

Αγλαΐα ΡΟΜΠΟΚΟΥ - ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ: Η αναπομπή των νόμων στην Βουλή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Συμβολή στο Ελληνικό και Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο. Θεσσαλονίκη, 1998

Η νέα εργασία της κ. Α. ΡΟΜΠΟΚΟΥ - ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ, Λέκτορος του Τμήμ. Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπ. Κ. και Π. Επ., εκ των πρώτων και ελαχίστων ελληνικών συναφών πονημάτων, περιλαμβάνει Εισαγωγή, δύο Μέρη και Συμπεράσματα.

Στην Εισαγωγή αναλύεται η έννοια της αναπομπής των νόμων (αναβλητική αρνησικυρία), ως θεσμού δημοκρατικού και αντιδιαστέλλεται προς την έννοια της κύρωσης. Επισημαίνεται, επίσης, ότι το άρθρο 42 του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος υλοποιεί την διασταύρωση των λειτουργιών της Πολιτείας, που θεσπίζεται στην θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 26 του Συντάγματος.

Το Κεφάλαιο Α' του Μέρους Α' αναφέρεται στην ιστορία του θεσμού της αναπομπής των νόμων. Ειδικότερα, πραγματεύεται την προέλευση της αναπομπής, την καθιέρωση της κύρωσης των νόμων στην Αγγλία και την μετεξέλιξή της στον θεσμό της αναπομπής, στην Ευρώπη και στην Αμερική.

Το Κεφάλαιο Β' του Μέρους Α' εξετάζει συγκριτικά την αναπομπή σε σύγχρονα Συντάγματα δυτικών δημοκρατιών, όπως των Η.Π.Α., της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Φινλανδίας, της Πορτογαλίας, σε Συντάγματα των νέων Δημοκρατιών της κεντρικής και της ανατολικής Ευρώπης, όπως της Ρωσίας, της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας κ.ά., καθώς και σε Συντάγματα άλλων μη ευρωπαϊκών χωρών, όπως της Αυστραλίας, της Κύπρου, της Ινδίας, του Νεπάλ.

Το μέρος Β' περιλαμβάνει ένα Κεφάλαιο στο οποίο εξετάζεται η αναπομπή των νόμων στην Ελλάδα.

Το Κεφάλαιο αυτό πραγματεύεται: Α. Τον θεσμό στα προϊσχύσαντα ελληνικά Συντάγματα, όπου διαπιστώνεται, ότι η αρνησικυρία του ανώτατου άρχοντα εναλλάσσεται από απόλυτη σε ανασταλτική και αντίστροφα, ανάλογα με την μορφή του πολιτεύματος. Β. Την αναπομπή των νόμων κατά το ισχύον Σύνταγμα. Εδώ παρατίθενται οι προπαρασκευαστικές εργασίες και αναλύεται και ερμηνεύεται το άρθρο 42 του Συντάγματος 1975/1986. Επισημαίνεται, ότι με την τροποποίηση του άρθρου από την α-

ναθεωρητική Βουλή (1986), οι λόγοι της ανατρέχουν στην συνταγματικότητα (όχι και στη σκοπιμότητα) του νόμου. Διαπιστώνεται, ότι η αρμοδιότητα αυτή του Προέδρου αποτελεί τον μοναδικό προληπτικό έλεγχο. Ακόμη, υπογραμμίζεται, ότι η αρμοδιότητα αυτή συνδέεται άμεσα με την ιδιότητα του Π.τ.Δ. ως ρυθμιστή του πολιτεύματος. Γ. Την ευθύνη του Προέδρου για την αναπομπή αυτή, χωρίς υπουργική προσυπογραφή. Δ. Το δημοψήφισμα και την αναπομπή των νόμων, όπου αναζητάται η λύση ζητημάτων, που μπορεί να προκύψουν, σχετικά με την αναπομπή και την πρόταση δημοψηφίσματος για ψηφισμένα νομοσχέδια, που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα. Ε. Την αναπομπή των νόμων από το Λαό, ως τρόπου άμεσης συμμετοχής του Πολίτη στην άσκηση της πολιτειακής εξουσίας.

Τέλος, στις συμπερασματικές σκέψεις, διαπιστώνεται, ότι η αναπομπή των νόμων είναι θεσμός που κατοχυρώνεται συνταγματικά σε πολλά δημοκρατικά κράτη. Επισημαίνεται ακόμη η χρησιμότητα της υπαρξης του θεσμού κυρίως στις Χώρες όπου δεν λειτουργεί δεύτερο νομοθετικό Σώμα, ούτε Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο να μπορεί να ασκήσει προληπτικό έλεγχο.

