

ΜΙΧ. Δ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΚΑΘΗΓΗΤΟΥ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚ. ΔΙΚΑΙΟΥ

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΙΣ ΕΝ ΕΛΛΑΔΙ
ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΕΩΣ ΑΥΤΗΣ

(Σελ. 199—235)

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΙΣ ΕΝ ΕΛΛΑΔΙ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΕΩΣ ΑΥΤΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

§ 1. Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἀποτελεῖ ὀργανικὴν ἀνάγκην πάσης κρατικῆς ὀργανώσεως.

Εἰς κάθε περίστασιν, ὅπου πρόκειται νὰ γίνῃ λόγος διὰ τὸν θεσμὸν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, συνηθίζομεν νὰ λέγομεν καὶ νὰ ἀκούωμεν, ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις εἶναι στοιχεῖον καὶ βᾶσις τοῦ δημοκρατικοῦ καθεστώ-
τος, ὅτι εἶναι τὸ πολιτικὸν σχολεῖον τῶν πολιτῶν, ὅτι εἶναι πηγὴ τῆς πολι-
τικῆς ἐλευθερίας καὶ μέσον πραγματούσεως τῶν δημοκρατικῶν καὶ τῶν φιλε-
λευθέρων ἰδεωδῶν.

Αὐτὰ ὅλα εἶναι βεβαίως ὀρθὰ καὶ σύμφωνα μετὰ τὰ δεδομένα καὶ τῆς ἱστο-
ρίας καὶ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης. Ἀλλὰ δὲν εἰκονίζουσι παρὰ μόνον μίαν
πλευρὰν τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἡ ὁποία πλευρὰ εἶναι μᾶλ-
λον ἐξωτερικὴ καὶ, παρὰ τοῦτο, ἤ, μᾶλλον, ἀκριβῶς διὰ τοῦτο, πολὺ ἐντυ-
πωσιακὴ. Θὰ εἴμεθα περισσότερον μέσα εἰς τὴν οὐσίαν καὶ θὰ ἐξυπηρετού-
σκαμεν περισσότερον τὸν προορισμὸν καὶ τὴν μοῖραν τῆς αὐτοδιοικήσεως, ἐὰν
ἐπροσέχκαμεν ὅχι τὸσον τὰ δημοκρατικὰ τῆς σύμβολα καὶ τὰ φιλελεύθερα λή-
βαρα, μετὰ τὰ ὁποῖα τὴν διακωσμοῦν, ἀλλὰ αὐτὴν τὴν οὐσίαν τῆς, αὐτὴν τὴν
ὀργανικὴν ὑπόστασιν καὶ δικαιοσύνην τῆς.

Ἐὰν ἀποβλέψῃ τις εἰς τὴν οὐσίαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, θὰ δια-
πιστώσῃ κατὶ, ποὺ ἴσως θὰ ξενίσῃ τὰ ὅσα ὅλων ὅσοι ἔχουν συνηθίσει νὰ ἀκού-
ουν τοὺς συνήθεις δημοκρατικοὺς ὕμνους πρὸς τὴν αὐτοδιοίκησιν. Ὅτι δηλ.
ὁ θεσμὸς αὐτὸς δὲν εἶναι ὀρθὸν νὰ θεωρῇται ὡς ἀποκλειστικὸν κτῆμα καὶ
χαρακτηριστικὸν τῶν δημοκρατικῶν πολιτευμάτων, οὔτε ἀποκλειστικὸν δη-
μιουργήμα τῶν φιλελευθέρων καθεστώτων. Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις, ὅπως
ἄλλωστε καὶ ἡ διοικητικὴ ἀποκέντρωσις, μετὰ τὴν ὁποίαν, συνήθως ἀλλ' ὅχι
πάντοτε συνοδοιπορεῖ, ἔμπορεῖ νὰ ζῇ καὶ νὰ ὑπάρχῃ, ἀλλὰ καὶ νὰ ἀκμάζῃ,
ἀκόμῃ, καὶ μέσα εἰς τὸ πλάσιον κρατῶν μετὰ πολὺ ὀλίγην δημοκρατικὴν βᾶσιν,
κρατῶν ἐνίοτε ὀλιγαρχικῶν καὶ ὑστερούντων αἰσθητῶς εἰς ἀνάπτυξιν δημο-
κρατικῶν θεσμῶν.

Ὁ διάσημος Γάλλος ἱστορικὸς Tocqueville, γράφει, εἰς τὴν αἰστορίαν τοῦ

παλαιοῦ καθεστῶτος» (1856), ὅτι εἶναι πλάνη νὰ νομίζωμεν ὅτι ἡ ἀποκέντρωσις καὶ ἡ αὐτοδιοίκησις εἶναι γέννημα τῆς Ἐπαναστάσεως καὶ τῆς Δημοκρατίας. Ἐπὶ τοῦ μοναρχικοῦ καθεστῶτος, ἐκυβέρνηον τὴν Γαλλίαν, εἰς τὴν πραγματικότητα, οἱ τριάκοντα ἐπαρχιακοὶ διοικηταὶ (intendants), οἱ ὁποῖοι ἦσαν οἱ περιφερειακοὶ ὑπουργοὶ τοῦ Κράτους καὶ ἀπὸ αὐτοὺς τοὺς τριάκοντα περιφερειακοὺς διοικητὰς ἐξήρτᾶτο ἡ εὐημερία ἢ ἡ κακοδαιμονία τῆς Γαλλίας. Κατὰ τὸ πρὸ τῆς Γαλ. Ἐπαναστάσεως μοναρχικὸν καθεστῶς, ἡ αὐτοτέλεια τῶν δήμων δὲν εἶχε καταργηθῇ, τὸναντίον οἱ βασιλεῖς ἡγωνίζοντο νὰ περιορίσουν τὰ ὑπερμετρα αὐτῶν δικαιώματα, διετῆρουν δὲ ὅσα συνεβιβάζοντο μὲ τὸ καθεστῶς. Μεταξὺ τούτων ἦσαν καὶ ὠρισμένοι δημοτ. ὅροι καὶ ἡ ἐλευθέρα διαχείρισις τῆς δημοτικῆς περιουσίας.

Ἀφ' ἐτέρου, εἰς τὴν Πρωσσίαν, μίαν χώραν, ὅπου αἱ συνθήκαι κατ' ἐξοχὴν ὑπνόουν τὴν ὀλιγαρχίαν καὶ ὅπου τὸ δένδρον τῆς δημοκρατίας δὲν ἔμπορῶσε βεβαίως νὰ βλαστήσῃ ἀνέτως, ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις εὗρεν ἰσχυρὰν προώθησιν ἐκ μέρους τοῦ Bismark, τοῦ κατ' ἐξοχὴν ἐκπροσώπου τῆς ἰσχυρᾶς κεντρικῆς διοικήσεως. Πράγματι ὁ Βίσμαρκ, ἐνῶ διὰ τῆς τοπικῆς διοικήσεως προσεπάθει νὰ πραγματοποιήσῃ τοὺς κρατικοὺς σκοποὺς, ἐφαρμόζων τὸ θεωρητικὸν εὐαγγέλιον τοῦ Gneist, καθ' ὃ «ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις εἶναι ἡ πραγματώσις τῆς θελήσεως τοῦ Κράτους, δι' ἐξουσιῶν ἐκλεγομένων τοπικῶς», ὅμως, εἰς τὴν πραγματικότητα, ἔδωκεν εἰς τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν περιεχόμενον ἄδρὸν καὶ ἰσχὺν ἐξαιρετικὴν, μολοντί τὴν ἰσχὺν αὐτὴν ἐφρόντισε νὰ τὴν ἐμπιστευθῇ κυρίως εἰς τὴν τάξιν τῶν ἰδιοκτητῶν, διὰ τοῦ εἰδικοῦ μηχανισμοῦ ἐκλογῆς, τὸν ὁποῖον εἶχεν εἰσαγάγει.

Παράδοξον ἀκόμη θὰ φανῇ, ἂν μνημονεύσῃ τις τοὺς λόγους, τοὺς ὁποίους εἶπεν ὁ Χαρ. Τρικούπης, ὅταν ἡλέγχθη κάποτε εἰς τὴν Βουλὴν ἐν νομοσχέδιόν του, ὅτι τάχα ἔθιγε τὴν αὐτοτέλειαν τῶν δήμων εἰς τὰ ζητήματα τῆς στοιχειώδους ἐκπαιδεύσεως : «Καὶ πότε, εἶπεν, οἱ δῆμοι παρ' ἡμῖν εἶχον τοιαύτην αὐτοτέλειαν ; Τὰ περὶ τῆς τοιαύτης αὐτοτελείας νενομοθετημένα ἔχουν μείνει ἐπὶ τοῦ χάρτου καὶ οὐδεὶς ἐξ ἡμῶν δύναται νὰ διανοηθῇ νὰ δώσῃ εἰς τοὺς δήμους τὰ δικαιώματα, τὰ ὁποῖα διαχειρίζονται οἱ δῆμοι εἰς τὴν Γερμανίαν, ὡς πρὸς τὰ ζητήματα τῆς ἐκπαιδεύσεως» (Συνεδρ. 22 Δεκ. 1894.) Οἱ δῆμοι εἶχον λοιπὸν ἀσυγκρίτως μεγαλυτέραν αὐτοτέλειαν τότε, εἰς τὴν Γερμανίαν, εἰς τὴν Γερμανίαν τὴν μοναρχικὴν, ἢ εἰς τὴν Ἑλλάδα.

Ἀλλὰ μὲ τὴν εὐκαιρίαν αὐτὴν, εἶπε καὶ κάτι ἄλλο ὁ Χαρ. Τρικούπης, πολὺ διδακτικόν : «Ἀπὸ ὅλας τὰς κυβερνήσεις τῆς Ἑλλάδος, εἶπε, ἡ μόνη, ἡ ὁποία ἐπέδιώξε νὰ ἀποκαταστήσῃ τὴν ἀρτίαν αὐτοτέλειαν καὶ πρωτοβουλίαν αὐτῶν, τὴν διοικητικὴν ἅμα καὶ διαχειριστικὴν, ἦτο ἡ Βαυαρικὴ Ἀντιβασιλεία, μεταγγίζουσα ἐδῶ τὰς γερμανικὰς ἰδέας, ἀπὸ τὰς ὁποίας ἐνεφερεῖτο» (Συνεδρ. αὐτ.). Πράγματι, ὁ περὶ δήμων νόμος τοῦ 1833 ἀνέθετεν εἰς τοὺς δήμους ἰσχυρὰς καὶ οὐσιώδεις ἀρμοδιότητας, μεταξὺ τῶν ὁποίων

τὴν τοπικὴν καὶ ἀγρονομικὴν ἀστυνομίαν, ἡ ὁποία, κατὰ τὸ ἀρθρον 91, περιελάμβανεν ὅλους τοὺς κλάδους τῆς κατωτέρας ἀστυνομικῆς δράσεως, τὴν σύστασιν καὶ συντήρησιν τῶν προκαταρκτικῶν σχολείων, τὴν δημοσίαν ἀντιλήψιν... καὶ τὴν ἐκπλήρωσιν ὅλων τῶν ὑποχρεώσεων, ὅσαι περὶ αὐτῶν ἐκ τοῦ κοινωνικοῦ σκοποῦ τῶν δήμων ἢ ἐκ νομίμων εἰδικῶν λόγων. Εὐκόλουν εἶναι νὰ φαντασθῇ τις, πόσον ἰσχυροτέρα εἶναι ἡ διοικητικὴ μονὰς τοῦ δήμου, ποὺ συγκεντρώνει εἰς χεῖρας του, τὰς μεγάλας αὐτὰς ἀρμοδιότητας, τῆς ἀστυνομίας, τῆς ἐκπαιδεύσεως, τῆς ἀντιλήψεως, ἡ ἡ σημερινὴ ποὺ ἔχει στερεωθῇ ἀπὸ αὐτὴν τὴν μεγάλην διοικητικὴν δύναμιν. Πρέπει ὅμως νὰ σημειωθῇ ὅτι καὶ ἡ Βασιλικὴ Ἀντιβασιλεία, προικίζουσα τοὺς δήμους μὲ τόσον ἰσχυρὰς ἀρμοδιότητας, ἐξεδήλωνεν ἀπλῶς τὰς γερμανικὰς ἰδέας, κατὰ τὰς ὁποίας, ὡς εἵπομεν, ὁ δήμος πραγματοποιεῖ τὴν κρατικὴν θέλησιν διὰ μέσου αἰρετῶν ἐκπροσώπων τῆς περιοχῆς. Τοῦτο ἐκδηλοῦται εἰς τὰς ὁδηγίας τῆς 15/27 Μαρτίου 1834 «περὶ σχηματισμοῦ τῶν δήμων», ὅπου λέγεται ὅτι «οἱ νόμοι καὶ οἱ δημόσιοι σκοποὶ ἐκτελοῦνται εἰς μὲν τὰς νομαρχίας διὰ τῶν νομαρχιακῶν ἀρχῶν, εἰς τὰς ἐπαρχίας διὰ τῶν ἐπαρχιακῶν, εἰς δὲ τοὺς δήμους διὰ τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν». "Ἦθελον δηλαδὴ τὰς δημοτικὰς ἀρχὰς ὡς ἐκτελεστὰς τῶν δημοσίων σκοπῶν.

Τὴν ἰδέαν ὅτι τὸ καθεστὼς τῆς ἀπολύτου μοναρχίας ἐν Ἑλλάδι εἶχεν ἐνισχύσει τὰς ἀρμοδιότητας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, εἶχεν ὑποστηρίξει καὶ ὁ κ. Π. Πιπινέλης εἰς τὸ βιβλίον του «Ἡ Μοναρχία ἐν Ἑλλάδι» (1936). Καὶ ἐνθυμούμαι ὅτι, τότε, ἔγραψα κριτικὴν καὶ ἀπέκρουσα τὸν ἰσχυρισμὸν του, βασιζόμενος εἰς τὸ κοινὸν ἄξιωμα, ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις εἶναι γέννημα τῆς δημοκρατίας καὶ ὅτι δὲν ἔμπορεῖ νὰ ζῇ παρὰ εἰς τὴν ἀτμόσφαιραν τῆς πραγματικῆς δημοκρατίας. Τοῦτο ἐξακολουθεῖ νὰ εἶναι ἀληθές, ὡς πρὸς τὸ πνεῦμα, τὸ ὁποῖον ὀφείλει νὰ διέπῃ τὴν λειτουργίαν τῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἀλλὰ ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τῆς τεχνικῆς, τῆς ὁργανικῆς, τὰ ὅσα ἀνεφέραμεν ἤδη ἀποδεικνύουν ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἔμπορεῖ νὰ ζήσῃ καὶ ὑπὸ καθεστῶτα συγκεντρωτικὰ καὶ ἐνίοτε ὀλιγαρχικὰ, ἐνίοτε δὲ ἀποτελεῖ ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἀντιστάθμισμα τῆς μεγάλης συγκεντρώσεως τῶν γενικῶν ὑποθέσεων εἰς τὰς χεῖρας ὀλίγων ἀρχόντων.

"Ὅλαι αὐταὶ αἱ παρατηρήσεις συγχλίνουν πρὸς ἓν συμπέρασμα: ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις δὲν εἶναι εἰδικὴ ἐκδήλωσις ἐνὸς συστήματος ἢ ἐνὸς καθεστῶτος ὁργάνωσης Κράτους. Εἶναι γενικὴ ἐκδήλωσις πάσης διοικήσεως. Διότι ἡ Διοίκησις, ἡ ὁποία εἶναι ἡ πρωταρχικὴ ἐκδήλωσις πάσης κρατικῆς δράσεως (ἐν ἀρχῇ ἦν ἡ Διοίκησις, εἴτα ἡ νομοθεσία καὶ ἡ δικαστικὴ λειτουργία), ἀφ' ἧς λάβῃ μίαν στοιχειώδη ὁργάνωσιν καὶ ἀνάπτειν, δημιουργεῖ ἀφ' ἑαυτῆς τὸ φαινόμενον τῆς ἀποκεντρώσεως ἐν ἀρχῇ, τῆς αὐτοδιοικήσεως κατόπιν. Καὶ τὰ δύο αὐτὰ φαινόμενα, ἀποκεντρώσεις καὶ αὐτοδιοικήσεις, δὲν εἶναι εἰμῇ καταμερισμὸς τῶν ἔργων. Καὶ ὁ καταμερισμὸς τῶν ἔργων

είναι βασιική, ὀργανική ἀνάγκη εἰς πάντα ὀργανισμόν, εἴτε βιολογικόν, εἴτε κοινωνικόν, ὁ ὁποῖος λαμβάνει μίαν σχετικὴν ἀνάπτυξιν, ὀργάνωσιν καὶ ὁρᾷσιν.

"Οὕθεν ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις εἶναι μία ὀργανικὴ ἀνάγκη, συμφυὴς εἰς πᾶσαν Διοίκησιν.

Εἶναι δὲ ὀργανικὴ ἀνάγκη, ὅχι μόνον διότι πηγάζει ἐκ τῆς ἀνάγκης τοῦ καταμερισμοῦ τῶν ἔργων, ἀλλὰ καὶ διότι σημαίνει μίαν ἐξ ἐνστίκτου ἐπιστροφὴν εἰς τὴν πρωταρχικὴν μορφήν τῆς κοινωνικῆς ἐνώσεως. Διότι, ἀληθῶς, ἡ κοινότης εἶναι ἡ πρώτη κοινωνικὴ ἐνωσις, ἡ ὁποία συνετελέσθη, ἂν ᾗ ἤς ἐπολιτίσθησαν οἱ ἄνθρωποι. Ἡ πρώτη μορφή πολιτικῆς ὀργανώσεως εἶναι ἡ πόλις (civitas). Ἡ ἰδέα τοῦ ἔθνους εἶναι μεταγενεστέρα καὶ μορφώνεται ἐκ τῆς βαθμιαίας ἐνώσεως περισσοτέρων πόλεων. "Οὕθεν ἡ ἔθνοια τῆς κοινότητος πηγάζει ἐξ αὐτοῦ τοῦ σχηματισμοῦ τῆς ἀνθρωπίνης κοινωνίας, αὕτη δὲ ἡ παρατήρησις ὠδήγησε τινάς, νὰ εἴπωσιν ὅτι ἡ κοινότης εἶναι ἐνωσις φυσική, ἡ, κατ' ἄλλην ἔκφρασιν, ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις πηγάζει ἐκ τοῦ φυσικοῦ δικαίου. Οὕτως ἐξηγεῖται καὶ τὸ ὅτι, ἡ κοινότης δὲν δύναται ν' ἀποθάνῃ ἀκόμη καὶ ὑπὸ τὴν πίεσιν τοῦ βαρυτέρου δυνάστου, ἀκόμη καὶ ὑπὸ τὴν στραγγαλιστικὴν περίσφυξιν τοῦ σκληροτέρου ζυγοῦ. Μέσα εἰς τὸ σκότος τοῦ μεσαιῶνος εἰς τὴν Δύσιν, ἡ κοινότης δὲν ἀπέθανεν, ἀλλ' ἀπλῶς ἐληθάρχει, διατηροῦσα ἐν τοῦτοις τὴν ζωὴν τῆς, μέχρις ὅτου κατώρθωσε ν' ἀναλάμῃ καὶ πάλιν εὐθὺς ὡς εὖρε διέξοδον, ἀκόμη καὶ ὑπὸ τὸ μοναρχικὸν καθεστῶς. Καὶ παρ' ἡμῶν, μέσα εἰς μίαν δουλείαν, ποὺ θὰ ἔπρεπε νὰ εἶχε σβύσει κάθε ἔγνος ἐλευθερίας κάτω ἀπὸ τὴν βαρβαρότητα τῆς, ἡ ἐλληνικὴ κοινότης διετήρησε δύναμιν ζωῆς, πηγάζουσιν ἀπὸ τὴν φυσικὴν ἀνάγκην τῆς ἐπιβιώσεώς τῆς.

"Οταν δεχθῇ τις τ' αἰωτέρω, ὅτι δηλ. ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις δὲν ἀποτελεῖ ἀπλῶς ἐν πολιτικὸν θεώρημα ἢ ἓνα νομικὸν θεσμόν, ἀλλὰ κοινωνικὴν πραγματικότητα καὶ ὀργανικὴν ἀνάγκην ἐντὸς τοῦ Κράτους, δὲν δύναται εἰμὴ νὰ λάβῃ ἄλλην θέσιν ἔκταντι τοῦ ζητήματος τῆς ἀκεραιότητος καὶ τῆς προστασίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Μείωσις ἢ κολλήβωσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν δύναται νὰ σημαίνῃ ἄλλο τι, εἰμὴ ὀργανικὴν βλάβην αὐτοῦ τοῦ Κράτους, μὲ ἐπακόλουθον τὸν βαθμιαῖον μαρασμόν τῶν λειτουργιῶν του.

Μὲ αὐτὴν τὴν βασικὴν ἀποψιν, θὰ προχωρήσωμεν εἰς τὴν ἀντιμετώπισιν τῶν προβλημάτων, τὰ ὁποῖα προκύπτουν ἐκ τοῦ πρώτου θέματος, τοῦ τιθεμένου ἐνώπιον τοῦ Συνεδρίου τῶν Δημάρχων.

Τὸ θέμα περιέχει ἐν ἑαυτῷ δύο προβλήματα, ἥτοι : α) Ποῖον πρέπει νὰ εἶναι τὸ περιεχόμενον τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, δηλαδή ποῖα δικαιώματα πρέπει νὰ ἀναγνωρίσῃ ὁ νόμος εἰς τοὺς αὐτοδιοικουμένους ὀργανισμούς, καὶ β) ἐὰν τὰ δικαιώματα αὐτὰ πρέπει νὰ κατοχυρωθοῦν διὰ συνταγματικῆς διατάξεως, ἡ ὁποία θ' ἀπηγόρευεν εἰς τὸν νόμον νὰ τὰ περιορίσῃ.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟΝ

ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

§ 2. Ὁ κύκλος δράσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως πρέπει νὰ διευρυνθῇ. Ποῖαι λειτουργίαι πρέπει νὰ περιληφθοῦν εἰς αὐτόν.

Τὸ πρῶτον πρόβλημα, δηλαδὴ τὸ πρόβλημα τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἔχει δύο πλευράς : α) Περιεχόμενον ποσοτικόν, δηλαδὴ ποῖα θέματα πρέπει ν' ἀνατεθοῦν εἰς τὴν διαχείρισιν τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων, καὶ β) περιεχόμενον ποιοτικόν, δηλαδὴ ποῖος βαθμὸς ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος καὶ πρωτοβουλίας πρέπει νὰ δοθῇ εἰς τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας. Ἐκαστον ζήτημα ἡμπορεῖ νὰ ἐξετασθῇ χωριστά, ἂν καὶ δὲν πρέπει νὰ λησμονῇται ὅτι ὑπάρχει ἀλληλεπίδρασις μεταξὺ τῶν δύο τούτων ζητημάτων, διότι, διὰ νὰ καθορίσωμεν ποῖα θέματα ὁ ἀναθέσωμεν εἰς τοὺς δήμους, πρέπει νὰ γνωρίζωμεν, ἂν οἱ δήμοι θὰ ἔχουν ἐπὶ τῶν θεμάτων αὐτῶν περιορισμένην ἀπλῶς ἢ πλήρη ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα. τὸν ἀπαιτῶν δέ, διὰ νὰ καθορίσωμεν ἂν οἱ δήμοι καὶ αἱ κοινότητες δέον νὰ ἔχουν ἀποφασιστικὴν ἀρμοδιότητα, πρέπει νὰ ἔχωμεν προηγουμένως ἐπίγνωσιν, ποῖα εἶναι τὰ θέματα, πρὸ ἀνατεθείσων εἰς αὐτούς καὶ ἂν αὐτὰ εἶναι πολλὰ καὶ σπουδαίας σημασίας.

