

Η διοικητική επιστήμη από τη Ρωμαϊκή έως την Οθωμανική Αυτοκρατορία. Μια κριτική θεώρηση

Χριστίνα Χαλανούλη*

Πρόλογος

Η παρούσα εισήγηση αντιμετωπίζει τη διοικητική επιστήμη από ιστορικής πλευράς. Πρόκειται για μια ιστορική μελέτη της εξέλιξης του επιστημονικού αυτού τομέα από την ρωμαϊκή εποχή ως τα χρόνια της Οθωμανικής κυριαρχίας.

Η ανάλυσή μας έχει σαν κύριο τοπικό αντικείμενο τον ελληνικό χώρο. Ωστόσο επειδή τα περιγραφόμενα διοικητικά φαινόμενα παρατηρούνται σαν συνολικοί «διοικητικοί μηχανισμοί» ενός συγκεκριμένου κάθε φορά κράτους, η έμφαση στην Ελλάδα γίνεται αισθητή κυρίως στο δεύτερο μέρος της εισήγησής μας.

Στην πρώτη ενότητα θα μας απασχολήσει ο θεσμός των *legati Augusti*, ως αναπόσπαστο στοιχείο του νέου πολιτεύματος που θεμελιώνεται με την αναγόρευση του Οκταβιανού ως Αυγούστου (I A). Στο πρώτο κεφάλαιο θα δούμε λοιπόν τη δημιουργία της επαρχιακής διοίκησης. Θα μας δοθεί η δυνατότητα να θεωρήσουμε το θεσμό των αντιπροσώπων σε σχέση με την κεντρική εξουσία (A 2). Μέσω της ανάλυσης αυτής θα περάσουμε στο επόμενο στάδιο, όπου θα αναρωτηθούμε πάνω στη μορφή της κεντρικής διοίκησης και στην εξέλιξή της κατά τη βυζαντινή εποχή (B 1, 2).

Στη δεύτερη ενότητα, θα παρατηρήσουμε πως διαμορφώνεται ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την ύστερη περίοδο. Ο ελλαδικός χώρος, υπό τουρκική κυριαρχία, διαμορφώνει σιγά-σιγά ένα είδος τοπικής αυτοδιοίκησης (II A). Αυτόν τον θεσμό θα εξετάσουμε (A 1) αφού πρώτα δούμε ποιες πολιτικές και άλλες συγκυρίες τον κατέστησαν δυνατό (A 2). Θα καταλήξουμε με την γένεση και την εξαφάνιση των *statuts*, τοπικών νόμων, στη δυτική Ευρώπη (B 1, 2).

Στόχος λοιπόν της εισήγησης αυτής είναι η περιγραφή διαφόρων μορφών διοίκησης από την κλασική ρωμαϊκή εποχή ως τον δέκατο όγδοο αιώνα, πριν δηλαδή σημαντικά γεγονότα συμβάλλουν στη θεμελίωση της σύγχρονης μορφής διοικήσεως. Για το σκοπό αυτό παρουσιάζουμε τόσο την επαρχιακή-τοπική, όσο και την κεντρική διοίκηση, αφού σε κάθε ιστορική εποχή αποτελούν τμήματα της διοικητικής μηχανής.

I. Πρώτο Μέρος: Η γένεση της διοίκησης

A. Η Ρωμαϊκή αυτοκρατορία: Η διοικητική οργάνωση των επαρχιών (*legati Augusti*)

1. Έννοια και νομικοπολιτειακή θεμελίωση της αυτοκρατορικής παραχώρησης

2. Οι αρμοδιότητες των τοπικών διοικητών

Η ανάλυσή μας ξεκινά με την ονομαζόμενη κλασσική περίοδο, που αντιστοιχεί στην εποχή της μεγάλης ακμής της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας. Οικονομική ευημερία και ειρήνη δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Οι επαρχίες¹, κυρίως όσες βρίσκονται στον ελλαδικό χώρο, αποτελούν μια από τις κύριες πηγές εσόδων του κράτους². Σημείο εκκίνησης είναι το 31 π.Χ., όταν ο Οκταβιανός νικά τον Αντώνιο στην ναυμαχία του Άκτιο³. Η πολιτική της θεμελίωση έρχεται το 27 π.Χ. όταν η Σύγκλητος αναγνωρίζει το θετό γιο του Καίσαρα ως κύριο όργανο του κράτους και φορέα των εξουσιών⁴.

Συγκεκριμένα ο Οκταβιανός συγκέντρωσε τις εξής εξουσίες: *auctoritas*, ως «φυσική συνέπεια» του τίτλου ως Αυγούστου, την *tribunicia potestas*, δηλαδή τη δημαρχιακή εξουσία, της οποίας κύριο χαρακτηριστικό κατά την Ρωμαϊκή Δημοκρατία ήταν η προάσπιση των συμφερόντων των πληβείων⁵, και το *imperium*, δηλαδή την ανώτατη αρχή, που απονεμόταν στους Υπάτους. Εξάλλου επειδή ο Αύγουστος ασκούσε ένα απεριόριστο *imperium* του αποδόθηκε ο τίτλος του *imperator* (Αυτοκράτορας).

Ο Αυτοκράτορας αποτελεί την κεφαλή της κρατικής μηχανής, ασκεί λοιπόν την υπέρτατη διοικητική, στρατιωτική και δικαστική εξουσία σε όλη την έκταση της ρωμαϊκής επικράτειας. Ωστόσο η έκταση του Ρωμαϊκού κράτους και η ανάγκη για σωστή διοίκησή του δεν επέτρεπαν την από απόσταση άσκηση της «εκτελεστικής εξουσίας». Πράγματι οι επαρχίες έχουν ανάγκη από μια δυνατή και προσιτή διοίκηση.

Στο πρώτο αυτό μέρος της παρέμβασής μας θα εξετάσουμε τη νεοδιαμορφούμενη, αυτή, μορφή διοίκησης. Θα προσπαθήσουμε να βρούμε τους λόγους και τα νομικά θεμέλιά της (1), για να δώσουμε στη συνέχεια μια εικόνα εφαρμογής της (2).

* Δικηγόρος, Υποψήφια Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Παρισιού II.

¹ Η ανάπτυξη των επαρχιών αρχίζει από την περίοδο της δημοκρατίας (ως το 31 π.Χ.). Αρχικά με τον όρο «επαρχία» (*provincia*) οι Ρωμαίοι νοούσαν μια περιοχή της οποίας η καθυπόταξη είχε ανατεθεί σε ένα Ρωμαίο άρχοντα. Με την κατάκτησή της η σύγκλητος εξέδιδε μια *lex data*, ονομαζόμενη *lex provinciae*, που καθόριζε τα της «διοικήσεως» της επαρχίας.

² Αξίζει εδώ να αναφέρουμε ότι οι ελληνικές επαρχίες κρατούν στα χέρια τους το εμπόριο. Μια υπεροχή που θα διατηρήσουν καθόλη τη διάρκεια της Ρωμαϊκής αυτοκρατορίας. Η εμπορική δραστηριότητα θα αποτελέσει εξάλλου και μια από τις κύριες αιτίες πλούτου του υπόδουλου ελληνισμού στα χρόνια της οθωμανικής κυριαρχίας.

³ Με τη νίκη του αυτή ο μετέπειτα ονομαζόμενος Αύγουστος (σεβαστός), κατέλαβε την Αίγυπτο και έμεινε έτσι μόνος κυρίαρχος της ρωμαϊκής επικράτειας.

⁴ *Res gestarum* 34a: *Post id tempus auctoritate omnibus praestiti.*

⁵ Κατά τα χρόνια της δημοκρατίας.

