



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ
ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821

•
200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθεροί •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021

•
ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Στο εξώφυλλο: Γραφιστική σύνθεση της Σταυρούλας Ζαχαρόγιαννη,
των θεμάτων:

*Συνάντηση του Στρατηγού Μαιζώνος και του Ιμπραήμ Πασά, στο Ναβαρίνο,
Σεπτ. 1828, έργο του Ζαν-Σαρλ Λαγκλουά*

*Ο Παλαιών Πατρών Γερμανός ευλογεί τη Σημαία της Επανάστασης,
έργο του Θεόδωρου Βρυζάκη (1865)*

Η έξοδος του Μεσολογγίου, έργο του Θεόδωρου Βρυζάκη (1855)

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Τα διακόσια χρόνια
του ελληνικού κράτους:
δομές και θεσμοί

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ του Πρύτανη του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, κ. Γεράσιμου Σιάσου	9
ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου της Τράπεζας Πειραιώς κ. Γεωργίου Χαντζηνικολάου	11
ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ του Διευθύνοντος Συμβούλου της Τράπεζας Πειραιώς κ. Χρήστου Μεγάλου	13
ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΩΝ του Ν.Κ. Αλιβιζάτου, ομότιμου καθηγητή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών	15
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΣΕΙΡΑΣ ΤΟΜΩΝ «Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους. Δομές και θεσμοί»	17
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΗΜΕΡΙΔΩΝ «Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους»	19

ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ
ΤΟΥ ΠΡΥΤΑΝΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΥ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ

κ. Γεράσιμου Σιάσου

Συμμετέχοντας στον εορτασμό για την επέτειο των διακοσίων χρόνων από την Επανάσταση του 1821, το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών διοργάνωσε κύκλο ημερίδων με θέμα *Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους*. Ο κύκλος εντασσόταν στις κεντρικές εκδηλώσεις του Πανεπιστημίου για τη μεγάλη επέτειο, αλλά, λόγω πανδημίας, πραγματοποιήθηκε με ολιγόμηνη καθυστέρηση, το πρώτο εξάμηνο του 2022.

Ιθύνουσα ιδέα των οργανωτών του κύκλου ήταν η σκέψη ότι το κράτος, ως κεντρικός οργανωτικός θεσμός, και οι λειτουργοί του, ήταν παραπάνω από καθοριστικοί παράγοντες στη συγκρότηση της νεώτερης Ελλάδας. Και τούτο γιατί η οργάνωσή του, έστω και στοιχειώδης, προηγήθηκε χρονολογικά του σχηματισμού μιας κοινωνίας, η οποία, έως το 1821, ήταν κατακερματισμένη, με έντονα τοπικιστικά χαρακτηριστικά, με κοινή ασφαλώς θρησκεία, αλλά χωρίς συνεκτική εθνική ιδεολογία. Συνέβαλε το νεοελληνικό κράτος στη δημιουργία και την επικράτησή της και, αν ναι, σε ποιο βαθμό, τα χρόνια που ακολούθησαν την εθνεγερσία; Πολύ περισσότερο που, παράλληλα με τη συγκρότησή του, το κράτος στη νεώτερη Ελλάδα ήταν και ο βασικός φορέας για την πραγμάτωση της εθνικής ολοκλήρωσης.

Στις ημερίδες του κύκλου, την οργάνωση και τον συντονισμό των οποίων είχαν αναλάβει πανεπιστημιακοί των αντίστοιχων ειδικοτήτων, επιδιώχθηκε να αναδειχθούν, πέρα από τα επιτεύγματα συγκεκριμένων προσωπικοτήτων, η θεσμική διάσταση της δράσης του κράτους, σε συγκεκριμένα κάθε φορά πεδία. Σκοπός του κύκλου ήταν να αναδειχθούν, με επιστημονικά κριτήρια, σταθερότερα χαρακτηριστικά και να απαντηθεί

τελικά το ερώτημα αν, «τα πήγε καλά» το ελληνικό κράτος ή όχι, ένα ερώτημα δηλαδή το οποίο διχάζει από παλιά την επιστημονική κοινότητα. Έτσι, οι οργανωτές του κύκλου πίστευαν ότι συμβάλλουν στην κεντρική επιδίωξη κάθε μεγάλης επετείου, η οποία, όπως πιστεύω, δεν είναι άλλη από την προσπάθεια για εθνική αυτογνωσία.

Από τη θέση αυτή θέλω να ευχαριστήσω όλους τους συντελεστές της επιτυχίας του κύκλου, συναδέλφους πανεπιστημιακούς, εν ενεργεία και ομότιμους, καθώς και τα στελέχη των διοικητικών υπηρεσιών του Πανεπιστημίου, χωρίς τον «πατριωτισμό» των οποίων, υπό τις δύσκολες συνθήκες της πανδημίας, ο κύκλος δεν θα είχε ολοκληρωθεί. Ευχαριστώ, τέλος, την Τράπεζα Πειραιώς, στη γενναιόδωρη χορηγία της οποίας οφείλεται όχι μόνον η παρούσα έκδοση, αλλά και η πραγματοποίηση του φιλόδοξου εκδοτικού προγράμματος του Πανεπιστημίου μας για τη μεγάλη επέτειο.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2023

ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ
ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ
ΤΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
κ. Γεωργίου Χαντζηνικολάου

Η παρούσα ογκώδης έκδοση αποτελεί επεξεργασμένη μορφή των πολυάριθμων σημαντικών ανακοινώσεων που παρουσιάστηκαν στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών το 2022, σε μια σειρά επιστημονικών συναντήσεων που διοργάνωσε το Πανεπιστήμιο με γενικό τίτλο «Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους», υπό τον συντονισμό του ομότιμου καθηγητή κ. Νίκου Κ. Αλιβιζάτου και την ευγενική υποστήριξη της Τράπεζας Πειραιώς. Οι ημερίδες αποσκοπούσαν στο να αποτυπώσουν την ανάπτυξη των κρατικών λειτουργιών στους δύο αιώνες από την Ελληνική Επανάσταση, στο πλαίσιο μιας αναλυτικής προσέγγισης των πεπραγμένων του κράτους και της κοινωνίας, αλλά και της πολιτικής κουλτούρας στην οποία αυτά παραπέμπουν.

Οι δημοσιεύσιμοι τόμοι δεν στοχεύουν σε μια λεπτομερή καταγραφή των γεγονότων της ελληνικής ιστορίας τους δύο προηγούμενους αιώνες. Οι περισσότερες των μελετών που περιλαμβάνονται στην έκδοση ενδιαφέρονται να περιγράψουν δομές και θεσμούς, που αποτελούν συνήθως τα διαρκέστερα χαρακτηριστικά των κοινωνιών. Το κράτος βρίσκεται στο κέντρο της ανάλυσης σε σχέση με τις βασικές λειτουργίες του και τις απαιτήσεις των πολιτών του. Ο ρόλος του και το εύρος των εκάστοτε παρεμβάσεών του, η αναλογία στόχων και μέσων, ο ρόλος του ξένου παράγοντα και του πολιτικού προσωπικού της χώρας, η λειτουργία του πολιτεύματος, ο εκδημοκρατισμός και ο εκσυγχρονισμός της χώρας, η οικονομία, η παιδεία και η πολιτιστική παραγωγή, ο ρόλος των επιστημόνων και των διανοουμένων καθώς και των δημόσιων λειτουργιών αποτελούν διαχρονικά

ζητήματα της νεότερης ελληνικής ιστορίας, τα οποία εξετάζονται στην παρούσα έκδοση.

Στόχος των συνεκδοτών του δεκάτομου έργου είναι να βρει τη θέση του σε ακαδημαϊκές βιβλιοθήκες και να αξιοποιηθεί στην αντίστοιχη διδασκαλία πανεπιστημιακών μαθημάτων. Το να παρακολουθεί κανείς τις κοινωνίες στη μακρά διάρκεια του ιστορικού τους χρόνου αποδεικνύεται διαφωτιστικό. Οι τόμοι, ακόμη κι αν παρέχουν αποσπασματικά κομμάτια της ιστορικής πραγματικότητας, συμβάλλουν σ' αυτό. Το έργο απευθύνεται εξίσου στον ενδιαφερόμενο πολίτη, συμβάλλοντας στο να γίνει πιο ενημερωμένος και πιο σοφός σχετικά με το παρελθόν μας, ως εκ τούτου πιο νηφάλιος όσον αφορά την ανάλυση του παρόντος.

Ευχαριστίες οφείλονται προς όσους κατέθεσαν την επιστημονική τους γνώση, όσους συντόνισαν και όσους επιμελήθηκαν την παραγωγή της παρούσας έκδοσης, την οποία κυκλοφορούμε με την ελπίδα να συμβάλει σημαντικά στην ιστορική μας γνώση.

ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ
ΤΟΥ ΔΙΕΥΘΥΝΟΝΤΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΤΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
κ. Χρήστου Μεγάλου

Γιορτάσαμε πρόσφατα στη χώρα μας τα 200 χρόνια από την Επανάσταση του 1821, γενέθλιο στιγμή της νεότερης ιστορίας της, και θα γιορτάσουμε σύντομα τους δύο αιώνες της διαδρομής της ως εθνικό κράτος. Ένας μεγάλος πλούτος γνώσεων σχετικά με την κρίσιμη αυτή πορεία έχει αποθησαυρισθεί στους δέκα τόμους που κυκλοφορούν με την ευγενική υποστήριξη της Τράπεζας Πειραιώς. Οι εργασίες και οι μελέτες αυτές εντάσσονταν στον κύκλο δέκα ημερίδων που διοργάνωσε το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, στο πλαίσιο του προαναφερθέντος εορτασμού, με συντονιστή τον ομότιμο καθηγητή του, κ. Νίκο Κ. Αλιβιζάτο.

Στην παρούσα εκδοτική σειρά παρουσιάζονται όλοι σχεδόν οι καίριες σημασίας τομείς της δημόσιας σφαίρας, με έμφαση στην κρατική οργάνωση. Αντιμετωπίζονται ιστορικά όλες οι πρόνοιες που οφείλει να αναλαμβάνει η συγκροτημένη κρατική μηχανή: από την εξωτερική πολιτική και τη διεθνή παρουσία έως τις δομές που αναπτύσσει ένα αστικό κράτος στην υγεία, τη δικαιοσύνη, την ασφάλεια, την εκπαίδευση των πολιτών. Μελετώνται θεσμοί και νοοτροπίες, στοχεύσεις και τάσεις –στο πλαίσιο του διεθνούς συστήματος και της γεωπολιτικής θέσης της χώρας– και αναδεικνύονται παθογένειες που ίσως ακόμη απασχολούν την ελληνική πραγματικότητα. Δεν παραλείπονται καθόλου αυτοί που ασκούν κρατικές πολιτικές, είτε πρόκειται για πολιτικούς, διπλωμάτες και υπηρεσιακά στελέχη, είτε για εκπαιδευτικούς, άλλους επιστήμονες και επαγγελματίες.

Η διαφορετική επιστημονική εξειδίκευση των ακαδημαϊκών, ερευνητών και κρατικών λειτουργών εμπλουτίζει τη σύνθεση την οποία μπορεί

να κάνει ο αναγνώστης για τα επιμέρους θέματα που θίγονται. Το έργο προσφέρεται ως εύχρηστο εγχειρίδιο στο φοιτητικό κοινό, αλλά και ως εύληπτο ανάγνωσμα στο γενικό κοινό, το οποίο συχνά αναζητά να αναβαθμίσει τη συλλογική του αυτογνωσία.

Θερμότατες είναι οι ευχαριστίες προς τους συγγραφείς, τον συντονιστή και τους επιμελητές της έκδοσης, η οποία θεωρούμε ότι αποτελεί εξαιρετικό δείγμα του τρόπου που η Τράπεζά μας αντιλαμβάνεται τη συμβολή της στο πολιτιστικό και εκπαιδευτικό γίγνεσθαι της χώρας.

ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ,
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Στο πλαίσιο των εορτασμών της επετείου των διακοσίων χρόνων από την Επανάσταση του 1821 –και με καθυστέρηση ενός έτους εξ αιτίας της πανδημίας του COVID-19– το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΕΚΠΑ) διοργάνωσε, το πρώτο εξάμηνο του 2022, στο κεντρικό κτήριό του, κύκλο δέκα ημερίδων με τίτλο *Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους*. Πάνω από εκατό δόκιμοι επιστήμονες, ειδικοί στους αντίστοιχους κλάδους, προερχόμενοι όχι μόνον από το ΕΚΠΑ αλλά και άλλα πανεπιστήμια της χώρας, ερευνητικά κέντρα, κρατικές υπηρεσίες και άλλους φορείς, δημόσιους και ιδιωτικούς, επιχείρησαν αναδρομές στις προσπάθειες που καταβλήθηκαν από το 1830 έως τις μέρες μας, για τη συγκρότηση της διοίκησης, κεντρικής και αποκεντρωμένης, καθώς και των επί μέρους κρατικών θεσμών. Τον συντονισμό κάθε ημερίδας είχαν κατ' αρχήν καθηγητές του ΕΚΠΑ, στους οποίους οφείλεται και η έκδοση των τευχιδίων της παρούσας συλλογής –τους ευχαριστώ και από αυτή τη θέση.

Με αφετηρία την άποψη ότι η νεώτερη Ελλάδα ιδρύθηκε κυριολεκτικά εκ του μηδενός, ο κύκλος αυτός απέβλεπε στην ανάδειξη, πέραν από την ατομική συμβολή ορισμένων προσωπικοτήτων, της οργανωτικής/θεσμικής διάστασης της κρατικής δράσης στους επί μέρους τομείς. Και τούτο, προκειμένου να αποτιμηθεί η επίδοση του νεοπαγούς κράτους σε καθέναν από αυτούς, αλλά και να αξιολογηθεί συγκριτικά με τις επιδόσεις άλλων κρατών ανάλογου επιπέδου ανάπτυξης. Επιδιώχθηκε έτσι να συναχθούν, με αυστηρά επιστημονικά κριτήρια, γενικότερα συμπεράσματα που να

συμβάλουν στην κεντρική επιδίωξη των εκδηλώσεων κάθε μεγάλης επετείου: την εθνική αυτογνωσία.

Όπως υποδηλώνει και ο γενικός τίτλος του κύκλου, αντικείμενο των ημερίδων ήταν από τη μια οι κρατικοί θεσμοί καθ' εαυτοί –όπως η Βουλή, η δικαιοσύνη, η δημόσια διοίκηση, η διπλωματική υπηρεσία και οι ένοπλες δυνάμεις– και, από την άλλη, οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν, σε πεδία όπως ο πολιτισμός, η οικονομία, η υγεία, η κοινωνική ασφάλιση και η εκπαίδευση. Όπως θα διαπιστώσει ο αναγνώστης, έως σήμερα, σε ελάχιστες περιπτώσεις έχουν επιχειρηθεί συνολικές αποτιμήσεις. Με αποτέλεσμα να συμβαίνει κατά κανόνα το εξής παράδοξο: οι προσπάθειες που καταβλήθηκαν είτε να παραβλέπονται –αν όχι να αποσιωπούνται–, είτε να παρουσιάζονται με γενικολογίες, οι οποίες δεν βοηθούν στη σοβαρή αποτίμηση. Από την άλλη –ίσως και εξ αιτίας της υπανάπτυξης του είδους της επιστημονικής βιογραφίας στον τόπο μας– υποβαθμίζεται συστηματικά η συμβολή συγκεκριμένων προσώπων, ιδίως εκείνων που, κατά τη διάρκεια του βίου τους, δεν επέλεξαν τη δημοσιότητα, αλλά ακολούθησαν πιο μονήρεις διαδρομές.

Θέλω να πιστεύω ότι οι μελέτες που παρουσιάζονται στην παρούσα σειρά –και που βασίζονται όλες στις εισηγήσεις που παρουσίασαν οι συγγραφείς τους στις αντίστοιχες ημερίδες– θα λειτουργήσουν προς την ίδια κατεύθυνση. Και ότι θα αποτελέσουν όχι μόνον αφορμή για αναστοχασμό, αλλά και έναυσμα για περαιτέρω μελέτη.

Από τη θέση αυτή θέλω να ευχαριστήσω πρώτα-πρώτα την Τράπεζα Πειραιώς, που τόσο γενναιόδωρα ανέλαβε το κόστος της εκτύπωσης και αυτής της σειράς, καθώς και την Πρυτανεία του Πανεπιστημίου και τη Διεύθυνση Εθιμοτυπίας για την άψογη συνεργασία μας στη δύσκολη συγκυρία της πανδημίας.

Αθήνα, Ιούνιος 2023

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΣΕΙΡΑΣ ΤΟΜΩΝ

«Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους:
δομές και θεσμοί»

- ΤΟΜΟΣ 1 *Διπλωματική υπηρεσία και εξωτερική πολιτική (1830-2022)*
Επιστημονικός επιμελητής: ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ,
Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ, Γενικός
γραμματέας του Ιδρύματος της Βουλής για τον Κοινοβουλευτισμό
και τη Δημοκρατία
- ΤΟΜΟΣ 2 *Η διαδρομή της ελληνικής δικαιοσύνης στα διακόσια χρόνια
από την Ελληνική Επανάσταση*
Επιστημονικός επιμελητής: ΜΙΧΑΗΛΗΣ Ν. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ,
Αντιπρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας, Καθηγητής Νομικής
Σχολής ΑΠΘ
- ΤΟΜΟΣ 3 *Πολιτισμός και πολιτιστική πολιτική*
Επιστημονικός επιμελητής: ANNA ΚΑΡΑΚΑΤΣΟΥΛΗ, αναπληρώ-
τρια καθηγήτρια Τμήματος Θεατρικών Σπουδών ΕΚΠΑ
- ΤΟΜΟΣ 4 *Κοινωνική ασφάλιση*
Επιστημονικός επιμελητής: ΓΙΑΝΝΗΣ Ν. ΥΦΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ,
ομότιμος καθηγητής ΕΚΠΑ, Ακαδημαϊκός συντονιστής MBA
Διοίκηση Υπηρεσιών Υγείας ΕΚΠΑ
- ΤΟΜΟΣ 5 *Οι περιπέτειες του ελληνικού κοινοβουλευτισμού*
Επιστημονικός επιμελητής: Ν.Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομότιμος
καθηγητής ΕΚΠΑ

- ΤΟΜΟΣ 6 *Υγεία, κοινωνία, κράτος: διακόσια χρόνια δυτικής στροφής*
Επιστημονικός επιμελητής: ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΓΑΡΔΙΚΑ, τ. αναπληρώ-
τρια καθηγήτρια Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ
- ΤΟΜΟΣ 7 *Δημόσια διοίκηση: δομές και άνθρωποι*
Επιστημονικός επιμελητής: ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ,
ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας
Διοίκησης ΕΚΠΑ
- ΤΟΜΟΣ 8 *Ένοπλες δυνάμεις και εσωτερική ασφάλεια (1830-2022)*
Επιστημονικός επιμελητής: ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ,
Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ, γενικός
γραμματέας του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοι-
νοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία
- ΤΟΜΟΣ 9 *200 Χρόνια Ελληνική Οικονομία: παρελθόν, παρόν και μέλλον*
Επιστημονικός επιμελητής: ΜΙΧΑΛΗΣ ΨΑΛΙΔΟΠΟΥΛΟΣ,
ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ
- ΤΟΜΟΣ 10 *Εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική*
Επιστημονικός επιμελητής: ΒΑΓΓΕΛΗΣ ΚΑΡΑΜΑΝΩΛΑΚΗΣ,
αναπληρωτής καθηγητής Νεότερης και Σύγχρονης Ιστορίας, Τμή-
μα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ
ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΗΜΕΡΙΔΩΝ
«Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους»

1 η Η Μ Ε Ρ Ι Δ Α

Διπλωματική υπηρεσία και εξωτερική πολιτική (1830-2021)

Πέμπτη, 16 Δεκεμβρίου 2021

Συντονιστής Ημερίδας: ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ, καθηγητής Τμ. Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ
Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Εξωτερική πολιτική, 1830-1974*

Προεδρία: ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ, καθηγητής Τμ. Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

MARIANNA ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ, διδάκτωρ Ιστορίας, ΑΠΘ, *Η Μεγάλη Ιδέα και η ελληνική εξωτερική πολιτική ΣΠΥΡΙΔΩΝ ΠΛΟΥΜΙΔΗΣ, αναπλ. καθηγητής, ΕΚΠΑ, Το Ελληνικό κράτος σε πόλεμο, 1912-1922*

ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΛΑΨΗΣ, επίμ. καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, *Μετά τη Μεγάλη Ιδέα: διλήμματα ενός «συντηρητικού» κράτους, 1922-1940*

ΜΑΝΟΛΗΣ ΚΟΥΜΑΣ, επίμ. καθηγητής, ΕΚΠΑ, *Η μετάβαση σε ένα νέο διεθνές σύστημα από την ισορροπία ισχύος στον διπολισμό, 1940-1949*

ΣΩΤΗΡΗΣ ΡΙΖΑΣ, διευθυντής ερευνών, ΚΕΙΝΕ, Ακαδημία Αθηνών, *Το Κυπριακό ζήτημα*

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Οι διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας μετά το 1974*

Προεδρία: ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΚΟΥΛΟΥΜΠΗΣ ομ. καθηγητής, ΕΚΠΑ

ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ, καθηγητής, ΕΚΠΑ, *Η Ελλάδα και η Δύση, 1945-1989*

ΛΟΥΚΑΣ ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ, ομ. καθηγητής, ΕΚΠΑ, *Ελλάδα και Ευρώπη*

ΚΩΣΤΑΣ ΥΦΑΝΤΗΣ, καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο, *Η περιφερειακή πολιτική της Ελλάδας*

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΚΑΚΛΙΚΗΣ, πρέσβυς ε.τ., *Ο μεταλλασσόμενος ρόλος του διπλωμάτη στο σύγχρονο διεθνές σύστημα*

ΜΑΝΙΑ ΤΕΛΑΛΙΑΝ, νομ. σύμβουλος παρά τω Πρωθυπουργώ για θέματα διεθνούς δικαίου / πρώην προϊσταμένη Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας (Υπ. Εξωτερικών), *Η Ειδική Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών: ιστορική εξέλιξη και ρόλος*

2η ΗΜΕΡΙΔΑ

Η Οργάνωση και Λειτουργία της Δικαιοσύνης

Πέμπτη, 27 Ιανουαρίου 2022

Συντονιστής Ημερίδας: ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας,
Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, Ομ. Καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Πολιτική και ποινική δικαιοσύνη

Προεδρία: ΑΣΠΑΣΙΑ ΜΑΓΙΑΚΟΥ, Αντιπρόεδρος του Αρείου Πάγου ε.τ.

ΔΗΜΗΤΡΑ ΜΠΑΙΤΣΑ, Αντιεισαγγελέας Πρωτοδικών, *Ποινικές δίκες προσώπων που αμφισβήτησαν την πολιτειακή και πολιτική εξουσία (1829-1875)*

ΑΚΡΙΤΑΣ ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, Επίκ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ, *Ο ρόλος του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου στη διαμόρφωση του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων (1872-1936)*

ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ ΑΡΓΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, Δικηγόρος, *Η ιστορική σημασία του Ποινικού Δικαίου στη διαμόρφωση του σύγχρονου συνταγματικού κράτους*

ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΑΡΑΜΠΑΤΖΟΣ, Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, *Οικονομικοί κύκλοι και νομολογιακή διάπλαση των συμβάσεων από τα πολιτικά δικαστήρια*

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Διοικητική δικαιοσύνη

Προεδρία: ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΓΡΑΤΣΙΑΣ, Δικαστής Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Ένωσης – Σύμβουλος Επικρατείας

ΒΑΣΙΛΗΣ ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ, Σύμβουλος Επικρατείας, *Η επίλυση των διοικητικών διαφορών από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έως το Σύνταγμα του 1911*

ΕΥΤΥΧΙΑ ΚΟΥΡΑΚΟΥ, Πρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας, *Ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας*

ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΚΟΥΛΟΥΜΠΙΝΗ, Αντιπρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου, *Γεγονότα-ορόσημα στην ιστορική εξέλιξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου*

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ, Επίτροπος της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ, *Η διοικητική δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα του 1975 και υπό το φως των νεότερων εξελίξεων: Προτάσεις για ένα μελλοντικό σχεδιασμό*

Γ΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Δικαιοσύνη, Πολιτεία και Κοινωνία

Προεδρία: ΛΙΝΟΣ-ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ ΣΙΣΙΛΙΑΝΟΣ, Κοσμήτορας Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Καθηγητής Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου, πρώην Πρόεδρος Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Διδάκτωρ Νομικής, *Το προφίλ του Έλληνα δικαστή στην ιστορία της δικαιοσύνης*

ΕΦΗ ΑΒΔΕΛΑ, Ομότιμη Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Κρήτης, *Το ζήτημα των ενόρκων στον 20ό αιώνα*

ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΕΛΛΗΣ, Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, *Η άσκηση εξωδικαστικών καθηκόντων από τους δικαστικούς λειτουργούς (1944-2021)*

ΜΑΡΙΑ ΧΑΣΙΡΤΖΟΓΛΟΥ, Αρεοπαγίτης, *Δικαιοσύνη και κυρίαρχο φρόνημα. Από την απελευθέρωση (1944) έως τις ημέρες μας*

ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ:

Η δικαστική ανεξαρτησία ως εγγύηση του δημοκρατικού πολιτεύματος

Συζητούν: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ, επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ ΚΟΣΜΙΔΗΣ, επίτιμος Αρεοπαγίτης

Συντονίζει: ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

3η ΗΜΕΡΙΔΑ

Πολιτισμός και Πολιτιστική Πολιτική

Πέμπτη, 10 Φεβρουαρίου 2022

Συντονιστής Ημερίδας: ANNA ΚΑΡΑΚΑΤΣΟΥΛΗ, Αναπληρώτρια καθηγήτρια Τμήματος Θεατρικών Σπουδών ΕΚΠΑ

Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, Ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

ΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΙ ΓΛΩΣΣΑ

ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΝΤΟΥΝΙΑ, καθηγήτρια, Τμ. Φιλολογίας, ΕΚΠΑ, *Νεοελληνική λογοτεχνία και κράτος: Όψεις μιας ιδιόμορφης σχέσης*

ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΑΚΗΣ, ομότ. καθηγητής, Τμ. Φιλολογίας, ΕΚΠΑ, *Η ελληνική γλώσσα τα τελευταία 200 χρόνια*

ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΜΟΥΣΕΙΟΛΟΓΙΑ / ΚΑΛΕΣ ΤΕΧΝΕΣ

ΠΛΑΤΩΝ ΠΕΤΡΙΔΗΣ, καθηγητής, Τμ. Ιστορίας-Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ, *Αρχαιολογία και Κράτος στη νεώτερη Ελλάδα*

ΜΑΡΛΕΝ ΜΟΥΛΙΟΥ, επίκ. καθηγήτρια, Τμ. Ιστορίας Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ, *Τα μουσεία στην Ελλάδα στην χρονογραμμή της ιστορίας (1821-2021): Νοηματοδοτώντας πτυχές μιας σύνθετης εθνικής βιογραφίας*

ΘΕΑΤΡΟ ΚΑΙ ΜΟΥΣΙΚΗ

ΠΛΑΤΩΝ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΣ, καθηγητής, Τμ. Θεατρικών Σπουδών, ΕΚΠΑ, *Προς μια εθνική πολιτική θεάτρου: Αβέβαια βήματα και παλινωδίες*

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΜΑΛΙΑΡΑΣ, καθηγητής, Τμ. Μουσικών Σπουδών, ΕΚΠΑ, *Μουσική εκπαίδευση και μουσικοί θεσμοί: Ιστορίες πολιτιστικού λαϊκισμού*

4η ΗΜΕΡΙΔΑ

Κοινωνικές Ασφαλίσεις

Πέμπτη, 24 Φεβρουαρίου 2022

Συντονιστής Ημερίδας: ΓΙΑΝΝΗΣ Ν. ΥΦΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Γενικός συντονιστής: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ

Προεδρία: ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ, καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ

ΝΙΚΟΣ ΣΠ. ΖΕΡΒΑΣ, διδάκτωρ Διοικητικής Επιστήμης ΕΚΠΑ, *Η Ιστορική Εξέλιξη της Κοινωνικής Ασφάλισης στα 200 Χρόνια του Ελληνικού Κράτους: Κοινωνικές Αξιώσεις και Κρατική Ανταπόκριση*

ΓΙΑΝΝΗΣ Ν. ΥΦΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ, π. Πρόεδρος Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών, *Οικονομία, Υγεία, Κοινωνική Πρόνοια 1821-2021*

ΔΙΟΝΥΣΗΣ ΜΠΑΛΟΥΡΔΟΣ, Διευθυντής Ερευνών, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός: Οι δημογραφικές διαστάσεις στον 20ό αιώνα*

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΦΩΤΑΚΗΣ, π. Τμηματάρχης Γεν. Διεύθυνσης Απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Πληθυσμιακές εξελίξεις και οικονομική ανάπτυξη 1821-2021: Τάσεις του Παρελθόντος και προκλήσεις του Μέλλοντος*

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ

Προεδρία: ΓΙΑΝΝΗΣ Ν. ΥΦΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

ΜΙΛΤΙΑΔΗΣ ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ, ομ. καθηγητής, ΕΚΠΑ, π. Διοικητής ΙΚΑ, *Το Σύστημα Συντάξεων στον 20ό Αιώνα*

ΤΑΣΟΣ ΓΙΑΝΝΙΤΣΗΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ, π. Υπουργός, *Ασφαλιστικό και Κοινωνική Πολιτική*

ΑΛΕΚΟΣ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, π. Υπουργός, *Γιατί συνήθως αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

5η ΗΜΕΡΙΔΑ

Οι περιπέτειες του ελληνικού κοινοβουλευτισμού

Πέμπτη, 3 Μαρτίου 2022

Συντονιστής Ημερίδας: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: «*Στιγμές*» της κοινοβουλευτικής μας ιστορίας

Προεδρία: ΑΝΤΩΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

ΛΥΝΤΙΑ ΤΡΙΧΑ, ιστορικός, *Ο πρώτος δικομματισμός και η παραπομπή του Χαρ. Τρικούπη στο Ειδικό Δικαστήριο*

ΣΠΥΡΟΣ ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, καθηγητής, ΕΚΠΑ, *Η κορόμφωση του Εθνικού Διχασμού (1916-1918)*

ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ, επίμ. καθηγητής, ΕΚΠΑ, *Ο Ανένδοτος και τα Ιουλιανά (1961-1965)*

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Σταθερά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινοβουλευτισμού*

Προεδρία: ΓΙΑΝΝΗΣ ΔΡΟΣΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΡΩΜΑΙΟΣ, δημοσιογράφος, τ. Υπουργός, *Κοινοβουλευτικό ρεπορτάζ. Εμφάνιση - ιδιαιτερότητες - σημασία*

ΓΙΑΝΝΗΣ ΜΠΑΛΑΜΠΑΝΙΔΗΣ, διδάκτωρ Πολιτικών Επιστημών, Πάντειο Πανεπιστήμιο, *Σταθερές και μεταβλητές του κομματικού συστήματος*

ΑΜΑΛΙΑ ΚΩΤΣΑΚΗ, αναπλ. καθηγήτρια Πολυτεχνείου Κρήτης, *Τα βουλευτήρια της νεώτερης Ελλάδας*

ΦΙΛΙΠΠΟΣ ΒΑΣΙΛΟΓΙΑΝΝΗΣ, αναπλ. καθηγητής, ΕΚΠΑ, *Ο κοινοβουλευτισμός στη συνταγματική θεωρία*

Γ΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Δείγματα κοινοβουλευτικού λόγου*

Προεδρία: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής, ΕΚΠΑ

ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΤΣΑΠΟΓΑΣ, διδάκτωρ Νομικής Πανεπιστημίου Μονάχου: *Η αντιπαράθεση «εκσυγχρονιστών» και «βαθέως κράτους» στην Εθνοσυνέλευση της 3ης Σεπτεμβρίου (1843-1844)*

ΓΙΑΝΝΗΣ ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, καθηγητής, ΕΚΠΑ: *Ελληνικός ιακωβινισμός*

ΗΛΙΑΣ ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, ομ. καθηγητής, ΕΚΠΑ: *Δεξιά και Αριστερά στις μεταπολεμικές Βουλές*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Δ΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Με τα μάτια δύο Προέδρων: Η Βουλή στη δίνη των δύο κρίσεων (2010-2021)*

Συζητούν οι κ.κ. ΚΩΣΤΑΣ ΤΑΣΟΥΛΑΣ και ΝΙΚΟΣ ΒΟΥΤΣΗΣ

6η ΗΜΕΡΙΔΑ

Διακόσια χρόνια δυτικής στροφής: υγεία, κοινωνία και κράτος

Πέμπτη, 10 Μαρτίου 2022

Συντονιστής Ημερίδας: ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΓΑΡΔΙΚΑ, τ. αναπληρώτρια καθηγήτρια Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ

Επιστημονική επιτροπή: ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΓΑΡΔΙΚΑ, ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΘΕΟΔΩΡΟΥ, ΕΦΗ ΠΟΥΛΑΚΟΥ-ΡΕΜΠΕΛΑΚΟΥ

Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Κρατική οργάνωση και θεσμικοί νεωτερισμοί

Προεδρία: ΤΑΣΟΣ ΦΙΛΑΛΛΗΘΗΣ, ομ. καθηγητής Ιατρικής Σχολής Πανεπιστημίου Κρήτης

ΛΑΖΑΡΟΣ ΒΛΑΔΙΜΗΡΟΣ, διδάκτωρ Ιατρικής Σχολής ΕΚΠΑ, ιστορικός της Ιατρικής, *Τα Νοσοκομεία των Ελλήνων. Από την κοινοτική πρόνοια στην κρατική μέριμνα*

ΘΑΝΑΣΗΣ ΜΠΑΡΑΛΓΙΑΝΝΗΣ, διδάσκων Τμήματος Ιστορίας και Φιλοσοφίας της Επιστήμης, ΕΚΠΑ, *Δημόσιο ή δημοτικό; Τα επίπεδα συγκρότησης της συλλογικής υγείας την εποχή του Όθωνα*

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΑΝΤΩΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, ομ. καθηγητής του Τμήματος Ιατρικής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, *Τα σωθέντα πρακτικά του Ιατροσυνεδρίου ως πηγή ιατρικών πληροφοριών*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Κρατική οργάνωση και θεσμικοί νεωτερισμοί

Προεδρία: ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΑΝΤΩΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, ομ. καθηγητής του Τμήματος Ιατρικής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

ΚΩΣΤΑΣ ΤΣΙΑΜΗΣ, επίμ. καθηγητής Τμήματος Δημόσιας και Ενιαίας Υγείας Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, *Ο νοσολογικός χάρτης των λοιμωδών νοσημάτων*

ΜΑΡΙΑ ΜΑΝΔΥΛΑ-ΚΟΥΣΟΥΝΗ, Πρόεδρος Ιατροχειρουργικής Εταιρείας Κέρκυρας, *Τα εμβόλια στον ελληνικό πληθυσμό από την ίδρυση του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους μέχρι και τον 20ό αιώνα*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Γ΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Κοινωνικές ανάγκες και αντιστάσεις

Προεδρία: ΑΝΑΣΤΑΣΙΑ ΠΑΠΑΔΙΑ-ΛΑΛΑ, ομ. καθηγήτρια, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

ΧΡΗΣΤΟΣ ΛΟΥΚΟΣ, ομ. καθηγητής Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας Πανεπιστημίου Κρήτης, *Προβλήματα υγείας και η αντιμετώπισή τους σε δύο νησιωτικές κοινωνίες: Σύρος και Σαντορίνη 1821-1940*

ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΘΕΟΔΩΡΟΥ, καθηγήτρια Παιδαγωγικού Τμήματος Δημοτικής Εκπαίδευσης ΔΠΘ, *Εθνικές αντιπαλότητες και ιατρικές ανησυχίες για την υγεία της μελλοντικής γενιάς στις αρχές του 20ού αιώνα*

ΤΑΣΟΣ ΦΙΛΑΛΛΗΘΗΣ, ομ. καθηγητής Ιατρικής Σχολής Πανεπιστημίου Κρήτης, *Το Εθνικό Σύστημα Υγείας: Προσδοκίες, αντιστάσεις, επιτεύγματα, απογοητεύσεις*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Δ΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Οι διεθνείς επιρροές

Προεδρία: ΧΡΗΣΤΟΣ ΛΟΥΚΟΣ, ομ. καθηγητής Πανεπιστημίου Κρήτης

ΕΦΗ ΠΟΥΛΑΚΟΥ-ΡΕΜΠΕΛΑΚΟΥ, αν. καθηγήτρια Ιατρικής Σχολής ΕΚΠΑ, *Όψεις εκπαίδευσης στην Ιατρική Σχολή Αθηνών*

ΕΥΓΕΝΙΑ ΜΠΟΥΡΝΟΒΑ, καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ, *Ιατρικό σώμα, σπουδές στη Γαλλία και ελίτ, 19ος-20ός αιώνας*

ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΓΑΡΔΙΚΑ, αν. καθηγήτρια Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ, *Η άνοδος της αγγλοσαξωνικής επιρροής*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

7η ΗΜΕΡΙΔΑ

Δημόσια Διοίκηση: Δομές και Άνθρωποι

Πέμπτη, 31 Μαρτίου 2022, ώρα 16:30

Συντονισμός: ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης
και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ

Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ

Προεδρία: ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΠΑΝΟΥ, καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ
ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ, αναπληρωτής καθηγητής Πανεπιστημίου Κρήτης, «Τεχνοκρατική» ανάλυση
και δημόσια πολιτική

ΜΗΝΑΣ ΣΑΜΑΤΑΣ, ομότιμος καθηγητής Κοινωνιολογίας, Πανεπιστήμιο Κρήτης, *Η δομή και η λογική του
«κομματικού κράτους»*

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΤΣΕΚΟΣ, καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου - Διευθυντής, Ινστιτούτο
Πολιτικών Έρευνών, ΕΚΚΕ, *Η πελατειακή συγκρότηση του νέου ελληνικού κράτους*

ΗΒΗ-ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, καθηγήτρια Πανεπιστημίου Κρήτης - Σύμβουλος ΑΣΕΠ, *Αξιοκρατία
στη δημόσια διοίκηση: Η συμβολή των ανεξάρτητων αρχών*

ΜΑΝΤΩ ΛΑΜΠΡΟΠΟΥΛΟΥ, επίκουρη καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ,
Μεταρρύθμιση δημοσίου τομέα και αναδιοργάνωση διοικητικών δομών

ΜΑΡΙΑ-ΗΛΙΑΝΑ ΠΡΑΒΙΤΑ, επίκουρη καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ,
Επιλογή ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, διδάσκων, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοπον-
νήσου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνική Διοίκηση: (Άλλη)επιδράσεις και προσαρμογές*

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ

Προεδρία: ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ, καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας
Διοίκησης, ΕΚΠΑ

ΑΡΙΣΤΕΙΔΗΣ ΧΑΤΖΗΣ, καθηγητής Θεωρίας Θεσμών και Πολιτικής Φιλοσοφίας, Τμήμα Ιστορίας και Θεωρίας της
Επιστήμης, ΕΚΠΑ - Διευθυντής Ερευνών, ΚΕΦΕΜ, *Η "Σεβαστή Διοίκησης" και η αρχή της νομιμότη-
τας στο επαναστατικό κράτος (1821-1828): Η οπτική των φιλελεύθερων διανοουμένων*

ΔΙΟΝΥΣΙΟΣ ΜΟΣΧΟΠΟΥΛΟΣ, καθηγητής Ιονίου Πανεπιστημίου, *Η Διοίκηση της Απόλυτης Μοναρχίας
(1833-1843): Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μιας ποσοτικής έρευνας*

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΖΕΡΒΑΣ, διδάκτωρ Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ, *Η διοίκηση στην κο-
ρυφή: Κέντρο διακυβέρνησης και «πρωθυπουργοκεντρισμός»*

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΣΤΡΑΝΗΣ, καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Δυτικής Ατ-
τικής & ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΤΖΕΜΟΣ, επίκουρος καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Οικονομικών Θεσμών, Πανεπι-
στήμιο Θεσσαλίας - Σύμβουλος ΑΣΕΠ, *Ζητήματα νομιμότητας της διοικητικής δράσης*

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΠΑΚΟΓΙΑΝΝΗΣ, διδάκτωρ Νομικής, Πανεπιστήμιο Aix-Marseille III - Ειδικός Επιστήμο-
νας, Σύνηγορος του Πολίτη, *Έλεγχος κακοδιοίκησης και ανεξάρτητες αρχές*

ΝΙΚΟΛΑΟΣ-ΚΟΜΝΗΝΟΣ ΧΛΕΠΑΣ, καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ,
Τοπική και περιφερειακή διοίκηση και ηγεσία

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ Π. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, καθηγητής Σύγχρονης Πολιτικής Ιστορίας, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
- Γραμμ. Σύνταξης Νέας Εστίας, *Συνέχειες και ασυνέχειες του ελληνικού κράτους: Μια ιστορική
ερμηνεία*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Συντονισμός: ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας
Διοίκησης ΕΚΠΑ

8η ΗΜΕΡΙΔΑ

Ενοπλες δυνάμεις και εσωτερική ασφάλεια (1830-2022)

Πέμπτη, 14 Απριλίου 2022

Συντονισμός: ΘΑΝΟΣ ΒΕΡΕΜΗΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ –
ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ, καθηγητής Τμήματος Ιστορίας & Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ
Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Από την ανεξαρτησία έως την ένταξη στο ΝΑΤΟ*

Προεδρία: ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ, καθηγητής Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΜΑΛΕΣΗΣ, διδάσκων, Στρατιωτική Σχολή Ευελπίδων, *«Τα νεύρα και οι μυς του έθνους»: ο ρόλος του στρατού στο νεοελληνικό κράτος, οι προθέσεις και οι αντιφάσεις (1828-1940)*

ΒΑΣΙΛΗΣ Κ. ΓΟΥΝΑΡΗΣ, καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΑΠΘ, *Το ζήτημα της ληστείας*

ΝΙΚΟΣ ΑΝΑΣΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, επίκ. καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, *Αστυνομία και Χωροφυλακή*

ΖΗΣΗΣ ΦΩΤΑΚΗΣ, επίκ. καθηγητής, Σχολή Ναυτικών Δοκίμων, *Το Πολεμικό Ναυτικό και οι διεθνείς συνεργασίες του*

ΕΛΕΝΗ ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, εκπαιδευτικός, διδάκτωρ, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ, *Στρατιωτική ιστορία από τα «κάτω»: η εμπειρία του μαχητή, 1912-1940*

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Η σύγχρονη εποχή*

Προεδρία: ΘΑΝΟΣ ΒΕΡΕΜΗΣ, ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ

ΔΙΟΝΥΣΗΣ ΧΟΥΡΧΟΥΑΝΗΣ, επίκ. καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας, Ιόνιο Πανεπιστήμιο, *Η Ελλάδα, το ΝΑΤΟ και η διεθνοποίηση των προβλημάτων ασφαλείας*

ΛΥΚΟΥΡΓΟΣ ΚΟΥΡΚΟΥΒΕΛΑΣ, επίκ. καθηγητής, Τμήμα Διαχείρισης Λιμένων και Ναυτιλίας, ΕΚΠΑ, *Μικρά κράτη σε μεγάλες διαμάχες: Η Ελλάδα και τα διλήμματα των πυρηνικών όπλων*

ΠΑΥΛΟΣ ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ, Πρέσβυς ε.τ., πρώην διοικητής ΕΥΠ (1999-2004), *Υπηρεσίες Πληροφοριών και εθνική ασφάλεια*

ΘΑΝΟΣ ΝΤΟΚΟΣ, διδάκτωρ Πανεπιστημίου Cambridge, *Οι σύγχρονες προκλήσεις της ασφαλείας*

9η ΗΜΕΡΙΔΑ

Ελληνική Οικονομία: Παρελθόν, παρόν και μέλλον

Πέμπτη, 12 Μαΐου 2022

Συντονισμός: ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΨΑΛΙΔΟΠΟΥΛΟΣ, ομ. καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ
Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ

ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΨΑΛΙΔΟΠΟΥΛΟΣ, ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ, *Εισαγωγικές σκέψεις*

ΝΑΠΟΛΕΩΝ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ, καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ, *Γεωργία*

ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΠΙΑΝΝΙΤΣΗΣ, ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ, *Βιομηχανία*

ΤΖΕΛΙΝΑ ΧΑΡΑΛΥΤΗ, καθηγήτρια Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας Πανεπιστημίου Κρήτης, *Ναυτιλία*

ΓΕΡΑΣΙΜΟΣ ΖΑΧΑΡΑΤΟΣ, ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ, *Τουρισμός*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ

ΒΑΣΙΛΙΑ ΑΡΑΝΙΤΟΥ, αναπληρώτρια καθηγήτρια Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης, *Εμπόριο*
ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΓΟΥΛΑΤΟΣ, καθηγητής Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Επιστημών ΟΠΑ, *Τράπεζες*

ΒΑΣΙΛΗΣ ΡΑΠΑΝΟΣ, Ακαδημαϊκός, ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ, *Φορολογία*

ΞΕΝΟΦΩΝ ΠΑΤΑΓΑΝΑΣ, π. νομικός σύμβουλος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Ελλάδα και Ευρωπαϊκοί Θεσμοί*

ΑΧΙΛΛΕΑΣ ΜΗΤΣΟΣ, ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστήμιο Αιγαίου, *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση: Απολαβές και αναπροσαρμογές*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΨΑΛΙΔΟΠΟΥΛΟΣ, ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ, *Συμπερασματικές Σκέψεις*

10η ΗΜΕΡΙΔΑ

Εκπαίδευση και Εκπαιδευτική Πολιτική

Πέμπτη, 26 Μαΐου 2022

Συντονισμός: ΒΑΓΓΕΛΗΣ ΚΑΡΑΜΑΝΩΛΑΚΗΣ, αν. καθηγητής Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

ΧΑΡΗΣ ΜΠΑΜΠΟΥΝΗΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Γενικός συντονισμός: ΝΙΚΟΣ Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ομ. καθηγητής ΕΚΠΑ

Π Ρ Ο Γ Ρ Α Μ Μ Α

Α΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Κράτος και νεοελληνική εκπαίδευση από τον 19ο στον 21ο αιώνα*

Προεδρία: ΧΑΡΗΣ ΜΠΑΜΠΟΥΝΗΣ, ομότιμος καθηγητής ΕΚΠΑ

ΧΑΡΗΣ ΜΠΑΜΠΟΥΝΗΣ, ομ. καθηγητής, ΕΚΠΑ, *Εκπαιδευτική πολιτική και εκπαιδευτική λειτουργία στην καποδιστριακή περίοδο: στόχοι, δυνατότητες και κατευθύνσεις*

ΣΗΦΗΣ ΜΠΟΥΖΑΚΗΣ, ομ. καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πάτρας, *Κράτος και εκπαίδευση στο παράδειγμα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης: από το «οθωνικό παράδειγμα» και τα εκπαιδευτικά νομοσχέδια του 19ου αιώνα στις μεταρρυθμίσεις στον ύστερο βενιζελισμό*

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΥΣ, καθηγητής Εκπαιδευτικής Πολιτικής, ΑΠΘ, *Εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική: από το μετεμφυλιακό κράτος στη μετα-μεταπολίτευση*

ΒΑΓΓΕΛΗΣ ΚΑΡΑΜΑΝΩΛΑΚΗΣ, αν. καθηγητής Θεωρίας και Ιστορίας της Ιστοριογραφίας, ΕΚΠΑ, *Σκέψεις για μια ιστορία της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα*

ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΔΑΛΑΚΟΥΡΑ, αν. καθηγήτρια στην Ιστορία της Εκπαίδευσης και του Φύλου, Πανεπιστήμιο Κρήτης, *Εκπαίδευση και φύλο στην Ελλάδα (19ος-21ος αιώνας): κράτος, ιδιωτική πρωτοβουλία και σιλογικότητες*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Β΄ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: *Από τον 19ο στον 21ο αιώνα: η εκπαιδευτική πολιτική και τα παλιά και νέα διλήμματα*

Προεδρία: ΒΑΓΓΕΛΗΣ ΚΑΡΑΜΑΝΩΛΑΚΗΣ, αν. καθηγητής Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

ΧΑΡΗΣ ΑΘΑΝΑΣΙΑΔΗΣ, καθηγητής Ιστορίας της Εκπαίδευσης και Δημόσιας Ιστορίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο, *Διδάσκοντας το έθνος: κράτος και σχολείο στην Ελλάδα (19ος-21ος αιώνας)*

ΘΑΛΕΙΑ ΔΡΑΓΩΝΑ, ομότιμη καθηγήτρια, ΕΚΠΑ, *Η εκπαίδευση των «άλλων»*

ΘΩΜΑΣ ΜΠΑΜΠΑΛΗΣ, καθηγητής Παιδαγωγικής και διά βίου Μάθησης, Κοσμήτορας Σχολής Επιστημών της Αγωγής, ΕΚΠΑ, *Ζητήματα στην εκπαίδευση των εκπαιδευτικών: από το όραμα στην πράξη*

ΓΙΟΥΛΗ ΠΑΠΑΔΙΑΜΑΝΤΑΚΗ, καθηγήτρια Ευρωπαϊκής Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, *Από την Κοινωνία της Γνώσης στην 4η Βιομηχανική Επανάσταση: τα νέα εκπαιδευτικά διλήμματα*

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Η ΣΕΙΡΑ ΤΟΜΩΝ «ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ: ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ» ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

1

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
(1830-2022)



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθεροί •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Διπλωματική υπηρεσία
και εξωτερική πολιτική
(1830-2022)

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<i>Συντομογραφίες</i>	9
ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ, Γενικός γραμματέας του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία	
<i>Εισαγωγή</i>	11
ΜΑΡΙΑΝΝΑ Δ. ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ Διδάκτωρ, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΑΠΘ	
<i>Η ελληνική διπλωματική υπηρεσία κατά τον 19ο αιώνα: προβληματισμοί και βεβαιότητες</i>	15
ΣΠΥΡΙΔΩΝ Γ. ΠΛΟΥΜΙΔΗΣ Αναπληρωτής καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ	
<i>Διπλωματική υπηρεσία και εξωτερική πολιτική: Το ελληνικό κράτος σε πόλεμο, 1912-1922</i>	25
ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΛΑΨΗΣ Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου	
<i>Μετά τη Μεγάλη Ιδέα: διλήμματα ενός «συντηρητικού» κράτους, 1922-1940</i>	37
ΜΑΝΟΛΗΣ ΚΟΥΜΑΣ Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ	
<i>Η μετάβαση σε ένα νέο διεθνές σύστημα: από την ισορροπία ισχύος στον διπολισμό, 1940-1949</i>	49

ΣΩΤΗΡΗΣ ΡΙΖΑΣ

Διευθυντής Ερευνών, Κέντρο Έρευνας Ιστορίας Νεώτερου Ελληνισμού,
Ακαδημία Αθηνών*Το Κυπριακό ζήτημα, 1950-1974* 61

ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ

Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ, Γενικός γραμματέας
του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία*Η Ελλάδα και η Δύση, 1945-1989* 73

ΙΩΑΝΝΗΣ Δ. ΣΤΕΦΑΝΙΔΗΣ

Καθηγητής, Νομική Σχολή ΑΠΘ

*Η εσωτερική διάσταση της εξωτερικής πολιτικής:
Η αναλογία πολιτικού κόστους-οφέλους ως καθοριστικός παράγοντας
κρίσιμων επιλογών, 1945-1981* 85

ΛΟΥΚΑΣ ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ,
Καθηγητής, Σχολή Διεθνών Υποθέσεων, Sciences Po, Παρίσι, Πρόεδρος ΔΣ, ΕΛΙΑΜΕΠ*Η σχέση μας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και οι ελληνικές αντιφάσεις* 95

ΓΙΩΡΓΟΣ ΚΑΚΛΙΚΗΣ

Πρέσβυς ε.τ.

*Ο μεταλλασσόμενος ρόλος του Έλληνα διπλωμάτη στο σύγχρονο
διεθνές σύστημα* 99

ΜΑΡΙΑ ΤΕΛΑΛΙΑΝ

Νομικός Σύμβουλος παρά τω Πρωθυπουργώ για θέματα δημοσίου διεθνούς δικαίου,
πρώην Προϊσταμένη της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας*Το Διεθνές Δίκαιο και η συμβολή της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας
στη διαμόρφωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής* 105

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΟΖ	Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη
ΔΑΣΕ	Διάσκεψη για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΔΔΧ	Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΔΑ	Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά
ΕΔΔ	Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου (Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών)
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΝΥ	Ειδική Νομική Υπηρεσία
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΒ	Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΙΔΕΑ	Ιερός Δεσμός Ελλήνων Αξιωματικών
ΚΤΕ	Κοινωνία των Εθνών
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΒ	Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής των Ελλήνων
ΠΓΔΜ	Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (νυν Βόρεια Μακεδονία)
ΠΣΓ	Πρακτικά Συνεδριάσεων της Γερουσίας
ΥΔΙΑ	Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου (Υπουργείο Εξωτερικών)
CAHDI	Επιτροπή Νομικών Συμβούλων (Συμβούλιο της Ευρώπης)
CDDH	Διευθύνουσα Επιτροπή Ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Συμβούλιο της Ευρώπης)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Στον τόμο αυτόν, δημοσιεύονται, με μορφή σύντομων, επεξεργασμένων επιστημονικών άρθρων, οι εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν σε ημερίδα του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών με θέμα «Διπλωματική υπηρεσία και εξωτερική πολιτική», τον Δεκέμβριο του 2021. Η εκδήλωση εντασσόταν σε σειρά αντίστοιχων δράσεων που διοργάνωσε το Πανεπιστήμιο Αθηνών, υπό τον συντονισμό του ομότιμου καθηγητή Νίκου Κ. Αλιβιζάτου και με τον γενικό τίτλο «Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους». Οι ημερίδες αυτές αποσκοπούσαν να αποτυπώσουν, ανά τομέα, την ανάπτυξη των κρατικών λειτουργιών στους δύο αιώνες που διέρρευσε από την Ελληνική Επανάσταση, αλλά και να επισημάνουν τα όποια ελλείμματα εμφανίστηκαν –κατά καιρούς, έως και σήμερα. Κατά τους οργανωτές, η νηφάλια, θαρραλέα και κριτική πραγμάτευση των πεπραγμένων του κράτους και της κοινωνίας, αλλά και της πολιτικής κουλτούρας στην οποία αυτά παραπέμπουν είναι στοιχεία που αρμόζουν σε μια ανεπτυγμένη κοινωνία και σε ένα κράτος-μέλος του ευρωπαϊκού κόσμου, και ως τέτοια τιμούν πραγματικά τους δύο αιώνες της ιστορίας του.

Με αυτές τις προτεραιότητες, η δημοσίευση του συγκεκριμένου τόμου δεν στοχεύει, ασφαλώς, να προσφέρει μια λεπτομερή γεγονοτολογική καταγραφή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στους δύο προηγούμενους αιώνες, κάτι άλλωστε που μπορεί να ανευρεθεί στη διαθέσιμη βιβλιογραφία. Αποσκοπεί να παρουσιάσει μια κριτική ανασκόπηση του τρόπου με τον οποίο το κράτος –πρωτίστως οι πολιτικές ηγεσίες αλλά και το υπουργείο των Εξωτερικών– προσέλαβαν τον κόσμο και προσπά-

θησαν να προωθήσουν τους στόχους της Ελλάδας στο διεθνές σύστημα. Λαμβάνοντας, επομένως, περίπου ως δεδομένη τη γνώση του αναγνώστη για τα βασικά γεγονότα σε επίπεδο διεθνές και εθνικό, το παρόν βιβλίο αποπειράται να πάει πιο «πέρα» από την πραγματολογική παρουσίαση. Μελετά κοσμοαντιλήψεις, στοχεύσεις, την αναλογία στόχων και μέσων, καθώς και τους μοχλούς που θεωρεί ότι διαθέτει το κράτος για να αντεπεξέλθει στις προκλήσεις του σύγχρονου διεθνούς συστήματος και της (πάντοτε ταραγμένης) περιοχής στην οποία γεωγραφικά ανήκει η χώρα. Επιπλέον, στο βιβλίο περιλαμβάνονται σημαντικές συμβολές για τον ρόλο και τη λειτουργία του διπλωμάτη στο σύγχρονο διεθνές σύστημα, καθώς και μια συνολική παρουσίαση του έργου της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου –συνολική παρουσίαση που γίνεται για πρώτη φορά στην ελληνική βιβλιογραφία. Οι ομιλητές (ήδη και συγγραφείς) κλήθηκαν να απαντήσουν σε δύο κύρια ερωτήματα:

1. Ποια ήταν/είναι η αντίληψη του Υπουργείου Εξωτερικών και της πολιτικής ηγεσίας για το διεθνές σύστημα και τη θέση της Ελλάδας σε αυτό, κατά τη συγκεκριμένη περίοδο ή/και με βάση το συγκεκριμένο θέμα;
2. Ποια ήταν/είναι η υπηρεσιακή ιστορία του Υπουργείου Εξωτερικών κατά τη συγκεκριμένη περίοδο ή/και με βάση το συγκεκριμένο θέμα; Επιθυμητή, στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε και η αναφορά, εάν τούτο είναι εφικτό, και σε συγκεκριμένα πρόσωπα – πολιτικούς και υπηρεσιακούς χειριστές.

Υπό την έννοια αυτή, το βιβλίο αποπειράται, σε κάποιο μέτρο τουλάχιστον, να επανεκτιμήσει (ή, έστω, να ενθαρρύνει την επανεκτίμηση για) το περίπλοκο πλέγμα των παραμέτρων που καθορίζουν τη διεθνή θέση ενός κράτους της νεώτερης και σύγχρονης εποχής: στην περίπτωση της Ελλάδας, το σχετικά μικρό μέγεθος, τη «δύσκολη» εθνική και περιφερειακή γεωγραφία, την ιδεολογία και ιδίως την έκδηλη διάθεση –ήδη από την Επανάσταση– ένταξης στον ανεπτυγμένο κόσμο και ειδικά στη «δυτική» συνιστώσα του, την οργάνωση της κρατικής δράσης, τα αποτελέσματα της διάδρασης (όχι πάντοτε εύκολης) με το διεθνές σύστημα, τη μνήμη, ιστορική και διοικητική, που μια διπλωματική υπηρεσία πάντοτε ενσωματώνει. Και ίσως ένα από τα βασικά του συμπεράσματα είναι ότι, στα διακόσια αυτά χρόνια, η ορθή κατανόηση του διεθνούς συστήματος και η συμμετοχή σε αυτό (όχι η αυτάρκεια, εξ ορισμού αδύνατη, ή η απομόνωση) υπήρξαν κρίσιμες

παράμετροι που βοήθησαν στην επιτυχία της χώρας και στην πρόοδό της.

Ο προσεκτικός αναγνώστης θα διαπιστώσει ότι το βιβλίο περιλαμβάνει άρθρα συγγραφέων με διαφορετικές επιστημονικές ειδικοότητες: ιστορικών, ειδικών της επιστήμης των Διεθνών Σχέσεων, νομικών, επιφανών στελεχών του διπλωματικού κλάδου και του υπουργείου των Εξωτερικών. Ο διεπιστημονικός αυτός χαρακτήρας υπηρετεί το ζητούμενο της συνολικής ανάλυσης και αποτελεί προϋπόθεση για την κριτική αποτίμηση που επιχειρείται εδώ αλλά και για την κατανόηση του διεθνούς συστήματος και της θέσης/δυνατοτήτων της χώρας σε αυτό. Επιπλέον, συνειδητά επιδιώχθηκε το βιβλίο να μην εκταθεί υπερβολικά, αντίθετα να έχει ένα σχετικά μικρό μέγεθος, ώστε να είναι πιο εύκολα προσβάσιμο τόσο από τον ενημερωμένο, ενδιαφερόμενο πολίτη όσο και από το φοιτητικό κοινό.

Στο τέλος αυτής της προσπάθειας, είναι χαρά για τον επιστημονικό επιμελητή του τόμου να εκφράσει τις θερμές ευχαριστίες του σε σειρά προσώπων που κατέστησαν επιτυχία την παρουσίαση του τόμου. Ο πρόεδρος του ΕΚΠΑ, καθηγητής Μελέτιος-Αθανάσιος Δημόπουλος, αποδέχθηκε την ένταξη του προγράμματος των ημερίδων στις εορταστικές εκδηλώσεις που οργάνωσε το Πανεπιστήμιο για τα διακόσια χρόνια από την Ελληνική Επανάσταση, και το περιέβαλε με τη σταθερή του υποστήριξη. Ο καθηγητής Νίκος Κ. Αλιβιζάτος συνέλαβε τη σχετική ιδέα και υπήρξε διαρκώς παρών στην προσπάθειά μας. Ο αναπληρωτής καθηγητής Βαγγέλης Καραμανωλάκης προσέφερε πολύτιμη βοήθεια στον συντονισμό των δράσεων. Η κυρία Ευθυμία Τσολακίδου, στέλεχος της Διεύθυνσης Δημοσίων Σχέσεων, Εθιμοτυπίας και Πολιτιστικών Εκδηλώσεων του ΕΚΠΑ, επιμελήθηκε με μεγάλο επαγγελματισμό τη διοργάνωσή τους. Ευχαριστίες οφείλονται, κατεξοχήν, στην Τράπεζα Πειραιώς που γενναϊόδωρα υποστήριξε τόσο την υλοποίηση του κύκλου των ημερίδων, όσο και την έκδοση των ομιλιών, καθώς και στην ιστορικό Ελένη Μπενέκη, Προϊσταμένη του Ιστορικού Αρχείου του Πολιτιστικού Ιδρύματος Ομίλου Πειραιώς που ανέλαβε την επιμέλεια έκδοσης.

Εάν το παρόν βιβλίο συμβάλει στον κριτικό αναστοχασμό και στη θαρραλέα συζήτηση για το τι επιδιώκουμε (και πώς) και για τη θέση μας στον μεγάλο –όμορφο αλλά κατά καιρούς και δύσκολο– σύγχρονο κόσμο, θα επιτελέσει τον στόχο του, και θα δικαιώσει το Πανεπιστήμιο Αθηνών, το οποίο με τη σειρά των ημερίδων του για τα διακόσια χρόνια του κράτους, αυτήν ακριβώς τη δυναμική συζήτηση επιδίωξε να προκαλέσει.

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑ
ΤΟΝ 19ο ΑΙΩΝΑ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΒΕΒΑΙΟΤΗΤΕΣ

Μαριάννα Δ. Χριστοπούλου

ΔΙΔΑΚΤΩΡ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ, ΑΠΘ

Εάν κανείς ανατρέξει στην ιστοριογραφική παραγωγή για το περιεχόμενο της Μεγάλης Ιδέας και την ελληνική εξωτερική πολιτική θα μείνει ικανοποιημένος από την έκταση και το βάθος της έρευνας που έχει πραγματοποιηθεί και ακόμη πραγματοποιείται. Τόσο οι ιδεολογικές αναζητήσεις του ελληνικού κράτους αναφορικά με τις εθνικές του στοχεύσεις, όσο και οι σχέσεις του με τον βαλκανικό περίγυρο και κυρίως με τα ευρωπαϊκά κράτη έχουν συστηματικά μελετηθεί.

Αυτή η αναμενόμενη, έως έναν βαθμό, υπεραπασχόληση με τη θεωρητική υποδομή ή την τελική εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής έχει, ωστόσο, επισκιάσει την «υλική υπόστασή» της (materiality), το υλικό πλαίσιο εντός του οποίου η εξωτερική πολιτική μορφοποιείται και εκτελείται. Αυτό το πλαίσιο είναι ο κόσμος του υπουργείου Εξωτερικών, τα θεσμικά του όργανα: οι γενικοί γραμματείς, οι πρεσβευτές και οι πρόξενοι, τα εργαλεία του, όπως η προπαγάνδα, ή ακόμη και οι κτηριακές του εγκαταστάσεις.¹ Πιθανότατα με μια πρώτη ματιά ο κόσμος αυτός να μην φαίνεται τόσο σημαντικός όσο η τελική έκφραση της εξωτερικής πολιτικής, χωρίς όμως τη βαθύτερη γνώση του η ερμηνεία μας υπολείπεται.

Ο χώρος αυτός δεν είναι παντελώς αχαρτογράφητος. Οι εξαιρετικές μελέτες του Χάρη Καραμπαρμπούνη για την ιστορία του διπλωματικού

¹ Για το περιεχόμενο του όρου materiality και το πλαίσιο της έρευνας βλ. μελέτη του Jason Dittmer, *Diplomatic Material: Affect, Assemblage, and Foreign Policy* (Durham: Duke University Press, 2017), 25-48.

κλάδου,² η μονογραφία της Μαριλένας Γρίβα για την ιστορική εξέλιξη του υπουργείου Εξωτερικών³ και του ιστορικού Ιάκωβου Μιχαηλίδη για την προξενική υπηρεσία⁴ εκκινούν τη συζήτηση γύρω από πολλαπλά ζητήματα, επιβεβαιώνοντας κατ' αρχήν την παρατήρηση ότι ο τρόπος με τον οποίο εξελίσσεται θεσμικά το υπουργείο Εξωτερικών είναι προϊόν των επιδιώξεων της εξωτερικής πολιτικής, της ικανότητας και των αναγκών αυτών που τη διαμορφώνουν, όπως και ένδειξη των δυνατοτήτων του κράτους αλλά και της κληρονομιάς που κουβαλά από το παρελθόν του.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί προεξαγγελτικά ότι η αντίληψη της ανάγκης για διπλωμάτες δεν ήταν αυτονόητη για τον 19ο αιώνα. Μέχρι το 1900, δηλαδή σε διάστημα περίπου εβδομήντα χρόνων εξωτερικής πολιτικής, οι Έλληνες πρεσβευτές ανακλήθηκαν επισήμως έξι φορές ενώ οι συζητήσεις στην ελληνική Γερουσία μέχρι το 1864 και στη Βουλή μέχρι και τη δεκαετία του 1870 αναφορικά με αυτά τα ζητήματα αποδεικνύουν ότι η αξία της διπλωματικής εκπροσώπησης της χώρας στο εξωτερικό συνιστούσε σημείο αντιλεγόμενο.⁵

Οι παλινωδίες στη λειτουργία της ελληνικής διπλωματικής υπηρεσίας προκαλούσαν δυσφορία και συνιστούσαν δυσάρεστη έκπληξη για τις ξένες κυβερνήσεις. Είναι χαρακτηριστική μια πληροφορία του Αλ. Ραγκαβή στα απομνημονεύματά του για την ανάκληση των πρεσβευτών το 1873. Η απόφαση λήφθηκε από τον τότε πρωθυπουργό και υπουργό Εξωτερικών της χώρας Επαμεινώνδα Δεληγεώργη με σκοπό το κονδύλιο για τη λειτουργία της διπλωματικής υπηρεσίας να το χρησιμοποιήσει για την

² Χάρης Α. Καραμπαραμπόνης, *Διά της διπλωματικής οδού* (Αθήνα: Σιδέρης Ι., 2007)· του ίδιου «The A. Coundouriotis Report (1861): A Contribution to the Study of the Greek Diplomatic Service», *Balkan Studies*, 26 (1985), 364-388· του ίδιου «Η προσφορά του Χαρίλαου Τρικούπη στην ελληνική εξωτερική υπηρεσία», *Τετράδια Ευθύνης* 12, (1980), 93-134.

³ Μαριλένα Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833-2007: η θεσμική οργάνωση* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2008).

⁴ Ιάκωβος Μιχαηλίδης, *Μικρά περήφανη πατρίδα: ο κόσμος των Ελλήνων διπλωματών και προξένων υπαλλήλων στα Βαλκάνια και την καθ' ημάς Ανατολή 1830-1853* (Θεσσαλονίκη: University Studio Press, 2012).

⁵ Οι ανακλήσεις έγιναν το 1843 μέχρι το 1845, το 1863 από την κυβέρνηση Ζ. Βάλβη μέχρι το 1867, το 1873 μέχρι το 1874 από την κυβέρνηση Επ. Δεληγεώργη, προσωρινά το 1875-1876 από τον Χ. Τρικούπη, το 1885 από τον Θ. Δηλιγιάννη και το 1892 από τον Χ. Τρικούπη.

κατασκευή σιδηροδρομικών γραμμών. Όταν το νέο γνωστοποιήθηκε στο Παρίσι, οι Γάλλοι και οι εκεί παρεπιδημούντες ξένοι διπλωμάτες είχαν την εντύπωση ότι εν είδει ψευδών ειδήσεων η αντιπολίτευση της κυβέρνησης Δεληγεώργη προσπαθούσε να πλήξει το κύρος της στο εξωτερικό.⁶

Παρ' ότι βασικό επιχείρημα της αμφισβήτησης της αξίας των πρεσβειών ήταν σχεδόν πάντα το κόστος λειτουργίας τους για ένα κράτος χρεωμένο και με σταθερά ελλειμματικούς προϋπολογισμούς, οι κοινοβουλευτικές συζητήσεις γύρω από τη λειτουργία τους αποκάλυπταν πολύ βαθύτερα αίτια που σχετιζόνταν με την εκτίμηση των Ελλήνων πολιτικών για τη θέση και τη σχέση της «μικράς πλην εντίμου» Ελλάδας με την Ευρώπη, τη δυναμική της εξωτερικής πολιτικής της και κυρίως για τα εργαλεία πραγμάτωσής της.

Κατά την οθωνική περίοδο αρκετές πρεσβείες υπολειπορούσαν και το θεσμικό πλαίσιο ήταν εξαιρετικά φτωχό και ενίοτε ασαφές. Επιπλέον, η τάση του Όθωνα να χρησιμοποιεί τις πρεσβείες ως χώρο για «τιμητικές εξορίες» πολιτικών που είχαν δυσανεκτήσει το Στέμμα, («σύζευξα») στο συλλογικό φαντασιακό τις ελληνικές διπλωματικές αποστολές με επιδιώξεις της εσωτερικής και όχι απαραίτητα της εξωτερικής πολιτικής.⁷ Σε κοινοβουλευτική συζήτηση του 1852, ένας βουλευτής υποστηρικτής της κατάργησης των πρεσβειών ανέφερε ότι τον διορισμό πρέσβων δεν τον υπαγόρευαν εξωτερικές ανάγκες αλλά «πρόθεσις απαλλαγής», επικαλούμενος μάλιστα τις σκέψεις ενός υπουργού που δυο χρόνια νωρίτερα είχε γράψει σε φίλο του: «Τέλος πάντων, ξεφορτωθήκαμε τους γέροντας, πειθαναγκασθέντας να δεχθώσι πρεσβείας».⁸

⁶ Αλέξανδρος Ραγκαβής, *Απομνημονεύματα*, τ. 3 (Αθήνα: Πυρσός, 1930), 77-80.

⁷ Την τακτική της διαπίστευσης των αρχηγών των κομμάτων σε πρεσβευτικές θέσεις στο εξωτερικό ανέδειξε ιστοριογραφικά πρώτος ο Πετρόπουλος στο John A. Petropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση του κράτους στο ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)* (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 1985), 230-231, 283-284 και 422, υποσημ. 100. Βλ. επίσης, Καραμπαρμπούνης, *Διά της διπλωματικής οδού*, 51-52· Gunnar Hering, *Πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα* μτφρ. Θ. Παρασκευόπουλος, τ. I, (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 2004, 1η εκδ. στα γερμανικά 1999) 122, 299· Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833-2007*, 53-54.

⁸ *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής των Ελλήνων* (στο εξής ΠΒ), 10 Απριλίου 1852, 689. Βλ. επίσης το σχόλιο της εφημερίδας *Αθηνα*, 15 Ιανουαρίου 1836, που σημειώνει ότι αν η κυβέρνηση με τη διαπίστευση πρέσβων απαλλάσσεται από όσους τη φοβίζον «δεν είναι τόσο ευχάριστον, διότι εξοδεύει χωρίς καμμίαν ανάγκην».

Για τους πιο πεπειραμένους υπουργούς Εξωτερικών, οι περισσότεροι από τους οποίους είχαν υπηρετήσει και σε κάποιο διπλωματικό θώκο, όπως ο Ιωάννης Κωλέττης, ο Αλέξανδρος Ραγκαβής, ο Ανδρέας Πάϊκος και ο Χαρίλαος Τρικούπης, πρόσωπα που συνέβαλαν ουσιαστικά στη θεσμική εξέλιξη του Υπουργείου Εξωτερικών, η αξία των πρεσβευτών ήταν αυτονόητη. «Η Ελλάς ως έθνος ανεξάρτητον και διά μέγα παρασκευαζόμενον μέλλον οφείλει να θηρεύση την διπλωματείαν διά να εισέλθη ποτε εις το μεγαλείον του...»,⁹ θα αναφέρει το 1845 ο Κωλέττης, ο εμπνευστής του όρου «Μεγάλη Ιδέα». Πράγματι, η Μεγάλη Ιδέα σε οποιαδήποτε εκδοχή της επέβαλλε την αδιαμεσολάβητη επικοινωνία με τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, διασφαλίζοντας έως έναν βαθμό την ανεξαρτησία της χώρας από την οπτική γωνία των ξένων δημοσιογράφων ή των ξένων πρεσβευτών στην Αθήνα. Ο Κωλέττης, όπως και ο Ραγκαβής, επέμεναν ότι οι πρεσβευτές ήταν απαραίτητοι για να αντιπαλέψουν τις προκαταλήψεις στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, ενώ όπως χαρακτηριστικά δήλωσε το 1853 ο Ανδρόνικος Πάϊκος, στον οποίο οφείλεται ένα βασικό νομοσχέδιο για τη σύσταση πρεσβειών, δεν μπορούσαν οι ξένοι πρεσβευτές να υιοθετήσουν την οπτική γωνία και την αντίληψη του Έλληνα: «Και βεβαίως δεν είναι εύκολον να κατανοήση εις ξένος, όσο ο Έλληνας αυτός ό,τι λέγω διά την Ελλάδα». ¹⁰

Δεν ήταν μόνο οι μεγαλοϊδεατικές στοχεύσεις επέκτασης το ζητούμενο. Η χώρα είχε εισέλθει πλέον στη χωρία των ανεξάρτητων κρατών της Ευρώπης, οι εκπρόσωποί της συγχρωτίζονταν με αυτούς που εν πολλοίς όριζαν τις τύχες του κόσμου. Αυτός ο συγχρωτισμός, αφορμή εθνικής υπερηφάνειας, ενίσχυε την αίσθηση της ισοτιμίας και επιβεβαίωνε την ευρωπαϊκή «κοπή» του ελληνικού κράτους. Είναι χαρακτηριστική η καταγραφή των συναισθημάτων του Σπυρίδωνα Τρικούπη στην πρώτη επίσημη εμφάνισή του ως πρεσβευτή της Ελλάδας στο Λονδίνο, το 1834:

«Από την χαρά μου δεν διέκρινα αν ήμουν βυθισμένος εις όνειρο ευτυχισμένο, ή αν ευρισκόμουν τω όντι εις την λαμπρόβολη αίθουσα μεταξύ

⁹ ΠΒ, 28 Σεπτεμβρίου 1845, 2477. Παρόμοιες απόψεις υποστήριξαν και άλλοι πολιτικοί. Βλ. για παράδειγμα τις απόψεις του Κ. Ρ. Παλαμίδα, *Πρακτικά Συνεδριάσεων της Γερουσίας* (στο εξής: ΠΣΓ), 19 Οκτωβρίου 1853, 917.

¹⁰ ΠΣΓ, 21 Οκτωβρίου 1853, 904. Παρόμοιο επιχείρημα είχε υποστηριχθεί και παλαιότερα βλ. ΠΒ, 10 Απριλίου 1852, 686.

τόσων αντιπροσώπων των πολιτισμένων εθνών και επισήμων ανδρών της Ευρώπης».¹¹

Παράλληλα, το ελληνικό κράτος καλείτο να έρθει σε διάλογο για ζητήματα διεθνή που ξεπερνούσαν τα στενά όρια του περιγύρου του. Το 1843 ο Κωλέττης, ως πρωθυπουργός της χώρας, προσκλήθηκε να συνυπογράψει τη συνθήκη του 1842 κατά του δουλεμπορίου, την οποία είχαν ήδη υπογράψει η Μ. Βρετανία, η Πρωσία και η Ρωσία. Ανταποκρίθηκε θετικά στο αίτημα, υπογραμμίζοντας περήφανα ότι η χώρα του είχε ήδη απαγορέψει το δουλεμπόριο με το Σύνταγμα του Άστρους το 1823.¹² Αργότερα πάλι, με το πέρας του Κριμαϊκού πολέμου, ο Αλέξανδρος Ραγκαβής ως υπουργός Εξωτερικών προσπάθησε ανεπιτυχώς να εκπροσωπηθεί η χώρα στο Συνέδριο των Παρισίων και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δουνάβεως. Το ίδιο έτος προχώρησε στην ίδρυση του «Συμβουλίου του αμφισβητούμενου Διεθνούς», που επρόκειτο να προσφέρει τις συμβουλευτικές του υπηρεσίες στο Υπουργείο για ζητήματα διεθνή. Η λειτουργία του δεν μακροήμερευσε.¹³ Αυτό, όμως, που έχει σημασία για όποιον αντιλαμβάνοταν τα συμφέροντα της χώρας ευρύτερα και τη θέση της με αξιώσεις κράτους ισότιμου με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά, ήταν η ανάγκη δημιουργίας «εργαλείων» και υπηρεσιών που μπορούσαν να εξυπηρετήσουν αυτήν ακριβώς την προοπτική.

Αναμφίβολα, πολλές φορές μέσα στον 19ο αιώνα τα ίδια τα γεγονότα αμφισβήτησαν τη δυνατότητα της χώρας να έλθει σε διάλογο επί ίσοις όροις με την Ευρώπη, κάτι που υπέσκαπτε την πίστη στην αναγκαιότητα για δημιουργία και χρηματοδότηση της ανάλογης υποδομής. Πάνω ακριβώς στην ακαταστάλακτη και διαρκώς μεταβαλλόμενη σχέση του ελληνικού Βασιλείου με την Ευρώπη στηρίζονταν και οι αντιρρήσεις για τη χρηματοδότηση της διπλωματικής υπηρεσίας. Κατά τις πρώτες δεκαετίες ζωής του ελληνικού κράτους σχετίζονταν κυρίως με την ερμηνεία του ρόλου των ξένων ιδιωτών και κυβερνήσεων για τη δημιουργία του.

¹¹ Λύντια Τρίχα, *Σπυρίδων, ο άλλος Τρικούπης 1788-1873* (Αθήνα: Πόλις, 2019), 484.

¹² Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου του Υπουργείου Εξωτερικών (ΥΔΙΑ), 1846/58.1 Β, αρ. 361, FO προς Ι. Κωλέττη, Λονδίνο, 3 Φεβρουαρίου 1846, και Ι. Κωλέττης προς FO, Αθήνα, 27 Απριλίου/9 Μαΐου 1846.

¹³ Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833-2007*.

Όσοι υποστήριζαν ότι οι πρεσβευτές δεν ήταν απαραίτητοι είτε επικαλούνταν την έννοια της προστασίας είτε υποστήριζαν ότι με έργα της και όχι με διπλωμάτες είχε κερδίσει η επαναστατημένη Ελλάδα το ευρωπαϊκό ενδιαφέρον.

Για το επιχείρημα της προστασίας ήταν χαρακτηριστικοί οι λόγοι του Ιωάννη Θεοτόκη, ο οποίος το 1853 υπενθύμισε στη Γερουσία ότι το 1844: «Ελέγαμεν ότι τις η χρεία να έχωμεν Πρέσβεις εις τας αυλάς των Προστατιδών δυνάμεων; Έχομεν ανάγκην μεσιτών εις αυτάς; Αυταί μας έπλασαν και αυταί θέλουν μας αφήσει απροστατεύτους;». ¹⁴ Επρόκειτο για θέση που επενδύθηκε με ποικίλες παραμέτρους από διάφορους βουλευτές με επιχειρήματα όπως ότι τα ξένα κράτη μάς γνωρίζουν καλύτερα, ότι οι ξένοι πρεσβευτές αρκούν, ¹⁵ ότι η διαπίστευση πρεσβευτών θα συνιστούσε σκάνδαλο στις μεγάλες δυνάμεις «εκλαβούσας τούτο αποκύημα αλλαζονίας» ή ότι οι φιλέλληνες θα μπορούσαν να εκπροσωπούν αμισθί το ελληνικό κράτος. ¹⁶ Επιπλέον, οι συγγενικές σχέσεις του βασιλιά με τους διάφορους βασιλικούς οίκους της Ευρώπης προσαύξαναν την εντύπωση ότι αρκούσαν για την εξωτερική πολιτική. Το επιχείρημα αυτό χρησιμοποιήθηκε μάλιστα και το 1875 στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις αναφορικά με τη χρησιμότητα των πρεσβειών. ¹⁷ Αν και τελικά η λειτουργία της διπλωματικής υπηρεσίας δεν υποσκελίστηκε από το Παλάτι, η αξιοποίηση των συγγενικών δεσμών του βασιλιά (με όποιο κόστος αυτό μπορεί να είχε για τη λειτουργικότητα της εφαρμογής της εξωτερικής πολιτικής) διαεικονίστηκε αναντίρρητα μέχρι τον Εθνικό Διχασμό.

Το ευμενές, πάντως, της Ευρώπης απέναντι στην Ελλάδα και η πρωτοκαθεδρία της στα των Βαλκανίων δεν ήταν δεδομένα και τούτο είχε αρχίσει να γίνεται αντιληπτό ήδη από τη δεκαετία του 1850. Το επιβεβαιώναν ταπεινωτικά τα Παρκερικά και ο πρώτος αποκλεισμός του Πειραιά το 1850, ο Κριμαϊκός πόλεμος (1853-1856) και ο δεύτερος αποκλεισμός και κατοχή του Πειραιά (1854-1857) και άλλα. Η Μεγάλη Ιδέα άρχισε να αποψιλώνεται από τις αρχικές μεγαλεπήβολες επιδιώξεις της. Το όραμα

¹⁴ ΠΣΓ, 19 Οκτωβρίου 1853, 853-854.

¹⁵ ΠΣΓ, 21 Οκτωβρίου 1853, 891.

¹⁶ ΠΒ, 28 Σεπτεμβρίου 1845, 2476.

¹⁷ Μαριάννα Χριστοπούλου, «Εκσυγχρονίζοντας το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών 1875-1877», *Κλειώ*, 9 (2005), 225-226.

για την παλινόρθωση του Βυζαντίου από το τέλος του Κριμαϊκού πολέμου επρόκειτο να μείνει σε εκκρεμότητα, ενώ η ιδέα για τη δυνατότητα μιας πολιτικής ένωσης των βαλκανικών λαών (ιδέα της ομοσπονδίας) με κυρίαρχικό ρόλο της Ελλάδας, που προωθούνταν από κάποιους μέχρι τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1860,¹⁸ συνιστούσε αυταπάτη από την οποία κατακρημνίστηκε η χώρα τη δεκαετία του 1870. Τότε εκδηλώθηκαν απροκάλυπτα οι διεκδικήσεις του βουλγαρικού, και όχι μόνον, εθνικισμού, που κορυφώθηκαν κατά τη διάρκεια της Ανατολικής Κρίσης (1875-1878) και αργότερα με την προσάρτηση της Ανατολικής Ρωμυλίας (1885).

Στο πολύ πιο σύνθετο τοπίο της δεκαετίας του 1870 ο προβληματισμός περί του πρακτέου αντικατοπτριζόταν στις διαφορετικές τοποθετήσεις των Ελλήνων υπουργών Εξωτερικών. Συνεργασία με τους Οθωμανούς ή με τους Σλάβους; Ειρηνόφιλη ουδετερότητα ή στρατιωτική εμπλοκή; Ένοπλος επαιτεία; Όποια, όμως, και αν τελικά ήταν η επιλογή, απαιτείτο από πλευράς Υπουργείου Εξωτερικών στιβαρότητα στους χειρισμούς, όπλα επιρροής της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης και σίγουρα οργανωμένη πρεσβευτική υπηρεσία.

Υπό αυτό το πρίσμα θα πρέπει να τοποθετηθεί η απόφαση του Έλληνα υπουργού Εξωτερικών Χαρίλαου Τρικούπη όχι μόνο να αποκαταστήσει τη λειτουργία των πρεσβειών το 1875 αλλά και να προχωρήσει στην καλύτερη οργάνωση τόσο της διπλωματικής, όσο και της προξενικής υπηρεσίας το 1877. Τα νομοσχέδια αυτά αναβάθμιζαν την προϋπάρχουσα νομοθεσία, καθώς όριζαν με σαφήνεια ελεγκτικούς μηχανισμούς για την προστασία των θεσμών από τη διαφθορά και την κακοδιαχείριση, καθόριζαν προσόντα και διαδικασίες πρόσληψης και ανέλιξης, όπως και περιπτώσεις επιβολής ποινών.¹⁹ Ο καθορισμός της διαδικασίας πρόσληψης το 1877 συνιστά και μια συμβολική τομή στην ιστορία της «επαγγελματικοποίησης» του κλάδου. Είχε προηγηθεί, πάλι από τον Τρικούπη το 1867, νόμος που καθόριζε προσόντα και εξετάσεις για την πρόσληψη ακολούθων στο Υπουργείο, αρκετές διατάξεις του οποίου, ωστόσο, καταργήθηκαν ένα

¹⁸ Βασίλης Κ. Γούναρης, *Τα Βαλκάνια των Ελλήνων από το Διαφωτισμό έως τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2007), 127-146, 342-356· Έλλη Σκοπετέα, *Το «πρότυπο βασίλειο» και η Μεγάλη Ιδέα: όψεις του εθνικού προβλήματος στην Ελλάδα (1830-1880)* (Αθήνα: Πολύτυπο, 1988), 273 κ.ε.

¹⁹ Χριστοπούλου, «Εκσυγχρονίζοντας το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών», 219-246.

χρόνο μετά από τον διάδοχό του Πέτρο Δηλιγιάννη. Παρ' όλα αυτά είναι ενδεικτικό ότι από τη δεκαετία του 1870 και μετά παρατηρούμε στις επιτηρίδες του προσωπικού του Υπουργείου την είσοδο μερικών νέων προσώπων έξω από το προϋπάρχον δίκτυο νομής δημοσίων θέσεων.

Πρακτικά και θεωρητικά η λειτουργία των πρεσβειών θωρακίστηκε από την επιχειρηματολογία του Τρικούπη στη Βουλή αναφορικά με τη σημασία τους το 1875 και το 1877. Για τον Μεσολογγίτη πολιτικό, η ουσία και η δυναμική της εξωτερικής πολιτικής βρισκόταν στο κράτος και τους θεσμούς του. Όπως εύστοχα είχε διατυπώσει ο ιστορικός Gunnar Herring, ο Τρικούπης δεν διακατεχόταν από φοβία απέναντι στις Μεγάλες Δυνάμεις.²⁰ Πίστευε ότι και ένα μικρό κράτος μπορούσε να διεκδικήσει τους στόχους του, αρκεί να έχει επιτύχει τον εκσυγχρονισμό των θεσμών και την οικονομική του ανάπτυξη. Στην περίπτωση των πρεσβειών, η διατήρησή τους υπήρξε υποχρέωση του κράτους και ένας από τους τρόπους να διατηρεί «την θέσιν αυτού» στο ευρωπαϊκό στερέωμα, ήταν δηλαδή ζήτημα κύρους και όχι μόνον. Η διασφάλιση της ανεξάρτητης άσκησης της εξωτερικής πολιτικής προάσπιζε την κυριαρχία του κράτους. Όταν η χώρα έχει τους δικούς της πρεσβευτές, «χειραφετείται εντελώς από της υποτελείας εις ην ζητούσι πολλάκις να την υποβάλωσιν οι αντιπρόσωποι των ξένων δυνάμεων...»²¹, ανέφερε στην αγόρευσή του.

Στην ίδια συζήτηση, το 1875, ο Θρασύβουλος Ζαΐμης μαξιμαλιστικά υποστήριξε ότι ούσα το μοναδικό αναγνωρισμένο χριστιανικό κράτος της Βαλκανικής, η Ελλάδα είχε δικαίωμα αλλά και καθήκον απέναντι στον ανατολικό χριστιανισμό να είναι παρούσα στις ευρωπαϊκές μητροπόλεις.²² Πιο προσγειωμένα ο Τρικούπης δύο χρόνια αργότερα υπογράμμισε στο βρετανικό υπουργείο Εξωτερικών ότι το ελληνικό κράτος δεν μπορούσε παρά να δρα ως αντιπρόσωπος των Ελλήνων της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας και η εξωτερική του πολιτική να ορίζεται και από τις δικές τους ανάγκες.²³ Αυτός ο ηγετικός ρόλος του εθνικού κέντρου απέναντι στον

²⁰ Hering, *Πολιτικά κόμματα*, 548· Alexander Damianakos, «Charilaos Trikoupes and the Modernization of Greece», διδ. διατριβή, New York University, 1977, 56 κ.έ.

²¹ *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής* (στο εξής: *ΕΣΒ*), 1 Δεκεμβρίου 1875, 417.

²² *ΕΣΒ*, 3 Δεκεμβρίου 1875, 439.

²³ Λύντια Τρίχα, *Διπλωματία και πολιτική: Χαρίλαος Τρικούπης-Ιωάννης Γεννάδιος. Αλληλογραφία 1863-1894*, (Αθήνα: ΕΛΙΑ, 1991) 84-85, εγ. 10, X. Τρικούπης προς Ι. Γεννάδιο, 28/9 Ιουνίου 1877.

ελληνισμό, τον οποίο ο Τρικούπης διεκδίκησε με πάθος συγκρουόμενος και με το Πατριαρχείο Κωνσταντινουπόλεως,²⁴ προϋπέθετε εργαλεία και αντίστοιχο κύρος:

«Επιβάλλεται εις τον τρόπον εκ των υποχρεώσεων αυτού προς τον όλον Ελληνισμόν, επιβάλλεται εις τον τρόπον εκ των υποχρεώσεων του Κράτους να διατηρή την θέσιν αυτού, την οικείαν αυτώ θέσιν εις την Ανατολήν. . .»²⁵

Στη λελογισμένη αυτή τεκμηρίωση υπήρξαν ωστόσο και αντίρροπες τοποθετήσεις, που αποδεικνύουν τη δυσκολία προώθησης μεταρρυθμιστικών ιδεών ή και μιας πιο συγκροτημένης εξωτερικής πολιτικής. Ο Ρόγκκος Χοϊδάς, συνοψίζοντας μάλλον τις ταπεινωτικές εμπειρίες των προηγούμενων δεκαετιών, εναντιώθηκε στην επανίδρυση των πρεσβειών αναφέροντας σκωπτικά:

«Θέλετε λοιπόν να στείλωμεν πρέσβεις και να επισκοπώμεν ημεείς οι νάνοι τους γίγαντας; Θέλετε να στείλωμεν πρέσβεις και να διατηρήσωμεν φιλίαν ημεείς οι μικροί προς τους μεγάλους εκείνους της γης; Ή τέλος, πιστεύετε ότι θα επιτύχωμεν την ταχύτεραν διεξαγωγήν των πολιτικών υποθέσεων μας;»²⁶

Η συνειδητότητα της αδυναμίας δημιουργούσε και άλλα επιχειρήματα, περισσότερο αυτο-απαξιωτικά. Ο Επ. Δεληγεώργης υπογράμμισε, για παράδειγμα, ότι, όταν οι ίδιες οι ελληνικές κυβερνήσεις, φτωχές συνήθως από πολιτικούς με ευρωπαϊκό κύρος, δεν λαμβάνονταν σοβαρά υπόψιν στο εξωτερικό, ήταν παράλογο να πιστεύει κανείς ότι οι πρεσβευτές τους θα μπορούσαν να κάνουν κάτι περισσότερο.²⁷ Άλλοι, όπως ο Γεράσιμος Ζωχιός, επικίνδυνα απαξίωναν την ουσία του ρόλου των διπλωματών, εστιάζοντας μονομερώς και με αρκετή δόση λαϊκισμού στα γλίσχρα οικονομικά της χώρας. Αρνούμενος να ψηφίσει υπέρ της χρηματοδότησης των πρεσβειών ανέφερε:

²⁴ Για τις σχέσεις του Χ. Τρικούπη με το Πατριαρχείο βλ. ειδικότερα Χρήστος Καρδάρας, *Η αντιπαράθεση Ιωακείμ Γ-Χαρ. Τρικούπη: από την ανέκδοτη αλληλογραφία του Οικουμενικού Πατριάρχη (1878-1884)*, (Αθήνα: Τροχαλία, 1998), passim.

²⁵ *ΕΣΒ*, 1 Δεκεμβρίου 1875, 417.

²⁶ *ΕΣΒ*, 4 Δεκεμβρίου 1875, 459.

²⁷ *ΕΣΒ*, 2 Δεκεμβρίου 1875, 426-427.

«Φαντασθήτε δε ότι πρέπει να φορολογήσητε τον γεωργόν, τον ποιμέναν, ότι πρέπει να τους σταυρώσητε, ότι πρέπει να τους πάρετε το χρήμα των, διά να το στείλετε με εν χρυσούν ενταλματάκι εις τους κυρίους αυτούς, οι οποίοι χορεύουν και πηδούν εις την Ευρώπην...».²⁸

Τελικώς, η λειτουργία των πρεσβειών αποκαταστάθηκε και η σημασία του θεσμού δεν αμφισβητήθηκε έκτοτε. Οι πρεσβείες άλλωστε έμελλε να προσφέρουν πολλά, βασικά να πολλαπλασιάσουν τα εργαλεία του υπουργείου Εξωτερικών για τις διεκδικήσεις κατά την Ανατολική Κρίση. Έλληνες πρεσβευτές ανέδειξαν τη σημασία των πρεσβειών στην προώθηση οργανωμένης προπαγάνδας υπέρ των ελληνικών θέσεων.²⁹ Αναμφίβολα τα προπαγανδιστικά εγχειρήματα του υπουργείου Εξωτερικών κατά την Ανατολική Κρίση (1875-1878), οι χάρτες που τυπώθηκαν με παρότρυνση και χρηματοδότησή του, η ενίσχυση της δράσης φιλελληνικών επιτροπών ή φιλελληνικών εταιρειών και η χρηματοδότηση δημοσιογράφων και ειδησεογραφικών πρακτορείων, χαρακτηρίζονταν από τις αδυναμίες των έργων της δωδεκάτης ώρας. Παρ' όλα αυτά, ως εμπειρίες σταδιακά ωρίμασαν την αντίληψη για το εύρος των μέσων και τον τρόπο προώθησης της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Για τις εθνικές διεκδικήσεις του 20ού αιώνα, οι πρεσβείες θα αποτελέσουν ένα αναπόσπαστο κομμάτι στη διαδικασία λήψης και κυρίως εφαρμογής πολιτικών αποφάσεων.

²⁸ *ΕΣΒ*, 1 Δεκεμβρίου 1875, 413.

²⁹ Μαριάννα Χριστοπούλου, *Ο Ιωάννης Γεννάδιος και η εθνική πολιτική της Ελλάδας 1870-1918*, διδ. διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 2012, 159-226· της ίδιας «Ο Ιωάννης Γεννάδιος και ο εθνογραφικός χάρτης του Edward Stanford», στο Βασίλης Γούναρης (επιμ.), *Η φυλή, το έθνος, το κράτος - Μελετήματα αφιερωμένα στον Γιάννη Κολιόπουλο* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2009), 329-349· Σπύρος Κάρabas, «Οι εθνογραφικές περιπέτειες του «ελληνισμού» (1876-1878) Α'», *Ιστορικά*, 36 (2002), 23-75· του ιδίου, «Οι εθνογραφικές περιπέτειες του «ελληνισμού» (1877-1878) Β'», *Ιστορικά*, 38 (2003), 49-51.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ:
ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΕ ΠΟΛΕΜΟ, 1912-1922

Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ,
ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

ΟΙ ΠΟΛΕΜΟΙ ΣΤΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ (1912-1913)

Απαντώντας στο ερώτημα ποια ήταν η αντίληψη του υπουργείου Εξωτερικών και της πολιτικής ηγεσίας της χώρας για το διεθνές σύστημα και τη θέση της Ελλάδας σε αυτό κατά την περίοδο 1912-1922, οφείλουμε κατ' αρχήν να κάνουμε έναν χρονικό διαχωρισμό. Η εμπόλεμη αυτή περίοδος διαιρείται σε δύο υποπεριόδους: 1912-13 και 1914-22. Κατά την πρώτη υποπερίοδο η στάση της Ελλάδας απέναντι στο διεθνές σύστημα, από κρατικής, θεσμικής και πολιτικής πλευράς, ήταν ενιαία και αρκετά συμπαγής. Αντιθέτως, κατά τη δεύτερη υποπερίοδο η χώρα μας διχάστηκε και διαιρέθηκε σε δύο αντιμαχόμενα στρατόπεδα, τα οποία προσδιορίζονται γύρω από τον άξονα της χαρισματικής πολιτικής φυσιογνωμίας του Ελευθέριου Κ. Βενιζέλου, δηλ. σε βενιζελικούς και αντιβενιζελικούς. Ο Εθνικός Διχασμός, ως γνωστόν, ξέσπασε το 1915 και εκτυλίχθηκε, σε μια πρώτη φάση έως το 1917, και αναζωπυρώθηκε το 1920-22.¹

Όταν η Ελλάδα ξεκίνησε τους εθνικούς της πολέμους το 1912 στο τιμόνι της χώρας βρισκόταν ο μεγάλος Κρης πολιτικός. Ο Γεώργιος Βενιζήρης (οξυδερκής δημοσιογράφος-συγγραφέας της ιστορικής μελέτης

¹ Για μια πρόσφατη προσέγγιση και ανάλυση του Εθνικού Διχασμού βλ. Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, *Ο Εθνικός Διχασμός* (Αθήνα: Πατάκης, 2015) του ιδίου, *Μετά το 1922: Η παράταση του Διχασμού* (Αθήνα: Πατάκης, 2017). Βλ. και Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης: Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος και βενιζελισμός (1910-1922)* (Αθήνα: Πατάκης, 2020), όπου προγενέστερη βιβλιογραφία.

Ελλάς 1910-1920, και κύριος διαμορφωτής της βενιζελικής μνήμης) μας διδάσκει ότι ο Βενιζέλος ακολουθούσε την «αρχή των συμμαχιών».² Ο Βενιζέλος, δηλαδή, είχε αφομοιώσει πλήρως τα διδάγματα του 1897 και ήταν πεπεισμένος ότι η Ελλάδα δεν θα μπορούσε ποτέ στο μέλλον να πολεμήσει ξανά την παρασάγγας υπέρτερη Τουρκία δίχως συμμαχούς. Όπως σχολιάζει ο ερμηνευτής της σκέψης του (Γ. Βεντήρης) το 1931: «Όσον εν τούτοις και αν εγίνετο ισχυρά, η Ελλάς δεν ηδύνατο να μονομαχήση με την Τουρκία».³ Με άλλα λόγια, μια μονομαχία Ελλάδας-Τουρκίας έμελλε να είναι καταστροφική για την πρώτη.

Έτσι λοιπόν, τόσο στον Α΄ και στον Β΄ Βαλκανικό πόλεμο (με την ελληνοβουλγαρική και την ελληνοσερβική συμμαχία)⁴ όσο και το 1914-15, όταν η χώρα μας επρόκειτο να εμπλακεί σε έναν νέο ελληνοτουρκικό –αλλά και συνάμα πανευρωπαϊκό αυτήν τη φορά– πόλεμο, ο Βενιζέλος θεωρούσε ως *sine qua non* προϋπόθεση για την επιτυχή έκβαση ενός τέτοιου άνισου αγώνα με την Τουρκία την ένταξη της Ελλάδας σε ένα σύστημα διεθνών συμμαχιών.⁵ Ο ιστορικός ηγέτης των Φιλελευθέρων αντιλαμβανόταν πλήρως ότι μια πολεμική νίκη δεν είναι μονοδιάστατο αποτέλεσμα της στρατιωτικής ισχύος και των αριθμών, αλλά δυναμικός συνδυασμός πολλαπλών παραγόντων (συν τοις άλλοις ορθών πολιτικο-διπλωματικών επιλογών, γεωστρατηγικών ισορροπιών, εξωτερικών ερεισμάτων και συμμαχιών κ.ά.). Και φυσικά γνώριζε ότι δεν μπορούσε να διεκδικήσει όλα τα ελληνικά εθνικά εδάφη.⁶

Την αντίληψη αυτή δεν συμερίζονταν οι αντίπαλοί του. Αντιθέτως,

² Γεώργιος Βεντήρης, *Η Ελλάς του 1910-1920: Ιστορική μελέτη*, τ. Α΄ (Αθήνα: τύποις Πυρσού, 1931), 93, 210. Βλ. και Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, *Ελευθέριος Βενιζέλος: 12 μελετήματα* (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 1999), 15.

³ Βεντήρης, *Η Ελλάς του 1910-1920*, τ. Α΄, 95.

⁴ Michael Llewellyn Smith, «Venizelos' Diplomacy, 1910-23: From Balkan Alliance to Greek-Turkish Settlement», στο Paschalis M. Kitromilides (επιμ.), *Eleftherios Venizelos: The Trials of Statesmanship*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006), 143-145.

⁵ Νικόλαος Εμμ. Παπαδάκης, «Πρόλογος», στο Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, *Η απόφαση για την επέκταση της ελληνικής κυριαρχίας στη Μικρά Ασία: Κριτική επαναφήλαψη* (Αθήνα: Ίκαρος, Αθήνα 2009), σ. ιστ'.

⁶ Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Τα μυστήρια της Αιγηΐδος: το Μικρασιατικό Ζήτημα στην ελληνική πολιτική (1891-1922)* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 2016), 300. Βλ. και Άγγελος Συρίγος - Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Μικρασιατική Καταστροφή: 50 ερωτήματα και απαντήσεις* (Αθήνα: Πατάκη, 2022), 96-97.

οι αντιβενιζελικοί ακολουθούσαν σύστημα «μονώσεως» και «αυτοτελείας» και ήταν μαξιμαλιστές στις εθνικές διεκδικήσεις τους (βλ. παρακάτω). Η διαφορετική κοσμοαντίληψη και γεωπολιτική ανάλυση του κόσμου και του διεθνούς συστήματος ήταν ένας λόγος που ερμηνεύει αυτή τη χαώδη διαφορά αντιλήψεων βενιζελικών και αντιβενιζελικών. Επιπροσθέτως, αυτή η διαφορά αντιλήψεων πήγαζε επίσης, κυρίως και πρωτίστως, από εσωτερικά πολιτικά συμφέροντα. Συγκεκριμένα, ο Βενιζέλος χάραξε μια εξωτερική πολιτική η οποία είχε ως αποκλειστικό γνώμονα τα συμφέροντα του ελληνικού έθνους, ενώ οι αντίπαλοί του είχαν ως βασική πυξίδα τους την πολιτική τους επιβίωση και επικράτηση στο εσωτερικό καθώς και τα συμφέροντα του Στέμματος και της δυναστείας. Εξ αιτίας αυτού του πράγματος, την υποπερίοδο 1914-22 συγκρούστηκαν (αρχικά υπογειώς και κατόπιν δημοσίως) η εθνική και η δυναστική πολιτική. Ο Εθνικός Διχασμός στις δύο πρώτες φάσεις του (1915-17 και 1920-22) ήταν δηλαδή μια σύγκρουση μεταξύ κατά κυριολεξίαν εθνικοφρόνων και βασιλοφρόνων.⁷

Ο ΜΕΓΑΛΟΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ ΚΑΙ Η ΕΚΣΤΡΑΤΕΙΑ ΣΤΗ ΜΙΚΡΑ ΑΣΙΑ (1914-22)

Σε αντίθεση λοιπόν με τους αντιπάλους του, οι οποίοι εφαρμόζαν «σύστημα μονώσεως» και, επικαλούμενοι τα ιστορικά δίκαια του Ελληνισμού, δεν έκαμναν συμβιβασμούς («με τα άλλα κράτη του Αίμου, σλαυικά ή όχι»), ο Βενιζέλος ακολουθούσε εξωστρεφή και ρεαλιστική πολιτική.⁸ Διαφωτιστική της φιλοσοφίας του Βενιζέλου για τις εξωτερικές σχέσεις της χώρας είναι η κοινοβουλευτική συζήτηση που διεξήχθη στις 21 Σεπτεμβρίου 1915 με πρωτοβουλία του Δημήτριου Γούναρη, ο οποίος ανακίνησε το ζήτημα των εδαφικών παραχωρήσεων (των πρώην οθωμανικών καζάδων Δράμας, Καβάλας και Σαρή-Σαμπάν), τις οποίες ζητούσε από την αρχή της χρονιάς η Αντάντ από την Ελλάδα, προκειμένου να πετύχει την ικανοποίηση και την πολεμική σύμπραξη της Βουλγαρίας.

Απαντώντας σε επίκαιρη ερώτηση των αντιπάλων του, ο ηγέτης των Φιλελευθέρων (και πρωθυπουργός) προσδιόρισε επακριβώς το περιεχό-

⁷ Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, 189, 192.

⁸ Βεντήρης, *Η Ελλάδα του 1910-1920*, τ. Α', 93, 210.

μενο που έδινε στην έννοια συμμαχία (όχι ως φιλία και μάλιστα σταθερή, αλλά ως ταύτιση ή τουλάχιστον προσαρμογή συμφερόντων προς άλληλα):

«[...] Πρέπει να θεωρηθή ότι αι Μεγάλαι Δυνάμεις επιζητούν εκάστη ίδια συμφέροντα. Νομίζω μόνον ότι ως προς τα Ανατολικά ζητήματα, εντός των οποίων ευρίσκεται ο κύκλος και των ιδικών μας ζητημάτων, αι δύο Δυτικά Δυνάμεις είνε εκείναι, των οποίων τα συμφέροντα ταυτίζονται περισσότερο προς τα ιδικά μας. Η νέα Ελληνική αντίληψις καλώς εννοεί ότι δεν δυνάμεθα να αξιώμεν από τους ξένους να είνε φίλοι της Ελλάδος. Ότι οφείλομεν να πράττωμεν, είνε όπως ημείς αυτοί κατορθώνωμεν να ευρίσκωμεν τους συνεργάτας και συναγωνιστάς εκάστοτε εν τω κύκλω, εν τω οποίω ευρίσκεται περισσότερο προσαρμογή των ιδικών μας συμφερόντων. Τούτο πρέπει να επιδιώκωμεν [...]»⁹

Αυτή η ερμηνεία ήταν, όπως προαναφέραμε, ευθεία συνάρτηση της ρεαλιστικής αντίληψής του για τις διεθνείς σχέσεις. Μετά την εκλογική του ήττα την 1η Νοεμβρίου 1920, την παραμονή της αναχώρησής του από την Ελλάδα, ο Βενιζέλος δήλωσε (με αρκετή δόση υπερβολής) ενώπιον των συνεργατών του (και παρουσία της Π. Σ. Δέλτα): «Εγώ δεν υπελόγισα ποτέ στις δυνάμεις του στρατού μας για να κρατήσομε τα σύνορά μας, αλλά στις συμμαχίες και στα γενικά ευρωπαϊκά συμφέροντα. Η επιστροφή του Κωνσταντίνου θα διαλύσει τις συμμαχίες».¹⁰

Οι αντίπαλοί του δεν διέθεταν ωστόσο την ίδια αντίληψη για τα εξωτερικά θέματα. Μάλιστα, η παρέλευση μίας πενταετίας από το 1915 και των δεινών που συσσώρευσε ο Α΄ Παγκόσμιος πόλεμος στη χώρα δεν ωρίμασε πολιτικά την αντιβενιζελική παράταξη. Την 20ή Μαΐου 1920 το Συμβούλιο της Συνεργαζομένης Αντιπολιτεύσεως εξέδωσε «ανακοίνωσιν», όπου δήλωνε ότι ο υπ' αριθμόν 1 «από κοινού επιδιωκόμενος πολιτικός σκοπός» της Αντιπολιτεύσεως «υποχρεωτικώς» περιελάμβανε «την βεβαίωσιν της απολύτου από διεθνούς απόψεως ανεξαρτησίας και αυτοτελείας του Κράτους και την αποκατάστασιν της απολύτου επιβολής της εθνικής κυριαρχίας εν τη ρυθμίσει των εσωτερικών αυτού πραγμάτων».¹¹

⁹ *Εφημερίς των Συνζητήσεων της Βουλής* (στο εξής: *ΕΣΒ*), περίοδος Κ΄, Σύνοδος Α΄, (εν Αθήναις 1918), 157, 159-160.

¹⁰ Πηγελόπη Σ. Δέλτα, *Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος: Ημερολόγιο - Αναμνήσεις - Μαγιορίες - Αλληλογραφία*, επιμ. Πάυλος Α. Ζάννας (Αθήνα: Ερμής, 1979), 68.

¹¹ *Εμπρός*, 21 Μαΐου 1920.

Ο Βεντήρης εύλογα λοιδορεί και χαρακτηρίζει την εξωτερική πολιτική των αντιπάλων του Βενιζέλου στρουθοκαμηλισμό, ωσάν «περίπου την κίνησην της στρουθοκαμήλου, ήτις βυθίζει την κεφαλήν της εις την άμμον διά να μη βλέπη τα θηρία».¹²

Η «αυτοτέλεια» εισήλθε στο ελληνικό πολιτικό λεξιλόγιο την 21η Σεπτεμβρίου 1915 (βλ. παραπάνω), όταν ο Δ. Γούναρης εξέφρασε, από το βήμα της Βουλής, την «έντονον διαμαρτυρίαν» του για την αποβίβαση αγγλογαλλικών στρατευμάτων στη Θεσσαλονίκη, η οποία συνιστούσε προσβολή «κατά της χώρας, κατά της ανεξαρτησίας αυτής, κατά της αυτοτελείας αυτής»: οι Δ. Ράλλης και Γ. Θεοτόκης διαμαρτυρήθηκαν ομοίως για τον κόλαφο, που έλαβε («η Εθνική ανεξαρτησία και η κυριαρχία του [ελληνικού] Κράτους» από την Αντάντ.¹³ Η «αυτοτέλεια», ως συνώνυμη της εθνικής ανεξαρτησίας στον απόλυτο βαθμό, αποτέλεσε έκτοτε κυρίαρχη έννοια στο πολιτικό λεξιλόγιο των αντιβενιζελικών. Παραδείγματος χάριν, την επαύριον της εκλογικής νίκης του 1920, η έντονα φιλοβασιλική εφημερίδα *Σκριπ* πανηγύρισε ότι η Ελλάς κατέστη «αυτοτελής και απολύτως ανεξάρτητον Κράτος». Επ' αυτού, υπερασπίσθηκε του «δικαιώματος του αυτοκαθορισμού των λαών και της αυτοτελείας των εθνικών οργανισμών». Και χαρακτήρισε τον βασιλιά Κωνσταντίνο («σύμβολον και βεβαίωσιν της ενότητος και της αυτοτελείας του Έθνους».¹⁴

Τελικώς, η πρόταξη εσωτερικών, κομματικών και δυναστικών, συμφερόντων στη χάραξη της εξωτερικής πολιτικής οδήγησε τον αντιβενιζελικό πολιτικό κόσμο σε λανθασμένες εκτιμήσεις για το διεθνές γίγνεσθαι. Η εξωτερική πολιτική των βασιλικών κυβερνήσεων της περιόδου 1915-17 παραβίαζε προπαντός τη γεωπολιτική του ελληνικού κράτους και επέσυρε τα ακριβώς αντίθετα από όσα ευαγγελιζόταν. Επέφερε την κατάλυση της εθνικής ανεξαρτησίας της, τον θαλάσσιο αποκλεισμό της από τον αγγλογαλλικό στόλο, την κατοχή μεγάλων τμημάτων της επικράτειάς της από ξένες δυνάμεις χωρίς εδαφικά ανταλλάγματα, και παρ' ολίγον να καταλήξει στον εδαφικό διαμελισμό της Ελλάδας από Βούλγαρους, Σέρβους και Ιταλούς. Κι αυτό διότι, όπως επισήμανε η βενιζελική εφημερίδα *Πατρίς*, η Ελλάς, ως «Κράτος θαλάσσιον», «έχει ολόκληρον την οικονο-

¹² Βεντήρης, *Η Ελλάς του 1910-1920*, τ. Α', 221.

¹³ *ΕΣΒ*, περίοδος Κ', Σύνοδος Α', 143-145.

¹⁴ *Σκριπ*, 6 και 9 Νοεμβρίου 1920.

μικήν και την εθνικήν του οντότητα επί της θαλάσσης» και δεν έχει την πολυτέλεια να έλθει σε σύγκρουση με τις θαλασσοκράτειρες δυνάμεις της Δύσης, που κυριαρχούσαν (και συνεχίζουν να κυριαρχούν) αταλάντευτες στη Μεσόγειο.¹⁵

Οι λαμπρές διπλωματικές επιτυχίες του Βενιζέλου στο Παρίσι δεν άλλαξαν ουσιωδώς την οπτική των αντιβενιζελικών για τον έξω κόσμο. Το 1920 το Σκριπ καλούσε προεκλογικά τον ελληνικό λαό να συντρίψει τον Βενιζέλο, «διότι διά της προδοτικής τακτικής του απεπλάνησε και παρέπεισε τους ξένους εις το να καταλύσωσι τέλειον την ανεξαρτησίαν και αυτοτέλειαν του Ελληνικού Βασιλείου και να εξαναγκάσωσι διά των όπλων την απομάκρυνσιν του λαοφιλούς και δημοκρατικωτάτου Βασιλέως Κωνσταντίνου».¹⁶ Ο κομματικός φανατισμός, η τύφλωση και η βασιλοφροσύνη έφθασαν μάλιστα σε τέτοιο σημείο παροξυσμού αμέσως μετά την 1η Νοεμβρίου, που οδήγησαν τους οπαδούς της Ηνωμένης στην απάρνηση μείζονων εθνικών διεκδικήσεων που συνδέονταν με το πρόσωπο του Βενιζέλου και το κόμμα του. Αυτό μαρτυρούν οι κραυγές αντιβενιζελικών διαδηλωτών την παραμονή του δημοψηφίσματος για το δυναστικό (21 Νοεμβρίου 1920) «Δε θέλομε Σμύρνη! Δε θέλομε Θράκη! Δεν-τα-θέλομε! Δεν-τα-θέλομε!», τις οποίες μνημονεύει αγανακτισμένη η Π. Σ. Δέλτα στις *Αναμνήσεις της*, σχολιάζοντας πως «ζέχασε ο λαός της ελλαδικής Ελλάδας τις υποχρεώσεις του απέναντι του γένους» και δεν ήθελε «την ένωση της φυλής».¹⁷

Ενώπιον αυτής της νέας κατάστασης, που απέκοψε την Ελλάδα από το σύστημα συμμαχιών της Δύσης, ο αυτοεξόριστος Ελ. Βενιζέλος, σε επιστολή του προς τον Παναγιώτη Δαγκλή (τον προεδρεύοντα του Κόμματος των Φιλελευθέρων) πέντε ημέρες μετά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος (Νίκαια 27 Νοεμβρίου/10 Δεκεμβρίου 1920), διεκτραγάδησε το γεγονός ότι «ατυχώς ούτε αυτή η διακοίνωσις των Δυνάμεων ήνοιξε τους οφθαλμούς της Κυβερνήσεως όπως προλάβη την διενέργειαν του δημοψηφίσματος», και προέβλεψε με ακρίβεια:

«[...] αι καταστροφαί θα επακολουθήσουν αμέσως. Η Μικρασιατική Ελ-

¹⁵ Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, 155-159, 177-178.

¹⁶ *Σκριπ*, 1 Νοεμβρίου 1920.

¹⁷ Δέλτα, *Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος*, 76. Πββλ. Μαυρογορδάτος, 1915, 223· Πλουμίδης, *Τα μυστήρια της Αιγηίδος*, 251.

λάς θα σβήση και ευτυχείς θα είμεθα εάν τουλάχιστον η περιφέρεια της Σμύρνης λάβη μορφήν τινα διεθνή διά ν' αποσοβηθή ο κίνδυνος ο άφευκτος της εξοντώσεως του εν αυτή ημίσεος περίπου εκατομμυρίου ομογενών, όστις θα επακολουθήση την τυχόν επαναφοράν εν αυτή της τουρκικής διοικήσεως».¹⁸

Μετά την ολοκλήρωση της Διάσκεψης του Λονδίνου και την αποτυχία των πρώτων επιχειρήσεων προς το Εσκή Σεχίρ την άνοιξη του 1921, ο αυτοεξόριστος ηγέτης διαμήνυσε και πάλι (εμπιστευτικά) προς τον διάδοχό του στην κομματική ηγεσία ότι «βαίνομεν εις αποτυχίαν και εν περιπτώσει ακόμη στρατιωτικής νίκης, εάν όπισθεν ημών δεν ευρίσκεται τουλάχιστον η Αγγλία». Ο Βενιζέλος δήλωσε ευθέως «απαισιόδοξος», διά τον λόγο ακριβώς ότι οι Έλληνες μάχονταν πλέον «διπλωματικώς απομονωμένοι»:

«Και αν ακόμη ήτο δυνατόν να καταλάβωμεν το Εσκή-Σεχίρ και το Αφιόν-Καραχισάρ, ουδέν θα κατωρθώνομεν. Εάν δε υποτεθή ότι εφθάνωμεν και μέχρις Αγκύρας η θέσις μας θα ήτο ακόμη δυσχερεστέρα και στρατιωτικώς και οικονομικώς. Εφ' όσον η απειλή ήτις συνώδευε την συνθήκην των Σεβρών περί εξώσεως των Τούρκων εκ Κωνσταντινουπόλεως έπαυσεν ισχύουσα και εφόσον οι Τούρκοι γνωρίζουν ότι είμεθα απομονωμένοι, δεν υπάρχει ουδέν μέσον ικανόν να πείση τους Τούρκους να υποκύψουν απέναντι μόνης της Ελλάδος. Ο πόλεμος θα παραταθή μέχρι πλήρους ημών εξαντλήσεως, ότε θα χάσωμεν και Σμύρνην και Θράκην».¹⁹

Οι σκέψεις αυτές του Βενιζέλου βασιζόνταν σε συγκροτημένη άποψη. Σε δύο ακόμη επιστολές προς τον Π. Δαγκλή, που δημοσίευσε ο *Ελεύθερος Τύπος* τον Σεπτέμβριο του 1921, ο Βενιζέλος αντιδιέστειλε την «αυτοτελειακήν πολιτικήν» των διαδόχων του από την «αντιαυτοτελειακήν πολιτικήν» του ιδίου.²⁰ Και αναρωτήθηκε: «Ητο δυνατόν να διανοηθώ εγώ την διεξαγωγήν πολέμου προς την Τουρκίαν, χωρίς την συμμαχίαν των συμμαχών μας και δη εν αντιθέσει προς αυτούς;».²¹

¹⁸ Ξενοφών Λευκοπαρίδης (επιμ.), *Στρατηγού Π. Γ. Δαγκλή αναμνήσεις - έγγραφα - αλληλογραφία. Το αρχείον του*, τόμ. Β' (Αθήναι: Βιβλιοπωλείον Ε. Γ. Βαχγιονάκη, 1965), 384.

¹⁹ *Ο.π.*, 396 (Βενιζέλος προς Δαγκλή, Monte-Carlo 20 Απριλίου/2 Μαΐου 1921).

²⁰ *Ο.π.*, 407, 411.

²¹ *Ο.π.*, 406-407.

Η ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ
(1912-1922)

Απαντώντας σε αυτό το ερώτημα, οφείλουμε να σημειώσουμε ότι κατά την πρώτη υποπερίοδο (1912-13) στο υπουργείο Εξωτερικών λειτουργούσε ένα ολοκληρωμένο δίκτυο διπλωματικών, πολιτικών και στρατιωτικών παραγόντων και υπηρεσιακών λειτουργιών, στο οποίο ξεχωρίζουν ο Λάμπρος Κορομηλάς (υπουργός Εξωτερικών, έμπειρος διπλωμάτης καριέρας με ενεργό δράση στον Μακεδονικό Αγώνα), ο Δημήτριος Πανάς (πρεσβευτής στη Σόφια και κατόπιν στην Κωνσταντινούπολη) και ο Ιωάννης Μεταξάς (αρχιτέκτονας της στρατιωτικής σύμβασης με τη Βουλγαρία και των πρωτοκόλλων παράδοσης των τουρκικών φρουρών Θεσσαλονίκης και Ιωαννίνων).²²

Ενδεικτικό της νέας εποχής των μυστικών συμμαχιών ήταν η δημιουργία το 1911 θέσης διαγγελέως στην Κεντρική Υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών (με αποστολή τη διαβίβαση εμπιστευτικών οδηγιών, πληροφοριών και εγγράφων, και σε ειδικές αποστολές στο εξωτερικό, ιδιαιτέρως στην Κωνσταντινούπολη).²³ Στο ίδιο πλαίσιο αναβάθμισης της Κεντρικής Υπηρεσίας εντάσσεται και η σύσταση (το 1920, μετά την κύρωση της Συνθήκης των Βερσαλλιών από τη Βουλή των Ελλήνων) της λεγόμενης Ανωτάτης Επιτροπής, στελεχωμένης από ακαδημαϊκούς και εμπειρογνώμονες, με σκοπό τη διαχείριση νομικών ερωτημάτων και συμβατικών ζητημάτων που απέρρεαν από τις διεθνείς συνθήκες των Παρισίων,²⁴ μιας υπηρεσίας προδρόμου της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του υπουργείου Εξωτερικών (ίδρ. 1931).²⁵

Εξίσου καινοτόμο ήταν το έργο του υπουργείου Εξωτερικών και στον τομέα της προπαγάνδας. Καθ' όλη την εξεταζόμενη περίοδο (1912-1922) η Ελλάδα επιδόθηκε σε μια δραστήρια προπαγανδιστική εκστρατεία διαμέσου του (εγχώριου και ξένου) Τύπου και αυτοτελών δημοσιεύσεων, προκειμένου να προωθήσει τις εθνικές της διεκδικήσεις, να εξυψώσει την

²² Μαριλένα Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833–2007: η θεσμική οργάνωση* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2008), 193.

²³ *Ο.π.*, 202-203.

²⁴ *Ο.π.*, 209.

²⁵ <https://www.mfa.gr/to-ypourgeio/domi/eidike-nomike-uperesia.html> (πρόσβαση 15 Φεβρουαρίου 2022)

εικόνα της (ως δαδούχου του ευρωπαϊκού πολιτισμού στην Ανατολή) και να αμαυρώσει την εικόνα των εχθρών της (κυρίως μέσα από τη δημοσιοποίηση ωμοτήτων). Υπεύθυνοι για αυτήν τη συστηματική καμπάνια ήταν το Γραφείο Τύπου, το οποίο ιδρύθηκε καθ' υπόδειξη του Δημητρίου Κακλαμάνου στην Αθήνα τον Νοέμβριο του 1912, διπλωμάτες (όπως ο Βασίλειος Δ. Κολοκοτρώνης), δημοσιογράφοι (όπως οι Δημήτριος Καλαποθάκης και Κώστας Αθάνατος) και ο ιδιωτικός Σύλλογος προς Διάδοσιν Ωφελίμων Βιβλίων (ίδρ. 1899).²⁶

Σε αμιγώς πολιτικό και διπλωματικό επίπεδο, κατά τη δεύτερη υποπερίοδο (1914-1922), στο ελληνικό κράτος ασκήθηκαν παράλληλα και (κυρίως) παρασκηνακά δύο εξωτερικές πολιτικές: αυτή του Βενιζέλου και εκείνη του βασιλιά. Η ρήξη ανάμεσα στα δύο κέντρα άσκησης εξωτερικής πολιτικής ξεκινά ουσιαστικά τον Αύγουστο του 1914 με την απομάκρυνση του Γεωργίου Στρέϊτ (μυστικοσυμβούλου του βασιλιά Κωνσταντίνου) από τη θέση του υπουργού Εξωτερικών και την ανάληψη του χαρτοφυλακίου των Εξωτερικών από τον ίδιο τον Βενιζέλο. Για δύο περίπου χρόνια (Αύγουστος 1914-Αύγουστος 1916) την εξωτερική πολιτική στο πολιτικό «στρατόπεδόν» του ασκούσε προσωπικά ο Βενιζέλος, ενώ στο αντιβενιζελικό/κωνσταντινικό «στρατόπεδο» διάυλος των Ανακτόρων με τον έξω κόσμο και διερμηνευτής της βούλησης του βασιλιά ήταν ο Γεώργιος Στρέϊτ. Οι πρωθυπουργοί Αλέξανδρος Ζαΐμης και Στέφανος Σκουλούδης διατήρησαν μεν το χαρτοφυλάκιο των Εξωτερικών,²⁷ ωστόσο η εξωτερική πολιτική καθοριζόταν από τον Κωνσταντίνο Α΄ και τους συμβούλους του. Σημαντικό επίσης ρόλο στις διπλωματικές εξελίξεις των δύο πρώτων ετών του Διχασμού διαδραμάτισε επίσης ο Νικόλαος Πολίτης (γενικός διευθυντής του υπουργείου Εξωτερικών), ο οποίος τελικώς το 1916 προσχώρησε στο κίνημα της Θεσσαλονίκης και στη συνέχεια διετέλεσε υπουργός Εξωτερικών (1917-20).²⁸ Μετά το ξέσπασμα του κινήματος της

²⁶ Dimitri Kitsikis, *Propagande et pressions en politique internationale: La Grèce et ses revendications à la Conférence de la Paix (1919-1920)* (Παρίσι: Presses Universitaires de France, 1963), 88 κ.ε.: Ivan Ilchev, *Έχει δίκιο η πατρίδα μου; Η προπαγάνδα των βαλκανικών κρατών (1821-1923)*, μτφρ. Βαϊά Ρακιτζή, πρόλογος Ιάκωβος Δ. Μιχαηλίδης (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2011), 185-186, 223-228. Πρώτος επικεφαλής του Γραφείου Τύπου ήταν ο οικονομολόγος Ανδρέας Ανδρεάδης.

²⁷ Πρβλ. Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών*, 194-195, 244.

²⁸ *Ο.π.*, 193, 197-198.

Εθνικής Αμύνης (17/30 Αυγούστου 1916) και την οριστική ρήξη μεταξύ των δύο ισχυρών ανδρών τον Σεπτέμβριο του 1916, ο Βενιζέλος δημιούργησε ένα παράλληλο κράτος στη Θεσσαλονίκη, το οποίο για πολλούς μήνες στερείτο επίσημης αναγνώρισης στο εξωτερικό. Ο κύριος δίαυλος της προσωρινής κυβέρνησης της Θεσσαλονίκης με τον έξω κόσμο ήταν ο Άθως Ρωμανός (πρεσβευτής στο Παρίσι) και ο Τζων Τζων Σταυρίδης (γενικός πρόξενος της Ελλάδας στο Λονδίνο).

Χρειάζεται να σημειωθεί εδώ ότι στα χρόνια του Μεγάλου Πολέμου ο Τζ. Τζ. Σταυρίδης (προσωπικός φίλος του Λούδ Τζωρτζ και συγγενής του Δ. Ράλλη) διαδραμάτισε καιρίο ρόλο διαμεσολαβητή ανάμεσα στις δυνάμεις της Αντάντ και στην κυβέρνηση Σκουλούδη. Συγκεκριμένα, στις 28 Οκτωβρίου - 4 Νοεμβρίου 1915 ο Ελληνοάγγλος διπλωμάτης κατέφθασε στην Αθήνα επιφορτισμένος με την «ανεπίσημη» αποστολή να βολιδοσκοπήσει τα μέλη της ελληνικής κυβέρνησης και να επιχειρήσει να τα πείσει να εγγυηθούν ρητώς και απεριφράστως την ασφάλεια και την απρόσκοπτη παραμονή και μετακίνηση των στρατευμάτων της Αντάντ εντός της ελληνικής επικράτειας. Η αποστολή Σταυρίδη απέτυχε να φέρει το επιθυμητό αποτέλεσμα, καθότι προσέκρουσε στην απόλυτη άρνηση του βασιλιά των Ελλήνων να βγάλει τη χώρα του από την ουδετερότητα, ακόμη και αν η Αντάντ έστελνε ένα εκατομμύριο άνδρες στα Βαλκάνια, όπως ο Γ. Στρέϊτ δήλωσε χαρακτηριστικά στον Σταυρίδη εξ ονόματός του.²⁹ Ο Σταυρίδης συνέχισε να διαδραματίζει παρασκηνιακό διαμεσολαβητικό ρόλο ανάμεσα σε Λονδίνο, Αθήνα και Βενιζέλο στα δύσκολα χρόνια της αυτοεξορίας του τελευταίου στη Γαλλία το 1921-1922.³⁰

Επιπλέον, οφείλουμε εδώ να συμπληρώσουμε ότι λίγα χρόνια νωρίτερα, όταν ξεκίνησε το συνέδριο των Βερσαλλιών (1919), ο Βενιζέλος μετέβη στο Παρίσι και εν πολλοίς χειρίστηκε ο ίδιος προσωπικά τις πιο δύσκολες υποθέσεις, εργαζόμενος 15-16 ώρες ημερησίως, και παράλληλα διηύρυνε το επιτελείο του με μια πλειάδα νέων διπλωματών, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζουν οι Δημήτριος Κακλαμάνος και Νικόλαος Μαυρουδής (μετέπειτα πρεσβευτές σε μεγάλες ευρωπαϊκές πρωτεύουσες), αλλά και

²⁹ Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, 169, 172-176.

³⁰ Michael Llewellyn Smith, *Ionian Vision: Greece in Asia Minor, 1919-1922* (Λονδίνο: Hurst, ²1999), 165, 184-185, 189, 263-264.

παλαιών συνοδοιπόρων, όπως οι Ν. Πολίτης και Α. Ρωμανός.³¹ Η 19μελής ελληνική αντιπροσωπεία στο Παρίσι περιελάμβανε επίσης τον Λάμπρο Κορομηλά, τον Ανδρέα Μιχαλακόπουλο, τον Κωνσταντίνο Ρέντη (διευθυντή Πολιτικών Υποθέσεων του υπουργείου Εξωτερικών), τον Νικόλαο Σπεράντζα (γενικό διευθυντή του υπουργείου Εξωτερικών) και τον Ραφαήλ Ραφαήλ (γραμματέα του υπουργείου Εξωτερικών).³²

Από την άλλη, μετά τη νοεμβριανή αλλαγή όλες οι κυβερνήσεις (Δ. Ράλλη, Ν. Καλογερόπουλου, Δ. Γούναρη και Π. Πρωτοπαππαδάκη) ακολούθησαν μονοδιάστατη πολιτική και βάσισαν όλες τις ελπίδες τους στην Αγγλία.³³ Το 1921-1922 η ελληνική εξωτερική πολιτική βρέθηκε ουσιαστικά στα χέρια του Δημήτριου Γούναρη (ως υπουργού Στρατιωτικών και πρωθυπουργού) και του Γεώργιου Μπαλτατζή (ως υπουργού Εξωτερικών).³⁴ Παρ' ότι ήδη από το φθινόπωρο του 1921 αμφότεροι αυτοί οι δύο ισχυροί άνδρες της μετανοεμβριανής ηγεσίας επέδειξαν τον απαραίτητο ρεαλισμό και αποδέχθηκαν κατ' αρχήν τις ειρηνευτικές προτάσεις των Τριών Συμμάχων (Αγγλίας, Γαλλίας και Ιταλίας), βρισκόμενοι ενώπιον σφοδρών αντιδράσεων στο εσωτερικό της χώρας (εντός και εκτός Κοινοβουλίου) και υπολογίζοντας το πολιτικό κόστος, δίστασαν τελικώς να λάβουν επώδυνες αποφάσεις για την έγκαιρη εκκένωση της Μικράς Ασίας από τον ελληνικό στρατό και άφησαν τα πράγματα να ακολουθήσουν τη μοιραία καταστροφική πορεία τους.³⁵

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τελικώς, η Ελλάδα δεν ξέφυγε από τον κανόνα του *Kleinstaaterei*, δηλαδή του συστήματος των μικρών και μικροσκοπικών κρατών που δημιουργήθηκαν στα Βαλκάνια κατά τον 19ο αιώνα, όπως είχε επισημάνει το 1885 ο Γερμανός ιστορικός Gustav Cohn.³⁶ Το θέρος του 1922 η Ελλάδα

³¹ Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών*, 198.

³² Ν. Petsalis-Diomidis, *Greece at the Paris Peace Conference (1919)* (Θεσσαλονίκη: Institute for Balkan Studies, 1978), 119 (υποσ. 6), 136, 348-349.

³³ Σωτήρης Ριζάς, *Το τέλος της Μεγάλης Ιδέας: Ο Βενιζέλος, ο αντιβενιζελισμός και η Μικρά Ασία* (Αθήνα: Καστανιώτη, 2015), 201-202.

³⁴ Γρίβα, *ό.π.*, 199.

³⁵ Πλουμίδης, *Τα μυστήρια της Αιγηΐδος*, 318, 351-2, 365.

³⁶ Πρβλ. Eric J. Hobsbawm, *Εθνη και εθνικισμός από το 1780 μέχρι σήμερα: πρό-*

ηττήθηκε κατά κράτος στη Μικρά Ασία. Βεβαίως, η διπλωματική υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών φέρει το μικρότερο βάρος της ευθύνης για αυτήν τη συντριπτική ήττα. Άλλωστε, η διπλωματία και η προπαγάνδα δεν είναι δυνατό να υποκαταστήσουν τη στρατιωτική ισχύ. Σε κάθε περίπτωση όμως, μέσα σε αυτήν την πολεμική δεκαετία η Ελλάδα συνειδητοποίησε το διεθνές πολιτικό βάρος της και τις στρατιωτικές δυνατότητές της εκατό χρόνια μετά την εθνεγερσία του '21 και την αναγνώρισή της ως ανεξάρτητου κράτους (1830).

γραμμά, μύθος, πραγματικότητα, μτφρ. Χρυσ. Νάντρις (Αθήνα: Ινστιτούτο του Βιβλίου - Μ. Καρδαμίτσα, Αθήνα 1994), 50-51.

ΜΕΤΑ ΤΗ ΜΕΓΑΛΗ ΙΔΕΑ:
ΔΙΛΗΜΜΑΤΑ ΕΝΟΣ «ΣΥΝΤΗΡΗΤΙΚΟΥ» ΚΡΑΤΟΥΣ,
1922-1940

Αντώνης Κλάψης

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ, ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΟΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟΝ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟ

Η Μικρασιατική Καταστροφή σηματοδότησε την εκ των πραγμάτων αναπροσαρμογή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Οι κατευθυντήριες γραμμές των διπλωματικών προτεραιοτήτων της Ελλάδας δεν θα προσδιορίζονταν πλέον, όπως είχε συμβεί για δεκαετίες, από την επιδίωξη υλοποίησης της Μεγάλης Ιδέας. Η υπογραφή της Συνθήκης της Λωζάννης επιβεβαίωσε αυτή τη μεταστροφή, η οποία απέκτησε ακόμη μονιμότερο χαρακτήρα ως αποτέλεσμα του γεγονότος ότι, εξ αιτίας της ανταλλαγής των πληθυσμών με την Τουρκία, η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού έθνους διαβιούσε πια εντός των ορίων του ελληνικού κράτους. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα δεν ήγειρε διεκδικήσεις ούτε για περιοχές εκτός των ελληνικών συνόρων όπου η παρουσία του ελληνικού στοιχείου ήταν πλειοψηφική, όπως τα Δωδεκάνησα, η Κύπρος και η Βόρεια Ήπειρος, παρά μόνον όταν μεσολάβησε ο Β΄ Παγκόσμιος πόλεμος, ο οποίος θρυμμάτισε τη διεθνή τάξη του Μεσοπολέμου.

Μετά το 1922, η εξωτερική πολιτική της Ελλάδας είχε ως κεντρικούς στόχους την προάσπιση της εθνικής της κυριαρχίας και τη διαφύλαξη της εδαφικής της ακεραιότητας. Η αποδοχή του status quo συνδυαζόταν με την ανάγκη αφοσίωσης στην εσωτερική ανασυγκρότηση. Αυτή την επιλογή επέβαλε, ανάμεσα στα άλλα, η προσήλωση αφ' ενός στην επούλωση των πληγών μετά από δεκαετία πολεμικών συγκρούσεων, αφ' ετέρου στην αποκατάσταση του πλέον του ενός εκατομμυρίου προσφύγων της Μικρασιατι-

κής Καταστροφής. Τον νέο διπλωματικό προσανατολισμό ενστερνίστηκε το σύνολο της πολιτικής ηγεσίας της χώρας, τόσο της βενιζελικής όσο και της αντιβενιζελικής παράταξης. Όπως ήταν φυσικό, η διακομματική συναίνεση του προσέδωσε αξιοσημείωτη σταθερότητα. Έτσι, ουσιαστικά μοναδική εξαίρεση από τον κανόνα αποτέλεσε η περίοδος της δικτατορίας του Θεόδωρου Πάγκαλου (Ιούνιος 1925-Αύγουστος 1926), κατά τη διάρκεια της οποίας επιδιώχθηκε η νεκρανάσταση του μεγαλοϊδεατισμού, με αποτελέσματα τα οποία υπήρξαν βλαπτικά για τη διεθνή θέση της Ελλάδας και για την εξυπηρέτηση των εθνικών της συμφερόντων.¹

Στην αντίληψη των πολιτικών και υπηρεσιακών παραγόντων που χειρίζονταν τα θέματα εξωτερικής πολιτικής την περίοδο του Μεσοπολέμου, η κύρια πρόκληση για την ελληνική ασφάλεια προερχόταν από τη δραστηριότητα αναθεωρητικών δυνάμεων, με σημαντικότερη όλων στον εγγύς ελληνικό περίγυρο τη Βουλγαρία. Η αναζήτηση διπλωματικών ερεισμάτων σε περιφερειακή κλίμακα αποτελούσε την προφανή λύση στο πρόβλημα. Το βάρος δόθηκε πρωτίστως στη δημιουργία διμερών συμπράξεων, με σημαντικότερη όλων την ελληνοτουρκική προσέγγιση της δεκαετίας του 1930.² Λιγότερο συχνά, επιλέχθηκε η οδός της πολυμερούς συνεργασίας, με εμβληματικό παράδειγμα τη συμμετοχή της Ελλάδας στο Βαλκανικό Σύμφωνο του 1934. Και στις δύο περιπτώσεις, η κινητήρια δύναμη πίσω από τις ελληνικές επιλογές δεν ήταν άλλη από την προσπάθεια αναχαίτισης της βουλγαρικής απειλής.

Πέρα από τις παραδοσιακές μεθόδους εξισορρόπησης ισχύος, το νέο διεθνές περιβάλλον που προέκυψε μετά το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου πρόσφερε και άλλες –καινοφανείς– δυνατότητες. Η ίδρυση της

¹ Harry J. Psomiades, «The Diplomacy of Theodoros Pangalos, 1925-1926», *Balkan Studies*, 13 (1972), 3-26· Antonis Klapsis, «Attempting to Revise the Treaty of Lausanne: Greek Foreign Policy and Italy during the Pangalos Dictatorship, 1925-1926», *Diplomacy and Statecraft*, 25 (2014), 240-259.

² Ιφιγένεια Αναστασιάδου, *Ο Βενιζέλος και το ελληνοτουρκικό Σύμφωνο Φιλίας του 1930* (Αθήνα: Φιλιππότης, 1982)· Ευάνθης Χατζηγεωργίου, *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος, η ελληνοτουρκική προσέγγιση και το πρόβλημα της ασφάλειας στα Βαλκάνια, 1928-1931* (Θεσσαλονίκη: ΙΜΧΑ, 1999), 79-98· Αντώνης Κλάψης, «Η ελληνοτουρκική προσέγγιση στη δεκαετία του 1930», στο *Αίνος μνήμης καθηγητού Ηλία Κρίστη: συμβολές στην επιστήμη του δικαίου και των διεθνών σχέσεων* (Αθήνα: Σάκκουλας, 2015), 435-446.

Κοινωνίας των Εθνών (ΚτΕ) σηματοδότησε την απαρχή μιας νέας εποχής στις διακρατικές σχέσεις, η οποία έπαιρνε τη μορφή της ανάπτυξης των διεθνών θεσμών και της ανάδειξής τους σε συστατικά στοιχεία του διεθνούς συστήματος. Η υποχρέωση ειρηνικής διευθέτησης των διεθνών διαφορών που προέβλεπε το Σύμφωνο της Κοινωνίας των Εθνών, η συνακόλουθη εγκαθίδρυση ενός –έστω ατελούς– συστήματος συλλογικής ασφάλειας, αλλά και η προσπάθεια για τον αφοπλισμό σε παγκόσμια κλίμακα που αναλήφθηκε από τον οργανισμό της Γενεύης, αποτελούσαν ενισχυτικούς παράγοντες για τα κράτη εκείνα, όπως η Ελλάδα, τα οποία τάσσονταν υπέρ της διαφύλαξης του status quo. Ωστόσο, η σημασία αυτών των παραγόντων δεν θα έπρεπε να υπερτιμάται, όπως από πρώτο χέρι διαπίστωσε η ελληνική πλευρά στην περίπτωση του επεισοδίου Κέρκυρας (1923),³ όταν η Κοινωνία των Εθνών αποδείχθηκε αναποτελεσματική απέναντι στην ιταλική επιθετικότητα εις βάρος της Ελλάδας.

Η προσήλωση της Ελλάδας στις αρχές της Κοινωνίας των Εθνών συμπληρωνόταν από την υποστήριξη που παρείχε η Αθήνα προς κάθε πρωτοβουλία, η οποία ενίσχυε τη διακρατική συνεργασία και κατ' επέκταση προήγαγε τη διεθνή σταθερότητα. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα υποστήριξε με θέρμη το Σχέδιο Μπριάν, που υποβλήθηκε το 1929-1930, για τη δημιουργία μιας Ομοσπονδιακής Ευρωπαϊκής Ένωσης, έστω και αν από την πρώτη στιγμή η Αθήνα είχε διαβλέψει ότι το Σχέδιο δεν θα γινόταν αποδεκτό από την πλειοψηφία των υπόλοιπων κρατών της Ευρώπης και επομένως θα παρέμενε ανεφάρμοστο. Για την ελληνική πλευρά, η ευρωπαϊκή ενοποίηση γινόταν αντιληπτή ως ένας επιπλέον κρίκος στην αλυσίδα των πρωτοβουλιών που υπήρχε η ελπίδα ότι θα εμπέδωναν την ειρήνη και την ασφάλεια, και κατά συνέπεια, θα αποτελούσαν την ισχυρότερη εγγύηση για την αποτροπή μελλοντικών συρράξεων.⁴

³ James Barros, *The Corfu Incident of 1923: Mussolini and the League of Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1965)· Ιωάννης Σ. Παπαφλωράτος, *Η ελληνο-ιταλική κρίση του 1923: το επεισόδιο Tellini/Κέρκυρας* (Αθήνα: Πελασγός, 2019).

⁴ Θεόδωρος Χριστοδουλίδης & Αντώνης Κλάψης, *Η κνοφορία του μέλλοντος: η Ευρωπαϊκή Ένωση στην Κοινωνία των Εθνών* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2008)· Αντώνης Κλάψης, «Η ελληνική ανταπόκριση στο Σχέδιο Μπριάν για τη δημιουργία Ομοσπονδιακής Ευρωπαϊκής Ένωσης», *Η Δέλτος*, 9 (2021), 149-170.

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΗΓΕΣΙΑ

Ξεχωριστή θέση ανάμεσα στις πολιτικές προσωπικότητες που μετά το 1922 εφάρμοσαν στην πράξη το νέο διπλωματικό πρόγραμμα της Ελλάδας κατέχει ο Ανδρέας Μιχαλακόπουλος. Ο Μιχαλακόπουλος διετέλεσε πρωθυπουργός μόλις για οκτώ μήνες, από τον Οκτώβριο του 1924 έως τον Ιούνιο του 1925, οπότε ανατράπηκε πραξικοπηματικά από τον Πάγκαλο. Ωστόσο, υπήρξε ο μακροβιότερος υπουργός Εξωτερικών του Μεσοπολέμου, καθώς διετέλεσε πολιτικός προϊστάμενος του ελληνικού διπλωματικού κλάδου συνολικά για περίπου 62 μήνες: από τον Μάρτιο έως τον Ιούνιο του 1925 επί δικής του πρωθυπουργίας, από τον Δεκέμβριο του 1926 έως τον Ιούλιο του 1928 στη (λεγόμενη) οικουμενική κυβέρνηση του Αλέξανδρου Ζαΐμη, από τον Ιούλιο του 1929 έως τον Νοέμβριο του 1932 στην κυβέρνηση του Ελευθέριου Βενιζέλου (με ένα διάλειμμα δέκα ημερών στο τέλος Μαΐου-αρχές Ιουνίου 1932, οπότε σχηματίστηκε βραχύβια κυβέρνηση υπό τον Αλέξανδρο Παπαναστασίου), και τέλος από τον Ιανουάριο έως τον Μάρτιο του 1933 και πάλι με πρωθυπουργό τον Βενιζέλο.

Η υπουργική θητεία του Μιχαλακόπουλου στην κυβέρνηση Ζαΐμη υπήρξε κομβικής σημασίας για την ελληνική εξωτερική πολιτική, διότι τότε αναλήφθηκαν οι πρώτες συστηματικές προσπάθειες για την έξοδο της Ελλάδας από τη διπλωματική απομόνωση στην οποία είχε περιέλθει από την εποχή της Μικρασιατικής Καταστροφής. Ο ρόλος του Μιχαλακόπουλου υπερέβαινε τα συνηθισμένα όρια των αρμοδιοτήτων του υπουργού Εξωτερικών, καθώς χειριζόταν τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής χωρίς την ουσιαστική ανάμιξη του πρωθυπουργού.⁵ Η ενεργότερη δραστηριοποίηση της Αθήνας στο διεθνές πεδίο πήρε τη μορφή της ταυτόχρονης επιδίωξης τριών κύριων στόχων: αποκατάσταση των ελληνογιογχοσλα-

⁵ Χαρακτηριστικό είναι το περιστατικό που διηγείται ο διπλωμάτης Αλέξης Κύρου, ο οποίος, την περίοδο της κυβέρνησης Ζαΐμη, διετέλεσε διευθυντής του υπουργικού γραφείου του Μιχαλακόπουλου: «Με έστειλε, κάποτε, ο Μιχαλακόπουλος να ζητήσω τας απόψεις του Πρωθυπουργού [Ζαΐμη] επί ενός εις άκρον δυσάρεστου τηλεγραφήματος της Πρεσβείας Αγκύρας περί των διεξαγομένων, την εποχήν εκείνην, ελληνοτουρκικών διαπραγματεύσεων. Όταν του διεβίβασα το αίτημα του Υπουργού, έλαβον παρ' αυτού τελείως απροσδόκητον απάντησιν: “Δεν εδιάβασα το τηλεγράφημα αυτό –μου είπε– διότι είδα ότι είναι δυσάρεστον. Κατ' αρχήν διαβάζω μόνον τα ευχάριστα: τα δυσάρεστα, ας τα διαβάξω ο Κύριος επί των Εξωτερικών Υπουργός”»: βλ. Αλέξης Κύρου, *Όνειρα και πραγματικότητες: χρόνια διπλωματικής ζωής, 1923-1953* (Αθήνα: χ.ε., 1972), 37.

βικών σχέσεων αλλά όχι εις βάρος των ελληνικών συμφερόντων όπως είχε επιχειρήσει το καλοκαίρι του 1926 η δικτατορία του Πάγκαλου, έναρξη διαπραγματεύσεων με την Ιταλία για τη σύναψη Συμφώνου Φιλίας και εντατικοποίηση του διαλόγου με την Τουρκία για τη διευθέτηση των εκκρεμοτήτων που σχετιζόνταν με την εφαρμογή της Σύμβασης της Λωζάννης για την Ανταλλαγή των Πληθυσμών. Μολονότι κανένας από αυτούς τους στόχους δεν επιτεύχθηκε έως το καλοκαίρι του 1928, η προετοιμασία του διπλωματικού εδάφους υπήρξε καθοριστική για τις επιτυχίες της βενιζελικής τετραετίας 1928-1932.⁶

Ως πρωθυπουργός αυτής της τετραετίας, ο Βενιζέλος επέμεινε ότι τα συμφέροντα της Ελλάδας επέβαλαν την ενίσχυση της ασφάλειας της χώρας μέσα από τη σύναψη διμερών συμφωνιών με τα γειτονικά κράτη. Αντίθετα, θεωρούσε δυνητικά επικίνδυνες τις πολυμερείς συμμαχίες, καθώς εκτιμούσε ότι αυτές μπορούσαν να δημιουργήσουν ανεπιθύμητες και ανεξέλεγκτες περιπλοκές στην ελληνική εξωτερική πολιτική. Παράλληλα, ανήσυχος για το ενδεχόμενο διολίσθησης της Ευρώπης στο βάραθρο ενός νέου μεγάλου πολέμου, ο Βενιζέλος επιδίωξε σταθερά να αποφύγει την εξάρτηση της Αθήνας από οποιαδήποτε μεγάλη δύναμη, καθώς μόνο έτσι θα ήταν δυνατή η διατήρηση της ελληνικής ουδετερότητας σε περίπτωση πανευρωπαϊκής σύρραξης. Επομένως, κατά την άποψή του, τα διμερή Σύμφωνα εξυπηρετούσαν αποτελεσματικότερα τον μείζονα ελληνικό στόχο της διατήρησης του εδαφικού και πολιτικού status quo, δίχως να επιβάλουν στην Αθήνα υπερβολικές δεσμεύσεις. Σε αυτό το γενικότερο πλαίσιο εντάσσεται η σύναψη Συμφώνων Φιλίας διαδοχικά με την Ιταλία (1928), τη Γιουγκοσλαβία (1929) και την Τουρκία (1930).⁷ Ειδικά η στενή συνεργασία της Αθήνας με την Άγκυρα αποτέλεσε για όλη τη δεκαετία του 1930 τον θεμέλιο λίθο της ελληνικής διπλωματικής στρατηγικής, εξυπηρετώντας την ανάγκη της Ελλάδας να εξασφαλίσει ένα σημαντικό περιφερειακό έρεισμα απέναντι στον βουλγαρικό αναθεωρητισμό.

⁶ Αντώνης Κλάψης, *Ο Ανδρέας Μιχαλακόπουλος και η ελληνική εξωτερική πολιτική, 1926-1928* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2009).

⁷ Κώστας Αλ. Καραμανλής, *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και οι εξωτερικές μας σχέσεις, 1928-1932* (Αθήνα: Παπαζήσης, 1995)· Αντώνης Κλάψης, *Το ελληνοτουρκικό Οικονομικό Σύμφωνο της 10ης Ιουνίου 1930: ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η διευθέτηση των εκκρεμοτήτων της Σύμβασης της Λωζάννης για την Ανταλλαγή των Πληθυσμών* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2010).

Την ελληνοτουρκική προσέγγιση συνέχισαν και διηύρυναν οι αντιβενιζελικοί ηγέτες, οι οποίοι ανέλαβαν την εξουσία από το 1933 και εξής. Πρώτος κατά σειρά, ο Παναγής Τσαλδάρης, ο οποίος πρωτοστάτησε στην υπογραφή τον Σεπτέμβριο του 1933 του ελληνοτουρκικού Συμφώνου της Εγκάρδιας Συνεννόησης. Βάσει αυτού, η ελληνοτουρκική συνεργασία έλαβε τη μορφή αμοιβαίας εγγύησης των θρακικών συνόρων των δύο κρατών απέναντι σε οποιαδήποτε εξωτερική απειλή, υπονοώντας προφανώς τη Βουλγαρία. Από την άλλη, ο Τσαλδάρης εγκατέλειψε εν μέρει την πολιτική της μη σύναψης πολυμερών συμφωνιών, καθώς τον Φεβρουάριο του 1934 συναίνεσε στην υπογραφή του Βαλκανικού Συμφώνου μεταξύ της Ελλάδας, της Τουρκίας, της Γιουγκοσλαβίας και της Ρουμανίας. Ωστόσο, αυτή η μεταστροφή δεν υπήρξε πλήρης διότι η κυβέρνηση Τσαλδάρη σχεδόν αμέσως έσπεισε να μετριάσει τις ελληνικές υποχρεώσεις που προέκυπταν από το Βαλκανικό Σύμφωνο, διευκρινίζοντας επίσημα, διά του υπουργού Εξωτερικών Δημήτριου Μάξιμου, ότι σκοπός του Συμφώνου ήταν αποκλειστικά και μόνον η εγγύηση των ενδοβαλκανικών συνόρων έναντι κάθε ένοπλης προσπάθειας παραβίασής τους από κάποιο βαλκανικό κράτος, και επομένως η Ελλάδα δεν είχε την υποχρέωση να εμπλακεί, λόγω του Συμφώνου, σε πόλεμο με οποιαδήποτε μεγάλη δύναμη.⁸

Τη σκυτάλη της διαχείρισης της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής ανέλαβε το 1936 –αρχικά ως κοινοβουλευτικός πρωθυπουργός και από τις 4 Αυγούστου ως δικτάτορας– ο Ιωάννης Μεταξάς. Ο Μεταξάς παρέμεινε πιστός στην πολιτική της στενής ελληνοτουρκικής συνεργασίας, την οποία μάλιστα επέκτεινε μέσω της υπογραφής τον Απρίλιο του 1938 νέας διμερούς συμφωνίας (της λεγόμενης «Συμπληρωματικής Συνθήκης»). Επιπλέον, παρά τις εκλεκτικές συγγένειες με τα φασιστικού τύπου ολοκληρωτικά καθεστώτα της Ευρώπης, η δικτατορία της 4ης Αυγούστου υιοθέτησε φιλοβρετανικό διπλωματικό προσανατολισμό. Εξ άλλου, στη συγκυρία του δεύτερου μισού της δεκαετίας του 1930, τη φιλοβρετανική πολιτική της ελληνικής πλευράς ενίσχυε η επιστροφή στον θρόνο του βασιλιά Γεωργίου Β΄, ο οποίος ήταν ένθερμος υποστηρι-

⁸ Κωνσταντίνος Δ. Σβολόπουλος, *Το Βαλκανικόν Σύμφωνον και η ελληνική εξωτερική πολιτική, 1928-1934* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 1974)· Μανόλης Κούμας, *Η ελληνική εξωτερική πολιτική και το ζήτημα ασφάλειας στη νοτιοανατολική Ευρώπη, 1933-1936* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2010), 73-275.

κτής της διατήρησης στενών και εγκάρδιων ελληνοβρετανικών σχέσεων.⁹

Η αναζήτηση διπλωματικών ερεισμάτων προς την κατεύθυνση του Λονδίνου ήταν άμεσα συναρτώμενη με τον φόβο που προκαλούσε στην Αθήνα η –ολοένα ενεργότερα εκδηλωνόμενη– επεκτατική πολιτική της Ιταλίας. Τυχόν υλοποίηση των ιταλικών σχεδίων για τη δημιουργία μιας νέας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, που θα κυριαρχούσε στη Μεσόγειο, μοιραία θα συνεπαγόταν τη δορυφοροποίηση της Ελλάδας έναντι της Ιταλίας. Οι Ιταλοί διέθεταν δύο σημαντικές αποικίες στη Μεσόγειο, τη Λιβύη και τα Δωδεκάνησα, τις οποίες φιλοδοξούσαν να χρησιμοποιήσουν ως εφαλτήριο για την επιβολή της ηγεμονίας τους στην ευρύτερη περιοχή. Επιπλέον, είχαν από καιρό καταστήσει την Αλβανία εξάρτημα της εξωτερικής τους πολιτικής, ενώ τον Απρίλιο του 1939 ο ιταλικός στρατός την κατέλαβε και τη μετέτρεψε σε *de facto* προτεκτοράτο της Ρώμης. Η Ελλάδα βρισκόταν ακριβώς στο μέσο του τριγώνου που σχηματιζόταν από τη Λιβύη, τα Δωδεκάνησα και την Αλβανία. Ήταν, επομένως, σαφές ότι αργά ή γρήγορα, ιδίως μέσα σε συνθήκες γενικευμένης πολεμικής σύρραξης στην Ευρώπη, οι ιταλικές βλέψεις θα μεταφράζονταν σε απόπειρα εδαφικής απομείωσης της Ελλάδας και ουσιαστικής κατάρρευσης της εθνικής της ανεξαρτησίας. Η εκδήλωση της ιταλικής επίθεσης εναντίον της Ελλάδας στις 28 Οκτωβρίου 1940 επιβεβαίωσε πλήρως τις ελληνικές ανησυχίες.

Ο ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΟΣ ΚΛΑΔΟΣ

Ο Μεσοπόλεμος υπήρξε περίοδος διοικητικής αναδιοργάνωσης του υπουργείου Εξωτερικών. Η σημαντικότερη πρωτοβουλία προς αυτή την κατεύθυνση αναλήφθηκε επί υπουργίας Μιχαλακόπουλου και αποκρυσταλλώθηκε με τη μορφή του νόμου 4952/1931 «Περί οργάνωσης της κεντρικής, πρεσβευτικής και προξενικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών».¹⁰

⁹ John S. Koliopoulos, *Greece and the British Connection, 1935-1941* (Oxford: Clarendon Press, 1978)· John S. Koliopoulos, «Metaxas and Greek Foreign Relations, 1936-1941», στο Robin Higham & Thanos Veremis (επιμ.), *The Metaxas dictatorship: aspects of Greece, 1936-1940* (Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ, 1993)· Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά, 1936-1941* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 2016).

¹⁰ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, Α/220, 21 Ιουλίου 1931· Χάρης Καραμπαρμπούνης, *Διά της διπλωματικής οδού: το ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης του ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2007), 137-140.

Βάσει αυτού, το υπουργείο Εξωτερικών απέκτησε τον πρώτο πραγματικά ολοκληρωμένο οργανισμό λειτουργίας του. Ανάμεσα στα άλλα, ενοποιήθηκαν τα προσόντα διορισμού και εξέλιξης όλων των υπαλλήλων (διπλωματικών και διοικητικών) του υπουργείου, προσδιορίστηκαν τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις τους και δημιουργήθηκαν διαδικασίες πειθαρχικού ελέγχου και επιβολής ποινών σε περιπτώσεις παραπτώματων. Επιπλέον, καταγράφηκαν για πρώτη φορά οι αρμοδιότητες των πρεσβευτικών αρχών. Μεγάλη καινοτομία υπήρξε, επίσης, η ίδρυση της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας, με αποστολή «την μελέτην των παραπεμπομένων αυτή υποθέσεων νομικής φύσεως και ιδιαιτέρως των σχετιζομένων προς το Διεθνές Δίκαιον, την επεξεργασίαν παντών των σχεδίων Συνθηκών και Συμβάσεων, ως και τα της εφαρμογής των εν ισχύι τοιούτων».

Παρ' όλα αυτά, το υπουργείο Εξωτερικών παρέμενε μια σχετικά μικρή μονάδα του ελληνικού κρατικού μηχανισμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι βάσει του νόμου 4952/1931 προβλεπόταν η λειτουργία μόλις 19 ελληνικών πρεσβευτικών αρχών: 18 πρεσβειών σε ισάριθμες πρωτεύουσες και μίας μόνιμης αντιπροσωπείας στην Κοινωνία των Εθνών, με έδρα τη Γενεύη. Είναι επίσης δηλωτικό του περιορισμένου εύρους της ελληνικής διπλωματικής παρουσίας το γεγονός ότι μόνο δύο πρεσβείες λειτουργούσαν σε (αμιγώς) μη ευρωπαϊκά κράτη: στην Αίγυπτο (Κάιρο) και τις ΗΠΑ (Ουάσιγκτον) –και από αυτές η πρώτη βρισκόταν στον άμεσο γεωγραφικό περίγυρο της Ελλάδας.¹¹ Με αυτά τα δεδομένα, δεν είναι τυχαίο ότι ο ίδιος νόμος κατοχύρωσε τον θεσμό της παράλληλης διαπίστευσης, έτσι ώστε να διευκολυνθεί και να διευρυνθεί η διεθνής εκπροσώπηση της Ελλάδας, η οποία, σε μια εποχή ραγδαίας ανάπτυξης των διεθνών σχέσεων, παρέμενε ισχνή.

Αναμενόμενα, πιο πυκνό ήταν το ελληνικό προξενικό δίκτυο, το οποίο, με βάση τον νόμο 4952/1931, απαρτιζόταν από συνολικά 52 προξενικές αρχές: 20 γενικά προξενεία, 16 προξενεία και 16 υποπροξενεία. Αυτά βρίσκονταν διάσπαρτα σε όλες τις ηπείρους: σε περιοχές με ελληνικούς πληθυσμούς (όπως η Κωνσταντινούπολη, η Κορυτσά, οι Άγιοι Σαράντα, το Αργυρόαστρο, η Ρόδος και η Λευκωσία), σε εστίες του παροικιακού και του απόδημου ελληνισμού (όπως η Αλεξάνδρεια, η Νέα Υόρκη, το

¹¹ Από τυπικά γεωγραφική άποψη, ως εξευρωπαϊκή θα έπρεπε να λογιστεί η πρεσβεία στην Άγκυρα. Όμως, έτσι εν μέρει, η Τουρκία ήταν (και παραμένει) ευρωπαϊκή χώρα.

Σικάγο και το Σίδνεϊ), αλλά και σε μεγάλα λιμάνια ανά την υφήλιο (όπως το Αμβούργο, το Ρότερνταμ, η Μασσαλία, το Μπουένος Άιρες, το Σαν Φρανσίσκο και η Σαγκάη) ως αντανάκλαση της παγκόσμιας εμβέλειας της ελληνικής εμπορικής ναυτιλίας.

Το περιορισμένο εύρος του ελληνικού διπλωματικού δικτύου συνεπαγόταν αντίστοιχα μικρές ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό. Οι Έλληνες διπλωμάτες του Μεσοπολέμου ήταν ολιγάριθμοι. Οι θέσεις για νέους ακολούθους που προκηρύσσονταν κάθε φορά ήταν ελάχιστες: για παράδειγμα, τρεις το 1923,¹² τρεις το 1929,¹³ τέσσερις το 1939.¹⁴ Οι προσλήψεις γίνονταν κατόπιν διαγωνισμού, αλλά η διαδικασία δεν ήταν πάντα αδιάβλητη: πρωτίστως η κοινωνική προέλευση και δευτερευόντως η πολιτική τοποθέτηση φαίνεται πώς διαδραμάτιζαν ρόλο –ενίοτε σημαντικό– στην επιλογή των νέων διπλωματών.¹⁵ Ίσως αυτό να εξηγεί το γεγονός ότι η συμμετοχή στους διαγωνισμούς κάθε άλλο παρά αθρόα ήταν: λόγου χάρη, στον διαγωνισμό του 1923, για τις τρεις διαθέσιμες θέσεις υπήρξαν μόνο τρεις υποψήφιοι, οι οποίοι εν τέλει τις κατέλαβαν.¹⁶

Είναι ενδιαφέρον ότι η συναίνεση βενιζελικών και αντιβενιζελικών στις μερίζονες επιλογές της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής του Μεσοπολέμου επεκτεινόταν εν πολλοίς και στο επίπεδο της επιλογής των υπηρεσιακών παραγόντων που θα τις υλοποιούσαν. Στις πέντε από τις συνολικά 18 ελληνικές πρεσβείες της εν λόγω περιόδου (και μάλιστα σε ορισμένες από τις σημαντικότερες, όπως εκείνες του Λονδίνου, του Παρισιού και της Ρώμης), οι πρεσβευτές είχαν εξαιρετικά μακρόχρονες θητείες, οι οποίες ξεπερνούσαν κατά πολύ τους εκλογικούς κύκλους και την εναλλαγή βενιζελικών και αντιβενιζελικών στην εξουσία. Έτσι, ο Δημήτριος Κακλαμάνος παρέμεινε πρεσβευτής στο Λονδίνο από το 1922 έως το 1935, ο Κωνσταντίνος Κόλλας στο Βουκουρέστι από το 1924 έως το 1940, ο Χαράλαμπος Σιμόπουλος στην Ουάσιγκτον από το 1925 έως το 1935, ο Νικόλαος Πολίτης στο Παρίσι από το 1927 έως το 1940 και ο Πέτρος Με-

¹² Κύρου, *Όνειρα και πραγματικότητα*, 3.

¹³ Χρήστος Ξανθόπουλος-Παλαμάς, *Διπλωματικό τρίπτυχο* (Αθήνα: Οι Εκδόσεις των Φίλων, 1979), 93.

¹⁴ Άγγελος Σ. Βλάχος, *Μια φορά κι ένα καιρό ένας διπλωμάτης*, τ. 1 (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 1985), 15.

¹⁵ Ξανθόπουλος-Παλαμάς, *Διπλωματικό τρίπτυχο*, 93.

¹⁶ Κύρου, *Όνειρα και πραγματικότητα*, 3.

ταξιάς στη Ρώμη από το 1930 έως το 1940. Μακρόχρονη θητεία είχε και ο Αλέξανδρος Ρίζος-Ραγκαβής στο Βερολίνο, από το 1933 έως το 1940, αλλά όλη η διάρκειά της συνέπεσε με κυβερνήσεις των αντιβενιζελικών.¹⁷

Η περίπτωση του διορισμού του Πολίτη στο Παρίσι παρουσιάζει ξεχωριστό ενδιαφέρον. Στο τέλος του 1926, ο Μιχαλακόπουλος, ως υπουργός Εξωτερικών στη νεοσχηματισθείσα τότε οικουμενική κυβέρνηση Ζαΐμη, πρότεινε στον Πολίτη να αναλάβει καθήκοντα πρεσβευτή της Ελλάδας στο Παρίσι, ενώ ταυτόχρονα θα τοποθετείτο πρεσβευτής στο Βερολίνο ο Γεώργιος Στρέιτ. Με δεδομένη την πολιτική καταγωγή των δύο (ο μεν Πολίτης ήταν ακραιφνής βενιζελικός, ο δε Στρέιτ διακεκριμένος αντιβενιζελικός), το σχέδιο του Μιχαλακόπουλου αποτελούσε έμπρακτη προσπάθεια (έστω μερικής) γεφύρωσης των χασμάτων του Εθνικού Διχασμού. Ωστόσο, το σχέδιο παρέμεινε ανεκπλήρωτο διότι προσέκρουσε στην κατηγορηματική άρνηση του ηγέτη του Λαϊκού Κόμματος Παναγή Τσαλδάρη, ο οποίος θεωρούσε τον Πολίτη ηθικό αυτουργό της εκτέλεσης των έξι το 1922. Τελικά, ο διορισμός του Πολίτη στο Παρίσι πραγματοποιήθηκε στα τέλη Αυγούστου του 1927, όταν πλέον το Λαϊκό Κόμμα είχε αποχωρήσει από την κυβέρνηση.¹⁸ Η διακομματική συναίνεση στο πρόσωπο του Πολίτη προέκυψε εκ των υστέρων, καθώς την περίοδο της πρωθυπουργίας του τη διετία 1933-1935 ο Τσαλδάρης δεν τον μετακίνησε από το Παρίσι, όπου ο Πολίτης παρέμεινε και κατά τη διάρκεια της δικτατορίας του Μεταξά.

Ο Πολίτης υπήρξε αναμφίβολα μία από τις πλέον εμβληματικές μορφές του ελληνικού διπλωματικού κλάδου στα χρόνια του Μεσοπολέμου. Αν και άσκησε επί μακρό χρονικό διάστημα διπλωματικά καθήκοντα, δεν ήταν διπλωμάτης καριέρας. Μεταπήδησε στη διπλωματία αφού προηγουμένως είχε διαγράψει λαμπρή σταδιοδρομία ως καθηγητής Διεθνούς Δικαίου σε γαλλικά Πανεπιστήμια, μέσω της οποίας απέκτησε παγκόσμια ακαδημαϊκή φήμη. Διετέλεσε πρώτος μόνιμος αντιπρόσωπος της Ελλάδας στην Κοινωνία των Εθνών και αναδείχθηκε σε μία από τις πλέον διακεκριμένες προσωπικότητες στο πλαίσιο του νεοπαγούς διε-

¹⁷ Για τη διάρκεια των θητειών των εν λόγω διπλωματών βλ. Καραμπαρμπούνης, *Διά της διπλωματικής οδού*, 130-131.

¹⁸ Γρηγόριος Δαφνής, *Η Ελλάς μεταξύ δύο πολέμων, 1923-1940*, τ. 1 (Αθήνα: Κάκτος, 1997), 353· Αρετή Τούντα-Φεργάδη, *Ηγετικές μορφές του Μεσοπολέμου και εξωτερική πολιτική* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2003), 181.

θνούς οργανισμού. Υπήρξε ο κύριος εισηγητής της ανάγκης συμμετοχής της Ελλάδας στις διαδικασίες διεθνούς οργάνωσης, οι οποίες αναπτύσσονταν με εντυπωσιακό ρυθμό αμέσως μετά το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται η υποστήριξη που παρείχε στην ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης.¹⁹ Όχι σπάνια, επέδειξε αξιοσημείωτη διορατικότητα: έτσι, για παράδειγμα, διέβλεψε από τους πρώτους την απειλή που συνιστούσε για την ευρωπαϊκή ειρήνη και ασφάλεια η άνοδος του Χίτλερ στην εξουσία.²⁰ Από την άλλη, δεν απέφυγε και μεγάλα σφάλματα, όπως η συνομολόγηση (υπό την ιδιότητα του μόνιμου αντιπροσώπου της Ελλάδας στην Κοινωνία των Εθνών) των Πρωτοκόλλων Πολίτη-Καλφώφ με τη Βουλγαρία το 1924,²¹ όπως επίσης η εκ παραδρομής παράλειψη της ρητής αναφοράς της Λήμνου και της Σαμοθράκης στη Συνθήκη του Μοντραί το 1936 (βάσει της οποίας καταργήθηκε το καθεστώς αποστρατιωτικοποίησης που είχε επιβληθεί από το 1923 στα Στενά και στα παρακείμενα νησιά μέσω της Σύμβασης της Λωζάννης για το Καθεστώς των Στενών)—σφάλματα που εγείρουν το ερώτημα κατά πόσο οι ακαδημαϊκές ενατενίσεις ενδεχομένως ενίοτε να υποσκελίζουν τον διπλωματικό ρεαλισμό.

Κατεξοχήν εκφραστής αυτού του ρεαλισμού, υπό τη μορφή της πρόταξης της παραδοσιακής μεθόδου της εξισορρόπησης αντίρροπων δυνάμεων μέσω της απόκτησης περιφερειακών ερεισμάτων, μπορεί να θεωρηθεί ο Σπυρίδων Πολυχρονιάδης. Ως πρεσβευτής στο Βελιγράδι, ο Πολυχρονιάδης πρωταγωνίστησε στις διαπραγματεύσεις της περιόδου 1927-1929, οι οποίες δρομολόγησαν την αποκατάσταση των ελληνογιουγκοσλαβικών σχέσεων με αποκορύφωμα την υπογραφή Συμφώνου Φιλίας τον Μάρτιο του 1929.²² Εξ αιτίας αυτής της επιτυχίας, επελέγη το φθινόπωρο του 1929 από τον Βενιζέλο προκειμένου να αναλάβει πρεσβευτής στην Άγκυρα. Σε εξαιρετικά σύντομο διάστημα κατόρθωσε να επιτύχει τη διευθέ-

¹⁹ Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου του Υπουργείου Εξωτερικών, 1926/8.4., «Rapport de M. Politis», [1926] *Ελεύθερον Βήμα*, 15 Ιουλίου 1930.

²⁰ Μανόλης Κούμας, *Μικρά κράτη, συλλογική ασφάλεια, Κοινωνία των Εθνών: η Ελλάδα και το ζήτημα του αφοπλισμού, 1919-1934* (Λευκωσία: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κύπρου, 2012), 229.

²¹ Αρετή Τούντα-Φεργάδη, *Ελληνοβουλγαρικές μειονότητες: Πρωτόκολλο Πολίτη-Καλφώφ, 1924-1925* (Θεσσαλονίκη: IMXA, 1986).

²² Κλάψης, *Ο Ανδρέας Μιχαλακόπουλος*, 83-140.

τηση των χρονιζουσών ελληνοτουρκικών εκκρεμοτήτων που σχετίζονταν με την εφαρμογή της Σύμβασης της Λωζάννης για την Ανταλλαγή των Πληθυσμών κι έτσι να ανοίξει τον δρόμο για τη συνομολόγηση, τον Οκτώβριο του 1930, του ελληνοτουρκικού Συμφώνου Φιλίας.²³

Τέλος, μια τρίτη πτυχή του ελληνικού διπλωματικού προγράμματος του Μεσοπολέμου ενσάρκωνε ο Δημήτριος Κακλαμάνος. Ήταν εκείνη της ανάγκης η Ελλάδα να διατηρεί αγαθές σχέσεις με τις Μεγάλες Δυνάμεις, αλλά και να ισορροπεί επιδέξια ανάμεσά τους με σκοπό την προώθηση των δικών της συμφερόντων. Θεμέλιο αυτής της αντίληψης ήταν ότι οι διεθνείς σχέσεις, όσο κι αν είχαν «εκδημοκρατιστεί» μετά τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο, παρέμεναν σε πολύ μεγάλο βαθμό ένα παίγνιο ισχύος, στο πλαίσιο του οποίου οι Μεγάλες Δυνάμεις διαδραμάτιζαν τον καθοριστικότερο ρόλο. Κατά συνέπεια, πρωτίστως η προσήλωση στη *realpolitik* θα έπρεπε να προσδιορίζει τις διπλωματικές επιλογές της Ελλάδας και όχι οι ιδεολογικές προτιμήσεις ή συναισθηματικές εξάρσεις. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός, στη συγκυρία της κυπριακής εξέγερσης του Οκτωβρίου του 1931 εναντίον των βρετανικών αποικιακών αρχών, ο Κακλαμάνος ευθύς εξαρχής τάχθηκε εναντίον της, υπογραμμίζοντας αφ' ενός τον ατελέσφορο χαρακτήρα της, αφ' ετέρου τους κινδύνους που συνεπαγόταν τόσο για το ίδιο το Κυπριακό, όσο και γενικότερα για τις ελληνοβρετανικές σχέσεις.²⁴

²³ Κλάψης, *Το ελληνοτουρκικό Οικονομικό Σύμφωνο*, 143-179.

²⁴ Αντώνης Κλάψης, «Η ελληνική πρεσβεία του Λονδίνου και η κυπριακή εξέγερση του 1931: ο Δημήτριος Κακλαμάνος ενώπιον της κρίσης», *Κλειώ*, 4 (2007), 123-137.

Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΕ ΕΝΑ ΝΕΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΣΤΗΜΑ:
ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ ΙΣΧΥΟΣ ΣΤΟΝ ΔΙΠΟΛΙΣΜΟ,
1940-1949

Μανόλης Κούμας

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ,
ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

Η δεκαετία του 1940 είναι από πολλές απόψεις μεταβατική όσον αφορά στις διεθνείς σχέσεις του 20ού αιώνα. Κατ' αρχάς, την περίοδο αυτή συντελείται η μετάβαση από το παραδοσιακό μεταβασφραλιανό σύστημα κρατών σε μια νέα μορφή οργάνωσης της διεθνούς κοινωνίας στην οποία σημαντικό ρόλο παίζουν οι διεθνείς οργανισμοί και ιδιαίτερα ο νεοσύστατος Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ). Δεύτερον, τη δεκαετία αυτή εντοπίζεται η μετάβαση από το πολυκεντρικό σύστημα της ισορροπίας των δυνάμεων στο διπολικό σύστημα, στο οποίο κυριαρχούν πλέον δύο υπερδυνάμεις: οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ) και η Σοβιετική Ένωση (ΕΣΣΔ). Οι δύο αυτές υπερδυνάμεις αντιπροσωπεύουν ταυτόχρονα και τα δύο κυρίαρχα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά συστήματα της μεταπολεμικής εποχής, προσδίδοντας έναν έντονα ιδεολογικό χαρακτήρα στον Ψυχρό πόλεμο, οι απαρχές του οποίου εντοπίζονται στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1940. Οπωσδήποτε, η μετατόπιση του παγκόσμιου κέντρου ισχύος από τη Γηραιά Ήπειρο σε εξωευρωπαϊκές δυνάμεις είχε αρχίσει να συντελείται ήδη από τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο (1914-1918). Εντούτοις, αυτή έγινε πλήρως αντιληπτή μόλις τη δεκαετία του 1940, όταν καταγράφηκαν οι απαρχές της υποχώρησης των μεγάλων αποικιακών αυτοκρατοριών: της Μεγάλης Βρετανίας και της Γαλλίας. Αυτή ακριβώς, η αποαποικιοποίηση και η άνοδος του Τρίτου Κόσμου ήταν η τρίτη μείζων διαδικασία που ξεκίνησε τη δεκαετία του 1940.¹

¹ Βλ. αναλυτικά: Melvyn P. Leffler και David S. Painter (επιμ.), *Origins of the Cold War: an International History* (London and New York: Routledge, 2002).

Για την Ελλάδα, η δεκαετία αυτή υπήρξε περίοδος επώδυνης και μακράς δοκιμασίας: Παγκόσμιος πόλεμος, κατοχή και εμφύλιες συγκρούσεις είχαν προκαλέσει μια παρατεταμένη κρίση –οικονομική, κοινωνική και πολιτική– που έθετε σε κίνδυνο ακόμα και τη συμμετοχή της χώρας στον δυτικό κόσμο. Αντιμέτωπες με εσωτερικές προκλήσεις και πολυετή δομικά προβλήματα, οι ελληνικές κυβερνήσεις –τόσο οι εξόριστες, όσο και οι μεταπελευθερωτικές– προσπαθούσαν να κατανοήσουν και να προσαρμοσθούν στις τεκτονικές αναταράξεις και τις ραγδαίες μεταβολές που συντελούνταν τόσο σε διεθνές, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο: δραματική άνοδος της σοβιετικής ισχύος στην Ανατολική και Νοτιοανατολική Ευρώπη, επιβολή κομμουνιστικών καθεστώτων στα κράτη του εσωτερικού των Βαλκανίων, ρήξη Τίτο-Στάλιν.²

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Η Ελλάδα κλήθηκε να καθορίσει τη στάση της έναντι ενός άγνωστου και ρευστού διεθνούς περιβάλλοντος με ένα πολιτικό προσωπικό που δεν είχε εμπειρία στη διαχείριση των εξωτερικών υποθέσεων. Ο θάνατος του Μεταξά το 1941 είχε σημάνει το τέλος μιας γενιάς πολιτικών που είχε διαχειρισθεί την ελληνική εξωτερική πολιτική σχεδόν ανελλιπώς από το 1910, με κορυφαίο όλων τον Ελευθέριο Βενιζέλο.³ Είναι χαρακτηριστικό ότι μέσα σε έναν χρόνο, το 1936, απεβίωσαν πέντε πρώην πρωθυπουργοί (Γεώργιος Κονδύλης, Ελευθέριος Βενιζέλος, Κωνσταντίνος Δεμερτζής, Παναγής Τσαλδάρης και Αλέξανδρος Παπαναστασίου) –μια εξέλιξη που εκτός των άλλων είχε διευκολύνει την επιβολή και την εδραίωση της μεταξικής δικτατορίας.⁴ Έτσι, το 1941-1949, την ευθύνη για τη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής ανέλαβαν ο Εμμανουήλ Τσουδερός, ο Γεώργιος Παπανδρέου, ο Σοφοκλής Βενιζέλος, ο Φίλιππος Δραγούμης, ο Ιωάννης Σοφιανόπουλος, ο Θεμιστοκλής Σοφούλης, ο Παναγιώτης Κανελλόπουλος και ο Κωνσταντίνος Τσαλδάρης –δηλαδή πολιτικοί με ελάχιστη

² Βλ. σχετικά: Norman Naimark, «The Sovietization of Eastern Europe, 1944-1953», στο Melvyn P. Leffler και Odd Arne Westad (επιμ.), *The Cambridge History of the Cold War*, τ. I (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 175-197.

³ Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, *Ελευθέριος Βενιζέλος: 12 μελετήματα* (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 1999), 13-24.

⁴ Μανόλης Κούμας, *1936: Η επιβολή της δικτατορίας Μεταξά* (Αθήνα: Μεταίχμιο, 2022).

ή καθόλου κυβερνητική εμπειρία, οι οποίοι, όμως, έπρεπε να διαχειριστούν τις ελληνικές υποθέσεις σε συνθήκες εξαιρετικά αντίξοες. Αξίζει να σημειωθεί ότι την περίοδο αυτή, χρέη υπουργού Εξωτερικών ανέλαβαν συνολικά δέκα προσωπικότητες (δίχως να προσμετρώνται όσοι διετέλεσαν υφυπουργοί Εξωτερικών κατά την ίδια περίοδο),⁵ με διαφορετικές πολιτικές καταβολές και ιδεολογικές αναφορές, γεγονός που είχε αρνητικό αντίκτυπο, όχι μόνο στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής, αλλά ακόμα και στην εύρυθμη λειτουργία της διπλωματικής υπηρεσίας.⁶

Η δεκαετία του 1940 υπήρξε επώδυνη και για την ελληνική διπλωματική υπηρεσία. Μετά την καθυπόταξη της χώρας στις δυνάμεις του Άξονα, οι Έλληνες διπλωμάτες –όσοι παρέμειναν στην κατεχόμενη Ελλάδα– είτε παραιτήθηκαν, είτε απολύθηκαν από την υπηρεσία. Από αυτούς, κάποιοι αξιοποιήθηκαν ατύπως σε κρατικές υπηρεσίες, ενώ άλλοι προσέφεραν τις υπηρεσίες τους στον Ελληνικό Ερυθρό Σταυρό ύστερα από ενθάρρυνση του πρέσβη Επαμεινώνδα Πανά. Τέλος, πολλοί διπλωμάτες είτε διέφυγαν στη Μέση Ανατολή, ακολουθώντας τον βασιλιά Γεώργιο Β' και την ελληνική κυβέρνηση, είτε παρέμειναν στις πρεσβείες στις οποίες υπηρετούσαν πριν τη γερμανική εισβολή: στο Λονδίνο ο Χαράλαμπος Σιμόπουλος, στην Ουάσιγκτον ο Κίμων Διαμαντόπουλος, στην Άγκυρα ο Ραφαήλ Ραφαήλ, ενώ στο Κουμπίσεφ, όπου είχε μεταφερθεί από τους Σοβιετικούς το διπλωματικό σώμα μετά τη γερμανική εισβολή, μετέβη στα τέλη του 1941 ο Παναγιώτης Πιπινέλης και αφού πρώτα είχε επέλθει η αποκατάσταση των ελληνοσοβιετικών σχέσεων.

Παράλληλα, η ελληνική εξόριστη κυβέρνηση, μετά την οριστική εγκατάστασή της στο Λονδίνο, τον Σεπτέμβριο του 1941, διατήρησε ανοικτούς διαύλους επικοινωνίας με τις υπόλοιπες εξόριστες κυβερνήσεις που είχαν έδρα τη βρετανική πρωτεύουσα (του Λουξεμβούργου, του Βελγίου, της Νορβηγίας, της Γιουγκοσλαβίας, της Πολωνίας, της Τσεχοσλοβακίας και της Ολλανδίας), μέσω της διαπίστευσης Ελλήνων πρεσβευτών: του Χρήστου Διαμαντόπουλου, του Παναγιώτη Πιπινέλη και του Βασίλειου Παπαδάκη. Σημαντικό ρόλο στη διαχείριση και την προβολή των ελληνικών

⁵ Αντώνης Μακρυδημήτρης, *Οι υπουργοί των Εξωτερικών της Ελλάδας, 1829-2000* (Αθήνα: Καστανιώτης, 2000), 144-145.

⁶ Βύρων Θεοδωρόπουλος, *Ανασκόπηση: η εξωτερική πολιτική της νεότερης Ελλάδος* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 1996), 121-122.

εξωτερικών υποθέσεων έπαιζαν οι μόνιμοι υφυπουργοί Εξωτερικών, θέση στην οποία διορίστηκε αρχικά ο Χαράλαμπος Σιμόπουλος (Σεπτέμβριος 1941-Μάιος 1942) και κατόπιν ο Αθανάσιος Αγνίδης (Μάιος 1942-Μάρτιος 1943), διπλωμάτης με μεγάλη εμπειρία από την παρουσία του στην Κοινωνία των Εθνών. Τέλος, το διπλωματικό έργο των τριών εξόριστων πρωθυπουργών –του Εμμανουήλ Γσουδερού, του Σοφοκλή Βενιζέλου και του Γεώργιου Παπανδρέου– συνέδραμαν στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας, όπως ο Περικλής Σκέφερης, ο Ιωάννης Πολίτης, ο Δημήτριος Νικολαρεΐζης, ο Αλέξανδρος Σηγουρδαίος και ο Γεώργιος Σεφέρης.⁷

Μετά την απελευθέρωση της Ελλάδας, την επανασύσταση του Υπουργείου Εξωτερικών και τη σταδιακή αποκατάσταση του δικτύου των πρεσβειών που είχε διαταραχθεί λόγω του Παγκοσμίου πολέμου, η ελληνική διπλωματία επιδόθηκε σε έργο επίπονο και απαιτητικό: χάραξη της ελληνικής στρατηγικής στο επικείμενο συνέδριο Ειρήνης, προβολή των εθνικών διεκδικήσεων, εκπροσώπηση της Ελλάδας στους νεοσύστατους διεθνείς οργανισμούς. Το βάρος αυτό ανέλαβαν να σηκώσουν ως επί το πλείστον νέοι διπλωμάτες, ύστερα από τη σταδιακή αφυπηρέτηση μιας γενιάς διπλωμάτων που είχε διαχειριστεί τις εξωτερικές υποθέσεις της χώρας για τρεις περίπου δεκαετίες: του Νικόλαου Πολίτη, του Δημήτριου Κακλαμάνου, του Αλέξανδρου Ρίζου-Ραγκαβή, του Νικόλαου Μαυρουδή κ.ά. Η νέα αυτή γενιά διπλωμάτων, ανάμεσα στους οποίους ξεχωρίζουν τα ονόματα του Αλέξη Κύρου, του Χρήστου Ξανθόπουλου-Παλαμά, του Νικόλαου Χατζηβασιλείου, του Άγγελου Βλάχου, του Αλέξη Λιάτη, του Παύλου Οικονόμου-Γκούρα, του Μιχαήλ Μελά, του Βύρωνα Θεοδωρόπουλου και πολλών άλλων, ήταν που ανέλαβε τη διαχείριση και ενίοτε τη διαμόρφωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής κατά την πρώιμη ψυχροπολεμική περίοδο.⁸

⁷ Μαριλένα Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833-2007: Η θεσμική οργάνωση* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2008), 287-289· Χάρης Α. Καραμπαρμπούνης, *Διά της διπλωματικής οδού: το ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης του Ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2007), 153-161.

⁸ Τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί στροφή του ερευνητικού ενδιαφέροντος στη μελέτη του έργου και του ρόλου των διπλωμάτων στη διαχείριση και διαμόρφωση των ελληνικών εξωτερικών υποθέσεων. Βλ. ενδεικτικά: Αντώνης Κλάψης, «Η ελληνική πρεσβεία του Λονδίνου και η κυπριακή εξέγερση του 1931: Ο Δημήτριος Κακλαμάνος ενώπιον της κρίσης», *Κλειώ*, 4 (2007), 123-137· Manolis Koumas και Christos Christidis, «George Melas, the Greek Embassy in Washington, and the Cyprus Question, 1954-

Στο πλαίσιο αυτό, κρίσιμη αποδείχτηκε η σύσταση του Συμβουλίου Πολιτικών Υποθέσεων, τον Ιούλιο του 1947. Το όργανο αυτό ήταν ό,τι κοτινότερο είχε ποτέ η Ελλάδα στο αμερικανικό National Security Council, που συγκροτήθηκε την ίδια ακριβώς περίοδο, στα μέσα του 1947, από τον πρόεδρο Χάρι Τρούμαν.⁹ Αποτελούμενο από τους επικεφαλής των διευθύνσεων του υπουργείου Εξωτερικών και υπηρεσιακούς παράγοντες, το Συμβούλιο Πολιτικών Υποθέσεων συνεδρίαζε κάθε εβδομάδα υπό την προεδρία του μόνιμου υφυπουργού Εξωτερικών, Παναγιώτη Πιπινέλη με σκοπό τη μελέτη και την ανάλυση των ζητημάτων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Κάθε συνεδρίαση ολοκληρωνόταν με σχετική τοποθέτηση του μόνιμου υφυπουργού, ο οποίος ήταν και ο κατεξοχήν υπεύθυνος για τη διατύπωση εισηγήσεων προς την πολιτική ηγεσία. Οπωσδήποτε, ο ρόλος του Συμβουλίου δεν θα πρέπει να υπερτιμάται: επρόκειτο για συμβουλευτικό όργανο, που δεν ήταν επιφορτισμένο με τη λήψη οριστικών αποφάσεων. Ωστόσο, το 1947-1949, σε μία περίοδο κατά την οποία η πολιτική ηγεσία παρατηρούσε αμήχανη τις τεκτονικές μεταβολές στα Βαλκάνια και τον υπόλοιπο κόσμο, οι εισηγήσεις του γίνονταν αποδεκτές από τον αρμόδιο Υπουργό, τον Κωνσταντίνο Τσαλδάρη και στο σημείο αυτό ακριβώς εντοπίζεται η σημασία του Συμβουλίου Πολιτικών Υποθέσεων στη χάραξη της εξωτερικής πολιτικής κατά τα πρώιμα μεταπολεμικά χρόνια. Επομένως, το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1940 εντοπίζεται μια μερική απόκλιση από τον κανόνα σύμφωνα με τον οποίο οι ελληνικές εξωτερικές υποθέσεις του 20ού αιώνα αποτελούσαν πεδίο ευθύνης του αρμόδιου Υπουργού και βέβαια του Πρωθυπουργού.¹⁰

1958», *Modern Greek Studies Yearbook*, 26-27 (2010-2011), 103-115· Marilena Papadaki, «*Nicolas Politis (1872-1942): La science au service de la construction d'une société internationale entre ordre et liberté*», διδακτορική διατριβή, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Παρίσι, 2016· Ευάνθης Χατζηβασιλείου, «Ο ρόλος της προσωπικότητας στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής: η περίπτωση του Αλέξη Κύρου, 1953-1954», *Δελτίο του Κέντρου Ερεύνες της Ιστορίας του Νεώτερου Ελληνισμού*, 3 (2003), 283-307· Μαριάννα Χριστοπούλου, «*Ο Ιωάννης Γεννάδιος και η διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής της Ελλάδας (1871-1918)*», διδ. διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 2012.

⁹ Anna Kasten Nelson, «President Truman and the Evolution of the National Security Council», *The Journal of American History*, 72 (1985), 360.

¹⁰ Μανόλης Κούμας, *Δεκαετία πολέμου: Διλήμματα της ελληνικής διπλωματίας, 1940-1949* (Αθήνα: Παπαδόπουλος, υπό έκδοση).

Η ΠΡΟΣΛΗΨΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Στις αρχές της δεκαετίας του 1940, η τότε πολιτική ηγεσία και οι υπηρεσιακοί παράγοντες κατάφεραν να διαγνώσουν εγκαίρως τα βασικά χαρακτηριστικά της μεταπολεμικής Ευρώπης και της θέσης της Ελλάδας σε αυτήν. Πρώτος, στα τέλη του 1941, και ενώ η μάχη της Μόσχας ήταν ακόμα σε εξέλιξη, ο Πιπινέλης, πρεσβευτής της Ελλάδας στο Κουμπίσεφ, διείδε με εντυπωσιακή ακρίβεια, όχι μόνον την τελική επικράτηση του Κόκκινου Στρατού στον γερμανοσοβιετικό πόλεμο –αυτήν τη θεωρούσε δεδομένη– αλλά και τη σοβιετική κυριαρχία, μετά τον πόλεμο, στη Ρουμανία και Βουλγαρία. Στην προσπάθειά της αυτή, σημείωνε ο Πιπινέλης, η Σοβιετική Ένωση θα αξιοποιούσε το ιδεολογικό της οπλοστάσιο. Εντούτοις, κατά τον Πιπινέλη, η προώθηση της κομμουνιστικής επανάστασης δεν αποτελούσε τόσο αυτοσκοπό όσο μέσο για την εξυπηρέτηση των ευρύτερων συμφερόντων της ΕΣΣΔ. Ο έμπειρος διπλωμάτης επισήμαινε, λοιπόν, τον διττό χαρακτήρα του σοβιετικού συστήματος, στο οποίο η διάδοση της κομμουνιστικής ιδεολογίας συνυπήρχε με παραδοσιακές φιλοδοξίες της ρωσικής αυτοκρατορίας.¹¹ Ο Πιπινέλης δεν ήταν ο μοναδικός αναλυτής του διεθνούς συστήματος, έτσι όπως έτεινε να διαμορφωθεί λόγω του Παγκοσμίου πολέμου, που κατέληξε σε αυτό το συμπέρασμα –κάθε άλλο. Η άποψη ότι ο Σοβιετικός ηγέτης, Ιωσήφ Στάλιν ασκούσε μια αμιγώς ρεαλιστική πολιτική, η οποία δεν διέφερε από την πολιτική της τσαρικής Ρωσίας (που με όχημα το κίνημα του πανσλαβισμού είχε επιχειρήσει την προώθηση των συμφερόντων της στα Βαλκάνια), κατέστη τελικά κυρίαρχη στις πρώιμες αναλύσεις της ψυχροπολεμικής περιόδου.

Ο Πιπινέλης, πάντως, γράφοντας στις αρχές της δεκαετίας του 1940, δεν ήταν ακόμη σε θέση να επισημάνει τα διπολικά χαρακτηριστικά του μεταπολεμικού συστήματος, πρεσβεύοντας ότι μετά τον πόλεμο θα διατηρείτο με τον έναν ή με τον άλλο τρόπο το παραδοσιακό σύστημα της

¹¹ Οι απόψεις του Πιπινέλη έχουν διατυπωθεί σε σειρά υπομνημάτων που απηύθυνε στα τέλη του 1941 με αποδέκτη τον Τσουδερό. Βλ. σχετικά: Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου του Υπουργείου Εξωτερικών (στο εξής: ΥΔΙΑ), Κεντρική Υπηρεσία, 43/4/1944, Πιπινέλης προς Τσουδερό, 1η Νοεμβρίου 1941· ΥΔΙΑ, Κεντρική Υπηρεσία, 32/1/1944, Πιπινέλης προς Τσουδερό, 3 Δεκεμβρίου 1941. Βλ. και Πιπινέλης προς Τσουδερό, 12 Δεκεμβρίου 1941, στο Εμμανουήλ Τσουδερός, *Ιστορικό αρχείο 1941-1944*, τ. Α' (Αθήνα: Φυτράκης, 1990), 416-417.

ισορροπίας δυνάμεων, που κυριαρχούσε στις ευρωπαϊκές υποθέσεις από τα μέσα του 17ου αιώνα. Εκείνος που πράγματι κατάφερε να διαγνώσει με μεγαλύτερη ακρίβεια τα χαρακτηριστικά του μεταπολεμικού κόσμου ήταν ο Γεώργιος Παπανδρέου, πρώην υπουργός, ηγετική προσωπικότητα των ελληνικών μεταρρυθμιστικών δυνάμεων, εκφραστής των αρχών του βενιζελισμού. Απευθυνόμενος το 1943 με υπόμνημα στην κυβέρνηση Τσουδερού, ο Αχαϊός πολιτικός έγραφε ότι διαμορφώνονταν πλέον δύο παγκόσμια μέτωπα: ο «Κομμουνιστικός Πανσλαβισμός» και ο «Φιλελεύθερος Αγγλοσαξωνισμός». Θεωρώντας ως δεδομένη τη θέση της Ελλάδας στο πλευρό του ελεύθερου κόσμου, ο Παπανδρέου πίστευε ότι η σοβιετική απειλή μπορούσε να περιοριστεί μόνον από μία καθολική αμυντική οργάνωση, η οποία θα συνένωνε τον αγγλοσαξονικό κόσμο, την εθνικιστική Κίνα και μία «Σοσιαλιστική Πανευρώπη». Η «Πανευρώπη», εξηγούσε, έπρεπε να είναι σοσιαλιστική «διότι μόνον τοιουτοτρόπως μετατίθεται το κέντρον της Κοινωνικής ακτινοβολίας –η δύναμις έλξεως– από την Ρωσσία εις την Ευρώπην, εις τρόπον ώστε η Ρωσσία να παραμείνη υλική απειλή και όχι ηθική δύναμις, κίνδυνος και όχι προσδοκία».

Ο Παπανδρέου υποστήριζε ακόμα ότι, σε αντίθεση με την τσαρική Ρωσία, η Σοβιετική Ένωση ήταν φορέας μιας ιδεολογίας με παγκόσμια πολιτική και ηθική ακτινοβολία και γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο ήταν ακόμη πιο επικίνδυνη. Ανησυχώντας ότι το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος, ακόμη και μετά τη διάλυση της Κομιντέρν το 1943, εξακολουθούσε να επιδιώκει την υπαγωγή της Ελλάδας στο σύστημα των Σοβιετικών Δημοκρατιών, ο Παπανδρέου εισηγούνταν οι ελληνικές κυβερνήσεις να αναπτύξουν συμμαχικούς δεσμούς τόσο με την Τουρκία όσο και με τη Βρετανία, που, όπως έγραφε, αποτελούσαν τους φυσικούς αντιπάλους «των προχωρημένων φυλακίων του Πανσλαβισμού εις την Βαλκανικήν» και τους φυσικούς φρουρούς «της εξόδου προς την Μεσόγειον». Παράλληλα, όμως, διευκρίνιζε ότι η Αθήνα έπρεπε να διατηρεί φιλικές σχέσεις και με τη Μόσχα, αφού η Βρετανία ουδέποτε θα εμπλεκόταν σε διαμάχη με την ΕΣΣΔ προκειμένου να υποστηρίξει τα συμφέροντα ενός μικρού κράτους, όπως ήταν η Ελλάδα.¹²

¹² Το υπόμνημα του Γ. Παπανδρέου έχει δημοσιευθεί στο Παύλος Πετρίδης και Γιώργος Αναστασιάδης (επιμ.), *Γεώργιος Παπανδρέου: ο πολιτικός λόγος. Απάνθισμα* (Θεσσαλονίκη, University Studio Press, 1995), 247-256.

Η θέση της Ελλάδας στο υπό διαμόρφωση διεθνές σύστημα ετέθη και πάλι στο επίκεντρο «εσωτερικής συζήτησης», που έλαβε χώρα μεταξύ του πολιτικού κόσμου στα μέσα του 1945, σε μια χρονική συγκυρία κατά την οποία ο μεν Κόκκινος Στρατός είχε επεκτείνει τον έλεγχό του στην Κεντρική και την Ανατολική Ευρώπη, οι δε Ηνωμένες Πολιτείες δεν είχαν ακόμα αποφασίσει οριστικά εάν θα αναλάμβαναν έμπρακτες δεσμεύσεις στη Δυτική Ευρώπη ή εάν θα επέστρεφαν στην παραδοσιακή πολιτική του απομονωτισμού, όπως είχαν πράξει αμέσως μετά το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου – επρόκειτο για μια απόφαση με δραματικές συνέπειες για την εδραίωση της παγκόσμιας ειρήνης. Στη χρονική αυτή συγκυρία, αναδείχτηκαν δύο τάσεις: η κυρίαρχη τάση, όπως διατυπώθηκε –μεταξύ άλλων– από τον Φίλιππο Δραγούμη, τον Ιωάννη Θεοτόκη, τον Στυλιανό Γονατά και τον Θεμιστοκλή Σοφούλη, υποστήριζε ότι η Ελλάδα έπρεπε πάση θυσία να παραμείνει στη βρετανική σφαίρα επιρροής. Αντίθετα, η μειοψηφική τάση, στην οποία μπορούν να ενταχθούν πολιτικοί, όπως ο Γεώργιος Παπανδρέου, ο Εμμανουήλ Τσουδερός, ο Ιωάννης Σοφιανόπουλος, αλλά και ο διπλωμάτης Γεώργιος Κούστας, πρότασσαν την πολιτική της ουδετεροφιλίας, των «ίσων αποστάσεων» –όπως επεσήμαιναν– μεταξύ των δύο Μεγάλων Δυνάμεων που κυριαρχούσαν στα μέσα της δεκαετίας του 1940 στην Ευρώπη και που –όπως πίστευαν τότε– θα εξακολουθούσαν να κυριαρχούν και τα επόμενα χρόνια: τη Βρετανία και τη Σοβιετική Ένωση.¹³

Εντούτοις, μετά το 1946, οι όποιες εισηγήσεις περί τήρησης «ίσων αποστάσεων» ουσιαστικά τερματίστηκαν. Η προσφυγή της Σοβιετικής Ένωσης στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ κατά της βρετανικής παρουσίας στην Ελλάδα, η στήριξη των βουλγαρικών διεκδικήσεων στο συνέδριο Ειρήνης των Παρισίων από το Βελιγράδι και τη Μόσχα, η επανέναρξη των εμφύλιων συγκρούσεων και η υποστήριξη που παρείχαν στον Δημοκρατικό Στρατό Ελλάδας τα κομμουνιστικά κράτη της Ανατολικής Ευρώπης και των Βαλκανίων,¹⁴ κατέστησαν μονόδρομο την

¹³ Κούμας, *Δεκαετία πολέμων*.

¹⁴ Βλ. αναλυτικά: Βαγγέλης Κουφουδάκης, «Οι Ηνωμένες Πολιτείες, τα Ηνωμένα Έθνη, και το ελληνικό ζήτημα, 1946-1952», στο Γιάννης Ο. Ιατρίδης (επιμ.), *Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1950: ένα έθνος σε κρίση* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1984), 487-527· Περικλής Χ. Χριστίδης, *Διπλωματία του ανέφικτου: Η Ελλάδα στη Συνδιάσκεψη για την Ειρήνη στο Παρίσι, 1946* (Θεσσαλονίκη: University Studio Press και Έκφραση, 2009).

περαιτέρω σύσφιξη των δεσμών της Ελλάδας, όχι μόνο με τη Βρετανία, αλλά κυρίως με τις ΗΠΑ, που τότε ακριβώς εγκατέλειπαν το δόγμα του απομονωτισμού προκειμένου να ηγηθούν της προσπάθειας ανάσχεσης της σοβιετικής/κομμουνιστικής επιρροής.¹⁵ Σε αυτήν ακριβώς τη συγκυρία, με την εξαγγελία του Δόγματος Τρούμαν και του Σχεδίου Μάρσαλ, εντοπίζεται χρονικά η μετάβαση της Ελλάδας από τη βρετανική στην αμερικανική σφαίρα επιρροής, μια εξέλιξη που δεν αμφισβητήθηκε ουσιαστικά από τα αστικά πολιτικά κόμματα. Η σχεδόν ομόφωνη αποδοχή από τα κόμματα του Κέντρου και της Δεξιάς της ένταξης της Ελλάδας στην Ατλαντική Συμμαχία, το 1952, και της συμφωνίας για την εγκατάσταση των αμερικανικών βάσεων, έναν χρόνο αργότερα, συνηγορεί υπέρ της παρατήρησης αυτής.¹⁶

Η ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ 1940: ΜΙΑ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Τη δεκαετία του 1940 αναδείχτηκε μια νέα γενιά πολιτικών, δίχως εμπειρία στη διαχείριση των ελληνικών εξωτερικών υποθέσεων, η οποία όμως ανέλαβε την ευθύνη να χαράξει στρατηγικές προσαρμογής σε ένα άγνωστο διεθνές σύστημα. Την περίοδο αυτή, δεν αναδείχθηκε μια κυρίαρχη προσωπικότητα στη διαμόρφωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, όπως π.χ. συνέβη τη δεκαετία του 1910 ή αργότερα το 1955-1963 ή το 1981-1989, με αποτέλεσμα η ευθύνη να επιμερισθεί σε πρόσωπα με διαφορετικές πολιτικές και ιδεολογικές καταβολές. Κατά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, τον ρόλο αυτό έπαιξαν ο Τσουδερός και ο Παπανδρέου (ο Σοφοκλής Βενιζέλος ανέλαβε την πρωθυπουργία της εξόριστης κυβέρνησης μόλις για δύο εβδομάδες), ενώ τους μήνες μετά την απελευθέρωση η ευθύνη πέρασε πρωτίτως στον Φίλιππο Δραγούμη και τον Ιωάννη Σοφιανόπουλο. Από τα μέσα του 1947 και κυρίως μετά τον σχηματισμό της κυβέρνησης συνεργασίας Κόμματος Φιλελευθέρων-Λαϊκού Κόμμα-

Νίκος Μαραντζίδης, *Δημοκρατικός Στρατός Ελλάδας (ΔΣΕ), 1946-1949* (Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 2010), 29-51.

¹⁵ John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 53-86.

¹⁶ Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, *Η ελληνική εξωτερική πολιτική, 1900-1945* (Αθήνα: Εστία, 2002), 17-39.

τος, αναβαθμίστηκε σημαντικά ο ρόλος των υπηρεσιακών παραγόντων, κυρίως –αλλά όχι αποκλειστικά– μέσω του νεοσύστατου μηχανισμού του Συμβουλίου Πολιτικών Υποθέσεων.

Παρά την έλλειψη εμπειρίας, η πολιτική ηγεσία και οι υπηρεσιακοί παράγοντες κατάφεραν να επισημάνουν με αρκετή ακρίβεια τις τεκτονικές αλλαγές που λάμβαναν χώρα τόσο σε διεθνές, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο: διπολισμός, κατίσχυση της κομμουνιστικής επιρροής στην Ανατολική και Νοτιοανατολική Ευρώπη, ρήξη Τίτο-Στάλιν. Παρ' όλα αυτά, τα περιθώρια χάραξης μιας ελληνικής στρατηγικής, καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1940, ήταν περιορισμένα. Πράγματι, όπως επιβεβαιώνουν όλες οι μελέτες για την περίοδο αυτή, η εξάρτηση της χώρας από τον ξένο παράγοντα αυξήθηκε.¹⁷ Οι εξόριστες κυβερνήσεις, αν και τύγχαναν της διεθνούς αναγνώρισης και της έμπρακτης στήριξης των Συμμάχων, δεν είχαν τον παραμικρό έλεγχο επί του ελληνικού εδάφους και βρίσκονταν σε απόλυτη εξάρτηση από τους Βρετανούς. Η εξάρτηση συνεχίστηκε και μετά την απελευθέρωση της χώρας, αφού η ελληνική ηγεσία αδυνατούσε να αντιμετωπίσει μόνη, δίχως εξωτερική βοήθεια, τις νέες προκλήσεις που αναδύθηκαν: ανυπέρβλητα οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα, επιδείνωση της ελληνικής εξωτερικής ασφάλειας, επέκταση του κρατικού ελέγχου στο σύνολο της επικράτειας.

Παρ' όλα αυτά, η διατήρηση σχέσεων εξάρτησης από τις Μεγάλες Δυνάμεις της Δύσης (αρχικά τη Βρετανία και μετά το 1947 τις Ηνωμένες Πολιτείες, δίχως πάντως να υποχωρήσει εντελώς η βρετανική επιρροή), δεν σήμαινε ότι η Αθήνα απλώς υλοποιούσε τις επιταγές των ισχυρών. Τη δεκαετία του 1940 είχε πράγματι δημιουργηθεί ένα ασφυκτικό πλαίσιο, εντός του οποίου, όμως, οι ελληνικές κυβερνήσεις και το υπουργείο

¹⁷ Βλ. ενδεικτικά: Β. Κόντης, *Η αγγλοαμερικανική πολιτική και το ελληνικό πρόβλημα: 1945-1949* (Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, 1986)· Procopis Papastratis, *British Policy towards Greece during the Second World War, 1941-1944* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008)· Heinz Richter, *Η επέμβαση των Άγγλων στην Ελλάδα: από τη Βάρκιζα στον εμφύλιο πόλεμο, Φεβρουάριος 1945-Αύγουστος 1946* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 2003)· Θανάσης Δ. Σφήκας, *Το «χωλό άλογο»: οι διεθνείς συνθήκες της ελληνικής κρίσης, 1941-1949* (Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2007)· Λόρενς Γουίτνερ, *Η αμερικανική επέμβαση στην Ελλάδα, 1943-1949* (Θεσσαλονίκη: Βάνιας, 1991)· Stephen G. Xydias, *Greece and the Great Powers, 1944-1947: Prelude to the «Truman Doctrine»* (Thessaloniki: Institute for Balkan Studies, 1963).

Εξωτερικών είχαν κάποια (μικρά) περιθώρια ελιγμών και διαμόρφωσης στρατηγικών, που δεν βρίσκονταν κατ' ανάγκη σε ευθυγράμμιση με τα συμφέροντα των μεγάλων δυνάμεων –αυτό για παράδειγμα συνέβη το 1947-1949, όταν η Αθήνα ακολούθησε εντελώς διαφορετική πολιτική στο παλαιστινιακό ζήτημα.¹⁸ Η σταδιακή, όμως, απεξάρτηση από τον ξένο παράγοντα δεν θα επέρχετο παρά μόνον τις επόμενες δεκαετίες, όταν η Ελλάδα θα «μεταμορφωνόταν» (σύμφωνα με τον εύστοχο χαρακτηρισμό του William McNeill)¹⁹ και, ταυτόχρονα με την οικονομική της ανάπτυξη και τον θεσμικό εκσυγχρονισμό της, θα εντασσόταν σε περιφερειακούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς, πολλαπλασιάζοντας την ισχύ της. Τη δεκαετία του 1940, όμως, κάτι τέτοιο δεν ήταν εφικτό, αφού προτεραιότητα της πολιτικής ηγεσίας και της διπλωματικής υπηρεσίας δεν ήταν η χάραξη μακρόπνοων σχεδιασμών, αλλά η κατανόηση, η προσαρμογή και η αντιμετώπιση των προκλήσεων ενός νέου διεθνούς συστήματος – και στο σημείο αυτό, παρά τις όποιες αντιξοότητες, η ελληνική εξωτερική πολιτική ανταποκρίθηκε με επιτυχία.

¹⁸ Βλ. σχετικά: Manolis Koumas, «Cold War Dilemmas, Superpower Influence, and Regional Interests: Greece and the Palestinian Question, 1947-49», *Journal of Cold War Studies*, 19 (2017), 99-124.

¹⁹ William H. McNeill, *Η μεταμόρφωση της Ελλάδας μετά τον Β Παγκόσμιο Πόλεμο*, μτφρ. Νίκος Ρούσσοσ (Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2017).

ΤΟ ΚΥΠΡΙΑΚΟ ΖΗΤΗΜΑ,

1950-1974

Σωτήρης Ριζάς

ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ ΕΡΕΥΝΩΝ, ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ
ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΝΕΩΤΕΡΟΥ ΕΛΛΗΝΙΣΜΟΥ, ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ

Από τη δεκαετία του 1960 και εξής, ιδίως μετά την κυπριακή κρίση του 1963-64, η ελληνική διπλωματική υπηρεσία προέτασε κατά κανόνα την ανάγκη εξεύρεσης συμβιβαστικής λύσης με την Τουρκία μέσω διαπραγματεύσεων στις οποίες πρωταρχικό ή σημαντικό ρόλο έπρεπε να διαδραματίζει ο αρχιεπίσκοπος Μακάριος ως νόμιμος πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας και αδιαμφισβήτητος ηγέτης των Ελληνοκυπρίων. Αυτό δεν απέκλειε όμως την υποστήριξη και «ριζικών» λύσεων, συνήθως από μεμονωμένα στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας. Παράλληλα, οι όποιες συνομιλίες έπρεπε να αποβλέπουν σε λύση που θα διασφάλιζε ομαλές σχέσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες, ως ηγέτιδα δύναμη του δυτικού κόσμου, την Τουρκία και τη συνοχή της νοτιοανατολικής πτέρυγας του NATO.

Το Κυπριακό όμως δεν ήταν ένα ζήτημα που μπορούσε να το διαχειριστεί η διπλωματική υπηρεσία μακριά από την κοινή γνώμη. Αντίθετα, εισήλθε στη δεκαετία του 1950 στην ελληνική εσωτερική και εξωτερική πολιτική ως ζήτημα που κινητοποιούσε τη μεγάλη πλειοψηφία, η οποία απαιτούσε τη διεκδίκηση της Ένωσης.¹

Η πρώτη περίπτωση εφαρμογής μιας διεκδικητικής πολιτικής στο Κυπριακό ταυτίζεται με τον Αλέξη Κύρου, γενικό διευθυντή του υπουργείου Εξωτερικών από τον Ιανουάριο έως τον Δεκέμβριο του 1954 και

¹ Ioannis Stefanidis, *Stirring the Greek Nation: Political Culture, Irredentism and Anti-Americanism in Post-War Greece, 1945-1967* (Aldershot: Ashgate, 2007), 77-142; Ευάγγελος Χατζηβασιλείου, *Στρατηγικές του Κυπριακού: η δεκαετία του 1950* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2005), 131-181.

αρχιτέκτονα, εκ μέρους της υπηρεσίας, της προσφυγής της Ελλάδας στα Ηνωμένα Έθνη τον Αύγουστο του 1954. Είχε δώσει το στίγμα του στο Κυπριακό από το 1931 όταν, υπηρετώντας ως πρόξενος της Ελλάδας στην Κύπρο, είχε υποστηρίξει την εξέγερση των Ελλήνων του νησιού εναντίον της βρετανικής αποικιακής διοίκησης. Τοποθετήθηκε στη γενική διεύθυνση ακριβώς για να υπηρετήσει την πολιτική που προέκρινε ο στρατάρχης Αλέξανδρος Παπάγος. Αυτός κυβερνούσε με ευρύτατη κοινοβουλευτική πλειοψηφία από τον Νοέμβριο του 1952 και πίστευε ότι θα μπορούσε να επιτύχει την Ένωση στο πλαίσιο διμερούς αγγλοελληνικής συνεννόησης. Η ιδέα αυτή αποδείχθηκε ανεδαφική τον Σεπτέμβριο του 1953 όταν η συνάντηση του Παπάγου με τον υπουργό Εξωτερικών της Βρετανίας Άντονι Ήντεν κατέληξε σε αδιέξοδο και άφησε κατάλοιπα που αφορούσαν το προσωπικό γόητρο του στρατάρχη. Από το σημείο εκείνο ο Παπάγος προέκρινε την πολιτική της διεθνοποίησης του Κυπριακού μέσω ελληνικής προσφυγής στα Ηνωμένα Έθνη, την οποία κλήθηκε να υπηρετήσει ο Κύριος. Συνεπώς δεν επρόκειτο για μια πολιτική που διαμορφώθηκε από τη διπλωματική υπηρεσία αλλά κυρίως για μια στρατηγική την οποία προέκρινε ο στρατάρχης Παπάγος.²

Η διεθνοποίηση δεν έβρισκε μεγάλη απήχηση εντός της διπλωματικής υπηρεσίας. Ο πρεσβευτής της Ελλάδας στο Λονδίνο Βασίλειος Μόστρας αντιτίθετο σε αυτήν, όπως και στην ανακίνηση του Κυπριακού επισημαίνοντας, εκτός από τη βέβαιη βρετανική αντίδραση, την αντίθεση της Άγκυρας, ενδεχόμενο το οποίο δεν λαμβανόταν ιδιαιτέρως υπόψη από την κυβέρνηση Παπάγου. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι η πολιτική ηγεσία, εκτός από την προδιάθεσή της να αγνοεί τον τουρκικό παράγοντα ως ενδιάφερο μέρος του Κυπριακού, λάμβανε και αντιφατικές εισηγήσεις από τους επί τόπου διπλωμάτες. Έτσι, αν ο Μόστρας προειδοποιούσε από το Λονδίνο για τη βρετανική και την τουρκική αντίδραση, ο πρεσβευτής στην Άγκυρα Ιωάννης Καλλέργης ενίσχυε την αντίληψη ότι η τουρκική κυβέρνηση δεν επρόκειτο να αντιδράσει.³ Γενικότερα πάντως, εντός της διπλωματικής υπηρεσίας επικρατούσε η άποψη της διαχείρισης του Κυπριακού με διάλογο και υπομονή. Ο πιο χαρακτηριστικός εκπρόσωπος

² Χατζηβασιλείου, *Στρατηγικές του Κυπριακού*, 103-129.

³ Ioannis Stefanidis, *Isle of Discord: Nationalism, Imperialism and the Making of the Cyprus Problem* (London: Hurst, 1999), 254-293.

αυτής της ροπής ήταν ο Παναγιώτης Πιπινέλης ο οποίος, αν και παραιτήθηκε από τη διπλωματική υπηρεσία το 1953, διέθετε ευρεία επιρροή τόσο στο υπουργείο Εξωτερικών όσο και στη πολιτική ελίτ, ιδίως στη συντηρητική μερίδα της. Ο Πιπινέλης θα υποστήριζε το 1955 μια φόρμουλα αυτοκυβέρνησης ως μια μεταβατική διευθέτηση προς την αυτοδιάθεση.⁴

Η κυβέρνηση Καραμανλή, η οποία σχηματίστηκε στις 6 Οκτωβρίου 1955, ευθύς μετά τον θάνατο του στρατάρχη Παπάγου, αναζητούσε μια λύση που θα αποκαθιστούσε τη λειτουργικότητα στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ, ακρογωνιαίο λίθο της ελληνικής ασφάλειας στη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου. Με δεδομένη την αντίδραση της Τουρκίας στην Ένωση, ο Καραμανλής και ο υπουργός Εξωτερικών Ευάγγελος Αβέρωφ επεδίωξαν συμβιβαστική λύση που είτε θα προσέφερε αυτοκυβέρνηση είτε, μετά την αποτυχία των συνομιλιών Μακαρίου-Χάρντιγκ, ανεξαρτησία στους Έλληνες της Κύπρου. Οι βασικοί αυτοί στόχοι φαινόταν να εξυπηρετούνται με τις συμφωνίες Ζυρίχης-Λονδίνου τον Φεβρουάριο του 1959.⁵ Αυτή την τάση υποστήριζε σε γενικές γραμμές και η διπλωματική υπηρεσία. Η περίπτωση του πρεσβευτή στο Λονδίνο Γιώργου Σεφέρη, ο οποίος διαφώνησε με τις συμφωνίες Ζυρίχης-Λονδίνου του Φεβρουαρίου 1959 συνιστά μάλλον μια εξαίρεση στον κανόνα. Η διαφωνία του Σεφέρη με την πολιτική της κυβέρνησης Καραμανλή και τον υπουργό Εξωτερικών Ευάγγελο Αβέρωφ αποτέλεσε ήδη αντικείμενο δύο βιβλίων.⁶ Το ενδιαφέρον αυτό προκύπτει εν τούτοις περισσότερο από το γεγονός ότι ο Σεφέρης ήταν ένας πνευματικός άνθρωπος παγκόσμιας εμβέλειας παρά από την ουσία της διαφωνίας του. Οι συμφωνίες Ζυρίχης-Λονδίνου προέβλεπαν την ίδρυση μιας ανεξάρτητης Κυπριακής Δημοκρατίας. Στη διευθέτηση αυτή δεν ήταν η Ένωση που είχε αποτελέσει τον στόχο της ανακίνησης του Κυπριακού. Ωστόσο, στο τέλος του 1958 δεν υπήρχαν στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας που να πιστεύουν ότι προσφερόταν στην Ελλάδα και τους Έλληνες της Κύπρου καλύτερο σχέδιο επίλυσης. Αυτό προκύπτει σαφώς και από τη σχετική κοινοβουλευτική συζήτηση όπου επικρίθηκαν σφοδρά

⁴ Χατζηβασιλείου, *Στρατηγικές του Κυπριακού*, 200-205.

⁵ *Ο.π.*, 281-324.

⁶ Γιώργος Γεωργιάς, *Σεφέρης-Αβέρωφ: η ρήξη* (Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, 2018)· Ευάγγελος Χατζηβασιλείου, *Ο διάλογος Γιώργου Σεφέρη-Ευάγγελου Αβέρωφ: οι συμφωνίες Ζυρίχης και Λονδίνου* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2019).

χειρισμοί του παρελθόντος, ο Σοφοκλής Βενιζέλος μάλιστα υπαινίχθηκε ότι το σχέδιο Χάρντιγκ του 1955 ήταν καλύτερη φόρμουλα πολιτικής διευθέτησης αλλά πάντως γινόταν αντιληπτό, έστω μέσα απ' τις γραμμές, ότι αυτή ήταν η μόνη διαθέσιμη λύση εκείνη τη στιγμή.⁷ Ο Σεφέρης αποτελούσε μεμονωμένη περίπτωση υποστηρίζοντας το σχέδιο Μακμίλλαν. Δεν υπήρχαν στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας ή πολιτικοί που θα συμμερίζονταν το σκεπτικό ότι ένα σχέδιο τριπλής συγκυριαρχίας ήταν ανεκτό επειδή δεν συνιστούσε μια «οριστική» λύση του Κυπριακού.⁸

Αντίθετα, όταν τον Ιούλιο και τον Αύγουστο του 1964 η κυβέρνηση του Κέντρου κλήθηκε να αποφασίσει για τα δύο σχέδια Άτσεσον που υπέβαλε ο Αμερικανός απεσταλμένος στη Γενεύη, ο Γεώργιος Παπανδρέου μπορούσε να υπολογίζει στη συνδρομή ικανών και έμπειρων διπλωματών. Τον Ιούλιο και το πρώτο δεκαήμερο του Αυγούστου του 1964 διαπραγματεύτηκαν τα σχέδια Άτσεσον διαδοχικά ο Δημήτριος Νικολαρεϊζής και ο Ιωάννης Σωσσιδής, διευθυντής του διπλωματικού γραφείου του πρωθυπουργού Γεώργιου Παπανδρέου. Γενικότερα, κατά την τριετία 1964-1967, χωρίς να ανιχνεύεται σαφής προτίμηση της διπλωματικής υπηρεσίας υπέρ της, η φόρμουλα της πολιτικής λύσης του Κυπριακού στη βάση της Ένωσης με εδαφική αποζημίωση της Τουρκίας είχε υποστηρικτές μεταξύ των διπλωματών.⁹ Υποστηρικτής της ήταν και ο Αλέξανδρος Σγουρδαίος, πρεσβευτής στην Άγκυρα, ο οποίος ανέλαβε να διεξαγάγει συνομιλίες σε αυτή τη βάση τον Ιούνιο του 1965. Ο Παπανδρέου πίστευε ότι η Αθήνα συνιστούσε το «εθνικό κέντρο» του ελληνισμού και ότι, στο πλαίσιο αυτό, δικαιούτο να διαπραγματευτεί την Ένωση με την Τουρκία. Επεδίωκε όμως την εξεύρεση μηδαμινού ανταλλάγματος αφού κατανοούσε ότι ο Μακάριος δεν θα συναινούσε σε μια Ένωση με αποζημίωση την οποία ταύτιζε με διπλή ένωση, δηλαδή διχοτόμηση.¹⁰

⁷ Σωτήρης Ριζάς, *Η ελληνική πολιτική μετά τον εμφύλιο πόλεμο. Κοινοβουλευτισμός και δικτατορία* (Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, 2008), 245.

⁸ Χατζηβασιλείου, *Ο διάλογος Γιώργου Σεφέρη-Ενάγγελου Αβέρωφ*, 244-248.

⁹ Σωτήρης Ριζάς, *Ένωση Διχοτόμηση Ανεξαρτησία. Οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Βρετανία στην αναζήτηση λύσης για το Κυπριακό* (Αθήνα: Βιβλιόραμα 2000).

¹⁰ Washington DC, National Archives and Records Administration, Record Group 59, State Department Central Foreign Policy Files 1964-1966, POL 1 General Policy Background, Greece-Turkey, box 2245, US Embassy Moscow προς State Department, 4 Απριλίου 1965.

Η κρίση του Ιουλίου του 1965 διέκοψε τις συζητήσεις οι οποίες είχαν ήδη αναδείξει μεγάλη απόσταση μεταξύ Αθήνας και Άγκυρας. Επαναλήφθηκαν από τον Ιούνιο έως τον Δεκέμβριο του 1966 από την κυβέρνηση των αποστατών της Ένωσης Κέντρου, με υπουργό Εξωτερικών τον ναύαρχο Ιωάννη Τούμπα. Εκ μέρους της υπηρεσίας τις διεξήγαγαν δύο διπλωμάτες, ο Κωνσταντίνος Τρανός, από τον Ιούνιο έως τον Σεπτέμβριο του 1966, και ο Γεώργιος Χριστόπουλος από τον Σεπτέμβριο έως τον Δεκέμβριο του 1966.¹¹ Η φόρμουλα της Ένωσης με αποζημίωση δεν συναντούσε αντίθεση επί της αρχής για αρκετά στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας: η Ένωση θα πραγματοποιείτο σε μεγάλο βαθμό, οι σχέσεις με την Τουρκία, καθοριστικές από στρατηγική άποψη για την αντιμετώπιση του από Βορρά κινδύνου θα αποκαθίσταντο. Αυτοί ήταν στόχοι που συμεριζόταν γενικά η διπλωματική υπηρεσία και συνιστούσαν τον πυρήνα της υψηλής στρατηγικής της μεταπολεμικής Ελλάδας. Συνεπώς δεν υπήρχε αντίθεση αρχής όπως αυτή που εξέφραζαν η κομμουνιστική Αριστερά ή η κεντροαριστερά της Ένωσης Κέντρου υπό τον Ανδρέα Παπανδρέου, ο οποίος υποστήριζε τον Μακάριο και την πολιτική του αναζήτησης ρευσμάτων στη Σοβιετική Ένωση και τους Αδελφούς. Το ζήτημα από την οπτική των στελεχών της διπλωματικής υπηρεσίας ήταν αν αυτή η φόρμουλα της Ένωσης με αποζημίωση της Τουρκίας ήταν ρεαλιστική ή αν έπρεπε να αναζητηθεί λύση στη βάση της ανεξαρτησίας, η οποία θα συνιστούσε βελτιωμένη εκδοχή των συνθηκών Ζυρίχης και Λονδίνου. Αντίθετα, ο Ανδρέας Παπανδρέου απέβλεπε σε απεξάρτηση της ελληνικής πολιτικής από τον αμερικανικό παράγοντα, ο οποίος ταυτιζόταν από την οπτική του με το ελληνικό «κατεστημένο»: τον θρόνο, τον στρατό, την κοινοβουλευτική συντηρητική παράταξη.¹²

Η στρατιωτική δικτατορία που εγκαθιδρύθηκε με το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967 κατέφυγε στη διπλωματική υπηρεσία. Υπουργός Εξωτερικών της πρώτης κυβέρνησης της δικτατορίας ορίστηκε ο διπλωμάτης Παύλος Οικονόμου-Γκούρας και υφυπουργός Εξωτερικών ο Γεώρ-

¹¹ Ιωάννης Τούμπας, *Από το ημερολόγιον ενός υπουργού* (Αθήνα: Οι εκδόσεις των Φίλων, 1986), 45-46, 72-74.

¹² James Edward Miller, *The United States and the Making of Modern Greece: History and Power, 1950-1974* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2009), 116-120, 124-125· Stan Draenos, *Andreas Papandreou: the Making of a Greek Democrat and Political Maverick* (London: I. B. Tauris, 2012), 189-198.

γιος Χριστόπουλος. Η πρώτη κυβέρνηση του στρατιωτικού καθεστώτος επηρεάστηκε από την ανακριβή εικόνα που είχε μεταφέρει στην Αθήνα ο ναύαρχος Τούμπας ότι η Τουρκία συζητούσε μια λύση Ένωσης της Κύπρου με την Ελλάδα έναντι εδαφικής αποζημίωσης έκτασης ίσης με την έκταση μίας εκ των δύο βρετανικών βάσεων. Μετά από συναντήσεις με Τούρκους ιθύνοντες, οι οποίοι δημιούργησαν την εντύπωση ότι συζητούσαν την Ένωση, συγκλήθηκε σύσκεψη στο ελληνικό υπουργείο Εξωτερικών κατά την οποία διαπιστώθηκε ότι οι συνθήκες είχαν ωριμάσει για την πραγματοποίηση συνάντησης κορυφής. Ανεπίσημες πληροφορίες καλά ενημερωμένων πηγών ανέφεραν ότι ο Οικονόμου-Γκούρας διακατεχόταν από αισιοδοξία για τις προοπτικές επίλυσης του Κυπριακού, ενώ ο Χριστόπουλος προσπάθησε να κρατήσει κάποια απόσταση υπαινικισόμενος ότι ο συνομιλητής του, γενικός γραμματέας του τουρκικού υπουργείου Εξωτερικών, ήταν πληροφορημένος και από άλλες πηγές για τις απόψεις της ελληνικής κυβέρνησης. Το ζήτημα δεν έχει διευκρινιστεί. Ο πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Κόλλιας έσπευσε να κλείσει το θέμα τονίζοντας ότι η πληροφόρηση του Τούρκου διπλωμάτη ήταν «οίκοθεν».¹³ Αρνητική θέση για την πραγματοποίηση της ελληνοτουρκικής συνάντησης έλαβε ο διευθυντής Κυπριακών Υποθέσεων Βύρων Θεοδωρόπουλος, ο οποίος υποστήριξε ότι οι συνθήκες δεν ήταν ώριμες για κάτι τέτοιο. Η αποτυχία της συνάντησης του Έβρου, στις 9 και 10 Σεπτεμβρίου 1967, αποδόθηκε από τον ισχυρό άνδρα του καθεστώτος συνταγματάρχη Παπαδόπουλο στον Οικονόμου-Γκούρα, ο οποίος υποχρεώθηκε σε παραίτηση.

Το στρατιωτικό καθεστώς αναζήτησε και πάλι έναν διπλωμάτη για τη θέση αυτή, ένδειξη μειωμένης αυτοπεποίθησης των στρατιωτικών για τον χειρισμό των εξωτερικών σχέσεων ή αναζήτησης «τεχνοκρατικής» νομιμοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό οι στρατιωτικοί απευθύνθηκαν στον Παναγιώτη Πιπινέλη ο οποίος, όπως ήδη αναφέρθηκε, είχε παραιτηθεί από τη διπλωματική υπηρεσία το 1953 και κατόπιν διετέλεσε υπουργός της κυβέρνησης Καραμανλή και πρωθυπουργός το 1963. Ο Πιπινέλης προέτρεψε τους στρατιωτικούς να εγκαταλείψουν την πολιτική της Ένωσης, η οποία μετά την αποτυχία της συνάντησης του Έβρου επιδιωκόταν με επίδειξη

¹³ Κωνσταντίνος Σβολόπουλος (γεν. επιμ.), *Κωνσταντίνος Καραμανλής. Αρχείο Γεγονότα και Κείμενα*, τ. 7 (Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, 1995): Βάσος Βασιλείου προς Κωνσταντίνο Καραμανλή, 24 Νοεμβρίου 1967, 241-244.

πυγμής, ή να τεθεί ευθέως στην Τουρκία το ζήτημα του ανταλλάγματος. Στην περίπτωση που αυτό κρινόταν अपαράδεκτο, συμπλήρωνε, έπρεπε να εγκαταλειφθεί η επιδίωξη της Ένωσης.¹⁴ Οι συστάσεις του Πιπινέλη δεν είχαν γίνει δεκτές όταν εξεργάγη η νέα κρίση του Κυπριακού στις 15 Νοεμβρίου 1967 μετά τις επιχειρήσεις της Εθνικής Φρουράς στην περιοχή Κοφίνου-Αγίων Θεοδώρων. Αυτές είχαν ως αποτέλεσμα τον θάνατο άνω των 20 Τουρκοκυπρίων και ακολούθησε τουρκικό τηλεγράφο με το οποίο ζητείτο η απόσυρση της ελληνικής μεραρχίας από τη Μεγαλόνησο. Ο Πιπινέλης ανέλαβε το υπουργείο Εξωτερικών στις 20 Νοεμβρίου, ενώ η κρίση εξελισσόταν και αφού είχε επιλυθεί στους κόλπους του καθεστώτος το βασικό δίλημμα μεταξύ πολέμου ή διπλωματικής διαχείρισης της κρίσης. Μια μερίδα στρατιωτικών υποστήριζε την ανάληψη προληπτικής αεροπορικής επίθεσης εναντίον της Τουρκίας αλλά ο βασιλιάς Κωνσταντίνος και ο αρχηγός της χούντας συνταγματάρχης Παπαδόπουλος υποστήριξαν την επιλογή της αποκλιμάκωσης.¹⁵ Ο Πιπινέλης χειρίστηκε διπλωματικά, στο πλαίσιο της αποστολής του ειδικού απεσταλμένου του Αμερικανού προέδρου, του Σάουρους Βανς, το σκέλος της απεμπλοκής το οποίο συνίστατο στην αποχώρηση της μεραρχίας από τη Μεγαλόνησο.¹⁶

Η εξέλιξη αυτή είχε στρατιωτικές και πολιτικές συνέπειες. Στρατιωτικά, η άμυνα της Κύπρου αποδυναμωνόταν, αν και πρέπει να σημειωθεί ότι η μεραρχία μειονεκτούσε καθώς δεν διέθετε αεροπορική κάλυψη. Από διεθνή άποψη, η απόσυρση της μεραρχίας σήμαινε ότι η αναζήτηση της Ένωσης με αντάλλαγμα για την Τουρκία δεν ήταν πλέον ρεαλιστική. Η κρίση είχε και εσωτερικό αντίκτυπο καθώς μια μερίδα νεώτερων αξιωματικών προσκείμενων στη δικτατορία και ο μετέπειτα «αόρατος δικτάτορας» Δημήτριος Ιωαννίδης αποκόμισαν ακριβώς τα αντίθετα συμπεράσματα από αυτά που υποδείκνυαν οι εξελίξεις στο Κυπριακό και σχημάτισαν την πεποίθηση ότι η απόσυρση της μεραρχίας ήταν αδικαιολόγητη, ότι η Ελλάδα μπορούσε να επικρατήσει στο Κυπριακό υπό την προϋπόθεση ότι θα ήταν ψυχολογικά προδιατεθειμένη να προκαλέ-

¹⁴ Ο.π., Παναγιώτης Πιπινέλης προς Κωνσταντίνο Καραμανλή, 7 Νοεμβρίου 1967, 241.

¹⁵ Σωτήρης Ριζάς, *Οι Ηνωμένες Πολιτείες, η δικτατορία των συνταγματαρχών και το Κυπριακό ζήτημα 1967-1974* (Αθήνα: Πατάκης, 2002), 38.

¹⁶ Σβολόπουλος (γεν. επιμ.), Κωνσταντίνος Καραμανλής, *Αρχείο*, τ. 7: Παναγιώτης Πιπινέλης προς Κωνσταντίνο Καραμανλή, 25 Νοεμβρίου 1967, 48-49.

σει τετελεσμένο και να επιμείνει σε αυτό.¹⁷ Αυτό ήταν το ιδεολογικό και ψυχολογικό υπόστρωμα της πολιτικής που ακολούθησε ο Ιωαννίδης στο Κυπριακό το 1974.

Κατά τη διάρκεια της θητείας του στο υπουργείο Εξωτερικών (1967-1970) ο Πιπινέλης υποστήριξε τη στρατηγική επίλυσης του Κυπριακού μέσω των συνομιλιών των δύο κοινοτήτων της Κύπρου υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών, οι οποίες αποσκοπούσαν στη διατήρηση της Κυπριακής Δημοκρατίας και στην αναθεώρηση του Συντάγματος. Εφ' όσον προέκυπτε συμφωνία, οι εγγυήτριες δυνάμεις, δηλαδή η Ελλάδα, η Τουρκία και η Βρετανία, θα καλούνταν να επικυρώσουν τη συμφωνία ως προς τις διεθνείς πλευρές που αφορούσαν τα δικαιώματα των ξένων δυνάμεων και τις εγγυήσεις. Παράλληλα όμως ο Πιπινέλης επεδίωκε την εξεύρεση κοινού εδάφους με την Τουρκία, και σε περίπτωση συμφωνίας, αυτή θα παρουσιαζόταν στη Λευκωσία. Τη στιγμή του θανάτου του Πιπινέλη, τον Ιούλιο του 1970, η μέθοδος αυτή δεν είχε αποδώσει. Το υπουργείο Εξωτερικών ανέλαβε ο Παπαδόπουλος αλλά κατ' ουσία διάδοχος του Πιπινέλη, ως υφυπουργός και αργότερα αναπληρωτής υπουργός ήταν ένας άλλος διακεκριμένος διπλωμάτης, ο Χρήστος Ξαnthόπουλος-Παλαμάς. Αυτός πίστευε ότι ο αρχιεπίσκοπος Μακάριος δεν επεδίωκε πολιτική επίλυση του Κυπριακού αλλά τη διαιώνιση της de facto κατάστασης που επικρατούσε στο νησί, όπου οι Ελληνοκύπριοι κατείχαν το 95% του κυπριακού εδάφους. Ο Παλαμάς απέβλεψε αρχικά σε συμφωνία Αθήνας-Λευκωσίας και εν συνεχεία σε απευθείας ελληνοτουρκική συνεννόηση την οποία θα καλούνταν να αποδεχθούν οι Ελληνοκύπριοι.¹⁸ Επρόκειτο στην ουσία για αναβίωση της πολιτικής του «εθνικού κέντρου», την οποία ασπαζόταν παλαιότερα και ο Γεώργιος Παπανδρέου, με την κρίσιμη όμως διαφορά ότι στην περίπτωση της δικτατορίας συνοδεύονταν από πρόθεση εξαναγκασμού των Ελληνοκυπρίων σε αποδοχή της πολιτικής της Αθήνας. Προκειμένου να αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο ελληνοτουρκικής συνεννόησης ο Μακάριος αναζήτησε υποστήριξη στη Σοβιετική Ένωση τον Ιούνιο του 1971 ενώ παράλληλα εξελισσόταν στη Λισαβόνα, στο πλαίσιο υπουργικής συνόδου του NATO, συνεννόηση Ελλάδας-Τουρκίας. Λεπτομέρειες της συνεννόη-

¹⁷ *The New York Times*, 8 Δεκεμβρίου 1967.

¹⁸ Ριζάς, *Οι Ηνωμένες Πολιτείες, η δικτατορία των συνταγματαρχών και το Κυπριακό ζήτημα*, 100-101.

σης δεν έγιναν γνωστές αλλά σύμφωνα με πηγές της ελληνικής διπλωματικής υπηρεσίας και του State Department η συμφωνία Αθήνας-Άγκυρας θα μπορούσε να οδηγήσει μεσοπρόθεσμα σε διχοτόμηση με προσάρτηση του μεγαλύτερου μέρους της Κύπρου στην Ελλάδα και μικρότερου τμήματός της στην Τουρκία.

Το φθινόπωρο του 1971 οι σχέσεις Αθήνας-Λευκωσίας έφθασαν σε αδιέξοδο το οποίο επιτεινόταν από την κάθοδο του στρατηγού Γεωργίου Γρίβα, αντιπάλου του Μακαρίου στην Κύπρο. Τον Φεβρουάριο του 1972, η αποκάλυψη της αγοράς τσεχοσλοβακικού οπλισμού εκ μέρους του Μακαρίου φάνηκε να δίνει την ευκαιρία στην Αθήνα να ανατρέψει τον Μακάριο. Το τελεσίγραφο όμως της ελληνικής κυβέρνησης προς τον Μακάριο έπρεπε να υποστηριχθεί με τη χρήση βίας. Η Εθνική Φρουρά διοικείται και ελεγχόταν από αξιωματικούς του ελληνικού στρατού. Ένα πραξικόπημα εναντίον του Μακαρίου μπορούσε να επιτύχει από επιχειρησιακή άποψη, όπως τελικά συνέβη τον Ιούλιο του 1974. Ανασταλτικοί παράγοντες για το πραξικόπημα του στρατιωτικού καθεστώτος της Ελλάδας στην Κύπρο μπορούσαν να είναι η Τουρκία, η Σοβιετική Ένωση και οι δορυφόροι αυτής. Δεδομένης της άτυπης συμφωνίας Ελλάδας-Τουρκίας, οι λεπτομέρειες της οποίας δεν είναι γνωστές, αυτό που πιθανότατα ματαίωσε το πραξικόπημα τον Φεβρουάριο του 1972 ήταν η αντίδραση της Μόσχας η οποία εκδηλώθηκε με διαβήματα στην Ουάσιγκτον και την Αθήνα.¹⁹ Η Αθήνα δεν εγκατέλειψε όμως την προσπάθειά της για αποσταθεροποίηση του Μακαρίου υποκινώντας αρχικά τρεις μητροπολίτες της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Κύπρου να θέσουν θέμα απομάκρυνσης του Μακαρίου από την προεδρία και, μετά την αποτυχία της προσπάθειας αυτής, ενισχύοντας την τρομοκρατική δραστηριότητα του Γρίβα με την ΕΟΚΑ Β'. Η προσπάθεια πολιτικοποίησης του καθεστώτος που ανελήφθη τον Οκτώβριο του 1973 από τον Παπαδόπουλο είχε ως άμεση συνέπεια τον τερματισμό της προσπάθειας αποσταθεροποίησης του αρχιεπισκόπου. Ο Παλαμάς ανέλαβε υπουργός στην κυβέρνηση Μαριεζίνη η οποία βελτίωσε την ατμόσφαιρα των σχέσεων με τον αρχιεπίσκοπο αλλά δεν πρόλαβε να εφαρμόσει κάποια πολιτική στο Κυπριακό.

Η υποτροπή της δικτατορίας, με το πραξικόπημα Ιωαννίδη στις 25

¹⁹ Sotiris Rizas, *Realism and Human Rights in US Policy toward Greece, Turkey, and Cyprus* (Lanham: Lexington Books, 2018), 76-84.

Νοεμβρίου 1973, προκάλεσε ταχύτατα χειροτέρευση των σχέσεων Αθήνας με τη Λευκωσία και την Άγκυρα, με την τελευταία όχι μόνο λόγω του Κυπριακού αλλά και της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου. Η ανακάλυψη κοιτασμάτων πετρελαίου στη Θάσο, ενίσχυσε την πεποίθηση του Ιωαννίδη ότι η Ελλάδα μπορούσε να ακολουθήσει πολιτική πυγμής έναντι της Τουρκίας και να προκαλέσει τετελεσμένο στη Μεγαλόνησο το οποίο θα αποδεχόταν η Άγκυρα.²⁰ Στην πολιτική της κλιμάκωσης εναντίον του Μακάριου αντιτάχθηκε η διπλωματική υπηρεσία. Στην κυβέρνηση του Αδαμάντιου Ανδρουτσόπουλου, η οποία εξαρτάτο απολύτως από τον Ιωαννίδη και την ομάδα των νεώτερων αξιωματικών που αποτελούσαν τη βάση ισχύος του, συμμετείχε ως υπουργός Εξωτερικών ένας διπλωμάτης καριέρας, ο Σπύρος Τετενές. Όταν ο αρχιεπίσκοπος Μακάριος, με επιστολή του προς τον πρόεδρο της Δημοκρατίας στρατηγό Φαίδωνα Γκιζίκη, στις 2 Ιουλίου, απαίτησε την απομάκρυνση των Ελλήνων αξιωματικών που υπηρετούσαν στην Εθνική Φρουρά, θεωρώντας τους υπαίτιους της προσπάθειας αποσταθεροποίησης της κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας, ο Τετενές υπέβαλε την παραίτησή του. Το ίδιο έκαναν ο γενικός γραμματέας του υπουργείου Εξωτερικών Άγγελος Βλάχος και ο διευθυντής Πολιτικών Υποθέσεων Ιωάννης Τζούνης.²¹ Επρόκειτο για τη μοναδική περίπτωση στη διάρκεια της εικοσαετίας από την ανακίνηση του Κυπριακού το 1954 κατά την οποία η διπλωματική υπηρεσία είχε αντιταχθεί με τόσο σαφή τρόπο στην πολιτική της κυβέρνησης, η οποία βέβαια δεν ήταν δημοκρατική αλλά μια στρατιωτική δικτατορία.

Εν κατακλείδι, η βασική ροπή της διπλωματικής υπηρεσίας ήταν να αναζητηθεί μια συμφωνημένη με την Τουρκία λύση του Κυπριακού, η οποία θα εξασφάλιζε θεμελιώδη δικαιώματα των Ελλήνων της Κύπρου και θα εξομάλυνε τις σχέσεις της Ελλάδας με την Άγκυρα. Η διπλωματική υπηρεσία δεν κατόρθωσε να προβάλει μια βασική συναίνεση στον χειρισμό του Κυπριακού. Αντίθετα, η υπηρεσία υπέστη συχνά πολιτικές επιρροές. Το Κυπριακό συνδεόταν με ρήγματα στο εσωτερικό της ελλη-

²⁰ Ριζάς, *Οι Ηνωμένες Πολιτείες, η δικτατορία των συνταγματαρχών και το Κυπριακό ζήτημα*, 175-191.

²¹ Άγγελος Βλάχος, *Μια φορά κι ένα καιρό ένας διπλωμάτης*, τ. ΣΤ (Αθήνα: Βιβλιπωλείον της Εστίας, 1988), 389-398· Μενέλαος Αλεξανδράκης - Βύρων Θεοδωρόπουλος - Ευστάθιος Λαγάκος, *Το Κυπριακό 1950-1974: μια ενδοσκόπηση* (Αθήνα: Ευρωεκδοτική, 1987).

νικής πολιτικής. Η όποια αδυναμία της διπλωματικής υπηρεσίας να επιβάλει μια πιο συνεπή διαχείριση του Κυπριακού, εκτός από τους προφανείς περιορισμούς που συνεπάγεται το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι ένα μικρό κράτος, οφείλεται στην έλλειψη πολιτικής συναίνεσης. Αν αυτή λείπει, καμμία υπηρεσία, όσο ισχυρό esprit de corps και αν διαθέτει, όσο υψηλή επαγγελματική επάρκεια και αν τη διακρίνει –και στην περίπτωση της Ελλάδας κατά κανόνα τη διακρίνει– δεν μπορεί να υπερβεί τους περιορισμούς που θέτει το ευρύτερο πολιτικό πλαίσιο. Η υπέρβασή τους είναι θέμα πολιτικό.

Η ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΔΥΣΗ,

1945-1989

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Η σχέση της Ελλάδας με τη Δύση είναι, ίσως, η παλαιότερη ιστορία της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Στο παρόν άρθρο, θα εξεταστεί η διαμόρφωση αυτής της σχέσης στην πιο κρίσιμη περιόδό της: την εποχή της πλήρους ένταξης της Ελλάδας στον δυτικό κόσμο. Θα υποστηριχθεί, επιπλέον, ότι η πλήρης ένταξη έφερε μαζί της και μεταλλάξεις της βασικής σχέσης, που έτειναν να την καταστήσουν, έως και σήμερα, πολύ περισσότερο περίπλοκη.

Η φιλοδοξία της ένταξης στη Δύση/Ευρώπη –όπως το έλεγαν τότε, στην «πεπολιτισμένη Εσπερία»– χαρακτήρισε τον ελληνικό κόσμο τουλάχιστον από τον 18ο αιώνα και δηλώθηκε με τον πλέον επίσημο τρόπο στην ίδια τη διακήρυξη της ελληνικής ανεξαρτησίας τον Ιανουάριο του 1822, με μια σημειολογικά κομβική διατύπωση: «Από τοιαύτας αρχάς των φυσικών δικαίων ορμώμενοι και θέλοντες να εξομοιωθώμεν με τους λοιπούς συναδέλφους μας Ευρωπαίους χριστιανούς, εκινήσαμεν τον πόλεμον κατά των Τούρκων».¹ Ωστόσο, επί μακρές δεκαετίες η πλήρης ένταξη στην Ευρώπη δεν γινόταν εφικτή για πολλούς λόγους: την οικονομική υστέρηση της χώρας, τη γεωγραφική της αποκοπή από τα ευρωπαϊκά κέντρα και τη θέση της σε μια ευρωπαϊκή «περιφέρεια» (που τότε λεγόταν «Εγγύς Ανατολή»), αλλά και την αυτοκρατορική αντίληψη των ευρωπαϊκών μεγάλων δυνάμεων, που αντιμετώπιζαν την Ελλάδα

¹ Βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn06.pdf> (πρόσβαση 9.10.2021)

ως σφαίρα επιρροής μάλλον παρά ως μέλος της δικής τους κοινότητας. Αυτές οι παράμετροι άλλαξαν με ραγδαίο τρόπο στην τριακονταετία από το 1950 έως το 1980, όταν η Ελλάδα έγινε πλέον αποδεκτή ως πλήρες μέλος της δυτικής κοινότητας κρατών. Το Δόγμα Τρούμαν (1947), η συμμετοχή στο Σχέδιο Μάρσαλ (1948) και το Συμβούλιο της Ευρώπης (1949) υπήρξαν τα πρώτα βήματα. Το 1952 πραγματοποιήθηκε η ένταξη, μαζί με την Τουρκία, στο NATO: ήταν η πρώτη φορά στην ιστορία της που η χώρα αποκτούσε επίσημη συμμαχική σχέση με τις δυτικές μεγάλες δυνάμεις, με όρους τυπικής έστω ισότητας, και μετείχε στις μεγάλες πολυμερείς διαβουλεύσεις για την ευρωπαϊκή ασφάλεια.² Το 1961 υπογράφηκε η Συμφωνία Σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και το 1979 η Συνθήκη της Προσχώρησης: τώρα πλέον, η Ελλάδα γινόταν οργανικό τμήμα του ευρωπαϊκού υποσυστήματος της Δύσης, σε επίπεδο οικονομικό, κοινωνικό και θεσμικό.³ Δεν ήταν όμως μόνον η συμμετοχή σε αυτούς τους δύο, οπωσδήποτε κομβικούς, τομείς δηλαδή τη δυτική ασφάλεια και την ευρωπαϊκή ενοποίηση: σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο, η ένταξη στους μεγάλους δυτικούς διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα και άλλους) κατέτεινε στο ίδιο αποτέλεσμα.

Ποιοι, όμως, ήταν οι παράγοντες που οδήγησαν, μεταξύ του 1950 και του 1980, σε αυτό το ευτυχές αποτέλεσμα; Πώς κατάφερε η χώρα να υπερβεί το τεράστιο εμπόδιο της γεωγραφικής αποκοπής (το οποίο γινόταν ακόμη μεγαλύτερο στα χρόνια του Ψυχρού πολέμου λόγω της σοβιετικής κυριαρχίας στην ενδοχώρα της Ανατολικής Ευρώπης) και να ενταχθεί στον δυτικό κόσμο; Θα πρέπει στο πεδίο αυτό να δώσουμε την προσοχή μας σε ουσιαστικές αλλαγές που αφορούσαν όχι μόνον την Ελλάδα, αλ-

² Ιωάννης Στεφανίδης, *Από τον εμφύλιο στον Ψυχρό Πόλεμο: η Ελλάδα και ο συμμαχικός παράγοντας (1949-52)* (Αθήνα: Προσκήνιο, 1999)· Εκάβη Αθανασοπούλου, *Τουρκία: αναζήτηση ασφάλειας - αμερικανοβρετανικά συμφέροντα* (Αθήνα: Παπαζήσης, 1999)· Dionysios Chourchoulis, *The Southern Flank of NATO, 1951-1959: Military Strategy or Political Stabilization* (Lanham: Lexington Books, 2014).

³ Πάνος Καζάκος, *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά: οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1944-2000* (Αθήνα: Πατάκης, 2001)· Konstantina Botsiou, *Griechenlands Weg nach Europa: von der Truman-Doctrin bis zur Assoziierung mit der EWG, 1947-1961* (Frankfurt-am-Main: Peter Lang, 1998)· Antigoni-Despoina Poinenidou, *La culture comme facteur d'eupéisation: le rôle de l'argument culturel dans la politique européenne de la Grèce (1944-1979)* (Bruxelles: Peter Lang, 2020).

λά και την ίδια τη δομή του διεθνούς συστήματος. Αυτές τις αλλαγές κατάφερε, με πολλή δουλειά και με μια πραγματικά θαυμαστή αίσθηση αποστολής, να εκμεταλλευθεί η ελληνική διπλωματία.

ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΙ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΟΣΩΠΑ

Βασικός παράγοντας ήταν η ραγδαία ανάπτυξη της ίδιας της ελληνικής οικονομίας, ειδικά την περίοδο 1953-1973 αλλά και το 1975-1979 έως τη μεγάλη διεθνή κρίση του στασιμοπληθωρισμού το 1979-1982. Τότε ήταν που επήλθε η, κατά τον William McNeill, «μεταμόρφωση της Ελλάδας»⁴ και η χώρα απέκτησε τις αντικειμενικές προϋποθέσεις για να επιζητήσει μια τέτοια πλήρη ένταξη. Χωρίς την οικονομική ανάπτυξη, η Ελλάδα θα μπορούσε ίσως να μετάσχει σε μια αμυντική δομή όπως το NATO, αλλά όχι σε εκείνους τους οργανισμούς που συγκροτούσαν τους σκληρούς πυρήνες του ευρωπαϊκού κόσμου, όπως η ΕΟΚ/Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Η αλλαγή των δεδομένων, επομένως –και ποτέ δεν γίνεται διαφορετικά στη διεθνή ζωή–, ξεκινούσε από τη βασική επιτυχία στο εσωτερικό της χώρας, τον αποτελεσματικό εκσυγχρονισμό της.

Δεν θα πρέπει επίσης να παραβλεφθεί η ικανότητα του υπουργείου των Εξωτερικών να διαχειριστεί αυτόν τον νέο κόσμο, αλλά και να επικουρήσει το πολιτικό σύστημα που έπρεπε να ενημερωθεί για τις ανάγκες και τις πραγματικότητές του. Οι υψηλής ποιότητας υπηρεσιακοί χειριστές ποτέ δεν έλειψαν από τον διπλωματικό κλάδο, αλλά στη μεταπολεμική εποχή οι αριθμοί τους αυξήθηκαν με τρόπο πραγματικά εντυπωσιακό, και το ίδιο το Υπουργείο ενεργητικά επιζητήσε τη δική του αυξημένη προσαρμογή και επιρροή. Οι μεταπολεμικές γενιές των Ελλήνων διπλωματών περιλάμβαναν πρόσωπα που και σήμερα αντιμετωπίζουμε περίπου ως γίγαντες, πρόσωπα που ήταν ικανά να σταθούν απέναντι στην πολιτική ηγεσία, να τη συμβουλευσουν και να τη βοηθήσουν να εμπλουτίσει την αντίληψή της για τον κόσμο. Απλώς ενδεικτικά αναφέρονται εδώ ο Βύρων Θεοδωρόπουλος, πρώτος, που ως γενικός γραμματέας του Υπουργείου έφερε σε πέρας τη διαπραγματεύση με την

⁴ William H. McNeill, *Η μεταμόρφωση της Ελλάδας μετά τον Β Παγκόσμιο Πόλεμο*, μτφρ. Νίκος Ρούσσοσ (Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2017).

ΕΟΚ το 1978-1979. Σε ρόλους και υπηρεσιακούς αλλά και πολιτικούς, έδρασε ο Δημήτρης Μπίτσιος και ο Πέτρος Μολυβιάτης (ο δεύτερος και ως γενικός γραμματέας της Προεδρίας της Δημοκρατίας και ως υπουργός Εξωτερικών). Επίσης πολιτικούς ρόλους ανέλαβε ο Παναγιώτης Πιπινέλης που υπήρξε διπλωμάτης μεγάλης εμπέλειας –ακόμη και σήμερα, στη διεθνή βιβλιογραφία, έγγραφά του στο NATO προβάλλονται ως υποδείγματα ανάλυσης⁵– αλλά αδίκησε τον εαυτό του με τις επιλογές της τελευταίας φάσης της ζωής του· ο Χρήστος Ξανθόπουλος-Παλαμάς, πολιτικός φίλος του Γ. Παπανδρέου, που έπαιξε καθοριστικό ρόλο στο να πεισθεί η πολιτική ηγεσία για την αναγκαιότητα της διεθνούς ύφεσης ως μιας μορφής Ψυχρού Πολέμου,⁶ αλλά αδικήθηκε επίσης, με την (ανακριβή) εντύπωση της συνεργασίας με τη χούντα. Επίσης, πρέπει να αναφερθούν ο Ιωάννης Τζούνης με τον θεσμικό του ρόλο σε διάφορα επίπεδα· οι Μενέλαος Αλεξανδράκης, Ευστάθιος Λαγάκος, Μιχαήλ Δούνδας, Ραφαήλ Ραφαήλ, Φίλων Φίλων, Παύλος Οικονόμου-Γκούρας –επίσης μεγάλη προσωπικότητα του διπλωματικού κλάδου, υπηρεσιακός υπουργός Εξωτερικών το 1963, ο άνθρωπος που εξομάλυνε τις σχέσεις με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία και που επίσης αδικήθηκε από ρόλους που του ζητήθηκαν να αναλάβει το 1967⁷–, Γεώργιος Σέκερης, Αλέξης Λιάτης, Άγγελος Βλάχος, Στέφανος Σταθάτος, Γεώργιος Παπούλιας, Χρήστος Ζαχαράκης, Λουκάς Τσίλας. Η αναφορά ορισμένων μόνον, μοιραία κινδυνεύει να αδικήσει άλλους που δεν μνημονεύονται.

Δεν ήταν όμως μόνον ζήτημα προσώπων. Το Υπουργείο παρακολούθησε σε θεσμικό επίπεδο τις μεταλλάξεις της διεθνούς πολιτικής – και αυτό ήταν που έδινε τη δυνατότητα στα πρόσωπα να αναδειχθούν. Από όλη αυτή την προσπάθεια –κορύφωσή της, η αναμόρφωση του κανονισμού του Υπουργείου στη δεκαετία του 1970 από τον Βύρωνα Θεοδωρόπουλο– αξίζει πάντως να μνημονευθεί ειδικότερα η μεγάλη αποτελεσμα-

⁵ Βλ. την παρουσίαση των εισηγήσεων της ελληνικής μόνιμης αντιπροσωπείας ως θέσεων που αποδίδονται στο NATO καθαυτό, στο Linda Rizzo, “Enlightening Public Opinion:” A Study of NATO’s Information Policies between 1949 and 1959 Based on Recently Declassified Documents», *Cold War History* 7 (2007), 45-74.

⁶ Βλ. εκτενέστερα, Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Στα σύνορα των κόσμων: η Ελλάδα και ο Ψυχρός Πόλεμος, 1952-1967* (Αθήνα: Πατάκης, 2009).

⁷ Ό.π., κεφάλαιο 14.

τικότητας έμφαση που έδωσε στη μεταπολεμική εποχή το Υπουργείο στο νέο φαινόμενο της ανάδυσης της πολυμερούς διπλωματίας και των διεθνών οργανισμών: η συμμετοχή της Ελλάδας σε αυτούς ήταν ένα πεδίο σκληραγώγησης αλλά και εκπαίδευσης των νεώτερων γενιών των διπλωματών της, σε συνθήκες σύγχρονες και δυναμικές, και οδήγησε σε ραγδαία αναθεώρηση και του οργανογράμματος του Υπουργείου. Ποτέ πριν ο διπλωματικός κλάδος δεν είχε τόσο πολλά και τόσο εκλεκτά στελέχη τέτοιας εμβέλειας.

Οικονομική άνοδος, επομένως, συνοδεύταν από την ανάδειξη όχι μόνον πολιτικών ηγεσιών αλλά και υπηρεσιακών χειριστών που μπορούσαν να εκμεταλλευθούν τα νέα δεδομένα. Ήταν τα υπηρεσιακά αυτά στελέχη που βοήθησαν τις πολιτικές ηγεσίες να υπερβούν τις αμυντικές ψυχώσεις της προηγούμενης περιόδου, και να αναπτύξουν μια πολιτική ανοικτή στον κόσμο. Χωρίς τους διπλωμάτες, το επίπεδο της επιτυχίας δεν μπορούσε να είναι τόσο υψηλό, και είναι ζήτημα ακόμη και δικαιοσύνης να επισημαίνεται η επιρροή τους.

ΟΙ ΔΟΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ

ΣΤΟ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΣΤΗΜΑ

Αλλά δεν ήταν μόνον τα εσωτερικά δεδομένα. Στη μεταπολεμική εποχή επήλθαν παράλληλα καθοριστικές αλλαγές στη δομή του διεθνούς συστήματος, που επέτρεπαν πλέον σε αυτή την ανοδικά κινούμενη Ελλάδα να σηκώσει τα μάτια της πιο ψηλά. Ο Ψυχρός πόλεμος οδήγησε σε ένα πολύ περισσότερο συμμετοχικό διεθνές σύστημα σε σύγκριση με τις παλαιότερες εποχές. Ως μια σύγκρουση που αφορούσε «τις καρδιές και το νου» της ανθρωπότητας,⁸ ο Ψυχρός πόλεμος κατέστησε την αποδοχή και τη συνεργασία των μικρών κρατών απολύτως απαραίτητες για τις υπερδυνάμεις. Με αυτόν τον τρόπο, τα μικρά κράτη έγιναν εταίροι των υπερδυνάμεων, ενώ στο παρελθόν αρκούσε ο απλός στρατηγικός έλεγχός τους. Για να δοθούν ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα, το 1915-1917 οι σύμμαχοι και οι Κεντρικές Αυτοκρατορίες κατέστησαν τη χώρα ένα

⁸ Melvyn P. Leffler, *For the Soul of Mankind: the United States, the Soviet Union and the Cold War* (New York: Hill and Wang, 2007).

πεδίο ανταγωνισμού τους, χωρίς πάντοτε να τη ρωτούν.⁹ Το 1935, οι Βρετανοί μπορούσαν να σχεδιάσουν τον πιθανό πόλεμό τους με την Ιταλία βασιζόμενοι στη χρήση ενός ελληνικού αγκυροβολίου (το λιμένα «Χ») όπως τον χαρακτήριζαν), δηλαδή του Ναυαρίνου, για τη χρήση του οποίου ούτε καν σκέφτηκαν να ζητήσουν την άδεια της Αθήνας.¹⁰ Το 1939 η Βρετανία και η Γαλλία έδιναν μονομερή «εγγύηση» στην Ελλάδα και την Πολωνία, δεν συνήπταν μαζί τους συμμαχία. Αλλά στη μεταπολεμική εποχή, οι Αμερικανοί επιζητούσαν την ενεργητική συμμετοχή των μικρότερων εταίρων τους. Ήταν ένα στοιχείο αναγκαίο για τις ίδιες τις ΗΠΑ στο διπολικό, ιδεολογικά φορτισμένο μεταπολεμικό σύστημα.

Η κοσμοαντίληψη των Αμερικανών ήταν ο δεύτερος παράγοντας που επέφερε σημαντικές αλλαγές στο διεθνές σύστημα. Κράτος που δεν βασίζεται στην κοινή καταγωγή και γλώσσα των πολιτών του αλλά στην αποδοχή από μέρους τους κοινών θεσμών και κυρίως του ομοσπονδιακού συστήματος, οι ΗΠΑ δεν μπορούσαν παρά να μεταφέρουν αυτή τη βασική αντίληψη και στο διεθνές σύστημα όταν βρέθηκαν να ηγούνται της Δύσης. Οι Αμερικανοί δεν επιζήτησαν –τουλάχιστον στον κρίσιμο ευρωπαϊκό χώρο– να ασκήσουν την ηγεσία τους μέσω αυτοκρατορικής υφής ελέγχων όπως η Βρετανία και η Γαλλία πιο πριν: επιδίωξαν τη θεσμική συγκρότηση της δικής τους («Δύσης») με τη σύσταση πολυμερών οργανισμών, στους οποίους τα μικρά κράτη θα μετείχαν με όρους κυρίαρχης ισότητας. Η σημασία της αλλαγής που επέφεραν οι ΗΠΑ στις μεταπολεμικές διεθνείς σχέσεις συχνά αγνοείται, αλλά ήταν καταλυτική.¹¹

Και τέλος, μείζονος σημασίας αλλαγή στη δομή του ευρωπαϊκού διεθνούς συστήματος ήταν η δημιουργία όχι όλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αλλά ειδικά της ΕΟΚ. Ενώ οι άλλες Κοινότητες, ειδικά η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), ήταν ουσιαστικά κλειστές

⁹ George Leon, *Greece and the Great Powers, 1914-1917* (Thessaloniki: Institute for Balkan Studies, 1974).

¹⁰ Μανόλης Κούμας, *Η ελληνική εξωτερική πολιτική και το ζήτημα της ασφάλειας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, 1933-1936* (Αθήνα: Σιδέρης, 2010).

¹¹ Elizabeth Cobbs Hoffman, *American Empire* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2013) για την εμβολή αυτής της αμερικανικής κοσμοαντίληψης στις ελληνοαμερικανικές σχέσεις βλ. Evanthis Hatzivassiliou, «Shallow Waves and Deeper Currents: the US Experience of Greece, 1947-1961. Policies, Historicity, and the Cultural Dimension», *Diplomatic History*, 38 (2014), 83-110.

λέσχες πλουσίων και τεχνολογικά ανεπτυγμένων κρατών, η ιδιότητα της ΕΟΚ ως Κοινής Αγοράς, αλλά και οι χρηματοδοτικές της δράσεις, συνεπάγονταν ότι μπορούσε να ανοίξει τις πόρτες της σε ένα μικρό κράτος της περιφέρειας – με την προϋπόθεση όμως ότι και αυτό θα έδειχνε έτοιμο να προσαρμοστεί, όπως και έδειξε η Ελλάδα. Η συμβολή της ΕΟΚ έφθασε στο αποκορύφωμά της με τη μετάβαση στη δημοκρατία των χωρών της Νότιας Ευρώπης στη δεκαετία του 1970, όταν αναγνώρισε ως ρόλο της τη σταθεροποίηση των κρατών αυτών στον δυτικό κόσμο.¹² Ήταν ένα σημείο στο οποίο τελικά βρέθηκαν να τέμνονται οι καινοφανείς δυνατότητες συμμετοχής που προσέφερε η ευρωπαϊκή ενοποίηση και επίσης απαιτούσαν οι σκληρές πραγματικότητες του Ψυχρού Πολέμου.

Η ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗ ΔΥΣΗ ΕΝΟΣ ΜΕΛΟΥΣ ΤΗΣ: ΜΕΤΑΛΛΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΕΙΚΟΝΕΣ

Από την άλλη πλευρά, η σταδιακή, με άλματα, ένταξη στη Δύση μετάλασσε ραγδαία τη σχέση της χώρας με αυτήν. Η τεράστιας έκτασης εξάρτηση των ετών 1944-52 είχε ήδη δημιουργήσει δυσθυμία στο ελληνικό πολιτικό σύστημα για τις διαδικασίες επιβολής που συνεπαγόταν η ξένη διεύθυνση.¹³ Το ξέσπασμα του Κυπριακού δημιουργούσε πολλαπλές επιβαρύνσεις καθώς «αποσάθρωνε» τη σχέση με τη Δύση.¹⁴ Δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για την εκδήλωση ενός έντονου αντιαμερικανικού και αντιδυτικού κλίματος,¹⁵ το οποίο εκφράστηκε με την τάση της κοινής γνώμης προς την ουδετεροφιλία και τα γνωστά συνθήματα της δεκαετίας του 1950 για αποχώρηση από τη Δύση και για δημιουργία άξονα «Αθηνών-Καΐρου-Βελιγραδίου», συνθήματα τα οποία βρήκαν ακόμη πιο επιθετικές εκφράσεις αργότερα, στη δεκαετία του 1970 υπό την επήρεια

¹² Eirini Karamouzi, *Greece, the EEC and the Cold War, 1974-1979: the Second Enlargement* (Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2014).

¹³ Αργύρης Α. Φατούρος, «Πώς κατασκευάζεται ένα επίσημο πλαίσιο διεύθυνσης: οι Ηνωμένες Πολιτείες στην Ελλάδα, 1947-1948», στο Γιάννης Ο. Ιατρίδης (επιμ.), *Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1950: ένα έθνος σε κρίση* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1984), 419-460.

¹⁴ Theodore A. Coulombis, *Greek Political Reaction to American and NATO Influences* (New Haven: Yale University Press, 1966), 93-109.

¹⁵ Ιωάννης Δ. Στεφανίδης, *Εν ονόματι του έθνους: πολιτική κουλτούρα, αλτρωτισμός και αντιαμερικανισμός στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1945-1967* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2010).

της εμπειρίας της χούντας και της τουρκικής εισβολής στην Κύπρο. Η αποφασιστικότητα του πολιτικού συστήματος – πρωτίστως του Κωνσταντίνου Καραμανλή και του επιτελείου του, αλλά και των υπηρεσιακών χειριστών της εξωτερικής πολιτικής– να αντισταθούν ορατά και αποτελεσματικά σε αυτό το λαϊκό ρεύμα το οποίο έφθασε σε κάποιες ώρες, έστω πρόσκαιρα, να γίνει και πλειοψηφικό, αποτέλεσε έναν από τους παράγοντες που αναβίβασαν ακόμη περισσότερο το κύρος της χώρας στα μάτια των Δυτικών της εταίρων και διευκόλυναν τις προσπάθειές της για πλήρη ενσωμάτωση στον δυτικό κόσμο.

Έως εδώ, οι επιβαρύνσεις ήταν εν μέρει αναμενόμενες και φυσιολογικές, και προέρχονταν από την αυξανόμενη επαφή μεταξύ της χώρας και των Δυτικών της εταίρων. Υπό μια έννοια, ήταν η διακρατική εκδοχή της γνωστής διαπίστωσης που αποδίδεται στην αγγλική με τη φράση «familiarity breeds contempt». Σύντομα όμως θα ξεκινούσε μια πολύ δύσκολη εποχή που θα προκαλούσε όχι «φυσιολογικές» αλλά αντίθετα έκτακτες και πολύ ιδιαίτερες επιβαρύνσεις στη σχέση με τη Δύση. Η έναρξη μπορεί να τοποθετηθεί και πιο πριν, αλλά το πρόβλημα αναδύθηκε με τον πλέον σύγχρονο τρόπο το 1974, κατά την τουρκική εισβολή στην Κύπρο που συνοδεύθηκε από την ένταση των διεκδικήσεών της στο Αιγαίο, οι οποίες έμελλαν να κορυφωθούν ακόμη περισσότερο αργότερα, στα τέλη της δεκαετίας του 1990, με την προβολή της θεωρίας των «γκριζών ζωνών».

Το 1974, κατά τη δεύτερη εισβολή στην Κύπρο, έγινε κάτι το εξαιρετικά τραυματικό: το πιο φιλοδυτικό επιτελείο της χώρας, που είχε αναλάβει το γιγάντιο έργο της αποκατάστασης της δημοκρατίας, οι άνθρωποι δηλαδή, πολιτικοί και διπλωμάτες, που είχαν κυριολεκτικά παίξει το κεφάλι τους για να γίνει η Ελλάδα Δύση, βρέθηκαν εγκαταλελειμμένοι από τους Δυτικούς συμμάχους, όταν υπουργοί Εξωτερικών αρνούσαν να απαντήσουν στο τηλέφωνο επειδή ήταν σε διακοπές ενώ το NATO αρνείτο να συγκαλέσει το Συμβούλιό του για μια συζήτηση ενός θέματος τη σπουδαιότητα του οποίου όλοι αντιλαμβάνονταν. Σε εκείνη την ώρα της τραγωδίας, μπορεί κανείς να διαπιστώσει ένα βαθύ σοκ, τόσο σε πολιτικούς όσο και σε διπλωματικούς χειριστές, και μάλιστα στους κατ' εξοχήν φιλοδυτικούς, για την εγκατάλειψη τούτη.¹⁶ Και όσο και εάν είναι κατα-

¹⁶ Dionysios Chourchoulis και Lykourgos Kourkouvelas, «Greek Perceptions of NATO during the Cold War», *Southeast European and Black Sea Studies*, 12 (2012), 499-514.

νοητές οι θέσεις περί λάθους στην απόφαση αποχώρησης από το στρατιωτικό σκέλος του NATO τότε ακριβώς,¹⁷ εξακολουθεί να είναι δύσκολο να εντοπιστεί τι άλλο θα μπορούσε να κάνει η κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας, με το δεδομένο ότι δεν μπορούσε να κάνει πόλεμο.

Σε κάθε περίπτωση, μετά την τουρκική εισβολή, την οργάνωση της τουρκικής Στρατιάς του Αιγαίου, την προβολή πολλαπλών τουρκικών διεκδικήσεων στο Αιγαίο, το όλο πρόβλημα ασφαλείας της χώρας μετατοπίστηκε από την παραδοσιακή του μορφή –τον από βορράν κίνδυνο– στην εξ ανατολών απειλή. Τούτο επίσης προκαλούσε μια μετάλλαξη των σχέσεων με τη Δύση, μια διαδικασία παράλληλη και εν μέρει αντιφατική της ένταξης σε αυτήν. Ανέκυψε η τεράστιων απαιτήσεων ανάγκη να ανασχεθεί σύμμαχος –κάτι που σε κομβικές στιγμές και σε υπαρξιακής σημασίας θέματα, το 1976, το 1987, το 1996, μετέτρεπε τους βασικούς Δυτικούς «συμμάχους» σε παράγοντες περίπου ουδέτερους ως προς τη συγκεκριμένη διαμάχη. Ήταν και είναι μια επώδυνη ιδιαιτερότητα την οποία όφειλε, και ακόμη οφείλει, να διαχειριστεί η ελληνική διπλωματία. Μια ιδιαιτερότητα, επιπλέον, που κατά καιρούς τείνει να επιβαρύνει ακόμη και σήμερα τις σχέσεις με τον δυτικό κόσμο.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Δεν είμαστε, με άλλα λόγια, ακόμη και τώρα, ένα απόλυτα συμβατικό μέλος της Δύσης. Και οι ιδιαιτερότητες αυτές δεν οφείλονται μόνον σε εμάς, αλλά και σε παράγοντες εξωτερικούς και μη ελέγξιμους: τη γεωγραφική μας θέση, την πολιτική μιας γειτονικής χώρας που αισθάνεται να αιωρείται μεταξύ της Δύσης και κάποιου άλλου χώρου. Αποδείχθηκε ότι ήταν πολύ πιο εφικτή η συμφιλίωση με παλαιούς αντιπάλους, όπως η Βουλγαρία, που βρέθηκαν στην «απέναντι» πλευρά ενός Ψυχρού πολέμου και επομένως η ενδεχόμενη επίθεσή τους θα μπορούσε να προκαλέσει παγκόσμια σύγκρουση. Και ήταν πολύ λιγότερο εφικτή η συμφιλίωση και η επίλυση προβλημάτων με έναν αντίπαλο που βρισκόταν από την ίδια

¹⁷ John O. Iatrides, «Challenging the Limitations of the Atlantic Community: Konstantine Karamanlis and NATO», στο Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, Κωνσταντίνα Ε. Μπότση και Ευάγγελος Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον εικοστό αιώνα*, τόμος Β' (Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής, 2008), 17-36.

πλευρά μιας μεγάλης συμμαχίας και διέθετε μεγάλες προσπάθειες στους ίδιους κύκλους στους οποίους απευθυνόμασταν και εμείς.

Από την άλλη πλευρά, η πολιτική και διπλωματική ηγεσία αντιλαμβάνονταν από το 1974 ότι η λειτουργική ένταξη στη Δύση αποτελούσε και τον μόνον τρόπο ώστε η χώρα να εξισοροπηθεί τις τεράστιες γεωπολιτικές πιέσεις που εκδηλώνονται στη γεωγραφική περιοχή στην οποία ανήκει. Με δεδομένο ότι το «χέρι» της Ρωσίας δεν φθάνει πλέον στην περιοχή μας και η Κίνα ενδιαφέρεται για εμάς μόνον ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εάν δεν είμαστε μέλος της Δύσης το μικρό μας μέγεθος και η τρωτότητα της γεωγραφικής μας θέσης θα μας καταστήσουν θύματα του μόνου παράγοντα που θα ενδιαφερθεί να μας ελέγξει, δηλαδή μιας Τουρκίας με αυξανόμενο, νεανικό πληθυσμό, η οποία επιπλέον έχει σημειώσει και τεράστιες οικονομικές προόδους. Για να τεθεί το θέμα κάπως απλούστερα, οι δυναμικές του διεθνούς και του περιφερειακού συστήματος δείχνουν ότι, εάν η Ελλάδα, στο μέλλον, δεν ανήκει στη Δύση, το μόνο μέλλον στο οποίο μπορεί να προσβλέπει είναι η ένταξή της σε μια νέα εκδοχή μιας Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Ένα ενδεικτικό παράδειγμα: εάν η Ελλάδα εκβαλλόταν από την Ευρωπαϊκή Ένωση στη δεκαετία του 2010 λόγω της κρίσης, η Τουρκία δεν θα καταλάμβανε δύο ή τρία ελληνικά νησιά: θα αγόραζε τις ελληνικές τράπεζες και θα έλεγχε την ελληνική οικονομία.

Είναι πάντως σημαντικό να υπομνησθεί ότι η σύγχρονη σχέση μας με τη Δύση, επειδή ακριβώς αφορά πολλά πράγματα –διπλωματία, πολιτικό και οικονομικό καθεστώς, θεμελιώδεις πολιτιστικές, ακόμη και αισθητικές επιλογές– δεν ήταν και δεν μπορούσε να είναι απλώς ένα ζήτημα που θα αντιμετωπιστεί στις κλειστές συσκέψεις των σχετικά μικρών κοινοτήτων των πολιτικών ηγεσιών, των διπλωματικών χειριστών ή των στρατιωτικών ειδικών. Και εάν επέτυχε η ελληνική πολιτική μετά το 1950 σε τούτο το επίπεδο, ήταν επειδή είναι δυνατόν να διαπιστωθεί μια διάδραση, δηλαδή μια ευρεία κοινωνική δυναμική, μεταξύ των χειριστών στα διάφορα επίπεδα και της κοινής γνώμης. Οι άνθρωποι του Υπουργείου, στη μεταπολεμική εποχή, είχαν συνομιλητές στο πολιτικό επίπεδο που αντιλαμβάνονταν τι τους έλεγαν: ο Κωνσταντίνος Καραμανλής, ο Κωνσταντίνος Τσάτσος, ο Ευάγγελος Αβέρωφ-Τοσίτσας, ο Κωνσταντίνος Μητσοτάκης είχαν μια βαθιά διάδραση με τους διπλωμάτες στους οποίους βασίστηκαν –και βασίστηκαν σε αυτούς με την πλήρη συναίσθηση ότι μπορούσαν να το κάνουν σε επίπεδο όχι απλώς χάραξης πολιτικής, αλλά

σε επίπεδο κοσμοαντίληψης. Ο Μπίτσιος και ο Μολυβιάτης ήταν υπουργοί Εξωτερικών που σε τεράστιο βαθμό παρέπεμπαν σε συνάντηση των πολιτικών και υπηρεσιακών παραγόντων. Ο Ανδρέας Παπανδρέου, με όλες τις ιδιαιτερότητές του στο ιδεολογικό πεδίο, ήταν, ως διανοούμενος και ως μέτοχος πνευματικών τάσεων της Δύσης, σε θέση να αντιληφθεί τις εισηγήσεις που δεχόταν. Είναι, πράγματι, δυνατόν να υπερβάλει κανείς επισημαίνοντας τη σύμπνοια πολιτικής και διπλωματικής ηγεσίας (είναι βέβαιο ότι οι διπλωμάτες θα μπορούσαν να πουν πολλά επ' αυτού), αλλά δεν πρέπει και να αγνοηθεί η δημιουργική τους διάδραση. Και τούτη η πολιτική/υπηρεσιακή ηγεσία παράλληλα χάραξε μια πολιτική ένταξης στη Δύση την οποία αποδεχόταν και στην οποία προσέβλεπε η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού λαού, έστω και εάν συχνά ενέδιδε σε εύκολες και λαϊκιστικές αντιδυτικές εκδηλώσεις. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει μια σύμπνοια από «πάνω» και από «κάτω» στην ελληνική κοινωνία και στο πολιτικό σύστημα για το θέμα αυτό, ότι δηλαδή η ένταξη στη Δύση είναι μια δημοκρατική επιλογή. Η Ελλάδα θα μείνει σε γενικές γραμμές ασφαλής, όσο θα διατηρείται αυτή η κατάσταση.

Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ:
Η ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ-ΟΦΕΛΟΥΣ
ΩΣ ΚΑΘΟΡΙΣΤΙΚΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ,
1945-1981

Ιωάννης Δ. Στεφανίδης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΑΠΘ

Η εξωτερική πολιτική μιας χώρας διαμορφώνεται στο σημείο τομής δύο θεμελιωδών αξόνων, του διεθνούς περιβάλλοντος και του εσωτερικού σκηνικού, αντίστοιχα. Ακόμα και στην ιστορία μιας μικρής δύναμης, όπως η Ελλάδα, η οποία εμφανίζεται σχετικά ευάλωτη σε ισχυρές εξωτερικές επιρροές, εσωτερικές σκοπιμότητες εμφανίζονται συχνά να πρυτανεύουν στη χάραξη εξωτερικής πολιτικής. Στη διαδικασία αυτή είναι ευδιάκριτη η μέριμνα της πολιτικής ηγεσίας, που συχνά έρχεται σε αντίθεση με τις εισηγήσεις των υπηρεσιακών της συμβούλων, να εναρμονίζεται με τις εικαζόμενες διαθέσεις της πλειονότητας, τουλάχιστον, της κοινής γνώμης. Η εναρμόνιση αυτή άλλοτε είναι φαινομενική, κάποτε όμως οδηγεί σε παραγνώριση των «σκληρών δεδομένων» της διεθνούς σκηνής, με βλαβερές συνήθως συνέπειες για τα εθνικά μας συμφέροντα. Η εξέλιξη του Κυπριακού, κυρίως, αλλά και άλλα ζητήματα της εξωτερικής μας πολιτικής, όπως οι εθνικές διεκδικήσεις εν όψει του μεταπολεμικού διακανονισμού, το Μακεδονικό, τα ελληνοτουρκικά ή οι σχέσεις με την Αλβανία, παρέχουν αρκετά παραδείγματα επιλογών με βασικό γνώμονα την επιδίωξη πολιτικού οφέλους ή την αποφυγή πολιτικού κόστους· μάλιστα, η συμπεριφορά αυτή ανιχνεύεται και στην περίπτωση των στρατιωτικών, που (κακο)διοίκησαν τη χώρα για μία επταετία και, κατά τεκμήριο, δεν αντιμετώπιζαν θέμα αναβάπτισής τους στη λαϊκή εντολή.

Η δικτατορία αποτέλεσε την εξαίρεση σε μια μακρά περίοδο συνταγματικής διακυβέρνησης. Στη διάρκεια της τελευταίας, τις εξωτερικές σχέσεις της χώρας χειρίστηκαν κυβερνήσεις που στηρίζονταν στην

εμπιστοσύνη της Βουλής. Αναμφίβολα, κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο συνταγματικού βίου (1945-1967), αισθητή ήταν η επιρροή παραγόντων, οι οποίοι δεν ευθύνονται για τη χάραξη και άσκηση εξωτερικής πολιτικής: του Παλατιού, της στρατιωτικής ηγεσίας και του «ξένου παράγοντα». Ωστόσο, την τελική ευθύνη των όποιων επιλογών έφεραν κυβερνήσεις που λογοδοτούσαν στο Κοινοβούλιο και, εν τέλει, στο εκλογικό σώμα.

Στο σημείο αυτό θα άξιζε να επισημανθεί ένα φαινόμενο το οποίο ίσως δεν έχει τύχει της δέουσας προσοχής: Συγκρινόμενη με τις χώρες που εκτείνονται από τα βόρεια σύνορά της μέχρι και τη Βαλτική, αλλά και με το παράδειγμα της Ιβηρικής, η Ελλάδα επανήλθε σε συνταγματική, κοινοβουλευτική διακυβέρνηση, έπειτα από μία, σχεδόν, δεκαετία δικτατορίας, πολέμου, κατοχής και εμφύλιων συγκρούσεων, και μάλιστα, τη στιγμή που ανάζωπυρωνόταν η εμφύλια διαμάχη με απειλητικές για την ακεραιότητα της χώρας διεθνείς προεκτάσεις. Η εμπειρία αυτή σφράγισε τον θεμελιώδη μεταπολεμικό προσανατολισμό της χώρας προς τη Δύση. Η Ελλάδα απέφυγε τη μοίρα των «Λαϊκών Δημοκρατιών», όπου επιβλήθηκε μονοκομματικό καθεστώς, συνήθως με την επέμβαση ή την άγρυπνη επιτήρηση της Σοβιετικής Ένωσης. Μάλιστα, η αποφυγή της διδακτικής αυτής εμπειρίας, σε συνδυασμό με αρνητικές εξελίξεις στην πορεία κρίσιμων θεμάτων εξωτερικής πολιτικής, όπως το Κυπριακό, συνέβαλε στη δοκιμασία των δεσμών μας με τη Δύση, ιδίως στο επίπεδο της κοινής γνώμης. Η τελευταία τείνει να αγνοεί ότι, τόσο στην Ελλάδα όσο και στη γειτονική Τουρκία, ο ρόλος του ξένου παράγοντα υπήρξε καταλυτικός για την αποκατάσταση κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, έστω και αν η λειτουργία του απέκλινε από το φιλελεύθερο πρότυπο των δημοκρατιών της Δύσης.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η συμβολή της Βρετανίας, αρχικά, και των Ηνωμένων Πολιτειών, εν συνεχεία, στην επαναλειτουργία των συνταγματικών θεσμών αναδεικνύεται ακόμη περισσότερο αν συνυπολογιστούν οι ισχυρές εγχώριες δυνάμεις που «έπαιζαν» με την ιδέα επιβολής μιας, έστω πρόσκαιρης, δικτατορίας. Στις τάξεις τους ανήκαν σημαντική μερίδα των στελεχών του στρατεύματος, υπό την επιρροή μυστικών οργανώσεων, όπως ο Ιερός Δεσμός Ελλήνων Αξιωματικών (ΙΔΕΑ), το βασιλικό ζεύγος Παύλου-Φρειδερίκης, αλλά και ορισμένοι πολιτικοί με προϋπηρεσία στα αυταρχικά σχήματα του Μεσοπολέμου. Οι Βρετανοί στήριξαν μια

σειρά μετριοπαθών κυβερνήσεων μέχρι τις εκλογές του Μαρτίου του 1946, το αποτέλεσμα των οποίων τους απογοήτευσε. Έναν χρόνο αργότερα, οι Αμερικανοί επέβαλαν τον ανασχηματισμό της μετεκλογικής κυβέρνησης, ώστε να αποκτήσει πιο μετριοπαθές στίγμα.

Τα επόμενα χρόνια, η αμερικανική πρεσβεία επανειλημμένα εξέφρασε την αντίθεσή της στην επιβολή λύσης «ισχυρού ανδρός» με πρόσχημα είτε την εξασφάλιση της νίκης στον Εμφύλιο, είτε την αντιμετώπιση της πολιτικής αστάθειας. Στην επιδίωξη των Αμερικανών να διαφυλάξουν την εικόνα της Ελλάδας ως δημοκρατικής χώρας συνέβαλε η στάση του προφανούς υποψήφιου για τον ρόλο «ισχυρού ανδρός» εκείνη την περίοδο, του στρατάρχη Αλέξανδρου Παπάγου. Ο τελευταίος προτίμησε να δοκιμάσει την τύχη του ως αρχηγός πολιτικού κόμματος και όχι ως εκλεκτός του παλατιού ή του ΙΔΕΑ. Η θριαμβευτική εκλογή του στην πρωθυπουργία τον Νοέμβριο του 1952, η οποία συνέπεσε με το τελευταίο στάδιο του Σχεδίου Μάρσαλ για την Ελλάδα, θα καθιστούσε την αμερικανική παρέμβαση στα εσωτερικά της χώρας περισσότερο έμμεση και διακριτική. Ωστόσο, δεν υπήρχε αμφιβολία για το εύρος και τη βαρύτητα της επιρροής των Ηνωμένων Πολιτειών σε μια χώρα που εξακολουθούσε να στηρίζεται σε ξένους πόρους για την άμυνα και την οικονομική της βιωσιμότητα.

Στο πλαίσιο αυτό, οι εκλεγμένες ελληνικές κυβερνήσεις κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τρία, εν πολλοίς αλληλένδετα, μεγάλα προβλήματα που αφορούσαν το μέλλον της χώρας: εξωτερική ασφάλεια, πολιτική σταθερότητα, οικονομική ανασυγκρότηση και ανάπτυξη. Ο τρόπος με τον οποίον πολιτεύθηκαν, ωστόσο, στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής δεν απηχούσε πάντοτε μια, κατά το δυνατόν, ψύχραιμη και ορθολογική στάθμιση προτεραιοτήτων με γνώμονα την επιτυχή αντιμετώπιση των τριών, ζωτικής σημασίας, προβλημάτων που αναφέρθηκαν.

Η ικανότητα των κυβερνήσεων να σταθμίζουν τις προτεραιότητες της εξωτερικής τους πολιτικής κατά τρόπο μακροπρόθεσμα επωφελή για τη χώρα δοκιμάστηκε πρώτα με αφορμή τον διακανονισμό της ειρήνης που ακολούθησε την ήττα του Άξονα. Από τον σχηματισμό της, τον Απρίλιο του 1946, μέχρι τη σύναψη των Συνθηκών Ειρήνης, τον Φεβρουάριο του 1947, η πρώτη εκλεγμένη μεταπολεμική κυβέρνηση, με πρωθυπουργό και υπουργό Εξωτερικών τον Κωνσταντίνο Τσαλδάρη, επιδόθηκε σε ένα είδος διπλωματίας του ανέφικτου. Οι επιδιώξεις της χαράχτηκαν με βασικό κριτήριο τις προσδοκίες που είχαν καλλιεργηθεί το προηγούμε-

νο διάστημα μεταξύ της κοινής γνώμης και έδιναν προτεραιότητα στην ικανοποίηση των ευρύτερων δυνατών εδαφικών βλέψεων απέναντι σε γειτονικά κράτη που είχαν βρεθεί στο εχθρικό στρατόπεδο στη διάρκεια του πολέμου· αξιώσεις που απέρρεαν, αφ' ενός, από τις θυσίες του ελληνικού έθνους στη διάρκεια του πολέμου και, αφ' ετέρου, από τη βαθιά ριζωμένη κουλτούρα του αλυτρωτισμού, που αξίωνε την εδαφική ολοκλήρωση του έθνους με βάση τα «απαράγραπτα ιστορικά του δίκαια». Ως τρίτος λόγος προβλήθηκε η βελτίωση της ασφάλειας των βόρειων ελληνικών συνόρων, ιδίως έναντι της Βουλγαρίας.

Η βαρύτητα που αποδόθηκε στις εδαφικές διεκδικήσεις στα 1945-1947 αποδείχτηκε αναντίστοιχη με το διεθνές κλίμα, ιδίως τις αντιλήψεις των «Τριών Μεγάλων» νικητών του πολέμου, που δεν ευνοούσαν τις εδαφικές μεταβολές (με εξαίρεση, βέβαια, την κατοχύρωση των κερδών της Μόσχας από το αλήστου μνήμης γερμανοσοβιετικό Σύμφωνο του 1939). Μικρή σχέση είχε και με την εξυπηρέτηση των πραγματικών αναγκών της χώρας για ομαλότητα και ανασυγκρότηση. Οι κυβερνήσεις της περιόδου απέτυχαν να διατυπώσουν ένα ρεαλιστικό και τεκμηριωμένο πλαίσιο για τη διεκδίκηση επανορθώσεων για τις καταστροφές και την οικονομική αφαιμάξη που είχε υποστεί η Ελλάδα από τις δυνάμεις του Άξονα. Το αποτέλεσμα ήταν η χώρα να λάβει ελάχιστη ικανοποίηση από τη Διάσκεψη για τις γερμανικές επανορθώσεις του 1945 και λίγο έλειψε να χάσει τις αντίστοιχες ιταλικές που της επιδίκαζε η Συνθήκη Ειρήνης του 1947. Όπως παρατηρούσε η Έκθεση Πόρτερ τις παραμονές της εξαγγελίας του Δόγματος Τρούμαν, κυβέρνηση και κοινή γνώμη στην Ελλάδα εναπέθεταν σχεδόν κάθε ελπίδα για την επιβίωση της χώρας στην ξένη (αμερικανική) βοήθεια. Και πάλι, ο προσδιορισμός του ελληνικού αιτήματος στο ύψος των έξι δισεκατομμυρίων δολαρίων, τον Ιούλιο του 1946, αντιστρατευόταν κάθε έννοια ρεαλιστικής πολιτικής, αντιστοιχούσε όμως στους μύχιους πόθους τουλάχιστον της μερίδας των Ελλήνων που περίμεναν σωτηρία από τη Δύση.

Η άφιξη αμερικανικών αποστολών που ανέλαβαν να επιβλέψουν τη διαχείριση της αμερικανικής οικονομικής και στρατιωτικής βοήθειας (η οποία θα ξεπερνούσε το ένα δις δολάρια σε βάθος δεκαετίας), σε συνδυασμό με την ανάδειξη Ελλήνων πολιτικών με τεχνοκρατική συγκρότηση, όπως οι Αλέξανδρος Διομήδης και Γεώργιος Καρτάλης, «προσγείωσαν» τις ελληνικές προσδοκίες σε πιο ρεαλιστικά πλαίσια. Επιπλέον, η πανθο-

μολογούμενη αναγκαιότητα της εξωτερικής βοήθειας, όπως και το άνευ προηγουμένου στην ιστορία του ελληνικού κράτους περιβάλλον ασφάλειας που υποσχόταν η ένταξη στη συμμαχία του ΝΑΤΟ, φαινόταν να περιορίζουν δραστικά τα περιθώρια εθνικιστικών εξάρσεων. Το νέο αυτό πλαίσιο περιέγραψε με τρόπο που φαινόταν να αναιρεί την εθνικιστική ρητορεία των πρώτων μεταπολεμικών χρόνων, ο Παπάγος. Ως αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ανέφερε σε συνέντευξή του στο *Βήμα*, τον Απρίλιο του 1952:

«Πρέπει να το αντιληφθώμεν ότι είμεθα μέλη μιας οικογενείας εθνών, και αυτό δημιουργεί νέαν πραγματικότητα. Με άλλα κριτήρια θα ωμιλούσαμεν κατά τον 19ον αιώνα, με άλλα κατά το μεσοπολεμικόν διάστημα και με άλλα σήμερα. Όταν το αντιληφθώμεν αυτό, θα ιδούμεν ότι πολλά κατὰ θεωρίαν παράδοξα αποτέλεσαν ήδη κανόνας του Δημοσίου μας βίου.»

Στο ίδιο μήκος κύματος, ο Γεώργιος Παπανδρέου, από τα έδρανα της αντιπολίτευσης στη Βουλή, υποστήριξε με αφορμή τη συζήτηση για την ελληνοαμερικανική συμφωνία για τις βάσεις, τον Οκτώβριο του 1953: «[Π]λανώνται όσοι νομίζουν ότι μπορούμεν εις την σημερινήν μορφήν του κόσμου να ζώμεν με την παλαιάν αντίληψιν της κυριαρχίας». Ως πρωθυπουργός, ο Κωνσταντίνος Καραμανλής υιοθετούσε την ίδια ρεαλιστική προσέγγιση. Σε συνομιλία του με Αμερικανούς αξιωματούχους, το 1956, αναγνώριζε ότι «κάθε δημοκρατία η οποία κατέστη μέλος μιας συμμαχίας πρέπει να εκχωρήσει μέρος της κυριαρχίας της». Τέλος, ο Γρηγόρης Κασσιμάτης, υπουργός τότε του Καραμανλή, υποστήριξε σε άρθρο του, το 1963, πως «όποιος ισχυρίζεται ότι μπορεί να υπάρξει πραγματική ανεξαρτησία, είναι αφελής ή δημαγωγός».

Ωστόσο, ο ίδιος ο Παπάγος θα προχωρούσε σε μια κορυφαία επιλογή, τη διεθνοποίηση του Κυπριακού, η οποία αυτομάτως έθετε εν αμφιβόλω τις σχέσεις με ορισμένα, τουλάχιστον, μέλη της «οικογενείας εθνών», στην οποία εντασσόταν η χώρα. Η πρωτοβουλία του Παπάγου να διεκδικήσει δυναμικά την Ένωση της Κύπρου με τη «μητέρα Ελλάδα» ελάχιστη σχέση είχε με το τρίπτυχο των ζωτικών προβλημάτων που αντιμετώπιζε η χώρα μεταπολεμικά: ασφάλεια, πολιτική σταθερότητα, οικονομική ανάπτυξη. Ενδεχομένως, ο Παπάγος εκτιμούσε ότι τα δύο πρώτα είχαν αντιμετωπιστεί, αφ' ενός με την ένταξη στο ΝΑΤΟ και την εγκατάσταση αμερικανικών βάσεων, και, αφ' ετέρου, χάρη στη δική του συντριπτική

πλειοψηφία στη Βουλή. Ίσως να θεωρούσε ότι και η οικονομία είχε μπει σε ενάρετο κύκλο, έπειτα από τη γενναία αναπροσαρμογή του εθνικού νομίσιματος. Πιθανότατα απέβλεπε στην ενίσχυση της θέσης του ίδιου και της παράταξής του στο εσωτερικό, καθώς η προοπτική της Ένωσης της Κύπρου με την Ελλάδα συγκινούσε το σύνολο σχεδόν του πληθυσμού και θα μπορούσε ίσως να αντισταθμίσει τη δυσαρέσκεια για το επίμονα χαμηλό επίπεδο διαβίωσης της πλειονότητας των Ελλήνων.

Ο Παπάγος, ο οποίος ως αξιωματικός είχε θητεύσει κυρίως σε επιτελικές θέσεις, απέτυχε να διαγνώσει τους κινδύνους που εγκυμονούσε η διεθνοποίηση του Κυπριακού: πρώτον, τη διατάραξη των σχέσεων της χώρας με βασικούς εταίρους της στο ίδιο στρατόπεδο, και, ιδίως, την αναβίωση της ελληνοτουρκικής διαμάχης μεσούντος του Ψυχρού Πολέμου· δεύτερον, τις αρνητικές συνέπειες από τη διόλου απίθανη διάψευση των προσδοκιών για ευνοϊκή εξέλιξη του ζητήματος στα Ηνωμένα Έθνη, τόσο για τη δική του παράταξη όσο και για την πολιτική σταθερότητα της χώρας· και, τρίτον, τον δραστικό περιορισμό των μελλοντικών ελληνικών χειρισμών, από τη στιγμή που η διεκδίκηση της αυτοδιάθεσης-ένωσης αναγορευόταν σε «λυδία λίθο» των σχέσεών μας με φίλους και αντιπάλους —ή, σύμφωνα με τον αρχιτέκτονα της πρώτης ελληνικής προσφυγής, τον διπλωμάτη Αλέξη Κύρου, σε «μοναδικόν σκοπόν» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής.

Πιθανότατα, όπως μαρτυρούν τα αμερικανικά αρχεία και άλλες πηγές, διαδεχόμενος τον Παπάγο στην πρωθυπουργία, ο Καραμανλής ήλπιζε να «βάλει το Κυπριακό στο ράφι» με έντιμο τρόπο, τουλάχιστον μέχρι να δημιουργηθούν ευνοϊκές συνθήκες για την επαναφορά του ζητήματος. Υποχρεώθηκε, ωστόσο, αυτός ο ρεαλιστής και δυναμικός πολιτικός να ακολουθήσει την «πεπατημένη» που είχε χαράξει ο προκάτοχός του. Έτσι, στις δύο αποτυχημένες προσφυγές στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ προστέθηκαν άλλες τρεις, μέχρι τον Δεκέμβριο του 1958. Εκτός από την ατελέσφορη προσπάθεια να ασκηθεί διπλωματική πίεση προς τη Βρετανία, και εμμέσως προς τις Ηνωμένες Πολιτείες, οι κυβερνήσεις Καραμανλή εξακολούθησαν να ενισχύουν τον ένοπλο αγώνα της ΕΟΚΑ στην Κύπρο, τον οποίο είχε εγκρίνει ο Παπάγος ως πρόσθετο, και μάλλον ανορθόδοξο, μέσο πίεσης προς μια ανάληπτη μεν, σύμμαχο δε, δύναμη.

Το δράμα του Καραμανλή ήταν πως συναισθανόταν πλήρως τους κινδύνους τόσο για τη διεθνή θέση της χώρας (τις σχέσεις με τους συμμάχους της, το διπλωματικό της κεφάλαιο, τη δυνατότητά της να προσελκύσει

επενδύσεις, αλλά και την τύχη των ομογενών στην Κωνσταντινούπολη) όσο και για την πολιτική και οικονομική της πορεία· δίστασε, ωστόσο, να προχωρήσει σε αλλαγή πλεύσης. Πέρα από την αγανάκτηση για τη στάση των Βρετανών ή των Τούρκων (ιδίως μετά τα Σεπτεμβριανά του 1955), ή την πίστη στο δίκαιο του ενωτικού αιτήματος (κίνητρα συναισθηματικού χαρακτήρα που ο πολιτικός της ευθύνης καλείται να χαλιναγωγήσει), η στάση του Καραμανλή προφανώς επηρεάστηκε από τον φόβο του πολιτικού κόστους. Όπως έδειξαν οι εκλογές του 1956, τις οποίες η ΕΡΕ κέρδισε μόνο χάρη στο «τριφασικό» εκλογικό σύστημα απέναντι στη συσπειρωμένη αντιπολίτευση, αλλά και οι επόμενες του 1958, που ανέδειξαν δεύτερο κόμμα την Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά (ΕΔΑ), η κατηγορία περί «εθνικής μειοδοσίας» στο Κυπριακό μπορούσε να στοιχίσει ακριβώς σε αριθμό ψήφων.

Η εμπειρία του Κυπριακού στη δεκαετία του 1950 δείχνει ότι, για την εκτίμηση του πολιτικού κόστους από επιλογές στην εξωτερική πολιτική, το όποιο εκλογικό αντίκρισμα (κάτι που δύσκολα προσδιορίζεται, ακόμη και με τη χρήση δημοσκοπήσεων) έχει μικρότερη σημασία από τον φόβο της απώλειας ψήφων και, γενικότερα, πολιτικού κεφαλαίου, απώλεια που επισείουν ομάδες πίεσης, ο Τύπος, ενίοτε δε και βουλευτές της συμπολίτευσης. Έξι μήνες μετά τις εκλογές του 1958, και με την αντιπολίτευση πολωμένη μεταξύ του (κατακερατισμένου) Κέντρου και της (διευρυμένης) Αριστεράς, ο Καραμανλής προχώρησε στις συμφωνίες της Ζυρίχης και του Λονδίνου για την Κύπρο, ανταποκρινόμενος σε άνοιγμα της τουρκικής διπλωματίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο συμβιβασμός του Φεβρουαρίου 1959, που βασίστηκε στην «εγγυημένη» ανεξαρτησία με αμοιβαίο αποκλεισμό της Ένωσης και της διχοτόμησης, και στην αναγνώριση πολιτικής ισοτιμίας για την τουρκοκυπριακή μειονότητα, απηχούσε φόρμουλα που είχε παρουσιάσει στα Ηνωμένα Έθνη ο υπουργός Εξωτερικών Ευάγγελος Αβέρωφ δύο χρόνια νωρίτερα, υπό τη σκιά της διπλής αυτοδιάθεσης (δηλαδή, διχοτόμησης), την οποία είχε αναφέρει ως ενδεχόμενη λύση η βρετανική πλευρά. Σχεδόν αμέσως, όμως, η φόρμουλα εκείνη εγκαταλείφθηκε, αφού πυροδότησε σφοδρές αντιδράσεις στην Αθήνα χωρίς να δελεάσει την Αγκυρα.

Η αναζωπύρωση του Κυπριακού στα τέλη του 1963, έπειτα από την πρωτοβουλία του προέδρου Μακαρίου να επιδιώξει την αναθεώρηση βασικών διατάξεων του κυπριακού Συντάγματος, που κατοχύρωναν τον «συνεταιρικό» χαρακτήρα του κράτους, βρήκε την Ελλάδα σε παρατεταμένη

προεκλογική περίοδο. Η ένταση των λαϊκών εκδηλώσεων υπέρ της Ένωσης, κατά του ισχύοντος καθεστώτος στην Κύπρο, αλλά και, ολόένα εντονότερα, κατά της μεσολάβησης των Ηνωμένων Πολιτειών εντυπωσίασαν τον Γεώργιο Παπανδρέου, που μόλις είχε εξασφαλίσει τη θριαμβευτική επανεκλογή του στην πρωθυπουργία. Στις δημόσιες τοποθετήσεις του επεδίωκε να φανεί ότι βρισκόταν σε πλήρη αρμονία με το λαϊκό αίσθημα, κάνοντας λόγο για «αδέσμευτη ανεξαρτησία» που θα οδηγούσε, μέσω της αυτοδιάθεσης, στην Ένωση της Κύπρου με την Ελλάδα. Κατ' ιδίαν, αντιλαμβάνονταν ότι κάτι τέτοιο δεν θα ήταν εφικτό χωρίς η Τουρκία να λάβει κάποιον ουσιώδες αντάλλαγμα. Την προοπτική αυτή, όμως, απέρριπτε χωρίς συζήτηση ο Μακάριος.

Το δίλημμα κορυφώθηκε στη διάρκεια της διαμεσολάβησης που ανέλαβε ο πρώην υπουργός Εξωτερικών των Ηνωμένων Πολιτειών Ντην Άτσεσον, τον Ιούλιο-Αύγουστο του 1964. Εν τέλει, ο Παπανδρέου απέρριψε τη θετικότερη εκδοχή των προτάσεων Άτσεσον, που προέβλεπε την εκμίσθωση κυπριακού εδάφους ως βάσης από την Τουρκία για πενήντα έτη. Βεβαίως, δεν ήταν βέβαιο ότι η Άγκυρα θα αποδεχόταν αυτό το σχέδιο, είχε όμως προλάβει να το απορρίψει ο Μακάριος. Η ελληνική κυβέρνηση βρέθηκε τότε δέσμια της δημόσιας εικόνας που καλλιεργούσε, περί δήθεν απόλυτης σύμπνοιας μεταξύ Αθήνας και Λευκωσίας. Στην πραγματικότητα, οι μύχιοι πόθοι των δύο πλευρών απέκλιναν: Την ώρα που και οι δύο μιλούσαν για την Ένωση ως επικείμενο γεγονός, ο μεν Μακάριος επεδίωκε να καταστήσει την Κύπρο κράτος της ελληνικής πλειονότητας, ο δε Παπανδρέου συζητούσε την ένωση του μεγαλύτερου τμήματος του νησιού, έστω και παρά την αντίθεση του Μακαρίου. Δεν τόλμησε, ωστόσο, να φανεί συνεπής προς την εικόνα που προέβαλλε στους Αμερικανούς συνομιλητές του, ιδίως σχετικά με τον κίνδυνο η Κύπρος να εξελιχθεί σε «Κούβα της Μεσογείου». Ο φόβος του ήταν ότι ενδεχόμενη σύγκρουση με τον Μακάριο θα πυροδοτούσε αντιδράσεις από το ίδιο το περιβάλλον του και από σημαντική μερίδα της ελληνικής κοινής γνώμης, που έβλεπε στο πρόσωπο του ιερωμένου προέδρου τον γνησιότερο υπέρμαχο της Ένωσης και ένα υπόδειγμα υπερήφανης στάσης έναντι των «καλοθελητών» συμμάχων της Ελλάδας. Οι τελευταίοι, ιδίως οι Αμερικανοί, έμειναν με την πικρή γεύση της ελληνικής διγλωσσίας και κατέληξαν στο συμπέρασμα πως δεν έπρεπε να διακινδυνεύσουν εκ νέου να αποξενώσουν την Άγκυρα χάριν μιας λύσης που θα ικανοποιούσε την Αθήνα.

Εντέλει, η κυβέρνηση της Ενώσεως Κέντρου απέτυχε να αποκομίσει πολιτικά οφέλη από την αποκήρυξη του πλαισίου των Συμφωνιών Ζυρίχης-Λονδίνου, που άφησε την Κύπρο σε επικίνδυνο θεσμικό αδιέξοδο. Μάλιστα, η πτώση του Παπανδρέου, τον Ιούλιο του 1965, δεν ήταν άσχετη με το νοσηρό κλίμα που δημιουργούσε η παρουσία του πρώην αρχηγού της ΕΟΚΑ Γεώργιου Γρίβα ως επικεφαλής των ελληνικών δυνάμεων στην Κύπρο.

Η ιδέα μιας λύσης του Κυπριακού που θα μπορούσε να παρουσιαστεί ως Ένωση στην ελληνική κοινή γνώμη εξακολούθησε να δελεάζει τις διάδοχες κυβερνήσεις. Επί των ημερών του Στέφανου Στεφανόπουλου διεξήχθησαν συνομιλίες με την Άγκυρα, από τις οποίες η ελληνική πλευρά αποκόμισε την εσφαλμένη εντύπωση πως οι Τούρκοι ήταν διατεθειμένοι να διαπραγματευτούν λύση στο Κυπριακό με βάση την Ένωση. Την εντύπωση αυτή υιοθέτησε και η ηγεσία του στρατιωτικού πραξικοπήματος που εκδηλώθηκε στις 21 Απριλίου 1967. Αν οι προηγούμενες κοινοβουλευτικές κυβερνήσεις προσδοκούσαν εκλογικά οφέλη ή απέστεργαν το πολιτικό κόστος στους χειρισμούς τους για το «μέγα εθνικό θέμα», οι ιθύνοντες του στρατιωτικού καθεστώτος διέκριναν στο Κυπριακό τη χρυσή ευκαιρία για να αναπληρώσουν το έλλειμμα δημοφιλίας τους στη χώρα.

Η δονκιχωτική απόπειρα του Γεώργιου Παπαδόπουλου να διαπραγματευτεί αυτοπροσώπως το Κυπριακό με την τουρκική πλευρά, με βασικό επιχείρημα ότι η μεγάλη γεωγραφική έκταση της δεύτερης καθιστούσε περιττό το όποιο εδαφικό αντάλλαγμα για την Ένωση του νησιού με την Ελλάδα, οδήγησε στο φιάσκο του Έβρου, τον Σεπτέμβριο του 1967. Ακολούθησαν η ταπείνωση του Νοεμβρίου, όταν το στρατιωτικό καθεστώς υποχρεώθηκε να αποσύρει τις ελληνικές δυνάμεις που είχε αποστείλει η κυβέρνηση Παπανδρέου στην Κύπρο, και η αναγνώριση διά στόματος Μακαρίου ότι, επιτέλους, γινόταν αντιληπτή η διαφορά ανάμεσα στο ευκαταίο (την Ένωση) και το εφικτό (την ανεξαρτησία). Τη διάκριση αυτή αρνήθηκαν να αποδεχθούν οι φανατικότεροι θιασώτες της Ένωσης, μεταξú των οποίων συγκαταλέγονταν οι αξιωματικοί που θα ανέτρεπαν τον Παπαδόπουλο, όταν εκείνος επιχείρησε να προσδώσει επίφαση λαϊκής νομιμοποίησης στο καθεστώς. Η αφανής ηγεσία του ταξίαρχου Δημήτριου Ιωαννίδη αποτελεί μια σπάνια περίπτωση στην ελληνική ιστορία, κατά την οποία ένα πρόσωπο, χωρίς καμμία νομιμοποίηση, επιχείρησε να εμφανιστεί ως εντολοδόχος της εικαζόμενης βούλησης του έθνους και να προωθήσει την επίτευξη ενός στόχου γενικής αποδοχής, την Ένωση της

Κύπρου, αδιαφορώντας πλήρως για τα «σκληρά δεδομένα» του διεθνούς περιβάλλοντος και τις πραγματικές δυνατότητες της χώρας.

Η δυσμενής τροπή του Κυπριακού υπήρξε καταλυτική για την αναβίωση του αντιδυτικισμού και του αντιαμερικανισμού ως βασικών συστατικών της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας κατά την περίοδο που συμβατικά ονομάζεται «Μεταπολίτευση». Με τη στάση της κοινής γνώμης έναντι των δυτικών εταίρων της χώρας εναρμονιζόταν η απόφαση της κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας υπό τον Καραμανλή να αποσυνδέσει την Ελλάδα από τη στρατιωτική δομή του ΝΑΤΟ. Αυτή υπήρξε μία σπάνια παραχώρηση προς το λαϊκό αίσθημα από την πλευρά ενός πολιτικού ηγέτη που αποστρεφόταν τη δημαγωγία και τον λαϊκισμό· στόχευε δε όχι τόσο στην αποκόμιση πολιτικού-εκλογικού οφέλους όσο στην εκτόνωση της λαϊκής δυσαρέσκειας προτού μετουσιωθεί σε στήριξη ακραία ριζοσπαστικών δυνάμεων. Βέβαια, ο Καραμανλής και οι συνεργάτες του δεν άργησαν να αναγνωρίσουν τις αρνητικές συνέπειες για την ασφάλεια της χώρας, ιδίως από τη στιγμή που οι Ηνωμένες Πολιτείες και οι λοιποί σύμμαχοι δεν ήταν διατεθειμένοι να δυσαρεστήσουν την Τουρκία προκειμένου να κατευνάσουν την Ελλάδα.

Οικυβερνήσεις του Καραμανλή και του διαδόχου του, του Γεωργίου Ράλλη, επέμειναν στην αποκατάσταση των δεσμών με τη Δύση, αναβαθμίζοντας ταυτόχρονα τις σχέσεις με την Ανατολή και τον υπόλοιπο κόσμο. Πιθανότατα έβλεπαν ότι η πολιτική αυτή ελάχιστα ωφελούσε την εκλογική τους απήχηση απέναντι στο ανερχόμενο κύμα του «τριτοδρομικού» λαϊκισμού που εξέφραζε ο Ανδρέας Παπανδρέου. Οι εξελίξεις, όμως, κατά την πρώτη, οκταετή διακυβέρνηση της χώρας από το ΠΑΣΟΚ δικαίωσαν τις θεμελιώδεις επιλογές της περιόδου Καραμανλή-Ράλλη, όπως η ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η επανένταξη στο ΝΑΤΟ –επιλογές χωρίς βραχυπρόθεσμο πολιτικό όφελος, αλλά μακροπρόθεσμα ωφέλιμες για τη χώρα.

Η εξέλιξη άλλων θεμάτων εξωτερικής πολιτικής θα έδειχνε στη συνέχεια ότι ακόμη και ρεαλιστές πολιτικοί αισθάνονται την ανάγκη να ενδώσουν στις ενδείξεις σχετικά με τις προτιμήσεις της κοινής γνώμης και των μέσων που τη διαμορφώνουν, και, κατά κανόνα, να αποφύγουν επιλογές που ενδεχομένως θα έδιναν διέξοδο σε αποτελεσματικά προβλήματα στις εξωτερικές μας σχέσεις. Υπάρχουν, βέβαια, και αντίθετα παραδείγματα ηγετών με ροπή προς τον λαϊκισμό που τόλμησαν να λάβουν αποφάσεις παρά το πιθανό πολιτικό κόστος. Δυστυχώς, τίποτα δεν εγγυάται ότι, αντλώντας διδάγματα από παλαιότερα λάθη, αποφεύγουμε να διαπράξουμε νέα.

Η ΣΧΕΣΗ ΜΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΤΙΦΑΣΕΙΣ

Λουκάς Τσούκαλης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ, ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ
ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, SCIENCES PO, ΠΑΡΙΣΙ, ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΔΣ, ΕΛΙΑΜΕΠ

Το άρθρο αυτό θα επικεντρωθεί στις σχέσεις της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, πρώην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, που είναι άλλωστε και η μόνη θεσμοποιημένη έκφραση της ευρωπαϊκής συνεργασίας η οποία κάνει ουσιαστική διαφορά στις σχέσεις μεταξύ ευρωπαϊκών κρατών καθώς και στις σχέσεις των ευρωπαϊκών κρατών με τον υπόλοιπο κόσμο. Θα εστιάσει στη «μεγάλη εικόνα». Ποια είναι λοιπόν αυτή η μεγάλη εικόνα τα τελευταία σχεδόν 50 χρόνια, από το 1974 μέχρι σήμερα;

Τρία είναι τα βασικά στοιχεία που αναδεικνύονται από την εμπειρία αυτού του μισού αιώνα.

Το πρώτο είναι ότι η Ελλάδα έκανε σωστές στρατηγικές επιλογές σε κρίσιμες ιστορικές καμπές, που στη συνέχεια καθόρισαν την πορεία που ακολούθησε η χώρα μας στη σχέση της με την Ευρώπη. Σε αυτές σίγουρα περιλαμβάνονται η απόφαση, περίπου έναν χρόνο μετά την πτώση της δικτατορίας και λίγο μετά την ψήφιση του νέου Συντάγματος, να καταθέσει η Ελλάδα αίτηση για ένταξη στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Στη συνέχεια, η επιλογή να διαχωρίσει η Ελλάδα την υποψηφιότητά της από τις υποψηφιότητες της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, που σήμανε ότι η Ελλάδα κέρδισε πέντε χρόνια και καλύτερους όρους ένταξης. Στη συνέχεια, η απόφαση να ενταχθεί σχετικά γρήγορα στο ευρώ και, τέλος, η επιτυχημένη επιλογή ένταξης της Κυπριακής Δημοκρατίας. Το συμπέρασμα είναι λοιπόν ότι στα μεγάλα θέματα η χώρα μας πήρε τις σωστές στρατηγικές αποφάσεις.

Δεύτερο στοιχείο είναι ότι η σχέση μας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/

Ένωση χαρακτηρίζεται επίσης από σημαντικές διπλωματικές επιτυχίες. Δεν τα πήγε διόλου άσχημα η Ελλάδα σε αυτήν την ανένα διαδικασία ενδο-ευρωπαϊκών διαπραγματεύσεων που συνεπάγεται η συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Θα αναφέρω εδώ μερικές ξεκινώντας με τα Μεσογειακά Προγράμματα, στη συνέχεια με τα διαρθρωτικά ταμεία, τις διαπραγματεύσεις για το ευρώ και την Κύπρο. Οι διπλωματικές μας υπηρεσίες δούλεψαν σωστά παρά την αντίθετη άποψη που συνήθως εκφράζεται ότι εμείς δεν τα πάμε καλά στις διεθνείς διαπραγματεύσεις.

Αλλά για να μην εφησυχάζουμε, θα προσθέσω το τρίτο χαρακτηριστικό στοιχείο που είναι οι πολλαπλές κρίσεις στη σχέση μας με την υπόλοιπη Ευρώπη, πολύ περισσότερες κρίσεις από αυτές που αναλογούν στο μέγεθος της χώρας. Με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, η σχέση της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση υπήρξε η πλέον πολυτάραχη, αν δούμε τη σχέση αυτή διαχρονικά.

Προκύπτει λοιπόν μια προφανής αντίφαση. Πώς είναι δυνατόν μια χώρα που κάνει τις σωστές στρατηγικές επιλογές και με σημαντικές διπλωματικές επιτυχίες να έχει ταυτόχρονα ένα τόσο μεγάλο μερίδιο στις κρίσεις; Η απάντηση νομίζω βρίσκεται στις εσωτερικές αντιφάσεις της ίδιας της χώρας. Επιτρέψτε μου να θυμίσω πολύ επιγραμματικά μερικές από αυτές και να αναφερθώ στον τρόπο που επηρέασαν τη σχέση μας με την Ευρώπη.

Πρώτη αντίφαση είναι η ύπαρξη μιας εξαιρετικά εσωστρεφούς και μη ανταγωνιστικής οικονομίας, με μακρά παράδοση κρατικής προστασίας, για να μην μιλήσω για κρατικοδίαιτη οικονομία, η οποία αναγκάστηκε να λειτουργήσει σε ένα εξόχως ανταγωνιστικό περιβάλλον το οποίο ονομάζεται ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Και δεν υπήρξε διόλου απλή ούτε και ανώδυνη αυτή η αναγκαστική προσαρμογή.

Μια δεύτερη αντίφαση έχει να κάνει με το γεγονός ότι η χώρα μας διαθέτει μια αρκετά μεγάλη σε μέγεθος και πολύ επιτυχημένη κοσμοπολίτικη ελίτ και ταυτόχρονα μια σύγχρονη εκδοχή του βαλκανικού κράτους. Ένα βαλκανικό κράτος του οποίου οι αδυναμίες αναδεικνύονται καθημερινά στον συγχρωτισμό με τους Κοινοτικούς θεσμούς και στην προσπάθεια εφαρμογής του Κοινοτικού δικαίου. Είναι ένα μόνιμο πρόβλημα που δημιουργεί εντάσεις στο εσωτερικό της χώρας και τις σχέσεις μας με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Μια τρίτη αντίφαση είναι ότι έχουμε ένα πολιτικό σύστημα το οποίο

χαρακτηρίζεται από έντονα στοιχεία λαϊκισμού με πελατειακές πρακτικές, το οποίο καταφέρνει ωστόσο –και ευτυχώς θα πρόσθετα– να αναδεικνύει μερικές φορές πολιτικούς ηγέτες που μπορούν να δουν πέρα από τα εθνικά σύνορα και να σταθμίσουν σωστά το εθνικό μακροπρόθεσμο συμφέρον. Περίεργος συνδυασμός με άλλα λόγια: λαϊκισμός και πελατειακό σύστημα από τη μια πλευρά, λίγες εξαιρέσεις ηγετών από την άλλη που τολμούν να πάρουν τις δύσκολες αποφάσεις σε κρίσιμες στιγμές.

Θα προσθέσω και ένα ακόμη σημαντικό στοιχείο που είναι η δύσκολη γειτονιά που μας έλαχε, μια γειτονιά που τρέφει ανασφάλεια στο εσωτερικό της χώρας και εθνικισμό. Ο ελληνικός εθνικισμός αποτελεί μια ακόμη εκδοχή των βαλκανικών εθνικισμών –δεν έχουμε άλλωστε κανένα μονοπώλιο στο θέμα αυτό. Προφανώς και αυτό το στοιχείο έχει συμβάλει σημαντικά στις πολλές δυσκολίες που έχουμε αντιμετωπίσει στη σχέση μας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση.

Πώς εντάσσεται σε αυτήν τη μεγάλη εικόνα το υπουργείο Εξωτερικών; Η συμμετοχή μιας χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι καθαρά θέμα εξωτερικής πολιτικής, αλλά βρίσκεται ακριβώς στο μεταίχμιο μεταξύ εσωτερικής δημόσιας πολιτικής και εξωτερικής πολιτικής. Και η σημασία της συμμετοχής μας στην ευρωπαϊκή διαδικασία ενοποίησης ξεπερνά κατά πολύ οποιαδήποτε άλλη σχέση έχουμε εκτός συνόρων. Στη διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης, δεν υπήρξε σαφής και αδιατάρακτη πρωτοκαθεδρία του υπουργείου Εξωτερικών σε αντίθεση με τα παραδοσιακά θέματα εξωτερικής πολιτικής. Άλλωστε, οι πιο μεγάλες κρίσεις ήταν κυρίως οικονομικής μορφής, όπως τα προγράμματα σταθερότητας της δεκαετίας του 1980 και στη συνέχεια η κρίση του ευρώ. Στις περιπτώσεις αυτές, το υπουργείο Εξωτερικών δεν είχε την πρωτοκαθεδρία γιατί προφανώς η κύρια ευθύνη βρισκόταν αλλού. Βεβαίως το υπουργείο Εξωτερικών διατήρησε πάντα ηγετικό ρόλο στα θέματα που αφορούν τις σχέσεις μας με την Τουρκία και τις σχέσεις μας με το βαλκανικό περίγυρο γενικότερα, περιλαμβανομένης και της ακατονόμαστης γειτονικής μας χώρας που ευτυχώς απέκτησε και αυτή όνομα προσφάτως!

Η πολυτάραχη σχέση μας με την ΕΕ αποτυπώνεται και στον τρόπο που αντιμετωπίζει η ελληνική κοινή γνώμη την Ευρώπη. Σίγουρα, ο ευρωπαϊκός διάλογος στη χώρα μας, με εξαιρέσεις βεβαίως, είναι κυρίως ελληνοκεντρικός διάλογος. Αλλά σε αυτό δεν διαφέρουμε ουσιαστικά από τις περισσότερες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι γνώσεις για

την Ευρώπη σε ευρύτερο επίπεδο παραμένουν εξαιρετικά περιορισμένες, το οποίο φαίνεται μεταξύ άλλων στις διάφορες δημοσκοπήσεις. Ο μέσος Έλληνας/Ελληνίδα γνωρίζει σχετικά λίγα πράγματα για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ενδιαφέρον του/της ορίζεται στενά.

Υπάρχει ωστόσο και μια αμφίσημη σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη, όπως τουλάχιστον αποτυπώνεται στον τρόπο που αντιμετωπίζει τη σχέση αυτή η ελληνική κοινή γνώμη. Οι πρόσφατες δημοσκοπήσεις δείχνουν ότι η Ελλάδα έχει ένα από τα μεγαλύτερα ποσοστά πολιτών που πιστεύουν ότι η υπόλοιπη Ευρώπη κέρδισε πολύ περισσότερο από τη δική τους χώρα από τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για όσους τυχόν γνωρίζουν κάτι περισσότερο, η εικόνα αυτή συγκρούεται πλήρως με την πραγματικότητα και με τα στοιχεία.

Η δυσaréσκεια που υποβόσκει στην ελληνική κοινή γνώμη και εκφράζεται συχνά στις δημοσκοπήσεις συγκρούεται επίσης και με την επαναλαμβανόμενη διαπίστωση ότι η μεγάλη πλειοψηφία των Ελλήνων και Ελληνίδων δεν θέλουν με κανέναν τρόπο να φύγουν από αυτήν την Ευρώπη που θεωρούν ότι τους εκμεταλλεύεται. Με άλλα λόγια, δεν είμαστε ευχαριστημένοι, θεωρούμε ότι δεν μας φέρονται σωστά, αλλά δεν θέλουμε και να φύγουμε. Σαν να λέμε, είμαστε σε ένα γάμο που δεν φαίνεται να μας είναι πολύ ευχάριστος, αλλά εμείς δεν θέλουμε ούτε καν να σκεφτούμε την πιθανότητα διαζυγίου.

Ο ΜΕΤΑΛΛΑΣΣΟΜΕΝΟΣ ΡΟΛΟΣ
ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΑ ΔΙΠΛΩΜΑΤΗ
ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΣΤΗΜΑ

Γιώργος Κακλίκης

ΠΡΕΣΒΥΣ Ε.Τ.

Από το 1974 η αντίληψη της Ελλάδας για τη θέση της στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα αρχίζει να αλλάζει. Με την ένταξη στην ΕΟΚ η κοινωνία, σε σημαντικό ποσοστό της, προσλαμβάνει τη μεγάλη αυτή αλλαγή με έκδηλη ικανοποίηση. Ο κρατικός μηχανισμός αισθάνεται την πίεση για προσαρμογή και στο υπουργείο Εξωτερικών η μικρή «Διεύθυνση ΕΟΚ» μετεξελίσσεται σε Γενική Διεύθυνση. Στην αυγή του 21ου αιώνα η χρήση του ευρώ φέρνει μια μεγάλη αλλαγή. Σε αυτήν έρχεται να προστεθεί ψηφιακή ανατροπή στο υπουργείο Εξωτερικών. Τα κρυπτογραφημένα με πολύπλοκους κώδικες τηλεγραφήματα καταργούνται και οι επικοινωνίες διεκπεραιώνονται μέσω ενός (κρυπτο-ιντερνέτ) χωρίς ανάγκες αποκρυπτογράφησης και χάσιμο χρόνου. Ήρθε μετά η καινοτομία του κινητού και όσων την ακολούθησαν. Ενημέρωση και οδηγίες περιέρχονται πλέον αυτοστιγμεί και οπουδήποτε στον Έλληνα διπλωμάτη. Η ψηφιακή εξέλιξη οδήγησε μερικούς να θεωρήσουν πως κάποια επαγγέλματα θα ατονούσαν. Δεν ξέρουμε αν κάτι τέτοιο θα συμβεί στη διπλωματία τον 21ο αιώνα, όμως δύσκολα μπορούμε να τη φανταστούμε χωρίς σταθμίσεις, εκτιμήσεις και κριτικές αναδρομές από τις οποίες εξαρτώνται οι εισηγήσεις προς την πολιτική ηγεσία.

Στην αρχή της σταδιοδρομίας του ο διπλωμάτης στηρίζεται στην κατάρτισή του, τα αρχεία, τις αναλύσεις, τις οδηγίες. Έρχεται όμως η πείρα που συσσωρεύεται από τη μεγάλη ποικιλία ενασχολήσεων και τη διαρκή εναλλαγή παραστάσεων που επιβάλλει η ίδια η δουλειά του. Και αν εδώ προστεθεί η ευθύνη –που λίγοι ξέρουν πόσο στενά συνοδεύει τις κινήσεις

του—, ίσως γίνει αντιληπτό πώς στελέχη, όπως ο Βύρων Θεοδωρόπουλος, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση και την εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής.

Η τεχνολογία αιχμής έχει προχωρήσει στο υπουργείο Εξωτερικών και στις υπηρεσίες του ανά τον κόσμο. Δέχεται μάλιστα εξειδικευμένη τεχνολογία από φιλικές χώρες όπως η Ολλανδία. Στην εξέλιξή του εντάσσεται και η διασύνδεση του ίδιου και των προξενικών του αρχών με το υπουργείο Εσωτερικών, τη Διεύθυνση Στρατολογίας και τη Διεύθυνση Διαβατηρίων. Καινοτομίες που αποδίδουν ήδη.

Πέρα από τις τρέχουσες φύσης ψηφιακές εξελίξεις, όπου περιλαμβάνεται και η θωράκιση των ανταλλασσομένων πληροφοριών, σε ένα άλλο, πολιτικό, επίπεδο το υπουργείο Εξωτερικών αποκτά ένα εξειλιγμένο σύστημα παρουσίασης σε ηλεκτρονικούς χάρτες των αεροναυτιλιακών επεισοδίων (παραβάσεις, παραβιάσεις κ.τλ.). Παράλληλα, δημιουργεί τον οργανισμό Enterprise Greece, όργανο στρατηγικής εξωστρέφειας με σκοπό την προσέλκυση επενδύσεων και την προώθηση των εξαγωγών. Από την «κατάσταση των δισταγμών» η διπλωματία προχωρά στον χώρο των πρωτοβουλιών. Την πρωτοπορία στην Ελλάδα φέρνει μεν η νεωτερικότητα, αλλά και η μεταπήδηση της χώρας στην κατηγορία του «ανήσυχου συμμετέχοντος» σε θέματα που απασχολούν το διεθνές περιβάλλον, ώστε να μπορεί να επηρεάζει θέσεις και να στρέφει συμφέροντα προς κατευθύνσεις που την ευνοούν.

Την τελευταία δεκαετία η Ελλάδα μπήκε σε πολυμερή σχήματα συνεργασίας αντιλαμβανόμενη πως η ομφαλοσκοπήση μόνο ζημιά μπορεί να κάνει. Ξεπέρασε το συντηρητικό σύνδρομο των διστακτικών βημάτων και της αποφυγής των τολμηρών πρωτοβουλιών και η μετεξέλιξή της σ' αυτόν τον αιώνα πρέπει να οδηγεί σε κράτος που όχι μόνον άποψη και προτάσεις έχει, αλλά που ξέρει να τις κάνει να λαμβάνονται υπόψη από το διεθνές ακροατήριο. Όπως κάνουν η Ελβετία και η Ολλανδία με τις μεσολαβητικές τους υπηρεσίες σε αντιμαχόμενες πλευρές. Κοινός παρονομαστής τους και η τεχνολογία αιχμής και η πραγματική βούληση ανάληψης πρωτοβουλίας. Συνδυάζοντας τη σοβαρότητα της διεθνούς τους παρουσίας με τις συγκροτημένες οικονομίες τους, προβάλλουν εικόνα και λόγο που κάθε άλλο παρά μπορεί να μην εκτιμηθούν. Έτσι, η γνώμη τους στους μεγάλους διεθνείς παίχτες μετρά εντυπωσιακά.

Οι πρωτοβουλίες εξωστρέφειας είναι χαρακτηριστικές της βούλησης

της Ελλάδας να είναι παρούσα διεθνώς. Και έχοντας να αντιμετωπίσει θέματα πιο σύνθετα από εκείνα άλλων, είναι αναγκασμένη να έχει το βλέμμα στραμμένο και στην άμυνα και στην ψηφιακή εξέλιξή της, ώστε οι επιμέρους κρατικοί της μηχανισμοί, ψηφιακά συντονισμένοι, να την ωθούν και αυτοί στον χώρο των δρώντων της διεθνούς σκηνής.

Στον 21ο αιώνα πολλά σημαντικά έχουν συμβεί. Ανάμεσα σε άλλα, η Ελλάδα μπήκε στην Ευρωζώνη, η Κύπρος έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Αθήνα ρύθμισε τις σχέσεις της με τα Σκόπια. Βήματα μεγάλης σημασίας είναι ακόμα η οριοθέτηση των θαλάσσιων ζωνών με την Ιταλία και την Αίγυπτο, η διαμόρφωση συνεργασιών στην Ανατολική Μεσόγειο, η Συμφωνία Στρατηγικής Εταιρικής Σχέσης με τη Γαλλία και η υπογραφή πενταετούς Συμφωνίας Αμοιβαίας Αμυντικής Συνεργασίας με τις Ηνωμένες Πολιτείες, κινήσεις που ενίσχυσαν την αίσθηση ασφάλειάς της. Τα βήματα αυτά είχαν βεβαίως προηγουμένως περάσει από τους μηχανισμούς του υπουργείου Εξωτερικών, τους διαμορφωτές της εξωτερικής πολιτικής και την κομβικής σημασίας Ειδική Νομική Υπηρεσία του, στα οποία ήρθε να προστεθεί και άλλη μια πρόσφατη εξέλιξη που λίγοι ξέρουν, η περαιτέρω δραστηριοποίησή μας στην Αφρική.

Το υπουργείο Εξωτερικών καλείται να αναδιατάσσει διαρκώς τις δυνάμεις του και να κινείται συγκροτημένα προκειμένου με την εξωτερική πολιτική του να αποκτά και χαρακτήρα περιφερειακό και η χώρα να μετατρέπεται σε σημαντικό παράγοντα σταθερότητας και ειρήνης. Με τα στελέχη του να καλούνται να παίζουν ρόλο συμβούλου, συντονιστή και εφαρμοστή της πολιτικής αυτής προσφέροντας γνώσεις, πείρα και υπηρεσίες. Η Ελλάδα, σήμερα, έχει υπολογίσιμη διεθνή παρουσία ακόμη και αν ισχυριστεί κανείς ότι αυτό συμβαίνει διότι τρίτοι ισχυροί τη χρειάζονται για την εξυπηρέτηση των σκοπών τους. Αν αυτό ίσχυε στο παρελθόν και σε κάποιο μέτρο, σήμερα, στον χώρο των Βαλκανίων και της Μέσης Ανατολής, η Ελλάδα δεν είναι θεατής. Είναι σημαντικός παίκτης και παράγων σταθερότητας. Αντίστοιχα και στην Ανατολική Μεσόγειο όπου τα ποικίλα σχήματα συνεργασίας, για τα οποία μιλήσαμε πριν, υφαίνονται και αυτά ένα πλέγμα ασφάλειας και ειρήνης. Έτσι, η χώρα εξελίσσεται σε διεθνή δρώντα με ευρύτερη από το παρελθόν ευχέρεια πρωτοβουλιών. Και η δράση της αυτή φάνηκε ήδη από τη δεκαετία του 2000 με την εξαιρετικά σημαντική μεθόδευση της ένταξης της Κυπριακής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρόμοια ώθηση έδωσε η Ελλάδα, κατά την

προεδρία της, και στη διαδικασία ένταξης των βαλκανικών χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι εξελίξεις δεν ακολουθούν πάντα αυστηρούς κανόνες όπως στο σκάκι. Το είδαμε στην Κριμαία, στη συμφωνία καθορισμού θαλάσσιων δικαιοδοσιών Άγκυρας-Τρίπολης και στην αλβανική υπαναχώρηση από τη συμφωνία με την Ελλάδα για τις θαλάσσιες ζώνες. Το ενδεχόμενο απροσδόκητων αλλαγών υποχρεώνει σήμερα τον διπλωμάτη να βρίσκεται σε διαρκώς αυξημένη ετοιμότητα. Έχει να αντικρούσει την αμφισβήτηση μιας τάξης πραγμάτων που έχει διαμορφωθεί, ανάμεσα σε άλλα, από διεθνείς συμφωνίες, διεθνή δικαστήρια και αποφάσεις των Ηνωμένων Εθνών. Έχει να αντιμετωπίσει θέματα που αφορούν την ασφάλεια της χώρας, τα κυριαρχικά δικαιώματά της και την ίδια την ειρήνη. Βρίσκεται πολύ πιο συχνά από ξένους συναδέλφους του μπροστά σε ιδιόμορφες καταστάσεις, που για να τις αντιμετωπίσει πρέπει και γνώσεις και ικανότητες και θάρρος και ανοιχτό μυαλό να έχει. Στις δραστηριότητές του να μην περιλαμβάνεται η συστηματική μεθόδευση ανάπτυξης διμερών σχέσεων, η αντιμετώπιση των εθνικής σημασίας θεμάτων, αλλά και η συμμετοχή σε πρωτοβουλίες για την επίλυση περιφερειακών προβλημάτων, την εξάλειψη των εστιών έντασης και την πρόληψη δημιουργίας νέων. Παράλληλα με αυτά, συμβαδίζει η προώθηση των ελληνικών συμφερόντων στον ΟΗΕ, σε άλλους διεθνείς οργανισμούς, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το NATO αλλά και τους διαμορφωτές της διεθνούς κοινής γνώμης. Επιπλέον, ο Έλληνας διπλωμάτης έχει απόλυτη ανάγκη της γνώσης του Διεθνούς Δικαίου, του Δικαίου της Θάλασσας αλλά και όλων των σημαντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η χώρα. Ακόμη και στην περίπτωση που δεν υπηρετεί σε θέσεις αιχμής, πρέπει να το κάνει αυτό. Διότι το στοίχημα έγκειται στη δυνατότητα να προβάλει τις θέσεις της χώρας με πειστικό, τεκμηριωμένο λόγο οπουδήποτε αυτό χρειαστεί. Ας μη ξεχνάμε ότι η διπλωματία είναι εμπειρικό επάγγελμα, που δεν βασίζεται τόσο σε τίτλους σπουδών όσο στη συσσώρευση εμπειριών. Με την κατάλληλη αξιοποίηση, η γνώμη του έμπειρου διπλωματικού χειριστή μπορεί να αποτελέσει πολύτιμη πυξίδα. Διότι, ας μην το παραβλέπουμε, αυτός φέρει και μεγάλο μέρος της ευθύνης της επίσημης εκπροσώπησης στο εξωτερικό και την ευθύνη των κινήσεων και πρωτοβουλιών του. Και για όλα αυτά λογοδοτεί. Δεν ασκεί «soft diplomacy». Δουλειά του είναι επίσης να «τραβά το μανίκι του υπουργού» όταν αντιλαμβάνεται ότι αυτό είναι αναγκαίο. Οι επαγγελμα-

τίες της διπλωματίας δεν βρίσκονται εγκατεστημένοι μόνο σε γραφεία του υπουργείου τους αλλά και σε γραφεία υπουργών, πρωθυπουργού και προέδρου της Δημοκρατίας. Οφείλουν να διατυπώνουν άποψη. Και υπάρχουν σήμερα πολλοί που είναι ικανοί να προβάλλουν, με σοβαρή επιχειρηματολογία, αντίθετες γνώμες.

Όπως έχει πει ο παλιός Γάλλος υπουργός Εξωτερικών Υμπέρ Βεντρίν, μερικά από τα ερωτήματα για τη διπλωματία του 21ου αιώνα είναι το πώς θα υπάρξει ένα κοινό πνεύμα των Ευρωπαίων για μια μεγάλη σειρά θεμάτων. Όπως η διαμόρφωση ενός *modus vivendi* μέσα σε έναν κόσμο όπου, ανάμεσα σε άλλα, πρέπει να ρυθμίσει τις σχέσεις του με το Ισλάμ, να σταθμίσει αν θα αναλάβει πρωτοβουλίες στην Εγγύς Ανατολή, αν η Ένωση θα υιοθετήσει μια εκσυγχρονισμένη σχέση με την Αφρική, και πώς θα αποφύγει να περιχαρακωθεί στα σύνορά της. Και ακόμη, πώς θα μεθοδεύσει την αυτονομία της άμυνάς της διατηρώντας αναλλοίωτη τη σχέση της με τις ΗΠΑ και το ΝΑΤΟ. Για τον χειρισμό των θεμάτων αυτών ο διπλωμάτης θα είναι από εκείνους που θα τους ζητηθεί η γνώμη.

Ο αναβρασμός στον πλανήτη, η ανάδυση της Κίνας, οι φόβοι έναντι της Ρωσίας, η μετατόπιση του αμερικανικού ενδιαφέροντος στον Ινδο-ατλαντικό και άλλα επηρεάζουν ασφαλώς και την Ελλάδα. Με κυρίαρχο το στοιχείο του συμφέροντος στον διεθνή χώρο, δουλειά και του Έλληνα διπλωμάτη είναι να προτείνει αντικειμενικές μεθοδεύσεις, λύσεις συμφέροντος και διεξόδους. Αλλά και να διαμορφώνει προτάσεις για την τήρηση ισορροπίας σχέσεων και συμφερόντων ανάμεσα στην Αθήνα και άλλες πρωτεύουσες, είτε σε διμερές, είτε σε συμμαχικό, είτε σε εταιρικό επίπεδο.

Χειριστές με διορατικότητα και συνέπεια είναι πολύτιμοι συμπαραστάτες των ιθυνόντων. Ο ρόλος τους παραμένει αμείωτα σημαντικός με τις απαιτήσεις να μην εκτείνονται μόνο στο πολιτικό επίπεδο. Με την οικονομική διπλωματία να προχωρεί με μεγάλες ταχύτητες και, παράλληλα με αυτήν, να κινούνται η πολιτιστική, η κοινοβουλευτική και η στρατιωτική διπλωματία, όπως και η εξωτερική δράση άλλων φορέων, η συνδρομή σήμερα των εξειδικευμένων χειριστών της διπλωματίας είναι πολλές φορές αναγκαία προκειμένου να μην υπάρξουν ανεπιθύμητες εξελίξεις.

Όσα συνέβησαν και συνεχίζουν να συμβαίνουν λόγω της πανδημίας κατέδειξαν μεν τη χρησιμότητα της ψηφιακής επικοινωνίας και συνεννόησης αλλά και εκείνη της φυσικής επικοινωνίας. Το ίδιο και στη διπλωματία όπου η «πρόσωπο με πρόσωπο» συνεννόηση δίνει μεγαλύτερες ευκαιρί-

ες δημιουργίας κλίματος εμπιστοσύνης και κατανόησης. Ιδίως, μάλιστα, όταν στις συνεννοήσεις αυτές εντάσσονται νέες καταστάσεις, νέα πιεστικά φαινόμενα όπως η κλιματική αλλαγή, το μεταναστευτικό-προσφυγικό, οι υβριδικές απειλές, η κυβερνοασφάλεια και η κυβερνοάμυνα.

Τα χρόνια που θα ακολουθήσουν δεν θα είναι εύκολα. Ο αιφνιδιασμός θα επικρέμαται πάντοτε και οι θερμοκέφαλοι ηγέτες ανά πάσα στιγμή μπορεί να πάρουν επικίνδυνες πρωτοβουλίες. Όπως αλλού, έτσι και στην Ελλάδα, ο διπλωμάτης έχει πολλά να κάνει και να συνδυάσει, εκμεταλλευόμενος τις διευκολύνσεις που του παρέχει η προωθημένη τεχνολογία, εισηγούμενος με σαφήνεια και εκτελώντας με ακρίβεια, με ισορροπημένη αλλά όχι διστακτική πρωτοβουλία και αίσθημα ευθύνης ό,τι ζητεί από αυτόν η Πολιτεία.

ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ
ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Μαρία Τελαλιάν*

ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΠΑΡΑ ΤΩ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΩ
ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΠΡΩΗΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΗ
ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

I

Ο ρόλος του νομικού συμβούλου των υπουργείων των Εξωτερικών στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής των κρατών έχει γίνει πολλές φορές αντικείμενο δημόσιων συζητήσεων και αρθρογραφίας.¹ Αυτό οφείλεται κυρίως στο ότι τα θέματα Διεθνούς Δικαίου με τα οποία ασχολούνται οι κυβερνήσεις σήμερα έχουν αφ' ενός αυξηθεί, λόγω της εντυπωσιακής διεύρυνσης του Διεθνούς Δικαίου σε νέους τομείς και δραστηριότητες, και αφ' ετέρου στο ότι είναι πιο πολύπλοκα από παλιά με έντονα πολιτικά στοιχεία που ενδιαφέρουν την κοινή γνώμη. Οι εξελίξεις αυτές καθιστούν αναγκαία την παρουσία νομικών συμβούλων ειδικευμένων σε θέματα Διεθνούς Δικαίου στα υπουργεία Εξωτερικών των κρατών.

Η Ειδική Νομική Υπηρεσία (ΕΝΥ) βρίσκεται στο πλευρό της ηγεσίας του ελληνικού υπουργείου Εξωτερικών και της διπλωματικής του υπηρεσίας από το 1931, με πρώτους προϊσταμένους της τον διακεκριμένο διεθνολόγο Κυριάκο Τενεκίδη και τον Ιωάννη Γιούπη, κάτι που αποδει-

* Στο άρθρο που δημοσιεύεται στον παρόντα τόμο, εκφράζονται οι προσωπικές απόψεις της συγγραφέως.

¹ Βλ. σχετική συζήτηση στο «Engaging with international law», *The London Conference on International Law: Engaging with International Law*. Barbican Centre, London 3-4 October 2019: Εμμανουήλ Ρούκουνας, «Οι νομικοί σύμβουλοι στην εξωτερική πολιτική», ομιλία σε εκδήλωση του Πανεπιστημίου Πολιτών, 15 Ιουνίου 2016. Βλ. επίσης, Michael Wood, «The Perspective of the Foreign Ministry Legal Adviser», στο Malcolm D. Evans (επιμ.), *International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 23-25.

κνύει ότι το ελληνικό κράτος από πολύ νωρίς αντιλήφθηκε τη σημασία του Διεθνούς Δικαίου στη χάραξη της εξωτερικής μας πολιτικής. Έκτοτε, η υπηρεσία αυτή γνωμοδοτεί για όλα τα θέματα Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου και εκπροσωπεί τη χώρα ενώπιον των διεθνών και περιφερειακών οργανισμών και διασκέψεων, καθώς και ενώπιον των διεθνών δικαστηρίων στις υποθέσεις εκείνες που η Ελλάδα είναι διάδικος. Μετά το 1998, οπότε η ΕΝΥ συγχωνεύτηκε με την τότε Ειδική Νομική Υπηρεσία Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η υπηρεσία αυτή καλύπτει πλέον και τα ζητήματα του Ευρωπαϊκού Δικαίου.²

Η ιδιομορφία της ΕΝΥ έγκειται στο ότι τα στελέχη της δεν ανήκουν στη διπλωματική υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών, όπως συμβαίνει με τους ξένους συναδέλφους τους, οι οποίοι στη μεγάλη τους πλειοψηφία είναι διπλωμάτες, αλλά σε ξεχωριστό κλάδο του υπουργείου, και παραμένουν στην υπηρεσία αυτή μέχρι και την αφυπηρέτησή τους.³ Η συνεχής αυτή ενασχόληση της ΕΝΥ με τις νομικές πτυχές της εξωτερικής μας πολιτικής, οι γνώσεις της γύρω από τα ιστορικά και πραγματολογικά στοιχεία των εθνικών ιδίως θεμάτων, οι φάκελοι των θεμάτων που φυλάσσονται στα αρχεία της, την καθιστούν φορέα της συνέχειας και της θεσμικής μνήμης του υπουργείου, και κατά συνέπεια του ελληνικού κράτους. Το γεγονός δε ότι η ΕΝΥ υπάγεται απ' ευθείας στον υπουργό των

² Σήμερα η ΕΝΥ αποτελείται από δύο Τμήματα, το Τμήμα του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου και το Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΝΥ-ΕΕ). Επίσης, στο Τμήμα Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου της ΕΝΥ λειτουργεί εδώ και χρόνια το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων, το οποίο διεκπεραιώνει τη διαδικασία κύρωσης από το ελληνικό Κοινοβούλιο των διεθνών συμφωνιών που συνάπτει η χώρα.

³ Οι αντίστοιχοι νομικοί σύμβουλοι των κρατών-μελών των Ηνωμένων Εθνών, συμπεριλαμβανομένων αυτών των ευρωπαϊκών κρατών, είθισται να είναι διπλωματικοί υπάλληλοι με κατάρτιση Διεθνούς Δικαίου, που ασκούν τα καθήκοντα αυτά για ένα συγκεκριμένο διάστημα. Αυτό γίνεται διότι τα ξένα υπουργεία θεωρούν ότι ο νομικός σύμβουλος πρέπει να έχει εμπειρία σε όλα τα ζητήματα που απασχολούν ένα υπουργείο Εξωτερικών. Υπάρχουν επίσης κράτη που δεν έχουν πλήρως στελεχωμένες νομικές υπηρεσίες και προσλαμβάνουν καθηγητές Πανεπιστημίων ως νομικούς συμβούλους (Ιταλία). Τέλος, ορισμένα δυτικά κράτη, όπως οι ΗΠΑ, στη θέση του επικεφαλής νομικού συμβούλου του State Department, χρησιμοποιούν καθηγητές και διεθνολόγους εγνωσμένου κύρους. Μια ειδική περίπτωση είναι οι νομικοί σύμβουλοι του υπουργείου Εξωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου, οι οποίοι δεν είναι μεν διπλωμάτες, είναι όμως πλήρως ενταγμένοι στην επετηρίδα των διπλωματών.

Εξωτερικών, της δίνει τη δυνατότητα, κυρίως στον προϊστάμενό της, να έρχεται σε άμεση επαφή με την ηγεσία του υπουργείου Εξωτερικών, και να διατυπώνει διά ζώσης τη νομική της άποψη για τα επίκαιρα ζητήματα με νομικές πτυχές που απασχολούν το υπουργείο Εξωτερικών.

Από προσωπική πάντως εμπειρία θα ήθελα να τονίσω ότι ο ρόλος του νομικού συμβούλου του υπουργείου Εξωτερικών δεν είναι να εκθέτει απλώς στην πολιτική ηγεσία τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, αλλά να εξηγήει σε αυτήν με εύληπτο τρόπο τις συνέπειες που θα είχε για τη χώρα η υποθετική μη τήρηση των κανόνων αυτών, ακόμη και εάν οι εξηγήσεις αυτές δεν είναι αρεστές ή δεν συνάδουν με τυχόν πολιτικές επιλογές. Βεβαίως, την πολιτική απόφαση σε κάθε περίπτωση θα τη λάβει η ηγεσία του υπουργείου Εξωτερικών, η οποία έχει την ευθύνη της χάραξης της εξωτερικής πολιτικής της χώρας. Η πράξη όμως έχει αποδείξει ότι η προσωπικότητα του νομικού συμβούλου, σε συνδυασμό με τις γνώσεις που διαθέτει και το θάρρος της γνώμης του, μπορεί να βοηθήσουν στη λήψη αποφάσεων προς τη σωστή κατεύθυνση.

Στο άρθρο αυτό θα προσπαθήσω, ως πρώην νομικός σύμβουλος στην ΕΝΥ από το 1986, και ως προϊσταμένη της από τον Ιανουάριο του 2013 έως τον Μάρτιο του 2020, να κάνω μια σύντομη αποτίμηση του ρόλου της υπηρεσίας αυτής, αρχίζοντας με μια αναδρομή στο έργο των παλαιότερων στελεχών της, και στη συνέχεια των νεώτερων.

II

Η σημασία της ΕΝΥ στην ελληνική εξωτερική πολιτική γίνεται αντιληπτή κυρίως τις δεκαετίες του '70 και του '80, μια περίοδο ιδιαίτερα κρίσιμη για την Ελλάδα λόγω των γεγονότων που διαδραματίστηκαν στο Αιγαίο και την Κύπρο. Από την έναρξη της ελληνοτουρκικής διαφοράς για την υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου (1973), και καθ' όλη τη διάρκεια αυτής, οι νομικοί σύμβουλοι της ΕΝΥ έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπισή της. Οι νομικές γνώμες της περιόδου αυτής είναι πολλές και εστιάζουν κυρίως στο ισχύον Διεθνές Δίκαιο και τη διεθνή νομολογία, διαμορφώνοντας συγχρόνως τις νομικές θέσεις που υποστηρίζει έκτοτε η χώρα διεθνώς για τα ζητήματα αυτά.

Τα στελέχη της ΕΝΥ συμμετείχαν επίσης στην ομάδα υποστήριξης της υπόθεσης της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου ενώπιον του Διεθνούς Δικαστη-

ρίου της Χάγης (ΔΔΧ) το 1976,⁴ μαζί με άλλους εγνωσμένου κύρους Έλληνες και ξένους διεθνολόγους.⁵ Παράλληλα δε συνέδραμαν τη διπλωματική υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών στην υποστήριξη της προσφυγής που υπέβαλε η χώρα μας στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, ταυτόχρονα με την υποβολή της ανωτέρω μονομερούς προσφυγής μας στο ΔΔΧ. Με την κίνηση αυτή η Ελλάδα θέλησε να θέσει το πολιτικό αυτό όργανο προ των ευθυνών του, επισείοντας την προσοχή του στην επικίνδυνη κατάσταση που είχε δημιουργηθεί στο Αιγαίο λόγω των παράνομων τουρκικών ενεργειών, η οποία συνιστούσε απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια.⁶ Στην ακροαματική διαδικασία που έλαβε χώρα ενώπιον του Συμβουλίου Ασφαλείας, ο τότε Έλληνας υπουργός Εξωτερικών, Δημήτριος Μπίτσιος εξέθεσε με σαφή τρόπο τα νομικά και πολιτικά επιχειρήματα της Ελλάδας γύρω από την ελληνοτουρκική διαφορά.⁷

Το Συμβούλιο Ασφαλείας, πάντως, στη σχετική απόφασή του κράτησε

⁴ Σημειώνεται ότι από το 1958, που υπεγράφη η Σύμβαση της Γενεύης για το Δίκαιο της Θάλασσας, μέχρι και το 1973, που άρχισε η ελληνοτουρκική διαφορά για την υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου, η Ελλάδα είχε αρχίσει να εκχωρεί άδειες εξερεύνησης της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου (ηπειρωτικού και νησιωτικού της εδάφους). Τον Νοέμβριο όμως του 1973, αλλά στη συνέχεια και τον Ιούλιο του 1974, εποχή που συμπίπτει με την εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο, η Τουρκία άρχισε να διεκδικεί τη μισή υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου, στερώντας τα ελληνικά νησιά, που βρίσκονταν κοντά στις ακτές της, της υφαλοκρηπίδας που δικαιούνται κατά το Διεθνές Δίκαιο. Επίσης, τον Ιούνιο του 1974 και τον Αύγουστο του 1976 έγινε η έξοδος των τουρκικών ωκεανογραφικών σκαφών *Τσανταρλί* και *Σισμίκ* αντιστοίχως, για την πραγματοποίηση σεισμικών ερευνών στην υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου. Σε απάντηση των ενεργειών αυτών, η Ελλάδα προσέφυγε, στις 10 Αυγούστου 1976, ταυτόχρονα στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και μονομερώς στο ΔΔΧ.

⁵ Στην ομάδα αυτή συμμετείχαν από ελληνικής πλευράς: Κωνσταντίνος Οικονομίδης (ΕΝΥ), Εμμανουήλ Ρούκουνας, Δημήτριος Ευρυγένης, Κωνσταντίνος Σταυρόπουλος, Θεόδωρος Χαλκιάπουλος (ΕΝΥ), Χρήστος Μαχαιρίστας. Για περισσότερα βλ. Εμμανουήλ Ρούκουνας «Η υπόθεση της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου 40 χρόνια μετά τη Χάγη. Ένας Αναστοχασμός», στο Στέλιος Περράκης (επιμ.), *Διεθνές Δίκαιο και Διεθνής Πολιτική στο Αιγαίο και στην Ανατολική Μεσόγειο: Πρακτικά του 2ου Συμποσίου Ρόδου-Καστελόριζου 27-30 Σεπτεμβρίου 2018* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης και Ελληνική Εταιρεία Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, 2021), 34-35.

⁶ Βλ. S/42167.

⁷ Βλ. *SC Official Records, Thirty-First Year, 49th and 50th Meetings: 12 and 13 August 1976*.

μάλλον ίσες αποστάσεις από τα δύο μέρη, συστήνοντάς τους μετριοπάθεια, μείωση της έντασης, και συνέχιση των διαπραγματεύσεων για να βρεθούν αμοιβαία αποδεκτές λύσεις.⁸ Σε ό,τι αφορά εξ άλλου την τύχη της προσφυγής μας στο ΔΔΧ, το Δικαστήριο αυτό απέρριψε τόσο το ελληνικό αίτημα για τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων, με την αιτιολογία ότι οι σεισμικές έρευνες στην υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου δεν προκαλούν ανεπανόρθωτη βλάβη,⁹ όσο και την κύρια προσφυγή μας (19.12.1978),¹⁰ κρίνοντας ότι δεν είναι αρμόδιο να εκδικάσει την ουσία της διαφοράς, εφ' όσον αυτή ενέπιπτε στην επιφύλαξη που είχε καταθέσει η Ελλάδα όταν προσχώρησε στη Γενική Πράξη της Γενεύης το 1928.¹¹

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να κάνω δύο παρατηρήσεις: Πρώτον, οι θέσεις που διαμορφώθηκαν την εποχή εκείνη για τα ζητήματα αυτά υπήρξαν καθοριστικές για την πολιτική που ακολούθησε στη συνέχεια η Ελλάδα έναντι της Τουρκίας σε σχέση με τη διαφορά μας για την οριοθέτηση της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου,¹² και δεύτερον, οι νομικοί σύμβουλοι της ΕΝΥ υπήρξαν ένθερμοι υποστηρικτές της δικαστικής επίλυσης της ανωτέρω διαφοράς μας με την Τουρκία. Όταν μάλιστα τον Μάρτιο του

⁸ S/RES/395 (1976).

⁹ *Aegean Sea Continental Shelf, Interim Protection, Order of 11 September 1976, I.C.J. Reports 1976.*

¹⁰ *Aegean Sea Continental Shelf Judgment, I.C.J. Reports 1978.*

¹¹ Η Γενική Πράξη αποτέλεσε τη βάση της μονομερούς προσφυγής της Ελλάδας στο ΔΔΧ. Όσον αφορά την επιφύλαξη της Ελλάδας, αυτή αφορούσε την εξαίρεση από τη δικαιοδοσία του Διαρκούς Δικαστηρίου Διεθνούς Δικαιοσύνης των διαφορών της σχετικά με το εδαφικό της καθεστώ. Παραδόξως, το ΔΔΧ έκρινε ότι η οριοθέτηση της υφαλοκρηπίδας συνδέεται με το τελευταίο. Επίσης, το ΔΔΧ δεν δέχθηκε το Κοινό Ανακοινωθέν Βρυξελλών (Καραμανλή-Ντεμιρέλ) της 31ης Μαΐου 1975, ως επικουρική βάση δικαιοδοσίας για την προσφυγή μας. Περισσότερα για την απόφαση αυτή βλ. Ρούκουνας «Η υπόθεση της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου 40 χρόνια μετά τη Χάγη».

¹² Οι βασικές ελληνικές θέσεις για την οριοθέτηση της υφαλοκρηπίδας είναι οι κάτωθι: - το αντικείμενο της διαφοράς στο Αιγαίο αφορά αποκλειστικά την οριοθέτηση της μεταξύ των δύο χωρών υφαλοκρηπίδας, αφ' ενός στη Θράκη στη θαλάσσια προέκταση της συνοριακής τους γραμμής, και αφ' ετέρου μεταξύ των εγγυτάτων προς την Τουρκία ελληνικών νησιών του Βορείου Αιγαίου, του Ανατολικού Αιγαίου και της Δωδεκανήσου και της έναντι αυτών κείμενης γραμμής).

- Νησιά (πλήρη δικαιώματα υφαλοκρηπίδας σύμφωνα με το Δ.Δ.),

- Εφαρμοστέο δίκαιο (το Δ.Δ., συμβατικό και εθιμικό σε αντίθεση με την Τουρκία που επικαλείται την ευθυδικία).

1987, ξέσπασε νέα κρίση στις ελληνοτουρκικές σχέσεις, και το ζήτημα της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου ήρθε και πάλι στο προσκήνιο,¹³ η ΕΝΥ, και ο τότε προϊστάμενός της, Κωσταντίνος Οικονομίδης στήριξε την ελληνική πρόταση για την εκ νέου παραπομπή της διαφοράς αυτής στο ΔΔΧ και την έναρξη για τον σκοπό αυτό διαπραγματεύσεων για τη σύνταξη συνυποσχετικού, πρόταση όμως στην οποία δεν απάντησε η Τουρκία: στη συνέχεια δε ακολούθησαν οι συζητήσεις στο Νταβός (30-31.1.1988).

III

Στη διάρκεια των ανωτέρω δεκαετιών, η ΕΝΥ συμμετείχε ενεργά και στις σημαντικές εξελίξεις που γνώρισε την εποχή εκείνη το Διεθνές Δίκαιο. Αναφέρομαι στην εντυπωσιακή κανονιστική εξέλιξη αυτού (standard setting), στο πλαίσιο των διεθνών και περιφερειακών οργανισμών και διεθνών Διασκέψεων, με την παραγωγή νέων κανόνων δικαίου (συμβατικών ή εθιμικών), σε τομείς όπως το Δίκαιο της Θάλασσας, το Δίκαιο των Συνθηκών, το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών, το Δίκαιο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων κ.ά. Τα στελέχη της ΕΝΥ εκπροσώπησαν τη χώρα σε όλες τις ανωτέρω διεργασίες συμβάλλοντας στη διαμόρφωση ευνοϊκών για τα ελληνικά συμφέροντα κανόνων δικαίου.

Είναι γνωστές οι προσπάθειες που κατέβαλλαν όλα τα μέλη της ελληνικής αντιπροσωπείας για την επίτευξη του ευνοϊκότερου για τα ελληνικά συμφέροντα αποτελέσματος, μεταξύ των οποίων και ο Θεόδωρος Χαλκιόπουλος, σε όλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Σύμβασης του Δικαίου της Θάλασσας του 1982. Το ίδιο σημαντική ήταν η συμβολή του Κωνσταντίνου Οικονομίδη, στις διαπραγματεύσεις για τη συνομολόγηση γνωστών διεθνών συμβάσεων της εποχής εκείνης, όπως είναι η Σύμβαση για τη Διαδοχή Κρατών σε διεθνείς Συμφωνίες (1978), για τη Διαδοχή Κρατών

¹³ Η κρίση στο Αιγαίο τον Μάρτιο του 1987 ξέσπασε όταν η κοινοπραξία Denison που εκμεταλλευόταν τα πετρέλαια της Θάσου ανακοίνωσε ότι σκόπευε να αρχίσει γεωτρήσεις στα 10νμ ανατολικά της Θάσου. Αν και η κυβέρνηση έλαβε διάφορα μέτρα για να τις αποτρέψει και δήλωσε ότι εκείνη θα επιλέξει τον χρόνο και τον τόπο των ερευνών, η Τουρκία αποφάσισε να δώσει άδεια για έρευνα υδρογονανθράκων στην «αμφισβητούμενη» από αυτήν υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου, ανακοινώνοντας την έξοδο του τουρκικού πλοίου *Σισμίκ*. Παρ' όλο που αυτό δεν έγινε τελικά, το επεισόδιο έφερε τις δύο χώρες στα πρόθυρα ένοπλης σύγκρουσης.

σε Κρατική Ιδιοκτησία, Χρέη και Αρχεία (1983), η Σύμβαση για το Δίκαιο των Συνθηκών μεταξύ Κρατών και Διεθνών Οργανισμών, και μεταξύ των Διεθνών Οργανισμών (1986) κ.ά., αλλά και ιστορικών πολιτικών διακηρύξεων της Γενικής Συνέλευσης, όπως είναι η Διακήρυξη της Μανίλας για την Ειρηνική Επίλυση των Διαφορών μεταξύ Κρατών, του 1982.¹⁴

Θα ήταν όμως παράλειψή μου να μην αναφερθώ και στις σημαντικές γνωμοδοτήσεις που παρήγαγαν οι ανωτέρω νομικοί σύμβουλοι καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους στην ΕΝΥ, ιδίως για θέματα του Δικαίου της Θάλασσας και ερμηνείας των διεθνών συνθηκών που αφορούν στους τίτλους κυριαρχίας της Ελλάδας στα νησιά και τις νησίδες του Αιγαίου.¹⁵

IV

Τις ίδιες δεκαετίες, η ΕΝΥ υπήρξε ενεργός και στο πλαίσιο της, πολλά υποσχόμενης την εποχή εκείνη, Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, γνωστής ως ΔΑΣΕ και στη συνέχεια ως ΟΑΣΕ. Λίγοι ίσως γνωρίζουν τις προσπάθειες που κατέβαλαν τα στελέχη της ΕΝΥ για τη δημιουργία, εντός της ΔΑΣΕ, μηχανισμών συνδιαλλαγής και διαιτησίας για την επίλυση των διαφορών που θα προκύπτουν μεταξύ των συμμετεχόντων σε αυτήν κρατών, πιστεύοντας ότι οι μηχανισμοί αυτοί θα μπορούσαν να φανούν χρήσιμοι και για την επίλυση των ελληνοτουρκικών διαφορών. Οι διαβουλευσεις για τη σύσταση των μηχανισμών αυτών έγιναν στο πλαίσιο ειδικών συναντήσεων (PSD), η δεύτερη εκ των οποίων πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα τον Μάρτιο του 1984, με πρωτοβουλία της ΕΝΥ, στην οποία και προήδρευσε ο Κωνσταντίνος Οικονομίδης (ως εκτελεστικός γραμματέας).¹⁶ Η σημασία των μηχανισμών αυτών, όπως είναι γνωστό,

¹⁴ Η Διακήρυξη αυτή, γνωστή ως Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes, επιβεβαιώνει τις αρχές της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών μεταξύ των κρατών, οι οποίες εμπεριέχονται στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, και υιοθετήθηκε στις 15 Νοεμβρίου 1982 με την απόφαση 37/10 της Γενικής Συνέλευσης, ως παράρτημα της (A/RES/37/10).

¹⁵ Βλ. Constantin P. Economidès, «Les îlots d'Imia dans la mer Egée: un différend créé par la force», *Revue Générale de Droit International Public*, 2 (1997), 323-352.

¹⁶ Πραγματοποιήθηκαν τέσσερις τέτοιες συναντήσεις: Μοντρέ 1978, Αθήνα 1984, Βαλέτα 1991, Γενεύη 1992. Αποτέλεσμα αυτών ήταν να υιοθετηθεί η Σύμβαση για την Ειρηνική Επίλυση των Διαφορών στη Στοκχόλμη το 1992, και στη συνέχεια το 1995, να ιδρυθεί το Δικαστήριο Συνδιαλλαγής και Διαιτησίας.

ατόνησε στη συνέχεια, όπως ατόνησε και ο ίδιος ο ΟΑΣΕ (πρώην ΔΑΣΕ) για λόγους η ανάλυση των οποίων δεν είναι αντικείμενο του παρόντος άρθρου.

Εξίσου σημαντική υπήρξε η παρουσία της ΕΝΥ και όταν τη δεκαετία του '90 τα συμμετέχοντα στη ΔΑΣΕ κράτη εκπόνησαν μια σειρά ιστορικών κειμένων για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των εθνικών μειονοτήτων. Τα εν λόγω κείμενα, αν και δεν είναι νομικά δεσμευτικά, περιέχουν σημαντικές, πολιτικής φύσης, δεσμεύσεις για τα θέματα αυτά, τα οποία διεθνοποιούνται για πρώτη φορά από την εποχή της διάλυσης της Κοινωνίας των Εθνών, και συνδέονται με την έννοια της δημοκρατίας και του Κράτους Δικαίου.¹⁷ Στη συνέχεια δε τα κείμενα αυτά αποτέλεσαν πρότυπο για τις μετέπειτα συμβάσεις που συνήψαν τα κράτη, ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο, όπως η Σύμβαση-πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1995.

Η ΕΝΥ συμμετείχε επίσης, στο πλευρό της διπλωματικής υπηρεσίας, και στις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη της Χάρτας των Παρισίων για μια Νέα Ευρώπη του 1990,¹⁸ κείμενο-σταθμός στο πανευρωπαϊκό γίγνεσθαι (μετά τις ιστορικές αλλαγές στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και την ενοποίηση της Γερμανίας). Ήταν δε παρούσα και στη Διάσκεψη Κορυφής του Ελσίνκι II του 1992, όπου υιοθετήθηκε, μεταξύ άλλων, και ο θεσμός του ύπατου αρμοστή για τις εθνικές μειονότητες. Αλλά και αργότερα, το 2009, η ΕΝΥ, με εντολή της τότε υπουργού Εξωτερικών Ντόρας Μπακογιάννη, ανέλαβε αρμοδιότητες, με τη Ζηνοβία Σταυρίδη ως προσωπική εκπρόσωπο της ελληνικής προεδρίας του ΟΑΣΕ σχετικά με το ζήτημα της νομικής προσωπικότητας του οργανισμού. Η στενή συνεργασία μεταξύ διπλωματικής υπηρεσίας και ΕΝΥ στα θέματα αυτά επιβεβαιώνει και καταδεικνύει πόσο το δίκαιο και η πολιτική αλληλεξαρτώνται και αλληλοσυμπληρώνονται.

¹⁷ Κείμενο της Κοπεγχάγης για την Ανθρώπινη Διάσταση (1990), Κείμενο της Μόσχας για την Ανθρώπινη Διάσταση (1991), Συνάντηση Εμπειρογνομόνων για τις Εθνικές Μειονότητες στη Γενεύη (1991). Βλ. σχετικά Μαρία Τελαλιάν, «Η ανθρώπινη διάσταση της ΔΑΣΕ», στο Στέλιος Πετρόακης (επιμ.), *Τα δικαιώματα των λαών και των μειονοτήτων* (Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993), 243 επ.

¹⁸ Charter of Paris for a New Europe, Paris Summit, 19-21 Νοεμβρίου 1990.

V

Διαχρονική είναι η παρουσία της ΕΝΥ και στην Έκκτη Επιτροπή (τη Νομική Επιτροπή) της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, όπου, μεταξύ άλλων, οι νομικοί σύμβουλοι, διευθυντές των Νομικών Υπηρεσιών των κρατών-μελών των Ηνωμένων Εθνών, εξετάζουν και σχολιάζουν κατά την ετήσια σύνοδο της Επιτροπής, σημαντικά ζητήματα Διεθνούς Δικαίου που απασχολούν τη διεθνή κοινότητα. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται τα κείμενα που επεξεργάζεται ειδική επιτροπή νομικών εμπειρογνομώνων των Ηνωμένων Εθνών, γνωστή ως Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου (ΕΔΔ),¹⁹ και τα οποία αφορούν σε θέματα όπως η κρατική ευθύνη για διεθνώς παράνομες πράξεις, τα εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας, οι ασυλίες κρατικών αξιωματούχων από αλλοδαπή ποινική δικαιοδοσία, η ταυτοποίηση του διεθνούς εθίμου, οι κανόνες του αναγκαστικού Διεθνούς Δικαίου, κ.ά. Θα ήθελα να επισημάνω ότι αποτελεί πλέον πρακτική του υπουργείου Εξωτερικών να υποβάλει η ΕΝΥ, μέσω των εκάστοτε προϊσταμένων της, επιστημονικά τεκμηριωμένες εθνικές παρατηρήσεις επί των κειμένων αυτών, συμβάλλοντας στην τελική διαμόρφωσή τους.²⁰

Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η Ελλάδα έχει αφήσει το στίγμα της στην ανωτέρω Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών, μέσω της δυναμικής παρουσίας σε αυτήν των πρώην προϊσταμένων της ΕΝΥ, Κωνσταντίνου Οικονομίδη, Βασίλειου Πατρώνα και Φανής Δασκαλοπούλου-Λιβαδά, αλλά και των νεώτερων νομικών συμβούλων της ΕΝΥ. Ο ρόλος μάλιστα της Φ. Λιβαδά ήταν καθοριστικός και στις διαπραγματεύσεις για την επε-

¹⁹ Πρόκειται για σχέδια συμβάσεων, σχέδια άρθρων, συμπεράσματα, οδηγίες προς τα κράτη κ.λπ. που επεξεργάζεται η ΕΔΔ με εντολή της Έκκτης Επιτροπής, και τα οποία αφού εγκριθούν από την τελευταία υιοθετούνται από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών. Μέλη της ΕΔΔ είναι έγκριτοι διεθνολόγοι που εκλέγονται από τη Γενική Συνέλευση. Μέλη αυτής υπήρξαν και ο Ιωάννης Σπυρόπουλος, ο Κωνσταντίνος Ευσταθιάδης, ο Κωνσταντίνος Σταυρόπουλος, ο Κωνσταντίνος Οικονομίδης και ο καθηγητής και ακαδημαϊκός, Εμμανουήλ Ρούκουνας.

²⁰ Τα τελευταία δε χρόνια, λόγω της πολύ βεβαρυμένης ημερήσιας διάταξης της ΕΔΔ, η ενασχόληση των νομικών συμβούλων της ΕΝΥ με τα ζητήματα αυτά (παράλληλα με τα άλλα καθήκοντά τους) είναι έργο εξαιρετικά δύσκολο και χρονοβόρο. Παρ' όλα αυτά, τα στελέχη της ΕΝΥ κάνουν μια πολύ αξιόπαινη προσπάθεια εν προκειμένω, και οι ελληνικές παρατηρήσεις ενώπιον της Έκκτης Επιτροπής διακρίνονται για το επιστημονικά θεμελιωμένο περιεχόμενό τους.

ξεργασία των εγκλημάτων πολέμου του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου (Καταστατικό της Ρώμης), αλλά και του ορισμού του εγκλήματος της «επίθεσης», καθώς και των προϋποθέσεων υπό τις οποίες το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο θα μπορεί να ασκεί στο μέλλον δικαιοδοσία σε σχέση με το εν λόγω έγκλημα. Το τελευταίο επετεύχθη τελικά στην Αναθεωρητική Διάσκεψη του Καταστατικού της Ρώμης του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου στην Καμπάλα (31 Μαΐου-11 Ιουνίου 2010).

Σημαντική υπήρξε η συνεισφορά της ΕΝΥ και στα θέματα καταπολέμησης της τρομοκρατίας, τα οποία βρίσκονται εδώ και χρόνια στην ημερήσια διάταξη της Έκτης Επιτροπής, η οποία το 1996 συνέστησε και ad hoc Επιτροπή για τα θέματα αυτά.²¹ Η Ελλάδα μάλιστα ανέλαβε ρόλο συντονιστή (η υπογράφουσα) των δύσκολων διαπραγματεύσεων για την επεξεργασία μιας συνολικής Σύμβασης για την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας (2007-2015), η οποία για πρώτη φορά περιέχει ορισμό των τρομοκρατικών πράξεων.²²

VI

Αλλά και στο πλαίσιο των περιφερειακών οργανισμών, ιδίως δε του Συμβουλίου της Ευρώπης, είναι μακρύς ο κατάλογος των συμβάσεων στην επεξεργασία των οποίων συμμετείχε η ΕΝΥ. Κάποιες δε από αυτές, έχουν ιδιαίτερη διεθνή αξία αλλά και σημασία για την Ελλάδα, όπως η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, η Σύμβαση-πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων (1995),²³ ο Χάρτης Περιφερειακών ή Μειονοτικών

²¹ Στο πλαίσιο της Έκτης Επιτροπής έχει συσταθεί ειδική επιτροπή για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, «Ad Hoc Committee established by the GA resolution 51/240 of 17 December 1996». Επίσης τα θέματα αυτά εξετάζονται και στο πλαίσιο Ομάδας Εργασίας της Έκτης Επιτροπής.

²² Βασικό μέλημα της Ελληνίδας συντονίστριας και αντιπροέδρου της εν λόγω Επιτροπής ήταν η εναρμόνιση των διατάξεων του σχεδίου σύμβασης με εκείνες του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου, για τον σκοπό δε αυτό υπέβαλε σχετική πρόταση (package deal), η οποία βρίσκεται ακόμα στο τραπέζι των σχετικών διαπραγματεύσεων. Για περισσότερα βλ. Έκθεση της Ad Hoc Επιτροπής σχετικά με την 6η Συνάντησή της: A/68.37, GA, Official Records, Sixty-eight Session, Supplement No. 37.

²³ Η Σύμβαση-Πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων (1995), στις διαπραγματεύσεις της οποίας από ελληνικής πλευρά συμμετείχε η υπογράφουσα, περιέχει, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα του ατομικού αυτοπροσδιορισμού των μελών των μειονοτή-

Γλωσσών στην Ευρώπη (1994) κ.ά. Στελέχη της ΕΝΥ είναι επίσης μέλη των πιο σημαντικών επιτροπών του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπου, μεταξύ άλλων, διαμορφώνονται πολιτικές στα θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και μειονοτήτων.²⁴

Αλλά και στο πλαίσιο της ΟΥΝΕΣΚΟ, η ΕΝΥ συμμετέχει στην επεξεργασία σημαντικών κειμένων για την προστασία των πολιτιστικών αγαθών. Προωθεί επίσης, μαζί με εκπροσώπους του υπουργείου Πολιτισμού, θέματα πολιτιστικής διπλωματίας.

VII

Επίσης, όταν η διεθνής κοινότητα πέρασε από την παραγωγή κανόνων δικαίου στη λογική του ελέγχου της εφαρμογής τούτων, η ΕΝΥ στήριξε και εξακολουθεί να στηρίζει ενεργά τις σχετικές διαδικασίες, ενώπιον των οιονεί δικαιοδοτικών οργάνων που λειτουργούν στο πλαίσιο των διεθνών συμβάσεων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Διεθνούς Συμφώνου των Ηνωμένων Εθνών για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Μηχανισμός Οικουμενικής Περιοδικής Αξιολόγησης), και η Επιτροπή για την Εξάλειψη Κάθε Μορφής Φυλετικών Διακρίσεων (της αντίστοιχης Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών). Έτσι, στελέχη της ΕΝΥ εκπροσωπούν τη χώρα, μαζί με άλλα συναρμόδια υπουργεία, ενώπιον των ανωτέρω οργάνων.

VIII

Θα ήθελα επίσης να σταθώ στην περίοδο που η Ελλάδα ήταν εκλεγμένο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας (2005-2006). Στη διάρκεια των ετών αυτών, σε στέλεχος της ΕΝΥ ανατέθηκαν σημαντικά καθήκοντα από τον τότε μόνιμο αντιπρόσωπο της Ελλάδας στα Ηνωμένα Έθνη, πρέσβυ Αδα-

των, καθώς και ειδικά μειονοτικά δικαιώματα που τα κράτη οφείλουν να αναγνωρίζουν στα άτομα αυτά, για τη διατήρηση και προώθηση της ταυτότητάς τους.

²⁴ Επιτροπή Νομικών Συμβούλων του Συμβουλίου της Ευρώπης (CAHDI), Διευθύνουσα Επιτροπή Ανθρωπίνων δικαιωμάτων (CDDH). Στελέχη της ΕΝΥ συμμετέχουν επίσης σε Επιτροπές του Συμβουλίου της Ευρώπης με εξειδικευμένο αντικείμενο στα θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και μειονοτήτων.

μάντιο Βασιλάκη, με τη σύμφωνη γνώμη της τότε πολιτικής ηγεσίας του υπουργείου Εξωτερικών. Ειδικότερα, η υπογράφουσα, ανέλαβε καθήκοντα αναπληρωτή μονίμου αντιπροσώπου της Ελλάδας στα Ηνωμένα Έθνη, και προήδρευσε σε τρεις Επιτροπές Κυρώσεων και σε μια Αντιτρομοκρατική Επιτροπή του Συμβουλίου Ασφαλείας, συνεπικουρούμενη από ικανότατους νέους διπλωμάτες. Το έργο αυτό ήταν δύσκολο και απαιτητικό, λόγω της έντονης κριτικής που είχε αρχίσει να ασκείται εναντίον των Επιτροπών Κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας, για έλλειψη διαφάνειας και σεβασμού των αρχών της δίκαιης δίχης κατά την καταχώρηση ατόμων και οργανώσεων στους σχετικούς καταλόγους, προκειμένου να τους επιβληθούν τα περιοριστικά αυτά μέτρα. Η ελληνική προεδρία, στο πλαίσιο της άτυπης ομάδας εργασίας του Συμβουλίου Ασφαλείας για τα γενικά θέματα κυρώσεων, κατέβαλε ειλικρινείς προσπάθειες για τη βελτίωση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των μέτρων αυτών, προωθώντας την υιοθέτηση σχετικών συστάσεων, οι οποίες τελικά έγιναν αποδεκτές από το Συμβούλιο Ασφαλείας και ενσωματώθηκαν σε σχετική απόφασή του (1732/2006), δεσμεύοντας έτσι και τα ανωτέρω επικουρικά του όργανα.²⁵

Το ελληνικό ενδιαφέρον για τα θέματα αυτά συνεχίστηκε και μετά τη λήξη της θητείας μας στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Πράγματι, το 2007, η Μόνιμη ελληνική Αντιπροσωπεία στη Νέα Υόρκη, με τη συμμετοχή και της ΕΝΥ, διοργάνωσε διεθνές Συνέδριο στα Ηνωμένα Έθνη, με την παρουσία του τότε γενικού γραμματέα του οργανισμού, Μπαν Κι-Μουν, όπου συζητήθηκαν ζητήματα που τίθενται από την εφαρμογή των κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας.²⁶ Αργότερα, δε, και συγκεκριμένα μεταξύ των ετών 2014-2015, λόγω των συνεχιζόμενων προβλημάτων από την επιβολή των μέτρων αυτών, η ΕΝΥ ενέτεινε τις προσπάθειες, σε συνεργασία και με άλλα ενδιαφερόμενα κράτη, για τη βελτίωση του τρόπου επιβολής των μέτρων αυτών, με έμφαση στην εισαγωγή εγγυήσεων δίκαιης δίχης στις σχετικές διαδικασίες του Συμβουλίου Ασφαλείας. Στο πλαίσιο αυτό, συμ-

²⁵ Βλ. Άτυπη Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου Ασφαλείας για τα γενικά θέματα κυρώσεων. Σύμφωνα με τις συστάσεις αυτές, η επιβολή κυρώσεων πρέπει να γίνεται με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και ελευθερίες (εξαιρέσεις του κυρωτικού μέτρου όταν υπάρχουν ανθρωπιστικοί λόγοι), να μην είναι διαρκής η επιβολή των μέτρων αυτών και να αίρονται όταν επιτευχθεί ο στόχος τους, κ.ά.

²⁶ Symposium «Enhancing the Implementation of UN Security Sanctions» (UN, New York, 30 April 2007).

μετείχε, μαζί με τους μόνιμους αντιπροσώπους στα Ηνωμένα Έθνη της Αυστραλίας, Φινλανδίας, Σουηδίας και Γερμανίας, σε μια νέα πρωτοβουλία, τα συμπεράσματα της οποίας ενσωματώθηκαν σε σχετικό τόμο, τον οποίο παρουσίασαν τα ενλόγω κράτη (πανηγυρικά) στα Ηνωμένα Έθνη το 2015.²⁷

Οι προσπάθειες αυτές εντάσσονταν σε μια γενικότερη πολιτική της χώρας να δείξει έμπρακτο ενδιαφέρον για τις σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η διεθνής κοινότητα και να συμβάλει στην επίλυσή τους.

IX

Η ΕΝΥ, όπως ήδη προανέφερα, εκπροσωπεί τη χώρα μας ενώπιον του ΔΔΧ. Έτσι, στην υπόθεση της προσφυγής της ΠΓΔΜ (νυν Βόρεια Μακεδονία) κατά της Ελλάδας ενώπιον του ΔΔΧ (2010),²⁸ με εντολή της τότε υπουργού Εξωτερικών, Ντόρας Μπακογιάννη το ελληνικό κράτος εκπροσώπησαν ως πληρεξούσιοι, ο πρέσβυς Γεώργιος Σαββαΐδης, βαθύς γνώστης των εθνικών μας θεμάτων και με πλούσια διεθνή εμπειρία, και εκ μέρους της ΕΝΥ, η υπογράφουσα, ενώ δύο ικανότατα στελέχη της Υπηρεσίας, ο Αλέξανδρος Κολλιόπουλος και ο Μιχάλης Στελλακάτος μετείχαν ως σύμβουλοι. Βεβαίως, και στην υπόθεση αυτή, όπως και σε εκείνη της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου, η χώρα μας εκπροσωπήθηκε και από εγνωσμένου κύρους Έλληνες και ξένους διεθνολόγους, οι οποίοι παρέστησαν ως δικηγόροι και σύμβουλοι.²⁹ Ας μου επιτραπεί πάντως να σημειώσω ότι το βάρος της συλλογής του πραγματολογικού και ιστορικού υλικού, που απο-

²⁷ Compendium of the High Level Review of UN Sanctions (report A/69/941-S/2015/432, dated 12 June 2015. Επίσης, η χώρα μας, με επιμέλεια της ΕΝΥ διοργάνωσε, μαζί με τη Γερμανία, Συνέδριο στην Αθήνα το 2014 («UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges»), με τη συμμετοχή ξένων εμπειρογνομώνων στα θέματα κυρώσεων, το οποίο κατέληξε σε μια σειρά συστάσεων για περισσότερο σεβασμό στις αρχές της δίκαιης δίκης και του Κράτους Δικαίου από το Συμβούλιο Ασφαλείας κατά την επιβολή κυρώσεων. Τα συμπεράσματα αυτά ενσωματώθηκαν στη συνέχεια στο ανωτέρω Compendium of the High Level Review.

²⁸ Σημειώνεται ότι η προσφυγή αυτή έγινε με βάση τη ρήτρα υποχρεωτικής δικαιοδοσίας που προβλεπόταν στο άρθρο 20 της Ενδιάμεσης Συμφωνίας του 1995.

²⁹ Οι ξένοι καθηγητές που μας εκπροσώπησαν ήταν: Georges Abi Saab, James Crawford, Alain Pellet, W. Michael Reisman, ενώ από ελληνικής πλευράς ο Αργύρης Φατούρος και ο Αλέξανδρος-Λίνος Σισιλιάνος. Επίσης, στην υπόθεση αυτή συμμετείχε από την ΕΝΥ και ο Ηλίας Καστανάς, ως διπλωματικός σύμβουλος.

τέλεσε τη βάση της υποστηρικτικής μας γραμμής, το έφερε πρωτίστως η ΕΝΥ. Οι διεργασίες μάλιστα αυτές έπρεπε να γίνουν μέσα σε πολύ στενά χρονικά περιθώρια, δεδομένου ότι η προσφυγή αυτή κατετέθη εκ μέρους της γείτονος χωρίς καμμία προειδοποίηση. Η τελική έκβαση της υπόθεσης αυτής δεν είναι αντικείμενο της παρούσας παρουσίασης, και ούτως ή άλλως θα απαιτούσε μακρά και εμπειριστατωμένη νομική και πολιτική ανάλυση. Η εμπειρία όμως που αποκόμισε η ΕΝΥ από τον χειρισμό της υπόθεσης αυτής υπήρξε πολύτιμη, όχι μόνο για το υπουργείο Εξωτερικών, αλλά και το ελληνικό κράτος, κάτι που θεωρώ ότι θα βοηθήσει στο χειρισμό και άλλων υποθέσεων που ενδέχεται να αχθούν ενώπιον του ΔΔΧ ή άλλου διεθνούς δικαιοδοτικού οργάνου στο μέλλον.³⁰

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να επισημάνω ότι η Ελλάδα έχει αποδεχτεί την υποχρεωτική δικαιοδοσία του ΔΔΧ, ήδη από το 1994, με δήλωση που κατέθεσε κατά το άρθρο 36 παρ. 6 του Καταστατικού του Δικαστηρίου αυτού, στην οποία εξαιρούσε από τη δικαιοδοσία αυτή τις διαφορές που έχουν σχέση με τη λήψη από την Ελλάδα στρατιωτικών μέτρων αμυντικού χαρακτήρα για λόγους εθνικής άμυνας. Η ΕΝΥ είχε παίξει τότε σημαντικό ρόλο στη λήψη της απόφασης αυτής, πίσω από την οποία υπήρχε η ελπίδα ότι και τα άλλα κράτη της περιοχής θα ακολουθούσαν το ελληνικό παράδειγμα και θα αποδέχονταν την υποχρεωτική δικαιοδοσία του ΔΔΧ, κάτι που όμως δεν έγινε.³¹

Τον Ιανουάριο του 2015, ο τότε υπουργός Εξωτερικών και αντιπρόεδρος της κυβέρνησης, Ευάγγελος Βενιζέλος, μετά από ενδελεχή μελέτη των νομικών, πολιτικών και γεωπολιτικών συνθηκών που επικρατούν στην περιοχή μας αλλά και στο ευρύτερο ευρωπαϊκό και διεθνές πλαίσιο, αποφάσισε την επικαιροποίηση της ανωτέρω Δήλωσής μας του 1994. Η απόφαση αυτή ελήφθη σε στενή συνεργασία με την ΕΝΥ. Σύμφωνα με τη

³⁰ Παρεμπιπτόντως, θα ήθελα να αναφέρω με λύπη μου ότι η ΕΝΥ ήταν απύσα από, και δεν συνεισέφερε με την εμπειρία της στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, τις διαπραγματεύσεις για τη συνομολόγηση της Συμφωνίας των Πρεσπών, το κείμενο της οποίας της περιήλθε για πρώτη φορά, όταν είχε ήδη ολοκληρωθεί η διαπραγμάτευση, και μόνον για να ελεγχθεί η μετάφρασή του.

³¹ Κανένα βαλκανικό κράτος δεν έχει αποδεχθεί την υποχρεωτική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αυτού. Η προσφυγή δε της ΠΓΔΜ το 2008 κατά της Ελλάδας έγινε με βάση τη ρήτρα υποχρεωτικής δικαιοδοσίας που προβλεπόταν στο άρθρο 20 της Ενδιάμεσης Συμφωνίας του 1995.

νέα Δήλωση, η Ελλάδα αποδέχεται μεν μονομερώς, αλλά υπό τον όρο της αμοιβαιότητας, την υποχρεωτική δικαιοδοσία του ΔΔΧ σε σχέση με όλες τις νομικές διαφορές που αναφέρονται στην εν λόγω διάταξη, αλλά με δύο εξαιρέσεις, που αφορούν: α) διαφορές σχετικές με στρατιωτικές δραστηριότητες και μέτρα που λαμβάνονται από τη χώρα μας για την προστασία της κυριαρχίας και της εδαφικής της ακεραιότητας, για σκοπούς εθνικής άμυνας, καθώς και για την προάσπιση της εθνικής της ασφάλειας, και β) διαφορές σχετικές με τα σύνορα της Ελλάδας ή με ζητήματα εδαφικής κυριαρχίας, συμπεριλαμβανομένων των διαφορών για το εύρος και τα όρια της αιγιαλίτιδας ζώνης και του εθνικού εναέριου χώρου.³² Επίσης, στο ανωτέρω κείμενο, υπάρχει και μια πολιτική δήλωση, σύμφωνα με την οποία η χώρα μας, ακόμα και στις περιπτώσεις που εξαιρεί ορισμένες διαφορές από τη δικαιοδοσία του ΔΔΧ, είναι έτοιμη να τις υποβάλει σε αυτό στη βάση συνυποσχετικού με το αντίδικο κράτος.

Παράλληλα με την κατάθεση της ανωτέρω Δήλωσης, η χώρα μας δήλωσε στον γενικό γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών³³ ότι εξαιρεί από τις υποχρεωτικές δικαιοδοτικές διαδικασίες της Σύμβασης του Δικαίου της Θάλασσας (Δικαστήριο του Δικαίου της Θάλασσας) την επίλυση των διαφορών σχετικά με την οριοθέτηση θαλασσίων ζωνών,³⁴ κάτι που εξηγείται λόγω της παραδοσιακής προσήλωσης της χώρας στο ΔΔΧ για την επίλυση των διαφορών αυτών.

³² Η νέα Δήλωση περιλαμβάνει και μια διαδικαστικού χαρακτήρα εξαίρεση, την οποία έχουν κάνει και πολλές άλλες χώρες, και η οποία αφορά οποιεσδήποτε διαφορές μπορεί να υφίστανται μεταξύ της Ελλάδας και ενός άλλου κράτους το οποίο μπορεί στο μέλλον να αποδεχθεί μονομερώς τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 2 του Καταστατικού, εφ' όσον το κράτος αυτό αποδέχεται τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αποκλειστικά και μόνο με σκοπό να προσφύγει κατά της χώρας μας σε σχέση με μια συγκεκριμένη διαφορά ή, το κράτος αυτό, αμέσως μετά την κατάθεση της δήλωσης αποδοχής της υποχρεωτικής δικαιοδοσίας του ΔΔΧ ή σε διάστημα μικρότερο του ενός έτους από την κατάθεση της δήλωσης αυτής, προσφύγει μονομερώς κατά της χώρας μας. UN, Ref. C.N. 30.2015. Treaties-I,4 (Notification depositaire).

³³ UN, Ref. C.N. 32.2015. Treaties-XXI.6 (Notification depositaire).

³⁴ Η εξαίρεση των εν λόγω διαφορών προβλέπεται στο άρθρο 298 της Σύμβασης του Δικαίου της Θάλασσας, και ανάλογη εξαίρεση έχουν κάνει και άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Η Ελλάδα, δεσμεύεται πάντως από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αυτού, για άλλες, πλην των ανωτέρω, διαφορές οι οποίες προβλέπονται από την UNCLOS.

X

Η ΕΝΥ έχει επίσης εκπροσωπήσει πολλές φορές τη χώρα μας σε υποθέσεις ατομικών προσφυγών κατά της Ελλάδας για παραβιάσεις των διατάξεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Ο χειρισμός των υποθέσεων αυτών ανήκει στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, μέλη όμως της ΕΝΥ συμμετέχουν, ως σύμβουλοι του ελληνικού κράτους, μαζί με τους νομικούς συμβούλους του ΝΣΚ, στην υποστήριξη υποθέσεων που αφορούν προσφυγές κατά της Ελλάδας στις οποίες εγείρονται θέματα ερμηνείας διεθνών συνθηκών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που περιέχουν διατάξεις προστασίας μειονοτήτων. Ενδεικτικά αναφέρομαι σε μια πρόσφατη υπόθεση, της Μόλλα Σάλι κατά της Ελλάδας, που αφορούσε την εφαρμογή της Σαρία σε υπόθεση κληρονομικού δικαίου. Η υπόθεση αυτή έγινε αντικείμενο διεθνούς ενδιαφέροντος, διότι, όπως είναι γνωστό, η Ελλάδα έχει επανειλημμένως επικριθεί από τα διεθνή όργανα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων για την υποχρεωτική εφαρμογή της Σαρία στη μειονότητα της Θράκης, θέτοντας θέμα συμβατότητας αυτής με τα σύγχρονα κείμενα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Στην ακροαματική διαδικασία ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ),³⁵ οι εκπρόσωποι του ελληνικού κράτους, μεταξύ των οποίων και στελέχη της ΕΝΥ, υποστήριξαν, μεταξύ άλλων, ότι η εφαρμογή της Σαρία δεν πηγάζει από κάποια διεθνή υποχρέωση, αλλά από την εσωτερική μας νομοθεσία. Και τούτο διότι οι διεθνείς διατάξεις που την επέβαλαν (άρθρο 11 της Συνθήκης των Αθηνών του 1913, το οποίο αφορούσε στη μουσουλμανική κοινότητα στην Ελλάδα) δεν ισχύουν μετά τη συνολολόγηση της Συνθήκης της Λωζάννης του 1923, η οποία ρυθμίζει σε νέα βάση την προστασία της μουσουλμανικής μειονότητας στη Θράκη, και δεν περιέχει καμμία αναφορά στην υποχρέωση εφαρμογής της Σαρία έναντι της μειονότητας αυτής. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ΕΔΔΑ,³⁶ όχι μόνο δέχτηκε την ανωτέρω ελληνική θέση,³⁷ αλλά επίσης, δεν αμφισβήτησε ότι οι διατάξεις μιας ιστορικής συνθήκης, όπως είναι η

³⁵ Στην υπόθεση αυτή εκπρόσωποι του ελληνικού κράτους ήταν από πλευράς ΝΣΚ οι πάρεδροι Β. Πελέκου και Α. Μαργρίππη. Από πλευράς ΕΝΥ, η υπογράφουσα και ο Ηλίας Καστανάς.

³⁶ ΕΔΔΑ, *CASE OF MOLLA SALI v. GREECE* (Ευρεία Σύνθεση), 19 Δεκεμβρίου 2018.

³⁷ Την κατάργηση των μειονοτικών διατάξεων της Συνθήκης των Αθηνών έχει υποστηρίξει η Ελλάδα και σε παλαιότερες υποθέσεις ενώπιον του ΕΔΔΑ, με αφορμή προσφυγές

Συνθήκη Ειρήνης της Λωζάννης, που έχει συνομολογηθεί πριν από 100 περίπου χρόνια, μπορεί να είναι συμβατές με τις διατάξεις σύγχρονων κειμένων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η ΕΣΔΑ.

XI

Στο επίκεντρο της ενασχόλησης της ΕΝΥ βρίσκονται και τα θέματα Δικαίου της Θάλασσας. Έτσι, όταν η χώρα μας ξεκίνησε διμερείς διαπραγματεύσεις για την οριοθέτηση των θαλασσιών ζωνών, με τις όμορες χώρες, όπως Αίγυπτο, Λιβύη και Αλβανία, με επικεφαλής τον πρέσβη Γεώργιο Σαββαΐδη, οι νομικοί σύμβουλοι της ΕΝΥ συμμετείχαν στις εν λόγω διαβουλεύσεις, μαζί με τη διπλωματική υπηρεσία και εμπειρογνώμονες του υπουργείου Εξωτερικών.³⁸ Ο τότε προϊστάμενος της ΕΝΥ, Βασίλειος Πατρώνας, άριστος γνώστης των νομικών πτυχών των εθνικών μας θεμάτων και του Δικαίου της Θάλασσας, ήταν μέρος της ελληνικής διαπραγματευτικής ομάδας επί σειρά ετών, μέχρι και την αφυπηρέτησή του.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά την οριοθέτηση της ΑΟΖ με την Ιταλία, οι σχετικές διαπραγματεύσεις άρχισαν το 2014, με πρωτοβουλία του τότε υπουργού Εξωτερικών, Ε. Βενιζέλου, και την ενεργό συμμετοχή της ΕΝΥ στη διαπραγματευτική ομάδα. Το σχέδιο συμφωνίας που συνέταξε η ελληνική πλευρά αφορούσε την οριοθέτηση πολλαπλών θαλασσιών ζωνών (π.χ. ΑΟΖ, αλιευτική, ζώνη περιβαλλοντικής προστασίας κ.λπ.), και ακολουθούσε την οριογραμμή της Συμφωνίας οριοθέτησης υφαλοκρηπίδας με την Ιταλία του 1977. Το σχέδιο αυτό ήταν έτοιμο για υπογραφή ήδη από τον Αύγουστο του 2015, και, όπως προκύπτει από την ανταλλαγείσα τότε αλληλογραφία μεταξύ των δύο μερών, η ιταλική πλευρά ήταν σύμφωνη να υπογράψει το κείμενο αυτό ως είχε. Στις αρχές του 2016 όμως, η Ιταλία άλλαξε στάση,³⁹ και ζήτησε να εισαχθεί διάταξη στο σχέδιο Συμφωνίας που να κα-

που αφορούν τους Μουφτήδες στη Θράκη (Σερίφ, Αγγά). Η θέση αυτή συνάδει με την απόφαση 1333/2001 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

³⁸ Το 2009, μετά από δύο χρόνια εντατικών διαβουλεύσεων, η Ελλάδα και η Αλβανία υπέγραψαν Συμφωνία για την οριοθέτηση των Θαλασσιών τους Ζωνών, η οποία όμως δεν επικυρώθηκε από την Αλβανία, μετά την κήρυξή της ως αντισυνταγματικής από το Συνταγματικό Δικαστήριο της χώρας αυτής το 2010.

³⁹ Αυτό φαίνεται ότι οφειλόταν στους Ιταλούς αλιείς, οι οποίοι, όπως και στην περίπτωση της αντίστοιχης Συμφωνίας Γαλλίας-Ιταλίας του 2015 (η οποία δεν έχει ακόμα

τοχρώνει τα συμφέροντα των Ιταλών αλιέων, πρόταση την οποία απέρριψε η ελληνική πλευρά. Η Ιταλία πρότεινε αργότερα να αντιμετωπιστεί το θέμα αυτό μέσω μιας Κοινής Δήλωσης,⁴⁰ και μιας Κοινής Γνωστοποίησης προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.⁴¹ Οι δύο αυτές προτάσεις έγιναν τελικά αποδεκτές από ελληνικής πλευράς και, στις 9 Ιουνίου 2020, υπεγράφη η Συμφωνία αυτή, μαζί με την ανωτέρω Κοινή Δήλωση και Κοινή Γνωστοποίηση.⁴²

Η ΕΝΥ ήταν παρούσα και στις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας οριοθέτησης ΑΟΖ με την Αίγυπτο, ιδίως από τον Μάρτιο του 2018 μέχρι τέλος. Η Συμφωνία αυτή υπεγράφη στις 7 Αυγούστου του 2020, μετά από μακροχρόνιες και επίπονες διαπραγματεύσεις που διήρκεσαν δεκαέξι περίπου χρόνια. Σημαντικός παράγοντας για την επιτάχυνση των εν λόγω διαπραγματεύσεων έπαιξε η υπογραφή, τον Νοέμβριο του 2019, του παράνομου κατά το διεθνές δίκαιο τουρκο-λυβικού μνημονίου. Επίσης, η ΕΝΥ παρακολουθεί πρόσφατα, με την προϊσταμένη του Τμήματος του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου, Ζηνοβία Σταυρίδη το ζήτημα της σύναψης συνυποσχετικού με την Αλβανία για την παραπομπή της διαφοράς για την οριοθέτηση των μεταξύ τους θαλασσίων ζωνών στο ΔΔΧ.

Τέλος, θα ήθελα να υπογραμμίσω για άλλη μια φορά τη στενή και διαχρονική συνεργασία της ΕΝΥ με τις λοιπές Διευθύνσεις του υπουργείου Εξωτερικών στα θέματα εξωτερικής πολιτικής. Η ΕΝΥ συνδράμει με κάθε τρόπο τις υπηρεσίες του υπουργείου σε καθημερινή βάση, είτε με νομικές συμβουλές για θέματα Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου, είτε βοηθώντας τις να συντάξουν ρηματικές διακοινώσεις και επιστολές προς τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς ή και διμερώς προς τρίτα κράτη, ιδίως σε ό,τι

κυρωθεί από την Ιταλία), τάχθηκαν κατά της υπογραφής της εν λόγω συμφωνίας με τη χώρα μας, για να μη χάσουν τα «παραδοσιακά» δικαιώματα αλιείας, που υποστήριζαν ότι έχουν στην εν λόγω περιοχή.

⁴⁰ Η κοινή αυτή δήλωση αφορά στην πραγματοποίηση διαβουλεύσεων σχετικά με τις μελλοντικές εξελίξεις (κλιματικές, νομοθετικές, περιβαλλοντικές) που μπορεί να επηρεάζουν τις αλιευτικές πρακτικές και των δυο χωρών.

⁴¹ Με τη γνωστοποίηση αυτή οι δυο χώρες ζητούν από την Ε. Επιτροπή να περιλάβει στο συνημμένο Παράρτημα του Κανονισμού ΕΕ 1380/2013 περί Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής πρόβλεψη ότι ένας συγκεκριμένος αριθμός ιταλικών σκαφών θα συνεχίζει να αλιεύει συγκεκριμένες κατηγορίες ειδών, όταν η χώρα μας επεκτείνει τα χωρικά της ύδατα μέχρι τα 12 ναυτικά μίλια.

⁴² Ο τίτλος αυτής είναι: Συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και της Ιταλίας για την οριοθέτηση των μεταξύ τους θαλασσίων ζωνών.

αφορά τα ζητήματα που άπτονται των τίτλων κυριαρχίας της Ελλάδας, αλλά και της ερμηνείας των διεθνών συνθηκών, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης του Δικαίου της Θάλασσας.

XII

Είναι σαφές από τα πιο πάνω ότι τα στελέχη της ΕΝΥ έπαιζαν και συνεχίζουν να παίζουν έναν πολύ σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση και άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της χώρας. Δεν υπάρχει εθνικό θέμα που να απασχόλησε ή να απασχολεί το υπουργείο Εξωτερικών, χωρίς να έχει ανάμειξη η ΕΝΥ ως προς τη νομική διάσταση αυτού. Αν και ο ρόλος αυτός εστιάζει, όπως προαναφέραμε, στο να πείσει την πολιτική ηγεσία σχετικά με τον εφαρμοστέο στη συγκεκριμένη περίπτωση κανόνα δικαίου (εθιμικό ή συμβατικό), η συνολική εκτίμηση ενός ζητήματος εκφεύγει των αρμοδιοτήτων της ΕΝΥ, ως ζήτημα πολιτικής. Όπως όμως ορθά παρατηρεί ένας έμπειρος νομικός σύμβουλος του Foreign Office, μέρος του ρόλου του νομικού συμβούλου είναι να μπορεί να κάνει χρήση των ικανοτήτων πειθούς και ανάλυσης που διαθέτει για να λαμβάνονται σωστές αποφάσεις από τους αρμόδιους παράγοντες.⁴³ Η μέχρι σήμερα πορεία της ΕΝΥ δείχνει ότι τα στελέχη της διαθέτουν τα ανωτέρω προσόντα και ικανότητες.

Σήμερα πάντως οι διεθνείς εξελίξεις καθιστούν το έργο των νομικών συμβούλων του υπουργείου Εξωτερικών πιο δύσκολο και απαιτητικό από ποτέ.⁴⁴ Τα στελέχη του Τμήματος Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου και του Ευρωπαϊκού Δικαίου της ΕΝΥ λειτουργούν μέσα στο περιβάλλον αυτό με επιστημονισμό, επαγγελματισμό και αφοσίωση στο καθήκον. Στο πλαίσιο αυτό, η κατά καιρούς ενίσχυση της Υπηρεσίας αυτής με έμφυχο δυναμικό, αλλά και με τα αναγκαία επιστημονικά μέσα είναι απολύτως επιβεβλημένη.

⁴³ Βλ. Sir Franklin Berman, «The Role of the International Lawyer in the Making of Foreign Policy», στο Chanaka Wickremasinghe (επιμ.), *The International Lawyer as Practitioner* (London: British Institute of International and Comparative Law, 2000), 3.

⁴⁴ Οι εξελίξεις αυτές είναι η παγκοσμιοποίηση, η ανάπτυξη της τεχνολογίας, η διεύρυνση του διεθνούς δικαίου σε νέους τομείς, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η κλιματική αλλαγή, η κυβερνοάμυνα κ.λπ., και η ταχύτητα εξελισσόμενη νομολογία. Όλα αυτά απαιτούν στενή παρακολούθηση των νέων αυτών κεφαλαίων, της νομολογίας, συμμετοχή στα διεθνή fora, αναζήτηση βιβλιογραφίας, διαδραστική επαφή με ξένους νομικούς συμβούλους κ.λπ. Βλ. σχετικά Ρούκουνας, «Οι νομικοί σύμβουλοι στην εξωτερική πολιτική».

Ο ΤΟΜΟΣ «ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΥΠΗ
ΡΕΣΙΑ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
(1830-2022)» ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ
ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ
ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗ
ΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗ
ΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜ
ΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑ
ΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

2

Η ΔΙΑΔΡΟΜΗ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ
ΣΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ
ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθεροί •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Η διαδρομή της ελληνικής δικαιοσύνης
στα διακόσια χρόνια
από την Ελληνική Επανάσταση

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Μιχάλης Ν. Πικραμένος

ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ,
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΑΠΘ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΜΙΧΑΗΛΗΣ Ν. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ

Αντιπρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας, Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Εισαγωγή 11

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

ΔΗΜΗΤΡΑ ΜΠΑΛΙΤΣΑ

Αντεισαγγελέας Πρωτοδικών

Ποινικές δίκες προσώπων που αμφισβήτησαν την πολιτειακή και πολιτική εξουσία (1829-1874) 19

ΑΚΡΙΤΑΣ ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ

Επίκ. καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Ο ρόλος του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου στη διαμόρφωση του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων (1872-1936) 37

ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ ΑΡΓΥΡΟΠΟΥΛΟΣ

Δικηγόρος

Η ιστορική σημασία του Ποινικού Δικαίου στη διαμόρφωση του σύγχρονου συνταγματικού κράτους 51

ΑΝΤΩΝΙΟΣ Γ. ΚΑΡΑΜΠΑΤΖΟΣ

Καθηγητής Αστικού Δικαίου, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

Η δικαστική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό λόγω μεταβολής των συνθηκών στην ελληνική νομολογία από τον 19ο αιώνα μέχρι σήμερα 67

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

ΣΠΥΡΟΣ ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ
Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Η Διοικητική Δικαιοσύνη 81

ΒΑΣΙΛΗΣ ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ
Σύμβουλος Επικρατείας

*Η επίλυση των διοικητικών διαφορών από την ίδρυση
του ελληνικού κράτους έως το Σύνταγμα του 1911* 83

ΕΥΤΥΧΙΑ ΚΟΥΡΑΚΟΥ
Πάρεδρος στο Συμβούλιο της Επικρατείας,
Διδάκτωρ Νομικής Πανεπιστημίου Χαϊδελβέργης

*Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και οικονομική ανάπτυξη
της χώρας* 95

ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΕΛΙΣΑΒΕΤ ΚΟΥΛΟΥΜΠΙΝΗ
Αντιπρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Γεγονότα-ορόσημα στην ιστορική εξέλιξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου ... 103

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ
Επίτροπος της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων,
Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου, Νομική Σχολή ΑΠΘ

*Η διοικητική δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα του 1975 και υπό το φως
των νεότερων εξελίξεων: Προτάσεις για έναν μελλοντικό σχεδιασμό* ... 117

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ, ΠΟΛΙΤΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ

ΕΦΗ ΑΒΔΕΛΑ
Ομότιμη καθηγήτρια Πανεπιστημίου Κρήτης

Το ζήτημα των ενόρκων στον 20ό αιώνα 129

ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΕΛΛΗΣ
Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

*Η ανάθεση εξωδικαστικών αρμοδιοτήτων σε δικαστικούς λειτουργούς
από το 1944 μέχρι σήμερα: φοβίες και στεγανά* 139

ΜΑΡΙΑ ΧΑΣΙΡΤΖΟΓΛΟΥ
Αρεοπαγίτης

Δικαιοσύνη και κυρίαρχο φρόνημα 151

ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ ΚΟΣΜΙΔΗΣ

Επίτιμος Αρεοπαγίτης

Η δικαστική ανεξαρτησία, ως εγγύηση του δημοκρατικού πολιτεύματος 161

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μιχάλης Ν. Πικραμένος

ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ,
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΑΠΘ

Στη σειρά των εκδηλώσεων του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών για τα διακόσια χρόνια από την έναρξη της Ελληνικής Επανάστασης, η ημερίδα για τη δικαιοσύνη πραγματοποιήθηκε τον Απρίλιο 2022 και διαιρέθηκε σε τέσσερις ενότητες. Η πρώτη ενότητα αφιερώθηκε στην πολιτική και ποινική δικαιοσύνη, η δεύτερη στη διοικητική δικαιοσύνη, η τρίτη στο ευρύτερο αντικείμενο «Δικαιοσύνη Πολιτεία και Κοινωνία» και η ημερίδα έκλεισε με ένα στρογγυλό τραπέζι στο οποίο προσεγγίστηκαν επίκαιρα ζητήματα για πτυχές του υπηρεσιακού καθεστώτος των δικαστών. Στην ημερίδα συναντήθηκαν, ως προεδρεύοντες και εισηγητές, πρόσωπα διαφορετικών προελεύσεων, διαφορετικών γενεών και των δύο φύλων. Ειδικότερα, συναντήθηκαν επίτιμοι και εν ενεργεία δικαστές από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, τον εισαγγελικό κλάδο, το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, καθώς επίσης καθηγητές από τις Νομικές Σχολές των Πανεπιστημίων Αθηνών και Θεσσαλονίκης και το Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας του Πανεπιστημίου Κρήτης, ειδικοί επιστήμονες και δικηγόροι.

Η σύνθεση των συνεδριών της ημερίδας αποσκοπούσε στην εκπροσώπηση όλων των κλάδων της νομικής κοινότητας, ήτοι δικαστικού (από όλες τις δικαιοδοσίες), πανεπιστημιακού-επιστημονικού και δικηγορικού, ενώ υπήρξε και εκπροσώπηση από τον ευρύτερο χώρο των κοινωνικών επιστημών που καταδεικνύει τη στενή σχέση της νομικής με τις

λοιπές κοινωνικές επιστήμες. Βασική επιδίωξη της ημερίδας ήταν τα θέματα των εισηγήσεων να απλωθούν, κατά το δυνατόν περισσότερο εντός των περιορισμένων ορίων μιας ημερίδας, τόσο στον χρόνο όσο και στα αντικείμενα. Έτσι, μερικές εισηγήσεις ανέδειξαν σημαντικές στιγμές από την ιστορία της ελληνικής δικαιοσύνης, άλλες εμβάθυναν στη διαχρονική εξέλιξη των θεσμών, κάποιες εντόπισαν νομολογιακούς κύκλους που διαμορφώθηκαν με βάση τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, ορισμένες σηματοδότησαν κρίσιμες περιόδους στην ιστορική διαδρομή ανωτάτων δικαστηρίων, ενώ δεν έλειψαν εκείνες που ανέλυσαν τη συμβολή κλάδων της δικαιοσύνης στη διαμόρφωση του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων στην πρώιμη περίοδο ανάπτυξής του, καθώς και εκείνες που διατύπωσαν προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό δικαιοδοτικών κλάδων. Στην τρίτη ενότητα επιχειρήθηκαν προσεγγίσεις οι οποίες επικεντρώθηκαν στις κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις του δικαστικού λειτουργήματος. Συγκεκριμένα, επιχειρήθηκε κριτική παρουσίαση του προφίλ του Έλληνα δικαστή στο διάβα της ιστορίας, εξετάστηκε η συμμετοχή των δικαστών σε εξωδικαστικά καθήκοντα, μεταξύ των οποίων και αμιγώς πολιτικά, ερευνήθηκε η επίδραση στη δικαιοδοτική κρίση του κυρίαρχου στην κοινωνία και το πολιτικό σύστημα φρονήματος, από την ταραχώδη μεταπολεμική περίοδο (1944) έως τις ημέρες μας, και τέλος σκιαγραφήθηκε η συμβολή του λαϊκού στοιχείου, μέσω του θεσμού των ενόρκων, στην απονομή της δικαιοσύνης κατά τον 20ό αιώνα. Στο στρογγυλό τραπέζι συζητήθηκαν θέματα δικαστικής εκπαίδευσης και αξιολόγησης, τα οποία επελέγησαν από τους ομιλητές λόγω του εξαιρετικά σημαντικού ρόλου που διαδραματίζουν στη διαμόρφωση της συνείδησης και του επιστημονικού-επαγγελματικού επιπέδου των Ελλήνων δικαστών, ενώ η αξιολόγηση συνιστά επιπλέον τη σπουδαιότερη μορφή λογοδοσίας της δικαιοσύνης απέναντι στην κοινωνία και την Πολιτεία.

Από τις εισηγήσεις και τις συζητήσεις που έγιναν κατά τη διάρκεια της ημερίδας προκύπτει ότι η διαδρομή της ελληνικής δικαιοσύνης στα διακόσια χρόνια από την Ελληνική Επανάσταση, και ιδίως από τη σύσταση του ελληνικού κράτους, συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την περιπετειώδη πορεία των πολιτικών και πολιτειακών θεσμών στην Ελλάδα. Τα συντάγματα διασφάλιζαν σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό τη δικαστική ανεξαρτησία ήδη από τον 19ο αιώνα και είναι προφανές ότι οι βαθιές και πολύπλευρες παρεμβάσεις της πολιτικής εξουσίας στη δικαιοσύνη δεν

μπορεί να χρεωθούν στην ανεπάρκεια των συνταγμάτων. Άλλωστε η δικαστική ανεξαρτησία δέχθηκε ισχυρά πλήγματα πριν καλά-καλά στεγνώσει το μελάνι των διατάξεων του Συντάγματος 1911 που καθιέρωσε εγγυήσεις με πολύ μεγαλύτερη επάρκεια σε σχέση με τα Συντάγματα του 1844 και 1864. Η δικαιοσύνη από το 1915 έως το 1974 παρασύρθηκε στη δίνη των αλλεπάλληλων πολιτικών κρίσεων και της, κατά περιόδους, κατάλυσης του δημοκρατικού πολιτεύματος. Το κλίμα του εθνικού διχασμού που επικράτησε στην κοινωνία και το πολιτικό σύστημα από το 1915 έως το 1935, το αυταρχικό καθεστώς του Ι. Μεταξά 1936-1940, η γερμανική κατοχή 1941-1944, ο Εμφύλιος πόλεμος 1946-1949, η «ακαχεκτική» δημοκρατία 1952-1967, το δικτατορικό καθεστώς 1967-1974, επέδρασαν καθοριστικά στη σύνθεση του δικαστικού σώματος και στην απονομή της δικαιοσύνης, με βαριές συνέπειες για την κοινωνία και το κράτος.

Η τρίτη ελληνική δημοκρατία που εγκαθιδρύθηκε το 1974, μετά την κατάρρευση του δικτατορικού καθεστώτος και την ανάληψη της εξουσίας από την κυβέρνηση εθνικής ενότητας, έφερε μια νέα αρχή στην οργάνωση και λειτουργία της δικαιοσύνης, ιδίως μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος 1975, καθώς εισήχθη συνεκτικό συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο εγγυήσεων της δικαστικής ανεξαρτησίας το οποίο, σε συνδυασμό με την επικρατήσασα πολιτική και πολιτειακή ομαλότητα, οδήγησε στον τερματισμό των ωμών επεμβάσεων του παρελθόντος. Όμως, γεννήθηκαν νέοι κίνδυνοι και απειλές για τη δικαστική ανεξαρτησία που προέρχονται από υπόγειες παρεμβάσεις της πολιτικής εξουσίας και άλλων ισχυρών κέντρων στην απονομή της δικαιοσύνης (π.χ. οικονομικά συμφέροντα, οργανωμένο έγκλημα) αλλά και από επίορκους δικαστές οι οποίοι ενδίδουν στη διαφθορά. Προβλήματα γεννήθηκαν επίσης από το δικαστικό σώμα και τις συνδικαλιστικές του ενώσεις που ομνούν στο όνομα της δικαστικής ανεξαρτησίας («ξεχνώντας») τους θεσμούς λογοδοσίας της δικαιοσύνης και των δικαστών, τους οποίους φροντίζουν να ματαιώνουν στην πράξη και να δημιουργούν στη θέση τους μηχανισμούς εσωστρέφειας και κορπορατισμού.

Παρά την περιπετειώδη πορεία της χώρας κατά τη μακρά περίοδο των διακοσίων χρόνων από την Ελληνική Επανάσταση και τις συνέπειές της στην απονομή της δικαιοσύνης, οι δικαστές και τα δικαστήρια κατάφεραν να οικοδομήσουν ένα δικαστικό σύστημα με αξιολογα δείγματα γραφής τόσο σε επίπεδο προσώπων, όσο και σε επίπεδο νομολογίας. Ειδικότερα, απαντώνται φωτεινά παραδείγματα δικαστών που αντιστάθηκαν στα κε-

λεύσματα της πολιτικής εξουσίας, όρθωσαν ανάστημα απέναντι σε αυταρχικά καθεστώτα και διώχθηκαν για την ακέραιη και συνεπή στάση που τήρησαν σε κρίσιμες περιόδους για τη χώρα. Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει σε εκείνους τους δικαστές που διαχρονικά επιτελούν με εντιμότητα, επιμέλεια και στέρεη γνώση το καθήκον τους επιλύοντας διαφορές όλων των δικαιοδοσιών. Τα δικαστήρια σε αυτή τη μακρά περίοδο διαπλάθουν νομολογία συμβάλλοντας στην πρόοδο της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής του τόπου. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η διαμόρφωση του διάχυτου και παρεμπιπτοντος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ήδη από τον 19ο αιώνα με αποφάσεις του Αρείου Πάγου και με την αξιοσημείωτη συμβολή του εισαγγελικού κλάδου. Επίσης, συγκροτείται η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων για κρίσιμα ζητήματα του αστικού δικαίου, ενώ θεμελιώνεται η νομολογία των ποινικών δικαστηρίων για τους κανόνες του ποινικού δικαίου που συνδέονται στενά με το συνταγματικό κράτος δικαίου. Παράλληλα, το Ελεγκτικό Συνέδριο από το 1833, έτος ίδρυσής του, συμμετέχει αποφασιστικά στην οικοδόμηση του ελληνικού κράτους ως θεματοφύλακας του δημοσίου χρήματος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, από τη σύστασή του το 1929, αναπτύσσει σημαντική συνταγματική και διοικητική νομολογία σε ποικίλους τομείς της κρατικής δράσης και της κοινωνικής οργάνωσης, μεταξύ των οποίων η οικονομική ανάπτυξη που αποτελεί και το μεγάλο στοίχημα για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας και την καλύτερη λειτουργία του κράτους. Στον χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης, άξια ιδιαίτερης μνείας είναι η συμβολή των διοικητικών δικαστηρίων στη διαμόρφωση νομολογίας, όπως π.χ. στον κλάδο του φορολογικού δικαίου, αρχικά από τα ειδικά διοικητικά δικαστήρια και μετά το 1975 από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, τα οποία σταδιακά έχουν αναλάβει διαφορές σε πολλούς ειδικούς κλάδους του διοικητικού δικαίου.

Είναι προφανές ότι η ελληνική δικαιοσύνη προχωρεί στη μακρά διαδρομή της με φωτεινές και σκοτεινές στιγμές. Με δικαστές που τιμούν το λειτουργήμα και τη δημοκρατία και δικαστές που είναι κατώτεροι των περιστάσεων. Παράλληλα, διαμορφώνεται νομολογία που σε πολλές περιπτώσεις συμβάλλει στην πρόοδο, την κατοχύρωση δικαιωμάτων για τους πολίτες και στην εμπέδωση του κράτους δικαίου, ενώ δεν λείπουν και νομολογιακές λύσεις που οδηγούν σε οπισθοδρόμηση, καθώς αδυνατούν να ενσωματώσουν τις διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις και να αντα-

ποκριθούν στις ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας για ποιοτική επίλυση των διαφορών. Ιδιαίτερα οξύ είναι το πρόβλημα των καθυστερήσεων στην απονομή της δικαιοσύνης, το οποίο έχει πολλές αιτίες και οι μέχρι σήμερα απόπειρες της πολιτείας για τιθάσευσή του δεν έχουν φέρει ουσιαστικά αποτελέσματα.

Τις τελευταίες δεκαετίες, ο Έλληνας δικαστής είναι υποχρεωμένος να εφαρμόζει το ενωσιακό δίκαιο παρακολουθώντας τη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καθώς η χώρα μας είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αντίστοιχα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Επίσης, συμμετέχουμε σε οργανισμούς που έχουν συσταθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης για τον εκσυγχρονισμό των δικαιοδοτικών θεσμών, τη βελτίωση απονομής της δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου, οι οποίοι παρακολουθούν την πορεία του δικαστικού συστήματος, επισημαίνουν παθογένειες και δυσλειτουργίες και διατυπώνουν συστάσεις για μεταρρυθμίσεις προς όφελος της κοινωνίας και της δημοκρατίας.

Με τα δεδομένα αυτά, η ελληνική πολιτεία και ειδικά οι λειτουργοί της δικαιοσύνης (δικαστές και δικηγόροι) έχουν ιδιαίτερη ευθύνη για την αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων που αντιμετωπίζει το δικαστικό σύστημα. Το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα απαιτεί σχέδιο με αρχές και κανόνες, με μακροπρόθεσμους, μεσοπρόθεσμους και βραχυπρόθεσμους στόχους, με διαρκή εμπλουτισμό επί τη βάση των σύγχρονων εξελίξεων και, πάνω απ' όλα, με την πολιτική βούληση να προχωρήσουν οι τομές, έστω και αν δεν υπάρχουν οι αναγκαίες συναινέσεις από όλες τις πλευρές, δεδομένου ότι πολλοί από τους συμμετέχοντες στη δημόσια πολιτική για τη δικαιοσύνη δεν έχουν καμμία διάθεση για αλλαγές που θα έθιγαν ατομικά και συντεχνιακά συμφέροντα.

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

ΠΟΙΝΙΚΕΣ ΔΙΚΕΣ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΠΟΥ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΑΝ
ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ (1829-1874)

Δήμητρα Μπλίτσα

ΑΝΤΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ ΠΡΩΤΟΔΙΚΩΝ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Η παρούσα μελέτη επικεντρώνεται σε τέσσερις ποινικές δίκες, οι οποίες έλαβαν χώρα μεταξύ των ετών 1829 και 1874 και οι οποίες άφησαν σημαντικό πολιτικό και νομικό αποτύπωμα στην ιστορία της χώρας. Οι δίκες αυτές είναι του Θεόκλητου Φαρμακίδη, του Θεόδωρου Κολοκοτρώνη, του Ιωάννη Μακρυγιάννη και του Χαρίλαου Τρικούπη. Όλες εντάσσονται στην ίδια πολιτική συγκυρία, ήτοι στα πρώτα χρόνια διοίκησης του ελληνικού κράτους. Στα χρόνια αυτά ξεκινά τόσο η συνταγματική παράδοση της σύγχρονης Ελλάδας, όσο και η οικοδόμηση της ποινικής δικαιοσύνης.¹ Ει-

¹ Επί Τουρκοκρατίας, στην περίπτωση αδικήματος μεταξύ Έλληνα και Τούρκου, η υπόθεση εκδικαζόταν ενώπιον καδή ή βοεβόδα κατά το μουσουλμανικό δίκαιο. Στην περίπτωση ελαφρών ποινικών αδικημάτων μεταξύ χριστιανών, αρμόδια ήταν τα επισκοπικά δικαστήρια, με Πρόεδρο επίσκοπο ή μητροπολίτη και μέλη κληρικούς και λαϊκούς δικαστές. Ο Πατριάρχης ήταν αρμόδιος για τα βαρύτερα αδικήματα των χριστιανών. Εφαρμογή είχαν οι δικονομικοί κανόνες που ορίζονταν από το εκκλησιαστικό δικαστήριο ή προβλέπονταν στην *Εξάβιβλο* του Αρμενόπουλου. Επιπλέον, ίσχυαν οι ρυθμίσεις που προβλέπονταν στα Βασιλικά σε συνδυασμό με τα εκάστοτε έθιμα. Επίσης, στις αυτοδιοικούμενες κοινότητες, ποινική δικαιοσύνη απένειμαν οι επίτροποι των κοινοτήτων. Α. Λιούρδη, Ουτοπικός ο Θεσμός της Ανεξαρτησίας του Δικαστή; - Οι Διαστάσεις ενός Προβλήματος Ερευνώμενου από Ιστορικής Πλευράς στο Ελληνικό Δίκαιο, *Τιμ. Τόμος Ν. Ανδρουλάκη*, Αντ. Ν. Σάκκουλας (2003), 1079-1080· Μ. Τουρτόγλου, «Περί της Ποινικής Δικαιοσύνης επί Τουρκοκρατίας και μετ' αυτήν μέχρι και του Καποδιστρίου», *Επετηρίς του Κέντρου Ερεύνης της Ιστορίας του Ελληνικού Δικαίου* (1971), 1-24.

δικότερα, τα πρώτα επαναστατικά Συντάγματα ακολούθησαν τα Συντάγματα του 1844 και του 1864, τα οποία όρισαν το πολίτευμα της χώρας και οριοθέτησαν την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Ήδη δε το 1823 υιοθετήθηκε η πρώτη ελληνική ποινική νομοθεσία, ήτοι το Απάνθισμα των Εγκληματικών,² ενώ το 1834 τέθηκε σε εφαρμογή ο Ποινικός Νόμος, ο οποίος παρέμεινε σε ισχύ για πάνω από εκατό έτη.³ Επιπρόσθετα, από το 1829 και έπειτα, με αρκετές στην πορεία μεταβολές στην οργάνωση και σύστασή τους, λειτούργησαν τα πρώτα ποινικά δικαστήρια.⁴

Περαιτέρω, σε αυτές τις πρώτες δεκαετίες του ελληνικού κράτους επικρατούσαν σφοδρές πολιτικές αντιπαραθέσεις με παράλληλη και σημαντική ανάμειξη του Τύπου. Κοινό χαρακτηριστικό των δικών που εξετάζουμε είναι ότι όλα τα ανωτέρω πρόσωπα αντιτάχθηκαν στην καθεστηκυία

² Με ψήφισμα της Β' Εθνοσυνέλευσης αποφασίστηκε η συγκρότηση επιτροπής (με πρόεδρο τον Π. Νοταρά) για τη σύνταξη ποινικής νομοθεσίας, η οποία κρίθηκε απαραίτητη για την επιβολή της επαναστατικής εξουσίας. Μέσα σε 16 ημέρες υιοθετήθηκε το Απάνθισμα των Εγκληματικών, το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή την 1.7.1823. Παρά τις ελλείψεις του, το Απάνθισμα ήταν ένα φιλελεύθερο ποινικό νομοθέτημα, το οποίο αποτελούσε εγγύηση προστασίας του πολίτη από την κρατική αυθαιρεσία, προστάτευε ατομικά και κοινωνικά αγαθά και αποθάρρυνε την αυτοδικία. Η δε απονομή της δικαιοσύνης κατά την επαναστατική περίοδο γινόταν συνήθως από τριμελείς δικαστικές επιτροπές. Δημητράτος Ν., *Η Ιστορική Εξέλιξη του Ουσιαστικού Ποινικού Δικαίου στη Νεώτερη Ελλάδα*, ΝοΒ 2013, 346-348· Ν. Κουράκης, «Το Απάνθισμα των Εγκληματικών: Μια Κριτική Αποτίμηση με Ευκαιρία των σχεδόν 200 Ετών από τη Θέσπισή του», *Εγκληματολογία* (2021), 8-17· Ι. Μανωλεδάκης, *Ιδεολογικοπολιτικοί Προσανατολισμοί του Ελληνικού Ποινικού Δικαίου κατά την Ιστορική του Εξέλιξη, Μνήμη Χωροφά Ν./Γάφου Η./Γαυδία Κ.*, τ. Α', Αντ. Ν. Σάκκουλας (1986), 125-139.

³ Ο Ποινικός Νόμος ήταν έργο του νομομαθούς Γ.Α. Μάουερ, το οποίο στηρίχθηκε στον βουαρικόν ποινικό κώδικα του 1813. Βλ. την κριτική προς το Απάνθισμα των Εγκληματικών και τις στοχεύσεις του συντάκτη του Νόμου στο Γ.Α. Μάουερ, *Ο Ελληνικός Λαός, Δημόσιο, Ιδιωτικό και Εκκλησιαστικό Δίκαιο από την Έναρξη του Αγώνα για την Ανεξαρτησία ως την 31 Ιουλίου 1834*, Τ. Βουρνάς (επιμ.), Ο. Ρομπάκη (μτφρ.), τ. Ι, Εκδόσεις Αφών Τολίδη (1976), 379, 624-629, 640-645. Τα σημαντικά μειονεκτήματα του Ποινικού Νόμου και η εγκληματοπολιτική παλαιώσή του οδήγησαν στην υιοθέτηση του Ποινικού Κώδικα (Ν. 1492/1950), με ισχύ από 1.1.1951. Ν. Ανδρουλάκης, *Ποινικό Δίκαιο - Γενικό Μέρος*, Π.Ν. Σάκκουλας (2000), 88-92· Μανωλεδάκης, ό.π., 132 επ.. Στη συνέχεια, την 1.7.2019, τέθηκε σε ισχύ ο νέος Ποινικός Κώδικας (Ν. 4619/2019).

⁴ Μ. Τουρτόγλου, «Τα Πρώτα εν Ελλάδι Ακυρωτικά Δικαστήρια», *Επετηρίς του Κέντρου Ερεύνης της Ιστορίας του Ελληνικού Δικαίου* (1963-1964), 2.

τάξη. Η ποινική δικαιοσύνη επιστρατεύθηκε τότε από την εκτελεστική εξουσία για την εξόντωση των πολιτικών της αντιπάλων, με αποτέλεσμα οι ποινικοί δικαστές να κληθούν να διαλέξουν ανάμεσα στην προάσπιση των κυβερνητικών συμφερόντων αφ' ενός και στον σεβασμό των αρχών του κράτους δικαίου αφ' ετέρου. Έτσι, η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ο σεβασμός στα ατομικά δικαιώματα και η τήρηση των θεμελιωδών αρχών του ποινικού δικαίου τέθηκαν υπό αμφισβήτηση.

II. Η ΔΙΚΗ ΤΟΥ ΘΕΟΚΛΗΤΟΥ ΦΑΡΜΑΚΙΔΗ (1829-1830)

Η πρώτη δίκη που εξετάζει η παρούσα μελέτη είναι του Θ. Φαρμακίδη, επιφανούς θεολόγου και κληρικού, η οποία έλαβε χώρα κατά την καποδιστριακή περίοδο. Ως γνωστόν, η ανάληψη εξουσίας εκ μέρους του Ι. Καποδίστρια συνδυάστηκε με την οργάνωση των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους, την ανάπτυξη της γεωργίας, την απόκτηση εθνικού νομίσματος, την ενίσχυση του αγώνα για την προσάρτηση νέων εδαφών και την προώθηση του ελληνικού ζητήματος σε διπλωματικό επίπεδο.⁵ Παρ' όλα αυτά, ήδη από τα τέλη του 1828, ο Καποδίστριας ήρθε αντιμέτωπος με σημαντική αντιπολιτευτική δράση. Ειδικότερα, η συμπεριφορά του Κυβερνήτη, ο οποίος επιχείρησε να περιορίσει την προνομιακή μεταχείριση ορισμένων προσώπων, αλλά ταυτόχρονα διέλυσε τη Βουλή και συγκέντρωσε την εξουσία στο πρόσωπό του και σε άτομα της απολύτου εμπιστοσύνης του, προκάλεσε κύματα δυσαρέσκειας.⁶ Στην ανωτέρω πολεμική πολιτική, ο Κυβερνήτης αντέδρασε με κατασταλτικά μέτρα που επιδείνωσαν την ήδη έκρυθμη κατάσταση. Την κατάργηση της ελευθεροτυπίας, με ψήφισμα της 26ης Απριλίου, ακολούθησε η λογοκρισία των επιστολών, με σκοπό την πάταξη των συνωμοτών σε βάρος του.⁷

Στους ανωτέρω πολέμιους του Κυβερνήτη της Ελλάδος εντασσόταν και ο Θ. Φαρμακίδης, ο οποίος είχε ιδεολογικές και προσωπικές διαφορές με τον τελευταίο. Αφ' ενός, ο Φαρμακίδης αποδοκίμαζε τον συγκεντρωτισμό του Καποδίστρια και τις φιλορωσικές ιδέες του, αφ' ετέρου

⁵ *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Η Ελληνική Επανάσταση*, τ. ΙΒ', Εκδοτική Αθηνών ΑΕ (1975), 478, 482-498.

⁶ *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., 529, 543-548.

⁷ *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., 552-553.

απογοητεύτηκε από την άρνηση του τελευταίου να τον αξιοποιήσει στην εκκλησιαστική οργάνωση του νεοσύστατου κράτους. Έτσι, τον Μάιο του 1829, ο Φαρμακίδης συνέταξε μια ιδιωτική σφραγισμένη επιστολή με παραλήπτη τον Μπενιζέλο Ρούφο, με την οποία κατέκρινε τη διακυβέρνηση του Καποδίστρια. Πλην όμως, η επιστολή δεν έφτασε ποτέ στον παραλήπτη της, αλλά ανοίχτηκε και διαβάστηκε.⁸

Σημειωτέον, το Σύνταγμα του 1827, το οποίο ήταν το αρτιότερο και πληρέστερο από τα επαναστατικά Συντάγματα ως προς την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, καθιέρωνε στο ά. 26 την ελευθερία σκέψης και γνώμης υπό την εξαίρεση της προσβολής της χριστιανικής θρησκείας, της σεμνότητας και των προσωπικών ύβρεων και συκοφαντιών. Πλην όμως, η εφαρμογή του, κατόπιν πρότασης του Καποδίστρια, ανεστάλη με ψήφισμα της Βουλής, η οποία στη συνέχεια διαλύθηκε.⁹ Το δε απόρρητο των επιστολών δεν απολάμβανε συνταγματικής προστασίας. Εντούτοις, το ά. 77 του Απανθίσματος των Εγκληματικών τιμωρούσε όποιον άνοιγε γράμμα άλλου. Παράλληλα, το Σύνταγμα της Τροιζήνας προέβλεπε τη διάκριση των εξουσιών και όριζε ότι «η δικαστική εξουσία είναι ανεξάρτητη από τις άλλες δύο στις αποφάσεις της» (ά. 36, 39, 133 Σ), καθώς και ότι η άσκησή της γίνεται από δικαστήρια («εν ονόματι του έθνους»), τα οποία δικάζουν («κατά τους γραπτούς νόμους του έθνους») (ά. 134, 139 Σ). Εντούτοις, ο Κυβερνήτης επικρίθηκε για τις προσπάθειές του να αποφύγει την ίδρυση ενός ανεξάρτητου δικαστικού σώματος και να διατηρήσει το αποκλειστικό δικαίωμα διορισμού και παύσης των δικαστών.¹⁰

⁸ Β. Βαρθολομαίου, «Η Δίκη του Θεόκλητου Φαρμακίδη (1829-1830)», *Μνήμων*, τ. 4, Εταιρεία Μελέτης Νέου Ελληνισμού (1974), 184-186.

⁹ Βλ. ΝΗ΄ Ψήφισμα Βουλής (18.1.1828).

¹⁰ Οι δύο Οργανισμοί Δικαστηρίων που υιοθετήθηκαν επί Καποδίστρια δεν περιείχαν πρόβλεψη για την ποινική κατάσταση των δικαστών, εκτός από την εκλογή τους από την κυβέρνηση ή με την ειδική διαδικασία των καταλόγων. Επίσης, ο Δικαστικός Οργανισμός του 1830 και η Ποινική Διαδικασία του 1830 (που διαδέχθηκαν τον Οργανισμό Δικαστηρίων του 1828 και την Εγκληματική Διαδικασία του 1829) επικρίθηκαν ως ψήφισμα, τα οποία απέβλεπαν στην υπαγωγή της Δικαιοσύνης στον έλεγχο της Πολιτείας. *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., 603· Δ. Σερμετέης, *Οι Δικαστικοί Οργανισμοί του Κυβερνήτου*, Αρμενόπουλος, τ. Η΄ (1954), 423, 573, 576, 581. Με το ΙΘ΄ Ψήφισμα του 1828 επανήλθε δε η εφαρμογή της αρχής της επιείκειας, η οποία υπέβαλλε την αυθαιρεσία των δικαστών. Σ. Ορφανουδάκης, *Χριστόδουλος Κλονάρης, Πρώτος Πρόεδρος του Αρείου Πάγου*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης (2015), 125-126.

Εν προκειμένω, ο Καποδίστριας ζήτησε από το Υπουργικό Συμβούλιο να καλέσει τον Φαρμακίδη, προκειμένου να διευκρινίσει αν αυτός συνέταξε την επίμαχη επιστολή. Μετά την παραδοχή του τελευταίου, το Συμβούλιο, καθ' υπόδειξη του Καποδίστρια, αποφάσισε ότι ο Φαρμακίδης ήταν («κριτέος») από το Πρωτόκλητο Δικαστήριο.¹¹ Έτσι, τον Ιούνιο του 1829 ο αστυνόμος της Αίγινας συνέταξε το κατηγορητήριο, ενώ η παραβιασμένη επιστολή, μαζί με τα πρακτικά των ανακρίσεων του Συμβουλίου, αποτέλεσαν τη βάση της ποινικής κατηγορίας. Ο δε Φαρμακίδης παραπέμφθηκε να δικαστεί ενώπιον του Πρωτόκλητου Δικαστηρίου Δυτικών Σποράδων (Σπέτσες) και η δίκη του ορίστηκε να λάβει χώρα στις 21.9.1829.¹² Στη συνέχεια, το ανωτέρω δικαστήριο με την υπ' αριθμ. 715 απόφασή του, η οποία εκδόθηκε μόλις τον πρώτο μήνα λειτουργίας των ποινικών δικαστηρίων στη χώρα, έκρινε τον κατηγορούμενο ένοχο για ύβρεις και συκοφαντίες σε βάρος του Κυβερνήτη, για το έγκλημα της καθοσιώσεως και για παρακίνηση σε ανταρσία και τον καταδίκασε σε διετή φυλάκιση.¹³

Σε δεύτερο βαθμό, η δίκη διεξήχθη ενώπιον του νεοσύστατου Ανέκκλητου Δικαστηρίου στο Άργος. Χρέη Προέδρου εκτέλεσε ο Π. Νοταράς, Δημοσίου Συνηγόρου (σε αντικατάσταση τον Χ. Κλονάρη)¹⁴ ο Γ.Α. Ράλλης, ενώ συνηγόρου υπεράσπισης ο Δ. Σούτσος.¹⁵ Με τον λόγο του τελευταίου, ο οποίος έχει χαρακτηριστεί ως ο πρώτος δικανικός λόγος στην ελεύθερη

¹¹ Ο Φαρμακίδης δήλωσε ενώπιον του Συμβουλίου: «Κύριο! Δεν σας λανθάνει δι' όλου ότι το μυστικόν των επιστολών θεωρείται ως ιερόν πανταχού, όπου υπάρχει νόμος και συνείδησις. Εγώ εννώ ότι ζω μεταξύ ενός έθνους, το οποίον έχει Σύνταγμα ουχί τυρανικόν... Είμαι άξιος ποινής, όταν αποδειχθώ ταραξίας και δημεγέρτης, αλλά όταν πέμπω επιστολάς προς άτομα, και εσφραγισμένας, δύναμαι ελευθέρως να γράφω τας ιδέας μου προς τους φίλους μου...». Βαρθολομαίου, ό.π., 172-176.

¹² Για την οργάνωση των ποινικών δικαστηρίων και την ποινική δικονομία κατά την Καποδιστριακή περίοδο, βλ. Μάουρερ, ό.π., 371-384· Τουρτόγλου (1971), ό.π., 24-28.

¹³ Πρόεδρος του Δικαστηρίου ήταν ο Ν. Γερακάρης και Πάρεδροι οι Α. Κριεζής και Α. Μαργέλλος. Βαρθολομαίου, ό.π., 178-179.

¹⁴ Πρώτος Δημόσιος Συνήγορος ορίστηκε ο Χ. Κλονάρης, επιφανής νομικός, συντάκτης της Εγκληματικής Διαδικασίας του 1829 και Υπουργός Δικαιοσύνης. Ο τελευταίος ζήτησε να εξαιρεθεί από τα καθήκοντά του, λόγω φιλίας με τον Φαρμακίδη. Βαρθολομαίου, ό.π., 180· Ορφανουδάκης, ό.π., 142-143.

¹⁵ Οι δικαστικές εργασίες ξεκίνησαν την 27.11.1829. Μέλη του δικαστηρίου ήταν οι Μ. Καίρης, Κ. Κωνσταντόπουλος, Γ. Πραϊδης και Πάρεδροι οι Ν. Ζεγγίνης και Θ. Μοθωνιός. Βαρθολομαίου, ό.π., 180, 183.

Ελλάδα,¹⁶ η υπεράσπιση κατέκρινε την κυβέρνηση για την παραβίαση της μυστικότητας των επιστολών, η οποία απολάμβανε προστασίας σε άλλες χώρες. Περαιτέρω, ο συνήγορος του κατηγορουμένου ισχυρίστηκε ότι η επίμαχη επιστολή δεν περιείχε σαφείς ύβρεις, ενώ, ακόμη και αν υποθεθεί ότι περιείχε, αυτές αποτελούσαν μέρος ιδιωτικής επιστολής, με αποτέλεσμα να μην ισχύουν οι προβλεπόμενοι στο Σύνταγμα περιορισμοί στο δικαίωμα γνώμης. Για το αδίκημα της καθοσίωσης, η υπεράσπιση αντέτεινε ότι αυτό δεν προβλέπεται στον γραπτό νόμο. Για δε την κατηγορία της πρόκλησης σε ανταρσία, ο Σούτσος επεσήμανε ότι τα γραμμένα αποτελούν απλώς σκέψεις και φρονήματα, για τα οποία κανείς δεν μπορεί να τιμωρηθεί ποινικά.¹⁷

Εν τέλει, το Ανέκκλητο Δικαστήριο, ανέτρεψε την πρωτοβάθμια κρίση. Αξιοσημείωτο είναι ότι στην υπ' αριθμ. 36 απόφασή του, το Ανέκκλητο Δικαστήριο επικαλέστηκε το ά. 26 Σ για την ελευθερία σκέψης και γνώμης και έκρινε ότι η επίμαχη επιστολή περιείχε στοχασμούς, καθώς και ότι η σύνταξη και αποστολή της δεν παραβίασε την κείμενη νομοθεσία. Αντίθετα, το Δικαστήριο έκρινε ένοχο τον κατηγορούμενο απλού πταισματος, εν όψει του ότι «είναι χρέος τιμίου και ησύχου πολίτου να προσέχει ώστε να μην εκθέτη εις γραφήν τοιαύτας ιδέας διά τον κίνδυνον... μήπως δημοσιευσθείσαι ήθελον προξενήσει σκάνδαλον και κοινήν δυσαρέσκειαν».¹⁸ Η ανωτέρω δικαστική υπόθεση θεωρείται ότι συνέβαλε στη μετέπειτα προστασία του απορρήτου των επιστολών, η οποία συμπεριλήφθηκε στο Σύνταγμα του 1844.¹⁹ Ο δε Φαρμακίδης, μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια, αξιολογήθηκε στο εκκλησιαστικό έργο της Αντιβασιλείας.²⁰

III. Η ΔΙΚΗ ΤΟΥ ΘΕΟΔΩΡΟΥ ΚΟΛΟΚΟΤΡΩΝΗ (1834)

Η δίκη του Θ. Κολοκοτρώνη έλαβε χώρα κατά την περίοδο της Αντιβασιλείας που ακολούθησε. Μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια, η Διοι-

¹⁶ Δ. Πετρακάκος, *Κοινοβουλευτική Ιστορία της Ελλάδος*, τ. Α', Εθνικό Τυπογραφείο (1935), 431.

¹⁷ Βαρθολομαίου, *ό.π.*, 186-199.

¹⁸ Βαρθολομαίου, *ό.π.*, 182.

¹⁹ Δ. Σ. Μπαλάνος, *Θεόκλητος Φαρμακίδης (1784-1860)*, Πανεπιστήμιον Αθηνών (1933), 20.

²⁰ Μπαλάνος, *ό.π.*, 21-22.

κητική Επιτροπή της Ελλάδος με διάταγμα του 1832 κατήργησε όλα τα δικαστήρια, εκτός από τα Ειρηνοδικεία, και απέλυσε όλα τα μέλη τους.²¹ Στη συνέχεια, με την άφιξη της Αντιβασιλείας (Άρμανσμπεργκ, Μάουρερ, Ένδεκ) και με βασιλικό διάταγμα της 22ας Φεβρουαρίου 1833, συστήθηκαν τρία προσωρινά δικαστήρια στο Ναύπλιο, στο Μεσολόγγι και στη Θήβα.²² Παράλληλα, η Ε' Εθνοσυνέλευση είχε ψηφίσει το Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδας, σύμφωνα με το οποίο πολίτευμα της χώρας θα ήταν μία ιδιόμορφη βασιλευόμενη δημοκρατία. Το εν λόγω Σύνταγμα, όμως, ήταν υπό αίρεση επικύρωσης από τον νέο ηγεμόνα της Ελλάδας. Έτσι, κατά το αμέσως επόμενο διάστημα, η υιοθέτηση Συντάγματος και η πραγματική πηγή εξουσιών (ήτοι, ο βασιλιάς ή το έθνος) αποτέλεσαν αντικείμενο σημαντικών αντιπαραθέσεων.²³

Σε αυτό το πολιτικό κλίμα, οι Βαυαροί επιχειρήσαν τον άμεσο αποκλεισμό από τα δημόσια αξιώματα ανδρών του καποδιστριακού κόμματος. Ως εκ τούτου, ο Κολοκοτρώνης, ο οποίος ανήκε στη φιλωρωσική παράταξη, βρέθηκε στο στόχαστρο της Αντιβασιλείας. Ο τελευταίος, την 3.2.1833, είχε συντάξει και αποστείλει επιστολή προς τον υπουργό Εξωτερικών της Ρωσίας, εκφράζοντας την ανησυχία του για την εκκλησιαστική πολιτική της Αντιβασιλείας. Ο κόμης Νέσελροδ, στην απάντησή του, συμβούλευσε εξ ονόματος του Τσάρου τη συσπείρωση των Ελλήνων γύρω από τον θρόνο και την επιμονή στην πίστη τους. Το απαντητικό γράμμα παραδόθηκε μεν στον Κολοκοτρώνη, αλλά αντίγραφέ του κυκλοφόρησαν σε κύκλους δυσαρεστημένους με την πολιτική της Αντιβασιλείας.

Με αφορμή αυτήν την επιστολή, την 18.9.1833, ο Θ. Κολοκοτρώνης, ο

²¹ Μάουρερ, *ό.π.*, 377-378.

²² Μάουρερ, *ό.π.*, 606. Ο Ποινικός Νόμος του Μάουρερ τέθηκε σε ισχύ την 19.4.1834, ενώ η 25.1.1835 ορίστηκε ως ημέρα πλήρους εφαρμογής της Ποινικής Δικονομίας και του Οργανισμού Δικαστηρίων και Συμβολαιογράφων που είχαν δημοσιευθεί το 1834. Μέχρι τότε ίσχυε το Απάνθισμα των Εγκληματικών, το οποίο συμπληρώθηκε με βασιλικό διάταγμα της 9ης/21ης Φεβρουαρίου 1833. Επίσης, επανήλθε προσωρινά σε ισχύ η Εγκληματική Διαδικασία του 1829. Με τον Οργανισμό Δικαστηρίων προβλέφθηκαν, ως τακτικά ποινικά δικαστήρια, τα πταισματοδικεία, τα πλημμελειοδικεία και τα ακουργιοδικεία, καθώς και ο Άρειος Πάγος ως ακυρωτικό. Η. Αναγνωστόπουλος, *Οι Οπλαρχηγοί στο Ναύπλιο (1834) – Μια Δικονομική περιήγηση στη Δίκη των Θ. Κολοκοτρώνη και Δ. Πλαπούτα*, ΝοΒ (2022), 4-6· Μάουρερ, *ό.π.*, 606-609, 624, 632-639.

²³ Ν. Αλιβιζάτος, *Εισαγωγή στην Ελληνική Συνταγματική Ιστορία*, τ. Α', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα (1981), 49-50.

Δ. Πλαπούτας, ο Κ. Τζαβέλας και άλλοι στρατιωτικοί συνελήφθησαν δίχως δικαστικό ένταλμα και χωρίς την προηγούμενη ενημέρωση του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο δε Θ. Κολοκοτρώνης παρέμεινε υπόδικος για πολλούς μήνες στις φυλακές της Ακροναυπλίας κάτω από άθλιες συνθήκες.²⁴ Στη συνέχεια, ο Κολοκοτρώνης και ο Πλαπούτας παραπέμφθηκαν σε δίκη με την κατηγορία ότι την άνοιξη και το καλοκαίρι του 1833 συνωμότησαν με σκοπό τη διατάραξη της δημόσιας ασφάλειας, την παράσυρση των υπηκόων του βασιλιά σε ληστεία και εμφύλια διαμάχη και την ανατροπή της καθεστηκυίας τάξης. Η κατηγορία, δηλαδή, που τους αποδόθηκε ήταν της εσχάτης προδοσίας, με βάση το Απάνθισμα των Εγκληματικών και το Βασιλικό Διάταγμα της 9ης/21ης Φεβρουαρίου 1833.²⁵

Παράλληλα, η προετοιμασία των Βαυαρών για την ποινική διαδικασία σε βάρος των οπλαρχηγών συνδυάστηκε με την επιλογή προσώπων, τα οποία εκτιμούσαν ότι θα εξυπηρετήσουν τα συμφέροντά τους.²⁶ Ειδικότερα, ανακριτικά καθήκοντα άσκησε ο Σικωτσέζος Ε. Μάσσον, ο οποίος είχε διατελέσει συνήγορος υπεράσπισης του Γ. Μαυρομιχάλη.²⁷ Παράλληλα, επελέγησαν πέντε δικαστές (Α. Πολυζωίδης, Γ. Τερτσέτης, Δ. Σούτσος, Φ. Φραγκούλης, Α. Βούλγαρης) γνωστοί για την έλλειψη συμπάθειας προς το πρόσωπο του Κολοκοτρώνη.²⁸ Ο δε Μάσσον επιστράτευσε ως μάρτυρες,

²⁴ Αναγνωστόπουλος, ό.π., 3-4.

²⁵ Η Δίκη του Αοιδίμου Θ. Κολοκοτρώνη και Δ. Πλαπούτα - Σκηνή Πολιτική του 1833 Έτους - Πρόθεσις κατά του Ελληνικού Εθνισμού, Τυπογραφίες Κ. Αντωνιάδου (1843) [εφεξής Πρακτικά], 1-4.

²⁶ Με παρέμβαση του Μαυροκορδάτου, οι κατηγορούμενοι αντιμετώπιστηκαν ως κοινοί πολίτες. Κουράκης, ό.π., 11.

²⁷ Βοηθός του ορίστηκε ο Κ. Δεληγιάννης, προσωπικός εχθρός του Πλαπούτα: *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Νεώτερος Ελληνισμός από 1833 έως 1881*, τ. ΙΓ', Εκδοτική Αθηνών ΑΕ (1977), 48.

²⁸ Ο Πολυζωίδης, ο οποίος ήταν αρθρογράφος της εφημερίδας *Απόλλων*, προπαγάνδιζε την αποστασία από την κυβέρνηση του Καποδίστρια. Αποτέλεσε μέλος της εκπαιδευτικής επιτροπής της Αντιβασιλείας, ενώ ανέλαβε τη μετάφραση του Ποινικού Νόμου από κοινού με τον Σχινά. Ο Σούτσος ήταν γαμπρός του Σχινά. Το 1833 είχε διοριστεί Επίτροπος Επικρατείας στο Δικαστήριο του Μεσολογγίου. Ο Τερτσέτης ήταν υποστηρικτής του Όθωνα και είχε αναλάβει τη διδασκαλία των ελληνικών στις θυγατέρες του Άρμανσμπεργκ. Ο Φραγκούλης ήταν πρόσωπο φιλικά προσκείμενο στο καθεστώς, το οποίο μετατέθηκε από το δικαστήριο της Χαλκίδας στο Ναύπλιο, ενώ ο Βούλγαρης ήταν γραφέας στο Υπουργείο Εσωτερικών. Οι δυο τελευταίοι αντικατέστησαν τους Α. Πάικο και Α. Λουκόπουλο. Αναγνωστόπουλος, ό.π., 5· K. Mendelssohn-Bartholdy, *Ιστορία της*

προσωπικούς εχθρούς των κατηγορουμένων ή άτομα δίχως κύρος, των οποίων οι καταθέσεις ήταν ψευδείς. Επιπλέον, προσπάθησε να προκαταλάβει την καταδικαστική κρίση των πέντε δικαστών πριν την έναρξη της δίκης.²⁹ Παράλληλα, η Αντιβασιλεία χρησιμοποίησε την εφημερίδα *Σωτήρ*, δημοσιογραφικό όργανο του Κωλέττη, για τη δημοσίευση του κατηγορητηρίου σε βάρος του Κολοκοτρώνη προς επηρεασμό της κοινής γνώμης. Αντίστροφα, η Αντιβασιλεία φρόντισε να εξουδετερώσει τις αντίπαλες εφημερίδες με τη θέσπιση αδικημάτων περί καταχρήσεων του Τύπου. Χαρακτηριστικά, ο εκδότης της εφημερίδας «Αθηνά», ο οποίος διαμαρτυρήθηκε για τη δίωξη του Κολοκοτρώνη, παραπέμφθηκε και ο ίδιος σε δίκη με βάση τους νόμους περί Τύπου.³⁰

Εν τω μεταξύ, όμως, η ρήξη μεταξύ των μελών της Αντιβασιλείας είχε οδηγήσει στην προσέγγιση του ρωσικού και του αγγλικού κόμματος. Έτσι, ο Α. Μαυροκορδάτος, κύριος εκπρόσωπος του αγγλικού κόμματος, και ο Χ. Κλονάρης, ο οποίος διατέλεσε Υπουργός Δικαιοσύνης επί Αντιβασιλείας, τάχθηκαν στο πλευρό των κατηγορουμένων.³¹ Κατά τη διάρκεια δε της δίκης, η οποία ξεκίνησε στις 30.4.1834, τα ενοχοποιητικά στοιχεία που εισφέρθηκαν ενώπιον του δικαστηρίου του Ναυπλίου ήταν τόσο ισχνά, που ο Πρόεδρος του δικαστηρίου, Α. Πολυζωίδης, κατ' επανάληψη ζήτησε από τον Μάσσον να αναπτύξει την κατηγορία. Αυτός, όμως, πεισματικά αρνήθηκε να πράξει τούτο. Αντίθετα, οι αγορεύσεις των υπερασπιστών του Κολοκοτρώνη και του Πλαπούτα, ήτοι του Α. Βαλσαμάκη³² και του Χ. Κλονάρη αντίστοιχα, αποδόμησαν πλήρως την έωλη κατηγορία σε βάρος

Ελλάδος από της εν έτει 1453 Αλώσεως της Κωνσταντινουπόλεως υπό των Τούρκων, μέχρι των καθ' ημάς Χρόνων, Μέρος Δεύτερον: Από του Κυβερνήτου μέχρι της Ενηλικιότητος του Βασιλέως Όθωνος, Βλάχος Α. (μτφρ.), Αθήναι - Κωνσταντινούπολις: Ανδρέας Κορομηλάς (1873-1876), 685.

²⁹ *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, ό.π., 47-48.*

³⁰ Αλιβιζάτος, ό.π., 54· *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, ό.π., 47, 49.*

³¹ Ο Κλονάρης παντρεύτηκε τη χήρα του Γ. Μαυρομιχάλη, η οποία ήταν ανιψιά του Π. Νοταρά. Το 1835 ορίστηκε πρώτος Πρόεδρος του Αρείου Πάγου. Βλ. Αργολική Αρχαιολογική Βιβλιοθήκη Ιστορίας και Πολιτισμού, Μαυρομιχάλης Γεώργιος του Πετρόμπεη· Η Πορεία του Δολοφόνου του Καποδίστρια και η Διαθήκη του, διαθέσιμο σε <https://argolikivivliothiki.gr/2010/12/04/mavromichalis/>.

³² Ο Βαλσαμάκης είχε διατελέσει Επιθεωρητής Εισαγγελιών επί Καποδίστρια. Αναγνωστόπουλος, ό.π., 5.

τους.³³ Επιπλέον, ο συνήγορος υπεράσπισης του Πλαπούτα υπερασπίστηκε με σθένος την ελευθερία σκέψης και κατέκρινε τη στοιχειοθέτηση του αδικήματος της συνωμοσίας με μόνη την ύπαρξη συμφωνίας δίχως εξωτερικευμένη πράξη («...αντί πράξεως αρπάζει τον απλούν στοχασμόν, τον ενοχοποιεί πριν ακόμη τον αφήση λάβη σώμα, ενώ δεν είναι εισέτι ειμή πράγμα νοερό»);³⁴

Εντούτοις, η επέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας στο έργο της δικαιοσύνης συνεχίστηκε και κατά τη διάρκεια της διάσκεψης. Πιο συγκεκριμένα, τόσο ο Μάσσον, όσο και ο υπουργός Δικαιοσύνης, Κ. Σχινάς προσπάθησαν να εξαναγκάσουν τους μειοψηφούντες δικαστές, Πολυζωΐδη και Τερτσέτη, να υπογράψουν την ενοχή και καταδίκη σε θάνατο των κατηγορουμένων.³⁵ Οι ανωτέρω δικαστές υπερασπίστηκαν με σθένος την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, παρ' όλο που αυτή δεν προβλεπόταν θεσμικά, καθώς η χώρα δεν είχε καν, κατά τον χρόνο εκείνο, Σύνταγμα. Όταν, μάλιστα, ο Σχινάς διέταξε τον Πρόεδρο του δικαστηρίου να υπογράψει την απόφαση «εν ονόματι του βασιλέως», ο τελευταίος αντέταξε πως δεν υπογράφει «εν ονόματι της δικαιοσύνης».³⁶ Αντίθετα, ο εκ των δικαστών Δ. Σούτσος, ο οποίος στη δίκη του Φαρμακίδη είχε αποδοκιμάσει την τιμώρηση του φρονήματος, υποτάχθηκε στις επιθυμίες της Αντιβασιλείας. Εν τέλει, με εντολή του Σχινά, οι δύο μειοψηφούντες δικαστές, με συνοδεία χωροφυλάκων και με τη χρήση βίας, εξαναγκάστηκαν την 26.5.1834 να εισέλθουν στη δικαστική αίθουσα και να ακούσουν την ανακοίνωση της καταδικαστικής απόφασης που αρνήθηκαν να υπογράψουν.³⁷

Η λαϊκή, όμως, κατακραυγή που προκάλεσε η απόφαση ήταν τόσο μεγάλη, που ο Όθωνας ζήτησε η απόφαση να μετατραπεί σε φυλάκιση 20 ετών. Στη συνέχεια, ο νεαρός βασιλιάς, με την ενηλικίωσή του το 1835, χορήγησε αμνηστία στους Κολοκοτρώνη και Πλαπούτα και διό-

³³ Δ. Φωτιάδης, «Η Δίκη του Κολοκοτρώνη και Πλαπούτα», *Κυψέλη* (1962), 264 επ.

³⁴ Πρακτικά, ό.π., 364.

³⁵ Οι μειοψηφούντες δικαστές επικαλέστηκαν την εφαρμογή του ά. 135 της Εγκληματικής Διαδικασίας και δη ότι έπρεπε να αναβληθεί η εκδίκαση της υπόθεσης, εν όψει του ότι κατά την εξέταση των μαρτύρων στο ακροατήριο ανέκυψε η ύπαρξη συναιτίων στις επίδικες πράξεις, οι οποίοι, μάλιστα, ήταν κρατούμενοι. Αναγνωστόπουλος, ό.π., 11.

³⁶ Τ. Κανδηλώρος, *Η Δίκη του Κολοκοτρώνη και του Δημητρίου Πλαπούτα*, Εκδόσεις Κοχυλάς (1960), 245.

³⁷ Κανδηλώρος, ό.π., 248-251.

ρισε τον πρώτο Σύμβουλο της Επικρατείας και τον δεύτερο υπασπιστή του.³⁸ Αρχικά, οι δύο μειοψηφούντες δικαστές παραπέμφθηκαν σε δίκη με την κατηγορία της άρνησης υπηρεσίας και παραβίασης της εχεμύθειας περί την ψηφοφορία του δικαστηρίου.³⁹ Μετά την αθώωσή τους, όμως, ανέλαβαν σημαντικές θέσεις. Αφ' ενός Αρεοπαγίτης ο Πολυζωίδης, αφ' ετέρου Αρχιεπιφύλακας της Βιβλιοθήκης της Βουλής ο Τερτσέτης. Εντούτοις, αξίζει να σημειωθεί ότι η ρευστότητα του πολιτικού σκηνικού ήταν τέτοια που ακόμη και τα πρόσωπα που συνέβαλαν στην άδικη καταδίκη του Κολοκοτρώνη και στην καταπάτηση της ελεύθερης συνείδησης των δικαστών, όπως ο Σχινάς και ο Σούτσος, εξελίχθηκαν. Ο πρώτος διορίστηκε Πρύτανης του Πανεπιστημίου Αθηνών και ο δεύτερος Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου.⁴⁰

IV. Η ΔΙΚΗ ΤΟΥ ΙΩΑΝΝΗ ΜΑΚΡΥΓΙΑΝΝΗ (1853)

Η τρίτη δίκη που ακολούθησε, αυτή του Ι. Μακρυγιάννη, έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια της ταραγμένης βασιλείας του Όθωνα. Οι σχέσεις του Μακρυγιάννη με τον βασιλιά ήταν αρκετά περίπλοκες. Αρχικά, κατά την άφιξη του Όθωνα, ο Μακρυγιάννης εξέφρασε την υποταγή του στον νέο ηγεμόνα, ο οποίος βάφτισε το τέταρτο παιδί του και τον διόρισε ταγματάρχη.⁴¹ Στην πορεία, όμως, οι σχέσεις με το παλάτι διαταράχθηκαν. Ο Μακρυγιάννης πρωτοστάτησε στα γεγονότα της 3ης Σεπτεμβρίου του 1843 για τη παραχώρηση Συντάγματος, ενώ το 1848 συμμετείχε σε μυστική εταιρεία, γεγονότα τα οποία δυσαρέστησαν τον βασιλιά.⁴²

Σημειωτέον, το Σύνταγμα του 1844, το οποίο ο Μακρυγιάννης χαρα-

³⁸ *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., 49, 60.

³⁹ Αναγνωστόπουλος, ό.π., 13. Βλ. αναλυτικά Γ. Τερτσέτης, *Γεωργίου Τερτσέτου Απολογία*, Ζάκυνθος (1971).

⁴⁰ Ο Μάσσον διορίστηκε καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, όπου δέχθηκε επίθεση από φοιτητή. Το 1844 διορίστηκε αρεοπαγίτης, αλλά, κατόπιν λαϊκής κατακραυγής, αναγκάστηκε να μετοικήσει στο εξωτερικό. *Υδρα-Cambridge-Ήλιος*, *Γενική Εγκυκλοπαίδεια*, Εκδόσεις 4Ε (1992), 2362.

⁴¹ Ι. Μακρυγιάννης, *Μακρυγιάννη Απομνημονεύματα*, Σ. Ασδραχάς (εισαγωγή, σχόλια), Εκδόσεις Μέλισσα - Α. Καραβίας (1957), 347-352.

⁴² *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., 90-94, 109, 112, 136· Μακρυγιάννης, ό.π., 443-453, 475, 525-528.

κτῆριζε ως το «Ευαγγέλιο του Θεού»,⁴³ ήταν συντηρητικό και μοναρχικό. Προέβλεπε μεν τη διάκριση των εξουσιών (ά. 15), αλλά δεν εξασφάλιζε τη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών.⁴⁴ Ειδικότερα, το τελευταίο όριζε ότι «η δικαιοσύνη πηγάζει από του βασιλέως, ενεργείται δε διά δικαστών υπ' αυτού διοριζομένων» (ά. 86)⁴⁵ καθώς και ότι οι δικαστικές αποφάσεις εκδίδονται στο όνομα του βασιλιά. Συνεπώς, η ανώτατη εξουσία ανήκε στον βασιλιά, ο οποίος ήλεγχε πλήρως τη δικαιοσύνη. Ήτοι, η απονομή της εξαρτιόταν άμεσα από τη θέληση του μονάρχη.⁴⁶

Σε αυτό το κλίμα έντασης μεταξύ Όθωνα και Μακρυγιάννη, το 1851 καλλιεργήθηκε έντονη φημολογία περί συμμετοχής του τελευταίου σε συνωμοσίες εναντίον του βασιλιά. Έτσι, την άνοιξη του 1852, ο Μακρυγιάννης κατηγορήθηκε από το παλάτι πως το Σάββατο του Λαζάρου συναντήθηκε στην Αθήνα με τον δικηγόρο, Ν. Στεφανίδη, στον οποίο εκμυστηρεύτηκε πως το βασιλικό ζεύγος θα δολοφονηθεί την 25η Μαρτίου του ίδιου έτους.⁴⁷ Άμεσα, η φιλοβασιλική εφημερίδα *Ελπίς*, την 12.4.1852, δημοσιοποίησε τις ανωτέρω κατηγορίες. Λίγες μέρες μετά, την 17.4.1852, ο Μακρυγιάννης τέθηκε σε κατ' οίκον περιορισμό. Τον ίδιο μήνα, ο τελευταίος απέστειλε επιστολή στην εφημερίδα *Εφημερίδα του Λαού* διαμαρτυρόμενος για τα γραφόμενα εναντίον του στον Τύπο και ανήθηκε την κατηγορία σε βάρος του.⁴⁸

Εντούτοις τον Αύγουστο του ίδιου έτους, ο Μακρυγιάννης προφυλακίστηκε στο Μεντρεσέ και στη συνέχεια, λόγω της επιβαρυσμένης υγείας του, στο Στρατιωτικό Νοσοκομείο. Βάση της κατηγορίας αποτέλεσε η μαρτυρία του Στεφανίδη και άλλων τριών προσώπων, τα οποία ισχυρίστηκαν

⁴³ Ι. Μακρυγιάννης, *Οράματα και Θάματα*, Παπακώστας Α. (εισαγωγή, κείμενο, σημειώσεις), Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τράπεζας (1983), 51.

⁴⁴ Για τη διάκριση της δικαστικής ανεξαρτησίας σε λειτουργική και προσωπική μέχρι την τελική μορφή της στο ά. 87 του ισχύοντος Συντάγματος, βλ. Λιούρδη, ό.π., 1081 επ., Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Β', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα (1993), 549 επ.

⁴⁵ Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι Εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία (1800-2010)*, Εκδόσεις Πόλις (2012), 92.

⁴⁶ Δ. Καλτσώνης, *Ελληνική Συνταγματική Ιστορία*, τ. Ι, Εκδόσεις Ξιφαράς (2009), 58.

⁴⁷ Κατά την ανάκριση επιχειρήθηκε η σύνδεση του Μακρυγιάννη και με συνωμοτικές ενέργειες του Πολωνού στρατηγού Μίλβιτς, βλ. Ε.Γ. Πρωτοψάλτης (επ.), «Η Δίκη του Στρατηγού Μακρυγιάννη», *Πυρφόρος ΕΠΕ* (1963), 27-30, 36.

⁴⁸ Ε. Αλεξίου - Γ. Πικρός (επ.), *Απομνημονεύματα και Δίκη του Στρατηγού Μακρυγιάννη*, Εκδόσεις Μέριμνα (1976), 382-384.

ότι ο Ι. Σούλης τους ζήτησε να στρατολογήσουν άτομα για να ενεργήσουν επιχείρηση στην οποία θα συμμετείχε ο Μακρυγιάννης. Παρ' όλο, όμως, που η κατηγορία ως προς τον Σούλη δεν ευδοκίμησε, τον Ιανουάριο του 1853, ο Μακρυγιάννης παραπέμφθηκε ως υπαίτιος εσχάτης προδοσίας ενώπιον του Α' Διαρκούς Στρατοδικείου, λόγω της στρατιωτικής ιδιότητάς του.⁴⁹ Σημειωτέον, Πρόεδρος του ανωτέρω δικαστηρίου ορίστηκε ο Κ. Τζαβέλας, τέως υπουργός Στρατιωτικών και τέως πρωθυπουργός.⁵⁰ Η εν λόγω επιλογή του Προέδρου προκαλεί ερωτηματικά για την αμεροληψία του δικάζοντος, καθώς ο Πρόεδρος και ο κατηγορούμενος είχαν στο παρελθόν σημαντικές πολιτικές διαφωνίες και προσωπικές αντιπαραθέσεις.⁵¹ Η εμπλοκή, όμως, του Τζαβέλα προκαλεί εντύπωση για έναν επιπλέον λόγο. Όπως προαναφέρθηκε, ο Τζαβέλας, επί Αντιβασιλείας, είχε διωχθεί άδικα μαζί με τους Κολοκοτρώνη και Πλαπούτα για εσχάτη προδοσία. Λίγα χρόνια αργότερα, όμως, αυτός ανέλαβε χρέη δικαστή σε δίκη έτερου αγωνιστή της Επανάστασης, ο οποίος διώχθηκε με την ίδια κατηγορία.

Εν τέλει, η δίκη του Μακρυγιάννη έλαβε χώρα την 16η και 17η Μαρτίου 1853. Οι συνήγοροι υπεράσπισης, Μιτζάκης και Τριανταφύλλης, αφού επαίνεσαν τη συνεισφορά του Μακρυγιάννη στην πατρίδα, επεσήμαναν την ιδιάζουσα διανοητική κατάσταση του κατηγορουμένου, ο οποίος εμφάνιζε συγκεχυμένες ιδέες λόγω τραυματισμού στο κεφάλι. Επίσης, τόνισαν την αναξιопιστία των μαρτύρων κατηγορίας και υποστήριξαν τη μη στοιχειοθέτηση του αδικήματος της συνωμοσίας. Παρ' όλα αυτά, η διάσκεψη των δικαστών κράτησε μόλις πέντε λεπτά. Μετά το πέρας αυτής, ο κατηγορούμενος κηρύχθηκε ένοχος εσχάτης προδοσίας κατά πλειοψηφία και καταδικάστηκε σε θάνατο, σύμφωνα με το ά. 123 παρ. 2 του Ποινικού Νόμου.⁵² Πλην όμως, με διαταγή του Όθωνα, η ποινή του Μακρυγιάννη μετατράπηκε σε ισόβια και έπειτα σε δεκαετή κάθειρξη.

⁴⁹ Αλεξίου - Πικρός, ό.π., 443.

⁵⁰ Μέλη του δικαστηρίου ήταν οι Κ. Δεληγιάννης, Α. Βλαχόπουλος, Φ. Αγγελίδης, Ν. Αθανασίου, Σπ. Γιαννίσερλης, Γ. Βάππας, Π. Γεννατάς, ενώ Επίτροπος ήταν ο Δ. Ρίζος, βλ. Αλεξίου - Πικρός, ό.π., 444.

⁵¹ Ο Μακρυγιάννης θεωρείτο εχθρός του Κολοκοτρώνη, ενώ συμμετείχε και σε δράσεις εναντίον του Καποδίστρια. Στη συνέχεια, αντιτάχθηκε στην πολιτική των Κωλέττη και Τζαβέλα. Ο τελευταίος πρόδωσε στον Όθωνα τη συμμετοχή του Μακρυγιάννη σε μυστική εταιρεία. Μακρυγιάννης (1957), ό.π., 307-311, 502, 515-516, 527-528.

⁵² Αλεξίου - Πικρός, ό.π., 444-453.

Μάλιστα οι δικαστές, Τζαβέλας και Δεληγιάννης, ζήτησαν οι ίδιοι από τον Όθωνα να μετριάσει την ποινή του Μακρυγιάννη, εκτιμώντας πως δεν ήταν άξιος της θανατικής ποινής.⁵³ Λίγο αργότερα, ο Όθωνας, μετά από παρέμβαση του Δ. Καλλέργη, και με αφορμή τη δεκαετή επέτειο της 3ης Σεπτεμβρίου, χορήγησε χάρη στον Μακρυγιάννη, ο οποίος αποφυλακίστηκε την 2.9.1854. Εν τέλει, μετά την έξωση του Όθωνα το 1862, ο Μακρυγιάννης αποκαταστάθηκε στα στρατιωτικά του αξιώματα.⁵⁴

V. Η ΠΟΙΝΙΚΗ ΔΙΩΣΗ ΤΟΥ ΧΑΡΙΛΑΟΥ ΤΡΙΚΟΥΠΗ (1874)

Η τελευταία ποινική διαδικασία, με την οποία καταπιάνεται η παρούσα μελέτη, είναι σε βάρος του Χ. Τρικούπη, η οποία ως αιτία είχε τη δημοσίευση του άρθρου «Τις πταίει» στην εφημερίδα *Καιροί* την 29.6.1874. Ως γνωστόν, τα πρώτα χρόνια βασιλείας του Γεωργίου του Α' συνοδεύτηκαν από πολιτική αστάθεια και βραχύβιες κυβερνήσεις, οι οποίες δεν απολάμβαναν της υποστήριξης της πλειοψηφίας της Βουλής. Έτσι, με το ανωτέρω άρθρο, ο νεαρός τότε Τρικούπης υποστήριξε ότι όλες οι κυβερνήσεις από το 1868 και έπειτα όφειλαν την ύπαρξή τους στο προνόμιο του στέμματος να διορίζει και να παύει υπουργούς κατά το δοκούν. Περαιτέρω, ο συντάκτης του άρθρου κατέκρινε την «εικονικότητα της βουλής» και υποστήριξε ότι η διακυβέρνηση της χώρας γινόταν κατά «διαστροφή του Συντάγματος».⁵⁵

Εν τω μεταξύ το Σύνταγμα του 1864 είχε επικυρώσει τη μετάβαση στη δημοκρατική αρχή, ενώ βελτίωσε την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Ειδικότερα, το νέο Σύνταγμα προέβλεπε ότι η δικαστική εξουσία πηγάζει από το έθνος και υπόκειται στο Σύνταγμα (ά. 21), θέτοντας έτσι φραγμό στην ανάμειξη του βασιλιά στη δικαιοσύνη.⁵⁶ Ταυτόχρονα, όμως, το βήμα έμεινε μετέωρο, καθώς το ά. 28 Σ όριζε ότι οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται «εν ονόματι του βασιλέως». Επίσης, ο βασιλιάς διατήρησε την εξουσία διορισμού των δικαστών, κατά τη διαδικασία και κατά

⁵³ Πρωτοψάλτης, *ό.π.*, 37.

⁵⁴ Πρωτοψάλτης, *ό.π.*, 27.

⁵⁵ *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, *ό.π.*, 292-293.

⁵⁶ Γ.Δ. Δασκαλάκης, *Ελληνική Συνταγματική Ιστορία (1821-1835)*, Αθήνα (1952), 72.

τους όρους που ορίζει ο νόμος (ά. 87).⁵⁷ Παράλληλα, το Σύνταγμα του 1864 προστάτευε την ελευθερία του Τύπου με την εξαίρεση της προσβολής της χριστιανικής θρησκείας και του προσώπου του βασιλιά (ά. 14).⁵⁸

Εν προκειμένω, οι επίμαχες δημόσιες αναφορές του Τρικούπη θεωρήθηκαν πως προσβάλλουν το πρόσωπο του βασιλιά. Έτσι, τα φύλλα της εφημερίδας *Καιροί* κατασχέθηκαν και ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά των εκδοτών της εφημερίδας και του Τρικούπη. Κατόπιν ανάκρισης, διατάχθηκε η προφυλάκιση του Τρικούπη την 6.7.1874, η οποία έληξε με την καταβολή εγγύησης την 10.7.1874. Παρ' όλα αυτά, μία μέρα πριν την αποφυλάκισή του, ο Τρικούπης δημοσίευσε και δεύτερο επικριτικό άρθρο στην εφημερίδα *Παρελθόν και Ενεστώς*.⁵⁹ Στη συνέχεια, ο εισαγγελικός λειτουργός που χειρίστηκε την υπόθεση, Γ. Θανόπουλος πρότεινε προς το Συμβούλιο Πλημ/κών Αθηνών την παραπομπή σε δίκη του Τρικούπη με τις κατηγορίες της απόδοσης στον βασιλιά ευθύνης και ονείδους για τις πράξεις της κυβέρνησής του, της προσπάθειας για διέγερση μίσους και περιφρόνησης κατά του προσώπου του βασιλιά και της βασιλικής εξουσίας και της εσχάτης προδοσίας (διέγερση στάσεως), σύμφωνα με τον από 23.11.1837 περί εξυβρίσεως εν γένει και περί Τύπου νόμο, τον από 27.6.1858 νόμο και το ά. 36 του Ποινικού Νόμου.⁶⁰

Το Συμβούλιο Πλημ/κών Αθηνών, όμως, τον Ιούλιο του 1874, με πλειοψηφία των δικαστών Σ. Μαυρομάτη και Θ. Φραγκόπουλου και μειοψηφούντος του ανακριτή, εξέδωσε απαλλακτικό βούλευμα. Κατά την κρίση του Συμβουλίου, ουδέποτε ο Τρικούπης απέδωσε ευθύνη στον βασιλιά. Τουναντίον, με τα γραφόμενά του αξιολόγησε τον χαρακτήρα των πολιτευομένων. Περαιτέρω, το Συμβούλιο τόνισε ότι δεν έχει αρμοδιότητα να ασχοληθεί με την ορθότητα ή μη των φρονημάτων του συγγραφέως, καθώς αυτά αφορούσαν πολιτικές του δοξασίες. Η δε υιοθέτηση της αντίθετης άποψης θα οδηγούσε στο άτοπο της δέσμευσης της ελευθερίας του φρονημάτος, την οποία εξασφάλιζε το Σύνταγμα.⁶¹ Στη συνέχεια, κατόπιν

⁵⁷ Καλτσώνης, ό.π., 71.

⁵⁸ Αλιβιζάτος (1981), ό.π., 82-83.

⁵⁹ *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., 293· Δ. Πουρνάρας, *Χαρίλαος Τρικούπης: Η Ζωή και το Έργο του*, Αθήνα (1939), 126-141· Γ. Τσοκόπουλος, *Χαρίλαος Τρικούπης-Βιογραφία*, Εκδοτικό Κατάστημα Γ. Δ. Φέξη (1896), 173-183.

⁶⁰ Τσοκόπουλος, ό.π., 164-171.

⁶¹ Τσοκόπουλος, ό.π., 183-202.

πολιτικής πίεσης, ασκήθηκε έφεση κατά του ανωτέρω βουλευμάτος. Πλην όμως, το Συμβούλιο Εφετών Αθηνών εξέδωσε ομοίως απαλλακτικό βούλευμα. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα όλοι οι δικαστές που υποστήριζαν την αθωότητα του Τρικούπη να μετατεθούν άμεσα στην επαρχία.⁶²

Τελικά, τον Απρίλιο του 1875, ο βασιλιάς αναγκάστηκε να αναθέσει τον σχηματισμό κυβέρνησης στον Τρικούπη και με την ανάγνωση λόγου, τον Αύγουστο του ίδιου έτους, τον οποίο είχε συγγράψει ο Τρικούπης, ο Γεώργιος ο Α΄ δέχθηκε την εφαρμογή της αρχής της δεδηλωμένης.⁶³ Με απόφαση δε του πρωθυπουργού πια Τρικούπη, οι δικαστές που τον απάλλαξαν από τις κατηγορίες σε βάρος του επανήλθαν στην Αθήνα και αντίστροφα μετατέθηκαν στην επαρχία ο Εισαγγελέας Εφετών, Ε. Λουριώτης και ο Ανακριτής, Β. Κριεζής, που είχαν αντίθετη άποψη.⁶⁴ Επομένως, παρ' ότι το Σύνταγμα του 1864 παρείχε, σε θεωρητικό επίπεδο, κάποια εχέγγυα για τη δικαστική ανεξαρτησία, είναι φανερό ότι, σε πρακτικό επίπεδο, η υπηρεσιακή εξέλιξη των δικαστών, δεν είχε ακόμη αποσυνδεθεί από την προάσπιση των συμφερόντων της εκτελεστικής εξουσίας.

VI. ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Συμπερασματικά, είναι φανερό ότι στα πρώτα 50 χρόνια του ελληνικού κράτους, οι εκάστοτε κυβερνώντες επιχείρησαν να καταστήσουν την απονομή της ποινικής δικαιοσύνης εργαλείο τιμώρησης των πολιτικών αντιπάλων τους. Οι σχετικές διώξεις αφορούσαν κυρίως στο φρόνημα των κατηγορουμένων, ενώ η παράλληλη χειραγώγηση ή φίμωση του Τύπου ήταν συχνό φαινόμενο. Επιπλέον, οι πολιτικές έριδες ήταν τόσο έντονες που οι θέσεις των κατηγορουμένων και των κατηγορών συχνά εναλλάσσονταν, ενώ οι καταδικαστικές κρίσεις δεν ανταποκρίνονταν στο λαϊκό αίσθημα και γρήγορα ανατρέπηκαν.

Στα πρώτα αυτά χρόνια λειτουργίας της ελληνικής ποινικής δικαιοσύνης, οι δικαστές κλήθηκαν να υπερβούν πολιτικές σκοπιμότητες και προσωπικές έχθρες και να παραμείνουν ανεξάρτητοι, αντικειμενικοί και

⁶² Α. Χατζής, *Υπάρχον Δικαστές στην Αθήνα; -Η Ελευθερία του Λόγου στην Αθήνα του 1874* (29.6.2019), διαθέσιμο στο <https://www.protagon.gr/themata/yparxoun-dikastes-stin-athina-i-elftheria-tou-logou-stin-ellada-tou-1874-44341865824>.

⁶³ *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ό.π., 294-295.

⁶⁴ Χατζής, ό.π.

δίκαιοι σε συνθήκες όπου είτε απουσίαζε η θεσμική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας του δικαστή είτε αυτή, παρά την πρόβλεψή της, υπονομεύτηκε έμπρακτα από την εκτελεστική εξουσία. Παρά τις αντιξοότητες, πολλοί στάθηκαν στο ύψος των περιστάσεων. Το παράδειγμα, συνεπώς, αυτών των δικαστών, οι οποίοι διαφύλαξαν την ακεραιότητα της δικαιοσύνης σε ασταθείς καιρούς, οφείλουμε να ακολουθούμε μέχρι σήμερα. Η δικαστική ανεξαρτησία, πέρα από τη συνταγματική κατοχύρωσή της, είναι πάνω από όλα ζήτημα προσωπικής συνείδησης του δικαστικού λειτουργού. Το δίκαιο, δηλαδή, μπορεί να θεσπίζει τις προϋποθέσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας, η μετουσίωσή της, όμως, σε πραγματικότητα εξαρτάται όχι μόνον από τον έμπρακτο σεβασμό των φορέων των άλλων πολιτειακών λειτουργιών προς τη δικαιοσύνη, αλλά κυρίως από τη βούληση των ίδιων των δικαστικών λειτουργών.⁶⁵

Κατ' επέκταση, είναι φανερό ότι η αναζήτηση της νομιμοποίησης του δικαστή επαφίεται στη δικαιοκή ευαισθησία του και συνδέεται άρρηκτα με την ορθή απονομή της δικαιοσύνης. Ο σεβασμός στα ατομικά δικαιώματα και στα δικαιώματα του κατηγορουμένου αποτελούν το βαρόμετρο της ελληνικής δημοκρατίας, αλλά και υποχρέωση των δικαστικών λειτουργών απέναντι στον ελληνικό λαό από τον οποίο πηγάζει κάθε μορφής εξουσία. Εξ άλλου, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι οι αγωνιστές του 1821, με τη ψήφιση του Συντάγματος της Τροιζήνας, τοποθέτησαν την Ελλάδα ανάμεσα στις πιο δημοκρατικές και φιλελεύθερες χώρες της Ευρώπης ως προς την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁶⁶ Διακόσια χρόνια μετά, οι δικαστικοί λειτουργοί οφείλουμε πάντα, με κάθε κόστος, και με κάθε απόφασή μας, να διαφυλάττουμε τις ανωτέρω αξίες ακέραιες.

⁶⁵ Τσάτσος, *ό.π.*, 573.

⁶⁶ Αλιβιζάτος (1981), *ό.π.*, 37.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ΤΟΥ ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ
ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ
ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ (1872-1936)

Ακρίτας Καϊδατζής

ΕΠΙΚ. ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΑΠΘ

Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων καθιερώθηκε και εδραιώθηκε στη χώρα μας νομολογιακά κατά το τελευταίο τέταρτο του 19ου και το πρώτο τρίτο του 20ού αιώνα.¹ Στην καθιέρωσή του πρωτοστάτησαν τα δικαστήρια της ουσίας. Ο Άρειος Πάγος υπήρξε αρχικά επιφυλακτικός, σύντομα όμως αποδέχθηκε τον θεσμό και συνέβαλε στη συλλογική προσπάθεια της ελληνικής δικαιοσύνης για τη διαμόρφωση των χαρακτηριστικών του όπως τα γνωρίζουμε μέχρι σήμερα.

Στην προσπάθεια αυτή, καταλυτική υπήρξε διαχρονικά η συμβολή των εισαγγελέων του Αρείου Πάγου. Καθώς οι αγορεύσεις και, ιδίως, οι γνωμοδοτήσεις του δεν βαρύνονται με την τυπικότητα και τους καταναγκασμούς μιας δικαστικής απόφασης, ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου είχε συχνά την ευκαιρία να διατυπώσει καινοτόμους συλλογισμούς, που αρκετές φορές υιοθετήθηκαν, νωρίτερα ή αργότερα, και από τη νομολογία του ανώτατου ακυρωτικού. Στη μελέτη αυτή θα αναφερθώ περιπτωσιολογικά σε μια σειρά από αγορεύσεις και γνωμοδοτήσεις εισαγγελέων του Αρείου Πάγου από το 1872 έως το 1936, οι οποίες συνέβαλαν στη διαμόρφωση του θεσμού του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα.

Προκαταρκτικά επισημαίνω ότι το είδος του νομικού λόγου που εκφέρει ο εισαγγελέας, είτε προφορικό (οι αγορεύσεις) είτε γραπτό (οι γνωμοδοτήσεις), είναι τέτοιο που επιτρέπει μεγαλύτερη ελευθεριότητα από ό,τι

¹ Βλ. Ακρίτας Καϊδατζής, *Ο δικαστικός έλεγχος των νόμων στην Ελλάδα, 1844-1936*, Εκδ. Σάκκουλα 2016.

ο νομικός λόγος στον οποίο διατυπώνονται οι δικαστικές αποφάσεις. Ίσως το σημαντικότερο στοιχείο είναι ότι ο εισαγγελέας συχνά εκφέρει σκέψεις για το ευρύτερο κοινωνικο-πολιτικό πλαίσιο μιας υπόθεσης, που υπερβαίνουν τη στενά νομική προσέγγισή της. Αλλά και, όσον αφορά το νομικό πλαίσιο, στον λόγο των εισαγγελέων είναι συχνότερες οι αναφορές στη βιβλιογραφία, ελληνική και αλλοδαπή, όπως και στην αλλοδαπή νομολογία.

ΕΚΠΡΟΘΕΣΜΗ ΚΥΡΩΣΗ ΝΟΜΟΥ

Τον Απρίλιο του 1872 ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου Κωνσταντίνος Προβελέγγιος εξέδωσε μια γνωμοδότηση² αναφορικά με το κύρος νόμου που είχε ψηφιστεί τον Μάιο του 1871, αλλά δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως τον Οκτώβριο του ίδιου έτους.³ Το άρθρο 36 του Συντάγματος του 1864 όριζε ότι («νομοσχέδιον, επιψηφισθέν υπό της Βουλής και μη κυρωθέν υπό του Βασιλέως εντός δύο μηνών από της λήξης της Συνόδου, λογίζεται ακυρωθέν»). Η βασίλισσα Όλγα, που ασκούσε τότε την αντιβασιλεία λόγω απουσίας του βασιλιά Γεώργιου, είχε πράγματι υπογράψει το νομοσχέδιο εντός διμήνου, όμως υπήρχε η άποψη ότι η κύρωση του νόμου δεν ολοκληρώνεται παρά από και διά της δημοσίευσής του.⁴

Στη γνωμοδότησή του ο Προβελέγγιος, μετά από εξαντλητική αντίκρουση των αντίθετων επιχειρημάτων, καταλήγει ότι («κύρωσις μη δημοσιευθείσα εντός των δύο μηνών, θεωρείται ως μη υπάρχουσα») και επομένως («νομοσχέδιον μη δημοσιευθέν εντός των δύο μηνών δεν θεωρείται ουδέ είναι νόμος»).⁵ Του συμπεράσματος αυτού προηγείται μακροσκελής και εντυπωσιακή συνταγματική επιχειρηματολογία, με πλήθος συγκριτικών αναφορών, όπου ο Προβελέγγιος, με εξαιρετική διεισδυτικότητα, συσχετίζει το ζήτημα με τον χαρακτήρα του πολιτεύματος.

Αυτή ήταν μια αρκετά τολμηρή γνώμη, διότι συνιστά έλεγχο της διαδικασίας κατάρτισης του νόμου, δεδομένου ότι το γεγονός της εκπρόθε-

² Κ. Προβελέγγιος, «Το άρθρον 36 του Συντάγματος (Γνωμοδότηση της 30.4.1872)», *Εφημερίδα των Δικαστηρίων*, φ. 32/11.8.1873, έτος Γ' (1873), 249 επ.

³ Ν. ΥΛΘ'/1871 «περί εγκρίσεως της μεταξύ της Κυβερνήσεως και της εταιρίας της Ελληνικής ατμοπλοΐας συμβάσεως».

⁴ Το ζήτημα θα πραγματευθεί εξαντλητικά αργότερα ο Ν.Ν. Σαρίπολος, *Περί προθεσμιών κυρώσεως, εκδόσεως και δημοσιεύσεως των νόμων*, Εν Αθήναις 1911, ιδίως 16 επ.

⁵ Προβελέγγιος, ό.π., 255.

σμης κύρωσης του νομοσχεδίου δεν προκύπτει από το ίδιο το δημοσιευμένο κείμενο του νόμου και επομένως δεν συνιστά εξωτερικό στοιχείο του υποστατού, αλλά εσωτερικό στοιχείο της κατάρτισής του. Η νομολογία ωστόσο δεν θα υιοθετήσει τη γνώμη αυτή, αλλά λίγα χρόνια αργότερα θα κατασταλάξει σε μια κρίση που αποδίδει ένα βασικό χαρακτηριστικό του συστήματος δικαστικού ελέγχου των νόμων στη χώρα μας: ότι τα δικαστήρια δεν διαθέτουν εξουσία ελέγχου της διαδικασίας κατάρτισης του νόμου.⁶

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

Στην υπόθεση, που κρίθηκε με την απόφαση ΑΠ 208/1892, τέθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας διάταξης της νομοθεσίας περί οδοποιίας που επέτρεπε την κατάληψη απαλλοτριούμενου ακινήτου με μόνη την παρακατάθεση της προσωρινής αποζημίωσης σε δημόσιο ταμείο.⁷

Στην αγόρευσή του επί της υπόθεσης, ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, ο περίφημος Δημοσθένης Τζιβανόπουλος, προβαίνει σε μια πρωτοποριακή για την εποχή του συνηγορία υπέρ της κοινωνικής δέσμευσης της ιδιοκτησίας: «[Τ]α Συντάγματα», λέει, «καθιερώσαντα το δικαίωμα της κτήσεως, δεν ηθέλησαν να αποξενώσωσι την κοινωνίαν από πάσαν πρόοδον, δεν ηθέλησαν το δικαίωμα της κτήσεως, όσον ιερόν και αν ήναι, να γίνηται εμπόδιον εις τας κοινωνικάς προόδους και μεγάλας επιχειρήσεις, ως π.χ. όταν πρόκηται περί κατασκευής σιδηροδρόμου... Από μακρού χρόνου πάντες ησθάνοντο εν πεπολιτισμένοις έθνεσι την ανάγκην να εφαρμόσωσι ταχείαν διαδικασίαν ως προς τα δημόσια έργα και να αποφύγωσι την περίπτωσιν, καθ' ην υπερβολικαί αξιώσεις ενός και μόνου ηδύναντο να επιβραδύνωσιν ή να παραλύσωσιν έργον, του οποίου το γενικόν συμφέρον απήτει την ταχείαν εκτέλεσιν τοιούτοι νόμοι εξέδότησαν εν Γαλλία και εν Βελγίω... Μόλον ότι δε ζωηρώς επολεμήθησαν τα νομοσχέδια ως αντισυνταγματικά, μ' όλα ταύτα εξενίκησε το σύστημα της προηγούμενης κατοχής... Δεν προσβάλλεται δε η διάταξις του Συντάγματος ούτε κατά το γράμμα, ούτε κατά το πνεύμα αυτής, διότι το άρθρον 17 του Συντάγματος κατ' ουσίαν δεν υποβάλλει την εκποίησιν εις

⁶ ΑΠ 401/1878, στο Σ. Μπαλάνου/Σ. Γκίνη (επιμ.), *Νομολογία του Αρείου Πάγου από του έτους 1835 μέχρι του 1893*, Μέρος Β', Εν Αθήναις 1895, 482.

⁷ ΑΠ 208/1892, *Θέμις Γ'* (1892-93), 594. Η κρίσιμη διάταξη είναι το άρθρο μόνο του ν. ΑΧΜΒ/1888.

τον οριστικόν κανονισμόν της αποζημιώσεως... Το Σύνταγμα ηθέλησεν ὥστε το ακίνητον να μένη ως ενέχυρον εις τον ιδιοκτήτην και να μη αποβάλλη ούτος την κατοχήν, ειμή δι' αποκαταστάσεως άλλου ενεχύρου ισοδυνάμου προς εκείνο... Η ευχή δε του Συντάγματος πληρούται, όταν εις το δημόσιον Ταμείον κατατεθή ποσότης αποχρώσα προς την αποζημιώσιν του ιδιοκτήτου... Δεν δύναται δε η χρήσις του ιδιωτικού δικαιώματος να υπερέχη του γενικού της πολιτείας συμφέροντος...».⁸

ΣΥΜΦΩΝΗ ΜΕ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑ

Στην υπόθεση που κρίθηκε με την απόφαση ΑΠ 169/1893 τέθηκε το ζήτημα αν η παραβίαση συνταγματικής διάταξης (του άρθρου 20 του Συντάγματος του 1864 για το απόρρητο των επιστολών) συνιστά λόγο αναίρεσης ποινικής απόφασης.⁹ Ο ανααιρεσίων προέβαλλε ότι η καταδίκη του βασίστηκε σε επιστολή του που παρανόμως δημοσιοποιήθηκε. Το πρόβλημα ήταν ότι το άρθρο 458 της ποινικής δικονομίας (του Maurer) όριζε ως λόγο αναίρεσης μόνο την παράβαση τύπου της διαδικασίας που προβλέπεται επί ποινή ακυρότητας στον νόμο.

Στη μνημειώδη αγόρευση του επί της υπόθεσης, ο εισαγγελέας Τζιβανόπουλος διατύπωσε έναν συλλογισμό που στην εποχή μας θα χαρακτηρίζαμε ως σύμφωνη με το σύνταγμα ερμηνεία. Η ποινική δικονομία θεσπίστηκε το 1834, σε μιαν εποχή που δεν υπήρχε Σύνταγμα. Κατά τον Τζιβανόπουλο, «η ποινική δικονομία προγενεστέρα ούσα του Συντάγματος δεν ηδύνατο να προΐδη περί παραβιάσεως των διατάξεων αυτού και ορίση αν αποτελώσιν ή μη λόγον αναίρέσεως» και «διά τούτο οι διατάξεις αυτής [της ποινικής δικονομίας] δεν ευρίσκονται εις αρμονίαν προς το Σύνταγμα».¹⁰ Προκειμένου λοιπόν η προγενέστερη του Συντάγματος νομοθετική διάταξη να εναρμονιστεί μ' αυτό, απαιτείται ν' αναζητήσουμε την υποθετική βούληση του νομοθέτη. «Όπως δ' ήθελεν αποφανθή ο νομοθέτης του 1834, μετασχηματιζόμενος εις δικαστήν της σήμερον και

⁸ Δ. Τζιβανόπουλος, «Εισαγγελική αγόρευση επί της ΑΠ 208/1892», *Θέμις* Γ' (1892-93), 594 (η έμφαση προστέθηκε).

⁹ ΑΠ 169/1893 ποιν., *Θέμις* Δ' (1893-1894), 388.

¹⁰ Δ. Τζιβανόπουλος, «Εισαγγελική αγόρευση επί της ΑΠ 169/1893», *Θέμις* Δ' (1893-1894), 388 επ. (390, η έμφαση προστέθηκε). Βλ. σχετικά Γ. Δρόσου, *Δοκίμιο ελληνικής συνταγματικής θεωρίας*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1996, 188 επ.

ερμηνεύων τον νόμον του, ούτω πως θέλει κρίνει και ο Άρειος Πάγος», λέει ο Τζιβανόπουλος.¹¹ Για να καταλήξει: «Δεν είναι δε ορθόν να δεχθώμεν ότι ο νομοθέτης, θεωρήσας άτοπον να έχωσι νόμιμον ισχύν αποφάσεις περιέχουσαι παραβιάσεις των κειμένων νόμων, ... επέτρεψε προς ανόρθωσιν και ακύρωσιν των τοιούτων αποφάσεων προσφυγήν ενώπιον του Αρείου Πάγου, ηγηθήσεται δε ν' απαγορεύση τοιαύτην, προκειμένου περί της διά δικαστικών αποφάσεων παραβιάσεως του Συντάγματος, του θεμελιώδους νόμου, εν η περιπτώσει ήθελεν ανιδρυθή τοιούτον πολίτευμα».¹²

Με τη σκέψη αυτή, ο εισαγγελέας πρότεινε να γίνει δεκτός ο προβληθείς λόγος αναίρεσης για παράβαση του συντάγματος, ερμηνεύοντας δημιουργικά, σε συμφωνία με την υποθετική βούληση του νομοθέτη, αλλά στην πραγματικότητα σε συμφωνία με το σύνταγμα τη διάταξη της ποινικής δικονομίας.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΝΟΜΟΥ ΠΕΡΙ ΤΥΠΟΥ

Παρ' ότι η εξουσία των δικαστηρίων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων γινόταν επί της αρχής δεκτή, μέχρι τα τέλη του 19ου αιώνα η νομολογία υπήρξε ιδιαίτερα φειδωλή στο να διαπιστώσει αντισυνταγματικότητα.

Στην υπόθεση που κρίθηκε με την απόφαση ΑΠ 204/1895 τέθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας του άρθρου 37 του οθωνικού νόμου περί Τύπου του 1837, το οποίο προέβλεπε ως παρεπόμενη ποινή για αδικήματα του Τύπου την προσωρινή ή οριστική «παύση του επιτηδεύματος» του υπευθύνου συντάκτη.¹³ Ο αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου Κωνσταντίνος Μανιάκης άσκησε αναίρεση υπέρ του νόμου κατά πρωτόδικης απόφασης που επέβαλε τη συγκεκριμένη ποινή, για λόγους ενοποίησης της νομολογίας, όπως ο ίδιος διευκρίνισε, διότι αρκετά πλημμελειοδικεία είχαν θεωρήσει τη διάταξη καταργημένη από το (νεώτερο) Σύνταγμα του 1864. Η άποψη αυτή είχε διατυπωθεί στη θεωρία τόσο του συνταγματικού

¹¹ Τζιβανόπουλος, ό.π., 391 (η έμφαση προστέθηκε).

¹² Ό.π., 390 (η έμφαση προστέθηκε). Τη «συγχρονιστική ερμηνεία» του νόμου, με την οποία ο δικαστής επιδιώκει την προσαρμογή του νοήματός του στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, αναγόμενος στην τεκμαιρόμενη βούληση του νομοθέτη θα υποστηρίξει πολύ αργότερα και ο Αλ. Λιτζερόπουλος, *Η νομολογία ως παράγων διαπλάσεως του ιδιωτικού δικαίου*, Θεσσαλονίκη 1932, 78 επ.

¹³ ΑΠ 204/1895 Ολομ., *Θέμις Ζ'* (1896-97), 54.

όσο και του ποινικού δικαίου.¹⁴ Παρ' όλα αυτά, ο ίδιος ο εισαγγελέας δεν συμμεριζόταν την άποψη και στην αγόρευσή του, η οποία έγινε δεκτή από το δικαστήριο, ανέπτυξε την άποψη ότι το άρθρο 14 του Συντάγματος του 1864 απαγορεύει τα διοικητικά προληπτικά μέτρα, όχι όμως και τα δικαστικά, όπως είναι η επίμαχη παρεπόμενη ποινή.¹⁵ Αυτή είναι μια ιδιαιτέρως περιοριστική ερμηνεία της συνταγματικής διάταξης, που ορίζει ότι απαγορεύεται όχι μόνον η λογοκρισία, όπως προέβλεπε μέχρι τότε το άρθρο 10 του Συντάγματος του 1844, αλλά και «παν άλλο προληπτικόν μέτρον».

ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΕΝΟΧΙΚΩΝ ΑΞΙΩΣΕΩΝ

Με το γύρισμα του αιώνα, τα δικαστήρια αρχίζουν πλέον να ελέγχουν πιο εντατικά τη συνταγματικότητα των νόμων. Σε κάποιες περιπτώσεις, ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου εισηγείται ρηξικέλευθες απόψεις, τις οποίες πάντως ο Άρειος Πάγος διστάζει να υιοθετήσει.

Στην υπόθεση που κρίθηκε με την απόφαση ΑΠ 358/1902 τέθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας της νομοθετικής κατάργησης κεκτημένων ενοχικών αξιώσεων.¹⁶ Στην αγόρευσή του ο εν τω μεταξύ εισαγγελέας του Αρείου Πάγου Κωνσταντίνος Μανιάκης υποστήριξε την αναπάντεχα προωθημένη άποψη –την οποία πάντως απέρριψε το δικαστήριο– ότι «τα κεκτημένα δικαιώματα ισοδυναμούσι με περιουσίαν και κατά το ημέτερον σύνταγμα ουδείς στερείται της περιουσίας του άνευ αποδεδειγμένης ανάγκης και άνευ προηγουμένης αποζημιώσεως».¹⁷

ΝΑΥΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΑΞΕΙΣ

Με την απόφαση ΑΠ 61/1914 κρίθηκε μια πολύκροτη υπόθεση, που είχε απασχολήσει έντονα την κοινή γνώμη.¹⁸ Ο Λεωνίδας Εμπειρίκος, της

¹⁴ Βλ. Θ. Φλογαίτης, *Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου*, 2η έκδ., Εν Αθήνας 1895, 376-377, 381· Κ. Κωστής, *Ερμηνεία του εν Ελλάδι ισχύοντος ποινικού νόμου*, τόμ. Β', Εν Αθήναις 1877, 529-530.

¹⁵ Κ. Μανιάκης, «Περί του άρθρου 37 του περί εξυβρίσεως και τύπου νόμου και του άρθρου 14 του Συντάγματος», *Θέμις Ζ'* (1896-1897), 50-51, όπου παρατίθεται και η εισαγγελική αγόρευση επί της ΑΠ 204/1895.

¹⁶ ΑΠ 358/1902, *Εφημερίς Ελληνικής & Γαλλικής Νομολογίας* ΚΒ' (1902-1903), 360.

¹⁷ Κ. Μανιάκης, «Νόμοι αντισυνταγματικοί, ήτοι νεώτεροι νόμοι παραβλάπτοντες κεκτημένα δυνάμει προγενεστέρων νόμων δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων», *Εφημερίς Ελληνικής & Γαλλικής Νομολογίας* ΚΒ' (1902-03), 360 επ. (362).

¹⁸ ΑΠ 61/1914, *Θέμις ΚΕ'* (1914-1915), 193.

γνωστής εφοπλιστικής οικογένειας της Άνδρου, διεκδικούσε πλήρη αποζημίωση για τις ζημιές που υπέστησαν ατμόπλοιά του που είχαν επιταχθεί το 1913 για τις ανάγκες των Βαλκανικών πολέμων, παρ' ότι ο νόμος προέβλεπε όχι πλήρη, αλλά απλώς εύλογη αποζημίωση.¹⁹ Το πρωτοδικείο έκανε κατά πλειοψηφία δεκτούς τους ισχυρισμούς του ενάγοντα και έκρινε αντισυνταγματική, ως αντίθετη στο άρθρο 17 του Συντάγματος, τη νομοθετική διάταξη.²⁰

Μετά την αναίρεση που άσκησε το Δημόσιο, σε μια μνημειώδη αγόρευσή του, που έγινε δεκτή από το δικαστήριο, ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου Ματθαίος Χατζάκος θα αντικρούσει την κρίση αυτή, με κεντρικό επιχείρημα ότι «ο νομικός χαρακτήρ της επιτάξεως και της εκ ταύτης προσβολής της ιδιοκτησίας ουδόλως ταυτίζεται προς τον νομικό χαρακτήρα της ένεκα δημοσίας ωφελείας αφαιρέσεως της ιδιοκτησίας ή των εγχειμένων ταύτη εξουσιών της χρήσεως και καρπώσεως. . . [Ε]ξ εναντίας την χάριν της ενόπλου δυνάμεως επίταξιν επιβάλλει ασυγκρίτως ανώτερος και σπουδαιότερος λόγος, η ανάγκη της υπάρξεως και σωτηρίας του Κράτους. . . Ο εισφέρων δεν πρόκειται να υπηρετήση την κοινήν ωφέλειαν, αλλά την κοινήν σωτηρίαν».²¹

Με τη σκέψη αυτή ο Χατζάκος απορρίπτει την άποψη που είχε διατυπωθεί, ότι σε συνθήκες πολέμου υποχωρεί η εξουσία των δικαστηρίων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων, διευκρινίζοντας ότι «δεν επιχειρούμεν συμβιβασμόν μεταξύ της συνταγματικής αρχής και των αξιώσεων της λογικής, δεν κάμπτομεν μερικώς το άρθρον 17, . . . διότι οι συνταγματικοί ορισμοί δεν υπόκεινται σε συμβιβασμούς, ουδέ κάμπτονται εν όλω ή εν μέρει, αλλ' υπείκομεν εις την αλλοίαν νομικήν φύσιν της σχέσεως, ήτις ανθίσταται προς την συνταύτισιν αυτής μετά της διά δημοσίαν ωφέλειαν απαλλοτριώσεως και θέτει εαυτήν εκτός του κύκλου της εφαρμογής του άρθρου 17. . .».²²

¹⁹ Ν. ΔΡΟΒ'/1913 «περί ιδρύσεως Διοικητικών Δικαστηρίων των ναυτικών επιτάξεων».

²⁰ ΠρωτΑθ 785/1913, στο Π. Τσιτσελλής, *Ενώπιον του Αρείου Πάγου. Η δίκη περί αντισυνταγματικότητας των κατά τον νόμον ΔΡΟΒ' (1913) διοικητικών δικαστηρίων των ναυτικών επιτάξεων*, Εν Αθήναις 1914, 85 επ. Όμοια και η ΠρωτΑθ 800/1913, *Θέμις ΚΔ'* (1913-1914), 554.

²¹ Μ. Χατζάκος, «Εισαγγελική αγόρευση επί της ΑΠ 61/1914», *Θέμις ΚΕ'* (1914-15), 1 επ. (5).

²² Ό.π., 6 (η έμφαση προστέθηκε).

Παρ' όλα αυτά, δεν παραλείπει να ασκήσει κριτική στην απόφαση του πρωτοδικείου. Όπως λέει: «Η απόφασις του πρωτοδικείου φέρει εν εαυτή το πάθος, όπερ ελέγχει τη σαθρότητά της. Τα δικαστήρια δεν κωλύονται βεβαίως να εξετάσωσι το αντισυνταγματικόν του νόμου... Αλλά τούτο υποθέτει ότι η αντίφασις του νόμου προς το Σύνταγμα προκύπτει αδιστάκτως εκ της παραβολής αμφοτέρων. Όταν η δικαστική αρχή διά περιτέγων ερμηνειών και συλλογισμών καταγίνεται να ανεύρη σύγκρουσιν του Συντάγματος προς τον νόμον, εν ώ αντίθετα λογικά επιχειρήματα δεν ελλείπουσι, τότε υπερτιμά την κρίσιν αυτής και κλονίζει το κύρος της νομοθετικής εξουσίας χωρίς να έχη υπό τους πόδας της ασφαλές έδαφος».²³

ΑΝΕΛΕΓΚΤΟ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΒΑΣΙΛΙΑ

Ο Ματθαίος Χατζάκος ήταν μεταξύ των πολλών δικαστικών λειτουργών που απολύθηκαν το 1917 από τη βενιζελική κυβέρνηση μετά τον εθνικό διχασμό. Με τη μεταπολίτευση του 1920 επανήλθε στη θέση του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Τέθηκε τότε το ζήτημα του κύρους ορισμένων νόμων από την τελευταία περίοδο της βενιζελικής διακυβέρνησης, τους οποίους δεν είχε υπογράψει ο βασιλιάς Αλέξανδρος, αλλά παρ' όλα αυτά δημοσιεύθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με αναγραφή του ονόματός του.

Με τη γνωμοδότηση 1038/1921 ο Χατζάκος υποστήριξε την άποψη ότι «του Νόμου ... δημοσιευθέντος εν τη Εφημερίδι της Κυβερνήσεως ... με την υπογραφήν του ασκούντος τότε την βασιλικήν εξουσίαν αιμνήστου Αλεξάνδρου και φέροντος όλα τα εξωτερικά γνωρίσματα νόμου, τα δικαστήρια οφείλωσι να δεχθώσι αυτόν, ως εξωτερικώς εμφανίζεται, και δεν δύνανται να εξετάσωσι την προσβαλλομένην έλλειψιν της βασιλικής υπογραφής, εφ' όσον δι' επισήμου πράξεως της Πολιτείας δεν αναγνωρίζεται η τοιαύτη έλλειψις και η κατά συνέπειαν αυτής ανυπαρξία του νόμου».²⁴ Επέμεινε δηλαδή στην πάγια θέση ότι τα δικαστήρια οφείλουν να εφαρμόζουν ως νόμο ό,τι «εμφαίνεται» ως νόμος από μόνη τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Εφ' όσον εκεί αναγράφεται το όνομα του βασιλιά, τότε τα δικαστήρια οφείλουν να τον δεχθούν ως «πλήρη» νόμο, υποστατό

²³ Ό.π., 7 (η έμφαση προστέθηκε).

²⁴ Γνωμ.Εισ.ΑΠ 1038/12-5-1921 (Μ. Χατζάκος), Θέμις ΛΒ' (1921-1922), 352 (η έμφαση προστέθηκε).

και έγκυρο, παρ' όλο που η πράξη της κύρωσής του δεν φέρει βασιλική υπογραφή, κάτι όμως το οποίο τα δικαστήρια δεν μπορούν να ελέγξουν.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ «ΚΑΤΟΧΥΡΩΤΙΚΟΥ»

Εν όψει της θέσης σε ισχύ του Συντάγματος του 1927 τέθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας του περιβόητου («κατοχυρωτικού»), ενός νομοθετικού διατάγματος που είχε εκδοθεί για την προστασία του πολιτεύματος το 1924 και υπήγαγε στην αρμοδιότητα στρατοδικείων ορισμένα εγκλήματα γνώμης.²⁵ Σημειωτέον ότι το νομοθέτημα αυτό είχε επικυρωθεί συνταγματικά, με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 117 του Συντάγματος του 1925, που επέτρεψε την προσωρινή εκδίκαση τέτοιων αδικημάτων από στρατοδικεία επί μια επταετία.

Με μια τολμηρή συνταγματική ερμηνεία, ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου Νικόλαος Βάφας θα γνωμοδοτήσει ότι η κρίσιμη διάταξη του κατοχυρωτικού είναι αντισυνταγματική.²⁶ Το, πρωτότυπο και επινοητικό, σκεπτικό του ήταν ότι, εφ' όσον το άρθρο 94 του Συντάγματος του 1925 απαγόρευε την ίδρυση δικαστικών επιτροπών και έκτακτων δικαστηρίων, η μεταβατική διάταξη του άρθρου 117 μπορούσε να ενεργοποιηθεί μόνο με μεταγενέστερο του Συντάγματος νόμο και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επικυρώνει προγενέστερη αντισυνταγματική νομοθεσία.

ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗΣ

Αρκετά πρωτότυπη είναι και μια άλλη γνωμοδότηση που έδωσε ο ίδιος εισαγγελέας το επόμενο έτος επί ενός νομοσχεδίου που τέθηκε υπόψη του από την κυβέρνηση, το οποίο προέβλεπε κάποιες περιπτώσεις όπου η προσωρινή αποζημίωση απαλλοτρίωσης θα μπορεί να προσδιορίζεται, αντί για τον κατά τόπον αρμόδιο πρωτοδίκη, από ειρηνοδίκη που ορίζει ο Υπουργός Εσωτερικών. Στη γνωμοδότηση 60/1928, ο εισαγγελέας Βάφας υποστήριξε ότι, «εφ' όσον μεν ορίζεται ότι την δικαιοδοσίαν του

²⁵ Ως «κατοχυρωτικό» έμεινε γνωστό το ν.δ. της 23.4.1924 «περί κατοχυρώσεως του Δημοκρατικού Πολιτεύματος», όπως ακολούθως συμπληρώθηκε. Βλ. σχετικά Αλ. Σβώλος, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, Αθήναι 1934, 77 επ.: Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Θεμέλιο 1983, 350 επ.

²⁶ Γνωμ.Εισ.ΑΠ 17/4.5.1927 (Ν. Βάφας), *Δικαιοσύνη* Ε' (1927), 193.

προέδρου [πρωτοδικών] ασκεί εις ωρισμένας περιπτώσεις ειρηνοδίκης, δεν αντίκειται εις το Σύνταγμα, διότι και ο ειρηνοδίκης είναι δικαστής· καθορισμός όμως δικαστού όστις θ' αποφασίση μη γενόμενος απ' ευθείας υπό του νόμου αλλά υπό προσώπου και μάλιστα ξένου προς την δικαστικήν εξουσίαν, αντίκειται, νομίζω, εις το πνεύμα του Συντάγματος και αποτελεί έμμεσον παράβασιν αυτού»,²⁷

ΕΚΤΑΣΗ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

Τον επόμενο χρόνο, ο ίδιος εισαγγελέας θα εκδώσει μιαν ευρύτερης σημασίας γνωμοδότηση. Με την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 5 του Συντάγματος του 1927 αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά στο θετικό συνταγματικό δίκαιο η εξουσία των δικαστηρίων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων. Τέθηκε το ζήτημα ποια δικαστήρια εννοεί η ερμηνευτική δήλωση και, το σημαντικότερο, ποιες συνέπειες έχει για τους λοιπούς εφαρμοστές του νόμου.

Με τη γνωμοδότηση 23/1929 ο εισαγγελέας Βάφας θα διατυπώσει την άποψη ότι «το άρθρον 5 και η επ' αυτού ερμηνευτική δήλωσις... αφορώσιν εις τα δικαστήρια περί ων το κεφάλαιον Ζ' του Συντάγματος, το φέρον επιγραφήν 'δικαστική εξουσία', ήτοι τα κατά την κοινήν έννοιαν οριζόμενα δικαστήρια, ουχί δε εις το Ελεγκτικόν Συνέδριον και δικαστικάς επιτροπάς, ... αλλά και ταύτα, μολονότι δεν φαίνεται αφορώσα εις αυτά η ως άνω διάταξις και δήλωσις, επίσης υποχρεούνται να μη εφαρμόζωσι νόμον ούτινος το περιεχόμενον αντίκειται εις το Σύνταγμα, καθόσον νόμος τοιούτος είναι αυτοδικαίως άκυρος και συνεπώς λογίζεται μη υπάρχων. Ο καλούμενος, δικαστήριον ή αρχή, όπως εφαρμογή νόμο τινά, ου το περιεχόμενον αντίκειται εις το Σύνταγμα, ευρίσκεται προ δύο διατάξεων, αίτινες δεν δύνανται, αντιφατικά ούσαι, να ισχύωσιν αμφοτεροι, των οποίων επομένως η μία καταργεί την άλλην. Εν τοιαύτη περιπτώσει η καταργουμένη και μη υπάρχουσα είναι η του νόμου, διότι το άρθρον 125 του Συντάγματος ορίζει ότι μόνον αι μη θεμελιώδεις διατάξεις αυτού δύνανται ν' αναθεωρηθώσι μετά πενταετίας και μόνον καθ' ον τρόπον εν αυτώ ορίζεται και ούτω να καταργηθώσι».²⁸

²⁷ Γνωμ.Εισ.ΑΠ 60/28.11.1928 (Ν. Βάφας), *Θέμις Μ'* (1929), 357-358.

²⁸ Γνωμ.Εισ.ΑΠ 23/27.3.1929 (Ν. Βάφας), *Θέμις Μ'* (1929), 646 (η έμφραση προστέθηκε).

Έχει τεράστιο ενδιαφέρον ότι ο εισαγγελέας θεωρεί αυτονόητο πως κάθε εφαρμοστής του νόμου, είτε δικαστήριο είτε (διοικητική) αρχή, έχει υποχρέωση να ελέγξει τη συνταγματικότητα του νόμου που καλείται να εφαρμόσει. Εξίσου ή και περισσότερο ενδιαφέρον έχει ότι την κρίση αυτή την εκφέρει ο εισαγγελέας ανεξαρτήτως της ερμηνευτικής δήλωσης επί του άρθρου 5, για την οποία εξ αρχής ξεκαθαρίζει ότι αναφέρεται αποκλειστικά και μόνο στα δικαστήρια.

ΙΔΡΥΣΗ ΧΡΗΜΑΤΙΣΤΗΡΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

Στην υπόθεση που κρίθηκε με την απόφαση ΑΠ 1/1931 τέθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας της ίδρυσης, με το ν. 3632/1928, χρηματιστηριακού δικαστηρίου.²⁹ Στην αγόρευσή του, η οποία έγινε δεκτή από το δικαστήριο, ο αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου Λουκάς Γιδόπουλος θα ζητήσει την αναίρεση της πρωτόδικης απόφασης που είχε διαπιστώσει αντισυνταγματικότητα, με τη βαρυσήμαντη σκέψη ότι «δεν έπρεπε η δικαστική εξουσία, οικειοποιουμένη την εκδίκασιν πασών των διαφορών, να παρεμβάλλη πρόσκομμα εις την νομοθετικήν εξουσίαν διά την διά λόγους γενικωτέρας ωφελείας ανάθεσιν τινών εξ αυτών εις ανθρώπους ειδικωτέρους να κρίνωσιν αυτάς, εφ' όσον κατά τα λοιπά λαμβάνεται πρόνοια διά την ανεξάρτητον λειτουργίαν των ούτω συνιστωμένων ειδικών δικαστηρίων... Δεν δυνάμεθα, θέλω να είπω, να αποχωρισθώμεν των αντιλήψεων, αίτινες κρατούσιν εις άπαντα τον πεπολιτισμένον κόσμον και να δυσχεράνωμεν την κοινωνικήν και οικονομικήν κίνησιν του τόπου δι' εκδοχών, αίτινες θέτουσι φραγμούς εις αυτήν».³⁰

ΑΜΝΗΣΤΕΙΑ

Ειδικό ενδιαφέρον παρουσιάζει μια γνωμοδότηση που εξέδωσε το 1932 ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου Κωνσταντίνος Γεωργιάδης. Με τον ν. 5410/1932 προβλέφθηκε ότι όσοι ελάμβαναν, χωρίς να τη δικαιούνται,

²⁹ ΑΠ 1/1931, *Θέμις* ΜΒ' (1931), 145=*Δικαιοσύνη* Θ' (1931), 156. Η κρίσιμη διάταξη είναι το άρθρο 28 του ν. 3623/1928 «περί Χρηματιστηρίων Αξιών».

³⁰ Λ. Γιδόπουλος, «Εισαγγελική αγόρευση επί της ΑΠ 1/1931», *Θέμις* ΜΒ' (1931), 145-146 (η έμφαση προστέθηκε).

πολεμική σύνταξη «απαλλάσσονται πάσης ποινικής διώξεως», εάν με αίτησή τους παραιτηθούν ρητώς από αυτήν.³¹ Ο εισαγγελέας θεώρησε ότι με τη σχετική διάταξη «προδήλως χορηγείται μερική αμνηστεία εις ωρισμένα πρόσωπα», για να καταλήξει στην εξής λακωνική κρίση: «Προκειμένου άρα ενταύθα κοινού αδικήματος, διά το οποίον ούτε διά νόμου δύναται να χορηγηθή αμνηστεία κατά την διάταξιν του άρθρου 84 § 2 του Συντάγματος, έπεται αναγκαιώς ότι η διάταξις του άρθρου 17 του προμνησθέντος νόμου, δι' ης δίδεται μερική αμνηστεία, ως αντικειμένη προδήλως εις το σαφές γράμμα του Συντάγματος, δεν δύναται να τύχη ουδεμιάς εφαρμογής».³²

ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

Κατά τον Μεσοπόλεμο, τα δικαστήρια υπήρξαν ιδιαιτέρως επιφυλακτικά στη διαπίστωση παραβίασης της συνταγματικής αρχής της ισότητας. Σε μία από τις πρώτες εφαρμογές της αρχής της ισότητας, ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου Κωνσταντίνος Γεωργιάδης θα γνωμοδοτήσει το 1934 ότι νομοθετική διάταξη που απαλλάσσει τους άνδρες της Χωροφυλακής από την ποινική ευθύνη για ορισμένες κατηγορίες πταισμάτων, υπάγοντάς τους μόνο σε πειθαρχική ευθύνη, «δεν έχει υποχρεωτική ισχύν νόμου, ως αντικειμένη εις την διάταξιν του άρθρου 6 του Συντάγματος», η οποία «περιλαμβάνει προδήλως εν τη εννοία αυτής και την ισότητα ποινής εν ισότητι αδικοπραγίας».³³

Το ζήτημα θα επανέλθει τον επόμενο χρόνο, όταν αντίστοιχη διάταξη θα επαναληφθεί και στον νέο οργανισμό της Χωροφυλακής.³⁴ Με τη γνωμοδότηση 3/1936 (την οποία λίγο αργότερα θα υιοθετήσει και το δικαστήριο με την ποινική απόφαση 31/1936)³⁵ ο αντεισαγγελέας του Αρείου

³¹ Άρθρο 17 του ν.δ. της 27.1.1932, όπως κυρώθηκε με το ν. 5410/1932 «περί κυρώσεως και συμπληρώσεως του Ν.Δ. της 27 Ιανουαρίου 1932 [κ.λπ.]».

³² Γνωμ.Εισ.ΑΠ 25/1932 (Κ. Γεωργιάδης), *Δικαιοσύνη* Γ' (1932), 265-266. Το άρθρο 84 παρ. 2 του Συντάγματος του 1927 ορίζει: «Αμνηστεία επί κοινών εγκλημάτων ουδέ διά νόμου απονέμεται».

³³ Γνωμ.Εισ.ΑΠ 15/7.6.1934 (Κ. Γεωργιάδης), *Θέμις* ΜΕ' (1934), 539. Η κρίσιμη διάταξη ήταν το άρθρο 82 παρ. 3 του ν. 4578/1930 «περί οργανισμού της Χωροφυλακής».

³⁴ Άρθρο 107 παρ. 2 του α.ν. της 7.6.1935 «περί Οργανισμού της Χωροφυλακής».

³⁵ ΑΠ 31/1936, *Θέμις* ΜΖ' (1936), 500.

Πάγου Άγγελος Μπουρόπουλος θα επιμείνει στην αντίθεση της διάταξης στην αρχή της ισότητας, προσθέτοντας και την πολύ ενδιαφέρουσα διευκρίνιση ότι η σχετική συνταγματική διάταξη (άρθρο 6 του Συντάγματος του 1927 και ήδη, μετά την επαναφορά του, άρθρο 3 του Συντάγματος του 1911) (αδεν περιέχει απλώς οδηγίαν εις τον νομοθέτην, ... ουδ' απλήν επιταγήν προς την Διοίκησιν, αλλά τίθησιν κανόνα δικαίου), που υπόκειται «εις τον έλεγchon των δικαστηρίων».³⁶

ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΖΕΣΘΑΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Μετά την πολιτειακή εκτροπή του 1935 και, ιδίως, τη δικτατορία Μεταξά το 1936, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων θα υποχωρήσει δραματικά για αρκετά χρόνια. Ως μια από τις τελευταίες αναλαμπές του πρέπει να θεωρηθεί η γνωμοδότηση 19/1936 του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου Λουκά Γιδόπουλου, σύμφωνα με την οποία («νόμος απαγορεύων γενικώς τον συνεταιρισμόν δημοσίων υπαλλήλων») θα ήταν αντισυνταγματικός, διότι («το ατομικόν δικαίωμα των ελλήνων πολιτών ισχύει και διά τους έλληνας πολίτας δημοσίου υπαλλήλους. Μόνον περιορισμοί δύνανται να τεθώσιν ως προς την άσκησιν του δικαιώματος τούτου των δημοσίων υπαλλήλων, ιδίως όσον αφορά τους επιδιωκομένους σκοπούς ή τον τρόπον της επιδιώξεως αυτών, συμφώνως προς το αυτό άρθρον του Συντάγματος, το οποίον τίθησιν ως όρον την τήρησιν των νόμων του Κράτους».³⁷

ΣΥΝΘΕΣΗ

Ο Άρειος Πάγος υπήρξε το πεδίο όπου αναπτύχθηκε μια από τις πιο γόνιμες συμβολές στην καθιέρωση και εδραίωση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Είτε με τις γνωμοδοτήσεις είτε, ιδίως, με τις αγορεύσεις τους οι εισαγγελείς του, απαλλαγμένοι από την τυπικότητα και τους καταναγκασμούς του δικανικού λόγου των αποφάσεων, μας δίνουν μια πολύτιμη («εκ των έσω») εικόνα για τη λειτουργία και την εξέλιξη του δικαστικού ελέγχου.³⁸ Θρυλικές φυσιογνωμίες όπως ο Δημοσθένης

³⁶ Γνωμ.Εισ.ΑΠ 3/30.1.1936 (Άγγ. Μπουρόπουλος), *Θέμις* ΜΖ' (1936), 143 = *Δικαστική Η'* (1936), 124.

³⁷ Γνωμ. Εισ.ΑΠ 19/29.5.1936 (Λ. Γιδόπουλος), *Θέμις* ΜΖ' (1936), 558.

³⁸ Ιστορικής σημασίας μπορούμε να θεωρήσουμε πως υπήρξαν οι αγορεύσεις Τζιβανό-

Τσιβανόπουλος ή ο Ματθαίος Χατζάκος, αλλά και μεταγενέστεροι όπως ο Νικόλαος Βάφας, ο Λουκάς Γιδόπουλος και άλλοι, μας έχουν αφήσει έξοχα δείγματα αυτού του ιδιαίτερου είδους δικανικού λόγου που είναι η εισαγγελική αγόρευση. Η ελληνική δικαιοσύνη ευτύχησε σ' όλη αυτή την περίοδο να δει κορυφαίους νομικούς να στελεχώνουν την εισαγγελία του Αρείου Πάγου.

Η ιδιαίτερη συμβολή των εισαγγελέων έγκειται στο ότι αναλαμβάνουν τον ρόλο της «αφ' υψηλού» εξέτασης της υπόθεσης, δηλαδή πέρα από το στενό νομικό πλαίσιο της και εντός του ευρύτερου κοινωνικο-πολιτικού περιβάλλοντός της. Δύο νομολογιακά ορόσημα, το ένα από την περίοδο του Α' Παγκοσμίου πολέμου και το άλλο από τον Μεσοπόλεμο, επιβεβαιώνουν αυτό με πολύ χαρακτηριστικό τρόπο. Το πρώτο είναι η υπόθεση των ναυτικών επιτάξεων του 1914, όπου ο Άρειος Πάγος, μετά από μια συγκλονιστική αγόρευση του εισαγγελέα Χατζάκου («η αντίφασις του νόμου προς το Σύνταγμα [πρέπει να] προκύπτει αδιστάκτως και όχι διά περιτέχνων ερμηνειών και συλλογισμών»), συντάχθηκε με την «κοινή αντίληψη», ότι δηλαδή οι ανάγκες του πολέμου δικαιολογούν έναν κάποιο περιορισμό περιουσιακών δικαιωμάτων.³⁹ Το δεύτερο είναι η υπόθεση των χρηματιστηριακών δικαστηρίων του 1931, όπου ο Άρειος Πάγος, επίσης μετά από μιαν εκπληκτική αγόρευση του εισαγγελέα Γιδόπουλου («δεν δυνάμεθα να δυσχεράναμεν την οικονομική και κοινωνική κίνησιν του τόπου»), έδειξε ότι δεν αμφισβητεί επί της αρχής τον διογκούμενο την εποχή εκείνη κρατικό παρεμβατισμό.⁴⁰

πουλου στην υπόθεση του απορρήτου των επιστολών το 1893, Χατζάκου στην υπόθεση των ναυτικών επιτάξεων το 1914 και Γιδόπουλου στην υπόθεση του χρηματιστηριακού δικαστηρίου το 1931. Βλ. παραπάνω.

³⁹ Μ. Χατζάκος, «Εισαγγελική αγόρευση επί της ΑΠ 61/1914», *Θέμις* ΚΕ' (1914-1915), 1 επ., βλ. και παραπάνω.

⁴⁰ Λ. Γιδόπουλος, «Εισαγγελική αγόρευση επί της ΑΠ 1/1931», *Θέμις* ΜΒ' (1931), 145-146, βλ. και παραπάνω.

Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΟΙΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Χριστόφορος Αργυρόπουλος

ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ

«Η πρώτη συστηματική εκδήλωση»

Τα Συντάγματα του 1821 εξέφρασαν την ανυποχώρητη βούληση των εξεγερμένων Ελλήνων για εθνική και πολιτική απελευθέρωση. Οι ποινικές διατάξεις, που περιλαμβάνονται στα επαναστατικά Συντάγματα συνιστούν την «πρώτη» συστηματική εκδήλωση του Ποινικού Δικαίου του Διαφωτισμού». Η ιστορία της σχέσης εγκλήματος και ποινής έχει στιγματιστεί από πράξεις ιδιαίτερης σκληρότητας που κατέστησαν το δίκαιο των ποινικών κυρώσεων «πολύ επικίνδυνο για την ελευθερία». Το σύγχρονο Συνταγματικό Κράτος Δικαίου έχει επηρεαστεί βαθιά από την ιστορική εμπειρία, τη νεώτερη ποινική επιστήμη, τις αρχές των σύγχρονων ποινικών νομοθεσιών και την εφαρμογή τους, ως σημαντικό μέρος των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σύμφωνα με τους ισχύοντες θεσμούς ο κατηγορούμενος αποτελεί πλέον υποκείμενο διευρυνόμενων δικαιωμάτων υπεράσπισης και η άσκηση του *jus puniendi* είναι μέσο προστασίας της ελευθερίας, τόσο από την αυθαιρεσία του εγκλήματος, όσο και από την κατάχρηση της ποινικής εξουσίας. Η άλωση του τόπου βασανισμών της Βαστίλλης αποτελεί τη συμβολική αρχή της κατάργησης των άδικων πρακτικών του παρελθόντος. Απαιτείται, όμως, επαγρύπνηση διότι και η εποχή μας βαρύνεται με σοβαρές παραβιάσεις των δικαιωμάτων και απειλές κατά του ανθρωπισμού και των δημοκρατικών εγγυήσεων της ποινικής διαδικασίας.

I. «ΤΟ ΠΡΩΤΟΝ ΕΤΟΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ»

«Από τοιαύτας αρχάς των φυσικών δικαίων
ορμώμενοι εκινήσαμεν τον πόλεμον»
Κήρυγμα της Α' Εθνοσυνέλευσης της 15.1.1822.¹

1. Πριν συμπληρωθεί το «πρώτον έτος» του Αγώνα του 1821 οι εξεγερμένοι Έλληνες διακήρυξαν την ανεξαρτησία και την ψήφιση του Συντάγματος του νέου κράτους. Η αδιαπραγμάτευτη βούλησή τους ήταν η άμεση εθνική και πολιτική απελευθέρωση. Η κήρυξη της Επανάστασης σήμαινε γι' αυτούς ότι έπαψαν να είναι υπήκοοι της οθωμανικής αυτοκρατορίας, εναντίον της οποίας «εκίνησαν τον πόλεμον», ως πολίτες μιας νέας αυτόνομης Πολιτείας, που σεβόταν τα «φυσικά δίκαια», τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη. Η σύγκληση της Α' Εθνοσυνέλευσης και το αποτέλεσμά της είναι σημαντικά, αλλά ιδιαίτερη αξία είχε καθ' εαυτήν η διαδικασία συγκρότησης «ενός νέου πολιτικού σώματος, μιας νέας δημοκρατίας».² Τα Συντάγματα του Αγώνα καταρτίστηκαν με ανοιχτό

¹ «Η Εθνοσυνέλευσις της Επιδαύρου εθεωρήθη γενικώς ως η νόμιμος εκπροσώπησις όλου του λαού» που κήρυξε την «πολιτικήν αυτού ύπαρξιν και ανεξαρτησίαν» (Αλέξανδρος Σβάλος, *Η συνταγματική ιστορία της Ελλάδος*, 1972, 20-21). Η Διακήρυξη αυτή είναι ιστορικής σημασίας και χαρακτηρίζεται ως το «ωραιότερο επίσημο κείμενο της επαναστατικής περιόδου», που «θα έπρεπε να διδάσκεται σε όλα τα σχολεία της χώρας, όπως ακριβώς η Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας στις ΗΠΑ και η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1789 στη Γαλλία» (Νίκος Αλιβιζάτος, NoB 69 (2021), 1601 επ.). «Η διακήρυξις αυτή αποτελεί ούτως ειπείν την ληξιαρχικήν πράξιν της αναγεννήσεως του ελληνικού κράτους» (Γεώργιος Καρέλλας, *Συνταγματική Ιστορία της Ελλάδος*, 1975, 73), αλλά είναι μάλλον η «πράξις γενέσεως» του πρώτου ελληνικού κράτους, αφού ουδέποτε προηγουμένως υπήρξε ενιαίο («ελληνικό κράτος»). Η ενότητα του ελληνισμού υπήρξε πάντοτε πνευματική, προέκυψε από την «ελληνική παιδεία» που τον διαφοροποίησε ιστορικά από τους πολιτισμούς, με τους οποίους ήλθε σε επαφή. Η επιλογή της Επιδαύρου ως έδρας της Α' Εθνοσυνέλευσης διέθετε ισχυρό συμβολισμό: η δημόσια λατρεία του Ασκληπιού στο επίσημο ιερό της πόλης-κράτους της Επιδαύρου έγινε πανελλήνια στις αρχές του Πελοποννησιακού πολέμου, όταν οι Έλληνες άρχισαν να αισθάνονται την πολιτική απομόνωση και την υποχώρηση του ομαδικού πνεύματος στις πόλεις-κράτη. Το κύρος και η ακτινοβολία της Επιδαύρου υπήρξε ενοποιητικό στοιχείο της ελληνικής αρχαιότητας, όπως και της «εθνικής παλιγγενεσίας».

² «Η συνταγματική μεταμόρφωση της κυριαρχίας από αδέσμευτη και απεριόριστη εξουσία σε συντεταγμένη συντελέστηκε με μια πράξη (uno actu): ο κυρίαρχος λαός αναγορεύει σε κύριο του εαυτού του το δημιουργημά του, το Σύνταγμα και δέχεται να

δημοκρατικό τρόπο.³ Στην πρώτη και στις επόμενες δύο Εθνοσυνελεύσεις, όπως συμβαίνει σε κάθε συντακτική συνέλευση, έγινε «η συζήτηση, η διαβούλευση, οι διαμάχες, η ανταλλαγή απόψεων, εκεί αναδείχθηκε η πραγματική δημόσια ελευθερία».⁴

2. Τα Συντάγματα της Επανάστασης του 1821 («υπήρξαν εντόνως δημοκρατικά και φιλελεύθερα»), αποτελούν «την πολιτική έκφραση του μαχόμενου Έθνους».⁵ Απηχούν το «φλογερό πνεύμα» της Γαλλικής Επανάστασης, αλλά και την «πρακτική αντίληψη» των Πατέρων της Αμερικανικής Ανεξαρτησίας:⁶ ελευθερία είναι όχι μόνον η ικανότητα να βελτιώνεται

ασκεί στο εξής την κυριαρχία του σύμφωνα με τους κανόνες που αυτό ορίζει» (Αντώνης Μανιτάκης, *Τι το κύριον της Πολιτείας εστί*, 2008, 19-20).

³ Το «κεκτημένο» αυτό καθόρισε τη συνταγματική μας παράδοση: Νίκος Αλιβιζάτος, *Τα Συντάγματα του Αγώνα*, στο συλλογικό έργο *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-1871*, τόμος 3, μέρος Α', 171 επ., ιδίως 180· Σπύρος Βλαχόπουλος, «Τα Συντάγματα του Αγώνα», στο συλλογικό τόμο *Η Επανάσταση του 1821*, τόμος Β', 9 επ., ιδίως 13· Νίκος Παρασκευόπουλος, *Τα θεμέλια του Ποινικού Δικαίου*, 2020, 19.

⁴ Γιούργκεν Χάμπερμας, *Το πραγματικό και το ισχύον*, μετάφραση Θεόδωρου Λουπασάκη, 1996, 246: «Η οργάνωση του κράτους δικαίου σκοπό έχει να υπηρετεί αποκλειστικά την πολιτικά αυτόνομη αυτοοργάνωση μιας κοινότητας που συγκροτήθηκε με το σύστημα των δικαιωμάτων, ως μια ομοσπονδία ελεύθερων και ίσων δικαιοκιν ηταιρών».

⁵ Αριστόβουλος Μάνεσης, ό.π., 167, σημ. 4. Με την αναστολή του Συντάγματος της Τροιζήνης «αρχίζει κατ' ουσίαν η απολυταρχία εις την Ελλάδα» η οποία «διήρκεσε μέχρι του Συντάγματος του 1844» (Αλέξανδρος Σβώλος, *Τα Ελληνικά Συντάγματα 1822-1952*, 1972, 30). Ο Αριστόβουλος Μάνεσης θεωρεί ως «μεταβατική» την περίοδο 1828-1832 και εξηγεί την μη εφαρμογή των Συνταγμάτων με την επίκληση της ιστορικής συγκυρίας: «(...) δεν κατέστη δυνατόν να επιζηήσουν εις μίαν μικράν και πενομένην χώραν, όπου τα πάντα έκείντο σε ερείπια, εις το πλαίσιον δε ενός λαού εξαθλιωμένου και επαναστατημένου, που διεζήγγε έναν σκληρό και άνισο αγώνα κατά του ξένου δυνάστου, εντός μιας Ευρώπης εις την οποίαν επεκράτει το αντιδραστικόν πνεύμα της «Περάς Συμμαχίας» των μοναρχών...» (*Ελληνική Συνταγματική Ιστορία*, 1980, σελ. 175). Βεβαίως συντέλεσε και ο «εσωτερικός αγώνας» μεταξύ των εξεγερεμένων.

⁶ «Οι ίδιες ηθικές και πολιτικές συνθήκες που γέννησαν τη Γαλλική Επανάσταση γέννησαν και την επανάσταση στην Ελλάδα. Παντού, όπου έμεναν πολιτισμένοι άνθρωποι, η αγγλική ελευθερία και η αμερικανική ανεξαρτησία είχαν αγγίξει τις ευαίσθητες χορδές τους και τις δονούσαν» (Γζώρτζ Φίνλεϊ, *Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασης*, στη μεταγλωττισμένη στη δημοτική από τις Σ. Σφυρόρα/Δ.Λιοντού, μετάφραση του Αλέξανδρου Παπαδιαμάντη, τ. Α', 2021, 146). Ορισμένες διατάξεις των Συνταγμάτων και των Διακηρύξεων της Αμερικανικής και Γαλλικής επανάστασης «μεταφέρθηκαν σχεδόν αυτούσιες στη Χώρα μας», (Νίκος Αλιβιζάτος, «Τα Συντάγματα του Αγώνα», στο συλλογικό τόμο *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού*, τ. 3, μέρος Α', 2019, 171 επ., ιδίως

κάποιοι ατομικά χωρίς περιορισμούς, αλλά και να αυτοκυβερνάται.⁷ Η Επανάσταση συνιστούσε την «πράξη απελευθέρωσης». Τα Συντάγματα θεμελίωσαν την «τάξη της δημόσιας ελευθερίας».⁸

3. Η σχέση του Συντάγματος με τους κοινούς νόμους είναι αμφίδρομη.⁹ Το Σύνταγμα εγγυάται τη δικαιοσύνη του νόμου, δηλαδή τη συναρμογή του με τα θεμελιώδη δικαιώματα και με τις θεμελιώδεις αρχές του διά μέσου του δικαστικού ελέγχου της αντισυνταγματικότητας του νόμου.¹⁰ Από την άλλη κατεύθυνση οι όροι των κοινών νόμων που χρησιμοποιεί το Σύνταγμα βασίζονται στην ιστορία, στη δογματική και τη μεθοδολογία

180). Τα πρότυπα αυτά αποτελούν τον καμβά στον οποίο τα Συντάγματα του Αγώνα «προσπάθησαν να στήσουν το πολιτικό και διοικητικό οικοδόμημα της νέας Ελλάδας», (Μαρία Ευθυμίου, «Κεντρικές πτυχές της Επανάστασης του 1821», στον συλλογικό τόμο *Η Επανάσταση του 1821*, τ. Α', 2021, 33 επ., ιδίως 72-73). Ο Αδαμάντιος Κοραής με επιστολή του στον Αλέξανδρο Μαυροκορδάτο τον συμβούλευε να πείσει τους Έλληνες να υιοθετήσουν το Αμερικανικό Σύνταγμα (Α. Τόυνμπυ, *Οι Έλληνες και οι κληρονομίες τους*, μετάφραση Νίκου Γιανναδάκη, 360).

⁷ Ρ. Μπερνεστάιν, *Γιατί πρέπει να διαβάσουμε Χάνα Άρεντ*, μετάφραση Β. Σουλαδάκη, 2019, 122-123.

⁸ Πέρα από τη νομική ενοποιητική λειτουργία του, το Σύνταγμα «επιτελεί παράλληλα και μια πολύ σημαντική και εξ ίσου αποτελεσματική συμβολική και ιδεολογική λειτουργία» (Αντώνης Μανιτάκης, *Ερμηνεία του Συντάγματος και λειτουργία του Πολιτεύματος*, 1995, 212-216). Τα επαναστατικά Συντάγματα ενίσχυσαν την πεποίθηση του μαχόμενου λαού ότι η εθνική ανεξαρτησία ήταν συνυφασμένη με την αναγνώριση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη. Καθιέρωναν θεσμούς διαβούλευσης ισότιμων πολιτών που απολήγει σε συναίνεση διά μέσου του κανόνα της αιρετής, περιορισμένης και εναλλασσόμενης πλειοψηφίας και της κοινής αποδοχής («ίσης ελευθερίας και δικαιοσύνης») για όλους.

⁹ Γεώργιος Κασμάτης, *Η επίδραση του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και του δημοσίου δικαίου*, 1976, 113-116 και 147-152: Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι «ένα Σύνταγμα δεν συντάσσεται έξω από τη νομική και κοινωνική πραγματικότητα του λαού για τον οποίον προορίζεται (...) η συνταγματικότητα του Ποινικού Δικαίου σημαίνει ουσιαστικά την κοινωνική αναγκαιότητα του ποινικού κανόνα δικαίου και ειδικότερα της ποινής και οντολογικά την υπόσταση του εγκλήματος». Τυπικό παράδειγμα αποτελούν οι διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 4, 5 παρ. 2 εδ. γ' και 120 παρ. 3 και 4 του ισχύοντος Συντάγματος, που συντάχθηκε αμέσως μετά τη Μεταπολίτευση και απηχούσε τις οδυνηρές εμπειρίες που είχε σωρεύσει η πρόσφατη κατάλυση του πολιτεύματος.

¹⁰ Στέφανο Ροτοντά, *Δικαιώματα και Δημοκρατία, Ιστορία της Φιλοσοφίας*, επιμέλεια Ουμπέρτο Έικο/Ριχάντο Φέντιγκα, μετάφραση Β. Πατίκα, 328-341: («δρυστικό στοιχείο του συνταγματικού κράτους δικαίου είναι η θεσμοθέτηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων»).

του οικείου κλάδου δικαίου.¹¹ Οι ποινικές διατάξεις των Συνταγμάτων του Αγώνα κατοχυρώνουν και διασφαλίζουν την προσωπική ελευθερία από την αυθαιρεσία της εξουσίας. Αυτό είναι το διακριτικό όλων των ατομικών δικαιωμάτων και πρωταρχική εκδήλωσή της υπήρξε η περιστολή της ανέλεγκτης χρήσης του δικαιώματος του τιμωρείν (*jus puniendi*).¹² «Ο ποινικός κολασμός προσβάλλει τόσο καίρια την ελευθερία και την προσωπικότητα του κολαζομένου, ώστε στα πρώτα ατομικά δικαιώματα και τις θεμελιώδεις αρχές που κατοχύρωσαν Συντάγματα και άλλα συνταγματικά κείμενα ανήκουν και εκείνα που αναφέρονται σ' αυτόν». Η μεσαιωνική *Magna Charta Libertatum* όρισε ότι «ουδείς ελεύθερος άνθρωπος θα συλλαμβάνεται ή θα φυλακίζεται ή θ' αποστερείται την περιουσία του ή θα τίθεται εκτός νόμου (...) παρά μόνον δυνάμει νομίμου κρίσεως των ομοτίμων του κατά τον νόμον της χώρας».¹³ Η ιστορική αυτή διάταξη επηρέασε τη Διακήρυξη τόσο της Αμερικανικής Ανεξαρτησίας του 1776,

¹¹ Γεώργιος Κασσιμάτης, *ό.π.* (σημ. 10), 115. Η διαδραστική αυτή συνάφεια, η εξελισσόμενη ποινική επιστήμη, η αρνητική πείρα από την κατάχρηση της ποινικής εξουσίας συντέλεσαν, ώστε «ο συντακτικός νομοθέτης συνθέτοντας τις συνταγματικές διατάξεις, (να) συνδέει τις καθαρά συνταγματικές έννοιες με έννοιες του κοινού δικαίου, όπως π.χ. «δικαστικό ένταλμα», «έγκλημα») (...) ή και με έννοιες εξωνομικές». Ανδρέας Γαζής, *Σύνταγμα και Αστικό Δίκαιο*, στο συλλογικό τόμο «Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975», *ό.π.*, 17). *Η ερμηνεία μιας διάταξης του κοινού δικαίου πρέπει βεβαίως να είναι σύμφωνη με τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος* (Φ. Σπυρόπουλος, *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, 169-172 και 181).

¹² Π.Δ. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, τ. Α', 1991, 258, παρ. 416. «Βασικό χαρακτηριστικό των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι ότι κατοχυρώνουν την ελευθερία του προσώπου έναντι της κρατικής εξουσίας» (Φίλιππος Σπυρόπουλος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 2011, 6). «Η προσωπική ελευθερία είναι μια φυσική (έμφυτη) ιδιότητα του ανθρώπου να κινείται αυτοβούλως στον εξωτερικό χώρο που τον περιβάλλει, να αυτοπροσδιορίζεται και να διαθέτει ελεύθερα τον εαυτό του (Ιωάννης Μανωλεδάκης, *Το έννομο αγαθό*, 1998, παρ. 413, 259-260).

¹³ Ο περιώνυμος «Μεγάλος Χάρτης των Ελευθεριών» του 1215, ήταν η πρώτη, ατελής αλλά σημαίνουσα, αναφορά στη «νομιμότητα» κατά την άσκηση της ποινικής εξουσίας και περιείχε τις πρώτες στοιχειώδεις (εγγυήσεις) προσωπικής ελευθερίας και ασφάλειας στον χώρο της ποινικής εξουσίας. Τα άλλα ατομικά δικαιώματα που κατοχύρωσε η Χάρτα αφορούσαν εκδηλώσεις της ελευθερίας στην οικονομική μορφή της, το εμπόριο και τις συναλλαγές, τη μεταφορά προϊόντων από τα λιμάνια, την ιδιοκτησία σαν βάση παραγωγικής δραστηριότητας και τις εγγυήσεις που καθιστούν τους υπηκόους από «φόρου υποτελείς» σε νομικά υπόχρεους να συμβάλουν ανάλογα με τη φοροδοτική ικανότητα καθενός στα δημόσια βάρη.

όσο και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της Γαλλικής Επανάστασης του 1789.¹⁴ Η επίδρασή της διαπιστώνεται και στα ελληνικά επαναστατικά Συντάγματα, στο πρώτο Σύνταγμα του ελληνικού κράτους, μετά τη διεθνή αναγνώρισή του, αλλά και στα επόμενα έως σήμερα.¹⁵ Όπως έχει επισημανθεί, «το Ποινικό Δίκαιο του Διαφωτισμού σημειώνει την πρώτη συστηματική αυτού εκδήλωσιν εντός των πλαισίων της Ελληνικής Επαναστατικής Νομοθεσίας».¹⁶ Οι ποινικές διατάξεις των Συνταγμάτων του Αγώνα και ιδίως του «τελειότερου» από αυτά, της Τροιζήνος, είναι η αξιοσημείωτη συνεισφορά του 1821 στη συνταγματική μας παράδοση, παράλληλα με την πρωτοπόρο για την Ευρώπη φυσιογνωμία της.¹⁷ Το Ποινικό Δίκαιο άφησε ευκρινές αποτύπωμα στην ιστορία του συνταγματισμού και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

¹⁴ Γεώργιος-Αλέξανδρος Μαγκάκης, *Ποινικό Δίκαιο*, τ. Α', 1979, 20-22· Νικόλαος Πανταζόπουλος, *Εισαγωγή εις την Επιστήμην του Δικαίου*, 1976, 83-88.

¹⁵ Η διατύπωση αυτή διατηρείται στη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 του ισχύοντος Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «κανένας δεν καταδιώκεται, ούτε συλλαμβάνεται, ούτε φυλακίζεται, ούτε με οποιονδήποτε τρόπο περιορίζεται, παρά μόνο και όπως ορίζει ο νόμος». Κατά την εύλογη πρόνοια του άρθρου 110 παρ. 4 η διάταξη αυτή δεν υπόκειται σε αναθεώρηση, όπως και εκείνη του άρθρου 2 παρ. 1. Ανάλογη διατύπωση υιοθέτησε η Οικουμενική Διακήρυξη του ΟΗΕ, πιο αναλυτικά η ΕΣΔΑ και το Διεθνές Σύμφωνο για το Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα του ΟΗΕ, ενώ ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθιερώνει το δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια.

¹⁶ Ιωάννης Γεωργάκης, «Η ορθολογική θεμελίωσις του Ποινικού Δικαίου από τον Διαφωτισμό και η Νομοθεσία της Ελληνικής Επανάστασης», στον τόμο *Ποινικό Δίκαιο και Φιλοσοφία*, 1959, 25 επ., ιδίως 43-44. Ο οξυδερκής αυτός θεωρητικός του Ποινικού Δικαίου προσθέτει ότι το «Απάνθισμα των εγκληματικών», ο πρώτος Ποινικός Νόμος της επαναστατημένης Ελλάδας, υπό την πίεση της δραματικής ανάγκης (που κατανοείται, χωρίς να δικαιολογείται), για την «κατίσχυσιν της τάξεως και καταστολήν της αναρχίας» (...) «εις το πείσμα των θεωριών του Beccaria, το Απάνθισμα και την ποινήν του θανάτου διατηρεί και την στέρησιν των πολιτικών δικαιωμάτων και την μαστίγωσιν».

¹⁷ «Υπήρξε η πρώτη επανάσταση που κινητοποίησε μια κοινωνία και παρήγαγε ένα έθνος-κράτος, κάτι που απέβη ο κανόνας διεθνώς»: Μαρκ Μαζάουερ, *Η Ελληνική Επανάσταση, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου*, 2021, «Με την αναγνώριση της ελληνικής ανεξαρτησίας του 1830, μια νέα δυναμική εκδηλώθηκε στην ευρωπαϊκή γεωπολιτική: η δυναμική του έθνους-κράτους (...) Η Ελλάδα ήταν ο σκαπανέας»: Ρόντερικ Μπίτον, *Ελλάδα-Η βιογραφία ενός σύγχρονου έθνους, μετάφραση Μενέλαου Αστερίου*, 2020, 161.

II. «Η ΑΔΕΛΦΙΚΗ ΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ»¹⁸

«Αίμα πολύ έχει χυθεί και σ' άλλες εποχές
προτού εξημερώσουνε την κοινωνία νόμοι δίκαιοι».

