

# Τα Συντάγματα της Ελληνικής Επανάστασης: Ο υπέρμετρα δημοκρατικός τους χαρακτήρας και η αδυναμία εφαρμογής τους

Νίκος Σπ. Ζέρβας, Διδάκτορας Διοικητικής Επιστήμης και Ιστορίας Πανεπιστημίου Αθηνών

## 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Σε κάθε σύγχρονο δημοκρατικό κράτος η τέχνη του «κυβερνάν», ή αλλιώς της «διακυβέρνησης» (“governance”) αποτελεί μία εξαιρετικά δύσκολη εξίσωση. Τούτο, διότι οφείλει να εξισορροπεί ανάμεσα σε δύο (2) μεταβλητές, οι οποίες τείνουν να συνδέονται μεταξύ τους με μία παντελώς αντιστρόφως ανάλογη σχέση. Η «νομιμοποίηση» (“legitimacy”), που είναι αναγκαίο να διέπει την άσκηση της πολιτικοδιοικητικής εξουσίας σε κάθε δημοκρατική πολιτεία, δεν συμβαδίζει πάντοτε και με την κυβερνητική και διοικητική αποτελεσματικότητα (“effectiveness”)<sup>1</sup>. Σχετικά παραδείγματα εντοπίζονται διαχρονικά τόσο στο παγκόσμιο πολιτικό γίνεσθαι, όσο όμως και στην ελληνική πολιτικοδιοικητική ιστορία. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η πρώτη ιστορικά στιγμή για τη συγκρότηση του σύγχρονου ελληνικού κράτους, εκείνη, δηλαδή, του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα της δεκαετίας του 1820.

Κατά τη διάρκεια της επαναστατικής στιγμής τέθηκαν σε ισχύ και λειτουργία μια σειρά από θεσμοί, στους οποίους αποκρυσταλλωνόταν το πολιτικό και ιδεολογικό της πλαίσιο, η δόμηση, δηλαδή, ενός ενιαίου και ανεξάρτητου, δημοκρατικού και φιλελεύθερου ελληνικού κράτους. Κορυφαίοι όλων τους ήταν τα τρία (3) Επαναστατικά Συντάγματα (του 1822, του 1823 και του 1827), στα οποία προβλέπονταν όλες σχεδόν οι φιλελεύθερες και δημοκρατικές αρχές του Ευρωπαϊκού Διαφωτισμού και των μεγάλων Επανάστασεων του τελευταίου τετάρτου του 18<sup>ου</sup> αιώνα (της Αμερικανικής του 1776 και της Γαλλικής του 1789). Για τον λόγο αυτό, στο ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα της δεκαετίας του 1820 υπερχείλιζε η έννοια της νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας και των δημοσίων πολιτικών, που επρόκειτο να εφαρμόζονταν. Από τις τελευταίες, ωστόσο, εξέλιπε η αποτελεσματικότητα, λόγω μιας σειράς παραγόντων, σχετικών και με τον υπέρμετρα, για την εποχή του, δημοκρατικό χαρακτήρα των Συνταγμάτων της Ελληνικής Επανάστασης. Αυτή η υπερ-δημοκρατική τους φύση, άλλωστε, κατέστη συνυπεύθυνη και για την αδυναμία της ουσιαστικής εφαρμογής τους.

## 2. Τα Συντάγματα της Ελληνικής Επανάστασης

Τα συνταγματικά κείμενα της επαναστατικής περιόδου αποτέλεσαν προϊόντα των τριών (3) πρώτων Εθνοσυνελεύσεων, που έλαβαν χώρα κατά το ίδιο χρονικό διάστημα. Τον Ιανουάριο του 1822, κατά τη διάρκεια των εργασιών της Α' Εθνικής Συνελεύσεως στην Πιάδα της Επιδαύρου, ψηφίστηκε το πρώτο Επαναστατικό Σύνταγμα, το «Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος», τη σύνταξη του οποίου είχαν αναλάβει οι Φαναριώτες Αλέξανδρος Μαυροκορδάτος και Θεόδωρος Νέγρης, μαζί με τον Ιταλό καρμπονάρο Vincenzo Gallina. Κατ' αυτόν τον τρόπο,

---

<sup>1</sup> Dahrendorf R. (1980), “Effectiveness and Legitimacy: On the ‘Governability’ of Democracies”, *The Political Quarterly*, 51 (4), pp. 393-409.

