

Η ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ «ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ»
ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ:
Ο Ν. 2539/1997

Με το ν. 2539/1997, η Πολιτεία προέβη στην αναδιαμόρφωση του καθεστώτος των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμων, κοινοτήτων και επαρχειών). Η μεταρρύθμιση αυτή χαρακτηρίζεται από το πλεονέκτημα του εκσυγχρονισμού. Ταυτοχρόνως όμως δε στερείται και ορισμένων νομικών και οργανωτικών προβλημάτων. Τα εν λόγω προβλήματα επιβάλλουν την ενεργοποίηση τόσο του νομοθέτη όσο και της διοίκησης προς την κατεύθυνση της σαφούς οριοθέτησης των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, της προσεκτικής παρακράτησης των τοπικών υποθέσεων υπέρ των ΟΤΑ, και της καλύτερης επικοινωνίας μεταξύ των ενδιαφερομένων και των αρμόδιων αρχών.

Οι δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1998¹ έδωσαν λαβή για την ανακίνηση της συζήτησης που είχε ως αντικείμενο, αφενός, τη συνταγματικότητα και, αφετέρου, τη σκοπιμότητα της νομοθετικής αναδιάταξης του διοικητικού χάρτη των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) της χώρας μας.² Ο λόγος που αρθρώθηκε δεν περιορίστηκε στην έκθεση του πολιτικού απολογισμού και προϋπολογισμού του έργου των υπο-

* Αναπληρωτής Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου-Διοικητικών Θεσμών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

1. Οι δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές έλαβαν χώραν στις 19 και 17 Οκτωβρίου 1998. Το άρθρο γράφτηκε στα τέλη του 1998.

2. Βλ. τις διατάξεις του ν. 2539/1987 για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και των ν. 2218/1994, 2307/1995, 2399/1996 (άρθρο 14) και 2647/1998 για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Για το θεσμό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, βλ. αντί πολλών τον σχετικό τόμο-αφιέρωμα της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης (επιμ. Κ. Σπανού - Άλκ. Ρήγος - Μ. Σπουρδαλάκης), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1997.

ψηφίων, των δημοτικών παρατάξεων ή, και σε ορισμένη έκταση, των πολιτικών κομμάτων, αλλά περιέλαβε και αυτή καθαυτή την πρόσφατη αναδιάρθρωση των ΟΤΑ. Και τούτο είναι εύλογο, αν αναλογιστεί κανείς ότι μια τέτοιου είδους νομοθετική επιλογή έχει κατεξοχήν πολιτικό χαρακτήρα. Δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας όμως ότι ο νομοθέτης πραγματοποιήσει ταυτοχρόνως και μια διοικητική επιλογή, η οποία επηρέασε ριζικά τον τρόπο διαχείρισης —«διοίκησης», για να χρησιμοποιήσουμε τον όρο του Συντάγματος— των δημόσιων υποθέσεων. Αν μάλιστα η επιλογή αυτή συνδυαστεί με την αντίστοιχη για την αναρρύθμιση και λειτουργία των περιφερειών,³ καθίσταται φανερό η τομή, η οποία επήλθε στη άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας στον τόπο μας. Οι ανατιθέμενες από τον νομοθέτη αρμοδιότητες στους ΟΤΑ και των δύο επιπέδων, είτε ως τοπικές είτε ως κατ' ανάθεση ασκούμενες κρατικές (αρμοδιότητες), δεν παύουν να συνιστούν υποσύνολο των δημόσιων υποθέσεων που έχουν ως κύριο σημείο αναφοράς την Πολιτεία και κατ' αντιστοιχία την αναγωγή του τοπικού στο δημόσιο συμφέρον.

Εκείνο το οποίο πρέπει να έχει κανείς κατά νου, όταν ασχολείται με τα ζητήματα της δημόσιας διοίκησης, είναι ότι δεν αναφέρεται πλέον αποκλειστικώς και μόνον σε περιορισμένης σημασίας προβλήματα των τοπικών κοινωνιών, αλλά και σε ζητήματα που μπορούν να έχουν μεγαλύτερη εμβέλεια και επιρροή στους ενδιαφερόμενους είτε αυτοί είναι δημότες του συγκεκριμένου ΟΤΑ είτε όχι.⁴ Η ευρύτερη αυτή επιρροή θέτει, ή μάλλον προκαλεί συνειρμικά σχεδόν, ζητήματα συνταγματικότητας και καταλληλότητας των οργανωτικών επιλογών του νομοθέτη σε σχέση με το στόχο της εξασφάλισης της συνοχής του «κρατικού έργου» με την ευρεία έννοια του όρου.⁵ Η τελευταία νοείται όχι μόνον ως οργανική αλλά

3. Βλ. ν. 2503/1997.

