματος αναδεικνύει ένα νέο πλαίσιο δημόσιας συμμετοχής και προσδίδει νέα αντίληψη στην ιδιότητα του πολίτη.

Πρέπει να γίνει σαφές ότι η συμμετοχή των πολιτών στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί βασικό συστατικό της αποτελεσματικότητας της και ουσιώδη όρο αποδοχής της στην πράξη. Οι πολίτες, οι οποίοι είναι αποκομμένοι από πρωτοβουλίες και δράσεις συμμετοχή τις τοπικές κοινωνίες αποτελούν τροχοπέδη και σε καμία περίπτωση δεν συμβάλουν στην οικονομική, πολιτιστική και πνευματική ανάπτυξη της περιοχής. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ότι σκοπός δεν είναι να περάσουμε σε ένα τρόπο λειτουργίας, στον οποίο για όλα τα θέματα θα αποφασίζουν οι πολίτες. Αυτό ενέχει πολλούς και σοβαρούς κινδύνους και σίγουρα δεν θα έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Ο συνδυασμός ισχυρών θεσμών και εκπροσώπησης σε συνδυασμό με «ενέσεις» συμμετοχικότητας των πολιτών πιστεύω είναι ο ασφαλέστερος δρόμος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στη μακρά πορεία που διαμορφώνεται από την ίδρυση του Ελληνικού κράτους παρατηρούμε ότι η σχέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την κεντρική εξουσία είναι πρωτίστως μια σχέση υποταγής, με την πρώτη να καθίσταται, στις περισσότερες των περιπτώσεων, απλός διεκπεραιωτής των κρατικών υποθέσεων. Η Τ.Α. δεν κατάφερε να απογαλακτιστεί από την κεντρική εξουσία και να παίξει ένα ουσιαστικό δημοκρατικό και ταυτόχρονα αναπτυξιακό ρόλο.

Τα τελευταία χρόνια τόσο στη χώρα μας όσο και σε διεθνές επίπεδο παρατηρείται μια τάση ενίσχυσης του ρόλου της Τ.Α. με άξονα αναφοράς την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών. Οι βασικοί λόγοι που οδήγησαν σε αυτή την τάση είναι η μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους πολιτικούς θεσμούς εξουσίας, είτε αυτοί είναι τοπικοί, εθνικοί, υπερεθνικοί. Το στοίχημα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η διαφύλαξη της πολιτικής ενότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης με αφετηρία την δημοκρατία, η οποία και πραγματώνεται με αυξημένο το ρόλο των πολιτών. Οι πολίτες είναι αποκομμένοι από την πολιτική, ενώ και η δεύτερη πολλές φορές έχει δευτερεύοντα ρόλο. Οι κυρίαρχες αγορές και διάφοροι όροι, όπως π.χ. ΕSM έχουν φοβίσει τους πολίτες που δεν μπορούν να παρακολουθήσουν τις εξελίξεις και βλέπουν τη ζωή τους να επιδεινώνεται.

Η αυτοδιοίκηση λοιπόν οφείλει να διεκδικήσει τον αυτονόητο κοινωνικό χαρακτήρα της, να ξαναβρεί την ουσία της ύπαρξής της, δηλαδή να παραμείνει και τοπική και αυτοδιοίκηση, υπηρετώντας με αποτελεσματικότητα την εγγύτητα της σχέσης της με την τοπική κοινωνία. Έτσι μόνο θα αντιπαρατεθεί με το παρόν, επινοώντας το μέλλον και δίνοντας έκφραση σε μια κοινή αίσθηση οράματος. Η Τ.Α μπορεί και πρέπει να ανιχνεύσει κοινές μορφές δράσεων, δημιουργώντας ένα μείγμα συνέργειας και συναυτουργίας, συνθέτοντας διαφορετικές δυνάμεις που δρουν ως «τοπικοί συμμετοχοί» αλλά και ως «ισοδύναμοι παίκτες». Η πολιτική δυναμική ενός τέτοιου μείγματος αναδεικνύει ένα νέο πλαίσιο δημόσιας συμμετοχής και προσδίδει νέα αντίληψη στην ιδιότητα του πολίτη.

