

Έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εσωτερικών για τους αναπεμφθέντες νόμους «Ο περί Δήμων Νόμος του 2022» και «Ο περί Κοινοτήτων (Τροποποιητικός) (Αρ. 2) Νόμος του 2022»

Παρόντες:

Άριστος Δαμιανού, πρόεδρος

Χρίστος Σενέκης

Μαρίνα Νικολάου

Μαρίνος Μουσιούππας

Βαλεντίνος Φακοντής

Αλεξάνδρα Ατταλίδου

Νίκος Σύκας

Μη μέλη της επιτροπής

Νίκος Γεωργίου

Ηλίας Μυριάνθους

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Εσωτερικών επανεξέτασε σε συνεδρία της, που πραγματοποιήθηκε στις 4 Απριλίου 2022, τους πιο πάνω νόμους, τους οποίους η Βουλή των Αντιπροσώπων ψήφισε στις 3 Μαρτίου 2022 και των οποίων τμήμα αναπέμφθηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατ' επίκληση του Άρθρου 51.1 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας. Στη συνεδρίαση αυτή κλήθηκαν και παρευρέθηκαν ο Υπουργός Εσωτερικών, συνοδευόμενος από υπηρεσιακούς παράγοντες, και εκπρόσωποι της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας.

Όπως είναι γνωστό, με τον αναπεμφθέντα νόμο σκοπείται η κατάργηση του υφιστάμενου περί Δήμων Νόμου και η αντικατάστασή του με νέα νομοθεσία, η οποία θα διέπει τη λειτουργία και τη διακυβέρνηση των δήμων, ώστε να εκσυγχρονιστεί το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και οι δήμοι να αποκτήσουν την αναγκαία διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, για να καταστούν οικονομικά και λειτουργικά βιώσιμοι ως τοπικές αρχές.

Επιπροσθέτως, με τον δεύτερο αναπεμφθέντα νόμο σκοπείται η τροποποίηση του περί Κοινοτήτων Νόμου, ώστε να εκσυγχρονιστούν ορισμένες διατάξεις του ενόψει της προωθούμενης μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης και να εισαχθούν ρυθμίσεις για την παροχή κοινών υπηρεσιών από ορισμένες κοινότητες μέσω της σύστασης και

λειτουργίας τοπικών συμπλεγμάτων παροχής υπηρεσιών, όπως είναι μεταξύ άλλων η συλλογή οικιακών αποβλήτων, η παροχή υγειονομικών υπηρεσιών και υπηρεσιών καθαριότητας και η ρύθμιση της τροχαίας κινήσεως.

Υπενθυμίζεται ότι στο στάδιο της συζήτησης των σχετικών νομοσχεδίων η επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη όλα όσα τέθηκαν ενώπιόν της, επέφερε σημαντικές αλλαγές επί του προτεινόμενου νομοθετικού πλαισίου, προκειμένου να επέλθουν σε αυτό οι δέουσες νομοτεχνικές και επί της ουσίας βελτιώσεις και να επιτευχθούν κατά το δυνατόν οι απαραίτητες συγκλίσεις επί των θεμάτων για τα οποία εκφράστηκαν διαφωνίες και επιφυλάξεις από μέρους των ενδιαφερόμενων πλευρών. Συναφώς, στα πλαίσια αυτά, επέφερε στα κείμενα των νομοσχεδίων τροποποιήσεις καθ' όσον αφορά μεταξύ άλλων τις προτεινόμενες για τη δημιουργία των νέων δήμων συνενώσεις, όπως και τα τοπικά συμπλέγματα κοινοτήτων τα οποία προτείνεται να συσταθούν για σκοπούς παροχής ορισμένων υπηρεσιών.

Οι κυριότεροι λόγοι της αναπομπής τμήματος των υπό αναφορά νόμων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, όπως αυτοί εξάγονται από την επιστολή του Προέδρου της Δημοκρατίας προς την Πρόεδρο της Βουλής των Αντιπροσώπων, ημερομηνίας 28 Μαρτίου 2022, παρατίθενται ακολούθως αυτούσιοι:

«2.1. Το αρχικό νομοσχέδιο με τίτλο “Ο περί Δήμων Νόμος του 2020”, όπως είχε κατατεθεί ενώπιον της Βουλής των Αντιπροσώπων από το Υπουργείο Εσωτερικών τον Μάρτιο του 2020 και συγκεκριμένα το άρθρο 3 αυτού, εδάφιο 3(δ)(ii), καθόριζε ότι ιδρύεται νέος Δήμος Δυτικής Πάφου, ο οποίος θα αποτελείτο από τον Δήμο Πέγειας και τις κοινότητες Κισσόνεργας, Χλώρακας, Έμπας και Λέμπας και, το εδάφιο 3(δ)(iii), ότι ιδρύεται νέος Δήμος Πόλης Χρυσοχούς, ο οποίος θα αποτελείτο από τον Δήμο Πόλης Χρυσοχούς και τις κοινότητες Αργάκας, Μακούντας, Χρυσοχούς, Γουδίου, Πελαθούσας και Κυνούσας.