4. Π.χ. η αρμοδιότητα του νομαρχιακού συμβουλίου να αποφασίζει τη δημιουργία χώρων υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων. Είναι φανερό ότι μια τέτοια απόφαση μπορεί να επηρεάσει όχι μόνον τους κατοίκους της περιφέρειας του συγκεκριμένου ΟΤΑ, αλλά το ευρύτερο οικοσύστημα της περιοχής. Ως εκ τούτου η απόφαση για τη δημιουργία τέτοιων χώρων προϋποθέτει εθνικό σχεδιασμό, βλ. ΣτΕ 2594/1998 (παρατεμπτική στην ολμέλεια, αλλά με ιδιαίτερος χαρακτηριστικές επισημάνσεις).

5. Αυτή περιλαμβάνει τις κάθε φύσεως διοικητικές αρμοδιότητες, οι οποίες ασκούνται κατά κανόνα είτε από κρατικά όργανα είτε από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπως είναι, μεταξύ των άλλων, και οι ΟΤΑ.

και ως λειτουργική, με δεδομένη την προαναφερθείσα φύση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ ως δημοσίων. Η διατήρηση της συνοχής συνιστά κύριο παράγοντα για την κρίση όχι μόνον περί της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του ασκούμενου δημόσιου έργου, αλλά εντέλει περί αυτής καθαυτήν της επιτυχίας της προαναφερομένης νομοθετικής μεταρρύθμισης. Μάλιστα, ίσως δε θα ήταν υπερβολικό να ειπωθεί ότι, στην πραγματικότητα, τα πρόσφατα εκλογικά αποτελέσματα συνιστούν έκφραση, εκτός των άλλων, αφενός της αμφιβολίας του εκλογικού σώματος για την πρόκληση ευεργετικών συνεπειών από τις πρόσφατες μεταβολές, και ιδίως σε αυτές που επήλθαν με το ν. 2539/1997, στη ζωή των δημοτών και, αφετέρου, της δυσπιστίας του ως προς τα κίνητρα τα οποία υπαγόρευσαν επιμέρους επιλογές, όπως η οριοθέτηση των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ, η επιλογή του εκλογικού συστήματος ή ο καθορισμός της έδρας τους. Τα ερωτηματικά αυτά εντέλει αφορούν τόσο την ισχύ των νομικών κανόνων, με τους οποίους πραγματώνεται η μεταρρύθμιση, όσο και τη συνέπεια της εφαρμογής των επικαλούμενων από τους συντάκτες τους οργανωτικών αρχών. Και οι δύο όψεις του θεσμού στηρίζουν αλλά ταυτοχρόνως και απειλούν την πειστικότητα του έναντι των εκλογέων, ώστε να φαίνεται δικαιολογημένη η παρατήρηση ότι τυχόν διάψυσή τους επισύρει την αποδοκιμασία των εμπνευστών του. Με την έννοια αυτή, όχι μόνον αξίζει αλλά είναι επιβεβλημένο να τεθεί η δεδομένη επιλογή του νομοθέτη υπό τη δοκιμασία των διατάξεων του Συντάγματος, αλλά και να εξεταστούν οι κυριότερες οργανωτικές επιλογές που αυτός ενσωμάτωσε στο κείμενο του νόμου. Στη συνέχεια εξετάζεται αφενός η νομική (Α΄) και αφετέρου η οργανωτική (Β΄) διάσταση της προβληματικής, η οποία αφορά την αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτή πραγματώθηκε με τον ν. 2539/1997.

1. Η ΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ

Η πρωτοβουλία του νομοθέτη να προβεί σε αναγκαστική αναδιάρθρωση των υπαρχόντων δήμων και κοινοτήτων, με τη διεύρυνση της εδαφικής περιφέρειας των πρώτων και τη συρρίκνωση του αριθμού των δεύτερων, ήταν εύλογο να προκαλέσει τόσο πολιτικές αντιδράσεις όσο και νομικό προβληματισμό για το συνταγματικώς επιτρεπτό (ανεκτό) της.

