

## 5. Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το 1887, επανέρχεται στην επικαιρότητα το θέμα της αποκέντρωσης της δημοσίας διοικήσεως. Το έτος αυτό ψηφίζονται δύο βασικοί νόμοι οι οποίοι αναφέρονται στην κατάργηση της επαρχιακής διοικήσεως και στην εισαγωγή νομαρχιακής διοικήσεως μετά νομαρχιακών συμβουλίων.

Το 1891, επι πρωθυπουργίας Δεληγιάννη καταργήθηκε ο θεσμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων και επαναφέρθηκε το σύστημα της επαρχιακής διοικήσεως ενώ αργότερα -επί κυβερνήσεως Τρικούπη θα υπάρξει καινούργια μεταβολή με την επαναφορά του νομαρχιακού συστήματος χωρίς νομαρχιακά συμβούλια.

Ας δούμε όμως πιο αναλυτικά τις μεταβολές αυτές που επήλθαν κατά διαφόρους περιόδους στην περιφερειακή διοίκηση.

### A. Κατάργηση των Επαρχιών (Νόμος ΑΦΙΑ/1887).

Με το νόμο ΑΦΕΑ της 27 Μαΐου 1887 καταργήθηκε η επαρχιακή διοίκηση.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Νόμου αυτού «Η εις επαρχίας διαίρεσις του Κράτους καταργείται, οι δε νομοί διοικούνται αμέσως υπο των νομαρχών».

Βασικός λόγος καταργήσεως των επαρχιών ήταν ότι «η έμμεσος κατ' επαρχίας διοικήσεις το>ν νομών απεδείχθη εκ μακράς πείρας ου-μονον άσκοπος, αλλά και επιβλαβής εις την κανονικήν

7νειτουργίαν της δημοτικής διοικήσεως».

Οι επαρχίες είχαν καταστεί απλά μεταβιβαστικά γραφεία. Για πρώτη φορά απαντάται η κατάργηση της επαρχιακής διοικήσεως και τούτο διότι είχαν εμφανιστεί πάλιν τα μειονεκτήματα της.

### B. Εισαγωγή Νομαρχιακής διοικήσεως με Νομαρχιακά Συμβούλια (Νόμος ΑΦΝΣΤ/1887).

Ο δεύτερος βασικός νόμος του 1887 (ΑΦΝΣΤ/27.5.1887) περί Νομαρχιακών Συμβουλίων ανεγνώριζε το Νομό ως Νομικό Πρόσωπο και πρόβλεπε τη σύσταση Νομαρχιακού Συμβουλίου, το οποίο εκλέγονταν κάθε τέσσερα χρόνια.

Το Νομαρχιακό Συμβούλιο ήταν το δεύτερο όργανο μετά το Νομάρχη, όργανο διοικήσεως του Νομού. Ο αριθμός των μελών του Νομαρχιακού Συμβουλίου οριζονταν με βάση τον ολικό πληθυσμό των εγγεγραμμένων εκλογέων στους οριστικούς καταλόγους των δήμων του νομού. Αναλογούσαν 12 νομαρχιακοί σύμβουλοι σε πληθυσμό εκλογέων μέχρις 20.000 και προστίθενταν ένας νομαρχιακός σύμβουλος ανά 3.000 επί πλέον εκλογείς (αρθρ. 2).

Ο παραπάνω Νόμος παραχώρησε ευρύτατες αρμοδιότητες στα Νομαρχιακά Συμβούλια όπως την ψήφιση του προϋπολογισμού και τη ρύθμιση θεμάτων οικονομικής φύσεως του Νομού. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο επιτηρούσε, υπό την εποπτεία του Νομάρχη, τη διοίκηση των δήμων, την εκπαίδευση στα δημοτικά και δημόσια σχολεία. Έκανε έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των δήμων, των λιμενικών ταμείων και των Ιερών Ναών και πρότεινε στο

Νομάρχη και τα αρμόδια Υπουργεία μέτρα για την ανάπτυξη της κοινωνικής ευημερίας του Νομού.