- 2.1.1. Η Βουλή των Αντιπροσώπων, κατά την ψήφιση του ως άνω νομοσχεδίου σε νόμο, τροποποίησε το ως άνω άρθρο 3 και, μέσω του Παραρτήματος Ι, ίδρυσε τον νέο Δήμο Ακάμα, ο οποίος αποτελείται από τον Δήμο Πέγειας και τις κοινότητες Ακουρσού, Ίνειας, Κάθικα, Κάτω Αρόδων, Κισσόνεργας και Πάνω Αρόδων, καθώς επίσης τροποποίησε τον νέο Δήμο Πόλης Χρυσοχούς, ώστε να αποτελείται από τον Δήμο Πόλης Χρυσοχούς και τις κοινότητες Αγίας Μαρίνας (Χρυσοχούς), Ανδρολίκου, Αργάκας, Γιαλιάς, Δρούσειας, Κρίτου Τέρα, Μακούντας, Νέου Χωριού (Πάφου), Νέων Δημμάτων, Πελαθούσας, Πομού, Τέρα και Χρυσοχούς.
- 2.1.2. Η παρούσα αναπομπή στρέφεται μόνο εναντίον του τμήματος του ψηφισθέντος περί Δήμων Νόμου του 2022 που αφορά στις παραγράφους (δ)(ii) και (δ)(iii) του Παραρτήματος Ι, στις οποίες γίνεται παραπομπή από το εδάφιο (3) του άρθρου 3, οι οποίες αφορούν τους νέους Δήμους Ακάμα και Πόλης Χρυσοχούς.
- 2.1.3. Συγκεκριμένα, το αναπεμπόμενο μέρος του Νόμου αφορά τις παραγράφους (δ)(ii) και (δ)(iii) του Παραρτήματος Ι, το οποίο έχει εν τέλει διαμορφωθεί ως εξής:
- “(ii) Δήμος Ακάμα, με έδρα την Πέγεια, ο οποίος αποτελείται από τον δήμο Πέγειας και τις κοινότητες Ακουρσού, Ίνειας, Κάθικα, Κάτω Αρόδων, Κισσόνεργας και Πάνω Αρόδων, που μετονομάζονται στα αντίστοιχα ομώνυμα δημοτικά διαμερίσματα του Δήμου Ακάμα·
- (iii) Δήμος Πόλης Χρυσοχούς, με έδρα την Πόλη Χρυσοχούς, ο οποίος αποτελείται από τον δήμο Πόλης Χρυσοχούς και τις κοινότητες Αγίας Μαρίνας (Χρυσοχούς), Ανδρολίκου, Αργάκας, Γιαλιάς, Δρούσειας, Κρίτου Τέρα, Μακούντας, Νέου Χωριού (Πάφου), Νέων Δημμάτων, Πελαθούσας, Πομού, Τέρα και Χρυσοχούς, που μετονομάζονται στα αντίστοιχα ομώνυμα δημοτικά διαμερίσματα του Δήμου Πόλης Χρυσοχούς·”.

- 2.2. Το νομοσχέδιο με τίτλο «Ο περί Κοινοτήτων (Τροποποιητικός) Νόμος του 2020», όπως είχε κατατεθεί αρχικά ενώπιον της Βουλής των Αντιπροσώπων από το Υπουργείο Εσωτερικών τον Μάρτιο του 2020 και συγκεκριμένα ο Πέμπτος Πίνακας καθόριζε ότι στην Επαρχία Πάφου το σύμπλεγμα υπηρεσιών κοινοτήτων “Γ” θα αποτελείτο από τις ακόλουθες κοινότητες: Κάτω Ακουρδάλεια, Πάνω Ακουρδάλεια, Ακουρσός, Ανδρολίκου, Κάτω Αρόδες, Πάνω Αρόδες, Δρούσεια, Θελέτρα, Ίνεια, Κάθικας, Κρίτου Τέρα, Νέο Χωριό (Πάφου) και Τέρα.
- 2.2.1. Η Βουλή των Αντιπροσώπων, κατά την ψήφιση του ως άνω νομοσχεδίου σε νόμο, κατήργησε το προαναφερόμενο σύμπλεγμα υπηρεσιών κοινοτήτων, εντάσσοντας ορισμένες από τις κοινότητες αυτές στους Δήμους Ακάμα και Πόλης Χρυσοχούς, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 2.1.1. ανωτέρω, ενώ ενέταξε τις κοινότητες Θελέτρας, Πάνω Ακουρδαλειών και Κάτω Ακουρδαλειών σε σύμπλεγμα υπηρεσιών κοινοτήτων (Έκτος Πίνακας, Επαρχία Πάφου) μαζί με άλλες κοινότητες της Επαρχίας Πάφου. Επιπλέον, η Βουλή των Αντιπροσώπων δημιούργησε νέο σύμπλεγμα υπηρεσιών κοινοτήτων στην Επαρχία Πάφου (Σύμπλεγμα “Η”), αποτελούμενο από τις κοινότητες Έμπας, Λέμπας και Χλώρακας.
- 2.2.2. Το αναπεμπόμενο τμήμα του ψηφισθέντος περί Κοινοτήτων (Τροποποιητικού) (Αρ. 2) Νόμου του 2022 αφορά μόνο τον Έκτο Πίνακα, στον οποίο γίνεται παραπομπή από το άρθρο 98Α, και ειδικά τις πρόνοιες που αφορούν την Επαρχία Πάφου, ως ακολούθως: “Η. Σύμπλεγμα: 1. ΕΜΠΑ, 2. ΛΕΜΠΑ και 3. ΧΛΩΡΑΚΑΣ”.
- 2.3. Σημειώνεται ότι είναι συνταγματική υποχρέωση και αρμοδιότητα της Βουλής των Αντιπροσώπων να νομοθετεί δυνάμει του Άρθρου 61 του Συντάγματος. Πλην όμως, ο καθορισμός του νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας των δήμων αποτελεί