Η εργασία αυτή διακρίνεται για την πρωτοτυπία της, την αυστηρή νομική της συγκρότηση και την ακριβή επιστημονική της τεκμηρίωση.

Καθηγητής

Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ
Καθηγητής Τμήμ. Αστ. Περ. Ανάπτ.
Παντείου Πανεπ. Κ.Π.Ε.
Δρ Ιωάννης ΒΛΑΣΗΣ
Δρ Βασιλική Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Τόμ. Α'

Αθήναι, 1996

LE DROIT DE L' UNION
EUROPEENNE

Vol. A'

Préface

Par Professeur Const. GE.

ATHANASSOPOULOS

ATHENES, 1996

Η ιστορική εξέλιξη της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

Της Δρος κ. Αγγελικής ΣΥΝΟΔΙΝΟΥ

1. Εισαγωγή

Τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού ή, διαφορετικά «περιφερειακή αυτοδιοίκηση»¹ υπάρχει, εφ' όσον η επαρχία ή ο νομός δεν αποτελούν απλά μία διοικητική περιφέρεια αλλά αυτοδιοικούμενο τοπικό οργανισμό. Η ανάγκη και η χρησιμότητα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία αποτελεί θεσμό που λειτουργεί με επιτυχία στις περισσότερες χώρες, είναι προφανής, διότι οι δήμοι και οι κοινότητες εξυπηρετούν μόνο τις τοπικές ανάγκες των χωρικών περιφερειών τους και ως εκ τούτου αδυνατούν να ικανοποιήσουν και τις γενικότερες ανάγκες, που αφορούν τους δήμους και τις κοινότητες μίας ευρύτερης περιφέρειας, όπως π.χ. οδοποιία, κοινωνική πρόνοια και περίθαλψη, κοινωφελή έργα κ.λ.. Οι γενικότερες αυτές ανάγκες μπορούν να εξυπηρετούνται αποτελεσματικά μόνο από όργανα εκλεγμένα από τους κατοίκους της ευρύτερης διοικητικής περιφέρειας.

Στη χώρα μας, τα πρώτα αιρετά επαρχιακά συμβούλια συστάθηκαν με το Β.Δ. της 18ης Δεκεμβρίου 1836 και είχαν κυρίως συμβουλευτική και όχι αποφασιστική αρμοδιότητα.

Η οργάνωση της επαρχιακής αυτοδιοίκησης ήταν πλημμελής, διότι δεν είχαν ιδρυθεί ούτε επαρχιακές υπηρεσίες ανάλογες προς τις υπηρεσίες του δήμου, ούτε είχαν προβλεφθεί δημοσιονομικοί πόροι για τις ανάγκες των επαρχιών. Τα επαρχιακά συμβούλια, αν και ήταν αιρετά, περιορίζονταν στο να γνωμοδοτούν χωρίς να έχουν καμία ουσιαστική αρμοδιότητα.

Με το Ν.Δ. της 27ης Μαΐου 1887, τα επαρχιακά συμβούλια αντικαταστάθηκαν από τα νομαρχιακά. Το 1891, όμως, καταργήθηκαν και αυτά και επανιδρύθηκαν τα επαρχιακά. Καταργήθηκαν όμως και αυτά οριστικά το 1900.

Η δημιουργία ενός δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή «περιφερειακής αυτοδιοίκησης» σήμερα, με χωρική αναφορά το νομό οφείλεται σε δύο θεμελιώδεις νόμους, το νόμο 2218/1994² και το νόμο 2240/1994³. Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο είναι ι-

1. Κ. Περδικάρη: *Περιφερειακή αυτοδιοίκησης*, ΕΤΑ, Θ' 1930. Μ.Α. Δένδια, *Διοικητικών Δικαιον, τόμος Β', Διοικητική Οργάνωση*, Αθήναι 1966.

2. «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», (Φ.Ε.Κ. 90 της 13/6/1994). Βλ. και Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμ. Β', Δ' έκδ. 1998.

3. «Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 153 της 16/9/1994).

στορικής σημασίας για τη διοικητική οργάνωση της χώρας μας, διότι μ' αυτό λειτούργησε για πρώτη φορά στην Ελλάδα, ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό καταδεικνύεται και από μία σύντομη ιστορική αναδρομή, από την Τουρκοκρατία και τη σύσταση του Νεότερου Ελληνικού Κράτους μέχρι σήμερα.