Ἱστορικῶς, πρέπει νὰ ὑπῆρξεν ἓν χρονικὸν σημεῖον, κατὰ τὸ ὁποῖον τοιοῦτον πρόβλημα δὲν θὰ ἦτο δυνατόν νὰ τεθῇ. Διότι, κατὰ τὸ ἱστορικὸν στάδιον, κατὰ τὸ ὁποῖον ἡ πόλις, δηλαδὴ ὁ δήμος, συνέπιπτε πρὸς τὴν Πολιτείαν, φυσικὸν εἶναι ὅτι ὁ δήμος ἔδει νὰ συγκεντρώνῃ εἰς χεῖρας τοῦ πᾶσιν ἀρμοδιότητα, ἀπὸ τῆς ἐθνικῆς ἀμύνης μέχρι τῆς περιθάλψεως τῶν ἐνδεῶν. Πρόβλημα περιοριστῆς τῶν ἀρμοδιοτήτων γεννᾶται, ἀρ' ἤρ. ἔναντι τοῦ δήμου, προβάλλει νέα προσωπικότης, ἡ τῆς Πολιτείας, ἡ ὁποία εὐθὺς ἐξ ἀρχῆς τίθεται εἰς ἀνωτέραν μοῦραν καὶ διεκδικεῖ ὑπὲρ ἑαυτῆς τὰς ἀνωτέρας καὶ κυριώτερας ἀρμοδιότητας, ὡς ἡ τῆς ἐθνικῆς ἀμύνης, τῶν ἐξωτερικῶν σχέσεων, τῆς δημοσίας τάξεως, τῆς ἀπονομῆς τῆς δικαιοσύνης. Ἐκτοτε, ἡ ἀρμοδιότης τοῦ δήμου μοιραίως περιορίζεται εἰς θέματα δευτέρας σειρᾶς. Προκύπτει οὕτως ἡ διάκρισις εἰς θέματα γενικά, τὰ ὁποῖα ἀνήκουν εἰς τὴν Πολιτείαν καὶ θέματα τοπικά, τὰ ὁποῖα παραμένουν εἰς τὸν δήμον.

Ἐν σχέσει μὲ τὸν τοιοῦτον χωρισμὸν τῶν θεμάτων, ἔχει δημιουργηθῇ ζήτημα ἀρκετὰ παλαιόν : Ποῖα ἀκριβῶς θέματα ἀνήκουν εἰς τὴν Πολιτείαν, ποῖα εἰς τὸν δήμον καὶ εἰδικώτερον, ποῖα θέματα εἶναι τόσον συνυφασμένα μὲ τὴν ἀποστολὴν τοῦ δήμου, ὥστε νὰ μὴ δυνάμεθα νὰ θεωρήσωμεν ἐπιτρεπτὴν τὴν ἀφαίρεσιν αὐτῶν καὶ τὴν ἀνάθεσίν των εἰς τὴν Πολιτείαν. Ἡ δημιουρ-

γία τοιούτου ζητήματος μαρτυρεῖ ὅτι ὑπάρχει μία ἀμφισβήτηση μεταξύ τῆς Πολιτείας καὶ τοῦ δήμου ἐπὶ τῆς κατανομῆς τῶν ἀρμοδιοτήτων. Νὰ εἰπωμεν ὅτι ἡ ἀμφισβήτηση αὐτὴ σημαίνει διεκδίκησιν δικαιωμάτων καὶ ἐν εἶδος ἀνταγωνισμοῦ μεταξύ Πολιτείας καὶ Δήμου ; Ὁχι. Τοιαύτη ἀντίληψις δὲν εἶναι ἐπιτρεπτή καὶ ἡ εἰκὼν Πολιτείας καὶ Δήμου ἀνταγωνιζομένων πρὸς ἀλλήλους θὰ ἦτο πολιτικῶς ἀπαράδεκτος καὶ νομικῶς τερατώδης. Πρόκειται ἀπλῶς περὶ τῆς ἐπιβιώσεως τῆς θεμελιώδους κοινωνικῆς ἀποστολῆς τοῦ δήμου, ὁ ὁποῖος τείνει νὰ διατηρήσῃ ὅσον ἡμπορεῖ περισσότερον μέρος ἀπὸ τὴν παλαιὰν μεγάλην καὶ παντοδύναμον κληρονομίαν του.

Εἰς τὸ πρόβλημα τῆς κατανομῆς τῶν ἀρμοδιοτήτων μεταξύ Πολιτείας καὶ Δήμου εἶναι δυνατὸν νὰ δοθοῦν δύο λύσεις : Κατὰ τὴν μίαν, ὁ δῆμος δύναται νὰ διαχειρίζεται θέματα, τῶν ὁποίων ἡ διαχείρισις συνεπάγεται ἄσκησιν τῆς δημοσίας ἐξουσίας, νὰ διαχειρίζεται δηλ. δημοσίας ὑπηρεσίας, αἱ ὁποῖαι χαρακτηρίζονται ἀπὸ τὴν ἐπιστήμην τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ὡς θεμελιώδεις ὑπηρεσίαι τοῦ Κράτους. Τοιαῦται εἶναι ἡ ἐθνικὴ ἄμυνα, ἡ δημοσία τάξις καὶ ἡ ἀπονομὴ τῆς δικαιοσύνης. Χωρὶς αὐτάς τοῦλάχιστον τὰς τρεῖς ὑπηρεσίας, δὲν ἡμπορεῖ νὰ ὑπάρξῃ Κράτος. Κατὰ τὴν λύσιν, τὴν ὁποίαν ἐξετάζομεν, μία ἀπὸ τὰς τρεῖς αὐτάς θεμελιώδεις ὑπηρεσίας παρὰχωρεῖται εἰς τὸν δῆμον, δηλαδὴ ἡ ἀστυνομία. Ὁ δῆμος ποὺ ἀσκεῖ τὴν ἀστυνομίαν, ἀσκεῖ οὐσιαστικῶς μέρος τῆς πολιτικῆς ἐξουσίας, καθὼς καὶ τὸ Κράτος. Τὸ φαινόμενον αὐτὸ εἶναι ἐν δεῖγμα τῆς λαμπρᾶς καταγωγῆς τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν καὶ ἀποτελεῖ τὴν ἀνάμνησιν τῆς παλαιᾶς παντοδυναμίας των. Ἡ λύσις αὐτὴ ἀκολουθεῖται παγίως εἰς χώρας μὲ μακρὰν πολιτικὴν παράδυσιν. Οὕτως εἰς τὴν Γαλλίαν, ἡ δημοτικὴ ἀστυνομία εἶναι θεσμὸς βαθέως ἐρριζωμένος, ὁμοίως δὲ εἰς τὴν Ἀγγλίον, εἰς τοὺς δήμους καὶ τοὺς λοιποὺς αὐτοδιοικουμένους ὀργανισμοὺς εἶναι ἀνατεθειμένη ἡ ἄσκησις τῆς τοπικῆς ἀστυνομίας.

Παρ' ἡμῖν, ἡ λύσις αὐτὴ ἔχει ἀπὸ πολλοῦ ἐγκαταλειφθῇ καὶ ὁ δῆμος ἔχει ἀπογομνωθῇ ἀπὸ κάθε λειτουργήμα, τὸ ὁποῖον συνεπάγεται ἄσκησιν τῆς δημοσίας ἐξουσίας καὶ τοῦ καταναγκασμοῦ. Ἐχει χάσει ἀκόμη καὶ τὴν πτωχὴν ἐκείνην ἐξουσίαν τῆς ἀγροφυλακῆς. Οὕτως, ἀφοῦ ἀφηρέθη ἀπὸ τοὺς δήμους μας καὶ μία ἄλλη σπουδαιοτάτη ἀρμοδιότης, ἡ τῆς στοιχειώδους ἐκπαίδευσσεως, ἡ ὁποία εἰς πολλάς χώρας ἐξακολουθεῖ νὰ παραμένῃ εἰσέτι εἰς τοὺς δήμους, οἱ δῆμοι παρ' ἡμῖν ἔχουν περιορισθῇ εἰς ἀρμοδιότητας μὴ συνεπαγόμενας ἄσκησιν ἐξουσίας, ἀλλὰ συνισταμένας εἰς ἀπλὴν διαχείρισιν. Ὁ δῆμος λοιπὸν παρ' ἡμῖν εἶναι, κυρίως, μηχανικός, ἐπιμελητής, φροντιστής καὶ ἱατρός. Δὲν ἔχει τὴν αἵγλην τῆς ἀσκήσεως δημοσίας ἐξουσίας, αἵγλην τὴν ὁποίαν ὑπερηφάνως φέρει ὁ γάλλος δήμαρχος, ὅταν φορῇ τὴν χρωματιστὴν ζώνην, ποὺ συμβολίζει τὴν ἀστυνομικὴν του ἐξουσίαν. Καὶ ὅμως, τὸ παράδοξον εἶναι ὅτι οἱ δῆμοι παρ' ἡμῖν δὲν διεξεδίχσαν αὐτὴν τὴν αἵγλην καὶ αὐτὴν τὴν τιμὴν. Καὶ ὅχι μόνον αὐτό, ἀλλὰ φαίνεται ὅτι μᾶλλον δὲν τὴν ἐπιθυμοῦν. Στέρ-

γουν νά εἶναι ἀπλοῦ διαχειρισταί, φροντισταί, μηχανικοί, ἀρκεῖ ν' ἀφελθῶν ἀνενόχλητοι ἀπό τῶ Κράτους, νά ἐκτελέσουν τὰ μετρίως φωνα αὐτὰ καθήκοντά των.

Καί ὅμως, κανεῖς δέν δύναται ν' ἀρνηθῇ ὅτι ἡ ἀπογύμνωσις τῶν δήμων ἀπό τὰς ἐξουσιαστικάς αὐτάς λειτουργίας, καθιστᾷ δευτερεύοντα τόν ρόλον αὐτῶν μέσα εἰς τὸ πλείσιον τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως. Ἡ δὲ ἀποξένωσις τῶν δήμων ἀπὸ τὴν λειτουργίαν τῆς ἐκπαιδεύσεως ἀποτελεῖ ἐπὶ πλέον παρ' ἡμῖν μίαν ἀπάρησιν ἱστορικοῦ δεσμοῦ, τὸν ὁποῖον ἰδιαίτερος ἡ ἑλληνικὴ παράδοσις εἶχε σφρηχλατήσῃ μεταξὺ τῆς ἑλληνικῆς κοινότητος καὶ τῆς ἐθνικῆς παιδείας. Τὸ νὰ μὴ διεκδικοῦν δὲ οἱ δήμοι μας τὰς ἐθνικῶς καὶ πολιτικῶς σημαντικὰς ταύτας λειτουργίας, σημαίνει προθυμίαν πρὸς ἐγκατάλειψιν μιᾶς λαμπρᾶς ἱστορικῆς κληρονομίας.

Ὅπως δὲ ποτε, ἡ κατάστασις αὕτη, ἔχει πλέον δημιουργηθῇ. Ἡ διαρκὴς οἰκονομικὴ δυσχέρεια, ἡ χρονία πολιτικὴ κακοδαιμονία, ἡ ἑλλειψὶς μακρᾶς διοικητικῆς παραδόσεως, αἱ ἀλληλοδιάδοχοι πολεμικαὶ ταλαιπωρίαι τοῦ ἔθνους, συνετέλεσαν σταθερῶς εἰς τὸ νὰ καθορίσουν παρῶς πλέον εἰς τοὺς παρ' ἡμῖν δήμους ἓνα κύκλον ἀρμοδιοτήτων, αἱ ὁποῖαι εὐρίσκονται ἀναμφιβόλως εἰς τὸ δεύτερον ἐπίπεδον τῆς γενικῆς διοικητικῆς δράσεως. Ἐν τούτοις, καὶ μέσα εἰς τὸ δεύτερον αὐτὸ πλείσιον δράσεως, ἡ πατροπαράδοτος ἔνδεια τῶν κατοίκων, τὸ πενιχρὸν ἐπίπεδον τῆς τεχνικῆς ἐξειδίξεως παρ' ἡμῖν, αἱ ἀναρίθμητοι ἀνάγκαι καὶ αἱ χαίνουσαι πληγαὶ τῶν πολεμικῶν περιόδων, δημιουργοῦν διὰ τοὺς δήμους, ἐν τῇ ἀσκήσει τῶν ἀρμοδιοτήτων αὐτῶν, μίαν ὑψίστην ἐθνικὴν καὶ πολιτικὴν ἀποστολήν, τῆς ὁποίας ἡ ὀρθὴ ἐκπλήρωσις θὰ ἐσήμεινε κυριολεκτικῶς τὴν ἀναδημιουργίαν τοῦ συγχρόνου πολιτισμοῦ μας.

Ὁ προσδιορισμὸς τῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν δύναται νὰ γίνῃ κατὰ δύο μεθόδους. Εἴτε νὰ προσδιορίσωμεν αὐτάς διὰ καταγραφῆς, εἴτε νὰ προσδιορίσωμεν αὐτάς συνολικῶς. Ἡ πρώτη μέθοδος χρησιμοποιεῖ τὴν ἀπαρίθμησιν ἡ ὁποία ποτὲ δέν εἶναι ἱκανοποιητικὴ. Ἡ δευτέρα μέθοδος, ἡ ὁποία ἰσχύει καὶ παρ' ἡμῖν, χρησιμοποιεῖ τὸν κατὰ γένος ὅρισμόν, καταφεύγουσα εἰς τὴν ἔννοιαν τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων. Οὕτως ὁ Κῶδιξ, εἰς τὰ ἄρθρα 19 καὶ 83, ὀρίζει ὅτι οἱ δήμοι καὶ αἱ κοινότητες ἔχουσι τὴν αὐτοδιοίκησιν τῶν ἐκ τοῦ κοινωνικοῦ καὶ δημοσίου αὐτῶν προορισμοῦ ἀπορρεουσῶν ἰδίων τοπικῶν ὑποθέσεων, κατὰ τοὺς ὁρισμοὺς τῶν νόμων.

Διὰ τῆς μεθόδου ταύτης, ἀντικατεστάθη ἡ ἔννοια «δημοτικὴ ἀρμοδιότης», διὰ τῆς ἐννοίας «τοπικὴ ὑπόθεσις» καὶ ἐδόθη πλέον χῶρος διὰ τὴν ἐρμηνείαν καὶ τὸν καθορισμὸν τοῦ περιεχομένου τῆς ἐννοίας «τοπικὴ ὑπόθεσις ἀπορρέουσα ἐκ τοῦ κοινωνικοῦ καὶ δημοσίου προορισμοῦ τοῦ δήμου».

Ἡ ἔννοια αὕτη εἶναι βεβαίως εὐρυτάτη, πλὴν ὅμως ἡ ἐπεξεργασία αὐτῆς παρὰ τῆς νομολογίας ἔχει χαράξει εἰς αὐτὴν δύο σύνορα. Ἐν πηγάζον ἀπὸ τὰς διατάξεις τῶν νόμων καὶ ἐν ἀπὸ τὴν ἔννοιαν τοῦ προορισμοῦ τοῦ δήμου.

Οὕτω, τοπικὴ ὑπόθεσις δὲν δύναται νὰ θεωρηθῇ οἰαδήποτε ἀρμοδιότης, ἢ ὑποία σχετίζεται μὲ ὑπηρεσίας, τὰς ὑποίας ὁ νόμος διαφυλάσσει ρητῶς καὶ ἀποκλειστικῶς ὑπὲρ τοῦ κράτους. Τοπικὴ ὑπόθεσις δὲν εἶναι πλέον παρ' ἡμῖν ἢ τήρησις τῆς τάξεως καὶ τῆς ἀσφαλείας ἐν τῇ περιοχῇ τοῦ δήμου. Εἶναι ὑπόθεσις γενική, ἀφορῶσα τὴν ἀστυνομικὴν ὑπηρεσίαν. Τοπικὴ ὑπόθεσις δὲν εἶναι ἢ ἱδρύσις τοπικοῦ δικαστηρίου ἢ ἢ καθ' οἷονδήποτε τρόπον ἀπονομὴ δικαιοσύνης. Τοπικὴ ὑπόθεσις δὲν εἶναι πλέον παρ' ἡμῖν ἢ παροχὴ ἐκπαιδεύσεως, εἰμὴ ὑπὸ εἰδικᾶς συνθήκας.

Ἄρ' ἐτέρου, ἀπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς τοπικῆς ὑποθέσεως ἀποκλείει ἡ νομολογία πᾶσαν δραστηριότητα τοῦ δήμου, ἢ ὑποία θὰ εἶχεν ὡς σκοπὸν ἢ ἔστω, ὡς ἀποτέλεσμα, τὴν ἐπέμβασιν εἰς τὰς οἰκονομικὰς συναλλαγὰς καὶ τὸν ἐπηρεασμὸν αὐτῶν. Ἀπὸ τῆς ἀπόψεως αὐτῆς, ἐνδιαφέρουσα εἶναι ἡ νομολογία τοῦ γαλλικοῦ συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἡ ἐρμηνεύουσα τὴν ἀνάλογον ἔννοιαν τῆς τοπικῆς ὑποθέσεως τὴν θεσπίζομένην ἐπίσης ἐν Γαλλίᾳ. Κατὰ τὴν νομολογίαν αὐτήν, δὲν ἀποτελεῖ τοπικὴν ὑπόθεσιν, π. χ. ἡ διατήρησις φαρμακείου παρὰ τοῦ δήμου, διότι τοῦτο θ' ἀπετέλει ἀνεπίτρεπτον συναγωνισμὸν τῶν ἰδιωτικῶν φαρμακείων. Δὲν ἀποτελεῖ ἐπίσης τοπικὴν ὑπόθεσιν ἡ ἱδρύσις δημοτικῆς ὑπηρεσίας ἀσφαλίσεως κατὰ τοῦ πυρός. Ἐπίσης δὲν ἐπιτρέπεται ἡ παροχὴ ἱατρικῆς περιθάλψεως παρὰ τοῦ δήμου εἰς τοὺς δημότας ἄνευ διακρίσεως μεταξὺ ἀπόρων καὶ εὐπόρων, διότι τοῦτο θ' ἀπετέλει ἀνεπίτρεπτον ἐπέμβασιν εἰς τὰ τῆς ἀσκήσεως τοῦ ἱατρικοῦ ἐπαγγέλματος, ἐπιτρέπεται ὅμως ἡ παροχὴ ἱατρικῆς περιθάλψεως ἀποκλειστικῶς εἰς τοὺς ἀπόρους δημότας. Ὁμοίως, δὲν ἐμπίπτει εἰς τὸν κύκλον τῶν ἀρμοδιοτήτων τοῦ δήμου ἡ παροχὴ ἐπιχορηγήσεων εἰς οἰκονομικὰ ἐπιχειρήσεων, ἔστω καὶ ἔχουσιν μορφήν συνεργατικῆς ἐνώσεως, ὡς συνεργατικὴ ἐνωσις ἀρτοποιῶν ἢ κρεοπωλῶν κλπ. οὔτε καὶ ἡ ἐπιχορήγησις εἰς ἰδιωτικὸν σχολεῖον ὑπὸ τὴν ἐμμεσον μορφήν παροχῆς διδασκτρων εἰς τοὺς μαθητὰς αὐτοῦ. Τοιαῦται ἐπιχορηγήσεις δημιουργοῦν ἐπηρεασμὸν εἰς τὴν ἄσκησιν τῶν ἐπαγγελμάτων τούτων καὶ ἐκφεύγουν ἀπὸ τὴν ἔννοιαν τοῦ κοινωνικοῦ προορισμοῦ τοῦ δήμου. Ὁμοίως, εἶχε δεχθῇ τὸ γαλλικὸν συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ὅτι δὲν ἐπιτρέπεται νὰ δώσῃ ὁ δήμος ἐπίδομα συντηρήσεως εἰς ἀπεργοὺς ἐργάτας, κατὰ τὴν διάρκειαν ἀπεργίας, διότι καὶ τοῦτο ἀποτελεῖ ἐπέμβασιν εἰς τὰς μεταξὺ ἐργατῶν καὶ ἐργοδοτῶν σχέσεις, ἢ ὑποία ἐκφεύγει τοῦ κοινωνικοῦ προορισμοῦ τοῦ δήμου.

Ἀπὸ ἄλλης ἀπόψεως, δὲν θὰ ἔπρεπε νὰ ἐπιτρέπεται εἰς τὸν δῆμον ἡ ἄσκησις οἰαδήποτε ἀρμοδιότητος ἢ ὑποία θὰ εἶχε χαρακτῆρα κομματικὸν ἢ καὶ γενικώτερον πολιτικόν, π. χ. δὲν θὰ ἐπετρέπετο εἰς τὸν δῆμον ἡ διατήρησις ὑπηρεσίας ἢ γραφείου πολιτικῆς διαφωτίσεως, διότι τοῦτο θὰ ἦτο ἐκτὸς τοῦ δημοσίου προορισμοῦ τοῦ δήμου.

Ἀφαιρουμένων τῶν ὡς ἄνω περιορισμῶν, εἰς τὴν ἔννοιαν τῆς τοπικῆς

υποθέσεως και εις την εννοιαν του κοινωνικοῦ και του δημοσίου προορισμοῦ του δήμου πρέπει νὰ δίδεται περιεχόμενον εὐρύτατον. Μάλιστα και οἱ περιορισμοὶ τοὺς ὁποίους, ὡς ἀνωτέρω, ἔχει δεχθῇ ἡ γαλλικὴ νομολογία, ἔχουν ὑπαγορευθῇ ἀπὸ τὴν πίστιν εἰς πολὺ φιλελευθέρας οἰκονομικὰς ἀρχάς, ἐνῶ σήμερον, κατόπιν ἰδίως τῶν δεινῶν τοῦ πολέμου, ὁ παρεμβατισμὸς ἔχει κερδίσει πολὺ ἔδαφος, χάριν τῆς ἀπαμβλύνσεως τῶν οἰκονομικῶν ἀναγκῶν καὶ τῶν ἀνισοτήτων, αἱ ὁποῖαι προέκυψαν ἀπὸ τὰς τρομερὰς ταλαιπωρίας τοῦ πολέμου. Συνεπῶς, σήμερον και αὐταὶ αἱ ἐπεμβάσεις εἰς τὴν οἰκονομικὴν συναλλαγὴν, τὰς ὁποίας ἄλλοτε ἀπέκρουεν ἡ γαλλικὴ νομολογία, θὰ ἔπρεπε νὰ θεωρηθοῦν ἐπίσης ἐπιτετραμμένα, ἐὰν συντελοῦν εἰς τὴν καθ' οὐδὴποτε τρόπον ἀνακούρυσιν τῶν ἀναγκῶν τῶν κατοίκων. Πρὸς δὲ τὴν κατεύθυνσιν τῆς ψυχαραγωγίας και τῆς διαπαιδαγωγήσεως διὰ μέσου τῆς τέχνης, ἡ δραστηριότης τῶν δήμων πρέπει νὰ μείνῃ ἀπεριόριστος. Ἡ ἐν Γαλλίᾳ ἐπίσης ὑποστηρικθεῖσα ἁπόψις, ὅτι ἡ συντήρησις δημοτικῶν θεάτρων δὲν ἐμπίπτει εἰς τὸν προορισμὸν τῶν δήμων, εἶναι ἀποκρουστὴ ὡς τελείως ἀναχρονιστικὴ.