ευθύνη και εξουσία του νομοθετικού σώματος, ενώ αντιθέτως, η “διοικητική” πρόταση δημιουργίας δήμων ή συνένωσης ή κατάργησής τους εντάσσεται στο πεδίο αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας. Οι πρόνοιες του Συντάγματος, Άρθρα 173 έως 178, συνηγορούν υπέρ του ότι ο διαχωρισμός των δήμων και ο καθορισμός των ορίων αυτών εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας και όχι της νομοθετικής. Το Άρθρο 177 του Συντάγματος προνοεί ότι είναι αρμοδιότητα του Προέδρου και του Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας ο διαχωρισμός των μεγάλων πόλεων σε δήμους και ο καθορισμός των ορίων εντός της περιοχής που θα ασκεί την αρμοδιότητά του έκαστος δήμος. Συνάγεται επομένως ότι η δημιουργία του νέου Δήμου Ακάμα και η τροποποίηση των ορίων της περιοχής εντός της οποίας ο νέος δήμος θα ασκεί αρμοδιότητα, όπως και η κατάργηση του προαναφερόμενου συμπλέγματος υπηρεσιών κοινοτήτων, ενδεχόμενα να βρίσκεται σε αντίθεση με το Άρθρο 177 του Συντάγματος.

- 2.3.1. Τονίζεται επίσης ότι η ευθύνη διοικητικής διάρθρωσης των τοπικών αρχών εμπίπτει, εν πρώτοις, στην αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, αφού αυτές αποτελούν τμήμα της κρατικής διοίκησης στην ευρεία της έννοια, η οποία στη συνέχεια προτείνει τη νομοθετική τους κατοχύρωση¹. Ως εκ τούτου, η διοικητική διάρθρωση των τοπικών αρχών (π.χ. δημιουργία δήμων, συνένωση ή κατάργηση) αποτελεί πρωτίστως αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, αφού αποτελούν τμήμα της κρατικής διοίκησης. Συνεπώς, η δημιουργία της νέας αυτής οντότητας και του συμπλέγματος κοινοτήτων, η οποία δεν προτάθηκε από την εκτελεστική εξουσία, ενδεχόμενα παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η οποία εκπορεύεται από το Σύνταγμα. Η Βουλή των

¹ Βλ. Α. Ι Τάχο, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» (6^η Έκδ. 2000, Εκδ. Σάκκουλα. Αθήνα-Θεσσαλονίκη), σελ. 245-246, ΣτΕ 1427/1981, 712/1984, 1845, 4265/1988 και ΣτΕ 3194/1990).

Αντιπροσώπων, εν προκειμένω, δεν ψήφισε κανόνα δικαίου γενικής εφαρμογής, αλλά, αντίθετα, οι ψηφισθείσες και αναπεμπόμενες ρυθμίσεις άπτονται ουσιαστικά της δυνατότητας της διοίκησης να καθορίζει την πολιτική της αναφορικά με τη διοικητική διάρθρωση στη Δημοκρατία, εξουσία που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, κατά τρόπο αντίθετο με τη θέληση της εκτελεστικής εξουσίας, όπως επεξηγήθηκε ανωτέρω.

2.3.2. Ειδικότερα, σημειώνεται πως ένας από τους ουσιαστικούς στόχους των κυβερνητικών νομοσχεδίων, που αφορούν τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι η δημιουργία διοικητικών οντοτήτων ικανών να αντεπεξέλθουν στις αυξημένες ευθύνες, εξουσίες και υποχρεώσεις στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το γεγονός αυτό καταγράφεται λ.χ. και στη συνοδευτική Αιτιολογική Έκθεση του περί Δήμων Νόμου του 2020, όπου μεταξύ άλλων αναφέρονται και τα εξής:

“Σκοπός του παρόντος νομοσχεδίου είναι η υιοθέτηση ενός νέου μοντέλου λειτουργίας και διακυβέρνησης των δήμων, εισάγοντας διατάξεις σε σχέση με τη διοικητική αυτοτέλεια και την οικονομική αυτονομία των δήμων, ενώ παράλληλα μεταφέρονται πρόσθετες αρμοδιότητες από το κεντρικό κράτος προς τους δήμους. Προσδιορίζονται οι τομείς αρμοδιοτήτων των δήμων και παράλληλα μειώνονται στο ελάχιστο οι απαιτούμενες εγκρίσεις από το κεντρικό κράτος σε σχέση με τη λειτουργία των δήμων, ενώ παράλληλα ενισχύεται η διαφάνεια, περιλαμβάνονται μηχανισμοί ελέγχου και λογοδοσίας, περιλαμβανομένης της αργίας, και προσδιορίζεται αυστηρά το πλαίσιο άσκησης της διοικητικής εποπτείας. [...]”. Επίσης, η Αιτιολογική Έκθεση του περί Κοινοτήτων (Τροποποιητικού) Νόμου του 2020 προβλέπει ότι:

“...Βασικός λόγος που καθιστά αναγκαία την εν λόγω προτεινόμενη τροποποίηση

είναι η βελτίωση της παροχής υπηρεσιών προς τους κατοίκους των κοινοτήτων και η παροχή βοήθειας στα Συμβούλια των κοινοτήτων, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις απαιτήσεις του κράτους και των πολιτών, με εξοικονόμηση πόρων, διατηρώντας παράλληλα τον χαρακτήρα και την οντότητα αυτών ως αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης και, εξαιρουμένων των εν λόγω υπηρεσιών που θα περιέλθουν υπό την αρμοδιότητα, ευθύνη και καθήκοντα των Συμβουλίων των Συμπλεγμάτων, να συνεχίσουν να ασκούν τις αρμοδιότητες, εξουσίες και καθήκοντα που τους παρέχονται από τον περί Κοινοτήτων Νόμο...”.