Σαΐξπηρ, *Μακμπέθ*, πράξη III, σκηνή 4, (μτφρ. Ερρίκου Μπελιέ)

1. Το Ποινικό Δίκαιο έχει βεβαρυμένο μητρώο. Όχι μόνον εξ αιτίας του εγκλήματος, αλλά και λόγω της ποινής. Το έγκλημα είναι μια βαριά και αδικαιολόγητη προσβολή της ελευθερίας, των δικαιωμάτων και της προσωπικής ασφάλειας των άλλων, πραγματώνεται συχνά με απεχθείς τρόπους και προκαλεί εύλογη ανησυχία και κοινωνική αντίδραση. Το έγκλημα είναι μια περίπτωση «συνταγματικά ανεπίτρεπτης πραγμάτωσης της ελευθερίας» και «δεν εμπίπτει καν στο πεδίο προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος, οπότε, έτσι κι' αλλιώς, η εξουσία δεν εμποδίζεται να παρέμβει κατασταλτικά».¹⁹ Όμως η παρέμβαση αυτή φέρει τα ανεξίτηλα ίχνη της βαρβαρότητας. Η ποινή υπήρξε η γήινη «κόλαση» και το εν ζώη «καθατήριο» από το έγκλημα που θεωρήθηκε μεταφυσικά σαν «αμαρτία» και «ασέβεια».²⁰ Παρά τις μεγάλες μεταβολές της ποινικής εξουσίας τα

¹⁸ Ronald Dworkin, *Η αυτοκρατορία του νόμου*, 2010, μετάφραση Θάνου Σαμαρτζή, 447-448. Ο κλασικός επίλογός του ολοκληρώνεται με τις ακόλουθες σκέψεις: «(Τι είναι ο νόμος; Ο νόμος δεν εξαντλείται σε ένα κατάλογο κανόνων ή αρχών (...) την αυτοκρατορία του νόμου δεν την ορίζει η εδαφική επικράτεια, η εξουσία ή η διαδικασία, αλλά μια συγκεκριμένη στάση. Πρόκειται για μια ερμηνευτική, αναστοχαστική στάση (...). Πρόκειται, τέλος, για μια αδελφική στάση. Αποτελεί έκφραση του πώς είμαστε ενωμένοι εντός μιας κοινότητας, τη στιγμή που τα σχέδια, τα συμφέροντα, οι πεποιθήσεις μας διαφέρουν. Ένα είναι βέβαιο: το ποιος είναι για εμάς ο νόμος θα εξαρτηθεί από του τι είδους άνθρωποι θέλουμε να είμαστε και τι είδους κοινότητα επιθυμούμε να έχουμε».

¹⁹ Δημήτρης Τσάτσος, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 1988, 282.

²⁰ Η θεοδικία επέβαλε την τερατώδη τιμωρία του Προμηθέα. Σύμφωνα με την παράδοση του Τζιαμπατίστα Βίκο στην καθοριστική «Νέα Επιστημονική Γνώση», 1744, μετάφραση Γιώργου Κεντρωτή, 2015, 822 «το όνομα *viudicatie*-*διεχδικήσεις* μας έμεινε για να μας θυμίζει την πραγματική βία που εχρησιμοποιείτο τα αρχαία χρόνια». Όμως δεν χρειάζεται η επιστροφή στη μυθική αρχαιότητα ή στο απώτερο παρελθόν. Έναν αιώνα μετά τη δημοσίευση του ανθρωπιστικού έργου του Βίκο ο ευανάγνωστος συγγραφέας Κάρολος Ντίκενς, σαν φιλοπερίεργος περιηγητής, παρακολούθησε στη Ρώμη το δημόσιο απαγχονισμό ενός δράστη (αλιστείας μετά φόνου), τον οποίο αποτύπωσε στο βιβλίο του «Εικόνες από την Ιταλία», 1846: «(...) γονάτισε κάτω από τη λεπίδα ... ακριβώς από κάτω υπήρχε ένα δερμάτινο σακί. Μέσα σ' αυτό κύλησε την επόμενη στιγμή, το κεφάλι του. Κρατώντας το κομμένο κεφάλι από τα μαλλιά, ο δήμιος έκανε το

ανελεύθερα καθεστώτα εξακολουθούν να την ασκούν καταχρηστικά σαν μέσο επιβολής και καταπίεσης. Η ικανοποίηση της συγκυριακής έξαψης της κοινής γνώμης καλλιεργεί τον υπερβολικό τιμωρητισμό.²¹ Όσο ισχύει η αντίληψη της ποινής «ως κακού που επάγεται την υλική δεινοπάθεια και την ηθική αποδοκιμασία του εγκληματία»,²² το Ποινικό Δίκαιο παραμένει ένα «πολύ επικίνδυνο δίκαιο για την ελευθερία του ανθρώπου».²³

γύρο της εξέδρας επιδεικνύοντάς το στο πλήθος (...). Κανένας δεν έδωσε σημασία ούτε αισθάνθηκε το παραμικρό. Δεν υπήρξε καμμία έκφραση αγρίας, οίκτου, αγανάκτησης ή λύπης (...) ήταν μια σκέτη κτηνωδία» (*Δύο εικόνες της Ρώμης*, μετάφραση Γιάννη Παλαβού, 2020, 61-66). Η αρχαιότερη λειτουργία των ποινικών κυρώσεων που προκαλούσαν φυσικό πόνο και η θανάτωση του εγκληματία δεν αποτελούσαν παραφωνία, αλλά εντάσσονταν ομαλά στην κατάσταση των τότε πολιτισμικών δεδομένων. Είναι αδύνατο να λησμονηθούν, όμως, η ανεξέλεγκτη βία της ιδιωτικής εκδίκησης, η σταύρωση, το κάψιμο στην πυρά, ο ανασκολοπισμός, ο δημόσιος λιθοβολισμός έως θανάτου, ο διαμελισμός του σώματος, ο ακρωτηριασμός, η τύφλωση, ο αποκεφαλισμός και ο απαγχονισμός καθώς και τα απάνθρωπα βασανιστήρια, σαν ανακριτική μέθοδος, αλλά και σαν συνοδός συνθήκη της δημόσιας εκτέλεσης της θανατικής ποινής.

²¹ «Συχνά ένας νομοθέτης που θέλει να διορθώσει ένα κακό σκέπτεται μόνο αυτή τη διόρθωση τα μάτια του είναι ανοιχτά σ' αυτό το αντικείμενο και κλειστά στις δυσάρεστες παρενέργειες. Άπαξ και το κακό διορθωθεί βλέπουμε πλέον μόνο τη σκληρότητα του νομοθέτη. παραμένει όμως ένα ελάττωμα μέσα στο κράτος, το οποίο προκλήθηκε από τη σκληρότητα. Τα πνεύματα έχουν διαφθαρεί, έχουν εθισθεί στο δεσποτισμό» (Μοντεσκιέ, *Το πνεύμα των νόμων*, μετάφραση Κ. Παπαγιώργη/Π. Κονδύλη, τ. Α', 1994, 210). Η κατάχρηση της ποινικής εξουσίας στα χέρια ανελεύθερων θεσμών επαναφέρει και στην «πολιτισμένη» εποχή μας το όνειδος των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης μεταχείρισης των κρατουμένων στους δυσώνυμους τόπους μαρτυρίου αντιφρονούντων ή όσων κρίνονται σαν «επικίνδυνοι» για την «εθνική ή δημόσια ασφάλεια».

²² Ηλίας Δασκαλάκης, *Μεταχείριση εγκληματία*, 1985, 23-24. Η «ετικέτα του εγκληματία», λόγω της κοινωνικής αντίδρασης και του φόβου του εγκλήματος καθιστά τον εγκληματία κοινωνικά απόβλητο: «εκπίπτει των διάφορων κοινωνικών του ρόλων και αντιμετωπίζεται από την κοινωνία αποκλειστικά κάτω από το πρίσμα της ιδιότητάς του ως εγκληματία» (Ηλίας Δασκαλάκης, *ό.π.*, 11, 15-16). Η ανταπόδοση «ακακού» έναντι «ακακού» κατέστησε το Ποινικό Δίκαιο «ηθικά προβληματικό», αλλά η αδήριτη αναγκαιότητά του επέβαλε τη διατήρηση της ποινής. Η κρατούσα αντίληψη θεωρεί πλέον ότι το δίκαιο της τιμωρίας νομιμοποιείται ως επιτακτική κοινωνική ανάγκη, υπό την προϋπόθεση ότι η λειτουργία του τελεί υπό δικαιοκρατικές εγγυήσεις. Σ' αυτήν απηχείται η αρχαιοελληνική ανθρωπιστική εκδοχή, ότι «εξ ανάγκης ο νομοθέτης αν νομοθετοί, βουλόμενος αυτήν μηδέποτε χρείαν γίγνεσθαι» (Πλάτωνος, *Νόμοι* 880 D.E.).

²³ Η διατύπωση ανήκει στον σπουδαίο θεωρητικό, αλλά και δεσμώτη του καθεστώτος βίας, Γεώργιο-Αλέξανδρο Μαργάκη, *Ποινικό Δίκαιο*, τ. Α', 1979, κεφ. 6, 33-43.

2. Η νεότερη ιστορική φάση του Ποινικού Δικαίου οφείλεται στην «ένδοξη περίοδο» της ουμανιστικής ποινικής σκέψης, αυτής που διέπλασε η διδασκαλία του Μοντεσκιέ, του Βολταίρου, του Μπεκαρία, του Ανσέλμου Φοϋερμπάχ και άλλων στοχαστών του Διαφωτισμού και των νεότερων χρόνων. Η εξισορρόπηση ελευθερίας και ασφάλειας απέναντι στο έγκλημα βασίζεται στις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές της αξιοπρέπειας του ανθρώπου και της αναλογικότητας, καθώς και στο πνεύμα ανεκτικότητας, ως έκφραση ανθρωπισμού.²⁴

3. Το σύγχρονο Ποινικό Δίκαιο θεωρείται πλέον ως «δικαιϊκό πρότυπο» απονομής δικαιοσύνης, που διαθέτει συνταγματική τυποποίηση.²⁵

²⁴ Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια απαγορεύει τόσο την απάνθρωπη και προσβλητική της αξίας του ανθρώπου μεταχείριση του υποδίκου ή καταδίκου, τον υποβιβασμό του σε μέσο, προς τον σκοπό εκφοβισμού αποτροπής των άλλων κοινωνιών. «Η υπερβολική και χωρίς μέτρο προσήλωση στην ιδέα της γενικής προλήψεως των εγκλημάτων δύσκολα μπορεί να γίνει ανεκτή από τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος» (Ν. Ανδρουλάκης, *Σύνταγμα και Ποινική Δικαιοσύνη*, ό.π., 61 επ., ιδίως 65, σημ. 9). Η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει την επιλογή του ηπιότερου από τα αναγκαία και κατάλληλα μέσα αντεγκληματικής πολιτικής, ώστε να μην εκπέσει η ποινή από ένομη κύρωση σε καταπιεστική και εκφοβιστική μέθοδο. «Δίκαιη» ποινή είναι μόνο η «ανάλογη». Μια αξιόποινη πράξη πρέπει να συνεπάγεται ποινή, σε νομοθετικό και δικαστικό επίπεδο, ανάλογη με το είδος και την ένταση της εγκληματικής προσβολής (Νέστωρ Κουράκης, *Θεωρία της ποινής*, 2008, 37-39). Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ορίζει εμφατικά ότι «η αυστηρότητα της ποινής δεν πρέπει να είναι δυσανάλογη προς το αδίκημα» (άρθρο 49 παρ. 3). Η αντίληψη της ανεκτικότητας, τέλος, έχει ιδιαίτερη σημασία για τους ουσιαστικούς ποινικούς κανόνες που πρέπει να εκφράζουν λελογισμένη ανεκτικότητα προς τον πλησίον («έστω και αδικούντα»), καθώς και «το συναίσθημα στοιχειώδους φιλανθρωπίας» και την «φιλάνθρωπον της ανθρώπινης ψυχής διάθεση, της οποίας η καλλιέργεια έγκειται εν τω αληθεί συμφέροντι της εννόμου τάξεως» (Νικόλαος Χωραφάς, *Ποινικόν Δίκαιον*, 1978, 202). «Σήμερα Ηγεμόνας είναι ο νομοθέτης, ο οποίος ερμηνεύει τη γενική βούληση (...) ο δικαστής επομένως οφείλει να υπακούει στη νομοθετική εξουσία, ιδίως εάν αυτή θεσπίζει νόμους εύλογους, φαινομενικά ουδέτερους και καθολικής ισχύος» (Ντένις Λαχόρντ, *Τα όρια της ανοχής*, 2016, μετάφραση Μαρίας Παπαηλιάδη, 2021, 239). Η ανθρωπιστική μεταχείριση του εγκληματούντος, όσο και του παθόντος έγκειται στην τιμωρία εκείνου που ενεργεί αξιόποινα, επομένως βλαπτικά για τους άλλους, ανάλογα, όμως, με τη βαρύτητα της προσβολής που επέφερε το έγκλημα. Οι νεότεροι θεσμοί αποκαταστατικής δικαιοσύνης και συνδιαλλαγής εμπνέονται από πρακτικές και ανθρωπιστικές αντιλήψεις.

²⁵ Ιωάννης Μανωλεδάκης, στον τιμητικό τόμο που του αφιερώθηκε, με τίτλο «Δημοκρατία - Ελευθερία - Ασφάλεια», 2005, τ. Α', 59-63· ο ίδιος, *Ποινικό Δίκαιο, Γενική*

Έχει κατασταλτική αλλά και εγγυητική λειτουργία. Χαρακτηρίζεται σαν «σεισμογράφος της έννομης τάξης» και «εφαρμοσμένο συνταγματικό δίκαιο».²⁶ Αντιδιαστέλλεται, ως δίκαιο, από τις παρωχημένες διαδικασίες άμετρης προσφυγής στην ανταπόδοση κακών.²⁷ Η σπουδαιότερη πολιτική φιλόσοφος του 20ού αιώνα Χάνα Άρεντ θεωρεί την παραβίαση των κανόνων κοινής συμβίωσης σαν «άρνηση εισόδου στην ανθρώπινη κοινότητα». Ο κορυφαίος θεωρητικός του δικαίου, ο Νικόλαος Ανδρουλάκης, διατύπωσε με νομική ακρίβεια και ανθρωπιστική ευαισθησία τη σχέση έννομης τάξης και εγκληματία: «Η έννομη τάξη (τιμά) τον εγκληματία ως «λογικό όν» και όχι άγριο θηρίο, το οποίο επιδιώκει να αχρηστέψει, να δαμάσει ή να εκγυμνάσει, αλλά ως φορέα ανθρώπινης συνείδησης, της οποίας επιχειρείται, (διά της τιμωρίας) η διέγερση».²⁸

θεωρία, 2004, 32-49, παρ. 49-73. «Η συνταγματική τυποποίηση εκφράζεται σε ένα «δέον», το οποίο διαπλάθει μια νέα κοινωνική πραγματικότητα». Από κοινωνιολογική άποψη, πέρα από την κανονικότητά του, το Ποινικό Δίκαιο είναι μέσο κοινωνικού ελέγχου, αλλά και πολιτική διαδικασία (Έφη Λαμπροπούλου, *Κοινωνιολογία του Ποινικού Δικαίου*, 1999, 29-60).

²⁶ Νικόλαος Ανδρουλάκης, *Θεμελιώδεις έννοιες της ποινικής δίκης*, 2007, πλ. αριθ. 53, 36-37. Παρ' ότι ο χαρακτηρισμός του Roxin αφορά το δικονομικό μέρος, βέβαιο είναι ότι ισχύει και για ουσιαστικό Ποινικό Δίκαιο, λόγω κυρίως της δικαιοκρατικής αρχής, αλλά και εξ αιτίας των δυσχερειών της διάκρισης μεταξύ ΠΚ και ΚΠΔ (ό.π., παρ. 11-14, 8-11). Οι ποινικές διατάξεις του Συντάγματος αφορούν ενιαίως το Ποινικό Δίκαιο και η εφαρμογή των δύο Ποινικών Κωδίκων υφίσταται «τον αντίκτυπο των κοινωνικών και πολιτικών ανωμαλιών και αναταράξεων». Η έννοια της «δικαιότητας» διέπει το τυποποιημένο ποινικό φαινόμενο στο σύνολό του, από τη νομοθετική πρόβλεψη του εγκλήματος και της ποινής έως την έκτιση της τελευταίας (Ι. Μανωλεδάκης, *Γενική θεωρία του Ποινικού Δικαίου*, 2004, 13-49). Στο σύγχρονο Κράτος Δικαίου ο ποινικός κολασμός συνιστά τον αναγκαίο και θεμιτό περιορισμό της ελευθερίας και ένα σημαντικό θεσμό προστασίας των δικαιωμάτων όλων των πολιτών τόσο από τον κίνδυνο της ιδιωτικής αυθαιρεσίας που εκδηλώνει η αξιόποινη πράξη, όσο και από την ενδεχόμενη κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας.

²⁷ Νίκος Παρασκευόπουλος, ό.π., 17, σημ. 3. Στην «άρνηση» που εκδηλώνει το έγκλημα αντιτάσσεται («ή άρνηση») της έννομης τάξης κατά την εγελιανή διαλεκτική. Η άρνηση αυτή συνιστά την έννομη αποδοκιμασία του εγκλήματος.

²⁸ Χάνα Άρεντ, *Περί βίας - Παραρτήματα*, μετάφραση Α. Δαμιανίδου - Δ. Ψυχογιού, 2000, υποσημείωση 62, 261-263: «Μπορεί να θέλει κάποιος να αλλάξει τους κανόνες, όπως συμβαίνει με τους επαναστάτες ή να εξαιρέσει τον εαυτό του από αυτούς, όπως οι κακοποιοί, αλλά αυτό δεν συνιστά απλή ανυπακοή, αλλά άρνηση εισόδου στην ανθρώπι-

III. «Η ΗΜΕΡΑ ΠΟΥ ΑΛΛΑΞΕ ΤΟΝ ΚΟΣΜΟ»

«Πού πήγε η μέρα η δίκωπη που είχε τα πάντα αλλάξει;»

Γιώργος Σεφέρης, *Ερωτικός λόγος*²⁹

Αντί «επιμέτρου», επιβάλλεται μια αναγκαία παρέμβαση για να επισημανθεί ένα ιστορικό γεγονός, που σχετίζεται με το αντικείμενο της εισήγησης, δηλαδή την «τριμερή συνάφεια», αλληλεπίδραση και ώσμωση, μεταξύ της συνταγματικής τάξης ελευθερίας, της διεθνοσυμβατικής και ήδη ενωσιακής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της εξασφαλιστικής λειτουργίας του Ποινικού Δικαίου.³⁰ Πρόκειται για την άλωση της Βαστίλλης την 14η Ιουλίου 1789, που τιμάται ως η συμβολι-

νη κοινότητα». Νικόλαος Ανδρουλάκης, *Ποινικό Δίκαιο*, Γενικό Μέρος, I, 2006, 79-83, με παραπομπές στον Κ. Μαρξ, τον Έγελο και τον Πλάτωνα.

²⁹ Το ποιητικό ερώτημα παρατίθεται εδώ σαν μελαγχολικό σχόλιο για τις παλινοδίες και τις σκοτεινές περιόδους που διήνυσε η ιστορία της Γαλλικής Επανάστασης, η οποία ενέπνευσε και την Ελληνική, ως την ιστορική δικαίωση του απελευθερωτικού πνεύματος. Η συσχέτιση της Γαλλικής με την Ελληνική Επανάσταση, παρά τον «πολιτικό» χαρακτήρα της πρώτης και την «εθνικοαπελευθερωτική» φύση της δεύτερης, είναι δικαιολογημένη από το γεγονός ότι και οι δύο εμφορούνται από «μία κοινή ιδέα και αξία, την ελευθερία και τις αρχές του Διαφωτισμού» (Ε. Μουτσόπουλος, *Ελευθερία: Ιδέα και Αξία-Από τη Γαλλική Επανάσταση στην Ελληνική*, Αφιέρωμα της «Νέας Εστίας» του 1987). Είναι χαρακτηριστική η αναγνώριση του Θεόδωρου Κολοκοτρώνη στα Απομνημονεύματά του, ότι «η Γαλλική Επανάσταση και ο Ναπολέων μάς άνοιξαν τα μάτια». Το κοινό αυτό πνεύμα διέπει την καταγωγή και εξέλιξή τους. Η «πνευματική συγγένεια» των δύο εξεγέρσεων προδιέγραψε την τεθλασμένη εξέλιξή τους, αλλά και την τελική απόληξή τους, τη δημοκρατία.

³⁰ Στο σύγχρονο Κράτος Δικαίου ο νόμος επιδιώκει να διασφαλίσει τη δίκαιη και ασφαλή συμβίωση για καθένα και για όλα τα μέλη μιας ανοιχτής και προοδευουσας κοινωνίας βάσει των αντικειμενικοποιημένων στο Σύνταγμα αρχών και αξιών (Φίλιππος Δωρής, *Εισαγωγή στο Αστικό Δίκαιο*, τ. Α', 1991, 33-39, 50 και 112-113). Ο ποινικός νόμος, πρόσθετα, βαρύνεται με το καθήκον της εξανθρώπισης του καταναγκασμού. Αυτήν την «αδελφική προσέγγισή» του, την οποία προώθησε το κλασικό τρίπτυχο της Γαλλικής Επανάστασης, αναδίδει η διπλή λειτουργία του Ποινικού Δικαίου. Ο κατηγορούμενος στην ποινική δίκη, για ό,τι και αν του αποδίδεται πως έπραξε, είναι ευάλωτος, αφού αντιπαρατίθεται στην κρατική εξουσία, που διαθέτει το μονοπώλιο της έννομης βίας. Το στοιχειώδες δικαίωμα αυθυπεράσπισης επέβαλε, από τους μεσαιωνικούς χρόνους, την εξασφάλιση των αναγκαίων εγγυήσεων τόσο κατά της αυθαιρεσίας της δίωξής του, όσο και κατά του βασανισμού και της απάνθρωπης μεταχείρισης των υποδικών και καταδικών.

κή εκκίνηση της Γαλλικής Επανάστασης.³¹ Ο «βραχύς αιώνας» από την Επανάσταση έως την καθιέρωση του δημοκρατικού πολιτεύματος στη Γαλλία άρχισε με την κατάληψη και ισοπέδωση από τους εξεγερμένους πολίτες ενός διαβόητου δεσποτηρίου και τόπου βασανιστηρίων, το οποίο αποτελούσε το «έμβλημα της απολυταρχίας» και της καταπίεσης του «Παλαιού Καθεστώτος». Το γεγονός αυτό ενισχύει την αντίληψη ότι στα πρώτα ατομικά δικαιώματα που αναγνωρίστηκαν αποτυπώνεται εμφαντικά η οδυνηρή εμπειρία του αυθαίρετου και απάνθρωπου ποινικού κολασμού και η αντίδραση που εξανάγκασε στην παραχώρηση των πρώτων εγγυήσεων της προσωπικής ελευθερίας και ασφάλειας κατά την άσκησή του. Η άλωση της Βαστίλλης, πέρα από την ιστορική σημασία της ως πρώτης δυναμικής αντιπαράθεσης των πολιτών στην ως τότε απόλυτη και ανεξέλεγκτη εξουσία, είναι η έμπρακτη καταδίκη ενός «ολέθριου (σωφρονιστικού) συστήματος»³² το πρώτο βήμα προς τον νεώτερο πολιτικό και νομικό πολιτισμό.³³

³¹ Οι ιστορικές περίοδοι «συλλαμβάνονται» και «εγκυμονούνται» από μακρού και συνεχίζουν να επηρεάζουν τη ζωή των ανθρώπων και μετά το τυπικό τέλος τους, γι' αυτό η αρχή και το πέρας τους ορίζονται κατά συνθήκη. Η 25η Μαρτίου 1821 αναγνωρίζεται ως αρχή του Αγώνα, διότι, ακριβώς, παραπέμπει στον χαρακτήρα της ως «Ευαγγελισμού της ελευθερίας». Ως ίδρυση της Φιλικής Εταιρείας θεωρείται η ημέρα που γιορτάζεται ο «Τίμιος Σταυρός», το σύμβολό της. Και η Αναγέννηση χρονολογείται από την ανακάλυψη του Νέου Κόσμου, επομένως ο απόπλους του Κολόμβου την 3.8.1492 ήταν η ταιριαστή «αρχή ενός ταξιδιού προς το άγνωστο», παρ' ότι η ιστορική αυτή περίοδος καθορίστηκε από τις μεγάλες επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις, την Αναγέννηση και την εποχιακή οικονομική άνοδο. Η άλωση της Βαστίλλης ενέγραψε δύο ομόκεντρους κύκλους με ξεχωριστό και ισχυρό συμβολισμό. Ο ευρύτερος ήταν η κατεδάφιση του δεσποτηρίου, που συνόψιζε την πολιτική καταπίεση και την τυραννία, ο στενότερος ήταν η απόληξη της βαρβαρότητας που κυριαρχούσε πίσω από τα τείχη του κάτεργου και ευρύτερα στον χώρο του ποινικού κολασμού.

³² Ο Βολταίρος «στιγματίισε το ολέθριο δικαστικό σύστημα της Γαλλίας» και επέκρινε την ακραία σκληρότητα των ποινών, τη δήμευση της περιουσίας των καταδικασμένων και την έλλειψη φειδούς κατά την επιβολή της θανατικής ποινής. Βλ. Ζ. Μαμαλάκη, *Βολταίρος και Ρουσσώ*, ό.π., σσμ. 21, 50 επ., ιδίως 52. Ανεξάρτητα από τους λόγους που προκάλεσαν την επίθεση στη Βαστίλλη, είναι βέβαιο, ότι όσοι βάδισαν εναντίον της «πίστευαν ότι επρόκειτο να καταλάβουν ένα τόπο βασανιστηρίων».

³³ Ο Πασγάλης Κιτρομιλίδης στο *Η Γαλλική Επανάσταση και η ευρωπαϊκή πολιτική σκέψη*, 190 επ., ιδίως 194, αξιολογεί την επίθεση στη Βαστίλλη, ως «πραγματικά κοσμοϊστορική καμπή» και αναφέρει αποκαλυπτικά ότι ο μόνος που παρέμεινε ανυπο-

Βεβαίως «η ελευθερία δεν είναι πράγμα του παρόντος, αλλά του μέλλοντος, είναι αέναος αγώνας».³⁴ Εγκαταλείψαμε επίσημα την αυθαιρέσια της ωμής βίας. Η «αντίληψη δικαιοσύνης» ενισχύει τις προοπτικές της δημοκρατίας.³⁵ Το δίπολο εγκλήματος και τιμωρίας διαθέτει μια νέα επι-

ψίαστος (ή, με ποιητική ελευθερία, «ανίδεος και χορτάτος») ήταν ο βασιλιάς, που σημείωσε στο ημερολόγιό του για την 14η Ιουλίου 1789 μία μόνο λέξη: «rien» (τίποτε). Σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, αυτό το «τίποτε» θεωρήθηκε «η μεγαλύτερη επανάσταση, της οποίας την ανάμνηση θα διατηρήσει η ιστορία». (Α. Μαργαρίτης, ό.π., 184-185, ο οποίος αποδίδει τεκμηριωμένα τη φράση αυτή στον Άγγλο πρεσβευτή στο Παρίσι. Το «πρώτο βήμα» ακολούθησε η περίοδος της Τρομοκρατίας, μια ακόμα απάνθρωπη περίπτωση κατάχρησης της ποινικής εξουσίας, που αποδεικνύει την οδυνηρή διαπίστωση, ότι «μέχρι στιγμής όλες οι ανθρώπινες προσπάθειες δεν κατάφεραν να σπάσουν το φαύλο κύκλο: καταπίεση - εξέγερση - καταπίεση (...) η εξέγερση ηττάται στο πιο κρίσιμο σημείο της, στο σημείο που αφορά τη μοίρα της ανθρώπινης ελευθερίας» (Γεράσιμος Λυκιαρδόπουλος, *Η έσχατη στράτευση, στον ομώνυμο τόμο δοκιμίων*, 2018, 109-110).

³⁴ Φίλιππος Σπυρόπουλος, *Θεμελιώδη δικαιώματα*, 2011, 34. Η «αέναη» διεκδίκηση της ελευθερίας οφείλεται στην εμπειρία της παράβασης των εγγυήσεών της. Το Κράτος Δικαίου δεν είναι το «βασιλείο της ελευθερίας» και το Ποινικό Δίκαιο εξακολουθεί να είναι η «βολική λύση» που επιλέγει όποιος επιμένει να θεωρεί το έγκλημα όχι σαν πράξη που «αξίζει» να τιμωρηθεί αλλά σαν «αυτό που αποκαλεί απόδοση δικαιοσύνης, το οποίο στην πραγματικότητα είναι υποταγή στην ισχύ που δεν έχει κανένα όριο» (Κουρτ Τουχλόσκυ, «Σωφρονιστική αποικία», σχόλιο στο ομώνυμο κείμενο του Φραντς Κάφκα, ελληνική μετάφραση Β. Τσάλης, 2017, 126).

³⁵ Ο αλησμόνητος Σταύρος Τσακυράκης για να καταστήσει σαφή την ουσιαστική ανάγκη να εφαρμόζονται πραγματικά τα Δικαιώματα, υποστήριζε με τον «αιρετικό», αλλά βαθύτατα ανθρωπιστικό λόγο του, ότι τα Δικαιώματα απορρέουν όχι από τη διακήρυξή τους στα νομικά κείμενα, αλλά από την «αντίληψη δικαιοσύνης», το «αίσθημα δικαίου», το οποίο «ακριβώς επειδή είναι αίσθημα και όχι ουρανοκατέβατη γνώμη, καλλιεργείται με την αλληλεπίδρασή μας με τους άλλους ανθρώπους και τους κοινωνικούς θεσμούς» (*Δικαιοσύνη, Η ουσία της πολιτικής*, 2019, 269 και 282-283). Βεβαίως η αντίληψη δικαιοσύνης δεν εμπόδισε τα εγκλήματα πολέμου και τις γενοκτονίες της σύγχρονης εποχής. Χρειάζεται ο «αέναος αγώνας» του ανθρωπιστικού ορθολογισμού υπέρ της ελευθερίας. Οι σχετικά πρόσφατοι κανόνες «εξαιρετικής» νομοθεσίας, διεθνοσυμβατικής καταγωγής, κατά της «διαφθοράς» και της τρομοκρατίας, μια μορφή «δίκαιου έκτακτης ανάγκης», που τείνει να γίνει «κανονικό», ανατρέπουν την ισορροπία αντεγκληματικής πολιτικής και εγγυήσεων της προσωπικής ελευθερίας και τη δογματική αρμονία της προστατευτικής και εγγυητικής λειτουργίας του Ποινικού Δικαίου, με την εφαρμογή μονοσήμαντων κατασταλτικών μέτρων. (Βλ., αντί άλλων πολλών, Ιωάννη Γιαννίδη, «Η νέα νομιμοποίηση του Ποινικού Δικαίου και το τέλος της κλασικής δογματικής», *Ποινικά Χρονικά*, ΝΖ (2007.769 επ.). Βεβαίως η εξαλλαγή του εγκλήματος και ο τεχνολο-

κίνδυνη μορφή, με τα μέσα που παρέχει η τεχνολογική πρόοδος. Η ανάλογη προς τη βαρύτητα του εγκλήματος ποινή είναι το σταθερό σημείο για την αποτελεσματική και δικαιοκρατική άρνησή του.

Το σύγχρονο Ποινικό Δίκαιο επιχειρεί να καταστεί το «σημείο χωρίς επιστροφή» στην ανθρώπινη ιστορία. Να απεξαρτηθεί η διπλή λειτουργία του τόσο από τις ενδεχόμενες καταχρήσεις της εξουσίας, όσο και από την «παθιασμένη αντίδραση της συλλογικής συνείδησης».³⁶ Η εθνική νομοθεσία και η διεθνής δικαιοταξία, στο πλαίσιο του ΟΗΕ, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και η νομολογία των διεθνών και εθνικών δικαστηρίων, αποτελούν ικανές εστίες άμυνας στον κίνδυνο διολίσθησης στο σκοτεινό παρελθόν.³⁷ Διασφαλίζουν και διευρύ-

γικός εκσυγχρονισμός του απαιτεί την αναγκαία αναπροσαρμογή των αντεγκληματικών μεθόδων. Πρόκειται σαφώς για ζήτημα καθορισμού ορίων και εύλογης στάθμισης μεταξύ κανονιστικότητας του δικαίου και σκοπιμοτήτων της πολιτικής εξουσίας. «Η θεμελιώδης αρετή της ποινικής δικαιοσύνης συνθέτει την πρόσφορη άμυνα της δικαιοσύνης οργανωμένης κοινωνίας στη βία, το δόλο και την ύβρη που εκδηλώνει η αξιόποινη πράξη, χωρίς όμως να καταφεύγει στη βία, το δόλο και την ύβρη της εξουσίας». (Χριστόφορος Αργυρόπουλος, «Ο θεσμικός ρόλος του συνηγρού στην ποινική δίκη», Εισήγηση στο 1ο Διεθνές Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Ποινολόγων, Αθήνα 28-29.3.1997, *Ποινικά Χρονικά* ΜΖ(1997), 929 επ., ιδίως 932). Η αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των εγγυήσεών τους δεν περιορίζεται ασφαλώς στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, είναι το κρίσιμο οικουμενικό διακύβευμα για όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας.

³⁶ Νικόλαος Ανδρουλάκης, *Ποινικό Δίκαιο*, Γενικό Μέρος, Ι, 2006, 59, σημ. 31 και 17-18, όπου και παραπομπές. Ο ακραίος τιμωρητισμός αντιστρατεύεται τη σύγχρονη αντίληψη για μια πρόσφορη αντεγκληματική πολιτική, που βασίζεται στη γενική και την ειδική πρόληψη του εγκλήματος. Πρόκειται για «πρόληψη με δικαιοσύνη» και για «δικαιοσύνη με πρόληψη». Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσα από μια δίκαιη ποινή, που σέβεται την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και αντιμετωπίζει ισότιμα όλους τους πολίτες: Νικόλαος Μπιτζιλέκης, *Έννοια και σκοπός των ποινικών κυρώσεων*, στο συλλογικό έργο του ίδιου, της Μαρία Καϊάφα - Γκιμπάντι και της Ε. Συμεωνίδου - Καστανίδου, *Δίκαιο των ποινικών κυρώσεων*, 2016, 45-46). Ο ίδιος, *Η ηθική νομιμοποίηση του Ποινικού Δικαίου*, στον Τιμητικό Τόμο για τον Νικόλαο Ανδρουλάκη, 2003, 419 επ.: «Το ποινικό δίκαιο δεν μπορεί να λειτουργήσει, αν δεν αναγνωρίσει την ελευθερία του ανθρώπου, όχι μόνο ως δικαίωμα, αλλά και ως υποχρέωση, οφείλει να αναγνωρίσει στον καθένα το βάρος της ελευθερίας και της ευθύνης του (...) η αναφορά στην κοινωνική ηθική ως νομιμοποιητική βάση του Ποινικού Δικαίου δεν σημαίνει την ηθική του κρίνοντος», ούτε «την ιδεολογική καταπίεση του κρατούντος ηθικού προτύπου (του κυρίαρχου μοντέλου ζωής)».

³⁷ Ένα χαρακτηριστικό σημείο είναι η ποινή στέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων. Η

νον την έννομη προστασία του δικαιώματος υπεράσπισης.³⁸ Το Ποινικό Δίκαιο, όμως, χρειάζεται πάντοτε την «περίσκεψη» του νομοθέτη και τη «συνείδηση» του δεσμευμένου στο νόμο ποινικού δικαστή».³⁹ «H

κατάργηση της ποινής του πολιτικού θανάτου και της γενικής δήμευσης εκφράζει ρητά τη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη να μην καθίσταται απόβλητος ο κατάδικος από το καθολικό «καθεστώς δικαίου» που διέπει τους κοινωνούς. Η επιβίωση της *capitis deminutio* του απώτατου παρελθόντος, σαν παρεπόμενη ποινή της στέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων, δεν διαθέτει δικαιοπολιτική νομοποίηση, όσον αφορά το δικαίωμα του εκλέγειν. Η ανελεύθερη αυτή ποινή πρακτικά σημαίνει «στέρηση της ιδιότητας του πολίτη». Όμως «η διάπραξις οιοδήποτε εγκλήματος δεν είναι δυνατό να αφαιρέσει από το δράστη την ιδιότητα και τα δικαιώματα του πολίτου, δηλαδή του μέλους του κυριάρχου λαού», (Αριστόβουλος Μάνεσης, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, II, 1961-1965, 233, 105 επ., 113 επ.). Το εξαιρετικό δίκαιο της αποστερήσεως των πολιτικών δικαιωμάτων είναι εξαιρετικό και βασίζεται στο αμάχητο τεκμήριο της «ηθικής αναξιοπρέπειας» η οποία προκύπτει από την τέλεση ορισμένων αξιόποινων πράξεων. Η νεώτερη αντίληψη για την ποινική μεταχείριση του δράστη ενός εγκλήματος επιδιώκει την ισότιμη ένταξή του στο κοινωνικοπολιτικό γίγνεσθαι και βασίζεται σε αποδειξίμα νομικά κριτήρια και όχι σε αόριστες νομικές ή εξωνομικές έννοιες (βλ. και ΑΠ 1759/2019, ΠοινΧρ 2020, 186). Το Σύνταγμα ορίζει τούτο μόνον, ότι «η ποινική καταδίκη για ορισμένα εγκλήματα» μπορεί να αποτελεί εξαιρετικό λόγο περιορισμού του εκλογικού δικαιώματος (άρθρα 51 παρ. 3 και 55 παρ. 1) (Κ. Παπανικολάου, στο συλλογικό έργο ΣΥΝΤΑΓΜΑ- Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2017, υπό το άρθρο 55, πλ. αριθ. 8, 1021-1022). Αν η ιδιότητα του αιρετού εκπροσώπου στη Βουλή (όπως και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή του διορισμού σε δημόσια θέση ή της κτήσης ορισμένου αξιώματος ή επίσημης αναγνώρισης τιμής) κρίνονται ασυμβίβαστα με την καταδίκη του δράστη για ορισμένα εγκλήματα, αυτό, σαν ανακλαστική συνέπεια, θα αξιολογηθεί από την οικεία νομοθεσία και θα σταθμιστεί με τον καθολικό χαρακτήρα της ψήφου.

³⁸ Ηλίας Αναγνωστόπουλος, *Δικαιώματα των κατηγορουμένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2017, 19-20, όπου επισημαίνει την αξία της συμβολής του ΔΕΕ, ως «φύλακα των αξιών της φιλελεύθερης-δημοκρατικής τάξης της ΕΕ», στην ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Συστηματική προσέγγιση του κρίσιμου αυτού ζητήματος έγινε με το 8ο Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων του 2019 με θέμα «Η Ποινική Δικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», τα πρακτικά του οποίου εκδόθηκαν το επόμενο έτος.

³⁹ Νικόλαος Χωραφάς, ό.π., 5: «επιβάλλει εις τον νομοθέτην μείζονα περίσκεψιν και μέριμναν προς εξασφάλισιν ορθού χειρισμού της ποινικής εξουσίας». Γεώργιος-Αλέξανδρος Μαγκάκης, *Ο συνήγορος*, 2004, 60-62: «αναθέτει στο δικαστή τον πολύ βαρύ για το φορέα του ρόλο της βασιανίζουσας συνείδησης». Η αρχή *pro libertate* νομιμοποιεί την αντίληψη του «συνειδητά δεσμευμένου στο νόμο ποινικού δικαστή» (Ι. Γιαννίδης, *Η αιτιολόγηση των δικαστικών αποφάσεων των ποινικών δικαστηρίων*, τ. Α', 1989, 62-67). Λίνος-Αλέξανδρος Σιλιγιάνος, *Εισαγωγή στο συλλογικό τόμο για την «Ερμηνεία*

ελευθερία του πολίτη εξαρτάται κυρίως από την ποιότητα της ποινικής νομοθεσίας», όπως υποστήριζε σχεδόν πριν τρεις αιώνες ο Montesquieu.⁴⁰ Η κοινωνική συμπεριφορά καθορίζεται από τους «απλούς νόμους της ηθικής και της δικαιοσύνης».⁴¹ Ο κόσμος μας «απέχει πολύ από του να είναι τέλειος», αλλά η διαπίστωση αυτή δεν είναι ηθικά επαρκής λόγος για να παραδοθούμε στην «κυρφή γοητεία» και τους φανερούς κινδύνους του παραλογισμού.⁴² Το «ανθρώπειο» δίκαιο αρκείται στο μέτρο του ανθρωπίνως δύνασθαι: «στον περιορισμό του κακού υπολογίζει ο ανθρωπισμός, όχι στην εξαφάνισή του».⁴³

κατ' άρθρο της ΕΣΔΑ, 2006 και αναπτύξεις υπό το άρθρο 6 παρ. 1, για τη νομολογία του ΕυρΔΔΑ.

⁴⁰ Ο.π., 337, σημ. 21.

⁴¹ Είναι αξιοσημείωτο ότι ο Κάρολος Μαρξ αποδέχεται ως πρότυπο τους «απλούς νόμους της ηθικής και της δικαιοσύνης που θα όφειλαν και διέπουν τις σχέσεις μεταξύ των ατόμων και οφείλουν να επιβληθούν ως ύψιστος νόμος στις σχέσεις των εθνών». Ο πιο επιδραστικός υπέρμαχος της Επανάστασης και πολέμιος των Δικαιωμάτων του («εγωϊστή») Ανθρώπου, στην ώριμη περίοδο της πνευματικής και πολιτικής δραστηριότητάς του, επικαλέστηκε ανθρωπιστικές και ηθικοπολιτικές αρχές, ως τους κανόνες της επιβεβλημένης κοινωνικής συμπεριφοράς. Η «αταξική κοινωνία» που «αυτοθεσμιζεται» και «αυτοδιευθύνεται», παραμένει απροσδιόριστη και απραγματοποίητη ουτοπία. Ο κοινά αποδεκτός και σύμφωνος με το Σύνταγμα νόμος οριοθετεί και εγγυάται τόσο την ατομική ελευθερία, ως αυτοκαθορισμό και ως ενεργό και ισότιμη συμμετοχή των πολιτών στη διαχείριση των κοινών, με κριτήριο το δημόσιο συμφέρον.

⁴² Ε.Ρ. Ντοντς, *Ο φόβος της ελευθερίας*, στο ομώνυμο συλλογικό έργο, 1971, 232 επ., ιδίως 24. Η «πίστη» δεν διαθέτει λογική ή εμπειρική απόδειξη: «Αθάνατον δε ουδ' εξ ενός λόγου λελογισμένον, αλλά πλάττομεν ούτε ιδόντες, ούτε ικανώς νοήσαντες θεόν» (αθάνατος μάλιστα δεν αποδεικνύεται από κάποιο ορθό συλλογισμό, αλλά εμείς πλάθουμε τον θεό, χωρίς να τον έχουμε δει και χωρίς να έχουμε εννοήσει την ουσία του, Πλάτωνος, *Φαίδρος*, 246 c-d). Στο όνομα μιας μυθικής τελειότητας, δεν μπορούμε να θυσιάσουμε την προστασία της ελευθερίας μας και τη συνεχή βελτίωση των φιλελεύθερων θεσμών που διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση.

⁴³ Δ. Ν. Μαρωνίτης, *Διάλογος και Διαλεκτική του Ανθρωπισμού, Εισαγωγή στο έργο «Ο φόβος της ελευθερίας»*, ό.π. 27, σημ. 42. Ο σπουδαίος αυτός στοχαστής είχε την επιμέλεια έκδοσης του συλλογικού εκείνου έργου, στα άξενα χρόνια της δικτατορίας, ως γενναία και έλλογη διαμαρτυρία στην ασυνάρτητη επίσημη «ιδεολογία», αλλά και στην απάνθρωπη μεταχείριση των πολιτικών κρατουμένων εκείνης της εποχής. Είς μνήμην και προς τιμήν του πολύτιμου και πολυσχιδούς έργου του και του παραδείγματος της ζωής του απέναντι στην τυραννία, αφιερώνεται η συνοπτική αυτή πραγματεία.

Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΕΠΕΜΒΑΣΗ ΣΕ ΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΔΕΣΜΟ
ΛΟΓΩ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ
ΑΠΟ ΤΟΝ 19ο ΑΙΩΝΑ ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ

Αντώνιος Γ. Καραμπατζός

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΑΣΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΕΚΠΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Από τα τέλη του 19ου αιώνα κατέστη σαφές στην πατρίδα μας ότι σε περιπτώσεις μεταβολής των συνθηκών που διαταράσσουν σοβαρά την οικονομική ισορροπία μιας σύμβασης τίθεται το θεμελιώδες ζήτημα της σύγκρουσης μεταξύ της αρχής της πιστής τήρησης των συμφωνιών (*pacta sunt servanda*) και της αρχής της επιείκειας ή της εξισωτικής συμβατικής δικαιοσύνης, η οποία σε τέτοιες περιπτώσεις επιτάσσει την αναπροσαρμογή του περιεχομένου μιας σύμβασης ή τη λύση αυτής. Το ζήτημα ανεφύη κυρίως με αφορμή περιστατικά που συντάραξαν συνολικά την πατρίδα μας, όπως, επί παραδείγματι, ο ατυχής Ελληνοτουρκικός πόλεμος του 1897, η πτώχευση του 1898 (μεταξύ άλλων πολλών πτωχεύσεων στη μακρόχρονη διαδρομή του ελληνικού κράτους), ο Α΄ και ο Β΄ Παγκόσμιος πόλεμος, οι βαθιές οικονομικές κρίσεις (όπως αυτή του 2010 ή η πανδημική των 2020-2021), κ.ο.κ.¹ Πρόκειται, γενικότερα, για περιστατικά που οδηγούν σε κλονισμό ή ανατροπή του, αποκαλούμενου στη γερμανική θεωρία, «μεγάλου δικαιοπρακτικού θεμελίου» (*große Geschäftsgrundlage*): ο όρος αναφέρεται σε γεγονότα τόσο συνταρακτικά (λ.χ. παγκόσμιες οικονομικές κρίσεις, πολέμους, φυσικές καταστροφές, κ.λπ.) που επηρεάζουν

¹ Για τους κύκλους που έχει διαγράψει η ελληνική οικονομία από το 1821 μέχρι τις ημέρες μας βλ. αναλυτικά Γιώργος Αλογοσκούφης, *Ιστορικοί κύκλοι της ελληνικής οικονομίας – Από το 1821 έως σήμερα (2021)*: επίσης Γιώργος Δερτιλής, *Ελληνική οικονομία (1830-1910) και βιομηχανική επανάσταση (1984, ανατ. 1985)*.

τις νομικές και πραγματικές σχέσεις στο σύνολο της επικράτειας μιας χώρας, αλλ' ενδεχομένως και πέραν αυτής, κλονίζοντας τα θεμέλια επί των οποίων στηρίχθηκε η κατάρτιση πλήθους συμβάσεων.²

Οι οικονομικοί κύκλοι που βίωσε η χώρα μας, καθ' όλη τη μακρά πορεία από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα, είχαν σημαντικό αντίκτυπο στις αποφάσεις της ελληνικής νομολογίας σε σχέση με το ζήτημα της αναπροσαρμογής (ή μη) συμβατικών υποχρεώσεων εξ αιτίας μιας σοβαρής μεταβολής των συνθηκών. Οι διακυμάνσεις δε αυτές της ελληνικής οικονομίας έκαναν το εκκρεμές τότε να κινηθεί προς την πλευρά του κανόνα *pacta sunt servanda*, τότε προς την πλευρά της επιείκειας και της ευχερέστερης αναπροσαρμογής του περιεχομένου της σύμβασης.

II. Ο ΕΛΛΗΝΟΤΟΥΡΚΙΚΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ (1897) ΚΑΙ Ο Α΄ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ

Το ζήτημα της επίδρασης μιας σοβαρής μεταβολής των συνθηκών επί ανειλημμένων συμβατικών υποχρεώσεων απασχόλησε εντονότερα την ελληνική επιστήμη και νομολογία μετά τον Ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1897 και κυρίως κατά την περίοδο του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου με την υποτίμηση του νομίσματος.³ Μέχρι τότε, φαίνεται ότι η νομολογία έμενε πιστή στον κανόνα *pacta sunt servanda*, καθώς, άλλωστε, το μέχρι τότε ισχύον δίκαιο –κατά βάσιν, δηλαδή, οι διατάξεις του Πανδέκτη και των Βασιλικών– δεν αναγνώριζε τη θεωρία της *clausula rebus sic stantibus* (σύμφωνα με την οποία η σύμβαση δεσμεύει τα μέρη μόνον εφ' όσον οι περιρρέουσες συνθήκες παραμένουν ως είχαν κατά την κατάρτιση της σύμβασης· διαφορετικά, σε περίπτωση μεταβολής τους, η δέσμευση παύει να υφίσταται).⁴ Έτσι, ο υπόχρεος σε μία παροχή ελευθερωνόταν μόνον

² Βλ. Καραμπατζός, Απρόβλεπτη μεταβολή των συνθηκών στην αμφοτεροβαρή σύμβαση (2006), αρ. 123 ιδίως σημ. 283 και *ΧρΙΑ* 2013, 94, όπου και περαιτέρω παραπομπές· επίσης προσφάτως *MünchKommBGB/Finkenauer*8, § 313 αρ. 17· BGH (απόφ. της 12.1.22) JZ 2022, 303 [306-307, ιδίως σκ. 45].

³ Βλ. Ζέπος, ΕνοχΔίκ – Α΄ ΓενΜέρ2, 551 και Zepos, “Frustration of Contract in Comparative Law and in the New Greek Civil Code of 1946 (Article 388)”, *11 Modern Law Review* (1948), 40.

⁴ Σχετ. Καραμπατζός, Απρόβλεπτη μεταβολή των συνθηκών..., αρ. 31 επ., 76, 196, 198-199, 288, 450.

όταν συνέτρεχε στο πρόσωπό του ανυπαίτια αδυναμία παροχής. Από την άλλη πλευρά, οι περισσότεροι συγγραφείς της περιόδου, προσπαθώντας να δώσουν μια λύση στο πρόβλημα, τάσσονταν υπέρ μιας διεύρυνσης της έννοιας της αδυναμίας παροχής, ώστε να καλύπτει αυτή και περιπτώσεις υπέρμετρης δυσχέρειας εκτέλεσης της σύμβασης. Η νομολογία, ωστόσο, παρέμενε προσκολλημένη στην πιστή τήρηση της σύμβασης. Πάντως, ανά διαστήματα (βλ. την περίοδο 1900-1914) εκδίδονταν ειδικά νομοθετήματα που αφορούσαν κυρίως σε συμβάσεις δημοσίου δικαίου των οποίων ανετράπη το θεμέλιο λόγω μεταβολής των συνθηκών.

III. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΟΥ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΥ (1923-1940) ΚΑΙ Η ΕΜΜΟΝΗ ΣΤΗ ΝΟΜΙΝΑΛΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ⁵

Και κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου, η στάση της νομολογίας του ΑΠ παρέμεινε φανερά αυστηρή: η αρχή της ασφάλειας και σταθερότητας των συναλλαγών, σε μια εξαιρετικά δύσκολη για τη χώρα περίοδο, έπρεπε να έχει το προβάδισμα έναντι της αρχής της επιείκειας.⁶ Θεμελιώδους σημασίας είναι κατ' αρχάς η απόφαση ΑΠ 9/1926:⁷ ο ΑΠ απέρριψε εδώ αίτημα για αναπροσαρμογή χρηματικής παροχής –εν προκειμένω διαφυγόντος μισθώματος– λόγω υποτίμησης του νομίσματος, εμμένοντας στη νομιναλιστική αρχή, ήτοι στην ανάγκη διαφύλαξης της ονομαστικής αξίας του νομίσματος⁸. Θεώρησε δε ότι ενδεχόμενη αναπροσαρμογή θα έπληττε ευθέως τη δημόσια πίστη στην ισχύ του νομίσματος και, επομένως, την ασφάλεια των συναλλαγών.

Σε παρόμοιες παραδοχές στηρίχθηκε και η άρνηση του ΑΠ να διευρύνει την έννοια της αδυναμίας παροχής, έτσι ώστε να καταλαμβάνει αυτή

⁵ Σχετ. και πάλι Καραμπατζός, *Απρόβλεπτη μεταβολή των συνθηκών...*, αρ. 447 επ.

⁶ Βλ., μεταξύ άλλων, Λιτζερόπουλος, *Η νομολογία ως παράγων διαπλάσεως του ιδιωτικού δικαίου* (1932, ανατ. 2000), 248 και σημ. 1 (όπου παραπομπή σε πλήθος σχετικών αρεοπαγιτικών αποφάσεων). Τριανταφυλλόπουλος, *ΕνοχΔίκ – ΓενΜέρ3*, § 4, 129.

⁷ Θέμ 1925, 658.

⁸ Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με τη νομιναλιστική αρχή (παλαιότερα: «δραχμή ίσον δραχμή»), η νομισματική μονάδα λαμβάνεται με την ονομαστική της αξία, ανεξαρτήτως των τυχόν μεταβολών της τρέχουσας ή κτητικής αξίας του νομίσματος (βλ. σχετ. και ΕφΑθ 3260/1982 Αρμ 1983, 477 [477]). Εγγύτερα για την εν λόγω αρχή βλ. Καλλιμόπουλος, *Το δίκαιο του χρήματος*, 92 επ., 118 επ.: Σταθόπουλος, *ΓενΕνοχΔίκ5*, § 11 αρ. 16 επ.: Χριστοδούλου, *Χρηματική ενοχή* (1999), 153 επ.

και μερικές περιπτώσεις σημαντικής δυσχέρειας εκπλήρωσης. Η στάση αυτή εμφανίζεται χαρακτηριστικά στην απόφαση ΑΠ 172/1925:⁹ μία εταιρεία είχε αναλάβει την υποχρέωση να παραδώσει στον Δήμο Καλαμών δύο αυτοκίνητα καταβρέγματος, ορισμένου τύπου και «μέχρις αξίας 40.000 δραχμών». έπειτα όμως, εξ αιτίας του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, η τιμή προμήθειας των αυτοκινήτων αυξήθηκε σημαντικά, με συνέπεια η εταιρεία να αρνηθεί να παραδώσει τα αυτοκίνητα, θεωρώντας ότι δεν υποχρεούτο να καταβάλει ποσόν ανώτερο των 40.000 δρχ. Ο ΑΠ, ωστόσο, απέκρουσε τόσο μία διευρυμένη έννοια της αδυναμίας παροχής όσο και τη θεωρία της *clausula rebus sic stantibus*, προτάσσοντας την ανάγκη διαφύλαξης της ασφάλειας και του κύρους των συναλλαγών.

Τα δικαστήρια της ουσίας, εν τούτοις, δεν είχαν την ίδια προσέγγιση με τον ΑΠ.¹⁰ Έτσι, διαφορετική εμφανώς είναι η στάση που συναντάμε στην απόφαση του Εφετείου Αθηνών 731/1924,¹¹ όπου το δικαστήριο αναγνωρίζει τη δυσχέρεια εκπλήρωσεως ως (δυνητικό) λόγο απαλλαγής του οφειλέτη, («εξισώνοντάς») την με την «πραγματική» αδυναμία: ειδικότερα, σύμφωνα με το δικαστήριο, λόγω απαλλαγής του οφειλέτη αποτελεί και «το επαχθές της εκπλήρωσεως της υποχρεώσεώς του, όταν τούτο προήλθεν εξ απροόπτου αλλοιώσεως των οικονομολογικών συνθηκών, υφ' ας συνήφθη η σύμβασις, αλλοιώσεως οφειλομένης εις εξαιρετικά γεγονότα και το επαχθές είναι τοιούτον, ώστε η εκτέλεσις της συμβάσεως παρίσταται αντικειμένη εις την καλήν πίστιν, την διέπουσαν τας συναλλαγάς. Υπό τοιούτους όρους και προϋποθέσεις εμφανιζόμενον το επαχθές της εκπλήρωσεως εξισούται προς την πραγματικήν αδυναμίαν».

Συνοψίζοντας: Στην Ελλάδα, πριν από τη θέση του ΑΚ σε ισχύ (1946) και την εισαγωγή του άρ. 388 ΑΚ, το ζήτημα της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών αντιμετωπιζόταν με βάση το ρωμαϊκό δίκαιο, όπως αυτό είχε αποτυπωθεί κυρίως στη διδασκαλία των Πανδεκτιστών τον 19ο αιώνα. Στη νομολογία ιδίως του ΑΠ δεν γινόταν δεκτή μια διεύρυνση της έννοιας της αδυναμίας παροχής, ούτε κάμψη του κανόνα *pacta sunt*

⁹ Θέμ 1925, 708.

¹⁰ Βλ. και Σακκέτας, ΕρμΑΚ 388 αρ. 8· Ζέπο, ΕνοχΔίκ – Α΄ ΓενΜέρ2, 557· Λιτζερόπουλος, Η νομολογία ως παράγων διαπλάσεως... 89-90, 237 επ.· Λέκκας, ΝοΒ 1966, 481· Κυριακόπουλος, ΕΕΝ 1953, 432-433.

¹¹ Θέμ 1925, 426.

servanda ή της νομιναλιστικής αρχής, παρά τις αποκλίνουσες τοποθετήσεις μερικών δικαστηρίων της ουσίας, όπως και τις αντίθετες απόψεις που διατυπώνονταν στη θεωρία κυρίως περί ανάγκης διεύρυνσης της έννοιας της αδυναμίας παροχής.¹²

IV. Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΤΟΥ Β' ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΥ ΠΟΛΕΜΟΥ

ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΤΟΧΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ: Η ΚΑΜΨΗ,

ΑΛΛΑ ΚΑΙ Η ΕΠΑΝΑΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΝΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ

Μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο, η ελληνική νομολογία μεταβάλλει βαθμηδόν τη στάση της έναντι της νομιναλιστικής αρχής, δεχόμενη την κατ' εξαίρεσιν κάμψη της προς αποφυγή προφανώς άδικων και ανεπιεικών αποτελεσμάτων, με νομική βάση πλέον τις (νεότευκτες τότε) διατάξεις των άρ. 288 και 388 ΑΚ.¹³ Ο βασικός λόγος που επέβαλε αρχικώς τη νομολογιακή αυτή μεταστροφή ήταν η, εξ αιτίας της Κατοχής (1941-1944), πλήρης σχεδόν εκμηδένιση της αγοραστικής αξίας της δραχμής λόγω του επικρατούντος τότε υπερπληθωρισμού· η εκμηδένιση αυτή προφανώς πόρρω απείχε από μια απλή, νομικώς μη διαφέρουσα, υποτίμηση του εθνικού νομίσματος.¹⁴

Στην αρχή, η μεταστροφή σημειώθηκε κυρίως εν όψει αμφοτεροβαρών συμβάσεων που είχαν συναφθεί προ του Πολέμου, αλλά η εκτέλεσή τους συνέπεσε τελικώς με εκείνον. Απόφαση-ορόσημο αποτελεί εδώ η ΑΠ 433/1953:¹⁵ η νομιναλιστική αρχή (όπως αυτή καθιερωνόταν στο άρ. 1 § 2 του ν. 5422/1932) δεν μπορεί να ισχύει επί απρόβλεπτης βαθιάς διαταρα-

¹² Βλ. και Ζέπος, *ΕνοχΔίκ - Α'*, ΓενΜέρ2, 558: «Το μέχρι του ΑΚ ισχύσαν δίκαιον δεν ηδυνήθη [...] να υπερβή τα στενόκαρδα πλαίσια της αρχαίας πανδεκτιστικής διδασκαλίας της περί αδυναμίας. Τούτο δε καίτοι πολλαχόθεν [...] ηκούοντο φωνές περί της ανάγκης διευρύνσεως της στενής παραδεδεγμένης αντιλήψεως».

¹³ Βλ. και όσα αναφέρει χαρακτηριστικά ο αντεισαγγελέας του ΑΠ, Κ. Κόλλιας στην αγόρευσή του στην απόφαση ΑΠ 216/1958, *ΝοΒ* 1958, 355 [357].

¹⁴ Βλ. τον αντεισαγγελέα του ΑΠ, Χρ. Οικονόμου στην ΑΠ 223/1947, *Θέμ* 1947, 340· επίσης ΕφΘρ 75/1947 *Θέμ* 1948, 386 [389]· *Σακκέτας*, *ΕρμΑΚ* 388 αρ. 7 (*in fine*), 10· Κυριακόπουλος, *ΕΕΝ* 1953, 433· επίσης Αλογοσκούφης, *Ιστορικοί κύκλοι της ελληνικής οικονομίας...*, 31: «Ο υπερπληθωρισμός αυτός οδήγησε σε πλήρη κατάρρευση του νομισματικού συστήματος...». Αντιθέτως, οι νομισματικές υποτιμήσεις που σημειώθηκαν μετά τον Α' Παγκόσμιο πόλεμο (1920 και 1931) φαίνεται ότι κρατήθηκαν εντός λογικών σχετικών ορίων· βλ. Λιτζερόπουλος, *Η νομολογία ως παράγων διαπλάσεως...*, 252.

¹⁵ *ΝοΒ* 1953, 747 (με σημ. *Σακκέτα*).

χής της οικονομίας της χώρας, συνεπεία της οποίας η κτητική αξία της οφειλόμενης χρηματικής παροχής εκμηδενίζεται ή μειώνεται υπέρμετρα· ειδικότερα δε, η απαίτηση εδώ του αγοραστή για εκπλήρωση της παροχής υπό τους αρχικούς όρους της σύμβασης προσέκρουε στη γενική ρήτρα του άρ. 288 ΑΚ.¹⁶ Όσον αφορά δε στις (αμφοτεροβαρείς) συμβάσεις που συνήφθησαν μετά την εισαγωγή του ΑΚ, η νομολογία θεώρησε αρχικώς ότι η ειδική διάταξη του άρ. 388 ΑΚ μπορεί κατ' αρχήν να τύχει εφαρμογής σ' αυτές, εφ' όσον η κρινόμενη υποτίμηση του νομίσματος είναι σημαντική και εξ αιτίας της καθίσταται η παροχή ενός συμβαλλομένου, σε σύγκριση με την αντιπαροχή, υπέρμετρα επαχθής.¹⁷

Μετέπειτα, ωστόσο, ιδίως όσο απομακρυνόμαστε από τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο όπως και από τη νομισματική υποτίμηση του 1953, φαίνεται ότι εκδηλώνεται στη νομολογία μία τάση για επαναπροσέγγιση του νομιναλιστικού κανόνα.¹⁸ Ειδικότερα, μέχρι την εισαγωγή του ευρώ στην Ελλάδα (σε φυσική μορφή από 1.1.2002) –που επέφερε νομισματική σταθερότητα–, ο ΑΠ έθετε εν προκειμένω ψηλά τον πήχυ, επιδιώκοντας να περιφρουρήσει τη νομιναλιστική αρχή: η υποτίμηση της δραχμής έπρεπε να είναι τόσο σημαντική, ώστε να υπερβαίνει κατά πολύ τις συνήθεις νομισματικές διακυμάνσεις και να ανατρέπει τους (οικονομικούς) υπολογισμούς των μερών κατά τέτοιον τρόπο ώστε η εκτέλεση της σύμβασης να αντίκειται στο δίκαιο, την ηθική και τη διέπουσα τις συναλλαγές καλή πίστη.¹⁹ Όταν δε η υποτίμηση της δραχμής σε σχέση με ξένα νομίσματα

¹⁶ Η κάμψη της νομιναλιστικής αρχής επί τη βάση του άρ. 288 ΑΚ είχε κάνει ήδη νωρίτερα την εμφάνισή της στη νμλγ. των δικαστηρίων της ουσίας· βλ. σχετ. ΕφΛαρ 481/1952 Αρμ 1953, 306· ΕφΘρ 75/1947 Θέμ 1948, 386. Βλ. και μετέπειτα από την αρεοπαγίτικη νμλγ.: ΑΠ 216/1958 ΝοΒ 1958, 355, όπου επί ενοχής προς απόδοση προπολεμικώς συσταθείσης προικός (λόγω λύσης του γάμου) έγινε δεκτή η αναπροσαρμογή της οφειλής ένεκα απώλειας της κτητικής δυνάμεως της δραχμής, επί τη βάση του άρ. 288 ΑΚ· ΑΠ 531/1965 ΝοΒ 1966, 486· ΑΠ 545/1966 ΝοΒ 1967, 439· στην ίδια γραμμή επίσης και η ΑΠ 672/1963 ΝοΒ 1964, 398, με σημ. Λίποβατς.

¹⁷ Βλ. ΑΠ 766/1954 ΝοΒ 1955, 361· ΕφΘεσ 534/1955 ΕΕΝ 1956, 192· ΕφΑθ 2290/1957 ΕΕΝ 1958, 779.

¹⁸ Βλ. ήδη ΑΠ 62/1957 ΕΕΝ 1957, 547 και ΑΠ 509/1962 ΝοΒ 1963, 159.

¹⁹ Βλ. ενδεικτ. ΑΠ 382/1997 ΝοΒ 1998, 513, όπου ορθώς κρίθηκε ότι είναι πασιδήλο για την ελληνική οικονομία ότι από το έτος 1981 μέχρι τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1990, αλλά και για μια εικοσαετία από την πρώτη πετρελαϊκή κρίση του 1973, οι διακυμάνσεις στη σταθερότητα του νομίσματος ήταν συνεχείς και όχι ασυνήθεις,

δεν υπερέβαινε το συνηθισμένο μέτρο κατά τους κανόνες της λογικής και της κοινής πείρας, για να εφαρμοσθεί το άρ. 388 ΑΚ έπρεπε να συντρέχουν, πέραν της υποτίμησης αυτής καθ' εαυτήν, και άλλα-πρόσθετα περιστατικά: κατά κύριο λόγο, έπρεπε η σταθερότητα της δραχμής απέναντι στα ξένα νομίσματα να είχε αναχθεί σε θεμέλιο της συμβάσεως και, επιπλέον, έπρεπε λόγω της οικονομικής κατάστασης των συμβαλλομένων οι συνέπειες για τον έναν εξ αυτών να υπήρξαν δυσβάσταχτες και να υπερέβαιναν τον κίνδυνο που κατά τις συνηθισμένες περιστάσεις αναλαμβάνει ένας συμβαλλόμενος.²⁰

V. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ
ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΥ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΤΟΥ ΑΡ. 388 ΑΚ
ΑΠΟ ΤΗ ΓΕΝΙΚΗ ΡΗΤΡΑ ΤΟΥ ΑΡ. 288 ΑΚ.²¹

Πάντως, και πάλι, ιδίως από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 και μετά, η νομολογία εμφανίζεται εν γένει περισσότερο πρόθυμη να τείνει ευήκοοιους στα κελεύσματα των αρχών της επιείκειας και της καλής πίστεως, υιοθετώντας έτσι μία σαφώς ευνοϊκή στάση απέναντι στον συμβατικό οφειλέτη. Η φιλική αυτή προς τον οφειλέτη στάση εμφανίζεται προεχόντως στον σταδιακό παραμερισμό –και έτσι περιγραφή– των αυστηρών προϋποθέσεων του ειδικού πραγματικού του άρ. 388 ΑΚ διά της εφαρμογής της γενικής ρήτρας του άρ. 288 ΑΚ, όταν η μεταβολή των συνθηκών είναι προβλέψιμη ή η μη πρόβλεψη αυτής οφείλεται σε υπαιτιότητα του αιτούμενου την επιεική δικαστική κρίση ή, περαιτέρω, όταν δεν συντρέχει το υπέρμετρο της επάχθειας (όπως αντιθέτως επιτάσσει το άρ. 388 ΑΚ).

Τα θεμέλια για την εγκαθίδρυση του άρ. 288 ΑΚ ως του κατ' εξοχήν αρμόδιου για την αντιμετώπιση του πραγματικού της δυσχέρειας εκπλήρωσης κανόνα δικαίου ετέθησαν στην απόφαση της Ολομέλειας του ΑΠ 927/1982.²² Σύμφωνα με τη θέση του Ακυρωτικού, η αρχή που διατυπώνεται στην εν λόγω διάταξη λειτουργεί όχι μόνον ως συμπληρωματική των δικαιοπρακτικών βουλήσεων ρήτρα, αλλά και ως διορθωτική αυτών.²³

δεν υπερέβαιναν δε κατά πολύ τις προβλεπόμενες· επίσης ΑΠ 1171/2004 ΤΝΠ Νόμος.

²⁰ Βλ. ενδεικτ. ΑΠ 1138/1990 ΕλλΔνη 1991, 808· ΑΠ 676/1994 ΕΕΝ 1995, 442· ΜΠρ-Θεσ 28039/2001 Αρμ 2002, 1771.

²¹ Διεξοδικά σχετ. Καραμπατζός, *Απρόβλεπτη μεταβολή των συνθηκών...*, αρ. 469 επ.

²² *ΝοΒ* 1983, 214 = *ΕλλΔνη* 1983, 45 (με σύμφωνο σχόλιο Κρουσταλάκη).

²³ Αναλυτικά για τη διορθωτική και τη συμπληρωτική λειτουργία της διάταξης Στα-

Το τελευταίο συμβαίνει σε εκείνες ιδίως τις περιπτώσεις όπου, ένεκα συνδρομής ειδικών συνθηκών (όπως λ.χ. οι νομισματικές υποτιμήσεις), μεταβλήθηκαν οι αρχικώς καθορισθέντες όροι εκπλήρωσης, οπότε η γενική ρήτρα του άρ. 288 ΑΚ παρέχει στον δικαστή τη δυνατότητα να τροποποιήσει, κατ' απόκλιση των αρχικώς συμφωνηθέντων, την εκπληρωτέα παροχή, περιστέλλοντας ή επεκτείνοντας το μέγεθός της, ώστε αυτή να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της συναλλακτικής καλής πίστεως κατά τον χρόνο εκπλήρωσής της.

Η ιδιαίτερη ελαστικότητα με την οποία η νομολογία άρχισε, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, να επεμβαίνει διαπλαστικά στο περιεχόμενο συμβατικών σχέσεων, με κύριο όχημα τη γενική ρήτρα του άρ. 288 ΑΚ, δικαίως επικρίθηκε από σημαντικό μέρος της θεωρίας. Νομολογιακές παραδοχές, επί παραδείγματι, ότι η αύξηση του τέλους χαρτοσήμου από 2,4% σε 3,6% καθιστά αναγκαία την αναπροσαρμογή εργολαβικής αμοιβής ή, συναφώς, ότι ακόμη και η απώλεια μέρους του προσδοκώμενου από έναν συμβαλλόμενο κέρδους μπορεί να δικαιολογήσει αίτημα αύξησης της αμοιβής του κατ' άρ. 288 ΑΚ ή, περαιτέρω, η ευκολία αναπροσαρμογής του μισθώματος εμπορικής μισθώσεως λόγω ανόδου του πληθωρισμού μαρτυρούν ότι σε αρκετές περιπτώσεις η νομολογία μας υιοθέτησε μια κοινωνιστική αντίληψη προστασίας του οφειλέτη που δύσκολα απαντά σε άλλες χώρες, ακόμη και του ηπειρωτικο-ευρωπαϊκού χώρου (βλ. Γερμανία).²⁴

VI. ΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΕΜΠΟΡΙΚΩΝ ΜΙΣΘΩΣΕΩΝ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΕΚΜΙΣΘΩΤΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΜΙΣΘΩΤΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΙΣΟΔΟ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ 2010

Η προσπάθεια της νομολογίας να προσφέρει ευμενή μεταχείριση στο πληττόμενο από μία μεταβολή των συνθηκών μέρος, κυρίως διά της οδού της γενικής ρήτρας του άρ. 288 ΑΚ, αποτυπώνεται ιδιαίτερα έντονα στο πεδίο των *εμπορικών μισθώσεων*. Εν προκειμένω, μέχρι τη δεκαετία του

θόπουλος, ΓενΕνοχΔίκ5, § 5 αρ. 25 επ., 68 επ. και ο ίδιος, εν: ΑΚ Γεωργιάδη/Σταθόπουλου, άρθρ. 288 αρ. 14 επ.

²⁴ Εν εκτάσει σχετ. Καραμπατζός, *Απρόβλεπτη μεταβολή των συνθηκών...*, αρ. 478 επ. και ο ίδιος, *Κρατική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό και Αστικό Δίκαιο* (2020), αρ. 311 επ.

1990, η αναπροσαρμογή λάμβανε τη μορφή της αύξησης του καταβαλλόμενου μισθώματος υπέρ του δανειστή-εκμισθωτή, κυρίως λόγω του καλπάζοντος, κατά τις δεκαετίες 1980 και 1990, πληθωρισμού. Με την είσοδό μας, όμως, στην οικονομική κρίση του 2010 εκδηλώθηκε η αντίστροφη νομολογιακή τάση για μείωση του μισθώματος υπέρ του οφειλέτη-μισθωτή, αναφορικά δε, κυρίως, με συμβάσεις μισθώσεως που είχαν συναφθεί προ της μνημονιακής περιόδου. Ειδικότερα, από τότε που η χώρα μας εισήλθε στην εποχή των Μνημονίων (2010) και μετά επήλθε μία δραματική μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος των πολιτών, η οποία κατέστησε αναγκαία την αναθεώρηση συμβατικών παροχών που είχαν συμφωνηθεί υπό διαφορετικά οικονομικά δεδομένα. Στο πλαίσιο κυρίως μισθωτικών συμβάσεων τα δικαστήρια ουσίας εξέδωσαν σειρά αποφάσεων που επέβαλλαν τη μείωση του καταβαλλόμενου μισθώματος, από 9,5% μέχρι και 45%, δυνάμει κυρίως του άρ. 288 ΑΚ και κατ' εξαίρεσιν του άρ. 388 ΑΚ.²⁵

VII. Η ΠΑΝΔΗΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ: ΣΤΗ ΔΙΝΗ ΤΩΝ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ, ΤΗΣ ΑΝΩΤΕΡΑΣ ΒΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ²⁶

Η πανδημία του κορωνοϊού (COVID-19) και τα δραστικά περιοριστικά μέτρα που ελήφθησαν για την αναχαίτισή της, ιδίως κατά τα έτη 2020-2021, τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό, είχαν σοβαρό αντίκτυπο στις συμβατικές σχέσεις και το διεθνές εμπόριο, βύθισαν δε την εγχώρια και διεθνή οικονομία σε βαθιά ύφεση.

Στο πλαίσιο αυτό η νομική έννοια που απασχόλησε πρωτίστως θεωρία και πράξη ήταν εκείνη της ανωτέρας βίας. Κατά βάσιν, κατά την παραδοσιακή της πρόσληψη, η έννοια της ανωτέρας βίας καλύπτει γεγονότα μη αναμενόμενα, τα οποία δεν ήταν δυνατόν να προληφθούν ή να αποτραπούν, ούτε με μέτρα άκρας επιμελείας και συνέσεως ενός συναλλασσομένου.²⁷ Ανάλογα δε με την κατάσταση, η ανωτέρα βία μπορεί, μεταξύ άλλων,

²⁵ Σχετ. Καραμπατζός, ΧρΙΔ 2013, 92 επ., όπου και περαιτέρω εκτενείς παραπομπές σε νηλγ. και θεωρία.

²⁶ Σχετ. διεξοδικά Καραμπατζός, ΧρΙΔ 2020, 378 επ. και ο ίδιος, Κρατική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό... , αρ. 461 επ.

²⁷ Βλ. ενδεικτ. Σταθόπουλος, ΓενΕνοχΔίχ5, § 6 αρ. 97 επ.: Απ. Γεωργιάδης, ΓενΕνοχΔίχ2, § 23 αρ. 30 επ., § 25 αρ. 23· ΑΠ 513/2016 ΝοΒ 2017, 49, με παρατ. Ιωακχειμίδα.

να επιφέρει αναστολή εκτέλεσης μιας σύμβασης, προσωρινή ή οριστική απαλλαγή ενός οφειλέτη από τις υποχρεώσεις του, κ.ά.²⁸

Στην πραγματικότητα, με την πανδημία και τα επιβληθέντα μέτρα αντιμετώπισής της βιώσαμε διεθνώς συνθήκες κλονισμού ή διαταραχής του «μεγάλου δικαιοπρακτικού θεμελίου».²⁹ Και σε τέτοιες συνθήκες, όπως έχει ήδη συμβεί κατά το παρελθόν, μπορεί να παρίσταται επιβεβλημένη και δικαιολογημένη ακόμη και η έκτακτη και ταχεία νομοθετική επέμβαση στις συμβατικές σχέσεις, στο μέτρο που οι διατάξεις της κοινής νομοθεσίας, όπως εκείνες των άρ. 388 και 288 ΑΚ, δεν δύνανται, τουλάχιστον αρχικώς, να ανταποκριθούν στις έκτακτες συνθήκες και ανάγκες. Ειδικότερα, σε τέτοιες έκτακτες συνθήκες ο νομοθέτης δύναται, κατ'εξαιρέσει, να επεμβαίνει άμεσα και δραστικά σε ορισμένες συμβατικές σχέσεις, επιβάλλοντας κυρίως μια προσωρινή αναπροσαρμογή ή αναστολή συγκεκριμένων συμβατικών υποχρεώσεων. Στη χώρα μας σημειώθηκαν πολλαπλές τέτοιες επεμβάσεις, κατά κύριο λόγο μέσω ΠΝΠ –οι περισσότερες εκ των οποίων κυρώθηκαν στη συνέχεια από τη Βουλή.³⁰ Ένα χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η (προσωρινή) αναγκαστική μείωση του μισθώματος κατά 40%, τόσο σε εμπορικές μισθώσεις όσο και σε μισθώσεις κατοικίας.

Σημειωτέον, πάντως, γενικότερα ότι τέτοιες επεμβάσεις μπορεί μεν να είναι κατ'αρχήν θεμιτές, κυρίως λόγω των έκτακτων περιστάσεων που καλούνται να ρυθμίσουν. Δεν θα πρέπει, εν τούτοις, να παραβλέπουμε ότι συγχρόνως ενδέχεται να έχουν και αλυσιδωτές αρνητικές επιπτώσεις στις συναλλαγές, με μετακύλιση της ζημίας από τον έναν συναλλασσόμενο στον άλλον. Διότι όταν ο νομοθέτης μειώνει κατά 40% το μίσθωμα στην εμπορική μίσθωση προς προστασία του μισθωτή, την ίδια στιγμή μπορεί να βλάπτει σοβαρά τα συμφέροντα ενός εκμισθωτή που είναι συγχρόνως λ.χ. δανειολήπτης και μέσω του μισθώματος εξυπηρετούσε μέχρι πρότινος τις δανειακές του υποχρεώσεις, με απότοκη συνέπεια να κινδυνεύει

²⁸ Εγγύτερα σχετ. –και *ad hoc*– Τσολακίδης, *ΧρΙΔ* 2020, 391 επ.; Κουϊμτζή-Φιλαρέτου, *ΧρΙΔ* 2021, 251 επ.

²⁹ Βλ. BGH (απόφ. της 12.1.22) *JZ* 2022, 303 [306-307, ιδίως σκ. 45] *Finkenauer/Stahl*, *JZ* 2022, 309-310· *Warmuth*, *COVuR* 2020, 18, 21· σε εμάς Τσολακίδη, *ΧρΙΔ* 2020, 395-396.

³⁰ Βλ. Καραμπατζός, *ΧρΙΔ* 2020, 378 επ.; τον ίδιο, Κρατική επέμβαση σε συμβατικό δεσμό... αρ. 461 επ.; Τσολακίδης, *ΧρΙΔ* 2020, 396 επ.

πλέον να περιέλθει σε κατάσταση υπερημερίας οφειλέτη. Επιπλέον δε, θα πρέπει να έχουμε υπόψιν μας ότι σε μια κρίση, όπως αυτή που προκάλεσε η πανδημία, δεν πλήττονται όλοι οι συναλλασσόμενοι και όλες οι συμβάσεις εξίσου ενδέχεται, μάλιστα, κάποιοι συναλλασσόμενοι να ευνοούνται από τις έκτακτες συνθήκες, αυξάνοντας τον κύκλο εργασιών τους.

VIII. ANTI EΠΙΛΟΓΟΥ

Εν όψει των τελευταίων επισημάνσεων αλλά και της όλης προηγηθείσας παρουσίασης, προκύπτει εδώ πλέον το γενικότερο συμπέρασμα ότι στο πλαίσιο έκτακτων ή δυσχερών οικονομικών συνθηκών απαιτούνται προσεκτικές και διακριτές νομικές προσεγγίσεις, τόσο από τον (έκτακτο) νομοθέτη όσο και από τον δικαστή, με σεβασμό δε των ορίων που διαγράφονται προεχόντως στη συνταγματική τάξη της χώρας. Πρώτιστος γνώμονας ιδίως του εκτάκτως παρεμβαίνοντος νομοθέτη θα πρέπει να είναι μία δίκαιη και ισορροπημένη κατανομή των αναπόφευκτων συναλλακτικών βαρών που προκαλεί μία οικονομική ή άλλη κρίση. Επιείκεια και «σταγόνες κοινωνικού ελαίου» είναι σε ορισμένες δύσκολες περιόδους απολύτως απαραίτητες, ούτε λόγος. Παράλληλα, όμως, μέριμνα του νομοθέτη αλλά και του δικαστή (ιδίως του ανώτατου), ακόμη και σε τέτοιες περιόδους, θα πρέπει να είναι εξίσου η αποφυγή πρόκλησης μιας γενικευμένης αθέτησης υποχρεώσεων, η οποία έχει εξ ορισμού καταστροφικά αποτελέσματα για τις συναλλαγές, την οικονομία και την κοινωνία.³¹

Ασφαλώς, η ισορροπία μεταξύ της πιστής τήρησης των υπεσχημένων και των επιταγών της αρχής της επιείκειας συχνά δεν είναι εύκολη υπόθεση. Πάντως, η μακρά πλέον διαδρομή της ελληνικής νομολογίας σε ζητήματα αναπροσαρμογής των συμβάσεων λόγω μεταβολής των συνθηκών προσφέρει έναν ιδιαίτερα χρήσιμο οδηγό για τον μελλοντικό εφαρμοστή του δικαίου.

³¹ Βλ. Καραμπατζός, *ΧρΔΔ* 2020, 379-380.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

Σπύρος Βλαχόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΕΚΠΑ

Οι προκλήσεις και τα προβλήματα της ελληνικής δικαιοσύνης διατρέχουν ασφαλώς όλους τους δικαιοδοτικούς κλάδους, με κύριο ζητούμενο τη διασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών και την παροχή αποτελεσματικής έννομης προστασίας στον πολίτη. Η διοικητική όμως δικαιοσύνη εμφανίζει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Πρώτα απ' όλα, πρόκειται για τον νεώτερο δικαιοδοτικό κλάδο: το Συμβούλιο της Επικρατείας λειτούργησε ως δικαστήριο από το 1929, τα δε τακτικά διοικητικά δικαστήρια μόλις συμπλήρωσαν εξήντα χρόνια λειτουργίας. Περισσότερο σημαντική είναι ίσως μια άλλη διαφορά σε σχέση με τα υπόλοιπα δικαστήρια: ενώ τα ποινικά δικαστήρια τιμωρούν τις αξιόποινες πράξεις και τα πολιτικά επιλύουν τις διαφορές μεταξύ ιδιωτών, τα διοικητικά δικαστήρια ελέγχουν τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων και προστατεύουν τον πολίτη απέναντι στην παρανομία της εκτελεστικής εξουσίας. Το στοιχείο αυτό δημιουργεί μια περαιτέρω ουσιαστική διαφορά, διότι η δράση της εκτελεστικής εξουσίας είναι εξ ορισμού προσανατολισμένη στη θεραπεία του δημόσιου συμφέροντος. Υπάρχει επομένως το ενδεχόμενο, ή ακόμη ακριβέστερα ο κίνδυνος, οι δικαιοκρατικές εγγυήσεις υπέρ του πολίτη να υποχωρήσουν απέναντι στην πίεση του δημόσιου συμφέροντος.

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της διοικητικής δικαιοσύνης δεν σταματούν όμως εδώ. Εντελώς ενδεικτικά, αρκεί να αναφερθούν η διάκριση μεταξύ ακυρωτικών διαφορών και διοικητικών διαφορών ουσίας, τα πολλαπλά δικονομικά προνόμια του ελληνικού Δημοσίου με πολλά από αυτά

να κρίνονται αντισυνταγματικά, η ύπαρξη δύο ανώτατων δικαστηρίων (Συμβουλίου της Επικρατείας και Ελεγκτικού Συνεδρίου) και δύο βασιικών δικονομιών (π.δ. 18/1989 για τις ακυρωτικές διαφορές και Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας για τις διαφορές ουσίας) και οι πολυάριθμοι «τεχνικοί» όροι του διοικητικού δικαίου. Όλα αυτά τα χαρακτηριστικά, σε συνδυασμό με τις αλλεπάλληλες τροποποιήσεις της διοικητικής δικονομίας, δημιουργούν μια μεγαλύτερη ανασφάλεια δικαίου σε σχέση με την πολιτική και ποινική δικαιοσύνη. Δεν είναι τυχαίο, παρά τα βήματα προόδου που έχουν συντελεστεί, ότι στην πράξη πολλοί δικηγόροι αποφεύγουν να ασχοληθούν με υποθέσεις διοικητικού δικαίου. Προτού προσφύγει κάποιος στη διοικητική δικαιοσύνη θα πρέπει να εξακριβώσει εάν υπάρχει εκτελεστή διοικητική πράξη, εάν αυτή δημιουργεί ακυρωτική διαφορά ή διοικητική διαφορά ουσίας, εάν υπάγεται σε πρώτο βαθμό στα Διοικητικά Πρωτοδικεία, στα Διοικητικά Εφετεία, στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή στο Ελεγκτικό Συνέδριο, εάν η έφεση ή η αναίρεση είναι παραδεκτή λόγω του «φίλτρου» του ν. 3900/2010 κ.λπ.

Υπάρχει όμως και κάτι άλλο. Ενώ στη χώρα μας ισχύει το σύστημα του διάχυτου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων και ενώ και τα ποινικά/πολιτικά δικαστήρια καλούνται σε πολλές περιπτώσεις να ελέγξουν τη συνταγματικότητα νομοθετικών διατάξεων όσον αφορά λ.χ. το συνταγματικό πλαίσιο του ποινικού κολασμού, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και την ελευθερία της έκφρασης, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η συντριπτική πλειοψηφία των υποθέσεων αντισυνταγματικότητας συζητούνται στη διοικητική δικαιοσύνη και, ιδίως, στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Το δεδομένο αυτό, σε συνδυασμό με τον πολιτικό αντίκτυπο πολλών υποθέσεων (π.χ. δίκες που αφορούσαν τα «μνημόνια», την πανδημία ή το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης), δημιουργεί συνθήκες πίεσης στη διοικητική δικαιοσύνη και θέτει συνεχώς νέες προκλήσεις, ιδίως σε σχέση με την οριοθέτηση του «πολιτικού» από το «νομικό».

Η ΕΠΙΛΥΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ
ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΕΩΣ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1911

Βασίλης Ανδρουλάκης

ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Ι. Η ΕΠΑΝΑΣΤΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ
(ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΕΛΕΥΣΗ ΤΟΥ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ)

Μιλώντας για την Επανάσταση του 1821 αναφερόμαστε συνήθως στις ηρωικές πράξεις και τα στρατιωτικά επιτεύγματα των εξεγερμένων Ελλήνων, τα δάνεια, τους εμφυλίους πολέμους. Ασχολούμαστε πολύ λιγότερο με την προσπάθεια συγκρότησης διοικητικού μηχανισμού και οργάνωσης κράτους.

Το σημαντικότερο ίσως πρόβλημα που είχε να αντιμετωπίσει ο όποιος διοικητικός μηχανισμός είχε στηθεί εκείνη την περίοδο ήταν η εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για τη διεξαγωγή του Αγώνα. Οι πόροι αντλούνταν από τα λάφυρα, τις δωρεές, τα δάνεια, τη φορολογία.

Οι ιδιοκτησίες, που πριν την Επανάσταση ανήκαν στον σουλτάνο ή σε ιδιώτες Τούρκους, ανακηρύχθηκαν εθνικές γαίες και έτυχαν ιδιαίτερης αντιμετώπισης και προσοχής από τις επαναστατικές κυβερνήσεις διότι ήταν στοιχεία που απέφεραν ή μπορούσαν να αποφέρουν φορολογικά έσοδα. Δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι τα ακίνητα υποθηκεύονταν για να χορηγηθούν εξωτερικά δάνεια. Η φορολόγηση των προϊόντων των εθνικών κτημάτων ή ακόμα και η εκποίηση τους, αποτελούσαν στοιχεία ενισχυτικά της οικονομίας των επαναστατημένων Ελλήνων. Επομένως, η προστασία των δημοσίων κτημάτων και των προσόδων ήταν βασικό καθήκον της διοίκησης.

Η αμφισβήτηση των διοικητικών, θα λέγαμε σήμερα, πράξεων που σχετίζονταν με τα κτήματα και τις προσόδους δημιουργούν διαφορές που

ονομάζονται («υποθέσεις της διοικήσεως» ή «αντικείμενα της διοικήσεως») ή ακόμη και («πράγματα της διοικήσεως»).

Έτσι, υπάρχουν περιπτώσεις όπου ιδιώτες αντιδικούν για την κυριότητα ακινήτου και παρεμβαίνει το Υπουργείο του Δικαίου για να ακυρώσει τη δικαστική απόφαση που επιδικάζει την κυριότητα σε έναν από τους διαδίκους, διότι το ακίνητο θεωρείται εθνικό, αφού πριν το 1821 κατεχόταν από Τούρκους. Διασώζονται έγγραφα του Υπουργείου Δικαίου του έτους 1823 προς δικαστικές αρχές στις οποίες διευκρινίζεται ότι πριν κρίνουν οφείλουν να γνωστοποιούν προς αυτό «τας σημαντικότερας διαφοράς». Τις άλλες μπορούν να κρίνουν ελεύθερα. Ως σημαντικότερες φαίνεται ότι θεωρούνται εκείνες που αφορούν την κυριότητα των εθνικών κτημάτων, λόγω ακριβώς της σημασίας που είχαν για την επιβίωση της Επανάστασης. Υπάρχουν δε και περιπτώσεις όπου η διοίκηση επεμβαίνει και αναστέλλει την εκδίκαση της υπόθεσης μέχρις ότου ιδρυθεί το «Ανώτατον Κριτήριο».

Την περίοδο εκείνη ο συνηθισμένος τρόπος είσπραξης των φόρων ήταν η εκμίσθωση ή εκποίηση μέσω δημοπρασιών. Τα δικαιώματα που είχε η διοίκηση από τα εν γένει φορολογικά έσοδα καλούνταν «εθνικά δικαιώματα». Η είσπραξη δε των προσόδων συνήθως δεν γινόταν με ομαλό τρόπο. Οι καλλιεργητές αρνούσαν να καταβάλουν στους ενοικιαστές, αυτοί αρνούσαν να καταβάλουν στο δημόσιο ταμείο κ.λπ. Έτσι φαίνεται ότι ήταν συνηθισμένο φαινόμενο η γένεση διαφορών μεταξύ πολιτών (φορολογουμένων) και μισθωτών των δημοσίων προσόδων καθώς και των μισθωτών και της διοίκησης, του εν τη γενέσει κράτους. Είναι σαφές ότι η επίλυση των διαφορών αυτών δεν μπορούσε να περιμένει και ο συνηθής τρόπος επίλυσης ήταν είτε η προσφυγή σε ανώτερα όργανα της διοίκησης, στον Υπουργό ή και στο Εκτελεστικό, είτε η δημιουργία ad hoc επιτροπών.

Τον Οκτώβριο του 1825 δημοσιεύεται Οργανισμός Δικαστηρίων που προβλέπει, μεταξύ άλλων τα ακόλουθα άρθρα: ια. Τα δικαστήρια χρεωστούν όταν παρουσιασθή υπόθεσις είτε εναντίον της Διοικήσεως ή εναντίον των εθνικών δικαιωμάτων, καθώς συνόρων, εθνικών κτημάτων, υδάτων, υποστατικών, τελωνείων, δασμών κ.τλ. να ειδοποιηθούν διά του επάρχου το Υπουργείο του Δικαίου, διά να λάβη τα ανήκοντα μέτρα προς υπεράσπισιν αυτών. ιβ. Τα δικαιώματα του Έθνους θέλουν εξετάζεσθαι από τους κριτάς κατά τον οποίον εξετάζονται τρόπον και τα των πολιτών και

θέλουν υπερασπίζεσθαι ή δι' επιτρόπων ή διά συνηγόρων, διοριζομένων διά του Υπουργείου του Δικαίου».

Η ρύθμιση αυτή του 1825 αποτελεί την πρώτη κάπως συγκροτημένη προσπάθεια να αποδοθεί η έννοια αυτού που θα λέγαμε σήμερα διοικητική διαφορά, που φανερώνει τη συνειδητοποίηση ότι κάποιες διαφορές έχουν, για λόγους που ανάγονται στην ιστορική συγκυρία, ιδιαίτερο χαρακτήρα και πρέπει να αντιμετωπισθούν με ιδιαίτερο τρόπο. Με γενικό τρόπο χαρακτηρίζονται ως τέτοιες οι υποθέσεις εναντίον της διοίκησης ή εναντίον των εθνικών δικαιωμάτων και απαριθμούνται ενδεικτικά ορισμένες διαφορές. Τα κοινά (κριτήρια), όπως αποκαλούνταν τότε τα δικαστήρια, είναι αρμόδια για την επίλυση των εν λόγω διαφορών, λόγω όμως του ευρύτερου ενδιαφέροντος που έχουν οι υποθέσεις αυτές για το υπό δημιουργία κράτος, προβλέπεται ιδιαίτερος τρόπος υπεράσπισης των δικαιωμάτων του Δημοσίου.

Έναν χρόνο νωρίτερα, τον Νοέμβριο του 1824 ο Ιταλός φιλέλληνας κόμης Αλερίνο Πάλμα είχε υποβάλει στο εκτελεστικό σχέδιο για την ίδρυση Συμβουλίου της Επικρατείας, που θα ήταν προεχόντως γνωμοδοτικό όργανο, το οποίο όμως «...θέλει κατασταθή εν μέρει διοικητικό κριτήριο εις το οποίον, ως ακολουθεί εις τας άλλας παραστατικές διοικήσεις [δηλ. αντιπροσωπευτικές], θέλει αναφέρεσθαι η διάλυσις διαφιλονικουμένων τινών πραγμάτων της Διοικήσεως, την οποίαν το ίδιον συμφέρον αυτής δεν συγχωρεί να αφήσει εις την κοινήν δικαστικήν δύναμιν». Στην πρόταση αυτή για την ίδρυση διοικητικού δικαστηρίου που θα επέλυε τα «διαφιλονικούμενα πράγματα της διοικήσεως» δεν δόθηκε συνέχεια.

II. Η ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ

Τον Ιανουάριο του 1828 αποβιβάζεται ο Καποδίστριας στο Ναύπλιο. Η κατάσταση που βρήκε ήταν χαοτική.

Την περίοδο αυτή γίνεται η πρώτη προσπάθεια οργάνωσης και λειτουργίας συστήματος απονομής της δικαιοσύνης. Ιδρύονται ειρηνοδικεία, δεκατρία πρωτόκλιητα δικαστήρια, το εμποροδικείο στη Σύρο και το Ανέκκλητον Κριτήριο. Τον Δεκέμβριο του 1828 δημοσιεύεται ο πρώτος Οργανισμός των Δικαστηρίων. Σ' αυτόν δεν γίνεται καμμία αναφορά σε «διοικητικές διαφορές». Φαίνεται λοιπόν ότι ακολουθείται σύστημα ενιαίας δικαιοδοσίας. Ωστόσο, η αρχειακή έρευνα έχει δείξει ότι, στη λο-

γική του προαναφερθέντος οργανισμού δικαστηρίων, την περίοδο μέχρι το 1830 διορίζονται επίτροποι για να υπερασπίζονται τα δικαιώματα του Δημοσίου ενώπιον των δικαστηρίων.

Τον Απρίλιο του 1830 ο Υπουργός Δικαιοσύνης Ιωάννης Γενατάς, σε αναφορά του προς τον Κυβερνήτη, διατυπώνει τις απόψεις του σχετικά με την επίλυση των διοικητικών διαφορών. Για πρώτη φορά στη νομική μας ορολογία εμφανίζεται στην έκθεσή του ο μέχρι σχετικά πρόσφατα χρησιμοποιούμενος όρος «αμφισβητούμενον διοικητικόν», κατά μετάφραση του γαλλικού όρου «contentieux administratif». Λέει ο Γενατάς: «*Η επί του αμφισβητουμένου διοικητικού δικαιοσύνη είναι εκείνη ήτις αποφασίζει επί των μεταξύ ιδιωτών και Διοικήσεως ή δημοσίων αρχών, οπότεν δηλαδή πρόκειται αγωγή ενός ιδιώτου κατά της εξουσίας ή των λειτουργών της Διοικήσεως ή αγωγή τούτων κατά τινός ιδιώτου*» και συνεχίζει («*Η έκφρασις αμφισβητουμένη υπόθεσις σημαίνει όλας εκείνας αι οποίαι διαλαμβάνουσιν ιδιωτικά δίκαια, όχι δηλ. απλά συμφέροντα ανθιστάμενα τω δημοσίω συμφέροντι, αλλά δίκαια πραγματικά επί του νόμου τεθεμελιωμένα, όταν τα ιδιωτικά τούτα δίκαια ευρίσκονται εις αντίθεσιν με άλλα δημόσια ή όταν από τας δημοσίους αρχάς προσεβλάφθησαν*»). Από το κείμενο του υπομνήματος, ένα είδος εισηγητικής εκθέσεως για το οργανωτικό σχήμα που προέκρινε, καταλαβαίνουμε ότι το πρόβλημα των εθνικών γαιών εξακολουθεί να είναι ζέον και το θέμα της ιδιοκτησίας αυτών θεωρείται ότι δεν μπορεί να αφηθεί στα κοινά δικαστήρια διότι δεν υπάρχουν έγκυροι ιδιωτικοί τίτλοι. Γι' αυτό προτείνει όλες οι διαφορές που σχετίζονται με τα εθνικά κτήματα να υπαχθούν στο αμφισβητούμενο διοικητικό και να εκδικάζονται σε τρεις βαθμούς από τη διοίκηση. Το σύστημα αυτό δεν υιοθετήθηκε από τον Καποδίστρια.

Τον Αύγουστο του 1830 εκδίδεται ο νέος Οργανισμός Δικαστηρίων. Προβλέπει ότι εξαιρούνται από την αρμοδιότητα των πρωτόκλητων δικαστηρίων «*αι αγωγαί του αμφισβητούμενου διοικητικού*», ωστόσο δεν καθορίστηκε πώς θα εκδικάζονται οι υποθέσεις αυτές. Ο Γενατάς φρόντισε με δύο εγκυκλίους του προς τα δικαστήρια να ξεκαθαρίσει το τοπίο. Στην πρώτη, του Απριλίου 1830, πριν δηλαδή τη δημοσίευση του Οργανισμού, διευκρινίζει ότι αρμόδια για να κρίνει τις διοικητικές υποθέσεις καθώς και εκείνες που αφορούν τα δημόσια κτήματα είναι η διοίκηση και όχι τα Δικαστήρια. Με τη δεύτερη του Αυγούστου 1830, λίγες μέρες μετά τον Οργανισμό, αποσαφηνίζει ότι οι διαφορές που σχετίζονται με την εθνική

ιδιοκτησία, την πρόσκαιρη κατοχή εθνικών κτημάτων, τα εκκλησιαστικά κτήματα, τους άμεσους και έμμεσους φόρους, ανήκουν στο αμφισβητούμενο διοικητικό, όπως και τα περί δημοσίου χρέους και πίστωσης, καθώς και «όλαι αι πολιτικά φιλονικία αι οποία δύνανται να πηγάζουν εκ της διαχειρίσεως των πραγμάτων του εσωτερικού, τουτέστι των ανηκόντων εις δημόσια καταστήματα, εις υγειονομία, πολιτικές αστυνομίας και αγορανομίας».

Οι διαφορές αυτές εκδικάζονται σε πρώτο βαθμό από τους κατά τόπους Διοικητές των περιοχών, που αποφαίνονται κατόπιν συνεννόησης με την Επιτροπή της Οικονομίας (αντίστοιχο του Υπουργού Οικονομικών) και σε δεύτερο βαθμό αποφαινεται ο Κυβερνήτης, μετά από προηγούμενη γνώμη του Υπουργικού Συμβουλίου. Εκείνο που είναι ενδιαφέρον είναι ότι η διαδικασία που τηρείται ενώπιον των οργάνων αυτών είναι η διαδικασία που καθορίζεται για τα πρωτόκλητα και τα σε δεύτερο βαθμό αποφαίνόμενα δικαστήρια. Για την προστασία των συμφερόντων του Δημοσίου κατά τη διαδικασία προβλέφθηκε η θέση του Επιτρόπου της Κυβερνήσεως. Αυτή ήταν η βασική αρχιτεκτονική για την επίλυση των διοικητικών διαφορών, φαίνεται, όμως, ότι για την επίλυση ορισμένων διοικητικών διαφορών μεταγενέστερες διατάξεις προέβλεψαν διαφορετικά, διοικητικά πάντα, όργανα.

Αντιλαμβανόμαστε ότι η ανάγκη που οδηγεί στην ταυτοποίηση διοικητικής φύσης διαφορών και στην ιδιαίτερη δικονομική τους αντιμετώπιση είναι η προστασία, κατ' αρχήν, της δημόσιας περιουσίας, καθώς και των δημόσιων εσόδων. Η διοικητική δικαιοσύνη δημιουργείται με σκοπό την προστασία προεχόντως του δημόσιου συμφέροντος και λιγότερο την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Αποβλέπει στο να καταστήσει δυνατή τη λειτουργία του νέου κράτους, να συντελέσει στην ανάδυσή του εκ του μηδενός και στην ενίσχυσή του. Η διαπίστωση αυτή δεν πρέπει να μας ξενίζει. Παρόμοια λογική χαρακτηρίζει τη δημιουργία διοικητικής δικαιοσύνης στην πατρίδα της, τη Γαλλία. Αυτό που τρεχόντως λέγεται, ότι δηλαδή η ύπαρξή της οφείλεται σε μια αυστηρή εφαρμογή της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών κατά τη Γαλλική Επανάσταση δεν είναι απολύτως ακριβές. Τουλάχιστον από το 1641 με το έδικο του Αγ. Γερμανού ο Γάλλος μονάρχης επιδιώκει τα δικαστήρια να απέχουν από τις κρίση των κρατικών, διοικητικών υποθέσεων. Η δημιουργία διοικητικής δικαιοσύνης ανταποκρίνεται σε ανάγκη πολιτικής τάξης: αυτή της δημι-

ουργίας ισχυρού κράτους που απειλείται από τη διαρκή προσπάθεια άλλων κέντρων εξουσίας να το ελέγξουν και να αμφισβητήσουν την κεντρική εξουσία και τον βραχίονά της που είναι η διοίκηση.

III. Η ΟΘΩΝΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ

Στις αρχές του 1833 έρχεται στην Ελλάδα ο Όθων. Οι διοικητικές διαφορές θα αντιμετωπιστούν οργανωμένα στην περίοδο της απόλυτης μοναρχίας, η οποία θα επιχειρήσει να εφαρμόσει ολοκληρωμένο σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης.

i) Τον Απρίλιο του 1834 εκδίδεται η πολιτική δικονομία στην οποία ορίζεται ότι κάθε διαφορά υπάγεται, «συνήθως», κατά τεκμήριο, στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων, και περαιτέρω ορίζεται ότι με ιδιαίτερους νόμους θα προσδιορισθούν τα αντικείμενα για τα οποία θα αποφαίνεται η διοίκηση και όχι τα δικαστήρια.

ii) Είχε προηγηθεί τον Απρίλιο του 1833 το β.δ. «Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του», στο οποίο ορίζεται ότι «Προς συζήτησιν των σπουδαιοτέρων του Κράτους υποθέσεων και λύσιν των διοικητικών αμφισβητήσεων θέλει συσταθή Συμβούλιον της Επικρατείας». Αναγγέλλεται λοιπόν η ίδρυση του πρώτου Σ.τ.Ε. που θα έχει τόσο γνωμοδοτικές όσο και δικαστικές αρμοδιότητες, που ακόμα δεν έχουν προσδιορισθεί. Λίγες μέρες αργότερα δημοσιεύεται το β.δ. «Περί της αρμοδιότητος των νομαρχών και περί της κατά τας νομαρχίας υπηρεσίας», το οποίο προβλέπει την ίδρυση πρωτοκλήτων διοικητικών δικαστηρίων και την έκδοση «αδιαιτέρου διατάγματος περί της αρμοδιότητος αυτών και της διαδικασίας προς εξέτασιν και επίλυσιν των παραπεμπομένων εις τα δικαστήρια ταύτα διοικητικοδικαστικών υποθέσεων». Εγκαταλείπεται προσωρινά ο όρος αμφισβητούμενο διοικητικό και υιοθετείται ο όρος διοικητικοδικαστικές υποθέσεις. Διοικητικά δικαστήρια δεν ιδρύθηκαν αμέσως, αλλά μόλις το 1838, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

iii) Τον Σεπτέμβριο του 1835 δημοσιεύεται το β.δ. «Οργανικόν Διάταγμα περί συστάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας», και λίγο αργότερα δημοσιεύεται ο Εσωτερικός Κανονισμός του. Η εκδίκαση των αμφισβητούμενων διοικητικών υποθέσεων και των εφέσεων (εκκλήτων) κατά των αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανατίθεται στο Δ' Τμήμα του σώματος.

iv) Τον Μάιο του 1837 εκδίδεται το ν.δ. «Περί της αρμοδιότητος των τακτικών δικαστηρίων ως προς τας αμφισβητούμενας υποθέσεις». Και έτσι, όπως χαρακτηριστικά λέει η Χ. Δημακοπούλου που έχει μελετήσει τη διοικητική δικαιοσύνη κατά την περίοδο αυτή, «επερατώθη η νομοθετική περιπέτεια που είχε αρχίσει κατά το 1834».

Στο διάταγμα αυτό περιέχεται απαρίθμηση των υποθέσεων οι οποίες δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα των τακτικών δικαστηρίων, υπέρ των οποίων υφίσταται, πάντως, το τεκμήριο της αρμοδιότητας, αλλά των διοικητικών αρχών. Αυτές είναι φορολογικές υποθέσεις, διαφορές μεταξύ εργολάβων και Δημοσίου, διαφορές από απαλλοτρίωση, εξαιρέσει του καθορισμού της αποζημίωσης για την οποία αρμόδια ήταν τα τακτικά δικαστήρια, μισθολογικές διαφορές μεταξύ υπαλλήλων και κράτους, διαφορές μεταξύ ιδιωτών περί της χρήσης τρεχόντων υδάτων επί των οποίων δεν είχε αποκτηθεί δικαίωμα.

Είναι ενδιαφέρον ότι το σχέδιο του διατάγματος αναφερόταν σε διοικητικά δικαστήρια. Ωστόσο, τελικά προβλέφθηκε ότι αρμόδια για τις διοικητικές διαφορές είναι η διοίκηση και αυτό μετά από παρέμβαση τού από το έτος 1835 ενηλικιωθέντος Όθωνα, που ήταν φορέας της νομοθετικής εξουσίας και δήλωσε ότι κατά τη συζήτηση ενώπιον του Υπουργικού Συμβουλίου: «υπάρχουσί τινες διαφοραί περί των οποίων πρέπει πάντοτε να αποφασίζωσι κατά προτίμησιν αι διοικητικάί αρχαί ως μόναι ικαναί και επιτήδιοι εις το να εκτιμώσι τα υψηλά συμφέροντα της Επικρατείας». Είναι γεγονός πάντως ότι ο νομοθέτης του 1837 απομακρύνεται από όσα προέβλεπε ο νομοθέτης του 1833.

Στην πράξη τώρα, η εκδίκαση διοικητικών διαφορών από διοικητικές αρχές, χαρακτηριζόμενη από διαφορετικές διαδικασίες, που ακολουθείτο σε κάθε μια από αυτές, από ποικιλία συγκρότησης, οδήγησε σε πολλά άτοπα. Χωρίς βέβαια να χρειάζεται να αναφερθεί κανείς στην έλλειψη οποιασδήποτε διαδικαστικής εγγύησης σχετικής με την αμεροληψία και ανεξαρτησία των διοικητικών υπαλλήλων.

v) Τα άτοπα αυτά, σε συνδυασμό ενδεχομένως με το γεγονός ότι δεν είχε εγκαταλειφθεί η ιδέα που είχε εκφραστεί το 1833 περί οργάνωσης διοικητικής δικαιοσύνης, οδήγησαν στη δημοσίευση τον Ιούλιο του 1838 του νόμου «περί συστάσεως διοικητικών δικαστηρίων προς εκδίκασιν των περί εγκτητικών και επί των ζώων φόρων διαφορών» (εγκτητικές=σχετικές με τα προϊόντα της γης).

Με τον νόμο αυτόν οργανώνεται διοικητική δικαιοσύνη σε δύο βαθμούς και αίτηση αναίρεσως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σε κάθε Διοίκηση ή Υποδιοίκηση (όπως εκαλείτο η διοικητική διαίρεση της χώρας) ιδρύθηκαν πρωτόκλητα δικαστήρια (δηλ. πρωτοβάθμια) και στην έδρα κάθε Νομού έκκλητα δικαστήρια (δηλ. δευτεροβάθμια). Τα πρωτοβάθμια δικαστήρια συγκροτούνταν από τον οικείο Διοικητή ή Υποδιοικητή, τον ειρηνοδίκη και τον δήμαρχο. Στα δευτεροβάθμια δικαστήρια μετείχε ο οικείος πρωτοδίκης αντί του δημάρχου.

Ωστόσο, τα διοικητικά δικαστήρια ήταν κατά βάση φορολογικά, για συγκεκριμένες φορολογίες, και δεν είχαν γενική αρμοδιότητα επί των διοικητικών διαφορών. Για τις λοιπές διαφορές αρμόδια ήταν άλλοτε τα τακτικά δικαστήρια, άλλοτε η ίδια η Διοίκηση μέσω διοικητικών προσφυγών. Η αρμοδιότητα των δικαστηρίων αυτών επεκτάθηκε με μεταγενέστερες διατάξεις και επί άλλων διαφορών φορολογικής πάντοτε φύσης.

Αν τα πράγματα εξελίσσονταν απρόσκοπτα, πιθανώς η χώρα μας θα είχε αποκτήσει πλήρως οργανωμένο σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης πολύ πριν τη δεκαετία του 1980. Την πορεία αυτή ανέκοψε η εισαγωγή του Συντάγματος του 1844.

vi) Με το άρθρο 101 του Συντάγματος του 1844 τα διοικητικά δικαστήρια καταργήθηκαν και οι διαφορές τις οποίες εκδικάζαν ανατέθηκαν στα πολιτικά δικαστήρια, από τα οποία θα εκδικάζονταν «ως κατεπείγουσαι». Προβλέφθηκε επίσης ότι με νόμο θα μπορούσε να ανατεθεί η εκδίκαση άλλων διαφορών του αμφισβητούμενου διοικητικού στα τακτικά δικαστήρια. Ωστόσο, η διάταξη δεν περιορίστηκε στην κατάργηση των διοικητικών δικαστηρίων και στην εγκαθίδρυση ενιαίας δικαιοδοσίας, όπως ήταν και η αρχική πρόταση. Κατά τη συζήτηση στην Εθνοσυνέλευση προστέθηκε εδάφιο σύμφωνα με το οποίο «Κανέν δικαστήριο, καμμία δικαιοδοσία του αμφισβητούμενου διοικητικού δεν ημπορεί να υπάρξη του λοιπού άνευ Νόμου».

Επισημαίνεται το Στ΄ Ψήφισμα της Εθνοσυνελεύσεως της 1ης Απριλίου 1844 (φ. 8). Σύμφωνα με αυτό, οι διοικητικές αρχές θα εξακολουθήσουν να αποφαινούνται επί των διοικητικών διαφορών, όπως έκαναν μέχρι το χρονικό αυτό σημείο, μέχρις ότου ο νομοθέτης με νόμο ορίσει ότι θα δικάζονται από τα πολιτικά δικαστήρια. «Ως τοιαύται θεωρούνται αι περί φόρου των οικοδομών και επιτηδευμάτων διαφοραί, αι περί στρατευσίμων, αι περί δημοτικών και επαρχιακών αρχαιρεσιών, και περί χαρ-

τοσήμου, λαθρεμπορίων, και παντός εμμέσου δημοσίου φόρου, και όσα άλλα της αυτής φύσεως θεωρούνται ως διοικητικά»). Πάλι απαρίθμηση και πάλι έλλειψη νομοθετικού ορισμού. Όλες οι άλλες διαφορές του αμφισβητούμενου διοικητικού υπάγονται στην αρμοδιότητα των τακτικών δικαστηρίων (και θέλει δικάζεσθαι ως κατεπέιγουσα[ι] κατά την εν ισχύι πολιτ. Δικονομίαν). Οι διαφορές που υπήγοντο στο Σ.τ.Ε. ανατέθηκαν είτε στα Εφετεία, είτε στον Α.Π.

Πάντως δεν φαίνεται να έλειψαν τα προβλήματα δοθέντος ότι το ν.δ. του 1837 δεν καταργήθηκε. Εν πάση περιπτώσει, τα πολιτικά δικαστήρια αναζητούσαν ειδικό νόμο βάσει του οποίου κάποια διαφορά υπαγόταν στην αρμοδιότητα διοικητικών αρχών. Ελλείψει τέτοιου νόμου τα έχοντα γενική, κατά τεκμήριο δικαιοδοσία, ήταν αρμόδια για την επίλυση της διαφοράς. Οι υποθέσεις που ρητώς εξαιρέθηκαν από τη δικαιοδοσία των τακτικών δικαστηρίων παραπέμπονταν προς κρίση στις διοικητικές αρχές.

Με το άρθρο 102 του Συντάγματος καταργήθηκε και το Σ.τ.Ε., διότι, παρά τη χείρα βοηθείας που έτεινε προς τους επαναστάτες της 3ης Σεπτεμβρίου θεωρήθηκε ως φιλομοναρχικό σώμα και εν πάση περιπτώσει κρίθηκε ότι η νομοπαρασκευαστική του αρμοδιότητα δεν ήταν πλέον χρήσιμη.

Υπό την ισχύ του νέου Συντάγματος ο νόμος που προβλεπόταν στο Στ΄ Ψήφισμα δεν εκδόθηκε ποτέ. Αντιθέτως, δημιουργήθηκαν ποικίλες διοικητικές επιτροπές αρμόδιες για την επίλυση συγκεκριμένων διαφορών, που αποτελούνταν είτε αποκλειστικά από διοικητικούς υπαλλήλους, ή από υπαλλήλους και δικαστές. Έτσι, δημιουργήθηκε ένα πολύπλοκο και χωρίς συνοχή σύστημα, με πλήθος ετερόκλητων επιτροπών.

IV. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΤΟΥ 1864 ΚΑΙ ΟΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΟΥ 1911

i) Τον Οκτώβριο του 1862 καταλύθηκε η δυναστεία του Όθωνα. Ακολούθησε η εκλογή της Β' Εθνικής Συνελεύσεως, η οποία ανέλαβε να συντάξει νέο Σύνταγμα. Ο επιλεγείς ως νέος Βασιλιάς πρίγκηπας Γεώργιος απέστειλε στις 7.10.1864 σχέδιο διατάξεων που ζητούσε να ενσωματωθούν στο υπό συζήτηση νέο Σύνταγμα. Μεταξύ αυτών ήταν διάταξη που προέβλεπε την ίδρυση Συμβουλίου της Επικρατείας «προς παρασκευήν και βάσανον των νομοσχεδίων», είχε δηλαδή αποκλειστικά γνωμοδοτικές

αρμοδιότητες. Με μικρή πλειοψηφία η διάταξη έγινε δεκτή. Ωστόσο, οι βουλευτές που δεν επιθυμούσαν την επανίδρυσή του, επειδή τους θύμιζε την περίοδο της απόλυτης μοναρχίας, πέτυχαν την ψήφιση του άρθρου 108 του Συντάγματος με το οποίο επιτρεπόταν η αναθεώρηση των σχετικών διατάξεων αν στην προσεχή βουλευτική περίοδο το ζητούσαν τα $\frac{3}{4}$ των μελών της Βουλής. Πράγματι, με νόμο του Νοεμβρίου 1865, μετά από εννεάμηνη λειτουργία, το Σ.τ.Ε. καταργήθηκε.

Ως προς τις διοικητικές διαφορές, το άρθρο 101 του Συντάγματος δεν απομακρύνεται από το αντίστοιχο του 1844. Έτσι, διατηρείται το τεκμήριο της δικαιοδοσίας των πολιτικών δικαστηρίων, τα οποία δικάζουν τις διοικητικές διαφορές ως κατεπείγουσες, και επαναλαμβάνεται ότι κανένα δικαστήριο και καμμία δικαιοδοσία αμφισβητούμενου διοικητικού δεν μπορούν να λειτουργήσουν χωρίς ειδικό νόμο. Οι άρσεις συγκρούσεων επιλύονται από τον Α.Π.

Την περίοδο που ακολούθησε ιδρύθηκαν διάφορα ειδικά διοικητικά δικαστήρια, στερούμενα επαρκών εγγυήσεων για την ορθή απονομή της δικαιοσύνης, εξακολουθούν δε να λειτουργούν πάρα πολλές διοικητικές επιτροπές που αποφαινόταν επί διοικητικών διαφορών.

ii) Το Σύνταγμα του 1911 έθεσε τις βάσεις για την οργάνωση της σύγχρονης διοικητικής δικαιοσύνης.

α) Στο άρθρο 101 διατηρεί μεν τη δικαιοδοσία των τακτικών δικαστηρίων στις υποθέσεις του αμφισβητούμενου διοικητικού, προβλέπει όμως ότι ειδικοί νόμοι μπορεί να συστήσουν διοικητικά δικαστήρια, στα οποία θα τηρούνται οι διατάξεις του Συντάγματος περί δημοσιότητας των συνεδριάσεων, ειδικής αιτιολογίας των αποφάσεων και απαγγελίας τους σε δημόσια συνεδρίαση. Έτσι, τα διοικητικά δικαστήρια παρέχουν πλέον μείζονες εγγυήσεις από ό,τι στο παρελθόν, ενώ το Σύνταγμα δεν αναφέρεται όπως εκείνα του 1844 και 1864 σε ίδρυση διά νόμου διοικητικών δικαιοδοσιών, δηλ. διοικητικών αρχών που αποφαινονται αντί δικαστηρίων, με δύναμη δεδικασμένου. Με βάση τη διάταξη αυτή, καθώς και την αντίστοιχη του Συντάγματος του 1927, ιδρύθηκαν πολλά διοικητικά δικαστήρια που αποφαινόταν σε διάφορες κατηγορίες υποθέσεων. Πάντως η διάκριση μεταξύ διοικητικού δικαστηρίου και συλλογικού διοικητικού οργάνου είναι κρίσιμη για να προσδιοριστεί το ένδικο μέσο με το οποίο προσβάλλονται οι αποφάσεις του, και μερικές φορές τα όρια είναι σχετικά ρευστά.

Η ύπαρξη ειδικών διοικητικών δικαστηρίων χαρακτήρισε την οργάνωση της διοικητικής δικαιοσύνης για πολλά χρόνια. Ας σημειωθεί ότι κατά τη δημοσίευση του ν. 1406/1983 με τον οποίο ολοκληρώθηκε η δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων υπήρχαν ακόμα έξι κατηγορίες ειδικών διοικητικών δικαστηρίων.

β) Με το άρθρο 82 του Συντάγματος επανιδρύθηκε το Σ.τ.Ε. για τρίτη φορά, ενώπιον του οποίου προσβάλλονται κατ' αναίρεση οι αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων.

Από την εμφάνιση του όρου αμφισβητούμενο διοικητικό κατά την Καποδιστριακή περίοδο μέχρι το Σύνταγμα του 1911 οι διοικητικές διαφορές αφορούσαν υποθέσεις όπου προσβαλλόταν δικαίωμα του διοικουμένου. Όπως λέει ο Διομήδης Κυριακός, υπέρμαχος της ενιαίας δικαιοδοσίας, σε κατ' άρθρον ερμηνεία του Συντάγματος του 1864, που κυκλοφόρησε το 1904, υπό το άρθρο 101 «Μόνον δε της ενεργητικής διοικήσεως αι πράξεις **δεν** πρέπει να εξαρτώνται παρά των δικαστών, ως εφαπτόμεναι ουχί δικαιωμάτων των πολιτών, αλλ' απλώς συμφερόντων αυτών, ων η εκτίμησις είναι ευρύτητός τινος επιδεικτική επί δε της άλλης διοικήσεως δέον να υπάρχωσιν ανεξάρτητα κοινά δικαστήρια, άτινα επί ιδιωτικών εγκλήσεων πρέπει να εξελέγχωσιν αυτήν». Ό,τι δεχόταν ο Γενατάς το 1830 ως ορισμό του αμφισβητούμενου διοικητικού αντιστοιχεί σε ό,τι θα αποκαλούσαμε σήμερα διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας.

Στο ιδρυόμενο Σ.τ.Ε. αναγνωρίζεται, όμως, η αρμοδιότητα εκδικάσεως της αιτήσεως ακυρώσεως, δηλαδή ενδίκου βοηθήματος που ασκείται επί προσβολής απλού εννόμου συμφέροντος και όχι δικαιώματος. Οι σφοδρότατες αντιδράσεις κατά τη συζήτηση των σχετικών με το Σ.τ.Ε. διατάξεων οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη νέα αυτή αρμοδιότητα, που υπερβαίνει τη γνωστή ήδη την εποχή εκείνη έννοια της διοικητικής διαφοράς, σε συνδυασμό με την εισαγόμενη στην έννομη τάξη μας υπαλληλική προσφυγή (που εξακολουθεί να εκδικάζεται από το Σ.τ.Ε.),

Και κατά τούτο το Σ. του 1911, μέρος του προγράμματος του Βενιζέλου για τον αστικό εκσυγχρονισμό της χώρας, είναι καινοτόμο διευρύνοντας τη δικαστική προστασία των διοικουμένων.

ΒΑΣΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγγελόπουλος Γεώργιος, *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, εν Αθήναις 1885-1888.
- Ανδρουλάκης Βασίλειος Π., *Το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα ελληνικά Συντάγματα*, πρόλογος Γ. Παπαδημητρίου, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, 2006.
- Δένδιας Μιχαήλ, *Διοικητικός Δίκαιον*, τ. Γ', Αθήναι 1950, 47 επ.
- Δημακόπουλος Γεώργιος, «Η διοικητική δικαιοσύνη εν Ελλάδι προ της απολύτου μοναρχίας», ανάτυπο από τον 22ο τόμο του *Δελτίου της Ιστορικής και Εθνολογικής Εταιρείας της Ελλάδος*, 1979, 97 επ.
- Δημακόπουλος Γεώργιος - Χαρίκλεια Δημακοπούλου, *Η Οργάνωσις της Διοικητικής Δικαιοσύνης κατά την περίοδον 1833-1844*, εκδ. Ηρόδοτος, 2018.
- Καϊδατζής Ακρίτας, «Το κοινωνικό ζήτημα στην Επανάσταση του 1821 και οι εθνικές γαίες», *Τιμητικός τόμος για την Κατερίνα Σακελλαροπούλου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, 625 επ.
- Κυριακός Διομήδης, *Ερμηνεία του Ελληνικού Συντάγματος*, τ. πρώτος, εν Αθήναις, 1904, 333 επ.
- Κωνσταντινόπουλος Χρήστος, *Οι διοικητικές διαφορές κατά την περίοδο 1821-1832 και οι απαρχές της Διοικητικής Δικαιοσύνης στην Ελλάδα*, διδ. διατριβή, 1987.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

Ευτυχία Κουράκου

ΠΑΡΕΔΡΟΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ,
ΔΙΔΑΚΤΩΡ ΝΟΜΙΚΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΧΑΪΔΕΛΒΕΡΓΗΣ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το Συμβούλιο της Επικρατείας άρχισε να λειτουργεί το 1929 μέσα σε δύσκολες συνθήκες: είχαν προηγηθεί ο εθνικός διχασμός, ο Α΄ Παγκόσμιος πόλεμος, η Μικρασιατική Καταστροφή καθώς και τρεις πτωχεύσεις. Παράλληλα, οι κυβερνήσεις εναλλάσσονταν στην εξουσία με παράδοση ταχύτητα και ανορθόδοξους τρόπους.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την οικονομική ανάπτυξη θα παρουσιαστεί σε πέντε ενότητες:

I. ΠΡΩΤΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ: ΑΠΟ ΤΟ 1929 ΕΩΣ ΤΟ 1940
(ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΣ)

Μετά τη διεθνή οικονομική κρίση του 1929 αναπτύχθηκαν στη Δύση οι κέυνσιανές οικονομικές θεωρίες βάσει των οποίων επιστρατεύτηκαν από τα κράτη πολιτικές προστατευτισμού των εθνικών οικονομιών.

Στην Ελλάδα ίσχυσε το Σύνταγμα του 1927. Σε αυτό δεν βρίσκουμε διατάξεις σχετικά με την άσκηση της οικονομικής πολιτικής, π.χ. εάν το κράτος δύναται να παρεμβαίνει στην οικονομία και με ποιο όριο. Ούτε η οικονομική ελευθερία κατοχυρώνεται ρητά ως ατομικό δικαίωμα. Πάντως, όπως και διεθνώς, εφαρμόζονται και στην Ελλάδα πολιτικές κρατικού παρεμβατισμού.

Παρά την έλλειψη ρητής συνταγματικής κατοχύρωσης, η ελευθερία της εργασίας και του εμπορίου συνάγονται νομολογιακά από τη συνταγ-

ματική διάταξη περί προσωπικής ελευθερίας. Ωστόσο, τα δικαιώματα αυτά εύκολα υποχωρούν μπροστά στην ανάγκη για προστασία του εθνικού νομίσματος και της εθνικής οικονομίας. Έτσι, με τη νομολογία των πρώτων ετών επικυρώθηκαν τα μέτρα ανόρθωσης της οικονομίας, της βιομηχανίας, του τραπεζικού συστήματος και του εθνικού νομίσματος, ακόμα και όταν ενείχαν σοβαρές επεμβάσεις σε ατομικά δικαιώματα.

Για να αναφέρουμε το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα της βιομηχανίας, το Δικαστήριο διαμορφώνει μια νομολογία που ξενίζει τον σημερινό παρατηρητή: Προκειμένου να χορηγηθεί άδεια για νέα βιομηχανία θα πρέπει να διαπιστωθεί ότι δεν δημιουργείται κίνδυνος «άμετρου και επικίνδυνου», όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, ανταγωνισμού, προς τη μέχρι τώρα βιομηχανία του ίδιου είδους. Παρατηρείται, δηλαδή, ένας υπερβολικός για τα σημερινά δεδομένα προστατευτισμός.

Πάντως, αξίζει να αναφερθούν και δυο αποφάσεις φιλελεύθερης αντίληψης: Οι ιδιωτικοποιήσεις κοινωφελών υπηρεσιών του ηλεκτρικού ρεύματος και της ύδρευσης με τη μορφή της παραχώρησης κρίθηκαν συνταγματικές. Η παραχώρηση της ύδρευσης στην ιδιωτική εταιρεία Ούλεν το 1930 μπορεί, μάλιστα, να συσχετιστεί με την απόφαση της Ολομέλειας του 2014, η οποία, αντιθέτως, έκρινε ανεπίτρεπτη την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ με το σκεπτικό ότι η διαχείριση ενός τόσο κρίσιμου αγαθού όπως το νερό δεν μπορεί να επαφίεται σε οποιαδήποτε ιδιωτική εταιρεία που επιδιώκει το κέρδος.

II. ΔΕΥΤΕΡΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ: ΑΠΟ ΤΟ 1940

ΕΩΣ ΤΟ 1952 (ΚΑΤΟΧΗ ΚΑΙ ΕΜΦΥΛΙΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ)

Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο εφαρμόστηκαν διεθνώς περιοριστικές οικονομικές πολιτικές που έφεραν στη δεκαετία του 1950 εντυπωσιακή οικονομική ανάπτυξη. Στην Ελλάδα, οι κυβερνήσεις της Απελευθέρωσης ανέλαβαν την ανασυγκρότηση της οικονομίας και τη διαχείριση της σχετικής οικονομικής βοήθειας, γνωστής ως Σχέδιο Μάρσαλ.

Στο συνταγματικό πεδίο, ελλείψει Συντάγματος εκδίδονται κατά κόρον συντακτικές πράξεις και αναγκαστικοί νόμοι. Πρόκειται για την επικράτηση συνολικά του «δικαίου της ανάγκης». Με μια νομολογία που προκάλεσε έντονη κριτική, το Συμβούλιο της Επικρατείας επεφύλαξε στον εαυτό του την αρμοδιότητα να ελέγχει τη νομιμότητα των συντα-

κτικών πράξεων αλλά και των προϋποθέσεων έκδοσης των αναγκαστικών νόμων. Και φυσικά, ούτε και σε αυτήν τη χρονική περίοδο συναντούμε συνταγματικούς κανόνες που να καθορίζουν την άσκηση της οικονομικής πολιτικής.

Γενικά, η νομολογία αντανακλά την αμηχανία του Δικαστηρίου μπροστά σε πρωτόγνωρες καταστάσεις επιβίωσης και ανασυγκρότησης του διαλυμένου σε όλους τους τομείς κράτους: πολύ βαρείς περιορισμοί που επιβλήθηκαν στην οικονομική ελευθερία (επιτάξεις, διατιμήσεις, όλων των ειδών τα αγορανομικά μέτρα αλλά και μέτρα καταπολέμησης της ανεργίας και αποκατάστασης των ακτημόνων) έγιναν σχεδόν αυτονόητα δεκτοί από το Δικαστήριο με αποφάσεις που συχνά έχουν δραματικό τόνο.

III. ΤΡΙΤΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ: ΑΠΟ ΤΟ 1953 ΕΩΣ ΤΟ 1967

(ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1952)

Από τη δεκαετία του 1950 οι δυτικές οικονομίες αναπτύσσονται γοργά. Είναι η περίοδος του μεγάλου μεταναστευτικού ρεύματος, της ίδρυσης το 1958 της ΕΟΚ και της κυριαρχίας των κέϋνσιανών θεωριών με την ενίσχυση του ρόλου του κράτους στην οικονομία. Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, όπως π.χ. στην Αγγλία, ιδιωτικές επιχειρήσεις κρατικοποιούνται.

Στην Ελλάδα το Σύνταγμα του 1952 θεωρείται συντηρητικό σε ό,τι αφορά τα ατομικά δικαιώματα. Στην πολιτική οι διαμάχες είναι τόσο έντονες που φτάνουν ακόμα και στην αμφισβήτηση των εκλογικών αποτελεσμάτων.

Στην οικονομία, όμως, παρατηρείται μια πρωτοφανής ανάπτυξη. Εφαρμόζονται και στην Ελλάδα οι θεωρίες περί κρατικού παρεμβατισμού χωρίς ρητές συνταγματικές διατάξεις. Οι ελευθερίες της εργασίας, του εμπορίου αλλά πλέον και η οικονομική ελευθερία εξακολουθούν να συνάγονται νομολογιακά από τη συνταγματική διάταξη περί προσωπικής ελευθερίας. Ωστόσο, το Δικαστήριο επικυρώνει όλα τα μέτρα προστασίας του τραπεζικού συστήματος και της οικονομίας, ανεχόμενο κάθε δυνατό περιορισμό των δικαιωμάτων χάριν της οικονομικής ανασυγκρότησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η νομοθεσία περί προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού, την οποία, αν και συνταγματικά κατοχυρωμένη, το Δικαστήριο έθεσε εκποδών σε περιπτώσεις που το Κράτος επικαλέστηκε το γενικότερο (δημόσιο ή κοινωνικό συμφέρον). Άλλο παράδειγμα η πα-

ραχώρηση της αεροπορικής συγκοινωνίας στον Αριστοτέλη Ωνάση. Το Δικαστήριο θεώρησε θεμιτή την κατ' αποκλειστικότητα παραχώρηση σε ένα μόνο πρόσωπο προκειμένου να αποφευχθούν, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην απόφαση, οι κίνδυνοι που δημιουργεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός. Κι επιπλέον χωρίς δημόσιο διαγωνισμό, διότι στις αεροπορικές συγκοινωνίες καταλληλότερος ανάδοχος δεν είναι αυτός που προτείνει τους οικονομικώς συμφερότερους όρους, αλλά εκείνος, ο οποίος λόγω της «προσωπικότητάς» του και της «εμπιστοσύνης», την οποία το κράτος έχει προς αυτόν μπορεί να εξασφαλίσει την αρτιότερη οργάνωση της υπηρεσίας και την ασφάλεια της χώρας. Άλλο παράδειγμα οι επεμβάσεις σε τράπεζες (πχ. αναγκαστικές αυξήσεις κεφαλαίου, αναγκαστικές συγχωνεύσεις), τις οποίες το Δικαστήριο δέχθηκε ως νόμιμες λόγω της σημασίας του τραπεζικού συστήματος. Όλες οι ανωτέρω αποφάσεις και άλλες ακόμα επικρίθηκαν ως παραδείγματα ανοχής ακραίας κρατικής παρέμβασης στα ατομικά δικαιώματα.

IV. ΤΕΤΑΡΤΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ: ΑΠΟ ΤΟ 1967 ΕΩΣ ΤΟ 1974 (ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΗ ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ)

Τα δύο συνταγματικά κείμενα που έθεσε σε ισχύ η Δικτατορία δεν εφαρμόστηκαν, ενώ στο οικονομικό πεδίο συνεχίστηκε η πορεία ταχείας εκβιομηχάνισης που είχαν ξεκινήσει οι προηγούμενες κυβερνήσεις. Αν και οι συνταγματάρχες μετατοπίζουν το βάρος στην ιδιωτική πρωταθουλία με μείωση της κρατικής παρέμβασης, τα νομικά εργαλεία παραμένουν τα ίδια και η νομολογία δεν διαφοροποιείται ιδιαίτερα σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο.

V. ΠΕΜΠΤΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ: ΑΠΟ ΤΟ 1975 ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ

Η τελευταία περίοδος θα χωριστεί σε τρεις υποπεριόδους:

α. Πρώτη υποπερίοδος: Από το 1975 έως το 1990

Η ύφεση της δεκαετίας του 1970 λόγω πετρελαϊκής κρίσης οδήγησε τη Δύση στο οικονομικό μοντέλο της δεκαετίας του 1980: πολιτική ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και νομισματικής αυστηρότητας με ιδιωτικοποιήσεις και περιορισμό των κρατικών ρυθμίσεων (μονεταριστικές πολιτικές).

Στην Ελλάδα, το Σύνταγμα του 1975 συνδυάζει για πρώτη φορά με ρητές διατάξεις την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία με την ιδέα της κοινωνικής δικαιοσύνης: Παράλληλα με τη ρητή πλέον κατοχύρωση της οικονομικής ελευθερίας (α. 5 παρ. 1), των δικαιωμάτων της εργασίας (α. 22 παρ. 1) και της ιδιοκτησίας (α. 17 παρ. 1), στο άρθρο 106 θεσπίζονται τα όρια της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, η υποχρέωση του κράτους να προγραμματίζει και να συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη χώρα καθώς και η δυνατότητα εξαγοράς επιχειρήσεων.

Στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής, παρά το γεγονός ότι το 1979 υπογράφεται συνθήκη προσχώρησης στην ΕΟΚ, όπου επικρατούσε τάση για απορρύθμιση του κράτους, φιλελευθεροποίηση της αγοράς και μείωση του πληθωρισμού, στην Ελλάδα ακολουθείται άλλος δρόμος: Σε πρώτη φάση, μέχρι το 1981, ακολουθείται ένας κέυνσιανός τρόπος διαχείρισης της οικονομίας με έντονο κρατικό παρεμβατισμό, με αποτέλεσμα να κατηγορηθεί η Κυβέρνηση Καραμανλή για «σοσιαλμανία» (βλ. την κρατικοποίηση των επιχειρήσεων Ανδρεάδη). Σε δεύτερη φάση από το 1981, τη διακυβέρνηση αναλαμβάνει για πρώτη φορά μια σοσιαλιστική κυβέρνηση που πραγματοποιεί μια ακόμα ισχυρότερη είσοδο στην οικονομία με κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων, σημαντικούς περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων χάριν της κρατικής παρέμβασης και επεκτατική δημοσιονομική και εισοδηματική πολιτική.

Η νομολογία χαρακτηρίζεται από μια ανοχή προς τις επεμβάσεις στην οικονομία και τα ατομικά δικαιώματα της οικονομικής ελευθερίας και της περιουσίας χάριν των «κοινωνικών» μεταρρυθμίσεων του νομοθέτη. Για τον λόγο αυτό υπέστη έντονη κριτική. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις της υπαγωγής εταιρειών, όπως η Κεραφίνα και η Αθηναϊκή Χαρτοποιία, που ήταν εταιρείες παραγωγής ειδών υγιεινής και χαρτικών αντίστοιχα, στον περιβόητο νόμο περί προβληματικών επιχειρήσεων. Επιπλέον έγιναν βαθειά ρήγματα στην νομολογία περί προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού σε βάρος των επενδυτών. Τέλος, είναι η περίοδος που το Δικαστήριο προκρίνει ρητά την οικονομική ανάπτυξη έναντι της προστασίας του περιβάλλοντος.

β. Δεύτερη υποπερίοδος: Από το 1990 έως το 2008

Κατά την περίοδο αυτή λόγω των χρηματιστηριακών κρίσεων διαμορφώνεται διεθνώς δημοσιονομική εξυγίανση που επιτάσσει τον περιορισμό των ελλειμμάτων και του χρέους. Και στην Ελλάδα, το κράτος αλλάζει προσανατολισμό ακολουθώντας μια πολιτική απελευθέρωσης της οικονομίας. Η χώρα εισάγεται στην ΟΝΕ. Ο νομοθέτης προβαίνει σε μια σειρά σημαντικών μεταρρυθμίσεων: ευελιξία της αγοράς εργασίας, κατάργηση της αγορανομίας, διασφάλιση υγιούς ανταγωνισμού, αποκρατικοποιήσεις.

Το Δικαστήριο ερμηνεύει τις ίδιες φυσικά διατάξεις του Συντάγματος 1975, αλλά υπό διαφορετικό πλέον πρίσμα: Ακολουθεί την τάση απομάκρυνσης του Κράτους από την οικονομία και εμπεδώνει την έννοια της οικονομικής ελευθερίας δίνοντάς της, μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, μια φιλελεύθερη χροιά. Παράλληλα, αποστέλλονται προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ για ζητήματα οικονομικής ελευθερίας και οι αποφάσεις του επηρεάζουν καθοριστικά τη νομολογία (βλ. Υπόθεση Βασιικού Μετόχου). Επίσης, το ΕΔΔΑ έχει μια σημαντική επιρροή στα ζητήματα προστασίας της ιδιοκτησίας και της περιουσίας (βλ. υπόθεση Ανδρέαδη). Γενικεύοντας μπορεί κανείς να πει ότι το Δικαστήριο πραγματοποιεί έναν αυστηρό έλεγχο των περιορισμών της οικονομικής ελευθερίας με βάση τους νόμους της ελεύθερης αγοράς, του ορθού λόγου και τα δεδομένα της κοινής πείρας και είναι σπάνιες οι περιπτώσεις που δέχθηκε τη συνταγματικότητα τέτοιων περιορισμών. Εξάιρεση αποτελούν οι περιορισμοί που αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος που θεωρούνται όχι μόνο συνταγματικά ανεκτοί αλλά και επιβεβλημένοι βάσει της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Έτσι ανακόπτονται πολλά έργα που προορίζονταν να συνεισφέρουν σημαντικά στην οικονομική ανάπτυξη. Είναι η εποχή που το Δικαστήριο επικρίνεται έντονα για δικαστικό ακτιβισμό. Πάντως, η νομολογία αυτή έδωσε το έναυσμα στη νομοθετική εξουσία να προβεί σε ρυθμίσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, για την οποία είχε επί μακρόν αδρανήσει.

Ως προς τα έργα για τη διενέργεια των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 από τις 47 υποθέσεις που απασχόλησαν την Ολομέλεια μόνο οι τρεις έγιναν δεκτές. Εδώ η ζυγαριά γέρνει σαφώς προς την πλευρά της οικονομικής ανάπτυξης.

γ. Τρίτη υποπερίοδος: Από το 2008 έως σήμερα

Η κρίση του 2008 αντιμετωπίστηκε διεθνώς με αυξημένη παρέμβαση του κράτους στην οικονομία αλλά και με αυστηροποίηση της νομισματικής πολιτικής. Ειδικά στην Ελλάδα χρειάστηκε επιπλέον η στήριξη των ευρωπαϊκών και διεθνών μηχανισμών. Τα περισσότερα από τα οικονομικά μέτρα επικυρώθηκαν από το Δικαστήριο μπροστά στον κίνδυνο δημοσιονομικής κατάρρευσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι στη μείζονα πρόταση του δικανικού του συλλογισμού παρατίθενται οι αιτιολογικές εκθέσεις, όπου αναφέρονται η διασφάλιση χρηματοδότησης από διεθνείς μηχανισμούς, η αποτροπή της στάσης πληρωμών, η διάσωση της οικονομίας κ.λπ.

Ωστόσο, υπήρξαν και αποφάσεις που ακύρωσαν βασικές νομοθετικές αποφάσεις και έφεραν τη Διοίκηση σε δύσκολη θέση ως προς τη συμμόρφωση με αυτές όπως οι περικοπές στις συντάξεις με το Δεύτερο Μνημόνιο, οι περικοπές των αποδοχών των ενστόλων και των πανεπιστημιακών, η ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ, η κατάργηση της μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία για την επίλυση των εργασιακών θεμάτων και η κατάργηση της Κυριακής αργίας.

Συνολικά, στην περίοδο της κρίσης η νομολογία προσπάθησε να εξισορροπήσει από τη μια τα παγιωμένα ατομικά δικαιώματα και από την άλλη τη διάσωση της εθνικής οικονομίας. Η ζυγαριά στην περίπτωση αυτή μετατοπίζεται προς την τελευταία.

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Πριν το 1975, ελλείπει ρητών σχετικών συνταγματικών προβλέψεων, το Συμβούλιο της Επικρατείας διαμόρφωσε και εφάρμοσε άγραφους κανόνες οικονομικού Συντάγματος που περιλάμβαναν αφ' ενός μεν την ελευθερία του εμπορίου και της εργασίας και αφ' ετέρου την εξουσία του κράτους να παρεμβαίνει δραστικά στα δικαιώματα αυτά και εν γένει στην οικονομία, χάριν της οικονομικής ανασυγκρότησης της χώρας. Στη συνέχεια, κατά τη διάρκεια ισχύος του Συντάγματος του 1975, το Συμβούλιο της Επικρατείας εφάρμοσε τους ρητούς πλέον κανόνες οικονομικού Συντάγματος, που είχε ήδη εμπεδώσει στην προγενέστερη νομολογία του, ερμηνεύοντάς τους, όμως, ανά χρονικές περιόδους και ανάλογα με την επικρατούσα οικονομική και πολιτική συγκυρία με μεγάλες διαφοροποιήσεις και,

ειδικότερα, δίνοντας το βάρος, κατά περίπτωση, είτε στην οικονομική ελευθερία, είτε στην κρατική παρέμβαση.

Σε κάποιες περιπτώσεις το Δικαστήριο δέχθηκε κριτική ότι δεν προστατεύσε επαρκώς τα ατομικά δικαιώματα. Πράγματι, μπορεί κανείς να διερωτηθεί σε ποιο βαθμό η αποδεχθείσα από το Δικαστήριο κρατική παρέμβαση θέραπευε πράγματι το δημόσιο συμφέρον και σε ποιο βαθμό αποτελούσε έναν ανεπίτρεπτο «προστατευτισμό». Πάντως, για να απαντήσει στο ερώτημα αυτό θα πρέπει κανείς να αναλογίζεται τον ρόλο του Δικαστηρίου, ο οποίος επιτάσσει την αυτοσυγκράτηση όταν πρόκειται για έλεγχο νομοθετικών αποφάσεων που αφορούν στην οικονομική πολιτική, πόσω μάλλον σε αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων.

ΓΕΓΟΝΟΤΑ-ΟΡΟΣΗΜΑ ΣΤΗΝ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ
ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Ευαγγελία Ελισάβετ Κουλουμπίνη

ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι θεσμοί του δημοσιονομικού ελέγχου διατρέχουν όλη την ιστορική περίοδο του Ελληνισμού και είναι ιδιαίτερα σημαντικοί λόγω της ειδικής αποστολής τους για την προστασία του δημόσιου «αερού χρήματος». Η αδιάλειπτη παρουσία τους αποδεικνύει τη δυναμική τους και ο θεσμικός τους εξοπλισμός είναι ένδειξη της ωριμότητας της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας να δεχθεί αξιόπιστους και αποτελεσματικούς ελέγχους στα δημόσια οικονομικά της. Ο θεσμός του ελέγχου όσων διαχειρίζονται τα δημόσια οικονομικά συνιστά μορφή υπεύθυνης άσκησης της εξουσίας, αποτελεί δε ζωντανό υποσύστημα του κράτους το οποίο αποβλέπει στη διασφάλιση της όλης λειτουργίας του, αφού ενσωματώνει μοχλούς αποτροπής απόκλισης κάθε συμπεριφοράς που θα έθετε σε κίνδυνο τους άξονες σταθερότητάς του.¹

Η μελέτη της ιστορίας των ελεγκτικών θεσμών και δη του Ελεγκτικού Συνεδρίου που συνιστά τον μακροβιότερο θεσμό, αφού έχει διατρέξει σχεδόν δύο αιώνες συνεχούς λειτουργίας, η οποία δεν διακόπηκε λόγω των πολιτικών αναταραχών και εν γένει των διπλωματικών εργασιών που συχνά

¹ Βλ. Κωνσταντίνος Ρίζος, Πρόεδρος ε.τ του ΕλΣυν, «Μία ματιά στο παρελθόν, μία προοπτική για το μέλλον, Αντί προλόγου», *Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου - ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ & ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΣ*, εκδ. Σάκκουλα 2004.

απειλούσαν το ελληνικό κράτος με παραγκωνισμό, είναι σημαντική για την κατανόηση της λειτουργίας τους και της ειδικής αποστολής τους.²

Η αναγκαιότητα ελέγχου «των διαχειρίσεων» κάθε μορφής ανάγεται στην εποχή της πρώτης οργάνωσης των κοινωνιών και συνιστά παράγοντα προστασίας της οργανωμένης κοινωνίας. Στην Αρχαία Αθήνα τον έλεγχο αυτό ασκούσαν δέκα άρχοντες, οι λογιστές, στους οποίους έπρεπε να παρουσιάζουν, όλοι όσοι οπωσδήποτε είχαν αναμιχθεί στη διοίκηση των κοινών, όταν κατέθεταν την εξουσία, λογαριασμούς λεπτομερείς για τα έσοδα και τις δαπάνες που πραγματοποίησαν κατά τη διάρκεια της εξουσίας τους.³ Ο έλεγχος αυτών επί των Αρχόντων της Αθηναϊκής Πολιτείας ασκείτο μετά το πέρας της θητείας τους και αφορούσε τα χρήματα τα οποία διαχειρίστηκαν αλλά και τα έργα τα οποία εκτελέστηκαν υπό την εποπτεία τους, κυρίως εάν αυτά έγιναν κατά τον προσφορότερο τρόπο. Εάν κατά τον έλεγχο που διενεργούσαν διαπίστωναν ότι «είχαν ορθώς» οι απολογισμοί τους, τότε τους κύρωναν, εάν όχι, τους παρέπεμπαν με σχετική εισήγησή τους στο δικαστήριο της Ηλιαίας, στο οποίο και προήδρευαν. Όλοι όσοι είχαν οπωσδήποτε αναμιχθεί στη διαχείριση δημόσιας περιουσίας λογοδοτούσαν, ενώ από την υποχρέωση αυτή δεν μπορούσαν να εξαιρεθούν ούτε «τα μέγιστα των εν τη πόλει συνεδρίων», όπως η Βουλή του Αρείου Πάγου και η Βουλή των Πεντακοσίων.

Στην αρχαία Ρώμη εφαρμοζόταν πλήρες λογιστικό σύστημα για τον έλεγχο των λογαριασμών των υπόλογων αρχόντων. Υπήρχαν μάλιστα εντεταλμένοι προς τούτο υπάλληλοι, οι οποίοι είχαν την ανώτατη εποπτεία επί των οικονομικών και ενημερώνονταν για τον τρόπο με τον οποίο οι άρχοντες διαχειρίζονταν «τας προσόδους της πολιτείας».

² Βλ. πρόλογο Μιχαήλ Δ. Στασινόπουλου στο *Το Ελεγκτικό Συνέδριο, 150 χρόνια από την ίδρυσή του*, Αθήνα 1983, 3.

³ Βλ. Μ. Πετρόχειλος, *Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ' ημίν, Από της συστάσεως του μέχρι σήμερα, εξ επισήμων στοιχείων*, Αθήνα 1970, 8, σύμφωνα με τον οποίο στις επιγραφές διασώθηκαν: α) οι «λογαριασμοί των Επιστατών Παρθενώνος και Ερεχθείου» οι οποίοι περιλάμβαναν λεπτομερή κατάλογο δαπανών για καταβολή ημερομισθίων στο τεχνικό και εργατικό προσωπικό καθώς και για την αγορά οικοδομήσιμου υλικού, β) «Λογαριασμός των Ιεροποιών», ήτοι κατάλογος των εις τον ναόν του Απόλλωνα στους Δελφούς αφιερωμάτων μετά της όλης διαχειρίσεως της μεγάλης τούτου περιουσίας.

Η ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ

Ο Καποδίστριας ήρθε στην Ελλάδα τον Ιανουάριο του 1828 και επωμίστηκε τον δύσκολο ρόλο της συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Είχε βαθιά επίγνωση για το είδος του κράτους και το είδος του πολίτη που έπρεπε το κράτος αυτό να διαπλάσσει. Το ζήτημα για τον Κυβερνήτη ήταν η δημιουργία συλλογικής συνείδησης για την ιδιαιτερότητα των απελευθερωμένων Ελλήνων, η σύνθεση της νεοελληνικής ταυτότητας και η διαμόρφωση βούλησης της εθνικής αυτοθέσμησης. Κατά δήλωση του τότε Γραμματέα των Οικονομικών, με την άφιξη του Καποδίστρια στην Ελλάδα «όχι μόνο χρήματα δεν υπάρχουν εις το ταμείον, αλλ' ούτε ταμείον είναι, ουδέποτε υπήρξεν». Την εικόνα της γενικευμένης ανομίας και της δημοσιονομικής αναρχίας συνθέτουν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα: 1) Τα έσοδα από τα λιμενικά δικαιώματα έχουν ουσιαστικά μετατραπεί σε ιδιωτικά. 2) Η ελληνική πειρατεία έχει εξελιχθεί σε μάστιγα της Μεσογείου. Μόνον οι Σπέτσες συμμετέχουν σ' αυτή με περισσότερα από τριάντα πλοία. 3) Το σύστημα μισθοδοσίας και προμηθειών του Στρατού είναι διάτρητο. Οι οπλαρχηγοί παρουσιάζουν καταστάσεις για 35.000 ενόπλους, ενώ αυτοί δεν υπερβαίνουν τις 15.000. 4) Από τα 50.000.000 γρόσια που συγκεντρώθηκαν από τις πολιορκίες και τις καταλήψεις των εχθρικών φρουρών δεν έχει αποδοθεί ουδέν στο Δημόσιο Ταμείο. 5) Τοπικές κοινωνίες επαίρονται ότι οι κάτοικοι της περιοχής τους δεν πλήρωσαν φόρους και ούτε θα επιτρέψουν ποτέ να καθιερωθεί γενική φορολόγηση. 6) Η αρμόδια ελεγκτική επιτροπή με πόρισμά της προς τη Συνέλευση της Τροιζήνας έχει ήδη καταγράψει εκτεταμένη νόθευση των εθνικών λογαριασμών. 7) Η εικόνα αυτή επισφραγίζεται και από την πάγια πρακτική των κυβερνήσεων να δίνουν προτεραιότητα στη μισθοδοσία των βουλευτών και των υπαλλήλων.

Ο Καποδίστριας εφαρμόζει πολιτική αυστηρών οικονομικών συνδυασμένη με την εκμετάλλευση κάθε εσωτερικού πόρου που μπορεί να εντοπισθεί. Εγκαθιδρύει σύστημα προμηθειών στις ένοπλες δυνάμεις, προβαίνει σε παραδειγματική τιμωρία των καταχραστών του δημόσιου χρήματος και επιβάλλει την ισότητα στη φορολογία. Η έγκριση των φορολογικών βαρών και η δίκαιη κατανομή τους στον πληθυσμό έχει συνδεθεί με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, ώστε να συμβάλει στη δημοκρατική νομιμοποίηση της δημοσιονομικής λειτουργίας, ήδη από την Α' Εθνική

Συνέλευση.⁴ Επιδιώκεται αναθέρμανση της οικονομικής δραστηριότητας με την εξάλειψη της πειρατείας και την καταπολέμηση της ληστείας. Οι πολιτικές αυτές έχουν ως επακόλουθο την προοδευτική επιστροφή των κατοίκων στις εστίες τους και την αύξηση των δημόσιων εσόδων. Ο Κυβερνήτης πετυχαίνει σημαντική αύξηση των δημόσιων εσόδων από το πρώτο οικονομικό έτος της διακυβέρνησής του, ήτοι από τον Φεβρουάριο του 1828 έως και τον Απρίλιο του 1829. Αυτά συγκρινόμενα με τα έσοδα του έτους 1823, αυξήθηκαν σε ποσοστό 240%,⁵ ενώ στον προϋπολογισμό του δεύτερου έτους, τα δημόσια έσοδα εμφανίζονται αυξημένα κατά 81%. Τα στοιχεία αυτά παρουσιάζονται αναλυτικά στην Δ' Εθνική Συνέλευση, ήτοι ενώπιον των εθνικών αντιπροσώπων.

ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

Όταν οι επαναστατημένοι Έλληνες, κατά την Α' Εθνοσυνέλευση, άρχισαν να δημιουργούν καθεστώς πολιτικής ελευθερίας, εισήγαγαν, εκ των πραγμάτων, τη λογική της δέσμευσης στους νόμους που θεσπίζουν οι ίδιοι για τον εαυτό τους και άρχισαν να τοποθετούν τα δημόσια βάρη στην επικράτεια της νομιμοποιημένης και νόμιμης κυριαρχίας: «ως εάν ο λαός να φορολογεί τον εαυτό του», όπως ο Καντ το είχε ήδη διακηρύξει.⁶ Στην Α' Εθνοσυνέλευση και προοδευτικά στις άλλες δύο που ακολούθησαν, αποφασίστηκε ότι «αι εισπράξεις πρέπει να διανεμόνται δικαίως», ότι «είσπραξις δεν γίνεται, άνευ προεκδοθέντος νόμου» και ότι «κανένας νόμος περί εισπράξεως δεν εκδίδεται, ει μή διά εν και μόνο έτος». Οι νομιμοποιημένες δημόσιες οικονομικές σχέσεις που αναπτύσσονται –σχέσεις που νομιμοποιούνται μέσω του προϋπολογισμού και της ψήφισής του από τους αντιπροσώπους του Λαού– γίνονται το υλικό υπόστρωμα ενός νέου αξιακού υποστρώματος.⁷

⁴ Βλ. Βασίλειος Λαμπρινάκης, «Σχέσεις κοινοβουλίου και κυβερνήσεως επί του προϋπολογισμού και η εν τούτω δημοσιονομική πρωτοβουλία του κοινοβουλίου εν Η.Π.Αμερικής, Αγγλίας και Ελλάδι ως και το λογιστικόν σύστημα των κρατών τούτων», *Επιστημονική Επετηρίς Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών* (1950), 217-243.

⁵ 8.539.667 γρόσια έναντι 3.578.200.

⁶ Βλ. Τ. Hobbes - J. Locke - J.J. Rousseau - I. Kant - W.F. Hegel, *Θεωρίες της πολιτικής και του κράτους*, μτφρ. Μανόλης Αγγελίδης - Θανάσης Γκιούρας, Αθήνα 2006, 73.

⁷ Βλ. Σίμος Μποζίκης, *Ελληνική Επανάσταση και Δημόσια Οικονομία. Η συγκρότηση του ελληνικού εθνικού κράτους, 1821-1832*, εκδόσεις Ασίνη, Αθήνα 2020, 142.

Το προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος (Νόμοι της Επιδαύρου) που αναθεωρήθηκε το 1823 με το ΛΘ' άρθρο όριζε: «Το Βουλευτικόν Σώμα επεξεργαζόμενον, εγκρίνει εις την αρχήν εκάστης περιόδου του υποθετικού λογαριασμού των προσόδων (=εσόδων) και εξόδων, ο οποίος καθυποβάλλεται εις την επίκρισίν του από το Εκτελεστικόν Σώμα, εις δε το τέλος της περιόδου επιθεωρεί τους καθολικούς λογαριασμούς των προσόδων και εξόδων, οι οποίοι καταστρώνονται από τον Υπουργόν της Οικονομίας, με τα μερικά (καθ' ύλην και κλάδον) και λεπτομερώς κατεστρωμένα κατάστιχα όλων των λοιπών Υπουργών». Εισάγεται η αρχή της λαϊκής νομιμοποίησης στη διακυβέρνηση των οικονομικών, αφού αναγνωρίζεται ότι η έγκριση και η εκτέλεση των εσόδων και των δαπανών είναι αρμοδιότητες δύο διαφορετικών, διακριτών μεταξύ τους σωμάτων, του Βουλευτικού και του Εκτελεστικού. Ο οικονομικός χώρος του υπό συγκρότηση Κράτους καθίσταται ένα από τα κυριότερα πεδία, όπου η κυριαρχία αξιώνεται να είναι νομιμοποιημένη, ενώ θεσμοθετείται ο υποθετικός λογαριασμός (π/υ) ήδη από την Α' Εθνοσυνέλευση, που πραγματοποιήθηκε από τα τέλη Δεκεμβρίου 1821 έως τα μέσα Ιανουαρίου 1822. Αξιοσημείωτο είναι ότι οι κρατικές αρχές από το έτος 1822 έως το έτος 1831 χρησιμοποιούν τον όρο «υποθετικός λογαριασμός» και οριοθετούν με τον τρόπο αυτό το περιεχόμενό του, σε αντιδιαστολή με τον θετικό λογαριασμό που βασίζεται σε βέβαια και πραγματικά στοιχεία. Ο Αδαμάντιος Κοραής στα σχόλιά του για το προσωρινό πολίτευμα έγραφε ότι ορθότερο είναι να είχε ονομαστεί «σχέδιος λογαριασμός» κατά το παράδειγμα του «Compte Approximatif» της Γαλλίας.⁸ Κατά τη διάρκεια της Καποδιστριακής διακυβέρνησης ενίοτε χρησιμοποιείται και ο όρος «προϋπολογισμός», καταγράφεται δε το 1828, κατά την απάντηση σε ένα από τα «28 ερωτήματα» που διαβιβάστηκαν στις τρεις Μεγάλες Δυνάμεις, ενώ χρησιμοποιείται εναλλακτικά στον υποθετικό λογαριασμό του έτους 1829. Ο ίδιος όρος (budget/προϋπολογισμός) εντοπίζεται σε αναδημοσίευση ξένων ειδήσεων στη Γενική Εφημερίδα στις αρχές του 1830, ενώ, από τα μέσα της δεκαετίας αυτής, χρησιμοποιείται αποκλειστικά ο όρος κρατικός προϋπολογισμός.

Η Α' Εθνοσυνέλευση, η οποία εξέφραζε την επαναστατικά νομιμο-

⁸ Βλ. Αδαμάντιος Κοραής, *Σημειώσεις εις το Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος του 1822 έτους*, επιμ. Θεμ. Π. Βολίδου, Αθήνα 1933, 78· Πρβλ. *Compte rendu par la Ministre Secretaire d'Etat des Finances pour l'année 1824*, Παρίσι 1825, 137.

πονημένη εξουσία, αποφάσισε ότι το Βουλευτικό που επρόκειτο να σχηματιστεί ήταν αρμόδιο να παραχωρήσει την εξουσία στο Εκτελεστικό, ώστε το τελευταίο να συγκεντρώσει πόρους. Το έτος 1823 ο προϋπολογισμός καταρτίστηκε και νομιμοποιήθηκε από τη Β' Εθνοσυνέλευση,⁹ το 1824-1825 το Βουλευτικό συμμετείχε ενεργά στην κατάρτιση του προϋπολογισμού μαζί με το Εκτελεστικό. Επί Καποδίστρια, αν και η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία ήταν συγχωνευμένες, ο προϋπολογισμός νομιμοποιήθηκε από την Δ' Εθνοσυνέλευση και εξουσιοδοτήθηκε ο Κυβερνήτης για την εκτέλεσή του.¹⁰ Ο Π.Β. Δερτιλής υποστήριζε ότι μετά το 1823 εξ' αιτίας «των περιπετειών της χώρας ουσιαστικώς οι προϋπολογισμοί δεν καταρτίζονται» και ότι «άμα τη καθόδω εις την Ελλάδα του πρώτου Κυβερνήτου αυτής, όστις εν έτος από της αναλήψεως παρά τούτου της αρχής κατήρτισε, συμφώνως προς το άρθρον 76 του Συντάγματος της εν Τροιζίνι Συνελεύσεως, τον δεύτερον ουσιαστικώς (...) προϋπολογισμόν του έτους 1829-1830».¹¹ Το σημαντικό, παρά τις δυσκολίες κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού είναι η γενική αποδοχή ότι οι πόροι δεν ανήκουν εξ' ορισμού στην εκτελεστική εξουσία, αλλά χορηγούνται για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα από το Βουλευτικό για την κάλυψη των δημόσιων εξόδων, ήτοι των εξόδων για τον κοινό σκοπό. Ένα από τα βασικά συνθετικά στοιχεία της έννοιας του προϋπολογισμού, που είναι η νομιμοποιημένη εξουσιοδότηση, εμφανίστηκε στην πρώτη μορφή της από την αρχή της Επανάστασης και ο ριζοσπαστισμός αυτής έγκειται στο ότι τα έσοδα και οι δημόσιες δαπάνες εξαρτώνται πλέον από την πολιτική νομιμοποίηση. Η νομιμοποίηση αυτή είχε μεγάλη σημασία δοθέντος ότι τα δημόσια οικονομικά άρχισαν να σχηματίζονται στη βάση της αναγνώρισης ότι η νομιμοποιημένη Διοίκηση αναλαμβάνει κεντρικό ρόλο μέσω των πληροφοριών που αντλούσε από τα στελέχη της, επί τη βάσει των οποίων μπορούσε να οργανώσει και να ελέγξει τις κοινές λειτουργίες μέσω μίας στοιχειώδους και συμφωνημένης εικόνας για τα μεγέθη των εσόδων και των εξόδων. Η κατάρτιση του προϋπολογισμού περιόριζε την

⁹ Ο προϋπολογισμός αυτός είναι ο μόνος προϋπολογισμός της Επανάστασης, ενώ ο δεύτερος κατ' ουσία προϋπολογισμός είναι αυτός του 1829.

¹⁰ Βλ. Ανδρέας Μάμουκας, *Τα κατά την αναγέννησίν της Ελλάδος*, τόμ. ΙΑ', Αθήνα 1852, 66-71, 151-583.

¹¹ Βλ. Π. Δερτιλής, *Ο προϋπολογισμός του κράτους*, Αθήνα 1936, 26.

αβεβαιότητα σχετικά με ό,τι επρόκειτο να επακολουθήσει και επέτρεπε έναν βασικό σχεδιασμό πολιτικών και δράσεων.¹²

Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Επανάστασης ιδρύθηκαν διάφορες Επιτροπές και Συμβούλια. Η ίδρυση αυτών είναι δηλωτική της μέριμνας που επέδειξε η προσωρινή διοίκηση για τα χρήματα που δαπανούνταν κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Επανάστασης. Πρόκειται για υβριδικές μορφές ελεγκτικών οργάνων, χωρίς ιδιαίτερες αξιώσεις θεσμικής κατοχύρωσης και την επιδίωξη μακροπρόθεσμης λειτουργίας. Η Γ' Εθνική Συνέλευση ανέθεσε σε ενδεκαμελή Επιτροπή υπό τον Π. Μαυρομιχάλη να αναθεωρήσει τους λογαριασμούς του Υπουργείου της Οικονομίας και του Εθνικού Ταμείου και να πάψει την Επιτροπή η οποία είχε πάει στο Λονδίνο για τη σύναψη των δανείων. Τα μέλη της Επιτροπής αυτής έδωσαν ειδικό όρο ότι θα κρίνουν τους λογαριασμούς «χωρίς να κινούνται εκ δωροδοκίας, προσωποληψίας και προσωπικού μίσους... αλλά με βάση την δικαιοσύνη και τους νόμους...».¹³ Η Επιτροπή αυτή συγκρότησε άλλη ειδική Επιτροπή από ειδικούς σε θέματα ελεγκτικής, η οποία ονομάστηκε «Λογιστική Επιτροπή» και η οποία υπέβαλε στην Δ' Εθνοσυνέλευση δύο αναφορές επί των εθνικών λογαριασμών. Στη μία εξ αυτών ανέφερε ότι είχαν μεν εισπραχθεί φόροι, αλλά τα ταμειακά βιβλία ήταν νοθευμένα, πλήρη καταχρήσεων, λαθών και ανωμαλιών, ενώ εμπεριείχαν παράνομες πωλήσεις εθνικών κτημάτων και κακόπιστες εξοφλήσεις αυτών. Επίσης ιδρύθηκαν οι ακόλουθες Επιτροπές: 1) Η επεξεργαστική επί των στρατιωτικών και πολιτικών λογαριασμών Επιτροπή, 2) Η αναθεωρητική Επιτροπή, 3) Οι εξεταστικές επιτροπές των Εθνικών Λογαριασμών και των Εθνικών Δανείων, που συστήθηκαν από μέλη του Πανελληνίου του 1829 από τον Ι. Καποδίστρια. Σημαντική, εν προκειμένω, η Επιτροπή επί της Οικονομίας και Χρηματιστικής Τραπεζής, τμήμα της οποίας ήταν το Γενικόν Φροντιστήριον, που ιδρύθηκε για την εξέταση αποκλειστικά των λογαριασμών των πολεμικών υπηρεσιών.

¹² Βλ. Σίμος Μποζίκης, *ό.π.*, 146.

¹³ Βλ. Μ. Πετρόχειλος, *Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ' ημίν*, 13.

Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Με το άρθρο 23 του ΛΔ΄ Ψηφίσματος της 8ης Σεπτεμβρίου 1829 της Δ΄ Εθνικής Συνέλευσης συστάθηκε το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο,¹⁴ το οποίο οργανώθηκε ως υπηρεσία ελέγχου ανεξάρτητη από την εκτελεστική εξουσία, με δικαίωμα να αναφέρει στον Κυβερνήτη τις οικονομικές απασθαλίες και να υποβάλει σ' αυτόν υποδείξεις για τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης. Την καλύτερη οργάνωση αυτού ο Κυβερνήτης ανέθεσε, μετά από πρόταση του φίλου τραπεζίτη Ιωάννη-Γαβριήλ Εϊνάρδου, στον Αρτεμόν Ρενύ, ο οποίος για τον σκοπό αυτό ήλθε στο Ναύπλιο στις 14.9.1831. Έργο του Συμβουλίου ήταν να ελέγχει τελευταίο τους λογαριασμούς των υπουργών, να επαγρυπνεί ώστε να μην συμβαίνει σφετερισμός ή κατάχρηση στις γενόμενες πληρωμές και να καλεί ενώπιόν του τους Υπουργούς για να ζητεί πληροφορίες επί των γενομένων πληρωμών.¹⁵ Το Συμβούλιο είχε το δικαίωμα να χορηγεί σε κάθε Υπουργό, μετά τη θεώρηση των λογαριασμών του Υπουργείου, βεβαίωση (επίσημον εξοφλητικών), με την οποία αυτός απαλλασσόταν από κάθε ευθύνη. Ακολούθως, η ευθύνη των υπολόγων παρατείνεται μέχρι την πλήρη τακτοποίηση των λογαριασμών τους, η οποία προϋπέθετε τον έλεγχο αυτών από το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο. Σ' αυτό προσδόθηκαν και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες «αφού μετά την θεώρησιν των λογαριασμών ηδύνατο, εάν δεν παραδέχεται ως ορθούς τους λογαριασμούς, ν' απολύη τον υπουργόν, έπεται ότι ηδύνατο να δικάση περί της διαχειρίσεως αυτού».¹⁶ Αφορμή για την εγκαθίδρυση του Σώματος ήταν οι δύο αναφορές που υπέβαλαν στον Κυβερνήτη οι Α. Λουριώτης και Ι. Ορλάνδος στις 28 Αυγούστου και

¹⁴ Βλ. Γ. Δημακόπουλος, «Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον. Ό έλεγχος των δημόσιων οικονομικών επί της Ελληνικής Πολιτείας (1827-1833)», Πρακτικά του Επιστημονικού Συμποσίου: *Ιωάννης Καποδίστριας, 170 χρόνια μετά (1827-1997)*, Ναύπλιο, 26-28 Σεπτεμβρίου 1997, 41 επ.: *Ναυτιλιακά ανάλεκτα*, τ. IV (2000), 170 επ.: Θ. Δεβενέ, *Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον επί καποδιστριακής πολιτείας*, Αθήνα, 2018.

¹⁵ Βλ. Ε. Κούκου, «Ιστορική αναδρομή της ιδρύσεως του «Ελεγκτικού Συνεδρίου» από την Εθνική Συνέλευση της Επιδαύρου το 1822», *Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του ΕλΣυν*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2004, 414.

¹⁶ Βλ. ΑΠ 136/1857, Συλλογή πολιτικών αποφάσεων του Αρείου Πάγου έτους 1857, *Παράρτημα της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως*, εν Αθήναις, εκ του Βασιλικού Τυπογραφείου, 1857, 388 επ. και ιδίως 401.

13 Οκτωβρίου 1828, με τις οποίες του έθεταν υπόψιν το «βάρος που τους επιβλήθηκε από την Γ' Εθνοσυνέλευση και ζητούσαν το διορισμό επιτρόπου για την εκκαθάριση των λογαριασμών τους».

Την πρώτη σύνθεση αυτού αποτέλεσαν οι: 1) Γεώργιος Σπανιολάκης, ο οποίος στη συνέχεια διορίστηκε επίτροπος της επικρατείας στο ΕλΣυν, γενικός ταμίας και υπουργός των οικονομικών (1838), 2) Κυριάκος Τασσίνας, εφοπλιστής από την Αίγυπτο και μέλος της Φιλικής Εταιρείας, και 3) Χριστόδουλος Οικονομίδης, ο οποίος θεωρείτο ειδικός στα λογιστικά.¹⁷

Το ενδιαφέρον του Κυβερνήτη για τον ρόλο και την ειδική αποστολή των μελών του Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου φαίνεται από την επιστολή που απέστειλε σ' αυτούς στις 13 Οκτωβρίου 1829, με την οποία προσδιορίζει τη φύση και το είδος του ελέγχου που αναμένει από αυτούς.¹⁸

Αν και η σύσταση του Ελεγκτικού και Λογιστικού Συμβουλίου δεν προκάλεσε σχόλια στις εφημερίδες της εποχής, ο Γ. Αθανασίου υπέβαλε ένα υπόμνημα στον Κυβερνήτη για την επέκταση των αρμοδιοτήτων αυτού. Υποστήριξε δε ότι «το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον είναι ο κύριος χαλινός των καταχρήσεων, αλλ' ο περιορισμένος διοργανισμός του εματάίωσε τας ωφελείας όσας ηδύνατο ν' απολαύη το Έθνος εκ της συστάσεώς του». Τόνιζε δε στο υπόμνημα του αυτό ότι «Πολιτεία χωρίς Λογιστικόν Συμβούλιον έχει αναπεπταμένας τας θύρας προς την κλοπήν και αρπαγήν. Πολιτεία δ' έχουσα κακώς διοργανωμένον Συμβούλιον διάκειται χείρον έτι του μη έχειν παντάπασι». Θεωρούσε μάλιστα αναγκαίο το Συμβούλιο να μην περιορίζεται σε ένα λογιστικό έλεγχο, αλλά να υπεισέρχεται σε πραγματικό έλεγχο των εξόδων που πραγματοποιήθηκαν και να ελέγχει την αναγκαιότητα της δαπάνης και τη δικαιοσύνη της τιμής,

¹⁷ Η μισθοδοσία των μελών είχε οριστεί σε 800 γρόσια μηνιαίως και αντιστοιχούσε στα 4/5 των αποδοχών Υπουργού.

¹⁸ «Ουδέ αμφιβάλλομεν ότι εν τη υπηρεσία το της Πολιτείας συμφέρον έσται παρ' ημίν το μόνον σκοπούμενον... Δεν αγνοείτε δε ότι ο έλεγχος συνίσταται όχι μόνον εκ της εξετάσεως των λογαριασμών των αυτοίς προσκειμένων εγγράφων, αλλά και του βασανισμού των πεπραγμένων. Και ουδείς πολιτευτής διατάξας ή τελέσας δαπάνας υπέρ της πολιτείας δύναται να απαλλαχθή της ευθύνης εάν το Ελεγκτικόν Συμβούλιον δεν λάβη απόδειξιν ότι τα εις τας δαπάνας προσνεμηθέντα χρήματα εδαπανήθησαν άνευ καταχρήσεως και σφετερισμού...».

ενώ διαπίστωνε ότι οι λογαριασμοί, πριν την εξόφλησή τους, θα πρέπει να βασανίζονται δεόντως από αυτό.¹⁹

Από χαρακτηριστική επιστολή των Τασσία και Οικονομίδη προς Όθωνα (10.2.1833) φαίνονται οι δυσκολίες που αντιμετώπιζαν οι δύο άνδρες κατά την επιτέλεση των καθηκόντων τους. Λίγους μήνες πριν τη σύνταξη της επιστολής αυτής οι ανωτέρω είχαν αντικατασταθεί από τους Ιωάννη Θεοτόκη και Σωτήριο Θεοχαρόπουλο με απόφαση της Διοικητικής Επιτροπής διότι «δεν εσυμμορφώθησαν με το πνεύμα της νεοσυστάτου Κυβερνήσεως». Η Γερουσία της Ελλάδος από το Άστρος έκρινε τελικά άκυρο το ψήφισμα της αντικατάστασής τους και τους επανέφερε στις θέσεις τους με την αιτιολογία ότι το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο είναι ανεξάρτητο από το Υπουργικό Σώμα και κάθε σχετική απόφαση πρέπει να λαμβάνεται με τη σύμπραξη της Γερουσίας. Παρ' όλα αυτά βρίσκουμε τη νέα σύνθεση αυτού να συνεχίζει να υπογράφει έγγραφα, όπως την τελευταία αναφορά πεπραγμένων στις 3.10.1833, πριν την παύση των εργασιών του Σώματος, με αντικείμενο τη σύνταξη των ισολογισμών και τη γενικότερη χρηματική διαχείριση της επί των Στρατιωτικών Γραμματείας.

Τα πρόσωπα που κλήθηκαν να υπηρετήσουν τους θεσμούς πάλεψαν με νοοτροπίες και συμπεριφορές παρωχημένες και πολλοί εξ αυτών εκδιώχθηκαν. Όμως δημιουργήθηκαν τα αντίβαρα στην εκτελεστική εξουσία και κυρίως επιτεύχθηκε η οριστική ρήξη με το προηγούμενο οθωμανικό καθεστώς. Από την ως άνω επιστολή, καθώς και από την τελευταία αναφορά των πεπραγμένων των μελών του, προκύπτει ότι το Συμβούλιο, και μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια, συνέχισε εντατικά το έργο του.

Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Σε πολλές ιστορικές πηγές και διατριβές το Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο χαρακτηρίζεται προπομπός του ΕλΣυν. Αποτέλεσε ιδέα και δημιουργήμα του Ι. Καποδίστρια και διάδοχος του θεσμικού κεκτημένου που δημιουργήθηκε με την ίδρυση του Λογιστικού και Ελεγκτικού Συμβουλίου. Ο νέος ελεγκτικός θεσμός αποτελεί φυσικό διάδοχο του προηγούμενου και αυτό προκύπτει από το ότι πρόσωπα που ανήκαν στον πρώτο

¹⁹ Βλ. Μ. Πετρόχειλος, *Το Ελεγκτικόν Συνέδριον παρ' ημίν*, 15, 16.

θεσμό μεταπηδούν στον δεύτερο, όπως οι Γ. Σπανιολάκης και Ιωάννης Θεοτόκης, αλλά και από τις κοινές ελεγκτικές αρμοδιότητες των δύο Σωμάτων ήτοι: 1) Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του 1833 καταλαμβάνουν την ελεγκτική ύλη του 1829, 2) Αναθέσεις που στο Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο ενεργοποιούνταν με κυβερνητική εντολή, προβλέπονται ρητά στον Οργανισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου π.χ. έλεγχος και μάλιστα αναδρομικός της διαδικασίας εκποίησης-διαχείρισης-παραχώρησης εθνικών γαιών, 3) ενασχόληση με τις ίδιες εκκρεμείς υποθέσεις, όπως η επιθεώρηση των λογαριασμών του έτους 1828 και τα Δάνεια της Ανεξαρτησίας, 4) Αμφότερα τα Σώματα είναι ανεξάρτητα από το Υπουργικό Σώμα. Καταθέτουν βελτιωτικές προτάσεις και μέτρα για τους τομείς της οικονομίας που υπάγονται στην αρμοδιότητά τους.

Ο νέος ελεγκτικός θεσμός είναι όμως πιο ενισχυμένος, διότι με το ιδρυτικό του διάταγμα αναγνωρίζεται ρητά σ' αυτό η καταλογιστική αρμοδιότητα και εισάγεται η έννοια του υπολόγου. Για τη φύση του ΕλΣυν, ο Γ. φον Μάουερ στο βιβλίο του (« Ελληνικός λαός») γράφει: «Σχετικά με την οικονομική διοίκηση του Κράτους δεν έγινε τίποτα καινούργιο, εκτός από την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ... Το Ε.Σ. ιδρύθηκε τον Οκτώβριο του 1833, λειτουργούσε χωρίς να έχει εξάρτηση από κανένα Υπουργείο, αποτελούσε την ανώτατη εξελεγκτική αρχή της Διοικήσεως και ήταν συγχρόνως το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο για τη γενική οικονομική διαχείριση του Κράτους. Γι' αυτό του ανατέθηκε και ο έλεγχος όλων των δημοσίων υπαλλήλων...».²⁰

Με το Διάταγμα του 1833 περί ιδρύσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που δημοσιεύθηκε στο Φύλλο 32 της *Εφημερίδος της Κυβερνήσεως* στις 19 Οκτωβρίου, ορίστηκαν με πληρότητα οι σκοποί του, ήτοι: α) να επεξεργάζεται τους λογαριασμούς προκειμένου να διαπιστώνει αν τηρούνται οι αρχές του δημοσιονομικού συστήματος και εάν η διαχείριση του Κράτους γίνεται κατά το σύστημα αυτό, αν τα όργανα της διοικήσεως (διαχειρίσεως) εξετέλεσαν ευσυνείδητα τα καθήκοντά τους σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες, αν υφίστανται τα νόμιμα δικαιολογητικά των εσόδων και εξόδων και αν τα χρήματα διατέθηκαν για την ικανοποίηση των αναγκών για τις οποίες αυτά δόθηκαν, β) να κρίνει, από τα αποτελέσματα της διαχειρίσεως, ποιες μεταβολές επιβάλλονται για την επίτευξη

²⁰ Γ. φον Μάουερ, *Ο Ελληνικός λαός*, 598.

του γενικού σκοπού, ενώ καθορίστηκε ότι στη δικαιοδοσία του υπάγεται όλο το λογιστικό του Κράτους και η επιτήρηση των υπολόγων.

Το ΕλΣυν συγκροτείται από τον Πρόεδρο, τον Επίτροπο της Επικρατείας, έναν Αντιπρόεδρο και τέσσερις Ελεγκτές και από γραμματείς. Το Σώμα μόνιμα συνεδριάζει, όταν παρίστανται 4 μέλη, η δε στολή των μελών του θα είναι όμοια με αυτή του προσωπικού του Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Επίσης αυτό είναι «ανεξάρτητον από πάσαν Γραμματείαν... αλλ' ο επί των οικονομικών Γραμματεύς επιτηρεί αυτό καθ' ον τρόπον επιτηρεί ο επί της δικαιοσύνης τα δικαστήρια». Οι αποφάσεις του «ενεργούνται ευθύς», ήτοι είναι άμεσα εκτελεστές, ενώ «έκκλησις εις τα πολιτικά δικαστήρια δεν συγχωρείται». Προβλεπόταν προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας για «παράβασιν τύπου ή νόμου ή της εφαρμογής του».

Η καθ' ύλη αρμοδιότητα του Σώματος περιελάμβανε: 1) Τα Εθνικά Κτήματα, 2) Τις προσόδους και τις εφόδους, 3) Τις αλυκές και τα ιχθυοτροφεία, και 4) Τα τελωνεία και λιμεναρχεία. Η εποπτεία όλων των Χαρτοφυλακίων ανατέθηκε στους αντίστοιχους Ελεγκτές.

Οι πρώτες υποθέσεις αφορούσαν στον αναδρομικό έλεγχο των Εθνικών Κτημάτων, τα οποία εκποιήθηκαν μέχρι τον Φεβρουάριο του έτους 1833²¹ και στον έλεγχο των Δανείων της Ανεξαρτησίας.²² Χαρακτηριστική η απόφαση 4/16.2.1834 απόφαση του ΕλΣυν στην οποία αναγράφεται ότι ο Ι. Ορλάνδος και Α. Λουριώτης, ως μέλη της Ελληνικής Επιτροπής του Λονδίνου για τη διαπραγμάτευση των δύο δανείων ετών 1824 και 1825, είναι υπόλογοι του Κράτους για τη διαχείριση των κεφαλαίων που προέρχονται από τα δάνεια συνολικού ποσού 2.800.000 λιρών στερλινών, εκ των οποίων, στο δημόσιο ταμείο εισήχθη τελικώς μόνον το ποσό των 540.000 λιρών. Το υπόλοιπο αναλώθηκε για πληρωμή προμηθειών, για προκαταβληθέντες τόκους, για εξαγορά ομολογιών για τη συγκράτηση της χρηματιστηριακής αξίας του δανείου, καθώς και για την αγορά δύο φρεγατών από τις ΗΠΑ, από τις οποίες μόνο η μία ήλθε στην Ελλάδα για να πυρποληθεί τελικώς από τον Ανδρέα Μιαούλη το έτος 1831. Το πρώτο Ελεγκτικό Συνέδριο επιφορτίστηκε με τη σύνταξη

²¹ Βλ. άρθρα 27 και 28 του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

²² Βλ. Ε. Ασανάκης, «Το χρονικό του ελέγχου και καταλογισμού του Ι. Ορλάνδου και Α. Λουριώτη, υπολόγων των δανείων της ανεξαρτησίας», *Τιμ. Τόμος για τα 150 χρόνια του ΕλΣυν*, 1984, 141.

του απολογισμού του κράτους του έτους 1833, καθώς και τη σύνταξη του προϋπολογισμού του έτους 1834.

Η δραστηριότητα του ΕλΣυν καθιέρωσε αυτό στη συνείδηση των οργάνων της Πολιτείας και του λαού· για τον λόγο αυτό, στην πλέον επικίνδυνη καμπή της μεταπολίτευσης του 1844, που η τότε Εθνοσυνέλευση κατήγγησε όλα τα Διοικητικά Δικαστήρια και το ΣτΕ, αυτό δεν καταργήθηκε, ενώ με το άρθρο 87 του Συντάγματος αυτού καθιερώθηκε, μαζί με την ισοβιότητα των άλλων δικαστών, η ισοβιότητα των μελών (των εχόντων δικαίωμα ψήφου) του ΕλΣυν.²³ Με το Σύνταγμα του 1952 το Ελεγκτικό Συνέδριο αποκτά τη δική του αναίρετική διαδικασία, ενώ το Σύνταγμα του 1975 συμπεριέλαβε αυτό στο Ε' Τμήμα του, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαστική εξουσία».

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού του ΕλΣυν είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα και περιπετειώδης. Η ίδρυσή του ως ανώτατου οργάνου εποπτείας και ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης υπήρξε προϊόν ανάγκης του υπό συγκρότηση ελληνικού κράτους. Αποτελεί Θεσμό, που λόγω της ειδικής του αποστολής λειτούργησε ως εξωτερικό θεσμικό αντίβαρο, παρακολουθηματικά μιν, αλλά ανεξάρτητο, στο εξελισσόμενο ελληνικό κράτος το οποίο συγκροτήθηκε εκ του μηδενός. Σήμερα ο ρόλος του, ως εγγυητή της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ως εξωτερικού θεσμικού αντιβάρου, είναι πλέον κατοχυρωμένος συνταγματικά και αδιαμφισβήτητος.²⁴

²³ Βλ. Αναστάσιος Γκόννης, Πρόεδρος ε.π. του ΕλΣυν, «Η ιστορία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου», στο *Ιστορική εξέλιξις του θεσμού του Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας*, Αθήνα 1993, 47.

²⁴ Βλ. άρθρο 1 του ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» (φ. 130/23.7.2021).

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ
ΥΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975 ΚΑΙ
ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΩΝ ΝΕΩΤΕΡΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ:
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΝΑΝ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

Ιωάννης Συμεωνίδης

ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΤΩΝ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ,
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΑΠΘ

Αναφερόμενοι στο μέλλον της διοικητικής δικαιοσύνης, προφανώς δεν σχεδιάζουμε από μηδενική βάση. Μιλάμε για έναν θεσμό με μεγάλη παράδοση και σημαντική συμβολή στην ανάπτυξη του κράτους δικαίου σε αυτή τη χώρα. Θα πρέπει, συνεπώς, να τον κατανοήσουμε στην ιστορική του διάσταση, να εστιάσουμε στα κεντρικά χαρακτηριστικά του υφιστάμενου συστήματος, να εντοπίσουμε τις όποιες δυσλειτουργίες παρήγαγε και να προτείνουμε τις αναγκαίες αλλαγές που χρειάζεται ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στα σύγχρονα προτάγματα.

Το Σύνταγμα του 1975 αποτελεί ένα ορόσημο στην πορεία που ακολούθησε η διοικητική δικαιοσύνη από την Ελληνική Επανάσταση και μετά, καθώς καταργεί οριστικά και με τρόπο απόλυτο το σύστημα της ενιαίας δικαιοδοσίας των πολιτικών δικαστηρίων, που ίσχυσε τελικώς έως το 1985, ανοίγοντας έναν δεκαετή κύκλο έντονων αναζητήσεων αναφορικά με τη φύση της διαφοράς, εν όψει του κάθετου πλέον διαχωρισμού των δύο δικαιοδοσιών. Αρμόδια για τις διοικητικές διαφορές ουσίας, δηλ. όλες τις διαφορές αμφισβητούμενου διοικητικού που δίκαιε ο πολιτικός και ο ειδικός διοικητικός δικαστής, τις οποίες προσδιορίζει με τρόπο περιγραφικό ο συνταγματικός νομοθέτης, εξαλείφοντας το 2001, ως μη αναγκαία πλέον, τη γενική ρήτρα της παρ. 1 του άρθρου 94, καθίστανται τα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια (ΤΔΔ), τα οποία παραμένουν ειδικά σε σχέση με το Συμβούλιο της Επικρατείας, καθώς διαθέτουν και αυτά ακυρωτική και δη εκ του Συντάγματος, όπως έκρινε το ΑΕΔ (24/1993), εξουσία. Η περαιτέρω ωστόσο αθρόα ουσιαστικοποίηση από τον κοινό

νομοθέτη ακυρωτικών υποθέσεων, με το επιχείρημα του προσφορότερου ελέγχου, θα καταλήξει στην εδραίωση δύο διακριτών δικονομικών καθεστώτων,¹ με πολλές αποκλίσεις που δεν δικαιολογούνται από τη φύση της διαφοράς ή της διαδικασίας,² τα οποία συνδέονται με δύο διακριτούς, οργανικά και λειτουργικά, δικαιοδοτικούς κλάδους. Στην έκταση δε που επιχειρήθηκε, θα θορυβήσει το Συμβούλιο της Επικρατείας που διεκδικεί δικαίως τον ρόλο του ύστατου θεσμικού αντιβάρου της πολιτικής εξουσίας, καθώς, συρρικνώνει δραστικά την κατά το Σύνταγμα γενική ακυρωτική του αρμοδιότητα, ταυτόχρονα δε αφαιρεί από αυτό τον δεύτερο βαθμό κρίσης, διευρύνοντας αντίστοιχα τον αναιρετικό του ρόλο. Η εξέλιξη αυτή σηματοδοτεί την έναρξη μιας περιόδου υψηλής αυτοαναφορικότητας και εσωστρέφειας και ενός ιδιότυπου, όπως λέχθηκε, ανταγωνισμού, σε μια εποχή συνεχούς αύξησης των εισροών και διεύρυνσης του ελέγχου συνταγματικότητας που είχε εκδηλωθεί έντονα καθ' όλη τη δεκαετία του 1980. Θαρρεί κανείς ότι όλα είχαν παγώσει γύρω μας και μας περίμεναν.

Οι συνέπειες είναι μάλλον γνωστές. Η σταδιακή, και με μνεία του ειδικού κάθε φορά αντικειμένου, αποκέντρωση της διοικητικής δικαιοσύνης προκάλεσε πολυνομία και πληθώρα ειδικών δικονομικών ρυθμίσεων, ύλη που διαρκώς διογκώνεται παραμένοντας έως και σήμερα ακωδικοποίητη, παρά τις νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις του 1999 και του 2010 (άρθρα 29 ν. 2721/1999 και 62 ν. 3900/2010) για κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων περί αρμοδιοτήτων των διοικητικών δικαστηρίων, για να εμπλουτιστεί στη συνέχεια και με νέα ένδικα βοηθήματα και ειδικές διαδικασίες, υποκείμενη σε μία συσταλτική κατά κανόνα ερμηνευτική προσέγγιση. Το ένδικο βοήθημα της προσφυγής δεν αποτελεί μετεξέλιξη ή προσαρμοσμένη μορφή της αιτήσεως ακυρώσεως, αλλά ένα διαφορε-

¹ Αυτό δεν φαίνεται ότι ήταν στις προθέσεις του εκτελεστικού του Συντάγματος ν. 1406/1983, ο οποίος δεν εισήγαγε ένα γενικό δικονομικό πλαίσιο που να καλύπτει και τις μεταγενέστερες διαφορές ουσίας (βλ. Β. Σκουρής, *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, Ι 1991, 137) και στο άρθρο 12 παρ. 3 προέβλεπε τη σύνταξη ενιαίου κώδικα διοικητικής δικονομίας για όλες τις διοικητικές διαφορές.

² Χ. Χρυσανθάκης, «Η ενιαία πρόσληψη των διοικητικών διαφορών», *Δίκη* 2006, 696 επ. Βλ. και την πρόσφατη ΣτΕ 626/2022 σκ. 17-18, για τη δυνατότητα συνέχισης της δίκης με επίκληση ιδιαίτερου εννόμου συμφέροντος κατά το άρθρο 142 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, μετά από ερμηνεία του, σύμφωνα με γενική δικονομική αρχή που αποτυπώνεται ήδη στη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989.

τικό γενικό ένδικο βοήθημα «πλήρους» δικαιοδοσίας, κατά την επιλογή του νομοθέτη, με βάση το λεγόμενο τυπικό κριτήριο, η οποία γίνεται σε αφηρημένο επίπεδο και μπορεί να αποδειχθεί αυθαίρετη (ΣτΕ 3919/2010 Ολομ.) και πάντως να αφήνει όμοιες ή συναφείς υποθέσεις υπό τον ακυρωτικό έλεγχο, όταν μάλιστα ο έλεγχος του δικαστή της ουσίας είναι διαβατισμένης έντασης, όπως έκρινε και η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 603/2008 Ολομ., 166/2018) και ως τέτοιος άλλωστε αντιμετωπίζεται και στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (άρθρο 79 ν. 2717/1999).

Διαμορφώθηκε έτσι ένα σύστημα ιδιαίτερα πολύπλοκο και δύσκαμπτο, μη ευκόλως προσαρμόσιμο στις εξελίξεις, στις οποίες είναι επιρρεπές το διοικητικό δίκαιο, που αντί να συμπυκνώνει, πολλαπλασιάζει τις δίκες, παράγοντας και από μόνο του αδικαιολόγητες καθυστερήσεις, με πολλαπλές αναβολές και ανακύκλωση υποθέσεων και μια εκτεταμένη ανασφάλεια, καταρχήν σε δικονομικό επίπεδο αλλά και εν όψει της διάχυσης του ελέγχου σε κρίσιμα, όλο και πιο σύνθετα και εξειδικευμένα νομικά ζητήματα, στα ΤΔΔ, που διευρύνουν τον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους μετά και την επικύρωση κατά την αναθεώρηση του 2001 της ήδη επελθούσας λειτουργικής ενοποίησης της διοικητικής δικαιοδοσίας και την αναδιατύπωση του άρθρου 95 παρ. 3 του Συντάγματος.³ Η ανασφάλεια αυτή επιτείνεται στην πορεία με την υπέρμετρη επέκταση των μονομελών σχηματισμών⁴ και τα ισχυρά φίλτρα στα ένδικα μέσα, ιδίως στην αίτηση αναίρεσεως, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τον ενοποιητικό ρόλο της νομολογίας. Η παντελής εξ άλλου έλλειψη μιας στρατηγικής για τη διοικητική δικαιοσύνη στο πλαίσιο μιας ολιστικής προσέγγισης του θεσμού, η αντίληψη ότι το σύστημά μας είναι επαρκές για να πορευτεί έτσι και στο μέλλον, καθώς θεωρούμε ότι τα προβλήματα προκαλούνται αποκλειστικά από εξωτερικούς παράγοντες που επηρεάζουν πρωτίστως το στάδιο της εισροής των υποθέσεων, το άφησαν εκτεθειμένο σε πιέσεις και ανορθολογικά πρότυπα και επέτρεψαν το διαχρονικό πρόβλημα των καθυστερήσεων να λάβει ανεξέλεγκτες διαστάσεις, με σοβαρές αρνητικές συνέπειες για τους πολίτες, τη δημόσια διοίκηση, την οικονομία.

³ Βλ. και Γ. Πινακίδης, *Η συνταγματική οργάνωση της διοικητικής δικαιοδοσίας και οι συνέπειές της στη διοικητική δίκη*, εκδ. Σάκκουλα, 2020, 143 επ., 156, 158 επ.

⁴ Βλ. σχετ. και Bertrand Seiller, "Le juge unique", *AJDA* 22/2012, 1205.

Στα χρόνια που ακολουθούν, το σκηνικό αυτό υφίσταται ορισμένες σημαντικές μεταβολές. Η έννοια της επιτάχυνσης θα τεθεί δραστικά στη συζήτηση από το 2008, με τρόπο που επισκιάζει τις λοιπές παθογένειες, αποπροσανατολίζει από την αναζήτηση των πραγματικών αιτιών που ευθύνονται γι' αυτές και οδηγεί σε μία καθαρά εργαλειακή προσέγγιση του δικονομικού δικαίου, η οποία κορυφώθηκε κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης, ενισχύοντας εν τούτοις πράγμασι τη διεκπεραίωση και την τυπολατρία και όχι τον εκσυγχρονισμό και τη συνολική αναβάθμιση του συστήματος. Τη γνωστή «απόφαση-πιλότο» του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Αθανασίου και λοιποί κ. Ελλάδος, της 21.12.2010, που χαρακτηρίζει το πρόβλημα των καθυστερήσεων ως συστημικό, διαδέχεται σειρά μέτρων, δικονομικού ως επί τω πλείστον χαρακτήρα (ΣτΕ 17/2011 σε Ολομ. και συμβ.), άμεσης εφαρμογής, τα οποία, σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση, ανακούφισαν πράγματι ποσοτικά την κατάσταση. Πολλά από αυτά, ωστόσο, δεν κινούνται στην τροχιά των μέτρων που υιοθέτησαν, για τον ίδιο λόγο, άλλα ευρωπαϊκά κράτη,⁵ γίνεται δε ευρύτερα πια αποδεκτό ότι έχουν επιφέρει μία περαιτέρω συμπίεση σε βασικές παραμέτρους ποιότητας, ακόμη και αν κινούνται στο χαμηλό όριο που θέτει το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.

Οι καθυστερήσεις και οι καταγεγραμμένοι «χρόνοι αδράνειας» (ΕΔΔΑ, 6.4.2000, Ι.Θ. κ. Ελλάδος, §61-62) έστρεψαν πάντως το ενδιαφέρον και προς τα ΤΔΔ και μας έφεραν πιο κοντά σε μία κρατούσα διεθνώς διαχειριστική σύλληψη της ποιότητας της δικαιοσύνης, εκτείνοντας τις απαιτήσεις διαφάνειας και λογοδοσίας και στο πεδίο των *interna corporis* του δικαστικού συστήματος.⁶ Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών, ανέδειξε τον σύγχρονο ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν οι διευθύνοντες τα δικαστήρια, στην ορθή διαχείριση των ροών, στη συλλογικότητα κατά την παραγωγή του δικαστικού έργου και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Ανέδειξε, επίσης, την ανάγκη στροφής στην προδικασία, καθώς το σύστημά μας παραμένει έντονα οπι-

⁵ Ι. Συμεωνίδης, «Η ταχύτητα στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης», *ΔιΔικ* 2017, 1 επ., ιδίως 17-18.

⁶ Του ιδίου, Παρουσίαση του βιβλίου με τίτλο: «Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα». Προτάσεις για ένα σύγχρονο δικαστικό σύστημα, Αρμενόπουλος 9-10/2019, 1134 επ., 1137.

σθοβαρές,⁷ με επίκεντρο την πρώτη συζήτηση, κάτι που προβάλλεται ως επιχείρημα και για τη μη εφαρμογή στην πράξη των διατάξεων για τον εισηγητή δικαστή στις διαφορές ουσίας, περιορίζοντας, μεταξύ άλλων, και το ωφέλιμο αποτέλεσμα των εν συμβουλίω διαδικασιών, δυσχεραίνει την εισαγωγή του θεσμού της διαμεσολάβησης, με πρωτοβουλία του δικαστή, στη διοικητική δίκη και οδηγεί τον νομοθέτη στη θέσπιση ενδίκων βοηθημάτων υβριδικού τύπου.⁸

Όσον αφορά ειδικότερα το Συμβούλιο της Επικρατείας, αυτό συνεχίζει, κατά το Σύνταγμα, να διατηρεί το τεκμήριο της γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητας, καίτοι οι περισσότερες διαφορές έχουν μεταφερθεί με ειδικούς νόμους στα ΤΔΔ, είτε ως ακυρωτικές, είτε ως ουσίας, και με την πρότυπη πλέον δίκη, που εισήγαγε ο κοινός νομοθέτης, σύμφωνα και με το πρακτικό της διοικητικής Ολομέλειας 4/2010, συγκεντρώνει εκ νέου τον έλεγχο συνταγματικότητας, είτε απευθείας, ύστερα κυρίως από αίτημα ενός των διαδίκων, είτε μετά από προδικαστικό ερώτημα του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου και μετατρέπεται σε δικαστή του κοινού δικαίου των διοικητικών διαφορών αρκεί αυτές να εμφανίζουν ένα γενικότερο ενδιαφέρον. Δικάζει έτσι ακόμη και μία γνήσια αγωγή αποζημίωσης (ΣτΕ 4741/2014 Ολομ., 2705/2014), από τη φύση της διαφορά ουσίας, η οποία κατά τα λοιπά δεν μπορεί να σωρευθεί με την αίτηση ακυρώσεως, την ίδια στιγμή που ο διοικητικός δικαστής οφείλει να ελέγχει στο πλαίσιο της αγωγής, παρεμπιπτόντως μεν, αλλά στο εύρος του οικείου διαπλαστικού ενδίκου βοηθήματος, κάθε εκτελεστή διοικητική πράξη έστω και αν έψει της φύσης και της σπουδαιότητάς της εμπίπτει στη αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας και να εφαρμόζει σε διευρυμένη έκταση το π.δ. 18/1989 που παραπέμπει ακόμη στην αναλογική εφαρμογή του ΚΠολΔ. Δεν διστάζει δε να διακρατεί και να δικάζει σε πρώτο βαθμό διαφορές ουσίας και εκτός πρότυπης δίκης ή έστω κάποιας

⁷ Γ. Δελλής, *Δήμος και Αγορά. Το Δημόσιο Δίκαιο «αλλιώς»*, με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, εκδ. Ευρασία, 2018, 375.

⁸ Όπως με τη συγχώνευση της προσωρινής προστασίας σε ένα στάδιο με τον ν. 4636/2019 για τις διαφορές που αφορούν την αναγνώριση αλλοδαπού ως πρόσφυγα, ή την «αίτηση αναστολής εκτέλεσης και ακύρωσης» των αποφάσεων της ΑΕΠΠ που εισήχθη με το άρθρο 138 του ν. 4782/2021, η κρίση περί συνταγματικότητας του οποίου παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις αποφάσεις ΣτΕ 147/2022 και 444/2022.

συνάφειας προς ακυρωτική υπόθεση (ΣτΕ 2712/2019), με επίκληση της αρχής της οικονομίας της δίκης και ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991, που αναφέρεται, λόγω προφανώς και του υφιστάμενου συνταγματικού πλαισίου κατανομής αρμοδιοτήτων, αποκλειστικά στις ακυρωτικές υποθέσεις (ΣτΕ 1573/2020, 636/2019, 290/2018, 1751, 2341/2017, 1927/2015).

Ταυτόχρονα, εμμένει και σήμερα (ΣτΕ 682/2019 Ολομ.)⁹ στο ότι η ακυρωτική δίκη αφορά την αντικειμενική νομιμότητα μιας διοικητικής πράξης, αντιμετωπίζοντας πιθανές τριβές με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ ή το ενωσιακό δίκαιο, με παραπομπή στη διοικητική διαδικασία, όπως στις υποθέσεις του Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου Δικηγόρων (ΣτΕ 189/2007 Ολομ.) και της ΑΔΑΕ (ΣτΕ 3319/2010 Ολομ.), ή με τη σύσταση ανεξάρτητων ενδικοφανών επιτροπών με δικαιοδοτικό χαρακτήρα (ΣτΕ 1237/2017 Ολομ.).¹⁰ Ακριβώς δε επειδή γνωρίζει ότι η αίτηση ακυρώσεως, ως ειδικότερη άλλωστε εκδήλωση του δικαιώματος του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν μπορεί πια να ειδωθεί ως ένα ελάχιστο και μόνον επίπεδο δικαστικής προστασίας, προσανατολίζεται, μέσω της ευέλικτης νομολογίας του (ΣτΕ 4741/2014 Ολομ. σκ. 25), όλο και συχνότερα στη διαφιλονικούμενη έννομη σχέση και στην υιοθέτηση και νέων μεθόδων και τεχνικών για την κατά το δυνατόν αμεσότερη και καθολικότερη οριστική επίλυση της διαφοράς¹¹ και υλοποίηση της απόφασής του,¹² γεγονός που επιβεβαιώνεται και με τον ν. 4274/2014 με τον οποίο εξοπλίζεται με νέες εξουσίες, με στόχο την αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων των πολιτών, παράλληλα με τη σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων και την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης (ΣτΕ 1941/2013 σκ. 6).

Στο πλαίσιο αυτού του ακυρωτικού ελέγχου, καλείται, κατά την εφαρμογή κανόνων υπερνομοθετικής ισχύος –που υπόκεινται σε ιδιαίτερος

⁹ Βλ. σχετ. Ε. Πρεβεδούρου, «Εμμονή στην αντικειμενική νομιμότητα versus υποκειμενικοποίηση της ακυρωτικής δίκης: «αρχαϊκή» αιτιολόγηση μιας ορθολογικής κρίσης (ΣτΕ Ολ. 682/2019)», *ΘΠΔΔ* 11/2019, 1030 επ., η οποία επισημαίνει ότι η κρίση του Δικαστηρίου απηχεί μια κλασική μεν, αλλά οπωσδήποτε ξεπερασμένη αντίληψη, που δεν ανταποκρίνεται πλέον στον σκοπό και τη λειτουργία της αιτήσεως ακυρώσεως.

¹⁰ Όπως οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών του άρθρου 5 του ν. 4375/2016.

¹¹ ΣτΕ 853/2019, 2649/2017 Ολομ., 943/2013.

¹² ΣτΕ 2333/2016, 2142/2016, 3943/2015.

κανόνες και μεθόδους ερμηνείας, υπηρετούν τα δικά τους προτάγματα και ενδέχεται να επιβάλουν μία διαφορετική, κυμαινόμενη κατά τις περιστάσεις, προσέγγιση, τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και τη διαδικασία στάθμισης της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος-, να διασφαλίσει τη συνεκτικότητα της έννομης τάξης εν γένει, αποφεύγοντας λύσεις εμπειρικές και νομολογιακές αποκλίσεις ή αδικαιολόγητες μεταστροφές. Περαιτέρω, το Δικαστήριο, αξιοποιώντας τις διευρυμένες εξουσίες του, επιφέρει με την απόφασή του ένα γενικευμένο αποτέλεσμα, υπερβαίνοντας το αντικείμενο της δίκης, όπως όταν ζητεί από τη Διοίκηση τη συνολική αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων (ΣτΕ 4003/2014 Ολομ.), προβαίνει ενίοτε σε έναν διαφοροποιημένο, με χαρακτηριστικά αφηρημένου και ολιστικού,¹³ έλεγχο συνταγματικότητας, εντείνοντας κατά περίπτωση τις απαιτήσεις αιτιολόγησης των νομοθετικών επιλογών,¹⁴ περιορίζει διαχρονικά, για άλλους πλην των διαδίκων, τις συνέπειες της κρίσης περί αντισυνταγματικότητας,¹⁵ εισάγοντας ουσιαστικά διά της τεθλασμένης, μια παραγραφή της αξίωσης του τρίτου (ΣτΕ 4741/2014 Ολομ. σκ. 26, 2287-2288/2015 Ολομ., 479-481/2018 Ολομ.).

Με αυτά τα δεδομένα που εντελώς επιγραμματικά παραθέσαμε, για

¹³ Βλ. αντί άλλων, Π. Μαντζούφα, *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*, εκδ. Σάκκουλα, 2014, 140 επ.· C. Yannakopoulos, *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, εκδ. Σάκκουλα, 2019, 74, 186. Σχετ. ΣτΕ 1900/2014 Ολομ., με την οποία κρίθηκε η συνταγματικότητα συνολικά της διάταξης της περ. ε' της παρ. 1 του άρθρου 103 ΥΚ/2007, για τη θέση υπαλλήλου σε καθεστώς αυτοδίκαιης αργίας λόγω παραπομπής του στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο για διάφορα παραπτώματα. Όπως επισημαίνεται στη μειοψηφία, πρόκειται για παραπτώματα χαρακτηριστικώς άνισης μεταξύ τους απαξίας και βαρύτητας ως προς το συμφέρον της υπηρεσίας (π.χ. πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψης αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, αλλά και μη τήρηση του ωραρίου ή άρνηση συνεργασίας με τα ΚΕΠ).

¹⁴ Βλ. ιδίως τη νομολογία των μνημονίων (ΣτΕ 2192-2196/2014 Ολομ., 2287-2290/2015 Ολομ.), αλλά και την περίπτωση των ατομικών τυπικών νόμων (ΣτΕ 1847/2008 Ολομ., 3059/2009 Ολομ., 376/2014 Ολομ. και πλέον πρόσφατα ΣτΕ 1458/2019 σκ. 13, 44/2021 Ολομ. σκ. 27), την προαναφερόμενη ΣτΕ 147/2022 σκ. 22, κ.ά.

¹⁵ Κατά τον Ε. Βενιζέλο (*Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και ερμηνεία του Συντάγματος, Μαθήματα εμβάθυνσης στο Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, 2022, 155-156), «Στη διαχείριση του ζητήματος αυτού φαίνεται πως και το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργούν με αυτοσυνειδησία Συνταγματικού Δικαστηρίου».

να σχεδιάσουμε ένα σύστημα όχι μόνον δικαιοδοτικά ολοκληρωμένο αλλά και λειτουργικά εναρμονισμένο, όπως το επιζητούσε πάντοτε ο συνταγματικός μας νομοθέτης στηριζόμενος στο κεκτημένο της εποχής του, ευέλικτο απέναντι στις εξελίξεις και πιο προσιτό για τον πολίτη, το οποίο να ανταποκρίνεται με επάρκεια στις νέες αναγκαιότητες, πρέπει να αποκρυπτογραφήσουμε τις άτυπες εν πολλοίς μεταβολές που εκδηλώθηκαν με ένταση την τελευταία ιδίως δεκαετία και, στην παρούσα, πρόσφορη προς τούτο από κάθε άποψη συγκυρία, να ξαναδούμε τους ρόλους μας, να αυτοπροσδιοριστούμε εκ νέου, διαφυλάσσοντας αλλά και επικαιροποιώντας ταυτόχρονα τα ιστορικά χαρακτηριστικά του θεσμού. Αρκεί να εγκαταλείψουμε φοβικά σύνδρομα και να αποδεχθούμε εμπράκτως ότι η διοικητική δικαιοσύνη πορεύεται καλύτερα όταν στηρίζεται και στα δυο της πόδια, καθώς και ότι οι δημόσιες τομεακές πολιτικές για τη δικαιοσύνη δεν μπορούν να αναπτύσσονται διακριτά, ούτε με αποσπασματικές παρεμβάσεις.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, το γνωρίζουμε, δεν πρόκειται να εξελιχθεί σε ένα αναιρετικό δικαστήριο. Θα επιχειρεί διαρκώς να εδραιώσει τον ρόλο που το ίδιο χάραξε για τον εαυτό του, έναν ρόλο που, όμως, θα πρέπει, αφ' ενός μεν, να αποκτήσει σαφές θεσμικό αποτύπωμα και να μην σκιαγραφείται με αφορμή ευκαιριακές και απρόβλεπτες («προσαρμογές») στο ισχύον σύστημα, που καθιερώθηκε πριν από μισό αιώνα και παρήγαγε σημαντικές παθογένειες, αφ' ετέρου δε, να μπορεί να στηριχθεί με επάρκεια από ένα κατάλληλο οργανωτικό σχήμα. Προς τούτο, είναι αναγκαίο, το Δικαστήριο, να ανασυντάξει τις δυνάμεις του, αφήνοντας χώρο στα ΤΔΔ, προκειμένου να επικεντρωθεί στο δύσκολο έργο που επιδιώκει και που επιβάλλεται σήμερα να εκπληρώνει.¹⁶ Ως ένα οιονεί συνταγματικό δικαστήριο, που επιλύει τα κρίσιμα ζητήματα σε πρώιμο στάδιο και αναπτύσσει μια στρατηγική στο πεδίο της διενέργειας του δικαστικού ελέγχου και δη του ελέγχου συνταγματικότητας, ως το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο που διασφαλίζει τη συνοχή και ενοποίηση της νομολογίας, ως εθνικός δικαστής της Ένωσης και της Σύμβασης που συνδιαλέγεται με τα ευρωπαϊκά fora, εισηγούμενος τις αναγκαίες προσαρμογές της έννομης τάξης μας, ως ένας θεσμός που συμβάλλει στην καλή λειτουργία της

¹⁶ Βλ. και Γ. Δελλής, *Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας. Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης»*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, 105.

Πολιτείας, αποτελώντας ενεργό σύμβουλο τόσο του Νομοθέτη όσο και της Διοίκησης, και που εμπεδώνει, με την ποιότητα της παρέμβασής του –πτυχή της οποίας αποτελεί και η ταχύτητα–, την ασφάλεια δικαίου σε μια σύνθετη νομική και κοινωνική πραγματικότητα και ένα βιώσιμο κλίμα εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη δικαιοσύνη και το κράτος δικαίου.

Η μεταφορά του τεκμηρίου της ακυρωτικής αρμοδιότητας, την οποία είχε ήδη προτείνει από το 2009 το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας,¹⁷ στα ΤΔΔ και δη του πρώτου βαθμού, που βρίσκονται πιο κοντά στον πολίτη, με διακράτηση από το Συμβούλιο της Επικρατείας ορισμένων υποθέσεων που θα ορίζει η διοικητική του Ολομέλεια, σε συνδυασμό με τον απεγκλωβισμό από διακρίσεις που έχουν ξεπεραστεί στην πράξη και από προτυποποιημένες μορφές ελέγχου, θα απλοποιούσαν άμεσα το σύστημα από την πολυνομία, τη διάσπαση διαφορών και ενδίκων βοηθημάτων, θα συρρίκνωναν την ανασφάλεια και τις καθυστερήσεις, θα απελευθέρωναν τον δικαστή κατά την αναζήτηση μιας πληρέστερης για τον πολίτη παροχής δικαστικής προστασίας, υπό ένα ενιαίο πια δικονομικό καθεστώς, καθιστώντας ευχερέστερη και την αποτύπωσή του στο πληροφοριακό μας σύστημα και θα διευκόλυναν την πολιτική εξουσία στην απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.¹⁸ Όπως ακριβώς και στις χώρες που συχνά επικαλούμαστε ως πρότυπο. Στο νέο αυτό σχήμα, που προϋποθέτει και μια ήπια, πλην καθολική εσωτερική αναδιάρθρωση και αναβάθμιση των ΤΔΔ και προσαρμογή τους στην ψηφιακή εποχή, οι διοικητικοί δικαστές θα κληθούν να προσκαλούν το Συμβούλιο της Επικρατείας σε μεταβολή της νομολογίας του, προβάλλοντας, μέσα από την πλειάδα των υποθέσεων που αντιμετωπίζουν, πτυχές που δεν έχουν διευκρινιστεί ή αφορούν ειδικότερα θέματα ή προκύπτουν λόγω αλλαγής των συνθηκών και της μετεξέλιξης του δικαίου και να το τροφοδοτούν έγκαιρα, όπου απαιτείται, με ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής του νόμου, κατά τη διαδικασία της πρότυπης δίκης.¹⁹ Να οργανώνουν, στο πλαίσιο της ευρύτατης ευχέρειας που

¹⁷ Πρακτικό Διοικητικής Ολομέλειας του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, αριθμ. 363α/17-12-2009.

¹⁸ Βλ. σχετικές προτάσεις μας: «Νέες δομές στη διοικητική δικαιοσύνη και αναθεώρηση των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος», *ΘΠΔΔ* 8-9/2015, 702 επ.: «Η ανάγκη ενός ενιαίου κώδικα διοικητικής δικονομίας», *ΘΠΔΔ* 3/2018, 193 επ.

¹⁹ Βλ. και Ηλίας Κουβαράς, «Οι προοπτικές των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων», *Διοικητική Δίκη*, 5/2021, 718 επ., ο οποίος επισημαίνει ότι η ποιότητα της νομολογίας

διαθέτουν, τον διάλογο με το Δικαστήριο της Ένωσης, καθώς εφαρμόζουν άμεσα και στο ακέραιο το ενωσιακό δίκαιο²⁰ και να προσαρμόζουν τον έλεγχό τους, υιοθετώντας κατάλληλα πρότυπα, απέναντι στην προϊούσα τεχνοκρατικοποίηση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ορισμένων κατηγοριών διοικητικών διαφορών, που απαιτούν υψηλό βαθμό εξειδίκευσης. Να αναδεικνύουν, με τη μεθοδολογική συνέπεια που καταρχήν επιβάλλει η τήρηση των αρχών της νομικής ασφάλειας και της ισότητας, μέσω της ενισχυμένης αιτιολογίας των αποφάσεών τους, τις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζουν ειδικότερες πραγματικές καταστάσεις σε σχέση με έναν διαμορφωμένο γενικό νομολογιακό κανόνα, καθώς η αρχή της αναλογικότητας και η κατοχύρωση δικαιωμάτων όχι θεωρητικών και πλασματικών, απαιτεί να εστιάσουμε στις πραγματολογικές συνθήκες της κάθε υπόθεσης, ανάγκη που εκδηλώνεται εντονότερα σε εποχή μεγάλων κρίσεων, όπου η εξυπηρέτηση επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος σηματοδοτεί μια στροφή σε λύσεις γενικεύσιμες και απρόσωπες, υποβαθμίζοντας τη συμβολή του πραγματικού στον δικανικό συλλογισμό. Συναφώς δε, να προσδιορίζουν με σαφήνεια, με την πληρότητα του ελέγχου που ασκούν, τις υποχρεώσεις της Διοίκησης, να συνδιαλέγονται με αυτήν και να την καθοδηγούν κατά την υλοποίηση των αποφάσεών τους.

Είναι νομίζω προφανές από τα όσα συνοπτικά αναφέρθηκαν, ότι, μετά από 200 χρόνια, από τότε που ο Ιωάννης Γενατάς, υπουργός Δικαιοσύνης κατά τη δεύτερη Καποδιστριακή περίοδο, είχε εισηγηθεί, υπό τις συνθήκες βεβαίως της εποχής του, ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης, το αίτημα αυτό, το οποίο σήμερα συνδέεται άμεσα με το αίτημα για καλύτερη λειτουργία του κράτους δικαίου και της Πολιτείας και για παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών στους πολίτες, παραμένει πάντα επίκαιρο, παρά τα σημαντικά βήματα που έχουν γίνει.

συναρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τη λεπτότητα των ειδικότερων διακρίσεών της και το μέτρο που αυτή ανταποκρίνεται στις σύγχρονες συνθήκες, αναδεικνύοντας την ιδιαίτερη ευθύνη που φέρουν τα ΤΔΔ για την ποιότητα του δικαιοδοτικού διαλόγου μεταξύ των πόλων της δικαιοσύνης.

²⁰ Κ. Γιαννακόπουλος, «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η χειραφέτηση των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας», *Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, εκδ. Σάκουλα, 2015, 1147 επ.

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ, ΠΟΛΙΤΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ

ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΕΝΟΡΚΩΝ ΣΤΟΝ 20^Ο ΑΙΩΝΑ

Έφη Αβδελά

ΟΜΟΤΙΜΗ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΚΡΗΤΗΣ

Εκτός από ευάριθμες μελέτες ποινικολόγων και σπάνιες αναφορές στον Τύπο, ο θεσμός των ενόρκων δεν εγείρει σήμερα τα πάθη του παρελθόντος. Δεν είναι εξ' άλλου τυχαίο, ότι, όπως συνέβη και αλλού, («το πολύτιμον Ορκωτικόν σύστημα»), («το ωραίον, σωτηριώδες σύστημα») του 19ου αιώνα, μετά από τις απηνείς επιθέσεις και τις σφοδρές αιτιάσεις για «σκανδαλώδη επιείκεια των ενόρκων» που δέχτηκε κατά τη διάρκεια του 20ού, σήμερα, μεταμορφωμένο στο σύστημα των μικτών ορκωτών δικαστηρίων, αφορά λιγιστές μόνο δίκες για κακουργηματικά αδικήματα.¹ Ωστόσο τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται μια αναβίωση του θεσμού των ενόρκων σε ορισμένες χώρες στην Ανατολική Ευρώπη, την Ασία και τη Νότια Αμερική και μία νέα δημόσια συζήτηση για το θέμα.² Ίσως έχει έρθει πια και η ώρα των ιστορικών.

Θα αναρωτηθεί κανείς γιατί μας ενδιαφέρει σήμερα η ιστορία του θεσμού των ενόρκων; Καταρχάς γιατί είναι άγνωστο ότι επί δεκαετίες αποτέλεσε δημόσιο ζήτημα που απασχόλησε τον νομικό κόσμο, τον Τύ-

¹ Για τους δύο πρώτους χαρακτηρισμούς, βλ. με τη σειρά: Μαρίνος Κ. Μαρίνογλου, *Εγχειρίδιον του δικαστηρίου των ενόρκων*, Αθήνα 1837, σ. ζ': Ζέφυρος, Αθήνα, 103, 30.5.1842, 1. Ο τρίτος είναι διάσπαρτος.

² Βλ. σχετικά, μεταξύ άλλων: Rieko Kage, *Who Judges? Designing Jury Systems in Japan, East Asia, and Europe*, Cambridge University Press, Κέμπριτζ 2017· Marijke Malsch, *Democracy in the Courts. Lay Participation in European Criminal Justice Systems*, Routledge, Λονδίνο 2009· N. Vidmar (επιμ.), *World Jury Systems*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2000.

πο, την πολιτική εξουσία, τους δικαστικούς και νομικούς θεσμούς. Κατά δεύτερο λόγο επειδή συνδέθηκε εξ αρχής με το κράτος δικαίου, τους δημοκρατικούς θεσμούς και την ιδιότητα του πολίτη. Έτσι, μια ιστορία του καλείται να απαντήσει σε συγκεκριμένα ερωτήματα: Ποιοι ήταν οι λόγοι για τους οποίους ο θεσμός των ενόρκων γνώρισε συστηματική απαξίωση από δικαστικούς, ποινικολόγους και δημοσιογράφους σε όλη τη διάρκεια του 20ού αιώνα; Ποιες συγκυρίες τον οδήγησαν στη σημερινή περιθωριοποίηση, καθώς μικρό μόνο ποσοστό των ποινικών υποθέσεων παραπέμπεται σε ορκωτά δικαστήρια; Εν τέλει, πώς συνδέεται ο θεσμός των ενόρκων με τη δημοκρατία και τι μας λέει η ιστορία του για το είδος της δημοκρατίας που επικράτησε στη χώρα μας; Τέλος, με τι μοιάζει η ελληνική περίπτωση και τι έγινε αλλού;

Είναι προφανές ότι δεν θα δώσω εδώ απαντήσεις. Θα σκιαγραφήσω μόνο μια έρευνα σε εξέλιξη. Οι πηγές στις οποίες στηρίζεται είναι νομοθεσία, άρθρα και βιβλία ποινικολόγων και δικαστικών, δημοσιογραφικά κείμενα, πρακτικά κοινοβουλίου, πρακτικά δικών και αποφάσεις θεσμικών φορέων. Στον λιγοστό χώρο που διαθέτω θα προτείνω μια περιοδολόγηση των επιθέσεων ενάντια στον θεσμό των ενόρκων και θα διατυπώσω μια υπόθεση εργασίας για τα διαφορετικά ζητούμενα όσων εμπλέκονται. Αναγκαστικά, θα είμαι εδώ επιγραμματική.

Ένορκοι είναι οι πολίτες που συμμετέχουν στην εκδίκαση κακουργημάτων. Ο θεσμός πάει πίσω στον χρόνο σε πολλές χώρες. Στην Ελλάδα προβλέπεται η καθιέρωσή του ήδη στα πρώτα επαναστατικά συντάγματα. Στην πράξη ιδρύονται αμιγή ορκωτά δικαστήρια από το 1834 με τον Οργανισμό των Δικαστηρίων και των Συμβολαιογράφων. Δικάζουν κακουργήματα με σύνθεση πρόεδρος, τέσσερις ενόρκους, εισαγγελέα και έναν δικαστικό γραμματέα. Η σύνθεση θα αλλάξει στον χρόνο: θα αυξηθούν και οι τακτικοί και κυρίως οι λαϊκοί δικαστές. Οι λαϊκοί δικαστές ή ένορκοι εκδίδουν την ετυμηγορία ως προς την ενοχή, τα κίνητρα και τα ελαφρυντικά, και οι τακτικοί δικαστές ή σύνεδροι επιδικάζουν την ποινή που επισύρει η συγκεκριμένη ετυμηγορία. Τα προσόντα που απαιτούνται για να γίνει κάποιος ένορκος επίσης αλλάζουν.³

³ Για τις απαρχές του συστήματος ορκωτών δικαστηρίων, βλ. τη διατριβή του Δημήτρη Αντωνίου, *La justice pénale en Grèce sous la monarchie absolue (1833-1843)*, Doctorat nouveau régime, École des hautes études en sciences sociales, Παρίσι, 2016.

Η λειτουργία των ορκωτών δικαστηρίων κατά τη διάρκεια του 19ου αιώνα εμφάνιζε ελλείψεις και αδυναμίες αντίστοιχες με εκείνες που χαρακτηρίζαν γενικά το σύστημα ποινικής δικαιοσύνης και τις οποίες καταγράφει παραστατικά ο Γεώργιος Φιλάρετος το 1885: ανεπάρκεια δικαστηρίων, ελλείψεις στους νόμους, αλλά και μη εφαρμογή τους, νομομανία, επικράτηση της χειροδικίας, κ.τ.λ.⁴ Όμως κατά τη διάρκεια του 20ού αιώνα ο θεσμός των ενόρκων ειδικά θα βρεθεί στο επίκεντρο σφοδρών δημόσιων αντιπαραθέσεων, που πυκνώνουν σε τρεις χρονικές περιόδους: τη δεκαετία του '30, τα χρόνια 1950-1967 και τη Μεταπολίτευση. Η αντιπαραθεση αφορά κατά πόσο ο θεσμός λειτουργεί σωστά, αν πρέπει να μεταρρυθμιστεί ή να καταργηθεί εντελώς.

Ταυτισμένος με τη Γαλλική Επανάσταση, ο θεσμός των ενόρκων θεωρήθηκε για πολλά χρόνια σύμφυτος με τη δημοκρατία και τη λαϊκή κυριαρχία. Συμβόλιζε, πρώτον το δικαίωμα όσων έχουν παραβεί τον νόμο να δικάζονται από τους ομοίους τους με βάση το κοινό περί δικαίου αίσθημα, δεύτερον τη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά, και τρίτον την ανεξαρτησία της απονομής της ποινικής δικαιοσύνης από οποιαδήποτε πολιτική εξουσιαστική δέσμευση. Εκφράζοντας την ελευθερία από την τυραννία του δυνάστη, ο θεσμός ενέτασσε την Ελλάδα στη χωρία των πολιτισμένων χωρών. «Ωραίον, φιλελεύθερον θεσμόν» τον χαρακτηρίζει ο Κωνσταντίνος Τσουκαλάς το 1936.⁵ Όμως εκείνη την περίοδο επικρατούσαν πια απόψεις που τον χαρακτήριζαν επίσης «απαρχαιωμένον» και «χρεωκοπήσαντα», ενώ η σύνδεσή του με τη λαϊκή κυριαρχία και τις πολιτικές ελευθερίες θεωρούνταν «ρωμαντισμοί» και «εσφαλμένη», ενώ η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης κατοχυρωμένη.⁶

Στο θεσμικό επίπεδο, το σύστημα των αμιγών ορκωτών δικαστηρίων υφίσταται ρωγμές κατά τη διάρκεια του αιώνα. Όπως συμβαίνει και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, οι ρωγμές αυτές ταυτίζονται συχνά με πολιτικά ταραγμένες συγκυρίες. Η πρώτη ρωγμή είναι η ίδρυση πενταμελών

⁴ Γεώργιος Κ. Φιλάρετος, *Η δικαστική αναδιοργάνωσις εν Ελλάδι*, 1885.

⁵ Κ. Τσουκαλάς, «Ενορκοι ή τακτικοί δικασταί;», *Εφημερίς Ελλήνων Νομικών* Γ' (1936), 802.

⁶ Για τα παραθέματα, βλ. κατά σειρά: Ν. Μ. Κορές, «Περί την εφαρμογήν του Αν. Νόμου 831», *Αρχείον Ποινικών Επιστημών* 2 (1938), 10· Γ. Μουρίκης, «Ο θεσμός των ενόρκων», *Δικαστική* 5 (1933), 641· Α. Γιδόπουλος και Ιωάν. Σακκέτας, «Ο θεσμός των ορκωτών δικαστηρίων», *Εφημερίς Ελλήνων Νομικών* 24-25 (1937), 467· Γ. Μουρίκης, *ό.π.*

εφετείων για καταχραστές του Δημοσίου το 1924, στα δύσκολα χρόνια μετά τη δίκη και την εκτέλεση των εξ, και για αδικήματα Τύπου για ένα μικρό διάστημα το 1932.⁷ Τα πενταμελή εφετεία θα αποκτήσουν όλο και περισσότερες δικαιοδοσίες τα επόμενα χρόνια. Δεύτερη ρωγμή, η δημιουργία μικτών δικαστηρίων το 1935, για εκδίκαση αδικημάτων Τύπου τότε, στο πλαίσιο των βενιζελικών διώξεων, και αργότερα, το 1945 για τις δίκες δοσιλόγων.⁸ Τρίτη ρωγμή, η καθιέρωση το 1937, επί μεταξικής δικτατορίας, της δυνατότητας το δικαστήριο των συνέδρων να κηρύσσει την ετυμηγορία των ενόρκων πεπλανημένη.⁹ Εν τέλει, το αμιγές ορκωτό σύστημα θα καταργηθεί σε μία από τις πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις της Χούντας των συνταγματαρχών, η οποία θα εφαρμόσει και την ευρωπαϊκή πρωτοτυπία των μικτών ορκωτών δικαστηρίων με πλειοψηφία δικαστών.¹⁰ Αυτά θα συνεχίσουν να δικάζουν μέχρι το 1979, οπότε θεσπίστηκε η πλειοψηφία λαϊκών δικαστών στα μικτά ορκωτά δικαστήρια που είχε καθιερώσει το Σύνταγμα του 1975.¹¹

Αντίθετο με τον θεσμό των ενόρκων από τις αρχές του 20ού αιώνα, όπως και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ήταν σύσσωμο το δικαστικό σώμα, διεκδικώντας μονοπώλιο στην απονομή της δικαιοσύνης. Ωστόσο, σταθερή και αχαρτογράφητη πρακτική ήδη από τον 19ο αιώνα, υπονομευτική του θεσμού, ήταν η λεγόμενη «πλημμελειοποίηση», δηλαδή η μετατροπή κακουργημάτων σε πλημμελήματα. Έτσι οι δικαστικοί απέφευγαν τα

⁷ Ψήφισμα Δ' Συντακτικής Συνελεύσεως 16/31.12.1924 «Περί ανακρίσεως και εκδικάσεως αδικημάτων τινών υπό των εφετείων».

⁸ Για την Θ' Συντακτική Πράξη, 20/20.11.1935 και τον AN 20.11.1935, βλ. Γρηγόρης Παπαγεωργίου, *Δικαστήρια Κακουργημάτων. Μεικτά ορκωτά δικαστήρια, μεικτά ορκωτά εφετεία, τριμελή και πενταμελή εφετεία*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, Κομοτηνή 1988, 9. Για τις δίκες δοσιλόγων, Δημήτρης Κουσουρής, *Δίκες των δοσιλόγων, 1944-1948. Δικαιοσύνη, συνέχεια του κράτους και εθνική μνήμη*, Πόλις, Αθήνα 2014, 142-152 και Νικόλας Δ. Χατζηγικολάου, *Μεικτά Ορκωτά Δικαστήρια και Εφετεία. Η λαϊκή συμμετοχή στην ελληνική ποινική δίκη*, 13, σημ. 53.

⁹ AN 831/1937 «Περί πεπλανημένης ετυμηγορίας των ενόρκων», στο Γ. Παπαγεωργίου, *ό.π.*, 19.

¹⁰ ΙΒ' Συντακτική Πράξις «Περί Μεικτών Κακουργιοδικείων», ΦΕΚ 288, 10/31.10.1967, 1286.

¹¹ Ν. 969/1979 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων του Κώδικος Ποινικής Δικονομίας 'περί μεικτών ορκωτών δικαστηρίων και συναφών δικονομικών διατάξεων και άλλων τινών διατάξεων'», στο Γ. Παπαγεωργίου, *ό.π.*, 8-9.

ορκωτά δικαστήρια, ενώ πετύχαιναν επίσης τη δυνατότητα έφεσης, ανύπαρκτης μέχρι το 1979 στα ορκωτά δικαστήρια.

Οι αιτιάσεις ενάντια στο αμιγές ορκωτό σύστημα είναι επαναλαμβανόμενες στον χρόνο, αν και εμπλουτίζονται. Επικρατέστερη, η περιλάλητη «επιείκεια» των ενόρκων. Σταθερή επωδός σε όλες τις κριτικές, οι ένορκοι κατηγορούνται ότι αποφεύγουν ετυμηγορίες που επισύρουν βαριές ποινές, και κυρίως την ποινή του θανάτου. Παρουσιάζονται επίσης αδαείς, αφελείς, αγράμματοι, χωρίς εμπειρίες, σε μια εποχή επιστημονικής εξειδίκευσης. Συγχρόνως οι ένορκοι χαρακτηρίζονται ευεπίφοροι στην επίδραση της κοινής γνώμης, του Τύπου, των συνηγόρων, ανίκανοι να ξεχωρίσουν σύνθετα επιχειρήματα, σε μια εποχή που οι εμπειρογνώμονες αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία και στην οποία αναγνωρίζεται η δύναμη του Τύπου. Άλλοι θεωρούν ότι δεν συγκροτούνται σωστά οι κατάλογοι των ενόρκων, με αποτέλεσμα να κληρώνονται ακατάλληλα πρόσωπα. Καταγράφεται επίσης συστηματικά η απροθυμία όσων κληρώνονται ένορκοι να εκτελέσουν την αποστολή τους. Όταν το 1954 επιτράπηκε στις γυναίκες να γίνονται ένορκοι, οι αιτιάσεις πολλαπλασιάστηκαν, καθώς θεωρήθηκαν είτε εύκολο θύμα επιτήδειων συνηγόρων που τις παρέσυραν είτε πονηρές που κατάφερναν να παρασύρουν άλλους ενόρκους. Σημαντικό πρόβλημα θεωρούσαν οι πολέμιοι του θεσμού κυρίως τη δυσκολία να διαχωριστεί το πραγματικό μέρος μιας δίκης, που αφορά την ενοχή –και αποτυπωνόταν στην ετυμηγορία των ενόρκων– από το ποινικό μέρος της δίκης, που αφορά την ποινή για την αντίστοιχη ετυμηγορία –και για την οποία αποφάσιζαν οι σύνεδροι. Μεταπολεμικά, εξίσου απαράδεκτο θεωρήσαν επίσης το αναιτιολόγητο και το ανέκκλητο της ετυμηγορίας.

Στις σχετικές παρεμβάσεις, όλα αυτά παρουσιάζονται ως αυταπώδεικτα, με μόνη τεκμηρίωση τη διατύπωση «όπως όλοι γνωρίζουμε». Στατιστικά δεδομένα απουσιάζουν. Οι ίδιοι οι πολίτες που υπηρετούν ως ένορκοι σπάνια μιλούν. Οι μαρτυρίες ενόρκων για την εμπειρία τους ως πρόσκαιροι λαϊκοί δικαστές περιορίζονται σε λιγοστές επιστολές στον Τύπο.

Ως λύση για τα προβλήματα στη λειτουργία των αμιγών ορκωτών δικαστηρίων προτείνονται από τη δεκαετία του '30 διάφορων ειδών μορφές σύμπραξης τακτικών δικαστών και ενόρκων. Όμως συνηθέστερα υποστηρίζεται η αντικατάσταση του αμιγούς ορκωτού συστήματος με μικτά δικαστήρια με πλειοψηφία ενόρκων, στα οποία σύνεδροι και ένορκοι θα δικάζουν μαζί σε όλα τα στάδια. Οι υπερασπιστές τους επικαλούνται συ-

στηματικά την καθιέρωσή τους σε κάποιες ευρωπαϊκές χώρες από τα μέσα της δεκαετίας του '20. Αρκετοί πάντως θεωρούν τα μικτά ορκωτά δικαστήρια προσωρινή λύση και προκρίνουν την κατάργηση του θεσμού των ενόρκων με παράλληλη εξειδίκευση των ποινικών δικαστών.

Από τις δεκάδες νομικούς που συμμετέχουν στις σχετικές αντιπαράθεσεις, αναδεικνύονται τη δεκαετία του '30 δύο μορφές του νομικού κόσμου, πανεπιστημιακοί δάσκαλοι: ο ένας, ο καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, από τους λίγους υπερασπιστές του θεσμού των ενόρκων· ο άλλος, ο υφηγητής τότε, αλλά σύντομα καθηγητής στο ίδιο πανεπιστήμιο, Ηλίας Γάφος, που προτείνει επίμονα και συστηματικά την αντικατάστασή του με μικτά ορκωτά δικαστήρια. Είναι αδύνατο εδώ να παρουσιάσω τις θέσεις τους. Να πω μόνον ότι ο πρώτος θεωρεί τον θεσμό των ενόρκων κρίσιμο αντίβαρο της κοινωνίας απέναντι στην επαγγελματική παραμόρφωση των δικαστών, ενώ ο δεύτερος υποστηρίζει ότι στις σύγχρονες συνθήκες η ποινική δικαιοσύνη απαιτεί επιστημονική εξειδίκευση που οι ένορκοι δεν διαθέτουν.¹²

Την ίδια δεκαετία και για αρκετές επόμενες ο θεσμός των ενόρκων θα αναδειχθεί σε ζήτημα δημόσιας σημασίας μέσα από τον Τύπο. Χαρακτηριστικά είναι τα χρονογραφήματα του Σπύρου Μελά ή Φορτούνιο στις εφημερίδες του Χρήστου Λαμπράκη, αλλά και εκείνα του Δημήτρη Ψαθά και του Παύλου Παλαιολόγου μεταπολεμικά, καθώς και αρθρογραφία πλήθους δημοσιογράφων σε πολλές εφημερίδες, μέχρι και πρωτοσέλιδα κύρια άρθρα. Στις δημοσιεύσεις αυτές ο θεσμός στηλιτεύεται με ειρωνικά σχόλια για τη συμπεριφορά των ενόρκων, λιβέλους για την επιεικεία τους, ιδίως σε εγκλήματα τιμής, και οικτιρμούς για την κατάντια της ποινικής δικαιοσύνης και την ατιμωρησία των εγκληματιών.¹³

Μεγάλες δίκες της εποχής, για ανθρωποκτονίες, αδικήματα του Τύπου ή για υποθέσεις που συνδέονται με πολιτικούς, όπως π.χ. η απόπειρα

¹² Ενδεικτικά: Κωνσταντίνος Τσουκαλάς: *Τα ορκωτά δικαστήρια*, τ. Ι και ΙΙ, Αθήνα 1929-1931 και «Ένορκοι ή τακτικοί δικασταί;», *Εφημερίς Ελλήνων Νομικών* Γ (1936), 801-802· Ηλίας Γάφος: «Τα μικτά ποινικά δικαστήρια εν Ελλάδι», *Εφημερίς Ελλήνων Νομικών*, 1936, 289-292· «Περί τα ορκωτά δικαστήρια», *Αρχαίον Ποινικών Επιστημών*, 1938, 329· «Τα ορκωτά δικαστήρια», *Αρμενόπουλος*, Α' (1946-1947), 629-630· «Τα μικτά δικαστήρια και οι διατάξεις του Συντάγματος», *Ποινικά Χρονικά*, Κ' (1970), 81-87.

¹³ Είναι αδύνατο εδώ να περιλάβω παραπομπές στα σχετικά δημοσιεύματα.

εναντίον του Βενιζέλου, γίνονται επίσης αφορμή να στηλιτευτεί ο θεσμός των ενόρκων με κύρια άρθρα στον ημερήσιο Τύπο. Το ίδιο θα γίνει και μεταπολεμικά, π.χ. με τη δίκη για τη δολοφονία Λαμπράκη, και κατά καιρούς με διάφορες ανθρωποκτονίες.

Σταθερή προτίμηση στα μικτά ορκωτά δικαστήρια, και επομένως στη μειωμένη εξουσία των ενόρκων, εκφράζουν επίσης επανειλημμένα οι επίσημοι δικαστικοί, αλλά και νομικοί και κοινοβουλευτικοί θεσμοί: η ολομέλεια του Αρείου Πάγου τρεις φορές, η κοινοβουλευτική επιτροπή της Γερουσίας για θέματα δικαιοσύνης, επιτροπές σχεδίου Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, επιτροπές για την αναμόρφωση του Συντάγματος, και μετά τη Μεταπολίτευση η Εταιρεία Δικαστικών Μελετών κ.ά.¹⁴ Πιο επιφυλακτικοί απέναντι στην κατάργηση των αμιγών ορκωτών δικαστηρίων εμφανίζονται διαχρονικά οι δικηγορικοί σύλλογοι Αθήνας και Θεσσαλονίκης, αλλά επίσης μεταπολιτευτικά η Ένωση Ελλήνων Ποινικολόγων καθώς και ορισμένοι βουλευτές.¹⁵ Κύριο πρόσκομμα για αλλαγές, οι συνταγματικές προβλέψεις.

Από τη δεκαετία του '50 και μετά, οι επιθέσεις ενάντια στον θεσμό των ενόρκων θα συστηματοποιηθούν. Η βαριά σκιά των λαϊκών δικαστηρίων της εαμικής περιόδου δεν δηλώνεται ποτέ, αλλά είναι δύσκολο να κρυφτεί στις σχετικές αιτιάσεις. Ο Ηλίας Γάφος θα είναι κεντρική μορφή σε αυτή την εκστρατεία. Με καταιγισμό αρθρογραφίας υποστηρίζει την καθιέρωση μικτών ορκωτών δικαστηρίων, με απώτερη επιλογή την εξειδίκευση των ποινικών δικαστών και την κατάργηση των ενόρκων. Όταν η Χούντα καταργήσει τα αμιγή ορκωτά δικαστήρια με συντακτική πράξη, ο Ηλίας Γάφος θα γίνει πρόεδρος στην επιτροπή για τις τροποποιήσεις

¹⁴ Ενδεικτικά: «Ο Άρειος Πάγος διά τα ορκωτά δικαστήρια», *Ελεύθερον Βήμα*, 14.6.1937, 5· Η. Γάφος, «Τα ορκωτά δικαστήρια», ό.π.: «Η ολομέλεια του Αρείου Πάγου προτείνει μεταβολάς διά την καλύτεραν λειτουργίαν του θεσμού των ορκωτών λαϊκών δικαστηρίων», *Ελευθερία*, 6.7.1961, 6· «Σφυροκοπήθηκε στη Βουλή το νομοσχέδιο για τα κίνητρα», *Ριζοσπάτης*, 16.11.1978, 1· Τζώρτζια Κοντράρου, «Διήμερη συζήτηση από την Εταιρεία Δικαστικών Μελετών. Διχάζει τους ειδικούς το θέμα των ενόρκων», *Τα Νέα*, 22.3.1990, 15· κ.ά.

¹⁵ Ενδεικτικά: «Ζητείται αναδιάρθρωσις των ορκωτών δικαστηρίων. Με πλήρη τον θεσμόν των ενόρκων», *Το Βήμα*, 27.7.1973, 7· Λίνα Αλεξίου, «Ορκωτά δικαστήρια. Η δικτατορία τα κατάργησε... Η δημοκρατία τι θα κάνει;», *Τα Νέα*, 5.5.1977, σ. 11· «Υποστηρίζουν τη λαϊκή πλειοψηφία στα Μικτά Ορκωτά οι ποινικολόγοι», *Το Βήμα*, 4.2.1079, 2.

στα χουντικά συντάγματα και θα χαιρετίσει τις αλλαγές. Όμως θα αναγκαστεί να συμμορφωθεί με τις επιλογές του δικτάτορα Παπαδόπουλου για πλειοψηφία δικαστών, με την οποία είπε αργότερα ότι διαφωνούσε.¹⁶

Με τη Μεταπολίτευση οι συζητήσεις θα πυκνώσουν, κυρίως γύρω από τις σχετικές διατυπώσεις του Συντάγματος του 1975. Το νέο Σύνταγμα θα καθιερώσει τα μικτά ορκωτά δικαστήρια, χωρίς να προσδιορίζει τη σύνθεσή τους, αλλά επίσης θα επικυρώσει τη μείωση της δικαστικής τους ύλης, καθώς στο μεταξύ τα πενταμελή εφετεία έχουν επεκτείνει τις αρμοδιότητές τους, ενώ συνεχίζεται και η πρακτική της πλημμελειοποίησης.

Το νέο αίτημα του δικαστικού κόσμου θα είναι πια η δυνατότητα έφεσης στις αποφάσεις των μικτών ορκωτών δικαστηρίων. Το αίτημα έχει τεθεί πριν τη Δικτατορία, αλλά θα ενταθεί μετά τη Μεταπολίτευση, για να υλοποιηθεί μόλις το 1979, με σχετική νομοθεσία.¹⁷ Τότε ολοκληρώνεται κατά κάποιο τρόπο και η δημόσια συζήτηση για τον θεσμό των ενόρκων. Κατά κάποιο τρόπο, γιατί έκτοτε κάθε τόσο, και κυρίως με αφορμή πολύκροτες δίκες, το ζήτημα των ενόρκων εμφανίζεται και πάλι στον Τύπο, με επίκεντρο πάντα τα δύο ίδια ζητήματα: την υποτιθέμενη αυθαίρετη επιείκειά τους και τις επιφυλάξεις που εγείρουν στους δικαστικούς. Πολύ πρόσφατες δημοσιεύσεις επιβεβαιώνουν αυτή τη σταθερά.¹⁸

Κοντολογίς, κατά το μεγαλύτερο μέρος του 20ού αιώνα ο θεσμός των ενόρκων είναι δημόσιο ζήτημα που απασχολεί την κοινή γνώμη, τον Τύπο,

¹⁶ Βλ. σχετικά, «Ζητείται αναδιάρθρωσις των ορκωτών δικαστηρίων. Με πλήρη τον θεσμόν των ενόρκων», ό.π.: «Δύο κρίσιμα ερωτήματα. Πλειοψηφία ενόρκων ή δικαστών στα κακούργιοδικεία; Να καθιερωθή η έφεση επί κακούργημάτων;», *Τα Νέα*, 24.6.1974, 4.

¹⁷ Ενδεικτικά: Χρ. Π. Γιώτης, «Η ελληνική δικαιοσύνη. Ανάγκη αναδιοργάνωσης των ποινικών δικαστηρίων. 'Λαϊκά μικτά δικαστήρια'. Τρία άρθρα του εφέτου Αθηνών κ. Χρ. Π. Γιώτη. Γ'», *Ελεύθερον Βήμα*, 28.1.1926, 1-2· «Ο Δικηγορικός Σύλλογος ζητεί: Ένδικον μέσον κατά των αποφάσεων των κακούργιοδικείων. Να τροποποιηθή ο θεσμικός νόμος», *Το Βήμα*, 31.10.1971, 10· «Δευτεροβάθμιο για τα κακούργηματα», *Το Βήμα*, 22.2.1976, 2· «Έφεση για τις αποφάσεις των ορκωτών δικαστηρίων και πενταμελών εφετείων. Συζητείται το νομοσχέδιο», *Το Βήμα*, 17.5.1979, 14.

¹⁸ Ενδεικτικά: <https://tvxs.gr/news/ellada/martyria-tvxs-skinothetisan-aytoktonia-gia-na-krypsoyn-ti-gynaikoktonia>, (πρόσβαση 20.10.2021)· <https://vimapress.gr/diki-my-stirio-stin-kriti-prokeitai-gia-mia-terastia-dikastiki-plani/>, (πρόσβαση 31.10.2021)· <https://www.fumara.gr/opoios-tin-peiraxei-den-tha-vgei-zontanos-elege-o-antras-tis-prin-ti-skotosei-i-istoria-tis-efis-tsichlaki/>, (πρόσβαση 20.10.2021).

τους νομικούς, τους ποινικολόγους, τους δικαστικούς, με πυκνή αρθρογραφία στον νομικό και τον ημερήσιο Τύπο. Με βάση όσα προηγήθηκαν, για την ώρα μπορώ να διατυπώσω μόνο μία υπόθεση εργασίας. Οι διαφορετικές φωνές που συμμετέχουν στις συζητήσεις για το ζήτημα των ενόρκων, έστω κι αν επαναλαμβάνουν παρόμοια επιχειρήματα, έχουν διαφορετικά ζητούμενα. Για παράδειγμα, αν οι ποινικολόγοι και οι δικαστικοί επιδιώκουν να θέσουν το ποινικό σύστημα κάτω από τον μεγαλύτερο έλεγχό τους και οι πολιτικοί να περιορίσουν τον απρόβλεπτο χαρακτήρα δικαστικών αποφάσεων που τους αφορούν, οι χρονικογράφοι αναλαμβάνουν εκπολιτιστικό ρόλο, στοχοποιώντας συμπεριφορές και στάσεις που θεωρούν «οπισθοδρομικές» και υπονομευτικές της δικαιοσύνης. Και μπορεί κανείς να διακρίνει κάτω από τις γραμμές την απόσταση που καλλιεργείται σταθερά μέσα στον χρόνο ανάμεσα σε μία όψη της ιδιότητας του πολίτη, δηλαδή την κλήση ως ορκωτού δικαστή, και τη λειτουργία της ποινικής δικαιοσύνης. Η έρευνα συνεχίζεται.

Η ΑΝΑΘΕΣΗ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ
ΣΕ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΥΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΥΣ ΑΠΟ ΤΟ 1944
ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ: ΦΟΒΙΕΣ ΚΑΙ ΣΤΕΓΑΝΑ

Γιώργος Δελλής

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΕΚΠΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Στην Ελλάδα, η ενασχόληση του δικαστή με αντικείμενα τα οποία εκφεύγουν της στενής απονομής της Δικαιοσύνης αντιμετωπίζεται διαχρονικά με επιφύλαξη από το συνταγματικό κείμενο, τη θεωρία, την κοινωνία αλλά και από τους ίδιους τους δικαστές.¹ Τα πράγματα δεν θα μπορούσαν

¹ Το ζήτημα αυτό έχει απασχολήσει πολλές φορές τη θεωρία. Ενδεικτικά, Αθ. Τσιρώνας, «Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία», 2017, 1370 επ.; Κ. Αλεπάκος, *Η προσωπική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών*, 1992, 134 επ.; Σ. Βλαχόπουλος, *Θέματα δικαστικών λειτουργών και προσβολή πράξεων δικαστικών οργάνων στη νομολογία του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας*, *ΕφημΔΔ* 2011, 800 επ.; Κ. Γώγος, *Η συμμετοχή των δικαστικών λειτουργών στο έργο της διοίκησης μετά την αναθεώρηση του άρθρου 89 του Συντάγματος*, *Τιμ. Τόμ. Ι. Μανωλεδάκη*, 2007, 185 επ.; Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, 2011, 80 επ.; Σ. Δέδες, *Κίνδυνοι που απειλούν την προσωπική ανεξαρτησία του δικαστικού λειτουργού, στο Προβλήματα Ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης*, *ΕΝΟΒΕ* 1988, 31 επ.; Ι. Μανωλεδάκης, *Επτά θέσεις για το δίκαιο και τη δικαιοσύνη*, 1992, 80 επ.; Μ. Πικραμένος, *Η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς, Η δικαιοσύνη και το Σύνταγμα, Διοίκηση και Πολιτεία* 1993, 81 επ.; Αθ. Ράϊκος, *Συνταγματικό Δίκαιο* (τόμος Α'), 1991, 134 επ.; Κ. Χρυσόγονος, *Μορφές εξάρτησης της δικαιοσύνης από την εκτελεστική εξουσία, Τόμος της Εταιρείας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες*, 1992, 121 επ.; Αγ. Μπακόπουλος, *Η ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας, Τόμος της Εταιρείας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες*, 1992, 126 επ.; Ε. Δόξα, *Η άσκηση ενεργού Διοικήσεως από λειτουργούς της τακτικής πολιτικής δικαιοσύνης κατά τους ισχύοντες συνταγματικούς θεσμούς, Το Σύνταγμα 1975 (Corpus)*, 1999, 475 επ.

να είναι διαφορετικά, λαμβάνοντας υπόψιν τρεις σταθερές του νομικού μας συστήματος.

Πρώτον, τη στατική εάν όχι αγκυλωτική ανάγνωση της διάκρισης των λειτουργιών. Αντιλαμβανόμαστε τις τρεις εξουσίες ως εντελώς διακρισίμα και διακριτά μονοπώλια, τα οποία θα έπρεπε να διατηρούνται απόλυτα στεγανά. Δεύτερον, την επιλογή των δικαστικών λειτουργών κατά το μοναστικό πρότυπο. Ως άλλοι ιερείς, οι δικαστές αφιερώνονται ισοβίως στη λατρεία της Θέμιδας. Η ιδέα περιστασιακών δικαστών που ασκούν διαδοχικά ή παράλληλα και άλλες δραστηριότητες μας είναι ξένη.² Οι εξαιρέσεις των ειδικών δικαστηρίων (κακοδικίας, ΑΕΔ, Μισθοδικείο) και η μεταχείριση των μη δικαστών που συμμετέχουν σε αυτά μάλλον επιβεβαιώνουν τον κανόνα. Με μια φράση, ή παππιάς-παππιάς ή ζευγάς-ζευγάς. Τρίτον, ο αμιγώς τυπικός ορισμός που υιοθετεί το ελληνικό δίκαιο για τον όρο *Δικαστήριο*. Ως τέτοια νοούνται μόνον όσα περιγράφονται στην οικεία ενότητα του Συντάγματος και αποτελούνται από «τακτικούς» δικαστές. Και όμως, υπάρχουν ακόμη πολλά όργανα τα οποία δικαιοδοτούν επί της ουσίας αλλά δεν θεωρούνται «δικαστήρια» παρ' ότι θα χαρακτηρίζονται ως τέτοια από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο του Στρασβούργου. Στη χώρα μας, τα ράσα κάνουν τον παππά.

Δεν είναι, επομένως, ανεξήγητο γιατί η περιπλάνηση των λειτουργιών της Δικαιοσύνης σε πεδία εκτός της τελευταίας θεωρήθηκε παρά φύσιν. Είναι όμως η φοβική αυτή στάση μονόδρομος για ένα σύστημα το οποίο, δικαίως και εύλογα, θέλει να προστατεύσει την ανεξαρτησία και την ποιότητα της Δικαιοσύνης; Ή μήπως υποκρύπτει και αδυναμίες, τόσο πρακτικές όσο και συμβολικού χαρακτήρα; Για να απαντήσουμε στα ερωτήματα προσήκει να οριοθετήσουμε εννοιολογικά το πεδίο της έρευνας -τι είναι «δικαστική» και τι «εξωδικαστική» αρμοδιότητα- (I), να εκθέσουμε την εξέλιξη των συνταγματικών ρυθμίσεων (II) και, τέλος, να αξιολογήσουμε τα υπέρ και τα κατά της λύσης που επικράτησε (III).

² Παρ' ότι τα πρώτα νομοθετήματα για το Συμβούλιο της Επικρατείας προέβλεπαν τη δυνατότητα *tour externe* για τη στελέχωσή του (δηλαδή τη δυνατότητα προσθήκης μελών του ΣτΕ όχι στον εισαγωγικό βαθμό από νομικούς με συγκεκριμένη περιωπή και εμπειρία), κατά το πρότυπο του Γαλλικού *Conseil d'État*.

I. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΜΟΡΦΙΑ ΤΩΝ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΠΟΥ ΔΥΝΗΤΙΚΑ ΑΝΑΤΙΘΕΝΤΑΙ ΣΕ ΔΙΚΑΣΤΕΣ

Ο όρος «εξωδικαστικές» αρμοδιότητες προσδιορίζεται εξ αντιδιαστολής προς εκείνο των «δικαστικών» αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στον δικαστή. Ας σημειωθεί ότι οι τελευταίες δεν εμφανίζουν απόλυτη ομοιογένεια ούτε ταυτίζονται με την «απονομή δικαιοσύνης» μέσω της επίλυσης διαφορών. Τα δικαστήρια επιλαμβάνονται και υποθέσεων στις οποίες δεν υφίσταται διαφορά, δηλαδή διατάραξη έννομης σχέσης, όπως η εκούσια δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας ασκεί μία κρίσιμη γνωμοδοτική αρμοδιότητα, επεξεργαζόμενο τα κανονιστικά διατάγματα. Το Ελεγκτικό Συνέδριο επιλαμβάνεται και αμιγώς διοικητικών ζητημάτων. Τα ποινικά δικαστήρια ασχολούνται με την εκτέλεση των ποινών. Ο Άρειος Πάγος εμπλέκεται στην εκλογική διαδικασία, ανακηρύσσοντας τους εκλογικούς συνδυασμούς και τους υποψηφίους. Οι παραπάνω αρμοδιότητες είναι, κατά την τυπική έννοια του όρου, «δικαστικές» διότι ανατίθενται στα Δικαστήρια παρ' ότι δεν είναι κατά το ουσιαστικό κριτήριο «δικαιοδοτικές». Η ανάθεσή τους στη Δικαιοσύνη έχει σε ορισμένες περιπτώσεις ιστορική εξήγηση ή αποτελεί παράδειγμα επιτυχούς δανεισμού οργανωτικής λύσης από άλλη έννομη τάξη. Κοινός τόπος της διαστολής του δικαστικού έργου είναι η χρησιμοποίηση της τεχνογνωσίας και του κύρους των δικαστηρίων σε πεδία στα οποία το Σύνταγμα ή ο νομοθέτης θεωρούν πως υφίσταται ανάγκη αυξημένης θεσμικής αξιοπιστίας.

Με το ίδιο σκεπτικό, η διάκριση δικαστικών από εξωδικαστικές αρμοδιότητες προσήκει να γίνεται στη βάση ενός θεσμικού κριτηρίου. Δικαστικά είναι τα αντικείμενα που η έννομη τάξη εναποθέτει στον θεσμό των Δικαστηρίων ανεξάρτητα ενώ εξωδικαστικές είναι οι αρμοδιότητες οι οποίες ανατίθενται σε μεμονωμένους δικαστές εκτός από το οργανωτικό πλαίσιο των Δικαστηρίων. Με άλλα λόγια, η ειδοποιός διαφορά βρίσκεται στο κατά πόσον η ανάθεση αφορά στον θεσμό ή γίνεται εκτός του θεσμού, στο πρόσωπο του δικαστικού λειτουργού. Όπως οι δικαστικές, έτσι και οι εξωδικαστικές αρμοδιότητες είναι εξ ορισμού διαφορετικές μεταξύ τους—θα τις ονομάζαμε πολυμορφικές— και εγείρουν εντελώς διαφορετικά συνταγματικά ερωτηματικά ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους. Είναι νοητό ένας δικαστικός, ακόμη και στην κορυφή της ιεραρχίας, να καταλάβει

μία κυβερνητική θέση, έστω και στο πλαίσιο υπηρεσιακής κυβέρνησης; Αντιθέτως, η συμμετοχή σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές δεν απασχολεί ιδιαίτερα από τη σκοπιά της διάκρισης των λειτουργιών και της δικαστικής ανεξαρτησίας. Περαιτέρω, η ανάληψη διοικητικών αρμοδιοτήτων με την ευρεία έννοια του όρου διαφέρει ως προς τα ζητήματα τα οποία γεννά ανάλογα με το αν ο δικαστικός απασχολείται σε μονοπρόσωπο ή συλλογικό όργανο, αν ασκεί συμβουλευτική ή αποφασιστική αρμοδιότητα και αν η τελευταία εμφανίζει ή όχι χαρακτηριστικά τα οποία προσιδιάζουν στην απονομή δικαιοσύνης. Συναφώς, δεν είναι χωρίς σημασία κατά πόσον οι εξωδικαστικές αρμοδιότητες ασκούνται παράλληλα ή όχι με τις δικαστικές και το πόσο περιορισμένος και σαφώς προσδιορισμένος είναι ο χρόνος άσκησής τους.

II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΔΡΟΜΗ ΠΡΟΣ ΤΗ ΣΥΡΡΙΚΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΥΣΤΗΡΗ ΠΕΡΙΧΑΡΑΚΩΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΩΝ

Η απαγόρευση ανάληψης ασυμβίβαστων δραστηριοτήτων προβλέπεται στο Σύνταγμα του 1844 (άρθ. 94) και επαναλαμβάνεται το 1864 (άρθ. 96), το 1911 (άρθ. 86.2 και 96), το 1925 (άρθ. 98 και 101.2) και το 1927 (άρθ. 101 και 104.2), πριν αποτυπωθεί και στα κείμενα της νεώτερης περιόδου.

Με την απελευθέρωση της Ελλάδας το 1944, επανέρχεται σε ισχύ το Σύνταγμα του 1911, το οποίο προβλέπει στο άρθρο 86.3 ότι: «τα καθήκοντα των τακτικών μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας ειναι ασυμβίβαστα προς τα καθήκοντα οιουδήποτε ... υπαλλήλου πλην των του καθηγητού των νομικών και πολιτικών επιστημών ... και των του Υπουργού...». Αντίστοιχα, στο άρθρο 96 ορίζεται ότι «Δεν επιτρέπεται εις τον δικαστήν να δεχθή και άλλην έμμισθον υπηρεσίας, εκτός της του καθηγητού εν τω Πανεπιστημίω». Είναι άξιο αναφοράς ότι κατά την ασταθή αυτή περίοδο, οι δικαστές στελέχωσαν, εντούτοις, διάφορα *sui generis* όργανα. Ενδεικτικά, το νομοθετικό διάταγμα 687/1946, επέτρεπε την εκτόπιση για πράξεις «αντικείμενας εις τη δημόσια τάξη, ησυχία και ασφάλεια της χώρας». Για την εφαρμογή του, καθιέρωνε τις Δευτεροβάθμιες Επιτροπές Ασφαλείας, στις οποίες συμμετείχαν ο Πρόεδρος Εφετών, ο Εισαγγελέας Εφετών και ο Διοικητής της οικείας χωροφυλακής. Με την ψήφιση του Συντάγματος του 1952, δεν αναγράφεται, πλέον, στο συνταγματικό κεί-

μενο η δυνατότητα διορισμού δικαστή στο υπουργικό αξίωμα. Ωστόσο, η Ολομέλεια του Αρείου Πάγου (Α.Π. 83/1964) αποφάνθηκε πως «δεν είναι ασυμβίβαστα τα καθήκοντα του δικαστού προς τα έργα του υπουργού, υπό μόνη την προϋπόθεση ότι τα έργα ταύτα δεν ασκούνται συγχρόνως...».³ Το ψευδο-σύνταγμα του 1968 διαφοροποιείται κατά το μέρος που αφαιρεί τη δυνατότητα των δικαστών να ασκούν και τα καθήκοντα του καθηγητή Πανεπιστημίου.

Μετά τη μεταπολίτευση, το Σύνταγμα του 1975 απαγορεύει στους δικαστικούς λειτουργούς «κάθε άλλη έμμισθη υπηρεσία» καθώς και την «άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος» (89.1), αλλά με αξιοσημείωτες εξαιρέσεις. Με την παράγραφο 2 του άρθρου 89, επανέρχεται η δυνατότητα εκλογής δικαστικών στην Ακαδημία Αθηνών ή ως διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ, ενώ παράλληλα προβλέπεται η συμμετοχή τους σε ειδικά διοικητικά δικαστήρια, καθώς και σε «συμβούλια ή επιτροπές», πλην των διοικητικών συμβουλίων επιχειρήσεων και εμπορικών εταιρειών. Επίσης, η αμέσως επόμενη παράγραφος επιτρέπει ρητά την ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστές, ακόμη και σε αποκλειστική βάση για περιορισμένο χρόνο, παραπέμποντας κατά τα λοιπά στον κοινό νομοθέτη. Καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της περιόδου, έγινε ευρεία χρήση της συγκεκριμένης δυνατότητας,⁴ ακόμη και σε θέσεις στις παρυφές της εκτελεστικής εξουσίας και της πολιτικής. Χαρακτηριστικά, το άρθρο 14 ν. 1351/1983 επέτρεπε την ανάθεση καθηκόντων Γενικού Γραμματέα Προεδρίας της Κυβέρνησης σε Σύμβουλο της Επικρατείας ή τακτικό διοικητικό δικαστή, ρύθμιση η οποία κρίθηκε πάντως αντισυνταγματική από το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο (πρακτικό 18/1989). Τέλος, τίθεται (άρθρο 89.4) γενική απαγόρευση συμμετοχής των δικαστικών λειτουργών στην κυβέρνηση. Εξαιρέση στη συγκεκριμένη απαγόρευση εισήχθη με την αναθεώρηση του 1986, οπότε και προβλέφθηκε (αρθ. 37.3) η δυνατότητα συμμετοχής της ηγεσίας της Δικαιοσύνης σε υπηρεσιακές κυβερνήσεις για τη διεξαγωγή εκλογών.

³ Α. Μάνεσης, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, 1965, 420 επ.

⁴ Θα μπορούσαν να αναφερθούν συλλογικά διοικητικά όργανα των οποίων μέλη αποτελούσαν και τακτικοί δικαστές, όπως λ.χ. τα Συμβούλια Ιδιοκτησίας Δασών, η Διοικητική Επιτροπή Αεροπορικών Επιτάξεων ή και το Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο Δικηγόρων.

Η αναθεώρηση του 2001 επέλεξε να αλλάξει ρότα, στο όνομα της προφύλαξης των δικαστών από έργα ή απασχολήσεις που θεωρήθηκαν «άσχετες» με το δικαστικό λειτούργημα.⁵ Με το ισχύον άρθρο 89, απαγορεύεται στον νομοθέτη να μεταφέρει διοικητικές αρμοδιότητες σε δικαστές ατομικά, αλλά και να προβλέπει τη συμμετοχή τους σε συλλογικά διοικητικά όργανα,⁶ τα οποία ασκούν, όχι μόνο αποφασιστικές, αλλά και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες (ΝΣΚ 306/2002 και 661/2002). Η απαγόρευση δεν είναι, πάντως, απόλυτη. Επιτρέπεται η διά νόμου συμμετοχή δικαστικών λειτουργών σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές καθώς και σε συμβούλια και επιτροπές⁷ τα οποία ασκούν αποκλειστικά⁸ αρμοδιότητες πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα,⁹ στο μέτρο που τα συγκεκριμένα πεδία προσιδιάζουν στο δικαιοδοτικό τους έργο. Επίσης, επιτρέπεται να ανατίθενται σε δικαστές, αφ' ενός, καθήκοντα εκπροσώπησης της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και, αφ' ετέρου, εκπαίδευσης των μελλοντικών δικαστικών λειτουργών.

III. ΜΙΑ ΕΙΚΟΝΟΚΛΑΣΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ:

ΟΙ ΖΩΝΕΣ ΑΓΝΟΤΗΤΑΣ ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΠΑΝΤΟΤΕ ΔΕΙΓΜΑ ΗΘΟΥΣ ΚΑΙ ΥΓΕΙΑΣ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ

Τα ασυμβίβαστα των δικαστών, στα οποία περιλαμβάνονται και οι πάσης φύσεως απαγορεύσεις εξωδικαστικών αρμοδιοτήτων, συνδέονται συνήθως με την ανάγκη προάσπισης της ανεξαρτησίας τους, ιδίως της προσωπικής αλλά και της λειτουργικής. Είναι αδιαμφισβήτητο ότι η ανοχή συνθηκών σύγκρουσης συμφερόντων ή αθέμιτης επιρροής θέτουν σε κίνδυνο το κύ-

⁵ Ε. Βενιζέλος, Πρακτικά της Βουλής για την Αναθεώρηση του Συντάγματος, Συνεδρίαση ΡΑΒ', 7.3.2001, 5671.

⁶ Αθ. Τσιρώνας, *ό.π.*, 2017, 1370 επ.

⁷ Κ. Γώγος, *ό.π.*, 2007, 188 επ.

⁸ ΝΣΚ 135/2005. Με το παραπάνω σκεπτικό δεν επετράπη η συμμετοχή δικαστών στις Τοπικές Διοικητικές Επιτροπές (ΓΔΕ) του ΙΚΑ, επειδή αυτές ασκούσαν έργο, το οποίο δεν είναι αμιγώς δικαιοδοτικό, αλλά και γνωμοδοτικό.

⁹ Κατά τον Γώγο (*ό.π.*, 192), η εφαρμογή της συνταγματικής εξαίρεσης «δεν είναι ευχερής», διότι ερείδεται στην εφαρμογή «τριών άοριστων νομικών εννοιών οι οποίες καλούν τον ερμηνευτή να υπαγάγει σε απλά σχήματα αρμοδιότητες που ο νόμος στην πράξη διαμορφώνει συνήθως ως σύνθετες και ανεπίδεκτες ευχερούς τυποποίησης».

ρος, την ποιότητα και, γενικότερα, την ακεραιότητα της Δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό, η συνταγματική στροφή του 2001 προς το αυστηρότερο φαίνεται εκ πρώτης όψεως κατανοητή. Επιλέγει την ασφαλέστερη οδό του *ex ante*, γενικού περιορισμού των δυνητικών κινδύνων από την, εκτός Δικαιοσύνης, ανάμιξη του δικαστή με άλλα δημόσια καθήκοντα. Απαγορεύει στον δικαστή/Οδυσσέα να πλεύσει προς τη νήσο Ανθεμόεσσα για να μην μπει καν στον πειρασμό να ακούσει τις σειρήνες, είτε είναι καλά δεμένος στο κατάρτι είτε όχι. Από τη συγκεκριμένη σκοπιά, η επιλογή της αυστηρότητας ακολουθεί τα διδάγματα της αμερικανικής θεωρίας, σύμφωνα με την οποία η ανεξαρτησία ενός δημόσιου θεσμού υπονομεύεται, όχι μόνον όταν υπάρχουν φαινόμενα διαφθοράς ή σώρευσης προδήλως ασυμβίβαστων δραστηριοτήτων, αλλά και από κάθε τρόπο έμμεσης ομηρείας των τελευταίων. Τούτο μπορεί να συμβεί σε συνθήκες περιστρεφόμενων θυρών (*revolving doors*), όταν το ίδιο πρόσωπο εναλλάσσει διαδοχικά ρόλους ελεγκτή και ελεγχόμενου.¹⁰ Αντίστοιχα, έμμεσος πλην όμως όχι άνευ σημασίας ενδέχεται να είναι ο επηρεασμός του δικαστικού λειτουργού από τα κίνητρα, όχι μόνο οικονομικά, τα οποία συναρτώνται με την άσκηση άλλου δημόσιου καθήκοντος: π.χ., το επιμίσθιο για τη συμπλήρωση του μισθού, η εκ του σύνεγγυς σχέση με την πολιτική ηγεσία που θα μπορούσε να ρευστοποιηθεί με μία θέση στην ηγεσία της Δικαιοσύνης.

Όλα τα παραπάνω είναι αναμφίβολα σημαντικά. Υπάρχει ωστόσο και η άλλη όψη του νομίσματος, ιδίως σε σχέση με την ανάθεση καθηκόντων τα οποία θα χαρακτηρίζαμε εν ευρεία εννοία διοικητικά. Τέτοιες αρμοδιότητες σαφώς διακρίνονται από τον πυρήνα των ασυμβίβαστων, δηλαδή από την άσκηση δεύτερου επαγγέλματος ή άλλης έμμισθης απασχόλησης στο πεδίο της ιδιωτικής κοινωνίας, κάτι το οποίο θα ήταν αδιανόητο. Διαχωρίζονται, ακόμη, από ιδιότητες ευθέως ή εντόνως πολιτικές –Υπουργός, γενικός γραμματέας– η σύγχυση με τις οποίες πλήττει ευθέως τη διάκριση των λειτουργιών. Η προσφορά διοικητικού έργου για περιορισμένο χρονικό διάστημα παράγει ένα σοβαρό ποιοτικό πλεόνασμα το οποίο καταλήγει στους ωφελούμενους δημόσιους θεσμούς, στον πολίτη/διοικούμενο αλλά και στον ίδιο το δικαστή. Η θέση του δικαστή είναι μοναδική στο θεσμικό στερέωμα και ο εμπλουτισμός της κρατικής δράσης

¹⁰ Για τις έννοιες αυτές, βλ. Γ. Δελλής, *Δήμος και Αγορά. Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς»*, με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, Ευρασία 2018, 177.

με τα δικά του χαρακτηριστικά μπορεί να γεννήσει αξιόλογες θετικές εξωτερικότητες. Εάν μία από τις κρίσιμες εκφάνσεις της Δικαιοσύνης είναι να θεραπεύσει την εσφαλμένη παρέμβαση του κράτους στην ατομική ελευθερία, τι καλύτερο από την προληπτική αποφυγή τέτοιων παθολογιών μέσα από δικαστές οι οποίοι θα συμβουλευθούν τον παραγωγό ή τον εφαρμοστή των κανόνων δικαίου, θα φωτίσουν αμερόληπτα τα νομικά δεδομένα μίας προς ρύθμιση δραστηριότητας ή θα συμμετάσχουν, σε μία φάση της σταδιοδρομίας τους, στη λήψη των διοικητικών αποφάσεων.¹¹ Σκοπός της σύγχρονης Θέμιδος δεν είναι η στενά οριζόμενη, *ex post* επίλυση διαφορών αλλά η αντιμετώπιση της αυθαιρεσίας –ιδίως εκείνη που εκκινεί από το Κράτος– με κάθε αποτελεσματικό τρόπο. Αυτή είναι και η σύγχρονη ανάγνωση της διάκρισης των λειτουργιών, η οποία αντιλαμβάνεται τον ρόλο των δημόσιων φορέων ως αλληλοελεγχόμενων θεσμικών αντίβαρων, έξω από προκαθορισμένα στεγανά. Όταν η συμμετοχή ενός δικαστή στη λήψη μιας δημόσιας απόφασης βελτιώνει την τελευταία, τότε παρουσιάζει ένα μετρήσιμο θεσμικό όφελος, η απώλεια του οποίου μέσω γενικών συνταγματικών απαγορεύσεων δεν είναι αμελητέα.

Η κρατούσα θεωρία, συμπλέουσα με τη στάση του δικαστικού κόσμου, αντιτείνει στα ανωτέρω τις προαναφερθείσες σκιές που ενδέχεται να δημιουργούνται για την ανεξαρτησία του δικαστή από την αύξηση των δυνητικών κινδύνων επιρροής, ομηρίας, κ.λπ. Αυτό είναι όντως το κόστος από τη χαλάρωση των συνταγματικών ασυμβιβάστων, αλλά καλό είναι να το μετρήσουμε με ρεαλισμό. Το συγκεκριμένο κόστος θα υπάρχει πάντα. Υφίσταται σήμερα και μετά την προκρούστεια κλίση για τα εξωδικαστικά καθήκοντα την οποία κατασκεύασε η αναθεώρηση του 2001. Ο κίνδυνος επηρεασμού λόγω των οικονομικών ή μη πλεονεκτημάτων από την άσκηση εξωδικαστικού έργου είναι μία πραγματικότητα για πολλές από τις αρμοδιότητες τις οποίες επιτρέπει κατ' εξαίρεση ο συνταγματικός νομοθέτης, βαπτίζοντάς τις, οιονεί δικαιοδοτικές ή δικαστικές (απόσπαση στην Εθνική Σχολή Δικαστών, συμμετοχή σε ένα ευαίσθητο πειθαρχικό συμβούλιο, Επιτροπές για τους αιτούντες άσυλο, κ.λπ.). Ή μήπως η διενέργεια διαιτησιών είναι ένα εντελώς άθωο πεδίο από τη σκοπιά του δυνητικού επηρεασμού των δικαστικών λειτουργιών;

Την ίδια στιγμή, καταναλώνουμε πόρους για να απαντήσουμε στο

¹¹ Γ. Δελλής, *ό.π.*, 2018, 388.

ερώτημα κατά πόσον μια εξωδικαστική αρμοδιότητα είναι οιοσδήποτε δικαιοδοτική ώστε να επιτρέπεται. Θεωρούμε –άλλο αποκαλυπτικό παράδειγμα– ότι εν ενεργεία διοικητικός δικαστής δεν επιτρέπεται να καταστεί μέλος της Αρχής Εκδίκασης Προδικαστικών Προσφυγών κατά την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων γιατί δεν θα μπορούσε να τάμει ενδικοφανείς διαφορές σε μονομελή σύνθεση, στερώντας την ΑΕΠΠ από μία, καταφανώς αναγκαία, ποιοτική αναβάθμιση που θα διευκόλυνε και το έργο της Δικαιοσύνης. Αντίστοιχα, είναι συνταγματικά ανεπίτρεπτο να καταλάβει εν ενεργεία δικαστής θέση σε Ανεξάρτητη Αρχή, οπότε το σύστημα καταφεύγει σε δικαστικούς λειτουργούς που έχουν πλέον αποχωρήσει. Η συγκεκριμένη πρακτική συνιστά επιβεβαίωση του πόσο πολύτιμη είναι η παρουσία προσώπων τα οποία προέρχονται από τη Θέμιδα σε κομβικά όργανα του Κράτους, ιδίως όταν αυτά πρέπει να απαιτούν αυξημένα εχέγγυα νομικής τεχνογνωσίας και αμεροληψίας. Γιατί όμως η οδός αυτή να ανοίγει μόνο μετά το τέλος της σταδιοδρομίας; Ή μήπως το γεγονός ότι τα συγκεκριμένα πρόσωπα έχουν αποχωρήσει από τη Δικαιοσύνη αίρει τον κίνδυνο έμμεσου επηρεασμού της τελευταίας; Το ερώτημα αυτό, χωρίς αναγκαστικά να λαμβάνει θετική απάντηση, γεννάται ούτως ή άλλως, κάθε φορά που ένας πρώην δικαστής του Αρείου Πάγου ή του Συμβουλίου της Επικρατείας –τα παραδείγματα είναι πολλά– τίθεται επικεφαλής μιας Ανεξάρτητης Αρχής, οι αποφάσεις της οποίας άγονται ενώπιον των πολιτικών και ιδίως των διοικητικών δικαστηρίων.

Πάντα θα υπάρχουν σκιές και πάντα θα υπάρχουν σειρήνες, είτε ποδηγητήσουμε εντελώς τον δικαστή/Οδυσσέα είτε όχι. Η προστασία από αυτές δεν διασφαλίζεται με το ξεχείλιμα των κάθε είδους ασυμβιβάστων και απαγορεύσεων. Προϋποθέτει δύο άλλα αντίδοτα, τα οποία, μάλλον όψιμα, δειλά και σίγουρα ανεπαρκώς ανακαλύπτουμε ως έννομη τάξη. Το πρώτο δεν είναι άλλο από τη διαφάνεια. Αντί για περιορισμούς οι οποίοι δεν αποτρέπουν τις εν κρυπτώ, άτυπες συνέργειες δικαστών με άλλους φορείς εξουσίας, φαίνεται προτιμότερη η φανερή, σαφής και επίσημη ανάθεση εξωδικαστικών καθηκόντων. Η διαφάνεια επιτρέπει και καλλιεργεί τη λογοδοσία, η οποία με τη σειρά της καθιστά τον δικαστικό λειτουργό περισσότερο προσεκτικό και υπεύθυνο. Όλοι κρινόμαστε, ακόμη και οι δικαστές, οι οποίοι, δυστυχώς, εκφράζουν μια δυσανεξία απέναντι σε κάθε μορφής αξιολόγηση όταν δεν προέρχεται αποκλειστικά από τους ίδιους. Η αυξημένη έκθεση σε κριτική την οποία συνεπάγεται η ανάληψη εξω-

δικαστικών καθηκόντων ίσως είναι, λοιπόν, ευπρόσδεκτη. Αντίστροφα, η προληπτική ασφάλεια την οποία παρέχουν οι ευρείες συνταγματικές απαγορεύσεις, εκτός του ότι καλλιεργεί μια πλασματική αίσθηση ότι ο δικαστής θα είναι πάντα στο απυρόβλητο, έχει το κακό πως αντί να ενισχύει, μάλλον υπονομεύει τη θεσμική εμπιστοσύνη στο πρόσωπό του. Η εμπιστοσύνη στους θεσμούς είναι το δεύτερο κρίσιμο συστατικό για την ωρίμανση ενός συστήματος δικαίου. Δυστυχώς λείπει στην Ελλάδα, ακόμη και αναφορικά με τη Δικαιοσύνη. Αν δεν έλειπε, θα μας αρκούσε ότι ορισμένα ζητήματα αποφασίζονται από τον δικαστή, επειδή ακριβώς του έχουμε εμπιστοσύνη. Τα υπό εξέταση ασυμβίβαστα λειτουργούν όπως μια ζώνη αγνότητας. Ενώ, εκ πρώτης όψεως δημιουργούν εμπιστοσύνη ότι δεν θα συμβούν απευκταίες καταστάσεις, στην πραγματικότητα εντείνουν τη δυσπιστία στο πρόσωπο εκείνου τον οποίο αφορούν: ότι, δηλαδή, χωρίς τη ζώνη, θα ήταν αδύνατο να διασφαλισθεί η ηθική συμπεριφορά, τόσο του ιδίου όσο και εκείνων που σχετίζονται μαζί του. Κοντολογίς, αντιλαμβάνομαι τη συνταγματική εξέλιξη του 2001 περισσότερο ως έκφραση θεσμικής δυσπιστίας παρά ως μέσο ενίσχυσης του κύρους της Δικαιοσύνης.

