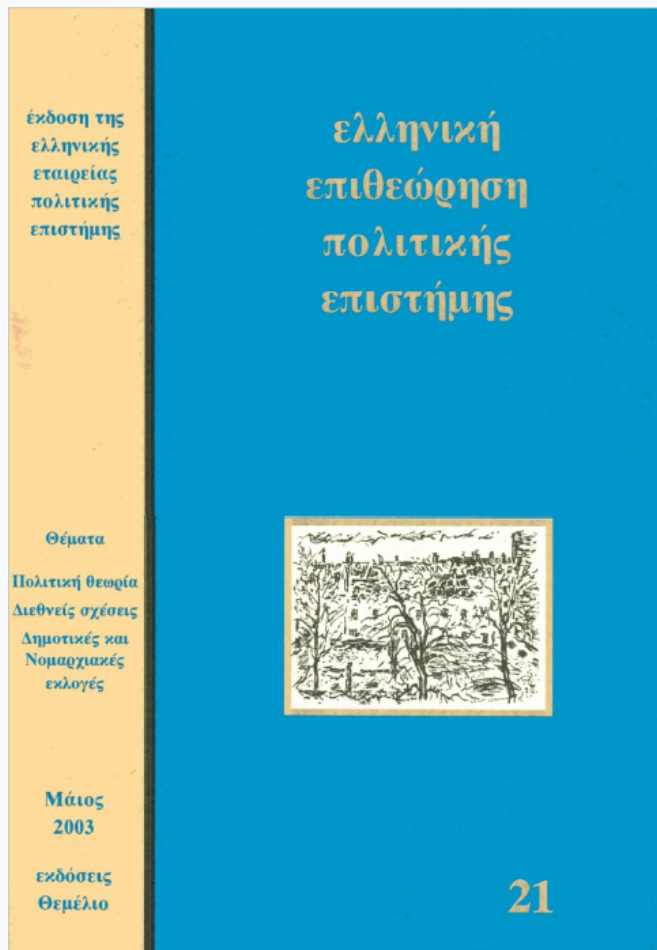


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 21, Αρ. 1 (2003)



«Κοινότητες, ήτοι Δήμοι». Σελίδες από τη διοικητική ιστορία της Ελλάδος

Αντώνης Μακρυδημήτρης

doi: [10.12681/hpsa.14763](https://doi.org/10.12681/hpsa.14763)

Copyright © 2017, Αντώνης Μακρυδημήτρης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Μακρυδημήτρης Α. (2017). «Κοινότητες, ήτοι Δήμοι». Σελίδες από τη διοικητική ιστορία της Ελλάδος. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 21(1), 156–170. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14763>

---

«ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ, ΗΤΟΙ ΔΗΜΟΙ». ΣΕΛΙΔΕΣ ΑΠΟ  
ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

1. ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

Η ιστορία των Δήμων και των Κοινοτήτων στη χώρα μας μπορεί να διακριθεί σε τέσσερις διαδοχικές φάσεις.

Η πρώτη φάση ήταν αυτή κατά την οποία υπήρχαν μόνον κοινότητες και δεν υπήρχαν καθόλου δήμοι και εκτείνεται καθ' όλη την προεπαναστατική περίοδο της Οθωμανικής κατοχής αλλά και πριν από αυτή. Επίσης, η φάση αυτή καλύπτει και τους επαναστατικούς χρόνους, την κρίσιμη δεκαετία του 1820. Έτσι, κατά τον νόμο περί «Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» της 30ής Απριλίου 1822 προβλέφθηκε η περιφερειακή διοικητική διαίρεση του υπό σύσταση κράτους του έθνους σε επαρχίες, αντεπαρχίες και κοινότητες.

Η δεύτερη φάση ήταν αυτή κατά την οποία υφίστανται μόνο δήμοι, καταργουμένων των κοινοτήτων, και εκτείνεται κατά την περίοδο από το 1832 έως το 1912, δηλαδή καθ' όλον σχεδόν τον δέκατο ένατο αιώνα, από την εθνική απελευθέρωση και μετά. Η φάση αυτή περιλαμβάνει και τις δύο υποπεριόδους της βασιλείας του Όθωνα, 1833-1843 και 1843-1862, καθώς και την περίοδο της βασιλείας του Γεωργίου Α'. Εγκαινιάστηκε με την άφιξη του Όθωνα στην Ελλάδα και την ανάληψη των ηνίων της διακυβέρνησης από την Αντιβασιλεία. Στα μέτρα που ελήφθησαν κατά το πρώτο, κρίσιμο, έτος της Αντιβασιλείας για τη θεμελίωση των θεσμών του νεοσύστατου κράτους, θα επανέλθουμε εκτενέστερα στη συνέχεια.

Η τρίτη φάση ήταν αυτή της συνύπαρξης δήμων και κοινοτήτων, εφ' όσον οι τελευταίες αναβίωσαν ή «νεκραναστήθηκαν» με τη μεταρρυθμιστική τομή που επέφερε ο Νόμος ΔΝΖ' του 1912 από την πρώτη κυβέρνηση του Ελευθερίου Βενιζέλου περί συστάσεως Δήμων (οι πρωτεύουσες των Νομών και οι πόλεις άνω των 10.000

\* Ο Αντώνης Μακρυδημήτρης είναι Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών.

κατοίκων) και *Κοινοτήτων* (συνοικισμοί άνω των 3.000 κατοίκων με δημοτικό σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης ή και μεγαλύτερων των 300 κατοίκων εάν υπήρχε δημοτικό σχολείο). Η φάση αυτή διάρκεσε κατά το μεγαλύτερο διάστημα του 20ού αιώνα και κατέληξε σε οξύ κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, που έφτασε να αριθμεί περί τις 5.318 Κοινότητες και 457 Δήμους, εκ των οποίων οι 31 με λιγότερους των 10.000 κατοίκων.