2.4. Η περιοχή του Ακάμα, που περιλαμβάνει τις ακόλουθες οκτώ κοινότητες: Κάθικας, Πάνω και Κάτω Αρόδες, Ίνεια, Δρούσεια, Φάσλι, Ανδρολίκου και Νέο Χωριό (Πάφου), αποτελούσε ανέκαθεν μια ενιαία χωρική οντότητα, χαρακτηριζόμενη από κοινά στοιχεία, όπως είναι η ευδιάκριτη σπανιότητα του τοπίου, το έντονο τοπογραφικό ανάγλυφο και η πλούσια βιοποικιλότητα της περιοχής, καθώς και συγκεκριμένα κοινωνικοοικονομικά στοιχεία, όπως είναι ο αγροτικός τρόπος ζωής, η έντονη ενασχόληση του πληθυσμού με τη γεωργική καλλιέργεια και την κτηνοτροφία, αλλά και άλλα τεχνητά στοιχεία όπως είναι το συνεκτικό οδικό δίκτυο, που εξυπηρετεί τις ανάγκες των κοινοτήτων, ως ενιαίας οντότητας. Πιο συγκεκριμένα αναφέρονται τα πιο κάτω:

2.4.1. Η μοναδικότητα της φυσικότητας της χερσονήσου του Ακάμα αποτέλεσε σημείο αναφοράς και γενεσιουργό αιτία, που τροφοδοτεί την ύπαρξη των οκτώ κοινοτήτων, οι οποίες αναπτύχθηκαν σε γραμμική διάταξη, κατά μήκος του υψιπέδου της “Λαόνας”. Ανέκαθεν, η καθημερινότητα των κατοίκων των οκτώ κοινοτήτων του Ακάμα ήταν κοινά συνυφασμένη με δραστηριότητες εντός της ίδιας της φύσης του Ακάμα, της οποίας άλλωστε διετέλεσαν διαχρονικά και οι ίδιοι αναπόσπαστο μέρος, τόσο μέσω των οικονομικών δραστηριοτήτων, που

ανέπτυξαν και συνεχίζουν να αναπτύσσουν στην περιοχή, όσο και διαμέσου του τρόπου ζωής του τοπικού πληθυσμού. Παρ' όλη την ανάπτυξη που χαρακτηρίζει την περιοχή των οκτώ κοινοτήτων, αλλά και την ευρύτερη περιφέρειά τους, στους Δήμους Πέγειας και Πόλης Χρυσοχούς, οι κοινότητες αυτές κατάφεραν να διατηρήσουν μέχρι σήμερα εκείνα τα στοιχεία και χαρακτηριστικά γνωρίσματα που προσδίδουν στην περιοχή έναν αγροτικό χαρακτήρα.

2.4.2. Τα πιο πάνω στοιχεία και χαρακτηριστικά, που καταδεικνύουν τις κοινές καταβολές των οκτώ κοινοτήτων, αιτιολογούν τους λόγους για τους οποίους, σε χωρικό επίπεδο, αυτές οργανώνονται και λειτουργούν έως σήμερα, ως μια ενιαία οντότητα, που κυριάρχησε να αναφέρεται ως “κοινότητες Ακάμα”, της οποίας κάθε κοινότητα αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της.

2.4.3. Το υφιστάμενο πολεοδομικό καθεστώς της Δήλωσης Πολιτικής για την Ύπαιθρο, που αποτελεί το κανονιστικό πολεοδομικό πλαίσιο της περιοχής, επί του παρόντος ρυθμίζει τα θέματα ανάπτυξης της περιοχής, εντάσσοντας ενιαία τις οκτώ κοινότητες του Ακάμα στην Χωροταξική Περιοχή IV, διαχωρίζοντας αυτές, τόσο από τις αστικοποιημένες περιοχές στα νότια και στα βορειοανατολικά (Δήμος Πέγειας και Δήμος Πόλης Χρυσοχούς, αντίστοιχα), όσο και από τις κοινότητες που εδράζονται ανατολικότερα της περιοχής του υψιπέδου “Λαόνα”. Επιπρόσθετα, το Τοπικό Σχέδιο Ακάμα, που βρίσκεται υπό εκπόνηση από το Πολεοδομικό Συμβούλιο, προσδιορίζεται από τα διοικητικά όρια αυτών των οκτώ κοινοτήτων, υιοθετώντας -και επί της ουσίας επιβεβαιώνοντας- τα όρια της Χωροταξικής Περιοχής IV της Δήλωσης Πολιτικής. Οι οκτώ κοινότητες του Ακάμα αντιμετωπίζουν κοινές προκλήσεις και προβλήματα, τα οποία έχουν αναγνωριστεί μέσα από τη διαδικασία εκπόνησης του Τοπικού Σχεδίου Ακάμα και για τον σκοπό αυτό προτείνονται συγκεκριμένα μέτρα, δράσεις και ενέργειες,

προς αντιμετώπισή τους, σε ενιαία βάση. Ταυτόχρονα, οι κοινότητες Ακάμα παρουσιάζουν κοινά πλεονεκτήματα και κατ' επέκταση πολλές προοπτικές που προκύπτουν από αυτά.