Ο περιορισμός των εν δυνάμει δημόσιων καθηκόντων που μπορούν να εκχωρηθούν σε δικαστές έχει, επομένως, και μία αρνητική πλευρά. Στεγανοποιεί τη Δικαιοσύνη, αποκόπτοντας τα μέλη της από την πραγματική ζωή ή από πτυχές του δημόσιου βίου στις οποίες έχουν πολλά να προσφέρουν αλλά και από τις οποίες έχουν πολλά να μάθουν ακόμη και για το αμιγώς δικαστικό τους λειτούργημα. Το γαλλικό κράτος και η γαλλική κοινωνία δεν παύουν να ωφελούνται από το γεγονός ότι τα μέλη του Conseil d'État θα κληθούν, στη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους, να επιτελέσουν πολλούς άλλους ρόλους πέραν από το να κρατούν τον ζυγό και το ξίφος της Θέμιδας. Στη χώρα μας, ο φοβικός τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίστηκαν οι εξωδικαστικές αρμοδιότητες των δικαστών από το 1975 μπορεί μεν να έχει ιστορική εξήγηση –τα αλήστου μνήμης εξαιρετικά δικαστήρια και τη συμμετοχή σε εγκάθετες επιτροπές που αποτελούσαν το δεκανίκι ενός παρασυντάγματος–, αλλά δεν είναι πλέον δικαιολογημένος. Η στεγανοποίηση της Δικαιοσύνης –η ίδια να ασχολείται αποκλειστικά με τα του οίκου της, να μην αφήνει τρίτους να εμφιλοχωρήσουν σε αυτόν και ως αντιστάθμισμα (μήπως ως αντίδωρο;) να μην ξεμυτίζει από το δικό της «comfort zone»– υπηρετεί μια ψευδεπίγραφη διάκριση των λειτουργιών από την οποία βγαίνουν όλοι χαμένοι, των ιδίων των δικαστών

συμπεριλαμβανομένων. Σε περιόδους θεσμικής ομαλότητας –αυτό είναι το ευχάριστο δίδαγμα του εορτασμού των 200 χρόνων από την Ελληνική Επανάσταση, ότι καταφέραμε να προσεγγίσουμε τη θεσμική ωρίμανση των κρατών του Ευρωπαϊκού Διαφωτισμού, τα οποία εξ αρχής μιμηθήκαμε– χρειαζόμαστε οργανωτικές λύσεις που προάγουν τη διάδραση, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και εν τέλει την εμπιστοσύνη. Από τη στιγμή που γλιτώσαμε από τις τίγρεις και τα θηρία των βουνών, ας μη σκεφτόμαστε ακόμη με τον παλιό τρόπο, για να μην μας φάνε οι κοριοί της κοιλάδας, όπως λέει και ο ποιητής.

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΚΥΡΙΑΡΧΟ ΦΡΟΝΗΜΑ

Μαρία Χασιρτζόγλου

ΑΡΕΟΠΑΓΙΤΗΣ

Στο λεξικό της κοινής νεοελληνικής ως φρόνημα ορίζεται αυτό που πιστεύει κάποιος, αυτό που έχει διαμορφώσει ως γνώμη, ως πεποίθηση ή ιδεολογία. Αναπτύσσεται ελεύθερα μέσα στο κράτος δικαίου όπου το φρόνημα του καθενός συνυπάρχει με το φρόνημα των άλλων, και η ελευθερία όλων των ιδεών εξασφαλίζεται από νόμους με καθολική ισχύ. Τι συμβαίνει, όμως, όταν οι νόμοι χρησιμοποιούνται για να ενισχύσουν μια συγκεκριμένη ιδεολογία και να αποκλείσουν την αντίπαλη από τη νομιμότητα, όταν στοχεύουν στην εδραίωση ενός ομογενοποιημένου φρονήματος που θα υπαγορεύει την κοινωνική και πολιτική συμπεριφορά ως κυρίαρχο; Πώς γίνεται και το φρόνημα αυτό ξαφνικά ανατρέπεται από ένα άλλο, αντίθετο προς τους υπάρχοντες νόμους, με τους πολίτες, που ενστερνίζονται το φρόνημα της ανατροπής, να στασιάζουν και να παρανομούν; Πώς συμπλέκεται με αυτό που εμπειρικά αποκαλούμε απονομή δικαιοσύνης και πώς συμπορεύεται ή συγκρούεται με το φρόνημα του δικαστή; Και τι είναι αυτό το τελευταίο; Είναι ο τρόπος με τον οποίον ο δικαστής αντιλαμβάνεται, ερμηνεύει και αξιολογεί τα πράγματα ή μήπως είναι κάτι περισσότερο; Μήπως δικαστικό φρόνημα είναι —ή, καλύτερα, οφείλει να είναι— το ήθος και το σθένος, η κριτική σκέψη και η προσήλωση στον ορθό λόγο, όλα αυτά τα στοιχεία με τα οποία το δικαστικό έργο νομιμοποιείται, παραμένει διαφανές και ανεξάρτητο και λογοδοτεί στη Δημοκρατία;

Φοβούμαι πως μόνο για την τελευταία ερώτηση έχω απάντηση και αυτή φυσικά είναι καταφατική. Ως προς τα υπόλοιπα ερωτήματα, επέλεξα, αντί απάντησης, την καταγραφή συγκεκριμένων γεγονότων και τον έλεγ-

χο των επιλογών μου από όσους θα έχουν την υπομονή και το ενδιαφέρον να με ακούσουν. Εκ προοιμίου να σας πω ότι άφησα εκτός αναφοράς τη δίκη της Χρυσής Αυγής επειδή το πόρισμά της δεν έχει, ακόμη, καταστεί αμετάκλητο και ότι αν σε κάποια από τα τελευταία στη σειρά γεγονότα οι θέσεις μου μπορεί να εκληφθούν ως επικριτικές, αυτό δεν ισχύει. Ως μέλος του δικαστικού συστήματος διεκδικώ τα σωστά και τα λάθη κάθε συναδέλφου ως δικά μου. Οφείλω όμως να σας εξομολογηθώ το κίνητρο της ατελούς προσπάθειάς μου. Το 1979, με την ιδιότητα της ασκούμενης δικηγόρου, αναζητούσα νομολογία για το αδίκημα της αυτοδικίας. Σε μια καταδικαστική απόφαση της δεκαετίας του '50 διατυπώνεται, ως επιχείρημα για την καταδίκη, ότι ο κατηγορούμενος δεν διέθετε πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων και, επομένως, ήταν χαρακτήρας που έρεπε προς άδικες πράξεις. Το επιχείρημα με ξάφνιασε. Την εποχή εκείνη είχαν αρχίσει να ακούγονται οι πρώτες φωνές που ζητούσαν από τον δικαστή να μην διαβάξει το ποινικό μητρώο του κατηγορουμένου πριν αποφασίσει για την ενοχή ή την αθώωσή του και τούτο για να μην επηρεαστεί η κρίση του από γεγονότα παρελθόντα και άσχετα με την υπόθεση που δικαζόταν. Πίστευε ο δικαστής αυτό που έγραψε; Αν ναι, γιατί δεν μπήκε στον κόπο να συγκρατήσει τον υποκειμενισμό του; Δεν το πίστευε; Μήπως, τότε, χορηγούσε ο ίδιος στον εαυτό του πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων; Αυτό που η άρνηση της χορήγησης του προκαλούσε μια σειρά διοικητικών πράξεων σε βάρος πολιτών, όπως η απόλυσή τους από την υπηρεσία, για την ακύρωση των οποίων καλούνταν την ίδια εκείνη εποχή να αποφανθούν οι συνάδελφοί του του Συμβουλίου της Επικρατείας με σωρεία αποφάσεων;

Η δικαιοσύνη προορίζεται να είναι θεραπεία και καταφύγιο, ειδικά των αδυνάτων. Μπορεί, όμως, να μετατραπεί είτε σε ανελήθτο όργανο καταστολής είτε να υπερβεί τον φιλελεύθερο εαυτό της και να αδικήσει εκείνον που εσφαλμένα θεωρεί ως τον συστηματικά ισχυρό διάδικο. Επιχειρώ να σας εκθέσω όλες τις όψεις της. Ως άξονα στην εισήγησή χρησιμοποίηω το πολιτικό έγκλημα με την ευρεία του έννοια, την εριζόμενη επιστημονικά και μη αποδεκτή νομολογικά, που χαρακτηρίζει το έγκλημα πολιτικό, όταν κίνητρό του είναι η αντικαθεστωτική ιδεολογία του δράστη.

Στη νομοθεσία μας το πολιτικό έγκλημα αρχικά αντιμετωπίστηκε ως ιδιώνυμο και χρησιμοποιήθηκε στρατηγικά για την εξόντωση του πολιτικού αντιπάλου. Σήμερα ισορροπεί –η ισορροπία, ωστόσο, αμφισβητείται έντονα– στο δίπολο ασφάλεια εναντίον ελευθερίας, με σκοπό την πάταξη

της τρομοκρατίας. Η απάντηση της πολιτείας, με τη νομοθεσία της και την ένταση της καταστολής που αυτή ενεργοποιεί, είναι σύμφωνη με την επικρατούσα, όχι πάντοτε αναίμακτα, αντίληψη για τη μορφή που πρέπει να έχει το κράτος και το πολίτευμα. Όσο πιο φιλελεύθερη είναι η δημοκρατία, τόσο πιο αυστηρή είναι η οριοθέτηση και του κοινού και του πολιτικού εγκλήματος, η έννοια του οποίου αδρανεί, όταν η δημοκρατία λειτουργεί. Θα λέγαμε, μάλιστα, ότι στη δημοκρατία η φυσική εξόντωση του αντιπάλου, ως πράξη αντιδημοκρατική, δεν νομιμοποιείται να διεκδικεί τον χαρακτηρισμό της πολιτικής.

Ας δούμε, όμως, την εξέλιξη. Στην περίοδο του Μεσοπολέμου είχαν ήδη θεσμοθετηθεί νομοθετικοί περιορισμοί των ελευθεριών, οι οποίοι κυφόρησαν, εν πολλοίς, τα κατασταλτικά μέτρα που θεσπίστηκαν από το κράτος μετά το ξέσπασμα του Εμφυλίου. Η αρχή έγινε από την κυβέρνηση του Βενιζέλου με περισσότερο γνωστό τον νόμο 4229/1929 που ψηφίστηκε ως ιδιώνυμο αδίκημα για να προστατευτεί το καθεστώς, ακόμη κι από τη διάδοση ιδεών εναντίον του. Στόχος ήταν η δίωξη της πολιτικής ιδεολογίας των διωκομένων που απειλούσε το «κρατούν κοινωνικό σύστημα». Ο νόμος δεν συνιστούσε ελληνική πρωτοτυπία, αφού την εποχή εκείνη η επικράτηση των μπολσεβίκων στη Ρωσία είχε δημιουργήσει διεθνώς έντονη ανησυχία απέναντι στο κομμουνιστικό κίνημα. Ακολουθεί ο Μεταξικός νόμος 1075/1938, που προβλέπει τα στρατόπεδα συγκέντρωσης, το πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων και τις δηλώσεις μετανοίας. Καταδικάζονται με αποφάσεις ειδικών δικαστηρίων πραγματικοί και πιθανολογούμενοι κομμουνιστές, κυρίως από τα δικαστήρια των βιομηχανικά ανεπτυγμένων αστικών περιοχών. Γνωστότερος από τους καταδικασμένους είναι ο Θανάσης Κλάρας, που αργότερα έδρασε ως Άρης Βελουχιώτης, ήρωας αλλά και εγκληματίας στη διαιρεμένη συνείδηση των Ελλήνων.

Ακολουθεί η Κατοχή και η χρονιά του 1945 που εκτιμάται, εκ των υστέρων, ως η χρονιά, κατά την οποία η μετριοπαθής κεντρικά πολιτική δοκιμάστηκε και απέτυχε. Ξεσπά ο Εμφύλιος: η βιαιότητα με την οποία η εμφύλια σύγκρουση διαπέρασε την κοινωνία, διαμόρφωσε το πολιτικό σύστημα και το κοινωνικό φρόνημα, αλλά και το σύστημα απονομής δικαιοσύνης. Στον καθηγητή Νίκο Αλιβιζάτο ανήκει η επισήμανση ότι, μολονότι ο Εμφύλιος πόλεμος δεν οδήγησε στην κατάρρευση της ελληνικής δημοκρατίας και στην κατάργηση του τυπικού συντάγματος, ωστόσο

δημιούργησε «παρασύνταγμα» με σαφείς απολυταρχικές τάσεις. Αυτό μάλιστα συνυπήρξε με το Σύνταγμα του '52 και έληξε το 1975, όταν εγκαταλείφθηκε οριστικά η θεσμική κληρονομιά της εμφυλιοπολεμικής περιόδου. Ενεργοποιείται ο νόμος του 1871 περί ληστείας, εκδίδεται το Γ΄ Ψήφισμα της 18ης Ιουνίου 1946 και ο Αναγκαστικός Νόμος 509 του 1947. Με την ποινή του θανάτου τιμωρείται όποιος επιδιώκει να αποσπάσει μέρος της επικράτειας ή διευκολύνει παρόμοια σχέδια, ή, έστω, προβαίνει σε προπαρασκευαστικές ενέργειες ή διαδίδει σχετικές ιδέες, πράξεις που αποδίδονται σε όσους φέρονται να ενστερνίζονται την κομμουνιστική ιδεολογία. Με βασιλικό διάταγμα ιδρύθηκαν έκτακτα στρατοδικεία και ειδικά δικαστήρια, που, ναι μεν, δεν εντάχθηκαν στο επίσημο δικαστικό σύστημα, τιτλοφορούνταν, όμως, δικαστήρια και διεξήγαγαν δίκες, μετέχοντας στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης. Οι θανατικές καταδίκες ανήλθαν σε 5.000 περίπου, την ίδια περίοδο που οι δίκες των δοσιλόγων ήταν σταγόνα στον ωκεανό και η ατιμωρησία τους προκλητική. Οι εβραίοι Έλληνες πολίτες που επιβιώνουν από τα στρατόπεδα συγκέντρωσης πρέπει να αγωνιστούν για να αποσπάσουν τις περιουσίες τους από αυτούς που τις καταχράστηκαν. Λίγα χρόνια μετά θα δουν τον διαβόητο Μαξ Μέρτεν, που έστειλε στο Άουσβιτς και στο Νταχάου 48.000 ομομήτρητους τους, να απελευθερώνεται και να επιστρέφει στη Γερμανία, όπου ευημερεί, μέχρι τον θάνατό του το 1971. Το κυρίαρχο φρόνημα ήταν συνδεδεμένο με συγκεκριμένη ιδεολογία, αυτήν της εθνικιστικής δεξιάς, και ως τέτοιο καθόρισε την απονομή της δικαιοσύνης εκείνης της περιόδου. Δεν υπάρχει αμφιβολία πως νέοι, κυρίως, άνθρωποι βρήκαν άδικο και μαρτυρικό θάνατο, όπως δεν υπάρχει αμφιβολία για την εργαλειοποίηση αυτής της αδικίας από τους αυτοαποκαλούμενους ιδεολογικούς απογόνους των μαρτύρων μετά τη Μεταπολίτευση. Αναφέρομαι στην οργάνωση 17 Νοέμβρη, η εμφάνιση της οποίας αναζωπύρωσε τη συζήτηση για το πολιτικό έγκλημα.

Έχουμε, πλέον, εισέλθει στην περίοδο της Μεταπολίτευσης, έχουμε παρακολουθήσει την αψεγάδιαστη διαδικασία της δίκης των πρωταίτιων της Χούντας με τον πρόεδρό της να παραδίδει καθημερινά μαθήματα της ακόμη και σήμερα άγραφης δικαστικής μας δεοντολογίας. Στους κατηγορούμενους κινηματίες δεν αποδίδονται ιδεολογικά κίνητρα ούτε τους αναγνωρίζονται αντίστοιχα ελαφρυντικά. Το νέο Σύνταγμα, τηρώντας την παράδοση των προηγούμενων, αναφέρεται στο πολιτικό έγκλημα χωρίς

να δίνει τον ορισμό του. Του επιφυλάσσει προνομιακή μεταχείριση. Προβλέπει την εκδίκασή του από δικαστήριο ενόρκων και την απονομή χάριτος. Όμως μέριμνα για την εφαρμογή της προνομιακής μεταχείρισης δεν λαμβάνεται. Όταν τα μέλη της 17 Νοέμβρη συλλαμβάνονται και παραπέμπονται σε δίκη, το Τριμελές Εφετείο Κακουργημάτων αρνείται να απεμπολήσει την αρμοδιότητά του και χαρακτηρίζει τις αξιόποινες πράξεις της οργάνωσης ως εγκλήματα του κοινού ποινικού δικαίου. Η διαδικασία είναι κι εδώ αφεγάδιαστη, διαψεύδει τις κατηγορίες που είχαν διατυπωθεί ότι στη λήψη της απόφασης για την αρμοδιότητα του δικαστηρίου κυριάρχησε η σκοπιμότητα. Αυτό δεν εμποδίζει τους πρωταγωνιστές, που για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα και μέχρι τη σύλληψή τους είχαν την αποδοχή σημαντικού ποσοστού της ελληνικής κοινωνίας, να διεκδικούν τον τίτλο του πολιτικού εγκληματία. Ο ορισμός δεν στερείται επιστημονικής αξίας. Ο πολιτικός εγκληματίας εγκληματεί «για ένα καλύτερο αύριο», είναι ιδεολόγος, σέβεται τα δικαιώματα και τα έννομα αγαθά των αδυνάμων και ποτέ δεν δρα για ίδιον όφελος. Αξιώνει, επομένως, ευνοϊκή μεταχείριση. Η 17 Νοέμβρη είναι όμως τρομοκρατική οργάνωση. Τα μέλη της δεν έχουν την ιδιότητα του πολιτικού εγκληματία, μια ιδιότητα που λίγα χρόνια πριν η ελληνική δικαιοσύνη είχε απονείμει, έστω πρόσκαιρα, στον Ραλφ Πόλε όταν το Συμβούλιο Εφετών αρνήθηκε να τον εκδώσει στη Δυτική Γερμανία για να δικαστεί για παρόμοιες πράξεις.

Η χώρα βιώνει, στο μεταξύ, σταθερή δημοκρατία, τα ατομικά και τα πολιτικά δικαιώματα είναι κατοχυρωμένα. Σε αντίθεση με τις εκτελέσεις των θανατικών ποινών των στρατοδικείων, οι οποίες γίνονταν («εν ονόματι του βασιλέως»), τώρα οι πολιτικές αποφάσεις εκτελούνται στο όνομα του ελληνικού λαού, οι δε ποινές εκτίονται, αφού η θανατική ποινή εγκαταλείπεται και το 2001 στην αναθεώρηση του Συντάγματος καταργείται και επισήμως. Καθιερώνεται η δημοτική, ο Ματθίας αλληλογραφεί με τον Κριαρά για τον αγώνα του να χρησιμοποιείται αυτή χωρίς σφάλματα στη σύνταξη των αποφάσεων των πολιτικών δικαστών, οι βασικοί κώδικες μεταγλωττίζονται από την καθαρεύουσα, επιτρέποντας την καλύτερη κατανόησή τους από τον πολίτη. Το οικογενειακό δίκαιο μεταρρυθμίζεται εκ βάθρων, οι νεότεροι θα μάθουν για την προίκα από τις παλιές ελληνικές ταινίες και δεν θα ακούσουν ποτέ για την εξουσία κλειδών. Το πολιτικό έγκλημα μάς κλείνει για μια στιγμή το μάτι μέσω της ειδικής παραγραφής των αδικημάτων που διαπράχθηκαν στις κινητοποιήσεις των

αγροτών, όπως η παρακώλυση συγκοινωνιών, με τον νόμο 2721/1997, νομοθετική επιλογή που δίχασε την Ολομέλεια του Αρείου Πάγου, ισχυρή μειοψηφία των μελών της οποίας έκρινε ότι αυτή ήταν μια απαγορευμένη για τον νομοθέτη αμνηστία, μιας και τα όποια αδικήματα, ακόμη και αν αφορούσαν σε διεκδικήσεις πολιτών απέναντι στο κράτος, δεν ήταν πολιτικά. Στο μεταξύ το δικαστικό σύστημα παρατηρεί αμήχανο τη διαρκή αναζήτηση λύσεων για επιτάχυνση των δικών που δεν καταφέρνει παρά να συσσωρεύει ματαιώσεις και να εκταμιεύει απογοητεύσεις. Παραφορτωμένο όπως είναι και από τις αρμοδιότητες που του αναθέτει το μη λειτουργικό μας κράτος, και για τον λόγο αυτό μη αποδοτικό, στερεί από το δικαστικό σώμα το λαϊκό του έρεισμα, δηλαδή τον πολίτη που το εμπιστεύεται και προσφεύγει σ' αυτό με αίσθημα ασφάλειας δικαίου.

Κι ενώ η αναποτελεσματικότητα του συστήματος λειτουργεί απαξιωτικά για τη λειτουργία της Δικαιοσύνης, μια σημαντική μερίδα των πολιτικών δικαστών συνδράμει τον ριζοσπαστισμό της κοινωνίας την εποχή της οικονομικής κρίσης, με συνεχείς διακοπές των συνεδριάσεων, οι οποίες στην πραγματικότητα συνιστούν απεργία, κατά παράβαση του Συντάγματος. Την ίδια εποχή αρκετά δικαστήρια του πρώτου βαθμού κρίνουν αντισυνταγματικούς τους νόμους που ψηφίζονται για την εφαρμογή των μνημονίων, θέλοντας να προστατεύσουν τις θέσεις εργασίας όσων απασχολούνται στον δημόσιο τομέα ή τους αδύναμους δανειολήπτες, με τις αποφάσεις τους καταδικασμένες σε εφήμερο βίο, αφού τα ανώτερα δικαστήρια τις ανατρέπουν.

Θα αποδώσουμε στη νέα γενιά δικαστών τη διαφορά στην αντίληψη ως προς την πρόσληψη παρόμοιων γεγονότων μέσα στη διαδρομή του χρόνου ή θα θεωρήσουμε υπαίτιο το φρόνημα που επικρατεί κοινωνικά, και από ένα σημείο και μετά και πολιτικά, και χαρακτηρίζεται από την αμφισβήτηση των θεσμών μας που θεωρούνται και αυτοί χρεωκοπημένοι; Παραδείγματος χάριν, το 1954 το Συμβούλιο Πλημμελειοδικών επικύρωσε την κατάσχεση του Δεκαήμερου του Βοκάκιου, επειδή με αυτό διαπομπευόταν η Εκκλησία. Το καλοκαίρι του 2016, αντιθέτως, η Εκκλησία αντιμετωπίστηκε ως μια συστηματικά ισχυρή οντότητα που δεν έχει ανάγκη ιδιαίτερης προστασίας. Ομάδα νεαρών εισβάλλει σε ναό και διακόπτει την κυριακάτικη λειτουργία. Οι νεαροί δεν βιαιοπράγησαν, αλλά περιορίστηκαν να φωνάξουν συνθήματα και να πετάξουν τρικάκια μέσα στον ναό, θέλοντας να διαμαρτυρηθούν για την εκκένωση και κατεδάφι-

ση κτηρίου που ανήκε στην Εκκλησία και τελούσε υπό κατάληψη. Στον χώρο του στεγάζονταν πρόσφυγες που με πρωτοβουλία της Εκκλησίας εκδιώχθηκαν τις παραμονές της διαμαρτυρίας. Επρόκειτο για μια ομάδα αυτοοργάνωσης δομών φιλοξενίας προσφύγων, με διεθνή, ευρωπαϊκή σύνθεση. Το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η πράξη τους δεν ήταν υβριστικά ανάρμοστη και ότι η ολιγόλεπτη διακοπή δεν συνιστούσε ουσιαστικά διακοπή της λειτουργίας, αφού οι κατηγορούμενοι αποχώρησαν μόνοι τους. Και στην περίπτωση αυτή, το αδίκημα της διατάραξης της θρησκευτικής συνάθροισης αντιμετωπίστηκε, σιωπηρά, ως πολιτική πράξη, μιας και η ομαδική διαμαρτυρία ως έκφραση κοινωνικής αλληλεγγύης έχει σαφώς ιδεολογικό πρόσημο, και, όπως υπονόησε το δικαστήριο, δεν θα μπορούσε, λόγω του κινήτρου της, να είναι υβριστική, ακόμη κι αν εκδηλώθηκε σ' έναν χώρο προορισμένο για ιερουργία. Εξ άλλου και από τον τότε υπουργό Δικαιοσύνης είχε διατυπωθεί η άποψη (όχι με αφορμή τη συγκεκριμένη υπόθεση, αλλά εκφράζοντας το κλίμα των ημερών) πως το πολιτικό αίτημα είναι βαρύνον, όταν οι προσβολές ατομικών αγαθών είναι ελάχιστες. Σαν τον διαδηλωτή (είναι το παράδειγμα που χρησιμοποιήσε) που διαδηλώνοντας για κοινωνικοπολιτικά ζητήματα προβαίνει σε πράξεις που θίγουν ελαφρά μόνο την έννομη τάξη, όπως η απείθεια και η διατάραξη της κοινής ειρήνης και γι' αυτό δεν πρέπει να τιμωρείται.

Θα πρέπει να προβληματιστούμε; Είναι το κυρίαρχο φρόνημα ένας παράγων εξωνομικός που καθορίζει την πορεία των υποθέσεων των πολιτών στις μέρες μας; Όχι, γιατί οι δικαστές, που εργάζονται πολύ περισσότερο απ' ό,τι θα συμπεραίνε κανείς βλέποντας τη συνολική απόδοση του έργου τους, στην πλειοψηφία τους υπερασπίζονται τη νομιμότητα και φιλτράρουν την κοσμοθεωρία τους μέσα από το κοινό μέτρο και την αρχή της αναλογικότητας. Και έχουμε δείγματα πως, όταν χρειάζεται, αντιστέκονται στη ρητή ή άρρητη πίεση του κυρίαρχου φρονήματος. Στην υπόθεση της αίτησης παροχής άδειας από τις φυλακές που υπέβαλε πολυϊσοβίτης και στέλεχος της 17 Νοέμβρη, παρά την εκφρασμένη και σύστοιχη με την του τότε κυβερνώντος κόμματος ιδεολογία που τον θεωρούσε πολιτικό εγκληματία, αλλά και με σημαντική μερίδα του Τύπου και της κοινωνίας να λειτουργεί υπέρ αυτής, τα μέλη του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών Βόλου εκφράζουν την άποψη ότι οι καταδικασμένοι σε πολλές φορές ισόβια δεν δικαιούνται να λάβουν άδεια και, εφαρμόζοντας τον νόμο όπως ερμηνεύουν το γράμμα του, την αρνούνται, αφού δεν πληρούνται οι τυπικές

προϋποθέσεις για τη χορήγησή της. Προσθέτουν, όμως, και μια επάλληλη αιτιολογία επί της ουσίας, η οποία στηρίζεται στη διαπίστωση ότι ο κατάδικος εξακολουθεί να ενστερνίζεται την ιδεολογία που λειτούργησε ως κίνητρο για τις πράξεις του και από αυτό συμπεραίνεται ότι δεν θα κάνει ορθή χρήση της αδείας του. Το βούλευμα αναιρείται, αφού γίνεται δεκτή η αίτηση αναίρεσης που άσκησε η τότε Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, με την αιτιολογία ότι ο πολυϊσοβίτης δικαιούται άδεια σύμφωνα με τον νόμο, αλλά και για τον λόγο ότι το συμβούλιο παρέθεσε επάλληλη αιτιολογία επί της ουσίας. Κρίνει, μάλιστα, αντιφατική την αιτιολογία του συμβουλίου γιατί ενώ δέχεται ότι στην έννοια του σωφρονισμού δεν περιλαμβάνεται η καθ' οιονδήποτε τρόπο ιδεολογική μεταστροφή του καταδίκου, στη συνέχεια δέχεται ότι ο κρατούμενος δεν είναι πρόθυμος να αλλάξει στάση ζωής και να μεταμεληθεί, αλλά εμμένει στην άποψή του περί ένοπλης ανατροπής («του κρατικού μονοπωλίου της βίας»).

Είναι σωστό να εντάσσουμε την ιδεολογία στο ανέγγιχτο από τον δικαστή πεδίο. Τι γίνεται, όμως, όταν κρίνουμε πως η ιδεολογία συνεκφράζει πρόθεση μη συμμόρφωσης στους νόμους μιας δημοκρατικής πολιτείας; Όσο εκκρεμεί η έκδοση του νέου βουλεύματος στο συμβούλιο της παραπομπής, ακόμη και από εκπροσώπους του συνδικαλιστικού μας οργάνου εκφράζεται δημόσια η άποψη ότι δεν είναι επιτρεπτό να ζητείται από έναν κρατούμενο να αποκηρύξει τις ιδεολογικές του πεποιθήσεις και να συμμορφωθεί με το αξιακό σύστημα που επικρατεί. Αυτή η άποψη, ιδιαίτερα κρίσιμη επειδή εκφράστηκε όσο η έκδοση του βουλεύματος εκκρεμούσε, κατέτασε αναπόφευκτα, ακόμη κι αν δεν υπήρχε αυτή η πρόθεση, τα εγγλήματα του κρατουμένου στα πολιτικά και όχι σε αυτά του κοινού ποινικού δικαίου. Τους προσέδωσε τον αξιακό χαρακτήρα, που δεν θα μπορούσε ποτέ να διεκδικήσει ένας κοινός, κατά συρροήν δολοφόνος, για τον οποίο λογικά θα θέλαμε να διαπιστώσουμε ότι έχει σωφρονισθεί πριν του επιτρέψουμε να κυκλοφορεί ελεύθερος. Ο χαρακτηρισμός ενός εγγέλματος ως πολιτικού μάς απασχολεί εκ νέου. Η νέα σύνθεση του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών βρίσκεται εν μέσω της διατύπωσης ενός φερόμενου ως σφάλματος, δηλαδή της εκτίμησης της ιδεολογικής μεταστροφής ή μη του δράστη, που πρέπει να αποφύγει να επαναλάβει, της ίδιας όπως και πριν περιρρέουσας ατμόσφαιρας και της αίσθησης της συναδελφικής μοναξιάς. Παρ' όλα αυτά, το Συμβούλιο, δεχόμενο την εισαγγελική πρόταση, αλλά και με εκτενή δική του αιτιολογία απορρίπτει εκ νέου την αίτηση,

για λόγους ουσιαστικούς αυτή τη φορά. Όπως μου είπε αργότερα ένα μέλος του Συμβουλίου σε κατ' ιδίαν συζήτηση: «κάναμε όλοι οι δικαστές του Βόλου το καθήκον μας. Αυτό που πιστεύαμε ορθό. Νιώθαμε τότε μεγάλη ευθύνη, μεγάλη χαρά, έναν παράξενο πυρετό που μας διακατείχε και μας ενέπνεε». Με την αναφορά σ' αυτό το φρόνημα, δηλαδή στο σθένος του δικαστή που πράττει σύμφωνα με τον νόμο και τη συνείδησή του, και που, όσο περισσότερα είναι τα εμπόδια που βρίσκει στον δρόμο του, τόσο περισσότερο ενεργοποιείται, θα ήθελα να ολοκληρώσω την εισήγησή μου και να σας ευχαριστήσω που με ακούσατε.

Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ,
ΩΣ ΕΓΓΥΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ

Χριστόφορος Κοσμίδης

ΕΠΙΤΙΜΟΣ ΑΡΕΟΠΑΓΙΤΗΣ

Σας ευχαριστώ για την πρόσκληση: είναι τιμή προς έναν συνταξιούχο δικαστή, το να θέλουν οι ενεργοί πολίτες να ακούσουν την εμπειρία του, αρκετά χρόνια μετά την αφυπηρέτησή του!

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Στον βαθμό που το δημοκρατικό πολίτευμα προϋποθέτει διάκριση των τριών λειτουργιών αυτού,¹ η διαπίστωση ότι η Δικαιοσύνη λειτουργεί [αληθώς] ανεξάρτητα μέσα σε ένα κράτος δικαίου, υποδηλώνει ότι και το πολίτευμα είναι [πραγματικά, όχι κατ' επίφαση] δημοκρατικό.² Θα μπορούσαμε να πούμε ότι («διάκριση λειτουργιών») σημαίνει αυτοτέλεια μιας εκάστης εξουσίας και ελαχιστοποίηση της επιρροής, την οποία επιτρέπε-

¹ Της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας ή λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος (άρθρο 26 του Συντάγματος· στη συνέχεια του κειμένου, κατά τις παραπομπές στο Σύνταγμα χρησιμοποιείται η συντομογραφία «Σ»), μετά την οποία ακολουθεί ο αριθμός του άρθρου).

² Βλ. σχετικά την Έκθεση 2021 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το κράτος δικαίου, στον σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN>, όπου διατυπώνεται η κρίση ότι («Η προώθηση και η προάσπιση του κράτους δικαίου απαιτεί επαγρύπνηση και συνεχή βελτίωση, επειδή υπάρχει πάντα κίνδυνος οπισθοδρόμησης») επίσης, Ε. Κρουσταλάκης, «Η Δικαιοσύνη σε σχέση με τις άλλες λειτουργίες της Πολιτείας/ο μύθος για το «κράτος των δικαστών», *Ελλάγη* 36[1995], 1218=Δικαιοσύνη και Κοινωνία σε διάλογο [1998], εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, 69 επ., όπου και πρόταση για ένα νέο σύστημα επιλογής της ηγεσίας των ανώτατων δικαστηρίων.

ται να έχουν επ' αυτής οι άλλες δύο. Οφείλουμε, όμως, να ομολογήσουμε ότι η αυτοτέλεια των λειτουργιών δεν μπορεί παρά να είναι σχετική. Αυτό λέγεται με την έννοια ότι, σε μια δημοκρατική πολιτεία, η διάκριση των λειτουργιών ούτε μπορεί ούτε πρέπει να αποκλείει τη μεταξύ τους αλληλεπίδραση! Και λέγεται, διότι όλες οι εξουσίες οφείλουν να συνεργάζονται και να αποβλέπουν στην επίτευξη του ίδιου, κεντρικού πολιτικού³ στόχου: στην καλή λειτουργία του [ενιαίου] κράτους δικαίου, και στην ευημερία [όλων] των πολιτών, υπέρ των οποίων αυτό υφίσταται.

Αποδεχόμενοι, λοιπόν, τη σχετικότητα της αυτοτέλειας, δεν μπορούμε να βλέπουμε [ή να θέλουμε] τη Δικαιοσύνη ή τους δικαστικούς λειτουργούς ξεκομμένους από το πολιτικό γίγνεσθαι⁴ σε συγκεκριμένο τόπο και χρόνο. Η αλληλεπίδραση, για να μην καταλύει τη διάκριση των λειτουργιών, πρέπει να γίνεται, επίσης, με διάκριση,⁵ εντός των υφιστάμενων συνταγματικών ορίων και της νομιμότητας. Όταν, αντί του μέτρου, επικρατεί η ιδιοτέλεια, ατομική ή συλλογική, τότε η αλληλεπίδραση, σε αναφορά προς τη Δικαιοσύνη, προκαλεί έλλειμμα στη δικαστική ανεξαρτησία, ματαιώνει την πραγματική διάκριση των λειτουργιών και, με τον τρόπο αυτό θέτει σε αμφιβολία τη «δημοκρατικότητα» του πολιτεύματος. Έτσι δικαιολογείται ο τίτλος της συζήτησής μας.

ΟΡΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΕΥΚΡΙΝΙΣΕΙΣ

Στο Σύνταγμα αναφέρεται ότι οι τακτικοί δικαστικοί λειτουργοί «απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία» (Σ: 87 παρ.1). Σύμφωνα με τα λεξικά, το ουσιαστικό «ανεξαρτησία» αποδίδει την ιδιότητα του επιθέτου «ανεξάρτητος». Και, περαιτέρω, ανεξάρτητος είναι ο απαλλαγμένος από κάθε μορφής εξάρτηση· ο μη επηρεαζόμενος από συμφέροντα ή οποιαδήποτε άλλη επίδραση· ο όντως ελεύθερος.

Επομένως, αληθώς ζητούμενο είναι το να μάθει κάποιος να παραμένει

³ Η λέξη «πολιτικού» χρησιμοποιείται με την ευρεία έννοια του όρου. Ο στόχος, δηλαδή, δεν πρέπει να νοηθεί ως κομματικός, αλλά ως δραστηριότητα της οργανωμένης κοινωνίας, που αποβλέπει στην επίτευξη του «κοινού καλού» και στην επίλυση των συγκρούσεων ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες.

⁴ Την «ενιαία κρατική βούληση», σύμφωνα με έκφραση του Ι. Μανωλεδάκη, 7 *Θέσεις για το Δίκαιο και τη Δικαιοσύνη* [1992], 6: Η πολιτική εξάρτηση του δικαστή, 89 επ.

⁵ Με τη φιλοσοφική έννοια του όρου, δηλαδή με μέτρο και διακριτικότητα.

ανεπηρέαστος, άσχετα προς το αν υφίσταται ή όχι απόπειρες επηρεασμού, είτε από το περιβάλλον του είτε από τον ίδιο τον εαυτό του.⁶

Στην πραγματικότητα, η ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών δεν είναι «απόλαυση» (πρβλ. Σ: 87 παρ.1)- είναι ευθύνη βαριά! Ο δικαστής οφείλει αφ' ενός να πείθει, με την αιτιολόγηση των αποφάσεών του (Σ: 93 παρ.3), ως προς την ορθότητα του τρόπου με τον οποίο διαχειρίζεται την ανεξάρτητη εξουσία του και αφ' ετέρου να αυτοελέγχεται διαρκώς, ώστε να παραμένει πάντοτε μέσα στα όρια που καθορίζονται από τη συνείδησή του και τη νομιμότητα. Παράλληλα προς τον αναγκαίο αυτοέλεγχο, ο δικαστής υπόκειται [και] σε θεσμικό έλεγχο. Στο Σύνταγμα προβλέπεται ότι όλοι οι δικαστικοί λειτουργοί επιθεωρούνται (Σ: 87 παρ.3) και λογοδοτούν⁷ ενώπιον των αρμόδιων πειθαρχικών συμβουλίων (Σ: 91). Επομένως, θα ήταν λάθος για κάποιον δικαστή να υποθέσει ότι η ανεξαρτησία αφήνει σ' αυτόν περιθώρια για αυθαιρεσία!⁸ Ένα τέτοιο ενδεχόμενο θα συνιστούσε συνταγματική εκτροπή, εξ ίσου σημαντική με τον αθέμιτο περιορισμό της ανεξαρτησίας του.

ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Η λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών θα μπορούσε να χαρακτηριστεί σαν «εξωτερική» ανεξαρτησία. Εξωτερική, με την έννοια ότι ασφαρίζει τους δικαστές απέναντι σε κινδύνους που θα μπορούσαν να επέλθουν από παράγοντες ευρισκόμενους έξω από την προσωπικότητα του καθενός.

Ως περιεχόμενο της (λειτουργικής ανεξαρτησίας) νοούνται δύο πράγματα:

(α) Με **θετική διατύπωση**, νοείται το ότι όλοι οι δικαστές, κατά την

⁶ Όχι μόνο από τις πάσης φύσεως πεποιθήσεις του, οι οποίες δεν πρέπει να υπεισέρχονται στην κρίση του, αλλά και από την προσωπική του ματαιοδοξία ή ιδιοτέλεια, οι οποίες τον καθιστούν ευεπίφορο σε παρεμβάσεις ή ενοχλήσεις.

⁷ Για το ότι η (λογοδοσία) συνιστά μια πολύ ευρύτερη υποχρέωση όλων όσων διαχειρίζονται δημόσια εξουσία στο κράτος δικαίου, επομένως και των δικαστών, βλ. Μ. Πικραμένος, *Η Λογοδοσία των Δικαστών στη Δημοκρατία/Η δημόσια εμπιστοσύνη στη Δικαιοσύνη* [2022], εκδόσεις Ευρασία.

⁸ Ο «αυθαίρετος» κάνει αυτό που νομίζει σαν σωστό [αιρούμαι, αίρεση]· ο «ανεξάρτητος» κάνει αυτό που πρέπει, ως συνάδον προς τη συνείδησή του και τη νομιμότητα, χωρίς επηρεασμό ή εξάρτηση από εκείνο που νομίζει κάποιος άλλος.

άσκηση του δικαιοδοτικού έργου, υπόκεινται «μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους» (Σ: 87 παρ.2, πρώτη περίοδος) πράγμα που, εξ αντιδιαστολής, σημαίνει ότι **δεν** υπόκεινται σε κανενός είδους κατευθυντήρια οδηγία ή υπόδειξη, **κατά τη διαμόρφωση της δικαιοδοτικής κρίσης**,⁹ από οποιονδήποτε κι αν προέρχεται.

(β) Με **αρνητική διατύπωση**, νοείται το ότι όλοι οι δικαστές, κατά την άσκηση του δικαιοδοτικού έργου, «σε καμιά περίπτωση δεν [πρέπει να] συμμορφώνονται σε διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος» (Σ: 87 παρ.2, δεύτερη περίοδος)· πράγμα που σημαίνει ότι ούτε ο κοινός νομοθέτης έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει τη δικαιοδοτική λειτουργία, στο μέτρο που ο επιδιωκόμενος επηρεασμός βρίσκεται σε αντίθεση προς την εκφρασμένη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη.

Ως περιεχόμενο της «**προσωπικής ανεξαρτησίας**» νοούνται όλες οι συνταγματικές εγγυήσεις και οι σύμφωνες προς αυτές κανονιστικές ρυθμίσεις, οι οποίες αναφέρονται στη διαδικασία επιλογής, κατάρτισης, διορισμού, τοποθέτησης, μετάθεσης, επιθεώρησης, προαγωγής, πειθαρχικού ελέγχου και οριστικής παύσης απάντων των δικαστικών λειτουργών (Σ: 88 παρ.1 και 90). Επίσης, νοούνται και οι προβλέψεις για ισοβιότητα (Σ: 88 παρ.1) και για αναλογία των αποδοχών των δικαστών προς το λειτουργήμα που ασκούν (Σ: 88 παρ. 2).

ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Από την ως άνω, εξωτερική ανεξαρτησία αντιδιαστέλλεται η αποκαλούμενη «εσωτερική» ανεξαρτησία· εκείνη, δηλαδή, η οποία είναι ανάλογη προς την ποιότητα και την αξιοποίηση των ψυχικών δυνάμεων ενός εκάστου δικαστικού λειτουργού.¹⁰ Αυτή, η εσωτερική ανεξαρτησία, **δεν** υπόκειται σε νομοθετικές ρυθμίσεις· αποτελεί ζήτημα προσωπικού, δικαστικού ήθους!

Πράγματι, έχει γραφεί ότι το ζήτημα της δικαστικής ανεξαρτησίας

⁹ Είναι προφανές και δεν χρειάζεται σχολιασμό το ότι **δεν** συνιστούν απειλή κατά της δικαστικής ανεξαρτησίας οι οδηγίες ή οι υποδείξεις των ιεραρχικώς προϊσταμένων, που αναφέρονται σε ζητήματα σύνταξης ή διάρθρωσης των δικαιοδοτικών κειμένων ή ολοκλήρωσης των συναφών έργων μέσα στα νόμιμα χρονικά όρια ή τις εύλογες υπερβάσεις αυτών.

¹⁰ Σύμφωνα με άλλη εννοιολογική προσέγγιση, ως «εσωτερική» νοείται η ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών έναντι των ιεραρχικώς προϊσταμένων, ατομικών ή συλλογικών οργάνων διεύθυνσης των δικαστηρίων και των εισαγγελιών.

«είναι, προεχόντως, ζήτημα δικαστικού ήθους· προσωπικό χρέος και ηθικό πρόβλημα του κάθε δικαστή».¹¹

Εάν αυτή η διαπίστωση γίνει αποδεκτή, αναδύονται κάποια νέα ερωτήματα:

- (α) Ποιος και πώς προσδιορίζει το **προσήκον** δικαστικό ήθος;
- (β) Πώς είναι εφικτό να διαπιστωθεί το δικαστικό ήθος στο πλαίσιο της διαδικασίας **επιλογής** των υποψήφιων προς εισαγωγή στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών;
- (γ) Σε ποια έκταση είναι δυνατό να διαμορφωθεί, περαιτέρω,¹² το δικαστικό ήθος στο πλαίσιο της **κατάρτισης** ή της επιμόρφωσης των δικαστικών λειτουργών, μετά την επιλογή ή τον διορισμό τους;
- (δ) Με ποιον **μηχανισμό**, με ποιες εγγυήσεις αντικειμενικότητας και με ποιες συνέπειες θα μπορούσε να διαπιστωθεί, κατά τη **διάκριση** της δικαστικής υπηρεσίας, το τυχόν έλλειμμα ως προς το προσήκον δικαστικό ήθος;

Είναι γνωστό ότι η αξιολόγηση, στις εκθέσεις επιθεωρήσεως απάντων των δικαστικών λειτουργών, αρχίζει με την απάντηση στο ερώτημα εάν το ήθος, το σθένος και ο χαρακτήρας του επιθεωρούμενου είναι «τα προσήκοντα». Η απάντηση, που δίνεται, είναι [σχεδόν] πάντοτε καταφατική! Παρά ταύτα, υπάρχουν αιτιάσεις που εστιάζουν σε παραδείγματα, τα οποία δείχνουν το αντίθετο.¹³ Τι γίνεται ή τι θα μπορούσε να γίνει;

¹¹ Π. Δημόπουλος, «Η επιθεώρηση των Δικαστικών Λειτουργών και η ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης», *Ελλάγη* 32 [1991], 718 επ. και 725.

¹² Δηλαδή, να βελτιωθεί ή να διαφθαρεί.

¹³ Κατά τα εννέα χρόνια που ο γράφων υπηρέτησε ως αρεοπαγίτης, είχε κληρωθεί δυο φορές για να ασκήσει ενιαύσιο έργο επιθεωρητή. Συνέταξε περίπου 500 εκθέσεις επιθεωρήσεως. Μόνο σε μία από αυτές αισθάνθηκε ότι δεν μπορεί να αποφύγει την αρνητική απάντηση στο παραπάνω ερώτημα. Έγραψε, λοιπόν, ύστερα από προκαταρκτική πειθαρχική εξέταση που διενεργήθηκε από τον οικείο πρόεδρο εφετών και επιβεβαίωσε τις καταγγελίες που είχε δεχθεί ο επιθεωρητής, ότι το ήθος κ.λπ. συγκεκριμένου δικαστή είναι «μη προσήκοντα!». Κατόπιν, παρέλειψε, ως περιττή, την αξιολόγηση στα υπόλοιπα κριτήρια: ο δικαστής που δεν έχει ήθος, αποπέμπεται! Παρά ταύτα, ο συγκεκριμένος εξακολουθεί να υπηρετεί στο σώμα· πήρε μια ανώδυνη πειθαρχική ποινή, παραλείφθηκε μια-δυο φορές κατά τη διαδικασία παραγωγής στον δεύτερο βαθμό δικαιοδοσίας και, πρόσφατα, προήχθη ύστερα από προσφυγή του στην Ολομέλεια του Αρείου Πάγου, με 33 θετικές ψήφους έναντι 32 αρνητικών. Το γεγονός σχολιάζεται δυσμενώς σε ηλεκτρονικό δημοσίευμα, που έχει τον εύγλωττο τίτλο «Άφεση αμαρτιών από τον Άρειο Πάγο σε... ζωηρό δικαστή, που τελικά προήχθη»!

ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

Έχει γραφεί¹⁴ ότι η εξωτερική δικαστική ανεξαρτησία **«απειλείται»** [κάποτε άμεσα, αλλά κατά κανόνα έμμεσα] από:

(α) Τον τρόπο επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων [παλαιότερα, με το ζήτημα επιλογής της ηγεσίας συνδεόταν και η επιλογή των προϊσταμένων των μεγάλων δικαστικών υπηρεσιών, του προϊσταμένου της Υπηρεσίας Επιθεώρησης και των προέδρων των Πειθαρχικών Συμβουλίων, που, εδώ και κάποια χρόνια, γίνεται είτε με εκλογή είτε με κλήρωση].

(β) Την κακή πρακτική του πρόσκαιρου διορισμού δικαστικών λειτουργών σε διοικητικές θέσεις· [στο σημείο αυτό θα μπορούσε να προστεθεί και η εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας, χωρίς διαφάνεια ή αντικειμενικά κριτήρια, χορήγηση εκπαιδευτικών αδειών ή ανάθεση της εκπροσώπησης του Κράτους σε διεθνείς φορείς ή οργανισμούς, με τρόπο που δημιουργεί ηθικές ή άλλες δεσμεύσεις στους ευνοούμενους δικαστικούς λειτουργούς].

(γ) Τη δυνατότητα της εκτελεστικής λειτουργίας να παρέχει ή να αφαιρεί, με απλούς νόμους, εξουσίες, οι οποίες – ανάγονται στην οργάνωση και διεύθυνση των δικαστικών υπηρεσιών, και – θα έπρεπε να ασκούνται αδιατάρακτα από τη φυσική ηγεσία εκάστου δικαιοδοτικού κλάδου.

(δ) Την [ενίοτε] σκόπιμη αναβλητικότητα εκ μέρους του υπουργού Δικαιοσύνης ως προς την εκτέλεση των αποφάσεων των ανώτατων δικαστικών συμβουλίων.

(ε) Τη μη αντικειμενική πληροφόρηση της κοινής γνώμης και την κακής πίστεως κριτική για ζητήματα που αναφέρονται στην απονομή της Δικαιοσύνης ή στους λειτουργούς της.

(στ) Τη μη πρόβλεψη οικονομικών πόρων, τους οποίους οι διοικούντες τα δικαστήρια θα μπορούσαν να διαχειρίζονται ευέλικτα, με δική τους ευθύνη, για την αντιμετώπιση επειγουσών, λειτουργικών αναγκών.

Κάποια από τα παραπάνω αναφέρονται ως πιθανές αιτίες διαπλοκής δικαστικών λειτουργών με την εκτελεστική εξουσία, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ελλείμματος ανεξαρτησίας σε «ευαίσθητες» υποθέσεις.¹⁵

Στο σημείο αυτό θα μπορούσε να αναρωτηθεί κάποιος: εάν υπήρχε τρό-

¹⁴ Σ. Μαθίας, «Ακηδεμόνευτη Δικαιοσύνη», *Ελλάγη* 39[1998], 741 επ.

¹⁵ Σε υποθέσεις, των οποίων η δικαστική έμβαση ενδιαφέρει ζωηρά εκείνους, που συμβαίνει να ασκούν την εκτελεστική εξουσία σε δεδομένη χρονική στιγμή.

πος να εξαλειφθούν [ας πούμε, «μαγικά»] όλες οι παραπάνω «απειλές», θα είχαμε εξασφαλίσει, πραγματικά, μια Δικαιοσύνη περισσότερο ανεξάρτητη; Σας παρακαλώ, προσέξτε ότι στο κείμενο υπάρχουν εισαγωγικά στις λέξεις «απειλείται» και «απειλές», που χρησιμοποιούνται στην ενότητα αυτή: ο γράφων δεν είναι σίγουρος για το αν πρόκειται για πραγματικές απειλές ή, απλά, για («εν δυνάμει») απειλές¹⁶ και, αντίστοιχα, για το αν όλα αυτά, σε κάποιες περιπτώσεις, θα μπορούσαν να θεωρηθούν [και πάλι («εν δυνάμει»)] σαν «ευλογία»!¹⁷ Διότι, το «καλό» ή το «κακό» προκύπτει από τη χρήση ή την κατάχρηση των ευκαιριών, εκ μέρους των ανθρώπων.

ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΣΥΖΗΤΗΣΗΣ

Εν όψει της παρούσας συζήτησης, συντάχθηκε και κυκλοφόρησε μεταξύ συναδέλφων ένα σύντομο ερωτηματολόγιο, με στόχο να φανεί η εμπειρία και η προοπτική των δικαστικών λειτουργιών της ουσίας σε αναφορά προς τη δικαστική ανεξαρτησία.¹⁸ Από τις απαντήσεις που δόθηκαν, επισημαίνονται τρία θέματα.

¹⁶ Δηλαδή, για κανονιστικές ρυθμίσεις ή διοικητικές πρακτικές οι οποίες, καθ' εαυτές, δεν είναι κακές, αλλά ενέχουν τη δυνατότητα να λειτουργήσουν με τρόπο βλαπτικό για τη δικαστική ανεξαρτησία.

¹⁷ Με την έννοια ότι κάποιες από τις παραπάνω επισημάνσεις, που αναφέρονται ως «κίνδυνοι» για τη δικαστική ανεξαρτησία, συνιστούν στην πραγματικότητα εκδηλώσεις της αλληλεπίδρασης των λειτουργιών του πολιτεύματος και, σε κάποιες περιπτώσεις, μπορούν είτε να αμβλύνουν αστοχίες των διευθυνόντων τις δικαστικές υπηρεσίες (π.χ. η καθυστέρηση στην εκτέλεση μιας διευθυντικής απόφασης, που θεωρείται εσφαλμένη, παρέχει χρονικά περιθώρια για τον επανέλεγχό της) είτε να προφυλάξουν τους δικαστικούς λειτουργούς από την εμπλοκή σε ζητήματα που δεν συνδέονται με τα κύρια καθήκοντά τους (π.χ. η ευέλικτη διαχείριση οικονομικών πόρων εμπεριέχει τον κίνδυνο δυσμενών σχολίων ως προς τη διαφάνεια ή την αναγκαιότητα των σχετικών δαπανών).

¹⁸ Το ερωτηματολόγιο, με τη χρήση σχετικής εφαρμογής της Google και με ηλεκτρονική διανομή, έφθασε σε περισσότερους από 250 παραλήπτες. Δυστυχώς, πήρε μόνο 79 απαντήσεις· η ανταπόκριση, δηλαδή, ήταν περίπου 30%. Προφανώς, κάποιοι δυσκολεύτηκαν από το γεγονός ότι, για να απαντηθεί το ερωτηματολόγιο, χρειαζόταν το e-mail με το οποίο ένας χρήστης είναι πιστοποιημένος στη Google ή, για όποιον δεν είχε πιστοποιηθεί ή έχει ξεχάσει το password, η δημιουργία νέου e-mail, ως username, με το αντίστοιχο password. Ίσως, όμως, η μικρή συμμετοχή υποδηλώνει και το ότι το ζήτημα ή ο τρόπος της έρευνας δεν κίνησε το ενδιαφέρον των περισσότερων παραληπτών.

ΘΕΜΑ ΠΡΩΤΟ: ΑΘΕΜΙΤΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ

Οι συνάδελφοι ρωτήθηκαν εάν έχει συμβεί να δικαιοδοτήσουν κάτω από συνθήκες, οι οποίες συνιστούσαν απόπειρα αθέμιτου¹⁹ επηρεασμού της κρίσης τους. Οι απαντήσεις ήταν σε ποσοστό 45,6% «ουδέποτε», 53,2% «σπανίως» και 1,2% συχνά. Από τις απαντήσεις αυτές, ως πρώτο συμπέρασμα μπορεί να συναχθεί το ότι οι αθέμιτες παρεμβάσεις δεν αποτελούν τον κανόνα, αλλά την εξαίρεση, η οποία δεν μπορεί να θέσει, βάσιμα, σε αμφισβήτηση τη δικαστική ανεξαρτησία.

Παρά ταύτα, ίσως πρέπει να μας ανησυχήσει η επισήμανση ότι αναφέρονται παρεμβάσεις προερχόμενες [πέραν των άλλων και] από την πολιτική ηγεσία (σε ποσοστό 11,3%) ή τη φυσική ηγεσία (σε ποσοστό 13,2%) της Δικαιοσύνης, από την Υπηρεσία Επιθεώρησης των δικαστηρίων (σε ποσοστό 1,9%) και από τον προϊστάμενο του οικείου δικαστικού σχηματισμού (σε ποσοστό 22,6%).²⁰ Ως περισσότερο συχνή ενόχληση κατά την εκφορά δικαστικής κρίσης αναφέρεται η παρέμβαση τρίτου προσώπου, είτε εκ του κοινωνικού περιβάλλοντος²¹ (σε ποσοστό 43,4%) είτε εκ του συναδελφικού περιβάλλοντος²² (επίσης, σε ποσοστό 43,4%). Τα επί μέρους ποσοστά δίνουν συνολικό ποσοστό 86,8%.

¹⁹ Θεμιτός επηρεασμός πρέπει να θεωρηθεί αυτός που γίνεται με επιχειρηματολογία, κατά τη διάρκεια της διάσκεψης, προκειμένου είτε να βρεθεί η σωστή νομική και ουσιαστική λύση σε συγκεκριμένη υπόθεση είτε να καμφθούν οι επιφυλάξεις κάποιου μέλους της σύνθεσης, το οποίο δεν είναι, προσκαίρως, ώριμο για να ψηφίσει.

²⁰ Αν ληφθεί υπόψη ότι εδώ και αρκετά χρόνια οι προϊστάμενοι των μεγάλων δικαστικών σχηματισμών είναι αιρετοί, το ως άνω σημαντικό ποσοστό παρεμβάσεων από την εν λόγω πηγή πρέπει, ίσως, να οδηγήσει σε προβληματισμό για το κατά πόσο η εκάστοτε ελογική διαδικασία ευνοεί τη λειτουργία σχέσεων που τις διευκολύνουν.

²¹ Συγγενικού, φιλικού ή και ευρύτερου, αλλά όχι πολιτικού ή υπηρεσιακού.

²² Συνήθως, με τη μορφή της άμεσης ή έμμεσης εκδήλωσης ενδιαφέροντος υπέρ συγκεκριμένου διαδίκου ή με τη γνωστή προτροπή «να προσεχθεί» κάποια υπόθεση, χωρίς, όμως, να συντρέχουν χαρακτηριστικά υπηρεσιακής υπεροχής του παρεμβαίνοντος. Αυτό το τελευταίο διαφαίνεται από το ότι οι παρεμβάσεις αυτές, κατά κανόνα, δεν φέρονται συνδεδεμένες με κάποια επίπτωση ή απειλή επίπτωσης στην υπηρεσιακή κατάσταση αυτού που δέχεται την ενόχληση. Το σχετικό ερώτημα είχε διατυπωθεί ως εξής: «Η τυχόν γενομένη απόπειρα επηρεασμού ήταν ή θα μπορούσε να υπονοηθεί συνδυασμένη με κάποια δυσμενή εξέλιξη της προσωπικής σας κατάστασης ως δικαστικού λειτουργού»; Οι απαντήσεις κυμάνθηκαν: σε ποσοστό 63,3% «ουδόλως», 27,8% «ενδεχομένως» και 8,9% «οπωσδήποτε».

Διευκρινίζεται ότι στο ερώτημα ως προς την προέλευση των ενοχλήσεων επιτρεπόταν να αναφερθούν περισσότερες από μία πηγές παρεμβάσεων. Η ορθή στάση απέναντι στο ενδεχόμενο τέτοιων ενοχλήσεων θα μπορούσε να οδηγήσει στη διαμόρφωση μιας καλής πρακτικής και να αναχθεί σε κανόνα δικαστικής δεοντολογίας. Ο ορθός τρόπος διαχείρισης των ενοχλήσεων αυτών, όταν εκδηλώνονται, θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο μελέτης· όπως αναφέρθηκε, το ζητούμενο είναι να παραμένει κάποιος ανεπηρέαστος, αποφεύγοντας, κατά κανόνα, τις ανοικτές συγκρούσεις, που ενδέχεται να οδηγήσουν σε ανεξέλεγκτη δυναμική. Όλα αυτά είναι εφικτό και σκόπιμο να αποτελέσουν αντικείμενο καταγραφής και διδασκαλίας.

ΘΕΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Οι περισσότεροι από αυτούς, οι οποίοι έχουν ασχοληθεί στο παρελθόν με το ζήτημα της δικαστικής ανεξαρτησίας συμφωνούν ως προς το ότι το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο κατοχύρωσης της εξωτερικής ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και των δικαστικών λειτουργιών είναι [σχεδόν] επαρκές.

Η διαπίστωση αυτή, με την οποία ο γράφων συμφωνεί, αναφέρεται με **επίγνωση της σχετικότητας** οποιασδήποτε νομοθετικής ρύθμισης: όλες οι ρυθμίσεις μπορούν να γίνουν καλές, στο μέτρο που οι άνθρωποι, οι οποίοι καλούνται να ενταχθούν σ' αυτές και να τις εφαρμόσουν, ενδιαφέρονται, πράγματι, για νόμιμα και αγαθά αποτελέσματα. Κι αντίστροφα: ακόμη κι η αρτιότερη, η σοφότερη ρύθμιση ενδέχεται να λειτουργήσει στρεβλά και να ματαιωθεί, εφ' όσον οι ενδιαφερόμενοι κινούνται από ναρκισσισμό ή ιδιοτέλεια.

Περιμένοντας, λοιπόν, να επιβεβαιωθεί η εκτίμηση ότι προέχει η καλλιέργεια του δικαστικού ήθους και, μάλλον, έπεται η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου, μπήκε στο ερωτηματολόγιο το ακόλουθο ερώτημα:

- «Εκτιμάτε ότι ένα διαφορετικό, σε σχέση προς το ήδη υφιστάμενο, θεσμικό πλαίσιο κατοχύρωσης της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργιών θα μπορούσε να αποτρέψει τις τυχόν αθέμιτες παρεμβάσεις κατά την άσκηση των δικαστικών καθηκόντων»; Τα απόλυτα «όχι» πήραν ποσοστό 24,1%! Αντίθετα, τα «ναι» ανήλθαν σε ποσοστό 27,8%, που θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ενισχύεται από την απάντηση «ενδεχομένως», που πήρε ποσοστό 48,1%.

- Δεν ζητήθηκε γνώμη για το ποια θα μπορούσε να είναι η βελτίωση στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.

- Ποιες θεσμικές βελτιώσεις θα μπορούσαν να γίνουν;

Είναι προτιμότερο να συμφωνήσουμε στο **πού** πρέπει να αποβλέπουν οι βελτιώσεις. Κάποιοι, ως βελτίωση, βλέπουν την αύξηση της ενδοστρέφειας, τη μείωση του φόρτου εργασίας, την αύξηση των αποδοχών, τον πολλαπλασιασμό των οργανικών θέσεων, την ταχύτερη υπηρεσιακή εξέλιξη, με μοναδικό κριτήριο την αρχαιότητα.

Θα μπορούσε να αναρωτηθεί ένας άλλος: με όλα αυτά, οικοδομείται η εμπιστοσύνη προς τη Δικαιοσύνη; και χωρίς την εμπιστοσύνη του λαού, υπάρχει δικαστική ανεξαρτησία; Ο γράφων πιστεύει ότι, με στόχους σαν τους παραπάνω, η εμπιστοσύνη στη Δικαιοσύνη αποδομείται!

Περαιτέρω, ερωτάται: Είναι εφικτό να συμφωνήσουμε ότι χρειάζεται να αυξηθεί το κύρος της Δικαιοσύνης και των λειτουργών της, να πεισθούν οι αποδέκτες του έργου της Δικαιοσύνης ως προς την αμερόληπτη, ορθή και ταχεία απονομή της, και να δημιουργηθεί η πεποίθηση ότι η προσφυγή στη Δικαιοσύνη συνιστά τον μόνο αποτελεσματικό και νόμιμο δρόμο για την επίλυση των συγκρούσεων, την κοινωνική ειρήνη και την οικονομική πρόοδο; Εάν συμφωνήσουμε, τότε οι βελτιώσεις του θεσμικού πλαισίου πρέπει να συγκλίνουν σ' αυτά, τα παραπάνω!

Και, ακόμη, ερωτάται: Είναι εφικτό να συμφωνήσουμε ότι χρειάζεται να καλλιεργηθεί η συνείδηση στους ίδιους τους δικαστές και στον λαό που τους εμπιστεύεται περί του ότι η ανεξάρτητη Δικαιοσύνη βρίσκει τη δημοκρατική νομιμοποίησή της μέσα από την εκπλήρωση της υποχρέωσης για διαρκή **λογοδοσία** εντός του κράτους δικαίου;²³ Εάν συμφωνήσουμε, τότε οι βελτιώσεις του θεσμικού πλαισίου πρέπει να προβλέψουν με πιο συγκεκριμένο τρόπο την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής.

Η εκπλήρωση της υποχρέωσης για λογοδοσία εκδηλώνεται με:

(α) Την πλήρη, εμπειριστατωμένη και επιμελημένη²⁴ **αιτιολόγηση** των δικαιοδοτικών κρίσεων.

²³ Μ. Πικραμένος, συνέντευξη στην Ιωάννα Μάνδρου, *Η Καθημερινή*, 23.01.2022, 14, με τίτλο «Οι δικαστές λογοδοτούν σε πολιτεία και κοινωνία» και υπότιτλο «Ο λαϊκισμός οδηγεί σε υπαλληλοποίηση του δικαστικού σώματος».

²⁴ Αρκετά συχνά, σε όλα τα επίπεδα δικαιοδοσίας, η αιτιολόγηση είναι άστοχη! Είτε περιέχει περιττές νομικές αναλύσεις είτε περιορίζεται σε ελλειπτικές [αν και φλύαρες] ουσιαστικές παραδοχές.

(β) Την τακτική ή έκτακτη υποβολή σε αντικειμενική και ουσιαστική **αξιολόγηση** πάντων των δικαστικών **λειτουργιών** παράλληλα, χρήσιμη θα ήταν και η συγκριτική²⁵ αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας όλων των δικαστικών **υπηρεσιών**. Η αξιολόγηση επιχειρείται ήδη μέσα από την Επιθεώρηση, αλλά ο θεσμός, για να λειτουργεί αποτελεσματικά και να διασφαλίζει την αξιοκρατική υπηρεσιακή εξέλιξη, χρειάζεται διοικητική αναμόρφωση²⁶ και σύγχρονη μεθοδολογία.²⁷

(γ) Τη διαμόρφωση συγκεκριμένων και σαφών κανόνων **δεοντολογίας**,²⁸ που θα προσδιορίζουν τα όρια της ανεκτής συμπεριφοράς των δικαστικών προσώπων εντός και εκτός υπηρεσίας και το πλαίσιο του διαλόγου με τα ΜΜΕ, της εκφοράς δημόσιου λόγου, της ανάληψης μη δικαστικών έργων, του κοινωνικού ακτιβισμού κ.λπ., εκ μέρους των δικαστικών λειτουργιών.²⁹

(δ) Την αναμόρφωση των ουσιαστικών και δικονομικών κανόνων του **πειθαρχικού** δικαίου των δικαστικών λειτουργιών.

Η πειθαρχική διαδικασία λειτουργεί, αλλά δεν πείθει ως προς την αντικειμενικότητα και την αποτελεσματικότητά της.³⁰

²⁵ Όστε να εμφανίζονται οι μη φυσιολογικές αποκλίσεις και να αναζητούνται αίτια και ευθύνες.

²⁶ Επικουρία του επιθεωρητή αρεοπαγίτη ή αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου από πρόεδρο εφετών και εισαγγελέα εφετών [για την αξιολόγηση των λειτουργιών του δευτέρου βαθμού] ή από εφέτη και αντεισαγγελέα εφετών [για την αξιολόγηση των λειτουργιών του πρώτου βαθμού], επί θητεία συμμετοχή εκπροσώπων του οικείου Δικηγορικού Συλλόγου στον κύκλο των προσώπων που παρέχουν γνώμη και πληροφορίες για τους επιθεωρούμενους, λειτουργία αυτοτελούς γραφείου σε κάθε περιφέρεια Επιθεώρησης προς παροχή οργανωμένης γραμματειακής υποστήριξης.

²⁷ Πλήρης μηχανοργάνωση ως προς τη συλλογή και επεξεργασία του προς επιθεώρηση πραγματικού υλικού και χρήση ειδικών προγραμμάτων για τη συγκριτική απεικόνιση της παραγωγικότητας ενός εκάστου. Τέλος, θα πρέπει να απαιτείται η σύνταξη ετήσιας έκθεσης λογοδοσίας όσων πλαισιώνουν την Υπηρεσία Επιθεώρησης.

²⁸ Βλ. τη σχετική επισήμανση στην Έκθεση 2021 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το κράτος δικαίου, στον σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN>

²⁹ Προς το παρόν, δεν υπάρχει κώδικας δεοντολογίας για την πολιτική και ποινική Δικαιοσύνη.

³⁰ Σήμερα, η πειθαρχική δίκη είναι μονόλογος του εγκαλούμενου, που έχει την προηγούμενη δυνατότητα να επηρεάσει τους κριτές του, περιερχόμενος τα γραφεία τους. Ο καταγγέλλων δεν ακούγεται, όχι μόνο όταν είναι εξωδικαστικό πρόσωπο, αλλά ακόμη και όταν υπήρξε αρμόδιος προϊστάμενος ή επιθεωρητής. Επιπλέον, ίσως άξιζε να διερευνηθεί

ΘΕΜΑ ΤΡΙΤΟ: ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

Είναι γνωστό ότι οι υποψήφιοι δικαστικοί λειτουργοί εισάγονται στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών μετά τη συμπλήρωση του 28ου έτους. Σ' αυτή την ηλικία, σε κάθε άνθρωπο, η διαμόρφωση του ήθους και του χαρακτήρα έχει ολοκληρωθεί. Εύλογα αναρωτιέται κάποιος: πώς θα ήταν εφικτό, η δικαστική εκπαίδευση να έχει συμβολή ως προς την καλλιέργεια ανεξάρτητου φρονήματος στους υποψήφιους δικαστές;

Έχουν πει ότι «το ήθος, στον άνθρωπο, δεν διδάσκεται: είτε το έχει κάποιος είτε δεν το έχει»! Θα μπορούσε να απαντήσει ένας άλλος ότι, ακόμη κι αν η άποψη αυτή είναι σωστή, αυτός που έχει το καλό ήθος, γίνεται καλύτερος, ενώ εκείνος που δεν το έχει, γίνεται χειρότερος, ανάλογα προς τον δάσκαλο, δίπλα στον οποίο θα καθίσει! Επομένως, βλέποντας το ζήτημα από την αισιόδοξη πλευρά, θα μπορούσαμε να δεχτούμε ότι η σωστή εκπαίδευση και το καλό παράδειγμα θα παραμένουν πάντοτε σημαντικές συνιστώσες για την καλλιέργεια του προσήκοντος ήθους, του σθένους και του χαρακτήρα των υποψήφιων δικαστικών λειτουργών.³¹

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η δικαστική εκπαίδευση³² θα μπορούσε να έχει συμβολή ως προς:

- τον προσδιορισμό και την εμπέδωση του **αληθούς νοήματος** της δικαστικής ανεξαρτησίας· ανεξάρτητος δικαστής δεν είναι αυτός που μπορεί να κάνει ό,τι θέλει, αλλά εκείνος που αποφασίζει ακούγοντας μόνον τη συνείδησή του και πειθαρχώντας στη νομιμότητα.

- την **αυτοσυγκράτηση** απέναντι στις προσωπικές τάσεις για προβολή ή ιδιορρυθμία, οι οποίες κατ' αποτέλεσμα οδηγούν στη δικαστική αυθαιρεσία.

- την κατανόηση της υποχρέωσης **λογοδοσίας** [μεταξύ άλλων και] των δικαστικών λειτουργών, ως φορέων εξουσίας κατά τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Είναι χαρακτηριστικό το ότι από τις απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο συνάγεται εμπιστοσύνη στη δικαστική εκπαίδευση ως προς την καλλιέρ-

η συμμετοχή θεσμικών εκπροσώπων στα πειθαρχικά συμβούλια. Τέλος, θα πρέπει να προβλεφθεί η σύνταξη ετήσιας έκθεσης λογοδοσίας των μελών των πειθαρχικών συμβουλίων.

³¹ Ε. Κρουσταλάκης, «Η δικαστική εξουσία, η ανεξαρτησία της και η κοινή γνώμη», *Ελλάση* 27 [1986], 36 επ.

³² Η [προεισαγωγική] κατάρτιση και η [διαρκής] επιμόρφωση που παρέχονται στο πλαίσιο της ΕΣΔι.

γεια του προσήκοντος δικαστικού ήθους, χάρη στο οποίο θα μπορούσε να ενισχυθεί η δικαστική ανεξαρτησία.³³ Μακάρι, να αναδεικνύονται καλοί δάσκαλοι και φωτεινά παραδείγματα!

ΕΠΙΛΟΓΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Απειλείται, λοιπόν, στις μέρες μας η ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης; Ναι ή όχι; Το ερώτημα επιδέχεται εξ ίσου θετική και αρνητική απάντηση! Όταν κάποιοι δικαστές θα βάζουν ως μοναδικό στόχο ζωής να περνούν καλά και να ακούνε επαίνους, να γίνονται ευχάριστοι και να προσβλέπουν σε ανταπόδοση, η ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης θα κινδυνεύει— διότι πάντοτε θα βρίσκονται εκείνοι, που θα θέλουν να επωφεληθούν! Είχε πει κάποιος παλαιότερος, σε αντίστοιχη εκδήλωση:³⁴ «Αν δεν κρεμάσεις κόκκινο φανάρι, δεν σου κτυπούν την πόρτα, τη νύκτα!» Σαν (κόκκινο φανάρι) λειτουργούν οι απροσεξίες μας στην καθημερινότητα και η ματαιοδοξία στη ζωή μας.

Όταν κάποιοι άλλοι Δικαστές θα αντιστέκονται, θα κάνουν τη δουλειά τους με αυταπάρηση και ανιδιοτέλεια, θα αναζητούν την αλήθεια και θα υπακούουν μόνο στον νόμο και τη συνείδησή τους, η ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης **δεν** θα κινδυνεύει διότι κανείς δεν θα προσπαθεί να τους ενοχλήσει! ή, αν τυχόν το επιχειρήσει, θα παίρνει, ευγενικά και σταθερά, τη σωστή απάντηση! Αυτοί, οι άλλοι Δικαστές, θα γίνονται δυσάρεστοι, αλλά δεν θα σκύβουν το κεφάλι, θα υφίστανται συνέπειες, αλλά θα αρκούνται στην εσωτερική ανάπαυση, την οποία εξασφαλίζει η επιτέλεση του καθήκοντος, με ανεξαρτησία και αυταπάρηση!

Τέτοιους δικαστές θέλει η Δημοκρατία! Διαθέτει τέτοιους δικαστές η Δικαιοσύνη. Δεν είναι εύκολο, όμως, να αναδεικνύονται πολλοί τέτοιοι δικαστές, από μια κοινωνία που επιχειρεί να στηρίζεται στην «επιστήμη», αλλά όχι στην «αρετή», από κάποιες πολιτικές που προβάλλουν τα λάθος («παραδείγματα»).

³³ Το σχετικό ερώτημα ήταν διατυπωμένο ως εξής: «Στο μέτρο που η δικαστική ανεξαρτησία συνιστά ζήτημα προσωπικού ήθους και κύρους του δικαστικού λειτουργού, εκτιμάτε ότι η κατάρτιση και επιμόρφωση, που παρέχεται στο πλαίσιο της ΕΣΔι, δύναται να έχει συμβολή στην ενίσχυσή της»; Οι απαντήσεις κυμάνθηκαν σε ποσοστό 6,3% ουδεμία· 26,6% ελάχιστη· 45,6% σημαντική και 21,5% σπουδαία. Ένα συνολικό ποσοστό 67,1%, δηλαδή, εμπιστεύεται τη δικαστική εκπαίδευση.

³⁴ Ο επίτιμος αντιπρόεδρος του Αρείου Πάγου, Θεόδωρος Λαφαζάνος, το 2006, στη Λάρισα, σε ομιλία που είχε διοργανώσει ο οικείος Δικηγορικός Σύλλογος.

Ο ΤΟΜΟΣ «Η ΔΙΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ» ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

3

ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ
ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθεροί •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Πολιτισμός και πολιτιστική πολιτική

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Άννα Καρακατσούλη

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΘΕΑΤΡΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΚΠΑ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ANNA ΚΑΡΑΚΑΤΣΟΥΛΗ

Καθηγήτρια Τμήματος Θεατρικών Σπουδών ΕΚΠΑ

Εισαγωγή. Κουλτούρα, πολιτισμός και η διαχείρισή τους στην Ελλάδα 9

ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΝΤΟΥΝΙΑ

Καθηγήτρια, Τμήμα Φιλολογίας ΕΚΠΑ

Λογοτεχνία και κράτος: σταθμοί μιας ιδιότυπης σχέσης 19

ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΑΚΗΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Φιλολογίας ΕΚΠΑ

Μέλος της Ακαδημίας Αθηνών

Η ελληνική γλώσσα τα τελευταία 200 χρόνια 29

ΠΛΑΤΩΝ ΠΕΤΡΙΔΗΣ

Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας-Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

Αρχαιολογία και Κράτος στη νεώτερη Ελλάδα 47

ΜΑΡΛΕΝ ΜΟΥΛΙΟΥ

Επίκ. καθηγήτρια, Τμήμα Ιστορίας-Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

*Τα μουσεία στην Ελλάδα στη χρονογραμμή της ιστορίας (1821-2021):
Νοηματοδοτώντας πτυχές μιας σύνθετης εθνικής βιογραφίας* 63

ΝΙΚΟΣ ΜΑΛΙΑΡΑΣ

Καθηγητής, Τμήμα Μουσικών Σπουδών ΕΚΠΑ

*Μουσική εκπαίδευση και μουσικοί θεσμοί στην ελεύθερη Ελλάδα:
Ιστορίες πολιτιστικού λαϊκισμού* 79

ΠΛΑΤΩΝ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΣ

Καθηγητής, Τμήμα Θεάτρου ΑΠΘ

Προς μια εθνική πολιτική θεάτρου: αβέβαια βήματα και παλινωδίες ... 93

ΕΙΣΑΓΩΓΗ
ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ, ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ
ΚΑΙ Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Άννα Καρακατσούλη

ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΘΕΑΤΡΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΚΠΑ

Είναι γνωστό ότι οφείλουμε τη λέξη («πολιτισμός») στα νέα ελληνικά στον Αδαμάντιο Κοραή που μετέφρασε το γαλλικό λατινογενές «civilization», από το «civis» που σημαίνει (πολίτης). Το εξίσου λατινογενές ωστόσο «culture», από το «cultura» που σημαίνει (θεραπεία, γεωργία και, μεταφορικά, παιδεία) κατά Στέφανο Κουμανούδη, δεν έχει ακόμη βρει την απόδοσή του στη γλώσσα μας και περιοριζόμαστε στον προφανή εξελληνισμό του, «κουλτούρα». Τα τελευταία 200 χρόνια, στο ελληνικό κράτος οι δύο όροι χρησιμοποιούνται εναλλακτικά, σχεδόν ωσάν να ήταν συνώνυμοι, και η γλωσσική αυτή ασάφεια αντιστοιχεί στην αμηχανία της Πολιτείας απέναντι στον πολιτισμό, την άσκηση, ακόμη και την αναγκαιότητα, ειδικών πολιτικών για αυτόν, και τον ρόλο του κράτους στα ζητήματα της καλλιτεχνικής δημιουργίας και της (κατανάλωσης) των πολιτισμικών αγαθών.

Προκειμένου να παραμερίσουμε λίγο τα νέφη της σημειολογικής ομίχλης, ας θυμίσουμε ότι με τον όρο (κουλτούρα) αναφερόμαστε στην εσωτερική καλλιέργεια και παιδεία και στην ενσωμάτωση πνευματικών και αισθητικών αξιών. Η κουλτούρα είναι μια πολύ εύπλαστη έννοια που συνδυάζεται εύκολα με προσδιοριστικά επίθετα που εξειδικεύουν την εφαρμογή της: εθνική, τοπική, λαϊκή, μαζική, ροκ ή πανκ κουλτούρα αλλά και αντικουλτούρα, υποκουλτούρα, καταναλωτική κουλτούρα, οπαδική κουλτούρα, κ.λπ. Ο πολιτισμός, σε αντίθεση ίσως με τη διαδεδομένη παρανόηση, περιγράφει την υλική πρόοδο, αναφέρεται στη βαθμίδα τεχνικής ανάπτυξης μιας κοινωνίας, στην εξέλιξη της επιστημονικής γνώσης, τους τρόπους κοινωνικής συμπεριφοράς, τις θρησκευτικές ιδέες

και πρακτικές, τον τρόπο διαβίωσης, τις κοινωνικές σχέσεις, το σύστημα απονομής δικαιοσύνης, κ.ο.κ. Μιλάμε έτσι, για παράδειγμα, για τεχνικό ή για νομικό πολιτισμό, πολιτισμένη συμπεριφορά, πολιτισμικές σπουδές ή πολιτιστικές δραστηριότητες.¹

Το ζήτημα της πολιτικής διαχείρισης των πολιτισμικών πόρων τέθηκε στην Ευρώπη την επαύριο του Β' Παγκοσμίου πολέμου στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης της κοινωνίας και της οικονομίας μετά τα βαθιά τραύματα των πέντε χρόνων πολέμου. Στη Μεγάλη Βρετανία η κρατική παρέμβαση στον τομέα του πολιτισμού χρονολογείται ήδη από το 1940. Τότε ιδρύθηκε ο πρώτος εθνικός θεσμός για τη στήριξη των Τεχνών, το Council for the Encouragement of Music and the Arts (CEMA) που εξελίχθηκε στο Arts Council of Great Britain μετά τον πόλεμο, με χρηματοδότηση από χορηγίες και δημόσιους πόρους, και τέθηκε υπό την προεδρία του οικονομολόγου John Maynard Keynes το 1941. Εδραιώθηκε έτσι μια καινοφανής για τη φιλελεύθερη Μεγάλη Βρετανία αντίληψη ότι το κράτος πρέπει να αναλάβει υπεύθυνο ρόλο στην υποστήριξη των Τεχνών, ιδίως στην κρίσιμη για την εθνική ανασυγκρότηση μεταπολεμική εποχή. Σε αυτήν την πρώτη περίοδο, το Συμβούλιο ανταποκρινόταν σε αιτήματα χρηματοδότησης καλλιτεχνών και ενίσχυε εγχώριες περιοδικές καλλιτεχνικών εκθέσεων και μουσικών εκδηλώσεων.² Η δραστική περικοπή του κρατικού προϋπολογισμού (και) για τον πολιτισμό επί Θάτσερ οδήγησε το 1984 στη δημιουργία του Business Sponsorship Incentive Scheme και προσανατόλισε την εθνική πολιτική για τον πολιτισμό στην αναζήτηση χορηγιών και ενισχύσεων από τον ιδιωτικό τομέα.³

Η δημόσια πολιτική για τον πολιτισμό μετά το 1945 συμπεριέλαβε

¹ Μυρσίνη Ζορμπά, *Πολιτική του πολιτισμού: Ευρώπη και Ελλάδα στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα* (Αθήνα: Πατάκης, 2014), 13-17. Για την ιστορική διαμόρφωση των όρων στις ευρωπαϊκές γλώσσες, βλ. Νόρμπερτ Ελίας, *Η εξέλιξη του πολιτισμού: Ήθη και κοινωνική συμπεριφορά στη νεώτερη Ευρώπη. Αλλαγές της συμπεριφοράς στα κοσμικά ανώτερα στρώματα της Δύσης* (Αθήνα: Νεφέλη, 1977). Η διαφοροποίηση στη χρήση του επιθέτου «πολιτιστικός» ή «πολιτισμικός» είναι άλλη μια δύσκολη διάκριση (η σχετική αναζήτηση στη Google δίνει 2 εκατομμύρια αποτελέσματα).

² "Our history", Arts Council England, <https://www.artscouncil.org.uk/our-organisation/our-history> (πρόσβαση 22.07.2022).

³ Άννα Καρακατσούλη, «Εθνικά Κέντρα Βιβλίου ή εθνική πολιτική για το βιβλίο και τη φιλανθρωπία», *ΧΡΟΝΟΣ*, τχ. 9, Ιανουάριος 2014, <http://chronosmag.eu/index.php/index.php/sl-th-l-th-pl-g-l-flgs.html> (πρόσβαση 13.06.2022).

τόσο τη διαχείριση των προπολεμικών δημόσιων πολιτιστικών θεσμών (μουσειά, πινακοθήκες, αρχεία, βιβλιοθήκες, κρατικά θέατρα και ορχήστρες, κ.λπ.), όσο και την ανταπόκριση στα ρεύματα ιδεών και τα κινήματα της μεταπολεμικής περιόδου (δικαιώματα μειονοτήτων, νέες μορφές τέχνης και νέες πολιτιστικές πρακτικές). Αυτό που είχε αλλάξει ήταν η θεώρηση της κουλτούρας ως κοινωνικού δικαιώματος και έκφρασης ταυτότητας τόσο του ατόμου, όσο και της ομάδας. Η μελέτη του πολιτισμικού φαινομένου δεν περιοριζόταν πλέον στην καθ' αυτή πολιτιστική παραγωγή και το έργο των δημιουργών, αλλά στρεφόταν επίσης στην ανάλυση των πολιτιστικών πρακτικών, των διαφορετικών κοινών, των συμβολικών αναπαραστάσεων της κουλτούρας στο εσωτερικό των κοινωνιών.

Στην Ελλάδα η σχέση κουλτούρας και πολιτικής, κράτους και πολιτισμού, υπήρξε αμφίθυμη και πολυκύμαντη. Το υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών συστάθηκε με αυτή την ονομασία και με μεγάλη καθυστέρηση σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη, το 1971, με έδρα την οδό Αριστείδου 14 στο κέντρο της Αθήνας. Έως την ίδρυση του υπουργείου, η αρμοδιότητα της πολιτιστικής ζωής της χώρας μοιραζόταν μεταξύ διάφορων οργανισμών. Τέτοιοι ήταν π.χ. το Ωδείο Αθηνών (1871), η Εθνική Πινακοθήκη-Μουσείο Αλ. Σούτζου (1900), το Κρατικό Ωδείο Θεσσαλονίκης (1914) και το Εθνικό Θέατρο (1930). Η πρώτη συγκροτημένη κρατική πρωτοβουλία για έναν θεσμικό φορέα για τον πολιτισμό ήταν η ίδρυση της Στέγης Καλών Τεχνών και Γραμμάτων, το 1938, από το Καθεστώς της 4ης Αυγούστου. Η νέα Διεύθυνση τέθηκε υπό την εποπτεία του υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, με σκοπό την προαγωγή των ελληνικών γραμμάτων και της ελληνικής τέχνης στο πλαίσιο πάντα της προβολής του Γ' Ελληνικού Πολιτισμού που προωθούσε το μεταξικό καθεστώς. Πρωτεργάτες της ήταν ο Κωστής Μπασιτιάς μαζί με τους Παντελή Πρεβελάκη για τις Καλές Τέχνες και Άγγελο Τερζάκη για το Θέατρο. Άλλοι οργανισμοί που υπηρέτησαν και καλλιέργησαν τις επιμέρους τέχνες ήταν η Μόνιμη Επιτροπή Διεθνούς Καλλιτεχνικής Εκθέσεως Βενετίας (1937), η Εθνική Λυρική Σκηνή (1939), το Επιμελητήριο Εικαστικών Τεχνών Ελλάδος (1944), το Κρατικό Θέατρο Βορείου Ελλάδος (1961) και η Ταινιοθήκη της Ελλάδος (1963).⁴

⁴ «Ιστορία του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού», ΥΠΠΟΑ, https://www.culture.gov.gr/DocLib/ YPPOA_istoriko_images_2.pdf (πρόσβαση 13.06.2022).

Το 1971 τον κορμό του νεοσύστατου υπουργείου αποτέλεσαν: α) η Γενική Διεύθυνση Πολιτιστικών Υποθέσεων, ως μετεξέλιξη της Διεύθυνσης Γραμμάτων και Τεχνών, και β) η Διεύθυνση Αρχαιοτήτων και Αναστηλώσεων, οι οποίες μεταφέρθηκαν από το καταργούμενο υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως. Στο νέο υπουργείο συγκεντρώθηκαν ακόμη διάσπαρτες διευθύνσεις όπως η Υπηρεσία Επιστημονικής Ερεύνης και Αναπτύξεως από το Γραφείο Πρωθυπουργού, η Γενική Διεύθυνση Πολιτιστικών Υποθέσεων επίσης από το υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, τα Ιστορικά Αρχεία εκ του υπουργείου Εσωτερικών, και η Διεύθυνση Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης από το καταργούμενο υπουργείο Συντονισμού.⁵ Υπουργοί Πολιτισμού της Δικτατορίας διετέλεσαν αρχικά ο πολεοδόμος Κωνσταντίνος Παναγιωτάκης και, μετά το 1973, ο καθηγητής Κοινωνιολογίας στην Πάντειο Σχολή Πολιτικών Επιστημών, Δημήτριος Τσάκωνας. Διαπιστώνεται ότι αμφότερες οι αποφάσεις για δημιουργία ειδικού κρατικού φορέα για θέματα πολιτισμού πάθθηκαν από αυταρχικά καθεστώτα, θέμα που αξίζει ειδική μελέτη και προβληματισμό.

Πρώτος υπουργός της Μεταπολίτευσης υπήρξε ο Κωνσταντίνος Τσάτσος (Ιούλιος-Οκτώβριος 1974) και ακολούθησαν οι Ι. Μ. Παναγιωτόπουλος (1974), Κωνσταντίνος Τρυπάνης (1974-1977), Γεώργιος Πλυτάς (1977-1978), Δημήτριος Νιάνιαν (1978-1980) και Ανδρέας Ανδριανόπουλος (1980-1981). Το 1985 τα Επιστημονικά-Ερευνητικά Ιδρύματα περιήλθαν στο τότε υπουργείο Έρευνας και Τεχνολογίας και το πρώην Πολιτισμού και Επιστημών μετονομάστηκε σε υπουργείο Πολιτισμού με αρμοδιότητες την Πολιτιστική Κληρονομιά και την ανάπτυξη των Τεχνών. Επιπλέον, είχε υπό την εποπτεία του τις Γενικές Γραμματείες Απόδημου Ελληνισμού, Νέας Γενιάς, Λαϊκής Επιμόρφωσης και Αθλητισμού. Πρώτη υπουργός με αυτό το αντικείμενο ήταν η Μελίνα Μερκούρη. Αντίθετα, οι βιβλιοθήκες, συμπεριλαμβανομένης της Εθνικής Βιβλιοθήκης, τα Ιστορικά Αρχεία και τα Γενικά Αρχεία του Κράτους υπάχθηκαν στο υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Από το 1994 το υπουργείο Πολιτισμού εδρεύει στην οδό Μπουμπουλίνας 20-22. Το υπουργείο καταργήθηκε το 2009, όταν συγχωνεύθηκε με το Τουριστικής Ανάπτυξης στο υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού (με

⁵ «Υπ. Πολιτισμού και Επιστημών», *Political Pedia*, <https://politicalpedia.eklogika.gr/yp-politismou-epistimon/> (πρόσβαση 23.06.2022).

υπουργό τον Παύλο Γερούλιάνο).⁶ Το 2012 και αυτό καταργήθηκε με τη σειρά του και οι υπηρεσίες του οι σχετικές με τον Πολιτισμό συγχωνεύτηκαν με το υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων στο νέο υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού (υπουργός Κωνσταντίνος Αρβανιτόπουλος με τον Κώστα Τζαβάρα αρμόδιο για τον τομέα του πολιτισμού), ενώ συγκροτήθηκε ιδιαίτερο υπουργείο Τουρισμού.

Στις 25 Ιουνίου 2013 παιδεία και πολιτισμός αποχωρίστηκαν και πάλι. Το Παιδείας μετονομάστηκε σε υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων και από τις υπηρεσίες που βρέθηκαν εκτός αρμοδιότητας ιδρύθηκε το υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού (υπουργός Πάνος Παναγιωτόπουλος). Στις 27 Ιανουαρίου 2015, οι υπηρεσίες του τελευταίου απορροφήθηκαν εκ νέου από το Παιδείας στο νεοσύστατο υπουργείο Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων (υπουργός για τον πολιτισμό Νίκος Ξυδάκης). Το σχήμα αυτό αποδείχθηκε ιδιαίτερα βραχύβιο και στις 22 Σεπτεμβρίου 2015 το υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού ανασυστάθηκε με τις αρμοδιότητες που είχε και πριν (διαδοχικά υπηρέτησαν στον υπουργικό θώκο οι Αριστείδης Μπαλτάς, Λυδία Κονιόρδου, Μυρσίνη Ζορμπά και η εν ενεργεία σήμερα υπουργός Λίνα Μενδώνη).

Από την κινητικότητα αυτή αρμοδιοτήτων και προσώπων μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ο τομέας του πολιτισμού είναι μάλλον ρευστός για την πολιτική ηγεσία της χώρας. Υπηρεσίες προστίθενται και αποσπώνται χωρίς να διαφαίνεται μια συνολική αντίληψη για τις αρμοδιότητες ενός/μίας υπουργού πολιτισμού ενώ τη θέση έχουν καταλάβει κατά καιρούς καθηγητές πανεπιστημίου, προσωπικότητες από τον καλλιτεχνικό χώρο και πολιτικά πρόσωπα (τα τελευταία συνήθως εξ ανάγκης και χωρίς ιδιαίτερη σχέση με το αντικείμενο ευθύνης τους). Αυτό που μένει σταθερό τα τελευταία 200 χρόνια είναι δίχως άλλο η πρωτοκαθεδρία του αρχαίου πολιτισμού και η διαφύλαξη της κλασικής κληρονομιάς. Μπορούμε,

⁶ Ενδιαμέσως ως Υπουργοί Πολιτισμού υπηρέτησαν οι Άννα Μπενάκη-Ψαρούδα (1989, 1991-1992), Γεώργιος Μυλωνάς (1989, 1990), Σωτήρης Κούβελας (1989-1990), Τζακνής Τζαννετάκης (1990-1991), Ντόρα Μπακογιάννη (1992-1993), Μελίνα Μερκούρη (1993-1994), Θάνος Μικρούτσικος (1994-1996), Σταύρος Μπένος (1996), Ευάγγελος Βενιζέλος (1996-1999, 2000-2004), Ελισάβετ Παπαζώη (1999-2000), Θεόδωρος Πάγκαλος (2000), Κώστας Καραμανλής (2004-2006), Γιώργος Βουλγαράκης (2006-2007), Μιχάλης Λιάπης (2007-2009) και Αντώνης Σαμαράς (2009).

ωστόσο, να διακρίνουμε περισσότερους τομείς όπου το κράτος μπορεί να συμβάλει στον πολιτισμό:

A) ΔΙΑΤΗΡΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ

Πρόκειται για ένα εξαιρετικά ισχυρό θέμα της δημόσιας πολιτικής για τον πολιτισμό και σταθερό μοτίβο του δημόσιου λόγου καθώς συνιστά τη βάση συγκρότησης της εθνικής ταυτότητας και της συλλογικής μας αυτοκατανόησης.⁷ Επιπροσθέτως, τα υλικά κατάλοιπα του παρελθόντος αποτελούν σημαντική πλουτοπαραγωγική πηγή και εξαγωγίμο τουριστικό αγαθό. Εδώ ο ρόλος του κράτους «κινείται πέραν της απλής ανάγκης κρατικής χρηματοδότησης και στήριξης. Γίνεται ιδιοκτησιακός και ευθέως διαχειριστικός, αφού τα μνημεία και τα αντικείμενα της κλασικής, της βυζαντινής και, σε κάποιες περιπτώσεις, της νεώτερης κληρονομιάς έχουν χαρακτήρα δημόσιας περιουσίας».⁸ Σε αυτή την αντίληψη δεν έχουν βρει ακόμη θέση οι εκφάνσεις του σύγχρονου πολιτισμού, τόσο στις παραδοσιακές μορφές του όπως λογοτεχνία, μουσική, θέατρο και χορός, όσο και στις νεώτερες που αφορούν, για παράδειγμα, στην αρχιτεκτονική και το design, τη φωτογραφία, τα comics ή τον κινηματογράφο. Οι προβληματισμοί αυτοί αναπτύσσονται σε μεγαλύτερη έκταση και βάθος στον παρόντα τόμο στα κείμενα των Πλάτωνος Πετρίδη και Μάρλεν Μούλιου για την Αρχαιολογία και τα μουσεία αντίστοιχα. Θα εντάξουμε σε ετούτη την κατηγορία που αφορά στον ρόλο του πολιτισμού για τη θεμελίωση της εθνικής ταυτότητας, το «γλωσσικό ζήτημα», θέμα που πραγματεύεται ο Χριστόφορος Χαραλαμπίδης. Ο εθνικισμός του 19ου αιώνα και των αρχών του 20ού βασίστηκε στη μοναδικότητα της ελληνικής γλώσσας από την αρχαιότητα έως τις μέρες μας για να στηρίξει τη συνέχεια της φυλής στη συνέχεια της γλώσσας. Η «εθνική επιστήμη», η οποία κλήθηκε να αποκρούσει τις θέσεις του Φαλμεράγιερ περί ελληνικής φυλετικής ασυνέχειας, παραμέρισε τον αμφισβητούμενο βιολογικό παράγοντα προς όφελος άλλων

⁷ Dimitris Plantzos, «Archaeology and Hellenic identity, 1896-2004: the frustrated vision» (Αθήνα: Μουσείο Μπενάκη, 2008), 11-30, <https://doi.org/10.12681/benaki.17969> (πρόσβαση 24.06.2022).

⁸ Χρήστος Χατζηγεμμανούλ, «Η συμβολή του κράτους στον πολιτισμό», *Τετράδια Πολιτισμού* 1 (2007), 194.

παραμέτρων που αποδείκνυαν την εθνική συνέχεια, όπως η γεωγραφία, το κλίμα, ο τόπος και ο πολιτισμός. Ο Ίων Δραγούμης το συνοψισε εύγλωττα σε μια διατύπωση που φαίνεται ισχυρή μέχρι τις μέρες μας:

«Δεν ξέρω αν είμαστε καθαροί απόγονοι των αρχαίων. Είτε καθαροί είτε κι ανακατωμένοι, μιλούμε όμως γλώσσα ελληνική. Αν ήλθαν ξένοι και ανακατώθηκαν με τους Έλληνες δεν κατώρθωσαν όμως να τους δώσουν τον πολιτισμό και τη γλώσσα τους. Οι Έλληνες ξεχείλισαν και κατάπιαν και χώνεψαν τους ξένους, κρατώντας σφιχτά στα δόντια τους δεμένη τη γλώσσα».⁹

Β) ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΑΙΔΕΙΑ

Η πολιτιστική/καλλιτεχνική εκπαίδευση προσελκύει μικρότερο δημόσιο ενδιαφέρον και υποφέρει από χρόνια έλλειψη των αναγκαίων πόρων. Δεν υπάγεται στο Υπουργείο Πολιτισμού αλλά στο Παιδείας (με την εξαίρεση όμως των Δραματικών Σχολών, των ιδιωτικών και δημόσιων Ωδείων και Μουσικών Σχολών και των Σχολών Χορού που ελέγχονται από τη Διεύθυνση Καλλιτεχνικής Εκπαίδευσης του ΥΠΟΑ).¹⁰ Οι ανεπάρκειες και ασυνέχειες στη στήριξη μιας υψηλού επιπέδου εκπαίδευσης στην έντεχνη μουσική περιγράφονται ανάγλυφα στο κείμενο του Νίκου Μαλιάρα. Αντίστοιχες θλιβερές διαπιστώσεις θα μπορούσαμε να προσθέσουμε για το μάθημα της Θεατρικής Αγωγής που συρρικνώνεται ολοένα στα σχολεία, ανατίθεται σε μη ειδικευμένους εκπαιδευτικούς «για τη συμπλήρωση του ωραρίου» ενώ οι ελάχιστοι θεατρολόγοι απασχολούνται σχεδόν όλοι σε θέσεις αναπληρωτών. Πέρα από την καλλιέργεια της αισθητικής παιδείας, η σημασία που έχουν τα καλλιτεχνικά μαθήματα για την ψυχοσυναισθηματική και κοινωνική ανάπτυξη των μαθητών είναι πλήρως τεκμηριωμένη επιστημονικά και η συνεχής και συνεπής επαφή των μαθητών με τις Τέχνες σε όλη τη διάρκεια της εγκυκλίου εκπαίδευσης θα έπρεπε να θεωρείται δικαίωμά τους. Σε πρόσφατο κοινό υπόμνημά τους

⁹ Ίων Δραγούμης, *Το Μονοπάτι* (Αλεξάνδρεια: Νέα Ζωή, 1925), 12.

¹⁰ Η Διεύθυνση απαρτίζεται από τα Τμήματα Εκπαίδευσης Θεάτρου και Χορού, Εκπαίδευσης Κινηματογράφου και Οπτικοακουστικών Μέσων-Εικαστικών Τεχνών και Μουσικής Εκπαίδευσης. Βλ. «Διεύθυνση Καλλιτεχνικής Εκπαίδευσης», ΥΠΟΑ, <https://www.culture.gov.gr/el/ministry/SitePages/viewpghresia.aspx?iid=1619> (πρόσβαση 23.06.2022).

προς τον Πρωθυπουργό και την υπουργό Παιδείας οι Πρόεδροι όλων των Τμημάτων Θεατρικών Σπουδών και Θεάτρου των ελληνικών ΑΕΙ επεσήμαναν ότι μέσα από τη Θεατρική Αγωγή και τα Στοιχεία Θεατρολογίας (που υπήρχαν μέχρι πρότινος στο πρόγραμμα του Λυκείου) οι μαθητές και οι μαθήτριες μαθαίνουν να συνεργάζονται, να γίνονται μέλη ενεργά μιας ομάδας, κοινωνικοποιούνται, καλλιεργούν και αναπτύσσουν τα εκφραστικά τους μέσα και την ικανότητά τους στην επικοινωνία, χρησιμοποιούν και αναπτύσσουν τη φαντασία τους και τη δημιουργικότητά τους, καλλιεργούν την ενσυναίσθηση και αναπτύσσουν μια θετική στάση ζωής. Παράλληλα μπορούν να προσεγγίσουν, με βιωματικό και ασφαλή τρόπο, πολλά κοινωνικά ζητήματα, όπως, το θέμα της ενδοσχολικής βίας και, φυσικά, να κατανοήσουν βιωματικά έννοιες από όλα τα γνωστικά αντικείμενα.¹¹ Όπως αντίστοιχα αναφέρει στον ανά χείρας τόμο ο Ν. Μαλιάρας, «στα Μουσικά Σχολεία δεν εμφανίζονται συμβάντα παραβατικότητας, σχολικού εκφοβισμού, και άλλα αρνητικά φαινόμενα που παρατηρούνται ολοένα και συχνότερα σε άλλες εκπαιδευτικές δομές».

Γ) ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗ

ΚΑΙ ΚΑΛΛΙΤΕΧΝΙΚΗ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΚΑΙ ΠΕΙΡΑΜΑΤΙΣΜΟΣ

Η στήριξη της σύγχρονης πολιτιστικής δημιουργίας μόνο πρόσφατα (2019) απέκτησε θεσμική υπόσταση στα όργανα του υπουργείου με τη σύσταση Ειδικής Γραμματείας Σύγχρονου Πολιτισμού. Είναι ίσως ο πλέον ευαίσθητος τομέας καθώς, με δεδομένα τα πολύ στενά οικονομικά όρια (το 2022 διατέθηκε το 0,6% του κρατικού προϋπολογισμού για τον πολιτισμό και επιπλέον το συνολικό ποσό μειώθηκε κατά 36 εκατ. σε σύγκριση με το 2021, από τα 404 εκατ. στα 368 εκατ. ευρώ), ενέχει την αναγκαστικά επιλεκτική χρηματοδότηση σε επίπεδο καλλιτέχνη αλλά και κλάδου: χορός ή κινηματογράφος; όπερα ή περφόμανς; ή μήπως βιβλίο και φιλιαναγνωσία; Λίγα σε πολλούς ή πολλά σε λίγους; Το ζήτημα των κριτηρίων και της διαδικασίας επιλογής είναι ακαθόδεδες και, σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, ανοιχτό στη δημόσια κριτική. Οι παγίδες είναι

¹¹ «Η Θεατρική Αγωγή και οι Θεατρολόγοι στο ελληνικό σχολείο», *Πανελλήνιος Επισημοτικός Σύλλογος Θεατρολόγων*, 10 Μαΐου 2022, [https://pesyth.com/2022/05/14/h-theatrikh-agwgh-kai-oi-theatrolोगoi-sto-ellhniko-sxoleio/](https://pesyth.com/2022/05/14/h-theatrikh-agwgh-kai-oi-theatrolോഗoi-sto-ellhniko-sxoleio/) (πρόσβαση 23.06.2022).

πολλαπλές. Από τη στήριξη και προβολή μόνο μιας «επίσημης/κρατικής κουλτούρας» στην ανάδειξη ενός πολιτισμικού ιερατείου με προνομιακή πρόσβαση στις κρατικές ενισχύσεις ή τη σύγκρουση με εκείνη τη μερίδα της κοινής γνώμης που ενδεχομένως να μην συμφωνεί με το περιεχόμενο του έργου τέχνης. Οι επιλογές συνεπάγονται αποκλεισμούς και ο πειρασμός της αδιαφάνειας ελλοχεύει.

Ουσιαστικά το ζήτημα των ενισχύσεων στη σύγχρονη καλλιτεχνική δημιουργία εμπίπτει στο γενικό ερώτημα κατά πόσο ο πολιτισμός είναι ένα «δημόσιο αγαθό» (public good) με σημασία για το κοινωνικό σύνολο (άρα, είναι δικαιολογημένη η χρηματοδότηση πολιτιστικών δράσεων από τον γενικό προϋπολογισμό) ή αντίθετα, η απόλαυση των πολιτιστικών αγαθών είναι προσωπική επιλογή, συνεπώς η παραγωγή τους οφείλει να είναι αυτοχρηματοδοτούμενη και να ακολουθεί τους νόμους της αγοράς. Σε μια ιστορική προοπτική αυτό εξετάζεται στα κείμενα της Χριστίνας Ντουνιά για τη Λογοτεχνία και του Πλάτωνα Μαυρομούστακου για το Θέατρο. Η οξύτητα με την οποία διατυπώνεται σήμερα είναι απότοκο του σύγχρονου νεοφιλελεύθερου παραδείγματος, μια κρίσιμη συζήτηση κοινή σε όλον τον δυτικό κόσμο. Συνδέεται επίσης στενά με τη σχέση κέντρου (Αθήνα) και περιφέρειας και την ισότιμη πρόσβαση όλων των κατοίκων της χώρας στα πολιτιστικά αγαθά, άρα με την ουσία της Δημοκρατίας μας. Στα κείμενα του τόμου τεκμηριώνεται άλλωστε η διαχρονική συμβολή της περιφέρειας στην εθνική πολιτιστική παραγωγή των 200 χρόνων του ελληνικού κράτους με τη σπουδαία μουσική παράδοση των Επτανήσων, τα Περιφερειακά Θέατρα, ή τα νέα δραστήρια τοπικά μουσεία, για παράδειγμα.

Συνοψίζοντας τον κοινό προβληματισμό που εκφράζεται στα κείμενα που ακολουθούν, βλέπουμε ότι οι κατά περιόδους πολιτικές για τον πολιτισμό υπηρετούν πρωτίστως τις εκάστοτε εθνικές επιδιώξεις και προτεραιότητες. Η μορφή της γλώσσας, η νεοελληνική λογοτεχνία και το νεοελληνικό θέατρο, τα αρχαιολογικά ευρήματα και η έκθεσή τους στο κοινό, η μουσική εκπαίδευση τέλος, ενισχύονται και προάγονται όχι για την έμπνευση και την παρηγοριά, την ομορφιά και την ελπίδα που προσφέρει η Τέχνη σε όλες τις μορφές της αλλά για να στηρίξουν ένα πολιτικό όραμα: τη Μεγάλη Ιδέα και την εθνική ολοκλήρωση του 19ου αιώνα και των αρχών του 20ού, τα ελληνοχριστιανικά ιδεώδη του ολοκληρωτισμού, την ευρωπαϊκή ένταξη και τον εκσυγχρονισμό της χώρας πιο πρόσφατα. Τελευταίως τα πολιτι-

σμικά αγαθά –και οι αρχαιότητες πια δεν εξαιρούνται– αντιμετωπίζονται ως κεφάλαιο για την οικονομική σωτηρία της Ελλάδας.

Πιστεύοντας ακράδαντα ότι ο πολιτισμός μπορεί μεν να είναι μέσο, αλλά κυρίως ότι συνιστά αυταξία που γεννά «κοινωνικό ήθος» –(με σημαντικές κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις, που βελτιώνει την ποιότητα ζωής), συμπληρώνει τεχνοκρατικά το Συμβούλιο της Ευρώπης–,¹² θεωρούμε ότι ο ρόλος του κράτους στη στήριξη τόσο του παλαιότερου όσο και του σύγχρονου ελληνικού πολιτισμού, της πολυμορφίας του και των δημιουργών του, είναι καθοριστικός. Η ιδιωτική πρωτοβουλία έχει προσφέρει πολλά, από τους Μεγάλους Ευεργέτες του 19ου αιώνα μέχρι τους σύγχρονους δωρητές και χορηγούς: δεν μπορεί όμως να υποκαταστήσει μια δημόσια πολιτική για τον πολιτισμό με καθολική απεύθυνση. Αυτή θα θέλαμε να περιλαμβάνει –και σε πολλές περιπτώσεις αυτό συμβαίνει– τη διάσωση της πολιτιστικής κληρονομιάς (νομοθεσία, χρηματοδότηση, ειδικές δράσεις), τη δημιουργία και στήριξη των αναγκαίων δημόσιων υποδομών (μουσεία, βιβλιοθήκες, αρχεία, θέατρα και σκηές μουσικής, εκθεσιακοί χώροι, πολιτιστικά κέντρα, ωδεία και δραματικές σχολές) με πόρους και προσωπικό, την εξασφάλιση των προϋποθέσεων για την ελεύθερη και ποιοτική πολιτιστική δημιουργία και για την όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών, τη δημιουργία και στήριξη ενός θεσμικού πλαισίου για την ανάπτυξη και παρουσίαση των Τεχνών, π.χ. με την οργάνωση φεστιβάλ και εκθέσεων (εγχώριων & διεθνών), την προβολή και προώθηση της σύγχρονης καλλιτεχνικής και λογοτεχνικής παραγωγής στο εξωτερικό. Υπό το πρίσμα της πρόσφατης πανδημικής κρίσης, υπογραμμίζουμε τέλος τη ζωτική σημασία της πρόνοιας για όλους τους απασχολούμενους στο πεδίο του πολιτισμού, δημιουργούς και μη. Ειδάλλως, όλα τα παραπάνω είναι γράμμα κενό...

¹² «Συμπεράσματα του Συμβουλίου της Ευρώπης για στρατηγική προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά τις διεθνείς πολιτιστικές σχέσεις και πλαίσιο δράσης», *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 7 Ιουνίου 2019, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-EL/TXT/?uri=CELEX:52019XG0607\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-EL/TXT/?uri=CELEX:52019XG0607(01)) (πρόσβαση 24.06.2022).

ΛΟΓΟΤΕΧΝΙΑ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ:
ΣΤΑΘΜΟΙ ΜΙΑΣ ΙΔΙΟΤΥΠΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

Χριστίνα Ντουνιά

ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ, ΤΜΗΜΑ ΦΙΛΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

Στα πρώτα χρόνια μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους οι λόγιοι έρχονται αντιμέτωποι με ιστορικά αιτήματα της εποχής όπως η γλώσσα, η παράδοση, η κληρονομιά του αρχαίου ελληνικού παρελθόντος, η σχέση της Ελλάδας με τη Δύση. Στη λογοτεχνική παραγωγή και κυρίως στην ποίηση τα ζητήματα αυτά είναι καίρια: η εννοιολόγηση της εθνικής πολιτισμικής μας ταυτότητας – με τα όποια αισθητικά κριτήρια – εμφανίζεται ως ουσιαστική μέριμνα των δημιουργών.

«Η ιδέα του εθνικού ποιητή υπήρξε δημοφιλής τον 19ο αιώνα, όταν η πορεία της εθνικής αποκατάστασης επισπεύστηκε είτε με αγώνες για την ανεξαρτησία (Ελλάδα) και με προσπάθειες για την εθνική ενοποίηση (Γερμανία, Ελλάδα) είτε με ολοένα μεγαλύτερη ταύτιση του έθνους με τον πολιτισμό του, ιδιαίτερα με τη γλώσσα και τη λογοτεχνία (Nationalliteteratur)».¹ Στον 19ο αιώνα εθνικός ποιητής δεν είναι όμως μόνο ο Διονύσιος Σολωμός, όπως σήμερα οι περισσότεροι νομίζουν, αλλά και άλλοι.² Ο προβληματισμός του Εμμανουήλ Ροΐδη μετά τον θάνατο του

¹ Δημήτρης Τζιόβας, *Από τον Λυρισμό στον Μοντερνισμό. Πρόσληψη, ρητορική και ιστορία στη νεοελληνική ποίηση* (Αθήνα: Νεφέλη, 2005), 25.

² Ο Δ. Ν. Μαρωνίτης επισημαίνει ότι «ο χαρακτηρισμός του εθνικού ποιητή αποδίδεται πρώιμα στον Ρήγα Φεραίο και πρώτα στον Σολωμό» και ότι, μπροστά στη πρόωρη σιωπή του Ανδρέα Κάλβου, ο Αριστοτέλης Βαλαωρίτης είναι ο επόμενος που αναλαμβάνει να εκφράσει τη φωνή του έθνους. Βλ. Δ. Ν. Μαρωνίτης, «Ο τύπος του εθνικού ποιητή. Ο αντίκτυπος του αλβανικού έπους στην ποίησή μας» (1980): *Όροι του λυρισμού στον Οδυσσέα Ελύτη* (Αθήνα: Κέδρος, 1999) [1η εκδ. 1980], 59, 62-63. Για το θέμα βλ. ανα-

Αριστοτέλη Βαλαωρίτη για το ποιος θα μπορούσε να ονομαστεί εθνικός ποιητής είναι ενδεικτικός: «Σήμερα δε, ότε απέθανεν ο Βαλαωρίτης και εισώπησεν ο Παράσχος, καταγινόμενος εις την σύνταξιν του ποιητικού αυτού απολογισμού, μάτην ζητούμεν τίνα άλλον δυνάμεθα, μεθ' οσησδήποτε συγκαταβάσεως, ν' αναγορεύσωμεν ποιητήν. Αλλά και αυτός ο Βαλαωρίτης δύναται άρα να ονομασθή εθνικός ποιητής της παρούσης γενεάς;».³

Παράλληλα με την ποίηση, η μυθοπλαστική αφηγηματική πεζογραφία, και ειδικότερα, το μυθιστόρημα, σημειώνει βήματα προόδου: «Στη μετεπανεστατική Ελλάδα το μυθιστόρημα (αν όχι και ολόκληρη η δημιουργική πεζογραφία) παραμένει είδος μετέωρο», παρατηρεί ο Πάνος Μουλλάς. «Τι χρειάζεται και τι επείγει; Είναι ευνόητο: η μεταστροφή της άρνησης της δυσπιστίας σε ανοχή. Θα μπορούσαμε, ακριβέστερα, να μιλάμε για μια διαδικασία νομιμοποίησης, εννοώντας την ένταξη του μυθιστορήματος σ' ένα σύνολο θεμιτών στόχων και ιδεολογικών λειτουργιών».⁴ Θα χρειαστεί ωστόσο πολύς καιρός για να ενδιαφερθεί η πολιτεία για την πεζογραφία, σχεδόν σε όλον τον 19ο αιώνα τα σκήπτρα της λογοτεχνικής δημιουργίας κρατά αναμφίβολα η ποίηση.⁵

ΠΟΙΗΤΙΚΟΙ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΙ

Η ποιητική παραγωγή εντάσσεται στα μέσα του 19ου αιώνα σε ένα θεσμικό πλαίσιο ικανό να την υποστηρίξει, αλλά και να την κατευθύνει. Πρόκειται ουσιαστικά για μια αναγνώριση της κοινωνικής λειτουργίας και της επιτελεστικότητας της λογοτεχνίας στη συγκρότηση της συνείδησης και της αυτογνωσίας του έθνους και της κοινωνίας των πολιτών. Βασικός θεσμός, και ουσιαστικά ο πρώτος που αποσκοπεί στη στήριξη της ποιή-

λυτικά Γιάννης Παπαθεοδώρου, *Ρομαντικά Πεπρωμένα. Ο Αριστοτέλης Βαλαωρίτης ως «εθνικός ποιητής»* (Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2009).

³ Εμμανουήλ Ροΐδης, *Άπαντα*, τ. Β': 1868-1879 (φιλολογ. επιμ.: Άλκης Αγγέλου) (Αθήνα: Ερμής, 1978), 408.

⁴ Παναγιώτης Μουλλάς, *Η παλαιότερη πεζογραφία μας. Από τις αρχές της ως τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο*, τ. Α': Εισαγωγή (Αθήνα: Σοκόλης, 1998), 99.

⁵ Για την πρωτοκαθεδρία της ποίησης στην περίοδο αυτή, βλ. Αλέξης Πολίτης, *Ρομαντικά χρόνια. Ιδεολογίες και νοοτροπίες στην Ελλάδα του 1830-1880* (Αθήνα: ΕΜΜΕ Μνήμων, 1993).

σης στη μετα-επαναστατική Ελλάδα, είναι οι ποιητικοί διαγωνισμοί που κυριάρχησαν στην πνευματική ζωή της Αθήνας. Την οικονομική υποστήριξη του όλου εγχειρήματος ανέλαμβαναν χορηγοί κατά τα πρότυπα των αρχαίων χορηγιών της αθηναϊκής δημοκρατίας. Με ένα γράμμα του προς το «Βασιλικόν Υπουργείον των Εκκλησιαστικών και της δημοσίου εκπαίδευσως», σταλμένο τον Αύγουστο του 1850, ο Αμβρόσιος Σ. Ράλλης προτείνει και ταυτόχρονα ορίζει τη λειτουργία του πρώτου διαγωνισμού: αποσκοπεί «εις καλλιέργειαν της ηθικής και κομψής ποιήσεως και της προς ατύτην αναλόγου νεοελληνικής γλώσσας». ⁶ Με αυτόν τον τρόπο, ένας πλούσιος έμπορος της Τεργέστης οδηγημένος από τη φιλοπατρία εκείνης της εποχής (έγινε ιδρυτής και χορηγός των ποιητικών διαγωνισμών στην καινούργια Ελλάδα). ⁷

Οι ποιητικοί διαγωνισμοί ήταν ένας θεσμός που διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στην πνευματική –και όχι μόνον– εξέλιξη του τόπου και στην τόνωση της εθνικής του ιδεολογίας. ⁸ Η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων και η απονομή του βραβείου λάμβανε χώρα στην κατάμεστη Αίθουσα Τελετών του Πανεπιστημίου Αθηνών. Το Οθώνιο –αργότερα Εθνικό και Καποδιστριακό– Πανεπιστήμιο ιδρύθηκε στις 3 Μαΐου 1837 στο σπίτι του Στέφανου Κλεάνθη, στη σκιά της Ακρόπολης.

Οι κριτές των διαγωνισμών, στην πλειονότητά τους καθηγητές του Πανεπιστημίου, ⁹ επεδίωκαν να περιορίσουν την επίδραση του ρομαντισμού κυρίως για πολιτικούς λόγους, τον θεωρούσαν ξενόφερτο και επικίνδυνο για τα χρηστά ήθη, και υποστήριζαν τον κλασικισμό. ¹⁰ Η ανακοίνωση

⁶ Παναγιώτης Μουλλάς, «Ποίηση και ιδεολογία. Οι αθηναϊκοί πανεπιστημιακοί διαγωνισμοί (1851-1877)», στο *Πανεπιστήμιο: Ιδεολογία και Παιδεία. Ιστορική διάσταση και προοπτικές*, τ. Β' [= Πρακτικά Διεθνούς Συμποσίου (Αθήνα, 21-25 Σεπτεμβρίου 1987)] (Αθήνα: Ιστορικό Αρχείο Ελληνικής Νεολαίας (ΙΑΕΝ) – Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, 1989), 593.

⁷ Κ. Θ. Δημαράς, «Η "Πράξη" του 1850», *Ιστορικά* 12-13 (Ιούνιος-Δεκέμβριος 1990), 220.

⁸ Για την καταλυτική σημασία της «εθνικής ιδεολογίας» στα ρομαντικά χρόνια, βλ. Έλλη Σκοπετέα, *Το «Πρότυπο Βασίλειο» και η Μεγάλη Ιδέα. Όφεις του εθνικού προβλήματος στην Ελλάδα (1830-1880)* (Αθήνα: Πολύτυπο, 1988).

⁹ Οι πιο γνωστοί ανάμεσα σ' αυτούς ήταν οι Αλέξανδρος Ρίζος Ραγκαβής, Στέφανος Κουμανούδης, Κωνσταντίνος Παπαρρηγόπουλος και Δημήτριος Βερναρδάκης.

¹⁰ Βλ. και όσα σημειώνει ο Ε. Γαραντούδης: «Οι κρίσεις των διαγωνισμών συνοψίζουν τις βασικές αρχές της αθηναϊκής ποιητικής σύμφωνα με την κλασικοθεμελιωμένη πανεπι-

της κρίσης της επιτροπής και του νικητή γινόταν με πανηγυρικό τρόπο κάθε χρόνο στις 25 Μαρτίου και η τελετή ήταν κεντρικό γεγονός της πνευματικής και κοινωνικής ζωής. Η μαρτυρία του Eugène Yemeniz, το 1860, μας δίνει πολύτιμες πληροφορίες για τον χαρακτήρα και τη δημοφιλία αυτών των ποιητικών αναμετρήσεων και εκδηλώσεων:

«Μια μεγάλη πανεπιστημιακή τελετή, η οποία γιορτάζεται από τους Αθηναίους, δίνει κάθε χρόνο στους ταξιδιώτες που διατρέχουν την Ελλάδα την ευκαιρία να διαπιστώσουν τον εντελώς εθνικό χαρακτήρα της νέας ελληνικής ποίησης. Κάθε χρόνο το αθηναϊκό Πανεπιστήμιο προκηρύσσει έναν ποιητικό διαγωνισμό και χορηγεί ένα χρηματικό βραβείο, αθλοθετημένο από τον εύπορο πατριώτη Αμβρόσιο Ράλλη, στον ποιητή εκείνον του οποίου το έργο κρίνεται ως το αξιολογότερο κατά την έμπνευση και το καταλληλότερο για να επαναφέρει τη γλώσσα στην αρχική της καθαρότητα. Η καθορισμένη για την επίσημη τελετή μέρα είναι η 25 Μαρτίου, επέτειος της ανακήρυξης της ελληνικής ανεξαρτησίας. Τη μέρα αυτή, όλη η Αθήνα βρίσκεται στο πόδι. Όλες οι κοινωνικές τάξεις δείχνουν τον ίδιο ζήλο. Τα καφενεία και οι αγορές ερημώνουν. Οι πλατείες είναι κατάμεστες από κόσμο που χειρονομεί, φωνάζει και συζητά με την έξαψη που είναι φυσική σ' αυτόν τον λαό. Μετά την ανάγνωση μιας έκθεσης σχετικής με τα διάφορα έργα που έχουν υποβληθεί στο διαγωνισμό, ο πρόεδρος ανακηρύσσει τον νικητή, τον συγχαίρει εζ' ονόματος του έθνους, απαγγέλλει δυνατά τους στίχους του και θέτει στο μέτωπό του ένα στεφάνι δάφνης. Στο τέλος της τελετής, ο δαφνοστεφανωμένος ποιητής γίνεται δεκτός από το πλήθος με ζητωκραυγές και οδηγείται στο σπίτι του σχεδόν με θριαμβευτική πομπή. Είναι αδύνατο να φανταστεί κανείς τις διαμάχες και τις θύελλες που, ως την τελευταία στιγμή, συνταράζουν τη μεγάλη αυτή λογοτεχνική εκδήλωση».¹¹

στημιακή κριτική: τα διάφορα ποιητικά είδη δεν πρέπει να συγχέονται (π.χ. το έπος με το δράμα), τα αρχαιοπρεπή μετρικά σχήματα, όπως ο δακτυλικός εξάμετρος, πρέπει να χρησιμοποιούνται με γνώση, σύνεση και ανάλογα με το ποιητικό είδος, η ποίηση πρέπει να αποβλέπει στη φυσικότητα, να μην παραβιάζει την ιστορική αλήθεια και να προβάλλει ηθικές αξίες», στο Ευριπίδης Γαραντούδης, «Η λογοτεχνία 1830-1880. Η ρομαντική αντίληψη της πραγματικότητας», *Ιστορία του νέου ελληνισμού 1770-2000*, τ. 4 (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2004), 207.

¹¹ E. Yemeniz, «De la renaissance littéraire en Grèce. Les poètes Zalokostas et Orphanidis», *Revue des Deux Mondes* 27 (1 Μαΐου 1860) 214 [= *La Grèce moderne. Héros et poètes*, Παρίσι, 1862, 215-216] στο Παναγιώτης Μουλλάς, *Ρήξεις και συνέχειες. Μελέτες για τον 19ο αιώνα* (Αθήνα: Σοκόλης, 1993), 283.

Ο νικητής παρελάμβανε το σημαντικό ποσό των 1.000 δραχμών μαζί με ένα στεφάνι δάφνης, έπαθλο που παρέπεμπε στην αρχαιότητα. Η 25η Μαρτίου «ως ημέρα απονομής του επάθλου συμβολίζει το προφανές: την αναγέννηση της Ελλάδας και τη σύνδεση αρχαιότητας με το νεοελληνικό κράτος».¹² Όπως ήδη φάνηκε και από την πρόταση του Ράλλη, οι χορηγοί δεν προσέφεραν απλώς την οικονομική στήριξη του όλου εγχειρήματος, αλλά καθόριζαν και τους όρους των διαγωνισμών. Στον Ράλλιο, για παράδειγμα, η χρήση της αρχαϊζουσας ή/και της καθαρεύουσας ήταν υποχρεωτική, ενώ αποκλειόταν η συμμετοχή έργων γραμμένων στη δημοτική. Αντίθετα, όταν το 1861 ο Ιωάννης Βουτσινάς, ένας ακόμα Έλληνας της Οδησσού, ανέλαβε τη χορηγία του διαγωνισμού, φρόντισε να αναιρεθεί αυτή η απαγόρευση. Ήδη ωρίμαζαν πλέον οι συνθήκες και για τη νομιμοποίηση της δημοτικής. Βέβαια σχετικά με τη θεματική των έργων αυτών και τη δυσπιστία απέναντι στο ρομαντικό κίνημα δεν υπάρχει ουσιώδης αλλαγή ανάμεσα στις δύο περιόδους του διαγωνισμού.

ΒΡΑΒΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ

Πέραν των βραβείων και των τιμητικών διακρίσεων, σημειώνεται βαθμιαία και μια μέριμνα αποκατάστασης των λογοτεχνών σε κρατικές θέσεις. Ο διορισμός του Κωστή Παλαμά το 1897 στη θέση του Γραμματέα του Πανεπιστημίου Αθηνών, θέση που κατείχε έως το 1928, και η περίπτωση του Εμμανουήλ Ροΐδη που το 1878 διορίστηκε έφορος και διευθυντής στην Εθνική Βιβλιοθήκη,¹³ (θέση που διατηρούσε κατά τη διάρκεια των κυβερνήσεων Τρικούπη, ενώ απολύοταν από τις κυβερνήσεις Δηλιγιάννη) είναι παραδείγματα επιλεκτικής επιβράβευσης κορυφαίων λογοτεχνών, που δεν απαντούν φυσικά στο αίτημα μιας ουσιαστικής φροντίδας για την ενίσχυση και την καλλιέργεια της νεοελληνικής λογοτεχνίας.

¹² Παν. Μουλλάς, «Ποίηση και ιδεολογία...», 597. Για τη σημασία των τελετών που σχετίζονται με την 25η Μαρτίου βλ. Χριστίνα Κουλούρη, *Φουστανέλες και χλαμύδες. Ιστορική μνήμη και εθνική ταυτότητα 1821-1930* (Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 2020).

¹³ Ο Μιλτιάδης Μαλακάσης αναγορεύθηκε κοσμητόρας της Βιβλιοθήκης της Βουλής, θέση την οποία διατήρησε από το 1917 έως το 1935 και από το 1936 έως το 1937. Το 1919 ο Ελευθέριος Βενιζέλος διόρισε τον Νίκο Καζαντζάκη Γενικό Διευθυντή του υπουργείου Περιθάλψεως με αποστολή τον επαναπατρισμό Ελλήνων από την περιοχή του Καυκάσου.

Το 1910 ξεκινά μια πιο θεσμοποιημένη απόδοση τιμών σε συγγραφείς, μετά από πρωτοβουλία του Ελευθέριου Βενιζέλου, με το παράσημο του Βασιλικού Τάγματος του Σωτήρος, αν και ο βασιλιάς Γεώργιος Α΄ τελικά δεν υπέγραψε τον σχετικό νόμο. Οι πρώτες μαζικές παρασημοφορήσεις γίνονται το 1914 και ο θεσμός θα συνεχιστεί έως το 1919, μολονότι η σύνθεση των επιτροπών και η διαπλοκή προσωπικών ή συντεχνιακών συμφερόντων δημιούργησε συχνά ένα κλίμα δυσπιστίας και αμφισβήτησης.¹⁴ Το Εθνικόν Αριστείον υπήρξε ο προάγγελος των βραβείων της Ακαδημίας, τα οποία θεσμοθετούνται το 1926, χρονιά της Συντακτικής πράξης της ίδρυσής της, επί δικτατορίας Θεοδώρου Παγκάλου. Ας σημειωθεί ότι για πρώτη φορά τα βραβεία απονέμονται όχι μόνο σε λογοτεχνικά έργα, αλλά και σε φιλολογικές μελέτες. Η τελετή απονομής αυτών των τίτλων συνήθως γινόταν ανήμερα της 25ης Μαρτίου, όπως και στις περιπτώσεις του Ράλλειου και Βουτσιναίου διαγωνισμού, υποστηρίζοντας συμβολικά την εθνική σημασία της λογοτεχνικής δημιουργίας.

Τα Βραβεία Λογοτεχνίας θεσπίζονται το 1931, στην τελευταία κυβέρνηση Ελευθέριου Βενιζέλου, με νόμο που υπογράφει ο τότε υπουργός Παιδείας Γεώργιος Παπανδρέου. Θα χρειαστεί όμως να περάσουν οχτώ χρόνια ώσπου να γίνει η πραγματοποίησή τους με την πρωτοβουλία του Κωστή Μπασιτιά, διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Γραμμάτων και Καλών Τεχνών και σύμβουλο πολιτισμού του Ιωάννη Μεταξά. Το πρώτο μεγάλο βραβείο ποίησης απονέμεται στον Άγγελο Σικελιανό, το 1939, για το σύνολο του έργου του.¹⁵ Μετά τον θάνατο του Παλαμά, θεσμοθετείται από την Ακαδημία Αθηνών το Έπαθλο Παλαμά, μια διάκριση εθνικής

¹⁴ Για τα βραβεία και τη θεσμοθέτησή τους βλ. την εμπειριστατωμένη μελέτη του Σωκράτη Νιάρου, *Ο θεσμός των λογοτεχνικών βραβείων στην Ελλάδα (1910-1942)*, Διδακτορική διατριβή, Τμήμα Φιλολογίας, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, 2017.

¹⁵ Π. Γ. Νικητέας, «Ανέκδοτα πρακτικά (1938-1940) Επιτροπής Βράβευσης Λογοτεχνικών έργων επί προεδρίας του Μεσσήνιου Κωστή Μπασιτιά», *Μεσσηνιακό Ημερολόγιο* 5 (2011), 114-115. Εκτός από τον Μπασιτιά, τα μέλη της πρώτης επιτροπής Κρατικών Βραβείων ήταν οι Γρηγόριος Ξενόπουλος, Παντελής Πρεβελάκης, Άριστος Καμπάνης, Μιλτιάδης Μαλακάσης, Θεόδωρος Συναδινός, Λέων Κουκούλας και Μάρκος Αυγέρης. Το βραβείο ποίησης δόθηκε στον Άγγελο Σικελιανό, για το συνολικό ποιητικό έργο του. Το βραβείο πεζογραφίας μοιράστηκαν ο νεοεμφανιζόμενος Μενέλαος Λουντέμης για τα διηγήματα *Τα πλοία δεν άραξαν*, ο Κοσμάς Πολίτης για την καταξιωμένη στον χρόνο *Εγοίκα* και η κλησμονημένη σήμερα λογία του Μεσοπολέμου Ειρήνη η Αθηναία για τα πεζά της *Σιωπηλιά*.

σημασίας που τη συνοδεύει ένα σοβαρό χρηματικό έπαθλο. Κατά τον Νίκο Γκάτσο, η απονομή του επάθλου στον Γιώργο Σεφέρη (εξ ημισείας με τον Ι.Μ. Παναγιωτόπουλο) ήταν η «πρώτη φιλική χειρονομία του επίσημου Κράτους προς τη νεώτερη Ελληνική λογοτεχνία».¹⁶

Το 1941, με τη Γερμανική Κατοχή, τα Κρατικά Λογοτεχνικά Βραβεία καταργούνται. Θα πρέπει να περιμένουμε έως το 1956, όταν θα ξαναπροκηρυχθούν με μέλη της κριτικής επιτροπής προερχόμενα από τον χώρο των γραμμάτων και των τεχνών. Η πρώτη επιτροπή απαρτίζεται από καθηγητές και κριτικούς υψηλού κύρους: Γεώργιος Ζώρας, Λίνος Πολίτης, Κ.Θ. Δημαράς, Βάσος Βαρίκας, Άλκης Θρύλος, Ανδρέας Καραντώνης.¹⁷ Το 1971 στη Δικτατορία της 21ης Απριλίου ιδρύεται το υπουργείο Πολιτισμού και τα λογοτεχνικά βραβεία αλλάζουν στέγη. Στην αρμοδιότητα αυτού του υπουργείου θα παραμείνουν μέχρι σήμερα.

Πέραν όμως από τις κάθε είδους διακρίσεις που διαχρονικά απονέμει η Πολιτεία, η πολιτιστική πολιτική στον τομέα της νεοελληνικής λογοτεχνίας είναι περιορισμένη και κάποτε υποταγμένη σε ένα πνεύμα προσωρινής επιβράβευσης που δεν επηρεάζει ουσιαστικά τους όρους της λογοτεχνικής δημιουργίας και της φιλαναγνωσίας γενικότερα. Σε μεγάλο βαθμό το πρόβλημα αυτό ξεκινά από τη βάση της παραγωγής και της διανομής, αφού πλέον η λογοτεχνία είναι ένα προϊόν που υπακούει στους νόμους και τους κανόνες της αγοράς. Ωστόσο δεν είναι το μόνο.

Η ΛΟΓΟΤΕΧΝΙΑ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Ο ρόλος της Πολιτείας στην υπόθεση της νεοελληνικής λογοτεχνίας μπορεί να εξεταστεί και από τη θέση της στην εκπαιδευτική διαδικασία, τη μελέτη και την ιεράρχησή της. Στην ιστορία της ελληνικής εκπαίδευσης οι σκοποί του μαθήματος των Νέων Ελληνικών, όπως και η επιλογή της διδακτέας ύλης, συνδέονται με τις περιπέτειες του γλωσσικού ζητήματος. Η σύνδεση αυτή δεν λειτούργησε μόνον ανασταλτικά ως προς την εισαγωγή της λογοτεχνίας ως αυτοτελές μάθημα στο σχολικό πρόγραμμα,

¹⁶ Νίκος Γκάτσος, «Η σημασία του “Επάθλου Παλαμά”», *Αγγλοελληνική Επιθεώρηση* 3/2 (Ιούνιος 1947), 59.

¹⁷ Βλ. και Λαμπρινή Κουζέλη, «Η άγνωστη ιστορία των Κρατικών Βραβείων», *Το Βήμα*, 29 Απριλίου 2012, <https://www.tovima.gr/2012/04/29/books-ideas/i-agnwstistoria-twn-kratikwn-brabeion/> (πρόσβαση 21.05.2022).

αλλά και αποπροσανατόλισε τον καθορισμό και τη διδασκαλία της λογοτεχνίας, αρχαίας και νεώτερης.

Έτσι τόσο το ποσοστό των Νέων Ελληνικών στο ωρολόγιο πρόγραμμα, όσο και η σημασία τους στο αναλυτικό πρόγραμμα, ήταν δυσανάλογα μικρή, ενώ η διαδικασία προς μια σύγχρονη θεώρηση του μαθήματος υπήρξε αργή και δύσκολη. Το ειδικό βάρος των κλασικών γραμμάτων ήταν τόσο μεγάλο και η παρουσία τους τόσο ισχυρή, ώστε η νεοελληνική λογοτεχνική παραγωγή και η διδασκαλία της παρέμεινε για μεγάλο χρονικό διάστημα υποτιμημένη και περιθωριοποιημένη.

Τα πρώτα Νεοελληνικά Αναγνώσματα εμφανίζονται το 1884,¹⁸ όταν ο Χαρίλαος Τρικούπης υιοθετεί την πρόταση του Νικόλαου Πολίτη για την εισαγωγή του μαθήματος στο πρόγραμμα των Τριτάξιων Ελληνικών Σχολείων.¹⁹ Ωστόσο πρόκειται για ένα πολύ μικρό βήμα, αφού είναι γραμμένα σε αυστηρή καθαρεύουσα και έχουν κυρίως ιστορικό περιεχόμενο. Παρά τις μικρές βελτιώσεις μετά την είσοδο του 20ού αιώνα, ουσιαστικά μπορούμε να μιλάμε για μια πρώτη βελτιωμένη πρόταση το 1917 με την επιλογή βιβλίου από τον σύλλογο διδασκόντων που θα διατηρηθεί έως το 1929. Δεν θα επεκταθώ στο ζήτημα των ανθολογιών προς διδακτική χρήση, γιατί είναι ένα μεγάλο κεφάλαιο. Θα μνημονεύσω τιμητικά την προοδευτική μεταρρύθμιση του 1964 που ανακόπτεται από τη Δικτατορία και το σοβαρό ανανεωτικό εγχείρημα του 1977, που πραγματοποιήθηκε επί υπουργίας Γεωργίου Ράλλη. Και με τις δύο αυτές μεταρρυθμίσεις η νεοελληνική λογοτεχνία, επιτέλους, αντιμετωπίζεται όπως της αξίζει, κυρίως είναι αυθύπαρκτη, σύγχρονη και ανεξάρτητη.

Η Νεοελληνική Φιλολογία, η επιστήμη που μελετά τη νεοελληνική λογοτεχνία, εισήχθη ως αντικείμενο σπουδών στο ΕΚΠΑ το 1925, με την έδρα Μεσαιωνικής και Νεοελληνικής Φιλολογίας, και το 1926 στο Πανε-

¹⁸ Λάμπρος Βαρελάς, *Η νεοελληνική και μεταφρασμένη λογοτεχνία στην ελλαδική δευτεροβάθμια εκπαίδευση (1884-2001)*. Συνοπτική ιστορική θεώρηση και αποδελτίωση των διδακτικών εγχειριδίων (Θεσσαλονίκη: Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας, 2007), 12. Βλ. επίσης Βενετία Αποστολίδου, «Τα αναγνωστικά των λογοτεχνών. Μια ολοκληρωμένη λογοτεχνική εκπαίδευση;», στο *Καλλιτέχνες και λογοτέχνες στα αναγνωστικά 1860-1960* (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2010), 18-22.

¹⁹ Για το θέμα βλ. Αλέξης Δημαράς, *Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε* (τεκμήρια Ιστορίας), τόμ. Α': 1821-1894, (Αθήνα: Ερμής, 1973).

πιστήμιο Θεσσαλονίκης.²⁰ Ο λόγος αυτής της καθυστερημένης –και περιορισμένης αρχικά, τουλάχιστον– αναγνώρισης συνδέεται με το γενικότερο ζήτημα της σχέσης του αρχαίου και του νεότερου ελληνικού πολιτισμού και επομένως της (με όποιο τρόπο και αν την ορίσουμε) νεοελληνικής ιδεολογίας.²¹ Στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες, η Κλασική Φιλολογία αφορούσε το απώτερο ελληνικό και ρωμαϊκό παρελθόν. Μετά το κίνημα του Ρομαντισμού αναπτύχθηκαν οι σύγχρονες φιλολογίες και αυτές πήραν τη θέση τους ως εθνικές. Στο ελληνικό κράτος τη θέση της εθνικής φιλολογίας κατείχε η Αρχαία Ελληνική Φιλολογία, τόσο στο Πανεπιστήμιο όσο και στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση. Η Νεοελληνική Φιλολογία έπρεπε να περάσει από πολλά στάδια εξέλιξης και αγώνων για να αποδείξει την αξία της και τη διδασκαλία της σύγχρονης λογοτεχνίας να πείσει για τη χρησιμότητά της στη μόρφωση των νέων.²²

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Μετά από μια περίοδο άνθησης των νεοελληνικών σπουδών που ακολούθησε τη μεταρρύθμιση του 1977 στο Γυμνάσιο και το Λύκειο, το μάθημα της Νεοελληνικής Λογοτεχνίας άρχισε και πάλι να υποβαθμίζεται σταδιακά μετά τη δεκαετία του 1980 με αποκορύφωμα τη σχετικά πρόσφατη υπουργική απόφαση να μην είναι πλέον αυτοτελώς εξεταζόμενο στις Πανελλαδικές εξετάσεις. Οι λόγοι αυτής της υποτίμησης είναι σύνθετοι και θα χρειαζόταν μια ειδική ημερίδα για αυτό το ζήτημα. Τα αποτελέσματά της όμως τα παρατηρούν οι φιλόλογοι, τόσο στη δευτεροβάθμια όσο και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

²⁰ Ο Πέτρος Χάρης, γράφοντας το 1937 για τη σχέση του Πανεπιστημίου με τη σύγχρονη πνευματική ζωή, σημείωνε: «Αλλά η γλωσσική διαμάχη περνάει σε δεύτερη μοίρα μόλις σκεφτεί κανείς τη διαφωνία των πανεπιστημιακών και των εξωπανεπιστημιακών κύκλων σ' ένα γενικότατο ζήτημα: την αντιμετώπιση της ελληνικής αρχαιότητας και τη σύνδεσή της με την σημερινή ελληνική ζωή. Εδώ η διαφωνία ήταν ριζικότερη και χώρισε για πάντα τας πνευματικές δυνάμεις του τόπου». Βλ. Π. Χάρης, «Πανεπιστήμιον και πνευματική Ελλάδα», *Νέα Εστία*, 263 (Δεκέμβριος 1937), 17-63.

²¹ Η ομιλία του Παν. Μουλλά, «Νεοελληνικές Σπουδές: παρόν και μέλλον», *Ο Πολίτης*, 96 (2002), 13-17, από αυτή τη σχέση ξεκινά.

²² Βλ. και την πρόσφατη μελέτη της Βενετίας Αποστολίδου, *Η λογοτεχνία στο Πανεπιστήμιο. Η συγκρότηση της επιστήμης της Νεοελληνικής Φιλολογίας (1942-1982)* (Αθήνα: Πόλις, 2022).

Ο Οδυσσέας Ελύτης θυμόταν στα *Ανοιχτά Χαρτιά* την εμπειρία του από τη διδασκαλία των Νέων Ελληνικών στη δεκαετία του 1920: «Παιδάκι θυμάμαι, δε μου πολυμιλούσε η ποίηση. Από τα *Νεοελληνικά Αναγνώσματα* είχα μείνει με την αόριστη εντύπωση ότι δεν πρόκειται παρά για ένα φλύαρο και ανιαρό ρυθμοκόπημα. [...] Άλλωστε, οι καθηγητές μας τα προσπερνούσανε, για να τ' απαιτήσουνε μονάχα στις εξετάσεις του Ιουνίου».²³

Αναρωτιέμαι μήπως σήμερα, μετά από τόσες κατακτήσεις και κορυφαία έργα στην ιστορία της νεώτερης και της σύγχρονης λογοτεχνίας, τα τελευταία χρόνια διολισθαίνουμε όλο και περισσότερο προς αυτό το απωθητικό παρελθόν. Η υποβάθμιση της Νεοελληνικής Λογοτεχνίας στο Γυμνάσιο και στο Λύκειο, αλλά και στο Πανεπιστήμιο, είναι ένα φαινόμενο εξαιρετικά ανησυχητικό. Λυπάμαι που κλείνω την ομιλία μου με έναν τόνο σκεπτικισμού και απαισιοδοξίας, αλλά αν οι διαγωνισμοί του 19ου αιώνα, έστω και μέσα στην εθνική τους παραφορά, αναγνώριζαν τη σημασία της ποίησης και εμμέσως της λογοτεχνίας, η θέση της Νεοελληνικής Λογοτεχνίας στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων της πολιτιστικής και εκπαιδευτικής πολιτικής εμφανίζεται ουσιαστικά αποδυναμωμένη.²⁴ Οι λόγοι είναι σύνθετοι και δεν είναι δυνατό να εξεταστούν σε αυτή την ομιλία: χρήσιμο θα ήταν να διοργανωθεί ένα επιστημονικό συμπόσιο για να συζητηθεί το θέμα στις σοβαρές διαστάσεις του.

²³ Οδυσσέας Ελύτης, «Το χρονικό μιας δεκαετίας»: *Ανοιχτά Χαρτιά* (Αθήνα: Ίκαρος, ⁸2017 [1η εκδ. 1974]), 332.

²⁴ Την ίδια ανησυχία, από άλλη αφετηρία, μοιράζεται και ο Δημ. Τζιόβας. Βλ. Δημήτρης Τζιόβας, «Δυσοίωνα το μέλλον για τις νεοελληνικές σπουδές στο εξωτερικό», *Το Βήμα*, 5 Απριλίου 2022, <https://www.tovima.gr/2022/04/05/books-ideas/dimitris-tziovas-dysoiono-to-mellon-gia-tis-neoellinikes-spoudes-sto-eksoteriko/> (πρόσβαση 21.05.2022).

Χριστόφορος Χαραλαμπάκης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΦΙΛΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΜΕΛΟΣ ΤΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ

Η έναρξη του απελευθερωτικού αγώνα των Ελλήνων για την αποτίναξη του τουρκικού ζυγού αποτελεί σταθμό στην ιστορία του έθνους και σταθερό σημείο αναφοράς για τις κοσμογονικές αλλαγές που επισυνέβησαν στον ευρύτερο χώρο της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Στο πρώτο διπλωματικό-πολιτικό κείμενο της Επανάστασης, στις 23 Μαρτίου 1821, τονίζεται, ανάμεσα στα άλλα:

«ή κεφαλή μας ή κλίνουσα τὸν αὐχένα ὑπὸ τὸν βαρύτετον ζυγόν, τὸν ἀπετείναξεν. καὶ ἄλλο δὲν φρονεῖ, εἰμὴ τὴν ἐλευθερίαν. ἡ γλῶσσα μας, ἡ ἀδυνατοῦσα εἰς τό νᾶ προφέρῃ λόγον, ἐκτὸς τῶν ἀνωφελῶν παρακλήσεων πρὸς ἐξιλέωσιν τῶν βαρβάρων τυράννων, τώρα μεγαλοφώνως φωνάζει, καὶ κάμνει νὰ ἀντηχῆ ὁ ἀήρ τὸ γλυκύτετον ὄνομα τῆς ἐλευθερίας».¹

Στο εμβληματικό αυτό κείμενο η ελευθερία συμπορεύεται με τη γλώσσα. Η σχέση των δύο εννοιῶν έχει απασχολήσει εκατοντάδες διανοητές από την αρχαιότητα έως τις μέρες μας. Δεν υπάρχει ευτυχέστερος συμβολισμός για τη στενή σύνδεση της ελευθερίας με τη γλώσσα από τη σοφή και ευρύτατα διαδεδομένη ρήση του εθνικού μας ποιητή Διονύσιου Σολωμού

¹ «Προειδοποιήσεις εἰς τὰς εὐρωπαϊκὰς αὐτὰς, ἐκ μέρους τοῦ φιλογενοῦς ἀρχιστρατήγου τῶν σπαρτιατικῶν στρατευμάτων, Πέτρου Μαυρομιχάλη, καὶ τῆς Μεσσηνιακῆς Συγκλήτου», με τὴν καταληκτικὴν ἐνδειξὴν «(1821: Μαρτίου 23: Ἐν Καλαμάτᾳ. Ἐκ τοῦ σπαρτιατικοῦ στρατοπέδου, Πέτρος Μαυρομιχάλης, ἀρχιστράτηγος, τοῦ σπαρτιατικοῦ καὶ μεσσηνιακοῦ στρατοῦ)».

στον περίφημο *Διάλογο* (Ζάκυνθος 1823). Ήδη στην αρχή του κειμένου ο ποιητής λέει στο φίλο του:

«Εκατάλαβα: θέλεις να ομιλήσουμε για τη γλώσσα: μήγαρις έχω άλλο στο νου μου, πάρεξ ελευθερία και γλώσσα; Εκείνη άρχισε να πατεί τα κεφάλια τα τούρκικα, τούτη θέλει πατήσσει ογλήγηρα τα σοφολογιοτατίστικα, και έπειτα αγκαλιασμένες και οι δύο θέλει προχωρήσουν εις το δρόμο της δόξας, χωρίς ποτέ να γυρίσουν οπίσω, αν κανένας Σοφολογιότατος κρώξει ή κανένας Τούρκος βαβίζει: γιατί για με είναι όμοιοι και οι δύο».²

Με ανάλογο τρόπο τελειώνει το κείμενο του *Διαλόγου*:

«ΠΟΙΗΤΗΣ: Μου πονεί η ψυχή μου οι δικοί μας χύνουν το αίμα τους από κάτω από το Σταυρό, για να μας κάμουν ελεύθερους, και τούτος, και όσοι του ομοιάζουν, πολεμούν, γι' ανταμοιβή, να τους σηκώσουν τη γλώσσα».

Στον *Διάλογο*, ο Σολωμός θεωρεί ότι η επιβολή της αρχαίας γλώσσας είναι μια μορφή τυραννίας. Αν είχαν συνειδητοποιήσει τη μεγάλη και προφητική αυτή αλήθεια οι σφοδροί πολέμιοι της γλώσσας του λαού, θα είχαν αποφευχθεί οι οδυνηρότατες συνέπειες του γλωσσικού διχασμού. Ο Σολωμός διαποτίστηκε από το αναγεννησιακό πνεύμα της Ιταλίας και διδάχτηκε πολλά από τη νηφάλια επίλυση του ιταλικού γλωσσικού ζητήματος. Οι Ιταλοί λόγιοι είδαν κατάματα την κοινωνική πραγματικότητα, δεν αναλώθηκαν σε οξείες ιδεολογικές αντιπαραθέσεις και, το σπουδαιότερο, δεν τυφλώθηκαν από τη λάμψη του προγονικού λατινικού πολιτισμού.

Η γλώσσα, ως μορφή κοινωνικής συμπεριφοράς και ως φορέας παιδείας, πολιτισμού και ταυτότητας των φυσικών ομιλητών της, δεν θα μπορούσε να μείνει ανεπηρέαστη από τις ιστορικές εξελίξεις. Η γλωσσική ιστορία υποδιαιρείται σε περιόδους οι οποίες κατά κανόνα καθορίζονται από μεγάλα ιστορικά γεγονότα.³ Η περιοδολόγηση έχει σχετική αξία, δεν παύουν όμως να υπάρχουν αδιαμφισβήτητοι σταθμοί. Η Άλωση της Κων-

² *Διονυσίου Σολωμού τα Ευρισκόμενα*, Εισαγωγή Ιάκωβος Πολυλάς (Κέρκυρα, 1859), νζ'-νη'. Βλ. και σ. οη'.

³ Το πανόραμα της ιστορίας της ελληνικής γλώσσας προσφέρει με μοναδικό τρόπο το συλλογικό έργο που επιμελήθηκε ο Μιχάλης Κοπιδάκης, *Ιστορία της Ελληνικής γλώσσας* (Αθήνα: Ελληνικό Λογοτεχνικό και Ιστορικό Αρχείο, 42015 [1η εκδ. 1999]). Βλ. και Τζέφρυ Χόρροκς, *Ελληνικά. Ιστορία της γλώσσας και των ομιλητών της*. Εισαγωγή-μετάφραση Μελίτα Σταύρου-Μαρία Τζεβελέκου (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», 2006).

σταντινούπολης αποτελεί τραγικό σταθμό και στη γλωσσική μας ιστορία, ενώ η Επανάσταση του 1821 σηματοδότησε την ελπίδα αναγέννησης σε όλα τα επίπεδα, συμπεριλαμβανομένης της γλώσσας.

Η ΠΡΟΕΠΑΝΑΣΤΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ

Οι ιστορικές εξελίξεις και οι μεγάλες κοινωνικές αλλαγές προϋποθέτουν μεγάλες ζυμώσεις και μακρά προεργασία. Η ελληνική γλώσσα της προεπαναστατικής περιόδου κυφορούσε το νέο πνεύμα των αντιπαρατιθέμενων δυνάμεων. Ο Κερκυραίος Ευγένιος Βούλγαρης (1760-1845), από τις κορυφαίες φυσιογνωμίες του νεοελληνικού διαφωτισμού, έθεσε ως στόχο των δραστηριοτήτων του την πνευματική και πολιτική αναγέννηση της σκλαβωμένης πατρίδας του. Η κοσμοθεωρία του αντικατοπτρίζει την αβεβαιότητα των καιρών και τις αμφιταλαντεύσεις των λογίων της εποχής του. Από το ένα μέρος θεωρούσε ότι τα επιστημονικά έργα δεν μπορούσαν να γραφτούν σε άλλη γλώσσα εκτός από την αρχαία ελληνική, και από το άλλο αναγνώριζε την αξία της δημοτικής, αφού στις ομιλίες του χρησιμοποιούσε την απλούστερη γλώσσα. Ο μαθητής του Ιώσηπος Μοισιόδακας (1725-1800), πνεύμα φωτεινό και φιλελεύθερο, όπως έδειξε στη διεισδυτική μονογραφία του ο Πασχάλης Κιτρομηλίδης,⁴ μέντορας του Ρήγα Βελεστινλή, με μητρική γλώσσα τη Βουλγαρική (Μοισιόδακες αποκαλούσαν οι Έλληνες λόγιοι τους ρουμανόφωνους κατοίκους της βόρειας Βουλγαρίας), διέδωσε τις ιδέες του μέσω της νεοελληνικής, ως γλώσσας μεγάλου κύρους. Σε αντίθεση με τον Βούλγαρη, με τον οποίο ήρθε σε πλήρη σύγκρουση, έδειξε με το μεταφραστικό του έργο, σε έναν δύσκολο χώρο, όπως είναι η *Ηθική Φιλοσοφία*, ότι το κοινόν ύφος, μια απλούστερη γλώσσα, μπορεί να χρησιμοποιηθεί αποτελεσματικά και για την επιστήμη. Η *Λογική* (1766) του Βούλγαρη παρουσίαζε όλα τα συσσωρευμένα αμαρτήματα της αρχαϊζουσας γλώσσας.

Η αίγλη της ελληνικής στον χώρο των Βαλκανίων συντέλεσε στη διάμόρφωση του κατάλληλου κλίματος για την προβολή των δίκαιων αιτημάτων των τουρκοκρατούμενων Βαλκανίων. Η αρχαία ελληνική γλώσσα ασκούσε μεγάλη αίγλη στους κύκλους των μορφωμένων την οποία ενίσχυε

⁴ Πασχάλης Μ. Κιτρομηλίδης, *Ιώσηπος Μοισιόδαξ. Οι συντεταγμένες της βαλκανικής σκέψης τον ΙΗ' αιώνα*, 2η έκδοση. Με νέα εισαγωγή και συμπληρώσεις (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004).

ακόμα περισσότερο ο συνεκτικός κρίκος της Ορθοδοξίας. Ως γλώσσα, επίσης, του εμπορίου είχε πρόσθετο κύρος το οποίο επαύξανε ο ολοένα και μεγαλύτερος κύκλος των μορφωμένων, τους οποίους ενίσχυαν ποικιλοτρόπως οι παραδουναβίοι ηγεμόνες.

Τον 18ο και τον 19ο αιώνα η ανερχόμενη τάξη των εμπόρων διαμόρφωσε μια νέα υπερτοπική γλωσσική ποικιλία η οποία είχε μεγαλύτερο χρηστικό αντίκρισμα. Η ρεαλιστική αυτή αντιμετώπιση της γλωσσικής επικοινωνίας δεν έτυχε ιδιαίτερης προσοχής από τους λογίους που επέμεναν στην αναβίωση της αρχαίας γλώσσας, εγγλωβισμένοι στα αδιέξοδα του προγονικού μεγαλείου, το οποίο από μόνο του δεν ήταν σε θέση να λύσει τα καυτά προβλήματα του χειμαζόμενου λαού.

Ο Αδαμάντιος Κοραΐς (1748-1833), ο αδιαμφισβήτητος ηγέτης του Διαφωτισμού, έζησε στο μεσοδιάστημα του 18ου και του 19ου αιώνα, βίωσε το κοσμοϊστορικό γεγονός της Γαλλικής Επανάστασης και απέδειξε στην πράξη το φιλελεύθερο πνεύμα του.⁵ Η έννοια «Διδάσκαλος του Γένους» παραπέμπει ευθέως στο όνομά του. Η «μέση οδός» που πρότεινε απεδείχθη εκ των υστέρων ότι ήταν η προσφορότερη πρόταση για την επίλυση του γλωσσικού ζητήματος, όμως ο κατά δώδεκα χρόνια νεώτερός του Φαναριώτης Παναγιώτης Σούτσος, ακραίος αρχαιστής, και ο εξίσου μοιραίος διπλωμάτης Παναγιώτης Κοδριακάς, ο οποίος ονειρευόταν νέους «Περικλείς, Φειδίες και Σόλωνες», υπονόμευσαν κάθε νηφάλια θέση για την πορεία της γλώσσας.

Η ΓΛΩΣΣΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΞΕΣΗΚΩΜΟΥ ΤΟΥ ΓΕΝΟΥΣ

Είναι γνωστό ότι στην προεπαναστατική Ελλάδα επικρατούσε διαλεκτική ποικιλομορφία η οποία δεν μπορούσε να τιθασευτεί και να προκύψει από αυτή ένα γλωσσικό όργανο κοινής αποδοχής, αφού δεν υπήρχε η πρωτεύουσα στην οποία διαμορφώνεται η πρότυπη γλώσσα.

Τη γλωσσική κατάσταση που επικρατούσε στα πρώτα χρόνια της Επανάστασης αποτυπώνει εύστοχα ο Κωνσταντινουπολίτης Δημήτριος Βυζάντιος στην ακόμα και σήμερα αζεπέραστη για το πηγαίο χιούμορ της

⁵ Paschalis M. Kitromilides, *Adamantios Korais and the European Enlightenment* (Oxford: Voltaire Foundation, 2010).

κωμωδία με τον εύγλωττο τίτλο *Βαβυλωνία*.⁶ Το έργο, δημοσιευμένο το 1836, φέρνει στην επιφάνεια την αδυναμία συνεννόησης των ηρώων λόγω των διαφορετικών διαλέκτων και ιδιωμάτων που χρησιμοποιούν. Έλληνες από διάφορα μέρη (Ανατολίτης, Πελοποννήσιος, Χιώτης, Κρητικός, Αλβανός, Κύπριος, Επτανήσιος) συγκεντρώνονται στο Ναύπλιο για να γιορτάσουν τη συμμαχική νίκη στη ναυμαχία του Ναυαρίνου (1827). Οι υπερβολές της διήγησης, αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, αναδεικνύουν emphaticά την έλλειψη μιας οργανωμένης και γενικά αποδεκτής γλώσσας, τόσο στη γραπτή όσο και την προφορική της μορφή. Η παρουσία στη σκηνή του «σχολαστικού λογιότατου» έχει σκοπό, όπως επισημαίνει ο συγγραφέας, να αποδείξει «πόσης αηδίας πρόξενος είναι ο τρόπος της Σχολαστικής διαλεκτικής».

Αυτή η διαλεκτική ποικιλομορφία, παρά τις απαισιόδοξες προβλέψεις των ειδικών, εξακολουθεί να υπάρχει, σε απλουστευμένη έστω μορφή, με ολοένα και λιγότερους φυσικούς ομιλητές, με εξαίρεση την ποντιακή, την κυπριακή και την κρητική διάλεκτο. Οι διαλεκτικοί θύλακοι της ελληνικής γλώσσας, εκτός της ελληνικής επικράτειας (η *Ποντιακή* σε περιοχές του Εύξεινου Πόντου στη σημερινή Τουρκία, ιδίως ελληνόφωνοι μουσουλμάνοι στην περιοχή του Όφη, ανατολικά της Τραπεζούντας, η *Κατωιταλική*, γνωστή ως Γκρίκο στην Απουλία και την Καλαβρία, τα *Μαριουπολίτικα* της Ουκρανίας, τα *Σαρακατσάνικα* της Βουλγαρίας, η *Κρητική* στη Συρία και τον Λίβανο) δείχνουν τη δυναμική των περιθωριοποιημένων γλωσσικών ποικιλιών που αντιστέκονται στις αντιξοότητες, με όση δύναμη διαθέτουν ακόμα, όπως και η *Τσακωνική*, η μόνη αρχαιοελληνική διάλεκτος, η νεολακωνική, που επιβιώνει έως τις μέρες μας. Οι ομιλητές της *Καππαδοκικής*, η οποία πριν από δύο αιώνες γνώρισε μεγάλη ακμή, φαίνεται ότι έχουν οριστικά εκλείψει.

Μελετώντας κανείς τα Απομνημονεύματα των Αγωνιστών του 1821 αντιλαμβάνεται αμέσως τη διαβρωτική παρέμβαση των λογίων, οι οποίοι, καταγράφοντας την προφορική διήγηση, ένιωσαν την υποχρέωση να την «ευπρεπίσουν» με βάση τα δικά τους αισθητικά κριτήρια, αποστερώντας

⁶ Προηγήθηκε η κωμωδία του Ιακωβάκη Ρίζου Νερούλου *Κορακιστικά ή Διόρθωσις της Ρωμαϊκής (sic) Γλώσσας*. Η συγγραφή τοποθετείται γύρω στο 1811. Πρόκειται για παρωδία των γλωσσικών θέσεων του Κοραή, αναδεικνύεται όμως, παράλληλα, η διαλεκτική ποικιλομορφία (Γιαννιώτες, Χιώτες, Μυτιληνιοί, Κύπριοι).

από τον μελλοντικό ερευνητή τη γνησιότητα της έκφρασης. Παρ' όλα αυτά άφησαν στο κείμενο αρκετά αυθεντικά δείγματα του λόγου των υποτιθέμενων («αγράμματων») ηρώων.

Τα έργα της κρητικής λογοτεχνίας, με κορυφαία τον *Ερωτόκριτο*, την *Ερωφίλη* και τη *Βοσκοπούλα*, ανατροφοδοτήσαν στα χρόνια της σκλαβιάς το πάντα ζωντανό ποιητικό ένστικτο του λαού. Έτσι το δημοτικό τραγούδι απέκτησε νέα αίγλη και αποτέλεσε βάλσαμο παρηγοριάς στον απλό αγράμματο κόσμο που του έμαθε γράμματα η ίδια η ζωή. Ο Διονύσιος Σολωμός δημιούργησε τη νέα λογοτεχνική γλώσσα προσεγγίζοντας τα όρια της αισθητικής τελειότητας, στηριζόμενος στην κρητική λογοτεχνία της ακμής και στο αξεπέραστο δημοτικό τραγούδι.

Ο ΔΕΚΑΤΟΣ ΕΝΑΤΟΣ ΑΙΩΝΑΣ

Εκατό ακριβώς χρόνια μετά τη γέννηση του Κοραή, είδε το φως της ζωής ο Γεώργιος Χατζιδάκις (1848-1941) στον οποίο έτυχε το βαρύ προνόμιο της μοίρας να γίνει ο ιδρυτής της Γλωσσολογίας στην Ελλάδα. Έζησε και αυτός στο ενδιάμεσο δύο αιώνων, όπως και ο σχεδόν συνομήλικός του Γιάννης Ψυχάρης (1854-1924), ο αδιαμφισβήτητος ηγέτης του δημοτικισμού, ο οποίος απέβη μοιραίος για τον Χατζιδάκι που θα είχε λύσει το γλωσσικό ζήτημα⁷ με το τεράστιο επιστημονικό του κύρος, αν δεν τύχαινε στον δρόμο του ο ακραίος στις γλωσσικές του απόψεις και υπέρμετρα εγωπαθής καθηγητής της Σορβόνης, ο οποίος έφτασε στο σημείο να θεωρήσει τον εαυτό του ως λογοτέχνη πολύ ανώτερο και από αυτόν ακόμα

⁷ Η σχετική βιβλιογραφία είναι τεράστια. Από τις πρόσφατες προσεγγίσεις βλ. Γεώργιος Μπαμπινιώτης (επιστ. επιμ.), *Το γλωσσικό ζήτημα. Σύγχρονες προσεγγίσεις* (Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2014)· Peter Mackridge, *Γλώσσα και εθνική ταυτότητα στην Ελλάδα, 1766-1976* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2013)· Christos Karvounis, *Diglossie, Sprachideologie, Wertekonflikte. Zur Geschichte der neugriechischen Standardsprache (1780 bis 1930)* (Köln-Wien-Weimar: Bohlau Verlag, 2016)· Χριστόφορος Χααραλαμπάκης, *Γλωσσικό ζήτημα. Από τον 19ο στον 20ό αιώνα* (Αθήνα: Έκδοση στη σειρά «Εθνικές κρίσεις» της εφημ. *Η Καθημερινή*, 2019), και Gunnar Hering, *Η διαμάχη για τη γραπτή νεοελληνική γλώσσα. Σύντομη ιστορία του γλωσσικού ζητήματος* (Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2020). Για το επίμαχο θέμα της γλώσσας σε σχέση με την ταυτότητα και τις μειονοτικές γλώσσες βλ. Ελένη Σελλά-Μάζη, *Διγλωσσία, εθνική ταυτότητα και μειονοτικές γλώσσες* (Αθήνα: Εκδόσεις «Λειμών», 2016).

τον Κωστή Παλαμά. Για τον Ψυχάρη ο Χατζιδάκις ήταν «Χωριατάκης» και ο Παλαμάς «Βαλκάνιος».

Ο λογοτεχνικός δημοτικισμός ξεκίνησε με τον Εμμανουήλ Ροΐδη (1836-1904) και τον Αλέξανδρο Πάλλη (1851-1935) και βρήκε γρήγορα αντάξιους συνεχιστές που διαμόρφωσαν μια γλώσσα σφριγηλή και γεμάτη ζωντάνια.

Ο ΕΙΚΟΣΤΟΣ ΑΙΩΝΑΣ: ΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ ΓΛΩΣΣΙΚΟΥ ΔΙΧΑΣΜΟΥ

Η γλωσσική ιστορία του 20ού αιώνα, η οποία αξίζει να παρουσιαστεί σε αυτοτελή εκτενή μονογραφία, διακρίνεται σε δύο περιόδους:

1900-1976: Οι μεγάλες συγκρούσεις

Τον 20ό αιώνα η ελληνική γλώσσα έγινε μάρτυρας της φρίκης των δύο Παγκοσμίων πολέμων, με τη βαρβαρότητα του Ολοκαυτώματος και τις εντάσεις του Ψυχρού Πολέμου. Όπως ο ελληνικός λαός, έτσι και η γλώσσα υπήρξε θύμα της βαναυσότητας ανελεύθερων καθεστώτων και πραξικοπημάτων. Με το ξεκίνημα του νέου αιώνα ο γλωσσικός και κοινωνικός διχασμός έφτασε στο αποκορύφωμά του. Στα επεισόδια του 1901, γνωστά ως *Ευαγγελικά*, βάφτηκε με αίμα το Πανεπιστήμιο Αθηνών με οκτώ νεκρούς. Το 1903 οι έκνομες δραστηριότητες των αρχαιστών, με υποκινητή τον Μιστριώτη, κατέληξαν σε ογκώδη διαδήλωση των φοιτητών κατά της μετάφρασης της *Ορέστειας* του Αισχύλου στη δημοτική (τα *Ορεστειακά*). Στα νέα επεισόδια υπήρξε ένας νεκρός.

Ο εκπαιδευτικός δημοτικισμός, με την τριανδρία Αλέξανδρος Δελμούζος, Δημήτρης Γληνός, Μανόλης Τριανταφυλλίδης, αποτέλεσε τον καταλύτη για την επικράτηση της δημοτικής μέσα από παλινωδίες και οπισθοδρομήσεις που απηχούσαν την ανελέητη πάλη των συντηρητικών δυνάμεων με τις προοδευτικές.

Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και ο Μανόλης Τριανταφυλλίδης υπήρξαν οι πρωταγωνιστές του αγώνα, έχοντας δίπλα τους ένθερμους υποστηρικτές λογοτεχνικά αναστήματα ενός Κωστή Παλαμά και ενός Νίκου Καζαντζάκη. Ο Εμμανουήλ Κριαράς και ο Αγαπητός Τσοπανάκης υπήρξαν οι τελευταίοι μαχητικοί δημοτικιστές.

Στον Κωνσταντίνο Καραμανλή, με υπουργό Παιδείας τον Γεώργιο Πάλλη, ανήκει η τιμή της ψήφισης του Νόμου 309/1976 με τον οποίο

καθιερώθηκε η δημοτική ως η επίσημη γλώσσα της εκπαίδευσης. Μια συντηρητική κυβέρνηση συνέλαβε τα μηνύματα των καιρών και πήρε μια απόφαση που ήταν αδιανόητη πριν από λίγα μόλις χρόνια. Η επταετής δικτατορία των συνταγματαρχών, η οποία κατέρρευσε το 1974 υπό το βάρος της εθνικής συμφοράς, είχε γελοιοποιήσει στα μάτια των πολιτών την καθαρεύουσα. Η αδέξια χρήση της από τους χουντικούς οδήγησε στην ταύτισή της με τη δικτατορία. Τελικά, τη χαριστική βολή στην καθαρεύουσα την έδωσε ο δικτάτορας Παπαδόπουλος και το καθεστώς του. Στροφή προς τα πίσω δεν θα μπορούσε να γίνει.⁸

1977-2000: Οι μετασεισμικές δονήσεις της γλώσσας

Η περίοδος αυτή ανέδειξε τις δυσκολίες προσαρμογής στη νέα πραγματικότητα. Κείμενα της καθαρεύουσας, η οποία ήταν βαθιά ριζωμένη στη γραφειοκρατική γλώσσα, στα νομικά κείμενα και τον επιστημονικό γενικά λόγο, έπρεπε να μεταγλωττιστούν στη δημοτική, εγχείρημα κάθε άλλο παρά εύκολο. Η ποιότητα του νεοελληνικού λόγου θεωρήθηκε μη ικανοποιητική. Το γλωσσικό ζήτημα κατά την άποψη ορισμένων μετασχηματίστηκε σε «γλωσσικό πρόβλημα» το οποίο προσπάθησαν να λύσουν επίδοξοι, αλλά και καλοπροαίρετοι, ρυθμιστές της γλώσσας, με τη συγγραφή σχετικών βιβλίων για την ορθή χρήση της. Η έννοια του «σωστού» και του «λάθους» στη γλώσσα έχει σχετική αξία. Αξίζει να μελετηθούν κάποτε συστηματικά οι σχετικές σκιαμαχίες. Στις αρχές του 20ού αιώνα «ορθή» ορθογράφηση εθεωρείτο το *ώμορφος* και *ώμορφος* (το *ω* αναλογικά προς το *ωραίος*) < ο *ευ-μορφος*, το αντίθετο του *δύσ-μορφος*. Σήμερα η ορθογραφική παράσταση της ωραίας αυτής λέξης θεωρείται «άσχημη».

Η ΑΝΑΓΕΝΝΗΣΗ ΤΩΝ ΓΛΩΣΣΙΚΩΝ ΚΑΙ ΓΛΩΣΣΟΛΟΓΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Σε ό,τι αφορά τη μελέτη και την έρευνα της ελληνικής γλώσσας, τα αποτελέσματα υπήρξαν θεαματικά. Κατά το δεύτερο ήμισυ του 20ού αιώνα,

⁸ Για τον απολογισμό της πρώτης εικοσαετίας βλ. *Πρακτικά του Συνεδρίου: 1976-1996. Είκοσι χρόνια από την καθιέρωση της Νεοελληνικής (Δημοτικής) ως επίσημης γλώσσας*, Αθήνα, 29 Νοεμβρίου-1 Δεκεμβρίου 1996, (Αθήνα: Τομέας Γλωσσολογίας, Τμήμα Φιλολογίας, ΕΚΠΑ, 1999). Εύχομαι να διοργανωθεί ανάλογο συνέδριο το 2026 για τα πενήντάχρονα μιας ιστορικής απόφασης για τη νεοελληνική γλώσσα, όπως και για την παιδεία και τον πολιτισμό της νεώτερης Ελλάδας.

σε διάστημα 35 ετών, δημιουργήθηκαν τρία επιστημονικά ιδρύματα, τα οποία έδωσαν εντυπωσιακή ώθηση στη μελέτη της γλώσσας.

Το *Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών* (Ίδρυμα Μ. Τριανταφυλλίδη, ΙΝΣ) του ΑΠΘ ιδρύθηκε το 1959 και προσφέρει έκτοτε ανεκτίμητες υπηρεσίες για την έρευνα και τη διδασκαλία της νεοελληνικής γλώσσας με σημαντικές εκδόσεις, διοργάνωση συνεδρίων και ημερίδων. Σκοπός του είναι «η επιστημονική καλλιέργεια και η διάδοση της ελληνικής γλώσσας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη διαθήκη του Μ. Τριανταφυλλίδη και στον Οργανισμό του Ίδρύματος. Ειδικότερα, στην αποστολή του Ινστιτούτου εντάσσονται: 1. η θεωρητική και εφαρμοσμένη, επιστημονική και διεπιστημονική, έρευνα στους τομείς της ελληνικής γλώσσας και φιλολογίας. 2. Η συγχρονική και διαχρονική μελέτη της ελληνικής γλώσσας. 3. Η συγκέντρωση πηγών και η συγκρότηση αρχείων υλικού για τη μελέτη της ελληνικής γλώσσας και γραμματείας. 4. Η με κάθε τρόπο δημοσίευση επιστημονικών έργων που σχετίζονται με την ελληνική γλώσσα και γραμματεία. 5. Η υποβοήθηση της διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας, τόσο ως μητρικής όσο και ως δεύτερης ή ξένης, καθώς και η διάδοση της ελληνικής γλώσσας στο εξωτερικό».⁹ Το 2014 βραβεύτηκε από την Ακαδημία Αθηνών με Χρυσό Μετάλλιο για την προσφορά του στη γλώσσα και την παιδεία του ελληνικού λαού.

Το *Ινστιτούτο Επεξεργασίας του Λόγου* (ΙΕΛ, 1991) αναπτύσσει και προωθεί τη γλωσσική τεχνολογία στην Ελλάδα.¹⁰ Διεξάγει διεπιστημονική έρευνα, συνδυάζοντας δύο κύριες επιστημονικές περιοχές, γλωσσολογία και πληροφορική. Οι κύριοι ερευνητικοί άξονες στους οποίους δραστηριοποιείται είναι: γλωσσική ανάπτυξη και αξιολόγηση, επεξεργασία ενσώματης γλώσσας, πολύγλωσσου περιεχομένου, πολυμέσων και φυσικής γλώσσας. Πρωτοπορεί στην τεχνολογία φωνής και μουσικής και στις τεχνολογίες της νοηματικής γλώσσας. Καλλιεργεί την τεχνολογικά υποβοηθούμενη γλωσσική εκμάθηση, δημιουργεί ψηφιακές πολιτιστικές συλλογές και επενδύει στην ανάπτυξη υποδομής γλωσσικών πόρων. Ο *Εθνικός Θησαυρός Ελληνικής Γλώσσας (ΕΘΕΓ)* προσφέρει σώμα κειμένων γραπτού λόγου, με σχεδόν 97.000.000 λέξεις. Στον το-

⁹ Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών «Ίδρυμα Μανόλη Τριανταφυλλίδη», ΑΠΘ, <http://ins.web.auth.gr/index.php?lang=el>.

¹⁰ Ινστιτούτο Επεξεργασίας του Λόγου, <https://www.ilsp.gr>.

μέα αυτόν δραστηριοποιείται με μεγάλη επιτυχία ο Διονύσης Γούτσος.¹¹

Το *Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας* (ΚΕΓ) λειτουργεί από το 1994 με έδρα τη Θεσσαλονίκη.¹² Αποστολή του είναι «η έρευνα της ελληνικής γλώσσας και λογοτεχνίας, όπως και της γλωσσικής αγωγής και πολιτικής, η πιστοποίηση επάρκειας της ελληνομάθειας, η παραγωγή ερευνητικού και διδακτικού υλικού και ό,τι άλλο συντελεί στην προβολή και διάδοση της ελληνικής γλώσσας, η γλωσσική στήριξη και αρωγή των παλινοστούντων και του απόδημου ελληνισμού και η ενίσχυση των διδασκόντων την ελληνική γλώσσα στο εσωτερικό και εξωτερικό». Είναι ο επίσημος φορέας του ελληνικού κράτους για τη χορήγηση των Κρατικών Πιστοποιητικών Ελληνομάθειας. Τα τέσσερα επιστημονικά του Τμήματα (Λεξικογραφίας, Γλωσσολογίας, Στήριξης και Προβολής της Ελληνικής Γλώσσας, Γλώσσας και Λογοτεχνίας) έχουν εκπονήσει και εκπονούν με ιδιαίτερη επιτυχία πληθώρα προγραμμάτων στον χώρο της γλωσσικής εκπαίδευσης. Παρέχει υψηλής στάθμης υποστηρικτικό υλικό, θεωρητικό και πρακτικό, για τη διδασκαλία της ελληνικής ως ξένης και ως δεύτερης γλώσσας. Καινοτόμο είναι το ψηφιοποιημένο υλικό που υπάρχει στην «Πύλη για την ελληνική Γλώσσα». Τα ηλεκτρονικά λεξικά του αποτελούν ακένωτη πηγή πληροφόρησης για ερευνητές, εκπαιδευτικούς, φοιτητές και μαθητές.

Το *Ελληνικό Ίδρυμα Πολιτισμού* (ΕΙΠ) ιδρύθηκε το 1992 με ομόφωνη απόφαση του Ελληνικού Κοινοβουλίου.¹³ Κύρια δραστηριότητά του είναι οι πολιτιστικές εκδηλώσεις, η διάδοση του ελληνικού βιβλίου, το θέατρο, η μουσική, οι τέχνες, η προβολή του ελληνικού κινηματογράφου και η διδασκαλία της νεοελληνικής γλώσσας. Έχει δημιουργήσει δίκτυο παραρτημάτων εκτός Ελλάδας σε Αλεξάνδρεια, Βελιγράδι, Βερολίνο, Βουκουρέστι, Λευκωσία, Μόσχα, Οδησό, Παρίσι, Σαράγεβο, Τεργέστη και Τίρανα.

Η ίδρυση νέων Πανεπιστημίων και Τμημάτων προώθησε την επιστημονική πολυφωνία και κατ' επέκταση τη γλωσσική έρευνα σε πλήθος νέων γνωστικών πεδίων. Τα νέα Τμήματα Φιλολογίας, τα ξενόγλωσσα Τμή-

¹¹ Βλ. «Σώμα Ελληνικών Κεμένων», <http://www.sek.edu.gr/> και «Διαχρονικό σώμα ελληνικών κεμένων του 20ού αιώνα», <http://greekcorpus20.phil.uoa.gr/>.

¹² Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας, <https://www.greek-language.gr>.

¹³ Ελληνικό Ίδρυμα Πολιτισμού, <https://hfc-worldwide.org/athens/>.

ματα και οι Τομείς Γλωσσολογίας ανέδειξαν μέσα και από καινοτόμα διδρυματικά μεταπτυχιακά προγράμματα σπουδών νέους κλάδους της επιστήμης της γλώσσας οι οποίοι προώθησαν την έρευνα της Ελληνικής, όπως η κοινωνιογλωσσολογία, η ψυχογλωσσολογία, η εκπαιδευτική γλωσσολογία, η γλωσσολογία σωμάτων κειμένων, η υπολογιστική γλωσσολογία, η ηλεκτρονική λεξικογραφία.

Τα ετήσια συνέδρια, από το 1980, του Τομέα Γλωσσολογίας της Φιλοσοφικής Σχολής του ΑΠΘ, με την αδιάλειπτη έκδοση των σχετικών Πρακτικών, έδωσαν νέα ώθηση στην έρευνα της γλώσσας με νέους ικανότατους ερευνητές.¹⁴ Το Α' Διεθνές Συνέδριο για την ελληνική γλώσσα διοργανώθηκε το 1993 στο Reading της Μεγάλης Βρετανίας με συμμετοχή 154 ελληνιστών γλωσσολόγων από 16 χώρες.¹⁵ Με καθυστέρηση πολλών δεκαετιών εκδόθηκε το πρώτο αμιγώς γλωσσολογικό περιοδικό *Γλωσσολογία* από τον Τομέα Γλωσσολογίας του ΕΚΠΑ το 1982. Είχε προηγηθεί το *Λεξικογραφικόν Δελτίον* της Ακαδημίας Αθηνών (τόμοι 1-26, 1939-2012).

Η έρευνα των νεοελληνικών διαλέκτων και ιδιωμάτων αποτέλεσε επί δεκαετίες αποκλειστικό έργο της Ακαδημίας Αθηνών στην οποία εντάχθηκε το 1927, ένα χρόνο μετά την ίδρυσή της, το *Κέντρον Συντάξεως του Ιστορικού Λεξικού της Νέας Ελληνικής Γλώσσης*.¹⁶ Το «Ιστορικό Λεξικό της τε κοινώς ομιλουμένης και των ιδιωμάτων» αποτελεί τιτάνιο έργο, η ολοκλήρωση του οποίου δεν προβλέπεται στο προσεχές μέλλον για ευνόητους λόγους.¹⁷ Ανεξάρτητα από τις περιπέτειες έκδοσης του

¹⁴ Από το 2007 (27η Συνάντηση) κ.ε. είναι διαθέσιμα και σε ηλεκτρονική μορφή στην ιστοσελίδα του Ινστιτούτου Νεοελληνικών Σπουδών.

¹⁵ Τα Πρακτικά του Συνεδρίου δημοσιεύτηκαν στην περίφημη σειρά *Current Issues in Linguistic Theory*, τόμος 117 (Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins, 1994). Το συνέδριο πραγματοποιείται ανά διετία σε διαφορετική κάθε φορά χώρα. Το 15ο θα γίνει το 2022 στο Βελιγράδι.

¹⁶ Κέντρον Συντάξεως του Ιστορικού Λεξικού της Νέας Ελληνικής Γλώσσης, Ακαδημία Αθηνών, <http://www.academyofathens.gr/el/research/centers/greekdialects>. Το 2003 μετονομάστηκε σε Κέντρον Ερεύνης των Νεοελληνικών Διαλέκτων και Ιδιωμάτων-Ι.Α.Ν.Ε.

¹⁷ Ο 7ος τόμος του «Ιστορικού Λεξικού της Νέας Ελληνικής» (τεύχος πρώτον, λήμματα: διάλεξη-δόγης), κυκλοφόρησε το 2021. Ο 6ος τόμος (λήμματα: δε-διάλεκτος), είδε το φως της δημοσιότητας το 2016, ύστερα από σιγή πολλών δεκαετιών. Πρόκειται για καλαίσθητες εκδόσεις του Εθνικού Τυπογραφείου.

«Ιστορικού Λεξικού», η Ακαδημία Αθηνών επιτέλεσε και επιτελεί εθνικής σημασίας έργο καθώς έχει συγκεντρώσει αμύθητης αξίας γλωσσικό υλικό από όλες τις νεοελληνικές διαλέκτους, εντός και εκτός Ελλάδας, και τα ιδιώματα, το οποίο κάτω από άλλες συνθήκες θα είχε οριστικά χαθεί, καθώς οι διαλεκτικές ποικιλίες υποχωρούν με ταχύτατους ρυθμούς.

Το Κέντρον Ερεύνης Επιστημονικών Όρων και Νεολογισμών της Ακαδημίας Αθηνών επιτελεί σημαντικό έργο¹⁸ ενώ με το κύρος που διαθέτει προτείνει «την αντικατάσταση των ξενόγλωσσων νεολογισμών με ελληνικούς, όπου κρίνεται απαραίτητο, εφ' όσον η χρήση δεν τους έχει ήδη καθιερώσει». Πολλές σύγχρονες λεξικές συνάψεις αποτελούν μεταφραστικά δάνεια κυρίως από την Αγγλική, την προέλευση των οποίων δεν υποπτεύονται καν οι περισσότεροι φυσικοί ομιλητές.

Δημιουργήθηκαν, επίσης, βασικά έργα υποδομής, όπως είναι τα λεξικά και οι γραμματικές.¹⁹

Η διδασκαλία της γλώσσας στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση από τη σύσταση του ελληνικού κράτους έως το 1976 αντικατόπτριζε τις γλωσσικές και ιδεολογικές διαμάχες που ταλάνιζαν την κοινωνική και πνευματική ζωή της χώρας. Το σχολείο αποτέλεσε πρόσφορο πεδίο μάχης και για τα δύο αντιμαχόμενα στρατόπεδα με άμεσα θύματα τα ίδια τα παιδιά. Η εναλλαγή δημοτικής – καθαρεύουσας δημιουργούσε στους μαθητές γλωσσική ανασφάλεια η οποία παρεμπόδιζε την ομαλή πνευματική τους ανάπτυξη. Στο επίκεντρο της διδασκαλίας της γλώσσας βρισκόταν η ορθογραφία και η μορφολογία.²⁰ Η αποστήθιση

¹⁸ Κέντρον Ερεύνης Επιστημονικών Όρων και Νεολογισμών, Ακαδημία Αθηνών, <http://www.academyofathens.gr/el/research/centers/scitermneo>.

¹⁹ Από τα λεξικά του 20ού αι. ξεχωρίζουν: Πρωΐας (1933), Δημητράκου (9 τόμοι, 1936-1950), του Ιδρύματος Μ. Τριανταφυλλίδη (1998) και του Γ. Μπαμπινιώτη (1998). Πολύτιμο και για τη νεοελληνική γλώσσα είναι το *Λεξικό της Μεσαιωνικής Ελληνικής Δημόδους Γραμματείας, 1100-1669* του Εμμ. Κριαρά (τόμοι 1-22, Θεσσαλονίκη 1969-2021). Από τις γραμματικές, σταθμό αποτελεί η *Νεοελληνική γραμματική* του Μ. Τριανταφυλλίδη (1941). Η *Γραμματική του Αγαπητού Τσοπανάκη* (1994) είναι πραγματικός θησαυρός. Ακολούθησαν οι γραμματικές των D. Holton, P. Mackridge and Ir. Philippaki-Warburton, *Greek. A Comprehensive Grammar of Modern Language* (1997) και των Χρ. Κλαίρη – Γ. Μπαμπινιώτη και των συνεργατών τους (2005).

²⁰ Για τα ορθογραφικά προβλήματα της Νεοελληνικής, βλ. την εξαιρετη μονογραφία του Γιώργου Παπαναστασίου, *Νεοελληνική ορθογραφία. Ιστορία, θεωρία, εφαρμογή* (Θεσσαλονίκη: Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών – Ίδρυμα Μανόλη Τριανταφυλλίδη, 2008).

ανούσιων και αντιφατικών κανόνων και η διδασκαλία του αρχαϊστικού λεξιλογίου με τα διαβόητα («ά και ώ»), αντί για («μενεξέδες και αβγά»), έφερε σε πλήρη απόγνωση τους μικρούς μαθητές. Τα αναγνωστικά του δημοτικού σχολείου, και γενικότερα τα σχολικά βιβλία, αποτελούν αδιάφυστη μαρτυρία των γλωσσικών συγκρούσεων, απότοκο εν πολλοίς των μεγάλων και δυσεπίλυτων κοινωνικών προβλημάτων και της πολιτικής αστάθειας. Η πιο σκοτεινή πλευρά του γλωσσικού ζητήματος είναι αναμφίβολα η διαμάχη για τη σχολική γλώσσα. Στον τομέα αυτόν το εκπαιδευτικό μας σύστημα απέτυχε διαχρονικά γιατί δεν είχε ούτε έχει διαμορφωθεί μέχρι σήμερα μακροπρόθεσμη πολιτική με σταθερά θεμέλια, η οποία οφείλει να είναι αποτέλεσμα συναίνεσης των κομμάτων τουλάχιστον σε αυτονόητα θέματα.

Η έκρηξη του λεξιλογίου τον 20ό αιώνα απεικονίζει τις εκπληκτικές προόδους της επιστήμης, που είχαν ως αποτέλεσμα να αλλάξει ριζικά η ζωή των ανθρώπων. Λύθηκαν πολλά προβλήματα, ανέκυψαν όμως και νέα, οξύτατα και δυσεπίλυτα, όπως τα επιδεινούμενα περιβαλλοντολογικά, οι μεταναστευτικές ροές, οι βιοηθικοί προβληματισμοί που γέννησε η κλωνοποίηση, οι μεταμοσχεύσεις οργάνων, η εξωσωματική γονιμοποίηση κ.ά. Οι παρακάτω ενδεικτικές λέξεις και έννοιες, που μιλάνε από μόνες τους, δημιουργήθηκαν τον προηγούμενο αιώνα: ατομική ενέργεια, αεροπλάνο, αντιβιοτικά, γραμμή (και αλυσίδα) παραγωγής, DNA, θεωρία της σχετικότητας, ίντερνετ, η κατάκτηση της σελήνης, κλωνοποίηση, λείζερ, ραδιόφωνο, ραντάρ, τηλεόραση, τρανζίστορ, υπολογιστής.

Ο ΕΙΚΟΣΤΟΣ ΠΡΩΤΟΣ ΑΙΩΝΑΣ

Η εισαγωγή του ευρώ (1η Ιανουαρίου 2002) επισφράγισε την παρουσία της Ελλάδας στην οικονομική ζώνη των ισχυρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άνοιξε νέες προοπτικές· έξι όμως χρόνια αργότερα διαφάνηκαν τα αδιέξοδα με την οικονομική κρίση να μαστίζει την Ελλάδα των μνημονίων.

Στην πρώτη εικοσαετία του 21ου αιώνα έκαναν την επέλασή τους μια σειρά από ιούς που απέκτησαν πανδημικό χαρακτήρα. Το 2003, το *Σοβαρό Οξύ Αναπνευστικό Σύνδρομο* (ΣΟΑΣ, διεθνώς γνωστό ως SARS) και το 2009 ο ιός της γρίπης H1N1 εξαπλώθηκαν σε όλο τον κόσμο. Το 2014 εμφανίστηκε ο ιός *Έμπολα* και το 2016 ο ιός *Ζίκα*. Το 2019 ήρθε η

πανδημία του νέου κορονοϊού, Covid-19 να αναστατώσει, με απρόβλεπτες συνέπειες, ολόκληρη την ανθρωπότητα.

Η επιστήμη συνεχίζει την εκπληκτική της πορεία. Το 2001 έκανε την εμφάνισή του ο διαστημικός τουρίστας, το 2003 ολοκληρώθηκε το πρόγραμμα για την αποκρυπτογράφηση του ανθρώπινου γονιδιώματος. Έχουμε εισέλθει στην εποχή του *Ανθρωπόκαινου* η οποία συνδέεται με την ανθρωπογενή συνιστώσα της κλιματικής αλλαγής. Η ανακοίνωση για μετεξέλιξη του Facebook σε Meta (2021) ανοίγει το νέο κεφάλαιο του μετα-σύμπαντος με τις πολλαπλές εικονικές πραγματικότητες.

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΕΟΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΓΛΩΣΣΑΣ

Η έκδοση το 2014 του *Χρηστικού Λεξικού της Νεοελληνικής Γλώσσας* της Ακαδημίας Αθηνών ανέδειξε τη σύγχρονη πραγματικότητα με το πλήθος των νεολογισμών που εισήλθαν στη νέα ελληνική γλώσσα, η οποία αφομοιώνει δημιουργικά την επιστημονική ορολογία και απεικονίζει τη νέα κοινωνική, οικονομική, πολιτική και πολιτιστική πραγματικότητα. Το *Χρηστικό Λεξικό*, απαλλαγμένο από τις πολλές αμαρτίες του παρελθόντος, έδειξε εμφανέστερα από κάθε άλλο σύγχρονο λεξικό, κυρίως με τους νεολογισμούς και με τις λεξικές συνάψεις που κατέγραψε και ερμήνευσε, ότι η νεοελληνική γλώσσα δεν ήταν ποτέ άλλοτε στη μακρά εξελικτική της πορεία τόσο ευέλικτη και ικανή να προσαρμόζεται στις νέες επικοινωνιακές ανάγκες που επιβάλλουν οι ραγδαίες επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις και ο διεθνοποιημένος σύγχρονος τρόπος ζωής.

Η ορολογική βάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης IATE (Interactive Terminology for Europe), η οποία περιλαμβάνει 8.055.085 όρους σε 24 γλώσσες, αποτελεί θησαυρό ανεκτίμητης αξίας και για τη Νεοελληνική, η οποία αγωνίζεται να ανταποκριθεί στην παγίωση αποδεκτών σύγχρονων επιστημονικών όρων. Η εισροή ξένων όρων και λέξεων, ιδίως από την Αγγλική, βρίσκεται στο επίκεντρο έντονου προβληματισμού και στη χώρα μας. Η κινδυνολογία και η ρητορική του πολεμικού λεξιλογίου, που υιοθετούν ορισμένοι, όπως («η άμυνα της γλώσσας μας στους ξενισμούς»), δεν συμβάλλει στην επίλυση του ακαθώδους αυτού θέματος. Οι κινδυνολογικοί αυτοί κύκλοι είναι έτσι και αλλιώς περιορισμένης εμβέλειας.

ΔΙΔΑΓΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Η γλώσσα είναι ζωντανός οργανισμός με κύριο γνώρισμα μια σπάνια ιδιότητα: Λειτουργεί ανεξάρτητα από τους φυσικούς της ομιλητές και δεν υποτάσσεται σε νόμους και κανόνες που θέλουν να της επιβάλουν λόγιοι, επιστήμονες και θεσμικοί φορείς. Ακόμα και οι πιο στυγνοί δικτάτορες στην παγκόσμια ιστορία δεν μπόρεσαν να τη φυλακίσουν. Ορισμένα δημοκρατικά και φιλελεύθερα κράτη, πρότυπο για πολλές δημοκρατίες, όπως η Γαλλία, έπεσαν στην παγίδα της νομικής ρύθμισης της γλώσσας. Ο διαβόητος νόμος (Loi) Bas-Lauriol (1975) που απέβλεπε στην καθαρότητα της Γαλλικής και την απαλλαγή της από ξενισμούς, ιδίως αγγλισμούς, απέτυχε, όπως έδειξε η εισαγωγή ενός νέου ανάλογου νόμου (Loi Toubon, 1994), ο οποίος με τη σειρά του απέδωσε πενιχρότατα αποτελέσματα.

Το μέλλον κάθε γλώσσας εξαρτάται από τις ιστορικές και κοινωνικές εξελίξεις. Το μόνο βέβαιο είναι η διαρκής διεύρυνση του λεξιλογίου και ο περιορισμός των διαλεκτικών ποικιλιών. Οι αλλαγές στο μορφολογικό και συντακτικό επίπεδο της γλώσσας θα είναι πολύ περιορισμένες, όπως συμβαίνει τα τελευταία πεντακόσια χρόνια. Γλωσσικές καινοτομίες που χαρακτηρίζονταν παλαιότερα μη αποδεκτές ή ακόμα και ως λάθη, δεν ενοχλούν σήμερα κανένα. Οι υποτιμητικές κρίσεις για τη χρήση της γλώσσας, στις οποίες αρέσκονται άτομα μεγάλης ηλικίας, θα προξενούν γέλιο στους νεώτερους. Ο γλωσσικός συντηρητισμός εκδηλώνεται εντονότερα όσο μεγαλώνει κάποιος. Πολλά από τα παραδείγματα που επικαλούνται σήμερα ορισμένοι για εσφαλμένες χρήσεις ή για την παρακμή της γλώσσας θα είναι πλήρως αποδεκτά σε μία ή δύο γενιές.

Αντί να ελεεινολογούν κάποιοι τους νέους γιατί δεν ξέρουν τη γλώσσα τους ή δεν φροντίζουν να τη μάθουν σωστά, καλό είναι να συνειδητοποιήσουν το αναπόφευκτο των γλωσσικών αλλαγών. Σήμερα είναι ελάχιστοι εκείνοι που προσπαθούν, ματαίως βέβαια, να ακινητοποιήσουν το αεικίνητο. Η μαγεία και η ομορφιά της γλώσσας δεν φαίνεται όταν κάθεται κάποιος στην όχθη του («γλωσσικού ποταμού») και τον κοιτάζει, αλλά όταν αφεθεί στη ροή του, ανακαλύπτοντας τη διαδρομή της κολυμπώντας, χωρίς να τον φοβίζουν τα κύματα των λέξεων.

Αν μελετήσει κάποιος την ιστορία των εταιρειών, συλλόγων, ομίλων και παρεμφερών οργανισμών που ασχολούνται με τη στήριξη, υπεράσπιση, προστασία ή διαφύλαξη της γλώσσας, θα διαπιστώσει από την πρώτη

στιγμή τη βραχύβια δράση και την αναποτελεσματικότητα των ενεργειών τους. Ο μικρός κύκλος των λογίων δεν μπορεί ποτέ να επιβάλει τη θέλησή του στο μεγάλο πλήθος του λαού.²¹ Η γλώσσα για τον φυσικό ομιλητή λειτουργεί μόνο στο συγχρονικό επίπεδο, είναι επομένως ανεδαφικός ο ισχυρισμός ότι η ποιότητα του νεοελληνικού λόγου εξαρτάται από την εκμάθηση των αρχαίων Ελληνικών.²²

Το ριζικά νέο πνεύμα της γλωσσικής πολιτικής που πρέπει να ακολουθήσει η χώρα μας αποτυπώθηκε το 2022 στα μεστά περιεχομένου λόγια του Ακαδημαϊκού και Προέδρου του Κέντρου Ελληνικής γλώσσας Θεόδωρου Παπαγγελή:

«Η 9η Φεβρουαρίου, Παγκόσμια Ημέρα της Ελληνικής Γλώσσας, υπαγορεύει διπλή αναφορά: στην ιστορική διαχρονία μιας γλώσσας με παράμιλλο πολιτισμικό φορτίο και σημασία για τον παγκόσμιο πολιτισμό και ταυτόχρονα στη συγχρονία της σημερινής ελληνικής που μέσα από μια μακρά εσωτερική διαπραγμάτευση ακμάζει ως βαθιά καλλιεργημένο και σοφά ρυθμισμένο γλωσσικό όργανο. Εορτάζουμε την ελληνική του ελληνισμού ως απaráγραπτης πολιτισμικής παρακαταθήκης που καθόρισε γενετικά το ήθος της ευρύτερης Δύσης αλλά και τη ζώσα ελληνική που πλέον χωρίς καθαρεύουσες αγκυλώσεις ή δημοτικιστικές αποκοιτιές αρθρώνει με δυναμισμό και πληρότητα τη σύγχρονη Ελλάδα. Και το πρώτο μας καθήκον δεν είναι να λιτανεύουμε τη γλωσσική μας κληρονομιά με ανιστόρητες αυταρέσκειες, αλλά να την τιμήσουμε τόσο με την οργανωμένη εκπαιδευτική μας έγνοια όσο και καθένια και καθεμιά ξεχωριστά ως περήφανοι κληρονόμοι και επαρκείς χρήστες».²³

Το αδούλωτο φρόνημα της ελευθερίας, όπως εκφράστηκε διαχρονικά μέσα από την ελληνική γλώσσα, απέκτησε ηθική διάσταση στα χρόνια

²¹ Το ίδιο ισχύει για τους ελάχιστους νοσταλγούς της καθαρεύουσας που νομίζουν ότι θα επιβάλουν στον πολύ κόσμο τις απόψεις τους, ορθές ή μη, επιστρατεύοντας το όποιο επιστημονικό ή κοινωνικό τους κύρος. Δεν έχουν συνειδητοποιήσει ότι τους αποπλίζει η ίδια η ορμητική ροή της γλώσσας.

²² Το θέμα αυτό αναπτύσσει με βαθύνοια και νηφαλιότητα ένας κατ' εξοχήν εκπρόσωπος της ανθρωπιστικής παιδείας, ο Βασίλειος Πετράκος. Βλ. Β.Χ. Πετράκος, «*Τα Αρχαία Ελληνικά στη ζωή των Ελλήνων*», *Ο Μέντωρ* 118 (Οκτώβριος 2016), 123-135.

²³ Δελτίο Τύπου για την Παγκόσμια Ημέρα Ελληνικής Γλώσσας, Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας, 3 Φεβρουαρίου 2022, <https://www.greek-language.gr/greekLang/portal/blog/archive/2022/02/03/9841.html>.

της σκλαβιάς. Έτσι μόνο ωρίμασε η ιδέα της απελευθέρωσης. Η γλώσσα και η θρησκεία αποτέλεσαν τους δύο σταθερούς πυλώνες στους οποίους δομήθηκε ο πολιτισμός και η ταυτότητα των Ελλήνων. Αυτό το ηθικό χρέος αποτελεί την ισχυρότερη παρακαταθήκη που μας άφησαν οι αγωνιστές της ελευθερίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα.²⁴

Τελικά, η ελληνική γλώσσα είναι η ελεύθερη πατρίδα μας.

²⁴ Η ενίσχυση της δημοκρατίας προϋποθέτει ότι πρέπει να δοθεί έμφαση στο άτομο ως αυτόνομη και ανεξάρτητη προσωπικότητα. Ο Jürgen Habermas στο δίτομο έργο του *Theorie des kommunikativen Handelns* (Φρανκφούρτη: Suhrkamp, 1981) επισήμανε τις αντιφάσεις του σύγχρονου αποικιοποιημένου κόσμου. Η επίπλαστη ελευθερία του λόγου οδηγεί σε κοινωνική χειραγώγηση. Ο σημερινός δημόσιος χώρος στην πραγματικότητα δεν ούτε ελεύθερος, ούτε ανοιχτός σε όλους. Η κριτική επιτρέπεται μέσα σε ένα οριοθετημένο πλαίσιο, δεν υπάρχουν όμως αρκετά περιθώρια για να καλλιεργηθεί η ελευθερία της προσωπικότητας, η οποία, θα πρόσθετα, είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την ελευθερία της γλώσσας.

Πλάτων Πετρίδης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ-ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

Αν και το κείμενο που ακολουθεί φιλοδοξεί να καλύψει δύο αιώνες περίπου κρατικής υπόστασης, θεωρώ σημαντικό, για την ουσιαστικότερη κατανόηση της πολύπλοκης σχέσης που συνδέει την επιστήμη της Αρχαιολογίας με το ελληνικό κράτος, να αφιερωθεί περισσότερη έκταση στην περίοδο πριν, κατά τη διάρκεια και αμέσως μετά τον Αγώνα της Ανεξαρτησίας. Πρόκειται για μια περίοδο κατά την οποία καταγράφεται για πρώτη φορά επισήμως η συνειδητοποίηση τόσο της σημασίας των αρχαιοτήτων για την ίδια την υπόσταση του γένους όσο και της ανάγκης να μεριμνήσουμε για την προστασία τους. Αυτή την περίοδο δε μπαίνουν οι βάσεις για την επίσημη κρατική πολιτική αντιμετώπισης των αρχαιοτήτων η οποία, ως αρχική πρόθεση τουλάχιστον, αποσκοπούσε στην ουσιαστική προστασία τους και στην παραμονή τους στην ελληνική επικράτεια. Πράγματι, πριν ακόμη η Αρχαιολογία κάνει τα πρώτα της βήματα ως αυτόνομο επιστημονικό πεδίο, ξεκίνησε η μέριμνα του ελληνικού γένους, αρχικά, και κράτους στη συνέχεια, για την προστασία των αρχαιοτήτων.

Στον πυρήνα μιας σαφέστατης προγονολατρείας που ενίσχυε όμως τις διαδικασίες συγκρότησης μιας εθνικής ταυτότητας¹ και νομιμοποιούσε την επιθυμία ύπαρξης μιας κρατικής υπόστασης από τις αρχές του 19ου αιώνα, βρίσκονταν τα ίδια τα αρχαία μνημεία τα οποία έχουν προκαλέσει από νωρίς το μεγάλο ενδιαφέρον των Ευρωπαίων περιηγητών. Οι πρώτες

¹ Δάφνη Βουδούρη, *Κράτος και Μουσεία. Το θεσμικό πλαίσιο των αρχαιολογικών μουσείων* (Αθήνα: Σάκκουλας, 2003), 7.

προτροπές για προστασία τους προκαλούνται ακριβώς από την υπεραξία που έχουν αποκτήσει αυτά στο κυνήγι αρχαιολογικών θησαυρών στο οποίο διαγκωνίζονται οι Δυτικοευρωπαίοι και από οφθαλμοφανείς περιπτώσεις αρχαιοκαπηλίας.²

Φαίνεται ότι τα παλαιότερα τέτοια κείμενα είναι οι «Στοχασμοί αυτοσχέδιοι περί της ελληνικής παιδείας και γλώσσης» του Αδαμάντιου Κοραή στα Προλεγόμενα στην έκδοση του 1807 του Ισοκράτους,³ τίτλος που επαναλαμβάνεται και σε άλλες εκδόσεις και το υπόμνημα που υποβάλλει ο ίδιος στο Οικουμενικό Πατριαρχείο και την Ιερά Σύνοδο⁴ με αφορμή την κλοπή από τον Άγγλο ταξιδιώτη και ορυκτολόγο Έντουαρντ Ντάνιελ Κλαρκ⁵ του χειρογράφου του Πλάτωνα που φυλασσόταν στη βιβλιοθήκη της Μονής του αγίου Ιωάννου Θεολόγου στην Πάτμο, εκτός των άλλων αρχαιοτήτων που λεηλάτησε ο Άγγλος περιηγητής. Ο Κοραής γράφει ότι «μήτε χαρίζομεν μήτε πωλούμεν πλέον τα προγονικά κτήματτα» και προτρέπει στη δημιουργία «Ελληνικού Μουσείου» στο οποίο θα συγκεντρώνεται «ό,τι λείψανον Ελληνικής τέχνης ή ιστορίας ευρεθή», δίνει δε με μία σπάνια επιστημονική οξυδέρκεια οδηγίες καταγραφής της προέλευσης των αντικειμένων, συνδέοντας τα εξωτερικά χαρακτηριστικά τους με τη χρήση και τη χρονολόγησή τους.⁶

² Βλ. Κυριάκος Σιμόπουλος, *Ξένοι ταξιδιώτες στην Ελλάδα, τ. Β' 1700-1800, τ. Γ1' 1800-1810, τ. Γ2' 1810-1821* (Αθήνα: Στάχυ, 2001²) και Φανή Μαρία Τσιγκάκου, *Ανακαλύπτοντας την Ελλάδα. Ζωγράφοι και περιηγητές του 19ου αιώνα* (Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, 1981). Γραμμένο με μια πολύ συγκεκριμένη οπτική αλλά χρήσιμο για μια συνολική απεικόνιση της αρπαγής των ελληνικών αρχαιοτήτων από αρχαιοτάτων χρόνων είναι και ένα άλλο βιβλίο του Κυριάκου Σιμόπουλου, *Η λεηλασία και καταστροφή των ελληνικών αρχαιοτήτων* (Αθήνα: Στάχυ, 1997²).

³ Αδαμάντιος Κοραής, *Προλεγόμενα στους αρχαίους Έλληνες συγγραφείς και η Αυτοβιογραφία του*. Πρόλογος Κ.Θ. Δημαρά (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 1984, 2008), τ. Α', 220 κ.ε.: Γιώργος Βαλέτας (επιμ.), *Κοραής. Άπαντα τα πρωτότυπα έργα* (Αθήνα: Δωρικός, 1964-1965), 917.

⁴ *Ο.π.*, 919-921.

⁵ Ιόλη Βιγγοπούλου, «Clarke, Edward Daniel», *Travelogues. Με το βλέμμα των περιηγητών 2014-2022*, <https://el.travelogues.gr/travelogue.php?view=159&creator=874643&tag=6> (πρόσβαση 20.04.2022)· Άγνωστος, «Κλαρκ, Έντουαρντ Ντάνιελ», *Dictionary of Greek* 2013, https://greek_greek.en-academic.com/220285/Κλαρκ%2C_Έντουαρντ_Ντάνιελ (πρόσβαση 20.04.2022).

⁶ Βουδούρη, *ό.π.*, 9-10.

Λίγα χρόνια αργότερα, το 1813, στο καταστατικό της «Φιλομούσου Εταιρείας των Αθηνών», που ιδρύθηκε για να εξυψώσει το πνευματικό επίπεδο των συμπολιτών της στο πλαίσιο μιας συλλογικής προσπάθειας της «εις την παιδείαν αναγεννήσεως των Γραικών»,⁷ ξαναβρίσκουμε την προτροπή για τη δημιουργία ενός Μουσείου όπου θα «αποταμιεύονται» οι αρχαιότητες και μάλιστα αναγγέλλεται το 1824 η ίδρυσή του στο Ερέχθειο,⁸ χωρίς όμως αποτέλεσμα. Τον επόμενο χρόνο, ο Έφορος της ίδιας Εταιρείας Νεόφυτος Μεταξάς, πάντα μέσα από τις σελίδες της *Εφημερίδος Αθηνών*, θα παροτρύνει τη Διοίκηση να προστατεύσει τα αρχαία οικοδομήματα που βρίσκονται στην Αθήνα και κινδυνεύουν από τον «περί εκποιήσεως» νόμο. Προτείνει δε τη σύσταση επιτροπής υπό τον Φαβιέρο, με τη συμμετοχή και μελών της Εταιρείας, που θα μπορεί να προβαίνει σε «διορθώσεις δρόμων» ώστε να μην καταστρέφονται τα αρχαία κτήρια.⁹

Κατά τη διάρκεια του Πολέμου της Ανεξαρτησίας, οι Εθνοσυνελεύσεις εξέδωσαν ψηφίσματα που κινούνται σαφώς στη λογική της προστασίας των υφιστάμενων αρχαιοτήτων αλλά και αυτών που επρόκειτο να ευρεθούν, με κύριο στόχο να αποτραπεί η εξαγωγή τους στο εξωτερικό.

Στις 10 Φεβρουαρίου 1825 ο Γρηγόριος Δικαίος, υπουργός των Εσωτερικών, εξέδωσε διάταγμα που αποσκοπούσε στην περισυλλογή των αρχαίων και τη φύλαξή τους στα σχολεία «διά να αποκτήση με τον καιρόν παν σχολείον το Μουσείον του» στηλιτεύοντας ταυτόχρονα την πώλη-

⁷ Αικατερίνη Κουμαριανού, «“Λόγιος Ερμής”. Αθησαύριστα κείμενα 1813-1815», *O Εραμιστής* 7 (1969), 40.

⁸ Η πληροφορία αντλείται από το φύλλο 4 της 13ης Σεπτεμβρίου 1824 της *Εφημερίδος Αθηνών*, βασικός συντάκτης της οποίας ήταν ο Γεώργιος Ψύλλας (1794-1878), απόγονος παλαιάς αθηναϊκής οικογένειας, υπότροφος και κατόπιν Έφορος της Φιλομούσου Εταιρείας (βλ. Αικατερίνη Κουμαριανού [επιμ.], *Ο Τύπος στον Αγώνα*, Τόμος 1, *Χειρόγραφες Εφημερίδες 1821-1824, Σάλπιγξ Ελληνική 1821, Εφημερίς Αθηνών 1824-1826*, [Αθήνα: Ερμής, 1971], νθ' βλ. επίσης Ευγενία Κεφαλληνάου, «Η Εφημερίς των Αθηνών», *Τα Αθηναϊκά* 66-67 [1977], 6-11). Για τη Φιλόμουσο Εταιρεία βλ. αναλυτικά Τηλέμαχος Θ. Βελιανίτης, *Η Φιλόμουσο Εταιρεία των Αθηνών* (Αθήνα: Ιστορικές Εκδόσεις Στέφανος Βασιλόπουλος, 1993).

⁹ *Εφημερίς Αθηνών*, φύλλο 99 της 16ης Οκτωβρίου 1825· Γεωργίου Τσούτου, «Ο Ταλαντίου Νεόφυτος ως αερογράφος στην Εφημερίδα των Αθηνών», *Πρακτικά ημερίδος εις τιμήν και μνήμην του από Ταλαντίου Μητροπολίτου Αθηνών Νεοφύτου Μεταξά. 250 χρόνια από της γεννήσεώς του, 150 χρόνια από της κοιμήσεώς του*, 15 Οκτωβρίου 2011, *Αταλάντη* (Αθήνα: Ιερά Μητρόπολις Φθιώτιδος, 2012), 59-60.

ση αρχαίων στους περιηγητές την οποία ήθελε με αυτόν τον τρόπο να αποτρέψει.¹⁰ Την ίδια χρονιά, ο Αλέξανδρος Μαυροκορδάτος, διαμαρτυρούμενος για την αρπαγή αρχαιοτήτων από Ολλανδούς στη Μήλο, τονίζει «τα ιερώτατα και αναμφισβήτητα δικαιώματα του έθνους επί των αρχαιοτήτων». Στην ουσία έχουμε εδώ την πρώτη επίσημη διατύπωση της έννοιας του αποκλειστικού ιδιοκτησιακού δικαιώματος του ελληνικού έθνους επί των αρχαιοτήτων που βρίσκονται στο έδαφός του. Δύο χρόνια αργότερα, τον Μάιο 1827, θεσπίστηκε το πρώτο σημαντικό νομοθετικό μέτρο για την προστασία των αρχαιοτήτων: το Σύνταγμα της Γ' Εθνοσυνέλευσης της Τροιζήνας όρισε ρητώς την απαγόρευση πώλησης και εξόδου των αρχαιοτήτων εκτός επικράτειας καθιστώντας υπεύθυνο τον εκάστοτε Διοικητή. Το 1829, η Δ' Εθνοσυνέλευση του Άργους επικύρωσε το ψήφισμα της Τροιζήνας δίνοντας όμως άδεια «εις την Κυβέρνησιν να συγχωρή την εξαγωγήν μόνον των συντριμμάτων των αρχαιοτήτων και όταν μόνον ζητώνται ως συντελούντα εις τας αρχαιολογικάς ερεύννας επιστημονικού τινός καταστήματος οποιασδήποτε Κυβερνήσεως». Οι φράσεις αυτές, υπαγορευμένες από τον Καποδίστρια, κρύβουν πίσω τους ένα σαφές πολιτικό παρασκήνιο: την αίτηση των Γάλλων, φίλων και πολύτιμων συμμάχων των αγωνιζόμενων Ελλήνων, να μεταφέρουν στη Γαλλία ορισμένα από τα αρχαία που αποκαλύφθηκαν στην Ολυμπία από την *Expédition Scientifique de Morée*. Ως ανταποδοτικό τέλος η Ελλάδα θα ελάμβανε «πράγματα πολύτιμα και αφεύκτως αναγκαία εις καταστήματα της κοινής παιδείας: βιβλία, εργαλεία αστρονομίας και γαιωδεσίας, πρωτότυπα μηχανών κλπ.», ό,τι δηλαδή θα εκπαιδεύε σωστά τη νεώτερη γενιά και θα μετέτρεπε τη χώρα μας σε ένα σύγχρονο κράτος. Τα αρχαία αποκτούν έτσι ανταλλακτική αξία με επίσημο τρόπο, ενώ παράλληλα η

¹⁰ *Εφημερίς Αθηνών*, φύλλο 38, της 24ης Ιουνίου 1825. Είναι εντυπωσιακή η σύνδεση σχολείου και μουσείου, θαρρείς και ο συντάκτης του κειμένου γνώριζε τον παλαιότατο ορισμό στο *Λεξικόν* του Ψευδο-Ζωναρά: «Μουσίον, το σχολείον. Από του μούσα, ο εστίν ο λόγος». Για τις νομοθετικές ρυθμίσεις και τα μέτρα προστασίας των αρχαίων μνημείων κατά τη διάρκεια του Πολέμου της Ανεξαρτησίας και αμέσως μετά από αυτόν που περιγράφονται εδώ βλ. μεταξύ άλλων: Βουδούρη, ό.π., 11-17 και Βασιλείου Χ. Πετράκου, *Η εν Αθήναις Αρχαιολογική Εταιρεία. Οι Αρχαιολόγοι και οι ανασκαφές 1837-2011. Κατάλογος Εκθέσεως, Βιβλιοθήκη της εν Αθήναις Αρχαιολογικής Εταιρείας* 270 (Αθήνα: Εκδόσεις Λούση Μπρατζιώτη, 2011), 7-9 [Ανάτυπο από τον *Μέντορα* 100, 2011].

λαθραία αγοραπωλησία αρχαιοτήτων συνεχίζεται. Ως αποτέλεσμα αυτής της αθρόας πώλησης αρχαιοτήτων από ιδιώτες στους ξένους θεωρούνται οι εγκύκλιοι που προτρέπουν τους πολίτες να πωλούν στο κράτος έναντι αμοιβής ή, ακόμη καλύτερα, να παραχωρούν τα αρχαία που βρίσκουν, προς πλουτισμό του σχεδιαζόμενου Μουσείου. Αλλά και ο Τύπος της εποχής στηλιτεύει την αρχαιοκαπηλία και προσπαθεί να ενισχύσει την εθνική συνείδηση των πολιτών ώστε να καταστούν φύλακες των αρχαίων.¹¹

Ήδη ο Καποδίστριας είχε εκδώσει διαταγή στις 12 Μαΐου 1828 προς τους «Κατά το Αιγαίον Πέλαγος εκτάκτους επιτρόπους», με την οποία απαγόρευε την εξαγωγή αρχαιοτήτων και όριζε την παραχώρησή τους κατά προτεραιότητα στην Κυβέρνηση. Ο Καποδίστριας ήταν αυτός που ίδρυσε στην ουσία το πρώτο («Εθνικόν Μουσείον») στην Αίγινα με ψήφισμα της 21ης Οκτωβρίου 1829 και προχώρησε στον διορισμό του Κερκυραίου λογίου, ιστορικού και πολιτικού Ανδρέα Μουστοξύδη («γνωσμένου διά τας αρχαιολογικάς και φιλολογικάς γνώσεις του») ως Διευθυντή και Εφόρου του.¹² Σε αυτό το μουσείο που θα στεγαστεί στο Ορφανοτροφείο της Αίγινας συγκεντρώθηκαν διάσπαρτα αντικείμενα από πολλές, νησιωτικές αρχικά, περιοχές. Τα αρχαία αυτά αποτέλεσαν τον πρώτο πυρήνα των συλλογών των μεταγενέστερων εθνικών μουσείων μας. Εδώ ας ανοίξουμε μια παρένθεση για να τονίσουμε ότι τα διάσημα μουσεία της Ευρώπης έλκουν την καταγωγή τους, ως γνωστόν, από τις βασιλικές συλλογές που συγκροτήθηκαν με ποικίλους τρόπους και ποικίλα ερεθίσματα (πολιτικά, θησαυροθηρικά, αισθητικά κ.ά.). Στην περίπτωση του πρώτου ελληνικού Εθνικού Μουσείου (και ο όρος «εθνικόν») έχει ιδιαίτερη βαρύτητα συγκεντρώθηκε ό,τι προερχόταν από ανακαλύψεις (συχνά τυχαίες), από αγορές και, αυτό είναι πιο σημαντικό κατά τη γνώμη μου, από συγρινητικές πολλές φορές παραδόσεις εκ μέρους των πολιτών.¹³ Ο Μουστοξύδης εξέδωσε τη διοικητική Εγκύκλιο αρ. 953 της 23ης Ιουνίου 1830 προς τους

¹¹ Κεφαλληνάιου, ό.π., 21.

¹² Ευάγγελος Ι. Μανής, *Ανδρέας Μουστοξύδης 1785-1860. Ο επιστήμων, ο πολιτικός, ο εθνικός αγωνιστής. Μελέτη ιστορική και φιλολογική* (Εν Αθήναις: Ιδιωτική έκδοση, 1960): Πετράκου, ό.π., 8-9.

¹³ Βλ. ενδεικτικά Βουδούρη, ό.π., 16-17, υποσημ. 32 όπου αναφέρεται η περίπτωση ενός ιερέα από την Κύθνο ο οποίος, όχι μόνο διαφύλαξε στην οικία του τα αγάλματα πριν τα παραδώσει, αλλά «από ενθουσιασμόν και τα εθυμιάτιζε» και αρνήθηκε να τα πουλήσει στους ξένους.

Εκτάκτους Επιτρόπους και Διοικητές της Επικρατείας για την προστασία των αρχαιοτήτων και προετοίμασε και τον πρώτο αρχαιολογικό νόμο θέτοντας τις βασικές αρχές για την προστασία τους, αρχές που διέπουν τους λεγόμενους «αρχαιολογικούς νόμους» ως σήμερα. Ο Μουστοξύδης παραιτήθηκε μετά τη δολοφονία Καποδίστρια αφήνοντας την προσπάθειά του ημιτελή και μάλιστα, στο τεταμένο κλίμα που ακολούθησε τη δολοφονία του Κυβερνήτη, κατηγορήθηκε για υπεξαίρεση αρχαιοτήτων και περιφρόνηση των αρχαίων λειψάνων.¹⁴

Το 1832, με διάταγμα των Κουντουριώτη και Κωλέττη, διορίστηκε «Επιστάτης των εν Αθήναις αρχαιοτήτων» ο αυτοδίδακτος αρχαιολόγος Κυριακός Πιττάκης,¹⁵ μετέπειτα Έφορος του Κεντρικού Μουσείου, ο άνθρωπος που φαίνεται ότι βρισκόταν πίσω από την περίφημη πρωτοβουλία να δοθούν βόλια στους Τούρκους πολιορκημένους της Ακρόπολης για να πάψουν να καταστρέφουν τους μολύβδινους συνδέσμους των μνημείων. Με ελάχιστα μέσα, ο Πιττάκης, παρά τις επιστημονικές του αδυναμίες, πραγματοποίησε ανασκαφικές και αναστηλωτικές εργασίες, συγκρότησε αρχαιολογικές συλλογές, αντέγραψε επιγραφές, εξέδωσε την *Εφημερίδα Αρχαιολογική* και εργάστηκε με αυταπάρνηση για την επίλυση προβλημάτων της νεοσύστατης υπηρεσίας.¹⁶ Ο Πιττάκης παρέμεινε επί τρεις περίπου δεκαετίες το μοναδικό στέλεχος της αρχαιολογικής υπηρεσίας, της πιο υποστελεχωμένης ίσως από τις κρατικές δομές, ενώ ο αριθμός των Εφόρων των Αρχαιοτήτων μόλις το 1900 θα φτάσει τα δέκα άτομα.

Με σαφή αρχαιολατρικό προσανατολισμό, η Αντιβασιλεία ήδη από το

¹⁴ Θανάσης Χρήστου, «Πολιτικές διώξεις αρχαιολόγων. Η περίπτωση του Ανδρέα Μουστοξύδη (1785-1860)», *Αρχαιολογία* 46, 1993, 76-80. Στο φύλλο 31 της *Εφημερίδος της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος της 6ης (18ης) Ιουλίου 1834* διαβάζουμε ότι από το Εθνικόν Μουσείον αρχαιοτήτων, εφορευόντος του Κυρίου Α. Μουστοξύδου (εξέλιπον μετ' ουκ ολίγων και άλλων... εις δακτυλιόλιθος ανάγλυπτος (καμέα) [...], εις δακτυλιόλιθος λευκός [...], εν τετράδιον με διαφόρους σπανίας και ανεκδότους το πλείστον επιγραφάς [...]). Στο ίδιο επίσημο κείμενο («δηλοποιήσεις») υπάρχει ρητή απαγόρευση δημοσίευσης των (περί ων ο λόγος ανεκδότην επιγραφών).

¹⁵ Πετράκου, *ό.π.*, 10-12· Ειρήνη Ψάρρα, «1834-1863. Ο μορφωμένος Ludwig Ross και ο αυτοδίδακτος Κυριακός Σ. Πιττάκης. Τα πρώτα βήματα της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας», στο Έλενα Κουντούρη - Σταυρούλα Μασουρίδη (επιμ.), *Ιστορίες επί χάρτου. Μορφές και θέματα της Αρχαιολογίας στην Ελλάδα του 19ου αιώνα* (Αθήνα: Διεύθυνση Εθνικού Αρχείου Μνημείων, 2013), 16-21.

¹⁶ Ό.π., 18 και τεκμήρια υπ' αριθ. 1.8-1.12.

ιδρυτικό διάταγμα της Γραμματείας της Επικρατείας επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίας Εκπαιδύσεως της 3ης(15ης) Απριλίου 1833, ορίζει ότι στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται «η προπαρασκευή εις ανασκαφήν [...], η φροντίς περί της διαφυλάξεως των εισέτι υπάρχοντων και την επαγρύπνησιν εις το να μην εξάγονται από το Κράτος». Την ίδια χρονιά τοποθετήθηκε στη θέση του Εφόρου των Αρχαιοτήτων της Ελλάδος ο Βαυαρός αρχιτέκτονας Adolf Weissenburg ενώ, μετά τη μεταφορά της πρωτεύουσας από το Ναύπλιο στην Αθήνα το 1834, τη θέση ανέλαβε ο κλασικός φιλόλογος Γερμανός Ludwig Ross που άσκησε τα συγκεκριμένα καθήκοντα για σχεδόν δύο χρόνια και στη συνέχεια ανέλαβε την έδρα της Αρχαιολογίας στο νεοσύστατο Οθώνειο Πανεπιστήμιο. Στη διάρκεια της σύντομης θητείας του πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες καθαυρέσεις μεσαιωνικών και νεώτερων προσθηκών από την Ακρόπολη, αναστηλώθηκε ο ναός της Αθηνάς Νίκης και επισκευάστηκε το Θησείο που μετατράπηκε στο Κεντρικόν Μουσείον για να δεχθεί τις διάσπαρτες αρχαιότητες των Αθηνών.¹⁷

Η συστηματοποίηση της κρατικής μέριμνας για την προστασία των αρχαιοτήτων έγινε με τον νόμο της 10ης (22ας) Μαΐου 1834 «Περί των επιστημονικών και τεχνολογικών συλλογών, περί ανακαλύψεως και διατηρήσεως των αρχαιοτήτων και της χρήσεως αυτών» που οφείλουμε στον Georg Ludwig von Maurer.¹⁸ Πρόκειται για ένα σημαντικότερο κείμενο που ρύθμιζε όχι μόνο τα θέματα διαχείρισης των αρχαιοτήτων αλλά και ίδρυσης και διαχείρισης των μουσείων και της αρμόδιας υπηρεσίας.

Τα πρώτα άρθρα του νόμου του 1834 (Τμήμα Α', Περί δημοσίων επιστημονικών και τεχνολογικών συλλογών) θεσπίζουν την ίδρυση ενός «Κεντρικού Δημοσίου Μουσείου διά τας αρχαιότητας», ενός «Ταμείου Νομισματικού» και μιας «Συλλογής εικόνων» στην Αθήνα, εκτός άλλων «δημόσιων καταστημάτων» πολιτιστικού και επιστημονικού χαρακτήρα όπως θεάτρου, αστεροσκοπείου, χημικού εργαστηρίου κ.ά. Ωστόσο, πράγμα ιδιαίτερα σημαντικό, προβλέπεται και η ίδρυση ανάλογων ιδρυμάτων

¹⁷ Ο.π., 17. Πετράκου, ό.π., 10.

¹⁸ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος* αριθμ. 22, 16 Ιουνίου 1834, 176-190· Βουδούρη, ό.π., 19-23· Πετράκου, ό.π., 9-10· Καλλιόπη Ξανθοπούλου, «Η αρχαιολογική νομοθεσία τον 19ο αιώνα. Τα εν αρχή θέμεθλα», στο Κουντούρη-Μασουρίδη (επιμ.), ό.π., 44-47.

στην επαρχία, στην έδρα κάθε νομού ή επαρχίας «ή και εις έκαστον Δήμον ακόμη». Στόχος είναι τα μεγαλύτερης αξίας και σπανιότερα ευρήματα να συγκεντρώνονται στην Αθήνα, ενώ να παραμένουν στην επαρχία αυτά που προβάλλουν την τοπική ιστορία ή τα «διπλά νομίσματα, αγγεία και άλλα αντικείμενα». Προβλέπεται ετήσια οικονομική ενίσχυση των μουσείων «προς διατήρησιν και αύξησίν» τους από το Γενικόν Εκκλησιαστικόν Ταμείον ή από τα εισοδήματα νομών, επαρχιών και δήμων. Τα μουσειακά αντικείμενα κηρύσσονται αναπαλλοτρίωτη περιουσία του κράτους, εκτός των διπλών και «των κατασταθέντων ακρήστων» τα οποία μπορούν να εκποιηθούν. Ρυθμίζονται επίσης λεπτομέρειες όπως η ελεύθερη πρόσβαση όλων των επιστημόνων, αλλά η ελεγχόμενη πρόσβαση του κοινού, η φύλαξη από φύλακες που θα λειτουργούν ως ξεναγοί, ακόμη και η εκτύπωση οδηγών. Η επίβλεψη των μουσείων ανατίθεται στους γενικώς μη αμειβόμενους Εφόρους (Τμήμα Β΄ Περί Εφορείας) που πλακισώνονται από επίσης μη αμειβόμενες επιτροπές (κεντρική, νομαρχιακές, επαρχιακές) και βρίσκονται υπό τις διαταγές του Γενικού Εφόρου. Ο τελευταίος, με μισθό και στολή Υπουργικού Συμβούλου, έχει διευρυμένες εξουσίες ως προς τη διαχείριση των αρχαιοτήτων και με τη σειρά του λογοδοτεί στη Γραμματεία Εκκλησιαστικών και Παιδείας. Το Γ΄ Τμήμα (Περί των αρχαιοτήτων ιδίως) ασχολείται με θέματα κυριότητας: όλες οι εντός της Ελλάδας αρχαιότητες «ως έργα του Ελληνικού λαού, θεωρούνται ως κτήμα εθνικόν όλων των Ελλήνων εν γένει». Ωστόσο, αναγνωρίζεται το δικαίωμα κυριότητας από ιδιώτες, είτε των αρχαίων που ανήκουν σε ιδιωτικές συλλογές, είτε αυτών που βρέθηκαν σε ιδιωτικά κτήματα (εδώ ορίζεται η εξ ημισείας κυριότητα με το κράτος), ενώ ό,τι εντοπίζεται σε εθνικές γαίες και στη θάλασσα, σε λίμνες και σε ποταμούς, ανήκει εξ ολοκλήρου στο κράτος. Βέβαια, ακόμη και όσα κατέχουν οι ιδιώτες, θεωρούνται νομικά «κεκτημένα εθνικά κτήματα». Προβλέπεται επίσης η υποχρεωτικότητα δήλωσης εντός τριών ημερών της εύρεσης αρχαίων και εντός δύο μηνών από τη δημοσίευση του νόμου της κατοχής αρχαίων σε ιδιωτικές συλλογές, συνοδεία λεπτομερούς καταλόγου. Ορίζεται η υποχρεωτικότητα έναντι ποινής της γνωστοποίησης αγοραπωλησίας εντός της επικράτειας, η οποία είναι ελεύθερη, και κολάζεται η χρήση των αρχαίων προς «οικονομικόν τινά σκοπόν», η φθορά, καταστροφή ή κλοπή αρχαίων. Η εισαγωγή αρχαίων γίνεται ελεύθερα αλλά η εξαγωγή τους πρέπει να τύχει της άδειας της κυβέρνησης. Απαγορεύονται οι λα-

θρανασκαφές και οι άδειες ανασκαφής παραχωρούνται με συγκεκριμένους όρους. Τέλος, το χρονολογικό εύρος των προστατευόμενων αρχαιοτήτων καλύπτει και την «αρχαιοτάτην εποχήν του χριστιανισμού ή τον καλούμενο μεσαίωνα». Οι Βαυαροί αναγνωρίζουν με αυτό τον τρόπο, παρά τον δεδηλωμένο έρωτά τους προς το κλασικό παρελθόν, ως άξια προστασίας και τα μνημεία, κινητά και ακίνητα, των πρώτων χριστιανικών αιώνων και του μεσαιωνικού ελληνισμού (ο όρος «βυζαντινός») αποφεύγεται αλλά αυτό είναι μια άλλη συζήτηση).¹⁹

Παρά τη ρητή πρόθεση προστασίας και των μεσαιωνικών μνημείων, η πραγματικότητα είναι πολύ διαφορετική.²⁰ Μεγάλος αριθμός βυζαντινών και μεταβυζαντινών εκκλησιών στην περιοχή της Αθήνας καταστρέφονται κατά τη διάνοιξη του οδικού δικτύου του νέου πολεοδομικού σχεδίου ή, συχνότερα, για να επιτραπεί η ανασκαφική έρευνα σε παλαιότερα και ενδοξότερα αυτών αρχαιολογικά στρώματα και για να καθαρθούν από «μεταγενέστερες μολύνσεις» οι μάρτυρες του κλασικού παρελθόντος. Η κυρίαρχη αντίληψη που επικρατεί ακόμη και σήμερα για τον τρόπο ανάδειξης των μνημείων της Ακρόπολης, δηλαδή η αποκάθαρσή τους από οποιοδήποτε άλλο ίχνος άφησε η ιστορία επάνω τους, είναι η πιο τρανή απόδειξη ότι αυτή η πρακτική που θεμελιώθηκε στα μεταεπαναστατικά χρόνια συνεχίζεται. Στο ίδιο ακριβώς κλίμα και την ίδια στιγμή που καταστρεφόταν ό,τι μεσαιωνικό ή νεώτερο για να αναδειχθεί το κλασικό ο, Κωνσταντινουπολίτης μάλιστα, πρώτος πρόεδρος της Αρχαιολογικής Εταιρείας και Υπουργός Παιδείας Ιάκωβος Ρίζος Νερουλός, σε λόγο του στις 25 Μαΐου 1841 (υπό τα ερείπια του Παρθενώνος) δήλωνε ότι η Βυζα-

¹⁹ Σε ό,τι αφορά τα μνημεία που δεν χρονολογούνται στην ελληνική αρχαιότητα, αξίζει να αναφέρουμε ότι ο Ν. 2449 του 1920 του Ελ. Βενιζέλου, που καταργήθηκε λίγους μήνες αργότερα από τον Κωνσταντίνο, προέβλεπε την προστασία όχι μόνο των εκκλησιαστικών κειμηλίων των προ του 1830, αλλά και καλλιτεχνημάτων που προέρχονται από τεμένη οιοδήποτε θρησκευματος. Μόλις το 1950, με το Ν. 1469, θα προβλεφθεί η προστασία οικοδομημάτων και έργων τέχνης μεταγενέστερων του 1830, εφ' όσον όμως χαρακτηριστούν με πράξη της διοίκησης. Όλη η αρχαιολογική νομοθεσία μας χρησιμοποιεί τα ίδια χρονολογικά όρια, το 1453 και το 1830 με μια λεπτή διαφοροποίηση όμως: για όσα κινητά μη ανασκαφικά και μη λατρευτικά έργα χρονολογούνται μεταξύ 1453 και 1830 και για όσα ακίνητα χρονολογούνται μετά το 1830, απαιτείται διοικητική πράξη χαρακτηρισμού τους προκειμένου να προστατευθούν από τον νόμο.

²⁰ Αγγελική Κόκκου, *Η μέριμνα για τις αρχαιότητες στην Ελλάδα και τα πρώτα μουσεία* (Αθήνα: Ερμής, 1977), 112-115.

ντινή ιστορία είναι «αλληλένδετος σχεδόν και μακροτάτη σειρά πράξεων μωρών, και αισχρών βιαιοτήτων του εις το Βυζάντιον μετεμφυτευθέντος Ρωμαϊκού Κράτους. Είναι στηλογραφία επονείδιστος της εσχάτης αθλιότητος και εξουθενώσεως των Ελλήνων».²¹

Και μια και ανέφερα τον Ιάκωβο Ρίζο Νερουλό, ας σταθώ σε μια πολύ σημαντική στιγμή για τα αρχαιολογικά πράγματα στην Ελλάδα που είναι η ίδρυση το 1837 της εν Αθήναις Αρχαιολογικής Εταιρείας,²² την ίδια χρονιά με το Οθώνειο Πανεπιστήμιο. Η Εταιρεία, πρώτη στο είδος της στην Ελλάδα, έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη διενέργεια ανασκαφών με δικά της έξοδα αρχικά, στη δημιουργία μουσείων και στη μελέτη, δημοσίευση, διαχείριση και προστασία των αρχαιοτήτων, κατά προτεραιότητα –για να μην πω κατ' αποκλειστικότητα τις πρώτες δεκαετίες– των αρχαίων χρόνων («των Ελληνικών») όπως προσδιορίζει το καταστατικό της). Μετά από μεγάλες εσωτερικές και οικονομικές δυσκολίες, το 1858 περνά σε μια φάση ανάκαμψης χάρη, κυρίως, στην προσωπικότητα του Στέφανου Κουμανούδη που θα τη βγάλει από την περίοδο του καλοπροαίρετου ερασιτεχνισμού και θα την οδηγήσει σε μια φάση επιστημονικής ωριμότητας. Η Εταιρεία, η οποία ανέκαθεν είχε μια πολύ στενή σχέση με το κράτος, ενεπλάκη ενεργά στη διαχείριση των αρχαίων, υποκατέστησε στην ουσία για δεκαετίες ολόκληρες την Αρχαιολογική Υπηρεσία και απέκτησε προοδευτικά αρμοδιότητες δημόσιας εξουσίας ακόμη και διαχείρισης κρατικών πιστώσεων για έργα ανασκαφών και αναστηλώσεων στα νεώτερα χρόνια, έως ότου αυτές της αφαιρέθηκαν.²³ Παρά τη σχεδόν ανύπαρκτη κρατική επιχορήγηση στην αρχή, στη συνέχεια παραχωρήθηκαν στην Αρχαιολογική Εταιρεία ατέλειες και παροχές όπως το αντίτιμο από την εκποίηση οικοδομικού υλικού μεσαιωνικών και νεώτερων χρόνων, οι εισπράξεις από το «λαχείον υπέρ αρχαιολογικών εργασιών» και από την πώληση φωτογραφιών και αντιγράφων.²⁴

²¹ «Πρακτικά της Γενικής Συνεδριάσεως της Εν Αθήναις Αρχαιολογικής Εταιρείας», *Σύνοψις των Πρακτικών της Αρχαιολογικής Εταιρείας των Αθηνών. Έκδοσις Δευτέρα* (Εν Αθήναις: εκ της Δημοσίου Τυπογραφίας, 1846), 104.

²² Βουδούρη, *ό.π.*, 30-36· Πετράκου, *ό.π.*, 12-14· Καλλιόπη Ξαηθοπούλου - Σταυρούλα Μασουρίδη, «Η εν Αθήναις Αρχαιολογική Εταιρεία», στο Κουντούρη - Μασουρίδη (επιμ.), *ό.π.*, 48-51.

²³ Βουδούρη, *ό.π.*, 34 υποσ. 52.

²⁴ *Ο.π.*, 32-33.

Κλείνοντας την παρένθεση της Αρχαιολογικής Εταιρείας, ας επιστρέψουμε στο νομοθετικό πλαίσιο. Πολλές δεκαετίες μετά τον πρώτο αρχαιολογικό νόμο του Όθωνα, τον Ιούλιο 1899, επί Γεωργίου Α', ο νόμος 2646 (ΒΧΜΣΤ') «Περί Αρχαιοτήτων»²⁵ αυστηροποιεί το ιδιοκτησιακό καθεστώς καθιερώνοντας το αποκλειστικό δικαίωμα κυριότητας του κράτους επί των αρχαίων, συμπεριλαμβανομένων των μεσαιωνικών, ακόμη και αυτών που κατέχουν ιδιώτες. Διακρίνεται με αυτόν τον τρόπο διά παντός η δυνατότητα κατοχής αρχαίων από ιδιώτες από την κυριότητα την οποία έχει πλέον αποκλειστικά το δημόσιο. Τα αρχαία, σύμφωνα με τον συγκεκριμένο νόμο, διακρίνονται σε ακίνητα και κινητά, θεσπίζεται ένα είδος ζώνης προστασίας περίξ των ακίνητων αρχαίων, ορίζεται αμοιβή το ήμισυ της αξίας των αρχαίων που εντοπίζονται σε κτήματα ιδιωτών, ενώ αμείβονται με το σύνολο της αποζημίωσης και όσοι καταγγείλουν παράνομη κατοχή αρχαιοτήτων. Αρχαία από τις αποθήκες των Μουσείων που κηρύσσονται «περιττά» μπορούν να ανταλλάσσονται προς ξένα μουσεία ή ιδρύματα.

Δύο χρόνια μετά, ένας σταθμός στον οποίο δεν αναφερόμαστε συχνά, είναι η σύγκληση το 1901 του Α' Διεθνούς Συνεδρίου Αρχαιολογίας που θα πραγματοποιηθεί τελικά το 1905 με τη συμμετοχή 459 συνέδρων από 19 χώρες. Πρόκειται για ένα γεγονός το οποίο βάζει και επίσημα την Ελλάδα στον αρχαιολογικό χάρτη της Ευρώπης, όσο και αν η πλειονότητα των ερευνών και των δημοσιεύσεων γινόταν από ξένους αρχαιολόγους.

Πολλά στοιχεία του νόμου του 1899 ενσωματώθηκαν σε έναν άλλον μακράς διάρκειας νόμο, τον 5351 «Περί τροποποιήσεων και προσθηκών εις τον νόμον ΒΧΜΣΤ' περί αρχαιοτήτων» του 1932,²⁶ επί Προέδρου Δημοκρατίας Αλεξάνδρου Ζαΐμη και υπουργού Παιδείας Γεωργίου Παπανδρέου, που επρόκειτο να ρυθμίζει τη διαχείριση των αρχαιοτήτων στην Ελλάδα επί εβδομήντα ακριβώς χρόνια, έως την ψήφιση του πιο πρόσφατου νόμου 3028 του 2002. Ο Ν. 5351 ρύθμιζε θέματα κατοχής, εμπορίας και χρηματικής αξίας των αρχαίων, ιδιωτικών συλλογών, «δοκιμαστικών σκαφών» και άλλων ανασκαφών (από την αρχαιολογική υπηρεσία, ελληνικά επιστημονικά ιδρύματα, ξένες αρχαιολογικές σχολές αλλά και ιδιώτες

²⁵ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος*, αριθ. 158, 27 Ιουλίου 1899, 586-589· Πετράκου, *ό.π.*, 17-18.

²⁶ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, τεύχος Α', αρ. 93 της 28ης Μαρτίου 1932, 631-637.

στα κτήματά τους υπό την εποπτεία του αρχαιολογικού εφόρου) και επέκτεινε τα όρια των ζωνών προστασίας γύρω από αρχαία από τα 300 στα 500 μέτρα. Ειδικά για τις ιδιωτικές συλλογές, έχει ενδιαφέρον το αποκλειστικό δικαίωμα που δίνεται στους κατόχους να πωλούν φωτογραφίες και εκμαγεία των αρχαίων που βρίσκονται στην κατοχή τους. Σχετικά με τα αντικείμενα που βρίσκονται σε σκευοφυλάκια μονών, ο νόμος προβλέπει να κατατίθενται στο Βυζαντινό Μουσείο ή στα κατά τόπους μουσεία προς φύλαξη και συντήρηση όσα αρχαία εκκλησιαστικά κειμήλια και αρχαία χειρόγραφα μεγάλης αξίας δεν χρησιμοποιούνται στη λατρεία. Μαζί με τον Ν. 5351 δημοσιεύθηκε στο ίδιο φύλλο ένας σχετικός νόμος, ο Ν. 5350 που ρυθμίζει θέματα λειτουργίας των μουσείων και καθορίζει τις τιμές των εισιτηρίων. Ενδιαφέρον είναι το ότι θεσπίζεται ελεύθερη είσοδος κάθε Πέμπτη και Κυριακή για τους «εντοπίους και τους παραμένοντες εν Ελλάδι πλέον του μηνός ξένους».

Το 1939, επί Ι. Μεταξά, δημοσιεύθηκε ο αναγκαστικός νόμος 1947/1939 «Περί οργάνωσης Υπηρεσίας Αρχαιοτήτων και Ιστορικών Μνημείων του Κράτους»²⁷ με τον οποίο ορίστηκαν δέκα αρχαιολογικές περιφέρειες (Αθηνών, Πειραιώς, Θηβών, Πατρών, Κερκύρας, Βόλου, Θεσσαλονίκης, Καβάλας, Ναυπλίου και Ηρακλείου) και δύο βυζαντινών αρχαιοτήτων και χριστιανικών μνημείων (Αθηνών και Θεσσαλονίκης). Ο αριθμός των Εφόρων Αρχαιοτήτων καθορίστηκε σε δεκαπέντε και αυτός των Επιμελητών Αρχαιοτήτων σε τριάντα αλλά στις τελευταίες θέσεις διορίζονται «μόνον άρρενες πτυχιούχοι της Φιλολογίας του Πανεπιστημίου [...] γνωρίζοντες δε επαρκώς την Γαλλικήν ή Γερμανικήν ή Αγγλικήν γλώσσαν, προτιμωμένων επί ίσοις όροις των εχόντων ειδικόν πτυχίον Ιστορίας και Αρχαιολογίας». Ο αποκλεισμός των γυναικών καταργήθηκε δεκαέξι χρόνια αργότερα, το 1955, ενώ είχαν αποκτήσει δικαίωμα ψήφου από το 1952. Στο άρθρο 2 διαβάζει κανείς ότι στη Διεύθυνση Αρχαιοτήτων υπάγονται εκτός από το Εθνικόν Αρχαιολογικόν, το Εθνικόν Νομισματικόν και το Βυζαντινόν και Χριστιανικόν Μουσείον και το Μουσείον Μπενάκη (κατά τα ειδικώς περί αυτού ισχύοντα). Ένα ακόμη ενδιαφέρον σημείο είναι στο άρθρο 8 (Τεχνικόν προσωπικόν) όπου ορίζεται ότι «ο χημικός, οι καλλιτέχναι, οι αρχιτεχνίται και οι αρχιτεχνίται εκμαγεῖς δύνανται να λαμβάνωσι

²⁷ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, τεύχος Α', αρ. 366 της 6ης Σεπτεμβρίου 1939, 2447-2454· Πετράκος, ό.π., 24.

μετά γνώμην του Συμβουλίου άδειαν μέχρι διετίας μετά πλήρων αποδοχών προς τελειοποίησιν αυτών εν Εσπερία». Τέλος, στο άρθρο 13 προβλέπεται η ίδρυση υπηρεσίας Οργανώσεως και Διαχειρίσεως Αρχαιολογικών Πόρων (το μετέπειτα Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων) και ως πόροι ορίζονται, εκτός των άλλων και η «εκμίσθωσις αρχαίων θεάτρων και αρχαιολογικών χώρων εις ιδιώτας προς εκτέλεσιν συναυλιών, διαλέξεων, παραστάσεων και παντός είδους επιδείξεων».

Ο Ν. 3028 του 2002 «για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς»²⁸ επικαιροποίησε την αρχαιολογική νομοθεσία, αντιμετώπισε από μία σύγχρονη οπτική τις έννοιες που σχετίζονται με τα κινήτα και ακίνητα μνημεία και την πολιτιστική κληρονομιά (υλική και άυλη) και ασχολήθηκε με θέματα ανασκαφής και εν γένει έρευνας πεδίου, διατήρησης, απαλλοτρίωσης, οριοθέτησης χώρων και ζωνών προστασίας, κυριότητας, δανεισμού, δημοσίευσης, προσβασιμότητας και φορολογίας.

Με την αναδιάρθρωση της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας ασχολήθηκε τέλος ένα νεώτερο Προεδρικό Διάταγμα του 2014²⁹ που στην ουσία συγχώνευσε τις Εφορείες Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων με τις Εφορείες Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων ώστε να υπάρχουν πλέον 53 Εφορείες σε όλη την επικράτεια. Ο πιο πρόσφατος Ν. 4858 του 2021 με τίτλο «Κύρωση κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς» κωδικοποιεί διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας σχετικά με τον καθορισμό των χρονικών περιόδων για τον χαρακτηρισμό των ακίνητων μνημείων, τον φορέα της κυριότητας και άσκησης διαχείρισης των ακίνητων μνημείων, τις διαδικασίες απαλλοτρίωσης, τα οικονομικά κίνητρα και τις ποινικές κυρώσεις για κλοπή, φθορά, παράνομη ανασκαφή κ.λπ.

Αν όμως το νομικό πλαίσιο είναι αυτό που περιέγραψα, τι ακριβώς συμβαίνει εδώ και δύο αιώνες με την εφαρμογή του;

Αναφέρθηκα ήδη στο πολύ εκτεταμένο εμπόριο αρχαιοτήτων που ελάμβανε χώρα και στα προεπαναστατικά και μετεπαναστατικά χρόνια

²⁸ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας*, τεύχος Α', αρ. 153 της 28ης Ιουνίου 2002, 3003-3029.

²⁹ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας*, τεύχος Α', αρ. 171 της 28ης Αυγούστου 2014, 5531-5585.

και τις λαθρανασκαφές που φαίνεται ότι εντάθηκαν κατά τη διάρκεια του δεύτερου μισού του 19ου αιώνα,³⁰ ίσως κατά μίμηση των Μεγάλων Ανασκαφών που έφεραν σταδιακά στο φως ολόκληρα μνημειακά σύνολα έως το τέλος του αιώνα και οι οποίες αποτελούν κι αυτές έναν σταθμό στην ελληνική αρχαιολογία του 19ου και των αρχών του 20ού αιώνα.

Τα αρχεία βρίθουν εγκυκλίων, αναφορών, προτροπών προς «καθηγητάς, γυμνασιάρχας, σχολάρχας και διδασκάλους και εν γένει φίλους των αρχαίων μνημείων», ώστε να μεριμνήσουν για την αποτροπή κλοπών και φθορών και περιγράφουν με μελανά χρώματα την κατάσταση των «ιερότατων λειψάνων της αδιαφιλονικήτου κληρονομιάς του ημετέρου έθνους». Ας σημειωθεί ότι σε όλον τον 19ο αι. οι προαναφερθέντες, βάσει νόμου, προσέφεραν αμισθί τις υπηρεσίες τους για την καταγραφή και διαφύλαξη των αρχαιοτήτων, ακόμη και κατά τη διάρκεια της αδείας τους, λόγω έλλειψης προσωπικού στην Αρχαιολογική Υπηρεσία.³¹ Ιδιαίτερη ενδιαφέρουσα είναι η επίκληση του συναισθήματος υπερηφάνειας που θα έπρεπε να προκαλούν οι αρχαιότητες αλλά και της εθνικής υπόληψης απέναντι στους ξένους και διατυπώνεται σαφώς η άποψη ότι σε αυτά ακριβώς τα αρχαία οι Νεοέλληνες οφείλουν την ανεξαρτησία τους. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και το ποίημα του ευεργέτη του πανεπιστημίου μας Αντώνιου Αντωνιάδη με τίτλο «Εις τους αρχαιοκαπήλους» που τους αποκαλεί («νόθα μόνον τέκνα, όχι εκγόνους ημών»).

Αν στον τομέα των λαθρανασκαφών είναι απαραίτητη και η συνδρομή και άλλων υπηρεσιών για την πάταξή τους και κυρίως της τοπικής κοινωνίας, που από μόνη της πρέπει να αποβάλει παρόμοια φαινόμενα από μία περιοχή, η καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης αρχαιοτήτων εντάσσεται πλέον σε ένα διεθνές πλαίσιο παρακολούθησης στο οποίο συμβάλλουν αποφασιστικά η τεχνολογία και οι ευρωπαϊκές θεσμικές δομές.

³⁰ Π.χ. στην εφημερίδα *Στοά* της Κορίνθου διαβάζουμε στο φύλλο της 25ης Ιανουαρίου 1876: «η παλαιά Κόρινθος τυμβωρυχείται φανερά. Εν γνώσει και προ των οφθαλμών των δημοτικών και διοικητικών αρχών εξάγονται αρχαία, καλούνται αρχαιοκάπηλοι γνωστοί εξ Αθηνών και πωλούνται προς αυτούς ταύτα» [Ειρήνη Ψαρρά, «Αρχαιοκαπηλία και παράνομη διακίνηση αρχαιοτήτων τον 19ο αιώνα» στο Κουντούρη - Μασουρίδη (επιμ.), ό.π., 62-63].

³¹ Χρύσα Βασιλοπούλου - Μαρία Μουτσίου - Ειρήνη Σταματάκη, «Ο ρόλος των απόμαχων και των εκπαιδευτικών στην αρχαιολογική υπηρεσία τον 19ο αιώνα» στο Κουντούρη - Μασουρίδη (επιμ.), ό.π., 38-43.

Με τον Ν. 3658 του 2008 ιδρύθηκε στο Υπουργείο Πολιτισμού η Διεύθυνση Τεκμηρίωσης και Προστασίας Πολιτιστικών Αγαθών με ουσιαστικό αντικείμενο, κυρίως την τήρηση ηλεκτρονικών αρχείων, την προστασία των αρχαιοτήτων από την παράνομη διακίνηση και τον όσο το δυνατόν ταχύτερο εντοπισμό των κλαπέντων αρχαίων.

Η οργάνωση των μουσείων, από την άλλη, με τον τρόπο που προέβλεπε η παλαιότερη νομοθεσία, καθυστέρησε πολύ να εφαρμοστεί ή δεν εφαρμόστηκε καθόλου.³² Αυτό είχε όμως ως αποτέλεσμα την καθυστέρηση στην προστασία και ανάδειξη των κινητών μνημείων, τη συστηματική έκθεση και φθορά των αποκαλυφθέντων αρχαίων αλλά και την καθυστερημένη συνειδητοποίηση της αξίας τους από το ευρύ κοινό, καθώς είναι γνωστό πως, ό,τι αποκτά μουσειακό χαρακτήρα αποκτά ταυτόχρονα και αυξημένη βαρύτητα στο αξιακό σύστημα της νεώτερης εποχής.

Ωστόσο, παρά τα τόσα εγγενή ή εξωγενή προβλήματα και κυρίως την υποστελέχυσή της, η υπηρεσία που αποκαλούμε Αρχαιολογική, κατάφερε μεταπολεμικά, και κυρίως από το 1980 και εξής, να αλλάξει τον αρχαιολογικό χάρτη της χώρας. Χάρη στις παροχές του λεγόμενου Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και όσων ακολούθησαν, συχνά με τη διαδικασία της αυτεπιστασίας, πραγματοποίησε αναρίθμητα μεγάλης και μικρής κλίμακας έργα ανάδειξης του αρχαιολογικού πλούτου της χώρας.³³

Παράλληλα, η σταθερή δραστηριοποίηση αλλά και ενίσχυση της παρουσίας στον τομέα των ερευνών πεδίου (ανασκαφών και επιφανειακών ερευνών) των πανεπιστημίων και των ξένων αρχαιολογικών ιδρυμάτων, πάντα υπό την αυστηρή επιτήρηση της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας ή και με τη συνεργασία της, δημιούργησαν τις νέες γενιές των επαρκώς καταρτισμένων και απόλυτα συνειδητοποιημένων σε θέματα προστασίας αρχαιολόγων.

Η στενή συνεργασία εκπροσώπων των θετικών επιστημών και, ένας πολύ σημαντικός παράγοντας, η διάθεση εξωστρέφειας των νεώτερων αρχαιολόγων που διευκολύνεται από τις καθημερινές τεχνολογικές εφαρ-

³² Πολύ σημαντικό για το θέμα αυτό το βιβλίο της Βουδούρη, ό.π., σε σχέση με το θεσμικό πλαίσιο και τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίστηκε. Εκεί και μια εκτενέστατη βιβλιογραφία έως το 2003.

³³ Platon Petridis, «Late Roman/Early Byzantine Archaeology in Greece: a “Gateway” to the period of Transformations», *Pharos* XX.I (2014), 269-290 και ειδικότερα 275 και 276 fig. 3.

μογές, έχουν οδηγήσει την επιστήμη της Αρχαιολογίας σε μια νέα σχέση με συγγενή και μη επιστημονικά πεδία, με τις κρατικές δομές αλλά και με την κοινωνία γενικότερα. Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα και αποτελεσματική για την απαγκίστρωση από τα στερεότυπα, τη σοβαρή εκλαΐκευση και την εν γένει εξωστρέφεια της αρχαιολογικής επιστήμης είναι η σταθερή δραστηριοποίηση αρχαιολόγων και ιδρυμάτων στα κοινωνικά δίκτυα όπου η αρχαιότητα αντιμετωπίζεται με χιούμορ αλλά και επιστημονική ορθότητα.³⁴

Κλείνοντας, θεωρώ σημαντικό να τονίσω πως, αν η βασική πληγή για τις αρχαιότητες στον τόπο μας ήταν για αιώνες η αρχαιοκαπηλία, την οποία πολέμησαν γενιές ολόκληρες αρχαιολόγων με πάθος και αυτοθυσία, ας μου επιτραπεί να πω ότι, παρ' όλο που αυτή παραμένει έως ένα μεγάλο βαθμό μια απειλή διεθνώς για τις αρχαιότητες, κατά τη γνώμη μου τα μεγαλύτερα εμπόδια σήμερα στην αποτελεσματική προστασία και ανάδειξη των αρχαίων έχουν πρόσημο οικονομικό και πολιτικό. Πρόκειται από τη μία πλευρά για την υποστελέχωση και υποχρηματοδότηση της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας αλλά και των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που ασχολούνται με την Αρχαιολογία και από την άλλη, για συγκεκριμένα συμφέροντα (ατομικά, εταιρικά, τοπικά ή υπερτοπικά) από τα οποία η εύρεση και, πολύ περισσότερο η κατά χώραν ανάδειξη, των αρχαίων που έρχονται στο φως προβάλλεται συστηματικά ως τροχοπέδη της ανάπτυξης (που είναι κι αυτή μια πολύ παρεξηγημένη έννοια). Κάτι που θέτει συχνά στους λειτουργούς (και τονίζω τη λέξη) της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας αλλά και στο σύνολο του αρχαιολογικού κόσμου σοβαρά συνειδησιακά διλήμματα ως προς τις επιλογές τους.

³⁴ Ενδεικτικά αναφέρονται λογαριασμοί σε μέσα κοινωνικής δικτύωσης όπως το Instagram (@archaeostoryteller, @archaeo_grammers, @archaeoarts, @archaeoholics, @themuseuminsideme, @insta_mait κ.ά.) ορισμένοι από τους οποίους μετρούν δεκάδες χιλιάδες ακολούθους.

ΤΑ ΜΟΥΣΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΗ ΧΡΟΝΟΓΡΑΜΜΗ
ΤΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ (1821-2021):
ΝΟΗΜΑΤΟΔΟΤΩΝΤΑΣ ΠΤΥΧΕΣ
ΜΙΑΣ ΣΥΝΘΕΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΒΙΟΓΡΑΦΙΑΣ

Μάρλεν Μούλιου

ΕΠΙΚ. ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ-ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

ΧΑΡΑΣΣΟΝΤΑΣ «ΔΡΟΜΟΥΣ»
ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΛΕΤΗ ΜΙΑΣ ΜΑΚΡΑΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ...

Η συγκρότηση μιας σύντομης επισκόπησης για την ιστορία των μουσείων στην Ελλάδα από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έως σήμερα είναι ομολογουμένως ένα εγχείρημα προκλητικό, αλλά συνάμα και μετρημένο λόγω της σύντομης (άρα αναγκαστικά και επιλεκτικής) για τον παρόντα επετειακό τόμο κάλυψης αυτής της ιδιαίτερης και σύνθετης ιστορίας του πολιτισμού στην Ελλάδα. Άλλωστε, η λεπτομερής πολιτισμική ανάλυση του συνόλου των στιγμών και οροσήμων που συγκρότησαν τη χρονογραμμή της ελληνικής μουσειακής ιστορίας σε συνδυασμό με τον προσδιορισμό των ποικίλων παραγόντων που την καθόρισαν αποτέλεσε ήδη από τη δεκαετία του '70 ένα ανερχόμενο πεδίο ερευνητικής ανάπτυξης, αρχικά ως μια μάλλον γεγονοτολογική καταγραφή βάσει αρχειακών δεδομένων και σταδιακά ως πρόσφορο πεδίο πολυεπίπεδης μουσειολογικής έρευνας και ερμηνείας. Προφανώς μόνο ένα μικρό υλικό πορισμάτων από τις έρευνες αυτές¹ μπορεί να σταχυολογηθεί συνοπτικά στον παρόντα τόμο.

¹ Για μια επισκόπηση της εξέλιξης της Μουσειολογίας στην Ελλάδα υπάρχουν ήδη αρκετές ιδιαίτερες πυκνές στην πληροφορία και σύνθεσή τους ειδικές μελέτες: βλ. Ανδρομάχη Γκαζή, «Η επιστήμη της Μουσειολογίας στην Ελλάδα 1970-2020. Μια αποτύπωση μεγεθών», στο Σταύρος Βλύζος (επιμ.), *Πρακτικά Συνεδρίου στη Μνήμη του Άγγελου Δεληβορριά* (Αθήνα: Βιβλιοθήκη της εν Αθήναις Αρχαιολογικής Εταιρείας, 2022), αρ. 341, 236-252· Μάρλεν Μούλιου, «Χαρτογραφώντας τις επαγγελμα-

Στα τέλη της δεκαετίας του '70, το βιβλίο της Αγγελικής Κόκκου, *Η μέριμνα για τις Αρχαιότητες στην Ελλάδα και τα πρώτα μουσεία*, με έτος έκδοσης το 1977,² αποτελούσε τη μόνη ειδική μελέτη για την ιστορία των μουσείων στη χώρα μας, μια αναλυτική καταγραφή γεγονότων, οροσλήμων και θεσμικών αλλαγών βασισμένη σε μια συστηματική έρευνα αρχείων, όπως όριζε η επιστημολογία της εποχής και η επιστημονική ταυτότητα της συγγραφέως. Η δομή της μελέτης, κυρίως χρονο-κεντρική και δευτερευόντως μουσειο-κεντρική, χώριζε τη χρονογραμμή αυτής της πρωτόγνωρης για τα τότε ερευνητικά ενδιαφέροντα ιστορίας σε πέντε βασικές ιστορικές περιόδους: 1) την περίοδο της Τουρκοκρατίας, 2) την περίοδο του ελληνικού Διαφωτισμού και επαναστατικού αγώνα, 3) την περίοδο της Αντιβασιλείας και του Όθωνα (1833-1862), 4) το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα, και 5) τέλος τη μακρά και αδιαίρετη περίοδο από το 1900 έως και το έτος συγγραφής του βιβλίου. Η μελέτη εστίαζε παράλληλα σε ορισμένα emblemατικά μουσεία, κυρίως αθηναϊκά όπως το Μουσείο Ακροπόλεως, το Εθνικό Αρχαιολογικό Μουσείο, τη Νομισματική Συλλογή, την Επιγραφική, το Μουσείο Κεραμεικού, τη Στοά Αττάλου-Μουσείο Αρχαίας Αγοράς, το Εθνικό Ιστορικό Μουσείο, το Βυζαντινό και Χριστιανικό Μουσείο, την Εθνική Πινακοθήκη, το Μουσείο Ελληνικής Λαϊκής Τέχνης, το Μουσείο Μπενάκη, το Μουσείο Κανελλοπούλου.

Έναν χρόνο μετά, κυκλοφορεί το βιβλίο *Από τις τοπικές συλλογές στα σύγχρονα μουσεία* του εθνολόγου-μουσειολόγου Στέλιου Παπαδόπουλου,³ το οποίο χαρακτηρίστηκε ως «η πρώτη ολοκληρωμένη, ελληνική μελέτη για το σύγχρονο μουσείο, στην οποία τίθενται οι βασικές προδιαγραφές

τικές πορείες των μουσειολόγων στην Ελλάδα: θεωρητικές επισημάνσεις, ερευνητικές διαπιστώσεις», *Αρχαιολογία και Τέχνες Online*, 1 Σεπτεμβρίου 2014, <https://bit.ly/Mouliou4> (πρόσβαση 22.06.2022). Μάρλεν Μούλιου, «Τα μουσεία στην Ελλάδα. Σταθμοί στη μεταπολεμική ιστορία και σύγχρονες προκλήσεις», στο Στέλιος Λεκάκης & Νότα Πάντζου (επιμ.), *Εισαγωγή στη Διαχείριση της Πολιτιστικής Κληρονομιάς* (Αθήνα: Εκδόσεις Ασίγη 2021), 235-296· Ματούλα Σκαλτσά, «Για μια 'νέα' μουσειολογία στην Ελλάδα», στο Μάρλεν Μούλιου (επιμ.), «Τα μουσεία και η μουσειολογία στη σύγχρονη κοινωνία, Α'», *Αρχαιολογία και Τέχνες Online*, 30 Ιουνίου 2014, <https://bit.ly/Mouliou1> (πρόσβαση 22.06.2022).

² Αγγελική Κόκκου, *Η μέριμνα για τις Αρχαιότητες στην Ελλάδα και τα πρώτα μουσεία* (Αθήνα: Ερμής, 1977).

³ Στέλιος Παπαδόπουλος, *Από τις τοπικές συλλογές στα σύγχρονα μουσεία* (Αθήνα: Α. Καραβίας, 1978).

έρευνας και λειτουργίας του».⁴ Ο Παπαδόπουλος, ο οποίος μαθήτευσε κοντά στον George Henri Rivière, εμπνευστή του κινήματος των οικομυσειών στη Γαλλία, υπήρξε πρωτοπόρος μελετητής των εθνογραφικών μουσειών στην Ελλάδα και εισηγητής της επιστήμης της Μυσειολογίας στη χώρα μας τόσο μέσα από τα γραπτά του, όσο και τη δημιουργική συμβολή του στη διαμόρφωση, λειτουργία και διεύθυνση εμβληματικών μουσειών της προβιομηχανικής κληρονομιάς και του λαϊκού βίου στον τόπο.⁵

Στη δεκαετία του '90, όταν ξεκίνησε η εκπόνηση των πρώτων διδακτορικών διατριβών στη Μυσειολογία στην κορυφαία Σχολή Μυσειακών Σπουδών του Πανεπιστημίου του Leicester στη Μεγάλη Βρετανία, αυτονόητη υπήρξε η ανάγκη να μελετηθεί εκ νέου η ιστορία των μουσειών στην Ελλάδα, ιδωμένη πλέον μέσα από μια εμπλουτισμένη μυσειολογική ματιά, η οποία συνδύαζε την αρχαιολογική έρευνα με διεπιστημονικές θεωρήσεις για την Ιστορία, την Αρχαιολογία ως επιστήμη, την ποιητική και την πολιτική των συλλογών και της συλλεκτικής πρακτικής. Οι μελέτες αυτές οδήγησαν σε μια σειρά ερωτημάτων για την ιδεολογική προσέγγιση και χρήση του παρελθόντος στην Ελλάδα όσο και για τη συμπόρευση ή μη της αρχαιολογικής επιστήμης με συγκεκριμένες ερμηνευτικές προσεγγίσεις στα αρχαιολογικά μουσεία της χώρας. Και μολονότι ως έρευνες δεν απέφυγαν (εσκεμμένα) να παρακολουθήσουν χρονολογικά τη μυσειακή πορεία, η μεν πρώτη της Ανδρομάχης Γκαζή⁶ ρίχνοντας φως στην ιστορία των ελληνικών μουσειών από το 1829, έτος ίδρυσης του πρώτου αρχαιολογικού μουσείου στην Αίγινα, έως και τις αρχές του 20ού αιώνα και η δε δεύτερη της γράφουσας,⁷ από την πρώτη μεταπολεμική περίοδο και εξής, εν τούτοις ως νέες θεωρήσεις εισηγούνταν κάτι διαφορετικό. Καθιστούσαν

⁴ Γκαζή, «Η επιστήμη της Μυσειολογίας», 238.

⁵ Ενδεικτικά αναφέρεται το Πελοποννησιακό Λαογραφικό Ίδρυμα (ΠΑΙ) στο Ναύπλιο, το Λαογραφικό και Εθνολογικό Μουσείο Μακεδονίας και Θράκης (ΛΕΜΜΘ) στη Θεσσαλονίκη και το Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα της ΕΤΒΑ (ΠΤΙ ΕΤΒΑ), νυν γνωστό ως Πολιτιστικό Ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς (ΠΙΟΠ).

⁶ Andromache Gazi, *Archaeological Museums in Greece (1829–1909). The Display of Archaeology* (Leicester: PhD Thesis Leicester University, 1993), <https://bit.ly/GaziPhD> (πρόσβαση 22.06.2022)

⁷ Maria Mouliou, *The “Writing” of Classical Archaeology in Post-War Greece (1950 to the Present). The Case of Museum Exhibitions and Museum Narratives* (Leicester: PhD Thesis Leicester University, 1997), <https://bit.ly/MouliouPhD> (πρόσβαση 22.06.2022).

σαφές ότι τα μουσεία στην Ελλάδα, όπως και σε κάθε τόπο, αποτελούσαν σημειοφόρους και σύμβολα, εκφραστές συλλογικών και ατομικών ταυτοτήτων, αντανακλάσεις όσο και συμπυκνώσεις ιδεολογικών και κοινωνικών πρακτικών μέσω των οποίων δεν μελετώνται μόνο τα υλικά (ή και άυλα) τεκμήρια παρελθόντων κοινωνιών αλλά και οι εκάστοτε αξίες, τα ιδεολογικά προστάγματα, οι επιστημολογίες και οι σύγχρονες δομές της χώρας και των ηγετών της, πολιτικών και πνευματικών.

Αργότερα, προστέθηκαν και άλλες σχετικές μελέτες για το νομοθετικό πλαίσιο ίδρυσης των κρατικών μουσείων,⁸ τους θεωρητικούς και μεθοδολογικούς προβληματισμούς για την έκθεση νεολιθικών αρχαιοτήτων στα ελληνικά μουσεία,⁹ την ίδρυση και βαθμιαία συγκρότηση του Βυζαντινού και Χριστιανικού Μουσείου¹⁰ και των Δημοτικών Πινακοθηκών¹¹ και πολύ πιο πρόσφατα μία ακόμη χρήσιμη έρευνα για την ιστορία των ελληνικών μουσείων κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου.¹² Μέσα από το σύνολο των μελετών προτάθηκε και τεκμηριώθηκε συγκεκριμένη περιοδολόγηση¹³ με διακριτά χαρακτηριστικά για κάθε περίοδο της μακράς ιστορίας των ελληνικών μουσείων.

Σε μια μελλοντική εκτενέστερη μελέτη θα ήταν πολύ ενδιαφέρον να ανιχνεύσουμε τη μετεξελικτική ιστορία των μουσείων στην Ελλάδα σε

⁸ Δάφνη Βουδούρη, *Κράτος και Μουσεία. Το θεσμικό πλαίσιο των Αρχαιολογικών Μουσείων* (Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας, 2003).

⁹ Αναστασία Χουρμουζιάδη, *Το ελληνικό αρχαιολογικό μουσείο. Ο εκθέτης, το έκθεμα, ο επισκέπτης* (Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Βάνιας, 2006).

¹⁰ Όλγα Γράτσιου - Αναστασία Λαζαρίδου (επιμ.), *Από τη χριστιανική συλλογή στο Βυζαντινό Μουσείο (1884-1930)* (Αθήνα: ΥΠΠΟ-ΤΑΠΑ, 2006).

¹¹ Christina Ntaflou, *Les musées d'art en Grèce: une histoire contemporaine des pinacothèques publiques (1950-2010)* (Paris: Sorbonne Paris 1, 2012).

¹² Σοφία Φραγκουλοπούλου, *Η ιστορική κουλτούρα των μουσειακών αφηγήσεων: τα κρατικά μουσεία στον μεσοπόλεμο (1922-1940)* (Αθήνα: Διδακτορική Διατριβή ΕΚΠΑ, 2018).

¹³ Andromache Gazi, «“Artfully classified” and “appropriately placed”. Notes on the display of antiquities in early nineteenth-century Greece», στο Dimitris Damaskos & Dimitris Plantzos (επιμ.), *A Singular Antiquity. Archaeology and Hellenic Identity in twentieth-century Greece* (Athens: Benaki Museum, 2008), 67-82· Marlen Mouliou, «Museum representations of the classical past in post-war Greece; A critical analysis» στο Dimitris Damaskos & Dimitris Plantzos (επιμ.), *A Singular Antiquity. Archaeology and Hellenic Identity in twentieth-century Greece* (Athens: Benaki Museum, 2008), 83-109· Μούλιου, «Τα μουσεία στην Ελλάδα», 235-296.

συνδυασμό με τη σύνθετη εθνική βιογραφία και ψυχογραφία ή σε κάθε περίπτωση να τη διατρέξουμε έχοντας κατά νου τη χρήσιμη νοηματοδότηση που μπορούν να προσφέρουν ορισμένα δομικά αρχετυπικά δίπολα, όπως: δημόσιο/ιδιωτικό, κέντρο/περιφέρεια, εθνικό/τοπικό, παρουσία/απουσία, εκπροσώπηση/αποσιώπηση, παρελθόν/παρόν, συλλογική χαρά/συλλογική κρίση, ανδρική/γυναικεία ηγεσία, επαγγελματισμός/πειραματισμός, στελέχωση/υποστελέχωση, κοινωνική σύγκλιση/κοινωνική αποστασιοποίηση, για να αναφέρω κάποια μόνον από τα πολλά που θα μπορούσαμε να εντοπίσουμε. Μια τέτοια προσέγγιση θα συμπλήρωνε εύστοχα την ήδη υπάρχουσα βιβλιογραφία, ακόμη και την πιο πρόσφατη.¹⁴

Τα δίπολα αυτά μπορούν να ενεργοποιήσουν μια σειρά από ανοικτούς προβληματισμούς τους οποίους σταχυολογούμε για πιθανή μελλοντική αξιοποίηση αλλά για την πιο ουσιαστική ανάγνωση του παρόντος κειμένου:

- ◉ Πώς και πόσο η θεσμική υπόσταση ενός μουσείου επηρεάζει το όραμα και τη λειτουργία του;
- ◉ Υπήρξε/υπάρχει εθνική μουσειακή πολιτική και αν ναι, πώς συνομιλεί με τα ιδεολογικά οράματα που ακολουθούν τα μουσεία τόσο του δημόσιου, όσο και του ιδιωτικού τομέα; Αν όχι, γιατί;
- ◉ Τι συνέλεξαν και τι συλλέγουν τα μουσεία στην Ελλάδα και, βάσει των συλλογών τους, ποιες ιστορίες, ποια πρόσωπα, ποια πράγματα υπερεκπροσωπούνται και γιατί; Τι δεν συλλέγεται και μένει στο περιθώριο; Τι, ακόμη και αν συλλέγεται, ερμηνεύεται μονοδιάστατα περιορίζοντας το εύρος της κοινωνικής βιογραφίας των μουσειακών συλλογών όσο και την πρόσληψή μας για αυτές;
- ◉ Έχει το παρόν θέση στα ελληνικά μουσεία και αν όχι, γιατί; Πόσο τυραννικό, πόσο ηγεμονικό τελικά μπορεί να είναι το παρελθόν;
- ◉ Γιατί τόσο πιο λίγα ιστορικά μουσεία στην Ελλάδα εν αντιθέσει με την υπερπληθώρα αρχαιολογικών;
- ◉ Ποια η παρουσία των μουσείων στην ελληνική περιφέρεια και πώς συσχετίζεται με την περιφερειακή ανάπτυξη; Και αν ο συσχετισμός αυτός είναι ακόμη χαλαρός, άτυπος ή μερικώς αποτελεσματικός, πώς μπορεί να ενισχυθεί με όρους πρωτίστως αξιακού, σε επίπεδο κοινωνικό, πνευματικό, ψυχικό, περιβαλλοντικό και οικονομικό;
- ◉ Πόσο επιδραστικά στάθηκαν εθνικά ορόσημα και συλλογικές χαρές

¹⁴ Γκαζή, «Η επιστήμη της Μουσειολογίας στην Ελλάδα», 236-252.

