

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ

12

ΑΘΑΝΑΣΙΑ Β. ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΥ
ΓΙΑΝΝΗΣ Σ. ΚΩΣΤΗΣ

ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΩΝ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Στην παρούσα μελέτη επιχειρείται η συνοπτική καταγραφή της εξέλιξης της οργάνωσης της κεντρικής διοίκησης από τη στιγμή που συγκροτήθηκε το ανεξάρτητο ελληνικό βασίλειο μέχρι τις μέρες μας.

Ακολουθεί Παράρτημα, στο οποίο περιλαμβάνεται τόσο πίνακας με την εξέλιξη των υπουργείων όσο και πίνακας των κυριότερων νόμων για την οργάνωση της κυβέρνησης.

I. ΟΙ ΑΠΑΡΧΕΣ. ΤΟ ΣΤΑΘΕΡΟ 7ΜΕΛΕΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΣΧΗΜΑ ΕΩΣ ΤΟ 1910

A. Οι περί υπουργείων ρυθμίσεις μέχρι το 1832

Χρονική αφετηρία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα θεωρείται η έναρξη της Επανάστασης του 1821, όπου αρχίζουν να διαμορφώνονται οι πρώτοι διοικητικοί πυρήνες, οι πρώτοι διοικητικοί σχηματισμοί, οι πρώτοι διοικητικοί θεσμοί (Πουλής, 1987: 8). Έτσι λοιπόν «αμέσως μετά την έναρξη του αγώνα της παλιγγενεσίας έγινε συνειδητή η ανάγκη δημιουργίας, πέρα από την στρατιωτική οργάνωση, και κάποιας πολιτικής διοικητικής οργάνωσης που θα υποστήριζε τον αγώνα στις ποικίλες και άμεσες ανάγκες του (στρατολόγηση, συγκέντρωση χρημάτων, εφοδίων κ.λπ.)» (Ανδρονόπουλος και Μαθιουδάκης, 1984: 7).

Οι πρώτοι διοικητικοί σχηματισμοί απαντώνται στη διοικητική οργάνωση της κεντρικής διοίκησης από τα τοπικά πολιτεύματα. Έτσι έχουμε τη *δεκαμελή Γερουσία*, η οποία εξέλεγε τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο, τον Αρχιγραμματέα και τους Υπογραμματείς κατά τον Οργανισμό της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος, τον *δεκαμελή Άρειο Πάγο*, στο πλαίσιο του οποίου λειτουργούσε Καγκελαρία αποτελούμενη από έναν Αρχιγραμματέα και Γραμματείες κατά τον καταστατικό Χάρτη Διοικήσεως της Ανατολικής Στερεάς Ελλάδος και την *εικοσαμελή Γερουσία*, η οποία διόριζε και έπαυε τους υπουργούς, ασκούσε εποπτεία στην επαρχιακή διοίκηση, διηύθυνε τις στρατιωτικές υποθέσεις και φρόντιζε για τη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας των επαρχιών κατά τον Οργανισμό της Πελοποννησιακής Γερουσίας (αναλυτικότερα, Πουλής, 1987: 12-17).

Σύμφωνα με το πρώτο πολίτευμα του νεοελληνικού κράτους, «το Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος» της Επιδαύρου που ψήφισε η Α' Εθνοσυνέλευση στις 1.1.1822, τη Διοίκηση συνιστούσαν δύο ισοδύναμα σώματα: το Βουλευτικό (νομοθετική εξουσία) και το Εκτελεστικό (αντίστοιχο προς

τον Αρχηγό του Κράτους και όχι προς το Υπουργικό Συμβούλιο, δεδομένου ότι «απετέλει κατά το πολίτευμα εκείνο την κορυφήν της εκτελεστικής εξουσίας», Παπαχατζής, 1952: 218).

Το Εκτελεστικό σώμα όριζε οκτώ υπουργούς¹, «πρώτος μεταξύ των οποίων είναι ο Αρχιγραμματέας της επικρατείας, έχων εν ταυτώ την επιστάσιν των Εξωτερικών». Οι άλλοι 7 ήταν ο υπουργός (μινίστρος) των Εσωτερικών, της Οικονομίας, του Δικαίου, των Πολεμικών, των Ναυτικών, της Θρησκείας και της Αστυνομίας. Μετά το τέλος των εργασιών της Εθνοσυνέλευσης, στις 15 Ιανουαρίου 1822, «το εκτελεστικόν προέβη εις τον καθαρτισμόν του υπουργείου², διορίσαν ανά ένα μινίστρον εις έκαστον των συσταθέντων υπουργείων, εξαιρέσει του επί των Ναυτικών, δι' ο διέλαβε "την εκ τριών επιτροπήν εις το μινιστέριον των Ναυτικών", διορισθέντων ενός Υδραίου, ενός Σπετσιώτου και ενός Ψαριανού δια να προληφθούν αντιζηλίας μεταξύ των τριών ναυτικών νήσων³».