2. Η περίοδος της Τουρκοκρατίας

Η επιλογή της περιόδου της Τουρκοκρατίας ως σημείου εκκίνησης της ιστορικής αναδρομής για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, οφείλεται στο γεγονός, ότι κατά την περίοδο αυτή, οι τοπικοί οργανισμοί παρουσίασαν ιδιαίτερη ανάπτυξη, που οφείλονταν στην εξασθένηση και παρακμή του Οθωμανικού Κράτους. Στην προεπαναστατική Ελλάδα, ο β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης είχε ως χωρική αναφορά τις επαρχίες (Καζάδες, Βοϊβοδιές), στους κόλπους των οποίων υπήρχε μία επαρχιακή συνέλευση, συγκροτούμενη από τους εκλεγμένους άρχοντες των κοινοτήτων της επαρχίας, τους δημογέροντες. Ως κύριες αρμοδιότητες της επαρχιακής συνελεύσεως αναφέρονταν, η κατανομή των φορολογικών οφειλών μεταξύ των κοινοτήτων και η εκλογή των προεστών της επαρχίας, οι οποίοι ως όργανα παρεμβάλλονταν ανάμεσα στην οθωμανική διοίκηση και τη διοίκηση των Ελλήνων⁴.

3. Η μετεπαναστατική περίοδος

Το Σύνταγμα της Επιδαύρου που ψήφισε την 1η Ιανουαρίου 1822 η Πρώτη Εθνική Συνέλευση με τον τίτλο «Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος», δεν περιλάμβανε καμία διάταξη για την τοπική αυτοδιοίκηση, είτε κοινοτική είτε επαρχιακή. Οι διατάξεις του αφορούσαν μόνο την κρατική οργάνωση. Στις 30 Απριλίου 1822 εκδόθηκε ο «Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών». Σύμφωνα με αυτόν «η ελληνική χώρα» διαιρέθηκε σ' επαρχίες, που κι' αυτές υποδιαιρούντο σε αντεπαρχίες (πρώτης και δεύτερης τάξης) και οι τελευταίες σε κοινότητες. Σε κάθε επαρχία διορίζονταν ένας έπαρχος, που ήταν επί κεφαλής ολόκληρης της επαρχίας και ασκούσε τη διοίκησή της. Ο υπουργός των εσωτερικών ήταν επικεφαλής των επάρχων, οι οποίοι διά μέσου αυτού αναφέρονταν προς την ανώτατη κρατική διοίκηση.

4. Σ' ορισμένες περιοχές, παράλληλα με τη διοίκηση που ασκούσαν οι κοινότητες, δημιουργήθηκε επίσης ευρύτερη περιφερειακή τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτή η δεύτερου βαθμού, όπως θα μπορούσε να χαρακτηριστεί, τοπική αυτοδιοίκηση, κατά την περίοδο της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, πήρε δύο μορφές. Η πρώτη, που συναντάται στην Πελοπόννησο, είναι η τοπική αυτοδιοίκηση κατά επαρχία. Η δεύτερη, που συναντάται σε ορισμένες άλλες περιοχές, είχε τη μορφή της ομοσπονδίας κοινοτήτων. Στην Πελοπόννησο, κατά την περίοδο της πρώτης Τουρκοκρατίας (1460-1675), οι ελληνικές κοινότητες διοικούνταν από τους «Γέροντες», οι οποίοι διαχειρίζονταν τα κοινά και συνέλεγαν τους φόρους, ανάλογα με την οικονομική δύναμη των κατοίκων. Την περίοδο αυτή οι παλιές οικογένειες μεγαλογαιοκτημόνων ευγενών της Πελοποννήσου φαίνεται να εξαφανίσθηκαν, κυρίως προς το τέλος του 16ου αιώνα, ενώ η χώρα φαίνεται να ήταν σχεπικά φτωχή. Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες, όλοι οι κάτοικοι ήταν μέλη μίας κοινωνικής ομάδας χωρίς διαφοροποιήσεις, με τις ίδιες περίπου οικονομικές δυνατότητες. Η περίοδος της Βενετοκρατίας (1685-1715) επέφερε κοινωνιοοικονομικές ανακατατάξεις. Κατά τη δεύτερη Τουρκοκρατία (1715-1821), το «Μεγάλο Σανιζάκι» της Πελοποννήσου, που διοικείτο από ανώτερο πασά, διαιρέθηκε σε είκοσι τέσσερις επαρχίες. Οι κοινότητες των Ελλήνων είχαν την τοπική αυτοδιοίκησή τους, όμως και οι επαρχίες είχαν τη δική τους. Οι Έλληνες πρόκριτοι των κοινοτήτων μίας επαρχίας συνέρχονταν σε συνέλευση, όπου εξέλεγαν Έλληνες προεστούς της επαρχίας, οι οποίοι ασκούσαν τη διοίκηση και τη δημοσιονομική εξουσία ολόκληρης της επαρχίας. Γενικότερα, με την πάροδο του χρόνου, οι Έλληνες επαρχιακοί προεστοί της Πελοποννήσου είχαν αποκτήσει σημαντική εξουσία και δύναμη. Βλ. Θ. Θεοδώρου: *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμ. 1ος, 1996, σ. 193 επ.