Πρὸς τὴν κατεύθυνσιν αὐτὴν, οἱ δήμοι πρέπει νὰ δύνανται καὶ ἐπιχειρήσεις οἰκονομικὰς νὰ ἰδρύνουν, ἐρ' ὅσον αὗται ἐξυπηρετοῦν οὐσιώδεις ἀνάγκας τῶν δημοτῶν, ἔστω και ἂν αἱ ἐπιχειρήσεις αὗται πρόκειται νὰ ἐλαττώσουν τὰς ὠφελείας, τὰς ὁποίας προσπορίζονται ἄλλαι ἰδιωτικαὶ ἐπιχειρήσεις, ἀτελῶς ὅμως ἐξυπηρετοῦσαι τοὺς κατοίκους. Ἐπὶ τοῦ σημείου τούτου, τὸ ἄρθρον 205 τοῦ Κώδικος περιέχει εὐρεῖαν ἐξουσιοδότησιν, διὰ τὴν ἵδρυσιν νομικῶν προσώπων, ἀποβλεπόντων εἰς τὴν ἐξυπηρέτησιν δημοτικῆς ὑπηρεσίας ἢ ἔργου ἢ σκοποῦ, μνημονεύει δὲ τὸ θέατρον, τὴν μουσικὴν, τὴν βιβλιοθήκην, τὸ ὑδραγωγεῖον κλπ. Ἀλλ' εἰς τὴν ἀπαρίθμησιν αὐτὴν, ἡ ὁποία προφανῶς εἶναι ἐνδεικτικὴ, δύναται νὰ προστεθῇ και πᾶσα ἄλλη ὑπηρεσία ἢ ἔργον ἢ ἐπιχειρήσις, ἔστω και μὲ οἰκονομικὸν ἢ και βιομηχανικὸν περιεχόμενον. Ἀναφέρομεν ὡς παράδειγμα τὴν ἐπιχείρησιν δημοτικῶν λεωφορείων, τὴν ὁποίαν εὗρομεν λειτουργοῦσαν καλῶς εἰς τὸν δῆμον Ρόδου ἀπὸ τῆς ἰταλικῆς κατοχῆς.

Ὑπὸ τὸ πνεῦμα τοῦτο, ἡ σχετικὴ διάταξις τῶν ἁρθρῶν 19 καὶ 83 τοῦ Κώδικος θὰ ἔδει νὰ διατυπωθῇ κατὰ τρόπον ἐνισχύοντα τὴν κάπως εὐρυτέραν ἐφαρμογὴν τῆς, προτεινόμεν δὲ τὴν ἐξῆς διατύπωσιν αὐτῆς :

«Εἰς τοὺς δήμους ἀνήκει ἡ ἐλευθέρᾳ διαχείρισις πάσης ὑποθέσεως, ἡ ὁποία συνδέεται ὁπωσδήποτε πρὸς τὴν ἐξυπηρέτησιν τοῦ εὐρυτάτου κοινωνικοῦ και δημοσίου προορισμοῦ αὐτῶν».

§ 3. Αἱ λειτουργίαι κρατικῆς φύσεως, αἱ ὁποῖαι ἀνατίθενται εἰς τοὺς δήμους, πρέπει νὰ ἐλαττωθῶν. Ὑπὸ ποίους ὅρους πρέπει νὰ ἀνατίθενται εἰς αὐτούς.

Ὁ προσδιορισμὸς τῶν ἀρμοδιότητων τῶν δήμων ἔχει και μίαν ἄλλην πλευράν, ἡ ὁποία εἶναι ἀρνητικὴ. Ὑπάρχουν και ὑποθέσεις, αἱ ὁποῖαι, ὡς ἐκ τῆς

φύσεώς των, δὲν εἶναι δημοτικά, καὶ ὅμως εἶναι ἀνατεθειμένα ἀπὸ τὸν νόμον εἰς τοὺς δήμους.

Εἶναι γνωστὴ ἡ τάσις αὐτῇ τοῦ νόμου ν' ἀναθέτῃ εἰς τοὺς δήμους ἀρμοδιότητας γενικῆς φύσεως, ἥτοι ἀρμοδιότητας, αἱ ὁποῖαι ἀνήκουν εἰς τὸ Κράτος. Συναπεῖχ' τῆς τάσεως αὐτῆς τοῦ νόμου, ὁ δήμος ἔχει ἀποκτήσει τὴν γνωστὴν διττὴν φύσιν : εἶναι ἀφ' ἑνὸς αὐτοδιοικούμενος ὀργανισμός, ἀφ' ἑτέρου δὲ ἀντιπρόσωπος τῆς κυβερνήσεως εἰς τὴν ἐδαφικὴν περιουχίαν του. Κλασσικὰ παραδείγματα τοιούτων προσθέτων ἀσχυλιῶν κρατικοῦ χαρακτῆρος, αἱ ὁποῖαι ἀνατίθενται εἰς τοὺς δήμους, εἶναι ἡ σύμπραξις εἰς τὴν κατάρτισιν τοῦ μητρῶος ἀρρένων, ἡ σύνταξις τῶν ληξιαρχικῶν πράξεων κλπ.

Κατ' ἀρχήν, δὲν ὑπάρχει τίποτε φυσικώτερον ἀπὸ αὐτὴν τὴν ἀνάθεσιν προσθέτων καθηκόντων εἰς τοὺς αὐτοδιοικουμένους τοπικοὺς ὀργανισμούς. Τὸ Κράτος δὲν θὰ ἠδύνατο νὰ εὕρῃ καταλληλότερα πρόσωπα ἀπὸ τοὺς διευθύνοντας τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητά, διὰ νὰ ἐμπιστευθῇ εἰς αὐτὰ μερικὰς ἀπὸ τὰς λειτουργίας, ποὺ βαρύνουν τὰς δημοσίας ὑπηρεσίας. Τὸ Κράτος εὕρισκει πρόσωπα, ποὺ γνωρίζουν καλύτερον παντὸς ἄλλου τὸ τοπικὸν περιβάλλον καὶ τὰς τοπικὰς συνθήκας, εὕρισκει πρόσωπα, εἰς τὰ ὁποῖα, κατὰ κανόνα, δύναται νὰ ἔχῃ ἐμπιστοσύνην, εὕρισκει ἐπὶ πλεόν τὴν δημοτικὴν ὑπηρεσίαν, ἡ ὁποία εἶναι ἤδη ὀργανωμένη καὶ ἐτοίμη νὰ τοῦ προσφέρῃ οἰανδήποτε ἐκδούλευσιν. Δὲν δύναται λοιπὸν νὰ ὑπάρξῃ καλυτέρα καὶ προσφορώτερα λύσις διὰ τὸ Κράτος, ἀπὸ τὸ νὰ ἀναθέσῃ εἰς τὸν δῆμον τὰς προσθέτους αὐτὰς ὑπηρεσίας. Ἀποκτᾷ οὕτω, χωρὶς καμμίαν δαπάνην, χωρὶς καμμίαν ἀνησυχίαν, ἓνα τοπικὸν πράκτορα τῶν συμφερόντων του, τὸν καλύτερον, ποὺ θὰ ἠδύνατο νὰ εὕρῃ. Ἡ μέθοδος αὐτὴ δὲν εἶναι μόνον σκόπιμος καὶ καθησυχαστικὴ διὰ τὸ Κράτος, ἀλλ' εἶναι πρὸς τοὺς τοὺς καὶ δικαία καὶ λογικὴ καὶ δικαιολογημένη τόσον ἀπὸ πολιτικῆς, ὅσον καὶ ἀπὸ νομικῆς ἀπόψεως. Πράγματι, κανεὶς ὀργανισμὸς δὲν εἶναι καταλληλότερος διὰ τὴν ἄσκησιν τῶν προσθέτων τούτων κρατικῶν λειτουργιῶν, ἀπὸ τὸν δῆμον, ὁ ὁποῖος ἀσχεῖ ἤδη τὴν αὐτὴν δημοσίαν λειτουργίαν ἐπὶ πλείστων θεμάτων καὶ ἀποτελεῖ ἢ ἔπρεπε νὰ ἀποτελῇ θεωρητικῶς, τὴν μικρογραφίαν τῆς κεντρικῆς διοικήσεως ἐν τῇ δημοτικῇ περιφερείᾳ.

Πόσον λογικὴ καὶ πόσον δικαιολογημένη εἶναι ἡ μέθοδος αὕτη, προκύπτει ἐκ τοῦ ὅτι ὠρισμένοι ἀπὸ τὰς κρατικὰς αὐτὰς λειτουργίας, αἱ ὁποῖαι ἀσχοῦνται κατ' ἐντολὴν τοῦ Κράτους ἐκ μέρους τοῦ δήμου, ἔχουν τόσον βαθέως προσαρμοσθῇ εἰς τὴν ἀποστολὴν τοῦ δήμου, ὥστε νὰ θεωρῶνται ἤδη, κατὰ κοινὴν συνείδησιν, ὡς συμφυεῖς καὶ συγχωνευόμεναι πλεόν μὲ τὸν φυσικὸν προορισμὸν τοῦ δήμου. Ποῦος θὰ διανοεῖτο π. χ. νὰ διαχωρίσῃ σήμερον τὴν ἀρμοδιότητα πρὸς σύνταξιν τοῦ μητρῶος ἀρρένων ἢ τῶν ληξιαρχικῶν πράξεων, ἀπὸ τὴν φυσικὴν ἀρμοδιότητα τοῦ δημάρχου ; Εἶναι καὶ αὐτὸ ἐν ἀπὸ τὰ συνήθη φαινόμενα, εἰς τὰ ὁποῖα ἡ νομικὴ οὐσία μᾶς σχέσεως ἢ ἐνὸς θεσμοῦ, διαπλάσσεται καὶ παγιώνεται ἀπὸ τὴν μακρὰν ἔξιν καὶ τὴν μακρὰν

ἐφαρμογήν μιᾶς πραγματικῆς καταστάσεως. Ἀκόμη περισσότερον τοῦτο ἰσχύει, ὅταν ὁ θεσμός στηρίζεται, ὡς ἐν προκειμένῳ, εἰς μίαν ὁρθὴν νομικὴν καὶ πολιτικὴν βάσιν.

Ἄλλ' εἰς κάθε περίπτωσιν, ὁ τελειότερος θεσμός καὶ ἡ ὁρθότερα τακτικὴ, εἶναι δυνατόν νὰ φθαροῦν καὶ νὰ ζημιωθοῦν, ἐὰν γίνῃ ὑπέρμετρος ἐφαρμογὴ αὐτῶν, ἡ ὁποία νὰ ὁδηγῇ εἰς τὴν κατάρχην. Ἡ κατάρχῃς ἐδῶ δύναται νὰ βλάψῃ ὅχι μόνον τοὺς δῆμους, διὰ τῆς ὑπέρμετρου ἐπιβαρύνσεως αὐτῶν μὲ προσθέτους κρατικὰς λειτουργίας, ἀλλὰ δύναται κυρίως νὰ βλάψῃ αὐτὰς τὰς κρατικὰς λειτουργίας, ὡς ἂν ἰδίως ἡ φύσις αὐτῶν εἶναι τοιαύτη, ὥστε νὰ μὴ προσαρμόζεται πράγματι εἰς τὴν φύσιν καὶ τὴν ἀποστολὴν τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν καὶ ὑπηρεσιῶν. Ὅταν εἰς τοὺς δημοτικοὺς ἄρχοντας εἶχον ἀνατεθῇ καθήκοντα σχετικὰ μὲ τὴν βεβαίωσιν καὶ τὴν εἰσπραξίν τοῦ φόρου τῆς γεωργικῆς παραγωγῆς, εἶχε παρατηρηθῇ (ἡ παρατήρησις ἀνήκει εἰς τὸν Δήμαρχον τῆς Πρωτευούσης Κ. Κοτζιᾶν), ὅτι οἱ δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ σύμβουλοι ἀπουσίαζον συνεχῶς ἀπὸ τὰς συνεδριάσεις τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν συμβουλίων καὶ ἐκινδύνουν νὰ διακοποῦν αἱ ἐργασίαι τῶν συμβουλίων αὐτῶν, διότι οἱ δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ ἄρχοντες προσέτιμον νὰ ἐγκαταλείψουν καὶ τὰ κύρια αὐτῶν καθήκοντα, ἥτοι τὰ δημοτικὰ καὶ κοινοτικὰ καθήκοντα, παρὰ νὰ μεταβληθοῦν εἰς φορολογικὰ ὄργανα τοῦ Δημοσίου καὶ νὰ ἐπιβάλλουν ὡς τοιαῦτα φόρον εἰς τοὺς προσφιλεῖς συνδημῶτας των.

Ἐδῶ, τὸ ἀνατεθὲν φορολογικὸν ἔργον, εἶναι κατ' ἐξοχὴν ἀντιπαθὲς εἰς τὸ κοινὸν καὶ μάλιστα εἰς τὸ ἑλληνικὸν κοινόν, πού ἀντιπαθεῖ τὸν φόρον καὶ λόγῳ τῆς φυσικῆς ἀπειθαρχίας του, ἀλλὰ, διὰ νὰ εἴμεθα δίκαιοι, καὶ λόγῳ τῆς χρονίας πτωχείας του. Δι' αὐτό, ἦτο σκέψις ἄστοχος ψυχολογικῶς, νὰ ἀνατεθῇ τὸ ἔργον αὐτὸ εἰς πρόσωπα εὐρισκόμενα πολὺ πλησίον εἰς τοὺς φορολογουμένους καὶ διακείμενα μὲ πολλὴν εὐαίσθησιν πρὸς τὴν εὐαρέσκεϊαν ἢ τὴν δυσἀρέσκεϊαν αὐτῶν.

Ἡ ἐπιλογὴ λοιπὸν τῶν ἀνατιθεμένων εἰς τοὺς αὐτοδιοικουμένους ὁργανισμοὺς κρατικῶν λειτουργιῶν πρέπει, διὰ ν' ἀποδώσῃ ὠφέλιμα ἀποτελέσματα, νὰ γίνεταί μὲ περίσκεψιν καὶ προσοχήν, ὅχι μόνον ὡς πρὸς τὸν ἀριθμὸν καὶ τὸν ὅγκον τῶν ὑποθέσεων, μὲ τὰς ὁποίας ἐπιβαρύνονται οἱ ὁργανισμοὶ οὗτοι, ἀλλὰ καὶ ὡς πρὸς τὸ εἶδος τῶν ὑποθέσεων τούτων καὶ τὴν δυνατότητα τῆς προσαρμογῆς των εἰς τὴν ἰδιάζουσαν φύσιν καὶ τὴν συγκρότησιν τῶν αὐτοδιοικουμένων ὁργανισμῶν καί, ἐπὶ πλέον, πρὸς τὴν ψυχολογίαν τῶν δημοτικῶν καὶ τῶν κοινοτικῶν ἀρχόντων. Ἀμελέτητος καὶ ἀπρόσεκτος συσσώρευσις ὑποθέσεων ξένων κατὰ φύσιν πρὸς τὴν ἀποστολὴν τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων δὲν δύναται παρὰ νὰ ἔλῃ ὡς ἀποτέλεσμα τὸ διπλοῦν κακόν, ἂν ἐνὸς μὲν νὰ δυσχεραίνῃ τὸ κύριον ἔργον τῶν δήμων καὶ τῶν κοινοτήτων, ἂν ἑτέρου δὲ νὰ ὁδηγῇ εἰς κακὴν διαχείρισιν καὶ συνεπῶς εἰς ἀποτυχίαν τῶν οὕτως ἀδοκίμως ἐπιρριπτομένων εἰς βάρος τῶν δήμων κρατικῶν λειτουργιῶν, πρὸς βαρεῖαν βεβαίως ζημίαν αὐτοῦ τοῦ Κράτους.

Μία στοιχειώδης εικών τῶν εἰς τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητες ἀνατεθειμένων κρατικῶν καθηκόντων δίδεται εἰς τὸ ἄρθρον 202 τοῦ Κ.Ν.Δ.Κ., τὸ ὁποῖον ὀρίζει ὅτι «πάντα τὰ κατὰ τοὺς κειμένους νόμους ἀνατεθειμένα εἰς τοὺς Δημάρχους διοικητικὰ [δηλ. κρατικῆς διοικήσεως] καθήκοντα σχετίζονται πρὸς τὰς ἐξῆς κρατικὰς λειτουργίας :

- α) βεβαίωσις φόρων τοῦ Δημοσίου
- β) στρατολογία
- γ) ληξιαρχικαὶ πράξεις
- δ) καταρτισμὸς καταλόγου ἐνόρκων
- ε) στρατιωτικαὶ εἰσφοραὶ
- στ) καταδίωξις τῆς ληστείας
- ζ) ἐφαρμογὴ ἁρθρου 888 καὶ 958 τῆς Πολιτικῆς Δικονομίας
- η) εἰσπραξις δημοσίων ἐσόδων
- θ) ἀγροτικὴ ἀσφάλεια.

Ὁ κατάλογος ὅμως αὐτός, ὁ ὁποῖος εἶναι, οὕτως εἰπεῖν, ὁ κλασσικὸς κατάλογος τῶν προσθέτων κρατικῶν ἀσχολιῶν τῶν δήμων, ἔχει ἔκτοτε ἐξογκωθῇ καὶ παραμορφωθῇ διὰ τῆς προσθήκης καὶ πολλῶν ἄλλων ὑποθέσεων τῆς κατηγορίας αὐτῆς, ἀπὸ τὰς ὁποίας μνημονεύομεν ἐδῶ ἐνδεικτικῶς τὰς ἐξῆς :

- α) ἀπογραφὴ αὐτοκινήτων καὶ τήρησις μητρώου ὀχημάτων
- β) ἀπογραφὴ ὑποζυγίων
- γ) σύμπραξις εἰς τὴν διεξαγωγὴν τῶν βουλευτικῶν ἐκλογῶν
- δ) σύμπραξις εἰς τὴν ἀπογραφὴν τοῦ πληθυσμοῦ
- ε) σύμπραξις εἰς τὴν γεωργικὴν ἀπογραφὴν
- στ) ὀργάνωσις παθητικῆς ἀεραμύνης

ζ) σύμπραξις εἰς τὴν τακτοποίησιν τῶν πληρωμῶν τῶν συντάξεων τοῦ Δημοσίου.

Ἡδὴ, ἀπὸ τὸν δεύτερον αὐτὸν κατάλογον, καταφαίνεται ὅτι τὸ Κράτος παύει νὰ περιορίζεται εἰς τὰς κλασσικῶς παραδεδεγμένας προσθέτους κρατικὰς λειτουργίας τῶν δήμων, ἡ διαχείρισις τῶν ὁποίων εἶχε γίνεи κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον κοινὴ συνείδησις, καὶ ἐπεκτείνεται καὶ εἰς ἄλλας ὑποθέσεις, ἐκ τῶν ὁποίων πολλαί, δὲν παρουσιάζουν ἐκ πρώτης ὄψεως, συγγένειαν πρὸς τὴν ἀποστολὴν τῶν δήμων, οὐτε προσαρμόζονται πρὸς διοικητικὰς δυνατότητας αὐτῶν. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας, ἡ ἀνάθεσις δὲν ἀνταποκρίνεται πρὸς ὀργανικὴν ἀνάγκην τοῦ Κράτους, ἀλλ' ἀποτελεῖ ἀπλὴν μέθοδον ἀπαλλαγῆς τοῦ Κράτους ἀπὸ τὴν ἀπασχόλησιν καὶ τὴν δαπάνην, διὰ τῆς ἐπιρρίψεως καὶ τοῦ βάρους καὶ τῆς δαπάνης εἰς τοὺς ὅμους τῶν δήμων. Δύναται τις λοιπὸν νὰ βεβαιώσῃ ὅτι ἤδη ἔχουν γίνεи μεγάλα βήματα πρὸς τὴν διαστροφὴν τοῦ θεσμοῦ, διὰ τῆς ἄνευ μέτρου καὶ ἄνευ λογικῆς χρησιμοποίησεως τῶν δήμων ὡς πρακτόρων τοῦ Κράτους ἐπὶ παντοειδῶν κρατικῶν ὑποθέσεων.

Ἐκεῖ ὅμως, ὅπου ἡ διαστροφή καὶ ἡ κατάχρησις λαμβάνει τὴν μορφήν αὐθαιρεσίας, εἶναι ἡ ἄλλη μέθοδος, ἡ ὁποία ἐπίσης ἐν προκειμένῳ χρησιμο-

ποιεῖται, δηλαδή ἡ μέθοδος τῆς ὑποχρεωτικῆς δαπάνης, ἡ ὁποία ἐπιβάλλεται συχνότατα εἰς τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητες, πρὸς ἐξυπηρέτησιν σκοπῶν, τῶν ὁποίων ἡ ἐπιδιώξις ἀνήκει καὶ πάλιν ὄχι εἰς τοὺς τοπικοὺς ὀργανισμούς, ἀλλ' εἰς τὸ Κράτος. Ἰδοὺ εἰς πρῶχειρος κατ'ἀλογος, τῶν περιπτώσεων, εἰς τὰς ὁποίας οἱ νόμοι ἐπιβάλλουν τὰς ὑποχρεωτικὰς δαπάνας :

- α) καταπολέμησις ἀρουραίων καὶ ἀκρίδων
- β) κυριακὰ γεωργικὰ σχολεῖα
- γ) ὑπὲρ τῆς ἐπαγγελματικῆς ἐκπαιδεύσεως
- δ) εἰσφοραὶ ὑπὲρ διαφόρων ἀσφαλιστικῶν ταμείων
- ε) μισθώματα ἀκινήτων κατεχομένων ὑπὸ δημοσίων ὑπηρεσιῶν (γραφείων εὐρέσεως ἐργασίας)
- στ) εἰσφοραὶ ὑπὲρ τῶν σχολικῶν ταμείων
- ζ) ὁμοίως ὑπὲρ σανατορίων
- η) ὁμοίως ὑπὲρ τῆς ἐπαρχιακῆς ὁδοποιίας
- θ) ὁμοίως ὑπὲρ τῆς τηλεφωνικῆς συγκοινωνίας.