α) Αφετηρία για την αντιμετώπιση του θεσμικού σκέλους του προβλήματος αποτελεί το ίδιο το Σύνταγμα, το οποίο, ως γνωστόν, στο άρθρο 102 παρ. 1 καθιερώνει το δίπολο δήμος-κοινότητα ως το ελάχιστο οργανωτικό σχήμα για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Έχει υποστηριχτεί στην επιστήμη ότι είναι επιτρεπτό στον νομοθέτη να αλλοιώνει την οργανωτική φυσιογνωμία των ΟΤΑ, προβαίνοντας στην κατάργηση των κοινοτήτων, εφόσον η λειτουργία των τελευταίων κρίνεται ως αναποτελεσματική.⁶ Η κρατούσα άποψη αποκρούει την αντίληψη αυτή, επισημαίνοντας ότι μια τέτοια ερμηνευτική εκδοχή προσκρούει απευθείας στη διατύπωση της ίδιας της συνταγματικής διάταξης.⁷ Ο συντακτικός νομοθέτης προβλέπει τη σύσταση και λειτουργία κοινοτήτων, ως πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με συνέπεια να μην είναι επιτρεπτή η ολοσχερής εξάλειψή τους από την έννομη τάξη.

β) Το επόμενο ζήτημα, το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει ο ερμηνευτής, είναι το συνταγματικώς ανεκτό της υπό εξέταση νομοθετικής παρέμβασης. Είναι άραγε επιτρεπτή η αναγκαστική συνένωση-αναδιαμόρφωση των υφιστάμενων ΟΤΑ, ή μήπως προσκρούει στο συνταγματικώς κατοχυρωμένο τεκμήριο αρμοδιότητάς τους (των ΟΤΑ) να επιλαμβάνονται των τοπικών υποθέσεων; Η απάντηση που δίδεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική.⁸ Η συνένωση ή συγχώνευση δήμων ή και κοινοτήτων δεν προσκρούει στο Σύνταγμα, δεδομένου ότι συνιστά ζήτημα γενικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος. Πράγματι, η οργανωτική διάρθρωση των ΟΤΑ της χώρας δεν απο-

6. Βλ. Δ. Κατσούλης, «Η κατάργηση των κοινοτήτων και το Σύνταγμα», *ΕΑΔΔ*, 1989, σ. 494 κ.ε., και του ίδιου, *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 53 κ.ε. και ιδίως σ. 63-64.

7. Βλ. Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Διοίκηση και Πολιτεία, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1998, σ. 17, όπου και η έκθεση του σχετικού προβληματισμού. Βλ. επίσης Γ. Δρόσος - Θ. Φορτσάκης, «Γνωμοδότηση προς το ΥπερδΔΑ για τη συνταγματικότητα του σχεδίου - Ιωάννης Καποδίστριας», 1997, παραγρ. 12. Πρ. Δαγτόγλου, *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, 3η έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, αρ. 1091 και Ν.-Κ. Χλέπας, *Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 256.

8. ΣτΕ 3194/1990 ολομ., *ΤοΣ*, 1991, σ. 644 κ.ε. Απόσπασμα της απόφασης αυτής παρατίθεται και στο Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση...*, ό.π., σ. 24-25. Σχολιασμό της βλ. στο Δ. Κατσούλης, «Οι συνταγματικές συνιστώσες της αναδιάρθρωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Παρατηρήσεις στην απόφαση 3194/1990 της ολομέλειας του ΣτΕ», στο *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 65.

τελεί τοπική υπόθεση κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 1 Συντ., δεδομένου ότι έχει γενικότερο χαρακτήρα, ο οποίος συνδέεται με την εξυπηρέτηση ευρύτερου του τοπικού δημόσιου συμφέροντος.⁹ Πρόκειται για τη δομή οργανωτικών μονάδων του κράτους, οι οποίες είναι εντεταλμένες με την άσκηση τοπικών αλλά και κρατικών, κατ' ανάθεση, αρμοδιοτήτων.¹⁰ Συνεπώς, η επέλευση μιας τέτοιας έκτασης μεταβολής της δομής και των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ δεν μπορεί να χαρακτηριστεί τοπική υπόθεση αποκλειστικής αρμοδιότητάς τους παρά μόνον ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος και σημασίας, το οποίο προϋποθέτει ενιαίο σχεδιασμό καθώς και ταυτόχρονη και ομοιόμορφη νομοθετική παρέμβαση.