Η τέταρτη φάση στην ιστορική πορεία των δήμων και των κοινοτήτων στην Ελλάδα εγκαινιάστηκε με τον Νόμο 2539 του 1997 για τη Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο νόμος αυτός, κατ' εφαρμογήν του πολυδιαφημισμένου σχετικού προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας», οδήγησε σε δραστική μείωση του αριθμού των κοινοτήτων, ο αριθμός των οποίων περιορίστηκε στις 133, και σε μερική αύξηση του αριθμού των Δήμων που έφτασαν τους 900. Η φάση αυτή που τώρα διανύουμε μπορεί, επομένως, να χαρακτηριστεί ως η φάση της ιστορικής περιθωριοποίησης, αν όχι και εξαφάνισης, των κοινοτήτων. Ήδη, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 σημειώθηκε μία σημαντική αλλαγή στη διάταξη του κατ' εξοχήν αυτο-διοικητικού άρθρου 102, παρ. 1 του Συντάγματος, εφ' όσον αφαιρέθηκε κάθε ρητή μνεία σε Δήμους και Κοινότητες.<sup>1</sup> Η νέα συνταγματική διάταξη ορίζει ότι «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού», χωρίς να αναφέρει ποιοι είναι αυτοί (δήμοι, κοινότητες, νομοί, περιφέρειες) και ποια η θέση των κοινοτήτων. Οι τελευταίες, χωρίς να καταργούνται ρητά, οδηγούνται ωστόσο σε μια ιστορική περιθωριοποίηση.

Ποια θα είναι η περαιτέρω εξέλιξη δεν είναι γνωστό και δεν είναι επί του παρόντος. Η παρούσα ανάλυση προσφέρει απλά μια ευκαιρία για μια σύντομη ιστορική ανασκόπηση και αναστοχασμό. Για τον σκοπό αυτό θα πρέπει ίσως να ξεκινήσουμε με την αποκατάσταση μιας ιστορικής αλήθειας ή την επισήμανση μιας ιστορικής ανακρίβειας. Αναφέρθηκε προηγουμένως ότι, ο Νόμος 2539 του 1997 ο οποίος και περιορίσε δραστικά τον αριθμό των Κοινοτήτων με την πολιτική της αναγκαστικής συνένωσής τους σε δήμους, θεσμοθετήθηκε σύμφωνα με το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας». Η

1. Το κείμενο της παλιάς συνταγματικής διάταξης είχε ως εξής: «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες».

ιστορική ανακρίβεια έχει να κάνει με το όνομα του πρώτου αιρετού κυβερνήτη της Ελλάδας, το οποίο χρησιμοποιήθηκε με τη σκοπιμότητα της συμβολικής νομιμοποίησης της πολιτικής που εφαρμόστηκε για τη δραστική μείωση του αριθμού των Κοινοτήτων, πολιτική με την οποία εκείνος δεν είχε καμία σχέση.

Όπως φάνηκε από τη συνοπτική ανασκόπηση που προηγήθηκε, στην πραγματικότητα ήταν η οθωνική Αντιβασιλεία που το 1833-34 αντικατέστησε τις κοινότητες με δήμους και όχι ο κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας ο οποίος, κατά τη δική του κυβερνητική θητεία, από τον Ιανουάριο του 1828 έως τον Σεπτέμβριο του 1831, είχε άλλες προτεραιότητες.<sup>2</sup> Είναι, φυσικά, ευνόητο ότι εάν ο νομοθέτης του 1997 δεν σφετεριζόταν το όνομα του Ιωάννη Καποδίστρια ως δήθεν εμπνευστή της ιδέας για κατάργηση των κοινοτήτων, αλλά χρησιμοποιούσε τα ονόματα των αληθινών πρωτεργατών αυτής της ενέργειας (δηλ., των μελών της Αντιβασιλείας και των συνεργατών τους), η τύχη του σχετικού σχεδίου θα ήταν διαφορετική – τουλάχιστον στο συμβολικό επίπεδο. Τέθηκε, έτσι, ένα κακό προηγούμενο στο οποίο, αν ήθελε κανείς να δώσει συνέχεια, θα μπορούσε να υποθέσει ότι ένα μελλοντικό σχέδιο για την αναβίωση των κοινοτήτων θα έφερε, ενδεχομένως, την ονομασία «Ελευθέριος Βενιζέλος»!

## 2. Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Επανερχόμενοι σε πιο ουσιαστικά ζητήματα, το κύριο ενδιαφέρον της ανάλυσης εστιάζεται στην κρίσιμη περίοδο από τον Απρίλιο έως τον Δεκέμβριο του 1833, οπότε και πραγματοποιήθηκε η θεσμική θεμελίωση του δημοτικού συστήματος στην Ελλάδα. Η περίοδος αυτή εγκαινιάστηκε με το ιδρυτικό διάταγμα της 3/15 Απριλίου 1833 «περί της διαίρεσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του». Επρόκειτο για ένα νομοθέτημα που συνιστούσε, κυριολεκτικά, το αντίστοιχο ενός θεσμικού «big bang» στη διαδικασία συγκρότησης του νέου κράτους.<sup>3</sup>

2. Βλ. σχετικά, Αντ. Μακρυδημήτρης, *Οι Προϋπουργοί της Ελλάδος, 1828-1997*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα 1997.

3. Βλ. σχετικά, Κέντρον Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας, «*Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση*», *Διαπιστώσεις-Προτάσεις*, Δημοσιεύματα: αριθμός 9, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα 2000· Γ. Δ. Δημακόπουλος, *Η Θεμελίωσις του Δημοτικού Συστήματος, 1833-1834*, Εταιρεία Αρχαϊκών Μελετών και Εκδόσεων, Αθήνα

Ειδικότερα, σύμφωνα με το διάταγμα αυτό, κατά το πρώτο άρθρο του: «Το Βασίλειον της Ελλάδος, ακυρουμένης της μέχρι τούδε διαιρέσεως της Επικρατείας, διαιρείται εις δέκα Νομούς και 42 Επαρχίας.<sup>4</sup> Εις εκάστην επαρχίαν καθίστανται άνευ αναβολής κοινότητες, ήτοι δήμοι, και εις εκάστην τούτων απονέμεται η ανήκουσα περιφέρεια. Περί του αριθμού και των ονομάτων των Δήμων θέλει εκδοθή εν καιρώ ιδιαιτέρα κοινοποίησις».

«Κοινότητες, ήτοι δήμοι!» Με τη φράση αυτή, που εντυπωσιάζει δεδομένης της μεταγενέστερης διαφοράς των δύο θεσμών, απεδόθη ο γερμανικός όρος «Gemeinden geschritten», που εμφανίζεται στο δίγλωσσο κείμενο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως. Οπότε διερωτάται κανείς εάν πράγματι ο νομοθέτης (δηλαδή, η Αντιβασιλεία) επιδίωκε ευθύς εξ αρχής την πλήρη και σαφή κατάργηση των κοινοτήτων ή, αντιθέτως, είχε κατά νου την αναγνώριση και τον εκσυγχρονισμό του ισχύοντος συστήματος πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Εάν ευσταθεί η δεύτερη εκδοχή, ο όρος «δήμος» ίσως προστέθηκε στην ελληνική μετάφραση καθ' υπέρβαση.