Ἐδῶ πλέον δὲν βλέπομεν ἀνάθεσιν λειτουργίας εἰς τὸν δῆμον, ἡ ὁποία ἐπὶ τέλους θὰ ἠδύνατο νὰ καλυφθῇ καὶ μὲ τὸ πρόσχημα ἔστω, ὅτι ὁ δῆμος εἶναι τὸ καταλληλότερον ὄργανον διὰ τὴν λειτουργίαν αὐτὴν καὶ ἡ καταλληλότης του αὐτῇ δικαιολογεῖ τὴν ἀνάθεσιν, ἀλλὰ βλέπομεν μίαν γυμνὴν ἐπιρρίψιν οἰκονομικοῦ βάρους εἰς τοὺς ὧμους τοῦ αὐτοδιοικουμένου ὀργανισμοῦ διὰ τῆς μεθόδου τῆς ὑποχρεωτικῆς δαπάνης, χάριν ὑπηρεσίας, ἀπὸ τὴν ὁποίαν ὁ δῆμος παραμένει τελείως ἀποξενωμένος. Ὁ σκοπὸς λοιπὸν ἐνταῦθα εἶναι καθαρῶς δημοσιονομικός, ἀλλὰ ἡ χρησιμοποιουμένη μέθοδος εἶναι μία ὡμὴ κακομεταχείρισις τῶν κανόνων τῆς δημοσιονομίας, διότι δὲν ὑπάρχει χειρότερος καὶ πλέον ἀντιεπιστημονικὸς τρόπος ἐπιβολῆς φόρου ἀπὸ αὐτόν, ποῦ μὲ τὴν εὐκολίαν πηγάζει ἀπὸ τὴν εὐκολον καὶ ὀλισθηρὰν αὐτὴν μέθοδον τῆς ἐπιβολῆς ὑποχρεωτικῆς δαπάνης.

Ἡ τοιαύτη ὕλικὴ ἐπιβάρυνσις τῶν δήμων συνοδεύεται συχνότατα μὲ ἐπιβάρυνσιν ἡθικὴν, διότι οἱ νόμοι προνοοῦν πάντοτε νὰ δημιουργοῦν βαρεῖας εὐθύνας τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων, καὶ αὐστηρὰς κυρώσεις κατὰ τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν, ἐὰν ἐπιδείξουν ἀπροθυμίαν εἰς τὴν ἐκπλήρωσιν τῶν προσθέτων τούτων ὑποχρεώσεων, διὰ τῶν ὁποίων ἐπιβαρύνονται. Δύναται νὰ μνημονευθῇ ἡ περίπτωσις τοῦ περὶ ἐκλογῆς βουλευτῶν νόμου, ὃ ὅπως ἐπιρρίπτει βαρεῖας εὐθύνας κατὰ τῶν δημάρχων καὶ τῶν κοινοταρχῶν, διὰ παντοειδεῖς ὑποχρεώσεις, ἐνίοτε ἀσαφῶς καθοριζόμενας. Ὁμοίως, βαρεῖαι κυρώσεις ἀπειλοῦνται κατὰ τῶν δημάρχων καὶ τῶν κοινοταρχῶν διὰ μὴ ἔγκαιρον παροχὴν στρατολογικῶν πληροφοριῶν ἢ στοιχείων σχετιζομένων μὲ τὴν φορολογίαν ἐπιτηδεύματος κλπ.

Εἶναι φανερόν, πόσον ἀδόκιμον εἶναι τὸ σύστημα τοῦτο, τῆς δημιουργίας εὐθυνῶν, χωρὶς τὴν ἁρμοδιότητα ἀσκήσεως τῆς ἀντιστοίχου λειτουργίας καὶ πόσον δυσκόλως ἀναλαμβάνει τις τὰς εὐθύνας δι' ὑπηρεσίαν, τὴν ὁποίαν δὲν δύναται νὰ διευθύνῃ.

Ἔτι πλέον ἀδύνατον καὶ ἀυθαίρετον εἶναι τὸ σύστημα τῆς ὑλικῆς ἢ ἡθικῆς ἐπιβαρύνσεως τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δι' ὑπηρεσίας, ἀπὸ τὰς ὁποίας ἀποξενοῦνται καὶ αἱ ὁποῖαι ὅμως, ἀκριβῶς λόγῳ τῆς φύσεώς των, δὲν πρέπει νὰ διεξάγονται χωρὶς τὴν οὐσιαστικὴν σύμπραξιν καὶ ἀνάμειξιν τῶν δήμων. Ἀναφέρομεν τὴν περίπτωσιν τῆς πολεοδομικῆς ὑπηρεσίας, ἀπὸ τὴν ἄσκησιν τῆς ὁποίας ἔχει ὁ δῆμος κατ' οὐσίαν ἀποξενωθῆ, ἢ τῆς ὑπηρεσίας Τουρισμοῦ, διὰ τὴν ὁποίαν ἐπίσης τὸ Κράτος ἀγνοεῖ σχεδὸν τὴν συμβολήν, τὴν ὁποίαν θὰ ἠδύνατο νὰ παράσχη ὁ δῆμος, δηλαδὴ ὁ κατὰλλεότερος ἐν προκειμένῳ καὶ ἀρμοδιώτερος ὀργανισμὸς διὰ τὰ ὡς ἄνω θέματα.

Ἐπὶ τοῦ σημείου αὐτοῦ, οἱ δῆμοι θὰ εὐρίσκοντο ἐν ἀπολύτῳ δικαίῳ, ἐὰν διεξεδίδουν τὴν ἀπαλλοτριῶσιν τῶν ἀπὸ τὰ βδοκίμως συσσωρευθέντα εἰς τοὺς ὧμους τῶν πρόσθετα κρατικὰ καθήκοντα. Ὅχι, βεβαίως ἀξίωσις ν' ἀπαλλοτριῶν ἀπὸ πᾶν καθήκον κρατικῆς φύσεως, διότι μία τοιαύτη ἀξίωσις θὰ ἦτο καὶ ἀνιστόρητος, καὶ κάπως προπετής καὶ θὰ ἐμαρτύρει ληησμοσύνην τοῦ δήμου πρὸς τὰς ἱστορικὰς καὶ διοικητικὰς αὐτοῦ ὑποχρεώσεις ἐναντι τῆς ἐθνικῆς ὀργανώσεως τοῦ Κράτους. Ἀλλὰ εὐλόγος ἀξίωσις ν' ἀπαλλοτριῶν οἱ δῆμοι ἀπὸ τὸν μέγαν καὶ ἀπροσάρμυστον εἰς τὴν ἀποστολὴν τῶν φόρτον προσθέτων ἀσχολιῶν, τὰς ὁποίας οἱ νόμοι, χωρὶς συντονισμὸν καὶ χωρὶς λογικὴν μελέτην ἐπεσώρυσαν εἰς τοὺς ὧμους τῶν.

Ἡ ἐν προκειμένῳ σχέσις μεταξὺ τοῦ Κράτους καὶ τοῦ δήμου θὰ ἠδύνατο νὰ περιγραφῇ θεωρητικῶς ἐντὸς τῶν ἐξῆς γενικῶν γραμμῶν. Κρατικοῦ ἐνδιαφέροντος λειτουργίαι δὲν δύνανται νὰ ἀνατεθοῦν εἰς τοὺς δήμους ἢ τὰς κοινότητας, εἰμὴ ὑπὸ τούτοις ἐξῆς ὅροις :

α) Νὰ εἶναι ὡς ἐκ τῆς φύσεώς των προσηρμοσμένα εἰς τὰς διοικητικὰς καὶ πολιτικὰς δυνατότητας τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, δηλ. νὰ ἔχουν οἱ αὐτοδιοικούμενοι ὀργανισμοὶ κατ' ἀντικειμενικὴν κρίσιν εἰδικὴν καταλληλότητα ἵνα διαχειρισθῶν τὰς κρατικὰς ταύτας ὑποθέσεις.

β) Νὰ μὴ ἀντίκειται ἡ ἀνάθεσις αὕτη εἰς τὴν πολιτικὴν προέλευσιν καὶ ἀποστολὴν τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, καὶ

γ) Νὰ μὴ ἀποβαίνει ἡ ἀνάθεσις αὕτη εἰς βάρος τῶν οἰκονομικῶν αὐτῶν, πᾶσα δὲ συνεπεία τῆς ἀναθέσεως ταύτης δημιουργουμένη δαπάνη ν' ἀποδίδεται ὑπὸ τοῦ Κράτους.

Ἐπὶ τῇ βάσει τῶν γενικῶν τούτων ἀρχῶν, θὰ ἠδύνατο νὰ διατυπωθῇ ἐν τῷ Κώδικι, ἰδίᾳ παράγραφος ἐν τῷ ἄρθρῳ 202, ἔχουσα ὡς ἐξῆς :

«Εἰς τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας δύνανται ν' ἀνατίθενται καθήκοντα τῆς κρατικῆς διοικήσεως, μόνον ἐφ' ὅσον εἶναι συναφῇ πρὸς τὸν κοινωνικὸν καὶ δημόσιον προορισμὸν αὐτῶν καὶ ὑπὸ τὸν ὅρον τῆς ἐκ μέρους τοῦ Δημοσίου ἀποδόσεως τῆς ἐκ τῆς ἀσκήσεως αὐτῶν προκυπτούσης διὰ τὸν δῆμον δαπάνης, ἐκκαθαριζομένης ἐν τέλει ἐκάστου οἴκον. ἔτους διὰ πράξεως τοῦ δημάρχου, ἐγκρινομένης ὑπὸ τοῦ οἰκείου ὑπουργοῦ».

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΝ

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

§ 4. Γενικαὶ παρατηρήσεις.

Καὶ τώρα, ἐρχόμεθα εἰς τὴν δευτέραν ἔκδοσιν τοῦ ποιοτικοῦ καθορισμοῦ τῶν ἀρμοδιότητων τῶν αὐτοδιοικουμένων ὁργανισμῶν, ἥτοι τοῦ καθορισμοῦ τῆς ἐκτάσεως τῆς ἀρμοδιότητος αὐτῶν ἐπὶ τοῦ χειρισμοῦ τῶν εἰς αὐτοὺς ἀνατεθειμένων ὑποθέσεων καὶ τοῦ ἀντιστοίχου ἐλέγχου αὐτοῦ ἐκ μέρους τοῦ Κράτους.

Τὸ σημεῖον αὐτὸ εἶναι τὸ περισσύτερον νευραλγικὸν σημεῖον τῆς ἐπαφῆς μεταξὺ Κράτους καὶ αὐτοδιοικουμένων ὁργανισμῶν. Εἶναι σημεῖον ὄχι στατικόν, ἀλλὰ δυναμικόν, χαρακτηριζόμενον ἀπὸ ἓνα ἀέναον ἀγῶνα, ἀπὸ ἓνα ἀνταγωνισμὸν μεταξὺ Κράτους καὶ δήμου, εἰς τὸν ὁποῖον ἀνταγωνισμὸν ὁ δήμος ἀγωνίζεται νὰ συγκρατήσῃ καὶ νὰ διαφυλάξῃ ὅσα ἔμπορεῖ ἀπὸ τὰ λείψανα τῆς πάλαι ποτὲ πλήρους αὐτοτελείας του.

Εὐθὺς ἀμέσως διερωτᾶται τις, ἔάν, ἡ εἰκὼν αὐτῇ τοῦ ἀνταγωνισμοῦ μεταξὺ Κράτους καὶ δήμου ἐπιτρέπεται νὰ ὑπάρχῃ μέσα εἰς τὸ πλαίσιον ἐνὸς Κράτους μὲ ὑγιεῖς ἀρχὰς δικαίου καὶ μὲ σταθερὰς πολιτικὰς παραδόσεις; Εἰς τὴν Ἀγγλίαν, δὲν συναντῶμεν μίαν παρομοίαν εἰκόνα. Ἐκεῖ ὁ αὐτοδιοικούμενος ὁργανισμὸς (ὑπὸ τὰς διαφόρους μορφὰς αὐτοῦ, ἐνορίας, κοινότητες, κομητείας, πόλεως κλπ.), ἔχει μίαν ἰδιάζουσαν νομικὴν καὶ πολιτικὴν ζωὴν, ἡ ὁποία ἔχει διαρκέσει ἐπὶ αἰῶνας πολλοὺς καὶ ἔχει τόσον βαθέως ριζωθῇ εἰς τὴν κοινὴν συνείδησιν, ὥστε νὰ ταυτίζεται ἡ κοινοτικὴ ζωὴ πρὸς τὴν κρατικὴν ζωὴν, διότι ἡ κοινοτικὴ δρᾶσις εἰς τὴν Ἀγγλίαν περιλαμβάνει εὐρύτατον κύκλον καθηκόντων, εἰς τὰ ὁποῖα ἀνήκει καὶ ἡ ἀστυνομία καὶ ἡ ἐκπαίδευσις, ἡ ἀγροτικὴ οἰκονομία, ἡ ἐποπτεία ἐπὶ τοῦ ἐμπορίου καὶ τῶν ἐπιτηδευμάτων κλπ. Ἡ μακρὰ αὐτῇ παράδοσις ἔχει δημιουργήσει ἐν εἰδὸς ἰσορροπήσεως μεταξὺ τῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ τοῦ ἐλέγχου τοῦ Κράτους, εἰς τρόπον ὥστε νὰ θεωρῇται φυσικόν, νὰ μὴ ἀσκήτῃ τὸ Κράτος σχεδὸν κανένα ἑλεγχον νομικὸν ἢ οὐσιαστικόν καὶ νὰ μὴ ὑπάρχουν πράξεις τῶν κοινοτήτων, αἱ ὁποῖαι νὰ χρήζουν τῆς ἐγκρίσεως τῆς ἐποπτευούσης ἀρχῆς διὰ νὰ ἰσχύσουν, ἐὰν ἐξαιρέσει κανεὶς τὴν περίπτωσιν τῆς συνάψεως δανείων. Τοῦτο δὲ διότι, θεωρεῖται ὅτι καὶ τῆς κοινότητος ἡ δρᾶσις, ὅπως καὶ τοῦ Κράτους, στηρίζονται ἐξ ἴσου εἰς τὴν πολιτικὴν ἀναγκαιότητα, ἥτις πηγάζει ἐκ μακρᾶς ἱστορικῆς παραδόσεως.

Ἀντιθέτως, εἰς τὴν Γαλλίαν καὶ γενικώτερον εἰς τὴν ἡπειρωτικὴν Εὐρώπην, εἶναι σταθερὰ ἡ ἀντίληψις ὅτι ἡ κοινότης ὀφείλει τὴν ὑπαρξίν της εἰς παραχώρησιν τοῦ Κράτους καὶ ὅτι ἔχει εἰς χεῖρας της μίαν ἐξουσίαν κατ'

ἐξουχὴν δοτῆν, ἡ ὁποία ἄρα δύναται καὶ ν' ἀνακαλῆται καὶ νὰ περικλύπτεται ἀπὸ τὸ Κράτος. Ἐκεῖ, εἰς τὴν Γαλλίαν, ἐδημιουργήθη καὶ ὁ ὅρος διοικητικῆς κηδεμονίας, ὅπως ἐβάπτισαν τὸν διοικητικὸν ἔλεγχον ἐπὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως, στριζόμενοι εἰς τὴν ἰδέαν ὅτι ὁ ἔλεγχος αὐτὸς ἀσκειῖται ἀπὸ ἓν πρόσωπον ἰσχυρὸν καὶ ἱκανὸν ἐπὶ ἐνὸς προσώπου ἀνισχύρου, ἀνικάνου καὶ δεομένου περιθάλψεως, ὅπως τ' ἀνήλικα ἢ ἀνίκανα νομικῆς βουλήσεως πρόσωπα. Φυσικὸν λοιπὸν εἶναι νὰ παρατηρῇται τάσις τῶν κοινοτήτων νὰ χειραφετηθοῦν ἀπὸ τὴν κηδεμονίαν αὐτῇν, πού ἐνίοτε γίνεται κηδεμονία μητρειᾶς, ὅπως ἐσημείωνεν ἡ εἰσηγ. ἐκθεσις τοῦ ν. ΔΝΖ' καὶ νὰ προσπαθοῦν νὰ ἐλευθερωθοῦν ἀπὸ τὴν σκληρὰν ἀρπάγην τοῦ διοικητικοῦ ἐλέγχου. Φυσικὸν εἶναι ἐπίσης, εἰς ἀπάντησιν τῆς προσπαθείας αὐτῆς, νὰ σφίγγωνται ἔτι περισσότερον αἱ ἀρπάγαι αὐταί, καὶ μάλιστα ἐνίοτε ὑπὸ τὴν ἐκθυμὸν ἐπιδοκιμασίαν τῶν θεωρητικῶν τοῦ δικαίου. Κάτω ἀπὸ τὸ ἄγρυπνον βλέμμα τῆς διοικητικῆς κηδεμονίας, ἔγραφε χαρακτηριστικῶς ὁ Hauriou, οἱ πλεῖστοι ἀπὸ τοὺς αὐτοδιοικουμένους ὁργανισμοὺς φέρονται πρὸς τὴν χρεωκοπίαν. Φαντασθῆτε, τί θὰ συνέβαινεν, ἐάν δὲν ὑπῆρχε καὶ ἡ κηδεμονία !

Οὕτω δημιουργεῖται μοιραίως ἡ εἰκὼν τοῦ ἀνταγωνισμοῦ μεταξὺ Κράτους καὶ δήμου. Εἰκὼν ἡ ὁποία δὲν ὑπάρχει εἰς τὸν πολιτικὴν ζωὴν τοῦ ἀγγλικοῦ Κράτους, ὅπου δὲν ἐλλεῖπει μόνον ὁ ἀνταγωνισμός, ἀλλὰ ἐλλεῖπει καὶ ἡ ψυχολογία τοῦ ἀνταγωνισμοῦ. Εἴπομεν ὅτι ἐν Ἀγγλίᾳ δὲν ὑπάρχει νομικὸς ἔλεγχος ἐπὶ τῶν αὐτοδιοικουμένων ὁργανισμῶν. Καὶ ὅμως τὸ Κράτος εὐρίσκει τρόπον νὰ ἀσχῇ ἓνα ἔμμεσον, πλὴν ὅμως λίαν ἀποτελεσματικὸν ἔλεγχον διὰ τοῦ καταλλήλου χειρισμοῦ τοῦ θεσμοῦ τῶν ἐπιχορηγήσεων πρὸς τοὺς αὐτοδιοικουμένους ὁργανισμούς. Κατὰ παλαιὰν παράδοσιν ἐν Ἀγγλίᾳ, ὅταν τὸ Κράτος παρέχῃ μίαν ἐπιχορήγησιν, ἔχει τὸ αὐτονόητον δικαίωμα καὶ νὰ περικλύπτῃ ἢ ν' ἀναστέλλῃ ταύτην, ἐάν ἀντιληφθῇ ὅτι δὲν γίνεται καλὴ χρῆσις αὐτῆς παρὰ τοῦ ἐπιχορηγουμένου ὁργανισμοῦ. Καὶ ἐνίοτε πράγματι, εὐρίσκεται εἰς τὴν ἀνάγκην νὰ λαμβάνῃ τὸ τόσον ἄλλωστε τελεσφόρον αὐτὸ καταναγκαστικὸν μέτρον. Τότε ὅμως ἀνακύπτει εἰς νέος παράγων, ὁ παράγων τῆς κοινῆς γνώμης, ὁ ὁποῖος, εἰς τὰς δημοκρατικὰς χώρας, παίζει πάντοτε ρόλον ἀξιοσημείωτον.

Ἐάν ὁ Ὑπουργὸς ἀποδοκιμάσῃ τὸν τρόπον διοικήσεως εἰς ἓνα δῆμον, ἀρκεῖ τοῦτο διὰ νὰ δημιουργηθῇ ἀτμόσφαιρα γενικῆς ἀποδοκιμασίας κατὰ τοῦ δήμου τούτου. Παρ' ἡμῖν, θὰ ἐπερίμενε κανεὶς μᾶλλον νὰ ἔβλεπε τοὺς ἄλλους δήμους νὰ κηρύσσωνται ἀλληλέγγυοι πρὸς τὸν ἐλεγχθέντα καὶ νὰ συμμαχῶσι κατὰ τοῦ Ὑπουργοῦ, ἐν ὀνόματι τῆς ἐλευθερίας τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀκριβῶς ὅπως βλέπομεν συνήθως τοὺς διαβάτας νὰ ὑποστηρίζουν τὸν παραβάτην μιᾶς ἀστυνομικῆς διατάξεως καὶ νὰ ἀποδοκιμάζουν τὸν ἀστυφύλακα, ὁ ὁποῖος θέλει νὰ τὸν συλλάβῃ. Τὸν ἴδιον ἴσως θὰ ἐγίνετο καὶ εἰς τὴν Γαλλίαν. Εἰς τὴν Ἀγγλίαν ὅμως, ἐάν εἷς δῆμος ἐλεγχθῇ, ὅλοι οἱ δῆμοι θὰ ἐξεγερθοῦν

έναντίον του, διὰ τὰ τὸν ἐπαναφέρουν εἰς τὴν τάξιν καὶ εἰς τὴν ἀληθῆ ἔννοιαν τῆς χρηστῆς καὶ νομίμου αὐτοδιοικήσεως.

Ἡ σύγκρισις αὐτὴ σημαίνει ὅτι ὑπάρχουν δύο διαφορετικοὶ τρόποι, νὰ ἀτενίζῃ τις τὸ πρόβλημα τῆς συνυπάρξεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως πρὸς τὸν ἑλεγχον τοῦ Κράτους. Ὁ εἰς τρόπος εἶναι, νὰ βλέπῃ τις τὸν ἑλεγχον ὡς συμπαράστασιν καὶ βοήθειαν καὶ ὡς πολιτικῶς καὶ ἱστορικῶς φυσικὸν συμπλήρωμα τῆς αὐτοδιοικήσεως. Ὁ ἕτερος τρόπος, εἶναι νὰ βλέπῃ τις τὸν ἑλεγχον ὡς ἀντίδρασιν, ὡς ἀπόπειραν ἀφαιρέσεως ἢ σφετερισμοῦ δικαιωμάτων ποὺ ἀνήκουν εἰς τὴν αὐτοδιοίκησιν, ὡς ἀπόπειραν, κατὰ τῆς ὁποίας ὀφείλει ν' ἀντιτάξῃ ἄμυναν. Ἡ μία νοοτροπία βλέπει τὸν ἑλεγχον τοῦ Κράτους ὡς θεσμὸν ἀλληλεγγύης, ἡ ἄλλη τὸν βλέπει ὡς θεσμὸν ἀνταγωνισμοῦ.