Αντιθέτως, επιμέρους ζητήματα που συνδέονται με τοπικές ιδιαιτερότητες, όπως λ.χ. η επιλογή της έδρας του ΟΤΑ, έχουν κυρίως τοπική φύση και ως εκ τούτου πρέπει να ζητείται η γνώμη ή να προβλέπεται η αντιμετώπισή τους με απόφαση των οικείων δήμων ή κοινοτήτων. Τούτο επιβάλλεται από το άρθρο 102 παρ. 1 Συντ. όπως αυτό ερμηνεύεται υπό το φως της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής καθώς και το άρθρο 5 ΕΧΤΑ, έστω και αν έχει διατυπωθεί επιφύλαξη ως προς την εφαρμογή του από το ελληνικό κράτος.¹¹

γ) Τέλος, ένα εξίσου σημαντικό πρόβλημα, το οποίο αξίζει να ελκύσει την προσοχή μας, γεννάται σε σχέση και με τις ασκούμενες αρμοδιότητες. Η πρόσφατη νομολογία της ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση¹² επι-

9. Για τις έννοιες αυτές, βλ. Μ. Στασινοπούλου, *Η τοπική αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι*, Νομικά Μελέται, 1972, σ. 186 κ.ε. Πρ. Παυλόπουλος, «Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση», *Πολιτική*, τχ. 5, 1985, σ. 63, και Κ. Ρέμελης, *Προβλήματα αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης*, *Τοπική αυτοδιοίκηση και κοινωνία*, Αθήνα, 1986, σ. 111 κ.ε. Επίσης Δ. Κατσούλης, «Οι συνταγματικές συνιστώσες», *ό.π.*, σ. 66-67.

10. ΣτΕ 263, 376, 377 και 888/1997. Βλ. και Δ. Κατσούλης, «Οι συνταγματικές συνιστώσες», *ό.π.*, σ. 66.

11. Βλ. Αντ. Μανιτάκης, «Γνωμοδότηση προς το Υπεσδδα», 1997, αρ. 5. Επίσης, Αν. Τάζου, «Ο ευρωπαϊκός χάρτης της τοπικής αυτονομίας, ερμηνευτική προσπάθεια», *ΕΕΕυρΔ*, τχ. 3, 1991, σ. 613 κ.ε., και Δ. Φιλίππου, «Ο ευρωπαϊκός χάρτης της τοπικής αυτονομίας και η σημασία του για τους ελληνικούς ΟΤΑ», *ΔιοικΔικ*, 1995, σ. 285 κ.ε. Ειδικώς για τη σχέση Συντάγματος, ΔΚΚ και ΕΧΤΑ, βλ. Γ. Παπαδημητρίου, «Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Σκέψεις για τη διαλεκτική σχέση Συντάγματος, ΔΚΚ και ΕΧΤΑ», *ΤοπΑ*, τχ. 4-5, 1991, σ. 9 κ.ε.

12. ΣτΕ 3442, 3444/1998 ολομ., στις οποίες αναφέρονται επί λέξει τα ακόλουθα:

τρέπει το συμπέρασμα ότι οι αναγνωριζόμενες στους ΟΤΑ αρμοδιότητες τελούν πάντοτε υπό την επιφύλαξη του συνταγματικώς ε-

«...Στον νομοθέτη, κατ' αρχήν, απόκειται να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης ορισμένου διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού ή άλλου τομέα για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού πέραν ή υπέρτερου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Ελλικράτεια κρατικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είτε τέλος να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν ανάμιξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων. Κατά τον ίδιο λόγο, δεν αποκλείεται στον νομοθέτη να ορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων, που ανήκουν στο Κράτος ή κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, μεταφέρονται στην αρμοδιότητα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και καθίστανται εφεξής υποθέσεις αρμοδιότητας και ενδιαφέροντος οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης, δεύτερης ή άλλης βαθμίδας. Κατά την κατανομή αυτή των υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κριτήριο είναι προδηλώς η ίδια η φύση της κατηγορίας αυτής των υποθέσεων, αν δηλαδή από τη φύση τους ως τοπικών υποθέσεων πρέπει να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρύτερη ή στενότερη εδαφική αρμοδιότητα γιατί, κατά περίπτωση, αφορούν υποθέσεις που η διαχείρισή τους έχει επίπτωση σε μικρότερη (δήμοι, κοινότητες) ή ευρύτερη περιφέρεια. Περαιτέρω, δεν αποκλείεται επίσης στον νομοθέτη να μεταβάλει άποψη, συνεπώς και πολιτική, και υποθέσεις που ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν έκρινε ότι πρέπει να ανατεθούν σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ορισμένης βαθμίδας να κρίνει ότι αποτελούν εφεξής υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και το αντίθετο. Όριο στην ευχέρεια αυτή του νομοθέτη ως προς το να μεταβιβάσει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και να τις καταστήσει τοπικές είναι το ίδιο το Σύνταγμα, στο βαθμό που από αυτό συνάγεται ότι ορισμένες κατά περίπτωση κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνον της κεντρικής ή της περιφερειακής κρατικής αρμοδιότητας, ενόψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών ή και της ίδιας της μορφής τής κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαίρετου και ενιαίου και της συνακόλουθης θέσης που έχουν κατά το Σύνταγμα, στην οργάνωση της πολιτείας, οι περιφερειακές υπηρεσίες. Εξάλλου, το Κράτος ως αδιαίρετη ενότητα και η ακεραιότητα (μη ομοσπονδιακός χαρακτήρας) της ελληνικής ειδικότητας είναι εγγυημένα από το Σύνταγμα, το αδιάσπαστο δε και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων, μπορεί να εξασφαλιστεί. Συνοσίτως και υποθέσεις που ανήκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί ο νομοθέτης να αναγάγει ήδη σε υποθέσεις κρατικού ενδιαφέροντος και να μεταβιβάσει σε κρατικά όργανα (κεντρικά ή περιφερειακά) τις σχετικές αρμοδιότητες, υπό τον όρο της τηρήσεως των μνημονευμένων συνταγματικών διατάξεων. Οι σχετικές δε ρυθμίσεις του νόμου υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου, που είναι εν προκειμένω (ως προς τον χαρακτηρισμό των υποθέσεων ως κεντρικών, περιφερειακών ή τοπικών) έλεγχος οριακός. Τέλος, το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές εκλέγονται δε σημαίνει ότι έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα».