για την ίδρυση, λειτουργία και οργάνωση των μουσείων στη χώρα; Και πώς επηρεάστηκαν κατ' αντιστοιχία από εθνικές κρίσεις; (ουκ ολίγες μάλιστα)

- ⊙ Ποιος ο ρόλος των ηγετικών προσωπικοτήτων (ιδρυτών ή/και διευθυντών) στα ελληνικά μουσεία, ανδρών και γυναικών; Ποιοι, πώς, πότε και γιατί διαμόρφωσαν τη φυσιογνωμία εμβληματικών μουσείων στα αστικά κέντρα και την ελληνική περιφέρεια;
- ⊙ Ποιος ο ρόλος των εθνικών ευεργετών (φυσικών προσώπων ή ιδρυμάτων) στη δημιουργία των μουσείων στην Ελλάδα τον 19ο αιώνα, τον 20ό, τον 21ο; ποιες οι συγκλίσεις και ποιες οι αποκλίσεις του έργου τους τότε και τώρα; Ποιες συνθήκες τούς διαμόρφωσαν; Ποια η εξουσία τους; Ποια η παρακαταθήκη τους;
- ⊙ Ποιος ο ρόλος των ελληνικών μουσείων στη διεθνή πολιτιστική διπλωματία;
- ⊙ Ποια ελληνικά μουσεία διακρίθηκαν και διακρίνονται διεθνώς και ποια τα συστατικά της επιτυχίας;
- ⊙ Πώς εξελίχθηκε σταδιακά το μουσειακό επάγγελμα στην Ελλάδα, ποιες οι πολλαπλές φυσιογνωμίες του, πώς διαμορφώνονται τα επαγγελματικά πρότυπα και τα θεσμικά πλαίσια για την εδραίωση του επαγγελματισμού;
- ⊙ Πόσο υποστελεχωμένα είναι σήμερα, παρά την εξειδικευμένη πανεπιστημιακή μετεκπαίδευση στη Μουσειολογία που παρέχεται από 20ετίας και στα ελληνικά παν/μια και την ύπαρξη εκατοντάδων πλέον ειδικών πτυχιούχων;
- ⊙ Πόσο συνυφασμένα είναι τα μουσεία με την ελληνική κοινωνία, πόσο ενταγμένα στην καθημερινότητα των πολιτών, πόσο δημοφιλή, πόσο απόμακρα, πόσο σοβαρά, πόσο οικεία, πόσο μέσα μας, πόσο μακριά μας;

Ας επιστρέψουμε όμως στο βασικό χρονολόγιο που απαιτείται για την παρούσα έκδοση με την επιλεκτική ενθύμηση στιγμών.

ΣΤΑΧΥΟΛΟΓΩΝΤΑΣ ΣΗΜΑΙΝΟΥΣΕΣ ΣΤΙΓΜΕΣ...

Ξεκινούμε με τον 19ο αιώνα κατά τη διάρκεια του οποίου δόθηκε έμφαση στην υπεροχή του κλασικού παρελθόντος με προσήλωση στις ιδεολογικές και κοινωνικές αξίες των κλασικών αρχαιοτήτων, των αδιαμφισβήτητων

για την εποχή εκείνη ιερών λειψάνων του ελληνικού πολιτισμού ενώ αργότερα και σταδιακά διαμορφώθηκε και η αντίληψη για την αδιάλειπτη ιστορική συνέχεια του έθνους στην οποία βασίσθηκε η διεύρυνση της προστασίας και ανάδειξης υλικών καταλοίπων και τεκμηρίων των βυζαντινών, μεταβυζαντινών και νεώτερων χρόνων.

Αυτή η μακρά περίοδος περιλάμβανε ορισμένες υποπεριόδους όπως έχει προτείνει η έρευνα:¹⁵

α) Την «περίοδο των πρωτοπόρων» (1829-1874), που σηματοδότησε την τεράστια προσπάθεια περισυλλογής αρχαιοτήτων και φύλαξής τους σε υποτυπώδη μουσεία με πρώτο ιδρυθέν από τον Ιωάννη Καποδίστρια το Μουσείο στην Αίγινα το 1829 και στη συνέχεια το Κεντρικό Αρχαιολογικό Μουσείο στο Θησείο το 1834.

β) Την «περίοδο της διαμόρφωσης» (1874-1900), με την ίδρυση των μεγάλων αθηναϊκών μουσείων, τη συγκρότηση ενός βασικού θεσμικού πλαισίου λειτουργίας τους και τη σταδιακή οργάνωση μουσείων και στην περιφέρεια.

γ) Την «περίοδο της επέκτασης» (1900-1914) και άνθησης, με την ίδρυση πολλών νέων αρχαιολογικών μουσείων, τις μουσειακές πρακτικές να βελτιώνονται και να εδραιώνονται, και τον νέο αρχαιολογικό Νόμο του 1899 να επεκτείνει την έννοια της προστασίας στις βυζαντινές αρχαιότητες. Είναι μια περίοδος στην οποία η Αρχαιολογική Εταιρεία έχει προεξέχοντα ρόλο στην οργάνωση των μουσείων, ενώ παράλληλα ιδρύονται και άλλου είδους μουσεία όπως η Εθνική Πινακοθήκη.

Στον 20ό αιώνα, παρακολουθούμε τις εξής υποπεριόδους:

δ) Την περίοδο του Μεσοπολέμου ή αλλιώς «της επικύρωσης της συνέχειας» (1914-1940), με τα αρχαιολογικά μουσεία να παραμένουν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και να αποτελούν την πολυπληθέστερη ομάδα μουσείων. Παράλληλα, παρατηρείται μια τάση τόσο για δημιουργία συλλογών με βυζαντινό και λαογραφικό περιεχόμενο, όσο και για σύνδεση του παρόντος με το αποκαλούμενο μεσαιωνικό παρελθόν

¹⁵ Moulou, "Museum representations of the classical past". Μούλιου, «Τα μουσεία στην Ελλάδα», 235-296. Ανδρομάχη Γκαζή, «Εθνικά Μουσεία στην Ελλάδα: όψεις του εθνικού αφηγήματος», στο Αλεξάνδρα Μπούνια - Ανδρομάχη Γκαζή (επιμ.), *Εθνικά Μουσεία στη Νότια Ευρώπη. Ιστορία και Προοπτικές* (Αθήνα: Καλειδοσκόπιο, 2012), 36-71.

μέσα από κηρύξεις ιστορικών διατηρητέων μνημείων και οθωμανικών τζαμιών και μετατροπή αυτών σε μουσεία. Η συνύπαρξη της νεώτερης λαϊκής πολιτισμικής παραγωγής με τις κλασικές και βυζαντινές αρχαιότητες επιχειρήθηκε να θεσμοποιηθεί χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα με το νομοσχέδιο του 1931 για την ίδρυση των «Μουσείων Πόλεων».¹⁶ Για την περίοδο αυτή έχει γενικότερα επισημανθεί ότι δύο ήταν οι βασικές τάσεις: η θεσμοθέτηση του σχήματος της ιστορικής-πολιτισμικής συνέχειας του Ελληνισμού και η αναζήτηση της ελληνικότητας. Ως προς την μεν πρώτη, η ενσωμάτωση της βυζαντινής και νεώτερης ιστορίας στην εθνική ιστορία και η υιοθέτηση πολιτιστικών πολιτικών που τη σηματοδοτούσαν σημειώθηκε με την ίδρυση εμβληματικών μουσείων όπως του Βυζαντινού και Χριστιανικού Μουσείου το 1914, του Μουσείου Ελληνικών Χειροτεχνημάτων το 1918, του Μουσείου Μπενάκη το 1930. Ως προς την έκφραση της ελληνικότητας στα πνευματικά και καλλιτεχνικά πράγματα της Ελλάδας, υπογραμμίζουμε τον καθοριστικό ρόλο της Γενιάς του '30 και του κινήματος του Μοντερνισμού που πρότεινε μια νέα θεώρηση απελευθερωμένη από τη στενή προσήλωση στη μέχρι τότε δεδομένη αρχαιολατρεία και τον Ρομαντισμό. Παράλληλα, η στροφή προς τη «λαϊκή παράδοση» και το δόγμα του «Τρίτου Ελληνικού Πολιτισμού» της Δικτατορίας του Μεταξά δημιούργησε, κατά τα προστάγματα των φασιστικών καθεστώτων που κυριάρχησαν την εποχή αυτή, έναν ιδιότυπο συγκερασμό της αρχαίας με τη θρησκευτική παράδοση ικανοποιώντας ιδεολογικά ζητούμενα του καθεστώτος για την ανάδειξη της αναλλοίωτης στον χρόνο ελληνικής φυλής.

ε) Κάνοντας ένα άλμα στον χρόνο, καθώς το διάστημα 1940-1948 βρίσκει όλα τα μουσεία κλειστά με το εκθεσιακό παρελθόν τους αποξλωμένο για την προστασία των συλλογών,¹⁷ περνάμε στην περίοδο της μεταπολεμικής αναγέννησης των μουσείων (1948-1976), που σηματοδοτεί

¹⁶ Φραγκουλοπούλου, *Η ιστορική κουλτούρα των μουσειακών αφηγήσεων*, 244-247.

¹⁷ Για την περίοδο αυτή έχουν γίνει πολλές ειδικές αναφορές που αποτυπώθηκαν σε σημαντικά κείμενα, κάποια από τα οποία αποτελούν και ιστορικές μαρτυρίες με προσωπικό χαρακτήρα όπως οι εκτενείς καταγραφές της Σέμνης Καρούζου, «Το Εθνικό Μουσείο από το 1941», στα Πρακτικά του Α' Συνεδρίου του Συλλόγου Ελλήνων Αρχαιολόγων, Αθήνα 30 Μαρτίου-3 Απριλίου 1967 (Αθήνα: ΥΠ.ΠΟ., 1984), 52-63. Για την ιστορία της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας κατά τα έτη 1940-1944, βλ. το ειδικό αφιέρωμα στο περιοδικό *Ο Μέντωρ* 31 (1994), επιμέλεια Β. Πετράκου.

μια νέα εποχή για τα μουσεία της χώρας, με τη συμβολική και ουσιαστική επαναλειτουργία του Εθνικού Αρχαιολογικού Μουσείου το 1948 ως μια αλληγορική αναγέννηση του έθνους. Σε αυτήν την περίοδο, υπερδιπλασιάστηκαν οι αρχαιολογικές συλλογές και τα μουσεία σε όλη την επικράτεια, η χώρα σταδιακά μεταμορφώθηκε σε δημοφιλή τουριστικό προορισμό, ενώ το θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία των μουσείων εξακολουθούσε να είναι ανύπαρκτο. Το μουσειακό παράδειγμα που κυριαρχεί είναι του Εθνικού Αρχαιολογικού Μουσείου, καθώς η επανέκθεση των συλλογών του βασίστηκε σε ένα μοντέλο ερμηνείας της αρχαίας τέχνης, που ως αρχέτυπο επηρέασε για πολλές δεκαετίες τις εκθεσιακές πρακτικές άλλων ελληνικών αρχαιολογικών μουσείων.

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας, το 1975, συντελείται μια σημαντική αλλαγή στη μουσειολογική πράξη ενός άλλου αρχαιολογικού μουσείου, του Αρχαιολογικού Μουσείου Βόλου με την πολύ γνωστή επανέκθεση από τον Γιώργο Χουρμουζιάδη. Η πρότασή του εμφορείται από την επιθυμία του να αποκλίνει από την κυρίαρχη τάση για αισθητισμό και τακτοποίηση των εκθεμάτων σε χρονολογικές και τοπογραφικές σειρές και από το όραμά του για ένα περισσότερο εκπαιδευτικό και κοινωνικά εξωστρεφές μουσείο πολιτισμού. Στο Μουσείο του Βόλου, ο Χουρμουζιάδης εισήγαγε για πρώτη φορά τον «λόγο» της Νέας Αρχαιολογίας και νοσηματοδότησε τα αρχαιολογικά ευρήματα με απλότητα, σαφήνεια και αμεσότητα. Η πρότασή του εντυπωσίασε αλλά δεν ανέτρεψε τον κυρίαρχο αρχαιολογικό και μουσειολογικό «λόγο» της τότε περιόδου.

στ) Η περίοδος των μεγάλων θεσμικών αλλαγών, των ευρωπαϊκών και διεθνών προοπτικών και των νέων προτύπων στη μουσειακή πρακτική (1977-1996) ξεκινά το 1977, τη χρονιά που επιβάλλεται η ισχύς του ΠΔ 941, με το οποίο λαμβάνει μορφή το διοικητικό σχήμα των Εφορειών οργανωμένων κατά χρονολογική περίοδο με διανομαρχιακή αρμοδιότητα, και επίσης ιδρύεται Διεύθυνση Λαϊκού Πολιτισμού για την προστασία της νεώτερης κληρονομιάς.

Στη Βεργίνα, το 1977, λαμβάνουν χώρα οι μεγάλες «εθνικές» ανακαλύψεις του Μανώλη Ανδρόνικου, οι οποίες σηματοδοτούν μια νέα εποχή για την πορεία της ελληνικής αρχαιολογίας και αναδεικνύουν εκ νέου τη στενή σχέση της με την πολιτική, την εθνική ιδεολογία και τη διεθνή διπλωματία. Το νέο σκηνικό λειτουργεί καταλυτικά για τη λειτουργία μεγάλων μουσειακών οργανισμών εθνικής εμβέλειας, όπως του Μουσείου

της Θεσσαλονίκης και στην οργάνωση πολυάριθμων περιοδικών εκθέσεων στο εξωτερικό με κέντρο αναφοράς τον Μ. Αλέξανδρο.

Το 1977 με την ψήφιση του Ν. 654 επιτρέπεται η αποστολή αρχαιοτήτων σε μουσεία του εξωτερικού στο πλαίσιο περιοδικών εκθέσεων, νομοθετική ρύθμιση της οποίας η επιβολή συνάντησε σφοδρές αντιδράσεις από αρχαιολόγους και πολίτες. Από το 1979 και εξής, και ανάλογα με τις διεθνείς και εθνικές συγκυρίες, ελληνικές αρχαιότητες ταξιδεύουν σε κάθε γωνιά της υφηλίου. Αυτού του τύπου οι εκθέσεις, μαζί με τις πολυάριθμες περιοδικές που φιλοξενούνται σε ελληνικά μουσεία, κυρίως της Αθήνας, από το 1978 αλλά πιο συστηματικά από το 1985 και εξής, όταν διοργανώθηκαν πλήθος εκθέσεων στην Αθήνα-Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης, διαμορφώνουν μια εναλλακτική αφηγηματική πρόταση που δεν βασίζεται στην παρουσίαση τυπολογικών, ειδολογικών ή/και τοπογραφικών συνόλων αλλά σε θεματικές ενότητες, οριζόμενες ανάλογα με τη θεματολογία της εκάστοτε έκθεσης.

Το 1983, η ίδρυση του ελληνικού Τμήματος του ICOM λειτουργεί ως δύναμη ώθησης αρκετών αλλαγών στο μουσειακό ελληνικό γίγνεσθαι, με την εισαγωγή και αφομοίωση σε κάποιο βαθμό νέων θεωρητικών αντιλήψεων και πρακτικών για την ενδυνάμωση του εκπαιδευτικού ρόλου του μουσείου. Ήδη από το 1978 και εξής, οργανώνονται πλήθος εκπαιδευτικών προγραμμάτων είτε από πρωτοβουλία μεμονωμένων ατόμων ή φορέων, είτε στο πλαίσιο ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδιασμού όπως το πρόγραμμα ΜΕΛΙΝΑ που συντόνισαν τα Υπουργεία Πολιτισμού και Παιδείας. Ούτως ή άλλως, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, ο κόσμος των μουσείων γνώριζε διεθνώς ένα κύμα αλλαγών χωρίς προηγούμενο.

Στις πρώτες δεκαετίες μετά τη Μεταπολίτευση η μουσειακή δημιουργία στην Ελλάδα αρχίζει να εκφράζεται διά μέσου και άλλων τύπων μουσείων που δηλώνουν το ενδιαφέρον φυσικών προσώπων ή συλλογικών φορέων για ανάδειξη της νεώτερης πολιτιστικής κληρονομιάς, της φυσικής κληρονομιάς του τόπου και του σύγχρονου πολιτισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα το Πελοποννησιακό Λαογραφικό Ίδρυμα (ΠΛΙ), το οποίο θα συμπληρώσει σε δύο χρόνια μισό αιώνα πορείας, έχοντας αποτελέσει το πρώτο ελληνικό μουσείο που έλαβε τη διεθνή αναγνώριση του βραβείου European Museum Year Award (EMYA) το 1981. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ένας εκ των κριτών του ΠΛΙ στο πλαίσιο του EMYA, ο Peter Schirmbeck, η μεγάλη σημασία του συγκεκριμένου μουσείου μπορεί να

γίνει κατανοητή μόνο εάν ιδωθεί αφ' ενός στο στενό πλαίσιο της εθνικής ελληνικής πραγματικότητας, όσο και στο πλαίσιο της δικής μας δυτικής έννοιας του «πολιτισμού» στον αντίποδα των οποίων εξελίχθηκε το ΠΑΙ.¹⁸ Το ελληνικό πλαίσιο από τη μία έδινε παραδοσιακά πολύ μεγαλύτερη έμφαση στα ιδεώδη της αρχαιότητας και στα αρχαιολογικά μουσεία ως αποθέτες τεκμηρίων της αρχαίας και κυρίως κλασικής περιόδου με τον ίδιο τρόπο που και το δυτικοευρωπαϊκό πλαίσιο λάτρευε τον αρχαιοελληνικό πολιτισμό έναντι όλων των άλλων πτυχών και περιόδων έκφρασης του ελληνικού πολιτισμού. Η Γκαζή σημειώνει, επίσης, τη μεγάλη σημασία της βράβευσης του ΠΑΙ για την υιοθέτηση μιας διαφορετικής μουσειολογικής οπτικής στα λαογραφικά μουσεία της χώρας, η οποία στη συνέχεια θα αποτελούσε πρότυπο για πολλά άλλα.¹⁹

Ωστόσο, το αρχαιολογικό μουσείο, με τις όποιες συγκλίσεις ή αποκλίσεις του από ένα κοινό πρότυπο, συνέχισε να αποτελεί τον κυρίαρχο τύπο μουσείου στην Ελλάδα διαμορφώνοντας σταδιακά νέα πρότυπα καλής πρακτικής και παράλληλα συσσωρεύοντας πλείστα προβλήματα. Ο Γιώργος Χουρμουζιάδης μιλά στις δεκαετίες του '80 και '90 για την ύπαρξη ενός μουσειολογικού προβλήματος, το οποίο δεν ορίζει εμπειρικά ως ζήτημα διοικητικής γραφειοκρατίας αλλά ως πρόβλημα θεωρίας που εκδηλωνόταν από τη στιγμή που ο τρόπος παραγωγής της αρχαιολογικής ερμηνείας δεν προσέφερε στους επισκέπτες πληροφορίες εύληπτες, χρήσιμες και μεστές νοημάτων.²⁰ Για τον Χουρμουζιάδη, ο εμπειρισμός αποτελούσε κυρίαρχη επιστημολογική αντίληψη στην ελληνική Αρχαιολογία και Μουσειολογία και βασικό παράγοντα για τη διαιώνιση κυρίαρχων ιδεολογημάτων, όπως της αισθητικής υπεροχής της αρχαίας ελληνικής τέχνης. Το 1999 αντιπροτείνει, με όρους μετα-νεωτερικούς, τη σύνταξη μιας νέας μουσειολογικής θεωρίας, η οποία θα υπερβαίνει το πεδίο μιας στενά εννοούμενης εθνικής αναφοράς, θα εντάσσει τα εκτιθέμενα αντικείμενα στο πλαίσιο ενός ιστορικού «σεναρίου» και θα τα συσχετίζει με τα δυναμικά επιμέρους της καθημερινής ζωής. Αντίστοιχες

¹⁸ Peter Schirmbeck, "Peloponnesian Folklore Foundation V. Papandoniou. Nafplion, Greece. European Museum of the Year Award 1981", στο Mark O' Neill - Jette Sandahl - Marlen Mouliou, *Revisiting Museums of Influence. Four Decades of Innovation and Public Quality in European Museums* (London: Routledge, 2021), 41-43.

¹⁹ Γκαζή, «Η επιστήμη της Μουσειολογίας στην Ελλάδα», 239.

²⁰ Μούλιου, «Τα μουσεία στην Ελλάδα», 250.

ανησυχίες σταδιακά εκφράστηκαν και από αρκετούς ακόμη. Έτσι, προς το τέλος αυτής της εξαιρετικά πλούσιας και ανατρεπτικής περιόδου, η δυναμική εισαγωγή πρωτότυπης μουσειολογικής έρευνας στην Ελλάδα από αρχαιολόγους-μουσειολόγους με σπουδές σε ξένα πανεπιστημιακά ιδρύματα σηματοδοτεί νέες αφητηρίες.

ζ) Η δεκαετία 1997-2007 συγκροτεί την περίοδο των μεγάλων ευκαιριών αλλά και των πιεστικών προκλήσεων για τα μουσεία στην Ελλάδα. Εισάγονται νομοθετικές ρυθμίσεις για τη λειτουργία και την εκπαιδευτική διάσταση του μουσείου με τον πολυνόμο 2557/1997, ο οποίος μεταξὺ άλλων προβλέπει μέτρα για: α) την εικαστική πολιτική και την ίδρυση του Εθνικού Μουσείου Σύγχρονης Τέχνης στην Αθήνα και του Κρατικού Μουσείου Σύγχρονης Τέχνης στη Θεσσαλονίκη, όπως και β) τη συγκρότηση Γνωμοδοτικού Συμβουλίου Μουσειακής Πολιτικής. Το 2002, θεσπίζεται ο Ν. 3028/2002, ο οποίος εισάγει για πρώτη φορά ειδικό άρθρο για τα μουσεία και τη λειτουργία τους. Σχεδόν συγχρόνως, αλλάζει ο Οργανισμός του ΥΠΠΟ (ΠΔ 191, ΦΕΚ Α' 146/2003) που εισάγει νέα δεδομένα επιστημονικού και διοικητικού τύπου ορισμένα από τα οποία ήταν αναγκαία από καιρό και άμεσα συναφή με τη λειτουργία των μουσείων.

Σε διαχειριστικό επίπεδο διαμορφώνονται σταδιακά νέες συνθήκες για την εκπόνηση και υλοποίηση μουσειολογικών και μουσειογραφικών μελετών με την επιβολή πιο συγκεκριμένων προδιαγραφών για τους στόχους, τη δομή και το είδος πληροφορίας που θα περιέχουν.

Παράλληλα, από το 1997 και εξής, αξιοποιούνται ευρωπαϊκά κονδύλια για την υλοποίηση μεγάλου αριθμού επανεκθέσεων με αφορμή το εθνικό όραμα των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004. Σίγουρο είναι ότι μετά τις ζυμώσεις της προηγούμενης περιόδου γίνονται αρκετές αλλαγές, ίσως περισσότερες στο επίπεδο της αισθητικής και των τεχνικών μέσων παρά σε επίπεδο νοηματοδότησης των εκθεμάτων. Δεν λείπουν, ωστόσο, και οι ουσιαστικές ερμηνευτικές αναθεωρήσεις συμβατές με το αίτημα για ένα μουσείο πιο εξωστρεφές και ελκυστικό για το κοινό.

Εκτός των δημόσιων μουσείων, άλλοι μουσειακοί οργανισμοί, όπως το Κρατικό Μουσείο Σύγχρονης Τέχνης με τη διεθνούς εμβέλειας και σημασίας Συλλογή Κωστάκη, το Μουσείο Μπενάκη με τα πολλαπλά του παραρτήματα, το Μουσείο Κυκλαδικής Τέχνης ή το Δίκτυο Μουσείων του Πολιτιστικού Ιδρύματος Ομίλου Πειραιώς διαμορφώνουν δράσεις και

πρακτικές με θετικό πρόσημο και ανεξίτηλο αποτύπωμα στην πολιτιστική παραγωγή της χώρας.

Το 2000, ο Δημήτρης Κωνστάντιος σχολιάζει τις βασικές προκλήσεις που θα αντιμετώπιζαν τα ελληνικά μουσεία εφεξής προσφέροντας μια ώριμη κωδικοποίηση μουσειακών ζητημάτων που ακόμη και σήμερα παραμένουν πειστικά στην Ελλάδα, όπως ότι η Πολιτεία οφείλει να χαράσσει συνολική μουσειακή πολιτική που θα εντάσσεται σε ευρύτερους πολιτιστικούς σχεδιασμούς, συνυφασμένους με την έρευνα, την παιδεία, την πολιτιστική βιομηχανία.²¹ Οι επαγγελματίες διαχειριστές του παρελθόντος (ποικίλων ειδικοτήτων) οφείλουν επίσης να κατανοούν την ουσία του παιδευτικού ρόλου των μουσείων, τη σχέση τους με τους επισκέπτες τους, αποφεύγοντας την ευκολία του περιγραφισμού ή την παγίδα του αισθητισμού, προκρίνοντας αντ' αυτών την ερμηνεία. Η αναγνώριση της σημασίας της διεπιστημονικότητας στη διαδικασία νοηματοδότησης των μουσειακών αντικειμένων όσο και η ουσιαστική κατανόηση της τεχνολογικής πρόκλησης που οδηγεί σε πλουραλιστικούς τρόπους παροχής της πληροφορίας στους πολίτες αναδύονται ως παράλληλες βασικές προκλήσεις. Τέλος, οι αλλαγές που απαιτούνται ώστε τα μεγάλα κρατικά μουσεία να απεμπλακούν από τα δεσμά της γραφειοκρατίας ενισχύοντας τον δείκτη της αυτενέργειας και αυτοδιαχείρισης, όσο και η ανάγκη διεύρυνσης των οριζόντων και προοπτικών τους προς έναν καλώς εννοούμενο κοσμοπολιτισμό αποτελούν προκλήσεις που κάποια ελληνικά μουσεία θα αντιμετωπίσουν συνειδητά τα επόμενα χρόνια. Βεβαίως είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι κατά το ίδιο διάστημα, η Μουσειολογία ως επιστήμη βρίσκει έδαφος να αναπτυχθεί, με αργά αλλά σταθερά βήματα, και τελικά να εδραιωθεί τόσο σε επίπεδο ακαδημαϊκών σπουδών στα ελληνικά πανεπιστήμια όσο και σε επίπεδο εφαρμοσμένης Μουσειολογίας με τον νοηματικό σχεδιασμό νέων εκθέσεων και επανεκθέσεων σε αρκετά μουσεία της χώρας. Συνθήκες ώριμες για τη συστηματική αυτή ανάπτυξη θα διαμορφωθούν από το 2001 και εξής, βεβαίως με τις ευρύτερες κοινωνικές, ιδεολογικές, επιστημολογικές και οικονομικές συνθήκες να την επηρεάζουν δημιουργώντας κάμψεις και ανακάμψεις στην πορεία της.

η) Η περίοδος των κρίσιμων μεταβάσεων (2008 και εξής): Μετά το 2008, καθοριστικές ανακατατάξεις κατ' αρχάς με τη διαμόρφωση ενός

²¹ Ό.π., 256.

νέου μουσειακού οργανισμού, του Νέου Μουσείου της Ακρόπολης, και παράλληλα με την κλιμακούμενη κρίση στην οικονομία και την κοινωνία και τις επιπτώσεις της στη λειτουργία των ελληνικών μουσείων, μας οδηγούν στη διαπίστωση ότι διανύουμε πλέον μια διαφορετική περίοδο. Φυσικά η κρίση των τελευταίων χρόνων είχε πολλαπλές επιπτώσεις στη λειτουργία και το παραγόμενο έργο των μουσείων, δημόσιων και ιδιωτικών (π.χ. περαιτέρω μείωση ανθρώπινων και υλικών πόρων, σταδιακή ενίσχυση του ρόλου της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στη διαμόρφωση του πολιτιστικού ορίζοντα με κυρίαρχα ιδρύματα το Πολιτιστικό Ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς, το Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος, κ.ά.).

Εν μέσω της κρίσης, το ΥΠΠΟΑ προχωρά το θέμα της Αναγνώρισης των Μουσείων με ενέργειες για τον οριστικό καθορισμό της διαδικασίας διαχείρισής του και την ενεργοποίησή της.²² Μεσολάβησαν αρκετά βήματα ακόμη μέχρι τις αρχές του 2020, λίγο πριν ξεκινήσει η υγειονομική κρίση, οπότεν σε ειδική τελετή απονεμήθηκε το σήμα αναγνώρισης από το ΥΠΠΟΑ στο Δημοτικό Μουσείο Καλαβρυτινού Ολοκαυτώματος, το πρώτο μη κρατικό μουσείο που έλαβε πλήρη πιστοποίηση από το κράτος.²³ Η εγχώρια εμπειρία στον ποιοτικό έλεγχο των μουσείων γυρίζει σαφώς μια νέα σελίδα στην ιστορία των ελληνικών μουσείων.

Όσο για την ειδικότητα της Μουσειολογίας, φαίνεται να έχει πλέον αναγνωριστεί θεσμικά από το ΥΠΠΟΑ, αν λάβουμε υπόψιν μας το Π.Δ. 4/2018 «Οργανισμός Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού» (ΦΕΚ 7/Α/22.01.2018) και τις οργανικές θέσεις που προβλέπει για μουσειολόγους και πολιτιστικούς διαχειριστές, χωρίς το στοιχείο αυτό φυσικά να δηλώνει ότι ο προβλεπόμενος αριθμός που αποτυπώνεται στο οργανόγραμμα των δημόσιων μουσείων και κεντρικών υπηρεσιών του Υπουργείου καλύπτει τις πραγματικές ανάγκες του μουσειακού χώρου.

²² Για μια αναλυτική επισκόπηση αυτού του θέματος, βλ. Μούλιου, «Τα μουσεία στην Ελλάδα», 262-265· Γκαζή, «Η επιστήμη της Μουσειολογίας στην Ελλάδα», 247.

²³ Βλ. σχετικό Δελτίο Τύπου του ΥΠΠΟΑ, 15 Ιανουαρίου 2020, <https://www.culture.gov.gr/el/Information/SitePages/view.aspx?nID=3086> (πρόσβαση 22.06.2022).

ΕΝΤΟΠΙΖΟΝΤΑΣ ΑΠΟΥΣΙΕΣ ΩΣ ΕΝΔΕΙΚΤΕΣ
ΓΙΑ ΠΡΟΣΘΕΤΕΣ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ...

Το 2019 στο πλαίσιο μιας άλλης επετείου, του γενέθλιου εορτασμού του, το Museum Europäischer Kulturen (MEK) στο Βερολίνο οργάνωσε ένα μεγάλο διεθνές συνέδριο με θέμα “What’s Missing? Collecting and Exhibiting Europe” με στόχο να αποτελέσει αυτή η γιορτή μια ευκαιρία να διερευνηθεί τα κενά στις μουσειακές συλλογές και αφηγήσεις του, αλλά και σε εκείνες άλλων μουσειακών οργανισμών θέτοντας ως κεντρικό ερώτημα «ποια αντικείμενα, ποια αφηγήματα, ποιες μεθοδολογίες, ποια υποκείμενα δράσης παραμένουν στην αφάνεια και απουσιάζουν από τα ευρωπαϊκά μουσεία και την καθημερινότητα των ευρωπαϊκών πολιτών». Μου ζητήθηκε να αφουγκραστώ το ερώτημα και να μιλήσω για τα δικά μας μουσεία. Επέλεξα, τελικά, να σχολιάσω τρεις πτυχές αυτής της απουσίας, ενός διαφαινόμενου κενού.²⁴ Η πρώτη αφορούσε στη δύσκολη κληρονομιά, στα τραύματα που ζήσαμε ως έθνος σε πολέμους, εθνικούς διχασμούς, εκτοπίσεις, κρίσεις πάσης φύσεως (μη εξαιρουμένης της πιο πρόσφατης), καθώς μάλιστα στην Ελλάδα σχεδόν δεν υφίστανται μουσεία σύγχρονης κοινωνικής ιστορίας, όπως συχνά βρίσκουμε στο εξωτερικό, ή οι εκθέσεις που φιλοξενούνται στα υπάρχοντα (ιστορικά και λαογραφικά), πλην κάποιων εξαιρέσεων, δεν έχουν σχετικό ερμηνευτικό προσανατολισμό. Φέτος θα διοργανωθούν αρκετές δράσεις για τα 100 χρόνια από τη Μικρασιατική Καταστροφή και αναμένουμε με πολύ ενδιαφέρον τις εκθεσιακές προσεγγίσεις που θα επιλεγούν και τι νέο αυτές θα σηματοδοτήσουν, όχι μόνο στο πλαίσιο μικρών παραγωγών κοινοτικών μουσείων αλλά και μεγάλων, εθνικής εμβέλειας και πώς θα συνομιλήσουν με ευρύτερες εμπειρίες που ξεπερνούν τα εθνικά μας σύνορα.

Η δεύτερη αφορούσε στη διαφορετικότητα, στο πώς αντιμετωπίζουμε το Άλλο, το αποκλίνον από το ελληνικό/ελληνοκεντρικό, αλλά και το πώς προσεγγίζουμε το εθνικό. Εμείς μέσα σε ένα ευρύτερο σκηνικό, σε μια ισορροπία με το υπερ-τοπικό, διεθνικό και παγκόσμιο.

Τέλος, η τρίτη πτυχή αφορούσε στο πώς διαχειριζόμαστε τη σύγχρονη

²⁴ Marlen Mouliou, “Absences and silences in Greek Museums. Tracing the Gaps in Untold Stories”, στο Iris Edenheiser - Elisabeth Tietmeyer - Susanne Boersma (επιμ.), *What’s Missing? Collecting and Exhibiting Europe* (Berlin: Staatliche Museen zu Berlin, Museum Europäischer Kulturen 2021), 165-173.

πολιτιστική κληρονομιά στα μουσεία μας, πώς την ιεραρχούμε σε σχέση με την παγκόσμια λάμψη αρχαία, πώς την τοποθετούμε αξιακά (και δεν αναφέρομαι στη σύγχρονη τέχνη μόνο αλλά εν γένει στη σύγχρονη κοινωνική ιστορία και δημιουργία).

Αυτές οι τρεις πτυχές ως σύνολο αλλά και η κάθε μία ξεχωριστά, σε συνδυασμό με τα ανοικτά ερωτήματα που τέθηκαν στο πρώτο μέρος αυτού του σύντομου κειμένου, μπορούν να αποτελέσουν πολύ σημαντικά πεδία νέων αναζητήσεων για τα ελληνικά μουσεία και τη μουσειολογική έρευνα στην Ελλάδα. Άλλωστε, ο κόσμος των μουσείων και εκτός Ελλάδας, σε παγκόσμιο επίπεδο, βρίσκεται για ακόμη μια φορά σε τροχιά αλλαγών, από καιρό δρομολογημένων και αναμενόμενων, με την κρίση της πανδημίας να προκαλεί και επιταχύνσεις σε κάποιες από αυτές αλλά και αναστολές. Με πολύ ενδιαφέρον, επιστημονικό αλλά και κοινωνικό, παρατηρούμε τις εξελίξεις και παράλληλα προβληματιζόμαστε για το πώς τα μουσεία στην Ελλάδα και οι άνθρωποι πίσω από αυτά, δημιουργοί (οι επαγγελματίες των μουσείων) και σύντροφοί τους (οι επισκέπτες τους), θα μετατρέψουν την τρέχουσα πραγματικότητα συν-διαμορφώνοντας μία ακόμη νέα περίοδο στη μακρά χρονογραμμή της βιογραφίας των ελληνικών μουσείων.

ΜΟΥΣΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΟΥΣΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ
ΣΤΗΝ ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΕΛΛΑΔΑ:
ΙΣΤΟΡΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟΥ ΛΑΪΚΙΣΜΟΥ

Νίκος Μαλιάρας

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΜΟΥΣΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΚΠΑ

Μια σύντομη, έστω, επισκόπηση της ιστορικής πορείας ενός ολόκληρου τομέα καλλιτεχνικής δημιουργίας, όπως η μουσική, κινδυνεύει να αφήσει έξω πολλά και σημαντικά, και να μην μπορέσει να διαχειριστεί αυτά που θα επιλέξει ούτε καν ως παραδείγματα. Η πρόκληση, ωστόσο, που τέθηκε μπροστά μου από τους εμπνευστές της συνάντησης αυτής μού έδωσε την ευκαιρία να θίξω, ελπίζω όχι επιδερμικά, μερικά ζητήματα που έχουν να κάνουν όχι με τη μουσική αυτή καθ' αυτή, ούτε ως αυτοτελή και αυτόφωτη δημιουργία, ούτε ως καλλιτεχνική αναδημιουργία, αναπαραγωγή ή αναπαράσταση, ούτε και ως επιστήμη και αναστοχαστική δραστηριότητα, αλλά με εκείνα που είναι ταγμένα να δημιουργούν τις προϋποθέσεις για να μπορεί αυτή, η μουσική, να σταθεί στα πόδια της και να δημιουργήσει. Τη μουσική εκπαίδευση, δηλαδή, που προετοιμάζει τους δημιουργούς, και τους μουσικούς θεσμούς, που εξασφαλίζουν τη διάδοση του αποτελέσματος της δημιουργίας και δίνουν το κίνητρο για αυτήν, αλλά που είναι και αυτά που έχουν κυρίως να κάνουν με την κρατική μέριμνα. Η συνεισφορά μου επιχειρεί να αγγίξει, αναγκαστικά ακροθιγώς, ορισμένα ζητήματα γενικής φύσης μέσα στην εξιστόρηση μιας πορείας που φαίνεται να αποκαλύπτει μια πάγια και διαχρονική νοοτροπία, που διατηρείται από την ίδρυση του ελληνικού κράτους μέχρι και σήμερα.

Θα παραδεχτούμε εύκολα, νομίζω, πως η μουσική είναι εκείνη από τις τέχνες που χρειάζεται απαραίτητα μακρόχρονη εκπαίδευση για να μπορέσει να προοδεύσει. Οι τεχνικές της, οι γλώσσες της, τα ιδιώματά της, η («γραμματική») της είναι κάτι που πρέπει κανείς να αρχίσει να τα μελετά

από τη μικρή παιδική ακόμη ηλικία, διαφορετικά δεν έχει πολλές ελπίδες να φθάσει σε κάποιο καλό επίπεδο. Είναι κάτι πολύ παραπλήσιο με μιαν αθλητική δραστηριότητα. Μπορούμε να αναφερθούμε αρχικά στη σχολική μουσική εκπαίδευση, τη μουσική δηλαδή ως μάθημα που διδάσκεται στα σχολεία μας, και από την άλλη την ειδική μουσική εκπαίδευση, που διδάσκεται σε ειδικευμένα εκπαιδευτήρια, αυτά που συνήθως ονομάζουμε Ωδεία και μουσικές σχολές.

Αναφορικά με την πρώτη, πρέπει να αναγνωρίσουμε πως η μουσική ήταν ένα από τα πρώτα μαθήματα που εισήχθησαν στο πρόγραμμα μαθημάτων των σχολείων στο ελληνικό κράτος, ήδη από το σχολικό πρόγραμμα του Φεβρουαρίου 1834.¹ Αυτό όμως που διδάσκονταν τότε τα παιδιά ήταν απλώς ωδική (αυτό ήταν και το όνομα του μαθήματος). Μάθαιναν δηλαδή να τραγουδούν κάποια απλά τραγουδάκια, κυρίως με ηθικοπλαστικό ή θρησκευτικό περιεχόμενο. Τα ιστορικά στοιχεία που έχουμε δείχνουν ότι πολλά από τα τραγούδια που μάθαιναν τα δύσμοιρα Ελληνόπουλα μια-δυο δεκαετίες μετά την έκρηξη της Επανάστασης ήταν ευρωπαϊκές μελωδίες, δανεισμένες από αυτές που ίσχυαν στο γερμανικό ή γενικότερο κεντροευρωπαϊκό εκπαιδευτικό σύστημα, με μεταγλωττισμένους απλώς τους στίχους, συνήθως σε άπταιστη καθαρεύουσα.² Πόσο κοντά στα παι-

¹ Βλ. σχετικά Μαρία Γ. Μπαρμπάκη, «Οι εκπαιδευτικοί στόχοι του μαθήματος της μουσικής στα σχολεία της Ελλάδας το 19ο αιώνα», στο Κατερίνα Κασμάτη - Μαρία Αργυρού (επιμ.), *Διεθνείς και Ευρωπαϊκές τάσεις στην εκπαίδευση. Οι επιρροές τους στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα* [Πρακτικά 5ου Διεθνούς Συνεδρίου 26-28 Σεπτεμβρίου 2014. Αθήνα], τ. 1, 211 κ.ε. και αναλυτικότερα, Γ. Σταύρου, *Η διδασκαλία της Μουσικής στα Δημοτικά Σχολεία και Νηπιαγωγεία της Ελλάδας (1830-2007): Τεκμήρια Ιστορίας*, Αθήνα 2009. Αναλυτικότερα περιέχονται όλα τα σχετικά νομοθετήματα και οι συναφείς διατάξεις και στη μελέτη της Ευαγγελίας Μητρογιάννη, *Η διαθεματική προσέγγιση της διδακτικής της μουσικής στο ελληνικό δημοτικό σχολείο. Σύστημα θεωρίας και πρακτικής διδασκαλίας, Διδακτορική διατριβή*, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Μουσικών Σπουδών, Αθήνα, 2015, 84 κ.ε.

² Μια καλή εικόνα του υλικού αυτού που προοριζόταν για τη μουσική εκπαίδευση των παιδιών αποκομίζει κανείς από το: Ιωάννου Θ. Σακελλαρίδου, καθηγητού της Μουσικής εν τω Διδασκαλείω Αθηνών, *Μούσα, ήτοι βιβλίον μουσικόν παιδαγωγικόν, προωρισμένον για τα Διδασκαλεία και περιέχον τας καλλίστας γερμανικάς και ημετέρας μελωδίας προς δε και δημώδη άσματα νυν το πρώτον εκδιδόμενα εις τε την ευρωπαϊκήν και την ημετέραν εκκλησιαστικήν γραμμήν τη ευμενεί συμπτράξει του κυρίου Ιουλίου Έννιγγ, εν Αθήναις [...]* 1882.

δικά βιώματα των τότε μαθητών ήταν αυτά τα τραγούδια μπορεί κανείς εύκολα να το φανταστεί. Η ύλη αυτή του μαθήματος της μουσικής δεν άλλαξε ουσιαστικά για όλο το πρώτο μισό του 20ού αιώνα, με εξαίρεση την προσθήκη και τραγουδιών Ελλήνων συνθετών με πατριωτικό περιεχόμενο, που είναι ομόλογο με την άνοδο του πατριωτικού αισθήματος μετά την ήττα του 1897 (βλ. και παρακάτω) και της δημιουργίας των προϋποθέσεων για την ίδρυση της Εθνικής Σχολής.

Μόνο κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών του 20ού αιώνα, ακολουθώντας και τις ευρωπαϊκές εξελίξεις, άρχισε να υπάρχει γενικότερος προβληματισμός σχετικά με την ύλη αλλά και τη στοχοθεσία του μαθήματος της μουσικής στη σχολική εκπαίδευση. Τις εξαιρέσεις αποτέλεσαν ορισμένα ιδιωτικά ή πρότυπα δημόσια σχολεία, συχνά ξενόγλωσσης κατεύθυνσης που, κυρίως από τη δεκαετία του 1960 και μετά, προσπάθησαν να αναβαθμίσουν το μάθημα της μουσικής, να δημιουργήσουν αξιόλογα φωνητικά ή οργανικά σύνολα και να εφαρμόσουν σύγχρονες μουσικοπαιδαγωγικές μεθόδους. Ταυτόχρονα, τα προαναφερθέντα σύγχρονα συστήματα, και κυρίως των Ορφ και Κοντάυ, βρήκαν διαρκώς διευρυνόμενη εφαρμογή από ιδιωτικά ιδρύματα που διευθύνονται από ειδικευμένους μουσικοπαιδαγωγούς με διεθνείς σπουδές και φέρουν εξουσιοδότηση από τα αντίστοιχα ιδρύματα του εξωτερικού. Η κινητικότητα αυτή, που αυξήθηκε στις επόμενες δεκαετίες, οδήγησε τελικά το κράτος στην παραδοχή, μόλις το 1985,³ της ανάγκης διορισμού εξειδικευμένων δασκάλων μουσικής στο κρίσιμο στάδιο της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αλλά ας μη νομίσουμε πως και έτσι τα πράγματα βελτιώθηκαν. Αυτές οι θετικές εξελίξεις αμφισβητήθηκαν στην πράξη και ματαιώθηκαν ουσιαστικά από το γεγονός ότι τότε ακριβώς οι ώρες διδασκαλίας του μαθήματος της μουσικής άρχισαν με υπουργικές αποφάσεις να μειώνονται τόσο ως απόλυτος αριθμός όσο και ως ποσοστό των συνολικών ωρών διδασκαλίας του αναλυτικού προγράμματος των τάξεων. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις διαγράφονται εντελώς, με αποτέλεσμα κατά περιόδους να μη θεωρείται καν υποχρεωτικό σε κάποιες τάξεις του δημοτικού, ενώ ακόμη και σήμερα, και παρά τη νομοθετική ρύθμιση, υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες το μάθημα της

³ Βάσει του Νόμου-Πλαισίου 1566/1985. Πρβλ. Μητρογιάννη, ό.π., 90 και Σταύρου, ό.π., 33.

μουσικής δεν διδάσκεται υποχρεωτικά από εκπαιδευτικό ειδικότητας.⁴

Αν περάσουμε στην ειδική μουσική εκπαίδευση θα διαπιστώσουμε ότι στην Αθήνα των πρώτων δεκαετιών μετά την απελευθέρωση, μουσικοί εκπαιδευτικοί θεσμοί δεν υπήρχαν καν και, αν κάποια οικογένεια υψηλής, συνήθως, οικονομικής και κοινωνικής στάθμης ήθελε να εκπαιδεύσει τα παιδιά της κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα στη μουσική, έπρεπε να καταφύγει στα ιδιωτικά μαθήματα, κυρίως από ξένους, Γερμανούς ή Ιταλούς μουσικοδιδασκάλους, που παρεπιδημούσαν στην πρωτεύουσα. Στην Αυλή του Όθωνα υπήρχε μόνο μια μικρή και υποτυπώδης μουσική κίνηση, που περιοριζόταν σε ολιγάριθμες συναυλίες και λυρικές παραστάσεις, πιο πολλούς χορούς και βεγγέρες, και απευθυνόταν και προσέγγιζε ουσιαστικά μόνον τους ξένους και το προσωπικό των ξένων πρεσβειών.⁵

Τα πρώτα οργανωμένα μουσικά εκπαιδευτικά ιδρύματα στις ελληνόφωνες χώρες λειτούργησαν εκτός του τότε ελληνικού κράτους και υπήρξαν οι περίφημες Φιλαρμονικές Εταιρείες στα Επτάνησα, που ήταν ήδη από πολλούς αιώνες βαθιά επηρεασμένα από την ιταλική μουσική. Ήταν ιδρύματα που στηρίζονταν στην εθελοντική εργασία και την κοινωνική προσφορά, και παρείχαν εκπαίδευση κυρίως σε πνευστά και κρουστά μουσικά όργανα προς τα παιδιά και τους νέους των μεγάλων νησιών, με την υποχρέωση να μετέχουν αυτοί στις ορχήστρες πνευστών, οι οποίες συγκροτούνταν για να παιανίζουν στις μεγάλες θρησκευτικές εορτές.⁶ Σιγά

⁴ Κατά την περίοδο 1982-2000 η μουσική διδασκόταν, βάσει αναλυτικού προγράμματος, από 4 ώρες την εβδομάδα στην Α' και τη Β' Δημοτικού, αλλά δεν διδασκόταν καθόλου (μηδέν ώρες!) στις επόμενες (από Γ' έως Στ') τάξεις του Δημοτικού. Από το 2000 και μετά, οι ώρες είναι μία ή δύο για την Α' και τη Β' και μόλις μία την εβδομάδα για την Γ' μέχρι την Στ' τάξη. Βλ. τον πίνακα και γενικά τα στοιχεία που παραθέτει η Μητρογιάννη, *ό.π.*, 242.

⁵ Βλ. ειδικότερα την εκτενή μελέτη του Κωνσταντίνου Γ. Σαμπάνη, *Η όπερα στην Αθήνα κατά την Οθωνική περίοδο (1833-1862) μέσα από τα δημοσιεύματα του τύπου και τους περιηγητές της εποχής*, Διδακτορική Διατριβή, Ιόνιο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Μουσικών Σπουδών, Κέρκυρα, 2011.

⁶ Για τις Φιλαρμονικές Εταιρείες στα Επτάνησα και την προσφορά τους, και κυρίως για την αρχαιότερη από αυτές, την Φιλαρμονική Εταιρεία Κερκύρας, βλ. εκτενέστερα στο Κ. Καρδάμης, *Έξι μελέτες για τη Φιλαρμονική Εταιρεία Κερκύρας* [Φιλαρμονική Εταιρεία Κερκύρας, Δημοσιεύματα του Μουσείου Μουσικής (Νικόλαος Χαλικιόπουλος Μάντζαρος), Μελετήματα 1], κυρίως σελ. 13-32, καθώς και Καίτη Ρωμανού, *Έντεχνη Ελληνική μουσική στους νεότερους χρόνους* (Αθήνα: Κουλτούρα, 2006), 85 κ.ε.

σιγά άρχισαν να παίζουν και σε ανοικτούς χώρους, δρόμους και πλατείες, διασκεδάζοντας τους περαστικούς και καλλιεργώντας την επαφή με την έντεχνη ευρωπαϊκή μουσική. Αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθεί μια αξιόλογη μουσική κίνηση στα Επτάνησα, τα οποία επισκέπτονταν τακτικά ιταλικοί θίασοι όπερας.⁷ Γρήγορα, πολλοί νέοι με ενδιαφέρον για τη μουσική ταξίδεψαν για να σπουδάσουν σε ιταλικά μουσικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα κονσερβατόρια. Από αυτούς προήλθαν και πολλοί πρακτικοί μουσικοί που στελέχωσαν σταδιακά τις ορχήστρες των ιταλικών θιάσων, αλλά δημιουργήθηκαν και δύο έως τρεις γενιές συνθετών που έστησαν τη λεγόμενη Επτανησιακή Σχολή μουσικής, με αισθητική σύγχρονη, η οποία συμβάδιζε με τα ευρωπαϊκά ρεύματα της εποχής, αντίστοιχη και ισούψή, κατά τη γνώμη μου, με εκείνη της λογοτεχνίας. Πρόκειται για μια μουσική κινητικότητα και δραστηριότητα δυσανάλογα μεγάλη και σημαντική, συγκρινόμενη με το μικρό μέγεθος του τόπου και τις πληθυσμιακές δυνατότητές του.

Η πρώτη θεσμοθετημένη μουσική εκπαίδευση στην Αθήνα ήταν η ίδρυση του Ωδείου Αθηνών το 1871, που, κατά τη γνώμη μου, είναι η συνέπεια και αντανάκλαση της ένωσης των Επτανήσων με την Ελλάδα, που είχε προηγηθεί επτά χρόνια νωρίτερα. Πρόκειται για ένα ίδρυμα που πολύ σύντομα μπήκε στις συζητήσεις μεταξύ των κοινωνικών και πνευματικών κύκλων της εποχής, συζητήσεις ως προς το είδος της μουσικής που έπρεπε να διδαχθεί, τη μεθοδολογία, τους αντικειμενικούς στόχους κ.λπ., πράγμα που μαρτυρούσε την ανάγκη την οποία το νέο ίδρυμα ήρθε να καλύψει. Όπως και στην Επτάνησο, η ίδρυση και λειτουργία ενός μουσικοπαιδαγωγικού ιδρύματος έχει ως φυσιολογικό αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας σοβαρής μουσικής κίνησης, που πράγματι θα ακολουθήσει μια ή δύο δεκαετίες αργότερα. Η κινητικότητα αυτή συμπαρέσυρε πολλούς κι έτσι έχουμε την ίδρυση και άνθηση πολλών μουσικών συλλόγων που καλλιεργούσαν και την εκπαιδευτική διάσταση της μουσικής στην τελευταία τριακονταετία του 19ου αιώνα.⁸ Έτσι, μόλις τις αρχές του 20ού

⁷ Βλ. σχετικά εκτενώς: Γερ. Χυτήρης, *Η όπερα στο θέατρο Σαντζιάκομο της Κέρκυρας, Ένας μακρός κατάλογος* [Δημοσιεύματα Εταιρείας Κερκυραϊκών Σπουδών...], Κέρκυρα 1994, καθώς και Πλ. Μαυρομούστακος, «Το ιταλικό μελόδραμα στο θέατρο Σαν Τζιάκομο της Κέρκυρας (1733-1897)», *Παράβασις, Επιστημονικό δελτίο του Τμήματος Θεατρικών Σπουδών του Πανεπιστημίου Αθηνών* 1 (1996), 147-192.

⁸ Για την κινητικότητα περί τους μουσικούς συλλόγους Βλ. Μπαρμπάκη, ό.π., 216 και,

αιώνα, και υπό την επίδραση του κινήματος του Δημοτικισμού αλλά και ακολουθώντας λογοτεχνικά ρεύματα όπως αυτό της ηθογραφίας, έχουμε πραγματική σοβαρά τεκμηριωμένη συζήτηση με επιχειρήματα για το μουσικό υλικό που πρέπει να συνδέεται με την ωδειακή, αλλά και με τη σχολική εκπαίδευση. Η συζήτηση αυτή εκδηλώθηκε και μέσα από τις διεργασίες του Εκπαιδευτικού Ομίλου των Δελμούζου και Τριανταφυλλίδη και είχε στενή σχέση με την ανακάλυψη και χρήση της παραδοσιακής και της βυζαντινής μουσικής.⁹

Οι διεργασίες αυτές δεν είναι άσχετες με το πάνδημο αίτημα για εθνική αναγέννηση και ανανέωση που εκδηλώθηκε δυναμικά μετά την καταισχύνη της ήττας στον πόλεμο του 1897 και είχε ως αποτέλεσμα τα ιστορικά γεγονότα της περιόδου 1904-1922 (Μακεδονικός Αγώνας, Κρητική Επανάσταση, Κίνημα του Γουδί, έλευση του Βενιζέλου, Βαλκανικοί πόλεμοι, Α΄ Παγκόσμιος πόλεμος, Εθνικός Διχασμός, Μικρασιατική Εκστρατεία και Καταστροφή). Για πρώτη φορά τότε διατυπώθηκε ρητά η ανάγκη να στηριχθεί η σχολική μουσική εκπαίδευση στο υλικό που προέρχεται από τη λαϊκή παράδοση. Φυσικά, οι απόψεις αυτές δεν βρήκαν πρακτική εφαρμογή παρά μόνο σε κάποιους βραχύβιους πειραματισμούς για να ξεχαστούν πολύ γρήγορα και πολύ εύκολα. Η ίδια άποψη εκφράστηκε και για την ωδειακή εκπαίδευση, αλλά και για τη μουσική ζωή γενικότερα, στήνοντας το θεωρητικό υπόβαθρο για τη θεμελίωση της αισθητικής της Εθνικής Σχολής. Αυτό συνυφάνθηκε με την παράλληλη και ουσιαστικά ομόλογη συζήτηση για την ελληνική πολιτιστική ταυτότητα και το γλωσσικό ζήτημα.

Φτάνω ήδη στη μέση της εισήγησής μου και ίσως κάποιιοι από τους ευγενικούς και υπομονετικούς αναγνώστες να κατάλαβαν ότι υπάρχει κά-

κυρίως, της ίδιας, *Οι πρώτοι μουσικοί σύλλογοι της Αθήνας και του Πειραιά και η συμβολή τους στη μουσική παιδεία (1871-1909)*, Διδακτορική διατριβή, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Μουσικών Σπουδών, Αθήνα, 2009.

⁹ Παραπέμπουμε εδώ στο πολύ γνωστό και ιστορικό κείμενο του Μανώλη Καλομοίρη, «Η Τέχνη μου κι οι πόθοι μου, Για ωδεία και για τ' Ωδείο», που δημοσιεύτηκε σε δύο συνέχειες στο περιοδικό *Ο Νουμάς, Εφημερίδα πολιτική, κοινωνική, φιλολογική*, του Δημητρίου Π. Ταγκόπουλου, έτος 8ο, αρ. 377, Κυριακή 31 Ιανουαρίου 1910, και αρ. 378, Κυριακή 7 Φεβρουαρίου 1910, καθώς και το λιγότερο γνωστό αλλά όχι λιγότερο σημαντικό κείμενο του ιδίου με τίτλο «Η τέχνη μου κι οι πόθοι μου – Η μουσική στο σχολείο», που δημοσιεύτηκε στο *Δελτίο του Εκπαιδευτικού Ομίλου*, 3 (1913), 196-205.

τι που λείπει από αυτήν. Και αυτό το κάτι είναι ίσως το σημαντικότερο, εκείνο που θα είχε την αρμοδιότητα όλα αυτά να τα συντονίσει και να τα διοχετεύσει προς μια προοδευτική κατεύθυνση: το ελληνικό κράτος. Το οποίο, δυστυχώς, ήταν απόν από όλα αυτά. Με εξαίρεση την εισαγωγή του μαθήματος της Ωδικής, υπό τους όρους και προϋποθέσεις που προαναφέραμε, το κράτος δεν βρίσκεται μέσα στις διεργασίες αυτές ούτε ως προς τον καθορισμό του εκπαιδευτικού συστήματος των ωδείων ούτε με τη δημιουργία μουσικών θεσμών, όπως ορχήστρες ή λυρικά θέατρα, στα οποία η δημιουργικότητα των συνθετών αλλά και των καλλιτεχνών θα μπορούσε να βρει διέξοδο επαγγελματική για να τους δώσει νόημα και κίνητρα να συνεχίσουν το έργο τους.

Η σχολική μουσική εκπαίδευση παρέμεινε στάσιμη και οι μόνες καινοτόμες κινήσεις ήταν προσπάθειες οραματιστών, που όμως δεν είχαν συνέχεια. Η ωδειακή εκπαίδευση, είτε αυτή των Φιλαρμονικών Εταιριών στα Επτάνησα, είτε αυτή του Ωδείου Αθηνών και των άλλων μικρών Ωδείων που άρχισαν σιγά σιγά να δημιουργούνται στην Αθήνα, παρέμεινε στα χέρια της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Μοναδική και αξιόπαινη εξαίρεση αποτέλεσε η ίδρυση του Κρατικού Ωδείου Θεσσαλονίκης από τον Ελευθέριο Βενιζέλο, το 1914, δύο μόλις χρόνια μετά την απελευθέρωση της πόλης από τους Οθωμανούς, το νομοθετικό πλαίσιο του οποίου λειτούργησε εν πολλοίς και ως πλαίσιο λειτουργίας και των λοιπών Ωδείων, που αναγκάστηκαν να προσαρμοστούν.¹⁰

Όμως, και πέραν της εκπαίδευσης, κρατικοί μουσικοί θεσμοί, ορχήστρες, χορωδίες, λυρικά θέατρα, δεν υπήρχαν. Στο γύρισμα από τον 19ο στον 20ό αιώνα, παρ' όλη τη μουσική κινητικότητα που δημιουργήθηκε, δεν υπήρχε κανένας αντίστοιχος κρατικός θεσμός. Η ιδιωτική πρωτοβουλία ήταν αυτή που ανέλαβε δράση. Το 1888 ιδρύεται ο βραχύβιος Ελληνικός μελοδραματικός θίασος, των Ιωάννη Καραγιάννη – Αντωνίου Λάνδη, τον οποίο διαδέχτηκε το Ελληνικό Μελόδραμα του Διονυσίου Λαυράγκα, από το 1900 και μετά.¹¹ Αυτή ήταν για 40 περίπου χρόνια η μοναδική

¹⁰ Πρόκειται κυρίως για τα Νομοθετικά διατάγματα 1445/42, 2010/42 (και τα δύο από κατοχικές κυβερνήσεις), ο Νόμος 2870/54, και το Βασιλικό διάταγμα/ΦΕΚ 229/11.11.1957.

¹¹ Πρωτοεμφανίστηκε τον Απρίλιο του 1900 με την όπερα «Μπόέμ» του Πουτσίνι. Για την ιστορία του («Ελληνικού Μελοδράματος»), τις επιτυχίες του, τις περιπέτειες, αλλά και τις δυσκολίες που αντιμετώπισε, η καλύτερη πηγή είναι τα Απομνημονεύματα του

ελληνική όπερα. Λειτουργούσε με τα κεφάλαια του ιδρυτή της και τις εισπράξεις από τα εισιτήρια. Οι δύο αυτοί θίασοι ήταν που έπαιζαν τις πρώτες εκτελέσεις από πολλές ελληνικές όπερες της εποχής.¹² Εκτός αυτού υπήρχαν και θεατρικοί θίασοι πρόζας, κάμποιοι από τους οποίους είχαν και παρακλάδια ικανά να ανεβάζουν όπερες, οπερέτες και επιθεωρήσεις, που σημαίνει ότι ήταν σε θέση να σχηματίζουν και να συντηρούν σχετικά πολυμελείς ορχήστρες και χορωδίες και να διαμορφώνουν θεατρικούς χώρους κατάλληλους για τέτοιου είδους θεάματα.¹³ Και φαίνεται ότι το ενδιαφέρον του κοινού ήταν τέτοιο που να μπορούν αυτοί οι θίασοι και αυτοί οι θεατρικοί επιχειρηματίες να επιβιώνουν και να χρηματοδοτούν τις επιχειρήσεις τους, τους εργαζόμενους καλλιτέχνες και να έχουν και κάποιο λελογισμένο επιχειρηματικό κέρδος!

Κάτι αντίστοιχο συνέβαινε και με το θέμα της ορχήστρας. Η μοναδική ορχήστρα που σχηματίστηκε περί τις αρχές της δεκαετίας του 1920 ήταν η περίφημη Ορχήστρα των Ωδείων. Ακολούθησε την ίδρυση και άλλων Ωδείων δίπλα στο Ωδείο Αθηνών, που έγινε εκείνη περίπου την περίοδο, και λειτουργούσε στελεχωμένη από καθηγητές και προχωρημένους μαθητές των Ωδείων. Αυτή ήταν η ορχήστρα στην οποία έμαθε να διευθύνει

ίδιου του ιδρυτή του, του Κεφαλλονίτη συνθέτη και μαέστρου. Βλ. Διονύσιος Λαυράγκας, *Τ' απομνημονεύματά μου* (Αθήνα: Γκοβόστης, 2009).

¹² Η πρώτη εμφάνιση του Θιάσου των Λάνδη-Καραγιάννη ήταν με την πρώτη ελληνόγλωσση όπερα 'Ελληνα συνθέτη, τον «Υποψήφιο» του Σπυρίδωνα Ξύνδα, το 1888. Βλ. Αύρα Ξεπαπαδάκου, «The Second Life. Η σκηνική πορεία της κωμικής όπερας "Ο Υποψήφιος" του Σ. Ξύνδα ανάμεσα στον 19ο και τον 20ό αιώνα», στο *Ο Υποψήφιος, Κωμική όπερα. Μουσική: Σπυρίδων Ξύνδας / Λιμπρέτο: Ιωάννης Ρινόπουλος [...] Επετειακή έκδοση (1867-1917)* (Κέρκυρα: Φιλαρμονική Εταιρεία Κερκύρας, 2017), xxiii κ.ε.

¹³ Ένας τέτοιος θίασος ήταν ο «Ελληνικός Μουσικός Θίασος» του Απόστολου Κονταράτου, που παρουσίασε για πρώτη φορά στην πρώτη όπερα της Εθνικής Σχολής, τον «Πρωτομάστορα» του Μανώλη Καλομοίρη, σε κείμενο Νίκου Καζαντζάκη, στις 11 Μαρτίου 1916, στο Δημοτικό Θέατρο Αθηνών (γνωστότερο και ως «Θέατρο Μπούκουρα»). Βλ. Φ. Ανωγειανάκης, *Κατάλογος Έργων Μανώλη Καλομοίρη* (Αθήνα: Ίκαρος), 1964, 11. Μόλις πέντε μέρες αργότερα, στις 16 Μαρτίου 1916, έκανε πρεμιέρα στο ίδιο θέατρο το τελευταίο λυρικό έργο του Σπύρου Σαμάρα, κορυφαίου εκπροσώπου της Επτανησιακής Σχολής, η οπερέτα «Κρητικοπούλα». Και τα δύο έργα περιείχαν άμεσες ή έμμεσες αναφορές στον πολιτικό πρωταγωνιστή της εποχής, τον Πρωθυπουργό Ελευθέριο Βενιζέλο και η χρονική σύμπτωση της πρώτης παρουσιάσής τους είναι αν μη τι άλλο ένα δείγμα της μεγάλης μουσικής δραστηριότητας της εποχής.

και με την οποία έδινε για μιάμιση περίπου δεκαετία τις συναυλίες του το μετέπειτα καμάρι της Ελλάδας, ο μεγάλος Δημήτρης Μητρόπουλος. Όμως, ο Μητρόπουλος, για να αναδείξει το παγκόσμιο ταλέντο του, αναγκάστηκε να ξενιτευτεί,¹⁴ όπως και τόσοι άλλοι νέοι ταλαντούχοι καλλιτέχνες που αποζητούσαν και φιλοδοξούσαν θεμιτά σε κάτι καλλιτεχνικά και οικονομικά αντάξιο του ταλέντου τους και του χρόνου και των χρημάτων που επένδυσαν για τις σπουδές τους. Αποτέλεσμα, να μη μένουν στην Ελλάδα οι αξιότεροι, για να στελεχώσουν και να αναπτύξουν τους καχεκτικούς μουσικούς θεσμούς, με αναπόφευκτη συνέπεια, το αισθητικό επίπεδο να είναι χαμηλό και συνακόλουθα η έντεχνη ή κλασική μουσική εν γένει, και η ελληνική δημιουργία κατ' ακολουθίαν, να μην είναι ελκυστική για το κοινό.

Κι όμως, να που κάποια στιγμή το ελληνικό κράτος αφυπνίστηκε! Το 1938 ιδρύεται η Εθνική Συμφωνική Ορχήστρα της ΕΡΤ. Το 1939, αρχικά ως παράρτημα του Εθνικού Θεάτρου, η Λυρική Σκηνή του Εθνικού Θεάτρου, λίγο αργότερα μετονομασθείσα σε Εθνική Λυρική Σκηνή. Και το 1942 ιδρύεται η Κρατική Ορχήστρα Αθηνών, ως αποτέλεσμα της ως τότε λειτουργούσης Συμφωνικής Ορχήστρας του Ωδείου Αθηνών, μια και η προαναφερθείσα Ορχήστρα των Ωδείων, ίσως από αντιζηλίες των ιδιοκτητών και των μαέστρων, και από πολλά οικονομικά και οργανωτικά προβλήματα είχε διαλυθεί. Και μόνο μια ματιά στις χρονολογίες ίδρυσης είναι αποκαλυπτική. Ήταν η δικτατορική κυβέρνηση του Ιωάννη Μεταξά εκείνη που ίδρυσε την Ορχήστρα της ΕΡΤ και την Εθνική Λυρική Σκηνή. Και ήταν η κατοχική κυβέρνηση των Γερμανών που ίδρυσε και κατάρτισε τον νόμο λειτουργίας της Κρατικής Ορχήστρας Αθηνών.

Περνώντας, λοιπόν, στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα, διαπιστώνουμε ότι, έστω και έτσι, οι τρεις κυριότεροι κρατικοί θεσμοί ιδρύθηκαν, λειτουργήσαν και τοποθέτησαν τη μουσική ζωή της Ελλάδας σε μια νέα φάση.

¹⁴ Σύντομα για την καλλιτεχνική διαδρομή του Μητρόπουλου ως μαέστρου και συνθέτη, βλ. Νίκος Μαλιάρας, «Ο Δημήτρης Μητρόπουλος και η συνθετική του πορεία. Οι προσπάθειες ενός συνθέτη να χαράξει τον ιδιαίτερο δρόμο του σε μια περίοδο αναζητήσεων», στο Νίκος Μαλιάρας, *Ελληνική μουσική και Ευρώπη. Διαδρομές στον Δυτικοευρωπαϊκό Πολιτισμό* [Ελληνικές μουσικολογικές εκδόσεις 14] (Αθήνα: Παπαγρηγορίου Κ. - Νάκας Χ., 2012), 166-180, μαζί με την εκεί περιεχόμενη τεκμηρίωση, καθώς και Απόστολος Κώστιος, *Δημήτρης Μητρόπουλος* (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 1985).

Και ακολούθησαν σύντομα η Ορχήστρα Σύγχρονης Μουσικής της ΕΡΤ (1954), η Κρατική Ορχήστρα Θεσσαλονίκης (1959, κ.λπ.). Το πρώτο βήμα έγινε. Όμως έπρεπε να ακολουθηθεί από το δεύτερο, και εδώ πρέπει να ξαναγυρίσουμε στη μουσική εκπαίδευση. Οι μουσικοί θεσμοί για να είναι επιτυχημένοι πρέπει να έχουν κοινό. Και το κοινό αυτό το δημιουργούν εν μέρει οι ίδιοι, αλλά χρειάζεται και μια διαπαιδαγώγηση για την οποία πρέπει να ληφθεί μέριμνα στη σχολική και στην ωδειακή μουσική εκπαίδευση. Και εδώ η παρέμβαση του κράτους δεν ήρθε ποτέ. Τα σχολικά βιβλία που έχουν εγκριθεί από το υπουργείο Παιδείας και χρησιμοποιούνται στα σχολεία, μακράν απέχουν από το να προσελκύουν τα παιδιά και τους νέους στη μουσική. Δυστυχώς, δεν ελήφθη επαρκής μέριμνα να υποστηριχθεί και να προβληθεί και η έντεχνη μουσική, αυτή που ξεφεύγει από τη μουσική μαζικής παραγωγής και εμπορικής εκμετάλλευσης. Αλλά και οι ίδιοι οι μουσικοί αυτοί θεσμοί αφέθηκαν από το κράτος να φυτοζωούν για πάρα πολλές δεκαετίες. Δεν μπορώ να ξεχάσω ότι πηγαίνα, όταν ήμουν φοιτητής, για πολλά χρόνια, ανελλιπώς, κάθε Δευτέρα, στις συναυλίες της Κρατικής Ορχήστρας σε διαφορετικό θέατρο κάθε φορά. Άλλοτε στον *Ορφέα*, άλλοτε στο *Ρεξ* και άλλοτε στο παλιό *Παλλάς*, διότι η Κρατική Ορχήστρα Αθηνών, μέχρι και 50 χρόνια από την ίδρυσή της δεν είχε ούτε μόνιμο χώρο για πρόβες ούτε σταθερή έδρα για τις συναυλίες της. Η δε Λυρική Σκηνή για 70 χρόνια στεγαζόταν σε ένα νοικιασμένο και εντελώς ακατάλληλο θέατρο, τα αγαπημένα σε όλους μας «Ολύμπια», λειτουργώντας υπό συνθήκες χειρότερες και από τριτοκοσμικές. Όσοι έχουν επισκεφτεί τα μηχανοστάσια, τα καμαρίνια και τα παρασκήνια αυτού του ιστορικού χώρου το έχουν διαπιστώσει. Είναι αξιοθαύμαστοι οι καλλιτέχνες της Λυρικής Σκηνης, οι μονωδοί, οι χορωδοί, οι μουσικοί της ορχήστρας, οι μαέστροι, οι μηχανικοί, τα διοικητικά στελέχη που, υπό τις συνθήκες αυτές, δημιούργησαν όσα δημιούργησαν και προσέφεραν στο ελληνικό κοινό την πρόσβαση στη λυρική τέχνη.

Είναι νομίζω ανώφελο, όταν γνωρίζουμε τις συνθήκες υπό τις οποίες λειτουργούσαν οι θεσμοί αυτοί, να αναρωτηθούμε γιατί δεν εκπλήρωσαν επαρκώς έναν από τους κυριότερους καταστατικούς στόχους τους και δεν προώθησαν όσο θα έπρεπε την ελληνική μουσική δημιουργία, έτσι ώστε και το κοινό τους να διαπαιδαγωγήσουν και τον ελληνικό πολιτισμό να προωθήσουν και να προβάλλουν διεθνώς.

Αν, όμως, για την ίδρυση των μουσικών αυτών θεσμών μερίμνησαν τα

αυταρχικά καθεστώτα, τι έκαναν οι δημοκρατικές κυβερνήσεις που ακολούθησαν; Γενναία χρηματοδότηση και συνεπή πολιτιστική πολιτική με στόχο την προώθηση και τη στήριξη της υψηλής μουσικής τέχνης στην Ελλάδα δεν υλοποιήσαν ποτέ: αυτό είναι βέβαιο και φαίνεται εύκολα από όσα προανέφερα. Φτώχεια, θα μου πείτε, και αδυναμία χρηματοδότησης. Είναι δυνατόν, η φτωχή μεταπολεμική και μετεμφυλιακή Ελλάδα του '50 και του '60, η περιάλητη («Ψωροκώσταινα») να διοχετεύει πολύτιμους πόρους προς τις τέχνες και τη μουσική; Υπήρχαν άλλες ανάγκες, πιο πιεστικές, θα μου πείτε. Μήπως όμως αυτό είναι μια ψευδαίσθηση; Οι παλιότεροι θα θυμούνται ότι μετά τη Μεταπολίτευση του 1974, που η Ελλάδα μετατράπηκε πολύ γρήγορα σε («Ψωρολακόσταινα»), διοχετεύθηκαν πολύ μεγάλα χρηματικά ποσά, από κράτος και τοπική αυτοδιοίκηση, για τη διοργάνωση συναυλιών, εκδηλώσεων και φεστιβάλ, και για τις πλουσιοπάροχες αμοιβές καλλιτεχνών του εμπορικού κλάδου. Προς τη μουσική που γεμίζει στάδια με λαϊκά ορατόρια μελοποίησης της ποίησης των μεγάλων ποιητών μας, όπως του Σεφέρη και του Ελύτη με μουσική συρτάκι ή χασαποσέρβικου. Μουσική αγαπημένη από πολλούς και χιλιοτραγουδισμένη, που όμως δεν χρειάζεται την κρατική στήριξη, διότι γεμίζει από μόνη της τα στάδια. Και που εκπροσωπεί, επιτρέψτε μου την αιρετική άποψη, έναν ψευδεπίγραφο πολιτισμό.

Κατά την άποψή μου, η κλασική μουσική, η έντεχνη μουσική, όπως σωστότερα λέγεται, είναι παραμελημένη στην Ελλάδα κυρίως λόγω παιδείας. Η ελληνική εκπαίδευση δεν προετοιμάζει τους μαθητές, τους αυριανούς συμπολίτες μας και το μέλλον της χώρας μας, να εκτιμούν τις υψηλές αξίες, γενικά, και στην περίπτωση μας τις υψηλές πολιτιστικές και καλλιτεχνικές αξίες. Στην Ελλάδα πολύ συχνά μένουμε στο εύκολο εμπορικό μουσικό προϊόν, το οποίο, μάλιστα, βαφτίζεται πολιτιστικό, και αυτό μας αρκεί. Ικανοποιούμε τα γούστα των πλατιών μαζών, πράγμα που είναι καλό, αλλά χωρίς να κάνουμε μια προσπάθεια να τους σηκώσουμε λίγο πιο ψηλά, να τους δώσουμε λίγο περισσότερα ερεθίσματα, να τους γνωρίσουμε και πράγματα που δεν γνωρίζουν και δεν βρίσκουν με πρώτη ευκαιρία. Πρόκειται, κατά τη γνώμη μου, για έναν πολιτιστικό λαϊκισμό, που είναι και αυτός το ίδιο βλαβερός με τον πολιτικάντικο, αν όχι βλαβερότερος, διότι τα αποτελέσματά του είναι μακροπρόθεσμα και δεν διορθώνονται εύκολα.

Οι κρατικοί θεσμοί και η κρατική πολιτική θα έπρεπε όχι να κατευ-

θύνει, αλλά να δημιουργεί τις προϋποθέσεις, ώστε ο υψηλός πολιτισμός, που αναγκαστικά έχει μικρό ακροατήριο, να μπορέσει να στηριχθεί οικονομικά και οργανωτικά, αφού δεν μπορεί να περιμένει από μαζικές «πωλήσεις» του προϊόντος του. Και ταυτόχρονα, να καταστήσει το προϊόν του ευκολότερα και ποιοτικότερα προσβάσιμο στο ευρύ κοινό, και να του το γνωρίσει επαρκώς και με θετικό πρόσημο μέσω της εκπαίδευσης, ώστε κάποιοι, οι πιο ευαισθητοποιημένοι, οι πιο ανικανοποίητοι, οι πιο «ψαγμένοι», αν θέλετε, να έχουν ευκολότερη την πρόσβαση σε αυτό.

Θα αναφέρω μια περίπτωση που τυχαίνει να έχω προσωπική εμπειρία: το Φεστιβάλ Καλομοίρη στη Σάμο, που ξεκίνησε με τόσες φιλοδοξίες, αλλά δεν θα μπορούσε να σταθεί αν δεν εξελισσόταν σε μια σειρά εκδηλώσεων, εκ των οποίων η μία ήταν με το έργο του Καλομοίρη και οι υπόλοιπες, οι συνηθισμένες συναυλίες με ελαφρά και λαϊκά τραγούδια. Και που τελικά καταργήθηκε.¹⁵ Οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (όλων των κομμάτων, διαχρονικά) δεν μπόρεσαν ή δεν έκριναν σκόπιμο και συμφέρον να χρηματοδοτήσουν ένα αμιγές Φεστιβάλ Καλομοίρη και άλλων Ελλήνων συνθετών, ή έστω ένα αμιγές φεστιβάλ κλασικής μουσικής. Αλλά, μήπως υπάρχει Φεστιβάλ Σκαλκώτα στη Χαλκίδα, ή Παπαϊωάννου στην Καβάλα; Μήπως υπάρχει Ιόνιο φεστιβάλ όπερας που θα μπορούσε να γίνεται σε θέατρα των μεγάλων νησιών της Επτανήσου, για να επανέλθουμε στη μεγάλη Επτανησιακή Σχολή, στην οποία αναφερθήκαμε στην αρχή;

Όμως, ας μην διατυπώνουμε μόνον παράπονα. Από τις δύο τελευταίες δεκαετίες του προηγούμενου αιώνα τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν. Δημιουργήθηκαν εκπαιδευτικοί και επιστημονικοί και καλλιτεχνικοί θεσμοί και υποδομές που έχουν βελτιώσει αισθητά την κατάσταση. Το κράτος έχει ιδρύσει τα Μουσικά Σχολεία, με τα πρώτα να λειτουργούν από τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Ο στόχος είναι προφανώς να ενισχυθεί η ειδική μουσική εκπαίδευση και να φτάσει και σε περιοχές της Ελλάδας που δεν είναι εύκολη ούτε χωροταξικά ούτε οικονομικά η πρόσβαση σε Ωδεία. Και εδώ όμως ο πολιτιστικός λαϊκισμός, δυστυχώς, πρυτάνευσε. Η συντριπτική πλειοψηφία των συναυλιών που γίνονται από τα Μουσικά Σχολεία έχουν ως επίκεντρο την ίδια μουσική στην οποία αναφερθήκαμε

¹⁵ Το Φεστιβάλ Καλομοίρη στη Σάμο, υπό την αιγίδα της Νομαρχίας Σάμου, θεσπίστηκε και πρωτολειτούργησε το 1997 και ολοκλήρωσε τον κύκλο του (ίσως και λόγω της οικονομικής κρίσης) το 2011.

παραπάνω, την εμπορική δημοφιλή μουσική, δηλαδή. Βρέθηκα πριν από χρόνια μια βραδιά σε μια τέτοια εκδήλωση σχολείου του Λεκανοπεδίου και νόμισα πως βρίσκομαι σε βραδινό κέντρο διασκέδασης με τους καλλιτέχνες στο πάλλο να είναι τα παιδιά του Γυμνασίου και του Λυκείου. Είναι αυτός ο στόχος που τέθηκε από τους εμπνευστές του θεσμού; Παιδαγωγικά μπορούμε να το ανεχτούμε; Είναι αυτός ο τρόπος με τον οποίο λειτουργούν τα Μουσικά Σχολεία στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης; Υπό τις συνθήκες αυτές, οι μαθητές, φυσικά, που επιθυμούν να σπουδάσουν σοβαρά κάποιο κλασικό ή παραδοσιακό όργανο, δεν μπορούν παρά να γραφτούν και στο πλησιέστερο Ωδείο, διαφορετικά οι ελλείψεις καθηγητών και οι συχνές αλλαγές διδακτικού προσωπικού λόγω της εκτεταμένης χρήσης ωρομισθίων και αναπληρωτών στα δημόσια Μουσικά Σχολεία συχνά τους αφήνουν χωρίς δάσκαλο.

Θα μπορούσε κανείς να αναφέρει πλήθος αρνητικών παραδειγμάτων, αλλά δεν θα προσέθετε κάτι ουσιαστικό. Ας υπογραμμιστεί, πάντως, ότι στα Μουσικά Σχολεία υπάρχουν και πολλά θετικά στοιχεία, αν όχι τόσο για την ειδική μουσική εκπαίδευση, τουλάχιστον για τη θετική κοινωνικοποίηση και τη γενική καλλιτεχνική ευαισθητοποίηση που εξασφαλίζεται για τους μαθητές τους. Είναι γνωστό ότι στα Μουσικά Σχολεία δεν εμφανίζονται συμβάντα παραβατικότητας, σχολικού εκφοβισμού, και άλλα αρνητικά φαινόμενα που παρατηρούνται ολοένα και συχνότερα σε άλλες εκπαιδευτικές δομές. Με λίγα λόγια, τα Μουσικά Σχολεία είναι μια παιδαγωγική όαση στη ζοφερή συχνά εκπαιδευτική πραγματικότητα της πατρίδας μας. Αλλά, κατά τα την άποψή μας, ο αμιγώς μουσικοπαιδαγωγικός τους στόχος δεν υπηρετείται επαρκώς.

Τέλος, πρέπει να τονιστεί η θετική εξέλιξη της ίδρυσης των Μουσικών Τμημάτων των Πανεπιστημίων μας, ήδη πέντε τον αριθμό, σε τέσσερις διαφορετικές περιοχές. Παρά τα προβλήματα που παρουσιάζονται και εδώ, τα οποία, συμβαδίζουν εν πολλοίς, με τα προβλήματα συνολικά της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην πατρίδα μας, τα Μουσικά Τμήματα έχουν παραγάγει τεράστιο παιδαγωγικό και, κυρίως, ερευνητικό έργο, πρωτίστως στους τομείς της ελληνικής μουσικής δημιουργίας, είτε αυτή λέγεται βυζαντινή, είτε παραδοσιακή, είτε δημοφιλής είτε έντεχνη. Οι μελέτες, οι μονογραφίες, οι διδακτορικές διατριβές, οι πτυχιακές εργασίες, τα μουσικολογικά περιοδικά, οι μουσικολογικές σειρές, τα συνέδρια και τα συμπόσια που έχουν πραγματοποιηθεί στα 35 χρόνια περίπου που

πέρασαν από τότε που ιδρύθηκαν τα πρώτα Τμήματα έχουν αναμορφώσει πλήρως το πεδίο της μουσικολογικής επιστήμης και έρευνας αλλά, εν τέλει, και της ίδιας της μουσικής πράξης. Να μην παραλείψω και τη σχεδόν σύγχρονη με τα παραπάνω ανέγερση και λειτουργία στην Αθήνα και σε πολλές άλλες πόλεις, κτηριακών υποδομών για να στεγάσουν τη μουσική δραστηριότητα. Πρόκειται κι εδώ για υποδομές που, κατά κανόνα, με ιδιωτική πρωτοβουλία δημιουργήθηκαν. Αναφέρομαι στα Μέγαρα Μουσικής Αθηνών και Θεσσαλονίκης, τη Στέγη Γραμμάτων και Τεχνών, τελευταία τη Λυρική Σκηνή και το Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος, ή το Πολιτιστικό και Συνεδριακό Κέντρο Ηρακλείου Κρήτης, για παράδειγμα, αλλά υπάρχουν και άλλα. Τα πράγματα, λοιπόν, άρχισαν εδώ και μερικές δεκαετίες να βελτιώνονται αισθητά, απέχουμε όμως ακόμη πολύ από το να έχουμε τη μουσική εκπαίδευση και τους μουσικούς θεσμούς που θα ταίριαζαν σε μια ευρωπαϊκή χώρα.

Μια πορεία διακοσίων χρόνων, με πολλά λάθη, προχειρότητες, πλημμελή σχεδιασμό και προγραμματισμό, αλλά και με στιγμές λάμψης που οφείλονται κυρίως στα πρόσωπα που παλεύουν παρά τις αντιξοότητες. Λάθη και αστοχίες που ελπίζω να μην περάσουν άλλα διακόσια χρόνια για να διορθωθούν.

ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΑΤΡΟΥ:
ΑΒΕΒΑΙΑ ΒΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΛΙΝΩΔΙΕΣ

Πλάτων Μαυρομούστακος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΘΕΑΤΡΟΥ ΑΠΘ

Στην απόπειρα προσέγγισης του θέματος της πολιτικής του ελληνικού κράτους για το θέατρο θα χρησιμοποιήσω ως κεντρικό παράδειγμα το Εθνικό Θέατρο. Η ίδρυση, η λειτουργία και η καθιέρωσή του, ως «πρώτης κρατικής σκηνής», αποτυπώνει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την μάλλον αμύηχη στάση του ελληνικού κράτους απέναντι στο θέατρο και τη θεατρική δραστηριότητα από την αρχή της ύπαρξής του έως την πρόσφατη εποχή.

Εισαγωγικά θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πως στην Ευρώπη,

«η εμφάνιση της ιδέας ενός εθνικού θεάτρου που θα διαπαιδαγωγούσε τον λαό ήταν οργανικά συνδεδεμένη με τις αξίες του Διαφωτισμού, τη διαμόρφωση του μοντέρνου έθνους-κράτους και του διοικητικού του μηχανισμού. [...] Κατά την εποχή της διάδοσης της εθνικής αφύπνισης των λαών—με περίοδο αιχμής το τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα— τα εθνικά θέατρα που δημιουργήθηκαν στα αναδυόμενα έθνη-κράτη της Βόρειας, Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης ξεκινούσαν, βέβαια, από μια μειονεκτική θέση απέναντι σε χώρες με μακρόχρονες θεατρικές παραδόσεις όπως η Αγγλία, η Γαλλία, η Ισπανία ή ακόμα και η Γερμανία».¹

¹ Αντώνης Γλυτζουρής, «Διά την διανοητικήν εξύψωσιν του λαού»: Η απόπειρα ίδρυσης Εθνικού Θεάτρου στις απαρχές της πρώτης βενιζελικής κυβέρνησης (Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2015), 114. Για τα Εθνικά θέατρα στην Ευρώπη, βλ. Erika Fischer-Lichte, *Geschichte des Dramas: Von der Romantik bis zur Gegenwart*. Vol. 2 (Tübingen: Francke, 1990) και για σύγχρονους προβληματισμούς σχετικά με τον ρόλο τους στα τέλη του 20ού αιώνα, Stephen Wilmer (επιμ.), *National Theatres in a Changing Europe* (Springer, 2008).

Προσπάθειες για σύσταση μόνιμου ελληνικού θεάτρου, ήδη από τα μέσα του 19ου αιώνα, υπήρξαν αρκετές, με επιφανέστερες ίσως τις ατελέσφορες πρωτοβουλίες του Γρηγόριου Καμπούρογλου και του Αλέξανδρου Ρίζου Ραγκαβή.² Στις αρχές της δεκαετίας του 1890 και χάρη σε δωρεές ομογενών προς τον βασιλέα Γεώργιο αποφασίστηκε η ίδρυση του Βασιλικού Θεάτρου, χτίστηκε, σε σχέδια του Τσίλλερ, το άρτια εξοπλισμένο για την εποχή του κτήριο της οδού Αγίου Κωνσταντίνου το οποίο τελικά λειτούργησε από το 1901 έως το 1908.³ Ο οργανισμός από την αρχή έδειξε τις παθογένειές του αφού τη φυσιολογία του καθόρισαν φίλα προσκείμενοι προς την αυλή λόγιοι οι οποίοι είχαν ως πρότυπο τα αυλικά θέατρα των γερμανικών κρατιδίων του 18ου και 19ου αιώνα, και γρήγορα η δραστηριότητά του διακόπηκε.⁴ Δεν υπάρχει αμφιβολία όμως ότι, παρά την αρκετά επεισοδιακή λειτουργία του (τα επεισόδια της Ορέστειας

² Κωνσταντίνα Σταματογιαννάκη, «“Θέατρον επίσημον, μόνιμον, επιχορηγούμενον από το Δημόσιον”: Η πορεία προς την ίδρυση του Εθνικού Θεάτρου», στον συλλογικό τόμο *Εθνικό Θέατρο: Τα πρώτα χρόνια (1930-1941)* (Αθήνα: Ε.Λ.Ι.Α./Μ.Ι.Ε.Τ., 2013), 64. Η ίδια παραπέμπει και στα ακόλουθα: Θεόδωρος Ν. Συναδινός, *Ιστορία της νεοελληνικής μουσικής 1824-1919*, τεύχος 1 (Αθήνα: Τύποις «Τύπου», 1919), 95-103· Δημήτρης Σπάθης, «Το θέατρο. Τα πρώτα βήματα στο νέο κράτος», στο Βασίλης Παναγιωτόπουλος (επιμ.), *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, τόμ. 4: *Το ελληνικό κράτος, 1833-1871. Η εθνική εστία και ο Ελληνισμός της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας* (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2003), 221-223· Κωνσταντίζα Γεωργακάκη, «“Θέατρον οὐχὶ ἰταλιωτισσῶν σειρηνῶν... ἀλλὰ θέατρον ἑλληνικόν”. Η προβληματική λειτουργία του εθνικού θεάτρου στην Ελλάδα τον 19ο αιώνα», στο Κωνσταντίζα Γεωργακάκη (επιμ.), *Πρακτικά Β Πανελληνίου Θεατρολογικού Συνεδρίου «Σχέσεις του νεοελληνικού θεάτρου με το ευρωπαϊκό». Διαδικασίες πρόσληψης στην ιστορία της ελληνικής δραματοποιίας από την Αναγέννηση ως σήμερα* (Αθήνα: περ. Παράβασις, Μελετήματα 3, Τμήμα Θεατρικών Σπουδών Πανεπιστημίου Αθηνών/εκδόσεις Ergo, 2004), 109-120· Ηρώ Κατσιώτη, «Για το Δοκίμιον υποκριτικής του Ηλία Ωρολογιά Δασαρίτου» στο Γρηγόρης Ιωαννίδης (επιμ.), *Πρακτικά Επιστημονικής Διημερίδας «Ο ηθοποιός και η τέχνη της υποκριτικής. Θεωρία και πράξη, ιστορία και παρόν» Μνήμη Αγνής Μουζενίδου* (Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Θεατρικών Σπουδών/εκδόσεις Ergo, 2011), 74-77.

³ Στη λειτουργία του Βασιλικού Θεάτρου πολύ αναλυτικά αναφέρεται ο Γιάννης Σιδέρης, *Ιστορία του νέου ελληνικού θεάτρου 1794-1944*, τόμ. Α: *1794-1908* (Αθήνα: Μουσείο και Κέντρο Μελέτης του Ελληνικού Θεάτρου / Καστανιώτης, 1990), 228 κ.εξ.

⁴ Σιδέρης, *ό.π.*: Δημήτρης Σπάθης, «Το νεοελληνικό θέατρο», στον τόμο *Ελλάδα - Ιστορία - Πολιτισμός*, τόμ. 10, μέρος Β' (Θεσσαλονίκη: Μαλλιάρης Παιδεία, 1983), 11-67.

ήταν ασφαλώς τα πιο σημαντικά)⁵ και τις ατυχείς παρεμβάσεις της διοίκησης του, ο Θωμάς Οικονόμου που ανέλαβε τη θέση του σκηνοθέτη στο Βασιλικό ανέβασε την καλλιτεχνική στάθμη της ελληνικής σκηνης. Η συγκυρία της σύντομης συνύπαρξης του Βασιλικού Θεάτρου με την επίσης βραχύβια Νέα Σκηνή (1901-1905), την οποία ίδρυσε ο Κωνσταντίνος Χρηστομάνος, δημιούργησε στην αυγή του 20ού αιώνα την ελπίδα μιας νέας ανάπτυξης του θεάτρου στη χώρα. Η Νέα Σκηνή και το Βασιλικό Θέατρο θα αφήσουν μια σφραγίδα υψηλής θεατρικής ποιότητας που τα επόμενα χρόνια δεν θα κατορθώσει να πλησιάσει ικανοποιητικά κανένα θεατρικό σχήμα.

Από το 1908, με το κλείσιμο του Βασιλικού, το αίτημα ίδρυσης Εθνικού Θεάτρου θα παραμένει σε εκκρεμότητα και θα επανέρχεται στη συζήτηση των διανοομένων της εποχής. Ο Παύλος Νιρβάνας προεξοφλούσε ότι «η κήησις του εθνικού Θεάτρου θα είνε από τας πλέον οδυνηράς και ο τοκετός από τους δυσκολωτέρους». ⁶ Ο Γρηγόριος Ξενόπουλος διηγείται πως πριν από τους Βαλκανικούς πολέμους, ο Νικόλαος Ποριώτης και ο Νίκος Καζαντζάκης,

«για να ιδρυθεί Εθνικό Θέατρο υποβάλλανε υπομνήματα στο Βενιζέλο που ήθελε να γίνει μια τέτοια καλλιτεχνική εξόρμηση. [...] ως η πρακτικωτέρα λύσις του ζητήματος είχε κριθεί κατ' αρχάς να ζητηθή η Κυβέρνησις από τον αείμνηστον Βασιλέα Γεώργιον [σημ. τον Α'] το κλειστόν Βασιλικόν Θέατρον, διά να στεγάση τον θίασον του Εθνικού – μικρόν θίασον, διά τον οποίον θα επήρκει επιχορήγησις εκ πενήτηκοντα μόνον χιλιάδων.

– Και τον διευθυντήν θα τον διορίζει η Κυβέρνησις; ηρώτησεν ο Βασιλεύς.

– Βεβαίως

– Τότε δεν το δίδω.»⁷

⁵ Για τα επεισόδια της Ορέστειας, βλ. ενδεικτικά *Επιστημονικό Συμπόσιο. Ευαγγελικά (1901) – Ορεστειακά (1903). Νεωτερικές πιέσεις και κοινωνικές αντιστάσεις*, (Αθήνα: Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας - Ιδρυτής: Σχολή Μωραΐτη, 2005).

⁶ Γλυτζουρής, ό.π., 7.

⁷ Γρηγόριος Ξενόπουλος, «Το Εθνικόν Θέατρον», *Έθνος*, 17 Φεβρ. 1914· Γιάννης Σιδέρης, *Ιστορία του νέου ελληνικού θεάτρου*, τόμ. Β2 (1794-1908) (Αθήνα: Μουσείο και Κέντρο Μελέτης του Ελληνικού Θεάτρου / Καστανιώτης, 2000), 20· Γλυτζουρής, ό.π., 125.

Στα λίγο περισσότερα από εκατό χρόνια που μας χωρίζουν από αυτόν τον διάλογο οι εξελίξεις που διαμόρφωσαν την εικόνα της θεατρικής δραστηριότητας στην Ελλάδα θα μπορούσαν να μας εκπλήξουν: από μια πεπαλαιωμένη αντίληψη αυλικού θεάτρου, κατά τη δεύτερη δεκαετία του 20ού αιώνα –όταν το κτήριο της Αγίου Κωνσταντίνου ανήκε στη βασιλική οικογένεια– βλέπουμε στον αρχόμενο 21ο μια πολύ έντονη θεατρική δραστηριότητα πολυσχιδή και πολύπλοκη, σχεδόν άναρχη, την οποία είναι ίσως αδύνατο να κατατάξουμε και να κατανοήσουμε στην ολότητά της.

Το θέμα της ίδρυσης Εθνικού Θεάτρου, όπως χαριτωμένα γράφει ο Γιάννης Σιδέρης, αναλήθηκε σε «μάταιες συζητήσεις»,⁸ που κράτησαν περίπου μια εικοσαετία. Ο Ελευθέριος Βενιζέλος είχε δηλώσει την επιθυμία για την ίδρυσή του το 1913.⁹ Μετά τη βασιλική αντίδραση όμως και τον ανηλεή εμφύλιο ανάμεσα στα μέλη της θεατρικής κοινότητας, «συζητήσεις, [που] έφθασαν μέχρι φιλολογικού πετροπολέμου»,¹⁰ αντελήφθη πως η ελληνική κοινωνία δεν ήταν έτοιμη για ένα τέτοιο διάβημα και το άφησε για αργότερα, για πιο ειρηνικούς καιρούς. Δεν μπορούσε να προβλέψει τις περιπέτειες της χώρας: τους Βαλκανικούς πολέμους, τον Διχασμό, τη Μικρασιατική Εκστρατεία, τα πολιτικά γεγονότα που ακολουθούν, τη νίκη των φιλελευθέρων και την κατάργηση της βασιλείας, ούτε τα πραξικοπήματα.

Όσο όμως το πολιτικό συγκείμενο αιτιολογεί την καθυστέρηση στην πολυπόθητη ίδρυση της εθνικής σκηνής, άλλο τόσο αυτή συνδέεται με την ιστορία του θεάτρου. Η ίδρυση του Βασιλικού Θεάτρου και της Νέας Σκηνής στην αυγή του 20ού αιώνα, καθώς και η βραχύβια λειτουργία τους, αιτιολογούνται από την έλλειψη ωριμότητας που χαρακτηρίζει την

⁸ Σιδέρης, *ό.π.*, 12-41.

⁹ Βλ. σχετικά και Ελένη Δ. Γουλή, «Η ολοκλήρωση μια μακράς κυκλοφορίας. Η θεσμική συγκρότηση της θεατρικής ζωής και η ίδρυση του Εθνικού Θεάτρου» στο Τάσος Σακελλαρόπουλος - Αργυρώ Βατσάκη (επιμ.), *Ελευθέριος Βενιζέλος και πολιτιστική πολιτική. Πρακτικά συμποσίου* (Αθήνα-Χανιά: Μουσείο Μπενάκη / Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος», 2012), 52-61.

¹⁰ «Το Δεκαπενθήμερον: Τα υπέρ και τα κατά», *Παναθήναια*, 248 (31 Ιαν. 1911), 236. Χαρακτηριστικά και τα δύο τετράστιχα της εφημερίδας *Αθήναι*: «Προτού κτισθή το θέατρον / το Εθνικόν της χώρας / θεατρικοί συνάδελφοι / εβγήκαν στον αγώνα, / κι έγιναν θέατρον αυτοί / μονάχοι μέχρις ώρας / νυχθημερόν τραγώμενοι / σε ξένον αχεριώνα!...» (*Ο γελωτοποιός, «Έμμετρος εφημερίς»*, Αθήναι, 14 Ιανουαρίου 1911) Γλυτζουρής *ό.π.*, 45.

ελληνική θεατρική ζωή: τόσο το Βασιλικό Θέατρο όσο και η Νέα Σκηνή υπήρξαν δύο φωτεινά μετέωρα που δεν είχαν συνέχεια. Μετά την εκλογική ήττα του Βενιζέλου τον Νοέμβριο 1920, τα Ανάκτορα διόρισαν τον Μάρτιο 1921 επιτροπή για την ίδρυση Εθνικού Θεάτρου με πρόεδρο τον πρίγκιπα Νικόλαο,¹¹ στον οποίο περιήλθε η ιδιοκτησία του κτηρίου της οδού Αγίου Κωνσταντίνου. Ούτε αυτή η προσπάθεια είχε αποτέλεσμα, και η στρατιωτική κυβέρνηση Γονατά προχώρησε το 1923 σε αναγκαστική απαλλοτρίωση του κτηρίου του Βασιλικού Θεάτρου «ίνα χρησιμεύσει ως εθνικόν θέατρον».¹²

Το Εθνικό Θέατρο ιδρύθηκε τελικά το 1930 με την επάνοδο του Βενιζέλου στην εξουσία (1928-1932) και με εισήγηση του τότε υπουργού Παιδείας Γεώργιου Παπανδρέου.¹³ Η ίδρυσή του εντάσσεται στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εναρμόνισης με το ευρωπαϊκό παράδειγμα που προωθούσε ο (κατά τον Ξενόπουλο, «κυβερνήτης αναγεννήσεως») Ελευθέριος Βενιζέλος. Ενδεικτική είναι η αναφορά στην εισήγηση του Γεώργιου Παπανδρέου:

«Εάν αναλογισθῶμεν, ὅτι σήμερον ὄχι μόνον τὰ μεγάλα Εὐρωπαϊκὰ κράτη τὰ ἡγούμενα τοῦ συγχρόνου πολιτισμοῦ, ἀλλὰ καὶ αὐτὰ τὰ Βαλκάνια καὶ ἡ Τουρκία ἔχουν ἰδρῦσει Ἐθνικὰ Θέατρα, τὰ ὁποῖα γενναίως ἐπιχορηγοῦν, καθίσταται προφανὴς καὶ ἀσύγνωστος ἡ ἀδιαφορία τῆς Ἑλλάδος, ὑπὸ τὴν σκιὰν τοῦ Ἱεροῦ Βράχου τῆς ὁποίας ἡ τέχνη ἐγεννήθη, ἐτελειώθη καὶ ἐθαυματουργήσεν».¹⁴

Η θεατρική ανάπτυξη και η άνοδος της γενικής στάθμης της τέχνης του θεάτρου όχι απλώς συνδέονται με τις εκσυγχρονιστικές τάσεις, και επομένως με κρατικές πολιτικές, αλλά θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι εξαρτώνται άμεσα (αν όχι απόλυτα) από αυτές. Οι στόχοι που τέθηκαν με τον ιδρυτικό του νόμο στο Εθνικό Θέατρο αξίζει ίσως να εξεταστούν

¹¹ Για τα ιδιοκτησιακά ζητήματα και για τη στάση του Πρίγκιπα Νικολάου, βλ. τα απομνημονεύματά του: Πρίγκιψ Νικόλαος, *Τα πενήντα χρόνια της ζωής μου* (Αθήνα: Εταιρεία «Γκρέκα», 1926).

¹² Σταματογιαννάκη, ό.π., 33-34· Γλυτζουρής, ό.π., 130.

¹³ Βλ. ακόμα ενδεικτικά Αλέξης Σολομός, «Πρόλογος», *60 χρόνια Εθνικό Θέατρο. 1932-1962* (Αθήνα: Κέδρος, 1992).

¹⁴ Γεώργιος Παπανδρέου, *Εισηγητική έκθεση επί του σχεδίου νόμου «Περί ιδρύσεως Ἐθνικοῦ Θεάτρου»*, ἐν Ἀθήναις, 24.3.1930, σ. 1.

μέσα από αυτή την οπτική για να δούμε ποιοι από αυτούς και με πόσες χρονικές αποκλίσεις υλοποιήθηκαν.

Σε αντίθεση όμως με όσα συνέβησαν στην πρώτη δεκαετία του 20ού αιώνα, οι όροι της θεατρικής ζωής θα αλλάξουν μετά το 1920.¹⁵ Ένα νέο ενδιαφέρον για τη θεατρική εκπαίδευση θα εμφανιστεί, θα ιδρυθούν σχολές και θεατρικά σχήματα που θα δημιουργήσουν τον χώρο υποδοχής νέων πρωτοβουλιών για την ίδρυση Εθνικού Θεάτρου. Κατά την πολύ επιτυχημένη διατύπωση του Δημήτρη Σπάθη:

«Η ίδρυση του Βασιλικού Θεάτρου το 1901, από την άποψη των καλλιτεχνικών προϋποθέσεων, φαίνεται σαν τολμηρό άλμα, [...] ήταν μια απόπειρα βιασμού της αργής εξελικτικής διαδικασίας. Αντίθετα το Εθνικό Θέατρο το 1932 έρχεται σαν ώριμος καρπός, εμφανίζεται ως αποτέλεσμα συσσωρευσης και σύνθεσης πολλών επιμέρους επιδόσεων. Ήταν μια ολοκλήρωση σε στέρεη βάση, που άνοιγε προοπτικές καινούργιες για τη θεατρική παιδεία του τόπου».¹⁶

Στη διαδικασία ίδρυσης του Βασιλικού Θεάτρου και της Νέας Σκηνής υπάρχει ένα σημαντικό ζητούμενο: η εναρμόνιση με τα δεδομένα της θεατρικής ιστορίας της Ευρώπης. Η στιγμή που ιδρύονται συμπίπτει με τη στιγμή της ανάρρησης του σκηνοθέτη στην κεντρική ευρωπαϊκή σκηνή ως βασικού ρυθμιστή της σκηνικής πράξης. Για την ελληνική σκηνή όμως η στιγμή της καθιέρωσης του σκηνοθέτη και της αυτονομίας του καλλιτεχνικού του έργου δεν έχει έρθει ακόμη. Η ελληνική στιγμή της ανάρρησης του σκηνοθέτη βρίσκεται πολύ πιο κοντά στην ίδρυση του Εθνικού Θεάτρου του 1930: τα ίδια χρόνια που θα αναδειχθεί ο Φώτος Πολίτης ως σκηνοθέτης του Εθνικού Θεάτρου, θα εμφανιστεί η προσωπικότητα του

¹⁵ Οι ανακατατάξεις από την επόμενη δεκαετία είναι πολύ καθοριστικές. Παράλληλα με την ίδρυση διαφόρων θεατρικών οργανισμών με σκοπό τη δημιουργία ενός ποιοτικού θεάτρου (π.χ. Εταιρεία Ελληνικού Θεάτρου, Θίασος της Επαγγελματικής Σχολής Θεάτρου, Θίασος των Νέων, Ελευθέρα Σκηνή και Θέατρον Τέχνης του Σπ. Μελά, Λαϊκό Θέατρο του Β. Ρώτα στο Παγκράτι, κ.ά.) έντονο είναι το ενδιαφέρον για τη θεατρική παιδεία και την επαγγελματική κατάρτιση των ηθοποιών. Για την περίοδο αυτή βλ. ενδεικτικά Αρετή Βασιλείου, *Εκσυγχρονισμός ή παράδοση; Το θέατρο πρόζας στην Αθήνα του Μεσοπολέμου* (Αθήνα: Μεταίχμιο, 2004) και για το θέμα της παιδείας Λυδία Σαπουνάκη-Δρακάκη – Μαρία Λουίζα Τζόγια-Μοάτσου, *Η Δραματική Σχολή του Εθνικού Θεάτρου* (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2011).

¹⁶ Το παράθεμα από τον Σπάθη 1983, ό.π., 51, πιο αναλυτικά βλ. Σπάθης 2003, ό.π.

Καρόλου Κουν. Ερασιτέχνης ως περίπου τα μέσα της δεκαετίας του 1930 θα διαπρέψει ως επαγγελματίας ήδη πριν την ίδρυση του Θεάτρου Τέχνης, το 1942, επιβάλλοντας οριστικά τη θέση του σκηνοθέτη στην ελληνική θεατρική δραστηριότητα.¹⁷

Παράλληλα όμως με αυτή την παραδοχή θα ήταν σκόπιμο να εξετάσουμε και τον δημόσιο λόγο που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο των ζυμώσεων προς την ίδρυση του Εθνικού θεάτρου. Όπως στην αυγή του 20ού αιώνα, έτσι και από το 1920 έως το 1930 που εντείνεται ο σχετικός διάλογος, υπάρχουν κάποιοι κοινοί τόποι και προβληματισμοί που θα οδηγήσουν στην τελική διαμόρφωση της φυσιογνωμίας του.

Το σημείο στο οποίο υπάρχει ομοφωνία στον διάλογο για το Εθνικό Θέατρο ταυτίζεται με όσα ειπώθηκαν ήδη για τον παιδαγωγικό ρόλο που κληροδότησαν στο θέατρο οι ιδέες του Διαφωτισμού. Η «θεατρική διαπαιδαγώγηση του ελληνικού λαού», που υπάρχει ήδη ως βασικός στόχος στην εισήγηση των Καζαντζάκη και Ποριώτη προς τον Ελευθέριο Βενιζέλο, θα επανέλθει ως ζητούμενο από όλους εκείνους οι οποίοι μετέχουν στον διάλογο για την ίδρυσή του στα 1930. Η Εταιρεία Θεατρικών Συγγραφέων διατηρεί την ιδέα με μια μικρή προσθήκη που προηγείται στη δική της εισήγηση. Στόχοι θα είναι: «Η ανύψωση της Ελληνικής Θεατρικής Τέχνης και η μόρφωση και διαπαιδαγώγησης του Ελληνικού Λαού».¹⁸ Οι τρόποι όμως με τους οποίους θα επιτευχθούν οι στόχοι δημιουργούν τις αποκλίσεις και τις διαφοροποιήσεις των απόψεων.

Άλλωστε ήταν ενδεικτική η συζήτηση για το Εθνικό Θέατρο που έγινε κατά την προηγούμενη βενιζελική περίοδο. Την πυροδότησε ένα άρθρο του Παύλου Νιρβάνα για το αν το Εθνικό Θέατρο θα έπρεπε να είναι καλλιτεχνικό ή λαϊκό.¹⁹ Για τους δύο όρους κάθε ένας από όσους έλαβαν μέρος στην κουβέντα είχε άλλο πρότυπο: άλλο είναι π.χ. το λαϊκό θέατρο στο

¹⁷ Για το θέμα της ιστορίας της σκηνοθεσίας στην Ελλάδα βλ. Αντώνης Γλυτζουρής, *Η σκηνοθετική τέχνη στην Ελλάδα. Η ανάδυση και η εδραίωση της τέχνης του σκηνοθέτη στο νεοελληνικό θέατρο* (Ρέθυμνο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2011). Για μια γενική θεώρηση, βλ. ενδεικτικά, Jean Jacques Roubine, *Théâtre et mise en scène, 1880-1980* (Paris: Presses universitaires de France, 1980) και Bernard Dort, «Le metteur en scène: un souverain qui s' efface» στο Daniel Couty και Alain Rey (επιμ.), *Le Théâtre* (Παρίσι: Bordas, 1980).

¹⁸ Γλυτζουρής, *ό.π.*, 46.

¹⁹ Παύλος Νιρβάνας, «Καλλιτεχνικόν Θέατρον», *Αθήναι*, 16 Σεπτεμβρίου 1910.

οποίο αναφέρεται ο Κώστας Χατζόπουλος, ο οποίος έχει στο νου του τα επιτεύγματα του γερμανικού θεάτρου της εποχής, και άλλο εκείνο που εννοεί ο Ρήγας Γκόλφης ή ο Σπύρος Μελάς, που ζητούσε να αναλάβει το θέατρο κάποιος ο οποίος θα μπορούσε να υποστηρίξει την «καλλιτεχνική ιδέα» και ταυτόχρονα να φέρει στο θέατρο το ευρύ κοινό.

Η Εταιρεία Ελλήνων Θεατρικών Συγγραφέων του 1920 ήταν διχασμένη: ο Γρηγόριος Ξενόπουλος και ο Παντελής Χορν μειοψηφούν αφού αντί της ίδρυσης του Εθνικού Θεάτρου προτείνουν να χρηματοδοτούνται οι επαγγελματικοί θίασοι οι οποίοι λειτουργούν εκείνα τα χρόνια και έχουν εξασφαλίσει μόνιμη παρουσία, δηλαδή κυρίως οι πρωταγωνιστικοί θίασοι της Κυβέλης και της Μαρίκας Κοτοπούλη. Ανάλογη πρόταση έκανε και ο Φώτος Πολίτης.²⁰ Ίσως να φαίνεται σήμερα κάπως ειρωνικό πως η χρηματοδότηση μη κρατικών θιάσων στην πραγματικότητα θεσμοθετήθηκε μόνιμα και απέκτησε χαρακτηριστικά κρατικής πολιτικής μόλις στις αρχές της δεκαετίας του 1980.

Ο Πολίτης όμως θέτει και ένα ακόμη ζήτημα: διακρίνει τον όρο («εθνικός») από τον όρο («κρατικός») αφού δεν υπάρχει εγχώρια δραματουργική παράδοση:

[Δ]έν ώμίλησα περί “έθνικοῦ θεάτρου”, ἀλλὰ περί θεάτρου “κρατικοῦ”. Ἐθνικά θεάτρα ὑπάρχουν, ὅπου ὑφίσταται καὶ ἐθνικὴ δραματουργία, ἐθνικὴ λογοτεχνικὴ παράδοσις, ὅπου δηλαδὴ μεγάλοι, ντόπιοι συγγραφεῖς ἔδωσαν ρυθμὸν καὶ περιεχόμενον εἰς τὴν ἔννοιαν τοῦ θεάτρου, τὸ δὲ κράτος συντηρεῖ τὴν πνευματικὴν αὐτὴν παράδοσιν. Περὶ ἰδρύσεως τέτοιου θεάτρου δὲν πρόκειται, διὰ τὸν ἀπλούστατον λόγον ὅτι δὲν ὑπῆρξεν ἐδῶ σειρὰ μεγάλων δραματικῶν συγγραφέων, ποὺ νὰ δώσουν ἐθνικὸν χρῶμα εἰς τὴν δραματικὴν τέχνην. Ἐδῶ μόνον γιὰ “κρατικὸ” θέατρο μπορεῖ νὰ γίνῃ λόγος.²¹

Το παραπάνω παράθεμα δείχνει πως το ζήτημα του ρεπερτορίου είναι εκείνο που προκαλεί τις μεγαλύτερες τριβές. Το μόνο σημείο σύγκλισης είναι το θέμα της παράστασης του αρχαίου ελληνικού δράματος. Αντίθετα

²⁰ «Ἐθνικὸν θέατρον. Ἐξ ἀφορμῆς ἑνὸς νομοσχεδίου Β'», *Ελευθερον Βήμα*, 8 Δεκεμβρίου 1927, στο Φώτος Πολίτης, *Επιλογή κριτικῶν ἀρθρῶν*, τόμος Α' (Αθήνα: Ἴκαρος, 1983), 301.

²¹ Φώτος Πολίτης, «Περὶ τοῦ 'Κρατικόν' Θεάτρου», *Ελευθερον Βήμα*, 30 Ιανουαρίου 1928, στο Πολίτης, *ό.π.*, 308-309. Τους προβληματισμούς του Πολίτη εντοπίζει η Σταυτογιαννάκη, *ό.π.*, 40 κ.εξ.

είναι αρκετές οι αποκλίσεις ως προς το συνολικό ρεπερτόριο του θεάτρου: Γρηγόριος Ξενόπουλος, Νικόλαος Λάσκαρης και Μιλτιάδης Λιδωρίκης ζητούν η εγχώρια (προφανώς υπονοείται εδώ η σύγχρονή τους) συγγραφική παραγωγή να αποτελεί την προτεραιότητα στις επιλογές του ρεπερτορίου. Η άποψη αυτή βρίσκει αντίθετους τον Φώτο Πολίτη και τον Θεόδωρο Συναδινό, έναν από τους μακροβιότερους προέδρους της Εταιρείας από το 1932 έως το 1946, οι οποίοι προέκριναν την προτεραιότητα των κλασικών έργων του παγκόσμιου θεάτρου.

Τελικά, η ΕΕΘΣ προκρίνει την επιλογή της προτεραιότητας των ελληνικών έργων με έμφαση στο αρχαίο δράμα, «μη αποικλειομένων και των μεταφράσεων των αρίστων έργων του παγκοσμίου θεάτρου», ενώ η παρέμβασή της έχει και μια ενδιαφέρουσα όσο και παράξενη προσθήκη: «θ' ἀφεθῆ πλήρης ἡ χρῆσις τῆς γλώσσης καὶ τῶν ἰδιωμάτων αὐτῆς ὡς καὶ ἡ ἐκπροσώπησις ἀρχῶν καὶ πεποιθήσεων πλὴν ἐκείνων αἰ ὅποια κρύπτουσι τάσεις ἀνατρεπτικὰς ἢ συντελοῦσι εἰς τὴν διαφθοράν καὶ στρέβλωσιν τοῦ ἠθικοῦ καὶ καλλιτεχνικοῦ φρονήματος τοῦ λαοῦ».²² Οι συντάκτες της πρότασης της Εταιρείας δεν δείχνουν κάποια ιδιαίτερη ευαισθησία για το θέμα της προληπτικής λογοκρισίας, η οποία δεν πρέπει να ξεχνούμε ότι επί της ουσίας παραμένει ενεργή μέχρι την κατάργησή της, το 1974.

Μια προσπάθεια να δούμε τι από τα παραπάνω εγγράφεται στον ιδρυτικό νόμο του Εθνικού θεάτρου ίσως μας επιτρέψει να αντιληφθούμε τι πραγματοποιήθηκε και τι επιβιώνει στον σημερινό νόμο για να οδηγηθούμε σε έναν, πολύ πρώτο, απολογισμό της πολιτικής για το θέατρο ως τις μέρες μας. Στο δεύτερο άρθρο του ιδρυτικού νόμου του 1930, στην παράγραφο 1 αναφέρεται: «Σκοπός του Εθνικού Θεάτρου είναι η καλλιέργεια του αισθήματος του Καλού, και η προαγωγή της Ελληνικής δραματικής και θεατρικής τέχνης».²³

Στον πιο πρόσφατο νόμο του 1994 που διέπει τη λειτουργία του Εθνι-

²² Υπόμνημα της Εταιρείας Ελλήνων Θεατρικών Συγγραφέων προς την κυβέρνηση Γονατά (24.3.1923), που υπέγραψαν ο πρόεδρος Μιλτιάδης Λιδωρίκης, ο Νικόλαος Λάσκαρης, ο Θ. Ν. Συναδινός, ο Γρηγόριος Ξενόπουλος και ο Κώστας Αθανασιάδης. Την εντοπίζει η Κ. Σταματογιαννάκη στο αρχείο Θεόδωρου Ν. Συναδινού, βλ. *Ο Θ. Ν. Συναδινός και η παρουσία του στο ελληνικό θέατρο, Διδακτορική διατριβή*, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Θεατρικών Σπουδών, Αθήνα, 2018, 206.

²³ Νόμος 4615/1930, «Περί ιδρύσεως Εθνικού Θεάτρου» (ΦΕΚ 141/Α'/1930).

κού Θεάτρου στις μέρες μας, υπάρχει μια διατύπωση που αποτυπώνει σύγχρονους προβληματισμούς και εισάγει κάποιες νέες έννοιες:

«Σκοπός του Εθνικού Θεάτρου είναι η μέσω της θεατρικής τέχνης προαγωγή της πνευματικής καλλιέργειας του λαού και η διαφύλαξη της εθνικής πολιτιστικής ταυτότητας. Για το σκοπό αυτόν αναπτύσσει, προάγει και διαδίδει τη θεατρική τέχνη ως πολιτιστικό, παιδαγωγικό, μορφωτικό και ψυχαγωγικό παράγοντα της κοινωνικής ζωής της χώρας».²⁴

Η διαφύλαξη της εθνικής πολιτιστικής ταυτότητας αποτελεί ένα στοιχείο που μπαίνει στη ρητή παράθεση του σκοπού και συνδέεται ακόμα περισσότερο με την ιδέα της θωράκισης και επιβεβαίωσης της ταυτότητας που είδαμε ότι αποτέλεσε βασικό λόγο ίδρυσης των εθνικών θεάτρων σε όλη την Ευρώπη κατά τη δημιουργία των εθνών-κρατών.

Στη συνέχεια των αντίστοιχων άρθρων των δύο νομοθετημάτων διαβάζουμε τους τρόπους για την επίτευξη των παραπάνω σκοπών οι οποίοι αναφέρονται με την ακόλουθη σειρά:

1930: α) Διά της οργανώσεως της λειτουργίας του παραχωρούμενου θεάτρου²⁵ [περί ου το άρθρον 10 ή όταν καταστή δυνατόν, και άλλων θεάτρων] προς διδασκαλίαν έργων κυρίως εκ του ελληνικού δραματολογίου (αρχαίου, μεσαιωνικού και νεωτέρου) καθώς και των αρίστων της ξένης θεατρικής φιλολογίας.

1994: Εδώ διασπάται σε τρία μέρη το ίδιο περίπου περιεχόμενο αλλάζοντας όμως κάπως τις προτεραιότητες, αφού η σειρά της ξεχωριστής παράθεσης κάθε περιοχής της δραματουργίας υπερτονίζει τη θέση του κάθε στόχου τοποθετώντας τους σε μια ιεραρχική σειρά:

α. Η μελέτη, η έρευνα, η σκηνική διδασκαλία και η διάδοση στην Ελλάδα και το εξωτερικό, του αρχαίου δράματος.

β. Η σκηνική διδασκαλία, προώθηση και ανάπτυξη της ελληνικής και κυρίως νεοελληνικής δραματουργίας.

γ. Η σκηνική παρουσίαση και ερμηνεία κλασικών έργων, καθώς και η παρακολούθηση και σκηνική διδασκαλία σύγχρονων έργων του παγκόσμιου δραματολογίου».

²⁴ Νόμος 2273/1994, «Εθνικό θέατρο, Κρατικό Θέατρο Βορείου Ελλάδος και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 233/Α'/1994).

²⁵ Δηλαδή του κτηρίου της Αγίου Κωνσταντίνου.

Στη συνέχεια προστίθεται και ένα ακόμη σημείο:

«δ. Η έρευνα, η αναζήτηση και ο πειραματισμός σε νέες μορφές θεάτρου και σκηνικής έκφρασης».

Εκτός από την ενασχόληση με το αρχαίο δράμα που, παρά τα αναφερόμενα, βέβαια δεν διαδόθηκε ιδιαίτερα στο εξωτερικό από το Εθνικό Θέατρο παρά μόνον περιστασιακά, τα σημεία β, γ, δ αποτελούν τομείς δραστηριότητας στους οποίους το Εθνικό Θέατρο εμφάνιζε μεγάλη καθυστέρηση έως τις δύο τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα. Η σχέση με τη σύγχρονη ελληνική δραματική παραγωγή άρχισε να αποκτά την απαραίτητη ευρύτητα μετά την πτώση της Δικτατορίας, όπως άλλωστε και η σχέση με τα νέα ρεύματα της μεταπολεμικής παγκόσμιας δραματουργίας. Στα 1930 το Εθνικό Θέατρο έπαιξε κεντρικό ρόλο αλλά τις επόμενες δεκαετίες και έως το τέλος της δικτατορίας θα περιχαρακωθεί σε έναν συντηρητισμό που θα μεταθέσει το κέντρο: οι μεγάλες καλλιτεχνικές επιτυχίες δεν θα καθορίζονται αποκλειστικά από το Εθνικό. Την ανάγκη προβολής του σύγχρονου ελληνικού έργου (προβληματισμού ή ψυχαγωγίας) και τη δεξίωση των νέων ρευμάτων του παγκόσμιου ρεπερτορίου κάλυπταν πάντα οι θίασοι του ελεύθερου θεάτρου με κυρίαρχο έως τη Μεταπολίτευση το Θέατρο Τέχνης του Καρόλου Κουν, που αποτέλεσε επί της ουσίας έναν άλλο πόλο θεάτρου εθνικής εμβέλειας αλλά και πρότυπο για τη δημιουργία πολλών άλλων θιάσων και ομάδων έως τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης.

Επανέρχομαι στον ιδρυτικό νόμο του 1930 και τους τρόπους υλοποίησης των σκοπών:

1930: «β) διά της οργανώσεως ιδιαιτέρων παραστάσεων με ελάχιστον τίμημα εισόδου χάριν των απορωτέρων λαϊκών τάξεων και μαθητών των σχολείων».

Αυτή η αναφορά δεν χρειάζεται πια στον νόμο του Εθνικού Θεάτρου αφού έχουν ήδη θεσμοθετηθεί διάφορες κατηγορίες εισιτηρίου για όλα τα θέατρα και για διάφορες κατηγορίες κοινού. Η απουσία της μνείας αυτής παράλληλα απαλύνει τον έντονα ταξικό χαρακτήρα που αποπνέει το κείμενο του 1930 αφού αναφέρει τις παραστάσεις για τους απόρους ως ιδιαίτερες, άλλες δηλαδή από εκείνες που απευθύνονται στο ευπορότερο, δηλαδή στο «κανονικό» κοινό.

Παράλληλα, ο ισχύων σήμερα νόμος θεσμοθετεί τα ακόλουθα:

1994: «ε. Η πραγματοποίηση παραστάσεων για παιδιά και για νέους», κάτι που καθιερώθηκε σχετικά πρόσφατα στο Εθνικό Θέατρο, δηλαδή κατά τη δεκαετία 1980-1990 μετά από τη μεγάλη ανάπτυξη που γνώρισε το θέατρο για παιδιά στην Ελλάδα, ιδιαίτερα με τη δράση της Μικρής Πόρτας της Ξένιας Καλογεροπούλου.

Επανέρχομαι στον ιδρυτικό νόμο του 1930:

1930: «γ) διά της οργανώσεως περιοδειών ανά τα κυριωτέρας πόλεις της Ελλάδος και τας ακμαζούσας παροικίας του Ελληνισμού εν τη αλλοδαπή».

Στην ίδια λογική βέβαια εντασσόταν και το Άρμα Θέσπιδος που ιδρύθηκε ως τμήμα του Εθνικού Θεάτρου κατά τη δικτατορία του Μεταξά,²⁶ λειτούργησε για ελάχιστα χρόνια, ενώ η σύντομη αναβίωσή του κατά τη δικτατορία γρήγορα ξεχάστηκε. Η ρητή αναφορά των περιοδειών σε άλλες ελληνικές πόλεις είναι πια ανεπίκαιρη αφού κατά τη δεκαετία του 1960 ιδρύθηκε το Κρατικό Θέατρο της Θεσσαλονίκης και το 1983 θεσμοθετήθηκε η λειτουργία των Δημοτικών Περιφερειακών Θεάτρων, με εθνική και τοπική χρηματοδότηση προσδοκώντας τη δημιουργία αποκεντρωμένων θεατρικών μονάδων και την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, ενώ η αναφορά στον απόδημο ελληνισμό, ο οποίος από τότε έχει περιοριστεί, περιλαμβάνεται σε επόμενη παράγραφο μαζί με τις διεθνείς συνεργασίες.

1930: «δ) διά της οργανώσεως περιόδου μεγάλων φιλολογικών και καλλιτεχνικών διεθνούς χαρακτήρος εορτών εις τα σωζόμενα αρχαία θέατρα με κυρίαν βάσιν την διδασκαλίαν της αρχαίας ελληνικής δραματουργίας».

Το τμήμα αυτό διατηρεί κάτι από τον απόηχο των Δελφικών Γιορτών και ευαγγελίζεται τη συστηματική λειτουργία των αρχαίων θεάτρων, επιθυμία που υλοποιήθηκε αρκετά χρόνια αργότερα, το 1954, με τη θεσμοθέτηση του Φεστιβάλ Επιδάουρου και τη σταδιακή «αξιοποίηση» πολλών αρχαίων θεάτρων που ακολούθησε. Για τον λόγο αυτό μάλλον στον ισχύοντα νόμο αντικαταστάθηκε από το ακόλουθο:

«ζ. Η προώθηση των διεθνών θεατρικών ανταλλαγών παγκόσμιας θεατρικής συνεργασίας κυρίως στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρώπης και των χωρών στις οποίες δραστηριοποιείται ο απόδημος ελληνισμός», στόχος ο οποίος πάντα παραμένει ζητούμενο όχι μόνο από

²⁶ Ακολουθώντας το πρότυπο ενός ανάλογου μουσολινικού θεσμού, του Carro di Tespi. Βλ. G. Pedullà, *Il teatro al tempo del fascismo* (Bologna: il Mulino, 1994).

το Εθνικό Θέατρο αλλά από το σύνολο της ελληνικής δραστηριότητας η οποία περιχαρακωμένη στη μικρή διάδοση της ελληνικής γλώσσας δείχνει μεγάλο βαθμό εσωστρέφειας».

Επανέρχομαι στον ιδρυτικό νόμο του 1930 στον τρόπο επίτευξης των σκοπών: «(ε) διά της συστηματικής προσπάθειας προς αρτιωτέραν μόρφωσιν ηθοποιών και τεχνικών εν γένει της σκηνης (σκηνοθετών, σκηνογράφων και μηχανικών) εν τη αλλοδαπή και εν τη υφισταμένη «Επαγγελματική Σχολή Θεάτρου» ήτις [από της 1ης Αυγούστου] περιέρχεται εις την διοίκησιν του Εθνικού Θεάτρου [...]», σημείο που έχει αντικατασταθεί από το ακόλουθο: «(στ) Η παροχή θεατρικής εκπαίδευσης με τη δημιουργία δραματικής σχολής».

Η Δραματική Σχολή έχει ιδρυθεί μαζί με το Εθνικό Θέατρο και λειτουργεί αδιάκοπα από το 1930 έως σήμερα.²⁷ Η σπουδή στην αλλοδαπή καταργείται. Όμως έως τον αρχόμενο 21ο αιώνα το καθεστώς όλων των δραματικών σχολών, συμπεριλαμβανομένων και των Σχολών του Εθνικού και του Κρατικού Θεάτρου, παραμένει αρκετά ασαφές. Η θέση τους στο εθνικό εκπαιδευτικό σύστημα παραμένει σχετικά αδιαβάθητη, ενώ η ειδική θέση τους στο υπουργείο Πολιτισμού αφήνει διάφορα κενά και ανισότητες συγκρινόμενη με άλλες σχολές και εκπαιδευτικές δραστηριότητες που υπάγονται στο υπουργείο Παιδείας. Σήμερα η ανωτατοποίηση των θεατρικών σπουδών δεν προϋποθέτει αναγκαστική σχέση με τη θεατρική πράξη, ούτε σε όλα τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα καλύπτονται ανάγκες των καλλιτεχνικών σπουδών.

Το άρθρο του ιδρυτικού νόμου κλείνει θέτοντας ένα τελευταίο θέμα που θα έπρεπε να απασχολήσει την πρώτη και τις επόμενες διοικήσεις του Εθνικού Θεάτρου: «(στ) διά της ανεγέρσεως νέου κτιρίου Εθνικού Θεάτρου ανταποκρινομένου εις τας αξιώσεις της συγχρόνου θεατρικής αρχιτεκτονικής».

Στόχος που δεν επετεύχθη στα 90 χρόνια που μας χωρίζουν από τον ιδρυτικό εκείνο νόμο. Αντί της ανέγερσης νέου θεάτρου έγινε τότε μια μικρή ανακαίνιση και αργότερα προστέθηκε στο ίδιο κτήριο η Νέα Σκηνή.²⁸

²⁷ Λυδία Σαπουνάκη-Δρακάκη και Μαρία Λουίζα Τζόγια-Μοάτσου, ό.π.

²⁸ Μια πρόχειρη επισκευή του θεάτρου προκειμένου να στεγαστεί ο θίασος της Κυβέλης αναφέρει ο Σιδέρης, τόμ. Β2, ό.π., 20. Η πρώτη ανακαίνιση πραγματοποιήθηκε το 1930-1931, το κτήριο της Νέας Σκηνης προστέθηκε το 1960-1963.

Ο πραγματικός εκσυγχρονισμός του κτηρίου της Αγίου Κωνσταντίνου ολοκληρώθηκε μόλις το 2009.²⁹ Στο Εθνικό Θέατρο ενσωματώθηκαν το Θέατρο Ρεξ της Μαρίκας Κοτοπούλη³⁰ καθώς και πιο πρόσφατα, το 2017, το Σχολείον της Ειρήνης Παππά, στο οποίο στεγάστηκε η Δραματική Σχολή³¹ και δημιουργήθηκε (ζητούμενο ήδη στα 1920) ένα υπαίθριο θέατρο που πρωτολειτούργησε μόλις το 2020.³²

Αντίθετα ο πρόσφατος νόμος κλείνει την παράγραφο 2 του άρθρου 1 με την ακόλουθη μάλλον γενικόλογη αναφορά: «η. Η δημιουργία προϋποθέσεων και κινήτρων για την ανάδειξη και ενθάρρυνση του θεατρικού δυναμικού της χώρας».

Κλείνω με κάποια πρώτα συμπεράσματα που ίσως προκύπτουν από την εξέταση των δεδομένων που μας παρέχει η ίδρυση και η λειτουργία του Εθνικού Θεάτρου και δείχνουν πως το παράδειγμά του αντικατοπτρίζει με αρκετή ακρίβεια τις γενικές εξελίξεις της θεατρικής δραστηριότητας. Η ίδρυση του Εθνικού Θεάτρου πράγματι έδωσε μια σημαντική ώθηση στην εξέλιξη της συνολικής θεατρικής δραστηριότητας. Αν όμως εξετάσουμε από κοντά τους στόχους που έθεσε για την ανάπτυξη της θεατρικής τέχνης στην Ελλάδα, θα διαπιστώσουμε ότι αυτό το πρώτο βήμα ακολούθησαν πολλά χρόνια στασιμότητας και αργής αβέβαιης ανάπτυξης. Από το 1930 και το εκσυγχρονιστικό πρόγραμμα του Ελευθέρου Βενιζέλου, τα νέα βήματα θα γίνουν στα μέσα της δεκαετίας του 1950 και έως την έλευση της δικτατορίας. Το Εθνικό Θέατρο στο διάστημα αυτό θα ακολουθεί μια πεπατημένη, η οποία συχνά αποκλήθηκε («παράδοση») και

²⁹ Το 1998 ο τότε διευθυντής του Θεάτρου Νίκος Κούρκουλος ζήτησε την έναρξη των εργασιών αποκατάστασης και εκβάθρων ανακαίνισης που διήρκεσαν 10 χρόνια. Το Εθνικό Θέατρο στην αποκατεστημένη του σήμερα μορφή εγκαινιάστηκε στις 14 Οκτωβρίου 2009 με την παράσταση «Πουθενά» του Δημήτρη Παπαϊωάννου κατά την περίοδο της καλλιτεχνικής Διεύθυνσης Γιάννη Χουβαρδά. Βλ. «Οι σκηνές μας», *Εθνικό Θέατρο*, <https://www.n-t.gr/el/knownus/halls> (πρόσβαση 24.07.2022).

³⁰ Περιήλθε στην κυριότητα του Εθνικού Θεάτρου το 1993. Προηγουμένως, το Θέατρο Rex είχε κηρυχθεί διατηρητέο και είχε περιέλθει στην κυριότητα του υπουργείου Πολιτισμού, υπό την αιγίδα του οποίου πραγματοποιήθηκε η ανακαίνισή του μετά από την πυρκαγιά του 1982 («Οι σκηνές μας», ό.π.).

³¹ Μέχρι τότε στεγαζόταν στις παλαιές εγκαταστάσεις της Επαγγελματικής Σχολής Θεάτρου, όπως προέβλεπε ο ιδρυτικός νόμος.

³² Η υπαίθρια σκηνή του Εθνικού Θεάτρου στο «Σχολείον της Αθήνας – Ειρήνη Παπά» πρωτολειτούργησε στις 4 Σεπτεμβρίου 2020 («Οι σκηνές μας», ό.π.).

περιβλήθηκε την αίγλη της (χρυσής εποχής). Τόσο η «παράδοση» όσο και η «χρυσή εποχή» δίκαια σήμερα αμφισβητούνται. Η ανοικοδόμηση της χώρας κατά την οκταετία του Κωνσταντίνου Καραμανλή (1955-1963) και ο συνεπαγόμενος εκσυγχρονισμός της δεν άλλαξαν κατά πολύ τις συνθήκες της μεταπολεμικής λειτουργίας του Εθνικού Θεάτρου, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, εγκλωβισμένο και από την πολιτική συγκυρία, περιχαρακώθηκε σε έναν εξαιρετικά συντηρητικό ρόλο. Στην οκταετία Καραμανλή δημιουργήθηκαν όμως τρεις νέοι θεσμοί που έφεραν σημαντική τομή στη πολιτιστική ζωή της χώρας. Στην πραγματικότητα δημιουργήθηκαν συμπληρωματικοί κρατικοί χώροι διάδοσης του πολιτισμού και του θεάτρου (Φεστιβάλ Αθηνών, Φεστιβάλ Επιδαύρου, Κρατικό Θέατρο Βορείου Ελλάδος), οι οποίοι συνέβαλαν στην πορεία προς μια νέα οργάνωση της θεατρικής δραστηριότητας. Παρά τη σύνδεση των δύο πρώτων με τον τουρισμό και την ύπαρξη των αδιάλλακτων κατασταλτικών μηχανισμών με μετεμφυλιακά χαρακτηριστικά, υπήρξε μια γενική ώθηση στη θεατρική δημιουργία. Η περίοδος που ακολούθησε και οι συνθήκες της περιορισμένης («καχεκτικής») δημοκρατίας έως τη δικτατορία αποτέλεσαν μια μικρή άνοιξη της θεατρικής δραστηριότητας πέρα από το Εθνικό Θέατρο. Η Δικτατορία φυσικά διέκοψε αυτή την πορεία. Η επάνοδος όμως στην ανανέωση της θεατρικής ζωής έγινε σχετικά γρήγορα μετά τη Μεταπολίτευση.

Το υπουργείο Πολιτισμού εισήγαγε δύο νέους θεσμούς: το καθεστώς των επιχορηγήσεων του ελεύθερου θεάτρου που πρωτοεισήχθη το 1978 αλλά, με καθοριστικό τον ρόλο της Μελίνας Μερκούρη, καθιερώθηκε πιο συστηματικά από το 1982, και τα Δημοτικά Περιφερειακά Θέατρα. Οι δύο νέοι θεσμοί σχεδιάστηκαν στο πρότυπο του γαλλικού μοντέλου χρηματοδοτήσεων του θεάτρου και εντάσσονται στην πορεία εκσυγχρονισμού της χώρας και εναρμόνισής της με τις πολιτιστικές πολιτικές που εφαρμόζονται στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες.³³ Παράλληλα, όμως, συμβάλλουν στην αλλαγή της υπερπροστατευτικής πολιτικής αποκλειστικά προς τους κρατικούς θεσμούς που ακολούθησαν οι μετεμφυλιακές κυβερνήσεις.

Όπως το άνοιγμα του Φεστιβάλ Επιδαύρου ήδη από το 1975 και σε

³³ Βλ. Robert Abirached, *Le théâtre et le prince. Vol.2: Un système fatigué, 1993-2004* (Παρίσι: Actes sud, 2005) και την έκδοση του υπουργείου Πολιτισμού *Ελεύθερο Θέατρο: προτάσεις χάραξης εθνικής πολιτικής* (Αθήνα: Διεύθυνση Καλών Τεχνών-Τμήμα Θεάτρου, 1997).

άλλους θιάσους εκτός του Εθνικού (με πρώτο το Θέατρο Τέχνης) υπήρξε η επανόρθωση μιας αδικίας, η χρηματοδότηση του υπουργείου Πολιτισμού με αποδέκτες τους θιάσους του ελεύθερου θεάτρου, και ανάμεσά τους πολλούς νέους θιάσους, επιχειρούσε μια νέα εξισορρόπηση. Ο κρατικός προϋπολογισμός για τον πολιτισμό δεν αποτελούσε πια τον προνομιακό χώρο που νέμονταν αποκλειστικά οι κρατικοί φορείς· δικαιώματα αποκτούσαν και οι ιδιωτικοί καλλιτεχνικοί φορείς. Οι δύο αυτές κινήσεις ήταν καθοριστικές για το θέατρο. Συνέβαλαν στη δημιουργία πολλών νέων πυρήνων θεατρικής δραστηριότητας με αποτέλεσμα να πρέπει να αναπροσδιοριστεί και ο ρόλος των κρατικών θεατρικών οργανισμών. Το τοπίο αλλάζει. Στο πλαίσιο αυτό απασχολεί και η κρατική επιλογή των προσώπων που διοικούν τους κρατικούς οργανισμούς. Διαπιστώνεται ότι οι επιλογές χωρίς πολιτικές προκαταλήψεις συμβάλλουν στην άνοδο της καλλιτεχνικής στάθμης. Τα πρόσωπα καθορίζουν τα καλλιτεχνικά βήματα όσο και τα όποια πολιτικά διαβήματα.

Ανάλογα είναι τα βήματα προς την ανάπτυξη της θεατρικής δραστηριότητας στον αρχόμενο 21ο αιώνα. Αβέβαια, πίσω-μπρος, αλλά σε μια κίνηση προς νέα ζητούμενα από τους δημιουργούς του θεάτρου, ζητούμενα τα οποία στις παρούσες συνθήκες εναρμονίζονται με εκείνα που διαπιστώνουμε ότι κυριαρχούν στις ευρωπαϊκές σκηνές. Η ελληνική θεατρική δραστηριότητα πάντα ακολουθεί, αλλά τώρα πια από πιο κοντινή απόσταση: στις αραιές στιγμές δραστηριοποίησης του κεντρικού κράτους που εντοπίζουμε στα χρόνια από το 1930 έως το 2020, η κρατική πολιτική για το θέατρο και τον πολιτισμό είναι πιο καθοριστική από όσο ίσως θα ήθελαν τόσο οι πολίτες, όσο και οι άτολμες ηγετικές ελίτ.

Ο ΤΟΜΟΣ «ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΟ-
ΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ» ΕΚΔΟΘΗ-
ΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ,
ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ
ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟ-
ΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑ-
ΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΚΑΙ
ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜΜΑ ΣΕ
ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑΡΙΩΝ.
ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

4

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθερι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Κοινωνική ασφάλιση

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Γιάννης Ν. Υφαντόπουλος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΜΒΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΕΚΠΑ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΓΙΑΝΝΗΣ Ν. ΥΦΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ Ομότιμος καθηγητής ΕΚΠΑ, Ακαδημαϊκός Συντονιστής MBA Διοίκηση Υπηρεσιών Υγείας ΕΚΠΑ <i>Πρόλογος</i>	9
ΝΙΚΟΣ ΣΠ. ΖΕΡΒΑΣ Διδάκτωρ Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης Πανεπιστημίου Αθηνών <i>Η ιστορική εξέλιξη του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης στα 200 χρόνια του ελληνικού κράτους: κοινωνικές αξιώσεις και κρατική ανταπόκριση</i> ...	17
ΓΙΑΝΝΗΣ Ν. ΥΦΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ Ομότιμος καθηγητής ΕΚΠΑ, Ακαδημαϊκός Συντονιστής MBA Διοίκηση Υπηρεσιών Υγείας ΕΚΠΑ <i>Οικονομία, υγεία, κοινωνική πρόνοια, 1821-2021</i>	31
ΔΙΟΝΥΣΗΣ ΜΠΑΛΟΥΡΔΟΣ Διευθυντής Ερευνών, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών <i>Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός: οι δημογραφικές διαστάσεις στον 20ό αιώνα</i>	63
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΦΩΤΑΚΗΣ Οικονομολόγος, Πρώην τμηματάρχης, Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης <i>Πληθυσμιακές εξελίξεις και οικονομική ανάπτυξη 1821-2021: τάσεις του παρελθόντος και προκλήσεις του μέλλοντος</i>	85

ΤΑΣΟΣ ΓΙΑΝΝΙΤΣΗΣ

Ομότιμος καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Πρώην Υπουργός

Ασφαλιστικό και κοινωνική πολιτική 99

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Γιάννης Ν. Υφαντόπουλος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ, ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ
ΜΒΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΕΚΠΑ

Οι ρίζες του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη θα μπορούσαν να αναζητηθούν στην αθηναϊκή κοινωνία των κλασικών χρόνων όταν περισσότεροι από 20.000 πολίτες Αθηναίοι λάμβαναν κάποιας μορφής κοινωνικά επιδόματα. Οι Ρωμαίοι υιοθέτησαν μια ουσιαστική κοινωνική πολιτική κάλυψης των αναγκών των οικονομικά αδύνατων, των αναπήρων και αυτών που επλήγησαν από τις κακουχίες των πολέμων. Στο Βυζάντιο, η εκκλησία ανέλαβε την κοινωνική περίθαλψη ιδρύοντας νοσοκομεία, ορφανοτροφεία, λεπροκομεία, πτωχοκομεία και άλλα ιδρύματα.¹

Στην ευρωπαϊκή ιστορία τα θέματα της κοινωνικής πρόνοιας² και της αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού εμφανίζονται μετά την κατάρρευση της φεουδαρχίας.³ Σύμφωνα με τις ιστορικές καταγραφές ήδη από το 1359 στη Γαλλία και το 1439 στην Αγγλία λαμβάνονται κάποια μέτρα κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας για τους φτωχούς, τους ανέργους και τους εξαθλιωμένους. Τα μέτρα αυτά έχουν ως σκοπό την «καταστολή» και την «τιμωρία» των επαιτών και των απόρων. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις που ακολούθησαν κατά τη διάρκεια του 16ου,

¹ Υφαντόπουλος Γ. και συν (2009), *Οικονομικές και Κοινωνικές Διαστάσεις του Κράτους Πρόνοιας*, Εκδόσεις Gutenberg. Βιβλιοθήκη Οικονομίας Διοίκησης & Πολιτικής Υγείας.

² Μαστρογιάννης Ι. (1960), *Ιστορία της Κοινωνικής Πρόνοιας της Νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*.

³ Bartoli H. (1983), «Φτώχεια και η γέννησή της», *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* 193, τεύχος 4.2-3, 218-234.

17ου και 18ου αιώνα είχαν κυρίως τον χαρακτήρα του αποκλεισμού των επαιτών από το κοινωνικό σύνολο (out of sight out of mind) και απέβλεπαν στην «τιμωρία της φτώχειας». Οι φτωχοί στην Αγγλία εγκλείονται στα Workhouses και συμμετέχουν σε καταναγκαστικά έργα. Στη Γαλλία τούς προσφέρεται στοιχειώδης περίθαλψη στα πτωχοκομεία (Hospital generaux) και στη Γερμανία («σωφρονίζονται») στα άσυλα και τα σωφρονιστήρια (Zuchthausern). Οι στοιχειώδεις κοινωνικές παροχές και η εκκλησιαστική φιλανθρωπία δεν μπορούν να λύσουν το πρόβλημα της φτώχειας, της αμάθειας και της εξαθλίωσης των εργατικών τάξεων. Το 1601 ψηφίστηκε στην Αγγλία ο πρώτος νόμος για τη φροντίδα των φτωχών (Poor Relief Act 1601) και το 1834 έγινε μια ουσιαστική αναθεώρηση επεκτείνοντας τις κοινωνικές παροχές και τη φροντίδα προς τους αναπήρους και τους οικονομικά αδύνατους (Poor Law Amendment Act). Το 1957, στην ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης αναφέρεται η προσπάθεια για μια ενιαία οικονομική και κοινωνική πολιτική και το 2000 στη Λισαβόνα διαμορφώνεται το ουσιαστικό πλαίσιο για ένα Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο.

Τις τελευταίες δεκαετίες έχει παρουσιαστεί στην Ευρώπη, στον τομέα των κοινωνικών επιστημών, αυξανόμενο ερευνητικό ενδιαφέρον για τη μελέτη των προβλημάτων της κοινωνικής πρόνοιας και της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Αναζητούνται τα αίτια της φτώχειας και οι λόγοι για τους οποίους ορισμένα άτομα παραμένουν κοινωνικά αποκλεισμένα από τις ευκαιρίες που παρέχονται από το σύστημα κοινωνικής προστασίας και την αγορά εργασίας. Οι όροι που χρησιμοποιούνται για να περιγράψουν τη χρόνια ανεργία, τη διαρκή φτώχεια, την εξαθλίωση και τη συνεχή εξάρτηση ορισμένων ατόμων από το κράτος πρόνοιας ποικίλλουν μεταξύ των διαφόρων κοινωνικών και οικονομικών θεωριών.

Για παράδειγμα, ο Ευρωπαίος κοινωνιολόγος Ralf Dahrendorf, σχολιάζοντας ορισμένες διαστάσεις της φτώχειας, της αποδίδει κάποια χαρακτηριστικά τα οποία συνδέονται με το σύνδρομο στέρησης που συχνά οδηγεί στην ύπαρξη των («κέτο»). Το σύνδρομο αυτό, υποστηρίζει, αποτελεί έναν φαύλο κύκλο. Αν κάποια άτομα υποπέσουν κοινωνικά, δημιουργούν μια ομάδα underclass που όταν βρεθούν σε κατάσταση φτώχειας είναι δύσκολο να ξεφύγουν. Άλλοι κοινωνιολόγοι και οικονομολόγοι ανέπτυξαν διαφορετικές θεωρίες και τεχνικές για τη μέτρηση της έκτασης και της έντασης της φτώχειας. Στις περισσότερες περιπτώσεις κατέλη-

ξαν σε κάποιες μεθόδους εκτίμησης της φτώχειας σε ποσοστό του πληθυσμού μιας χώρας.

Χρησιμοποιώντας τις τεχνικές αυτές εκτιμήθηκε ότι στα μέσα της δεκαετίας του 1970 υπήρχαν 30 εκατομμύρια περίπου φτωχοί στις 12 χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το μέγεθος αυτό αποτελεί μια ελάχιστη εκτίμηση, η οποία δεν είναι καθόλου ενδεικτική του όλου προβλήματος δεδομένου ότι στις στατιστικές καταμέτρησης των φτωχών δεν περιλαμβάνονται αυτοί που διαβιούν σε συλλογικές κατοικίες, όπως γηροκομεία, και άλλα ιδρύματα, όπως επίσης οι άστεγοι και άλλες ομάδες που διαβιούν στο περιθώριο και δεν παρουσιάζονται στις στατιστικές απογραφές.

Η εμπειρία των τελευταίων 40 χρόνων δείχνει ότι ούτε η οικονομική ανάπτυξη, ούτε οι κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές επαρκούν για την εξάλειψη της φτώχειας. Όπως υποστηρίζει ο Draperie R.⁴ και άλλοι ερευνητές, συχνά οι φτωχοί δεν έχουν πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες επειδή ακριβώς είναι φτωχοί και επειδή πολλές φορές είναι αποκλεισμένοι από τους τρόπους επικοινωνίας με το κοινωνικό σύστημα. Πρόσφατες έρευνες έδειξαν ότι υπάρχει ένας φαύλος κύκλος μεταξύ χρόνιας ασθένειας, υποσιτισμού, αλκοολισμού, ελλιπούς εκπαίδευσης, ανειδίκευτης εργασίας, ανεργίας, ελλιπούς προσπέλασης προς τις κοινωνικές υπηρεσίες.

Όλα τα προηγούμενα στάδια ανεξαρτήτως επιπέδου οδηγούν βαθμιαία στον κοινωνικό αποκλεισμό. Το κοινωνικό κράτος και οι μηχανισμοί εισοδηματικής υποστήριξης είναι σχεδιασμένοι ώστε να παρέχουν πρόσκαιρη και μάλλον μεταβατική παρά μακροχρόνια βοήθεια. Τίθεται, λοιπόν, το ζήτημα της αποτελεσματικότητας, δεδομένου ότι ορισμένα άτομα με σχετικά χαμηλά εισοδήματα είναι εξαρτημένα από τις κοινωνικές παροχές και το κράτος πρόνοιας για μακρές χρονικές περιόδους. Έτσι οι μηχανισμοί εισοδηματικής υποστήριξης, μερικές φορές, λειτουργούν με τέτοιο τρόπο, ώστε να δημιουργούν («παγίδες χρόνιας φτώχειας») και μεγάλης («εξάρτησης») Όποια και αν είναι η ιδεολογική βάση των σύγχρονων κυβερνήσεων, υπέρ ή κατά του κράτους πρόνοιας, η ανάγκη για ουσιαστική μεταρρύθμιση με επαναπροσδιορισμό των στόχων και των κοινωνικών αξιών είναι αναγκαία όσο ποτέ άλλοτε.

⁴ Draperie R. (1983), «Η φτώχεια στην Ευρώπη», *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* 193, τεύχος 4.2-3, 183-217.

ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ
ΤΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

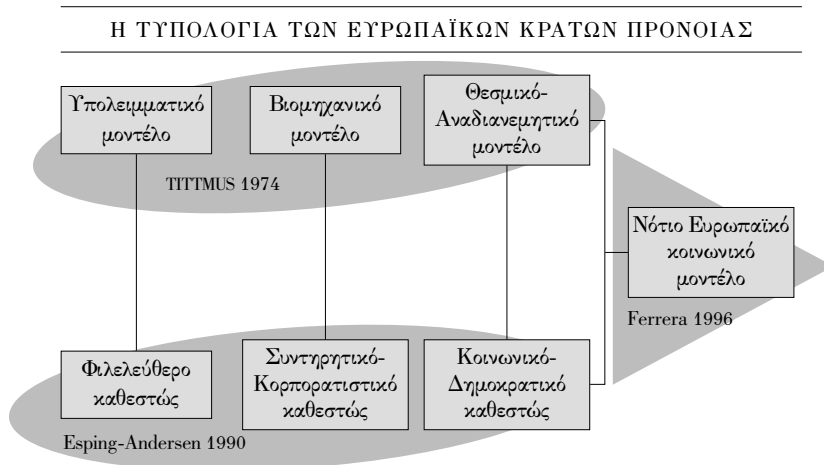
Εξετάζοντας την εξελικτική πορεία του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη, όπως συζητήθηκε συνοπτικά παραπάνω, αξίζει να αναφερθούμε στις διάφορες προσπάθειες των ερευνητών να ταξινομήσουν τις χώρες της Ευρώπης με βάση: 1) τη μορφή και την έκταση της ασφαλιστικής κάλυψης, δηλ. εάν είναι καθολική ή μερική, 2) τη νομική μορφή, δηλ. εάν είναι δημόσιος ή ιδιωτικός ασφαλιστικός φορέας, 3) την ποιότητα και την έκταση των ασφαλιστικών παροχών, και 4) τη μορφή και το μίγμα της χρηματοδότησης, δηλ. από την άμεση φορολογία ή από τις ασφαλιστικές εισφορές. Ήδη από το 1958 ο Richard Titmuss,⁵ καθηγητής στο London School of Economics, έκανε μια πρώτη προσπάθεια ταξινόμησης των μορφών κράτους πρόνοιας διακρίνοντας τρεις βασικές κατηγορίες: 1) Το υπολειμματικό μοντέλο (residual), 2) το θεσμικό μοντέλο (institutional) και 3) το βιομηχανικό μοντέλο (industrial-achievement). Το 1990 ο Gøsta Esping-Andersen πρότεινε τη δική του ταξινόμηση των μορφών κράτους πρόνοιας που αποτέλεσε μια από τις πλέον επικρατούσες απόψεις στη βιβλιογραφία. Εξετάζοντας τον ρόλο του κράτους πρόνοιας ως προς την ποιότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων και τη σχέση του κράτους με την αγορά και την οικογένεια, πρότεινε μια επίσης τριμερή ταξινόμηση σε: 1) Φιλελεύθερο (liberal), 2) Συντηρητικό (conservative-corporatist) και 3) Σοσιαλδημοκρατικό (social democratic). Στην ανάλυσή του, ο Gøsta Esping-Andersen⁶ δεν είχε συμπεριλάβει τις ιδιαιτερότητες του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου. Ο Maurizio Ferrera⁷ το 1996 πρόσθεσε και τις Νότιες Χώρες της Ευρώπης σε ένα περισσότερο ολοκληρωμένο σύστημα ταξινόμησης των κρατών πρόνοιας αφήνοντας ωστόσο εκτός τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Το κενό αυτό καλύφθηκε μεταγενέστερα από άλλους ερευνητές όπως οι Korpi και Palme. Το Διάγραμμα 1 παρουσιάζει μια σύνθεση της εξελικτικής πορείας και ταξινόμησης των μορφών του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη. Το Διάγραμμα 2 παρουσιάζει τις τυπολογίες των Κοινωνικών Συστημάτων στην Ευρώπη ανά γεωγραφική περιοχή.

⁵ Titmuss R.M. (1976), *Commitment to Welfare*, Editions George Allen & Unwin London.

⁶ Esping Andersen G. (1996), *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press.

⁷ Ferrera M. (1996), "The southern model of welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy* 6 (1), pp. 17-37.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.
Τυπολογίες του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη



ΠΗΓΗ: Υφαντόπουλος Γ. (2009), *Οικονομικές και Κοινωνικές Διαστάσεις του Κράτους Πρόνοιας*.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.
Τυπολογίες των Κοινωνικών Συστημάτων στην Ευρώπη ανά γεωγραφική περιοχή



ΠΗΓΗ: Υφαντόπουλος Γ. (2009), *Οικονομικές και Κοινωνικές Διαστάσεις του Κράτους Πρόνοιας*.

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο διαμορφώθηκε στη Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας τον Μάρτιο του 2000 οπότε τέθηκαν οι στρατηγικοί στόχοι για την ενίσχυση της απασχόλησης, της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής (βλ. Διάγραμμα 3). Η κοινωνική πολιτική αποτέλεσε την κεντρική συνιστώσα μιας δυναμικής ευρωπαϊκής κοινωνίας που θα βασίζεται στην ανταγωνιστικότητα, την έρευνα, την καινοτομία, τη βιώσιμη ανάπτυξη αλλά και την κοινωνική συνοχή. Για την επίτευξη των στόχων αυτών προσκλήθηκαν τη δεκαετία του 2000 οι 27 χώρες-μέλη της να αναλάβουν μια σειρά δράσεων που θα αποσκοπούσαν: i) στην ανάπτυξη υγιούς οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής βασισμένης στην κοινωνία της γνώσης, με την ενίσχυση της απασχόλησης, των επενδύσεων, και ii) στην αναμόρφωση και τον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, επενδύοντας στον άνθρωπο και το κοινωνικό κεφάλαιο, αναπτύσσοντας ταυτόχρονα πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το αντικείμενο της ευρωπαϊκής πολιτικής, όπως το οραματίστηκαν οι θεμελιωτές της Ευρωπαϊκής ιδέας, δεν ήταν απλά ένα «υποστηρικτικό κράτος πρόνοιας» αλλά ένα **δυναμικό παραγωγικό μοντέλο**. Το κράτος πρόνοιας δεν θα μπορούσε να προστατεύει το άτομο από τους κοινωνικούς κινδύνους, αλλά να διασφαλίζει ενεργούς κοινωνικούς ρόλους για όλους τους πολίτες κάθε ηλικίας. Η διαμόρφωση των κοινωνικών πολιτικών στην Ευρώπη των 27 δεν θα μπορούσε να έχει μόνον απλό επιδοματικό και βοηθητικό χαρακτήρα, αλλά κυρίως να διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής για την παροχή κινήτρων ένταξης των πολιτών στην παραγωγική διαδικασία (βλ. Διάγραμμα 3).

Όσον αφορά το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα,⁸ θα πρέπει να σημειωθεί ότι έχει σχολιασθεί από διαφορετικούς ερευνητές και έχει δεχθεί κριτική περί αναποτελεσματικότητας, προκλητικής γραφειοκρατίας, πελατειακής συνεργασίας μεταξύ ορισμένων ομάδων, καθώς και αδυναμίας διασφάλισης ικανοποιητικών και βιώσιμων παροχών για συντάξεις και μακροχρόνιες υγειονομικές παροχές. Οι αδυναμίες αυτές ενισχύθηκαν

⁸ Yfantopoulos P. – Yfantopoulos J. (2015), “The Greek Tragedy in the Health Sector: Social and Health Implications”, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* DIW Berlin | volume 84 | 03.2015 |

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.
Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο



ΠΗΓΗ: Υφαντόπουλος Γ. (2009), *Οικονομικές και Κοινωνικές Διαστάσεις του Κράτους Πρόνοιας*.

περισσότερο την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2009-2019). Η αναποτελεσματικότητα του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα είναι περισσότερο εμφανής σε πολλές μελέτες που έχουν εκπονηθεί από το Πανεπιστήμιο Αθηνών και τα ερευνητικά ιδρύματα της χώρας. Σύμφωνα με τα πρόσφατα στοιχεία του ΟΟΣΑ, οι κοινωνικές δαπάνες παρουσίασαν αύξηση από 23.8% του ΑΕΠ το 2010, στο 27% το 2016. Η αύξηση αυτή θα ανέμενε κανείς να είχε ένα ουσιαστικό αποτέλεσμα στην καταπολέμηση της φτώχειας και της ανεργίας. Δυστυχώς τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ δείχνουν μια προκλητική αύξηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού κατά 10 περίπου ποσοστιαίες μονάδες (δηλ. από 27,7% το 2010 στο 36% το 2014). Το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα, παρά τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, φαίνεται ότι δεν μπορεί να φθάσει στο κατώφλι του φτωχού και του οικονομικά αδύνατου. Αδυνατεί να καλύψει τις κοινωνικές του υποχρεώσεις προς τις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις. Η αδυναμία αυτή φαίνεται να βαίνει αυξητικά μεγαλώνοντας το χάσμα μεταξύ Ελλάδας και λοιπών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ΕΕ (27).

Τον προβληματισμό για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό μοντέλο εξέφρασε τον Σεπτέμβριο του 2016 και ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας Μάριο Ντράγκι. Αναφερόμενος σε ιστορικά στοιχεία υποστήριξε ότι κατά τη διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, το μέσο κατά κεφαλήν ευρωπαϊκό εισόδημα μειώθηκε κατά 14%, στον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο κατά 22%. Σήμερα παρατήρησε, υπάρχουν λόγω της κρίσης επίσης μεγάλες μειώσεις στα εισοδήματα των χωρών της ΕΕ. Για τον λόγο αυτό, επεσήμανε ο Μάριο Ντράγκι, την ανάγκη μιας νέας κοινωνικής πολιτικής: «Αυτό που διαφέρει από το παρελθόν είναι ότι σήμερα θα πρέπει να δώσουμε έμφαση στην ανακατανομή των πόρων ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά αυτούς που έχουν υποστεί τις μεγαλύτερες συνέπειες της οικονομικής κρίσης τα τελευταία χρόνια».

Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ
ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ
ΚΡΑΤΟΥΣ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΑΕΙΩΣΕΙΣ
ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΗ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ

Νίκος Σπ. Ζέρβας

ΔΙΔΑΚΤΩΡ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Κύρια αποστολή των σύγχρονων κρατών αποτελεί ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημόσιων πολιτικών για την αποτελεσματική επίλυση οικείων προβλημάτων. Μέσω των εφαρμοζόμενων δημόσιων πολιτικών επιδιώκεται η εξασφάλιση της κοινωνικής αρμονίας, η οποία περιλαμβάνεται μεταξύ των μείζονων ζητούμενων κυβερνώντων, αλλά και κυβερνώμενων. Πέρα από την αρμονία, πάντως, οι δημόσιες πολιτικές των εθνικών κρατών αποσκοπούν στη διασφάλιση και άλλων παραμέτρων του κοινωνικού γίγνεσθαι, όπως είναι επί παραδείγματι η τάξη και η ασφάλεια, καθώς επίσης η ευημερία. Για τον λόγο αυτό, με πρόταγμα πάντοτε το γενικότερο συμφέρον της κοινωνίας, έχουν αναπτυχθεί διαδοχικά στην ιστορία της πολιτειακής εξέλιξης μια σειρά από κρατικές λειτουργίες. Οι εν λόγω λειτουργίες, καιτοι αλληλο-συμπληρούμενες με απώτερο στόχο τους την κοινωνική ευημερία, διακρίνονται μεταξύ τους σε πέντε (5) τουλάχιστον ξεχωριστές κατηγορίες: α. τις «παραδοσιακές», β. τις «ήπιες/ρυθμιστικές», γ. τις «οικονομικές/αναπτυξιακές», δ. τις «κοινωνικές» και ε. τις επονομαζόμενες ως λειτουργίες «τελευταίας γενιάς» (Μακροδημήτρης-Πραβίτα, 2012: 654-655· Rose, 1976: 249-250).

Οι «παραδοσιακές» λειτουργίες εντοπίζονται μαζί με την εμφάνιση των σύγχρονων κρατικών οντοτήτων, διακρινόμενες από έναν «καταναγκαστικό», ή καλύτερα «επιτακτικό» χαρακτήρα. Σε αυτές ανήκουν δημόσιες πολιτικές, όπως η εθνική άμυνα, η εσωτερική τάξη και ασφάλεια,

η νομοθέτηση και η φορολόγηση, σύμφυτες όλες τους με την έννοια της εθνικής και κρατικής κυριαρχίας. Από την άλλη, οι «ήπιες/ρυθμιστικές» διακατέχονται από μια «πολιτιστική» ή «κοινωνική», κατά περίπτωση, φύση, με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τη δημόσια παιδεία, τον πολιτισμό, τις τέχνες και τα γράμματα. Στην πορεία της κρατικής εξέλιξης, πάντως, την εμφάνισή τους έκαναν οι «οικονομικές/αναπτυξιακές», καταρχάς, λειτουργίες, και στη συνέχεια οι «κοινωνικές». Οι μεν πρώτες αντιστοιχούν σε «παραγωγικές» υπηρεσίες και δημόσιες πολιτικές, όπως είναι τα δημόσια έργα, οι συγκοινωνίες, η βελτίωση των υποδομών, η γεωργία και η βιομηχανία, οι δεύτερες δε συσχετίζονται με την κοινωνική φροντίδα και αλληλεγγύη, και πιο συγκεκριμένα με πεδία, όπως η δημόσια υγεία, η πρόνοια, η ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και η κοινωνική ασφάλιση. Σε ό,τι αφορά, τέλος, τις λειτουργίες «τελευταίας γενιάς», αυτές τείνουν να συνδέονται άρρηκτα με την προστασία των δικαιωμάτων του πληροφορέιν και πληροφορείσθαι, δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και γενικότερα με πρακτικές και μεθόδους ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Όλες τους, πάντως, αναλογούν με τον έναν ή τον άλλον τρόπο στον ρόλο των «κοινωνικών κρατών δικαίου» (Grawert, 1997:11), τον οποίο καλούνται να διαδραματίζουν οι σύγχρονες πολιτείες.

Από το σύνολο, βέβαια, των κρατικών λειτουργιών, στο επίκεντρο της παρούσας μελέτης βρίσκονται οι «κοινωνικές» και ειδικότερα ο τομέας της κοινωνικής ασφάλισης, οι απαρχές του οποίου εντοπίζονται στη σύγχρονη Ελλάδα ήδη από τα μέσα του 19ου αιώνα, άρχισε δε να αποτελεί τυπικά και ουσιαστικά πεδίο δημόσιας πολιτικής στις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα. Τούτο, διότι τόσο στην ελληνική πολιτεία, όσο και διεθνώς, η εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης ακολούθησε τόσο την πορεία της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όσο και τη μετεξέλιξη των διαφόρων ρόλων που ανέπτυξαν σταδιακά και διαδοχικά τα εθνικά κράτη.

II. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΚΑΙ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Κατά τον 18ο και 19ο αιώνα τα εθνικά κράτη, μεταξύ των οποίων και το ελληνικό, αυτοπεριορίζονταν στις στοιχειώδεις, καταναγκαστικού χαρακτήρα, λειτουργίες τους. Η έλλειψη πόρων, κυρίως όμως η απουσία κρατικής βούλησης για παρεμβάσεις του διοικητικού μηχανισμού σε άλλους, πλην των βασικών τομέων δημόσιας πολιτικής, αποτελούσαν τους

κυριότερους λόγους της διατήρησης της συγκεκριμένης προνεωτερικής πολιτικοδιοικητικής κατάστασης. Μεταξύ αυτών των λόγων, βέβαια, περιλαμβάνονταν και η μέχρι τότε αναγνώριση, έπειτα από πολλούς αγώνες διεκδίκησής τους, μόνο θεμελιωδών «ατομικών» δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία, η ισότητα, η προσωπική ασφάλεια και σε μικρότερο βαθμό η ατομική ιδιοκτησία. Με άλλα λόγια, από το σύνολο των θεμελιωδών ελευθεριών των πολιτών, μέχρι και τα μέσα τουλάχιστον του 19ου αιώνα είχαν κατοχυρωθεί μόνον οι αξιώσεις «μη παρέμβασης» του κράτους στον αυτοκαθορισμό του κάθε ατόμου (Μάνεσης, 1982: 11-12). Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, ο κρατικός ρόλος αντιστοιχούσε σ' εκείνον των «κρατών-νυχτοφυλάκων» ("night watchman states"), των οποίων οι λειτουργίες οριοθετούνται μεταξύ «παραδοσιακών» και «ηπίων», δίχως να επεμβαίνουν σε άλλους, πέραν των στοιχειωδών, τομείς δημόσιας πολιτικής. Η επέκταση, πάντως, των λειτουργιών τους, όπως και η περαιτέρω εδραίωση των δικαιωμάτων των πολιτών, επέφεραν και τη μετεξέλιξη του ρόλου τους.

Πράγματι, η ανάπτυξη των «οικονομικών» λειτουργιών από πλευράς εθνικών κρατών ύστερα από τη δεύτερη φάση της Βιομηχανικής Επανάστασης προσέδωσε πια αμιγώς «παρεμβατικά» χαρακτηριστικά στη φύση τους. Ο δε πολλαπλασιασμός των κοινωνικών αναγκών των πολιτών, που προκάλεσαν οι δύο παγκόσμιες πολεμικές συρράξεις στο πρώτο μισό του 20ού αιώνα, όπως και των αξιώσεών τους για κοινωνική φροντίδα και προστασία, ενθάρρυναν την αναγνώριση και τη θωράκιση και των «κοινωνικών» δικαιωμάτων. Δικαιώματα όπως η δημόσια υγεία, η κοινωνική ασφάλιση και η πρόνοια άρχισαν να εντοπίζονται πια στους καταστατικούς χάρτες ευρωπαϊκών κρατών, όπως στο Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919 (Βλαχόπουλος, 2017: 4), να προωθούν την ανάπτυξη των «κοινωνικών» τους λειτουργιών και να τα μετατρέπουν στα «κοινωνικά» κράτη ("welfare states") του δεύτερου μισού της περασμένης εκατονταετίας. Ήδη, πάντως, από τις τελευταίες δεκαετίες του 19ου αιώνα είχαν αρχίσει να εντοπίζονται τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες τα πρώτα ψήγματα του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

III. ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΨΗΓΜΑΤΑ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Ο τομέας της κοινωνικής ασφάλισης εμφανίστηκε για πρώτη φορά στον ευρωπαϊκό χώρο κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1880. «Πατέρας»

του θεωρείται εύλογα ο ιθύνων νους της ενοποίησης του γερμανικού κράτους και πρώτος καγκελάριος της Γερμανικής Αυτοκρατορίας Otto von Bismarck. Τούτο, διότι κατόπιν πρωτοβουλιών του Γερμανού αυτοκράτορα θεσμοθετήθηκε το 1883 μια πρώτη μορφή ασφαλιστικού συστήματος για την κάλυψη των οικείων αναγκών των πολιτών. Για τον λόγο αυτό, μάλιστα, το συγκεκριμένο έτος αποτελεί απαρχή γενικότερα των «κοινωνικών» δικαιωμάτων (Κοντιάδης, 1997: 65), με τα εθνικά κράτη να σχεδιάζουν έκτοτε δημόσιες πολιτικές παροχών για τη φροντίδα και την ευημερία των πολιτών τους. Στην ελληνική πολιτεία, πάντως, τα πρώτα ψήγματα της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας είχαν κάνει την εμφάνισή τους ήδη από τα μέσα του 19ου αιώνα.

Στην οθωνική Ελλάδα συναντάται για πρώτη φορά η συγκρότηση ενός ασφαλιστικού/προνοιακού ταμείου για την κάλυψη ορισμένων κοινωνικών αναγκών των πολιτών. Στα 1853 ιδρύθηκε το «Ταμείο Χηρών και Ορφανών του Στρατού της Γραμμής, της Χωροφυλακής και της Οροφυλακής» με σκοπό την περίθαλψη και την πρόνοια των οικογενειών στελεχών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, που είχαν απολέσει τη ζωή τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Τους άνδρες των ενόπλων δυνάμεων αφορούσαν και τα υπόλοιπα επικουρικά ταμεία που συστάθηκαν κατά την ίδια χρονική περίοδο, μέχρι δηλαδή και την έξωση του Βαυαρού βασιλιά το φθινόπωρο του 1862, με κορυφαία παραδείγματα το «Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο» και το «Μετοχικό Ταμείο Στρατού», που συγκροτήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1860. Κατά τη διάρκεια του δεύτερου μισού της ίδιας δεκαετίας, πάντως, η ασφαλιστική και κυρίως προνοιακή κάλυψη επεκτάθηκε και σε άλλες επαγγελματικές κατηγορίες, με το «Ταμείο Εργατών Μεταλλείων» να συστήνεται στα 1867, το δε «Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων», μέσω του οποίου επήλθε και η ενδιάμεση εισαγωγή του θεσμού της συνταξιοδότησης, να ιδρύεται κατά το ίδιο ακριβώς έτος (Δεσύλλας κ.ά., 2011: 347-348). Μέχρι και τις αρχές, βέβαια, του 20ού αιώνα είχαν τεθεί σε λειτουργία και διάφοροι άλλοι ασφαλιστικοί οργανισμοί, όπως το «Ταμείο Συντάξεων Προσωπικού Εθνικής Τραπέζης και Τραπέζης Αθηνών» το 1900 και το «Ταμείο Εργαζομένων Σιδηροδρόμου Πειραιώς-Αθηνών-Πελοποννήσου» το 1907. Έκτοτε, δε, ο τομέας της κοινωνικής ασφάλισης θα ήταν κυριαρχούμενος με την πολιτική προσωπικότητα του Ελευθέριου Βενιζέλου.

Ο Χανιώτης πολιτικός ανέλαβε για πρώτη φορά τα πρωθυπουργικά

του καθήκοντα στο ελληνικό κράτος τον Αύγουστο του 1910. Στο κυβερνητικό του πρόγραμμα εντάχθηκαν εξ' αρχής η μετεξέλιξη της ελληνικής πολιτείας σ' ένα (κοινωνικό κράτος δικαίου), όπως και ο «αστικός εκσυγχρονισμός» της ελληνικής κοινωνίας. Τούτα αποτυπώθηκαν τόσο σε μια σειρά από διατάξεις του Συντάγματος του 1911, των οποίων ιθύνων νους ήταν ο Κρητικός αρχηγός του κόμματος των «Φιλελευθέρων», όσο και σε νομοθετικές πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν και σε δημόσιες πολιτικές που ασκήθηκαν κατά τη διάρκεια του πρώτου μισού της δεκαετίας του 1910. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονταν αμιγώς φιλεργατικές ρυθμίσεις,¹ όπως ο Ν. 3934/1911 περί «υγιεινής και ασφάλειας των εργατών», στον οποίο προβλέφθηκε για πρώτη φορά η καταβολή αποζημίωσης από πλευράς εργοδοσίας σε περιπτώσεις εργατικών ατυχημάτων, αλλά και ο Ν. 551/1915, με τον οποίο μετατέθηκαν αποκλειστικά στους εργοδότες οι ευθύνες κάλυψης των εξόδων νοσηλείας τραυματισμένων εργατών και υπαλλήλων, και πρόνοιας των οικογενειών τους.² Μάλιστα, καθ' ύλην αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο των συνθηκών υγιεινής στους εργασιακούς χώρους, την εξέταση των όρων εργασίας σε κάθε είδους επιχείρηση, όπως και για την προετοιμασία των εργατικών νομοσχεδίων ήταν το τμήμα «Εργασίας» του ιδρυθέντος από τον Ιούνιο του 1911 υπουργείου «Εθνικής Οικονομίας».³ Η εν λόγω υπουργική δομή, η οποία αποτέλεσε μετεξέλιξη του συσταθέντος λίγους μήνες νωρίτερα υπουργείου «Γεωργίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας» και ουσιαστικά το όγδοο υπουργείο στην ιστορική πορεία της εν Ελλάδι κατά υπουργεία οργάνωσης (Ζέρβας, 2021: 424-429), ήταν μεταξύ άλλων υπεύθυνη και για την προώθηση θεσμών κοινωνικής προστασίας –ασφάλισης και πρόνοιας– στα πρότυπα του γερμανικού

¹ Σε περιοδεία του στη Θεσσαλία, μάλιστα, πριν τη διεξαγωγή των δεύτερων εθνικών εκλογών του 1910, ο Βενιζέλος, μεταξύ άλλων, τόνιζε: «Η Κυβέρνησις της Ανορθώσεως θα μεριμνήση και περί των βιομηχανικών εργασιών, εξασφαλίζουσα διά νόμον την τε υγείαν των εν τοις εργοστασίοις εργατών και ρυθμίζουσα προσηκόντως το ζήτημα των επαγγελματικών κινδύνων» (Αηξουριώτης, 1992: 214-215).

² Για τον πρόεδρο του κόμματος των «Φιλελευθέρων», άλλωστε, η εργατική προστατευτική πολιτική θεωρείτο ως ο μόνος τρόπος για την «εξιρρόπηση» του εκσυγχρονισμού του κράτους και της σοβούσας τότε κοινωνικής ανισότητας (Agriantoni, 2006: 286).

³ Το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας συγκροτήθηκε με τη θέσπιση του Ν. 3798/1911, το δε τμήμα Εργασίας, που περιελήφθη εντός της οργανωτικής του δομής, άρχισε να λειτουργεί ύστερα από την εφαρμογή του σχετικού Ν. 3932/1911 τον Νοέμβριο του ίδιου έτους.

υποδείγματος του Otto von Bismarck.⁴ Από τις υπηρεσίες της, άλλωστε, διαμορφώθηκε ο ψηφισθείς Ν. 281/1914 περί «σωματείων», μέσω του οποίου κατέστησαν εφικτές τόσο η συνδικαλιστική, όσο και η ασφαλιστική οργάνωση μισθωτών και ελευθέρων επαγγελματιών.⁵

Κοντολογίς, κατά τη διάρκεια της πρώτης σημαντικής βενιζελικής κυβερνητικής περιόδου τέθηκαν οι βάσεις για τη διαμόρφωση μιας πρώιμης μορφής ασφαλιστικής οργάνωσης στο ελληνικό κράτος. Μολονότι το σύνολο των οικείων πρωτοβουλιών αφορούσε, ως επί το πλείστον, τις συνθήκες και τα ατύχημα εν ώρα εργασίας, και γενικότερα τον τομέα της πρόνοιας, εντούτοις το ευρύτερο πνεύμα τους κατέστησαν εφικτή και ταυτόχρονα αναγκαία την ανάπτυξη του ασφαλιστικού συστήματος στην ελληνική πολιτεία. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, την ανάπτυξη αυτή δεν θα την επέφερε κάποιο από τα επόμενα κυβερνητικά σχήματα του Χανιώτη πρωθυπουργού. Η ήττα του κόμματός του στις εθνικές εκλογές του Νοεμβρίου 1920, που αποτέλεσε, μεταξύ άλλων, απόρροια των επιπτώσεων του «Εθνικού Διχασμού» του 1915, είχε ως αποτέλεσμα τη σύνδεση μιας σειράς αντιβενιζελικών κυβερνητικών σχημάτων με τη διαμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης της Ελλάδας σε όλη τη μεσοπολεμική περίοδο.

IV. Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΑΤΑ ΤΗ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ

Η διαμόρφωση του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης στη σύγχρονη Ελλάδα άρχισε να λαμβάνει σάρκα και οστά στη δεκαετία του 1920. Καίτοι προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση στρέφονταν βενιζελικές πρωτοβουλίες του προηγούμενου χρονικού διαστήματος, η πρώτη κανονιστική ρύθμιση περί της «υποχρεωτικής ασφαλίσεως εργατών και ιδιωτικών υπαλλήλων» θεσπίστηκε από μια αντιβενιζελική κυβέρνηση. Το κυβερνητικό σχήμα με επικεφαλής τον Πέτρο Πρωτοπαπαδάκη, το οποίο συγκροτήθηκε λίγες μόλις εβδομάδες πριν από τη Μικρασιατική τραγωδία, προέβη στην

⁴ Η θεσμοθετημένη από τον Bismarck στα 1883 κοινωνική ασφάλιση αφορούσε την ασθένεια και το ατύχημα, στα 1889 δε επεκτάθηκε και στο γήρας και την αναπηρία (Προβόπουλος – Υφαντόπουλος, 1990: 15).

⁵ Ήδη, άλλωστε, από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1864 είχαν αναγνωρισθεί στην ελληνική πολιτεία τα δικαιώματα συλλογικής δράσης του «συνέρχεσθαι» και του «συνεταιρίζεσθαι» (άρθρα 10 και 11 αντίστοιχα).

ψήφιση του σχετικού Ν. 2868/1922, που αποτέλεσε τη βάση για την ανάπτυξη του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Τούτο, διότι στις διατάξεις του προβλέπονταν αφ' ενός η χορήγηση συντάξεων στους ίδιους τους εργαζόμενους ή σε στενούς τους συγγενείς για λόγους ασθένειας, ατυχήματος, γήρατος, ανικανότητας προς εργασία και θανάτου, αφ' ετέρου η σύσταση νέων ασφαλιστικών ταμείων, που θα χρηματοδοτούνταν αποκλειστικά από εργοδότες και εργαζομένους. Τα πρώτα αυτά, («επαγγελματικού» τύπου, συνταξιοδοτικά ταμεία άρχισαν να συγκροτούνται από το 1925 και μετά και αφορούσαν αυτοαπασχολούμενους, προσωπικό εμπορικών και βιομηχανικών επιμελητηρίων, καθώς και εργάτες συγκεκριμένων κλάδων, όπως καπνεργάτες, αρτεργάτες, μυλεργάτες και τυπογράφους (Δεσύλλας κ.ά., 2011: 348). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο πολλαπλασιασμός των ασφαλιστικών οργανισμών σε ολόκληρη τη δεκαετία του 1920 γέννησε την ιδέα στο αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα της δημιουργίας ενός ενιαίου και στιβαρού φορέα, στον οποίο θα συγχωνεύονταν τα μέχρι τότε υφιστάμενα ασφαλιστικά ταμεία.⁶ Η ιδέα αυτή διατυπώθηκε σε πρώτη μορφή στον Ν. 5733/1932 περί «κοινωνικών ασφαλίσεων» του τελευταίου βενιζελικού κυβερνητικού σχήματος, διευκρινίστηκε δε σε μείζονα βαθμό σε νεώτερη νομοθετική ρύθμιση από την Κυβέρνηση του Παναγή Τσαλδάρη.⁷

Από το τσαλδαρικό κυβερνητικό σχήμα θεσπίστηκε ο νεώτερος περί «κοινωνικών ασφαλίσεων» Ν. 5733/1932, με τον οποίο καταρτίστηκαν οι βασικοί άξονες της λειτουργίας του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος. Αυτό διακρινόταν από έναν απολύτως «κεφαλαιοποιητικό» χαρακτήρα, από τη στιγμή που η χρηματοδότησή του διεξαγόταν αποκλειστικά από εργοδότες και εργαζόμενους, δίχως τη συμμετοχή του κρατικού προϋπολογισμού. Κεντρικός του πόλος θα ήταν το «Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων», ο σταθερός, δηλαδή, και ενιαίος φορέας, στον οποίο θα υπάγονταν

⁶ Στην Αγγλία, άλλωστε, ήδη από τη δεκαετία του 1910 είχε διαμορφωθεί ένα ενιαίο ασφαλιστικό σύστημα με τα διάσπαρτα, μέχρι τότε, ταμεία να συγχωνεύονται σ' έναν κοινό φορέα.

⁷ Το κυβερνητικό σχήμα του Τσαλδάρη πορεύθηκε πάνω στη συγκεκριμένη, χαραγμένη από τον Βενιζέλο, κατεύθυνση, ευρισκόμενο και αυτό με τη σειρά του υπό το βάρος των επιπτώσεων της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης της περιόδου εκείνης και της σοβαρότητας των κοινωνικών αναγκών περί παροχής συντάξεων και βοηθημάτων κυρίως για λόγους ασθένειας (Υφαντόπουλος, κ.ά., 2009: 56).

όλα σχεδόν τα μέχρι τότε λειτουργούντα ταμεία. Προς ενίσχυσιν, μάλιστα, της πρωταγωνιστικής θέσης του ΙΚΑ στον ελληνικό τομέα κοινωνικής ασφάλισης, απαγορεύθηκε, μέσω της ίδιας ρύθμισης, η συγκρότηση νέων ασφαλιστικών οργανισμών. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η ταραχώδης πολιτική περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας προβλέφθηκε η σύστασή του, στην οποία συντελέστηκαν, μεταξύ άλλων, η δεύτερη απόπειρα βενιζελικού πραξικοπήματος τον Μάρτιο 1935, η επιβολή εν τέλει δικτατορικού καθεστώτος από τον στρατηγό Γεώργιο Κονδύλη και η παλινόρθωση της δυναστείας των Γκλύξμπουργκ το φθινόπωρο του ίδιου έτους, δεν επέτρεψε την άμεση λειτουργία του. Αυτή έμελε τελικά να εκκινήσει κατά τη διάρκεια της περιόδου της (βασιλομεταξικής δικτατορίας).

Ένα από τα κυριότερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του (βασιλομεταξικού) καθεστώτος ήταν ο «αυταρχικός κορπορατισμός», η δεσπόζουσα, δηλαδή, θέση του ολοκληρωτικού κρατικού μηχανισμού σε κάθε μορφή κοινωνικής οργάνωσης (Πλουμίδης, 2016: 36). Για τον λόγο αυτό, μεταξύ των πρωτοβουλιών του ιθύνοντα νου της δικτατορίας της «4ης Αυγούστου», περιελήφθη η σύσταση για πρώτη φορά μιας κεντρικής κρατικής δομής για την εξασφάλιση της «αρμονικής συνεργασίας εργασίας και κεφαλαίου, προς προαγωγή της εθνικής οικονομίας και υλικήν εξύψωσιν των εργαζομένων τάξεων». Μέσω της έκδοσης του Α.Ν. 46/1936 συγκροτήθηκε το Υφυπουργείο «Εργασίας», στην πολιτική ηγεσία του οποίου ανατέθηκε αφ' ενός η χάραξη (φιλεργατικής)/πατερναλιστικής πολιτικής με κύριο σκοπό τη νομιμοποίηση του καθεστώτος Μεταξά, αφ' ετέρου η ενεργοποίηση του σχεδιασθέντος κατά τα προηγούμενα έτη συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.⁸ Η ενεργοποίησή του επιτεύχθηκε στα τέλη του 1937 έπειτα από τη θέση σε λειτουργία του ΙΚΑ, το οποίο θα ήταν ο καθ' ύλην αρμόδιος φορέας για την ασφάλιση εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα

⁸ Ήδη, άλλωστε, από το προηγούμενο δικτατορικό καθεστώς του Γεωργίου Κονδύλη είχε εκδοθεί αναγκαστική κανονιστική ρύθμιση περί «συστάσεως Υπουργείου Εργασίας», το οποίο θα αναλάμβανε, πέρα από τη διαρρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, και την οργάνωση και λειτουργία του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος. Εντούτοις, η συγκεκριμένη υπουργική δομή καταργήθηκε λίγες μόλις μέρες ύστερα από την έναρξη της λειτουργίας της από το κυβερνητικό σχήμα με επικεφαλής τον Καθηγητή Κωνσταντίνο Δεμερτζή.

Στο αγγλικό κράτος, πάντως, το οικείο "Ministry of Labour", αρμόδιο για την ασφαλιστική οργάνωση και τη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, λειτουργούσε ήδη από το 1916.

και αυτοαπασχολούμενων αποκλειστικά των αστικών κέντρων της χώρας. Μέσω της λειτουργίας του, μάλιστα, εγκαινιάστηκε και μια πρώτη μορφή «επικουρική ασφάλιση» (Υφαντόπουλος κ.ά., 2009: 58), τέθηκαν δε και οι προϋποθέσεις για την ανάπτυξη του θεσμού της («έξωνοσοκομειακής περίθαλψης») στην ελληνική πολιτεία και πάλι αποκλειστικά για τον αστικό πληθυσμό.⁹ Παρά ταύτα, βέβαια, τα αποτελέσματα των πρώτων ετών λειτουργίας του κεντρικού ασφαλιστικού οργανισμού της Ελλάδας ήταν εξαιρετικά πενιχρά. Τούτο, διότι από το σύνολο των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων των αστικών κέντρων υπολογίζεται πως μόλις το 30% ήταν ασφαλισμένο (Petmesidou, 2006: 28)· παρ' όλες δε τις καταστατικές ρυθμίσεις για τον ελληνικό τομέα κοινωνικής ασφάλισης, συνέχιζαν να λειτουργούν διάσπαρτα ταμεία με πλημμελή οργάνωση και οικονομική επάρκεια. Το σύνολο των παθογενειών του ασφαλιστικού συστήματος, μάλιστα, ήρθε στην επιφάνεια κατά τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, όταν οι συσσωρευμένες, λόγω της «τριπλής κατοχής», ανάγκες του ελληνικού πληθυσμού, αλλά και οι διεθνείς εξελίξεις στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, τόνισαν την αναγκαιότητα επαναπροσδιορισμού της οργάνωσης και λειτουργίας του. Ο επαναπροσδιορισμός αυτός, μέσω του οποίου επήλθε η τελική μορφή και η παγίωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, συντελέστηκε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1950.

V. Ο ΕΠΑΝΑΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΠΑΓΙΩΣΗ ΤΗΣ ΤΕΛΙΚΗΣ ΜΟΡΦΗΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Ενώ οι βάσεις για τη θεμελίωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στο ελληνικό κράτος τέθηκαν από τη δεκαετία του 1920 και περισσότερο σ' εκείνη του 1930, μέσω της συγκρότησης ενός κεντρικού, ενιαίου και στιβαρού, πόλου, του ΙΚΑ, η λειτουργία του μέχρι και τα μέσα του 20ού αιώνα ήταν αναποτελεσματική, εάν όχι και προβληματική. Παρά τη φερόμενη υποχρεωτικότητα της ασφάλισης του εργατικού δυναμικού των αστικών κέντρων,¹⁰ μόλις το 30% αυτών απολάμβανε ασφαλιστικής κά-

⁹ Η περίθαλψη των πολιτών της υπαίθρου τέθηκε στο επίκεντρο της ελληνικής πολιτείας από το 1955 και μετά, ύστερα από τη σύσταση των πρώτων «αγροτικών ιατρείων».

¹⁰ Ο αστικός πληθυσμός, μάλιστα, στη δεκαετία του 1940 αποτελούσε μόλις το 37,7%

λυψης. Παράλληλα, κυριαρχούσαν η απουσία συνοχής και η ανομοιογένεια εντός του συστήματος, εξ αιτίας αφ' ενός της πληθώρας των υπόλοιπων ασφαλιστικών ταμείων, που εξακολουθούσαν να λειτουργούν, αφ' ετέρου της έλλειψης υγιών αναλογιστικών βάσεων, των υψηλών ασφαλιστρών και πολλών άλλων ανομοιομορφιών σχετικών τόσο με το ύψος των εισφορών, όσο και με των παροχών. Όλα αυτά, μάλιστα, σε μία περίοδο που τα κοινωνικά δικαιώματα τίθονταν στο επίκεντρο της διεθνούς κοινότητας, λόγω και των συνεπειών της δεύτερης παγκόσμιας πολεμικής σύρραξης για την ανθρωπότητα.

Ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1930 η κοινωνική μέριμνα και προ-στασία συγκαταλέγγαν μεταξύ των βασικών αξόνων των κενσσιανών δη-μόσιων πολιτικών των ΗΠΑ, μέσω της "Social Security Act" που προωθή-θηκε από τον 32ο Πρόεδρό τους Franklin Delano Roosevelt. Στην Αγγλία, από την άλλη, το τρίπτυχο της «έκθεσης Beveridge» στα 1941 περιλάμβα-νε την απαλλαγή των πολιτών από τις ανάγκες τους, την ανακατανομή του εθνικού εισοδήματος και την εξασφάλιση ενός ελάχιστου ορίου διαβίωσης. Στη δε Διακήρυξη της Philadelphia της «Διεθνούς Οργάνωσης Εργασί-ας» τον Μάιο του 1944, στον Καταστατικό Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, όπως και στην Παγκόσμια Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του ΟΗΕ στα 1948 προτάσσονταν, μεταξύ άλλων, η κοινωνική δικαιοσύνη, η ιατρική φροντίδα και πρόνοια, η εξασφάλιση των μέσων συντήρησης και η καθιέρωση ως αναφαίρετου δικαιώματος της ασφάλισης των κινδύνων κατά της ανεργίας, της ασθένειας, της ανικανότητας για εργασία, της χη-ρείας και του γήρατος. Όλες αυτές οι παράμετροι, επομένως, συνδυασμέ-νες με τον πολλαπλασιασμό των αξιώσεων των πολιτών έπειτα από τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο, αναχάραξαν τόσο διεθνώς, όσο και στην Ελλάδα το πλαίσιο για τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Στο ελληνικό κράτος οι σχετικές πρωτοβουλίες αναλήφθηκαν στη δεκαετία του 1950.

Έπειτα από τη λήξη του Εμφυλίου πολέμου επαναπροσδιορίστηκαν η οργάνωση και η λειτουργία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Μέ-σω του εκδοθέντος από την κυβέρνηση Σοφοκλή Βενιζέλου Ν. 1846/1951 περί «κοινωνικών ασφαλίσεων» ορίστηκε ως υποχρεωτική η κάλυψη του συνόλου του εργαζόμενου πληθυσμού και όχι μόνον εκείνου των αστικών

του συνόλου των κατοίκων της ελληνικής επικράτειας, με το υπόλοιπο 62,3% να μοιρά-ζεται μεταξύ ημιαστικού και αγροτικού πληθυσμού.

κέντρων. Η κάλυψη αυτή αφορούσε την ασθένεια, την αναπηρία, τη μητρότητα, το γήρας και τον θάνατο, καθ' ύλην αρμόδιος δε φορέας για την παροχή της εξακολούθησε να είναι το ΙΚΑ. Πέραν, πάντως, από την υπαγωγή και του ημιαστικού και αγροτικού πληθυσμού στην ασφαλιστική κάλυψη, μείζονα διαφορά σε σχέση με την προηγούμενη μορφή του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αποτελούσε και η καθιέρωση της «τριμερούς» πια χρηματοδότησής του. Με άλλα λόγια, εισάγοντας στοιχεία από το σύστημα "Beveridge", ο τομέας της κοινωνικής ασφάλισης δεν θα στηριζόταν εφ' εξής μόνο στις εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων, αλλά θα βασιζόταν και στις επιχορηγήσεις του κρατικού προϋπολογισμού. Ως εκ τούτου, ο χαρακτήρας του από ανταποδοτικός μετετράπη σε «διανεμητικό», εντάσσοντας όλα τα στοιχεία της συγκεκριμένης μορφής ασφαλιστικής οργάνωσης. Στα επόμενα έτη, μάλιστα, προκειμένου να θωρακιστεί έτι περαιτέρω η συμπερίληψη στο ασφαλιστικό σύστημα του συνόλου του ελληνικού πληθυσμού, αναλήφθηκαν από κυβερνητικά σχήματα του Κωνσταντίνου Καραμανλή νομοθετικές πρωτοβουλίες για την ασφάλιση των αγροτών. Με τη θέσπιση του Ν. 3487/1955 περί «κοινωνικής ασφαλίσεως των αγροτών» συγκροτήθηκαν «αγροτικά ιατρεία» για την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και την προστασία της υγείας του πληθυσμού της υπαίθρου, με τον Ν. 4169/1961 περί «γεωργικών ασφαλίσεων» τέθηκε δε σε λειτουργία ο «Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων», επεκτείνοντας την κοινωνική ασφάλιση των αγροτών και στον κλάδο του γήρατος.

Γενικότερα, στη δεκαετία του 1950 διαμορφώθηκε η οριστική μορφή του ελληνικού ασφαλιστικού τομέα δημόσιας πολιτικής, προκειμένου η πολιτεία να ανταποκρίνεται στην καταστατική της αποστολή ως ένα σύγχρονο «κοινωνικό κράτος δικαίου», ένα κράτος, δηλαδή, που μεριμνά για την εξασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας και δικαιοσύνης. Πάνω στα θεμέλια που δομήθηκε το ασφαλιστικό σύστημα στη δεκαετία του 1950, άλλωστε, τέθηκαν και οι βάσεις για την παγίωση της καθολικότητας και της υποχρεωτικότητας της κύριας και της επικουρικής ασφάλισης τρεις (3) δεκαετίες αργότερα. Το εάν, βέβαια, τα θεμέλια αυτά αποδείχθηκαν, στην πορεία του χρόνου, γερά ή σαθρά, είναι κάτι που η πολύπλευρη—οικονομική, πολιτική, κοινωνική και πνευματική— κρίση της προηγούμενης δεκαετίας κατέδειξε.

VI. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί, αναμφισβήτητα, μία από τις σημαντικότερες λειτουργίες που προσφέρουν τα κράτη στους πολίτες τους. Το ελληνικό κράτος, ανταποκρινόμενο και αυτό από την πλευρά του στις αξιώσεις της κοινωνίας, εδώ και πολλές δεκαετίες έχει προβεί στη δόμηση του ασφαλιστικού συστήματος. Μολονότι τα πρώτα ψήγματα κοινωνικής ασφάλισης εντοπίζονται στην ελληνική επικράτεια ήδη από τη δεκαετία του 1860, τομέα δημόσιας πολιτικής της Ελλάδας άρχισε να αποτελεί από τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα, πολλώ δε μάλλον από τη δεκαετία του 1950 και μετά. Ταυτόχρονα, παρ' ότι στα πρωταρχικά της στάδια διακρινόταν από επικουρικά/προνοιακά χαρακτηριστικά γνωρίσματα, στην πορεία του χρόνου εμπλουτίστηκε με «διανεμητικά», κατά βάση, στοιχεία. Έτσι, το σύνολο αυτών των στοιχείων αποτελούν τις καταστατικές αρχές του σημερινού ασφαλιστικού συστήματος της χώρας. Αντιστοίχως, βέβαια, στην πορεία των ετών διατηρήθηκαν και ορισμένες από τις αρχικές του κακοτεχνίες και παθογένειες, όπως η πληθώρα των ασφαλιστικών οργανισμών και ο παρεπόμενος κατακερματισμός του, η αναποτελεσματική διαχείριση των αποθεματικών του και γενικότερα η κακοδιοίκησή του. Αυτές οι παθογένειες, άλλωστε, βασιζόμενες, ως επί το πλείστον, σε παράγοντες πολιτικής/κομματικής, αλλά και συντεχνιακής σκοπιμότητας, επέφεραν και την εξαιρετικά σοβαρή ασφαλιστική κρίση του λήγοντος 20ού αιώνα. Έκτοτε, παρ' όλες τις κατά καιρούς μεταρρυθμιστικές απόπειρες, η διατήρηση του δημόσιου διανεμητικού χαρακτήρα του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης έχει καταστεί αβέβαιη, εξ αιτίας και άλλων σοβαρών δημόσιων προβλημάτων, όπως είναι επί παραδείγματι η αύξηση της ανεργίας και κυρίως η γήρανση του πληθυσμού. Έτσι, αβέβαιο και μετέωρο είναι και το ίδιο του το μέλλον.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Agriantoni Chr. (2006), "Venizelos and Economic Policy", στο Kitromilides P. (edit.), *Eleftherios Venizelos. The Trials of Statesmanship*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 284-318,
- Βλαχόπουλος Σπ. (2017), *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Δεσούλλας Χρ. – Πρόντζας Ε. – Δουκάκης Κ. (2011), «Κοινωνική Επανάρθωση Βιοτικού

- Επιπέδου», στο Καλαφάτης Θ. – Πρόντζας Ε. (επιμ.), *Οικονομική Ιστορία του Ελληνικού Κράτους*, τόμος Α', Αθήνα: Πολιτιστικό Ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς, 301-400.
- Grawert R. (1997), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Ζέρβας Ν. (2021), *Μεταξύ Συγκεντρωτισμού και Υπουργειοπληθωρισμού. Όψεις της Διοικητικής και της Κυβερνητικής Ιστορίας του Σύγχρονου Ελληνικού Κράτους. 19ος-21ος αιώνας*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κοντιάδης Ξ. (1997), *Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα. Συμβολή στην Ερμηνεία των Μορφών Συνταγματοποίησης της Κοινωνικής Προστασίας*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Ληξουριώτης Γ. (1992), «Προστατευτικός Νομοθετικός Παρεμβατισμός και η Εμφάνιση του Εργατικού δικαίου στην Ελλάδα: Η Περίπτωση της Παιδικής Εργασίας», στο Μαυρογορδάτος Γ. – Χατζηρωσή Χρ. (επιμ.), *Βενιζελισμός και Αστικός Εκσυγχρονισμός*, β' έκδοση, Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 205-223.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Πραβίτα Μ.-Η. (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι. Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, ε' έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μάνσης Αρ. (1982), *Συνταγματικά Δικαιώματα. Ατομικές Ελευθερίες*, δ' έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Petmesidou M. (2006), "Tracking Social Protection: Origins, Path Peculiarity, Impasses and Prospects", στο Petmesidou M. – Mosialos El. (edit.), *Social Policy Developments in Greece*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 25-54.
- Πλουμίδης Σπ. (2016), *Το Καθεστώς του Ιωάννη Μεταξά 1936-1941*, Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας.
- Προβόπουλος Γ. – Υφαντόπουλος Γ. (1990), *Ειδικά Θέματα Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Rose R. (1976), "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies", *European Journal of Political Research* 4 (3), 247-289.
- Υφαντόπουλος Γ. – Μπαλούρδος Δ. – Νικολόπουλος Κ. (2009), *Οικονομικές και Κοινωνικές Διαστάσεις του Κράτους Πρόνοιας*, Αθήνα: Gutenberg.

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ, ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ

1821-2021

Γιάννης Ν. Υφαντόπουλος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ, ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ
ΜΒΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΕΚΠΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο κεφάλαιο αυτό θα συζητήσουμε τη διαχρονική εξέλιξη του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα σε σχέση με τους οικονομικούς και κοινωνικο-ασφαλιστικούς κύκλους για την περίοδο των τελευταίων 200 χρόνων. Το κύριο ερώτημα που θα μας απασχολήσει από την καταγραφή των οικονομικών-ιστορικών ασφαλιστικών και πολιτικών κύκλων στην Ελλάδα, είναι ποιο μοντέλο κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, και ποιες πολιτικές κοινωνικής προστασίας υιοθετήθηκαν την περίοδο των 200 χρόνων για την καταπολέμηση των πανδημιών, της ανεργίας, της φτώχειας και της κοινωνικής εξαθλίωσης.

Η μελέτη δομείται σε 5 ενότητες. Στην πρώτη ενότητα αναφερόμαστε στην παρουσίαση των οικονομικών κύκλων για την περίοδο 1828 μέχρι σήμερα. Στη δεύτερη ενότητα εξετάζουμε τη σχέση μεταξύ οικονομίας και υγείας με αναφορά στη σχέση μεταξύ βρεφικής θνησιμότητας και ΑΕΠ. Στην τρίτη ενότητα επικεντρωνόμαστε στην εξέλιξη της κοινωνικής πρόνοιας και των κοινωνικών ασφαλίσεων τα 200 χρόνια. Στη τέταρτη ενότητα σχολιάζουμε το θεσμικό πλαίσιο της περιόδου 1916-2015 με αναφορά στους σημαντικότερους μεταρρυθμιστές υπουργούς. Στην πέμπτη ενότητα παρουσιάζουμε τον πολιτικό κύκλο σε σχέση με τη μεταβολή των κοινωνικών δαπανών.

1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΥΚΛΟΙ 1828-ΣΗΜΕΡΑ

Οι οικονομικοί κύκλοι στην οικονομική θεωρία παρουσιάζουν τη διαχρονική εξέλιξη των εξάρσεων και υφέσεων του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος. Στην οικονομική ιστορία υπάρχουν διάφοροι ερευνητές¹ που έχουν ασχοληθεί με τους οικονομικούς κύκλους των τελευταίων 200 χρόνων της ελληνικής οικονομίας. Ο Καλύβας διακρίνει επτά κύκλους «έκρηξης κατάρρευσης και τελικής διάσωσης» της οικονομίας μας.² Ο Δερτιλής αναφέρεται σε επτά πολέμους, τέσσερις εμφυλίους και επτά πτωχεύσεις.³ Ο Αλογοσκούφης επικεντρώνεται σε τρεις σημαντικούς κύκλους που καλύπτουν την περίοδο 1828 μέχρι σήμερα. Στο διάγραμμα 1 χρησιμοποιώντας τα στατιστικά δεδομένα του Πανεπιστημίου Groningen⁴ παρουσιάζουμε τη διαχρονική εξέλιξη του ΑΕΠ στην Ελλάδα για την περίοδο 1833-2018. Καταγράφουμε τις χρονικές περιόδους με τις αντίστοιχες χρεωκοπήσεις και χρονολογίες των πτωχεύσεων.

Ακολουθώντας την ταξινόμηση των ιστορικών γεγονότων θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τρεις οικονομικούς κύκλους όπως υποστηρίζονται από τον Αλογοσκούφη και να αναφέρουμε επιγραμματικά τα σημαντικότερα γεγονότα.

1. Την περίοδο **1828-1898** που χαρακτηρίζεται από την οικοδόμηση του ελληνικού κράτους και τη διαμόρφωση των συνταγματικών και δημοκρατικών θεσμών. Η οικονομική παραγωγή της χώρας ήταν κυρίως αγροτική και λιγότερο κτηνοτροφική.
2. Την περίοδο **1899-1949** με μεγάλες οικονομικές διακυμάνσεις λόγω των υφέσεων που προκλήθηκαν από τους δυο παγκόσμιους πολέμους και την οικονομική και κοινωνική αποσταθεροποίηση από τους εμφυλίους πολέμους. Ωστόσο, η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από τη σημαντική πληθυσμιακή αύξηση λόγω της εισροής

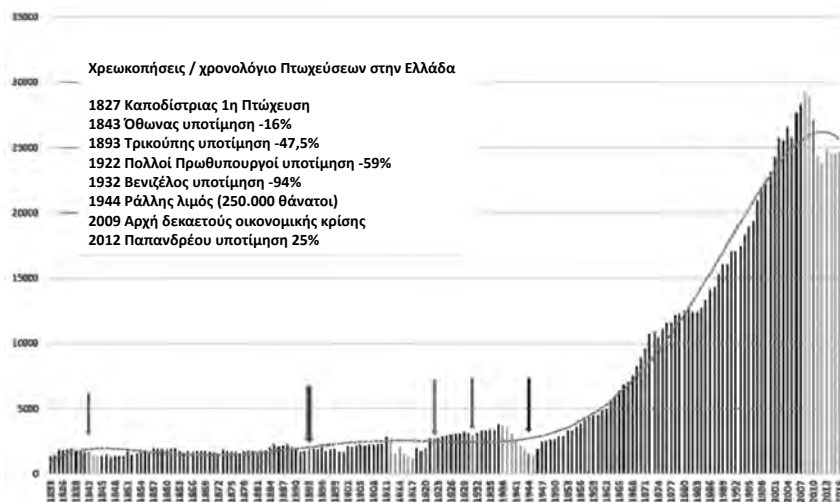
¹ Αλογοσκούφης Γ. (2021), *Ιστορικοί Κύκλοι της Ελληνικής Οικονομίας. Από το 1821 έως σήμερα*, Εκδόσεις Gutenberg.

² Καλύβας Στάθης, *Καταστροφές και θρίαμβοι: οι 7 κύκλοι της σύγχρονης ελληνικής ιστορίας*, εκδόσεις Παπαδόπουλος, 2015.

³ Δερτιλής Γ. (2020), *Επτά πόλεμοι, τέσσερις εμφύλιοι, επτά πτωχεύσεις 1821-2016*, εκδόσεις Gutenberg.

⁴ Madison Project database 2020. University of Groningen. Η Maddison Project Database παρέχει συγκριτικές πληροφορίες αναφορικά με το εισόδημα και το ΑΕΠ για μακρές χρονικές περιόδους.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.

*Εξέλιξη του ΑΕΠ κατά κεφαλή στην Ελλάδα 1833-2018
και Χρονολόγιο Πτωχεύσεων*

των 1,5 εκατομμυρίων Ελλήνων από τη Μικρά Ασία και την εδαφική επέκταση της χώρας.

3. **1950-2000.** Το τέλος του Εμφυλίου πολέμου έφερε μια ανασυγκρότηση της ελληνικής οικονομίας με έμφαση στη βιομηχανική παραγωγή που οδήγησε στο «αναπτυξιακό θαύμα». Η Δικτατορία και η πετρελαϊκή κρίση του 1974 επιβράδυναν την οικονομία με αρνητικές επιπτώσεις, οι οποίες όμως σύντομα αντικαταστάθηκαν με θετικούς ρυθμούς αναπτυξιακούς λόγω της αποκατάστασης της δημοκρατίας και της εθνικής συμφιλίωσης. Το 1979 θεωρείται ως ένα από τα σημαντικότερα γεγονότα της ελληνικής οικονομίας γιατί στις 28 Μαΐου η Ελλάδα έγινε ισότιμο Μέλος της ΕΟΚ. Η διαδικασία της προσχώρησης περιελάμβανε μια σειρά μέτρων που αποσκοπούσαν: i) στην προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς την κοινοτική, ii) στην υλοποίηση των απαραίτητων διοικητικών και οργανωτικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, iii) στην ισότιμη συμμετοχή των Ελλήνων εκπροσώπων στα όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
4. **2001-2022.** Η Ελλάδα, μετά από μια περίοδο έντονων ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης την περίοδο 2000-2008, που έφθναν στο

4% και ήταν διπλάσιοι των αντιστοίχων ρυθμών του μέσου όρου της ΕΕ-28, παρουσίασε το 2008 την πρώτη σημαντική ύφεση με μείωση του ΑΕΠ κατά -0.4% . Η χώρα στις 23 Απριλίου 2010 κατέφυγε στην Τρόικα (Ευρωπαϊκή Τράπεζα, Ευρωπαϊκή Ένωση και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) ζητώντας δάνειο ύψους 110 δις Ευρώ. Στη συνέχεια, τον Μάρτιο του 2011 λόγω της παρατεταμένης ύφεσης ζήτησε επιπρόσθετο δάνειο ύψους 130 δις. Ευρώ. Την Ελλάδα ακολούθησαν η Ιρλανδία (Νοέμβριος 2010), η Πορτογαλία (Μάιος 2011) και η Κύπρος. Το 2015 η Ελλάδα έλαβε τρίτο δάνειο αξίας 80 δις Ευρώ.

Οι αρνητικοί ρυθμοί ανάπτυξης που παρατηρήθηκαν τη δεκαετή περίοδο της οικονομικής κρίσης 2008-2018 επέφεραν στην Ελλάδα μια σειρά οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων. Συνοπτικά οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης της περιόδου 2008-2018 παρουσιάζονται στον πίνακα 1.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

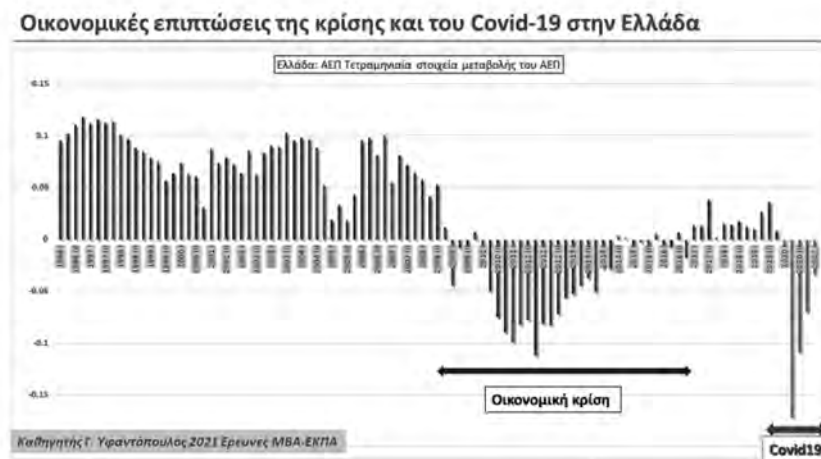
Οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης 2008-2018

1. Μείωση του κατά κεφαλή ΑΕΠ κατά 21%
2. Αύξηση του Χρέους της Κυβέρνησης κατά 65,5%
3. Μείωση των επενδύσεων κατά 45,2%
4. Μείωση της ιδιωτικής κατανάλωσης κατά 24%
5. Αύξηση της Ανεργίας κατά 175,6%
6. Αύξηση των δεικτών φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού κατά 23,8%
7. Μείωση των κοινωνικών δαπανών κατά 12,1%
8. Μείωση των δημόσιων δαπανών υγείας κατά 42%.

ΠΗΓΗ: Εκτιμήσεις των Υφαντόπουλος και συν (2023)

Η ελληνική οικονομία, μετά από μια δεκαετή κρίση και τρία μνημόνια, πέτυχε κατά την τελευταία διετία μια σταδιακή ανάκαμψη, με σχετικά υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης, που ήταν υψηλότεροι σε σύγκριση με άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Η πανδημία Covid-19 που εκδηλώθηκε στις αρχές Ιανουαρίου 2020 και εξαπλώθηκε με ταχύτητα σε όλο τον κόσμο ανέτρεψε βίαια την αναπτυξιακή δυναμική στην Ελλάδα, οδηγώντας την σε μια πρωτόγνωρη κοινωνική και οικονομική ύφεση. Τα αναπτυξιακά σενάρια και οι προβλέψεις των διεθνών οργανισμών για την προσδοκώμενη αύξηση του ΑΕΠ ανατράπηκαν πλήρως με συνεχείς αναθεωρήσεις προς τα κάτω.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.

Ρυθμοί Μεταβολής του ΑΕΠ στην Ελλάδα 1996-2021

Στην Ελλάδα είχε προβλεφθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση μια αύξηση του ΑΕΠ για το 2020 κατά +2%. Στη συνέχεια, η Τράπεζα της Ελλάδας προέβλεψε μηδενική αύξηση του ΑΕΠ για το 2020. Πολύ σύντομα με την εξέλιξη της πανδημίας η Morgan Stanley προέβλεψε ύφεση κατά -5,3%, για να έλθει στη συνέχεια το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο με μια νέα πρόβλεψη για μείωση του ΑΕΠ στο -10%. Η τελευταία εκτίμηση της ΕΛΣΤΑΤ ανέφερε ύφεση της ελληνικής οικονομίας στο -17% (βλ. Διάγραμμα 2).

Η πανδημία τραυμάτισε την ελληνική οικονομία. Το τραύμα αυτό αποτυπώνεται σε μια σειρά από πρόσφατες έρευνες που καταγράφουν τις ανησυχίες των Ελλήνων για τους επερχόμενους κινδύνους αύξησης της φτώχειας και της ανεργίας (56,4% του πληθυσμού), για απώλεια της πολιτιστικής ζωής (60%) και πιθανή μείωση των εισοδημάτων κατά 41%. Ο αντίκτυπος της πανδημίας του Covid-19 στις επιχειρήσεις και τους εργαζόμενους καταγράφεται σε μια σειρά από μελέτες του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας: το κλείσιμο των επιχειρήσεων ο περιορισμός της κυκλοφορίας και το γενικότερο lock-down επηρέασε αρνητικά το 80% του παγκόσμιου εργατικού δυναμικού. Οι κυβερνήσεις κλήθηκαν να αναλάβουν άμεσα μέτρα για την προστασία των εργαζομένων, τη διατήρηση των θέσεων εργασίας, την κοινωνική προάσπιση των ευάλωτων ομάδων, τη στήριξη του εισοδήματος με φορολογικές ελαφρύνσεις και τη γενικότερη τόνωση της οικονομίας και της απασχόλησης. Η πανδημία του κορονοϊού πέραν από

τις αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία, την κοινωνία και τα υγειονομικά συστήματα, ανέδειξε την ανάγκη για τεκμηριωμένη πολιτική στον τομέα της δημόσιας υγείας, μια νέα πολιτική η οποία θα βασίζεται στη διεπιστημονική έρευνα της επιδημιολογίας, της ψυχολογίας, της κοινωνιολογίας, της κλινικής έρευνας, και των οικονομικών της υγείας.⁵

2. ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΥΓΕΙΑ

Στην ενότητα αυτή θα συσχετίσουμε την υγεία με την οικονομία. Θα περιορισθούμε στην επιλογή του δείκτη βρεφικής θνησιμότητας ως ενός ενδεικτικού δείκτη της κατάστασης υγείας του πληθυσμού και θα τον συσχετίσουμε με το ΑΕΠ κατά κεφαλή. Η βρεφική θνησιμότητα αποτελεί έναν από τους πλέον αντιπροσωπευτικούς δείκτες του πολιτιστικού, υγειονομικού και κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου μια χώρας γιατί επηρεάζεται άμεσα από το εισόδημα, την εκπαίδευση, και άλλους παράγοντες που σχετίζονται με το πολιτισμικό, το κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον και τον τρόπο διαβίωσης και διατροφής μιας οικογένειας. Παρά τις αδυναμίες που υπάρχουν στην καταγραφή αξιόπιστων στοιχείων για την υγεία και τα οικονομικά δεδομένα των διαφόρων χρονικών περιόδων των 200 τελευταίων χρόνων, κάποιες ενδεικτικές μελέτες⁶ αναφέρουν ότι στις αρχές του 1900 η βρεφική θνησιμότητα στις χώρες του ΟΟΣΑ ήταν 144 τοις χιλίοις (δηλαδή σε κάθε 1.000 νεογέννητα τα 144 πέθαιναν). Το 1930 μειώθηκε στα 83 τοις χιλίοις, το 1950 στα 45 τοις χιλίοις και το 2021 στα 4.1 τοις χιλίοις. Η αντιμετώπιση των λοιμώξεων που μάστιζαν τον βρεφικό πληθυσμό συνέβαλλε στη σημαντική μείωση των θανάτων

⁵ Chantzaras A. –Yfantopoulos J. (2022), “The impact of COVID-19 pandemic and its associations with government responses in Europe”, *Region & Periphery* 13 (13), 23-40· Long D. – Bonsel G.J. – Lubetkin E.I. – Yfantopoulos J.N. – Janssen MF (2022), “Health-Related Quality of Life and Mental Well-Being during the COVID-19 Pandemic in Five Countries: A One-Year Longitudinal Study”, *Journal of Clinical Medicine* 11 (21), 64-67.

⁶ Υφαντόπουλος Γ. (1988 α), *Οικονομική ύφεση και υγειονομική ανάπτυξη*, στο Μαλούτας Θ. – Οικονόμου Δ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*. Εκδόσεις Εξάντας· Υφαντόπουλος Γ. (1988 β), *Ο Προγραμματισμός του τομέα υγείας στην Ελλάδα. Οικονομικές και Κοινωνικές διαστάσεις*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα 1988.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.
Σχέση ΑΕΠ και βρεφικής θνησιμότητας 1955-2020



και στη γενικότερη βελτίωση της υγείας του πληθυσμού. Στην Ελλάδα οι υπάρχουσες στατιστικές αναφέρονται στην προπολεμική περίοδο, οπότε η βρεφική θνησιμότητα είναι ιδιαίτερα υψηλή και το 1932 φθάνει το 123 τοις χιλίοις (Κώτση Α. 2008) Το 1955 εκτιμάται στα 43,5 τοις χιλίοις, το 2000 στα 5,9 τοις χιλίοις και το 2021 στα 3,2 τοις χιλίοις. Φαίνεται, λοιπόν, ότι η βρεφική θνησιμότητα στην Ελλάδα παρουσίασε εντυπωσιακή μείωση κατά τις δεκαετίες 1960, 1970, 1980 και 1990 για να σταθεροποιηθεί σε χαμηλά επίπεδα των 3 έως 4 θανάτων ανά 1.000 γεννηθέντα βρέφη. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η βρεφική θνησιμότητα στη χώρα μας ήταν υψηλότερη σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ-28. Η οικονομική κρίση επέφερε μια ουσιαστική μεταβολή στην πτωτική τάση της βρεφικής θνησιμότητας, η οποία για πρώτη φορά στη μεταπολεμική ιστορία παρουσίασε αυξήσεις. Οι αυξήσεις αυτές καταγράφηκαν για την περίοδο 2013 και 2014 οπότε η βρεφική θνησιμότητα, από 2,92 ανά 1.000 γεννήσεις που ήταν το 2012, αυξήθηκε στο 3,67 το 2013 για να φθάσει στο 4,2 το 2016. Η αύξηση αυτή της βρεφικής θνησιμότητας αντικατοπτρίζει τη σημαντική επιδείνωση σε όλους τους τομείς της κοινωνίας μας, της παιδείας μας, του κοινωνικού και υγειονομικού μας

συστήματος. Στο διάγραμμα 3 παρουσιάζουμε τη μείωση της βρεφικής θνησιμότητας στην Ελλάδα σε σχέση με την αύξηση του ΑΕΠ για την περίοδο 1955-2020. Είναι ενδιαφέρουσα η επικέντρωση της προσοχής μας στην περίοδο της οικονομικής κρίσης οπότε η μείωση του ΑΕΠ συνδέεται με σταθεροποίηση και οριακή αύξηση της βρεφικής θνησιμότητας.

Οικονομετρικές αναλύσεις που έχουν εκπονηθεί (Υφαντόπουλος: 1988) δείχνουν ότι η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη σε συνδυασμό με την εκπαίδευση και την αύξηση του κοινωνικού κεφαλαίου κατά τη μεταπολεμική περίοδο οδήγησαν στη μείωση της βρεφικής θνησιμότητας. Πιο συγκεκριμένα, η αύξηση του ΑΕΠ κατά 10% συνέβαλλε στη μείωση της βρεφικής θνησιμότητας κατά 3,3%. Κατά την τελευταία πενταετία της οικονομικής κρίσης, που παρατηρείται μείωση στο ΑΕΠ της χώρας μας κατά 30 περίπου ποσοστιαίες μονάδες, ποια θα είναι η συνολική αύξηση της βρεφικής θνησιμότητας τις επερχόμενες δεκαετίες και ποιες οι γενικότερες επιπτώσεις στην κοινωνία μας και τη μελλοντική υγεία των παιδιών μας; Τα ερωτήματα αυτά θα απαντήσουν οι επερχόμενες γενεές κοινωνικών ερευνητών.

3. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ 200 ΧΡΟΝΩΝ

Η κοινωνική πρόνοια στα τέλη του 18ου αιώνα και στις αρχές του 19ου ασκείται από την Εκκλησία, τους δήμους, το αγαθοεργό έργο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και τους Μεγάλους Ευεργέτες. Την περίοδο 1778-1811 καταγράφονται στα Αμπελάκια οι πρώτες οργανωμένες προνοιακές υπηρεσίες προσφέροντας δωρεάν σιτάρι στους φτωχούς εργάτες. Παράλληλα, είχαν ιδρύσει νοσοκομείο και γηροκομείο για την προσφορά γηριατρικών, κοινωνικών και υγειονομικών υπηρεσιών. Το 1800 στις Σπέτσες υπήρχε το σύστημα της «ΚΑΣΣΑΣ» για «ενδεείς» ναυτικούς. Το 5% των κερδών διατίθετο για τη μισθοδοσία των ανέργων και αναπήρων ναυτικών: «ναύτης ασθενήσας πληρώνεται του και νοσηλεύεται δαπάναις του πλοίου». Η κοινωνική μέριμνα θεσπίζεται ως βασική μορφή άσκησης κοινωνικής πολιτικής από το κράτος στις δύο Εθνοσυνελεύσεις:

1. 20 Δεκεμβρίου 1821. Α' Εθνική Νομοθετική Συνέλευση Επιδαύρου: «Η διοίκηση χρεωστεί παντοιοτρόπως την περίθαλψη εις τας χήρας και τα ορφανά των φονευμένων εις τον υπερ. πατρίδος πόλεμον»,

2. 1823. Β' Εθνική Συνέλευση Άστρους Κυνourίας: «Η διοίκηση να φροντίσει άνευ αναβολής εις το να ευρεθεί σταθερός πόρος ζωής διά τας χήρας και ορφανά των εις την μάχην πεσόντων στρατιωτών».

3.1. Περίοδος Καποδίστρια

Με την πρώτη ψήφιση του Ελληνικού Συντάγματος το 1827 (Σύνταγμα της Τροιζήνας), δημιουργείται το νεοσύστατο ελληνικό κράτος. Πρώτος Κυβερνήτης της χώρας αναλαμβάνει στις 30 Μαρτίου 1827 ένας επιφανής Έλληνας της διασποράς και του Ευρωπαϊκού Διαφωτισμού, ο Ιωάννης Καποδίστριας. Οι κύριοι φορείς άσκησης κοινωνικής πρόνοιας την περίοδο του Καποδίστρια ήταν οι Κοινότητες που έφεραν το όνομα Δημογεροντίες. Αμέσως μετά την ανάληψη των καθηκόντων του ο Καποδίστριας, και σε λιγότερο από έναν μήνα, την 19η Απριλίου του 1828, εξέδωσε τις «Γενικές Οδηγίες προς Δημογέροντας». Στις οδηγίες αυτές καλούσε τους δημογέροντες να «επαγρυπνούν» για την καλή λειτουργία των προνοιακών υπηρεσιών. Οι κύριοι φορείς άσκησης προνοιακής και υγειονομικής πολιτικής ήταν οι εκκλησίες, τα μοναστήρια, τα νοσοκομεία και τα πτωχοκομεία. Από τις πρώτες προσπάθειες του Κυβερνήτη ήταν η διαμόρφωση του πρώτου προνοιακού και κοινωνικο-οικονομικού προγράμματος για τη διοικητική ανασυγκρότηση και την κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Υιοθέτησε άμεσα προνοιακά μέτρα και κοινωνικές πολιτικές για την προστασία των ορφανών του πολέμου και των οικονομικά αδυνάτων. Έλαβε μέτρα για τη βιοποριστική φροντίδα των εξαθλιωμένων πολιτών διασφαλίζοντας ένα στοιχειώδες επίπεδο διαβίωσης. Εστίασε στην παιδική προστασία των ορφανών του πολέμου και δημιούργησε το πρώτο ορφανοτροφείο στην Αίγινα όπου στεγάστηκαν 600 ορφανά παιδιά του Αγώνα. Πρώτη Διευθύντρια του ορφανοτροφείου ορίστηκε η Μαντώ Μαυρογένους αποζημιώνοντάς την για τη σημαντική της συμβολή στον Αγώνα για την απελευθέρωση της χώρας. Ο Σ. Αλυμπέρτης⁷ αναφέρει: «Αναγνωρίζοντας θυσίας και την ανδρείαν της, ο Κυβερνήτης ετίμησε την ηρωίδα». Τον σχεδιασμό των παιδιατρικών υπηρεσιών, τη διαγωγή και το εκπαιδευτικό πρόγραμμα για την επίδοση των μαθητών ανέλαβε ο ίδιος ο Κυβερνήτης.

⁷ Αλυμπέρτης Σ. (1933), *Αι ηρωίδες της Ελληνικής Επανάστασης*, Αθήναι, 296.

Η πανώλης του 1828

Εντυπωσιακά ήταν επίσης τα πρώτα μέτρα δημόσιας υγείας που ανέλαβε ο Καποδίστριας για την καταπολέμηση της πανώλης του 1828. Η επιδημία της πανώλης έπληξε αρχικά την Ύδρα και στη συνέχεια τον Πόρο. Ο Καποδίστριας έλαβε δραστικά μέτρα που προσομοιάζουν πολύ με τα μέτρα πρόληψης και δημόσιας υγείας που υιοθετήθηκαν στις αρχές του 2020 στη χώρα μας για την καταπολέμηση της πανδημίας του COVID-19. Ενδεικτικά αναφέρουμε το ακόλουθο κείμενο μέτρων που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το 1828: «Αν περιστάσεως τυχούσης, πόλις τις ή χωρίον είναι ύποπτα λοιμού, συγχρόνως μετά την περιστοίχησίν των υπό υγειονομικής γραμμής, ανάγκη πάσα να ληφθώσιν ευθέως μέτρα». Αρχικώς, θέσπισε μια πενταμελή επιτροπή από ντόπιους προκρίτους για τον έλεγχο των πανδημιών, δηλαδή μια αντίστοιχη Επιτροπή επιστημόνων Λοιμοξιολόγων-Επιδημιολόγων και λοιπών επιστημόνων που υιοθετήθηκε το 2020 στην Ελλάδα. Έστειλε στις πληγείσες περιοχές Εκτάκτους Υγειονομικούς Εφόρους, τον αδελφό του Βιάρo στην Ύδρα και τον ιατρό Ιωάννη Κωλέττη στις Σπέτσες. Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν ήταν καθοριστικά για την αντιμετώπιση της νόσου και απέβλεπαν στο:

- ▣ να απομακρυνθούν από την πόλη και να μπουν σε καθαρήριο οι οικογένειες όσων είχαν νοσήσει,
- ▣ να απολυμανθούν τα σπίτια όσων νόσησαν,
- ▣ να υπάρχει ισχυρή επαγρύπνηση στις επαφές των συγγενών σε δημόσιους χώρους,
- ▣ να καίγονται τα ρούχα όσων είχαν πεθάνει από τη νόσο,
- ▣ να μπαίνουν σε καραντίνα για 50 ημέρες όσοι ήταν ύποπτοι (φορείς) ή ακόμα είχαν τη νόσο αλλά δεν την είχαν εκδηλώσει.

Τα μέτρα αυτά αποδείχθηκαν αποτελεσματικά για την καταπολέμηση της επιδημίας· ωστόσο η πολύμηνη καραντίνα, στην οποία τέθηκαν τα περισσότερα νησιά του Σαρωνικού επέφερε σοβαρές επιπτώσεις στην οικονομία. Διατυπώθηκαν πολλές διαμαρτυρίες από τον πληθυσμό για την καραντίνα, την απομόνωση και την οικονομική ύφεση. Οι Ύδραίοι με αναφορές τους «παρακαλούσαν να χαλαρωθούν τα υγειονομικά μέτρα που κατέστρεφαν το Εμπόριον της Νήσου». Παράλληλα με τα μέτρα δημόσιας υγείας έγιναν πολλές προσπάθειες δημιουργίας νέων προνοιακών και υγειονομικών μονάδων. Το 1827 ιδρύεται το πρώτο νοσοκομείο στη Σύρο

και στη συνέχεια κτίζονται σε διαφορετικά μέρη της χώρας λωβοκομεία, λοιμοκαθαρτήρια και πτωχοκομεία για την κάλυψη των κοινωνικών και υγειονομικών αναγκών. Ο Καποδίστριας παρά τις φιλόδοξες και ρηξικέλευθες προσπάθειες δεν κατάφερε να ολοκληρώσει το σημαντικό μεταρρυθμιστικό του Προνοιακό Έργο. Δολοφονήθηκε μπροστά στην εκκλησία του Αγίου Σπυρίδωνα στο Ναύπλιο, στις 9 Οκτωβρίου του 1831.

3.2. Κοινωνική πρόνοια την περίοδο του Όθωνα

Την 18η Ιανουαρίου 1833 έφθασε στο Ναύπλιο ο νεαρός Βαυαρός Βασιλεύς Όθωνας, συνοδευόμενος από άλλους διακεκριμένους Βαυαρούς για να αναλάβει «εν μέσω ερειπίων και πτωχείας» την κοινωνική και οικονομική διοίκηση της χώρας. Ο Τρύφων Ευαγγελίδης περιγράφει ανάγλυφα την κατάσταση της Ελλάδος: «Απανταχού οικία πυρποληθείσαι, πόλεις ερημωθείσαι. Η πενία ήταν γενική. Σώματα δε ληστρικά, πειναλέων πολεμιστών, διέτρεχον την χώραν πάσαν». Χαρακτηριστική είναι επίσης η επιστολή που έστειλε στον Όθωνα ο στρατηγός Μακρυγιάννης: «Βασιλεύ, ως ένας και εγώ αγωνιστής ε γνώρισα ανδρείους στρατιωτικούς και τίμιους πολίτας... Τώρα τους βλέπω να περιπατούν εις τους δρόμους γυμνοί και ξυπόλητοι. Βλέπω χήρας και ορφανά να ζητούν έλεος διά να παρηγορήσουν την πείνα τους». Μέσα σε αυτές τις συνθήκες οικονομικής εξαθλίωσης και γενικευμένης πείνας ιδρύεται, με το Βασιλικό Διάταγμα της 3ης Απριλίου 1833, η Γραμματεία Εσωτερικών ως κύριος φορέας άσκησης προνοιακής πολιτικής. Στη συνέχεια, την 3η Ιουνίου του 1846, δημιουργείται το υπουργείο Εσωτερικών με τρία τμήματα: 1) το Διοικητικό Τμήμα για τη γενικότερη διοίκηση, 2) το Δημοτικό Τμήμα με κύριες δικαιοδοσίες την προνοιακή πολιτική των κοινοτικών συμβουλίων, των αδελφάτων των ενοριακών ναών και των «αγαθοεργών καταστημάτων» που ήταν τα ορφανοτροφεία, (νοθοτροφεία), και 3) το Υγειονομικό Τμήμα με δικαιοδοσίες τη δημόσια υγεία, τα νοσοκομεία και τη γενικότερη υγειονομική πολιτική.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η κοινωνική πρόνοια τόσο πριν την απελευθέρωση του έθνους, όσο και μετέπειτα, ασκείται κυρίως από φιλανθρωπίες και δωρεές των Εθνικών Ευεργετών και την Εκκλησία, η οποία είχε ένα καλά οργανωμένο δίκτυο προνοιακών και κοινωνικών υπηρεσιών μέσω των ενοριών, των μοναστηριών και των εκκλησιαστικών ναών. Η πρώτη ίσως ουσιαστική κρατική παρέμβαση στον χώρο της υγείας μπορεί να αποδοθεί

στη δημιουργία της «Υγειονομικής Αστυνομίας») το 1833, που εντάσσεται διοικητικά ως Γραμματεία στο υπουργείο Εσωτερικών. Ο κύριος λειτουργικός στόχος της υγειονομικής αστυνομίας είναι η «περιφρούρηση» της υγείας με την καταπολέμηση των λοιμωδών νόσων και τη χορήγηση πιστοποιητικών για την έναρξη του ιατρικού επαγγέλματος. Τον ίδιο χρόνο δημιουργείται και ο θεσμός του νομιάτρου ως υπεύθυνου για θέματα υγείας σε κάθε νομό. Στη συνέχεια, το Βασιλικό Διάταγμα του Όθωνα της 3ης Ιουνίου του 1836 ρυθμίζει τις πρώτες θεμελιώδεις αρμοδιότητες Δημόσιας Υγείας. Ως διοικητική αρχή για τα θέματα πρόληψης και καταπολέμησης των Λοιμωδών Νόσων ορίστηκε («το Υγειονομικό Τμήμα») του Υπουργείου Εσωτερικών. Στις αρμοδιότητες του Τμήματος αυτού αναφέρονται:

- ▣ Εφαρμογή των Νόμων για τον έλεγχο μετάδοσης μολυσματικών νόσων και επιβολή καθάρσεων
- ▣ Σύσταση και συντήρηση ιδρυμάτων δημόσιας υγείας
- ▣ Εποπτεία Δημόσιας Υγείας

Στον νοσοκομειακό τομέα, το 1836 ιδρύεται στην Αθήνα το Δημοτικό Νοσοκομείο («Ελπίς»), το 1875 με δραστηριότητα της Εκκλησίας και της φιλανθρωπίας το «Τζάνειο» Νοσοκομείο στον Πειραιά και το 1884 το Νοσοκομείο («Ευαγγελισμός»). Τέλος, το 1903 ιδρύθηκε, με ιδιωτική παρέμβαση, η «Πολυκλινική Αθηνών».

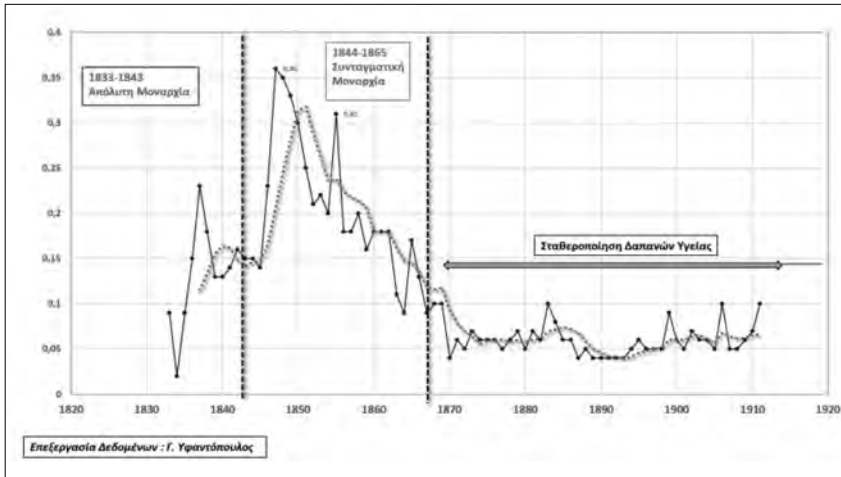
Στο διάγραμμα 4 παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη των δαπανών υγείας σε ποσοστό του ΑΕΠ. Διακρίνουμε τρεις περιόδους. Η πρώτη περίοδος 1833-1843 της απόλυτης μοναρχίας του Όθωνα χαρακτηρίζεται από την επεκτατική δραστηριότητα του κοινωνικού κράτους με σημαντική αύξηση των δαπανών υγείας. Η δεύτερη περίοδος 1844-1865, της συνταγματικής μοναρχίας, χαρακτηρίζεται από τη μείωση των δαπανών υγείας ενώ η τρίτη περίοδος 1866-1910 καταγράφεται ως περίοδος πλήρους σταθεροποίησης των δαπανών υγείας (βλ. διάγραμμα 4).

3.3. Το κοινωνικο-ασφαλιστικό σύστημα

Η πρώτη μορφή οργάνωσης του ελληνικού κοινωνικού ασφαλιστικού συστήματος στην Ελλάδα παρουσιάζεται το 1836, όταν συστήνεται το Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο. Οι αρχές δημιουργίας του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου βασίζονται στο σύστημα πρόνοιας του 18ου αιώνα που

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.

Εξέλιξη των δημόσιων δαπανών σε % του ΑΕΠ 1833-1911



είχαν αναπτύξει οι ναυτικοί συνεταιρισμοί των Σπετσών Ύδρας, Ψάρων, Κάσου, Θάσου, Κρανιδίου, Θήρας και Γαλαξιδίου. Για την περίθαλψη των χηρών και των ορφανών διατίθετο το 1/70 των καθαρών κερδών κάθε ταξιδιού (Αγαλλόπουλος, 1955).⁸ Η καθ' εαυτή λειτουργία του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου άρχισε το 1861 με την ψήφιση του νόμου ΧΛΒ' (29 Ιουλίου 1861), με τον οποίο ορίζονται τα ασφαλιστικά και τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των «πάσης θαλάσσης εργατών» καθώς και των «καταπεπονημένων-αναπήρων εργατών και των χηρών και ορφανών αυτών». Η χρηματοδότηση του ΝΑΤ προέρχεται από: i) την εργατική εισφορά που ανέρχεται στο 3%, ii) την εργοδοτική εισφορά που ορίζεται ως ένα ποσοστό των κερδών των πλοιοκτητών, και iii) την κρατική εισφορά που βασίζεται στα «πρόστιμα των θαλασσών». Την ίδια χρονιά διαμορφώνονται τα ασφαλιστικά ταμεία των μεταλλουργών (νόμος ΧΣ' περί μεταλλείων) και με τον νόμο ΧΝΒ' ορίζονται τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων. Το 1914 ψηφίζεται ο νόμος 281 «περί σωματείων», στο άρθρο 12 του οποίου περιλαμβάνονται οι διατάξεις για τη δημιουργία αλληλοβοηθητικών ταμείων που θα αποσκοπούν στην παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στα μέλη τους και στη συνταξιοδότηση των «ανικάνων προς

⁸ Αγαλλόπουλος Χ. (1955), *Κοινωνικές Ασφαλίσεις*, Αθήναι.

εργασία ένεκα γήρατος, δυστυχήματος, νόσου ή εις οικογένειας αποβιούτων μελών». Ο νόμος, όμως, 281 του 1914 (περί σωματείων), όπως και ο νόμος 602 του 1915 (περί συνεταιρισμών), δεν είχαν σημαντική επίδραση στη δημιουργία ασφαλιστικών ταμείων.

Το 1922, η Ελλάδα αριθμούσε 5 εκατομμύρια κατοίκους, λόγω όμως της Μικρασιατικής Καταστροφής και της εισροής 1,5 εκατομμυρίου (380.000 οικογένειες) ομογενών προσφύγων δημιουργήθηκαν οξύτατα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα. Η κυβέρνηση του Γούναρη ψηφίζει τον νόμο 2882 του 1922 (περί υπουργείου Υγιεινής και Κοινωνικής Πρόνοιας) που αποσκοπεί στην επίλυση του «προσφυγικού προβλήματος» αλλά ταυτόχρονα και στον προγραμματισμό και την οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών. Η οικονομική κατάσταση του κράτους είναι φρικτή και υπό την εγγύηση της Κοινωνίας των Εθνών χορηγούνται δύο δάνεια 12,3 εκατομμυρίων και 3 εκατομμυρίων λιρών Αγγλίας για την αποκατάσταση και περίθαλψη των προσφύγων. Η έλλειψη κρατικών πόρων και η οικονομική ύφεση που παρατηρήθηκε την περίοδο 1922-1935 είχαν ως αποτέλεσμα την ασυντόνιστη και διασπαρματική ανάπτυξη πολλών επαγγελματικών ασφαλιστικών ταμείων όπως των καπνεργατών (1925), υγειονομικών (1928), νομικών (1929), μυλεργατών (1929), αρτεργατών (1929), εφημεριδοπωλών (1929), κληρικών (1930), τυπογράφων (1931), κεραμοποιών (1934) που δημιουργήθηκαν, κυρίως, λόγω των συντεχνιακών πιέσεων των εργαζομένων. Η κρατική παρέμβαση στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων είτε υπό την έννοια του Lloyd-George-Beveridge, είτε υπό τη μορφή του Bismark ήταν ανύπαρκτη στην Ελλάδα, δεδομένου ότι η κρατική πρόνοια είχε ορισμένα σανατόρια, ψυχιατρεία, νοσοκομεία, άσυλα, μαιευτήρια, λωβοκομεία και πτωχοκομεία ενώ αρκετά εκτεταμένη ήταν η φιλανθρωπική δράση. Ο Ε. Βενιζέλος στις 7 Απριλίου 1929 ανακοινώνει στη Θεσσαλονίκη, στην προεκλογική περίοδο των πρώτων γερουσιαστικών εκλογών, την υιοθέτηση ενός γενικού συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων. Στις 19 Μαΐου 1932 κατατίθεται ο νόμος 7533 για την ίδρυση του ΙΚΑ. Την οικονομική και μαθηματική έκθεση επί του σχεδίου νόμου του ΙΚΑ είχαν επιμεληθεί οι καθηγητές Schoenbaum, Zelenka, Stransky, Αγαλλόπουλος και Ζαρόκωστας (Εθνικό Τυπογραφείο 1931). Αν και πολλά άρθρα που δημοσιεύτηκαν στον Τύπο της εποχής εκείνης προφήτευαν «την ανατολή ενός χρυσού αιώνας» για τον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων, ωστόσο οι πολιτικές αναταραχές και οι συνεχείς

ανακατατάξεις κυβερνητικών σχημάτων είχαν ως συνέπεια την αναστολή της δημιουργίας ενός ενιαίου ασφαλιστικού φορέα. Πρέπει ίσως να αναφερθεί ότι πριν την ίδρυση του ΙΚΑ το 1925 υπήρχαν 21 ασφαλιστικά ταμεία με 16.818 ασφαλισμένους και 2.072 συνταξιούχους. Η αναλογία ασφαλισμένων προς συνταξιούχους ήταν 1/8,2. Την περίοδο του 1932-1933, τα ασφαλιστικά ταμεία φθάνουν τα 77 με 384.026 ασφαλισμένους και 32.644 συνταξιούχους. δηλαδή αναλογία ασφαλισμένων προς συνταξιούχους 1/11,8. Ο συνολικός πληθυσμός της Ελλάδας την περίοδο αυτή (απογραφή 1928) ήταν 6.204.684 άτομα. Το 55% ήταν αγροτικός, το 15% ημιαστικός και μόνον το 30% ήταν αστικός πληθυσμός. Η ασφαλιστική κάλυψη ανερχόταν μόλις στο 7% του πληθυσμού.

Το 1937, ύστερα από πιέσεις των εργαζομένων, ιδρύεται ο ασφαλιστικός φορέας των εργατών και υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα (ΙΚΑ) που λειτουργεί αρχικά στην Αθήνα, στον Πειραιά και τη Θεσσαλονίκη και βαθμιαία επεκτείνεται και στις άλλες πόλεις. Η δεκαετία 1930-1940 χαρακτηρίζεται από την ίδρυση και ανάπτυξη των επικουρικών ασφαλίσεων στην Ελλάδα. Επικουρικά ταμεία αναπτύσσονται από τους αρτοποιούς (1936), τους εργάτες μεταλλείων (1935) και από το προσωπικό της εταιρείας τσιμέντων (1937) και λιπασμάτων (1939). Η μεγάλη αύξηση των ασφαλιστικών ταμείων ίσως θα μπορούσε να αποδοθεί και στο γεγονός ότι, μέχρι το 1946, το αστικό δίκαιο δεν περιείχε διατάξεις που να απέβλεπαν στην περίθαλψη των εργαζομένων (Αγαλλόπουλος, 1955). Έτσι, κάθε επαγγελματική κατηγορία φρόντιζε να καλύψει ασφαλιστικά τους εργαζομένους της δημιουργώντας συντεχνιακά-επαγγελματικά ταμεία.

Το 1961, ο πληθυσμός της Ελλάδας ανερχόταν στα 8,4 εκατομμύρια από τα οποία το 56,7% του πληθυσμού (αγροτικός και ημιαστικός), δεν είχε καμμία ασφαλιστική κάλυψη. Το 1961 αλλάζει το επαγγελματικό-ασφαλιστικό πρότυπο που βασιζόταν στη γερμανική παράδοση και υιοθετείται ένα νέο πρότυπο καθολικής ασφάλισης που προσομοίαζε περισσότερο στο βρετανικό. Με το νόμο 3169 δημιουργείται ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) που αναλαμβάνει την κάλυψη του αγροτικού πληθυσμού. Η κύρια πηγή χρηματοδότησης είναι το κράτος μέσω ενός συστήματος ειδικών τελών επί των χαρτοσήμων που αποτελούν τον κοινωνικό πόρο. Ο ΟΓΑ δημιουργείται κυρίως για να καλύψει τον αγροτικό πληθυσμό σε συντάξεις ασθένειας, γήρατος και θανάτου και να παρέχει στοιχειώδη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

4. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ, ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ

Στις αρχές του 20ού αιώνα η κοινωνική πρόνοια, η υγεία και η κοινωνική ασφάλιση συνυπάρχουν σε μια διοικητική οντότητα. Κύριος στόχος της προνοιακής και της υγειονομικής πολιτικής είναι η αντιμετώπιση των προβλημάτων και η ικανοποίηση των αναγκών που δημιουργούνται από την αθρόα προσέλευση των προσφύγων. Τον Οκτώβριο του 1916 ψηφίζεται το Διάταγμα 81/4 σύμφωνα με το οποίο συστήνεται η «Ανωτάτη Διεύθυνσις Περιθάλψεως Οικογενειών Επιστράτων και Προσφύγων». Η διεύθυνση αυτή αποτέλεσε τον θεμέλιο λίθο στην ανάπτυξη του υπουργείου Υγείας-Πρόνοιας. Ο Νόμος 748/14 που ψηφίσθηκε τον Ιούνιο του 1917 κατήργησε τη Διεύθυνση αυτή και δημιούργησε έναν αυτοτελή διοικητικό θεσμό, το «Υπουργείο Περιθάλψεως». Ο πρώτος υπουργός Υγείας ήταν ο Σπυρίδων Σίμος. Στη συνέχεια, λόγω των πολέμων, με τον Νόμο Ν 759/23.8.1917 το Υπουργείο μετονομάζεται «Υπουργείο Περιθάλψεως Θυμάτων Πολέμου». Η πρώτη ονομασία ως «Υπουργείου Υγιεινής και Κοινωνικής Πρόνοιας» έγινε το 1922 με τη θέσπιση του νόμου Ν. 2882/1922.

Το 1926, η κυβέρνηση του στρατηγού Γεωργίου Κονδύλη αναλαμβάνει την επανασύσταση των δύο υπουργείων⁹ που αφορούσαν την κοινωνική και οικονομική πολιτική της χώρας και είχαν καταργηθεί από τη δικτατορία του Πάγκαλου.¹⁰ Επανιδρύθηκαν τα υπουργεία «Υγείας, Πρόνοιας και Αντιλήψεως» και «Εθνικής Οικονομίας». Με την έκδοση νομοθετικού διατάγματος¹¹ 286/1926 διαμορφώνεται μια ολιστική κοινωνική πολιτική, βάσει της οποίας στο νεοσύστατο υπουργείο «Υγείας, Πρόνοιας και Αντιλήψεως» εντάσσεται: i) «Η Διεύθυνση Υγιεινής» (που προήλθε από το Υπουργείο Εσωτερικών), ii) «Το τμήμα προστασίας θυμάτων πολέμου» (από το Υπουργείο Στρατιωτικών, iii) «Το τμήμα Αγαθοεργών Ιδρυμά-

⁹ Δαρδαβέσης Θ. (2011), «Η οργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης για την υγειονομική πολιτική στην περίοδο του Μεσοπολέμου», *Ιατρικά Θέματα*, τ. 50, 49-55.

¹⁰ Ζέρβας Ν., *Μεταξύ Συγκεντρωτισμού και Υπουργειοπληθωρισμού. Όψεις της Διοικητικής και της Κυβερνητικής Ιστορίας του Σύγχρονου Ελληνικού Κράτους, 19ος-21ος Αιώνας*, Παπαζήσης, Αθήνα 2021.

¹¹ Το νομοθετικό διάταγμα περί της «επανιδρύσεως του Υπουργείου Υγιεινής, Πρόνοιας και Αντιλήψεως» δημοσιεύθηκε στο φύλλο 286 της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως τον Αύγουστο 1926.

των» (από το υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων) και η «Ανώτατη Διεύθυνση Προσφύγων» που συνεργαζόταν με την «Επιτροπή της Κοινωνίας των Εθνών». Από τότε το σημερινό Υπουργείο Υγείας έλαβε διαφορετικές ονομασίες (βλ. Πίνακα 2) και διήλθε πολλαπλές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, άλλοτε ενσωματώνοντας τις πολιτικές που αφορούν την κοινωνική πρόνοια και τις κοινωνικές ασφαλίσεις και άλλοτε μεταβιβάζοντας μέρος των δράσεων αυτών σε άλλα υπουργεία, όπως στο υπουργείο Εργασίας και το υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Από τις αρχές του 20ού αιώνα μέχρι σήμερα, υπήρξαν πολλές νομοθετικές τροποποιήσεις με πολλαπλές καθυστερήσεις και αναστολές στη διαμόρφωση μιας ενιαίας και αποτελεσματικής πολιτικής για την πρόνοια, την υγεία και τις κοινωνικές ασφαλίσεις. Ένα κοινό διαχρονικό χαρακτηριστικό των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δημόσιας υγείας και πρόληψης ήταν η έλλειψη πολιτικής βούλησης, η γραφειοκρατία, «το πελατειακό σύστημα», η σπατάλη των πόρων και η αναστολή στην εφαρμογή των νόμων. Η επιστημονική κοινότητα προσέφερε διαχρονικά πολλές προτάσεις κοινωνικού και υγειονομικού σχεδιασμού, αναπτυξιακής πολιτικής υγείας, και μακροχρόνιας βιωσιμότητας του συστήματος δημόσιας υγείας· ωστόσο, τα κόμματα ηγεσίας εγκλωβίστηκαν σε κοντόφθαλμες πολιτικές, υπερασπίζοντας κομματικά και «πελατειακά» συμφέροντα. Στον πίνακα 2 παρουσιάζουμε τη διαχρονική εξέλιξη των νομοθετικών ρυθμίσεων που αφορούν την οργανωτική δομή των θεσμών που συνδέονται με την άσκηση της προνοιακής και υγειονομικής πολιτικής στην Ελλάδα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.

Ονομασίες υπουργείων Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων

Διαχρονική παρουσίαση των μετονομασιών του υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων από την ίδρυσή του το 1916 μέχρι σήμερα (2022)

A/A	Έτος	Απόφαση	Ονομασία
1	1916	Διάταγμα 81/4.10.1916	Ανώτατη Διεύθυνσης Περιθάλψεως Οικογενειών Επιστράτων και Προσφύγων (Θεσσαλονίκη)
2	1917	N.748/14.6.1917	Υπουργείο Περιθάλψεως
3	1922	N.2882/1922	Υπουργείο Υγιεινής και Κοινωνικής Προστασίας
4	1922	N.Δ./13.12.1922	Υπουργείο Υγιεινής, Πρόνοιας και Αντιλήψεως
5	1926	N.Δ./5.2.1926	Κατάργηση του Υπουργείου

6	1926	N.Δ./28.8.1926	Επανάδρυση του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Αντιλήψεως
7	1928	N.Δ./25.8.1928	Σύσταση Υφυπουργείου Υγιεινής
8	1929	N.4172/1928	Μετατροπή του Υφυπουργείου σε Υπουργείο Υγιεινής (Παράλληλη ύπαρξη του Υπουργείου Πρόνοιας και Αντιλήψεως)
9	1932	N.Δ./1.12.1932	Υπουργείου Κρατικής Υγιεινής και Αντιλήψεως
10	1940	N.1588/1940	Υπουργείο Εθνικής Πρόνοιας
11	1944	N.8/1944	Επανασύσταση Υπουργείου Υγιεινής
12	1945	A.N.183/1945	Υπουργείο Υγιεινής και Κοινωνικής Προστασίας
13	1945	A.N.363/1945	α) Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας β) Υπουργείο Υγιεινής
14	1951	A.N.1961/1951	Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας (αρμοδιότητες Κοινωνικής Πρόνοιας, Υγιεινής, Οικισμού και Ανοικοδομήσεως)
15	1951	N.Δ./26.4.1951	Μεταφορά αρμοδιοτήτων Οικισμού και Ανοικοδομήσεως στο Υπουργείο Δημοσίων Έργων
16	1964	N.Δ. 4362/30-9/1.10.1964	Υπουργείο Υγιεινής
17	1967	A.N.7/15-5/17.5.1967	Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών
18	1982	N.1266/2.7.1982	α) Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας β) Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων
19	1985	N.1558/1985	Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων
20	1995	N.Δ.372/14.9.1995	Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας (μεταφορά Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων στο Υπουργείο Εργασίας)
21	2004	Υ 1/10.3.2004	Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
22	2012	Π.Δ.85/2012	Υπουργείο Υγείας
23	2015	Π.Δ.24/2015	Υγείας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (μεταφορά εκ νέου σε αυτό της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων)
24	2015	Π.Δ.73/2015	Υπουργείο Υγείας

ΠΗΓΗ: Γιάννης Υφαντόπουλος, *Τα οικονομικά της Υγείας*, 182 και Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης

Από τον πίνακα 2 προκύπτουν οι διαχρονικές εξελίξεις στην ονομασία και την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα μας. Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε κάποιες ενδεικτικές χρονικές περιόδους που αναφέρονται: **1916-1951.** Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από τη δημιουργία νέων κοινωνικών αναγκών, και τις προσπάθειες του κράτους για την προαγωγή της δημόσιας υγείας, την αποκατάσταση της σωματικής και ψυχικής υγείας των προσφύγων και τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Τα σημαντικότερα γεγονότα της περιόδου περιλαμβάνουν: i) την εισροή 1,5 εκατομμυρίων προσφύγων από τη Μικρά Ασία, και ii) τις καταστροφικές επιπτώσεις στην υγεία, την κοινωνία και την οικονομία που είχαν οι δυο Παγκόσμιοι πόλεμοι και ο Εμφύλιος. Η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής επικεντρώθηκε αρχικά στο «Προσφυγικό» και για τον λόγο αυτό η αρχική ονομασία του Υπουργείου ήταν Υπουργείο Περίθαλψης των προσφύγων και στη συνέχεια επικεντρώθηκε στην Εθνική Πρόνοια και Κοινωνική προστασία των θυμάτων των δύο πολέμων και του Εμφυλίου.

1951-2000. Η Ελλάδα έχει εισέλθει σε μια νέα φάση οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης. Η κοινωνική πολιτική επικεντρώνεται αρχικά στην αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων, με κύρια μεταρρύθμιση την ασφαλιστική κάλυψη των αγροτών και τη δημιουργία του ΟΓΑ το 1961 (Νόμος 4169/1961). Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ ο αγροτικός πληθυσμός της χώρας αποτελούσε το 57% του συνολικού πληθυσμού και ήταν ανασφάλιστος. Ο ΟΓΑ προσέφερε ένα σημαντικό φάσμα παροχών εξωνοσοκομειακής και νοσοκομειακής περίθαλψης. Τη δεκαετία του 1960 εκπονούνται σχέδια για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η περίοδος της δικτατορίας 1967-1974 φέρει ανάσχεση στην οικονομία και την κοινωνία με συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους και μείωση των κοινωνικών δαπανών. Η μεταδικτατορική περίοδος χαρακτηρίζεται από την αποκατάσταση της δημοκρατίας και την αναμόρφωση των κοινωνικών θεσμών. Οι κύριες δραστηριότητες του κράτους επικεντρώνονται στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν τις κοινωνικές ασφαλίσεις, την υγεία, την πρόνοια και την κοινωνική αλληλεγγύη. Η συμβολή του ΚΕΠΕ στον σχεδιασμό των κοινωνικών ασφαλίσεων, της υγείας και της πρόνοιας στη χώρα μας υπήρξε σημαντική. Σε μια σειρά μελετών καταγράφηκαν οι μεγάλες ανισότητες στο κοινωνικο-ασφαλιστικό σύστημα και στην πρόσβαση των υπηρεσιών υγείας, η έλλειψη ενιαίου

πλαίσιου χρηματοδότησης των κοινωνικών και υγειονομικών υπηρεσιών και η πανσπερμία διοικητικών οργάνων με την έλλειψη συντονισμού.

2001-2022. Η εικοσαετία αυτή στοχεύει στην αποκέντρωση των υπηρεσιών υγείας (Νόμος 2889/2004) και στη μεταβίβαση διοικητικών αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες υγείας (Νόμος 3852/2010 Καλλικράτης Υγείας). Ψηφίζεται ο Νόμος 3918/2011 για τον ΕΟΠΥΥ ως κύριο χρηματοδότη του συστήματος υγείας. Οι υγειονομικές περιφέρειες μειώνονται σε επτά και εισάγονται μέτρα για την οικονομική κοστολόγηση (ΚΕΝ) και διαχείριση των νοσοκομείων (Νόμος 4052/2012). Γίνονται περαιτέρω προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας υγείας (Νόμος 4931/2022 Γιατρός για όλους).

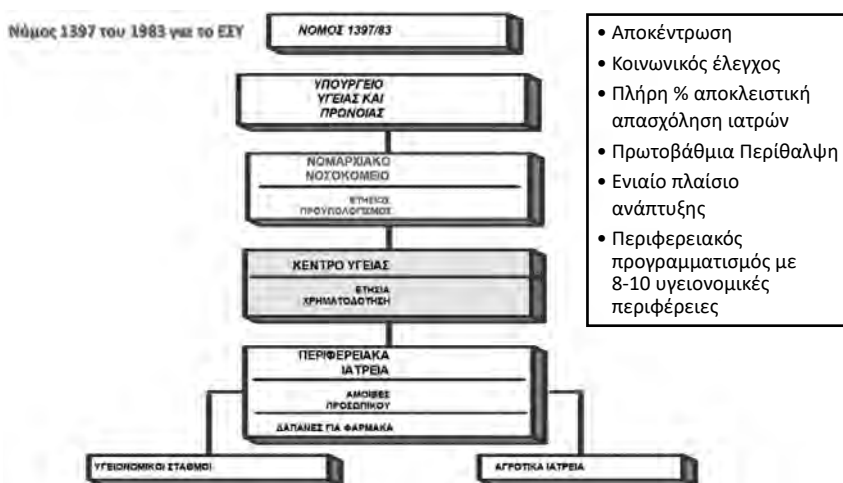
4.1. Υπουργοί Μεταρρυθμιστές

Από τις σημαντικότερες προσωπικότητες Υπουργών, της περιόδου αυτής, με έντονο μεταρρυθμιστικό όραμα για την Ελλάδα θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τρεις.

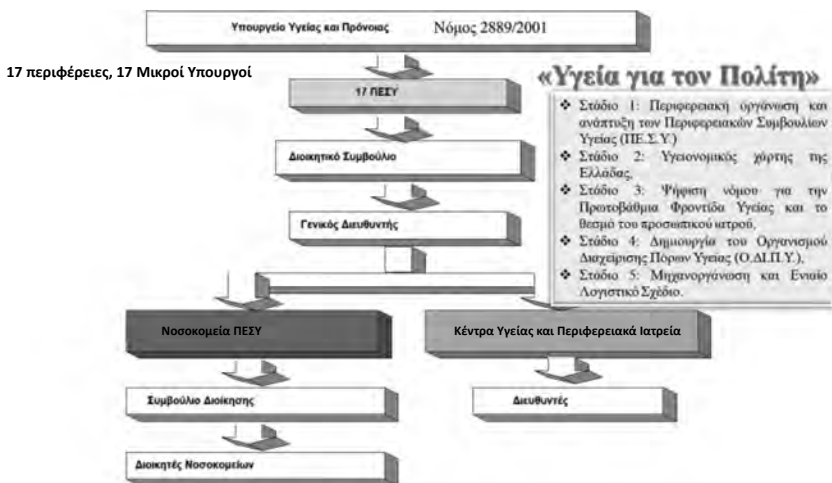
Ο **Σπύρος Δοξιάδης** ανέλαβε Υπουργός Κοινωνικών Υπηρεσιών στην κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Καραμανλή το 1977 και παρέμεινε Υπουργός στην κυβέρνηση του Γεωργίου Ράλλη το 1980. Η περίοδος της θητείας του ήταν από 28 Νοεμβρίου 1977 μέχρι 21 Οκτωβρίου του 1981. Το όραμα του Υπουργού Σπύρου Δοξιάδη ήταν να εισαγάγει υγειονομικές μεταρρυθμίσεις που θα βασιζόταν σε επιστημονικά τεκμηριωμένες και καλά επεξεργασμένες προτάσεις. Δημιούργησε την Ομάδα Προγραμματισμού Υγείας (ΟΠΥ) με αντικείμενο τη συλλογή επιστημονικού υλικού από τα συστήματα υγείας της Ευρώπης και την αποτίμηση των υγειονομικών αναγκών στην Ελλάδα σε περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο. Υποστήριξε: «Όταν τον Νοέμβριο του 1977 ανέλαβα το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών ... συνέστησα την Ομάδα Προγραμματισμού Υγείας από νέους επιστήμονες που είχε ένα από τους κύριους στόχους της τη συλλογή των αναγκαίων στοιχείων και τη διατύπωση προτάσεων νομοθετικού χαρακτήρα που θα έτειναν σε σημαντική άνοδο της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας». Διαμόρφωσε Σχέδιο Νόμου με τίτλο «Μέτρα Προστασίας της Υγείας». Δυστυχώς το Νομοσχέδιο αυτό, παρά την ανανεωτική του πνοή, πολεμήθηκε με πάθος και φανατισμό από όλες τις πολιτικές παρατάξεις. Οι κύριες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του Σχεδίου υγείας

του Σπύρου Δοξιάδη αφορούσαν τον επιστημονικό προγραμματισμό μετά την αποτύπωση των σχετικών αναγκών, τη διοικητική και περιφερειακή αποκέντρωση, την ανάπτυξη πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και το Εθνικό Συμβούλιο Υγείας.

Ο Παρασκευάς Αυγερινός ανέλαβε Υπουργός Υγείας Πρόνοιας στην κυβέρνηση Ανδρέα Παπανδρέου το 1981. Η θητεία του διήρκεσε από 21 Οκτωβρίου 1981 μέχρι 17 Ιανουαρίου 1984. Από τους πρώτους στόχους της υπουργίας του ήταν η εξυγίανση της δημόσιας υγείας και η ψήφιση ενός Εθνικού Συστήματος Υγείας που θα βασιζόταν στη φιλοσοφία του Βρετανικού Συστήματος Υγείας τύπου Μπέβεριτζ. Το 1983 ψηφίστηκε ο νόμος 1397 «Περί Εθνικού Συστήματος Υγείας» διασφαλίζοντας καθολική κάλυψη για τον πληθυσμό. Χαρακτηριστικά είναι τα αποσπάσματα του νόμου που ορίζει ότι: «το κράτος έχει την ευθύνη για την παροχή υπηρεσιών υγείας στο σύνολο των πολιτών, ενώ οι υπηρεσίες υγείας παρέχονται ισότιμα σε κάθε πολίτη, ανεξάρτητα από την κοινωνική και επαγγελματική του κατάσταση, μέσα σε ένα ενιαίο και αποκεντρωμένο εθνικό σύστημα υγείας». Η κύρια οργανωτική δομή του Νόμου 1397 του ΕΣΥ καθώς και οι κύριοι άξονες υγειονομικής μεταρρύθμισης του Παρασκευά Αυγερινού περιγράφονται στο παρακάτω σχήμα:



Ο **Αλέκος Παπαδόπουλος** ανέλαβε Υπουργός στην κυβέρνηση Κώστα Σημίτη το 2000. Η θητεία του ήταν από την 13η Απριλίου 2000 μέχρι την 13η Ιουνίου 2002. Πρυτανεύουσα ιδεολογία υπήρξε ο εκσυγχρονισμός του ΕΣΥ με επίκεντρο τον διοικητικό, οργανωτικό και οικονομικό μετασχηματισμό. Τον Ιούλιο 2000 έδωσε στη δημοσιότητα το σχέδιο μεταρρύθμισης με τίτλο «Υγεία για τον Πολίτη». Πρότεινε πέντε στάδια για τη βαθμιαία υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων (βλ. επόμενο σχήμα) και ψήφισε τον Νόμο 2889/2001 για την «Περιφερειακή συγκρότηση του Υπουργείου Υγείας» διακρίνοντας 17 αυτόνομες και αυτοδιοικούμενες υγειονομικές περιφέρειες. Ενδεικτική ήταν η ομιλία του στο Συνέδριο του *Economist*, την 15η Ιουνίου 2000: «Απέναντι στον αδυσώπητο ανταγωνισμό των αγορών, τον παγερό αέρα του οικονομικού φιλελευθερισμού, απέναντι στην ιδεολογία του ατομισμού, η Ευρώπη προτάσσει σταθερά το ευρύτερο κοινωνικό συμφέρον και τη μεγαλύτερη δυνατή κοινωνική συναίνεση και αλληλεγγύη. Μόνο τότε συμφιλιώνεται αρμονικά η οικονομία της αγοράς με την κοινωνία και τα οφέλη... Τα συστήματα υγείας αποτελούν τη ραχοκοκαλιά του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Κράτους... Η Χώρα μας με μεγάλη καθυστέρηση μπήκε στη διαδικασία ανάπτυξης ενός υγειονομικού συστήματος εθνικού χαρακτήρα... Είμαι πεπεισμένος ότι η διαδικασία της μεταρρύθμισης είναι μονόδρομος». Στο ακόλουθο σχήμα παρουσιάζουμε συνοπτικά τη δομή του Νόμου 2889 /2001.

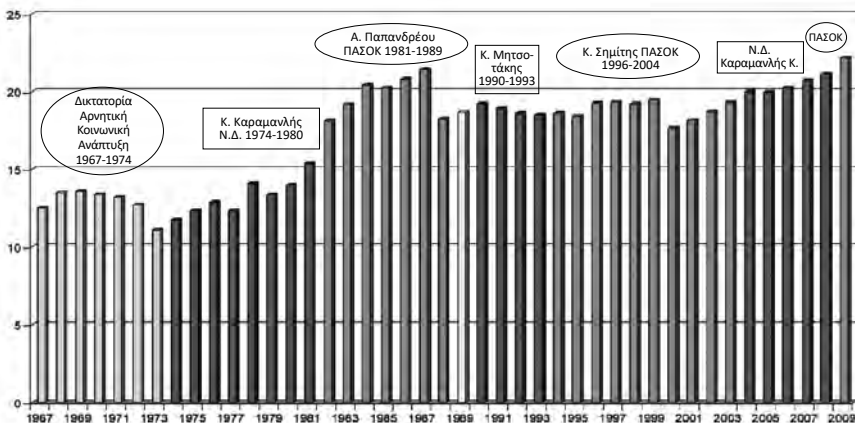


5. ΠΟΛΙΤΙΚΟΙ ΚΥΚΛΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

Στην ενότητα αυτή θα συζητήσουμε τη σχέση μεταξύ του πολιτικού κύκλου και την εξέλιξη των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστού του ΑΕΠ για την περίοδο 1967-2009. Η θεωρία των πολιτικών κύκλων που αναπτύχθηκε από τους Nordhaus, Hibbs, Alesina και άλλους κοινωνικούς επιστήμονες παρέχει χρήσιμες πληροφορίες για την αξιολόγηση του κυβερνητικού έργου σε διαφορετικές χρονικές στιγμές και κάτω από διαφορετικές οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες. Στη δημοκρατία οι εκλογές αποτελούν έναν από τους σημαντικότερους πολιτικούς θεσμούς. Οι εκλογές σηματοδοτούν την αρχή μιας νέας δημοσιονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Πολλές φορές οι κυβερνητικές αποφάσεις δεν βασίζονται σε μακροχρόνιο ορθολογικό προγραμματισμό αλλά στη βραχυχρόνια ικανοποίηση των ψηφοφόρων τους.

Η επιλογή των πολιτικών στην εξουσία οδηγεί στη δημιουργία κυκλικών μεταβολών στην κοινωνία και την οικονομία που ονομάζονται πολιτικοί κύκλοι (political cycles). Οι διαφορετικές τάσεις εξελίξεων και υφέσεων των κοινωνικών δαπανών αντικατοπτρίζουν τις πολιτικές προτεραιότητες των διαφορετικών κυβερνήσεων για το κοινωνικό κράτος. Διακρίνουμε τέσσερις φάσεις του πολιτικού κύκλου την περίοδο αυτή. Η πρώτη φάση καλύπτει την περίοδο της Δικτατορίας 1967-1973 και χαρακτηρίζεται από την ύφεση και τη συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.
Πολιτικοί κύκλοι



με μείωση των κοινωνικών δαπανών. Η δεύτερη φάση 1974-1981 αναφέρεται στην πλήρη αναμόρφωση του πολιτικού κύκλου με την αποκατάσταση των δημοκρατικών θεσμών και τη διαμόρφωση Προγραμμάτων Κοινωνικού Σχεδιασμού από την κυβέρνηση Κ. Καραμανλή με την ταυτόχρονη αύξηση των κοινωνικών δαπανών. Η τρίτη περίοδος 1981-1989 αποτελεί μια αλόγιστη επέκταση του κοινωνικού κράτους με έντονες «πελατειακές σχέσεις» και αύξηση των κοινωνικών δαπανών που χρηματοδοτούνται κυρίως από τον δημόσιο δανεισμό της χώρας. Τέλος, η περίοδος 1990-2010 χαρακτηρίζεται από τη σταθεροποίηση των κοινωνικών δαπανών και τον έλεγχο της επεκτατικής δραστηριότητας του κοινωνικού κράτους.

Περίοδος 1967-1974. Από την 21η Απριλίου 1967 μέχρι την 23η Ιουλίου 1974 η Ελλάδα κυβερνήθηκε από στρατιωτική δικτατορία. Παρά την οικονομική ανάπτυξη που παρατηρήθηκε τα πρώτα χρόνια της Δικτατορίας, οι πολιτικές που υιοθετήθηκαν δεν απέβλεπαν στην κοινωνική ανάπτυξη και αναδιοργάνωση του κράτους πρόνοιας. Σε αντίθεση με τις κοινωνικές πολιτικές άλλων δικτατορικών καθεστώτων, όπως της Πορτογαλίας και της Ισπανίας, που απέβλεπαν στη δημιουργία μιας «κοινωνικής εικόνας» για την αποφυγή κοινωνικών και πολιτικών συγκρούσεων, με τη γενναϊόδωρη αύξηση των κοινωνικών δαπανών, η Ελλάδα υιοθέτησε μια συρρικνωτική κοινωνική πολιτική με μείωση των κοινωνικών δαπανών (βλ. διάγραμμα 5).

Περίοδος 1974-1980. Αμέσως μετά τη Δικτατορία και την αποκατάσταση των δημοκρατικών θεσμών η κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Καραμανλή υιοθετεί σημαντικές διαρθρωτικές οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές με έμφαση: i) στη νομισματική σταθερότητα, ii) την καταπολέμηση του πληθωρισμού, iii) την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, iv) τη δημιουργία κινήτρων για την προσέλκυση επενδύσεων, και v) τη γενικότερη διαμόρφωση ενός κλίματος πολιτικής σταθερότητας με κοινωνικο-αναπτυξιακό πρότυπο. Στον κοινωνικό τομέα εκπονείται Πενταετές Πρόγραμμα 1976-1980 Κοινωνικής Ανάπτυξης με στόχους:

1. Τον αναπροσδιορισμό της κοινωνικής πολιτικής με έμφαση στην κοινωνική αλληλεγγύη
2. Τη σύνδεση της κοινωνικής ανάπτυξης με την παραγωγικότητα
3. Την οργανωτική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής πολιτικής

4. Την ορθολογική χωροταξική ανακατανομή βασισμένη στις γεωγραφικές ανάγκες του πληθυσμού
5. Την παρακολούθηση των διεθνών εξελίξεων
6. Την βαθμιαία προσαρμογή στα πρότυπα και τους θεσμούς της ΕΟΚ
7. Την εναρμόνιση του Οργανωτικού και Θεσμικού πλαισίου με βάση τα Ευρωπαϊκά πρότυπα
8. Την εξωστρέφεια της δημόσιας διοίκησης και την ανάπτυξη διεθνών συνεργασιών
9. Την παρακολούθηση και συνεχή αξιολόγηση των κοινωνικών προγραμμάτων
10. Την προαγωγή της κοινωνικής έρευνας.

Στο διάγραμμα 5 καταγράφεται ανάγλυφα η επεκτατική δράση του κοινωνικού κράτους με αντίστοιχη αύξηση των κοινωνικών δαπανών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το 1974 υιοθετείται μια νέα οικονομική πολιτική εξυγίανσης και διαχείρισης των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων. Στην αρμοδιότητα του υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών υπήρχαν 176 ασφαλιστικοί οργανισμοί. Για πρώτη φορά μετά το 1950 γίνεται προσπάθεια αξιοποίησης των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων και δημιουργίας αποθεματικών με την αγορά μετοχών και αμοιβαίων κεφαλαίων. Για την αποφυγή κακής διαχείρισης οι διευθύνσεις των ασφαλιστικών ταμείων έπρεπε να έχουν τη σύμφωνη γνώμη της Νομισματικής Επιτροπής. Το ΤΣΑΥ, το ΤΣΜΕΔΕ και άλλα ταμεία συμμετείχαν στη δημιουργία χαρτοφυλακίων.

Περίοδος 1981-1989. Την 18η Οκτωβρίου 1981 το ΠΑΣΟΚ κέρδισε της εκλογές με ποσοστό 48%. Όταν το ΠΑΣΟΚ ανέλαβε την εξουσία το 1981, η οικονομία της Ελλάδας ήταν σε κατάσταση στασιμοπληθωρισμού με έντονες πληθωριστικές τάσεις που έφθναν το +25% και αρνητικούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης (-0,4%). Τα δημοσιονομικά ελλείμματα είχαν εκτιναχθεί στο 9,1% του ΑΕΠ.¹² Το ΠΑΣΟΚ υιοθέτησε μια αλόγιστη επεκτατική κοινωνική πολιτική βασισμένη στον δανεισμό. Σύμφωνα με στοιχεία του υπουργείου Οικονομικών, τα ελλείμματα του ευρύτερου δημόσιου τομέα ως ποσοστό του ΑΕΠ, από 13,4% που ήταν το 1981, διπλασιάστηκαν μέσα στην πρώτη δεκαετία και έφθασαν το 1989 στο

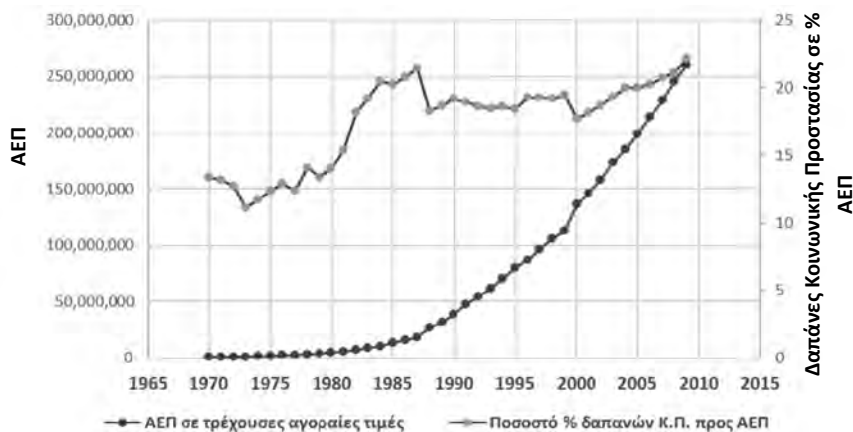
¹² Καζάκος Π. (2007), *Ανάμεσα στο Κράτος και Αγορά*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 351.

26,1%. Παρά τα ελλείμματα, την περίοδο αυτή έγιναν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα της υγείας. Από τους πρώτους στόχους της κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ ήταν η δημιουργία Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ) και η καταπολέμηση των γεωγραφικών και κοινωνικο-ασφαλιστικών ανισοτήτων. Οι κοινωνικές και υγειονομικές παροχές των ασφαλιστικών ταμείων παρουσίαζαν αγεφύρωτες ανισότητες. Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 η μεγίστη ανά κεφαλή παροχή των «ευγενών ταμείων» ήταν 29 φορές υψηλότερη από ό,τι ήταν η αντίστοιχη παροχή των «φτωχών ταμείων» (συντελεστής μεταβλητότητας 1980=55%). (Υφαντόπουλος, 1988) Το 1985, αντί να μειωθεί η διαφορά αυτή αυξήθηκε. Οι παροχές των ευγενών ταμείων ήταν 73 φορές υψηλότερες σε σύγκριση με τις παροχές των φτωχών ταμείων (συντελεστής μεταβλητότητας 1985=74%). Η ψήφιση του Νόμου 1397 του 1983 για τη δημιουργία του ΕΣΥ όριζε ως 2η θεμελιακή αρχή «την ίση και υψηλού επιπέδου περίθαλψη και κοινωνική φροντίδα». Ωστόσο, παρά τις προθέσεις του Νομοθέτη, ο στόχος αυτός δεν ικανοποιήθηκε διατηρώντας μεγάλες ανισότητες στην παροχή των ασφαλιστικών και υγειονομικών παροχών των ταμείων.