Το σύστημα τούτο των Νομαρχιακών Συμβουλίων δε κράτησε για πολύ χρόνο. Το 1891, όταν ήρθε στην κυβέρνηση το αντίπαλο κόμμα (Κυβέρνηση Δεληγιάννη) στο οποίο δε συνέφερε η ευρεία εκλογική περιφέρεια αλλά η στενή, καταργήθηκε ο θεσμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων με το νόμο ΑΩΟΖ της 2 Ιανουαρίου 1891 «περί καταργήσεως των περι νομαρχιακών συμδίυλιων νόμων». Ταυτόχρονα επαναφέρθηκε το σύστημα της επαρχιακής διοικήσεως «ως Θεο\*μόν εγκλήματισθέντα εν Ελλάδι και ανήκοντα οιονεί κατά φύσιν εις τον διοικητικόν οργανισμόν της χώρας».

Αργότερα επανέρχεται στην εξουσία ο Τριούπης ο οποίος επανέφερε το νομαρχιακό σύστημα, -χωρίς τα Νομαρχιακά Συμβούλια.

#### **Γ. Το νομαρχιακό σύστημα του 1899 και η αυτοδιοίκηση των νομών.**

Το 1899, ψηφίστηκαν δύο βασικά νομοθετήματα που αναφέρονταν στη διοικητική διαίρεση του Κράτους (Νόμος ΒΧΔ/1899) και τη διοίκηση των Νομών (Νόμος ΒΧΕ/1899).

Η όλη προσπάθεια δημιουργήθηκε για να ενισχυθεί η Νομαρχιακή Διοίκηση.

α) Με την ψήφιση του Νόμου ΒΧΔ της 8 Ιουλίου 1899 «περί Διοικητικής Διαίρεσεως του Κράτους» η επικράτεια διαιρέθηκε διοικητι-

κώς, σε 26 νομούς. Κάθε νομός αποτελούσε «ίδιον νομικόν πρόσωπον» και «κΟ/θίσταται νομαρίχτειακόν συμβούλιον» ενώ «η ανωτάτη διοικητική διεύθυνση εκάστου νομού ανατίθεται εις νομάρχην» (άρθρ. 3, 4 και 5).

Η εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου ανέφερε χαρακτηριστικά:

«...Πολλοί λόγοι επιβάλλουσι περισσότεραν συγκέντρωσιν και ποιαν τινα αποκέντρωσιν. Αποκέντρωσιν από του Κυβερνητικού Κέντρου και συγκέντρωσιν εν τω Νααώ».

β) Η ψήφιση του Νόμου ΒΧΕ της 8 Ιουλίου 1899 «περί Νομών και της διοικήσεως αυτών» βελτίωσε το σύστημα της αυτοδιοικήσεως του Νομού με τα Νομαρχιακά Συμβούλια, που εισήχθηκε το 1887.

Στην εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού αναφέρονταν ότι πηγές του ήταν η γαλλική, βελγική και ιταλική νομοθεσία.

Συγκριτικά σημειώνουμε ότι ο παραπάνω νόμος περιείχε 130 άρθρα έναντι 40 του νόμου του 1887.

Ειδικότερα, κατά τις διατάξεις του ΒΧΕ νόμου «ο Νομός αποτελεί πρόσωπον νομικόν» (άρθρ. 1) και «οι Νομοί διοικούνται υπό του Νομάρχου, του Νομαρχιακού Συμβουλίου και της Επιτροπής του Νομού» (άρθρ. 2).

Ο Νομάρχης ασκεί τα καθήκοντα του κατά τα οριζόμενα στο από 5 Δεκεμβρίου 1845 Διάταγμα «περί των καθηκόντων των Νομαρχών και της

υ π η ρ ε σ ί α ς α υ τ ώ ν » εκτός αν ορίζεται άλλως στον παρόντα Νόμο (άρθρο 2).

Τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκλέγονται από τους εκλογείς του δήμου. Όπου είναι η έδρα της πρωτεύουσας του Νομού ανεξαρτήτως τάξεως, εκλέγονται τρεις νομαρχιακοί σύμβουλοι, του δήμου α' τάξεως τρεις, ενώ στους δήμους β' και γ' τάξεως δύο και ένας νομαρχιακός σύμβουλος αντίστοιχα.

Οι νομαρχιακοί σύμβουλοι αντιπροσώπευαν το Νομό και όχι το Δήλο από τον οποίο εκλέγονταν.

Το Νομαρχιακό Συμβούλιο δια μυστικής ψηφοφορίας και απολύτου πλειοψηφίας των παρόντων μελών εκλέγει τον Πρόεδρο αυτού, έναν αντιπρόεδρο και δύο γραμματείς (άρθρο. 30). Κατά τον ίδιο τρόπο εκλέγεται υπό του Νομαρχιακού Συμβουλίου και σύμφωνα με τα άρθρα 102 - 115 η πενταμελής επιτροπή του Νομού και τα αναπληρωματικά της μέλη.

Στα εν λόγω συλλογικά όργανα παραχωρήθηκαν ευρύτατες αρμοδιότητες που αφορούσαν την εκπαίδευση, τα φιλανθρωπικά ιδρύματα, τη γεωργία, την κτηνοτροφία κλπ. ενώ παράλληλα παραχωρήθηκαν και ανάλογοι πόροι για την ομαλή λειτουργία του Νομού.

Το Νομαρχιακό Συμβούλιο ασκούσε εποπτεία επί της λειτουργίας των δημοτικών, λιμενικών και άλλων, υπέρ ειδικών ταμείων φόρων.

Στο Νομαρχιακό Συμβούλιο ο Νομάρχης, οι Οικονομικοί Έφοροι και Ταμίες υποχρεούνταν να αναφέρουν κάθε τρίμηνο τα παράπονα των πολιτών.

Έργο της Επιτροπής του Νομού ήταν να προνοεί για την εκτέλεση των αποφάσεων του Νομαρχιακού Συμβουλίου όταν τούτο βρισκόταν σε απουσία.

Η έγκριση των αποφάσεων των Νομαρχιακών Συμβουλίων και των Επιτροπών του Νομού ανήκε στην αρμοδιότητα του Νομάρχη πλην των περιπτώσεων εκείνων όπου το Νομαρχιακό Συμβούλιο ή η Επιτροπή του Νομού γνωμοδοτούσαν και όπου στον παρόντα νόμο προβλεπόταν διαφορετικά.

Κατά της ακυρωτικής πράξεως του Νομάρχη επιτρέπεται όπως το Νομαρχιακό Συμβούλιο ή η Επιτροπή του Νομού ασκήσει έφεση ενώπιον του Υπουργού των Εσωτερικών.

Ο παραπάνω νόμος θα τίθονταν σε εφαρμογή με Βασιλικό Διάταγμα το οποίο όμως δεν εκδόθηκε.

#### **Δ. Ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων (Νόμος ΔΡΛΔ'/1913).**

Ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων εισήχθη με τους Βαλκανικούς Πολέμους (1912-1913) με την κατάληψη των νέων χωρών. Οι Γενικές Διοικήσεις αποτέλεσαν διοικητικές περιφέρειες ευρύτερες σε σχέση με τους νομούς. Συγκριτικά παρατηρούμε ότι ενώ η υπόλοιπη χώρα διαιρούνταν σε νομούς, οί «Ν έ ε ς Χ ώ ρ ε ς» οίαιρούνταν διοικητικά σε Γενικές Διοικήσεις και κάθε Γενική Διοίκηση υποδιαιρούνταν σε Νομούς.