1. Παρόλη τη δημοκρατική επίφασή του, το νέο πολίτευμα έχει μοναρχικό χαρακτήρα. Το στοιχείο αυτό παρουσιάζεται πιο έντονο στις επαρχίες, όπου κοινωνικοί και άλλοι λόγοι συνηγορούν σε μια τέτοια θεώρηση. Με το *imperium proconsulare* που του απονεμήθηκε, ο Αύγουστος βρέθηκε να ασκεί την υπέρτατη εξουσία και στις επαρχίες. Ο υπέρτατος άρχοντας ορίζει Διοικητές που φέρουν τον τίτλο του *legatio Augusti pro praetore*, δηλαδή αυτοκρατορικού απεσταλμένου. Οι διοικητές αυτοί ανήκουν στην τάξη των συγκλητικών και η διάρκεια της θητείας τους είναι πέντε έτη. Δημιουργείται λοιπόν σταδιακά ένα είδος αυτοδιοίκησης με στενή όμως εξάρτηση από τη Ρώμη. Πριν όμως δούμε τις κατεχοχόν αρμοδιότητες των *legati Augusti* κρίνουμε σκόπιμο να εξετάσουμε από που πηγάζουν αυτές τους οι εξουσίες. (Οι *legati* είναι απεσταλμένοι του Αυτοκράτορα.)

Σημειώσαμε παραπάνω ότι ο Αύγουστος συγκέντρωσε στα χέρια του όλες τις εξουσίες και καταστάθηκε έτσι ο ανώτατος άρχοντας σε όλη την ρωμαϊκή επικράτεια. Οι αντιπρόσωποί του λοιπόν στις επαρχίες ασκούν την ανώτατη εξουσία κατά παραχώρηση του ηγεμόνος (*délégation / legatio*). Η νομική θεμελίωση της εξουσίας βρίσκεται στο *imperium proconsulare*. Σύμφωνα με το ρωμαϊκό δίκαιο σε κάθε διοικητή επαρχίας απονεμόταν αυτού του είδους το *imperium* που σήμαινε ότι ο διοικητής είναι ο τοπικός ανώτατος άρχων. Με το νέο πολίτευμα το *imperium* αυτό αλλάζει χαρακτήρα και αποτελεί μια αυτοκρατορική παραχώρηση. Οι διοικητές λοιπόν ασκούν την ανώτατη εξουσία κατά παραχώρηση του Αυτοκράτορα.

Πέρα όμως από αυτήν την καθαρά νομική θεμελίωση της *legatio* ενδιαφέρον θα ήταν να ερευνηθεί η πολιτική σκοπιμότητά της. Η Ρώμη στα χρόνια του Αυγούστου είναι ήδη το ισχυρότερο κράτος του τότε γνωστού κόσμου. Η αυτοκρατορία εκτείνεται από τη σημερινή δυτική Ευρώπη ως την Ανατολή, περιλαμβάνοντας και την Αίγυπτο. Το νέο πολίτευμα δίνει στον Αύγουστο όλες τις εξουσίες, οι οποίες όμως πηγάζουν από τον ρωμαϊκό λαό. Η νίκη του Οκταβιανού κατά του Αντωνίου, τον καθιστά «σωτήρα των Ρωμαίων».

Οι ελληνικές κυρίως επαρχίες επηρεαζόμενες από τη μια μεριά από το παρελθόν τους -ελληνιστική περίοδος- και από την άλλη από την αναγέννηση της πλατωνικής φιλοσοφίας, αποδέχονται εύκολα την εικόνα μιας κεντρικής διοίκησης με κύρια πηγή της τον αυτοκράτορα. Οι διοικητές των επαρχιών καλούνται λοιπόν να απαντήσουν στο αίτημα της νέας αυτής εποχής: αντιπροσώπηση του ενός αυτοκράτορα, της κεντρικής διοίκησης, στα πλαίσια ενός πρώιμου συστήματος παγκοσμιοποίησης. Χαίρουν του σεβασμού, από τους τοπικούς πληθυσμούς και οι αποφάσεις τους έχουν άμεση εκτελεστική ισχύ.

Οι διοικητές αυτοί έχουν πλέον να φέρουν εις πέρας ένα πολύπλοκο έργο που δεν έγκειται μόνο στην συγκέντρωση της φορολογίας, αλλά εκτείνεται σε όλες τις μορφές τοπικής εξουσίας.

2. Ο ιστορικός Dion Cassius σκιαγραφεί στο έργο του *Ρωμαϊκή Ιστορία* τις αρμοδιότητες των διοικητών⁶. Ο άρχων της κάθε επαρχίας ασκεί την ανώτατη τοπική εξουσία. Το αίσθημα σιγουριάς και νομικής ασφάλειας των κατοίκων τονώνεται από το γεγονός ότι ο *legatus* κατοικεί μόνιμα, για τη διάρκεια της θητείας του, στην επαρχία. Η ανώτατη εξουσία που ασκεί εκτείνεται σε όλες τις διαστάσεις της διοίκησης και της δικαιοσύνης. Πρέπει πάντα να έχουμε στο μυαλό μας ότι η ανώτατη αυτή εξουσία δε σημαίνει και αίρεση ευθυνών του διοικητού. Ο θεσμός των *legati augusti* πρέπει να νοηθεί στα πλαίσια του συνολικού διοικητικού συστήματος. Η Ρώμη είναι πλέον μια αυτοκρατορία, η διοικητική μηχανή αναθέτει συγκεκριμένες εξουσίες στους λειτουργούς της με σκοπό την αρτιότερη λειτουργία της. Έτσι μετά το τέλος της θητείας του ο διοικητής είναι υπόλογος στον αυτοκράτορα, και δε σπανίζουν οι περιπτώσεις δικαστικών αγώνων κατά πρώην διοικητών στα πλαίσια της αυτοκρατορικής *cognitio extra ordinem*⁷.

Ο *legatus* έχει σαν βοηθούς του δύο συμβούλους⁸. Αυτοί είναι αρμόδιοι για τα «ιδιωτικά πράγματα» και τη διοίκηση του στρατού. Στο διοικητή επέρχονται οι σημαντικότερες υπηρεσίες, που αφορούν κυρίως τη δημοσιονομική πολιτική, ό,τι δηλαδή έχει σχέση με το *fiscus*, καθώς και την επίλυση σημαντικών δικαστικών διαφορών, όπως η καταδίκη κάποιου σε θάνατο.⁹

Άμεσος αντιπρόσωπος του Αυτοκράτορα, ο διοικητής είναι ωστόσο «δέσμιος» αυτής της άμεσης αντιπροσώπευσης. Έτσι σε περίπτωση αμφιβολίας, πρέπει να ζητά τη γνώμη ή κυρίως την άδεια του αυτοκράτορα. Εξάλλου, όταν ενεργεί ως δικαστής, οι αποφάσεις του επιδέχονται κατά κανόνα προσφυγή στην ανώτατη αρχή, δηλαδή την κεντρική μορφή του πολιτεύματος, τον αυτοκράτορα.

Η διοίκηση παίρνει λοιπόν μια συγκεκριμένη μορφή, λόγω κυρίως της έκτασης της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας. Οι επαρχιακοί *legati* αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα αυτής της προσπάθειας. Η άμεση επαφή τους με τον αυτοκράτορα γίνεται ακόμα πιο αισθητή με την πάροδο των χρόνων. Πολλές πηγές μας αναφέρουν την ύπαρξη επίσημης αλληλογραφίας μεταξύ του αυτοκράτορα και των επαρχιακών διοικητών, πρόκειται για δύο είδη των *constitutiones principiis*¹⁰ τα *rescripta*, που αποτελούν απαντήσεις του αυτοκράτορα σε συγκεκριμένα νομικά ζητήματα και τα *mandata*, που αποτελούν οδηγίες διοικητικού περιεχομένου. Οι *constitutiones* της δεύτερης κατηγορίας είχαν τοπικά και χρονικά περιορισμένη ισχύ,

⁶ Βιβλίο 52, §14-40/8.