εγκαινιάστηκε η περίοδος ενός «πρώιμου συνταγματισμού» στην υπό συγκρότηση ελληνική πολιτεία, σε πλήρη αντιπαράθεση, μάλιστα, με ό,τι συνέβαινε στην απολυταρχική, έως και πλήρως αυταρχική, Ευρώπη της εποχής εκείνης. Στην ίδια Εθνοσυνέλευση, άλλωστε, παρουσιάστηκε και υπογράφηκε η διαμορφωμένη επίσης από τους Μαυροκορδάτο και Νέγρη, μαζί, αυτή τη φορά, με τον νεαρό φοιτητή νομικών Αναστάσιο Πολυζοΐδη, «Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας» του ελληνικού κράτους, τα θεμέλια της οποίας στηρίζονταν στην αντίστοιχη του αμερικανικού κράτους (“Declaration of Independence”) του 1776. Ύστερα από το πέρας 15 μηνών, πάντως, στη νέα Εθνική Συνέλευση, που συγκλήθηκε στο Άστρος της Κυνουρίας, αποφασίστηκε η αναθεώρηση του πρώτου Επαναστατικού Συντάγματος, μέσω της εκπόνησης του «Νόμου της Επιδαύρου»<sup>2</sup>, ο οποίος αποτέλεσε τον νέο Καταστατικό Χάρτη του επαναστατημένου κρατιδίου. Σε ό,τι αφορά δε τον τρίτο εξ’ αυτών, θεσπίστηκε κατά τη διάρκεια της δεύτερης φάσης της Γ’ Εθνικής Συνέλευσης, που διεξήχθη στην Τροιζήνα την άνοιξη του 1827. Βέβαια, τόσο το συγκεκριμένο, επονομαζόμενο «Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος», όσο και τα δύο (2) προηγούμενα, δεν προήλθαν από παρθενογένεση. Αντιθέτως, οι περισσότερες από τις διατάξεις τους στηρίζονταν στα συνταγματικά κείμενα της Αμερικανικής και της Γαλλικής Επανάστασης του τελευταίου τετάρτου του 18<sup>ου</sup> αιώνα.

Το Αμερικανικό Σύνταγμα του 1787, μαζί με την πρώτη τροπολογία του, που ψηφίστηκε το 1791, όπως και τα γαλλικά συνταγματικά κείμενα του 1793 και του 1795<sup>3</sup>, αποτέλεσαν τη βάση, πάνω στην οποία δομήθηκαν οι ελληνικοί συνταγματικοί χάρτες της δεκαετίας του 1820. Γι’ αυτό και στις διατάξεις τους περιελήφθησαν όλες οι προοδευτικές, ριζοσπαστικές και, αν μη τι άλλο, φιλελεύθερες αρχές του Ευρωπαϊκού Διαφωτισμού, οι οποίες διαπότισαν τον χαρακτήρα τους. Ως εκ τούτου, στο επίκεντρο του Έλληνα συντακτικού νομοθέτη τέθηκαν, από τους πρώτους κιόλας μήνες του αγώνα της ανεξαρτησίας, η αναγνώριση και η προστασία θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων, η εκχώρηση πολιτικών ελευθεριών, η πρόταξη του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας και κυρίως η θεμελίωση της αρχής του «κράτους δικαίου». Ουδόλως τυχαία, επομένως, ο ultra φιλελεύθερος χαρακτήρας των Συνταγμάτων της Ελληνικής Επανάστασης υπερκερούσε, σε κάποιες περιπτώσεις και σε σημαίνοντα, μάλιστα, βαθμό, εκείνον του Αμερικανικού Θεμελιώδους Νόμου.

### **3. Ο φιλελεύθερος χαρακτήρας των Επαναστατικών Συνταγμάτων**

Η φιλελεύθερη φύση των Συνταγμάτων της Ελληνικής Επανάστασης εκπορευόταν, καταρχάς, από το γεγονός ότι στις διατάξεις τους ορίζονταν η αναγνώριση και η εγγύηση της προστασίας μιας σειράς θεμελιωδών ατομικών και πολιτικών ελευθεριών. Μεταξύ αυτών δέσποζαν, αναμφίβολα, η προσωπική ελευθερία, η τιμή, η ασφάλεια, η πολιτική ισότητα μεταξύ των πολιτών και η ιδιοκτησία. Παράλληλα, καίτοι από το πρώτο κιόλας συνταγματικό κείμενο, το «Προσωρινόν Σύνταγμα» του 1822, καθιερώθηκε ως επίσημη θρησκεία του κρατιδίου εκείνη της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας, στην ίδια ακριβώς διάταξη (παρ. α’) προβλέφθηκε και η ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης. Τα δύο (2) επόμενα δε Επαναστατικά Συντάγματα

<sup>2</sup> Παντελής Αντ. (2007), *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου. Βασικές Έννοιες - Συνταγματική Ιστορία - Οργάνωση του Κράτους*, β’ έκδοση, Αθήνα: Α. Α. Λιβάνη, σελ. 188.

<sup>3</sup> Σαρίπολος Ν. Ν. (1903), *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου και Γενικού Δημοσίου Δικαίου*, τόμος Α’, Αθήνα, σελ. 55.

(1823 και 1827) εμπλουτίστηκαν με ακόμα περισσότερες φιλελεύθερες αρχές, με αποτέλεσμα ο προοδευτισμός και η ριζοσπαστικότητά τους να ξεπερνούν κατά πολύ εκείνες του Θεμελιώδους Νόμου του αμερικανικού κράτους.