Αν υπέθετε κανείς ότι τα πράγματα επρόκειτο να διευκρινιστούν κατά την αμέσως επόμενη περίοδο, οι νομοθετικές ρυθμίσεις δεν δικαιώνουν αυτή την προσδοκία. Πράγματι, η τελική φάση αυτής της ιδρυτικής περιόδου σημειώθηκε με τον Νόμο «Περί συστάσεως των Δήμων» της 27ης Δεκεμβρίου 1833 (8.1.1834), σύμφωνα με το πρώτο άρθρο του οποίου: «Όλον το Βασίλειον της Ελλάδος θέλει διαιρεθή εις Δήμους, εκάστου δε Δήμου θέλει προσδιορισθή η περιοχή». Το δεύτερο άρθρο του Νόμου ανέφερε ότι «Τα όρια των Δήμων και περιοχών θέλουν τεθή λαμβανομένης επιμελώς υπ' όψιν της φυσικής τοποθεσίας και, όπου είναι δυνατόν, κατά τα υπάρχοντα μόνιμα σήματα, δηλαδή τας ράχας των βουνών, τας φάραγγας, τα νερά και τα τοιαύτα». Το τρίτο άρθρο όριζε ότι «Εκαστος υπήκοος του Κράτους πρέπει να ήναι αυτός και η οικογένειά του μέλος Δήμου τινός», ενώ το τέταρτο προέβλεπε ότι «Παν χω-

2001· Αντ. Μακροδημήτρης, *Διοίκηση και Κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999· Ν.-Κ. Χλέπας, *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999.

4. Ο αριθμός των επαρχιών, που θεσπίστηκαν με τον νόμο αυτό, ήταν στην πραγματικότητα 47, όπως εμφανώς προσδιορίζεται στο άρθρο 3 του ίδιου νόμου. Άρα, η αναφορά του αριθμού 42 ως προς τις επαρχίες στο πρώτο άρθρο, οφείλεται σε τυπογραφικό λάθος.

ρίον έχον τουλάχιστον 300 κατοίκους δύναται να σχηματίση ίδιον Δήμον με ιδίαν Δημοτικήν Αρχήν».

Ο νόμος αυτός, στο γερμανικό πρωτότυπο, εφ' όσον στη γλώσσα αυτή γράφτηκε από τους συντάκτες του, ονομάζεται «Gemeinde-Gesetz», όρος που στα ελληνικά αποδόθηκε ως νόμος «περί συστάσεως των Δήμων». Και στη συνέχεια του κειμένου, το πρώτο μέρος του νόμου φέρει τον τίτλο στα γερμανικά «Von der Bildung und Eintheilung der Gemeinden», φράση που στα ελληνικά αποδόθηκε ως εξής: «Περί του σχηματισμού και της διαιρέσεως των δήμων». Η σημασία του όρου «Gemeinden», όμως, κατ' ακριβολογία, θα έπρεπε να αποδοθεί ως «Κοινότητες», πράγμα που αποφεύγει να κάνει ο Έλληνας μεταφραστής.

Είναι εμφανές ότι η ελληνική απόδοση του γερμανικού κειμένου επιλέγει σαφώς τον όρο «δήμος» απομακρυνόμενη, όχι μόνο από το γερμανικό πρωτότυπο, αλλά και από την ορολογική αμφισημία που εξακολουθούσε να υπάρχει στο κείμενο του πρώτου σχετικού νόμου του Απριλίου 1833, ο οποίος αναφερόταν, όπως σημειώθηκε προηγουμένως, σε «κοινότητες, ήτοι δήμους». Αντιθέτως, το κείμενο του νόμου του Δεκεμβρίου στα ελληνικά κάνει λόγο απλώς και μόνον περί Δήμων. Έχει φύγει η αναφορά στις κοινότητες, ενώ το γερμανικό πρωτότυπο εξακολουθεί να κάνει λόγο περί «Gemeinden» (δηλαδή, κατά μεταφραστική ακριβολογία «Κοινότητες»!).

### 3. ΟΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΙ

Προτού σχολιάσουμε αυτή τη φραστική διάσταση (ηθελήμενη, άραγε;) μεταξύ του γερμανικού και του ελληνικού κειμένου του νόμου –και αναφερθούμε και σε κάποιες άλλες πηγές– ας επιστρέψουμε στο ζήτημα της θεσμικής προετοιμασίας αυτών των μεταρρυθμίσεων στο σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά την περίοδο εκείνη. Ειδικότερα, έχει ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι κατά το χρονικό διάστημα που προηγήθηκε της θεσμοθέτησης των νέων τοπικών οργανισμών, με το Β.Δ. του Δεκεμβρίου του 1833 «περί συστάσεως των Δήμων», μεσολάβησαν και καταρτίστηκαν τρία ξεχωριστά σχέδια διαταγμάτων για το ζήτημα αυτό, σχέδια που έχουν αδιαμφισβήτητη ιστορική αξία.<sup>5</sup>

5. Βλ. εκτενώς, Γ. Δ. Δημακόπουλος, *Η Θεμελίωση του Δημοτικού Συστήματος*, ό.π., σ. 37 κ.ε., 119 κ.ε.

Αυτά ήταν: πρώτον, το σχέδιο περί διαιρέσεως της Επικρατείας του Μαρτίου 1833, όταν Πρόεδρος του Συμβουλίου των Υπουργών ήταν ο Σπυριδών Τρικούπης. Σύμφωνα με το σχέδιο αυτό η Επικράτεια διαιρείτο σε 24 Νομούς (Départments), 77 Επαρχίες (Provincies) και έναν ακαθόριστο αριθμό Κοινοτήτων. Στο άρθρο 2 αυτού του σχεδίου διατάγματος προβλεπόταν ρητά ότι «chacque département est subdivisé en communes». Στο δε δεύτερο συναφές διάταγμα, που απαρτιζόταν από 124 άρθρα, και έφερε την ίδια με το προηγούμενο ημερομηνία, προβλεπόταν ότι για τη διοίκηση των Κοινοτήτων θα αναδεικνύονταν Δημογέροντες και Κοινοτικά Συμβούλια. Έχει ενδιαφέρον να τονιστεί ότι το γαλλικό πρωτότυπο κείμενο του νομοσχεδίου, όπως κατατέθηκε στην Αντιβασιλεία, κάνει μνεία επακριβώς για «Communes», δηλαδή για «Κοινοότητες» κατά πλήρη μεταφραστική ακριβολογία.