Παρ' ἡμῖν, ἐνδημεῖ βεβαίως, ἡ δευτέρα αὕτη νοοτροπία. Βεβαίως, ἡ ἐξήγησίς της εὐρίσκεται καὶ εἰς τὴν ψυχολογίαν τοῦ Ἑλλήνος, ὁ ὁποῖος ἐκ φύσεως ἀποστέρει τὸν ἑλεγχον εἰς πᾶν ἔργον, τὸ ὁποῖον τῷ ἀνατέθῃ πρὸς διαξάγωγην, εὐρίσκεται ὅμως καὶ εἰς τὴν τακτικὴν, τὴν ὁποίαν τὸ ἐλέγχον Κράτος κατὰ σύστημα ἐτήρησεν ἔναντι τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἡδη, τὸ πρὸ τοῦ νόμου ΔΝΖ' ἰσχύον καθεστὼς τοῦ καταθλιπτικοῦ προληπτικοῦ ἐλέγχου εἶχε δημιουργήσῃ ψυχολογίαν ἀντιδράσεως, ἡ ὁποία φυσικὸν θὰ ἦτο νὰ ἐπιζῇ καὶ μέχρι σήμερον. Ἀλλὰ καὶ μετὰ τὸ σχετικῶς βραχὺ διάλειμμα τῆς ὁμαλῆς ἐφαρμογῆς τοῦ νόμου ΔΝΖ', ὁ ὁποῖος, ὡς γνωστόν, εἶχε περιορίσει εἰς τὸ ἐλάχιστον τὸν προληπτικὸν ἑλεγχον, ὡς καὶ τὸν ἑλεγχον τῆς σκοπιμότητος, ἐπηκολούθησαν ἀλλεπάλληλοι περίοδοι πολιτικῶν ἀνωμαλιῶν, ἐσωτερικῶν καὶ ἐξωτερικῶν, κατὰ τὰς περιόδους δὲ ταύτας, ὡς συνήθως συμβαίνει, δὲν καλοῦνται μόνον τὰ πρόσωπα νὰ ὑποστοῦν θυσίας, ἀλλὰ συχνότατα ὑφίστανται ζημίας καὶ οἱ θεσμοὶ καὶ αἱ ἰδέαι. Καὶ αἱ ζημίαι ἄλλωστε αὐταὶ εἶναι αἱ περισσότερον, δυσθεράπευτοι. Ἀδιάκοπος περικυπὴ τῆς αὐτοτελείας τῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀδιάκοπος ἐπαύξησις τῶν ἐπεμβάσεων τῆς κεντρικῆς ἐξουσίας καὶ πολλαπλασιασμός τῶν περιπτώσεων προληπτικοῦ καὶ οὐσιαστικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως, με ἀποκορύφωμα τὴν σιωπηρὰν κατάργησιν τοῦ αἵρετοῦ χαρακτῆρος τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχόντων, — ἰδοὺ ἡ εἰκὼν τῆς σχέσεως μεταξὺ Κράτους καὶ αὐτοδιοικήσεως, κατὰ τὰς τελευταίας δεκαετίας. Εἰκὼν δηλαδὴ ἐξουθενώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καὶ πλήρους μαρασμοῦ τῆς αὐτονόμου τοπικῆς ζωῆς καὶ δραστηριότητος.

Ἐνῶπιον τῆς καταστάσεως αὐτῆς, κραυγάζον προκύπτει τὸ αἷτημα τῆς ἀνορθώσεως, τῆς ἀναστάσεως, θὰ ἐλέγομεν, τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἡ ἀνάστασις ἤδη ἤρχισε νὰ πραγματοποιῇται διὰ τῆς ἀναδείξεως τῶν πρώτων αἵρετῶν δημοτικῶν ἀρχόντων. Εἶναι ὅμως ἀνάγκη ἐπιτακτικῇ, ἀνάγκη αὐτοσυντηρήσεως καὶ ἐπιβιώσεως, νὰ ὁλοκληρωθῇ ἡ ἀνάστασις αὐτὴ διὰ τῆς ἀποδόσεως εἰς τοὺς δῆμους καὶ τὰς κοινότητας ὅλων τῶν δικαιωμάτων, τὰ

ὅποια ἡ ἱστορία τοῦ ἔθνους μας καὶ ἡ πολιτική μας παράδοσις ἔχουν ἀπονείμει εἰς τὴν τοπικὴν μας αὐτοδιοίκησιν.

Ἐν τούτοις, δὲν ἐπιτρέπεται νὰ ρηθῶμεν εἰς τὰ ἄκρα. Ἡ ἐποπτεία καὶ ὁ ἔλεγχος τοῦ Κράτους δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ἐξαφανισθοῦν. Δὲν ἔχει ἐξαφανισθῆ, ὅπως εἴπομεν, οὔτε καὶ εἰς τὴν Ἀγγλίαν, ὅπου ὅμως θὰ εἶχε κάθε λόγον νὰ μὴ ὑπάρχῃ, ἐνώπιον μιᾶς αὐτοδιοικήσεως ἐδραιωμένης ἐπὶ αἰωνοβίου πολιτικῆς παραδόσεως. Ἄς μὴ λησμονῶμεν ὅτι, ὡς οὐδέποτε βάσιμα ἐπιχειρήματα νομικὰ καὶ ἱστορικὰ καὶ ἂν παρατάξωμεν ὑπὲρ τῆς πλήρους χειραφετήσεως τῶν αὐτοδιοικουμένων ὁργανισμῶν, ἔρχεται ἡ πραγματικότης, ἡ ὅποια μὲ τὸν ὅγκον τῆς συμπίεζις τὰ ἐπιχειρήματα καὶ διαστρέφει τὰς συνεπειὰς τῶν. Ὅταν οἱ αὐτοδιοικούμενοι ὁργανισμοὶ ἔχουν ἀνάγκη νὰ λαμβάνουν ἐπιχορηγήσεις ἀπὸ τὸ Κράτος, εἴτε τὸ θέλομεν εἴτε ὅχι, δημιουργεῖται μία ἐξάρτησις, ἡ ἐξάρτησις τοῦ πτωχοῦ συγγενοῦς ἀπὸ τὴν Κεντρικὴν διοίκησιν. Τὴν ἐξάρτησιν αὐτὴν εἶδομεν ὅτι ἐκμεταλλεύεται καὶ ἡ ἀγγλικὴ διοίκησις διὰ νὰ ἀσκήσῃ τὴν ἐποπτείαν τῆς ἐπὶ τῶν κοινοτήτων, ἐκεῖ ὅπου οἱ νόμοι δὲν χορηγοῦν εἰς αὐτὴν δικαίωμα τοιοῦτον. Τὴν πολιτικὴν αὐτὴν ἐξάρτησιν ἐπιτείνει ἡ χρονία νόσος τῆς πτωχείας, ἡ ὅποια μαστίζει τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητάς μας καὶ ἡ ὅποια εἶναι, κατὰ σχετικότητα, πολὺ μεγαλύτερα ἐν ὅψει τῶν τεραστίων σημερινῶν ἀναγκῶν διὰ τὴν ἀνασυγκρότησιν τῶν.

Ἀφ' ἐτέρου, ἄς μὴ λησμονῶμεν ὅτι ἡ αὐτοδιοίκησις χρησιμοποιεῖ καὶ αὐτὴ τὰς κρατικὰς ὑπηρεσίας, δανεῖζεται τὴν ταμιακὴν ὑπηρεσίαν τοῦ Κράτους, χρησιμοποιεῖ τοὺς μηχανικοὺς τοῦ Κράτους διὰ τὰ σχέδια πόλεων, τὴν ὁδοποιάν κλπ., ἀπομιμνεῖται τοὺς ὁργανισμοὺς τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν, διὰ νὰ διαμορφώσῃ τὴν κατάστασιν τοῦ προσωπικοῦ τῆς κλπ. Αὐτὰ ὅλα δημιουργοῦν δεσμούς, οἱ ὅποιοι ἀποκλείουν τὴν ἰδέαν τοῦ πλήρους ἀποχωρισμοῦ καὶ τῆς πλήρους αὐτοτελείας.

§ 5. Ὁ ἔλεγχος τῆς νομιμότητος πρέπει νὰ περιορισθῇ εἰς στενὰ καὶ καθαρῶς νομικὰ ὅρια.

Καὶ ἐν πρώτοις, ὁ ἔλεγχος τῆς νομιμότητος δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ἐξοβελισθῇ, διότι δὲν εἶναι δυνατόν νὰ νοηθῇ ἀδιαφορία τοῦ Κράτους διὰ τὴν ἐνδεχομένην παραβίασιν τῶν νόμων ἐκ μέρους τῶν αὐτοδιοικουμένων ὁργανισμῶν. Ἡ ἔννοια τοῦ Κράτους δικαίου καὶ τῆς ὑποταγῆς παντὸς διοικητικοῦ ὁργάνου, εἴτε αὐτοδιοικουμένου εἴτε μὴ, εἰς τὴν νομιμότητα, διέπουν σήμερον ὡς γενικαὶ γραμμαὶ πᾶσαν κρατικὴν δρᾶσιν καὶ ὁργάνωσιν καὶ ἡ ἀξίωσις περὶ καταργήσεως τοῦ ἐλέγχου τῆς νομιμότητος θὰ ἰσοδυναμῇ μὲ ἀξίωσιν πρὸς δημιουργίαν ἐντὸς τοῦ συνόλου τῆς νομιμότητος, νησίδων ἐξαίρουμένων, ἀπὸ τὴν γενικὴν δικαιοκρατικὴν ἀρχήν, νησίδων, ἐντὸς τῶν ὁποίων θὰ ἦτο ἀνεκτὴ ἡ παρανομία.

Ὁ ἔλεγχος λοιπὸν τῆς νομιμότητος ἐκ μέρους τοῦ Κράτους καὶ ἐπιβεβλημένος εἶναι καὶ ἀσμένως πρέπει νὰ γίνεται δεκτός. Τοῦτο ὅμως ὑπὸ τὸν ὄρον νὰ εἶναι ἀπλῶς κατασταλτικός καὶ οὐχὶ προληπτικός. Ὡς ἔλεγχος κατασταλτικός, ὁ ἔλεγχος τῆς νομιμότητος ἐλάχιστα ἐμποδίζει τὴν ὁρᾶσιν τοῦ δήμου, ἢ τῆς κοινότητος.

Ἀλλὰ ἓνας νέος κίνδυνος προκύπτει ἀπὸ τὸ ἐρώτημα : τί ἔννοιαν πρέπει νὰ δώσωμεν εἰς τὴν ἔννοιαν τῆς νομιμότητος :

Μέχρι πρὸ ὀλίγων ἐτῶν, ἐγνωρίζομεν μίαν στενὴν καὶ αὐστηρὰν ἔννοιαν τῆς νομιμότητος, τὴν ὁποίαν εἶχε διαμορφώσει ἡ νομολογία τῶν τακτικῶν δικαστηρίων. Κατὰ τὴν ἔννοιαν ταύτην, ὑπάρχει παρανομία εἰς μίαν διοικητικὴν πράξιν, ἐὰν δὲν ἐτηρήθησαν οἱ τύποι καὶ αἱ προϋποθέσεις, τὰς ὁποίας τάσσει ὁ νόμος διὰ τὴν παραγωγὴν τῆς ἢ ἐὰν δὲν συνεκροτήθῃ καλῶς τὸ ὄργανον, τὸ ὁποῖον ἐξέδωκε τὴν πράξιν. Ἀλλ' ἀπὸ τῆς λειτουργίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας παρ' ἡμῶν, ἡ ἔννοια τῆς παρανομίας ἔλαβε νέον περιεχόμενον, πολὺ εὐρύτερον ἢ πρότερον. Κατὰ τὴν νομολογίαν τοῦ Συμβ. Ἐπικρατείας, ὑπάρχει παρανομία εἰς μίαν διοικητικὴν πράξιν ὅχι μόνον ἐὰν δὲν ἐτηρήθῃ ἡ διαδικασία καὶ οἱ τύποι καὶ αἱ προϋποθέσεις, ἀλλὰ ἐπὶ πλέον καὶ ἐὰν ἡ πράξις δὲν ἔχῃ ἐπαρκῆ καὶ πειστικὴν αἰτιολογίαν, ἐὰν ἐπιδιώκῃ σκοπὸν διάφορον ἀπὸ τὸν σκοπὸν τοῦ νόμου, ἐὰν δὲν κάμνῃ λογικὴν καὶ ὀρθὴν χρῆσιν τῆς διακριτικῆς ἐξουσίας, τὴν ὁποίαν ὁ νόμος χορηγεῖ εἰς μίαν ἀρχὴν κλπ. Ὅταν αὐταὶ αἱ νέαι ὕψεις τῆς παρανομίας χρησιμοποιοῦν ἀπὸ τὸν ἀσχοῦντα τὸν ἔλεγχον τῆς νομιμότητος Νομάρχην, ὑπάρχει ἴσως πολὺς κίνδυνος, νὰ πλητีสάσῃ ὁ τοιοῦτος ἔλεγχος νομιμότητος πρὸς ἓνα ἔλεγχον οὐσίας, ἥτοι ἔλεγχον σκοπιμότητος.

Εἰς τοιοῦτος φόβος δὲν θὰ ἦτο κατ' ἀρχὴν ἀδικαιολόγητος. Ἀπὸ καθαρῶς θεωρητικῆς ἀπόψεως, ὁ ἔλεγχος τῆς νομιμότητος πρέπει νὰ προσαρμοσθῇ εἰς τὴν νέαν, τὴν εὐρεῖαν ἔννοιαν τῆς παρανομίας, διότι τοῦτο ἐπιβάλλει ἡ ἀνάγκη τῆς ἐνιαίας ἀντιμετωπίσεως τῶν ζητημάτων τῆς ἐφαρμογῆς τῶν διοικητικῶν νόμων ἐνώπιον πάσης διοικητικῆς ἀρχῆς καὶ παντὸς διοικητικοῦ δικαστηρίου. Ἐὰν ἐδεχόμεθα ὅτι ὁ νομάρχης, ἀσκῶν ἔλεγχον νομιμότητος, ὀφείλει νὰ περιορίζεται εἰς τὴν στενὴν καὶ ξηρὰν ἔννοιαν τῆς νομιμότητος, καὶ ὅτι δὲν πρέπει νὰ ἀκυρώσῃ μίαν πράξιν τοῦ δημοτικοῦ συμβουλίου διότι εἶναι ἀναιτιολόγητος ἢ διότι κάμνει αὐθαίρετον χρῆσιν τῆς διακριτικῆς ἐξουσίας, θὰ ἐπρεσβεύομεν κάτι τὸ αἰρετικὸν ἀπὸ ἀπόψεως νομικῆς καὶ διοικητικῆς, διότι θὰ ἀνεκηρύσσομεν ὡς νόμιμον ἐνώπιον τοῦ νομάρχου, κάτι τὸ ὁποῖον πρόκειται νὰ κηρυχθῇ παράνομον ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, καὶ αὐτὸ θὰ διετάρασσε καὶ τὸ αἶσθημα τοῦ δικαίου καὶ τὴν ἀντίληψιν τῶν πολιτῶν περὶ τῆς δικαιονομικῆς ἀξίας τῶν πράξεων τῶν διοικητικῶν ἐν γένει ὀργάνων.

Ἀφ' ἐτέρου, δὲν θὰ ἦτο ἀρκετὴ διασφάλισις ἐὰν ἐδεχόμεθα, ὅτι εἶναι ζή-

τημα ὀρθῆς καὶ υγιоῦς πολιτικῆς κατευθύνσεως τὸ ν' ἀντιληφθῇ ὁ νομάρχης μὲ ὀρθὸν κριτήριον τὴν ἔννοιαν τῆς νομιμότητος καὶ νὰ μὴ ἐπιτρέψῃ εἰς ἑαυτὸν νὰ παραμορφώσῃ τὸν ἔλεγχον τῆς νομιμότητος εἰς ἔλεγχον τῆς οὐσίας καὶ νὰ ἐπέμβῃ εἰς τὴν δρᾶσιν τῆς αὐτοδιοικήσεως πέραν τοῦ προσήκοντος μέτρου. Διότι, τοιαύτη προφύλαξις θὰ ἦτο μόνον σχετική, καὶ θὰ ἐδημιουργεῖτο τὸ φαινόμενον, νὰ διαστέλλεται ἢ νὰ συστέλλεται ἡ ἔννοια τῆς νομιμότητος εἰς κάθε νομαρχίαν, ἀναλόγως τῶν τοιούτων ἢ τοιούτων ἀντιλήψεων ἐκάστου νομάρχου.

Διὰ τοῦτο, αἱ σχετικαὶ διατάξεις τῶν ἄρθρων 38 καὶ 39 τοῦ Κώδικος, αἱ ὁποῖαι ρυθμίζουν τὰ τῆς ἀκυρώσεως τῶν πράξεων τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν συμβουλίων καὶ ὀρίζουν ὅτι αὗται εἶναι ἄκυροι : α) ἐὰν ἀναφέρονται εἰς ἀντικείμενα ἐκτὸς τῆς ἀρμοδιότητος τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου καὶ β) ἐὰν ἐλήφθησαν κατὰ παράβασιν νόμου ἢ διατάγματος πρὸς ἐκτέλεσιν νόμου ἐκδοθέντος, πρέπει νὰ τροποποιηθῶν εἰς τρόπον ὥστε νὰ ἐπιτρέπεται ἡ ἀκύρωσις, ὅχι διὰ πάντα λόγον παρανομίας, ἀλλὰ μόνον διὰ τὴν ἐν στενῇ ἐννοίᾳ παρανομίαν, ἥτις περιλαμβάνει μόνον τὰς σαφεῖς περιπτώσεις παραβάσεως νόμου. Ἐπὶ τῇ εὐκαιρίᾳ, δεόν νὰ σημειωθῶν ἐνταῦθα καὶ ἄλλαι τινὲς αἰτίαι, ἐνεκα τῶν ὁποίων δεόν ἐν τῷ συνόλῳ νὰ ἀνακαινισθῶν αἱ σχετικαὶ διατάξεις :

α) Ἡ ἔκφρασις «εἶναι ἄκυροι» πρέπει νὰ τροποποιηθῇ, διότι, ἐν τῷ δικαίῳ τῶν διοικ. πράξεων, ἡ παράνομος ἐν γένει διοικ. πράξις ἔχει, ὡς γνωστόν, ὑπὲρ ἑαυτῆς τὸ τεκμήριον τῆς νομιμότητος καὶ ἰσχύει καὶ ἐκτελεῖται ἕως οὗ ἀκυρωθῇ. Ὁ νόμος λοιπὸν πρέπει νὰ δίδῃ τὴν ὀρθὴν ἐντύπωσιν περὶ τοῦ ἀποτελέσματος τῆς παρανομίας, ἥτοι ὅτι δύναται ν' ἀκυρωθῇ καὶ ὅχι ὅτι εἶναι ἄκυρος, τοῦθ' ὅπερ θὰ ἡδύνατο νὰ ἐκληφθῇ ὡς σημαῖνον ὅτι εἶναι αὐτοδικαίως ἄκυρος.

β) Ὅταν ὁ νόμος ἀπαριθμῇ τὴν ἀναρμοδιότητα καὶ τὴν παράβασιν τοῦ νόμου, ἀφίνει, κατὰ τὸ γράμμα του, ἔξω τῆς ἐννοίας του, τὴν παράλειψιν τύπου ἢ διαδικασίας, ἐνῷ ὁ σκοπὸς του ἦτο προφανῶς νὰ συμπεριλάβῃ καὶ τὴν περίπτωσιν αὐτήν.

γ) Δὲν εἶναι δικαιολογημένη ἡ μνεῖα τῆς παραβάσεως τοῦ νόμου καὶ τοῦ εἰς ἐκτέλεσιν αὐτοῦ ἐκδοθέντος διατάγματος, διότι καὶ πάσης κανονιστικῆς πράξεως ἡ παράβασις ἰσοῦται πρὸς παράβασιν τοῦ νόμου.

δ) Πρὸς περιορισμὸν τῶν ἐκ τῆς ἀσκήσεως τοῦ ἐλέγχου προσκομμάτων εἰς τὴν λειτουργίαν τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, ὀρθὸν εἶναι νὰ συντηρηθῇ ἡ 15θήμερος προθεσμία, ἐντὸς τῆς ὁποίας ἐπιτρέπεται ἡ ἀπαγγελία τῆς ἀκυρώσεως πράξεως τοῦ δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου ὑπὸ τοῦ νομάρχου εἰς 5θήμερον διὰ τοὺς ἐν τῇ ἔδρᾳ τῆς Νομαρχίας καὶ 10ήμερον διὰ τοὺς ἐκτὸς αὐτῆς Δήμους καὶ Κοινότητας.

Ἐπὶ τῇ βάσει τῶν παρατηρήσεων τούτων, προτεινόμεν ὅπως τὰ ἄρθρα 38 καὶ 39 τοῦ Κ.Ν.Δ.Κ. διατυπωθῶσιν ὡς ἐξῆς :

Ἄρθρον 38

«Αἱ ἀποφάσεις τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου δύνανται ν' ἀκυρωθῶσιν ἐπὶ τοῦ νομάρχου δι' ἀναρμοδιότητα ἢ παράλειψιν οὐσιώδους τέπου ἢ προϋποθέσεως τινος τοῦ νόμου.

»1. Ἡ ἀκύρωσις ἀποφάσεως διὰ τοὺς ὡς ἄνω λόγους ἀπαγγέλλεται ἐντὸς 10 ἡμερῶν διὰ τοὺς ἐκτὸς τῆς ἐδρας τῆς Νομαρχίας καὶ ἐντὸς 5 ἡμερῶν διὰ τοὺς ἐντὸς τῆς ἐδρας ταύτης Δήμους καὶ Κοινοτήτας ἀπὸ τῆς παραλαβῆς αὐτῆς ἐπὶ τοῦ Νομάρχου δι' ἀποφάσεως αὐτοῦ, εἰδικῶς ῥητιολογημένης. [«Ἡ παρ. 2 τοῦ ἁρθρου 39 ὡς ἔχει νῦν»].

Διὰ τῆς νέας ταύτης διατυπώσεως, ἀποκλείεται ἡ ὑπὸ τοῦ νομάρχου ἀκύρωσις πράξεως δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου, π. γ. διὰ ἔλλειψιν αἰτιολογίας, ἢ διὰ κακὴν χρῆσιν διακριτικῆς ἐξουσίας ἢ διὰ κατὰχρησιν ἐξουσίας, ἥτοι διὰ περιπτώσεις, αἱ ὁποῖαι θὰ ἔδιδον εἰς τὸν νομάρχην ἐνίοτε τὴν νομιμοφανῆ εὐχέρειαν νὰ ἀσκήσῃ ἐν τοῖς πράγμασιν ὅλην ἔλεγχον νομιμότητος, ἀλλ' ἔλεγχον σκοπιμότητος. Οὕτω, διὰ τῆς προτεινομένης διατυπώσεως τῶν ἁρθρῶν 38 καὶ 39, ἀποτρέπεται ὁ κίνδυνος ν' ἀσκηθῇ ἔλεγχος οὐσίας ὑπὸ τοῦ ἐνδύμα τῆς ἀσκήσεως ἐλέγχου νομιμότητος.

§ 6. Ὁ ἔλεγχος τῆς σκοπιμότητος πρέπει νὰ περιορισθῇ εἰς τὸ ἐλάχιστον ὅριον.

Ὡς πρὸς τὰ θέματα, ἐπὶ τῶν ὁποίων ἔχει θεσπισθῇ ἔλεγχος σκοπιμότητος, πρέπει, μὲ ἀντικειμενικὴν κρίσιν νὰ ὁμολογήσωμεν, ὅτι ὁ Κ.Ν.Δ.Κ. ἔχει περιορίσει ταῦτα εἰς τὸ ἐλάχιστον. Οὕτω τὸ ἄρθρον 37 ὁρίζει ὅτι ἀσχεῖται προληπτικὸς καὶ οὐσιαστικὸς ἔλεγχος ἐπὶ τῶν κάτωθι ἀποφάσεων :

- α) ἐπὶ ἐνοικιάσεως δημοτικῶν κτημάτων
- β) ἐπὶ ἐνοικιάσεως φέρων
- γ) ἐπὶ συμβιβασμῶν, καταργήσεως δίκης καὶ ἀφέσεως χρέους
- δ) ἐπὶ χορηγήσεως πάσης φύσεως δωρεῶν καὶ συνδρομῶν ὑπὸ τοῦ δήμου ἢ τῆς κοινότητος.