Ήδη από τη θέση σε ισχύ του «Νόμου της Επιδαύρου» του 1823, η προστασία της τιμής, της ασφάλειας και της ιδιοκτησίας, πέρα από τους Έλληνες, επεκτάθηκε και για τους πολίτες άλλων κρατών, που βρίσκονταν στην ελληνική επικράτεια (παρ. στ'). Ταυτόχρονα, στο ίδιο Σύνταγμα ενισχύθηκαν υπέρμετρα η προϋπόθεση της έκδοσης δικαστικού εντάλματος για φυλάκιση (παρ. πβ'), όπως και το δικαίωμα της παραπομπής κάθε πολίτη στον «νόμιμο δικαστή» του (παρ. πγ'). Όντες εμπνευσμένοι δε οι πληρεξούσιοι του Άστρους από την πρώτη τροποποίηση του Αμερικανικού Συντάγματος το 1791, εισήγαγαν για πρώτη φορά στον συνταγματικό τους χάρτη το «επικίνδυνο», για την εποχή της πλήρως απολυταρχικής Ευρώπης, δικαίωμα της ελευθεροτυπίας (παρ. λζ'). Το πιο καινοτόμο στοιχείο, πάντως, του δεύτερου κατά σειρά ελληνικού Επαναστατικού Συντάγματος, ήταν η απαγόρευση της δουλείας (παρ. θ').

Εν πλήρη αντιθέσει με τις Η.Π.Α., όπου χρειάστηκε το πέρας μιας 40ετίας, όπως και η εμβληματική πολιτική προσωπικότητα του Abraham Lincoln, για να την καταργήσει το 1865, οι Έλληνες επαναστάτες απαγόρευσαν την αγοραπωλησία ανθρώπων ήδη από την άνοιξη του 1823. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο φιλελεύθερος χαρακτήρας των ελληνικών επαναστατικών συνταγματικών κειμένων ήταν σαφώς πιο πρωτοποριακός και, αν μη τι άλλο, σαρωτικός από εκείνον του αμερικανικού. Η υπεροχή των φιλελεύθερων στοιχείων του, άλλωστε, εκπορευόταν και από μία ακόμα διάταξη, που περιελήφθη σε αυτά.

Έχοντας ως πρότυπό τους τόσο το 6<sup>ο</sup> άρθρο της γαλλικής «Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη» του 1789, όσο και την έννοια της πλατωνικής «οικειοπραγίας»<sup>4</sup>, οι πληρεξούσιοι της Επιδαύρου εισήγαγαν στο Σύνταγμα του 1822 τη ρήτρα της αξιοκρατίας για την στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού (παρ. στ'). Καίτοι στο πρώτο εδάφιο της ίδιας ακριβώς διάταξης αναγνώριζαν το δικαίωμα της ισότιμης πρόσβασης όλων των πολιτών στα δημόσια αξιώματα, προσέθεσαν τη φράση «δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου», απορρίπτοντας έτσι έναν ατελή, προβληματικό και εν πολλοίς άδικο εξισωτισμό<sup>5</sup>. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η αρχή της αξιοκρατίας<sup>6</sup> εμφανίστηκε για πρώτη φορά στο διοικητικό σύστημα του σύγχρονου ελληνικού κράτους ως «επιταγή» των Επαναστατικών του Συνταγμάτων, μέχρι και την κατάργησή της με τη θέσπιση του Συντάγματος-«συναλλάγματος» του 1844 και τη «δειλή» επανεμφάνισή της στον Θεμελιώδη Νόμο της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας του 1975<sup>7</sup>. Ο δε πρωτοποριακός χαρακτήρας, που απονεμήθηκε, μέσω αυτής, στους Καταστατικούς Χάρτες της Ελληνικής Επανάστασης, έγκειται στο γεγονός ότι κατά τη

<sup>4</sup> Στο δεύτερο βιβλίο της *Πολιτείας* του (370c 3-5) ο Πλάτων ορίζει ως «οικειοπραγία» την εξειδίκευση και αφοσίωση κάθε ατόμου σ' ένα κύριο έργο και λειτουργημά, αναλόγως των προσόντων και της φυσικής του κλίσης.

<sup>5</sup> Μακρυδημήτρης Αντ. (2015), *Είναι Ηθική η Πολιτική; Και Άλλα Ερωτήματα*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σελ. 35.

<sup>6</sup> Για την αρχή της αξιοκρατίας βλ. αναλυτικά Τζέμος Β. (Επιμ.) (2020) *Δίκαιο των Προσλήψεων. Ο Νόμος του ΑΣΕΠ. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

<sup>7</sup> Ζέρβας Ν. (2018), «Η Ρήτρα της Αξιοκρατίας για την Στελέχωση της Ελληνικής Διοίκησης: Από την Επιταγή των Επαναστατικών Συνταγμάτων στη Δειλή Μνεία του Ισχύοντος Καταστατικού Χάρτη», *Το Σύνταγμα*, τ. 4<sup>ο</sup>, σ. 1135-1153.

διάρκεια της ίδιας δεκαετίας με τη θέσπισή τους, ο 7<sup>ος</sup> Πρόεδρος των Η.Π.Α., Andrew Jackson, εισήγαγε το επονομαζόμενο “spoils system”, την αντιμετώπιση, δηλαδή, τους κράτους και της διοίκησης ως «λάφυρο» της εκάστοτε Κυβέρνησης, και την κατά συνέπεια στελέχωσή τους με αμιγώς πολιτικά-κομματικά κριτήρια. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η ριζοσπαστικότητά τους δεν εκπορευόταν μόνο από τα φιλελεύθερα, αλλά και από τα αμιγώς δημοκρατικά στοιχεία του χαρακτήρα τους.