2.4.4. Οι δύο υφιστάμενες δημοτικές περιοχές, του Δήμου Πέγειας και Δήμου Πόλης Χρυσοχούς, έχουν ελάχιστα κοινά χαρακτηριστικά (φυσικά, κοινωνικά και οικονομικά) με τις κοινότητες του Ακάμα και συνεπώς διαφορετικές ανάγκες, καθώς και προοπτικές ανάπτυξης. Πρόσθετα, ο διαχωρισμός των κοινοτήτων του Ακάμα σε δύο δήμους αναμένεται να επιφέρει ιδιαίτερες δυσκολίες και ανατροπές στον ευρύτερο προγραμματισμό και έλεγχο της ανάπτυξης, στην περιοχή της Επαρχίας Πάφου, λαμβάνοντας υπόψη ότι ο νέος Δήμος Ακάμα θα διέπεται από τέσσερα Σχέδια Ανάπτυξης, ήτοι τα Τοπικά Σχέδια Πάφου, Πέγειας, Ακάμα και τη Δήλωση Πολιτικής για την Ύπαιθρο, ενώ, αντίστοιχα, ο Δήμος Πόλης Χρυσοχούς θα διέπεται από τρία Σχέδια Ανάπτυξης, ήτοι τα Τοπικά Σχέδια Κόλπου Χρυσοχούς, Ακάμα και τη Δήλωση Πολιτικής για την Ύπαιθρο. Ο διαχωρισμός του ενιαίου των κοινοτήτων θα διαταράξει τόσο τη χωρική συνοχή της περιοχής όσο και τη δυναμική των σχέσεων μεταξύ των κοινοτήτων, τις οποίες το υπό εκπόνηση Τοπικό Σχέδιο Ακάμα επιδιώκει να αναπτύξει και επιτείνει.

Ειδικότερα, σημειώνεται ότι ο ενδεχόμενος διαχωρισμός της οντότητας των κοινοτήτων θα δυσχεράνει την εφαρμογή του Τοπικού Σχεδίου Ακάμα, το οποίο βρίσκεται στο τελικό στάδιο της διαδικασίας εκπόνησης και σύντομα θα τεθεί σε εφαρμογή, τόσο σε επίπεδο πολεοδομικής όσο και σε επίπεδο οικοδομικής αδειοδότησης, ανατρέποντας τον συνολικό πολεοδομικό-χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης των κοινοτήτων, όπως αυτός έχει μελετηθεί και προωθεί από το εν λόγω Τοπικό Σχέδιο.

2.4.5. Η ενσωμάτωση των επτά κοινοτήτων της περιοχής Ακάμα, με εξαίρεση το Φάσλι,

στους υφιστάμενους Δήμους Πέγειας και Πόλης Χρυσοχούς δυνατό να επιφέρει πιέσεις για εντατικοποίηση της ανάπτυξης, ειδικά των μη επιθυμητών αναπτύξεων, εκτός ορίου ανάπτυξης, και να οδηγήσει σταδιακά την περιοχή των κοινοτήτων σε αστικοποίηση. Επιπλέον, η ενσωμάτωση των κοινοτήτων στους δύο αστικούς δήμους αναμένεται ότι θα εντείνει το φαινόμενο της αστυφιλίας, που μαστίζει τις κοινότητες αυτές, προς τα κέντρα των δήμων, εις βάρος της υπαίθρου. Ως εκ των ανωτέρω, εξάγεται ότι οι οκτώ κοινότητες του Ακάμα έχουν μεγαλύτερες προοπτικές βιώσιμης ανάπτυξης παραμένοντας σε μία ενιαία λειτουργική και διοικητική οντότητα, που θα διασφαλίζει την ιστορικότητα και την κοινή τους κληρονομιά, προς όφελος του τοπίου και του περιβαλλοντικού πλούτου της περιοχής.

2.4.6. Τα φυσικά χαρακτηριστικά της περιοχής και κυρίως το μοναδικό τοπίο των κοινοτήτων του Ακάμα αποτελούν το μεγαλύτερο συγκριτικό πλεονέκτημα της περιοχής, με μεγάλη συνεισφορά στον εθνικό μας πλούτο και συμβολή στη δημιουργία της “εμπειρίας του Ακάμα”. Τα μοναδικά αυτά στοιχεία προσδίδουν προοπτικές ενιαίας ανάπτυξης στην περιοχή, ως προορισμού ειδικού ενδιαφέροντος, και για τον λόγο αυτό, άλλωστε, τυγχάνουν ειδικού χειρισμού μέσα από το υπό εκπόνηση Τοπικό Σχέδιο, προτείνοντας ήπιες μορφές ανάπτυξης, ώστε η περιοχή να διατηρήσει τη συνοχή, τη φυσικότητά της και τον αγροτικό της χαρακτήρα.