πιτρεπτού της μεταβίβασης και άσκησής τους από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα. Το ζήτημα αυτό ερευνάται σε τελευταίο βαθμό από τον δικαστή, ο οποίος αποφαινεται οριστικώς επ' αυτού. Η δικαστική αποδοχή ωστόσο της δυνατότητας άσκησης από τα όργανα των ΟΤΑ και (κατ' ανάθεση) κρατικών αρμοδιοτήτων¹³ συμβάλλει στην παράταση της αβεβαιότητας και του κινδύνου ανατροπής της διοικητικής κατάστασης, η οποία δημιουργείται ύστερα από αξιοποίηση της σχετικής νομοθετικής επιλογής.

2. Η ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Οι συντάκτες του νόμου προέκριναν τη λύση της αναδιάρθρωσης της δομής της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να επιτύχουν σειρά στόχων. Οι εν λόγω στόχοι είναι, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου,¹⁴ ο *εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος, η δημιουργία πρωτοβάθμιων ΟΤΑ νέου τύπου, προσανατολισμένων στη φιλοσοφία των ανοικτών πόλεων, η αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος, η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων, η νομιμότητα, διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος στην τοπική εξουσία*. Για την επίτευξη των πιο πάνω στόχων γίνεται επίκληση ορισμένων αρχών και οργανωτικών κανόνων που διέπουν τη συγκεκριμένη ρύθμιση. Οι αρχές αυτές εξετάζονται στη συνέχεια (α' -ε'), προκειμένου, αφενός, να προσδιορισθεί το ακριβές περιεχόμενό τους και, αφετέρου, να διαπιστωθεί η συνέπής (ή μη) ενσωμάτωσή τους στο κείμενο του νόμου.

α. Η αρχή της συντονισμένης δράσης

Στην εισηγητική έκθεση του νόμου γίνεται επίκληση της ανάγκης για την εφαρμογή της αρχής της συντονισμένης δράσης. Η αρχή αυτή βρίσκει πεδίο εφαρμογής σε σχέση με την οικονομική χρηματοδότηση των ΟΤΑ, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 13 του νόμου. Τα χρηματοδοτικά μέσα του προγράμματος αυτού περιλαμβάνονται στο πενταετές ή επταετές Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτο-

13. Βλ. τις αμέσως πιο πάνω (σημ. 10) δικαστικές αποφάσεις.

14. Στο Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση...*, ό.π., σ. 267 κ.ε.

διοίκησης που προβλέπει ο νομοθέτης. Το ζήτημα βεβαίως είναι αν οι πόροι αυτοί επαρκούν ή χρειάζονται πρόσθετη ενίσχυση, καθώς και τι μέλλει γενέσθαι στη συνέχεια, δηλαδή μετά την πάροδο της πενταετίας ή της επταετίας. Ας ελπίσουμε ότι η σιωπή του νομοθέτη δε θα ερμηνευτεί ως υπόδειξη για νέα φορολογική επιβάρυνση των δημοτών.