Έχουμε λοιπόν για τις Νέες Χώρες τις Γενικές Διοικήσεις, τους Νομούς, τις Επαρχίες, τους Δήμους και τις Κοινότητες.

Βασικό νομοθέτημα εισαγωγής του νέου Θεσμού των Γενικών Διοικήσεων υπήρξε ο νόμος ΔΡΛΔ' της 2 Μαρτίου 1913 «περί διοικήσεων των στρατιωτικών κατεχομένων χωρών». Ο νομός αυ-

τός υπέστη πολλές τροποποιήσεις με καινούργιους νόμους.

Σύμφωνα με το νόμο ΔΡΛΔ' (αριθ. 4134), η πολιτική διοίκηση των υπό, του Ελληνικού Στρατού, Στόλου καταληφθεισών ή κατεχόμενων χωρών ενεργούνταν υπό της Κυβερνήσεως ή δι' Αντιπροσώπου εκ των μελών αυτής η δι' άλλου εντολοδόχου φέροντος τον τίτλο του Γενικού Διοικητού ή Γενικού Διοικητικού Επιτρόπου.

Στους Γενικούς Διοικητές απονεμήθηκαν ευρείες αρμοδιότητες προκειμένου να ικανοποιούνται με γρήγορο ρυθμό οι τοπικές ανάγκες.

Ο Γενικός Διοικητής ασκούσε όλη τη διοικητική εξουσία, εκτός από τα θέματα που ανάγονταν στα έργα του Στρατού, την οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών, τη συγκρότηση των δικαστηρίων, το διορισμό και την παύση των αναγκαίων υπαλλήλων και γενικά τη λήψη οιοδύηποτε έκτακτου μέτρου.

Το 1914, με το νόμο 524 της 24/31 Δεκεμβρίου «π ε ρ ί δ ι ο ι κ η τ ι κ ή ς δ ι α ι ρ έ σ ε ω ς Ν έ ω ν Χ ω ρ ώ ν», οι Νέες Χώρες, πλην της Ηπείρου και των Νήσων του Αιγαίου, διαιρέθηκαν διοικητικώς σε Νομούς. Η Μακεδονία, η Ήπειρος και οι Νήσοι του Αιγαίου μπορούσαν να υποδιαιρεθούν, πλην των Νομών, και σε Υποδιοικήσεις.

Με το Νόμο 1149 της 5/12 Δεκεμβρίου 1918 «π ε ρ ί Γ ε ν ι κ ώ ν Δ ι ο ι κ ή σ ε ω ν ε ν τ α ι ς Ν έ α ι ς Χ ώ ρ α ι ς» ορίστηκαν οι εξουσίες του Γενικού Διοικητού ο οποίος, προϊστατο όλων των Πολιτικών, Διοικητικών και Αστυνομικών Αρχών της περιφέρειας και ασκούσε πειθαρχική εξουσία επί των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και επί δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων και εκκλησιαστικών συμβούλων ή επιτρόπων. Προηγούνταν όλων των

πολιτικών, στρατιωτικών και ναυτικών αρχών και είχε την εποπτεία επί των δικαστικών υπαλλήλων και στρατιωτικών ξηράς και θαλάσσης ενώ επί της αστυνομίας είχε την εποπτεία του Υπουργού των Εσωτερικών.