Κωνσταντίνος ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ
Καθηγητής Τμ. Αστ. και Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Περιληπτικές σημειώσεις εκ σειράς παραδόσεων

Τεύχος Α'

Επιμέλεια

Β. Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ

Δρος Π.Π.Κ.Π.Ε., M. Sc. Reg. Dev.

Αθήναι, 1995

Είναι γνωστό, ότι το Σύνταγμα της Επιδάυρου, με τη διάταξη της παραγράφου ΡΑ', διατήρησε τις τοπικές εξουσίες που είχαν σχηματιστεί πριν από την ψήφισή του, με παράλληλη υποχρέωση να εφαρμόζουν τους νόμους και τις αποφάσεις της κεντρικής κρατικής εξουσίας. Ήδη, με ανάθεση συγκεκριμένων καθηκόντων κρατικής διοίκησης σε αρμόδιους υπαλλήλους κατά επαρχίες και αντεπαρχίες, μπορεί να λεχθεί, πως το διοικητικό σύστημα που είχε επιλεγεί ήταν το αποκεντρωτικό. Όμως, τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού (επαρχιακή) δε δημιουργήθηκε, δεδομένου, ότι η εξουσία στις επαρχίες και αντεπαρχίες ασκούνταν από όργανα που διορίζονταν από την εκτελεστική εξουσία, όφειλαν να συμμορφώνονται προς τις εντολές και προσταγές αυτής και ήταν υπόλογοι προς αυτήν για όλα τα ζητήματα, είτε επρόκειτο για τοπικό (π.χ. λογαριασμούς εσόδων κι' εξόδων κάθε επαρχίας) είτε για εθνικά ζητήματα (όπως ήταν π.χ. αυτά του πολέμου).

3.1. Το Σύνταγμα του Άστρους

Η δεύτερη Εθνική Συνέλευση, που συνήλθε στο Άστρος την 29η Μαρτίου 1823, αφ' ενός κατάργησε τις ξεχωριστές τοπικές εξουσίες (Γερουσίες Πελοποννήσου και Δυτικής Στερεάς, Άρειο Πάγο της Ανατολικής Στερεάς) με το Ε' Ψήφισμα της 30ης Μαρτίου 1823, αφ' ετέρου ψήφισε η ίδια, στις 16 Απριλίου, νέο «Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών», ο οποίος αντικατέστησε τον προηγούμενο.

Με το νέο «Οργανισμό» η ελληνική επικράτεια διαιρούνταν σ' επαρχίες και οι επαρχίες (χωρίς άλλη υποδιαίρεση) σε κωμοπόλεις και χωριά.

Με τον «Οργανισμό» του 1823, όπως και με εκείνον του 1822, δεν εισήχθη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Πρέπει ίσως να γίνει κατανοητό, ότι μέσα στις συνθήκες ενός σκληρού επαναστατικού ένοπλου αγώνα εναντίον της οθωμανικής κυριαρχίας, εκείνο που προείχε ήταν η οργάνωση της ελληνικής πολιτείας.

Η οργάνωση του ελληνικού κράτους βασιζόταν στη συγκρότηση των επαρχιών και των κοινοτήτων, ενοτήτων που ήταν γνωστές από την περίοδο της οθωμανικής αυτοκρατορίας και παλαιότερα. Και στις μεν κοινότητες, στις οποίες η παράδοση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν από πολλούς αιώνες συνεχής, ισχυρή και σταθερή, αυτή διατήρηθηκε και στην περίοδο της Επανάστασης. Για την οργάνωση όμως των επαρχιών τόσο από το νομοθέτη του 1822, όσο και από εκείνον του 1823, δεν προκρίθηκε καθό-

λου ή τοπική αυτοδιοίκηση. Οι επαρχίες εντάχθηκαν εξ ολοκλήρου στην κρατική διοίκηση, η οποία βασιζόταν σ' ένα αποκεντρωτικό σύστημα, χάρη στο οποίο η άσκηση εξουσίας είχε ανατεθεί στα περιφερειακά κρατικά όργανα. Με τον «Οργανισμό» μάλιστα του 1823 προβλεπόταν η άσκηση των καθηκόντων της είσπραξης των προσόδων της επαρχίας και της διαχείρισης των εξόδων από όργανα, που ήταν μεν κρατικά, αλλά εκλέγονταν (εμμέσως, δι' εκλεκτόρων που εκλέγονταν από το Λαό) και δεν διορίζονταν από την κεντρική διοίκηση.