#### 4. Ο δημοκρατικός χαρακτήρας των Επαναστατικών Συνταγμάτων

Και τα τρία (3) Συντάγματα της Ελληνικής Επανάστασης ξεχείλιζαν από αρχές, που διέπουν σύγχρονες, αμιγώς δημοκρατικές, πολιτείες. Μεταξύ αυτών ξεχώριζαν αφενός η διάκριση των εξουσιών, αφετέρου το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Υιοθετώντας τα σχετικά πρότυπα των συνταγματικών κειμένων του αμερικανικού και του γαλλικού κράτους, οι Έλληνες πληρεξούσιοι της δεκαετίας του 1820 τμηματοποίησαν και ανέθεσαν την πολιτικοδιοικητική εξουσία σε ξεχωριστά όργανα, απορρίπτοντας το τότε απολυταρχικό υπόδειγμα διακυβέρνησης σε ολόκληρο τον ευρωπαϊκό χώρο. Έτσι, ήδη από τη θέση σε ισχύ του «Προσωρινού Πολιτεύματος» του 1822, φορέας της νομοθετικής εξουσίας ήταν το «Βουλευτικόν» σώμα, της νομοτελεστικής το «Εκτελεστικόν», μαζί με τους οκτώ (8) υπουργούς-«μινίστρους» της επικρατείας, τη δε δικαστικής το «Δικαστικόν». Βέβαια, μέσω μιας σειράς διατάξεων, καθίστατο εξαρχής επιτρεπτή και η διασταύρωση των εξουσιών, όπως επί παραδείγματι δια της συμμετοχής και του Εκτελεστικού στη νομοπαραγωγική διαδικασία (παρ. ι' και λδ'). Αυτή η διασταύρωση, άλλωστε, όπως θα διαπιστώσουμε αναλυτικότερα και στη συνέχεια, σύντομα θα οδηγούσε σε σύγχυση και σύγκρουση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο (2) κορυφαίων συλλογικών οργάνων του κράτους, που απάρτιζαν τη «Διοίκησιν» (παρ. θ'), και κατ' επέκταση σε κυβερνητική και διοικητική αναποτελεσματικότητα. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η ενιαύσια-ετήσια θητεία και για τα δύο (2) σώματα της «Διοικήσεως», που οριζόταν ρητώς στο Σύνταγμα του 1822 (παρ. ιθ'), όπως και η διάταξη για την εξασφάλιση της δικαστικής ανεξαρτησίας (παρ. πζ'), ενίσχυαν έτι περαιτέρω τη δημοκρατική του φύση. Μία φύση, η οποία διέκρινε και τα επόμενα δύο (2) Επαναστατικά Συντάγματα, και ιδιαίτερα εκείνο του 1827, το «Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος».

Μέσω της θέσεως σε ισχύ του «Πολιτικού Συντάγματος» του 1827, εισήλθε για πρώτη φορά στον ελληνικό συνταγματικό χάρτη μία θεμελιώδης δημοκρατική αρχή του Ευρωπαϊκού Διαφωτισμού, η αρχή της «λαϊκής κυριαρχίας». Στο 5<sup>ο</sup> άρθρο του οριζόταν: «*Η κυριαρχία ενυπάρχει εις το Έθνος· πάσα εξουσία πηγάζει εξ' αυτού, και υπάρχει υπέρ αυτού*». Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Επαναστατικό Σύνταγμα του 1827 κατέστη το ριζοσπαστικότερο, προοδευτικότερο και δημοκρατικότερο συνταγματικό κείμενο της εποχής του, όχι μόνο σε πανευρωπαϊκό, αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο<sup>8</sup>. Παράλληλα, σε μια σειρά από άλλες διατάξεις του, και ιδιαίτερα σ' εκείνες που αφορούσαν τους κορυφαίους φορείς της κρατικής εξουσίας, επιχειρούσε να διορθώσει τα κακώς κείμενα, τα σοβαρά, δηλαδή, πολιτικοδιοικητικά προβλήματα, που είχαν προκαλέσει τα δύο (2) πρώτα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα

<sup>8</sup> Δημακόπουλος Γ. (1972), «Ο Πρώτος Οργανισμός του Υπουργείου Εσωτερικών και τα Αρχικά Στάδια του Υπουργικού Θεσμού παρ' Ημίν», *Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, τ. ΙΒ', σελ. 1246.

αποτελούν τόσο η ρητή διατύπωση περί της διάκρισης των εξουσιών (αρ. 36), πόσο μάλλον η ανάθεση του συνόλου της εκτελεστικής εξουσίας σ' ένα μονοπρόσωπο πια όργανο, τον Κυβερνήτη (αρ. 102). Τούτο, διότι η ακραία πολιτική, διοικητική και κυρίως κοινωνική πόλωση, που είχε προκληθεί από την πολυαρχία των Συνταγμάτων του 1822 και του 1823, φθάνοντας μέχρι και το σημείο του ξεσπάσματος δύο (2) τουλάχιστον εμφυλίων πολέμων, οι οποίοι έθεσαν σε κίνδυνο την ίδια την τύχη της Ελληνικής Επανάστασης, όπως επίσης και ο ίδιος ο υπέρμετρα, για τα δεδομένα της εποχής του, δημοκρατικός τους χαρακτήρας, προκάλεσαν εν τέλει την αδυναμία της ουσιαστικής εφαρμογής τους.