⁷ Για περισσότερες πληροφορίες παραπέμπουμε στο έργο του Φίλωνος, *«Legatio ad Gaium»*, όπου γίνεται λόγος για παραπομπή του διοικητού στον Καλιγούλα.

⁸ Dion Cassius, βιβλίο 52, §22: «εκ των εστρατηγηκότων»

⁹ Ενδεικτικά αναφέρουμε εδώ τη διοικητική αλληλογραφία του Πλίνιου με τον αυτοκράτορα Τραϊανό, όπου γίνεται λόγος για τη θανατική ποινή εναντίον των Εβραίων.

¹⁰ Υπάρχουν τέσσερα είδη *constitutio*: edita, αποτελούν διατάξεις που αναφέρονται στο σύνολο του πληθυσμού ή στο σύνολο των κατοίκων μιας επαρχίας, π.Χ. η *Constitutio Antoniana* του 212 μ.Χ. που αναγνώρισε τη ρωμαϊκή πολιτεία σε όλους τους κατοίκους της αυτοκρατορίας, *rescripta*, απαντήσεις νομικού περιεχομένου σε επιστολές απευθυνόμενες στον αυτοκράτορα είτε

αφού ίσχυαν μόνο για ορισμένη περιοχή και μόνο για το διάστημα της θητείας του αποδέκτη τους. Γίνεται κατανοητό ότι ο *legatus* είναι πάντα όργανο ιεραρχικά κατώτερο του αυτοκράτορα και αναφέρεται πάντα σε αυτόν. Έτσι τα *mandata* και τα *rescripta* πλήθαιναν με την πάροδο του χρόνου. Καταστάθηκε λοιπόν ανάγκη να βοηθηθεί η κεντρική διοίκηση με την ανάπτυξη των *scrinia*, των οποίων τη διάρθρωση και εξέλιξη θα εξετάσουμε στο επόμενο κεφάλαιο (B).

B. Ύστερη περίοδος: Η σταδιακή αναβάθμιση της κεντρικής διοίκησης (*scrinia*)

1. Η θέση της πρώιμης μορφής υπουργείων στην κρατική μηχανή

2. Εξελικτική θεώρηση: είδη και αρμοδιότητες των *scrinia* από τον Ανδριανό ως το τέλος του Βυζαντινού κράτους

Η Ρώμη κληρονομεί από την εποχή της δημοκρατίας μια ημιτελή διοίκηση. Η ανάγκη για μια πιο συγκροτημένη άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας έγινε αισθητή από τα χρόνια του Αυγούστου. Δημιουργούνται έτσι τα *scrinia* με κύριο στόχο την βοήθεια του αυτοκράτορα σε θέματα κεντρικής διοίκησης. Αρχικά επανδρώθηκαν από φιλικά πρόσωπα προς τον ηγεμόνα και κυρίως απελεύθερους του ή δούλους. Αμέσως παρακάτω, θα εξετάσουμε τη θέση τους μέσα στην κρατική μηχανή (1) για να θεωρήσουμε στη συνέχεια τη τελική μορφή τους στα χρόνια του βυζαντίου (2).

1. Στο προηγούμενο κεφάλαιο προσπαθήσαμε να δώσουμε μια εικόνα της επαρχιακής διοίκησης. Τονίσαμε όμως εξ αρχής τον κεντρικό ρόλο του αυτοκράτορα στο νέο πολίτευμα. Στόχος μας στην παράγραφο αυτή είναι να εξετάσουμε την οργάνωση της κεντρικής διοίκησης¹¹, με το θεσμό των *scrinia*. Ο ηγεμόνας λοιπόν βρίσκεται επικεφαλής της διοικητικής μηχανής της Ρώμης. Τα *scrinia* αποτελούν ένα είδος υπηρεσιών με κύρια αποστολή τη βοήθεια του αυτοκράτορα, ως κεντρικού μοχλού της διοίκησης.

Κατά κυριολεξία *scrinia* σημαίνει κεντρικά γραφεία. Σε αντιστοιχία με το σύγχρονο σύστημα θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα γραφεία αυτά επωμίζονται το σύνολο της «γραφειοκρατικής» εργασίας της διοίκησης. Έτσι, σε *scrinio* απευθύνεται ο διοικητής της επαρχίας και *scrinio* απαντά στον ιδιώτη που απευθύνει νομική ερώτηση στον αυτοκράτορα. Στη δομή του κράτους τα *scrinia* έχουν τη θέση των σημερινών υπουργείων.

Και ενώ αρχικά τα υπουργεία αυτά επανδρώθηκαν από τους σκλάβους, στις κατώτερες βαθμίδες, και τους απελεύθερους του αυτοκράτορα, στις ανώτερες, γιατί ακριβώς ο ρόλος τους ήταν να βοηθούν τον Αύγουστο, διεκπεραιώνοντας τα «γραφειοκρατικά» ζητήματα, από τον Ανδριανό και έπειτα, ο ρόλος τους

από κάποιον κρατικό λειτουργό, είτε από κάποιον ιδιώτη, *decreta*, πρόκειται για δικαστικές αποφάσεις του ηγεμόνα και *mandata* (βλ. στην κυρίως ανάλυση).

¹¹ Η οργάνωση της κεντρικής διοίκησης αποτελεί μια από τις καινοτομίες του νέου πολιτεύματος.

ενδυναμώνεται και γι' αυτό γίνεται προσπάθεια αντικατάστασης των απελεύθερων με εκ γενετής ελεύθερους Ρωμαίους πολίτες, της τάξης των Ιππέων.

Σιγά-σιγά, η κεντρική διοίκηση γίνεται αποτελεσματική και επιδρά άμεσα στην σωστή διακυβέρνηση της αυτοκρατορίας. Οι αρμοδιότητες διαιρούνται και προκύπτουν έτσι τα εξής σημαντικότερα *scrinia*:

**scrinium a rationibus*, αρμόδιο για θέματα οικονομικής διαχείρισης

**scrinium a libellis*, αρμόδιο για τις αναφορές που απευθύνονταν στον αυτοκράτορα, υποδιαιρούνταν δε σε δύο «υπό *scrinia*»: *a libellis graecis*, ασχολούνταν με τις αναφορές που ήταν γραμμένες στα ελληνικά και *a libellis latinis*, αρμόδιο για τις λατινικές αναφορές

**scrinium ab epistulis*: αρμόδιο να απαντά σε αναφορές προς τον ηγεμόνα από υπαλλήλους ή από επαρχιακές πόλεις

**scrinium a cognitionibus*: αρμόδιο να προβαίνει σε ανακρίσεις για δικαστικές υποθέσεις της εξαιρετικής διαγνωστικής διαδικασίας (*cognitio extra ordinem*) του ηγεμόνα.

Οι υπάλληλοι των *scrinia* αποκτούν την ιδιότητα του κρατικού υπαλλήλου και προάγονται. Οι αποδοχές τους ήταν είτε σε είδος είτε σε χρήματα. Η πρώιμη αυτή διαμόρφωση των κεντρικών γραφείων διήρκεσε ως τον τρίτο μετά Χριστόν αιώνα. Από τα χρόνια της δεσποτείας και έπειτα η διάρθρωση της κεντρικής διοίκησης οδεύει προς την τελική μορφή της. Την τελική αυτή οργάνωση θα εξετάσουμε στην επόμενη παράγραφο (2).