3.2. Το Σύνταγμα της Τροιζήνας («Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος»)

Το Σύνταγμα αυτό, εγκρίθηκε στο σύνολό του, την 1η Μαΐου 1827, από την τρίτη Εθνική Συνέλευση. Στο δεύτερο κεφάλαιο και στα άρθρα 2-4 όριζε, ότι «Η Ελληνική Επικράτεια είναι μία και αδιαίρετος. Σύνκειται από επαρχίες. Επαρχίαι της Ελλάδος είναι, όσαι έλαβον και θα λάβωσι τα όπλα κατά της Οθωμανικής δυναστείας»⁵.

Σύμφωνα μ' αυτόν, η ελληνική επικράτεια διαιρείτο σε μεγάλες διοικητικές περιφέρειες, τα θέματα⁶, και αυτά σε επαρχίες. Επί κεφαλής ενός «Θέματος» ήταν ο διοικητής.

Ο νόμος του 1827⁷ όριζε, ότι κάθε επαρχία θα διοικείτο από τρεις ως πέντε δημογέροντες, ανάλογα με την έκταση και ακολούθως ανάλογα με τον πληθυσμό της. Επίσης, κάθε πόλη, κωμόπολη και χωριό θα διοικείτο από δημογέροντες. Είναι η πρώτη φορά που νόμος για την εσωτερική οργάνωση της χώρας, κατά τη διάρκεια της επανάστασης, πρόβλεπε όχι μόνο κοινοτικούς δημογέροντες αλλά και επαρχιακούς.

4. Η περίοδος 1827 - σήμερα

Η περίοδος που ακολούθησε κατά τη διακυβέρνηση της χώρας από τον Ιωάννη Καποδίστρια, χαρακτηρίστηκε από τις έντονες επεμβάσεις της κρατικής διοίκησης στα έργα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 13 τμήματα (νομούς) με επί κεφαλής τους εκτάκτους επιτρόπους, εκπροσώπους της κεντρικής κρατικής διοίκησης και σε 62 επαρχίες, όπου υπήρχαν πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Ο έκτακτος επίτροπος λάμβανε ενεργό μέρος στην κατάρτιση του

5. Το Σύνταγμα του 1827 όριζε στο άρθρο 2, ότι η (μία και αδιαίρετη) ελληνική επικράτεια «Σύνκειται από Επαρχίες», καθιστώντας έτσι την επαρχία βασικό πυρήνα οργάνωσης της χώρας. Γι' αυτό και ο νόμος, που εξεδόθη τον ίδιο χρόνο, αναφερόμενος στην εσωτερική οργάνωση του κράτους, αν και προέβλεπε τα θέματα, ως πρώτη διοικητική διαίρεση αυτού, όριζε ταυτόχρονα, ότι τα μεν θέματα είναι άδροισμα επαρχιών, αυτές δε ότι «φυλάττουσι τα δικαιώματά των τακτικής και εκτάκτου αντιπροσωπείας». Έτσι, η επαρχία κατά το Σύνταγμα και το νόμο, ήταν η κύρια μορφή οργάνωσης της περιφέρειας. Παράλληλα, οριζόταν ότι ο μεν διοικητής του θέματος, ο οποίος δ' ασκούσε τη διοίκηση σ' αυτό, διοριζόταν από τον Κυβερνήτη, ενώ τις επαρχίες θα τις διοικούσαν οι «γενικοί δημογέροντες», οι οποίοι θα έπρεπε να εκλέγονται από τους κατοίκους της επαρχίας, όπως επίσης εκλεγμένοι «δημογέροντες» θα διοικούσαν τις πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Τα καθήκοντα των δημογερόνων, ορίζονταν από τον νόμο.

6. «Θέμα είναι άδροισμα επαρχιών, αι οποίαι όμως φυλάττουσι τα κατά νόμον δικαιώματα των τακτικής και εκτάκτου αντιπροσωπείας».