Η αρχή της συντονισμένης δράσης όμως επιβάλλει, εκτός των άλλων, και την ευδιάκριτη, ορθολογική και συντονισμένη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιμέρους επιπέδων άσκησης της δημόσιας διοίκησης. Τούτο σημαίνει ότι μεταξύ των κεντρικών κρατικών οργάνων, των περιφερειών, των δήμων και κοινοτήτων καθώς και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων πρέπει να υπάρχει σαφώς οριοθετημένη κατανομή αρμοδιοτήτων. Σε διαφορετική περίπτωση η σύγχυση καθιστά, αφενός, τον πολίτη επιφυλακτικό και επικριτικό και, αφετέρου, τη δημόσια διοίκηση αμήχανη και αδύναμη να αντιμετωπίσει και να λύσει τα προβλήματα που ανακύπτουν. Μάλιστα σήμερα πλέον, ύστερα από τις πολυάριθμες διοικητικές μεταβολές που έχουν εισαχθεί, ίσως να υπάρχει ανάγκη για ένα ενιαίο κείμενο με τη μορφή κώδικα, όπου θα αποτυπώνονται οι επιμέρους αρμοδιότητες, τουλάχιστον των ΟΤΑ και των δυο βαθμίδων, αποκαθαρωμένες από επικαλύψεις, επαναλήψεις ή ασάφειες ώστε το διοικητικό τοπίο να αποσαφηνιστεί.

β. Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης

Η προηγούμενη αρχή προτάσσεται στην εισηγητική έκθεση, προκειμένου να θεμελιωθεί η επόμενη (αρχή) της κοινωνικής συναίνεσης, στην οποία στοχεύει εμφανώς, αλλά και την οποία υπογραμμίζει emphaticώς ο νομοθέτης. Τούτο είναι εύλογο, αν αναλογιστεί κανείς ότι η εξασφάλιση της νομιμοποίησης αποτελεί μέλημα κάθε κυβερνήσεως. Για να θυμηθούμε τα πάντα επίκαιρα λόγια του Αρίστοβουλου Μάνεση:¹⁵ «Στις κοινωνίες της εποχής μας ιδίως, η εξουσία προσπαθεί να στηριχθεί περισσότερο στην παραδοχή ή έστω, στην ανοχή παρά στον καταναγκασμό». Υπό την έννοια αυτή, είναι ευεξήγητη η φροντίδα των συντακτών τού υπό συζήτηση νόμου να επικαλεστούν, αφενός, την ύπαρξη κοινωνικής αποδοχής

15. Αρ. Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Π. Σάκουλας, Θεσσαλονίκη 1980, σ. 75.

της πρωτοβουλίας τους και, αφετέρου, να προβούν στη διαφοροποίησή της από τις φωνές διαμαρτυρίας που ακούστηκαν από ορισμένους τοπικούς φορείς αλλά και εκπροσώπους πολιτικών κομμάτων. Η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία πάντως, ίσως θα είχε εξελιχθεί ομαλότερα, αν είχε διεξαχθεί εκτατικός και εντατικός διάλογος, ο οποίος θα επέτρεπε να ληφθεί υπόψη σε μεγαλύτερο βαθμό η γνώμη των τοπικών κοινωνιών, ιδίως σε σχέση με ζητήματα άμεσου ενδιαφέροντός τους,¹⁶ όπως π.χ. ο καθορισμός των ορίων μεταξύ ορισμένων ΟΤΑ ή της έδρας τους. Σημειώνεται ότι ως προς το πρώτο ζήτημα (δηλαδή τον προσδιορισμό των εδαφικών ορίων) την ανάγκη συμμετοχής των ενδιαφερομένων επισημαίνει το άρθρο 5 ΕΧΤΑ, υπογραμμίζοντας την τοπική υφή του, έστω και αν ως προς το άρθρο αυτό εξακολουθεί να ισχύει η επιφύλαξη του ελληνικού κράτους, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν. Τέλος, ένας παράγοντας ο οποίος φαίνεται να μην επέτρεψε την ταχύτερη κοινωνική εκτόνωση ήταν και το γεγονός ότι η εφαρμογή του νόμου δε συνδέεται με την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, η προσβολή των οποίων θα επέτρεπε τη δημοσίευση κάποιων δικαστικών αποφάσεων. Υπενθυμίζεται ότι η δικαστική απόφαση συνιστά μέσο όχι μόνον επίλυσης των διαφορών αλλά και εξασφάλισης της νομιμοποίησης των επιλογών των κυβερνώντων. Επομένως, η αδυναμία ή η υπερβολική δυσχέραση (παραδεκτής) προσφυγής στη δικαιοσύνη επιτείνει την τυχόν υπάρχουσα ένταση, εμποδίζοντας την αποφόρτισή της.