Περίοδος 1989-2009. Την περίοδο αυτή έρχεται αρχικά στην εξουσία η οικουμενική κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Τζανή Τζανετάκη και ακολουθεί η συγκυβέρνηση των τριών κομμάτων με πρωθυπουργό τον Ξενοφώντα Ζολώτα. Στη συνέχεια, εναλλάσσονται οι κυβερνήσεις της Νέας Δημοκρατίας: Κ. Μητσοτάκης (1990-1993), ΠΑΣΟΚ (Σημίτης 1996-2004), Νέας Δημοκρατίας (Κ. Καραμανλής) και ΠΑΣΟΚ (Γ. Παπανδρέου). Το σημαντικότερο γεγονός της περιόδου αυτής είναι η είσοδος της Ελλάδος στην Ευρωζώνη την 1η Ιανουαρίου 2001 και η υιοθέτηση μιας εναρμονισμένης νομισματικής πολιτικής. Κατά τη διάρκεια της εικοσαετίας 1990-2009 η Ελλάδα υιοθέτησε σταθεροποιητική κοινωνική πολιτική με έλεγχο της αυξητικής τάσης των κοινωνικών δαπανών.

Στο διάγραμμα 6 παρουσιάζουμε μια συνοπτική εικόνα της περιόδου 1967-2009 που συζητήσαμε παραπάνω. Τα στοιχεία προέρχονται από τους Κοινωνικούς Προϋπολογισμούς του υπουργείου Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Από τη μελέτη του διαγράμματος 6 παρατηρούμε την εκθετική αύξηση του ΑΕΠ για το σύνολο της περιόδου 1967-2009. Όσον αφορά τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας σε ποσοστό του ΑΕΠ διακρίνουμε τρεις περιόδους: i) την περίοδο της δικτατορίας με τη μείωση των κοινωνικών

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.
ΑΕΠ και κοινωνικές δαπάνες σε % ΑΕΠ



δαπανών, ii) την περίοδο της δημοκρατίας με διπλασιασμό και αύξηση των δαπανών από 11% το 1973 στο 22% το 1987, και iii) την περίοδο της σταθεροποίησης, συνοδευόμενη από μια μικρή αυξητική τάση των κοινωνικών δαπανών προς το τέλος της δεκαετίας του 2000.

5.1. Κοινωνικές Δαπάνες 1980-2019

Επειδή τα στοιχεία των Κοινωνικών Προϋπολογισμών του υπουργείου Κοινωνικών Ασφαλίσεων που χρησιμοποιήθηκαν στην προηγούμενη ενότητα δεν είναι συγκριτικά με τα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας (Eurostat) κρίνουμε σκόπιμο να χρησιμοποιήσουμε τα στοιχεία της Eurostat στην ενότητα αυτή για την παρουσίαση των τάσεων των κοινωνικών δαπανών για την Ελλάδα για την περίοδο 1980-2020.

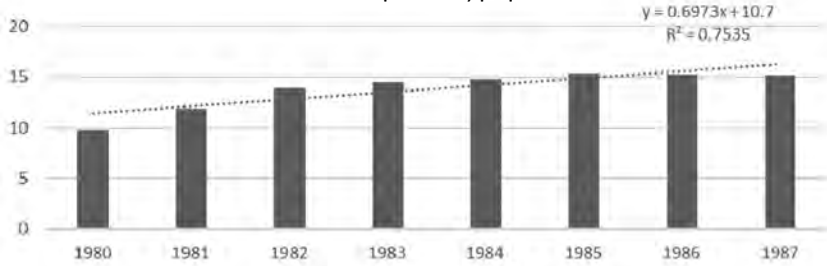
Εξετάζοντας την εξελικτική πορεία των δαπανών στην Ελλάδα διακρίνουμε τέσσερις υποπεριόδους με επεκτατικές σταθεροποιητικές και φθίνουσες τάσεις.

1. Επεκτατικές τάσεις, 1980-1987. Η επιστροφή στη δημοκρατία το 1974 και η επανένωση της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση επανίδρυσαν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο. Περισσότεροι πόροι ανακατανεμήθηκαν στον κοινωνικό τομέα υλοποιώντας ταυτόχρονα μεγαλύτερες

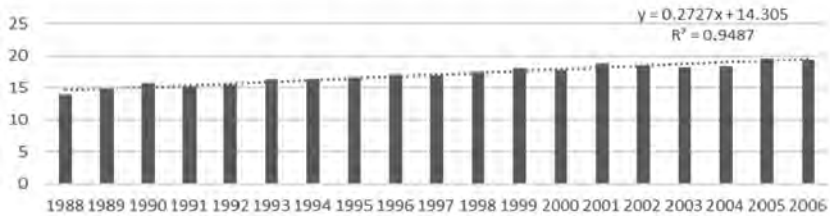
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.

Τάσεις μεταβολής των κοινωνικών δαπανών στην Ελλάδα, 1980-2019

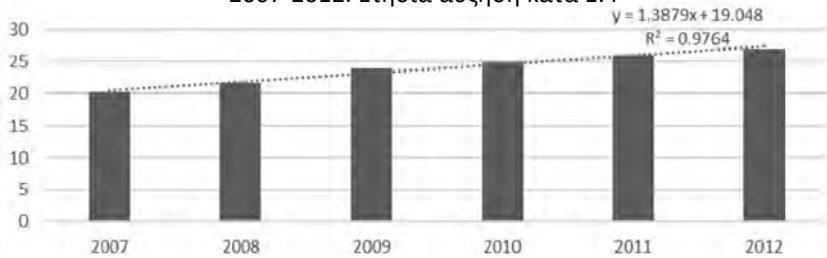
1980-1987. Ετήσια αύξηση κατά 0.70



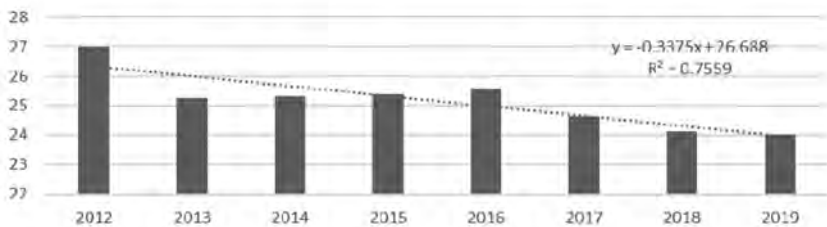
1988-2006. Ετήσια αύξηση κατά 0.27



2007-2012. Ετήσια αύξηση κατά 1.4



2012-2019. Ετήσια αύξηση κατά 0.34



μεταρρυθμίσεις με στόχο την ικανοποίηση συσσωρευμένων κοινωνικών αναγκών. Οι κοινωνικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν. Ο ετήσιος ρυθμός αύξησης ήταν 0,70 ποσοστιαίες μονάδες.

2. Περίοδος σταθεροποίησης, 1988-2006. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την είσοδο της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση και την υιοθέτηση διευρυσμένων νομισματικών πολιτικών για τον έλεγχο του πληθωρισμού και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών πρόνοιας. Οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν ετησίως κατά 0,27 ποσοστιαίες μονάδες.

3. Επεκτατική περίοδος, 2007-2012. Οι αυξανόμενοι ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης και οι προοπτικές διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων στην Ελλάδα συνέβαλλαν σε μια εντυπωσιακή επεκτατική εξέλιξη των κοινωνικών δαπανών. Το ετήσιο ποσοστό ήταν το υψηλότερο από τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο και την εγκαθίδρυση του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα με ετήσιο ποσοστό 1,4%.

4. Παρακμή, 2013-2019. Η οικονομική κρίση επηρέασε αρνητικά τις τάσεις της ευημερίας. Η σημαντική μείωση του ΑΕΠ και η συνολική ύφεση που ακολούθηθηκε από δραστικές πολιτικές συγκράτησης του κόστους στον κοινωνικό τομέα οδήγησε σε ετήσια μείωση κατά 0,34%. Στο διάγραμμα 7 παρουσιάζουμε τις παραπάνω τάσεις στις μεταβολές των δαπανών κοινωνικής προστασίας.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Η Ελλάδα έχει πτωχεύσει πέντε φορές μέχρι σήμερα. Οι ημερομηνίες σταθμοί είναι το 1827, το 1832, το 1843, το 1893, το 1932 και το 2009. Η ιστορική φράση του Χαρίλαου Τρικούπη από το βήμα της Βουλής των Ελλήνων στις 10 Δεκεμβρίου 1893, «Δυστυχώς επτωχεύσαμεν», συνοδεύθηκε από την επιβολή του Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου. Στις 23 Απριλίου 2010, η Ελλάδα κατέφυγε στην Τρόικα ζητώντας δάνειο ύψους 110 δις Ευρώ. Στη συνέχεια, τον Μάρτιο του 2011 κατέφυγε στην ίδια αρχή για ένα επιπρόσθετο δάνειο ύψους 130 δις. ευρώ και τέλος τον Ιούνιο του 2015 ένα τρίτο μνημόνιο αξίας 85 δις. Η κύρια ερώτηση που προκύπτει για τη χώρα μας από την εμπειρία των 200 χρόνων μεταρρυθμίσεων και κοινωνικο-οικονομικών ανακατατάξεων είναι σε ποιο βαθμό πέτυχαν τα

προσδοκώμενα κοινωνικά και οικονομικά οφέλη. Κατά πόσο μπορούμε να οραματιστούμε ένα καλύτερο επίπεδο κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας για το μέλλον; Ο Σπύρος Δοξιάδης είχε υποστηρίξει: «Το περιεχόμενο του Νόμου πρέπει να είναι τεκμηριωμένο, εφικτό, και να αποτελεί σημαντικό βήμα προόδου για τις επερχόμενες γενιές».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Abel-Smith B. – Townsend P. (1965), *The Poor and the Poorest*. London: Bell and Sons.
- Αγαλλόπουλος Χ. (1955), *Κοινωνικές Ασφαλίσεις*, Αθήναι.
- Αλιμπέρτης Σ. (1933), *Αι ηρωίδες της Ελληνικής Επανάστασης*, Αθήναι.
- Alogoskoufis G., *Historical Cycles of the Greek Economy: From 1821 to the Present*, GreeSE Paper no. 158, Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science.
- Αλογοσκούφης Γ. (2021), *Ιστορικοί Κύκλοι της Ελληνικής Οικονομίας. Από το 1821 έως σήμερα*, Εκδόσεις Gutenberg.
- Barr N. (1987), *The Economies of the Welfare State*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Barro R. (1977), *Social Security and Private Saving*, University of Rochester.
- Beveridge W.H. (1944), *Full Employment in a Free Society*, London: Allan and Unwin.
- Booth C. (1902), *Life and Labour of the People of London*, 17 Vols. London.
- Chantzaras A. – Yfantopoulos J. (2022), “The impact of COVID-19 pandemic and its associations with government responses in Europe”, *Region & Periphery* 13 (13), 23-40.
- Δαρδαβέσης Θ. (2011), «Η οργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης για την υγειονομική πολιτική στην περίοδο του Μεσοπολέμου», *Ιατρικά Θέματα*, τ. 50ός, 49-55.
- Δαρδαβέσης Θ. (2008), «Η ιστορική πορεία του Υπουργείου Υγείας στην Ελλάδα. 1833-1981», *Ιατρικό Βήμα*, τ. 115ος, 50-61.
- Δερτιλής Γ. (2020), *Επτά πόλεμοι, τέσσερις εμφύλιοι, επτά πρωτεύσεις 1821-2016*, εκδόσεις Gutenberg.
- Ζέρβας Ν. (2021), *Μεταξύ Συγκεντρωτισμού και Υποργειοπληθωρισμού. Όψεις της Διοικητικής και της Κυβερνητικής Ιστορίας του Σύγχρονου Ελληνικού Κράτους. 19ος-21ος Αιώνας*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καζάκος Π. (2007), *Ανάμεσα στο Κράτος και Αγορά*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα.
- Long D. – Bonsel G.J. – Lubetkin E.I. – Yfantopoulos J.N. – Janssen M.F. (2022), “Health-Related Quality of Life and Mental Well-Being during the COVID-19 Pandemic in Five Countries: A One-Year Longitudinal”, *Study Journal of Clinical Medicine* 11 (21), 64-67.
- Madison Project database 2020. University of Groningen.
- Υπουργείον Περιθάλψεως (1921), *Το έργον της ελληνικής περιθάλψεως*, έκδοσις Γραφείου Τύπου Υπουργείου Εξωτερικών, Αθήναι.

- Yfantopoulos J. (1989), *Health Insurance and Health Reforms in Greece. In European Institute of Social Security: Non Contributory Pensions – Health Care Under Social Security*. Acco-Leuven.
- Υφαντόπουλος Γ. (1988 α), «Οικονομική ύφεση και υγειονομική ανάπτυξη», στο Μαλούτας Θ. – Οικονόμου Δ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Εξάντας.
- Υφαντόπουλος Γ. (1988 β), *Ο Προγραμματισμός του τομέα υγείας στην Ελλάδα. Οικονομικές και Κοινωνικές διαστάσεις*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα.
- Υφαντόπουλος Γ. (1988 γ), *Φτώχεια, Υγεία και Κοινωνική Πολιτική*, Μνήμη Σ. Καράγιωργα – Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης ΠΑΣΜΕ, 303-339.
- Υφαντόπουλος Γ. (1988 δ), *Δημογραφική Γήρανση και Συντάξεις στην Ελλάδα και στην ΕΟΚ*. Αθήνα: Ελληνική Εταιρία Δημογραφικών Μελετών: 151-161.
- Υφαντόπουλος Γ. (2008), *Τα οικονομικά της υγείας: Θεωρία και πολιτική*, Αθήνα, Τυπωθήτω-Γ. Δαρδανός.
- Υφαντόπουλος Γ. – Μπαλούρδος Δ. – Νικολόπουλος Δ. (2009), *Οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις του κράτους πρόνοιας*, Αθήνα, Gutenberg.

ΦΤΩΧΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ:
ΟΙ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΣΤΟΝ 20ό ΑΙΩΝΑ

Διονύσης Μπαλούρδος

ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ ΕΡΕΥΝΩΝ, ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα, όπως και σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει υψηλή συσχέτιση τόσο με δομικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού όπως για παράδειγμα το φύλο, η ηλικία και η εθνικότητα όσο και με το μέγεθος και τη σύνθεση του νοικοκυριού συμπεριλαμβανομένων και νέων και συνεχώς εξελισσόμενων τύπων νοικοκυριών.

Δημογραφικά γεγονότα όπως αναβολή της γονιμότητας, μεγαλύτερη ηλικία απόκτησης παιδιού (ή παιδιών), αύξηση της μονογονεϊκότητας και της ατεκνίας, τα αυξανόμενα ποσοστά συμμετοχής στην εκπαίδευση για τις γυναίκες και η συνακόλουθη σχέση με την αγορά εργασίας, αλλά και το μεταναστευτικό επηρεάζουν και επηρεάζονται καταλυτικά από τον κίνδυνο φτώχειας και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Η δημογραφική κατάσταση στην Ελλάδα έχει σημαντική επιρροή σε διάφορους τομείς, που κυμαίνονται από την αγορά εργασίας μέχρι τα συστήματα συνταξιοδότησης, εκπαίδευσης και υγειονομικής περίθαλψης. Οι πρόσφατες εξελίξεις φαίνεται να ενισχύουν τις ήδη υπάρχουσες δημογραφικές τάσεις: έναν έντονα γηρασμένο πληθυσμό λόγω των χαμηλότερων ποσοστών γονιμότητας και της αύξησης του προσδόκιμου ζωής, σε συνδυασμό με τη συρρίκνωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας.

Στην πραγματικότητα μια συνεχής αύξηση των ηλικιωμένων, συνοδευόμενη από ταυτόχρονη μείωση των παιδιών, χαρακτηρίζουν τη δια-

δικασία γήρανσης του πληθυσμού, η οποία έχει αντίκτυπο σε πολλούς τομείς του οικονομικού και κοινωνικού βίου, όχι μόνον στην Ελλάδα αλλά σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες. Παρά ταύτα η εξέλιξη στην Ελλάδα, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, είναι εντονότερη καθώς τόσο το ποσοστό ηλικιωμένων όσο και ο δείκτης γήρανσης είναι από τους υψηλότερους στην Ευρώπη και τον κόσμο.

Η κεντρική μας υπόθεση είναι σύνθετη και αποσκοπεί να αναδείξει το γεγονός ότι ο κίνδυνος φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού μεταβάλλεται ανάλογα με την ηλικία, το φύλο, την εθνικότητα και διαμορφώνεται σε μεγάλο βαθμό ασύμμετρα με το μέγεθος και τη σύνθεση του νοικοκυριού ή της οικογένειας, το οποίο ποικίλλει σημαντικά όχι μόνον στην Ελλάδα αλλά και σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να περιγράψει και να τεκμηριώσει με εμπειρικά στοιχεία προβληματισμούς για τις δημογραφικές διαστάσεις της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα. Τα ερευνητικά ερωτήματα που εξετάζονται έχουν ως εξής:

- Ποιο το επίπεδο και τα χαρακτηριστικά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, και ποιες οι ομάδες υψηλού κινδύνου;
- Ποιες δημογραφικές ομάδες συγκαταλέγονται ειδικότερα μεταξύ των ομάδων υψηλού κινδύνου και ποια η διαχρονική τους εξέλιξη; Τι δείχνουν τα εμπειρικά δεδομένα;

Η ανάλυση είναι περιγραφική, βασισμένη σε σχετικούς δημογραφικούς και κοινωνικούς δείκτες και στατιστικές συσχετίσεις, χρησιμοποιώντας στοιχεία από τη Eurostat, κυρίως από την Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC).¹ Στη συνέχεια συζητούνται, εν

¹ Λόγω περιορισμού της διαθεσιμότητας των στατιστικών στοιχείων, μεγαλύτερη έμφαση θα δοθεί στον κίνδυνο φτώχειας. Ορίζεται ως το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά, των οποίων το συνολικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα είναι χαμηλότερο του 60% του αντίστοιχου εθνικού εισοδήματος (όριο φτώχειας). Λόγω της μεγάλης έκτασης που θα μπορούσε να προσλάβει η εργασία, ορισμένες διαστάσεις/μεταβλητές εξετάζονται ακροθιγώς (π.χ. μετανάστες, σχέση με την αγορά εργασίας ή την εκπαίδευση). Για ειδικότερη ανάλυση όσον αφορά την περίπτωση των μεταναστών, βλ.: Balourdos & Petraki (2019) και Balourdos & Petraki (2021).

συντομία, βασικές θεωρητικές-εμπειρικές προοπτικές για τη σχέση δημογραφικών γεγονότων με τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό. Έπεται η ενότητα με την περιγραφή των δημογραφικών εξελίξεων στην Ελλάδα και η ενότητα με την εμπειρική περιγραφή των δημογραφικών διαστάσεων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και τα συμπεράσματα.

2. ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ-ΕΜΠΕΙΡΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ: ΣΥΝΤΟΜΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Οι δημογραφικές μεταβλητές δύσκολα συζητούνται και εξετάζονται εμπεριστατωμένα σε σχέση με τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Για παράδειγμα, οι 17 στόχοι βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών δεν θεωρούν τις δημογραφικές πολιτικές ως αυτοτελή προτεραιότητα και, αντιθέτως, επικεντρώνονται σε πιο συγκεκριμένα στοιχεία της ατζέντας για τον πληθυσμό, όπως η υγεία της μητέρας και του παιδιού και η χειραφέτηση των γυναικών. Αυτή η προσέγγιση δικαιολογείται από την επιθυμία να απομακρυνθούμε από πιθανά σενάρια και προοπτικές κινδυνολογίας, ή/και πολιτικές προγραμμάτων ελέγχου των γεννήσεων που είχαν κατακριθεί στο παρελθόν. Ωστόσο, συμβάλλει στον κατακερματισμό των δημογραφικών πολιτικών και καθιστά δυσκολότερη την καθιέρωση της διαχείρισης της δημογραφικής αλλαγής ως οριζόντιας αναπτυξιακής προτεραιότητας.

Πλήθος εμπειρικών μελετών έχει δείξει, ωστόσο, ότι μεταξύ φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού και δημογραφικών μεταβλητών, όπως η γονιμότητα ή ο αριθμός παιδιών και άλλων εξαρτώμενων μελών σε ένα νοικοκυριό/οικογένεια υπάρχει στενή σύνδεση, αν και οι ακριβείς αιτιώδεις σχέσεις είναι συχνά δύσκολο να προσδιοριστούν (Wietzke, 2020).

Η εμπειρική προσέγγιση της Anramon (2003) διαπιστώνει ότι η φτώχεια και η στέρηση είναι ευαίσθητες σε βασικές δημογραφικές μεταβλητές όπως η ηλικία, το φύλο και η σύνθεση του νοικοκυριού. Για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαπιστώνει ότι η εισοδηματική φτώχεια είναι εξαιρετικά υψηλή μεταξύ των νέων ενηλίκων που έχουν δημιουργήσει ανεξάρτητα νοικοκυριά προτού αποκτήσουν επαρκείς επαγγελματικές δεξιότητες, αν και η συνέχιση της διαβίωσης με τους γονείς προστατεύει καλύτερα από τον κίνδυνο φτώχειας. Ηλικιωμένοι που δεν δραστηριοποιούνται πλέον στην αγορά εργασίας είναι επιπροσθέτως πιθανότερο να ζουν στην ανέχεια και με ανεπαρκείς υλικούς πόρους. Όσον αφορά το φύλο,

υπογραμμίζει ότι οι γυναίκες όχι μόνον εμφανίζουν μεγαλύτερη τάση να ζουν σε φτωχά νοικοκυριά, αλλά και η έμφυλη ανισότητα τείνει επίσης να αυξάνεται με την ηλικία. Ειδικότερα διαπιστώνει ότι τα νοικοκυριά με υπεύθυνη γυναίκα-κύριο εισοδηματία αντιμετωπίζουν υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας σε σύγκριση με τα νοικοκυριά με υπεύθυνο άνδρα.

Η Antonovska (2016) αναφέρεται στη θηλυκοποίηση της φτώχειας, υπογραμμίζοντας ότι οι διαφορές των φύλων και οι εισοδηματικές και μισθολογικές ανισότητες είναι μεταξύ των σημαντικών παραγόντων για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό από την πλευρά των γυναικών. Ειδικότερα, η προσέγγιση της «θηλυκοποίησης της φτώχειας» επικεντρώνεται στον υψηλό κίνδυνο που διατρέχουν συγκεκριμένες ομάδες γυναικών, όπως για παράδειγμα οι μη έγγαμες και οι διαζευγμένες μητέρες και γενικά τα νοικοκυριά με επικεφαλής γυναίκες, οι ηλικιωμένες γυναίκες, οι μετανάστριες, οι γυναίκες με αναπηρία κ.ά.

Ομάδα ερευνητών από το Ινστιτούτο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών της Ιρλανδίας (Watson κ.ά., 2018) αναφέρεται σε ομάδες σε κοινωνικό κίνδυνο (φτώχεια-κοινωνικό αποκλεισμό), οι οποίες διακρίνονται ανάλογα με τις ικανότητες που διαθέτουν να καλύψουν τις υλικές τους ανάγκες κυρίως μέσω της αγοράς εργασίας. Αναφέρονται σε εμπόδια που μπορεί να προκύψουν σε στάδια διαδρομής της ζωής: παιδιά, νέοι και άτομα εργασίμης ηλικίας, ηλικιωμένοι. Ακόμη υπογραμμίζουν τις ευθύνες μη εργασιακής-αμειβόμενης φροντίδας όπως π.χ. η ευθύνη για τη φροντίδα των παιδιών (κυρίως) ή άλλων εξαρτώμενων μελών, την περίπτωση των μονογονεϊκών οικογενειών καθώς και τις περιπτώσεις ατόμων εκτός συστήματος ή αγοράς (outsider status) που αφορά κυρίως τους νέους ενήλικες που αναζητούν την πρώτη τους εργασία και κυρίως της περίπτωσης των «NEETs»), ή νέους ενήλικες που μένουν με τους γονείς τους σε σχετικά μεγάλη ηλικία. Η Iacovou (2010), εξετάζει το ζήτημα της μετάβασης των νέων προς την ενηλικίωση με μία σειρά σημαντικών γεγονότων που περιλαμβάνουν και δημο-κοινωνικά γεγονότα όπως π.χ. αν ζουν με τους γονείς τους, αν ζουν με κάποιο σύντροφο, αν έχουν παντρευτεί, αν έχουν παιδιά κ.ά.

Στην Ελλάδα, οι Μπαλούρδος και Υφαντόπουλος (1999), με στοιχεία από την έρευνα «Κοινωνικοί Δείκτες και Όρια Φτώχειας στην Ελλάδα», διαπιστώνουν ότι ο κίνδυνος της φτώχειας: i) αυξάνεται ανάλογα με το μέγεθος του νοικοκυριού, με την περίπτωση των πολυμελών να καταγρά-

φονται τα υψηλότερα ποσοστά, ii) διαφοροποιείται σημαντικά ανάλογα με τη σύνθεση του νοικοκυριού και τα υψηλότερα ποσοστά φτωχών να εντοπίζονται ανάμεσα στις οικογένειες με έναν σχετικά υψηλό αριθμό εξαρτωμένων μελών, κυρίως παιδιών και ηλικιωμένων, iii) είναι ιδιαίτερα υψηλά όταν ο υπεύθυνος της οικογένειας/νοικοκυριού (27%), κυρίως πρόκειται για (νέες) μονογονεϊκές οικογένειες, iv) η κατάσταση είναι δραματική σε νοικοκυριά όπου συνυπάρχουν συνδυασμός από εξαρτώμενα μέλη (παιδιά και ηλικιωμένοι) και σε καλύτερη κατάσταση εμφανίζονται οι έγγαμοι, όπου η αναλογία των φτωχών είναι 23,4% και υπολείπεται από τα ποσοστά που σημειώνονται για το συνολικό δείγμα (24%). Στον αντίποδα, αναφέρεται στην έρευνα, βρίσκεται η περίπτωση των διαζευγμένων, όπου 28,9% καταγράφονται ως φτωχοί, ενώ οι άγαμοι εμφανίζουν ποσοστά φτώχειας κοντά στο 24%. Φαίνεται ότι στα ζευγάρια που έχουν παντρευτεί και χωρίζουν, στη (νέα) τους οικογενειακή κατάσταση οι οικονομικές δυσκολίες είναι υπερβολικές και αξεπέραστες. Έχουμε, δηλαδή, μια σαφή επιβεβαίωση της μειονεκτικής κατάστασης που βρίσκονται οι διαζευγμένοι, εκ των οποίων μια σημαντική αναλογία αποτελεί αυτόνομο μονογονεϊκό ή μονοπρόσωπο νοικοκυριό, το οποίο, πέραν των άλλων, αντιμετωπίζει και προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού.

Αναφορικά με τους νέους, με στοιχεία από πρωτογενή πανελλαδική έρευνα για το έτος 2013, ο Μπαλούρδος (2017) διαπιστώνει ότι ο κίνδυνος φτώχειας είναι υψηλότερος για τους νέους 15-19 ετών (28,1%) και περιορίζεται σε 24,4% για τους νέους 25-29 ετών. Ιδιαίτερα εντυπωσιακά είναι τα στοιχεία της ίδιας έρευνας για την περίπτωση των νέων που ζουν με τους γονείς τους. Φαίνεται ότι αυτό, κατά ένα μεγάλο βαθμό, είναι μία λύση ανάγκης, καθώς 29,4% ζει με εισόδημα κάτω από το όριο της φτώχειας. Αντίθετα, οι νέοι που έχουν δικό τους νοικοκυριό σε ποσοστό 20,2% αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας.

Η εργασία² σε γενικές γραμμές αποτελεί βασικό απόθεμα ασφάλειας κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού· εντούτοις, υπάρχει η περίπτωση των εργαζομένων φτωχών και της επισφαλούς εργασίας, κάτι που συζητείται ήδη από τα τελευταία χρόνια του 20ού αιώνα. Έχει διαπιστωθεί ότι οι γυναίκες είναι σε δυσμενέστερη θέση, καθώς εργάζονται πιο συχνά από τους άνδρες σε συνθήκες μερικής ή προσωρινής απασχόλησης,

² Όπως π.χ. και η εκπαίδευση αλλά και η ιδιόκτητη στέγη.

με τις αμοιβές τους να είναι χαμηλότερες, ενώ είναι ιδιαίτερα δραματική για τους μόνους γονείς που είναι κυρίως γυναίκες.

Επιπλέον, η οικογένεια/νοικοκυριό λόγω του ρόλου της ως το κύριο ιδιωτικό δίκτυο, λειτουργεί ως το πρώτο, και σε ορισμένες περιπτώσεις το μόνο απόθεμα ασφαλείας κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όταν δεν υπάρχουν διαθέσιμες ευκαιρίες απασχόλησης, όταν το εισόδημα είναι ιδιαίτερα χαμηλό, ιδίως δε όταν συνδυάζεται με περιορισμένη πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες και χαμηλή εισοδηματική στήριξη (Υφαντόπουλος – Μπαλούρδος – Νικολόπουλος, 2009).

Σε σχέση με την ανάλυση που έχει προηγηθεί, στην παρούσα εργασία η διερεύνηση των δημογραφικών διαστάσεων της φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού πραγματοποιείται στη βάση της διάκρισης:

Ατομικά χαρακτηριστικά: φύλο, εθνικότητα (μετανάστες) και ηλικία η οποία αφορά ηλικιωμένους και τα παιδιά καθώς και άτομα εκτός συστήματος ή αγοράς (outsider status), κυρίως τους νέους ενήλικες που αναζητούν την πρώτη τους εργασία, NEETs, (ή άτομα που μένουν με τους γονείς τους σε μεγάλη ηλικία) και τα παιδιά.

Μέγεθος και σύνθεση-τύποι νοικοκυριών: Άνθρωποι που ζουν μόνοι, μόνοι γονείς-νοικοκυριά με έναν ενήλικα και εξαρτώμενα παιδιά και τα ζευγάρια με παιδιά-νοικοκυριά με δύο ενήλικες και εξαρτώμενα παιδιά.

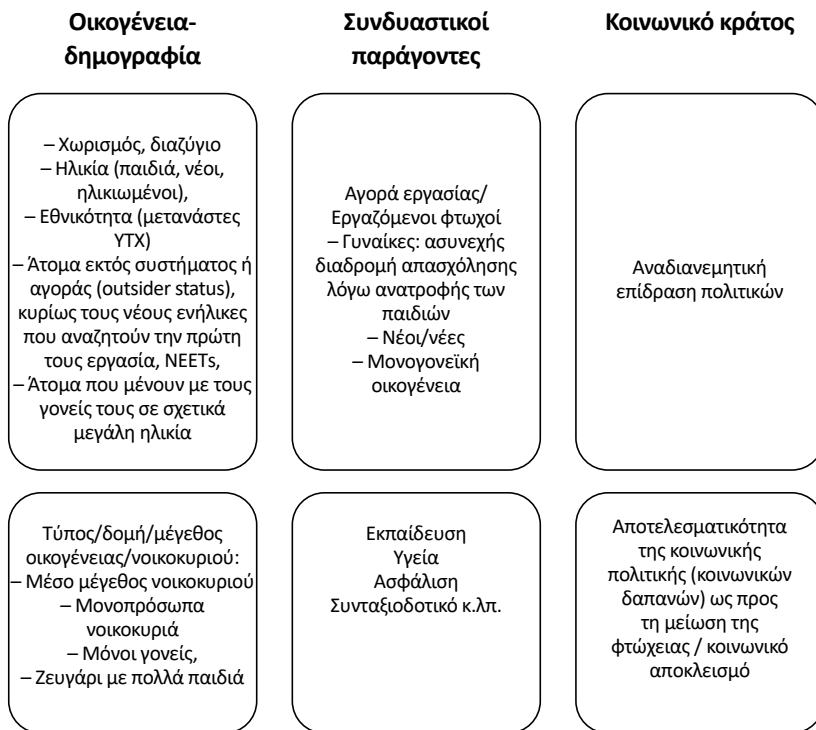
*Συνδυαστικοί παράγοντες:*³ Φτωχότερες επιτεύξεις στην αγορά εργασίας π.χ. γυναικών, νοικοκυριών με παιδιά, χαμηλές συντάξεις, κ.λπ.

Μη πρόσβαση σε εισόδημα-πόρους από το κοινωνικό κράτος/διανεμητική επίδραση διαφόρων μέτρων φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής (Σχήμα 1).

Από την ανάλυση θα διαφανεί ότι η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός πλήττει στην Ελλάδα τα νοικοκυριά με πολλά εξαρτώμενα παιδιά αλλά και τα νοικοκυριά με έναν ενήλικα με εξαρτώμενα παιδιά. Επίσης διαχρονικά έχουν σημειωθεί μετατοπίσεις με την επιδείνωση να καταγράφεται στα παιδιά και τους νέους και να υπάρχει σημαντική βελτίωση για την ομάδα των ηλικιωμένων, ενώ εμφανίζονται νέες ομάδες υψηλού κινδύνου νέων όπως οι NEETs, ενώ όσοι μένουν μαζί με τους γονείς τους φαίνεται να προστατεύονται καλύτερα.

³ Δεν εξετάζονται στην παρούσα εργασία.

ΣΧΗΜΑ 1.
*Δημογραφικοί παράγοντες/διαστάσεις φτώχειας
και κοινωνικού αποκλεισμού*



3. ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει σήμερα μια έντονη και πολύπλοκη δημογραφική συγκυρία. Εκτός από το πρόβλημα με τη μετανάστευση και το προσφυγικό, παράλληλα σημειώνονται πολύ χαμηλές γεννήσεις, αρνητική φυσική αύξηση (οι θάνατοι ξεπερνούν τις γεννήσεις) και ραγδαία γήρανση του πληθυσμού. Ο πληθυσμός της μειώνεται εξ αιτίας του αρνητικού μεταναστευτικού ισοζυγίου, της μείωσης των γεννήσεων και της συνεχούς αύξησης των θανάτων, με αποτέλεσμα την εμφάνιση αυξημένων αρνητικών φυσικών και μεταναστευτικών ισοζυγίων. Στην πραγματικότητα, από το 2011 και μετά οι θάνατοι υπερσχύουν των γεννήσεων και συμπεριλαμ-

βανομένου και του αρνητικού ή επουσιώδους μεταναστευτικού ισοζυγίου ο πληθυσμός φθίνει. Άλλωστε, τα στοιχεία της πρόσφατης απογραφής του 2021 δείχνουν ότι ο πληθυσμός της χώρας μειώθηκε κατά 3,5% σε σύγκριση με την απογραφή του 2011. Μείωση καταγράφεται στις 12 από τις 13 περιφέρειες της χώρας, καθώς μόνον το Νότιο Αιγαίο καταγράφει αύξηση κατά 5%.

Δομή πληθυσμού και δημογραφική γήρανση

Η γήρανση του πληθυσμού είναι μια μακροπρόθεσμη διαδικασία η οποία άρχισε πολλές δεκαετίες πριν στην Ευρώπη. Γίνεται ορατή μέσω της μεταβολής της ηλικιακής διάρθρωσης του πληθυσμού και αντικατοπτρίζεται σε ένα αυξανόμενο ποσοστό ηλικιωμένων και ένα συνεχώς συρρικνούμενο ποσοστό παιδιών και κατ' επέκταση νέων στο συνολικό πληθυσμό.

Το 1970, τα παιδιά (0 έως 14 ετών) αποτελούσαν το 24,2% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας, ενώ τα άτομα σε εργασιακά ενεργή ηλικία (15 έως 64 ετών)⁴ αποτελούσαν το 64,7%.^{5,6} Αντίστοιχα τα ηλικιωμένα άτομα (65 ετών και άνω) είχαν ποσοστό μόλις 11,1% (Σχήμα 2).

Σύμφωνα με προβλέψεις, το μερίδιο των ηλικιωμένων ατόμων στο συνολικό πληθυσμό θα αυξηθεί περαιτέρω τις ερχόμενες δεκαετίες, ενώ το 2100 η διάμεση ηλικία θα φτάσει τα 49,9 έτη (Eurostat, 2021). Εκτός από την αναλογία ηλικιωμένων στο συνολικό πληθυσμό και τη διάμεση ηλικία, η δημογραφική γήρανση εξετάζεται με δείκτες όπως ο δείκτης εξάρτησης ηλικιωμένων⁷ και ο δείκτης δημογραφικής γήρανσης καθώς και ανάλογα με τον τύπο της πληθυσμιακής πυραμίδας.

Στο πλαίσιο αυτό, ο δείκτης εξάρτησης ηλικιωμένων το 1970 στην Ελλάδα ήταν 17,2%⁸ και ανήλθε σε 25,5% το 2000 και 35,6% το 2021. Για όλη την περίοδο 1970-2021, η εξέλιξη του δείκτη είναι ανοδική. Αντί-

⁴ Υπολογίζεται αφαιρώντας από το 100 τα αντίστοιχα ποσοστά παιδιών και ηλικιωμένων.

⁵ Δηλαδή σε διάστημα 30 ετών αυξήθηκε κατά 4,6 έτη.

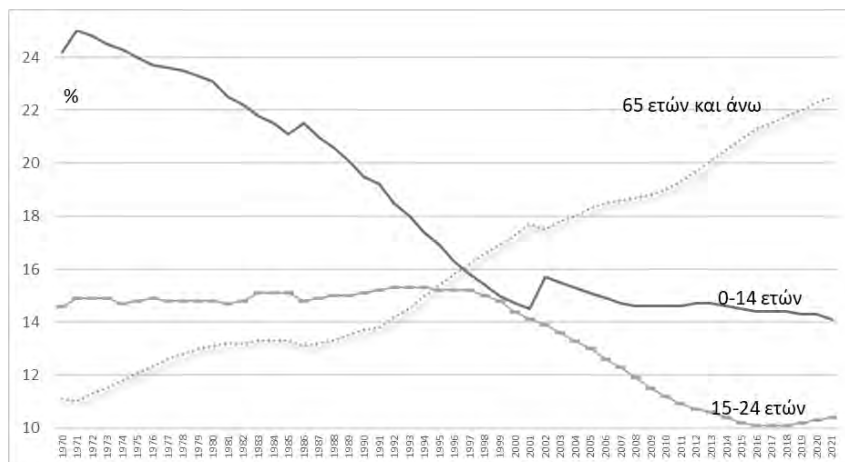
⁶ Δηλαδή σε διάστημα 21 ετών αυξήθηκε κατά 7 έτη.

⁷ Δείκτης εξάρτησης ηλικιωμένων=Ποσοστό ηλικιωμένων 65+ ετών προς ως προς 100 μέλη του παραγωγικού πληθυσμού (15-64 ετών). Δείκτης ή αναλογία γήρανσης=Πληθυσμός ηλικιωμένων προς 100 μέλη του παιδικού πληθυσμού (0-14 ετών).

⁸ Δηλαδή ένα άτομο ηλικίας άνω των 65 ετών υποστηριζόταν από περίπου έξι άτομα εργάσιμης ηλικίας.

ΣΧΗΜΑ 2.

Ποσοστό παιδιών (0-14 ετών), νέων (15-24 ετών) και ηλικιωμένων (65+) στο συνολικό πληθυσμό της Ελλάδας 1970-2021



ΠΗΓΗ: Eurostat

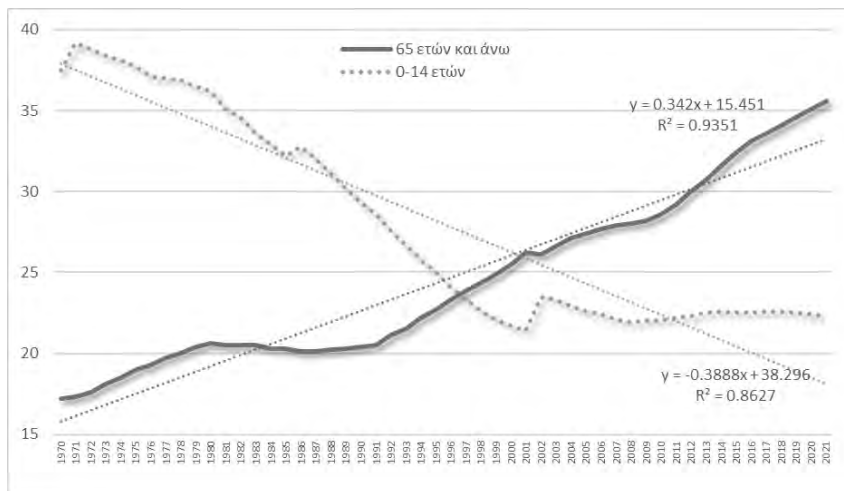
θετη είναι η εξέλιξη του δείκτη εξάρτησης νέων. Η τιμή του δείκτη που ήταν 37,5% το 1970 στη συνέχεια καταγράφει τις ελάχιστες τιμές 21,7% το 2000 και 21,4% το 2001 και προσεγγίζει την τιμή 22,3% το 2021 (Σχήμα 3).

Με βάση τις τιμές του δείκτη γήρανσης, μπορεί να προσδιοριστεί αδρά η έκταση με την οποία ένας συγκεκριμένος πληθυσμός γερνά. Όπως φαίνεται από το Σχήμα 4, η τιμή του δείκτη στην Ελλάδα ακολουθεί σταθερά αυξητική τάση και από 45,9% το 1970 διπλασιάζεται την περίοδο 1995 και 1996 ενώ το 2000 ανέρχεται σε 118% (δηλαδή αντιστοιχούν περίπου 118 ηλικιωμένοι 65 ετών και άνω σε 100 παιδιά ηλικίας 0-14 ετών). Οι τιμές που σημειώνονται είναι σημαντικά υψηλότερες από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο, ενώ το 2021 καταγράφεται τιμή 159,6 που είναι η τρίτη υψηλότερη μεταξύ των χωρών της ΕΕ-27.⁹ Αντίστοιχα η πυραμίδα πληθυσμού για την Ελλάδα το 1991 είναι στενή στη βάση και διαμορφώνεται περισσότερο ρομβοειδής προς τις μεγαλύτερες ηλικίες καθώς εκεί

⁹ Υψηλότερη είναι η τιμή του δείκτη στην Ιταλία (182,2) και ακολουθεί η περίπτωση της Πορτογαλίας (167,2).

ΣΧΗΜΑ 3.

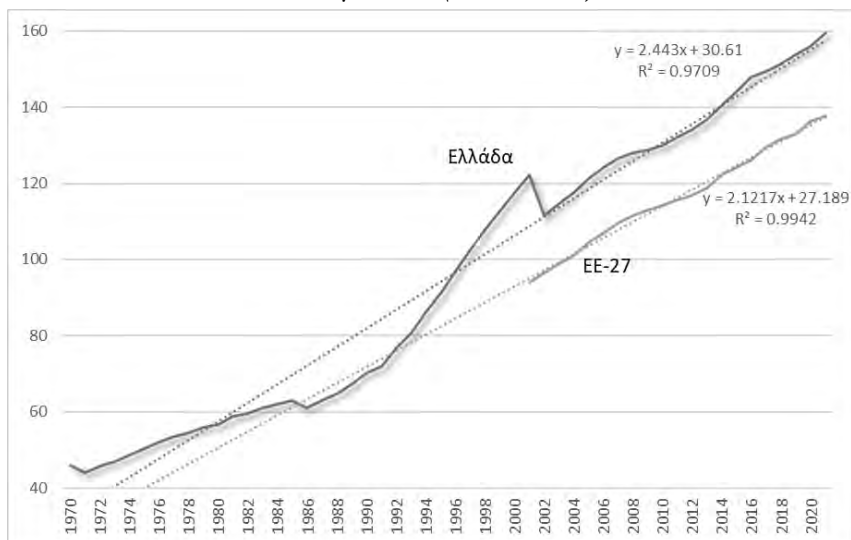
*Δείκτης εξάρτησης ηλικιωμένων (65 ετών και άνω)
και παιδιών (0-14 ετών) στην Ελλάδα 1970-2021*



ΠΗΓΗ: Eurostat

ΣΧΗΜΑ 4.

*Δείκτης γήρανσης στην Ελλάδα (1970-2021)
και στην ΕΕ-27 (2001-2021)*

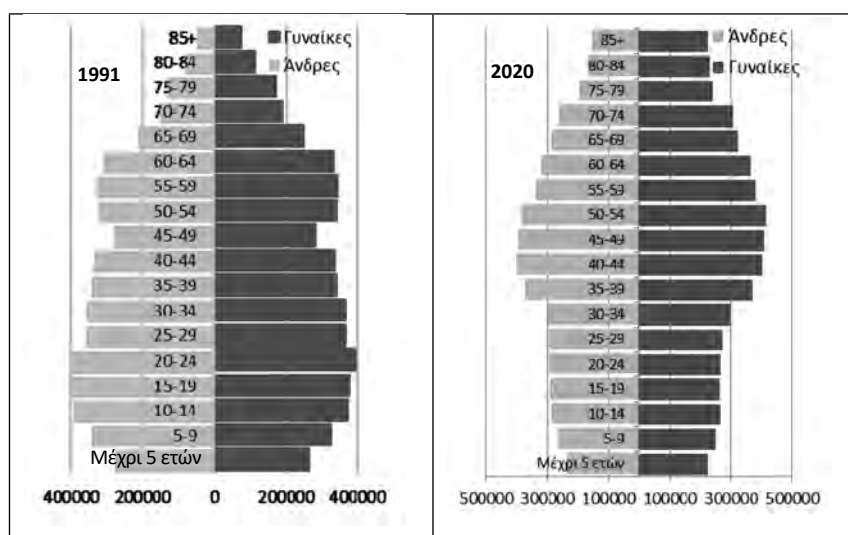


ΠΗΓΗ: Eurostat

συναντώνται τώρα οι ομάδες των γενεών της δεκαετίας του '60 οι οποίες ήταν μεγαλύτερες και αντιπροσωπεύουν αυτήν την περίοδο ένα σημαντικό μέρος του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας ή βρίσκονται κοντά στην ηλικία αποχώρησης από την αγορά εργασίας. Αυτό μπορεί να παρατηρηθεί με τη σύγκριση της πυραμίδας πληθυσμού το 1990 με αυτήν για το έτος 2020, κυρίως μετά την ηλικία των 45 ετών (Σχήμα 5).

ΣΧΗΜΑ 5.

Πυραμίδα πληθυσμού Ελλάδας 1991 και 2020



ΠΗΓΗ: Eurostat

Στην Ελλάδα, όπως και στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες, το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα χαρακτηρίστηκε από σημαντικές αλλαγές στη δομή του νοικοκυριού. Αποτελέσματα ερευνών και στατιστικών, εκτός από μείωση των γεννήσεων, καταγράφουν σημαντικές αλλαγές με χαρακτηριστικότερη την τάση μείωσης των νοικοκυριών με πολλά παιδιά, ενώ τα μονογονεϊκά νοικοκυριά αυξήθηκαν δραματικά. Το ποσοστό των νοικοκυριών που αποτελούνται από δύο ενήλικες και εξαρτημένα τέκνα σταδιακά μειώνεται, ο αριθμός των ατόμων που ζουν μόνοι αυξάνεται ενώ το μέσο μέγεθος των νοικοκυριών περιορίζεται. Στο πλαίσιο των εξελίξεων αυτών, οι οικογενειακές πολιτικές έχουν αλλάξει σημαντικά ιδιαίτερα

μετά τη δεκαετία του '70. Ενώ αρχικά ήταν βασισμένες στο πρότυπο του συζύγου/υπεύθυνου της οικογένειας, οι πολιτικές της μετα-δεκαετίας του '70 έχουν αναγνωρίσει την αύξηση οικογενειών με δύο εργαζόμενα μέλη (τον σύζυγο και τη σύζυγο), την αυξανόμενη αστάθεια και ποικιλομορφία των οικογενειών και την οικογενειακή αυξανόμενη οικονομική ευπάθεια (Gauthier 1996).

4. ΚΙΝΔΥΝΟΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ

Θηλυκοποίηση, παιδική και φτώχεια νέων και ηλικιακές μετατοπίσεις

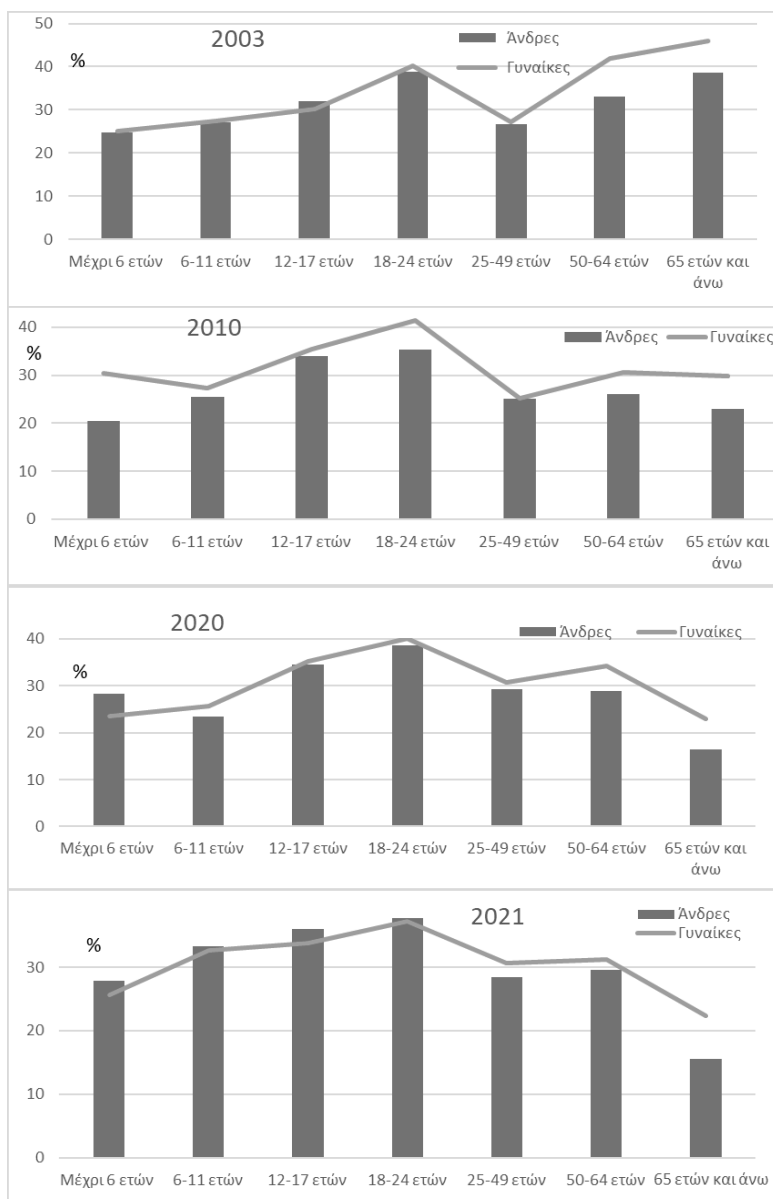
Με βάση τα στοιχεία της Eurostat για το 2003 το 32,9% του πληθυσμού της χώρας βρίσκεται σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικό αποκλεισμό.¹⁰ Το 2010 περιορίζεται σε 27,7%, ενώ το 2014 καταγράφεται η μέγιστη τιμή.¹¹ Σε όλη τη διάρκεια για την οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία η τιμή του δείκτη για την Ελλάδα κυμαίνεται σε σημαντικά υψηλότερα επίπεδα από τον μέσο όρο της ΕΕ-27 (23,9% το 2010 και 21,5% το 2020). Όπως διαπιστώνεται (Σχήμα 6), στις περισσότερες των περιπτώσεων οι γυναίκες κινδυνεύουν περισσότερο συγκριτικά με τους άνδρες, ιδίως στις υψηλότερες ηλικιακές ομάδες. Παρατηρείται επίσης ότι ενώ το 2003 ομάδες υψηλού κινδύνου είναι οι νέοι (18-24 ετών) και οι ηλικιωμένοι και κυρίως οι γυναίκες άνω των 50 ετών, στη συνέχεια βελτιώνεται σημαντικά η κατάσταση των τελευταίων δίχως να ισχύει το ίδιο για την ομάδα των νέων. Παρά ταύτα, ένα «παράδοξο» στην περίοδο της κρίσης, σύμφωνα με τα δεδομένα του ίδιου σχήματος, είναι ότι το 2010 τα αγόρια μέχρι έξι ετών (20,5%) προστατεύονται καλύτερα από τον κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικό αποκλεισμό συγκριτικά με τα κορίτσια (30,3%). Η μεταξύ

¹⁰ Δηλαδή, πληθυσμός σε κίνδυνο φτώχειας ή με υλικές στερήσεις (δηλαδή πληθυσμός που στερείται τουλάχιστον 4 από έναν κατάλογο 9 αγαθών και υπηρεσιών) ή που διαβίει σε νοικοκυριά με χαμηλή ένταση εργασίας (βλ.: <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SFA10/->)

¹¹ Για ολόκληρη την περίοδο 2011-2019 η τιμή του δείκτη κυμαινόταν σταθερά πάνω από 30%. Ο αναθεωρημένος δείκτης, στο πλαίσιο του προγράμματος «Ευρώπη 2030», από 27,4% το 2020, αυξάνει σε 28,3% το 2021 (2.971 χιλιάδες άτομα): https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps01n&lang=en.

ΣΧΗΜΑ 6.

*Ο ηλικιακός και έμφυλος κύκλος του κινδύνου της φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, 2003, 2010, 2020 και 2021**



ΠΗΓΗ: Eurostat. *Το έτος 2021 αφορά τον αναθεωρημένο ορισμό του δείκτη.

τους διαφορά (9,8 ποσοστιαίες μονάδες) είναι μέγιστη συγκριτικά με τις άλλες ηλικιακές ομάδες και για όλα τα έτη αναφοράς. Ούτως ή άλλως, ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν έχει μελετηθεί εκτενώς από την οπτική γωνία των παιδιών, λόγω της επικέντρωσης στον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας (Υφαντόπουλος – Μπαλούρδος – Νικολόπουλος, 2009).

Κίνδυνος φτώχειας

Ο δείκτης του κινδύνου σχετικής φτώχειας για την Ελλάδα για πολλά έτη και μέχρι το 2010 κυμαινόταν σταθερά μεταξύ του 20% και 21%. Αυξήθηκε κατά τα πρώτα έτη της πρόσφατης κρίσης για να κορυφωθεί το 2012 και 2013 (23,1%) και να αποκλιμακωθεί στη συνέχεια. Παραμένει, ωστόσο, σημαντικά υψηλότερος από τον μέσο όρο της ΕΕ-27 για όλη την περίοδο αναφοράς. Η πλέον χαρακτηριστικότερη τάση για την περίοδο 1995-2021¹² είναι η μετατόπιση του κινδύνου φτώχειας από την ομάδα των ηλικιωμένων (65+ ετών)¹³ προς την ομάδα των παιδιών (18 ετών και κάτω) και των νέων (Σχήμα 7).

Άλλωστε τα στοιχεία δείχνουν ότι οι γυναίκες είναι πιο πιθανό να είναι περισσότερο φτωχές από τους άνδρες¹⁴ (θηλυκοποίηση της φτώχειας) για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα (κυρίως στη δεκαετία 2000-2010). Όμως την περίοδο μετά την κρίση η διαφορά φαινομενικά δείχνει να έχει εκμηδενιστεί (Σχήμα 8). Η πραγματικότητα είναι ωστόσο λίγο διαφορετική. Αν εξεταστούν προσεκτικά οι ειδικότερες ηλικιακές ομάδες διαπιστώνεται ότι αν και η φτώχεια των ηλικιωμένων (65 ετών και άνω) φθίνει, η έμφυλη διαφορά προκύπτει ιδιαίτερα σημαντική (κυμαίνεται μεταξύ 4 μέχρι και 5 ποσοστιαίες μονάδες για την περίοδο μετά το 2000 για τις γυναίκες), λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη ότι οι ηλικιωμένες γυναίκες είναι περισσότερες από τους ηλικιωμένους άντρες. Επιπρόσθετα, οι γυναίκες συνταξιούχοι και άνω των 65 ετών καταγράφουν υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας (Σχήμα 9).

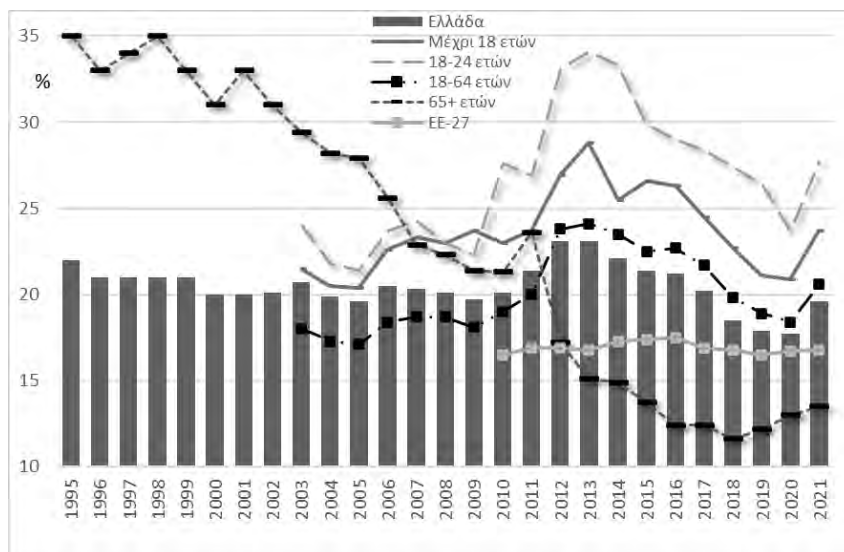
Πέρα από τις αλλαγές όμως στην οικογένεια/νοικοκυριό που θα συζητηθούν παρακάτω, μία σημαντική αλλαγή σχετίζεται με την αύξηση των ζευγαριών διπλής σταδιοδρομίας. Ο συνδυασμός με τις μεταβιβαστικές

¹² Για τα έτη αυτά υπάρχει χρονολογική σειρά δεδομένων.

¹³ Καθώς και των ζευγαριών με πολλά παιδιά, όπως θα δούμε παρακάτω.

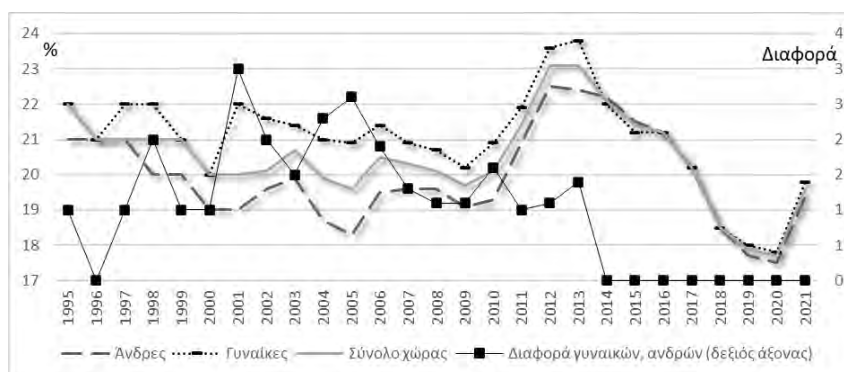
¹⁴ Αφορά τους άνδρες και τις γυναίκες στο σύνολο του πληθυσμού.

ΣΧΗΜΑ 7.
Κίνδυνος φτώχειας κατά ηλικιακές ομάδες στην Ελλάδα 1995-2021 και στο σύνολο της ΕΕ-27 2010-2021



ΠΗΓΗ: Eurostat

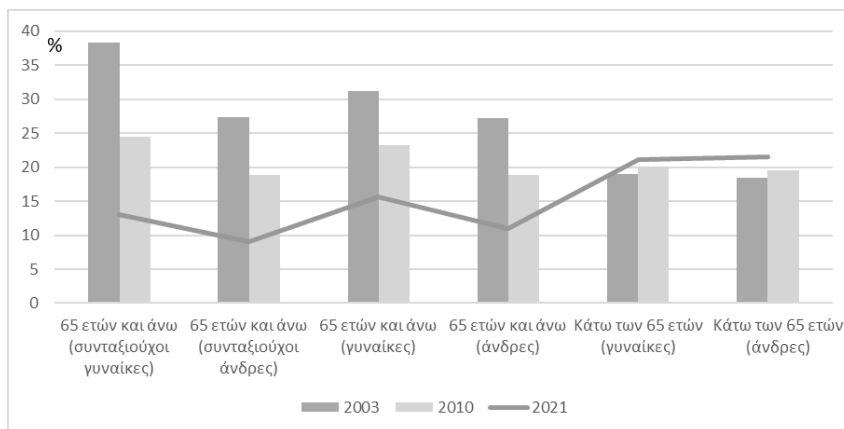
ΣΧΗΜΑ 8.
Κίνδυνος φτώχειας γυναικών και ανδρών και η μεταξύ τους διαφορά στην Ελλάδα 1995-2021



ΠΗΓΗ: Eurostat

ΣΧΗΜΑ 9.

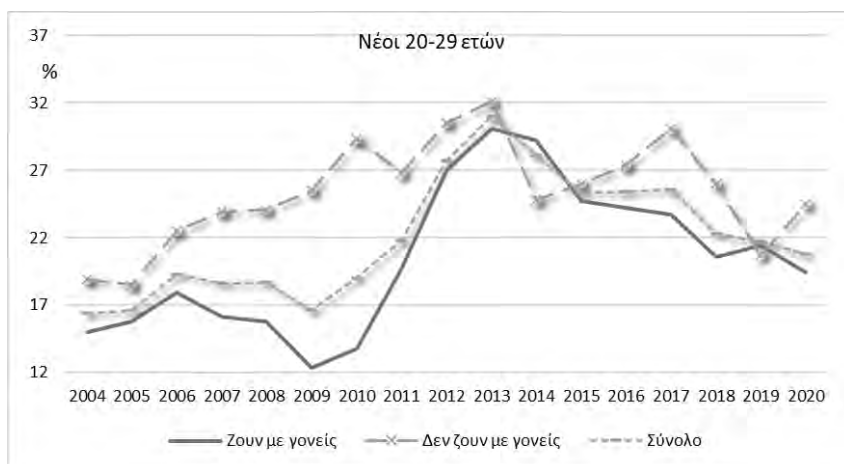
Κίνδυνος φτώχειας, ηλικιωμένων/συνταξιούχων και ατόμων κάτω των 65 ετών, κατά φύλο στην Ελλάδα, 2003, 2010, 2020



ΠΗΓΗ: Eurostat

ΣΧΗΜΑ 10.

Κίνδυνος φτώχειας νέων 20-29 ετών που ζουν μαζί ή δεν ζουν μαζί με τους γονείς τους 2004-2020



ΠΗΓΗ: Eurostat

πληρωμές από το κράτος και τα μέτρα συμφιλίωσης οικογενειακής και προσωπικής ζωής επηρεάζουν ουσιαστικά τον βαθμό στον οποίο μειώνεται και εκμηδενίζεται το έμφυλο χάσμα φτώχειας.

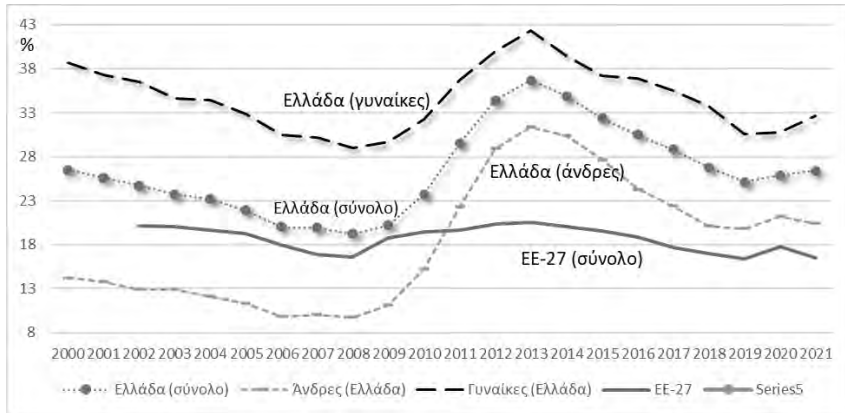
Νέες ομάδες υψηλού κινδύνου: NEETs και νέοι που ζουν ή δεν ζουν με τους γονείς τους και άτομα που ζουν σε νοικοκυριά με υψηλό κόστος στέγασης

Στην ανάλυση των παραγόντων που σχετίζονται με τη φτώχεια των νέων, ο σημαντικότερος παράγοντας φαίνεται να είναι η εγκατάλειψη της γονικής εστίας. Όπως αναφέρεται στη Νότια Ευρώπη, οι νέοι συνήθως εγκαταλείπουν το πατρικό σπίτι για να παντρευτούν και περιμένουν μέχρι να συγκεντρώσουν πόρους και εισόδημα για να συντηρηθούν. Αντιθέτως, σε χώρες όπου οι νέοι τείνουν να εγκαταλείπουν πρόωρα τη γονική εστία, είναι σαφές ότι πολλοί από αυτούς το πράττουν χωρίς τους απαραίτητους πόρους για να κρατηθούν μακριά από τον κίνδυνο φτώχειας (Iacovou, 2009).

Ειδικότερα για την Ελλάδα η διαφορά στο ποσοστό κινδύνου φτώχειας μεταξύ των νέων 20-29 ετών που ζουν με τους γονείς είχε πτωτική τάση μέχρι το 2008/2009 και κυμαινόταν σε σχετικά χαμηλότερα επίπεδα συγκριτικά με τους νέους που είχαν δικό τους νοικοκυριό. Λόγω της κρίσης και η κατάσταση αλλάζει δραματικά. Το 2013 καταγράφεται κίνδυνος φτώχειας 32,1% για τους νέους 20-29 ετών που δεν ζουν με τους γονείς τους και 30,1% για όσους ζουν με τους γονείς τους ενώ στη συνέχεια οι τιμές μετριάζονται (Σχήμα 10).

Μια άλλη περίπτωση αφορά τους νέους που βρίσκονται εκτός εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης (NEETs). Πρόκειται για μια ιδιαίτερα ανομοιογενή πληθυσμιακή κατηγορία με τη μεγαλύτερη υποομάδα τους συμβατικά ανέργους (μακροχρόνιους ή μη). Είναι δε άτομα τα οποία είναι απόντα από κάθε μείζονα θεσμική μέριμνα του κοινωνικού κράτους. Όπως διαπιστώνεται από τα διαθέσιμα στοιχεία (Σχήμα 11), το ποσοστό των NEETs στην Ελλάδα (σύνολο) είναι ιδιαίτερα υψηλό τη δεκαετία 2000 παρ' ότι ακολουθεί πτωτική πορεία (26,5% το 2002 και 19,2% το 2008). Η τάση αυτή ανακόπτεται την περίοδο της κρίσης και η τιμή του δείκτη εκτοξεύεται σε 36,7% το 2013 (42,3% για τους άνδρες και 31,4% για τις γυναίκες). Ακολουθεί στη συνέχεια μια τάση αποκλιμακοποίησης και το 2021 καταγράφεται τιμή 26,4% (άνδρες 20,4%, γυναίκες 32,7%). Σε γενικές γραμμές τα ποσοστά για τη χώρα μας είναι σημαντικά υψηλότερα

ΣΧΗΜΑ 11.
 Ποσοστό NEETs στην Ελλάδα κατά φύλο
 και σύγκριση με το σύνολο της χώρας και την ΕΕ-27, 2000-2021



ΠΗΓΗ: Eurostat

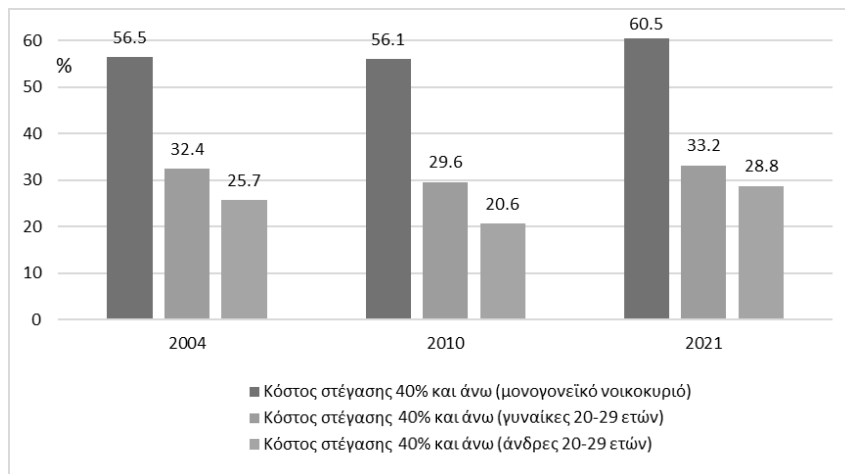
από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο ενώ οι γυναίκες πλήττονται δυσανάλογα σε σχέση με τους άνδρες.

Επιπλέον, η ψηφιοποίηση της οικονομίας και η πράσινη μετάβαση τείνουν να διευρύνουν το χάσμα δεξιοτήτων. Στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, οι θέσεις εργασίας όχι μόνο έγιναν πιο επισφαλείς, αλλά απαιτούν επίσης υψηλότερα επίπεδα κατάρτισης και καλή γνώση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών. Για την περίπτωση των NEETs, η πρόσβαση σε αυτές τις θέσεις εργασίας γίνεται ακόμη πιο δύσκολη.

Άλλες ομάδες που διατρέχουν υψηλό κίνδυνο φτώχειας, μεταξύ άλλων, είναι οι μετανάστες (45% το 2010) και τα άτομα δίχως δική τους στέγη ή με υψηλό κόστος στέγασης. Αναφέρεται ενδεικτικά ότι ο δείκτης επιβάρυνσης του κόστους στέγασης (housing cost overburden rate),¹⁵ αφορούσε περίπου το 56% των μονογονεϊκών νοικοκυριών (φτωχών και μη φτωχών) το 2003 και το 2010, και λόγω της ενεργειακής κρίσης εκτοξεύτηκε σε 60,5% το 2021 (Σχήμα 12).

¹⁵ Δηλαδή το ποσοστό του πληθυσμού που ζει σε νοικοκυριά όπου το συνολικό κόστος στέγασης («καθαρό») των επιδομάτων στέγασης) αντιπροσωπεύει περισσότερο από το 40% του διαθέσιμου ισοδύναμου εισοδήματος.

ΣΧΗΜΑ 12.
*Επιβάρυνση του κόστους στέγασης σε νέους/ες (20-29 ετών)
 και μονογονεϊκά νοικοκυριά*



ΠΗΓΗ: Eurostat

Σύνθεση νοικοκυριών και κίνδυνος φτώχειας

Η ατομική ευημερία εξαρτάται έντονα από τους συνολικούς πόρους του νοικοκυριού. Εάν ένα νοικοκυριό είναι φτωχό, αυτό εξαρτάται από το επίπεδο εισοδήματος που έχει στη διάθεσή του. Αυτό το εισόδημα αποτελείται και επηρεάζεται από (Γφαντόπουλος – Μπαλούρδος – Νικολόπουλος, 2009):

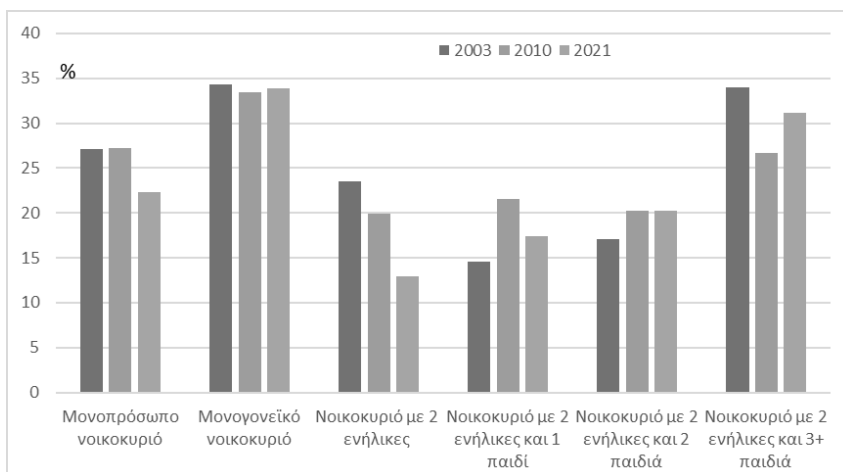
- τους μισθούς/ημερομίσθια/εισοδήματα από αυτοαπασχόληση/συντάξεις,
- τα κοινωνικά επιδόματα,
- τη σύνθεση του νοικοκυριού σε σχέση με τον αριθμό των εξαρτώμενων ατόμων, ειδικά παιδιά και συνταξιούχους.

Στην Ελλάδα, οι μόνοι γονείς με εξαρτώμενα παιδιά και τα νοικοκυριά με δύο μόνον ενήλικες αντιμετωπίζουν τον υψηλότερο (πάνω από 33%) και αντίστοιχα τον χαμηλότερο (12,9% το 2021) κίνδυνο φτώχειας (Σχήμα 13). Αυτό ερμηνεύεται ως εξής:

- Αύξηση των εξαρτώμενων μελών πολλαπλασιάζει τις ανάγκες ενός

ΣΧΗΜΑ 13.

Κίνδυνος φτώχειας κατά επιλεγμένους τύπους νοικοκυριών



ΠΗΓΗ: Eurostat

νοικοκυριού οικογένειας δίχως να σημειώνεται αντίστοιχη αύξηση στο οικογενειακό εισόδημα.

- Αύξηση των ατόμων που χρειάζονται αυξημένη φροντίδα-ειδική προσοχή όπως τα μικρά παιδιά μπορεί να οδηγήσει σε περιορισμούς μιας πλήρους ή μιας δεύτερης απασχόλησης. Έτσι, στα νοικοκυριά με δύο ενήλικες και τρία ή περισσότερα εξαρτώμενα παιδιά, ο κίνδυνος φτώχειας κυμαίνεται σε ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά.

Διαπιστώνεται, επομένως, ότι εκτός από τη διάσταση του φύλου ή της ηλικίας ο κίνδυνος φτώχειας επηρεάζει δυσανάλογα τις μόνες γυναίκες/ άνδρες, τα μονογονεϊκά νοικοκυριά (με γυναίκες επικεφαλής) και περιπτώσεις νοικοκυριών με πολλά παιδιά (κάτι που έχει επισημανθεί εδώ και πολλές δεκαετίες).

ΣΥΝΟΨΗ-ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι νέοι είναι πλέον η κατ' εξοχήν ομάδα υψηλού κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ ιδιαίτερα δυσμενής είναι η κατάσταση για όσους δεν ζουν με τους γονείς τους ή για τους NEETs. Η απασχόληση

προστατεύει υπό προϋποθέσεις (αν είναι «καλή»/μόνιμη). Η σύνταξη είναι όμως αυτή που προστατεύει καλύτερα (κυρίως τους άνδρες), ενώ επικουρικά λειτουργεί αναδιανεμητικά σε εκτεταμένα νοικοκυριά. Σημαντικό εμπειρικό εύρημα είναι επίσης το γεγονός ότι τα πολλά παιδιά φαίνεται να βρίσκονται σε νοικοκυριά με υψηλό κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικό αποκλεισμό, αν και δυσμενέστερη φαίνεται να είναι η περίπτωση μόνων γονέων. Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες, επηρεάζει σημαντικά τον δείκτη γονιμότητας στην Ελλάδα, ο οποίος για πολλές δεκαετίες κυμαίνεται κάτω από τα 1,5 παιδιά/γυναίκα.

Παρά τις όποιες προσπάθειες, τα παιδιά στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες εξακολουθούν να αναγνωρίζονται σήμερα ως μία ευαίσθητη και ευάλωτη κοινωνική ομάδα. Όταν είναι σε κάπως μεγαλύτερη ηλικία, φέρουν διπλό βάρος καθώς αντιλαμβάνονται και βιώνουν τις συνέπειες της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού των γονιών τους. Για τον λόγο αυτό, οι Verbist, κ.ά. (2020) υπογραμμίζουν ότι σε χώρες της Νότιας Ευρώπης, πολλά νοικοκυριά με παιδιά επιλέγουν ως βραχυπρόθεσμη «στρατηγική αντιμετώπισης» τη συγκατοίκηση με πιο ηλικιωμένους συγγενείς λόγω ανεπάρκειας των κοινωνικών δικτύων προστασίας. Για τον λόγο αυτό, προτείνουν ότι οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής θα πρέπει να εξετάσουν το βραχυπρόθεσμο όφελος του αντίκτυπου των συντάξεων στην παιδική και νεανική φτώχεια σε εκτεταμένα νοικοκυριά.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Avramov D. (2003), "People, demography and social exclusion", *Population Studies*, no 37. Strasbourg: Council of Europe.
- Antonovska D. (2016), *Feminization of poverty*, https://www.academia.edu/26405280/Feminization_of_poverty
- Balourdos D. – Petraki M. (2019), "Immigrant social inclusion in Europe: A descriptive investigation", *Europa XXI*, 37, 105-124. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2019.37.7>
- Balourdos D. – Petraki M. (2021), Immigrant Multidimensional Poverty in Europe, στο Fouskas Theodoros (ed.) (2021), *Immigrants, Asylum Seekers and Refugees in Times of Crises: B. An International Handbook on Migration, Asylum, Social Integration and Exclusion*, European Public Law Series, vol. CXXV, European Public Law Organization (EPLÖ), Athens.
- Iacovou M. (2009), "Cross-national comparative research with longitudinal data: Research into youth poverty", *Twenty-First Century Society* 4 (2): 149-160. DOI:10.1080/1745014090300026

- Μπαλούρδος Δ. (2017), Κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικός αποκλεισμός νέων στην Ελλάδα της κρίσης. στο Σ. Χτούρης (Επιμ.), *Οι νέοι στην Ελλάδα σήμερα*. Αθήνα: Επίκεντρο.
- Μπαλούρδος Δ. – Υφαντόπουλος Γ., «Οικογένεια, ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών* 98-99 (1999), 137-218.
- Υφαντόπουλος Γ. – Μπαλούρδος Δ. – Νικολόπουλος Κ. (2009), *Οικονομικές και Κοινωνικές διαστάσεις του κράτους-πρόνοιας*, Αθήνα: Gutenberg.
- Verbist G. – Diris R. – Vandembroucke F. (2020), "Solidarity between Generations in Extended Families: Old-Age Income as a Way Out of Child Poverty?", *European Sociological Review* 2020, Vol. 36, No. 2, 317-332. doi: 10.1093/esr/jcz052.
- Watson D. κ.ά. (2018), *Poverty dynamics of social risk groups in the EU: an analysis of the EU Statistics on Income and Living Conditions, 2005 to 2014*. Department of Employment Affairs and Social Protection & ESRI.
- Wietzke F.B. (2020), "Poverty, Inequality, and Fertility: The Contribution of Demographic Change to Global Poverty Reduction", *Population and Development Review* 46 (1): 65-99, March.

ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ
ΑΝΑΠΤΥΞΗ, 1821-2021: ΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΟΣ
ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΜΕΛΛΟΝΤΟΣ

Κωνσταντίνος Φωτάκης

ΟΙΚΟΝΟΜΟΛΟΓΟΣ, ΠΡΩΗΝ ΤΜΗΜΑΤΑΡΧΗΣ,
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ
ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στο άρθρο αυτό, αρχικά επιχειρείται μια συγκριτική αναδρομή στην πορεία εξέλιξης του πληθυσμού και του κατά κεφαλή εισοδήματος στην Ελλάδα στα 200 χρόνια που πέρασαν. Παρατηρείται ότι ο πληθυσμός της Ελλάδας παρουσίασε μια έντονη αυξητική πορεία κατά τα πρώτα 150 χρόνια που οφείλονταν κυρίως στις διαδοχικές διευρύνσεις της επικράτειας και τον σχετικά υψηλό δείκτη γονιμότητας. Όμως το κατά κεφαλή εισόδημα σε σταθερές τιμές παρέμεινε καθηλωμένο σε πολύ χαμηλά επίπεδα μέχρι τη δεκαετία του 1950. Από κει και πέρα ξεκινά, ουσιαστικά για πρώτη φορά στη νεώτερη ιστορία, μια μακρόχρονη πορεία αύξησης του κατά κεφαλή εισοδήματος. Η πορεία αυτή διακόπτεται το 2008 με μία δεκαετή κρίση στη διάρκεια της οποίας, πέραν των άλλων επιπτώσεων, διαμορφώνεται μια νέα πραγματικότητα εξ αιτίας κυρίως της δημογραφικής γήρανσης. Ειδικότερα με αφετηρία την τάση συρρίκνωσης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας, διερευνώνται οι επιπτώσεις για την αγορά εργασίας και οι προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες η χώρα θα μπορούσε να διατηρηθεί σε πορεία οικονομικής ανάπτυξης κατά τις επόμενες δεκαετίες. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι η διατήρηση μιας σταθερής αύξησης του ΑΕΠ της χώρας πέραν της τρέχουσας 10ετίας θα απαιτήσει υπερβάσεις, από άποψη παραγωγικών επενδύσεων, με στόχο μια σημαντική και σταθερή αύξηση της παραγωγικότητας, η οποία σταδιακά θα αποτελέσει τη μόνη ικανή και αναγκαία προϋπόθεση αύξησης του εθνικού εισοδήματος.

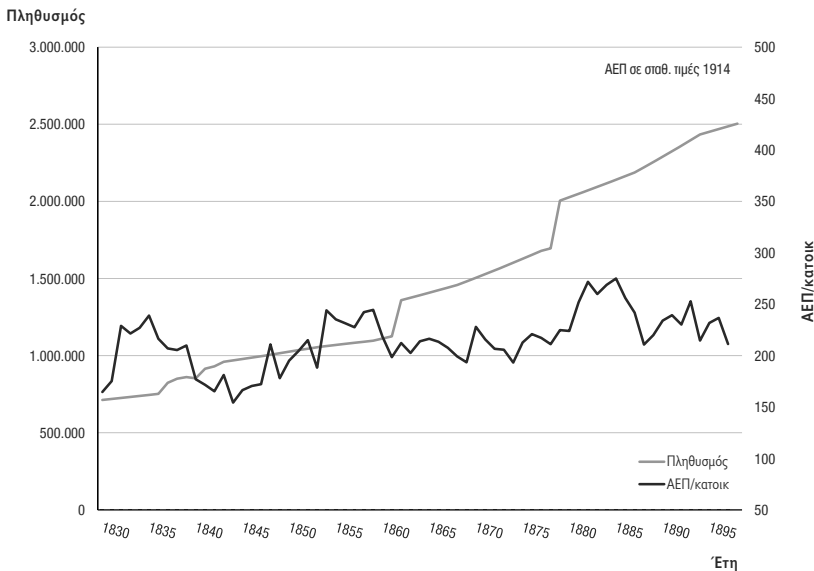
ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συμπλήρωση των 200 ετών δίνει την ευκαιρία να ξεφύγουμε για λίγο από τα κρίσιμα γεγονότα της επικαιρότητας και να ξαναδούμε την πορεία μας, από το παρελθόν προς το μέλλον, κάτω από μια πιο μακρόπνοη σκοπιά. Συγκεκριμένα, με αφετηρία τις πληθυσμιακές εξελίξεις του παρελθόντος και τις τάσεις για το μέλλον, θα αναφερθώ στο φαινόμενο συρρίκνωσης του πληθυσμού, ιδιαίτερα αυτού σε ηλικία εργασίας και στις προκλήσεις που θέτει η εξέλιξη αυτή για τις προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης στις επόμενες δεκαετίες. Μιας οικονομικής ανάπτυξης που επηρεάζει άμεσα και τη βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

Όμως ας ριζούμε πρώτα μια σύντομη ματιά στην εξελικτική πορεία του πληθυσμού της χώρας και του βιοτικού της επιπέδου στο παρελθόν.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.

Ελλάδα, περίοδος 1833-1900: Συγκριτική εξέλιξη πληθυσμού και κατά κεφαλήν εισοδήματος (σε σταθερές τιμές 1914)



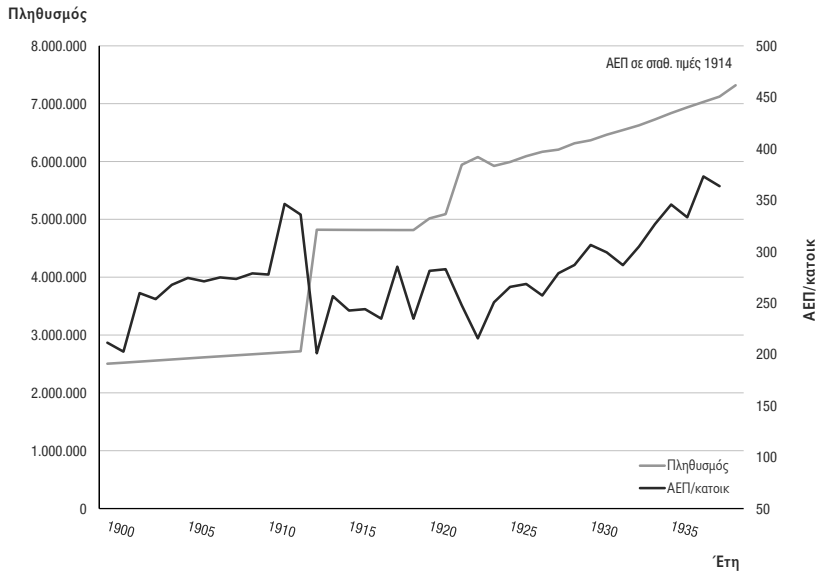
ΠΗΓΗ: Εκτιμήσεις ΑΕΠ βλ. Kostelenos G. – Athanasiou E. – Antoniou A. (2006)

Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 1, ο πληθυσμός της Ελλάδας (πορτοκαλί γραμμή), παρουσίασε μια έντονη αυξητική πορεία κατά τον 19ο αιώνα

που οφείλονταν κυρίως στις διαδοχικές διευρύνσεις της επικράτειας και τον σχετικά υψηλό δείκτη γονιμότητας. Παρ' όλα αυτά, το κατά κεφαλή εισόδημα σε σταθερές τιμές 1914 (γκρίζα γραμμή) παρέμεινε καθηλωμένο μέχρι τα τέλη του αιώνα σε πολύ χαμηλά επίπεδα εξ αιτίας της υπερχρέωσης της χώρας, που είχε ως συνέπεια την πτώχευση του 1893, και βέβαια του καταστροφικού Ελληνοτουρκικού πολέμου του 1897. Η οικονομική κατάσταση της εποχής δεν άφηνε περιθώρια για σοβαρές επενδύσεις σε παραγωγικές υποδομές.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.

Ελλάδα, 1900-1939: Συγκριτική εξέλιξη πληθυσμού και κατά κεφαλήν εισοδήματος (σε σταθερές τιμές δρχ. ΛΝΕ 1914)



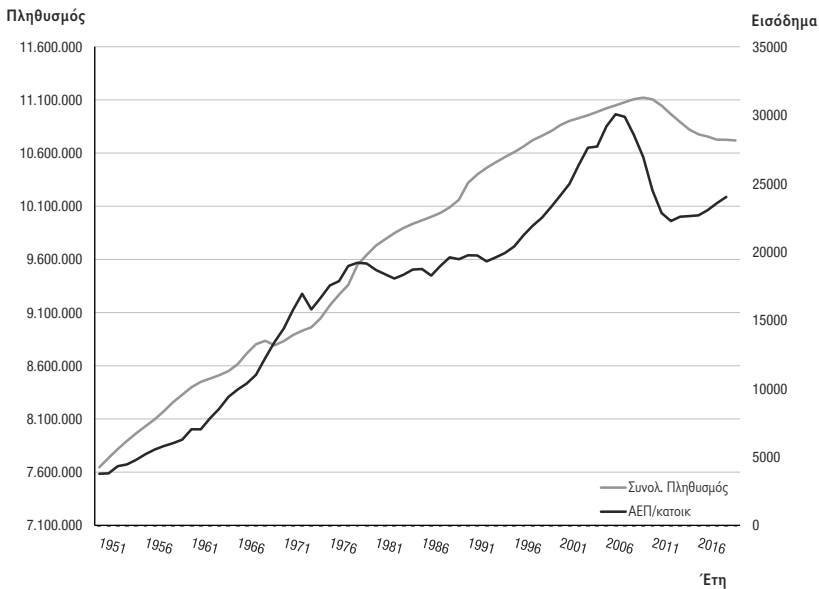
ΠΗΓΗ: Εκτιμήσεις ΑΕΠ βλ. Kostelenos G. – Athanasiou E. – Antoniou (2006)

Κατά τον 20ό αιώνα η πορεία εξέλιξης διαταράσσεται από δύο ακόμη μεγάλα σοκ. Το πρώτο, με τους 10ετείς πολέμους της περιόδου 1912-1922, που είχαν μεν ως συνέπεια τον διπλασιασμό της επικράτειας και του πληθυσμού αλλά με το βαρύ τίμημα της Μικρασιατικής καταστροφής, του προσφυγικού και της δυσπραγίας που επακολούθησε. Το δεύτερο σοκ σχετίζεται με την 10ετία 1940-1950, δηλαδή τον Ελληνοϊταλικό πόλε-

μο, την Κατοχή και τον Εμφύλιο πόλεμο που ακολούθησε. Στη δεκαετία μετά τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου όλες σχεδόν οι χώρες της Ευρώπης εμφάνισαν μια ταχεία οικονομική ανάπτυξη που συνοδευόταν με ανάκαμψη των γεννήσεων. Στην Ελλάδα η ανάκαμψη των γεννήσεων καθυστέρησε λόγω του παρατεταμένου περιβάλλοντος ανασφάλειας του Εμφυλίου πολέμου και τελικά εμφανίστηκε σχετικά εξασθενημένη, με καθυστέρηση 8 περίπου ετών.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.

Ελλάδα, 1951-2029: Συγκριτική εξέλιξη πληθυσμού και κατά κεφαλήν εισοδήματος (σε σταθερές τιμές δολαρίου 2010)



ΠΗΓΗ: Για τον πληθυσμό ιστορικά στοιχεία ΟΑΣΑ και για το εισόδημα Παγκόσμια Τράπεζα, για τον πληθυσμό βλ. OCDE, *L' économie mondiale: Statistiques Historiques 2003*

Δεν θα πρέπει επίσης να ξεχνάμε ότι η παρατεταμένη περίοδος οικονομικής δυσπραγίας και ανασφάλειας της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου επιτάχυνε επίσης τη διαδικασία ερήμωσης της υπαίθρου και την άναρχη αστικοποίηση του πληθυσμού στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα. Ένα σημαντικό τμήμα πάλι του εργατικού δυναμικού οδηγήθηκε στη λύση

του εκπατρισμού προς τη Δυτική Ευρώπη ή τη Βόρεια Αμερική και την Αυστραλία. Ο αριθμός του εκπατρισθέντος νεανικού στην πλειοψηφία του πληθυσμού κατά την 30ετία 1946-1977 εκτιμάται γύρω στο 1,5 εκατ.

Ο συνδυασμός των εξελίξεων αυτών επιτάχυνε τη διαδικασία δημογραφικής γήρανσης στη χώρα χωρίς όμως αυτή να γίνεται ακόμη αισθητή, γιατί ο πληθυσμός συνέχισε να αυξάνεται καθ' όλη την πρώτη μεταπολεμική 30ετία, κυρίως εξ αιτίας της βελτίωσης του προσδόκιμου ζωής το οποίο προσέθεσε κατά μέσο όρο 16 επιπλέον χρόνια ζωής κατά την περίοδο αυτή. Οι λόγοι της θεαματικής αυτής αύξησης συνδέονται με τη σημαντική άνοδο του βιοτικού επιπέδου που παρατηρήθηκε στις τρεις δεκαετίες μετά το 1950, ουσιαστικά για πρώτη φορά από συστάσεως του ελληνικού κράτους για μια τόσο μακρά περίοδο.

Στη συνέχεια, κατά τη 10ετία του '90, η μείωση του συνολικού πληθυσμού καθυστέρησε για μερικά ακόμη χρόνια λόγω του κύματος εισροών νεανικού κυρίως πληθυσμού μεταναστών από γειτονικές χώρες. Να σημειωθεί ότι η πτώση των γεννήσεων επιταχύνθηκε ιδιαίτερα μετά το 1980. Συγκεκριμένα, οι ετήσιες γεννήσεις από 150 χιλ. στη δεκαετία του 1950 μειώθηκαν σε κάτω από 85 χιλ. κατά την τρέχουσα δεκαετία. Στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, η εκ νέου αύξηση των μεταναστευτικών εκροών, που έφτασαν και ξεπέρασαν τις 100 χιλ. ετησίως, συνέβαλε στη ραγδαία γήρανση και συρρίκνωση του πληθυσμού.

Στην παρούσα φάση το φαινόμενο της γήρανσης του πληθυσμού είναι γνωστό στην κοινή γνώμη κυρίως από την αύξηση των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας και τη μείωση των γεννήσεων. Τα προβλήματα της βιωσιμότητας των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και ειδικότερα των συντάξεων, της υγείας και κοινωνικής φροντίδας για τους υπερήλικους αποτελούν την πιο ορατή πλευρά του «παγόβουνου» που ονομάζεται πληθυσμιακή γήρανση.

Φαίνεται, λοιπόν, ότι η δεκαετής κρίση και η αυξημένη ανεργία επισκίασαν τη μείωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας που έχει ήδη αρχίσει από το 2008. Όμως, όσο η διαδικασία γήρανσης προχωρά, τόσο το ενδιαφέρον σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες στρέφεται σταδιακά και στη διάσταση αυτή που σχετίζεται άμεσα με τις μελλοντικές προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης (μεγέθυνσης). Η φάση συρρίκνωσης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας θα είναι παρατεταμένη. Υπολογίζεται ότι θα συνεχιστεί για τρεις τουλάχιστον δεκαετίες. Εκτιμάται ότι θα οδηγήσει

αναπόφευκτα σε μείωση του εργατικού δυναμικού σε πρώτη φάση και αργότερα σε μείωση της απασχόλησης. Μόνο μετά το 2050 προβλέπεται ότι το φαινόμενο θα εισέλθει σε μια περίοδο σταδιακής εκτόνωσης.

Η μελέτη των επιπτώσεων από τις εξελίξεις αυτές άπτεται τόσο της δημογραφίας όσο και της οικονομίας. Είναι σαφές ότι όσο τα περιθώρια ποσοτικής αύξησης του εργατικού δυναμικού θα μειώνονται, τόσο η οικονομική ανάπτυξη θα εξαρτάται όλο και περισσότερο από την εξέλιξη της παραγωγικότητας. Σε χώρες με ακόμη πιο προχωρημένη γήρανση του εργατικού δυναμικού, η αύξηση της παραγωγικότητας τείνει να αποτελέσει τον μόνο ουσιαστικό τρόπο αύξησης του Εθνικού Εισοδήματος, ειδικότερα αν αυτές οι χώρες όπως π.χ. η Ιαπωνία, δεν ενθαρρύνουν την εισροή μεταναστών.

Τι σημαίνουν όμως αυτές οι δημογραφικές τάσεις για την προοπτική ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας; Πώς αυτή η δυνατότητα της δημογραφικής ανάλυσης να προβλέπει με περισσότερη ακρίβεια βαθιά στο μέλλον σε σχέση με την οικονομία ή άλλες κοινωνικές επιστήμες μπορεί να βοηθήσει στο να δούμε καθαρότερα την οικονομική διάσταση αυτών των φαινομένων;¹

Για τις ανάγκες αυτής της ανάλυσης, χρησιμοποιήθηκαν δύο σενάρια προσομοίωσης της εξέλιξης του εργατικού δυναμικού σε σχέση με τον πληθυσμό σε ηλικία εργασίας. Το πρώτο, το σενάριο βάσης, υποθέτει αμετάβλητα χαρακτηριστικά συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό σε σχέση με το 2019, ενώ το δεύτερο πιο αισιόδοξο σενάριο προβλέπει ευρύτερα περιθώρια αύξησης του εργατικού δυναμικού βάσει των παρακάτω τριών υποθέσεων:

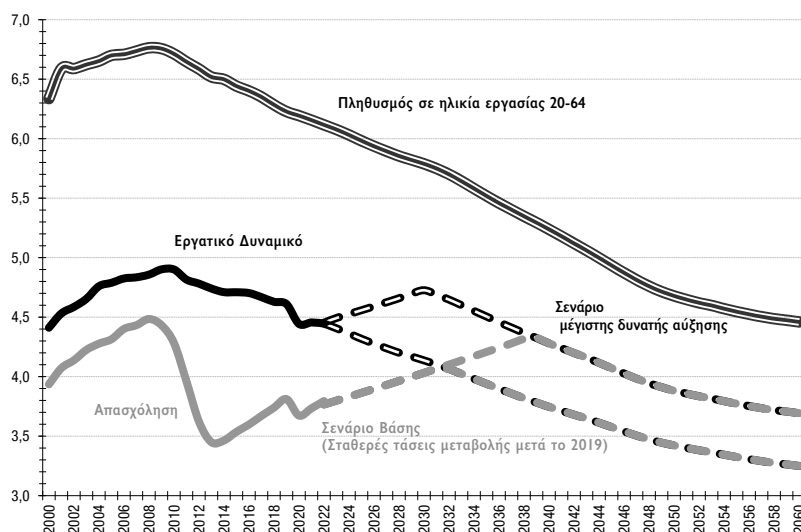
1. Βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου. Είναι γνωστό ότι τα ποσοστά ένταξης και απασχόλησης διαφοροποιούνται με βάση το επίπεδο εκπαίδευσης. Η τάση αυτή εκτιμήθηκε για την ηλικιακή ομάδα 25-34 και χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό των μελλοντικών ποσοστών ένταξης στο εργατικό δυναμικό κατά ηλικιακή ομάδα.

¹ Αυτό είναι ένα θέμα με το οποίο ασχολήθηκαν ιδιαίτερα τα τελευταία 10 χρόνια στο πλαίσιο δύο μελετών που δημοσίευσε η Επιτροπή της ΕΕ το 2013 και 2015 (βλ. βιβλιογραφία).

2. Αύξηση του ποσοστού ένταξης της ηλικιακής ομάδας 55-64. Με βάση την εξέλιξη της περιόδου 2013-2019 κατά την οποία ανέρχεται σε 9,9%.
3. Βελτίωση των ποσοστών ένταξης των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Η υπόθεση που γίνεται είναι ότι τα ποσοστά ένταξης των γυναικών θα εξισωθούν σταδιακά με αυτά των ανδρών μέχρι το 2030. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή η υπόθεση αποδίδει συγκριτικά τη μεγαλύτερη αύξηση.

Με αφετηρία αυτά τα δύο σενάρια εξέλιξης του εργατικού δυναμικού, εξετάζεται το ερώτημα: Επί πόσα χρόνια θα μπορούσε η χώρα να διατηρήσει ρυθμό αύξησης της απασχόλησης ίσο με τον μέσο ρυθμό της περιόδου 2013-2019 που ήταν μόλις 0,9%, πριν την εξάντληση των διαθεσίμων ανθρώπινων πόρων; Τα αποτελέσματα συνοψίζονται στο Διάγραμμα 4.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.
Σενάρια εξέλιξης του εργατικού δυναμικού
και της απασχόλησης στην Ελλάδα



Ο πληθυσμός σε ηλικία εργασίας 20-64 (μαύρη διπλή γραμμή) έχει αρχίσει να μειώνεται σταθερά ήδη από το 2008. Βάσει των δημογραφικών προβολών η τάση αυτή θα συνεχιστεί τουλάχιστον μέχρι το 2060. Το εργα-

τικό δυναμικό (μαύρη γραμμή και διακεκομμένη όταν αφορά μελλοντικές προβολές) εμφανίζεται επίσης μειωμένο ήδη από το 2010, όχι από τους δημογραφικούς περιορισμούς αλλά εξ αιτίας της οικονομικής κρίσης. Η διπλή διακεκομμένη γραμμή μετά το 2020 οφείλεται στα δύο σενάρια αύξησης του εργατικού δυναμικού. Παρατηρούμε ότι τα περιθώρια μελλοντικής αύξησης της απασχόλησης (διακεκομμένη γκρι γραμμή) δεν έχουν ακόμη εξαντληθεί. Όμως, όταν και αν η απασχόληση αρχίσει να αυξάνεται σταθερά, τα αποθέματα αναμένεται να εξαντληθούν πολύ σύντομα δεδομένου ότι ο πληθυσμός σε ηλικία εργασίας δεν αυξάνεται αλλά αντιθέτως μειώνεται με μέσο ρυθμό -0.7% ετησίως κατά τη δεκαετία 2020-2030 (και -0.9% στις 2 επόμενες δεκαετίες).

Στα υπό εξέταση σενάρια η μετάβαση αυτή προς μια κατάσταση μειούμενης απασχόλησης θα ξεκινήσει κάπου μεταξύ του 2030 (σενάριο βάσης) και του 2036 (σενάριο μέγιστης δυνατής αύξησης του εργατικού δυναμικού). Θα πρέπει να ληφθεί επίσης υπόψιν ότι, όσο θα προσεγγίζονται τα όρια πλήρους απασχόλησης τόσο η αύξηση της απασχόλησης θα γίνεται όλο και πιο δυσχερής με αυξανόμενες αναντιστοιχίες προσφοράς-ζήτησης εργασίας.

Με βάση τα ανωτέρω συμπεράσματα και με δεδομένες επίσης τις ανάγκες εξυπηρέτησης του τεράστιου εξωτερικού χρέους, τι θα σημαίνει για την προσπάθεια σταθερής οικονομικής ανάπτυξης μια κατάσταση κατά την οποία η απασχόληση είτε δεν μπορεί να αυξηθεί περισσότερο, είτε φθίνει; Πιο συγκεκριμένα, ποιοι θα είναι οι απαιτούμενοι ρυθμοί αύξησης της παραγωγικότητας που θα επιτρέψουν τη διατήρηση ενός υψηλού ρυθμού-στόχου ανάπτυξης για την επόμενη 10ετία ή και πέραν αυτής.²

Με δεδομένες τις ανάγκες εξυπηρέτησης του εξωτερικού χρέους και της άσκησης πολιτικής θεώρησης, κάπως αυθαίρετα, ότι απαιτείται ένα μέσο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης της τάξης τουλάχιστον του 4% κατά μέσον όρο. Με βάση αυτά τα δεδομένα, τα βασικά αποτελέσματα παρουσιάζονται στον Πίνακα 1.

² Για τις ανάγκες της ανάλυσης αυτής ο χρησιμοποιούμενος ορισμός για την εξέλιξη του ΑΕΠ βασίζεται σε μια απλουστευτική σχέση που συνδέει τον συντελεστή εργασία και την παραγωγικότητα της εργασίας, πολλαπλασιαστικά για το ΑΕΠ κατά κεφαλή και προσθετικά όταν πρόκειται για ποσοστά εξέλιξης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.
Απαιτούμενη αύξηση της παραγωγικότητας
για σταθερή ανάπτυξη του ΑΕΠ = 4%

ΕΤΗ	ΣΤΟΙΧΕΙΑ 2019	ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2020-2026*	ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2032-2060
Μεταβολή απασχόλησης	1,79%	1,79%**	-1,50%
Μεταβολή παραγωγικότητας	0,26%	2,21%	5,50%
Μεταβολή ΑΕΠ	2,05%	4,00%	4,00%

* Σενάριο Μέγιστης Δυνατής αύξησης της απασχόλησης

** Επίπεδο ετήσιας αύξησης της απασχόλησης εφικτό μόνο μέχρι το 2026

Παρατηρούμε ότι το 2019 η αύξηση της απασχόλησης ήταν 1,79% ενώ η αύξηση της παραγωγικότητας ήταν μόλις 0,26%. Αυτό μας έδωσε αύξηση του ΑΕΠ της τάξης του 2,05%. Παρ' ότι η αύξηση της απασχόλησης δεν ήταν ιδιαίτερα υψηλή, αν η οικονομική ανάπτυξη συνεχιστεί με αυτό τον μέσο ρυθμό κατά την 10ετία 2020-2030, τότε θα φτάσουμε σε επίπεδα πλήρους απασχόλησης πριν το 2030. Αν όμως ο ρυθμός αύξησης της απασχόλησης παραμείνει στα επίπεδα του 2019, δηλαδή στο 1,79%, τα περιθώρια αύξησης της απασχόλησης ουσιαστικά θα εξαντληθούν μετά το 2025. Το συμπέρασμα είναι ότι για να επιτευχθεί αύξηση του ΑΕΠ της τάξης του 4% στη διάρκεια της δεκαετίας απαιτείται μέση αύξηση της παραγωγικότητας τουλάχιστον κατά 3%. Όσον αφορά την περίοδο μετά το 2030 (τέταρτη στήλη), παρατηρείται ότι έχει αρχίσει η συρρίκνωση της απασχόλησης. Έτσι, η εξέλιξη της οικονομικής ανάπτυξης θα εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από την αύξηση της παραγωγικότητας.

Η ανωτέρω άσκηση δεν αποτελεί πρόβλεψη. Είναι μια διερεύνηση που δίνει το μέτρο της πρόκλησης που αντιμετωπίζει η χώρα στα επόμενα χρόνια. Μια χώρα που μέχρι τώρα εξαρτούσε κυρίως την οικονομική της ανάπτυξη από την αύξηση της απασχόλησης.³ Πρέπει, όμως, να γίνει κατανοητό ότι αυτό δεν μπορεί πλέον να συνεχιστεί, επειδή ο πληθυσμός σε ηλικία εργασίας όχι μόνο δεν αυξάνεται, αλλά μειώνεται σταθερά και ότι αυτό θα συνεχιστεί για τουλάχιστον 30 χρόνια.

³ ... μετά τα οποία, η δημογραφική εξέλιξη φαίνεται να επιστρέφει σταδιακά σε μια σχετική ομαλότητα.

Η προσπάθεια αντιστροφής των δημογραφικών εξελίξεων ως λύση για την ανάκαμψη της χώρας, πέραν του ότι είναι πρακτικά ανέφικτη, δεν θα συνεισφέρει στην απασχόληση παρά μόνο σε ένα αρκετά μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Ακόμη και αν τριπλασιαζόταν άμεσα ο αριθμός των γεννήσεων, θα χρειάζονταν 20 χρόνια μέχρι αυτές οι νέες γενεές να αρχίσουν να εντάσσονται στον παραγωγικό ιστό. Μέχρι τότε θα αύξαναν μόνον οι δημόσιες δαπάνες για κοινωνική φροντίδα και παιδεία. Η μετανάστευση μπορεί να συνεισφέρει αλλά μόνο όταν τα εισερχόμενα άτομα είναι στην πλειονότητά τους κατάλληλα για ένταξη στην παραγωγική διαδικασία. Αυτό που φαίνεται ίσως πιο ρεαλιστικό θα ήταν να δημιουργηθούν προϋποθέσεις για την παλιννόστηση έστω τμήματος αυτών που έφυγαν τα τελευταία 12 χρόνια εξ αιτίας της κρίσης.

Βασική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της κορύφωσης των δημογραφικών προκλήσεων που θέτει η 30ετία 2030-2060 παραμένει η ανάκαμψη της οικονομίας κατά την επόμενη δεκαετία οπότε, όπως φαίνεται από την ανάλυση, υπάρχει ακόμη σχετική δυνατότητα επέκτασης της απασχόλησης εξ αιτίας των αποθεμάτων μη απασχολούμενου και υποαπασχολούμενου πληθυσμού σε ηλικία εργασίας.⁴ Επίσης υπάρχει η δυνατότητα σημαντικής αύξησης της παραγωγικότητας, αν λάβει κανείς υπόψη τα χαμηλά σημερινά επίπεδα αλλά και τις ευκαιρίες για παραγωγικές επενδύσεις που δημιουργούνται από το Σχέδιο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κατά πόσο όμως μια σημαντική και σταθερή αύξηση της παραγωγικότητας κατά την επόμενη 10ετία είναι εφικτή;

Η παγκόσμια οικονομία έχει εισέλθει σε μια εποχή μεγάλων αλλαγών. Η τεχνολογία έχει ήδη μεταμορφώσει, μέσα σε 20 χρόνια την παραγωγική διαδικασία αλλά και την καθημερινότητά μας. Όμως η επανάσταση της γνώσης μόλις έχει αρχίσει. Πολλοί υποστηρίζουν ότι επίκειται μια εκρηκτική αύξηση της παραγωγικότητας στα επόμενα χρόνια με την ψηφιακή επανάσταση και τη μετάβαση στην άυλη οικονομία. Προς τούτο θα χρειαστεί όραμα και επιμονή, ώστε η χώρα να πάψει να στηρίζεται στην αύξηση της απασχόλησης από οικοδομικές δραστηριότητες και υπηρεσίες χαμηλής παραγωγικότητας. Θα χρειαστούν κατάλληλες επενδύσεις για παραγωγικό εκσυγχρονισμό. Υπάρχουν παραγωγικοί τομείς υψηλότερης

⁴ Κυρίως, γυναίκες, νέοι, άτομα 55+.

προστιθέμενης αξίας στους οποίους η χώρα υστερεί, ενώ διαθέτει σημαντικά αναξιοποίητα πλεονεκτήματα. Σχετικά παραδείγματα άλλων χωρών στην ευρύτερη περιοχή αποτελούν π.χ. το Ισραήλ τόσο για τον τομέα της αγροτικής παραγωγής, όσο και για την αξιοποίηση των ήπιων μορφών ενέργειας και την έρευνα. Επίσης η Κύπρος, η οποία μέχρι το 2005 δεν διέθετε ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης και σήμερα προσελκύει χιλιάδες ξένους σπουδαστές στα δημόσια και ιδιωτικά εκπαιδευτικά της ιδρύματα. Άλλωστε, κάποιοι από αυτούς τους νέους θα επιλέξουν να παραμείνουν εκεί μετά το τέλος των σπουδών τους προς όφελος της οικονομίας.

Στον τομέα της απασχόλησης, η ανάπτυξη της ψηφιακής τεχνολογίας και της τηλε-εργασίας επιτρέπει σε όλο και περισσότερους εργαζόμενους να επιλέγουν τον τόπο κατοικίας και εργασίας τους ανεξάρτητα από την εργοδοτική τους έδρα. Η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς αυτή την κατηγορία εργαζομένων και των συνθηκών διαβίωσης γενικότερα θα μπορούσε να προσελκύσει άτομα υψηλού μορφωτικού και εισοδηματικού επιπέδου από τη Διασπορά ή ακόμη από εργαζόμενους άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

Το βασικό συμπέρασμα από την ανωτέρω ανάλυση είναι ότι η διατήρηση μιας σταθερής αύξησης του ΑΕΠ της χώρας πέραν της τρέχουσας δεκαετίας θα απαιτήσει υπερβάσεις από άποψη παραγωγικών επενδύσεων με στόχο μια σημαντική και σταθερή αύξηση της παραγωγικότητας (από 2 σε 4 και αργότερα 5%), η οποία σταδιακά θα αποτελέσει τη μόνη ικανή και αναγκαία προϋπόθεση αύξησης του εθνικού εισοδήματος.

Καθώς μπαίνουμε στην τρίτη 100ετία, είναι πολύ σημαντικό να συνειδητοποιήσουμε το τι πετύχαμε παρ' όλες τις φαινομενικά ανυπέβλητες δυσκολίες. Οι προκλήσεις όμως δεν σταματούν. Ας στηριχθούμε λοιπόν στις επιτυχίες του παρελθόντος και ας επιχειρήσουμε μια ακόμη υπέρβαση. Όπως διδασκόμαστε από την ιστορία των διακοσίων ετών, κάποιες επιτυχίες στην πρώτη φάση του εγχειρήματος είναι ικανές να δημιουργήσουν μια νέα δυναμική αισιοδοξίας και αποφασιστικότητας που δεν μπορεί στη συνέχεια να τη σταματήσει τίποτα. Ας εμπνευστούμε, λοιπόν, από την Επανάσταση και ας κοιτάζουμε την επόμενη κρίσιμη 30ετία με αισιοδοξία και αποφασιστικότητα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- European Commission, Economic and Financial Affairs 11/2020. *The 2021 Ageing Report. Institutional Paper 142*. November 2020. Brussels
- European Commission, Economic and Financial Affairs 5/2018. *The 2018 Ageing Report. Institutional Paper*. May 2020. Brussels
- Fotakis Constantinos – Jörg Peschner, Growth potential of EU human resources and policy implications for future economic growth. Working Paper 2013, DG Employment, European Commission
- Fotakis Constantinos – Jörg Peschner, Demographic change, human resources constraints and economic growth. The EU challenge compared to other global players, Working Paper 1/2015 European DG Employment, European Commission
- International Institute for Applied Systems Analysis, Joint Research Centre (European Commission), Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital: *Demographic scenarios for the EU: Migration, population and education*. European Union, 9/2019
- Joint Research Centre (European Commission). *Demographic and human capital scenarios for the 21st century 2018 assessment for 201 countries*. European Union, 4/2018
- Kostelenos G. – Athanassiou E. – Antoniou A., “Aspects of Long run growth in 19th century/Pre-WWI Greece (1833-1910): A tentative approach”, «*SPOUDAI*» Vol. 56, No 2 (2006), University of Piraeus, 44-74.
- Kohler H. – R. Billari E. C. – Ortega J.A. (2002), “The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s”, *Population and Development Review* 28, 641-680.
- Kotzamanis B. (1989), *Le mouvement migratoire dans la Grèce de l’après-guerre: Antécédents migratoires, mécanismes ‘libérateurs’ et conditions permissives au départ durant les années cinquante – soixante-dix*, Thèse es Lettres et Sciences Humaines, Univ. Paris X, Paris.
- Kotzamanis B. – Delmeire Y. (2013), “Dévolution démographique de la Grèce depuis les années ’50 DemoBalk”, *Balkan Demographic Papers*, 10.
- Kotzamanis B. – Baltas P. (2015), *La fécondité en de l’après-guerre, tendances lourdes et ruptures*, Verne Conférence Internationale de Démographie des Balkans, Ohrid, Fyrom, 2015.
- Kotzamanis B. – Kostaki A. (2015), “The Implications of the Recent Economic Crisis on Fertility in Greece”, *European Journal of Economics & Business Studies* 3/V. 154-171.
- Matysiak A. – D. Vignoli (2008), “Fertility and women’s employment: A meta-analysis”, *European Journal of Population* 24, 363-384.
- OCDE L’ économie mondiale: *Statistiques Historiques 2003*
- Βουλή των Ελλήνων, *Οι Έλληνες στη Διασπορά 15ος-21ος Αιώνας*, Αθήνα 2006.
- ΕΛΣΤΑΤ 2015, *Μεθοδολογικό σημείωμα υπολογισμού εκτιμώμενων μεταναστευτικών ροών και υπολογιζόμενου πληθυσμού την 1.1.2015* (www.statistics.gr).
- Η Πληθυσμιακή Εξέλιξη της Ελλάδας (2015-2050)*, Διαλέξεις 9/2016

- Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμοι 12-16, Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα 1975.
- Κοτζαμάνης Β. (1988α), «Η αναπαραγωγή των Ελλήνων: μύθοι και πραγματικότητα (Η πορεία της γεννητικότητας και της ολικής γονιμότητας στη μεταπολεμική περίοδο)», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 70.
- Κοτζαμάνης Β. (1988β), «Η αναπαραγωγή των Ελλήνων: μύθοι και πραγματικότητα (Η εξέλιξη της έγγαμης γονιμότητας στη μεταπολεμική περίοδο: τάσεις, προοπτικές και μεθοδολογικά-θεωρητικά προβλήματα για την ερμηνεία της πτωτικής τους πορείας)», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 71,
- Κοτζαμάνης Β. – Αγοραστάκης Μ. – Πηλείδης Α. – Σταθάκης Δ. (2006), *Οι αλλοδαποί στην Ελλάδα: Χωρική ανάλυση των δημογραφικών τους χαρακτηριστικών και της συμβολής τους στις πληθυσμιακές μεταβολές*, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας-ΤΜΧΠΑ, Βόλος, ΕΔΚΑ, Σειρά ερευνητικών Εργασιών, 6.
- Κοτζαμάνης Β. (2009), «Οι προβληματισμοί για την πορεία της γεννητικότητας και της γονιμότητας στην Ελλάδα, λόγος και αντίλογος», στο Κοτζαμάνης Β. – Σοφιανοπούλου Κ., «Γονιμότητα και αναπαραγωγή στη μεταπολεμική Ελλάδα, συγχρονική και διαγενεακή προσέγγιση», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 2009, 128^Α, 121-152.
- Κοτζαμάνης Β. – Ανδρουλάκη Ε. (2009), «Οι δημογραφικές εξελίξεις της νεότερης Ελλάδας, 1830-2005», στο Β. Κοτζαμάνης (επιμ.), *Η δημογραφική πρόκληση, γεγονότα και διακυβεύματα*, Βόλος, ΕΔΚΑ – Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 87-120.
- Κοτζαμάνης Β. (2012), «Η αύξηση των γεννήσεων και της γεννητικότητας στην Ελλάδα (1999-2009), ένα παράδοξο;», *Δημογραφικά Νέα*, 20.
- Κοτζαμάνης Β. (2015α), «1961-2014: Οι μεταβολές της πυραμίδας του πληθυσμού της Ελλάδας», *Δημογραφικά Νέα*, 24.
- Κοτζαμάνης Β. (2015β), «Ο πληθυσμός της Ελλάδας: Τάσεις και προοπτικές», *Δημογραφικά Νέα*, 25.
- Κοτζαμάνης Β. – Κωστάκης Α. – Αγοραστάκης Μ. (2015), *Οι επιπτώσεις της τρέχουσας οικονομικής κρίσης στη δυναμική του πληθυσμού στην Ελλάδα, μια πρώτη διερεύνηση. Τελική έκθεση/ΙΝΕ/ΓΣΕΕ*.
- Μπαλτάς Π. (2014), «Αύξηση της τελικής ατεκνίας των γυναικών και μείωση του μεγέθους της οικογένειας στην Ελλάδα: Μια διαγενεακή προσέγγιση», *Δημογραφικά Νέα*, 22.
- «Οι απογραφές πληθυσμού στην Ελλάδα», *Δημογραφικά Νέα*, Μάιος 2011.
- Τραγάκη Αλεξάνδρα – Χρήστος Μπαγκαβός – Δημήτρης Ντουσιάς, *Περί Δημογραφίας και Πληθυσμιακών Εξελίξεων*, Εκδόσεις Κάλιππος 2015.
- Ψυχογιός Δημήτρης Κ., *Συμβολή στη Μελέτη των Δημογραφικών φαινομένων του 19ου Αιώνα*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών 1986.

ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Τάσος Γιαννίτσας

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ,
ΠΡΩΗΝ ΥΠΟΥΡΓΟΣ

Το θέμα της κοινωνικής ασφάλισης μπορεί κανείς να δει από περισσότερες οπτικές, όπως:

- i) από μια στενή οπτική, δηλαδή ως ένα αυτοτελές σύστημα εισροών (ασφαλιστικών εισφορών, εσόδων από αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων των ασφαλιστικών ταμείων) και εκροών (πληρωμών συντάξεων και άλλων παροχών), τι σχέσεις διαμορφώνονται μεταξύ τους, τι εισφορές ή τι συντάξεις καταβάλλονται, σε ποιες ηλικίες, με τι διαφοροποιήσεις κ.λπ.,
- ii) από μια ευρεία οπτική, δηλαδή ως ένα σύστημα το οποίο πέρα από τις εσωτερικές σχέσεις που προαναφέρθηκαν, επηρεάζει και διασυνδέεται με πολλά και καίρια οικονομικά μεγέθη, επιδρά στις ετήσιες επιδόσεις και στη μακροπρόθεσμη δυναμική της οικονομίας, αλλά και επηρεάζεται από τις εξελίξεις αυτές.

Μια άλλη διάκριση θα ήταν να διακρίνει κανείς τη βραχυπρόθεσμη και τη μακροπρόθεσμη λειτουργία και οπτική του ασφαλιστικού συστήματος, που θα σήμαινε:

- ▣ Τι επιλογές και λειτουργίες επιτελεί βραχυπρόθεσμα (εφέτος, του χρόνου κ.λπ.) με τα μέσα που διαθέτει.
- ▣ Τι επιλογές κάνει κανείς, ώστε η βραχυπρόθεσμη πολιτική να μην παγιδεύει την κοινωνία στο μέλλον, και, επίσης, ώστε να αυξηθούν οι πόροι και οι δυνατότητες του συστήματος και να βελτιωθούν οι

συνθήκες ζωής των δικαιούχων και η κοινωνική προστασία. Κατά κανόνα, μια τέτοια βελτίωση προκύπτει από την επίτευξη ικανοποιητικών ρυθμών μεγέθυνσης. Για να κάνω πιο παραστατικό το τελευταίο αυτό σημείο, ας αναφέρω ότι μια βελτίωση του ρυθμού μεγέθυνσης (αύξηση του ΑΕΠ) κατά 1%, δηλαδή 1,8 δις ευρώ με τα σημερινά δεδομένα, θα κατευθυνόταν κατά 25% σε δαπάνες κοινωνικής προστασίας (δηλαδή 650 εκατ. ευρώ περίπου), και από αυτά 400 εκατ. ευρώ θα αφορούσαν συντάξεις. Χωρίς αύξηση του ΑΕΠ, αύξηση των κοινωνικών δαπανών και των συντάξεων σε τέτοιο βαθμό θα οδηγούσε σε συμπίεση άλλων γενικών ή κοινωνικών δαπανών με αρνητικές επιπτώσεις σε άλλα πεδία.

- Επιπρόσθετα, υπάρχει και άλλη μια διάσταση: οι συνθήκες ζωής των εργαζόμενων, των νέων, των ατόμων με ειδικές ανάγκες, οι οποίες επηρεάζονται από τα χαρακτηριστικά του ασφαλιστικού συστήματος και επηρεάζουν με τη σειρά τους άλλα μεγέθη της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας.

Στην πράξη, η μακροπρόθεσμη οπτική παραμερίζεται σε όφελος βραχυπρόθεσμων πολιτικών ή δράσεων, οι οποίες έχουν άμεσο και ορατό πολιτικό όφελος. Με τα δεδομένα του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, η επιδίωξη ενός καλύτερου αποτελέσματος στο μέλλον θέτει πάντα το θέμα μιας μεταρρύθμισης, στο μέτρο που η διατήρηση του σημερινού πλαισίου αδυνατεί να διασφαλίσει τη βελτίωση των παροχών μακροπρόθεσμα, αν δεν οδηγήει επιπλέον, σε αποδυνάμωσή τους.

Για να κατανοήσει και να εξηγήσει κανείς σήμερα το θέμα κοινωνική ασφάλιση, πρέπει να πάει χρονικά κάπως πίσω και να το δει ως τμήμα μιας κοινωνικής πολιτικής, που άρχισε να ισχυροποιείται στη Μεταπολίτευση. Τη δεκαετία του 1980 –και σε μικρότερο βαθμό μεταξύ 1974 και 1981– τα κοινωνικά και πολιτικά δεδομένα, οι προσδοκίες της εποχής εκείνης, σε συνδυασμό με όσα είχαν μεσολαβήσει μεταπολεμικά, οδήγησαν στο να δοθεί πολιτική έμφαση στην αναδιανομή έναντι της ανάπτυξης. Η επιλογή ήταν σωστή πολιτικά, προβληματική όμως οικονομικά. Η περίοδος εκείνη ήταν μια φάση κρίσης και πολύ ισχνής μεγέθυνσης της οικονομίας, σημαντικής μείωσης των επενδύσεων και αποβιομηχάνισης, μείωσης της απασχόλησης και προβληματικών μακροοικονομικών επιδόσεων. Ιδίως η δεκαετία του 1980 κυριαρχήθηκε από ανισοροπίες,

υποτιμήσεις, ελλείμματα, περιοριστικές πολιτικές, πολιτικές stop and go (παλινδρομήσεις εμπρός-πίσω). Στην ουσία, υπήρχε ισχυρή πίεση να αποκατασταθούν πολιτικά και κοινωνικά λάθη ή αδυναμίες όλων των μεταπολεμικών δεκαετιών μέχρι τότε, κάτω όμως από οικονομικά αντίξοες συνθήκες. Η συνέπεια ήταν τα λάθη αυτά να πληρωθούν πολύ ακριβά από τις γενιές που ζούσαν την εποχή εκείνη και τις επόμενες. Σήμερα, από τεχνοκρατική σκοπιά και έχοντας δει τις επιπτώσεις που ακολούθησαν, είναι εύκολο να λείει κάποιος σαν κι εμάς ότι έγιναν λάθη. Έγιναν λάθη. Όμως υπάρχουν και λάθη, που είναι ταυτόχρονα λάθη, αλλά και μη-λάθη. Είναι σχεδόν αναγκαιότητες, καθώς αποτελούν το τίμημα παλαιών λαθών.

Αν στα 15 χρόνια μετά τη Μεταπολίτευση έπρεπε να πληρωθούν τα λάθη παλαιών δεκαετιών, στην περίοδο μετά το 1990 έπρεπε να πληρωθούν τα λάθη της προηγούμενης δεκαετίας. Έτσι, η εξέλιξη του ασφαλιστικού συστήματος έδειξε, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, την ανάγκη για αλλαγές ή μεταρρυθμίσεις. Αυτό, όμως, σήμαινε μια μερική ανατροπή όσων είχαν πρόσφατα κατοχυρωθεί ως κεκτημένα από χαμηλά και μεσαία στρώματα. Το αποτέλεσμα ήταν ένα κοινωνικό ξάφνιασμα και αντιδράσεις στις αλλαγές, κάτι άλλωστε που χαρακτήρισε το πολιτικό τοπίο σε πολλές χώρες. Στις αντιδράσεις αυτές προστίθενται και οι αντιδράσεις πολιτικών, κομματικών και άλλων στελεχών, που αποκόμιζαν σημαντικά προσωπικά οφέλη από όσα ίσχυαν μέχρι τότε. Αναφερόμενος στα της εποχής εκείνης, θυμήθηκα κάποιους πικρούς –πικρούς για τις εξελίξεις στη χώρα– στίχους των Τσακνή και Μαχαιρίτσα σε ένα τραγούδι τους («Νοέμβρης 1990») για τους νεκρούς του Πολυτεχνείου, που γράφηκε το 1990: «μεγάλωσαν κι οι φίλοι μου, εκεί γύρω στα σαράντα, γαντζώθηκαν στα κόμματα κι εγώ δεν ξέρω τι να πω...».

Το τι έγινε το 2001 με την πρόταση μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος που κατέθεσα για συζήτηση είναι γνωστό και δεν θα αναφερθώ σε αυτά. Οι εξελίξεις αυτές με οδηγούν όμως σε μία επισήμανση και ένα ερώτημα.

Η επισήμανση: Η κυρίαρχη αντίληψη ότι η θεσμοθέτηση μιας μεταρρύθμισης ή αλλαγής σε κάποιο σοβαρό πρόβλημα αρκεί για την υλοποίησή της είναι λανθασμένη. Στην ιστορία μας των τελευταίων δεκαετιών –και όχι μόνο– είναι αμέτρητες οι αποφάσεις που ακυρώθηκαν θεσμικά ή στην πράξη, αν και είχαν νομοθετηθεί. Αυτό σημαίνει, ότι ακόμη και αν το 2001 περνούσε μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση, είναι μαθηματικά βέβαιο

ότι στη συνέχεια αυτή θα ανατρεπόταν, σταδιακά ή γρήγορα, από όποιες κυβερνήσεις ακολουθούσαν. Αυτό δεν είναι υποθετικό. Οι αντιλήψεις που επικρατούσαν τότε για το ασφαλιστικό εκεί θα οδηγούσαν. Επιπλέον, με κάποια έννοια αυτό έγινε. Ακόμη και το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που ίσχυε το 2001 ανατράπηκε νομοθετικά τα επόμενα χρόνια, ακόμη και μέσα στην κρίση, προς την κατεύθυνση περισσότερων παροχών και μεγαλύτερων ελλειμμάτων. Την ώρα που περικόπτονταν συντάξεις λόγω των μνημονιακών δεσμεύσεων, δημιουργούνταν ή διατηρούνταν ευχέρειες ή έμμεσες διευκολύνσεις (π.χ. πρόωρες συνταξιοδοτήσεις κ.ά.), που επιβάρυναν το ασφαλιστικό σύστημα. Ό,τι ακολούθησε μέχρι σήμερα σήμαινε μια αδιάκοπη και συνεχή επιδείνωση του ασφαλιστικού.

Το ερώτημα: Πόσο ένας πρωθυπουργός μπορεί να επιβάλει και να εμμένει με τρόπο άκαμπτο σε μια πολιτική, όταν η αντίδραση είναι τόσο ισχυρή, όταν υπουργοί, το κόμμα και όλα περίπου τα μεγάλα στελέχη, εκτελεστικό γραφείο, βουλευτές της κυβέρνησης, συνδικαλιστική βάση, σύσσωμη η αντιπολίτευση και όλα τα ΜΜΕ αντιδρούν λυσσαλέα, κινούν μηχανισμούς μιας ευρύτερης αποσταθεροποίησης και απειλούν ακόμη και με πτώση της κυβέρνησης;

Θεωρώ, ότι κανένα ασφαλιστικό και κανένα μεγάλο θέμα δεν μπορεί να επιβληθεί, αν μια κοινωνία και οι οργανωμένες συνιστώσες της δεν θέλουν να καταλάβουν την αναγκαιότητά του και δεν το υιοθετήσουν. Και αυτό συνιστά κεντρικό στοιχείο της Δημοκρατίας. Όταν μεγάλα τμήματα της κοινωνίας, σωστά ή λανθασμένα, αντιδρούν με τέτοιο τρόπο, βασικώς, πρέπει να βρεθεί διέξοδος που να αποτρέψει διχασμούς και αποσταθεροποιήσεις. Το 2001 η κοινωνία, ολόκληρη σχεδόν, καλώς ή κακώς, ήταν σε πολύ διαφορετικά μήκη κύματος. Η νίκη της ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ ήταν μεθυστική και δεν άφηνε χώρο για καμμιά ανησυχία. Μια εμμονή στην επιβολή της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, πέραν από το ότι θα αποτύγχανε να περάσει στη Βουλή, θα οδηγούσε τότε, άμεσα, σε κυβερνητική αποσταθεροποίηση ή και κατάρρευση, θα έδινε πρόσχημα σε άλλες προσωπικές φιλοδοξίες για αρχηγισμούς, θα μπλοκάριζε/εμπόδιζε το έργο της περιόδου 2001-2004 που ακολούθησε και θα έριχνε τη χώρα σε έναν ακόμη κύκλο πτωχευμένης οικονομίας, ακριβώς τη στιγμή που μόλις είχε ορθοποδήσει.

Συχνά μού θέτουν το ερώτημα τι θα είχε γίνει αν η μεταρρύθμιση του 2001 είχε περάσει. Η απάντησή μου είναι: «εξαρτάται». Το πρώτο σενάριο είναι αυτό που μόλις ανέφερα. Μια θεσμική ανατροπή της μεταρρύθμισης

και επιστροφή στον δρόμο που ακολουθήθηκε μέχρι την κρίση, δηλαδή μια διόγκωση των προβλημάτων και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων του ασφαλιστικού. Το δεύτερο θα ήταν οι κυβερνήσεις που ακολούθησαν να μην είχαν ανατρέψει μεν τη μεταρρύθμιση, όμως να είχαν αξιοποιήσει το γεγονός ότι τα ασφαλιστικά ελλείμματα θα είχαν περιοριστεί, με θετική επίδραση στα δημοσιονομικά ελλείμματα, και αντ' αυτών να ακολουθούσαν μια πολιτική παροχών και δαπανών ή μείωσης φόρων, στη λογική «ότι εφ' όσον η κυβέρνηση εκείνη δημιούργησε αυτό το δημοσιονομικό όφελος, εμείς μπορούμε να ακολουθήσουμε τώρα μια επεκτατική πολιτική, οδηγώντας την οικονομία και τα δημοσιονομικά στο ίδιο αποτέλεσμα που θα είχε προκύψει αν το ασφαλιστικό δεν είχε αντιμετωπιστεί». Το τρίτο σενάριο θα ήταν να μην είχε γίνει τίποτα από τα προηγούμενα, –να είχε διατηρηθεί η μεταρρύθμιση και μια ισορροπία στα μακροοικονομικά–, οπότε το αποτέλεσμα θα ήταν η κρίση του 2009 να είναι σημαντικά πιο περιορισμένη και να είχε επιτρέψει την επιστροφή της χώρας σε κανονικές συνθήκες πολύ πιο γρήγορα και με πολύ μικρότερες κοινωνικές θυσίες.

Για να γίνει αυτό πιο συγκεκριμένο, ας δούμε τι επιπτώσεις είχε το ασφαλιστικό σε όσα ακολούθησαν:

- Τα ελλείμματα του ασφαλιστικού αυξήθηκαν από 4,9% του ΑΕΠ το 2001 σε 10,7% το 2012, και έχουν σταθεροποιηθεί τα τελευταία χρόνια στο 9,5%-10% του ΑΕΠ.
- Τα ελλείμματα κοινωνικής ασφάλισης τα οποία κάλυπτε ο προϋπολογισμός έφτασαν αθροιστικά για το 2000-2009 τα 126 δις ευρώ, δηλαδή αντιπροσώπευαν το 75% της αύξησης του δημόσιου χρέους την ίδια περίοδο. Για το 2010-2018 τα αντίστοιχα μεγέθη ήταν 163 δις ευρώ (μέγεθος ασφαλιστικών ελλειμμάτων), ενώ η αύξηση του δημόσιου χρέους ήταν 38 δις ευρώ. Το χάσμα αυτό δείχνει ότι στην περίοδο πριν την κρίση τα ελλείμματα του ασφαλιστικού χρηματοδοτήθηκαν από την αύξηση του χρέους, που οδήγησε στη χρεοκοπία, ενώ μετά το 2009 χρηματοδοτήθηκαν από περιοστές συντάξεων, μείωση των άλλων κοινωνικών δαπανών, μείωση των δημόσιων επενδύσεων και αύξηση της φορολογίας. Το βάρος του ασφαλιστικού στη φορολογία αποτυπώνεται και στο γεγονός ότι τα χρόνια 2019-2021 τα ασφαλιστικά ελλείμματα αντιστοιχούσαν σε πάνω από 100% των εσόδων του φόρου εισοδήματος φυσικών

και νομικών προσώπων. Επίσης, για να καλυφθούν τα ελλείμματα αυτά συμπίεστηκαν α) οι άλλες κοινωνικές δαπάνες κατά πάνω από 20 δις. ευρώ το 2012-2017, και β) οι δημόσιες επενδύσεις κατά περίπου 35 δις ευρώ.

- Η μεγάλη αύξηση των συνταξιούχων που οδήγησε σε ανάγκη περικοπής συντάξεων οδήγησε στη μείωση της σχέσης μεταξύ σύνταξης και μισθού (του ποσοστού αναπλήρωσης) από 100% το 2001, στο 54% περίπου. Η πρόταση το 2001 ήταν να ανέλθει στο 80%. Τότε η σχέση αυτή βαφτίστηκε «ανάληπτη», αφήνοντας όμως τα πράγματα όπως ήταν και μειώθηκε σε πάνω από το διπλάσιο της μείωσης που είχε προταθεί.
- Καθώς οι συντάξεις σημαίνουν κατανάλωση, η διόγκωση της δαπάνης για το ασφαλιστικό οδήγησε στη διόγκωση της σχέσης κατανάλωσης/ΑΕΠ, στη μείωση της σχέσης της αποταμίευσης προς το ΑΕΠ (11% το 2019 έναντι 14%-16% πριν την κρίση) και στη μείωση των επενδύσεων/ΑΕΠ (γύρω στο 10% του ΑΕΠ έναντι 24%-26% το 2001-2008). Ποια χώρα μπορεί να διατηρεί αισιοδοξία στα οικονομικά της με αύξηση της κατανάλωσης και μείωση της αποταμίευσης και των επενδύσεων σε τέτοιο βαθμό;
- Η κοινωνία σήμερα θεωρεί ότι κατά την περίοδο της κρίσης έγιναν στο ασφαλιστικό μεταρρυθμίσεις και ότι εκεί που είμαστε υπάρχει ισορροπία. Ισορροπία δεν υπάρχει. Αντίθετα, ο διπλασιασμός περίπου του βάρους των συντάξεων στο ΑΕΠ και τα μεγάλα ετήσια ελλείμματα μειώνουν σοβαρά τους «δημοσιονομικούς βαθμούς ελευθερίας» (χώρο) και έχουν αρνητική επίδραση στους ρυθμούς μεγέθυνσης.

Δεν θα αναφερθώ σε άλλες σχέσεις και επιπτώσεις. Γενικά, έχουμε αρνητικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα, την κοινωνική πολιτική, τα δημοσιονομικά, την κρίση, τη φτώχεια, όχι μόνο τόσο στο παρελθόν και στο παρόν, αλλά και σε ό,τι αφορά τις προοπτικές της χώρας. Θα μπορούσα να προσθέσω σε αυτά τις σοβαρές κοινωνικές εντάσεις και τη σοβαρή πολιτική αποδιάρθρωση που προκλήθηκαν και που βιώσαμε —εννοείται όχι μόνον από το ασφαλιστικό.

Αν οι διαπιστώσεις αυτές αφορούν τις ποσοτικές επιπτώσεις από την αδράνεια στο να υπάρξει μια σοβαρή μεταρρύθμιση στο ασφαλιστικό μέχρι τώρα, το πρόβλημα σήμερα παίρνει διαφορετική υφή, δεδομένου ότι

πλέον το ασφαλιστικό συμπίπτει με την ανάδειξη πολλών άλλων απειλών και κινδύνων, όπως: φάση ταχείας γήρανσης, ακραία υψηλό δημόσιο χρέος, χαμηλές επενδύσεις και χαμηλή ανάπτυξη (growth), διεθνείς αστάθειες (χρηματοοικονομικό σύστημα, γεωστρατηγικές), πανδημίες, μετανάστευση, κλιματική αλλαγή και ενεργειακό. Όλα αυτά αποτελούν ένα νέο σύνολο κινδύνων που δεν υπήρχε. Είναι διαφορετικό να δει κανείς τον κάθε κίνδυνο χωριστά και διαφορετικό ως ένα σύνολο, που συγκροτεί ένα πολύ διαφορετικό κίνδυνο.

Αυτό έχει μια σειρά από επιπτώσεις. Πρώτον, πρέπει να δει κανείς, σε επίπεδο πολιτικής, πώς αντιμετωπίζει τις επιπτώσεις ενός τέτοιου συνόλου. Το πώς αντιμετωπίζει τις επιπτώσεις σημαίνει να γίνουν ιεραρχήσεις και επιλογές που είναι πολιτικά επώδυνες και επικίνδυνες, καθώς είναι προφανές ότι τέτοιου μεγέθους κίνδυνοι δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν παράλληλα και με την ίδια αποτελεσματικότητα σε σχέση με όλους τους κινδύνους ταυτόχρονα. Άρα, πρέπει να εξεταστεί ποιοι είναι οι πιο μεγάλοι κίνδυνοι και σε τι ισορροπία μπορεί να τους φέρει κανείς.

Το δεύτερο, που επίσης είναι εξαιρετικά σημαντικό, ίσως και πιο σημαντικό, είναι ότι κάποιοι πρέπει να πληρώσουν και κάποιοι θα ωφεληθούν περισσότερο από τις επιλογές που αναγκαστικά θα γίνουν. Καταρχάς, ας αναφερθώ στο επιχείρημα, –που δεν είναι το μόνο–, ότι αυτοί που θα πληγούν περισσότερο, πρέπει να στηριχθούν περισσότερο. Όμως, το πώς η πολιτική θα επιλέξει ποιοι θα πληρώσουν και ποιοι θα στηριχθούν, με οποιαδήποτε κριτήρια, είναι κάτι σχετικά νέο και πολύ σημαντικό, επώδυνο και επικίνδυνο για τις κοινωνίες.

Το τρίτο είναι ότι, όταν μια κοινωνία φθάνει να πιέζεται από τόσους πολλούς κινδύνους, αναφύεται ένας πρόσθετος κίνδυνος: να μην μπορεί να ανταπεξέλθει επαρκώς και να παραιτηθεί από το να αντιμετωπίσει τους κινδύνους αυτούς. Αυτό θα ήταν καταστροφικό. Θα σήμαινε ότι, εκτός από τους πρωτογενείς κινδύνους στους οποίους αναφέρθηκα, διαμορφώνεται και ένας δευτερογενής: να έχουμε ένα πολιτικό σύστημα –και μία κοινωνία, αλλά ας μείνουμε στο πολιτικό σύστημα– το οποίο αδιαφορεί, δεν θέλει ή αρνείται να παρεμβεί για διάφορους λόγους. Αυτή η καθυστέρηση, η άρνηση, ο αρνητισμός ή το ότι δεν λαμβάνονται αποτελεσματικά μέτρα, οδηγούν δευτερογενώς σε έναν ακόμη μεγαλύτερο κίνδυνο και αυτό είναι πάρα πολύ επικίνδυνο.

Η δεκαετία 2020-2030 είναι εξαιρετικά κρίσιμη για να προετοιμάσου-

με τη χώρα για αυτές τις απειλές. Γιατί είναι εξαιρετικά κρίσιμη; Γιατί περίπου από το 2030 και μετά, οι απειλές αυτές θα ενταθούν, ενδεχομένως να είναι και περισσότερες, καθώς δεν ξέρουμε τι θα γίνει με τις πανδημίες και με διάφορες άλλες εξελίξεις, την ανάπτυξη κ.λπ. Η Ελλάδα σε αυτή τη δεκαετία έχει κάποιες δυνατότητες, παρά τα πλήγματα που έχει δεχθεί. Αν δεν εκμεταλλευθεί τα περιθώρια αυτά και δεν πετύχει να κάνει έγκαιρα σοβαρές επιλογές για την αντιμετώπιση των πολύ ορατών αυτών προβλημάτων, από το 2030 και μετά θα βρεθεί σε πολύ πιο δύσκολη θέση—όλα θα είναι τότε πιο δύσκολα για τη χώρα. Για τον λόγο αυτό, από το 2030 περίπου και εξής, ο κίνδυνος εγκλωβισμού της χώρας σε καταστάσεις δυσάρεστες θα είναι ακόμη πιο μεγάλος.

Στην ουσία, όταν κοινωνία και πολιτική λειτουργούν με βραχυπρόθεσμο ορίζοντα και ρυθμίσεις, σημαίνει ότι σπρώχνουν συνέχεια προς τα πίσω τις λύσεις προβλημάτων που θα προκύψουν λίγο αργότερα. Αυτό έχει ένα τεράστιο κόστος για τις νέες γενιές. Αυτή τη στιγμή όλοι εμείς, οι παλαιότερες γενιές, έχουμε υποθηκεύσει το μέλλον των νέων γενιών: τους έχουμε μεταφέρει ένα τεράστιο χρέος 205% περίπου του ΑΕΠ—είναι το τρίτο, νομίζω, στον κόσμο από πλευράς μεγέθους και (κάνουμε σαν να μην τρέχει τίποτα)— που θα πρέπει να αποπληρώνουν, ένα ασφαλιστικό με τα χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν, ανεργία από τις υψηλότερες στην ΕΕ—οι θέσεις εργασίας που προσφέρονται στην πλειοψηφία των νέων τους δίνουν αμοιβές μεταξύ 400 και 700 ευρώ, δηλαδή έχουμε ένα εκπαιδευτικό σύστημα που παράγει γνώσεις για τους νέους με τις οποίες αυτούς τους μισθούς μπορούν να διεκδικήσουν— και ένα αδύναμο παραγωγικό σύστημα. Το ερώτημα είναι τι προοπτικές προσφέρουν αυτά στις νέες γενιές. Επιπλέον, στις συνθήκες αυτές συνεχίζουμε να λύνουμε τα προβλήματά μας με πρόσθετο χρέος, άρα με πρόσθετη υποθήκη για το μέλλον και πρόσθετες επιβαρύνσεις. Όλα αυτά οδηγούν και στη διάσπαση της συμπερίληψης (inclusiveness), της κοινωνικής αλληλεγγύης, της κοινωνικής συνεκτικότητας, στα οποία δεν μπορώ να αναφερθώ στο πλαίσιο αυτό. Τελικώς, μια αδράνεια απέναντι σε ένα σύνολο παράλληλων απειλών οδηγεί σε συγχρυσιακά φαινόμενα, που σημαίνουν απειλές για τη δημοκρατία, τις συνταγματικές ελευθερίες και τον κίνδυνο να δούμε την αποδόμηση βασικών κατακτήσεων του τελευταίου αιώνα.

Ο ΤΟΜΟΣ «ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙ
ΣΗ» ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑ
ΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ
ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗ
ΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗ
ΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜ
ΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑ
ΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

5

ΟΙ ΠΕΡΙΠΕΤΕΙΕΣ
ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΥ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθερι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Οι περιπέτειες του ελληνικού κοινοβουλευτισμού

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ν.Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ

Ομότιμος καθηγητής ΕΚΠΑ

Εισαγωγή 9

Α΄.

«ΣΤΙΓΜΕΣ» ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΜΑΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ

ΛΥΝΤΙΑ ΤΡΙΧΑ

Ιστορικός

*Ο πρώτος δικομματισμός και η παραπομπή του Χαρίλαου Τρικούπη
στο Ειδικό Δικαστήριο* 17

ΣΠΥΡΟΣ ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Η κορύφωση του εθνικού διχασμού στη Βουλή (1916-1918) 27

ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ

Αν. καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

Από τον Ανένδοτο στα Ιουλιανά 35

Β΄.

ΣΤΑΘΕΡΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΥ

ΓΙΑΝΝΗΣ ΜΠΑΛΑΜΠΑΝΙΔΗΣ

Πολιτικός επιστήμονας

Σταθερές και μεταβλητές του κομματικού συστήματος 53

ΑΜΑΛΙΑ ΚΩΤΣΑΚΗ

Καθηγήτρια Αρχιτεκτονικής Σχολής Πολυτεχνείου Κρήτης

Τα βουλευτήρια της νεώτερης Ελλάδας 65

ΦΙΛΙΠΠΟΣ ΒΑΣΙΛΟΓΙΑΝΝΗΣ

Αν. καθηγητής, ΕΚΠΑ

Ο κοινοβουλευτισμός στην ελληνική συνταγματική επιστήμη:

δύο αντιλήψεις της πολιτικής αντιπροσώπευσης 79

ΓΙΑΝΝΗΣ Α. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής ΕΚΠΑ, δικηγόρος

Ο ελληνικός ιακωβινισμός 89

Γ΄.

ΜΕ ΤΑ ΜΑΤΙΑ ΔΥΟ ΠΡΟΕΔΡΩΝ:
Η ΒΟΥΛΗ ΣΤΗ ΔΙΝΗ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ
ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ (2010-2021)

Συζητούν οι κ.κ. ΚΩΣΤΑΣ ΤΑΣΟΥΛΑΣ & ΝΙΚΟΣ ΒΟΥΤΣΗΣ.

Συντονίζει ο καθηγητής Ν.Κ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ 101

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Στη χώρα μας, ελάχιστοι γνωρίζουν ότι η Βουλή των Ελλήνων είναι μια από τις παλαιότερες της Ευρώπης. Και όταν το μαθαίνουν, δεν βλέπουν σε αυτό τίποτα το παράδοξο. Γιατί, για τους περισσότερους από μας, η ύπαρξή της συνυφαίνεται με την πολιτική ιστορία του τόπου. Τις δόξες της αντανακλά η ύπαρξή και η λειτουργία της, μα και τις πιο σκοτεινές της σελίδες.

Και όμως, οι στατιστικές είναι εντυπωσιακές και, κανονικά, θα έπρεπε να μας κάνουν υπερήφανους: αφ' ότου, το φθινόπωρο του 1843, εκλέχθηκε η Α' Εθνοσυνέλευση—γνωστότερη και ως η της Γ' Σεπτεμβρίου—η Βουλή μας λειτούργησε σχεδόν αδιάλειπτα επί 176 χρόνια. Οι εκτροπές—όλες του «σύντομου» 20ού αιώνα—ήταν τελικώς βραχείας διάρκειας και δεν έπληξαν ούτε το κύρος, ούτε τη νομιμοποίησή της. Το μακρύ αυτό χρονικό διάστημα καθιστά έτσι τη Βουλή μας το μακράν σταθερότερο και μακροβιότερο αντιπροσωπευτικό σώμα στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Αν μάλιστα αναλογισθεί κανείς ότι από τις 66 εκλογές που διεξήχθησαν από το 1843 έως τις μέρες μας για την ανάδειξή της, πάνω από πενήντα ήταν από κάθε άποψη αδιάβλητες, η επίδοση τοποθετεί τη νεώτερη Ελλάδα στις κορυφαίες θέσεις του καταλόγου των κοινοβουλευτικά ώριμων χωρών.

Μήπως, όμως, η αδρή αυτή αποτίμηση είναι υπεραισιόδοξη; Γιατί η μακρά αυτή περίοδος δεν ήταν βέβαια ευθύγραμμο ανοδική, αλλά γεμάτη ανατροπές και πιασγυρίσματα. Μετά την πρόσφατη κρίση, στην αγωνία μας να τονώσουμε την εθνική αυτοπεποίθησή μας, μήπως στεκόμαστε μόνον στα θετικά, και αποσιωπούμε τις σκοτεινές περιόδους της κοινο-

βουλευτικής μας ιστορίας; Πιθανόν ναι. Εν τέλει, ωστόσο, ο απολογισμός είναι θετικός. Και θα προσπαθήσω να δείξω γιατί.

Προηγούνται, βέβαια, τα γεγονότα. Ποιοι ήταν, από το 1843, οι μεγάλοι σταθμοί της ιστορίας της Βουλής των Ελλήνων;

- ▣ Θα προέτασσα το 1844, όταν μαζί με το συντηρητικό Σύνταγμα που «παραχώρησε» ο Όθωνας, κατά το πρότυπο της γαλλικής Χάρτας του 1830 και του βελγικού Συντάγματος του 1831, μαζί με την ίδρυση αντιπροσωπευτικού σώματος, η Α' Εθνοσυνέλευση καθιέρωσε τη σχεδόν καθολική (ανδρική) ψηφοφορία. Και τούτο σε μίαν εποχή κατά την οποία αυτή ήταν ζητούμενο σε όλη την προηγμένη Ευρώπη.
- ▣ Ακολουθεί το 1864 όταν, με την καθιέρωση από το Σύνταγμα του ίδιου έτους της διά σφαιριδίου καθολικής ψηφοφορίας, η Β' Εθνοσυνέλευση περιόρισε τη νοθεία στις εκλογές, αφού διευκόλυνε αποφασιστικά την αυθεντική έκφραση των προτιμήσεων των αναλφάβητων εκλογέων, της μεγάλης δηλαδή πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος.
- ▣ Το 1875 έμεινε στην πολιτική μας ιστορία ως το έτος της αρχής της δεδηλωμένης, δηλαδή η ελληνική εκδοχή της κοινοβουλευτικής αρχής. Εφεξής, ο βασιλιάς δεσμευόταν να διορίζει κυβέρνηση που να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της Βουλής. Έκτοτε, η θεμελιώδης αυτή αρχή, σε συνδυασμό με την πλειοψηφική κατ' αποτέλεσμα λειτουργία του σφαιριδίου, εννόησε το συγκρουσιακό στοιχείο στην κομματική αντιπαράθεση, η οποία, από τότε, πήρε συνήθως τη μορφή του λεγόμενου δικομματισμού.
- ▣ Η συνταγματική αναθεώρηση του 1911 ήταν ο επόμενος σταθμός της κοινοβουλευτικής μας ιστορίας, καθώς αυτή κατέστησε αποτελεσματικότερη τη λειτουργία της Βουλής, διευκολύνοντας την ψήφιση των νόμων. Το κυριότερο, ενίσχυσε σημαντικά το κύρος της, αναθέτοντας τον έλεγχο της γνησιότητας των εκλογών σε δικαστήριο, το λεγόμενο εκλογοδικείο, και όχι στην ίδια τη Βουλή, η οποία έως τότε τον ασκούσε, με φατριαστικά κατά κανόνα κριτήρια.

Την ανοδική αυτή πορεία ανέκοψε, το 1915, ο Εθνικός Διχασμός και η ακραία όξυνση των πολιτικών παθών που αυτός προκάλεσε. Φαινόμενα όπως η αποχή της μιας ή της άλλης παράταξης από τις εκλογές (1915, 1924, 1935) και τα απανωτά στρατιωτικά κινήματα (1923, 1925, 1933 και 1935) νόθευσαν το κοινοβουλευτικό πολίτευμα, προτού ο Ιωάννης Μεταξάς, με τη συνδρομή του στέμματος, το

καταλύσει το 1936. Ανάλογες επιπτώσεις είχε και ο Εμφύλιος του 1946-1949, οι επιπτώσεις του οποίου εμπόδισαν την αποκατάσταση της κοινοβουλευτικής ομαλότητας στη μεταπολεμική Ελλάδα. Η δικτατορία των συνταγματαρχών (1967-1974) ήταν ασφαλώς η σημαντικότερη από αυτές τις επιπτώσεις. Ταυτόχρονα, ωστόσο, συσπειρώνοντας εναντίον της το σύνολο σχεδόν του πολιτικού φάσματος, η χούντα σήμανε και το τέλος της εκτροπής.

- Έτσι, το 1975, με τριάντα χρόνια καθυστέρηση, η Ελλάδα πραγματοποίησε το μεγάλο άλμα, τον συνταγματικό δηλαδή εκσυγχρονισμό που οι άλλες ευρωπαϊκές χώρες είχαν επιχειρήσει μετά την Απελευθέρωση, το 1945. Το νέο Σύνταγμα αποκαθιστούσε τον κοινοβουλευτισμό, κατοχύρωνε τα δικαιώματα του ανθρώπου και έθετε το πλαίσιο για την εμπέδωση ενός σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου. Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι, με την περικοπή των σπουδαιότερων αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, το 1986, η συνταγματική αναθεώρηση του ίδιου έτους επέτεινε μία από τις σοβαρότερες παθολογίες της μεταπολιτευτικής μας δημοκρατίας: την έλλειψη θεσμικών αντιβάρων, η οποία καθιστά το κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα ένα από τα «πρωθυπουργοκεντρικότερα» της Ευρώπης.

Πέραν από τις διακυμάνσεις των συγκυριών, ποια ήταν όμως τα βαθύτερα χαρακτηριστικά της λειτουργίας της Βουλής των Ελλήνων καθ' όλη τη μακρά αυτή περίοδο;

- Μετά την πρώτη δεκαετία του Συντάγματος του 1864, η οποία σημάδεύτηκε από την πολυδιάσπαση των προσωποπαγών τότε κομμάτων και τις συνεχείς επεμβάσεις του στέμματος στην πολιτική αντιπαράθεση, η καθιέρωση της αρχής της δεδηλωμένης βοήθησε την πρώτη αποκρυστάλλωση δύο μεγάλων πολιτικών παρατάξεων, οι οποίες έκτοτε, με τη μία ή με την άλλη μορφή, σημάδεψαν την πολιτική ζωή της χώρας: της τρικουπικής με το «Νεωτεριστικόν» κόμμα και της δηλιγιαννικής με το «Εθνικόν».
- Ο ελληνικός κοινοβουλευτισμός προσχώρησε έτσι, ευθύς εξ αρχής, στο βρετανικό μοντέλο του κοινοβουλευτισμού («τύπου Ουέστμινστερ»), το οποίο, κατ' αντιδιαστολή προς τον «συναϊνετικό» κοινοβουλευτισμό των χωρών που εξαρχής πειραματιζόνταν με την απλή αναλογική (Βέλγιο, Ολλανδία, Δανία κ.ά.), ευνοεί την εναλλαγή αυ-

τοδύναμων κατ' αρχήν κομμάτων στην εξουσία και προφανώς όχι τον σχηματισμό κυβερνήσεων συνεργασίας. Με άλλα λόγια, όπως έδειξε στο πλαίσιο του Εθνικού Διχασμού η σύγκρουση βενιζελικών και αντιβενιζελικών και, μετά τον πόλεμο, η αντιπαράθεση των βενιζελογενών κομμάτων με τη συντηρητική παράταξη, ο ελληνικός κοινοβουλευτισμός ήταν και παραμένει πλειοψηφικός.

- Κατ' αποτέλεσμα, οι εκλογές αποτέλεσαν την «κανονικότητα», δηλαδή τον ασφαλέστερο τρόπο για την επίλυση των πολιτικών διαφορών αφού, με εξαίρεση ορισμένες οριακές στιγμές, για τη μεγάλη πλειοψηφία του ελληνικού λαού, η προσδοκία της νίκης αποτελούσε τον αναντικατάστατο δρόμο για την πραγματοποίηση των ατομικών και συλλογικών επιδιώξεών του.
- Έτσι, δεν είναι τυχαίο ότι, σε αντίθεση με τις περισσότερες χώρες των Βαλκανίων, αν όχι και της Νότιας και Κεντρικής Ευρώπης, τα ακραία κόμματα, τόσο στο ένα όσο και στο άλλο άκρο του πολιτικού φάσματος, δεν απέκτησαν ποτέ τα μαζικά εκείνα ερείσματα που θα τους εξασφάλιζαν μακροημέρευση και ηγεμονία, όπως εκεί.
- Από την άλλη, οδηγώντας σε ακραία ιδεολογική και πολιτική πόλωση ακόμη και όταν οι θέσεις των πρωταγωνιστών συνέκλιναν στα βασικά, η πολιτική αντιπαράθεση εμπόδισε επί μακρά διαστήματα τις αναγκαίες συναινέσεις που είναι απαραίτητες για την πραγματοποίηση μεγάλων μεταρρυθμίσεων, με βάθος και διάρκεια. Η αποτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν και οι ασυνέχειες που σημειώθηκαν σε κρίσιμους τομείς της κρατικής δράσης, όπως η παιδεία και η υγεία, ήταν απόρροια του τυφλού αυτού συγκρουσιακού στοιχείου.
- Τέλος, ο συγκρουσιακός χαρακτήρας της πολιτικής αντιπαράθεσης αποτυπώθηκε και στη λειτουργία της Βουλής. Πεδίο περισσότερο ρητορικών αναμετρήσεων παρά forum για την εξεύρεση κοινών τόπων και, προπαντός, λύσεων γενικότερης αποδοχής, η Βουλή των Ελλήνων επικυρώνει κατά κανόνα ειλημμένες κυβερνητικές αποφάσεις. Εξ ου και η συγκριτικά μικρότερη σημασία των κοινοβουλευτικών επιτροπών έναντι της ολομέλειας, κάτι που τη διαφοροποιεί από τις περισσότερες σύγχρονες Βουλές, σε Ευρώπη και Αμερική.

Ο απολογισμός, εν τούτοις, είναι εν τέλει θετικός. Διότι η Ελλάδα, σύμ-

φωνα με τη γνωστή ρήση του Αλέξανδρου Κουμουνδούρου (1864), που μας θύμισε στο τελευταίο του βιβλίο ο Γιάννης Βούλγαρης, είναι και παραμένει «έθνος δημοκρατικόν», με τη Βουλή να βρίσκεται στο επίκεντρο του πολιτικού γίγνεσθαι, ακόμη και όταν οι κρίσιμες αποφάσεις δεν λαμβάνονταν στο ημικύκλιο αλλά αλλού. Αυτό πρωτίστως οφείλεται στη διαχρονική ικανότητα των μελών της να συνεγείρουν –για καλό ή για κακό αδιάφορο!– αλλά και στην αντιπροσωπευτικότητά της, όχι μόνον σε ομαλές περιόδους αλλά και σε περιόδους μεγάλης πολιτικής έντασης, όταν κόμματα είχαν τεθεί εκτός νόμου και διωκόταν συστηματικά το φρόνημα.

Σε μια περίοδο κατά την οποία, με την έξαρση του εθνικολαϊκισμού, ο πολιτικός ορίζοντας σε αρκετές χώρες της Ευρώπης έχει αρχίσει και πάλι να σκοτεινιάζει, κάτι τέτοιο δεν είναι λίγο.

Α΄

«ΣΤΙΓΜΕΣ»

ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΜΑΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ

Ο ΠΡΩΤΟΣ ΔΙΚΟΜΜΑΤΙΣΜΟΣ
ΚΑΙ Η ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΤΟΥ ΧΑΡΙΛΑΟΥ ΤΡΙΚΟΥΠΗ
ΣΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

Λύντια Τρίχα

ΙΣΤΟΡΙΚΟΣ

Η έλλειψη μεγάλων κομμάτων και κοινοβουλευτικής παιδείας, οι πολλές προσωπικές φιλοδοξίες, η διεθνής συγκυρία και η αρχική απειρία του Γεωργίου Α΄ δεν ευνόησαν την εγκαθίδρυση ενός ομαλού πολιτικού βίου στην Ελλάδα κατά τη βασιλεία του. Στα τριάντα πέντε χρόνια, από το 1865, που διενεργήθηκαν οι πρώτες εκλογές μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1864, μέχρι το τέλος του αιώνα, σχηματίστηκαν σαράντα πέντε κυβερνήσεις! Είναι προφανές ότι κατά κανόνα ήταν βραχύβιες –ορισμένες μάλιστα μέτρησαν λίγες μόνον ημέρες ζωής.

Η εκλογική νομοθεσία του 19ου αιώνα δεν αναγνώριζε κόμματα, παρά μόνον βουλευτές που εκλέγονταν ως άτομα. Το δε σύστημα της ψηφοφορίας με σφαιρίδια, όπως ίσχυσε, επέτρεπε στους εκλογείς να επιλέξουν βουλευτές όχι μόνον από τους υποψήφιους ενός κόμματος αλλά και από δύο ή περισσότερα αντίπαλα κόμματα. Αν και εκ πρώτης όψεως το σύστημα αυτό δίνει την εντύπωση ότι θα ευνοούσε την εκλογή πολυάριθμων ανεξάρτητων βουλευτών και την ανάπτυξη του πολυκομματισμού, τελικά συνέβη το αντίθετο. Σε δεκαπέντε χρόνια από την ψήφιση του Συντάγματος, οδήγησε στον δικομματισμό, χωρίς να εξασφαλίσει όμως και τη μακροβιότητα των κυβερνήσεων. Η μόνη εξαίρεση ήταν οι δύο κυβερνήσεις Τρικούπη των ετών 1882-1885 και 1886-1890.

Στις εκλογές του 1875 συμμετείχαν πέντε κόμματα: τα τέσσερα των παλαιών πολιτικών αρχηγών (Δημήτριου Βούλγαρη, Αλέξανδρου Κουμουνδούρου, Επαμεινώνδα Δεληγεώργη και Θρασύβουλου Ζαΐμη) και το

«πέμπτο» κόμμα, την αρχηγία του οποίου είχε αναλάβει ο Χαρίλαος Τρικούπης. Στις επόμενες, το 1879, είχαν απομείνει ενεργά μόνο δύο, εκείνα του Αλέξανδρου Κουμουνδούρου και του Χαρίλαου Τρικούπη.

Στην αρχή του πρώτου αυτού δικομματισμού (1878-1882) ο Τρικούπης εναλλάσσεται στην εξουσία με τον Κουμουνδούρο, τον πρώην αρχηγό του. Κατόπιν, μετά τον θάνατο του Κουμουνδούρου και μέχρι το 1896 που πέθανε και ο ίδιος, αντίπαλός του είναι ο Θεόδωρος Δηλιγιάννης. Ο Κουμουνδούρος και ο Τρικούπης ήταν πολιτικοί διαφορετικού διαμετρήματος και επιπέδου από τον Δηλιγιάννη είναι αναμφισβήτητο, όμως, ότι και οι τρεις αρχηγοί υποστήριζαν τον κοινοβουλευτισμό και, άμεσα ή έμμεσα, τον δικομματισμό. Αλλά η μορφή του δικομματισμού που επικράτησε κατά την περίοδο Τρικούπη-Δηλιγιάννη δεν ήταν εκείνη του ήρεμου και πολιτισμένου εξευρωπαϊσμένου κοινοβουλευτισμού που ονειρευόταν ο Τρικούπης. Αποκορύφωμα της στρεβλής λειτουργίας του θα είναι η μεθόδευση της παραπομπής του στο Ειδικό Δικαστήριο.

Ο Κουμουνδούρος, γεννημένος το 1814, προοδευτικός και εκσυγχρονιστής, υποστηρικτής του κοινοβουλευτισμού και της πιστής τήρησης του Συντάγματος, ξεχώριζε από τους άλλους πολιτικούς της εποχής του. Ήταν σοβαρός, σεβόταν το αξίωμά του και πολιτεύθηκε πάντα με πολιτισμό και κοσμιότητα αγγλικού τύπου. Είχε σχηματίσει την πρώτη του κυβέρνηση τον Μάρτιο του 1865. Διετέλεσε δέκα φορές πρωθυπουργός και είχε την τύχη να υπογράψει, κατά την τελευταία του πρωθυπουργία, τη συνθήκη της παραχώρησης της Θεσσαλίας και της Άρτας, το 1881. Η πολιτική του στις βασικές επιλογές δεν διέφερε πολύ από την πολιτική που θα ακολουθούσε στο μέλλον ο Τρικούπης. Επιδίωξε και αυτός τη βελτίωση της τεχνολογικής και της οικονομικής υποδομής της χώρας, λόγω, όμως, της κυβερνητικής αστάθειας της περιόδου δεν μπόρεσε να υλοποιήσει το πρόγραμμά του.

Ο Τρικούπης, δεκαοκτώ χρόνια νεώτερος του Κουμουνδούρου, υπήρξε όπως είναι γνωστό ένας από τους πιο σημαντικούς πολιτικούς ηγέτες της νεώτερης Ελλάδας. Άνθρωπος της δράσης, είχε πολλές ικανότητες και διακρινόταν για τις φιλελεύθερες δημοκρατικές πολιτικές ιδέες του. Ηγετική προσωπικότητα και φιλόδοξος, είχε πολύ ισχυρό χαρακτήρα, ατσαλένια θέληση, απίστευτη εργατικότητα και απεριόριστη αντοχή ιδιότητες που παρέμειναν αναλλοίωτες σε όλη του τη ζωή και στις οποίες οφείλεται κατά κύριο λόγο η πολιτική του επιτυχία. Ο Κουμουνδούρος

όμως δεν πρόλαβε να παρακολουθήσει παρά μικρό μόνο μέρος αυτής της πολιτικής επιτυχίας, καθώς πέθανε το 1883.¹

Υπέρμαχος του δικομματισμού, για την εξασφάλιση ισχυρής κυβέρνησης, ο Τρικούπης θεωρούσε εξίσου απαραίτητη την ύπαρξη ισχυρής αντιπολίτευσης, για τη σωστή λειτουργία του πολιτεύματος. Όταν κλήθηκε, το 1875, να αναλάβει για πρώτη φορά την εξουσία, η κυβέρνησή του ήταν η 19η που σχηματιζόταν μέσα σε δέκα χρόνια. Ο κατακερματισμός των πολιτικών δυνάμεων οδηγούσε σε κυβερνήσεις που δεν μακροημέρευαν. Έχοντας αυτή την εμπειρία, λογικό ήταν να θεωρεί ότι ο πολυκομματισμός δεν ωφελούσε την Ελλάδα. Η συγκυρία το έφερε έτσι, ώστε οι अपαρχές του ελληνικού δικομματισμού να συμπέσουν με την κυριαρχία του στην πολιτική σκηνή. Η επιρροή του άρχισε να αυξάνει από το 1878 όλο και περισσότερο και τη δεκαετία του 1880 έφθασε να κυβερνήσει επί μακρά χρονικά διαστήματα, πράγμα πρωτοφανές τότε.

Προοδευτικός και μεθοδικός, έθεσε τις βάσεις για τον εκσυγχρονισμό του κράτους. Τα οράματά του ήταν μεγαλεπίβολα. Ορισμένα πιθανώς και ανέφικτα. Δεν θεωρούσε απλώς ότι η Ελλάδα ανήκει στη Δύση. Ήθελε να την καταστήσει κράτος ισάξιο με τα ευρωπαϊκά. Να εκσυγχρονίσει τη διοίκηση και τον στρατό και να αναπτύξει την οικονομία, αποβλέποντας μέσω αυτών στην εθνική ολοκλήρωση.

Τα είκοσι χρόνια που είχε ζήσει κατά τη νεότητά του στο Παρίσι και το Λονδίνο, συναναστρεφόμενος διπλωματικούς και πολιτικούς κύκλους, είχαν συντελέσει στο να έχει εξοικειωθεί με τις ευρωπαϊκές αντιλήψεις περισσότερο από κάθε άλλον σύγχρονό του Έλληνα πολιτικό. Η ευρωπαϊκή του ταυτότητα τού άνοιγε τις πόρτες στο εξωτερικό, όπου έχαιρε μεγάλης εκτίμησης. Οι Ευρωπαίοι, στο πρόσωπό του αναγνώριζαν έναν σοβαρό πολιτικό αρχηγό, ισάξιο με τους σημαντικούς δικούς τους.

Πίστευε βαθύτατα στον κοινοβουλευτισμό, επηρεασμένος και από το βρετανικό πολίτευμα. Παρά τις κατά καιρούς αντιπαράθεσεις του με τον Γεώργιο Α΄, ήταν πιστός στο πολίτευμα της βασιλευομένης δημοκρατίας και δεν αμφισβήτησε ποτέ ούτε τον θεσμό της βασιλείας, ούτε το πρόσωπο του βασιλιά. Οι αρχές του κόμματός του βασιζόνταν στην προστασία

¹ Για τον χαρακτήρα, τις πολιτικές πεποιθήσεις και τη σταδιοδρομία του Χαρίλαου Τρικούπη, βλ. Λύντια Τρίχα, *Χαρίλαος Τρικούπης. Ο πολιτικός του «Τις παταίει;» και του «Δυστυχώς επτωχέυσαμεν»* (Αθήνα: Πόλις, 2016), passim.

της συνταγματικής τάξης, στον σεβασμό των δικαιωμάτων του Στέμματος αλλά και της Βουλής και στην τήρηση των αρχών του κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης. Πίστευε στην ανάγκη δημιουργίας κομμάτων αρχών και στην ανάγκη απεξάρτησης των βουλευτών από την πελατειακή σχέση με τους εκλογείς. Στάθηκε πάντοτε σταθερός στις αρχές και το πρόγραμμά του. Ήταν αντίθετος στη δημαγωγία, τη χρήση ύβρεων και τις αντιδημοκρατικές μεθόδους.

Ο Δηλιγιάννης, δώδεκα χρόνια μεγαλύτερος από τον Τρικούπη, είχε από νέος ηγετικές φιλοδοξίες, αλλά το κόμμα του μέχρι τον θάνατο του Κουμουندούρου μετρούσε ελάχιστους βουλευτές. Στα χρόνια που ακολούθησαν, διαψεύδοντας όσους τον θεωρούσαν ανίκανο να αντιμετωπίσει τον Τρικούπη, θα είναι ο βασικός του αντίπαλος. Η διαφορά των απόψεών τους, όπως είναι γνωστό, θα εξελιχθεί σε μεγάλη αντιπάθεια και η αντιπαλότητά τους θα κυριαρχήσει στις πολιτικές εξελίξεις. Ενώ, όμως, ο Τρικούπης θεωρείται ο μεγαλύτερος Έλληνας πολιτικός του 19ου αιώνα, για τον Δηλιγιάννη το περισσότερο που έχει λεχθεί είναι ότι ήταν «διακεκριμένος πολιτικός».²

Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι δύο άνθρωποι, που ζουν στο ίδιο περιβάλλον και έχουν παράλληλες σταδιοδρομίες, καταλήγουν ο ένας να γίνει το παράδειγμα του ορθολογισμού και του εκσυγχρονισμού και ο άλλος του λαϊκισμού και της δημαγωγίας. Αν ο Τρικούπης έχει ονομασθεί «Έλληνας Γλάδστων», ο Δηλιγιάννης δεν υπήρξε ποτέ ο Έλληνας Ντισραέλι. Αντίπαλοι και οι μεν και οι δε, ο Ντισραέλι, όμως, παρά τη συχνά ρουσφετολογική πολιτική του και παρά τις κατηγορίες εναντίον του για τυχοδιωκτισμό, αντέτασσε στο φιλελεύθερο πρόγραμμα του Γλάδστωνά ένα δικό του συντηρητικό, με κοινωνικές ωστόσο μεταρρυθμίσεις και συγκροτημένη εξωτερική πολιτική. Αντίθετα, ο Δηλιγιάννης δεν αντέτασσε στο εκσυγχρονιστικό και αναδιοργανωτικό πρόγραμμα του Τρικούπη την άσκηση μιας άλλης ανορθωτικής και υπεύθυνης πολιτικής, αλλά περιοριζόταν στην εξαγγελία της κατάργησης των μέτρων που είχε λάβει εκείνος.³

Έξυπνοι, μορφωμένοι και γλωσσομαθείς και οι δύο, ο Τρικούπης και ο

² Για τον χαρακτήρα, τις συνήθειες και τις απόψεις του Θ. Δηλιγιάννη, βλ. Γεώργιος Ασπρέας (επιμ.), *Ανέκδοτα Θεοδώρου Π. Δηλιγιάννη, Πολιτικά-Διπλωματικά-Κοινωνικά* (Αθήνα: Π. Δ. Σακελλαρίου, 1905), *passim*.

³ Τρίχα, *Χαρίλαος Τρικούπης*, 412.

Δηλιγιάννης, ήταν τελείως διαφορετικοί ως προς τον χαρακτήρα, τη νοοτροπία και την πολιτική σκέψη. Ο Δηλιγιάννης ήταν εξαιρετικά συντηρητικός και αντίθετος με τις μεταρρυθμίσεις και τις καινοτομίες. Ωστόσο, σεβόταν και αυτός τον κοινοβουλευτισμό. Το γεγονός, όμως, ότι άλλαζε συχνά όχι μόνο γνώμη αλλά και φρονήματα —μέχρι και τρεις φορές την ημέρα!— και ότι επέτρεπε στον λαϊκισμό να τον παρασύρει σε ενέργειες που είχαν καταστροφικά αποτελέσματα, συνετέλεσε ώστε να θεωρηθεί κατώτερος του αντιπάλου του και των περιστάσεων. Στην πραγματικότητα δεν ήταν ούτε καλύτερος ούτε χειρότερος από τους περισσότερους πολιτικούς της εποχής του. Ήταν ο εκπρόσωπος της κανονικότητας, αλλά είχε την ατυχία να βρεθεί απέναντι στην εξαίρεση, απέναντι στον Χαρίλαο Τρικούπη.

Το 1889, ο Τρικούπης φαινόταν παντοδύναμος. Ωστόσο, έναν χρόνο αργότερα ο Δηλιγιάννης εκμεταλλευόμενος τη λαϊκή δυσαρέσκεια λόγω των φόρων και βάζοντας κατά της οικονομικής πολιτικής του Τρικούπη, πέτυχε την ανατροπή του και μάλιστα με μεγάλη πλειοψηφία. Σχηματίζοντας όμως τον Οκτώβριο του 1890 τη δεύτερη κυβέρνησή του, είχε να αντιμετωπίσει δύο ακανθώδη θέματα, την Κρητική Επανάσταση και την προβληματική οικονομική κατάσταση. Κατά τους πρώτους μήνες της διακυβέρνησής του ακολούθησε σε πολλά σημεία την πολιτική του Τρικούπη, από τον τρόπο αντιμετώπισης της Κρητικής Επανάστασης και την επιβολή φόρων μέχρι και τη χρήση του προϊόντος ενός δανείου για άλλον σκοπό από αυτόν, για τον οποίο είχε συναφθεί.

Εμφορούμενος όμως από το πάθος του κατά του Τρικούπη και μη αρκούμενος στην πανηγυρική εκλογή του, θα προσπαθήσει να τον εξουδετερώσει τελείως, μεθοδεύοντας την παραπομπή του στο Ειδικό Δικαστήριο. Στην πραγματικότητα δεν τον ενδιέφερε η δικαστική καταδίκη του αντιπάλου του, αλλά η πολιτική και ηθική αμαύρωση της εικόνας του. Έτσι, ο άλλοτε πανίσχυρος άνδρας βρέθηκε κατηγορούμενος για οικονομικές ατασθαλίες, με ένα μακροσκελές κατηγορητήριο. Από τις δέκα κατηγορίες, που του απαγγέλθηκαν, μία μόνον ήταν ουσιαστική, η παράνομη διάθεση μέρους του δανείου, που διατέθηκε για άλλους σκοπούς από εκείνους για τους οποίους είχε συναφθεί: πρακτική, που, όπως είδαμε, ακολούθησε και ο ίδιος ο Δηλιγιάννης. Οι άλλες κατηγορίες αφορούσαν τη διαδικασία δημοπράτησης χόρτου για τα άλογα της φρουράς των Αθηνών, την προμήθεια αρβυλών και πάτων, την νοικίαση οικήματος για τη χωροφυλακή

που πληρώθηκε από το υπουργείο και όχι από τον δήμο, την προκαταβολή μισθού στους υποστράτηγους Σπ. Καραϊσκάκη και Χ. Ζυμβρακάκη και άλλα παρόμοια.⁴

«Το γελοίο, το μωρόν αυτό έγγραφο» υπογράφηκε από είκοσι μόνο βουλευτές «προς τιμήν της Βουλής, προς τιμήν ακόμη και της πλειονοψηφίας», τονίζει η *Παλιγγενεσία*. Στις 14 Μαρτίου 1891 το κατηγορητήριο αναγνώσθηκε στη Βουλή και οι χρονικογράφοι της εποχής σημειώνουν ότι καθ' όλη τη διάρκεια της ανάγνωσής του, που διήρκεσε μιάμιση ώρα, ο Τρικούπης διάβαζε επιδεικτικά την *Παλιγγενεσία* και ο Δηλιγιάννης έπαιζε το κομπολόι του.⁵

Η κατάθεση του κατηγορητηρίου λίγες μόλις ημέρες πριν τη λήξη της συνόδου ερμηνεύθηκε από τον Τύπο αλλά και από τον ίδιο τον Τρικούπη ως επιδίωξη της κυβέρνησης να προκαλέσει πολιτικό μόνο θέμα. Ο Τρικούπης προέβλεπε ότι δεν σκόπευαν να συγκροτήσουν σύντομα ανακριτική επιτροπή ώστε να διαλευκανθεί δικαστικά η υπόθεση. Κατά την αγόρευσή του στη Βουλή, ο πρώην πρωθυπουργός, αντικρούοντας τις κατηγορίες, επισήμανε ότι οι πράξεις για τις οποίες τον κατηγορούσαν είχαν εκτελεσθεί στο πλαίσιο πάγιας υπηρεσιακής πρακτικής: κατά τον ίδιο τρόπο είχαν δράσει και οι προκάτοχοί του, κατά τον ίδιο τρόπο πορευόταν και η τωρινή κυβέρνηση. Καθώς τα έγγραφα, που είχε προσκομίσει ο υπουργός Οικονομικών για να στηρίξει την κατηγορία, ήταν ελλιπέστατα, ήταν αυταπόδεικτο, τόνισε, ότι η παραπομπή γινόταν για πολιτικούς και μόνον λόγους. Έτσι, αρνούμενος οποιαδήποτε κατηγορία, προέκρινε την επίθεση αντί της άμυνας και από κατηγορούμενος βρέθηκε κατήγορος.

«Κατηγορούμενος θα είμαι ενώπιον της δικαστικής αρχής. Ενώπιον υμών είμαι βουλευτής και ως βουλευτής ήλθον, ίνα ελέγξω τα παρ' υμών τελούμενα και κατηγορήσω τους διέποντας τα καθ' υμάς». Σύμφωνα με τον νόμο περί ευθύνης των υπουργών, συνέχισε, η Βουλή, στην οποία κυρίαρχη θέση έχει η κυβερνητική πλειοψηφία, αποφαινεται με πολιτικά κριτήρια για τη δίωξη. Την υπόθεση, όμως, κρίνει το δικαστήριο, όπου την κυρίαρχη θέση έχει η αντικειμενική αναζήτηση της αλήθειας και η συνείδηση του δικαίου. Τώρα, εφ' όσον διατυπώθηκε αυτό το κατηγορητήριο, που κανονικά δεν θα έπρεπε να έχει διατυπωθεί, η υπόθεση έπρεπε

⁴ *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Β'Α', συν. 62, 14 Μαρτίου 1891, 1046-1052.

⁵ *Παλιγγενεσία*, 15 Μαρτίου 1891.

να παραπεμφθεί το ταχύτερο στο δικαστήριο, ώστε να μη παραμείνει εκκρεμές το θέμα.⁶ Ήταν σίγουρος ότι η απόφαση του δικαστηρίου, όταν η υπόθεση θα έφθανε ενώπιόν του, θα ήταν απαλλακτική για τον ίδιο και τους συνεργάτες του, αλλά θα σήμαινε συγχρόνως και την καταδίκη των κυβερνώντων, που είχαν μεθοδεύσει κατ' αυτόν τον τρόπο τη σύνταξη και την κατάθεση του κατηγορητηρίου. Τελειώνοντας την αγόρευσή του αποχώρησε από το Κοινοβούλιο συνοδευόμενος από τους βουλευτές του, ο αριθμός των οποίων είχε μειωθεί δραματικά μετά την ακύρωση της εκλογής είκοσι τρικουπικών βουλευτών κατά την εξέλεξη των εκλογών, η οποία τότε γινόταν από την ίδια τη Βουλή.

Ο Δηλιγιάννης, ο οποίος τον διαδέχθηκε στο βήμα, θέλησε να φανεί αμέτοχος της παραπομπής και του κατηγορητηρίου. Ωστόσο, κρίνοντας από το ύφος, με το οποίο ήταν γραμμένο το έγγραφο του κατηγορητηρίου, πολλοί θεωρούσαν ότι συντάκτης του ήταν ο ίδιος ο πρωθυπουργός.⁷

Η Βουλή, στις 21 Μαρτίου 1891 θα αποφασίσει την παραπομπή του Τρικούπη, με 64 ψήφους υπέρ και 27 κατά. Μαζί του θα παραπεμφθούν και οι υπουργοί του, Στέφανος Δραγούμης, Γεώργιος Θεοτόκης, Δημήτριος Βουλπιώτης και Νικόλαος Τσαμαδός. Όπως είχε προβλέψει ο Τρικούπης, η εκλογή των μελών της ανακριτικής επιτροπής αναβλήθηκε, καθώς έληξαν οι εργασίες της Βουλής. Ο Δηλιγιάννης ήθελε την παράταση της εκκρεμότητας και προσωρινά την πέτυχε.⁸

Ο Τρικούπης, που θεωρούσε φαιδρό το κατηγορητήριο και δεν ανησυχούσε καθόλου για την έκβαση της δίκης στο Ειδικό Δικαστήριο, εκμεταλλεύθηκε την περίοδο των βουλευτικών διακοπών για να κάνει ένα μεγάλο ταξίδι στο εξωτερικό, αφήνοντας τον Δηλιγιάννη να αντιμετωπίσει τα οικονομικά προβλήματα που οξύνονταν συνεχώς.

Πράγματι, ο Δηλιγιάννης σύντομα βρέθηκε αντιμέτωπος με ανυπέροβλητα εμπόδια. Η οικονομική κρίση, σε συνδυασμό με την αρχόμενη σταφιδική κρίση, είχε αρχίσει να περιορίζει σημαντικά την εσωτερική κατανάλωση, με επακόλουθο τον άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στα έσοδα από τους έμμεσους και άμεσους φόρους, αλλά και τη μείωση της απόδοσης

⁶ *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, ΙΒ'Α', συν. 68, 20 Μαρτίου 1891, 1241-1248.

⁷ *Παλιγγενεσία*, 15 Μαρτίου 1891.

⁸ *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, ΙΒ'Α', συν. 62, 14 Μαρτίου 1891, 1046-1052 και συν. 69, 21 Μαρτίου 1891, 1266.

των δασμών. Συγχρόνως είχε μειωθεί και το εξαγωγικό εμπόριο. Ο Δηλιγιάννης αύξησε την τιμή του πετρελαίου και τα εισαγωγικά τέλη κατά 15%· η απόφασή του, όμως, να μη συνάψει νέο εξωτερικό δάνειο, αλλά να πληρωθούν τα τοκομερίδια από τα τακτικά έσοδα, απέβη μοιραία. Η τιμή του συναλλάγματος, που είχε κάπως σταθεροποιηθεί χάρη στον εξωτερικό δανεισμό, άρχισε να ανεβαίνει, γεγονός που αναστάτωσε την αγορά.⁹

Η υφιστάμενη κακή οικονομική κατάσταση δεν μπορούσε να διευθετηθεί μόνο με τις οικονομίες που είχε επιβάλει ο Δηλιγιάννης καταργώντας το τρικουπικό εκσυγχρονιστικό πρόγραμμα. Έπρεπε να λάβει πιο δραστικά μέτρα: είτε να αυξήσει κι άλλο τη φορολογία, είτε να συνάψει νέο δάνειο ή τέλος να ζητήσει συμβιβασμό με τους υπάρχοντες δανειστές, γεγονός όμως που θα ισοδυναμούσε με πτώχευση. Ο Δηλιγιάννης, διστάζοντας να ενεργήσει, άφησε τα προβλήματα να διογκωθούν. Όταν τελικά θέλησε να δράσει, δεν μπόρεσε να συνάψει δάνειο, τα ελληνικά χρεόγραφα υποτιμώνταν συνεχώς, το ελληνικό χρηματιστήριο κατέρρευσε και το αποτέλεσμα ήταν η οικονομική κρίση να μετατραπεί σε οικονομικό πανικό. Όλα τα μέτρα που λάμβανε απέβαιναν άκαρπα.

Παγιδευμένος σε αυτή τη χαοτική κατάσταση, θέλησε να παρατείνει με αναβολές και την εκκρεμότητα του Ειδικού Δικαστηρίου. Αντίθετα, ο Τρικoupης ήθελε την επίσπευση της διαδικασίας και την εκκαθάριση της υπόθεσης. Υπολόγιζε ότι η απαλλακτική απόφαση του δικαστηρίου θα έπληττε το κύρος της κυβέρνησης και θα οδηγούσε σε εκλογές. Είχε περάσει σχεδόν ένας χρόνος από την παραπεμπτική απόφαση της Βουλής και η αρμόδια επιτροπή, που είχε εν τω μεταξύ εκλεγεί, εξακολούθωσε να καθυστερεί. Τελικώς, κατέθεσε την έκθεσή της στις αρχές Φεβρουαρίου 1892 και πρότεινε το κατηγορητήριο να περιορισθεί σε τέσσερις μόνον κατηγορίες.

Στις 10 Φεβρουαρίου 1892, την ημέρα που επρόκειτο να γίνει η ψηφοφορία για την παραπομπή του, ο Τρικoupης προτίμησε να μην παραστεί στη Βουλή. Ο Δηλιγιάννης αντίθετα ήταν παρών και παίρνοντας τον λόγο αναγνώρισε ότι δεν απέτρεψε τους βουλευτές του να καταθέσουν την πρόταση της παραπομπής, την οποία και αποδέχθηκε, αρνήθηκε όμως ότι κινήθηκε από πολιτική σκοπιμότητα. Η επικείμενη συζήτηση, όμως, είχε προκαλέ-

⁹ Ανδρέας Ανδρεάδης, Έργα, τ. 2, Μελέται επί της συγχρόνου Ελληνικής Δημοσίας Οικονομίας, στο Κ.Χ. Βαρθαρέσος – Γ.Α. Πετρόπουλος – Ι. Δ. Πίντος (επιμ.) (Αθήνα: Νομική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών, 1939), 435.

σει σε τέτοιο βαθμό το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης, ώστε η κυβέρνηση έκρινε αναγκαία τη λήψη έκτακτων μέτρων. Αλλά, παρά τα δρακόντεια μέτρα ασφαλείας και τις συνεχείς έφιππες περιπολίες της χωροφυλακής, τα πεζοδρόμια της οδού Σταδίου είχαν γεμίσει από νωρίς με οπαδούς του Τρικούπη, που περίμεναν με αγωνία το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας.

«Προσωπικά», έγραφε ο συγκατηγορούμενός του Γεώργιος Θεοτόκης στη γυναίκα του, «παρ' όλη την ταλαιπωρία που θα υποστούμε, προτιμώ την παραπομπή, γιατί αυτή θα ωφελήσει πολύ τον Τρικούπη και το κόμμα μας. Θα εμποδίσει επίσης τη σύντομη ανάληψη της εξουσίας εκ μέρους μας. Η ανάληψη κυβερνητικών ευθυνών τώρα σημαίνει ότι θα ζητήσουμε σκληρές θυσίες και θα χάσουμε τη δημοτικότητά μας, χωρίς από την άλλη μεριά να είμαστε βέβαιοι και για την τελική επιτυχία».¹⁰

Ενώ ο Θεοτόκης εκτιμούσε ότι η παραπομπή του Τρικούπη θα μετέθετε το θέμα των εκλογών, ο Δηλιγιάννης αντίθετα ανησυχούσε ότι θα προκαλούσε πρόωρες εκλογές, τις οποίες, με τη διαφανόμενη μεταστροφή του λαϊκού φρονήματος, θα έχανε. Έτσι, υπαναχώρησε. Με μια αγόρευση, κατά την οποία ισχυρίστηκε ότι ο Τρικούπης παραβίασε μεν τους νόμους, αλλά δεν παρανόμησε και ότι ορθώς κατηγορήθηκε, αλλά καλόν είναι να μην παραπεμφθεί, κατέληξε ότι, για το συμφέρον του κράτους, παρακαλούσε την πλειοψηφία να δείξει μεγαλοψυχία!¹¹

Ο Τρικούπης θα απαλλαγεί από όλες τις κατηγορίες με 95 ψήφους υπέρ και 20 κατά. Απαλλακτικές θα είναι και οι ψηφοφορίες που ακολούθησαν για τους υπουργούς του. Το ασημένιο νόμισμα της βασιλοπτιτας, που του είχε πέσει την παραμονή εκείνης της πρωτοχρονιάς του 1892 του έφερε πράγματι το αναμενόμενο γούρι. Η κυβέρνηση αυτοκαταδικάστηκε, έγραψαν οι εφημερίδες την επομένη.¹²

Μετά τη λήξη της συνεδρίασης, ο Δηλιγιάννης έφυγε συνοδευόμενος από την έφιππη χωροφυλακή. Το πλήθος που είχε συγκεντρωθεί γύρω από τη Βουλή κατευθύνθηκε ζητωκραυγάζοντας προς το σπίτι του Τρικούπη με τους τρικουπικούς βουλευτές επικεφαλής. Ο Τρικούπης δεν

¹⁰ Το πρωτότυπο γράμμα είναι στα γαλλικά, Γεώργιος Ράλλης, *Γεώργιος Θεοτόκης. Ο πολιτικός του μέτρον*, (Αθήνα: χ.χ), 136.

¹¹ *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, ΙΒ' Β', συν. 33, 10 Φεβρουαρίου 1892, 571-578.

¹² *Ο.π.*, 578-579· *Περί Χαριλάου Τρικούπη εκ Δημοσιευμάτων από του Μαΐου 1884 εν είδει ημερολογίου*, τ. 7, (Αθήνα: Π. Δ. Σακελλαρίου, 1910), 3-4.

χρειάστηκε να περιμένει πολύ για να αντιληφθεί το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας. Λέγεται ότι η μεγάλη αυτή διαδήλωση συνετέλεσε σημαντικά στην απόφαση του Γεωργίου Α' να παραβεί την αρχή της δεδηλωμένης και να αποπέμψει τον Δηλιγιάννη λίγες ημέρες αργότερα.¹³

¹³ *Ακρόπολις*, 11 Φεβρουαρίου 1892· *Άστρ*, 11-12 Φεβρουαρίου 1892.

Η ΚΟΡΥΦΩΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΧΑΣΜΟΥ ΣΤΗ ΒΟΥΛΗ

(1916-1918)

Σπύρος Βλαχόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΕΚΠΑ

A. Ο εθνικός διχασμός, που κορυφώνεται την περίοδο 1916-1918, αποτυπώνεται και στις εργασίες του Κοινοβουλίου.¹ Κεντρικό θέμα αποτελεί η δεύτερη διάλυση της Βουλής στις 29.10.1915. Στις 17.1.1916 ο πρωθυπουργός Στέφανος Σκουλούδης τη δικαιολογεί με το επιχείρημα ότι αποτελεί προνομία του βασιλιά. Εκτεταμένη συζήτηση για το θέμα αυτό διεξάγεται στη Βουλή το διάστημα 10-13.8.1917. Ο Γεώργιος Καφαντάρης τη θεωρεί αντισυνταγματική με το σκεπτικό ότι ο λαός είχε ήδη αποφανθεί με την ψήφο του στις εκλογές της 31ης.5.1915, μετά την πρώτη διάλυση της Βουλής.

Τον Γεώργιο Καφαντάρη αντικρούει ο Νικόλαος Στράτος, ο οποίος υποστηρίζει ότι ο λαός δεν κλήθηκε να αποφασίσει δεύτερη φορά για το ίδιο θέμα, δεδομένου ότι στις πρώτες εκλογές του Μαΐου 1915 δεν είχε τεθεί το θέμα της συμμετοχής της Ελλάδας στον «Μεγάλο Πόλεμο». Για να τεκμηριώσει, μάλιστα, τη θέση αυτή, παραθέτει το ακόλουθο απόσπασμα από ομιλία του Κωνσταντίνου Ρακτιβάν στη Θεσσαλονίκη πριν από τις πρώτες εκλογές: «Προσέτι η Κυβέρνησις, όπως παραπλανήση μίαν τάξιν ανθρώπων ήτις δυσφορεί εις τα δεινά του πολέμου, ισχυρίζεται ότι ψηφίζοντες

¹ Τα αποσπάσματα από τις συζητήσεις στη Βουλή που αναφέρονται στη συνέχεια προέρχονται από τα έργα: *Τα κείμενα του Ελευθερίου Βενιζέλου* (επιμέλεια Σ. Ι. Στεφάνου), τόμος Β' (1915-1920), *Λέσχη Φιλελευθέρων – Μνήμη Ελευθ. Βενιζέλου* (Αθήνα 1982)· *Η ιστορία της Ελλάδος. Αι αγορεύσεις του ελληνικού Κοινοβουλίου 1843-1956, Περίοδος Β' (1909-1956)*, τόμοι 4 και 5 (εκδ. Εθνικός Κήρυξ, 1958).

τον Βενιζέλον, θα έχωμεν αμέσως και αφεύκτως πόλεμον, ενώ ψηφίζοντες τον Γούναρην θα έχωμεν ειρήνην ασφαλή. Αλλά περί ειρήνης ή πολέμου δεν αποφασίζει ο λαός δι' εκλογών. Εάν ήθελε προκύψει τοιαύτη περίπτωση, το ζήτημα τούτο είναι κατ' εξοχήν της Κυβερνήσεως... Ο Βενιζέλος καλούμενος σήμερα εις τα πράγματα δεν θα ηδύνατο βεβαίως να εκδηλώση εκ των προτέρων ότι θα κάμη ή μη τον πόλεμον...». Στον Νικόλαο Στράτο απαντά ο ίδιος ο Ελευθέριος Βενιζέλος, ο οποίος ξεκαθαρίζει ότι ναι μεν οι Φιλελεύθεροι δεν είχαν υποστηρίξει ότι η Ελλάδα θα λάμβανε μέρος στον πόλεμο αμέσως και άνευ ετέρου τινός (και αυτό το νόημα είχαν τα λόγια του Κωνσταντίνου Ρακτιβάν), ταυτόχρονα όμως είχαν καταστήσει σαφές ότι «αν οι Βούλγαροι επιτίθεντο κατά της Σερβίας, ... η Ελλάς οφείλει να επιτεθή διά να εκπληρώση τας συμμαχικάς υποχρεώσεις της...».

Ανεξαρτήτως όμως του εάν είχε τεθεί ευθέως το ζήτημα της συμμετοχής της χώρας μας στον πόλεμο, η διαφορά αντιλήψεων Κωνσταντίνου-Βενιζέλου στη χάραξη της εξωτερικής πολιτικής ήταν κάτι περισσότερο από εμφανής. Σε κάθε δε περίπτωση, αποτελεί νόθευση της λαϊκής ετυμηγορίας και παραβίαση της λαϊκής κυριαρχίας το να διαλύεται για δεύτερη φορά η Βουλή σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα προκειμένου ο βασιλιάς να επιτύχει την επιθυμητή σε αυτόν κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Β. Εάν κάτι χαρακτηρίζει τις εργασίες της Βουλής την περίοδο 1916-1918 είναι η πόλωση και η όξυνση, σε ακραία μορφή, των πολιτικών παθών. Ο εθνικός διχασμός κορυφώνεται και μέσα στη Βουλή. Έτσι, ο Γεώργιος Πωπ στις 27.1.1916, αναφερόμενος στους Συμμάχους της Αντάντ και τους έλληνες υποστηρικτές τους, κάνει λόγο για «χειροκτιοφορούντα πολιτισμό»: «Και βλέπομεν τον χειροκτιοφορούντα πολιτισμόν σπεύδοντα να αφαιρέση ει δυνατόν και τον άρτον από πληθυσμόν απόλεμον, όστις δεν ηθέλησε να μετάσχη του αγώνος, διότι εφρόνει ότι τούτο ήτο το συμπύπτον προς τα συμφέροντα αυτού, και τον οποίον ηθέλησε να εξωθήση εις αγέλην μισθοφόρων να πολεμήση παρά τον πλευρόν αυτού κατά μέθοδον ανθρωπεμπορικήν, απαισίαν και ανιστόρητον».

Πάντως, το 1916 τα πάθη στη Βουλή δεν ήταν τόσο έντονα γιατί η σύνθεσή της ήταν μονόπλευρη (αμιγώς αντιβενιζελικοί) και δεν υπήρχαν αντίπαλοι που θα προκαλούσαν με τον λόγο, ή ακόμη και μόνο με την παρουσία τους. Τα πράγματα είναι όμως διαφορετικά στη «Βουλή των Λαζάρων» την περίοδο 1917-1918, γιατί σε αυτήν εκπροσωπείτο, έστω και

όχι σε συνθήκες πλήρους ελευθερίας και άνεσης λόγου, και η αντιβενιζελική πλειοψηφία. Τότε ήταν που τα πολιτικά πάθη οδηγήθηκαν στα άκρα.

Χαρακτηριστικό είναι το ακόλουθο επεισόδιο στη Βουλή στις 11.12.1918, όπου βουλευτές ανταλλάσσουν μεταξύ τους χαρακτηρισμούς («Βούλγαρος» και «ζών»). Η πόλωση είναι δε τέτοια, ώστε ο Πρόεδρος της Βουλής, Θεμιστοκλής Σοφούλης ανακαλεί στην τάξη μόνο τον αντιβενιζελικό βουλευτή που χρησιμοποίησε τη λέξη «ζών» και όχι τον βενιζελικό βουλευτή που χρησιμοποίησε τη λέξη («Βούλγαρος»): «Θ. ΦΙΛΙΟΣ. Αυτά σου τα είπον οι φίλοι σου οι Βούλγαροι. Α. ΑΡΓΥΡΟΣ. Είσαι αυθάδης. Θ. ΦΙΛΙΟΣ. Είσαι κακοηθέστατος· είσαι μετημφιεσμένος Βούλγαρος. Α. ΑΡΓΥΡΟΣ. Κάθησε κάτω ζών (θόρυβος)... ΠΡΟΕΔΡΟΣ. Κύριε Βουλευτά, να ανακαλέσητε αυθωρί. Α. ΑΡΓΥΡΟΣ. Ύβρισθην διά της μεγαλυτέρας των ύβρεων κ. Πρόεδρε. ΠΡΟΕΔΡΟΣ. Βουλγάρους εννοεί ο κ. βουλευτής εκείνους όσοι ηκολούθησαν τας γνωστάς μεθόδους. Ν. ΞΗΡΟΣ. Πρώτος ο κ. Αργυρός τον απεκάλεσεν αυθάδη. Έχει όρια και η υπομονή μας που σας ανεχόμεθα... ΠΡΟΕΔΡΟΣ. Να σημειωθή εις τα πρακτικά ότι ο κ. βουλευτής ανακαλείται εις την τάξιν δι' ανάρμοστον συμπεριφοράν. Α. ΑΡΓΥΡΟΣ. Το επεισόδιον έληξε δι' ανακλήσεως εμού εις την τάξιν και μένει εις την τάξιν ο κ. Φίλιος ο οποίος αποκαλεί τους βουλευτάς Βουλγάρους».

Εξίσου χαρακτηριστικές είναι και οι αναφορές βενιζελικών βουλευτών για τους ηγέτες της αντιβενιζελικής παράταξης, όπως λ.χ. οι αναφορές του Δ. Γκλαβά για τον Σπυρίδωνα Λάμπρου στη συνεδρίαση της 1ης.8.1917: «Τι να είπω διά τον γελωτοποιόν του Βασιλέως και τον μαστροπών της Αυλής; Τι να είπω, Κύριοι, διά τον παραχαράκτην εκείνον τον ιστορικόν, τον τραγικόν διδάσκαλον; Δούλος της Αυλής, εξυπηρέτησε την άτιμον εκείνην πολιτικήν καθ' ον τρόπον την εξυπηρέτησεν».

Τα πάθη φθάνουν, μάλιστα, έως του σημείου να χειροδικεί ο Παύλος Γύπαρης κατά αντιβενιζελικών βουλευτών, προκαλώντας την αντίδραση του Ελευθέριου Βενιζέλου. Έτσι, στη συνεδρίαση της 11ης.8.1917 και αφού ο βουλευτής Μ. Μανασάκης δηλώνει ότι «Έπρεπε να κρεμασθήτε μερικοί διά να κάμη το καθήκον της η Επανάστασις», αντιβενιζελικός βουλευτής τολμά να αναφέρει: «...δεν αναγνωρίζω ως κανονικήν την εις τον Θρόνον επελθούσαν μεταβολήν». Η συνέχεια περιγράφεται ως ακολούθως στα πρακτικά της Βουλής: «(Σφοδρά διαμαρτυρία. Φωνάι: Έξω, έξω! Πολλοί βουλευταί ορμούν προς το βήμα και καταβιβάζουν εξ αυτού τον ρήτορα. Αξιωματικός τις, σπεύδων, θέτει χείρα επί του κ. βουλευτού.

Ο κ. Πρωθυπουργός εγειρόμενος της θέσεώς του προχωρεί εν μέσω της ομάδος των βουλευτών, καθησυχάζων τούτους και προασπίζων τον εις το εδώλιον αυτού επανερχόμενον ρήτορα). Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ. Κύριε Πρόεδρε, παρακαλώ να καλέσητε τον Φρούραρχον της Βουλής όπως διατάξη την άμεσον σύλληψιν του υπολοχαγού Γύπαρη, ο οποίος διά δευτέραν φοράν, λησμονών την οφειλομένην προς την βουλήν ευλάβειαν, εισήλθεν εις την αίθουσαν της Βουλής και επέβαλε χείρα επί βουλευτού».

Τέλος, στις συζητήσεις στη Βουλή γίνεται λόγος ακόμη και για «λεπίδι», όταν ο βουλευτής Γ. Σταμάτης ρωτά στη συνεδρίαση της 25ης.7.1917 τον Νικόλαο Στράτο: «Γ. ΣΤΑΜΑΤΗΣ. Το λεπίδι το ελησμονήσατε; Ν. ΣΤΡΑΤΟΣ. Εάν θέλετε, δοκιμάσατε προσωπικώς να το εφαρμόσητε». Τα λόγια αυτά του Νικόλαου Στράτου ήταν δυστυχώς προφητικά. Μόνο που δεν εφαρμόσθηκε το λεπίδι, αλλά η σφαίρα πέντε χρόνια μετά...

Γ. Σε αυτό το κλίμα, δεν προκαλεί συνεπώς έκπληξη ότι κεντρικό ρόλο στις συζητήσεις της Βουλής καταλαμβάνουν οι εκκαθαρίσεις των πολιτικών αντιπάλων, οι οποίες, μάλιστα, κατά τους ομιλητές θα πρέπει να είναι εκτεταμένες και «αποτελεσματικές». Έτσι, ο βουλευτής από την Τήνο, Κ. Αλαβάνος, αναφέρει στη συνεδρίαση της 5ης.8.1917 τα ακόλουθα, χρησιμοποιώντας και εικόνες από τα Θεία Πάθη: «...οι συμβουλευόντες επιείκειαν αυτήν την στιγμήν, είναι νόθα τέκνα του φιλελευθερισμού. Η εκκαθάρισις πρέπει να είναι πλήρης εκ του κοινωνικού σώματος της Ελλάδος... Τα μέτρα πρέπει να είναι σύντονα, διότι πολύ δραστικά ήσαν και τα μέσα τα οποία μετεχειρίσθησαν οι άθλιοι εκείνοι. Τα ημίμετρα τα ευρίσκω ολέθρια. Με καταπλάσματα δεν θεραπεύονται, κύριοι, σοβαρά νοσήματα. Ελλοχεύοντες κατά της εθνικής σταδιοδρομίας δεν πρέπει να υπάρξωσι πλέον. Οι πολιτικοί τάφοι των πρέπει να σφραγισθώσιν ερμητικώς και να διαφυλαχθούν με κουστωδιάν αυστηράν και άγρυπνον. Και άλλοτε οι τάφοι εκείνοι εσφραγίσθησαν, αλλά δεν ήτο άγρυπνος η κουστωδιά και είδομεν τους βρυκόλακας, οι οποίοι μας απασχολούν σήμερον να εξέλθουν των τάφων, να εισέλθουν εις την πόλιν των Ιεροσολύμων και να ...οδηγήσουν το σκάφος της Πολιτείας εις την άβυσσον». Βέβαια, ο ίδιος βουλευτής αρνείται ότι είναι αιμοδιψής: «Δεν είμαι, κύριοι, αιμοδιψής. Αιμοδιψής εις αγαθός νησιώτης; Δεν είναι δυνατόν νησιώτης να είναι αιμοδιψής και μάλιστα από την χώραν της κατ' εξοχήν νηστείας και προσευχής [την Τήνο]. Δεν είμαι αιμοδιψής ούτε εξήγησα ουδενός την

κεφαλήν επί πίνακι). Για να συνεχίσει στην αμέσως επόμενη πρόταση: «Αλλά χάριν της Πατρίδος μου δεν θα εδίσταζον να συστήσω, δεν θα εστενοχωρούμην εάν έβλεπον τους ενόχους εγκαθειρόντας και μάλιστα εις διπλήν σειράν συρματοπλεγμάτων... Οι φρενοβλαβείς δεν πρέπει να κυκλοφορούν εις τας οδούς... Και τοιούτους έχομεν, οι οποίοι πάσχουν από πολιτικήν φρενοβλάβειαν...».

Ακόμα και ο επίσημος λόγος του Θρόνου, που εκφωνήθηκε από τον βασιλιά Αλέξανδρο στις 23.7.1917, αναφέρει για τις εκκαθαρίσεις στη δικαιοσύνη: «Ατυχώς ο βωμός της Δικαιοσύνης δεν απέδειξε πάντας τους λειτουργούς αυτής αξίους της ιεράς εντολής, πολλοί δε των φρουρών του Νόμου έρρηξαν πρώτοι τους δεσμούς αυτού, και ενεφάνισαν στασιάζουσαν την μόνην λεγομένην αστασίαστον εξουσίαν, εις βάρος των πολιτών. Επεβάλλετο άρα η ταχίστη εκκαθάρισις του δικαστικού σώματος εκ τοιούτων στοιχείων».

Δ. Η κορύφωση του εθνικού διχασμού δεν αφήνει κανέναν αλώβητο, ούτε καν τον Ελευθέριο Βενιζέλο, ο οποίος στη συνεδρίαση της 25ης.7.1917 κάνει λόγο για πολιτικά καθάρματα: «Αν ευρέθησαν πολιτικά καθάρματα... ('Εύγε!' και χειροκροτήματα) τα οποία χωρίς να προσφέρουν εις τον Τόπον τίποτε, ετόλμησαν εις τας κρισιμωτέρας περιστάσεις της εθνικής ιστορίας μας να αναλάβουν την Αρχήν και να ασκήσουν καθήκοντα δικτατορικά, εκδόσαντα Νομοθετικά Διατάγματα, εάν τοιαύτα πολιτικά καθάρματα ευρέθησαν να ασκήσουν τοιαύτην εξουσίαν, ποίος θα ημφισβήτει ...το δικαίωμα εις την Κυβέρνησιν αυτήν και εις εμέ, ο οποίος την αντιπροσωπεύω, να διοικήσω τουλάχιστον υπό τοιούτους όρους, υφ' ους και τα πολιτικά αυτά καθάρματα διώκησαν; (Εύγε! Εύγε!)». Για να συμπληρώσει στη συνεδρίαση της 13ης.8.1917: «Δεν ήτο δε δυνατόν να υποθέση τις, ότι ήτο επιτετραμμένον εις ημάς, συναισθανομένους ήδη ότι είχομεν προς το μέρος ημών την δύναμιν, όχι απλώς την ηθικήν, αλλά και την υλικήν, την στρατιωτικήν, δεν ήτο δυνατόν να ανεχθή κανείς από ημάς την ιδέαν του ν' αφήσωμεν καθ' όλην την Ελλάδα τους φίλους ημών έρμαιιον εις τους διωγμούς του εγκαθιδρυθέντος Δεσποτισμού, έρμαιιον εις την δράσιν της Κυβερνήσεως εκείνης των πολιτικών καθαυμάτων...».

Αλλά και στη συνεδρίαση της 25ης.7.1917 ο Ελευθέριος Βενιζέλος δεν αρνείται τη δυνατότητα δικτατορικής διακυβέρνησης, εάν το επιβάλλουν οι περιστάσεις: «Είμαι φιλελεύθερος, το δε δικτατορικόν αξίωμα

γνωρίζετε ότι μοι προσεφέρθη και άλλοτε και δεν το εδέχθην (χειροκροτήματα). Εάν υπήρξα δικτάτωρ εν Ελλάδι, υπήρξα με τον ευγενέστερον και τον καλύτερον τρόπον, υπήρξα επί σειρά ετών ο εκλεκτός του λαού. Αλλά αν μου λέγετε σήμερα ότι γίνομαι δικτάτωρ σας απαντώ ότι, εφ' όσον αι πολεμικαί ανάγκαι επιβάλλουν όπως εις χείρας της Κυβερνήσεως συγκεντρωθή η δικτατορική εξουσία, την εξουσίαν ταύτην θα την ζητήσω και θα παρακαλέσω την Βουλήν να μου την χορηγήση (Χειροκροτήματα)».

Λίγες εβδομάδες αργότερα, στις 9.8.1917, συζητείται στη Βουλή το νομοσχέδιο «περί αδικημάτων τινών και της ασφάλειας της χώρας», το οποίο, μεταξύ άλλων, προβλέπει την εκτόπιση, χωρίς καν προηγούμενη ακρόαση, «πάντων των μεταδιδόντων οιασδήποτε ειδήσεις, δυναμένας να κλονίσωσι την εμπιστοσύνην προς την Κυβέρνησιν», όπως επίσης και την εκτόπιση «πάντων των υπόπτων τοιαύτης σοβαράς αξιολογίου πράξεως». Στις ρυθμίσεις αυτές αντιτίθεται έντονα ο βουλευτής Κ. Λυκουρέζος, για να του απαντήσει κυνικά ο υπουργός Δικαιοσύνης Ι. Τσιριμώκος: «Το νομοσχέδιον βεβαίως δεν διέπεται υπό αρχών φιλελευθέρων. Το νομοσχέδιον τούτο δεν σκοπεί βεβαίως να προστατεύση την ελευθερίαν του πολίτου. Αλλά το νομοσχέδιον τούτο, λόγω των εκτάκτων περιστάσεων, εισηγούμεθα προς σωτηρίαν της Πατρίδος² . . . Αλλά υπέρ πάντα κείται η σωτηρία του Τόπου». Για να συμπληρώσει αφοπλιστικά ο Ελευθέριος Βενιζέλος: «Εάν δεν υπήρχον αι εξαιρετικαί περιστάσεις, θα εντρεπόμεν να εισηγηθώ τοιούτον νομοσχέδιον εις την Βουλήν, θα εντρεπόμεν να παρίσταμαι απλώς ως βουλευτής και να εψηφίζετο τοιούτον νομοσχέδιον. Αλλά παρακαλώ την Βουλήν να έχη τούτο υπόψιν· ότι το μέτρον τούτο το θεωρώ αναγκαίον διά την παρούσαν περίστασιν, διά τον παρόντα πόλεμον, εφ' όσον υπάρχουν ακόμη εν Ελλάδι, δυστυχώς, πρόσωπα σκεπτόμενα κατά τοιούτον τρόπον και μη απελπιζόμενα ακόμη».

Ε. Μια και βρισκόμαστε όμως στη μεγάλη αίθουσα τελετών του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου, ας αναφερθεί και μια κοινο-

² Για τη συχνή και καταχρηστική επίκληση της αρχής «η σωτηρία της πατρίδας ο υπέρτατος νόμος» («salus populi suprema lex esto»), ιδίως κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου, βλ. αναλυτικά Σπύρο Βλαχόπουλο, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον Μεσοπόλεμο και το τέλος της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935*, (εκδ. Ευρασία, 2012), 187 επ.

βουλευτική σκηνή που αφορά το Πανεπιστήμιό μας. Στη συνεδρίαση της 1ης.2.1916 ο βουλευτής Κ. Γιολδάσης αναφέρεται σε δημοσιεύματα εφημερίδων, σύμφωνα με τα οποία ο καθηγητής του Πανεπιστημίου Γεώργιος Σωτηριάδης «ομιλών από της Πανεπιστημιακής έδρας ωμίλησεν ανευλαβώς περί της Α.Μ. του Βασιλέως δι' υπαινιγμών». Και παρ' ότι ο Πρύτανης του Πανεπιστημίου διεξήγαγε ανακρίσεις από τις οποίες δεν προέκυψε κάτι επιβαρυντικό για τον Γεώργιο Σωτηριάδη, ο βουλευτής επιμένει: «Χωρίς να θέλω να διαμφισβητήσω την ειλικρίνειαν των γενομένων ανακρίσεων, έχω πληροφορίας ασφαλεστάτας ότι ο κ. Σωτηριάδης ομιλών εξεφράσθη ανευλαβώς περί της Α.Μ. του Βασιλέως ονομάσας την Α.Μ. τον Βασιλέαν, Μικρόν Κωνσταντίον». Η επιμονή αυτή δεν ήταν ανεξήγητη. Ο αρχαιολόγος και ιστορικός Γεώργιος Σωτηριάδης ήταν αυτός που μετέφρασε στη δημοτική την *Ορέστεια* του Αισχύλου, με αποτέλεσμα να ξεσπάσουν τα γνωστά «Ορεστειακά» το 1903, όταν ανέβηκε η παράσταση με τη μετάφρασή του στο τότε Βασιλικό Θέατρο. Ύστερα από αυτό, μάλλον δεν πρέπει να μας εκπλήσσει ο διάλογος που διεξάγεται στη Βουλή στη συνεδρίαση της 1ης.2.1916: «Κ. ΓΙΟΛΔΑΣΗΣ. Είναι γνωστόν και αναμφισβήτητον ότι ο κ. Σωτηριάδης ανήκει εις την χορείαν των μαλλιάρων. Μ. ΚΑΒΑΛΛΙΕΡΑΤΟΣ. Να τον κουρεύητε!».

ΣΤ. Αν μπορεί να συναχθεί ένα συμπέρασμα απ' όλα τα ανωτέρω είναι ότι σε αντίθεση με τις συνήθειες «αγιοποιήσεις» και «ηρωοποιήσεις» είτε προς τη μια είτε προς την άλλη πλευρά, σε έναν εθνικό διχασμό κανένας δεν μένει αλώβητος και όλοι, άλλοι λιγότερο και άλλοι περισσότερο, συμβάλλουν στην τρώση του φιλελεύθερου και δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματός μας.

ΑΠΟ ΤΟΝ ΑΝΕΝΔΟΤΟ ΣΤΑ ΙΟΥΛΙΑΝΑ

Νίκος Παπασπύρου

ΑΝ. ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ,
ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΕΚΠΑ

ΜΕΡΟΣ Α: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΓΕΓΟΝΟΤΩΝ

I. Η δεκαετία του 1950

Η περίοδος 1961-1965 είναι πολλαπλά ενδιαφέρουσα για την κατανόηση της εξέλιξης των πολιτικών μας θεσμών. Έχει προηγηθεί η δεκαετία του 1950, στην οποία κυριάρχησε η δεξιά παράταξη, δεν αμφισβητήθηκε η ισχύς του Στέμματος και αντιστοίχως αυτό δεν επιχείρησε συγκρουσιακές παρεμβάσεις στην πολιτική ζωή, ενώ ήταν αποδυναμωμένος ο ρόλος των βενιζελογενών και κεντρώων δυνάμεων. Οι τελευταίες βρίσκονταν σε μια παράδοξη και ασταθή κατάσταση. Είχαν συμβάλει στη διαμόρφωση του μετεμφυλιακού τοπίου παρά το ότι ουδόλως ήλεγχαν το κράτος και τις δυνάμεις καταστολής, επίσημες και παρακρατικές. Σε τέτοιο τοπίο και υπό συνθήκες ψυχρού πολέμου, δύσκολα μπορούσαν να ανασυστήσουν τα προπολεμικά πολιτικά αντανακλαστικά και να αναδειχθούν κυρίαρχη πολιτική παράταξη ή να αμφισβητήσουν το Στέμμα.

Στα μέσα της δεκαετίας, το 1955, συνέβη ένα γεγονός το οποίο, αν και εντάσσεται στα χαρακτηριστικά της δεκαετίας, θα επηρεάσει σημαντικά τις πολιτικές και πολιτειακές εξελίξεις των επόμενων δεκαετιών. Μετά τον θάνατο του Αλέξανδρου Παπάγου, ο Βασιλεύς Παύλος δεν απευθύνεται στο κυβερνών κόμμα, αλλά επιλέγει ο ίδιος και διορίζει πρωθυπουργό τον δημοφιλή υπουργό δημοσίων έργων και βουλευτή Σερρών Κωνσταντίνο Καραμανλή. Οι αντιδράσεις στην παρέμβαση του Στέμματος (το οποίο είχε την αρνητική μνήμη από τον τρόπο με τον οποίο ο Παπάγος σχημάτισε τον Ελληνικό Συναγερμό, επιβάλλοντας τον εαυτό του στην ηγε-

σία της συντηρητικής παράταξης, αλλά και αντίληψη των συγκρούσεων μεταξύ των δύο Αντιπροέδρων της Κυβερνήσεως) είναι μάλλον χλιαρές. Ο Γεώργιος Παπανδρέου κατήγγειλε τον διορισμό και την προσπάθεια επέμβασης και επιβολής ηγετών στα κόμματα, δηλώνοντας ότι στις κοινοβουλευτικές χώρες τον πρωθυπουργό καθιερώνουν τα ίδια τα κόμματα και ο λαός.¹ Ωστόσο, δεν αμφισβήτησε το επιτρεπτό του διορισμού. Ίσως δεν είχαν ωριμάσει ακόμη οι συνθήκες αμφισβήτησης των προνομίων που διεκδικούσε το Στέμμα, ίσως είχε την ψευδαίσθηση ότι ο Καραμανλής θα ήταν αντιμετώπισιμος αντίπαλος. Ο ίδιος ο Καραμανλής ιδρύει νέο κόμμα, την Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση (ΕΡΕ), το οποίο απορροφά τα περισσότερα στελέχη του Ελληνικού Συναγερμού. Έτσι, η επιλογή «επιβεβαιώνεται» τρόπον τινά εκ του αποτελέσματος. Εξ άλλου, επρόκειτο για τη φιλοβασιλική παράταξη. Παραμένει, ωστόσο, γεγονός ότι ο ίδιος ο Καραμανλής ρητώς συνομολογεί, για να δικαιολογήσει το κανονικό της επιλογής του, ότι, ενώ η στάση του κυβερνητικού κόμματος είναι ίδιον ζήτημα του κόμματος, το κυβερνητικό θέμα (άλλοι) ο Ανώτατος Άρχοντας, ασκώντας «τα ρυθμιστικά του δικαιώματα».²

Η επόμενη σημαντική εξέλιξη έλαβε χώρα στις εκλογές του 1958: η Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά αναδεικνύεται αξιωματική αντιπολίτευση με 24,42%, γεγονός που θορυβεί τους Αμερικανούς και ενισχύει τη διαπραγματευτική δύναμη ακραίων ομάδων στον Στρατό και το παρακράτος. Έτσι, εισερχόμαστε στην ταραχώδη δεκαετία του 1960.

II. Ο Ανένδοτος

Τον Σεπτέμβριο 1961 ιδρύεται η Ένωση Κέντρου με την προοπτική να ανασυγκροτήσει τον χώρο του κέντρου. Ενώ η ίδρυση του νέου κόμματος αντιμετωπίζεται από ορισμένους ως προσπάθεια σταθεροποίησης του πολιτικού συστήματος, αυτή η προοπτική δυναμιτίζεται στις εκλογές του Οκτωβρίου 1961 με τη συστηματική επιχείρηση κρατικών και παρακρατικών δυνάμεων για ποδηγέτηση του αποτελέσματος.

Ο βαθμός επηρεασμού του αποτελέσματος δεν είναι σαφής, ιδίως αν

¹ Πρακτικά της Βουλής, 13 Οκτωβρίου 1955, στο Αντ. Παντελή - Στ. Κουτσομπίνα - Τρ. Γεροζήση, *Κείμενα Συνταγματικής Ιστορίας*, τ. Β' 1924-1974 (Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 1993), 855.

² *Το Βήμα*, 6 Οκτωβρίου 1955, στο *Κείμενα*, ό.π., 857.

ληφθεί υπόψιν το ποσοστό που έλαβε η Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση (50,80%). Ωστόσο, ανεξάρτητα από το εύρος της βίας που ασκήθηκε σε συγκεκριμένα πρόσωπα, η ψυχολογική πίεση σε πλείστες κοινωνικές ομάδες, στο πλαίσιο της επίσημης διάκρισης των πολιτών σε εθνικόφρονες και μη, αποτέλεσε βάνανυση προσβολή της ισοπολιτείας και της ισότητας ευκαιριών που προσδοκούσαν τα πολιτικά κόμματα. Σε κάθε περίπτωση, προσφέρθηκε μοναδική ευκαιρία στην Ένωση Κέντρου, η οποία είχε συγκροτηθεί από ετερόκλητες ομάδες πολιτευτών, να συσπειρώσει τον πολιτικό χώρο του κέντρου.³ Ο Γεώργιος Παπανδρέου κατήγγειλε το αποτέλεσμα ως προϊόν βίας και νοθείας, δήλωσε ότι θεωρεί την κυβέρνηση ως μη νόμιμη και αρνήθηκε να μετάσχει στις ψηφοφορίες της Βουλής. Στις 14 Νοεμβρίου 1961 κηρύττει Ανένδοτο Αγώνα (τον επονομαζόμενο πρώτο Ανένδοτο), αγώνα για την αποκατάσταση των ελευθέρων θεσμών, στον οποίο διακρίθηκε για τη μαχητικότητά του κατά του Καραμανλή ο Κωνσταντίνος Μητσοτάκης.

Η βουλευτική περίοδος που εκκίνησε με τις εκλογές του 1961 ήταν ταραχώδης. Οι σχέσεις Κυβέρνησης και Αντιπολίτευσης ήταν σταθερά εχθρικές. Ο Γεώργιος Παπανδρέου, σε μεγάλη ήδη ηλικία, περιοδεύει σε όλη τη χώρα καταγγέλλοντας την Κυβέρνηση ως παράνομη. Η διοίκηση Κέννεντυ φαίνεται ότι σκεφτόταν σοβαρά, εξ αιτίας της αδυναμίας διαχείρισης της πολιτικής κρίσης από την Κυβέρνηση, την προοπτική μιας κυβέρνησης κεντροδεξιάς έμπνευσης.⁴ Παράλληλα και οι σχέσεις του Καραμανλή με το παλάτι και τη Φρειδερίκη δοκιμάζονταν, εν πολλοίς εξ αιτίας των απαιτήσεων και παρεμβάσεων της τελευταίας και της προσδοκίας οι πρωθυπουργοί να είναι ευγνώμονες προς τους άνακτες. Θρυαλλίδα εξέλιξε τον υπήρξε, τον Μάιο του 1963, η δολοφονία του βουλευτή της ΕΔΑ Γρηγόρη Λαμπράκη από παρακρατικούς, για την οποία ο Παπανδρέου ζήτησε εκ νέου την αποπομπή της Κυβέρνησης Καραμανλή. Το γεγονός επιτάχυνε τη μάλλον προειλημμένη από το Στέμμα απομάκρυνση του Καραμανλή από την εξουσία. Έτσι, λίγες εβδομάδες μετά, με αφορμή το επικείμενο ταξίδι του Παύλου στο Λονδίνο, ο Καραμανλής εξαναγκάζεται σε παραίτηση. Όπως ο ίδιος ο Παύλος με διάγγελμα του (δίχως προσυ-

³ Για τον Ανένδοτο, βλ. αναλυτικώς Χρήστος Χρηστίδης, *Ανένδοτος Αγώνας: Η Ένωση Κέντρου ενώπιον της ρήξης, 1961-1963* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2018).

⁴ Ζαν Μεινών, *Οι Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα* (1966), 115-116.

πογραφή)⁵ εξήγησε, η παραίτηση ήταν προϊόν διαφωνίας σχετικά με τις εισηγήσεις της Κυβέρνησης για το αν θα πρέπει να επισκεφθεί σε επίσημο ταξίδι το Λονδίνο και προς τον σκοπό αυτό να έχει τη συμβουλή νέας υπεύθυνης Κυβέρνησης. Το ζήτημα ήταν εξόχως πολιτικό, διότι ενέπλεκε την εικόνα της χώρας στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη, την επομένη της δολοφονίας. Σε κάθε περίπτωση, ο Παύλος, αντί να προκηρύξει εκλογές, όπως ζήτησε ο Καραμανλής, το κόμμα του οποίου διέθετε την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή, διόρισε νέα κυβέρνηση, απ' ενός για να καλυφθεί η επίσκεψη και απ' ετέρου διότι θεώρησε ότι πρέπει να αλλάξει το εκλογικό σύστημα για να εκτονωθεί η πολιτική κατάσταση.

Τελικώς, οι εκλογές γίνονται τον Νοέμβριο του 1963. Πλειοψηφεί σχετικώς η Ένωση Κέντρου, στην οποία δίδεται η εντολή σχηματισμού κυβέρνησης. Τα Ανάκτορα φαίνεται ότι επιδίωκαν μία ελεγχόμενη αλλαγή του πολιτικού σκηνικού σε κεντροδεξιά προοπτική, με την Ένωση Κέντρου να ηγείται δίχως να είναι ισχυρή, και δίχως βεβαίως να συνεργασθεί με την Αριστερά. Σε αυτό το πλαίσιο, η Κυβέρνηση περιλαμβάνει δύο υπουργούς εμπιστοσύνης του παλατιού (εθνικής άμυνας και δημόσιας τάξης) και εμφανίζεται στη Βουλή για να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης 45 ημέρες μετά τον διορισμό της. Λαμβάνει τελικώς την εμπιστοσύνη της Βουλής με τις ψήφους της ΕΔΑ. Παραιτείται αμέσως και προκηρύσσονται νέες εκλογές τον Φεβρουάριο του 1964, ώστε να μην υπάρχει η ανάγκη υποστήριξης από την ΕΔΑ. Με τον Καραμανλή απόντα, η Ένωση Κέντρου λαμβάνει 52,72%.

III. Τα Ιουλιανά

Η Ένωση Κέντρου ακολουθεί το μεταρρυθμιστικό της πρόγραμμα, επιχειρεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις μιας κοινωνίας που ζητά βαθιές μεταρρυθμίσεις, αλλά αντιμετωπίζει, πέραν των δικών της εσωτερικών αδυναμιών, την αντίδραση του βαθέως κράτους. Για αντιπερισπασμό, τον Φεβρουάριο του 1965 υποστηρίζει στη Βουλή πρόταση για σύσταση προανακριτικής επιτροπής για την παραπομπή του Κωνσταντίνου Καραμανλή σχετικά με ορισμένα διαχειριστικά ζητήματα, παρά το ότι τα φερόμενα αδικήματα είχαν παραγραφεί. Η Βουλή δέχεται την πρόταση, με αντίθε-

⁵ Αντώνης Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου* (Αθήνα: Λιβάνης, 5η έκδ., 2020), 288.

τη ψήφο ορισμένων βουλευτών της ΕΚ. Στις 23 Φεβρουαρίου του 1965 η Κυβέρνηση αποκαλύπτει στη Βουλή στοιχεία για το σχέδιο «Περικλής», το οποίο είχε οργανωθεί για την ποδηγέτηση των εκλογών του 1961 από ομάδα των ενόπλων δυνάμεων με γραμματέα τον Γεώργιο Παπαδόπουλο, και στις 9 Ιουνίου ασκείται εναντίον τους κακουργηματική δίωξη. Λίγες ημέρες μετά η Βουλή, για εκτόνωση της κατάστασης, αποφασίζει την παύση της δίωξης Καραμανλή λόγω παραγραφής, ενώ ο Παπανδρέου, για να προλάβει εξελίξεις, ζητά και λαμβάνει ψήφο εμπιστοσύνης.

Υπό αυτές τις πολιτικές συνθήκες, εισερχόμαστε στα Ιουλιανά. Αρχές Ιουλίου του 1965 αποκαλύπτεται η υπόθεση «Ασπίδα», μία μάλλον ήσσονος σημασίας υπόθεση παραγοντισμού αξιωματικών, που φαίνεται ότι επιχειρήσαν να προσεταιρισθούν τον Ανδρέα Παπανδρέου.⁶ Το ζήτημα επιτείνει την τοξικότητα της πολιτικής αντιπαράθεσης και δημιουργεί πεποίθηση στον πρωθυπουργό ότι το παρακράτος επιδιώκει ενοχοποίηση του υιού του. Κυρίως όμως παρέχει πρόσχημα στον Κωνσταντίνο να αρνηθεί την αντικατάσταση του υπουργού Εθνικής Άμυνας από τον ίδιο τον πρωθυπουργό, παρά το ότι του είχε υποβληθεί προσυπογεγραμμένο το σχετικό σχέδιο διατάγματος, με τον ισχυρισμό ότι υπήρχε συνθήκη του πολιτεύματος να προηγείται συνεργασία με τον Βασιλέα. Ανεξάρτητα από την πολιτική αντιπαράθεση, το διακύβευμα ήταν ο πολιτικός έλεγχος του βαθέως κράτους, καθώς παραλλήλως αναζητούνταν ευθύνες και για το σχέδιο «Περικλής». Ο Κωνσταντίνος ενέμεινε στην άρνηση, επικαλούμενος όχι μόνο την υποχρέωσή του να ενδιαφέρεται για τις ένοπλες δυνάμεις ως προστάτη κατά εσωτερικών και εξωτερικών εχθρών, αλλά και διότι θεωρούσε ότι υπήρχε κρίση εμπιστοσύνης στη σχέση του με τον πρωθυπουργό. Στις 15 Ιουλίου, ο Γεώργιος Παπανδρέου παραιτήθηκε προφορικώς και ο Κωνσταντίνος, αντί να προκηρύξει εκλογές, ως όφειλε καθώς η Ένωση Κέντρου διέθετε την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή, διόρισε πρωθυπουργούς κατά σειρά τρία στελέχη που προέρχονταν από την Ένωση Κέντρου (ΕΚ), με τον τρίτο εξ αυτών τελικά να λαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής χάρη στις ψήφους της ΕΡΕ και 44 προερχόμενων από την ΕΚ βουλευτών, οι οποίοι και αποκλήθηκαν «αποστάτες».

Οι συνθήκες υπό τις οποίες ανετράπη ο Παπανδρέου φέρονται δυσώ-

⁶ Βλ. αντί πολλών Δημήτριος Α. Παπαδιαμάντης, «Η υπόθεση ΑΣΠΙΔΑ», *Η Καθημερινή*, 6 Νοεμβρίου 2016.

δεις. Όπως αναφέρει σε υπόμνημά του ο αρχηγός της ΕΡΕ Παναγιώτης Κανελλόπουλος, ήταν πρωτοφανές να εγκαταλείπουν το κόμμα τους κορυφαία στελέχη επειδή και μόνον ο Ανώτατος Άρχων τους κάλεσε να τους διορίσει πρωθυπουργούς και υπουργούς. Και συμπληρώνει ότι η απόσπαση του ικανού τελικώς αριθμού για τον σχηματισμό νέας πλειοψηφίας έγινε με εξαγορά συνειδήσεων, με υπουργοποίηση ανθρώπων που δεν θα γίνονταν ποτέ, και με άλλα απαράδεκτα και ακατανόμαστα μέσα που ο Κανελλόπουλος φέρεται ότι πληροφορήθηκε εξωδίκως αργότερα και δηλώνει ότι, αν τα γνώριζε, δεν θα συμμετείχε στην ψηφοφορία.⁷

Μετά την ανατροπή του, ο Γεώργιος Παπανδρέου κηρύττει τον λεγόμενο Νέο Ανένδοτο. Η περίοδος που εξετάζουμε λήγει με το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου ενόψει ενδεχόμενης επικράτησης της ΕΚ. Το πραξικόπημα νομιμοποιεί ο Κωνσταντίνος διορίζοντας την πρώτη κυβέρνηση της Χούντας με πρωθυπουργό τον εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Αρχηγός της Χούντας ήταν ο γραμματέας της Επιτροπής του σχεδίου («Περικλής») Γεώργιος Παπαδόπουλος.

ΜΕΡΟΣ Β: Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1961-1965

ΚΑΙ ΤΑ ΑΔΙΕΞΟΔΑ ΤΟΥ ΜΕΤΕΜΦΥΛΙΑΚΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ

Ας προσπαθήσουμε να εξηγήσουμε τις ανωτέρω ιστορικές διαδρομές με απώτερο σκοπό την ένταξή τους σε βαθύτερες συνέχειες της πολιτειακής και πολιτικής μας ιστορίας. Σημείο εκκίνησης είναι η βασική παραδοχή ότι η Ελλάδα, υπό το συντηρητικό, αν όχι φοβικό, Σύνταγμα του 1952 και την παράλληλη ισχύ του λεγόμενου «παρασυντάγματος», ακολουθεί διαφορετικό «ιστορικό μονοπάτι» (Sonderweg) από αυτό που ακολούθησαν τα περισσότερα κράτη της Δυτικής Ευρώπης.⁸ Το πόρισμα της παρούσας ανάπτυξης είναι ότι η περίοδος 1961-1965 δεν αποκλίνει, αλλά αναδει-

⁷ Υπόμνημα Παναγιώτη Κανελλόπουλου προς τον Κωνσταντίνο, Ιανουάριος 1966, στο *Κείμενα*, ό.π., σπ. 1, 887, 890-891.

⁸ Ευάνθης Χατζηβασιλείου, «Το Σύνταγμα του 1952: Μία Συνταγματική Μεταρρύθμιση Ατελής και Βεβαρημένη», στο Σπύρος Βλαχόπουλος – Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας, 20ός αιώνας* (Αθήνα: Πατάκης 2018), 217. Για το Σύνταγμα του 1952 και την εφαρμογή του βλ. Νίκος Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι Εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία, 1800-2010* (Αθήνα: ΠΟΛΙΣ, 2011), 364-396.

κνύει τα αδιέξοδα αυτής της θεσμικής διαδρομής. Ενώ υπήρξαν ευκαιρίες επίλυσης του κυβερνητικού ζητήματος («ποιος κυβερνά τον τόπο;»), της δημοκρατικής νομιμοποίησης δηλαδή της εκτελεστικής εξουσίας, το οποίο ταλάνιζε τη χώρα από τον Α΄ Εθνικό Διχασμό, με τη μετάβαση σε υγιή πλειοψηφική δημοκρατία, η αξιοποίησή τους απετράπη και δη με τρόπους που επιτάχυναν νέα διχαστική εκτροπή.

Ι. Ευκαιρίες που καταπνίγονται

Ειδικότερα, πρώτη διαπίστωση είναι η αδυναμία λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης και εν τέλει η νόθευση της δημοκρατικής αρχής. Τόσο οι συνθήκες διεξαγωγής των εκλογών το 1961 και η λαθάνουσα αντίληψη περί προτετιμημένης από το κράτος παράταξης, όσο και ο εξαναγκασμός σε παραίτηση δύο ισχυρών πρωθυπουργών –στη δεύτερη μάλιστα περίπτωση πρωθυπουργού παράταξης με αντιμοναρχικές ιδεολογικές καταβολές– δεν επιτρέπουν να ομιλούμε για υγιή δημοκρατία.⁹

Η δεύτερη διαπίστωση είναι ότι αμφότεροι οι εξαναγκασμοί στόχευαν και πέτυχαν να αποτρέψουν την εξέλιξη του πολιτεύματος σε βιώσιμη και αυτοσυντηρούμενη (self-sustaining) δικομματική, πλειοψηφική δημοκρατία. Αυτό είναι προφανές σχετικά με την Ένωση Κέντρου, η άνοδος της οποίας στην εξουσία συμβόλιζε την εναλλαγή και μπορούσε να σηματοδοτήσει ορισμένη μετάβαση σε ένα τέτοιο σύστημα διακυβέρνησης. Αλλά δεν πρέπει επίσης να παροράται ότι ο Κωνσταντίνος Καραμανλής είχε αποκτήσει ισχύ ανεξάρτητη από την αρχική υποστήριξη των Ανακτόρων και επιχείρησε θεσμικά να κατοχυρώσει την ανεξαρτησία της πολιτικής εξουσίας με το σχέδιο αναθεώρησης του Συντάγματος που προώθησε το 1963. Το εν λόγω σχέδιο (η «βαθεία τομή») εμφορείτο κατά μέρος από τη θεωρία περί εσωτερικού εχθρού και την ανάγκη κρατικής κηδεμονίας επί του φρονήματος.¹⁰ Περαιτέρω, η πολιτική κατάσταση ήταν τόσο οξυμέ-

⁹ Βλ. γενικότερα Ηλίας Νικολακόπουλος, *Η Καχεκτική Δημοκρατία: Κόμματα και Εκλογές 1946-1967* (Αθήνα: Πατάκης, 2001).

¹⁰ Βλ. Αλιβιζάτος, *ό.π.*, υπ. 8, 377-380. Αν και η πολιτική κριτική επικεντρώθηκε σε αυτό το σημείο, είναι αντικείμενο συζήτησης αν ήταν προεξέχον στην πρόταση. Βλ. και Σπύρος Βλαχόπουλος, «Στιγμές της Μετεμφυλιακής Συνταγματικής Ιστορίας» στο *Διλήμματα*, *ό.π.*, υπ. 8, 210-211. Αυτό που μπορούμε πάντως να παρατηρήσουμε είναι ότι ο εξορθολογισμός της εκτελεστικής εξουσίας δίχως την εμπέδωση πολιτικού πλουραλισμού είναι βήμα ατελέσφορο.

νη που για πολλούς προείχε η άμεση σταθεροποίηση, με αναμόρφωση του πολιτικού σκηνικού. Παρά ταύτα, με την ισχυροποίηση της κυβέρνησης και τον εξορθολογισμό της εκτελεστικής εξουσίας, το σχέδιο αναθεώρησης απέβλεπε στον περιορισμό της ισχύος του Στέμματος και αφανών κέντρων εξουσίας, και στην εξουδετέρωση μορφών συμπαιγνίας αυτών με το σύστημα πατρωνίας που εξακολουθούσε να έχει ισχύ στο Κοινοβούλιο. Κατά τούτο, όπως επισημαίνει ο Ευάνθης Χατζηβασιλείου, η ανατροπή Καραμανλή από το Στέμμα υπήρξε μέσο ανάσχεσης της επιδιωκόμενης πολιτειακής αναμόρφωσης και έκφραση θεσμικής αδράνειας, με πολιτική κάλυψη, για διάφορους λόγους, από μεγάλο μέρος του πολιτικού συστήματος.¹¹

Η μετάβαση σε ένα υγιές δικομματικό σύστημα διακυβέρνησης προϋπέθετε σεβασμό στους κανόνες του παιχνιδιού, αναγνώριση της αυτονομίας του πολιτικού ανταγωνισμού, άρση των στεγανών στο κράτος έναντι της κοινοβουλευτικής κυβέρνησης, και αποδοχή της εναλλαγής των κυβερνήσεων ως βασικής παραμέτρου του συστήματος. Στέμμα, Αυλή, και παρακράτος ενήργησαν ανασχετικά. Οι λόγοι ποικίλουν: από τη φοβική θεσμική κουλτούρα μετά τον Εμφύλιο έως τη διατήρηση επιμέρους θέσεων και σχέσεων ισχύος εντός του κρατικού μηχανισμού ή τη συντήρηση σχέσεων ευνοιοκρατίας μεταξύ Ανακτόρων και πολιτικών. Η ανάσχεση προσπαθειών θεσμικής μετεξέλιξης υπήρξε πρακτικός κοινός τόπος και η επίταση των αδιεξόδων άφρευκτη συνέπεια.

II. Συνταγματική αξιολόγηση των ενεργειών του Στέμματος

Η παραβίαση των αρχών του κοινοβουλευτικού συστήματος παρατηρείται, με κλιμακούμενη ένταση, στον εξαναγκασμό σε παραίτηση του Κωνσταντίνου Καραμανλή και, πλέον δραματικά, στην πτώση του Γεώργιου Παπανδρέου και την άνοδο κυβερνήσεων που δεν διέθεταν τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της Βουλής, ούτε μπορούσαν να την αποκτήσουν δίχως παρεμβάσεις όπως αυτές που κατήγγειλε ο Παναγιώτης Κανελλόπουλος.¹²

¹¹ Ευάνθης Χατζηβασιλείου, «Στέμμα και Σύνταγμα του 1952» στο *Διλήμματα*, ό.π., υπ. 8, 266-268.

¹² Σχετικά με τον αντισυνταγματικό χαρακτήρα της πτώσης Καραμανλή και Παπανδρέου, βλ. Αλιβιζάτος, ό.π., υπ. 8, 381 επ. και Παντελής, ό.π., υπ. 5, 288-291, ο οποίος και συνοψίζει: Υπό το Σύνταγμα του 1952, «η κυβέρνηση χρειάζεται και τη βασιλική εμπιστοσύνη σε πείσμα του Συντάγματος» (291).

Το Σύνταγμα του 1952 κατοχύρωνε ρητώς το κοινοβουλευτικό σύστημα (άρθρο 78) και όριζε το πολίτευμα ως βασιλεύουσα δημοκρατία. Η διατύπωση του άρθρου 78 ήταν κολοβή καθώς συνέδεε την εμπιστοσύνη της Βουλής με τη διατήρηση της κυβέρνησης στην εξουσία. Ωστόσο, αυτό, από συστηματική άποψη, συνεπάγεται ότι κριτήριο διορισμού κοινοβουλευτικής κυβέρνησης είναι η ικανότητα επίτευξης της εμπιστοσύνης. Επομένως, σε περίπτωση που δεν υπάρχει δεδηλωμένη, αναγνωρίζεται ορισμένο περιθώριο ρυθμιστικής παρέμβασης του Στέμματος (π.χ. διορισμός Παπανδρέου το 1963), κατά τρόπο ωστόσο συμβατό με τον κοινοβουλευτικό και τον δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Περαιτέρω, για τον ίδιο λόγο, παύση κυβέρνησης που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής θα ήταν ενδεχομένως επιτρεπτή μόνο σε περίπτωση κρίσης του Ανώτατου Άρχοντος περί δυσαρμονίας της Βουλής με το λαϊκό φρόνημα και, επομένως, υπό τον όρο ταυτόχρονης διάλυσης της Βουλής. Ωστόσο, στην περίοδο που εξετάζουμε, αυτές οι αρχές καταπατήθηκαν.

Ο εξαναγκασμός του Καραμανλή σε παραίτηση αντιβαίνει στο κοινοβουλευτικό σύστημα, καθώς η κυβέρνηση της ΕΡΕ διέθετε την εμπιστοσύνη της Βουλής, έχει δε ως αφετηρία την επιθυμία του Στέμματος να χαράσσει, έστω μερικώς, πολιτική. Ως προς τα Ιουλιανά, πρόκειται για βάνανυση παραβίαση του Συντάγματος. Πράγματι, εφ' όσον υποβλήθηκε προσυπογεγραμμένο σχέδιο βασιλικού διατάγματος για την αντικατάσταση του υπουργού Εθνικής Άμυνας, ο Βασιλιάς ήταν υποχρεωμένος να το υπογράψει. Ακόμη κι αν δεχτούμε ότι υπήρχε συνθήκη του πολιτεύματος περί προηγούμενης συνεργασίας των δύο πολιτειακών παραγόντων, με την πρώτη ανταλλαγή επιστολών και την εμμονή του Προέδρου της Κυβερνήσεως, ο Ανώτατος Άρχων είχε δέσμια υποχρέωση να εκδώσει το διάταγμα. Σε κάθε περίπτωση, η κρίση εμπιστοσύνης στις σχέσεις Στέμματος-πρωθυπουργού δεν συνιστά νόμιμο λόγο άρνησης, αλλά αντίθετος έρχεται σε σαφή αντίθεση με το κοινοβουλευτικό σύστημα.

Ως προς την πτώση του Γεώργιου Παπανδρέου, είναι αλήθεια ότι ο πρωθυπουργός υπέβαλε, έστω προφορικός, την παραίτησή του. Ωστόσο, με δεδομένο ότι ο Παπανδρέου μόλις είχε λάβει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ο Βασιλεύς όφειλε να είχε διορίσει κυβέρνηση για τη διεξαγωγή εκλογών. Αντιθέτως, από το υπόμνημα του Π. Κανελλόπουλου προκύπτει ότι εκείνος επιχειρούσε την αποστασία βουλευτών της ΕΚ, δηλαδή την ανατροπή των κοινοβουλευτικών συσχετισμών. Μπορεί εδώ να αντιταχθεί

ότι η πλειοψηφία της ΕΚ ήταν κατά τον χρόνο της παραίτησης εύθραυστη και είναι γεγονός ότι ορισμένοι βουλευτές ήδη δυσανασχετούσαν με τις θέσεις του Ανδρέα Παπανδρέου και την προοπτική διαδοχής του στην ηγεσία της παράταξης. Ωστόσο, αυτό ουδόλως δικαιολογεί τις ενέργειες του Στέμματος διότι η αμφισβήτηση της παράταξης τους ενόσω εκείνη είχε την απόλυτη πλειοψηφία, έγινε αφανώς και με προτροπή των Ανακτόρων. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν δεχόμασταν ότι, μετά την παραίτηση Παπανδρέου, ο Βασιλεύς είχε ευχέρεια να αναζητήσει κυβέρνηση κοινοβουλευτικής υποστήριξης με πρόσωπα προερχόμενα από το Κέντρο, η εμμονή του στην αποφυγή των εκλογών μετά την καταψήφιση της πρώτης κυβέρνησης καταδεικνύει κραυγαλέα παραβίαση του Συντάγματος.¹³

Παραμένει το ερώτημα αν μέριμνα του Στέμματος ήταν η διαφύλαξη ιδιαίτερου συνταγματικού ρόλου σε ζητήματα εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, όπως το Στέμμα είχε επιδιώξει στον Α' Εθνικό Διχασμό. Τα γεγονότα, νομίζουμε, δεν επιτρέπουν μια τέτοια ανάγνωση. Η απομάκρυνση Καραμανλή μόνον ως προς την αφορμή συνδεόταν με ζήτημα εξωτερικής πολιτικής, ενώ στην περίπτωση της ΕΚ ο Κωνσταντίνος επικαλέστηκε τόσο τη θεωρία του εσωτερικού εχθρού, όσο και τη διάρρηξη σχέσεων εμπιστοσύνης με τον πρωθυπουργό. Ίσως περισσότερο υποστηρίξιμη είναι η αντίστροφη άποψη ότι, στο μετεμφυλιακό και ψυχροπολεμικό κλίμα, η επίκληση της υψηλής πολιτικής είχε επικαλύψει και διεκδικούσε επενέργεια σε μεγάλο μέρος της εσωτερικής πολιτικής, συνθλίβοντας τον πολιτικό πλουραλισμό και, εν προκειμένω, την ομαλή λειτουργία των πολιτειακών θεσμών.

Για να ολοκληρωθεί η συνταγματική αξιολόγηση των πεπραγμένων του Κωνσταντίνου, αξίζει να σημειωθεί ότι η ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος συντελείται με την έκδοση του διατάγματος διορισμού της πρώτης χουντικής κυβέρνησης. Και ναι μεν το Σύνταγμα του 1952 όριζε ότι ο διορισμός κυβέρνησης υπόκειται στον κανόνα της προσυπογραφής (άρθρο 30), και όντως ο διορισθείς πρωθυπουργός Κ. Κόλλιας το προσυπέγραψε, πλην όμως η εν λόγω ενέργεια δεν συντελέστηκε στο πλαίσιο του Συντάγματος, αλλά ήταν η βασική θεσμική πράξη ανατροπής του, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτεται από το ανεύθυνο του Ανώτατου Άρχοντος, που προέβλεπε το άρθρο 29 του Συντάγματος του 1952.

¹³ Κανελλόπουλος, ό.π., υπ. 6, 889.

III. Οι πολιτικές και κοινωνικές βάσεις του δικομματισμού

Ας εξετάσουμε, τέλος, τις ανωτέρω εξελίξεις από την πλευρά της πολιτικής κοινωνίας και των κομμάτων, εστιάζοντας στον χώρο του Κέντρου. Καταρχάς, δεν γεννάται αμφιβολία ότι παλαιοκομματικά στοιχεία και σχέσεις υπήρχαν τόσο στη Δεξιά όσο και στο μεταπολεμικό Κέντρο, ενώ αμφότερες οι παρατάξεις χαρακτηρίζονταν, σε κυμαινόμενο βαθμό, από έλλειψη ομοιογένειας και ιδεολογικής προοπτικής. Η ΕΚ, ειδικώς, αποτελούσε νεοπαγές πολιτικό μόρφωμα δίχως συμπαγή πολιτική βάση, ενώ το πολιτικό της προσωπικό αποτελείτο από ετερόκλητες ομάδες και πρόσωπα. Αρχικώς φαίνεται ότι αξιοποίησε τον φόβο των Αμερικανών για την άνοδο της Αριστεράς. Μετά τις εκλογές του 1961, ο Ανένδοτος υπήρξε τεράστια ευκαιρία για τη σταθεροποίηση των δυνάμεών της. Προς τον σκοπό της περαιτέρω συσπείρωσης των υποστηρικτών της, προέβη και σε θεσμικές υπερβολές, όπως η δίωξη του Κωνσταντίνου Καραμανλή. Το 1963 υπήρξε συγκαταβατική ως προς τον ρόλο του Στέμματος στον εξαναγκασμό του Καραμανλή σε παραίτηση και την απόρριψη του αιτήματός του τελευταίου για άμεσες εκλογές δίχως αλλαγή του εκλογικού συστήματος.¹⁴ Ο αντίλογος βεβαίως είναι ότι σε ένα πολιτειακό σύστημα που δεν σεβόταν τους κανόνες του κοινοβουλευτισμού, καλλιεργούσε όρους θεσμικής αβεβαιότητας στους πολιτικούς και δεν δίσταζε να καταφύγει σε μέσα ποδηγέτησης των εκλογικών αποτελεσμάτων, τόσο η πολιτική όξυνση, όσο και συγκυριακοί συμβιβασμοί με τα Ανάκτορα αποτελούσαν αναγκαία μέτρα επιβίωσης, ανεπαρκή ωστόσο μέσα στην προοπτική μετάβασης σε ένα βιώσιμο δικομματικό σύστημα.

Αυτό που νομίζουμε ότι μπορεί να γίνει δεκτό από αμφότερες τις οπτικές είναι ότι ούτε στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, ούτε στην πολιτική κοινωνία υπήρξε η αναγκαία αυτοπεποίθηση και απρόσωπη θέαση της προοπτικής, που θα διευκόλυναν την επικράτηση εκσυγχρονιστικών προταγμάτων και τη μετάβαση σε υγιή και βιώσιμο δικομματισμό. Αυτές οι αδυναμίες συντηρούνταν από τις παρεμβάσεις του Στέμματος και την αβεβαιότητα που κάθε σύστημα ανακτορικής ευνοιοκρατίας καλλιεργεί, αλλά είχαν βαθύτερες ρίζες. Η ελληνική κοινωνία δεν είχε υπερβεί τις ρωγμές του παρελθόντος. Ένα μέρος της ήταν ηττημένο και δεν του είχαν

¹⁴ Βλ. Χατζηβασιλείου, ό.π., υπ. 11, 267-268, 277-278.

δοθεί δυνατότητες ισοπολιτείας. Ένα άλλο μέρος είχε εθιστεί στην ανάγκη κρατικής κηδεμονίας. Στη μετεμφυλιακή Ελλάδα δεν υπήρξε επαρκής τόπος ανάπτυξης του αστικού φιλελευθερισμού, ενώ είχε συνθλιβεί στη δίνη του Εμφυλίου η δυνατότητα του Κέντρου να αντιπροτείνει πολιτική ιδεολογία στην κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής σοσιαλδημοκρατίας.

Αυτό το πόρισμα γίνεται ακόμη πιο απογοητευτικό αν ενταχθεί στον μακρύ χρόνο. Στον Α' Εθνικό Διχασμό, ηττήθηκαν οι νεωτεριστικές δυνάμεις αστικού προσανατολισμού και αμφότερες η βενιζελική και η αντιβενιζελική πλευρά συμβιβάστηκαν με τον διχαστικό χαρακτήρα της ελληνικής πολιτικής και πολιτειακής ζωής. Ο δεύτερος εμφύλιος είχε ουσιαδώς διαφορετικά κοινωνικά και ιδεολογικά χαρακτηριστικά, που οδήγησαν ωστόσο σε περαιτέρω σκλήρυνση μέρους της Δεξιάς και καταδίκασαν σε αβεβαιότητα και ρευστότητα τον χώρο του Κέντρου.

Υπό αυτό το πρίσμα, πρέπει να εξετασθεί η παρατήρηση ότι οι πολιτικές δυνάμεις υστερούσαν σε σχέση με την κοινωνία.¹⁵ Η γνώμη μας είναι ότι οι αδυναμίες των παρατάξεων απέδιδαν αδυναμίες και της ίδιας της κοινωνίας. Ισχυρή κοινωνία είναι εκείνη που με αυτοπεποίθηση προτάσσει αιτήματα ελέγχου της κρατικής πολιτικής στην υπηρεσία της ευημερίας και της κοινωνικής προόδου, όχι εκείνη που απλώς διαμαρτύρεται επειδή αδικείται, ούτε εκείνη που δέχεται παθητικά τα ωφελήματα της αστικοποίησης. Ισχυρή κοινωνία δεν είναι η κοινωνία που διαιρείται σε νικητές, ηττημένους και ημίαιμους, ώστε οι πρώτοι να εξαρτώνται από την ισχύ του κράτους και οι δεύτεροι να την εχθαίρονται. Και αυτά αντανακλώνται στον ορίζοντα προώθησης των προσδοκιών τους, ακόμη και σε τομείς όπως η οικονομική πολιτική. Έτσι, για μεν τη Δεξιά, ο οικονομικός εκσυγχρονισμός συνδεόταν άμεσα με την κρατική πατρωνία, ενώ το Κέντρο, με την έμφαση που απέδιδε στην πολιτική δημοκρατία, δεν είχε κατορθώσει να συγκροτήσει σαφές σχέδιο οικονομικής ανάπτυξης. Αμφότερα αντανακλούν δομικά χαρακτηριστικά των σχέσεων κράτους-κοινωνίας και της συνακόλουθης ιδιαίτερης κοινωνικής συγκρότησης.¹⁶ Συναρτώνται επίσης με το γεγονός ότι η ισοπολιτεία και η πολιτική δημοκρατία ήταν ζητούμενα, συντηρώντας αποκλεισμούς στη σχέση κράτους κοινω-

¹⁵ Βλ. αναλυτικά Χρηστίδης, ό.π., υπ. 3 και ιδίως 211-212.

¹⁶ Βλ. συναφώς Μεϊνών, ό.π., υπ. 4, 324-329.

νίας και πολιτικές διαφοροποιήσεις στις σχέσεις των παρατάξεων, που είχαν εξαλειφθεί στη δυτική Ευρώπη πολύ νωρίτερα.

Από την άλλη πλευρά, δεν μπορούμε να παραγνωρίσουμε ότι μεταρρυθμιστικές πολιτικές επιδιώχθηκαν, επίσης με κυμαινόμενο βαθμό και με διαφορετικές στοχεύσεις. Ακόμη και σε επίπεδο προσώπων, δεν πρέπει να λησμονούμε στιγμές συνεργατικών προσπαθειών, όπως για παράδειγμα τη μετάκληση από τον τότε πρωθυπουργό Κωνσταντίνο Καραμανλή του καθηγητή του Πανεπιστημίου της Καλιφόρνια Ανδρέα Παπανδρέου για την οργάνωση και διεύθυνση του Κέντρου Οικονομικών Ερευνών, οι προτάσεις του οποίου αποτελούν ακόμη και σήμερα ... ζητούμενο στην οικονομική πολιτική της χώρας.

Σε κάθε περίπτωση, η περίοδος που εξετάζουμε ήταν περίοδος ώσμωσης και συνειδητοποίησης πολιτικών και κοινωνίας και μετασχηματισμού αμφότερων. Ο Ανένδοτος αφύπνισε μεγάλο μέρος της κοινωνίας, του οποίου η έκβαση του Εμφυλίου είχε ναρκώσει τα πολιτικά αντανακλαστικά. Τα Ιουλιανά κατέστησαν εμφανές στο μεγαλύτερο μέρος του κεντρικού χώρου ότι ο βασιλικός θεσμός και το ευρύτερο πλέγμα εξουσίας που τον συνόδευε δεν ήταν συμβατά με την ομαλή εξέλιξη της ελληνικής δημοκρατίας.¹⁷ Παράλληλα όμως, αυτή η πολιτική συνειδητοποίηση, υπό τις περιστάσεις, οδήγησε σε περαιτέρω ριζοσπαστικοποίηση και πόλωση. Αν η διάκριση βενιζελικών και αντιβενιζελικών είναι προϊόν του Α' Εθνικού Διχασμού και η αντιβενιζελική παράταξη συγκροτείται στη μνήμη της δίκης των έξι, στον Ανένδοτο έχει τις ρίζες του ο νεώτερος διαχωρισμός μεταξύ Δεξιάς και αντιδεξιών δυνάμεων.¹⁸

ΚΑΤΑΛΗΞΗ: ΕΠΡΟΚΕΙΤΟ ΓΙΑ ΚΡΙΣΙΜΟ ΣΤΑΥΡΟΔΡΟΜΙ;

Με τον όρο *κρίσιμο σταυροδρόμι* συνήθως χαρακτηρίζουμε βραχείες χρονικές περιόδους στις οποίες ανακύπτει αβεβαιότητα για την πορεία ενός ιστορικού μονοπατιού, καθώς διαμορφώνονται εναλλακτικές διαδρομές που κατά ρεαλιστικό τρόπο μπορούν να επιλεγούν και να ακολουθηθούν. Σε τέτοιες περιόδους κρίσιμη αναδεικνύεται η συμπεριφορά προσώπων

¹⁷ Αριστόβουλος Μάνεσης, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη Ι* (Σάκκουλας: Θεσσαλονίκη, 1980), 101, υπ. 88α.

¹⁸ Βλ. και Παντελής, ό.π., υπ. 5, 287.

και ομάδων, συνήθως σε διάδραση, σε πείσμα ενδεχομένως βαθύτερων δομικών παραμέτρων.¹⁹

Εκ πρώτης όψεως, παρίσταται ελκτική η εφαρμογή αυτού του θεωρητικού σχήματος για να εξηγήσουμε την αποτυχία μετεξέλιξης του πολιτεύματος. Ευκαιρίες υπήρξαν και καταπνίγηκαν από ανθρώπινες επιλογές, οι οποίες μάλιστα ήταν αντίθετες με τις αρχές του κοινοβουλευτικού συστήματος. Ωστόσο, προσεκτικότερη μελέτη των δεδομένων οδηγεί σε διαφορετικό συμπέρασμα. Το θεσμικό σύστημα δεν ήταν δεκτικό, στον βραχύ χρόνο, ριζικής αυτοβελτίωσης. Για παράδειγμα, η ανωτέρω αξιολόγηση της αντίθεσης των ενεργειών του Στέμματος (και δη τόσο υπό τον Κωνσταντίνο, όσο και υπό τον Παύλο) με το κοινοβουλευτικό σύστημα (B.II), δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ιστορία γράφτηκε από τις επιλογές τους, αλλά στο διαφορετικό πόρισμα ότι το Στέμμα και η Αυλή ήταν βαθύτατα εμποτισμένα από νόθα και επικίνδυνη αντίληψη περί κοινοβουλευτισμού (δίχως φυσικά αυτό να αίρει τις ευθύνες τους). Αυτή η αντίληψη, παρακαταθήκη του Α' Εθνικού Διχασμού, συμβίωσε με το πλέγμα εγχώριας εξουσίας που υπήρξε στην Ελλάδα μετά τον δεύτερο εμφύλιο. Στη συμβίωσή τους, υπό τις ψυχροπολεμικές συνθήκες της εποχής, συνταίριαζαν μια φοβική θεσμική κουλτούρα ελέγχου της πολιτικής κοινωνίας από το κράτος, ένας συγκερασμός συμφερόντων φορέων ισχύος με αναγωγή σε διάφορους βραχίονες του κράτους και ένα πολιτειακό και πολιτικό σύστημα που στερείτο ανοιχτών και περιεκτικών δομών (B.I). Παράλληλα, για τους λόγους που εξηγήσαμε ανωτέρω (B.III), οι αντιστάσεις πολιτικών ηγετών, κομμάτων, αλλά και της κοινωνίας δεν ήταν ικανές να επιτύχουν ενδογενή μετεξέλιξη του μετεμφυλιακού πολιτεύματος στον βραχύ χρόνο. Η μετάβαση σε υγιή δικομματισμό συντελείται σε περιβάλλον δυνητικά ανοιχτής (δίχως διακρίσεις) και ισχυρής κοινωνίας όταν οι πολιτικές δυνάμεις αποκτήσουν ρεαλιστικές ευκαιρίες να θέσουν σε κίνηση θεσμικές διαδρομές θετικού αθροίσματος, όπου το κράτος θα αναπτύσσει ήπια ισχύ και η κοινωνία θα το ελέγχει.²⁰ Αυτά δεν συνέτρεχαν. Αντίθετα η ακραία

¹⁹ Βλ. αντί πολλών Giovanni Capoccia, «Critical Junctures and Institutional Change», στο *Advances in Comparative-Historical Analysis in the Social Sciences* (επ. J. Mahoney & K. Thelen) (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 147-179.

²⁰ Βλ. Daron Acemoglu – James Robinson, *The Narrow Corridor: States, Societies and the Fate of Liberty* (Νέα Υόρκη/Λονδίνο: Penguin Press/Viking, 2019).

πόλωση, σε περιβάλλον κλειστών δομών, συντήρησε λογικές μηδενικού αθροίσματος, διαβρώνοντας περαιτέρω τους θεσμούς.²¹ Το πόρισμά μας είναι ότι αυτή η περίοδος ανέδειξε τα αδιέξοδα του ιστορικού μονοπατιού που η μεταπολεμική Ελλάδα ακολούθησε, δίχως να μπορεί να χαρακτηριστεί κρίσιμο σταυροδρόμι δυνητικής μετεξέλιξης.

Το ανωτέρω πόρισμα δεν παραγνωρίζει τη μακρά παράδοση πολιτικής συμμετοχής και την επίκληση του Συντάγματος στην απαίτηση εκδημοκρατισμού. Μάλιστα αμφότερα συνέβαλαν τόσο στην ανάδειξη των αδιεξόδων, όσο και στον μετασχηματισμό πολιτικών και κοινωνίας. Ο συνακόλουθος μετασχηματισμός αντιλήψεων και συλλογικών προσδοκιών είχε ευρύτερες συνέπειες στον χώρο της δημόσιας σφαίρας και της πολιτικής κουλτούρας, που δεν μπορούν εδώ να εξετασθούν. Μία εμφανής ωστόσο διάσταση είναι η συγκρότηση της πολιτικής αντιπαράθεσης Δεξιάς και αντιδεξιών δυνάμεων στη βάση των συγκρούσεων αυτής της περιόδου. Αυτή η «παρακαταθήκη» μπόρεσε να στηρίξει έναν σταθερό δικομματισμό στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, όταν οι πολιτικές δυνάμεις υπό την κυριαρχία του Κωνσταντίνου Καραμανλή αρχικά και του Ανδρέα Παπανδρέου μετέπειτα, απελευθερωμένες από το Στέμμα και τους αφανείς φορείς εξουσίας, διαμόρφωσαν και εξέλιξαν το νέο τοπίο σε πλειοψηφική βάση.²² Η ίδια παρακαταθήκη, ωστόσο, δεν επέτρεψε την ισχυροποίηση της κοινωνίας έναντι του πολιτικού συστήματος, ενώ ακόμη και σήμερα καταλείπει μνήμες και συγκρουσιακά αντανακλαστικά που κατά καιρούς αναδύονται.

²¹ Ως προς τη σχέση της ακραίας πόλωσης με τη διάβρωση των θεσμών και τις δυναμικές μηδενικού αθροίσματος βλ. Acemoglu & Robinson, ό.π., ιδίως 403 και 421.

²² Βλ. σχετικές σκέψεις μας στο Νίκος Παπασπύρου, «Το Σύνταγμα και οι “υπερεξουσίες”», *Η Καθημερινή*, 10 Νοεμβρίου 2020 και, ως προς την αναθεώρηση του 2019, «Η Φυσιολογία της Αναθεώρησης του 2019», *Εφημ.ΔΔ* 6/2021, 759 επ.

Β΄
ΣΤΑΘΕΡΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ
ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΥ

ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ
ΤΟΥ ΚΟΜΜΑΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Γιάννης Μπαλαμπανίδης

ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΑΣ

Η ίδρυση του ελληνικού κράτους σήμανε την είσοδο της Ελλάδας στη νεωτερικότητα, μέσα από τον δικό της, προσίδιο δρόμο. Το νεαρό έθνος, μαζί με την ανεξαρτησία του, αποκτούσε σταδιακά –και σχετικά γρήγορα– όχι μόνο θεσμούς, αλλά και ένα βασικό χαρακτηριστικό της νεωτερικής πολιτικής: κομματικό σύστημα. Ένα σύστημα, δηλαδή, οργάνωσης και εκπροσώπησης των κοινωνικών συγκρούσεων –αφού δημοκρατία σημαίνει σύγκρουση, όπως μας έχει μάθει η Χάνα Άρεντ, και νεωτερική δημοκρατία σημαίνει σύγκρουση κυρίως διά των κομμάτων.

Υπό αυτήν την έννοια, δεν θα ήταν συνετό ούτε ακριβές να αναζητήσουμε εδώ κάποιον υποτιθέμενο ελληνικό εξαιρετισμό. Αντίθετα, μπορούμε να διαβάσουμε την ελληνική περίπτωση στη μακρά διάρκεια (και) μέσα από τον τρόπο που δεξιώθηκε και διαμόρφωσε, μέσα στις δικές της ιδιαίτερες ιστορικές συνθήκες, τη νεωτερική μορφή του κόμματος αλλά και ένα σύστημα σχέσεων μεταξύ των διαφορετικών κομμάτων.

Το κείμενο που ακολουθεί έχει μετριοπαθείς φιλοδοξίες. Δεν προτίθεται, ασφαλώς, να καταπιαστεί με την ιστορία των ελληνικών κομμάτων, ειδικά σε ένα τόσο εκτεταμένο χρονικό εύρος. Στόχος του είναι να δώσει ένα γενικό περίγραμμα του κομματικού συστήματος, ή ακριβέστερα των διαδοχικών κομματικών συστημάτων, όπως διαμορφώθηκαν μέσα στα τελευταία περίπου διακόσια χρόνια, κάνοντας ορισμένες γενικότερες παρατηρήσεις ιδίως όσον αφορά τη μορφολογία των κομματικών σχέσεων.

Το αφετηριακό ερευνητικό ερώτημα είναι το εξής: Μπορούμε να εντοπίσουμε σε αυτήν τη μακρά διαδρομή σταθερές και μεταβλητές του κομματικού συστήματος; Είναι εφικτό να επιχειρήσουμε μια περιοδολόγηση

των μετασχηματισμών του κομματικού συστήματος μέσα από τους βασικούς κόμβους αλλαγής του; Είναι μια δύσκολη άσκηση, που συνδυάζει την Ιστορία με τα ενίοτε ανιστορικά ταξινομικά σχήματα της Πολιτικής Επιστήμης. Ας δούμε, λοιπόν, ιχνογραφώντας ορισμένα μόνον προκαταρκτικά στοιχεία, πώς θα μπορούσαν οι εννοιολογήσεις της πολιτικής επιστήμης να δώσουν ένα σχήμα στη ρευστότητα της ιστορίας δύο αιώνων.

ΒΑΣΙΚΕΣ ΤΥΠΟΛΟΓΙΕΣ

Το 1951, ο Μωρίς Ντυβερζέ έκανε μια διάκριση των κομματικών συστημάτων με το απλό κριτήριο του αριθμού των κομματικών παικτών: μονοκομματικά, δικομματικά και πολυκομματικά.¹ Είκοσι χρόνια αργότερα, ο Τζιοβάνι Σαρτόρι προσέθεσε το εξής κριτήριο-ερώτημα: πώς σχετίζονται μεταξύ τους τα κόμματα; Τι σχέσεις συνεργασίας ή διαμάχης, συναίνεσης ή πόλωσης διαμορφώνονται; Και πόσο «σημαντικό» (relevant) είναι το κάθε κόμμα; Πώς επηρεάζει τη συνολική κατεύθυνση του κομματικού συστήματος;²

Οι στοιχειώδεις τυπολογίες εμπλουτίστηκαν, όπως αποτυπώνονται σχηματικά στον Πίνακα 1. Η μείζονα διάκριση έχει στο ένα σκέλος της τα μη ανταγωνιστικά (non-competitive) κομματικά συστήματα, είτε αυστηρώς μονοκομματικά είτε με ένα ηγεμονικό κόμμα και χωρίς ανταγωνισμό για την εξουσία. Στο άλλο σκέλος, έχει τα πιο δημοκρατικά ανταγωνιστικά (competitive) συστήματα: τα δικομματικά, όπου αν και υφίστανται μικρότερα κόμματα, μόνο τα δύο μεγάλα εναλλάσσονται στην εξουσία (ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία), ή τα συστήματα κυρίαρχου κόμματος, όπου ένα μεγάλο κόμμα απολαμβάνει μακρές περιόδους εξουσίας και ο ανταγωνισμός αναπτύσσεται κυρίως ανάμεσα στις φράξιες στο εσωτερικό του παρά στην αδύναμη ή αποκλεισμένη από τη διακυβέρνηση αντιπολίτευση (βλ. ιταλική Χριστιανοδημοκρατία).

Στα ανταγωνιστικά συστήματα ανήκουν και τα πολυκομματικά, στα οποία εμφανίζεται αυξημένη πιθανότητα κυβερνήσεων συνασπισμού. Υποπερίπτωση αποτελούν τα λεγόμενα συστήματα δυόμισι κομμάτων, όπως στη Γερμανία, όπου οι δύο μεγάλοι παίκτες, Χριστιανοδημοκρατία και

¹ Maurice Duverger, *Les partis politiques* (Παρίσι: Armand Colin, 1951).

² Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Καίμπριτζ: Cambridge University Press, 1976).

Σοσιαλδημοκρατία, σχημάτιζαν επί μακρόν κυβερνήσεις με τους Ελεύθερους Δημοκράτες στον ρόλο του «king maker». Ο Σαρτόρι διέκρινε δύο είδη πολυκομματισμού: αφ' ενός μετριοπαθής πολυκομματισμός, με τάση προς το κέντρο και με πολλά κόμματα που εναλλάσσονται σε κυβερνητικούς συνασπισμούς, και αφ' ετέρου πολωμένος πολυκομματισμός, με βαθιές ιδεολογικές διαφορές και με την παρουσία αντισυστημικών κομμάτων.³

ΠΙΝΑΚΑΣ 1:
Τυπολογίες κομματικών συστημάτων

Μωρίς Ντυβερζέ	Μονοκομματικά	Δικομματικά	Πολυκομματικά
	Μη ανταγωνιστικά συστήματα (non-competitive)	Ανταγωνιστικά συστήματα (competitive)	
	Αυστηρώς μονοκομματικά	Δικομματικά	
Τζιοβάνι Σαρτόρι	Με ηγεμονικό κόμμα και χωρίς ανταγωνισμό	Συστήματα κυρίαρχου κόμματος	Πολυκομματικά (αυξημένη πιθανότητα κυβερνήσεων συνασπισμού) / Μετριοπαθής / πολωμένος πολυκομματισμός
		Συστήματα дуόμισι κομμάτων	

Τι συμβαίνει στην ελληνική περίπτωση; Ο Gunnar Hering έχει θέσει τους βασικούς άξονες της μελέτης του ελληνικού κομματικού συστήματος: όσο και αν μοιάζει με έναν ρευστό γαλαξία κομματικών μορφωμάτων, στην πραγματικότητα πρόκειται για μια διαδοχή κομματικών συστημάτων. Μας προτείνει, λοιπόν, μια αλλαγή οπτικής γωνίας: να εστιάσουμε στην άνοδο και την πτώση όχι μεμονωμένων κομμάτων, αλλά των συστημάτων που αυτά συναποτελούν.⁴

³ Βλ. επίσης Alan Siaroff, *Comparative European Party Systems* (Νέα Υόρκη: Routledge, 2000).

⁴ Gunnar Hering, *Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα, 1821-1936* (Αθήνα: MIET, 2006).

Σε ό,τι ακολουθεί, θα δώσουμε ορισμένα συνοπτικά στοιχεία για αυτήν την αλληλοδιαδοχή. Ας επιτραπεί να σημειώσουμε προκαταβολικά ότι η περιδιάβαση στα ελληνικά κομματικά συστήματα μοιάζει να επερωτά την παραδεδομένη σοφία που θεωρεί κυρίαρχο μοντέλο τον δικομματισμό. Εκ πρώτης όψεως, ασφαλώς, μοιάζει να πρόκειται για μια μακρά ιστορία δικομματισμού, ή έστω διπολισμού, στο οποίο συντείνει και η σχεδόν διαχρονική ύπαρξη ενός πλειοψηφικού εκλογικού συστήματος ή ενισχυμένης αναλογικής. Ταυτόχρονα όμως, η εικόνα είναι πιο σύνθετη, καθώς σε πολλές –και μακρές– περιόδους το κομματικό σύστημα αποκτά (και) άλλα χαρακτηριστικά. Εν τέλει, εάν έπρεπε να συνοψίσουμε την ελληνική περίπτωση, θα λέγαμε ότι αυτό που αποτυπώνεται στη μακρά διάρκεια είναι ένα διαχρονικό υπόστρωμα δικομματικής ή διπολικής συνέχειας, αλλά με πολλές επιμέρους βαριάντες που παραπέμπουν σε στοιχεία άλλων τυπολογιών του κομματικού συστήματος.

Ο ΣΥΝΤΟΜΟΣ 19ος ΑΙΩΝΑΣ

Τον 19ο αιώνα, το κομματικό σύστημα είναι εν τη γενέσει του. Πληθώρα βραχύβιων κυβερνήσεων, κόμματα-λέσχες προσωπικοτήτων που ελέγχουν πελατειακά δίκτυα, ισχνή θεσμοποίηση, κυριαρχία του θρόνου έναντι του κοινοβουλίου είναι τα βασικά χαρακτηριστικά των νεότευκτων πολιτικών θεσμών.⁵ Η πρώτη φάση έχει απροσδιόριστη απαρχή αλλά σαφές τέλος: την καθάρση του Όθωνα το 1862. Οι παίχτες είναι εδώ τα «ξενικά» κόμματα. Ας χαρακτηρίσουμε το πρώτο αυτό οιονεί κομματικό σύστημα τριπολικό και ας συγκρατήσουμε μια παρατήρηση: παρ' ότι τα «κόμματα» δεν χωρίστηκαν με βάση τις κλασικές διαιρέσεις Αριστερά-Δεξιά (σχηματικά: ρωσικό-συντήρηση, γαλλικό-μετριοπάθεια, αγγλικό-φιλελεύθερο προοδευτικό), ωστόσο αντανακλούσαν σε έναν βαθμό τη σύγκρουση κοινοβούλιο-μοναρχία, ενώ εν πολλοίς, και με τη σχετική εξαίρεση του ρωσικού κόμματος, εγγράφονταν στον ορίζοντα του εκσυγχρονισμού κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Η επανάσταση του 1843, το Σύνταγμα και ο εκλογικός νόμος του 1844, με τις πρώτες τύποις κοινοβουλευτικές εκλογές και με καθολική

⁵ Νίκος Μουζέλης, «1821-2021. Η πορεία του ελληνικού κοινοβουλευτισμού», *Αυγή*, 21 Ιανουαρίου 2021.

ψηφοφορία των ανδρών, αποτελεί μια σημαντική τομή. Ωστόσο, η τριπολική ασταθής ισορροπία παραμένει ακόμη ο κανόνας. Πρώτος κοινοβουλευτικός πρωθυπουργός της χώρας ο Ιωάννης Κωλέττης, του γαλλικού κόμματος, το οποίο παρ' ότι τρίτο σε δύναμη συμμαχήσε με το ρωσικό εναντίον του αγγλικού (Μαυροκορδάτος). Η περίοδος 1844-1862 γνωρίζει επτά βουλές, προϊόντα ανακτορικών παρεμβάσεων και νοθείας.⁶

Με το τέλος της βασιλείας του Όθωνα ξεκινά μια νέα περίοδος (1862-1909), στην οποία το σύστημα των τριών «ξενικών» κομμάτων αποσπαιρώνεται, αναδύεται καινούριο πολιτικό προσωπικό, εμποτισμένο με φιλελεύθερες ιδέες αλλά χωρίς πλέον τη βιωμένη εμπειρία της ελληνικής –ή της γαλλικής– Επανάστασης. Η «εν Αθήναις Β' των Ελλήνων συνέλευσις», το 1862-1864, περιλαμβάνει δύο σχετικώς συγκροτημένα πολιτικά ρεύματα: ένα προοδευτικό, τους Ορεινούς (οπαδούς ως επί το πλείστον του γαλλικού και του ρωσικού κόμματος) με ηγέτη τον Κανάρη, και ένα συντηρητικό, τους Πεδινούς (οπαδούς του αγγλικού κόμματος) με ηγέτη τον Δ. Βούλγαρη.

Μετά το Σύνταγμα του 1864, διαμορφώνεται ένας ιδιότυπος ρευστός μετριοπαθής πολυκομματισμός –αν και δεν πρόκειται ακόμη για κόμματα με την αυστηρή έννοια του όρου. Τέσσερις σχηματισμοί-προσωπικότητες διεκδίκησαν την εξουσία: Κουμουνδούρος, Βούλγαρης, Δεληγεώργης, Ζαΐμης. Άλλοτε συγκρούονται, άλλοτε συμμαχούν (Κουμουνδούρος-Βούλγαρης 1868), άλλοτε συνασπίζονται ενάντια σε έναν (εναντίον του Δεληγεώργη το 1873, εναντίον του Βούλγαρη το 1874). Δεν πρόκειται για παρένθεση: ο πολυκομματισμός κρατάει επί μια 20ετία.