7. Με το νόμο του 1827 για την εσωτερική οργάνωση του κράτους προβλεπόταν η λειτουργία τοπικής αυτοδιοίκησης και στις επαρχίες, με την εκλογή από το λαό «γενικών δημογερόνων» σ' αυτές. Και παρά το γεγονός ότι ο νόμος στις αρμοδιότητες τούτων ρητά προέβλεπε μόνο την οικονομική διαχείριση, θα πρέπει εν τούτοις να θεωρηθεί, ότι οι ίδιοι είχαν μία γενική αρμοδιότητα άσκησης διοίκησης σε όλα τα τοπικά θέματα της Επαρχίας. Αυτό, εκτός από το έθιμο και τη παράδοση, ήταν αποτέλεσμα του νόμου, που όριζε, ότι σε κάθε Επαρχία εκλέγονταν «γενικοί δημογέροντες» προκειμένου να ασκήσουν αυτοί την τοπική (επαρχιακή) διοίκηση.

καταλόγου των υποψηφίων για τις κοινοτικές και επαρχιακές δημογεροντίες, οι οποίες όφειλαν να συμμορφώνονται με τις οδηγίες του, ενώ ο Κυβερνήτης δεν δίστασε να λάβει συμπληρωματικά μέτρα για τη δημιουργία κλοιού, γύρω από την τοπική αυτοδιοίκηση γενικότερα, και το δεύτερο βαθμό της, ειδικότερα. Έτσι, επί Ιωάννη Καποδίστρια⁸ καταργήθηκε στην ουσία η ελεύθερη εκλογή των επαρχιακών συμβουλίων, των οποίων ο ρόλος υποβιβάστηκε και μετατράπηκαν σε καθαρά συμβουλευτικά όργανα. Είναι δε γνωστό, ότι η δολοφονία του Κυβερνήτη υπήρξε αποτέλεσμα της διαμάχης του, με τους εκπροσώπους των τοπικών οργανισμών.

Η ίδια πολιτική απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση ασκήθηκε και κατά την εποχή της απόλυτης μοναρχίας του Όθωνα, όπου η χώρα διαιρέθηκε σε 10 νομούς και 47 επαρχίες, με επί κεφαλής αντιστοίχως τους νομάρχες και τους επάρχους⁹, αποκεντρωμένα όργανα, αμφότεροι της κρατικής διοίκησης. Ο θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν προωθήθηκε, παρά την ύπαρξη διατάξεων, οι οποίες πρόβλεπαν την ίδρυση και την εκλογή νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων. Οι διατάξεις αυτές ουδέποτε εφαρμόστηκαν. Η κατάσταση δεν άλλαξε ριζικά με τη διενέργεια, βάσει νεότερων διατάξεων, των πρώτων εκλογών για τα επαρχιακά συμβούλια, δεδομένου, ότι τα τελευταία είχαν κυρίως γνωμοδοτικές αρμοδιότητες και δεν διέθεταν επαρκή πρωτοβουλία κινήσεων.

Ούτε όμως η επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843 συνετέλεσε στην αποφασιστική προαγωγή της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, παρά το γεγονός, ότι ένα από τα βασικά αιτήματα της επανάστασης ήταν «η υλοποίηση των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» για τη νομαρχιακή. Έτσι, ενώ συντάχθηκε νομοσχέδιο για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, το τελευταίο «απωλέσθη καθ' οδόν» μεταξύ Υπουργείου και Βουλής.

Οι επόμενες σοβαρές απόπειρες επιβολής του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης καταγράφονται επί Χαρίλαου Τρικούπη. Οι απόπειρες αυτές ήταν δύο, επιχειρήθηκαν με νόμους, ο πρώτος του 1877 και ο δεύτερος του 1899. Και στις δύο περι-

Δρ Βασιλική Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ

**Το νομικό καθεστώς
προστασίας ξένων κεφαλαίων
και επενδύσεων
αναπτυξιακού χαρακτήρα
στην Ελλάδα**

Αθήναι, 1996

8. Βλ. Μ. Δένδια: *Διοικητικόν δίκαιον*, τόμ. Β', 1966, σ. 164.