Η Β' Εθνοσυνέλευση του Άστρους (23 Μαρτίου 1823) προέβη στην αναθεώρηση του Συντάγματος της Επιδαύρου, σχετικά δε με την κεντρική διοίκηση μείωσε τον αριθμό των υπουργείων σε επτά με την κατάργηση του Αρχιγραμματέα της Επικρατείας και την ανάθεση των εξωτερικών υποθέσεων σε έναν Γενικό Γραμματέα, απεφάσισε δε και το υπουργείο των Πολεμικών να διευθύνεται από τριμελή επιτροπή αποτελούμενη από έναν Πελοποννήσιο και δυο Στερεολλαδίτες. Επίσης προχώρησε στη μετονομασία του υπουργείου (μινιστερίου) της Θρησκείας σε υπουργείο της Λατρείας (Μακρυδημήτρης, 1997: 53).

Εξάλλου, από τον Απρίλιο του 1823 καθιερώθηκε να λέγονται τα «μινιστέρια» υπουργεία⁴ και τον Ιούνιο του ιδίου έτους συνεστήθη και άρχισε να συνεδριάζει το Συμβούλιο των Υπουργών, το οποίο τελούσε υπό την προε-

1. Στο «Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος» γίνεται για πρώτη φορά χρήση του όρου «υπουργός» στην παρ. κβ (Παπαχατζής, 1952: 218), όχι όμως και του όρου «υπουργείο», αντί του οποίου στη διακήρυξη του Εκτελεστικού σώματος στις 16.1.1822 χρησιμοποιείται ο όρος «μινιστέρια» (Πουλής, 1987: 22).

2. Η λέξη υπουργείο στην προκειμένη περίπτωση είναι ταυτόσημη προς την κυβέρνηση και σημαίνει το σύνολο των υπουργών.

3. Βλ. Σγουρίτσας, "Υπουργείον", Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια Ο Φοίνιξ, τόμος ΚΓ', σελ. 734.

4. Βλ. Σγουρίτσας, "Υπουργείον", Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια Ο Φοίνιξ, τόμος ΚΓ', σελ. 734.

δρία του υπουργού Εσωτερικών και την αντιπροεδρία του υπουργού του Δικαίου (Πουλής, 1987: 29-30).

Η Γ' Εθνοσυνέλευση της Τροιζήνας (Φεβρουάριος 1827) ψήφισε το Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος, στο οποίο χρησιμοποιείται για πρώτη φορά ο όρος «Γραμματείς της Επικρατείας» αντί του «υπουργού» και με το οποίο μειώνεται ο αριθμός των Γραμματειών σε έξι (επί των Εξωτερικών, επί των Εσωτερικών και της Αστυνομίας, επί της Οικονομίας, επί των Πολεμικών, επί των Ναυτικών και επί του Δικαίου και της Παιδείας), αφού συγχωνεύεται η Γραμματεία της Αστυνομίας με αυτήν των Εσωτερικών, καταργείται η Γραμματεία της Λατρείας και ιδρύεται η Γραμματεία του Δικαίου και της Παιδείας (Παπαχατζής, 1952: 229).

Όταν ανέλαβε τη διακυβέρνηση της χώρας ο Ιωάννης Καποδίστριας, τον Ιανουάριο του 1828, ανέστειλε την ισχύ του Πολιτικού Συντάγματος της Τροιζήνας και καθιέρωσε νέο σύστημα διοίκησης με τη σύσταση του εικοσιεπταμελούς «Πανελληνίου», οργάνου γνωμοδοτικού που αποτελούνταν από τρία τμήματα (το της οικονομίας, το της διοικήσεως των εσωτερικών και το της οπλισμένης δυνάμεως ξηράς και θαλάσσης), καθένα από τα οποία προεδρεύονταν από έναν «Πρόβουλο», της δεκαμελούς «Γενικής Γραμματείας» και του «Υπουργικού Συμβουλίου» που απαρτιζόταν από τρεις Προβούλους.

Με το Ψήφισμα της 23^{ης} Ιανουαρίου 1828 συστάθηκε «το πρώτο υπουργικό συμβούλιο του Ελληνικού Κράτους» (Μακρυδημήτρης, 1997: 45). Το υπουργικό αυτό συμβούλιο ήταν εξαμελές, αποτελούμενο από τον Κυβερνήτη ως πρόεδρο, τον Γραμματέα της Επικρατείας, τον Γραμματέα της Κυβέρνησης επί των Εξωτερικών Υποθέσεων και τους τρεις Προβούλους.