2.4.7. Η ενιαία αντιμετώπιση των οκτώ κοινοτήτων του Ακάμα λήφθηκε υπόψη και κατά τη διαμόρφωση, από ομάδα τοπικών και διεθνών εμπειρογνομώνων, του Σχεδίου Αειφόρου Ανάπτυξης του Εθνικού Δασικού Πάρκου Ακάμα, το οποίο εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο και ήδη βρίσκεται στο στάδιο της υλοποίησης. Το Σχέδιο δίνει έμφαση στην προστασία της βιοποικιλότητας, εναρμονίζεται με τις

πρόνοιες της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ/ΕΕ (“Οδηγία των Οικοτόπων”) και αποσκοπεί στη βελτίωση της εμπειρίας των επισκεπτών με βασικές υποδομές εξυπηρέτησης και ελεγχόμενης διακίνησής τους μέσα στο Πάρκο. Κεντρική, ωστόσο, διάσταση του Σχεδίου Αειφόρου Ανάπτυξης του Πάρκου αποτελεί και η άμεση και απευθείας διασύνδεσή του με τις οκτώ κοινότητες, θεωρώντας ότι οι επισκέπτες θα έχουν εκεί τη δυνατότητα να απολαύσουν υπηρεσίες διαμονής και εστίασης, σε υποδομές που λαμβάνουν υπόψη τα κοινά φυσικά χαρακτηριστικά της περιοχής, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των κοινοτήτων. Αυτή η ρύθμιση αναμένεται ότι θα διασφαλίσει και την αειφόρο ανάπτυξη των κοινοτήτων. Σημειώνεται ότι, τόσο του Σχεδίου Αειφόρου Ανάπτυξης του Εθνικού Δασικού Πάρκου Ακάμα, όσο και της εκπόνησης του Τοπικού Σχεδίου Ακάμα, προηγήθηκε εκτεταμένη διαβούλευση με τις οκτώ κοινότητες της περιοχής, οι οποίες αντιμετωπίζονταν πάντοτε με ενιαίο και ομοιόμορφο τρόπο.

- 2.5. Υπό το φως των πιο πάνω, συνάγεται ότι με την εφαρμογή των αναπεμπόμενων διατάξεων, ενδεχόμενη διοικητική διαίρεση και/ή διαχωρισμός της χωρικής οντότητας των επτά κοινοτήτων και ενσωμάτωση κάποιων εξ αυτών στον νέο Δήμο Ακάμα και των υπολοίπων στον Δήμο Πόλης Χρυσοχούς ενδέχεται να προκαλέσει σοβαρά διοικητικά, πρακτικά, πολεοδομικά, κοινωνικά, οικονομικά και λειτουργικά προβλήματα στη μελλοντική ανάπτυξη των κοινοτήτων.
- 2.6. Επισημαίνεται, επιπλέον, ότι η θέση της εκτελεστικής εξουσίας για τη λειτουργικότητα των δήμων, όπως είχε προταθεί αρχικά, βάσει της διοικητικής διευθέτησης των διοικητικών ορίων των νέων δήμων και/ή του συνολικού αριθμού τους, διατυπώθηκε από μέρους του Υπουργείου Εσωτερικών σε αρκετές συνεδρίες της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εσωτερικών. Συγκεκριμένα, εκ του ιδίου του Υπουργού Εσωτερικών και/ή της διοικήσεως του

υπουργείου, κατά τη συζήτηση του θέματος στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή, εκφράσθηκαν σοβαρές επιφυλάξεις ως προς τη βιωσιμότητα και την ικανότητα λειτουργίας και διοικητικής επάρκειας, στην περίπτωση που τα κρίσιμα τεχνικά χαρακτηριστικά έκαστης διοικητικής περιοχής αγνοηθούν ή δεν υπάρξει ισόρροπη και/ή ορθολογιστική κατανομή ανθρώπινων και οικονομικών πόρων, καθώς και χωρικών και πληθυσμιακών δεδομένων. Τονίσθηκε δε επανειλημμένα ότι οι προτάσεις του Υπουργείου Εσωτερικών ως προς τους δήμους στηρίχθηκαν σε συγκεκριμένες μελέτες. Τίθενται, επομένως, ζητήματα ζωτικής σημασίας για τη βιωσιμότητα και την ικανότητα των προτεινόμενων υπό δημιουργία δήμων, όπως η σύσταση και συγκρότησή τους έχει εν τέλει διαμορφωθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων. Η περίπτωση της περιοχής του Ακάμα και συγκεκριμένα του Δήμου Πέγειας αποτελεί μία ειδική και μοναδική περίπτωση.

2.6.1. Από τα πιο πάνω συνάγεται πρόσθετα ότι η ψήφιση των συγκεκριμένων διατάξεων του εν λόγω Νόμου θα επιφέρει τη διάσπαση μίας συνεκτικής ενιαίας οντότητας, όπως είναι “οι κοινότητες Ακάμα”, δημιουργώντας ανισότητα μεταξύ των τεχνικών και γεωγραφικών χαρακτηριστικών των επιμέρους προτεινόμενων διοικητικών διαιρέσεων. Οι οκτώ κοινότητες διασπώνται σε δύο δήμους, ενώ μία κοινότητα εξαιρείται, γεγονός που δημιουργεί διοικητική δυσαρμονία και διάκριση, χωρίς να θεμελιώνεται ορθολογιστικά η διάκριση αυτή, η οποία απλώς θα μετακυλήσει τη συσσώρευση διοικητικών και λειτουργικών αδυναμιών σε διοικητικές οντότητες, που δεν θα έχουν ισότιμα εφόδια να τις αντιμετωπίσουν, και κατ’ επέκταση το βάρος θα μετατεθεί στους δημότες τους. Παράλληλα, η μοναδική περίπτωση των κοινοτήτων του Ακάμα θα διασπασθεί και θα απωλέσει τη διοικητική της ομοιογένεια, με κίνδυνο να απωλέσει και τη μοναδικότητά της.

