

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΠΑΠΑΓΑΡΥΦΑΛΛΟΥ

Άμισθου Επίκουρου Καθηγητή
του Παντείου Πανεπιστημίου

ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ Τ.Α.

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

1. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοικήσεως (Τ.Α.), με διαφορετική μορφή, και παραλλασσόμενο περιεχόμενο, χάνεται μέσα στην αχλύ της προϊστορίας του ανθρώπου και αποτελεί μια από τις πρώτες μορφές κοινωνικής οργανώσεως, η οποία προηγήθηκε από την εμφάνιση και συγκρότηση της αρχαίας πόλης-κράτους και του συγχρόνου κράτους¹.

Ήδη, από την αρχαιότητα, ο Αριστοτέλης θα επισημάνει αυτή την ιστορική και κοινωνική αλήθεια γράφοντας ότι η ιστορική προέλευση τῆς Πολιτείας προήλθε εκ πλειόνων κωμών (συνοικιών), γενομένη του «ζῆν ἔνεκεν», υπάρχουσα δε δια το «εὖ ζῆν». Από την αριστοτελική αυτή διαπίστωση, ο Δ. Κυριαζής-Γουβέλης θα συμπεράνει ότι η Πολιτεία «εἶναι ἐκ τῶν ᾿φύσει ὄντων, δηλαδή τῶν ἐξ ὁλοκληρώσεως προελθόντων, καὶ οὐχὶ ἔργον τεχνητόν»².

2. Ήδη, όπως προκύπτει από την *Οδύσσεια* του Ομήρου, πολλές Γενικές Συνελεύσεις, παναχαϊκές κτλ., ελάμβαναν χώρα, κατά τη διάρκεια του τρωϊκού πολέμου, όπου οι πολεμιστές και οι πολίτες έλεγαν τη γνώμη τους μπροστά στο βασιλιά ή ενώπιον των τοπικών αρχόντων. Αυτή η γνώμη μετρούσε για τη λήψη των οριστικών αποφάσεων, αλλά δεν ήταν καθοριστική και βαρύνουσα, αν και γύρω από το θέμα αυτό οι απόψεις των ερευνητών και συγγραφέων είναι διυστάμενες.

Ο ακαδημαϊκός Γ. Βλάχος, που έγραψε μια εξαντλητική εργασία με τίτλο: *Πολιτικές κοινωνίες στον Όμηρο*, συνοψίζοντας τις διάφορες απόψεις γύρω από το θέμα αυτό, γράφει: «Όποιες καὶ ἂν εἶναι οἱ ἀβεβαιότητες ποὺ ὑπάρχουν σχετικά με τὴ σύνθεση καὶ με

τὸν τρόπο ποὺ λειτουργοῦσαν καὶ συγκαλοῦνταν οἱ συνελεύσεις στὸν Ὅμηρο, τέτοιες συνελεύσεις συναντοῦμε παντοῦ, καὶ στὴν Τροία καὶ στὴν Ἰθάκη, ὡς ἀδιαφιλονίκητες ἐστίες ἀμφισβήτησης καὶ ἐλέγχου. Στὴν Ἰλιάδα, ἡ παναχαϊκὴ Συνέλευση φαίνεται ὅτι μπορεῖ νὰ ἀποφασίζει κυριαρχικὰ γιὰ τὸ θέμα τῆς παραπέρα πορείας τοῦ πολέμου»³.

3. Σε ὅ,τι αφορά, λοιπόν, τοὺς Ἕλληνες ἡ ἐννοια τοῦ «Δήμου» καὶ τῆς «Ἀγοράς», που σημαίνει Λαὸς συγκεντρωμένος σε Συνέλευση, χρησιμοποιεῖται ἤδη ἀπὸ τὸν Ὅμηρο, ὁ ὁποῖος αναφέρεται καὶ στοὺς «Γέροντες» ἢ «Δημογέροντες», δηλαδή σ' ἐκείνους που εἶχαν τὸ ἀξίωμα τοῦ ἀρχοντος⁴. Ὁ Κ. Παπαρρηγόπουλος⁵, αναφέροντας τὴν Ὀμηρικὴ φράση «ἡχῇ θεσπεσίῃ», γράφει ὅτι πολλὲς φορὲς οἱ Γενικὲς Συνελεύσεις «πολλάκις ἐτροπολόγουν διὰ βοῆς μεγάλης» τὴ γνώμη τοῦ βασιλιά καὶ τῆς βουλῆς.

Τὸ πολίτευμα αὐτό, σημειώνει ὁ ἴδιος⁶, ἦταν ἓνα ιδιοφυὲς πολίτευμα, μέσα στοὺς κόλπους τοῦ οὐοοῦ γεννήθηκαν καὶ ωρίμασαν ὅλες οἱ ἀφορμές τῶν θεσμῶν, οἱ οὐοοῖ ἀνθήσαν στα καλύτερα χρόνια τῆς Ελλάδος. Πρόκειται ἐδῶ γιὰ τὴν «Ἀγορά» τῆς ἐλληνικῆς κλασικῆς ἀρχαιότητος, δηλαδή τὴν Ἐκκλησία τοῦ Δήμου, ἡ οὐοία εἶχε μετεξελιχθεῖ σ' ἓνα πολιτικὸ Σῶμα στο οὐοοῖ ἐπαιρναν μέρος ὅλοι οἱ ἀθηναῖοι πολῖτες καὶ ἐπαιρναν τὸ λόγο.

Πρόκειται γιὰ τὴν εποχὴ ἐκείνη κατὰ τὴν οὐοία ὁ κήρυκας καλοῦσε τοὺς πολῖτες νὰ πάρουν τὸν λόγο με ἐκείνο τὸν ὑπέροχο: «Τίς ἀγορεύειν βούλεται».

ΚΛΑΣΙΚΗ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΑ

1. Ὅπως ἤδη σημειώσαμε, ὁ «Δάμος» ἢ Δήμος τῆς προομηρικῆς καὶ ομηρικῆς εποχῆς, μεταμορφώθηκε στο «Δήμο»^{6α} ἢ στὴν Ἐκκλησία τοῦ Δήμου τῆς ἐλληνικῆς κλασικῆς ἀρχαιότητος, ἀφοῦ πέρασε μία περίοδο παρακμῆς, μετὰ ἀπὸ τὴν δωρικὴν κατάκτηση τῶν ἐλληνικῶν πόλεων, με ἀποτέλεσμα νὰ μὴν ὑπάρχει καμιά ἀντίδραση στὶς ἀποφάσεις που ἐπαιρναν «τα διαβούλια τῶν ἀρίστων» καὶ δὲν ὑπῆρχε κανένας ν' ἀναγκάσει τοὺς ἀρχόντες νὰ δικαιολογήσουν τίς πράξεις τοὺς «διὰ ποικίλων καὶ τεχνικῶν ἐπιχειρημάτων, ὅπως τοσάκις συνέβαιναν ἐν τῇ Ὀμηρικῇ Ἀγορᾷ»⁷.

Ἀκόμα, καὶ σ' αὐτὴ τὴν Ἀθήνα, ὁπου με τὸ πέρασμα τοῦ χρόνου

ο Δήμος έγινε παντοδύναμος, «ή Ἀγορὰ τοῦ λαοῦ διὰ τὴν ἀθλίαν κατάστασιν εἰς ἣν οὗτος περιῆλθε πρὸ τοῦ Σόλωνος, καὶ ἂν ὑποτεθῇ ὅτι συνήρχετο ἐνίοτε, οὐδεμίαν εἶχε ψῆφον καὶ ἰσχύν» θα γράψει ο Κ. Παπαρρηγόπουλος⁸.

2. Αυτή η παρακμή του αθηναϊκού Δήμου συντελείται με την ένταση της εκμεταλλεύσεως της αριστοκρατίας των γενών και την προσπάθεια της ολιγαρχίας να μονοπωλήσει την πολιτική, κοινωνική και οικονομική ζωή στο δημιουργούμενο δουλοκτητικό «κράτος» των Αθηνών⁹.

Αποτέλεσμα του γεγονότος αυτού υπήρξε η εκδήλωση αιματηρών κοινωνικών αγώνων (600 π.Χ.) που είχαν ως αίτημα την ικανοποίηση κοινωνικών και πολιτικών αιτημάτων εκ μέρους των καταπιεζομένων κοινωνικών τάξεων.

Είναι φυσικό μέσα σ' ένα τέτοιο ανταγωνιστικό ταξικό περιβάλλον, όπου η κοινωνική ειρήνη κλονίζεται συθέμελα, να μη λειτουργήσει και ο θεσμός της «Αγοράς» του Δήμου, ένας θεσμός που ακόνισε τη σκέψη, την ευθύνη και την πρωτοβουλία των πολιτών και που αποτέλεσε το πρόπλασμα της πολιτικής συμμετοχής και της πολιτικής δημοκρατίας για τις σύγχρονες πολιτικές κοινωνίες.

Αυτή η Συνέλευση του λαού, θα γράψει ο διάσημος Αμερικανός ανθρωπολόγος L. Morgan, «ήταν τὸ σπέρμα τῆς Ἐκκλησίας τῶν Ἀθηναίων καὶ τῆς κάτω βουλῆς τῶν συγχρόνων νομοθετικῶν σωμάτων»¹⁰.

3. Στο μεταξύ οι ωριμάζουσες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες της αθηναϊκής πολιτείας, φέρνουν στο πολιτικό προσκήνιο τον Σόλωνα, ο οποίος με τις μεταρρυθμίσεις του, καταφέρει μεγάλο χτύπημα στην κοινωνική οργάνωση των γενών, των φρατριών και των φυλών και ανοίγει το δρόμο για την εμφάνιση του πολιτικού κράτους «ὡς πολιτικῆς κοινότητος ἐλευθέρων ἀνθρώπων-πολιτῶν»¹¹.

Ο Ν. Πανταζόπουλος, αναλύοντας το νόμο του Σόλωνος, περί σωματείων, με τον οποίο καταργήθηκε το προνομιακό δικαίωμα των ευπατριδών για τη συσσωμάτωση, που επετράπη σ' όλους τους πολίτες, διατυπώνει την άποψη ότι ο νόμος αυτός «αποτελεῖ τὴν πρώτην ἐν τῷ κόσμῳ διακήρυξιν τῶν δικαιωμάτων τοῦ ἐλευθέρου ἀνθρώπου»¹².

4. Η νομοθεσία του Σόλωνος δημιούργησε το Συμβούλιο των τετρακοσίων, στο οποίο έπαιρναν μέρος εκατό αντιπρόσωποι από

κάθε μία από τις τέσσερις φυλές, οι οποίες προηγούμενα ήταν διαιρεμένες σε τρεις τριττύες· κάθε μία τριττύα περιελάμβανε τέσσερις ναυτικές περιοχές που έφερναν το όνομα ναυκραρίες.

Το κύριο χαρακτηριστικό της μεταρρυθμίσεως του Σόλωνος είναι ότι σκόπευε στην ενεργό συμμετοχή του λαού στη διαχείριση των δημοσίων πραγμάτων και δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για την προώθηση της πολιτικής δημοκρατίας σ' ένα απώτερο χρονικό στάδιο.

Ο L. Morgan, σημειώνει ότι και με τη νομοθεσία του Σόλωνος δημιουργούνται οι κοινωνικές και πολιτικές προϋποθέσεις για τη συγκρότηση της νέας πολιτικής κοινωνίας που αποτέλεσε το πρόπλασμα του σύγχρονου κράτους¹³.

5. Μετά τη μεταρρύθμιση του Σόλωνος, άλλη σημαντική πολιτική μεταρρύθμιση είναι η μεταρρύθμιση του Κλεισθένη (510 π.Χ.), η οποία απέβλεψε στη συγκρότηση κράτους με βάση την πολιτική ενότητα, την ενότητα του χώρου και την ενιαία πολιτική διοίκηση. Η διοικητική και πολιτική μεταρρύθμιση του Κλεισθένη αύξησε τις φυλές των Αθηνών από τέσσερις σε δέκα, στις οποίες εντάχθηκαν όλοι οι αθηναίοι πολίτες και έτσι διευρύνθηκε σημαντικά ο κύκλος των πολιτών που είχαν πολιτικά δικαιώματα. Διαιρέθηκε η Αττική σε τριάντα ομάδες δήμων (τριττύες), οι οποίοι συνολικά έφθαναν τους εκατό ή κατά μία άλλη άποψη^{13α} σε εκατόν εβδομήντα. Οι κάτοικοι κάθε δήμου ονομάστηκαν συμπολίτες και έπαιρναν όχι το όνομα του γένους, όπως προηγούμενα, αλλά το όνομα του δήμου τους. Επικεφαλής κάθε δήμου ήταν δήμαρχος εκλεγόμενος, ο οποίος ασκούσε διοικητικά, στρατιωτικά και πολιτικά καθήκοντα, τα οποία πρώτα ασκούσαν οι επικεφαλής τῶν ναυκραριών.

Επίσης, κάθε δήμος είχε τις δικές του πολιτικές Συνελεύσεις, οι οποίες ήταν τα κυρίαρχα Σώματα, τα οποία αποφάσιζαν για τη διαχείριση των υποθέσεων του δήμου· ήταν δηλαδή «πολιτικά σώματα τοπικής αυτοδιοικήσεως ὅπου οἱ Ἀθηναῖοι πολῖτες ἐπροπαιδεύοντο εἰς τὴν τέχνην τῆς πολιτικῆς»¹⁴.

Με την πολιτική και διοικητική οργάνωση που πραγματοποιήσε ο Κλεισθένης: έσπασε ο κύκλος των ομόαιμων γενών, αποδυναμώθηκε, ακόμα περισσότερο, ο κοινωνικός και πολιτικός ρόλος των ευπατριδών, άνοιξε ο δρόμος για την ολόπλευρη και πιο ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στα «κοινά», θεμελιώθηκαν και διευρύνθη-

καν οι πιο βασικές προϋποθέσεις για την εμφάνιση της πόλης-κράτους, ενός κράτους με δική του εθνική οντότητα, το οποίο υπήρξε «προάγγελος για τή μετέπειτα πολιτική ιστορία τῆς ἀνθρωπότητος»¹⁵⁻¹⁶.

Ο L. Morgan¹⁷, το 1877, έγραψε γι' αυτή τη μεταρρύθμιση: «Οἱ κάτοικοι τοῦ δήμου ἦσαν ἓνα ὀργανωμένο πολιτικό σῶμα με ἐξουσίες τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ὅπως ἡ σύγχρονη Ἀμερικανική κοινοτική περιφερειακή διοίκηση. Αὐτὸ εἶναι τὸ ζωτικό καὶ τὸ πῶς σημαντικό γνῶρισμα τοῦ συστήματος, πὺ ἀποκαλύπτει τὸ δημοκρατικό χαρακτήρα του. Ἡ κυβέρνηση ἦταν στὰ χέρια τοῦ λαοῦ, στὴν πρώτη ἀπὸ τὶς σειρὲς τῶν ἐδαφικῶν ὀργανισμῶν» δηλαδή των δήμων. Καὶ ο Morgan συνεχίζει: «...σ' αὐτὴ τὴν ὀργάνωση βρίσκουμε τὸ ἐποικοδομητικό καὶ σπουδαῖο γεγονός ὅτι ἡ κοινοτική ἢ δημοτική ἐδαφική διοικητική περιφέρεια, ὅπως ἀρχικὰ ἰδρύθηκε, κατεῖχε ὅλες τὶς ἐξουσίες αὐτοδιοικήσεως καὶ μάλιστα ἀκόμα πῶς πληρέστερη καὶ πλατύτερη βαθμίδα ἀπὸ μιὰ Ἀμερικανική αὐτοδιοίκηση... ὅλοι οἱ ἐγγεγραμμένοι πολῖτες ἦσαν ἐλεύθεροι καὶ ἴσοι... Τέτοια ἦταν ἡ νέα μονάδα ὀργάνωσης στὴν Ἀθηναϊκή πολιτική κοινωνία, ἓνα ἄμεσο πρότυπο γιὰ ἓνα ἐλεύθερο κράτος καὶ ἓνα θαῦμα σοφίας καὶ γνώσης. Οἱ Ἀθηναῖοι ἄρχισαν με μιὰ δημοκρατική ὀργάνωση στὸ σημεῖο ὅπου κάθε λαὸς πρέπει νὰ ἀρχίζει, πὺ ἐπιθυμεῖ νὰ δημιουργήσει ἓνα ἐλεύθερο κράτος καὶ τοποθετεῖ ἔτσι τὸν ἔλεγχο τῆς κυβέρνησης στὰ χέρια τῶν πολιτῶν του». Καὶ πιο κάτω: «...Μιὰ ἑκατοντάδα δήμων, ὀργανωμένοι κατὰ τὸν ἴδιο τρόπο, θὰ καθόριζαν τὴν γενική πορεία τῆς κοινοπολιτείας. Αὐτὸ σημαίνει ἐδῶ, ὅτι ὁ λαὸς θὰ πρέπει νὰ ἀρχίσει νὰ μαθαίνει τὴν τέχνη τῆς αὐτοδιοίκησης καὶ νὰ ὑποστηρίζει τὴν ἰσότητα στοὺς νόμους, τὰ δικαιώματα καὶ τὰ προνόμια. Πρέπει νὰ κρατήσει στὰ χέρια του ὅλες τὶς ἐξουσίες τῆς κοινωνίας, πὺ δὲν εἶναι ἀναγκαῖες στὸ κράτος, γιὰ νὰ ἐξασφαλίσει μιὰ ἀποτελεσματική γενική διοίκηση». Καὶ ο L. Morgan, συνεπαρμένος ἀπὸ τὴ μεταρρύθμιση τοῦ Κλεισθένη, καταλήγει: «Ἡ Ἀθήνα ὑψώθηκε γοργὰ ἀπὸ ἄποψη ἐπιρροῆς καὶ ὑπεροχῆς, κάτω ἀπὸ τὸ νέο πολιτικό σύστημα. Αὐτὴ ἡ σημαντική ἀνάπτυξη τῆς μεγαλοφυΐας καὶ τοῦ πνεύματος, πὺ ἀνύψωσε τοὺς Ἀθηναίους στὴν πῶς ὑψηλὴ κορυφὴ ἀνάμεσα στὰ ἱστορικά ἔθνη τῆς ἀνθρωπότητος, ἔγινε κάτω ἀπὸ τὴν ὥθηση τῶν δημοκρατικῶν θεσμῶν»¹⁸.

6. Έτσι, με την πολιτική και διοικητική μεταρρύθμιση του Κλεισθένη ολοκληρώνεται η προσπάθεια για τη δημιουργία ενός ενιαίου εθνικού κράτους, μια προσπάθεια που άρχισε από την εποχή του Θησέως και του Κέκροπος, στα χρόνια των οποίων η Αττική ήταν διαιρεμένη σε πολλές διάσπαρτες πόλεις με τοπικά πρυτανεία, και βουλευτήρια¹⁹ «ἀγνώστου συνθέσεως καὶ ἐξουσίας». Θα λέγαμε ακόμα ότι αυτή η διοικητική μεταρρύθμιση υπήρξε ώριμος καρπός μιας πλούσιας ιστορικής εμπειρίας του παρελθόντος, ενός παρελθόντος που ξεκινούσε από τις προομηρικές ελληνικές κοινωνίες, περνούσε από την ομηρική εποχή και την εποχή του Σόλωνος και κατέληγε στο πρόσφορο, κοινωνικά και πολιτικά, έδαφος της εποχής του Κλεισθένη. Φυσικά, όπως ήδη σημείωσα, η μεταρρύθμιση του Κλεισθένη υπήρξε καρπός κοινωνικών αγώνων και του ίδιου, γεγονός που τον οδήγησε στην εξορία από τη δικτατορία των Πεισιστρατιδών^{19α}. Έτσι, η κοινωνική συμβίωση και οργάνωση των Ελλήνων, αφού πέρασε μέσα από την κοινωνική δυναμική της αγέλης, των ομάδων, των γενών και των φυλών, έφθασε στην ευρύτερη και καθολικότερη αυτοδιοίκηση και αυτοδιαχείριση των κοινών πραγμάτων· έφθασε στη συγκρότηση των Δήμων, οι οποίοι αποτέλεσαν τους θεμελιώδεις πολιτικούς-κοινωνικούς και διοικητικούς μηχανισμούς για τη λύση και προώθηση των μερικών και γενικών ζητημάτων. Παράλληλα, αυτό το νέο διοικητικό πρότυπο αποτέλεσε, για τον Αριστοτέλη²⁰, την πρώτη συγκρότηση «ἔχουσα πολιτείας τάξιν», που σημαίνει ότι το κράτος είχε γεννηθεί, μαζί όμως με μια ισχυρή και ουσιαστική τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία καλλιέργησε τις δυνατότητες των πολιτών για τη συμμετοχή τους στα κοινά και ακόνισε τις κριτικές τους δυνατότητες μέσα από το λόγο, την κρίση και τη διαφωνία.

Ήταν η εποχή που ο Περικλής, αναφερόμενος στη ζωτική ανάγκη της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά, έλεγε: «Διότι μόνοι ἡμεῖς νομίζομεν τὸν μηδόλως τῶν κοινῶν μετέχοντα, οὐχὶ ὡς ἀπράγμονα, ἀλλὰ ὡς ἄχρηστον ἄνθρωπον»²¹.

Πρόκειται για μια εποχή του σεβασμού του πολίτη, ο οποίος ήταν πραγματικά πολίτης με την αριστοτελική έννοια του όρου²², δηλαδή το άτομο το οποίο είχε το δικαίωμα και το καθήκον να συμμετέχει άμεσα στις εργασίες της Εκκλησίας του Δήμου που συσκεπτόταν για τα «κοινά».

Ήταν η εποχή που το δικαίωμα της κριτικής ασκούνταν προς κάθε κατεύθυνση· ήταν η εποχή του κριτικοῦ ελέγχου, για τον οποίο ο Πλάτων έγραφε στο *Σοφιστή* του: «Ὁ κριτικὸς ἔλεγχος εἶναι ὁ πιὸ μέγας καὶ ὁ πιὸ σπουδαῖος καθαρμὸς καὶ πρέπει νὰ πιστεύουμε, πὼς ὅποιος δὲν δέχεται νὰ τοῦ γίνῃ ἔλεγχος, κι ἂν ἀκόμα εἶναι ὁ μέγας βασιλιάς τῶν Περσῶν, εἶναι στον μεγαλύτερο βαθμὸ ἀκάθαρτος καὶ ἀπαίδευτος καὶ κακόμορφος σ' ἐκεῖνα ἴσα ἴσα, ὅπου πρέπει νᾶναι καθαρότατος καὶ πανέμορφος»²³. Αναλογίζεται κανεὶς σήμερα πόση διαφορά υπάρχει ἀπὸ την πραγματικὰ χρυσή εκείνη εποχή.

Σήμερα, κάθε κριτική έχει και τις άμεσες συνέπειές της στη ζωή του ατόμου που θα την τολμούσε. Οι κάθε λογής άρχοντές μας αποστέρουν την κριτική και επιζητούν ένα μύθο γύρω ἀπὸ τον εαυτό τους, φοβούμενοι ὅτι με το εργαλεῖο της γνώσης που λέγεται κριτική θα υποστούν ἴσως μια απομυθοποίηση, η οποία δεν τους εἶναι αρεστή. Ἴσως αὐτό νὰ οφείλεται και σ' αὐτό που γράφει ο Δ. Γληνός: «Ἄν τὰ πλήθη στερηθοῦν ἀπὸ τὸ μῦθο, γίνονται μάζες ἀκίνητες καὶ πλαδαρές, μάζες ἀπελπισμένες καὶ δυστυχισμένες. Ἐνας μῦθος χρειάζεται πάντα γιὰ νὰ ζῇ ὁ ἄνθρωπος τὴ ζωή»²⁴.

7. Μετά την παρένθεση αὐτή για την κριτική και την κοινωνική της αναγκαιότητα, επανέρχομαι στην Εκκλησία του Δήμου της κλασικής αρχαιότητας για νὰ σημειώσω ὅτι παράλληλα προς αὐτή λειτουργούσε και η βουλή των πεντακοσίων που συγκροτούνταν ἀπὸ πενήντα μέλη, τα οποία προέρχονταν ἀπὸ τις δέκα φυλές της Αττικής. Η εκλογή των βουλευτῶν γινόταν με κλήρο μεταξύ ὁλων των πολιτῶν των δήμων της Αττικής και η θητεία της διαρκούσε ἕνα χρόνο, στη διάρκεια του οποίου ὅλοι οι βουλευτές των δέκα φυλών διηύθυναν τις εργασίες της εκ περιτροπής. Η διευθύνουσα φυλή των βουλευτῶν, που ονομάζονταν «πρυτανεύοντες» εἶχε ως κύρια αποστολή την καθημερινή σύγκληση της βουλῆς και της Εκκλησίας του Δήμου «τετράκις καθ' ἑκάστην πρυτανικὴν περίοδον». Δεδομένου ὅτι κάθε πρυτανική περίοδος διαρκούσε τριάντα πέντε ἡμέρες, συνάγεται ὅτι η συνέλευση ολοκλήρου του λαοῦ, η Εκκλησία του Δήμου, συγκαλούνταν κάθε εννιά ἡμέρες. Ο καθηγητής Δ. Κυριαζής-Γουβέλης²⁵, ἀπὸ τον οποίο παραθέτω αὐτά τα στοιχεία, συνεχίζει: Τα προς συζήτησιν θέματα προσδιορίζονταν ἀπὸ τους πρυτάνεις, μεταξύ των οποίων αναδεικνύονταν ο επί κεφαλῆς τους «επιστάτης», ο

οποίος «ἐποπτεύει τὴν ὅλην λειτουργία τῆς πολιτείας κατ' ἄμεσον τρόπον, μίαν ἡμέραν καὶ νύκτα, μὴ ἐπανεκλεγόμενος».

Ἡ Εκκλησία του Δήμου αποφάσιζε για τα πιο σημαντικά θέματα, μεταξύ των οποίων και «η δράσις των ἀρχόντων, ο ἐπισιτισμός και η ἀμυνα της πολιτείας».

BYZANTINΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ

Ἡ τοπικὴ αυτοδιοίκηση στη βυζαντινὴ αυτοκρατορία

Πριν προχωρήσουμε στο θέμα αυτό, θα πρέπει προηγούμενα να σημειώσουμε ὅτι με τις διάφορες ξενικὲς κατακτήσεις του Ἑλλαδικού χώρου, ἀπὸ τους Ρωμαίους, Φράγκους και Ενετούς, ο θεσμός της Τ.Α. δεν ἔπαψε να ὑπάρχει και να λειτουργεῖ, ἀνεξάρτητα ἀπὸ τις μεταβολές που δέχθηκε σε ὅ,τι ἀφορὰ το περιεχόμενό του και την ονομασία των τοπικῶν ἀρχόντων.

Κάτω ἀπὸ το καθεστὼς αὐτῶν των κατακτήσεων, ο θεσμός της Τ.Α. εξακολουθεῖ να ἐπιβιώνει — πιο ἀδύνατος βέβαια — και ν' ἀποτελεῖ ἕναν ἀπὸ τους βασικούς κοινωνικούς σχηματισμούς που συνετέλεσαν στη διατήρηση της ἐθνικῆς συνείδησης των Ἑλλήνων.

Κάτω ἀπὸ την Ρωμαϊκὴ κατάκτηση, οἱ ἄλλοτε ἐλεύθερες ἐλληνικὲς πολιτείες μπόρεσαν να ἐπιζήσουν ως κοινότητες πλέον, εἴτε λόγω ἀδυναμίας της ἀχανούς ρωμαϊκῆς αυτοκρατορίας «να παρεμβαίνει ρυθμιστικῶς στη διοίκηση καθενός τμήματος... εἴτε στη σκόπιμη ἀνοχή της»²⁶. Μάλιστα, κατὰ την πρώτη περίοδο της ρωμαϊκῆς κατακτήσεως, η αυτονομία των ἐλληνικῶν πόλεων ἔμεινε σχεδόν ἀνέπαφη και κάθε πόλη ἐξέλεγε τους ἀρχοντές της ρυθμίζοντας η ἴδια την ἑκταση της ἐξουσίας τους. Ἀλλά και ἀργότερα εξακολούθησαν να συνέρχονται οἱ ἐκκλησίες του δήμου και να ἐκλέγονται οἱ τοπικοὶ ἀρχοντες²⁷, ἐνῶ κατὰ την περίοδο αὐτή εἶναι γνωστή η ὑπαρξη και λειτουργία «κοινῶν» σε διάφορες περιοχές της Ἑλλάδος με κύριο γνώρισμα τη διοικητικὴ τους αυτονομία.

Το ἴδιο ἐγίνε, ἀργότερα, και με τις κατακτήσεις των Φράγκων και Ενετῶν· οἱ μεν πρώτοι ὄχι μόνο ἀναγνώρισαν και σεβάστηκαν τους τοπικούς θεσμούς της Πελοποννήσου, ἀλλά τους ἀντέγραψαν σε κοινὸ κώδικα, ἐνῶ οἱ δεῦτεροι «ὄχι μόνο διατήρησαν τους ποικίλους κοινοτικούς οργανισμούς των πόλεων, ἀλλά και τους ρύθμισαν με κάθε λεπτομέρεια». Χαρακτηριστικὸ «μάλιστα της ενετοκρατίας

είναι ότι η οργάνωση των Ελληνικών πόλεων και των κοινοτήτων δεν ήταν εθιμική και άγραφη αλλά συντασσόταν γραπτώς, γιατί τα προνόμια και η διοικητική τους οργάνωση κανονίζονταν κάθε φορά από την ενετική γερουσία»²⁸.

2. Σε ό,τι αφορά τη βυζαντινή αυτοκρατορία θα πρέπει πρώτα να πούμε ότι το δημοτικό της σύστημα, τουλάχιστον στην πρώτη περίοδό της, δεν ήταν καθιερωμένο με νομικές διατάξεις ή κυβερνητικές αποφάσεις, αλλά ήταν ένα σύστημα το οποίο πήγαζε από τον ίδιο το λαό και υπήρξε δικό του δημιούργημα, «η αγνοτάτη έκφανσις του λαϊκού στοιχείου του βυζαντινού κόσμου», όπως γράφει ο ιστορικός Σ. Λάμπρου²⁹.

Εδώ πρέπει να σημειώσουμε ότι σύμφωνα με ορισμένους συγγραφείς «οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας είχαν βυζαντινή την προέλευση», ενώ άλλοι υποστηρίζουν ότι οι ελληνικές αυτές κοινότητες υπήρξαν η συνέχεια των αρχαίων ελληνικών πολιτειών και άλλοι ότι «δεν έχουν καμιά ιστορική συνάφεια με το παρελθόν, αλλά αποτελούν αυτοτελή μορφή αυτοδιοικήσεως... προϊόντων συνθηκών που διαμορφώθηκαν με την τουρκική κατοχή»³⁰.

Κατά τη δική μου απόψη, ανασκοπώντας κανείς τις σχετικές απόψεις των διαφόρων συγγραφέων, θα μπορούσε να οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι ο θεσμός των ελληνικών κοινοτήτων της τουρκοκρατίας έχει τις ρίζες του στις αρχαίες ελληνικές πολιτείες, περνά από το Βυζάντιο και τις ξενικές κατακτήσεις και αναδύει όλα εκείνα τα ιστορικά στοιχεία του δήμου και της κοινότητας, τα οποία άντεξαν μέσα στην ισοπεδωτική πορεία του χρόνου. Υπέρ της άποψης αυτής συνηγορεί και το γεγονός του τρόπου της εκλογής των τοπικών αρχόντων, κατά τα χρόνια της τουρκοκρατίας, οι οποίοι αρκετές φορές εκλέγονταν «διὰ βοῆς», σε συγκέντρωση του λαού, που θυμίζει τόσο τις προομηρικές και ομηρικές Συνελεύσεις όσο και τις Συνελεύσεις στην Εκκλησία του Δήμου της κλασικής αρχαιότητας.

Θα μπορούσε ακόμα κανείς να επιχειρηματολογήσει υπέρ αυτής της απόψεως από το γεγονός ότι σύμφωνα με ορισμένες απόψεις τα πρώτα «τοπικά πολιτεύματα» ή «τοπικοί οργανισμοί» που θεσπίστηκαν κατά περιοχές της Ελλάδας, μετά την έκρηξη της Επανάστασης του '21, ακολουθούν «τοπικά πρότυπα»³¹, ακολουθούν την τοπική παράδοση και αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του Αγώνα μέσα από την υπάρχουσα κοινοτική υποδομή³². Αυτά, ανεξάρτητα από το γε-

γονός ότι τα πολιτεύματα απομακρύνθηκαν πολύ από τις πλούσιες ελληνικές κοινοτικές παραδόσεις, όπως θα δούμε πιο κάτω. Εξάλλου, όπως είδαμε πιο πάνω, οι συσσωματώσεις των Ελλήνων αρχίζουν ήδη προ του Σόλωνος και πρόκειται για ένα πνεύμα που διαπερνά την ιστορική συνέχεια του ελληνισμού και με τη μορφή του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι³³.

Όπως εξάλλου η ρύθμιση του Σόλωνος για τη συσσωμάτωση και ιδιαίτερα των ναυτών και εμπόρων, οι οποίοι ενεργούν και από κοινού «ἐνθυμίζουν τὰς ἀναλόγους ἐνώσεις τῶν συντροφοναυτῶν τῆς Ὑδρας καὶ τῶν ἄλλων ναυτικῶν νήσων πρὸ τῆς ἐπαναστάσεως τοῦ 1821», όπως γράφει ο Ν. Πανταζόπουλος³⁴, έτσι και οι κοινότητες της τουρκοκρατίας «ενθυμίζουν» θα έλεγα εγώ το κοινοτικό πνεύμα των αρχαίων ελληνικών πολιτειών και τον αρχαίο Δήμο ειδικότερα. Πρόκειται περί αναλόγων ιστορικών δεδομένων, τα οποία οδηγούν σ' ένα και το αυτό· στη συνέχεια και στην παράδοση του ελληνικού πνεύματος παρά τους ιστορικούς βιασμούς που δέχθηκε κατά καιρούς.

3. Μετά από τις αναγκαίες αυτές ιστορικές διευκρινήσεις και αναζητήσεις, ξαναγυρίζουμε πάλι στην τοπική αυτοδιοίκηση του βυζαντινού κράτους, για να πούμε ότι αυτή αποδυναμώθηκε από τη συγκεντρωτική κεντρική διοίκηση που καθιερώθηκε από το Μεγάλο Κωνσταντίνο, ένα σύστημα, το οποίο «ἀποτέλεσε σοβαρὸ πλῆγμα κατὰ τῶν κοινοτικῶν θεσμῶν»³⁵ και ιδιαίτερα κατά τους χρόνους της Μακεδονικής δυναστείας, αν και κατά τον ένατο αιώνα υπήρχαν ακόμα πόλεις που είχαν τοπικές αρχές που εκλέγονταν από τους κατοίκους των πόλεων³⁶.

Σε ό,τι αφορά την προέλευση των Δήμων της Κωνσταντινουπόλεως σημειώνω ότι σχετίζεται με τις ιπποδρομιακές μερίδες, που υπήρχαν τότε στην πόλη, και οι οποίες πριν από τον τέταρτο αιώνα ήταν τέσσερις: Λευκοί, κόκκινοι, πράσινοι και κυανοί, οι οποίοι τον 4ο αιώνα συγχωνεύθηκαν σε δύο δήμους, που πήραν τα ονόματα: πράσινοι και βένετοι. Κάθε ένας από τους δύο αυτούς Δήμους είχε δικό του δήμαρχο και έναν μικρό αριθμό δημοτών, οι οποίοι συνολικά έφθαναν τους 2.400, αν και υποστηρίζεται³⁷ ότι οι εγγεγραμμένοι δημότες ήταν οι κυριώτεροι, γιατί υπήρχαν και άλλοι χωρίς να είναι γραμμένοι στους δημοτικούς καταλόγους και μάλιστα αυτοί οι τελευταίοι χαρακτηρίζονται ως «ἀπειράριθμοι»³⁸.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι δύο αυτοί Δήμοι απόκτησαν, από τα μισά του πέμπτου αιώνα «καί τινα πολιτικὸν χαρακτῆρα... καὶ ἡγώνισθησαν πολλάκις ὑπὲρ τοῦ δεῖνος ἢ δεῖνος μνηστῆρος τῆς ἀρχῆς, ὑπὲρ τούτου ἢ ἐκείνου τοῦ θρησκευτικοῦ ἢ πολιτικοῦ ζητήματος... καὶ μετεβλήθησαν εἰς φατρίας πολιτικάς, αἵτινες πολλάκις ἐπενήργησαν εἰς τὴν τύχην τοῦ κράτους», ὅπως αυτό προκύπτει, γράφει ο Κ. Παπαρρηγόπουλος, από τη γνωστή στάση του Νίκα, η οποία άρχισε από το δήμο των πρασίνων, μέσα στον ιππόδρομο, το έτος 532, αφού προηγήθηκε αρκετός διάλογος ανάμεσα στον δήμαρχό τους και τον αυτοκράτορα Ιουστινιανό, ο οποίος κινδύνευσε να χάσει τη βασιλική εξουσία³⁹.

Παράλληλα με τους δύο αυτούς μεγάλους Δήμους υπήρχαν και Δήμοι σε όλες τις μεγάλες πόλεις: «Πᾶσα μεγάλη πόλις εἶχεν ὁμοίως τοὺς δύο αὐτῆς δήμους, τοὺς δ' ὁμοχρόους δήμους πασῶν τῶν πόλεων συνέδεεν ἀναποσπᾶστως πρὸς ἀλλήλους κοινότης συμπαθειῶν καὶ συμφερόντων»⁴⁰, ενώ στην ύπαιθρο χώρα, ως κοινοτικός θεσμός, λειτουργούσαν οι Μητροκωμίες, τα ελευθεροχώρια και τα κεφαλοχώρια. Ο όρος «Μητροκωμία» εμφανίζεται στη νεαρά του Ρωμανού, που εκδόθηκε το έτος 922 και κατά τον Κ. Παπαρρηγόπουλο⁴¹ «δηλοῖ κώμην ἔχουσαν περὶ ἑαυτὴν ἄθροισμα κατοίκων νεμομένων κοινὰ προνόμια, ἢ καθυποβεβλημένων εἰς κοινὰ καθήκοντα, ἐν ἄλλαις λέξεσι πρωτεύουσαν κοινότητος».

Κατά τον ίδιο⁴², η προέλευση αυτών των αυτοτελών χωριών έχει την ρίζα της στο γεγονός της επιβληθείσης υποχρεώσεως στους μικροϊδιοκτήτες να μην πουλούν τα κτήματά τους παρά μόνο σε όποιον κατοικούσε στο ίδιο χωριό. Οι Δήμοι της Κωνσταντινουπόλεως, με το πέρασμα του χρόνου, έχασαν τη μεγάλη τους πολιτική και κοινωνική σημασία, η οποία ήταν πολύ υπολογίσιμη και από τους ίδιους τους αυτοκράτορες του Βυζαντίου, οι οποίοι σε έκτακτες περιστάσεις, ή για να ζητήσουν την επικύρωση της εκλογής τους, εμφανίζονταν μπροστά στο δημοτικό πλήθος, το οποίο ήθελαν να έχουν με το μέρος τους και γι' αυτό υπέκυπταν στην συνήθεια να λογοδοτούν σ' αυτό.

Πέρα από την πολιτική τους αυτή δύναμη, οι βυζαντινοί Δήμοι και οι Κοινότητες είχαν αρμοδιότητα για την είσπραξη⁴³ του εγγείου και του κεφαλικού φόρου, ασκούσαν (οι δήμοι) καθήκοντα πολιτοφυλακής και αναλάμβαναν⁴⁴ την εκτέλεση μεγάλων δημοσίων

έργων. Οι κοινοτάρχες είχαν ακόμη την υποχρέωση να επαναφέρουν στο χωριό όσους το εγκατέλειπαν για να αποφύγουν τον βαρύτατο έγγειο ή κεφαλικό φόρο ή μπορούσαν να εμποδίσουν την αναχώριση του μικροϊδιοκτήτη γης ή των ακτημόνων⁴⁵.

Όπως ήδη είπαμε, η πρώτη αίγλη και δύναμη των Δήμων — κυρίως της Κωνσταντινουπόλεως που αποτελούσαν μαζί με τη Σύγκλητο και το στρατό, τον τρίτο καθεστωτικό παράγοντα⁴⁶ που συνέπραττε στην εκλογή του αυτοκράτορος — άρχισε να υποχωρεί και η σημασία τους να «είναι έντελῶς διακοσμητική⁴⁷ μὴ ἔχοντας καμία ἔννοια» κατά τον έκτο αιώνα, ενώ κατά μια άλλη άποψη, του Δ. Ζακυθηνού⁴⁸, διατηρήθηκαν μεν οι δήμοι αυτοί κατά τον 9ο και 10ο αιώνα «ἀλλ' ἦταν τεταγμένοι ὑπὸ στρατιωτικούς ἡγέτας, ἡ δὲ καθεστωτική των ἐπέμβασις εἶχε κατ' ἀκολουθίαν συμβολικὸν καὶ διακοσμητικὸν χαρακτήρα», χωρίς αυτό να σημαίνει ότι το κοινοτικό πνεύμα έπαψε να υπάρχει εντελῶς.

Έτσι, τον έβδομο και όγδοο αιώνα, αναφέρεται ότι πολλές Κοινοότητες της βυζαντινής αυτοκρατορίας ξεσηκώθηκαν με διαμαρτυρίες «κατὰ τῆς ὑπερβολικῆς τῶν ἐκκλησιαστικῶν τύπων ἀναπτύξεως»⁴⁹.

6. Παρά το γεγονός όμως της αποδυναμώσεως του ρόλου των δήμων και των κοινοτήτων, προ πάντων στην περίοδο της μακεδονικής δυναστείας, «ὑπῆρχον κοινοτικοί τινες θεσμοί, ὅσον δήποτε καὶ ἂν αὕτη ἡγωνίσθη νὰ συμπυκνώσῃ εἰς χειῖρας ἑαυτῆς πᾶσαν ἀρχήν, ἀπὸ τῆς ἀνωτάτης μέχρι τῆς κατωτάτης»⁵⁰.

Με την πάροδο όμως του χρόνου και την αλλαγή των πολιτικών συνθηκών σημειώνεται αλλαγή υπέρ της δημοτικής διοικήσεως, όπως π.χ. αυτό έγινε στη Μονεμβασιά «ἡ ὁποία εἶχε ἰδιάζοντα κοινοτικά προνόμια», και κατά το δέκατο τρίτο αιώνα «αἱ πελοποννησιακαὶ πόλεις παριστῶνται διοικούμεναι ὑπὸ ἀρχόντων καὶ προεστών, ἀπαραλλάκτως σχεδὸν ὅπως ἐπὶ τουρκοκρατίας» ενώ τρεις αιώνες νωρίτερα, και συγκεκριμένα το έτος 947, εκδόθηκε η νεαρά του Κωνσταντίνου του Πορφυρογεννήτου, στην οποία αναφέρεται ο όρος «ὁμὰς τοῦ χωριοῦ», ο οποίος υποδήλωνε «τὸ ἡθικὸν πρόσωπον τῆς κοινότητος τοῦ χωριοῦ»⁵¹.

7. Από όσα συνοπτικά αναφέραμε πιο πάνω βγαίνει αβίαστα το συμπέρασμα ότι σ' ολόκληρη τη ζωή της βυζαντινής αυτοκρατορίας, παρά το διοικητικό συγκεντρωτισμό που την διέκρινε, και πα-

ράλληλα με την Κεντρική Διοίκηση και τη Διοίκηση των Περιφερειών, συνυπάρχουν και συλλειτουργούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, των οποίων η δύναμη και ο κοινωνικός ρόλος άλλοτε διευρύνεται και άλλοτε συστέλλεται, ανάλογα με τις κάθε φορά επικρατούσες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες.

Εκείνο που ιδιαίτερα μας ενδιαφέρει να τονίσουμε στο σημείο αυτό είναι τούτο: Το δημοτικό και το κοινοτικό πνεύμα κάτω από οποιεσδήποτε δεσποτικές και συγκεντρωτικές συνθήκες κατόρθωσε να επιβιώσει στο Βυζάντιο και να μας παραδώσει τον θεσμό των τοπικών αρχόντων και προεστών στις πόλεις της Πελοποννήσου, δηλαδή ένα γνήσιο πνεύμα τοπικής αυτοδιοικήσεως, το οποίο — όπως γράφει ο Κ. Παπαρρηγόπουλος — λειτούργησε «ἀπαραλλάκτως σχεδὸν ὅπως ἐπὶ τουρκοκρατίας». Το γεγονός αυτό δεν ερμηνεύεται μόνο από την ασίγαστη ψυχική, κοινωνική και βιοτική ανάγκη του ανθρώπου να χειρίζεται τα του οίκου του, δηλαδή να φροντίζει για τα «κοινά», αλλά συνδέεται και με το ότι η τοπική αυτοδιοίκηση «είναι μία ὀργανικὴ⁵² ἀνάγκη συμφυῆς εἰς πᾶσαν διοίκησιν», ακόμη δε και προς αυτήν την απολυταρχικήν. Συνεπώς, πέρα από το ιστορικό γεγονός ότι οι Δήμοι της Κωνσταντινουπόλεως είχαν μια δική τους πρωτότυπη⁵³ προέλευση, μια προέλευση αυθορμήτου εκφράσεως του λαϊκού στοιχείου και της λαϊκής συνειδήσεως, παρ' όλα αυτά η ύπαρξή τους και η λειτουργία τους κάλυψε και μια διοικητική κρατική ανάγκη.

Οι δήμοι στην αρχαία Ρώμη

8. Πριν παρακολουθήσουμε την κατάσταση και την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοικήσεως στην Ελλάδα, μετά την υποδούλωσή της στους Τούρκους, θεωρούμε σκόπιμο να κάνουμε μια σύνομη ιστορική αναδρομή για να πούμε λίγα πράγματα για τους αρχαίους Ρωμαϊκούς Δήμους για δύο κυρίως λόγους: α) Γιατί η ρωμαϊκή κατάκτηση της Ελλάδας επηρέασε αισθητά την εθνική μας εξέλιξη και β) γιατί σε ό,τι αφορά την οργάνωση του ρωμαϊκού κράτους, οι ελληνικοί θεσμοί έπαιξαν σημαντικό ρόλο, όπως αυτό αναγνωρίστηκε και από τους ίδιους τους αξιωματούχους του Ρωμαϊκού κράτους. Έτσι, π.χ. ο Ρωμαίος υπουργός Πλίνιος, ως εκπρόσωπος του αυτοκράτορος Τραϊανού, στις σχετικές οδηγίες που έδινε στον

Ρωμαίο διοικητή της Ελλάδος Μάξιμο, έγραφε⁵⁴, ανάμεσα στ' άλλα: «Μὴ λησμονήσης ποτὲ ὅτι οἱ Ρωμαῖοι ἡμεῖς ἀπὸ τῆς Ἀττικῆς παρελάβομεν τὸ δημόσιον ἡμῶν δίκαιον καὶ ὅτι ἐνῶ ἐπιβάλλομεν εἰς τὰ νικηθέντα ἔθνη, τοὺς νόμους ἡμῶν, ἐπικαλούμεθα παρὰ τῶν Ἑλλήνων τοὺς νόμους τοὺς ὁποίους εἰς ἑαυτοὺς ἔδωκαν. Ἔχε πρὸ ὀφθαλμῶν ὅτι Ἀθηνῶν, ὅτι Λακεδαιμόνος ἄρχεις καὶ ὅτι σκληρὸν καὶ βάρβαρον εἶναι νὰ ἐξυβρίσης τὴν σκιὰν τῆς ἀπολεσθείσης ἐλευθερίας. Ἐνθυμοῦ μᾶλλον ὁποῖαι ὑπῆρξαν αἱ πόλεις αὗται ἢ ὁποῖαι σήμερόν εἰσι»³⁶. Εἶναι αναμφισβήτητο ὅτι οἱ Ρωμαῖοι — ὅπως προκύπτει καὶ ἀπὸ το πιο πάνω κείμενο — δανείστηκαν τοὺς διοικητικούς θεσμούς της κλασικῆς Ελλάδος καὶ ἰδιαίτερα της Ἀττικῆς, καὶ γι' αὐτό ἔδωσαν μεγάλη αἰγλή καὶ δύναμη στοὺς Δήμους καὶ στοὺς δημάρχους τοὺς.

9. Ἀναφέρεται⁵⁵ ὅτι ὁ θεσμός της δημαρχίας στη Ρωμαϊκὴ Πολιτεία πρωτοεμφανίστηκε τὸ 493 π.Χ. καὶ ὅτι πρὶν ἀπὸ τὸ ἔτος 457 π.Χ. ἡ Ρώμη εἶχε πέντε δημάρχους, οἱ ὁποῖοι ἀπὸ τὸν ἴδιο χρόνο ἐγίναν δέκα, ἐνῶ τὸν 3ο π.Χ. αἰῶνα ὁ ρωμαϊκὸς Δῆμος ἀπόκτησε τόση βαρύνουσα πολιτειακὴ σημασία, ὥστε τὸ Ρωμαϊκὸ κράτος νὰ ταυτίζεται με τὸν Δῆμο της Ρώμης.

Μάλιστα δε, ὅπως γράφει ἓνας Γάλλος⁵⁶ συγγραφέας τοῦ 16ου αἰῶνα, οἱ Ρωμαῖοι αυτοκράτορες, θέλοντας νὰ εἶναι ἀρεστοὶ στο Λαὸ «δεν λησμονοῦσαν ποτέ νὰ παίρνουν καὶ τὸν τίτλο: ὁ δήμαρχος τοῦ Λαοῦ», ἓνας τίτλος ποὺ ἐθεωρεῖτο ἱερὸς καὶ ἀπαραβίαστος, γιὰτὶ ἐσημαίνει τὸν προστάτη καὶ τὸν ὑπερασπιστὴ τοῦ Λαοῦ, κι ἔβαζε τὸν Λαὸ κάτω ἀπὸ τὴν εὐνοία καὶ τὴν προστασία τῆς Πολιτείας. Ἔτσι ἐνόμιζαν ὅτι ἔπρεπε νὰ εἶναι σίγουροι, ὅτι ὁ Λαὸς αὐτὸς θὰ τοὺς ἐμπιστευόταν περισσότερο». Τόση δε πολιτικὴ καὶ κοινωνικὴ βαρύτητα εἶχε ὁ Δῆμος της ἀρχαίας Ρώμης, ὥστε, ἔστω καὶ ὡς προκάλυμμα λαϊκῆς βάσεως καὶ λαϊκῆς ἐπιδοδοκίμασίας, τὰ διάφορα ψηφίσματα ἀναφέρονταν καὶ σ' αὐτόν.

Ἔτσι π.χ. συναντοῦμε στα ψηφίσματα τὶς ἐκφράσεις⁵⁷. «Ἐδοξε τῇ Βουλῇ καὶ τῷ Δῆμῳ» ἢ «ἀγαθῇ τύχῃ δεδόχθαι τῷ Δῆμῳ». Τὸ ἀξίωμα τοῦ δημάρχου τοῦ εξασφάλιζε καὶ τὸ ἀκαταδίωκτο γιὰ πολιτικὰ ἀδικήματα, ὅπως προκύπτει ἀπὸ τὴν περίπτωση τῆς επανεκλογῆς τοῦ δημάρχου της Ρώμης Τιβέριου Γράκχου (ὁ δήμαρχος Τ. Γράκχος ἐζήσε τὸν 2ο αἰῶνα π.Χ.) στὴν ὁποία ἀναφέρεται ὁ Π. Λεκατσάς⁵⁸.

Ο ίδιος αναφέρει ότι τόσο μεγάλη δύναμη εξουσίας απέκτησαν οι δήμαρχοι της αρχαίας Ρώμης, ώστε αποφάσισαν τη φυλάκιση του Υπάτου Ρωμαίου Σκιπίωνα Νασικά⁵⁹, γιατί φέρθηκε με ωμότητα στη στρατολόγηση και γιατί εναντιώθηκε σε δική τους απόφαση ν' αγοράσει η Ρώμη σιτάρι από το εξωτερικό ενώ οι κάτοικοί της πεινούσαν⁶⁰.

10. Συνέπεια αυτής της πολιτικής δυνάμεως που είχαν οι δήμαρχοι της Ρώμης ήταν και το δικαίωμά τους όχι μόνο ν' ασκούν «βέτο»⁶¹, το οποίο παρέλυε την ενέργεια κάθε εξουσίας, αλλά και να προτείνουν νόμους στην Εκκλησία των φυλών, οι οποίες τον 2ο π.Χ. αιώνα ανέρχονταν σε τριάντα πέντε⁶².

Ανάμεσα στους δημάρχους που πρότειναν νόμους αναφέρονται: Ο Λικίνιος Στόλων, ο οποίος τον 3ο π.Χ. αιώνα πρότεινε νόμο σχετικό με την κατοχή της δημόσιας γης, την οποία ο κάτοχος έπρεπε να καλλιεργεί με ελευθέρους αγρότες και η οποία δεν μπορούσε να είναι μεγαλύτερη από πεντακόσια πλέθρα για τον καθένα. Αργότερα, άλλος δήμαρχος της Ρώμης, ο Τιβέριος Γράκχος, με σκοπό να βελτιώσει τον προηγούμενο νόμο, εισηγήθηκε το ξαναμοίρασμα της γης ορίζοντας ότι: «Οι κάτοχοι δημόσιας γης δεν θα κρατήσουν περισσότερα από πεντακόσια πλέθρα· όποιος έχει παιδιά, θα κρατήσει άλλα διακόσια πενήντα για το καθένα»⁶³.

Την εισήγηση του νόμου αυτού προς την Εκκλησία των φυλών, γράφει ο Π. Λεκατσάς, συνόδευσε με έναν υπέροχο λόγο υπέρ των ακτημόνων Ρωμαίων πολιτών, οι οποίοι, έλεγε, ότι ενώ οι ηγέτες τους τους έλεγαν ότι είναι «κυρίαρχοι του κόσμου, αυτοί ούτε ένα πλέθρο γης δὲν ἔχουνε δικό τους».

Αργότερα, ο Γράκχος, έκανε πρόταση νόμου να περιέλθει η διακυβέρνηση των Πολιτειών του βασιλείου της Περγάμου στο Δήμο της Ρώμης, τον οποίο ο βασιλιάς της Περγάμου Ἀτταλος Γ' εγκατέστησε κληρονόμο του βασιλείου του μετά τον θάνατό του.

Η πρόταση αυτή του φιλολαϊκού δημάρχου Γράκχου, που ήταν θερμός θιασώτης των δικαιωμάτων του εξαθλιωμένου ρωμαϊκού Λαού, τον έφερε σε άμεση σύγκρουση με τα πανίσχυρα οικονομικά συμφέροντα, καθώς και με την πανίσχυρη ρωμαϊκή Σύγκλητο, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα τη δολοφονία του. Αυτό ήταν το τέλος του υπέροχου αυτού Ρωμαίου δημάρχου, ο οποίος αν και προερχόταν από την ολιγαρχική ρωμαϊκή τάξη δεν δίστασε να συ-

γκρουσθεί μαζί της για να υπερασπίσει τα στοιχειώδη δικαιώματα των συμπολιτών του που ζούσαν άσχημες ημέρες ανέχειας και στέρησης.

11. Κλείνοντας αυτή την αναφορά στους δημάρχους της αρχαίας Ρώμης, σημειώνω μερικές ακόμα πληροφορίες που αναφέρονται από τον Μοντεσκιέ. Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Μοντεσκιέ, ο Κικέρων πίστευε ότι η εξουσία των δημάρχων ήταν υπερβολική, αλλά ο θεσμός της δημαρχίας «στάθηκε η σωτηρία της δημοκρατίας».

Ως παράδειγμα της παντοδυναμίας των δημάρχων αναφέρεται η αντίθεσή τους προς τον ύπατο Κουϊντίο Κινκιννάτο «όταν αυτός θέλησε να συγκροτήσει στρατιά μέσα στην πόλη». Σχολιάζοντας ο Μοντεσκιέ αυτή την υπερβολική εξουσία των δημάρχων έγραφε ότι αυτή «ήταν μειονεκτική, στο ότι σταματούσε όχι μόνο το έργο της νομοθετικής, αλλά ακόμη και της εκτελεστικής εξουσίας και αυτό προκαλούσε μεγάλα δεινά»^{63α}.

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΤΑ ΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΗΣ ΤΟΥΡΚΙΚΗΣ ΔΟΥΛΕΙΑΣ

Η ύπαρξη και λειτουργία του θεσμού στην Ελλάδα

1. Πριν απ' όλα πρέπει να σημειώσουμε ότι κατά την μακράιωνη περίοδο της τουρκικής δουλείας, ο θεσμός των αυτοδιοικουμένων ελληνικών κοινοτήτων δεν λειτούργησε ομοιόμορφα στο υπόδουλο Γένος, αλλά παρουσίαζε μια ποικιλόμορφη λειτουργία, η οποία ήταν συνέπεια του διαφορετικού τρόπου διοικήσεως στα διάφορα μέρη της Ελλάδος.

Είναι ιστορικό γεγονός ότι το κοινοτικό πνεύμα και ο κοινοτισμός, με τις αρχαιοελληνικές καταβολές, λειτούργησαν κατά θαυμαστό τρόπο κάτω από τον Τούρκο δυνάστη, και με πυρήνα την κοινότητα αποτέλεσαν το κρηπίδωμα της εθνικής συνοχής των Ελλήνων συντελώντας αποφασιστικά στη διατήρηση των εθίμων, των πολιτιστικών και εθνικών παραδόσεών τους, της γλώσσας και θρησκείας τους. Από την άποψη αυτή μπορούμε να πούμε ότι ο κοινοτισμός της τουρκοκρατίας διατήρησε σε εγρήγορση την εθνική μας ταυτότητα και την εθνική μας συνείδηση, στοιχεία απαραίτητα για τη διεξαγωγή ενός απελευθερωτικού αγώνα, όπως ο αγώνας του '21.

2. Το μεγάλο όμως ερώτημα είναι τούτο: Πού οφείλεται αυτό το

καταπληκτικό ιστορικό φαινόμενο; Όλοι, σχεδόν, οι ιστορικοί συμπίπτουν με την άποψη ότι από κάθε άλλο το φορολογικό σύστημα των Τούρκων ήταν εκείνο που συντέλεσε στην ύπαρξη και άνδρωση του θεσμού της Τ.Α., δεδομένου ότι οι κατακτητές ανέθεταν στους Έλληνες την είσπραξη των φόρων⁶⁴. Κατά δεύτερο λόγο, έμμεσο, το διοικητικό σύστημα των Τούρκων άσκησε κάποια επίδραση στον τρόπο λειτουργίας των ελληνικών κοινοτήτων και στις σχέσεις τους προς την τουρκική εξουσία⁶⁵. Άλλοτε με υπογραφή ειδικών συνθηκών, άλλοτε με ειδικά «ουκάζια» και άλλοτε από την ανάγκη τηρήσεως των τοπικών συνηθειών, οι Τούρκοι αναγνώριζαν λίγα ή πολλά προνόμια αυτοδιοικήσεως στα διάφορα μέρη της Ελλάδος, όπως π.χ. στα Άγραφα, στα Ζαγόρια, στη Μακεδονία, στα νησιά του Αιγαίου, στην Πελοπόννησο κτλ.

Παράλληλα, σε περιοχές που ήταν απρόσιτες για τον κατακτητή, όπως π.χ. στα ορεινά συγκροτήματα του Ολύμπου, της Πίνδου, του Πηλίου κτλ. όπου ζούσαν οι αρματωλοί και κλέφτες, λειτουργούσε ο κοινοτισμός εντελώς αυτόνομα. Αυτή όμως η αυτόνομος εξουσία υπήρχε και λειτουργούσε και σε μερικά νησιά, όπως π.χ. στα Ύδρα, Σπέτσες, Ψαρά, Ικαρία και Χίο, στην οποία οι δημογέροντες ασκούσαν «ἀληθῆ κυβερνητικὴν ἐξουσίαν... τὴν ὁποίαν ἐπεξέτειναν καὶ εἰς αὐτὴν τὴν ἰδιωτικὴν ζωὴν»⁶⁶.

Το ίδιο⁶⁷ συνέβαινε και στην Ύδρα, τις Σπέτσες και τα Ψαρά. Επίσης στην Ικαρία, η οποία αυτοδιοικείτο με τους προεστώτες, εκλεγόμενους από το λαό, όχι με βάση κάποιους γραπτούς κανόνες, αλλά με τα υπάρχοντα έθιμα των κατοίκων του νησιού⁶⁸. Διοικητική αυτονομία είχαν και τα Αμπελάκια της Θεσσαλίας, όπου ως γνωστόν λειτούργησε ο πρώτος ίσος συνεταιρισμός του κόσμου κάτω από το καθεστώς της τουρκοκρατίας⁶⁹.

Πολλές γραπτές πηγές, γράφει ο Γιάννης Κορδάτος, επιβεβαιώνουν την ύπαρξη προνομίων, χορηγούμενων από τους Τούρκους, για το αυτοδιοικούμενο σύστημα των Αμπελακίων⁷⁰. Στ' Αμπελάκια «δὲν ἦτο ἐπιτετραμμένη ἡ εἴσοδος καὶ ἡ διαμονὴ τῶν Τούρκων»⁷¹.

Παντού όπου υπήρχαν τέτοιες κοινότητες, αυτοδιοικούμενες, σημειώθηκε πρόοδος⁷² και υπήρχε μεγάλη ομόνοια μεταξύ των κατοίκων⁷³, δεδομένου ότι το κοινοτικό ταμείο εχρησιμοποιείτο συχνά «γιά τὴ διευκόλυνση καὶ επέκταση τῶν ἐμπορικῶν συναλλαγῶν»⁷⁴.

3. Αυτό, λοιπόν, το κοινοτικό πνεύμα, το οποίο, όπως γράφει ο

ιστορικός Κ. Παπαρρηγόπουλος⁷⁵, «εἶχεν ρίζας βαθείας ἐν ταῖς ἔξεσι καὶ ταῖς παραδόσεσι τοῦ ἑλληνικοῦ ἔθνους», η τουρκική κατάκτηση το βρήκε να προϋπάρχει και να ενεργεί, δεδομένου ότι ανέκαθεν αποτέλεσε ουσιώδες στοιχείο του δημοσίου βίου των Ελλήνων. Πρόκειται για έναν θεσμό ο οποίος είναι σμιλευμένος με τη ζωή των Ελλήνων μέσα από την ανακύκληση των αιώνων και των ιστορικών μεταβολών. Τέλος, πρόκειται για έναν θεσμό, όπως αρκετές φορές τονίστηκε, «ἄνευ τοῦ ὁποίου τὸ Ἑλληνικὸν στοιχεῖον ἤθελεν ἴσως ἀπορροφηθῇ ὑπὸ τῶν κατακτητῶν, ἡ δὲ ἑλληνικὴ παλιγγενεσία ἤθελε καταστῇ σχεδὸν ἀνέφικτος». Την άποψη αυτή διατυπώνουν όλοι σχεδόν οι ιστορικοί και διάφοροι συγγραφείς⁷⁷⁻⁷⁸⁻⁷⁹.

Κλείνω αυτό το κεφάλαιο αναφέροντας ότι οι αρμοδιότητες των εκλεγμένων τοπικών αρχόντων ήταν πολλές: είσπραξη και κατανομή των φόρων· διοίκηση της κοινοτικής περιουσίας· προστασία κάθε καταδιωκόμενου κατοίκου της κοινότητας· επίλυση των ιδιωτικών διαφορών με συμβιβασμό· αμοιβαία διευκόλυνση των κατοίκων· διορισμός αγροφυλάκων, υδρονομέων, εκκλησιαστικών επιτρόπων και δασκάλων· αστυνόμευση και επιβολή προστίμου για τα ιδιωτικά αδικήματα· συντήρηση και επισκευή των εκκλησιών· ίδρυση και συντήρηση σχολείων· άσκηση αγορανομικών και πολεοδομικών καθηκόντων· άσκηση εποπτείας στα κοινοτικά ιδρύματα· διατήρηση των εθνικών εθίμων και παραδόσεων· εκδίκαση ιδιωτικών διαφορών. Μ' άλλα λόγια το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων των κοινοτήτων ήταν ουσιαστικό και κάλυπτε όλα τα τρέχοντα τοπικά και ανθρωπιστικά ζητήματα.

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΟ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΧΡΟΝΩΝ ΤΗΣ ΕΘΝΕΓΕΡΣΙΑΣ

1. Είδαμε στα προηγούμενα πώς το κοινοτικό πνεύμα και ο κοινοτισμός στα χρόνια της μακραίωνης δουλείας μπόρεσε να ζήσει και να μεγαλουργήσει μέσα από τις κοινοτικές συνελεύσεις και κάτω από τη διαρκή παρουσία και τον έλεγχο του λαϊκού στοιχείου.

Με το ξέσπασμα της επανάστασης του '21 το κοινοτικό σκηνικό θ' αρχίσει ν' αλλάζει προς το χειρότερο, ακολουθώντας μια πτωτική πορεία, η οποία οδηγεί στην πλήρη σχεδόν εξαφάνιση του κοινοτικού θεσμού, η οποία συντελείται με τον Καποδίστρια, τον

πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος. Αυτό το αντιαυτοδιοικητικό φαινόμενο ξεκινά από την εμφάνιση των πρώτων τοπικών αρχών — κατά την έναρξη της επανάστασης — των τοπικών πολιτευμάτων και των εθνικών που ακολούθησαν. Αυτό, κατά μία άποψη, υπήρξε αποτέλεσμα των αναγκών και «ο συντονισμός των ενεργειών στην κοινή προσπάθεια του λυτρωμού του Γένους»⁸⁰. Στα 1821 λοιπόν, μετά την έκρηξη της επανάστασης, κάνουν την εμφάνισή τους ο οργανισμός της Γερουσίας της Δυτικής Ελλάδος, της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος και της Πελοποννησιακής Γερουσίας. Τα τρία αυτά τοπικά πολιτεύματα διατηρούν την εκλογή και ανάδειξη σε κάθε χωριό από έναν ως πέντε εφόρους ή προεστώτες και σε κάθε επαρχία από δύο μέχρι πέντε.

2. Συγκεκριμένα, ο Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας, ο οποίος είχε ως πρότυπο τον Οργανισμό της Δυτικής Ελλάδος, όπως γράφει ο Α. Δασκαλάκης^{80α}, έλεγε: «Εἰς κάθε χωρίον οἱ γέροντες καὶ οἱ ἐν ὑπολήψει κάτοικοι ἐκλέγουσι τοὺς ἐφόρους τοῦ χωρίου, ἀναλόγως μὲ τὴν ἔκτασιν ἑνὸς ἑκάστου τῶν χωρίων· δηλονότι τὰ μὲν χωρία τὰ συνιστάμενα ἀπὸ δέκα μέχρι τῶν πεντήκοντα οἰκογενειῶν, ἕνα· τὰ δὲ περισσότερα αὐτῶν μέχρι τῶν ἑκατὸν, δύο· τὰ δὲ ἀπὸ ἑκατὸν μέχρι διακοσίων, τρεῖς· τὰ δὲ ἀπὸ διακοσίων μέχρι τῶν τριακοσίων, τέσσερας· τὰ δὲ ἀπὸ τριακοσίων μέχρι τετρακοσίων καὶ πεντακοσίων, πέντε».

Ἡ διάρκεια της θητείας των εφόρων ήταν ενός χρόνου. Μεταξύ των καθηκόντων τους ήταν και η προσπάθεια συμβιβασμού των τοπικών διαφορών των κατοίκων και σε περίπτωση αποτυχίας να παραπέμπουν τις διαφορές στους εφόρους των επαρχιών προς τους οποίους ήταν υποχρεωμένοι να υποτάσσονται και ν' αναφέρονται γενικά για όλες τις υποθέσεις (κεφάλαιον πρώτον).

3. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ως προς τις αρμοδιότητες των τοπικών εφόρων στις τοπικές υποθέσεις ο κύκλος τους είχε συμπερισθεί σημαντικά, αφού η κύρια αποστολή τους ήταν ο συμβιβασμός των διαφορών μεταξύ των κατοίκων. Αυτό σημαίνει ότι αυτός ο Οργανισμός απομακρύνθηκε σημαντικά από τις πλούσιες κοινοτικές παραδόσεις των χρόνων της τουρκικής δουλείας, κατά τη διάρκεια της οποίας το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν αναμφίβολα πολύ πλουσιότερο.

Πιο πέρα, οι έφοροι των χωριών τοποθετήθηκαν σε υποδεέ-

στερη θέση από τους εφόρους των επαρχιών, προς τις διαταγές των οποίων όφειλαν να υποτάσσονται, γεγονός το οποίο κατέλυε τη διοικητική αυτοτέλεια και ανεξαρτησία των εφόρων των χωριών. Οι έφοροι των επαρχιών εκλέγονταν από τους εφόρους των χωριών, οι οποίοι, μαζί με τους προκρίτους της Μητρόπολης της επαρχίας, στην οποία συνάγονταν, προέβαιναν στην εκλογή τους. Η σχετική διάταξη έλεγε: «Άπαντες οὔτοι συνενωθέντες, άφοῦ κάμωσιν ὄρκον, ὅτι θέλουσιν ἐκλέγειν τοὺς ἐναρετωτέρους καὶ εὖ φρονοῦντας, χωρὶς πάθους, ἢ προσωποληψίας νὰ ἐκλέγωσιν ἐξ ὅλης τῆς ἐπαρχίας πέντε ἐφόρους, οἱ ὅποιοι πρέπει νὰ ἔχωσι παιδείαν, φρόνησιν καὶ δικαιοσύνην» (κεφάλαιον δεύτερον).

4. Μεταξύ των καθηκόντων των εφόρων των επαρχιών σημειώνω: Την μηνιαία παράδοση ακριβούς λογαριασμού στη Γερουσία· να μην μπορούν να συνάπτουν δάνεια χωρίς την επικύρωση της Γερουσίας· να απευθύνονται «περὶ ὅλων τῶν κοινῶν ὑποθέσεων γενικῶς πρὸς τὴν Πελοποννησιακὴν Γερουσίαν» και «νὰ ὑποτάσσωνται εἰς τὰς διατάγας της». Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι οι έφοροι των επαρχιών βρίσκονταν σε απόλυτη εξάρτηση από τη Γερουσία, γεγονός που σημαίνει ότι δεν είχαν καμία διοικητική αυτοτέλεια απέναντί της, που είναι το κύριο χαρακτηριστικό μιας πραγματικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι φανερό ότι ο Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας, στον πρώτο χρόνο της εθνεγερσίας, καθιέρωσε ένα συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα, το οποίο, όσο και να ήταν δικαιολογημένο από τις ανάγκες της Επανάστασης, απεμπόλησε τις πλούσιες κοινοτικές παραδόσεις του ελληνικού έθνους. Από μια άλλη σκοπιά θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι το «πάγωμα» αυτό του κοινοτικού πνεύματος και η συρρίκνωση της λαϊκής συμμετοχής στα «κοινά» δεν εξυπηρετούσε πραγματικά τις ανάγκες του Αγώνα.

5. Αυτό το συγκεντρωτικό χαρακτήρα έχει και ο Οργανισμός της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος, με τη διαφορά ότι διαγράφει περισσότερες αρμοδιότητες για τους προεστώτες των επαρχιών, όπως π.χ. η είσπραξη των φόρων, η διανομή και η διαχείρισή τους, η διατροφή των κατοίκων και η συγκομιδή των πολεμικών εφοδίων, ενώ στους προεστώτες των χωριών ανατέθηκε η επίλυση των τοπικών διαφορών των κατοίκων^{80β}.

6. Παρά τα όσα σημείωσα πιο πάνω υπάρχουν και οι αντίθετες

απόψεις, οι οποίες λένε ότι: οι αρμοδιότητες των προεστώτων αυτών στρέφονταν κυρίως γύρω από τα πολεμικά ζητήματα⁸¹, ότι τα πολιτεύματα αυτά όχι μόνο σεβάστηκαν την κοινοτική διοίκηση, αλλά στηρίχθηκαν σ' αυτή, γιατί «χωρίς άλλωστε την υπάρχουσα κοινοτική υποδομή οι τοπικές αρχές δεν θα μπορούσαν σε καμία περίπτωση να εκπληρώσουν την αποστολή τους»⁸².

Πιο πέρα, οι απόψεις αυτές υποστηρίζουν ότι οι τοπικοί οργανισμοί αποδέχθηκαν «το καθεστώς της Τ.Α. που ίσχυε πριν την επανάσταση»⁸³ και ότι οι προεστώτες δεν μπορούσαν παρά ν' ασχοληθούν και με τις τρέχουσες τοπικές υποθέσεις, αφού διατηρήθηκε ο ρόλος της όπως είχε διαμορφωθεί⁸⁴.

7. «Μὲ τὰ ἔθνικὰ πολιτεύματα ὅμως τὸ σκηνικὸ ἀλλάζει. Ἡ ἐπίδραση τῶν 'ξένων' ἰδεῶν καὶ προτύπων εἶναι φανερή... καὶ ὁδηγεῖ σὲ παραγνώριση τῆς ἰσχύουσας τότε ἱστορικῆς πραγματικότητος»⁸⁵. Αυτή η πορεία αρχίζει από το προσωρινό πολίτευμα της Επιδαύρου⁸⁶ που ανοίγει το δρόμο για τη δημιουργία συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος, δεδομένου ότι ο πρόεδρος της τριμελούς δημογεροντίας διορίζεται από την κυβέρνηση (ν. 12/1822).

Συνεπώς, εδώ έχουμε ευθεία επέμβαση της κεντρικής εξουσίας στην Τ.Α. και αλλοίωση θεμελιώδους λειτουργικού της στοιχείου, το οποίο είναι η πανάρχαιη εκλογή. Ακολουθεί ο νέος οργανισμός των ελληνικών επαρχιών (1823) της Εθνοσυνελεύσεως του Άστρους, ο οποίος δεν προβλέπει το κοινοτικό συμβούλιο ως βουλευόμενο και αποφασιστικό συλλογικό όργανο για τις τοπικές υποθέσεις. Προέβλεπε μεν την εκλογή των δημογερόντων, από τους οποίους όμως ο καθένας ήταν επιφορτισμένος με τη διεκπεραίωση συγκεκριμένου έργου, το οποίο ανήκε στη σφαίρα της κρατικής διοικήσεως. Έτσι, και το πολίτευμα του Άστρους δεν ξεπερνά ουσιαστικά τα αντιαυτοδιοικητικά πλαίσια του πολιτεύματος της Επιδάου και δεν θέσπισε οποιαδήποτε ρύθμιση που να έχει σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση και γενικότερα τον κοινοτισμό.

Αρκεί να σημειωθεί ότι στο Γ' τμήμα του πολιτεύματος της Επιδάου, το οποίο αναφέρεται στο σχηματισμό της Διοικήσεως, τα μόνα σώματα που αναγράφονται είναι το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό^{86α}. Το ίδιο αγνοείται η τοπική αυτοδιοίκηση, από την Γ' Εθνική Συνέλευση, που συνήλθε το 1827 και θέσπισε το Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος, καθώς και από το Σύνταγμα της Τροιζήνος του 1827, το οποίο ίσχυσε για ελάχιστο μόνο χρόνο.

8. Ως τελικό συμπέρασμα, το οποίο θα μπορούσε να διατυπωθεί, ως προς την αντιμετώπιση του κοινοτικού πνεύματος και της τοπικής αυτοδιοίκησης από τα εθνικά και τοπικά πολιτεύματα της Ελλάδας, είναι τούτο:

Τα μεν «τοπικά πολιτεύματα» δέχθηκαν, στην καλύτερη περίπτωση, μια νόθα μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ τα «εθνικά» την αγνόησαν ολοκληρωτικά γιατί στράφηκαν προς τη δημιουργία συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος, επηρεασμένα από ξένα πρότυπα και ξένα συντάγματα.

Χαρακτηριστικά, ο καθηγητής Α. Δασκαλάκης, αναφερόμενος στον επηρεασμό του Πολιτεύματος της Επιδάου από τα Γαλλικά συντάγματα του 1793 και του 1795, γράφει ότι: «Ἡ διαίρεσις τοῦ Πολιτεύματος τῆς Ἐπιδάου εἰς 'τίτλους' ἀποτελεῖ προφανῆ, ἀκόμη καὶ λεκτικὴν, ἐπίδρασιν τῶν πολιτευμάτων τῆς Γαλλικῆς ἐπαναστάσεως»^{86β}.

Αυτός ο επηρεασμός ίσως να μην είναι άμοιρος του γεγονότος ότι στη σύνταξη των Πολιτευμάτων αυτών πήραν μέρος πολλοί Έλληνες που σπούδασαν σε γερμανικά και γαλλικά πανεπιστήμια «σπεύσαντες μὲ ἐνθουσιασμὸν νὰ τεθοῦν εἰς τὴν ὑπηρεσίαν τῆς Ἐπαναστάσεως»^{86γ}.

9. Τέλος, ως προς αυτό τον επηρεασμό, αναφέρω την έγκυρη άποψη του υπέρμαχου του κοινοτισμού και της τοπικής αυτοδιοίκησης Κ. Καραβίδα, ο οποίος, στο έργο του: *Η κοινοτική πολιτεία*, που εκδόθηκε το 1935, έγραφε τα εξής, καυτηριάζοντας την εγκατάλειψη του κοινοτικού πνεύματος από τους νεοέλληνες: «Ὑπῆρξε πραγματικὸ παραστράτημα... Παρ' ὅλον ὅτι ὁ πολιτισμὸς ἀκριβῶς ἐκεῖνος μᾶς εἶχεν δώσει καὶ τὴν κοινωνικὴν μας ὑπόστασιν καὶ τὴν ἐλευθερίαν». Και πιο κάτω, αναφερόμενος στην απομάκρυνση των πολιτευμάτων της Επανάστασης του '21 από τις μορφές του ελληνικού κοινοτισμού και συνεργατισμού, έγραψε για τους υπευθύνους ότι περιέπεσαν εις δύο βασικά λάθη εντελῶς ανεπιγνώτως:

«α) ὅτι ἐν τῇ εὐγενεῖ ἐπιθυμία τους νὰ φανοῦν συγχρονισμένοι πρὸς τὴν ἐπὶ ἄλλης βάσεως γοργῶς τότε ἐκκαπιταλιζομένην δυτικὴν Εὐρώπην, ἐθεώρησαν καθῆκον των ν' ἀγνοήσουν καὶ ν' ἀνατρέψουν, διὰ τῆς ἐκ τῶν ἄνω καὶ δὴ θύραθεν εἰσαγομένης νομοθεσίας, ὅλο τὸ τεράστιο καὶ δυναμικώτατο κοινοτικὸ folklore· β) ὅτι, καθ' ὃν χρόνον διεξῆγον αὐτὴν τὴν τυφλὴν προσπάθειαν τῆς αποσυνθέσεως, ἦτις διαρκεῖ μέχρι σήμερον»^{86δ}.

10. Είναι έξω από κάθε ιστορική αμφιβολία ότι τα Τοπικά και Εθνικά Πολιτεύματα της επαναστατημένης Ελλάδας αγνόησαν αψυχολόγητα και αβασάνιστα την πλούσια κοινοτική παράδοση του έθνους, μια παράδοση την οποία αναγνωρίζουν και επαινούν σύσσωμες η ελληνική και ξένη ιστοριογραφία και υπογραμμίζουν την κολοσσιαία ευεργετική της επίδραση στην υπόθεση της Επανάστασης του '21 και στη διατήρηση της εθνικής συνείδησης των Ελλήνων στα χρόνια της μακραίωνης τουρκικής δουλείας^{86ε}.

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

Ο πρώτος κυβερνήτης της Ελλάδος Ιωάννης Καποδίστριας και η θέση της Τ.Α.

1. Είδαμε στα προηγούμενα, ότι μετά την έναρξη της επαναστάσεως και τη θέσπιση των πρώτων τοπικών και εθνικών πολιτευμάτων, ο θεσμός της Τ.Α. άρχισε να συμπιέζεται σε μια πορεία που οδήγησε σε πλήρη, σχεδόν, αφυδάτωσή του. Απότοκο της εθνοζημιογόνου αυτής πορείας υπήρξε το γεγονός ότι με τη διακυβέρνηση του Καποδίστρια η Τ.Α. κολοβώνεται ακόμα περισσότερο και βρισκόμαστε μπροστά πλέον σ' ένα θεσμό «ὁ ὁποῖος εὐρίσκεται εἰς πολὺ μεγάλην ἀπόστασιν ἀπὸ τὴν πανάρχαιαν κοινοτικὴν μας παράδοσιν, ἥ ὁποία διεμορφώθη αὐτοκαθοριστικὰ διὰ μέσου τῶν αἰώνων ὡς οὐσιαστικὸν βίωμα, κατ' ἀκρίβειαν ὡς ὅρος ὑπάρξεως διὰ ἓνα ἕκαστον τῶν συνδημοτῶν»⁸⁷.

Η έγκυρη αυτή άποψη του Κ. Καραβίδα πλαισιώνεται και από άλλες απόψεις⁸⁸, σύμφωνα με τις οποίες, ο Καποδίστριας «έπεδείξατο μεγάλην ἔχθραν κατὰ τῶν κοινοτήτων» και ότι με τους νόμους του «ένεταφιάσθησαν ζῶσαι αἱ ἑλληνικαὶ κοινότητες»⁸⁹.

Αυτή όμως η καταλυτική κριτική κατά του Καποδίστρια έχει και τους αντιπάλους της άλλης όχθης, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι η στάση αυτή είναι απόρροια του γεγονότος ότι ο κυβερνήτης ήθελε να οικοδομήσει ένα σύγχρονο ευρωπαϊκό κράτος, δεδομένου ότι παρέλαβε την Ελλάδα σε πλήρη αναρχία και μέσα στα ερείπια⁹⁰.

Κατά τον Π. Αργυρόπουλο «αἱ κοινότητες ἰσχυρῶς ἐπολεμήθησαν ἐν τῇ Ἑλλάδι ἐπὶ κυβερνήτου ἐξ ἀκαταλήπτου κατὰ τῶν δημοτικῶν θεσμῶν ἀπεχθείας τοῦ ἐξόχου τούτου ἀνδρός»⁹¹, ενώ κατά τον

Ν. Σβορώνο⁹², ο Καποδίστριας στην προσπάθειά του διοργανώσεως του κράτους συνάντησε την αντίδραση των αστών νησιωτών και των φιλελευθέρων διανοουμένων, καθώς και την αδιαφορία των «λαϊκῶν μαζῶν ποὺ εἶχον ἀπογοητευθεῖ ἀπὸ τὴν ἀγροτική καὶ φορολογική πολιτική τοῦ κυβερνήτη».

2. Σε ό,τι αφορά την οργάνωση της διοικήσεως, σημειώνουμε ότι ο Καποδίστριας δημιούργησε τα τμήματα ως διοικητικές περιφέρειες, που ήταν ευρύτερες από τις επαρχίες, ως αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες. Σύμφωνα με τις «Γενικές Οδηγίες» του προς τους Δημογέροντες (Απρίλιος 1828), κατέστησε τους δημογέροντες όργανα της κεντρικής διοικήσεως και συμβούλους και εκτελεστές των διαταγών των εκτάκτων κυβερνητικών επιτρόπων.

Το 1830, οι επαρχιακές δημογεροντίες αντικαταστάθηκαν από διοριζόμενα δωδεκαμελή συμβούλια με συμβουλευτική μόνο αποστολή, ενώ η διοίκηση της επαρχίας περιήλθε στον διοικητή της. Παράλληλα, τα κοινοτικά όργανα των πόλεων, κωμοπόλεων και χωριών, ήταν υποχρεωμένα να εκτελούν τις διαταγές του διοικητή της επαρχίας.

Αυτή η υποκατάσταση της Τ.Α. από εκτελεστικά όργανα της κεντρικής διοικήσεως, οδήγησε, λίγο αργότερα, στο διορισμό των μελών των κοινοτικών και νομαρχιακών συμβουλίων από την κυβέρνηση⁹³. Ενώ αυτή ήταν η κατάσταση για την Τ.Α., ο Καποδίστριας μετέθεσε την διαρρύθμιση του θεσμού στο μέλλον γράφοντας προς την Δ' Εθνική Συνέλευση των Ελλήνων: «... στοχαζόμεθα εἰ μὴ νὰ κανονίσωμεν διὰ δικαίων καὶ αὐστηρῶν μέτρων τὰ δικαιώματα τὰ ὅποια ἀπέκτησαν οἱ πολῖται μὲ τὴν τιμὴν τοῦ αἵματός των»⁹⁴. Όμως, με την προηγούμενη τακτική των Εθνικών Συνελεύσεων, απέναντι στην Τ.Α., και την ακολουθήσασα συγκεντρωτική αντίληψη του κυβερνήτη Καποδίστρια, οδηγήθηκε η Ελλάδα στα ξένα διοικητικά πρότυπα παραμερίζοντας το κοινοτικό πνεύμα γιατί, όπως γράφει ο Ν. Πανταζόπουλος, «κατελήφθη ἀπὸ ξένο μιμητικὸ παραλήρημα»⁹⁵. Τα όσα έγιναν λοιπόν στην περίοδο δέκα σχεδόν χρόνων (1821-1830) σημάδεψαν οριστικά την πορεία του θεσμού, ο οποίος από τότε βρίσκεται ουσιαστικά στο περιθώριο του δημοσίου βίου των Ελλήνων και του Ελληνικού δημοσίου δικαίου, με εξαίρεση ελπιδοφόρο την πρόσφατη περίοδο 1980-1990.

Η τοπική αυτοδιοίκηση υπό το καθεστώς του νόμου «περί συστάσεως των δήμων»

1. Όπως είδαμε στα προηγούμενα, ο εθνικός προσανατολισμός της Ελλάδος, αμέσως με την έκρηξη της επαναστάσεως μέχρι τα μέτρα του κυβερνήτη Καποδίστρια, κατευθυνόταν σε ένα διοικητικό συγκεντρωτικό σύστημα στο όνομα της αποφυγής διασπάσεως της κεντρικής εξουσίας.

Αυτή η συγκεντρωτική κατεύθυνση, η οποία απέκοψε βίαια τις ρίζες της αυτοδιοικήσεως από τον εθνικό μας διοικητικό κορμό, αποτέλεσε το πρόσφορο έδαφος για την παραπέρα αποδυνάμωση του θεσμού από την οθωνική αντιβασιλεία, η οποία υπήρξε απότοκος της συνθήκης του Λονδίνου του 1832.

2. Από την αρχή πρέπει να τονισθεί ότι η τριμελής αντιβασιλεία των Βαυαρών συγκροτήθηκε από πρόσωπα, τα οποία ταύτιζαν το κράτος προς το προσωπικό τους συμφέρον, διέπονταν από απολυταρχικό πνεύμα και συγκεντρωτική νοοτροπία⁹⁶. Με βάση, λοιπόν, το νόμο του τέλους Δεκεμβρίου του 1833 «περί συστάσεως των δήμων», οι δήμοι (κοινότητες) είναι τριών τάξεων ανάλογα με τον αριθμό των κατοίκων τους.

Δήμοι α' τάξεως από 10.000 κατοίκους και πάνω.

Δήμοι β' τάξεως από 2.000 κατοίκους και πάνω.

Δήμοι γ' τάξεως όλοι οι άλλοι.

Το κυρίαρχο δηλαδή στοιχείο για την κατάταξη των δήμων στις α-β-γ τάξεις ήταν πληθυσμιακό. Ανάλογα με την τάξη στην οποία ανήκε κάθε Δήμος είχε και τον αριθμό των παρέδρων και του δημοτικού συμβουλίου.

Οι πάρεδροι, οι δημοτικοί σύμβουλοι και ο δήμαρχος αποτελούσαν τη δημοτική αρχή. Ανάλογα με τον πληθυσμό, ο αριθμός των παρέδρων κυμαινόταν από 1-6 και ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων από 6-18. Ο δήμαρχος είναι η πρώτη εκτελεστική αρχή του δήμου και οι πάρεδροι θεωρούνται βοηθοί του δημάρχου.

3. Το δημοτικό συμβούλιο είναι συμβουλευτική και επιτηρούσα αρχή, η οποία βοηθάει τον δήμαρχο στο έργο του, εκλέγεται για εννιά χρόνια και κάθε τρία χρόνια γίνεται μερική ανανέωση των μελών του (1/3) με νέες εκλογές.

Προσθέτουμε ακόμα ότι ενώ για τους δημοτικούς συμβούλους ίσχυε το σύστημα της αμέσου εκλογής, από τους δημότες, ο δή-

μαρχος και οι πάρεδροι εκλέγονταν όχι απ' αυτούς αλλά από ένα ειδικό όργανο που ονομαζόταν δημαιορειακό συμβούλιο. Το συμβούλιο αυτό αποτελούσαν όλα τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου και ίσος αριθμός δημοτών που είχαν δικαίωμα ψήφου· και δικαίωμα ψήφου δεν είχαν όλοι οι δημότες αλλά αυτοί που φορολογούνταν περισσότερο με αμέσους δημοτικούς φόρους. Ακόμα, ναι μεν όλοι μπορούσαν θεωρητικά να εκλέγουν, αλλά σύμφωνα με το νόμο, τα 2/3 των μελών του δημοτικού συμβουλίου προέρχονταν υποχρεωτικά από τους μάλλον φορολογουμένους πολίτες στους αμέσους φόρους. Και κάτι ακόμα. Η τελική εκλογή του δημάρχου δεν γίνεται από το συλλογικό σώμα που είδαμε πιο πάνω (δημοτικό συμβούλιο + ίσος αριθμός εκ των μάλλον φορολογουμένων πολιτών) αλλά από τον νεαρό βασιλιά, ο οποίος εκλέγει τον δήμαρχο από τους τρεις προτεινομένους. Αυτή η επιλογή του βασιλιά ίσχυε για τους δήμους α' και β' τάξεως, ενώ για τους δήμους γ' τάξεως (με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους) η τελική επιλογή γινόταν από το νομάρχη, με την ίδια διαδικασία.

4. Χαρακτηριστικό επίσης αυτού του νόμου ήταν το γεγονός ότι οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου δεν ήταν αμέσως εκτελεστές, αλλά ακολουθούσαν μια εγκριτική διαδικασία του επάρχου και του νομάρχη μέσα σε διάστημα 15 ημερών, μετά την πάροδο των οποίων ήταν εκτελεστές. Υπήρχαν όμως και αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου που προϋπέθεταν τη ρητή έγκριση του νομάρχη. Ένα άλλο επίσης αντιδημοκρατικό και αντιαυτοδιοικητικό του νόμου αυτού ήταν το δικαίωμα της κυβερνήσεως ν' απολύει τους τοπικούς άρχοντες όποτε αυτή ήθελε. Ο δήμαρχος Αθηναίων παύονταν κάθε δίμηνο, όπως και οι αντίπαλοι της κυβερνήσεως τοπικοί άρχοντες.

5. Τα πάντα λειτουργούσαν ή μάλλον υπολειτουργούσαν κάτω από κάθε είδους και μορφής διοικητική - κυβερνητική αυθαιρεσία.

Όλα αυτά, τα οποία εντελώς συνοπτικά εκθέσαμε, δείχνουν αναμφίβολα ότι ο πρώτος αυτός δημοτικός νόμος υπήρξε μνημείο καταλύσεως κάθε έννοιας Τ.Α. και μάλιστα όπως αυτή διαμορφώθηκε στα χρόνια της τουρκικής σκλαβιάς.

Ήταν ένας νόμος αντιδημοκρατικός, αντιαυτοδιοικητικός και αυταρχικός. Ένας νόμος που επηρέασε αρνητικά την πορεία του θεσμού από τότε μέχρι σήμερα. Είναι αυτονόητο ότι η κατάσταση

αυτή επέδρασε αρνητικά και άμεσα στον εθνικό μας χαρακτήρα ως έθνους, γιατί διευκόλυνε την υπόσκαψη των θεμελίων του εθνικού μας πολιτισμού⁹⁷.

6. Σημειώνω ότι τα νομαρχιακά και επαρχιακά συμβούλια που είχαν συσταθεί με το από 3ης Απριλίου 1833 διάταγμα «περί τῆς διαιρέσεως τοῦ Βασιλείου καὶ τῆς διοικήσεώς του», δεν λειτούργησαν γιατί δεν εκδόθηκαν οι προβλεπόμενες διατάξεις, με τις οποίες θα ρυθμιζονταν τα οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα.

Από τον νόμο του 1833 μέχρι τον Χ. Τρικούπη

1. Κατά το έτος 1836 ρυθμίζονται ή μάλλον ανατρέπονται τα μέτρα διοικητικής οργάνωσης της χώρας που είχαν θεσπιστεί με τον νόμο του 1833, ο οποίος είχε εισαγάγει το νομαρχιακό σύστημα περιφερειακής διοικήσεως. Έτσι, με το νόμο της 20ῆς Ιουνίου 1836 «περί διοικητικού οργανισμού» καταργήθηκαν οι θέσεις των νομαρχών και επάρχων και η διοικητική διαίρεση της χώρας περιέλαβε τριάντα διοικήσεις οι οποίες αντικατέστησαν τους δέκα νομούς. Στα καθήκοντα των διοικητών και υποδιοικητών ανατέθηκαν τα καθήκοντα των καταργηθέντων νομαρχών.

2. Με τον νόμο της 18-12-1836 προβλέφθηκε για κάθε επαρχία η λειτουργία επαρχιακού συμβουλίου, τα μέλη του οποίου εκλέγονταν από τους δημότες, ο δε αριθμός των επαρχιακών συμβούλων ήταν ανάλογος με την τάξη στην οποία ανήκε κάθε δήμος (α', β', γ' τάξης) καθώς και με τον αριθμό των δήμων.

Το χαρακτηριστικό των επαρχιακών αυτών συμβουλίων ήταν κυρίως η ψήφιση του επαρχιακού προϋπολογισμού, να κατανέμουν τους φόρους στους δήμους της επαρχίας και ν' αναφέρουν στην κυβέρνηση την κατάσταση και λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών της επαρχίας.

Ουσιαστικά, δεν είχαν καμία αποφασιστική αρμοδιότητα και περισσότερο ήταν κυβερνητικά υποκατάστατα παρά όργανα τοπικής αυτοδιοικήσεως.

Από τη φύση τους και τον τρόπο συγκρότησής τους ήταν στην πράξη ανενεργά και κοινωνικά αφυδατωμένα, γεγονός που είχε ως συνέπεια την υπολειτουργία τους και τη διοικητική τους αδράνεια. Ακόμα και ο προϋπολογισμός τους εγκρινόταν τελικά από την κυβέρνηση.

Έτσι, για πενήντα χρόνια έζησαν τυπικά μέχρι που καταργήθηκαν ως απρόσφορα το 1887.

3. Κατά μία άποψη, τα επαρχιακά αυτά συμβούλια είχαν ως υπόδειγμα ανάλογο θεσμό από το συγκεντρωτικό γαλλικό σύστημα διοικήσεως⁹⁸. Σημειώνουμε ότι τα συμβούλια αυτά βρίσκονταν κάτω από τη δαμόκλειο σπάθη του βασιλιά, ο οποίος μπορούσε να τα διαλύσει όποτε ήθελε.

Οι συνεδριάσεις τους ήταν μυστικές με την παρουσία του κυβερνητικού εκπροσώπου και όλο το πλέγμα των αποφάσεών τους περνούσε από την κρίση του βασιλιά, ο οποίος μπορούσε να τις ακυρώσει. Ένας παλαιός καθηγητής, ο Θ. Αγγελόπουλος, έγραψε ότι η διοικητική οργάνωση του 1836, που εισήγαγε παράλληλα και το σύστημα των διοικήσεων, ήταν απότοκο της συγκεντρωτικής νοοτροπίας του Όθωνα, ο οποίος «ήθελε να κινή ιδίω δακτύλω και αὐτὸν τὸν ἐλάχιστον τροχὸν τῆς διοικητικῆς μηχανῆς»⁹⁹.

4. Το έτος 1843, μετά από πολύχρονους προσωπικούς αγώνες του Γιάννη Μακρυγιάννη και τη συμβολή του δημοτικού συμβουλίου του δήμου Αθηναίων, του οποίου ήταν πρόεδρος, ξέσπασε και επεβλήθηκε η σεπτεμβριανή επανάσταση¹⁰⁰ της 3ης Σεπτεμβρίου.

Κύριο αίτημα της επανάστασης ήταν η θέσπιση συντάγματος και παράλληλα αιτήματα η εθνική ανεξαρτησία, η εφαρμογή των νόμων και η χρηστή διοίκηση εναντίον των οποίων λειτουργούσε η τριμελής αντιβασιλεία με πρωταγωνιστή τον αρχιγραμματέα του υπουργικού συμβουλίου Άρμανσπεργκ.

Ακολουθεί το σύνταγμα του 1844, το οποίο δεν περιέλαβε διατάξεις που να κατοχυρώνουν το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία εξακολούθησε να υπολειτουργεί με συνεχείς παραβάσεις των νόμων από μέρους των τοπικών αρχόντων, πολλοί από τους οποίους ήταν αγράμματοι¹⁰¹, και τις καθημερινές παρεμβάσεις του βασιλιά Όθωνα, ο οποίος επενέβαινε και στις ελάχιστες λεπτομέρειες της δημοτικής δράσης¹⁰². Το πιο σημαντικό νομοθέτημα αυτής της περιόδου, σε ό,τι αφορά την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση είναι ο νόμος ΚΕ΄ της 5ης Δεκεμβρίου 1845 «περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους». Η όλη φιλοσοφία του νόμου αυτού εκκινεί στα πλαίσια της αποσυγκέντρωσης της κεντρικής διοίκησης παρά στην αποκέντρωση με μια πραγματική τοπική αυτοδιοίκηση.

Έτσι, η χώρα διαιρέθηκε σε δέκα νομούς και σαράντα εννιά

επαρχίες, επικεφαλής των οποίων ορίστηκε ο νομάρχης και ο έπαρχος. Στην αρμοδιότητα του νομάρχη ανατέθηκε και η απ' ευθείας διοίκηση της επαρχίας.

Παράλληλα προβλέφθηκε η σύσταση νομαρχιακού συμβουλίου, χωρίς όμως να προβλέπονται ρυθμίσεις για τον τρόπο εκλογής και λειτουργίας, ενώ διατηρήθηκαν και τα υπάρχοντα επαρχιακά συμβούλια, τα οποία ανασυστήθηκαν.

Χαρακτηριστικές είναι οι διατάξεις των άρθρων 15 και 16 με τις οποίες δινόταν στον νομάρχη η νομική δυνατότητα να διοικεί «απ' ευθείας» πολλές επαρχίες και στον έπαρχο «να διοικεί συγχρόνως πλειοτέρας επαρχίας».

Σύμφωνα με μια έγκυρη άποψη^{102α}, αυτή η προσπάθεια για συγκρότηση νομαρχιακών συμβουλίων δεν υπήρξε πραγματική αφού δεν είχαν δικούς τους πόρους και ότι συνεπώς αυτά «προεβλήθησαν ίνα μη συσταθούν». Έτσι, λοιπόν, συνεχίζει η ίδια άποψη, «θα εξακολουθήσωμεν να έχωμεν το 'ακίνδυνον' επαρχιακόν συμβούλιον μέχρι της αντικαταστάσεώς του υπό του νομαρχιακού του 1887, ίνα επανίδωμεν τούτο το 1891, πτωχότερον και ατυχέστερον».

5. Από το 1845 μέχρι την επανάσταση του 1862, η οποία κατήργησε την Οθωνική δυναστεία, δεν πραγματοποιήθηκε κανένα αξιόλογο μέτρο της πολιτείας υπέρ του θεσμού της αυτοδιοικήσεως. Διάφορες απόπειρες που έγιναν παρέμειναν ως σχέδια. Η Εθνική Συνέλευση του 1862 είχε μεν κάποιες καλές προθέσεις για την αυτοδιοίκηση, αλλά αυτές δεν έγινε δυνατό να αποκρυσταλλωθούν σε κάποιο νομοθετικό κείμενο και να πάρουν τη μορφή του νόμου. Στο μεταξύ το νέο Σύνταγμα του 1864 ναι μεν δεν περιέλαβε καμία διάταξη για την αυτοδιοίκηση, πλην όμως με το άρθρο 105 εισήγαγε την καθολική ψηφοφορία για την ανάδειξη των τοπικών αρχόντων και την άμεση εκλογή του δημάρχου.

Η νέα αυτή ρύθμιση, η άμεση εκλογή του δημάρχου, είχε ως συνέπεια ν' αποκτήσει αυτός τεράστια εξουσία στα δημοτικά πράγματα, με αποτέλεσμα να γίνεται λόγος για δημάρχους Καίσαρες. Ένα σχέδιο νόμου που υποβλήθηκε στην Εθνική Συνέλευση «περί συστάσεως των δήμων» (Απρίλιος του 1863) δεν έγινε δυνατό να ψηφισθεί. Εκείνο που είναι βέβαιο είναι ότι η αδιαφορία, ο πειραματισμός και ο συγκεντρωτισμός ήταν τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα της κρατικής πολιτικής απέναντι στην αυτοδιοίκηση, γε-

γονός που οδήγησε τον Δραγούμη να πει στην Εθνική αντιπροσωπεία: «'Απὸ τῆς 10ης Ὀκτωβρίου 1862 ψάλλομεν ὕμνους ὑπὲρ τῆς ἀποκεντρώσεως, ἀγνοοῦντες ὅ,τι ἔχομεν καὶ ἀναζητοῦντες ὅ,τι ἀγνοοῦμεν»¹⁰³. Καυτηρίαζε δηλαδή ο Δραγούμης το οξύμωρο εθνικό γεγονός να αναζητεί η Ελλάδα ξένους θεσμούς και πρότυπα, που αγνοούσε και αναζητούσε, και να μην στρέφεται προς τους δικούς της δημοτικούς θεσμούς τους οποίους μας κληροδότησε μακραίωνη ιστορία και εμπειρία.

Ὡς χαρακτηριστικό αυτής της απομάκρυνσης ἀπὸ τοὺς δημοτικούς θεσμούς σημειῶνω καὶ τὸ γεγονός ὅτι τὸ ἀρθρο 105 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1864 περιορίζοταν μόνο στο να ρυθμίζει τὸν τρόπο ἐκλογῆς τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν. Συγκεκριμένα, ὀρίζε ὅτι: «Ἡ ἐκλογή τῶν δημοτικῶν ἀρχῶν θέλει γίνεσθαι δι' ἀμέσου, καθολικῆς καὶ μυστικῆς διὰ σφαιριδίων ψηφοφορίας», χωρὶς νὰ κατοχυρώσει τὴν γενικότερη ὕπαρξη καὶ λειτουργία τοῦ θεσμοῦ.

Απὸ τὸν Χ. Τρικούπη μέχρι τὴν ἐπανάσταση τοῦ 1909

1. Εἶδαμε ὅτι ἀπὸ τότε που ἡ Ελλάδα ἀνέκτησε τὴν ἐθνικὴ τῆς ανεξαρτησία καὶ ἐγίνε κράτος — στα περιορισμένα εδαφικά πλαίσια που τὸ ἔθεσαν οἱ μεγάλες δυνάμεις τῆς ἐποχῆς ἐκείνης — δεν θέλησε νὰ χρησιμοποιήσῃ τοὺς κοινοτικούς θεσμούς, στοὺς οὗσι τοῖς ὅσοις μεγάλη παράδοση εἶχε· συμφέροντα κάθε εἶδους, προκαταλήψεις, ἀγνοία, ξενολατρεία καὶ συγκεντρωτισμός δέσποσαν ἀπὸ τὴν ἐποχὴ τοῦ Καποδίστρια μέχρι τὸν Χ. Τρικούπη.

2. Ἡ ἀποτυχούσα ἀναλαμπὴ τοῦ 1863, ἡ ὁποία ὅπως εἶπαμε παρέμεινε στα σχέδια, τὸ νέο πολιτικό καὶ κοινωνικό κλίμα που διαμορφώνονταν στὴν Ελλάδα καὶ ἡ προϋούσα συνειδητοποίηση τῆς ἀναγκαιότητος τῶν δημοτικῶν θεσμῶν γιὰ τὸν τόπο, ἀρχισαν νὰ στρέφουν τὴν προσοχὴ τοῦ κράτους στὴν αὐτοδιοίκηση. Ὁ Χ. Τρικούπης, ὡς πρωθυπουργός, τὸ 1875, ἀπευθυνόμενος στὴ βουλὴ τόνιζε τὴν ἀναγκαιότητα τῆς ἰδιαίτερης μελέτης τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως καὶ «τῆς χορηγήσεως δικαιοδοσίας εἰς τὰς αἰρετὰς ἀρχὰς» τοῦ νόμου καὶ τῆς κοινότητος¹⁰⁴.

Κάτω ἀπὸ τὴν ἐπήρεια τῶν νέων αὐτῶν ἀντιλήψεων κατατέθηκαν στὴ βουλὴ τρία σχέδια νόμων: α) περὶ τῆς νομαρχιακῆς ἐπιτροπῆς, β) περὶ Κοινοτήτων καὶ γ) περὶ τροποποιήσεως τοῦ νόμου περὶ δήμων τοῦ 1833.

Οι θετικές προβλέψεις που είχαν τα σχέδια αυτά για τη λειτουργία της αυτοδιοικήσεως δεν έγινε δυνατό ν' ασκήσουν την ευεργετική τους επίδραση γιατί, τελικά, παρέμειναν σχέδια. Έτσι, αυτή η απόπειρα για τη συγκρότηση αληθινής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, δεν ετελεσφόρησε μεν, πλην όμως έριξε το σπόρο που θα βλαστήσει πολύ αργότερα.

Σύμφωνα με μία άποψη¹⁰⁵, τα σχέδια αυτά κατατέθηκαν από τον Χ. Τρικούπη λίγες μέρες πριν την παραίτησή του και συντάχθηκαν «κατὰ τὴν διάρκειαν τῆς ὀλιγοχρονίου διελεύσεως τοῦ Τρικούπη ἐκ τοῦ Ὑπουργείου Ἑσωτερικῶν» και συνεπώς ο χρόνος δεν ήταν αρκετός για την ψήφιση ή οι προθέσεις του δεν ήταν η άμεση ψήφισή τους.

3. Ένα μικρό δειλό βήμα προς την κατεύθυνση της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοικήσεως θα γίνει λίγα χρόνια αργότερα και πάλι με πρωθυπουργό τον Χ. Τρικούπη. Το 1887, με τον νόμο ΑΦ ΝΣΤ' καθιερώνεται για πρώτη φορά ο νομός ως διοικητική περιφέρεια δευτέρου βαθμού.

Με το νόμο αυτό, ο νομός αποτελούσε Ν.Π.Δ.Δ., αυτοδιοικούμενο από το νομαρχιακό συμβούλιο, το οποίο εκλεγόταν από τους κατοίκους του νομού για μια τετραετία.

Παράλληλα, καταργήθηκαν τα επαρχιακά συμβούλια και τα επαρχεία, όπως και η διοικητική διαίρεση της χώρας σε επαρχίες¹⁰⁶.

Αξίζει να σημειώσουμε εδώ ότι η Εισηγητική Έκθεση του νόμου αυτού αναγνώριζε τον ασφυκτικό εναγκαλισμό της αυτοδιοικήσεως από την κυβέρνηση, γι' αυτό έλεγε: «... λειτουργεί δ' ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκησις ὑπὸ τὸ κράτος ἀπεριορίστου κυβερνητικῆς κηδεμονίας...»¹⁰⁷. Οι αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου — που ήταν δωδεκαμελές, εκλεγόμενο κάθε τέσσερα χρόνια — ήταν δύο κατηγοριών: γνωμοδοτικές και αποφασιστικές, με κυρίαρχο στοιχείο τις γνωμοδοτικές.

Παράλληλα είχε και αρμοδιότητες εποπτικές-συμβουλευτικές. Εκείνο που έχει σημασία ν' αναφερθεί, είναι το γεγονός ότι με Β.Δ. και μετά από πρόταση του υπουργικού συμβουλίου μπορούσε να γίνει η διάλυση του νομαρχιακού συμβουλίου και για υπέρβαση καθηκόντων. Επίσης, με απόφαση του νομάρχη μπορούσε να γίνει η αναβολή της έναρξης ή η διακοπή της Συνόδου μέχρι οκτώ ημέρες

και με απόφαση του υπουργικού συμβουλίου μέχρι ένα μήνα. Από τις διατάξεις αυτές, και ιδιαίτερα εκείνες που έδιναν τη δυνατότητα διαλύσεως του νομαρχιακού συμβουλίου, συνάγεται ότι η εκτελεστική εξουσία μπορούσε να καταλύει τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και ν' ανατρέπει τη γνώμη και την ψήφο των κατοίκων ολόκληρου του νομού. Κάτω από τις συνθήκες αυτές, μαζί με το γεγονός ότι το νομαρχιακό συμβούλιο δεν είχε δικούς του οικονομικούς πόρους, η αντιπροσωπευτικότητά του και η λειτουργία του ήταν πολύ περιορισμένες και βραχύβιες, γιατί το 1891 καταργείται.

4. Με ασθμαίνουσα λοιπόν την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και με αναιμική τη δευτεροβάθμια, φθάνουμε στα 1891 οπότε ξανασυστήνονται τα επαρχιακά συμβούλια που είχαν καταργηθεί το 1887.

Η ανασύσταση όμως αυτή δεν έδωσε καμία νέα τύπου ώθηση στην αυτοδιοίκηση, δεδομένου ότι τα συμβούλια αυτά δεν εξοπλίστηκαν με αποφασιστικές και ουσιαστικές αρμοδιότητες και πόρους, ενώ παράλληλα η επαρχία δεν αποτελούσε αυτοτελές Ν.Π. Δ.Δ., αλλά διοικητική μόνο περιφέρεια.

Για τους λόγους αυτούς ο Κ. Γεραγός διατύπωσε την άποψη ότι τα συμβούλια αυτά τα περίμενε άδοξο στάδιο¹⁰⁷.

Σύμφωνα με μια άλλη άποψη, του Κ. Κατσαδώρα, τα κύρια αίτια της επαναφοράς των επαρχιακών συμβουλίων ήταν και οι επιδιώξεις «ανατροπής του έργου του προκατόχου υπουργείου»¹⁰⁸.

Στην ουσία, τα επαρχιακά συμβούλια του 1891 προορίζονταν για την υποβοήθηση του έργου της κεντρικής διοικήσεως, όπως δήλωσε ο πρωθυπουργός¹⁰⁹ Δηλιγιάννης. Τέλος, πρέπει να σημειώσουμε ότι τα συμβούλια αυτά μπορούσαν να διαλυθούν με Β.Δ., χωρίς να απαιτείται καμία γνώμη ή σχετική πρόταση.

Και από αυτή συνεπώς την άποψη έχουμε αποδυνάμωση της έννοιας της αυτοδιοικήσεως, ως κυριάρχου συλλογικού οργάνου εκλεγμένου από το λαό.

5. Μετά τον ατυχή ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1897, η Ελλάδα προσπαθεί ν' ανασυντάξει το διοικητικό της σύστημα και να προωθήσει το νομαρχιακό σύστημα διοικήσεως και τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Έτσι, το 1899 ψηφίζονταν οι νόμοι για τη διοικητική διαίρεση της χώρας και περί των νομών και της διοικήσεως αυτών. Σύμφωνα με το δεύτερο αυτό νόμο (ΒΧΕ'), ο νομός αποτε-

λούσε Ν.Π.Δ.Δ. και τελούσε κάτω από τη διοίκηση του νομάρχη, του νομαρχιακού συμβουλίου και την επιτροπή του νομού. Με άλλα λόγια, καθιέρωνε την τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού.

Πρόκειται για έναν νόμο, ο οποίος, σύμφωνα με την άποψη του Κ. Κατσαδώρα, ήταν ο πιο πλήρης από όσους προηγήθηκαν¹¹⁰.

Το ατύχημα για την αυτοδιοίκηση ήταν ότι ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε γιατί το προβλεπόμενο Β.Δ. που θα τον έθετε σε ισχύ δεν είδε το φως της δημοσιότητας.

Έτσι έχουμε πάλι μια προσπάθεια που παρέμεινε στο στάδιο της απόπειρας. Κατά μία άποψη οι λόγοι που συνετέλεσαν στη μη έκδοση του σχετικού Β.Δ. και συνεπώς στη μη εφαρμογή του νόμου ήταν οικονομικοί¹¹¹, αφού το όλο σύστημα λειτουργίας στηρίχθηκε στη φορολογία.

Ως προς τις αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου σημειώνεται ότι εκτείνονταν «επί πάσης υποθέσεως αφορώσης τον νόμον» και διακρίνονταν σε αποφασιστικές, σύμφωνες γνωμοδοτικές και απλές γνωμοδοτικές, ενώ παράλληλα αυτό είχε ελεγκτικά και εποπτικά καθήκοντα.

Όπως όμως σημειώθηκε ήδη, ο θεσμός του νομαρχιακού συμβουλίου παρέμεινε ανενεργός αφού η κυβέρνηση «ὑπερακόντισε τὰς δραστηριότητας, καί, ἀκόμη, τὰς δυνατότητας τῶν συνθηκῶν νὰ ὀλοκληρώσῃ θεσμόν, τὸν ὁποῖον οὔτε ὁ Τρικούπης διενόηθη εἰς τὴν ἔκτασιν νὰ καθιερώσῃ, καίτοι πιστεύων εἰς τὴν χρησιμότητά του»^{111α}, αναγνωρίζοντας όμως ο ίδιος την ανεπάρκεια των οικονομικών πόρων στους δήμους και την ανυπαρξία τους στο νομικό πρόσωπο του νομού.

Έτσι, με το νόμο αυτό κλείνει ο κύκλος των προσπαθειών για τη δημιουργία νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και ταυτόχρονα τελειώνει ο 19ος αιώνας, στη διάρκεια του οποίου η Ελλάδα απέκτησε την εθνική της υπόσταση χωρίς όμως να μπορέσει ν' αποκτήσει και μια οργανωμένη και ουσιαστική τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτή η θεσμική αδυναμία επηρέασε αρνητικά την εθνική μας πορεία τόσο προς την οικονομική όσο και προς την πολιτική ανάπτυξη του τόπου.

6. Αυτοί οι οικονομικοί λόγοι και το άγχος της κάθε κυβερνήσεως να περιστείλει, όσο ήταν δυνατό περισσότερο, τις κρατικές δαπάνες, οδήγησαν την κυβέρνηση του 1909 να επαναφέρει το προ

του 1899 διοικητικό καθεστώς της χώρας, μειώνοντας πάλι τους νομούς από είκοσι έξι (που είχαν γίνει το 1899) σε δεκαέξι.

Έτσι, με τον νόμο ΓΥΛΔ΄ του 1909 τελειώνει μια μεγάλη περίοδος προσπαθειών, αναζητήσεων, ταλαντεύσεων και αποπειρών στο πεδίο της διοικητικής οργανώσεως της χώρας.

Νομαρχιακή διοίκηση, πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, επαρχίες και επαρχιακά συμβούλια αναδύονται, χάνονται και εξαφανίζονται κάτω από ένα καθεστώς κρατικής αδιαφορίας, ατολμίας και σκοπιμοτήτων κάθε είδους.

Ολόκληρη η εθνική ζωή της χώρας βρίσκεται σχεδόν στο τέλμα από τον Καποδίστρια μέχρι την επανάσταση ή το στρατιωτικό Κίνημα του Αυγούστου του 1909.

Με την επανάσταση αυτή θα ακολουθήσουν τα πρώτα σκιρτήματα και η Ελλάδα θα μπει σε δρόμο νέων αναζητήσεων, νέων προσανατολισμών και νέων εθνικών πραγματοποιήσεων¹¹².

Μπορούμε να πούμε ότι με την επανάσταση του 1909 κλείνει ο κύκλος των ημιφεουδαρχικών και φεουδαρχικών δομών της ελληνικής κοινωνίας και ανοίγει ο δρόμος της αστικοποίησης με την ανατοποθέτηση των ζωτικών προβλημάτων του έθνους.

7. Σ' αυτή τη νέα εθνική πορεία πρωταγωνιστούν ο Α. Παπαναστασίου και ο Ε. Βενιζέλος, ο οποίος ήδη από τις δημοτικές εκλογές, που έγιναν τον Αύγουστο του 1901 στην Κρήτη, εκλέγεται δημοτικός σύμβουλος στα Χανιά προσπαθώντας «να πιαστεί από κάπου» ώστε ν' αποφύγει τις εναντίον του διώξεις του πρίγκιπα-αρμοστή της Κρήτης^{112α}.

Έτσι, από το πολιτικό αυτό μετερίζι, από το δημοτικό συμβούλιο των Χανίων, όπως το 1843 ο Μακρυγιάννης^{112β} από το δημοτικό συμβούλιο της Αθήνας, που αποτέλεσε το μετερίζι της Σεπτεμβριανής επανάστασης, ο Ε. Βενιζέλος πρωτοστάτησε στην επανάσταση του Θέρισου, υπογράφοντας από τους πρώτους τον Καταστατικό Χάρτη στις 26 Φεβρουαρίου 1905.

Σημειώνω ότι την εποχή εκείνη στην Κρήτη, οι δήμαρχοι διορίζονταν από τον αρμοστή του νησιού, γεγονός το οποίο φανερώνει την εχθρότητα και το φόβο της κεντρικής Διοίκησης προς την τοπική αυτοδιοίκηση και τα φιλελεύθερα αισθήματά της.

8. Τα πιο πάνω γεγονότα αποδεικνύουν ανάγλυφα και με τον πιο κατηγορηματικό τρόπο τον αναμφισβήτητο πολιτικό χαρακτήρα του

θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, που ξεκινά από την ομηρική περίοδο, περνά την περίοδο της ελληνικής κλασικής αρχαιότητας, διέρχεται δια μέσου όλων των ξενικών κατακτήσεων της Ελλάδας, σφραγίζει τη λειτουργία του θεσμού από τότε που η Ελλάδα έγινε ανεξάρτητο κράτος — μετά την επανάσταση του '21 — και φθάνει μέχρι σήμερα, οπότε οι δημοτικές εκλογές εξακολουθούν να κυριαρχούνται από το έντονο πολιτικό στοιχείο και να έχουν σοβαρούς πολιτικούς αντικτύπους και συνέπειες. Όμως, παρά το αναμφισβήτητο αυτό ιστορικό και πολιτικό γεγονός, οι επίσημοι εκφραστές του νεοελληνικού κράτους υποστήριζαν υποκριτικά, μέχρι το 1981, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση «δεν έχει πολιτικό χαρακτήρα»^{112γ}.

Επρόκειτο για ένα εξωκοινωνικό δόγμα και μια κολοσσιαία ιστορική ανακολουθία την οποία αποκατάστησε ο ίδιος κόσμος κάτω από την αδιάψευστη ανάγκη των πραγμάτων.

Αρκεί να δει κανείς τα δημοσιεύματα του Τύπου, τις ανακοινώσεις των πολιτικών κομμάτων και των κυβερνητικών παραγόντων για τα όσα προηγήθηκαν και ακολούθησαν στις δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου του 1990.

9. Επανέρχομαι όμως, μετά τη μικρή αυτή παρένθεση, στην εμφάνιση του Α. Παπαναστασίου στη διαμόρφωση των αποφάσεων από και μετά την επανάσταση του 1909.

Σε υπόμνημά του προς τον «Στρατιωτικό Σύνδεσμο» του Α. Ζορμπά, επισημαίνοντας τα τρωτά της διοικητικής κακοδαιμονίας της χώρας, πρότεινε την εισαγωγή ενός συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο ν' αρμόζει στα ελληνική ήθη και την ιστορία μας και υποστήριξε την καθιέρωση «πλήρους συστήματος τοπικής αυτοδιοικήσεως αναδιοργανωμένων καταλλήλως των κοινοτήτων, των δήμων και των νομών»^{112δ}.

Σ' αυτό το υπόμνημα κατέληγε με το μεγάλης πολιτικής σημασίας συμπέρασμα ότι μια ουσιαστική τοπική αυτοδιοίκηση «είναι απαραίτητος προς ανατροφήν των πολιτών», δηλαδή θεωρούσε την αυτοδιοίκηση ως σχολείο πολιτικής αγωγής των Ελλήνων.

10. Τον επόμενο χρόνο (1910), ως αρχηγός του Λαϊκού Κόμματος, συντάσσει την προγραμματική του διακήρυξη στην οποία αφιερώνει πολλά νέα στοιχεία για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ανάμεσα στ' άλλα, το Πρόγραμμα αυτό περιελάμβανε και τούτα: «Επιβάλλεται νὰ ὀργανωθεῖ εὐρεία τοπικὴ αὐτοδιοίκηση, ἡ ὁποία ὄχι

μόνον εξασφαλίζει τὴν πολιτικὴν ἐλευθερίαν τοῦ λαοῦ διὰ τῆς ἀμέσου συμμετοχῆς του εἰς τὴν διοίκησιν τῶν τοπικῆς σημασίας ὑποθέσεων, καὶ ὥς ἐκ τούτου μορφώνει αὐτὸν πολιτικῶς, ἀλλὰ καὶ ἀπαλλάσσει τὴν κεντρικὴν διοίκησιν ἀπὸ τὸ βάρος ὑποθέσεων, τὰς ὁποίας ὥς ἐκ τῆς ἀποστάσεως δυσκόλως δύναται νὰ διεξαγάγῃ ἐπιτυχῶς καὶ ἐπιπλέον διευκολύνει τὴν κοινωνιστικὴν ὀργάνωσιν τῆς παραγωγῆς καὶ διανομῆς τῶν ἀγαθῶν εἰς περιορισμένην κλίμακα καὶ ἐντὸς τῶν περιφερειῶν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως».

Επίσης, τὸ πρόγραμμα αὐτὸ προέβλεπε τὸν περιορισμὸ των μικρῶν δήμων καὶ κοινοτήτων — ἓνα ζωτικὸ ἐθνικὸ θέμα που εκκρεμεῖ ἀκόμα^{112ε} —, τὴν αὐξηση τῆς διοικητικῆς ανεξαρτησίας των ΟΤΑ, τὴν παροχὴ τοῦ δικαιώματος στις Ἑλληνίδες νὰ ἐκλέγουν καὶ νὰ ἐκλέγονται στα δημοτικά καὶ κοινοτικά συμβούλια, τὴ θέσπιση τοῦ δικαιώματος σ' αὐτὰ νὰ προτείνουν νόμους κτλ.^{112στ}.

11. Εἶναι ἔξω ἀπὸ κάθε ἀμφιβολία ὅτι οἱ προγραμματικὲς αὐτὲς διακηρύξεις, με ἐμπνευστὴ τὸν Α. Παπαναστασίου, ἀποτέλεσαν κάτι το ἐντελῶς νέο στο χώρο τῆς τοπικῆς αὐτοδιοίκησης καὶ δημιούργησαν τὸ κατάλληλο κοινωνικὸ, πολιτικὸ καὶ ψυχολογικὸ υπόστρωμα στὴν Ελλάδα γιὰ μιὰ ἀνατοποθέτηση τῆς σημασίας, τοῦ ρόλου καὶ τῆς ἀναγκαιότητος τοῦ θεσμοῦ στους κόλπους τῆς ἐλληνικῆς κοινωνίας καὶ Πολιτείας.

Αὐτὲς οἱ ἐθνωφελεῖς θέσεις καὶ ἀπόψεις θὰ περάσουν ἀργότερα, με τὴν κοινοβουλευτικὴ δράση τοῦ Α. Παπαναστασίου, καὶ μέσα στη βουλή καὶ στο δημοκρατικὸ σύνταγμα τοῦ 1927, ὅπου γιὰ πρώτη φορά, ἀπὸ τὸν Καποδίστρια μέχρι τότε, ὁ θεσμός βρίσκει τὸ πραγματικὸ πλαίσιο λειτουργίας του. Δὲν θὰ ἦταν ἔξω ἀπὸ τὰ πράγματα ἀν' ὑποστηρίζαμε ὅτι οἱ θέσεις αὐτὲς ἐπηρέασαν σημαντικὰ τοὺς πολιτικούς καὶ πνευματικούς ταγούς τοῦ ἔθνους καὶ ὅτι υπέδειξαν σ' αὐτὸ τὴν πορεία που ἐπιβάλλεται ν' ἀκολουθήσῃ μαζί με μιὰ πραγματικὴ τοπικὴ αὐτοδιοίκηση. Πρὸς αὐτὴ τὴν κατεύθυνση κινούνται καὶ οἱ προβληματισμοὶ τόσο τοῦ Ε. Βενιζέλου ὅσο καὶ τοῦ Ι. Δραγούμη, ὁ ὁποῖος, καυτηριάζοντας τὴν παραγνώριση τοῦ θεσμοῦ ἀπὸ τὸ νεοελληνικὸ κράτος, γράφει στα 1914: «Ὁ νομοθέτης φραγκοφερμένος καὶ αὐτὸς ἢ τουλάχιστον φραγκομαθημένος ἐτσάκισε με νόμους τὰ φυσικὰ τοῦ Ρωμοῦ, τὴν κοινοτικὴ ζωὴ· ἀντὶ νὰ τὴ μελετήσῃ καὶ νὰ τὴν καλλιτερέψῃ καὶ ἀπάνω τῆς νὰ θεμελιώσῃ τὸν κρατικὸ μηχανισμό, τὴν κατασύντριψε, γιὰτὶ στὴ Βαυαρία δὲν ὑπάρχουν

κοινότητες»^{112ζ}. Πρόκειται για λόγια διαμαρτυρίας από έναν στοχαστή που ψάχνοντας τα αίτια της κακοδαιμονίας της Ελλάδας δεν δίστασε να τα αποδώσει και στο διωγμό της τοπικής αυτοδιοίκησης από τον Έλληνα νομοθέτη, ο οποίος αναζητούσε διαρκώς ξένα μοντέλα και ξένους τρόπους κοινωνικής οργάνωσης.

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΝΟΜΟ ΔΝΖ'/1912 ΜΕΧΡΙ ΤΟΝ ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΠΟΛΕΜΟ

Ο νόμος ΔΝΖ' του 1912

1. Παρακολουθήσαμε πιο πάνω τις διοικητικές προσπάθειες της Ελλάδας από τότε που έγινε ανεξάρτητο κράτος μέχρι και την επανάσταση του 1909. Προσπάθειες ογδόντα σχεδόν χρόνων περιστράφηκαν γύρω από την οργάνωση των νομών, της τοπικής αυτοδιοίκησης ως β' βαθμού και των επαρχιών.

Τον νόμο του 1833 της Οθωνικής αντιβασιλείας «περί συστάσεως των δήμων», δεν τον έθιξε καμία ουσιαστική νομοθετική τροποποίηση, πλην ορισμένων μεταβολών που έγιναν κατά το 1864.

Σε ό,τι αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση μπορούμε να πούμε ότι αυτή λειτούργησε κάτω από το ασφυκτικό και αντιαυτοδιοικητικό πλέγμα των διατάξεων του νόμου του 1833. Είναι περιττό να τονίσουμε πόσο αρνητικά επηρέασε τη συνολική πορεία της χώρας αυτή η κατάσταση, η οποία δέχεται μια αρκετά σημαντική ρωγμή από το πνεύμα που διαμορφώθηκε μετά την επανάσταση του 1909 και την εμφάνιση του Α. Παπαναστασίου και του Ε. Βενιζέλου στα πολιτικά πράγματα της Ελλάδας.

2. Πριν προχωρήσουμε στο νόμο ΔΝΖ'/1912 πρέπει να τονίσουμε ότι τα πρώτα φιλοαυτοδιοικητικά μηνύματα και σπέρματα είχαν ήδη αρχίσει να ακούγονται και να φυτεύονται από τη διοικητική μεταρρύθμιση του 1899, η οποία, αν και ανολοκλήρωτη, άφησε τα σημάδια της τουλάχιστο στο επίπεδο των ιδεών και των διακηρύξεων. Ο υπουργός Ρέπουλης, αγορεύοντας στη βουλή του 1899, τόνιζε, μεταξύ άλλων, ότι: «Σήμερον ὁμολογοῦμεν πάντες τὴν ἀνάγκην νὰ ἐπανέλθωμεν ἐς τοὺς δήμους, νὰ ἀνορθώσωμεν τοὺς δήμους, νὰ ἐμπνεύσωμεν τὸ πνεῦμα τῆς ἀγαθῆς αὐτοδιοικήσεως, νὰ μετατοπίσωμεν δὲ καὶ ποσὸν τι ἐξουσίας, ἀπὸ τοῦ κέντρου, διότι οὔτε αὐτοδιοικήσεις ἄνευ ἀποκεντρώσεως δύναται νὰ εὐδοκιμήσῃ, ἀλλ' οὔτε

ἀποκέντρωσις ἄνευ αὐτοδιοικήσεως». Και κατέληγε: «Ἡ βουλή ἔφαγε τοὺς δήμους... διότι τοὺς δημάρχους ἐκλέγει τὸ κόμμα»¹¹³. Μέσα ἀπὸ το πνεῦμα αὐτό, που ἐρίχνε κάποιο φῶς στο σκοτάδι, περνάμε ἀπὸ το νέο πνεῦμα τῆς επανάστασης τοῦ 1909 στὴν εποχὴ τοῦ Ε. Βενιζέλου, ὁ ὁποῖος στὸν προγραμματικὸ τοῦ λόγου, τὸν Σεπτέμβριο τοῦ 1910, ἔλεγε τούτα τα βαρυσήμαντα γιὰ τὴν αὐτοδιοίκηση: «Σύστημα δημοτικὸν στηριζόμενον ἐπὶ τοῦ δήμου, ὃ ὁποῖος ἀπετελέσθη ἀπὸ τμῆμα τῆς χώρας αὐθαιρέτως χαραχθὲν ἐπὶ τοῦ γεωγραφικοῦ χάρτου καὶ ὃ ὁποῖος διὰ τοῦτο ἐστερημένος ὀργανικῆς ζωῆς, ἀπέβη κατὰ μικρόν, ἀπὸ παράγων κοινωνικῆς ζωῆς, κοινωνικῆς προόδου, ἀπὸ σχολεῖον διαπαιδαγωγήσεως τοῦ λαοῦ, διὰ τὴν χρήσιν τῶν ἐλευθέρων θεσμῶν, ὄργανον καταδυναστεύσεως εἰς χεῖρας τῶν φατριῶν... Ἡ κυβέρνησις τῆς ἀνορθώσεως θέλει ἐπιδιώξει τὴν ἐξυγίανσιν τῆς διοικήσεως διὰ τῆς ἀναπτύξεως τοῦ κοινοτικοῦ θεσμοῦ, ὃ ὁποῖος ἀποτελεῖ τὴν βάσιν τῆς ἀληθοῦς αὐτοδιοικήσεως...»¹¹⁴.

3. Ὑπὸ το πλέγμα αὐτῶν τῶν προθέσεων καὶ ἐπιδιώξεων κατατέθηκε, ἀπὸ τὸν ὑπουργὸ ἐσωτερικῶν Ε. Ρέπουλη, τὸ σχέδιο νόμου «Περὶ συστάσεως δήμων καὶ κοινοτήτων», κατὰ τὸν μῆνα Μάιο τοῦ 1911. Τὸ σχέδιο αὐτό, ψηφίστηκε ἀπὸ τὴ βουλή τὸ 1912 καὶ πήρε τὴ μορφή τοῦ νόμου ΔΝΖ'/1912, ὁ ὁποῖος ἐφαρμόστηκε σταδιακὰ μέχρι τὸ 1914 ὡς νέος δημοτικὸς καὶ κοινοτικὸς κώδικας.

Με τὸν νέο αὐτὸ κώδικα γινόταν ἡ διάκριση τῶν δήμων σε ἀστικούς καὶ ἐπαρχιακούς καὶ ὡς πρὸς τὴν κοινότητα ἔμπαινε ὡς προϋπόθεση ἡ ὑπαρξὴ σχολείου καὶ ὁ ἀριθμὸς τῶν 300 κατοίκων γιὰ νὰ ἀναγνωρισθεῖ. Αὐτὸ εἶχε ὡς ἀποτέλεσμα τὴ δημιουργία ἑξὶ χιλιάδων μικρῶν ἀναιμικῶν κοινοτήτων. Δήμους ἀποτελοῦσαν οἱ πρωτεύουσες τῶν νομῶν· ὁ ἀριθμὸς τῶν κοινοτικῶν συμβούλων ἦταν ἀπὸ πέντε μέχρι δεκαπέντε, ἀνάλογα με τὸν ἀριθμὸ τῶν κατοίκων· ὁ ἀριθμὸς τῶν δημοτικῶν συμβούλων ἦταν ἀπὸ 18 μέχρι 30 ἀνάλογα με τὸν πληθυσμό.

Τὸ δικαίωμα τοῦ ἐκλέγειν εἶναι καθολικό, ἡ δὲ ἐκλογὴ γίνεται κάθε τέσσερα χρόνια. Τόσο ὁ δήμαρχος ὅσο καὶ ὁ πρόεδρος τῆς κοινότητος εἶναι ἐκτελεστικά ὄργανα, ἡ δὲ αποφασιστικὴ ἐξουσία ἀνήκει στὰ δημοτικά καὶ κοινοτικά συμβούλια.

Καθιερώνονταν ἐπίσης καὶ ὁ θεσμὸς τῶν παρέδρων ποὺ ἦταν βοηθητικά ὄργανα τοῦ δημάρχου. Οἱ ἀρμοδιότητες τῶν δημοτικῶν καὶ κοινοτικῶν συμβουλίων ἦταν γνωμοδοτικές καὶ αποφασιστικές.

Άλλες αποφάσεις των συλλογικών δημοτικών και κοινοτικών οργάνων ήταν εκτελεστές μετά την πάροδο 30 ημερών από της κοινοποιήσεως στον νομόρχη, ενώ άλλες απαιτούσαν την προηγούμενη έγκριση του νομόρχη, ο οποίος ασκούσε τόσο έλεγχο νομιμότητας όσο και έλεγχο σκοπιμότητας. Ο δήμαρχος εκλεγόταν άμεσα από τους δημότες, ενώ ο πρόεδρος έμμεσα από το κοινοτικό συμβούλιο. Μια διοικητική πρωτοτυπία του νόμου αυτού ήταν η καθιέρωση του Συνδέσμου Κοινοτήτων μεταξύ κοινοτήτων του αυτού νομού (άρθρ. 85).

Με το άρθρο 57 θεσπίζονταν οι πρόσοδοι των δήμων και κοινοτήτων: α) πρόσοδοι από τη δημοτική ή κοινοτική περιουσία· β) τα πρόστιμα· γ) τα τέλη και δικαιώματα· δ) οι άμεσοι φόροι· ε) οι έρανοι· στ) η προσωπική εργασία. Η τελευταία αυτή πηγή εσόδων — η προσωπική εργασία — είχε ήδη θεσπισθεί με το άρθρο 34 του νόμου του 1833· το ίδιο ισχύει και για την ερανική εισφορά¹¹⁵.

4. Σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητες, το άρθρο 17 όριζε ότι: «Αι κοινότητες έχουνσι την αυτοδιοίκησιν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών προορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων κατά τους ορισμούς των νόμων».

Αυτή η διάταξη είναι επανάληψη, σχεδόν, της αναλόγου διατάξεως του νόμου του 1833 «περί συστάσεως των δήμων», προπάντων στην αναγνώριση του «κοινωνικού και δημοσίου προορισμού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως». Αυτή η αναγνώριση θα εξαιρεθεί, όπως θα δούμε στο δεύτερο μέρος αυτής της μελέτης, από τον Δημοτικό Κώδικα του 1954 (Ν.Δ. 2888), γεγονός που σημαίνει ότι αυτός ο κώδικας, σ' αυτό το κεφαλαιώδες ζήτημα πήγε πιο πίσω από το νόμο του 1912 και του 1833. Αυτή την απομάκρυνση από τον «κοινωνικό και δημόσιο προορισμό» των ΟΤΑ ακολούθησε από τότε η δημοτική μας νομοθεσία μέχρι σήμερα.

Για τις αρμοδιότητες των κοινοτήτων το άρθρο 35 του νόμου ΔΝΖ'/ 1912 έλεγε ότι: «Εις την αρμοδιότητα του κοινοτικού συμβουλίου υπάγεται πάσα υπόθεσις αναφερομένη εις τα τοπικά συμφέροντα της κοινότητος, εφ' όσον ο νόμος δεν ώρισεν άλλως» και συνεχίζει: «Ιδία δε τούτο αποφασίζει: α) περί της διαχειρίσεως και διοικήσεως της κοινοτικής περιουσίας· β) περί αποδοχής δωρεών ή κληροδοτημάτων· γ) περί συνομολογήσεως δανείων· δ) περί παραστάσεως της κοινότητος ενώπιον δικαστηρίου· ε) περί διορισμού κοινοτικών υπαλλήλων, και στ) περί εκτελέσεως κοινοτικών έργων».

Αυτές οι ενδεικτικές αρμοδιότητες του κοινοτικού συμβουλίου περιορίζονταν στις εντελώς στοιχειώδεις διοικητικές λειτουργίες χωρίς να του προσθέτουν κανένα ουσιαστικό περιεχόμενο αντιμετώπισης και επιλύσεως των τοπικών υποθέσεων και συμφερόντων που πήγαζε από τον «κοινωνικό και δημόσιο προορισμό του», όπως αυτός αναφερόταν στο άρθρο 17.

Έτσι, το πιο θεμελιώδες άρθρο του νόμου, το άρθρο 35, υπέσκαψε το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης ως λειτουργικού κοινωνικού και δημοσίου οργανισμού και ως διαμορφωτικού αναπτυξιακού παράγοντος της χώρας.

Το ίδιο ισχύει και για τις αρμοδιότητες των δήμων, μολονότι το σχετικό άρθρο 92 έλεγε ότι «οί δήμοι έχουν τήν αυτοδιοίκησίν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών σκοπού απορρεουσών τοπικών υποθέσεων».

5. Για όλους τους πιο πάνω λόγους, ο νόμος αυτός επέσυρε τη δυσάρεστη κριτική της επιστήμης. Έτσι, ο Κ. Καραβίδας έγραφε ότι με τον νόμο αυτό ναι μεν «έγινε νοικοκυρωσύνη περισσότερη», πλην όμως «η τοπική ζωή, ο περιφερειακός παλμός αδυνάτισε από πριν πιο πολύ γιατί η εξάρτηση έγινε πιο πολύ από το κέντρο· η σχέση που δημιουργήθηκε με τον ΔΝΖ' νόμον παρουσιάζει από το ένα μέρος την κοινότητα, το ανάπηρο πλάσμα, το έκθετο, το νόθο κατασκευάσμα και από το άλλο μέρος το μεγαλόψυχο κέντρο, που το μάζεψε και το έσωσε»¹¹⁶.

Στη δυσμενή αυτή κριτική γίνεται η παρατήρηση ότι «η κριτική πρέπει να γίνεται με αναφορά στις συνθήκες των εποχών κατά τις οποίες διαμορφώθηκαν οι αντίστοιχοι θεσμοί και όχι με κριτήρια της σημερινής εποχής»¹¹⁷. Όπως και να έχουν τα πράγματα ένα είναι βέβαιο. Με τον νόμο ΔΝΖ'/1912 χάθηκε και πάλι μια εθνική ευκαιρία για τη δημιουργία μιας αυτενεργού τοπικής αυτοδιοικήσεως, μιας ουσιαστικής¹¹⁸ αυτοδιοικήσεως που θα ήταν σε θέση να προσφέρει τις δυνατότητές της στην πολύπλευρη ανάπτυξη της ελληνικής κοινωνίας.

Κι αυτή η χαμένη ευκαιρία γίνεται ακόμα πιο αισθητή όταν ληφθεί υπόψη ότι είχε προηγηθεί το ανανεωτικό πνεύμα του 1909 και είχε αναλάβει τη διακυβέρνηση της χώρας ο Ε. Βενιζέλος.

Από τον νόμο ΔΝΖ'/1912 μέχρι το Σύνταγμα του 1917

1. Είδαμε πιο πάνω ότι με τον νόμο ΔΝΖ'/1912, παρά τις διακηρύξεις και τις προθέσεις, η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση βάδισε κάτω από το τριπλό άγχος: ασφυκτικό διοικητικό έλεγχο, έλλειψη ουσιαστικών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και έλλειψη οικονομικών μέσων.

Αρκεί να σημειώσουμε εδώ ότι ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε περισσότερες φορές «από όσες σε διάστημα 80 χρόνων είχε υποστεί ο περί Δήμων νόμος του 1833»¹¹⁹, και αυτό μέσα σε λίγα χρόνια.

2. Η ασίγαστη προσπάθεια — άλλοτε σκόπιμη, άλλοτε ατελής και άλλοτε άτολμη — της ελληνικής πολιτείας για τη δημιουργία δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοικήσεως (σε επίπεδο νομού) απέληξε στο Ν.Δ. της 10-5-1923 «περί διοικήσεως των νομών», το οποίο όμως παρά τις φιλοαυτοδιοικητικές του διατάξεις δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

Για την ιστορία και μόνο σημειώνουμε ότι κατά το διάταγμα αυτό, τα όργανα αυτοδιοικήσεως του νομού ήταν τρία: το νομαρχιακό συμβούλιο που εκλεγόταν άμεσα από τους κατοίκους του νομού, η νομαρχιακή επιτροπή και ο νομάρχης. Η νομαρχιακή επιτροπή αποτελούνταν από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου. Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως ήταν πολλές και ουσιαστικές¹²⁰.

Σημειώνουμε ότι το διάταγμα αυτό τροποποιήθηκε τόσες πολλές φορές, ώστε να διατυπωθεί η άποψη ότι «όλίγα, ίσως, διατάγματα θεσμικά εμφανίζουν τοσαύτας τροποποιήσεις καὶ μάλιστα ἐντὸς συντόμου χρονικοῦ διαστήματος ἄνευ ἐπαφῆς των πρὸς τὴν πρᾶξιν»¹²¹. Σύμφωνα με το διάταγμα αυτό, το νομαρχιακό συμβούλιο ήταν το κυρίαρχο αποφασιστικό συλλογικό όργανο του νομού, ενώ η νομαρχιακή επιτροπή λειτουργούσε ως εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων αυτού του συμβουλίου.

3. Αξιόλογο είναι και το γεγονός ότι με επακολουθήσαντα νόμο του 1924 προβλεπόταν η σύσταση, σε εφετειακή βάση, δικαστηρίου νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως για τον έλεγχο των πράξεων του νομαρχιακού συμβουλίου κάθε νομού. Τόσο έντονη υπήρξε η επιθυμία για ουσιαστική δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ώστε να προ-

βάλλεται το αίτημα ο νομάρχης να μην διορίζεται από την κυβέρνηση αλλά να εκλέγεται από τους κατοίκους του νομού ή από το νομαρχιακό συμβούλιο¹²².

Κατά μια άποψη, το Ν.Δ. του 1923 «εισήγαγε σύστημα νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως τόσο φιλελεύθερο, ώστε να υπερβαίνει κάθε προσδοκία και να εμβάλλει σε σκέψεις αν ήταν πράγματι ρεαλιστικό και εφαρμόσιμο ή ήταν πρόωρο για την εποχή του δημιουργήμα»¹²³.

4. Όπως και να έχουν τα πράγματα, εκείνο που είναι γεγονός είναι τούτο: Και αυτή η προσπάθεια που έγινε στην Ελλάδα για την καθιέρωση της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, με το Ν.Δ. του 1923, απέτυχε¹²⁴. Ως τρωτό και αντιφατικό σημείο του Ν.Δ. σημειώνουμε ότι σύμφωνα με τα άρθρα 155-156, τα οποία δεν υπήρχαν στο αρχικό νομοσχέδιο, το υπουργικό συμβούλιο μπορούσε να διαλύσει το νομαρχιακό συμβούλιο, γεγονός που έρχεται σε άμεση αντίθεση με το πνεύμα του νόμου¹²⁵ και τη λειτουργία του θεσμού.

5. Ως προς τις αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου, αυτές διαγράφονταν από τα άρθρα 71 και 72 του διατάγματος και ήταν: η συγκοινωνία· η δημόσια υγεία· η δημόσια αντίληψη· η εκπαίδευση· η γεωργία και η κτηνοτροφία· η εποπτεία της λειτουργίας των διοικητικών και αστυνομικών υπηρεσιών του κράτους που βρίσκονται στο νομό· η δημιουργία πόρων για την εκπλήρωση των σκοπών της αυτοδιοίκησης του νομού· η διοίκηση της περιουσίας του νομού· η συντήρηση και κατασκευή νομαρχιακών οδών· η επιχορήγηση προς τους δήμους και τις κοινότητες για τη συντήρηση και κατασκευή δημοτικών και κοινοτικών οδών· η συντήρηση και κατασκευή εθνικών οδών· η κατασκευή και εκμετάλλευση τοπικών σιδηροδρόμων· η εγκατάσταση τηλεφώνων. Παράλληλα, με τα άρθρα 73-76 διαγραφόταν ένα ευρύτατο φάσμα κοινωνικών δραστηριοτήτων και αρμοδιοτήτων, όπως π.χ.: ίδρυση και συντήρηση νοσοκομείων· συμμετοχή στην εποπτεία της εκπαίδευσης· ίδρυση και συντήρηση ειδικών επαγγελματικών και τεχνικών σχολών· ίδρυση και συντήρηση πειραματικών αγρών και γεωργικών σταθμών κτλ. Είναι φανερό ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση του 1923 είχε προικισθεί με ουσιαστικό περιεχόμενο και η εφαρμογή της θα είχε από τότε πολλαπλές ευεργετικές επιδράσεις στην πολύπλευρη ανάπτυξη της ελληνικής κοινωνίας και Πολιτείας.

6. Αυτό όμως δεν έγινε παρά το γεγονός ότι λίγους μήνες αργό-

τερα, τον Μάρτιο του 1924, ο Α. Παπαναστασίου, κάνοντας τις προγραμματικές του δηλώσεις, ως πρωθυπουργός, έλεγε για την αυτοδιοίκηση: «Ἡ τοπικὴ αὐτοδιοίκηση τὴν ὁποῖαν σκεπτόμεθα νὰ εἰσληγθῶμεν καὶ νὰ ἐφαρμόσωμεν, θὰ συνίσταται...πρὸς τούτοις εἰς τὴν ἄμεσον σύστασιν τῶν νομῶν ὡς ὀργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Διὰ τῶν θεμελιωδῶν αὐτῶν θεσμῶν τὸ πνεῦμα τὸ δημοκρατικὸν θὰ κυριαρχήσῃ εἰς ὅλον τὸν δημόσιον βίον, ἡ ἐλευθερία καὶ ἡ ἰσότης θὰ παγιωθοῦν, οἱ πολῖται θὰ ἀποκτήσουν ἄμεσώτερον ἔλεγχον ἐπὶ τῶν ὑποθέσεων των καὶ τὰ τοπικὰ συμφέροντα θὰ τύχουν σοβαρᾶς ἱκανοποιήσεως».

Ὅμως, παρά τις πρωθυπουργικές αυτές διακηρύξεις η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν εφαρμόστηκε, παρά το γεγονός ότι την εποχή εκείνη γίνεται πολύς λόγος στη Συντακτική Συνέλευση για την χρησιμότητα του θεσμού. Ἐτσι, ο Α. Παπαναστασίου αγορεύοντας ενώπιον της Δ' Συντακτικής Συνέλευσης και υποστηρίζοντας τη δημιουργία μιας νέας τοπικής αυτοδιοίκησης και την εθνική αναγκαιότητα της συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των τοπικών προβλημάτων, κατέληγε με τη διαπίστωση ότι «ἐφ' ὅσον οἱ πολῖτες στεροῦνται αὐτοῦ τοῦ δικαιώματος χαίρουν πολὺ περιορισμένης πολιτικῆς ἐλευθερίας»^{125α}.

Εδώ, διαπιστώνει κανείς μια νέα αντίληψη της πολιτικής ελευθερίας, την οποία ο Α. Παπαναστασίου συνδέει με τη συμμετοχή των πολιτών στη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων και στη δυνατότητά τους ν' αποφασίζουν γι' αυτά μέσα από μια ουσιαστική τοπική αυτοδιοίκηση.

Πρόκειται για μια πρωτοποριακή άποψη, για την εποχή εκείνη, τόσο ως προς τη βαρύνουσα πολιτική και δημοκρατική σημασία του θεσμού όσο και ως προς το συγκεκριμένο περιεχόμενο της πολιτικής ελευθερίας, η οποία πραγματώνεται μόνο με τη συμμετοχή των πολιτών-δημοτών στη λήψη αποφάσεων που αφορούν την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων.

7. Με αφετηρία τις σκέψεις αυτές, εισηγούμενος τις αναγκαίες συνταγματικές ρυθμίσεις στα ζητήματα της διοικητικής αποκέντρωσης και της ανάπλασης της τοπικής αυτοδιοίκησης, διέγραφε ως εξής τις εθνικές ωφέλειες από μια τέτοια συνταγματική κατεύθυνση: α) το κράτος θα γίνει περισσότερο προσιτό στους πολίτες και θα ενισχυθεί η «ἐθελοθυσία τῶν πολιτῶν χάριν ἐξυπηρετήσεως

τῶν τοπικῶν ὑποθέσεων»· β) θα περιορισθoύν τα ελαττώματα του κοινοβουλευτισμοῦ «διότι θὰ ἀπαλλαγεῖ τὸ Κέντρον ἀπὸ σωρείαν ζητημάτων καὶ θὰ περιορισθoύν σημαντικῶς αἱ ἀφορμαὶ ἀναμίξεως τῶν βουλευτῶν εἰς τὴν διοίκησιν, ἀπὸ τὴν ὁποίαν προέρχεται ἡ χαλάρωσις αὐτῆς καὶ ἐνισχύεται ὁ προσωπικὸς κομματισμὸς»· γ) ἡ δημοκρατία θα λειτουργήσῃ καλύτερα καὶ θα εἶναι «στερεωτέρα καὶ πλέον ἀγαθοποιός».

Εἶναι φανερό ὅτι γιὰ πρώτη ἰσως φορὰ μέχρι τότε τα ζητήματα τῆς αποκέντρωσης καὶ τῆς τοπικῆς αυτοδιοίκησης προβάλλονται με τόση ἐπιστημονική, κοινωνική καὶ πολιτική ἐπιχειρηματολογία, ἡ ὁποία θα βοηθήσῃ στὴ δημιουργία τῶν καταλλήλων προϋποθέσεων γιὰ νὰ αποτυπωθoύν στα ἀρθρα 107 καὶ 108 τοῦ συντάγματος τοῦ 1927.

Εἰδὼ πρέπει νὰ σημειωθεῖ ὅτι οἱ διατάξεις τοῦ ἀρθροῦ 107 αὐτοῦ τοῦ συντάγματος εἶναι αὐτούσια, σχεδόν, ἐπανάληψη τοῦ ἀντιστοίχου ἀρθροῦ 104 τῶν βραχυβίων συνταγμάτων τοῦ 1925 καὶ 1926, κατὰ τὶς συζητήσεις τῶν ὁποίων διατυπώθηκαν καινοτόμες ἀπόψεις γύρω ἀπὸ τὴν οργάνωση τῆς τοπικῆς αυτοδιοίκησης. Ἀπὸ τὶς πιὸ ριζοσπαστικὲς προτάσεις ἦταν ἐκεῖνες τοῦ βουλευτῆ Ι. Πασαλίδη, τοῦ μετέπειτα προέδρου τῆς ΕΔΑ, ὁ ὁποῖος, ἀγορεύοντας ἐνώπιον τῆς Δ' Συντακτικῆς Συνέλευσης (16-12-1924) υποστήριξε τὴν «ἄμεσον συμμετοχὴ τοῦ λαοῦ εἰς τὴν ἐξουσίαν διὰ μέσου τῶν αὐτονόμων διοικητικῶν συμβουλίων τῶν δήμων καὶ κοινοτήτων, τὰ ὁποῖα θὰ εἶχαν νομοθετική, ἐκτελεστική καὶ δικαστικὴ ἐξουσία ἐφ' ὅλων τῶν τοπικῶν ζητημάτων».

Επρόκειτο ὁμολογουμένως γιὰ μιὰ ἐπαναστατικὴ πρόταση γιὰ τὴν ἐποχὴ τῆς, στὴν ὁποία ἀντιτάχθηκαν τόσο ὁ Γ. Παπανδρέου ὅσο καὶ ὁ Α. Παπαναστασίου, ὁ ὁποῖος ἀντικρούοντας αὐτὴ τὴν ἀποψη ἔλεγε, ἀπευθυνόμενος στὸν Ι. Πασαλίδη: «...ἐπομένως ὁ ἀπολυταρχισμὸς τὸν ὁποῖον φοβεῖσθε δὲν αἴρεται διὰ τοῦ τεμαχισμοῦ, ἀλλὰ πράγματι ἱκανοποιεῖται... Εἶναι οὐτοπία νὰ φαντάζεσθε ὅτι μεταβάλλεται τὸ σύστημα ἀπὸ ἀπόψεως κοινωνικῆς διὰ τῆς αὐτοδιοικήσεως. Ἀπὸ ἀπόψεως ἐξυπηρετήσεως τοπικῶν συμφερόντων μάλιστα... εἴμεθα ὅλοι ἀπολύτως σύμφωνοι ὅτι πραγματικὴ ἐλευθερία δὲν ἔμπορεῖ νὰ ὑπάρξῃ χωρὶς τελείαν ὀργάνωσιν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Διότι ἐλευθερία δὲν σημαίνει μόνον κανεῖς νὰ ἐκλέγῃ κατὰ περιόδους τοὺς ἀντιπροσώπους τοῦ, ἀλλὰ ἐλευθερία σημαίνει νὰ

διαχειρίζεται ἐφ' ὅσον εἶναι δυνατόν, ὁ πολίτης ἀμέσως τὰς ἰδίας του ὑποθέσεις»^{125β}.

Από το Σύνταγμα του 1927 μέχρι τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο (1940)

1. Πριν προχωρήσω στις διατάξεις του συντάγματος του 1927, για την τοπική αυτοδιοίκηση, σημειώνω ότι αυτή η πορεία, που άρχισε από το 1909, πέρασε από πολλές εθνικές περιπέτειες, οι οποίες επηρέασαν σημαντικά τη συνολική εθνική μας ζωή και συνεπώς τους δημοτικούς μας θεσμούς. Ανάμεσα σ' αυτά τα γεγονότα σημειώνω: Τον Α' παγκόσμιο πόλεμο· την επαναστατική κυβέρνηση του Ε. Βενιζέλου στη Θεσσαλονίκη· τους βαλκανικούς πολέμους· τον εθνικό διχασμό· τη Μικρασιατική εκστρατεία και την καταστροφή που ακολούθησε· την επανάσταση του Ν. Πλαστήρα· την εκτέλεση των εξ· την καθεστωτική αλλαγή· τα αλλεπάλληλα στρατιωτικά κινήματα κτλ.

Πρόκειται για μια δεκαπενταετία εντόνων κοινωνικών και πολιτικών αναζητήσεων, συνοδευομένη από πολιτική ρευστότητα και σφοδρότατη διαμάχη και αντιπαράθεση των αντιμαχομένων κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων.

2. Μέσα σ' αυτό το εμπρός-πίσω της εθνικής μας ζωής πορεύθηκε η τοπική αυτοδιοίκηση και η διοικητική αποκέντρωση που θεσμοθετήθηκαν με τις διατάξεις των άρθρων 107 και 108 του συντάγματος του 1927. Το άρθρο 107 έλεγε: «Το κράτος διαιρείται εις περιφέρειας εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τας τοπικάς υποθέσεις, ως νόμος θέλει ορίσει. Η κοινότης αποτελεί απαραιτήτως την πρώτην βαθμίδα των τοιούτων Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον ὅριον δύο βαθμών, ανεξαρτήτως των δήμων και συνδέσμων των κοινοτήτων. Το δικαίωμα του αποφασίζειν εις τους ανωτέρω οργανισμούς επί ζητημάτων εις την σφαίραν της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως ανήκει απαραιτήτως εις αιρετά ὅργανα, εκλεγόμενα δια καθολικής ψηφοφορίας ἢ και ἀμέσως εις το σύνολον των εις ἕκαστον ἐξ αὐτῶν ἀνηκόντων πολιτῶν. Το Κράτος ἀσκεῖ, καθὼς ὁ νόμος θέλει ορίσει, μόνον ἀνωτάτην ἐποπτεῖαν ἐπὶ των Οργανισμῶν Τοπικῆς Αυτοδιοικήσεως, μὴ ἐμποδίζουσιν τὴν πρωτοβουλίαν καὶ τὴν ἐλευθέραν δρά-

σιν αυτών. Το Κράτος δύναται να συντρέχη οικονομικώς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως».

3. Εκείνο το οποίο πρέπει να σημειωθεί είναι το γεγονός ότι το άρθρο αυτό καθιέρωσε την τοπική αυτοδιοίκηση Β' βαθμού — «κατ' ελάχιστον όριο δύο βαθμών» — και προέβλεπε και άλλους ανώτερους βαθμούς σε επίπεδο περιφέρειας ή γεωγραφικού διαμερίσματος.

Το ότι το Σύνταγμα αυτό περιείχε τις πιο προοδευτικές διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση προκύπτει από τα ευμενή σχόλια και τις απόψεις ολοκλήρου του επιστημονικού κόσμου της χώρας¹²⁶. Μεγάλο θέμα πάντως γεννήθηκε ως προς το εάν οι διατάξεις του Συντάγματος ήταν κατευθυντήριες ή υποχρεωτικές για τον κοινό νομοθέτη. Ο Α. Σβώλος υπεραμύνθηκε του δεσμευτικού χαρακτήρος αυτών των διατάξεων και κρίνοντας την αντίθετη νομολογία του Σ.τ.Ε. (αποφ. 257/1930, 160/31, 579/32 κτλ.) έγραφε ότι η άποψη αυτή της νομολογίας (των κατευθυντηρίων αρχών) «άγει κατ' εὐθείαν εἰς τὴν ἀποκέντρωσιν ὁλοκλήρου τῆς ἀρχῆς τῆς αὐτοδιοικήσεως». Τέλος, πρέπει να σημειώσουμε ότι εισηγητής και πρωτουργός αυτού του άρθρου ήταν ο Α. Παπαναστασίου, με την πολύτιμη επιστημονική βοήθεια του Α. Σβώλου. Δύο χρόνια αργότερα, ο Α. Παπαναστασίου θα κάνει τη διαπίστωση ότι οι διατάξεις των άρθρων 107 και 108 του συντάγματος αυτού παραμένουν ανενεργές, χωρίς να εκδίδονται οι σχετικοί εκτελεστικοί νόμοι, γεγονός το οποίο τον οδήγησε να καυτηριάσει τη συνεχιζόμενη πρακτική του κράτους να χρησιμοποιεί τις νομαρχίες ως κηδεμόνες των κοινοτήτων¹²⁷. Όσο για τον δεσμευτικό τους χαρακτήρα έλεγε ότι «ἐπισημοποιοῦν καὶ ἐνισχύουν τὴν γενικὴν ἀξίωσιν ὅπως ἀκολουθηθῇ ὠρισμένη κατεύθυνσις εἰς μερικὰ οὐσιώδη ζητήματα ποὺ καθιστοῦν πλέον ὑποχρεωτικὴν τὴν τήρησίν της... Μεταξὺ τῶν ζητημάτων τῶν ὁποίων ἡ λύσις πρὸς ὠρισμένην κατεύθυνσιν πρέπει νὰ ἐνισχυθῇ καὶ διὰ συνταγματικῶν διατάξεων, τὴν πρώτην θέσιν κατέχουν τὰ σχετιζόμενα μὲ τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν καὶ τὴν ἀποκέντρωσιν». Όμως, η πρώτη φιλοαυτοδιοικητική προσπάθεια του ελληνικού κράτους, που παίρνει σάρκα και οστά με το σύνταγμα του 1927, θα παραμείνει στη σφαίρα της συνταγματικής ιστορίας και μόνον, δεδομένου ότι οι διατάξεις του, για την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, δεν εφαρμόστηκαν θεσμικά στην ελληνική κοινωνία αφού ούτε οι σχετικοί νόμοι εκδόθηκαν ούτε εφαρμόστηκαν όσοι εκδόθηκαν.

Αυτή η εθνική εκκρεμότητα τελείωσε οριστικά με την κατάργηση του συντάγματος του 1927 μετά από λίγα χρόνια.

Το γεγονός αυτό υποδηλώνει τη σισύφειο προσπάθεια της Ελλάδας να υψωθεί αλλά χωρίς να το μπορεί, γιατί άλλοι νομοθέτες και άλλες δυνάμεις, αντίθετες, εμφανίζονται στο προσκήνιο της ιστορίας και κρατούν την ελληνική κοινωνία σ' αυτή της την προσπάθεια.

4. Έτσι, λοιπόν, ακολουθεί η δικτατορία του 1936, η οποία καταφέρει καίριο κτύπημα κατά της τοπικής αυτοδιοίκησης, διαλύοντας όλα τα εκλεγμένα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια και υπαγάγοντας τη λειτουργία των διορισμένων κάτω από τον ασφυκτικό διοικητικό έλεγχο της Κεντρικής Διοίκησης.

Η νομοθεσία αυτής της περιόδου στρέφεται τόσο κατά της διοικητικής ανεξαρτησίας των δήμων και κοινοτήτων, όσο και κατά της Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος, για την οποία ο Α.Ν. 472/1937 προέβλεπε τον διορισμό της Διοικούσας Επιτροπής «μέχρι διενεργείας των εκλογών», ενώ με τον νόμο 1893/1939 τροποποιήθηκε η οργανική της νομοθεσία προς την κατεύθυνση της καταλύσεως της ανεξαρτησίας της¹²⁸. Πρόκειται για μια νομοθεσία, η οποία επιβεβαιώνει τους στίχους που είχε γράψει πολύ νωρίτερα ο εθνικός μας ποιητής Κ. Παλαμάς, στο «Δωδεκάλογο του Γύφτου», θέλοντας να υπογραμμίσει την καταλυτική δύναμη των νόμων στην προκοπή του έθνους:

*Οι αφέντες νόμοι δένουν
με δεσίματα λογής
και τ' ανθρώπου τα φτερούγια
και τα πόδια της Φυλής¹²⁹*

5. Αυτή, λοιπόν, την τετραετία «δέθηκε» η τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ όπως είδαμε, από την επανάσταση¹³⁰ του 1909 άρχισε μια ανοδική πορεία, η οποία κορυφώνεται στο σύνταγμα του 1927, στην ίδρυση της Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΕΔΚΕ), την ίδρυση της Εταιρείας υπέρ της τοπικής αυτοδιοικήσεως, από τον Α. Σβώλο, την επιστημονική εδραίωση του θεσμού ανάμεσα στους φορείς του και γενικά το άπλωμα της ιδέας του και της αναγκαιότητάς του σε ευρύτερα στρώματα της ελληνικής κοινωνίας.

Τα γεγονότα αυτά που σημειώνονται στο τέλος της δεκαετίας του 1920 άσκησαν ευεργετική επίδραση στη συνολική ανοδική πορεία του θεσμού.

Συγκεκριμένα: α) τον Νοέμβριο του 1927 συνέρχεται το Α' συνέδριο των δημάρχων της Ελλάδος, το οποίο αποφάσισε την ίδρυση της ΕΔΚΕ, της οποίας το καταστατικό εγκρίθηκε το 1929 και με τον νόμο 4108/1929 θεωρήθηκε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου.

Έτσι, η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά για πρώτη φορά το δικό της επιτελικό και καθοδηγητικό όργανο και συγχρόνως ένα όργανο προβολής των απόψεών της και πίεσεως προς την εκτελεστική εξουσία.

Παράλληλα, με την έκδοση τούτου του περιοδικού δημιουργεί ένα βήμα επιστημονικής προβολής των θεμάτων του θεσμού και ένα πολύτιμο όργανο επικοινωνίας των αιρετών εκπροσώπων της. Είναι χαρακτηριστικό ότι αυτό το συνέδριο¹³¹ το παρακολούθησαν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μέλη της κυβέρνησης, ο Αρχιεπίσκοπος Αθηνών, ο πρύτανης του Πανεπιστημίου Αθηνών, εκπρόσωποι του Τύπου και της αστυνομίας και πολλοί παράγοντες της κοινωνικής, πολιτικής και επιστημονικής ζωής. Μεταξύ των θεμάτων σημειώνω: Διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ· αποστολή τους· οικονομική ενίσχυση κτλ.

Με το συνέδριο αυτό, και τα επόμενα που ακολούθησαν το 1931 και 1933, προβάλλονται κατά τρόπο επιστημονικό τα προβλήματα του θεσμού, ενημερώνεται η εκτελεστική εξουσία και οι κοινωνικοί και πολιτικοί παράγοντες και αρχίζει το άπλωμα της ιδέας του σε ευρύτερα κοινωνικά στρώματα. Από το βήμα τους παρελαύνουν παράγοντες της πολιτικής και επιστημονικής ζωής, όπως π.χ. ο Ε. Βενιζέλος, ο Α. Παπαναστασίου, ο Α. Σβώλος, ο Α. Μιχαλακόπουλος, ο Π. Τσαλδάρης, ο Γ. Καφαντάρης.

β) Τον Οκτώβριο του 1929, με πρωτοβουλία του Α. Σβώλου, ιδρύεται η «Ένωση υπέρ της αυτοδιοικήσεως», η επιστημονική προσφορά της οποίας αναγνωρίστηκε από τους εκπροσώπους της ΕΔΚΕ στο Β' συνέδριό της του 1931.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του καταστατικού της Ένωσης, σκοπός της ήταν: «Η δημιουργία των καταλλήλων προϋποθέσεων δια την εφαρμογήν της αυτοδιοικήσεως Α' και Β' βαθμού κατά τρόπον εξασφαλίζοντα πλήρως την διαχείρισιν υπό του λαού όλων ανεξαιρέτως των τοπικών υποθέσεων κατά σύστημα δημοκρατικών και μη επιδεχόμενον περιορισμόν ή ανάκλησιν υπό της εκτελεστικής εξουσίας»¹³². Αυτή η αυτοοργάνωση και κινητικότητα των εκπροσώπων της το-

πικής αυτοδιοίκησης, του πολιτικού και επιστημονικού κόσμου, μεταξύ του οποίου και ο Κ. Καραβίδας, άρχισε να δίνει νέα διάσταση του θεσμού στους κόλπους της Ελληνικής Πολιτείας σε ό,τι αφορά τα θεσμικά μέτρα και την αποδοχή του από τον πολιτικό κόσμο.

Αυτό όμως το εθνικό σκίρτημα θα συμπιεσθεί με τη δικτατορία του 1936, στη διάρκεια της οποίας, πέρα απ' όλα τ' άλλα αντιαυτοδιοικητικά μέτρα, θα επιδεινωθούν και τα οικονομικά του θεσμού.

6. Ως προς την οικονομική κατάσταση των δήμων και κοινοτήτων κατά την δεκαετία 1930-1940, σημειώνεται ότι αυτή χειροτερεύει διαρκώς.

Έτσι, σύμφωνα με μια εμπεριστατωμένη έκθεση¹³³ του 1953, που έγινε από επιτροπή κρατικών υπαλλήλων, τα σχετικά συμπεράσματα ήταν τα εξής:

α) τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης στηρίχθηκαν «επί των λίαν περιορισμένων αμέσων φόρων, προσθέτων και αυτοτελών, των εμμέσων και των ολίγων επιχορηγήσεων»·

β) «η μονομερής και στρεβλή διαμόρφωσις των ανεπαρκών αυτών εσόδων καθίσταται περισσότερο αντιεπιστημονική αφ' ής η νέα κατεύθυνσις της αυξήσεως τρέπεται προς τους εμμέσους φόρους»·

γ) «γενικόν χαρακτηριστικόν είναι ότι το κράτος συντηρεί κυρίως την τοπικήν αυτοδιοίκησιν δια προσθέτων φόρων, εμμέσων φόρων και επιχορηγήσεων, ούτω δε κρατεί υπό την εξουσίαν του, εμποδίζει την προσαρμογήν των οικονομικών των ΟΤΑ εις τοπικούς φόρους και συνεπώς διατηρεί τα τοπικά έσοδα ανεπαρκή»·

δ) με βάση τον δείκτη υποτίμησης της δραχμής «τα μεν έσοδα των ΟΤΑ μειώνονται κατά 23%, τα δε έξοδα αυτών περιορίζονται ακόμη περισσότερο κατά 33%»·

ε) «ως προς τας κοινότητας — εν σχέσει προς τους δήμους — η μείωσις των εσόδων των είναι ακόμη μεγαλύτερα των εξόδων»·

στ) «τα στοιχεία αυτά αποδεικνύουν τον βραδύν, ολίγον κατ' ολίγον, μαρασμόν όστις επέρχεται εις τους ΟΤΑ δια της διαρκούς μειώσεως των εσόδων των».

Είναι, λοιπόν, γεγονός ότι στη δεκαετία 1930-1940 τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ελλάδας παρουσιάζουν μια διαρκή μείωση, με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να βρίσκονται σε αδυναμία ν' ανταποκριθούν στις στοιχειώδεις λειτουργικές τους ανάγκες. Αυτή η οικο-

νομική αδυναμία και δυσπραγία θα αποτελέσει το κυρίαρχο στοιχείο της υπολειτουργίας του θεσμού μέχρι σήμερα.

7. Από τα όσα σκιαγραφήθηκαν πιο πάνω προκύπτει ότι ο θεσμός της Τ.Α. αγνοήθηκε από το νεοελληνικό κράτος, οι εκάστοτε κυβερνήτες του οποίου δεν έστερξαν στην εφαρμογή της πλουσίας κοινοτικής και δημοτικής παράδοσης του ελληνικού έθνους, γεγονός το οποίο επέδρασε αρνητικά στη μέχρι τότε κοινωνική και πολιτική εξέλιξη της χώρας.

Αυτό, παρά το γεγονός ότι οι πολιτικοί ταγοί τούτου του τόπου δεν παρέλειψαν ποτέ να υμνούν τη συμβολή της αυτοδιοίκησης στην εθνεγερσία του '21.

Το εθνοζημιογόνο αυτό γεγονός οδήγησε τον Ιωάννη Δραγούμη να καυτηριάσει τη στάση των υπευθύνων γράφοντας, ανάμεσα στ' άλλα, και τούτα: «Μονάχα, όταν ήρθαν οί νέοι Έλληνες κατακτητές, οί πολιτικοί καί νομοθέτες τοῦ νεοελληνικοῦ κράτους, τότε καταργήθηκαν οί κοινότητες, σβήστηκε ἡ τοπική αὐτοδιοίκηση...»^{133α}. Τα λόγια αυτά είναι πικρά αλλά απεικονίζουν μία πραγματικότητα, η οποία με την άγνοιά της και την ωμότητά της σφυροκόπησε τους ογκόλιθους της κοινωνικής υγείας και τα θερμοκήπια της κοινωνικής συνεργασίας και της αγάπης, τους δήμους και τις κοινότητες, τα οποία τόσο πολύ διακήρυξε και εφάρμοσε ο άνθρωπος Γιάννης Παπαζαχαρίου σ' όλη του τη ζωή και σ' όλα του τα έργα. Ένα μικρό χαρακτηριστικό δείγμα αυτής της ανθρωπιάς του είναι και η προσπάθειά του να μην απολυθώ από την Πάντειο Σχολή από τη θέση του επιστημονικού βοηθού.

Ήταν Μάρτιος του 1967 και η τότε κυβέρνηση ζήτησε από όλα τα ΑΕΙ να προσκομίσουν οι επιστημονικοί βοηθοί το γνωστό «πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων».

Ο Παπαζαχαρίου ήταν πρύτανης και όταν διαπίστωσε ότι δεν είχα προσκομίσει το πιστοποιητικό, με έβαλε στο αυτοκίνητό του και με πήγε στο Ε' Αστυνομικό Τμήμα να κάνω μια «δήλωση» ώστε να μου χορηγηθεί το «χαρτί». Μίλησε με τον αστυνόμο για το θέμα, εγγυήθηκε για τον πατριωτισμό μου και έφυγε, αλλά αμέσως μετά έφυγα κι εγώ χωρίς να κάνω την «τυπική δήλωση»!

Όταν το έμαθε δεν επέμεινε και μου είπε: «Πάνο, εγώ θα σε περιμένω. Είναι κρίμα να σταματήσεις την ακαδημαϊκή σου σταδιοδρομία». Δεν χρειάστηκε όμως να περιμένει πολύ, γιατί η δικτατορία του Απριλίου έδωσε λύση στο θέμα. Με απέλυσε.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Για το ζήτημα της πρωτογονίας της Τ.Α., βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, Αι καταβολαί του θεσμού της Τ.Α. εν Ελλάδι και αι προσπάθειαι διοικητικής οργανώσεώς του, στην *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, τεύχ. Α' / 1974.
2. Βλ. Δ. Κυριαζή-Γουβέλη, *Εισαγωγή εις το Δημόσιον Δίκαιον (Συνταγματικόν Δίκαιον)*, (Αθήναι 1975) σ. 36.
3. Βλ. Γ.Κ. Βλάχου, *Πολιτικές κοινωνίες στον Όμηρο* (Αθήνα 1981) σ. 121.
4. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου, *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους* (έκδ. «Γαλαξία», Αθήναι 1969) βιβλίο πρώτο, σ. 87, 92.
5. Βλ. ό.π. σ. 96 (Παπαρρηγόπουλος).
6. Βλ. ό.π. σ. 190-191 (Παπαρρηγόπουλος).
- 6α. Ο όρος «Δήμος» με την έννοια του συγκεντρωμένου πλήθους αναφέρεται στις Πράξεις των Αποστόλων της Καινής Διαθήκης, όταν ο Παύλος αποπειράθηκε να μπει «εις τον δήμον», δηλ. στο συγκεντρωμένο πλήθος. Βλ. *Η Καινή Διαθήκη*, έκδ. «Οι φίλοι του ιερού βιβλίου», Αθήνα, χ.χ., σ. 350.
7. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π. σ. 190.
8. Βλ. ό.π. σ. 190.
9. Για την κατάσταση του αθηναϊκού δήμου στην περίοδο αυτή, βλ. Α. Αντωνακόπουλου, *Η συνεισφορά της πολιτικής μεταρρυθμίσεως του Κλεισθένη του Αθηναίου εις τον σχηματισμόν του κράτους* (Αθήναι 1976) σ. 43 κε.
10. Βλ. L. Morgan, *Η Αρχαία Κοινωνία* (Νέα Υόρκη, 1877), ελληνική έκδοση «Αναγνωστίδη», χ.χ, σ. 256.
11. Βλ. Α. Αντωνακόπουλου ό.π. σ. 54-57.
12. Βλ. Ν. Πανταζοπούλου, *Αι Ελληνικαί Κοινωνίαι* (Αθήναι 1946), σ. 26, 102.
13. Βλ. L. Morgan ό.π. σ. 223.
- 13α. Βλ. Ν. Κυριαζή, Πώς θεμελιώθηκε η δημοκρατία των Αθηνών, στο περιοδ. «*Ιστορία*», τεύχ. 168/1982, σ. 103, σημ. 6.
14. Βλ. Α. Αντωνακόπουλου ό.π. σ. 66.
15. Βλ. Α. Αντωνακόπουλου ό.π. σ. 68.
16. Βλ. L. Morgan ό.π. σ. 223.
17. Βλ. L. Morgan ό.π. σ. 256.
18. Βλ. L. Morgan ό.π. σ. 284, 289-290.
19. Βλ. Δ. Κυριαζή-Γουβέλη, *Συνταγματικόν δίκαιον* (Αθήναι 1985) σ. 198, πρβ. και Χ. Κλειώση, *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως* (Αθήναι 1977) σ. 38.
- 19α. Βλ. Ν. Κυριαζή ό.π. σ. 93 κε.
20. Βλ. Χ. Κλειώση ό.π. σ. 38 σημ. 6.
21. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου, *Ιστορία του Ελληνικού έθνους*, τόμ. γ (βιβλίων τρίτον), (έκδ. Γαλαξία, Αθήναι 1964) σ. 238-240.
22. Βλ. Αριστοτέλους, *Πολιτικά*, 1275 b, 19 κε.
23. Βλ. Δ. Γληνού, *Ο «Σοφιστής» του Πλάτωνα*, έκδ. Ι. Ζαχαροπούλου, σ. 227.
24. Βλ. Δ. Γληνού ό.π. σ. 50.
25. Εκτενή περιγραφή της λειτουργίας της Εκκλησίας του Δήμου, βλ. Δ. Κυριαζή-Γουβέλη ό.π. σ. 198-264.

26. Βλ. Β. Ανδρονόπουλου - Μ. Μαθιουδάκη, *Νεοελληνική διοικητική ιστορία* (Αθήνα 1988) σ. 21.
27. Βλ. Ανδρονόπουλου - Μαθιουδάκη ό.π. σ. 21-22.
28. Βλ. Ανδρονόπουλου - Μαθιουδάκη ό.π. σ. 24.
29. Βλ. Σ. Λάμπρου, *Ιστορία της Ελλάδος* (Αθήναι 1892), τόμ. Γ, σ. 450.
30. Βλ. Ανδρονόπουλου - Μαθιουδάκη ό.π. σ. 26 κε.
31. Βλ. Γ. Δασκαλάκη, *Η κοινωνιολογική σημασία των πρώτων πολιτευμάτων της επανάστασεως*, περ. *Γνώσεις*, Αθήναι 1958, τεύχ. 3.
32. Ν. Πανταζοπούλου, *Ελλήνων συσσωματώσεις κατά την τουρκοκρατίαν*, περ. *Γνώσεις*, Αθήναι 1958, τεύχ. 7-8.
33. Βλ. Π. Παπαργυροπούλου, *Η διάρθρωση της αγροτικής οικονομίας και των θαλασσιών μεταφορών στην Ελλάδα πριν και μετά την επανάσταση του '21* (Αθήνα 1977) σ. 11-21.
34. Βλ. Ν. Πανταζοπούλου, *Αι ελληνικαί κοινωνίαι* (Αθήναι 1946) σ. 15, 26, 37.
35. Βλ. Χ. Κλειώση ό.π. σ. 97.
36. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο ενδέκατο (1971) σ. 41-51.
37. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π. έκδ. ΣΤ, τόμ. Δ, σ. 81 και Χ. Κλειώση ό.π. σ. 100.
38. Βλ. Σ. Λάμπρου ό.π. σ. 540.
39. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο Θ' (Αθήναι 1968) σ. 119, 122.
40. Βλ. Σ. Λάμπρου ό.π., τόμ. Γ, σ. 540.
41. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο ενδέκατο, σ. 51.
42. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο ένατο, σ. 82.
43. Βλ. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο ένατο, σ. 76.
44. Βλ. Χ. Κλειώση ό.π. σ. 100.
45. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο ένατο, σ. 79.
46. Χ. Κλειώση ό.π. σ. 101.
47. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο όγδοον (1969) σ. 173.
48. Δ. Ζακυθινού, *Το Βυζάντιον* (Αθήναι 1951) σ. 36.
49. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο δέκατο (1970), σ. 34.
50. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο ενδέκατο, σ. 51.
51. Κ. Παπαρρηγοπούλου ό.π., βιβλίο ενδέκατο, σ. 51.
52. Μ. Στασινοπούλου, *Εισήγηση στο Δ' Συνέδριο των Πόλεων της Ελλάδος* (1951), έκδ. Δήμου Αθηναίων, σ. 57.
53. Γ. Φαρδή, *Αυτοδιοικήσεις και αποκέντρωσις* (Θεσσαλονίκη 1948) σ. 86.
54. Αναφέρεται από τον Χ. Κλειώση ό.π. σ. 76.
55. Χ. Κλειώση ό.π. σ. 67, 69, 71.
56. Βλ. Λα Μηκεσί, *Ελευθερία και εκούσια δουλεία*, μετάφραση Μ. Στασινοπούλου (Αθήνα 1974) σ. 53.
57. Π. Λεκατσά, *Η Πολιτεία του Ήλιου* (Αθήνα 1975) σ. 69.
58. Π. Λεκατσά ό.π. σ. 65.
59. Π. Λεκατσά ό.π. σ. 64.
60. Π. Λεκατσά ό.π. σ. 28.

61. Π. Λεκατσά ό.π. σ. 26, 44-45.
62. Π. Λεκατσά ό.π. σ. 26-28.
63. Π. Λεκατσά ό.π. σ. 44-45.
- 63α. Βλ. Μοντεσκιέ, *Το πνεύμα των νόμων* (έκδ. Αναγνωστίδη, Αθήνα, χ.χ.), σ. 90, 130, 157.
64. Π. Παπαγαρυφάλλου, Αι καταβολαί του θεσμού της Τ.Α. εν Ελλάδι και αι προσπάθειαι διοικητικής οργανώσεώς του, στην *Επιθεώρηση Τ.Α.*, τεύχ. Α, 1974, σ. 10 κε., πρβ. και Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 34 κε.
65. Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 42 κε.
66. Π. Αργυροπούλου, *Η Δημοτική διοικήσεις εν Ελλάδι* (Αθήναι 1843) τόμ. Α, σ. 35.
67. Βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου ό.π. σ. 18 κε.
68. Χ. Παμφίλη, *Ιστορία της νήσου Ικαρίας* (Αθήναι 1980) σ. 9.
69. Π. Παπαγαρυφάλλου, Η διάρθρωση της αγροτικής οικονομίας κτλ. ό.π. σ. 89-104.
70. Γ. Κορδάτου, *Τ' Αμπελάκια και ο μύθος για το συνεταιρισμό τους* (Αθήνα 1973) έκδ. β', σ. 21.
71. Γ. Ναύτη, *Γενικαί αρχαί του εμπορίου και ιστορία εκ του παρά τοις αρχαίοις και βυζαντινοίς* (Αθήναι 1859), σ. θ', σημ. 1.
72. Γ. Κορδάτου ό.π. σ. 2.
73. Κ. Κούμα, *Ιστορία των ανθρωπίνων πράξεων* (Βιέννη 1832) τόμ. ΙΒ, σ. 540.
74. Κ. Μοσκώφ, *Η Εθνική και κοινωνική συνείδηση στην Ελλάδα (1830-1909)*, έκδ. β (Αθήνα 1974) σ. 87, σημ. 1.
75. Κ. Παπαρηγοπούλου ό.π. έκδ. ΣΤ' σ. 114-115.
76. Γ. Φιλαρέτου, *Πολιτεΐαι και Κοινότητες* (Αθήναι 1902) σ. 17.
77. Π. Παπαγαρυφάλλου, Η διάρθρωση της αγροτικής οικονομίας κτλ. ό.π. σ. 23-33.
78. Ε. Πρωτοψάλτη, *Συνοπτική ιστορία της ελληνικής επαναστάσεως του 1821* (Αθήναι 1971) σ. 15.
79. Κ. Μένδελσων, *Ιστορία της Ελλάδος από το 1453* (μετάφρασις Α. Βλάχου) τόμ. Α (Αθήναι 1873) σ. 14.
80. Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. 61 κε.
- 80α. Βλ. Α. Δασκαλάκη, *Οι τοπικοί οργανισμοί της Επανάστασεως του 1821 και το πολίτευμα της Επιδαύρου* (Αθήνα 1980) σ. 120.
- 80β. Περισσότερα για το θέμα αυτό, βλ. Α. Δασκαλάκη ό.π. σ. 74 και 250.
81. Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 63.
82. Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 68.
83. Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 69.
84. Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 69.
85. Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 69.
86. Για τη θέση των Εθνικών Πολιτευμάτων απέναντι στην Τ.Α., βλ. Ανδρονόπουλου-Μαθιουδάκη ό.π. σ. 70 κε.
- 86α. Ολόκληρο το κείμενο του πολιτεύματος της Επιδαύρου, βλ. Α. Δασκαλάκη ό.π. σ. 283 κε.

- 86β. Βλ. Α. Δασκαλάκη ό.π. σ. 188-189.
- 86γ. Βλ. Α. Δασκαλάκη ό.π. σ. 18, όπου αναφέρονται πολλά ονόματα και σ. 19 σημ. 1.
- 86δ. Βλ. Κ. Καραβίδα, *Η κοινοτική πολιτεία* (Αθήνα 1935) σ. 35 και 37.
- 86ε. Βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Η διάρθρωση της αγροτικής οικονομίας κτλ. ό.π. σ. 23-30*, όπου αναπτύσσεται το θέμα του θεσμού των αυτοδιοικουμένων κοινοτήτων στα χρόνια της τουρκοκρατίας.
87. Κ. Καραβίδα, *Η αρχαία και η νεώτερη κοινοτική παράδοση των Ελλήνων, Επιθεώρηση Τ.Α.*, έτους 1958, τόμ. Ζ, σ. 505-512. Πρβ. και του ίδιου, *Η δημοκρατία και η αυτοδιοικήσεις εν Ελλάδι* (Αθήναι 1930).
88. Κ. Μένδελσων, *Ιστορία της Ελλάδος από το 1453* (μετάφρασις Α. Βλάχου), τόμ. Β' (Αθήναι 1873) σ. 104, 110, 316, 326, 387, 397, 401, 415, 417-419.
89. Γ. Φιλαρέτου, *Πολιτεία και κοινότητες* (Αθήναι 1902) σ. 22.
90. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Αι καταβολαί του θεσμού, κτλ. ό.π. σ. 26 κε.*
91. Ανδρονόπουλου - Μαθιουδάκη ό.π. σ. 72-75.
92. Ανδρονόπουλου - Μαθιουδάκη ό.π. σ. 74.
93. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Αι καταβολαί της Τ.Α. κτλ. ό.π. σ. 622.*
94. Π. Παπαγαρυφάλλου ό.π. σ. 22.
95. Ν. Πανταζοπούλου, *Κοινοτικός βίος εις την Θετταλομαγνησίαν, επί τουρκοκρατίας* (Θεσσαλονίκη 1967) σ. 58.
96. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Αι καταβολαί της Τ.Α. κτλ. ό.π. σ. 29-32 και του ίδιου, Η συμβολή του Μακρυγιάννη και του δήμου Αθηναίων... κτλ.*
97. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Το πρόβλημα της ουσιαστικοποιήσεως των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. στην Ελλάδα κτλ. στην Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, τεύχ. Ζ-Η/1974 σ. 984 κε.
98. Κ. Κατσαδώρου, *Συμβολή εις την ανωτέραν βαθμίδα τοπικής αυτοδιοικήσεως* (Αθήναι 1978) σ. 44.
99. Θ. Αγγελόπουλος, *Το δίκαιον των δημοσίων υπαλλήλων* (Αθήναι 1913-1914) σ. 59.
100. Βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Η συμβολή του Μακρυγιάννη και του δήμου Αθηναίων στην επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843, στην Επιθ. Τοπ. Αυτοδ.*, τεύχ. Σεπτεμβρίου 1990.
101. Χ. Κλειώση ό.π. σ. 385.
102. Κ. Γεραγά, *Σελίδες από την διοικητική ιστορία της Ελλάδος* (Αθήνα 1947) σ. 84.
- 102α. Βλ. Κ. Κατσαδώρου ό.π. σ. 194 κε.
103. Ν. Δραγούμη ό.π. σ. 230.
104. *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, έτους 1895, Σύνοδος Α', περίοδος Β'.
105. Κ. Κατσαδώρου ό.π. σ. 250-251.
106. Διαφωτιστική ανάλυση και συγκριτικές παρατηρήσεις με τα προηγούμενα ανάλογα σχέδια, βλ. Κ. Κατσαδώρου ό.π. σ. 205 κε.
107. Κ. Κατσαδώρου ό.π. σ. 210.
107. Κ. Γεραγά, *Σελίδες από τη διοικητική κτλ. σ. 85.*

108. Κ. Κατσαδώρας ό.π. σ. 298.
109. Κ. Κατσαδώρας ό.π. σ. 301.
110. Κ. Κατσαδώρας ό.π. σ. 341.
111. Ανδρονόπουλου-Μαθιουδάκη ό.π. σ. 114.
- 111α. Βλ. Κ. Κατσαδώρας ό.π. σ. 403.
112. Για την επανάσταση του 1909 και τις επιπτώσεις της στην εθνική μας ζωή, βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Η εξέλιξη των γεωργικών συνεταιρισμών στην Ελλάδα από το 1821-1940* (Αθήνα 1973) σ. 84 κε.
- 112α. Βλ. Γ. Μανωλικάκη, Η κρυφή ζωή του Ελ. Βενιζέλου, στην εφ. *Μεσημβρινή*, της 30-11-1983.
- 112β. Π. Παπαγαρυφάλλου, Η συμβολή του Μακρυγιάννη και του Δήμου Αθηναίων στην Επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843, στην *Επιθ. Τοπ. Αυτοδ.*, τεύχος Σεπτεμβρίου 1990.
- 112γ. Βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, Το ψευδοδόγμα της «απολιτικής» αυτοδιοίκησης, στο περιοδ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τεύχ. 4/1978.
- 112δ. Βλ. Α. Παπαναστασίου, *Μελέτες, Λόγοι, Άρθρα*, πρόλογος Κ. Τριανταφυλλοπούλου (Αθήναι 1975), σ. 45-47, επανέκδ. Μορφωτικού Ιδρύματος Α.Τ.Ε. (Αθήνα 1988).
- 112ε. Βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, Η συγχώνευση των κοινοτήτων στην Ελλάδα κτλ., στην *Επιθ. Τοπ. Αυτοδ.*, τεύχ. 1/1975.
- 112στ. Βλ. Α. Παπαναστασίου ό.π. σ. 76 και 881-882.
- 112ζ. Βλ. Ι. Δραγούμη, *Ελληνικός πολιτισμός* (Αθήνα 1914), επανέκδ. «Θέσις» (Αθήνα 1980) σ. 57.
113. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Αι προσπάθειαι διοικητικής οργανώσεως* κτλ. ό.π. σ. 37 κε.
114. Κ. Γεραγά ό.π. σ. 112-113. Βλ. και Τ. Βουρνά, *Ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας* (1909-1940) (Αθήνα 1977) σ. 37-45, όπου δημοσιεύεται ολόκληρο το κείμενο του λόγου του Ε. Βενιζέλου.
115. Π. Παπαγαρυφάλλου, Η μεταπολεμική εξέλιξις και διάρθρωσις των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοικήσεως στην Ελλάδα, στην *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, έτους 1975, τεύχη Δ-Ε, σ. 20 κε.
116. Π. Παπαγαρυφάλλου, Αι καταβολαί του θεσμού της Τ.Α. κτλ. ό.π. σ. 41 κε.
117. Β. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 130.
118. Π. Παπαγαρυφάλλου, Το πρόβλημα της ουσιαστικοποιήσεως των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. στην Ελλάδα κτλ. ό.π.
119. Χ. Κλειώση ό.π. σ. 560 κε., όπου και οι τροποποιήσεις του νόμου.
120. Βλ. Παπαγαρυφάλλου, Θέματα τοπικής αυτοδιοικήσεως (παραδόσεις μαθημάτων), *Επιθ. Τοπ. Αυτοδ.*, έτους 1977, σ. 201-202.
121. Βλ. Κ. Κατσαδώρας ό.π. σ. 419.
122. Βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, Θέματα Τ.Α ό.π. σ. 202, σημ. 18.
123. Βλ. Μ. Ανδρονόπουλου-Μ. Μαθιουδάκη ό.π. σ. 132.
124. Βλ. Κ. Κατσαδώρας ό.π. σ. 408 κε.

125. Βλ. Κ. Κατσαδώρου ό.π. σ. 486-487.

125α. Βλ. *Πρακτικά Δ' Συντακτικής Συνέλευσης* (Επιτροπή Συντάγματος), (1925) σ. 184-185 ή Α. Παπαναστασίου, *Μελέτες* κτλ., σ. 478 και 384.

125β. Βλ. Κ. Κατσαδώρου ό.π. σ. 84, σημ. 18 και Α. Παπαναστασίου, *Μελέτες* κτλ. ό.π. σ. 475 και 478.

126. Βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, Το σχέδιο συντάγματος και η τοπική αυτοδιοίκηση (προτάσεις που κατατέθηκαν στη βουλή που συζητούσε το σύνταγμα του 1975 και καταχωρήθηκαν στα «Επίσημα Πρακτικά» της 22-1-1975), στην *Επιθ. Τοπ. Αυτοδ.*, τεύχ. Φεβρουαρίου 1975.

127. Βλ. Α. Παπαναστασίου, *Μελέτες* κτλ., ό.π. σ. 613.

128. Το ιστορικό της ιδρύσεως της Ε.Δ.Κ.Ε., βλ. στην Εισηγητική Έκθεση του Γ. Παπαχατζή προς το Δ' συνέδριο των πόλεων της Ελλάδος (Οκτώβριος 1951), με θέμα: Επαναστάσεις της Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος, εκδ. Δήμου Αθηναίων, 1951, σ. 191 κε.

129. Βλ. Κ. Παλαμά, *Ο δωδεκάλογος του γύφτου* (Αθήνα, 1899) (Λόγος Αναστάσιμος) σ. 136.

130. Για τις ευεργετικές εθνικές επιδράσεις της επανάστασης του 1909, βλ. Π. Παπαγαρυφάλλου, *Οι γεωργικοί συνεταιρισμοί στην Ελλάδα (1821-1940)* (Αθήνα 1973) σ. 84 κε. και τις σχετικές υποσημειώσεις.

Σημειώνω ότι ο ιστορικός Τ. Βουρνάς χαρακτηρίζει την επανάσταση αυτή ως Κίνημα, επειδή ο λαός δεν πήρε μέρος στην εξέγερση των στρατιωτικών τη νύχτα της 15ης Αυγούστου. Ο ίδιος θεωρεί ότι αυτό το Κίνημα, μαζί με τον Ελ. Βενιζέλο, προώθησαν μια συμβιβαστική λύση με την ιθύνουσα μεγαλοαστική τάξη, η οποία «κατέληξε σε ανεπαίσθητες πολιτικές αλλαγές».

Ωστόσο όμως, αναγνωρίζει ότι το 1909 «πρέπει να λογαριάζεται σαν ένας από τους χρυσούς κρίκους της αλυσίδας των προοδευτικών αγώνων του λαού μας και σαν τέτοιος να τιμάται από την αδέκαστη ιστορία». Βλ. Τ. Βουρνά, *Ιστορία της νεώτερης Ελλάδας (1821-1909)* σ. 595-608 και *Ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας (1909-1940)* (έκδ. Τολίδη) (Αθήνα 1977) σ. 7 κε.

Σημειώνω επίσης, ότι αντίθετη άποψη ως προς τον στρατιωτικό χαρακτήρα της επανάστασης του 1909 είχε διατυπώσει ο Α. Παπαναστασίου, ο οποίος, σε ομιλία του, τον Φεβρουάριο του 1926, έλεγε: «Αλλ' είχαμεν και κατά τους τελευταίους χρόνους επαναστάσεις. Πρώτον την επανάστασιν του 1909. Η κοινή αντίληψις είναι ότι η επανάστασις εκείνη ήτο μια επανάστασις καθαρώς στρατιωτική. Η αντίληψις αυτή είναι σφαλερά. Η επανάστασις εκείνη, εφ' όσον δικαιούται της ονομασίας αυτής, ήτο μια επανάστασις λαϊκή. Αυτό το φανερώνει η μεγάλη λαϊκή πολιτική ζύμωσις η οποία προηγήθη του κινήματος στο Γουδί, ζύμωσις που ωφέιλετο εις όλας τας παραγωγικάς τάξεις, αι οποίαι έβλεπον ότι η κυβερνώσα ολιγαρχία περιεφρόνει όλα τα ομαδικά, όλα τα μεγάλα συμφέροντα, είτε συμφέροντα αγροτών, ή εργατών, ή επιστημόνων, είτε βιομηχάνων ή εμπόρων ή βιοτεχνών ήσαν αυτά. Το φανερώνει ακόμη το γεγονός ότι οι στρατιωτικοί απετάθησαν εις τον υπάρχοντα τότε πολιτικόν κόσμον και είχαν περιορισμένον πρόγραμμα. Κατόπιν όμως, με την λαϊκήν εξέγερσιν, το πρόγραμμα αυτό εγενικεύθη και η επανάστασις

έλαβε μορφήν αγώνος εναντίον των παλαιών προσωπικών κομμάτων και έθεσεν ως σκοπόν την εκλαΐκευσιν του κράτους, την εξύψωσιν του κράτους απέναντι ατόμων, ενώπιον των οποίων κατά το παρελθόν υπέκυπτε το γενικόν συμφέρον». Βλ. Α. Παπαναστασίου, *Μελέτες, Λόγοι, Άρθρα*, ό.π. τόμ. Β΄, σ. 513. Τέλος, ενδιαφέροντα στοιχεία για το Κίνημα, όπως το χαρακτηρίζει, παρουσιάζει ο Γ. Δερτιλής στο έργο του, *Κοινωνικός μετασχηματισμός και στρατιωτική επέμβαση (1880-1909)* (Αθήνα 1977) σ. 172 κε.

131. Συνοπτική παρουσίαση των θεμάτων των τριών συνεδρίων της Ε.Δ.Κ.Ε., βλ. στη Συλλογή του Κ. Παντελόγλου, *Συμβολή πρώτη για μια ελληνική βιβλιογραφία ζητημάτων Τοπ. Αυτοδ.*, τόμ. Ι (Φεβρουάριος 1984, Νέα Φιλαδέλφεια), σ. 64 κε. ή την *Επιθεώρηση Τοπ. Αυτοδ.* των αντιστοιχών χρόνων.

132. Βλ. Συλλογή Κ. Παντελόγλου ό.π. σ. 69 και 79.

133. Βλ. Ι. Δραγούμη, *Σαμοθράκη* — γράφτηκε το 1919 —, επανέκδοση 1991, Νέα Θέσις, Αθήνα, σ. 43-51.

133α. Το κείμενο αυτής της Έκθεσης, βλ. στη Συλλογή του Κ. Παντελόγλου: Ντοσιέ Ι: *Τα έσοδα των δήμων και κοινοτήτων της Ελλάδος* (Αθήνα 1988).