Λίγους μήνες αργότερα, με το ΑΔ' Ψήφισμα της 8.9.1829 «περί διορισμού του Υπουργικού Συστήματος», ορίστηκαν έξι υπουργεία (των Εσωτερικών, των Εξωτερικών και του Εμπορικού Ναυτικού, της Οικονομίας και του Εμπορίου, της Δικαιοσύνης, της Δημόσιας Παιδείας και των Εκκλησιαστικών Πραγμάτων και το επί των Στρατιωτικών και του Πολεμικού Ναυτικού φροντιστήριο, στα οποία διορίστηκε από ένας «Γραμματέας της Κυβέρνησης», εκτός από αυτό της Οικονομίας, και των Στρατιωτικών και του Πολεμικού Ναυτικού φροντιστήριο, τα οποία ανετέθησαν σε τριμελή επιτροπή το καθένα. Στις 5 Οκτωβρίου 1829 καταργήθηκε το «φροντιστήριο» και τα καθήκοντά του ανετέθησαν σε Γραμματέα επί των Στρατιωτικών και Ναυτικών. Η Γραμματεία αυτή τον Απρίλιο του 1830 διαιρέθηκε σε Γραμματεία επί των Στρατιωτικών και Γραμματεία επί των Ναυτικών. Ο Γραμματέας επί των Εσωτερικών έφερε τον τίτλο «Γραμματέας της Επικρατείας».

Μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια στις 27.9.1831, η Ε' Εθνοσυνέλευση, η οποία συνήλθε στο Άργος, ψήφισε στις 15.3.1832 νέο «πολιτικό Σύνταγμα» (το «Ηγεμονικό» που ως γνωστόν δεν εφαρμόστηκε ποτέ), όπου χρησιμοποιούνταν για τους υπουργούς ο όρος «υπουργοί - γραμματείς», ο αριθμός των οποίων προσδιορίστηκε έως επτά. Δηλαδή στον κλασικό κατάλογο των πέντε υπουργείων (Εξωτερικών, Εσωτερικών, Οικονομικών, Δικαιοσύνης και Πολέμου) προσετέθησαν και αυτά των Ναυτικών, και των Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδεύσεως (Παπαχατζής, 1952: 229).

Β. Το Διάταγμα 3/15 Απριλίου 1833. Η οριστική ρύθμιση

Εν τω μεταξύ με το πρωτόκολλο του Λονδίνου του 1830, τη Συνθήκη του Λονδίνου του Μαΐου του 1832, τη Συνθήκη (σύμβαση) της Κωνσταντινούπολης (Καλεντέρ Κιοσκ) του Ιουνίου του 1832 και το πρωτόκολλο του Λονδίνου του Αυγούστου του 1832 επετεύχθη, σταδιακά, η οριστική αναγνώριση της ανεξαρτησίας του ελληνικού κράτους (βασιλείου), την οποία και τελικά αναγκάστηκε να αποδεχτεί η Τουρκία, με προς βορράν σύνορα την οριοθετική γραμμή Αμβρακικού - Παγασητικού κόλπου συμπεριλαμβανομένης και της περιοχής της Λαμίας βορείως του Σπερχειού. Τέλος, αποφασίστηκε η εκλογή ως βασιλέα του Όθωνος, δευτερότοκου υιού του βασιλιά της Βαυαρίας Λουδοβίκου, με τη συνθήκη του Λονδίνου του Μαΐου του 1832, την οποία επικύρωσε η Εθνοσυνέλευση της Πρόνοιας (και *infra*, υποσημείωση 81· βλ. διεξοδικότερα, Dakin, 1984: 104-107). Αντιπροσωπεία αποτελούμενη από τους Μιαούλη, Μπότσαρη και Πλαπούτα αναχώρησε για το Μόναχο για να δώσουν στον δεκαεπτάχρονο νεοεκλεγέντα μονάρχη το στέμμα του πρόσφατα ανεξαρτητοποιηθέντος ελληνικού βασιλείου.

Στις 6 Φεβρουαρίου 1833 (Γρηγοριανό ημερολόγιο), ο Όθων αποβιβάζόταν στο Ναύπλιο συνοδευόμενος από έναν Σύμβουλο Αντιβασιλείας, με πρόεδρο τον κόμη Άρμανσπεργκ και μέλη τον καθηγητή Μάουρερ και τον στρατηγό Εϋδέκ.

Τις ίδιες ημέρες συγκροτήθηκε η «πρώτη κυβέρνηση του ελεύθερου ελληνικού κράτους, μετά τη διακυβέρνηση του Καποδίστρια και την αναστάτωση που προκάλεσε η δολοφονία του, από επτά Γραμματείς της Επικράτειας, την προεδρία των οποίων είχε ονομαστικά αναθέσει ο Όθωνας στον επί των Εξωτερικών και του Εμπορικού Ναυτικού Γραμματέα της Επικρατείας Σπ. Τρικούπη» (Αθανασόπουλος, 1986: 205-206).