2. Η αυτοκρατορία γνωρίζει την περίοδο αυτή μια σχετική παρακμή που οδηγεί στην διχοτόμηση του κράτους, σε ανατολικό και δυτικό. Το ανατολικό αποδεικνύεται ως το πιο ικανό να ανταποκριθεί στο βάρος της ρωμαϊκής κληρονομιάς. Η διοικητική διάρθρωση παραμένει σχεδόν αναλλοίωτη. Η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι πλέον επικεφαλής των *scrinia* -πρόκειται όμως μόνο για διοικητική ιεράρχηση- αναγνωρίζεται ένας νέος βαθμός διοικητικού υπαλλήλου, ο *magister officium*.

Μέσα στις αρμοδιότητες αυτού του ανώτατου διοικητικού υπαλλήλου ήταν η προσωπική ασφάλεια του Αυτοκράτορα και οι διεθνείς σχέσεις. Ήταν δε επικεφαλής της «κρατικής υπηρεσίας πληροφοριών»¹². Κατά την περίοδο αυτή διατηρούνται τα *scrinia* που περιγράψαμε παραπάνω και προστίθενται σε αυτά, το *scrinium a dispositionum* και το *scrinium a memoriae*. Από αυτά το πρώτο ήταν αρμόδιο για την αλληλογραφία του αυτοκράτορα και την τήρηση αρχείων, ενώ το δεύτερο επιφορτιζόταν με τη σύνταξη των δημοσίων εγγράφων, σχετικών με διορισμούς και αυτοκρατορικές διαταγές.

Η μορφή της κεντρικής διοίκησης μεταβάλλεται με τον Ιουστινιανό. Κύριος στόχος του ήταν ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων των ανώτατων υπαλλήλων. Έτσι ο *magister officium* παραμένει αλλά μόνο

ως τιμητικός πλέον τίτλος για τον κάτοχό του. Τη θέση του παίρνει ο *επί των δεήσεων*. Αυτός συγκέντρωνε τις νομικού περιεχομένου αιτήσεις που απευθύνονταν στον αρχηγό του κράτους, και τις υπέβαλε σε αυτόν.

Από τον έβδομο αιώνα κάθε κεντρικό γραφείο διοικείται από έναν ανώτατο υπάλληλο. Ονομάζονται πλέον *σέκρετα*, και οι επικεφαλής τους ονομάζονται *σεκρετικοί*:

Έτσι η χρηματική διαχείριση ανατίθεται στον Σακελλάριο¹³. Το *σέκρετο* του οποίου είναι επικεφαλής διαιρείται στο *σακέλιο* και το *βεσιάριο*. Τα ζητήματα δημοσιονομικής πολιτικής ανατίθενται στον *Λογοθέτη του Γενικού*. Πιο συγκεκριμένα αυτός είναι αρμόδιος για την τήρηση και την αναθεώρηση των φορολογικών καταλόγων καθώς και για την κατανομή και την είσπραξη των φόρων. Το ειδικό ταμείο του αυτοκράτορα διαχειρίζεται ο *Λογοθέτης του Ειδικού*. Της αυτοκρατορικής γραμματείας προΐσταται ο *Πρωτοασκηρητής*¹⁴. Από τον όγδοο ως τον δωδέκατο αιώνα συναντάται και το αξίωμα του *Λογοθέτη του Δρόμου*, ο οποίος ασχολούνταν με τις διεθνείς σχέσεις της αυτοκρατορίας, ήταν δε επικεφαλής της ταχυδρομικής υπηρεσίας. Τον ενδέκατο αιώνα δημιουργείται η θέση του *Νομοφύλακα*, του επικεφαλής, δηλαδή, του *Διδασκαλείου των Νόμων*. Την ίδια εποχή επικεφαλής όλων γενικά των σέκρετων τοποθετείται ο *Λογοθέτης των Σέκρετων* ή *Μέγας Λογοθέτης*.

Αυτή είναι η εξελικτική διαμόρφωση της διοίκησης μέχρι την άλωση της Πόλης από τους Οθωμανούς οπότε και αλλοιώνεται ή καλύτερα καταλύεται η μορφή αυτή κεντρικής διοίκησης. Τα *scrinia* δημιουργήθηκαν από τον Αύγουστο για να βοηθήσουν τον αυτοκράτορα στην διεκπεραίωση των γραφειοκρατικών κυρίως ζητημάτων. Βρήκαν όμως τη θέση τους στους κόλπους της Βυζαντινής διοίκησης. Η περιγραφή αυτή μας έδωσε τη δυνατότητα να κατανοήσουμε τη δομή της ρωμαϊκό-βυζαντινής κρατικής μηχανής σαν αδιάσπαστη συνέχεια. Από το παράδειγμα των *legati* περνώντας από την περιγραφή των τότε «υπουργείων», δώσαμε την εικόνα του θεμελίου της σύγχρονης μορφής διοίκησης. Ενδιαφέρον θα ήταν να εξετάσουμε την τύχη αυτής της δομής από την μια μεριά στον υπό οθωμανική κυριαρχία ελληνικό χώρο (B 1) και από την άλλη στην Ευρωπαϊκή δύση (B 2).

¹² Αποδίδουμε εδώ ως «υπηρεσία πληροφοριών», το «γραφείο» που «κατασκόπευε» τους υπηκόους και που συνδυαζόταν με ταχυδρομικά καθήκοντα (*agentes in rebus, curiosi*).

¹³ Από τη δυναστεία των Κομνηνών (12^{ος} αιώνας) ο Σακελλάριος ονομάζεται Μέγας Λογαριαστής.

II Δεύτερο Μέρος: Από την κορύφωση στην παρακμή.

A. Ο ελληνικός χώρος υπό οθωμανική κατάλυση (προεστοί)

1. Η τοπική αυτοδιοίκηση στα πλαίσια της θεοκρατούμενης μουσουλμανικής αυτοκρατορίας: Έννοια και σημασία

2. Καταγωγή και αρμοδιότητες

Μετά την άλωση του Βυζαντίου από τους Οθωμανούς, ο θεμελιωμένος στο νόμο βυζαντινός κρατικός μηχανισμός αντικαθίσταται από τη θεοκρατική και οριακά δεσποτική οθωμανική διοίκηση. Ανώτατος πολιτικός και θρησκευτικός άρχοντας αναγνωρίζεται ο Σουλτάνος, που ασκεί στους υπηκόους του εξουσία ζωής και θανάτου. Πολλές μελέτες¹⁵ παρουσιάζουν τη «φιλελεύθερη» πλευρά της οθωμανικής διοίκησης. Ως κύριο παράδειγμα αναφέρεται η ανοχή των Οθωμανών προς τη χριστιανική θρησκεία και τα «προνόμια» που παραχωρήθηκαν στην εκκλησία. Χωρίς να μπορούμε σε λεπτομέρειες, κρίνουμε αναγκαίο να διευκρινίσουμε κάποια ζητήματα, προκειμένου να κατανοήσουμε πιο εύκολα το διοικητικό σύστημα της περιόδου και να αντιληφθούμε τα ιστορικά, θρησκευτικά και πολιτικά του θεμέλια. Έτσι όσον αφορά την ανεξίθρησκία που υποσχόταν η οθωμανική αυτοκρατορία στις υπό κατάληψη πόλεις, αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τη μουσουλμανική θρησκεία¹⁶, ο χριστιανισμός και ο ιουδαϊσμός, μονοθεϊστικές θρησκείες, δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως οι άλλοι «άπιστοι». Το ιερό δίκαιο των Μουσουλμάνων (*cheria*) υπαγορεύει εξάλλου την επίδειξη ανοχής προς τις θρησκείες αυτές, με την προϋπόθεση ότι οι πόλεις στις οποίες κατοικούν οι πιστοί τους, να έχουν παραδοθεί οικειοθελώς και να πληρώνουν τον κεφαλικό φόρο¹⁷.

