

Σχέδιο Αιτιολογικής Έκθεσης

Με το κείμενο του προτεινόμενου σχεδίου νόμου επιχειρείται σύμφωνα με το ν. 4622/2019 (Α' 133) για το «Επιτελικό Κράτος» η νομοθετική κωδικοποίηση όλων των σχετικών νομοθετημάτων, που έχουν εκδοθεί έως και σήμερα – Μάρτιος 2022 - και περιλαμβάνουν ρυθμίσεις σχετικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ως γνωστόν, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων και της Δημοκρατίας, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με το ν. 1850/1989 (Α' 144), ο οποίος συμπορεύτηκε μαζί της σχεδόν από τη σύσταση του Ελληνικού κράτους.

Εξάλλου, με το ν. 1065/1980 (Α'168), ο οποίος αποτελεί ουσιαστικά τον πρώτο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, τις κωδικοποιήσεις που ακολούθησαν καθώς και μια πληθώρα νομοθετημάτων τα οποία είχαν άλλοτε συστηματικό και άλλοτε αποσπασματικό χαρακτήρα διαμορφώθηκε σταδιακά το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, που διέπει την οργάνωση και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η οργάνωση και η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε διαχρονικά αντικείμενο πολλαπλών και διαδοχικών νομοθετικών επεμβάσεων, οι οποίες είχαν άλλοτε συστηματικό και άλλοτε αποσπασματικό χαρακτήρα.

Οι πιο θεμελιώδεις εξ αυτών είναι οι εξής:

α) ο ν. 2218/1994 (Α' 90), που μαζί με τον ν. 2240/1994 (Α'153), κατήργησαν τις κρατικές νομαρχίες, ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, και τις αντικατέστησαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.). Οι διατάξεις των δύο αυτών νομοθετημάτων, καθώς και οι λοιπές διατάξεις που ακολούθησαν και αφορούσαν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο με το π.δ. 30/1996 (Α' 21), ήτοι τον «Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»,

β) το π.δ. 410/1995 (Α' 231), με το οποίο κωδικοποιήθηκε σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» το σύνολο της υφιστάμενης κατά το χρόνο εκείνο βασικής νομοθεσίας για τους ΟΤΑ Α' Βαθμού (μεταξύ των οποίων και οι προϊσχύσαντες Δημοτικοί και Κοινοτικοί Κώδικες, ήτοι ο ν. 1065/1980 (Α' 168), καθώς και τα π.δ. 76/1985 (Α' 27) και 323/1989 (Α' 184), οι διατάξεις των οποίων συμπεριελήφθησαν στην εν λόγω κωδικοποίηση),

γ) ο ν. 2539/1997 (Α' 244) – «Πρόγραμμα Καποδίστριας», με τον οποίο δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο ΟΤΑ Α' Βαθμού, με τη συνένωση των 5.755 δήμων και κοινοτήτων της χώρας σε νέους διευρυμένους 1.034 δήμους και κοινότητες, με κύριο στόχο τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικότερης διαχείρισης των δημοτικών υποθέσεων,

δ) ο ν. 3463/2006 (Α' 114), με τον οποίο εισήχθη ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων και καταργήθηκε το προαναφερθέν π.δ. 410/1995,

ε) ο ν. 3852/2010 (Α' 87) - «Πρόγραμμα «Καλλικράτης», με τον οποίο επανασχεδιάστηκε συνολικά η τοπική αυτοδιοίκηση, Α' και Β' Βαθμού, με τη συγκρότηση των νέων «ισχυρών» πληθυσμιακά και χωρικά Δήμων, με την αντικατάσταση των πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων από τις Περιφέρειες (και την αντίστοιχη αντικατάσταση των πρώην Περιφερειών, που αποτέλεσαν μορφή αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης, από την αποκεντρωμένη διοίκηση), καθώς και με τη μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού,