Το δεύτερο νομοσχέδιο (σχέδιο Abel) για την τοπική (αυτο-)διοίκηση καταρτίστηκε τον Αύγουστο της ίδιας χρονιάς (1833) από τον Karl von Abel που ήταν μέλος της Αντιβασιλείας. Εντυπωσιάζει ότι και στο σχέδιο αυτό γινόταν εκτενώς λόγος περί «Συστάσεως και Διοικήσεως των Κοινοτήτων», όπως χαρακτηρίζονταν κατά το γερμανικό πρωτότυπο («Verfassung und Verwaltung den Gemeinden»). Προβλεπόταν δε, στο άρθρο 1 του νομοσχεδίου, ότι «παν χωρίον του οποίου οι κάτοικοι εσχηνάτιζαν μέχρι τούδε ιδιαίτερον σώμα, έχον ιδίαν περιουσίαν και δικαιώματα, θέλει υπάρχει και εις το εξής ως σώμα εξιδιασμένον». Η διατύπωση αυτή οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το σχέδιο Abel, τουλάχιστον, απέφυγε τη συλλήβδην κατάργηση των κοινοτήτων, αλλά προωθούσε την ιδέα του συγκερασμού μάλλον «μεταξύ του προϊσχύσαντος θεσμικού καθεστώτος και της εισηχθήσης από του Απριλίου 1833 νέας περιφερειακής διοικητικής οργανώσεως».<sup>6</sup>

Το τρίτο σχέδιο ήταν αυτό που κατάρτισε και παρέδωσε τον Δεκέμβριο του 1833 η Επιτροπή υπό την Προεδρία του νομάρχη Αργολίδο-Κορινθίας Φραγκίσκου-Κρίστη Μαύρου. Η επιτροπή αυτή είχε συγκροτηθεί τον Αύγουστο του 1833 και στα μέλη της περιλαμβάνονταν οι Κ. Σχινάς, Ν. Θεοχάρης, Σπ. Σκούφος, Π. Κουντουρής και Γρ. Παλαιολόγος. Το σχέδιο της Επιτροπής Μαύρου επιγραφόταν «Sur la formation des Communes» (!) και επαναλάμβανε, μάλιστα, στο άρθρο 1 σχεδόν αυτολεξεί τη διάταξη του σχεδίου

6. Γ. Δ. Δημακόπουλος, *Η Θεμελίωσις του Δημοτικού Συστήματος*, ό.π., σ. 87.

Abel. Πράγμα που σημαίνει ότι όχι μόνο καθίστατο εφικτή αλλά προτεινόταν κιόλας η διατήρηση ως «Κοινοτήτων» «όχι μόνον των οικισμών οι οποίοι ως κεκτημένοι δημοτικής περιουσίας θα ηδύνατο να ανταπεξέρχονται εις τα κοινοτικά έξοδα, αλλά πάντων εκείνων οι οποίοι συνίστων από του 1822 Κοινοτήτες». Δικαιολογείται, επομένως, η εξαγωγή του συμπεράσματος ότι με το σχέδιο και αυτής της γνωμοδοτικής επιτροπής ουσιαστικά προτεινόταν η διατήρηση των Κοινοτήτων ως πυρηνικού οργανισμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τα σχέδια αυτά και ιδίως εκείνο της Επιτροπής Μαύρου, αποτέλεσαν τη βάση για την κατάρτιση από την Αντιβασιλεία σε τελική μορφή του νόμου «περί συστάσεως των Δήμων» του Δεκεμβρίου 1833/Ιανουαρίου 1834. Άρα τα σχέδια αυτά, και ιδίως το τρίτο, προσφέρονται ως πολύτιμες πηγές και ως ένδειξη μιας υψηλού επιπέδου νομοτεχνικής προεργασίας – διαδικασία η οποία στη χώρα μας, κατά κανόνα, μάλλον απουσιάζει και είναι ελλειπτική. Εκείνο που έχει ενδιαφέρον και είναι πλέον εφικτό, χάρη, ιδίως, στην τεκμηρίωση του Γ. Δ. Δημακόπουλου, είναι η λεπτομερής συγκριτική ανάλυση των σχεδίων και του τελικού κείμενου του νόμου, ώστε να επισημανθούν συνέχειες και αποκλίσεις, κάτι που χρειάζεται περαιτέρω έρευνα και ανάλυση.<sup>7</sup> Το βέβαιον είναι ότι το τελικό κείμενο του νόμου δεν προέκυψε αιφνίδια, «out of the blue» όπως θα έλεγαν οι Άγγλοι, αλλά ήταν αποτέλεσμα συστηματικής κατά το μάλλον ή ήττον προεργασίας.

Τούτο δεν συνεπάγεται, όμως, eo ipso ότι το τελικό κείμενο του νόμου αποδέχθηκε τις προτάσεις των σχεδίων – ούτε ότι αυτές ήταν απόλυτα αυτόνομες και ανεξάρτητες από το γενικό πνεύμα των αλλαγών. Αλλαγών το στίγμα και η κατεύθυνση των οποίων είχε ήδη δοθεί με το Β.Δ. του Απριλίου 1833, σύμφωνα με το οποίο «το Βασίλειον της Ελλάδος, ακυρουμένης της μέχρι τούδε υπαρχούσης διαιρέσεως της Επικρατείας, διαιρείται εις δέκα Νομούςς

7. Για παράδειγμα, στο πρώτο σχέδιο –επί Τρικούπη– προβλεπόταν ένα μάλλον προωθημένο σύστημα διαχωρισμού αρμοδιοτήτων μεταξύ δημογεροντίας και κοινοτικού συμβουλίου, ούτως ώστε να υπάρξει ένα είδος ελέγχου της εκτελεστικής αρχής (checks and balances). Στο τελικό κείμενο του νόμου, αντίθετα, το σύνολο σχεδόν των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων μεταφέρεται στον δήμαρχο και ατροφεί αναλόγως το συλλογικό όργανο διαβούλευσης και τοπικής διακυβέρνησης.



και 47 Επαρχίες. Εις εκάστην επαρχίαν καθίστανται άνευ αναβολής κοινότητες, ήτοι δήμοι».