9. Με τα άρθρα 16, 17 και 18 του (νομοθετικού) διατάγματος της 3/15 Απριλίου 1833 «Περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της Διοικήσεώς του» προβλεπόταν η σύσταση αντιστοίχως συμβουλίων νομαρχιακών, επαρχιακών και δημογεροντικών. Το ίδιο όμως διάταγμα όριζε (στο άρθρο 20), ότι με άλλο διάταγμα θα καθορίζονταν οι διατάξεις που θα αφορούσαν το σχηματισμό, τα καθήκοντα, την εκλογή, τα δικαιώματα και τις αρμοδιότητες των εν λόγω οργάνων. Για τα δημογεροντικά συμβούλια και τους δημογέροντες εκδόθηκε ο νόμος «περί συστάσεως των Δήμων» της 27 Δεκεμβρίου 1833/8 Ιανουαρίου 1834. Επίσης, εκδόθηκε και το (νομοθετικό) διάταγμα της 18/30 Δεκεμβρίου 1836 «Περί των επαρχιακών συμβουλίων». Δεν εκδόθηκε όμως διάταγμα για νομαρχιακά συμβούλια και αυτά δε συνεστήθησαν τότε (και μέχρι το 1887).

πτώσεις η προσπάθεια δεν είχε επιτυχία. Ο βασιλεύς Γεώργιος Α' ηρνείτο επί τρία χρόνια να υπογράψει το διάταγμα έναρξης του νόμου του 1877 και διενέργειας εκλογών, για τα προβλεπόμενα από τον τελευταίο όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα η πτώση του Τρικούπη να επιφέρει την κατάργηση του νόμου¹⁰. Στην περίπτωση της δεύτερης απόπειρας η μη ενεργοποίηση του θεσμού οφείλεται μεταξύ άλλων και, κυρίως, στην πολιτική αστάθεια της εποχής¹¹.

Η πολυτάραχη ιστορία της χώρας μας υπήρξε ο κύριος λόγος μη υπάρξεως δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Πράγματι, οι εθνικές περιπέτειες υπήρξαν ανυπέρβλητο εμπόδιο, για την ψήφιση νομοθετήματος και τη λειτουργία τέτοιων οργανισμών. Αντίθετα, κατά την επανάσταση του 1922, ένα νομοθετικό πλέγμα διατάξεων δημιούργησε το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Η επιγενόμενη δικτατορία του στρατηγού Πάγκαλου επέφερε τη ματαίωση των εκλογών, οι οποίες είχαν προκηρυχθεί για τα νομαρχιακά συμβούλια. Με τα Συντάγματα του 1925 και του 1927 ο θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης καθιερώθηκε για πρώτη φορά σε συνταγματικό επίπεδο, και μάλιστα ρητά και υποχρεωτικά¹². Ο νόμος, όμως, που ψηφίσθηκε, σε εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής, κατά την εκ νέου διακυβέρνηση της χώρας από τον Ελευθέριο Βενιζέλο, είχε το μειονέκτημα να μη καθορίζει ρητά ημερομηνία εκλογών, ενώ οι ιστορικές εξελίξεις που επακολούθησαν είχαν ως αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή του σχετικού νόμου.

Υπό το κράτος του Συντάγματος του 1952, το οποίο δεν περιλάμβανε ρητή αναφορά στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, το νομοθετικό πλαίσιο της εποχής, ο νόμος 3200/1955 «περί διοικητικής αποκεντρώσεως» πρόβλεπε μεν νομαρχιακά συμβούλια, αλλά τα τελευταία είχαν ρόλο συμβουλευτικών οργάνων της κεντρικής κρατικής εξουσίας, ενώ η πλειοψηφία των μελών τους δεν ήταν αιρετή.

Μετά το 1974 έγιναν διάφορες νομοθετικές απόπειρες επιβολής δευτεροβαθμίων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα πλαίσια του ισχύοντος Συντάγματος της χώρας μας. Ως πρώτη και σοβαρή προσπάθεια μπορεί να καταγραφεί εκείνη του Ν. 1622/1986 για την «Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικό προγραμματισμό»¹³, ο οποίος θεσμοθετούσε αιρετά νομαρχιακά συμβούλια. Ο νόμος, όμως, πρόβλεπε την έκδοση ορισμένων προεδρικών διαταγμάτων, τα οποία, όπως σε αντίστοιχες περιπτώσεις κατά το παρελθόν, δεν δημοσιεύθηκαν ποτέ, με αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως.

Στα πλαίσια του νομοθετικού καθεστώτος που επακολούθησε, ο νόμος 1878/1990 καθόρισε ρητή ημερομηνία την 14η Οκτωβρίου 1990, για τη διεξαγωγή εκλογών για τα

10. Για την πρώτη προσπάθεια θεσμοθέτησης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, καιά τη διακυβέρνηση της χώρας από τον Χαρ. Τρικούπη, μεταξύ άλλων βλ. Ευθ. Βελώνια: *Η πορεία για την ίδρυση και λειτουργία στη χώρα μίας δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης επί έναν αιώνα, σε ΕΤΑ, 1993, τεύχος 58, σ. 23 επ. Λιβεράκου: Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά, σε ΕΤΑ, τόμ. Α', 1966, τεύχος Ιανουαρίου Φεβρουαρίου, σ. 28 επ.*

11. Βλ. για μία διεξοδική ανάλυση του δεύτερου νομοθετήματος του Χαρ. Τρικούπη για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, Ε. Βελώνια: *έ.α.*, σελ. 29.