## 5. Η αδυναμία της εφαρμογής των Επαναστατικών Συνταγμάτων

Οι λόγοι στους οποίους οφείλεται η μη ουσιαστική εφαρμογή των συνταγματικών κειμένων, που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Επανάστασης, και ιδιαίτερα των δύο (2) πρώτων εξ' αυτών, είναι ποικίλοι. Ανάμεσά τους ξεχωρίζει, καταρχάς, η πολιτική λειψανδρία, η έλλειψη, δηλαδή, κατάλληλου και ικανού πολιτικού προσωπικού. Προσωπικού, που να συνδυάζει τις δύο (2) βασικές προϋποθέσεις, κατά τον Max Weber, για όποιον αναλαμβάνει ένα δημόσιο-διοικητικό αξίωμα, την «επιστημονική γνώση» (“Fachwissen”) και τη «διοικητική πείρα» (“Dienstwissen”)<sup>9</sup>. Από τους πρωταγωνιστές του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα ελάχιστοι ήταν εκείνοι, που διέθεταν τα συγκεκριμένα, αδιαμφισβήτητα απαραίτητα, εφόδια για την στελέχωση πολιτικοδιοικητικών αξιωμάτων. Αυτοί, μάλιστα, ανήκαν, ως επί το πλείστον, στην κοινωνική ομάδα των ετεροχθόνων φιλελεύθερων διανοουμένων, οι οποίοι αφίχθηκαν στην ελληνική επικράτεια αμέσως μετά από την έναρξη της Επανάστασης, με κορυφαίο όλων τους τον Αλέξανδρο Μαυροκορδάτο. Εξαρχής, πάντως, την πολιτικοδιοικητική εξουσία διεκδίκησαν και άλλες κοινωνικές ομάδες, όπως οι ισχυρές προχοντικές οικογένειες της Πελοποννήσου και της Ύδρας, καθώς και οι οπλαρχηγοί. Έτσι, οι πολιτικές φιλοδοξίες όλων τους, σε συνδυασμό με την αμοιβαία καχυποψία που διέκρινε τις μεταξύ τους σχέσεις, εντάσσονται επίσης στους παράγοντες που, εμμέσως ή και αμέσως, παρεμπόδιζαν την εφαρμογή των Συνταγμάτων της Επιδάου και του Άστρους. Απόρροια των εν λόγω φιλοδοξιών, όπως και της καχυποψίας, άλλωστε, ήταν η πολυαρχία, που παγιώθηκε στο ελληνικό κρατίδιο κατά τη διάρκεια των πρώτων ετών του αγώνα της ανεξαρτησίας.

Η πολυαρχία της επαναστατικής περιόδου προήλθε τόσο από τον υπέρμετρα δημοκρατικό χαρακτήρα καταρχάς του «Προσωρινού Πολιτεύματος», όσο και από τη βουλιμία όσων πρωταγωνιστούσαν στην Επανάσταση για την κατάληψη και κάποιου πολιτικοδιοικητικού αξιώματος. Ως εκ τούτου, πέρα από τα δύο (2) συλλογικά σώματα της Διοικήσεως, όπως και τους μνίστρους της επικρατείας, φορείς λιγότερης ή περισσότερης πολιτικής εξουσίας, ακόμα και μετά από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1822, ήταν και οι προεπαναστατικές κοινότητες, στις οποίες κυριαρχούσαν οι σημαντικές προχοντικές οικογένειες, αλλά και τα τρία (3) τοπικά πολιτεύματα, που συγκροτήθηκαν στους πρώτους μήνες ύστερα από την έναρξη της Επανάστασης: α. η «Πελοποννησιακή Γερουσία», με επικεφαλής της τον Δημήτριο Ύψηλάντη και διοικητικό της κέντρο το Άργος, β. ο «Οργανισμός της Προσωρινής Διοικήσεως της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος», με ηγέτη του τον Μαυροκορδάτο και έδρα του το Μεσολόγγι, και γ. η

<sup>9</sup> Weber M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: The Free Press, p. 339.

«Νομική Διάταξις της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος» με επικεφαλής της τον Νέγρη και βάση της την Άμφισσα (τότε Σάλωνα)<sup>10</sup>. Υπό αυτές τις πολυαρχικές συνθήκες, πέρα από τη συντήρηση του προεπαναστατικού τοπικισμού, ο οποίος επίσης ευθύνεται για το ξέσπασμα των εμφυλίων συγκρούσεων κατά τη διάρκεια της Επανάστασης, ήταν ανέφικτη η λήψη οιασδήποτε απόφασης και η εφαρμογή κάποιας αποτελεσματικής δημόσιας πολιτικής, εξαιτίας της διοικητικής κωλυσιεργίας και σύγχυσης, που προκαλούσαν, αναπόφευκτα, οι επικαλύψεις και οι συγκρούσεις των αρμοδιοτήτων μεταξύ των πολλών πολιτικοδιοικητικών οργάνων. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, στην αμέσως επόμενη Εθνοσυνέλευση, εκείνη του Άστρους την άνοιξη του 1823, αναλήφθηκαν από τους πληρεξουσίους της δύο (2) σημαντικές πρωτοβουλίες για τον μετριασμό της έως τότε πολυαρχικής και, αδιαμφισβήτητα, προβληματικής πολιτικοδιοικητικής κατάστασης.