Καὶ τὰ τέσσαρα αὐτὰ θέματα συνοψίζονται εἰς ἓν, ἥτοι εἰς τὴν διάθεσιν τῆς δημοτικῆς ἢ κοινοτικῆς περιουσίας καὶ ἐπὶ τοῦ θέματος αὐτοῦ, ἐννοεῖ τις πόσον προστατευτικὴ ὅχι μόνον τοῦ νομικοῦ προσώπου τοῦ αὐτοδιοικουμένου ὀργανισμοῦ, ἀλλ' καὶ αὐτῶν τῶν διοικούντων εἶναι ἡ πρόνοια αὕτη, ἡ ὁποία κατοχυρώνει αὐτοὺς ἀπὸ παντοειδῆς πιέσεως καὶ παρεξηγήσεις. Θεωρητικῶς, ἐν Γαλλίᾳ δικαιολογοῦν τὴν ἐπέμβασιν αὐτὴν τοῦ νομοθέτου εἰς τὴν διαχείρισιν τῆς δημοτικῆς περιουσίας, διὰ τῆς σχέσεως, ὅτι ἡ δημοτικὴ περιουσία δὲν ἀνήκει μόνον εἰς τὴν παρούσαν γενεάν τῶν δημοτῶν, ἡ ὁποία

τὴν διαχειρίζεται, ἀλλὰ καὶ εἰς τὰς μελλούσας γενεάς, χάριν τῶν ὁποίων τὸ Κράτος ὀφείλει νὰ ἀγρυπνῇ ἐπὶ τῆς καλῆς διαχειρίσεως αὐτῆς. Ἀπὸ δὲ τῆς πρακτικῆς ἀπόψεως, παρατηροῦμεν ὅτι συμπτώματα δικαιολογοῦντα τὴν πρόβουον ταύτην δὲν εἶχον λείψει κατὰ τὸ παρελθόν.

Ἐὰν ὁ ἀριθμὸς τῶν περιπτώσεων οὐσιαστικοῦ ἐλέγχου περιορίζετο εἰς τὰς τέσσαρας ἀπαριθμουμένας ἐν τῷ ἄρθρῳ 37, σιβαρὰ ἀντίρρησης δὲν θὰ ἔπρεπε ν' ἀντιταχθῇ, ἐν ὀνόματι τῆς αὐτεδιοικήσεως.

Πλὴν ὅμως, ἄλλαι διατάξεις κείμεναι εἴτε εἰς αὐτὸν τὸν Κώδικα, εἴτε εἰς ἄλλους νόμους, προσθέτουν εἴτε ἀμέσως, εἴτε πλαγίως καὶ ὁλονὲν καὶ νέας περιπτώσεις, εἰς τρόπον ὥστε, ἐνῶ τὸ ἄρθρον 37 χρησιμεύει ὡς νομιμόφρων προθήκη μετὰ τὰς τέσσαρας κλασσικὰς περιπτώσεις του, ἐν τῷ μεταξὺ ἔχει δημιουργηθῇ ἓνας νέος κατάλογος θεμάτων, ἐπὶ τῶν ὁποίων οἱ νόμοι παρέσχον εἰς τὸ Κράτος δικαίωμα οὐσιαστικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν πράξεων τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν. Τοιαῦτα θέματα, περιλαμβανόμενα ἐντὸς αὐτοῦ τοῦ Κώδικος, εἶναι :

- α) ἡ ἐκποίησης ἢ ἀνταλλαγὴ ἀκινήτων κτημάτων (ἄρθρ. 71)
- β) ἡ διανομὴ τῶν δαπάναις τῆς κοινότητος ἀποστραγγιζομένων ἢ ἀποκαλυπτομένων γαιῶν (ἄρθρον 72)
- γ) ἡ δι' αὐτεπιστάσις ἐκτέλεσις δημοτικῶν ἔργων (ἄρθρ. 115)
- δ) αἱ μελέται δημοτικῶν ἔργων ὑπεράνω ὀρισμένης ἀξίας (ἄρθρ. 116)
- ε) ἡ ἐκτέλεσις δημοτικῶν ἔργων διὰ δημοπρασίας (ἄρθρ. 117)
- στ) ἡ σύναψις δανείων (ἄρθρα 124—127)
- ζ) ἡ ἐπιβολὴ δημοτικῶν φόρων καὶ τελῶν (ἄρθρον 207 κ. ἐδ. 1 ν. 1027 τοῦ 1938)
- η) ὁ ὀργανισμὸς ἐσωτερικῆς ὑπηρεσίας
- θ) ἡ διάθεσις τῶν κοινοτικῶν βουκῶν.

Διὰ διατάξεων δέ, κειμένων ἐκτὸς τοῦ Κώδικος, ἔχει δημιουργηθῇ ἤδη καὶ τρίτος κατάλογος θεμάτων ἐφ' ὧν ἡ πρωτοβουλία τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων ἔχει δεσμευθῇ δι' οὐσιαστικοῦ ἐλέγχου τοῦ Κράτους. Αἱ διατάξεις αὗται εἶναι :

- α) Νόμου 1027/38, ἄρθρον 8, δι' οὗ πᾶσαι αἱ φορολογικαὶ πράξεις τῶν Δημοτικῶν καὶ Κοινοτικῶν Συμβουλίων ὑπόκεινται εἰς τὴν προηγουμένην ἔγκρισιν τοῦ Νομάρχου, δυνάμενου καὶ νὰ μεταρρυθμίῃ ταύτας.
- β) Νόμου 1610/39, καθ' ὃν πᾶσαι αἱ περὶ προϋπολογισμῶν καὶ ἐκτελέσεως ἔργων πράξεις τοῦ Δ. καὶ Κ. Συμβουλίου δέον νὰ ἐγκρίνωνται ὑπὸ τοῦ Νομάρχου, δικαιουμένου, ἐν τισι περιπτώσεσι καὶ νὰ μεταρρυθμίῃ ταύτας.
- γ) Νόμου 1538/50, καταργηθέντος μὲν ἐσχάτως, ὑποχρεοῦντος ὅμως μέχρι τοῦδε τοὺς Δήμους καὶ Κοινότητας νὰ ὑποβάλωσι τοὺς Προϋπολογισμοὺς κλπ. εἰς τὸ Γενικὸν Λογιστήριον.

Εἰς ταῦτα πρέπει νὰ προσθέσωμεν καὶ τὰς ἰδιορρυθμούς ἐπεμβάσεις τοῦ

Κράτους εἰς τὰ τῆς διοικήσεως τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων, τὰς ὁποίας δύναται τις ν' ἀνέυρῃ εἰς τοὺς ἐξῆς νόμους :

α) Ν. δ. 1467(1942), ἀρθρ. 33, δι' οὗ παρέχεται εἰς τὸν Ὑπουργὸν Κοινων. Προνοίας νὰ διορίξῃ εἰς τὰ δημοτικά καὶ κοινοτικά ἰδρύματα κυβερνητικούς ἐπιτρόπους μετὰ ψήφου καὶ ἐπὶ ἀποζημιώσει.

β) Κατὰ τὸ αὐτὸ ν. δ., ἡ Διοίκησις μετέχει τῆς διοικήσεως τῶν ἀγαθοεργῶν ἐν γένει ἰδρυμάτων τῶν δήμων κλπ. διὰ δύο ἐκπροσώπων τῆς, διοριζομένων ὑπὸ τοῦ Νομάρχου ὡς μελῶν τοῦ ἀδελφάτου μετὰ ψήφου.

γ) Κατὰ τὸ ν. δ. 1258/1949, συνιστῶνται πρωτοβάθμιοι καὶ δευτεροβάθμιοι ἐπιτροπαί, ἀρμόδιαι διὰ τὴν ἀναστολὴν καὶ τμηματικὴν πληρωμὴν τῶν ὀφειλομένων δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν φόρων, ἄνευ τῆς γνώμης τῶν ἐνδιαφερομένων δήμων καὶ κοινοτήτων.

δ) Κατὰ τὸν Ἀν. ν. 1532(1950, κυρωθέντα διὰ ν. 1619(1951), οὐδεμία φερουλόγια ὑπὲρ τρίτων, ἄρα καὶ ὑπὲρ δήμων ἢ κοινοτήτων ἐπιβάλλεται ἄνευ συνυπογραφῆς τοῦ Ὑπουργοῦ τῶν Οἰκονομικῶν.

ε) Κατὰ τὸν Α. Ν. 1356/49 ἀρθρον 13 ὁ ἀριθμὸς τῶν κυκλοφορούντων αὐτοκινήτων τῶν ὁργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως καθορίζεται ὑπὸ τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου, κατόπιν γνώμης ἐπιτροπῆς ἐκ δημοσίων ὑπαλλήλων.

Ἐὰν ἀνακεφαλαιώσῃ τις τὰ κυριώτερα ἐκ τῶν ὡς ἄνω θεμάτων, θὰ συμπεράνῃ, ὅτι, κατ' οὐσίαν ὁ δῆμος καὶ ἡ κοινότης ἔχουν σήμερον τὰς χεῖρας δεσμίας μὲ τὰς πλέον αὐστηρὰς χειροπέδας καὶ δίκαιον εἶναι ν' ἀπορήσῃ τις, πῶς ἡμποροῦν ἀκόμη ν' ἀναπνεύουν καὶ νὰ ζοῦν. Κατ' ἀρχὴν λοιπόν, πᾶσαι αἱ περιπτώσεις οὐσιαστικοῦ καὶ προληπτικοῦ ἐλέγχου πρέπει νὰ ἀπαλειφθοῦν, νὰ ἀπομείνουν δὲ μόναι αἱ ἐν τῷ ἀρθρῳ 37 ἀπαριθμούμεναι ὑπὸ στοιχ. α', β' καὶ γ'.

§ 7. Ὁ ὁργανισμὸς ἐσωτερικῆς ὑπηρεσίας καὶ ὁ Κώδιξ καταστάσεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων.

Ἐν τούτοις, διὰ μέσου τῆς γενικῆς ἀξιώσεως πρὸς ἀπελευθέρωσιν τῶν δήμων ἀπὸ τοῦ προληπτικοῦ ἐλέγχου σκοπιμότητος, πρέπει νὰ σταθμεύσωμεν εἰς δύο θέματα ἰδιαιτέρας σημασίας, ἦτοι : α) εἰς τὸν ὁργανισμὸν ἐσωτερικῆς ὑπηρεσίας καὶ β) τὴν κατὰστασιν τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων.

Ὁ ὁργανισμὸς ἐσωτερικῆς ὑπηρεσίας εἶναι πρᾶξις θεμελιώδους σημασίας, τῆς ὁποίας αἱ συνέπειαι εἶναι σοβαρώταται ἀπὸ ἀπόψεως τόσο ἐν υπηρεσιακῇ, ὅσον καὶ οἰκονομικῇ, ὅσον καὶ ἀπὸ ἀπόψεως καταστάσεως τοῦ ὑπαλλήλικου προσωπικοῦ. Δὲν θὰ ᾔτο λογικόν, ν' ἀποξενωθῇ ἡ διοίκησις παντὸς δικαιώματος οὐσιαστικοῦ ἐλέγχου ἐπ' αὐτοῦ, ὅστις ἤδη ἔχει ἀπονεμηθῇ εἰς τὸν Ὑπουργὸν τῶν Ἐσωτερικῶν, κατὰ τὸ ἀρθρον 93.

Ἀπὸ ἀπόψεως νομοθετικοῦ μηχανισμοῦ, σήμερον θὰ ἦτο ἀκόμη ὀλιγό-
τερον ἐνδεδειγμένη ἡ τροποποίησις τῆς διατάξεως ταύτης, διότι ἤδη ὁ Κῶ-
διξ καταστάσεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων (νόμος 1726 τοῦ
1951) ἔχει θέσει τοὺς γενικοὺς κανόνες, ἐπὶ τῇ βάσει τῶν ὁποίων ρυθμίζεται
ἡ κατάστασις καὶ ἡ σταδιοδρομία τῶν ὑπαλλήλων καὶ πλεῖστα θέματα, ἐφ'
ὧν μέχρι τοῦδε εἶχεν εὐχέρειαν νὰ ρυθμίσῃ ὁ ὀργανισμός, ἤδη ἐδεσμεύθησαν
παγίως καὶ γενικῶς διὰ τοῦ Κώδικος τούτου. Τὸ ἀπομένον τμήμα ἐλευθέρως
ἐκ μέρους τοῦ ὀργανισμοῦ ρυθμίσεως ἀναφέρεται εἰς θέσεις καὶ βαθμούς, ἤτοι
εἰς ζητήματα, τῶν ὁποίων πλήρη γνῶσιν ἔχει ἡ δημοτικὴ ἀρχή, διὸ καὶ θὰ
ἠδύνατο ἡ ἐπὶ τούτων κρίσις νὰ παραμείνῃ ἀνεξέλεγκτος ἐκ μέρους τῆς διοι-
κήσεως, τοσούτω μᾶλλον καθόσον καὶ ἐπὶ τῶν θέσεων καὶ βαθμῶν προβλέπει
εἰς πολλάς διατάξεις αὐτοῦ ὁ Κῶδιξ καταστάσεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν
ὑπαλλήλων (π. χ. περὶ διευθυντῶν, γεν. διευθυντῶν, ἐνιαίων θέσεων, κατωτά-
του βαθμοῦ εἰσόδου κλπ.), περιορίζων κατὰ τὰ σημεῖα ταῦτα τὴν κρίσιν τῆς
δημοτικῆς ἀρχῆς.

Συναφὲς εἶναι ἐν προκειμένῳ καὶ τὸ ζήτημα τῆς ἐκτάσεως τῆς ἀρμοδιό-
τητος τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων ἐπὶ ζητημάτων, ἀναφερομένων εἰς τὴν κα-
τάστασιν ἐν γένει τοῦ προσωπικοῦ των.

Εἶναι γνωστὸν ὅτι τὰ ζητήματα ταῦτα ἐρρυθμίσθησαν ἐσχάτως διὰ τοῦ
νόμου 1726 (1951) «περὶ Κώδικος καταστάσεως τῶν δημοτικῶν καὶ κοινο-
τικῶν ὑπαλλήλων». Μεταξὺ ἄλλων προβλημάτων, ὁ Κῶδιξ οὗτος ἀντιμετώ-
πισε καὶ τὸ ζήτημα τοῦ συνδυασμοῦ τῆς κατοχυρώσεως τῶν ὑπαλλήλων πρὸς
τὴν ἔννοιαν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Κατοχύρωσις καὶ μονιμοποίησις
τῶν ὑπαλλήλων, δὲν εἶναι ἐν μέτρῳ τὸ ὅποιον θεσπίζεται ἀπλῶς ἵνα ὁ ὑπάλ-
ληλος καθεύδῃ ἡσυχος ὅτι δὲν πρόκειται ν' ἀπολυθῇ κατ' ἀρέσκειαν τοῦ δη-
μάρχου. Ὁ θεσμός τῆς μονιμότητος ἀποβλέπει βεβαίως κατὰ κύριον λόγον
εἰς τὴν ὁμαλὴν λειτουργίαν τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπηρεσιῶν, καθὼς
εἰς ἀνάλογον σκοπὸν ἀποβλέπει καὶ τῶν ὑπαλλήλων τοῦ Κράτους ἡ μονιμό-
της καὶ ἡ κατοχύρωσις. Ἀλλ' ἡ τοιαύτη μονιμότης ἐξαγοράζεται μὲ σοβα-
ρὸν τίμημα ἀπὸ τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας, διότι ἡ κατοχύρωσις τῆς
σταδιοδρομίας τῶν ὑπαλλήλων συνεπάγεται δαπάνας, πρὸς ἐξασφάλισιν τῆς
ἐξελιξέως αὐτῶν. Εἰς νέος θεσμός τόσον σοβαρὸς δὲν ἠδύνατο νὰ τεθῇ εἰς
ἐφαρμογὴν εὐθὺς ἀμέσως, χωρὶς κανένα ἔλεγχον τοῦ Κράτους. Ὡς ὁ καλλί-
τερος τρόπος ἐλέγχου ἐξελέγη ἡ σύμφωνος γνωμοδότησις τῶν ὑπηρεσιακῶν
συμβουλίων, τὰ ὁποῖα ἰδρῦθησαν εἰς τὰς Νομαρχίας, ἐπὶ τῶν κυριωτέρων ζη-
τημάτων καταστάσεως τοῦ προσωπικοῦ, ὡς προαγωγῶν, πειθαρχικῶν ποινῶν
κλπ. Εἶναι μία συμμετοχὴ τῆς Διοικήσεως ἀρκετὰ ἐλαστικὴ, ἡ ὁποία περισ-
σότερον διαφωντίζει παρὰ δεσμεύει τὴν αὐτοδιοίκησιν.

Προσωπικῶς, φέρω μέγα μέρος τῆς εὐθύνης διὰ τὴν σύνταξιν τοῦ Κώ-
δικος καταστάσεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων, ὡς ἄλλωστε καὶ

διὰ τὴν σύνταξιν τοῦ Ὑπαλλήλικου Κώδικος. Ἐπιθυμῶ λοιπὸν νὰ ἀποτρέψω πᾶσαν ἰδέαν ὅτι τὸ σύστημα τῆς συμμετοχῆς τῆς Διοικήσεως εἰς τὴν ἐφαρμογὴν τῶν διατάξεων τοῦ Κώδικος τούτου, μειώνει τὰ δικαιώματα τῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἡ μονιμότης τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων εἶναι εἰς θεσμός, ὁ ὁποῖος καθ' ἑαυτὸν δὲν εἶναι τι ἄλλο, εἰμὴ δέσμευσις τῆς αὐτοδιοικήσεως. Κατὰ ἓνα τρόπον τοῦ παρατηρεῖν, ὅταν οἱ δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ ὑπάλληλοι ζητοῦν μονιμότητα, τοῦτο δὲν σημαίνει τίποτε ἄλλο, εἰμὴ ὅτι ζητοῦν νὰ τοὺς προστατεύσωμεν κατὰ τῆς ἀνθαιρέσιος τῶν δημάρχων καὶ τῶν κοινοταρχῶν. Καὶ ὅταν δίδωμεν εἰς αὐτοὺς τὴν μονιμότητα, τὴν δίδομεν ἀκριβῶς διὰ τὴν προστασίαν αὐτῇν, ἀκριβῶς πρὸς τὸν σκοπὸν αὐτόν. Ἡ Συνταγματικὴ Ἐπιτροπὴ τῆς Δ' Ἀναθεωρητικῆς Βουλῆς ἔφθασε μέχρι τοῦ σημείου νὰ συμπεριλάβῃ τὴν μονιμότητα αὐτῶν τῶν ὑπαλλήλων καὶ εἰς τὸ Σχέδιον τοῦ Συντάγματος. Ὡστε ἡ προστασία τῶν ὑπαλλήλων κατὰ τῶν ἀνθαιρέσιων τῶν δημάρχων καὶ κοινοταρχῶν, τείνει νὰ λάβῃ καὶ συνταγματικὴν μορφήν· τόση σημασία ἀπεδόθη εἰς τὸ θέμα. Ὅπως ἐχειραφετήθησαν οἱ δημόσιοι ὑπάλληλοι ἀπὸ τὴν διακριτικὴν ἐξουσίαν τῶν ὑπουργῶν, οὕτω χειραφετοῦνται τώρα οἱ δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ ὑπάλληλοι ἀπὸ τὴν διακριτικὴν ἐξουσίαν τῶν δημάρχων καὶ τῶν κοινοταρχῶν. Ἡ μονιμότης λοιπὸν, εἴτε τὸ θέλομεν εἴτε ὅχι, εἶναι εἰς θεσμός, ὁ ὁποῖος, κατὰ τινὰ τρόπον, στρέφεται κατὰ τῶν δημάρχων. Θὰ ἦτο λοιπὸν ἀντιφατικὸν καὶ ἄσκοπον, νὰ ἀναθέσωμεν τὴν ἐφαρμογὴν καὶ τὴν διαχείρισιν τοῦ θεσμοῦ τῆς μονιμότητος εἰς αὐτοὺς τοὺτους τοὺς δημάρχους. Ἐκουράσθημεν πολὺ εἰς τὴν Ἐπιτροπὴν τοῦ Κώδικος διὰ νὰ εὕρωμεν μίαν διέξοδον. Καὶ εὕρωμεν αὐτὴν : ἀφήσαμεν πάντοτε εἰς τοὺς δημάρχους τὴν ἀπόφασιν διὰ κάθε ζήτημα. Ἀλλὰ ἀπητήσαμεν σύμφωνον γνώμην τοῦ ὑπηρεσιακοῦ συμβουλίου, τὸ ὁποῖον δὲν εἶναι καθαρῶς κρατικὸν ὄργανον, ἀλλὰ περιλαμβάνει καὶ ἓνα δημοτικὸν σύμβουλον καὶ ἓνα δημοτικὸν ὑπάλληλον. Ἡ σύμφωνος γνώμη τοῦ μικτοῦ αὐτοῦ ὄργάνου, εἰς τὸ ὁποῖον ἀντιπροσωπεύεται καὶ ἡ αὐτοδιοίκησις, εἶναι διαφωτισίς, εἶναι συνεργασία, ἡ ὁποία ἀφίνει πάντοτε ἀνοιχτὸν τὸ ἔδαφος, εἰς νέαν συζήτησιν ἐπὶ ἐκάστῳ θέματι καὶ ἀνέυρεσιν τῆς ὀρθοτέρας λύσεως.

Ἡ σύμφωνος γνώμη, λοιπὸν, τοῦ ὑπηρεσιακοῦ συμβουλίου, τὴν ὁποίαν εἰσάγει ὁ Κῶδιξ καταστάσεως δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων, δὲν θίγει τὴν αὐτοδιοίκησιν, διότι, ὅπως εἶπον, ἡ μονιμότης τῶν δημοτικῶν ὑπαλλήλων δὲν εἶναι θεσμός αὐτοδιοικήσεως, ἀλλὰ θεσμός, πού εὐρίσκεται τὸν τρόπον τινὰ ἀντιμέτωπος πρὸς τὰ δικαιώματα τῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἀλλ' ἀποτελεῖ ἤδη κατάκτησιν τῶν ὑπαλλήλων καὶ δὲν ἔμπορεῖ νὰ τεθῇ τώρα ἐκ νέου ὑπὸ συζήτησιν. Διὰ τοῦτο, ὁ μηχανισμὸς τοῦ Κώδικος εἶναι ὁ καλύτερος καὶ διατυπῶναι ἐδῶ τὴν γνώμην, ὅτι δὲν θὰ ἔπρεπε νὰ τροποποιηθῇ, πᾶσα δὲ σκέψις περὶ τροποποιήσεως τοῦ θὰ ἐστηρίζετο εἰς φανεράν παρεξήγησιν τῆς βάσεως, ἐπὶ τῆς ὁποίας στηρίζεται ἡ μονιμότης τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ὑπαλλήλων.

§ 8. Ἡ ἀπόλυσις τῶν αἵρετῶν ἀρχόντων.