γ. Οι αρχές της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης

Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων συνδέεται έντονα με το δικαίωμα συμμετοχής του δημότη στα κοινά.¹⁷ Το εν λόγω δικαίωμα φαίνεται να περιορίζεται κατ' επίκληση της ανάγκης αποτελεσματικής διοίκησης των ΟΤΑ, οι οποίοι τώρα πλέον αποκτούν ικανό μέγεθος. Πρέπει ωστόσο να παρατηρηθεί ότι το ζητούμενο δεν είναι τόσο η άρση της διαφαινόμενης σύγκρουσης όσο αυτή καθυατήν η αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων που αναθέτει ο

16. Υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι είναι τοπικού χαρακτήρα.

17. Βλ. τις παραπομπές που παρατίθενται στην σημείωση 6 της Εισηγητικής Έκθεσης.

νομοθέτης στους ΟΤΑ προς το συμφέρον των δημοτών και εν γένει των κατοίκων τους. Το μέγεθος των νέων δήμων, συνδυαζόμενο, αφενός, με τη σαφήνεια των αρμοδιοτήτων και, αφετέρου, με την άρτια οργάνωσή (τους), θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα για τη μείωση των παρατηρούμενων πελατειακών φαινομένων.¹⁸ Από την άλλη πλευρά όμως, η εντεινόμενη ανάθεση αρμοδιοτήτων (ιδίως κρατικών) σε αυτούς, η οποία σε αρκετές περιπτώσεις δε συνδυάζεται με την κατάλληλη οργανωτική δομή για την υποδοχή τους, δημιουργεί σύγχυση, πρόσθετη πολυπλοκότητα και αποξένωση του δημότη από τα αρμόδια όργανα. Θετικό βήμα για την αντιμετώπιση του διαφαινόμενου προβλήματος πρέπει να θεωρηθεί πάντως η διατήρηση ορισμένων πλεονεκτημάτων υπέρ των κατοίκων των μικρών χωριών.

δ. Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας

Η αναφορά στην αρχή αυτή εκφράζει το μέλημα αλλά και την αγωνία του νομοθέτη για την ορθολογική κατανομή τόσο των αρμοδιοτήτων όσο και των προκηρυσσόμενων έργων. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η φύση των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων τοπικών οργάνων μπορεί να συμβάλει περιορισμένα στην επίτευξη αυτού του στόχου. Η ισότιμη και αρμονική κατανομή των προκηρυσσόμενων έργων προϋποθέτει ενιαίο-κεντρικό σχεδιασμό που δύσκολα μπορεί να πραγματοποιηθεί από τους ΟΤΑ, η έλλειψή του δε είναι αμφίβολο αν μπορεί να υποκατασταθεί από την προβλεπόμενη¹⁹ διοικητική εποπτεία.

ε. Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης

Η επίκληση της αρχής της εγγυημένης αντιπροσώπευσης γίνεται από τους συντάκτες του ν. 2539/1997, προκειμένου να καταδειχθεί ότι όλες οι προϋπάρχουσες θεσμικές-οργανωτικές οντότητες θα εξακολουθήσουν να αντιπροσωπεύονται στα όργανα των νέων ΟΤΑ. Παρ' όλα αυτά, αφενός, η μη εκπροσώπηση των εδρών των δήμων πληθυσμού άνω των χιλίων (1000) κατοίκων με τη σύσταση

18. Πρβλ. τις σχετικές επισημάνσεις της Εισηγητικής Έκθεσης στο Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση...*, ό.π., σ. 262.

19. Βλ. τη διάταξη του άρθρου 102 παρ. 5 Συντ.