Πρέπει να τονιστεί ότι η συμμετοχή των πολιτών δεν είναι πανάκεια στην επίλυση των σημερινών προβλημάτων, ούτε θα οδηγήσει ως δια μαγείας στην δημοκρατία. Είναι αναμφισβήτητη η ενίσχυση της δημοκρατίας, ιδιαίτερα στις τοπικές κοινωνίες «αμεσοδημοκρατικούς» θεσμούς, όπως ο κατ' εξοχήν θεσμός τους δημοψηφίσματος. Το να μετατρέψουμε την θεσμική δημοκρατία σε δημοψηφισματική ή άμεση θα οδηγήσει σήμερα σε περισσότερα προβλήματα. Στην περίπτωση αυτή ο λαϊκισμός, η γενικότερη πολιτική απαξίωση, κ.ά. ελλοχεύουν και μπορεί να οδηγήσουν σε επικίνδυνα μονοπάτια. Ακόμα και στην Αρχαία Αθήνα, στην οποία οι πολίτες είχαν το πρώτο λόγο και οι πνευματικές, πολιτικές και πολιτιστικές συνθήκες ήταν σε μέγιστο βαθμό, υπήρχαν περιορισμοί και μηχανισμοί ελέγχου. «Οι Αθηναίοι νομοθέτες δεν επιδίωξαν ποτέ να αυξήσουν το ποσοστό της αντιπροσώπευσης, σημάδι και αυτό της συνείδησης που είχαν για τους κινδύνους της «λαοκρατίας». Επειδή, ωστόσο, η βάση νομιμοποίησης του συστήματος αυτού παρέμενε ο πολίτης, υπήρξε πρόνοια η βούλησή του να εκφράζεται με άμεσο τρόπο στους κατά τόπους Δήμους. Έτσι, εκεί που σήμερα εμείς εκλέγουμε

ποδοσφαιρικούς παράγοντες και τηλεαστέρες, πριν από 2.500 χρόνια χτύπαγε η καρδιά της αυτοδιακυβέρνησης, σμιλεύοντας το έθος του δημοκράτη πολίτη.»¹⁴¹

Πρέπει λοιπόν να κοιτάξουμε πίσω και να προχωρήσουμε στο μέλλον ,όχι αντιγράφοντας το παρελθόν, αλλά γεννώντας κάτι νέο στη βάση των δημοκρατικών αρχών και αξιών. Πρέπει να συμφωνήσουμε, ότι η σημερινή αποξένωση των πολιτών από την πολιτική, από τη διαχείριση δηλαδή της δικής τους ζωής, είναι προβληματική και θα πρέπει να αλλάξει. Οι πολίτες θα πρέπει να πάψουν να τα περιμένουν όλα έτοιμα από το κράτος και να απαιτήσουν την δυνατότητα για ολοένα μεγαλύτερη συνδιαμόρφωση των διαφόρων πολιτικών. Η αξιοποίηση των διαφόρων μορφών συμμετοχικότητας, συμπληρωματικά προς το αντιπροσωπευτικό σύστημα, η ισχυροποίηση της Κοινωνίας των Πολιτών και των διαβουλεύσεων με αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, της πληροφόρησης του πολίτη, η αξιοποίηση της τεχνολογίας και της ηλεκτρονικής δημοκρατίας σηματοδοτούν την προσπάθεια για τη μετάβαση σε μια δημοκρατία με ισχυρούς θεσμούς, αλλά και με διάχυτη τη συμμετοχή των πολιτών. Η δημοκρατία δεν έχει αποκλεισμούς, είναι υπόθεση όλων και καθημερινό άθλημα. Η δημοκρατία όμως κρύβει αντιφάσεις και παράδοξα και σε καμία περίπτωση δεν είναι φάρμακο για πάσα νόσο. Σε κάθε περίπτωση απαιτούνται δικλείδες ασφαλείας, ώστε να μην οδηγηθούμε από την έλλειψη δημοκρατίας στο λαϊκισμό και στην οχλοκρατία.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαθέτει εκ φύσεως όλα εκείνα τα στοιχεία ,ώστε αφενός να ενισχύσει τη συμμετοχή των πολιτών και να εμβαθύνει τη δημοκρατία, αφετέρου να αποφύγει από λαϊκίστικες και παραπλανητικές τάσεις με κατ'επίφαση δόσεις δημοκρατίας. Στις τοπικές κοινωνίες συντρέχουν οι προϋποθέσεις να ξεκινήσει η διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών. Οι τοπικές κοινωνίες γνωρίζουν καλά τα προβλήματα που τους απασχολούν, μπορούν και διαβουλεύονται καλύτερα με γνώμονα το κοινό καλό. Επίσης στις τοπικές κοινωνίες ο λαϊκισμός υπάρχει συνήθως σε μικρότερες δόσεις και απουσιάζει στην επίλυση των τοπικών θεμάτων η γενικότερη πολιτική απαξίωση.