Δὲν θὰ ἔπρεπε νὰ κλείσῃ τις τὸ κεφάλαιον αὐτὸ τοῦ οὐσιαστικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως, χωρὶς νὰ σταματήσῃ εἰς τὴν περίπτωσιν τῆς ἀπολύσεως ἢ ἐκπτώσεως τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχόντων ἐκ μέρους τῆς Διοικήσεως. Εἶναι φανερόν ὅτι, ὅσον καὶ ἂν περιορίσωμεν τὸν ἐλεγχον τοῦ Κέντρου ἐπὶ τῶν κατ' ἰδίαν θεμάτων, πάντοτε ἡ αὐτοδιοίκησις θὰ εὐρίσκετο ὑπὸ κλονισμὸν, ἐὰν ἡ Διοίκησις ἔχῃ τὴν ἐξουσίαν ν' ἀπολύῃ τὸν Δημάρχον. Δηλαδή, ἐξασφαλίζομεν τὸν δῆμον ἀπὸ τοὺς περιορισμοὺς καὶ τὰς ἐπεμβάσεις τῆς Διοικήσεως, ἀλλὰ τῆς ἀφίνομεν τὸ δικαίωμα νὰ τὸν ἀποκεφαλίσῃ διὰ μιᾶς, διὰ τῆς ἀπολύσεως τοῦ Δημάρχου.

Τὸ θέμα εἶναι κατ' ἐξοχὴν σοβαρόν, διότι ἡ ἀπόλυσις αἵρετοῦ δημοτικοῦ ἄρχοντος εἶναι μέτρον ὅπως ἐξαιρετικόν, τὸ ὁποῖον, ἐὰν ληφθῇ πράγματι εἰς ἐξαιρετικὰς περιστάσεις, ἐμφανίζεται ὡς ἂν ἐν μέτρον νομίμου καὶ φυσικῆς ἀμύνῃς τοῦ Κράτους ἐναντίον ἐνεργειῶν, αἱ ὁποῖαι θὰ ἠδύναντο νὰ κλονίσουν τὰ θεμέλιά του. Ἐνθυμούμαι τώρα ὅτι πέρουσι, παραμείνας ὀλίγας ἡμέρας εἰς μεγάλην ἐπαρχιακὴν πόλιν τῆς Ἰταλίας, παρετήρησα εἰς τοὺς κεντρικοὺς δρόμους τεραστίας ἐγγράμους εἰκόνας, μὲ παραστάσεις καὶ συνθήματα καθαρῶς κομμουνιστικά : «Ἀμερικανοί. Κάτω τὰ χέρια ἀπὸ τὴν Κορέα». «Ἀρῇστε τοὺς βορειοκορεάτες νὰ ζήσουν ἐλεύθερον». Μιὰ εἰκὼν παρίστανε μίαν ἀμερικανίδα μητέρα νὰ θρηνῇ τὸν θάνατον τοῦ υἱοῦ της εἰς τὸ μέτωπον τῆς Κορέας. Ἡ ἐπιγραφὴ ἔλεγε : «Γιατὶ τὸν ἔστειλαν νὰ σκοτωθῇ ἀδίκως ;». Φυσικὰ ἐξεδήλωσα τὴν ἀπορίαν μου δι' αὐτὴν τὴν ἀνενόχλητον ἀνθεθνικὴν προπαγάνδαν καὶ τότε μοῦ εἶπαν : «Αὐτὰ τὰ κάμνει ὁ δῆμαρχος ἐδῶ, ὁ ὁποῖος εἶναι κομμουνιστής». Ὁμολογῶ, χωρὶς ἐντροπὴν, ἐγὼ ὁ ὁποῖος πιστεύω βαθύτατα εἰς τὴν πληρότητα τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὅτι, αὐθορμητῶς, χωρὶς ἴσως νὰ τὸ πολυσκεφθῶ, ἀνεφώνησα : «Καλὰ, καὶ διατὶ δὲν τὸν ἀπολύει ἡ κυβέρνησις ;»—καὶ μηχανικῶς, ἀπὸ ἑξὶν ἐπαγγελματικὴν, εἶδα νὰ ζωγραφίζεται ἐμπρὸς εἰς τὰ μάτια μου ἓνας ἀριθμὸς, ὁ ἀριθμὸς 122. Δηλαδή τὸ ἄρθρον 122 τοῦ Κώδικος Ν.Δ.Κ., τὸ ὁποῖον, ὅπως ξεύρετε, ὀρίζει ὅτι τὸ ὑπουργικὸν συμβούλιον δύναται ν' ἀποφασίσῃ τὴν ἀπόλυσιν δημάρχου ἢ τὴν διάλυσιν δημοτικοῦ ἢ κοινοτικοῦ συμβουλίου διὰ λόγους σοβαροῦς δημοσίας τάξεως. Ἀνεπρόληθα μηχανικῶς τὴν διάταξιν εἰς τὴν ξένην ἐκεῖνην χώραν, διότι εὐρισκόμην ἐνώπιον μιᾶς κλασικῆς περιπτώσεως, ὅπου ἡ ἐφαρμογὴ τοῦ ἁρθροῦ 122 θὰ ἦτο ἐξ ὀλοκλήρου δικαιολογημένη. Πῶς ν' ἀφαιρέσῃ τις ἀπὸ τὸ Κράτος, ἐν ὅπλῳ, τὸ ὁποῖον θὰ τοῦ ἦτο ἀπαραίτητον, εἰς στιγμάς, κατὰ τὰς ὁποίας βλέπει νὰ ἀπειλοῦνται θεμελιώδη συμφέροντά του :

Κατὰ βᾶσιν λοιπόν, ὁ θεσμὸς τῆς ἀπολύσεως τῶν αἵρετῶν ἀρχόντων, εἶναι δικαιολογημένος—ἀλλὰ μόνον ὑπὸ τὸν ὅρον ὅτι παρίσταται ὡς μέσον ἐσχάτης ἀμύνῃς τοῦ Κράτους. Ζημία τεραστία θὰ ἠκολούθει, ἐὰν ὁ θεσμὸς διηυρύ-

νετο καὶ ἐὰν ἐγίνετο χρήσις τοῦ μέτρου τούτου καὶ εἰς ἄλλας περιπτώσεις, μὴ ἀπολύτως δικαιολογούσας αὐτό.

Ὅπως ἔχει σήμερα, ἡ διάταξις δύναται πράγματι νὰ δώσῃ λαβὴν εἰς κατάχρησιν. Διότι τὸ ἄρθρον 122 ὁρίζει ὅτι ὁ νομάρχης δύναται νὰ θέσῃ εἰς ἀρχίαν ἐνὸς μηνός, δυνάμενην νὰ ἐπιταθῇ μέχρι τριῶν μηνῶν, τὸ δὲ ὑπουργικὸν συμβούλιον δύναται ν' ἀπολύσῃ δήμεχρον ἢ πρόεδρον τοῦ κοινοτικοῦ συμβουλίου διὰ βαρεῖαν ἀμελείαν ἢ λόγους σοβαροῦς δημοσίας τάξεως, ἢ συμφέροντος. Ὁ λόγος τῆς βαρεῖας ἀμελείας εἶναι εὐρὺς καὶ κάπως ἀόριστος, ὁ δὲ λόγος τοῦ δημοσίου συμφέροντος εἶναι καὶ αὐτὸς ἀρκετὰ ἐλαστικώτερος ἀπὸ τὸν λόγον τῆς δημοσίας τάξεως. Ὁ λόγος τοῦ δημοσίου συμφέροντος πρέπει ν' ἀπαλειφθῇ, νὰ συγχωρευθῇ δὲ μὲ τὸν λόγον τῆς δημοσίας τάξεως. Ὁ δὲ λόγος τῆς βαρεῖας ἀμελείας νὰ καταστῇ περισσύτερον συγκεκριμένους, διατυπώμενος ὡς ἔχει διατυπωθῇ εἰς τὴν παρ. 6 τοῦ αὐτοῦ ἄρθρου : «ένεκεν ἀποδεδειγμένου δόλου ἢ μεγάλης ραθυμίας, ἐξ ἧς ἐπῆλθε προφανὴς ζημία εἰς τὸν δῆμον».

Ἀρ' ἑτέρου, πρέπει νὰ ἀπαλειφθῇ ὁ λόγος ἀπολύσεως, ὁ στηριζόμενος εἰς τὸ ὅτι ὁ ἀπολύμενος «ἐπελήφθη ἐνεργείας ἐξερχόμενης τῶν ὁρίων τῆς ἀρμοδιότητός του», διότι ὁ λόγος οὗτος εἶναι ἀκριβῶς ὁ περισσύτερον ἀόριστος καὶ περισσύτερον ἐπικίνδυνος. Τὸ ὅτι ὁ δήμεχος ἐπελήφθη μιᾶς ἐνεργείας ἐξερχόμενης τῆς ἀρμοδιότητός του, εἶναι γεγονός, τὸ ὅτι κατὰ κανόνα δὲν ἔχει τόσον σοβαρὸν ἀντίκτυπον ἐπὶ τῆς δημοσίας τάξεως, ὥστε νὰ δικαιολογῇ τὸ ἔσχατον μέσον τῆς ἀπολύσεως. Ἐὰν πάλιν ἔσχε τοιοῦτον ἀντίκτυπον, ἡ ἀπόλυσις δύναται νὰ βασισθῇ ἐπὶ τοῦ λόγου τῆς δημοσίας τάξεως. Μόνον οἱ δύο λοιποὶ λόγοι δέον νὰ διατηρηθῶν. Ἀρ' ἑτέρου, κατὰ πάσης αὐθαριέτου ἐφαρμογῆς τῶν διατάξεων τούτων δέον οἱ δημοτικοὶ ἄρχοντες νὰ προστατευθῶν ἐπαρκῶς διὰ οὐσιαστικῆς προσφυγῆς ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, δυνάμενου νὰ ἐλέγξῃ ἀπεριορίστως τὴν νομιμότητα καὶ τὴν σκοπιμότητα τοῦ ἐπιβληθέντος σοβαρωτάτου μέτρου, ὥστε ν' ἀποκλείηται πᾶσα ἐκδοχὴ περὶ κομματικῶν ἢ ἄλλων ἐξωϋπερησιακῶν ἐλαττηρίων. Ἀλλὰ καὶ προληπτικῇ προστασίᾳ θὰ ἠδύνατο νὰ θεσπισθῇ, ἀπαιτούμενης ἐν πάσῃ περιπτώσει προηγουμένης γνώμης ἐπιτροπῆς συγκεκριμένης παρὶς κατὰ νόμον ἐκ μελῶν προσερχομένων κατὰ τὰ 2 3 ἐκ τῶν ἰσοβίων λειτουργῶν τοῦ κράτους.

Ὅθεν αἱ παρ. 1, 2, 6 καὶ 7 τοῦ ἄρθρου 122 δέον νὰ συμπυκνωθῶν εἰς δύο παραγράφους ὡς ἐξῆς :

Ἄρθρον 39

«1. Δήμαρχοι, πρόεδροι κοινοτήτων, δημοτικοὶ καὶ κοινοτικοὶ σύμβουλοι, ὡς καὶ ἀναπληρωταὶ αὐτῶν, μετὰ προηγουμένην κλήσιν ὅπως ἀπολογηθῶσιν ἐντὸς 15 ἡμερῶν, δύνανται νὰ τεθῶσιν ἐπὶ τοῦ ἐκτονεροῦ τῶν Ἐσωτερικῶν, μετὰ σύμφωνον γνώμην ἐπιτροπῆς συγκεκριμένης κατὰ τὰ 2 3

ἐξ ἰσοβίων λειτουργῶν, εἰς ἀργίαν ἐνὸς μέχρῃ τριῶν μηνῶν ἕνεκα σοβαρῶν λόγων δημοσίας τάξεως ἢ ἕνεκεν ἀποδεδειγμένου δόλου ἢ μεγάλης ραθυμίας, ἐξ ἧς ἐπῆλθε προφανῆς ζημιὰ εἰς τὸν δῆμον ἢ τὴν κοινότητα.

»2. Μετὰ τὴν λήξιν τῆς ἐπιβληθείσης ἀργίας, δύνανται οἱ ὡς ἄνω ν' ἀπολυθῶσι διὰ Διατάγματος, ἐκδιδομένον μετ' ἀπόφασιν τοῦ ὑπουργικοῦ συμβουλίου καὶ σύμφωνον γνώμην τῆς αὐτῆς ἐπιτροπῆς, ἐὰν οἱ δικαιολογήσαντες τὴν ἀργίαν λόγοι ἐξακολουθοῦν νὰ ὑφίστανται.

»3. Κατὰ τῶν σχετικῶν πράξεων χωρεῖ ἐντὸς 15 ἡμερῶν ἀπὸ τῆς κοινοποιήσεως προσφυγῇ ἐνώπιον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, δυναμένου νὰ ἐλέγξῃ καὶ κατ' οὐσίαν τὸ ἐπιβληθὲν μέτρον».

Διὰ τοῦ συστήματος τούτου, δέον ἀπαραιτήτως νὰ προηγηθῇ ἡ ἐπιβολὴ τῆς ἀργίας, πρὶν ἢ ἀπαγγελθῇ ἀπόλυσις. Οὕτω, προλαμβάνεται ἡ ὑπὸ τὸ κράτος ἐξάψεως λήψις ἀποφάσεως περὶ ἀπολύσεως, ἐνῶ ταῦτοχρόνως παρέχεται ἡ εὐχέρεια εἰς τὴν Διοίκησιν, νὰ ἀπομακρύνῃ πάραυτα διὰ τῆς ἀργίας ἐν πρόσωπον, τοῦ ὑποίτου θὰ ἐθεωρεῖτο ἐπικίνδυνος διὰ τὸν δῆμον ἡ παρουσία.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟΝ

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΙΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

§ 9. Ἡ ἀνάγκη καὶ τὸ περιεχόμενον τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως.

Αὐταὶ εἶναι αἱ γενικαὶ γραμμαί, ἐντὸς τῶν ὁποίων πρέπει, κατὰ τὴν ἡμετέραν γνώμην, νὰ περιγραφῶσιν αἱ ἀρμοδιότητες καὶ ἡ ἐν συνόλῳ δράσις τῶν ὁργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

Ἀπομένει νὰ ἐξετάσωμεν, ἐὰν τὸ περιεχόμενον τοῦτο τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, καθοριζόμενον βεβαίως ὑπὸ τοῦ νόμου, πρέπει νὰ παραμείνῃ ἐμπειστευμένον εἰς τὴν διάθεσιν τοῦ κοινοῦ νομοθέτου ἢ παρίσταται ἀνάγκη νὰ τεθῇ ὑπὸ τὴν σκέπην τοῦ Συντάγματος, εἰς τρόπον ὥστε ν' ἀποκλείηται ὑπὸ τοῦ κοινοῦ νομοθέτου ἀλλοιώσις ἢ περικοπὴ τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως.

Ἀπὸ γενικωτέρας θεωρητικῆς ἀπόψεως, πρέπει νὰ παρατηρήσωμεν ὅτι τὸ θέμα τοῦ προσδιορισμοῦ τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν ἔχει θέσιν εἰς τὸν Συνταγματικὸν Χάρτην. Εἰς τὸν Συνταγματικὸν Χάρτην φθάνουν αἱ περὶ τοπικῆς διοικήσεως διατάξεις, ὅταν ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ἐξελιχθῇ ἔτι περαιτέρω καὶ λάβῃ τὴν ἰδιαιτέραν μορφήν τῆς αὐτονομίας ἢ ἡμικυριαρχίας, ἡ ὁποία χαρακτηρίζει τὰ ὁμοσπονδιακὰ κράτη. Ἡ τοπικὴ διοίκησις ἐνίοτε ἔχει βαθύτερα τὰ αἷτια καὶ ἀπωτέρας τὰς ρίζας καὶ μετουσιώνεται εἰς τοπικὴν κρατικὴν διοίκησιν, ἡ ὁποία ἀνήκει εἰς μικρότερα κατ' ἰδίαν κράτη. Τότε, ἡ τοιαύτη μορφή κρατικῆς ὁργανώσεως, ἡ ὁποία λαμβάνει πλεον κράτη. Τότε, ἡ τοιαύτη μορφή κρατικῆς ὁργανώσεως, ἡ ὁποία λαμβάνει πλεον χαρακτῆρα ὁμοσπονδιακόν, καθίσταται θέμα πολιτειακόν καὶ ἀναζητεῖ τὴν ρύθμισίν τῆς εἰς τὸ Σύνταγμα, διότι εἰς τὸ Σύνταγμα ἔχει θέσιν ἡ ρύθμισις τῶν ἀφορώντων εἰς τὴν μορφήν τοῦ πολιτεύματος ζητημάτων. Ἐφ' ὅσον λοιπόν, παρ' ἡμῖν τοῦλάχιστον, ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις, πηγάζουσα ἱστορικῶς μὲν ἀπὸ μίαν ἐκδήλωσιν τῆς ἐθνικῆς δραστηριότητος τοῦ λαοῦ μας, νομικῶς δὲ ἀπὸ ἀνάγκην οὐχὶ πολιτειακῆς, ἀλλὰ διοικητικῆς καθαρῶς ὁργανώσεως ἐντὸς τοῦ πλαισίου τοῦ ἐνὸς καὶ ἐνιαίου κράτους, τὸ θέμα τῆς ρυθμίσεώς τῆς εἶναι ὡς ἐκ τῆς φύσεώς του, οὐχὶ συνταγματικόν, ἀλλὰ καθαρῶς νομοθετικόν.

Ἡ θεωρητικὴ αὕτη παρατήρησις δικαιολογεῖ καὶ τὸ γεγονός ὅτι εἰς τοὺς περισσότερους Συνταγματικοὺς Χάρτας δὲν λαμβάνεται πρόνοια περὶ κατοχυρώσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, εἰμὴ μόνον κατὰ τρόπον σποραδικόν καὶ δευτερεύοντα, ἰδίως ἵνα ἐπιρριφθῇ εἰς τοὺς δήμους ἢ ὑποχρέωσις πρὸς ὠρισμένην κοινωφελῇ μέριμναν, ὡς π. χ. τὸ Σύνταγμα τῆς Βαϊμάρης ὥριζεν ὅτι ὁ δῆμος ὀφείλει νὰ μεριμνᾷ περὶ τῆς ἐκπαιδεύσεως, ὡς καὶ διὰ τὴν προστα-

σίαν τῆς νεότητος. Πλήρη ἐπισκόπῃσιν τῶν σχετικῶν διατάξεων τῶν πρὸ τοῦ β' παγκοσμίου πολέμου Συνταγμάτων, περιέχει ἤδη ἡ γνωστὴ ἐμπεριστατωμένη ἐργασία τοῦ καθηγητοῦ κ. Δένδια, εἰς τὴν ὁποίαν πολλὰ ὀφείλομεν, ὡς καὶ ἡ γνωμάτευσίς τῶν κ.κ. Οἰκονομοπούλου καὶ Λιανοπούλου καὶ τοῦ ἀειμνήστου Νικολάου Κολουβᾶ. Εἰς τὰς μελέτας ταύτας, δημοσιευθείσας εἰς τὸ Τεύχος Β' τοῦ ΙΕ' ἔτους τῆς 'Επιθεωρήσεως Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως (1936), παραπέμπω πρὸς ἀποφυγὴν ἀσκόπου διυγκώσεως τῆς παρούσης ἐργασίας μου. Προσθέτω μόνον ὅτι οἱ δύο κυριώτεροι Συνταγματικοὶ Χάρται, οἱ ὁποῖοι εἶδον τὸ φῶς μετὰ τὸν β' παγκόσμιον πόλεμον, ἦτοι τὸ Γαλλικὸν Σύνταγμα τοῦ 1946 καὶ τὸ Ἰταλικὸν Σύνταγμα τοῦ 1948 δὲν περιέχουν ἐπίσης καμμίαν διάταξιν, ἀποβλέπουσαν εἰς τὸ νὰ κατοχυρώσῃ τὴν αὐτοδιοίκησιν τῶν δήμων, ἐνῶ ἀντιθέτως περιέχουν πολλὰς διατάξεις ἀναφερομένας εἰς τὴν αὐτονομίαν τῶν χωρῶν ἢ τῶν ἀποικιῶν τῆς Γαλλικῆς Ἐνώσεως ἢ εἰς τὸν νέον θεσμόν τῶν αὐτονομουμένων ἤδη εὐρυτάτων περιφερειῶν τοῦ Ἰταλικοῦ Κράτους (τῆς Σικελίας, τῆς Σαρδηνίας, τοῦ Ἄνω Ἀδρίγῃ κλπ.), ἀκριβῶς διότι τὰ θέματα ταῦτα προσεγγίζουσιν πρὸς τὴν πολιτειακὴν μορφήν τοῦ ὁμοσπονδιακοῦ κράτους. Ὅριζει μόνον ξερῶς τὸ Γαλλικὸν Σύνταγμα ἐν ἄρθρῳ 86 ὅτι ἡ ἑκτασίς, τὰ ὄρια καὶ ἡ ὀργάνωσις τῶν κοινοτήτων καθορίζονται ὑπὸ τοῦ νόμου, τὸ δὲ Ἰταλικὸν Σύνταγμα ἐν ἄρθρῳ 128 ὅτι «αἱ κοινότητες ἀποτελοῦν ὀργανισμοὺς ἀπολαύοντας αὐτονομίας, ἐντὸς τῶν γενικῶν ἀρχῶν, τῶν καθοριζομένων ἀπὸ τοὺς νόμους τῆς δημοκρατίας, οἱ ὁποῖοι προσδιορίζουν καὶ τὴν ἀρμοδιότητά των».

Ἀσχέτως ὅμως πρὸς τὴν θεωρητικὴν ταύτην παρατήρησιν, αἱ Συνταγματικαὶ διατάξεις ὑπαγορεύονται ἐνίοτε ἀπὸ λόγους καθαρῶς πρακτικούς, δηλαδή ἀπὸ πολιτικὴν ἀνάγκην. Πολιτικὴν δὲ ἀνάγκην συνιστᾷ καὶ ἡ ἐνδημοῦσα παρ' ἡμῶν δυσπιστία, ἡ στρεφόμενη ὅχι μόνον κατὰ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας, ἀλλὰ καὶ κατὰ τῆς νομοθετικῆς, διότι ἡ διάθεσις αὕτη τῆς δυσπιστίας οὐδὲν ἄλλο εἶναι, εἰμὴ τὸ ψυχολογικὸν στοιχεῖον τῆς πολιτικῆς ἀνάγκης, ἡ ὁποία ὑπαγορεύει τὴν διατύπωσιν τῶν περισσοτέρων συνταγματικῶν διατάξεων.