Με κανονιστική της ρύθμιση (Ψήφισμα Ε') η Β' Εθνική Συνέλευση αποφάσισε, καταρχάς, την κατάργηση των τριών (3) τοπικών πολιτευμάτων. Με άλλα λόγια, προέταξε τη δόμηση ενός ισχυρού «συγκεντρωτικού» κράτους<sup>11</sup>, του οποίου οι εξουσίες θα ασκούνταν εφεξής μοναχά από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης. Παράλληλα, στο αναθεωρημένο Σύνταγμα, τον «Νόμο της Επιδαύρου» του 1823, μεταβλήθηκε η δυναμική της συμμετοχής στη νομοπαραγωγική διαδικασία του Εκτελεστικού σώματος, η οποία, μέχρι τότε, φαλκίδευε εν πολλοίς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα της αρνησικυρίας του Εκτελεστικού, βάσει συγκεκριμένης διάταξης του δεύτερου Επαναστατικού Συντάγματος (παρ. ιζ'), μετατράπηκε από «απόλυτο» σε «αναβλητικό»<sup>12</sup> για τον μετριασμό της νομοθετικής κωλυσιεργίας. Παρόλες, πάντως, τις σχετικές πρωτοβουλίες, ούτε η διοικητική αποτελεσματικότητα επιτεύχθηκε, ούτε η διάκριση των εξουσιών αποκαταστάθηκε.

Πέρα από το ξέσπασμα των δύο (2) σοβαρών εμφυλίων σπαραγμών -του πρώτου το φθινόπωρο του 1823 και του δεύτερου το καλοκαίρι του 1824-, τους οποίους προκάλεσαν, μεταξύ άλλων, ο αποκλεισμός των στρατιωτικών από τα διοικητικά αξιώματα και μετά από τη λήξη των εργασιών της Β' Εθνοσυνέλευσης, η κατάργηση του βαθμού του Αρχιστρατήγου για την περαιτέρω οριοθέτηση της δύναμής τους<sup>13</sup>, αλλά και η απονενομένη και εν πολλοίς πραξικοπηματική πρωτοβουλία Πελοποννησίων προκρίτων και οπλαρχηγών να συγκροτήσουν δική τους Κυβέρνηση στην Τρίπολη, με σκοπό την αυτονόμηση του Μοριά<sup>14</sup>, ο τοπικισμός, η αμοιβαία καχυποψία και κυρίως η πολυαρχία συνέχισαν να προκαλούν μείζονα διοικητικά προβλήματα. Σημαντικές αποφάσεις ήταν αδύνατο να ληφθούν, η δε αρχή της διάκρισης των εξουσιών εξακολούθησε να παραβιάζεται, ειδικά σε ό,τι αφορούσε την άσκηση της δικαστικής εξουσίας. Καίτοι αυτή είχε απονεμηθεί ξανά εκ του Συντάγματος στο ανεξάρτητο Δικαστικό σώμα, τις διαφορές μεταξύ των πολιτών, αναλόγως με το που κατέθεταν αυτοί τις «αναφορές»

<sup>10</sup> Σβώλος Αλ. (1972), *Τα Ελληνικά Συντάγματα 1822-1952*, β' έκδοση, Αθήνα: Στοχαστής, σελ. 19-20.

<sup>11</sup> Hering G. (2008), *Τα Πολιτικά Κόμματα στην Ελλάδα 1821-1936*, τόμος Α', β' έκδοση, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, σελ. 98.

<sup>12</sup> Αλιβιζάτος Ν. (1981), *Εισαγωγή στην Ελληνική Συνταγματική Ιστορία 1821-1941*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 34.

<sup>13</sup> Διαμαντούρος Ν. (2002), *Οι Απαρχές της Συγκρότησης Σύγχρονου Κράτους στην Ελλάδα 1821-1828*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, σελ. 165.

<sup>14</sup> Παντελής Αντ. (2007), *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου. Βασικές Έννοιες - Συνταγματική Ιστορία - Οργάνωση του Κράτους*, β' έκδοση, Αθήνα: Α. Α. Λιβάνη, σελ. 189.

τους, επέλυαν, κατά περίπτωση, είτε οι υπουργοί, και ειδικά εκείνοι του «Δικαίου», της «Αστυνομίας», αλλά και της «Λατρείας», είτε τα ίδια τα μέλη του Βουλευτικού ή του Εκτελεστικού<sup>15</sup>.

Για όλους τους προεκτεθέντες λόγους, οι πληρεξούσιοι της Γ' Εθνοσυνέλευσης, κατά τη δεύτερη φάση της στην Τροιζήνα την άνοιξη του 1827, ενέταξαν στο τότε ψηφισθέν «Πολιτικόν Σύνταγμα» αφενός τη ρητή διατύπωση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 36), αφετέρου την ανάθεση του συνόλου της νομοτελεστικής εξουσίας σ' ένα μονοπρόσωπο πια όργανο, με 7ετή, μάλιστα, θητεία (άρθρο 121). Στο νεοσύστατο αξίωμα του Κυβερνήτη σύντομα εξέλεγξαν την εμβληματικότερη πολιτική προσωπικότητα σε ολόκληρη την Ευρώπη εκείνης της εποχής, τον κόμη Ιωάννη Καποδίστρια. Ο Κερκυραίος πολιτικός καλείτο να επαναφέρει την τάξη στη χαοτική κατάσταση σε κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής, που είχαν προκαλέσει ο τοπικισμός, η πολυαρχία και οι εμφύλιοι πόλεμοι, με τους οποίους είχε κυριολεκτικά σβήσει η Επανάσταση, έπειτα και από την κυριάρχηση των αιγυπτιακών δυνάμεων του Ιμπραήμ σε Πελοπόννησο και Ρούμελη στα 1825-1826. Παράλληλα, τόσο ο Καποδίστριας, όσο και τα μέλη του Βουλευτικού σώματος, ήταν υπεύθυνοι για την ουσιαστική εφαρμογή του Συντάγματος του 1827. Αμφότεροι, πάντως, διαπίστωσαν εγκαίρως ότι ο επίσης υπέρμετρα, για την κρισιμότητα των στιγμών, δημοκρατικός του χαρακτήρας, δεν θα επέφερε την πολυπόθητη διοικητική και κυβερνητική αποτελεσματικότητα. Γι' αυτό και ανέστειλαν, επισήμως πια, την ισχύ και του τρίτου κατά σειρά Επαναστατικού Συντάγματος.

## **6. Η αναστολή της ισχύος του Συντάγματος του 1827**

Από την έναρξη του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα τον Μάρτιο του 1821 έως και την άφιξη του Ιωάννη Καποδίστρια στο Ναύπλιο στις αρχές του 1828 είχε επιβεβαιωθεί, σε πλείστες περιπτώσεις, ο γενικός κανόνας της αδυναμίας του συμβαδίσματος της υπέρμετρης νομιμοποίησης, η οποία είχε αποτυπωθεί στα φιλελεύθερα και δημοκρατικά συνταγματικά κείμενα της Ελληνικής Επανάστασης, με την αποτελεσματική διακυβέρνηση, ειδικά σε έκτακτες συγκυρίες. Κορωνίδα όλων τους ήταν οι εμφύλιες συρράξεις, μαζί με τις επιπτώσεις που άφησαν πίσω τους σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής του ελληνικού κρατιδίου. Γι' αυτό και οι πληρεξούσιοι της Τροιζήνας, την άνοιξη του 1827, επιχείρησαν να μετριάσουν, έστω μερικώς, την πολυαρχία των προηγούμενων ετών, αναθέτοντας το σύνολο της εκτελεστικής εξουσίας στον εκλεγέντα από τους ίδιους στο αξίωμα του Κυβερνήτη Κερκυραίο πολιτικό. Ο δε Καποδίστριας, έχοντας επίσης αντιληφθεί εξ αρχής την ενδεχόμενη αδυναμία αποτελεσματικής ενάσκησης των καθηκόντων του, λόγω του υπέρμετρα δημοκρατικού χαρακτήρα και του «Πολιτικού Συντάγματος» του 1827, σύντομα ζήτησε την αναστολή, για ορισμένους μήνες, της ισχύος των διατάξεών του.

Η προσωρινή αναστολή της ισχύος του τρίτου κατά σειρά Επαναστατικού Συντάγματος ζητήθηκε, έως και απαιτήθηκε από τον Κυβερνήτη<sup>16</sup>, λίγες μέρες ύστερα από την έλευσή του στην ελληνική επικράτεια. Τα μέλη της τότε Βουλής συναίνεσαν στην αξίωσή του και με

<sup>15</sup> Βισβίτζης Ι. (1941), *Η Πολιτική Δικαιοσύνη κατά την Ελληνικήν Επανάστασιν μέχρι του Καποδιστρίου*, Αθήνα.

<sup>16</sup> Μακροδημήτρης Αντ. (1997), *Οι Πρωθυπουργοί της Ελλάδος 1828-1997*, Αθήνα: Ι. Σιδέρη, σελ. 44.

κανονιστική τους πρωτοβουλία (Ψήφισμα ΝΗ') ανέστειλαν την ισχύ των διατάξεων του Συντάγματος του 1827. Παράλληλα, με έτερη απόφασή του, το συλλογικό νομοθετικό σώμα αυτοκαταργήθηκε, εκχωρώντας το σύνολο και της νομοπαρασκευαστικής εξουσίας στον Καποδίστρια. Κατ' αυτόν τον τρόπο, συντελέστηκε η μετάβαση από τον «πρώιμο συνταγματισμό» της επαναστατικής περιόδου στον «δημοκρατικό καισαρισμό» της καποδιστριακής<sup>17</sup>, σ' ένα καθεστώς, δηλαδή, πλήρως συγκεντρωτικό και προσωποπαγές. Ως εκ τούτου, ούτε και το τρίτο και σαφώς ριζοσπαστικότερο, προοδευτικότερο και δημοκρατικότερο από τα προηγούμενα Σύνταγμα της Ελληνικής Επανάστασης κατάφερε να εφαρμοστεί, προς αποφυγίν της χαοτικής κατάστασης, που είχε προκαλέσει σε κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής και ιδιαιτέρως στη διοίκηση του κρατιδίου ο πολυαρχικός χαρακτήρας όλων τους. Παρόλο δε που ο Καποδίστριας είχε δεσμευθεί να επαναφέρει, στο άμεσο μέλλον, σε ισχύ τις διατάξεις του και να επαναλειτουργήσει τη Βουλή, ουδέποτε το επιχείρησε.

Όντας πεπεισμένος, πως για την οργάνωση και την αποτελεσματική λειτουργία του ελληνικού κράτους, και πόσο μάλλον για την αναγνώριση της ανεξαρτησίας του από τις Μεγάλες Δυνάμεις της εποχής, ήταν αναπόφευκτη η ενάσκηση των καθηκόντων του βάσει ενός υποδείγματος συγκεντρωτικής διακυβέρνησης<sup>18</sup>, δεν προέβη στον, έστω μερικό, εκδημοκρατισμό τους καθεστώτος του. Ούτως ή άλλως, οι τότε μεγάλες αυτοκρατορίες της Αγγλίας, της Ρωσίας και της Γαλλίας ουδέποτε θα δέχονταν ένα αβασίλευτο πολίτευμα στο ελληνικό κράτος, κάτι που επιβεβαιώθηκε με το Πρωτόκολλο του Λονδίνου, που συνυπέγραψαν τον Φεβρουάριο του 1830, αναγνωρίζοντας μεν την ανεξαρτησία του, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι σε αυτό θα ηγείτο βασιλιάς, που οι ίδιες θα επέλεγαν. Ως εκ τούτου, η Δ' Εθνική Συνέλευση, που συγκάλεσε ο ίδιος ο Κερκυραίος Κυβερνήτης στο Άργος το καλοκαίρι του 1829, απλώς επικύρωσε και, αν μη τι άλλο, νομιμοποίησε το καθεστώς του καποδιστριακού «δημοκρατικού καισαρισμού», διαψεύδοντας τις προσδοκίες για επαναφορά της προβλεπόμενης στο Σύνταγμα του 1827 κοινοβουλευτικής και δημοκρατικής μορφής του πολιτεύματος, και οξύνοντας έκτοτε την εναντίον του αντιπολίτευση. Μία αντιπολίτευση, βέβαια, η οποία, πέραν των πολιτικών και οικονομικών της συμφερόντων που υπηρετούσε, εθελουφλούσε και απέναντι στα σοβαρά προβλήματα, που είχε προκαλέσει η σαφώς πρωτοποριακή, όχι όμως και εφικτή για την εποχή της, δημοκρατική διακυβέρνηση που προβλεπόταν και προαγόταν και από τα τρία (3) συνταγματικά κείμενα της Ελληνικής Επανάστασης.

## 7. Καταληκτικό συμπέρασμα

Στα τρία (3) Επαναστατικά Σύνταγματα της δεκαετίας του 1820 τέθηκαν οι βάσεις για τη συγκρότηση του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Ούσες οι διατάξεις όλων τους εμπνευσμένες από τις φιλελεύθερες και δημοκρατικές αρχές της Αμερικανικής και της Γαλλικής Επανάστασης, εγκαινίασαν την ίδρυση και στην ελληνική επικράτεια δυτικής καταγωγής θεσμών, πάνω στους οποίους θα βασιζόταν η σύσταση της ανεξάρτητης ελληνικής πολιτείας. Παρά ταύτα, από την ψήφιση και θέση σε εφαρμογή καθενός από τους Καταστατικούς Χάρτες της Ελληνικής

<sup>17</sup> Ζέρβας Ν. (2018), «Από τον Πρώιμο Συνταγματισμό στον Δημοκρατικό Καισαρισμό: 190 Έτη από την Ανάληψη των Κυβερνητικών Καθηκόντων από τον Ιωάννη Καποδίστρια», *Το Σύνταγμα*, τ. 1<sup>ο</sup>, σ. 97-117.

<sup>18</sup> Kaltchas N. (1940), *Introduction to the Constitutional History of Modern Greece*, New York: Columbia University Press, p. 68.

Επανάστασης, άρχισαν να ανέρχονται στην επιφάνεια δομικά προβλήματα στη διακυβέρνηση του κρατιδίου, εκπορευόμενα τόσο από τον τοπικισμό που συντήρησαν, όσο και από την πολυαρχία που προήγαγαν. Γι' αυτό και σε όλα τους εντοπίστηκε από νωρίς η αδυναμία της ουσιαστικής εφαρμογής τους, για το δε τρίτο εξ' αυτών, το «Πολιτικόν Σύνταγμα» του 1827, επήλθε η επίσημη αναστολή της ισχύος του. Τούτο, διότι ο προοδευτικός και υπέρμετρα δημοκρατικός του χαρακτήρας δεν συμβάδιζε με τις συνθήκες αφενός της παραδοσιακής και συντηρητικής ελληνικής κοινωνίας, αφετέρου του διεθνούς πολιτικού και διπλωματικού πλαισίου, εντός του οποίου κλήθηκαν να εφαρμοστούν.