Η ευνοϊκή, σε σχέση με τους ειδωλολάτρες, μεταχείριση της χριστιανικής εκκλησίας είναι απόρροια ενός άλλου κανόνα του ιερού μουσουλμανικού δικαίου. Εκεί, το έθνος και η θρησκεία ταυτίζονται, κατά συνέπεια ο θρησκευτικός αρχηγός αναγνωρίζεται ως εθνάρχης. Έτσι με μια σειρά ευνοϊκών ρυθμίσεων υπαγορευόμενων από το ιερό μουσουλμανικό δίκαιο και τις πολιτικές σκοπιμότητες της εποχής, η ορθόδοξη εκκλησία απέκτησε και «πολιτικό χαρακτήρα» και αποτέλεσε έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες ανασύνταξης των δυνάμεων του υπόδουλου έθνους. Σημαντικό είναι εδώ να αναφέρουμε ότι η Εκκλησία έχαιρε του δικαιώματος κυριότητας γαιών (*wakfs*). Τα τμήματα αυτά γης ονομάζονταν αφιερωμένες γαίες και είχαν παραχωρηθεί στην εκκλησιαστική διοίκηση από το Σουλτάνο.

¹⁴ Θέση στην οποία υπηρέτησε ο Πατριάρχης Φώτιος.

¹⁵ Οι έρευνες αυτές έχουν πραγματοποιηθεί και πραγματοποιούνται από μελετητές τουρκικής καταγωγής, που ζουν στη Γερμανία. Ενδεικτικά αναφέρουμε *"The History of Mehmed The Conqueror 1488-1495"*, Tursun Beg και *"In quest of the Golden Apple: Imperial Ideology, politics and military administration in the ottoman empire"*, Pál Fodor, The Isis Press, 2000.

¹⁶ Της οποίας τα κείμενα έχουν κανονιστική ισχύ την περίοδο αυτή.

¹⁷ Ο φόρος αυτός ονομάζεται «aman». Οι Οθωμανοί τον «κληρονόμησαν» από τους Σελτζούκους Τούρκους.

Αποτέλεσμα αυτού του καθεστώτος ήταν όχι μόνο ο αποκλεισμός της εκκλησίας από τη φορολογία, αλλά κυρίως η δημιουργία μιας εκκλησιαστικής περιουσίας. Χαρακτηριστικό είναι άλλωστε το σχόλιο του Μάουερ ότι μετά την απελευθέρωση το ένα τέταρτο της συνολικής επικράτειας της απελευθερωμένης Ελλάδας άνηκε στην εκκλησία!

Παρά την επίφαση ανοχής, οι υπόδουλοι λαοί δεν τύγχαναν ίδιας μεταχείρισης. Οι μη μουσουλμάνοι υπήκοοι αποκλείονταν, για παράδειγμα, από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Στο κεφάλαιο αυτό θα περιγράψουμε τη μορφή της τοπικής διοίκησης υπό Οθωμανικής κυριαρχίας (1) με το παράδειγμα των προεστών, των οποίων τις αρμοδιότητες θα προσπαθήσουμε να σκιαγραφήσουμε (2).

1. Είπαμε παραπάνω ότι ο Σουλτάνος ήταν πολιτικός και θρησκευτικός αρχηγός της Οθωμανικής αυτοκρατορίας¹⁸. Η οργάνωση μιας τοπικής διοίκησης πρέπει λοιπόν να θεωρηθεί υπό αυτό το πρίσμα. Κεντρικό όργανο της διοίκησης αποτελούσε το Διβάνι (Divan). Με σημερινή ορολογία θα μπορούσαμε να πούμε ότι επρόκειτο για το «υπουργικό συμβούλιο» της εποχής. Πρόεδρος του ήταν ασφαλώς ο σουλτάνος και μέλη του ο Μεγάλος Βεζύρης, που είχε τη θέση του αντιβασιλέα, ο Δεφτεράρης, που ήταν ο επικεφαλής των οικονομικών του κράτους, ο Καπουδάν Πασάς, αρχιναύαρχος του Οθωμανικού στόλου, ο Ρεΐς Εφέντης, αντίστοιχος τίτλος με τον σημερινό υπουργό των εξωτερικών και ο Μέγας Διερμηνέας.

Η αμέσως επόμενη βαθμίδα διοικήσεως ήταν τα Μπεηλερμπελίκια. Πρόκειται για βαθμίδα ανώτατης διοίκησης. Αρχικά συναντώνται δύο, μια ανώτατη διοίκηση της Ανατολής και μια της Ρούμελης¹⁹. Αρχηγοί των διοικήσεων αυτών ήταν οι Μπεηλερμπεήδες. Από το 1590 μετονομάζονται σε Εγιαλέτια και αυξάνονται σε τέσσερις. Αξίζει εξάλλου να σημειωθεί ότι τα νησιά του Αιγαίου αποτελούσαν ξεχωριστό Εγιαλέτι, υπό τον Καπουδάν Πασά²⁰. Κάθε Εγιαλέτι χωριζόταν με τη σειρά του σε Σαντζάκια ή Πασαλίκια, των οποίων επικεφαλής ήταν ο Σαντζακμπέης.

Ωστόσο η διαφορετικότητα των πληθυσμών που αποτελούσαν το νεοσύστατο οθωμανικό κράτος, είχε σαν αποτέλεσμα την ανάπτυξη και τοπικών καθαρά διοικήσεων, που διέπονταν από τοπικούς «ίδιους κανόνες». Με τον τρόπο αυτό το κεντρικό κράτος επεμβαίνει μόνο σε θέματα φορολογίας με τους κατοίκους των πόλεων. Στις ελληνικές επαρχίες στην κορυφή της τοπικής διοίκησης βρίσκονται οι προεστοί ή δημογέροντες (2).

2. Βασική μονάδα αυτοδιοίκησης γίνεται η κοινότητα, η οποία περιελάμβανε είτε μόνο πόλη ή οικισμό ή περισσότερους από έναν οικισμούς. Τις κοινότητες αυτές διοικούσαν οι προεστοί ή

¹⁸ « Η σκιά του Αλλάχ στη γη ».

¹⁹ Περιελάμβανε το ευρωπαϊκό μέρος της αυτοκρατορίας.

²⁰ Ο Καπουδάν Πασάς ήταν ο αρχιναύαρχος του οθωμανικού στόλου.

δημογέροντες ή κατά τον τουρκικό όρο κοτζαμπάσηδες (*codjabashi*). Οι προεστοί προέρχονται κυρίως από τις πιο πλούσιες τάξεις. Στα νησιά, όπου ανθίζει το εμπόριο, οι προεστοί είναι πλοιοκτήτες, πλοίαρχοι ή έμποροι, ενώ στις περιοχές με συντεχνιακή οργάνωση, οι επικεφαλής των συντεχνιών. Στις αγροτικές περιοχές, προεστοί είναι οι γαιοκτήμονες.