τοπικού συμβουλίου²⁰ και, αφετέρου, η παράλειψη υιοθέτησης της αρχής της αναλογικότητας κατά την κατανομή των εδρών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων επιτρέπει τη διαπίστωση εν μέρει ανακολουθίας μεταξύ των προθέσεων του νομοθέτη και των λύσεων που υιοθέτησε. Είναι ευνόητο ότι ο περιορισμός της αντιπροσωπευτικότητας λειτουργεί ανασταλτικά στη συνείδηση τόσο των κατοίκων των εδρών των νέων ΟΤΑ όσο και των δημοτών εκείνων οι οποίοι τάσσονται υπέρ της υιοθέτησης του γνήσιου αναλογικού εκλογικού συστήματος. Η «αναλογική» μπορεί να λειτουργήσει με λιγότερους τριγμούς στην εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε σύγκριση με το αντίστοιχο πεδίο των εθνικών εκλογών. Υπό την έννοια αυτή, η έστω και πειραματική υιοθέτησή της είναι ευπρόσδεκτη, δεδομένου ότι θα διευκολύνει τη συναγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

Η ανάπτυξη που προηγήθηκε ανέδειξε ορισμένα από τα προβλήματα τα οποία δημιουργεί η θέση σε ισχύ και εφαρμογή του νέου νόμου. Η διαφαινόμενη, αφενός, ασυμβατότητα επιμέρους διατάξεων (του εν λόγω νόμου) με το Σύνταγμα και, αφετέρου, αναντιστοιχία μεταξύ των προθέσεων του νομοθέτη και των επιλογών που αποτύπωσε στο κείμενο του νόμου δικαιολογεί και την έντονη προσδοκία για την εξομάλυνσή τους. Η ιδιαιτερότητα τής υπό εξέταση περίπτωσης συνδέεται, εκτός των άλλων, και με την περιορισμένη δυνατότητα επέμβασης του δικαστή, η οποία επισημάνθηκε προηγουμένως. Ταυτοχρόνως όμως, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας ότι η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέεται αμέσως με τη συμμετοχή των δημοτών. Το δικαίωμα συμμετοχής στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, ένα πραγματικά σημαντικό δικαίωμα, αποκτά ξεχωριστή σημασία ενόψει και του γεγονότος ότι ο ασκούμενος δικαστικός έλεγχος (συνταγματικότητας) είναι έλεγχος ορίων.²¹ Επομένως, το ζητούμενο είναι η διασφάλι-

20. Βλ. άρθρο 4 παρ. 1, εδαφ. β' του ν. 2539/1997 και τη συναφή παρατήρηση στην Έκθεση της Επισημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, στο Χ. Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση...*, ό.π., σ. 432.

21. Βλ. τις παρατιθέμενες στην σημ. 12 πρόσφατες δικαστικές αποφάσεις.

ση του συμμετοχικού χαρακτήρα και της εύρυθμης λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται με: α) την πραγματοποίηση ουσιαστικού διαλόγου μεταξύ της Πολιτείας και των εμπλεκόμενων φορέων ώστε να αντιμετωπίζονται τα ανακύπτοντα προβλήματα και να εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη εφαρμογή του νόμου·

β) την προσεκτική παρακράτηση της ρύθμισης των τοπικών ζητημάτων υπέρ των ΟΤΑ·

γ) την αποκάθαρση, καταγραφή και εντέλει σαφή οριοθέτηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων των επιμέρους επιπέδων διαχείρισης των δημόσιων υποθέσεων ώστε να καταστεί ασφαλής η άσκησή τους. Η σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου είναι εντελώς απαραίτητες, προκειμένου να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων στο διοικητικό μηχανισμό του κράτους, η οποία φαίνεται ότι έχει διαταραχτεί ύστερα από τις πρόσφατες αλλεπάλληλες και πολυεπίπεδες μεταβολές που έχουν επέλθει. Πάντως δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι οι επισημάνσεις που προηγήθηκαν δεν παύουν να έχουν προεισαγωγικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι οι συνέπειες της σχετικής μεταρρύθμισης θα καταστούν εμφανείς ύστερα από ικανό χρόνο, οπότε θα καταστεί δυνατός ο εγκυρότερος σχολιασμός τους. Άλλωστε δεν πρέπει να ξεχνά ποτέ κανείς τα όσα έγραφε ο Ιωάννης Καποδίστριας στις 14 Σεπτεμβρίου 1831, σε σχετική επιστολή του προς τον Εϋνάρδο: «*Ας λέγωσι και ας γράφωσι ό,τι θέλουσιν. Έρχεται όμως καιρός ότε οι άνθρωποι κρίνονται ουχί καθ' όσα είπαν ή έγραψαν περί των πράξεων αυτών, αλλά κατά την μαρτυρίαν των πράξεων*».²²

22. Βλ. Δ. Παπανικολαΐδου, *Η συμβολή του Ιωάννου Καποδίστριας εις την οργάνωσιν της ελληνικής διοικήσεως*, Αριστοτέλειον Πανεπιστήμιον Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 1979, σ. 9.