12. Τα άρθρα 104 παρ. 2 και 107 παρ. 2, αντίστοιχα, των δύο Συνταγμάτων όριζαν: «Η κοινότης αποτελεί την πρώτη βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον όρον δύο βαθμών, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων».

13. Φ.Ε.Κ. 92 της 14/7/1986.

αιρετά νομαρχιακά συμβούλια. Οι εκλογές όμως αυτές αναβλήθηκαν όπως και κατά το παρελθόν, με το νεότερο νόμο 1990/1990.

Από τη σύντομη ιστορική αναδρομή του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, μπορούν να εξαχθούν ορισμένα συμπεράσματα, ως προς τα αίτια τα οποία συνετέλεσαν στον υποβαθμισμένο ρόλο του θεσμού στο διοικητικό γίνεσθαι της χώρας μας. Ως τέτοια αίτια μπορούν να αναφερθούν, ανάλογα με τις ιστορικές περιόδους και τις συγκεκριμένες περιπτώσεις: α) η ανεπάρκεια ενός κατάλληλου νομοθετικού θεσμικού πλαισίου, β) η έλλειψη πολιτικής βούλησης εκ μέρους των κυβερνώντων για τη λειτουργία δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (μη υπογραφή διαταγμάτων σχετικών με τους τελευταίους) και γ) η συχνά πολυτάραχη ιστορία της πατρίδος μας.

Τα αίτια αυτά εξέλιπαν προοδευτικά στην Ελλάδα από τη μεταπολίτευση του 1974 και μετά. Ο πολιτικός βίος και όλα όσα συνθέτουν το ιστορικό γίνεσθαι του έθνους μας εξελίσσονται ομαλά. Οι προαναφερθέντες νόμοι 2218/1994 και 2240/1994¹⁴, παρά τις αδυναμίες τους, περιέχουν στοιχεία ικανά να στηρίξουν το θεσμό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Τέλος, η δημιουργία του νομοθετικού αυτού πλαισίου συνδυάσθηκε με την πολιτική βούληση των κυβερνώντων να θέσουν σε εφαρμογή το θεσμό, δεδομένου, ότι οι πρώτες εκλογές, που προβλέφθηκαν για τα νομαρχιακά συμβούλια από τον πρώτο από τους παραπάνω νόμους, πραγματοποιήθηκαν την 16η Οκτωβρίου 1994.

Στην προτάσεις αναθεώρησης του Συντάγματος, έχει προταθεί το 1998 να κατοχυρωθεί συνταγματικά η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού. Συγκεκριμένα η πρόταση έχει ως εξής: «Κατοχυρώνεται η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού, η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων και ρυθμίζονται πληρέστερα οι σχέσεις μεταξύ της αποκεντρωμένης περιφερειακής διοίκησης και των επί μέρους βαθμών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (πρόταση Επιτροπής).

14. Βλ. Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, Μ. Μουστάκα: Προβλήματα Συνταγματικότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, σε Επιθεώρηση Αποκέντρωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, (Επιστ. Υπεύθ. Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλος), τεύχος 8, 1997, σ. 10-31. Γ. Παπαχαιζή: Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, τόμ. Ι, 1983, σ. 265 επ. Για τη διοικητική οργάνωση γενικά βλ. Κων. ΓΕ. Αθανασόπουλου: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμ. Β', εκδ. Δ', 1998. Φ. Βεγλερί: Η Διοικητική Οργάνωση, 1963. Πρ. Δαγτόγλου: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, έκδ. 2η, 1984, σ. 317 επ.. Ηλ. Κυριακόπουλου: Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον, τ. Β', εκδ. 3η, 1958, σ. 63 επ. Θ. Παναγόπουλου: Συστήματα Διοικητικής Οργάνωσης στη χώρα μας, ανάπτυξη από την Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου (Ε.Δ.Δ.Δ.), 1988.

Θάνος Κ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

ΣΟΦΑΔΕΣ, Ο τόπος μας

Μέρος Β'

Επαγγέλματα
στην αχλύ
του Μύθου

Αθήνα, 1998