2.6.2. Συναφώς, στη Γνωμάτευση “Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των

Αντιπροσώπων (Αρ. 2) (1989) 2 ΑΑΔ 1931” καταγράφονται τα εξής σημαντικά: “...Η νομοθετική εξουσία είναι το συνταγματικό όργανο της πολιτείας για τον καθορισμό του περιεχομένου της νομοθεσίας. Ο νομοθέτης είναι ο κατ’ εξοχήν κριτής των δικαίμων αναγκών των πολιτών και του κοινωνικού συνόλου. Η διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη στον τομέα των αρμοδιοτήτων του είναι μεγάλη, ανάλογα μεγάλη με την πολιτική του ευθύνη για τον προσδιορισμό του πλαισίου διακυβέρνησης της χώρας. Το πεδίο για δικαστική παρέμβαση περιορίζεται στις περιπτώσεις εκείνες που ο νομοθέτης υπερβαίνει τα ακραία όρια της νομοθετικής του αρμοδιότητας και νομοθετεί κατ’ αντίθεση ή με τρόπο ασύμφωνο προς συγκεκριμένες διατάξεις του Συντάγματος.

...Η ομοιογένεια μεταξύ πραγμάτων ή της θέσης ή της κατάστασης ατόμων για σκοπούς ίσης μεταχείρισης δεν προσδιορίζεται μικροσκοπικά ή σχολαστικά αλλά με γνώμονα την ουσιαστική συνάφεια μεταξύ τους. Όταν η ομοιογένεια μεταξύ πραγμάτων, της θέσεως ή των περιστάσεων ατόμων είναι τόσο μεγάλη, ώστε να συνθέτουν ομάδα ατόμων ή υποκειμένων με βάση κοινό παρονομαστή ομοιογένειας, ο νομοθέτης έχει την διακριτική ευχέρεια να ταξινομήσει τα πράγματα ή τα υποκείμενα του δικαίου σε ξεχωριστή κατηγορία και να προβεί σε νομοθετικές ρυθμίσεις διάφορες από εκείνες που ισχύουν για άλλες συγγενικές αλλά όχι ομοιογενείς κατηγορίες προσώπων ή πραγμάτων. Τόσο η συμπερίληψη πραγμάτων ή ατόμων σε ομοιογενή κατηγορία όσο και οι διακρίσεις που γίνονται στα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις ατόμων πρέπει να έχουν, όπως ορίζει η νομολογία, [Βλ. μεταξύ άλλων “Republic (Ministry of Finance) v. Nishan Arakian and Others (1972) 3 C.L.R. 294” και “Apostolides and Others v. Republic (1984) 3 C.L.R. 233”], λογικό έρεισμα το οποίο να πηγάζει από την ομοιότητα ή διαφορές μεταξύ των πραγμάτων ή των φορέων των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων...”

- 2.7. Στη βάση όλων όσων έχουν λεχθεί πιο πάνω, αναδεικνύονται σε πρακτικό επίπεδο, οι κίνδυνοι εφαρμογής των αναπεμπόμενων διατάξεων που στην ουσία τους θα επιτρέπουν ουσιαστικά τη μη ισότιμη μεταχείριση των επηρεαζόμενων δημοτών τους, ενώ θα καταστρατηγούν τον πολεοδομικό σχεδιασμό της ευρύτερης περιοχής.
- 2.8. Περαιτέρω, δεν έχει τεκμηριωθεί από τη νομοθετική εξουσία πως είναι αρμοδιότητά της η δημιουργία νέου δήμου/δήμων και ο καθορισμός των διοικητικών ορίων τους και πώς μπορούν να ανταποκριθούν στο ίδιο κριτήριο και στον ίδιο βαθμό αναγκαιότητας που έθεσε συνολικά ο νομοθέτης για τη μεταρρύθμιση, επιτρέποντας τις διοικητικές διαιρέσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, μόνο στον βαθμό που αυτό είναι αντικειμενικά απαραίτητο και δικαιολογημένο.
- 2.9. Εν κατακλείδι, οι αναπεμπόμενες διατάξεις του περί Δήμων Νόμου του 2022 και του περί Κοινοτήτων (Τροποποιητικού) (Αρ. 2) Νόμου του 2022 διαφαίνεται ότι, όχι μόνο δεν συνάδουν, αλλά αντιμάχονται τον ουσιαστικό σκοπό της μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης, που προσδιορίζεται ως η δημιουργία δυναμικών και λειτουργικών διοικητικών μονάδων, ικανών να αντεπεξέλθουν στις αυξημένες ευθύνες τους. Οι αναπεμπόμενες διατάξεις, λόγω της μη επαρκούς θεμελίωσής τους, θα οδηγήσουν σε δυσλειτουργία, αφού η εφαρμογή τους, όπως εν τέλει διαμορφώθηκαν, καθίσταται ουσιαστικά και πρακτικά αναποτελεσματική.
3. Ως εκ τούτου, εισηγούμαι όπως η Βουλή των Αντιπροσώπων μη εμμένει στην απόφασή της, αποδεχόμενη την αναπομπή και συγκεκριμένα:
- (α) σε σχέση με τον περί Δήμων Νόμο του 2022, να ψηφίσει:
- (i) αντί την ίδρυση του Δήμου Ακάμα, την ίδρυση του Δήμου Δυτικής Πάφου, ο οποίος να αποτελείται από τον Δήμο Πέγειας και τις κοινότητες