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι λ.χ. ένα δημοψήφισμα ως θεσμός μπορεί να χρησιμοποιηθεί με μεγαλύτερη επιτυχία στις τοπικές κοινωνίες από ότι σε εθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο. Προς τούτο θα μπορούσε να καθιερωθεί τοπικό δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών. Κατόπιν αίτησης ορισμένου αριθμού εκλογέων να υπάρχει η δυνατότητα κίνησης της δημοψηφισματικής διαδικασίας. Ο αριθμός αυτός θα μπορούσε να διαμορφώνεται ανάλογα με τη σοβαρότητα του θέματος ή το είδος του δημοψηφίσματος. Η ενέργεια αυτή θα συνέβαλε στην ενδυνάμωση της λαϊκής φωνής και την ουσιαστικότερη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά. Από την Τ.Α. λοιπόν πρέπει να ξεκινήσει ο συμμετοχικός σχεδιασμός, ο οποίος προϋποθέτει την αρμονική συνεργασία, την κατανόηση, τον αλληλοσεβασμό και τη σχέση εμπιστοσύνης όσων συμμετέχουν, δηλαδή του Δήμου, των συλλογικών φορέων, των δημοτών.

Στη δύσκολη περίοδο που διανύουμε η Τ.Α. καλείται από τη μία να αποτελέσει το αντίδοτο στη σημερινή κρίση και από την άλλη να γίνει ταυτόχρονα σχολείο

¹⁴¹ <http://www.kathimerini.gr/777483/article/politismos/vivlio/oi-metarry8miseis-sthn-arxaia-a8hna>
Πρόσβαση 6/02/2017

δημοκρατίας. Η Τ.Α. πρέπει να προασπίσει τις αρχές της δημοκρατίας: την ισότητα και την ελευθερία και να γίνει το ανάχωμα ανάμεσα στους πολίτες και τις απρόσωπες-ανεξέλεγκτες αγορές που εξουσιάζουν πλέον τον πλανήτη. Η Τ.Α. μπορεί και πρέπει να γίνει ο οδηγός, ώστε να βρεθεί το «μέτρο», το οποίο χάθηκε.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Ελληνική