Ένας πέμπτος σχηματισμός, που εμφανίζεται μετά το 1872, θα μετεξελιχθεί στο πρώτο μεγάλο ελληνικό κόμμα: το τρικουπικό Νεωτεριστικό Κόμμα, το λεγόμενο και «Πέμπτο κόμμα». Σε άρθρο του στην εφημερίδα *Ωρα*, στις 10 Νοεμβρίου 1875, ο Τρικούπης γράφει: «Η ελευθέρα λειτουργία της Βουλής θέλει μετατρέψει τα κόμματα από προσωπικών εις πραγματικά, από πολλών εις δύο».

Πράγματι, την περίοδο 1882-1909 έχουμε έναν πιο συμβατικό δικομματισμό. Το τρικουπικό κόμμα και το δηλιγιαννικό Εθνικόν Κόμμα έχουν σε έναν βαθμό περιορίσει τον προσωποκεντρικό χαρακτήρα, αλλά με

⁶ Γρηγόριος Δαφνής, *Τα ελληνικά πολιτικά κόμματα, 1821-1961* (Αθήνα: Κάκτος, 2019).

εμβρυώδη ακόμη κομματική οργάνωση. Τα δύο κόμματα εναλλάσσονται στην κυβέρνηση, με διαρκείς αλλαγές συσχετισμών.⁷ Ταυτόχρονα, γίνονται προσπάθειες δημιουργίας ενός τρίτου, «relevant» κόμματος κατά την τυπολογία που εξετάσαμε εισαγωγικά, το οποίο θα απέτρεπε την απόλυτη πλειοψηφία του ενός ή του άλλου πόλου. Η μετά την ήττα του 1897 ανάθεση της εξουσίας στον Ράλλη, και ακολούθως στον Ζαΐμη, απέβλεπε στο να δοθεί η δυνατότητα σε έναν εκ των δύο να συστήσει αξιόλογο τρίτο πόλο. Το 1902 εν τέλει το ζαϊμικό κόμμα γίνεται πράγματι πρόσκαιρα ρυθμιστής. Ωστόσο, αυτό το σύστημα «δυόμισι κομμάτων» αποδείχθηκε βραχύβιο. Στις εκλογές του 1905 οι δηλιγιαννικοί κερδίζουν και το κόμμα του Ζαΐμη καταγγέλλεται ως εμπόδιο στην ομαλή διακυβέρνηση της χώρας.

Ο ΜΑΚΡΥΣ 20ος ΑΙΩΝΑΣ

Στον Μεσοπόλεμο (ή ακριβέστερα την περίοδο 1909-1936) επέρχεται μια ανανέωση αλλά και ανακοπή τελικά της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Οι εκλογές του 1910 είχαν τον χαρακτήρα σύγκρουσης ανάμεσα στα παλαιότερα κόμματα και στους φορείς των ιδεών του ανορθωτικού ρεύματος που προέκυψε από το Κίνημα στο Γουδί. Διαμορφώνονται οιοιεί μαζικά κόμματα, πρωτίστως με τον Βενιζέλο και το Κόμμα Φιλελευθέρων, το πρώτο που αναπτύσσεται σε εθνική κλίμακα, υπό μορφή λεσχών κατά μίμηση του αγγλικού μοντέλου, ενώ τα «παλαιά» κόμματα σχηματίζουν μια ετερογενή αντιβενιζελική αντιπολίτευση. Το κομματικό σύστημα αποκτά πιο συνεκτική μορφή, στην οποία συντείνει η πόλωση του Εθνικού Διχασμού. Ωστόσο, δεν διαμορφώνεται ένας αμιγής δικομματισμός, αλλά μάλλον ένας πολωμένος διπολισμός –ουσιαστικά ένας πολυκομματισμός με δύο μεγάλες παρατάξεις, εντός των οποίων συσπειρώνονται και αποσυσπειρώνονται πολυκομματικοί συνασπισμοί.

Τα δύο βασικά κόμματα της προηγούμενης φάσης, το θεοτοικιο-τρικουπικό και το δηλιγιαννικό, υποχωρούν και απέχοντας από τις εκλογές της 28ης Νοεμβρίου 1910 προσφέρουν υπηρεσία στον Βενιζέλο. Το Κόμμα

⁷ Στις εκλογές του 1887 αναμετράται το Νεωτεριστικό Κόμμα του Τρικούπη με το Εθνικό Κόμμα του Δηλιγιάννη, και επικρατεί. Το 1890 ο συσχετισμός ανατρέπεται, ενώ ακολουθούν διαρκείς εναλλαγές κυριαρχίας μεταξύ των δύο βασικών παικτών: το 1892, το 1895, μετά την πτώχευση του 1893, και ξανά στις εκλογές του 1899.

των Φιλελευθέρων κυβέρνησε απρόσκοπτα μέχρι το 1915. Στις εκλογές του 1912 εκμηδενίστηκαν τα άλλα κόμματα και οι Φιλελεύθεροι επιβλήθηκαν ως δεσπύζον κόμμα.

Αυτή η οιονει μονοκομματική φάση, χωρίς ουσιαστικό ανταγωνισμό, παύει πολύ σύντομα, το 1913, όταν χρειάστηκε η παρέμβαση του βασιλέως Κωσταντίνου για να δημιουργηθεί το Κόμμα των Εθνικοφρόνων, που το 1920 μετονομάστηκε σε Λαϊκό Κόμμα. Στο εξής, ο Διχασμός δημιουργεί μια συνθήκη πολυκομματισμού, που είναι όμως όχι διάχυτος αλλά εξαιρετικά πολωμένος ανάμεσα στις δύο μεγάλες παρατάξεις. Κόμμα Φιλελευθέρων και Κόμμα Εθνικοφρόνων/Λαϊκό εναλλάσσονται, με επιμέρους συσπειρώσεις κομματικών συνασπισμών και με επεμβάσεις των ανακτόρων. Η πολυκομματική ρευστότητα παίρνει διάφορες μορφές: το 1920 τα αντιβενιζελικά κόμματα συνασπίζονται στην Ηνωμένη Αντιπολίτευση υπό τον Γούναρη (Κόμμα Εθνικοφρόνων, Συντηρητικό Κόμμα, Μεταρρυθμιστικό Κόμμα), το 1926 και βοήθους της απλής αναλογικής σχηματίζεται οικουμενική κυβέρνηση με άξονα τη σύγκλιση της δεξιάς πτέρυγας των Φιλελευθέρων (Ένωση Φιλελευθέρων, Καφαντάρης-Μιχαλόπουλος) και της διαλλακτικής μερίδας των αντιβενιζελικών (Κόμμα Ελευθεροφρόνων, Ι. Μεταξάς), σε μια σύντομη φάση μετριοπαθούς πολυκομματισμού με τάση προς το κέντρο. Στις εκλογές του 1928, με πλειοψηφικό πάλι σύστημα, το Κόμμα Φιλελευθέρων κερδίζει συσπειρώνοντας γύρω του μικρά δημοκρατικά κόμματα (ουσιαστικά διασπάσεις του ίδιου).

Σε αυτό το διπολικό-πολυκομματικό τοπίο, πέραν των δύο μεγάλων υπάρχουν πολλά μικρότερα κόμματα με μια ορισμένη, αν και μάλλον όχι καθοριστική, επιρροή. Είναι μια περίοδος όπου και πάλι επιχειρείται να δημιουργηθεί ένα τρίτο, relevant κόμμα· ωστόσο, οι προσπάθειες βενιζελικών (Καφαντάρης) ή αντιβενιζελικών στελεχών (Μεταξάς), όπως και η απόπειρα των Παπαναστασίου-Σοφιανόπουλου για συγκρότηση σοσιαλιστικού πόλου, εν τέλει δεν απέδωσαν.⁸ Όπως έδειξαν οι εκλογές του 1933,

⁸ Παρουσιάζει ενδιαφέρον εν προκειμένω και το Εθνικόν Ριζοσπαστικόν Κόμμα (ΕΡΚ) του πρώην βενιζελικού Κοινοβουλίου, ο οποίος είχε προσχωρήσει στο αντιβενιζελικό στρατόπεδο. Στις εκλογές του 1932, το ΕΡΚ εκλέγει 10 βουλευτές και ο Κοινοβουλίου αναλαμβάνει το υπουργείο Στρατιωτικών στην κυβέρνηση Τσαλδάρη, του Λαϊκού Κόμματος, ενώ στις εκλογές του 1933 το ΕΡΚ συμμετέχει στο ενιαίο μέτωπο της Ηνωμένης Αντιπολιτεύσεως, αναδεικνύομενο σε σημαντικό παράγοντα εντός του αντιβενιζελικού συνασπισμού. Βλ. Ιάκωβος Μιχαηλίδης – Νίκος Μισολίδης, «Εθνικόν Ριζοσπαστικόν Κόμμα

στις οποίες συσπειρώθηκε απέναντι στον Βενιζέλο μια συμπαγής αντιβενιζελική παράταξη, αλλά και του 1936, όπου επικράτησε οριακά το Κόμμα Φιλελευθέρων αλλά χωρίς κοινοβουλευτική αυτοδυναμία (οδηγώντας στο σύμφωνο Σοφούλη-Σιγλάβαινα και τελικά στη δικτατορία της 4ης Αυγούστου), το κομματικό σύστημα παρέμενε χωρίς σημαντικό τρίτο πόλο.

ΠΡΟΣ ΜΙΑ «ΚΑΝΟΝΙΚΗ» ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Στη μεταπολεμική περίοδο, το κομματικό σύστημα μετατρέπεται σε τριπολικό. Από την άποψη της κυβερνητικής εναλλαγής, την περίοδο 1952-1964 το μοντέλο είναι δικομματικό (Κέντρο και Δεξιά). Ταυτόχρονα όμως, στο μεγαλύτερο μέρος της αυτή η μετεμφυλιακή «καχεκτική δημοκρατία» χαρακτηρίζεται από ένα σύστημα τριών πόλων, με την έννοια των διακριτών κομματικών-ταυτοτικών παρατάξεων, όπως αυτές προκύπτουν από τις δύο μεγάλες διαιρετικές τομές του ελληνικού 20ού αιώνα: Εθνικός Διχασμός και Εμφύλιος.

Ο σταθερός πόλος είναι η εθνικόφρονα παράταξη, που συσπειρώνεται στον Ελληνικό Συναγερμό και κατόπιν στην ΕΡΕ, με την οποία αποκτά κομματική συνοχή. Το Κέντρο βρίσκεται σε διαρκή ρευστότητα, άλλοτε συμμαχώντας και άλλοτε συγκρουόμενο με την ΕΔΑ. Η ΕΔΑ παίζει τον ρόλο του τρίτου πόλου, ο οποίος γίνεται *relevant* όταν συνασπίζεται με τους κεντρικούς στη Δημοκρατική Ένωση το 1956, οπότε και με το περίφημο «τριφασικό» η ΕΡΕ, αν και με μικρότερο ποσοστό, κατακτά την πλειοψηφία των εδρών· ασφαλώς στις εκλογές του 1958, με το ιστορικό ποσοστό της ΕΔΑ (24,4%) στην πολυκομματική Βουλή, όπου υποσκελίζει τη «φιλελεύθερη» παράταξη· αλλά και στη δεκαετία του 1960, όταν ουσιαστικά η ΕΔΑ στηρίζει τις κυβερνήσεις της Ένωσης Κέντρου. Τότε είναι που χαράσσεται η νέα μακράς πνοής διχοτομική γραμμή Δεξιά-αντιδεξιά (υπερβαίνοντας τη διαίρεση του Διχασμού), διατυπωμένη από την ΕΔΑ, τα οφέλη της οποίας εντούτοις καρπώθηκε η Ένωση Κέντρου και μεταδικτατορικά το ΠΑΣΟΚ.⁹

Στη Μεταπολίτευση διαμορφώνεται πλέον ένα «κανονικό» κομματικό

(ΕΡΚ)», στο *Ιστορικό λεξικό ελληνικών κοινοβουλευτικών κομμάτων, 1844-1967* (Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2022).

⁹ Κατερίνα Λαμπρινού, *ΕΔΑ 1956-1967. Πολιτική και ιδεολογία* (Αθήνα: Πόλις, 2017).

σύστημα, υπό την πίεση του εκδημοκρατισμού και του εξευρωπαϊσμού. Ανεξάρτητα από το πώς μπορεί να ταξινομηθεί το κομματικό σύστημα –περιορισμένος αλλά πολωμένος δικομματισμός, απόλυτος πολωμένος τρικομματισμός, μη πολωμένος δικομματισμός—¹⁰ το μείζον είναι ότι περιελάμβανε όλους τους νομιμοποιημένους παίκτες και διασφάλιζε μια δικομματική ομαλή εναλλαγή στην εξουσία, με τη σταθερή παρουσία ενός τρίτου σημαντικού πόλου: μίας ισχυρής αριστερής κομμουνιστογενούς συνιστώσας, που κατά καιρούς έπαιξε καθοριστικό ρόλο τόσο στο επίπεδο της κεντρικής όσο και της τοπικής διακυβέρνησης. Στη δεκαετία του 1980, ο τριπολιτισμός παραπέμπει σε εκείνον της δεκαετίας του 1960, αλλά με μια σημαντική διαφορά: στη θέση του τρίτου πόλου βρίσκεται όχι ένα κόμμα αλλά το ανταγωνιστικό (έως τη δημιουργία του Ενιαίου Συνασπισμού το 1989) δίδυμο του ορθόδοξου ΚΚΕ και του ευρωκομμουνιστικού ΚΚΕ εσωτερικού, μετέπειτα ΕΑΡ. Στη δεκαετία του 1990, και έως τα τέλη της δεκαετίας του 2000, διαμορφώνεται ένα τοπίο περιορισμένου πολυκομματισμού, καθώς στο κομματικό σύστημα αναφέρονται ορισμένα λιγότερο ή περισσότερο πρόσκαιρα κόμματα-κομήτες (flash parties): η προσωποπαγής Πολιτική Άνοιξη και το ΔΗΚΚΙ ως διασπάσεις αντίστοιχα της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ, αμφότερα με παρουσία στη βουλή και στο ευρωκοινοβούλιο, αλλά και το ιδρυθέν το 2000 ακροδεξιό ΛΑΟΣ, που μια δεκαετία αργότερα θα πετύχει να συμμετάσχει στην κυβέρνηση.¹¹

Η εικόνα αλλάζει ριζικά στην κρίση του 2009, με τον «εκλογικό σεισμό» των διπλών εκλογών του 2012.¹² Στη θέση του προηγούμενου περιο-

¹⁰ Βλ. σχετικά: Γιάννης Βούλγαρης, *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης* (Αθήνα: Θεμέλιο, 2002)· T.G. Mavrogordatos, "The Greek Party System: a case of "limited but polarized pluralism?", *West European Politics*, no 4 (1984)· Ηλίας Νικολακόπουλος, «Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων», στο Χρήστος Λυριντζής – Ηλίας Νικολακόπουλος (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1990)· Τάκης Παππάς, «Κομματικό σύστημα και εκλογικός ανταγωνισμός στην Ελλάδα, 1981-2001», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* 17 (Μάιος 2001).

¹¹ Για τη διαμόρφωση του μεταπολιτευτικού κομματικού συστήματος ιδίως μετά το 1990, βλ. Παναγιώτης Κουστένης, «Στο λυκόφως του Πράσινου Ήλιου: Συγκρότηση και μετεξέλιξη της εκλογικής βάσης του ΠΑΣΟΚ, 1974-2015», στο Βασίλης Ασημακόπουλος – Χρύσανθος Τάσσης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ: 1974-2018, Πολιτική οργάνωση, ιδεολογικές μετατοπίσεις, κυβερνητικές πολιτικές* (Αθήνα: Gutenberg, 2018).

¹² Γιάννης Βούλγαρης – Ηλίας Νικολακόπουλος (επιμ.), *2012: Ο διπλός εκλογικός σεισμός* (Αθήνα: Θεμέλιο, 2014).

ρισμένου πολυκομματισμού αναδύεται πλέον ένας ανοιχτός πολωμένος πολυκομματισμός. Το κομματικό σύστημα μοιάζει να διαρρηγνύεται σε έναν γαλαξία κομμάτων διαφόρων μεγεθών, πολλά από τα οποία διεκδικούν την είσοδό τους στο κοινοβούλιο (και πολλά μένουν για λίγο εκτός). Το μεταπολιτευτικά ηγεμονικό ΠΑΣΟΚ καταρρέει και τη θέση του κυρίαρχου στο κεντρο-αριστερό σκέλος του πολιτικού συστήματος διεκδικεί ο ΣΥΡΙΖΑ. Στο εξής αναδύεται ένας νέος δικομματισμός, αλλά σε χαμηλές εκλογικές πτήσεις (ΝΔ-ΣΥΡΙΖΑ), μέσα σε ένα τοπίο εξαιρετικά πολωμένου πολυκομματισμού ένεκα της κρίσης και των βαθύτατων διαίρεσεων, αν όχι τραυμάτων, που αυτή προκαλεί.

ΜΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΞΑΙΡΕΣΗ;

Το ουσιαστικά πολυκομματικό σύστημα της δεκαετίας της κρίσης σήμανε και μια περίοδο κυβερνήσεων συνεργασίας, οι οποίες συναποτελούνταν από παράδοξους εταίρους. Τα άλλοτε κραταιά κόμματα της Μεταπολίτευσης, αλλά και ο ΣΥΡΙΖΑ που εκτοξεύεται και εγκαθιδρύεται ως «challenger party», δηλαδή ως κόμμα που αμφισβητεί το παλιό πολιτικό σύστημα και διεκδικεί κεντρική θέση στη σκακιέρα, συνεργάζονται κυβερνητικά με μικρότερα κόμματα τα οποία καταφέρνουν για λίγο να γίνουν relevant: ΠΑΣΟΚ-ΝΔ-ΛΑΟΣ στην κυβέρνηση Παπαδήμου το 2011-2012, ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ στην τρικομματική κυβέρνηση του 2012-2013, αλλά και τα δύο «αντιμνημονιακά», αν και ιδεολογικώς ετερογενή κόμματα ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ την περίοδο 2015-2019.

Αυτή η πολιτική και εν τέλει κομματική ρευστότητα μάς οδηγεί σε μία τελική παρατήρηση, που αφορά ευρύτερα τις τελευταίες δεκαετίες ώριμης δημοκρατίας στη χώρα. Όπως αναφέραμε νωρίτερα, η εξέλιξη των κομματικών συστημάτων από τον 19ο αιώνα μέχρι σήμερα δεν επιβεβαιώνει την υπόθεση περί ελληνικού εξαιρετισμού. Η Ελλάδα βάδιζε στον δρόμο της νεωτερικότητας με τον δικό της τρόπο, όπως όλες οι χώρες. Εδώ, ωστόσο, εντοπίζεται μια πολύ ελληνική εξαίρεση, κρίσιμη για το παρόν και ενδεχομένως για το μέλλον του κομματικού συστήματος.

Στις δυτικές δημοκρατίες, καθ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο, ο πολυκομματισμός και οι κυβερνήσεις συνεργασίας είναι ο κανόνας (έως και 80%), σε χώρες όπως το Λουξεμβούργο, το Βέλγιο, η Ολλανδία, η Αυστρία, η Γερμανία, η Ισλανδία. Οι μονοκομματικές κυβερνήσεις μειο-

ψηφίας, με την ανοχή άλλων κομμάτων στο κοινοβούλιο, είναι σύνθητες φαινόμενο στην Ισπανία και τις σκανδιναβικές χώρες (περί το 10%). Οι αυτοδύναμες μονοκομματικές κυβερνήσεις αποτελούν κανόνα μόνο στη Μεγάλη Βρετανία και την Ελλάδα.¹³

Όσον αφορά ειδικότερα την Ελλάδα, από το 1974 μέχρι το 2009 ο κανόνας είναι απαρέγκλιτος, με μόνη –σύντομη– εξαίρεση τις κυβερνήσεις κατά την πολιτική κρίση του 1989-1990. Αν συνυπολογίσουμε όμως και την περίοδο μετά το 2009, στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία, σε ένα σύνολο 19 κυβερνήσεων, οι 12 είναι αυτοδύναμες μονοκομματικές και οι 7 συνεργασίας, κυρίως χάρη στις 5 κυβερνήσεις συνεργασίας των χρόνων της κρίσης.¹⁴ Με τις εκλογές του 2019, και την κυβέρνηση της ΝΔ, την πρώτη αυτοδύναμη μετά από μια δεκαετία, έκλεισε ο πολιτικός κύκλος της κρίσης. Φαίνεται και πάλι να διαμορφώνεται ένα τριπολικό σύστημα, με μια ασταθή αντιστροφή συσχετισμών στο κεντρο-αριστερό σκέλος του πολιτικού φάσματος (με τον ΣΥΡΙΖΑ ως κυρίαρχο παίκτη και το ΠΑΣΟΚ-ΚΙΝΑΛ τώρα στον ρόλο του τρίτου *relevant* πόλου), η οποία όμως τείνει να παγιωθεί.

Μένει ασφαλώς να φανεί πώς θα αποκρυσταλλωθεί το μετά την κρίση κομματικό σύστημα στα χρόνια που έρχονται. Προς το παρόν, δεν μπορούμε παρά να αφήσουμε ανοιχτό το ερώτημα, καθώς κάθε πρόβλεψη θα ήταν παρακινδυνευμένη. Εξ άλλου, κοιτώντας αναδρομικά τους δύο αιώνες ελληνικού κοινοβουλευτισμού, όπως αποτυπώνεται σχηματικά στον Πίνακα 2, διαπιστώσαμε ότι διακρίνεται μεν αμυδρά ένας κανόνας, αλλά με πολλές και κρίσιμες εξαιρέσεις.

¹³ Λαμβάνοντας υπόψιν το εκλογικό σύστημα που ωθεί προς αυτήν την κατεύθυνση: *first-past-the-post* στη Βρετανία και διάφορες εκδοχές ενισχυμένης αναλογικής στην Ελλάδα. Για μια συγκριτική επισκόπηση, βλ. Sarah B. Hobolt – Jeffrey A. Karp, “Voters and Coalition Governments”, *Electoral Studies* 29 (2010), το οποίο βασίζεται σε στοιχεία από 17 χώρες και 479 κυβερνητικά σχήματα για μια περίοδο 65 ετών (1944-2009).

¹⁴ Χωρίς να μετράμε τις υπηρεσιακές κυβερνήσεις αλλά ούτε τις περιπτώσεις όπου άλλαξε το πρόσωπο του πρωθυπουργού στην ίδια κυβερνητική θητεία (Ράλλης αντί Καραμανλή το 1980, Σημίτης αντί Παπανδρέου το 1996). Συμπεριλαμβάnuμε όμως την κυβέρνηση Παπαδήμου (2011), η οποία δεν προέκυψε μεν από εκλογές, ωστόσο στηρίχθηκε από τρία διαφορετικά κόμματα, και επίσης διακρίnuμε την τρικομματική κυβέρνηση συνεργασίας ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ (2012) από τη δικομματική που προέκυψε μετά την αποχώρηση της ΔΗΜΑΡ (2013).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2:
Τα ελληνικά κομματικά συστήματα

-1862	«Ξενικών» κόμματα	Τριπολικό σύστημα	Σύγκρουση κοινοβούλιο-μοναρχία / εκσυγχρονισμός
	1844-1862 Επτά βουλές, προϊόν ανακτορικών παρεμβάσεων και νοθείας		
	1862-1864 Ορεινοί – Πεδινοί		
	1864-1882 Κουμουνδούρος, Βούλγαρης, Δεληγεώργης, Ζαΐμης	Ρευστός μετριοπαθής πολυκομματισμός	
1862-1909	1882-1909 Τρικουπικό και δηλγιαννικό κόμμα	Πιο συμβατικός δικομματισμός	Απόπειρες δημιουργίας τρίτου-relevant κόμματος
	1902 Ζαΐμικό κόμμα ρυθμιστής	Βραχύβιο σύστημα «δύομισι κομμάτων»	
	1910 Οιονεί μαζικά κόμματα: Κόμμα Φιλελευθέρων / αντι-βενιζελική αντιπολίτευση	Πολωμένος διπολισμός – πολυκομματισμός με δύο μεγάλες παρατάξεις	
ΜΕΣΟ-ΠΟΛΕΜΟΣ 1909-1936	1912-1913 Κόμμα Φιλελευθέρων: δεσπόζων κόμμα	Μονοκομματική φάση, χωρίς ουσιαστικό ανταγωνισμό	
	-1936 Κόμμα Φιλελευθέρων και Κόμμα Εθνικοφρόνων/Λαϊκό	Εξαιρετικά πολωμένος πολυκομματισμός	Απόπειρες δημιουργίας τρίτου-relevant κόμματος: βενιζελικοί (Καφαντάρης), αντιβενιζελικοί (Μεταξάς), Παπαναστασίου-Σοφριανόπουλος
	1926	Σύντομη φάση μετριοπαθούς πολυκομματισμού με τάση προς το κέντρο	
	1952-1964 Δικομματικό ως προς την κυβερνητική εναλλαγή		
ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	Παραταξιακά-ταυτοτικά: τριπολικό	Ελληνικός Συναγερμός/ΕΡΕ – Κέντρο – Αριστερά/ΕΔΑ	ΕΔΑ: οιονεί τρίτος πόλος (relevant) δεκαετία 1960
	Κυρίαρχη διαίρεση: Δεξιά-αντιδεξιά		
ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ	1974-2009 Δύο βασικοί παίκτες (ΝΔ-ΠΑΣΟΚ) συν ένας διττός κομμουνιστογενής τρίτος πόλος	Περιορισμένοι αλλά πολωμένοι δικομματισμός / απόλυτος πολωμένος τριομματισμός / μη πολωμένος δικομματισμός	
	Δεκαετία 1990-2000: περιορισμένοι πολυκομματισμός με flash parties		
ΚΡΙΣΗ	2009-2019 Κατάρρευση ΠΑΣΟΚ, δικομματισμός χαμηλών πτήσεων (ΝΔ-ΣΥΡΙΖΑ)	Πολωμένος πολυκομματισμός (κυβερνήσεις συνεργασίας, έντονες διαιρετικές γραμμές)	
	2019- Τριπολικό σύστημα με διαφορετικούς συσχετισμούς	Ρευστότητα στον κεντρο-αριστερό πόλο	

Αμαλία Κωτσάκη

ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ
ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟΥ ΚΡΗΤΗΣ

Στην προσπάθεια να προσεγγισθεί η σχέση αρχιτεκτονικής και κοινοβουλευτισμού στη νεώτερη και σύγχρονη Ελλάδα επιλέχθηκε εδώ ο πιο προφανής αρχιτεκτονικός τύπος κτηρίου που τα συνδέει: τα κοινοβούλια.¹ Για τον ελληνικό χώρο δεν υπάρχουν σχετικές δημοσιευμένες μελέτες. Εξ άλλου, γενικότερα, η σχέση νεοελληνικής αρχιτεκτονικής και πολιτικής παραμένει σε μεγάλο βαθμό αδιερεύνητη.²

Είναι σκόπιμο εξ αρχής να επισημανθεί ότι το μείζον αναλυτικό ερώτημα που διαπνέει κάθε τέτοιου τύπου προσέγγιση είναι το εξής: Κατά

¹ Αμαλία Κωτσάκη, «Εκδοχές κοινοβουλευτισμού και οι αρχιτεκτονικές τους εκφράσεις στον ελληνικό χώρο», άρθρο στον συλλογικό τόμο «*Τέχνη και Δημοκρατία*», Πρακτικά συνεδρίου του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τη Δημοκρατία και τον Κοινοβουλευτισμό, (Αθήνα 2020), 297-316· Αμαλία Κωτσάκη (επιμ.), *Πόλη-Δημοκρατία-Αρχιτεκτονική*, ηλεκτρονική έκδοση του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τη Δημοκρατία και τον Κοινοβουλευτισμό, (Αθήνα 2020), 33-45· Amalia Kotsaki, "Versions of Parliamentarism in Modern Greece and their Architectural-Spatial Reflections: Convergence, Debate, Imposition", στο S. Psarra – C. Sternberg – U. Staiger (eds), *Parliament Buildings: The Architecture of Politics in Europe*, UCL, (London 2022) (υπό έκδοση)

² Η σημαντική μελέτη της αρχιτέκτονος Αικατερίνης Δεμενεγί-Βιριράκη αναφέρεται κυρίως στη μετατροπή του κτηρίου των Παλαιών Ανακτόρων σε κοινοβούλιο, παραμένοντας αποκλειστικώς σε αρχιτεκτονικά-κατασκευαστικά θέματα χωρίς να διερευνά τη σχέση ανάμεσα στην αρχιτεκτονική και τον κοινοβουλευτισμό, το πολίτευμα. Βλ. Αικατερίνη Δεμενεγί-Βιριράκη, *Τα Παλαιά Ανάκτορα Αθηνών. Το Κτήριο της Βουλής των Ελλήνων*, Βουλή των Ελλήνων, (Αθήνα 2007).

πόσον η δημοκρατία επηρεάζει την αρχιτεκτονική ενός κοινοβουλίου και βέβαια κατά πόσον η αρχιτεκτονική έχει τη δυνατότητα να συμβάλει στην ενίσχυση του δημοκρατικού ιδεώδους, προάγοντας τη λειτουργία του κοινοβουλευτισμού;

Στην Ελλάδα έχουν υπάρξει εν συνόλω επτά κοινοβούλια. Καταρχάς, οι πρώτες βουλές των Ελλήνων πριν τη μεταφορά της «καθέδρας» στην Αθήνα, δηλαδή οι βουλές του Ναυπλίου και της Αίγινας³ στη συνέχεια, η πρώτη Βουλή των Ελλήνων στην Αθήνα, πρωτεύουσα πλέον του κράτους, η λεγόμενη σήμερα «Παλαιά Βουλή» και, τέλος, το σημερινό Κοινοβούλιο στην πλατεία Συντάγματος (Παλαιά Ανάκτορα). Υπάρχουν όμως και οι Βουλές της Κρήτης, των Ιονίων νήσων και της Σάμου.

Από τα επτά αυτά κοινοβούλια μόνο τα τρία λειτούργησαν σε κτήρια που σχεδιάστηκαν και κτίστηκαν για να στεγάσουν κοινοβούλια: Η Παλαιά Βουλή στην Αθήνα, η Ιόνιος Βουλή και η Βουλή της Ηγεμονίας της Σάμου. Η μετατροπή των Παλαιών Ανακτόρων λόγω της εκτεταμένης παρέμβασης στο εσωτερικό του κτηρίου θα μπορούσε να ενταχθεί επίσης σε αυτή την κατηγορία.

ΤΟ ΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΤΟΥ ΝΑΥΠΛΙΟΥ, ΠΡΩΤΗΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ ΤΟΥ ΝΕΟΣΥΣΤΑΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Στο Ναύπλιο, πρώτη πρωτεύουσα του ελληνικού κράτους, το Βουλευτικό είχε σχεδιαστεί αρχικά να εγκατασταθεί στην κατοικία του Γιουσούφ Μπέη, ακολουθώντας τη γνωστή πρακτική της μετατροπής μεγάλου μεγέθους κατοικιών σε δημόσια κτήρια. Όμως ο αριθμός των βουλευτών, καθώς και το γεγονός ότι ο χώρος δεν ήταν επαρκής για την παρακολούθηση των συνεδριάσεων από το κοινό θα οδηγήσει στην αλλαγή κατεύθυνσης.³ Στη συνεδρίαση της 15ης Ιουνίου 1825 ορίζεται επιτροπή για την επισκευή του λεγόμενου τζαμιού του Αγά Πασά, ώστε να εγκατασταθεί εκεί το Βουλευτικό ύστερα από εκτεταμένες μετατροπές στο εσωτερικό του,⁴ οι οποίες θα γίνουν κατά τα σχέδια του στρατιωτικού μηχανικού

³ Καλλιόπη Αμυγδάλου – Ηλίας Κολοβός, «Το τζαμί του Ναυπλίου που μετασκευάστηκε στο «πρώτον εν Ελλάδι Βουλευτήριο»», *Τα Ιστορικά*, τχ. 67 (2018), σ. 58-76.

⁴ Το συμφωνητικό γράμμα για την επισκευή του τζαμιού, που υπογράφηκε στις 12 Μαρτίου 1825 απόκειται σήμερα στα Γενικά Αρχεία του Κράτους.

Θεόδωρου Βαλλιάνου.⁵ Το οικοδόμημα θα αποκτήσει δύο «γαλαρίες», την («πάνω») (ο υφιστάμενος γυναικωνίτης, τον οποίο μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν ακροατές με ειδική άδεια) και τη («δεύτερη»), που προοριζόταν για το ευρύτερο κοινό. Η προσθήκη δύο νέων χώρων στο ισόγειο, που θα χρησίμευαν για μελέτη και ειδικότερες συναντήσεις, συνέβαλε, μαζί με την προσεγμένη επίπλωση, στην αρτιότερη λειτουργία του, την οποία καθόριζε σε μεγάλο βαθμό η κυκλοτερής διάταξη των επίπλων. Με κέντρο το προεδρείο, οι συμμετέχοντες παρατάσσονται ακτινωτά, ακολουθώντας τις διατάξεις των ευρωπαϊκών κοινοβουλίων της εποχής και καταδεικνύοντας παράλληλα την πολιτική μετάβαση από τον οθωμανικό κόσμο στη Δύση.

Τα εγκαίνια⁶ της νέας χρήσης του κτηρίου θα πραγματοποιηθούν την 21η Σεπτεμβρίου 1825. Μετά τη σύγκρουση μεταξύ των φρουράρχων Παλαμηδίου Θωδωράκη Γρίβα και Ακροναυπλίας Νάσου Φωτομάρα στις 2 Ιουλίου 1827, που συνέβη ενώ συνεδρίαζε το σώμα, μια οβίδα θα επιφέρει καταστροφές στο κτίσμα και θα προξενήσει τον θάνατο του βουλευτή Βάλτου Χρήστου Γεροθανάση, με αποτέλεσμα έκτοτε να σταματήσει η χρήση του Βουλευτικού ως κοινοβούλιο.

Η ΒΟΥΛΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟΝ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΟ ΝΑΟ ΤΗΣ ΑΙΓΙΝΑΣ

Από το 1827 έως το 1828 η Βουλή του νεοπαγούς ελληνικού κράτους λειτούργησε στον μητροπολιτικό ναό της Αίγινας, τη «Μεγάλη Εκκλησιά», οικοδόμημα που κατέχει γενικότερα σημαντικό συμβολικό ρόλο στις πολιτικές εξελίξεις.⁷ Στο «προαύλιον τῆς ἑνταῦθα Μητροπόλεως τῆς

⁵ Ο Θ. Βαλλιάνος (1796-1857) ήταν αξιωματικός του Μηχανικού που είχε έρθει από τη Ρωσία για να μετάρχει στην Επανάσταση.

⁶ «Τὸ κτίριον τοῦ νέου βουλευτηρίου ἔγινε παρά τῶν ποτὲ κατοίκων τοῦ Ναυπλίου Τούρκων [...] μετεποικήθη δὲ εἰς βουλευτήριον, ἐπιστατοῦντος τοῦ κ. Θ. Βαλλιάνου. Εἶναι τὸ λαμπρότερον καὶ ὠραιότερον δημόσιον κτίριον τὴν σήμερον εἰς τὴν Ἑλλάδα. Ἔχει ἰκανὴν εὐρυχωρίαν διὰ τοὺς Βουλευτάς, καὶ δύο σειρὰς καθισμάτων διὰ τοὺς ἀκροατὰς ἄνωθεν τοῦ ἔμβαδοῦ. Εἰς τὴν πρώτην, τὴν κατωτέρα, εἰσέρχονται οἱ ἀκροαταὶ μὲ ἔγγραφον ἄδειαν. Εἰς τὴν δευτέρα, ἥτις εἶναι ἡ ὑψηλοτέρα, χωρὶς ἄδειαν. Εἰσέρχονται δὲ οἱ ἀκροαταὶ τακτικῶς κατὰ πᾶσαν συνεδρίασιν, ἐκτὸς τῶν μυστικῶν»: *Γενικὴ Ἐφημερὶς τῆς Ἑλλάδος*, Ναύπλιο, 7 Οκτωβρίου 1825.

⁷ *Γενικὴ Ἐφημερὶς τῆς Ἑλλάδος*, αρ. 6, ἐν Αἰγίνῃ, Τετάρτη 24 Νοεμβρίου 1826.

Παναγίας, ἥτις κατὰ τὸ παρὸν χρησιμεύει ὡς Βουλευτήριον»,⁸ ἔγινε «ἐξ ὀνόματος τοῦ Ἔθνους», ἀπὸ τον γηραιὸ πρόεδρο τῆς Βουλῆς Νικόλαο Ρενιέρη και τὴν Αντικυβερνητικὴ Ἐπιτροπὴ, ἡ ἐπίσημη υποδοχὴ τοῦ πρώτου Κυβερνήτη τῆς Ἑλλάδας Ἰωάννη Καποδίστρια.

Γραπτές μαρτυρίες μᾶς πληροφοροῦν γιὰ τον τρόπο διεξαγωγῆς των συνεδριάσεων στον χώρο τῆς ἐκκλησίας,⁹ ὅπου συνεδρίαζαν οἱ 50 πληρεξούσιοι τῆς Κυβερνήσεως των Πολιτικῶν ὑπὸ τον Ανδρέα Ζαΐμη, στους οποίους θα προστεθοῦν αργότερα και οἱ 90 τῆς ἀντίστοιχῆς των Στρατιωτικῶν, ὑπὸ τον Θεόδωρο Κολοκοτρώνη. Ὁ γυναικωνίτης του ναοῦ θα λειτουργήσῃ ὡς ἐξώστης γιὰ το κοινὸ που ἐπιθυμοῦσε να παρακολουθήσει τις συνεδριάσεις, δυνατότητα ἡ οποία εἶχε αποτελέσει ἕναν ἀπὸ τους λόγους, πέραν του μεγάλου μεγέθους του, που ἐπελέγη το κτήριο.¹⁰ Στον γυναικωνίτη θα στεγαστεῖ γιὰ ἕνα χρονικὸ διάστημα και το περίφημο Ἀλληλοδιδασκτικὸ Σχολεῖο τῆς Αἴγινας.¹¹

Η ΠΑΛΑΙΑ ΒΟΥΛΗ ΣΤΗΝ ΑΘΗΝΑ: ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΚΤΗΡΙΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΕΝΟ ΓΙΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μετά τὴν 3η Σεπτεμβρίου 1843, τὴν ψήφιση του Συντάγματος του 1844 και τὴν καθιέρωση τῆς συνταγματικῆς μοναρχίας προβάλλει ἄμεση και ἐπιτακτικὴ ἡ ἀνάγκη ἐξεύρεσης κατάλληλου χώρου που θα στεγάσει τὴν ἐθνικὴ ἀντιπροσωπεῖα στὴν Ἀθήνα, ἡ οποία ἤδη ἀπὸ το 1836 εἶναι ἡ πρωτεύουσα τῆς Ἑλλάδας. Ὡς καταλληλότερο οἶκημα ἐπιλέγεται ἡ πρώην οἰκία Κοντόσταυλου. Το 1834 το κτήριο εἶχε αποτελέσει προσωρινὴ κατοικία του βασιλιά Ὀθωνα, ἐνῶ το 1835 εἶχε προστεθεῖ σε αὐτὸ μια μεγάλη οκταγωνικὴ αἴθουσα χοροῦ, χωρητικότητας διακοσίων και πλέον ἀτόμων. Ἡ αἴθουσα αὐτὴ στέγασε τις ἐργασίες τῆς Ἐθνικῆς Συνέλευσης μετὰ τὴν Ἐπανάσταση τῆς 3ης Σεπτεμβρίου 1843, ἐνῶ στις 18 Μαρτίου 1844 ἔγινε ἐκεῖ ἡ πανηγυρικὴ συνεδρίαση κατὰ τὴν οποία ορκίστηκε ο Ὀθωνας συ-

⁸ Γενικὴ Ἐφημερὶς τῆς Ἑλλάδος, ἀρ. 38 ἐν Αἰγίνῃ, Σαββάτω 14 Ἰανουαρίου 1828.

⁹ Γενικὰ Ἀρχεῖα του Κράτους (ΓΑΚ), «Μικροὶ Κλάδοι», Βουλευτικόν, φάκελος 1/10 Δεκεμβρίου 1828.

¹⁰ Εμμ. Γιαννούλης, *Ἡ «Μεγάλῃ Ἐκκλησίᾳ»: ὁ Μητροπολιτικὸς Ναὸς στὴν Αἴγινα*, [Αἴγινα] 1996.

¹¹ ΓΑΚ, Γεν. Γραμματεία, φάκελος 32/17 Μαρτίου 1828.



Εικ. 1. Η Παλαιά Βουλή
στην Αθήνα – Κάτοψη

© Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για
τη Δημοκρατία και τον Κοινοβουλευτισμό

νταγματικός μονάρχης. Από το 1844 έως το 1854 η οκταγωνική αίθουσα της οικίας Κοντόσταυλου χρησιμοποιείται ως χώρος συνεδριάσεων της Βουλής και της Γερουσίας. Τον Οκτώβριο του 1854 το πρώτο κτήριο, η οικία Κοντόσταυλου, αποτεφρώνεται και σύντομα τίθεται το ζήτημα ανέγερσης κτηρίου για το ελληνικό κοινοβούλιο.¹²

Ο σχεδιασμός του νέου κτηρίου ανατίθεται στον Γάλλο αρχιτέκτονα François-Louis-Florimond Boulanger, ο οποίος, προσκεκλημένος της κυβέρνησης Βούλγαρη, είχε έρθει προκειμένου να συμμετάσχει σε γαλλική αποστολή για δημόσια έργα στην Ελλάδα (1857-1862). Σε δημοσίευση¹³ του αρχικού σχεδίου, το 1858 το Κοινοβούλιο εμφανίζεται να διαθέτει δύο αίθουσες συνεδριάσεων, της Βουλής και της Γερουσίας, ενώ οι όψεις ακολουθούν μια λιτή και αυστηρή προσέγγιση, πολύ κοντά στον αθηναϊκό κλασικισμό.¹⁴

Οι εργασίες για την ανέγερση του κτηρίου άρχισαν τον Αύγουστο του 1858, αλλά την επόμενη χρονιά θα σταματήσουν λόγω έλλειψης χρημάτων. Όταν το 1863 ξεκινούν και πάλι, οι κτηριακές ανάγκες έχουν αλλάξει, εφ' όσον δεν υφίσταται πλέον το σώμα της Γερουσίας. Ο αρχιτέκτονας

¹² Στο μεσοδιάστημα οι λειτουργίες της Βουλής φιλοξενούνται προσωρινά σε κτήριο του Πανεπιστημίου.

¹³ Πανδώρα, τεύχος 199, 1η Ιουλίου 1858.

¹⁴ Κ.Η. Μπίρης, *Η νέα Αθήνα πρωτεύουσα του ελληνικού κράτους*, Εθνικό Ιστορικό Μουσείο (Αθήνα 2017), 344-345.

Παναγής Κάλκος θα αναλάβει να μετατρέψει τα σχέδια του Boulanger. Οι μετατροπές αφορούν την κάτοψη, όπου καταργείται η αίθουσα της Γερουσίας, αλλά η αίθουσα συνεδριάσεων παραμένει ως έχει στα αρχικά σχέδια. Σημαντικότερες αλλαγές παρατηρούνται στις όψεις, όπου τη λιτή προσέγγιση του Boulanger αντικαθιστά μια προσέγγιση εγγύτερη στον νεοαναγεννησιακό ρυθμό, με διάσπαση των όγκων και υιοθέτηση μορφολογικών στοιχείων από το ρεπερτόριο του ιστορισμού.

Η διάταξη της αίθουσας συνεδριάσεων παραμένει ίδια και ευθυγραμμίζεται με το πρότυπο των ευρωπαϊκών κοινοβουλίων που κτίζονται σε όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα, με αναφορά στην *Assemblée Nationale* του Παρισιού. Στο πνεύμα του ευρωπαϊκού νεοκλασικισμού που επικρατεί σε όλη την Ευρώπη, έχοντας ως όραμα την αναβίωση της Αθηναϊκής Δημοκρατίας,¹⁵ αναβιώνει και η μορφή του αρχαιοελληνικού ημικυκλικού βουλευτηρίου. Η αίθουσα συνεδριάσεων των κοινοβουλίων αποκτά διάταξη αμφιθεάτρου.

Η οικοδόμηση της Βουλής ολοκληρώνεται τελικώς το 1871. Στις 11 Αυγούστου 1875 το κτήριο στεγάζει τις λειτουργίες του κοινοβουλίου μέχρι το 1935, οπότε αυτές θα μεταφερθούν στα Παλαιά Ανάκτορα.

ΤΑ ΠΑΛΑΙΑ ΑΝΑΚΤΟΡΑ

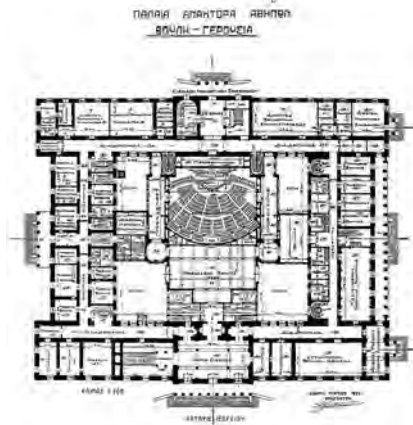
Στο ίδιο ακριβώς πνεύμα θα κινηθεί και ο σχεδιασμός της μετατροπής των Παλαιών Ανακτόρων¹⁶ σε Βουλή των Ελλήνων. Το 1929 θα προκηρυχθεί αρχιτεκτονικός διαγωνισμός από την κυβέρνηση του Ελευθέριου Βενιζέλου («διά τήν σύνταξιν μελέτης διαρρυθμίσεως τῶν Παλαιῶν Ἀνακτόρων σὲ Μέγαρον τῆς Βουλῆς καὶ τῆς Γερουσίας».¹⁷ Τη μελέτη θα αναλάβει ο αρχιτέκτων Ανδρέας Κριεζής, ενώ η απόφαση για εγκατάσταση στα Παλαιά Ανάκτορα της Βουλής και της Γερουσίας θα συναντήσει πολλές και έντονες αντιδράσεις,¹⁸ που αφορούσαν τη νέα του χρήση την οποία κατά

¹⁵ Μιχαήλ Β. Σακελλαρίου, *Η αθηναϊκή δημοκρατία*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 2000· Josiah Ober, *The Athenian Revolution, Essays in Ancient Greek Democracy and Political theory* (Princeton University Press, Πρίνστον 1996).

¹⁶ Δεμενεγή-Βιριράκη, *ό.π.*, 311-387.

¹⁷ *Εστία*, 7 Μαρτίου 1929, 5.

¹⁸ Δεμενεγή-Βιριράκη, *ό.π.*, 306-307.



Εικ. 2. Τα Παλαιά Ανάκτορα –
Το ελληνικό Κοινοβούλιο – Κάτοψη
© Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για
τη Δημοκρατία και τον Κοινοβουλευτισμό

βάσιν υποστήριξε ο Ελευθέριος Βενιζέλος με τον υπουργό Συγκοινωνιών Β. Καραπαναγιώτη και από την άλλη ο γερουσιαστής και αρχιτέκτων Α. Μεταξάς, που υποστήριζε τη μετατροπή των ανακτόρων σε μουσείο και την ανέγερση νέας Βουλής αλλού. Στις 2 Αυγούστου 1934 θα πραγματοποιηθεί η πρώτη συνεδρίαση της Γερουσίας στα Παλαιά Ανάκτορα. Οι εργασίες θα ολοκληρωθούν τον επόμενο χρόνο, 1935, και η πρώτη συνεδρίαση της Βουλής θα πραγματοποιηθεί την 1η Ιουλίου 1935.

Πολλές ήταν οι επεμβάσεις που έγιναν κατά τη μετατροπή των ανακτόρων σε κοινοβούλιο. Κατεδαφίζεται μέχρι και τα θεμέλια η μεσαία πτέρυγα και στον χώρο της οικοδομούνται οι αίθουσες της Βουλής και της Γερουσίας, καταλαμβάνοντας και μέρος των αυλών. Και πάλι οι αίθουσες των συνεδριάσεων, της Βουλής και της Γερουσίας, θα αποκτήσουν αμφιθεατρική διάταξη, ακολουθώντας τα ευρωπαϊκά πρότυπα, όπως ήδη αναλύσαμε.

Η αμφιθεατρική διάταξη της αίθουσας ξεκινώντας από τα πρώτα κοινοβούλια του ελληνικού κράτους, που στεγάστηκαν σε υφιστάμενα κτήρια μετά τη μετατροπή τους, αλλά και αργότερα στην Παλαιά Βουλή και τα Παλαιά Ανάκτορα, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι προωθεί μια προσπάθεια για σύγκλιση των απόψεων κατά τη διάρκεια της ακροαματικής διαδικασίας και της λήψης των συλλογικών αποφάσεων. Εκφράζει, δηλαδή, έναν κοινοβουλευτισμό της σύγκλισης, με ωριμότητα και υψηλό επίπεδο λειτουργίας της δημοκρατίας.

ΤΑ ΒΟΥΛΕΥΤΗΡΙΑ ΤΩΝ ΙΔΙΑΖΟΝΤΩΝ ΗΜΙΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ
ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΩΝ ΜΟΡΦΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ
ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Βουλή της Κρητικής Πολιτείας. Η Κρητική Βουλή, που λειτούργησε επί Κρητικής Πολιτείας (1898-1913), δεν στεγάστηκε σε κτίσμα σχεδιασμένο γι' αυτόν τον σκοπό. Τα στοιχεία που έχουμε περιορίζονται στη θέση του, μέσα στον Δημοτικό Κήπο των Χανίων.¹⁹ Ήταν μια πρόχειρη κατασκευή, διόλου επιβλητική, η οποία είχε κτιστεί το 1889 για να στεγάσει καλλιτεχνικές δραστηριότητες, η οποία το 1911 κατέρρευσε. Συνεπώς, η περίπτωση της Κρητικής Βουλής δεν έχει να προσφέρει πολλά στην παρούσα διερεύνηση, που αφορά την αρχιτεκτονική.

Η Ιόνιος Βουλή. Το Ηνωμένο Κράτος των Ιονίων Νήσων, ένα ιδιαίζον πολιτειακό μόρφωμα, ημιαυτόνομο, κάτω από την αποκλειστική προστασία της Μεγάλης Βρετανίας, γνωστής και ως Αγγλοκρατίας (1817-1863), θα αποκτήσει το 1854 το δικό του νεότευκτο κοινοβούλιο, σχεδιασμένο ειδικά γι' αυτή τη χρήση.

Πρόκειται για την Ιόνιο Βουλή, η οποία αντικατέστησε ένα παλαιότερο κτήριο που είχε καταστραφεί από πυρκαγιά στα 1852, για το οποίο δεν διαθέτουμε στοιχεία. Βρίσκεται στην πλατεία Μουστοξύδη, στο κέντρο της Κέρκυρας, και κτίστηκε σε σχέδια του Κερκυραίου Ιωάννη Χρόνη,²⁰ ο οποίος είναι και ο αρχιτέκτων πολλών σημαντικών κτηρίων αυτής της εποχής στο νησί. Τα σχέδια δεν έχουν βρεθεί,²¹ αλλά για την απόδοση του έργου στον αρχιτέκτονα έχουμε την οπωσδήποτε έγκυρη βεβαίωση του μαθητή του, Σπύρου Δεβιάζη.²² Το κτήριο αποτελεί υλοποίηση βραβευμένης πρότασης σε αρχιτεκτονικό διαγωνισμό του 1852.²³ Είναι ένα

¹⁹ Τα στοιχεία για την Κρητική Βουλή προσέφερε ευγενικά ο πολιτικός επιστήμονας Γιώργος Κουκουράκης, τον οποίο και ευχαριστώ θερμά.

²⁰ Αφροδίτη Αγοροπούλου-Μπιρμπίλη, *Το έργο του Κερκυραίου αρχιτέκτονα Ιωάννη Χρόνη* (Κέρκυρα 1983).

²¹ Παρ' ότι είναι καταχωρισμένα στον κατάλογο του αρχείου της Ιονίου Γερουσίας (1852, αρ. 1958).

²² Σ. Δεβιάζης, «Ιωάννης Χρόνης και Διονύσιος Βεζιάς», *Πινακοθήκη* 9, 107 (1909-1910), 211-212.

²³ Στην *Gazetta*, αρ. 31, 19/31 Ιουλίου 1852, 5, δημοσιεύεται προκήρυξη αρχιτεκτονικού διαγωνισμού ενώ σε φύλλο της *Gazetta* του επόμενου χρόνου (αρ. 69, 11/23 Απρι-



Εικ. 3. Η Ιόνιος Βουλή-Κάτοψη

© Αμαλία Κωτσάκη

νεοαναγεννησιακό κτήριο με εκτεταμένη χρήση μανιεριστικών στοιχείων, με εμφανή τον δημόσιο χαρακτήρα του και χωρίς καμμία ιδιαίτερη αρχιτεκτονική-μορφολογική διαφοροποίηση που θα καθιστούσε την παρουσία της Βρετανίας διακριτή στο αστικό περιβάλλον της Κέρκυρας. Η εσωτερική του διάταξη, ειδικά της αίθουσας συνεδριάσεων, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Παρ' ότι έχει κτιστεί στα μέσα του 19ου αιώνα (το 1855), οπότε τα περισσότερα ευρωπαϊκά κοινοβούλια ακολουθούν την αμφιθεατρική διάταξη, με πρότυπο την *Assemblée Nationale* στο Παρίσι, την οποία ακολούθησε και η Παλαιά Βουλή στην Αθήνα, η Ιόνιος Βουλή έχει «αντιμέτωπη διάταξη», με την κυβέρνηση να καταλαμβάνει τη μία πλευρά και την αντιπολίτευση την απέναντι. Πρόκειται, ουσιαστικά, για μια μικρογραφία της βρετανικής Βουλής των Κοινοτήτων.²⁴ Έχει ενδιαφέρον να δει κανείς ότι πανομοιότυπη διάταξη έχει και η αίθουσα της Βουλής της Μάλτας,²⁵

λίου 1853, 21) ανακοινώνεται ότι γίνονται δεκτές προσφορές βάσει των σχεδίων για την εκτέλεση του έργου.

²⁴ www.parliament.uk/business/news/2011/may/70th-anniversary-of-commons-chamber-bombing/commonwealth-gifts/

²⁵ Βλ. www.timesofmalta.com/articles/view/20120809/local/Parliament-as-the-Speakers-see-it.432077

η οποία βρίσκεται υπό το ίδιο ημιανεξάρτητο καθεστώς (1814-1964), και πάλι υπό την αποκλειστική προστασία της Μεγάλης Βρετανίας.

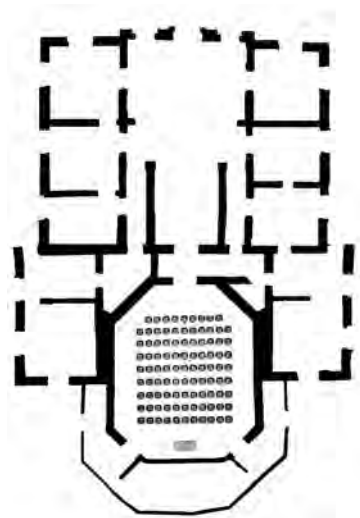
Και στις δύο περιπτώσεις, της Ιονίου Βουλής και της Βουλής της Μάλτας, ακολουθείται η διάταξη της αίθουσας του ηγεμονεύοντος κράτους-προστάτιδος δύναμης, εν προκειμένω της Μεγάλης Βρετανίας, και κατά συνέπεια η εκδοχή κοινοβουλευτισμού που αυτό προάγει. Στην περίπτωση αυτή, ενός κοινοβουλευτισμού της αντιπαράθεσης.

Η Βουλή της Ηγεμονίας της Σάμου. Η Σάμος το χρονικό διάστημα 1832-1914, πριν από την ένωσή της με την Ελλάδα, υπήρξε αυτόνομο κράτος υπό την Ύψηλή Πύλη. Η λεγόμενη Ηγεμονία της Σάμου²⁶ ήταν κι αυτή ένα ιδιότυπο πολιτειακό μόρφωμα, ημιανεξάρτητο, ανάλογο της Επτανήσου και της Κρητικής Πολιτείας, το οποίο αποτελούσε μικρογραφία των Παραδουνάβιων Ηγεμονιών. Η Βουλή της Ηγεμονίας της Σάμου λειτουργούσε μόνο ενάμισι μήνα τον χρόνο, τις προτάσεις εισηγούνταν ο ηγεμόνας, ενώ ο ρόλος των πληρεξουσίων της Γενικής Συνελεύσεως και των βουλευτών περιοριζόταν ουσιαστικά στο να επικυρώνουν με την ψήφο τους τη βούληση του Ηγεμόνα.

Το Βουλευτήριο της Ηγεμονίας της Σάμου κτίστηκε στο διάστημα 1898-1901, σε σχέδια του μηχανικού της Ηγεμονίας Μιχαήλ Ευσταθιάδη, συνταγμένα το 1898 και επικυρωμένα από τον τότε ηγεμόνα Στέφανο Μουσούρο. Το 1902, ο νέος ηγεμόνας Αλέξανδρος Μαυρογένης υπέγραψε νόμο σύμφωνα με τον οποίο οριζόταν ως τόπος των εργασιών της Συνελεύσεως το νέο βουλευτήριο, το οποίο χρησιμοποιήθηκε μέχρι το 1914.²⁷ Σήμερα στο κτήριο στεγάζεται το δημαρχείο Βαθέος. Πρόκειται για ένα τυπικό νεοκλασικό κτήριο, ελληνοπρεπές, με εμφανή τον δημόσιο χαρακτήρα του και χωρίς καμμία ιδιαίτερη διαφοροποίηση, για παράδειγμα οθωμανικά μορφολογικά στοιχεία, που θα καθιστούσε την παρουσία της Ύψηλης Πύλης διακριτή στο αστικό περιβάλλον της πόλης του Βαθέος.

²⁶ *Συνταγματικά κείμενα Ηγεμονίας Σάμου*, επιμ. Σοφία Λαΐτου (Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, Αθήνα 2014).

²⁷ Τα στοιχεία για το Βουλευτήριο της Ηγεμονίας της Σάμου προέρχονται από την ενδελεχή μελέτη του Χρήστου Λάνδρου, φιλόλογου/ΓΑΚ Σάμου, που μου τα παραχώρησε ευγενικά και τον οποίο ευχαριστώ θερμά.



Εικ. 4. Η Βουλή της Ηγεμονίας της Σάμου-Κάτοψη

© Αμαλία Κωτσάκη

Η διάταξη στην αίθουσα συνεδριάσεων εμφανίζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, δεδομένου ότι διαφοροποιείται τόσο από την αμφιθεατρική Βουλή του ελληνικού κράτους στην Αθήνα, όσο και από την αντιμέτωπη διάταξη της Ιονίου Βουλής. Από τη μελέτη της κάτοψης προκύπτει ότι έχουμε διάταξη αίθουσας διδασκαλίας κεκλιμένη, ώστε να εξασφαλίζεται ορατότητα, με τον ηγεμόνα να κάθεται στην «έδρα» και εξώστη που εξασφαλίζει την ύπαρξη ακροατηρίου. Η διάταξη αποτελούσε πιστό αντίγραφο της Βουλής στην Κωνσταντινούπολη,²⁸ η οποία εκείνη την εποχή στεγαζόταν μέσα στο παλάτι του Ντολμά Μπαχτσέ. Είναι αξιοσημείωτο ότι πανομοιότυπη διάταξη²⁹ έχει και το Βουλευτήριο της Ηγεμονίας της Ανατολικής Ρωμυλίας στη Φιλιπούπολη. Η Ανατολική Ρωμυλία τελούσε επίσης υπό ημιανεξάρτητο καθεστώς (1878-1908) υπό την Ύψηλή Πύλη. Η Ηγεμονία, και στις δύο περιπτώσεις, ακολουθεί τη διάταξη της αίθουσας του ηγεμο-

²⁸ Το 1908 ξεκινά η δεύτερη συνταγματική περίοδος της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ως μέρος της Επανάστασης των Νεοτούρκων. Το Κοινοβούλιο στεγάζεται μέσα στο παλάτι του Ντολμά Μπαχτσέ. Βλ. www.onaltiyildiz.com/haber.php?haber_id=40 και <http://www.alamy.com/stock-photo-ottoman-parliament-in-session-in-istanbul-c-1908-1912-it-was-the-first-170544101.htm>

²⁹ Η επισήμανση οφείλεται στον δρ Μιχάλη Τσαπόγα, νομικό, τον οποίο και ευχαριστώ θερμά.



Εικ. 5. Το Ελληνικό Κοινοβούλιο

© Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τη Δημοκρατία και τον Κοινοβουλευτισμό, Φωτογραφία: Αλίκη Ελευθερίου

νεύοντος κράτους και κατά συνέπεια την εκδοχή κοινοβουλευτισμού που αυτό προάγει. Στην περίπτωση αυτή, πρόκειται για έναν κοινοβουλευτισμό της επιβολής, στα όρια ασφαλώς της Δημοκρατίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ

Ύστερα από αυτή τη σύντομη αναφορά στην αρχιτεκτονική των κοινοβουλίων του ελληνικού χώρου μπορούμε να διατυπώσουμε κάποια πρώτα συμπεράσματα, καθώς η παρούσα εισήγηση αποτελεί προδρομική ανακοίνωση μιας εν εξελίξει έρευνάς μου.

- Από ιδρύσεις του ελληνικού κράτους, βασική προϋπόθεση για την επιλογή κτηρίου που θα στεγάσει το κοινοβούλιο είναι η δυνατότητά του να φιλοξενεί ακροατήριο, συνήθως σε εξώστη, ένδειξη της επιθυμίας για διαφάνεια των κοινοβουλευτικών διαδικασιών.
- Το ελληνικό κράτος ευθυγραμμίζεται εξ αρχής με το ευρωπαϊκό αρχιτεκτονικό πρότυπο κοινοβουλίου, έτσι όπως αυτό εκφράστηκε στη γαλλική *Assemblée Nationale*. Ενταγμένο στο γενικότερο ρεύμα του νεοκλασικισμού και έχοντας ως όραμα την αναβίωση της αθηναϊκής δημοκρατίας, θα υιοθετήσει ως διάταξη τη μορφή του αμφιθεάτρου όπως εμφανίζεται στο βουλευτήριο της αθηναϊκής Αγοράς.
- Τα κοινοβούλια των ημιανεξάρτητων ιδιαζόντων πολιτειακών μορφωμάτων του ελληνικού χώρου, όπως η Κρητική Πολιτεία, το Ηνωμένο Κράτος της Επτανήσου και η Ηγεμονία της Σάμου, διαφοροποιούνται από το κοινοβούλιο των Ελλήνων ως προς τη διάταξή

τους, ακολουθώντας τις διατάξεις των κοινοβουλίων των ηγεμονευόντων κρατών ή των προστάτιδων δυνάμεων. Ουσιαστικά αποτελούν μικρογραφίες τους και ταυτίζονται με τα κοινοβούλια αντίστοιχων ιδιαζόντων καθεστώτων που τελούν υπό τον ίδιο επικυρίαρχο [Ίόνιος Βουλή – Μάλτα – Βουλή των Κοινοτήτων στη Μεγάλη Βρετανία: Βουλή της Ηγεμονίας της Σάμου και της Ηγεμονίας της Ανατολικής Ρωμυλίας – Βουλή της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας στην Κωνσταντινούπολη]. Το ηγεμονεύον κράτος ή η προστάτιδα δύναμη καθιστά έντονη την παρουσία της, επιβάλλοντας τη δική της εκδοχή κοινοβουλευτισμού, άρα και τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων που θέτει σε αμφισβήτηση τα περί αυτονομίας του κρατιδίου.

- Δεν συμβαίνει το ίδιο και στη διαμόρφωση των όψεών τους, καθώς τα κτήρια των βουλευτηρίων ουδόλως διαφοροποιούνται από τα γειτονικά τους. Υιοθετούν, σε γενικές γραμμές, ένα ελληνοπρεπές νεοκλασικίζον ιδίωμα, χωρίς χρήση αρχιτεκτονικών στοιχείων και μορφών που απαντούν στην αρχιτεκτονική των ηγεμονευόντων κρατών, τα οποία θα καθιστούσαν διακριτή την παρουσία τους στις ηγεμονευόμενες περιοχές.
- Η αντίφαση αυτή ανάμεσα στη διάταξη της κάτοψης (όπου η παρουσία του ηγεμονεύοντος κράτους γίνεται ολοφάνερη) και την όψη (όπου επιμελώς αποκρύπτεται εξ αρχής) αποτελεί εύγλωττη αρχιτεκτονική έκφραση της κατ' επίφαση αυτονομίας που επικρατούσε.

Τα τρία κτήρια κοινοβουλίων που κτίστηκαν εξ αρχής γι' αυτή τη χρήση στον ελληνικό χώρο αποτελούν αρχιτεκτονικές εκφράσεις τριών εκδοχών κοινοβουλευτισμού (κοινοβουλευτισμός της «σύγκλισης»), της «αντιπαράθεσης» και της «επιβολής»), καταδεικνύοντας ότι η νεοελληνική αρχιτεκτονική έχει αναπτύξει, στον τομέα αυτό, έναν αξιοσημείωτο διάλογο με την πολιτική.

Η μελέτη της σχέσης ανάμεσα στην αρχιτεκτονική και τον κοινοβουλευτισμό στη νεώτερη και τη σύγχρονη Ελλάδα θα μπορέσει να φωτίσει αδιερεύνητες πτυχές του μεταξύ τους διαλόγου. Ταυτόχρονα, θα δώσει τη δυνατότητα να ερμηνευθεί η εξέλιξη του ελληνικού κοινοβουλευτισμού με πρίσμα θέασης την αρχιτεκτονική και γενικότερα τον χώρο, εμπλουτίζοντας τις θεωρήσεις αυτού του τόσο κρίσιμου θέματος.

Ο ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: ΔΥΟ ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ
ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΣΗΣ

Φίλιππος Βασιλόγιαννης

ΑΝ. ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΕΚΠΑ

Το θέμα μας έγκειται σε κάποιες ανταγωνιστικές αντιλήψεις της «λογικής του πολιτεύματος», κατά τον ίσως αδόκιμο μεν, αλλά υποβλητικό τίτλο της διδακτορικής διατριβής του Ευάγγελου Βενιζέλου.¹ Πρόκειται, κατά βάση, για δύο αντιλήψεις της πολιτικής αντιπροσώπευσης, οι οποίες συνυφαίνονται με αντίστοιχες (ηθικοπολιτικές) αναγνώσεις των συνταγμάτων της εξεταζόμενης περιόδου (των διακοσίων ετών του ελληνικού έθνους-κράτους).

1. Η αρχή της δεδηλωμένης αποτελεί ασφαλώς, για ένα άξιο λόγου ή δημοκρατικού επαίνου σύνταγμα, έκφραση ενός θεμελιώδους αιτήματος για την εξάρτηση της εκάστοτε κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη του κοινοβουλίου και για λόγους εννοιολογικής απλότητας, αγνοώντας άλλα εγχειρίδια, πρώτον, δέχομαι εκ προοιμίου ότι το σύστημα της πολιτικής αντιπροσώπευσης αποτελεί «οργανωτικήν βάση του πολιτεύματος— παγίως υφισταμένη από της εν έτει 1821 ενάρξεως του κρατικού βίου του συγχρόνου Ελληνισμού».² Κατά τον Αριστόβουλο Μάνεση, στον οποίο ανήκουν οι εντός εισαγωγικών λέξεις, το κοινοβουλευτικό σύστημα

¹ Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας στο Σύνταγμα του 1975 (Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, 1980).

² Αριστόβουλος Ι. Μάνεσης, Αι εγγνήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II (Θεσσαλονίκη: Εκδοτικός Οίκος Αφοί Π. Σάκκουλα, 1961-1965), 176.

«ή σύστημα κοινοβουλευτικής κυβερνήσεως ή κοινοβουλευτισμός (μολονότι διά του τελευταίου [...] νοείται ενίοτε και το όλον αντιπροσωπευτικόν σύστημα εν γένει) [...] προϋποθέτει αναγκαιώς την ύπαρξιν του αντιπροσωπευτικού συστήματος, του οποίου μορφήν αποτελεί».³

Δεύτερον, προϋποθέτω την τυπολογία που συλλαμβάνει και πάλι ο Μάνεσης με την απαράμιλλη λιτότητα και ακρίβειά του στην τελευταία του συνέντευξη, αναφερόμενος στα θλιβερά Ιουλιανά του έτους 1965:

«Στα μοναρχικά πολιτεύματα η εμπιστοσύνη του βασιλέως είναι στοιχείο αναγκαίο και επαρκές για να διορισθεί και να παραμείνει στην εξουσία μια κυβέρνηση. Στη συνταγματική μοναρχία η γνώμη του μονάρχη είναι στοιχείο αναγκαίο όχι όμως και επαρκές, διότι παράλληλα χρειάζεται και η εμπιστοσύνη της Βουλής που είναι στοιχείο αναγκαίο αλλ' όχι επαρκές. Σε μία δε βασιλευόμενη δημοκρατία [...] η εμπιστοσύνη της Βουλής είναι στοιχείο αναγκαίο αλλά και επαρκές και δεν χρειάζεται η εμπιστοσύνη του μονάρχη για να διορισθεί ή παραμείνει στην εξουσία μια κυβέρνηση».⁴

Τρίτον, επικαλούμαι, ως μια κάποια ψυχολογική εισαγωγή στο θέμα, ένα χαρακτηριστικό απόσπασμα μιας βιωματικής εξιστόρησης των ιδίων γεγονότων από έναν συνάδελφο δικηγόρο, ο οποίος ήταν φοιτητής στη Νομική Σχολή Αθηνών κατά την ταραχώδη «χαμένη άνοιξη»:

«Δεν είχα την τύχη να μαθητεύσω στον Αριστόβουλο Μάνεση, καθηγητή [τότε] του συνταγματικού δικαίου της Νομικής Σχολής [...] Θεσσαλονίκης [...] Η «τύχη» μου –καλή ή κακή θα το κρίνει ο αναγνώστης– ήταν να είμαι φοιτητής στη Νομική Σχολή της Αθήνας [...] Ο Χρήστος Σγουρίτσας δεν δικαίωσε την ιδιότητά του [...], χαρακτηρίζοντας τον εξαναγκασμό σε παραίτηση του Γεωργίου Παπανδρέου στις 15 Ιουλίου 1965 με τα λόγια: “Η ενέργεια του βασιλέως υπήρξεν συνταγματικώς άψογος”. Τη δήλωση αυτή αντέκρουσαν αμέσως δύο Έλληνες συνταγματολόγοι: Ο Φαίδων Βεγλερής, που μιλώντας στους φοιτητές του, χαρακτήρισε τη δήλωση του συναδέλφου του [...] ως «το όνειδος της Νομικής Σχολής Αθηνών» και ο Αριστόβουλος Μάνεσης».⁵

³ *Συνταγματικόν δίκαιον: πανεπιστημιακά παραδόσεις* (ό.π., 1967), 387.

⁴ «Η μοναρχία είναι πολιτικά και ψυχολογικά ξεπερασμένη», *Το Βήμα*, 12.12.1999.

⁵ Δημήτρης Ευριτάκης, «Έλληνες νομικοί εναντίον της Δικτατορίας: η περίπτωση του Αριστοβούλου Μάνεση (1921-2000)», *Ραδάμανθυς: περιοδική έκδοση του Δικηγορικού Συλλόγου Ηρακλείου* 14 (Άνοιξη 2009), 11.

Και, τέλος, τέταρτον, κάπως παρεκβατικά, αναφέρω μια συνταγματολογική ανοησία μεν, ενός εκ των πρωταιτίων της Δικτατορίας που ακολούθησε, του Στυλιανού Παττακού, η οποία όμως μας θυμίζει πικρά ένα ποίημα του Bertolt Brecht περί διαλύσεως του λαού από την κυβέρνηση και εκλογής ενός άλλου στη θέση του: «Οι πραγματικές κυβερνήσεις δεν έχουν ανάγκη από την υποστήριξη του λαού. Ο λαός είναι αυτός που έχει ανάγκη από την υποστήριξη της κυβερνήσεως».⁶

Αν, λοιπόν, θελήσουμε (και πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να το θελήσουμε) να διευρύνουμε τον προβληματισμό μας πέρα από τα συνταγματικά των Ιουλιανών, ουσιωδώς την εμπιστοσύνη ή δυσπιστία, δηλαδή, του ανωτάτου άρχοντος προς την κυβέρνηση και όλους ανεξαιρέτως τους υπουργούς της,⁷ θα έρθουμε κατ' αρχάς αντιμέτωποι με τις προαναφερθείσες δύο ανταγωνιστικές συνταγματολογικές αντιλήψεις της πολιτικής (όχι υπερβατικής ή άλλης) αντιπροσώπευσης. Τις αντιλήψεις αυτές θα εχθέσω ευσύνοπτα στη συνέχεια, σχολιάζοντάς τες κάπως υπαινικτικά και, εν κατακλείδι, αν είχα περισσότερο χρόνο στη διάθεσή μου, θα έδειχνα την ενδεχομένως απρόσμενη παραδειγματική σημασία τους για ένα ζήτημα συνταγματικής ερμηνείας⁸ συγκεκριμένα, απονομής χάριτος κατά τη φαιδρά δεκαετία του 1980.⁹ Τούτο το επεισόδιο προεδρικής αντιδημοκρατικής αναίδειας (η περιώνυμη Υπόθεση Ρούσσου) είναι, κατά τη γνώμη μου, εμβληματικό για τη συνταγματική επιστήμη στη χώρα μας: όταν το πολίτευμα αλλάξει, και μάλιστα σε κάποιες πτυχές του ριζικά, η συνταγματική ερμηνεία δύναται, άραγε, να εμμένει στα ίδια, σε μια ουσιωδώς μοναρχική αντίληψη της «λογικής του πολιτεύματος», επικαλούμενη ένα τόσο αμφιλεγόμενο, και όχι μόνο μεθοδολογικά, γράμμα του Συντάγματος; Δεν επρόκειτο πάντως ούτε για ζήτημα λαϊκής κυριαρχίας, δήθεν νομιμοποίησης, δηλαδή, της κυβέρνησης κατά του ανώτατου άρχοντος.

2. Μια αντίληψη του κοινοβουλευτισμού, υπό την ανωτέρω έννοια, εκφράζεται από τον (νομικό θετικιστή) Νικόλαο Ν. Σαρίπολο,⁹ ο οποίος

⁶ *Griechische Dokumente und Informationen* 44 (Φεβρουάριος 1973).

⁷ Για το συνταγματικό ζήτημα βλ. Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία, 1800-2010* (Αθήνα: Πόλις, 2011), 381 επ.

⁸ Βλ. του γράφοντος, *Φιλοσοφία μετά John Rawls* (Αθήνα: Ευρασία, 2021), 179 επ.

⁹ Βλ. *Ελληνικόν συνταγματικόν δίκαιον Α'* (εν Αθήναις: Τυπογραφείον της Β. Αυλής Α. Ραφτάνη, 1915), 258 επ.

απορρίπτει ως εσφαλμένες τις —σημειωτέον— καθιερωμένες, κατά τον ίδιο, από το Σύνταγμα («γαλλικές θεωρίες») περί αντιπροσωπείας του λαού: η βουλή δεν αποτελεί αντιπρόσωπό του. Κατά τις (ανταγωνιστικές των «γαλλικών») («γερμανικές θεωρίες») που υιοθετεί και εισάγει στη χώρα μας ο Ν.Ν. Σαρίπολος, η Βουλή και ο λαός (ως εκλογικό σώμα) αποτελούν άμεσα όργανα του κράτους, στερούμενα νομικής προσωπικότητας· συνεπώς, από νομική άποψη, είναι αδύνατον η Βουλή να αντιπροσωπεύει τον λαό.¹⁰ Το εκλογικό σώμα είναι απλώς («δημιουργικό όργανο»): η εκλογή των βουλευτών, δηλαδή, δεν αποτελεί πράξη εξουσιοδότησης, αλλά διορισμού. Ο Ν.Ν. Σαρίπολος υποστηρίζει ότι μόνον από πολιτική άποψη θα μπορούσε να γίνει λόγος περί αντιπροσώπευσης του λαού διά των βουλευτών.

Αφήνοντας κατά μέρος τη διαμάχη («γαλλικών») θεωριών, που απηχούν, βέβαια, το επαναστατικό πνεύμα του 1821, και (συντηρητικών) («γερμανικών») της τότε εποχής, και μη λαμβάνοντας επίσης υπόψιν μας την εννοιολογία του Ν.Ν. Σαριπόλου περί της νομικής προσωπικότητας του κράτους κ.λπ., η θεωρία του δεν εκφράζει, κατά βάση, παρά μια κλασική αντίληψη του κοινοβουλευτισμού· αυτή αποτυπώνεται σε μια επιγραμματική φράση του Α.Υ. Dicey, την οποία επικαλείται αργότερα ο Σγουρίτσας, ο οποίος δεν αποκλίνει από τη θεωρία του Ν.Ν. Σαριπόλου, διακρίνοντας και αυτός αυστηρά (όπως βέβαια και κατά τα προαναφερθέντα Ιουλιανά) μεταξύ νομικής και πολιτικής οπτικής γωνίας: «Το μόνον νόμιμον δικαίωμα των εκλογέων [...] είναι η εκλογή των μελών του Κοινοβουλίου».¹¹ Ο Σγουρίτσας επισημαίνει,¹² όμως, και μια θεσμική διάσταση, που μάλλον εκ των πραγμάτων¹³ αγνοεί ο Ν.Ν. Σαρίπολος: ότι οι εκλογείς δεν ψηφίζουν ακριβώς υποψήφιους βουλευτές, αλλά πολιτικά κόμματα, τα οποία έχουν προεκλογικά προγράμματα. Συνεπώς, τίθεται, κατά τον Σγουρίτσα, ζήτημα εναρμόνισης της κυβερνητικής πολιτικής προς το εγκριθέν από την πλειοψηφία του εκλογικού σώματος πολιτικό πρόγραμμα. Διαφορετικά, κατά τον ίδιο, το μεν πολίτευμα θα μεταβάλλετο σε ολιγαρχικό, οι δε εκλογείς θα είχαν μάλλον εξαπατηθεί για την υφαρπαγή της ψήφου τους.

¹⁰ Πβλ. όμως Δημήτρης Θ. Τσάτσος, *Συνταγματικό δίκαιο Β'* (Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993), 97 επ.

¹¹ *Συνταγματικόν δίκαιον Α'*, 198, σημ. 2.

¹² *Ο.π.*, 198 επ.

¹³ Πβλ. Γιώργος Κασσιμάτης, «Τα πολιτικά κόμματα ως συνταγματικός θεσμός», *Μελέτες Ι* (Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996), 189 επ.

«Ατυχώς» όμως —συνεχίζει— δεν υπάρχουν νομικά μέσα για να εξασφαλιστεί η επιβαλλόμενη αρμονία μεταξύ λαού και βουλής.

Αυτό που διακρίνει, λοιπόν, στο θέμα μας τον συνταγματικό κόσμο του Ν.Ν. Σαριπόλου από εκείνον του Σγουρίτσα φαίνεται ότι είναι το (σύγχρονο) κομματικό φαινόμενο (όχι ο συνταγματικά ανυπόλητος παλαιοκομματισμός). Κατά μια καίρια εκτίμηση του Αλέξανδρου Σβώλου, στον εναρκτήριο λόγο του ως τακτικού καθηγητή,¹⁴ τα σύγχρονα κόμματα, αλλοιώνοντας το (κλασικό) κοινοβουλευτικό σύστημα, μάλλον δημιουργούν ξένο προς αυτό τύπο πολιτεύματος. Μια χαρακτηριστική, κατά τον ίδιο, νεαρά συνταγματική διάταξη αποτελεί το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 89 του Συντάγματος της Ελληνικής Δημοκρατίας (1927): κατά την ψηφοφορία επί προτάσεων εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας «δικαιούνται να ψηφίζουν και οι Υπουργοί Βουλευταί» (πράγμα κάποτε, αν όχι αδιανόητο, πάντως ανεπίτρεπτο). Ο Σβώλος, περαιτέρω, αναφέρει προσφύως μια σχετική κοινοβουλευτική διαμάχη του Ελευθέριου Βενιζέλου με τον Αλέξανδρο Παπαναστασίου: ο πρώτος επικαλείται την «εντολή» του λαού (άραγε, κατά τη συνταγματολογική ορολογία, «επιτακτική» ή «αντιπροσωπευτική»;) υπέρ της συγχύσεως εν τέλει βουλής και κυβερνήσεως ή, ακριβέστερα, υπέρ της συμμορφώσεως της βουλής προς την κυβερνητική πολιτική, επισείοντας τον κίνδυνο της θεσμικής αναρχίας, και ο δεύτερος τού επισημαίνει τη νόθευση του πολιτεύματος. Κατά τον Σβώλο, η άποψη του Παπαναστασίου ήταν ήδη «απλώς νομικώς βάσιμος».

3. Έκτοτε υφίσταται, λόγω ασφαλώς της ακαταγώνιστης παρουσίας των σύγχρονων κομμάτων στην πολιτική σκηνή, μια ισχυρή τάση να συλληφθεί μια κάποια *έννομη* σχέση μεταξύ του εκλογικού σώματος και της Βουλής, να συναχθεί, δηλαδή, μια δεύτερη κατ' αντιδιαστολήν ή ανταγωνιστική της πρώτης αντίληψη πολιτικής αντιπροσώπευσης, η οποία όμως δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι δεν είναι ουσιωδώς μεσοπολεμική, αν και όχι απαραίτητως σμιττιανή,¹⁵ δηλαδή *κινηματική*. Κατά τον διαβόητο Carl Schmitt,

¹⁴ Βλ. *Προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας* (Αθήνα: Εκδοτικός Οίκος Δημ. Ν. Τζάκα, Στεφ. Δελαγραμμάτικα & Σία, 1931), ιδίως 8 επ., 11, 29 επ. σημ. 2 και 3.

¹⁵ Ίδου μια μεσοπολεμική ασφαλώς ιδέα (και ενός, ούτως ειπείν, παρατεταμένου Μεσοπολέμου) που δεν θα μπορούσε όμως να προέλθει από τη γραφίδα, π.χ., του Hans Kelsen: «[H] έννοια της λαϊκής κυριαρχίας [...] δύναται να συμβιβασθή προς την κατά τρόπον αντιατομοκεντρικών συγκρότησιν της αντιπροσωπεΐας του λαού [... H] επαγ-

«[τ]ο κίνημα ως το πολιτικοδυναμικό στοιχείο [...] είναι τόσο κράτος όσο και λαός και ούτε το ενεστώς κράτος [...] ούτε ο ενεστώς λαός [...] θα ήταν νοητά χωρίς αυτό [...] Στο] κόμμα, με τα μέλη του στρατολογημένα από όλα τα στρώματα του λαού, ωστόσο, κλειστό και ιεραρχικά καθοδηγούμενο, που κρατεί, ως πολιτικό σώμα, τόσο το κράτος όσο και τον λαό, [βρίσκει] το κίνημα την ιδιαίτερη μορφή του [...] Τούτο αντιστοιχεί στη διάταξη του από 14 Ιουνίου 1933 [...] νόμου κατά της ανασύστασης των κομμάτων: «Στη Γερμανία υφίσταται ως μόνο πολιτικό κόμμα το Εθνικοσοσιαλιστικό».¹⁶

Η πλέον αξιοπρόσεκτη προσπάθεια να συλληφθεί η προκείμενη έννομη σχέση λαού (εκλογικού σώματος) και βουλής ή βουλευτών είναι του Μάνεση, κατά τη δεκαετία του 1960: και στις πανεπιστημιακές του παραδόσεις του 1967, αμέσως μετά την εμπειρία των Ιουλιανών, αλλά ήδη και στον δεύτερο τόμο των *Περσπούδατων Εγγυήσεων* του. Στο εν λόγω σύγγραμμά του, ερμηνεύοντας το τότε ισχύον Σύνταγμα, αποφαίνεται ο ίδιος, κατ' αρχάς, ότι «το λογικώς "πρώτον" είναι [...] η εκπροσώπησις της ιδίας των [βουλευτών] εκλογικής περιφέρειας».¹⁷ Το συνταγματολογικό ζήτημα απέκτησε τον χρόνο δημοσιότητας που του αναλογούσε στην όχι και τόσο μακρινή μας θεωρητική και πολιτική διαμάχη ως προς την εξ αποστάσεως ψήφο των αποδήμων Ελλήνων πολιτών. Εν προκειμένω, αν

γελματική αντιπροσωπεία όχι μόνον εκφράζει επίσης την θέλησιν του λαού, αλλά και εκφράζει αυτήν γνησιότερον της ατομικής ψήφου και δη κατά τρόπον οργανικόν και όχι μηχανικόν» (Α. Ι. Σβώλος, *Συνταγματικόν δίκαιον* Β.1, [Αθήνα: Τύποις «Πυρσού», 1935], 105).

¹⁶ *Staat, Bewegung, Volk* (Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt, 1933) 12, 13. Ο ίδιος μόλις πριν από ένα έτος αποφαινόταν ότι «κράτος, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλοι δημόσιοι οργανισμοί καταβάλλουν, αντί των κομμάτων, τη μισθοδοσία των βοηθών και των υπαλλήλων τους» («Starker Staat und gesunde Wirtschaft [1932]»), *Staat, Großraum, Nomos: Arbeiten aus den Jahren 1916-1969* [Berlin: Duncker & Humblot, 1995], 78). Ο Δημήτρης Τσάτσος, *Πολιτεία* (Αθήνα: Εκδόσεις Γαβριηλίδη, 2010), 438, εκλαμβάνει την παρατήρηση ως ακραία υπεράσπιση του άνευ κομμάτων κρατισμού, ενώ μάλλον προαναγγέλλει τον κρατισμό του ενός κόμματος.

¹⁷ *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος* II, 195. Στη μελέτη μου «Περί αντισυνταγματικών κανόνων του Συντάγματος», *Χαρμόσυνο Αριστοβούλου Μάνεση* (Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα), 11 σημ. 41. Όπως επί του πιεστηρίου όμως διαπίστωσα, έχω διαπράξει ένα πραγματολογικό σφάλμα, υποθέτοντας ότι το λεγόμενο προόμιο του Συντάγματος, δηλαδή η επίκληση της Αγίας Τριάδος, είχε ψηφισθεί και από μουσουλμάνους (τουρκογενείς) βουλευτές. (Θα μπορούσε...)

μας ενδιαφέρουν οι (μόνοι κρίσιμοι) κανονιστικοί λόγοι, αυτοί συνταγματικά μάλλον συνυφαίνονται με το ότι –έστω και *de constitutione ferenda* (επιχείρημα, στη διατύπωση του οποίου υποχρεούται ο ακαδημαϊκός δάσκαλος)– δεν δύναται να νοηθεί η ιδιότητα του πολίτη ανεξάρτητα από ένα ακριβοδίκαιο θεσμικό πλαίσιο κοινωνικής συνεργασίας ή, καλύτερα, αμοιβαιότητας. Κατά τη γνώμη μου,¹⁸ σε μια φιλελεύθερη δημοκρατία, ο πολίτης δεν έχει υποχρέωση συμμετοχής στα κοινά: έχει όμως βάρος τέτοιας συμμετοχής. Ακόμη όμως και αν είναι παθητικός πολίτης, κατά μία περιώνυμη ή διαβόητη διάκριση, έχει αξίωση ισότιμης μεταχείρισης. Αυτή η αξίωση ενδέχεται να έχει ήδη αποδυναμωθεί στην περίπτωση ενός απόδημου Έλληνα πολίτη που απαιτεί να καθορίσει με την ψήφο του και την τύχη των συμπολιτών του, οι οποίοι ευλόγως ενδιαφέρονται πολύ αμεσότερα για την καλή διακυβέρνηση της χώρας.

4. Αντιπαρερχόμενοι τη γκρίζα φατριαστική αντιγνώμια και επανερχόμενοι στις λαμπρές *Εγγυήσεις* του Μάνεση, ο ίδιος δεν διστάζει,¹⁹ αμφισβητώντας «την ιδιότητα [του λαού-εκλογικού σώματος] ως απλώς αναδεικνύοντος οργάνου», να ισχυριστεί ότι δικαίως τονίζει (ποιος; –δεν το βρήκατε!) ο Δημήτριος Βεζανής, στην *Πολιτειολογία* του,²⁰ ότι η κρατούσα αντίθετη άποψη, δηλαδή η κατά τα ανωτέρω άποψη του Ν.Ν. Σαριπόλου, είναι «η αντιδημοκρατικότερα περί αντιπροσωπείας θεωρία η οποία εξήνεχθη ποτέ». Κατά τον Βεζανή, όπως τον επικαλείται ο Μάνεσης, ο Ν.Ν. Σαρίπολος αγνοούσε το βεληνεκές της θεωρίας του και δεν υποπτευόταν τη σημασία της –δεν προείδε, δηλαδή, για να ακριβολογήσουμε, τη μεσοπολεμική της απαξίωση. Ισχυρίζεται, λοιπόν, ο Μάνεσης στις σχετικές πανεπιστημιακές του παραδόσεις (του έτους 1967),²¹ μη ικανοποιημένος ούτε από την αγγλική («μέση») (και ορθή, όπως θα αφήσω να εννοηθεί) οδό,²²

¹⁸ Βλ. τη συλλογή μελετών μου, *Το μίσος για τη φιλελεύθερη δημοκρατία* (Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία, 2019), 82 επ.

¹⁹ *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος* II, 191, 193, σημ. 19.

²⁰ Είναι ο ίδιος που στο πρώτο τεύχος του περιοδικού *Το Νέον Κράτος* (Σεπτέμβριος 1937), 24, έγραψε («Δικαιώματα και καθήκοντα της νεολαίας υπό το Νέον Κράτος») μεταξύ άλλων και τα εξής: «Ζητούμεν να προστεθή η Αντιδημοκρατική Πίστις εις το τρίπτυχον: Πατρίς, Θρησκεία, Οικογένεια».

²¹ *Συνταγματικόν δίκαιον*, 374 επ.

²² *Ο.π.*, 371 επ.

ότι, δηλαδή, η ζητούμενη σχέση εκλογικού σώματος και κοινοβουλίου είναι πρωτίστως, αν όχι αποκλειστικά, σχέση εμπιστοσύνης, και θεωρώντας ότι η γνήσια δημοκρατική αρχή επιτάσσει την απόλυτη εξάρτηση των εκλεγμένων από τη θέληση των εκλογέων, διαφορετικά η αντιπροσώπευση είναι πλασματική, ότι, και κατά το τότε ισχύον Σύνταγμα,

«μεταξύ εκλογέων και εκλεγμένων υπάρχει ουσιαστική σχέσις, στηριζομένη επί νομικού δεσμού που ιδρύεται διά της εκλογής [...] Ο νομικός αυτός δεσμός έγκειται εις την εκ μέρους των εκλογέων εκδήλωσιν ουσιαστικής θελήσεως, η οποία, χωρίς να εξικνείται [γιατί άραγε;²³] μέχρι πλήρους δεσμεύσεως της θελήσεως των εκλεγμένων, είναι εν τούτοις προσδιοριστική, εις γενικάς γραμμάς, των κατευθύνσεων και των πλαισίων της θελήσεώς των, συνεπαγομένη την υποχρέωσιν αυτών να συμμορφώνονται και ατομικώς και ως συλλογικόν όργανον, προς την διά των εκλογών εκφραζομένην ούτω πως θέλησιν, τόσον ειδικώς των εκλογέων των, όσον και γενικώτερον του [λ]αού [ως] εκλογικού σώματος.

Έχω την εντύπωση ότι εδώ το θεωρητικό έδαφος γίνεται ολισθηρό: η προαναφερθείσα αντίληψη του Ελευθέριου Βενιζέλου περί λαϊκής εντολής πόσο μακριά βρίσκεται, άραγε, από το πρωθυπουργοκεντρικό κοινοβουλευτικό σύστημα, τον πρωθυπουργό ως κυβερνήτη, που ο ίδιος ο Μάνεσης τόσο καυστικά στηλίτευσε κατά τη δεκαετία του 1980, αποτιμώντας κριτικά την αναθεώρηση του 1986;²⁴

5. Δεν δύναται εύλογα κανείς και ούτε πρέπει (ως υπεύθυνος δημοκρατικός πολίτης) να αμφισβητήσει τη θεσμικά αναντικατάστατη σημασία των πολιτικών κομμάτων για τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος. Βρίσκω όμως, αναλογιζόμενος την προηγούμενη σύντομη έκθεση, αμφίσημο και αδιαφανή τον χαρακτηρισμό του Δημήτρη Τσάτσου: «πολιτεία των κομμάτων»,²⁵ αν αυτός δεν είναι απλώς περιγραφικός. Εξηγούμαι:

²³ Το ερώτημα αφορά το γιατί το Σύνταγμα θέλει την πολιτική εκπροσώπηση μάλλον πλασματική. Εδώ θέλουμε μια κανονιστική απάντηση (δηλαδή μια θεωρία διαβουλευτικής δημοκρατίας) και, αντ' αυτής, ο Μάνεσης μάλλον προσυπογράφει μια μεσοπολεμική καταγγελία.

²⁴ Βλ. *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986: μια κριτική αποτίμηση της νομικοπολιτικής σημασίας της* (Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, 1986), 111 επ.

²⁵ Βλ. *Πολιτεία*, 431 επ.

το πρόβλημα και τα προβλήματα του κοινοβουλευτισμού έχουν ως κύριο αντικείμενο τη νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας. Η πολιτική αντιπροσώπευση δεν επιτυγχάνεται όμως μόνο διά της εκλογής, αν και, πράγματι, η διάλυση της βουλής πρέπει να «είναι ο μηχανικώτερος τρόπος της αποκαταστάσεως της [...] τυπικής υπεροχής του εκλογικού σώματος».²⁶

Η ευθεία αποδοκιμασία, π.χ. μιας κυβέρνησης από το εκλογικό σώμα θέτει ζήτημα νομιμοποίησής της: άμεσης, δηλαδή, προκήρυξης εκλογών. (Το ισχύον Σύνταγμα κάποτε προέβλεπε ρητά τη διάλυση της («εν προφανεί δυσαρμονία προς το λαϊκόν αίσημα») Βουλής. Πρόκειται για αρχή θεμελιώδη, την οποία δεν ήθιξε –δεν μπορούσε να ήθιξε– η προαναφερθείσα διαδικασία, ως προς τις προεδρικές εξουσίες, αναθεώρηση.) Σε μια τέτοια περίπτωση εκλογικής αποδοκιμασίας, η κυβέρνηση αδυνατεί πλέον να λάβει κάποιες κρίσιμες αποφάσεις (ακόμη και συμβολικού για τη φιλελεύθερη δημοκρατία χαρακτήρα) στο όνομα (όχι ακριβώς ή απλώς χάριν) του λαού (η υπερβατική αναφορά στον λαό, δηλαδή το έθνος, είναι εδώ δημοκρατικά γελοία), επικαλούμενη, π.χ. διακομματική συναίνεση (ακόμη και αν την έχει εξασφαλίσει), την εμπιστοσύνη του κοινοβουλίου, την αδυνατότητα δικαστικού ελέγχου των επιλογών της ή ότι είναι καλύτερη από κάθε άλλη εναλλακτική που διαθέτει ο τόπος (ακόμη και αν κάτι τέτοιο αληθεύει, ποιος το κρίνει;). Κάποιοι συντηρητικοί πολιτικοί φιλόσοφοι ίσως ευπρεπώς διαφωνούν και με τα στοιχειώδη (δηλαδή θεμελιώδη) της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Το ίδιο μιν, αλλά μάλλον επιτόλαια, και κάποιοι θεωρητικοί νομικοί: πώς είναι κανονιστικά δυνατό να αγνοήσει κανείς το πνεύμα ενός συντάγματος, επικαλούμενος το γράμμα του (αποκομμένο από τον λόγο ισχύος, δεσμευτικότητας, δηλαδή, του συνταγματικού κανόνα);

Ωστόσο, η πολιτική αντιπροσώπευση επιτυγχάνεται και διά της κοινοβουλευτικής διαβουλεύσεως, αν όχι πρωτίστως διά αυτής. Και εδώ η επίκληση της λαϊκής εντολής, όχι μόνο δεν επιτρέπει τη συνέχιση της διαβούλευσης, αλλά, υπό περιστάσεις, την καθιστά αδύνατη. Ο βουλευτής όμως, εφ' όσον δεν εκπροσωπεί τους ψηφοφόρους του, αλλά τον λαό (ούτε καν το εκλογικό σώμα), οφείλει να βρει έναν τρόπο, με την αγόρευση και την ψήφο του, με τον ίδιο τον έλεγχο των κυβερνήτων, να εκπροσωπήσει

²⁶ Α.Ι. Σβώλος, *Το νέον σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος* (Αθήναι: Τύποις «Πυρσού», 1928), 314.

και τους διαφωνούντες.²⁷ Και η υποκείμενη στον κοινοβουλευτικό έλεγχο κυβέρνηση οφείλει πάντοτε να δρα, εντός των συνταγματικών ορίων, υπέρ του εν ευρεία εννοία γενικού συμφέροντος, όχι, δηλαδή, ακριβώς ή άνευ ετέρου βάσει προεκλογικού προγράμματος. Η κοινοβουλευτική δημοκρατία δεν είναι το πολίτευμα των (προτιμήσεων των) περισσοτέρων πολιτών, αλλά (διαβουλευτικά) όλων. Αν η εξουσία που πηγάζει από τον λαό ασκείται πράγματι κατά το σύνταγμα, τότε ο λαός, ως κυρίαρχος, είναι, όπως και ο ανώτατος άρχων, πάντοτε ανεύθυνος. Η αντιπροσωπευση του λαού, δηλαδή, δεν είναι ποτέ εν στενή εννοία πολιτική. Και αυτή η ουσιαστική παραδοχή βρίσκεται, κατά τη γνώμη μου, στο επίκεντρο του κοινοβουλευτισμού ως ηθικοπολιτικού ιδανικού.

²⁷ Αφιερώνω, κατά βάση, σε αυτήν την προβληματική την προαναφερθείσα συλλογή μου, *Το μίσος για τη φιλελεύθερη δημοκρατία*.

Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΙΑΚΩΒΙΝΙΣΜΟΣ

Γιάννης Α. Τασόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ, ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ

I. ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ

Ο ιακωβινισμός είναι πολύπλευρο φαινόμενο. Αφετηρία έχει την ιστορική λέσχη των Ιακωβίνων η οποία ιδρύθηκε το 1789, πρωτοστάτησε στη Γαλλική Επανάσταση και συνδέεται με την εποχή της Τρομοκρατίας (1793-1794) έχοντας ως πρωταγωνιστές πρόσωπα όπως ο Ροβεσπιέρρος και ο Σαιν Ζουστ. Στην Ελλάδα συνδέεται με τον επαναστατικό ριζοσπαστισμό του Ρήγα. Η *Νέα Πολιτική Διοίκησης* του 1797 βασίζεται στο γαλλικό δημοκρατικό Σύνταγμα των Ιακωβίνων του 1793 το οποίο, αν και δεν εφαρμόστηκε, αποτέλεσε σημείο αναφοράς για τη δημοκρατική Ευρώπη. Αλλά στη μεταναπολεόντεια περίοδο της Ιερής Συμμαχίας, οι Έλληνες επαναστάτες έκαναν ότι μπορούσαν για να διαφοροποιηθούν από τον ιακωβινισμό. Ο ιακωβινισμός όμως έχει επηρεάσει σημαντικά την πολιτική κουλτούρα μας. Οι στίχοι από τον *Θούριο* του Ρήγα («Καλλίό 'ναι μιας ώρας ελεύθερη ζωή, παρά σαράντα χρόνια σκλαβιά και φυλακή») έχουν εγγραφεί στο συλλογικό υποσυνείδητο.

Ο ιακωβινισμός απηχεί την πολιτική φιλοσοφία του Ρουσσώ και υιοθετεί ως πρότυπη πολιτεία τη Σπάρτη αντί της Αθήνας, επειδή η πρώτη αφήνει ως παρακαταθήκη όχι τον Παρθενώνα, αλλά την αρετή και τη φιλοπατρία του Λυκούργου και του Λεωνίδα, αντί για τη δημαγωγία της Εκκλησίας του Δήμου.

Στο συνταγματικό επίπεδο ο ιακωβινισμός συνδέεται με τη δημοκρατική αντίληψη του Ρουσσώ για τη λαϊκή κυριαρχία. Στον πυρήνα του βρίσκεται η αναγνώριση του λαού ως ενεργού, αδιαίρετου υποκειμένου της

ιστορίας και ως φορέα της κυριαρχίας, με ενιαία βούληση, στα πρότυπα της γενικής βούλησης του Ρουσσώ, η οποία δεν πρέπει να συγχέεται με τη βούληση της πλειοψηφίας.

Το βασικό μέλημα του ιακωβίνικου συνταγματισμού είναι η διασύνδεση της κοινοβουλευτικής διακυβέρνησης με τη συνεχή παρουσία του λαού στην πολιτική ζωή. Επομένως, συνδέεται με την εισαγωγή στοιχείων άμεσης δημοκρατίας για να διασφαλίζεται η αυθεντικότητα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Ο ιακωβινισμός εκφράζει λόγο ρεπουμπλικανικής (αντιβασιλικής) πολιτικής ιδεολογίας και, όπως μας λέγει ο *Vovelle*, είναι «ριζοσπαστικός, βολονταριστικός, πατριωτικός, οικουμενικός, δημοκρατικός, ενεργητικός, κοσμικός και εξισωτικός».¹

II. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

Πρέπει να τονίσουμε ότι φλέβες του συνταγματικού ιακωβινισμού βρίσκονται και στη σκέψη συνταγματολόγων οι οποίοι, ενώ δεν συντάσσονται με το ριζοσπαστικό κοινωνικοπολιτικό ιδεολογικό ρεύμα του, έχουν αφομοιώσει το πνεύμα του συνταγματισμού της Εποχής των Επαναστάσεων, για να θυμηθούμε τον Χομπσμπάουμ. Τελευταίο τέκνο της εποχής αυτής υπήρξε και η Ελληνική Επανάσταση του 1821. Την πνευματική προδιάθεση του ιακωβινισμού απηχεί το ακόλουθο απόσπασμα από την *Πραγματεία* του Ν. Ι. Σαρίπολου: «Οχι, μυριάκις όχι! Η κυριαρχία του έθνους ουδ' εκλείπει απέναντι του έργου των χειρών της ουδ' Επιμενίδειον κοιμάται ύπνον υπό τα φύλλα του συνταγματικού χάρτου του, αλλά τουναντίον παρίσταται αείποτε και γηγγορεί επιβλέπουσα τας αρχάς, φρουρούσα το έργον της, και ούσα πάντοτε έτοιμη να ανακαλέση τα παρεκκλίνοντα εις την ην αφήκαν τάξιν».²

Στον 20ό αιώνα τυπική για την αντίληψη που συζητάμε είναι η φράση του Μάνεση, την οποία επανέλαβε και κατά τη Μεταπολίτευση: «Ο λαός, ως κυρίαρχος, δύναται να θέλη ο,τιδήποτε αρκεί ότι το θέλει».³ Ο ελλη-

¹ Ιωάννης Τασόπουλος, «Η ιακωβίνικη συνιστώσα της ελληνικής συνταγματικής παράδοσης», στο Α. Τριανταφυλλίδου κ.ά. (επιμ.), *Ελληνική Κρίση και Ευρωπαϊκή Νεωτερικότητα* (Αθήνα: Κριτική, 2013), 99, 111.

² Νικόλαος Ι. Σαρίπολος, *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου* (Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993), 56.

³ Αριστόβουλος Μάνεσης, «Το πρόβλημα της ασφαλείας του κράτους και η ελευθερία»,

νικός ιακωβίνικος συνταγματισμός χαρακτηρίζεται από την αυτοαναφορική αντίληψη της λαϊκής θέλησης ως αυτοσκοπού,⁴ εργαλειοποιώντας τις δομές και τους θεσμούς του κράτους με στόχο την ικανοποίηση της θέλησης-επιθυμίας του λαού αντί του σχηματισμού έλλογης κρατικής θέλησης.⁵ Αλλά η λαϊκή κυριαρχία αφορά την πηγή της κρατικής εξουσίας και την ποιοτική φύση του πολιτεύματος. Ο ελληνικός ιακωβινισμός εκφράζει την ανισοροπία μεταξύ πολιτεύματος και κράτους, υπέρ του λαού και της βραχυπρόθεσμης ικανοποίησης της θέλησής του, αλλά συχνά εις βάρος του μακροπρόθεσμου δημόσιου συμφέροντος.

III. Ο ΕΠΤΑΝΗΣΙΑΚΟΣ ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΙΣΜΟΣ

Στη διάρκεια του 19ου αιώνα ο ιακωβινισμός εκφράζεται από τον επτανησιακό ριζοσπαστισμό ο οποίος θα μπορούσαμε να πούμε ότι απηχεί την αριστερή ιδεολογία στη Β' Εθνική Συνέλευση του 1862-1864,⁶ τασσόμενος υπέρ, αν όχι της αβασίλευτης δημοκρατίας, τουλάχιστον του ανεύθυνου του βασιλιά. Χαρακτηριστικά ο Ιωσήφ Μομφερράτος πρότεινε μαζί με τον Τιμολέοντα Βάσσο την τροποποίηση των άρθρων 21 και 22 του σχεδίου Συντάγματος του 1864, τα οποία όριζαν ότι: «Άπασαι αι εξουσίαι πηγάζουσιν εκ του έθνους, ενεργούνται δε καθ' ον τρόπον ορίζει το Σύνταγμα» και ότι «Η νομοθετική εξουσία ενεργείται υπό του Βασιλέως και της Βουλής», προκειμένου να αντικατασταθούν ως εξής: «Η κυριαρχία ενυπάρχει εις το έθνος, και εις αυτό μόνον ανήκει. Πάσα εξουσία πηγάζει εξ αυτού, και ενεργείται καθ' ον τρόπον ορίζει το Σύνταγμα», ενώ «Η νομοθετική εξουσία ανατίθεται εις την υπό του λαού ελευθέρως εκλεγομένην Βουλήν των αντιπροσώπων».⁷ Η διατύπωση αυτή φέρνει στη σκέψη

στο *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη* (Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα, 1980), 390, 394· βλ. του ίδιου, «Η κρίση των θεσμών της φιλελεύθερης δημοκρατίας και το Σύνταγμα», ό.π. 543, 566, καθώς και κριτικό σχολιασμό στο Γιάννης Τασόπουλος, *Η Λαϊκή Κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας* (Αθήνα: Κριτική, 2014), 322 επ. και 333 επ.

⁴ Τασόπουλος, «Η ιακωβίνικη συνιστώσα», ό.π., 99, 123.

⁵ Τασόπουλος, *Η Λαϊκή Κυριαρχία*, ό.π., 446.

⁶ Αγγελική Γιαννάτου, *Επτανησιακός ριζοσπαστισμός 1848-1865* (Αθήνα: Περίπλους, 2019), 259, 261.

⁷ *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της εν Αθήναις Β' των Ελλήνων Συνελεύσεως*, τ. 6ος (Αθήνα, 1865), 128-129.

το άρθρο 52 του ισχύοντος Συντάγματος που μιλά για την ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης.

Ο Μομφερράτος αιτιολογούσε την πρόταση ως εξής: το αδιαίρετο της εθνικής κυριαρχίας έχει ως έργο και αναγκαία συνέπεια το αδιαίρετο της νομοθετικής εξουσίας, η οποία είναι απόρροια της κυριαρχίας και έχει εντολή να παριστάνει και να τρέπει σε νόμο την ενιαία εθνική θέληση. Επιπλέον, συνέχιζε, το μακροχρόνιο ενάντιο σύστημα με το οποίο η νομοθετική εξουσία διχοτομείται αποδείχτηκε όχι μόνο πλημμελές καθ' εαυτό αλλά και ασυμβίβαστο με τον χαρακτήρα του έθνους. Αντί όμως του επανησιακού ριζοσπαστικού συνταγματισμού στη Β' Εθνική Συνέλευση επικράτησε ο πολιτικός φιλελευθερισμός που συνδυάστηκε με τη βασιλευόμενη δημοκρατία. Από τη σκοπιά δε του εξισωτικού κοινωνικού περιεχομένου του ιακωβινισμού, μεγάλη σημασία έχει η κατάργηση των κοινωνικών τάξεων και των τίτλων ευγενείας που υπήρχαν στα Επτάνησα, στο πλαίσιο της νομοθετικής αφομοίωσης των Ιονίων νήσων στους κόλπους της ελληνικής Πολιτείας.

Ο επανησιακός ριζοσπαστισμός συνέβαλε καταλυτικά ώστε η ελληνική κοινωνία του 19ου αιώνα να είναι στην πρωτοπορία του εκδημοκρατισμού, της φιλελευθεροποίησης και του συνταγματικού εκσυγχρονισμού στην Ευρώπη. Στη συνέχεια, ο ιακωβινισμός θα μείνει για μακρά περίοδο στην αφάνεια μέχρις ότου ανανεωθεί το ενδιαφέρον για αυτόν στη διάρκεια του Εθνικού Διχασμού, όταν αναζητήθηκαν οι καταβολές του αντιμοναρχικού πνεύματος στην Ελλάδα στην πολιτική σκέψη του Ρήγα.

IV. Η ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΤΟΥ ΑΝΔΡΕΟΥ ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ ΓΙΑ ΤΗ ΛΑΪΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ

Πέρα από τις συζητήσεις της Β' Εθνικής Συνέλευσης του 1862-1864, το αποτύπωμα του ελληνικού ιακωβινισμού διακρίνεται με καθαρότητα στον κοινοβουλευτικό λόγο του Ανδρέα Παπανδρέου για τη λαϊκή κυριαρχία κατά την επεξεργασία του Συντάγματος 1975 από την Ε' Αναθεωρητική Βουλή. Περιορίζομαι σε ορισμένα χαρακτηριστικά αποσπάσματα: «*Ημείς, το ΠΑΣΟΚ ασφαλώς δεν συμφωνούμε με αυτήν την τάσιν [σημ. ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας]. Πιστεύομεν ότι η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας εξυπηρετείται όχι μόνον με δυνατούς Κοινοβουλευτικούς θεσμούς, όπως είναι ένα Κοινοβούλιον με πραγματικές και αδέσμευτες*

Κοινοβουλευτικές εξουσίες, αλλά και με άλλα μέσα, που επιτρέπουν την συμμετοχήν του λαού εις τοπικά και περιφερειακά συμβούλια διά τα τοπικά και περιφερειακά αντιστοίχως θέματα». ⁸ «Το βασικό θέμα είναι, ποία είναι η πηγή νομιμότητος του Συντάγματος. Επειδή ημείς οι 300 το ψηφίζομεν αυτό και μόνον αρκεί να προσδώση νομιμότητα στο Σύνταγμα; [...] Όχι, εφ' όσον η πηγή της νομιμότητος ενός Δημοκρατικού Συντάγματος είναι η λαϊκή κυριαρχία. Κάθε διάταξη του Συντάγματος, πρέπει να εξετασθή σε συσχέτιση με την πηγή αυτή της νομιμότητος. Παραβιάζει ή όχι την λαϊκή κυριαρχία, την εκφράζει ναι ή όχι; Διότι άλλως θα είχαμε αυθαίρετες δυνάμεις οι 300 και δεν πιστεύω ότι τις διαθέτομε. Είμεθα εκπρόσωποι ενός λαού, ενός λαού που δικαιούται ύστερα από τους αγώνες και τα βάσανά του σε ένα Σύνταγμα που σέβεται τον λαό σαν την μόνη πηγή εξουσίας. [...] Πιστεύω, ότι η λαϊκή κυριαρχία μπορεί να προσλάβει τρεις μορφές. Πρώτον, μέσω του αντιπροσωπευτικού μηχανισμού, του κοινοβουλευτικού μηχανισμού. Είμαστε μια μορφή έκφρασης –αν θέλετε– της λαϊκής κυριαρχίας. Υπάρχει όμως και μία δευτέρα σημαντικώτερη, που είναι η άμεση συμμετοχή του πολίτη στις αποφάσεις που τον αφορούν. Και εδώ βέβαια αναφέρομαι κυρίως στην τοπική μονάδα και την περιφέρεια. Υπάρχει και μία τρίτη. Είναι η διεκδίκησης των αιτημάτων του λαού μέσω συντεχνιακών οργανώσεων. Είναι και οι τρεις αυτές πτυχές έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας και θα άξιζε [ν]α ριζώμε μια ματιά σ' αυτό το Σύνταγμα και να δούμε πώς τα βγάζει πέρα με αυτή την πηγή νομιμότητος, την λαϊκή κυριαρχία». ⁹ «Και καθ' όσον αφορά την πηγήν της εξουσίας, είναι οι πολίται σήμερον, οι οποίοι ασκούν εξουσίας. [...] Αλλά επειδή θα υπάρξη κάποια πρόταση, κάποια διατύπωση και επειδή υπάρχει ήδη, ότι ασκείται υπέρ του λαού και έστω και εάν δεν υπάρξη, θα ήτο χρήσιμον να έχει ακουσθή εις την Βουλήν, ότι και οι μη ενεργοί πολίται σήμερον και τα παιδιά μας αύριον είναι πολίται υπέρ των οποίων ασκείται η εξουσία. [...] «[Ο] δανεισμός του κράτους, αυτό και μόνον, είναι πράξις, η οποία αφορά πολύ συχνά άλλη γενιά. Το να μην το λάβω αυτό υπ' όψει σήμερα, ως Υπουργός των Οικονομικών, είναι λάθος. Ασκή εξουσία

⁸ *Βουλή των Ελλήνων, Ε' Αναθεωρητική, Περίοδος Α' Προεδρευομένης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής επί των Συζητήσεων του Συντάγματος 1975* (Αθήναι, Αύγουστος 1975), 21.

⁹ *Ο.π.*, 46.

από τον λαό, για τον λαό, αλλά περιλαμβάνει αυτός ο λαός και πρόσωπα σήμερα μη υπαρκτά. Και αυτό αφορά πολλές πτυχές της πολιτικής μιας Κυβερνήσεως».¹⁰

Ας σημειωθεί εδώ ότι η έμφαση του Ανδρέα Παπανδρέου στην εθνική ανεξαρτησία και η καταγγελία «της στεγανοποίησης της εξωτερικής πολιτικής της Χώρας ή της Εθνικής Άμυνας» «από τον περίφημο ξένο παράγοντα που κυριολεκτικά κυριαρχεί εις αυτόν τον τόπο»¹¹ εντάσσονται επίσης στην πατριωτική παράδοση του ιακωβινισμού, ο οποίος ενεργοποιείται όταν η πατρίδα και η δημοκρατία απειλούνται και κινδυνεύουν. Ο ν. 1285/1982 «Για την αναγνώριση της Εθνικής Αντίστασης του Ελληνικού Λαού εναντίον των στρατευμάτων κατοχής 1941-1944» αποτέλεσε τη φυσική κατάληξη και το αποκορύφωμα της λογικής αυτής.

Η ιακωβίνικη αντίληψη για το Σύνταγμα διαφέρει σημαντικά από αυτήν που ανέπτυξε ο Γεώργιος Μαύρος, η οποία θεωρεί το Σύνταγμα ως κανόνες του παιχνιδιού στοιχειωδώς αμερόληπτους και συμπεριληπτικούς για να εξασφαλιστεί η συναίνεση της μειοψηφίας. Έλεγε ο Γ. Μαύρος: «[Τ]ο Σύνταγμα είναι ο κατ' εξοχήν βασικός θεσμικός νόμος της Πολιτείας [...]. Το Σύνταγμα, δεν είναι όμως θέμα μειοψηφίας και πλειοψηφίας, είναι κανών, ο οποίος ρυθμίζει τας σχέσεις μειοψηφίας και πλειοψηφίας και υπ' αυτήν την άποψιν δεν είναι δυνατόν το Σύνταγμα, να εκφράζη μόνον τις απόψεις της πλειοψηφίας, δηλαδή, να είναι προϊόν επιβολής μιας πτέρυγος μόνον της Βουλής».¹²

Σε πολύ πιο πραγματιστικό επίπεδο, η ανάλυση του Κωσταντίνου Καραμανλή αναδεικνύει το γεγονός ότι σύμφωνα με εκείνον το ζητούμενο είναι «η Εκτελεστική Εξουσία να αντιμετωπίζη με ταχύ και αποφασιστικόν ρυθμόν τα πολύπλοκα και δύσκολα προβλήματα, τα οποία παρουσιάζει η τεχνοκρατική εποχή μας. [...] Με άλλους λόγους, ημείς θέλομεν μιαν Δημοκρατίαν μαχομένην και δημιουργικήν. Η Αντιπολίτευσις, εξ όσων λέγει, φαίνεται ότι την θέλει παράλυτον».¹³ Όσον αφορά τις εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο Καραμανλής τόνισε ότι όχι μόνο δεν ήταν υπερβολικές αλλά ήταν περιορισμένες τόσο σε σχέση με τις εξουσίες του

¹⁰ *Ο.π.*, 79-80.

¹¹ *Ο.π.*, 21.

¹² *Βουλή των Ελλήνων, Ε Αναθεωρητική*, ό.π., 38.

¹³ *Ο.π.*, 42.

βασιλιά στο Σύνταγμα του 1952, όσο και σε σχέση με τις εξουσίες των προέδρων άλλων δημοκρατικών χωρών.¹⁴

Στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης η ιδεολογία του ιακωβινισμού άσκησε μεγάλη επιρροή. Όπως δήλωσε ο Ανδρέας Παπανδρέου σε προεκλογική ομιλία στην Κοζάνη (1989), «ο λαός είναι κυρίαρχος, κανείς προνομιούχος σε αυτόν τον τόπο, κανείς, καμμία δύναμη, κανένας θεσμός, μόνον ο λαός σε αυτήν την χώρα κυβερνά και καθορίζει την πορεία της προς το μέλλον».¹⁵ Το ΠΑΣΟΚ τόνισε στην ίδια ομιλία ήταν ένα «λαογέννητο κίνημα», «λαός και ΠΑΣΟΚ μαζί».

Στον ηγεμονικό πολιτικό σχηματισμό της Μεταπολίτευσης, από το 1981 μέχρι το 2012, βλέπουμε την επιρροή αλλά και τα όρια του ελληνικού ιακωβινισμού στην ανταγωνιστική συμβίωση εντός του κόμματος των δύο πολιτικών τάσεων: του λαϊκισμού και του εκσυγχρονισμού. Η πρώτη, η λαϊκιστική, εξέφραζε και εξέτρεφε τις κοινωνικές διεκδικήσεις, ενώ η δεύτερη έκανε τις αναγκαίες διορθωτικές κινήσεις προς την κατεύθυνση της αποτροπής των επαπειλούμενων καταστροφικών οικονομικών συνεπειών. Από την άποψη αυτή, είναι χαρακτηριστική η φράση του πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου στη συζήτηση για τον προϋπολογισμό τον Δεκέμβριο του 1993: «Η το έθνος θα τιθασεύσει το χρέος ή το χρέος θα φάει το έθνος».

Παρά την αμοιβαία πολιτική αντιπάθεια και αντιπαλότητα, οι δύο αυτές τάσεις χρειάζονταν η μία την άλλη για την εκλογική νίκη. Η κομματική ηγεσία και η πρωθυπουργία ελέγχονταν από την εκσυγχρονιστική πτέρυγα (Κ. Σημίτης 1996-2004, Γ. Παπανδρέου 2009-2011), χωρίς όμως ποτέ να ανατραπεί η επιρροή των λαϊκιστών στις ΔΕΚΟ, στη δημόσια διοίκηση ή στις συντάξεις και το ασφαλιστικό σύστημα. Αυτή η λεπτή ισορροπία μεταξύ παροχικού κρατισμού και δημοσιονομικής σταθερότητας ανατράπηκε τελείως την περίοδο 2007-2009 όταν κορυφώθηκε το δημόσιο έλλειμμα και οδηγηθήκαμε στη de facto χρεωκοπία και τον διεθνή οικονομικό έλεγχο των Μνημονίων για μια ακόμη φορά στην ιστορία μας.

Η συνύπαρξη των δύο ανωτέρω πολιτικών τάσεων και των αντίστοιχων αντιλήψεων που εκφράζουν τη σχέση κράτους και λαού δεν περιορίζεται

¹⁴ Ο.π., 52.

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=AL78DjkOv24>: Προεκλογική ομιλία στην Κοζάνη, 14 Απριλίου 1989 (πρόσβαση 18.03.2022).

στο ΠΑΣΟΚ, αλλά συναντάται σε όλα τα μεγάλα κόμματα και παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον.¹⁶

V. Η ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΗ, ΠΑΛΑΙΟΚΟΜΜΑΤΙΚΗ ΛΟΓΙΚΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΙΑΚΩΒΙΝΙΣΜΟΥ

Το διαχρονικό σχήμα, στις διάφορες εκδοχές του, αυτόχθονες/ετερόχθονες, δυτικόστροφοι/παραδοσιακοί, εκσυγχρονιστές/λαϊκιστές, το οποίο έχουμε συνηθίσει να σκεφτόμαστε ως αντιθετικό δίπολο, ο ιακωβινισμός της Μεταπολίτευσης καλεί να το δούμε ως *αναγκαστική συμμαχία*. Η συμμαχία αυτή δεν χαρακτηρίζει μόνο το Σύνταγμα του 1975. Το αίτημα για Σύνταγμα δεν υποστηρίχθηκε στην Ελλάδα μόνο από φιλελεύθερους αστούς διανοουμένους, αλλά και από τα λαϊκά στρώματα και την παραδοσιακή εξουσία, με άξονα τις εκλογές με καθολική ψηφοφορία. Αν στη θέση των προεστών υπήρχε άλλη κοινωνική και πολιτική εξουσία, η οποία θα αντιδρούσε στο φιλελεύθερο Σύνταγμα και θα απέρριπτε τον θεσμό των βουλευτικών εκλογών, η διαδρομή του ελληνικού συνταγματισμού δεν θα ήταν η ίδια.

Στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης, ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του ιακωβινισμού πήρε τη μορφή του *παροχικού κρατισμού* και προώθησε ιδίως μαχητικές κοινωνικές διεκδικήσεις στον δημόσιο τομέα, χρηματοδοτούμενες με δανεικά. Ο ελληνικός ιακωβινισμός είχε πελατειακά-κομματικά χαρακτηριστικά και ήταν επικεντρωμένος στο κράτος-λάφυρο υπό τον έλεγχο του νικητή των εκλογών, ο οποίος σχημάτιζε στο μεγαλύτερο διάστημα της Μεταπολίτευσης μονοκομματική κυβέρνηση με ιδιαιτέρως εξασθενημένα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας, στο πλαίσιο του παραδοσιακού δικομματικού κατά βάση συστήματός μας. Ο ελληνικός ιακωβινισμός αναπαρήγαγε σταθερά την τραγική αντίφαση της ελληνικής κοινωνίας η οποία, ενώ στο επίπεδο της οικογένειας προβαίνει σε υπερβολικές θυσίες για το καλό των παιδιών της, εντούτοις αποτυγχάνει οικτρά να τους εξασφαλίσει τη βασική συλλογική προϋπόθεση για την πρόδό τους: κράτος λειτουργικό, αμερόληπτο, αξιόπιστο, αποτελεσματικό, με εξορθολογισμένο κόστος και υψηλού επιπέδου κοινωνικές παροχές.

¹⁶ Τασόπουλος, *Η Λαϊκή Κυριαρχία*, ό.π., 353.

VI. Η ΤΡΟΦΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΑΚΩΒΙΝΙΣΜΟ

Ο διεκδικητικός χαρακτήρας του πελατειακού ελληνικού ιακωβινισμού καταλήγει με μαθηματική ακρίβεια, την οποία τα Greek statistics δεν μπορούν να αποκρύψουν, σε βαθιά κρίση νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος, όταν οι εκλογικοί κύκλοι ωθούν τα κόμματα σε παροχική πλειοδοσία πέραν των αντοχών της οικονομίας, ενώ οι οικονομικοί κύκλοι οδηγούν σε αδυναμία περαιτέρω δανεισμού, με αποτέλεσμα τη χρεωκοπία του κράτους.¹⁷

Αλλά η κρίση νομιμοποίησης δεν είναι γνώρισμα μόνον του ιακωβινισμού της Μεταπολίτευσης. Εκδηλώνεται ήδη από τον 19ο αιώνα, τόσο στην παραδοσιακή όσο και στη νεωτερική πτέρυγα της ελληνικής κοινωνίας, για τον απλούστατο λόγο ότι εν τέλει κανέναν δεν συμφέρει η αποτυχία του κράτους να λειτουργήσει με ορθολογικό τρόπο, τον οποίο όμως ο ίδιος ο χαρακτήρας του ελληνικού ιακωβινισμού υποσκάπτει και υπονομεύει μέσα από τον παροχικό κρατισμό.

Χαρακτηριστική για τον 19ο αιώνα είναι η στάση του Μακρυγιάννη στα *Απομνημονεύματά* του, ο οποίος παρομοιάζει τον λαό με το άλογο που καβάλησαν για να πετύχει η Επανάσταση και να νικηθεί ο εχθρός, όμως «το δυστυχισμένο τ' άλογον όχι που δεν ωφελήθη, αλλά του μπήκε κι' ο χαλινός και η σέλα – κι' ο διαβολάνθρωπος καβάλα και τ' άφηνε νηστικόν και φορτωμένο. Ο μύθος σα να μοιάζει με την αρετή του Κυβερνήτη μας. [...] Του Κυβερνήτη φάνηκαν τα αιστήματά του, ότ' είναι κυβερνήτης φατρίας κι' όχι πατρίδας, και δεν θέλει λευτερίαν, αλλά δόλον και απάτη».¹⁸

Ανάλογη είναι και η θέση του Δ. Βερναρδάκη: «Εν ονόματι του ελληνικού έθνους λόγω μεν εγκαθιδρύθη πολιτεία συνταγματική, πράγματι δε καθιερώθη και εστερεώθη επί θεμελίων εδραιωτέρων ολιγαρχία φοβερά, ήτοι αυτός ο επί Τουρκοκρατίας κοτζαμπασισμός, επιχρισθείς μόνον διά του νωπού εκ της Δύσεως συνταγματικού ψμυθίου».¹⁹

¹⁷ Ο.π., 350-354.

¹⁸ Στρατηγού Μακρυγιάννη, *Απομνημονεύματα, Κείμενο, Εισαγωγή, Σημειώσεις, Γ. Βλαχογιάννης*, έκδ. Β', τ. Β' (Αθήνα: Εκδ. Βαγιονάκη, 1947), 31.

¹⁹ Ξενοφών Κοντιιάδης, *Η περιπετειώδης ιστορία των επαναστατικών Συνταγμάτων του 1821-Η θεμελιωτική στιγμή της ελληνικής πολιτείας* (Αθήνα: εκδ. Καστανιώτη, 2021), 178.

Στη σύγχρονη εποχή, το πλήθος των «αγανακτισμένων» της περιόδου 2011-2012 με την ετερόκλητη σύνθεσή του εξέθρεψε τόσο την απονενοημένη ελπίδα της απαλλαγής από τη μνημονιακή λιτότητα «με ένα άρθρο και με ένα νόμο», όσο όμως και το πολιτικό έκτρωμα της Χρυσής Αυγής. Πρόκειται νομίζω για προϊόν της κρίσης νομιμοποίησης που είναι σύμφυτη με τον ελληνικό ιακωβινισμό. Όμως στην ίδια πολιτική και συνταγματική παράδοση του ιακωβινισμού εντάσσεται επίσης και το μαχητικό και ασυμβίβαστο πνεύμα με το οποίο ένα μέρος του πολιτικού και νομικού κόσμου της χώρας αντιτάχθηκε με σθένος και απέκλεισε οποιοδήποτε ενδεχόμενο ενσωμάτωσης νεοαζιστικών μορφωμάτων (Χρυσή Αυγή) στην ελληνική πολιτική ζωή και συνταγματική τάξη.²⁰ Ο ιακωβινισμός, εξ άλλου, είναι διαβόητος για τις αντιφάσεις του και τη δυσκολία να οριστεί με σαφήνεια το περιεχόμενό του.²¹

VII. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το καταληκτικό ερώτημα είναι πρόδηλο: θα μπορέσει η Ελλάδα να σπάσει τον φαύλο κύκλο του ιακωβινισμού και να αποκτήσει κράτος αμερόληπτο, οικονομικά εξορθολογισμένο και αποτελεσματικό; Οι τεχνολογικές προκλήσεις της ψηφιακής εποχής και η απειλή της ειρήνης στο Αιγαίο καθιστούν σαφές ότι το αίτημα αυτό είναι για τη χώρα μας και τον λαό μας υπαρκτικό.

²⁰ Γιάννης Τασόπουλος, «Η δημοκρατία αντιμέτωπη με τους εχθρούς της», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου* 12 (2020), 1086 (§ 9 Η ωριμότητα του ελληνικού συνταγματισμού στη σύνθεση του δημοκρατικού πλουραλισμού με την ιακωβίνικη συνιστώσα της ελληνικής συνταγματικής παράδοσης).

²¹ Τασόπουλος, «Η ιακωβίνικη συνιστώσα», ό.π., 104.

Γ΄
ΜΕ ΤΑ ΜΑΤΙΑ ΔΥΟ ΠΡΟΕΔΡΩΝ:
Η ΒΟΥΛΗ ΣΤΗ ΔΙΝΗ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ
ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ
(2010-2021)

ΣΥΖΗΤΟΥΝ

ΟΙ Κ.Κ. ΚΩΣΤΑΣ ΤΑΣΟΥΛΑΣ & ΝΙΚΟΣ ΒΟΥΤΣΗΣ.

ΣΥΝΤΟΝΙΖΕΙ Ο ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

Ν.Κ. Αλιβιζάτος: Κατ' αρχάς, θέλω να εκφράσω τις ευχαριστίες του Πανεπιστημίου μας και του εδώ παρόντος κ. Πρύτανη για την προθυμία του σημερινού και του προηγούμενου Προέδρου της Βουλής να μετάσχουν στη συζήτηση αυτή. Θέλω, επίσης, να σας καλωσορίσω στην αίθουσα «Αργυριάδη» για κάτι το οποίο, νομίζω, δοκιμάζουμε για πρώτη φορά: να συζητήσουμε δηλαδή απευθείας Πανεπιστήμιο και Βουλή, με φόντο τους πολύ στενούς δεσμούς μας. Σας θυμίζω ότι πριν από τρία χρόνια οργανώσαμε με επιτυχία την έκθεση για τα 180 χρόνια του Πανεπιστημίου στο Περιστύλιο της Βουλής, όπου μας είχατε φιλοξενήσει εσείς.

Προσβλέποντας, συνεπώς, σε αυτή τη στενότερη επικοινωνία, σας καλωσορίζω, Κύριοι Πρόεδροι. Θέμα της συζήτησής μας είναι «Η Βουλή στη δίνη των δύο κρίσεων (2010-2021)», έτσι όπως την είδατε εσείς από την επισημότερη δυνατή θέση. Ήσασταν, στο μεγαλύτερο διάστημα αυτής της περιόδου, Πρόεδροι της Βουλής και το ερώτημα είναι πώς τα καταφέραμε να βγούμε ως κοινοβουλευτική δημοκρατία («ασπροπρόσωποι»), μέσα από δύο τόσο σημαντικές κρίσεις, οι οποίες άλλοτε, πιθανότατα, θα μας οδηγούσαν σε περιπέτειες.

Ένα πρώτο συμπέρασμα από τις προηγηθείσες εισηγήσεις, κύριε Βούτση, είναι ότι η Βουλή των Ελλήνων, καθ' όλη τη διαδρομή του εικοστού αιώνα, κατάφερε να διατηρήσει τη νομιμοποίησή της, παρά τις πέντε μεγάλες αποχές από τις εκλογές σημαντικών πολιτικών μερίδων, το 1910, το 1915, το 1923, το 1935 και το 1946. Οι διαδοχικές Βουλές, και οι εκλογές από τις οποίες αυτές προέκυπταν, παρέμειναν στο επίκεντρο των

πολιτικών εξελίξεων της χώρας, κάτι το οποίο δεν συνέβη, κατά την ίδια περίοδο, σε άλλες χώρες, που παραδοσιακά θεωρούνται πολύ πιο προηγμένες συνταγματικά από εμάς. Οι εκτροπές που σημειώθηκαν στον 20ό αιώνα, λόγω των δύο μεγάλων εθνικών κρίσεων –του Εθνικού Διχασμού στον Μεσοπόλεμο και του Εμφυλίου πολέμου μεταπολεμικά– ήταν συγκριτικά βραχυχρόνιες: έτσι, η Βουλή διατήρησε τη νομιμοποίησή της. Να κάτι που θα ενταχθεί στη συζήτηση για τον απολογισμό αυτής της δεκαετίας. Περαιτέρω, σε ό,τι με αφορά, θεωρώ πάρα πολύ σημαντικό το ότι οι πολιτικές εναλλαγές που σημειώθηκαν το 2015 και το 2019, πραγματοποιήθηκαν χωρίς να χυθεί ούτε σταγόνα αίματος. Ήταν βελούδινες. Κάτι που θεωρώ αδιάψευστη ένδειξη πολιτικού πολιτισμού.

Ένα δεύτερο συμπέρασμα της αποψινής βραδιάς είναι ότι η ακραία όξυνση αποτελεί διαχρονικό χαρακτηριστικό του ελληνικού κοινοβουλευτισμού. Με άλλα λόγια, είχαμε «αντιπαραθετικές» και όχι «συναινετικές» Βουλές και αυτό το χαρακτηριστικό επιβεβαιώθηκε, νομίζω, και κατά την τελευταία περίοδο. Όξυνση, αλλά και με κάποιες δικλίδες ασφαλείας. Δηλαδή, σε κάποιες στιγμές ακραίας όξυνσης της κομματικής διαμάχης, έχει κανείς την αίσθηση ότι το πολιτικό σύστημα το σκέφτηκε και είπε ένα συλλογικό «στοπ». Εκπλήσσοντας τους πάντες, φαίνεται σαν να είπε ότι βρισκόμαστε μπροστά σε ένα ακραίο σημείο, το οποίο δεν θα πρέπει με τίποτα να ξεπεράσουμε.

Στο παρελθόν, κύριε Τασούλα, ο συνηθέστερος λόγος για τον οποίο ξεκινούσε η παραβίαση του Συντάγματος σε όλες τις μεγάλες κρίσεις του 20ού αιώνα, ήταν ο τρόπος ψήφισης των νόμων. Σας θυμίζω ότι με το «δεις κατ' άρθρον, μία κατ' αρχήν και μία στο σύνολο» στο Σύνταγμα του '11, για να ψηφιστεί ένας νόμος χρειαζόνταν τρεις μήνες. Σήμερα, με το «εφ' άπαξ κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο», το διάστημα αυτό έχει συντμηθεί πολύ. Μια μεγάλη τομή του Συντάγματος του 1975 είναι ότι, με τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, συνταγματοποιήθηκαν οι παλιοί αναγκαστικοί νόμοι. Η εκτροπή, με άλλα λόγια, νομιμοποιήθηκε και δεν χρειάζεται πλέον να παραβιάζεται χωρίς προσχήματα το Σύνταγμα για να κυβερνηθεί η χώρα. Ακόμη, με την παράγραφο 4 και την παράγραφο 5 του άρθρου 76 επιτρέπεται πλέον η σύντμηση στο ελάχιστο του χρόνου συζήτησης των νομοσχεδίων, μέσω της διαδικασίας του κατεπείγοντος και του επείγοντος αντίστοιχα.

Μήπως αυτά τα δύο, δηλαδή οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του

άρθρου 44, από τη μια, και το κατεπαίγον και το επείγον του άρθρου 76 από την άλλη, ήταν οι δικλείδες που σας διευκόλυναν πραγματικά πάρα πολύ στα χρόνια της κρίσης, πρώτα στην εποχή των Μνημονίων και εν συνεχεία τα χρόνια της πανδημίας; Θέλετε να ξεκινήσουμε με σάς κ. Βούτση;

Νίκος Βούτσης: Κύριε Πρύτανη, κύριε συντονιστή της ημερίδας, της πολύ ενδιαφέρουσας αυτής δουλειάς, σας ευχαριστώ παρά πολύ που μου δίνετε αυτή την ευκαιρία. Έστω ως τίτλος, θα θέσω κάποια θέματα που νομίζω απασχολούν ήδη και θα απασχολήσουν και το επόμενο διάστημα πάρα πολλούς μελετητές, διότι αυτή η 10ετία-12ετία ήταν και είναι πάρα πολύ ιδιαίτερη, καθώς εκτυλίχθηκε μέσα σε πολλαπλές κρίσεις, διεθνείς και άλλες. Κρίσεις τις οποίες κάθε φορά θεωρούμε ότι τις έχουμε δει, ότι έχουν τελειώσει. Βλέπουμε την αλληλοεμπλοκή τους, αλλά έρχεται και μία επόμενη κρίση –οικονομική, κοινωνική κρίση, μεταναστευτικό, προσφυγικό, κλιματική κρίση, πανδημία, πόλεμος. Δηλαδή, θα αναρωτιέται κανείς, πού θα τελειώσει; Δεν θα τελειώσει γιατί όλα αυτά στη σύγχρονη εποχή είναι φανερό πια σε πολύ μεγάλο βαθμό ότι αλληλοσυνδέονται, ανατροφοδοτούνται, αλληλοεμπλέκονται και διαμορφώνουν επίδικα, μέσα στα οποία βρεθήκαμε και εμείς αυτά τα χρόνια, μέσα στην ιδιαιτερότητα της χώρας, σε μια χώρα η οποία οδηγήθηκε στη χρεοκοπία. Ο κοινοβουλευτισμός πιστεύω ότι και στάθηκε στα πόδια του και ανανεώθηκε μέσα από την αντιμετώπιση αυτών των καταστάσεων, μέσα στα κρισιακά περιβάλλοντα, τα οποία ζήσαμε. Συνηθίζουμε να λέμε πως υπάρχει πυκνός πολιτικός χρόνος. Το είπαμε πριν από 10 χρόνια, πριν από 8, το ζήσαμε –μεγάλες αλλαγές, γρήγορες, σε πολλά ζητήματα. Είναι φανερό ότι αυτός ο χρόνος πυκνώνει όλο και περισσότερο και γίνονται όλο και περισσότεροι αυτοί οι χρόνοι, μέσα στους οποίους γίνονται αλλαγές, τις οποίες μόνο μέσω και της ψηφιακής-τεχνολογικής επανάστασης είναι δυνατό να προσεγγίζουμε και να συζητάμε διεθνώς, διότι παράγουν συνεχώς επίδικα πάνω στις ανισότητες, στην όξυνση αυτών των ανισοτήτων κ.λπ.

Ιδού, λοιπόν, οι τίτλοι που σας ανήγγειλα:

1ο ΖΗΤΗΜΑ: Η λειτουργία της Βουλής μέσα σε καθεστώς μνημονιακών δεσμεύσεων. Για πρώτη φορά συνέβη –ελπίζω να μην ξανασυμβεί ποτέ– στο πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο Μνημόνιο, να είναι υποχρεωμένη η

Βουλή να κυρώνει όγκους συμπεφωνημένους από την εκάστοτε κυβέρνηση, αρχικά με την τρόικα, ύστερα με τους λεγόμενους θεσμούς κ.λπ., για να ψηφιστούν, χωρίς να μπορεί να αλλάξει τίποτα –τι να το κάνω εγώ το επείγον, το κατεπείγον και όλα αυτά που πολύ σωστά ανέφερε ο κύριος Αλιβιζάτος για την τεχνική της νομοθετικής διευκόλυνσης και επιτάχυνσης, τα οποία όμως έχουν την αξία τους μόνο σε καιρούς κανονικότητας. Το ότι η Βουλή ήταν αναγκασμένη –δεν υπάρχει βέβαια τίποτα αναγκαστικό– και εκ των πραγμάτων αντιμετώπισε μια τέτοια κατάσταση, δηλαδή με μνημονιακές δεσμεύσεις εφ' όλης της ύλης, και οι οποίες, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να τις τροποποιήσει μέσα από μία ζωντανή συζήτηση, έπρεπε να ψηφιστούν ή να καταψηφιστούν, ήταν ένα πρωτοφανές γεγονός το οποίο δοκίμασε προφανώς την εγκυρότητα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Σιγά να μην κάναμε επιτροπές, δυο, τρία ή τέσσερα άτομα, όπως συνήθως, για να ετοιμαστούν τα νομοσχέδια ή τα νομοθετήματα, να καλέσουμε φορείς, να ανταλλάξουμε απόψεις. Δεν γινόταν, δεν μπορούσε να γίνει. Ένα ζήτημα είναι αυτό πάρα πολύ σοβαρό. Ήταν πλήγμα και ταυτόχρονα δοκιμασία για τις περιόδους αυτές της Βουλής.

2ο ΖΗΤΗΜΑ: Υπήρξαν κυβερνήσεις συνεργασίας, τέσσερις, μέσα σε επτά χρόνια, όπου το μόνο προηγούμενο ήταν αυτό στο οποίο αναφέρθηκε προωτύτερα ο κ. Αλιβιζάτος, της συγκυβέρνησης του '89. Η χώρα δεν έχει ούτε την κουλτούρα –όπως λέμε εμείς– της απλής αναλογικής: πάντως, σε κάθε περίπτωση, δεν έχει την κουλτούρα της κυβέρνησης συνεργασίας. Σχηματίστηκαν τέσσερις κυβερνήσεις συνεργασίας: του Λουκά Παπαδήμου, η τρικομματική (μετέπειτα δικομματική), του Αντώνη Σαμαρά και οι δύο του ΣΥΡΙΖΑ με τους ΑΝΕΛ. Τέσσερις κυβερνήσεις συνεργασίας κομμάτων, όχι πάντοτε προφανώς της ίδιας μήτρας, ούτε των ίδιων προγραμματικών θέσεων, αλλά ήταν της ανάγκης. Για να υπάρξει και να λειτουργήσει ο κοινοβουλευτισμός. Και λειτούργησε. Εμείς –λέω το «εμείς» γιατί κάποιες στιγμές αντιλαμβάνεστε ότι παίρνω μια απόσταση από τον πολιτειακό ρόλο που είχα και μιλάω και με βάση το πώς έζησα τα πράγματα– δεν είχαμε απόλυτη πλειοψηφία, όπως έχει η παρούσα κυβέρνηση, ήμασταν επί ξύλου κρεμάμενοι σε σοβαρότατα νομοσχέδια –δεν μιλάω μόνο για τα μνημονιακά κ.λπ.– τα οποία εντάσσονταν σε ένα παράλληλο πρόγραμμα για ελευθερίες, για δικαιώματα, και τα οποία θέλαμε να προσεγγίσουμε και που τελικά ψηφίστηκαν με ψήφους άλλοτε από το Ποτάμι,

άλλοτε από το ΚΙΝΑΛ, άλλοτε πάλι από τους ΑΝΕΛ. Έτσι, όμως, τελικά ο κοινοβουλευτισμός λειτούργησε και προχώρησε, και σε αυτό συμφωνώ απολύτως με τον κ. Αλιβιζάτο στην εισαγωγή που έκανε στη θεματική μας.

3ο ΖΗΤΗΜΑ: Η παρουσία της Χρυσής Αυγής, με την ψήφο του ελληνικού λαού. Είναι προφανές πως ήταν ένα ξένο σώμα κατ' ουσίαν, διότι δεν έκρυβαν ότι ήταν ανοικτά της αντίληψης ότι «μπαίνουμε για να το διαλύσουμε» – αυτό που είχε πει ο Goebbels, αν θυμάμαι καλά. Εξερχόμενος από τη γερμανική Βουλή, προτού ο Χίτλερ πάρει την πλειοψηφία, είπε «φόρα παρτίδα» ότι μπήκαμε στη Βουλή για να πάρουμε την πλειοψηφία και για να τη διαλύσουμε. Δεν το έκρυβαν ποτέ πως ήταν εναντίον της δημοκρατίας. Η παρουσία της Χρυσής Αυγής ήταν κάτι πάρα πολύ σημαντικό, το οποίο θα μπορούσε να είχε διαλύσει τα πάντα. Δεν ήταν εύκολη η συμπεριφορά μας, από κοινού με τις υπόλοιπες δυνάμεις – και τη ΝΔ και το ΚΙΝΑΛ και άλλες – να συμπεριφερθούμε και να διαχειριστούμε αυτό το φαινόμενο. Δεν ήταν εύκολο, όπως παρουσιάστηκε μετά τη δίκη της Χρυσής Αυγής, να λύσει η Βουλή το θέμα. Πολλές φορές με είχαν ρωτήσει: γιατί δεν κάνατε κάτι; Κάναμε κινήσεις, όπως θυμάστε, κόψαμε τη χρηματοδότηση, με διακομματική πράξη. Εγώ ο ίδιος, όταν μίλαγε η Χρυσή Αυγή και ο Μιχαολιάκος και άδειαζε η αίθουσα, προήδρευα πάντοτε στις συνεδριάσεις, μήπως ακούσω κάτι και επί τόπου παρέμβω. Ή πήγαινα ως βουλευτής και καθόμουν από κάτω όταν μίλαγαν διάφοροι – δεν θέλω να πω τα ονόματά τους, είναι ήδη καταδικασμένοι –, για να ακούσω αυτά τα οποία έλεγαν και αν θα έπρεπε επί τόπου να πάμε στην επιτροπή δεοντολογίας ή να απαντήσουμε – τα φώτα ήταν πάνω μας.

Την ίδια ώρα ήμασταν υποχρεωμένοι να τους φερόμαστε «με το γάντι» ως προς τη συμμετοχή τους στις επιτροπές, στον κατάλογο των ομιλητών. Θυμάμαι σαν τώρα την εκλιπούσα Φ. Γεννηματά, που είχε μια πολύ αξιόλογη παρουσία μέσα στη Βουλή, πως από την πρώτη στιγμή έλεγε «αύριε Πρόεδρε μην τηρήσετε τη σειρά με την οποία έχουν βγει τα κόμματα για το πώς θα μας καλείτε. Αφήστε τους κάπου στο τέλος». Έγιναν βίαια γεγονότα, πολλά, μέσα στη Βουλή. Υπήρξαν αντιμαχίες πολύ σοβαρές, τις οποίες ξέρετε, στις οποίες είχαν παρέμβει ο κ. Δήμας, ο κ. Δένδιας και άλλοι. Υπήρχαν δηλαδή και μέσα στη Βουλή επεισόδια, όπως αυτά που έγιναν τότε με τον Μπαλτάκο κ.λπ. Έγιναν και δύο βίαιες προσπάθειες κατάληψης της Βουλής. Στην πρώτη μαζέψαμε τριάντα σακιά, δύο φορτηγά, με

βίδες και μάρμαρα από την επίθεση που είχε γίνει, θυμάμαι σαν τώρα, στις εννιά το βράδυ και η άλλη ήταν στο μεγάλο συλλαλητήριο για τη συμφωνία των Πρεσπών, που αποσπάστηκαν από τον κύριο όγκο των συγκεντρωμένων και έκαναν προσπάθεια κατάληψης της Βουλής επί ώρες, με πολλούς τραυματίες αστυνομικούς κ.λπ. Ήταν δύο επιθέσεις οι οποίες δεν είχαν επαναληφθεί προηγουμένως, για βίαιη κατάληψη. Δεν μένω περισσότερο σε αυτό αλλά όπως αντιλαμβάνεστε ήταν κάτι το εξαιρετικά σημαντικό.

4ο ΖΗΤΗΜΑ: Διάλυση κομμάτων. Τρία κόμματα διαλύθηκαν εν κινήσει, μέσα στη Βουλή. Ενώ διαρκούσε η βουλευτική περίοδος και η τρίτη-τέταρτη σύνοδος: το κόμμα του κ. Λεβέντη, οι ΑΝΕΛ και το Ποτάμι δεν είχαν τους απαιτούμενους πέντε βουλευτές για να συνεχίσουν να παρίστανται ως κόμματα. Δηλαδή ήταν Βουλές που ξεκινούσαν με 8 (κόμματα) και τελείωναν με τους βασικούς 4: ΚΚΕ, ΝΔ, ΠΑΣΟΚ-ΚΙΝΑΛ, που ήταν και σε όλη τη μεταπολίτευση κεντρικά στοιχεία με την παρουσία τους, και τον ΣΥΡΙΖΑ, βέβαια, που ανεδείχθη ιλιγγιωδώς και ήταν σαν συνέχεια κατά κάποιο τρόπο του ΚΚΕ εσωτερικού κ.λπ. Γινόταν σημαντική δουλειά από την επιστημονική υπηρεσία για να δούμε αν και τότε διαλύεται ή δεν διαλύεται (ένα κόμμα). Και όλα αυτά και με πολιτική αντιπαράθεση ανάμεσά τους.

Τώρα έρχομαι σε ζητήματα που επούλωναν και διαμόρφωναν, κατά τη γνώμη μου, μια υποστήριξη προς τη Βουλή και τον λαό. Διότι είναι φανερό πως η χρεοκοπία της χώρας, η οποία ήταν πραγματική και η οποία οφείλεται σε συγκεκριμένες πολιτικές και συγκεκριμένα κόμματα –προφανώς δεν κάνουμε αυτή τη συζήτηση εδώ αλλά δεν έγινε εν κενώ ούτε κατά τύχη κάποια στιγμή–, για μεγάλη μερίδα της κοινής γνώμης («χρεώθηκε») στη Βουλή, σε όλους τους βουλευτές αδιακρίτως. Δεν ήταν εύκολο να αναταχθεί αυτό το κλίμα. Και κάναμε, επαναλαμβάνω, πάλι με συναίνεση –δεν είχαμε ποτέ διαφωνία στις πρωτοβουλίες που παίρναμε– αρκετά βήματα πιστεύω για να υπάρξει αυτή η ανάταξη και ήθελα να τα αναφέρω.

Προσπάθεια για τη συνταγματική αναθεώρηση, που έγινε σοβαρή συζήτηση και φάνηκε το πολιτικό σύστημα ότι –και μέσα από την εμπειρία των κρίσεων, των Μνημονίων κ.λπ. –ήθελε να αναπροσαρμόσει, όχι οριακά, όπως είχε γίνει αμέσως προηγούμενα αλλά λίγο περισσότερο, την αρχιτεκτονική. Και ήταν μια σωστή συζήτηση.

Έγινε, επίσης, μια πολύ μεγάλη προσπάθεια –τότε δεν είχαμε πανδημία– εξωστρέφειας της Βουλής, το λέω ευθέως. Μέσα σε εκείνα τα δύσκο-

λα χρόνια, ξέρετε πολύ καλά, ότι ανοιχτήριαν θέματα, π.χ. ο φάκελος της Κύπρου, όπου ήδη έχουν δημοσιευθεί εννέα τόμοι και πρέπει να δημοσιευθούν άλλοι είκοσι, σε κοινή συνεργασία με τους συναδέλφους μας στην Κύπρο, μπήκε το θέμα των γερμανικών αποζημιώσεων και έγιναν κατάλληλες κινήσεις προς τη Γερμανία, άνοιξε το θέμα του Άουσβιτς και της μόνιμης έκθεσης εκεί και αποκτήσαμε πολύ πιο στενές σχέσεις με ανθρώπους και κατηγορίες ολόκληρες συμπολιτών που είχαν δεινοπαθήσει και έγιναν πάρα πολλές εκδηλώσεις σε ολόκληρη την Ελλάδα: μνημειακές, εκθέσεις, επιχορηγήσεις της Βουλής για συντήρηση μνημείων, για αποκατάσταση μνημείων, εκδόσεις. Από 70 χιλιάδες τον χρόνο έφτασαν τους 120 χιλιάδες οι επισκέπτες της Βουλής, μαθητές και κόσμος ο οποίος πέρανε από τις εκθέσεις που φιλοξενήσαμε, όπως και η δική σας. Αυτό έγινε την ίδια ώρα – σας το λέω ευθύτατα– που γινόταν π.χ. το δημοψήφισμα ή μήνες μετά που αυτή η υπόθεση είχε φτιάξει, είχε διαμορφώσει («στρατόπεδα») στην κοινωνία. Παρ’ όλα αυτά αυτή η εξωστρέφεια, με πάρα πολλούς τρόπους, και διπλωματία, βοήθησε, πιστεύω, πάρα πολύ στο να διαμορφωθεί μια πολύ καλύτερη σχέση και να αποκατασταθεί το κύρος του Κοινοβουλίου μέσα σε πολύ δύσκολες στιγμές. Πιστεύω πως ήταν μια προσπάθεια αναστήλωσης και της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και αυτό ήταν σημαντικό.

Τελειώνοντας, σιγά σιγά, θέλω να πω ότι συνέβη και κάτι άλλο πάρα πολύ σημαντικό. Ανεξάρτητα από τις σημερινές αντιπαραθέσεις και από το τι θα γίνει στις προσεχείς εκλογές, ανεξάρτητα από το αν αναδιαμορφώνεται τώρα ένα περίπου τριπολικό σύστημα έναντι της θεωρίας του «ενάμισι κόμματος» ή του κλασικού συστημικού δικομματισμού της Μεταπολίτευσης, και όλα αυτά που τα έχει αναλύσει εξαιρετικά και ο Ηλίας Νικολακόπουλος, αλλά τα ζούμε, τα βιώνουμε όπως αναδιαμορφώνονται οι πολιτικές δυνάμεις, ανεξάρτητα από όλα αυτά, μια δύναμη της Αριστεράς ήρθε στα πράγματα – κέρδισε δύο εκλογές, είναι παρούσα τώρα και θα είναι παρούσα ανεξάρτητα από το αν θα είναι πρώτο ή δεύτερο (κόμμα) ή αν θα συμμετέχει σε κυβερνήσεις– σε πρωταγωνιστικό ρόλο μέσα στο κοινοβούλιο, και αυτό λειτούργησε, κατά τη γνώμη μου, απολύτως εξισοροπητικά με την έννοια της διαμεσολάβησης και της εκπροσώπησης και είναι σημαντικό. Δεν έχει γίνει στην Ευρώπη σε πολλές χώρες, δεν έχει γίνει μέσα σε κρίσεις. Και μάλιστα, θεωρώ πολύ σημαντικό–επιτρέψτε μου εδώ πάλι για μισό λεπτό να αποστασιοποιηθώ από τον ρόλο μου– το ότι υπήρξε η συμφωνία των Πρεσπών που έδωσε μια πολύ μεγάλη ανακούφιση σε

ένα από τα κορυφαία προβλήματα που αποσταθεροποιούσαν την εξωτερική μας πολιτική και την ευρύτερη περιοχή, ανεξάρτητα από το ποιες δυνάμεις το δέχθηκαν, ή με ποιο τρόπο έγινε κ.λπ. –δεν μπαίνω στο θέμα της αντιπαράθεσης. Όπως και, επίσης, βγήκαμε από τον κύκλο των μνημονιακών δεσμεύσεων με την κοινωνία όρθια, με πολλά ενδεχομένως τραύματα, τα οποία έχουν σε έναν βαθμό επουλωθεί, αλλά και με ένα, για πρώτη φορά στη χώρα μας και που δεν έχει καμμία σχέση με όλα τα προηγούμενα που ακούσαμε, πολύ μεγάλο ταμείο, το οποίο δεν έγινε από καλή διάθεση, αλλά διότι ήταν όρος για να γίνει αναδιάρθρωση του χρέους, αυτά τα δεκάδες δισεκατομμύρια (ευρώ), για τα οποία και η κυβέρνηση που διαδέχθηκε, μέσα σε πολύ δύσκολες συνθήκες με την πανδημία και τα άλλα, μπόρεσε και μπορεί να δανείζεται με πολύ μικρότερα επιτόκια κ.λπ. Έγιναν πράγματα, δεν θα μιλήσω τώρα, για την ανεργία ή την υγεία κ.λπ.

Κλείνω με το θέμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ήταν απόλυτα φυσικό να δοκιμαστούν οι σχέσεις μας με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αν δείτε καθέννας που βγαίνει στη σύνταξη από αυτούς τους κυρίους και τις κυρίες, όπως την κυρία Μέρκελ, που έπαιξε κεντρικό ρόλο, αλλά και όσους συμμετείχαν στην τρόικα κ.λπ., τι αναφέρουν στα απομνημονεύματά τους, όλοι τους κάνουν μια αυτοκριτική, κατόπιν εορτής βέβαια, για τον ρόλο που έπαιξε η Ευρώπη –για να μην αναφέρω και το ΔΝΤ– για την επίλυση του προβλήματος της χρεοκοπίας της χώρας, χωρίς την απαιτούμενη αλληλεγγύη. Διότι όταν απαιτούσαν από την πρώτη κυβέρνηση –για αυτό και άλλαξαν τρεις κυβερνήσεις ενώ το ΠΑΣΟΚ είχε πολύ μεγάλη πλειοψηφία– να κάνει δημοσιονομική προσαρμογή 24% μέσα σε δώδεκα μήνες, αυτό δεν γινόταν, δηλαδή ή θα γονάτιζε την κοινωνία ή (οι πολίτες) θα έβγαιναν στους δρόμους. Δεν φέρθηκε καλά η ΕΕ στην περίπτωση της χώρας (μας), δοκιμάστηκε η σχέση μας, αλλά πιστεύω τελικά σφυρηλατήθηκε μια μεγαλύτερη ενότητα στο πλαίσιο της ΕΕ από όλες τις πλευρές, και από αυτό που εγώ ονομάζω αριστερό ευρωπαϊσμό. Θέλω να σας πω ευθύτατα ότι ποτέ, ούτε μια στιγμή, δεν έπαιξε η κυβέρνηση, ή δεν παίζαμε, διότι ήμουν και εγώ υπουργός το πρώτο εξάμηνο, με την ιδέα της εξόδου από την ΕΕ. Ούτε μια στιγμή. Και, βεβαίως, αυτό ήταν και το γενεσιουργό αίτιο του πόσο «εύκολα», κάτω από την επήρεια του αποτελέσματος του δημοψηφίσματος αλλά και των αναγκών, και της άτεγκτης από την άλλη πλευρά στάσης, έγινε και η στροφή, η οποία έγινε ενώπιον του ελληνικού λαού και ενεκρίθη κατά το ποσοστό που ενεκρίθη –καθαρά λόγια, καθαρές

συζητήσεις. Άρα και στο θέμα της ΕΕ. Όπως, επίσης, είναι σημαντικό το ότι συμπτύχτηκε πράγματι η πολιτική που την ακολουθεί και η παρούσα κυβέρνηση, το μέτωπο του Νότου, δηλαδή των χωρών που έφεραν στην επιφάνεια το κοινωνικό ζήτημα και των συγκλίσεων πάνω στα κοινωνικά θέματα, και μία σειρά από άλλες μεταρρυθμίσεις. Πιστεύω ότι τελικά η χώρα σε πολύ μεγάλο, πλειοψηφικό, μέρος, ενσωματώθηκε καλύτερα στην ανάγκη μιας ενεργούς παρουσίας και διεκδίκησης αλλά και στήριξης της ΕΕ για το μέλλον της χώρας. Και νομίζω ότι και αυτό τελικά εν τέλει ήταν πολύ σημαντικό. Ευχαριστώ.

Ν.Κ. Αλιβιζάτος: Εμείς ευχαριστούμε πολύ, κ. Βούτση. Πριν δώσω τον λόγο στον κ. Τασούλα, θέλω απλώς να θυμίσω ότι, όπως φαίνεται, θα πρέπει κάθε φορά να περάσουμε μια πολύ έντονη κρίση, η Ιστορία αυτό διδάσκει, για να συνειδητοποιήσουμε την ανάγκη ενότητας. Η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη τελικά ενισχύθηκε με την ελληνική περίπτωση, όπως και σήμερα με τον πόλεμο της Ουκρανίας.

Νίκος Βούτσης: Και με την πανδημία πήγε καλά.

Ν.Κ. Αλιβιζάτος: Με την πανδημία επίσης πήγε καλά. Και τώρα θα δούμε πώς (θα πάει). Αλλά τελικά προχωρεί με κρίσεις. Δηλαδή όταν τα πράγματα είναι ήσυχα, εκτοξεύονται οι εθνικισμοί και οι ατομισμοί και τελικά ξεχνάμε την ανάγκη συγκλίσεων. Κύριε Πρόεδρε, έχετε τον λόγο.

Κώστας Τασούλας: Ήθελα, κύριε καθηγητά, με τη σειρά μου, κύριε Πρότανη, να σας ευχαριστήσω για την πρόσκληση που μας απευθύνετε για αυτή την εκδήλωση που γίνεται στο πλαίσιο των γενικότερων δραστηριοτήτων του Πανεπιστημίου Αθηνών, λόγω της συμπληρώσεως δύο αιώνων από την Επανάσταση του 1821. Οι περιπέτειες του ελληνικού κοινοβουλευτισμού είναι ένα θέμα πολύ γοητευτικό, συνάδει απολύτως με τον σκοπό αυτών των πνευματικών αναζητήσεων και ο ελληνικός κοινοβουλευτισμός έπαιξε βαρύνοντα ρόλο στην πορεία του έθνους από πολύ νωρίς, έστω θεωρητικώς. Γιατί ο ελληνικός κοινοβουλευτισμός ως προς το θεσμικό του οπλοστάσιο υπήρξε αρχήθεν πολύ πιο πρωτοποριακός από

την κοινωνική κατάσταση και πάντα προηγείτο το θεσμικό οπλοστάσιο της χώρας σε σχέση με την αντίληψη που είχαμε εμείς για τους θεσμούς. Γιατί τελικά είμαστε λίγο και του «ανομολόγητου» εδώ στην Ελλάδα σε σχέση με το πώς πραγματικά αντιλαμβανόμαστε τα πράγματα και προτιμούμε να κάνουμε τη δουλειά μας εις τη χωρία του ανομολόγητου και εις τη χωρία του δημόσιου λόγου, δηλαδή της έκφρασης, να επιζητούμε το ιδεώδες, ενώ στην πράξη είμαστε αρκετά πιο κυνικοί, αρκετά πιο ιδιοτελείς, αρκετά πιο πελατειακοί. Αυτή η διάταξη έγινε πολύ έκδηλη σε έναν από τους σημαντικούς μελετητές του ελληνικού πολιτικού φαινομένου, τον Jeanne Maynaud, ο οποίος στα μέσα της δεκαετίας του '60 έγραψε με τη βοήθεια του Νοταρά και του Μερλόπουλου, το περίφημο βιβλίο για τις πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, όπου καταλήγει στο συμπέρασμα πως η πιο ισχυρή επαφή ανάμεσα στον πολίτη και στον πολιτικό είναι αυτή η σιωπηρή διαπραγμάτευση για το περιώνυμο θέμα του «φρουφετιού» –είναι αυτό που εγώ χαρακτήρισα ως ανομολόγητο.

Δεν θα πάω στις απανωτές κρίσεις που διαχειριστήκαμε ως κοινοβούλιο τα τελευταία δέκα χρόνια χωρίς να οπισθοχωρήσω λίγο χρονικά για να δούμε για ποιο κοινοβούλιο μιλάμε, για ποια χώρα μιλάμε, για ποιο εκλογικό σώμα μιλάμε, και πώς διαχειριστήκαμε όλοι μαζί, ο καθένας με τον τρόπο του, αυτή την πρωτόγνωρη απανωτή κρίση που μας χτύπησε από το '10 και μετά και που ελπίζουμε να μην τριτώσει με την παράταση και τη διεύρυνση των επιπτώσεων που έχει η πολεμική σύρραξη που ξέσπασε από την πολεμοχαρή εισβολή της Ρωσίας στην ακίνδυνη, θεωρώ εγώ, Ουκρανία. Ας ελπίσουμε δηλαδή ότι είναι δύο οι κρίσεις, κ. Αλιβιζάτο, που καλούμεθα να μνημονεύσουμε και όχι ότι έρχεται κατά πάνω μας άλλη μία εντελώς αφόρητη.

Ανέφερε ο κ. Βούτσης την περίπτωση της διαχείρισεως της κρίσης της *de facto* χρεοκοπίας. Είπε τις πλευρές που θεωρεί σημαντικές και είναι. Εγώ θα ήθελα να διευρύνω αυτή την οπτική και να πω ότι στην πραγματικότητα η διαχείριση της οικονομικής κρίσης ήταν ένα σοκ και για το λεγόμενο πολιτικό σύστημα της χώρας, που αναγκάστηκε, ένα μέρος του τουλάχιστον, να αντικρύσει κατάματα αυτό που ηρνείτο να αντικρύσει επί σειρά ετών προ της εκδήλωσης της κρίσης: ακόμη και όταν η κρίση δηλαδή εκκολαπτόταν, αρνούμασταν να το δούμε. Αποφασίσαμε λοιπόν κάποιοι από εμάς να αγνοήσουμε το περιβόητο πολιτικό κόστος. Αυτό νομίζω ήταν μια από τις βασικές ειδοποιούς διαφορές της συμπεριφοράς του λεγομένου

πολιτικού συστήματος μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης. Η φοβία έναντι του πολιτικού κόστους, η διαρκής κολακεία, οι παροχές, ο συναγωνισμός σε επιδίωξη μεγαλύτερης απόκτησης συμπάθειας και διεύρυνσης της επιρροής μέσω παροχών, αλλά και μέσω της διεύρυνσης του αιωνόβιου πελατειακού συστήματος, ήταν η μία πλευρά. Αλλά η ξαφνική κρίση που ήρθε κατά πάνω μας σήμανε τη μετάβαση από την περίοδο του όταν «οι θεοί ευλογούσαν» σε μία περίοδο του όταν «οι θεοί ξεχνούσαν», και ανάγκασε ένα σημαντικό μέρος του πολιτικού συστήματος να απαρνηθεί την τρεμαλέα του συμπεριφορά έναντι του πολιτικού κόστους.

Μία άλλη σημαντική επίπτωση, συνέπεια της de facto χρεοκοπίας, κατά τη γνώμη μου, είναι ότι αναπτύχθηκε στον δημόσιο λόγο για πρώτη φορά, πρωτοποριακά και όχι με μισόλογα ή με διάφορες υπεκφυγές, η έννοια της «ευθύνης» που έχουμε στο να ορίζουμε τη μοίρα μας ως λαός και ως αντιπρόσωποι του λαού. Δηλαδή, παράλληλα με τις θεωρίες συνωμοσίας ή τις θεωρίες ότι είμεθα θύματα μιας συναρπαστικών διαστάσεων τέλειων συνωμοσίας, αναπτύχθηκαν εξίσου εύλογες και πολύ πιο πειστικές κατά τη γνώμη μου θεωρίες ότι αυτά που συμβαίνουν είναι κατεξοχήν αποτελέσματα της δικής μας συμπεριφοράς, και ότι είναι η δική μας συμπεριφορά, διορθούμενη, που θα μας οδηγήσει σε έξοδο από την κρίση, αν αντιληφθούμε το πρόβλημα, αν πάψουμε να συμπεριφερόμαστε έτσι, και αν αναλάβουμε τις ευθύνες που μας αναλογούν—τόνους ευθύνης στο πολιτικό σύστημα, γραμμαρία ή κιλά ευθύνης στην πλευρά της κοινής γνώμης ή του λαού.

Μία άλλη εντυπωσιακή καινοτομία και καλό αποτέλεσμα της κρίσης είναι ότι ένα μέρος της κοινής γνώμης, αυτό που κάποτε το ονόμαζαν «σιωπηλή πλειοψηφία», αντελήφθη το πρόβλημα και έβαλε πλάτη—βαρυγχομώντας οικονομικά αλλά έβαλε πλάτη—σε όλες αυτές τις θυσίες που υπέστη προκειμένου η χώρα να αντικρύσει τις βαριές υποχρεώσεις της και να βγει στο ξέφωτο της οικονομικής ανάσας. Συνήθως ασχολούμαστε στην Ελλάδα με αυτούς που κραυγάζουν, με αυτούς που διαμαρτύρονται, με αυτούς που επιμένουν, με αυτούς που ζητάνε, με αυτούς που κατηγορούν, με αυτούς που καταγγέλλουν, με αυτούς που κάνουν μηνύσεις, και δεν ασχολούμαστε με αυτούς οι οποίοι τηρούν τις υποχρεώσεις τους, τηρούν τους νόμους, πληρώνουν τους φόρους τους, δεν σπάνε τζάμια, δεν φωνασκούν, δεν είναι υποζύγια βέβαια ή δουλοπρεπείς, έχουν μια άλλη πιο σιωπηλή—πιο νοικοκυρεμένη θα έλεγα με τη δική μου συντηρητική αντίληψη— συμπεριφορά, και αυτοί οι άνθρωποι, μέχρι πριν από λίγα χρό-

νια, υποεκπροσωπούνταν από το ελληνικό πολιτικό σύστημα, είτε διότι κάποιοι θεωρούσαν ότι «τους είχε στο τσεπάκι» –ιδίως η δική μου παράταξη, διότι οι άνθρωποι αυτοί συνήθως είναι πιο παραδοσιακοί, πιο συντηρητικοί– είτε γιατί δεν είχε νόημα να ασχολείσαι μαζί τους, επειδή δεν φώναζαν, δεν διαμαρτύρονταν, δεν αγανακτούσαν. Νομίζω, όμως, ότι είναι λίγο άδικο να παραγνωρίζουμε και αυτή την πλευρά του λαού. Βεβαίως υπήρχαν οι αγανακτισμένοι. Βεβαίως υπήρχαν αυτοί που ήθελαν και φώναζαν («να καεί η Βουλή»), να καεί, δηλαδή, το απείκασμα των επιλογών τους στην πραγματικότητα, και μάλιστα των πιο φευγαλέων επιλογών τους, γιατί η Βουλή συντίθεται από πρόσωπα τα οποία φευγαλέα εκπροσωπούν τον λαό, εν όψει της δυνατότητάς του, μετά από λίγα χρόνια, να τους ανακαλέσει. Αλλά εκτός από αυτούς, υπήρχαν και εκατομμύρια σιωπηλοί συμπολίτες μας που υπέστησαν και αυτοί τις οικονομικές συνέπειες της κρίσης, πλήρωσαν υπέρογκους φόρους, έχασαν δουλειές, μειώθηκαν τα εισοδήματά τους, αλλά κρατήθηκε η χώρα χάρη και σε αυτούς τους ανθρώπους μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση ώστε, ξεπερνώντας σιγά σιγά την κρίση, να διεκδικήσουμε σήμερα ένα καλύτερο μέλλον. Και νομίζω πως μία συνέπεια αυτής της αναγνώρισης και αυτού του σιωπηλού κόσμου είναι και το γεγονός ότι σήμερα αυτός ο κόσμος αισθάνεται ότι δεν υποεκπροσωπείται πια, αλλά έχει και αυτός μία εκπροσώπηση από πολιτικούς, ή μάλλον πολιτευόμενους –ο πολιτικός είναι το απόγειο που πρέπει κανείς να διεκδικεί, περισσότερο πολιτευόμενοι είμαστε, ελπίζω να καταστούμε πολιτικοί κάποτε. Νιώθει, λοιπόν, αυτός ο κόσμος ότι και αυτός εκπροσωπείται, με έναν διαφορετικό λόγο, μετά την κρίση, μετά τα διδάγματα της κρίσης, μετά τα παθήματα που έγιναν διδάγματα, και όλος αυτός ο δημόσιος λόγος, και από τους πολιτευόμενους και από τους δημοσιογράφους, τους πανεπιστημιακούς, περί ευθύνης, περί αλλαγών που πρέπει να γίνουν, περί μεταρρυθμίσεων, περί μιας οικονομίας η οποία πρέπει να είναι ισοζυγισμένη, που δεν πρέπει να είμαστε σπάταλοι, που πρέπει να σκεφτόμαστε τις επόμενες γενιές. Όλα αυτά που θεωρούντο κάποτε σαν πεζά και μονότονα και καθόλου οραματικά, όλα αυτά στον δημόσιο λόγο απέκτησαν μια μεγαλύτερη βαρύτητα, μετά τα παθήματα της χρεοκοπίας, και ένα μέρος της κοινωνίας νιώθει ότι εκπροσωπείται περισσότερο ακούγοντας αυτά, παρά πριν που οι πάντες συναγωνίζονταν για το ποιος θα είναι περισσότερο δημοφιλής ή γενναϊόδωρος.

Πάμε τώρα στη διαχείριση της άλλης κρίσης, που ήρθε καπάκι μετά

την οικονομική, της κρίσης της υγειονομικής, πολύ πιο απροσδόκητης και με πολύ μεγαλύτερη αμηχανία στη διαχείριση αυτής της κρίσης, δεδομένου ότι αυτό είχε να συμβεί τουλάχιστον εκατό χρόνια –η Βουλή τότε δεν είχε καμμία ενασχόληση, δεν υπήρχε παγκόσμια υγειονομική κρίση. Ξεκινήσαμε τη Βουλή του '19 με έναν καλπασμό, θα έλεγα, στη νομοθεσία, υπήρχε μια ετοιμότητα νομοθετική από την πλειοψηφία, οδηγηθήκαμε σε έναν καλπασμό, ο οποίος μετά από τους πρώτους εννιά μήνες κόπασε, λόγω του ξεσπάσματος της πανδημίας. Δεν σας κρύβω ότι δεν ήμουν ούτε εγώ, ούτε οι συνεργάτες μου, ούτε ο πρώην Πρόεδρος, ούτε η διάσκεψη των Προέδρων, που κάθε εβδομάδα αποφασίζει για τη λειτουργία της Βουλής και για το έργο της, δεν ήμασταν έτοιμοι να αντιμετωπίσουμε κάτι τέτοιο.

Ν.Κ. Αλιβιζάτος: Κύριε Πρόεδρε, αναφερθήκατε στη Διάσκεψη των Προέδρων. Το ξέρετε ότι δεν υπήρχε μέχρι το 1986; Αυτό, τεχνικά, δεν είναι πάρα πολύ σημαντικό, το ότι τα λέτε μεταξύ σας στις κρίσιμες αποφάσεις;

Κώστας Τασούλας: Ναι. Προηγουμένως, ήταν ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι. Οι οποίοι, όμως, Αντιπρόεδροι δεν ήταν από όλα τα κόμματα, γιατί μέχρι πρότινος ήταν μόνον από την πλειοψηφία. Άρα ήταν στην ουσία μία μάλλον μονήρης διοίκηση, τώρα έγινε πιο συλλογική και, τολμώ να πω, ίσως και πιο υπεύθυνη.

Αντιμετωπίσαμε, λοιπόν, αυτή την κρίση απροετοίμαστοι μεν αλλά όχι απροσάρμοστοι. Προσαρμοστήκαμε γρήγορα –«ανάγκη και θεοί πείθονται»– και φτάσαμε στο σημείο τις πρώτες εβδομάδες της υγειονομικής κρίσης να ακούμε βεβαίως τους ειδικούς, μεταξύ των οποίων και τον κύριο Πρύτανη, και να προσαρμόσουμε τη λειτουργία της Βουλής σε τέτοιο σημείο αριθμητικού περιορισμού, που σήμερα που το σκέφτομαι απορώ πώς βρήκαμε αυτή την αποφασιστικότητα να το κάνουμε. Η Βουλή, τους πρώτους μήνες της υγειονομικής κρίσης, όταν ψηλαφούσαμε το πρόβλημα της πανδημίας και δεν ξέραμε ακριβώς, ούτε οι υγειονομικοί, ούτε εμείς πολύ περισσότερο, περί τίνος πρόκειται, έφτασε στο σημείο να συνεδριάζει εν ολομειλία με έξι βουλευτές: ένας από κάθε κόμμα, με ομόφωνη απόφαση που πήραμε στη Διάσκεψη των Προέδρων, αλλά, για την οικονομία των αποφάσεων, αυτός ο ένας από κάθε κόμμα εκπροσωπούσε τις ψήφους όλων των βουλευτών του κόμματός του, γιατί βεβαίως αν ψήφιζαν έξι και ήταν

ένας από την πλειοψηφία και πέντε από την αντιπολίτευση θα παρέλυε το σύστημα. Απεδέχθημεν, δηλαδή, να γίνουμε αντιπρόσωποι των αντιπροσώπων για να λειτουργεί η Βουλή στην αρχή, όταν, επαναλαμβάνω, ψηλαφούσαμε το πρόβλημα και δεν ξέραμε την έκτασή του, με έξι βουλευτές στην Ολομέλεια και ο ένας της πλειοψηφίας ήταν εκατόν πενήντα οχτώ, ο δεύτερος της αξιωματικής αντιπολιτεύσεως ήταν ογδόντα έξι, δηλαδή, η ψήφος του λογάριαζε για ογδόντα έξι. Και έτσι λειτουργήσαμε για αρκετούς μήνες. Τοποθετήσαμε στη Βουλή πολύ πιο γρήγορα από ότι θα κάναμε αν τα πράγματα ήταν ομαλά, εγκαταστάσεις τεχνολογικές, πάρα πολύ σύγχρονες, ώστε να διευκολύνουμε την εξ αποστάσεως επικοινωνία μας. Και οι συζητήσεις σε επιτροπές, και στην Ολομέλεια, και οι λεγόμενοι φορείς όταν έρχονται να καταθέσουν την άποψή τους, ακόμη και τώρα που έχει κοπάσει αρκετά το πρόβλημα αλλά δεν έχει εξλειφθεί, επικοινωνούν και μετέχουν στις συνεδριάσεις της Βουλής μέσω τεχνολογίας, μέσω οθόνης. Και καθιερώσαμε και γενικεύσαμε κάπως τη χρήση επιστολικής ψήφου, προκειμένου να αποτρέψουμε την προσέλευση βουλευτών στο βουλευτήριο. Συμμαζευτήκαμε, λοιπόν, αριθμητικά, αλλάξαμε τον Κανονισμό της Βουλής, βάλαμε διατάξεις που έχουν σχέση με τη διαχείριση πανδημίας που δεν υπήρχαν, και εξοπλίσαμε αυτή την περίφημη Διάσκεψη των Προέδρων –που σωστά μας θύμισε ο κ. Αλιβιζάτος ότι είναι νεοπαγής θεσμός– με τέτοιες δυνατότητες και τέτοιες ευχέρειες, ώστε να αντιμετωπίζει με μεγάλη ευελιξία και αποτελεσματικότητα και αποφάσεις γρήγορες παρόμοιες καταστάσεις. Σήμερα, ας πούμε, και χθες στη Βουλή, είχαμε εξακόσια τεστ για κορωνοϊό –βγήκαν μην ανησυχείτε μόνον τρεις θετικοί, πράγμα που σημαίνει ότι είμεθα και τυχεροί και προσεκτικοί. Διαχειριστήκαμε, λοιπόν, το θέμα της πανδημίας με δύο στόχους: να προστατεύσουμε τους εαυτούς μας, αλλά και να δώσουμε και ένα παράδειγμα μιας Βουλής, η οποία παρά την κακουχία των περιστάσεων επιμένει να λειτουργεί, γιατί αυτό δεν είναι θέμα ενός κοινοβουλευτικού εγωισμού, αλλά είναι θέμα μιας θεσμικής υποχρέωσης που είχαμε, έστω και υπό χαλεπές συνθήκες, να επιτελούμε το καθήκον μας. Ήταν απαραίτητο το Κοινοβούλιο, γιατί έπρεπε να επικυρώσει τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, για τις οποίες οι συνθήκες ήταν ο ριζικός της ύπαρξής τους, αλλά και γιατί έπρεπε να νομοθετηθούν πολλές από τις πρωτοβουλίες που έπρεπε να παρθούν για την υγειονομική κρίση.

Ο κ. Βούτσης σας είπε ότι η Βουλή επιτέλεσε, μεταξύ άλλων, τα τελει-

ταία χρόνια, και επιτελεί, ένα σημαντικό πολιτιστικό και κοινωνικό έργο. Η Βουλή επιχορηγεί συλλογικές δράσεις στους τομείς του πολιτισμού, στους τομείς της κοινωνικής ευθύνης. Η πανδημία αναπροσανατόλισε τις προτεραιότητές μας, η Βουλή ανέλαβε πρωτοβουλία με ομόφωνη απόφαση της Διασκέψεως των Προέδρων, που και αυτή η Διάσκεψη των Προέδρων από 25μελής έγινε 6μελής –δεν ήμασταν και οι είκοσι πέντε, αλλά έξι, ένας από κάθε κόμμα, αλλά εκπροσωπούσαν και τους είκοσι πέντε. Αποφασίσαμε ομόφωνα να ενισχύσουμε από τα αποθέματα της Βουλής τα οικονομικά, τη δημόσια υγεία, και με ταχύτατες διαδικασίες –εμπληκτικά ταχείες για ελληνικό Δημόσιο– επιχορηγήσαμε το νοσοκομείο «Σωτηρία», που ήταν σημαιοφόρο στις προσπάθειες για αναχαίτιση της πανδημίας, με οχτώ εκατομμύρια ευρώ, και χτίστηκε στο νοσοκομείο αυτό, μέσα σε δύομισι μήνες, ένα μικρό, καινούργιο νοσοκομείο, δύομισι χιλιάδων τετραγωνικών, που αποτέλεσε μία μεγάλη μονάδα εντατικής θεραπείας, με πενήντα κλίνες εντατικής θεραπείας, υπερσύγχρονες, που σήμερα και χθες και αύριο παίζουν σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση της πανδημίας –σώθηκαν ζωές χάρη σε αυτές τις πενήντα κλίνες που προσετέθησαν στο δημόσιο σύστημα. Και κάναμε και άλλες δράσεις υπέρ της υγείας, βοηθώντας νοσοκομεία με ασθενοφόρα και άλλα. Αναπροσανατολίσαμε, δηλαδή, το κοινωφελές έργο της Βουλής προς την κατεύθυνση της υποστήριξης της δημόσιας υγείας.

Αύριο έχουμε, κ. Αλιβιζάτε, μια τηλεδιάσκεψη με τους Προέδρους των Κοινοβουλίων όλης της ΕΕ και τον Πρόεδρο της βουλής της Ουκρανίας για να δούμε τι μπορούμε να προσφέρουμε στη χειμαζόμενη αυτή χώρα. Ελπίζω να γίνει η τηλεδιάσκεψη, γιατί υπήρχαν κάποιες δυσκολίες από την πλευρά του Προέδρου στην Ουκρανία. Δηλαδή, τώρα αρχίζουμε να σκεφτόμαστε και τρόπους να βοηθήσουμε αυτούς οι οποίοι πλήττονται από τη ρωσική εισβολή.

Αυτά ως προς την άλλη, παράξενη, απροσδόκητη και παρατεταμένη κρίση της πανδημίας και τον τρόπο με τον οποίο η Βουλή τη χειρίστηκε. Προφανώς κλείσαμε τη Βουλή σε όλες αυτές τις επισκέψεις που είπε ο κ. Βούτσης και που την προηγούμενη περίοδο ήταν αθρόες. Νομίζω ήταν συγκρατημένος ο κ. Βούτσης, είχαμε εποχές που στη Βουλή έρχονταν πάνω από 140 χιλιάδες επισκέπτες, κυρίως νέοι, για να καμαρώσουν όλο το μουσειακό έργο της Βουλής. Μέσα στην πανδημία κάναμε την περίφημη έκθεση για το '21, κυρίως στην «αίθουσα των τροπαίων», την οποία κρατά-

με και φέτος, θα την κρατήσουμε και του χρόνου, για να μπορέσει να έρθει ο κόσμος αθρόα να την καμαρώσει. Κάναμε την περίφημη Βουλή των Εφήβων ηλεκτρονικά –καμμία σχέση προφανώς, τα συντηρούμε όσο μπορούμε μέχρι να περάσει αυτή η περιπέτεια. Αυτή ήταν η δεύτερη φάση της κρίσης και σας είπα πάνω κάτω πώς το κινήσαμε. Να σκεφτείτε ότι υπήρξαν απόψεις στην πρώτη διάσκεψη που κάναμε, όταν είχε επιβληθεί γενικευμένο lockdown –όχι πανικόβλητες, αλλά πάνω στην άγνοια του πώς θα εξελιχθεί αυτό– να κλείσει εντελώς η Βουλή. Μάλιστα, είχαν βρει και το άρθρο –νομίζω το 40– με βάση το οποίο μπορεί η Πρόεδρος της Δημοκρατίας να αναστείλει τη λειτουργία της Βουλής για ένα χρονικό διάστημα. Δηλαδή, ήμασταν τόσο θορυβημένοι από αυτό που συνέβαινε που ακούστηκαν και τέτοιες απόψεις. Προφανώς, μετά ομόφωνα αποφασίσαμε ότι δεν μπορεί η Βουλή να δώσει το στίγμα της υποχώρησης, της φοβιάς, πρέπει να δώσει το στίγμα της προσεκτικής προσαρμογής, και νομίζω πως το δώσαμε.

Πηγαίνω τώρα, πριν κλείσω, στο συνολικό θέμα του πώς ένα κοινοβούλιο αντιμετωπίζει μια περίοδο κρίσης. Έχω την άποψη ότι ο ελληνικός κοινοβουλευτισμός είναι κατά βάση ώριμος και επιτυχημένος –παρά τις γκρίνιες, παρά τα παράπονα, παρά τις αριστοφανικές κριτικές, είναι επιτυχημένος. Έχουν γίνει, αν δεν κάνω λάθος, από το 1843 εξήντα επτά εκλογές στη χώρα. Η συντριπτική πλειονότητα αυτών των εκλογών θεωρείται ότι έγινε κανονικά και τίμια, και ότι τα αποτελέσματα των εκλογών εκφράζουν το εκλογικό σώμα γιατί η χώρα μας είναι ίσως από τις πρώτες δύο-τρεις χώρες της Ευρώπης που έχουν καθιερώσει νομοθετικά, και κυριολεκτικά με τα δεδομένα της εποχής, την καθολική ψηφοφορία. Είμαστε από τις πρώτες χώρες που είχαμε καθολική ψηφοφορία, των ανδρών στην αρχή, γιατί έτσι ήταν το κλίμα τότε, αργότερα αυτό επεκτάθηκε, μετά το '56 και στις γυναίκες. Ωστόσο, η Ελλάδα υπήρξε πάντοτε θεσμικά πρωτοπόρος. Υπήρχε, όμως, πάντα, αυτό το «ανομολόγητον», το οποίο δεν συμβάδιζε με τους θεσμούς –αυτό άλλοι το λένε (νεωτερισμός των θεσμών, προνεωτερισμός της κοινωνίας), εγώ το λέω το «ανομολόγητον», είναι το ίδιο πράγμα. Η βασική πλευρά του ανομολόγητου είναι το πελατειακό κράτος. Ο Maynaud λέει ότι το ρουσφέτι δεν ήταν μία μορφή πολιτικής, ήταν η πολιτική και ήταν ο μόνος τρόπος για να αλλάξει κανείς τη ζωή του. Αυτό, λοιπόν, το ισχυρό όπλο, από μία εποχή και μετά –και εδώ ο συνάδελφός σας ο Χρυσάφης Ιορδάνογλου έχει γράψει μια πολύ ενδιαφέρουσα μελέτη– έπαψε να είναι μοναχικό ή ατομικό, έγινε συντεχνιακό, συλλογικό. Δηλα-

δή, από τη στιγμή που το πελατειακό κράτος δεν περιόρισε την επίδρασή του σε ένα άτομο, αλλά άρχισε να είναι γενναιόδωρο προς όμιλο ανθρώπων, προς τους τραπεζικούς υπαλλήλους, προς τους υπαλλήλους μεγάλων οργανισμών, τότε ανετράπη η εξουσία και δεν ήταν πλέον ο πολιτικός που εξουσίαζε σε αυτή την ανομολόγητη σχέση, αλλά ήταν ο επωφελούμενος που εξουσίαζε τον πολιτικό, λόγω του μεγάλου αριθμού του. Αυτό ήταν μία μεγάλη ανατροπή που έφερε και τραγικές επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά, αλλά και στην αλλαγή συσχετισμού δυνάμεως και επιρροής.

Προφανώς υπήρχαν και άλλοι λόγοι, και φτάσαμε σε αυτό που φτάσαμε, στην περίοδο της ουσιαστικής χρεοκοπίας της χώρας. Έτυχε να είμαι εισηγητής της Νέας Δημοκρατίας, ως γραμματέας της κοινοβουλευτικής ομάδος, στη συζήτηση της 6ης Μαΐου, όπου ψηφίστηκε μέσα σε απίστευτες εκδηλώσεις κοινωνικής αναστάτωσης —τότε που κάηκαν ζωντανοί τέσσερις συνάνθρωποι σε τράπεζα στο κέντρο των Αθηνών— το πρώτο Μνημόνιο. Και ξεκίνησα την ομιλία μου, ενώ «έβραζε» το Σύνταγμα, λέγοντας ότι ενώ είμαστε συνηθισμένοι άνθρωποι, καλούμεθα να διαχειριστούμε ασυνήθιστες καταστάσεις και εύχομαι να γίνουμε και εμείς ασυνήθιστοι από εδώ και πέρα και να διαχειριστούμε σωστά αυτή την κρίση. Και ανέφερα σε εκείνη την ομιλία της 6ης Μαΐου του 2010, μια επιστολή που είχε δημοσιευθεί πριν από λίγες μέρες, από τότε, στην εφημερίδα «Καθημερινή», και αξίζει να σας πω δυο-τρεις σειρές από αυτή την επιστολή για να καταλάβετε τι κλίμα επικρατούσε τότε στην κοινωνία: «Κύριε διευθυντά», λέει ένας αναγνώστης της εφημερίδας, «να λοιπόν που έγινε κατορθωτό οι εκπαιδευτικοί να είναι εναντίον των στρατιωτικών, διότι οι τελευταίοι παίρνουν σύνταξη στα 45, οι στρατιωτικοί εναντίον των δικηγόρων, διότι δεν αποδίδουν ΦΠΑ, οι δικηγόροι εναντίον των βενζινοπωλών, διότι δεν εκδίδουν αποδείξεις, οι βενζινοπώλες εναντίον των λιμενεργατών, διότι λειτουργούν συντεχνιακά, οι τελωνειακοί εναντίον των εκπαιδευτικών, διότι δεν εργάζονται τους καλοκαιρινούς μήνες, οι ιδιωτικοί υπάλληλοι εναντίον των δημοσίων». Υπήρχε ένα απίστευτο κλίμα αυτοματισμού, και υποκινούμενο αλλά και αυθόρμητο, μια αγωνία στην κοινωνία για το πού πάμε, ο ένας υπέβλεπε τον άλλον και όλοι μαζί, αδιακρίτως, τα έβραζαν με το λεγόμενο πολιτικό σύστημα. Έφτασε στιγμή που για να φύγεις από τη Βουλή, και δεν πρέπει να τα ξεχνάμε αυτά, έπρεπε να περάσεις με το αυτοκίνητό σου με μεγάλη ταχύτητα ανάμεσα σε έναν διάδρομο που σχημάτιζαν λεωφορεία της αστυνομίας, που αυτός ο διάδρομος

σχηματιζόταν από τον διάδρομο της Βουλής, στα ανθοπωλεία, και έφτανε μέχρι το ξενοδοχείο Χίλτον. Και πίσω από αυτόν τον διάδρομο υπήρχαν διαδηλωτές, οι οποίοι δεν είχαν και τις πιο αγαθές προθέσεις για όλους εμάς που φεύγαμε ή εισερχόμεθα στη Βουλή. Ήταν λοιπόν μία δύσκολη περίοδος, επαναλαμβάνω, στην οποία όλοι έπρεπε να αναμετρηθούμε με κάτι πρωτοφανές, που εγώ θεωρώ ότι ήταν η ανάληψη αποφάσεων οι οποίες παραγνώριζαν το πολιτικό κόστος που μέχρι τότε ήταν ο εξάντας μας, ήταν η πυξίδα μας. Πετάξαμε αυτή την πυξίδα, αρκετοί από εμάς, όχι όλοι.

Η φιλοδοξία, λοιπόν, εξόδου από την κρίση, για να ολοκληρώσω, με ένα κοινοβούλιο το οποίο θα παίζει αυτό τον ρόλο, είναι η λεγόμενη επιβολή της κανονικότητας. Η κανονικότητα έχει να κάνει με τον παραμερισμό του πελατειακού κράτους, ενός συστήματος που διήρκεσε περίπου δύο αιώνες, και το οποίο έφτασε τη χώρα στα όριά της. Είναι η μόνη χρεοκοπία, από τις πολλές που είχαμε, που ευτυχώς συμπαρέσυρε στη μεγάλη του έκταση το πελατειακό κράτος. Επεβίωσε όλων των άλλων χρεοκοπιών, αλλά λόγω των αποκαλυπτικών συνθηκών που ακολούθησαν της χρεοκοπίας υπέστη και αυτό πολλές επιπτώσεις και, τολμώ να πω, ότι στη μεγάλη, την εξουθενωτική του έκταση που υπήρχε στο παρελθόν, σήμερα δεν υφίσταται. Υφίσταται, όμως, ακόμη ως νοσταλγία, μην υποτιμούμε αυτή την πλευρά. Και υφίσταται και ως υπόσχεση, ανομολόγητη, γιατί επαναλαμβάνω η πολιτική διεργασία στην Ελλάδα έχει και τα στοιχεία του ανομολόγητου. Η επιβολή της κανονικότητας είναι η νέα μας μεγάλη ιδέα, της ευρωπαϊκής κανονικότητας. Η κανονικότητα, όμως, δεν μπορεί να γίνει από τη μια μέρα στην άλλη. Η πανδημία έφερε μεγάλες εξελίξεις στον τομέα τον ψηφιακό, απίστευτες εξελίξεις και βελτιώσεις, εντυπωσιακές, καθολικά αναγνωριζόμενες, αλλά άφησε πίσω πολλά πράγματα μοιραία, γιατί απορρόφησε πολύ ικμάδα λειτουργίας του κράτους και έγνοια, και ευλόγως. Η κανονικότητα, λοιπόν, ως στόχος για να επικρατήσει πρέπει να πείσει τον ελληνικό λαό, το πολιτικό σύστημα, όχι ότι είναι σωστή, αλλά ότι τον συμφέρει. Μόνον όταν εξηγήσουμε με παραδείγματα ότι η κανονικότητα συμφέρει, τότε θα γίνει πολύ περισσότερο αντιληπτή και τότε θα αγκαλιαστεί πολύ περισσότερο. Δεν ομιλώ περί μιας δύσκολης πειθούς, γιατί στην πραγματικότητα ένα νοσοκομείο που δουλεύει με πλήρεις όρους, ένα σχολείο που δουλεύει με όλο το προσωπικό που έχει προβλεπόμενο, εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι είναι κάτι προτιμότερο από ένα νοσοκομείο που του λείπει προσωπικό. Αυτά όλα κτίζονται σιγά σιγά

και το πολιτικό προσωπικό της χώρας παρά τις αντιθέσεις του δεν έχει αντίρρηση σε αυτά, και τα στηρίζει λίγο ή πολύ. Αυτά, όμως, θέλουν χρόνο για να επιτευχθούν και αυτός ο χρόνος είναι πάντα σε όφελος και των σειρήνων και της παλιάς εποχής, της εποχής του πελαταιακού συστήματος, και των σειρήνων του λαϊκισμού, και των σειρήνων της συνωμοσιολογίας, και των σειρήνων εύκολων λύσεων. Πρέπει, λοιπόν, να επιμείνουμε σε αυτή την προσπάθεια της κανονικότητας. Πρέπει να ολοκληρώσουμε τα μαθήματα από τα παθήματα της χρεοκοπίας και της κρίσης που και ως Βουλή βιώσαμε. Και για να τα ολοκληρώσουμε πρέπει να στηρίξουμε την πορεία προς την κανονικότητα, μια πορεία που πρωτίστως συμφέρει τον ελληνικό λαό. Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας.

Ν.Κ. Αλιβιζάτος: Εμείς ευχαριστούμε, κύριε Πρόεδρε. Θα μου επιτρέψετε ένα χιουμοριστικό σχόλιο μόνο: για τους πολύ μικρούς εγκληματίες υπάρχει μια ενωσιακή Οδηγία που προβλέπει ότι αν είσαι για έναν χρόνο φυλακή επειδή εγκληματίσες σε ξένο κράτος, μπορείς να εκτίσεις την ποινή σου στη χώρα σου. Ένας Σουηδός, λοιπόν, ο οποίος εγκληματεί στην Ελλάδα και πάει φυλακή μπορεί να ζητήσει να εκτίσει την ποινή του, όταν αυτή είναι μικρή, στη Σουηδία. Μου εξηγούσε, λοιπόν, η συνάδελφός σας υπουργός Δικαιοσύνης, πως από τότε που ίσχυσε αυτή η Οδηγία όλοι οι Σουηδοί προτιμούν να εκτίσουν την ποινή τους στην Ελλάδα, γιατί είναι η «τρέλα», και όχι στη Σουηδία που τους βάζουν μαθήματα και μετεκπαιδεύσεις κ.λπ. Είναι το γνωστό παιχνίδι «της τρέλας και της φρονιμάδας» στην ελληνική ιστορία, που καθιστά τη χώρα μας γοητευτική, κυρίως για τους ξένους, είναι αυτό το απροσδόκητο, το λίγο τρελό. Ακούγαμε προχθές τον Mark Mazower, που μας μίλαγε για αυτό το θέμα. Ας ελπίσουμε ότι αυτή η τρέλα δεν οδηγεί, ενδεχομένως, σε κάποιες καταστροφές.

Εγώ ήθελα να σας ευχαριστήσω και τους δύο για την πολύ σημαντική σας συμβολή και σ' αυτή η εκδήλωση που, νομίζω, πρωτοπορήσαμε ως πανεπιστήμιο. Γιατί δεν έχουμε συχνά την ευκαιρία να μιλήσουν οι δύο Πρόεδροι στο ίδιο τραπέζι, που δείχνει ότι επί της ουσίας πιο πολλά είναι αυτά που μας ενώνουν παρά αυτά που μας χωρίζουν. Σας ευχαριστούμε πολύ.

Ο ΤΟΜΟΣ «ΟΙ ΠΕΡΙΠΕΤΕΙΕΣ ΤΟΥ
ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΥ»
ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ
ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ
ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ
ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗ
ΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗ
ΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜ
ΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑ
ΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

6

ΥΓΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΑ, ΚΡΑΤΟΣ:
ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΔΥΤΙΚΗΣ
ΣΤΡΟΦΗΣ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθερι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Υγεία, κοινωνία, κράτος:
διακόσια χρόνια δυτικής στροφής

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Κατερίνα Γαρδίκια

Τ. ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ
ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΓΑΡΔΙΚΑ

τ. αναπληρώτρια καθηγήτρια Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

Εισαγωγή 9

ΛΑΖΑΡΟΣ Ε. ΒΛΑΔΙΜΗΡΟΣ

Διδάκτωρ Ιατρικής Σχολής ΕΚΠΑ, ιστορικός της Ιατρικής

Τα νοσοκομεία των Ελλήνων. Από την κοινοτική πρόνοια στην κρατική μέριμνα 13

ΘΑΝΑΣΗΣ ΜΠΑΡΛΑΓΙΑΝΝΗΣ

Διδάσκων Τμήματος Ιστορίας και Φιλοσοφίας της Επιστήμης ΕΚΠΑ

Δημόσιο ή δημοτικό; Τα επίπεδα συγκρότησης της συλλογικής υγείας την εποχή του Όθωνα 21

ΧΡΗΣΤΟΣ ΛΟΥΚΟΣ

Ομότιμος καθηγητής Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας Πανεπιστημίου Κρήτης

Προβλήματα υγείας και η αντιμετώπισή τους σε δύο νησιωτικές κοινωνίες: Ερμούπολη (Σύρος) και Σαντορίνη 1821-1940 31

ΜΑΡΙΑ ΜΑΝΔΥΛΑ-ΚΟΥΣΟΥΝΗ

Πρόεδρος Ιατροχειρουργικής Εταιρείας Κέρκυρας

Τα εμβόλια στον ελληνικό πληθυσμό από την ίδρυση του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους μέχρι και τον 20ό αιώνα 43

ΓΕΩΡΓΙΟΣ Ν. ΑΝΤΩΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ

Ομότιμος καθηγητής του Τμήματος Ιατρικής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Τα σωζόμενα Πρακτικά του Βασιλικού Ιατροσυνεδρίου ως πηγή ιατρικών πληροφοριών 53

ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΘΕΟΔΩΡΟΥ

Καθηγήτρια Παιδαγωγικού Τμήματος Δημοτικής Εκπαίδευσης ΔΠΘ

*Εθνικές αντιπαλότητες και ιατρικές ανησυχίες
για την υγεία της μελλοντικής γενιάς στις αρχές του 20ού αιώνα* 61

ΤΑΣΟΣ ΦΙΛΑΛΗΘΗΣ

Ομότιμος καθηγητής Κοινωνικής Ιατρικής-Προγραμματισμού Υγείας, Ιατρική
Σχολή, Πανεπιστήμιο Κρήτης

*Το Εθνικό Σύστημα Υγείας: προσδοκίες, αντιστάσεις, επιτεύγματα,
απογοητεύσεις* 73

ΕΦΗ ΠΟΥΛΑΚΟΥ-ΡΕΜΠΕΛΑΚΟΥ

τ. αναπληρώτρια καθηγήτρια Ιατρικής Σχολής ΕΚΠΑ

*Όψεις ιατρικής εκπαίδευσης στην Ιατρική Σχολή
του Πανεπιστημίου Αθηνών* 85

ΕΥΓΕΝΙΑ ΜΠΟΥΡΝΟΒΑ

Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ

Έλληνες γιατροί και γαλλική επιρροή, 19ος έως μέσα του 20ού αιώνα .. 99

ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΓΑΡΔΙΚΑ

τ. αναπληρώτρια καθηγήτρια Τμήματος Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

Η άνοδος της αγγλοσαξονικής επιρροής 105

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατερίνα Γαρδίκια

Υ. ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ
ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

Η πανδημία του Covid19 έχει επηρεάσει τον τρόπο που βλέπουμε τη σχέση της υγείας με την κοινωνία και το κράτος, ενώ η σχέση αυτή στις πολλές όψεις της έχει πλέον καταλάβει το κέντρο του δημόσιου λόγου. Τις αντιλήψεις μας επηρέασαν οι πρώτες καταγιγιστικές εντυπώσεις η εξέλιξι-σόμενη ενημέρωση ενώ σταδιακά συνειδητοποιούσαμε την πιο μόνιμη υγειονομική και κοινωνική κληρονομιά του Covid19. Την αρχική συσπείρωση και τον θαυμασμό για τους ιατρούς και νοσηλευτές, που αγωνίστηκαν στο μέτωπο της πανδημίας, έχει πλέον διαδεχθεί η αναγνώριση των πιο μόνιμων και δομικών ελεφάντων στο δωμάτιο, για παράδειγμα αυτών που παράγουν τη μεγάλη αναλογία θανάτων από Covid19 στον πληθυσμό και τη χωρική τους κατανομή. Η κληρονομιά του Covid19 όμως μπορεί πλέον να πάρει τη θέση της σε μια πιο μακροσκοπική προσέγγιση μιας κληρονομιάς που θα μπορούσαμε να ορίσουμε ως κληρονομιά των διακοσιών ετών στροφής προς τη Δύση στην υγεία και την ιατρική, από την ανεξαρτησία ως τα καθ' ημάς –με όλον τον πλούτο και τα βάρη της.

Η επετειακή αναδρομή των διακοσιών ετών του ελληνικού κράτους ειδικότερα στο πεδίο της ιατρικής και της υγείας, που ανάγει τη σύλληψή της πριν από την εμφάνιση πανδημίας, από την αρχή είχε αναλυτικό και όχι δοξαστικό χαρακτήρα: δεν θα εστιάσει στο δίπολο επιτεύγματα –που κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει ότι είναι πολλά και συνεχή– αποτυχίες. Στην ημερίδα με τίτλο *Διακόσια χρόνια δυτικής στροφής: υγεία, κοινωνία, κράτος*, που πραγματοποιήθηκε στο Πανεπιστήμιο Αθηνών στις 10 Μαρτίου 2022, μισοί γιατροί, μισοί ιστορικοί εξετάσαμε με πο-

λυφωνία προσεγγίσεων τις εξελίξεις και τις προκλήσεις που συνδέουν το κράτος και την κοινωνία στο πεδίο της υγείας.

Δυο λόγια για τον ειδικό τίτλο της ημερίδας. Ο χώρος της ιατρικής και της υγείας δεν ήταν βέβαια ο μόνος στον οποίο σημειώθηκε η στροφή προς τη Δύση. Η ίδια η Ελληνική Επανάσταση και η σύσταση του κράτους συνιστούν στροφή προς τη Δύση. Ωστόσο, ειδικότερα στον χώρο της ιατρικής και της υγείας,

πρώτον, η υγεία του πληθυσμού έγινε πλέον μία από τις αρμοδιότητες του ίδιου του κράτους, μια ουσιαστική τομή με το παρελθόν,

και δεύτερον, με φορείς όπως η Ιατρική Σχολή, η Ιατρική Εταιρεία Αθηνών, το Βασιλικό Ιατροσυνέδριο και άλλοι, οι θεσμικές επιλογές σηματοδοτούν την επίσημη, θεσμική στροφή προς τη δυτική ιατρική.

Δηλαδή, με τη νέα κρατική συγκρότηση, η ιατρική στην Ελλάδα ξεκίνησε πλέον να αναπτύσσεται και να ασκείται με τον ίδιο τρόπο που διαμορφώθηκε στη Δύση η ονομαζόμενη Δυτική ιατρική από το τέλος του Μεσαίωνα και εξής —όταν η Δύση ανακάλυπτε τον Ιπποκράτη και τον Γαληνό— μέσα από τα δόγματα των ιατρικών σχολών και, αργότερα των επιστημονικών εταιρειών και ακαδημιών. Αυτές ήταν που όριζαν ποιες γνώσεις είναι επιστημονικά ορθές και ποιες όχι, ποιες πρακτικές είναι δεοντολογικά αποδεκτές και ποιες δεν είναι. Έτσι πλέον η Ελλάδα μοιράζεται με τη Δύση την ίδια ιεραρχία παραγωγής και αναπαραγωγής της ιατρικής γνώσης.

Οι συμβολές που ακολουθούν αφηγούνται μια ιστορία αναμφίβολης, ίσως αργής, προόδου, ενημέρωσης και συμμετοχής στη δυτική επιστημονική γνώση, την υιοθέτηση δυτικών ιδεών, θεσμών και πρακτικών και, το σημαντικότερο, την προσπάθεια ανακούφισης του ανθρώπινου πόνου.

Συγκεκριμένα, το άρθρο του Λάζαρου Βλαδίμηρου παρακολουθεί τη θεμελιώδη αλλαγή παραδείγματος στη δομή και τη φύση των ελληνικών νοσοκομείων, από το κοινοτικό ίδρυμα έως το μεγάλο κρατικό νοσοκομείο των τεχνολογικών απαιτήσεων του 20ού αιώνα. Η αλλαγή αυτή ανταποκρίνεται στις επαναστατικές μεταβολές των κοινωνικο-οικονομικών δεδομένων. Ο Θανάσης Μπαρλαγιάννης εξετάζει τη μέριμνα για την υγεία κατά τα πρώτα χρόνια της κρατικής συγκρότησης. Κυρίως ανιχνεύει το μεγαλύτερο μερίδιο των δημόσιων δαπανών για τη δημόσια υγεία, όχι στο κράτος αλλά στο επίπεδο του δήμου, για να ανασκευάσει την επικρατούσα αντίληψη ότι το κράτος παραμελούσε την υποχρέωσή του να δαπανά

για τη δημόσια υγεία. Αντίθετα, ο Χρήστος Λούκος εστιάζει στο τοπικό επίπεδο, και μάλιστα στον νησιωτικό χώρο. Επιλέγει μια μεγάλη, κοινωνικά διαφοροποιημένη πόλη, την Ερμούπολη, και ένα αγροτικό νησί, τη Σαντορίνη, με διαφορετικά κοινωνικά αλλά και νοσολογικά προφίλ και παρατηρεί τις διαφορετικές προσεγγίσεις των τοπικών ηγεσιών στις υγειονομικές και κοινωνικές προκλήσεις. Η Μαρία Μάνδουλα-Κουσουνη ξεκαθαρίζει τη σχέση πολιτείας, επιστημονικής γνώσης και επιτυχημένης προφύλαξης του ελληνικού πληθυσμού από τις απειλές των μεγάλων επιδημιών του 19ου και του 20ού αιώνα. Την επιτυχία των εμβολιαστικών εκστρατειών πιστώνει στην προσαρμογή των επιστημονικών θεσμών, της διοίκησης και των λειτουργιών τους στις ανάγκες και επιταγές της νεωτερικότητας. Ένας τέτοιος πρώιμος κομβικός επιστημονικός θεσμός, με τον οποίο κατά το ευρωπαϊκό πρότυπο εξοπλίστηκε το ελληνικό κράτος από την εποχή της συγκρότησής του, ήταν και το Βασιλικό Ιατροσυνέδριο (1834-1923), σύμβουλος του κράτους στα ζητήματα δημόσιας υγείας, που πραγματεύεται ο Γεώργιος Αντωνακόπουλος, ο οποίος επίσης μας διαφωτίζει με επιλογή συγκεκριμένων αποφάσεων του οργάνου.

Η στροφή της κοινωνίας, της πολιτείας αλλά και της κοινωνίας των πολιτών προς τους μέλλοντες πολίτες, προς την παιδική ηλικία, όπως αναλύει η Βασιλική Θεοδώρου, εξ αιτίας της μεγάλης μαθητικής νοσηρότητας έγινε ζήτημα δημόσιας υγείας του ελληνικού 20ού αιώνα, αρχικά ως συνέπεια της εθνικής αφύπνισης μετά την ήττα του 1897. Ωρίμασε όμως ως κοινωνικό ζήτημα στο πλαίσιο της μεταρρυθμιστικής πολιτικής του Ελευθέριου Βενιζέλου. Ωστόσο, η εμβληματικότερη μεταρρύθμιση στο πεδίο των υπηρεσιών υγείας στην ελληνική κοινωνία ίσως είναι η δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ) κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης, το αντικείμενο του κεφαλαίου του Τάσου Φιλαλήθη, ο οποίος αναλύει τη γεμάτη προσκόμματα πορεία της ανάπτυξης του ΕΣΥ. Με όλες του τις ατέλειες ο θεσμός είναι σήμερα ευρύτερα αποδεκτός. Εξ άλλου οι πρόσφατες κοινωνικο-οικονομικές κρίσεις της χώρας συνέβαλαν να ξεπεραστούν οι αντιστάσεις στις τομές που εισήγαγε, ώστε σήμερα το τοπίο των υπηρεσιών υγείας της χώρας να είναι ριζικά διαφορετικό από ό,τι ήταν πριν από το ΕΣΥ.

Οι εξελίξεις των δύο αιώνων ανεξαρτησίας στον χώρο της ιατρικής και της υγείας θεμελιώθηκαν στις δυτικές επιρροές της ιατρικής εκπαίδευσης του επιστημονικού δυναμικού. Το ζήτημα αυτό εξετάζουν οι τρεις τελευ-

ταίες συμβολές της Έφης Πουλάκου-Ρεμπελάκου, της Ευγενίας Μπουρνόβα και της Κατερίνας Γαρδίκια με τη μελέτη αντίστοιχα της επίδρασης της Ιατρικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών και της δυναμικής σχέσης καθηγητών και φοιτητών, της Γαλλικής ιατρικής επιστήμης που επικράτησε στην ασκούμενη ιατρική στη χώρα, και της μεταπολεμικής αγγλοσαξονικής επιρροής με την έμφαση στην πανεπιστημιακή βιολογική έρευνα και την κομβική σημασία των διεθνών υποτροφιών. Συνολικά, οι συγγραφείς αποτυπώνουν και εξηγούν τη μεταμόρφωση του επιστημονικού και κοινωνικού τοπίου της υγείας και της ιατρικής στη χώρα και τους τρόπους με τους οποίους αυτή η μεταμόρφωση ανταποκρίνεται στις ευρύτερες κοινωνικές αλλαγές κατά τα διακόσια χρόνια από την Ελληνική Επανάσταση.

Κλείνοντας την εισαγωγή, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον ομότιμο καθηγητή Νίκο Αλιβιζάτο, που είχε τη σύλληψη αλλά και την υλοποίηση της ιδέας να αποτιμηθεί η πορεία των διακοσίων χρόνων του ελληνικού κράτους με τις δέκα θεματικές ημερίδες, τις συναδέλφους Βασιλική Θεοδώρου και Έφη Πουλάκου-Ρεμπελάκου, για τη βοήθειά τους στον επιστημονικό συντονισμό της ημερίδας για την υγεία και την κυρία Έφη Τσολακίδου του Τμήματος Δημοσίων Σχέσεων του Πανεπιστημίου για την υποστήριξη της εκδήλωσης. Κυρίως, όμως, οι πιο θερμές ευχαριστίες οφείλονται στους και τις συναδέλφους που με τις συμβολές τους έδωσαν υπόσταση στην ημερίδα και τον παρόντα τόμο.

Αθήνα, Οκτώβριος 2022

ΤΑ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ.
ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ
ΣΤΗΝ ΚΡΑΤΙΚΗ ΜΕΡΙΜΝΑ

Λάζαρος Ε. Βλαδίμηρος

ΔΙΔΑΚΤΩΡ ΙΑΤΡΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΕΚΠΑ, ΙΣΤΟΡΙΚΟΣ ΤΗΣ ΙΑΤΡΙΚΗΣ

Η εισήγηση δεν αποτελεί προσπάθεια μελέτης της ιστορίας των ελληνικών νοσοκομείων, αλλά μια ιχνηλασία των κοινωνικών αντιλήψεων για την αποστολή αυτών των ιδρυμάτων, όπως αυτές οι αντιλήψεις διαμορφώθηκαν στη χώρα μας στο πέρασμα δύο αιώνων. Θα ξεκινήσω ανορθόδοξα, πρωτίστερα, όχι από την αρχή, αλλά σχεδόν από το τέλος. Κατά τη διάρκεια της δεύτερης διακυβέρνησης της χώρας από τον Ελευθέριο Βενιζέλο και συγκεκριμένα το 1930, ο αρχηγός της αντιπολίτευσης, ο Παναγής Τσαλδάρης, κατηγόρησε σε συνεδρίαση της Βουλής τον Βενιζέλο, «ότι δαπανά πολλά χρήματα διά την υγείαν του λαού» και ο Βενιζέλος απάντησε στην κατηγορία, λέγοντας: «αποδέχομαι την κατηγορίαν διότι η ζωή του ελληνικού λαού είναι αξία μιας τοιαύτης δαπάνης».¹

Στην ιστορία κάθε κοινωνίας για κάθε τι το νέο, το πρωτοποριακό, το καινοτόμο, υπάρχει πάντα μια ημερομηνία έναρξης· ωστόσο, δεν υπάρχει ημερομηνία λήξης για το παλαιό, το οπισθοδρομικό, το αναχρονιστικό. Ο αναμορφωτής πρωθυπουργός κατά την εποχή του Μεσοπολέμου, εκτός πολλών άλλων καινοτόμων αντιλήψεων για την οργάνωση της χώρας,

¹ Δαμιανός Σωτηριάδης, «Περί Δημοσίας Υγιείας εν Ελλάδι», *Ιατρική Πρόοδος* 35 (1930), 377-380, 398-401. Η εργασία του Σωτηριάδη ήταν εισήγηση στο Πρώτο Πανελλήνιο Συνέδριο Υγιεινής, που πραγματοποιήθηκε κατά τη διακυβέρνηση του Ελευθερίου Βενιζέλου. Επίτιμος πρόεδρος του συνεδρίου ήταν ο Βενιζέλος, ο οποίος παραβρέθηκε και στην έναρξη των εργασιών, ακριβώς για να δείξει το μεγάλο ενδιαφέρον της νέας κυβέρνησης για την οργάνωση και προαγωγή των υπηρεσιών της δημόσιας υγείας.

οργάνωσε και τις δομές για την προστασία της δημόσιας υγείας. Ο μεγάλος πολιτικός κατανόησε ότι σύγχρονο κράτος δεν νοείται χωρίς κρατική μέριμνα για την υγεία των πολιτών του, και θεμελίωσε ολόκληρο το σύστημα παροχής υπηρεσιών υγείας στη χώρα. Στην εποχή του Βενιζέλου το 1928 ιδρύθηκε για πρώτη φορά υφυπουργείο Υγιεινής και έναν χρόνο μετά αναβαθμίστηκε σε υπουργείο. Το 1929 ιδρύθηκε η Υγειονομική Σχολή Αθηνών (η σημερινή Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας), η Σχολή Επισκεπτριών Νοσοκόμων, το Ελληνικό Ινστιτούτο Παστέρ, το ΠΙΚΠΑ, το Υγειονομικό Κέντρο Αθηνών και άλλα ανάλογα σε επτά μεγάλες πόλεις, ιδρύθηκαν βρεφονηπιακοί σταθμοί καθώς και ιδρύματα προστασίας της μητρότητας. Όταν ανέλαβε τη διακυβέρνηση της χώρας ο Βενιζέλος, παρέλαβε 10.000 νοσοκομειακές κλίνες και σε λίγα χρόνια τις αύξησε σε 13.000.² Κι όμως, αυτός ο αναμορφωτής, καινοτόμος και ρηξικέλευθος πολιτικός υπερασπίστηκε τη νεωτερική πολιτική του, επικαλούμενος μια αντίληψη του παρελθόντος, ότι δηλαδή ο ελληνικός λαός αξίζει τις δαπάνες για την υγεία.

Στη χώρα μας έως τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα, κυρίαρχη κοινωνική αντίληψη για την αποστολή των νοσοκομείων ήταν ο προσρισμός τους να περιθάλπουν τους φτωχούς, τους αναξιοπαθείς, τους κοινωνικά απόκληρους, τους δυστυχημένους. Τα νοσοκομεία τα θεωρούσαν, και ήταν τότε, φιλανθρωπικά ιδρύματα που δημιουργούνταν με σκοπό την περίθαλψη των απόρων και των ενδρών, ήταν ιδρύματα ελεημοσύνης της κοινωνίας προς τους κοινωνικά αδύναμους.

Ήδη από τα προεπαναστατικά χρόνια, οι κοινότητες των Ελλήνων σε πολλές πόλεις της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, αλλά και της Ευρώπης, είχαν δημιουργήσει νοσοκομεία για την περίθαλψη των φτωχών μελών της κοινότητας. Λέγοντας για νοσοκομεία τότε, να έχουμε στο νου μας ότι επρόκειτο για μεγάλες ή μικρές οικίες με απλά κρεβάτια για νοσηλεία των αρρώστων και παροχή τροφής. Ένας ή σπανιότερα δύο κοινοτικοί γιατροί επισκέπτονταν τους απόρους ασθενείς και τους χορηγούσαν τα

² Νικόλαος Παπαδάκης (Παπαδής), *Ελευθέριος Βενιζέλος, ο άνθρωπος, ο ηγέτης* (Αθήνα 2020), τ. 4, 63-67. Για την υγειονομική πολιτική του Βενιζέλου βλ. Γιάννης Κυριόπουλος (επιμ.), *Δημόσια Υγεία και κοινωνική πολιτική: Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή του, Πρακτικά συνεδρίου, Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας-Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών* («Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος») (Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα 2008).

φάρμακα ή εκτελούσαν στοιχειώδεις χειρουργικές πράξεις. Αυτά ήταν τα νοσοκομεία για μεγάλο χρονικό διάστημα στον τόπο μας και αυτό το μοντέλο κοινοτικού νοσοκομείου λειτούργησε για πολλές δεκαετίες σε πολλές πόλεις της χώρας.

Παρενθετικά αλλά όχι εκτός θέματος, θα πρέπει να τονιστεί ότι τα νοσοκομεία που δημιουργήσαν στο πέρασμα των αιώνων οι κοινότητες των Ελλήνων ουδέποτε υπήρξαν χώροι ιατρικής φροντίδας, προορισμένοι αποκλειστικά μόνον για τα μέλη της κοινότητας· η φροντίδα προσφερόταν ισότιμα σε κάθε άνθρωπο ανεξάρτητα καταγωγής, φυλής ή θρησκείας. *Κρούετε και ανοιγήσεται υμίν* (Ματθαίος ζ.7) έγραφε στην είσοδό του το ονομαστό Γραικικό Νοσοκομείο Σμύρνης, που λειτούργησε για δύο αιώνες στη Σμύρνη και υπήρξε πρότυπο, όχι μόνο για τα ελληνικά νοσοκομεία της Μικρασίας, αλλά και για πολλά δημοτικά νοσοκομεία που ιδρύθηκαν στο ελληνικό κράτος. Πρόκειται για μια αξιομνημόνευτη παράδοση αιώνων, που συνεχίζεται έως σήμερα.

Το πρώτο νοσοκομείο που κτίσθηκε στο ελληνικό κράτος ήταν το Δημοτικό Νοσοκομείο Σύρου, που ιδρύθηκε κατά τη διάρκεια της Επανάστασης μετά από έρανο με πρωτοβουλία των εμπόρων του νησιού για την περίθαλψη των «απόρων και των ενδεών». Ευκατάστατοι έμποροι οι πρώτοι δημιουργοί του νοσοκομείου, πρόσφυγες κυρίως προερχόμενοι από τη Χίο, τις Κυδωνίες, τη Σμύρνη, από περιοχές που, ήδη από τα προεπαναστατικά χρόνια, είχαν δημιουργήσει και εκεί κοινοτικά ιδρύματα για την παροχή ιατρικών υπηρεσιών σε φτωχούς συμπολίτες τους, μετέφεραν και στη νέα τους πατρίδα τις εδραιωμένες αντιλήψεις για την αποστολή των νοσοκομείων καθώς και τις πρακτικές για τον τρόπο που θα πραγματοποιηθεί η ίδρυση ενός φιλανθρωπικού θεραπευτηρίου.

Αυτό το βασικό μοντέλο κοινοτικού νοσοκομείου για τους απόρους και τους φτωχούς, δηλαδή το φιλανθρωπικό ίδρυμα, καθόρισε την υγειονομική πολιτική της χώρας για ολόκληρο τον 19ο αιώνα. Με πρωτοβουλία ευκατάστατων μελών μιας κοινότητας ή δήμου, διενεργείτο έρανος, αναζητούντο πλούσιοι χορηγοί και σχηματιζόταν μια διοικητική επιτροπή για τη λειτουργία του ιδρύματος –τότε τις επιτροπές αυτές τις ονόμαζαν αδελφάτα–, και άρχιζε το φιλανθρωπικό ίδρυμα να δέχεται τους απόρους και τους ενδεείς.

Με γενναίες χρηματικές χορηγίες πλούσιων Ελλήνων πολιτών, ομογενών της διασποράς, καθώς και πολλών ξένων, ιδρύθηκε το Νοσοκομείο

των Οφθαλμιώντων, δηλαδή το Οφθαλμιατρείο. Περίπου την ίδια εποχή ιδρύθηκε το Πολιτικό Νοσοκομείο της Αθήνας, το οποίο αμέσως μετά την ίδρυσή του πέρασε στη δικαιοδοσία του Δήμου, το Βρεφοκομείο, ο Ευαγγελισμός, το Δρομοκαίτειο, καθώς και άλλα σε διάφορες πόλεις της επαρχίας. Όλα τα νοσοκομεία που ιδρύθηκαν στην Ελλάδα κατά τον 19ο έως και τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα ήταν φιλανθρωπικά και δημοτικά. Οι επίσημες ονομασίες δεκάδων σύγχρονων νοσοκομείων της χώρας, Αρεταίειο, Αιγινήτειο, Αχιλλοπούλειο, Θεαγένειο, Χατζηκώστα, Τζάνειο, Βαρδάκειο, Κουτλιμπάνειο, Σισμανόγλειο, Βοστάνειο, Βουβάλειο και πολλά άλλα, έχουν την ιστορική τους ονομασία από εκείνη την εποχή.

Ωστόσο, η δημιουργία των ιδρυμάτων αυτών για την παροχή ιατρικών υπηρεσιών κυρίως σε απόρους, στη συνείδηση των πολιτών συνέδεσε τη νοσοκομειακή περίθαλψη με την κοινωνική απαξίωση. Σε ένα σύντομο βιογραφικό σημείωμα για τον Λάζαρο Παναγιώτα, Ύδραίο πρόκριτο και πλοιοκτήτη που έλαβε μέρος στον απελευθερωτικό αγώνα, ο βιογράφος του, προκειμένου να επισημάνει ότι ο άλλοτε πλούσιος πλοίαρχος στο τέλος της ζωής του βρέθηκε σε απόλυτη ένδεια, έγραψε: «Ούτος δε απέθανε κατά το 1831 ως επαίτης εν τω Νοσοκομείω της Σύρου, επειδή δεν είχε τα μέσα να νοσηλευθή εις την εν Ύδρα οικίαν του». ³ Σύμφωνα με τις αντιλήψεις της εποχής, μόνον οι φτωχοί αποφάσιζαν να καταφύγουν για νοσηλεία στο νοσοκομείο. Όπως γλαφυρά έγραψε ένας ιστορικός της ιατρικής για την αντίληψη του κόσμου για τα νοσοκομεία του 19ου αιώνα, «Εν Ελλάδι τοιαύτη ιδέα περί νοσοκομείων υπήρχεν, ώστε οι μεν άποροι και εν γένει ο λαός έτρεμε και εφρικία προ της ιδέας μόνον της νοσοκομειακής ζωής, οι δε πεπαιδευμένοι και οι εύποροι παν άλλο εθεώρουν ως αρμόζον ή να εισαγάγωσιν τους οικείους αυτών εις νοσοκομείον προς νοσηλείαν». ⁴

Το πρώτο κρατικό νοσοκομείο του ελληνικού κράτους ήταν το στρατιωτικό της Αθήνας, που άρχισε να λειτουργεί το 1836, και θα παραμείνει το μοναδικό νοσοκομείο που κατασκεύασε το ελληνικό κράτος κατά τον

³ Λάζαρος Παναγιώτας υπό Αντωνίου Α. Μιαούλη. Δημοσιεύτηκε στο βιβλίο: Αλέξανδρος Δ. Κριεζής, *Απομνημονεύματα. Γκιουρνάλε διά την ανεξαρτησίαν του Έθνους. Απομνημονεύματα αγωνιστών του 21*, (επιμ. Ε. Γ. Πρωτοψάλτη), τ. 8 (Αθήνα 1956), 234.

⁴ Τρύφων Ανδριανάκος, *Η Μαιευτική και Γυναικολογία εν Ελλάδι*, τ. 1 (Αθήνα 1925), 117-118.

19ο αιώνα και, για έναν ολόκληρο αιώνα, το μοναδικό νοσοκομείο της χώρας που κατασκευάστηκε και λειτούργησε με χρήματα του κράτους. Το δεύτερο αμιγώς κρατικό νοσοκομείο στην Ελλάδα υπήρξε, πιθανότατα, το Λαϊκό Νοσοκομείο Αθηνών, που ιδρύθηκε το 1933.⁵

Σε ολόκληρο τον 19ο αιώνα το κράτος, προκειμένου να καλύψει στοιχειώδεις υπηρεσίες φροντίδας της δημόσιας υγείας, κατέφυγε στην πρόχειρη λύση να ενοικιάζει οικίες, τις οποίες μετέτρεπε σε χώρους παροχής ιατρικών υπηρεσιών σε ειδικές κατηγορίες πολιτών. Έτσι, δημιούργησε το 1837 το Δημόσιο Μαιευτήριο, με προορισμό την εκπαίδευση των μαθητριών μαιών του Μαιευτικού Σχολείου και των φοιτητών της Ιατρικής Σχολής, αλλά στην ουσία αυτό το κρατικό ίδρυμα, «το εθνωφελές και το κατ' εξοχήν φιλανθρωπικόν ίδρυμα», μεταβλήθηκε αποκλειστικά σε χώρο παροχής μαιευτικών φροντίδων στις άπορες άγαμες μητέρες.

Το 1857 σε μια οικία στις παρυφές της Αθήνας ιδρύθηκε το «Κρατικόν Νοσοκομείον των Μεταδοτικών Νόσων». Κάτω από τον πομπώδη και φιλόδοξο τίτλο κρύφτηκε η συγγνή πραγματικότητα. Για μισό αιώνα αυτό το υποτιθέμενο κρατικό ίδρυμα προστασίας της δημόσιας υγείας δεν δεχόταν άνδρες ασθενείς και όλες σχεδόν οι γυναίκες ασθενείς που δεχόταν ήταν ιεροδούλες που έπασχαν από αφροδίσια νοσήματα. Την ίδια χρονιά, επίσης σε μια ενοικιασμένη οικία στην Αθήνα, ιδρύθηκε η Αστυκλινική της Ιατρικής Σχολής κατά τα πρότυπα άλλων ευρωπαϊκών κρατών για την κλινική άσκηση των φοιτητών και τη μετεκπαίδευση των νέων γιατρών πριν λάβουν την άδεια άσκησης του επαγγέλματος. Και αυτό το κρατικό νοσηλευτικό ίδρυμα, παρά τη μεγάλη σημασία του για τη νοσηλευτική πολιτική του κράτους, ως κρατικό ίδρυμα συνδεδεμένο με την ιατρική-πανεπιστημιακή εκπαίδευση, απαξιώθηκε στην πορεία του και όχι μόνο δεν απέκτησε ποτέ ειδικό κτήριο, αλλά μεταβλήθηκε σε ίδρυμα παροχής ιατρικών υπηρεσιών αποκλειστικά σε αστέγους και απόρους.

Η απέχθεια των πολιτών για τα νοσοκομεία τότε δεν αποτελούσε απλά

⁵ Για τη νοσοκομειακή πολιτική στην Αθήνα κατά τον 19ο αιώνα, βλ. Κωνσταντίνος Αλιβιζάτος, «Τα νοσοκομεία της Αθήνας στα τελευταία εκατό χρόνια», *Νέα Εστία* 1977, 596-604· Aristotelis Stavropoulos, «La politique hospitalières à Athènes les 80 premières années de la capitale», *Athènes ville capitale*. Athènes capital culturelle Européenne 1985, 128-134· Αριστοτέλης Σταυρόπουλος, «Μηχανισμοί δημιουργίας και εξέλιξης της νοσηλευτικής πολιτικής στο ελληνικό κράτος κατά τον 19ο αιώνα», *Θέματα Μαιευτικής Γυναικολογίας*, τ. Ζ' (Αθήνα 1993), 79-90.

μια κοινωνική αντίληψη, συνιστούσε και μια παραδοχή της πραγματικότητας: ήταν, για να το πούμε με άλλα λόγια, η άλλη όψη του νομίσματος. Ποια ήταν από επιστημονικής πλευράς η νοσοκομειακή περιθαλψη τότε; Τι θα πρόσφερε στον ασθενή μια εισαγωγή σε νοσοκομείο του 19ου αιώνα, που δεν θα κάλυπτε μια κατ' οίκον νοσηλεία; Για αιώνες η ιατρική δεν ήταν προχωρημένη, ώστε να έχει ανάγκη νοσοκομειακού περιβάλλοντος προκειμένου να βοηθήσει τον άρρωστο. Το για αιώνες κυρίαρχο σχήμα, ο ασθενής που πάσχει, ο γιατρός ως αυθεντία που γνώριζε για τα νοσήματα και τις θεραπευτικές αγωγές, ο φαρμακοποιός που παρασκεύαζε τα κατάλληλα φάρμακα, ήταν σε απόλυτη ισχύ. Σχεδόν έως το τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα, όσες ιατρικές πράξεις πραγματοποιούνταν στο περιβάλλον του νοσοκομείου, συμπεριλαμβανομένων και των ελάχιστων χειρουργικών, γίνονταν και στο σπίτι του αρρώστου. Έτσι στην αντίληψη του κόσμου, αλλά και των κυβερνήσεων, το νοσοκομείο ήταν χώρος ελεημοσύνης και φιλανθρωπίας προς τους μη έχοντες.

Κατά τα τελευταία χρόνια του 19ου και στις αρχές του 20ού αιώνα, εμφανίστηκε και στη χώρα μας η νέα νοσοκομειακή ιδιαιτερότητα του ιδιωτικού νοσοκομείου ή κλινικής. Σε αυτά τα νέα νοσοκομειακά ιδρύματα, τουλάχιστον στις αρχές της λειτουργίας τους, σε δημοσιεύματα και διαφημίσεις της εποχής, τονιζόταν η ευχάριστη οικογενειακή και σπιτική ατμόσφαιρα στη νοσηλεία του αρρώστου, ακριβώς για να αντιμετωπιστεί η δυσπιστία του κόσμου προς τα υπάρχοντα τότε φιλανθρωπικά ή δημοτικά νοσοκομεία.

Οι σημαντικές ιατρικές ανακαλύψεις που πραγματοποιήθηκαν κατά το δεύτερο ήμισυ του 19ου αιώνα, δεν άλλαξαν μόνο την πορεία της ιατρικής, αλλά σταδιακά μετέβαλαν και τις κοινωνικές αντιλήψεις για την αποστολή των νοσηλευτικών ιδρυμάτων. Τώρα πια δεν υπήρχε μόνον το παραδοσιακό τρίπτυχο, ασθενής, γιατρός, φάρμακο· προστέθηκε στα νοσηλευτικά δρώμενα και ο νέος παράγοντας, το ιατρικό εργαστήριο, η νέα πραγματικότητα που μόνο σε νοσοκομειακό περιβάλλον εύρισκε την ολοκλήρωσή της. Μαζί με τη νέα ιατρική κατάσταση, οι κοινωνικές αντιλήψεις άρχισαν να αλλάζουν, επηρεασμένες και από τα νέα κοινωνικά ιδεολογικά κινήματα και τις νέες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Στη χώρα μας αυτές οι νέες συνθήκες άρχισαν να εμφανίζονται στις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα.

Οι πολεμικές συγκρούσεις συνέβαλαν και αυτές στην αλλαγή της λαϊ-

κής αντίληψης για την αποστολή και τη χρησιμότητα των νοσοκομείων. Η ζωή χιλιάδων τραυματισμένων μαχητών σώθηκε στα νοσοκομεία. Όπως έγραψε ο Ελληνογάλλος ποιητής Ζαν Μορεάς για τους τραυματίες από τον Ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1897, «είδα τα χέρια των ωραιότερων γυναικών της Αθήνας να τρυπιούνται για να υπηρετήσουν τους τραυματισμένους στρατιώτες». Οι χιλιάδες τραυματίες από τις μάχες, επιστρέφοντας στα σπίτια τους, έγιναν οι πιο θερμοί κήρυκες της χρησιμότητας των νοσοκομείων.

Από την εποχή του Μεσοπολέμου και μετά, οι πρόοδοι της ιατρικής επιστήμης άλλαξαν ριζικά τον τρόπο άσκησης του ιατρικού επαγγέλματος. Από τη δεκαετία του 1920 ολόενα και μεγαλύτερος αριθμός των γιατρών της χώρας αποκτούσε εξειδίκευση, οι νέες ειδικότητες, ιδίως οι χειρουργικές και οι εργαστηριακές, δεν μπορούσαν να λειτουργήσουν στα παλιά μοντέλα των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων, απαιτούσαν νέα νοσοκομειακά περιβάλλοντα προκειμένου να αποδώσουν ικανοποιητικά.

Η μεγάλη αλλαγή στα νοσοκομειακά πράγματα της χώρας μας άρχισε κατά τον Μεσοπόλεμο και ιδιαίτερα κατά το χρονικό διάστημα της διακυβέρνησης Βενιζέλου 1928-1932 και συνεχίστηκε από το καθεστώς Μεταξά με τον αναγκαστικό νόμο 965 του 1937, «περί οργάνωσης των δημοσίων νοσηλευτικών και υγειονομικών καταστημάτων», νόμος σταθμός όπως τον χαρακτήρισαν οι ιστορικοί της νοσοκομειακής οργάνωσης, γιατί για πρώτη φορά όλα τα νοσηλευτικά ιδρύματα τέθηκαν κάτω από την εποπτεία και την ευθύνη του κράτους.⁶ Σταδιακά μεταβλήθηκε και η αντίληψη του κόσμου για τα νοσοκομεία, τα νέα που ιδρύθηκαν αλλά και τα παλαιά που οργανώθηκαν σύμφωνα με τα νέα ιατρικά δεδομένα, στελεχώθηκαν από ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό και δεν προσφέρονταν μόνο για νοσηλεία απόρων αλλά και για τεκμηριωμένη διάγνωση και εξειδικευμένη σύγχρονη θεραπεία.

Η δεκαετία 1930-1940 ήταν η εποχή που άλλαξε τον νοσοκομειακό χάρτη της Ελλάδας με τη θεαματική αύξηση των νοσοκομειακών υποδομών, τόσο σε αριθμό, όσο και σε ποιότητα. Εγκαινιάστηκαν νέες μεγάλες

⁶ Για τον σημαντικό νόμο 965/1937, βλ. Ξενοφών Πελοποννήσιος, *Οργάνωση και νομοθεσία της εν Ελλάδι νοσοκομειακής περιθάλψεως* (Αθήνα 1961), 3· Νίκος Καπανίδης, *Η κλειστή περίθαλψη στο νεοελληνικό κράτος (1909-1940)*, Διδακτορική Διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (Θεσσαλονίκη 1988), 104-105, 132-133.

νοσοκομειακές μονάδες και πραγματοποιήθηκαν μεγάλες και ουσιαστικές προσθήκες στις υπάρχουσες. Τα νοσοκομεία της χώρας έπαψαν να είναι φιλανθρωπικά και κοινοτικά ιδρύματα παροχής στοιχειωδών ιατρικών φροντίδων, μεταβλήθηκαν σε χώρους άσκησης της σύγχρονης ιατρικής. Αυτή η ποσοτική και ποιοτική αύξηση της νοσοκομειακής περίθαλψης επέτρεψε στη χώρα μας να ανταποκριθεί με ικανοποιητική επάρκεια στον μεγάλο όγκο των απωλειών υγείας του Β' Παγκοσμίου πολέμου, ώστε, το υγειονομικό σύστημα της χώρας, όχι μόνο δεν κατέρρευσε, αλλά κατόρθωσε να αντιμετωπίσει σε χρονικό διάστημα έξι περίπου μηνών, περισσότερες από 70.000 περιπτώσεις βαριά τραυματισμένων και ασθενών στρατιωτών. Για τα υγειονομικά δεδομένα της χώρας ήταν ένας άθλος.

Τέλος, μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο και τα δεινά του καταστροφικού εμφυλίου, άρχισε η νέα αποχή για τα νοσοκομεία μας. Τώρα πλέον δεν είναι μόνον ιδρύματα παροχής υπηρεσιών υγείας· έχουν συνδεθεί με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση και την επιστημονική έρευνα, συμβάλλοντας και αυτά στην πρόοδο του τόπου.

ΔΗΜΟΣΙΟ Ή ΔΗΜΟΤΙΚΟ;
ΤΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗΣ ΥΓΕΙΑΣ
ΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΟΥ ΟΘΩΝΑ

Θανάσης Μπαρλαγιάννης

ΔΙΔΑΣΚΩΝ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ
ΚΑΙ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, ΕΚΠΑ

ΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η υγεία σήμερα συνιστά ένα αγαθό και η «συλλογική υγεία» είναι ένα «συλλογικό αγαθό» (collective good, public good), το οποίο θα μπορούσε να οριστεί όπως έκανε ο οικονομολόγος Μάνσουρ Όλσον: «Κάποια αγαθά –γράφει– και κάποιες υπηρεσίες είναι τέτοιας φύσεως, που όλα τα μέλη μιας ομάδας πρέπει να τα αποκτήσουν εάν είναι το οποιοδήποτε μέλος της ομάδας ξεχωριστά να μπορεί να τα αποκτήσει».¹ Αυτό σημαίνει ότι, στα υγειονομικά εν προκειμένω ζητήματα, εάν είναι κάποιος να διατηρήσει την υγεία του θα πρέπει και οι υπόλοιποι με τους οποίους συναναστρέφεται να ενδιαφέρονται να διατηρήσουν και τη δική τους, ατομική, υγεία· αλλιώς η δική του προσωπική προσπάθεια δεν έχει νόημα. Αν κανένα από τα μέλη μιας ομάδας δεν εφαρμόζει τους κοινά αποδεκτούς, ή από τους θεσμούς επιβεβλημένους, κανόνες υγιεινής και υγείας, τότε η αρρώστια μεταδίδεται σε όλους και η συλλογική υγεία καταρρέει.

Ο γιατρός Πετράκης Ηπίτης έγραφε στη *Δοιμολογία* του το 1816: «διά καθαριότητας και λούσεως του σώματος προφυλάττονται [οι άνθρωποι] κάλλιστα από την Πανώλην». Όταν, όμως, πρόκειται για κάποια άλλη επιδημική αρρώστια, πέρα από την πανώλη, «χονδρή λαίρα και πασσάλευμα όλου του σώματος [...] ασφαλίζει τους πόρους και επομένως

¹ Mancur Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups* (Harvard University Press, 1971, 20th printing: 2002), 94. Η μετάφραση είναι του γράφοντος.

εμποδίζεται η απορροφή του μιάσματος». Αν όμως, συνεχίζει ο Ηπίτης, («η λαίρα του δέρματος είναι τόσο χονδρή και επισεσωρευμένη, ώστε ν' ασφαλίση παντάπασι τους πόρους αυτού, το μίasma μένει κολλημένον επάνω εις εκείνην [...]. Ούτοι [οι άνθρωποι] ευκολώτερα εμπορούν να βλάψουν άλλους καθαρούς παρά τον εαυτόν τους».² Η βρωμιά ήταν ένδειξη εγωισμού και η καθαριότητα του σώματος δεν επιλεγόταν ή δεν επιβαλλόταν για λόγους ατομικής υγείας αλλά για λόγους κοινωνικοποίησης. Η καθαριότητα απαιτούσε ισχυρούς κοινωνικούς δεσμούς, σταθερούς αμοιβαίους ελέγχους και εξωτερικούς καταναγκασμούς εφ' όσον το καθαρό άτομο (εκείνο που εκτελούσε το κοινωνικό του χρέος) ήταν εκτεθειμένο στις συνέπειες των επιλογών εκείνου που δεν καθάριζε το δέρμα του από τη βρωμιά. Με άλλα λόγια, αν ήταν κάποιος να πλυθεί τότε έπρεπε να πλυθούν και οι υπόλοιποι, αλλιώς η ατομική καθαριότητα δεν είχε κανένα προστατευτικό αποτέλεσμα.

Η συλλογική υγεία είναι, λοιπόν, ένα αγαθό που αφορά όλα τα μέλη μιας συλλογικότητας και ταυτόχρονα ο μηχανισμός παραγωγής του συνδέεται με τη συλλογική δράση, τις κοινωνικές και πολιτικές συνέργειες και καθιστά ορατή ή προωθεί την κοινωνική και υγειονομική αλληλεξάρτηση. Το αγαθό της υγείας παράγεται συλλογικά, μέσα από τη συνεργασία ατόμων, είτε αυτή αποτελεί ελεύθερη επιλογή είτε αποτέλεσμα καταναγκασμού. Άλλωστε, κάθε μορφής συνύπαρξη εμπεριέχει στοιχεία καταναγκασμού: το άτομο οφείλει να υποτάσσεται σε κανόνες συλλογικής δράσης, ως προϋπόθεση της ίδιας της κοινωνικής ύπαρξης, διαφορετικά απομακρύνεται από τη συλλογικότητα (απομονώνεται σε λοιμοκαθαρητήριο, εισάγεται σε νοσοκομείο, πεθαίνει/αποβάλλεται). Η παραγωγή του συλλογικού αγαθού της υγείας καθιστά τους καταναγκασμούς αυτούς, την ίδια την κοινωνία, εμφανείς, τους υλοποιεί και τους θεσμοθετεί μέσα από το υγειονομικό σύστημα.³

Ήδη από τον 18ο αιώνα, κάποιες χριστιανικές κοινότητες της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας είχαν εντοπίσει τη σημασία των καταναγκασμών

² Πετράκης Κ. Ηπίτης, *Λοιμολογία ή περί της πανώλης, προφυλάξεως και εξολοθρεύσεως αυτής. Μάλλον εις χρήσιν των Ανιάτρων* (Βιέννη, 1816), 46-47 και 50.

³ Για τη διαδικασία αυτή, που οδήγησε στη συγκρότηση του ελληνικού κράτους, βλ. Θανάσης Μπαρλαγιάννης, *Η υγειονομική συγκρότηση του ελληνικού κράτους (1833-1845)* (Αθήνα: Εστία, 2018).

στην ανάπτυξη και την υποστήριξη της κοινωνικής και υγειονομικής αλληλεξάρτησης.⁴ Η «συντροφία Αμπελακίων» (1780) τόνιζε ότι «και οι ευαγγελικοί νόμοι και οι ηθικοί θεσμοί, μας παρασταίνουνσι το στερεόν και ακράδαντον της ενότητας και ομονοίας».⁵ Οι ηθικοί και θρησκευτικοί αυτοί καταναγκασμοί ήταν, όμως, άτυποι και δεν πραγματώνονταν σε διακριτούς εξειδικευμένους θεσμούς επιβολής και υγειονομικού ελέγχου. Η δημόσια υγεία, αντίθετα, πραγματώνεται. Η δημόσια υγεία είναι ένα είδος συλλογικής υγείας, με τη διαφορά ότι το δημόσιο αγαθό παράγεται με τη στήριξη του νόμου και της βίας. Αντίθετα, το συλλογικό αγαθό δεν είναι τόσο δεσμευτικό, κάτι που επιτρέπει παρεκκλίσεις, απουσία σταθερής δέσμευσης εκ μέρους των μελών της κοινότητας και έλλειψη συνοχής στις υγιεινές συμπεριφορές τους. Ως εκ τούτου, η ευκαιριακότητα στη συνεργασία και η αδυναμία των νοσηλευτικών και ιατρικών δομών της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας να διαρκέσουν στον χρόνο χαρακτηρίζαν όλες τις κατά τύπους συλλογικές υγείες.

Επομένως, είναι λάθος ιστορικό να χρησιμοποιείται ο όρος «δημόσια υγεία» για κάθε ιστορική περίοδο: το δημόσιο αγαθό της υγείας παράγεται από κράτη, και όχι από αυτοκρατορίες ή από κοινότητες. Δεν ήταν, ιστορικά μιλώντας, η υγεία ένα αγαθό, ή έστω, δεν ήταν ανέκαθεν το «ύψιστο» αγαθό. Στο πλαίσιο συγκρότησης του χριστιανικού millet, η σωτηρία της ψυχής συνιστούσε το ύψιστο αγαθό των ομάδων και των κοινοτήτων. Παρ' όλα αυτά, εκείνα τα χρόνια του τέλους του 18ου αιώνα, εκκίνησαν εντατικές προσπάθειες παραγωγής του συλλογικού αγαθού της υγείας που θα οδηγήσουν στη δημόσια υγεία της εποχής του Όθωνα και θα φτάσουν μέχρι τις μέρες μας, όταν, πλέον, η υγεία έχει πράγματι γίνει το ύψιστο αγαθό, όπως κατέδειξε η πανδημία της Covid-19. Και επιπλέον, η υγεία συνιστά σήμερα ένα πολιτικό διακύβευμα, ένα διακύβευμα πολιτικής διαπραγματεύσεως και, ίσως, ένα από τα εναπομείναντα κοινωνικά δικαιώματα, σύμφωνα, τουλάχιστον, με τον κοινωνιολόγο Alain Touraine.

⁴ Ιωάννης Ε. Πολυχρονίδης, *Ελληνορθόδοξες κοινότητες στην Οθωμανική Αυτοκρατορία (18ος-19ος-αρχές 20ού αιώνα). Μέριμνα για την υγεία και την πρόνοια* (Γσουκάτου, 2017) και Θανάσης Μπαρλαγιάννης, *Ιατρική ιστορία της Επανάστασης του 1821. Οι απαρχές της συγκρότησης της ελληνικής δημόσιας υγείας, 1790-1831* (Αθήνα: εκδόσεις ΕΑΠ, 2022), κεφ. 1.

⁵ Βλ. Γεώργιος Δ. Μεταλληνός, *Τουρκοκρατία. Οι Έλληνες στην Οθωμανική Αυτοκρατορία* (Ακρίτας, 2000), 213.

ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΥΓΕΙΑΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΟΥ ΟΘΩΝΑ

Στα σύγχρονα κράτη υπάρχει μία και μόνη, ενιαία, ομοιόμορφη δημόσια υγεία. Τι ακριβώς περιγράφει, λοιπόν, ο όρος «δημοτική υγεία»; Το δημοτικό δεν χαρακτηρίζει παρά το ένα από τα δύο επίπεδα οργάνωσης της δημόσιας υγείας, με το άλλο να συνιστά την κεντρική υγεία. Ενώ η δημοτική υγεία παράγεται από τοπικούς πόρους και βασιίζεται στις τοπικές κοινωνικές αλληλεξαρτήσεις, η κεντρική υγεία παράγεται σε επίπεδο επικράτειας κατά βάση μέσω της καθολικής και υποχρεωτικής φορολογίας. Και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για κρατική, δημόσια υγεία η οποία συναρθώνεται σε δύο επίπεδα πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης. Το παρόν άρθρο προτείνει μια ανάγνωση της διαδικασίας συγκρότησης του ελληνικού κράτους, η οποία δίνει έμφαση στις πολυδαίδαλες, αλλά όχι οπωσδήποτε ανταγωνιστικές, σχέσεις μεταξύ του τοπικού και του κεντρικού, σχέσεις που συγκροτούν ταυτόχρονα και την κεντρική και τη δημοτική υγεία.

Η μελέτη της δημόσιας υγείας της περιόδου του Όθωνα δεν μπόρεσε να παραβλέψει την ιστορική σημασία της οθωμανικής κοινότητας. Η συλλογική υγεία παραγόταν από τοπικές δομές, τοπικές αρχές και σύμφωνα με τοπικές σχέσεις αλληλεγγύης. Η συγκρότηση του ελληνικού κράτους δεν μπόρεσε να υπερβεί τις τοπικές αντιστάσεις και παραδόσεις σε θέματα υγείας. Η υγειονομική νομοθεσία και διοίκηση της εποχής προσπάθησαν ουσιαστικά να συναρμόσουν τις τοπικές υγείες, που έγιναν τότε δημοτικές, σε μια ενιαία δημόσια υγεία, ώστε, αν μη τι άλλο, να υπάρχει ομοιομορφία στον τρόπο αντίδρασης απέναντι στην επιδημία. Η απόφαση, όμως, για την αντίδραση αφέθηκε εξ ολοκλήρου στους δήμους. Για αυτόν τον λόγο, οι χρόνοι αντίδρασης στις επιδημίες της κάθε τοπικότητας δεν ήταν οι ίδιοι. Αν και η Αθήνα αντιδρούσε γενικά καλά, οι επαρχιακές πόλεις καθυστερούσαν, ενώ τα χωριά δεν αντιδρούσαν σχεδόν ποτέ. Σε μια εγκύκλιο του 1855 σχετικά με την καθαριότητα των πόλεων, ο υπουργός Εσωτερικών αναγνώριζε ότι μόνο σε αυτές, και ιδίως στις πρωτεύουσες νομών, ήταν δυνατή η εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Αντίθετα, στα χωριά και στις κωμοπόλεις, το «επάγγελμα» και το «είδος της ζωής» («περιβάλλουσιν») τους κατοίκους με «ανάγκας» που δεν συνάδουν με την εφαρμογή της⁶.

⁶ Η ανάλυση που ακολουθεί, οι πίνακες των προϋπολογισμών και η νομοθεσία έχουν

Χαρακτηριστική των σχέσεων μεταξύ του τοπικού και του κεντρικού επιπέδου ήταν η μεταβατική περίοδος 1833-1837 πριν τη διενέργεια των πρώτων δημοτικών εκλογών. Ο υπουργός Εσωτερικών πρότεινε το 1833 τη συγκρότηση τριμελούς επιτροπής σε κάθε πόλη με εμπορική δραστηριότητα για τον εξωραϊσμό και την καθαριότητά της. Τα μέλη προτεινόταν να είναι αναγνωρισμένα μέλη της κοινότητας, γιατί είχαν τη νομιμότητα να εισπράττουν τους αναγκάιους δασμούς, μέχρι την ανάδειξη των πρώτων δημάρχων. Επιπλέον, ο υπουργός, ο οποίος αναγνώριζε ότι οι σχετικές αρμοδιότητες συμπεριλαμβάνονταν κατά το παρελθόν στα καθήκοντα των Δημογερόντων, ήλπιζε ότι οι επιτροπές θα τους τις αφαιρούσαν, εφ' όσον η («ηθική») των προεστών ήταν αμφίβολη από τη σκοπιά του νέου πολιτικού καθεστώτος. Τελικά, ιδρύθηκε μόνο η Επιτροπή της Επιτοπίου [δηλαδή της τοπικής] Υγείας στην Αθήνα το 1835, πριν τις εκλογές του επόμενου έτους.

Κατά τη διάρκεια της οθωνικής διακυβέρνησης, τα δύο επίπεδα της δημόσιας υγείας διακρίνονταν ως προς τον χαρακτήρα των υγειονομικών μέτρων. Σύμφωνα με την υγειονομική νομοθεσία, το κεντρικό επίπεδο της γενικής και καθολικής φορολογίας στήριζε τα λοιμοκαθαρτήρια και τα υγειονομεία. Εξάιρεση συνιστούσαν τα τρία λοιμοκαθαρτήρια της Θήρας, της Τήνου και της Μήλου, τα οποία ήταν δημοτικά. Με άλλα λόγια, η κεντρική διοίκηση ανέλαβε τον έλεγχο των συνόρων, όχι μόνο των εξωτερικών αλλά και των εσωτερικών, εκείνων που διαχώριζαν και ταυτόχρονα έφεραν σε επαφή τις δημοτικές περιφέρειες της επικράτειας. Η κεντρική διοίκηση έλεγχε τις μετακινήσεις ανθρώπων, εμπορευμάτων και μικροβίων ή μiasμάτων. Αναπτυσσόταν στους χώρους που δεν έλεγχαν άμεσα οι δήμοι. Αντίθετα, η δημοτική υγεία είχε να κάνει με μέτρα καθαριότητας και εξυγίανσης στο εσωτερικό των δήμων.

Η δομή τόσο των κεντρικών όσο και των δημοτικών προϋπολογισμών επιβεβαιώνουν, όπως θα φανεί, αυτόν τον καταμερισμό της υγείας. Επιπλέον, η μελέτη τους αναιρεί την ιδέα ότι το κράτος του Όθωνα δεν ενδιαφερόταν για την υγεία. Η υγεία κατά τη μεταεπαναστατική και μεταπολεμική εκείνη εποχή ήταν ζήτημα ασφάλειας και τάξης. Όπως έχει

αντληθεί από Athanasios Barlagiannis, *Hygiène publique et construction de l'état grec: la police sanitaire et l'ordre public de la santé (1833-1845)*, διδακτορική διατριβή (Παρίσι: École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2017).

υποδείξει ο κοινωνιολόγος Νόρμπερτ Ελίας, η υγιεινή είχε περισσότερο να κάνει με τις διαδικασίες εκπολιτισμού παρά με την ιατρική επιστήμη.⁷ Ο Όθωνας χρησιμοποίησε την υγεία ως μέσο κοινωνικής ειρήνευσης, πειθαρχίας και εκπολιτισμού των ηθών. Οι υγιεινές συμπεριφορές ήταν ειρηνικές συμπεριφορές υπό την επίβλεψη της λεγόμενης υγειονομικής αστυνομίας. Συνοπτικά, η (υγειονομική) αστυνομία ήταν δημόσια διοίκηση του ελληνικού καμεραλιστικού κράτους, η οποία εφάρμοζε τον νόμο, εν προκειμένω την υγειονομική νομοθεσία.⁸ Στόχος της υγειονομικής αστυνομίας, τόσο σε τοπικό όσο και σε κεντρικό επίπεδο, ήταν η ασφάλεια του κράτους απέναντι στις επιδημίες και την ακαθαρσία: «Ως εκ της φύσεως των πραγμάτων και των κοινωνικών σχέσεων η αστυνομία διαιρείται εις δύο κλάδους, την γενικήν και την τοπικήν. Η γενική περιλαμβάνει το σύνολον των μέτρων και των κατά πάσης προσβολής των γενικών και αναμφισβήτητων συμφερόντων της κοινωνίας εν τω συνόλω αυτής εγγυήσεων, ήτοι την ασφάλειαν του κράτους, την των προσώπων και την δημοσίαν υγιεινήν. Η τοπική αστυνομία περιλαμβάνει το σύνολον των μέτρων και εγγυήσεων προς διαφύλαξιν των τοπικών συμφερόντων από πάσης προσβολής».⁹

Με άλλα λόγια, τα έξοδα για την αστυνομία και τη δημοτική διοίκηση (ο δήμαρχος είχε αστυνομικές εξουσίες) πρέπει να περιληφθούν στα έξοδα για τη δημόσια υγεία εφ' όσον αυτοί εφάρμοζαν τη νομοθεσία αλλά, κυρίως, επειδή η υγειονομική αστυνομία ταυτιζόταν σε πολλά επίπεδα με τη δημόσια υγιεινή. Ακόμη, έργα όπως οι πλακοστρώσεις των δρόμων ή οι δενδροφυτεύσεις δικαιολογούνταν στη βάση των μiasματικών ιατρικών θεωριών. Θεωρούνταν, για παράδειγμα, ότι τα δέντρα λειτουργούσαν ως τρόμπες που καθάριζαν τις επιφάνειες και τα έγκατα της γης από τα λιμνάζοντα και νοσογόνα ύδατα (βόρβορος) καθαρίζοντας παράλληλα την ατμόσφαιρα από δηλητηριώδη αέρια, που προξενούσαν τις επιδημίες.

⁷ Norbert Elias, *La civilisation des mœurs* (Παρίσι: Calmann-Lévy, 1991), 165.

⁸ Η σχετική βιβλιογραφία είναι πολύ μεγάλη. Βλ. ενδεικτικά, Marc Raeff, «The well-ordered police state and the development of modernity in seventeenth and eighteenth-century Europe: an attempt at a comparative approach», *The American Historical Review*, 80/5 (1975), 1221-1243 και George Rosen, «Cameratism and the concept of medical Police», *Bulletin of the history of medicine* 27 (1953), 21-42.

⁹ Νικόλαος Γ. Τρουπάκης, *Η αστυνομία παρ' Έλλησιν από των αρχαιοτάτων χρόνων μέχρι των καθ' ημάς*, (Αθήνα: Νομική Επιθεώρησης, 1904), 305.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, ο πίνακας 1 περιλαμβάνει τα τακτικά έξοδα της περιόδου 1835-1842, τα οποία αφορούν σε ενέργειες που επηρέαζαν, σύμφωνα με την ιατρική της εποχής, τη συλλογική υγεία του ελληνικού κράτους. Περιέχει επομένως τα έξοδα τα οποία περιλήφθηκαν στον τίτλο «δημόσια υγεία» (α), αλλά και τα έξοδα τα οποία αφορούσαν σε δημόσια έργα (β). Το σύνολο των εξόδων (α+β) αντιπροσωπεύουν λίγο παραπάνω από το 1% των συνολικών εξόδων της υπό εξέταση περιόδου. Ένα χαμηλό ποσοστό, το οποίο μικραίνει ακόμη περισσότερο, αν περιλάβει αυστηρά τα έξοδα για τη δημόσια υγεία (α).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

Τακτικά έξοδα σχετιζόμενα με τη δημόσια υγεία, 1835-1842 (σε δρχ.)

	1835	1836	1837	1838
Δημόσια υγεία (τακτικά έξοδα) (α)	74.364,02	102.643,79	122.083,51	143.134,39
Έξοδα για τα δημόσια έργα (β)	114.141,96	225.825,39	219.049,41	123.142
Σύνολο (α+β)	188.505,98	328.469,18	341.132,92	266.276
Σύνολο τακτικών εξόδων	14.408.169,72	14.674.099,90	16.551.199,08	13.329.331,02
Ποσοστό % επί του συνόλου των τακτικών εξόδων	1,3 %	2,24 %	2 %	1,99 %
	1839	1840	1841	1842
Δημόσια υγεία (τακτικά έξοδα) (α)	117.492,31	120.532,59	121.266,32	126.202,04
Έξοδα για τα δημόσια έργα (β)	321.003	106.338,78	32.547,38	49.207,24
Σύνολο (α+β)	438.495	226.871,37	153.813,70	175.409,28
Σύνολο τακτικών εξόδων	13.564.927,13	13.232.725,97	13.086.264,02	13.649.491,84
Ποσοστό % επί του συνόλου των τακτικών εξόδων	3,2 %	1,7 %	1,2 %	1,3 %

Στο εσωτερικό των εξόδων αυτών, η κατασκευή και η συντήρηση λοιμοκαθαρητρίων και υγειονομείων αντιπροσώπευε το μεγαλύτερο ποσοστό. Έτσι, σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του 1837, σε σύνολο 398.652 δρχ., που ξοδεύθηκαν σε έργα δημόσιας υγείας, τα λοιμοκαθαρητήρια και τα

υγειονομεία απέσπασαν τις 133.248 δρχ. (33,4%) ενώ οι δενδροφυτεύσεις, τα υδραγωγεία και οι αποξηράνσεις το 26,7%.

Η εικόνα μιας υποχρηματοδοτούμενης δημόσιας υγείας αντιστρέφεται πλήρως, εάν αναλυθούν οι δημοτικοί προϋπολογισμοί. Ο πίνακας 2, για παράδειγμα, περιλαμβάνει τα δημοτικά έξοδα για την υγεία που έκανε ο δήμος Αθηναίων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.
Έξοδα του δήμου Αθηναίων σχετιζόμενα με τη δημόσια υγεία,
1838-1842 (σε δρχ.)

	1838	1839	1840	1842
Έξοδα δημάρχου	10259,16	10408,27	10459,96	12960
Αστυνομικά έξοδα	9317,3	15161,08	12078,62	22120
Υγεία (νοσοκομείο, αστυίατρός, κομητήγριο) (α)	10219,65	10041,31	17229,95	30811
Μισθός αρχιτέκτονα και επιστάτη υδάτων	2574	-	3670,5	-
Οδοποιία (β)	5214	16124,94	15822,66	24000
Υδατα (νεροκράτης, υδραγωγείο κ.ά.) (γ)	2775,98	6928,61	7203,79	16744,62
Καθαριότητα (δ)	4559,73	13876,59	16307,01	16300
Δενδροφυτείες (ε)	289,4	-	337,15	3000
Σύνολο	45209,06	72540,8	83109,64	125935,62
Συνολικά έξοδα	83521,08	120509,39	153025,51	239445,62
Ποσοστό επί του συνόλου των εξόδων	54,1 %	60,2 %	54,3 %	52,6 %
Ποσοστό α+β+γ+δ+ε επί του συνόλου	27,6 %	39 %	37,2 %	38 %

Σύμφωνα με τον πίνακα 2, τα έξοδα που επηρεάζουν τη δημόσια υγεία αντιπροσωπεύουν το μισό και παραπάνω των συνολικών εξόδων που έκανε ανά έτος ο δήμος. Ακόμη και αν δεν προσμετρηθούν οι μισθοί και τα άλλα έξοδα γραφείου, το ποσοστό παραμένει υψηλό, άνω του 30%. Η ίδια εικόνα κυριαρχεί και στην περίπτωση του δήμου Πειραιώς και σε αυτή του δήμου Ναυπλίου (πίνακας 3).

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.
Έξοδα δήμου Ναυπλίων
σχετιζόμενα με τη δημόσια υγεία, 1837-1845 (σε δραχ.)

	1837	1838	1839	1840	1841
Δημοτική διοίκηση	7896,62	7269,13	6809,54	6457,92	5755,88
Αστυνομική διοίκηση	3329,30	2472,00	3613,00	3751,50	3328,59
Υγεία και πρόνοια (α)	508,90	174,00	159,75	226,90	189,95
Καθαριότητα και καλλωπισμός (β)	4125,20	5045,03	3547,92	3922,24	2943,37
Σύνολο	15860,02	14960,16	14130,21	14358,56	12217,79
Σύνολο εξόδων	26431,22	25476,50	26173,30	21479,35	16664,50
Ποσοστό επί των συνολικών εξόδων	60 %	58,7 %	54 %	66,8 %	73,3 %
Ποσοστό α+β επί των συνολικών εξόδων	17,5 %	20,5 %	14,1 %	19,3 %	18,8 %
	1842	1843	1844	1845	
Δημοτική διοίκηση	7405,35	7215,92	5455,61	4459,45	
Αστυνομική διοίκηση	3993,90	3713,34	3397,00	3088,17	
Υγεία και πρόνοια (α)	162,00	234,50	86,05	767,60	
Καθαριότητα και καλλωπισμός (β)	6684,63	6530,99	2923,51	2850,48	
Σύνολο	18245,88	17694,75	11862,17	11165,70	
Σύνολο εξόδων	28792,15	25257,55	18847,25	18136,21	
Ποσοστό επί των συνολικών εξόδων	63,4 %	70 %	63 %	61,5 %	
Ποσοστό α+β επί των συνολικών εξόδων	23,7 %	27 %	16 %	19,9 %	

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ένα πρώτο συμπέρασμα αφορά στη σημασία της ιστορικοποίησης των όρων, όπως αυτού της δημόσιας υγείας, ώστε να αναδειχθεί ένα πλήθος δεδομένων, που διαφορετικά θα έμεναν άγνωστα στον μελετητή. Έτσι, με βάση τη σημερινή έννοια του όρου, το ελληνικό κράτος του 19ου αιώνα, που δεν είχε υπουργείο Υγείας, δεν ενδιαφερόταν για αυτή. Γνωρίζοντας,

όμως, κανείς την ιστορία και τη θεωρία της υγειονομικής αστυνομίας και τη σημασία πρακτικών, όπως οι δενδροφυτεύσεις, θα μπορέσει να ανακαλύψει έναν αρχαιακό πλούτο που αλλάζει τελείως την εικόνα που έχουμε για την εποχή. Οι πίνακες με τα έξοδα έδειξαν ότι η δημόσια υγεία εκτεινόταν σε τομείς, που σήμερα δεν θα περιλαμβάνονταν σε αυτή. Επομένως, δεύτερον, η δημόσια υγεία είχε τραβήξει από νωρίς το έντονο ενδιαφέρον των στελεχών της διοίκησης του Όθωνα, το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει σε ποσοστά της τάξης του εξήντα τοις εκατό επί των δημοτικών εξόδων. Τρίτον, τέλος, η δημόσια υγεία οργανώθηκε σε δύο επίπεδα, με το τοπικό να αποτελεί τη βάση της ανάπτυξής της. Ο Όθωνας δεν μπορούσε να μην στηριχθεί στην τοπικότητα για λόγους πολιτικούς (ανάγκη νομιμοποίησης του καθεστώτος), για λόγους ιστορικούς και για λόγους διοικητικούς (ανάγκη γνώσης των τοπικών περιβαλλόντων και άμεσης παρέμβασης σε αυτά).

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥΣ
ΣΕ ΔΥΟ ΝΗΣΙΩΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΕΣ:
ΕΡΜΟΥΠΟΛΗ (ΣΥΡΟΣ) ΚΑΙ ΣΑΝΤΟΡΙΝΗ 1821-1940

Χρήστος Λούκος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΚΡΗΤΗΣ

Α) ΕΡΜΟΥΠΟΛΗ (ΣΥΡΟΣ)

Θα σταθώ κυρίως στα προβλήματα υγείας της πόλης του νησιού, της Ερμούπολης. Είναι δημιούργημα της Επανάστασης του 1821. Χιλιάδες πρόσφυγες, Χιώτες, Σμυρνιοί, Ψαριανοί και άλλοι, κατέφυγαν στο νησί που, επειδή είχε καθολικούς κατοίκους, προστατευόταν από τα γαλλικά και αυστριακά πολεμικά πλοία. Θα φιλοξενηθούν από τους ντόπιους Συριανούς και παρά την αντίδρασή τους θα δημιουργήσουν γρήγορα μια ολόκληρη πόλη στα παράλια, στην οποία θα δώσουν το όνομα του Ερμή, θεού του εμπορίου. Με επικεφαλής τους Χιώτες, που είχαν διασυνδέσεις σε σημαντικά οικονομικά κέντρα της Μεσογείου και εκμεταλλευόμενοι τις νέες συνθήκες που δημιούργησε ο πόλεμος για την ελληνική ανεξαρτησία, θα καταστήσουν την πόλη τους σπουδαίο διαμετακομιστικό κέντρο μεταξύ Ανατολής και Δύσης. Η Ερμούπολη θα αναπτυχθεί ραγδαία μεταξύ των ετών 1830-1870, με κάποιες φυσικά διακυμάνσεις. Με 20.000-25.000 περίπου κατοίκους θα είναι για τέσσερις τουλάχιστον δεκαετίες η πολυπληθέστερη, αμέσως μετά την Αθήνα, πόλη του ελληνικού βασιλείου και ασφαλώς η πρώτη σε οικονομική και κοινωνική εξέλιξη.¹

Αμέσως με τη δημιουργία της, η νέα πόλη απέκτησε, το 1825, Νοσοκομείο: το πρώτο μαζί με αυτό του Ναυπλίου στην επαναστατημένη

¹ Για την ακμή και παρακμή της Ερμούπολης βλ. Χρήστος Λούκος, *Η Ερμούπολη της Σύρου (1821-1950)*. Από το *Λίβερπουλ της Ανατολικής Μεσογείου στη βαμβακούπολη των Κυκλάδων* (Ηράκλειο: ΠΕΚ, 2022, υπό έκδοση).

Ελλάδα, και ασφαλώς το καλύτερα οργανωμένο για πολλές δεκαετίες.² Μεταξύ 1839-1900, 21.575 ασθενείς δέχθηκαν τις φροντίδες του.

Για τη δημόσια υγεία δημιουργήθηκε κατά την Καποδιστριακή περίοδο ένα αυστηρό σύστημα προστασίας του ελληνικού κράτους από επιδημικές νόσους που ήταν ενδημικές στην Οθωμανική Αυτοκρατορία. Τα υγειονομεία εφοδιάστηκαν με οδηγίες και προσωπικό για να επιτηρούν τα εισπλέοντα πλοία, ώστε αν προέρχονταν από ύποπτες περιοχές όπου οι πληροφορίες ανέφεραν την εμφάνιση κυρίως πανώλης ή χολέρας, οι επιβάτες τους, πριν αποβιβαστούν, να οδηγούνται για κάθαρση στα παρακείμενα λοιμοκαθαστήρια. Το 1841 θα εγκατασταθεί στη Σύρο το μεγαλύτερο λοιμοκαθαστήριο στο ελληνικό κράτος.

Ας δούμε πώς οι τοπικές αρχές αντιμετώπισαν το πρόβλημα της δημόσιας υγείας και μια σημαντική της παράμετρο, την ανισότητα απέναντι στη ζωή ενός μεγάλου τμήματος του πληθυσμού που σημαίνει και ανισότητα απέναντι στον θάνατο. Αυτή η ανισότητα διαμορφώνεται πιο έντονα όσο προχωρούμε στον 19ο αιώνα. Με την αύξηση του πλούτου σε ορισμένες κοινωνικές ομάδες, το χάσμα με το υπόλοιπο τμήμα του πληθυσμού διευρύνεται και φθάνει σε οριακό σημείο όταν, με την παρακμή του εμπορίου και της ναυτιλίας από τη δεκαετία του 1870, πολλοί δεν βρίσκουν εργασία ή εργάζονται περιστασιακά.

Παράλληλα, σταδιακά διαμορφώνει σαφέστερα τη φυσιογνωμία της μια ηγετική ομάδα, ώστε να μπορούμε να μιλάμε για μια αστική τάξη που έχει ιδεολογική συνοχή, γνωρίζει τη δύναμή της και θέλει μέσω της δημοτικής αρχής, δηλαδή με τη συμμετοχή της στο δημαρχιακό αξίωμα και το δημοτικό συμβούλιο, να επιβάλει το δικό της πρότυπο κοινωνικής οργάνωσης, που αφορά, μεταξύ άλλων, και τη δημόσια υγεία. Έτσι, πλην του νοσοκομείου που η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών του βελτιώνεται, έχουμε δημοτικούς ιατρούς για την κάλυψη των αναγκών των φτωχότερων σε ιατρική φροντίδα, δωρεάν φάρμακα για αυτούς, φροντίδα για την καθαριότητα της πόλης, έλεγχο των ρυπογόνων βιομηχανιών,

² Νικόλαος Εμμ. Λειβαδάρας, *Το πρώτο Νοσοκομείο της επαναστατημένης και ελεύθερης Ελλάδας στην Ερμούπολη της Σύρου, 1825. Ανάλυση των πρώτων 7.341 περιστατικών (1834-1850) από το παλαιότερο σωζόμενο αρχείο νοσοκομείου του ελληνικού κράτους, διδακτορική διατριβή* (Θεσσαλονίκη: Ιατρική Σχολή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, 2012).

συνεργασία με τις αρχές του υγειονομείου και του λοιμοκαθαρτηρίου, κ.λπ.

Την πρώτη μεγάλη δοκιμασία του υγειονομικού πλαισίου της Ερμούπολης αποτέλεσε η χολέρα που έπληξε το νησί το καλοκαίρι του 1854. Φορείς οι Γάλλοι, που μαζί με τους Άγγλους είχαν επέμβει δυναμικά στο ελληνικό κράτος κατά τον Κριμαϊκό πόλεμο. Μέσα σε 1-2 μήνες πέθαναν πάνω από 500 άτομα. Οι ηγετικές ομάδες μέτρησαν λίγα θύματα γιατί είχαν αναλογικά μεγαλύτερη δυνατότητα να αναχωρήσουν εγκαίρως για τα γειτονικά νησιά ή, κυρίως, να καταφύγουν ασφαλώς στην ύπαιθρο: επίσης, όσοι παρέμειναν στην πόλη, μπορούσαν να επιλέξουν την τροφή τους, να απομονωθούν στις κατοικίες τους, να αποφύγουν επικίνδυνες επαφές.³

Σε σύγκριση με την Αθήνα, όπου επικράτησε πανικός και τα θύματα ήταν πολύ περισσότερα, η Ερμούπολη έδειξε ψυχραιμία και ετοιμότητες για την αντιμετώπιση της επιδημίας: νοσοκομείο, ιατρούς στην υπηρεσία δημοτικής αρχής, έναν δήμαρχο, τον Αμβρόσιο Δαμαλά, που δεν εγκατέλειψε τη θέση του αλλά διηύθυνε την όλη προσπάθεια.

Νομίζω ότι τόσο ο Δαμαλάς όσο και πολλοί από τους ιθύνοντες στην Ερμούπολη έβγαλαν τα δικά τους συμπεράσματα από την οδυνηρή αυτή περιπέτεια της χολέρας. Διαπίστωσαν ότι οι ασθενέστερες οικονομικά τάξεις με ελλιπή διατροφή, με συνύπαρξη πολλών ατόμων σε μικρούς και ανθυγιεινούς χώρους κατοικίας, με έλλειψη ατομικής υγιεινής κ.λπ. δημιούργησαν μια εστία μόλυνσης που απειλούσε το σύνολο της κοινωνίας. Και δεν ήταν μόνον ο υγειονομικός αλλά παράλληλα και ένας κοινωνικός κίνδυνος, αν οι ασθενέστερες τάξεις οδηγούνταν από την ανέχεια και τις αρρώστιες σε απελπισία. Εξ άλλου, σύντομα στην Ερμούπολη εντοπίζονται συνειδητοποιήσεις στον χώρο της εργασίας. Δεν εννοώ ότι όλα αυτά συντελούνται άμεσα αλλά φαίνεται ότι υπήρξε μια πρώτη εγρήγορση στις συνειδήσεις των ιθύνοντων.

Η εμπειρία της χολέρας ίσως ήταν το έναυσμα, αλλά η οικονομική παρακμή της πόλης που ακολούθησε λίγες δεκαετίες αργότερα αύξησε τα κοινωνικά προβλήματα και οδήγησε στη λήψη μέτρων για κάποια εξισορρόπησή τους. Οι συνεχείς πληροφορίες παράλληλα για το τι συνέβαινε στην Ευρώπη, όπως το τραυματικό για τις ηγετικές ομάδες γεγονός της Κομμούνας, παρά τις διαφορές στην κοινωνική εξέλιξη της Ελλάδας, φαί-

³ Χρήστος Λούκος, «Επιδημία και κοινωνία. Η χολέρα στην Ερμούπολη της Σύρου (1854)», *Μνήμων* 14 (1992), 49-69.

νεται ότι προβληματίσε πολλούς ότι ένας αντίστοιχος κίνδυνος κοινωνικών αναταραχών ήταν και στην Ελλάδα δυνητικός. Ας θυμηθούμε ότι η πρώτη μαζική απεργία στο ελληνικό κράτος συνέβη στην Ερμούπολη το 1879.

Αυτή η φροντίδα να αποφευχθούν οι συνέπειες ενός κοινωνικού αδιεξόδου, μιας ατομικής ή συλλογικής απελπισίας, φροντίδα που την ονομάζουμε φιλανθρωπία, και για την οποία τόσα ενδιαφέροντα μάς έχουν δώσει η Βάσω Θεοδώρου⁴ και άλλοι, παίρνει στην Ερμούπολη από τις τελευταίες δεκαετίες του 19ου αιώνα πιο οργανωμένο χαρακτήρα.

Και σ' αυτή την προσπάθεια που περιλαμβάνει φροντίδα για τα ορφανά, τα έκθετα, τους ηλικιωμένους, τους αναξιοπασθείς γενικά, εντάσσεται η φροντίδα για την υγιεινή περίθαλψη όσων δεν έχουν τους πόρους να την καλύψουν.

Εντείνεται, παράλληλα και η υγιεινή ετοιμότητα για την αντιμετώπιση χρόνιων ασθενειών, ιδιαίτερα αυτών που παίρνουν επιδημικό χαρακτήρα όπως η ευλογιά. Δεν μπορώ να αναφερθώ στα γενικότερα μέτρα που παίρνει η Πολιτεία για την αντιμετώπιση ποικίλων ασθενειών. Στο επίπεδο της Ερμούπολης διαπιστώνεται πάλι η επιστημονική ετοιμότητα πολλών ιατρών με σπουδές ευρωπαϊκές, ιδιαίτερα στη Γαλλία.