Οι εξουσίες του Γενικού Διοικητού οιευρύνθησαν με τους νόμους 1696/23.1.1919, 3003/12.8.1922 και 3625/12.1.1925 με τον οποίο επετράπη ο καθορισμός αρμοδιοτήτων του Γενικού Διοικητού με Διατάγματα. Με τον ίδιο νόμο συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών «Α ν ώ τ α τ ό Σ υ μ β ο ύ λ ι ο α π ο κ ε ν τ ρ ώ σ ε ω ς» που είχε το συντονισμό και την προώθηση του θέματος της διοικητικής αποκεντρώσεως. Σε εκτέλεση του νόμου τούτου εκδόθηκε το από 26 Ιανουαρίου 1925 διάταγμα με το οποίο καθοριζόταν η δικαιοδοσία των Γενικών Διοικητών. Καθορίστηκα επίσης η οργάνωση της Κεντρικής Υπηρεσίας της Γενικής Διοικήσεως η οποία αποτελούνταν από τις Διευθύνσεις: Εσωτερικών, Εκπαιδεύσεως, Οικονομικών, Δημοσίων Έργων, Τ.Τ.Τ., Δασών καθώς και Τμήμα Προνοίας και Δημοσίας Αντιλήψεως, το Τμήμα Υγιεινής, το Ειδικό Λογιστήριο και το ιδιαίτερο γραφείο του Γενικού Διοικητού.

Σε κάθε Γενική Διοίκηση διοριζόταν με Διάταγμα Γενικός Γραμματεύς με βαθμό Γενικού Γραμματέως Υπουργείου και μισθό Νομάρχη. Ο Γενικός Γραμματεύς ασκούσε την εποπτεία και τον έλεγχο επί των υπηρεσιών της Γενικής Διοικήσεως και του προσωπικού αυτής. Επίσης στις Γενικές Διοικήσεις λειτουργούσαν συμβούλια και επιτροπές τα οποία ιδρύονταν και καταργούνταν με Διατάγματα που εκοιοονταν με πρόταση του Ιπουργικου ^υμοουλιου.

Εκτός των ανωτέρω νόμων που αφορούσαν τς αρμοδιότητες του Γενικού Διοικητού, σημειώνουμε επίσης τους Νόμους 4393/1929, 4529/1930, 4537/1930, 4569/

1930, 4825/1930, 4846/1930 καθώς και τους Νόμους 208/1945 και 195/1946 με τους οποίους διευρύνθηκαν περισσότερο οι αρμοδιότητες του ΐπουργού Γενικού Διοικητή Βορείου Ελλάδος, που ασκούσε εποπτεία επί πασών των εν τη περιφέρεια του αργών, πολιτικών και στρατιωτικών ως και τις κατά τους κείμενους νόμους αρμοδιότητες των Υπουργών (εκτός των Υπουργών Δικαιοσύνης, Στρατιωτικών, Ναυτικών και Αεροπορίας, η επέκταση των οποίων όφειλε να γίνει με Β.Δ.).

Για πολλά χρόνια, οι Γενικοί Διοικητές ήταν ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι, πολλές φορές είχαν και βαθμό Υπουργού ή Υφυπουργού και μετείχαν του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο αριθμός των Γενικών Διοικήσεων σ' όλη τη διάρκεια των πολέμων μέχρι το 1922 δεν ήταν σταθερός. Στην περίοδο του μεσοπολέμου υπήρχαν μόνο οι Γενικές Διοικήσεις της Μακεδονίας, της Θράκης, της Ηπείρου και της Κρήτης. Το 1948, ιδρύθηκε και της Δωδεκανήσου.

Τέλος, με το νόμο 3200/1955 καταργήθηκαν όλες οι Γενικές Διοικήσεις. Σήμερα υπάρχει το Υπουργείο Βόρειας Ελλάδας και το Υπουργείο Αιγαίου.

#### **Ε. Ο θεσμός της Αυτοδιοικήσεως του Νομού (Ν.Δ. της 9/10 Μαΐου 1923).**

Μετά την ψήφιση του Νόμου ΒΧΕ της 6/8 Ιουλίου 189!) «περί των νομών και της διοικήσεως αυτών», το 1923, επανέρχεται στην επικαιρότητα η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με το από 9/10 Μαΐου 1923 Νομοθετικό Διάταγμα «περί διοικήσεως των Νομών».

Ο Νόμος αναγνωρίσθηκε ως β' βαθμός αυτοδιοικήσε-