- [1] Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης» Προς τη Βουλή των Ελλήνων
- [2] Arendt, Hannah, Η ανθρώπινη κατάσταση (vita activa), μτφ. Γ. Λυκιαρδόπουλος – Σ. Ροζάνης, εκδ. ΓΝΩΣΗ, 2008
- [3] Αριστοτέλης, Πολιτικά
- [4] Βενιζέλος Β. Ευάγγελος., Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1991, σελ. 264
- [5] Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας, Το Δημοψήφισμα. Ο ρόλος και η σημασία του Θεσμού στη σύγχρονη Δημοκρατία, Εκδόσεις Αν. Ν. Σάκκουλα, 1997
- [6] Έκδοση του Κοινωνικού Πολύκεντρου, Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά ΜΕΛΕΤΗ – ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΗΜΕΡΙΔΑΣ, Αθήνα, 2014
- [7] Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη «διακυβέρνηση και την εταιρική σχέση στο εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, και μια βάση για τα σχέδια στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής» (Α6-0356/2008).
- [8] Η Διακήρυξη της Χιλιετίας Σύνοδος Κορυφής, Νέα Υόρκη, 6-8 Σεπτεμβρίου, 2000, Ενότητα: V. ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ, ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
- [9] Η Ιστορία Της Ελλάδας «Αι αγορεύσεις του Ελληνικού κοινοβουλίου 1909-1956» - Περίοδος Β – Τόμος Β Εκδόσεις «Εθνικού Κήρυκος» Αθήνα 1957
- [10] Θουκυδίδη, Περικλέους Επιτάφιος, μτφ. Άγγελος Σ. Βλάχος, Γ' τάξη Ενιαίου Λυκείου Γενικής Παιδείας, ΟΕΔΒ, Αθήνα 2004
- [11] Kant, Immanuel (2011), Ανθρωπολογία από πραγματολογική άποψη, εις. Μτφ. Σχ. Τασάκος Χ. εκδ. Printa, Αθήνα. Αγγλική έκδοση: Kant, Immanuel (2007) Anthropology from a pragmatic point of view, στο: R.B. Loudon & G. Zöllner (εκδ.) The Cambridge Edition of the Works of Immanuel Kant: Anthropology, History, and Education (Cambridge, Cambridge University Press)
- [12] Kant, Immanuel (2007), Η θρησκεία εντός των ορίων του Λόγου και μόνο, μτφ. Ανδρουλιδάκης Κ., εκδ. Πόλις, Αθήνα. Αγγλική Έκδοση: Kant, Immanuel (1998) Religion Within the Boundaries of Mere Reason, στο: A. Wood and G. DiGiovanni (εκδ.) (Cambridge, Cambridge University Press)
- [13] Καρπούζος Αλέξης, Μεταμορφώσεις της σκέψης, τόμος 5^{ος}, Αναγέννηση-Εργαστήριο Σκέψης, Αθήνα 2014
- [14] Καστοριάδης Κ., Η ελληνική ιδιαιτερότητα. Από τον Όμηρο στον Ηράκλειτο, Κριτική 2007
- [15] ΚΕΔΚΕ, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ομαδική μελέτη), Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008
- [16] Κλειώσης Χρήστος (1987), Τοπική αυτοδιοίκηση, θεωρία και πράξη, Αθήνα 1987
- [17] Λαδη Στέλλα, Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη (Επιστήμη και Κοινωνία Τεύχος 24/2010)
- [18] Λοκ Τζον, Δεύτερη πραγματεία περί κυβερνήσεως, Δοκίμιο με θέμα την αληθινή αρχή, έκταση και σκοπό της πολιτικής εξουσίας, εισαγ. –μτφρ. –σχόλια Πασχ. Μ. Κιτρομηλίδης, εκδ. Γνώση, Αθήνα 1990
- [19] Λοκ Τζον, Δοκίμιο περί ανθρώπινης νοήσεως, Βιβλίο Β', Κεφ. 8ο, τμήμα 2, μετάφραση Αιμίλιου Χουρμούζιου