Οι τοπικοί άρχοντες εκλέγονται είτε από ευρύτερη λαϊκή βάση, είτε από στενότερη. Με την πάροδο των χρόνων η τοπική διοίκηση παίρνει ευρύτερη μορφή. Έτσι με την ανακατάληψη της από τους Τούρκους το 1715, η Πελοπόννησος γνωρίζει και δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Η γενική συνέλευση των προεστών της Πελοποννήσου εξέλεγε ανάμεσα στα μέλη της δύο αντιπροσώπους στο συμβούλιο του Πασά, που ονομάζονταν *Μοραγιάνηδες*. Κατά την ίδια περίοδο παραχωρούνται στους τοπικούς άρχοντες ορισμένων νησιών των Κυκλάδων (Χίος) θρησκευτικά, φορολογικά, διοικητικά και δικαστικά προνόμια. Έτσι οι προεστοί αυτοί αποτελούν και κατώτατους ποινικούς δικαστές.

Το καθεστώς αυτό βοηθήθηκε επίσης από το γεγονός ότι οι πρόκριτοι εφάρμοζαν το «τοπικό δίκαιο». Σχετικός είναι ένας Ορισμός²¹ του Σινάν Πασά²² του 1430, που ορίζει ότι «ο μητροπολίτης²³ έχει την κρίσιν του τη ρωμαϊκή και όλα τα εκκλησιαστικά δικαιώματα». Η διάταξη αυτή του πασά έχει μεγάλη σημασία, γιατί από τη μια μεριά αναγνωρίζει ως ισχύον δίκαιο στις πόλεις το ρωμαϊκό-βυζαντινό δίκαιο, και από την άλλη θέτει τα θεμέλια για ένα είδος νομικής και άρα διοικητικής «αυτοδιοίκησης». Δύο είναι οι βασικοί λόγοι, που αιτιολογούν αυτή τη μορφή της οθωμανικής διοίκησης. Πρώτα απ' όλα, το οθωμανικό κράτος έχει ένα καθαρά συγκεντρωτικό χαρακτήρα. Ωστόσο τρία είναι τα κύρια χαρακτηριστικά στοιχεία αυτού του συγκεντρωτισμού. Κατ' αρχάς ο σουλτάνος είναι ο απόλυτος άρχων, η επιβίωση του κράτους εξαρτάται άμεσα από τη δύναμη του στρατού, η αποτελεσματικότητα του στρατεύματος εξαρτάται άμεσα από την οικονομική κατάσταση του κράτους. Έτσι η οθωμανική αυτοκρατορία παίρνει την ακόλουθη μορφή: τα εδάφη-κλειδιά (π.χ. τα νησιά) διοικούνται από τον Καπουδάν Πασα, αρχηγό του στόλου, όλες οι πόλεις υποχρεούνται να πληρώνουν φόρο στο σουλτάνο. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται ο έλεγχος²⁴, κύριο στοιχείο κάθε συγκεντρωτικού καθεστώτος, των εδαφών και επιτυγχάνεται η οικονομική εξάρτησή τους.

Εξάλλου η «αδιαφορία» του κεντρικού κράτους για τα τοπικά ζητήματα εξηγείται αν αναλογιστεί κανείς ότι είναι ευκολότερος ο έλεγχος των εδαφών με την επιβολή φορολογίας, από την προσπάθεια νομικής ένωσής τους. Η προσπάθεια των Ρωμαίων να ενώσουν νομικά την επικράτεια, δεν είναι στόχος

²¹ Στα τούρκικα ονομάζεται Μπεράτι.

²² Πασάς της περιοχής των Ιωαννίνων.

²³ Αναφέρεται ο μητροπολίτης γιατί, όπως σημειώσαμε παραπάνω, κατά το τουρκικό δίκαιο, θρησκεία και έθνος ταυτίζονται, και άρα εδώ ο μητροπολίτης αντιμετωπίζεται ως εθνάρχης.

²⁴ Πρόκειται όμως για τυπικό και όχι ουσιαστικό έλεγχο, αφού στόχος είναι μόνο η οικονομική εξάρτηση.

των Οθωμανών. Είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο ότι η φιλοδοξία αυτή οδήγησε στη δημιουργία μιας άρτιας κρατικής μηχανής με κύριο χαρακτηριστικό της την ανάπτυξη των *scrinia*. Η οθωμανική αυτοκρατορία έχει άλλες ανάγκες και άλλο πολιτικό παρελθόν. Οι «άπιστοι» δεν μπορούν και δεν πρέπει να εξομοιωθούν με τους Μουσουλμάνους. Άλλωστε το κράτος δεν έχει την πολιτική και διοικητική εμπειρία για να θέσει σε εφαρμογή ένα μηχανισμό όμοιο με τον ρωμαϊκό-βυζαντινό. Οι πλευρές της διοίκησης που την ενδιαφέρουν αντιπροσωπεύονται ήδη στο Διβάνι.

Ο ελληνικός χώρος διατηρεί λοιπόν μια μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης. Η βυζαντινή νομοθεσία, όπως αυτή καταγράφηκε στην Εξάβιβλο του Κωνσταντίνου Αρμενόπουλου αποτελεί τη νομική βάση αυτού του «τοπικού καθεστώτος». Την ίδια περίοδο στην Ευρωπαϊκή Δύση παρατηρείται μια προσπάθεια δημιουργίας κρατικής διοίκησης. Η διαμόρφωση νέων κρατών (Γαλλία για παράδειγμα) από τον ένατο αιώνα και έπειτα καθώς και η στοιχειώδης οικονομική ανάπτυξη είχαν σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία αυτοδιοικούμενων τοπικών σχηματισμών μέσα στα πλαίσια του φεουδαρχικού κράτους. Τη διοικητική συγκρότηση αυτών των πόλεων θα εξετάσουμε στην παράγραφο που ακολουθεί (B).

B. Ο δυτικός κόσμος. Η οργάνωση των γαλλικών πόλεων (*statuts*)

1. Έννοια και προορισμός

2. Οι τοπικοί νόμοι και ο βασιλιάς

Στη δυτική Ευρώπη και κυρίως στην Ιταλία και τη Γαλλία παρατηρείται από τον ενδέκατο αιώνα μια σημαντική αλλαγή: πρόκειται για την ανάπτυξη των πόλεων. Η ανάπτυξη του εμπορίου και η εξέλιξη των τεχνικών μέσων στον τομέα της γεωργίας είναι οι κύριες αιτίες που οδήγησαν μεγάλες μερίδες του πληθυσμού να μετοικήσουν ή να διαμορφώσουν «αστικές κοινότητες». Αυτές οι νέες πόλεις χτίζονται συνήθως γύρω από ένα μοναστήρι. Εξάλλου δεν είναι λίγα τα παραδείγματα δημιουργίας πόλεων από τους ίδιους τους *Grands Seigneurs*, φεουδάρχες των περιοχών²⁵. Σιγά-σιγά οι πόλεις αυτές διεκδικούν νομική αυτονομία. Τους τοπικούς αυτούς νόμους θα θεωρήσουμε στην παράγραφο αυτή, προσπαθώντας αρχικά να δώσουμε την έννοιά τους (1) για να δούμε μετά τη σχέση τους με τους άλλους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας και κυρίως με το βασιλιά (2).

1. Οι πόλεις που δημιουργούνται αρχίζουν γρήγορα να αποκτούν και νομική συνείδηση. Η νομική ενίσχυση των πόλεων αυτών έρχεται σαν αντίδραση στο φεουδαρχικό σύστημα και άρα στην παντοδυναμία των *Seigneurs*. Οι τοπικές νομοθεσίες που δημιουργούνται απαντούν στο αίτημα για τοπική

²⁵ Ενδεικτικά αναφέρουμε τη δημιουργία της πόλης Lille (Flandres) ή αυτής της Caen (Normandie).