#### 4. ΑΛΛΟΔΑΠΑ ΠΡΟΤΥΠΑ

Εξ άλλου, και σε τελευταία ανάλυση, η βασική πηγή έμπνευσης του νομοθέτη δεν ήταν, βέβαια, οι παραδόσεις και οι εγκαταστημένοι θεσμοί στη χώρα και τον λαό της αλλά, μάλλον, αλλοδαπά πρότυπα, με την ιδέα ότι ήσαν πιο σύγχρονα και πιο εξελιγμένα από τις γηγενείς καταστάσεις.

Έτσι, αν πρόκειται να πιστέψει κανείς τον Μάουρερ που ήταν μέλος της Αντιβασιλείας, «το παλιό κοινοτικό σύστημα που επικρατούσε επί Τουρκοκρατίας, δεν ήταν φυσικά δυνατόν, κάτω από τις νέες συνθήκες, να ικανοποιεί τους Έλληνες. Γιατί, μολονότι εκείνο το σύστημα παρουσίαζε πολλά καλά, ιδιαίτερα ως προς τη διατήρηση της ελληνικής εθνότητας, ωστόσο έδινε λαβή και σε κάθε λογής αυθαιρεσίες, πράγμα που καθιστούσε ακόμα πιο βαρύ τον τουρκικό ζυγό».<sup>8</sup> Άρα, η Αντιβασιλεία τασσόταν ευθύς εξ αρχής κατά του ancien regime των κοινοτήτων και των κοινοταρχών ή τοπαρχών, οι οποίοι αποτελούσαν μεταξύ άλλων και θεσμούς πολιτικής επιρροής και πατρωνείας και, εκ των πραγμάτων, στρέφονταν κατά της νέας και επείσασκτης συγκεντρωτικής λογικής της κρατικής θεμελίωσης.<sup>9</sup>

Η ιδέα της ίδρυσης του Κράτους εξ υπαρχής (state building) ήταν γεγονός που περιελάμβανε μια «big bang» νομοθέτηση (σύσταση Γραμματειών, νομαρχιών, επαρχιών, δήμων, υπαλληλική στελέχωση, οργάνωση στρατού, δικαστηρίων, ακόμη και της εκκλησίας) και είχε το ύφος μιας ταχύτητας και μιας ριζοσπαστικότητας που δεν έπρεπε να θυμίζουν το παρελθόν. Εν πάση περιπτώσει, όχι το

8. Γκ. Α. Μάουρερ, *Ο Ελληνικός Λαός. Δημόσιο, Ιδιωτικό και Εκκλησιαστικό Δίκαιο από την έναρξη του αγώνα για την ανεξαρτησία ως την 31 Ιουλίου 1834*, [Χαϊδελβέργη, 1835], εκδ. Αφών Τολίδη, Αθήνα 1976, σ. 472.

9. Βλ. σχετικά, D. Dakin, *Η ενοποίηση της Ελλάδας, 1770-1923*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 1989· J.A. Petropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο ελληνικό βασίλειο (1833-1843)*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 1985· Νικ. Διαμαντούρος, *Οι απαρχές της συγκρότησης του σύγχρονου κράτους στην Ελλάδα, 1821-1828*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 2002, και Αντ. Μακρονδημήτρης, «Η διάρθρωση του κυβερνητικού μηχανισμού κατά την περίοδο της απολυταρχίας», στο Αλ. Παπαγεωργίου-Βενετός (επιμ.), *Η Οθωμανική Ελλάδα και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*, εκδ. Οδυσσεάς, Αθήνα 2002, σ. 57-76.

άμεσο, το οθωμανικό ή το βυζαντινό παρελθόν – εξ ου και η εμφάνιση προτίμηση για την αρχαιοελληνική παράδοση σε ονομασίες, σύμβολα, σφραγίδες, κλπ.<sup>10</sup> Το όραμα της κρατικής θεμελίωσης αναφερόταν σε μια υποθετική «αναγέννηση» του αρχαίου και παλαιότερου ελληνισμού με ανάλογη περιθωριοποίηση του πιο πρόσφατου μεσαιωνικού και οθωμανικού παρελθόντος.

Τα αλλοδαπά πρότυπα που μεταφέρθηκαν, όχι σπάνια, και ως «ημεδαπά κακέκτυπα» στη διοργάνωση του νέου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στάθηκαν δύο μάλλον συναφή υποδείγματα κρατικής οργάνωσης: ο βαναρικός νόμος του 1818, και ο γαλλικός νόμος του Μαρτίου 1831, δηλαδή, της Ιουλιανής περιόδου μιας τρόπον τινά πεφωτισμένης και προοδευτικής βασιλείας, έστω «αστικής βασιλείας», αλλά όχι βέβαια ενός γνήσιου κοινοβουλευτικού πολιτικού συστήματος.

Όσα σχεδιάστηκαν και, εν τέλει, πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα δεν ήταν απλώς βαναρική αντιγραφή αλλά μάλλον «κένωμα χύτρας γαλλικής», όπως το χαρακτήρισε κάποτε ο Θύρσιος.<sup>11</sup> Η γαλλική διοικητική παράδοση έφτασε στην Ελλάδα μέσω Βαναρίας λόγω των συνθηκών της ιστορικής συγκυρίας. Έγιναν, έτσι, δεκτά και ενταύθα βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του γαλλικού προτύπου τοπικής αυτοδιοίκησης εκείνης της περιόδου όπως, λ.χ.:

i) Η έμμεση εκλογή των δημοτικών συμβούλων.

ii) Ο διορισμός δημάρχων και παρέδρων από τον νομάρχη ή τον βασιλέα.

iii) Η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στον δήμαρχο.

iv) Ένα γενικό πνεύμα συγκεντρωτισμού που χαρακτήριζε την περίοδο εκείνη.

Σε γενικές γραμμές αυτές οι επιλογές υιοθετήθηκαν και στα ημεδαπά αντίγραφα.

## 5. ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Ενδεικτικά σημειώνεται ότι, σύμφωνα με το νέο σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτό διαμορφώθηκε με τον νόμο «περί

10. Βλ. σχετικά, Ελ. Γ. Σκιαδάς, *Ιστορικό διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος, 1833-1912*, ΥΠΕΣ, ΤΕΔΚ Αργολίδος, Αθήνα 1993.

11. Κ. Γεραγιάς, *Σελίδες από την διοικητικήν ιστορίαν της Ελλάδος*, Αθήνα 1948, σ. 31.

συστάσεως των Δήμων» του Δεκεμβρίου 1833, τα όργανα διοικήσεως των δήμων (οι δημοτικές αρχές) ήταν ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι και το Δημοτικό Συμβούλιο. Κατά δε το άρθρο 38 του Νόμου, «Αι αρχαί αύται εκλέγονται συνερχομένων επί τούτω των εχόντων δικαιωμάτων εκλογής δημοτών».

Από τα όργανα αυτά, ο δήμαρχος αποτελούσε την «πρώτη εκτελεστική του Δήμου Αρχή, ενεργούσα και διεκπεραιούσα όλες τας δημοτικές υποθέσεις» (άρθρο 40). Η θητεία των δημάρχων προβλεπόταν ότι θα ήταν τριετής (άρθρο 43), ενώ στη διάρκειά της, όπως όριζε ο νόμος, «ο Δήμαρχος ούτε σταθερόν μισθόν λαμβάνει, ούτε από τα επί της περιουσίας επιβαλλόμενα βάρη των Δήμων είναι ελεύθερος» (άρθρο 41).

Οι πάρεδροι, ο αριθμός των οποίων κυμαινόταν από έναν έως έξι, ανάλογα με την τάξη και το πληθυσμιακό μέγεθος κάθε δήμου, ήταν, σύμφωνα με το άρθρο 45 του νόμου, «βοηθοί του Δημάρχου εις την εκτέλεσιν των εργασιών αυτού, θέλουσι δε ενεργεί κατά τας παραγγελίας του». Υπηρετούσαν δε και αυτοί αμισθί.

Ως προς τα δημοτικά συμβούλια, ο αριθμός των μελών των οποίων κυμαινόταν κατά το πληθυσμιακό κριτήριο από 6-18, ήταν όργανα η ύπαρξη των οποίων αποσκοπούσε, κατά το άρθρο 49 του νόμου, στο να βοηθούν «τον Δήμαρχον ως συμβουλευτική και συνεπιτηρούσα αρχή». Ειδικότερα, περιγράφοντας την αποστολή του δημοτικού συμβουλίου, ο νόμος προέβλεπε στο ίδιο άρθρο ότι αυτό «επαρхυπνεί ως αντιπρόσωπος της ολομελείας του Δήμου εις το να δίδεται εις αυτόν πάσα δυνατή ωφέλεια και εις το να απομακρύνηται απ' αυτόν πάσα ζημία». Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου εκλέγονταν, σύμφωνα με τα άρθρα 61 και 62 του νόμου, άμεσα από τους δημότες για 9ετή θητεία, αλλά και με την πρόνοια της μερικής ανανέωσης της σύνθεσης του δημοτικού συμβουλίου ανά τριετία.

Αντίθετα, οι δήμαρχοι και οι πάρεδροι δεν εκλέγονταν άμεσα από τους δημότες,<sup>12</sup> αλλά έμμεσα από ειδικό όργανο, το δημαιορειακό συμβούλιο (άρθρα 75 και επόμενα), που απαρτιζόταν από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου και ίσο με αυτούς αριθμό εκ των «μάλλον φορολογούμενων» δημοτών. Ειδικότερα, για κάθε θέση δημάρχου εκλέγονταν από το δημαιορειακό συμβούλιο τρεις υποψήφιοι, μεταξύ των οποίων όφειλε να γίνει η τελική επιλογή και ο διορισμός του δημάρχου για μεν τους δήμους α' και β' τάξε-

12. Αυτό προβλέφθηκε πολύ αργότερα, το 1864, επί βασιλείας Γεωργίου Α'.

ως από τον ίδιο τον βασιλέα, για δε τους δήμους γ' τάξεως από την αρμόδια νομαρχία.

Το γεγονός ότι, σύμφωνα με το νέο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης που εισαγόταν τότε στη χώρα, η ύπατη, η «πρώτη εκτελεστική του Δήμου Αρχή», δηλαδή ο δήμαρχος, δεν εκλεγόταν άμεσα από τους δημότες αλλά, έμμεσα, από το διευρυμένης συνθέσεως δημοκρασιακό συμβούλιο, το οποίο μάλιστα και αυτό περιοριζόταν σε μια διαδικασία προεπιλογής τριών υποψηφίων, αποτελεί ασφαλή μαρτυρία της πρόθεσης της κεντρικής διοίκησης για την εξασφάλιση ενός καθεστώτος αυστηρής εποπτείας και ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πράγμα που δικαιολογεί το συμπέρασμα ότι το νεοπαγές σύστημα περιφερειακής διοίκησης του κράτους έμοιαζε περισσότερο με θεσμό αποκεντρωμένης διοίκησης παρά με γνήσια έκφραση τοπικής αυτοδιοίκησης.

## 6. ΑΝΑΝΕΩΣΗ Ή ΠΑΡΑΔΟΣΗ;

Το αν οι επιλογές των συγκεκριμένων προσώπων ήταν εύστοχες και επιτυχείς είναι ζήτημα άλλης τάξεως και χρήζει εμπειρικής επαλήθευσης ή επιλάθευσης. Εδώ αναφερόμαστε σε ζητήματα θεσμικής κατάστροφησης ενός έθνους που έβγαινε μεν από καταστάσεις εμφυλίων συγκρούσεων και αντιπαράθεσεων, από ένα καθεστώς αναρχίας και αποσύνθεσης, αλλά και από μια εθνικο-απελευθερωτική επανάσταση φιλελεύθερου, μάλιστα, προσανατολισμού. Τα δημοκρατικά κεκτημένα, τα σπέρματα του συνταγματικού πολιτισμού, όπως αυτά εκφράστηκαν στα τρία συνταγματικά κείμενα της επαναστατικής περιόδου [ιδίως στα Συντάγματα του 1822, 1823 και 1827] και η συμβολική, έστω, δυναμική αυτής της νεοπαγούς πολιτικής παράδοσης συχνά δεν εκτιμήθηκαν σωστά, ιδίως κατά την πρώτη περίοδο της θεμελίωσης του νέου κράτους.

Μπορεί, πράγματι, καθ' όλη την περίοδο της απολυταρχίας οι τοπικές εκλογές για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών να συνιστούσαν τη μόνη και αποκλειστική μορφή εφαρμογής της δημοκρατικής αρχής και τη μοναδική εκδήλωση της λειτουργίας ενός οιονεί αντιπροσωπευτικού συστήματος,<sup>13</sup> αλλά ο κεντρικός κρατι-

13. Η μετάβαση από το «κράτος των δήμων» στην πραγματική «δημοκρατία» συντελέστηκε σταδιακά και, φυσικά, ολοκληρώθηκε πολύ αργότερα.

κός έλεγχος, αν όχι και η κηδεμονία, ήταν παραπάνω από εμφανής και απόλυτα αισθητός. Ένα πρόσθετο ενδεικτικό στοιχείο της δυνατότητας παρεμβολής της κεντρικής διοίκησης ήταν το δικαίωμα που διέθετε, σύμφωνα με το διάταγμα περί εκλογής των Δημάρχων του Φεβρουαρίου 1835, ακόμη και της αποβολής και της αντικατάστασης μελών του δημαρειακού συμβουλίου, εάν κατά την εκτίμηση της «απαρνώνται άνευ αιτίας αποχρώσης να εκπληρώσωσι τα χρέη, τα οποία εις αυτούς επιβάλλει ο Νόμος διά την εκλογήν του Δημάρχου».<sup>14</sup>

Κατά την εκτίμηση της Αντιβασιλείας που διέθετε και την αποκλειστική ευθύνη διακυβέρνησης της χώρας, την περίοδο εκείνη, οι νέοι θεσμοί ήταν αυτοί που ανταποκρίνονταν καλύτερα στις πολιτικο-κοινωνικές συνθήκες της χώρας τότε. Αποτελεί πράγματι ένα μείζον και εξαιρετικά δύσκολο ερώτημα εάν και κατά πόσο θα μπορούσαν να αποτελέσουν κρατικό μόρφωμα θεσμοί που υφίσταντο πριν από τη σύσταση του νέου κράτους. Καθώς επίσης, εάν οι προεπαναστατικές συνθήκες μπορούσαν να γίνουν αντιληπτές ως εκφάνσεις μιας κοινωνίας των πολιτών που είναι διακριτή και αυτόνομη από το κράτος.<sup>15</sup> Εάν συνιστούσαν ένα είδος «ανθρωποκεντρικής» και «βιοκοσμικής» έκφρασης και διάθεσης αυτοκυβέρνησης της κοινωνίας αλλά και αντίστασης σε ένα δεσποτικό σύστημα κυριαρχίας που επιβάλλεται έξωθεν και υπεράνω, όπως το οθωμανικό.<sup>16</sup> Ακόμα, πώς θα μπορούσε, άραγε, αυτή η παράδοση να ενταχθεί ομαλά σε ένα νέο πλαίσιο πολιτειακής οργάνωσης, όπου η κοινωνία των πολιτών δεν στέκει απέναντι αλλά μέσα στην πολιτική κοινωνία, δηλαδή το συγκεντρωτικό κράτος. Πολλώ δε μάλλον, αν αυτό το κράτος δεν αποτελεί μια δημοκρατική πολιτική

14. Αξίζει, εν τούτοις, να επισημανθεί ο ισχυρισμός του Μάουρεν ότι με το νέο σύστημα «η Ελλάδα απέκτησε ένα ελεύθερο δημοτικό οργανισμό, πολύ πιο φιλελεύθερο από κάθε άλλο κράτος. Γιατί κανένας άλλος φραγμός δεν περιόριζε τις δημοτικές ελευθερίες, εκτός από εκείνον που θεωρήθηκε απόλυτα απαραίτητος για να προλαμβάνονται οι καταχρήσεις», στο Γκ. Λ. Μάουρεν, *Ο Ελληνικός Λαός...* ό.π., σ. 476.

15. Βλ. σχετικά, Αντ. Μακρυδημήτρης, *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα 2003.

16. Βλ. σχετικά, Γ. Δ. Κοντογιώργης, *Κοινωνική Δυναμική και Πολιτική Αυτοδιοίκηση. Οι ελληνικές Κοινότητες της τουρκοκρατίας*, εκδ. Νέα Σύνορα-Α. Λιβάνης, Αθήνα 1982, και του ίδιου, «Τα “κοινά” της οθωμανοκρατίας», στο «Ιστορικά», εφημ. *Ελευθεροτυπία*, αφιέρωμα: «Δημοτικές Εκλογές, τοπική αυτοδιοίκηση: 1834-2002», σ. 6-14.

κοινωνία, αλλά απλά μια απολυταρχία, έστω αναγκαία και, εν τινί μέτρω, αποδεκτή. Εξ ου και ο προβληματισμός αν οι νέοι επείσακτοι θεσμοί οργάνωσης της τοπικής κοινωνίας αποτελούσαν προϋόντα ιστορικής αναγκαιότητας ή δογματικές κατασκευές στερούμενες σαφούς ιστορικής βάσης.

Το ζήτημα τούτο δεν μπορεί, φυσικά, να λυθεί εδώ, τώρα. Το γεγονός, εν τούτοις, ότι το δημοτικό σύστημα που σχεδιάστηκε και θεμελιώθηκε κατά την περίοδο της απολυταρχίας διατηρήθηκε σε γενικές γραμμές για 80 περίπου χρόνια, ως τις αρχές της δεύτερης δεκαετίας του 20ού αιώνα –οπότε με τον νόμο ΔΝΖ' του 1912, που εισήγαγε η κυβέρνηση του Ελευθερίου Βενιζέλου, ανασυστήθηκαν οι κοινότητες, χωρίς να καταργηθούν οι δήμοι –αποτελεί ένδειξη όχι μόνο της βιωσιμότητας των νέων θεσμών, αλλά και της στοιχειώδους αποτελεσματικότητάς τους στη διαχείριση των δημοσίων τοπικών υποθέσεων με τις οποίες συνδέθηκε ευθύς εξ αρχής η ίδρυσή τους. Παρά το ότι οι νέοι δήμοι δεν έμοιαζαν, τελικά, διόλου με τις προεπαναστατικές κοινότητες ούτε στο σχήμα, ούτε στο πνεύμα και το περιεχόμενο, αλλά ούτε καν στις ονομασίες, τούτο δεν τους εμπόδισε να προσαρμοστούν και να ριζώσουν στη νεοελληνική κοινωνική πραγματικότητα αλλά και να αποτελέσουν έκτοτε αναπόσπαστο τμήμα της πολιτικο-διοικητικής παράδοσης και της κουλτούρας του τόπου.

Έτσι από «κράτος των δήμων», που θεμελιώθηκε επί απολυταρχίας, φθάσαμε κάποτε στη «δημοκρατία», στο πλαίσιο της οποίας υποτίθεται ότι οι δήμοι λειτουργούν καλύτερα από ό,τι στην απολυταρχία. Το παράδοξο είναι ότι, μολονότι η απολυταρχία δεν έγινε αποδεκτή και δεν ριζώσε στην πολιτική συνείδηση των Ελλήνων –γι' αυτό και ανετράπη 10 χρόνια αργότερα, όταν η χώρα έβγαине ξανά από τον λήθαργο της πολιτικής ζωής με τη θέσπιση Συντάγματος, την καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας και τη διενέργεια περιοδικών βουλευτικών εκλογών–, το αντίστροφο συνέβη με τους βασικούς κυβερνητικούς και διοικητικούς θεσμούς, τους οποίους η απολυταρχία είχε θεσπίσει και θεμελιώσει στη λειτουργία του νεοσύστατου κράτους (λ.χ., οι Γραμματείες, οι Νομαρχίες, οι Επαρχίες και οι Δήμοι). Αυτοί διατηρήθηκαν και, σε γενικές γραμμές, επιβίωσαν στον χρόνο με τις αναγκαιές, φυσικά, τροποποιήσεις και τις προσαρμογές στις νέες συνθήκες και καταστάσεις.

## 7. TRADUTTORE TRADITTORE?

Ας μας επιτραπεί, εν κατακλείδι, ένα σχόλιο για την ορολογία. Ενώ το γερμανικό κείμενο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως από την αρχή (Β.Δ. Απριλίου 1833) έως το τέλος (Νόμος Δεκεμβρίου 1833) χρησιμοποιεί για τον νέο θεσμό τον όρο «Gemeinden» (ήτοι, Κοινότητες) και «Gemeindebezirke» (ήτοι, Κοινοτική περιφέρεια), το ελληνικό κείμενο, αντιθέτως, ενώ αρχικά (στο κείμενο του Απριλίου 1833) έκανε λόγο για «Κοινότητες, ήτοι Δήμους», τελικά καταλήγει στο κείμενο του Δεκεμβρίου στον όρο «Δήμοι» μόνο.

Άραγε περί τίνος πρόκειται; Έχουμε εδώ μια ακόμη περίπτωση εκδήλωσης του φαινομένου «traduttore tradditore», σημειώθηκε μια συνειδητή υπερακόνηση του γερμανικού πρωτοτύπου ή μήπως πρόκειται για μια ευφυή δημιουργική κατασκευή ενός νέου ελληνικού όρου συλλαμβάνοντας συνάμα έτσι την απώτερη στόχευση και το πνεύμα του νομοθέτη; Ποια από τις τρεις εκδοχές ισχύει και γιατί; Αναδεικνύεται μια ενδιαφέρουσα περίπτωση ορολογικής αμφισημίας που περιπλέκει ως έναν βαθμό τη διαμάχη μεταξύ υπέρμαχων και πολέμιων των κοινοτήτων.

Έχει, επίσης, κάποια σημασία ότι η απόδοση των όρων στα γαλλικά και τα αγγλικά, αντιστοίχως, διαφέρει και φωτίζει εν τίνι μέτρο το ζήτημα. Έτσι, στα μεν γαλλικά ο όρος «Gemeinden» αποδόθηκε ήδη από τότε και μάλιστα σε επίσημα κείμενα ως «Communes», στα δε στα αγγλικά ως «Municipalities». <sup>17</sup> Η γλωσσική αυτή ποικιλία έχει τη σημασία της. Ο όρος «Commune» παράγεται από τη λατινική ρίζα *communia-communis* και αναφέρεται στην κοινή κατοχή πραγμάτων. Κατά συνέπεια οι «Communes» (Κοινότητες) προσδιορίζουν τοπικούς συνδέσμους ανθρώπων με κοινά συμφέροντα και με το δικαίωμα της από κοινού διοίκησης και διακυβέρνησής τους

Ο όρος «Municipality» παράγεται από την λατινική, επίσης, ρίζα *Municipium-Municipes* και αναφέρεται σε πολίτες εκ της αυτής πόλεως (ισοπολίτες), οι οποίοι είχαν την ικανότητα να φέρουν ευθύνες, καθήκοντα και λειτουργίες (εκ του *munus capere*, ευθύνες φέρων). Κατά δε τη ρωμαϊκή περίοδο, τα *municipia* ήταν ελεύθερες πόλεις που είχαν όλα τα δικαιώματα της πόλεως της Ρώμης (*Urbs*)

17. Η διατύπωση της διάταξης είχε, αντιστοίχως, ως εξής: «*Tout le Royaume de Grèce sera divisé en Communes*», και «*The Kingdom of Greece shall be divided into municipalities*».

και είχαν την αρμοδιότητα της αυτοδιοίκησης των δικών τους υποθέσεων με δική τους ευθύνη. Δεν ήταν επομένως, σε καμία περίπτωση, αποικίες (coloniae).

Δεν ξέρω αν η ετυμολογία διαφωτίζει καθόλου το όλο ζήτημα, δεδομένου ότι το έτυμον μας λέξης είναι η αυθεντική και γνήσια σημασία που προκύπτει από τη ρίζα της. Μπορούμε να συμπεράνουμε, ωστόσο, ότι ο ανώνυμος έλληνας μεταφραστής του γερμανικού όρου «Gemeinden» δεν μοιάζει να προδίδει ασυνείδητα ή να υπερακοντίζει συνειδητά αυτό που ήθελαν οι νομοθέτες. Μάλλον προβαίνει σε μια διαπλαστική, δημιουργική απόδοση ενός πνεύματος εκσυγχρονισμού και ανανέωσης πλάθοντας τη λέξη «δήμος» και «δημότης». Μια λέξη και ένα νόημα που αντιστοιχεί στην ίδια τη νοηματική του ρίζα στη συνθήκη της δημοκρατίας. Αφήνοντας, ίσως, έτσι και τον υπαινιγμό, που ίσως οι φορείς της εξουσίας δεν κατανόησαν, ότι πραγματικό «κράτος δήμων» δεν μπορεί να υπάρξει δίχως ουσιαστική «δημοκρατία». Η μετέπειτα εξέλιξη των καταστάσεων, όσο και αν καθυστέρησε, νομίζω πως δικαίωσε αυτή την επιλογή του άγνωστου εκείνου δημιουργικού μεταφραστή και υπαλλήλου.