Ακουσσού, Κισσόνεργας, Χλώρακας, Έμπας και Λέμπας, ώστε να διασφαλίζεται η κρίσιμη πληθυσμιακή μάζα που απαιτείται για τη βιωσιμότητα του δήμου, χωρίς να εντάσσονται σε αυτόν κοινότητες της περιοχής Ακάμα, για τους λόγους που έχουν αναφερθεί ανωτέρω, και

(ii) την αφαίρεση των κοινοτήτων της περιοχής Ακάμα και συγκεκριμένα των κοινοτήτων Ανδρολίκου, Δρούσειας και Νέου Χωριού (Πάφου) από τον νέο Δήμο Πόλης Χρυσοχούς, για τους λόγους που αναφέρονται ανωτέρω, και

(β) σε σχέση με τον περί Κοινοτήτων (Τροποποιητικό) (Αρ. 2) Νόμο του 2022, να ψηφίσει:

(i) κατάργηση του Συμπλέγματος Η (Έκτος Πίνακας), που αφορά τις κοινότητες ΕΜΠΑ, ΛΕΜΠΑ και ΧΛΩΡΑΚΑ, και

(ii) ένταξη των κοινοτήτων της περιοχής Ακάμα σε ενιαίο σύμπλεγμα κοινοτήτων, ως ακολούθως: 1. ΑΝΔΡΟΛΙΚΟΥ, 2. ΑΡΟΔΕΣ ΚΑΤΩ, 3. ΑΡΟΔΕΣ ΠΑΝΩ, 4. ΔΡΟΥΣΕΙΑ, 5. ΙΝΕΙΑ, 6. ΚΑΘΙΚΑΣ, 7. ΝΕΟ ΧΩΡΙΟ (ΠΑΦΟΥ), 8. ΦΑΣΛΙ».

Ο Υπουργός Εσωτερικών κατά την εξέταση των αναπεμφθέντων νόμων από την επιτροπή αναφέρθηκε στους λόγους για τους οποίους κρίθηκε σκόπιμη η αναπομπή τμήματος νόμων, στη βάση της πιο πάνω επιστολής του Προέδρου της Δημοκρατίας, επαναλαμβάνοντας ότι η ψηφισθείσα νομοθεσία όσον αφορά τα τμήματα των νόμων που αναπέμφθηκαν αναμένεται να επιφέρει σημαντικά λειτουργικά προβλήματα, επισημαίνοντας την ανάγκη διασφάλισης της βιωσιμότητας των νέων δήμων.

Οι εκπρόσωποι του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας αναφέρθηκαν στα ζητήματα αντισυνταγματικότητας που εγείρονται στη βάση της επιστολής του Προέδρου της Δημοκρατίας. Επιπροσθέτως, απαντώντας σε ερώτημα που υποβλήθηκε από μέλη

της επιτροπής αναφορικά με την άσκηση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αναπομπής επιλεκτικά τμημάτων των νόμων, δεδομένου ότι η επιτροπή επέφερε πρόσθετες τροποποιήσεις στα κατατεθέντα από την εκτελεστική εξουσία νομοσχέδια, οι οποίες δεν περιλαμβάνονται στις αναπεμφθείσες διατάξεις των ψηφισθέντων από τη Βουλή νόμων, διευκρίνισαν ότι επαφίεται στην κρίση του Προέδρου της Δημοκρατίας να αναπέμψει νόμο ή τμήμα αυτού για το οποίο δε συναινεί με τις πρόνοιές του.

Στο στάδιο της εξέτασης των αναπεμφθέντων νόμων τα μέλη της επιτροπής υπέβαλαν ερωτήσεις σε σχέση με τους λόγους της αναπομπής και ζήτησαν μεταξύ άλλων πρόσθετα στοιχεία και επεξηγήσεις αναφορικά με το Τοπικό Σχέδιο Ακάμα.

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Εσωτερικών, αφού έλαβε υπόψη όλα όσα τέθηκαν ενώπιόν της, κατά πλειοψηφία του προέδρου και των μελών της βουλευτών των κοινοβουλευτικών ομάδων ΑΚΕΛ-Αριστερά-Νέες Δυνάμεις και του Δημοκρατικού Κόμματος, καθώς και του μέλους της βουλευτού του Κινήματος Οικολόγων-Συνεργασία Πολιτών, εισηγείται στην ολομέλεια του σώματος την απόρριψη της αναπομπής.

Τα μέλη της επιτροπής βουλευτές της κοινοβουλευτικής ομάδας του Δημοκρατικού Συναγερμού και το μέλος της βουλευτής της Δημοκρατικής Παράταξης επιφυλάχθηκαν να τοποθετηθούν κατά τη συζήτηση των αναπεμφθέντων νόμων στην ολομέλεια του σώματος.

5 Απριλίου 2022

Αρ. Φακ.: 23.01.061.032-2020, 23.01.061.031-2020

ΔΠ/ΜΧ/ΓΧ