αυτονομία και τοπικό έλεγχο των εσόδων. Δημιουργείται έτσι μια τοπική κυβέρνηση με αρμοδιότητα να νομοθετεί²⁶. Ποιες είναι όμως οι νομικές αρχές θεμελίωσής των τοπικών νόμων;

Οι τοπικοί νόμοι δανείζονται όρους της ρωμαϊκής νομικής ορολογίας για τη θεμελίωσή τους. Έτσι προϋποθέσεις για την άσκηση της τοπικής «νομοθετικής εξουσίας» αποτελούν το *ius statuendi*²⁷- το οποίο σημαίνει εξουσία ομολόγησης τοπικών νόμων (*leges municipals*). Πρόκειται δηλαδή για την παραχώρηση στις πόλεις του δικαιώματος να αυτοδιοικούνται²⁸, ωστόσο η «εξουσία» αυτή θεωρείται περισσότερο σαν μια παραχώρηση του ανώτατου άρχοντα ή του Seigneur της περιοχής- και η έννοια της *universitas*. Ο όρος αυτός περιλαμβάνει την πόλη και τον δήμο, δηλαδή τους κατοίκους. Από την *universitas* προκύπτει το δικαίωμα του «συνέρχεσθαι», το δικαίωμα της κυριότητας κοινών αγαθών. Οι γλωσσολόγοι, επηρεασμένοι από την αναγέννηση του *corpus iuris civilis*, θα δουν στις νέες αυτές νομικές οντότητες τους κληρονόμους των εξουσιών της ρωμαϊκής *Res Publica*.

Όπως και να έχει είναι σίγουρο ότι οι νέοι «κοινοί» σχηματισμοί βρίσκονται αντιμέτωποι με νομικά ζητήματα διοικητικού, εμπορικού και ιδιωτικού δικαίου, που χρειάζονται άμεσες λύσεις. Η *potestas statuendi*²⁹ δίνει τη δυνατότητα στον τοπικό νομοθέτη να δράσει άμεσα. Σιγά-σιγά οι τοπικοί νόμοι γίνονται κύριοι παράγοντες δικαίου. Έτσι για παράδειγμα ο κόμης της Flandre δίνει τη δυνατότητα στους κατοίκους της Bruges “*ut de die in diem consuetudinairias leges suas corrigere*”, δηλαδή να συμπληρώνουν ή να αναθεωρούν τα υπάρχοντα έθιμα εκδίδοντας τοπικούς νόμους. Το ρήμα *corrigere* παίρνει εδώ τη σημασία του συμπληρώνω ή καλύτερα αναθεωρώ.

Γεννιέται λοιπόν μια νέα διοικητική οργάνωση αστικής εμπνεύσεως. Μια οργάνωση «ατομιστική» που αντιτίθεται στη φεουδαρχική ιεραρχία³⁰, και απαντά στις συγκεκριμένες ανάγκες των κατοίκων. Η κοινότητα αποκτά έτσι δική της νομική προσωπικότητα, διαφορετική από αυτή των πολιτών. Οι τοπικοί νόμοι που προκύπτουν από την εξουσία της να *administrare, regere, iudicare*, είναι λοιπόν «λαϊκοί νόμοι». Όσον αφορά το συμβούλιο των αντιπροσώπων ισχύει ο κανόνας της *majer pars*. Οι αντιπρόσωποι που αποτελούν την τοπική κυβέρνηση ανήκουν στους «καλύτερους πολίτες». Ωστόσο δεν εκλέγονται αλλά ορίζονται από το σύνολο των κατοίκων. Κύριο χαρακτηριστικό αυτής της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι

²⁶ «... le droit d'énoncer des règles de droit obligatoires, sanctionnées par la juridiction de la ville», J. Gilissen, «*La Loi et la coutume dans l'histoire du droit depuis le Haut Moyen Age*», Rapports généraux au Vie, congrès international de droit comparé, 1962, p.53-99.

²⁷ Η αιτιολόγηση της αρχής αυτής προκάλεσε διχονομία στους κόλπους των νομικών της εποχής. Έτσι ο Bartole θεωρεί το *ius statuendi* σαν στηριζόμενο στην ρωμαϊκή *iurisdicatio*, ενώ ο Balde, βλέπει στην αρχή αυτή ένα «παρακλάδι» του *ius gentium*.

²⁸ *Potestas regendi communitatem*

²⁹ Η κατά τον Etienne de Tournay (1160), η *potestas regendi communitatem*.

³⁰ Είναι πολύ γνωστή η φράση *l'air de la ville rend libre*.

εξάλλου η αναγνώριση του «τοπικού λαού³¹» ως κύριου διαχειριστή των «τοπικών πραγμάτων», εξηγείται έτσι η ανάγκη άμεσης συμφωνίας του συνόλου για την εγκυρότητα ενός τοπικού νόμου. Οι λαϊκοί αυτοί νόμοι αρχικά ήταν προφορικοί. Από το δωδέκατο αιώνα αρχίζει η γραπτή ομολόγησή τους.

Τα *statuts* αποτελούν πηγές δικαίου την εποχή αυτή. Ωστόσο η θέληση του κεντρικού κράτους για νομική ενοποίηση έχει σαν κύρια συνέπεια τη σταδιακή αποδυνάμωση του θεσμού. Την εξέλιξη της σχέσης αυτής ανάμεσα στο βασιλιά και την τοπική αυτοδιοίκηση θα εξετάσουμε αμέσως παρακάτω (2).

2. Αρχικά η βασιλεία αποδέχεται την εξουσία αυτή των τοπικών «κυβερνήσεων». Πρόκειται πράγματι για μια βασιλεία ακόμα ανίσχυρη να ασκήσει μια αποτελεσματική κεντρική διοίκηση και άρα ανίκανη να νομοθετήσει για το σύνολο των υπηκόων της. Έτσι οι τοπικοί νόμοι εναλλάσσονται με την όποια βασιλική νομοθεσία. Για παράδειγμα ο βασιλιάς εκχωρεί το δέκατο τρίτο αιώνα, στις τοπικές διοικήσεις την εξουσία να αποφασίζουν σε θέματα φορολογίας. Με τον τρόπο αυτό ο εθνικός προϋπολογισμός δεν επιβαρύνεται με τις τοπικές ανάγκες (κτίση τειχών, τοπικό οδικό δίκτυο κ.τ.λ.). Αποτέλεσμα της ρύθμισης αυτής είναι η τοπική φορολογία να διαφοροποιηθεί αισθητά από αυτή της φεουδαρχικής περιόδου, αφού όλοι οι κάτοικοι -πλούσιοι ή φτωχοί- επιβάλλεται να πληρώνουν φόρους, με ποινή εξορισμού από την πόλη, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του οφειλέτη. Τα τοπικά έσοδα προορίζονται να καλύψουν τις τοπικές ανάγκες. Έναν αιώνα αργότερα η βασιλική νομοθεσία θα στηριχθεί σε αυτό το μοντέλο, προκειμένου να επιβάλλει ένα εθνικό φορολογικό σύστημα.

Τα μέσα του δέκατου τέταρτου αιώνα σηματοδοτούν την αποδυνάμωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κυριότερη αιτία αποτελεί η ισχνή οικονομική κατάσταση πολλών πόλεων, οι οποίες τίθενται έτσι οικειοθελώς υπό βασιλική κηδεμονία.