στ) ο ν. 4555/2018 (Α' 133) - Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι», με τον οποίο εισήχθη διάκριση των Δήμων και των Περιφερειών σε επιμέρους κατηγορίες, ανάλογα με τα πληθυσμιακά και χωρικά δεδομένα της Χώρας,

ζ) καθώς και ο ν. 4804/2021 (Α' 90) - «Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών», με τον οποίο επιχειρήθηκε συνολικά να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα του ρυθμιστικού πλαισίου ως προς τη διαδικασία υποβολής υποψηφιότητας, ψηφοφορίας και ανάδειξης του επιτυχόντος συνδυασμού και των επιλαχόντων συνδυασμών και των τακτικών και αναπληρωματικών αιρετών προσώπων κατά τη διεξαγωγή των εκλογών των δημοτικών και των περιφερειακών αρχών.

Από τα ανωτέρω νομοθετήματα, κανένα δεν επιχείρησε συστηματικό και πλήρη σχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο του Α', όσο και του Β' βαθμού. Κανένα νομοθέτημα δεν επιχείρησε ριζική τομή στο υφιστάμενο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ, καταργώντας συνολικά και χωρίς αμφιβολία τις προγενέστερες διατάξεις. Αντίθετα, κάθε νομοθέτημα περιορίστηκε σε έναν μεγαλύτερο ή μικρότερο τομέα του κανονιστικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καταργώντας ορισμένες μόνον από τις παλαιότερες διατάξεις, με αποτέλεσμα συχνά να εφαρμόζονται ταυτοχρόνως παλαιές και νέες διατάξεις, οι οποίες προέρχονται από νομοθετήματα με διαφορετικό σχεδιασμό και στόχευση.

Εκ των ως άνω, προκύπτει με σαφήνεια ότι το κανονιστικό πλαίσιο των ΟΤΑ όχι μόνο χαρακτηρίζεται από πολυνομία, αλλά εμφανείς είναι οι αντινομίες των διατάξεων, τα κενά δικαίου, οι δυσερμήνευτες και πολύπλοκες διατυπώσεις, καθώς και τα φαινόμενα εκφραστικών και άλλων λαθών στη χρήση της ελληνικής. Όπως είναι λογικό, χωρίς όμως τούτο να είναι το αποκλειστικό αίτιο, η πολυνομία παράγει κακονομία, αφού, μετά από κάποιο όριο αριθμητικής αύξησης των νόμων, οι αντιφάσεις μεταξύ τους είναι αναμενόμενες και δύσκολα επιλύονται. Η κακονομία, με τη σειρά της, «επανατροφοδοτεί» την πολυνομία, αφού απαιτούνται νέοι νόμοι για να επιλυθούν τα προβλήματα που προκάλεσαν οι παλαιοί κακότεχνοι νόμοι. Μια περαιτέρω συνέπεια της πολυνομίας, εκτός από την κακονομία, είναι η δημιουργία γραφειοκρατίας, επιφορτισμένης να εφαρμόζει τη διογκούμενη νομοθετική παραγωγή

Υπό την οπτική των ανωτέρω, η παρούσα νομοθετική κωδικοποίηση συνάδει με τις αρχές της καλής νομοθέτησης, ενώ πληροί τους πλέον επίκαιρους προβλεπόμενους νομοτεχνικούς κανόνες, όπως αποτυπώνονται από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης στο «Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας» του 2020. Έχοντας, λοιπόν, λάβει υπόψη τις σύγχρονες μεθοδολογικές πρακτικές ενοποίησης και κωδικοποίησης των νομικών πράξεων, το θεσμικό πλαίσιο των ΟΤΑ αναδιαρθρώνεται και επανακατανέμεται με συστηματικότητα και συνοχή σε 7 Βιβλία και σε επιμέρους ενότητες σε Μέρη, Τμήματα και Κεφάλαια. Κατά αυτόν τον τρόπο, το νέο νομοθέτημα αποκαθιστά την ενότητα του γράμματος όσο και του πνεύματος του νόμου, αναδομώντας έναν σύγχρονο «Κώδικα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού».