



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**  
**ΣΧΟΛΗ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ, ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«ΝΕΟΤΕΡΗ ΚΑΙ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΙΣΤΟΡΙΑ:**  
**ΝΕΕΣ ΘΕΩΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ»**

**ΔΙΑΤΡΙΒΗ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ**  
**ΤΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΚΑΛΚΑΒΟΥΡΑ**  
**(Α.Μ.:1012201703013)**

**Θέμα: «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα τον 19<sup>ο</sup> αιώνα»**



**Επιβλέπων Καθηγητής: Θανάσης Χρήστου**  
**Συνεπιβλέπων Καθηγητής: Ιάκωβος Μιχαηλίδης**  
**Συνεπιβλέπων Καθηγήτρια: Σωτήριος Ριζάς**

**ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2021**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πρόλογος .....	3
Εισαγωγή .....	4

### Α΄ Κεφάλαιο

Η τοπική αυτοδιοίκηση στον Ελλαδικό χώρο επί Τουρκοκρατίας και έως την Ελληνική επανάσταση (1800-1821) .....	6
1.1. Γενικές παρατηρήσεις .....	6
1.2. Η διοίκηση της Οθωμανικής επαρχίας της Πελοποννήσου (Μοριάς) .....	7
1.3. Η διοίκηση των νησιών του Αιγαίου .....	12
1.4. Η διοίκηση της Οθωμανικής επαρχίας της Στερεάς Ελλάδος (Ρούμελη) .....	13
1.5. Ο ρόλος της εκκλησίας στη διοίκηση των Οθωμανικών επαρχιών και του υπόδουλου Ελληνισμού .....	15
1.6. Πραγματικές ελευθερίες και προνόμια των υπόδουλων Ελλήνων .....	16

### Β΄ Κεφάλαιο

Οι εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση από το ξέσπασμα της επανάστασης έως την άφιξη του Ιωάννη Καποδίστρια .....	18
--	----

### Γ΄ Κεφάλαιο

Η τοπική αυτοδιοίκηση στα χρόνια του κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια .....	27
---	----

### Δ΄ Κεφάλαιο

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο βασιλείας του Όθωνα. Η περίοδος της απόλυτης μοναρχίας (1833-1843) .....	42
4.1. Τα πρώτα Βασιλικά Διατάγματα της Αντιβασιλείας .....	42
4.2. Ο Νόμος περί συστάσεως Δήμων .....	47
4.3. Οι εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην κεντρική πολιτική σκηνή από τον Νόμο περί συστάσεως Δήμων έως την επανάσταση του 1843 .....	59

### **Ε΄ Κεφάλαιο**

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο Βασιλείας του Όθωνα. Η περίοδος της Συνταγματικής Μοναρχίας (1843-1862).....64

5.1. Το Σύνταγμα του 1843 και οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση έως την εκθρόνιση του Όθωνα .....64

### **ΣΤ΄ Κεφάλαιο**

Η τοπική αυτοδιοίκηση την περίοδο κατά την διάρκεια της Βασιλείας του Γεωργίου του Α΄ (από το 1863 έως το 1900). .....67

6.1. Το Σύνταγμα του 1864 και οι αλλαγές που επέφερε στην τοπική αυτοδιοίκηση.....67

6.2. Οι μεταρρυθμίσεις του Χαριλάου Τρικούπη (1875) .....74

6.3. Οι μεταρρυθμίσεις της Κυβέρνησης Θεοτόκη (1899) .....77

### **Ζ΄ Κεφάλαιο**

Ο θεσμός της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης κατά το 19<sup>ο</sup> αιώνα στο Ελληνικό κράτος .....86

Επίλογος .....90

Πηγές και Βιβλιογραφία .....93

Παράρτημα .....97

Περίληψη .....101

## Πρόλογος

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα κατά τον αιώνα της δημιουργίας του νέου Ελληνικού κράτους αποτελεί ένα θέμα που δεν έχει απασχολήσει όσο θα έπρεπε την Ελληνική ιστοριογραφία. Παρόλα αυτά, παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον τόσο από ιστορική όσο και από ανθρωπολογική προσέγγιση πως ένας υπόδουλος λαός που για αιώνες τοπικά διοικούνταν από δικούς του κυρίως εκπροσώπους, τους δημογέροντες και τους Κοτζαμπάσηδες, μπόρεσε, μέσα σε λίγα χρόνια μετά την επανάσταση, να δημιουργήσει ένα θεσμό της διακυβέρνησης του κράτους, όπως η τοπική αυτοδιοίκηση και κατά τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα να τον εξελίξει σημαντικά.

Η θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στο Ελληνικό κράτος ουσιαστικά συστάθηκε από τους Βαυαρούς Αντιβασιλείς του Όθωνα. Με το πέρασμα των ετών, οι διάφορες πολιτικές εξελίξεις στην κεντρική πολιτική σκηνή επηρέαζαν και την τοπική αυτοδιοίκηση που εξελισσόταν παράλληλα καθ' όλη τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα. Ωστόσο, πολλές φιλελεύθερες και προοδευτικές αλλαγές που επιχείρησαν να περάσουν στο θεσμό, φωτεινές πολιτικές προσωπικότητες, όπως ο Χαρίλαος Τρικούπης και ο Γεώργιος Θεοτόκης αλλά και η δημιουργία του θεσμού της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης δεν πραγματοποιήθηκαν έως το τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα.

Με την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμότατα τον επόπτη μου Αναπληρωτή Καθηγητή Νεότερης και Σύγχρονης Ιστορίας και Διευθυντή του ομώνυμου μεταπτυχιακού τμήματος, κύριο Θανάση Χρήστου, που μου έκανε τη τιμή να αναλάβει τη διπλωματική μου εργασία. Τον ευχαριστώ θερμά για την εμπιστοσύνη αλλά και τα ερεθίσματα που μου έδωσε όχι μόνο για την πραγματοποίηση της κάτωθι εργασίας αλλά και για τις γενικότερες ιστορικές μου αναζητήσεις. Ως καθηγητής στο μεταπτυχιακό αυτό πρόγραμμα μου στάθηκε πολύτιμος αρωγός και άοκνος καθοδηγητής σε αυτό το δύσκολο αλλά και συνάμα συναρπαστικό ταξίδι. Του οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ για τη καθοριστική του βοήθεια.

## Εισαγωγή

Ο 19<sup>ος</sup> αιώνας υπήρξε πολύ σημαντικός για τον Ελληνισμό. Κατά τη διάρκεια του αιώνα αυτού, με την Ελληνική επανάσταση του 1821, οι Έλληνες μπόρεσαν μετά από δεκαετή σχεδόν αγώνα, να απελευθερώσουν μέρος των εδαφών που κατοικούσαν Ελληνικοί πληθυσμοί και να δημιουργήσουν εθνικό κράτος, το οποίο παρότι ήταν αρχικά μικρό και φτωχό να μεγαλώνει εδαφικά συνεχώς και να εξελίσσεται σταδιακά σε σύγχρονο Ευρωπαϊκό κράτος.

Οι αλλαγές που συνέβησαν στην διοίκηση των Ελλήνων, οι οποίοι από υπόδουλοι στον Σουλτάνο και στους Οθωμανούς αξιωματούχους του, κατάφεραν με την επιτυχία της επαναστάσεώς τους να δημιουργήσουν εθνικό κράτος και να μεταφέρουν σε αυτό τους θεσμούς των σύγχρονων Ευρωπαϊκών κρατών, ήταν κοσμογονικές. Μέσα σε λίγα χρόνια οι Έλληνες από την διοίκηση του Πασά, του κατή, του Μωρά Βαλεσή και του Σουλτάνου μέσω των εθνοσυνελεύσεων προσπάθησαν οι ίδιοι να αυτοδιοικηθούν και όταν αυτό δεν πέτυχε, ανέθεσαν την διακυβέρνησή τους στον Καποδίστρια αρχικά και μετά δημιούργησαν το Ελληνικό βασίλειο αρχικά με τον «ελέω θεού» βασιλιά Όθωνα και τελικά με την συνταγματική μοναρχία του Βασιλέως, Γεωργίου του Α'. Όλες αυτές οι αλλαγές όσο και εάν ακούγονται σήμερα εφικτές και φυσιολογικές, την εποχή των αυτοκρατοριών των αρχών του 19<sup>ου</sup> αιώνα, όπου μετά την πρόσφατη λήξη των Ναπολεόντιων πολέμων καμία από τις μεγάλες δυνάμεις δεν επιθυμούσε επαναστάσεις εμπνευσμένες από την ιδεολογία της Γαλλικής και της Αμερικανικής επανάστασης όπως η Ελληνική, ήταν κάτι το αδύνατο και το απίστευτο. Όταν ξέσπασε η Ελληνική επανάσταση, οι μεγάλες δυνάμεις, το τελευταίο που επιθυμούσαν ήταν η δημιουργία ενός φιλελεύθερου Ελληνικού κράτους στην άκρη της Βαλκανικής χερσονήσου και σε έδαφος της Οθωμανικής αυτοκρατορίας, στην οποία όλες είχαν συμφέροντα και επιθυμούσαν την εδαφική της διατήρηση και όχι τη διάλυση της.

Επιπλέον, και για τον απλό Έλληνα ραγιά, υπόδουλο της Οθωμανικής αυτοκρατορίας, κάθε συζήτηση για αυτοδιοίκηση, δημιουργία εθνικού κράτους, το οποίο οι ίδιοι οι Έλληνες θα διοικούσαν, ήταν κάτι το ασύλληπτο. Παρόλα αυτά, σε σύντομο χρονικό διάστημα οργανώθηκε η διοίκηση του πρώτου Ελληνικού κράτους και άμεσα δημιουργήθηκαν οι πρώτες προσπάθειες για την σωστή δημιουργία ενός θεσμού από τους σημαντικότερους των σύγχρονων κρατών, της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον τρόπο αυτό οι πολίτες είδαν την εξουσία που ασκούσαν οι

δημογέροντες και οι προεστοί μαζί με τους κατήδες και τους πασάδες επί τουρκοκρατίας να περνά σταδιακά στα χρόνια του Όθωνα σε Έλληνες πολιτικούς σε διορισμένους Δήμαρχους και Νομάρχες από την Κεντρική κυβέρνηση του Ναυπλίου και των Αθηνών αργότερα. Με την έλευση του βασιλέως Γεωργίου του Α και τις μεταρρυθμίσεις που σταδιακά ενσωμάτωσε και στην αυτοδιοίκηση, το αυτοδιοικητικό τοπίο έγινε πιο δημοκρατικό.

Η συγκρότηση ενός κράτους βασισμένου στις αρχές της λαϊκής συμμετοχής και της αποκέντρωσης αποτέλεσε διακηρυκτική αρχή της Επανάστασης του 1821. Εξάλλου ο ελληνισμός κουβαλούσε μακρά αυτοδιοικητική παράδοση από την περίοδο της Τουρκοκρατίας, όταν τα τοπικά συμβούλια και οι δημογέροντες διαχειρίζονταν το μεγαλύτερο μέρος των ζητημάτων της καθημερινής ζωής. Τα πράγματα όμως έλαβαν διαφορετική εξέλιξη μετά την απελευθέρωση: Το Ι΄ Ψήφισμα του Καποδίστρια (1828), το οποίο αποτέλεσε την πρώτη διοικητική διαίρεση της ελεύθερης Ελλάδας, δεν προέβλεπε αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Ο συγκεντρωτισμός αυτός εντοπίζεται στην ανάγκη του Κυβερνήτη να ισχυροποιήσει την κεντρική εξουσία· η χώρα βρισκόταν ακόμη σε εμπόλεμη κατάσταση, ενώ μεγάλο μέρος της παλαιάς αυτοδιοικητικής αριστοκρατίας εμφάνιζε φυγόκεντρες τάσεις.

Οι πρώτοι Ο.Τ.Α., αν και όχι με τον σύγχρονό τους χαρακτήρα, συστάθηκαν μετά την εγκαθίδρυση της μοναρχίας και υιοθετούσαν μεν μια σχετική αυτοδιοικητική προσέγγιση, αλλά στην πράξη κρατούσαν τα τοπικά δημόσια νομικά πρόσωπα (δήμους, επαρχίες και νομαρχίες) υπό τον ασφυκτικό έλεγχο της κυβέρνησης, η οποία άμεσα ή έμμεσα διόριζε τους επικεφαλής τους. Η λαϊκή συμμετοχή περιοριζόταν στα δημοτικά (και αραιότερα στα νομαρχιακά) συμβούλια που κατά βάση ήταν εισηγητικά, από τη στιγμή που τα διορισμένα μονοπρόσωπα όργανα συγκέντρωναν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες. Επομένως δεν μπορούμε να μιλάμε ακριβώς για αιρετούς Ο.Τ.Α., αλλά για βαθμίδες της κεντρικής διοίκησης με μερική λαϊκή συμμετοχή.

Σκοπός του παρόντος πονήματος είναι να αναλύσει όλες τις αλλαγές που συνέβησαν στην τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα μέσα σε έναν πολύ σημαντικό αιώνα για τον Ελληνισμό, όπως ήταν ο 19<sup>ος</sup>. Οι αλλαγές αυτές θα αναλυθούν κατά χρονολογική σειρά και θα παρουσιαστούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καταλάβει ο αναγνώστης το εύρος των αλλαγών που έγιναν στην τοπική αυτοδιοίκηση από την εκάστοτε εξουσία.

## Α' Κεφάλαιο

### Η τοπική αυτοδιοίκηση στον Ελλαδικό χώρο επί τουρκοκρατίας και έως την Ελληνική Επανάσταση (1801-1821)

#### 1.1. Γενικές Παρατηρήσεις

Η ιστορική περίοδος που ουσιαστικά καλούμαστε να εξετάσουμε στο κεφάλαιο αυτό είναι τα έτη από το 1801 έως το 1821. Κατά τη διάρκεια των ετών αυτών το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης που η Οθωμανική αυτοκρατορία είχε επιβάλλει στους υπόδουλους Έλληνες είναι, με ελάχιστες αποκλίσεις, το ίδιο με αυτό των προηγούμενων αιώνων κατά τους οποίους οι Έλληνες ήταν υπόδουλοι στους Οθωμανούς. Τα όργανα της εξουσίας του συστήματος αυτού αλλά και οι αρμοδιότητες που αυτά είχαν περιγράφονται παρακάτω.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι Έλληνες είχαν κατορθώσει και κάτω από την Τουρκική κυριαρχία, να διατηρήσουν δικό τους διοικητικό σύστημα, το οποίο διέφερε από τόπο σε τόπο, ανάλογα με τις ελευθερίες που είχαν καταφέρει να αποσπάσουν από τους δυνάστες τους, αλλού περισσότερες και αλλού λιγότερες. Οι Τούρκοι επειδή θεωρούσαν υποτιμητικό να μάθουν την γλώσσα των ραγιαδών και τις συνήθειές τους δεν ασχολήθηκαν με τις συνήθειες των ραγιαδών επιτρέποντας τους να έχουν αρκετές ελευθερίες στην αυτοδιοίκηση τους. Όσα ελαττώματα και ατέλειες και εάν παρουσίαζε αυτό το διοικητικό σύστημα στάθηκε μια από τις αφορμές να διατηρηθεί κάποια ανεξαρτησία και ιδιαίτερα η Ελληνική εθνότητα, γιατί χωρίς αυτήν θα έφθαναν πολύ αργότερα, ή ίσως ποτέ, στην απόφαση να ξεσηκωθούν για την απελευθέρωσή τους<sup>1</sup>.

Το Οθωμανικό κράτος διαιρούνταν σε μεγάλες διοικητικές επαρχίες με την ονομασία «γαζής» ή «ναχιγκές». Στη συνέχεια, η κάθε μια από τις επαρχίες αυτές διαιρούνταν με τη σειρά της πάλι σε επαρχίες, πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Τα τρία βασικά τμήματα του απελευθερωμένου Ελληνικού βασιλείου του Όθωνος, δηλαδή η Πελοπόννησος, η Στερεά Ελλάδα και τα νησιά, αποτελούσαν τρεις διαφορετικές τέτοιες επαρχίες. Σε κάθε μια από τις επαρχίες αυτές, παρατηρούνται κάποιες αλλαγές όσον αφορά τον τρόπο διοίκησής τους. Οι αλλαγές αυτές, όπως προαναφέραμε, αφορούσαν κυρίως τα προνόμια και τις ελευθερίες που σταδιακά με την πάροδο των ετών είχαν αποκτήσει από τον Σουλτάνο. Στη συνέχεια, η κάθε μια

---

<sup>1</sup> Γ. Α. Μάουερ, *Ο Ελληνικός λαός*, Αθήνα 1976, τ. 1, σ. 63-64

από τις επαρχίες αυτές διαιρούταν με τη σειρά της πάλι σε επαρχίες, πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά.

## 1.2. Η διοίκηση της Οθωμανικής επαρχίας της Πελοποννήσου (Μοριάς)

Η Οθωμανική επαρχία της Πελοποννήσου ή ο Μοριάς, όπως αποκαλούνταν τότε η περιοχή της Πελοποννήσου, διαιρούταν σε είκοσι τέσσερις επαρχίες όπως ο Άγγλος περιηγητής Πουκιεβίλ αναφέρει<sup>2</sup>. Η διοίκηση όλου του Μοριά είχε ανατεθεί σε ένα Πασά που είχε την έδρα του αρχικά στο Ναύπλιο (15<sup>ο</sup> – 16<sup>ο</sup> αιώνα) κατά τον 17<sup>ο</sup> αιώνα στην Πάτρα και κατά τα τελευταία χρόνια της τουρκοκρατίας στην Τριπολιτσά, την σημερινή Τρίπολη πρωτεύουσας του Νομού Αρκαδίας και έδρα της Περιφέρειας Πελοποννήσου<sup>3</sup>. Την διοίκηση της κάθε επαρχίας την είχε ένας Τούρκος Βοεβόδας μαζί με έναν καδή. Ο βοεβόδας ήταν ο υπεύθυνος κυβερνήτης της επαρχίας, με αποστολή να εισπράττει τους φόρους και άλλα παρόμοια εισοδήματα και να φροντίζει να εκτελούνται οι αποφάσεις του καδή. Τον διόριζε ο Πασάς και συνήθως ο ίδιος ήταν και ο ενοικιαστής των φόρων<sup>4</sup>. Εφόσον λοιπόν ήταν ο κύριος φοροεισπράκτορας τα εισοδήματά ήταν διόλου ευκαταφρόνητα και φρόντιζε να γίνονται όσο το δυνατόν πιο αποδοτικά με κάθε λογής εκβιασμούς.

Ο καδής, ήταν ο Τούρκος δικαστής και είχε την έδρα του στην Πρωτεύουσα της επαρχίας. Από το χέρι του περνούσαν όλες οι πολιτικές και εμπορικές υποθέσεις, εφόσον τα δυο διάδικα μέρη, οι αντίδικοι κατέφευγαν σε αυτόν. Είχε όμως και την ποινική δικαιοδοσία, και υπό τις διαταγές του την Αστυνομία. Ποινικές υποθέσεις δίκαιε όμως μονάχα όταν έπαιρνε τέτοια διαταγή από τον Πασά. Υπό της διαταγές

---

<sup>2</sup> Ο Πουκιεβίλ αναφέρει τα 24 βιλαέτια που ήταν χωρισμένος ο Μοριάς ως εξής: 1. Τριπολιτσά (Πόλη), 2. Τριπολιτσά (περιοχή), 3. Καρύταινα, 4. Φανάρι, 5. Λάλα, 6. Πύργος, 7. Γαστούνη, 8. Πάτρα, 9. Καλάβρυτα, 10. Βοστίτσα, 11. Κόρινθος, 12. Ανάπλι (έδρα Πασά με δυο ουρές σε περίπτωση πολέμου), 13. Άγιος Πέτρος, 14. Άργος, 15, 16. Μυστράς (Πόλη και περιοχή), 17. Μονεμβασιά, 18. Λοντάρι, 19. Ανδρούσα, 20. Καλαμάτα, 21. Κορώνη, 22. Μεθώνη, 23. Νιόκαστρο, 24. Αρκαδία (Πουκιεβίλ «Ταξίδι στην Ελλάδα» Τόμος Πελοπόννησος, Αθήνα 1976, σελ. 235-236).

Ο Μιχαήλ Σακελαρίου ελέγχοντας τις πηγές συμπεραίνει ότι τα βιλαέτια ήταν 24 στις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα και ότι μετά την προσθήκη του Πραστού έγιναν 25. (Μ. Σακελαρίου, *Η Πελοπόννησος κατά την δευτέραν τουρκοκρατίαν*, Αθήνα 2012, σελ. 170)

<sup>3</sup> Κ. Σιμόπουλος, *Ξένοι ταξιδιώτες στην Ελλάδα*, Αθήνα 2010, σ. 40-41

<sup>4</sup> Α. Βακαλόπουλος, *Νέα Ελληνική Ιστορία*, Θεσσαλονίκη 2005, σ. 78-79



του Βοεβόδα υπήρχε σε κάθε επαρχία και ο «Μπουλούκμπασης» που ήταν αρχηγός της αστυνομικής φρουράς<sup>5</sup>.

Επικεφαλής της κάθε πόλης, της κάθε κωμόπολης και του κάθε χωριού, ήταν και ένας άρχοντας. Οι τοπικοί αυτοί άρχοντες ονομάζονταν δημογέροντες, γέροντες, προεστοί και φρόντιζαν για την είσπραξη των διαφόρων εισοδημάτων του τόπου, διαχειρίζονταν την κοινοτική περιουσία και επέβλεπαν το κάθε τι μέσα στην κοινότητα<sup>6</sup>. Έλυναν σαν διαιτητές τις διάφορες αστικές υποθέσεις και είχαν υπό τις διαταγές τους την αστική και την αγροτική αστυνομία. Έμοιαζαν πάρα πολύ με τους Δημάρχους και τους Προέδρους της κοινότητας της σημερινής εποχής. Οι τοπικοί αυτοί άρχοντες εκπροσωπούσαν τον Ελληνικό λαό μπροστά στις τουρκικές αρχές<sup>7</sup>. Μια φορά το χρόνο, ή εάν το απαιτούσαν έκτακτα περιστατικά συχνότερα, με εντολή του Βοεβόδα συγκεντρώνονταν όταν αυτός ή ο Πασάς είχαν ανάγκη τη συμβουλή τους. Τόπος συγκέντρωσης ήταν η έδρα της επαρχίας δηλαδή η έδρα του καδή και του Βοεβόδα. Ο Βοεβόδας έπαιρνε μέρος στη συνέλευση και έπρεπε πάντοτε να είναι παρών, αλλά την Προεδρία την είχε ο καδής. Στις ετήσιες αυτές επαρχιακές συνελεύσεις ψήφιζαν οι Προεστοί μπροστά στους αγάδες τις επαρχίας τον καδή και τον Βοεβόδα και εκλέγανε δυο κοτζαμπάσηδες και έναν ταμιά. Ο ένας από αυτούς ήταν Έλληνας και ονομαζόταν γενικά «ο Προεστός» ή «ο Κοτζάμπασης» ενώ ο άλλος ήταν Τούρκος και ονομαζόταν «ο αγάς». Αφού τελείωναν οι εκλογές, ο καδής ήταν υποχρεωμένος να ρωτήσει τη συνέλευση μήπως υπήρχε καμία αντίρρηση και εφόσον όλοι ήταν σύμφωνοι ανακοίνωνε το αποτέλεσμα και έγραφε τα ονόματα αυτών που είχαν εκλεγεί. Η εξουσία των εκλεγμένων ήταν μόνο για ένα χρόνο και προτού αναλάβει ο καθένας τα καθήκοντά του έπρεπε να υποσχεθεί στον καδή ότι θα αντιπροσώπευε τον Ελληνικό λαό και θα υπεράσπιζε τα συμφέροντά του<sup>8</sup>.

Οι Έλληνες, Κοτζάμπασης και ταμιάς, μαζί με τον Τούρκο Βοεβόδα αποτελούσαν το επαρχιακό συμβούλιο και βρισκονταν πάντα κοντά ο ένας στον άλλο για να φροντίζουν να εκτελούνται οι διαταγές του Πασά και να συζητούν τις διάφορες υποθέσεις της επαρχίας. Κανένας φόρος δεν μπορούσε να επιβληθεί εάν δεν

<sup>5</sup> Ν. Μοσχοβάκης, *Το εν Ελλάδι Δημόσιον Δίκαιον επί Τουρκοκρατίας*, Αθήνα 1882, σελ. 58

<sup>6</sup> Δ. Παλαιολογόπουλος, *Οι κοτζαμπάσηδες των Καλαβρύτων και ο ρόλος του στην επανάσταση του 1821*, Αθήνα 1966, σελ. 21-22

<sup>7</sup> Π. Κατσιβελας, *Η συμβολή της περιοχής των Γαργαλιάνων στην επανάσταση*, Αθήνα 2021, σελ. 64-64

<sup>8</sup> Σ. Καργάκος, *Ιστορία του Ελληνικού κόσμου και του μείζονος χώρου*, Αθήνα 2005, τ 2, σελ. 212-213

τον ενέκρινε το επαρχιακό συμβούλιο. Εκτός του επαρχιακού συμβουλίου υπήρχε και ένα ξεχωριστό σώμα που ήταν η επαρχιακή συνέλευση, όπου συμμετείχαν κοτζαμπάσηδες εκλεγμένοι από όλες τις πόλεις, τις κωμοπόλεις και τα χωριά, και το οποίο έπρεπε και αυτό να εγκρίνει τον κάθε φόρο. Μια ακόμα αρμοδιότητα της επαρχιακής συνέλευσης ήταν να αποφασίζει για την κατανομή των φόρων ανάμεσα στις διάφορες κοινότητες, τις οικογένειες και τα άτομα, ανάλογα με την οικονομική δυνατότητα του καθενός. Στο τέλος του χρόνου, ο ταμίας ήταν υποχρεωμένος να κάνει απολογισμό μπροστά στο επαρχιακό συμβούλιο για όλα τα έσοδα και τα έξοδα της χρονιάς. Ο έλεγχος γινόταν από μια επιτροπή που την διόριζε το επαρχιακό συμβούλιο και ο απολογισμός εγκρινόταν μετά από την επαρχιακή συνέλευση.

Εάν κατά τη διάρκεια του ελέγχου αποκαλυπτόταν καμιά κατάχρηση η επαρχιακή συνέλευση αποκρινόταν στον καδή και εκείνος πάλι στον Πασά που ήταν αρμόδιος για να τιμωρήσει τον ένοχο. Το επαρχιακό συμβούλιο είχε και το δικαίωμα να παύει τον Μπουλούκμπαση παρότι αυτός ήταν υπό τις διαταγές του Βοεβόδα, γεγονός που έκανε τον Μπουλούκμπαση να σέβεται τα μέλη του συμβουλίου και να εκτελεί τυφλά τις διαταγές τους. Αλλά και οι επαρχιακοί σύμβουλοι δεν ήταν ανεξέλεγκτοι, καθώς έπρεπε μετά το τέλος του χρόνου να λογοδοτήσουν μπροστά σε εκείνους που τους εξέλεξαν, δηλαδή μπροστά στην επαρχιακή συνέλευση που όπως προαναφέραμε απαρτιζόταν από τους τοπικούς κοτζαμπάσηδες. Εάν αυτοί είχαν παράπονα από τη διοίκησή τους, έκαναν καταγγελία στον Πασά, και εκείνος αποφάσιζε για την τιμωρία τους, όπως γινόταν και με τους ταμίες. Εάν όμως η επαρχιακή συνέλευση ήταν ικανοποιημένη από την διοίκησή τους, το ανέφεραν στον Πασά, οπότε εκείνος μπορούσε εάν ήθελε να τους διορίζει σε αυτή τη θέση.

Οι προεστοί είχαν διάφορα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Καταρχήν ήταν οι φυσικοί αντιπρόσωποι και υπερασπιστές κάθε αδικημένου και καταπιεζόμενου Έλληνα. Εκτός από τις δικαστικές αρμοδιότητες, ποινικές και αστικές που είχε και την υπεράσπιση του κάθε Έλληνα μπροστά στον καδή, τον Τούρκο Δικαστή, στα θέματα της επαρχιακής διοίκησης μπορούσε να αρνηθεί να εκτελέσει μια διαταγή του Βοεβόδα όταν κατά την κρίση του αυτή ήταν πολύ αυστηρή και καταπιεστική για τον λαό. Και εάν ο Βοεβόδας αρνιόταν να πάρει πίσω την διαταγή τότε μπορούσε να καλέσει σε επαρχιακή συνέλευση όλους τους προεστούς από τις πόλεις, τις κωμοπόλεις και τα χωριά της επαρχίας για να εκθέσει εκεί το θέμα και να παρθεί απόφαση. Και εάν και εδώ δεν λυνόταν το θέμα μπορούσε να καταφύγει στον καδή και εκεί στον Πασά, που ήταν και ο ανώτατος κρατικός λειτουργός. Σε περίπτωση

που υπήρχαν διαμαρτυρίες για καταπιέσεις από τον Βοεβόδα τότε μπορούσε ο προεστός με την συνδρομή του Καδή να φθάσει έως και την προσωρινή απόλυση του Βοεβόδα, αλλά έπρεπε αμέσως να αναφέρουν το θέμα στον πασά για να αποφασίσει εκείνος οριστικά<sup>9</sup>. Στις περιπτώσεις αυτές, αρκούσε το παραμικρό παράπονο των προεστών ώστε οι Πασάδες να απολύσουν από τη θέση του τον Βοεβόδα και με αυτόν τον τρόπο οι προεστοί έφθναν ουσιαστικά να διοικούν αυτοί τον τόπο.

Ο πασάς ήταν στην περιοχή που διοικούσε, την οποία ονόμαζε και πασαλίκι του, ο ανώτατος δικαστικός και διοικητικός εκπρόσωπος του Οθωμανικού κράτους. Όμως επειδή δεν γνώριζε Ελληνικά όλες τις υποθέσεις του τις διεκπεραιώνει ο Έλληνας διερμηνέας του, που στην ουσία ήταν ο πραγματικός διοικητής στο Πασαλίκι. Αυτός διοριζόταν από την Κεντρική Οθωμανική διοίκηση με πρόταση του Διερμηνέα της Πύλης στην Κωνσταντινούπολη, που ήταν κατά τον ίδιο τρόπο, ο δυνατός προστάτης και αντιπρόσωπος των Ελλήνων. Κοντά στον πασά εκτός από τον διερμηνέα, υπήρχε και ένα συμβούλιο από Έλληνες προεστούς και Τούρκους αγάδες που αντιπροσώπευε τον Ελληνικό λαό. Για την εκλογή αυτού του συμβουλίου, κάθε επαρχία εξέλεγε ένα προεστό και ένα αγά, και τους έστελνε στην έδρα του Πασά. Το συμβούλιο συζητούσε και έπαιρνε αποφάσεις για όλα τα θέματα του πασαλικίου που αφορούσαν τους Έλληνες, και κυρίως ρύθμιζε την κατανομή των φόρων που θα εισέπραττε ο πασάς.

Ανεξάρτητη από την διοίκηση του Πασά του Μοριά υπήρξε η επαρχία της Μάνης. Μέχρι το 1770, οι Μανιάτες σαν μοναδική υποχρέωση απέναντι στους Οθωμανούς κατακτητές, πλήρωναν έναν ετήσιο φόρο από 4.000 πιάστρα, τον οποίο πολλές φορές και δεν απέδιδαν στους Οθωμανούς<sup>10</sup>, διατήρησαν κατά τα άλλα απόλυτη ανεξαρτησία και δικό τους διοικητικό σύστημα.

Η κάθε πόλη, η κάθε Κωμόπολη και το κάθε χωριό είχε έναν αρχηγό, τον «καπετάνιο», που τον εξέλεγε ο λαός. Αλλά σε μερικά μέρη της Μάνης, πολλά χωριά μαζί έβγαζαν έναν κοινό καπετάνιο και αποτελούσαν μια «καπετανία», δηλαδή μια ενιαία κοινότητα. Οι καπετάνιοι είχαν στα χέρια τους την πολιτική και στρατιωτική εξουσία και εισέπρατταν τους φόρους. Σε ορισμένες περιοχές της Μάνης πάνω από τους καπετανέους των πόλεων και των χωριών υπήρχαν οι καπετανέοι περιοχών. Ο περιηγητής Σαίν Σοβέρ αναφέρει ότι η Μάνη χωριζόταν σε τέσσερις περιοχές ή

<sup>9</sup> Αθ. Φωτόπουλος, *Οι Κοτζαμπάσηδες της Πελοποννήσου κατά τη δεύτερη τουρκοκρατία (1715-1821)*, Αθήνα 2013, σ. 38, 45, 55

<sup>10</sup> Λήκ, *Ταξίδια στο Μοριά*, σ. 65

«καπετανίες»<sup>11</sup>, την καπετανία Τσερνάτα με 14 χωριά, την καπετανία Τσίρος με 10 χωριά, την καπετανία κακοβούλια και την καπετανία Σκουτάρι. Ο Ληκ όμως αναφέρει επτά μεγάλες καπετανίες με καπετάνιους τους Γρ. Καπετανάκη, Π. Τρουπάκη, Κ. Χρηστέα, Κ. Νικηφοράκη, Γρ. Κυβελάκη, Α. Βενετσανάκη και Γρ. Γρηγοράκη και ο Πούκιεβιλ πολύ περισσότερες. Το πιθανότερο όμως είναι ότι η Μάνη δεν ήταν όλη χωρισμένη σε περιοχές ή καπετανίες, αλλά ότι ορισμένοι καπετανέοι πόλεων και χωριών υπάγονταν στον Μπέη, ενώ άλλοι ήταν τελείως ανεξάρτητοι και διοικούσαν τις καπετανίες τους.

Οι καπετανέοι της Μάνης συγκεντρώνονταν κάθε τόσο και σχημάτιζαν ένα τοπικό συμβούλιο που αποφάσιζε για όλα τα ζητήματα της Μάνης και εκεί εκλεγόταν με πλειοψηφία ένας αρχηγός, ο αρχικαπετάνιος. Μετά την αποτυχημένη εξέγερση των Ορλωφικών το 1770, τα πράγματα άλλαξαν και ο φόρος προς τους Οθωμανούς αυξήθηκε σε 15.000 πιάστρα ενώ ο αρχικαπετάνιος έπρεπε να είναι ισόβιος, να διορίζεται από το Σουλτάνο ανάμεσα από τους ντόπιους Μανιάτες και να παίρνει τον τίτλο του Μπέη (ηγεμόνα). Ωστόσο ο διορισμός αυτός δεν ήταν παρά μια επικύρωση του αρχηγού που είχαν μόνοι τους εκλέξει οι Μανιάτες, γιατί αυτοί δεν εννοούσαν να υπακούσουν σε κανένα άλλο. Ο ηγεμόνας αυτός πρόσθετε συνήθως στο επώνυμό και τον τίτλο του Μπέη και έτσι έχουμε τα ονόματα Τζανετόμπεης, Πετρόμπεης κλπ.. Τα καθήκοντά του ήταν να συγκεντρώνει τους απαραίτητους φόρους από την περιοχή και από τα χρήματα αυτά να στέλνει κάθε χρόνο στην Κωνσταντινούπολη 15.000 πιάστρα για τον Καπετάν Πασά και να φροντίζει να επικρατεί στη περιοχή του τάξη και ησυχία.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Πελοπόννησος είχε πάντοτε 2-3 μόνιμους προεστούς στην Κωνσταντινούπολη σας αντιπροσώπους της επαρχίας, που με τις υψηλές τους γνωριμίες ασκούσαν μεγάλη επίδραση στη διοίκηση της πατρίδας τους. Η μόνιμη παρουσία τους στην Πρωτεύουσα περιόριζε τις αρπαχτικές διαθέσεις των πασάδων και καμιά φορά με τις επεμβάσεις τους γινόντουσαν αφορμή για να χάσει ο πασάς τη θέση του<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Σαν Σοβέρ, *Ταξίδι*, σ. 87

<sup>12</sup> Αθ. Φωτόπουλος, , *ό. π.* σελ. 59-75

### 1.3. Η διοίκηση των νησιών του Αιγαίου

Στα νησιά του Αιγαίου, η διοίκηση ασκούσαν λίγο πολύ όπως στη Μάνη. Οι νησιώτες δεν υποτάχθηκαν ποτέ πλήρως στους Τούρκους, διατήρησαν πολλές ελευθερίες, πλήρωναν μονάχα έναν φόρο και δεν άφησαν ποτέ τους Τούρκους να εγκατασταθούν στα νησιά τους. Δεν υπάγονταν σε κανένα τοπικό Τούρκο αξιωματούχο παρά μόνο απευθείας στον Καπουδάν ή Καπετάν Πασά, ο οποίος ήταν ο Τούρκος αρχιναύαρχος και έδρα του είχε την Κωνσταντινούπολη. Εξαίρεση στον κανόνα αυτόν αποτελούσαν τα νησιά της Τήνου και της Άνδρου που είχαν παραχωρηθεί στη Σουλτάνα, η οποία είχε στείλει ένα Τούρκο αγά σε αυτά, ο οποίος ασκούσε καθήκοντα βοεβόδα. Οι αγάδες αυτοί ενοικίαζαν κάθε χρόνο το εισόδημα των νησιών από την Κωνσταντινούπολη.

Όλα τα υπόλοιπα νησιά υπάγονταν, όπως προαναφέραμε, στον Καπουδάν πασά, ο οποίος έστελνε σε αυτά τους τοποτηρητές του. Στα νησιά αυτά, στις αρχές του χρόνου συγκεντρώνονταν σε ορισμένο τόπο, οι προύχοντες και εξέλεγαν τους άρχοντές τους. Σε μερικά νησιά τους ονόμαζαν προεστούς γενικότερα όμως επικρατούσε η ονομασία άρχοντες. Ανάλογα με το μέγεθος και τον πλούτο του, το κάθε νησί εξέλεγε από έναν έως και τέσσερεις ή και περισσότερους άρχοντες. Έτσι, ορισμένα νησιά είχαν ένα άρχοντα, άλλα δυο άρχοντες, όπως στη Χίο, την Ικαρία και την Πάτμο, άλλα τρεις όπως στη Σκύρο και τη Μήλο και άλλα όπως η Χίος είχαμε τέσσερεις άρχοντες. Όλοι αυτοί οι άρχοντες εκλέγονταν με πλειοψηφία από τον λαό και η θητεία τους ήταν μονοετής.

Μόλις σχηματιζόταν το νέο συμβούλιο των αρχόντων, πρώτο τους μέλημα ήταν να ζητήσουν από τους προκατόχους τους απολογισμό για τα έξοδα του προηγούμενου έτους, να καταστρώσουν ένα πρόχειρο προϋπολογισμό για τα έξοδα του επόμενου έτους και να στείλουν αντιπροσώπους στην Κωνσταντινούπολη για να πληροφορηθούν το ποσό του ετήσιου φόρου. Και μόνο όταν επέστρεφαν αυτοί οι πληρεξούσιοι, κατάρτιζαν τον οριστικό προϋπολογισμό. Τις συνηθισμένες δαπάνες τις αντιμετώπιζαν τα ταμεία της κάθε κοινότητας, οι οποίες εισέπρατταν την δεκάτη και συμπλήρωναν τα έσοδά τους με διάφορους δασμούς που επέβαλε η κάθε μια κατά την κρίση της. Επειδή όμως τα τακτικά έσοδα δεν έφθαναν για να καλύψουν το ποσό που απαιτούσε η Κωνσταντινούπολη, έβαζαν και έκτακτους φόρους ώστε να καλυφθεί το έλλειμμα του προϋπολογισμού. Η κατανομή αυτών των φορών γινόταν από τους άρχοντες, ανάλογα με την οικονομική δυνατότητα της κάθε οικογένειας.

Εκτός από τους φόρους αυτούς που έδιναν στον Καπουδάν πασά, τα νησιά ήταν υποχρεωμένα, σε περίπτωση πολέμου, να του παραδίδουν όσους ναύτες και μεταγωγικά πλοία θα τους ζητούσε. Οι άρχοντες αυτοί είχαν και δικαστικές αρμοδιότητες ειδικά στις αστικές υποθέσεις και οι νησιώτες ήταν υποχρεωμένοι να συμμορφώνονται στις αποφάσεις τους.

Πάνω από τους άρχοντες αυτούς, υπήρχε στα περισσότερα νησιά και ένας Βοεβόδας, σαν ανώτερος διοικητικός εκπρόσωπος. Στα παλαιότερα χρόνια κάθε νησί ή πολλά νησιά μαζί είχαν συνήθως ένα Τούρκο Βοεβόδα και ένα Καδή. Από τον 17<sup>ο</sup> αιώνα, ορισμένα νησιά, όπως η Αίγινα, ο Πόρος και η Κούλουρη, κατόρθωσαν να εξαγοράσουν από τον Καπουδάν πασά αυτό το τόσο ενοχλητικό αξίωμα που γίνονταν πάντα αφορμή για διάφορους εκβιασμούς από την πλευρά των Τούρκων. Στα μετέπειτα χρόνια, μονάχα σε όσα νησιά το ήθελαν υπήρχε ένας Βοεβόδας αλλά και αυτός ήταν Έλληνας και τον εξέλεγαν οι ίδιοι οι νησιώτες. Αργότερα όμως συναντούμε και τον Καδή, όπως στη Μήλο, Σαντορίνη, Χίο, Σάμο, Λέσβο, Πάτμο και αλλού. Σε μερικά νησιά όπως στην Πάρο ο καδής ήταν και αυτός Έλληνας και πάντα έλυνε τις διαφορές με την συνδρομή του κοινοτάρχη ο οποίος και τον ήλεγχε. Η Πύλη έστελνε συνήθως στο Βοεβόδα γραπτές οδηγίες, που δεν περιείχαν όμως τίποτα περισσότερο από την εντολή να λύνει τις διαφορές των Ελλήνων σε συνεργασία πάντα με τον άρχοντα και μάλιστα σύμφωνα με τα ήθη και τα έθιμα του τόπου. Ο Βοεβόδας αυτός ήταν συνάμα και ο μισθωτής των φόρων του Καπουδάν πασά. Ήταν λοιπόν φοροεισπράκτορας, διοικητής και δικαστής όπου δεν υπήρχε καδής, όπως στη Μήλο, για τους νησιώτες Έλληνες<sup>13</sup>.

#### **1.4. Η διοίκηση της Οθωμανικής επαρχίας της Στερεάς Ελλάδος (Ρούμελη)**

Στη Στερεά Ελλάδα, η κατάσταση στην τοπική διοίκηση ομοίαζε με αυτήν της Πελοποννήσου. Δηλαδή, στις περισσότερες επαρχίες υπήρχε ένας Βοεβόδας ή ένας υπόμπασης, όπως τον ονόμαζαν σε ορισμένες περιοχές. Στη Ρούμελη υπήρχαν και μπουλουκμπασήδες όπως τους έλεγαν οι Τούρκοι ή καπετάνιους όπως τους ονόμαζαν οι Έλληνες. Ο Βοεβόδας και ο Μπουλούκμπασης είχαν τις ίδιες αρμοδιότητες που είχε και ο Βοεβόδας στο Μοριά και στα νησιά. Ουσιαστικά, ήταν Τούρκοι δημόσιοι υπάλληλοι με κύρια ασχολία τους την είσπραξη των φόρων, τους

---

<sup>13</sup> Γ. Α. Μάουερ, *ό. π.*, 74-77

οποίους νοίκιαζαν για δικό τους λογαριασμό και φυσικά τους φούσκωναν για δικό τους όφελος. Ο διορισμός τους γινόταν από τον γενικό φοροεισπράκτορα της περιοχής, όπως παραδείγματος χάρη ο Βοεβόδας των Αθηνών διοριζόταν από τον Κισλάρ Αγά, δηλαδή από τον Αρχιευνούχο. Μαζί με τους Βοεβόδες διορίζονταν και Τούρκοι καθήδες με αστυνομικά καθήκοντα και εκδίκηση των ποινικών υποθέσεων αλλά και αγάδες που είχαν τις ίδιες αρμοδιότητες με την Πελοπόννησο.

Βέβαια εκτός από τους Τούρκους αξιωματούχους συναντάμε παντού στις Ελληνικές κοινότητες Έλληνες κοινοτάρχες, που ονομάζονται κοτζαμπάσηδες, δημογέροντες ή άρχοντες. Στη Ρούμελη υπήρχε και ένα επαρχιακό συμβούλιο, αλλά εδώ τα μέλη του εκλέγονταν κατά διαφορετικό τρόπο. Η εκλογή δηλαδή δεν ήταν άμεση, όπως στην Πελοπόννησο και στα νησιά. Κάθε πόλη κωμόπολη και χωριό διόριζε έναν προεστό, έναν αντιπρόσωπο δηλαδή που την εκπροσωπούσε σε μια γενική συνέλευση. Και εκεί εκλέγονταν, κατά πλειοψηφία, οι προεστοί που θα αποτελούσαν το επαρχιακό συμβούλιο και ο καθένας τους θα γινόταν ο κοτζαμπάσης στον τόπο του. Οι εκλεγμένοι αυτοί προεστοί σε κάποια μέρη της επαρχίας ήταν ισόβια μέλη στο επαρχιακό συμβούλιο, σε άλλα εφαρμοζόταν η κληρονομική διαδοχή και σε άλλα πάλι εκλέγονταν μόνο για 2-3 χρόνια. Οι εκλογές αυτές ήταν τελείως ελεύθερες και καμιά διοικητική ή δικαστική εξουσία δεν είχε το δικαίωμα να επέμβει. Μονάχα κατά την εποχή της παντοδυναμίας του Αλή Πασά έγιναν επεμβάσεις στις εκλογές του επαρχιακού συμβουλίου.

Στις συνελεύσεις του επαρχιακού συμβουλίου συζητούσαν θέματα παντός φύσεως της περιοχής τους, όπως φορολογικά, δικαστικά, εκκλησιαστικά κλπ. Παρότι οι φόροι που επέβαλλε το Οθωμανικό κράτος στους κατοίκους της Στερεάς Ελλάδας ήταν υπέρογκοι, καμιά είσπραξη φόρου δεν μπορούσε να γίνει χωρίς την συναίνεση του προεστού, με αποτέλεσμα όλα να περνούν από τα χέρια τους. Όπως ήταν φυσικό, οι επαρχίες που είχαν καλούς και τίμιους προεστούς, δεν υπέφεραν πολύ από την καταπίεση των πασάδων. Δυστυχώς όμως οι περισσότεροι από τους προεστούς εξυπηρετούσαν κυρίως τα δικά τους οικονομικά συμφέροντα παρά τον απλό λαό και την υπόληψή του, με αποτέλεσμα να γίνονται πειθήνια όργανα του Πασά. Για το λόγο αυτό, ο πληθυσμός της Ρούμελης βρισκόταν σε χειρότερη θέση από τους κατοίκους της Πελοποννήσου και των νησιών<sup>14</sup>. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι σημαντικό ρόλο στην λήψη των αποφάσεων στην περιοχή της Ρούμελης είχαν και οι αρχηγοί

<sup>14</sup> Γ. Α. Μάουερ, *ό. π.*, 77-78

των αρματολικιών, οι επικεφαλείς των οποίων ορίζονταν από τις Οθωμανικές Αρχές και πολλοί από αυτούς είχαν αποκτήσει οικονομική και πολιτική δύναμη μεγαλύτερη των προεστών<sup>15</sup>

Οι περιοχές της Πελοποννήσου και των νησιών του Αιγαίου, είχαν εξασφαλίσει μερικές ελευθερίες που ήταν άγνωστες στους Ρουμελιώτες. Για παράδειγμα, στην Πελοπόννησο οι προεστοί συγκεντρώνονταν 2-3 φορές το χρόνο στην έδρα του πασά και συζητούσαν τα προβλήματα του τόπου τους. Επιπλέον είχαν και αντιπροσώπους στην Κωνσταντινούπολη, που με τις γνωριμίες τους και την επιρροή τους περιόριζαν τις διαθέσεις των πασάδων για καταχρήσεις. Αντίθετα οι Ρουμελιώτες δεν είχαν κανένα τέτοιο προνόμιο, δεν είχαν αντιπροσώπους στη διάθεση του κάθε πασά, οι οποίοι να μπορούν να επηρεάζουν τα τεκταινόμενα στην περιοχή τους. Η κατάσταση αυτή χειροτέρευσε στα χρόνια της ηγεμονίας του Αλή πασά. Ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις κατά τις οποίες με ενέργειες των Ελλήνων προεστών έχασαν την θέση τους κάποιοι Τούρκοι αξιωματούχοι.

### **1.5. Ο ρόλος της Εκκλησίας στη διοίκηση των Οθωμανικών επαρχιών και του υπόδουλου Ελληνισμού**

Τέλος, σημαντικό ρόλο στη διοίκηση των ελληνικών επαρχιών έπαιξε και η εκκλησία. Είναι γνωστά τα προνόμια που δόθηκαν από τον Μωάμεθ τον Πορθητή, μετά την άλωση της Κωνσταντινουπόλεως στον Έλληνα Πατριάρχη Κωνσταντινουπόλεως Γεννάδιο Σχολάριο, με τα οποία ουσιαστικά τον καταστύσε διοικητικό εκπρόσωπο όλων των υπόδουλων Ελλήνων στην Πύλη. Έτσι και οι εκπρόσωποι του Πατριάρχη, οι επίσκοποι, οι αρχιμανδρίτες και οι απλοί ιερείς, στις υπόδουλες επαρχίες διατηρούσαν και αυτοί σημαντικά διοικητικά προνόμια. Πέραν της δικαστικής εξουσίας που είχαν σε θέματα οικογενειακού δικαίου αλλά και διαιτησίας μεταξύ των διαδίκων συμβούλευαν και συνέτασαν τα συμβόλαια για κάθε μορφής αγοραπωλησίας κινητών ή ακινήτων πραγμάτων. Επιπλέον, ο επίσκοπος συμμετείχε και στις κοινοτικές ή και σε άλλες τοπικές συνελεύσεις και ο λόγος του πάντα βάραινε<sup>16</sup>. Αλλά και όταν ο λαός είχε ένα παράπονο με κανέναν προεστό ή επαρχιακό σύμβουλο ή και με τον ίδιο τον Βοεβόδα, πάλι στον Επίσκοπο κατέφευγε και εκείνος τον εκπροσωπούσε ενώπιον του Βοεβόδα ή πολλές φορές και ενώπιον του

<sup>15</sup> Δ. Τσιαμάλος, *Οι αρματολοί της Ρούμελης*, Αθήνα 2009, σ. 202-205

<sup>16</sup> Πουκιεβίλ, *ό. π.*, σ. 11



ίδιου του πασά. Με την πάροδο των ετών και με αυτά τα προνόμια που είχαν, οι Επίσκοποι και γενικά οι ιερείς εξελίχθηκαν πολλές φορές σε προστάτες του υπόδουλου Έλληνα στα χρόνια της τουρκοκρατίας, με τον λαό να τρέφει για αυτούς μεγάλο θαυμασμό<sup>17</sup>. Έτσι άρχιζαν και αυτοί με την βοήθεια του λαού να εκλέγονται σε ανώτερα πολιτικά αξιώματα. Πολλές φορές βλέπουμε να εκλέγονται απλοί ιερείς ή κυρίως αρχιμανδρίτες κοινοτάρχες ή κοτζαμπάσηδες κυρίως στη Ρούμελη και τα νησιά<sup>18</sup>.

### **1.6. Πραγματικές ελευθερίες και προνόμια των υπόδουλων Ελλήνων**

Ο υπόδουλος Ελληνικός λαός μπορεί να εξέλεγε, όπως προαναφέραμε, τους δικούς του τοπικούς του άρχοντες, έχοντας στην ουσία δική του τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά οι άρχοντες αυτοί ήταν υποταγμένοι στις Τουρκικές αρχές. Ιδιαίτερα οι προεστοί της Πελοποννήσου, των Αθηνών αλλά και σε άλλα μέρη δεν μπορούσαν να αναλάβουν τα καθήκοντά τους, προτού επικυρωθεί η εκλογή τους από τον Τούρκο δικαστή, δηλαδή τον καδή. Έτσι, ελάχιστες ενέργειες μπορούσαν να γίνουν εάν δεν είχαν την επίσημη τελική έγκριση των Τουρκικών αρχών. Για παράδειγμα, για να είναι έγκυρο ένα προικοσύμφωνο, μια υιοθεσία, μια σημαντική αγοραπωλησία, η απαλλοτρίωση ενός κτήματος ή ακινήτου ή οποιαδήποτε άλλη σημαντική πράξη έπρεπε να γίνει μπροστά στον καδή και να επικυρωθεί από αυτόν. Εάν οι προεστοί έκαναν κάποια διοικητική ενέργεια που δεν άρεσε στον Βοεβόδα, στον πασά ή στον Σουλτάνο, την σταματούσαν αμέσως. Ειδικά ο Σουλτάνος είχε δικαιώματα στη ζωή και στην περιουσία των Ελλήνων και μπορούσε να τους αφαιρέσει οποιαδήποτε στιγμή.

Ως εκ τούτων, συνάγεται το συμπέρασμα ότι οι υπόδουλοι Έλληνες είχαν αποκτήσει πολλές ελευθερίες από τους Οθωμανούς. Μόνοι τους εξέλεγαν τους τοπικούς τους άρχοντες και τους αντιπροσώπους τους, έχοντας δική τους τοπική αυτοδιοίκηση και δικά τους δικαστήρια. Καθόριζαν οι ίδιοι τους φόρους τους ή επέβαλαν άλλες εισφορές και μονάχοι τους ρύθμιζαν την κατανομή των φόρων αυτών ανάμεσά τους. Είχαν τους αντιπροσώπους τους, όχι μόνο στους Βοεβόδες και στους Πασάδες αλλά και στην ίδια την πρωτεύουσα της Οθωμανικής αυτοκρατορίας. Μπροστά σε όλες τους Τουρκικές αρχές είχαν τον προστάτη τους, είτε αυτός ήταν ο

<sup>17</sup> Τζ. Φίνλεν, *Ιστορία της Ελληνικής επανάστασης*, Αθήνα 2008, σ. 24

<sup>18</sup> Γ.Λ. Μάουερ, *ό. π.*, σ. 84-85

απλός προεστός του χωριού είτε ο Μεγάλος Διερμηνέας της Πύλης. Αλλά και ο κλήρος, από τον απλό ιερέα μέχρι τον Πατριάρχη Κωνσταντινουπόλεως, με την ίδια στοργή αγκάλιαζε και προστάτευε τον Ελληνικό λαό. Παρόλα αυτά, ο λαός ένιωθε βαθειά πάνω του την Τουρκική καταπίεση, γιατί κανένα από όλα τα προνόμια που αναφέραμε δεν ήταν εξασφαλισμένο. Πάνω από το κεφάλι του κρεμόταν πάντα το σπαθί της Τουρκικής αυθαιρεσίας, που ξεκινούσε από τον πασά και έφθανε μέχρι το Σουλτάνο. Έτσι για τους Έλληνες έμενε μονάχα ο ίσκιος αυτής της ελευθερίας<sup>19</sup>.

Όλες αυτές οι κοινότητες που υπήρχαν στις διάφορες επαρχίες στην Ελλάδα, παραμονές της επανάστασης του 1821, λειτουργούσαν μέσα στις συνθήκες και την κοινωνία της εποχής τους και μετείχαν στα προβλήματα και την εξέλιξή τους. Οποσδήποτε έπαιξαν σημαντικό ρόλο στη συνεχή ύπαρξη έστω και μιας υποτυπώδους πολιτικής ζωής και συνείδησης στα μέλη τους, ακόμα και όταν οι περιστάσεις ήταν απογοητευτικές. Ανέδειξαν προσωπικότητες που μπορούσαν να διαχειριστούν συχνά εξαιρετικά δύσκολες καταστάσεις, αντιμετώπισαν εξωτερικές και εσωτερικές εντάσεις και τριβές, αλλά συνέχισαν να λειτουργούν μέχρι την επανάσταση, επιτρέποντας σε τοπικά συστήματα να προσαρμοστούν γρήγορα στις ανάγκες μιας άλλης πολιτικής οργάνωσης και ζωής. Οι πρώτες πολιτειακού χαρακτήρα τοπικές οργανώσεις του αγώνα, όπως προέκυψαν από τις τοπικές συνελεύσεις τους, για να περιοριστούμε μόνο σε αυτές, είχαν πίσω τους ένα πρότυπο οργάνωσης και μια πολιτική σκέψη που επί αιώνες ζούσαν μέσα στο κοινοτικό σύστημα αυτοδιοίκησης.

---

<sup>19</sup> Γ. Α. Μάουερ, *ό. π.*, σ. 63-64

## Β' Κεφάλαιο

### Οι εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση από το ξέσπασμα της επανάστασης έως την άφιξη του Ιωάννη Καποδίστρια

Με το ξέσπασμα της επανάστασης και τις πρώτες επιτυχίες άρχισε να γίνεται φανερό ότι η οργάνωση του αγώνα χρειαζόταν μια σοβαρή οργάνωση και διακυβέρνηση. Αυτό το έλλειμμα διακυβέρνησης και οργάνωσης καλύφθηκε προσωρινά από τον σχηματισμό τοπικών κυβερνήσεων στις διάφορες επαναστατημένες επαρχίες. Έτσι δημιουργήθηκαν η πελοποννησιακή γερουσία αλλά και άλλες στα νησιά του Αιγαίου και στη Στερεά Ελλάδα. Συνολικά σχηματίστηκαν σε όλη την Ελλάδα είκοσι προσωρινές τοπικές κυβερνήσεις. Σταδιακά όμως έγινε αντιληπτό ότι απαιτούνταν μια κεντρική καθοδήγηση από μια κεντρική κυβέρνηση, η οποία θα υπερέβαινε τα τοπικά προβλήματα και θα έλυνε όλα τα σύνθετα προβλήματα των επαναστατημένων Ελλήνων και θα λάμβανε τις αποφάσεις και την εκπροσώπηση του νέου κράτους που επρόκειτο να δημιουργηθεί. Κάτω από αυτή την ανάγκη, συγκροτήθηκε η πρώτη Εθνοσυνέλευση στην Επίδαυρο, στην οποία αποφασίστηκε η δημιουργία κεντρική κυβέρνησης με ένα Πρόεδρο και τέσσερα μέλη, η οποία ονομάστηκε Εκτελεστικό ή Εκτελεστική εξουσία<sup>20</sup>. Είχε υπό τον έλεγχό της το στρατό, το στόλο, τους Γραμματείς της Επικρατείας και όλους τους κρατικούς υπαλλήλους. Όλες οι τοπικές κυβερνήσεις που είχαν δημιουργηθεί άμεσα υποτάχθηκαν στο Εκτελεστικό. Επιπλέον, καθιερώθηκε η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, αφού δημιουργήθηκαν και το «Νομοθετικόν» σώμα με καθήκοντα νομοπαρασκευαστικά αλλά και το «Δικαστικόν», με την εξουσία που είχαν τα τρία σώματα να εμφανίζει μια αλληλεξάρτηση.

Στο «Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος», το οποίο ψηφίστηκε την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1822 από την πρώτη εθνοσυνέλευση και ήταν το πρώτο Σύνταγμα του απελευθερωμένου έθνους, έγινε μια προσπάθεια συγκερασμού των τοπικιστικών τάσεων αλλά και των ιδεωδών για την δημιουργία ενός σύγχρονου εθνικού κράτους ενώ ήταν επηρεασμένο και από τις μετριοπαθείς φιλελεύθερες οργανωτικές και πολιτικές ιδέες της Γαλλικής επανάστασης<sup>21</sup>. Όμως, στο Σύνταγμα δεν υπήρχε καμία αναφορά για την τοπική αυτοδιοίκηση ή την τοπική διοίκηση των ελεύθερων επαρχιών. Αφού αντιλήφθηκαν ότι έπρεπε να δοθεί άμεση λύση σε αυτό το κενό

<sup>20</sup> 15/01/1822- Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος (Α' Εθνοσυνέλευση)

<sup>21</sup> Χρ. Σγουρίτσας *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα 1995, σ. 55

εξουσίας που είχε δημιουργηθεί το «Βουλευτικόν» ψήφισε τον Νόμο 12 «Περί οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» ο οποίος άμεσα κυρώθηκε και από το «Εκτελεστικόν» στις 30 Απριλίου 1822.

Ο πρώτος, ουσιαστικά νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό κράτος, προέβλεπε την διαίρεση της Ελληνικής Επικράτειας σε επαρχίες και αυτές σε αντεπαρχίες, Α και Β τάξεως, ενώ κάθε αντεπαρχία διαιρούνταν σε κοινότητες. Τη διοίκηση της Επαρχίας ασκούσε ο Έπαρχος και της Αντεπαρχίας ο Αντέπαρχος, ο οποίος υπαγόταν στον έλεγχο και στις διαταγές του πρώτου. Και οι δυο ήταν διορισμένοι από την Κεντρική διοίκηση και δεν εκλέγονταν από τον λαό. Κοινοτικοί άρχοντες ήταν οι δημογέροντες οι οποίοι εκλέγονταν μεταξύ των επιφανεστέρων κατοίκων της. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παράγραφο ΙΘ του Νόμου αυτού, σε κάθε μια κοινότητα εκλέγονταν τρεις δημογέροντες μεταξύ *«των χρησιμότερων και φρονιμότερων κατοίκων της κοινότητας»*. Από τους τρεις αυτούς δημογέροντες η κρατική διοίκηση όριζε έναν ως Πρόεδρο, ο οποίος υπαγόταν στον Αντέπαρχο, τα καθήκοντα του οποίου οριζόταν στην παράγραφο Ε. Στα καθήκοντα του Προέδρου, σύμφωνα με την παράγραφο Κ του Νόμου, ήταν να έχει την επιστασία όλων των αστυνομικών υποθέσεων της κοινότητας και έδινε αναφορά στον υποφροντιστή της Αστυνομίας, ο οποίος του έδινε και τις σχετικές οδηγίες. Σε κάθε κοινότητα υπήρχαν και άλλοι κρατικοί υπάλληλοι, όπως ένας επιστάτης της οικονομίας, που υπαγόταν στον υποφροντιστή της αντεπαρχίας, ένας Ειρηνοδίκης, ένας Συμβολαιογράφος και ένας υπολιμενάρχης εάν η κοινότητα ήταν παραθαλάσσια, ο οποίος υπαγόταν στον λιμενάρχη της αντεπαρχίας (παρ. ΚΒ, ΚΔ, ΚΗ).

Σύμφωνα με τον προαναφερόμενο Νόμο, οι κοινότητες αποτελούσαν ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου Δικαίου. Νομικό πρόσωπο επειδή συγκροτούνταν βάσει του Νόμου και δημοσίου δικαίου επειδή ο νόμος τους ανέθετε δημόσια εξουσία. Με τον Νόμο αυτό, η κεντρική διοίκηση θέλησε να έχει την τοπική αυτοδιοίκηση υπό την εποπτεία της καθώς σύμφωνα με την παραγράφο ΚΑ, ο Πρόεδρος των δημογερόντων *«φέρει το πρόσωπο της διοικήσεως εις τας κοινότητας»*, ενώ όπως προαναφέραμε ο Πρόεδρος των δημογερόντων διοριζόταν από την κεντρική διοίκηση και υπαγόταν στον αντέπαρχο<sup>22</sup>.

Εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι στο Νόμο αυτό δεν οριζόταν ο τρόπος και η διαδικασία εκλογής των δημογερόντων, ούτε ποιοι είχαν το δικαίωμα να

<sup>22</sup> Ευρ. Μπεσίλα- Βήκα, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα 2007, σ. 197-198

εκλέγουν και να εκλέγονται. Τα μοναδικά, δε προσόντα που απαιτούσε ο Νόμος για εκείνους που θα εκλέγονταν ήταν να είναι «μεταξύ των χρησιμότερων και φρονιμότερων κατοίκων της κοινότητας». Αντίθετα ο Νόμος προέβλεπε η Κεντρική Διοίκηση να έχει το δικαίωμα να διορίζει έναν από τους τρεις στη θέση του Προέδρου, αντί αυτός να εκλέγεται άμεσα από τους εκλογείς του ή μετά από ψηφοφορία μεταξύ των τριών εκλεγμένων δημογερόντων. Επιπλέον, ο Πρόεδρος των δημογερόντων είχε διπλή ιδιότητα καθώς ήταν και επικεφαλής της κοινότητας και κρατικός λειτουργός, υπαγόμενος στον αντέπαρχο. Στον ίδιο Νόμο αναφέρονταν και τα καθήκοντα της κοινότητας και του Προέδρου των δημογερόντων απέναντι στο κράτος αλλά δεν αναφέρονταν τα καθήκοντα των δημογερόντων απέναντι στην ίδια την κοινότητα.

Όπως είχε συμφωνηθεί από την πρώτη εθνοσυνέλευση στην Επίδαυρο, θα επακολουθούσε δεύτερη εθνοσυνέλευση για την εξέταση του Συντάγματος και των Νόμων που είχαν τεθεί σε ισχύ. Τον Απρίλιο του 1823 το «προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος», υπεβλήθη σε αναθεώρηση από τη Β΄ Εθνοσυνέλευση, η οποία συνήλθε στο Άστρος. Το νέο Σύνταγμα ονομάστηκε «Νόμος της Επιδαύρου» (δείχνοντας τη συνέχεια του νέου Συντάγματος με το προηγούμενο). Είχε 99 παραγράφους και έδινε το δικαίωμα της ιδιοκτησίας σε όλα τα άτομα που βρίσκονταν στην Ελλάδα, χωρίς περιορισμό στην ιθαγένειά τους<sup>23</sup>. Στις προκαταρκτικές συνεδριάσεις όλοι δέχθηκαν τον οργανικό Νόμο που είχε ψηφιστεί στην Επίδαυρο, με ορισμένους μόνο όρους σχετικά με την στρατιωτική υπηρεσία. Η συνέλευση αυτή κατήγγησε τις Κεντρικές αρχές της Πελοποννήσου, της Ανατολικής Ελλάδας και της Δυτικής Ελλάδας καθώς και τον τίτλο του Αρχιστρατήγου που είχε ο Κολοκοτρώνης<sup>24</sup>. Έτσι με την απόφαση της Συνέλευσης καταργήθηκαν οι τρεις τοπικοί οργανισμοί, η Πελοποννησιακή Γερουσία, ο Οργανισμός της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος και ο Άρειος Πάγος, ο Οργανισμός της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος ώστε να υπάρχει ένα μόνο κέντρο εξουσίας και συντονισμού. Επιπλέον διορίστηκαν επιτροπές για την επιθεώρηση του Συντάγματος και των άλλων Νόμων, για τη σύνταξη ποινών και την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού και διέταξε τον Κολοκοτρώνη να παραδώσει το Ναύπλιο και ορισμένα έγγραφα που είχαν σταλεί στις Ελληνικές αρχές από το εξωτερικό και κρατούσε ο ίδιος.

<sup>23</sup> Ν. Αλιβιζάτος *Τα Συντάγματα του Αγώνα*, στο *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, Αθήνα 2003, τ. 3, σ. 177

<sup>24</sup> Σπ. Τρικούπης, *Ιστορία της Ελληνικής επανάστασης*, Αθήνα 1993, τ. 3, σ. 49

Το νέο Σύνταγμα, που ουσιαστικά αποτελούσε απλή αναθεώρηση του προϋσχύσαντος, ονομάστηκε «Νόμος της Επιδαύρου», ήταν νομοτεχνικώς αρτιότερο και καθιέρωνε ελαφρά υπεροχή της νομοθετικής εξουσίας έναντι της εκτελεστικής. Ακόμη, μεταρρύθμιζε τα δικαιώματα της εκτελεστικής εξουσίας τα σχετικά με την κατάρτιση των νόμων, βελτίωνε τις διατάξεις περί ατομικών δικαιωμάτων και μετέβαλλε επί το δημοκρατικότερο τον εκλογικό νόμο. Στην Β Εθνοσυνέλευση του Άστρους ψηφίστηκε στις 16 Απριλίου 1823 και νέος Νόμος για την διοίκηση των επαρχιών, ο οποίος έφερε τον ίδιο αριθμό (Νόμος υπ' αριθμ. 12) και την ίδια περίπου ονομασία με τον Νόμο που είχε ψηφιστεί από την Α Εθνοσυνέλευση («Οργανισμός των Ελληνικών επαρχιών»)<sup>25</sup>.

Στον «*Οργανισμό των Ελληνικών επαρχιών*» η Ελληνική Επικράτεια διαιρέθηκε σε επαρχίες και αυτές σε χωριά, κωμοπόλεις και την πρωτεύουσα της επαρχίας, όπως αναφέρεται στις παραγράφους Α και Β. Σύμφωνα με την παράγραφο Δ, ανάλογα με τον αριθμό των οικογενειών που κατοικούσαν σε κάθε χωριό αυτό είχε και τον αντίστοιχο αριθμό δημογερόντων. Δηλαδή τα χωριά που είχαν έως 100 οικογένειες, είχαν ένα δημογέροντα, αυτά που είχαν έως 200 οικογένειες είχαν δυο δημογέροντες, αυτά που είχαν έως τριακόσιες οικογένειες είχαν τρεις δημογέροντες και αυτά που είχαν έως τετρακόσιες οικογένειες είχαν τέσσερις δημογέροντες. Όλα τα χωριά που είχαν πάνω τετρακόσιες οικογένειες υποχρεωτικά είχαν τέσσερις δημογέροντες.

Τα καθήκοντα των δημογερόντων περιγράφονταν στο ειδικό κεφάλαιο του Νόμου με τίτλο «*Περί δημογερόντων*», το οποίο περιεχόταν στις παραγράφους ΚΘ και ΛΣΤ. Σύμφωνα με τη παράγραφο ΚΘ, καθοριζόταν ότι ο τρόπος εκλογής των δημογερόντων. Συγκεκριμένα, οι κάτοικοι κάθε χωριού συγκεντρώνονταν για να εκλέξουν ένα δημογέροντα με την αρχή της πλειοψηφίας. Για την έγκυρη εκλογή του δημογέροντα απαιτούνταν πλειοψηφία των 2/3 των κατοίκων. Μετά την εκλογή τους οι δημογέροντες λάμβαναν αποδεικτικό έγγραφο της νόμιμης εκλογής τους. Επιπλέον, οι δημογέροντες όφειλαν να εκτελούν τις διαταγές που λάμβαναν από τον Έπαρχο. Κρατούσαν ακριβή λογαριασμό για τα χρήματα που έπαιρναν και έδιναν, ενώ ήταν υποχρεωμένοι να αποδίδουν λογαριασμό σε αυτούς που επιστατούσαν στα οικονομικά θέματα του κράτους (επιστάτες). Στον ίδιο Νόμο προβλεπόταν και η έκπτωση από το αξίωμα του δημογέροντα, όπου, όπως περιγράφεται στην παράγραφο

<sup>25</sup> Πουκιεβίλλ, *Ιστορία της Ελληνικής επανάστασης ή ιστορία της αναγέννησης της Ελλάδος*, Κατερίνη 2006, σ. 196-197.

ΛΣΤ, εάν ένας από τους δημογέροντες κατηγορούνταν για παράβαση των καθηκόντων του και η παράβαση αυτή γινόταν δεκτή από κοινού, από τον Έπαρχο και τον επιστάτη, τότε ο δημογέροντας εξέπιπτε των καθηκόντων του και τη θέση καταλάμβανε άλλος, ο οποίος εκλεγόταν με τον ίδιο προαναφερόμενο τρόπο, δηλαδή σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου ΚΘ.

Οι δημογέροντες σύμφωνα με τον προαναφερόμενο Νόμο ασκούσαν διοικητικά, δημοσιονομικά και δικαστικά καθήκοντα πάντα με την σύμφωνη γνώμη των Επαρχών. Ήταν αρμόδιοι για την είσπραξη των φόρων και εκτελούσαν καθήκοντα Ειρηνοδικών. Από την ισχύ του Νόμου αυτού εξαιρέθηκαν οι νησιώτικες κοινότητες της Ύδρας, των Σπετσών και των Ψαρών. Στα καθήκοντα των δημογερόντων ήταν και η διαχείριση της κοινοτικής περιουσίας εάν υπήρχε, να συντάσσουν τον προϋπολογισμό της κοινότητας, να συνομολογούν δάνεια για λογαριασμό της κοινότητας και για τις ανάγκες αυτής αλλά και να αποδέχονται τις δωρεές που γίνονταν στην κοινότητα<sup>26</sup>. Ο αναθεωρημένος νέος Νόμος διόρθωσε σε πάρα πολλά σημεία τις ατέλειες του προηγούμενου. Ειδικότερα, εισάγει για πρώτη φορά τον διαχωρισμό των επαρχιών σε «χωριά» και «κωμοπόλεις» και καταργεί τον όρο της «κοινότητας». Προχωρά σε κατάργηση του σταθερού αριθμού των τριών δημογερόντων σε κάθε κοινότητα και το σημαντικότερο, ορίζει τον τρόπο εκλογής των δημογερόντων. Παράλληλα κατέστησε όλους τους δημογέροντες κρατικούς λειτουργούς ενώ δεν προέβλεπε θέση Προέδρου των Δημογερόντων και όλοι οι Δημογέροντες ασκούσαν από κοινού τα καθήκοντα τους. Ταυτόχρονα διατήρησε τον Έπαρχο και τον Αντέπαρχο, ως διορισμένους από την Κεντρική διοίκηση, διοικητές των επαρχιών με τον δεύτερο να εξακολουθεί να υπάγεται στον έλεγχο και στις διαταγές του πρώτου. Τέλος προέβλεπε τη νέα θέση του επιστάτη, στον οποίο ήταν υποχρεωμένοι να αποδίδουν λογαριασμό οι Δημογέροντες.

Η εφαρμογή του «Οργανισμού Ελληνικών Επαρχιών» στην τοπική αυτοδιοίκηση του υπό διαμόρφωση, Ελληνικού κράτους, διήρκεσε για περίπου 4 χρόνια, έως την Τρίτη Εθνοσυνέλευση, η οποία μετά διαδοχικές αναβολές έγινε τελικά τον Μάιο του 1827 στην Τροιζήνα της Αργολίδας.

Στην Τροιζήνα, η συνέλευση αναθεώρησε τον Νόμο της Επιδαύρου, το σύνταγμα που είχε ψηφίσει η Β΄ Εθνοσυνέλευση στο Άστρος το 1823. Η Συνέλευση της Τροιζήνας ψήφισε την 1η Μαΐου 1827 το «*Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος*», το

<sup>26</sup> Χρ. Κλειώση, *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, Αθήνα 1977, σ. 56

τρίτο κατά σειρά της ελληνικής επανάστασης και περισσότερο δημοκρατικό και φιλελεύθερο από τα προηγούμενα.. Η Συνέλευση θέλοντας να δώσει στη χώρα ένα οριστικό πολίτευμα, εμπνευσμένο από δημοκρατικές και φιλελεύθερες ιδέες και βεβαίως από το Πολίτευμα της Ελληνικής Δημοκρατίας του Ρήγα, διακήρυττε στο νέο Σύνταγμα για πρώτη φορά την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας: «η κυριαρχία ενυπάρχει εις το Έθνος, πάσα εξουσία πηγάζει εξ αυτού και υπάρχει υπέρ αυτού». Ακόμη, καθιέρωνε ρητά τη διάκριση των εξουσιών, ανέθετε στον Κυβερνήτη την εκτελεστική εξουσία και τη νομοθετική στο σώμα των αντιπροσώπων του λαού, τη Βουλή. Για την απονομή της δικαιοσύνης θεσμοθετήθηκαν τα ειρηνοδικεία, τα επαρχιακά και ανέκκλητα, ενώ ορίστηκε επιπλέον «ανώτατο» ή «ακυρωτικό δικαστήριο» στην έδρα της κυβέρνησης. Για πρώτη φορά χρησιμοποιήθηκε για το νομοθετικό σώμα ο όρος «βουλή», αντικαθιστώντας το «βουλευτικόν».

Επίσης, το Σύνταγμα διεφύλασσε την προσωπική ελευθερία, τη ζωή, την τιμή, την περιουσία όλων των Ελλήνων, εγγυόταν την ελευθερία του τύπου, απαγόρευε την κρατική αυθαιρεσία, τα βασανιστήρια και τη δουλεμπορία, καθώς και κάθε είδους φυλετικές διακρίσεις. Έθετε την αρχή ότι όλοι οι Έλληνες είναι ίσοι απέναντι στο Νόμο, ότι ήταν δεκτοί σε όλα τα δημόσια αξιώματα και ότι η κατανομή των φόρων έπρεπε να είναι ανάλογη της περιουσίας του καθενός. Ακόμα, προστάτευε την ανεξιθρησκία, αναγνωρίζοντας παράλληλα τη θρησκεία της Όρθόδοξης Χριστιανικής Εκκλησίας σαν την επικρατέστερη σε όλη την επικράτεια. Πρότυπο κείμενο της Τροιζήνας υπήρξε το Αμερικανικό Σύνταγμα του 1787, ενώ το πολίτευμα που καθιέρωνε ήταν παραπλήσιο προς το Προεδρικό των ΗΠΑ, του τελειότερου κατά τον Κοραή «παρά τας σημερινάς όλας ευνομουμένας πολιτείας» ενώ η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας με επουσιώδεις διαφοροποιήσεις επαναλαμβάνεται σε όλα τα Συντάγματα της χώρας μας από 1864 έως σήμερα<sup>27</sup>

Στις σχετικές συζητήσεις παρατηρήθηκε διχογνωμία και οι τελικές επιλογές προκάλεσαν δυσάρεστα αισθήματα σε ορισμένους προύχοντες. Εκδόθηκαν συνολικά 24 ψηφίσματα στα οποία, μεταξύ άλλων, διορίστηκε επιτροπή για τον έλεγχο των δανείων, αποκαταστάθηκε ο Δημήτριος Υψηλάντης στα πολιτικά του δικαιώματα, ενώ ψηφίσθηκαν ομόφωνα αρχηγοί των δυνάμεων ξηράς και θάλασσας οι Ριχάρδος Τσώρτς (Richard Church) και ο λόρδος Τόμας Κόχραν αντίστοιχα.

---

<sup>27</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *ό. π.*, σ. 179-180



Στην εθνοσυνέλευση αποφασίστηκε πως πρέπει «η νομοτελεστική εξουσία παραδοθή εις ένα και μόνον». Κατόπιν, με ψήφισμά της εξέλεξε τον Ιωάννη Καποδίστρια «Κυβερνήτη της Ελλάδος» για επτά χρόνια Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το υπ' αριθμόν ΣΤ΄ ψήφισμα της 3 Απριλίου 1827, η κυβέρνηση της χώρας ανατέθηκε στον Καποδίστρια, μέχρι δε της αφίξεώς του στην Ελλάδα συγκροτήθηκε τριμελής «*Αντικυβερνητική της Ελλάδος Επιτροπή*» (που την αποτελούσαν τρία «*άσημα*» πρόσωπα, τα οποία βρίσκονταν μέχρι εκείνη τη στιγμή εκτός των πολιτικών ανταγωνισμών και συγκεκριμένα οι Γεώργιος Μαυρομιχάλης, Ιωάννης Μακρής - Μιλαΐτης και Ιωαννούλης -ή Γιαννούλης- Νάκου). Ακολούθως, η Συνέλευση συνέταξε επιστολή προς τον Καποδίστρια, με ημερομηνία 6 Απριλίου 1827, την οποία υπέγραψαν, χωρίς να τηρηθεί κάποια προτεραιότητα στις υπογραφές τους, 91 πληρεξούσιοι, μεταξύ των οποίων και οι μέχρι πρότινος αντιδρώντες στην εκλογή του, για λόγους ιδίων συμφερόντων, Πετρόμπεης Μαυρομιχάλης, Ανδρέας Ζαΐμης, Γεώργιος Κουντουριώτης. Έτσι, μετά και την έγκριση της επιλογής του Καποδίστρια, από το ναύαρχο Άμιλτον, όπως σχετικά αναφέρει ο Ν. Σπηλιάδης αλλά και ο Φωτάκος στην περίφημη στιχομυθία του άγγλου πλοιάρχου με τον Κολοκοτρώνη και με διερμηνέα τον Ανδρέα Μεταξά η οποία διαμείθηκε στον Πόρο ο Καποδίστριας εκλέχθηκε παμψηφεί, ακόμη και από όλους όσους διατηρούσαν ελπίδες να αναλάβουν εκείνοι τη διακυβέρνηση της επαναστατημένης χώρας. Τα επικυρωμένα αντίγραφα του ψηφίσματος της Εθνοσυνέλευσης, όπως και η προσκλητήρια επιστολή προς τον κυβερνήτη ταχυδρομήθηκαν από τον πληρεξούσιο Κορώνης Δ. Βόιλα στην Κέρκυρα με παραλήπτη το Βιάρο Καποδίστρια με την παράκληση αυτός να τα προωθήσει στον αδελφό του, που βρισκόταν στη Γενεύη της Ελβετίας.

Η εκλογή του Ι. Καποδίστρια σαν κυβερνήτη της Ελλάδας ήταν αποτέλεσμα συνδυασμένων παραγόντων και γεγονότων. Πέρα από το ότι ο ίδιος θεωρούνταν κορυφαίος διπλωμάτης, την είσοδό του στα κοινά της χώρας επέσπευσε η από του 1826 επικρατούσα διάσταση απόψεων μεταξύ των δυο ισχυρών προσωπικοτήτων του Ναυπλίου, του Ανδρέα Ζαΐμη και του Κολοκοτρώνη. Ο πρώτος, αφού εξασφαλίστηκε στην ηγεσία της κυβέρνησης, θέλησε να περιορίσει τη δύναμη των στρατιωτικών ηγετών, τις απόψεις των οποίων εξέφραζε, δικαιωματικά, ο αρχιστράτηγος του αγώνα, Κολοκοτρώνης. Από τη μεριά του, ο «Γέρος του Μοριά» είχε πάρει ήδη την απόφαση να παρέμβει στα πολιτικά δρώμενα ανατρέποντας την κυβέρνηση Ζαΐμη και φέρνοντας στην Ελλάδα έναν άνθρωπο που θα ήταν ανώτερος

κάθε άλλης πολιτικής μορφής. Στη συνείδησή του, ο μόνος που θα μπορούσε να ανταποκριθεί στο ρόλο αυτό, ήταν ο Καποδίστριας, με τον οποίο, χωρίς ο ίδιος ο Κολοκοτρώνης να είναι ρωσόφιλος (αφού είχε από τους πρώτους υπογράψει την αίτηση προς την Αγγλία να θέσει υπό την προστασία της την Ελλάδα) διατηρούσε τακτική αλληλογραφία. Την υποψηφιότητα Καποδίστρια, ενίσχυαν επίσης, οι Επτανήσιοι της Ζακύνθου και της Κέρκυρας που παρακολουθούσαν στενά τις εξελίξεις του ελληνικού ζητήματος (Δ. Ρώμας κ.α.), οι οποίοι παρότι ήταν αγγλόφιλοι, προέκριναν θερμά την ανάδειξη του Καποδίστρια στην Αρχή, ως «ελληνικής προσωπικότητας»

Σύμφωνα με τον Χαράλαμπο Παπασωτηρίου, η Εθνοσυνέλευση, με την απόφασή της να καλέσει τον Καποδίστρια ως κυβερνήτη και να αναθέσει την αρχηγία των ενόπλων δυνάμεων στον Ριχάρδο Τσωρτς και τον Λόρδο Κόχραν, αποκάλυψε την «αδυναμία των ηγετικών ομάδων της Επανάστασης να αναπτύξουν μια γενικά αποδεκτή κρατική εξουσία από τους κόλπους τους. Ουσιαστικά οι Έλληνες ηγέτες παραδέχονταν ότι δεν εμπιστεύονταν ο ένας τον άλλο. [...] Η απόφαση αυτή έδειχνε, ότι οι Έλληνες ηγέτες είχαν συνειδητοποιήσει την ανάγκη δημιουργίας μιας ισχυρής κρατικής κυβέρνησης». Ο Χ. Παπασωτηρίου σημειώνει επίσης ότι οι τρεις διορισμοί «σήμαιναν τον εξευρωπαϊσμό της πολιτικής και στρατιωτικής ηγεσίας της Επανάστασης, ώστε να την καταστήσουν ευκολότερα αποδεκτή από τις μεγάλες δυνάμεις»<sup>28</sup>.

Το «Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος» ήταν και το μόνο Σύνταγμα που ψηφίστηκε κατά τη διάρκεια της επανάστασης και περιείχε διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Επιπλέον, την 6<sup>η</sup> Μαΐου 1827 παράλληλα με το Σύνταγμα ψηφίστηκε και η «Διάταξις περί Διοικήσεως της Ελληνικής Επικράτειας» που αποτέλεσε και τον βασικό Νόμο εσωτερικής οργάνωσης της Πολιτείας. Σύμφωνα με τις παραγράφους Α και Γ του Νόμου, η Ελληνική επικράτεια διαιρούνταν σε μεγάλες διοικητικές περιφέρειες, τα «Θέματα», τα οποία διαιρούνταν με τη σειρά τους σε επαρχίες. Επικεφαλής των θεμάτων οριζόταν ο «Διοικητής». Στη συνέχεια στην παράγραφο Δ όριζε ότι οι κοινότητες διοικούνταν από τους δημογέροντές τους.

Η εκλογή των δημογερόντων γινόταν από τους κατοίκους των κοινοτήτων με βάση την αρχή της πλειοψηφίας (παρ. Κ). Ο αριθμός των δημογερόντων που

<sup>28</sup> Χαρ. Παπασωτηρίου, *Ο αγώνας για την ελληνική ανεξαρτησία. Πολιτική και στρατηγική των Ελλήνων και της οθωμανικής αυτοκρατορίας 1821-1832*, Αθήνα 1996, σ. 275-276

εκλέγονταν έπρεπε να είναι ανάλογος με τον αριθμό των οικογενειών που κατοικούσαν στην κοινότητα. Δηλαδή για κάθε 100 οικογένειες εκλεγόταν ένας δημογέροντας, για κάθε 200 οικογένειες δυο δημογέροντες, για κάθε 300 οικογένειες τρεις και για κάθε 400 οικογένειες τέσσερεις δημογέροντες. Εάν ο αριθμός των οικογενειών ήταν παραπάνω από τετρακόσιες τότε δεν επιτρεπόταν να εκλέξουν παρά τέσσερεις δημογέροντες (παρ. Ε). Οι δημογέροντες, με βάση την παράγραφο ΚΑ, έπρεπε να εκτελούν τις διαταγές που λάμβαναν από τους διοικητές, συνεπώς θεωρούνταν όργανα της κρατικής διοίκησης. Προβλεπόταν να εκτελούν και χρέη Ειρηνοδικών ενώ όφειλαν να κρατούν ακριβή λογαριασμό για όσα έδιναν και όσα έπαιρναν καθώς και να αποδίδουν το λογαριασμό αυτό στο ταμείο του Διοικητή (παρ. ΚΒ- ΚΔ).

Είναι προφανές πως οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν σε σχέση με τον προηγούμενο Νόμο που είχε ψηφιστεί για την τοπική αυτοδιοίκηση τον «*Οργανισμό των Ελληνικών επαρχιών*» ήταν ελάχιστες. Στην ουσία παραμένει η ίδια διαίρεση των επαρχιών αλλά με αλλαγμένα ονόματα και αντί για επαρχίες και αντεπαρχίες η διαίρεση τώρα γινόταν σε θέματα και επαρχίες. Ο ρόλος των δημογερόντων εξακολουθεί να είναι ο σημαντικότερος στη διοίκηση και λειτουργία της κάθε κοινότητας. Ο διοικητής του κάθε θέματος, όπως ονομαζόταν τώρα ο Έπαρχος, διοριζόταν από την Κεντρική Διοίκηση και είχε αρμοδιότητες ελέγχου των κοινοτήτων.

## Γ' Κεφάλαιο

### Η τοπική αυτοδιοίκηση στα χρόνια του κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια

Ο νέος Κυβερνήτης της Ελλάδος Ιωάννης Καποδίστριας έφθασε στο Ναύπλιο τον Ιανουάριο του 1828 και έγινε δεκτός με ενθουσιασμό από τον απλό κόσμο, σαν να ερχόταν ο σωτήρας τους. Η πόλη του Ναυπλίου ήταν σε δύσκολη θέση εκείνον τον καιρό καθώς επί εννέα ημέρες βασίλευε η αναρχία. Ο Γρίβας, κύριος του Παλαμηδίου, απειλούσε ότι θα κατέβει στην πόλη και θα συλλάβει πολίτες ως αιχμαλώτους για να του αποδοθούν οι οφειλόμενοι μισθοί. Στην Ακροναυπλία ένας ακόμα Ρουμελιώτης οπλαρχηγός, ο Ιωάννης Στράτος, επιχειρούσε βίαιες εξορμήσεις στην πόλη. Ο Καποδίστριας αφού πληροφορήθηκε τα γεγονότα έγραψε αυθημερόν και στους δυο και τους έπεισε να σταματήσουν την διαμάχη και να περιμένουν τις διαταγές τους. Στη συνέχεια αναχώρησε για την Αίγινα όπου και έγινε δεκτός με ενθουσιασμό από τον απλό κόσμο. Αφού τελείωσαν οι εκδηλώσεις προς τιμήν του, ο κυβερνήτης θέλησε να πληροφορηθεί την κατάσταση στην οποία βρισκόταν το κράτος και η διοίκηση αυτού.

Σύμφωνα με τις εκθέσεις που του παρουσίασε η υποτυπώδης κυβέρνηση που δρούσε μέχρι τον ερχομό του, η κατάσταση στην οποία βρισκόταν το κράτος ήταν τραγική. Ο Ανδρέας Λόντος, Υπουργό των Εσωτερικών του ανέφερε *«Το κράτος δεν είναι άλλο ει μη η Αίγινα, ο Πόρος, η Σαλαμίς, η Ελευσίς και τα Μέγαρα. Έχουμε και τινάς νήσους εν τω Αιγαίω, αλλά εις ολίγας μεθ' ημών ευρίσκονται σχέσεις οι εκεί νομάρχαι, διότι κύριοι των νησιών είναι οι πειραταί»*. Την τραγική κατάσταση των οικονομικών περιέγραψε ο Π.Ν. Λοιδωρικής, Υπουργός των Οικονομικών *«Όχι μόνο χρήματα δεν υπάρχουν εν τω ταμείω, αλλ' ούτε ταμείον υπάρχει, διότι δεν υπήρξε ποτέ. Η οικονομική διαχείρισις δεν συνίσταται ή εις κονδύλια απλά. Μη θαυμάση η Υψηλότης σας εάν εν τοις τα βιβλία μου δεν είναι όλα γραμμένα. Πολλά πράγματα έγιναν καλή τη πίστει. Άλλως και αι περιστάσεις ημπόδισαν να τακτοποιήση τις τα κατάστιχα. Πρέπει να προσθέσω ότι ηναγκάσθημεν να προπωλήσωμεν την δεκάτη εις το Αιγαίον προ του έτους. Τα μέλη του νομοθετικού σώματος ήθελον τους μισθούς των, αλλά δεν είχομεν άλλον μέσον να τους πληρώσωμεν. Επί τέλους, το λέγω με εντροπή, δεν ήμην εις θέσιν να πληρώσω εις τους κτίστας και ζυλουργούς τα έξοδα των επισκευών αίτινες έγιναν εις το οίκημα το οποίον κατέχει η Υψηλότης Σας, και παρακαλώ αυτήν να ευπλαχυνισθή αυτούς τους ανθρώπους, οίτινες παραπονιούνται δια την μη πληρωμή των»*. Ο Υπουργός των Στρατιωτικών Α. Βλαχόπουλος, του ανέφερε

«Στρατόν δεν έχομεν, αλλ' ούτε υλικόν πολέμου, διότι το Ναύπλιον και το εκεί πλοοστάσιον ευρσίσκονται εις χείρας του Γρίβα», ενώ ο Υπουργός των Ναυτικών Γ. Γλαράκης «*Η φρεγάτα Ελλάς βρίσκεται εν Πόρω. Ωσαύτως και η κορβέτα Ύδρα, αμφότεραι άοπλοι*». Τέλος, ο Μ. Σούτσος Υπουργός της Δικαιοσύνης δεν δήλωσε τίποτα, καθώς ούτε δικαστήρια υπήρχαν ούτε είχε κάτι σχετικό για να αναφέρει.<sup>29</sup>

Ο Καποδίστριας αντιλήφθηκε την κρισιμότητα της κατάστασης και κατάλαβε ότι έπρεπε να πάρει δραστικές αποφάσεις για να αλλάξει η κατάσταση. Θεώρησε ότι δεν πρέπει να ανεχθεί μια Βουλή, η οποία είχε δικαίωμα να ανατρέψει Πρόεδρο άξιο των περιστάσεων, αλλά μη απολαύοντα της ευμένειάς της. Κατέληξε λοιπόν ότι το Σύνταγμα της Τροιζήνας έπρεπε να τροποποιηθεί. Όταν λοιπόν η Βουλή τον κάλεσε να δώσει τον ψηφισμένο από την συνέλευση της Τροιζήνας όρκο και να αναλάβει την Κυβέρνηση εκείνος ζήτησε να ορισθεί μια τριμελής επιτροπή, η οποία να συνεργαστεί μαζί του και να προχωρήσουν στην τροποποίηση του Συντάγματος της Τροιζήνας. Αμέσως ο Πρόεδρος της Βουλής Ρενιέρης μαζί με τους βουλευτές Αιινάιν, Σπυρίδωνος και Σπηλιάδη συσκέφθηκαν μαζί του και ο Καποδίστριας τους ανακοίνωσε ότι έπρεπε να συγκεντρώσει όλες τις εξουσίες στο πρόσωπό του και ότι του ήταν αρκετό για τη σωστή λειτουργία της διοίκησης ένα γνωμοδοτικό και όχι ένα νομοθετικό σώμα. Τους ανέφερε ότι επιθυμούσε την κατάργηση του Συντάγματος της Τροιζήνας και συγκεκριμένα την αντικατάσταση της Βουλής από ένα μικρό γνωμοδοτικό σώμα και σε περίπτωση που διαφωνούσαν τους δήλωσε ότι εάν δεν δέχονταν τις προτάσεις του θα αναχωρούσε από την χώρα<sup>30</sup>.

Η Βουλή αντιλαμβανόμενη την κρισιμότητα της κατάστασης στην οποία βρισκόταν η χώρα, ψήφισε στις 19 Ιανουαρίου του 1828 και κατέστη Νόμος το σχέδιο του νέου κυβερνητικού συστήματος με τον τρόπο κατά τον οποίο τον ζητούσε ο Καποδίστριας. Σύμφωνα με το ψήφισμα αυτό, λόγω των δύσκολων περιστάσεων εις τας οποίας βρισκόταν η πατρίδα αναστελλόταν το Σύνταγμα που ψηφίστηκε στην Τροιζήνα και σχηματίστηκε ένα συμβούλιο με την ονομασία «*Πανελλήνιον*» αποτελούμενο από 27 μέλη το οποίο θα είχε συμβουλευτικό ρόλο, ενώ μοναδική πηγή εξουσίας κατέστη ο Κυβερνήτης συνεπικουρούμενος από έναν γραμματέα της επικρατείας, ο οποίος απλώς προσυπέγραφε τα ψηφίσματα και την αλληλογραφία του Κυβερνήτη. Πρώτος Γραμματέας της Επικρατείας ορίστηκε ο Σπυρίδων Τρικούπης Στη σύγκληση μιας νέας, Δ Εθνοσυνέλευσης στο άμεσο μέλλον παραπεμπόταν η

<sup>29</sup> Π. Πασπαλιάρη, *Ο Ιωάννης πίσω από τον Καποδίστρια*. Αθήνα 2014, σ. 111-112

<sup>30</sup> Δ. Κοκκίνου, *Η Ελληνική Επανάσταση*, Αθήνα 1974, τ. 6, σ. 290-291

ψήφιση ενός νέου Συντάγματος. Το «Πανελλήνιον» αποτελούνταν από τρία τμήματα διαιρώντας τις εργασίες του σε διοικητικές, οικονομικές και δικαστικές. Κάθε τμήμα είχε έναν Πρόεδρο που ονομαζόταν πρόβουλος, ενώ ο πρόβουλος του οικονομικού τμήματος ήταν ο Πρόεδρος όλου του σώματος<sup>31</sup>.

Εφόσον εξασφάλισε νομοθετικά τον εαυτό του ως μόνη πηγή εξουσίας του νεότευκτου Ελληνικού κρατιδίου, εγκαινιάζοντας με αυτόν τον τρόπο την περίοδο απόλυτης μοναρχίας του Ελληνικού κράτους, ο Καποδίστριας ξεκίνησε με ταχύτατο ρυθμό τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις που απαιτούνταν για να ξεκινήσει το κράτος να λειτουργεί. Είχε αντιληφθεί ότι έπρεπε άμεσα να στελεχώσει την κρατική διοικητική μηχανή, ώστε να δημιουργήσει το κράτος που επιθυμούσε. Έτσι, ξεκίνησε να οργανώνει προσωρινή διοικητική μηχανή στην Πελοπόννησο και τα νησιά. Στην Στερεά Ελλάδα δεν μπορούσε να γίνει το ίδιο γιατί συνεχίζονταν οι πολεμικές επιχειρήσεις. Συγκεκριμένα, ο Κυβερνήτης «*ακούσας και την γνώμη του Πανελληνίου*» με το υπ. αριθ. Ι /13-04-1828 Ψήφισμα, το οποίο δημοσιεύθηκε στο με αριθμό 27/ 18-04-1828 φύλλο της Γενικής Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΓΕΚ)<sup>32</sup> καθόρισε την διοικητική διαίρεση της χώρας. Ειδικότερα, η Πελοπόννησος διαιρέθηκε σε επτά τμήματα (Αργολίδας, Αχαΐας, Ήλιδας, Άνω Μεσσηνίας, Λακωνίας, Κάτω Μεσσηνίας, Αρκαδίας) και τα νησιά σε έξι (Βόρειων Σποράδων, Ανατολικών Σποράδων, Δυτικών Σποράδων, Βόρειων Κυκλάδων, Κεντρικών Σποράδων, Νότιων Κυκλάδων), ενώ με το διάταγμα 1699/ 13-04-1828, το οποίο δημοσιεύθηκε στο με αριθμό 27/18-04-1828 φύλλο του ΓΕΚ, προβλεπόταν ο διορισμός Διοικητών στα τμήματα αυτά, με το όνομα έκτακτοι Επίτροποι, οι οποίοι ως εκπρόσωποι της Κυβέρνησης και ανώτερα όργανα αυτής, ήταν επιφορτισμένοι με την εφαρμογή των κυβερνητικών αποφάσεων και την οργάνωση των επαρχιακών κρατικών υπηρεσιών<sup>33</sup>. Στη Στερεά, που όπως προαναφέραμε δεν ήταν δυνατή η

<sup>31</sup> Σπ. Τρικούπη, *Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασης*, Αθήνα 1994, Τόμος 4<sup>ος</sup> σελ. 224-225

<sup>32</sup> Κατά την εποχή Καποδίστρια η εφημερίδα της Κυβερνήσεως ονομάζεται ΓΕΚ- Γενική εφημερίς της Κυβερνήσεως, ενώ όταν την διακυβέρνηση της χώρας αναλαμβάνει ο Βασιλιάς Όθωνας η εφημερίδα της Κυβερνήσεως μετονομάζεται σε ΦΕΚ- Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, συντομογραφία και ονομασία που το Ελληνικό κράτος διατηρεί έως σήμερα. Η *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως* αποτελεί το μόνο κατά το Σύνταγμα της Ελλάδας επίσημο και υποχρεωτικά εκδιδόμενο μέσο δημοσιοποίησης των νομικών πράξεων των οργάνων της Ελληνικής Δημοκρατίας, καθώς και των νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, μέσω της οποίας αποκτούν ισχύ.

Περίπου με τον ίδιο χαρακτήρα με την *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως* εκδίδονταν προηγουμένως ο *Φίλος του Νόμου* (1824-1825), η *Γενική Εφημερίς της Ελλάδος* (1825-1832) με εντολή του Εκτελεστικού, ο *Ελληνικός Μηνύτωρ*, λίγο αργότερα το 1832 η *Εφημερίς της Ελλάδος* και στη συνέχεια η *Εθνική Εφημερίς* (17 Απριλίου 1832). Τα έντυπα αυτά αφιέρωναν όλη, ή μέρος της ύλης τους, σε επίσημες αποφάσεις του κράτους.

<sup>33</sup> Ευρ. Μπεσίλα- Βήκα, *ό. π.*, .σ.. 199-200

εφαρμογή ανάλογης διοικητικής διαίρεσης, λόγω του ότι δεν είχε ενταχθεί ακόμα στην Επικράτεια της Ελληνικής Πολιτείας, γινόταν ειδική μνεία στο ψήφισμα «*Παρόμοιος οργανισμός, επί των αυτών αρχών ... θέλη εφαρμοσθή και εις την Στερεάν Ελλάδα, καθ' όσον η έκβασις του πολέμου ήθελε συγχωρήσει*».

Στη συνέχεια, με το υπ. αριθ. 1747/16-04-1828 Διάταγμα, το οποίο δημοσιεύθηκε στο με αριθμό 28/ 21-04-1828 φύλλο της Γενικής Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΓΕΚ) καθόρισε την οργάνωση της επαρχιακής διοίκησης της χώρας. Με το διάταγμα αυτό, που έλαβε τον τίτλο «*Διοικητικός Οργανισμός των Τμημάτων*» και περιελάμβανε τρία κεφάλαια και δεκατρείς συνολικά παραγράφους, αφενός τα τμήματα - τα οποία αποτέλεσαν ένα είδος νομαρχιακής αυτοδιοίκησης- υποδιαιρέθηκαν σε επαρχίες (δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης) και αυτές σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά (πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης) και αφετέρου καθορίστηκαν ως κατώτερα όργανα της επαρχιακής διοίκησης και πάλι οι δημογέροντες (παρ. Α). Με τον τρόπο αυτό, τα τμήματα της Πελοποννήσου και των νησιών διαιρέθηκαν σε επαρχίες ως εξής<sup>34</sup>:

**Πίνακας 1 Διοικητική διαίρεση Πελοποννήσου**

<b>ΤΜΗΜΑ</b>	<b>ΕΠΑΡΧΙΕΣ</b>
1. Αργολίς	Άργος, Ναύπλιο, Κάτω Ναχαγές, Κόρινθος
2. Αχαΐα	Καλάβρυτα, Βοστίτσα, Παλαιαί Πάτραι
3. Ηλις	Γαστούνη, Πύργος
4. Άνω Μεσσηνία	Αρκαδιά, Νεόκαστρο, Μεθώνη, Κορώνη
5. Κάτω Μεσσηνία	Ιμλάκια, Ανδρούσα, Λεοντάρι, Νησί, Δυτική Μάνη, Μικρομάνη

<sup>34</sup> Στ. Παπαγεωργίου, *Από το γένος στο έθνος- η θεμελίωση του Ελληνικού κράτους 1821-1862*, Αθήνα 2005, σ. 210

6. ακωνία	Λ	Ανατολική Μάνη, Μονεμβασιά, Μυστράς, Πραστός
7. ρκαδία	Α	Τριπολιτσά, Άγιος Πέτρος, Καρύταινα, Φανάρι

**Πίνακας 2 Διοικητική διαίρεση νησιών**

ΤΜΗΜΑ		ΕΠΑΡΧΙΕΣ
1. ς Σποράδες	Βόρειε	Ψαρά, Σκύρος, Σκιάθος, Σκόπελος, Ηλιοδρόμια (και τα παρακείμενα νησιά)
2. λικές Σποράδες	Ανατο	Σάμος, Ικαρία, Λέρος, Πάτμος, Κάλυμνος (και τα παρακείμενα νησιά)
3. ς Σποράδες	Δυτικέ	Ύδρα, Σπέτσες, Σαλαμίνα, Αίγινα (και τα παρακείμενα νησιά)
4. ς Κυκλάδες	Βόρειε	Σύρος, Άνδρος, Σέριφος, Θερμιά, Κέα, Τήνος, Μύκονος (και τα παρακείμενα νησιά)
5. κές Κυκλάδες	Κεντρι	Νάξος, Πάρος, Σίκινος, Μήλος, Σέριφος, Κίμωλος, Σίφνος, Πολύκανδρος, Ίος (και τα παρακείμενα νησιά)
6. Κυκλάδες	Νότιε	Σαντορίνη, Αστυπάλαια, Ανάφη, Κάσος, Κάρπαθος (και τα παρακείμενα νησιά)

Αυτή η τριμερής διοικητική διαίρεση της επικράτειας απηχούσε το γαλλικό σύστημα διοίκησης, αλλά ενσωμάτωσε και στοιχεία του οθωμανικού συστήματος, όπως τον δημογεροντικό θεσμό και τον υπολογισμό των οικογενειών για την εκλογή των δημογερόντων. Ο ορισμός του αριθμού των δημογερόντων που θα εκλέγονταν σε κάθε πόλη, κωμόπολη και χωριό γινόταν σύμφωνα με την προηγούμενη νομοθεσία της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή ο αριθμός των δημογερόντων ήταν ανάλογος με



τον αριθμό των οικογενειών στις πόλεις, στις κώμες και στα χωριά ενώ η εκλογή τους- την εποπτεία της οποίας είχε ο Έκτακτος επίτροπος- γινόταν από τον άρρενα πληθυσμό που ήταν άνω των 25 ετών (παρ. ΣΤ). Έτσι, σύμφωνα με την παράγραφο Ε, τα χωριά που είχαν έως 100 οικογένειες μπορούσαν να εκλέξουν ένα δημογέροντα, τα χωριά που είχαν έως 200 οικογένειες μπορούσαν να εκλέξουν δυο δημογέροντες, τα χωριά που είχαν έως 300 οικογένειες μπορούσαν να εκλέξουν τρεις δημογέροντες και τα χωριά με 400 οικογένειες μπορούσαν να εκλέξουν έως τέσσερεις δημογέροντες. Όλες οι πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά είχαν παραπάνω από 400 οικογένειες μπορούσαν να εκλέξουν υποχρεωτικά τέσσερεις δημογέροντες.

Σύμφωνα με τις παραγράφους Ζ και Θ του Διατάγματος, η εκλογή πραγματοποιούνταν σε συνέλευση όλων των πολιτών που είχαν δικαίωμα να εκλέξουν τους Δημογέροντες ενώ την Προεδρία της συνέλευσης ασκούσε ο Έκτακτος Επίτροπος του τμήματος, ο οποίος με τη συμμετοχή και των απερχόμενων Δημογερόντων αποτελούσε το Προεδρείο της Συνέλευσης. Σχηματίζονταν δυο κατάλογοι στον έναν καταγράφονταν τα ονόματα αυτών που είχαν δικαίωμα να ψηφίσουν και στον άλλο τα ονόματα των υποψηφίων και οι εκλέκτορες συγκεντρωμένοι εξέλεξαν τους νέους δημογέροντες. Ο έκτακτος επίτροπος όφειλε να ανακοινώσει στη συνέλευση τον κατάλογο των εκλεκτόρων (δηλαδή αυτών που είχαν δικαίωμα ψήφου) και εάν υπήρχε ένσταση εναντίον της νομιμότητας των μελών του καταλόγου αποφάσιζε γι' αυτή το προεδρείο της Συνέλευσης. Ο κατάλογος των υποψηφίων δημογερόντων έπρεπε να περιέχει διπλάσιο ή τριπλάσιο αριθμό υποψηφίων και η εκλογή γινόταν με βάση την αρχή της πλειοψηφίας.

Δικαίωμα του εκλέγεσθαι, σύμφωνα με την παράγραφο Η του ψηφίσματος, είχαν όσοι είχαν συμπληρώσει τα 35 τους έτη και κατέβαλαν τους περισσότερους φόρους, « ... όσοι πληρώνουσι περισσότερους φόρους και είναι ηλικίας τριάκοντα και πέντε ετών». Συνεπώς εκτός από την προϋπόθεση της συμπλήρωσης ενός ορίου ηλικίας, ο υποψήφιος έπρεπε να ανήκει και στην κατηγορία των περισσότερο φορολογούμενων πολιτών. Οι εκλεγμένοι δημογέροντες των χωριών, των κωμοπόλεων και των πόλεων *«ενούμενοι με τον έκτακτον επίτροπον εις την κεντρικήν πόλιν της επαρχίας»* καλούνταν να εκλέξουν δύο ή τρεις επαρχιακούς δημογέροντες, οι οποίοι μαζί με τον έκτακτο επίτροπο και τους δημογέροντες της πρωτεύουσας της επαρχίας συγκροτούσαν την «Επαρχιακή Δημογεροντία». Στην παράγραφο ΙΒ αναφερόταν στα καθήκοντα των δημογερόντων των πόλεων των κωμών και των χωριών. Συγκεκριμένα, οι δημογέροντες ήταν υποχρεωμένοι να εκτελούν τα

καθήκοντά τους και ταυτόχρονα τις διαταγές που λάμβαναν από τον επίτροπο ή την επαρχιακή δημογεροντία αλλά και να κρατούν πρακτικά των διαταγών αυτών. Με τον τρόπο αυτό, όπως και στους προηγούμενους νόμους της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι δημογέροντες αποκτούσαν διπλή ιδιότητα, ήταν αρμόδιοι για την άσκηση της τοπικής διοίκησης ενώ παράλληλα ήταν αρμόδιοι και υπεύθυνοι για την εκτέλεση των κυβερνητικών εντολών

Επιπλέον, ο Κυβερνήτης με το υπ' αριθμ. 1758/ 16-04-1828 Διάταγμα, το οποίο δημοσιεύθηκε και αυτό στο με αριθμό φύλλου 28/ 21-04-1828 ΓΕΚ, προχώρησε στο διορισμό των έκτακτων επιτρόπων των Τμημάτων. Με τον τρόπο αυτό διόρισε στην Αργολίδα τον Κρητικής καταγωγής, Νικόλαο Καλλέργη, μεγαλύτερο αδελφό του γνωστότερου Δημητρίου Καλλέργη, ο οποίος είχε υπηρετήσει ως ταγματάρχης στο Ρώσικο στρατό, στην Ήλιδα τον Σπυρίδωνα Καλογερόπουλο, μέλος του Πανελληνίου (ο οποίος μόλις ανέλαβε τη θέση του Έκτακτου Επιτρόπου αντικαταστάθηκε στο Πανελλήνιον από τον Μπενιζέλο Ρούφο, στην Άνω Μεσσηνία τον Αντώνιο Τσουνή, στην Κάτω Μεσσηνία τον Γεώργιο Ψύλλα, μέλος του Πανελληνίου, στην Αρκαδία τον ισχυρό στρατιωτικό παράγοντα της Δυτικής Στερεάς Αλεξάκη Βλαχόπουλο, στη Λακωνία τον ηπειρώτη πολιτικό Ιωάννη Γενοβέλη και στην Αχαΐα τον πρόκριτο του Ξηρομέρου Γεώργιο Μαυρομάτη. Στις αρχές του 1829, όταν άρχισε πλέον να διαγράφεται με σαφήνεια η προοπτική ενσωμάτωσης της Στερεάς Ελλάδας στο νέο Ελληνικό κράτος, δημιουργήθηκε θέση «Πληρεξουσίου Τοποτηρητού εις τας επαρχίας της Στερεάς Ελλάδος (αρ. διατάγματος 8905/23-01-1829)», την οποία ανέλαβε ο αδελφός του Κυβερνήτη Αυγουστίνος Καποδίστριας.

Στα νησιά, στις θέσεις των Έκτακτων Επιτρόπων διορίστηκαν α)στις δυτικές Σποράδες, ο άλλος αδελφός του Καποδίστρια, ο Βιάρος, μέλος του Πανελληνίου, β)στις Ανατολικές Σποράδες, ο Ιωάννης Κωλέττης, γ)στις Κεντρικές Σποράδες, ο γνωστός πρόκριτος Αναστάσιος Λόντος, δ)στις Βόρειες Κυκλάδες ο γνωστός επτανήσιος αγωνιστής Κωνσταντίνος Μεταξάς, ε) στις Κεντρικές Κυκλάδες ο Ιάκωβος Ρίζος και στ) στις Νότιες Κυκλάδες ο Μιχαήλ Σούτσος. Η παρουσία σημαντικών πολιτικών και στρατιωτικών προσωπικοτήτων καταδεικνύει τη μεγάλη σημασία που έδινε στο συγκεκριμένο αξίωμα, τόσο ο Κυβερνήτης όσο και εκείνοι που επιδίωξαν να το καταλάβουν, εφόσον πίστευαν ότι η διοίκηση μιας επαρχίας, μακριά από την επιστασία της Κεντρικής Διοίκησης, θα τους προσέφερε μεγαλύτερη άνεση κινήσεων.

Οι τελικές αποφάσεις του Καποδίστρια για τη λειτουργία του θεσμού των δημογερόντων, αποτυπώθηκαν στην από 19 Απριλίου 1828 εγκύκλιο «Γενικές Οδηγίες προς τους Δημογέροντας» (Εγκύκλιος 1883/ 19-04-1828), η οποία δημοσιεύθηκε και αυτή στο προαναφερθέν φύλλο 28/ 21-04-1828 ΓΕΚ. Με την εγκύκλιο αυτή, προσδιορίστηκαν ειδικότερα οι αρμοδιότητες των δημογερόντων ως υπαλλήλων της Κυβέρνησης και ως οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 2 αυτής, ορίστηκε ότι οι επαρχιακοί δημογέροντες ήταν σύμβουλοι των Έκτακτων Επιτρόπων ενώ, οι δημογέροντες της πρώτης βαθμίδας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα όργανα με τα οποία ενεργείτο η Δημόσια Διοίκηση, υπό την επίβλεψη των επαρχιακών δημογερόντων. Σύμφωνα με το άρθρο 3, οι δημογέροντες αναλάμβαναν καθήκοντα επιστασίας της υγείας, της αγορανομίας και των καθημερινών υποθέσεων της περιοχής τους, κατόπιν οδηγιών του έκτακτου επιτρόπου. Στις παραλιακές πόλεις και κωμοπόλεις την ευθύνη της εκτέλεσης των υγειονομικών διατάξεων είχε ο έκτακτος επίτροπος και μόνο ύστερα από εντολή του αναλάμβαναν την επιστασία οι δημογέροντες. Σύμφωνα με το άρθρο 4, οι δημογέροντες αναλάμβαναν και την ευθύνη να επιτρέψουν στους κατοίκους κάθε χωριού να επιστρέψουν στις εστίες τους, αφού εξαιτίας των πολεμικών γεγονότων και των καταστροφών που είχαν προκαλέσει τα στρατεύματα του Ιμπραήμ, πολλοί κάτοικοι είχαν εγκαταλείψει τους τόπους κατοικίας τους.

Για να επιτελούν οι δημογέροντες με τον καλύτερο τρόπο τα καθήκοντά τους θεσπίστηκαν α) η τήρηση πρωτοκόλλου, όπου σημειώνονταν τα εισερχόμενα και τα εξερχόμενα έγγραφα, κυρίως αυτά που αφορούσαν την άσκηση των καθηκόντων των δημογερόντων, β) την τήρηση καταστίχου ανταποκρίσεως, όπου με τη μορφή πρακτικών καταγράφονταν οι απόψεις της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας και γ) η πρόσληψη- διορισμός έμμισθου γραμματέως. Σε γενικές γραμμές πάντως οι δημογέροντες διατήρησαν τις παραδοσιακές τους αρμοδιότητες π.χ. υγειονομικές, δικαστικές κ.ά.. Όμως, η ανάμειξη των κυβερνητικών αντιπροσώπων στις εκλογές και η μυστική ψηφοφορία, ενώ έδωσε τη δυνατότητα στο λαό να επιλέξει ελεύθερα πια τους αντιπροσώπους του, ταυτόχρονα πυροδότησε τις αντιπολιτευτικές αντιδράσεις, τις οποίες δεν κατάφερε να κατευνάσει ο όχι και τόσο τυχαίος διορισμός σημαντικών πολιτικών και στρατιωτικών προσώπων στα νέα θεσμικά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αφού πέρασαν δυο χρόνια από την ανάληψη της εξουσίας από τον Καποδίστρια είχαν γίνει έντονες οι αντιδράσεις για την μη σύγκληση εθνοσυνέλευσης

όπως είχε υποσχεθεί από την ανάληψη των καθηκόντων του. Τελικά, η πίεση τον ανάγκασε να ζητήσει από το Πανελλήνιο –27 μέλη, που ασκούσαν μαζί του τη νομοθετική εξουσία– να συντάξει νόμο περί εκλογής πληρεξουσίων. Όμως, ο Καποδίστριας δε συμφώνησε με το νομοσχέδιο του Πανελληνίου και θέλησε να δημοσιεύει άλλο εκλογικό νόμο με προσωπική του ευθύνη. Τότε ο Γραμματέας της Επικρατείας (πρωθυπουργός) Σπυρίδων Τρικούπης διαφώνησε και παραιτήθηκε. Μετά από λίγες μέρες διόρισε σ' αυτή τη θέση το Νικόλαο Σπηλιάδη.

Τελικά, η Δ' Εθνοσυνέλευση πραγματοποιήθηκε στο Άργος από τις 11 Ιουλίου έως τις 6 Αυγούστου 1829. Σε αυτήν εγκρίθηκε η πολιτική του Ιωάννη Καποδίστρια, συστάθηκε Γερουσία με 27 γερουσιαστές σε αντικατάσταση του συμβουλευτικού σώματος του Πανελληνίου που είχε ιδρυθεί με την άφιξη του Καποδίστρια το προηγούμενο έτος το 1828. Τους 21 από τους 27 Γερουσιαστές θα επέλεγε ο Κυβερνήτης από τριπλάσιο αριθμό υποψηφίων που θα του υποδείκνυε η Συνέλευση, ενώ τους υπόλοιπους έξι θα όριζε μόνος του. Αποστολή της Γερουσίας ήταν μόνο να γνωμοδοτεί για όλα τα μη διοικητικής φύσεως ψηφίσματα. Στην εθνοσυνέλευση, λήφθηκαν σημαντικές αποφάσεις σχετικά με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, που περιγράφηκαν σε 13 ψηφίσματα. Χαρακτηριστικά αναφέρεται η κοπή εθνικού νομίσματος, του Φοίνικα, νόμος για εκδίκαση υποθέσεων στα δικαστήρια και η απαγόρευση εξαγωγής αρχαιοτήτων από την Ελλάδα. Επιπλέον, εγκρίθηκε η εξωτερική πολιτική του Καποδίστρια και εξουσιοδοτήθηκε ο Κυβερνήτης να συνεχίσει τις διαπραγματεύσεις του με τις Μεγάλες Δυνάμεις για την αναγνώριση ελεύθερου και ανεξάρτητου ελληνικού κράτους, ενώ καθορίστηκαν και οι βάσεις για την αναθεώρηση του συντάγματος. Εγκρίθηκαν ψηφίσματα για την τακτοποίηση οικονομικών θεμάτων (προϋπολογισμό ενός έτους, σχέδια για την απόσβεση δανείων, θέματα για την Εθνική Χρηματιστική Τράπεζα και για το «Γενικόν Φροντιστήριο» κ.ά.) αλλά και ψήφισμα για την αγορά πλοίων και τη συγκρότηση εθνικού στόλου. Τέλος ψηφίστηκε ετήσια επιχορήγηση 180.000 φοινίκων για τον Καποδίστρια – ύστερα από έγγραφη αίτηση του Κολοκοτρώνη-, την οποία όμως ο Κυβερνήτης αρνήθηκε να δεχθεί και θεσπίστηκαν μέτρα για την εξασφάλιση πόρων με σκοπό τη βελτίωση του κλήρου, του ορφανοτροφείου Αίγινας και της παιδείας.

Με τις εργασίες της Δ' Εθνοσυνέλευσης εγκρίθηκε η μέχρι τότε πολιτική του Ι. Καποδίστρια και τέθηκαν οι βάσεις για τη νέα οργάνωση του κράτους. Η άσκηση των εξουσιών και η μορφή του κράτους είχαν προσαρμοστεί στις τότε

δυνατότητες και ανάγκες του έθνους. Όμως, οι πολλές αρμοδιότητες του Κυβερνήτη, η πρόσληψη Επτανησίων σε σημαντικές δημόσιες θέσεις, ο διορισμός των αδελφών του Αυγουστίνου και Βιάρου σε υψηλά αξιώματα, καθώς επίσης και ο παραγκωνισμός των προκρίτων, τροφοδότησαν τη συνεχώς αυξανόμενη αντιπολιτευτική διάθεση.

Ο συγκεντρωτισμός και η αυταρχικότητα του Καποδίστρια – μολονότι οι προθέσεις του ήταν αγνές και αποσκοπούσαν στην οργάνωση του κράτους – ώθησαν ακόμη πολλούς φιλελεύθερους προς την αντιπολίτευση, που μέχρι τότε την αποτελούσαν κυρίως οι μεγαλονοικοκυραίοι της Ύδρας και πολλοί πρόκριτοι. Η μεγάλη πολιτική νίκη, την οποία είχε κερδίσει ο Ι. Καποδίστριας το καλοκαίρι 1829 στο Άργος, προκάλεσε σύντομα μία ισχυρή και συνεχώς εντεινόμενη αντιπολίτευση μέχρι τη δολοφονία του.

Ο νέος θεσμός της Γερουσίας αποξένωσε σημαντικές προσωπικότητες του πολιτικού βίου. Ο Τρικούπης, ο Μαυροκορδάτος και ο Κουντουριώτης αρνήθηκαν να στηρίξουν το γόητρο της Κυβέρνησης σ' ένα σώμα, με συμβουλευτικό, μόνο, ρόλο. Έως τον Νοέμβριο του 1829 πολλοί επώνυμοι της πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου και των Μιαούλη και Τομπάζη, είχαν εγκαταλείψει την Κυβέρνηση<sup>35</sup>. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αντιδράσεις αυτές, εκδόθηκε από τον Κυβερνήτη την 1-1-1830, νέο ψήφισμα « *Περί εσωτερικής διοικήσεως* », το οποίο δημοσιεύθηκε στο με αριθμό φύλλου 6/ 18-01-1930 ΓΕΚ, ο οποίος προέβλεπε πιο συγκεντρωτική βάση για την περιφερειακή διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Συγκεκριμένα, θεσπίστηκε ως βασική μονάδα περιφερειακής διοίκησης η επαρχία, η οποία για να χαρακτηριζόταν ως ιδιαίτερη διοικητική περιφέρεια και να είχε το δικαίωμα του διορισμού «ιδιαιτέρου διοικητή» έπρεπε να ήταν εκτεταμένη και πολυπληθής. Επιπλέον, αντικαταστάθηκαν οι έκτακτοι επίτροποι με τους 16 πολιτικούς διοικητές οι οποίοι ορίστηκαν επικεφαλής της διοικητικής περιφερειακής μονάδας της επαρχίας.

Βάσει του νέου ψηφίσματος, προβλεπόταν η συγκρότηση δωδεκαμελούς επαρχιακής δημογεροντίας της οποίας τα μέλη, εν αναμονή της έκδοσης του εκλογικού νόμου, διορίζονταν από τον Κυβερνήτη, σύμφωνα με κατάλογο των πολιτών «*τους οποίους θέλουν προβάλλει εις αυτήν αι τοπικάί αρχαί και των οποίων τον αριθμόν θέλει διπλασιάσει η γερουσία*» (άρθρα 4 και 9). Την επαρχιακή δημογεροντία

<sup>35</sup> Θ. Βερέμης, *Μεγάλοι Έλληνες Καποδίστριας*, Αθήνα 2009, σ. 19.

συγκαλούσε και προέδρευε ο διοικητής της επαρχίας (άρθρα 3-4) ενώ οι εργασίες, οι σχετικές με τα θέματα των τροφών, των εθνικών γαιών και των γεννήσεων ασκούνταν εκ περιτροπής, από τρεις δημογέροντες για κάθε τρεις μήνες, που λάμβαναν μισθό (άρθρο 5). Οι εκτελεστικές πρωτοβουλίες αφαιρέθηκαν από τα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοικήσεως και ανατέθηκαν στο διορισμένο από την κυβέρνηση επαρχιακό συμβούλιο. Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 7 του ψηφίσματος, σε περίπτωση διχογνωμίας με το διοικητή επικρατούσε η θέλησή του, ενώ η απόφασή του ήταν δυνατό να εκτελείται άμεσα προς όφελος των διοικητικών πράξεων, διατηρώντας παράλληλα η περιφερειακή πλειοψηφία το απλό δικαίωμα αναφοράς στην Κυβέρνηση.

Παράλληλα, διατηρήθηκε ο θεσμός των αμισθί τοπικών δημογερόντων των πόλεων, κωμών, χωριών ενώ προβλέφθηκε και ο διορισμός έκτακτων επιτρόπων, εφόσον προέκυπτε ανάγκη για την εποπτεία της νέας εσωτερικής διοίκησης των νέων επαρχιών. Η προσπάθεια ενίσχυσης της κεντρικής εξουσίας αποτυπώθηκε και στις ενιαίες ρυθμίσεις που εισήχθησαν, μέσω μίας σειράς νομοθετημάτων, σε κάποια δημοσιονομικά θέματα. Ειδικότερα, με το υπ. αριθ. Η'/04-02-1830 Ψήφισμα (δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. 19/05-03-1830 φύλλο ΓΕΚ) προσδιορίστηκε η υποχρέωση καταβολής επαρχιακών φόρων από όλη ανεξαιρέτως την Ελληνική Επικράτεια. Αυτοί, μετά την είσπραξή τους, θα κατατίθεντο στο εθνικό ταμείο, προκειμένου να επιτευχθεί η ίση κατανομή των φόρων αλλά και ο εξορθολογισμός της διάθεσής τους με μόνο κριτήριο τις πραγματικές ανάγκες των επαρχιών.

Όπως αναφέρει ο καθηγητής Νεώτερης ιστορίας της Παντείου, Στέφανος Παπαγεωργίου, τις μεταρρυθμίσεις που επέφερε ο Καποδίστριας στην τοπική αυτοδιοίκηση της χώρας, το σύστημα διοίκησης πόλεων και χωριών δεν απέβαλλε τον προηγούμενο αυτοδιοικητικό του χαρακτήρα, όπως αυτός είχε διαμορφωθεί κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας και είχε διατηρηθεί με μικρές αλλαγές κατά τα επαναστατικά έτη 1821-1827. Ωστόσο, όσο υπερβολική και να θεωρηθεί η κρίση του Φίνλεν<sup>36</sup> περί μετατροπής των κοινοτικών αρχόντων σε κατώτερα όργανα του Υπουργείου Εσωτερικών, διότι σε ορισμένες περιπτώσεις, οι έκτακτοι επίτροποι υπερέβαιναν τις αρμοδιότητες τους και διορίζαν τους δημογέροντες τις εμπιστοσύνης τους και γενικώς διοικούσαν τις επαρχίες τους ως απόλυτοι άρχοντες συγκεντρώνοντας στα χέρια τους όχι μόνο την εκτελεστική, αλλά και τη νομοθετική

<sup>36</sup> Τζ. Φίνλεν *ό. π.*, τ. 2, σ. 204

και τη δικαστική εξουσία ή του Φρίντριχ Θίρς (Friedrich Wileheim Thiersch)<sup>37</sup>, που θεωρούσε τους έκτακτους επιτρόπους ως «αδίστακτους πράκτορες της Κεντρικής Κυβέρνησης», γεγονός είναι ότι η νομοθεσία του Καποδίστρια διευκόλυνε τους έκτακτους επιτρόπους να επεμβαίνουν προσδιοριστικά στις δημοτικές εκλογές και στα δημοτικά πράγματα εν γένει. Οι παρεμβάσεις, που ορισμένες φορές γίνονταν με αυθαίρετο και άκομψο τρόπο, δεν λάμβαναν χώρα πάντοτε εν αγνοία της κεντρικής κυβέρνησης, η οποία απέβλεπε- μέσω του νέου θεσμικού πλαισίου αυτοδιοίκησης- να περιορίσει, ή και να εξαλείψει την επιρροή των προκρίτων στις τοπικές κοινωνίες<sup>38</sup>.

Παρόλα αυτά, σύμφωνα με την μαρτυρία του μέλους της Αντιβασιλείας του Όθωνα, Μάουερ, το νέο ψήφισμα «*Περί εσωτερικής διοικήσεως*», δεν εφαρμόστηκε ποτέ<sup>39</sup>. Αυτό οφειλόταν στις συνεχείς αντιπολιτευτικές αντιδράσεις, οι οποίες οδήγησαν σε ανταρσίες και ουσιαστική απώλεια του ελέγχου εξουσίας σε μεγάλο μέρος της χώρας από την Κεντρική Εξουσία. Ο Κυβερνήτης, παρ' όλες τις προσπάθειες που έκανε για συμβιβαστική επίλυση των διαφορών που είχαν δημιουργηθεί, κυρίως λόγω της μη καταβολής των οφειλομένων χρημάτων – αποζημιώσεων στις οικογένειες των πληγέντων από τον πόλεμο της ανεξαρτησίας αλλά και από την απολυταρχική διακυβέρνησή του, η οποία απαιτούνταν λόγω των κρίσιμων περιστάσεων, δεν μπόρεσε να τιθασεύσει τις αντιδράσεις. Οι αντιδράσεις και κατά συνέπεια, οι ανταρσίες που δημιουργήθηκαν, στις οποίες πρωτοστατούσαν τα δυο μεγάλα αντιπολιτευτικά κέντρα, η Μάνη στην ηπειρωτική Ελλάδα-Πελοπόννησο, με πρωτεργάτες την οικογένεια των Μαυρομιχαλέων και η Ύδρα στα νησιά, όπου είχαν καταφύγει και πρωταγωνιστούσαν ο Αλέξανδρος Μαυροκορδάτος, ο Ανδρέας Ζαΐμης, ο Σπυρίδων Τρικούπης και ο Ανδρέας Μιαούλης, δημιουργούσαν μια εκρηκτική ατμόσφαιρα στο νεοπαγές Ελληνικό κράτος και οδηγούσαν την πολιτική του Κυβερνήτη σε αδιέξοδο. Όπως ο Απόστολος Βακαλόπουλος αναφέρει, σπάνια πολιτικός άνδρας βρέθηκε στη δύσκολη θέση του Καποδίστρια. Τα ανυπέρβλητα -οικονομικά κυρίως- εμπόδια που συναντούσε, η εχθρότητα των διαφόρων παραγόντων, η αδιαλλαξία των αντιπολιτευομένων του και τέλος η αναρχία δεν τον ξεμάκρυναν από τον δρόμο που είχε χαράξει και τον νόμιζε σωστό, να υψώσει δηλαδή την Ελλάδα στην σειρά των πολιτισμένων Ευρωπαϊκών κρατών<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Φρ. Θίρς, Η Ελλάδα του Καποδίστρια, Αθήνα 1972, τ. 2, σ. 63

<sup>38</sup> Στ. Παπαγεωργίου, ό. π., σ. 212

<sup>39</sup> Γ. Α. Μάουερ, ό. π., σ. 316

<sup>40</sup> Απ. Βακαλόπουλος, ό. π., σ. 206

Τελικά, το πρωινό της Κυριακής 27 Σεπτεμβρίου 1831 και περί ώρας 06.35, όταν κατά τη συνήθειά του, ο Κυβερνήτης μετέβαινε εις την εκκλησία του Αγίου Σπυρίδωνος, στην πρωτεύουσα της χώρας, στο Ναύπλιο, έπεσε θύμα επιτυχούς δολοφονικής απόπειρας από τους αδελφούς Γεώργιο και Κωνσταντίνο Μαυρομιχάλη, αδελφού και υιού του Πετρόμπεη, τον οποίο κρατούσε φυλακισμένο ο Καποδίστριας. Από την δολοφονία του Κυβερνήτη και μετά, ξεκινά μια εποχή αναρχίας και του χάους στο νέο Ελληνικό κρατίδιο που λήγει με την έλευση του Όθωνα (1831-1833). Αυθημερόν, με τη δολοφονία του Κυβερνήτη συνήλθε η Γερουσία και συνέστησε-αμφίβολο το πόσο ήταν νομιμοποιημένη για αυτό- τριμελή διοικητική επιτροπή με Πρόεδρο τον αδελφό του αποθανόντος Κυβερνήτη Αυγουστίνο Καποδίστρια και μέλη τον Θεόδωρο Κολοκοτρώνη και τον Ιωάννη Κωλέττη. Η σύνθεση αυτή της τριανδρίας απέβλεπε να ικανοποιήσει αφενός μεν τους προσωπικούς θαυμαστές και τους φίλους του Κυβερνήτη δια του διορισμού του αδερφού του, αφετέρου δε τους Πελοποννησίους και τους Στερεοελλαδίτες δια του διορισμού του Κολοκοτρώνη, αναγνωρισμένου ηγέτη των πρώτων και του Κωλέττη, ηγέτη των δευτέρων<sup>41</sup>. Γρήγορα όμως, εκδηλώθηκαν διενέξεις μεταξύ των μελών και των ομάδων τους. Η όξυνση των παθών μεταξύ των μελών και των ομάδων τους έφθασε σε τέτοιο σημείο, ώστε κατά τη διάρκεια της Ε΄ Εθνοσυνέλευσης στο Άργος (τέλη 1831) να σημειωθούν συγκρούσεις μεταξύ ομάδων στρατιωτών των αντίθετων πολιτικών φρονημάτων. Τελικά, οι εχθροπραξίες έπαψαν και οι συνταγματικοί (οπαδοί του Κωλέττη) αποσύρθηκαν στην Κόρινθο και από εκεί στα Μέγαρα.

Στο μεταξύ, οι Μεγάλες Δυνάμεις έσπευσαν να εκλέξουν ηγεμόνα και να ρυθμίσουν οριστικά τη διεθνή θέση της Ελλάδος με τη συνθήκη της 7<sup>ης</sup> Μαΐου 1832, σύμφωνα με την οποία η επικράτεια αποτελεί ανεξάρτητη κληρονομική μοναρχία κατά τάξη πρωτοτοκίας με πρώτο Μονάρχη τον Όθωνα, δευτερότοκο γιό του Βασιλιά Λουδοβίκου του Α΄ της Βαυαρίας, που θα κηρυχθεί ενήλικος, όταν συμπληρώσει το εικοστό έτος της ηλικίας του, δηλαδή στις 20 Μαΐου/ 1<sup>η</sup> Ιουνίου 1835.

Στο Ελληνικό κρατίδιο, με την είδηση της εκλογής του Όθωνα, η οποία έφθασε στην Ελλάδα κατά τα τέλη Ιανουαρίου 1832, η απειλή μιας νέας αναμετρήσεως μεταξύ των αντιπάλων ομάδων φάνηκε ότι επρόκειτο να αποφευχθεί. Πραγματικά, η κάθοδος των συνταγματικών στην Πελοπόννησο παίρνει μορφή ειρηνική ενώ παραιτείται ο Αυγουστίνος Καποδίστριας και σχηματίζεται νέα,

<sup>41</sup> Σπ. Μαρκεζίνης, *Πολιτική ιστορία της νεωτέρας Ελλάδος*, Αθήνα 1966, τ. 1, σ. 88



επταμελής, Διοικητική Επιτροπή με μέλη από αντιπροσώπους και των τριών κομμάτων (Αγγλικό, Ρωσικό, Γαλλικό). Όμως τα προβλήματα της χώρας δεν σταμάτησαν εκεί. Με άδειο το δημόσιο ταμείο και τα στρατεύματα να πρέπει να έχουν πληρωθεί, να έχουν ντυθεί και να έχουν συντηρηθεί. Μπροστά στην αδυναμία της διοικητικής επιτροπής να το πράξει οι καπετάνιοι άρχισαν να καταπιέζουν τους χωρικούς και τους κατοίκους των πόλεων που απελπισμένοι εγκατέλειψαν τις εστίες τους και βρήκαν καταφύγιο στα βουνά. Παράλληλα, τα μέλη της διοικητικής επιτροπής διαφωνούσαν μεταξύ τους και δεν συνέρχονταν τακτικά σε συνεδριάσεις και έτσι δεν γινόταν απαρτία για τη λήψη κάποιας απόφασης<sup>42</sup>.

Με την εθνοσυνέλευση της Πρόνοιας (1832) με μέλη κυρίως του συνταγματικούς κηρύχθηκε γενική αμνηστεία και επικυρώθηκε η εκλογή του Όθωνα, αλλά επειδή η Γερουσία είχε αντίθετη άποψη, το σώμα της οποίας αποτελούσαν κυρίως κυβερνητικοί (οπαδοί του Καποδίστρια- Κολοκοτρώνη), η εθνοσυνέλευση αποφάσισε την κατάργησή της. Η άστοχη αυτή πράξη της εθνοσυνέλευσης προκάλεσε το ναυάγιο του συμφιλιωτικού έργου, που είχε αρχίσει με την κήρυξη της αμνηστείας, και προκάλεσε την αγανάκτηση των πρεσβευτών των Μεγάλων δυνάμεων. Αλλά και η ίδια η εθνοσυνέλευση στις 10/22 Αυγούστου 1832 διαλύεται πραξικοπηματικά από απελπισμένους στρατιώτες που ζητούσαν να πληρωθούν. Μετά από λίγες ημέρες αυτοδιαλύθηκε και η διοικητική επιτροπή με αποτέλεσμα η αναρχία να βασιλεύει στον τόπο. Εκείνοι που υποτυπωδώς διοικούσαν ήταν πια οι γραμματείς των Υπουργείων: αυτοί αλληλογραφούσαν με την Βαυαρία και αυτοί αντιμετώπιζαν την κατάσταση, επικαλούμενοι τον οίκτο των πρεσβευτών και υποτασσόμενοι στις εντολές και στις επιπλήξεις τους.

Μετά από παρέμβαση των πρεσβευτών των Μεγάλων Δυνάμεων συνήλθαν τα μέλη της καταργημένης Γερουσίας και αντικατέστησαν τη επταμελή διοικητική επιτροπή δημιουργώντας μια νέα τριμελή αποτελούμενη από τον Αλέξανδρο Ζαΐμη, ως Πρόεδρο, τον Ιωάννη Κωλέττη και τον Ανδρέα Μεταξά, αντιπροσώπους των τριών κομμάτων του Αγγλικού, του Γαλλικού και του Ρωσικού αντίστοιχα. Και αυτή

<sup>42</sup> Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι οι επίσημες πράξεις της διοικητικής επιτροπής δημοσιεύονταν στην Εθνική Εφημερίδα που διαδέχθηκε τη «Γενική Εφημερίδα της Ελλάδος» η οποία είχε τη συντομογραφία Γενική Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΓΕΚ), σε μια προσπάθεια των μελών της επιτροπής να δηλώσουν, με την αλλαγή στον τίτλο, την πολιτική μεταβολή που θα υπήρχε στα πράγματα της χώρας μετά την παραίτηση του Αυγουστίνου Καποδίστρια. Η έκδοση της εφημερίδας αυτής ξεκίνησε στις 18 Απριλίου 1832 στο Ναύπλιο και συνεχίστηκε έως την 1<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 1833, οπότε άρχισε να κυκλοφορεί η «Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος» και το κάθε φύλλο της ονομαζόταν φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ).

όμως η επιτροπή δεν είχε κανένα κύρος και κανένας δεν πειθάρχησε στις εντολές της, Επιπλέον, τα μέλη της δεν συμφωνούσαν στη λήψη των αποφάσεων με αποτέλεσμα να χαθεί και η σκιά της κυβερνητικής εξουσίας και η αναρχία αποκορυφώθηκε.

## Δ' Κεφάλαιο

### Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο βασιλείας του Όθωνα. Η περίοδος της απόλυτης μοναρχίας (1833-1843)

#### 4.1. Τα πρώτα Βασιλικά διατάγματα της Αντιβασιλείας

Όταν λοιπόν στις 25 Ιανουαρίου/ 6 Φεβρουαρίου 1833 έφθασε ο Όθων στην Ελλάδα, συνοδευόμενος από τα τρία μέλη της Αντιβασιλείας, τον Armansperg, τον Mauet και τον Heideck, βρήκε την χώρα σε πλήρη αναρχία. Ο πρώτος «*Βασιλεύς της Ελλάδος*» έφερε μαζί του ένα μικρό αριθμό Βαυαρών αξιωματικών που θα ασχολούνταν με την αναδιοργάνωση του Ελληνικού λαού αλλά και 3.500 Βαυαρούς στρατιώτες, την μισθοδοσία, τον οπλισμό και την εξάρτηση των οποίων έπρεπε να αποπληρώσει το νέο Ελληνικό βασίλειο. Παράλληλα, με την εγγύηση των Μεγάλων Δυνάμεων, ο νέος βασιλιάς σύναψε δάνειο με γνωστό τραπεζικό οίκο της Ευρώπης για χρηματικό ποσό 60.000.000 φράγκων ενώ κάθε μια από τις Μεγάλες Δυνάμεις είχε εγγυηθεί το 1/3 του ποσού. Το δάνειο αυτό καταβλήθηκε σε τρεις δόσεις των 20.000.000 φράγκων η κάθε μια και η πρώτη χορηγήθηκε άμεσα με την άφιξη του Όθωνα στην Ελλάδα ενώ η δεύτερη και η τρίτη θα καταβάλλονταν πιο μετά, σε τακτά χρονικά διαστήματα, ανάλογα με τις κρατικές ανάγκες. Όμως το Ελληνικό δημόσιο θα ήταν αναγκασμένο να διαθέσει τις πρώτες εισπράξεις για την πληρωμή των τόκων με την άφιξη της Αντιβασιλείας, ρήτρα που αποτελούσε παράβαση των αρχών του Διεθνούς Δικαίου και επέβαλλε ένα είδος διεθνούς οικονομικού ελέγχου στην οικονομική πολιτική της Ελλάδος. Επίσης, θα έπρεπε να καταβληθούν στην Τουρκία 13.333.333 φράγκα για την παραχώρηση της επαρχίας της Λαμίας στα όρια του νέου Ελληνικού κράτους.

Έχοντας επομένως τα χρήματα για τις πρώτες ανάγκες του κράτους και στρατό για να επιβάλει την τάξη και να διαλύσει την αναρχία, η Αντιβασιλεία ξεκίνησε να παίρνει τα πρώτα μέτρα για την ανόρθωση και την οργάνωση του κράτους. Μέσα σε είκοσι μέρες εκδόθηκε το πρώτο βασιλικό διάταγμα, με το οποίο οι Αντιβασιλείς γνωστοποίησαν στον Ελληνικό λαό, ότι πρώτιστο μέλημά τους ήταν η θέσπιση των απαιτούμενων Νόμων και η δημιουργία των κατάλληλων θεσμών για τη λειτουργία του νέου Ελληνικού κράτους. Το μέλημά τους αυτό, γνωστοποίησαν στον Ελληνικό λαό, με το υπ' αριθμ. 1 Βασιλικό διάταγμα. Με το υπ' 2 Β.Δ. (Βασιλικό Διάταγμα) ιδρύθηκε την 1 Φεβρουαρίου 1833 (Ι.Η.)/13 Φεβρουαρίου 1833

(Γ.Η.) η «*Εφημερίς της Κυβερνήσεως*». Τα δυο αυτά Βασιλικά Διατάγματα δημοσιεύθηκαν στο υπ' αριθ. 1 φύλλο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως (Φ.Ε.Κ.) στις 16/28 Φεβρουαρίου 1833 και ειδικότερα στο άρθρο 1 ανέφερε:

«Άρθ. 1. Όλοι οι φέροντες την ήμετέραν ύπογραφην νόμοι και διατάγματα, όλαι αι δημοσιότητος χρήζουσαι διατάξεις και διακηρύξεις των ήμετέρων ύπουργείων, έτι δέ αι περι διορισμών και προβιβασμών εις τας δημοσίους ύπηρεσίας, και αι περι παραιτήσεων ειδοποιήσεις, θέλουν δημοσιεύεσθαι τοῦ λοιποῦ δια μιᾶς έπισήμου έφημερίδος, ήτις θέλει φέρει τὸ ὄνομα Έφημερίς τῆς Κυβερνήσεως τοῦ Βασιλείου τῆς Έλλάδος, και εκδίδεσθαι ὑπὸ τὴν έφορίαν τοῦ ήμετέρου ἐπὶ τῶν Έσωτερικῶν Γραμματέως τῆς Έπικρατείας.»

— Β.Δ. αρ.2, *Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως*, Αρ.1 16/28 Φεβρουαρίου 1833

Η «*Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος*» μέχρι τις 5 Νοεμβρίου 1834 (αριθ. φύλλου 40), εκδιδόταν στο Ναύπλιο, ενώ από τις 21 Δεκεμβρίου 1834, μετά τη μεταφορά της πρωτεύουσας του νεοσύστατου Ελληνικού κράτους, συνέχισε η έκδοσή της στην Αθήνα, όπου και εξακολουθεί να εκδίδεται από το πρώην Βασιλικό και ήδη Εθνικό Τυπογραφείο αδιαλείπτως, μέχρι σήμερα. Ο επίσημος τίτλος της σήμερα είναι "*Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας*". Από την πρώτη ημέρα της έκδοσής της στις 16/28 Φεβρουαρίου 1833 και μέχρι τον Ιούνιο του 1835, δηλαδή κατά τη διάρκεια της Αντιβασιλείας, η τότε «*Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος*» εκδιδόταν δίγλωσση. Κάθε σελίδα περιελάμβανε δύο στήλες, η αριστερή στήλη ήταν γραμμένη στην ελληνική και η δεξιά στη γερμανική γλώσσα. Και τα δύο κείμενα είχαν την ίδια ισχύ.

Άμεσα η Αντιβασιλεία, άρχισε να οργανώνει και την διοίκηση της χώρας προχωρώντας στην έκδοση βασιλικών διαταγμάτων για την διοικητική διαίρεση της χώρας και την επανασύσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το Βασιλικό Διάταγμα της 3<sup>ης</sup> Απριλίου του 1833, το οποίο δημοσιεύτηκε στο υπ' αριθμ. 12/06-04-1833 ΦΕΚ, με τίτλο «Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της Διοικήσεώς του», το Ελληνικό Βασίλειο διαιρέθηκε σε δέκα Νομούς και σαράντα δυο επαρχίες, ενώ η κάθε επαρχία θα διαιρείται σε Δήμους, των οποίων η έκταση θα προσδιοριστεί με μεταγενέστερο διάταγμα<sup>43</sup>. Οι δέκα Νομοί αυτοί και οι επαρχίες που ανήκουν σε κάθε

<sup>43</sup> Η. Μαυρομούστακου, «Το Ελληνικό κράτος 1833-1871» στην: *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, Αθήνα 2003 τ. 4, σ. 31

Νομό εμφανίζονται αναλυτικά στον παρακάτω πίνακα, με τις πρωτεύουσες αυτών να βρίσκονται εντός παρενθέσεως:

**Πίνακας 3: Διοικητική διαίρεση Ελληνικού Βασιλείου 1833**

<u>ΑΡΙΘΜΟΣ</u>	<u>ΝΟΜΟΣ</u> <u>(ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑ)</u>	<u>ΕΠΑΡΧΙΕΣ (ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΕΣ)</u>
1	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ ΚΑΙ ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ (ΝΑΥΠΛΙΟ)	ΝΑΥΠΛΙΑΣ (ΝΑΥΠΛΙΟ), ΑΡΓΟΥΣ (ΑΡΓΟΣ), ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ (ΚΟΡΙΝΘΟΣ), ΥΔΡΑΣ (ΥΔΡΑ), ΕΡΜΙΟΝΙΔΑΣ (ΣΠΕΤΣΕΣ), ΤΡΟΙΖΗΝΙΑΣ (ΠΟΡΟΣ)
2	ΑΧΑΙΑΣ ΚΑΙ ΗΛΙΔΟΣ (ΠΑΤΡΑΙ)	ΑΙΓΙΑΛΕΙΑΝ (ΒΟΣΤΙΤΣΑ-ΑΙΓΙΟΝ), ΚΙΝΑΙΘΗΣ (ΚΑΛΑΒΡΥΤΑ), ΠΑΤΡΩΝ (ΠΑΤΡΑΙ), ΗΛΕΙΑΝ (ΠΥΛΟΣ ΤΡΙΦΥΛΙΑΚΗ-ΠΥΡΓΟΣ)
3	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ (ΚΥΠΑΡΙΣΣΙΑ)	ΟΛΥΜΠΙΑΝ (ΦΑΝΑΡΙΟΝ), ΤΡΙΦΥΛΙΑΣ (ΑΡΚΑΔΙΑ- ΚΥΠΑΡΙΣΣΙΑ), ΜΕΘΩΝΗΣ (ΜΕΘΩΝΗ), ΜΕΣΣΗΝΗΣ (ΑΝΔΡΟΥΣΑ), ΚΑΛΑΜΩΝ (ΚΑΛΑΜΑΤΑ)
4	ΑΡΚΑΔΙΑΣ (ΤΡΙΠΟΛΙΤΣΑ)	ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΕΩΣ (ΛΕΟΝΤΑΡΙΟΝ), ΜΑΝΤΙΝΕΙΑΣ (ΤΡΙΠΟΛΙΤΣΑ), ΓΟΡΤΥΝΗΣ (ΚΑΡΥΤΑΙΝΑ), ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ (ΠΡΑΣΤΟΣ),
5	ΛΑΚΩΝΙΑΣ (ΜΥΣΤΡΑΣ- ΣΠΑΡΤΗ)	ΛΑΚΕΔΑΙΜΟΝΩΣ (ΜΥΣΤΡΑΣ- ΣΠΑΡΤΗ), ΕΠΙΔΑΥΡΟΥ- ΛΙΜΗΡΑΣ (ΜΟΝΕΜΒΑΣΙΑ), ΓΥΘΕΙΟΥ (ΜΑΡΑΘΩΝΗΣΙ- ΓΥΘΕΙΟΝ), ΟΙΤΥΛΟΥ (ΟΙΤΥΛΟ)
6	ΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ ΚΑΙ	ΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ (ΑΣΤΑΚΟΣ-

	ΑΙΤΩΛΙΑΣ (ΒΡΑΧΟΧΩΡΙΟΝ- ΑΓΡΙΝΙΟΝ)	ΔΡΑΓΑΜΕΣΤΟΝ), ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ (ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ), ΝΑΥΠΑΚΤΙΑΣ (ΝΑΥΠΑΚΤΟΣ), ΑΓΡΙΝΙΟΥ (ΒΡΑΧΟΧΩΡΙΟΝ-ΑΓΡΙΝΙΟΝ), ΚΑΛΛΙΔΡΟΜΗΣ (ΚΑΡΠΕΝΗΣΙ),
7	ΦΩΚΙΔΟΣ ΚΑΙ ΛΩΚΡΙΔΟΣ (ΣΑΛΩΝΑ- ΑΜΦΙΣΣΑ)	ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ (ΖΗΤΟΥΝΙΟΝ- ΛΑΜΙΑ), ΔΩΡΙΔΟΣ (ΛΙΔΩΡΙΚΙ), ΛΟΚΡΙΔΑ (ΑΤΑΛΑΝΤΗ), ΠΑΡΝΑΣΙΔΟΣ (ΣΑΛΩΝΑ- ΑΜΦΙΣΣΑ)
8	ΑΤΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΒΟΙΩΤΙΑΣ (ΑΘΗΝΑΙ)	ΑΙΓΙΝΑΣ (ΑΙΓΙΝΑ), ΜΕΓΑΡΙΔΟΣ (ΜΕΓΑΡΑ), ΑΤΤΙΚΗ (ΑΘΗΝΑΙ), ΘΗΒΩΝ (ΘΗΒΑΙ), ΛΕΒΑΔΙΑΣ (ΛΕΒΑΔΙΑ)
9	ΕΥΒΟΙΑΣ (ΧΑΛΚΙΔΑ)	ΧΑΛΚΙΔΟΣ (ΧΑΛΚΙΔΑ), ΚΑΡΥΣΙΑΣ (ΚΑΡΥΣΤΟΣ), ΒΟΡΕΙΩΝ ΣΠΟΡΑΔΩΝ (ΣΚΟΠΕΛΟΣ)
10	ΚΥΚΛΑΔΩΝ (ΕΡΜΟΥΠΟΛΗ ΕΠΙ ΤΗΣ ΝΗΣΟΥ ΣΥΡΟΥ)	ΑΝΔΡΟΥ (ΑΝΔΡΟΣ), ΤΗΝΟΥ-ΜΕ ΜΥΚΟΝΟ ΚΑΙ ΔΗΛΟ (ΤΗΝΟΣ), ΣΥΡΟΥ (ΕΡΜΟΥΠΟΛΗ), ΚΥΘΝΟΥ-ΜΕ ΚΙΑ ΚΑΙ ΣΕΡΙΦΟ (ΘΕΡΜΙΑ- ΚΥΘΝΟΣ), ΜΗΛΟΥ- ΜΕ ΚΙΜΩΛΟ, ΣΙΦΝΟ, ΦΟΛΕΓΑΝΔΡΟ, ΣΙΚΙΝΟ (ΜΗΛΟΣ), ΘΗΡΑΣ- ΜΕ ΙΟ, ΑΝΑΦΗ ΚΑΙ ΑΜΟΡΓΟ (ΦΗΡΑ ΕΠΙ ΘΗΡΑΣ), ΝΑΞΟΥ- ΜΕ ΠΑΡΟ ΚΑΙ ΑΝΤΙΠΑΡΟ (ΝΑΞΟΣ)

Σύμφωνα με το άρθρο 14 του ίδιου Β.Δ. ορίζονται οι Γραμματείες ως τα πρώτα όργανα διοικήσεως της Επικρατείας, ενώ με το άρθρο 15 συστήνεται Συμβούλιο της Επικρατείας για τη συζήτηση των σπουδαιότερων του κράτους υποθέσεων και για τη λύση των διοικητικών αμφισβητήσεων. Με το άρθρο 16 ορίζεται ότι τον κάθε Νομό θα τον διοικεί ένα ανώτατο διοικητικό όργανο που ονομάζεται Νομάρχης. Ο Νομάρχης θα διοικεί το Νομό με τη συνδρομή του

Νομαρχιακού Συμβουλίου, το οποίο θα ψηφίζεται από τους κατοίκους του Νομού. Την διοίκηση της κάθε επαρχίας αναλαμβάνει ο Έπαρχος, ο οποίος υπάγεται διοικητικά στο Νομάρχη και διοικεί με τη συνδρομή του Επαρχικού Συμβουλίου, το οποίο ψηφίζεται από τους κατοίκους της Επαρχίας (άρθρο 17).

Όσον αφορά τους Δήμους, αυτοί θα διοικούνται από έναν δημογέροντα, ο οποίος θα προτείνεται από τους δημότες και η εκλογή του θα επικυρώνεται είτε άμεσα από το Βασιλιά είτε από τον Νομάρχη, του Νομού όπου ανήκει ο κάθε Δήμος. Στην διοίκηση του κάθε Δήμου θα συμμετέχει και ένα δημογεροντικό συμβούλιο το οποίο θα εκλέγεται με ψηφοφορία από τους κατοίκους του Δήμου (άρθρο 18).

Με την Απόφαση της 23<sup>ης</sup> Απριλίου 1833 (ΦΕΚ Α 16/ 28-04-1833), η Αντιβασιλεία διόρισε και τους πρώτους Νομάρχες. Νομάρχης Αργολίδας και Κορινθίας διορίστηκε ο Φραγκίσκος Μαύρος, Αχαΐας και Ήλιδος ο Γεώργιος Γλαράκης, Μεσσηνίας ο Δημήτριος Χρηστίδης, Αρκαδίας ο Κωνσταντίνος Ζωγράφος, Λακωνίας ο Ανδρέας Μεταξάς, Ακαρνανίας και Αιτωλίας ο Αναγνώστης Μοναρχίδης, Φωκίδος και Λοκρίδος ο Ιωάννης Αμβροσιάδης, Αττικής και Βοιωτίας ο Μιχαήλ Σχοινάς, Ευβοίας ο Γεώργιος Αινιάν και Κυκλάδων ο Ιάκωβος Ρίζος Νερουλός.

Ο Νομάρχης και ο έπαρχος διορίζονταν από την Κεντρική Διοίκηση (δηλαδή από την επί των Εσωτερικών γραμματεία, με τη συναίνεση της Αντιβασιλείας), ενώ οι επικεφαλές των πρωτοβάθμιων διοικητικών μονάδων, των δήμων, εκλέγονταν από τους δημότες. Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι ο τρόπος της εκλογής δημάρχων εξασφάλιζε ώστε τελικώς ο εκλεγμένος να είναι, πάντοτε, ευνοούμενος της Κεντρικής Κυβέρνησης. Συγκεκριμένα, το Δημοτικό (Δημογεροντικό) Συμβούλιο μαζί με ισάριθμους εκλέκτορες που ορίζονταν μεταξύ των πλέον φορολογούμενων δημοτών, με έγγεια περιουσία, πρότειναν τρία πρόσωπα υποψηφίων για το δημαρχιακό αξίωμα. Στους μεγάλους Δήμους η τελική επιλογή γινόταν από την Αντιβασιλεία, ενώ στους μικρότερους την επιλογή έκανε η επί των Εσωτερικών Γραμματεία (δηλαδή ο Γραμματέας- Υπουργός). Σε περίπτωση που κάποιο πρόσωπο από τους υποψήφιους ήταν ανεπιθύμητο, η Κεντρική Διοίκηση είχε το δικαίωμα να το διαγράψει. Έτσι εξασφάλιζε ότι σε καμία περίπτωση δεν θα ήταν δυνατή η εκλογή προσώπου ανεπιθύμητου ακόμα και στον Δημαρχιακό θώκο<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Στ. Παπαγεωργίου, *ό. π.*, σ. 319

Περαιτέρω, με επόμενα διατάγματα και οδηγίες της επί των εσωτερικών γραμματείας, καθοριζόταν ως σκοπός η διαίρεση σε Δήμους «... η οργανική ανάπτυξις του πολιτικού σώματος και των μερών αυτού και να καταστή απλουστέρα και ευκολότερα η διοικήσεις του κράτους...». Με το Β.Δ. της 26/04/1833 (υπ' αριθμ. 17/04-05-1833 ΦΕΚ) με τίτλο «Περί αρμοδιότητος των Νομαρχών και περί κατά τας Νομαρχίας υπηρεσίας», η Αντιβασιλεία καθόρισε αναλυτικά τα καθήκοντα των Νομαρχών ενώ για τους επάρχους δεν ξέδωσε κανένα διάταγμα που να αναφέρει τα καθήκοντά τους. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 1, στους Νομάρχες «... ανατίθεται η Ανωτάτη διεύθυνσις της Διοικήσεως του Νομού, εξαιρουμένων εκείνων των διοικητικών κλάδων, οίτινες δι' ιδιαιτέρων ορισμών ανετέθησαν εις την αρμοδιότητα άλλων Αρχών ». Τα γενικά καθήκοντά τους ήταν α)να εφαρμόζουν τους Νόμους και τα διατάγματα τα οποία αφορούν αντικείμενα της αρμοδιότητάς τους και β)να βοηθούν την Κυβέρνηση στο να στερεώσει και να επαυξήσει την πρόοδο και την τάξη (Άρθρο 6). Οι Νομάρχες είχαν την εξουσία να εκδίδουν αυθαίρετα διατάγματα, να φορολογούν τους διοικούμενους, να μεταχειρίζονται μέσα βίας, να δίνουν ποινές, μόνο σε εκείνες τις περιπτώσεις που το επιτρέπουν οι Νόμοι και τα διατάγματα ενώ πάντα έπρεπε να θυμούνται ότι δεν έχουν παρά νομοτελεστική εξουσία (Άρθρο 9). Στα επόμενα άρθρα (Άρθρα 10-13) του διατάγματος προχωρούσε σε αναλυτική απαρίθμηση όλων των καθηκόντων των Νομαρχών.

#### **4.2. Ο Νόμος περί συστάσεως Δήμων**

Το Βασιλικό διάταγμα της 26<sup>ης</sup> Απριλίου του 1833 παραμένει έως σήμερα κείμενο μεγάλης ιστορικής σημασίας για το νέο Ελληνικό κράτος διότι υπήρξε το πρώτο κείμενο για την οργάνωση της Περιφερειακής Διοίκησης του Ελληνικού κράτους, αφού εισήγαγε για πρώτη φορά το Νομαρχιακό σύστημα Διοίκησης, το οποίο εάν και δεν εφαρμόστηκε τελικά, επρόκειτο να αποτελέσει παράδοση του Περιφερειακού μας συστήματος τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόσφατα, μόλις το 2010, με τον Νόμο του Καλλικράτη (Νόμος 3852/2010) καταργήθηκαν οι Νομαρχίες και πήραν την θέση τους οι Περιφερειακές Ενότητες οι οποίες συγκροτούν με τη σειρά τους τις Περιφέρειες. Το σύστημα των Νομαρχιών, που δημιούργησε το ως άνω Β.Δ. είχε βασιστεί στο πρότυπο της διοικητικής διαίρεσης του Γαλλικού κράτους σε Νομούς (departements) , επαρχίες (districts) και κοινότητες (communes).



Με το Β.Δ. της 27/12/1833 με τίτλο «Νόμος περί συστάσεως Δήμων» (υπ' αριθμ. 3/ 10-01-1834 ΦΕΚ), η Αντιβασιλεία καθόριζε το πλαίσιο πάνω στο οποίο θα λειτουργούσαν οι Δήμοι. Η επεξεργασία των σχεδίων για την σύνταξη του Νόμου είχε ανατεθεί στον Karl Von Abel. Το σχέδιο Νόμου συντάχθηκε αρχικά στη Γερμανική Γλώσσα και στη συνέχεια μεταφράστηκε στην Ελληνική. Υποβλήθηκε στη Γραμματεία των Εσωτερικών συνοδευόμενο από αιτιολογική έκθεση για να συζητηθεί στη συσταθείσα επί τούτου πενταμελή γνωμοδοτική επιτροπή. Η επιτροπή τελείωσε τις εργασίες της τον Οκτώβριο του 1833 και κατέθεσε το Νομοσχέδιο «περί σχηματισμού και διαιρέσεως των Δήμων» στη Γραμματεία των Εσωτερικών. Το Υπουργικό Συμβούλιο, αφού εξέτασε λεπτομερώς το Νομοσχέδιο, και τις παρατηρήσεις της Επιτροπής, αποφάσισε ομόφωνα, ότι το Νομοσχέδιο είναι εφαρμόσιμο στην Ελλάδα, γιατί είναι σύμφωνο με τα ήθη και τα έθιμα του λαού αυτής της χώρας. Έχει και αυτός ο Νόμος μεγάλη ιστορική σημασία για τη χώρα μας γιατί τον πρώτο Νόμο του Ελληνικού Κράτους για την Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Το προαναφερόμενο Βασιλικό διάταγμα, το οποίο με ορισμένες τροποποιήσεις ίσχυσε μέχρι το 1912, δημιούργησε ένα σύγχρονο για την εποχή πλέγμα τοπικής εξουσίας στη χώρα. Οι βασικές τομές που εισήγαγε στη διοικητική οργάνωση της χώρας αφορούσαν τον σχηματισμό των Δήμων (η αύξηση των Δήμων από 250 σε 442, με 27 Α τάξης, 356 Β τάξης και 59 Γ τάξης, έγινε μετά την προσάρτηση στην Ελλάδα των επαρχιών της Θεσσαλίας και της Ηπείρου αρκετά χρόνια αργότερα), τη θεσμική τους οργάνωση, τη διάκριση των δημοτών σε ενεργούς και μη και το σύστημα εκλογής των δημοτικών αρχών. Το εκλογικό αυτό σύστημα ήταν το μόνο μέχρι της καθιέρωσης των βουλευτικών εκλογών, δέκα χρόνια αργότερα. Η νομοθετική αυτή ρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης σημείωσε μεγάλη επιτυχία, αν κρίνει κανείς από το γεγονός ότι ίσχυσε, με ελάχιστες μεταβολές, για ογδόντα περίπου χρόνια<sup>45</sup>. Αλλά ας παρακολουθήσουμε αναλυτικά τα όσα ανέφερε:

Σύμφωνα με τα άρθρα 1, 4, 5, 7 και 8 του Β.Δ. η επικράτεια διαιρέθηκε σε Δήμους που διακρίνονταν σε τρεις τάξεις ανάλογα προς τον πληθυσμό τους. Δήμοι Α' τάξης ήταν αυτοί που είχαν τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, δήμοι β' τάξης ήταν αυτοί που είχαν τουλάχιστον 2.000 κατοίκους, δήμοι γ' τάξεως όλοι οι υπόλοιποι. Το κάθε χωριό που είχε τουλάχιστον 300 κατοίκους μπορούσε να σχηματίσει Δήμο με

<sup>45</sup> Ευρ. Μπεσίλα- Βήκα, *ό. π.*, σ. 201

δική του Δημοτική Αρχή. Μικρότερα χωριά τα όποια είναι κοντά μεταξύ τους και με επικεφαλής το μεγαλύτερο χωριό, μπορούσαν να ενωθούν μεταξύ τους και να σχηματίσουν Δήμους τουλάχιστον 300 κατοίκων. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μόνο μπορούσε να σχηματισθεί Δήμος σε χωριό κάτω των 300 κατοίκων. Ο σχηματισμός και η διαίρεση των Δήμων ήταν αρμοδιότητα του Βασιλιά, ενώ οποιαδήποτε αλλαγή του τρόπου διαίρεσης μελλοντικά, απαιτούσε προηγούμενη γνωμοδότηση του αρμόδιου Δημοτικού Συμβουλίου, καθώς και του Επαρχιακού και Νομαρχιακού Συμβουλίου.

Το άρθρο 13 του ως άνω Βασιλικού Διατάγματος όριζε ποιοι είχαν δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές. Σύμφωνα με αυτό, δικαίωμα του «ψηφοφορείν και εκλέγεσθαι» είχαν όσοι δημότες είχαν υπερβεί το 25<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους, ζούσαν μόνιμα στον Δήμο όπου θα ψήφισαν και ζούσαν ανεξάρτητα και είχαν δώσει όρκο υποταγής στο Βασιλικό Διάταγμα της 30<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1833. Όμως από αυτούς εξαιρούνταν και άρα απαγορευόταν να ψηφίσουν, α) οι γυναίκες, β) όσοι στερούνταν την ελεύθερη διαχείριση της περιουσίας τους, γ) οι κατηγορούμενοι για οποιοδήποτε έγκλημα, και δ) όσοι δια αποφάσεως ποινικού δικαστηρίου είχαν στερηθεί τα πολιτικά τους δικαιώματα, είχαν στερηθεί δηλαδή το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Επομένως, από τα ανωτέρω συνάγεται ότι δικαίωμα ψήφου είχαν ελάχιστοι δημότες και επειδή έπρεπε να έχουν ορκιστεί πίστη και υποταγή στο Β.Δ. της 30<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1833 έπρεπε να είναι και άτομα τα οποία υποστήριζαν την Αντιβασιλεία και τον νέο Βασιλιά Όθωνα.

Στα άρθρα 15 και 18 του ως άνω Βασιλικού Διατάγματος αναφέρονταν όλα τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των Δήμων. Αυτές ήταν οι εξής:

A) Ο Δήμος έπρεπε να εκτελεί με βάση τους Νόμους της Κεντρικής Διοίκησης καθήκοντα τοπικής και αγορανομικής Αστυνομίας, καθώς και να προβαίνει στη θέσπιση των αναγκαίων δαπανών για την επιτυχή εκτέλεση αυτών των καθηκόντων

B) Η ορθή διαχείριση της δημοτικής περιουσίας

Γ) Η ίδρυση και λειτουργία προκαταρκτικών σχολείων

Δ) Η κατασκευή ή η ενοικίαση και διατήρηση των απαραίτητων δημοτικών καταστημάτων.

E) Η κατασκευή και λειτουργία των δημοτικών οδών, γεφυρών, υδραγωγείων και φρεάτων

ΣΤ) Η τοποθέτηση και η διατήρηση των οροθετικών σημείων των αγρών του Δήμου

Ζ) Η κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση των αγωγών ύδρευσης και αποχέτευσης.

Η) Ο καθορισμός των δαπανών για τις δημοτικές εκλογές

Θ) Η απόδοση των επιβαλλομένων εις την δημοτική περιουσία φόρων και παντός άλλου δημοσίου βάρους.

Ι) Να συλλέγουν και να αποδέχονται όλες τις συνδρομές που πηγάζουν από σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών.

Στη συνέχεια και στα άρθρα 20-26 του Β.Δ. αναλύονταν όλα τα σχετικά θέματα με την δημοτική περιουσία. Σύμφωνα με τα άρθρα αυτά, όλη η δημοτική περιουσία ανήκε στην ολομέλεια των δημοτών, ενώ ήταν και αναπαλλοτρίωτη. Μπορούσε όμως να εκποιηθεί μέρος της περιουσίας του Δήμου, προς εκπλήρωση δημοτικών υποχρεώσεων για αναπόφευκτη ανάγκη, αλλά και για προφανή του Δήμου ωφέλεια από οικονομικούς λόγους εφόσον τηρούνταν όλοι οι νόμιμοι τύποι. Επιπλέον, η δημοτική περιουσία μπορούσε και να διαμοιρασθεί προς επαύξηση της καλλιέργειας και της αυτάρκειας σε αγροτικά αγαθά του Δήμου. Όλο το δημοτικό εισόδημα διατίθονταν για τις ανάγκες του Δήμου και σε περίπτωση που σε κάποιους Δήμους αυτό δεν έφθανε τότε μπορούσαν να το καλύψουν με έρανο μεταξύ των πολιτών, με έμμεσους φόρους ή με υποχρεωτική δωρεάν εργασία των δημοτών.

Σύμφωνα με το άρθρο 38 του ως άνω Βασιλικού Διατάγματος στους Δήμους απαγορεύονταν οι Συνελεύσεις των Δημοτών. Την εξουσία, την ασκούσαν ο Δήμαρχος, ο πάρεδρος και το δημοτικό συμβούλιο. Όπως είδαμε, ο πληθυσμός του κάθε Δήμου καθόριζε την τάξη του, και η τάξη στην οποία ανήκε καθόριζε τον αριθμό των παρέδρων και των Δημοτικών συμβούλων που μπορούσε να εκλέξει ως Δήμος. Το άρθρο 39 όριζε τον αριθμό συμβούλων και παρέδρων που μπορούσε να εκλέξει ο κάθε Δήμος. Στους Δήμους Α΄ τάξης η Δημοτική αρχή μπορούσαν να εκλεγούν εκτός από το Δήμαρχο, τέσσερεις έως έξι πάρεδροι και δημοτικό συμβούλιο με δέκα οκτώ μέλη. Στους Δήμους Β΄ τάξεως μπορούσαν να εκλεγούν ο Δήμαρχος, δυο έως τέσσερεις πάρεδροι και δημοτικό συμβούλιο με δώδεκα μέλη. Στους Δήμους Γ΄ τάξεως, μπορούσαν να εκλεγούν ο Δήμαρχος, ένας πάρεδρος και εξαμελές δημοτικό συμβούλιο.

Τα επόμενα άρθρα 40- 44 όριζαν τα καθήκοντα του Δημάρχου. Ο Δήμαρχος ήταν η πρώτη εκτελεστική αρχή του Δήμου και υπεύθυνος για την διεκπεραίωση όλων των τοπικών δημοτικών υποθέσεων. Είχε τα καθήκοντα τοπικού Αστυνόμου και διοικούσε το Δήμο με βάση τους Νόμους και τα διατάγματα της Κεντρικής

Κυβέρνησης. Όφειλε να εκτελεί τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου που άνηκαν στην αρμοδιότητά του να ελέγχει την είσπραξη των εσόδων από το δημοτικό εισπράκτορα και να δίνει οδηγίες στο προσωπικό του Δήμου για καλύτερη διεκπεραίωση των εργασιών τους (άρθρο 40).

Ο Δήμαρχος δεν λάμβανε συγκεκριμένα χρήματα ως μισθό, ενώ το Δημαρχιακό αξίωμα του δινόταν «τιμής ένεκεν». Δινόταν όμως σε αυτόν μια ορισμένη ποσότητα χρημάτων που αφορούσε την πληρωμή των υπαλλήλων του Δήμου, καθώς και κάθε άλλη δαπάνη για την εκπλήρωση των αναγκών του Δήμου. Από τα χρήματα αυτά ήταν υποχρεωμένος να παρακρατά τα απαιτούμενα κατ' αυτόν για τον μισθό του. Για την διαχείριση αυτών των χρημάτων δεν ήταν υποχρεωμένος να δίνει αναφορά σε κανέναν (άρθρο 41). Στις αρμοδιότητες του Δημάρχου ήταν και ο διορισμός των υπαλλήλων του Δήμου αλλά δεν είχε την εξουσία να κάνει μόνιμους διορισμούς. Ο διορισμός των Αστυνομικών γινόταν από το Βασιλιά μετά από γνωμοδότηση του Δημάρχου.

Η θητεία του Δημάρχου ήταν τριετής (άρθρο 43) ενώ προβλεπόταν παύση του Δημάρχου πριν τη λήξη της θητείας του. Η παύση γινόταν με απόφαση του Βασιλιά μετά από γνωμοδότηση του Υπουργικού Συμβουλίου ή μετά από Δικαστική Απόφαση. Ο Νομάρχης είχε το δικαίωμα να παύσει το Δήμαρχο προσωρινά σε κατεπείγουσες περιπτώσεις, όφειλε δε αυτό να το αναφέρει εντός τριών ημερών στην Γραμματεία της Επικρατείας με αιτιολογική έκθεση. Η Γραμματεία όφειλε εντός τριών ημερών να διατάξει την αποκατάσταση του πεπαυμένου Δημάρχου ή να ζητήσει την καθαίρεσή του από τον Βασιλιά (άρθρο 44).

Τα καθήκοντα των Παρέδρων αναφέρονταν στα επόμενα άρθρα 45- 48. Οι Πάρεδροι ήταν βοηθοί του Δημάρχου για την εκτέλεση των καθηκόντων του (άρθρο 45). Εάν ο Δήμαρχος δεν μπορεί για κάποιο λόγο να εκτελέσει τα καθήκοντά του, ο Πάρεδρος της πόλης που κατοικεί ο Δήμαρχος τον αντικαθιστούσε στα καθήκοντά του. Σε περίπτωση που υπήρχαν πολλοί Πάρεδροι στην πόλη που κατοικούσε ο Δήμαρχος, ο Βασιλιάς επέλεγε τον Πάρεδρο που θα τον αντικαθιστούσε (άρθρο 47). Οι Πάρεδροι υπηρετούσαν την θέση τους χωρίς να λαμβάνουν μισθό. Εφόσον εκτελούσαν εκτός των ορίων του Δήμου εργασίες τότε λάμβαναν κάποια αποζημίωση. Εφόσον όμως κάποιος Πάρεδρος αντικαθιστούσε το Δήμαρχο στα καθήκοντά του, τότε λάμβανε τα χρήματα που λάμβανε και ο Δήμαρχος για όσο διάστημα τον αντικαθιστούσε (άρθρο 48).

Τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες του Δημοτικού Συμβουλίου αναφέρονταν στα άρθρα 49-60 του προαναφερόμενου Βασιλικού Διατάγματος. Το Δημοτικό Συμβούλιο ήταν συμβουλευτική και συνεπιτηρούσα αρχή που βοηθούσε το Δήμαρχο στο έργο του, όπως όριζε το άρθρο 49. Η σύγκλιση του Δημοτικού Συμβουλίου γινόταν για τους ακόλουθους λόγους (άρθρο 50):

1) Για την ψήφιση του ετήσιου προϋπολογισμού, των τακτικών εξόδων του Δήμου και για τον προσδιορισμό των έκτακτων δαπανών

2) Για την αλλαγή του συστήματος επικαρπίας των κτημάτων που άνηκαν στο Δήμο ή στα «αγαθοεργά» καταστήματα.

3) Για εκποίηση ή ενεχυρίαση των ακινήτων- κτημάτων του Δήμου ή των αγαθοεργών καταστημάτων.

4) Για τη σύναψη συμφωνιών με σκοπό την ανάθεση εκτέλεσης έργων του Δήμου.

5) Για τη σύσταση νέων αγαθοεργών καταστημάτων

6) Για ψήφιση πρότασης με σκοπό την πρόσληψη δημοτικού εισπράκτορα. Το Δημοτικό Συμβούλιο μπορούσε να προτείνει τρεις υποψήφιους από τους οποίους ο Βασιλιάς επέλεγε τον έναν

7) Για τη σύσταση νέων Δημοτικών καταστημάτων

8) Για το διορισμό συνηγόρου ή νομικών συμβούλων που θα εκπροσωπούσαν τον Δήμο στα Δικαστήρια.

9) Για την οικοδόμηση νέων κτισμάτων και επισκευών των κτισμάτων του Δήμου

10) Για τον προσδιορισμό της αντιμισθίας του Δημάρχου και δημιουργία του κανονισμού της μισθοδοσίας των ευρισκομένων στις δημοτικές υπηρεσίες αλλά και την σύσταση νέων δημοτικών υπηρεσιών

11) Για την αποστολή αντιπροσώπων του Δήμου και για την συγκατάβαση σε χορηγήσεις αμοιβών και δώρων.

12) Για την δημιουργία ή μετατροπή του κανονισμού των Δημοτικών εργασιών αλλά και του κανονισμού των δημοτικών εράνων και για την εισαγωγή μέτρων συνεισφοράς των Δημοτών, πέραν των κανονικών.

13) Για την εισαγωγή νέων Δημοτικών φόρων

Το Δημοτικό Συμβούλιο λάμβανε μέρος στις τακτικές δημοτικές εκλογές τις οποίες και διεύθυνε. Κάθε τριετία το Δημοτικό Συμβούλιο συνεργόταν ώστε να εκλέξει ένα Πρόεδρο και ένα γραμματέα («πρωτοκολλιστήν»). Επομένως, Πρόεδρος του

Δημοτικού Συμβουλίου δεν ήταν ο Δήμαρχος αλλά κάποιος από τα μέλη του. Ο Πρόεδρος έπρεπε να συγκαλεί το Δημοτικό Συμβούλιο σε συνεδρίαση και να το διευθύνει. Έπρεπε να συνεννοείται προφορικά με το Δήμαρχο, να θεωρεί τα πρακτικά των συζητήσεων των Δημοτικών Συμβουλίων και να γνωρίζει πάντοτε όλες τις σημαντικές υποθέσεις του Δήμου και όλα όσα αφορούν τα συμφέροντα του Δήμου (άρθρο 52). Το Δημοτικό Συμβούλιο συγκαλούνταν σε συνεδρίαση όσες φορές ο Δήμαρχος ζητούσε από τον Πρόεδρο την σύγκλιση του για κάποιον από τους άνω λόγους ή για κάποιον άλλο πολύ σημαντικό λόγο (άρθρο 53).

Στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου έπρεπε να προσκαλείται πάντα ο Δήμαρχος ή ο αντιπρόσωπος αυτού, ενώ όταν η συζήτηση αφορούσε εκκλησιαστικά ζητήματα ή για εκπαιδευτικά ή φιλανθρωπικά καταστήματα έπρεπε να προσκαλείται και ο εφημέριος του τόπου, όπου υπήρχαν τα ιδρύματα (άρθρο 54). Ο Δήμαρχος, οι πάρεδροι και ο εφημέριος του τόπου, όταν καλούνταν στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου μπορούσαν να εκθέσουν τα αντικείμενα της συσκέψεως, να κάνουν προτάσεις να δίνουν τις απαραίτητες εξηγήσεις αλλά δεν είχαν δικαίωμα ψήφου στις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου. Επίσης, δεν είχαν δικαίωμα να κάνουν παρατηρήσεις στις αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων. Το Δημοτικό Συμβούλιο μπορούσε εφόσον δεν είχε αποκτήσει οριστική άποψη για τα πράγματα να ορίσει ένα εισηγητή για τα θέματα που δεν αποσαφηνιστεί και να αναβάλλει την απόφαση του για άλλη συνεδρίαση (άρθρο 55). Για να είναι έγκυρες οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου απαιτούνταν παρουσία (απαρτία) εις αυτό τουλάχιστον των 2/3 των μελών του και η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων. Οποιαδήποτε απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου που αφορούσε υπόθεση εκτός της δικαιοδοσίας του θεωρούνταν άκυρη (άρθρα 56-57).

Τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου εκλέγονταν για εννέα χρόνια. Όμως κάθε τρία χρόνια γινόταν μερική ανανέωση του κατά 1/3 με το αρχαιότερο 1/3 να εξέρχεται από αυτό και να εισέρχονται αυτοί που κατά αύξουσα σειρά ψήφων και σύμφωνα με τα αποτελέσματα των εκλογών δεν είχαν πετύχει να εκλεγούν. Ο Βασιλιάς διατηρούσε το δικαίωμα να διαλύει το Δημοτικό Συμβούλιο και να προκηρύσσει εκλογές εντός τεσσάρων εβδομάδων. Τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου υπηρετούσαν αφιλοκερδώς την θητεία τους, ενώ λάμβαναν χρηματική αποζημίωση μόνο όταν εργάζονταν για υποθέσεις του Δήμου εκτός των ορίων αυτού (άρθρα 58-60).

Στο έκτο μέρος του Βασιλικού Διατάγματος και στα άρθρα 61-90, περιλαμβάνονταν οι διατάξεις που αφορούσαν την διενέργεια των δημοτικών εκλογών. Αυτές είναι και οι πρώτες διατάξεις που αφορούν την διενέργεια εκλογών στο νέο Ελληνικό κράτος και αφορούν τις δημοτικές αρχές καθώς οι εκλογές για την ανάδειξη βουλευτών θεσπίστηκαν αργότερα.

Στις εκλογές αυτές, είχαν δικαίωμα ψήφου μόνο όσοι δημότες συγκέντρωναν τα χαρακτηριστικά που απαιτούσε το προαναφερόμενο άρθρο 13 του διατάγματος. Όμως, οι δημοτικές αρχές, δηλαδή ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι και οι Δημοτικοί σύμβουλοι δεν εκλέγονταν με ομοίμορφο τρόπο. Οι Δημοτικοί Σύμβουλοι εκλέγονταν αμέσως από τους δημότες που είχαν δικαίωμα ψήφου («εκλογείς»). Στη Συνέλευση των εκλογέων μπορούσαν να παρασταθούν οι περισσότερο φορολογούμενοι δημότες με τέτοιο τρόπο ώστε ο συνολικός αριθμός των μελών της Συνέλευσης να μην ήταν κάτω από 30 και εφόσον υπήρχαν στο Δήμο, τόσοι Δημότες που να είχαν δικαίωμα ψήφου και να υπόκεινταν στη μεγαλύτερη φορολογία (άρθρο 62). Από τους συμμετέχοντες στη συνέλευση δημότες υποχρεωτικά εκλέγονταν τα 2/3 του Δημοτικού Συμβουλίου. Μπορούσαν να αποποιηθούν την συμμετοχή στη συνέλευση και στις εκλογές όσοι δυο φορές είχαν εκλεγεί στο παρελθόν δημοτικοί σύμβουλοι, όσοι είχαν συμπληρώσει το εξηκοστό έτος της ηλικίας τους, όσοι μπορούσαν να αποδείξουν ότι είχαν νοητική ανικανότητα και όσοι ήταν υπάλληλοι της Κυβέρνησης, ιερείς, στρατιωτικοί και διδάσκαλοι σχολείων (άρθρο 64).

Η προκήρυξη των εκλογών γινόταν 15 ημέρες πριν από το Δήμαρχο και αναφέρονταν και η διάρκεια των εκλογών. Ταυτόχρονα γινόταν ανάρτηση στο Δημαρχείο, προς γνώση του κοινού του καταλόγου των δημοτών που είχαν με βάση το άρθρο 13 του διατάγματος, το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Στον κατάλογο αυτό αναγράφονταν πρώτα στη σειρά τα ονόματα εκείνων που υπόκεινταν στην άμεση φορολογία και σημειώνονταν αυτοί που επρόκειτο να συγκροτήσουν τη συνέλευση. Κάθε Δημότης ο οποίος είχε δικαίωμα ψήφου μπορούσε να παραπονεθεί για το εάν στον κατάλογο είχαν καταχωρηθεί ορθά κάποια ονόματα ή είχαν καταχωρηθεί λανθασμένα. Ο Δήμαρχος με τριμελή επιτροπή που είχε διοριστεί από το Δημοτικό Συμβούλιο αποφάσιζε εντός 24 ωρών για τις καταγγελίες αυτές των δημοτών για τον κατάλογο (άρθρα 65-66).

Οι εκλογές διευθύνονταν από την Δήμαρχο ή από έναν Πάρεδρο και από μια διμελή επιτροπή, η οποία εκλεγόταν με ψηφοφορία από το Δημοτικό Συμβούλιο. Ο Γραμματέας του Δημοτικού Συμβουλίου ή εάν δεν υπήρχε ο δάσκαλος της περιοχής

κρατούσε το πρωτόκολλο. Στις Δημοτικές εκλογές μπορούσε να παραβρίσκεται και ο Έπαρχος εφόσον το έκρινε σκόπιμο (άρθρο 67).

Οι Δήμοι Α και Β΄ τάξης διαιρούνταν σε δυο ή περισσότερα τμήματα, σε καθένα από τα οποία σχηματίζονταν ειδική επιτροπή για τις δημοτικές εκλογές, που τηρούσε δικό της πρωτόκολλο και είχε σαν Πρόεδρο έναν πάρεδρο.

Οι εκλογές γίνονταν με ψηφοδέλτια, τα οποία ανακάλυπταν και μοίραζαν στους παρευρισκόμενους. Κάθε εκλογέας κατέγραφε στο ψηφοδέλτιο το όνομα, το επώνυμο και το επάγγελμα αυτών που πίστευε ότι είναι άξιοι εκλογής και παρέδιδε το ψηφοδέλτιο σφραγισμένο ή διπλωμένο στον Πρόεδρο της ειδικής επιτροπής για τις εκλογές. Ο Πρόεδρος φρόντιζε να καταχωρηθεί αμέσως το όνομα του εκλογέα στο Πρωτόκολλο και κατόπιν έριχνε το ψηφοδέλτιο στην κάλπη, παρουσία του εκλογέα, χωρίς να το ανοίξει (άρθρο 69).

Με το πέρας της εκλογικής διαδικασίας άνοιγε η κάλπη και τα ψηφοδέλτια καταγράφονταν στο πρωτόκολλο εκλογής αριθμημένα, προκειμένου οι κάτοικοι να μπορούν να πληροφορηθούν, ότι οι ψήφοι τους ήταν πράγματι καταγεγραμμένες. Μετά από αυτό ξεκινούσε η καταμέτρηση των ψηφοδελτίων και δημοσιεύονταν τα αποτελέσματα των εκλογών, στους δε εκλεγέντες κοινοποιούνταν ιδιαίτερος. Όπως προαναφέραμε για να είναι έγκυρες οι εκλογές απαιτούνταν η παρουσία των 2/3 των ψηφοφόρων. Εάν οι εκλογές δεν μπορούσαν να πραγματοποιηθούν εξαιτίας της απουσίας του απαιτούμενου αριθμού εκλογέων τότε προσκαλούνταν ιδιαίτερος οι δημότες, που έλειπαν, να ψηφίσουν. Τα έξοδα που προέκυπταν από την πρόσκληση και την αναβολή, βάρυναν τους ίδιους τους δημότες. Για να έχει ισχύ η εκλογή των Δημοτικών Συμβούλων αρκούσε η σχετική πλειοψηφία και σε περίπτωση ισοψηφίας πραγματοποιούνταν κλήρωση μεταξύ των υποψηφίων (άρθρα 69, 71, 72).

Για τις εκλογές ανάδειξης του Δημοτικού Συμβουλίου, ο κάθε ψηφοφόρος μπορούσε να ψηφίσει:

Α) Για του Δήμου Α τάξεως, εάν το Δημοτικό Συμβούλιο επρόκειτο να σχηματισθεί για πρώτη φορά 27 υποψήφιους, ενώ εάν επρόκειτο να ανανεωθεί κατά το 1/3 σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 58, εννέα υποψήφιους.

Β) Για τους Δήμους Β΄ τάξεως, εάν το Δημοτικό Συμβούλιο επρόκειτο να σχηματισθεί για πρώτη φορά δέκα οκτώ, ενώ εάν επρόκειτο να ανανεωθεί κατά το 1/3 σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 58, έξι υποψήφιους.



Γ) Για τους Δήμους Β΄ τάξεως, εάν το Δημοτικό Συμβούλιο επρόκειτο να σχηματισθεί για πρώτη φορά εννέα υποψηφίους, ενώ εάν επρόκειτο να ανανεωθεί κατά το 1/3 σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 58, τρεις υποψήφιους.

Οι αμέσως μετά εκλεγέντες σύμβουλοι σε κάθε Δήμο που λάμβαναν τις περισσότερες ψήφους γίνονταν συμπληρωματικά μέλη. Τα συμπληρωματικά μέλη στους Δήμους πρώτης τάξεως ήταν εννέα, στους Δήμους δευτέρας τάξεως έξι και στους Δήμους τρίτης τάξεως τρία. (άρθρο 70).

Μετά την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων των εκλογών τα πρωτόκολλα της ψηφοφορίας έμεναν για τρεις ημέρες εκτεθειμένα στο χώρο του Δημαρχείου, ώστε να λάβουν γνώση όσοι είχαν δικαίωμα ψήφου και να αναφέρουν τις τυχόν ενστάσεις που μπορεί να έχουν από τις εκλογές στον Δήμαρχο και όσοι εκλέχθηκαν εφόσον επιθυμούν να παραιτηθούν να εκθέσουν τον λόγο της παραίτησής τους (άρθρο 74).

Η εκλογή των Δημάρχων και των Παρέδρων γίνονταν από ιδιαίτερο «Δημαιορεσιακόν Συμβούλιον», το οποίο αποτελούνταν από ίσο αριθμό μελών του Δημοτικού Συμβουλίου και ίσο αριθμό των περισσότερο φορολογουμένων και έχοντων κατά το άρθρο 13 δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι δημοτών. Για τον θέση του Δημάρχου ο κάθε ψηφοφόρος μπορούσε να ψηφίσει έως τρεις υποψηφίους ενώ για κάθε Πρόεδρο έναν (άρθρο 75-76). Για την θέση του Δημάρχου και των Παρέδρων μπορούσαν να είναι υποψήφιοι όποιοι δημότες είχαν τα δικαιώματα του άρθρου 13, ενώ δεν μπορούσαν να είναι υποψήφιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι ενεργεία στρατιωτικοί, οι ιερείς και δημόσιοι δάσκαλοι (άρθρο 77). Η σύγκλιση του Δημαιορεσιακού Συμβουλίου γινόταν ύστερα από έγγραφη πρόσκληση του Επάρχου σε συγκεκριμένη ημερομηνία. Αρμόδια για την τήρηση της διαδικασίας εκλογής ήταν η δημαιορεσιακή επιτροπή που αποτελούνταν από ένα Πρόεδρο, καθήκοντα που εκτελούσε ο Έπαρχος και εφόσον δεν μπορούσε τον αναπλήρωνε άλλο πρόσωπο από το Δημαιορεσιακό Συμβούλιο και δυο μέλη του Δημαιορεσιακού Συμβουλίου, τα οποία εκλέγονταν με ψηφοφορία μεταξύ των μελών του (άρθρα 79-80).

Πριν την έναρξη της εκλογικής διαδικασίας καθένα από τα μέλη του Δημαιορεσιακού Συμβουλίου έδιναν όρκο ενώπιον του τοπικού εφημέριου. Αμέσως μετά γινόταν η έναρξη της διαδικασίας εκλογής και άνοιγε πρωτόκολλο, στο οποίο καταχωρούνταν τα ψηφοδέλτια με βάση τον αύξοντα αριθμό και όχι με βάση το όνομα του εκλογέα (άρθρα 82-83). Για να ήταν έγκυρη η εκλογή απαιτούνταν η παρουσία των  $\frac{3}{4}$  των μελών του Δημαιορεσιακού Συμβουλίου και η απόλυτη

πλειοψηφία των παρόντων. Μετά τα πέρας της εκλογικής διαδικασίας δημοσιεύονταν το αποτέλεσμα και κοινοποιούνταν ιδιαίτερος στους εκλεγέντες (άρθρα 84-85).

Μετά την επικύρωση της πράξης εκλογής, γινόταν ο διορισμός των Δημάρχων και των Παρέδρων. Στους Δήμους Α και Β΄ τάξεως οι Δήμαρχοι και οι Παρέδροι διορίζονταν από τον Βασιλιά, ενώ στους Δήμους Γ΄ τάξεως, ο διορισμός γινόταν από την Νομαρχία, η οποία ελάμβανε για τον σκοπό αυτό πληρεξούσιο από τον Βασιλιά. Οι υπόλοιποι δύο υποψήφιοι για την θέση του Δημάρχου μπορούσαν να διοριστούν και αυτοί Παρέδροι. Εάν η θέση του Δημάρχου ή Παρέδρου χηρεύσει μέσα στο διάστημα της τριετούς περιόδου γινόταν αμέσως νέες εκλογές και όσοι καταλάμβαναν τις θέσεις μπορούσαν να τις κρατήσουν έως το πέρας της κανονικής θητείας των προκατόχων τους. Μετά την ορκωμοσία του Δημάρχου και των Παρέδρων γινόταν και η Ορκωμοσία του Δημοτικού Συμβουλίου από τον Έπαρχο (άρθρα 87-90).

Για την συμπλήρωση και αποσαφήνιση των διατάξεων για τις εκλογές του Βασιλικού Διατάγματος «Περί συστάσεως των Δήμων», εκδόθηκε στις 8 Ιουνίου 1834 το διάταγμα «περί των οδηγιών των Δημαιορσιών» το οποία δημοσιεύθηκε στις 25 Ιουλίου στο φύλλο 26 του ΦΕΚ (υπ' αριθμ. 26/ Α/ 25-07-1834 ΦΕΚ). Στα 48 άρθρα του διατάγματος περιέχονταν λεπτομερείς οδηγίες για την εφαρμογή των θεσπιζομένων από το Νόμο εκλογικών διατάξεων ενώ η εκλογική νομοθεσία των Δημοτικών εκλογών συμπληρωνόταν σε πολλά σημεία της.

Με τις σημαντικές διατάξεις των άρθρων 118 και 119 του Β.Δ. «περί συστάσεως Δήμων» καθιερωνόταν και η διοικητική αυτοτέλεια των Δήμων. Με τα άρθρα αυτά καθοριζόταν το είδος και η έκταση της διοικητικής αυτοτέλειας των Δήμων με τρόπο σαφή και συγκεκριμένο. Έτσι, όπως αναφερόταν στο άρθρο 118 κάθε απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου υποβαλλόταν στον Έπαρχο και μέσω αυτού στο Νομάρχη. Εάν μέσα σε δεκαπέντε μέρες από την κοινοποίηση της απόφασης στον Έπαρχο δεν εκδίδονταν Διαταγή του Νομάρχη ή του Επάρχου, που να εμποδίζει την εκτέλεση της Απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου ως παράνομης, τότε η απόφαση θεωρούνταν έγκυρη και εκτελούνταν. Επομένως, για την εκτέλεση μιας Απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου, δεν απαιτούνταν ο έλεγχός της από την Κεντρική Διοίκηση αλλά μόνο από άλλο, μεγαλύτερου βαθμού, όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης και εάν περνούσε η προθεσμία των 15 ημερών τότε η Απόφαση εκτελούνταν.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 119, υπήρχαν 16 πράξεις του Διοικητικού Συμβουλίου που απαιτούσαν έγκριση από τον Νομάρχη ώστε να είναι έγκυρες και εκτελεστές. Στις περιπτώσεις αυτές ο Νομάρχης δεν είχε προθεσμία να αποφανθεί και χρειαζόταν απαραιτήτως η έγκρισή του για να αποκτήσουν κύρος. Σε αντίθετη περίπτωση θεωρούνταν άκυρες. Με τον τρόπο αυτό καθιερωνόταν ο έλεγχος της σκοπιμότητας των πράξεων του Δημοτικού Συμβουλίου. Οι πράξεις αυτές αφορούσαν :

- 1) Τον προσδιορισμό του προϋπολογισμού του Δήμου
- 2) Την έγκριση των έκτακτων δαπανών, τις οποίες δεν προέβλεπε ο προϋπολογισμός
- 3) Την εκποίηση, πρόσκτηση και ανταλλαγή ακινήτων κτημάτων και δικαιωμάτων επικαρπίας.
- 4) Τις συμφωνίες ενοικιάσεως πέραν των εννέα ετών
- 5) Τις μεταρρυθμίσεις του τρόπου διαχείρισης των ακινήτων κτημάτων και των δικαιωμάτων επικαρπίας
- 6) Τις ενοικιάσεις των δημοτικών φόρων
- 7) Την σύνταξη των χρεολυτικών σχεδίων
- 8) Την σύναξη νέων δανείων, πέραν των παλαιών που αναφέρονταν στον προϋπολογισμό.
- 9) Την σύνταξη των σχεδίων για την διαχείριση των δασών που ανήκουν στον Δήμο.
- 10) Την σύνταξη των γενικών περί των οικοδομών και περί της ευθυγραμμίας σχεδίων.
- 11) Για λόγους προσφυγής στη δικαιοσύνη και στα αρμόδια Δικαστήρια
- 12) Για συμβιβασμούς
- 13) Όταν πρόκειται να οικοδομηθούν νέα Δημοτικά κτίρια ή να γίνουν καθολικές επισκευές στα ήδη υπάρχοντα.
- 14) Όταν πρόκειται να δοθούν δάνεια σε Δημάρχους, Παρέδρους, στα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου και στους ανιόντες κατιόντες και εκ πλαγίου ή και πρώτου βαθμού εξ' αγχιστείας συγγενείς αυτών.
- 15) όταν πρόκειται να δεχθεί ο Δήμος δωρεές φορτωμένες με βάρη ή να τις αποποιηθεί
- 16) Για τον Κανονισμό των συνεισφορών των δημοτών που δεν έχουν φορολογητέα περιουσία και συμμετοχή αυτών στους Δημοτικούς Εράνους.

Υπήρχαν περιπτώσεις που το Β.Δ. «περί συστάσεως Δήμων» προέβλεπε έγκριση του ίδιου του Βασιλιά για τις αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων. Αυτές οι περιπτώσεις ήταν μόνο τρεις, 1) για την δημιουργία νέων άμεσων ή έμμεσων δημοτικών φόρων, 2) για την ανανέωση των εμμέσων φόρων εφόσον είχε παρέλθει η προθεσμία μέσα στην οποία οι φόροι αυτοί ίσχυαν και 3) για την δημιουργία άλλου μέτρου για τους άμεσους δημοτικούς φόρους που γίνονταν με έρανο εκτός από εκείνο που είχε βάση τους άμεσους φόρους (άρθρο 120). Σύμφωνα με το άρθρο 121 οι Έπαρχοι και οι Νομάρχες έπρεπε να κάνουν σύντομα τον έλεγχο και να εγκρίνουν ή όχι τις αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων και σε περίπτωση αργοπορίας τους είχαν όλη την ευθύνη για τις παραλείψεις τους. Σε κάθε Απόφαση του Νομάρχη το Δημοτικό Συμβούλιο είχε δικαίωμα να προσφύγει σε ιεραρχικά ανώτερη Αρχή ώστε να τροποποιηθεί ή να ακυρωθεί η Απόφαση αυτή (Άρθρο 122).

Τέλος, θα πρέπει να αναφέρουμε ότι πέραν των προαναφερομένων το προαναφερόμενο Β.Δ. περιείχε και ειδικές διατάξεις περί της Αστυνομικής Διοικήσεως, σύμφωνα με τις οποίες ο Δήμαρχος ήταν υπεύθυνος για την οργάνωση της τοπικής και αγρονομικής Αστυνομίας (άρθρα 91-96), άλλες διατάξεις περί του δημοτικού εισπράκτορα (άρθρα 97-104), όπου ορίζεται ότι τις εισπράξεις των εσόδων του Δήμου τις πραγματοποιούσε εισπράκτορας ο οποίος είχε διοριστεί στο Δήμου αποκλειστικά για αυτό το σκοπό καθώς επίσης και ειδικές διατάξεις για την δημιουργία κάθε χρόνο του προϋπολογισμού του Δήμου (άρθρα 105- 109).

#### **4.3. Οι εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην κεντρική πολιτική σκηνή από τον Νόμο περί συστάσεως Δήμων έως την επανάσταση του 1843.**

Δύο ήταν τα κύρια πολιτικά γεγονότα της περιόδου αυτής, η μεταφορά τη πρωτεύουσας στην Αθήνα και η ενηλικίωση του Όθωνα. Την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1834 πραγματοποιήθηκε η μεταφορά της Πρωτεύουσας από το Ναύπλιο στην Αθήνα, έπειτα από επιμονή του πατέρα του Όθωνα και Βασιλιά της Βαυαρίας Λουδοβίκου αλλά και διότι θεωρήθηκε ότι οι αντιδράσεις σε όλους τους φιλέλληνες παγκοσμίως αλλά και σε όλα τα ξένα κράτη θα ήταν θετικές λόγω της αρχαίας ιστορίας της πόλης, όπως και έγινε. Λίγους μήνες αργότερα, στις 20 Μαΐου 1835 ακολούθησε η ενηλικίωση του Όθωνα. Με την ανάληψη της εξουσίας από τον Όθωνα διαλύθηκε και η Αντιβασιλεία και μόνος Αντιβασιλέας παρέμεινε ο Άρμανσμπεργκ, ο οποίος διορίστηκε Αρχικαγκελάριος με πλήρεις εξουσίες. Υπό το καθεστώς της Απόλυτης Μοναρχίας του Όθωνα, το Ελληνικό κράτος δεν διέθετε αντιπροσωπευτικό σώμα. Για

την αντιμετώπιση των αντιδράσεων που είχαν δημιουργηθεί από την έλλειψη αντιπροσωπευτικού σώματος, ο Όθων την 1<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 1835 εξέδωσε το Β.Δ. «περί συστάσεως Συμβουλίου Επικρατείας», το οποίο αρχικά λειτούργησε σαν υποκατάστατο του αντιπροσωπευτικού σώματος.

Βασική επιδίωξη της Αντιβασιλείας, όπως διαπιστώνεται από τα προαναφερόμενα διατάγματα ήταν η εγκαθίδρυση Κεντρικής Διοίκησης. Δεν επρόκειτο για Οθωνική πρωτοτυπία αφού το ίδιο διοικητικό σχήμα είχε προκριθεί και από το προηγούμενο, Καποδιστριακό καθεστώς. Όπως και ο Καποδίστριας έτσι και η Αντιβασιλεία, αποβλέποντας στην ενίσχυση της κεντρικής εξουσίας με σκοπό τον καλύτερο έλεγχο της Περιφέρειας, εγκαθίδρυσαν ένα ενιαίο και άκαμπτο σχήμα δημοτικής, επαρχιακής και νομαρχιακής διοίκησης, το οποίο με διαδικασίες ελέγχου και εξισορρόπησης των διαφόρων περιφερειακών αρχών, απέτρεπε την υπερβολική συγκέντρωση και την κατάχρηση εξουσίας.

Σε νομαρχιακό επίπεδο, οριζοντίως την εξουσία μοιράζονταν επτά αξιωματούχοι: ο τοπικός Επίσκοπος, ο έφορος, ο Νομαρχιακός ταμίας, ο μοίραρχος της Χωροφυλακής, ο Νομιάτρος και ο αξιωματικός του μηχανικού. Πλην του Επισκόπου, όλοι οι υπόλοιποι υπάγονταν μεν στο Νομάρχη αλλά ήταν υπόλογοι και στις καθ' ύλην αρμόδιες γραμματείες, γεγονός που περιόριζε τις Νομαρχιακές εξουσίες. Η ίδια διαδικασία ελέγχου ίσχυε και καθέτως, αφού, όπως αναφέραμε, οι Νομάρχες μπορούσαν να ασκήσουν βέτο σε σειρά αποφάσεων των Δήμων που είχαν σχέση με τη διαχείριση της δημοτικής περιουσίας, την είσπραξη των φόρων κλπ. Αλλά και οι ίδιοι βρίσκονταν υπό τον έλεγχο τεσσάρων Γραμματειών : των Εσωτερικών, των Εξωτερικών, των Οικονομικών και των Εκκλησιαστικών και Δημόσιας Εκπαιδεύσεως<sup>46</sup>.

Σε σύντομο χρονικό διάστημα, το 1836, η διοικητική οργάνωση της χώρας τροποποιήθηκε, μερικώς, δια της εισαγωγής νέας διοικητικής διαίρεσης. Με το Βασιλικό διάταγμα της 20<sup>ης</sup> Ιουνίου / 2ας Ιουλίου 1836 «περί του διοικητικού οργανισμού», το οποίο δημοσιεύθηκε στο φύλλο 28 της 21<sup>ης</sup> Ιουνίου 1836 ΦΕΚ, οι οργανικές θέσεις των Νομαρχών και των Επαρχών αντικαταστάθηκαν με εκείνες του Διοικητού και του Υποδιοικητού. Η επικράτεια διαιρέθηκε σε 30 διοικήσεις (οι παλαιοί Νομοί με προϊστάμενους διοικητές) που με τη σειρά τους διαιρέθηκαν σε υποδιοικήσεις (οι παλιές επαρχίες με προϊστάμενους τους Υποδιοικητές). Τα

<sup>46</sup> βλέπε προαναφερόμενα Β.Δ. «περί της διαιρέσεως του βασιλείου και της διοικήσεως του», Β.Δ. «περί εκλογής των Δημοτικών Αρχών», Β.Δ. «περί των οδηγιών των δημαιορειών»

καθήκοντα αυτών των Διοικητών και των Υποδιοικητών καθορίστηκαν αναλυτικά με το Βασιλικό Διάταγμα της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου/ 8<sup>ης</sup> Ιουλίου 1836 «περί αρμοδιότητας των διοικητών και των υποδιοικητών και περί της υπηρεσίας αυτών», το οποίο δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. 32 φύλλο ΦΕΚ της 3<sup>ης</sup> Ιουλίου 1836.

Ο «Νόμος περί συστάσεως των Δήμων» έδινε στο αξίωμα του Δημάρχου εκτεταμένες αρμοδιότητες. Πέραν των βασικών αρμοδιοτήτων του παραχωρούσε αρμοδιότητες για την είσπραξη των δημόσιων φόρων, για εκπαιδευτικά θέματα, για θέματα δικαιοσύνης ενώ τον καθιστούσε και υπεύθυνο για την αστυνόμευση του Δήμου (βλέπε προηγούμενη ανάλυση των άρθρων 40-42). Όμως, και με άλλα νομοθετήματα συνέχιζε η Κεντρική Κυβέρνηση να δίνει επιπλέον αρμοδιότητες στο αξίωμα του Δημάρχου. Έτσι, με τις διατάξεις της ποινικής δικονομίας της 10<sup>ης</sup> Μαρτίου 1834, στον Δήμαρχο ανατέθηκαν και ειδικά προανακριτικά καθήκοντα για κακουργήματα και πλημμελήματα.

Επιπλέον, η ασάφεια που υπήρχε στον Νόμο περί συστάσεως των Δήμων για την αντιμισθία του Δημάρχου οδήγησε στην δημιουργία Νέου Νόμου ώστε να λυθεί το πρόβλημα αυτό. Στις 29 Ιουνίου 1837 εκδόθηκε ο νέος Νόμος «περί κανονισμού της αντιμισθίας των Δημάρχων» και δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. 28/ 10-08-1837 ΦΕΚ, σύμφωνα με τον οποίο καθιερώθηκε η αντιμισθία των Δημάρχων ανάλογα με την τάξη που άνηκε ο Δήμος. Με το πρώτο άρθρο του Νόμου καθοριζόταν ότι η αντιμισθία του Δημάρχου δεν μπορούσε στους Δήμους Α' τάξεως, να υπερβεί τις 2.400 δραχμές, πλην του Δήμου των Αθηνών που μπορούσε να φθάσει έως τις 3.000 δραχμές. Στους Δήμους β' τάξεως καθοριζόταν η αντιμισθία ανάλογα με τους κατοίκους και είχαμε 600 δραχμές από 2.000 έως 2.500 κατοίκους, 780 δραχμές από 2.500 έως 5.000 κατοίκους, 1.000 δραχμές από 5.000 έως 7.500 κατοίκους και 1.500 για τους Δήμους β' τάξεως με πληθυσμό άνω των 7.500 κατοίκων (άρθρο 2). Στους Δήμους γ' τάξεως η αντιμισθία οριζόταν με τον ίδιο τρόπο και σε Δήμους με πληθυσμό από 300 έως 500 κατοίκους η αντιμισθία ήταν 200 δραχμές, σε Δήμους με πληθυσμό από 500 έως 750 κατοίκους η αντιμισθία ήταν 300 δραχμές, σε Δήμους με πληθυσμό από 750 έως 1.000 κατοίκους η αντιμισθία ήταν 400 δραχμές, σε Δήμους με πληθυσμό από 1.000 έως 1.500 κατοίκους η αντιμισθία ήταν 500 ευρώ ενώ ανερχόταν σε 600 δραχμές η αντιμισθία του Δημάρχου σε Δήμους Γ' τάξεως με πληθυσμό άνω των 1.500 κατοίκων (άρθρο 3). Τέλος, με το άρθρο 5 οριζόταν ότι στην αντιμισθία αυτή δεν συμπεριλαμβάνονταν τα έξοδα γραφείου, οι αντιμισθίες του

αναγκαίου προσωπικού και τα έξοδα για τις λοιπές ανάγκες του γραφείου, τα οποία καθορίζονταν με Απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου.

Με το διάταγμα «περί των δημοτικών φόρων του 1842 έτους» της 24<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1841 καθιερώθηκε για πρώτη φορά Δημοτικό φορολογικό σύστημα. Το διάταγμα αυτό το οποίο δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. Α 27/31-12-1841 ΦΕΚ, προέβλεπε μέσα σε 15 άρθρα όλους τους Δημοτικούς φόρους που από το 1842 και στο εξής θα εισέπρατταν οι Δήμοι. Οι φόροι αυτοί ήταν κυρίως έμμεσοι φόροι, και με τα πρώτα τρία άρθρα του διατάγματος ορίζονταν τα είδη που θα υπάγονταν στην έμμεση φορολογία, τα οποία ήταν παραγόμενα τόσο στην περιφέρεια του Δήμου όσο και εισαγόμενα σε αυτή. Το άρθρο 4 όριζε ότι ο έμμεσος φόρος δεν μπορούσε να υπερβαίνει το 2% της τιμής των ειδών, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 6, απαιτούνταν Απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου για τον προσδιορισμό όλων των φορολογουμένων ειδών και του ύψους του φόρου. Σε περίπτωση που οι έμμεσοι φόροι δεν κάλυπταν τις ανάγκες του Δήμου τότε με Απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου μπορούσε να επιβληθεί άμεση φορολογική εισφορά στους Δημότες, η οποία δεν μπορούσε να υπερβαίνει το 2% των εισοδημάτων τους (άρθρα 7,8,9). Η έκτακτη αυτή εισφορά επιβαλλόταν σε κάθε κινητά και ακίνητα περιουσιακά στοιχεία είχαν οι δημότες όπως στους καρπούς των αγροκτημάτων αλλά και σταβοοειδή και αιγοπρόβατα. Το διάταγμα αυτό ξεκίνησε να λειτουργεί για το έτος 1842 αλλά σύντομα καθιερώθηκε και για τα επόμενα έτη.

Με μια σειρά διαταγμάτων που εξέδωσε ο Βασιλιάς Όθων στις 16 Σεπτεμβρίου 1840 και δημοσιεύθηκαν στο υπ' αριθμ. 22/18-12-1840 ΦΕΚ «περί συγχωνεύσεως Δήμων των επαρχιών», συγχωνεύτηκαν πολλοί Δήμοι στις επαρχίες 1)Λεβαδίας, 2)Πυλίας, 3)Λοκρίδος, 4) Νάξου, 5)Θήρας, 6) Παρνασίδος, 7)Ευρυτανίας, 8) Μεσσήνης, 9)Ναυπλίας, 10)Τριφυλίας, 11)Αττικής, 12) Άργους. Ακολούθησαν και άλλες συγχωνεύσεις Δήμων και σε άλλες Επαρχίες. Τα διατάγματα αυτά ήταν απότοκα της οικονομικής κρίσης που μάστιζε την χώρα που εξανάγκασε την Κεντρική Διοίκηση για να εξοικονομήσει χρήματα να μειώσει τους Δήμους, καθώς πολλοί Δήμοι εμφάνιζαν σοβαρά οικονομικά προβλήματα και ζητούσαν την βοήθειά του κράτους. Η μείωση αυτή των Δήμων τελικά λειτούργησε ευεργετικά για την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το διοικητικό σύστημα που επέβαλε η Αντιβασιλεία, αλλά και οι τροποποιήσεις που έλαβαν χώρα το 1836, δέχθηκαν οξείες κριτικές και επιθέσεις τόσο από ξένους όσο και από Έλληνες ιστορικούς, σύγχρονους και μεταγενέστερους, αλλά και από τους

τότε πολιτικούς όλων των μερίδων και των φατριών. Ωστόσο, η εγκαθίδρυση ισχυρής Κεντρικής Κυβέρνησης (δηλαδή η συγκέντρωση της εξουσίας) αποτελούσε μείζονα στόχο των «δυτικότροπων» κατά την επαναστατική περίοδο 1821-1827 και, ιδιαίτερος κατά την καποδιστριακή περίοδο.

Η αντίθεση, άλλωστε, των παραδοσιακών ελίτ, και κυρίως των γαιοκτημόνων, απέναντι στο καθεστώς, (και ο αγώνας τους για την διατήρηση των αυτοδιοικητικών θεσμών της Οθωμανικής περιόδου) δεν είχε σχέση με την ανυπαρξία ατομικών ελευθεριών που υποτίθεται ότι θα προέκυπτε από την κατάργησή τους, ή με την έλλειψη Συντάγματος, στην λειτουργία του οποίου είχαν, βεβαίως αντιταχθεί κατά την προηγούμενη περίοδο. Οφειλόταν στο γεγονός ότι η κατάργηση της, προεπαναστατικού τύπου, τοπικής αυτοδιοίκησης, θα τους στερούσε μια από τις κύριες πηγές άντλησης της ισχύος τους<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Στ. Παπαγεωργίου, *ό. π.*, σ. 320-321



## Ε' Κεφάλαιο

### Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο Βασιλείας του Όθωνα. Η περίοδος της Συνταγματικής μοναρχίας (1843-1862)

#### 5.1. Το Σύνταγμα του 1843 και οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση έως την εκθρόνιση του Όθωνα

Την 3<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 1843 εκδηλώθηκε στην Αθήνα η Επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου που οργανώθηκε από Έλληνες στρατιωτικούς και πολιτικούς αποσκοπώντας στην παραχώρηση Συντάγματος, ούτως ώστε να περιοριστεί ο αυταρχικός τρόπος άσκησης της εξουσίας από το Βασιλιά Όθωνα.

Από το 1840 ο στρατηγός Μακρυγιάννης είχε προχωρήσει στην ίδρυση μιας οργάνωσης για το σκοπό αυτό. Σταδιακά πέτυχε να μνησει πολιτικούς και των τριών κομμάτων καθώς και στρατιωτικούς. Τα σχέδια προέβλεπαν την εκδήλωση του κινήματος στις 25 Μαρτίου 1844 για να ταυτιστεί με τον εορτασμό της Ελληνικής Επανάστασης, ωστόσο η διάδοση του μυστικού ώθησε τους ηγέτες της Επανάστασης να προχωρήσουν στην πραγματοποίησή του τα ξημερώματα της 3 Σεπτεμβρίου.

Η χωροφυλακή που αντιλήφθηκε την ύποπτη κίνηση σημαίνοντων προσώπων τα οποία συγκεντρώνονταν στην οικία του στρατηγού Μακρυγιάννη προχώρησαν στην περικύκλωση της οικίας του αγωνιστή του 21. Ο Συνταγματάρχης όμως Δημήτριος Καλλέργης συγκέντρωσε γρήγορα δύναμη 2.000 ανδρών και, αφού έλυσε τον αποκλεισμό της οικίας Μακρυγιάννη, βάδισε μαζί με τα υπόλοιπα μέλη του κινήματος προς τα βασιλικά ανάκτορα. Παράλληλα, είχε φροντίσει να στείλει αποσπάσματα να καταλάβουν την Εθνική Τράπεζα, το Νομισματοκοπείο, το Δημόσιο Ταμείο και τα Υπουργεία. Ο λαός των Αθηνών που αντιλήφθηκε την όλη κινητοποίηση έσπευσε να ενωθεί με τα μέλη της Επανάστασης.

Ο Όθων προσπάθησε αρχικά να αντιδράσει αλλά σύντομα κατάλαβε πως κάτι τέτοιο ήταν μάταιο. Το πλήθος διαλύθηκε το μεσημέρι της ίδιας ημέρας όταν και ανακοινώθηκε πως τα αιτήματα των Επαναστατών γίνονταν αποδεκτά. Τον Οκτώβριο και το Νοέμβριο προκηρύχθηκαν εκλογές από τις οποίες αναδείχθηκαν οι πληρεξούσιοι που συγκρότησαν το Συντακτικό Σώμα που προχώρησε στον καταρτισμό και την ψήφιση του πρώτου Ελληνικού Συντάγματος.

Το Σύνταγμα του 1844 δεν αποτέλεσε έργο μιας κυρίαρχης εθνικής συντακτικής συνέλευσης, αλλά η Συνέλευση απλώς συνέπραξε στην κατάρτισή του.

Για τον λόγο αυτό χαρακτηρίστηκε «Σύνταγμα-συμβόλαιο», «Σύνταγμα-συνθήκη» ή τέλος, «Σύνταγμα-συνάλλαγμα». Καθιέρωνε δε την κληρονομική συνταγματική μοναρχία, με κυρίαρχο όργανο του Κράτους τον μονάρχη, στον οποίο αναγνωρίζονταν εκτεταμένες και ουσιώδεις εξουσίες καθώς και το «τεκμήριο της αρμοδιότητας». Το πρόσωπό του ανώτατου άρχοντα χαρακτηριζόταν ιερό και απαραβίαστο. Ο ανώτατος άρχων ασκούσε την εκτελεστική εξουσία «δια των υπουργών του», τη νομοθετική από κοινού με την εκλεγμένη Βουλή και τη διορισμένη Γερουσία και, τέλος, τη δικαστική, η οποία πήγαζε από εκείνον, «δια των δικαστηρίων». Επίσης, το Σύνταγμα καθιέρωνε την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, την ευθύνη των υπουργών για τις πράξεις του μονάρχη, ο οποίος τους διορίζει και τους έπαυε, αναγνώριζε θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα, μεταξύ των οποίων, για πρώτη φορά, το απόρρητο των επιστολών και το άσυλο της κατοικίας, και προέβλεπε στο ακροτελεύτιο άρθρο 107 ότι «η τήρησις του παρόντος Συντάγματος αφιερούται εις τον πατριωτισμόν των Ελλήνων». Τέλος, ο εκλογικός νόμος, που ψηφίσθηκε το Μάρτιο του 1844, καθιέρωσε την εκλογή των βουλευτών με πλειοψηφικό σύστημα δύο γύρων, που θα διεξαγόταν με άμεση, σχεδόν καθολική και μυστική ψηφοφορία.

Παρά το γεγονός ότι ο Βασιλιάς Όθων αποδέχτηκε την καθιέρωση ενός συνταγματικού καθεστώτος, δεν είχε την τάση να το επιβάλει και, παραβιάζοντας τόσο το πνεύμα όσο και το γράμμα του Συντάγματος, προσπάθησε να συγκεντρώσει όσο το δυνατόν περισσότερη εξουσία. Τη νύχτα της 10ης Οκτωβρίου 1862 το αυξανόμενο κύμα δυσαρέσκειας οδήγησε τους λαούς και τους στρατιωτικούς να ξεγερθούν και να αποφασίσουν την έξωση του Όθωνα. Το Σύνταγμα του 1844, δεν προσέθεσε τίποτα καινούργιο στην τοπική αυτοδιοίκηση, με αποτέλεσμα η τοπική αυτοδιοίκηση να εξακολουθεί να βασίζεται στους έως τότε εκδοθέντες Νόμους-διατάγματα. Ήδη ο «Νόμος περί συστάσεως Δήμων» είχε συμπληρώσει μια δεκαετία από την ψήφισή του και πολλά προβλήματα ήταν ορατά, τα οποία απαιτούσαν επείγοντως αντιμετώπιση. Παρόλα αυτά ορισμένα από τα προβλήματα αντιμετωπίστηκαν εν μέρει από κάποια διατάγματα της Κεντρικής Διοίκησης. Τα σημαντικότερα προβλήματα που απαιτούσαν λύση την περίοδο αυτή ήταν οι εκλογές των Δημοτικών Αρχών και η λειτουργία των Δήμων.

Οι εκλογές των Δημοτικών Αρχών, όπως είχαν οριστεί με το «Νόμο περί συστάσεως Δήμων», μετά από μια δεκαετία εφαρμογής τους στην τοπική αυτοδιοίκηση, έδειχναν πως αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα στον τρόπο

διεξαγωγής τους. Είχαν παρατηρηθεί αυθαιρεσίες στην εκλογή και στον τελικό διορισμό των προσώπων που επάνδρωναν τις κύριες θέσεις της Δημοτικής εξουσίας. Ο Βασιλιάς και ο Νομάρχης συνήθως παρέμβαιναν υπέρ του υποψηφίου της δικής τους αρεσκείας, οποίος ήταν αυτός που τελικά εκλεγόταν Δήμαρχος, δεδομένου ότι τις περισσότερες φορές δεν υπήρχε άμεση εκλογή αλλά διορισμός. Σε πολλές περιπτώσεις που η εκλογή δεν προβλεπόταν ευνοϊκή για την Κεντρική Διοίκηση οι εκλογές αναβάλλονταν, ενώ εάν οι εκλογές πραγματοποιούνταν και το αποτέλεσμα ήταν αντίθετο από αυτό που υποστήριζε η Κεντρική Διοίκηση δεν υπήρχε περίπτωση να κυρωθεί το αποτέλεσμα. Όσο για τους υποψηφίους, αυτοί επιδίωκαν με κάθε μέσο, δίκαιο ή άδικο, την πάση θυσία εκλογή με αποτέλεσμα η διαφθορά και οι πελατειακές σχέσεις να κυριαρχούν. Έως την έξωση του Όθωνα, τα προβλήματα αυτά παρέμεναν και επιβαλλόταν η άμεση ρύθμισή τους.

Η διαχείριση από τους Δημάρχους του δημοτικού χρήματος ήταν αντιπροσωπευτική της λειτουργίας των Δήμων. Από την ψήφιση του «Νόμου περί συστάσεως των Δήμων» μέχρι το 1856 δεν είχε καμία ευθύνη για τυχόν παράνομες πληρωμές που έκανε, γεγονός που επικυρώθηκε και με την υπ' αριθμόν 71/ 16-08-1849 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών που στηριζόταν και σε σύμφωνη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Υπεύθυνος ήταν ο δημοτικός εισπράκτορας. Όμως, με μεταγενέστερη απόφασή του, το Ελεγκτικό Συνέδριο το 1856, όρισε υπεύθυνους για την διαχείριση του δημοτικού χρήματος τον Δήμαρχο μαζί με τον Δημοτικό εισπράκτορα. Η ως άνω Απόφαση επικυρώθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο εξέδωσε και την υπ' αριθμόν 46/31-05-1856 Εγκυκλιό του, όπου μεταξύ άλλων ανέφερε ότι σε περίπτωση που ο Δήμαρχος εξέδιδε παράνομο ένταλμα και ο Δημοτικός εισπράκτορας το εξοφλούσε, τότε ευθύνονταν και οι δυο. Η υπ' αριθμόν 115/1849 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών προσπάθησε να δώσει μια εικόνα της κατάστασης των επαρχιών της εποχής εκείνης στην Κεντρική Διοίκηση. Σύμφωνα με αυτήν, οι Δήμοι ήταν χρεωμένοι με υπέρογκα ποσά που δεν μπορούσαν να ξεπληρώσουν ενώ παράλληλα τα «αγαθοεργά» καταστήματα, οι δημοτικές αγορές, οι δρόμοι και τα γεφύρια των Δήμων βρίσκονταν σε αθλία κατάσταση. Οι Δήμοι ήταν έρμαιο των –διορισμένων από την Κεντρική Διοίκηση- δημοτικών αρχόντων, οι οποίοι κατασπαταλούσαν την δημοτική περιουσία για δικό τους όφελος. Όλα πλέον έδειχναν πως έπρεπε να επιβληθούν αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## ΣΤ΄ Κεφάλαιο

### Η τοπική αυτοδιοίκηση την περίοδο κατά την διάρκεια της βασιλείας του Γεωργίου του Α΄ (από το 1863 έως το 1900)

#### 6.1. Το Σύνταγμα του 1864 και οι αλλαγές που επέφερε στην τοπική αυτοδιοίκηση

Την έξωση του Όθωνα, ακολούθησε την 10 Οκτωβρίου 1862 «το Ψήφισμα του Έθνους» το οποίο επισφράγισε με τρόπο πανηγυρικό την «στρατιωτική και λαϊκή επανάσταση» που επικράτησε στην Αθήνα τη νύχτα της 10<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1862 και οδήγησε στην κατάλυση της Βασιλείας του Όθωνα και την διάλυση της Βουλής. Στο κείμενο του ψηφίσματος, εκτός από την κατάργηση της Βασιλείας του Όθωνα, προβλεπόταν και η συγκρότηση τριμελούς προσωρινής Κυβέρνησης (Βούλγαρης, Κανάρης, Ρούφος) για να κυβερνηθεί η χώρα έως ότου πραγματοποιηθεί άμεσα εθνοσυνέλευση «προς σύνταξιν της Πολιτείας και εκλογήν ηγεμόνος». Την 24-27 Νοεμβρίου 1862 πραγματοποιήθηκαν οι εκλογές για την ανάδειξη των πληρεξουσίων της Εθνοσυνέλευσης. Η Β Εθνοσυνέλευση, όπως ονομάστηκε, έγινε στην Αθήνα, χωρίς την σύμπραξη του νέου Βασιλιά και ήταν αυτή που θέσπισε το Σύνταγμα του 1864, το οποίο εμπεριείχε συνδυασμό της δημοκρατικής αρχής και του Βασιλικού Θεσμού και καθιέρωσε το πολίτευμα της Βασιλευομένης Δημοκρατίας που διήρκησε (με ορισμένα μικρά διαλείμματα) για περίπου έναν αιώνα ως κυρίαρχο πολίτευμα στη χώρα μας.

Παράλληλα με την εθνοσυνέλευση, είχαν ξεκινήσει οι προσπάθειες για την ανεύρεση νέου διαδόχου για τον Ελληνικό θρόνο, καθώς την ιδέα της Δημοκρατίας απέρριπτε τόσο η Ελληνική Βουλή και Εθνοσυνέλευση όσο και τα ξένα Ανακτοβούλια της Ευρώπης. Μετά από διαδοχικές προτάσεις σε βασιλόπαιδες των μεγάλων Δυνάμεων της Ευρώπης και της αρνήσεως αυτών, η Ελληνική Εθνοσυνέλευση αποδέχθηκε την πρόταση της Βρετανικής Κυβέρνησης που είχε προτείνει τον Δανό πρίγκιπα Γεώργιο Γουλιέλμο, του οποίου την ευστροφία είχε εκτιμήσει ο ίδιος ο Βρετανός Πρωθυπουργός Palmestron. Στις 10 Οκτωβρίου 1862 με ψήφισμά της η Ελληνική Εθνοσυνέλευση, ανακήρυξε τον Δανό πρίγκιπα Βασιλιά των Ελλήνων και τριμελής επιτροπή αποτελούμενη από τους Κανάρη, Ζαίμη και Γρίβα, αναχώρησε για τη Δανία, όπου τον Ιούνιο του 1863, έγινε η στέψη του νέου Βασιλιά. Παράλληλα, οι τρεις μεγάλες Δυνάμεις υπέγραψαν συνθήκη, με την οποία

επικύρωναν την ανάρρηση του Γεωργίου στο θρόνο της Ελλάδας και δεσμεύονταν για την Ένωση των Ιονίων Νήσων με το Ελληνικό Βασίλειο. Τον Οκτώβριο του 1863, έφθασε ο νέος Βασιλιάς στην Ελλάδα, όπου εξέδωσε προκήρυξη σύμφωνα με την οποία υποσχέθηκε να καταστήσει την Ελλάδα πρότυπο Βασιλείου εις την Ανατολή και ορκίστηκε πίστη στο Νέο Σύνταγμα. Κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου (Οκτώβριος 1862 – Οκτώβριος 1863), της μεσοβασιλείας όπως έγινε γνωστή, το σύστημα διακυβέρνησης που ίσχυσε ήταν το σύστημα της κυβερνώσας Βουλής, το οποίο λειτούργησε για πρώτη και τελευταία φορά στη συνταγματική μας ιστορία.

Το Σύνταγμα του 1864, προϊόν της «Β' εν Αθήναις Εθνικής των Ελλήνων Συνελεύσεως» που ακολούθησε τη λαϊκή εξέγερση, περιλάμβανε 110 άρθρα, ήταν επηρεασμένο από τα συντάγματα του Βελγίου (1831) και της Δανίας (1849) και έμελλε να ισχύσει (με τις αναθεωρήσεις του 1911 και του 1952) για περισσότερα από εκατό χρόνια. Οι επί του Συντάγματος συζητήσεις της Β' εθνοσυνέλευσης ξεκίνησαν στις 29 Ιουλίου 1863 και τελείωσαν στις 17 Οκτωβρίου 1864. Το σημαντικότερο χαρακτηριστικό του νέου καταστατικού χάρτη της χώρας ήταν ότι επανέφερε την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας του Συντάγματος της Τροιζήνας του 1827 και διείπτετο από τη δημοκρατική και όχι τη μοναρχική αρχή, δηλαδή αναγνωριζόταν πλέον το έθνος, ο ελληνικός λαός, και όχι ο μονάρχης, ως πηγή και φορέας της κρατικής εξουσίας. Ακόμη, καθιέρωσε, μεταξύ άλλων, την αρχή της άμεσης, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας η οποία θα διεξήγεται και θα διενεργείται ταυτοχρόνως σε όλη την επικράτεια, το σύστημα της μιας (μονήρους) Βουλής τετραετούς θητείας, τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και του συνετairίζεσθαι, ενώ κατήργησε τη Γερουσία.

Παραλλήλως, υιοθέτησε αρκετές από τις διατάξεις του Συντάγματος του 1844, προέβλεψε, όμως, επιπλέον, τη δυνατότητα σύστασης από τη Βουλή «εξεταστικών των πραγμάτων επιτροπών». Επίσης, ο βασιλιάς διατήρησε το δικαίωμα να συγκαλεί τακτικώς και εκτάκτως τη Βουλή όπως και να τη διαλύει κατά την κρίση του, αλλά το περί διαλύσεως Διάταγμα έπρεπε να είναι προσυπογεγραμμένο από το Υπουργικό Συμβούλιο. Τέλος, παρά το γεγονός ότι η πρόταση για υποχρέωση του στέμματος «όπως λαμβάνη τους υπουργούς εκ των Βουλών» απορρίφθηκε κατά πλειοψηφία, η κατοχύρωση του δημοκρατικού χαρακτήρα του νέου πολιτεύματος, πέραν της καθιέρωσης για πρώτη φορά των δικαιωμάτων που ήδη αναφέρθηκαν, δεν άργησε να εκδηλωθεί με τον πλέον πανηγυρικό τρόπο.

Πέραν των προαναφερομένων, το Σύνταγμα του 1864, που δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. 48/17-11-1864 ΦΕΚ, ήταν το πρώτο Σύνταγμα της Ελλάδος που αναγνώριζε τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιλάμβανε εγγυήσεις καλύτερης λειτουργίας κατά την διαδικασία εκλογής των Δημοτικών Αρχών, καθώς μεταρρύθμιζε τον τρόπο εκλογής των Δημοτικών Αρχών, καθιστώντας τον, πιο δημοκρατικό από πριν. Συγκεκριμένα, το άρθρο 105 του Συντάγματος ανέφερε ότι *«Η εκλογή των Δημοτικών Αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας»*. Το άρθρο αυτό, που ήταν και το μοναδικό του Συντάγματος που αναφερόταν στην τοπική αυτοδιοίκηση, καθιέρωνε την καθολική και μυστική ψηφοφορία για τις δημοτικές εκλογές, ενώ ανέφερε ότι η ψηφοφορία θα γίνονταν με σφαιρίδιο από τώρα και στο εξής.

Πριν το Σύνταγμα του 1864, οι εκλογές γίνονταν με το ψηφοδέλτιο, το οποίο είχε εισαχθεί στη χώρα μας με την έλευση των Βαυαρών του Όθωνα το 1833 και πρωτοχρησιμοποιήθηκε τον Ιούλιο του 1834 στις δημοτικές εκλογές του νομού Αργολιδοκορινθίας. Ήταν λευκό και ο ψηφοφόρος σημείωνε χειρόγραφα τον εκλεκτό του υποψήφιο. Νωρίτερα, επικρατούσε η προφορική και φανερή ψηφοφορία στις συνελεύσεις των δημοτών. Το χειρόγραφο αυτό ψηφοδέλτιο καταργήθηκε με το Σύνταγμα του 1864, επειδή οι περισσότεροι Έλληνες ήταν αναλφάβητοι και συνεπώς εύκολα χειραγωγούμενοι από τους κομματάρχες.

Ως μέσο ψηφοφορίας εισήχθη το σφαιρίδιο (μικρός μολυβένιος βώλος), ύστερα από εισήγηση των Επτανησίων βουλευτών, με τη δικαιολογητική βάση ότι ήταν το «καταλληλότερο εις τα αναπτυγμένα έθνη, τα έχοντα ηθικήν καλυτέραν, σέβας προς τους νόμους και την δημοτικήν παιδείαν διακεχυμένη και εις το ευτελέστατον χωρίον». Η ψηφοφορία δια σφαιριδίου εφαρμοζόταν στο Ιόνιο κράτος και είχε τις ρίζες της στην περίοδο της Ενετοκρατίας. Η συνταγματική κατοχύρωση της διά σφαιριδίων ψηφοφορίας είχε σκοπό τη διασφάλιση της μυστικότητας, του «απορρήτου της ψήφου», μετά την εμπειρία των νόθων εκλογών της Οθωνικής περιόδου, κατά τις οποίες χρησιμοποιούνταν ψηφοδέλτια. Η ψηφοφορία με σφαιρίδιο γινόταν ως εξής: Σε κάθε εκλογικό τμήμα υπήρχαν τόσες κάλπες όσοι και οι υποψήφιοι. Η κάλλη κάθε υποψηφίου, κατασκευασμένη από λευκοσίδηρο (τσίγκο), ήταν χωρισμένη εσωτερικά σε δύο μέρη, τα οποία εξωτερικά ξεχώριζαν από το διαφορετικό χρώμα τους. Το δεξιό μέρος ήταν λευκό και έγραφε ΝΑΙ και το αριστερό μαύρο και έγραφε ΟΧΙ. Επάνω στην κάλλη υπήρχε κολλημένος ένας σωλήνας υπό γωνία, ο οποίος κατέληγε σε στρογγυλή οπή.

Ο ψηφοφόρος έπαιρνε από το σφαιροδότη ένα μολυβένιο σφαιρίδιο, σήκωνε ψηλά το χέρι του για να δουν τα μέλη της εφορευτικής επιτροπής ότι κρατά μόνο ένα σφαιρίδιο και στη συνέχεια πλησίαζε την κάλπη, έβαζε το χέρι του μέσα στην οπή του σωλήνα και έριχνε το σφαιρίδιο στο χώρισμα που αντιστοιχούσε στο «ναι» ή το «όχι». Το «ναι» αντιστοιχούσε στην θετική ψήφο και το «όχι» στην αρνητική. Δηλαδή, ο εκλογέας που ήθελε να καταψηφίσει ένα υποψήφιο έριχνε το σφαιρίδιο στο τμήμα της κάλπης που είχε μαύρο χρώμα, εξ ου και οι εκφράσεις «τον μαύρισαν» ή «θα φάει ή έφαγε μαύρο». Για να μην ακούγεται σε ποια μεριά της κάλπης έπεφτε το σφαιρίδιο, ολόκληρο το εσωτερικό της κάλπης «καλύπτεται δι' εριούχου υφάσματος». Καμιά φορά οι φανατικοί οπαδοί ενός υποψηφίου δάγκωναν το σφαιρίδιο, ώστε να αφήσουν τα ίχνη των δοντιών τους στην επιφάνειά του και να δείξουν την αφοσίωσή τους στον εκλεκτό τους. Από εκεί προέρχεται η έκφραση «το έριξα δαγκωτό»!

Ο κάθε εκλογέας έπρεπε να περάσει υποχρεωτικά από όλες τις κάλπες των υποψηφίων και να ακολουθήσει την ίδια διαδικασία. Διαφορετικά ετιμωρείτο με πρόστιμο και ποινή φυλάκισης. Είναι φανερό ότι η ψηφοφορία δια σφαιριδίου ήταν ιδιαίτερα χρονοβόρα για τον εκλογέα. Το σφαιρίδιο ως μέσο ψηφοφορίας δεν εξάλειψε τη νοθεία, αφού πάντα εφευρίσκονταν τρόποι για τη νόθευση του εκλογικού αποτελέσματος, αλλά την περιόρισε αισθητά, σε συνδυασμό με τις ποινικές διατάξεις της εκλογικής νομοθεσίας, ιδίως μετά το 1877. Η κυριότερη καλπονοθεία της δια σφαιριδίου ψηφοφορίας ήταν η ανατροπή της κάλπης. Τα σφαιρίδια μπερδεύονταν, οπότε δεν μπορούσε να γίνει καταμέτρηση. Πάντως, το σφαιρίδιο σε συνδυασμό με το καθολικό δικαίωμα του εκλέγειν αναδείκνυε την Ελλάδα πρωτοπόρο στην άμεση εκλογή σε ευρωπαϊκή κλίμακα.

Η ψηφοφορία με το σφαιρίδιο άλλαξε ύστερα από μισό αιώνα, όπου δεδομένου ότι ο αναλφαβητισμός είχε υποχωρήσει στο 50%, ο τρόπος ψηφοφορίας δια σφαιριδίου θεωρείτο απαρχαιωμένος, οι μέθοδοι καλπονοθείας είχαν προσαρμοστεί και γενικό ήταν το αίτημα για την επαναφορά του ψηφοδέλιου, έντυπου αυτή τη φορά. Στο Σύνταγμα του 1911, που φέρει τη σφραγίδα του Ελευθερίου Βενιζέλου, δεν συμπεριλήφθηκε η διάταξη του Συντάγματος του 1864 για το σφαιρίδιο και αφέθηκε στον κοινό νομοθέτη η πρωτοβουλία να ορίσει δια νόμου το μέσο ψηφοφορίας. Το (έντυπο) ψηφοδέλτιο επανήλθε στις δημοτικές και

κοινοτικές εκλογές του 1914<sup>48</sup> και από τις βουλευτικές εκλογές της 7ης Νοεμβρίου 1926 είναι το μέσο ψηφοφορίας (μαζί με τον σταυρό προτίμησης) που ισχύει μέχρι σήμερα<sup>49</sup>. Αξίζει να σημειωθεί ότι όλες οι αλλαγές που γίνονταν στον τρόπο της ψηφοφορίας, πρώτα γίνονταν και δοκιμάζονταν στις δημοτικές εκλογές και ύστερα στις Εθνικές.

Την Συνταγματική αυτή διάταξη συμπλήρωσε ο νέος Νόμος ηΓ της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1864 «περί δημαιορεσιών», ο οποίος είχε 26 άρθρα και δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. ΦΕΚ Α3/ 16-01-1865 και ανέλυε τον τρόπο με τον οποίο θα πραγματοποιούνταν οι δημοτικές εκλογές. Συγκεκριμένα, όριζε ότι ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι και το Δημοτικό Συμβούλιο εκλέγονταν δι' αμέσου εκλογής από καθολική ψηφοφορία όλων των δημοτών οι οποίοι είχαν συμπληρώσει το 21<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους και είχαν κινητή ή ακίνητη περιουσία και έκαναν το οποιοδήποτε επάγγελμα ή επιτήδευμα, ενώ η θητεία τους ήταν τετραετής και οποιαδήποτε πράξη εξέδιδαν μετά το τέλος της τετραετίας ήταν άκυρη (άρθρα 1-2). Το δικαίωμα του εκλέγεσθαι είχαν αυτοί που είχαν συμπληρώσει το τριακοστό έτος της ηλικίας τους, ενώ δεν μπορούσαν να εκλεγούν Δήμαρχοι και Πάρεδροι οι ενεργεία στρατιωτικοί της ξηράς και οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι δεν μπορούσαν να εκλεγούν και δημοτικοί σύμβουλοι όπως και όλοι όσοι μισθοδοτούνταν από την Δημοτική Αρχή (δημοτικοί Αστυνόμοι κλπ) (άρθρο 3). Την εκλογή τους στις δημοτικές αρχές είχαν δικαίωμα να αποποιηθούν μετά την εκλογή τους, όσοι είχαν εκλεγεί δυο φορές στο παρελθόν στην ίδια θέση, όσοι είχαν συμπληρώσει το 60<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους και όσοι είχαν άλλους λόγους τους οποίους έπρεπε να εγκρίνει και ο Νομάρχης μετά από γνωμοδότηση του Δημάρχου και του Δημοτικού Συμβουλίου (άρθρο 4).

Σύμφωνα με τα άρθρα 5,6 και 7 του Νόμου «περί δημαιορεσιών» ο οποιοσδήποτε δημότης για να ασκήσει στις δημοτικές εκλογές τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι έπρεπε να είναι εγγεγραμμένος στους εκλογικούς καταλόγους, οι οποίοι ήταν ίδιοι με αυτούς των εθνικών εκλογών ενώ τέσσερις μήνες πριν την λήξη της κανονικής θητείας των δημοτικών αρχών πραγματοποιούνταν οι νέες εκλογές. Ο κάθε Δήμος αποτελούσε μια εκλογική περιφέρεια και οι Δήμοι Α' τάξεως εάν ήταν μεγάλοι μπορούσαν να διαιρεθούν και

<sup>48</sup>Ο Πολυντάρ «Δύο γενεές ετράφησαν με το σφαιρίδιο. Τώρα μας αποχαιρετά. Αποκαλυφθείτε!» δημοσιευμένο το 1914 στην εφημερίδα «Καιροί», στο βιβλίο Θ. Σιταράς, *Καλό Βόλι*, Αθήνα 2019, σ. 40-41

<sup>49</sup> «ΣΑΝ ΣΗΜΕΡΑ», «Η ιστορία της ψήφου στην Ελλάδα», διαθέσιμο στο: <https://www.sansimera.gr/articles/534>, ημερομηνία προσπέλασης 25/10/2020



σε δυο περιφέρειες (άρθρο 8). Ο Δήμαρχος συγκαλούσε την συνέλευση των δημαιορειών με πρόγραμμα που δημοσίευε στην πρωτεύουσα του Δήμου, το οποίο τοιχοκολλούνταν και στις υπόλοιπες πόλεις και εκκλησίες του Δήμου, όπου αναφερόταν η ημέρα, η ώρα, ο τόπος, το αντικείμενο και η διάρκεια της εκλογής, ο αριθμός των εκλεκτέων παρέδρων και τακτικών και αναπληρωματικών μελών του Δημοτικού Συμβουλίου. Μεταξύ της ημέρας που εκδόθηκε το πρόγραμμα και της ημέρας των εκλογών έπρεπε να μεσολαβούν τουλάχιστον 15 μέρες (άρθρο 9).

Επιπλέον, όλες οι διατάξεις του Νόμου που αφορούσε την διεξαγωγή των εθνικών εκλογών κατ' αναλογία ίσχυαν και στις δημοτικές εκλογές ενώ τα αποτελέσματα από τα εκλογικά τμήματα μεταφέρονταν στην Πρωτεύουσα του Δήμου και από εκεί έβγαιναν τα συγκεντρωτικά αποτελέσματα τα οποία κοινοποιούνταν στους υποψηφίους και τοιχοκολλούνταν (άρθρο 10). Στους Δήμους Α τάξεως εκλέγονταν ο Δήμαρχος, έξι πάρεδροι, δεκαοκτώ δημοτικοί σύμβουλοι και εννέα αναπληρωματικοί (ενώ πριν εξέλεγαν εκτός από το Δήμαρχο τέσσερεις έως έξι πάρεδρους και δεκαοκτώ δημοτικούς συμβούλους), στους Δήμους Β τάξεως εκλέγονταν ο Δήμαρχος, τέσσερεις πάρεδροι δώδεκα δημοτικοί σύμβουλοι και έξι αναπληρωματικοί (ενώ πριν εξέλεγαν εκτός από το Δήμαρχο, δυο έως τέσσερεις πάρεδρους και δώδεκα δημοτικούς συμβούλους) και στους Δήμους Γ τάξεως εκτός του Δημάρχου εκλέγονταν δυο πάρεδροι, οκτώ δημοτικοί σύμβουλοι και τέσσερεις αναπληρωματικοί (ενώ πριν εξέλεγαν έναν Δήμαρχο, έναν πάρεδρο και έξι δημοτικούς συμβούλους). Στα δημοτικά αξιώματα εκλέγονταν όσοι λάμβαναν την πλειοψηφία των ψήφων των δημοτών που ψήφισαν και σε περίπτωση ισοψηφίας η εκλογή γινόταν με κλήρο (άρθρα 11-12).

Τα αποτελέσματα των εκλογών έμεναν για τρεις ημέρες στα Δημαρχεία και όλοι μπορούσαν να λάβουν γνώση αυτών, τα εκφώνουσε δημόσιος κήρυκας στο κέντρο της πρωτεύουσας του Δήμου και τοιχοκολλούνταν σε κεντρικά μέρη αλλά και στο Δημαρχείο. Η εφορευτική Επιτροπή για έξι μέρες μετά τα αποτελέσματα έπρεπε να καταγράψει τυχόν ενστάσεις και παραιτήσεις των εκλεγμένων και μετά την πάροδο των ημερών αυτών έπρεπε να τα διαβιβάσει στην ανώτερη διοικητική αρχή (άρθρα 13-14-15). Η Διοικητική αρχή όταν λάμβανε τα πρακτικά αυτά της εφορευτικής επιτροπής έπρεπε αμέσως να τα παραδώσει σε τριμελή Επιτροπή, στην οποία προέδρευε ο Πρόεδρος του Πρωτοδικείου ή ο Ειρηνοδίκης της Πρωτεύουσας της Επαρχίας, όπου δεν υπήρχε Πρωτοδικείο και τα άλλα δυο μέλη διορίζονταν με Βασιλικό Διάταγμα που μπορούσαν να είναι δυο Πρόεδροι των Επαρχιακών

Συμβουλίων από γειτονικές Επαρχίες. Η επιτροπή αυτή έπρεπε να συγκληθεί μέσα σε δέκα μέρες και σε είκοσι ημέρες έπρεπε να βγάλει απόφαση (άρθρο 16). Η απόφαση της τριμελούς αυτής επιτροπής τοιχοκολλούνταν στο Δημαρχείο για πέντε ημέρες ώστε να λάβουν γνώση όλοι οι δημότες και κοινοποιούνταν και στην εφορευτική επιτροπή. Εάν η απόφαση επικύρωνε την εκλογή τότε αυτή καθίστατο οριστική εάν όμως ακύρωνε την εκλογή τότε όποιος δημότης είχε έννομο συμφέρον και θεωρούσε ότι δεν είναι σωστή έπρεπε εντός των πέντε αυτών ημερών να προσφύγει στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο με τη σειρά του έπρεπε να αποφανθεί εντός τριάντα ημερών από την παραλαβή των εγγράφων αλλιώς η προσφυγή θεωρούνταν έγκυρη και η εκλογή επικυρωνόταν (άρθρο 17). Εάν η εκλογή ακυρωνόταν ο Δήμαρχος έπρεπε εντός οκτώ ημερών κατά το άρθρο 9 να συγκαλέσει τους εκλογείς για να επαναλάβουν τις εκλογές. Εάν επικυρωνόταν η εκλογή, ορκίζονταν οι εκλεγέντες μετά την κανονική λήξη της θητείας των προκατόχων τους (άρθρο 18). Εάν για τον οποιονδήποτε λόγο κενώνονταν η θέση του Δημάρχου ή των δημοτικών Παρέδρων τα επί τη δημαιρεσίας καθήκοντα του Δημάρχου αναλάμβανε ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου (άρθρο 19).

Ο Νόμος περί δημαιρεσιών προέβλεπε και εκλογή ειδικών παρέδρων. Σύμφωνα με το άρθρο 21, μετά την εκλογή του Δημάρχου, των παρέδρων και του Δημοτικού Συμβουλίου μπορούν με άμεση ψηφοφορία κατά το άρθρο 9 να εκλεγούν και ειδικοί πάρεδροι. Την εκλογή του κάθε ειδικού παρέδρου διευθύνει τριμελής επιτροπή διοριζόμενη από το Δημοτικό Συμβούλιο μεταξύ των γεροντοτέρων και γνωριζόντων γραφή και ανάγνωση και προεδρευομένου του γεροντότερου της επιτροπής. Οι ειδικοί πάρεδροι εκλέγονταν με ψηφοφορία από τους δημότες κατά τα οριζόμενα στο Νόμο για τις δημοτικές και εθνικές εκλογές. Μετά τις μεταρρυθμίσεις αυτές, το σύστημα εκλογής των δημοτικών αρχών ήταν καθ' ολοκληρίαν δημοκρατικό. Εκεί όπου πραγματικά υπερείχε η ελληνική νομοθεσία από εκείνη των λοιπών ευρωπαϊκών κρατών, ήταν η καθολικότητα της ψηφοφορίας, την οποία δεν είχε εισαγάγει ακόμη η Ευρώπη στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το εκλογικό αυτό σύστημα ήταν πραγματικά προοδευτικό για την εποχή του και γι αυτό και κράτησε με ελάχιστες παρεμβάσεις, όπως άλλωστε και το Σύνταγμα του 1864, έως την έλευση του Βενιζέλου και την δεύτερη δεκαετία του 20 ου αιώνα, όπου ψηφίστηκε νέο Σύνταγμα και μεταρρυθμίστηκε ριζικά η τοπική αυτοδιοίκηση .

## 6.2. Οι μεταρρυθμίσεις του Χαρίλαου Τρικούπη (1875)

Από το 1864 έως το 1896 στην Ελλάδα ξεκινά η εποχή Τρικούπη, που επηρέασε όσο κανένας άλλος πολιτικός τα πολιτικά πράγματα στην Ελλάδα κατά την ιστορική αυτή περίοδο. Ο Χαρίλαος Τρικούπης γεννήθηκε στο Ναύπλιο στις 11 Ιουλίου 1832 και καταγόταν από την ιστορική οικογένεια Τρικούπη του Μεσολογγίου και την οικογένεια Καρατζά της Κωνσταντινούπολης. Ήταν γιος του Σπυρίδωνα Τρικούπη πολιτικού, ιστορικού και επίσης πρωθυπουργού της Ελλάδας και της Αικατερίνης το γένος Μαυροκορδάτου. Αφού ξεκίνησε και πραγματοποίησε λαμπρές σπουδές στο εξωτερικό, ο Χαρίλαος Τρικούπης ξεκίνησε καριέρα διπλωμάτη. Το 1864 παραιτήθηκε από τη διπλωματική υπηρεσία για να συμμετάσχει στις εκλογές. Το 1865 εκλέχτηκε βουλευτής Μεσολογγίου και το 1866 ανέλαβε τη θέση του Υπουργού Εξωτερικών στην 3η κυβέρνηση του Αλέξανδρου Κουμουνδούρου, αλλά στους επόμενους μήνες ήρθε σε διάσταση απόψεων με τον Κουμουνδούρο και απομακρύνθηκε από την κυβέρνηση. Για τέσσερα χρόνια πολιτεύτηκε (1868-1872) ανεξάρτητα από τα κόμματα που υπήρχαν.

Το 1872 ίδρυσε το «Πέμπτο κόμμα», στο οποίο συγκεντρώθηκαν οι πιο φιλελεύθερες και προοδευτικές προσωπικότητες της εποχής. Το 1874, μέσα σε κλίμα πολιτικής αυθαιρεσίας της τότε κυβέρνησης του Δημήτριου Βούλγαρη, με τα περίφημα Σηλιτικά, έγραψε στην εφημερίδα «*Καιροί*» ένα σαρκαστικό άρθρο με τον τίτλο «*Τις πταίει*», που δημοσιεύτηκε στις 29 Ιουνίου του 1874, στο οποίο κατήγγειλε το πολιτικό σύστημα της εποχής. Την εποχή εκείνη με το υφιστάμενο Σύνταγμα κανένα κόμμα δεν μπορούσε να πλειοψηφήσει από μόνο του. Έτσι όλοι οι τότε κυβερνητικοί σχηματισμοί ήταν κυβερνήσεις μειοψηφίας. Ο δε Βασιλεύς, προκειμένου ν' αποφύγει κατάσταση ακυβερνησίας με αλληπάλληλες εκλογές, αναγκαζόταν κάθε φορά να χρίζει κυβέρνηση το κόμμα εκείνο με τη σχετική πλειοψηφία.

Ο Χαρίλαος Τρικούπης μετά το πρώτο του εκείνο άρθρο δημοσίευσε και δεύτερο στις 9 Ιουλίου του 1874 με τον τίτλο «*Παρελθόν και Ενεστώς*», με το οποίο έθετε ως δόγμα της Βουλής τη «*δεδηλωμένη*» (εμπιστοσύνη) της Βουλής, που αργότερα και καθιερώθηκε ως «*αρχή της δεδηλωμένης*». Για το τόλμημα όμως των άρθρων του αυτών, συνελήφθη ο εκδότης της εφημερίδας Π. Κανελλίδης θεωρούμενος ως ο συντάκτης. Κατά την ανάκριση απροσδόκητα αποκαλύφθηκε ότι πραγματικός συντάκτης ήταν ο Χ. Τρικούπης, που παρουσιάστηκε αυθόρμητα και

ανέλαβε την ευθύνη των ανυπόγραφων άρθρων του. Έτσι, αναγκάστηκε η Δικαιοσύνη να προφυλακίσει τον Τρικούπη με μόνο τέσσερις ημέρες φυλάκιση, πλην όμως αφήθηκε ελεύθερος με εγγύηση και τελικά αθωώθηκε με βούλευμα.

Παρά ταύτα λίγους μήνες μετά, τον Απρίλιο του 1875, πήρε εντολή από το Βασιλιά να σχηματίσει κυβέρνηση, την Κυβέρνηση Χαριλάου Τρικούπη 1875, διαλύοντας τη Βουλή και τη διενέργεια στη συνέχεια εκλογών. Παρέμεινε έτσι στην εξουσία για 5,5 περίπου μήνες, μέχρι τις 15 Οκτωβρίου του ίδιου έτους, όπου κατά τις εκλογές που διεξήχθησαν, διατηρώντας και αυτός μειοψηφία αναγκάστηκε σε παραίτηση υπέρ του Αλέξανδρου Κουμουندούρου, που είχε πλειοψηφήσει.

Όταν έπεσε η κυβέρνηση Κουμουندούρου, που αντικατέστησε την Κυβέρνηση Κανάρη, ο Τρικούπης έφτιαξε μια κυβέρνηση, την Κυβέρνηση Χαριλάου Τρικούπη 1878 (που την αποκάλεσαν Υπουργείον Τρικούπη-Ζαΐμη), η οποία δεν μπόρεσε να βρει υποστήριξη στη Βουλή και έπεσε πέντε ημέρες μετά το σχηματισμό της.

Το 1879 κατάφερε να κερδίσει τις εκλογές του 1879, το Μάρτιο σχημάτισε την Κυβέρνηση Χαριλάου Τρικούπη 1880, αλλά τον Οκτώβριο του ίδιου έτους η κυβέρνηση παραιτήθηκε. Τον Μάρτιο του 1882 επανήλθε στην πρωθυπουργία με την Κυβέρνηση Χαριλάου Τρικούπη 1882, η οποία παρέμεινε μέχρι το 1885. Επανήλθε το 1886 με την Κυβέρνηση Χαριλάου Τρικούπη 1886. Ένα χρόνο αργότερα κέρδισε τις εκλογές του 1887, αλλά έχασε εκείνες του 1890, οπότε και έπεσε η κυβέρνησή του. Ανέλαβε πάλι την πρωθυπουργία στην Κυβέρνηση Χαριλάου Τρικούπη 1892. Στην τελευταία περίοδο της πρωθυπουργίας του (Κυβέρνηση Χαριλάου Τρικούπη 1893-1895) η Ελλάδα πτώχευσε και σταμάτησε μονομερώς να αποπληρώνει δάνεια που είχε λάβει από το εξωτερικό.

Στον Τρικούπη αποδίδεται η φράση «δυστυχώς επτωχέυσαμεν» ενώπιον της Βουλής, την οποία, όμως ουδέποτε διετύπωσε, όπως αποδεικνύεται από την ανάγνωση των πρακτικών της Βουλής. Πέραν αυτού, από μελέτη των στοιχείων εκτιμάται ότι η πτώχευση θα είχε αποφευχθεί, αν ο βασιλιάς Γεώργιος Α΄ αποδεχόταν τους χειρισμούς του Χαριλάου Τρικούπη για τη σύναψη νέου δανείου για την αντιμετώπιση του χρέους. Ο Γεώργιος δεν δέχτηκε την πρόταση του Τρικούπη να κυρωθεί η σύμβαση του δανείου - όπως προέβλεπε σχετικός Νόμος - και τη σύσταση «Ταμείου Δανείου» με βασιλικό διάταγμα και αντιπρότεινε να δώσει η Βουλή ειδική εξουσιοδότηση. Πιεζόμενος από τον Τρικούπη ζήτησε προθεσμία 48 ωρών «για να σκεφτεί». Στο διάστημα αυτό με κρυπτογραφικό τηλεγράφημα που εστάλη στο

Λονδίνο από τα Ανάκτορα δινόταν η εντολή να πουλήσουν στο χρηματιστήριο πολλών εκατομμυρίων ομολογίες ελληνικών δανείων, που οι τιμές τους ανέβαιναν καθημερινά εν όψει του νέου δανείου. Όλα αυτά οδήγησαν αμέσως τον Τρικούπη σε παραίτηση και τη χώρα, ύστερα από λίγο, στην πτώχευση. Στις εκλογές του 1895 απέτυχε να εκλεγεί βουλευτής με αποτέλεσμα να αυτοεξοριστεί στις Κάννες της Γαλλίας. Το 1896, λίγο πριν πεθάνει, τέθηκε χωρίς τη θέλησή του υποψήφιος στις αναπληρωματικές εκλογές στην επαρχία Βάλτου και εκλέχτηκε πανηγυρικά.

Κατά την πρώτη μικρής διάρκειας πρωθυπουργία του, το 1875, ο Χαρίλαος Τρικούπης κατέθεσε στη Βουλή τρία σχέδια νόμου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το «περί κοινοτήτων», το «περί τροποποίησης του περί Δήμων νόμου» και το «περί Νομαρχιακής Επιτροπής». Με το σχέδιο Νόμου «περί κοινοτήτων» η κοινότητα αποκτούσε ιδιόμορφη νομική προσωπικότητα εντός του νομικού προσώπου του δήμου. Σύμφωνα με το σχέδιο, κοινότητα μπορούσε να αποτελέσει κάθε χωριό υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Η διοίκηση της κοινότητας ανήκε σε έναν πάρεδρο και τρεις αιρετούς κοινοτικούς συμβούλους. Ο πάρεδρος και το κοινοτικό συμβούλιο είχαν τα ίδια καθήκοντα και δικαιώματα με αυτά του δημάρχου και του δημοτικού συμβουλίου. Με το σχέδιο Νόμου «περί τροποποίησης του περί Δήμων νόμου» γίνονταν ορισμένες μεταβολές στο καθεστώς έγκρισης των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου από το Νομάρχη. Έτσι, λοιπόν, στους δήμους Α΄ τάξεως και στις πρωτεύουσες νομών απαιτείτο προηγούμενη έγκριση του Νομάρχη, όταν οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου αφορούσαν τον προϋπολογισμό, τις έκτακτες δαπάνες, τη συνομολόγηση δανείων και την καταβολή τοκοχρεωλυσίων. Επίσης το σχέδιο προέβλεπε ίδρυση σε κάθε δήμο ειδικής ταμιακής υπηρεσίας υπό ειδικό ταμιά που είχε δικαιοδοσία σε όλους τους δήμους της επαρχίας. Με το τρίτο σχέδιο «περί Νομαρχιακής Επιτροπής», ο Τρικούπης απέβλεπε στο στρατηγικό ρόλο που μπορούσε ενδεχομένως να διαδραματίσει η παρεμβολή ενός Ο.Τ.Α. μεταξύ κεντρικής διοίκησης και πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Το νομοσχέδιο προέβλεπε την ίδρυση νομαρχιακών επιτροπών, που θα εκλέγονταν κάθε τετραετία. Οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών επιτροπών ήταν αφ' ενός δημοσιονομικού χαρακτήρα και αφ' ετέρου δικαστικού. Από τα σχέδια αυτά κανένα δεν ευτύχησε να γίνει νόμος.

Όπως προαναφέραμε κατά τη διάρκεια της τελευταίας κυβερνήσεως Τρικούπη έγινε η πτώχευση του Ελληνικού κράτους του 1893. Μέσα σε αυτήν την άσχημη κατάσταση ακολούθησε ο θάνατος του Τρικούπη το 1896, ενώ η Ελλάδα

διοργάνωνε τους πρώτους σύγχρονους Ολυμπιακούς αγώνες. Τον επόμενο χρόνο ένα ακόμα καταστροφικό γεγονός προστέθηκε στην σύγχρονη ιστορία της χώρας και έκανε την ανάγκη για νέες μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς ακόμα πιο έντονη. Ήταν ο ατυχής Ελληνοτουρκικός πόλεμος του 1897. Τέσσερα χρόνια μετά το 1893 (1897), η Οθωμανική Αυτοκρατορία κήρυξε πόλεμο κατά της Ελλάδας, ο οποίος έμεινε στην ιστορία ως ο Ελληνοτουρκικός Πόλεμος του 1897 ή πόλεμος των τριάντα ημερών ή Μαύρο '97 ή Ατυχής πόλεμος. Ο πόλεμος αυτός ήταν αποτέλεσμα της άρνησης της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας στο αίτημα διενέργειας δημοψηφίσματος στην Κρήτη προκειμένου ο ίδιος ο Κρητικός λαός να δώσει λύση στο πρόβλημα ότι μέχρι τότε η Κρήτη (τυπικά από το 1896 βάσει της Συνθήκης του Βερολίνου) αποτελούσε αυτόνομο τμήμα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας (με ταυτόχρονο έλεγχο των Μεγάλων Δυνάμεων), με όνομα Κρητική Πολιτεία και πρωτεύουσα τα Χανιά.

Ο πόλεμος είχε χαρακτηριστεί ως "ακήρυχτος" από την τότε ελληνική κυβέρνηση και την αντιπολίτευση, λόγω του ότι δε δόθηκε ποτέ διαταγή επίθεσης στο στρατόπεδο των Ελλήνων. Η "οθωμανική εισβολή" κατέληξε σε ήττα της Ελλάδας και στην υποβολή της σε διεθνή οικονομικό έλεγχο ύστερα από απαίτηση της Γερμανίας. Η δυσμενής έκβαση αυτού του πολέμου για την Ελλάδα έδωσε την ευκαιρία στους πιστωτές της να εκμεταλλευτούν την πολύ δύσκολη οικονομική και πολιτική κατάσταση που επακολούθησε της ελληνικής ήττας και να επιβάλουν όρους πολύ πιο δυσμενείς στην ελληνική κυβέρνηση για το εκκρεμές θέμα του χρέους της Ελλάδας, αποδεχόμενη (η Ελλάδα) τον έλεγχο της Επιτροπής Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου, από εκείνους που είχαν γίνει αποδεκτοί πριν από την έναρξη του πολέμου. Επίσης, η Ελλάδα υποχρεώθηκε να αποδεχτεί να αποζημιώσει την Τουρκία με το ποσό των 4 εκατομμυρίων τουρκικών λιρών.

### **6.3. Οι μεταρρυθμίσεις της κυβέρνησης Θεοτόκη (1899)**

Οι ραγδαίες πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις και μεταβολές των επομένων ετών προκάλεσαν τη λαϊκή δυσαρέσκεια ενώ η κατάσταση στη Χώρα ήταν άσχημη. Το τρικουπικό κόμμα αφού ηττήθηκε στις εκλογές του 1895 και μετά τον θάνατο του Τρικούπη το 1896 έμεινε χωρίς ηγεσία. Το Νοέμβριο του 1898 πρώην και εν ενεργεία βουλευτές του τρικουπικού κόμματος ανέδειξαν τον Γεώργιο Θεοτόκη στην ηγεσία του φορέα, που μετασηματίστηκε προοδευτικά στο επωνομαζόμενο Θεοτοκικόν Κόμμα.

Ο Γεώργιος Θεοτόκης ήταν τριτότοκος γιος του Νικολάου-Ανδρέα Θεοτόκη και της Αδελαΐδας Βεντούρα από την Κέρκυρα. Μετά τις εγκύκλιες σπουδές του στο

Ιόνιο Γυμνάσιο, γράφτηκε στη Νομική Σχολή της Ιονίου Ακαδημίας. Το 1861 έλαβε το πτυχίο του από την Ιόνιο Ακαδημία και με υποτροφία από το Μοτσενίγειο Κληροδότημα συνέχισε τις σπουδές του στη Νομική Σχολή της Σορβόνης. Με την επάνοδό του στην Κέρκυρα, το καλοκαίρι του 1868, άρχισε να εργάζεται ως δικηγόρος, ενώ είχε και σύντομες θητείες ως πάρεδρος στο Πρωτοδικείο της Κέρκυρας και ως πρωτοδίκης στο Μεσολόγγι. Το 1879 έλαβε μέρος στις δημοτικές εκλογές και εκλέχθηκε θριαμβευτικά δήμαρχος Κερκυραίων με ποσοστό 65%. Το 1883 επανεκλέχθηκε δήμαρχος. Στις 7 Απριλίου του 1885 εγκατέλειψε τη θέση του δημάρχου και ξεκίνησε την κοινοβουλευτική του σταδιοδρομία. Εξελέγη βουλευτής του Τρικουπικού Κόμματος, μετά από πρόσκληση του ίδιου του Χαρίλαου Τρικούπη.

Από το 1899 έως τα μέσα του 1909, ο Θεοτόκης διετέλεσε τέσσερις φορές πρωθυπουργός της Ελλάδας, με μακροβιότερη την τελευταία θητεία του. Πιο συγκεκριμένα, η πρώτη κυβέρνηση Θεοτόκη σχηματίστηκε στις 2 Απριλίου του 1899 με σκοπό να εφαρμόσει το καταρτισμένο πολιτικό του πρόγραμμα, που προέβλεπε μεταρρυθμίσεις σε όλους τους κλάδους της δημόσιας διοίκησης, και σειρά μέτρων για την ανάκαμψη της οικονομίας. Ωστόσο, το Νοέμβριο του 1901 ο Θεοτόκης παραιτήθηκε εξαιτίας των αιματηρών επεισοδίων που σημειώθηκαν στην πρωτεύουσα σε λαϊκή εξέγερση που προκλήθηκε με αφορμή το ζήτημα των μεταφράσεων του Ευαγγελίου. Τον Θεοτόκη διαδέχθηκε στην πρωθυπουργία ο Αλέξανδρος Ζαΐμης. Το επόμενο έτος διενεργήθηκαν βουλευτικές εκλογές και σχηματίστηκε κυβέρνηση υπό τον Θεόδωρο Δηλιγιάννη, το Νοέμβριο του 1902. Στηριζόμενος όμως σε ισχνή πλειοψηφία ο Δηλιγιάννης ανατράπηκε και στις 14 Ιουνίου του 1903 ανέλαβε ο Γεώργιος Θεοτόκης την πρωθυπουργία για δύο μόνο εβδομάδες, έως τις 28 του ίδιου μήνα, οπότε αναγκάστηκε να παραιτηθεί και να ανέλθει στην εξουσία ο Δημήτριος Ράλλης. Στις 6 Δεκεμβρίου του 1903 η κυβέρνηση Ράλλη έχασε την εμπιστοσύνη της Βουλής και ανέλαβε πρωθυπουργός εκ νέου ο Θεοτόκης με την υποστήριξη του Αλέξανδρου Ζαΐμη. Η τρίτη πρωθυπουργική θητεία του Θεοτόκη διήρκεσε για ένα περίπου έτος, μέχρι το Δεκέμβριο του 1904, οπότε ο Ζαΐμης απέσυρε την εμπιστοσύνη του προς την κυβέρνηση εξαιτίας διαφωνίας πάνω στο ζήτημα του νέου στρατιωτικού οργανισμού που ο Θεοτόκης υπέβαλε προς ψήφιση στη Βουλή. Η παραίτηση της κυβέρνησης οδήγησε σε νέα εκλογική αναμέτρηση και στην πρωθυπουργία τον Θεόδωρο Δηλιγιάννη, ο οποίος δολοφονήθηκε λίγο αργότερα και τον διαδέχθηκε για σύντομο χρονικό διάστημα ο

Δημήτριος Ράλλης. Αμέσως μετά, στις 8 Δεκεμβρίου 1905, ο Γεώργιος Θεοτόκης σχημάτισε κυβέρνηση για τέταρτη φορά, έως τον Ιούλιο του 1909.

Τα επιτεύγματα των κυβερνήσεων του ήταν πολλά και σημαντικά. Ανάμεσα σ' αυτά περιλαμβάνονται η αναδιοργάνωση του Στρατού και του Ναυτικού με τη δημιουργία νέου οργανισμού του στρατού, και τη βελτίωση του εξοπλισμού (αυτός καθιέρωσε το 1908 και τις πρώτες φαιοπράσινες/χακί στολές), η ενίσχυση του Μακεδονικού Αγώνα, ο οποίος ξεκίνησε και ολοκληρώθηκε επί κυβερνήσεων Θεοτόκη, καθώς και η ψύχραιμη εξωτερική πολιτική που εφάρμοσε λίγο πριν από τους Βαλκανικούς Πολέμους. Ιδιαίτερος σημαντική επίσης ήταν και η συμπλήρωση της Αρχής της δεδηλωμένης. Όταν ο βασιλιάς Γεώργιος Α΄ αποδέχθηκε την παραίτηση του Δημητρίου Ράλλη, διέρρευσε ότι ο βασιλιάς επιδοκίμαζε τις πράξεις του. Ο Θεοτόκης αρνήθηκε να αναλάβει την πρωθυπουργία αν δεν διαψευσθεί η είδηση, η οποία πράγματι διαψεύσθηκε. Επί κυβερνήσεων Θεοτόκη ψηφίστηκαν επίσης νόμοι για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, προωθήθηκε η οριστική λύση του προβλήματος της ύδρευσης της Αθήνας και του Πειραιά, ιδρύθηκαν εμπορικές και γεωργικές σχολές, καθώς και η Σταφιδική Τράπεζα.

Ο εγγονός του, Γεώργιος Ράλλης, του καταλογίζει δύο σημαντικά πολιτικά σφάλματα: το πρώτο σφάλμα ότι, κατά τις παραμονές του πολέμου του 1897 παρασύρθηκε και αυτός από το φιλοπόλεμο ρεύμα που επικρατούσε και δεν εναντιώθηκε στην αποστολή ελληνικού στρατού στην Κρήτη, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να οδηγηθεί στον πόλεμο και την ήττα. Το δεύτερο σφάλμα, κατά τον Γεώργιο Ράλλη, ανάγεται στη διαφωνία του Κωνσταντίνου με τον Ελευθέριο Βενιζέλο, στην οποία ο Γεώργιος Θεοτόκης δεν παρενέβη, με αποτέλεσμα να προκύψει ο μετέπειτα εθνικός διχασμός.

Ο Θεοτόκης υπήρξε ένας ιδιαίτερος σημαντικός πολιτικός, η προσφορά του οποίου υποτιμήθηκε στην ελληνική ιστοριογραφία. Μετά την ήττα του 1897 και την επιβολή του Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου στην Ελλάδα, οι πρωτοβουλίες που μπορούσε οποιαδήποτε κυβέρνηση να αναλάβει, ήταν περιορισμένες. Ο Θεοτόκης, με μεγάλη προσπάθεια, καθώς είχε επί μεγάλο διάστημα ν' αντιμετωπίσει στην αντιπολίτευση τους συνεχώς φονασκούντες Θ. Δηλιγιάννη και Δ. Ράλλη, κατάφερε πολλά και σημαντικά. Οι μεγάλες παραγγελίες στρατιωτικού υλικού, η αναδιοργάνωση στρατού και χωροφυλακής, όπως και η πλούσια χρηματοδότησή τους, αποτελούν επίτευγμα αποκλειστικό της κυβέρνησής του.



Μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους, οι Φιλελεύθεροι προσπάθησαν να παρουσιάσουν τη νίκη ως νίκη του Βενιζέλου και του κόμματός τους. Τη βάση όμως της προπαρασκευής και οργάνωσης του στρατού την είχε θέσει ο Θεοτόκης. Χωρίς αυτή την προσπάθεια, ο Βενιζέλος δεν θα μπορούσε να είχε ετοιμάσει εντός μόλις δύο ετών το στράτευμα. Εντούτοις, η εξωτερική πολιτική του Βενιζέλου, που επεδίωκε τη συνεννόηση με τη Βουλγαρία (η οποία τελικώς οδήγησε στη νίκη), ήταν εντελώς αντίθετη αυτής του Θεοτόκη, ο οποίος δεν συζητούσε καθόλου με τους Βούλγαρους (γενικότερα, όλοι όσοι συμμετείχαν στον Μακεδονικό Αγώνα, όπως π.χ. ο Ίων Δραγούμης, δε συνομιλούσαν με τους Βούλγαρους).

Πέραν των άλλων σημαντικότερων μεταρρυθμίσεων που πραγματοποίησε ο Γεώργιος Θεοτόκης δικό του έργο θεωρείται και η τελευταία σημαντική αλλαγή στο οικοδόμημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα για τον 19<sup>ο</sup> αιώνα που έγινε το 1899, από την βραχύβια κυβέρνηση του Γεωργίου Θεοτόκη. Η Κυβέρνηση Γεωργίου Θεοτόκη 1899 (Απρίλιος 1899 - Νοέμβριος 1901), σχηματίστηκε, μετά την νίκη του πρώην Τρικουπικού και νυν Νεωτεριστικού κόμματος στις εκλογές της 7ης Φεβρουαρίου 1899. Ο Γεώργιος Θεοτόκης, ο νέος αρχηγός του πρώην κόμματος του Τρικούπη, όταν η Βουλή άνοιξε για τις εργασίες της μετά τις εκλογές, συγκέντρωσε την ευρεία πλειοψηφία των 131 βουλευτών σε σύνολο 234, και έτσι σχημάτισε κυβέρνηση στις 2 Απριλίου του 1899. Τελικά η κυβέρνηση παραιτήθηκε τον Νοέμβριο του 1901 αν και εξακολουθούσε να έχει την κυβερνητική πλειοψηφία, κατά τις ταραχές των Ευαγγελιακών, επειδή ο λαός είχε στραφεί εναντίον της.

Η προσφορά της Κυβέρνησης Θεοτόκη στην τοπική αυτοδιοίκηση έγκειται κυρίως στην διοικητική διαίρεση του 1899, που ήταν μια νέα διοικητική διαίρεση του τότε Ελληνικού κράτους που εισήγαγε μεταβολές στο νομαρχιακό σύστημα, το οποίο αποτελούταν από την Πελοπόννησο, τη Στερεά Ελλάδα, την Εύβοια, τις Κυκλάδες, τα Επτάνησα, την Θεσσαλία και μικρό τμήμα της Ηπείρου. Η διοικητική διαίρεση του 1899 καθορίστηκε με τον νόμο ΒΧΔ΄ της 6ης Ιουλίου 1899 (Φ.Ε.Κ. 136/8.7.1899). Κύριο χαρακτηριστικό της ήταν η αύξηση του αριθμού των νομών από 16 σε 26, με τους νέους νομούς να προκύπτουν από διαίρεση των παλαιών. Το νέο σχήμα διατηρήθηκε μόνο για δέκα χρόνια και καταργήθηκε με την νέα διοικητική διαίρεση του 1909. Ορισμένοι από τους νομούς που δημιουργήθηκαν σ' αυτή τη διοικητική διαίρεση επανασυστάθηκαν σε επόμενες, όπως οι νομοί Αργολίδας, Κορινθίας, Αττικής, Βοιωτίας κλπ. Άλλοι πέρασαν οριστικά στο

παρελθόν, όπως οι νομοί Τριφυλίας και Λακεδαιμόνος. Αλλά ας δούμε αναλυτικά τις αλλαγές που επέφερε στην τοπική αυτοδιοίκηση ο προαναφερόμενος Νόμος.

Καταρχήν, με άρθρα 1 και 2 όρισε ότι η χώρα διαιρούνταν σε 26 Νομούς τους οποίους ανέφερε αναλυτικά και παρουσιάζονται στους πίνακες που ακολουθούν με τις πρωτεύουσες των Νομών να βρίσκονται εντός παρενθέσεως. Ακολουθεί και δεύτερος πίνακας όπου παρουσιάζονται αναλυτικά οι επαρχίες που περιλαμβάνονται στους Νομούς:

**Πίνακας 4: Διοικητικά διαμερίσματα- Νομοί (1899)**

0	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	ΝΟΜΟΙ
	ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣ ΟΣ	1)ΝΟΜΟΣ ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ (ΝΑΥΠΛΙΟ), 2)ΝΟΜΟΣ ΑΡΚΑΔΙΑΣ (ΤΡΙΠΟΛΗ), 3)ΝΟΜΟΣ ΑΧΑΙΑΣ (ΠΑΤΡΑΙ), 4)ΝΟΜΟΣ ΗΛΕΙΑΣ (ΠΥΡΓΟΣ), 5)ΝΟΜΟΣ ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ (ΚΟΡΙΝΘΟΣ), 6)ΝΟΜΟΣ ΛΑΚΕΔΑΙΜΟΝΟΣ (ΣΠΑΡΤΗ), 7)ΝΟΜΟΣ ΛΑΚΩΝΙΚΗΣ (ΓΥΘΕΙΟΝ), 8) ΝΟΜΟΣ ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ (ΚΑΛΑΜΑΙ), 9)ΝΟΜΟΣ ΤΡΙΦΥΛΙΑΣ(ΚΥΠΑΡΙΣΣΙΑ)
	ΣΤΕΡΕΑ ΕΛΛΑΔΑ	1)ΝΟΜΟΣ ΑΤΤΙΚΗΣ (ΕΔΡΑ ΑΘΗΝΑΙ), 2)ΝΟΜΟΣ ΑΙΤΩΛΙΑΣ ΚΑΙ ΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ (ΜΕΣΣΟΛΟΓΓΙ), 3)ΝΟΜΟΣ ΕΥΒΟΙΑΣ (ΧΑΛΚΙΣ), 4) ΝΟΜΟΣ ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ (ΚΑΡΠΕΝΗΣΙ), 5) ΝΟΜΟΣ ΦΩΚΙΔΟΣ (ΑΜΦΙΣΣΑ), 6)ΝΟΜΟΣ ΦΘΙΩΤΙΔΟΣ (ΛΑΜΙΑ) 7)ΝΟΜΟΣ ΒΟΙΩΤΙΑΣ (ΛΕΒΑΔΙΑ)
	ΚΥΚΛΑΔΕΣ	ΝΟΜΟΣ ΚΥΚΛΑΔΩΝ (ΕΡΜΟΥΠΟΛΗ)
	ΕΠΤΑΝΗΣΑ	1)ΝΟΜΟΣ ΖΑΚΥΝΘΟΥ (ΖΑΚΥΝΘΟΣ), 2)ΝΟΜΟΣ ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ (ΑΡΓΟΣΤΟΛΙ), ΝΟΜΟΣ ΚΕΡΚΥΡΑΣ (ΚΕΡΚΥΡΑ), 4)ΝΟΜΟΣ ΛΕΥΚΑΔΟΣ (ΛΕΥΚΑΔΑ)
	ΘΕΣΣΑΛΙΑ	1)ΝΟΜΟΣ ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ (ΚΑΡΔΙΤΣΑ), 2)ΝΟΜΟΣ ΛΑΡΙΣΑΣ

		(ΛΑΡΙΣΑ), 3)ΝΟΜΟΣ ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ (ΒΟΛΟΣ), 4) ΝΟΜΟΣ ΤΡΙΚΑΛΩΝ (ΤΡΙΚΑΛΑ)
	ΜΙΚΡΟ ΤΜΗΜΑ ΗΠΕΙΡΟΥ	ΝΟΜΟΣ ΑΡΤΗΣ (ΑΡΤΑ)

**Πίνακας 5: Νομοί- επαρχίες (1899)**

Ο	ΝΟΜΟΙ	ΕΠΑΡΧΙΕΣ
	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ  ΕΔΡΑ ΝΑΥΠΛΙΟ	1)ΝΑΥΠΛΙΑΣ, 2)ΑΡΓΟΥΣ, 3)ΣΠΕΤΣΩΝ, 4)ΕΡΜΙΟΝΙΔΟΣ, 5)ΤΡΟΙΖΗΝΙΑΣ, 6)ΥΔΡΑΣ
	ΑΡΚΑΔΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΤΡΙΠΟΛΙΣ	1)ΜΑΝΤΙΝΕΙΑΣ, 2)ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ, 3)ΜΕΓΑΛΟΥΠΟΛΕΩΣ, 4)ΓΟΡΤΥΝΙΑΣ
	ΑΧΑΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΠΑΤΡΑΙ	1)ΠΑΤΡΩΝ, 2)ΚΑΛΑΒΡΥΤΩΝ, 3)ΑΙΓΙΑΛΕΙΑΣ
	ΗΛΕΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΠΥΡΓΟΣ	1)ΕΠΑΡΧΙΑ ΗΛΕΙΑΣ
	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΚΟΡΙΝΘΟΣ	1)ΕΠΑΡΧΙΑ ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ
	ΝΟΜΟΣ ΛΑΚΕΔΑΙΜΟΝΟΣ  ΕΔΡΑ ΣΠΑΡΤΗ	1)ΛΑΚΕΔΑΙΜΟΝΟΣ, 2)ΕΠΙΔΑΥΡΟΥ ΛΙΜΗΡΑΣ
	ΝΟΜΟΣ ΛΑΚΩΝΙΚΗΣ  ΕΔΡΑ ΓΥΘΕΙΟΝ	1)ΓΥΘΕΙΟΥ, 2)ΟΙΤΥΛΟΥ, 3)ΚΥΘΗΡΩΝ
	ΝΟΜΟΣ ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1)ΚΑΛΑΜΩΝ, 2)ΜΕΣΣΗΝΗΣ, 3)ΠΥΛΙΑΣ

	ΕΔΡΑ ΚΑΛΑΜΑΙ	
	ΝΟΜΟΣ ΤΡΙΦΥΛΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΚΥΠΑΡΙΣΣΙΑ	1)ΝΟΜΟΣ ΤΡΙΦΥΛΙΑΣ, 2)ΝΟΜΟΣ ΟΛΥΜΠΙΑΣ
0	ΝΟΜΟΣ ΑΤΤΙΚΗΣ  ΕΔΡΑ ΑΘΗΝΑΙ	1)ΑΤΤΙΚΗΣ, 2)ΑΙΓΙΝΗΣ, 3)ΜΕΓΑΡΙΔΟΣ
1	ΝΟΜΟΣ ΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ ΚΑΙ ΑΙΤΩΛΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ	1) ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ, 2) ΤΡΙΧΩΝΙΑΣ, 3)ΝΑΥΠΑΚΤΙΑΣ, 4)ΒΟΝΙΤΣΗΣ, 5)ΞΗΡΟΜΕΡΟΥ, 6)ΒΑΛΤΟΥ
2	ΝΟΜΟΣ ΕΥΒΟΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΧΑΛΚΙΣ	1)ΧΑΛΚΙΔΟΣ, 2)ΞΗΡΟΧΩΡΙΟΥ, 3)ΚΑΡΥΣΤΙΑΣ
3	ΝΟΜΟΣ ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΚΑΡΠΕΝΗΣΙ	1)ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ
4	ΝΟΜΟΣ ΦΩΚΙΔΟΣ  ΕΔΡΑ ΑΜΦΙΣΣΑ	1) ΠΑΡΝΑΣΣΙΔΟΣ, 2)ΔΩΡΙΔΟΣ
5	ΝΟΜΟΣ ΦΘΙΩΤΙΔΟΣ  ΕΔΡΑ ΛΑΜΙΑ	1)ΦΘΙΩΤΙΔΟΣ, 2)ΛΟΚΡΙΔΟΣ, 3)ΔΟΜΟΚΟΥ
6	ΝΟΜΟΣ ΒΟΙΩΤΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΛΕΒΑΔΙΑ	1)ΛΕΙΒΑΔΙΑΣ, 2)ΘΗΒΩΝ
	ΝΟΜΟΣ	1)ΣΥΡΟΥ, 2)ΚΕΑΣ, 3)

7	ΚΥΚΛΑΔΩΝ  ΕΔΡΑ ΕΡΜΟΥΠΟΛΙΣ	ΑΝΔΡΟΥ, 4)ΤΗΝΟΥ, 5)ΝΑΞΟΥ, 6) ΘΗΡΑΣ, 7)ΜΗΛΟΥ, 8)
8	ΝΟΜΟΣ ΖΑΚΥΝΘΟΥ  ΕΔΡΑ ΖΑΚΥΝΘΟΣ	1)ΖΑΚΥΝΘΟΥ
9	ΝΟΜΟΣ ΚΕΡΚΥΡΑΣ  ΕΔΡΑ ΚΕΡΚΥΡΑ	1)ΚΕΡΚΥΡΑΣ, 2)ΠΑΞΩΝ
0	ΝΟΜΟΣ ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΑΡΓΟΣΤΟΛΙΟΝ	1)ΚΡΑΝΑΙΑΣ, 2)ΠΑΛΛΗΣ, 3)ΣΑΜΗΣ
1	ΝΟΜΟΣ ΛΕΥΚΑΔΟΣ  ΕΔΡΑ ΛΕΥΚΑΣ	1)ΛΕΥΚΑΔΟΣ, 2)ΙΘΑΚΗΣ
2	ΝΟΜΟΣ ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ  ΕΔΡΑ ΚΑΡΔΙΤΣΑ	1)ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ
3	ΝΟΜΟΣ ΛΑΡΙΣΣΗΣ  ΕΔΡΑ ΛΑΡΙΣΣΑ	1)ΛΑΡΙΣΗΣ, 2)ΑΓΙΑΣ, 3)ΤΥΡΝΑΒΟΥ, 4)ΦΑΡΣΑΛΩΝ
4	ΝΟΜΟΣ ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ  ΕΔΡΑ ΒΟΛΟΣ	1)ΒΟΛΟΥ, 2)ΑΛΜΥΡΟΥ, 3)ΣΚΟΠΕΛΟΥ
5	ΝΟΜΟΣ ΤΡΙΚΑΛΩΝ	1)ΤΡΙΚΑΛΩΝ, 2)ΚΑΛΑΜΠΑΚΑΣ

	ΕΔΡΑ ΤΡΙΚΑΛΑ	
6	ΝΟΜΟΣ ΑΡΤΗΣ ΕΔΡΑ ΑΡΤΑ	1)ΑΡΤΗΣ, 2)ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ

Τα επόμενα άρθρα του Νόμου αναφέρουν ότι όλοι οι Νομοί αποτελούν Νομικά Πρόσωπα ενώ η ανώτατη διοικητική διεύθυνση του κάθε Δήμου ανατίθεται στον Νομάρχη, ο οποίος συνεπικουρείται από το Νομαρχιακό Συμβούλιο αλλά και από τους γραμματείς Α και Β τάξεως και τους γραφείς. Σε περίπτωση που για κάποιο λόγο απουσιάζει από τα καθήκοντά του ο Νομάρχης τον αναπληρώνει ο γραμματέας Α΄ τάξεως. Τα καθήκοντα του Νομάρχη μέχρι την έκδοση νέου Νόμου που θα αναφέρει αναλυτικά καθορίζονται από το παλαιότερο Βασιλικό Διάταγμα της 5<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1845, όπως είχε τροποποιηθεί από το πρώτο άρθρο του ΒΚΖ΄ Νόμου της 14<sup>ης</sup> Ιουλίου 1892 αλλά και των Β.Δ. της 24<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1892 και της 5<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1893 (άρθρα 3-11).

Με τον επόμενο Νόμο ΒΧΕ΄ της 6ης Ιουλίου 1899 (Φ.Ε.Κ. 136/8.7.1899) καθορίστηκαν τα καθήκοντα του Νομαρχιακού Συμβουλίου και ενός νέου οργάνου, της Νομαρχιακής Επιτροπής. Δυστυχώς, ο Νόμος αυτός ουδέποτε εφαρμόστηκε καθώς δεν εκδόθηκε ποτέ το βασιλικό διάταγμα που θα τον ενεργοποιούσε. Είχε την ίδια τύχη με τον προαναφερόμενο Νόμο του μέντορά του, Χαρίλαου Τρικούπη, "περί νομαρχιακών συμβουλίων και των αρμοδιοτήτων των και των δικαιωμάτων των" που αναφερόταν στο ίδιο θέμα και αναλύεται παρακάτω, καθώς ουδέποτε και αυτός εφαρμόστηκε. Ο Θεοτόκης επέμενε στις αλλαγές στην αυτοδιοίκηση, διότι και ο ίδιος ξεκινώντας την πολιτική του καριέρα ως αυτοδιοικητικός, ως Δήμαρχος Κερκυραίων, γνώριζε καλά πώς να αντιμετωπίσει τα προβλήματα της αυτοδιοίκησης. Δυστυχώς δεν ευτύχησε να προσφέρει όλα όσα επιθυμούσε και η τοπική αυτοδιοίκηση θα έπρεπε να περιμένει τον επόμενο αιώνα και το Νόμο ΔΝΖ΄/1912 του Ελευθερίου Βενιζέλου με τον οποίο πραγματοποιήθηκε μια σημαντική τομή αλλά και πλήρη αναδιοργάνωση του θεσμού.

## Ζ' Κεφάλαιο

### Ο θεσμός της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης κατά το 19<sup>ο</sup> αιώνα στο Ελληνικό κράτος

Για πρώτη φορά μετά την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους επιχειρήθηκε το 1828 η διαίρεση της χώρας σε Νομούς και Επαρχίες (Ψήφισμα της 16-1- 1828), επικεφαλής των οποίων τέθηκαν οι Έκτακτοι Επίτροποι (Νομάρχες) και οι Επαρχιακοί Δημογέροντες (Επαρχοί). Παρά το ότι και οι δύο διορίζονταν από την Κρατική Διοίκηση, θα μπορούσαν να θεωρηθούν πρόδρομες σκέψεις δεύτερου βαθμού διοίκησης υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα.

Η χώρα αναδιοργανώθηκε διοικητικά με το Ν.Δ. της 3/15-4-1833 «περί διαίρεσεως του βασιλείου και της διοικήσεώς του», με το οποίο η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 Νομούς και 47 Επαρχίες με επικεφαλής Νομάρχες και Έπαρχους. Επιπλέον, προβλέφθηκε η σύσταση νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων με συμβουλευτικό ρόλο, που θα εκλέγονταν από τους διοικούμενους, τα οποία όμως δεν λειτούργησαν ποτέ. Κατά την περίοδο αυτή η κατάσταση της δευτεροβάθμιας Τ.Α. μπορεί να χαρακτηριστεί ως εμβρυώδης, διότι διέθετε αιρετά συμβούλια με αρμοδιότητες απλώς συμβουλευτικού χαρακτήρα σε θέματα κρατικής Διοίκησης και υπαγόταν στις Υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών.

Στη συνέχεια η σύσταση αιρετών Επαρχιακών Συμβουλίων με το Διάταγμα 20-6-1836<sup>50</sup> αποτέλεσε μια δειλή προσπάθεια καθιέρωσης του β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα Επαρχιακά, όμως, συμβούλια στερούνταν αποφασιστικές αρμοδιότητες για θέματα σχετικά μόνο με την Επαρχία, ενώ δρούσαν αποκλειστικά ως αποκεντρωμένα όργανα της κρατικής Διοίκησης με γνωμοδοτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες. Επιπλέον, η λειτουργία τους υπό ασφυκτικό κρατικό κλοιό, η έλλειψη πόρων και ίδιων περιουσιακών στοιχείων και η αντιπαλότητά τους με τους Δήμους οδήγησαν στην αδυναμία άσκησης του αναπτυξιακού τους ρόλου. Μετά την επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843 με τον νόμο ΚΕ' της 5 ης Δεκεμβρίου 1845 καταργήθηκε το σύστημα των Διοικήσεων του 1836 και η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 Νομούς και 49 Επαρχίες με επικεφαλής νομάρχες και έπαρχους ως κρατικά αποκεντρωμένα όργανα.

Με το Διάταγμα 20-6-1836 δημιουργήθηκαν αντί των Νομών 30 Διοικήσεις, ως αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες. Επικεφαλής τους ορίστηκαν διοικητές με

<sup>50</sup> Μελ. Μουστάκας, *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 2000, σ. 30.

αρμοδιότητες ουσιαστικά ίδιες με εκείνες των Νομαρχών. Οι Διοικήσεις συγκροτούνταν από ορισμένο αριθμό Επαρχιών και αποτέλεσαν διοικητικές περιφέρειες πολύ στενότερες σε σχέση με το Νομό. Σε 18 Επαρχίες διορίστηκαν υποδιοικητές, οι οποίοι βρισκόταν σε άμεση εξάρτηση από τον οικείο διοικητή. Το σύστημα των Διοικήσεων έγινε αντικείμενο έντονης κριτικής λόγω του συγκεντρωτικού και ανελεύθερου χαρακτήρα του, δεν λειτούργησε ικανοποιητικά και αποδείχθηκε διοικητικά αναποτελεσματικό. Καταρτίστηκε, μάλιστα, νομοσχέδιο που προέβλεπε τη σύσταση αιρετών Νομαρχιακών Συμβουλίων, υπό την ασφυκτική κηδεμονία της κυβερνητικής εξουσίας, ως συμβουλευτικών οργάνων του νομάρχη. Τα νομαρχιακά, όμως, συμβούλια δεν λειτούργησαν ποτέ, διότι το εν λόγω νομοσχέδιο δεν ήλθε ποτέ για συζήτηση στη Βουλή.

Ως επόμενη προσπάθεια εισαγωγής του β' βαθμού Τ.Α. στην Ελλάδα πρέπει να καταγραφεί εκείνη του Χαρίλαου Τρικούπη, ο οποίος υπέβαλε στη Βουλή σχέδιο νόμου περί νομαρχιακής επιτροπής με το οποίο ψηφίστηκε στις 27 Μαΐου 1877 ο νόμος "περί νομαρχιακών συμβουλίων και των αρμοδιοτήτων των και των δικαιωμάτων των". Νόμος ρηξικέλευθος για την εποχή του, πλην όμως ουδέποτε και αυτός εφαρμοσθείς. Με το Νόμο αυτό, ο «Νομός» αναγνωριζόταν ως νομικό πρόσωπο διακριτό του Κράτους, τη διοίκηση του οποίου θα ασκούσε η νομαρχιακή επιτροπή, σώμα αιρετό με διαρκή δράση και με αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, καθώς και με οικονομική αυτάρκεια. Ο Νομάρχης ήταν κρατικό όργανο επιφορτισμένο με την άσκηση εποπτείας, που άφηνε μεγάλα περιθώρια πρωτοβουλίας και δράσεως στη νομαρχιακή επιτροπή. Το νομοσχέδιο, όμως, αυτό δεν έγινε ποτέ νόμος του Κράτους λόγω της πτώσης του Χ. Τρικούπη.

Η καθιέρωση των δομών του β' βαθμού Τ.Α. έγινε τελικά με τον Νόμο ΑΦΝC'/1887 «Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων». Με το νόμο αυτό ο «Νομός» αναγνωρίστηκε ως Ν.Π.Δ.Δ. με όργανα το αιρετό νομαρχιακό συμβούλιο και τη νομαρχιακή επιτροπή, που αποτελούνταν από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου. Τα Νομαρχιακά Συμβούλια διέθεταν κατά κύριο λόγο εποπτικές, ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, ενώ οι αποφασιστικές τους αρμοδιότητες ήταν ελάχιστες και διακρίνονταν από έλλειψη οικονομικής αυτοτέλειας.

Το 1887 καταργήθηκαν και τυπικά τα επαρχιακά συμβούλια, όπως και η διοικητική διαίρεση της χώρας σε Επαρχίες και Επαρχεία, με αποτέλεσμα η δευτεροβάθμια Τ.Α. να αντιπροσωπεύεται από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Τα νομαρχιακά συμβούλια και οι νομαρχιακές επιτροπές καταργήθηκαν το 1890 από την



κυβέρνηση Θ. Δεληγιάννη. Ο Νομάρχης αποτελούσε ανώτατο κρατικό όργανο στο Νομό και ασκούσε κρατική εποπτεία στο αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο του νομού. Συνυπήρχαν, λοιπόν, στα πλαίσια του νομού οι θεσμοί τόσο της κρατικής διοίκησης όσο και της δευτεροβάθμιας Τ.Α., με τελική συνέπεια την απορρόφηση των στοιχείων της αυτοδιοίκησης από τα ισχυρότερα όργανα και τους θεσμούς της κρατικής διοίκησης στο νομό. Η νομοθετική αυτή προσπάθεια αποτέλεσε ουσιαστικά ένα πρώτο βήμα δοκιμής και προετοιμασίας για τη μεταγενέστερη μεταρρύθμιση που θα δημιουργούσε πραγματική δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.

Εννέα χρόνια μετά την κατάργηση των νομαρχιακών συμβουλίων ο Γ. Θεοτόκης προχώρησε στην αναδιοργάνωση του Κράτους με το Νόμο ΒΧΔ΄ της 6-7-1899 «περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους», ο οποίος προέβλεπε την αύξηση του αριθμού των νομών από 16 σε 26. Την ίδια ημέρα τέθηκε σε ισχύ ο νόμος ΒΧΕ΄ «περί νομών και της διοικήσεως αυτών», με τον οποίο αναγνωρίζεται νομική προσωπικότητα στο νομό και θεσμοθετούνται ως όργανά του το νομαρχιακό συμβούλιο, η επιτροπή του νομού και ο νομάρχης, που ήταν παράλληλα και κρατικό αποκεντρωμένο όργανο. Τα μέλη του Νομαρχιακού συμβουλίου θα εκλέγονταν βάσει ενός ιδιόμορφου εκλογικού συστήματος, που συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου. Επιπλέον, τα νομαρχιακά συμβούλια θα αναλάμβαναν σημαντικές αποφασιστικές, γνωμοδοτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες και θα συνεπάγονταν έντονη οικονομική επιβάρυνση. Έτσι, παρά το ότι το σύστημα της Ν.Α. του 1899 είχε αρκετά θετικά στοιχεία, δεν τέθηκε ποτέ σε εφαρμογή, διότι λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης δεν εκδόθηκε ποτέ το βασιλικό διάταγμα που θα το ενεργοποιούσε.

Με βάση την ιστορική πορεία του θεσμού της δευτεροβάθμιας Τ.Α. μπορούμε να συμπεράνουμε τους λόγους, για τους οποίους ο θεσμός δεν ευδοκίμησε στη χώρα μας για όλο το χρονικό διάστημα του 19<sup>ου</sup> αιώνα. Οι λόγοι αδυναμίας<sup>51</sup> εφαρμογής του β΄ βαθμού της Τ.Α. στην Ελλάδα τον 19<sup>ο</sup> αιώνα είναι οι εξής: α) Η απροθυμία της εκάστοτε Κυβέρνησης να εκχωρήσει αρμοδιότητές της σε μη ελεγχόμενα πλήρως από αυτή διοικητικά επίπεδα. β) Οι διάφορες εσωτερικές ή εξωτερικές (εμπόλεμες) συνθήκες υπό τις οποίες τελούσε η χώρα. Ειδικότερα, στο εσωτερικό της χώρας οι κατά περιόδους προσπάθειες καλούνταν να εφαρμοσθούν στα πλαίσια δυσμενών συνθηκών, ανταγωνιζόμενες κερτημένα συμφέροντα,

<sup>51</sup> Κων. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα 2000, τ. 2, σ. 69.

καθεστηκυίες νοοτροπίες και εγγενείς αδυναμίες του διοικητικού συστήματος. γ) Η έλλειψη ικανών στελεχών σε τοπικό επίπεδο για την ανάληψη ευθυνών διαχείρισης μείζονος σημασίας θεμάτων. δ) Η έλλειψη πόρων, που να μπορούσαν να μετακινηθούν από το Κέντρο προς την Περιφέρεια. Οπωσδήποτε, όμως, πολλά από τα νομοθετήματα δεν ήταν σύμφωνα με το πνεύμα της εποχής τους, διότι εμπεριείχαν στοιχεία μεγαλεπήβολα, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονταν οι πολυάριθμες και κυρίως οι αποφασιστικές αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Έτσι, το Κεντρικό Κράτος παρακώλυε και αναιρούσε την ενεργοποίησή της, διότι δεν επιθυμούσε την απώλεια μεγάλου μέρους των εξουσιών του. Η πληθώρα, εξάλλου, των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων καταστούσε τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ πολυδάπανους, με συνέπεια την αδρανοποίησή τους λόγω της κακής κατάστασης των δημόσιων οικονομικών της χώρας μας. Από την άλλη πλευρά ο θεσμός περιέπεσε αρκετές φορές σε μαρασμό λόγω της νομοθετικής πρόβλεψης καμιάς ή ελάχιστων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, πράγμα που συνεπαγόταν τη σταδιακή κατάργησή του. Συνεπώς, το ζήτημα των αρμοδιοτήτων των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ υπήρξε καθοριστικής σημασίας για την μη εφαρμογή του θεσμού στη χώρα μας μέχρι πρόσφατα. Τα κατά καιρούς νομοθετήματα δεν ακολούθησαν τη μέση οδό, με αποτέλεσμα την συνεχή αναβολή της ενεργοποίησής του.

## Επίλογος

Με την παρουσίαση και της εξέλιξης του θεσμού της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα το 19<sup>ο</sup> αιώνα ολοκληρώθηκε και η παρουσίαση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα τον 19<sup>ο</sup> αιώνα. Κατά την παρουσίαση της εξέλιξης του θεσμού αυτού στις δεκαετίες του 19<sup>ου</sup> αιώνα παρατηρούμε πως, με την πραγματοποίηση αλλαγών στην κεντρική πολιτική σκηνή του Ελληνικού κράτους, ακολουθούν και αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση, με αποτέλεσμα η παρουσίαση να γίνεται παράλληλα καθώς δεν μπορεί να παρακολουθήσει κάποιος και να καταλάβει την εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα χωρίς να ενημερωθεί για τις πολιτικές εξελίξεις που συνέβησαν πριν την οποιαδήποτε νομοθετική αλλαγή στην τοπική αυτοδιοίκηση. Για το λόγο αυτό αναφέρουμε και την πολιτική πορεία σημαντικών πολιτικών προσωπικοτήτων της εποχής, που προσπαθούν να επηρεάσουν με τις ιδέες τους και τον τοπική αυτοδιοίκηση, όπως τον Τρικούπη και τον Θεοτόκη. Παράλληλα, σε έναν αιώνα παρατηρούμε πως πραγματοποιούνται τεράστιες αλλαγές στον πολιτικό χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης και από τους δημογέροντες και τους κοτζαμπάσηδες οι πολίτες του νέου Ελληνικού κράτους καλούνται να συμμετέχουν σε ψηφοφορίες για την δημοκρατική εκλογή των οργάνων τους. Οι αλλαγές αυτές παρόλα τα προβλήματα εφαρμογής που είχαν στην αρχή, καθώς δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν απόλυτα σε ένα λαό, που μεγάλο μέρος του δύσκολα μπορούσε να αντιληφθεί, εντούτοις δημιούργησαν με την πάροδο ετών μια κουλτούρα δημοκρατίας και ισονομίας στην χώρα μας.

Κάνοντας λοιπόν μια σύνοψη όλων των προαναφερθέντων, θα πρέπει να αναφέρουμε ότι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από όργανα ανεξάρτητα από την κρατική εξουσία, εισήχθη στη χώρα μας από τη βαυαρική αντιβασιλεία, με το Βασιλικό Διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου του 1833. Η μικρή τότε Ελλάδα διαιρέθηκε σε δήμους, επαρχίες και νομούς. Μέχρι τότε τις τοπικές υποθέσεις διαχειρίζονταν οι δημογεροντίες, τις οποίες είχε αναγνωρίσει η Α' Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου (1822) και τις κατάργησε για μικρό διάστημα ο Ιωάννης Καποδίστριας (1 Ιανουαρίου 1830).

Οι πρώτες δημοτικές εκλογές διεξάχθηκαν το 1834 στο νομό Αργολιδοκορινθίας, με την εκλογή του δημάρχου να γίνεται με έμμεσο τρόπο. Στην Αθήνα οι πρώτες δημοτικές έγιναν από τις 15 έως τις 20 Μαρτίου του 1835 και

δήμαρχος αναδείχθηκε ο φιλοκυβερνητικός Ανάργυρος Πετράκης, γόνος οικογένειας γαιοκτημόνων από την Αρκαδία. Στον Πειραιά οι εκλογές έγιναν αργότερα (14 Δεκεμβρίου 1835) και δήμαρχος αναδείχθηκε ο Υδραίος αγωνιστής του '21 και έμπορος Κυριάκος Σερφιώτης

Οι πολίτες (μόνο άνδρες και με εισοδηματικά κριτήρια) ψήφισαν για την εκλογή δημοτικών συμβούλων και η κυβέρνηση διόριζε ίσο αριθμό δημοτικών συμβούλων. Από τους τρεις πρώτους πλειοψηφήσαντες, η κεντρική διοίκηση επέλεγε έναν, ο οποίος αναλάμβανε καθήκοντα δημάρχου. Είναι φανερό ότι η τοπική αυτοδιοίκηση μόνο ανεξάρτητη δεν ήταν από την κεντρική εξουσία, μία κατάσταση που συνεχίζεται με παραλλαγές έως σήμερα.. Όσον αφορά στους επάρχους και τους νομάρχες, αυτοί διορίζονταν από την κεντρική εξουσία. Μετά την έξωση του Όθωνα το 1862, ψηφίστηκε νέος νόμος (19 Νοεμβρίου 1864), με τον οποίο καθιερώθηκε η άμεση εκλογή του δημάρχου από τους πολίτες (άνδρες). Η κατάσταση διατηρήθηκε με ελάχιστες αλλαγές έως το τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα.

Είναι εντυπωσιακό το γεγονός ότι, έως το σημείο-τομή στα αυτοδιοικητικά πράγματα που ήταν ο νόμος ΔΝΖ'/1912 του Ελευθερίου Βενιζέλου, στην τοπική αυτοδιοίκηση εφαρμοζόταν το Βασιλικό Διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου του 1833, το οποίο με τις κατά καιρούς τροποποιήσεις του ίσχυσε για περίπου 80 χρόνια. Ο τότε νέος Νόμος Βενιζέλου παραχωρούσε πλήρη αυτοδιοίκηση στους δήμους (αστικές περιοχές ή πρωτεύουσες νομών) και τις κοινότητες (αγροτικές περιοχές). Αν και δεν έπραξε κάτι αντίστοιχο στις νομαρχίες, τις οποίες διατήρησε υπό τον έλεγχο της κυβέρνησης, δεν είναι υπερβολή ότι ο συγκεκριμένος νόμος αποτέλεσε τη «ληξιαρχική πράξη γέννησης» των σύγχρονων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Τέλος, αναφερθήκαμε επιγραμματικά τους σταθμούς της εξέλιξης του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης καθώς, παρόλα τα νομοθετήματα ιδιαίτερα του τελευταίου τετάρτου του 19<sup>ου</sup> αιώνα, ουδέποτε εφαρμόστηκαν οι διατάξεις τους ώστε να δημιουργηθεί ένα πλήρως δευτεροβάθμιο όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πρώτη ουσιαστική μεταβολή του χαρακτήρα τους έγινε το 1994 με το Ν. 2218 της κυβέρνησης Ανδρέα Παπανδρέου, ο οποίος θέσπισε την εκλογή του νομάρχη και του νομαρχιακού συμβουλίου με άμεση καθολική ψηφοφορία, ενώ παράλληλα έδωσε στο νομαρχιακό συμβούλιο σημαντικές αποφασιστικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες, πέραν των γνωμοδοτικών που είχαν έως τότε, μετατρέποντας το θεσμό σε πλήρως αιρετό β' βόθμιο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Λόγω αυτού, οι νομαρχίες μετονομάστηκαν επισήμως

σε *Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις*, αν και στην καθημερινή γλώσσα συνέχισαν να αποκαλούνται με την παλαιά ονομασία τους.

## Πηγές και Βιβλιογραφία

### A. Πηγές

#### 1. Διαδικτυακές πηγές (άρθρα- δημοσιεύματα- κλπ)

Άρθρο του διαδικτυακού ιστοτόπου «ΣΑΝ ΣΗΜΕΡΑ», «Η ιστορία της ψήφου στην Ελλάδα», διαθέσιμο στο διαδικτυακό σύνδεσμο <https://www.sansimera.gr/articles/534>, ημερομηνία προσπέλασης 25/10/2020

#### 2. Φ.Ε.Κ.

Για την ολοκλήρωση της εργασίας απαιτήθηκε η μελέτη πάρα πολλών Νόμων και Βασιλικών Διαταγμάτων που είχαν δημοσιευθεί στα αντίστοιχα ΦΕΚ, με τους σημαντικότερους, που αναφέρθηκαν και βοήθησαν στην ολοκλήρωση της εργασίας, να είναι οι ακόλουθοι με την δημοσίευση στο αντίστοιχο ΦΕΚ :

Το υπ' αριθμόν 2 Β.Δ. (Βασιλικό Διάταγμα) με το οποίο ιδρύθηκε την 1 Φεβρουαρίου 1833 (Ι.Η.)/13 Φεβρουαρίου 1833 (Γ.Η.) η «*Εφημερίς της Κυβερνήσεως*». Δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθ. 1 φύλλο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως (Φ.Ε.Κ.) στις 16/28 Φεβρουαρίου 1833

Το Βασιλικό Διάταγμα της 3<sup>ης</sup> Απριλίου του 1833, το οποίο δημοσιεύτηκε στο υπ' αριθμ. 12/06-04-1833 ΦΕΚ, με τίτλο «Περί της διαίρέσεως του Βασιλείου και της Διοικήσεώς του»

Η Απόφαση της 23<sup>ης</sup> Απριλίου 1833 (ΦΕΚ Α 16/ 28-04-1833)

Το Β.Δ. της 26/04/1833 (υπ' αριθμ. 17/04-05-1833 ΦΕΚ) με τίτλο «Περί αρμοδιότητος των Νομαρχών και περί κατά τας Νομαρχίας υπηρεσίας»

Το Β.Δ. της 27/12/1833 με τίτλο «Νόμος περί συστάσεως Δήμων» (υπ' αριθμ. 3/ 10-01-1834 ΦΕΚ)

Το Διάταγμα της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 1834 «περί των οδηγιών των Δημαιορεσιών» το οποία δημοσιεύθηκε στις 25 Ιουλίου στο φύλλο 26 του ΦΕΚ (υπ' αριθμ. 26/ Α/ 25-07-1834 ΦΕΚ)

Το Βασιλικό Διάταγμα της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου/ 8<sup>ης</sup> Ιουλίου 1836 «περί αρμοδιότητος των διοικητών και των υποδιοικητών και περί της υπηρεσίας αυτών», το οποίο δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. 32 φύλλο ΦΕΚ της 3<sup>ης</sup> Ιουλίου 1836.

Ο Νέος Νόμος της 29<sup>ης</sup> Ιουνίου 1837 «περί κανονισμού της αντιμισθίας των Δημάρχων» και δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. 28/ 10-08-1837 ΦΕΚ

Το Διάταγμα «περί των δημοτικών φόρων του 1842 έτους» της 24<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1841 καθιερώθηκε για πρώτη φορά Δημοτικό φορολογικό σύστημα και δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. Α 27/31-12-1841 ΦΕΚ

Το Διάταγμα της 16 Σεπτεμβρίου 1840 και δημοσιεύθηκαν στο υπ' αριθμ. 22/18-12-1840 ΦΕΚ «περί συγχωνεύσεως Δήμων των επαρχιών», όπου συγχωνεύτηκαν πολλοί Δήμοι

Το Σύνταγμα του 1864 που δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. 48/17-11-1864 ΦΕΚ

Ο Νόμος ηΓ της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1864 «περί δημαιρεσιών», ο οποίος δημοσιεύθηκε στο υπ' αριθμ. ΦΕΚ Α3/ 16-01-1865

Ο Νόμος ΒΧΔ' της 6ης Ιουλίου 1899 (Φ.Ε.Κ. 136/8.7.1899) με τον οποίο καθορίστηκε η διοικητική διαίρεση του 1899

## **Β. Βιβλιογραφία**

Αθανασόπουλος Κωνσταντίνος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα 2000, τ. 2

Αμπού Έντμοντ, *Η Ελλάδα του Όθωνα*, Εκδόσεις Μεταίχμιο, Αθήνα 2018

Βακαλόπουλος Απόστολος, *Νέα Ελληνική Ιστορία 1204-1985*, Θεσσαλονίκη 2005

Γκόρντον Τόμας, *Ιστορία της Ελληνικής επανάστασης*, Αθήνα 2010, τ. 1-2

Δερτιλής Γεώργιος, *Ιστορία του Νέου Ελληνικού Κράτους 1830-1920*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 2017

Θίρς Φρίντριχ, *Η Ελλάδα του Καποδίστρια*, Αθήνα 1972, τ. 2

Κανδυλώρος Τάκης, *Ο αρματωλισμός της Πελοποννήσου*, Αθήνα 1990

Καργάκος Σαράντος, *Ιστορία του Ελληνικού Κόσμου και του μείζονος Χώρου*, Αθήνα 2005, τ. 2

Κατσίβελας Παναγιώτης, *Η συμβολή της περιοχής των Γαργαλιάνων στην επανάσταση*, Αθήνα 2021

Κόκκινος Διονύσιος, *Η Ελληνική επανάσταση*, Αθήνα 1956, τ. 1-6

Λήκ, *Ταξίδια στο Μωριά*,

Μάουερ (Φον) Γκέοργκ Λούντβιχ, *Ο Ελληνικός Λαός*, Αθήνα 1976, τ. 1-2

Μαρκεζίνης Σπυρίδων, *Πολιτική Ιστορία της Νεωτέρας Ελλάδος*, Αθήνα 1966, τ. 1-2

- Μοσχοβάκης Νικόλαος, *Το εν Ελλάδα δημόσιον δίκαιο επί Τουρκοκρατίας*, Αθήνα 1973
- Μουστάκας Μελέτιος, *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 2000.
- Μπεσίλα- Βήκα Ευριδίκη, *Τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα 2007, τ. 2
- Παλαιολογόπουλος Δημήτρης, *Οι κοτζαμπάσηδες των Καλαβρύτων και ο ρόλος τους στην επανάσταση του 1821*, Αθήνα 1966
- Παπαγεωργίου Στέφανος, *Από το γένος στο έθνος, 1821-1862*, Αθήνα 2005
- Παπαρηγόπουλος Κωνσταντίνος, *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Εκδόσεις 4Π-NATIONAL GEOGRAPHIC, Αθήνα 2009-2010, τ. 18-23
- Παπασωτηρίου Χαράλαμπος, *Ο αγώνας για την ελληνική ανεξαρτησία. Πολιτική και στρατηγική των Ελλήνων και της οθωμανικής αυτοκρατορίας 1821-1832*, Αθήνα 1996
- Πασπαλιάρης Παναγιώτης, *Μεγάλοι Έλληνες- Καποδίστριας*, Αθήνα 2009
- Πουκιεβίλλ, *Ταξίδι στην Ελλάδα*, Αθήνα 1976
- Πουκιεβίλλ, *Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασης*, Κατερίνη 2006
- Σακελαρίου Μιχαήλ, *Η πελοπόννησος κατά την δευτέραν τουρκοκρατίαν (1715- 1821)*, Αθήνα 2012
- Σγουρίτσας Χρήστος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα 2001
- Σιταράς Θωμάς, *Καλό Βόλι- Οι κάλπες και τα τερτίπια μιας άλλης εποχής (1864-1940)*, Αθήνα 2019
- Σιμόπουλος Κυριάκος, *Ξένοι ταξιδιώτες στην Ελλάδα, (1810-1821)*, Αθήνα 2010, τ. Γ1-2
- Σοβέρ Σαιν, *Ταξίδι*  
*Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, Αθήνα 2003, τ. 1-5  
*1821- Η γέννηση ενός Έθνους- Κράτους*, Αθήνα 2010, τ. 1-5  
*Ιστορία των Ελλήνων*, Αθήνα 2010, τ. 9-11
- Τρικούπης Σπυρίδων, *Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασης*, Αθήνα 1994, τ. 1-4
- Τσιαμάλος Δημήτρης, *Οι αρματολοί της Ρούμελης*, Αθήνα 2009
- Φίνλεϋ Τζώρτζ, *Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασης*, Εκδόσεις Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα 2008, τ. 1-2
- Φωτόπουλος Αθανάσιος, *Οι Κοτζαμπάσηδες της Πελοποννήσου κατά την δεύτερη Τουρκοκρατία (1715-1821)*, Αθήνα 2013
- Χρήστου Θ, *Από την Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου (1821) έως την ενσωμάτωση της Δωδεκανήσου (1947)*, Αθήνα 1999



Χρήστου Θ, *Προσεγγίσεις στη Νεότερη Ελληνική Ιστορία. Από το Ρήγα Βελεστινλή (1757- 1798) έως την εμπλοκή της Ελλάδας στο Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο (1940-1941)*, Αθήνα 2001 ( Εκδ. Πολεμικού Μουσείου)

Χρήστου Θ, *Πολιτικές και κοινωνικές όψεις της Επανάστασης του 1821*, Αθήνα 2013

## Παράρτημα

Ο εκλογικός Πίνακας του Δήμου Αργολίδος όπου διενεργήθηκαν οι πρώτες δημοτικές εκλογές

ΓΕΝΙΚΟΣ ΠΙΝΑΞ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.				
ΔΙΟΙΚΗΣΙΣ ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ.				
Αριθμὸς ἀξῶν	Ὄνομαξία τοῦ δήμου.	Τετὶς αὐτοῦ	Χωρὶς τὰ ἀπαρτίζοντα τὸν δήμον.	Ἔθρα τοῦ δήμου.
1	ΝΑΥΠΑΙΑ	1	Ναύπλιον Πρόνοια Κατόγλι Πλουμούσι Μερζέ Ἀπόκλιθοι Μικροὺλὴ ἀγροκίπιοι	Ναύπλιον
2	ΕΠΙΔΑΥΡΟΣ	3	Ἐπίδαυρος (Πιάδω) Παλ. Επίδαυρος Μονὴ Ταξιαρχῶν Μονὴ Ἀγναῶντος Δῆμινα Μύλος Παλ. Ἐπίδαυρου	Ἐπίδαυρος
3	ΑΡΑΧΝΑΙΟΝ	3	Ἀραχναῖον (Νέλι) Μονὴ Ταλαῦτι	Ἀραχναῖον
4	ΜΠΛΕΙΑ	3	Μήδεια (Μέσπηκα) Πουλακιδά Δινδρά Μάεσι Κέρπεσι Παναρίτη Μονὴ Ἁγίου Θεοδώρου Μαριανὸ	Μήδεια
5	ΤΙΡΥΝΘΙΣ	3	Τιρυνθίς (Κούτσι) Κορίνη Καττήχη Ἄρια Μονὴ Καρκαλιᾶ ἢ Σηροκασ. Τίρουν; Ἄγροκ. καὶ νέα ἀπει.	Τιρυνθίς
6	ΑΣΙΝΗ	3	Ἄσινη (Χαϊδάρι) Ταττήρηκα καὶ Σκαίτισκο Τσίλο Μουράταγα Ἥρι Σουλινάρι καὶ Κάνδια Μονὴ Λύγου καὶ τῆς Μιταμ.	Ἄσινη

Γενικὸς Πίναξ τῶν Δήμων τοῦ Κράτους, Ἀθῆναι 1836

### **Εκλογικός Πίνακας του Δήμου Αργολίδος όπου διενεργήθηκαν οι πρώτες δημοτικές εκλογές**

Οι πρώτες δημοτικές εκλογές πραγματοποιούνται το 1834 στο Ναύπλιο και στους νομούς Αργολίδας και Κορινθίας, όχι όμως και στην υπόλοιπη Ελλάδα. Η Αθήνα και ο Πειραιάς μπαίνουν στην διαδικασία εκλογής τοπικών συμβουλίων το 1835 και 1836 αντίστοιχα. Η ψηφοφορία ήταν υποχρεωτική όμως υπήρχαν αρκετοί περιορισμοί. Έτσι από τους 13.000 κατοίκους ψηφοφόροι ήταν οι 1.300. Φυσικά η ψήφος τους δεν είχε και την επιθυμητή δύναμη.

Οι πρώτες δημοτικές εκλογές αποφασίστηκαν με Διάταγμα της 24ης Απριλίου και 8ης Ιουνίου 1834 αλλά οι εκλογές διενεργήθηκαν τις πρώτες μέρες του Ιουλίου 1834 και η πρώτη συνεδρίαση πραγματοποιήθηκε τον Απρίλιο του 1835.

Άρθρο του διαδικτυακού ιστοτόπου «city of nauplio», "Α΄ Δημοτικές εκλογές Ναυπλίου- 1834», διαθέσιμο στο διαδικτυακό σύνδεσμο <https://www.cityofnafplio.com/2018/08/17/%CE%B1-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CE%B5%CE%BA%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CE%BD%CE%B1%CF%85%CF%80%CE%BB%CE%AF%CE%BF%CF%85-1834/>, ημερομηνία προσπέλασης 25/10/2020





## Ο Πρώτος Δήμαρχος Ναυπλίου- της τότε πρωτεύουσας της Ελλάδος

### Σπυρίδων Παπαλεξόπουλος

Άρθρο του διαδικτυακού ιστοτόπου «city of nauplio», "Α΄ Δημοτικές εκλογές Ναυπλίου- 1834», διαθέσιμο στο διαδικτυακό σύνδεσμο <https://www.cityofnafplio.com/2018/08/17/%CE%B1-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CE%B5%CE%BA%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CE%BD%CE%B1%CF%85%CF%80%CE%BB%CE%AF%CE%BF%CF%85-1834/>, ημερομηνία προσπέλασης 25/10/2020  
 , ημερομηνία προσπέλασης 25/10/2020

### Πίνακες

Πίνακας 1 Διοικητική διαίρεση Πελοποννήσου .....	σελ. 32
Πίνακας 2 Διοικητική διαίρεση νησιών .....	σελ. 33
Πίνακας 3 Διοικητική διαίρεση Ελληνικού Βασιλείου (1833) .....	σελ. 46
Πίνακας 4 Διοικητικά διαμερίσματα- Νομοί (1899) .....	σελ. 83
Πίνακας 5 Νομοί- Επαρχίες (1899).....	σελ. 84

### **Περίληψη**

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα το 19<sup>ο</sup> αιώνα στην Ελλάδα, χωρίζεται κυρίως σε δυο ιστορικές περιόδους. Η πρώτη περίοδος αφορά στο διοικητικό σύστημα με το οποίο αυτοδιοικούνταν οι ραγιάδες υπόδουλοι Έλληνες της Οθωμανικής αυτοκρατορίας και διαρκεί έως την έλευση της Αντιβασιλείας και του πρώτου βασιλιά του Ελληνικού βασιλείου του Βασιλιά Όθωνα (1800- 1833). Η δεύτερη περίοδος αφορά την εισαγωγή από την Αντιβασιλεία του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης στον Ελληνικό χώρο, όπως εφαρμοζόταν στον Ευρωπαϊκό χώρο και τις κατά καιρούς τροποποιήσεις του Νόμου της τοπικής αυτοδιοίκησης έως το τέλος του αιώνα (1833-1900).