Ἀπὸ πρακτικῆς ἀπόψεως, θὰ ἦτο πλάνη νὰ νομισθῇ ὅτι ἡ ἐν τῷ Συντάγματι πρόνοια ἐξασφαλίζει ἀπολύτως τὴν σκοπούμενην δι' αὐτῆς προστασίαν ὀρισμένου θεσμοῦ. Αὐτὸ τοῦτο τὸ γεγονός τῆς συνταγματικῆς προνοίας μαρτυρεῖ ὅτι ὁ θεσμὸς θεωρεῖται ἀπειλούμενος καὶ χρήζει ἐνισχύσεως διὰ μέτρων τυπικῆς ἢ μηχανικῆς δυνάμεως. Εἰς τὴν Ἀγγλίαν, δὲν ὑπάρχει τυπικῶς κατοχυρωμένη μονιμότης τῶν ὑπαλλήλων, διότι, κατὰ τὸν νόμον, πάντες ἀπολύονται «κατ' ἀρέσκειαν τοῦ Στέμματος». Καὶ ὅμως, δὲν σημειοῦται ποτὲ περίπτωσις αὐθαίρετου ἀπολύσεως ὑπαλλήλου, πᾶς δὲ ὑπάλληλος ὅστις ὑπηρετεῖ εὐδοκίμως καὶ ὅστις ἔχει ἀκόμη τὴν ἱκανότητα νὰ προσφέρῃ ὠφελίμως τὰς ὑπηρεσίας του παραμένει ἀνενόχλητος εἰς τὴν θέσιν του. Εἰς τὴν Γαλλίαν, εἶναι ἄξιον νὰ σημειώσωμεν ὅτι δὲν ὑπάρχει συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῶν

υπαλλήλων, εξαιρέσει τῶν δικαστῶν τῆς «καθημένης δικαιοσύνης» (ἄρθρον 84 τοῦ Συντ. τοῦ 1946), καὶ ὅμως δὲν σημειοῦνται μεταβολαὶ αὐθαίρετοι εἰς τὴν κατάστασιν αὐτῶν, παρὰ δὲ τὴν ἐλλειψὴν συνταγματικῆς κατοχύρωσεως τῶν Συμβούλων τῆς Ἐπικρατείας, δὲν διενεχθήη κανεὶς ποτε νὰ θίξῃ καθ' οἷον-δήποτε τρόπον τὰ μέλη τοῦ γαλλικοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Ὑπερ-ἄνω τῶν συνταγματικῶν διατάξεων, κατοχυρώνει τοὺς δημοσίους λειτουργοὺς εἰς τὰ κράτη ταῦτα, ἡ ὑψηλὴ στάθμη εἰς τὴν ὁποίαν εὐρίσκονται τὰ πολιτικά ἔθνη.

Εἰς τὴν χώραν μας, ἡ ὁποία ἔσως προπορεύεται πάσης ἄλλης ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τῆς ἐντόνου καὶ ρητῆς συνταγματικῆς προστασίας τῆς μονιμότητος τῶν διοικητικῶν ὑπαλλήλων, συνέβη τοῦτο τὸ ὁξύμωρον, ὅτι αἱ προσβολαὶ κατὰ τῆς μονιμότητος ταύτης ὑπῆρξαν συχνότεραι παρὰ εἰς κάθε ἄλλην χώραν. Οὕτως, ἀπὸ τοῦ 1929, ὅτε ἔσχυσε κατ' οὐσίαν ἡ κατοχύρωσις τῆς μονιμότητος διὰ τῆς ἰδρύσεως τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, μέχρι σήμερον, δύναται νὰ ὑπολογισθῇ ὅτι μόνον ἐπὶ ἑξ ἑτη ἔσχυσεν ἡ μονιμότης αὕτη ἐν τῇ πραγματικότητι, ἐνῶ διετέλεσεν ὑπὸ ἀναστολὴν καθ' ὅλον τὸ ὑπόλοιπον χρονικὸν διάστημα τῶν 16 ἐτῶν! Οἱ ἀριθμοὶ αὗτοί, ὅσονδῃποτε καὶ ἂν πρέπη νὰ κριθοῦν μὲ ἐπιείκειαν λόγῳ τῆς παρεμπεσοῦσας πολιτικῆς ἀνωμαλίας, μαρτυροῦν ὅτι πάντως δὲν δύναται τις νὰ εἶναι ἱκανοποιημένος ἀπὸ τὰ τόσον πενιχρὰ αὐτὰ πρακτικὰ ἀποτελέσματα τῆς τόσον δραστηῆς συνταγματικῆς προνοίας ὑπὲρ τῆς μονιμότητος τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων.

Ὅπωςδῆποτε ὅμως, ἡ συνταγματικὴ κατοχύρωσις τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, παρὰ τὰς ἀνωτέρω παρατηρήσεις μας, πρέπει νὰ θεωρῇται παρ' ἡμῶν ἐν κεκτημένον ἤδη συνταγματικὸν βῆμα πρὸς τὴν κατεύθυνσιν αὐτήν, δεδομένου ὅτι τὸ ἄρθρον 107 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1927 πρέβλεπε περὶ τῆς κατοχύρωσεως ταύτης καὶ ὥριζεν ὅτι :

«Τὸ Κράτος διαιρεῖται εἰς περιφερείας, ἐντὸς τῶν ὁποίων οἱ πολῖται διαχειρίζονται ἀπ' εὐθείας τὰς τοπικὰς υποθέσεις, ὡς ὁ νόμος θέλει ὁρίσει.

»Ἡ κοινότης ἀποτελεῖ ἀπαραιτήτως τὴν πρώτην βαθμίδα τῶν τοιούτων ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, οἱ ὁποῖοι πρέπει νὰ εἶναι κατ' ἐλάχιστον ὅρον δύο βαθμῶν, ἀνεξαρτήτως τῶν δήμων καὶ τῶν συνδέσμων τῶν κοινοτήτων.

»Τὸ δικαίωμα τοῦ ἀποφασίζειν εἰς τοὺς ἀνωτέρω ὀργανισμοὺς ἐπὶ ζητημάτων ὑπαγομένων εἰς τὴν σφαῖραν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἀνήκει ἀπαραιτήτως εἰς αἰρετὰ ὅργανα, ἐκλεγόμενα διὰ καθολικῆς ψήφοφορίας, ἢ καὶ ἀμέσως εἰς τὸ σύνολον τῶν εἰς ἕκαστον ἐξ αὐτῶν ἀνηκόντων πολιτῶν.

»Τὸ Κράτος ἀσχεῖ καθὼς ὁ νόμος θέλει ὁρίσει, μόνον ἀνωτάτην ἐποπτείαν ἐπὶ τῶν ὀργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, μὴ ἐμποδιζούσαν τὴν πρωτοβουλίαν καὶ τὴν ἐλευθέραν δράσιν αὐτῶν.

» Τὸ Κράτος δύναται νὰ συντρέχῃ οἰκονομικῶς τοὺς ὀργανισμοὺς τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως».

Ἡ ἐρμηνεία τοῦ ἄρθρου τούτου εἶχεν ἀντιμετωπίσει πολλὰ ζητήματα καί, ἐν συμπεράσματι, εἶχεν ἐπικρατήσει ἡ γνώμη ὅτι ἡ διὰ τοῦ ἄρθρου τούτου παρεχομένη προστασία εἰς τὴν αὐτοδιοίκησιν δὲν ἦτο ἐπαρκής, διότι καὶ ἡ νομολογία τοῦ Συμβ. Ἐπικρατείας ἐδέχετο ὅτι ἀντισυνταγματικὸς θὰ ἡδύνατο νὰ θεωρηθῇ ὁ νόμος, μόνον ἐάν, διὰ τῶν θεσπιζομένων παρ' αὐτοῦ περιορισμῶν, περιάγῃ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν εἰς ἐκμηδένισιν. Ὡς παρετήρει ὁ καθηγητῆς κ. Δένδιας εἰς τὴν μνημονευθεῖσαν ἤδη μελέτην του, τοιαύτη ἐρμηνεία τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως ἦτο «ἐλάχιστα ἐνισχυτικὴ τοῦ θεσμοῦ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τῆς ὁποίας ἡ λειτουργία, κατὰ τὸ πνεῦμα τοῦ ἄρθρου 107 τοῦ Συντ. τοῦ 1927, πρέπει νὰ εἶναι πλήρης καὶ πραγματικὴ» (σελ. 192, σημ. 3).

Ὑπὸ συζήτησιν ἐτέθη τὸ περιεχόμενον τοῦ ἄρθρου 107 τοῦ Συντ. τοῦ 1927 ἐνώπιον τῆς Συνταγματικῆς Ἐπιτροπῆς τῆς Δ' Ἀναθεωρ. Βουλῆς. Ὡς προκύπτει ἀπὸ τὰ πρακτικὰ αὐτῆς, ἡ Συντ. Ἐπιτροπὴ κατὰ τὴν συνεδρίασιν τῆς 9 Ἰαν. 1948, ἐδέχθη νὰ ἀναγραφῇ καὶ πάλιν ἐν τῷ Συντάγματι τὸ ἄρθρον 107 τοῦ Συντ. τοῦ 1927, ὡς εἶχε, πλὴν ἐπουσιώδους τροπολογίας τοῦ βουλευτοῦ Χ. Θηβαίου ἐπὶ τῆς παρ. 3 αὐτοῦ.

Πλὴν ὅμως, εἰς τὴν τελικὴν διατύπωσιν τοῦ Σχεδίου Ἀναθεωρήσεως τοῦ Συντάγματος, ἡ ὁποία ἐγένετο τὴν 23 Δεκεμβρίου 1949, αἱ διατάξεις αὗται ἀπηλείφθησαν, περιελήφθη δὲ μόνον ἐν ἄρθρῳ 99 τοῦ Σχεδίου ἡ ἐξῆς διάταξις :

«Ἡ διοικητικὴ ὀργάνωσις τοῦ Κράτους βασιζέται εἰς τὴν ἀποκέντρωσιν » καὶ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν, ὡς νόμος ὀρίζει. Ἡ ἐκλογὴ τῶν δημοτικῶν » καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν γίνεται διὰ καθολικῆς ψηφοφορίας».

Οὕτως, αἱ διατάξεις τοῦ ἄρθρου 107 τοῦ Συντ. 1927, εἰς τὰς ὁποίας, μετὰ τινας ταλαντεύσεις, εἶχεν ἀναγνωρισθῇ χαρακτὴρ δεσμευτικὸς καὶ οὐχὶ ἀπλῶς χαρακτὴρ κατευθυντηρίων διατάξεων, ἐξωβελίσθησαν καὶ ἀντικατεστάθησαν διὰ τῆς ὡς ἄνω διατάξεως, ἡ ὁποία ἀποτελεῖ κλασσικὸν ὑπόδειγμα κατευθυντηρίου διατάξεως. Διατηρεῖ μὲν κατὰ βάσιν τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν, πλὴν ὅμως, ἐξαιρουμένης τῆς ἐκλογῆς τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν ἀρχῶν, ἥτις πρέπει νὰ γίνεται διὰ καθολικῆς ψηφοφορίας, εἰς τὸν νόμον ἀφίεται ὁ καθορισμὸς τοῦ περιεχομένου τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Ὑπὸ τὸ καθεστὼς τοῦτο, περιορισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, εἰσαγόμενοι διὰ νόμου, ἴσονδῆποτε καὶ ἂν εἶναι ἐνδεχομένως οὐσιώδεις, πάντως δὲν θὰ προσέκρουον εἰς τὸ Σύνταγμα, ἀρκεῖ ὅτι δὲν θὰ ἐφθανον μέχρις ἐκμηδενίσεως τῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως ἡ Συνταγματικὴ Ἐπιτροπὴ, διὰ τῆς τελικῆς ταύτης διατυπώσεως, σαφῶς ἀπεδοκίμασε πάντα συνταγματικὸν περιορισμὸν τοῦ κοινοῦ νομοθέτου, ὅστις ἀπέρρεε τυχόν ἐκ τοῦ ἄρθρου 107 τοῦ Συντ. τοῦ

1927. Δὲν γνωρίζειει τις, τὶ ἐμεσολάβησεν ἐντὸς τῶν κόλπων ἐνὸς καὶ τοῦ αὐτοῦ ἀναθεωρητικοῦ σώματος, ὥστε νὰ μεταβληθῶν τόσον ριζικῶς αἱ συνταγματικαὶ ἀντιλήψεις, καὶ νὰ ἐγκαταλειφθῇ οὕτως ἀπεριφράστως ἡ ἰδέα τῆς ἀναθεωρήσεως τοῦ Συντάγματος κατὰ τὸ θέμα τὸ ἀφορῶν εἰς τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν καὶ νὰ ἐπανέλθῃ τὸ Σύνταγμα εἰς τὴν ξηρὰν καὶ στενόκαρδον περιφραξίν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως διὰ τῆς παλαιᾶς ἐκφράσεως «ἐντὸς τῶν ὁρίων τοῦ νόμου». Καὶ ὅμως, ἐντὸς τῶν κόλπων τῆς Συνταγματικῆς Ἐπιτροπῆς, εἶχον ἀκουσθῇ ὑπὲρ τῆς συνταγματικῆς κατοχυρώσεως τῆς αὐτοδιοικήσεως συνηγορίαι μὲ ἱκανὸν κύρος, αἱ ὅποια δὲν ἔπρεπε νὰ παροραθοῦν τόσον ὀλοκληρωτικῶς.

Πάντως, αἱ ἐκτεθεῖσαι ἤδη παρατηρήσεις μας συγχλίνουν ὅλοι πρὸς τὸ συμπέρασμα ὅτι ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις χρήζει συνταγματικῆς κατοχυρώσεως καὶ δὴ ἐντόνου καὶ μὲ συγκεκριμένην μορφήν, ἄλλως ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις κινδυνεύει νὰ κατατρώγεται βαθμυδὸν ἀπὸ τὰς ἐκάστοτε κρατούσας διαθέσεις τοῦ νομοθέτου καὶ νὰ περιέλθῃ εἰς τόσῃν ἰσχνότητα τὸ περιεχόμενον αὐτῆς, ὥστε νὰ μὴ ἀναγνωρίζεται παρὰ ἀπὸ τὴν ἐπιγραφὴν, ἡ ὅποια, παρὰ πᾶσαν ἐσωτερικὴν ἀλλοίωσιν καὶ παρὰ πάντα μαρσμόν, θὰ ἐξακολουθῇ νὰ εἶναι ἀνηρητημένη εἰς τὰς προσόψεις τῶν δημαρχείων, διὰ νὰ εἰδοποιῇ τοὺς πολίτας ὅτι «ἐδῶ στεγάζεται ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις»—ἡ ἡ σκιὰ αὐτῆς.

Τὸ ἄρθρον 107 τοῦ Συντ. τοῦ 1927 πρέπει ν' ἀποτελέσῃ καὶ πάλιν τὴν βάσιν τῆς συνταγματικῆς μερίμνης ὑπὲρ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Πρέπει ὅμως νὰ τονισθῇ τὸ περιεχόμενον αὐτοῦ καὶ νὰ γίνῃ περισσότερον συγκεκριμένον καὶ δεσμευτικόν. Πιστεύομεν λοιπὸν ὅτι ἡ διατύπωσις του πρέπει νὰ εἶναι ἡ ἀκόλουθος :

«Τὸ Κράτος διαφεύεται εἰς περιφερείας, ἐντὸς τῶν ὁποίων οἱ πολῖται διαχειρίζονται ἀπ' εὐθείας τὰς τοπικὰς ὑποθέσεις. Τὸ Κράτος ἀσκεῖ μόνον ἀνωτάτην ἐποπτείαν ἐπὶ τῶν ὁργανισμῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, μὴ ἐμποδίζουσαν τὴν πρωτοβουλίαν καὶ τὴν ἐλευθέραν δοῶσιν αὐτῶν, οὐδ' ἐπεμβαίνουσαν κατ' ἀρχὴν εἰς τὴν σκοπιμότητα τῶν ἀποφάσεων αὐτῶν.

» Ἀπόλυσιν τῶν αἰρετῶν ὁργάνων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως δὲν ἐπιτρέπεται εἰμὴ δι' ἀποθεδευγμένων καὶ ὅλως ἐξαιρετικῶν λόγων, καθοριζομένους σαφῶς ὑπὸ τοῦ νόμου καὶ ὑποκειμένους εἰς τὸν οὐσιαστικὸν ἔλεγχον τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, πάντοτε δὲ μετὰ σύμφωνον γνώμην ἐπιτροπῆς ἀποτελουμένης κατὰ τὰ 2/3 ἐξ ἰσοβίων λειτουργῶν.

» Τὸ Κράτος δύναιται νὰ συντρέχῃ οἰκονομικῶς τοὺς ὁργανισμοὺς τῆς τοπ. αὐτοδιοικήσεως, ὑποχρεοῦται δὲ πάντως εἰς τοῦτο, ὅταν ἐπιβαρύνῃ αὐτοὺς διὰ τῆς ἀσκήσεως κρατικῶν καθηκόντων, ὡς καὶ ὅταν οὗτοι περιέρχωνται εἰς οἰκονομικὴν ἀδυναμίαν νὰ ἐκπληρώσωσι τὴν ἀποστολὴν των».

§ 10. Συμπέρασμα.

Ἐὰν αἱ ὡς ἄνω προτάσεις ἤθελον εἰσακουσθῇ, δύναται τις νὰ εἶναι βέβαιος ὅτι νέα πνοὴ ζωῆς θὰ ζωογονήσῃ τοὺς δῆμους καὶ τὰς κοινότητες, τῶν ὁποίων ἡ δοῦσα θὰ εὐρυνοῖ αὐτομάτως, ἀλλὰ καὶ θὰ τονωθῇ οὐσιωδῶς διὰ τῆς ἐξασθενήσεως τοῦ ἐπ' αὐτῶν ἀσκουμένου ἤδη κρατικοῦ ἐλέγχου.

Εἶναι ἀληθὲς ὅτι ἡ εἰκὼν, τὴν ὁποίαν παρουσιάζουν σήμερον οἱ ὀργανισμοὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως ἐμβάλλει εἰς δισταγμούς. Πῶς θὰ χειραφετηθῇ πλήρως ὁ δῆμος καὶ ἡ κοινότης εἰς τὴν κατὰστασιν, ὅπου εὐρίσκονται σήμερον; Μὲ κακὴν ὀργάνωσιν, μὲ ἰσχνὰ μέσα, μὲ μίαν ἀθλίαν παράδοσιν παραδόξως κακοδαμονίας ἐπὶ μίαν δεκαπενταετίαν ὀπισθὲν των;

Ἀλλὰ ἀκριβὲς ἀπὸ αὐτὴν τὴν ἐντύπωσιν πρέπει νὰ ἀπελευθερωθῶμεν διὰ νὰ δυνηθῶμεν νὰ κρίνωμεν ὀρθῶς. Ἄς μὴ λησμονῶμεν τὸν βιολογικὸν νόμον, ὅτι ἐκ τῆς λειτουργίας μωροῦται τὸ ὄργανον. Ἡ σημερινὴ εἰκὼν τῆς κοινότητος καὶ τοῦ δήμου εἶναι ἀποτέλεσμα ληθαργίου τῆς τοπικῆς ζωῆς καὶ μαρτυροῦν τοῦ πρωταρχικοῦ κυττάρου τῆς διοικητικῆς δράσεως. Ἐκτὸς ἀπὸ τὸν οἰκονομικὸν θάνατον, ἐκτὸς ἀπὸ τὰς ἐθνικὰς ταλαιπωρίας καὶ τὰς περιπετείας τοῦ συνόλου τῶν δημοτῶν, μόνον ὁ θεσμὸς τῶν διωρισμένων δημάρχων καὶ κοινοταρχῶν θὰ ἤτο ικανὸς νὰ θανατώσῃ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν. Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις δὲν εἶναι βεβαίως ξηρὸς διοικητικὸς μηχανισμὸς, εἶναι πρὸ πάντων ὀργανισμὸς ποὺ διαπνέεται ἀπὸ μίαν ιδέαν, τὴν ιδέαν δὲ αὐτὴν ἐνσαρκώνει ἡ ἐκλογὴ, καὶ τὸ πρόσωπον τοῦ αἵρετοῦ ἄρχοντος. Αὐτὸς εἶναι τὸ σύμβολον, ποὺ ἡμπορεῖ νὰ κρατήσῃ ὑψηλὰ τὴν ιδέαν τῆς αὐτοδιοικήσεως, ἔστω καὶ ἐπὶ τοῦ ψυχολογικοῦ μόνον ἐπιπέδου, εἰς στιγμὰς ταλαιπωριῶν καὶ καμιάτου καὶ ἀναταραχῆς. Καὶ τὸν χαρακτῆρα τοῦ συμβόλου τὸν λαμβάνει ὅχι ἀπὸ τὴν ιδιότητα τοῦ δημάρχου, ἀλλ' ἀπὸ τὴν πηγὴν τῆς ἐξουσίας του, δηλ. ἀπὸ τὴν ἐκλογὴν του διὰ τοῦ λαοῦ. Ὅσοι παρεχολουθήσαμεν τὴν κίνησιν τῆς αὐτοδιοικήσεως κατὰ τὰ τελευταῖα χαλεπὰ ἔτη, ἀντελήφθημεν πόσον ἀνηλεὲς σφυροκόπημα κατὰ τῆς ιδέας τῆς αὐτοδιοικήσεως ἀπετέλει ἐκείνη ἡ παράλογος καὶ ἐνίοτε ἐγκληματικὴ ἐναλλαγὴ διαφόρων ἀπιθάνων καὶ ἐνίοτε μακρόθεν ἐρχομένων προσωπικότητων εἰς τὰς θέσεις τῶν δημάρχων καὶ τῶν κοινοταρχῶν. Δὲν θὰ λησμονήσω ποτὲ τὴν ἐκπληξιν, ποὺ ἐδοκίμασα ὅταν εἰς μίαν κοινότητα, τῆς ὁποίας τὴν ζωὴν εἶχα προσωπικούς λόγους νὰ παρακολουθῶ καὶ ἡ ὁποία ἔμεινε ἐπὶ μῆνας χωρὶς πρόεδρον, διότι πολλοὶ διεξεδίκουν τὴν θέσιν ἀπὸ τὸν ὑπουργόν, αἰφνιδίως ἐπληροφωρήθην μίαν ὥραιαν πρωτὴν, ὅτι εἶχε διορισθῇ πρόεδρος ὁ κλητὴρ τῆς κοινότητος, κατορθώσας νὰ παραγκωνίσῃ ὅλους τοὺς ἄλλους, χάπως ἀξιολογωτέρους ὑποψηφίους. Τὸ πρᾶγμα ἐθεωρήθη φοβερὸν μαζὶ καὶ ἀστεῖον, καὶ μετ' ὀλίγας ἡμέρας, ὁ ὑπουργὸς ἐδήλωσεν ὅτι ὁ διορισμὸς εἶχε γίνοι ἐκ παραδρομῆς.

Ὑπὸ τοιούτους ὅρους, ἡ τοπικὴ ζωὴ παύει νὰ σφυρηλατῆται, παύει ἄρα

καὶ νὰ ζωογονῇται καὶ ν' ἀποδίδῃ. Πρέπει λοιπὸν νὰ γίνη τώρα ἔντονος προσπάθεια ν' ἀναζωογονηθῇ, νὰ ἀναπνεύσῃ ἐλευθέρως, νὰ ἀνακτήσῃ τὴν παλαιὰν τῆς ζωτικότητα καὶ τότε μόνον θὰ ἐπιτρέπεται νὰ κρίνωμεν, ἐὰν ὁ δῆμος καὶ ἡ κοινότης θὰ δύνανται ν' ἀνταποκριθούσιν εἰς τὸν εὐρὺν καὶ ἐκτετατωμένον προσορισμόν, τὸν ὁποῖον ἀποδίδομεν αὐτοῖς, καὶ ἂν θὰ ἀποδειχθούσιν ἄξιοι νὰ διαδραματίσων μέσσα εἰς τὴν ἐθνικὴν μας δραστηριότητα, τὸν ὑψηλὸν ρόλον, τὸν ὁποῖον ἀείποτε ἀπένειμεν εἰς τὸν Ἑλληνικὸν δῆμον καὶ εἰς τὴν Ἑλληνικὴν κοινότητα ἢ ἐθνικὴν μας ἱστορίαν.