Στην κεφαλή της τοπικής διοίκησης διορίζεται ένας βασιλικός υπάλληλος, ο «*Prévôt*³²». Ο υπάλληλος αυτός συγκέντρωσε στα χέρια του διοικητικές, δικαστικές καθώς και αρμοδιότητες αστυνόμευσης και φορολογίας. Όμως όλες του τις αρμοδιότητες τις ασκεί στο όνομα του βασιλιά. Οι πόλεις λοιπόν βρίσκονται απογυμνωμένες από τα βασικά προνόμια που είχαν κατά τη προηγούμενη περίοδο. Το ουσιαστικό τέλος της παντοδυναμίας των *statuts* επήλθε με την διάταξη του Charles VI το 1389 στην Toulouse. Με την διάταξη αυτή επιβάλλεται επίσημα η παρουσία βασιλικών υπαλλήλων κατά τη συζήτηση και την έκδοση οποιουδήποτε τοπικού νόμου.

Η βασιλεία συνειδητοποιεί τους κινδύνους και τις οικονομικές συνέπειες μιας ισχυρής τοπικής διοίκησης. Εξάλλου ο θεσμός έρχεται σε αντίθεση με τη θέλησή της να επιτύχει την ενοποίηση του κράτους

³¹ *Civitas sui princeps*.

και την «επιβολή» εθνικής συνείδησης. Ο θεσμός του *Prévôt*, θεωρούμενος υπό αυτό το πρίσμα, αποτελεί «πολιτικό τέχνασμα» βασιλικής εμπνεύσεως με πρώτο και άμεσο στόχο την τροποποίηση των τοπικών νόμων σύμφωνα με τη βούληση του βασιλιά.

Ένα αντίστοιχο φαινόμενο με αυτό των *statuts* παρατηρείται στον ελληνικό χώρο. Πρόκειται για το θεσμό των Δεσποτάτων³³. Η παρακμή του καθεστώτος των θεμάτων³⁴ έχει σαν αποτέλεσμα την αναγνώριση από τον αυτοκράτορα των περιφερειών αυτών ως ημιανεξάρτητες διοικητικές μονάδες, διοικούμενες από μέλη της αυτοκρατορικής οικογένειας. Οι διοικητές αυτοί φέρουν τον τίτλο του Δεσπότη (συναντάμε λοιπόν το Δεσποτάτο του Μωρέως ή το Δεσποτάτο της Θεσσαλονίκης).

Εξάλλου παρατηρείται μια «αναβίωση του αστικού βίου». Έτσι κατά το δωδέκατο αιώνα πολλές Βυζαντινές πόλεις ασκούσαν τη δική τους διοίκηση. Το δέκατο τέταρτο αιώνα η Θεσσαλονίκη αποκτά δική της βουλή. Στην ανώτατη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκουμε δύο άρχοντες. Ο ένας διορίζονταν από τον αυτοκράτορα και ήταν επικεφαλής της Βουλής και ο δεύτερος εκλεγόταν άμεσα από το λαό.

Βλέπουμε λοιπόν ότι η κεντρική διοίκηση γνωρίζει στο διάστημα δεκάτου-δεκάτου έκτου αιώνα μια σχετική παρακμή συγκριτικά με την άρτια ρωμαϊκή διοικητική μηχανή. Αποτέλεσμα αυτής της «ύφεσης» ήταν η ανάπτυξη τοπικών αυτοδιοικήσεων, που απαντούσαν στη βούληση των κατοίκων κάθε πόλης να αποφασίζουν οι ίδιοι για τις τοπικές τους υποθέσεις. Το κεντρικό κράτος αποδέχεται την κατάσταση αυτή, αφού στο χρονικό διάστημα αυτό παρουσιάζεται ανίκανο να ασκήσει μια αποτελεσματική εκτελεστική εξουσία. Και ενώ ωστόσο ο θεσμός των τοπικών αυτοδιοικήσεων παίρνει τέλος στη δύση από τον δέκατο έκτο αιώνα, στην τουρκοκρατούμενη Ελλάδα θα αποτελέσει κύριο μοχλό εθνικής αφύπνισης. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της τουρκικής κυριαρχίας, ο θεσμός των προκρίτων δε συνέβαλε μόνο στην κάλυψη των τοπικών αναγκών, αλλά κυρίως των αναγκών για την καλλιέργεια εθνικής συνείδησης ολόκληρου του υπόδουλου έθνους.

Επίλογος

Η ανάλυσή μας ξεκίνησε από τον πρώτο προ Χριστού αιώνα με την εξέταση του θεσμού των αυτοκρατορικών αντιπροσώπων. Είδαμε έτσι, μέσω αυτού του παραδείγματος, ένα διοικητικό σύστημα που συνδύαζε αρμονικά κεντρική διοίκηση και επαρχιακή αυτοδιοίκηση. Η άρτια λειτουργία του μοντέλου αυτού οδήγησε στη διαμόρφωση μιας καθαρά διοικητικού χαρακτήρα ιεραρχίας, με τη θεμελίωση και την

³² Ο Charles VII ορίζει την αρμοδιότητα του *Prévôt* σχετικά με την πόλη Soissons: «... *par la teneur de ces présentes Lettres, et gouvernons en nostre nom doresnavant par un Prevot que nous y députerons: et voulons que le Prevot qui de par Nous sera député en ladite ville pour la gouverner en nostre nom*».

³³ Ύστερη βυζαντινή περίοδος, εποχή των Παλαιολόγων.

³⁴ Διοικητικές περιφέρειες, διοικούμενες από ανώτατους στρατιωτικούς.

ανάπτυξη των κεντρικών γραφείων. Η βυζαντινή αυτοκρατορία κληρονομεί και ακολουθεί, σε γενικές γραμμές, αυτό το διοικητικό σύστημα.

Ωστόσο οι ιστορικές συγκυρίες και η αναμφισβήτητη μείωση των εδαφών στους αιώνες που ακολούθησαν τον Ιουστινιανό είχε σαν αποτέλεσμα από τη μια μεριά την διατήρηση και τον εμπλουτισμό των υπουργείων, και από την άλλη την τροποποιητική προσαρμογή της τοπικής διοίκησης. Η πόλη αποτέλεσε τη νέα νομική τοπική οντότητα, αφού η κοινή εθνική συνείδηση ήταν γεγονός κατά την περίοδο αυτή. Στη δύση αντίθετα οι πόλεμοι και το φεουδαρχικό καθεστώς οδήγησαν στην διαμόρφωση και νομική πραγμάτωση μιας τοπικιστικής ιδεολογίας ως απάντηση στον συγκεντρωτισμό των *Seigneurs*.

Είναι η βασιλική βούληση και η συνειδητοποίηση της ανάγκης καλλιέργειας εθνικής πλέον συνείδησης που θα οδηγήσει στην ατονία του θεσμού των τοπικών νόμων. Και ενώ στη δύση δημιουργούνται πλέον ισχυρές κεντρικές διοικήσεις, στον ελληνικό χώρο, η οθωμανική θεοκρατική διοικητική αντίληψη, έχει σαν συνέπεια την ενίσχυση των τοπικών διοικήσεων. Η ταύτιση λαού και θρησκείας θα συμβάλλει στη διατήρηση του εθνικού φρονήματος και το προνόμιο της τοπικής αυτοδιοίκησης θα συμβάλλει στην «διοικητική ημι-ανεξαρτησία» των υπόδουλων ελλήνων.

Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι πέρα από τις ιδιαιτερότητες κάθε χρονικής περιόδου ή τόπου, η διοίκηση χωρίζεται σχεδόν πάντα σε δύο τμήματα, δηλαδή την κεντρική και την τοπική. Ωστόσο είναι οι πολιτικές και κοινωνικές συγκυρίες που συμβάλλουν ώστε το ένα τμήμα να παρουσιάζεται ισχυρότερο από το άλλο και να είναι άλλοτε συγκεντρωτικό και άλλοτε αποκεντρωτικό.