- [20] Μάρδας Δ., Από την ΕΟΚ στην ΕΕ, «Από την ολοκλήρωση της Ενιαίας Αγοράς έως την πολιτική ενοποίηση του Ευρωπαϊκού χώρου», Β' έκδοση, Ζυγός, Θεσσαλονίκη, 2008
- [21] Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα και στο εξωτερικό
- [22] Mosse Claude, Μικρή ιστορία της Αθηναϊκής Δημοκρατίας και η πρόσληψή της στους αιώνες, μτφ. Σώτη Τριανταφύλλου, εκδ. Πατάκη, Αθήνα 2015
- [23] Mosse Claude, Ο πολίτης στην Αρχαία Ελλάδα, μτφ. Παπακωνσταντίνου Ιωάννα, επιμέλεια: Τσάλα Στυλιανή, εκδ. Σαββάλας, Ιούνιος 1996
- [24] Μπενιέ, Ζαν-Μισέλ, Ιστορία της Νεωτερικής και Σύγχρονης Φιλοσοφίας, μτφρ. Κωστής Παπαγιώργης, Αθήνα 2001
- [25] Ν. 1850/89 κύρωση του Ευρωπαϊκού χάρτη τοπικής αυτονομίας, προοίμιο
- [26] Παπαγιάννη – Κατσούλη, Οι χάρτες και η Ευρώπη της αυτοδιοίκησης, Έκδοση Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., Αθήνα 1995
- [27] Ράλλης Γκέκας & Κατερίνα Μήτσου, Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές– ΕΕΤΑΑ
- [28] Ρουσσώ Ζαν Ζακ (2004), Κοινωνικό συμβόλαιο ή Αρχές Πολιτικού Δικαίου, μτφ. Βασιλική Γρηγοροπούλου – Αλβέρτος Σταϊνχάουερ, επιμέλεια-εισαγωγή-σημειώσεις-επίμετρο Βασιλική Γρηγοροπούλου, εκδ. Πόλις
- [29] Ρουσσώ Ζαν Ζακ, Πραγματεία περί της καταγωγής και των θεμελίων της ανισότητας ανάμεσα στους ανθρώπους, μτφ., Μέλπω Αλεξίου- Καναγκίνη, δεύτερη έκδοση, εκδ. Σύγχρονη εποχή, Αθήνα 1999
- [30] Στυλιανού Άρης, Θεωρία του Κοινωνικού Συμβολαίου, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2006
- [31] Τομαρά-Σιδέρη Ματούλα, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου-κράτος- πολιτική), Δοκίμια, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999
- [32] Τσουντας Κ., Τριανταφυλλοπούλου Αθ., Η οργάνωση και οι λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009
- [33] Held David (2006), Μοντέλα Δημοκρατίας, μτφρ. Μαριάννα Τζιαντζή - Κατερίνα Κέη – Γιάννης Βογιατζής, εκδ. Θεωρία- Ιδέες- Πολύτροπον, 2007
- [34] Χλέπας Ν-Κ, Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα – Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1999
- [35] Χομπς Τόμας, Λεβιάθαν (1651), μτφ. Γρ. Πασχαλίδης, Αμ. Μεταξόπουλος, Εκδόσεις Γνώση (2006)

Β. Ξενόγλωσση

- [1] Albert Einstein, Out Of My Later Years
- [2] A Typology of Public Engagement Mechanisms, Gene Rowe Institute of Food Research, Lynn J. Frewer University of Wageningen 278-282

Γ. Ιστοσελίδες

- [1] http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=39
- [2] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A110109>
- [3] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52006DC0035>
- [4] http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=el
- [5] http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_el.htm

- [6] <http://www.symmetoxi.eu/index.php/s-pplgs.html>
- [7] <http://www.neosyntagma.net/wp-content/uploads/2013/02/referenda-and-switzerland2.jpg>
- [8] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0021>
- [9] <http://www.e-politis.gr/web/portal-demon/>
- [10] http://edemocracy-empapas.gr/?page_id=242#part1
- [11] <http://www.democu.gr/el>
- [12] <http://www.myota.gr/index.php/dimotikes-drasesis/7371-2015-10-01-03-43-35>
- [13] <http://www.kathimerini.gr/865733/article/politismos/vivlio/dhmoyhfismata-laikismos-kai-perifronhsh-toy-laoy>
- [14] <http://www.kathimerini.gr/777483/article/politismos/vivlio/oi-metarry8miseis-sthn-arxaia-a8hna>