Σε αντίθεση, μάλιστα, με το κήρυγμα παθητικότητας και μοιρολατρίας που κηρύσσει η εκκλησία, πολλοί από αυτούς τους ιατρούς, με έντονο κοινωνικό βλέμμα που καταπλήσσει πολλές φορές για τη διεισδυτικότητα και τη (νεωτερικότητά) του, αναζητούν στον κόσμο αυτό και στις ανισότητές του τα αίτια της εκατόμβης των βρεφών ή των φυματικών και δίνουν τη μάχη για την αύξηση του προσδόκιμου ζωής των πολιτών. Δεν ασκούν πολιτική, δεν ζητούν αναδιανομή του πλούτου, αλλά με τα άρθρα τους σε εφημερίδες ή σε μεμονωμένα φυλλάδια θέτουν τις ηγετικές ομάδες προ των ευθυνών τους.

Ένας από αυτούς, ο Ευάγγελος Αρφάνης, ως δημοτικός ιατρός περιέρχεται τις συνοικίες της Ερμούπολης, βλέπει και ακούει άτομα από όλες τις κοινωνικές κατηγορίες. Έχει, έτσι, μια απτή αίσθηση των προβλημάτων που απασχολούν τους κατοίκους. Γνωρίζει καλά πώς διατρέφονται, σε τι χώρους κατοικούν, από τι συνήθως αρρωσταίνουν ή πεθαίνουν, πώς εξασφαλίζουν την επιβίωση. Συναντά συχνά και οικογενειακά δράματα.

⁴ Βάσω Θεοδώρου, «Ερμηνευτικές προσεγγίσεις της φιλανθρωπίας. Από τον κοινωνικό έλεγχο στην αμοιβαιότητα», *Μηνίων* 25 (2003), 171-184.

Φαίνεται ότι αντιδρά στον υποβαθμισμένο τρόπο διαβίωσης των κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων, που στο γύρισμα του αιώνα εργάζονται, άντρες, γυναίκες και παιδιά, για 12-14 ώρες στα υφαντουργεία και άλλα εργοστάσια της πόλης. Υποστηρίζει ότι το κράτος έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει τη δημόσια υγεία των πολιτών του και ότι οι οικονομικά ισχυροί οφείλουν να συνδράμουν στη δημιουργία ή την ενίσχυση των μηχανισμών που θα αποτελέσουν αιχμή στην εφαρμογή μιας συγκεκριμένης πολιτικής. Όσον αφορά τη φυματίωση, ο Αρφάνης τόνιζε στον νομάρχη Κυκλάδων ότι στους χίλιους κατοίκους στη Σύρο πεθαίνουν από φυματίωση 54,44 άτομα, το μεγαλύτερο ποσοστό για όλη την Ελλάδα: τα αμέσως κατώτερα: 40,88 για την Κέρκυρα και 38,07 για τον Πειραιά.⁵

Το δράμα των έκθετων βρεφών δεν μπορούσε να αφήσει αδιάφορο τον Αρφάνη. Οι αριθμοί εντυπωσιάζουν: κατά μέσο όρο 43 διαπιστωμένα έκθετα κάθε χρόνο το τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα, δηλαδή πάνω από το 6% του συνόλου των γεννήσεων στην Ερμούπολη.⁶

Με την πρωτοβουλία ιατρών της πόλης συστάθηκε το 1918 ο Σύλλογος Υγιεινής με κύριο στόχο την καταπολέμηση της φυματίωσης, της ελονοσίας και των άλλων λοιμωδών νόσων. Σε έπαυλη που παραχώρησαν οι αδελφοί Εμπειρικού ιδρύθηκε από τον ως άνω σύλλογο αντιφυματικό σανατόριο, το «Αυροφίλητον», όπου νοσηλεύτηκαν, μεταξύ των ετών 1919-1932, 539 ασθενείς, κατά μέσον όρο 38,5 κάθε χρόνο, κυρίως φτωχοί.

Πλην της φυματίωσης ποικίλες άλλες επιδημίες απειλούν την Ερμούπολη στην περίοδο μέχρι το 1940. Η ύπαρξη ωστόσο ενός οργανωμένου νοσοκομείου και μιας πλειάδας ιατρών με ευρωπαϊκές συχνά σπουδές (στη Γαλλία κυρίως), καθώς και η παρουσία στην Ερμούπολη του υγεινομικού επιθεωρητή/νομιάτρου Κυκλάδων, όλα αυτά δηλώνουν ικανοποιητικές ετοιμότητες στην, ως έναν βαθμό τουλάχιστον, αντιμετώπιση των επιδημιών. Έτσι πάρθηκαν έγκαιρα μέτρα όταν παρουσιάστηκαν κρούσματα όπως του εξανθηματικού και κοιλιακού τύφου και της ευλογιάς,

⁵ Χρήστος Λούκος, «Ένας ιατρός στη Σύρο με ιδιαίτερη κοινωνική ευαισθησία: Ευάγγελος Αρφάνης», στο Κώστας Λάμπας κ.ά. (επιμ.), *Μνήμη Πηνελόπης Στάθη. Μελέτες Ιστορίας και Φιλολογίας* (Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2011), 103-113.

⁶ Χρήστος Λούκος, «Τα έκθετα βρέφη της Ερμούπολης. Τα πρώτα θύματα της παθολογίας μιας κοινωνίας;», *Αφιέρωμα στον καθηγητή Βασίλειο Βλ. Σφυρόερα* (Αθήνα: Λύχνος, 1994), 247-264.

απομονώθηκαν ασθενείς που προσβλήθηκαν από οστρακιά ή άλλες επιδημικές ασθένειες. Στην Ερμούπολη εμφανίστηκαν στα 1923-1924 και κρούσματα βουβωνικής πανώλης, που απείλησαν να προκαλέσουν προβλήματα στην επικοινωνία του νησιού και τις εμπορικές συναλλαγές. Η «καταστολή» της επιτεύχθηκε σύντομα λόγω των «εξαιρετικών» μέτρων που πάρθηκαν, όπως γενικός αντιπανωλικός εμβολιασμός, αποκλεισμός των προσβληθέντων, μυοκτονία και συστηματική καθαριότητα.

Οι κάποιες ισορροπίες στη δημόσια υγεία θα κλονιστούν με την άφιξη των Μικρασιατών προσφύγων. Και στη Σύρο, όπως και αλλού, οι συνθήκες της ζωής τους στην πρώτη περίοδο της εγκατάστασής τους ήταν πολλές φορές τραγικές. Ήταν επόμενο να αυξηθούν στους πρόσφυγες οι δείκτες νοσηρότητας και θνησιμότητας. Ο αριθμός των προσφύγων στους καταλόγους ασθενών του Δημοτικού Νοσοκομείου ανεβαίνει κατακόρυφα τους πρώτους μήνες μετά την άφιξή τους στο νησί. Αυξημένοι αναλογικά είναι και οι θάνατοι των προσφύγων την περίοδο αυτή. Οι ιατροί επισημαίνουν τον κίνδυνο από την έξαρση επιδημιών, κυρίως τύφου.⁷

Οι κάπως κανονικότεροι ρυθμοί στα θέματα δημόσιας υγείας επανήλθαν λίγα χρόνια αργότερα. Δεν εντοπίζονται κίνδυνοι για επιδημίες αλλά οι βαριές συνθήκες εργασίας και η ελλιπής διατροφή υπονόμειαν την υγεία ενός μεγάλου μέρους του πληθυσμού. Αυτού που θα δεχθεί καίριο πλήγμα στην περίοδο της Κατοχής. Η Ερμούπολη θρήνησε, σε σύγκριση ακόμα και με την Αθήνα, περισσότερα θύματα από τη φοβερή πείνα του χειμώνα 1941-1942. Στις φτωχογειτονίες της Ερμούπολης πολλές οικογένειες είχαν δύο και τρία θύματα. Πολλά ήταν και τα θύματα στον λόφο της Άνω Σύρου. Επιλήγησαν, όπως και στα άλλα αστικά κέντρα, τα κατώτερα στρώματα, οι χιλιάδες εργαζόμενοι στα εργοστάσια με τις οικογένειές τους.⁸

⁷ Χρήστος Λούκος, «Οι Μικρασιάτες πρόσφυγες στην Ερμούπολη. Πρώτες υποθέσεις μιας έρευνας για τα προβλήματα εγκατάστασης και ενσωμάτωσης», στο Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας (εκδ.), *Ο ξεριζωμός και η άλλη πατρίδα. Οι προσφυγοπόλεις στην Ελλάδα.*, Επιστημονικό Συμπόσιο (11 και 12 Απριλίου 1997) (Αθήνα [1999]), 203-214.

⁸ Χρήστος Λούκος, «Θάνατοι από πείνα στη Σύρο, 1941-1944. Μύθοι και πραγματικότητες», *Δελτίο του Κέντρου Ερευνας της Ιστορίας του Νεωτέρου Ελληνισμού* 1 (1998), 191-202.

B) ΣΑΝΤΟΡΙΝΗ⁹

Στο κρατικό υγειονομικό πλαίσιο που αναφέρθηκε για την Ερμούπολη, ας δούμε πώς αντέδρασε ένα νησί με βασική απασχόληση των κατοίκων την καλλιέργεια και εμπορία του αμπελιού. Εδώ δεν θα συναντήσουμε μια ισχυρή αστική τάξη που θα προσπαθεί να καλύπτει με τις πρωτοβουλίες της τις ελλείψεις της κεντρικής εξουσίας. Δεν λείπουν, ωστόσο, και στη Σαντορίνη πρωτοβουλίες απόμων και ομάδων για την προστασία της δημόσιας υγείας.

Το Κοινοτικό Λοιμοκαθακτήριο ιδρύθηκε το 1831 στη περιοχή Μπαλάδες, κοντά στα Φηρά, με συνεισφορά όλων των τότε Κοινοτήτων. Η ιδέα της σύστασής του ανήκε στον ιατρό Ιωσήφ Δεικιγάλλα. Υπήρχε παράλληλα υγειονομικό φυλάκιο στον όρμο Φηρών και Αθηνιού, που κάλυπτε συγχρόνως και τις ανάγκες της Ανάφης, Αμοργού και Κουφονησιών.¹⁰

Ως προς την καθαριότητα των οικισμών, οι ετήσιες εκθέσεις των δημάρχων Καλλίστης ασφαλώς εκφράζουν το γενικότερο πρόβλημα: «Εντελής καθαριότης δεν είναι δυνατόν να φυλαχθή ούτε εις την πρωτεύουσαν ούτε εις τα χωρία, ένεκα της κακής συνηθείας ν' αποχετεύουν τ' ακάθαρτα ύδατα εις τας οδούς, και ν' αφήνουν τους χοίρους και άλλα ζώα να περιφέρονται ακωλύτως». Μόλις το 1896 κατασκευάσθηκε στα Φηρά αποδευτήριο για κοινή χρήση, ενώ ακόμη δεν είχε βρεθεί χώρος και για τη στάθμευση των «αγωγέων ζώων».

Το 1841 στο νησί υπήρχαν δύο ιατροί και στα επόμενα χρόνια έφθασαν τους τέσσερις (τρεις στον δήμο Θήρας από τους οποίους δύο «επιστήμονες», και ένας στον δήμο Καλλίστης), επτά φλεβοτόμοι, ένας φαρμακοποιός και 19 μαίες («εμπειρικές»). Προφανώς δεν είχε εδώ αποτέλεσμα η προσπάθεια που καταβλήθηκε γύρω στα 1860 να αναγκαστούν οι μαίες της επαρχίας να μεταβούν στη Σύρο για εκπαίδευση και απόκτηση σχετικής άδειας. Ως προς την παρουσία ιατρών, η υπεροχή των Φηρών, της πρωτεύουσας του νησιού, είναι εμφανής: ήδη στον εκλογικό κατάλογο του

⁹ Πολλά από όσα αναφέρονται σε αυτό το κεφάλαιο προέρχονται από την υπό έκδοση μονογραφία μου: *Ένα νησί του ηφαιστείου, του αμπελιού και των αρχαιοτήτων. Η Θήρα/Σαντορίνη στο ελληνικό κράτος (1821-1940)*.

¹⁰ Ματθαίος Ε. Μηνδρινός, «Η Υγειονομική Υπηρεσία της Σαντορίνης (1830-1850)», στο Ιωάννης Μιχ. Δανέζης, *Σαντορίνη. Θήρα, Θηρασία, Ασπρονήσι, Ηφαιστεια* (Αθήνα 2001), 341-342.

1865 φέρονται εκεί συγκεντρωμένοι 6 ιατροί και ένας φαρμακοποιός. Για ασθένειες που δεν μπορούσαν να αντιμετωπιστούν επί τόπου, υπήρχε, περισσότερο προσβάσιμο από την Αθήνα, το νοσοκομείο της Ερμούπολης, μολονότι στην αντίληψη των περισσότερων Ελλήνων της εποχής φάνταζε κι αυτό ως το τελευταίο καταφύγιο πριν την αναχώρηση από τα εγκόσμια.

Στη λεγόμενη κανονικότητα, υπάρχει σε κάθε κοινωνία κάτι που τοποθετείται στο περιθώριο γιατί η ύπαρξή του εκλαμβάνεται ως απειλή για την κοινότητα και πρέπει να απομονωθεί. Στη Σαντορίνη το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Λωβοκομείο (Λεπροκομείο) Θήρας, που λειτούργησε περίπου από τη δεκαετία του 1830 μέχρι το 1930, δηλαδή για έναν ολόκληρο αιώνα χωρίς διακοπή. Στεγάστηκε σε υπόσκαφα κτίσματα στην Καλντέρα κάτω από το ξωκλήσι του Αη-Γιάννη του Ελεήμονα, που βρίσκεται νότια των Φηρών και πάνω από την περιοχή των παλιών ορυχείων με την ονομασία («Μπαλάδες»). Εκεί τέθηκαν σε απομόνωση οι λεπροί της Σαντορίνης και των γύρω νησιών. Τα έξοδα συντήρησής του κάλυπτε, με πολλές καθυστερήσεις, όλη η επαρχία Θήρας, ενώ συγκεντρώνονταν και διάφορα ποσά από ελεημοσύνες και εισφορές.¹¹

Δύο κυρίως είναι οι ασθένειες που βάραιναν περισσότερο στην υγεία του πληθυσμού: τα τραχώματα και η ευλογιά.

Παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν τα επόμενα χρόνια για την επιβολή ενός γενικού εμβολιασμού με δαμαλίδα, κυρίως όλων των παιδιών, ακόμα και προς τα τέλη του αιώνα δεν έλειψαν τα κρούσματα σε μη εμβολιασθέντες. Η ασθένεια εμφανίστηκε, το 1898, στον Βόθωνα σε άτομα που ήλθαν μολυσμένα από την Αθήνα και τη μετέδωσαν και σε άλλους. Επενέβη ο αστυνόμος και οι νοσούντες («ευλογιώντες») ή ύποπτοι ότι μολύνθηκαν αποκλείστηκαν σε ένα ξωκλήσι μέχρι που εξέλιπε κάθε κίνδυνος.¹²

Την άνοιξη του 1899 στην Οία τα κρούσματα ήταν πολλά (60 σε τρεις ημέρες) και αρκετοί οι θάνατοι. Φόβος επικράτησε μήπως μολυνθεί όλο το νησί. Δαμαλίδα στάλθηκε εσπευσμένα από την Αθήνα. Ο ιατρός της Οίας, όπως δήλωσε ο ίδιος, είχε προτείνει αυστηρό και υποχρεωτικό δαμαλισμό

¹¹ Κατιλένα Σταθάκου, «Περί λωβοκομείου και άλλων λυπηρών στη Θήρα του 19ου αιώνα», Ομιλίες κατά την παρουσίαση της ταξινομικής εργασίας στη Σαντορίνη («Εστία» του Πύργου, 29 Σεπτεμβρίου 2015).

¹² *Σαντορίνη*, 5, 12, 19 Απριλίου 1898, 10 Μαΐου 1898, 28 Ιουνίου 1898, 7 Μαΐου 1899.

και κυρίως αναδαμαλισμό όλων ανεξαιρέτως των κατοίκων, απομόνωση των ευλογιώντων και απολύμανση όλων των πραγμάτων τους και των προσώπων που ήλθαν σε επαφή μαζί τους. Οι υποδείξεις και προτροπές του αγνοήθηκαν με αποτέλεσμα μεγάλη εξάπλωση της νόσου και «φοβερή θνησιμότητα».¹³

Πέρα από την επισήμανση της ευθύνης των δημοτικών αρχών και της αστυνομίας ως προς τον μη εμβολιασμό των κατοίκων και την απουσία συστηματικών μέτρων για να εμποδιστεί η διάδοση των μολυσματικών ασθενειών, όχι μόνον της ευλογιάς αλλά και της ιλαράς, της διφθερίτιδας και του κοκίτη, τονίστηκε ότι χρειαζόνταν και άλλα μέτρα για να αντιμετωπιστούν αυτές αποτελεσματικά: η προμήθεια αρκετής ποσότητας δαμαλίδας προς δωρεάν δαμαλισμό και αναδαμαλισμό των απόρων, η δωρεάν επίσκεψη ιατρού και η δωρεάν χορήγηση φαρμάκων στις άπορες οικογένειες μόλις εμφανιζόταν σε αυτές κρούσμα κοκίτη, ο οποίος, όπως σημειωνόταν, είχε αποστείλει ήδη «εκατοντάδας παιδιών εις τον Άδην», επειδή αυτές οι οικογένειες δεν είχαν τη δυνατότητα ιατρικής φροντίδας. Προτεινόταν επίσης εξυγιαντικά μέτρα για να προληφθεί η διφθερίτιδα.¹⁴

Χρειάστηκε τελικά η εμπλοκή του νομάρχη Κυκλάδων και των βουλευτών Θήρας για να ληφθούν κάποια μέτρα, κυρίως αποστολή δαμαλίδας και απομόνωση των προσβληθέντων, και οι επίμονες διαβεβαιώσεις ότι η ευλογιά κατά 90% δεν προσβάλλει όσους έχουν εμβολιαστεί, ώστε λίγους μήνες αργότερα να σημειώνεται ότι η ευλογιά εξέλιπε ολοσχερώς από την Οία και τα άλλα χωριά του νησιού. Κάποιοι πάντως οικισμοί είχαν λάβει δραστηρίως μέτρα απομόνωσης των προσβληθέντων από ευλογιά και απέφυγαν εγκαίρως την επέκτασή της: 12ετής που ασθένησε από τη νόσο αυτή απομονώθηκε σε εξωκλήσι και απολυμάνθηκε η οικία του· στον Βόθωνα απολυμάνθηκε και ο ναός στον οποίο είχαν νοσηλευθεί οι προσβληθέντες από την ευλογιά.¹⁵

Η ασθένεια των ματιών, τα «τραχώματα», είχε πλήξει πολλούς κατοίκους, κυρίως τα παιδιά των χωρικών. Όπως επισημαίνεται, βασική αιτία της εξάπλωσης της νόσου ήταν η έλλειψη καθαριότητας. Δεν ήταν μόνο, όπως αναφέρθηκε, οι γεμάτοι ακαθαρσίες δρόμοι λόγω της καθημε-

¹³ *Σαντορίνη*, 7 και 22 Μαΐου 1899.

¹⁴ *Σαντορίνη*, 7 Μαρτίου 1899.

¹⁵ *Σαντορίνη*, 7 Μαρτίου 1899, 7 και 15 Μαΐου 1899, 28 Ιουνίου 1889, 25 Ιουλίου 1889.

ρινής μετακίνησης πολλών εκατοντάδων ζώων και η συνύπαρξη στα χωριά των ανθρώπων με τα ζώα, αλλά σίγουρα η έλλειψη σε πολλές οικογένειες στοιχειώδους φροντίδας για ατομική υγιεινή.¹⁶ Τα προβλήματα καθαριότητας παρέμεναν τα ίδια και στα τέλη της δεκαετίας 1920 με συνέπεια τραχώματα, αλλά και άλλες ασθένειες. Αν και δραματικά, δεν θα πρέπει να απέχουν πολύ από τη πραγματικότητα όσα σημειώνονταν τον Σεπτέμβριο του 1929: (καθαριότης εν τη πραγματικότητι δεν υπάρχει εν τη Νήσω μας εξ ου και εκατόν τοις εκατόν η οφθαλμία και τα τραχώματα ως και άλλαι νόσοι αίτινες μαστίζουσι την Νήσον μας, μεταξύ των οποίων και η φυματίωσις και ήτις προξενεί αληθή θραύσιν εν σχέσει με τον αριθμόν του πληθυσμού των κατοίκων αυτής).¹⁷ Η αύξηση των κρουσμάτων φυματίωσης ίσως να συνδέεται με την εργασία Σαντορινιών στα ορυχεία θηραϊκής γης και στα εργοστάσια τοματοπολτού που δημιουργούνται εκεί κατά τον Μεσοπόλεμο.

Η ασθένεια των οφθαλμών έπληττε ένα πολύ μεγάλο τμήμα (πάνω από 50% κατά μία εκτίμηση) των κατώτερων στρωμάτων και αποτελούσε όνειδος για την προς τα έξω εικόνα του νησιού. Την πρωτοβουλία ανέλαβαν Θηραίοι εγκατεστημένοι στην Αθήνα που κινητοποίησαν και τους ντόπιους. Ξεχωρίζει ο Μιχαήλ Α. Δανέζης, στις άοκνες προσπάθειες του οποίου οφείλεται η ίδρυση το 1928 του Οφθαλμιατρείου Θήρας («Η Αγία Βαρβάρα»), με έδρα τη Μεσσαριά, και η σταδιακή δημιουργία αντι-τραχωματικών σταθμών σε όλο το νησί.¹⁸ Τα εγκαίνια του Οφθαλμιατρείου έγιναν στη Μεσσαριά τον Αύγουστο του 1929 με την παρουσία όλου του Διοικητικού Συμβουλίου, που ήλθε από την Αθήνα.¹⁹ Ο Μιχ. Δανέζης αφηγήθηκε: Πρώτο κίνητρο για την ίδρυση του Οφθαλμιατρείου ήταν οι επιτόπιες στατιστικές που έδειχναν ότι το 60-70% του πληθυσμού της Θήρας υποφέρουν από τη νόσο· αντιλήφθηκε ότι μόνο με οργανωμένο θεραπευτήριο θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα. Δεύτερο κίνητρο: τα «πονετικά και συγκινητικά» άρθρα της εφημ. «Σαντορίνη». Τρίτο κίνη-

¹⁶ *Σαντορίνη*, (..) Σεπτεμβρίου 1897.

¹⁷ *Σαντορίνη*, 21 Σεπτεμβρίου 1929.

¹⁸ Βλ. συλλογή άρθρων στην ενότητα «Το Οφθαλμιατρείον Θήρας "Η Αγία Βαρβάρα"...», στο Μιχαήλ Αντ. Δανέζης (επιμ.), *Σαντορίνη 1939-1940* (Αθήνα 1939), σε χωριστή σελιδοποίηση, σ. Ι-LXXII, μετά τη σ. 189.

¹⁹ *Θήρα*, 18 Αυγούστου 1929: «Πρόγραμμα τελετής εγκαινίων του Οφθαλμιατρείου...» και *Θήρα*, 25 Αυγούστου 1929: «Τα εγκαίνια του Οφθαλμιατρείου».

τρο: απουσιάζοντας ο ίδιος επί 30 έτη από τη γενέτειρα, την επισκέφθηκε το 1926, οπότε παρατήρησε «τον μαρασμόν της, ο οποίος συγλόνισε την ψυχήν του». Για το ξεκίνημα 25.000 δρχ. έδωσε ο Β. Νομικός, ο Εμμ. Γαβρίλης διέθεσε το οίκημα, ακολούθησαν έρανοι κ.λπ.²⁰

Την επιστημονική διεύθυνση του ιδρύματος ανέλαβε ο Άγγελος Βαρβαρρήγος που είχε εξασκήσει το επάγγελμα του οφθαλμιάτρου στην Αθήνα. Πολύ σύντομα ιδρύθηκε ο πρώτος Αντιτραχωματικός Σταθμός στην κοινότητα Εμπορείου με κέντρο το Μεγαλοχώρι. Ακολούθησαν οι Αντιτραχωματικοί Σταθμοί σε Φηρά, Οία, Μέσα Γωνιά, Φοινικιά. Άρχισαν, παράλληλα, να καταχωρίζονται και τα στοιχεία από τη νοσολογική κίνηση του Οφθαλμιατρείου. Οι αριθμοί όσων το επισκέφθηκαν ή νοσηλεύθηκαν σε αυτό είναι πράγματι εντυπωσιακοί: Από 26 Αυγούστου μέχρι 31 Δεκεμβρίου 1929 νοσηλεύθηκαν 801 ασθενείς από τους οποίους το 52% τραχωματικοί. Πολύ μεγαλύτερος ήταν ο αριθμός των ατόμων που προσήλθαν για εξέταση.²¹ Η συστηματική αυτή περίθαλψη θα περιορίσει σημαντικά τα τραχώματα στο νησί τα επόμενα χρόνια.

²⁰ Θήρα, 19 Οκτωβρίου 1929 και Δανέζης, Σαντορίνη 1939-1940, XXIII-XXV.

²¹ Θήρα, 25 Αυγούστου 1929, 1 Δεκεμβρίου 1929, 16 Φεβρουαρίου 1930 (όπου και η κατανομή ασθενών κατά χωριά).

ΤΑ ΕΜΒΟΛΙΑ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΛΗΘΥΣΜΟ
ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ
ΚΡΑΤΟΥΣ ΜΕΧΡΙ ΚΑΙ ΤΟΝ 20^ό ΑΙΩΝΑ

Μαρία Μάνδουλα-Κουσουνή

ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΙΑΤΡΟΧΕΙΡΟΥΡΓΙΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΚΕΡΚΥΡΑΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μετά την απελευθέρωση από τον οθωμανικό ζυγό, στην ελληνική επικράτεια κυριαρχούσαν ο χρόνιος υποσιτισμός, ο αναλφαβητισμός και οι συνεχείς επιδημίες από λοιμώδη νοσήματα, λόγω κυρίως των συνεχών μετακινήσεων πληθυσμών και στρατευμάτων,¹ αλλά και των ανύπαρκτων υγειονομικών συνθηκών και μέτρων πρόληψης που άφησε πίσω της η απελθούσα οθωμανική διοίκηση. Από τον πρώτο Κυβερνήτη, Ιωάννη Καποδίστρια, ξεκίνησαν οι πρώτες συστηματικές προσπάθειες για την υγειονομική οργάνωση της χώρας, και επομένως και της διαφύλαξης της δημόσιας υγείας, κάτι πολύ σημαντικό εκείνη την περίοδο για δημογραφικούς και στρατιωτικούς λόγους.

Η εποχή της βασιλείας του Όθωνα, από το 1832, σηματοδοτεί την έναρξη συστηματικής κρατικής μέριμνας για τη δημόσια υγεία, με έμφαση στην πρόληψη.² Από το 1833-1837 ιδρύονται η Υγειονομική Αστυ-

¹ Ασπασία Τόγια, *Βιβλιογράφηση ελληνικών παλαιότων Παθολογίας: Η εξέλιξη της ελληνικής ιατρικής σκέψης από τον 18ο μέχρι τις αρχές του 20ού αιώνα*, (Διδακτορική Διατριβή, Ιατρική Σχολή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2010), 34.

² Πόπη Σεριάτου, *Από τα γιατροσόφια στα ιατρικά εγχειρίδια: Η διαδρομή προς την επιστημονική ιατρική γνώση και περίθαλψη στον ελληνικό χώρο κατά τον 18ο και 19ο αιώνα*, (Διδακτορική Διατριβή, Ιατρική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα, 2021), 365.

νομία, το Υγειονομικό Τμήμα του υπουργείου Εσωτερικών, η πρώτη υγειονομική υπηρεσία της χώρας, το Βασιλικόν Ιατροσυνέδριον, το Ιατροχειρουργικό Σχολείο, η Ιατρική Εταιρεία Αθηνών, το Πανεπιστήμιο Αθηνών. Τον 20ό αιώνα, ιδρύονται το Εργαστήριο Υγιεινής και Μικροβιολογίας του Πανεπιστημίου Αθηνών, το υπουργείο Περιθάλψεως από τον Ελευθέριο Βενιζέλο (με το 112 νομοθετικό διάταγμα το 1917)³ και το Υπουργείο Υγιεινής, η Υγειονομική Σχολή Αθηνών και περιφερειακά υγειονομικά κέντρα το 1929,⁴ μετά τη συρροή προσφύγων, λόγω της Μικρασιατικής Καταστροφής και της αυξημένης νοσηρότητας και θνησιμότητας. Η σταδιακή βελτίωση της δημόσιας υγείας διακόπηκε βίαια κατά τον πόλεμο του 1940, αλλά βελτιώθηκε σημαντικά μετά το β' ήμισυ του 20ού αιώνα, οπότε παρατηρήθηκε και σημαντική μείωση της βρεφικής θνησιμότητας.⁵

Σημαντικές πληροφορίες για την κατάσταση της δημόσιας υγείας, από την εποχή των Βαυαρών μέχρι το 1922, δίνονται από τον καθηγητή του Εργαστηρίου Υγιεινής Κωνσταντίνο Μουτούση στην Ιατρική Εταιρεία Αθηνών, το 1922. «Αι το πρώτον τεθείσαι βάσεις παρά των βαυαρών ιατρών όσον αφορά την δημοσίαν υγείαν εν Ελλάδι ήσαν διά την εποχήν εκείνην τέλειαι... Υπήρχον παρ' εκάστω νομώ νομιάτροι και εμβολιασταί του κράτους προς υποχρεωτικόν δαμαλισμόν των κατοίκων. Δυστυχώς όμως κατά το έτος 1908 υποβιβάσθησαν τα υγειονομικά έξοδα, παρετηρήθη αδιαφορία και ουδεμία φροντίς ελήφθη προς διοργάνωσίν της».⁶ Στην ομιλία του αυτή ο Μουτούσης αναφέρεται και στον καθηγητή του Εργαστηρίου Υγιεινής και πρόεδρο του Ιατροσυνεδρίου Κωνσταντίνο Σάββα, ο οποίος το 1915 είχε τονίσει σε ομιλία του, ότι «η Ελλάς ευρίσκεται υπό την έποψιν τούτην εις όλως αρχέγονον κατάστασιν, διότι μόνη εξ όλων

³ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, 14 Ιουνίου 1917.

⁴ Κωνσταντίνος Τσιάμης - Γεωργία Βρώνη - Ευάγγελος Βογιατζάκης - Αθανάσιος Τσακρής, «Η διαχρονική εξέλιξη των λοιμωδών νοσημάτων και της Μικροβιολογίας στην Ελλάδα τον 20ό αιώνα, μέσα από τις επιστημονικές ανακοινώσεις στην Ιατρική Εταιρεία Αθηνών (1900-1935)», *Δελτίον Ελληνικής Μικροβιολογικής Εταιρείας* 61 (2016), 146, 147.

⁵ Μαρία Μάνδυλα-Κουσούνη, «Η ιστορία του Εργαστηρίου Υγιεινής, Επιδημιολογίας και Ιατρικής Στατιστικής της Ιατρικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών», (Διδακτορική Διατριβή, Ιατρική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα, 2010), 6, 14, 19-21.

⁶ *Ο.π.*, 9.

των πεπολιτισμένων κρατών στερείται εντελώς καταλλήλου υγειονομικής νομοθεσίας».⁷

Τα εμβόλια, από τα πιο επιτυχή μέσα οργανωμένης πληθυσμιακής παρέμβασης για την πρόληψη των νόσων, ακολουθούν την υγειονομική οργάνωση της χώρας, δηλαδή ακολουθούν τα βήματα των πολιτικών εξελίξεων και των επακόλουθων κοινωνικοοικονομικών συνθηκών. Οι αναδυόμενοι υγειονομικοί θεσμοί τον 19ο και 20ό αιώνα θα συμβάλουν ιδιαίτερα στον τομέα της πρόληψης μέσω αυτών. Σε όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα το μόνο εμβόλιο που εφαρμόζεται είναι του δαμαλισμού κατά της ευλογιάς.

ΚΥΡΙΟΤΕΡΑ ΝΟΣΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΜΒΟΛΙΑΣΜΟΙ

Η Ελλάδα, στις αρχές του 19ου και του 20ού αιώνα, μαστιζόταν από αρκετά λοιμώδη νοσήματα, σύμφωνα με πληροφορίες από τα περιοδικά της εποχής και τα πρακτικά της Ιατρικής Εταιρείας Αθηνών. Τα παιδιατρικά λοιμώδη νοσήματα έθεταν σε κίνδυνο ακόμα και την επιβίωση του ίδιου του έθνους. Το αρχείο του Δημοτικού Βρεφοκομείου Αθηνών αποτυπώνει τους υψηλούς δείκτες βρεφικής και παιδικής θνησιμότητας.⁸

Η ευλογιά αποτελούσε ένα από τα κυριότερα προβλήματα του νοσολογικού φάσματος της χώρας. Ιδιαίτερα φονική, έπληττε κυρίως παιδιά και νέους, αλλά και τους ηλικιωμένους, με ποσοστά θνητότητας 10-30%.⁹ Το εμβόλιο του δαμαλισμού είχε ήδη διαδοθεί στην Ευρώπη από το 1801.

Ο Καποδίστριας, με την ιδιότητα του γιατρού, απόφοιτος του πανεπιστημίου της Padova, καταναώνοντας από πολύ νωρίς τη σημασία του δαμαλισμού, εφάρμοσε το 1828 ένα οργανωμένο και αποτελεσματικό πρόγραμμα εμβολιασμού στα απελευθερωμένα εδάφη. Ο ίδιος, το 1806, εποχή της Επτανήσου Πολιτείας, ως αρχιγραμματέας της Επικράτειας, είχε φροντίσει για τον δαμαλισμό στα Επτάνησα, μέσω του Collegio Medico.¹⁰

Στις 11 Μαΐου 1835, με το ΦΕΚ αριθ. 15, δημοσιεύθηκε διάταγμα του Όθωνα «περί εισαγωγής του εμβολιασμού της δαμαλίδας». Ο εμβο-

⁷ Ο.π., 10.

⁸ Τσιάμης, «Η διαχρονική εξέλιξη», 22-24.

⁹ Τόγια, Βιβλιογράφηση, 34.

¹⁰ «Ο Ι. Καποδίστριας, κοινωνική δράση», <https://kapodistrias.digitalarchive.gr/kerkyraios.p\hp> (πρόσβαση 2.03.2022).

λιασμός ήταν υποχρεωτικός. Είχαν διορισθεί νομοεμβολιαστές, με σαφείς οδηγίες από το Ιατροσυνέδριο.¹¹ Το διάταγμα όριζε ποιοι έπρεπε να εμβολιαστούν, τις ποινές των ανεμβολίαστων και τις επιπτώσεις, δηλαδή μη είσοδο των παιδιών στο σχολείο, ή σε στρατιωτικό τάγμα, κ.ά. Οι αναγνωρισμένοι γιατροί από το Ιατροσυνέδριο όφειλαν να εμβολιάσουν, παρόντος του επάρχου, ή κάποιου άλλου αξιωματικού της επαρχίας, σύμφωνα με καθορισμένους κανόνες, να παρακολουθούν τους εμβολιασμένους και να δίνουν κατάσταση αυτών εντός 14 ημερών. Διαφορετικά, το πρόστιμο θα ήταν 5 τάλιρα. Θα αμείβονταν δε από το ταμείο της Επικράτειας με 1.000 δραχμές κατ' έτος. Οι ευκατάστατοι πλήρωναν δύο μόνον δραχμές για έναν εμβολιασμό. Στο τέλος του χρόνου, οι δήμαρχοι, οι πάρεδροι, ή οι επίτροποι της αστυνομίας, έπρεπε να αναγγείλουν επίσημα στον ειρηνοδίκη όλους όσους δεν εμβολίασαν τα παιδιά ή τους αφήλικες, δηλαδή τους μικρότερους σε ηλικία, και όσους δεν είχαν δικαιολογητικό γιατρού για αντένδειξη εμβολιασμού. Όποιος άλλος, εκτός των ιατρών και χειρουργών, εκτελούσε τον εμβολιασμό χωρίς άδεια θα είχε πρόστιμο 5 τάλιρα ή 14 ημέρες κράτηση.¹²

Με το ΦΕΚ αριθ. 82, στις 31 Δεκεμβρίου 1836, διορίστηκαν οι πρώτοι 4 γενικοί εμβολιαστές: ένας στη Στερεά Ελλάδα, δύο στην Πελοπόννησο, ένας στη Σύρο. Υποχρέωσή τους ήταν να διατηρούν πάντα νεκρή και καθαρή τη δαμάλιο ύλη, σε αρκετή ποσότητα και διαθέσιμη σε κάθε ζήτηση από τα όργανα του κράτους, να εμβολιάζουν τον πληθυσμό, να ελέγχουν την πραγματοποίηση του εμβολιασμού και να εμβολιάζουν τους πτωχούς.¹³

Το 1836, δημοσιεύθηκε βασιλικό διάταγμα «περί εμποδισμού της μεταδόσεως των μολυσματικών αρρωστιών», που όριζε τα αστυνομικά μέτρα σε περίπτωση εμφάνισης λοιμωδών νόσων.¹⁴

Στο περιοδικό *Νέος Ασκληπιός*, το 1842, αναφέρεται ότι «το παρά τη Γραμματεία Ιατροσυνέδριον εγνωμοδότησεν ότι συμφέρει εις απαλλαγήν των πολιτών από την ευλογίαν να εισαχθεί ο αναδαμαλισμός εις την Ελληνικήν επικράτειαν, καθώς εισήχθη και εις άλλα κράτη και ότι αρκεί επί

¹¹ Τσιάμης, «Η διαχρονική εξέλιξη», 18.

¹² *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, 11 Μαΐου 1835.

¹³ Παναγιώτης Κατσιβέλας, «Η ιστορία του εμβολιασμού στην Ελλάδα», 31 Μαΐου 2021, <https://healthstories.gr/istories-ygeias/14252/heathstories-i-istoria-toy-emvolia-smoy-stin-ellada> (πρόσβαση 15.02.2022).

¹⁴ Τόγια, *Βιβλιογράφηση*, 92.

του παρόντος να αναδαμαλίζονται ακόμη μίαν φοράν τουλάχιστον οι αναδαμαλισθέντες άπαξ και τούτο επτά έτη μετά την πρώτην ενδαμάλισιν». Προσκαλούνται δε όλοι οι διοικητικοί γιατροί και γενικοί εμβολιαστές, οι δάσκαλοι, οι ιερείς, «παρακινούμενοι από το αίσθημα φιλανθρωπίας να αναλάβουν με ζήλο την προτροπή των πολιτών εις το σωτήριον τούτο έργον, ως ωφέλιμον εις την δημοσίαν υγείαν».¹⁵ Επίσης η εν Αθήναις Ιατρική Μέλισσα, το 1853,¹⁶ αναφέρει την ανάγκη να πεισθούν οι πολίτες για τον αναδαμαλισμό εκουσίως, διότι δεν είναι υποχρεωτικός διά νόμου, όπως ο δαμαλισμός. Το ίδιο περιοδικό, τον επόμενο χρόνο, αναφέρεται σε διάταγμα «περί εκτελέσεως του νόμου περί συστάσεως επαρχιακών ιατρών», όπου αναφέρεται ότι ο δαμαλισμός και ο αναδαμαλισμός θα ενεργούνται παρουσία του παρέδρου και ενός ιερέως. Θα συντάσσεται πρωτόκολλο σχετικά με τα στοιχεία του εμβολιασθέντος, ενώ την όγδοη ημέρα, το αργότερο μέχρι τη 10η, ο γιατρός όφειλε να επισκεφθεί τον εμβολιασμένο για να δει το αποτέλεσμα.¹⁷

Η ευλογία τα έτη 1899, 1906 και 1912 πήρε τη μορφή επιδημίας στην Αθήνα. Το ποσοστό θνητότητας ξεπερνούσε ενίοτε το 40%. Από το 1912-1924, η έλευση προσφύγων και οι μετακινήσεις πληθυσμών κατέστησαν την κατάσταση περισσότερο δεινή. Το 1911, ο Γεώργιος Α΄, εκδίδει βασιλικό διάταγμα «περί υγειονομικών μέτρων κατά της ευλογιάς»,¹⁸ στο οποίο αναφερόταν ότι οι αρνούμενοι να εμβολιαστούν θα πληρώσουν πρόστιμο. Στην Ελλάδα, ο δαμαλισμός έγινε υποχρεωτικός διά νόμου το 1936.

Η χολέρα, η άλλη μεγάλη μάστιγα της εποχής, παρουσίασε επιδημικές εξάρσεις, ιδιαίτερα κατά τον 19ο αιώνα. Από τις σημαντικότερες ήταν αυτή του 1854 που διαδόθηκε στον Πειραιά από τα γαλλικά στρατεύματα κατοχής, απ' όπου πολύ γρήγορα πήρε τη μορφή επιδημίας και έπληξε την Αθήνα και την Ερμούπολη. Τα υψηλά ποσοστά θνητότητας προκαλούσαν ανασφάλεια, πανικό και ορισμένες φορές κοινωνικές συγκρούσεις και

¹⁵ Πελαγία Σουτζόγλου-Κοτταρίδη, *Παιδί και υγεία στα πρώτα χρόνια της ανεξάρτητης Ελλάδας 1830-1862* (Αθήνα: Δωδώνη, 1991), 364.

¹⁶ *Ο.π.*, 365.

¹⁷ Α. Ν. Γούδας, «Διάταγμα περί εκτελέσεως του νόμου περί συστάσεως επαρχιακών ιατρών», *Η εν Αθήναις Ιατρική Μέλισσα* 1 (1854), 474.

¹⁸ Υπουργείον Εσωτερικών, τμήμα Υγειονομικού, «Βασιλικόν Διάταγμα περί Υγειονομικών μέτρων προς περιστολήν της ευλογιάς» (Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 1911).

αναταραχές.¹⁹ Αποτελεσματικά θεραπευτικά μέτρα εξέλιπαν. Τα λοιμοκαθαρτήρια και η καραντίνα υπήρξαν η μοναδική λύση για την αποφυγή της, ενώ η φωτιά ήταν το βασικό απολυμαντικό. Ο Εμμανουήλ Λυκούδης, στο μυθιστόρημά του, την ονόμασε «η ξένη του 1854». Ο Όθωνας και η Αμαλία προστάτεψαν τα ορφανά, λόγω της νόσου, στο νέο ορφανοτροφείο, το Αμαλίειο.²⁰ Το 1893 εκδόθηκε βασιλικό διάταγμα «περί υγειονομικών μέτρων προς απόκρουσιν της χολέρας». Η επόμενη παρουσία της έγινε αισθητή το 1911, 1913 και τα έτη 1915-1916. Το 1913, κατά τη διάρκεια του Β' Βαλκανικού πολέμου, οι Έλληνες στρατιώτες μολύνθηκαν από τους Βούλγαρους και μετέφεραν τη χολέρα κατ' αρχάς στη Μακεδονία και κατ' επέκταση στην υπόλοιπη Ελλάδα. Τότε ο καθηγητής του Εργαστηρίου Υγιεινής, Κωνσταντίνος Σάββας παρασκεύασε τον αντιχολερικό ορό για εμβολιασμό του στρατού και του πληθυσμού της Μακεδονίας. Ήταν η πρώτη φορά στα παγκόσμια χρονικά που εφαρμόστηκε μαζικός εμβολιασμός στρατιωτών και πολιτών, καθώς εμβολιάστηκαν συνολικά περίπου 500.000 άτομα (150.000 στρατιώτες, 350.000 πολίτες). Σχετικά με το αντιχολερικό εμβόλιο²¹ και τη συμβολή του Σάββα γράφει ο Κωνσταντίνος Δήμησας: «Στους Βαλκανικούς πολέμους, η χολέρα σπάνια μόνο κρούσματα μεταξύ των αιχμαλώτων παρουσίασε, σχεδόν δε αφήκε αλώβητο τον ελληνικό στρατό και πληθυσμό της χώρας, αν και εις τον τουρκικό και το βουλγαρικό στρατό και κυρίως στη Μεσοποταμία υπήρχε χολέρα. Εκτός όμως από τα συνήθη υγειονομικά μέτρα, τότε ο ελληνικός στρατός είχε εμβολιασθεί, χάρις στις εισηγήσεις του αειμνήστου καθηγητού Σάββα με αντιχολερικό εμβόλιο και έτσι προλήφθηκε το κακό».²²

Η διφθερίτιδα, ο «στραγγαλιστής των παιδιών», όπως αποκαλούνταν,

¹⁹ Τόγια, *Βιβλιογράφηση*, 66, 67.

²⁰ E. Poulakou-Rebelakou - M. Mandyla-Kousouni - C. Tsiamis, «“The Foreigner of 1854”, a Short Novel Referring to the Cholera Epidemic of Athens in 1854», *Ιατρικά Χρονικά Βορειοδυτικής Ελλάδας, Επετειακό τεύχος για τα 120 χρόνια της ΙΧΕΚ, 1897-2017*, 14 (2018), 94-98.

²¹ Σχετικά με τη χολέρα, οι εργασίες του Σάββα, που δημοσιεύθηκαν σε μεγάλου κύρους περιοδικά το 1914, αφορούσαν τα αποτελέσματα του αντιχολερικού εμβολιασμού με νεκρό δονάκιο χολέρας στον ελληνικό στρατό και τον πληθυσμό και τη θεραπεία με αντιχολερικό ορό. Ο Σάββας έγινε διεθνώς γνωστός με τις εργασίες του αυτές, βλ. Μάνδυλα-Κουσούνη, «*Η ιστορία του Εργαστηρίου*», ό.π., 64.

²² Κωνσταντίνος Δήμησας, «Χολέρα-Ιστορική ανασκόπησης», *Ιατρική Επιστήμη* 1 (1947), 37-38.

κατά τον καθηγητή Γεώργιο Μακκά, υπήρχε στην Αθήνα από το 1863. Η μόνη αντιμετώπιση, η τραχειοτομία, συχνά οδηγούσε το παιδί στον θάνατο.²³ Το 1903, στο πανελλήνιο ιατρικό συνέδριο, ο καθηγητής Σάββας εισηγήθηκε στην κυβέρνηση μέτρα για την αντιμετώπιση των λοιμωδών νοσημάτων, μεταξύ των οποίων και για τη διφθερίτιδα, δηλαδή να φροντίσει «περί της εντός του κράτους παρασκευής επαρκούς αντιδιφθεριτικού ορού, είτε διά της ιδρύσεως δημοσίου οροκομείου, είτε διά της υποστηρίξεως της ιδιωτικής πρωτοβουλίας».²⁴ Το 1951 εκδόθηκε το διάταγμα 1658/1951 «περί αντιδιφθεριτικού εμβολιασμού». Στο άρθρο 1 αναφέρεται ότι ο εμβολιασμός κατά της διφθερίτιδας καθίσταται υποχρεωτικός: 1) «διά παν βρέφος συμπληρώσαν τους 6 μήνας της ηλικίας του και προ του τέλους των 18 μηνών, 2) διά πάντα δι' ον ήθελε κρίνει τούτο αναγκαίον η Υγειονομική αρχή».²⁵

Περίπου 24 επιδημίες πανώλης εμφανίστηκαν από το 1800 έως το 1839. Μετά από μια ύφεση, νέα έκρηξη εμφανίστηκε το 1913-1930. Τα πρώτα κρούσματα εντοπίστηκαν στον Πειραιά, με προέλευση τα λιμάνια της Μεσογείου. Ο καθηγητής του Εργαστηρίου Υγιεινής Κωνσταντίνος Μουτούσης, σε ομιλία του στην Ιατρική Εταιρεία Αθηνών το 1924, τόνισε ότι από τον χρόνο αυτό που εφαρμόστηκε ο συστηματικός αντιπανωλικός εμβολιασμός των κατοίκων της Αθήνας, παράλληλα με μέτρα δημόσιας υγιεινής, παρατηρήθηκε μείωση των κρουσμάτων και πλήρης εξάλειψη πέντε με έξι χρόνια αργότερα.²⁶ Αξίζει να σημειωθεί ότι η πανώλη που εμφανίστηκε το 1828 στην Ύδρα, τις Σπέτσες, τον Πόρο, δεν αντιμετωπίστηκε με εμβολιασμό, διότι δεν υπήρχε τότε αντιπανωλικό εμβόλιο, αλλά με πολύ αυστηρά υγειονομικά μέτρα που επέβαλε ο Καποδίστριας, με πολύ καλά αποτελέσματα και με τις πολύτιμες υπηρεσίες του Ελβετού γιατρού Louis André Gosse.²⁷

Στο Εργαστήριο Υγιεινής, επί εποχής του καθηγητή Σάββα, πα-

²³ Μαρία Μάνδουλα-Κουσούνη, «Οδοιπορικό στην ιστορία των εμβολίων», *Ιατρικά Χρονικά Βορειοδυτικής Ελλάδος* 3 (2003), 115.

²⁴ Κωνσταντίνος Σάββας, «Περί των προσφορωτέρων μέτρων προς καταπολέμησιν των εν Ελλάδι λοιμωδών νόσων», *Ιατρική Πρόοδος* 8 (1903), 298-299.

²⁵ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, 24 Ιανουαρίου 1951.

²⁶ Κωνσταντίνος Μουτούσης, «Επί περιπτώσεως πανώλους, επί παιδίου 18 μηνών», *Η εν Αθήναις Ιατρική Εταιρεία, Πρακτικά των Συνεδριών του έτους 1924* (1925), 28-33.

²⁷ «Οι Ιατρικές υπηρεσίες του Gosse στην καταπολέμησιν της επιδημίας της πανώλης

ρασκευάστηκε και το εμβόλιο κατά του τυφοειδούς πυρετού με νεκρές σαλμονέλες του τύπου.²⁸ Την ίδια περίοδο, ο καθηγητής της Μαιευτικής Νικόλαος Λούρος παρασκεύασε το εμβόλιο για τον επιλόχειο πυρετό, τον οποίο κατάφερε να καταστείλει εξ ολοκλήρου, αφού εφάρμοσε δική του μέθοδο με εκατομμύρια στρεπτόκοκκων.²⁹ Ο Μουτούσης μελέτησε επίσης το θέμα της παρασκευής σε αρκετή ποσότητα των αντιτετανικών και άλλων θεραπευτικών ορών.³⁰ Με την ιδιότητα του διευθυντή του (Στρατιωτικού Κέντρου Ερευνών και Εμβολιοπαρασκευής), σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Παστέρ, ανέλαβε την παρασκευή των προφυλακτικών εμβολίων. Πρώτο χρησιμοποιήθηκε το μικτό εμβόλιο εναντίον του τετάνου και των τυφο-παρατυφικών λοιμώξεων.³¹ Ο ίδιος, σε συνεδρίαση της Ιατρικής Εταιρείας Αθηνών το 1922, τόνιζε ότι αποτελεί καύχημα για τη νεώτερη ελληνική ιατρική επιστήμη το γεγονός ότι κατόρθωσε αποτελεσματικά να καταπολεμήσει τις επιδημίες εξανθηματικού τύπου, που παρουσιάστηκαν στην Ανατολική Μακεδονία από το 1912 και μετά. Ο Μουτούσης και το Εργαστήριο Υγιεινής συνέβαλαν ιδιαίτερα στην καταπολέμηση της νόσου, εμποδίζοντας την εξάπλωσή της, ενώ έγινε πειραματικά ανοσοποίηση σε 30 άτομα που εργάζονταν σε σταθμούς αποφθειρίωσης, ή ως νοσοκόμοι σε νοσοκομεία εξανθηματικού τύπου.³²

Παρά την έλλειψη επιδημιολογικών στοιχείων για τη λύσσα στην Ελλάδα, κατά τον 19ο αιώνα, φαίνεται ότι υπήρχε σοβαρό πρόβλημα. Εμβόλιο δεν υπήρχε. Το 1896, ο Παναγιώτης Παμπούκης ίδρυσε ιδιωτικό λυσσιατρείο στην Αθήνα και το 1914 με τις ενέργειες του Κωνσταντίνου Σάββα ιδρύθηκε το Δημόσιο Κρατικό Λυσσιατρείο. Όμως, το 1926, ο καθηγητής του Εργαστηρίου Υγιεινής, Γεράσιμος Αλιβιζάτος, θα ανα-

στην Ελλάδα», <https://www.kapodistriasis.info/ygeia/iatrikes-ipiresies-louis-andre-gosse> (πρόσβαση 10.12.2021).

²⁸ Ιωάν. Θ. Παπαβασιλείου, «Κωνσταντίνος Γ. Σάββας», *Δελτίον Ελληνικής Μικροβιολογικής Εταιρείας* 29 (1984), 29, 236.

²⁹ Σπ. Μαρκέτος, *Ιστορία της Ιατρικής του 20ού αιώνα, 1. οι Έλληνες πρωτοπόροι, 5. Νικόλαος Κ. Λούρος (1898-1986)*, (Αθήνα: Ζήτα, 2001), 38.

³⁰ Μάνδυλα-Κουσούνη, «*Η ιστορία του Εργαστηρίου*», ό.π., 64.

³¹ Ό.π.

³² Κωνσταντίνος Μουτούσης, «Επιδημιολογία και προφύλαξις από του εξανθηματικού τύπου επί τη βάσει των τελευταίων εν Ελλάδι επιδημιών», *Πρακτικά Ιατρικής Εταιρείας Αθηνών* (1922-1923), 67, 68, 70, 71.

κοινώνει σε συνεδρία της Ιατρικής Εταιρείας Αθηνών τη δική του μέθοδο παρασκευής προφυλακτικού εμβολιασμού εναντίον της λύσσας με τη μέθοδο της εξασθένησης του «σταθερού ιού» με αιθέρα.³³

Από φυματίωση, στις αρχές του 19ου αιώνα, ο καθηγητής Σπυρίδων Λιβιεράτος διαπίστωσε ότι πέθαιναν κατ' έτος περίπου 9.000 άτομα· μεταξύ αυτών πολλά παιδιά και νέοι. Η θεραπεία βασιζόταν μόνο στην υγιεινή και διαιτητική αγωγή. Το 1905 λειτούργησε στην Αθήνα το σανατόριο («Σωτηρία»), που ίδρυσε η Σοφία Σλήμαν. Κατά την πρώτη εικοσαετία του 20ού αιώνα δοκιμάστηκαν η φυματινοθεραπεία και η οροθεραπεία. Επειδή από το 1932 εφαρμοζόταν το αντιφυματικό εμβόλιο Friedman, για το οποίο υπήρχαν πολλές διαφημίσεις στον Τύπο, αντίθετες με την ιατρική δεοντολογία, ο Μουτούσης έκανε έκκληση στον ιατρικό κόσμο της εποχής να βοηθήσει το Ανώτατο Υγειονομικό Συμβούλιο, ώστε «να τεθεί φραγμός εις τας καθημερινάς ασχημίας, αίτινες διαπράττονται πολλάκις εις βάρος της δημοσίας υγείας εν τη κοινωνία».³⁴ Από το 1948, το ελληνικό κράτος ξεκίνησε μια περιορισμένης κλίμακας εμβολιαστική δραστηριότητα, σε συνεργασία με τον Ερυθρό Σταυρό και τον «Διεθνή Αντιφυματικό Αγώνα». Μειώθηκαν έτσι οι οξείες μορφές της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και οι περιπτώσεις μηνιγγικής φυματίωσης. Ο νόμος 4053/1960 αναφέρεται στην οργάνωση του αντιφυματικού αγώνα.

Η ισπανική γρίπη εκδηλώθηκε στην Ελλάδα το καλοκαίρι του 1918, αλλά τα πρώτα της θύματα καταγράφηκαν στην Αθήνα τον Σεπτέμβριο. Σύμφωνα με τις ληξιарχικές πράξεις θανάτου του Δήμου Αθηναίων, πιο ευάλωτες ηλικίες ήταν τα παιδιά κάτω των 5 ετών και οι νέοι. Σύμφωνα με την εφημερίδα *Εμπρός*, στις 13 Νοεμβρίου 1918, «Η Εταιρεία Υγιει-

³³ Αξιοσημείωτο είναι ότι η μέθοδος αυτή του Αλιβιζάτου έγινε αποδεκτή το 1922 σε όλα τα Ινστιτούτα της Νοτιοσλαβίας, όσα είχαν αντιλυσσικούς σταθμούς, ως μόνη ανταποκρινόμενη στις ανάγκες που προέκυπταν από τη μεγάλη διάδοση της λύσσας σ' αυτές τις περιοχές. Σύμφωνα με την ομολογία όλων, η μέθοδος δεν είχε παρενέργειες μυελίτιδας, όπως συνέβαινε με τις άλλες μεθόδους. Μάλιστα ο διευθυντής του Κεντρικού Ινστιτούτου της Σόφιας Michailof, το 1925, στον ετήσιο απολογισμό του Ινστιτούτου αναφέρει: «εάν διά των άλλων μεθόδων είχομεν αποτυχίας κατά την θεραπείαν ή 13 ημέρας μετά ταύτην, διά της μεθόδου Αλιβιζάτου δεν παρατηρήσαμεν ουδεμίαν αποτυχίαν», βλ. Γεράσιμος Αλιβιζάτος, «Ο προφυλακτικός εμβολιασμός εναντίον της λύσσας διά του δι' αιθέρος εξασθενηθέντος "σταθερού ιού"», *Η εν Αθήναις Ιατρική Εταιρεία, Πρακτικά των Συνεδριών του έτους 1925* (1926), 706-721.

³⁴ Μάνδυλα-Κουσούνη, «Η ιστορία του Εργαστηρίου», ό.π., 66.

νης, κατά την ειδικήν περί γρίπης σύσκεψιν συνέστησεν πλην των άλλων: την ταχείαν προμήθειαν εις τας κλινικάς, νοσοκομεία και φαρμακεία ορών θεραπευτικών και δη αντιπνευμονοκοκκικού και αντιστρεπτοκοκκικού, λίαν ωφελίμων εις πλείστας επιπλοκάς της γρίπης).³⁵

Σχετικά με τα άλλα λοιμώδη, στη δεκαετία του 1960, σύμφωνα με το σύγγραμμα Παιδιατρικής του καθηγητή Κωνσταντίνου Χωρέμη,³⁶ προτείνονται σε συνδυασμό τα εμβόλια τετάνου, διφθερίτιδας και κοκίτη, της πολυομυελίτιδας, της φυματίωσης και ο αναδαμαλισμός. Από το 1976 καθιερώθηκε το βιβλιάριο εμβολιασμού. Η Ελλάδα συντασσόμενη με τις οδηγίες του ΠΟΥ, το 1988, εφάρμοσε «Εθνικές Ημέρες Εμβολιασμού» για πολυομυελίτιδα. Το 1991 συγκροτήθηκε Εθνική Επιτροπή Εμβολιασμών, η οποία κατάρτισε το εθνικό πρόγραμμα εμβολιασμών το 1991 και το 1997.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ

Οι κοινωνικές και πολιτικές αλλαγές, οι νέες κοινωνικές ομάδες που αναδύθηκαν από την επαναστατική διαδικασία και οι νέες συνθήκες οργάνωσης κατά τη διάρκεια του 19ου και του 20ού αιώνα έφεραν στην επιφάνεια και τις κρίσιμες απαιτήσεις της δημόσιας υγείας και προστασίας στρατού και κατοίκων. Η έννοια των εμβολίων, ως ασπίδα κατά των θανατηφόρων επιδημιών για τη διαφύλαξη της υγείας, είχε αρχίσει να γίνεται κατανοητή ήδη από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, το οποίο, έχοντας ισχυρά θεμέλια τις πανανθρώπινες αξίες στις οποίες στηρίχθηκε η Ελληνική Επανάσταση του 1821, συσπειρώθηκε σε όλη του την πορεία, ανταποκρινόμενο στα νέα κελεύσματα, μέσω της ίδρυσης επιστημονικών ιδρυμάτων, υγειονομικών θεσμών και νόμων για την οργάνωση εκ βάθρων μιας ανύπαρκτης δημόσιας υγείας, με ιδιαίτερη έμφαση στην πρόληψη.

³⁵ Ευγενία Μπουρνόβα, «Η ισπανική γρίπη στην Αθήνα», Μάιος 2020, <https://www.athenssocialatlas.gr> > άρθρο > η-ισπανική-γρίπη-στην-Αθήνα/ (πρόσβαση 20.02.2022).

³⁶ Κωνσταντίνος Χωρέμης, «Παιδιατρική» (Αθήνα: Γραφικά Τέχνη, 2004), 267.

ΤΑ ΣΩΖΟΜΕΝΑ ΠΡΑΚΤΙΚΑ
ΤΟΥ ΒΑΣΙΛΙΚΟΥ ΙΑΤΡΟΣΥΝΕΔΡΙΟΥ
ΩΣ ΠΗΓΗ ΙΑΤΡΙΚΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

Γεώργιος Ν. Αντωνακόπουλος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΙΑΤΡΙΚΗΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Το Βασιλικό Ιατροσυνέδριο (1834-1923), ιδρυθέν διά Βασιλικού Διατάγματος την 13η/25η Μαΐου 1834, αποτέλεσε κύριο κρατικό θεσμικό σώμα, συμβουλευτικό του Υπουργείου Εσωτερικών. Ως πολύπλευρο έργο του είχε:

1. Την υποβολή προτάσεων προς καταπολέμηση των νόσων.
2. Την πρόληψη & αντιμετώπιση επιδημιών & επιζωοτιών (κυρίως βοών και χοίρων), καθώς επίσης την επιτήρηση των προς τούτο λαμβανομένων μέτρων.
3. Την καταγραφή κρουσμάτων επιδημικών νοσημάτων.
4. Την υποβολή σε κάθαρση των εισαγομένων βοών.
5. Τον έλεγχο δερμάτων & βυρσοδεψείων.
6. Τη σύσκεψη περί ιατροδικαστικών υποθέσεων και άλλων εμβριθών ιατρικών ζητημάτων, περί των οποίων θα έκρινε εύλογο να ζητήσει τη γνώμη του η επί των Εσωτερικών Γραμματεία.
7. Την εξέταση των ιατρών, των χειρουργών, των οδοντιάτρων, των κτηνιάτρων, των φαρμακοποιών και των μαιών και την παροχή σε αυτούς της δέουσας άδειας ασκήσεως του επαγγέλματός τους. Το 1862 οι πρακτικές ασκήσεις των ιατρών ξέφυγαν της δικαιοδοσίας του Ιατροσυνεδρίου και υπήχθησαν στη δικαιοδοσία της Ιατρικής Σχολής του Πανεπιστημίου· ξέφυγαν επίσης της δικαιοδοσίας του Ιατροσυνεδρίου, το 1916, και οι εξετάσεις των οδοντιάτρων, που υπήχθησαν στο Οδοντιατρικό Σχολείο του Πανεπιστημίου.
8. Τη χορήγηση άδειας συστάσεως φαρμακείων.

9. Τον καθορισμό της αμοιβής ιατρών για τέλεση νεκροτομών.
10. Τη λήψη μέτρων κατά του σπυροκόλου (συφιλίδος).
11. Τη λήψη υγειονομικών αποφάσεων βάσει αναφορών προξενικών αρχών.
12. Τη σύνταξη σχεδίων υγειονομικών διατάξεων.

Πρόεδροι του Βασιλικού Ιατροσυνεδρίου διετέλεσαν οι Κάρολος-Αύγουστος Βίμπμερ, Ιωάννης Βούρος, Δημήτριος Ορφανίδης, Μιχαήλ Χατζημιχάλης και Κωνσταντίνος Σάββας. Ο Νόμος 346/6 Νοεμβρίου 1914 τροποποίησε τα του Ιατροσυνεδρίου, το οποίο το 1923 μετονομάστηκε «Ανώτατον Υγειονομικόν Συμβούλιον» και υπήχθη στο υπουργείο Υγιεινής. Κατά τις συνεδριάσεις του Ιατροσυνεδρίου τηρούνταν πρακτικά, τα οποία υπεγράφοντο από τα παρόντα μέλη κάθε συνεδρίασης. Δυστυχώς η φύλαξη των τόμων των εν λόγω πρακτικών υπήρξε πλημμελής. Δύο εκ των εν λόγω τόμων περιήλθαν στον συγγραφέα του παρόντος κειμένου δι' αγοράς από ραχοσυλλέκτη. Οι εν λόγω τόμοι, ογκώδεις και πολυσέλιδοι, περιέχουν τα πρακτικά των συνεδριάσεων του Ιατροσυνεδρίου από την 11η Ιανουαρίου 1880 έως την 14η Ιουνίου 1883 και από την 18η Αυγούστου 1884 έως την 3η Ιουνίου 1885.

Παρακάτω παρατίθενται χαρακτηριστικά αποσπάσματα από τα εν λόγω Πρακτικά, τα οποία μαρτυρούν τον πλούτο και την αξία των περιεχομένων σε αυτά πληροφοριών:

1880

«Συνεδριάσεις τῆς 2ας Μαΐου 1880. [...] Ἐἶτα ἀνεγνώσθη τὸ διὰ τοῦ ὑπ' ἀριθ. 13506 ὑ. ἐσ. ἔγγραφον τῆς Νομαρχίας Ἀκαρνανίας δι' οὗ ζητῆται ἡ γνωμοδότησις τοῦ σώματος περὶ ἀπομακρύνσεως ἢ ἀπομονώσεως τῆς ἐν τῷ δήμῳ Πλατάνου διαμενούσης οἰκογενείας τοῦ Νικολάου Α. Σουμπάκου ὡς πασχόντων ἀπάντων τῶν μελῶν αὐτῆς ὑπὸ σπυροκόλου. Το Ἰατροσυνέδριον φρονεῖ ὅτι πρέπει νὰ παραγγελθῇ ὁ δήμαρχος νὰ φροντίσῃ ὅπως θεραπεύονται ἐν τῇ οἰκίᾳ των πάντες οἱ πάσχοντες ὑπὸ ἐπιστήμονος ἱατροῦ, ὅπως γίνεται ἐν τῷ Νοσοκομείῳ, τὸ ὁποῖον δύναται νὰ εἶναι καὶ ἐντὸς τῆς πόλεως, ἐπομένως δὲν ὑπάρχει ἀνάγκη ἀπομονώσεως καὶ ἀπομακρύνσεως τῆς οἰκογενείας».

«Συνεδριάσεις τῆς 30ης Μαΐου 1880. [...] Ἐπίσης αναγιγνώσκειται τὸ

διὰ τοῦ ὑπ' ἀριθ. 19410 Ὑπ. Ἐσ. ἔγγραφον τοῦ Νομάρχου Ἀργολίδος δι' οὗ γνωστοποιεῖται ὅτι γυνή τις ἀπέθανεν ἐξ ὑδροφοβίας ἐν Κορίνθῳ».

Ἐκτακτος Συνεδρίασις τῆς 29 Ὀκτωβρίου 1880. Παρόντων τοῦ κ. Δ. Ὀρφανίδου προέδρου, του κ. Μ. Βενιζέλου διευθυντοῦ τοῦ Μαιευτηρίου, τῶν κκ. Θ. Ἀρεταίου & Π. Σούτσου συνέδρων & τοῦ γραμματέως ὑπεβλήθησαν εἰς προφορικὰς ἐξετάσεις αἱ μαῖαι Μαριγῶ Δέδε, Αἰκατερίνη Δέδε, Πελαγία Γκορογιάννη & Ἀνθὴ Στεργίου. Τὸ δὲ ἀποτέλεσμα ὑπῆρξε τὸ ἑξῆς: 1ον Μαριγῶ Δέδε. Ἀνατομία τῆς πυέλου 12. Κύησις & τοκετός 12, Πρακτικὸν μέρος τοκετοῦ 12. Συμβαίνοντα τοῖς τεκτούσαις 12. Ἀναγκαῖα μηχανικὰ & φαρμακευτικὰ βοηθήματα 12. Ἐπιμέλεια τῶν λεχωϊδῶν 12. Γραπταὶ ἐξετάσεις 12. (Σύνολον) 84. [...] Ἐπειδὴ ὁ ἀριθμὸς 84 οὐ ἔτυχον αἱ τέσσερις ἰσοδυναμεῖ τῷ βαθμῷ τοῦ θεωρουμένου ἀπολύτως ἀναγκαίου πρὸς χορήγησιν ἀδείας ἐπὶ τῶν ἀντικειμένων ἐφ' ὧν ἐξετάσθησαν, χορηγεῖται εἰς τὰς [...] Μαριγῶ Δέδε [...] ἀπόλυτος ἄδεια τοῦ μετέρχεσθαι τὴν μαιευτικὴν. Ὁ Πρόεδρος Δ. Ὀρφανίδης. Τὰ μέλη: Θ. Ἀρεταῖος, Π. Σούτσος».

«Συνεδρίασις τῆς 5ης Δεκεμβρίου 1880 [...] Ἐπίσης ἀνεγνώσθη ἡ διὰ τοῦ ὑπ' ἀριθ. 57691 ἀναφορὰ τοῦ Ἐπάρχου Ὀλυμπίας περὶ τῶν κατὰ τὴν ἐπαρχίαν του σφυροκωλιόντων. Το Ἰατροσυνέδριον θεωροῦν τὸ ἔγγραφον τοῦτο σπουδαιότατον, φρονεῖ ὅτι εἶναι ἐπάναγκες νὰ ζητηθῆ κατεπειγόντως λεπτομερὲς κατάλογος τῶν πασχόντων κατὰ χωρία ἢ κώμας, τὸν ὁποῖον ὁ κ. Ἐπαρχος νὰ καταστήσῃ δι' ἱατροῦ εὐσπευσμένως».

1881

«Συνεδρίασις τῆς 9 Ἰανουαρίου 1881 [...] Εἶτα ὁ κ. Κρίνος ὑποβάλλει τὴν γνωμοδότησίν του ἐπὶ τῆς αἰτήσεως ἀδείας μεταφορᾶς φαρμακείου ἐκ Ληξουρίου εἰς Ἀργοστόλιον ὑπὸ τοῦ Εὐαγγέλου Φορέλη. Τὸ Ἰατροσυνέδριον λαβὼν ταύτην ὑπ' ὄψιν & στηριζόμενον ἐπὶ τῶν νομίμων ἀπορρίπτει τὴν αἴτησιν, διότι ὁ πληθυσμὸς τῆς πόλεως Ἀργοστολίου δὲν ἐπιτρέπει πώλησιν ἄλλου φαρμακείου ὑπαρχόντων ἤδη τοιούτων 10, γνωμοδοτεῖ δὲ νὰ παρακληθῆ τὸ ὑπουργεῖον νὰ ζητήσῃ ἐκ τοῦ Νομάρχου Κεφαλληνίας νὰ συνάξῃ πληροφορίας & ἀποστείλῃ ταύτας ἐνταῦθα περὶ τῶν μετὰ τὴν ἔνωσιν πωληθέντων φαρμακείων, ποῖα δηλαδὴ τὰ νόμιμα προσόντα τῶν διευθυνόντων αὐτά, ἐὰν ἔχωσι δίπλωμα Πανεπιστημίου καὶ ἄδειαν τοῦ Ἰατροσυνεδρίου».

Ἐκτακτος Συνεδρίασις τῆς 14 Ἰανουαρίου (1881) [...] Εἶτα ἀνεγνώσθη

τηλεγράφημα τοῦ ὑγειονόμου Ἄνδρου ἀναφέροντος ὅτι ἐπιβάτης τις ἔφερε διὰ τοῦ Αἰγυπτιακοῦ ἀτμοπλοίου ἐκεῖσε χοιροδέρματα εἰς ἓν δέμα & ἐρωτοῦντος ἐάν ταῦτα εἰσὶν ἐλεύθερα πρὸς εἰσαγωγὴν. Τὸ Ἱατροσυνέδριον ἀπεφάνητο ὅτι πρὶν ἀφεθῶσιν ἐλεύθερα τὰ χοιροδέρματα περὶ ὧν ὁ λόγος νὰ βυθισθῶσιν ἐπὶ 24 ὥρας εἰς τὴν θάλασσαν».

«Συνεδρίασις τῆς 22 Μαΐου 1881. Παρόντων τοῦ κ. Δ. Ὀρφανίδου προέδρου, Θ. Ἀρεταίου, Π. Σούτσου, Εὐστρ. Εὐδῆ, Σ.Χ. Κρίνου, Δ. Τασούλη συνόδρων & τοῦ γραμματέως, [...] Τὸ Ἱατροσυνέδριον ἀκοῦσαν τῆς ἀναφορᾶς ταύτης ἀπεφάνητο ὅτι κρίνει ἐπάναγκες ὅπως τὸ Ὑπουργεῖον διατάξῃ τὴν διεύθυνσιν τῆς Ἀστυνομίας, τὸν Δήμαρχον Ἀθηνῶν & τοὺς νεκροσκόπους αὐστηρῶς νὰ μὴν χορηγῶσιν εἰς τοὺς αἰτούντας δημοσιογράφους εἰμὴ μόνον τὸν ἀριθμὸν τῶν ἀποθησκόντων, ἄνευ τῶν ὀνομάτων αὐτῶν, λεπτομερείας ἃς πρέπει νὰ φυλάττωσιν ἐν μεγάλῃ ἐχεμυθίᾳ ἐν τῷ κύκλῳ τῆς ὑπηρεσίας των».

Ἔκτακτος συνεδρίασις τῆς 2 Ὀκτωβρίου 1881 [...] Τὸ Ἱατροσυνέδριον ἔλαβεν ὑπ' ὄψιν τὴν αἴτησιν τοῦ κ. Ἀ. Κ. Δαμβέργη, φαρμακοποιοῦ καὶ διδάκτορος τῶν φυσικῶν ἐπιστημῶν περὶ συστάσεως φαρμακείου ἐν Ἀθήναις. Τὸ Ἱατροσυνέδριον ἀκοῦσαν τῆς μετὰ τὰ πρακτικὰ κατωτέρω καταχωριζομένης γνωμοδοτήσεως τοῦ Συνέδρου κ. Κρίνου καὶ λαβὸν ὑπ' ὄψιν, ὅτι ὁ κ. Δαμβέργης ἐκτὸς τοῦ διπλώματος τοῦ φαρμακοποιοῦ καὶ τῆς ἀδείας τοῦ Ἱατροσυνεδρίου, φέρει καὶ δίπλωμα τῶν φυσικῶν ἐπιστημῶν, ἀπεφάνητο ἵνα χορηγηθῇ ἡ αἰτουμένη ἄδεια εἰς τὸν κ. Δαμβέργην πρὸς σύστασιν φαρμακείου εἰς Ἀθήνας».

1882

«Συνεδρίασις τῆς 11ης Ἰανουαρίου 1882 [...] Ἐπίσης ὁ κ. Τασούλης (μέλος τοῦ Ἱατροσυνεδρίου) προσθέτει ὅτι ἐπειδὴ ἤδη ἀπεδείχθη ὅτι διὰ τοὺς διὰ ξηρᾶς ἐκ Θεσσαλίας μεταφορᾶς βοῶν δὲν ἐφηρμοσθησαν τὰ ὑπὸ τοῦ Ἱατροσυνεδρίου ὑποδειχθέντα μέτρα πρὸς κάθαρσιν αὐτῶν, προτείνει νὰ γνωμοδοτήσῃ τὸ Ἱατροσυνέδριον, ὅπως ἀπαγορευθῇ προσωρινῶς ἐντελῶς ἢ ἐξ ὅλης τῆς Θεσσαλίας μεταφορὰ βοῶν. Λαβὸν ὑπ' ὄψιν ὅτι αἱ διαταχθεῖσαι καθάρσεις τῶν βοῶν κατὰ τὴν πρόην μεθόριον γραμμὴν εἰσὶν εἰκονικαὶ ὡς ἀπεδείχθη ἐκ τῶν τελευταίων συμβεβηκότων, γνωμοδοτεῖ νὰ ἀπαγορευθεῖ προσωρινῶς, ἀλλ' αὐστηρότατα, ἢ μεταφορὰ διὰ ξηρᾶς βοῶν ἐξ ὅλων τῶν Ἐπαρχιῶν τῆς Θεσσαλίας εἰς τὸ πρόην Βασίλειον».

«Ἐκτακτος συνεδρίασις τῆς 6 Μαρτίου 1882. Παρόντων τοῦ κ. Δ. Ὀρφανίδου προέδρου, τῶν κ.κ. Θ. Ἀρεταίου, Σ.Δ. Κρίνου, Ἀ. Βουσάκη, συνέδρων, τοῦ παρέδρου κ. Μ. Χατζημιγάλη καὶ τοῦ γραμματέως ὑπεβλήθησαν εἰς προφορικὴν δοκιμασίαν πρακτικὴν οἱ φαρμακοποιοὶ Δημήτριος Βυρώνης καὶ Νικόλαος Καλλίγερος. Τὸ δὲ ἀποτέλεσμα τῶν ἐξετάσεων τῶν ὑπῆρξεν τὸ ἐξῆς: 1ον) Δημήτριος Βυρώνης. Φαρμακευτικὴ βοτανικὴ 10, Φυσικὴ ἱστορία τῶν φαρμάκων 10. Φαρμακευτικὴ Χημεία 15. Φαρμακοποιᾶ 15, Δηλητηρία 15, Ἀπαρτισμὸς φαρμακείων 15, Ἀνάγνωσις συνταγῶν 15. Γραπταὶ ἐξετάσεις 45, Πρακτικαὶ ἐξετάσεις 90. Σύνολον 230. [...] Ἐπειδὴ ὁ ἀριθμὸς 230 οὗ ἔτυχον οἱ ἐξετασθέντες ἰσοδυναμεῖ τῷ βαθμῷ Καλῶς, ἐπὶ δὲ τῶν ἀντικειμένων ἐφ' ὧν ἐξητάσθησαν ἔτυχον τῶν βαθμῶν οἵτινες θεωροῦνται ἀπολύτως ἀναγκαῖοι πρὸς χορήγησιν ἀδείας, τὸ Ἰατροσυνέδριον χορηγεῖ εἰς τοὺς κ.κ. Δημήτριον Βυρώνην & Νικόλαον Καλλίγερον τὴν ἄδειαν τοῦ μετέρχεσθαι τοὺς φαρμακοποιούς. Ὁ Πρόεδρος Δ. Ὀρφανίδης. Τὰ μέλη: Θ. Ἀρεταῖος».

«Ἐκτακτος συνεδρίασις τῆς 4ης Αὐγούστου 1882. Παρόντος τοῦ προέδρου κ. Δ. Ὀρφανίδου, τῶν συνέδρων κ. Σ. Ξύδη, Σ.Δ. Κρίνου, Ἀ. Βουσάκη, τοῦ παρέδρου κ. Μ. Χατζημιγάλη, τοῦ διευθυντοῦ τοῦ Μαιευτηρίου κ. Μιλτιάδου Βενιζέλου καὶ τοῦ γραμματέως, τὸ Ἰατροσυνέδριον ἔλαβε γνῶσιν τοῦ περιεχομένου τοῦ ὑπ' ἀριθ. 28635 καὶ ἀπὸ 20 Ἰουλ. ἐ.ἐ. ἐγγράφου τοῦ Ὑπουργείου τῶν Ἐσωτερικῶν δι' οὗ ζητεῖται ἡ γνώμη τοῦ Ἰατροσυνεδρίου περὶ τοῦ ποία τις ἢ καταλληλοτέρα ἐκ τῶν ἐν Ἀθήναις ἐπιστημόνων μαιῶν πρὸς ἀντικατάστασιν τῆς παραιτηθείσης ἀπὸ τῆς θέσεως τῆς μαιίας τοῦ ἐνταῦθα Μαιευτηρίου κ. Ἀ. Μαρκέτη, ἢ ἂν δεῖ εἶναι προτιμώτερον ἢ ἐκλογή νὰ γίνῃ διὰ διαγωνισμοῦ καὶ ἂν ὁ ἀπὸ 90 δρ. εἰς 200 βαθμηδὸν ἀναβιβασθεὶς μισθὸς πρέπει νὰ διατηρηθῇ πληρωνόμενος ὡς καὶ μέχρι τοῦδε, ἢ πρέπει νὰ ἐλαττωθῇ καὶ εἰς πόσον κατὰ μῆνα ποσόν.

Τὸ Ἰατροσυνέδριον διεξελθὼν τὰς ἐπισυνημμένας ἐν τῷ ἄνω μνησθέντι ἐγγράφῳ ἀναφορᾶς τῶν μαιῶν Φιλ. Ὀλυμπίου, Ρουμπίνας Βασιλάκου, Ἀναστασίας Τριανταφύλλου χήρας Γικόντη καὶ Στυλιανῆς Δημοπούλου ἢ Χρονοπούλου καὶ λαβὼν ὑπ' ὄψιν τὰ διὰ τοῦ Β.Δ. τῆς 26 Φεβρ. 1838 «Περὶ συστάσεως σχολῆς διὰ τὰς μαιίας» (ἄρθρον γ') καὶ τοῦ Β.Δ. τῆς 20 Ὀκτωβρίου 1856 «Περὶ ἐκτελέσεως τοῦ νόμου περὶ Μαιευτικοῦ Σχολείου» διαγραφόμενα καθήκοντα τῆς μαιίας τοῦ Μαιευτηρίου ἀπεφάνητο ὁμοφώνως, ἔχον καὶ τὴν περὶ τούτου γνώμην τοῦ διευθυντοῦ τοῦ Μαιευτηρίου κ. Μιλτ. Βενιζέλου καὶ τοῦ ἀπόντος ἰατροσυνέδρου κ. Θ. Ἀρεταίου δηλώσα-

ντος αὐτὴν ἐγγράφως ἄτε μὴ δυναμένου νὰ παρευρεθῆ εἰς τὴν συνεδρίασιν ὅτι καταλληλοτέραν καὶ ἱκανοτέραν ἐκ τῶν ἐν Ἀθήναις ἐπιστημόνων μαϊ-
ῶν πρὸς ἀντικατάστασιν τῆς παραιτηθείσης κ. Ἀ. Μαρκέτη θεωρεῖ τὴν Φ.

Ἰολυμπίου, διότι κέκτηται τὰ ἐπόμενα προσόντα ὧν στεροῦνται αἱ λοιπαί.
Α) Ἡ Φιλ. Ἰολυμπίου οὐ μόνον διήνυσεν ἐν Ἀθήναις τὰς κεκαλονισμένας
σπουδὰς καὶ ἔλαβεν ἐν ἔτει 1867 παρὰ τοῦ Ἰατροσυνεδρίου ἀπόλυτον ἄδει-
αν νὰ μετέρχεται ἐντὸς τοῦ Βασιλείου τῆς Ἑλλάδος τὴν Μαιευτικὴν, ἀλλὰ

μεταβῶσα εἰς Παρισίους καὶ ἐκπαιδευθεῖσα ἐπὶ τριετίαν θεωρητικῶς καὶ
πρακτικῶς ἐν τῇ Μαιευτικῇ ἔτυχε παρὰ τῆς Ἀκαδημίας τῶν Παρισίων πτυ-
χίου μαίας πρώτης τάξεως, ἥτοι τῆς ἀδείας νὰ μετέρχεται ἐλευθέρως καθ'
ὄλην τὴν Γαλλίαν τὸ μαιευτικὸν ἐπάγγελμα. Β) Διότι τα παρόντα κατὰ τὴν
συνεδρίασιν μέλη τοῦ Ἰατροσυνεδρίου (οἱ ἱατροὶ) καὶ ὁ διευθυντὴς τοῦ Μαι-
ευτηρίου ἐξ ἰδίας ἀντιλήψεως καὶ ἐπανειλημμένως ἐπεισθήσαν, ἀφ' οὗτο ἡ
Φ. Ἰολυμπίου ἀσκει ἐν Ἀθήναις τὸ τῆς μαίας ἐπάγγελμα, περὶ τῆς περὶ τὴν
Μαιευτικὴν ἐμπειρίας αὐτῆς, καὶ ὅτι κέκτηται ἀρκούσας ἐπιστημονικὰς
γνώσεις δι' ὧν θέλει δυνηθῆ νὰ ἐκπληρώσῃ ἀπροσκόπτως καὶ τὰ ἄλλα
μὲν αὐτῆς καθήκοντα, μάλιστα δὲ τὰ διὰ τῶν μνησθέντων διαταγμάτων
ἐπιβαλλόμενα, ἥτοι «νὰ ἐξασκῆ πρακτικῶς τὰς μαίας εἰς τὰς ἐγκύους καὶ
ἐπιτόκους γυναικὰς καὶ νὰ ἐπαναλαμβάνῃ τὰ διδασκόμενα μαθήματα...»
ἔτι δὲ «νὰ ὀδηγῆ εἰς τὸ πρακτικὸν τῆς μαιευτικῆς τοὺς παρευρισκομένους
εἰς τοὺς τοκετοὺς φοιτητὰς τῆς Ἰατρικῆς καὶ μαθητρίας κ.τ.λ.».

Καὶ γ) διότι ἡ Φ. Ἰολυμπίου γινώσκει εὐρωπαϊκὴν τινα γλώσσαν, τὴν γαλ-
λικὴν καὶ ὁμιλεῖ αὐτὴν εὐχερῶς, ὡς προσήκει εἰς μαίαν, ἥτις πρόκειται νὰ
διευθύνῃ μαιευτήριον.

Ὡς πρὸς δὲ τὸ τῆς μηνιαίας μισθοδοσίας ζήτημα τὸ Ἰατροσυνέδριον
μετὰ τοῦ διευθυντοῦ τοῦ Μαιευτηρίου φρονεῖ ὅτι αὕτη δὲν πρέπει νὰ εἶναι
μικροτέρα τῶν 150 δρ. κατὰ μῆνα, διότι τὰ ἐπιβαλλόμενα τῇ μαίᾳ τοῦ
μαιευτηρίου καθήκοντα καὶ ποικίλα καὶ μεγάλα εἶναι».

Ἐκτακτος συνεδρίασις τῆς 16 Σεπτεμβρίου 1882. Παρόντος τοῦ προ-
έδρου κ. Δ. Ὀρφανίδου, τῶν συνέδρων κ. Θεοδώρου Ἀρεταίου, Π. Σούτσου
καὶ τοῦ γραμματέως ὑπεβλήθη εἰς ἐξετάσεις ὁ ὀδοντίατρος Νικόλαος
Ι. Ξανθάκης ὧν τὸ ἀποτέλεσμα ὑπῆρξε ὡς ἔπεται: Νικόλαος Ξανθάκης.
Ἀνατομία τοῦ κοίλου τοῦ στόματος καὶ τῶν γνάθων 3. Φυσιολογία τῶν
ὀδόντων 2. Παθολ. καὶ θεραπευτ. τῶν ὀδόντων 3. Περὶ ἐγχειρήσεων τῶν
ὀδόντων 3. Τεχνικὴ ὀδοντιστικὴ 2. Ἐπειδὴ ὁ Νικόλαος Ἰ. Ξανθάκης ὡς
προκύπτει ἐκ τῶν ἀνωτέρω, ἔτυχε τοῦ ἀπολύτως ἀναγκαίου βαθμοῦ εἰς

ἕκαστον τῶν ἀντικειμένων εἰς ἃ ἐξητάσθη, διὰ τοῦτο τὸ Ἱατροσυνέδριον ἐγκρίνει νὰ χορηγηθῇ αὐτῷ ἡ ἄδεια τοῦ μετέρχεσθαι ἐντὸς τοῦ Βασιλείου τῆς Ἑλλάδος τὴν Ὀδοντιατρικὴν κατὰ τοὺς νόμους τοῦ κράτους. Ὁ πρόεδρος Δ. Ὀρφανίδης. Τὰ μέλη Θ. Ἀρεταῖος. Π. Σούτσος, Σ.Χ. Κρῖνος».

«Συνεδρίασις τῆς 4 Ὀκτωβρίου 1882. [...] Σκέψεως εἶτα γενομένης περὶ τοῦ ποῖος ὁ καταλληλότερος τόπος ἐκ τῶν περὶ τὴν πόλιν τῶν Ἀθηνῶν μεθ' οὗ ἦττον συχνὴν ἔχουσι οἱ κάτοικοι συγκοινωνίαν πρὸς προσωρινὴν τοποθέτησιν εὐλογιώντων καὶ θεραπείαν τῆς παρούσης ἀνάγκης, ἴδρυσιν δὲ μονίμου νοσοκομείου πρὸς νοσηλείαν αὐτῶν ἐν τῷ μέλλοντι, τὸ ἱατροσυνέδριον ἔχον ὑπ' ὄψιν καὶ τὰς μεγάλας δυσχερείας ἅς ἀπαντᾷ σήμερον ἡ ἀστυνομία πρὸς εὐρεσιν καταλλήλου οἰκήματος ἐκ τῶν περὶ τὴν πόλιν ἐπὶ τῷ σκοπῷ τούτῳ, ἐγνωμάτευσε νὰ τοποθετηθῶσι προσωρινῶς οἱ τῆς πόλεως Ἀθηνῶν εὐλογιώντες ἐν τισι τῶν ἐν τῇ θέσει Γουδῆ οἰκίσκων ἐπὶ τοῦτο ἐπισκευαζομένων, ὀλίγον δὲ ἀπωτέρω τούτων νὰ ἰδρυθῇ ἐν καταλλήλῳ ὑπάρχοντι οἰκοπέδῳ μόνιμον διὰ τὴν νοσηλείαν τῶν εὐλογιώντων νοσοκομεῖον μετὰ τοῦ ἀναγκαίου διὰ τὴν ὑπηρεσίαν παραρτηρήματος».

1883

«Συνεδρίασις τῆς 14ης Φεβρ. 1883 [...] τὸ Ἱατροσυνέδριον παραδέχεται τὴν πρότασιν τοῦ τελώνου Θήρας ἵνα τελῶνται αἱ τῶν βοῶν καθάρσεις ἐπὶ τῶν ἡφαιστιογενῶν νησιδίων, τῶν δύο μόλις μιλίων ἀπεχόντων τῆς νήσου Θήρας. Συνεπῶς ἡ ἐπιβληθεῖσα ἐπιτηρητικὴ 24ωρος κάθαρσις εἰς τὰς ἐκ τῆς δυτικῆς παραλίας τῆς Μ. Ἀσίας, Θεσσαλονίκης κλπ προελεύσεως βοῶν θέλει τελεῖσθαι ἐκεῖ».

1885

«Συνεδρίασις τῆς 14ης Ἰανουαρίου 1885 [...] Ὁ σύεδρος Ἐ. Εὐδῆς ὑποβάλλει ἐξηλεγμένας: 1) Τὰς διὰ τοῦ ὑπ' ἀριθμὸν 429 π.ε. ἐγγράφου τοῦ Ἱατροσυνεδρίου διαπεμφθείσας αὐτῷ καταστάσεις τοῦ ἐν Πάτραις ἱατροῦ Χρ. Π. Κορύλλου, ὅστις παραγγελῖα τοῦ Νομάρχου Ἀχαΐας καὶ Ἡλιδος μετέβη εἰς τὴν κορυφὴν τοῦ Παναχαϊκοῦ ἵνα ἐπισκεφθῇ ἐκεῖ πάσχοντα σκηνίτα προσβληθέντα ἐξ ὀστρακιάς, ὡς ἐν τῇ λεπτομερεῖ ἐκθέσει του ἀναφέρει, ὧν 4 ἀπεβίωσαν. Ὁ ἱατρὸς ἰσχυρίζεται, ὅτι μετὰ τοῦ Νομάρχου εἶχε συμφωνήσει τὴν ἀντιμισθίαν (ἐκ δραχ. 150) καὶ ὅτι ἐκοπίασε πολὺ διὰ

τὴν ἐκτέλεσιν τῆς ἀναθεθείσης αὐτῷ ἐντολῆς. Τὸ Ἱατροσυνέδριον ἐγκρίνει τὴν αἰτουμένην ἀποζημίωσιν ἐκ δραχ. ἑκατὸν ἐνενηήκοντα (190) <150 δι' ἀμοιβὴν καὶ 40 δραχ. δι' ἀγώγιον ἀμάξης> τὸ μὲν διότι ὁ ἰατρός εἶχε περὶ τούτου προσυμφωνήσει, τὸ δὲ διότι ἐξετέλεσε καλῶς κοπιωδεστάτην ἰατρικὴν ὑπηρεσίαν. 2) [...]

Τὸ Ἱατροσυνέδριον ἐξάβηκ ἐπ' ἄμφω ἐπὶ δια-	ἀποζημίωσιν ἢ
πὺς καὶ ἀριθ. 5289 ἐξ ἐπισημειωμένης διαλογικῆς	αἰτίας τῶν σχετῶν
διαπραγματεύσασα ἀλλὰ ἀναφορὰ κατὰ 23 Ἰουλίου	πρακτικῶν νοσοκο-
1884 καὶ ἀπὸ τῶν ἀρχαίων νοσοκομίων καὶ	μεθ' ἰδίου καὶ
"ἐξουσίαν" ἰδιουκτησίαν ἔχει. διὰ τῆς ἀναφορᾶς	ἀπὸ τῆς στείρας
ταύτης ἰθαυτεύσασα ἐπὶ μεταβολῆς τῶν ἀρχαίων	δύσας τοῦ σχήματος
νοσοκομίων καὶ ἐπὶ μὲν ἀνέχουσιν τὸ πᾶν	νοσοκομίων καὶ
ἀνατομικῶν ἀπὸ τῶν Χημείων, ἐκχωρηθέντων,	μὲν ἰδίου καὶ
ὅτι ἰσονομοῦσιν ἢ ἀπὸ τῶν νοσοκομίων καὶ	τοῦ χημείου τῶν
τῶν ἀνατομικῶν οὐκ ἔχεται ἐπιβραβεύει	τῶν ἀνατομικῶν

Απόσπασμα ἀπὸ τὰ πρακτικὰ τῆς συνεδρίασης τῆς 18ης Μαρτίου 1855, κατὰ τὴν ὁποία τὸ Βασιλικὸ Ἱατροσυνέδριον ἀπέρριψε αἴτημα περιοίκων περὶ μεταφοράς τοῦ Πολιτικοῦ Νοσοκομείου «Ἐλπίς» καὶ μὴ ἰδρύσεως νέου Ανατομικοῦ δίπλα στο Χημεῖο.

ΕΘΝΙΚΕΣ ΑΝΤΙΠΑΛΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΙΑΤΡΙΚΕΣ ΑΝΗΣΥΧΙΕΣ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΓΕΙΑ ΤΗΣ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΓΕΝΙΑΣ
ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ 20ού ΑΙΩΝΑ

Βασιλική Θεοδώρου

ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ
ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΔΠΘ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τελευταία δεκαετία του 19ου αιώνα ήταν καθοριστική για τη διαμόρφωση μιας πολιτικής δημόσιας υγείας, στο πλαίσιο της οποίας πύκνωσαν οι ανησυχίες για την υγεία της παιδικής ηλικίας. Η καταγραφή των ποσοστών παιδικής θνησιμότητας, οι συχνές επιδημίες παιδικών ασθενειών, κυρίως όμως η συνειδητοποίηση της σημασίας που είχε το ανθυγιεινό σχολικό περιβάλλον για την εξάπλωση των μολυσματικών ασθενειών στον γενικό πληθυσμό, κινητοποίησαν το ιατρικό ενδιαφέρον στην κατεύθυνση του ελέγχου και της βελτίωσης της υγείας των παιδιών. Ο μαθητικός πληθυσμός αναδείχθηκε σε προνομιακό πεδίο παρατήρησης, ελέγχου και εφαρμογής πολιτικών για την υγεία του πληθυσμού στις αρχές του 20ού αιώνα. Η ανάπτυξη υπηρεσιών σχολικής υγιεινής εγγράφεται στο ευρύτερο ευρωπαϊκό παράδειγμα, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί μέσα από διεθνείς πρακτικές, που είχαν ως στόχο τόσο τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών δημόσιας υγείας, όσο και την προετοιμασία μιας υγιούς νέας γενιάς, ικανής για πόλεμο και εργασία. Στην παρέμβασή μου θα επιχειρήσω να παρουσιάσω τις συνθήκες μέσα στις οποίες εκδηλώθηκαν οι ανησυχίες για την υγεία της παιδικής ηλικίας και να δείξω πώς και στην Ελλάδα, ο λόγος για τον εκφυλισμό της νέας γενιάς, συνδέθηκε, μετά την ήττα του 1897, με ζητήματα εθνικής ταυτότητας και πολεμικής προετοιμασίας.

ΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΑΙΔΙΚΗΣ ΘΝΗΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ
ΤΗΣ ΠΑΙΔΙΑΤΡΙΚΗΣ ΣΤΑ ΤΕΛΗ ΤΟΥ 19ου ΑΙΩΝΑ

Στα τέλη του 19ου αιώνα, περίπου οι μισοί θάνατοι στην Ελλάδα αφορούσαν παιδιά ηλικίας έως 10 ετών. Οι επιδημικές ασθένειες που παρουσίαζαν υψηλά ποσοστά θνησιμότητας ήταν η οστρακιά, η ευλογιά, η διφθερίτιδα, η μηνιγγίτιδα, ο κοιλιακός τύφος και η δυσεντερία. Πιο συχνές ήταν οι επιδημίες ευλογιάς που είχαν και τα περισσότερα θύματα, παρ' όλο που το εμβόλιο ήταν γνωστό στην Ελλάδα από τις αρχές του 19ου αιώνα. Τα μέτρα που λαμβάνονταν για την αντιμετώπιση των επιδημικών ασθενειών στον μαθητικό πληθυσμό ήταν το κλείσιμο των σχολείων και η επιβολή προστίμου στους γονείς που δεν υπέβαλαν σε εμβολιασμό τα παιδιά τους, κατά τον πρώτο χρόνο της ζωής τους, όπως όφειλαν, σύμφωνα με το διάταγμα του 1835.¹

Καθώς μέχρι το 1923 δεν υπήρχε μια οργανωμένη υπηρεσία στατιστικής της δημόσιας υγείας, πληροφορίες για τα ποσοστά και τα αίτια της παιδικής θνησιμότητας σε όλον τον 19ο αιώνα αντλούμε από δύο κυρίως πηγές: από τις ανακοινώσεις των ιατρών στην Ιατρική Εταιρεία Αθηνών και από τους διαγωνισμούς που προκηρύσσονταν για τη συγγραφή ιατρικών πραγματειών με θέμα τις παιδικές ασθένειες. Στις δημοσιεύσεις των καθηγητών της Παιδιατρικής του Πανεπιστημίου της Αθήνας τον 19ο αιώνα, Αναστάσιου Ζίννη, Αντώνιου Βιτσάρη και Ιωάννη Βούρου, οι βρεφικές ασθένειες που επανέρχονται με τη μεγαλύτερη συχνότητα ήταν η δυσεντερία, η διφθερίτιδα και η οστρακιά. Ο πρώτος χρόνος ήταν καθοριστικός για την επιβίωση των βρεφών, υποστήριζαν οι γιατροί, όπως φαίνεται και από την υψηλή αναλογία των βρεφών στα ποσοστά παιδικής θνησιμότητας.² Ιδιαίτερα οι γαστρεντερικές διαταραχές και τα οξέα νοσήματα της αναπνευστικής οδού αποτελούσαν τις συχνότερες αιτίες θανάτου για τα βρέφη, τους πρώτους δώδεκα μήνες της ζωής τους.

¹ Για μια γενικότερη θεώρηση του θέματος, βλ. Βασιλική Θεοδώρου - Δέσποινα Καρακατσάνη, «Υγιεινής Παραγγέλματα». *Ιατρική επίβλεψη και κοινωνική πρόνοια για το παιδί τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα*, (Αθήνα: εκδ. Διόνικος, 2008).

² Τη δεκαετία 1880-1890, το 48,13% των θανόντων ήταν παιδιά ηλικίας έως 10 ετών. Μεταξύ αυτών, το 66,19% ήταν βρέφη ηλικίας 0-12 μηνών. Αλκιβιάδης Παπαπαναγιώτου, «Η θνητότης των παιδών εν Αθήναις», *Ημερολόγιον Εφημερίδος των Κυριών του 1891*, 1890, 36.

Ένα σύνθετο πλέγμα παραγόντων που σχετίζονται τόσο με την εξέλιξη της ιατρικής, όσο και με τις κοινωνικές αντιλήψεις για την παιδική ηλικία οδήγησαν στην αυτονόμηση των παιδικών ασθeneιών, ως ιδιαίτερης κατηγορίας ασθeneιών, και κατ' επέκταση, στην αυτονόμηση της ίδιας της παιδιατρικής, στα τέλη του 19ου αιώνα, στον δυτικό κόσμο.³ Στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, η παιδιατρική αποσπάσθηκε από την εσωτερική παθολογία το 1879 και η Α' Παιδιατρική Κλινική για την άσκηση των φοιτητών στεγάσθηκε στο Δημοτικό Βρεφοκομείο μέχρι το 1915, οπότε και μεταφέρθηκε στο Νοσοκομείο Παίδων.

Περισσότερο από άλλους κλάδους, η παιδιατρική συνδέθηκε με την εκλαΐκευση των ιατρικών γνώσεων. Τόσο ο Αναστάσιος Ζίνης, καθηγητής της Ιατρικής Σχολής και πρώτος διευθυντής του Δημοτικού Βρεφοκομείου, όσο και ο Αλκιβιάδης Παπαπαναγιώτου, υφηγητής της Παιδιατρικής, θεωρούσαν την αμάθεια των μητέρων ως την κυριότερη αιτία που οδηγούσε τα βρέφη στον θάνατο. Ο πρόωρος απογαλακτισμός, η ακατάλληλη διατροφή και οι προλήψεις, συνέτειναν, σε συνδυασμό με την υψηλή θερμοκρασία τους καλοκαιρινούς μήνες, στη βρεφική εκατόμβη. Έτσι, από τη δεκαετία του 1870, η διαπαιδαγώγηση των μητέρων στα καθήκοντά τους, η καταπολέμηση των προλήψεων και κυρίως η διάδοση του μητρικού θηλασμού τέθηκαν στο επίκεντρο της σταυροφορίας των γιατρών με στόχο τον περιορισμό της βρεφικής θνησιμότητας. Η εκλαΐκευση των ιατρικών γνώσεων και η διάδοσή τους στα κατώτερα στρώματα θεωρούνταν άλλωστε, στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα, ένας αποτελεσματικός τρόπος παρέμβασης της ιατρικής κοινότητας για την αντιμετώπιση της νοσηρότητας του πληθυσμού.⁴

ΟΙ ΜΟΛΥΣΜΑΤΙΚΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΕΣ ΣΤΟΝ ΜΑΘΗΤΙΚΟ ΠΛΗΘΥΣΜΟ

Αν η βρεφική θνησιμότητα μονοπωλούσε τις ιατρικές δημοσιεύσεις στα μέσα του αιώνα, γύρω στα τέλη του, το ενδιαφέρον των γιατρών αρχί-

³ Την ίδια περίοδο, πυκνώνουν οι παιδιατρικές εταιρείες και τα νοσοκομεία Παίδων, που λειτουργούν πλέον ως θεραπευτικές κλινικές και όχι ως άσυλα για την απομόνωση των παιδιών.

⁴ Το έργο αυτό είχαν αναλάβει άλλωστε και πλήθος άλλες εταιρείες και σύλλογοι, όπως η Ένωσις των Ελληνίδων, το Λύκειο των Ελληνίδων και η Εταιρεία Υγιεινής, με ομιλίες και έντυπα που μοιράζονταν σε υπουργεία, στον στρατό και τα σχολεία.

ζει να στρέφεται προς την καταπολέμηση των μεταδοτικών ασθνειών που εύρισκαν πρόσφορο έδαφος για εξάπλωση στο σχολικό περιβάλλον. Το τράχωμα, η ελονοσία και η φυματίωση αναφέρονται ως πραγματικές μάστιγες για τον μαθητικό πληθυσμό. Το τράχωμα, ή πυώδης επιπεφυκίτιδα ή «πονόματος» όπως αναφερόταν σε εκλαιϊκευτικά έντυπα, μια ασθένεια των ματιών που οδηγούσε ακόμη και σε τύφλωση, έπληττε γύρω στα 3/5 των μαθητών σε ορισμένες «τραχωματόπληκτες» περιοχές της χώρας, όπως το Λαύριο, το Κορωπί, ο Πειραιάς, τα Χανιά, το Ηράκλειο και η Σαντορίνη. Η μη τήρηση των κανόνων ατομικής υγιεινής, οι συνθήκες διαβίωσης και η δυσκολία απομόνωσης των τραχωματικών παιδιών συνέβαλαν στην αύξηση των θυμάτων.

Η ελονοσία, που έπληττε το σύνολο του πληθυσμού σε ορισμένες πεδινές περιοχές, αν και δεν οδηγούσε απευθείας στον θάνατο, εξαντλούσε τους νεανικούς οργανισμούς με τους συχνούς πυρετούς, προετοιμάζοντας το έδαφος για άλλες παθήσεις. Στην καμπή του αιώνα, οι ελαιογενείς πυρετοί ήταν συχνοί στον μαθητικό πληθυσμό και είχαν προκαλέσει το ενδιαφέρον των παιδιάτρων. Ο Ιωάννης Καρδαμάτης, επιμελητής της Παιδιατρικής Κλινικής του Πανεπιστημίου Αθηνών, κεντρική ιατρική φυσιολογιά στον αγώνα κατά της ελονοσίας, και ιδρυτής του *Συνδέσμου προς περιστολήν των ελωδών νόσων*, ήταν ο πρώτος που ασχολήθηκε συστηματικά με τις αλλοιώσεις που επέφερε η νόσος στον παιδικό οργανισμό, με έρευνες που έκανε στους τροφίμους του ορφανοτροφείου Χατζήκωνστα, τη δεκαετία του 1880. Η ωχρότητα του προσώπου, η μεγαλοσπληνία και η γενικότερη καχεξία που παρατηρούνταν στους μαθητές εξ αιτίας της νόσου, συνδέονταν με την εγκατάλειψη του σχολείου, που σε ορισμένες πεδινές κυρίως περιοχές, ανερχόταν σε υψηλά ποσοστά.

Από τις ενδημικές ασθένειες ωστόσο που απασχολούν τους γιατρούς αυτής της περιόδου, η φυματίωση θεωρούνταν η πιο επικίνδυνη, λόγω των ρυθμών εξάπλωσης τόσο στους εκπαιδευτικούς όσο και στον μαθητικό πληθυσμό. Σε μια περίοδο που το αντίδοτο στη νόσο δεν έχει ανακαλυφθεί, η πρόληψη θεωρούνταν η μόνη λύση για τη διαφύλαξη της δημόσιας υγείας. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς του Βασιλείου Πατρίκιου, ενός μαχητικού γιατρού που ηγήθηκε της αντιφυματικής εκστρατείας στην Ελλάδα, γύρω στο 1900, η φυματίωση ευθυνόταν για το 16-18% των θανάτων για όλες τις ηλικίες. Στον Πατρίκιο είχε ανατεθεί από το Ιατροσυνέδριο να μελετήσει τις αιτίες της ασθένειας και τις δυνατότητες

ίδρυσης φθισιατρείων και να παρουσιάσει τις προτάσεις του στο πρώτο Πανελλήνιο Ιατρικό Συνέδριο που έγινε στην Αθήνα το 1901. Αν και στην Ελλάδα δεν παρατηρείται ο βαθμός αθλιότητας που συναντά κανείς στα βιομηχανικά κέντρα της Δύσης, υποστήριξε ο Πατρίκιος, η ανιούσα πορεία που ακολουθούσαν οι αριθμοί των φυματικών, σε συνδυασμό με την υψηλή αναλογία των νέων που υπέκυπταν, υπαγόρευαν το καθήκον της πολιτείας να κηρύξει πόλεμο κατά της αρρώστιας. Στο συνέδριο αυτό έγινε για πρώτη φορά αναφορά στη μολυσματικότητα του σχολικού κτηρίου και στην ανάγκη να διεξαχθούν έρευνες σε ιδρύματα όπου συνωστίζονταν πολλά παιδιά, όπως το βρεφοκομείο, τα ορφανοτροφεία και τα σχολεία. Η ίδρυση του *Πανελληνίου Συνδέσμου κατά της Φυματίωσης*, λίγους μήνες αργότερα, θα επιτρέψει στους γιατρούς που συμμετείχαν στο συνέδριο να εστιάσουν τις έρευνές τους στις πιο ευαίσθητες ομάδες του πληθυσμού.⁵

Η σύνδεση δημόσιας υγείας και φυματίωσης ήταν αναμενόμενο να στρέψει το ενδιαφέρον των γιατρών στον έλεγχο του σχολικού χώρου. Ήδη το 1884, στις εκθέσεις τους, οι σχολικοί επιθεωρητές απέδιδαν την αύξηση των ποσοστών νοσηρότητας των μαθητών στις αξιοθρήνητες συνθήκες υγιεινής. Οι φόβοι διατυπώνονταν προς δύο κατευθύνσεις: πρώτον, σχετικά με τις πιθανότητες μόλυνσης μέσα στο ανθυγιεινό περιβάλλον του σχολείου, και δεύτερον, με τον κίνδυνο εξάπλωσης των μολυσματικών ασθeneιών από τους μαθητές στον γενικό πληθυσμό. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, οι μαθητές είχαν αρχίσει να θεωρούνται ενδιαφέρουσα ομάδα και να αποτελούν πεδίο διερεύνησης για τη γενική νοσηρότητα του πληθυσμού την πρώτη δεκαετία του 20ού αιώνα.

Δεν αποτελεί έκπληξη επομένως το γεγονός ότι οι πρώτες έρευνες για τη φυματίωση έγιναν σε σχολικό περιβάλλον. Τη διετία 1908-1909, δύο υφηγητές της Παιδιατρικής στο Πανεπιστήμιο της Αθήνας, οι Γεώργιος Τροχάνης και Κωνσταντίνος Παπαγιάννης, σε συνεργασία με γιατρούς της επαρχίας, πραγματοποίησαν την πρώτη μεγάλη έρευνα σε 18.173 μαθητές από σχολεία της Αθήνας, του Πειραιά, της Πάτρας, της Σύρου, του Βόλου, της Καλαμάτας, της Τρίπολης, της Ζακύνθου και της Κέας,

⁵ Αναλυτικά για το θέμα, βλ. Βάσω Θεοδώρου, «Οι γιατροί απέναντι στο κοινωνικό ζήτημα: ο αντιφυματικός αγώνας στις αρχές του 20ού αιώνα (1901-1926)», *Μνήμων* 24 (2001), 174-183.

με στόχο τον εντοπισμό των μαθητών που είχαν προδιάθεση στη νόσο. Από την έρευνα φάνηκε ότι η Αθήνα, ο Πειραιάς και η Ερμούπολη ήταν οι πόλεις που εμφάνιζαν τα υψηλότερα ποσοστά νοσηρότητας. Ο αριθμός των μαθητών που έπασχαν από φυματίωση δεν ξεπερνούσε το 20% σε κάθε περίπτωση, το ποσοστό των υπόπτων όμως κυμαινόταν σε πολύ υψηλότερα επίπεδα. Όλοι σχεδόν οι μαθητές ηλικίας 12 ετών ήταν φορείς του βάκιλου της νόσου. Στην κατηγορία των υπόπτων δεν είχαν συμπεριληφθεί οι «χοιραδικοί» μαθητές, που αποτελούσαν μια πολυπληθή ομάδα, παρ' όλο που οι γιατροί ισχυρίζονταν ότι ακόμη και η ελαφριά χοιραδική δυσκρασία ήταν δυνατόν, υπό ευνοϊκούς όρους, να οδηγήσει στη φθίση.

Στη διάρκεια της έρευνας, οι γιατροί είχαν την ευκαιρία να διαπιστώσουν την ανθυγιεινή κατάσταση των περισσότερων σχολικών κτηρίων. Η ακαταλληλότητα των χώρων, η απουσία αερισμού, ο συνωστισμός, η έλλειψη καθαριότητας και η κακή κατάσταση των κτηρίων συνθέτουν την εικόνα του ελληνικού σχολικού κτηρίου των αρχών του 20ού αιώνα. Ιδιαίτερα ο αέρας της σχολικής αίθουσας ενοχοποιήθηκε για την εξάπλωση των ασθνεϊών και κρίθηκε επιβλαβής για την υγεία των μαθητών ως δηλητηριώδης.

Η εικόνα της ανθυγιεινότητας συμπληρώνεται από την αδιαφορία των γονιών για την τήρηση των κανόνων ατομικής υγιεινής. Τα περισσότερα παιδιά ήταν ωχρά, αναιμικά και λιπόσαρκα· προσήλθαν στην εξέταση με βρόμικα ρούχα και ακάθαρτα σώματα, «διακρινομένου και μακρόθεν του ρύπου επί του τραχήλου, έχοντα τους οφθαλμούς πλήρεις λύμης και παρουσιάζοντα επί του τραχήλου και επί του λοιπού αυτών σώματος εκτεταμένα εκζέματα και εξελκώσεις».⁶ Μέσα σε παρόμοιες συνθήκες δεν έμενε αμφιβολία στους γιατρούς ότι το σχολείο αποτελούσε κατ' εξοχήν εστία μόλυνσης.

Ο ΕΚΦΥΛΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΓΕΝΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΓΙΑ ΤΟ ΕΘΝΟΣ

Η αδιαφορία της πολιτείας για τα υψηλά ποσοστά μαθητικής νοσηρότητας, η διανοητική υπερκόπωση των μαθητών λόγω των υπερφορτωμέ-

⁶ *Πρακτικά του Α' Συνεδρίου κατά της Φυματίωσης, Εν Αθήναις 6-10 Μαΐου 1909* (Αθήνα: 1909), 85.

νων σχολικών προγραμμάτων και κυρίως η ανθυγιεινότητα των σχολικών κτηρίων είχαν αρχίσει να συνδέονται, στον ημερήσιο Τύπο και σε εκλαϊκευτικά ιατρικά και παιδαγωγικά έντυπα, στα τέλη του 19ου αιώνα με τον φυλετικό εκφυλισμό και την «εθνική αποτελεσματικότητα»). Σημαντική ώθηση προς αυτή την κατεύθυνση έδωσε η ήττα του 1897 και ο τρόπος με τον οποίο ζητήματα υγείας των μαθητών συνδέθηκαν, στον δημόσιο λόγο, με τη στρατιωτική προετοιμασία της χώρας.

Δύο παιδαγωγικά περιοδικά που ξεκίνησαν την έκδοσή τους στη στροφή του αιώνα, η *Εθνική Αγωγή* και η *Δημοτική Εκπαίδευσις*, προπαγάνδιζαν την αναγκαιότητα εισαγωγής θεσμών σχολικής υγιεινής στο ελληνικό σχολείο. Ο πόλεμος του 1897 αποτελούσε για τους εκδότες των περιοδικών αυτών ένα ορόσημο όχι μόνο για την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση αλλά και για την εθνική ανόρθωση. Η *Εθνική Αγωγή*, «ιδρυθείσα», όπως αναφέρει «μετά τον ατυχή πόλεμον του 1897, ως πρόγραμμα αυτής έταξεν, την ανάπλασιν του έθνους διά της ηθικής και πνευματικής αναπτύξεως του λαού». Ο εκδότης της, Γεώργιος Δροσίνης καταλόγιζε στην πολιτεία «αντεθνική» και «απάνθρωπη αναλγησία», δείγμα της οποίας αποτελούσαν και τα άθλια σχολικά κτήρια. Δεν δίσταζε να υποστηρίζει ότι η μαθητική φοίτηση συνέβαλε στη στρέβλωση του σώματος των μαθητών. «Επί οκτώ χιλιάδας και επέκεινα ώρας κατά τα έτη της στοιχειώδους εκπαιδεύσεως παραμένη το ατυχές του ελληνικού λαού τέκνον εις άθλια και πνιγηρά διδασκτήρια και θρανία αντάξια τούτων. Καθ' ην εποχήν δηλαδή διαπλάσσεται και διαμορφούται το τρυφερόν του παιδίου σώμα, η Πολιτεία διά της αμεριμνησίας αυτής, γίνεται η αιτία όπως η διάπλασις αύτη, τελήται εις στρεβλωτήρια, τα οποία κατ' ευφημισμόν επιτρέπεται να καλούνται σχολεία».⁷

Ο Δροσίνης αναφερόταν συχνά στο παράδειγμα της Πρωσίας και της Γαλλίας, δύο χώρες πρότυπα για τον ίδιο που ανέλαβαν ένα πρόγραμμα εκπαιδευτικής και στρατιωτικής αναμόρφωσης, μετά την ήττα που είχαν υποστεί, η μεν πρώτη στην Ιένα το 1806 κατά τους Ναπολεόντειους πολέμους, η δεύτερη στον Γαλλοπρωσικό πόλεμο του 1870. Ωστόσο, το τραύμα της ήττας είχε λειτουργήσει αναγεννητικά στις δύο αυτές περιπτώσεις. Το παράδειμά τους θα έπρεπε να μιμηθεί και η Ελλάδα, όχι μόνο για να

⁷ Ανώνυμος, «Τα νέα κτίρια των δημοτικών σχολείων», *Εθνική Αγωγή* 2 (15 Μαρτίου 1898), 17-19.

αποκτήσει χρηστούς πολίτες αλλά και για «να αναδείξει τον κατά γην και θάλασσαν στρατόν της, ικανόν, ίνα αποτρέψη ποτέ εκ του μετώπου της το στίγμα του 1897».⁸ Το υψηλό ποσοστό των κληρωτών που κρίνονταν ακατάλληλοι για στράτευση παρουσιαζόταν στην *Εθνική Αγωγή* ως το αποτέλεσμα της ολιγωρίας της πολιτείας στον τομέα της υγιεινής επίβλεψης των μαθητών. Το σχολείο θα έπρεπε να εξασφαλίζει συνθήκες ικανές «εις την παρασκευήν σωμάτων, τα οποία όχι μόνον να μην φιλοξενώσιν εν εαυτοίς ένα ή πλείονα εκ των χιλιάδων λόγων εξαιρέσεως ους ανακαλύπτουν τα στρατολογικά συμβούλια και αι υγειονομικαί επιτροπαί, αλλά να είναι πρότυπα ρώμης και αναπτύξεως».⁹ Η αναφορά στις ευρωπαϊκές χώρες, που είχαν ήδη επιτρέψει την είσοδο των γιατρών στο σχολείο, υποδείκνυε το καθήκον της πολιτείας να μιμηθεί το δυτικό παράδειγμα, προκειμένου η Ελλάδα να εξασφαλίσει μια θέση μεταξύ των πολιτισμένων κρατών.

Κυρίως όμως ήταν η σύγκριση με τις γειτονικές βαλκανικές χώρες που αποκάλυπτε την καθυστέρηση της Ελλάδας στον τομέα του εκσυγχρονισμού της δημόσιας υγιεινής. Οι φόβοι που διατυπώνονταν στον δημόσιο λόγο αποκτούσαν περισσότερο εθνικιστικούς τόνους όταν αναφέρονταν στους αντιπάλους της στα εδάφη της Μακεδονίας. Εκτός από την πολεμική προετοιμασία, η Βουλγαρία, κύρια εθνική αντίπαλος της χώρας την περίοδο αυτή, είχε θεσμοθετήσει μια υπηρεσία σχολικής υγιεινής ήδη από το 1898, ακολουθώντας το γερμανικό παράδειγμα, ενώ το ίδιο είχαν κάνει η Ρουμανία και η Σερβία, λίγα χρόνια αργότερα. Για τον λόγο αυτό, αποσπούσαν, σύμφωνα με την *Εθνική Αγωγή*, τον θαυμασμό των Ευρωπαίων στις διεθνείς εκθέσεις υγιεινής, σε αντίθεση με την Ελλάδα, που ήταν απύσχα. Η εθνική ήττα αναγορευόταν έτσι, με αφορμή τις καθυστερήσεις στον τομέα της δημόσιας υγείας, σε εθνικό τραύμα και τόπο εθνικής αυτοκαταφρόνησης. Θα μπορούσε ωστόσο ο πόλεμος να λειτουργήσει και ως σημείο εκκίνησης και ανόρθωσης, αν η Ελλάδα αφομοίωνε το δίδαγμα τους. Ή όπως σχολίαζε ο Δροσίνης, το 1903, «θα έλθη βεβαίως και εις ημάς η συναίσθησις αλλά φοβούμαι μήπως έλθη πολύ αργά. Δυστυχώς το πάθημα του 1897 παρήλθε άκαρπον. Ο σίδηρος του πολέμου δεν έκαυσε τας σάρκας μας».¹⁰

⁸ Γεώργιος Δροσίνης, «Τα σχολεία του Δήμου Αθηναίων», *Εθνική Αγωγή* 19 (1 Ιανουαρίου 1903), 222-224.

⁹ Ο.π., 224.

¹⁰ Ο.π., 224.

Την πρώτη δεκαετία του 1900 τοποθετούνται και οι πρώτες εκδόσεις σχολικής υγιεινής, στην Αθήνα και την Κωνσταντινούπολη, και εκδίδονται οι πρώτες μεταφράσεις ξένων εγχειριδίων, όπως η *Υγιεινή του Σχολείου* μεταφρασμένη από τα γερμανικά το 1904 από τη Βιβλιοθήκη Μαρασλή. Η Γερμανία θεωρείτο άλλωστε πρωτοπόρα στον τομέα της ιατρικής επίβλεψης των μαθητών και το γερμανικό παράδειγμα αναφερόταν συχνά ως πρότυπο στη γαλλική και την αγγλική βιβλιογραφία της εποχής.

Η αρθρογραφία του Τύπου και οι σχετικές εκδόσεις είχαν αρχίσει να προστοιμάζουν και στην Ελλάδα το έδαφος για την εισαγωγή των σχετικών θεσμών. Μια πιο συστηματική παρουσίαση των αρχών της σχολικής υγιεινής έγινε το 1904 στον χώρο των εκπαιδευτικών από τον Κωνσταντίνο Σάββα, μια ιατρική προσωπικότητα της εποχής. Ο Σάββας, πρώτος καθηγητής στην έδρα Υγιεινής και Μικροβιολογίας στο Πανεπιστήμιο της Αθήνας, πρόεδρος του Ιατροσυνεδρίου από το 1897 έως το 1908, και υπεύθυνος σε θέματα πολιτικής για τη δημόσια υγεία, προκάλεσε αίσθηση στο Πρώτον Ελληνικόν Εκπαιδευτικόν Συνέδριον, υπερθεματίζοντας για την αναγκαιότητα εισαγωγής μιας υπηρεσίας σχολικής υγιεινής και στην Ελλάδα. Ο Σάββας αναφέρθηκε σε μια σειρά θεμάτων που απασχολούσαν την ευρωπαϊκή σχολική υγιεινή στις αρχές του 20ού αιώνα, προβάλλοντας τις πολιτισμικές διαστάσεις της διάδοσης υγιεινών συνθηκών. Παρουσίασε για πρώτη φορά τα οφέλη της υπαίθριας διδασκαλίας, υποστηρίζοντας ότι το ήπιο κλίμα της χώρας επέτρεπε τη διεξαγωγή των μαθημάτων στο ύπαιθρο τον περισσότερο χρόνο. Παράλληλα, ανέπτυξε το θέμα της εισαγωγής των λουτρών στο σχολείο. Η εισαγωγή των σχολικών λουτρών στην Ελλάδα θα είχε ευρύτερη κοινωνική και πολιτισμική σημασία, καθώς θα συνέβαλε στη διάδοση των αρχών ατομικής υγιεινής στις οικογένειες των μαθητών. Η εισαγωγή των αθλοπαιδιών στο μάθημα της γυμναστικής κρινόταν επίσης απαραίτητη για την καλύτερη λειτουργία των οργάνων του σώματος, αλλά και για την προετοιμασία ενός λαού («γενναίου και ριψοκίνδυνου»). Επειδή η πρόσληψη σχολικών γιατρών θα προσέφερε σε ανυπέβλητα εμπόδια, καθήκοντα σχολιάτρων θα μπορούσαν να ανατεθούν προσωρινά στους ιατρούς των δήμων και των νομών. Αυτό θα ήταν το πρώτο βήμα μέχρι να ληφθεί πρόνοια για τον διορισμό «αυτοτελών ιατρών, συμφώνως προς τα εν Εσπερία επικρατούντα». Η σύνδεση υγιεινών και εθνικών λόγων ανιχνεύεται και στη σημασία που

αποδίδει ο Σάββας στη συνεργασία γιατρών και εκπαιδευτικών για την προετοιμασία μιας γενιάς υγιούς, «πρωικισμένης με μεγάλη αντοχή και ικανής για εργασία και πόλεμο».

Η ΣΧΟΛΙΚΗ ΥΓΙΕΙΝΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΤΟΙΧΗΜΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Δεν γνωρίζουμε ποια ήταν η απήχηση που είχαν αυτές οι δημόσιες παρεμβάσεις στην πολιτική εξουσία. Το βέβαιο είναι αξιοποιούσαν ερμηνευτικά σχήματα που ήταν διαθέσιμα στον ευρωπαϊκό χώρο από ανάλογες εμπειρίες: η σύνδεση για παράδειγμα της παιδικής θνησιμότητας με την απουσία υποδομών ιατρικής επίβλεψης των μαθητών, ή η σχέση της στρατιωτικής ήττας με τα υψηλά ποσοστά κληρωτών που απορρίπτονταν λόγω προβλημάτων υγείας, αποτελούσαν κοινούς τόπους που παρέπεμπαν σε άλλες εθνικές ήττες την ίδια περίπου περίοδο: στη Γαλλία, στην ήττα του 1870 και στη Βρετανία στην επίπτωση που είχε ο πόλεμος των Μπόερς στη βρετανική κοινή γνώμη. Και στις δύο περιπτώσεις ο πόλεμος σηματοδότησε τη δημιουργία δομών για την αντιμετώπιση αυτού που θεωρήθηκε ως εκφυλισμός της νέας γενιάς. Το αίτημα για εθνική αποτελεσματικότητα στις αρχές του 20ού αιώνα εκφράστηκε επομένως μέσα από θεσμούς που απέβλεπαν στη βελτίωση της υγείας των παιδιών και των νέων.

Οι δημοσιεύσεις γιατρών και παιδαγωγών και οι ιατρικές έρευνες σε σχολικό πληθυσμό δεν ήταν φυσικά οι μοναδικοί λόγοι που οδήγησαν στη σύσταση της υπηρεσίας σχολικής υγιεινής στην Ελλάδα, το 1908, επί υπουργίας Στάη. Ωστόσο, μπορούμε να υποθέσουμε ότι καθώς οι παρεμβάσεις αυτές ανέδειξαν τα θέματα υγιεινής στον δημόσιο χώρο, πιθανόν να ευαισθητοποίησαν την κοινή γνώμη και να άσκησαν κάποια πίεση στην πολιτική ηγεσία. Η νέα υπηρεσία θα αναλάμβανε την επιθεώρηση των σχολικών κτηρίων, την προφύλαξη των μαθητών από μεταδοτικές και μολυσματικές ασθένειες, την παρακολούθηση της σωματικής και διανοητικής τους ανάπτυξης και, τέλος, τη διάδοση θεμελιωδών γνώσεων υγιεινής. Αλλά οι σχετικές διατάξεις παρέμειναν ανενεργές μέχρι το 1911, όταν στην πρώτη κυβέρνηση Βενιζέλου τέθηκε τελικά σε λειτουργία η υπηρεσία και εκδόθηκαν οι πρώτες εγκύκλιοι για τις μολυσματικές ασθένειες που διανεμήθηκαν στα σχολεία. Αυτές οι πρώτες απόπειρες για

καταγραφή και έλεγχο της υγείας των μαθητών και για εξάπλωση των υγιεινών συνηθειών σε μαζικότερο επίπεδο θα πρέπει να εξεταστούν σε συνάρτηση με άλλες μεταρρυθμίσεις την ίδια περίοδο, όπως ο νόμος του 1912 για τον περιορισμό της παιδικής εργασίας, η καθιέρωση της Κυριακής αργίας ή ο νόμος του 1914 για την επίβλεψη της δημόσιας υγείας. Εντάσσονται, επομένως, σε μια ευρύτερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του κόμματος των Φιλελευθέρων για εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και βελτίωση των συνθηκών ζωής των χαμηλότερων στρωμάτων.

ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΓΕΙΑΣ: ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ,
ΑΝΤΙΣΤΑΣΕΙΣ, ΕΠΙΤΕΥΓΜΑΤΑ, ΑΠΟΓΟΗΤΕΥΣΕΙΣ

Τάσος Φιλαλήθης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΙΑΤΡΙΚΗΣ-
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΥΓΕΙΑΣ, ΙΑΤΡΙΚΗ ΣΧΟΛΗ, ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

Η δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ) θεωρείται μια από τις πιο εμβληματικές μεταρρυθμίσεις της περιόδου της Μεταπολίτευσης και είναι από τα πιο σημαντικά μέτρα για την εισαγωγή του, έστω ατελούς, κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα.¹ Παρά τις αδυναμίες του και παρά τα παράπονα για τη λειτουργία του, παρέχει στους πολίτες σύγχρονες και κατά τεκμήριο αποτελεσματικές υπηρεσίες υγείας.² Η παρούσα εισήγηση θα επιχειρήσει να σκιαγραφήσει τις συνθήκες υπό τις οποίες ξεκίνησε το εγχείρημα, να παρουσιάσει την πορεία του κατά πεδίο της πολιτικής υγείας και να κάνει μια αποτίμηση της μεταρρύθμισης αυτής.³

Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΠΡΙΝ ΤΟ ΕΣΥ

Η λειτουργία των υπηρεσιών υγείας κατά την περίοδο πριν τη δημιουργία του ΕΣΥ δεν ήταν καθόλου ικανοποιητική. Η πρόσβαση στις υπηρεσίες

¹ Αριστομένης Ι. Συγκελάκης, «Ενάντια στην παλίρροια του μονεταρισμού: Η τομή του ΕΣΥ ως ορόσημο του ανολοκλήρωτου εγχειρήματος οικοδόμησης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», στο Βασίλης Ασημακόπουλος - Χρύσανθος Δ. Τάσσης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ 1974-2018: Πολιτική οργάνωση, ιδεολογικές μεταπολίσεις, κυβερνητικές πολιτικές* (Αθήνα: Gutenberg, 2018), 774-822.

² Charalampos Economou - Daphne Kaitelidou - Marina Karanikolos - Anna Maresso, «Greece: Health System Review», *Health Systems in Transition* 19 (2017), 1-192.

³ Για μια εκτενή παρουσίαση της πορείας του ΕΣΥ, βλ. Anastas Philalithis, «The Trials and Tribulations of the National Health System (ESY) in Greece: A Chronicle of Unfulfilled Promises», *The Historical Review/La Revue Historique* 17 (2021), 115-160.

γινόταν μέσω των κλάδων υγείας των πολλαπλών Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης (τα Ταμεία Υγείας) που είχαν δημιουργηθεί για την κάλυψη επαγγελματικών ομάδων: το ΙΚΑ, ο ΟΓΑ, το Ταμείο Δημοσίων Υπαλλήλων και το ΤΕΒΕ ήταν τα πιο μεγάλα, αλλά υπήρχαν ξεχωριστά Ταμεία για τους δικηγόρους, τους υγειονομικούς, τους μηχανικούς, κάθε μεγάλη ΔΕΚΟ, κάθε τράπεζα, κ.λπ. Οι παροχές των Ταμείων Υγείας προς τους ασφαλισμένους παρουσίαζαν μεγάλη ανομοιογένεια, ενώ ορισμένα θεωρούνταν «ευγενή» λόγω των αυξημένων παροχών τους.

Όσον αφορά τις υπηρεσίες υγείας, υπήρχαν μεγάλες διαφορές μεταξύ του κέντρου και της περιφέρειας. Στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη λειτουργούσαν μεγάλα νοσοκομεία που παρείχαν ικανοποιητική φροντίδα, τα οποία ήταν είτε κρατικά (ΝΠΔΔ) είτε κοινωφελή ιδρύματα (ΝΠΙΔ), τη διαχείριση των οποίων είχαν φιλανθρωπικά σωματεία ή κληροδοτήματα, αλλά η λειτουργία τους εξαρτιόταν από κρατικές επιδοτήσεις. Τα νοσοκομεία εκτός κέντρου δεν παρείχαν ικανοποιητικές υπηρεσίες. Λειτουργούσε και ένας σημαντικός σε μέγεθος ιδιωτικός τομέας, και πάλι με μεγάλη ανομοιογένεια στην ποιότητα των υπηρεσιών. Την εξωνοσοκομειακή περίθαλψη στις πόλεις παρείχαν κυρίως ιδιώτες γιατροί συμβεβλημένοι με τα πολλαπλά ταμεία υγείας, καθώς και τα πολυϊατρεία του ΙΚΑ, με έμμισθους ιατρούς. Το δικαίωμα όλων των ιατρών να έχουν ιδιωτικό ιατρείο θεωρείτο δεδομένο. Στις αγροτικές περιοχές είχε δημιουργηθεί ένα δίκτυο αγροτικών ιατρείων, αλλά η αδυναμία στελέχυσής τους οδήγησε στην καθιέρωση της υποχρεωτικής υπηρεσίας υπαίθρου. Το αποτέλεσμα ήταν ότι όποιοι είχαν σοβαρό πρόβλημα υγείας μετακινούντο από την περιφέρεια προς τα μεγάλα νοσοκομεία του κέντρου, ενώ όσοι είχαν την οικονομική άνεση προσέφευγαν στο εξωτερικό, ακόμη και για απλές καταστάσεις. Παρ' ότι στις αρχές της δεκαετίας του 1950 αναδιοργανώθηκαν οι υπηρεσίες υγείας⁴ και τα Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης, η πολιτική του Υπουργείου Υγείας⁵ στο υπόλοιπο της μεταπολεμικής περιόδου χαρακτηρίζεται από ένα μείγμα *laissez faire*, διαχείρισης της

⁴ Ξενοφών Β. Πελοποννήσιος, *Οργάνωσις και νομοθεσία της εν Ελλάδι νοσοκομειακής περιθάλψεως* (Αθήνα: χ.ε. 1961).

⁵ Το Υπουργείο Υγείας είχε κατά καιρούς διαφορετικές ονομασίες. Χάριν συντομίας, στην παρούσα εισήγηση αναφέρεται με τη σημερινή του (πιο απλή) ονομασία. Βλ. Υπουργείο Υγείας, *100 χρόνια του Υπουργείου Υγείας* (Αθήνα: Υπουργείο Υγείας, 2017).

καθημερινότητας και πελατειακών σχέσεων, με αποτέλεσμα τη διάχυτη δυσαρέσκεια των πολιτών.

Από την άλλη, είναι άξιο παρατήρησης ότι το επίπεδο υγείας του ελληνικού πληθυσμού ήταν σε πολύ καλά επίπεδα: το 1970 το προσδόκιμο επιβίωσης στην Ελλάδα ήταν 73,8 έτη, υψηλότερο από ό,τι ο μέσος όρος των (μετέπειτα) 15 πρώτων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), όπου ήταν 72,9 έτη.⁶ Αυτό εξηγείται από τη μείωση της επίπτωσης των λοιμωδών νόσων και τη διατήρηση των χρονίων νοσημάτων, κυρίως των καρδιαγγειακών ασθενειών και του καρκίνου, σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, λόγω των κοινωνικών προσδιοριστών της υγείας, δηλαδή του τρόπου ζωής, των συνθηκών διαβίωσης και της γενικότερης οικονομικής ανάπτυξης, που εκείνη την εποχή συνέχισαν να έχουν προστατευτικά προς την υγεία χαρακτηριστικά. Στις δεκαετίες που έχουν μεσολαβήσει από τότε, το προσδόκιμο επιβίωσης αυξάνεται σταθερά και το 2017 είχε φτάσει στα 81,4 έτη, αλλά ο ρυθμός βελτίωσης είναι χαμηλότερος από ό,τι στα 15 πρώτα κράτη μέλη της ΕΕ όπου ήταν 82,2 έτη.

Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η αποκατάσταση της Δημοκρατίας το καλοκαίρι του 1974 συνοδεύθηκε από ένα κλίμα προσδοκιών για αλλαγές και στα θέματα κοινωνικής πολιτικής. Στο πεδίο της πολιτικής υγείας αυτό οδήγησε στη δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας. Η αλληλουχία τριών Υπουργών Υγείας ήταν καθοριστικής σημασίας. Ο Σπύρος Δοξιάδης (1977-1981) από τη Νέα Δημοκρατία (ΝΔ) ξεκίνησε μια προσπάθεια αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών υγείας. Παρ' ότι το Σχέδιο Νόμου που προετοίμασε προσέκρουσε στις κομματικές αντιδράσεις της Αντιπολίτευσης και στις εσωκομματικές αντιδράσεις των πιο συντηρητικών δυνάμεων του δικού του κόμματος, το έργο του Δοξιάδη έδωσε ένα όραμα και έβαλε τις τεχνικές βάσεις για την μεταρρύθμιση που ακολούθησε.⁷ Ο Παρασκευάς Αυγερινός (1981-1984) από το ΠΑΣΟΚ έδωσε στη μεταρρύθμιση ιδεολογικό στίγμα

⁶ «European Health Information Gateway Health for All explorer», World Health Organization, <https://gateway.euro.who.int/en/hfa-explorer/> (πρόσβαση 27.04.2022).

⁷ Σπύρος Δοξιάδης, *Μέτρα προστασίας για την υγεία* (Αθήνα: Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, 1981).

και αντιμετώπισε με επιτυχία τις αντιδράσεις που υπήρχαν, οδηγώντας στην ψήφιση του Νόμου 1397/1983 που θεμελίωσε το ΕΣΥ.⁸ Ο Γεώργιος Γεννηματάς (1984-1987), επίσης από το ΠΑΣΟΚ, είχε τη διαχειριστική ικανότητα να προχωρήσει την υλοποίηση του ΕΣΥ, καθώς και τη ρητορική δεινότητα να επικοινωνήσει, τόσο με τους επαγγελματίες υγείας όσο και με το ευρύτερο κοινό, για κρίσιμα σημεία της μεταρρύθμισης. Παρά τις έντονες αντιπαραθέσεις που χαρακτήριζαν τις δηλώσεις των κομμάτων της εποχής, στην πράξη διαμορφώθηκε μια συναίνεση μεταξύ των δύο κυβερνητικών κομμάτων που συνέβαλε ουσιαστικά στην εδραίωση της μεταρρύθμισης. Η αδήλωτη αυτή συναίνεση αντανακλά το γεγονός ότι η δημιουργία του ΕΣΥ αποτελούσε μια ιστορική και κοινωνική αναγκαιότητα που ξεπέρασε τις στενές κομματικές αντιπαραθέσεις.⁹

Ποιες όμως ήταν οι αλλαγές που επέφερε το ΕΣΥ στη λειτουργία των υπηρεσιών υγείας; Θα παρουσιαστούν κατά θεματικό πεδίο, έτσι ώστε να αναδειχθεί η πορεία του ΕΣΥ.

Η ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑΚΗ ΦΡΟΝΤΙΔΑ

Ένας από τους βασικούς άξονες του συστήματος υγείας είναι η νοσοκομειακή φροντίδα. Με το ΕΣΥ αναδιοργανώθηκαν όλα τα δημόσια νοσοκομεία της χώρας, έτσι ώστε να υπάρχει μια ιεράρχηση στη λειτουργία τους, με τα γενικά νομαρχιακά νοσοκομεία να παρέχουν υπηρεσίες Δευτεροβάθμιας Φροντίδας Υγείας σε όλη την επικράτεια και με τα περιφερειακά νοσοκομεία, μεταξύ των οποίων είναι και τα Πανεπιστημιακά, να παρέχουν την πιο εξειδικευμένη Τριτοβάθμια Φροντίδα Υγείας. Σημαντικό στοιχείο της μεταρρύθμισης ήταν η ένταξη στο ΕΣΥ των μεγάλων νοσοκομείων ΝΠΔ που αναφέρθηκαν νωρίτερα. Οι όποιες αντιδράσεις κάμφθηκαν από το γεγονός ότι θα διακοπτόταν η απαραίτητη για τη λειτουργία τους κρατική χρηματοδότηση. Κρίσιμο στοιχείο της μεταρρύθμισης των νοσοκομείων ήταν η καθιέρωση της «πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης» όλων των ιατρών του ΕΣΥ. Το θέμα αυτό ήταν ένα από τα

⁸ Παρασκευάς Αυγερινός, *Η Αλλαγή τέλειωσε νωρίς* (Αθήνα: Εστία, 2013), 145-211.

⁹ Anastas Philalithis, «The Imperative for a National Health System in Greece in a Social and Historical Context», στο Zafiris Tzannatos (επιμ.), *Socialism in Greece* (Aldershot: Gower, 1986), 145-168.

επίμαχα θέματα που απασχόλησαν τον δημόσιο διάλογο κατά την ψήφιση του Νόμου του ΕΣΥ, και παρά τη γνωστή σε όλους, αλλά άγνωστη στην έκτασή της, καταστρατήγησή του με τα λεγόμενα «φακελάκια»,¹⁰ δημιούργησε τις συνθήκες ώστε οι ιατροί να μην αντιμετωπίζουν τη σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ της θέσης τους στο δημόσιο και των ιδιωτικών τους συμφερόντων.

Κατά τα επόμενα χρόνια, η νοσοκομειακή φροντίδα παρουσιάζει συνεχή εξέλιξη, με την ανέγερση νέων νοσοκομείων και με την αναβάθμιση του ιατρικο-τεχνολογικού εξοπλισμού των υφισταμένων, χωρίς ουσιαστικές αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους. Επίσης, αναπτύσσονται οι ιδιωτικές κλινικές και τα ιδιωτικά διαγνωστικά κέντρα.¹¹

Το 2004, η δημιουργία των απογευματινών ιατρείων επέτρεψε στους ιατρούς του ΕΣΥ να δέχονται ασθενείς στο νοσοκομείο με άμεση πληρωμή της αμοιβής τους, μέρος της οποίας καταβάλλεται στο νοσοκομείο. Στη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης της δεκαετίας του 2010, επιχειρήθηκε να γίνει ένας επανασχεδιασμός του νοσοκομειακού χάρτη, με πρώτο βήμα τις συγχωνεύσεις των διοικήσεων νοσοκομείων, αλλά η προσπάθεια δεν είχε ουσιαστικά αποτελέσματα.

Η ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ Η ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

Ο δεύτερος σημαντικός άξονας της μεταρρύθμισης ήταν η καθιέρωση της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ), με τη δημιουργία των Κέντρων Υγείας, στελεχωμένων με ιατρούς Γενικής Ιατρικής, νοσηλευτές και άλλους επαγγελματίες της ομάδας υγείας. Αρχικά είχε σχεδιαστεί να δημιουργηθούν παντού, αλλά σε πρώτη φάση ξεκίνησαν περίπου 170 Κέντρα Υγείας στις μη-αστικές περιοχές, τα περισσότερα σε νέα κτήρια.

Ο τρίτος άξονας της μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία του Ενιαίου

¹⁰ Kyriakos Souliotis - Christina Golna - Yannis Tounta - Olga Siskou - Daphne Kaitelidou - Lycourgos Liaropoulos, «Informal Payments in the Greek Health Sector Amid the Financial Crisis: Old Habits Die Last», *European Journal of Health Economics* 17 (2016), 159-170.

¹¹ Yannis Tountas - Panagiota Karnaki - Elpida Pavi - Kyriakos Souliotis, «The “unexpected” growth of the private health sector in Greece», *Health Policy* 74 (2005), 167-180.

Φορέα Υγείας, ενός φορέα που θα ενοποιούσε σταδιακά όλα τα Ταμεία Υγείας. Όμως, η ρύθμιση αυτή συνάντησε σφοδρές αντιδράσεις από όλους όσους επωφελούνταν από τη μέχρι τότε λειτουργία: ιατρών συμβεβλημένων με τα διάφορα Ταμεία Υγείας, ιατρών του ΙΚΑ που αρνούτο να κλείσουν τα ιατρεία τους, υπαλλήλων των Ταμείων, πολιτικών προϊσταμένων, ιδιωτικών κλινικών, κ.λπ. Αποκορύφωση της αντίδρασης ήταν η παρέμβαση του τότε Προέδρου της Βουλής, Ιωάννη Αλευρά, ο οποίος, μιλώντας ως απλός βουλευτής, ζήτησε να αποσυρθεί αυτή η διάταξη. Σημειωτέον ότι ο Αλευράς ήταν πρώην Πρόεδρος της Ομοσπονδίας Τραπεζικών Υπαλλήλων Ελλάδος (ΟΤΟΕ) και τα Ταμεία Υγείας των τραπεζών ήταν μεταξύ των κατ' εξοχήν «ευγενών ταμείων». Για να αποφευχθεί η ενδοκυβερνητική ρήξη, η σχετική διάταξη τροποποιήθηκε έτσι ώστε η ένταξη των Ταμείων Υγείας στον Ενιαίο Φορέα Υγείας να γίνεται μόνο με τη «σύμφωνη» γνώμη του κάθε ταμείου, με αποτέλεσμα η ενοποίηση να ακυρωθεί πριν ξεκινήσει. Την εμπλοκή με την ενοποίηση των Ταμείων ακολούθησε, το 1988, η απόφαση να μην ενταχθεί το ΙΚΑ στο ΕΣΥ, ακυρώνοντας την προσπάθεια δημιουργίας των Κέντρων Υγείας στις αστικές περιοχές, τα οποία θα προέκυπταν από τη μετατροπή των πολυιατρείων του ΙΚΑ και την ένταξη των ιατρών του ΙΚΑ στο ΕΣΥ. Συνέπεια της απόφασης αυτής ήταν να μην ολοκληρωθεί το ΕΣΥ, αλλά να παραμείνει «μετέωρο».¹²

Το θέμα της ΠΦΥ και των Κέντρων Υγείας στις αστικές περιοχές επανήλθε στη συζήτηση αρκετές φορές τα επόμενα χρόνια. Το 1994 η έκθεση μιας επιτροπής ξένων εμπειρογνομόνων που κάλεσε το υπουργείο Υγείας να γνωματεύσει για το ΕΣΥ το συμπεριέλαβε στις βασικές της προτάσεις,¹³ το 1997 αποτέλεσε αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης με τη μορφή «δικτύων ΠΦΥ» (Νόμος 2519/1997) και προτάθηκε ξανά το 2001, μαζί με την επαναφορά της πρότασης για τον Ενιαίο Φορέα Υγείας. Κάθε φορά προσέκρουε στις ίδιες αντιρρήσεις και αντιδράσεις. Τελικά η ενοποίηση των Ταμείων Υγείας πραγματοποιήθηκε την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης με τη δημιουργία του Εθνικού Οργανισμού Παροχής

¹² Άρης Σισσούρας, *Τα μετέωρα βήματα του ΕΣΥ: Τριάντα χρόνια Εθνικού Συστήματος Υγείας. Ανάλυση της υλοποίησης και μαθήματα πολιτικής υγείας* (Αθήνα: Κασιτανιώτης, 2012).

¹³ Brian Abel-Smith και συν., *Έκθεση της ειδικής επιτροπής εμπειρογνομόνων για τις ελληνικές υπηρεσίες υγείας* (Αθήνα: Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων & Φαρμάκων, 1994).

Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) (Νόμος 3918/2011) όπου εντάχθηκαν όλα τα Ταμεία Υγείας. Στον ΕΟΠΥΥ εντάχθηκαν και τα πολυϊατρεία του ΙΚΑ, αρχικά χωρίς καμμία αλλαγή στη λειτουργία τους.¹⁴ Τρία χρόνια αργότερα μεταφέρθηκαν στο ΕΣΥ (Νόμος 4238/2014) και οι ιατροί του ΙΚΑ έπρεπε, είτε να κλείσουν τα ιατρεία τους και να ενταχθούν στο ΕΣΥ, είτε να αποχωρήσουν από την υπηρεσία. Με τον τρόπο αυτό ενσωματώθηκε τελικά το ΙΚΑ στο ΕΣΥ. Τελευταίο βήμα ήταν η δημιουργία των Τοπικών Ομάδων Υγείας (ΤΟΜΥ), στελεχωμένων με ιατρούς Γενικής Ιατρικής και νοσηλεύτές (Νόμοι 4461/2017 και 4486/2017), εισάγοντας τον θεσμό του οικογενειακού ιατρού στις αστικές περιοχές, έστω σε περιορισμένη έκταση.¹⁵

Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ Η ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Μια άλλη πτυχή της μεταρρύθμισης αναφέρεται στον τρόπο διακυβέρνησης του ΕΣΥ. Το Κεντρικό Συμβούλιο Υγείας (ΚΕΣΥ) αντικατέστησε το Ανώτατο Υγειονομικό Συμβούλιο ως το ανώτατο συμβουλευτικό όργανο προς το Υπουργείο Υγείας (Νόμος 1278/1982). Στην ολομέλειά του συμμετέχουν εκπρόσωποι της κυβέρνησης, των επιστημόνων της υγείας και των χρηστών υγείας, οι τελευταίοι εκπροσωπούμενοι από μέλη που ορίζουν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, όπως η ΓΣΕΕ και η ΑΔΕΔΥ. Ο νόμος του ΕΣΥ προέβλεπε τον διαχωρισμό της χώρας σε Υγειονομικές Περιφέρειες και τη συγκρότηση σε κάθε μία ενός Περιφερειακού Συμβουλίου Υγείας, με αντίστοιχη σύνθεση με το ΚΕΣΥ. Όμως, το 1988, μαζί με την απόφαση να μην ενταχθεί το ΙΚΑ στο ΕΣΥ, αποφασίστηκε να μην δημιουργηθούν οι Υγειονομικές Περιφέρειες. Η αποκέντρωση προχώρησε το 2001 (Νόμος 2889/2001) όταν δημιουργήθηκαν 17 Περιφερειακά Συστήματα Υγείας, με ευρείες αρμοδιότητες, στα οποία ενσωματώθηκαν τα νοσοκομεία του ΕΣΥ. Λίγο μετά, αυτά αντικαταστάθηκαν από 17 Διοική-

¹⁴ Nikolaos Polyzos - Stefanos Karakolias - Costas Dikeos - Mamas Theodorou - Catherine Kastanioti - Kalomira Mama - Periklis Polizoidis - Chiristoforos Skamnakis - Charalampos Tsairidis - Eleutherios Thireos, «The introduction of Greek Central Health Fund: Has the reform met its goal in the sector of Primary Health Care or is there a new model needed?», *BMC Health Services Research* 14.1 (2014).

¹⁵ Αναστάσιος Φιλαλήθης, «Η πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας στην Ελλάδα: Χαμένη στον λαβύρινθο», *Αρχαία Ελληνικής Ιατρικής* 38 (2021), 548-556.

σεις Υγειονομικών Περιφερειών (Νόμος 3329/2005), με περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και επαναφορά των νοσοκομείων στο προηγούμενο καθεστώς. Τελικά οι Υγειονομικές Περιφέρειες (Νόμος 3527/2007) περιορίστηκαν σε επτά.¹⁶

ΟΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

Μια διάσταση των υπηρεσιών υγείας που δεν συμπεριλήφθηκε στο εγχείρημα του ΕΣΥ είναι οι υπηρεσίες Δημόσιας Υγείας, δηλαδή οι Διευθύνσεις Υγιεινής που υπάγονταν στον Νομιάτρο. Παρ' ότι επιχειρήθηκε η αναβάθμιση του αντικειμένου με τη δημιουργία Τομέων Κοινωνικής Ιατρικής στα Νοσοκομεία, το εγχείρημα δεν είχε συνέχεια. Όταν οι υπηρεσίες των Νομιάτρων υπήχθησαν στους αιρετούς Νομάρχες (Νόμος 2218/1994) και στη συνέχεια στους αιρετούς Περιφερειάρχες (Νόμος 3852/2010), μετονομάστηκαν σε Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας και έχασαν την άμεση σύνδεσή τους με το Υπουργείο Υγείας. Παρά την προσπάθεια αναβάθμισής τους με το Νόμο 2519/1997, οι λειτουργίες τους σταδιακά περιορίστηκαν στη γραφειοκρατική διεκπεραίωση θεμάτων της καθημερινότητας.¹⁷ Από την άλλη, την περίοδο που αναφερόμαστε δημιουργήθηκε το Κέντρο Ελέγχου Ειδικών Λοιμώξεων (Νόμος 2071/1992) που μετεξελίχθηκε αρχικά σε ΚΕΕΛΠΝΟ (Νόμος 3370/2005) και στη συνέχεια σε Εθνικό Οργανισμό Δημόσιας Υγείας (Νόμοι 4600/2019 και 4633/2019).

Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

Κρίσιμη για τη λειτουργία των υπηρεσιών υγείας είναι η χρηματοδότησή τους. Μέχρι τη δεκαετία του 1970 η συνολική χρηματοδότηση των υπηρεσιών υγείας στην Ελλάδα ήταν μικρότερη από το 6% του ΑΕΠ, ποσοστό

¹⁶ Athanasios Athanasiadis - Stella Kostopoulou - Anastas Philalithis, «Regional decentralisation in the Greek health care system: Rhetoric and reality», *Global Journal of Health Science* 7 (2015), 55-67.

¹⁷ Αναστάσιος Φιλαλήθης - Αγάλος Φωτόπουλος - Κωνσταντίνος Τρομπούκης, «Δημόσια Υγεία - Κοινωνική Ιατρική. Η ιστορία και η σημειολογία του όρου», *Αρχαία Ελληνικής Ιατρικής* 37 (2020), 395-405· Γιάννης Τούντας - Γιάννης Κυριόπουλος (επιμ.), *Προκλήσεις για την ανάπτυξη της Δημόσιας Υγείας στην Ελλάδα* (Αθήνα: Επίκεντρο, 2022).

σημαντικά χαμηλότερο από τα αντίστοιχα στις περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Το ποσοστό αυτό αυξήθηκε σταδιακά από τη δεκαετία του 1980, έφτασε να ξεπερνά το 10% το 2008, και μειώθηκε μετά τη δημοσιονομική κρίση του 2010 σε ποσοστό περίπου 8%, όπου παραμένει κατά την τελευταία δεκαετία. Όμως, από το σύνολο της χρηματοδότησης, μόνον το 60% καλύπτεται από τις δημόσιες δαπάνες, ενώ το υπόλοιπο 40% είναι ιδιωτικές δαπάνες υγείας, δηλαδή άμεσες πληρωμές από τους πολίτες, είτε επίσημες είτε άτυπες. Το ποσοστό αυτό είναι το υψηλότερο μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Επιπλέον, οι πηγές χρηματοδότησης των δημόσιων δαπανών αποτελούν ακόμη μια ελληνική ιδιαιτερότητα, καθ' ότι προέρχονται κατά το ήμισυ περίπου (30% του συνόλου) από τη φορολογία και το υπόλοιπο από τα Ταμεία Υγείας. Το μείγμα αυτό της χρηματοδότησης των δαπανών υγείας παραμένει ουσιαστικά αμετάβλητο από τη δεκαετία του 1950 μέχρι σήμερα.¹⁸

Η ΠΑΝΔΗΜΙΑ ΤΟΥ ΚΟΡΩΝΟΪΟΥ COVID-19

Κατά τα τελευταία δύο έτη, η χώρα μας, μαζί με τον υπόλοιπο πλανήτη, έχει πληγεί από την πανδημία του κορωνοϊού covid-19. Η παρουσίαση όλων των πτυχών της πανδημίας και του τρόπου αντιμετώπισής της ξεφεύγει από τα όρια της παρούσας εισήγησης. Θα περιοριστούμε σε συγκεκριμένα σημεία που συνδέονται με την οργάνωση των υπηρεσιών υγείας. Κατ' αρχάς, η πανδημία ανέδειξε τον καθοριστικό ρόλο του ΕΣΥ: Οι αυξημένες ανάγκες νοσηλείας των ασθενών μπορούσαν να καλυφθούν μόνον από το ΕΣΥ. Ταυτόχρονα, η πανδημία ανέδειξε χρόνιες ελλείψεις στη λειτουργία των υπηρεσιών υγείας που προϋπήρχαν της πανδημίας: (α) οι κλίνες των Μονάδων Εντατικής Θεραπείας (ΜΕΘ) που υπήρχαν δεν επαρκούσαν ούτε για την κάλυψη των τρεχουσών αναγκών πριν την πανδημία, (β) οι υπηρεσίες ΠΦΥ και Οικογενειακού Ιατρού που θα έπρεπε να αναλάβουν τη φροντίδα των περιστατικών εκτός νοσοκομείου δεν έχουν αναπτυχθεί, ειδικά στις αστικές περιοχές, και (γ) οι Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας των Περιφερειών δεν ήταν σε θέση να αναλάβουν τη διαχείριση της πανδημίας στην κοινότητα, δηλαδή την ιχνηλάτηση και

¹⁸ Γιάννης Τούντας (επιμ.), *Το νέο ΕΣΥ: Η ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας* (Αθήνα: ΔιαΝΕΟσις, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, 2020).

τη διενέργεια διαγνωστικών τεστ. Επίσης, με την πανδημία έγινε εμφανές ότι οι αποφάσεις για την υγεία είναι, σε τελική ανάλυση, πολιτικές αποφάσεις που πρέπει να λαμβάνονται από την κυβέρνηση συνολικά και όχι μόνο από το (τυπικά) αρμόδιο υπουργείο Υγείας. Τέλος, η άρνηση μιας μερίδας πολιτών να εμβολιαστούν αναδεικνύει την τεράστια σημασία της σωστής ενημέρωσης του κοινού, όχι μόνο σε έκτακτες καταστάσεις αλλά συνολικά, αυτό που ονομάζεται «εγγραμματοσύνη υγείας».¹⁹

Η ΑΝΤΙΣΤΑΣΗ ΣΤΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑ ΠΑΡΑΘΥΡΑ ΕΥΚΑΙΡΙΑΣ

Εξετάζοντας την εξέλιξη των υπηρεσιών υγείας, διαπιστώνεται ότι μείζονες μεταρρυθμίσεις, όσο αναγκαίες και αν είναι, γίνονται μόνο σε περιόδους κοινωνικών και πολιτικών κρίσεων ή αμέσως μετά από αυτές.²⁰ Στην περίοδο που εξετάζουμε αυτές ήταν το πρώτο διάστημα της Μεταπολίτευσης και το διάστημα της δημοσιονομικής κρίσης και των μνημονίων. Στο πρώτο θεμελιώθηκε το ΕΣΥ αλλά δεν ολοκληρώθηκε, στο δεύτερο ελήφθησαν μέτρα που το συμπλήρωσαν και, σε μεγάλο βαθμό, το ολοκλήρωσαν. Ενδιάμεσα, με εξαίρεση τις περιορισμένης έκτασης αλλαγές στις αρχές της δεκαετίας του 2000, το υπουργείο Υγείας περιορίζεται στη διαχείριση της καθημερινότητας και στην επίλυση επί μέρους προβλημάτων.²¹ Οι περίοδοι που γίνονται οι μεταρρυθμίσεις είναι τα «παράθυρα ευκαιρίας», τότε που η κοινωνία αποδέχεται τη λήψη μέτρων που υπερβαίνουν την αδράνεια του συστήματος. Στις ενδιάμεσες περιόδους, τα προβλήματα είναι γνωστά, αποτελούν αντικείμενο δημόσιου διαλόγου, γίνονται προτάσεις για την επίλυσή τους, αλλά ο φόβος του πολιτικού κόστους παρεμποδίζει τη λήψη αποφάσεων.

¹⁹ Τούντας - Κυριόπουλος, *Προκλήσεις*, 183-198.

²⁰ Γαβριήλ Κουρής - Κυριάκος Σουλιώτης - Αναστάσιος Φιλαλήθης, «Οι "περιπέτειες" των μεταρρυθμίσεων του Ελληνικού Συστήματος Υγείας: Μια ιστορική ανασκόπηση», *Κοινωνία, Οικονομία και Υγεία* 1 (2007), 35-67.

²¹ Elias Mossialos - Sara Allin - Konstantina Davaki, "Analysing the Greek health system: a tale of fragmentation and inertia", *Health Economics* 14 (2005), 151-168.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ: Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΛΟΓΩΝ ΚΑΙ ΕΡΓΩΝ

Η δημιουργία του ΕΣΥ ήταν ένα μείζον πολιτικό, κοινωνικό και διαχειριστικό εγχείρημα που άλλαξε ριζικά τη λειτουργία των υπηρεσιών υγείας. Η πορεία του χαρακτηρίζεται από προσδοκίες, αντιστάσεις, επιτεύγματα και απογοητεύσεις. Οι προσδοκίες εκφράζονται από τη βασική ιδέα του ΕΣΥ: ότι θα παρέχει δωρεάν και ίση περίθαλψη σε όλους, ανεξάρτητα από γεωγραφικές και κοινωνικές συνθήκες. Ότι ο αρχικός νόμος δεν υποσχόταν δωρεάν, αλλά μόνο ίση φροντίδα σε όλους, είναι δευτερεύουσας σημασίας. Οι αντιστάσεις προέρχονται από την άρνηση των μεταρρυθμίσεων από συνδικαλιστικές, συντεχνιακές και άλλες ομάδες συμφερόντων που εκμεταλλεύονταν το σύστημα, με θεμιτούς αλλά και ενίοτε αθέμιτους τρόπους. Τα επιτεύγματα έγκεινται στη λειτουργία σύγχρονων νοσοκομείων σε όλη την επικράτεια που παρέχουν πλήρη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια φροντίδα, καθώς και στη λειτουργία των Κέντρων Υγείας στις μη-αστικές περιοχές που παρέχουν Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας, δηλαδή συνεχιζόμενη φροντίδα στα χρόνια περιστατικά και άμεση φροντίδα στα επείγοντα και έκτακτα περιστατικά, 24 ώρες το 24ωρο, επτά μέρες την εβδομάδα. Οι απογοητεύσεις απορρέουν από την ατελή λειτουργία και τις χρόνιες οργανωτικές αδυναμίες αυτών των ίδιων των νοσοκομείων και Κέντρων Υγείας, στην έλλειψη 24ωρης κάλυψης των επειγόντων περιστατικών έξω από τα νοσοκομεία στις αστικές περιοχές και στην ελλειμματική λειτουργία του θεσμού του οικογενειακού ιατρού.²² Απορρέουν επίσης από τις υψηλές δαπάνες που συχνά καλείται να πληρώσει ο ασθενής, είτε επίσημα είτε άτυπα, για να έχει πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και, τέλος, από τις ανισότητες που συνεχίζουν να υφίστανται στην πρόσβαση στο σύστημα υγείας.

Παρά τη μερική υλοποίησή του, το ΕΣΥ έγινε αποδεκτό από το ευρύ κοινό, με αποτέλεσμα να το υποστηρίζουν όλα τα πολιτικά κόμματα της χώρας και να υπόσχονται ότι θα το βελτιώσουν, χωρίς στην πράξη να υλοποιούν όσα υπόσχονται. Ας ελπίσουμε ότι η μελλοντική του εξέλιξη δεν θα παρουσιάζει τη διάσταση λόγων και έργων που συνοδεύει τη μέχρι τώρα πορεία του.

²² Christos Lionis - Emmanouil K. Symvoulakis - Adelais Markaki - Constantine Vardavas - Maria Papadakaki - Natasa Daniilidou - Kyriakos Souliotis - Ioannis Kyriopoulos, «Integrated primary health care in Greece, a missing issue in the current health policy agenda: a systematic review», *International Journal of Integrated Care* 9 (2009), e88.

ΟΨΕΙΣ ΙΑΤΡΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΙΑΤΡΙΚΗ
ΣΧΟΛΗ ΤΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ

Έφη Πουλάκου-Ρεμπελάκου

Τ. ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΙΑΤΡΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΕΚΠΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρουσία του Πανεπιστημίου Αθηνών στην ελληνική κοινωνία υπήρξε πολύπλευρη και καθοριστική σε μεγάλο βαθμό της πορείας της χώρας καθώς κύριο έργο του υπήρξε η παραγωγή επιστημονικού δυναμικού ικανού να αναλάβει τη δημόσια διοίκηση και τον ιδιωτικό τομέα. Παράλληλα στον χώρο του διαμορφώθηκαν τα κύρια ιδεολογικά ρεύματα της νεώτερης ιστορίας μας, η Μεγάλη Ιδέα, η ενότητα της εθνικής ιστορίας, η υπεράσπιση της γλώσσας (της καθαρεύουσας), ο ελληνοχριστιανικός πολιτισμός. Το θέμα της εκπαίδευσης των μελλοντικών ιατρών από την πρώτη χρονιά λειτουργίας του Πανεπιστημίου Αθηνών είναι απέραντο και δεν εξαντλείται σύντομα, όπως αποδεικνύεται από την εκτενή βιβλιογραφία.

Εναντίον της ίδρυσης Πανεπιστημίου είχαν διατυπωθεί έντονες ενστάσεις. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η Ιατρική Σχολή συγκέντρωσε την περισσότερη μεμφιμοιρία από όλες τις άλλες Σχολές για την έλλειψη υποδομών. Από το πρώτο έτος της λειτουργίας του η αρθρογραφία των αθηναϊκών εφημερίδων υποστήριζε ότι ήταν πρόωρη η ίδρυση Πανεπιστημίου και ιδιαίτερα Ιατρικής Σχολής: «Έθνος πτωχόν, ως το Ελληνικόν, είναι αδύνατον να εφοδιασθή εντός ολίγων ετών αφ' όσα απαιτούνται προς την σύστασιν και την διατήρησιν οπωσούν μετρίας Ιατρικής Σχολής. Πού ο Βοτανικός κήπος εις την Ελλάδα; Πού Μουσείον της Ανατομίας; Πού Αμφιθέατρον χειρουργικόν; Πού κλινική; Πού Μαιευτική; Πού εργαλεία; Πού Νοσοκομεία;» Ερμηνεύοντας κυρίως τις απόψεις των αντιπολιτευό-

μενων, τα ερωτήματα που διατυπώνονται απηχούν τις επιφυλάξεις της κοινής γνώμης για το επίπεδο των αποφοίτων: «Παράδοξον, λοιπόν δεν είναι, αν οι Έλληνες, διά πολλά έτη ακόμη, μεγάλην πίστιν δεν θέλουν δώσει εις τους ιατρούς της Ιατρικής Σχολής των Αθηνών». ¹ Η νομιμοποίηση του Πανεπιστημίου και η απάντηση στις επικρίσεις ενισχύοταν από το επιχείρημα ότι οι ιατροί δεν προορίζονταν για την εντός των συνόρων Ελλάδα αλλά για όλον τον απανταχού ελληνισμό, όπως γράφει ο Τύπος: «Υπάρχει καθ' όλην την Ανατολήν έλλειψις ιατρών και επομένως αν ίσως το Πανεπιστήμιόν μας δεν προσπάθει να θεραπεύσει την τοιαύτην έλλειψιν προς τιμήν του Ελληνικού Έθνους, τότε ήθελε λησμονήσει εν μέρει ο οποίος είναι ο προορισμός του». ²

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΑΘΗΜΑΤΩΝ-ΓΕΝΙΚΑ ΜΑΘΗΜΑΤΑ

Στον πανηγυρικό λόγο του ο πρώτος Πρύτανης Κ. Σχινάς στην τελετή έναρξης λειτουργίας του Οθωνείου Πανεπιστημίου μεταξύ άλλων προσδιόρισε τον ιδεολογικό στόχο και τον ρόλο του: «να λαμβάνει αφενός μέρους [από τη Δύση] τα σπέρματα της σοφίας και αφού τα αναπτύξει εν εαυτώ ιδίαν τινά και γόνιμον ανάπτυξιν, να τα μεταδίδει εις την γείτονα Έω [την Ανατολή] νοερά και καρποφόρα». Κυριάρχησε δηλαδή το ιδεολόγημα της μεταλαμπάδευσης, αυτό που ο Κοραής ονομάζει («μετακένωσις»), μεταβίβαση στην Ανατολή των φώτων της Δύσης.

Ο πρώτος Κανονισμός του Πανεπιστημίου συντάχθηκε το 1836 από την Αντιβασιλεία και αντικαταστάθηκε από τον Προσωρινό Κανονισμό έχοντας και οι δύο πρότυπο τα γερμανικά πανεπιστήμια. Ιδιαίτερη ήταν η επίδραση του γερμανικού πανεπιστημίου, αφού η Ελλάδα είχε Βαυαρό βασιλιά, Βαυαρούς Αντιβασιλείς, αρκετούς Γερμανούς πρώτους καθηγητές και Έλληνες καθηγητές που είχαν σπουδάσει σε γερμανικά πανεπιστήμια. Ο Προσωρινός αποδείχθηκε εξαιρετικά μακρόβιος καθώς ίσχυσε για περίπου 80 χρόνια μέχρι το 1911. Στο διάστημα αυτό κύριο έργο του πανεπιστημίου αναδεικνύεται η διδασκαλία. Η βαθμιαία διαμόρφωση των γνωστικών αντικειμένων ώστε να αποκτήσουν διακριτή επιστημονική ταυτότητα ήταν αποτέλεσμα της προσωπικής διαδρομής των καθηγητών,

¹ *Ο Σωτήρ*, 24 Φεβρουαρίου 1838.

² *Ο Ελληνικός Ταχυδρόμος*, 3 Μαρτίου 1838.

των ιδεολογικοπολιτικών τους επιλογών αλλά και των αντίστοιχων ζυμώσεων στα πανεπιστήμια της Ευρώπης και ειδικότερα της Γερμανίας.

Στο πρόγραμμα υπήρχαν γενικά μαθήματα υποχρεωτικά για όλους τους φοιτητές και ειδικά για κάθε σχολή που έπρεπε οι φοιτητές να παρακολουθούν υποχρεωτικά. Ο πρώτος πρότανης Κ. Σχινάς είχε παραγγείλει σε κάθε σχολή να ετοιμάσει σύντομο διάγραμμα με τα μαθήματα που θα έπρεπε να παρακολουθήσουν οι φοιτητές το οποίο τους είχε διανεμηθεί. Έτσι καθιερώθηκε το μάθημα της Εγκυκλοπαιδείας και Μεθοδολογίας για να εισαγάγει τους φοιτητές στην επιστήμη που επρόκειτο να σπουδάσουν. Το μάθημα διδάχθηκε αποσπασματικά σε ορισμένες σχολές και βάσει των δυνατοτήτων των διδασκόντων ενώ τα επόμενα χρόνια εγκαταλείφθηκε.

Στον Προσωρινό κανονισμό καθιερώθηκε και ο θεσμός των γενικών μαθημάτων. Ήταν μαθήματα της Φιλοσοφικής Σχολής που έπρεπε οι φοιτητές να παρακολουθήσουν για ένα έτος. Το 1842 καθορίστηκαν με βασιλικό διάταγμα τα εξής μαθήματα: Λογική, Ηθική, Μεταφυσική, Φυσικό Δίκαιο, Ψυχολογία, Γενική Ιστορία, Στοιχειώδη Μαθηματικά, Γενική Φυσική Ιστορία και Πειραματική Φυσική. Μετά το πέρας των σπουδών, οι φοιτητές προσκόμιζαν τα πιστοποιητικά παρακολούθησης των ειδικών μαθημάτων και τις βεβαιώσεις επιτυχούς εξέτασης στα γενικά μαθήματα.

Ο θεσμός των γενικών μαθημάτων γνώρισε εξ αρχής δυσκολίες στην εφαρμογή του. Μαρτυρίες αποτελούν οι πρυτανικοί λόγοι ιδιαίτερα όσων πρυτάνεων προέρχονταν από τη Φιλοσοφική Σχολή, στο πρόγραμμα της οποίας ανήκαν και τα μαθήματα αυτά. Οι καθηγητές της Φιλοσοφικής υποστήριξαν θερμά τον θεσμό αντίθετα με τους συναδέλφους τους που διεκδικούσαν περισσότερο χρόνο για το δικό τους πρόγραμμα μαθημάτων. Παρ' όλο που ο θεσμός παρέμεινε ενεργός μέχρι το 1911, η εφαρμογή του υπήρξε πλημμελής καθώς ο αριθμός των μαθημάτων συνεχώς μειωνόταν και οι διδάσκοντες ήταν εξαιρετικά επιεικείς και στη χορήγηση πιστοποιητικών παρακολούθησης και στις εξετάσεις. Το 1882 επιχειρήθηκε η ενίσχυση του θεσμού με βασιλικό διάταγμα, σύμφωνα με το οποίο οι φοιτητές έπρεπε να δίνουν εξετάσεις δυο χρόνια μετά την είσοδό τους στο πανεπιστήμιο στα τότε υπάρχοντα γενικά μαθήματα (Φιλοσοφία, Γενική Ιστορία, Στοιχειώδη Μαθηματικά και Φυσική Πειραματική) ενώπιον των καθηγητών και του κοσμήτορα. Όποιος αποτύγχανε είχε το δικαίωμα επανεξέτασης

την επόμενη χρονιά, αλλά χωρίς επιτυχία στα γενικά μαθήματα, δεν μπορούσε κανείς να συμμετάσχει σε απολυτήριες ή διδακτορικές εξετάσεις. Οι φοιτητές επανέρχονταν με αίτημα την κατάργηση των γενικών μαθημάτων αλλά σε όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα δεν έγινε δεκτό.

Βαθμιαία διαμορφώθηκε μια τάση θετικοποίησης των σπουδών προς το πρακτικότερο πνεύμα ιδιαίτερα με την είσοδο στον 20ό αιώνα. Η τάση αυτή συνδέθηκε το 1904 με τη δημιουργία της Σχολής Φυσικών και Μαθηματικών Επιστημών, όταν αποσπάστηκε από τη Φιλοσοφική Σχολή. Ήδη οι Φυσικές Επιστήμες είχαν αποκτήσει υψηλό κύρος στο τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα, καθώς οι εξελίξεις τους είχαν βρει πρακτική εφαρμογή στις διαδικασίες της βιομηχανικής παραγωγής. Έτσι, είχε διαμορφωθεί το κλίμα κατά τον νέο κανονισμό του 1911 και στο πρόγραμμα μαθημάτων καταργήθηκαν τα γενικά μαθήματα δείχνοντας απ' ενός την ισχυροποίηση των άλλων σχολών έναντι της Φιλοσοφικής και απ' ετέρου την απομάκρυνση από προγενέστερες αντιλήψεις για τον ευρύτερο σκοπό των πανεπιστημιακών σπουδών και τον προσανατολισμό σε εξειδικεύσεις των αποφοίτων.

ΣΥΓΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ

Από την έναρξη της λειτουργίας του τότε Οθώνειου Πανεπιστημίου τα ιατρικά συγγράμματα υπήρξαν και σε μεγάλο βαθμό συνεχίζουν να αποτελούν θέμα συζήτησεων, διαλόγων εποικοδομητικών ή όχι, αντεγκλήσεων, διενέξεων, διεκδικήσεων, απαιτήσεων, κινητοποιήσεων. Επιδίωξη του Πανεπιστημίου και των αρχών του υπήρξε αρχικά η καθιέρωση της αρχαίας ελληνικής γλώσσας στη διδασκαλία και γραφή των συγγραμμάτων. Ενδεικτική αυτής της τάσης υπήρξε η υποχρέωση των φοιτητών, σε όποια σχολή και αν φοιτούσαν να γράφουν σε αυτή τη γλώσσα τις πτυχιακές τους εργασίες (τουλάχιστον σε μια αρχαϊζουσα καθαρεύουσα). Η φιλολογική γνώση αναδεικνύεται έτσι σε θεμελιώδη που πρέπει να ενώνει όλες τις μορφές της γνώσης. Σε όλες τις Σχολές εκτιμάτο η γλωσσική δεξιότητα και η ικανότητα του φοιτητή να παρουσιάζει με λογοτεχνικό και ρητορικό τρόπο τις γνώσεις του. Είναι γνωστές και οι αναβιώσεις αρχαίου δράματος στο πρωτότυπο που επιχειρήθηκε από φοιτητές με την καθοδήγηση του υπερασπιστή της καθαρεύουσας καθηγητή Γεωργίου Μιστριώτη. Η εξοικείωση των φοιτητών όλων των σχολών με την αρχαϊ-

ζουσα καθαρεύουσα είναι απίστευτη: όταν έρχεται στην Αθήνα ο μεγάλος Rudolph Virchow που ανακηρύχθηκε πρώτος επίτιμος διδάκτορας του Πανεπιστημίου Αθηνών, οι φοιτητές της Ιατρικής τού απευθύνουν ένα δίστιχο γραμμένο σε δακτυλικό εξάμετρο (το μέτρο της *Ιλιάδας*).

Από τα μέσα του 19ου αιώνα έγινε από καθηγητές του Πανεπιστημίου, με πρωτοστάτη τον Κωνσταντίνο Κόντο, προσπάθεια εξαρχαϊσμού της ομιλούμενης γλώσσας με στόχο την κάθαρσή της από βαρβαρισμούς και ξένες προσμίξεις, ώστε να επανέλθει στην αρχική της μορφή. Υποστήριζαν ότι το κύρος της αρχαίας ελληνικής γλώσσας, η διεθνής ακτινοβολία της, η ακριβολογία και η πληρότητα απόδοσης υψηλών νοσημάτων συνηγορούσαν για την αναβίωσή της στο ακαδημαϊκό περιβάλλον προσεγγίζοντας ταυτόχρονα και το κλασικό παρελθόν. Η υιοθέτηση της καθαρεύουσας από το φοιτητικό σώμα και η στίχιση πίσω από τους υπερασπιστές της καθηγητές Μιστριώτη, Κόντο, Εξαρχόπουλο και άλλους εκπλήττει σήμερα, όσο και η συμμετοχή τους στα Ευαγγελικά και στα Ορεσειακά στις αρχές του 20ού αιώνα. Ερμηνεύεται ίσως από την ένταξη των φοιτητών στις ανερχόμενες αστικές τάξεις και η επιδιωκόμενη απομάκρυνση από τις λαϊκές και τη γλώσσα τους, καθώς η καθαρεύουσα αποτελούσε ένα διαβατήριο και μέρος της ιδεολογικής τους ταυτότητας.

Οι μορφές των πρώτων καθηγητών θα αναδυθούν μέσα από ανθρώπινες στιγμές και το σταθερό τους όραμα για τη μόρφωση και διάπλαση νέων γιατρών. Πολύ χαρακτηριστική είναι η αναφορά του Αριστοτέλη Κούζη, καθηγητή Ιστορίας της Ιατρικής: «Η πρώτη αυτή περίοδος της Ιατρικής Σχολής κατηναλώθη εις προπαρασκευαστικήν εργασίαν και οργάνωσιν. Παρά τας φροντίδας ταύτας οι καθηγηταί παρακολουθούντες την εν τη Εσπερία Ευρώπη πρόοδον ήρξαντο μικρόν κατά μικρόν ρυθμίζοντες κάλλιον τα της διδασκαλίας και πλάσσοντες την επιστημονικήν γλώσσαν, ως εικός δ' απητήθησαν προς τούτο μόχθοι μέγιστοι και δυσκολία ανυπέβλητοι, ας μόνη η μεγίστη αυτών ζωτική δύναμις και η θερμαίνουσα τας ψυχάς αυτών πατριωτική πνοή ηδυνήθησαν να υπερνικήσωσιν. Ουδέποτε απεδειλίασαν, αλλά κινούμενοι ενεργώς εκ του εμφύτου προς την επιστήμην θείου αυτών έρωτος και επαυξάνοντες οσημέραι την καρτερίαν αυτών προς συντονωτέραν σπουδήν και ενέργειαν, κατώρθωσαν από της καταστάσεως της νηπιότητος, αφ' ης ανέλαβον την Ελληνικήν ιατρικήν, να παραδώσωσιν αυτήν ανδρωθείσαν εις τους επιόντας. Δι' ο και ουδέποτε θέλει παύσει η Ελληνική ιατρική να ή ευγνώμων αυτοίς και να μνημονεύει πάντοτε ευφήμως

και ευλαβώς των ονομάτων των πρωτοπόρων τούτων της επιστήμης». Τα επιτεύγματα που προαναφέρθηκαν εστιάζονται στο καθοριστικό μάθημα της Ιατρικής σε όλα τα μήκη και πλάτη της γης κι αυτό είναι η Ανατομία.

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΜΑΥΡΟΚΟΡΔΑΤΟΣ

Ο πρώτος καθηγητής Ανατομίας και Φυσιολογίας, σε ηλικία 26 ετών, ο Δημήτριος Αλεξάνδρου Πρίγκηψ Μαυροκορδάτος (1811-1839), από φαναριώτικη αριστοκρατική οικογένεια, πεθαίνει από φυματίωση, έχοντας διδάξει τρία μόνο ακαδημαϊκά έτη. Τον Ιανουάριο του 1837 διορίζεται τακτικός καθηγητής Ανατομίας και Φυσιολογίας στο νεοϊδρυθέν Οθώνιο Πανεπιστήμιο (λόγω της ιδιαίτερης προτίμησης που επεδείκνυε το οθωμανικό περιβάλλον σε όσους διέθεταν γερμανικές σπουδές). Η έλλειψη πτωμάτων και ανατομικών παρασκευασμάτων σαφώς δυσχέραινε το έργο του Μαυροκορδάτου. Αρχικά δεν μπορούσε να γίνει πραγματική μελέτη του ανθρώπινου οργανισμού χωρίς υλικό αλλά η διδασκαλία του, παρά τα ελάχιστα μέσα που διέθετε (λίγοι πίνακες, προπλάσματα και οστά από ευεργέτες στον ίδιο χώρο του εργαστηρίου), ήταν άκρως ικανοποιητική για τα δεδομένα της εποχής. Ο σπάνιος ζήλος για τη μετάδοση των γνώσεών του προς τους φοιτητές ήταν τόσος, ώστε ακόμη και δυο εβδομάδες πριν τον θάνατό του, ζήτησε από τη Σύγκλητο την άδεια να διδάσκει τους φοιτητές κατ' οίκον, στο σπίτι του στην οδό Αδριανού. Το πιο σημαντικό του έργο «Ανατομία του ανθρώπινου σώματος» (1836) αποτέλεσε το πρώτο σύγγραμμα ανατομίας στην ελληνική γλώσσα. Σ' αυτό καταβάλλεται προσπάθεια διάπλασης ανατομικών όρων καθώς οι υφιστάμενοι ήταν εκείνοι των αρχαίων Ελλήνων συγγραφέων. Ο ίδιος σημειώνει: «Εις την ονοματολογίαν απήντησα μεγάλας δυσκολίας. Οι παλαιοί των ανατόμων περιέγραφον λεπτομερέστατα διάφορα μέρη του σώματος χωρίς όμως να δίδωσι εμῆ σπανίως ιδιαίτερον όνομα εις αυτά. Συλλέξαζ όσα ηδυνήθην να εύρω λέξεις εις παλαιούς συγγραφείς, εξέλεξα τας προσφοροτέρας, δεν πιστεύω βέβαια ότι επέτυχον εις την ονοματολογίαν καθ' όλην την έκτασιν πλην άλλος τις όστις δεν θέλει έχει τας δυσκολίας τας οποίας εγώ συνάντησα ας επιμεληθεί να αναπληρώσει τας τοιαύτας ελλείψεις». Το σύγγραμμα αυτό στερείται εικόνων.

Και όμως έμελλε στο δικό του μάθημα να γίνει η πρώτη φοιτητική κινήση για την έλλειψη συγγράμματος στο μάθημα της Φυσιολογίας,

την οποία η Σύγκλητος αποκαλεί «αταξίες». Την άνοιξη του 1839 οι ολιγάριθμοι (λιγότεροι από 20) φοιτητές ζήτησαν ή να παραδίδει το μάθημα της Φυσιολογίας «βραδύτερον» διότι δεν προλάβαιναν να κρατούν σημειώσεις ή να εκδώσει σύγγραμμα. Ο Καθηγητής απάντησε ότι «ούτε το βτομον της φυσιολογίας σύγγραμμα δύναται να τυπώσει, ούτε τον τρόπον της παραδόσεώς του να μεταβάλει κατά το δοκούν αυτοίς». Ο μελλοντικός πρώτος διδάκτορας του Πανεπιστημίου Αθηνών Αναστάσιος Γούδας οργάνωσε αποχή από το μάθημα, για την οποία έδωσαν όρκο τιμής όλοι οι φοιτητές της ιατρικής. Τα Πρακτικά της Συγκλήτου (27, 29, 31.5 και 1.6.1839) είναι αψευδείς μάρτυρες της αγανακτισμένης έκπληξης των Αρχών του Πανεπιστημίου και της αυστηρότητας των ποινών (8ήμερος φυλάκιση στους πρωταίτιους Γούδα και Ν. Κομπότη, δεύτερου διδάκτορα του Πανεπιστημίου).

ΔΑΜΙΑΝΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΥ

Τον Ιανουάριο του 1840 διορίζεται ως τακτικός καθηγητής ο Δαμιανός Γεωργίου (1809-1899) και παραμένει στην έδρα μέχρι το 1883. Γόνος επιφανούς οικογένειας από τη Μακεδονία σπούδασε από την ηλικία των 12 ετών την εγκύκλιο παιδεία στη Λειψία, και την ιατρική στη Λειψία, το Βερολίνο, τη Χαϊδελβέργη και το Würzburg. Οι γερμανικές του σπουδές συντελούν στον διορισμό του σε ηλικία 30 ετών στην κενή θέση του καθηγητή Ανατομίας τον Ιανουάριο του 1840. Η συμβολή του είναι μόνο μεταφραστική («Ερμηνεία εις τον Ανατομικόν Άτλαντα» του Ν.Ι. Ουεβήρου (Weber) (1843) και «Εγχειρίδιον Φυσιολογίας του ανθρώπου» του Ροδόλφου Ουαγνήρου (Wagner) (1846) και παρά τη γλωσσομάθειά του έρχεται αντιμέτωπος με τα ίδια προβλήματα ορολογίας που είχαν δυσκολέψει και τον προκάτοχό του. Στη θητεία του εξοπλίσθηκε το φτωχό εργαστήριο Ανατομίας (σκελετός ανθρώπου, δωρεά του Βαρώνου Σίνα), άτλαντας Mascagni (δωρεά του Λουδοβίκου Α΄ της Βαυαρίας, πατέρα του Όθωνα), συλλογή εκμαγείων του ανατόμου Felice Fontana, που ανήκε στην ιδιωτική συλλογή Βαλσαμάκη το 1882.

ΛΟΥΚΑΣ ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ

Το 1883 διορίζεται ο μέχρι τότε Υφηγητής Λουκάς Παπαϊωάννου (1831-1890), ένας από τους σημαντικότερους Έλληνες επιστήμονες του 19ου

αιώνα, απόφοιτος του Γυμνασίου Αθηνών (μαθητής του Γεωργίου Γενναδίου) και του Πανεπιστημίου Αθηνών (1850-1856) με μετεκπαίδευση στο Παρίσι. Καθιερώνει από το 1886 τις ιστολογικές επιδείξεις, αφού επιτεύχθηκε η αγορά μικροσκοπιών από τον πρώην Πρύτανη Γεώργιο Καραμήτσα. Ήταν βαθύς γνώστης της αρχαίας ελληνικής γλώσσας και μελετητής των συγγραμμάτων των αρχαίων Ελλήνων ιατρών και χρησιμοποίησε πρώτος πλήθος ανατομικών όρων που ισχύουν μέχρι σήμερα, όπως και ο μετέπειτα καθηγητής Γεώργιος Σκλαβούνος. Δίκαια θεωρείται ως ο εισηγητής της σύγχρονης ελληνικής ανατομικής ορολογίας, εισάγοντας στη γλώσσα μας 2.700 νέους ανατομικούς όρους. Στην προσπάθειά του αυτή μεγάλη υπήρξε η συμβολή του φίλου και συμπατριώτη του, κορυφαίου φιλόλογου Κωνσταντίνου Κόντου. Ο Παπαϊωάννου μετά από τρία χρόνια επίπονης εργασίας εξέδωσε το τρίτομο σύγγραμμά του «Ανατομική του ανθρώπου» (1888-1890) που περιείχε και στοιχεία Εμβρυολογίας και Μικροσκοπικής Ανατομίας καθώς και 500 εικόνες, ένα συγγραφικό και εκδοτικό επίτευγμα της εποχής. Η ακατάπαυστη κοπιώδης εργασία του στο ανατομείο και η εργασία τη νύχτα στο σπίτι του υπέσκαπταν την υγεία του. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο τρίτος τόμος περατώθηκε έναν μήνα πριν από τον πρόωρο θάνατό του, στον οποίο τον ακολούθησε η κόρη του Ελένη, πολύτιμη συνεργάτιδά του.

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΣΚΛΑΒΟΥΝΟΣ

Ο Γεώργιος Σκλαβούνος (1868-1954) γεννήθηκε στην Τιθορέα Λοκρίδος και αρχικά γράφτηκε στη Φιλοσοφική και κατόπιν στη Νομική Σχολή Αθηνών αλλά με την επιμονή του πατέρα του σπούδασε Ιατρική στο Würzburg. Το 1893 εξελέγη Υφηγητής της Ανατομικής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών σε ηλικία 25 ετών και το 1899 διορίστηκε Καθηγητής της Ανατομικής σε ηλικία 31 ετών, θέση στην οποία διέπρεψε για τέσσερις δεκαετίες. Είναι ο εισηγητής πολλών ανατομικών όρων και της ανατομικής έρευνας που τοποθετεί την Ελληνική Ανατομία σε συγκρίσιμη θέση με τις δυτικοευρωπαϊκές. Το 1906 εκδίδεται ο πρώτος τόμος του τρίτου έργου του «Ανατομία του ανθρώπου». Το σύγγραμμα αυτό, χάρη στο εξαιρετικό του κείμενο και την απaráμιλλη εικονογράφηση, παραμένει 110 χρόνια μετά την πρώτη του έκδοση ένα από τα καλύτερα βιβλία της ελληνικής ιατρικής βιβλιογραφίας. Ο Σκλαβούνος δανείστηκε για την

εικονογράφηση του βιβλίου του ανατομικούς πίνακες από τον καθηγητή W. Spalteholz και ιστολογικές εικόνες από τους καθηγητές J. Sobotta-O. Schulze. Οι 48 εικόνες του συγγράμματος αποτελούσαν σχέδια των δικών του παρασκευασμάτων και εκπλήττουν ακόμη με την ακρίβεια των λεπτομερειών τους. Η άριστη γνώση των αρχαίων Ελλήνων συγγραφέων είναι προφανής από τις συνολικά 14 αναφορές σε έργα αρχαίας ελληνικής ιατρικής γραμματείας (Γαληνός, Θεόφιλος Πρωτοσπαθάριος, Αέτιος).

ΣΥΓΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΔΑΣΚΑΛΙΑ

Από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του Πανεπιστημίου σημειώνονται καταγγελίες φοιτητών για τον τρόπο διδασκαλίας και την έλλειψη εξειδικευμένων συγγραμμάτων, όπως ήδη αναφέρθηκε σχετικά με το επεισόδιο εναντίον του Δ. Μαυροκορδάτου. Βέβαια, οι φοιτητές των πρώτων χρόνων δεν συγκροτούσαν αριθμητικά επαρκές κοινό που να εγγυάται οικονομική επιτυχία των εκδοτικών αποπειρών των καθηγητών. Η έκδοση ενός συγγράμματος αποτελούσε πολυέξοδη επιχείρηση που συνήθως αδυνατούσαν να καλύψουν οι καθηγητές. Θεωρητικά οι φοιτητές μπορούσαν να μελετούν στην πανεπιστημιακή βιβλιοθήκη, εάν ήταν διαθέσιμο το σύγγραμμα και δεν το χρησιμοποιούσε κάποιος άλλος συμφοιτητής τους. Το Πανεπιστήμιο προσπάθησε να ενισχύσει οικονομικά τις εκδόσεις όποτε αυτό ήταν εφικτό (κονδύλια από τον προϋπολογισμό του, ιδιωτικές χορηγίες) αλλά οι προσπάθειες δεν είχαν συνέχεια, δεν ήταν συστηματικές και δεν έφεραν θετικά αποτελέσματα. Οι καθηγητές δεν διέθεταν εγχειρίδια και οι φοιτητές προσπαθούσαν να κρατήσουν σημειώσεις που διαδίδονταν μεταξύ των φοιτητών. Στα μέσα του 19ου αιώνα κυκλοφορούσαν μεταξύ των φοιτητών πανεπιστημιακές παραδόσεις που τις διέθεταν έναντι χρηματικού αντιτίμου. Προς το τέλος του 19ου αιώνα παρατηρείται αύξηση του αριθμού συγγραμμάτων πρωτότυπων ή μεταφρασμένων χωρίς όμως να επιλυθεί οριστικά το πρόβλημα και να σταματήσουν οι φοιτητικές διαμαρτυρίες.

Το πρόβλημα υπήρξε διαχρονικά διογκωμένο στην Ιατρική Σχολή με τα εξαιρετικά ογκώδη συγγράμματα, τις δυσχέρειες στη συγκέντρωση σημειώσεων και τη φύση των μαθημάτων (π.χ. Ανατομία) που χρειάζονται και άλλα εποπτικά μέσα για την πλήρη κατάρτιση. Πάντως δεν μπορεί να αποκλειστεί η διαδεδομένη τότε αντίληψη ότι οι καθηγητές έπρεπε να ασχολούνται περισσότερο με τις άλλες ακαδημαϊκές τους υπο-

χρέωσεις και λιγότερο με τη διδασκαλία και την προετοιμασία συγγραμμάτων. Αξιοσημείωτο είναι και το γεγονός της διαμόρφωσης του προφίλ του ακαδημαϊκού δασκάλου που, όπως απαιτούσαν οι καιροί, χρειαζόταν παραγωγή γνώσης στην Ελλάδα και λιγότερο μεταφορά έργων γραμμένων στο εξωτερικό. Οι συνεχείς επαναπροσδιορισμοί των εκπαιδευτικών στόχων είχαν ως συνέπεια να μεταβάλλονται και τα κριτήρια εγκυρότητας και φυσιογνωμίας των διδασκόντων. Στον Κανονισμό του 1911 για πρώτη φορά προβλεπόταν η υποχρέωση κάθε καθηγητή να εκδίδει σύγγραμμα των παραδόσεων του μέσα σε μια διετία από τον διορισμό του. Το 1912 παρατάθηκε σε τρία χρόνια από τον διορισμό και το 1915 σε πέντε χρόνια. Εάν και μετά την παρέλευση πενταετίας ο καθηγητής δεν είχε εκδώσει σύγγραμμα, μπορούσε ακόμη και να απολυθεί. Όμως το 1917 με νομοθετικό διάταγμα του Υπουργού Παιδείας και Πρωθυπουργού Σπυρίδωνα Λάμπρου ανεστάλη η υποχρέωση έκδοσης συγγραμμάτων παρά τις μεγάλες ανάγκες που υπήρχαν.

Με τον Κανονισμό του 1932 οι καθηγητές υποχρεώνονταν και πάλι να εκδώσουν συγγράμματα και μάλιστα να διατίθενται σε προσιτή τιμή. Παρά τις καλές προθέσεις δεν υπήρξε η ανάλογη ανταπόκριση και δεν αυξήθηκε η παραγωγή συγγραμμάτων. Πολλοί φοιτητές δεν είχαν και την οικονομική δυνατότητα να αγοράσουν ένα σύγγραμμα, εάν υπήρχε, και αναγκαστικά μελετούσαν στη Φοιτητική Λέσχη ή στην Εθνική Βιβλιοθήκη. Είναι εύλογο ότι η έλλειψη συγγραμμάτων έπληττε κυρίως την Ιατρική Σχολή διότι τα ιατρικά συγγράμματα, πολυσέλιδα και ογκώδη συνήθως, είχαν ακριβή τιμή, απρόσιτη για πολλές οικογένειες ενώ σε άλλες σχολές ήταν εφικτό να κρατούν σημειώσεις οι φοιτητές από την παρακολούθηση των παραδόσεων.

Το μυθιστόρημα *Ο Κύριος Πρόεδρος* του Γεράσιμου Βώκου, που εκδόθηκε το 1893, γράφτηκε όταν ο συγγραφέας του ήταν 25 μόνο ετών και αποτελεί ένα μεγάλο πίνακα της Αθήνας του Χαρίλαου Τρικούπη. Ασχολείται με πολλές όψεις της ζωής στην πρωτεύουσα και ανάμεσά τους με τις σπουδές σε απαιτητικές σχολές, όπως η Ιατρική. Η οικογένεια του ήρωα έχει τον νεότερο γιο της, μελλοντικό ιατρό, εγγεγραμμένο στη Σχολή, αλλά όχι και τόσο τακτικό στη φοίτησή του. Το απόσπασμα που ακολουθεί είναι ενδεικτικό των οικογενειακών τριβών σχετικά με το θέμα αυτό:

[Μάνθος Αχτύπης, πατέρας] «Έκαμνεν υπαινιγμούς περί της νωθρότητος και της αμελείας και της τεμπελιάς του Λεωνίδα. Εσπούδαζε την

ιατρικήν ή ακριβέστερον δεν εσπούδαζε τίποτε, το μεν διότι δεν επατούσε εις το Πανεπιστήμιον, το δε διότι δεν είχε βιβλία. Ο πατήρ του, οσάκις ο “γιατρός” του εξητούσε λεπτά διά να αγοράσει τα απαραίτητα συγγράμματα, τον επέπληττεν αντί πάσης άλλης απαντήσεως και του έφερον ως παράδειγμα τον Κουμουνδούρον, όστις έμαθε την νομικήν αντιγράφων τα βιβλία των συμφοιτητών του, κρατών σημειώσεις. Βρε, όποιος θέλει να μάθει γράμματα και είχεν όρεξιν να γίνει άνθρωπος, τα βρίσκει μονάχος του τα βιβλία, κάθεται και τα αντιγράφει, παίρνει σημειώσεις. Οι τεμπέληδες, οι χαμένοι, οι ξυλοσχίστες, αυτοί μόνον προφασίζονται πως τους λείπουν δήθεν τα μέσα...»).

Ο Μάνθος Αχτύπης προσπαθεί να συνετίσει τον γιο του με ξύλο και ύβρεις, αλλά παράλληλα καταφεύγει και στον βουλευτή του εγκωμιάζοντας θερμά το ταλέντο του φοιτητή που το μόνο που του λείπει είναι τα μέσα. «Αντιλαμβάνεται τα πράγματα αμέσως, αλλά τι να τον κάνεις που δεν διαβάζει ο αφιλότιμος! Λέει δήθεν πως δεν έχει βιβλία! Κολοκύθια στο πάτερο! Ημπορούσε να ξεστραβωθεί και να κάθεται να παίρνει σημειώσεις, όπως κάνουν τόσοι και τόσοι φοιτηταί. Αυτός όμως ζητάει από το πρωί έως το βράδυ ανατομίες, φυσιολογίες, φαρμακολογίες, παθολογίες, ένα σωρό από αυτά τα βιβλία που για να τα αγοράσεις τ' ολιγότερον πρέπει να είσαι Συγγρός! Λιγάκι να ήθελε να καταγίνει ο σατανάς... να μην ειπεί μεγάλο λόγο ο πατέρας, Αρεταίος όμως θα γινότανε χωρίς άλλο!». Ο βουλευτής, που ήταν υποχρεωμένος απέναντι στον πιστό του ψηφοφόρο, δείχνει ανάλογο ενδιαφέρον: «Ε, σιγά-σιγά, να φροντίσουμε και για τον Λεωνίδα... να του βρούμε εκεί καμμία μικρή θέση, όσο να βγαίνουν τα στραβά έξοδα και να ημπορέσει το παιδί να εξακολουθήσει τα μαθήματά του. Γιατί πραγματικώς φαίνεται πως έχει γερό μυαλό!»).

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από την ίδρυση του Πανεπιστημίου Αθηνών ανατέθηκε σ' αυτό ένας εθνικός και πολιτιστικός ρόλος. Κράτος και κοινωνία τού είχαν αναθέσει τη διαμόρφωση εθνικής ταυτότητας ως φωτοδότη-μεταλαμπαδευτή (η περίφημη μετακένωσις κατά τον Κοραή). Ο προσανατολισμός της εκπαίδευσης βαθμιαία απομακρύνθηκε από τον κλασικισμό και το θεωρητικό μοντέλο με έμφαση στη γλώσσα και την ιστορία, καθώς επέμεναν οι υπερασπιστές της ανθρωπιστικής παιδείας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βώκος Γ., *Ο Κύριος Πρόεδρος*, 1893 (επανεκδ.) (επιμ. Π. Μουλλάς), Σόκολης, Αθήνα 2004.
- Γαβρόγλου Κ. - Καραμανωλάκης Β. - Μπάρκουλα Χ., *Το Πανεπιστήμιο Αθηνών (1837-1937) και η Ιστορία του*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 2014.
- Δημαράς Κ.Θ., «Ιδεολογήματα στην αφετηρία του Ελληνικού Πανεπιστημίου», *Πανεπιστήμιο, Ιδεολογία και Παιδεία. Ιστορική διάσταση και Προοπτικές*, ΙΑΕΝ/ΓΓΝΓ, Αθήνα 1989.
- Διονυσίου-Αστερίου Α. - Λασκαράτος Ι. - Σταυρινέας Ν., *Ημερολόγιο 2000 Ιατρική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών. Στο μεταίχμιο δύο αιώνων. Σύλλογος ΔΕΠ Ιατρικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών*, Αθήνα 2000.
- Δοντάς Σ.Α., «Dimitrios Alex. Mavrokordatos, the first teacher of Physiology in Greece», *Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών*, 1943, 218-225.
- Καραμανωλάκης Β., *Η συγκρότηση της ιστορικής επιστήμης και η διδασκαλία της Ιστορίας στο Πανεπιστήμιο Αθηνών (1837-1932)* ΙΑΕΝ-ΓΓΝΓ, Αθήνα 2006.
- Κούζης Α., *Εκατονταετηρίς 1837-1937. Ιστορία της Ιατρικής Σχολής*, Γ', Αθήναι 1939.
- Κρεατσάς Γ. - Βραχίτης Ν. (επιμ.), *Ιατρική Σχολή 170 χρόνια 1837-2007*, α' 2007, β' 2008, Ιατρικές Εκδόσεις ΠΧ Πασχαλίδης, Αθήνα.
- Λάμπρας Κ., *Πανεπιστήμιο και φοιτητές στην Ελλάδα κατά τον 19ο αιώνα*, ΙΑΕΝ-ΚΝΕ/ΕΙΕ, Αθήνα 2004.
- Λασκαράτος Ι.Γ., *Ιστορία της Ιατρικής τ. 1-2*, Ιατρικές Εκδόσεις ΠΧ Πασχαλίδης, Αθήνα 2004.
- Μπουζάκης Σ., *Η Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση στην Ελλάδα (1836-2005)*, τ. Α'-Β' Gutenberg, Αθήνα 2006.
- Μπουζάκης Σ., *Ιστορία της Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης*, Πρακτικά 4ου Επιστημονικού Συνεδρίου Ιστορίας της Εκπαίδευσης (Πάτρα 6-8 Οκτωβρίου 2006), Gutenberg, Αθήνα 2008.
- Ντόλατζας Θ., «Οι Μεγάλοι Ανατόμοι του Παρνασσού», *Ιατρικό Βήμα* http://www.iatrikonline.gr/113_121/11pdf
- Πανατζίδης Ι., *Χρονικόν της πρώτης πενηκονταετίας του Ελληνικού Πανεπιστημίου*, Παλιγγενεσία, Αθήνησι 1889.
- Piagkou M. - Androutsos G. - Demesticha T. - Lappas D. - Karamanou M. - Piagkos G. - Skandalakis P. - Piagkos K., «The first Anatomy professors in the Medical School of the University of Athens», *Italian Journal of Anatomy and Embryology* 2012; 117(1).

Sgantzos M. - Tsoucalas G. - Laios K. - Androutsos G. - Skandalakis P., «Demetrius Mavrokordatos (1811-1839), the eve of the Hellenic School of Anatomy in modern era Greece», *Italian Journal of Anatomy and Embryology* 2015; 120(1), 172-178.

Σταυροπούλου Ε., «Το Πανεπιστήμιο και οι φοιτητές στη νεοελληνική πεζογραφία», *Πανεπιστήμιο, Ιδεολογία και Παιδεία. Ιστορική διάσταση και Προοπτικές* ΙΑΕΝ-ΓΓΝΓ, Αθήνα 1989.

Σφυρόερας Β., *Εκατόν πενήντα χρόνια του Πανεπιστημίου Αθηνών (Βραχύ χρονικό) Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών 1987. Εκατόν Πενήντα Χρόνια Κατάλογος Έκθεσης Ενθυμημάτων*, Μουσείο Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα 1987.

Σχινάς Κ., *Λόγος εκφωνηθείς υπό του κυρίου Κωνσταντίνου Δ. Σχινά κατά την γ' Μαΐου ΑΩΛΗ*, Αθήναι 1838.

ΕΛΛΗΝΕΣ ΓΙΑΤΡΟΙ ΚΑΙ ΓΑΛΛΙΚΗ ΕΠΙΡΡΟΗ,
19ος ΕΩΣ ΜΕΣΑ ΤΟΥ 20ού ΑΙΩΝΑ

Ευγενία Μπουρνόβα

ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ

Στο Παρίσι, μετά τη Γαλλική Επανάσταση, η ιατρική επιστήμη στόχευσε στη στενή σύνδεση της ιατρικής εκπαίδευσης με το νοσοκομείο. Το μοντέλο της νοσοκομειακής ιατρικής ανέδειξε τη γαλλική πρωτεύουσα ως παγκόσμιο κέντρο της ιατρικής κοινότητας, για μισό αιώνα. Στη διάδοση της εξαιρετικής φήμης της ιατρικής στη Γαλλία του 19ου αιώνα συνέβαλε και η παρουσία Γάλλων γιατρών στο εξωτερικό, συχνά σε σημαντικές θέσεις. Η αίγλη της γαλλικής ιατρικής προσήλκυσε εξ άλλου πολλούς ξένους φοιτητές στο Παρίσι για σπουδές.

Η υπεροχή της γαλλικής ιατρικής σχολής στον κόσμο του 19ου αιώνα είχε σημαντική επιρροή και στο ελληνικό ιατρικό σώμα. Το 1856 ιδρύθηκε η Ελληνική Ιατρική Εταιρεία των Παρισίων (Société médicale hellénique de Paris). Ο πρόεδρός της, γιατρός και φιλόσοφος Émile Maximilien Paul Littre περιέβαλε με το υψηλό του κύρος την εταιρεία και στόχευε να συγκεντρώσει γύρω της, όχι μόνο γιατρούς, αλλά και άλλους επιστήμονες και διανοούμενους φιλέλληνες. Αρχίζοντας από τον Αδαμάντιο Κοραή και φτάνοντας στις παραμονές του Β' Παγκοσμίου πολέμου, η σχέση των Ελλήνων γιατρών με τη Γαλλία θα είναι στενή και διαρκής. Η ελίτ των Ελλήνων γιατρών θα μεταβεί στη Γαλλία είτε για να σπουδάσει εξ ολοκλήρου εκεί, είτε για να συγγράψει τη διδακτορική της διατριβή είτε – συχνότερα – για να εξειδικεύσει τις γνώσεις της κατά τη διάρκεια μιας σύντομης παραμονής, κυρίως στο Παρίσι και δευτερευόντως στο Μονπελιέ και τη Λιόν. Όλοι οι παραπάνω, επιστρέφοντας στην Ελλάδα, μετέφεραν όχι μόνον τις ιατρικές τους γνώσεις αλλά και την ευρύτερη γαλλική κουλτούρα.

Η σχέση των Ελλήνων γιατρών με τη γαλλική ιατρική σχολή διατηρούνταν και μετά τη λήξη της παραμονής τους στη Γαλλία. Τα συνδρομητικά ιατρικά περιοδικά που κυκλοφορούσαν στην Ελλάδα περιείχαν μεγάλο αριθμό μεταφρασμένων άρθρων Γάλλων γιατρών και συνεχείς ανταποκρισεις και συμβολές σε γαλλικά συνέδρια.

Αυτήν την επιρροή της γαλλικής ιατρικής σχολής στους Έλληνες γιατρούς θα αναδείξω μέσα από το αρχαιολόγιο υλικό, όπως το αρχείο του ΙΣΑ (Ιατρικού Συλλόγου Αθηνών), της Ιατρικής Σχολής του ΕΚΠΑ, του Ιστορικού Αρχείου του ΕΚΠΑ αλλά και της ηλεκτρονικής βάσης της Ιατρικής Ακαδημίας του Παρισιού, που δημιούργησε ο ιστορικός και πρώην βιβλιοθηκονόμος της Εθνικής Βιβλιοθήκης της Γαλλίας, Pierre Moulinier.

Το ζήτημα των ξένων φοιτητών ιατρικής στο Παρίσι (το πλήθος και η καταγωγή τους) έχει επαρκώς μελετηθεί, τόσο για τον 19ο, όσο και για το πρώτο μισό του 20ού αιώνα.¹ Στη μελέτη που διεξάγω θα προσπαθήσω να αναδείξω πώς εξελίχθηκαν επαγγελματικά όσοι Έλληνες σπούδασαν ιατρική στο Παρίσι, με ποιον τρόπο αξιοποίησαν το επιστημονικό τους κεφάλαιο αλλά και το κοινωνικό κύρος που έφεραν από τη γαλλική πρωτεύουσα, με ποιον τρόπο ενσωματώθηκαν στην τοπική κοινωνία και κατά πόσο κλήθηκαν να παίξουν κάποιον πολιτικό ή πολιτιστικό ρόλο σχετιζόμενο με τη γαλλική εμπειρία τους.

Οι πρώτοι δώδεκα καθηγητές της Ιατρικής Σχολής του ΕΚΠΑ σπούδασαν κυρίως στη Χαϊδελβέργη, το Βερολίνο και τη Βιέννη, μόνον ένας στην Ιταλία (σπούδασε στην Πίζα και στη Φλωρεντία) και ακόμη ένας στο Παρίσι. Ο τελευταίος ήταν ο γιατρός και λόγιος Ιωάννης Λεβαδεύς-Νικολαΐδης, γεννημένος στη Λιβαδιά το 1800 ή το 1805, ο οποίος πήγε στο Παρίσι το 1827 όπου σπούδασε ιατρική και φιλοσοφία, απέκτησε το διδακτορικό του το 1833, και κατόπιν ήρθε στην Αθήνα. Στην ελληνική πρωτεύουσα κατέλαβε όχι μόνο θέση στο πανεπιστήμιο αλλά ήταν μέλος και γραμματέας του Ιατροσυνεδρίου. Πέθανε το 1871 στην Αθήνα.

Το 1873, από τους δεκαοκτώ καθηγητές της Ιατρικής Σχολής του

¹ Daniel Panzac, *Les docteurs orientaux de la faculté de médecine de Paris au XIXe siècle* Pierre Moulinier, *Les étudiants étrangers à Paris au XIXe siècle* Νικόλας Μανιτάκης, *L'essor de la mobilité étudiante internationale à l'âge des Etats-nations. Une étude de cas: les étudiants grecs en France (1880-1940)*, Thèse de doctorat en Histoire et Civilisations· Παντελής Κυπριανός, "La formation des élites grecques dans les universités occidentales (1837-1940)", *Histoire de l'éducation*, no 113.

ΕΚΠΑ οι έντεκα είχαν ζήσει στο Παρίσι για κάποιο διάστημα είτε για να πραγματοποιήσουν πλήρεις σπουδές, είτε για να τελειοποιήσουν τις γνώσεις τους είτε να ειδικευτούν. Μέχρι το 1914, τουλάχιστον είκοσι πέντε άτομα που περιέχονται στην ηλεκτρονική βάση του Pierre Moulinier είναι Έλληνες που σπούδασαν στο Παρίσι και έγιναν καθηγητές πανεπιστημίου στην Αθήνα. Το αθηναϊκό πανεπιστημιακό σώμα του 19ου και του πρώτου μισού του 20ού αιώνα στη συντριπτική του πλειοψηφία σπούδασε στο εξωτερικό.

Ωστόσο, η μετάβαση στο Παρίσι για ιατρικές και άλλες σπουδές ήταν επιλογή για λίγους, αφού οι αποστάσεις ήταν μεγάλες και το κόστος των σπουδών πολύ υψηλό. Εξ άλλου, η «μοντέρνα» νοσοκομειακή ιατρική δεν είχε ακόμα –στις αρχές του 19ου αιώνα– πείσει όλους τους επιστήμονες έξω από τη γαλλική επικράτεια. Από το 1803 έως το 1892 η γαλλική ιατρική εκπαίδευση είχε δύο επίπεδα: το πρώτο, προς στο οποίο κατευθυνόταν κυρίως η ελίτ, προϋπέθετε το «baccalauréat» και ολοκληρωνόταν ύστερα από τέσσερα χρόνια σπουδών και υποστήριξη διατριβής. Το δεύτερο περατωνόταν ύστερα από τρία χρόνια σπουδών ή πέντε χρόνια πρακτικής, χωρίς δηλαδή διδακτορικό, και πρόσφερε τον τίτλο «officier de santé».

Οι ξένοι φοιτητές αποτελούσαν το 8% του συνόλου των φοιτητών στο Παρίσι το 1890, το 14% το 1907, το 19% στις παραμονές και στη διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου. Αναφορικά με την Ιατρική Σχολή του Παρισιού κατά τον 19ο αιώνα, οι ξένοι φοιτητές υπολογίζονται στο 10% του συνόλου. Η γαλλική νομοθεσία του 1892 και 1896 σχετικά με την άσκηση του ιατρικού επαγγέλματος από ξένους απαιτούσε την κατοχή του τίτλου του διδάκτορα στη Γαλλία. Αυτό διήρκησε έως το 1933, οπότε ο νόμος απαίτησε και τη γαλλική υπηκοότητα.

Ο τόπος καταγωγής των Ελλήνων που σπούδασαν ιατρική στο Παρίσι κατά τον 19ο αιώνα ήταν συνήθως και ο τόπος εγκατάστασής τους μετά την επιστροφή τους από τη Γαλλία. Μάλιστα πολλοί επέστρεψαν στις πόλεις προέλευσης προκειμένου να ασκήσουν το επάγγελμα του γιατρού. Αυτό παρατηρείται κυρίως σε όσους κατάγονταν από τα Ιόνια νησιά, ιδίως την Κεφαλλονιά και την Κέρκυρα, αλλά και από τα νησιά του Αιγαίου, όπως η Λέσβος και η Χίος.

Μεγάλο τμήμα των Ελλήνων που καταγράφονται στο «Αρχείο Pierre Moulinier» είχε καταγωγή από τη Σμύρνη ή την ευρύτερη περιοχή της

Μικράς Ασίας και την Κωνσταντινούπολη. Τέλος, κάποιοι σταδιοδρόμησαν στην Αίγυπτο, όπως ο Αριστείδης Βαλασσόπουλος (1854-1923), που πήγε στο Παρίσι μετά τις σπουδές του στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, και κατέληξε επικεφαλής του Ελληνικού Νοσοκομείου στην Αλεξάνδρεια, όπου εργάστηκε συστηματικά για την αντιμετώπιση της πανούκλας και της φυματίωσης.

Σε γαλλικό οδηγό της Ελλάδας του 1896 διαβάζουμε: «Υπάρχουν εξαιρετικοί γιατροί στην Αθήνα: οι περισσότεροι σπούδασαν στη Γερμανία και τη Γαλλία [...] προτείνουμε τον Δρ. Ι. Ζωχίο, γιάτρο της École française d' Athènes [...]». Ο Ιωάννης Ζωχίος γεννήθηκε το 1840 στην Κέρκυρα και πέθανε το 1912 στην Αθήνα. Σπούδασε ιατρική στην Αθήνα και στο Παρίσι και υπήρξε καθηγητής στην Ιατρική Σχολή του ΕΚΠΑ.

Στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα η παραγωγή γιατρών στην Ελλάδα ήταν μεγάλη: η αναλογία, ήδη το 1879, ήταν ένας γιατρός για 330 κατοίκους στην πρωτεύουσα, ενώ η πόλη είχε μόνο 68.660 κατοίκους. Ωστόσο, παρά τον μεγάλο αριθμό γιατρών, η θνησιμότητα θα παραμείνει σε πολύ υψηλά επίπεδα (γύρω στο 20-25%) μέχρι τη δεκαετία του 1920.

Η υπερπροσφορά των υπηρεσιών τους επέβαλε στους Έλληνες γιατρούς την ανάγκη διάκρισης από το πλήθος των ανταγωνιστών τους. Η πρακτική της δημοσίευσης διαφημίσεων ύστερα από ένα ταξίδι στη Γαλλία ήταν συχνή τόσο στην αθηναϊκή πρωτεύουσα, όσο και στην επαρχία. Εκτός όσων σπούδασαν εκεί, υπήρχε και μεγάλος αριθμός γιατρών που πήγαν για να εκπαιδευτούν στα παρισινά νοσοκομεία (θέμα που παρουσιάζεται πολύ καλά και από τον ιστορικό Νικόλα Μανιτάκη). Ακόμα δεν υπήρχε μία μόνον εξειδίκευση αλλά, αντιθέτως, η επιδίωξη ήταν να καλυφθεί ευρύ φάσμα ασθενειών και, βεβαίως, πελατείας. Τα διάσημα νοσοκομεία του Παρισιού Pitié, Salpêtrière, Hôtel-Dieu, Necker αναγράφονται συστηματικά στις διαφημιστικές δημοσιεύσεις των Ελλήνων γιατρών καθώς και τα ονόματα των διευθυντών των κλινικών δίπλα στους οποίους εργάστηκαν οι διαφημιζόμενοι.

Σε διαφήμιση στην εφημερίδα *Εμπρός* (8.8.1903), ο γιατρός Θ. Γερογιάννης διατείνεται ότι θεραπεύει ασθένειες του θώρακα, τη φυματίωση των πνευμόνων, της καρδιάς, του στομάχου και του νευρικού συστήματος. Ο Θεοχάρης Γερογιάννης γεννήθηκε το 1858 στην Αρναία Χαλκιδικής και πέθανε στην Αθήνα το 1910. Ήταν γιος προκρίτου και σπούδασε καταρχάς στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και κατόπιν μετεκπαιδεύτηκε στο Παρίσι,

στην παθολογία και τη δερματολογία. Επίσης, τον Νοέμβριο του 1903, ο γιατρός Δ. Σωτηριάδης διαφημίζει στον Τύπο την έλευσή του από το Παρίσι, όπως έκαναν όλοι όσοι επέστρεφαν από επιμορφωτικό ταξίδι στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες.

Η παρουσία Ελλήνων γιατρών στο Institut Pasteur του Παρισιού άφησε πολύ έντονα ίχνη. Στα αρχεία του Ινστιτούτου υπάρχει αναφορά στον Coletsos Panayotis-Jean (1909-1990), που το 1970 συνέγραψε με τον Charles Coury (1916-1973) τη μελέτη *La tuberculose pulmonaire et son traitement*. Υπάρχει επίσης αναφορά στον Γεώργιο Στεφανόπουλο (Πάτρα 1893-Παρίσι 1949), ο οποίος, μετά το πτυχίο του στην Αθήνα το 1916, εργάστηκε τρία χρόνια στο νοσοκομείο της Αλεξάνδρειας και αναχώρησε για το Παρίσι, όπου το 1924 υποστήριξε το διδακτορικό του. Έγινε πολύ γνωστός για τις μελέτες του σχετικά με τον δάγκειο και τον κίτρινο πυρετό για την αντιμετώπιση του τελευταίου τελειοποίησε, το 1933, το εμβόλιο, πάντα στο Institut Pasteur.

Στον χώρο της ψυχιατρικής και της ιατροδικαστικής, οι θεωρίες τόσο του εκφυλισμού όσο και της θεραπευτικής ύπνωσης, την ίδια στιγμή που εμφανίστηκαν στην Ευρώπη, ιδιαίτέρως στους επιστημονικούς κύκλους γύρω από τη σχολή της Salpêtrière, εισήχθησαν και στην ελληνική πραγματικότητα. Αυτό συνέβη γιατί στη Salpêtrière θήτευσαν Έλληνες ψυχίατροι και ιατροδικαστές, όπως ο Αχιλλέας Γεωργαντάς (Ναύπλιο 1833-Αθήνα 1887), ο Σίμων Αποστολίδης (1853-1919), ο Σιμωνίδης Βλαβιανός (1873-1946), ο Μιχαήλ Κατσαράς (1860-1939, πρώτος διευθυντής του Αιγινήτειου Νοσοκομείου), και άλλοι επιστήμονες, που τη συγκεκριμένη περίοδο μεταλαμπάδευσαν στην Ελλάδα τα σημαντικά πορίσματα δημοσιεύσεων της ψυχιατρικής και ιατροδικαστικής βιβλιογραφίας της εποχής.

Το αρχείο του Ιατρικού Συλλόγου Αθηνών μάς επιτρέπει να αποκτήσουμε εξαιρετική εικόνα του ιατρικού σώματος στα τέλη του 19ου και στο πρώτο μισό του 20ού αιώνα και να παρακολουθήσουμε την επιρροή της γαλλικής ιατρικής, καθώς και τη φραγκοφωνία μέχρι τα μέσα του 20ού αιώνα. Αυτό όμως είναι αντικείμενο μελέτης που ακόμα δεν έχει ολοκληρωθεί.

Η ΑΝΟΔΟΣ ΤΗΣ ΑΓΓΛΟΣΑΞΟΝΙΚΗΣ ΕΠΙΡΡΟΗΣ

Κατερίνα Γαρδίκια

Υ. ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ
ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

Στη σύντομη αυτή εισήγηση θα παρουσιάσω τα πρώτα δεδομένα από μια έρευνα που ξεκίνησα πρόσφατα σχετικά με την είσοδο, εγκατάσταση και επικράτηση της κυρίαρχης σήμερα αγγλοσαξονικής ιατρικής στην Ελλάδα, η οποία έχει υποκαταστήσει κάθε άλλη επιρροή με την επιβολή της τεχνοβιολογικής της κοσμολογίας¹ και έχει καθορίσει την ιατρική («αγορά») στη χώρα, έτσι ώστε σήμερα η χώρα να βρίσκεται ενταγμένη στον σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο κόσμο.² Θα περιοριστώ στις απαρχές και θα αφήσω την ωρίμαση της επιρροής αυτής για όταν θα έχει προχωρήσει η έρευνά μου. Στη συνέχεια, θα αφιερώσω λίγο χρόνο στην περιγραφή του κατακερματισμένου σε ανταγωνιστικές εθνικές παραδόσεις διεθνούς τοπίου, πριν επικεντρωθώ στην ειδικότερη ελληνική περίπτωση.

¹ Δανείζομαι τον όρο *κοσμολογία* από το άρθρο του βρετανού κοινωνιολόγου N.D. Jewson, "The Disappearance of the Sick-Man from Medical Cosmology, 1770-1870", *International Journal of Epidemiology* 38, no. 3 (2009): 622-633.

² Τον όρο "medical marketplace" εισήγαγε στην ιστοριογραφία ο βρετανός ιστορικός Roy Porter, "The Patient's View: Doing Medical History from Below", *Theory and Society* 14 (1985): 188 καθώς και στα Roy Porter, "Laymen, Doctors and Medical Knowledge in the Eighteenth Century: The Evidence of the *Gentleman's Magazine*", στο Roy Porter (επ.), *Patients and Practitioners: Lay Perceptions of Medicine in Pre-Industrial Society*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 313· Roy Porter, "William Hunter: A Surgeon and a Gentleman", στο *William Hunter and the Eighteenth-Century Medical World*, William F. Bynum και Roy Porter (επ.), (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 21.

Η ΓΕΡΜΑΝΙΚΗ ΕΠΙΡΡΟΗ

Οι δυτικές επιδράσεις των πρώτων κρατικών λειτουργιών της δημόσιας υγείας και των πρώτων καθηγητών ιατρικής στο Οθώνειο τότε πανεπιστήμιο ήταν γερμανικές. Οι γιατροί αυτοί, Έλληνες και Γερμανοί, είχαν σπουδάσει στα γερμανικά πανεπιστήμια της εποχής της μεταρρύθμισης του Alexander von Humboldt στην αρχή του 19ου αιώνα. Ας σημειωθεί ότι, στην εξέλιξή της, η ιατρική εκπαίδευση στη Γερμανία γινόταν στα πανεπιστήμια με έμφαση στη θεωρία, τις *ex cathedra* διαλέξεις, την επιστημονική μέθοδο, δηλαδή εκείνη των θετικών επιστημών, και το ερευνητικό εργαστήριο.³ Η σχετική επικράτηση της γερμανικής επιρροής ειδικά στην Ιατρική Σχολή της Αθήνας παρέμεινε ισχυρή από τη σύστασή της έως και μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, σε αντιπαράθεση όμως στη συνέχεια με μια ισχυρή γαλλική επιρροή. Συγκεκριμένα, αν δει κανείς την καταγραφή των καθηγητών της Ιατρικής Σχολής από τον Αριστοτέλη Κούζη το 1937, για όλη την περίοδο των εκατό ετών από τη σύστασή της, σε κάθε γαλλοσπουδασμένο καθηγητή αντιστοιχούσε ένας γερμανοσπουδασμένος, αλλά αν συνυπολογίσουμε και τους εκπαιδευμένους στην Αυστρία, τότε οι γερμανοσπουδασμένοι ήταν κατά 30% περισσότεροι, με ένα αξιοσημείωτο 18% του συνόλου, δηλαδή σχεδόν το έναν στους πέντε, να έχουν συνδυάσει σπουδές σε πανεπιστήμια και των δύο χωρών, Γαλλίας και Γερμανίας. Καθηγητές σπουδασμένοι είτε στην πάλαι ποτέ ισχυρή στις ιατρικές σπουδές Ιταλία είτε τη Βρετανία ήταν ελάχιστοι, λιγότεροι από τα δάκτυλα του ενός χεριού, και μάλιστα για μέρος μόνον των σπουδών τους.

Μια άλλη παρατήρηση που προκύπτει από την καταγραφή του Κούζη είναι ότι οι υφηγητές του 1937, δηλαδή εποχής ακόμη της γερμανογαλλικής ηγεμονίας, ήταν η μήτρα από την οποία προήλθαν πολλοί από τους καθηγητές της μεταπολεμικής περιόδου,⁴ όταν πλέον η γερμανική ιατρική είχε εν πολλοίς χάσει την ικανότητά της να αναπαράγεται στο πανεπιστήμιο, καθώς είχε πια αποκαλύψει ένα αποκρουστικό πρόσωπο. Στον δε

³ Hans H. Simmer, "Principles and Problems of Medical Undergraduate Education in Germany during the Nineteenth and Early Twentieth Centuries", στο *The History of Medical Education*, C.D. O' Malley (επ.), (Berkeley: University of California Press, 1970), 187, 194.

⁴ Αριστοτέλης Π. Κούζης, *Εθνικών και Καποδιστριακών Πανεπιστήμιον Αθηνών. Ιστορία της Ιατρικής Σχολής, Εκατονταετηρίς 1837-1937* (Αθήνα: Πυρσός, 1939).

χώρο του ελληνικού πανεπιστημιακού μικρόκοσμου της γερμανικής κατοχής, είχαμε και ειδικότερες στρεβλώσεις από τη συνεργασία του καθηγητή γυναικολογίας Κωνσταντίνου Λογοθετόπουλου με τους Γερμανούς ως quisling πρωθυπουργού και την αξιοποίηση της απόλυτης δύναμής του για να υπαγορεύει τη βούλησή του στα ακαδημαϊκά πράγματα.

Η ΓΑΛΛΙΚΗ ΕΠΙΡΡΟΗ

Την εκτεταμένη γαλλική επιρροή στον ελληνικό ιατρικό κόσμο, το ευρύτερο ιατρικό σώμα της χώρας, ανέπτυξε η Ευγενία Μπουρνόβα. Αποτελεί δε μέρος της γενικότερης διεθνούς διείσδυσης της γαλλικής παιδείας στον χώρο της κουλτούρας με όργανο τη διαδεδομένη γαλλοφωνία των μεσοστικών στρωμάτων της χώρας. Πριν δε από τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο, την εποχή του ιμπεριαλιστικού τους ανταγωνισμού μεταξύ της Γαλλίας και της Γερμανίας, ειδικότερα στον χώρο της ιατρικής οι δύο εθνικές σχολές βρίσκονταν σε σχέση ανταγωνισμού, ο οποίος συμπυκνωνόταν γύρω από τις εμβληματικές μορφές των Louis Pasteur και Robert Koch και τα αντίστοιχα ερευνητικά ινστιτούτα. Η γαλλική, όπως και η γερμανική παράδοση δημιουργείται και αυτή στις αρχές του 19ου αιώνα, όχι όμως γύρω από τα πανεπιστήμια αλλά μέσα στις κλινικές των μεγάλων νοσηλευτικών ιδρυμάτων. Αυτά οργανώθηκαν κατά την περίοδο της Γαλλικής Επανάστασης, που κατήργησε τις προγενέστερες δομές και υπήγαγε τις νέες δομές στο κράτος. Το δόγμα της νέας ιατρικής εκπαίδευσης στη Γαλλία συμπυκνωνόταν στη γνωστή ρήση "Peu lire, beaucoup voir, beaucoup faire", να διαβάζεις λίγο, να βλέπεις πολύ, να πράττεις πολύ. Η εκπαίδευση με βάση τη νοσοκομειακή κλινική εμπειρία, σε πανεπιστημιακά και μη πανεπιστημιακά νοσοκομεία, προσφερόταν επίσης ως εκπαίδευση σε ειδικότητες, κάτι που προσήλκυε πολλούς ξένους εκπαιδευόμενους.⁵

Η γαλλο-γερμανική ακαδημαϊκή ηγεμονία στην ιατρική εκπαίδευση στην Ελλάδα διατηρήθηκε για περίπου 130 χρόνια, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1960, όταν εκδηλώθηκαν τα πρώτα ισχυρά σημάδια αμφισβήτησης, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

⁵ Charles Coury, "The Teaching of Medicine in France from the Beginning of the Seventeenth Century," στο *The History of Medical Education*, C.D. O'Malley (επ.), (Berkeley: University of California Press, 1970), 121-172.

Η ΒΡΕΤΑΝΙΑ

Σε σχέση με την ιατρική εκπαίδευση στη Γερμανία και τη Γαλλία, η Βρετανία αντίθετα, σε όλο τον 19ο αιώνα, παρά το υψηλό επιστημονικό της επίπεδο, ήταν προσκολλημένη σε μια παράδοση χωρίς πανεπιστημιακές δομές, με συνδυασμό ιδιωτικής ιατρικής και ιδιωτικής εκπαίδευσης, αδειοδοτήσεων και Κολλεγίων, ώστε ακόμη και μερικοί Άγγλοι σπουδαστές ιατρικής κατέφευγαν δυσανεσθημένοι στο Παρίσι.⁶ Επομένως, η Βρετανία δεν προσέφερε στους νέους Έλληνες ιατρούς ελκυστικές σπουδές. Εξ αίρεση ίσως αποτελούσε –στο τέλος του 19ου αιώνα– η βακτηριολογία.

Γενικότερα, οι πρώτες συναντήσεις της ελληνικής με την αγγλοσαξονική ιατρική ήταν μάλλον ευκαιριακές και όχι συστηματικές και αφορούσαν άμεσες εφαρμογές στη δημόσια υγεία. Από τους τρεις καθηγητές που ο Κούζης σημειώνει να έχουν συμπληρώσει τις σπουδές τους στο Λονδίνο, ο ένας ήταν ο μετέπειτα καθηγητής μικροβιολογίας Κωνσταντίνος Σάββας.⁷ Άλλωστε το πεδίο της ειδικότητάς του βρισκόταν στην αιχμή της εξέλιξής του τότε στην Αγγλία (όπως σε όλες τις χώρες με αποικιοκρατική πολιτική). Ούτε είναι τυχαίο ότι για την ανθελονοσιακή του δραστηριότητα, μαζί με τον Ιωάννη Καρδαμάτη επικοινωνούσαν με Βρετανούς συναδέλφους τους, ιδίως με τον Ronald Ross, τον ιατρό που είχε ανακαλύψει τον μηχανισμό μετάδοσης της ελονοσίας. Μάλιστα, όταν ο Ross επισκέφτηκε για πρώτη φορά την Ελλάδα καλεσμένος από την Αγγλική Εταιρεία αποξήρανσης της Κωπαΐδας, ο Καρδαμάτης συνόδευσε τον Ross στην επιτόπια έρευνά του.⁸

Ωστόσο, το έτος 1910 σηματοδότησε τομή στην ιστορία της ιατρικής εκπαίδευσης γενικότερα στον αγγλοσαξονικό κόσμο, τον οποίο τελικά ενοποίησε. Δημοσιεύτηκε τότε η έκθεση του αμερικανού μεταρρυθμιστή Abraham Flexner για την ιατρική εκπαίδευση στις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά, που συντάχθηκε με την υποστήριξη του Carnegie

⁶ F.N.L. Poynter, "Medical Education in England Since 1600", στο *The History of Medical Education*, C.D. O'Malley (επ.), (Berkeley: University of California Press, 1970), 235-249.

⁷ Κούζης, ό.π., 57.

⁸ Katerina Gardikas, *Landscapes of Disease: Malaria in Modern Greece* (Budapest: Central European University Press, 2018), 91-92.

Foundation.⁹ Η έκθεση μεταρρύθμισε το πεδίο στις δύο χώρες, ώστε να αναδιοργανωθεί σύμφωνα με το πρότυπο της ιατρικής σχολής του Johns Hopkins University στη Βαλτιμόρη, που με τη σειρά της εμπνεόταν από το γερμανικό πρότυπο με έμφαση στην πανεπιστημιακή ιατροβιολογική έρευνα. Ένας μελετητής μάλιστα προσομοίωσε την ιατρική έρευνα και εκπαίδευση στην Αμερική του Μεσοπολέμου με εκείνη της Γερμανίας της περιόδου από την ενοποίησή της έως τον Μεγάλο Πόλεμο.¹⁰

Η επίδραση του Flexner Report στη Βρετανία ήταν άμεση διότι έγειρε την πλάστιγγα σε ένα ήδη υπάρχον τεταμένο κλίμα αμφισβήτησης. Αλλά κατά τον Μεσοπόλεμο στο ίδιο πνεύμα ήταν η μεγάλη χρηματοδότηση του Rockefeller Foundation, που στήριξε τη βρετανική πανεπιστημιακή κλινική έρευνα με πανεπιστημιακές ερευνητικές μονάδες και προγράμματα υποτροφιών. Το πρότυπο του πανεπιστημιακού νοσοκομείου του University College του Λονδίνου καλλιεργήθηκε σε όλη τη Βρετανία, ενώ η οικονομική στήριξη που προσέφερε το Rockefeller Foundation στη Βρετανία ξεπερνούσε την αντίστοιχη στήριξη που το Ίδρυμα παρείχε σε οποιαδήποτε από τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες στις οποίες είχε παρουσία. Τις παραμονές του Β' Παγκοσμίου πολέμου όμως είχαν ωριμάσει και εγχώριοι βρετανικοί χρηματοδοτικοί φορείς για την υποστήριξη ερευνητικών μονάδων και υποτροφιών της πανεπιστημιακής κλινικής έρευνας.¹¹ Συνολικά πλέον, το μέλλον της ιατρικής εκπαίδευσης και έρευνας στη Βρετανία ανήκε στις κλινικές μονάδες των πανεπιστημίων της. Η δε επίδραση αυτών των εξελίξεων θα γίνονταν εμφανής στην Ελλάδα μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο.

⁹ Abraham Flexner, *Medical Education in the United States and Canada. A Report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching* (Νέα Υόρκη: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1910). http://archive.carnegiefoundation.org/publications/pdfs/elibrary/Carnegie_Flexner_Report.pdf (πρόσβαση 16.09.2022).

¹⁰ John Field, "Medical Education in the United States: Late Nineteenth and Twentieth Centuries", στο *The History of Medical Education*, C.D. O'Malley (επ.), (Berkeley: University of California Press, 1970), 514.

¹¹ Donald Fisher, "The Rockefeller Foundation and the Development of Scientific Medicine in Great Britain", *Minerva* 16, no. 1 (Άνοιξη 1978): 20-41· Thomas Neville Bonner, "Abraham Flexner as Critic of British and Continental Medical Education", *Medical History* 33 (1989), 477.

ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΣ

Για να επιστρέψουμε στη λιγότερο καθολική διείσδυση της αγγλοσαξονικής ιατρικής στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου, πέραν από τη συμμετοχή τους σε συμμαχικές επιτροπές υγιεινής κατά τη διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, οι Έλληνες ιατροί ήρθαν σε ουσιαστική επαφή με την αγγλοσαξονική ιατρική μέσα από την υγειονομική κρίση του Μεσοπολέμου. Ωστόσο, η σοβαρότερη παρέμβαση ήταν εκείνη της Rockefeller Foundation, την οποία επιζητούσε η χώρα ήδη από το 1923¹² αλλά οι υπεύθυνοι του Ιδρύματος καθυστέρησαν μέχρι το 1929, μέχρι δηλαδή να σταθεροποιηθεί πολιτικά η χώρα με την κυβέρνηση του Ελευθέριου Βενιζέλου του 1928.

Οι δράσεις της ομάδας του Rockefeller Foundation αφορούσαν κυρίως στη δημόσια υγεία και ειδικότερα στην καταπολέμηση της ελονοσίας καθώς και τη δημιουργία κοινωνικών δομών υγείας. Παρ' όλο που οι ελληνικές αρχές θα ήθελαν να αναλάβανε το Rockefeller Foundation εξ ολοκλήρου την ελληνική ανθελονοσιακή εκστρατεία, η μέθοδος του Ιδρύματος ήταν δομικά διαφορετική: να θέσει σε λειτουργία πειραματικούς σταθμούς με ερευνητικό χαρακτήρα, να εκπαιδεύσει τα εγχώρια στελέχη και να παράσχει υποτροφίες σε νέους επιστήμονες ώστε να εκπαιδευτούν στις Ηνωμένες Πολιτείες στον κλάδο της δημόσιας υγείας. Πολλοί από τους υποτρόφους δίδαξαν στη συνέχεια στην Υγειονομική Σχολή Αθηνών, ενώ ένας από αυτούς, ο Βασίλειος Βαλαώρας εξελέγη καθηγητής υγιεινής στην Ιατρική Σχολή της Αθήνας πολύ αργότερα, το 1961.¹³ Επίσης τη θέση του πρώτου διευθυντή της Υγειονομικής Σχολής Αθηνών η Κοινωνία των Εθνών –της οποίας η Σχολή ήταν δημιούργημα– ανέθεσε στον Άγγλο ιατρό Norman White. Παρεμπιπτόντως, η σχέση της ομάδας του Rockefeller Foundation με τον White ήταν εχθρική, ενώ τα στελέχη του Rockefeller Foundation δεν έκρυβαν τη χαμηλή εκτίμησή τους για τους καθηγητές της Ιατρικής Σχολής. Ξεχώριζαν όμως για την επιστημονική

¹² Κατερίνα Γαρδίκια, «Η διεθνής βοήθεια στη δημόσια υγεία: ανθρωπιστική κρίση, διακίνηση ιδεών και κοινωνική πολιτική», στο *Δημόσια υγεία και κοινωνική πολιτική: ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή του*, Γιάννης Κυριόπουλος (επ.), (Αθήνα: Παπαζήσης, 2008), 177-178.

¹³ Μαρία Μάνδουλα-Κουσουνή, *Η ιστορία του εργαστηρίου υγιεινής, επιδημιολογίας και ιατρικής στατιστικής της Ιατρικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών*, διδακτορική διατριβή, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Σχολή Επιστημών Υγείας, Τμήμα Ιατρικής, 2010, 91.

του συγκρότηση τον Γεώργιο Ιωακείμογλου, καθηγητή φαρμακολογίας γερμανικής εκπαίδευσης, στον οποίον αναγνώριζαν ότι συνδύαζε την ιατρική με την εργαστηριακή έρευνα και συνεργάζονταν μαζί του.

Έχει υποστηριχθεί ότι το Rockefeller Foundation πέρασε από την Ελλάδα χωρίς να αφήσει ουσιαστικά αποτελέσματα.¹⁴ Κατά την άποψή μου, όμως, η αξία της δράσης του έγινε σαφής στη συνέχεια, οπότε μάλιστα αποδείχθηκε κρίσιμη, διότι ακριβώς είχε εκπαιδεύσει τα στελέχη που ήδη από τον Οκτώβριο 1944, την επαύριο της αποχώρησης των Γερμανών, υποδέχθηκαν την υγειονομική αποστολή της UNRRA, στην οποία εντάχθηκε και ο Βαλαώρας, και ήταν σε θέση να στηρίζουν τη δημόσια υγεία τη μεταπολεμική εποχή.

Συνολικά, λοιπόν, –και όχι μόνο στην Ελλάδα– από την έδρα του στη Νέα Υόρκη το Rockefeller Foundation ενέπνεε από ανθρωπιστική και επιστημονική σκοπιά τη δράση της UNRRA στο πεδίο της δημόσιας υγείας στο σύνολο της απελευθερωμένης Ευρώπης, ενώ από πολιτική και ιδεολογική σκοπιά εξέφραζε το πνεύμα του αμερικανικού New Deal, που έδωσε κατεύθυνση στα σχέδια για την οργάνωση του μεταπολεμικού κόσμου.

Ο ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΟΣ ΚΟΣΜΟΣ

Τον Οκτώβριο 1945, έναν χρόνο μετά την αναχώρηση των Γερμανών από την Αθήνα και λίγους μήνες μετά τη λήξη του πολέμου στην Ευρώπη, έφτασε στη Βρετανία η πρώτη ομάδα Ελλήνων υποτρόφων του British Council, με πολλούς νέους ιατρούς ανάμεσά τους. Μάλιστα, ο συνολικός αριθμός των υποτρόφων είχε αυξηθεί, καθώς η κόρη του Sir John Stavridis είχε ενισχύσει τη χρηματοδότηση του British Council με χρήματα των ομογενών του Λονδίνου.¹⁵ Ας σημειωθεί ότι από το 1934 το Foreign Office είχε δημιουργήσει το British Council ως βραχίονα ήπιας δύναμης για να προωθήσει την αγγλική γλώσσα και τον βρετανικό πολιτισμό στο εξωτερικό και για να καταπολεμήσει την άνοδο του φασισμού.

Ανάμεσα στους πρώτους αυτούς ιατρούς υποτρόφους του 1945 αναφέ-

¹⁴ Dimitra Giannuli, "Repeated Disappointment: The Rockefeller Foundation and the Reform of the Greek Public Health System, 1929-1940", *Bulletin of the History of Medicine* 72, no. 1 (1998), 47-72.

¹⁵ Κ.Δ. Γαρδίκας, *Χρονικό ενός αγιάτρευτου γιατρού* (Αθήνα: Παρισιάνος, 1991), 168.

ρω τους Κωνσταντίνο Γαρδία, Σπύρο Δοξιάδη, Σωτήριο Παπασταμάτη και Χρήστο Σταθάτο: αφού αφομοίωσαν το νέο ερευνητικό και ακαδημαϊκό τους περιβάλλον στο Λονδίνο, το Manchester ή το Liverpool, χάρη στις υποτροφίες, με τις οποίες συστηματοποιήθηκε πλέον η αγγλοσαξονική επιρροή και συνδέθηκε με συγκεκριμένες σταδιοδρομίες, όλοι τους ανανέωσαν το δυναμικό των μεγάλων νοσοκομείων μετά την επιστροφή τους στη χώρα.

Στο πλαίσιο των γενικότερων αναπτυξιακών προγραμμάτων της μεταπολεμικής Ελλάδας και υπό το βλέμμα διεθνών οργανισμών, ειδικότερα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD), η ανάπτυξη της ιατρικής εκπαίδευσης στη χώρα καθορίστηκε στη συνέχεια από τη μεγάλη προσφορά υποτροφιών κυρίως για τις χώρες του αγγλοσαξονικού κόσμου, που παρήγαγαν τη νέα ιατροβιολογική γνώση με καταϊγιστικούς μάλιστα ρυθμούς. Αλλά οι νέοι ιατροί-υπότροφοι στη συνέχεια έμεναν εκτός των ελληνικών ιατρικών σχολών και είτε παρέμεναν στις χώρες της μετεκπαίδευσής τους είτε απορροφώντο από τα μεγάλα μη πανεπιστημιακά νοσοκομεία. Η αντινομία αυτή οδήγησε στη μεγάλη σύγκρουση στα μέσα της δεκαετίας του 1960, όπως έχει δείξει ο Κώστας Κριμπάς στα *Θραύσματα Κατόπτρου*.¹⁶ Η ανάγκη ανανέωσης της ιατρικής εκπαίδευσης και διάρρηξης της γαλλογερμανικής ηγεμονίας επέφερε σύγκρουση με τις υπάρχουσες δύο ιατρικές σχολές. Στη σύγκρουση πρωταγωνίστησαν ο Σπύρος Δοξιάδης και η λεγόμενη «ομάδα των Ύφηγητών». Η πρώτη μεγάλη μάχη δόθηκε γύρω από τη δημιουργία του Πανεπιστημίου Πατρών το 1964 πάνω σε αμερικανικού τύπου δομές, που θα αμφισβητούσαν την υφιστάμενη πανεπιστημιακή ιεραρχία. Στη συγκεκριμένη σύγκρουση επικράτησε τότε η συντηρητική, παλαιά φρουρά, το Πανεπιστήμιο Αθηνών με τη λεγόμενη ομάδα της Χαϊδελβέργης υπό τον καθηγητή φιλοσοφίας Ιωάννη Θεοδωρακόπουλο.¹⁷ Εξ άλλου, η όλη σύγκρουση εντάχθηκε στις ευρύτερες πολιτικο-ιδεολογικές αντιπαραθέσεις και μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της εποχής, που δεν έκλεισε παρά μόνο με τις μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του 1980.

¹⁶ Κώστας Κριμπάς, *Θραύσματα κατόπτρου* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1993), 206-207.

¹⁷ Κώστας Κριμπάς, «Ανώτατη παιδεία και έρευνα», στο *Νικητές και ηττημένοι, 1949-1974, Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, τ. 9, Βασίλης Παναγιωτόπουλος (επ.), (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2004), 160-161.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Καθώς φτάνουμε στο τέλος της ημερίδας, επιτρέψτε μου να κλείσω με μια πρόταση. Αν αναλογιστεί κανείς τη διαδρομή της σχέσης κράτους, κοινωνίας και υγείας, και τις διακυμάνσεις της διαδρομής αυτής –όπως έκανε και ο καθηγητής Ιωάννης Ύφαντόπουλος στην ημερίδα για τις κοινωνικές ασφάλισεις–, γίνεται σαφές ότι το ελληνικό κράτος τοποθετεί την υγεία σε θέση υψηλής προτεραιότητας σε εποχές δεινής υγειονομικής κρίσης, για παράδειγμα το 1833, μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή και μετά την ανθρωπιστική καταστροφή της Κατοχής. Τότε η πολιτεία καταβάλλει μεγάλη δαπάνη ενέργειας, πολιτικής και, ορισμένες φορές, οικονομικής δραστηριότητας για τη δημόσια υγεία στη χώρα. Όταν όμως οι κρίσεις περνούν, αυτό το ενδιαφέρον αποσύρεται υπέρ άλλων πιεστικών αναγκών της ημέρας, που δεν λείπουν. Το φαινόμενο δεν είναι ασφαλώς μόνον ελληνικό. Για να διατηρηθεί, λοιπόν, το ενδιαφέρον της πολιτείας και της κοινωνίας για την προτεραιότητα της υγείας, θα πρότεινα, κάθε χρόνο ένα αρμόδιο όργανο, όπως το Κεντρικό Συμβούλιο Υγείας, να καταθέτει στη Βουλή ετήσιο απολογισμό για την κατάσταση της δημόσιας υγείας, για την κατάσταση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και τους κοινωνικούς προσδιοριστές της υγείας με τους απαραίτητους δείκτες και ο ετήσιος αυτός απολογισμός να γίνεται αντικείμενο κοινοβουλευτικού ελέγχου και συζήτησης.

Ο ΤΟΜΟΣ «ΥΓΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΑ,
ΚΡΑΤΟΣ: ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΔΥ
ΤΙΚΗΣ ΣΤΡΟΦΗΣ» ΕΚΔΟΘΗΚΕ
ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ,
ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ
ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟ
ΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑ
ΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΚΑΙ
ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜΜΑ ΣΕ
ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑΡΙΩΝ.
ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

7

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:
ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΟΙ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθερι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Δημόσια διοίκηση: δομές και άνθρωποι

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Αντώνης Μακρυδημήτρης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ

Εισαγωγή 11

Α΄. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Π. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Σύγχρονης Πολιτικής Ιστορίας, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Στις απαρχές συγκρότησης του ελληνικού κράτους 17

ΜΗΝΑΣ ΣΑΜΑΤΑΣ

Ομότιμος καθηγητής Κοινωνιολογίας, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Η «λογική» του κομματικού κράτους στην Ελλάδα 29

ΘΕΟΔΩΡΟΣ Ν. ΤΣΕΚΟΣ

Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Η πελατειακή συγκρότηση του κράτους 43

Β΄. ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΟΜΕΣ. ΠΟΛΙΤΙΚΟ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΔΙΟΝΥΣΗΣ ΜΟΣΧΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Ιονίου Πανεπιστημίου

Η Διοίκηση της Απόλυτης Μοναρχίας (1833-1843): Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μιας ποσοτικής έρευνας 63

ΝΙΚΟΛΑΟΣ-ΚΟΜΝΗΝΟΣ ΧΛΕΠΑΣ Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ <i>Τοπική και περιφερειακή Διοίκηση και ηγεσία: μια ανασκόπηση</i>	73
ΝΙΚΟΣ ΣΠ. ΖΕΡΒΑΣ Διδάκτωρ Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ <i>Κέντρο Διακυβέρνησης και «Πρωθυπουργοκεντρισμός»</i>	85
ΜΑΡΙΑ-ΗΛΙΑΝΑ ΠΡΑΒΙΤΑ Επίκουρη καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ <i>Επιλογή ηγεσίας στην κεντρική Διοίκηση του κράτους</i>	99
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Γ. ΜΠΑΚΟΓΙΑΝΝΗΣ Διδάκτωρ Νομικής (Aix-Marseille III), Σύμβουλος Α.Σ.Ε.Π. <i>Έλεγχος της κακοδιοίκησης και Ανεξάρτητες Αρχές</i>	119

Γ'. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΣΤΡΑΝΗΣ Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής <i>Όψεις νομιμότητας και αποτελεσματικότητας στη διοικητική δράση</i>	135
ΒΑΣΙΛΗΣ Γ. ΤΖΕΜΟΣ Επίκουρος καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Οικονομικών Θεσμών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας <i>Η εξέλιξη της αρχής της νομιμότητας στη Δημόσια Διοίκηση</i>	143
ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ (ΑΡΗΣ) ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης <i>«Τεχνοκρατική» ανάλυση και δημόσια πολιτική</i>	153
ΓΙΩΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ Διδάσκων, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου <i>Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνική Διοίκηση: αλληλεπιδράσεις και προσαρμογές</i>	165

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ

Επίμετρο 179

Βιβλιογραφία 185

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντώνης Μακρυδημήτρης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

I

«Ποῖον ἔθνος δίχως διοίκησιν και νόμους
ευδοκίμησεν και δεν εχάθη;»

Μακρυγιάννης

Η απορία μοιάζει εύλογη, όσο και η απάντηση που εμμέσως προκύπτει από αυτήν –εφ' όσον το έθνος εξακολουθεί να υφίσταται, η διοίκηση και η νομοθεσία του είναι, ώς έναν βαθμό τουλάχιστον, ικανοποιητική. Έτσι είναι· αλλά αν το ερώτημα στραφεί περισσότερο προς τη (λεπτομέρεια) της ποιότητας του κράτους και της πολιτείας, μάλιστα δε στους διοικητικούς και οργανωτικούς θεσμούς του και τις σχετικές διαδικασίες, η απάντηση θα είναι λιγότερο αισιόδοξη. Διότι πέρα από το οικονομικό ή δημοσιονομικό έλλειμμα, υφίσταται και το έλλειμμα ή η υστέρηση του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, ο ατελής ή εκκρεμής εκσυγχρονισμός του οποίου επηρεάζει πολλαπλά την ποιότητα της δημοκρατίας, που πήρε πολύ καιρό να ευοδωθεί, και την ευδαιμονία των πολιτών, που παραμένει διαρκές ζητούμενο της πολιτικής ζωής στον τόπο.

Κοντολογίς, για να προσφύγουμε παραβολικώς τω τρόπω σ' έναν αρχαιοελληνικό μύθο, η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης δίνει συχνά την εντύπωση του «βράχου του Σίσυφου». Μόλις, μετά κόπων και βασάνων, καταστεί δυνατό να περαιωθεί ένα έργο κά-

ποιας σημασίας για τη λειτουργία της Διοίκησης (λ.χ. η στοιχειώδης στελέχωση, η αποκέντρωση των δομών ή η τεχνολογική ανανέωση των διαδικασιών), δύσκολα παραμένει και διατηρείται σε βάθος χρόνου, καθότι συνηθέστερα δεν αποφεύγεται η επέλευση αρνητικών συνεπειών και παρενεργειών (λ.χ. οι πελατειακές σχέσεις και εξαρτήσεις, η διασπορά και ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων, η τυπολατρία και ο φορμαλισμός, η αφόρητη «γραφειοκρατία», κ.λπ.), που δεν διευκολύνουν, αλλά επιβαρύνουν τη ζωή των πολιτών. Όστε, γενικεύοντας κάπως, ίσως έλεγε κανείς ότι «ο βράχος πάντα κατρακυλάει προς τα πίσω» και η προσπάθεια επαναλαμβάνεται στο διηνεκές, χωρίς να παραμένει σταθερά στην κορυφή. («Χαλεπόν εσθλόν έμμεναι»), θα έλεγαν οι αρχαίοι στοχαστές, εννοώντας ότι το πραγματικά δύσκολο και πολύτιμο πράγμα είναι η διατήρηση και η σταθερότητα του αγαθού – ου γαρ «χαλεπόν» το γενέσθαι «εσθλόν», αλλά το «έμμεναι»), τόνιζε ο Πλάτων στον *Πρωταγόρα*.

Μια συναφής εικόνα, πάλι από την αρχαιοελληνική μυθολογία, αναφέρεται στον «ιστό της Πηνελόπης», που υφαίνεται το πρωί, κατά τη διάρκεια της ημέρας, και το βράδυ ξηλώνεται κάτω από το φως των κεριών, χωρίς να ολοκληρώνεται ποτέ. Κάπως έτσι, λοιπόν, θα μπορούσε να συνοψιστεί μεταφορικά και αλληγορικά το «δράμα» των μεταρρυθμίσεων στο κράτος, ιδίως στη δημόσια διοίκησή του από την εθνική απελευθέρωση και μετά.

Οι μελέτες που περιλαμβάνονται στον ανά χείρας τόμο, και αποτυπώνουν τα πορίσματα σχετικής ημερίδας που διεξήχθη την 31η Μαρτίου 2022 στο κεντρικό κτήριο του ΕΚΠΑ στο πλαίσιο του εορτασμού της δισεκατονταετηρίδος από την Ελληνική Επανάσταση, ιχνηλατούν και σκιαγραφούν περιληπτικά κάποια από τα συμπτώματα και τα αίτια της διοικητικής μας υστέρησης και αδυναμίας. Μολονότι αυτή είναι σχετική και μερική, διαφορετικά δεν θα υπήρχε κράτος, ούτε πολιτική κοινωνία, ούτε θα είχαν ευοδωθεί κάποια σπουδαία επιτεύγματα (απελευθέρωση, εκδημοκρατισμός, κράτος δικαίου, δημόσιος τομέας, οικονομική ανάπτυξη, κ.λπ.), είναι προφανές ότι η προσπάθεια κατανόησης και ερμηνείας της διοικητικής υστέρησης ή «κακοδαιμονίας» είναι πολύτιμη και έχει, φυσικά, πολλάκις επιχειρηθεί, χωρίς όμως να έχει επί του παρόντος, τουλάχιστον, οριστικά αντιμετωπιστεί.

II

«Ο προστιθής γνώσιν προσθήσει άλγημα;»

Εκκλησιαστής

Το «άλγημα» αναφέρεται, ιδίως, στα ζητήματα ποιότητας, όχι ποσότητας, του διοικητικώς πράττειν και λειτουργείν στη χώρα. Γιατί εκεί που κυρίως πάσχει ο διοικητικός μηχανισμός είναι η ικανότητα αντιμετώπισης σύνθετων προβλημάτων, για τα οποία δεν αρκεί η απλή και μηχανιστική εφαρμογή διατάξεων ομοιόμορφης παροχής κάποιων υπηρεσιών μαζικού χαρακτήρα. Αν, όμως, ακόμη και για τέτοια ζητήματα, που απαιτούν και προϋποθέτουν μια διοικητική λογική νομικο-ορθολογικού τύπου κι ένα είδος στοιχειώδους οργανωτικής ευρυθμίας (μια «βεμπεριανή γραφειοκρατία», υπό την αναλυτική έννοια του όρου), τα πράγματα δεν πάνε πάντα καλά, εικάζει κανείς ποια θα είναι η κατάσταση για πολύ πιο σύνθετα και απαιτητικά προβλήματα.

Τέτοια προβλήματα είναι, ενδεικτικά, κάποια από τα ακόλουθα: η προσέλκυση και προώθηση καινοτόμων επενδύσεων φιλικών προς το περιβάλλον (όπως απαιτεί και υπαγορεύει η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος), η αναζήτηση τρόπων όχι απλά ευκαιριακής, επισημασμένης και παροδικής απορρόφησης της ανεργίας, αλλά σταθερής και ποιοτικής απασχόλησης και εργασίας, η παιδεία και ο πολιτισμός, η ελευθερία της έκφρασης και της αυτοσυνειδησίας των πολιτών· η καταπολέμηση της διαφθοράς, η ταχεία απονομή της δικαιοσύνης, η εμπέδωση του κράτους δικαίου, η απομάκρυνση από τον κομματισμό και την ευνοιοκρατία και η προσέγγιση της αξιοκρατίας, η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών κατά μήκος και πλάτος του διοικητικού μορφώματος, προκειμένου αυτοί να ασκήσουν κατά τον πληρέστερο τρόπο τα δικαιώματα και τις ελευθερίες τους.

Οι απαντήσεις που θα δοθούν στα παραπάνω προβλήματα, όπως και άλλα συναφή, προσδιορίζουν εμμέσως το στίγμα του δέοντος γενέσθαι ως προς τα διοικητικά πράγματα και φαινόμενα στη χώρα κατά τη δικαιοσυστή επέτειο από την έναρξη του Αγώνα για την εθνική ανεξαρτησία.

Ευχαριστώντας και συγχαίροντας τους συναδέλφους για τις συμβολές τους στο παρόν ευσύνοπτο πόνημα μνήμης και αναστοχασμού για τη Διοίκηση στον τόπο μας, προϊόν δικών τους και άλλων εκτενέστερων

αναλύσεων και ερμηνειών, περαίνουμε τούτο το εισαγωγικό σημείωμα με μια πιο αισιόδοξη νότα. Δεν υπάρχει καμμία νομοτέλεια («καταστροφή»), ακόμη και αν η πραγματικότητα δίδει κάποτε την εικόνα μιας «άγονης χώρας» (για να παραφράσουμε την ελιοτική *Wasteland*). Υπάρχουν πάντοτε εστίες και νησίδες ελπίδας και διοικητικής ευπραγίας· και οι άνθρωποι (υπάλληλοι, πολίτες, πολιτικοί, αναλυτές) μάχονται ενίοτε «ηρωικά υπέρ των εστιών αυτών», όπως έλεγε ο φιλόσοφος Κώστας Αξελός.

Όστε δεν υπάρχει μόνον ανάγκη, υπάρχει και η ανάλογη δυνατότητα, ίσως και η ευκαιρία, για τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό του διοικητικού μας κράτους (όπως θίγεται σε αντίστοιχα κεφάλαια και ενότητες στις σελίδες που ακολουθούν). Ενός κράτους μακρύτερα από την κομματοκρατία, τις πελατειακές σχέσεις και εξαρτήσεις («το παλαιόν της αναρμοστίας πάθος»), όπως θα λέγαμε πλατωνικά, εγγύτερα στον «επαγγελματισμό» (professionalism), το επιστημονικό ήθος, τη γνώση, την αξιότητα και τη δικαιοσύνη. Ένα κράτος με λιγότερο συγκεντρωτισμό, αλλά με ευρύτερη και καλύτερη αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση με λιγότερο νομικισμό, φορμαλισμό και «γραφειοκρατία» (υπό την τρέχουσα έννοια του όρου), πέρα από την πολυνομία και την κακονομία, πλησιέστερα στην ευνομία, στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα στη διοίκηση και την εν γένει πολιτεία.

Είναι τούτα ανέφικτα ή μη ρεαλιστικά σχέδια για το προσεχές μέλλον; Δεν νομίζω. Εξ άλλου, ο άνθρωπος ποτέ σχεδόν δεν πέτυχε το εφικτό, αν δεν σχεδίασε και δεν οραματίστηκε εκείνο που κάποτε έμοιαζε ανέφικτο. «Αν δεν στηρίζεις το ένα σου πόδι έξω απ' τη Γη ποτέ σου / δεν θα μπορέσεις να σταθείς επάνω της», έλεγε παραδειγματικά ο Ελύτης στη *Μαρία Νεφέλη (Λόγος περί Κάλλους)*. Ίσως κάτι ανάλογο ισχύει και εν προκειμένω. Οι μελέτες που έπονται το δείχνουν, ελπίζουμε πειστικά.

Α΄
ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.
ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ
ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ

ΣΤΙΣ ΑΠΑΡΧΕΣ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ
ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Δημήτρης Π. Σωτηρόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

I

Κρίσεις ολοκλήρωσης

Παρ' ότι σχετικά μικρό, και στην περιφέρεια του ευρωπαϊκού κόσμου, το ελληνικό κράτος είναι αποτέλεσμα πολύ σύνθετων και μακροχρόνιων ιστορικών διεργασιών, εσωτερικών και διεθνών, τους δύο αιώνες της ανεξαρτησίας του (Κολιόπουλος, 2014, Τόλιας, 2021). Είναι εξ άλλου προϊόν επάλληλων κρίσεων εθνικής ολοκλήρωσης από τον 19ο αιώνα και μέχρι τις δύο πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα, καθώς και πολύχρονων κρίσεων εκδημοκρατισμού και οικονομικού εκσυγχρονισμού από εκεί και μετά (Σωτηρόπουλος, 2019, Βούλγαρης, 2019). Οι κρίσεις, μάλιστα, αυτές συχνά διαπλέκονταν μεταξύ τους δημιουργώντας ένα εκρηκτικό μείγμα πολιτικό και κοινωνικο-οικονομικό, ενώ τα πράγματα περιπλέκονταν ακόμη περισσότερο εξ αιτίας των συχνών παρεμβάσεων ή και επεμβάσεων των Μεγάλων Δυνάμεων στα εσωτερικά της χώρας (Διβάνη, 2010). Αυτός είναι και ο λόγος των μεγάλων εσωτερικών αντιφάσεων του ελληνικού κράτους, καθώς και των συχνών διχασμών του –αυτού που έχει περιγραφεί ως σταθερή παλινωδία ανάμεσα σε «καταστροφές και θριάμβους» (Καλύβας, 2015). Έτσι, η πορεία του ελληνικού κράτους, θέτει ενδιαφέροντες προβληματισμούς πάνω στα ιστορικά υποδείγματα συγκρότησης των εθνικών κρατών, εξ αιτίας ακριβώς των ιδιαιτεροτήτων του.

Όχι ότι επρόκειτο για κάποιον ελληνικό «εξαιρετισμό», όπως λέγεται, και ότι κάτι αντίστοιχο δεν θα συναντήσουμε και σε άλλα εθνικά κράτη,

της ευρωπαϊκής ηπείρου τουλάχιστον. Πολλά από αυτά, ιδίως στην κεντρική Ευρώπη, υπήρξαν επίσης προϊόντα της κατάρρευσης των μεγάλων πολυπολιτισμικών αυτοκρατοριών της Γηραιάς Ηπείρου, οπότε και η συγκρότησή τους ήταν εξίσου περιπετειώδης και καθόλου ευθύγραμμη στην εξέλιξή της, καθώς μάλιστα θα επηρεάζονταν έντονα και από τους δύο παγκοσμίους πολέμους του 20ού αιώνα (Davies, 1998: 880-998). Ας θυμηθούμε επίσης το ιταλικό Risorgimento, δηλαδή την αντίστοιχη μακρά και επίπονη διαδικασία της ιταλικής ενοποίησης (Woolf, 2022). Ούτως ή άλλως, οι ίδιες οι καταστατικές ιδιαιτερότητες των εθνικών κρατών θέτουν εξ αντικειμένου δυσκολίες στις διαδικασίες της εθνικής ολοκλήρωσης. Τα εθνικά κράτη διαθέτουν μεν ένα ασύγκριτο πλεονέκτημα ως προς την εσωτερική ομοθυμία απέναντι στην εθνικιστική ιδεολογία, δεδομένου ότι αυτή χαίρει πάντα μεγάλης νομιμοποίησης, τουλάχιστον μέχρι την εμφάνιση του διεθνισμού, μετά τη μπολσεβικική επανάσταση, που θα αμφισβητήσει αυτό το consensus, αλλού πιο έντονα αλλού πάλι μόνον περιθωριακά. Το βασικό πρόβλημα ωστόσο δεν έγκειται εκεί. Καθώς τα εθνικά κράτη απαρτίζονται από οιονεί δημοκρατικές κοινωνίες –εφ’ όσον η άνοδος των εθνικών κρατών ταυτίστηκε χρονικά με τη σταδιακή επέκταση του ‘ρεπουμπλικανισμού’ και της δημοκρατίας–, οι διαφωνίες και οι ανταγωνισμοί ως προς τα διάφορα σχέδια που υπόσχονται την εκπλήρωση της εθνικής ολοκλήρωσης ενδέχεται να οδηγήσουν σε τεράστιες εσωτερικές εντάσεις και συγκρούσεις· ενίοτε και σε εμφυλίους πολέμους. Κι εκεί είναι που η γενική συναίνεση παύει να ισχύει στην πράξη, καθ’ ότι επιλοχωρούν στους εσωτερικούς ανταγωνισμούς πλήθος άλλων τριβών και ιδεολογικών ή στρατηγικών διαφωνιών. Έτσι, οι κρίσεις εθνικής ολοκλήρωσης μπορεί να πάρουν πολλές και διαφορετικές μορφές και να συμπαρασύρουν άλλες παράπλευρες κρίσεις, ικανές να επηρεάσουν καταλυτικά τόσο τη μορφή όσο και τον χρόνο ευόδωσης του («εθνικού») σχεδίου.

Η παρατήρηση αυτή αφορά τρεις βασικές διεργασίες της ελληνικής εθνοκρατικής περίπτωσης: την επέκταση των συνόρων του κράτους και της επικράτειάς του, μέσα από έξι μεγάλες ιστορικές φάσεις (που μάλλον δεν έχει ευρωπαϊκό αντίστοιχο), την ίδια τη σταδιακή συγκρότηση του κράτους και των θεσμών του στο εσωτερικό, καθώς και την εθνική ομογενοποίηση των πληθυσμών που συντελέστηκε επίσης μέσα από μακροχρόνιες διεργασίες. Όπως έχει αλλού υποστηριχθεί (Σωτηρόπουλος, 2021: 114-130), στην ουσία η 200χρονη πορεία του ελληνικού κράτους μπορεί να

διακριθεί και να εξεταστεί μέσα από τρεις μεγάλες «κρίσεις ολοκλήρωσης»: την κρίση («εθνικής») ολοκλήρωσης, που διατρέχει τα πρώτα εκατό χρόνια της ανεξαρτησίας του από την Επανάσταση του 1821 και μέχρι τη Μικρασιατική Καταστροφή του 1922· την κρίση («δημοκρατικής») ολοκλήρωσης, που αφορά την 50ετία από την επαναστατική κυβέρνηση του 1922 και μέχρι τη μεταπολίτευση του 1974· και την κρίση («οικονομικού εκσυγχρονισμού και εξευρωπαϊσμού»), που διατρέχει όλη την περίοδο της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας.

Οι ως άνω («κρίσεις») αποτελούσαν όψεις της μακράς εθνοποιητικής διαδικασίας: η πρώτη είχε να κάνει με ζητήματα παραδοσιακής κρατικής κυριαρχίας, εφ' όσον αφορούσε την εδαφική επέκταση και την ενσωμάτωση των πληθυσμών· η δεύτερη με ζητήματα πολιτικής νομιμοποίησης και ρύθμισης των εξουσιαστικών σχέσεων και των ελευθεριών, δηλαδή με την οικοδόμηση των κρατικών θεσμών και τον έλεγχο του πληθυσμού· και η τρίτη με διαδικασίες εκσυγχρονισμού, κρατικού και οικονομικού, για την καλύτερη προσαρμογή της χώρας στην εποχή της αρχόμενης παγκοσμιοποίησης και της οικονομικής φιλελευθεροποίησης.

Σε κάποιες από τις φάσεις αυτές η χώρα συμπορευόταν λίγο πολύ με τις αντίστοιχες διεργασίες στη δυτική και βόρεια Ευρώπη· σε κάποιες άλλες ακολουθούσε αυτόνομη πορεία, λόγω διαφόρων εθνικών ιδιαιτεροτήτων, ή οι ωριμάνσεις της σε επιμέρους τομείς έρχονταν πιο καθυστερημένα. Επειδή, γενικώς, τα πρότυπα σε όλες αυτές τις διεργασίες παρέμεναν εξ αρχής δυτικά και βορειοευρωπαϊκά, οι καθυστερήσεις ή οι επιμέρους και οι κατά καιρούς αποτυχιές βιώνονταν μάλλον με δραματικό τρόπο από τις εγχώριες ελίτ και συχνά γεννούσαν αχρείαστες εντάσεις. Αυτό πολλοί μελετητές το έχουν («διαβάσει») ως μια ελληνική ιδιαιτερότητα που έτεινε προς τον «εξαιρετισμό» ή τον εξωτισμό. Μπορούμε όμως αυτή την ένταση να την ερμηνεύσουμε και στην αντίθετη κατεύθυνση: δηλαδή ως μια διαρκή και εναγώνια αναζήτηση για το ελληνικό κράτος και τις ελίτ του να παρακολουθήσουν, αντιγράφοντας, απορρίπτοντας ή προσαρμόζοντας στα καθ' ημάς τα διάφορα πρότυπα εκσυγχρονισμού, που σημειωτέον δεν περιορίζονται σε ένα (το δυτικοευρωπαϊκό δεν είναι ένα αλλά διαθέτει πολλές εκδοχές) ούτε και λειτουργούν αναγκαστικά παντού με τον ίδιο τρόπο και με τον ίδιο χρόνο ωρίμανσης (Sotiropoulos, 2019: 11-25, Hall – Gieben, 2003).

Συνεπώς, το ελληνικό παράδειγμα θα γινόταν καλύτερα κατανοητό αν

επιμέναμε στην περιγραφή και την αξιολόγηση όσων έγιναν στην πράξη, και όχι όσων έπρεπε να έχουν γίνει σύμφωνα με κάποια αλλότρια πρότυπα. Η προσέγγιση αυτή αποφεύγει μια αυτομαστίγωση που μιλά περί πάγιας υπανάπτυξης και αντι-εκσυγχρονισμού (μια ιστορικά λανθασμένη ερμηνεία, όπως μόλις εξηγήσαμε), όσο και την αντίθετη («θέση») που βλέπει σε αυτόν τον εξαιρετισμό ένα αντιστασιακό έθος που δήθεν αρνείται συνειδητά και υπερήφανα να υιοθετήσει τις «νόρμες» του σύγχρονου κόσμου, διότι αλλιώς υπάρχει ο κίνδυνος της υποτέλειας και της εξάρτησης. Παρεμπιπτόντως, και οι δύο αυτές στάσεις καταλήγουν μέσα από άλλους δρόμους στο ίδιο αποτέλεσμα, ένα είδος εθνικού (μικροεραμιπλισμού), εφ' όσον στην ουσία αμφότερες υποστηρίζουν ότι το κράτος με την ανατολίτικη νοοτροπία δεν μπορεί ή δεν πρέπει να αλλάξει.

II

Ενοποίηση του έθνους (στο κράτος), εκδημοκρατισμός και εκσυγχρονισμός

Αν πρόκειται μέσα από μια ιστορικο-κοινωνιολογική προσέγγιση, που αφορά τις μεσαίες διάρκειες, να εντοπίσουμε τις τομές και τις συνέχειες του ελληνικού κράτους, θα πρέπει να ξεκινήσουμε από τις προηγούμενες τρεις διεργασίες εθνοποίησης του κράτους και της κοινωνίας, όπως αυτές διαπλέκονταν με τον εκδημοκρατισμό και τον θεσμικό του εκσυγχρονισμό. Αν παρατηρήσουμε εκ των υστέρων αυτές τις διεργασίες είναι προφανείς οι συνέχειες και οι τομές: 1821, 1922, 1974. Ωστόσο, αν κοιτάξουμε πώς εξελίσσονταν αυτές οι συνέχειες μέσα στον χρόνο, θα δούμε ότι αυτό δεν γινόταν ευθύγραμμα και πάντως όχι χωρίς μεγάλους ανταγωνισμούς, οι οποίοι προέκυπταν από διαφορετικά και ενίοτε εντελώς συγκρουσιακά αναπτυξιακά πρότυπα που υιοθετούσαν οι κυρίαρχες πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις.

Για να δούμε μερικά ενδεικτικά παραδείγματα, θα είχε ενδιαφέρον να εξετάσουμε σε κάθε μεγάλη συνέχεια κάποια επιμέρους πεδία εντάσεων που σχετίζονται με την κεντρική διακύβευση της κάθε φάσης. Αν περιοριστούμε, λόγου χάριν, στη φάση της εθνικής ολοκλήρωσης, τέτοια πεδία είναι η Μεγάλη Ιδέα, το συνοριακό και το Ανατολικό Ζήτημα, η Ευρώπη και οι Προστάτιδες Δυνάμεις, ενώ εκείνο που ενοποιεί αυτά είναι

η πολιτική, στρατιωτική, διπλωματική και οικονομική προετοιμασία του κράτους για την ευόδωση των εθνικών πόθων. Ποια είναι η εικόνα του ελληνικού 19ου αιώνα με βάση όλα αυτά; Η Ευρώπη είναι αδιαμφισβήτητα, από την πρώτη στιγμή της Επανάστασης, η βασική αναφορά των Ελλήνων: αναφορά πολιτισμική, πολιτική και οικονομική. Ως προς τούτο, το νέο έθνος είναι ομόγνυμον, ακόμη κι αν κάποιος μπορεί να κατηγορηθούν ότι η στάση τους είναι υποκριτική ή καιροσκοπική (Κολιόπουλος, 2014: 117). Σημασία έχει ότι αυτή δηλώνεται ευθαρσώς και δημοσίως. Από την άλλη, το τι λέει το λαϊκό αίσθημα είναι φυσικά πιο δύσκολο να καταγραφεί, κι ένας βαθμός αντιδυτικισμού κατά «των φορέων του ξενικού πνεύματος» πάντα θα επιβιώνει ως αντίδραση και θα συντηρείται από μερίδα της διανόησης (Πολίτης, 2009: 90 επ., Πανατζόπουλος, 2021, Σωτηρόπουλος, 2021²: 10-65).

Αλλά το γεγονός ότι οι ελίτ είναι, παρά τις ενίοτε παλινωδίες τους, ξεκάθαρες ως προς αυτό, δείχνει γιατί ουδέποτε εξετάζονται σοβαρά λύσεις εκτός του πλαισίου αυτού. Είναι, έτσι κι αλλιώς, προϊόν εν πολλοίς «ελευθέρας και εκουσίας αποφάσεως». Άπαντες σχεδόν αναγνωρίζουν με ρεαλισμό ότι αυτό απαιτεί το εθνικό συμφέρον και ότι όποιες άλλες συμμαχίες είναι απλώς άτοπες. Και αυτό δεν θα αλλάξει σχεδόν ποτέ στην 200χρονη ιστορία του ελληνικού κράτους. Είναι μια σχέση με πολλαπλές όψεις εξάρτησης, συνεργασίας, έντασης και από τις δύο πλευρές, και όλα αυτά μαζί, εναλλάξ και ταυτόχρονα. Άλλωστε, οι Μεγάλες Δυνάμεις δεν ήταν πλέον μόνο «προστάτιδες» αλλά και εποπτικές στα εσωτερικά του κράτους. Οικοδομείται έτσι σταδιακά μια σχέση που θα περάσει από πολλά κύματα επηρεάζοντας όχι μόνον τις εξωτερικές υποθέσεις αλλά και το εσωτερικό πεδίο της πολιτικής. Μπορεί η Ευρώπη και ειδικά οι Μεγάλες Δυνάμεις να ήταν η μοναδική ρεαλιστική συμμαχία για την ευόδωση των μεγαλοϊδεατικών φαντασιώσεων του νέου έθνους, που θεωρούσε ότι υπήρχαν έξω από την αρχικώς μικρή επικράτειά του πλήθος αλύτρωτων Ελλήνων, ωστόσο δεν την έβλεπαν όλοι από κοινού ως το απολύτως κατάλληλο πρότυπο για την ανακαίνισή του.

Απέναντι στις ευρωπαϊκές αξίες και τους θεσμούς, που οι εγχώριοι φιλοευρωπαϊστές θεωρούσαν ως αναμφισβήτητους οδηγούς εκσυγχρονισμού για ένα σύγχρονο κράτος, οι συντηρητικοί έβλεπαν μια πολιτισμική απειλή: τη νόθευση του ελληνικού πολιτισμού και της αγνής χριστιανορθόδοξης κοινοτιστικής του παράδοσης, τόσο από το δυτικό πνεύμα

του ορθολογισμού, όσο και από τον καθολικισμό ή τον προτεσταντισμό (Λούβη, 2020: 130-216).

Βεβαίως, και πάλι, στην πράξη τα πράγματα ήταν πιο σύνθετα και οι ομαδοποιήσεις και οι ταυτίσεις άλλαζαν ανάλογα και τη διεθνή και εγχώρια συγκυρία. Άλλωστε, η Ευρώπη δεν ήταν ενιαία, και η κάθε μία από τις Προστάτιδες Δυνάμεις είχαν τις δικές τους προτεραιότητες για το νέο κράτος και τις προωθούσαν μέσα από τις δικές τους επί τόπου συμμαχίες. Για παράδειγμα, ενώ στα πρώτα χρόνια της βαυαρικής περιόδου οι φιλοσυνταγματικοί είχαν στοιχηθεί πίσω από τη Μ. Βρετανία και την πρεσβεία της στην Αθήνα προκειμένου να πιέσουν την Αντιβασιλεία και κατόπιν τον Όθωνα να παραχωρήσει σύνταγμα, μετά την απογοήτευσή τους από τους μεγάλους περιορισμούς που έθετε το σύνταγμα του 1844, θα θεωρήσουν ότι η Ευρώπη ταυτίστηκε τελικά με τη βαυαρική απολυταρχία και θα κατηγορούν έκτοτε τους «ξένους» που πρόδωσαν αυτήν την χώρα. Αν θα φανεί προς στιγμή ότι αυτό δύναται να αλλάξει με τα ευρωπαϊκά συνταγματικά κινήματα του 1848, τελικά η σοσιαλιστική προοπτική ιδίως στη Γαλλία θα φοβίσει τους Έλληνες φιλελεύθερους (Λούβη, 2020: 112-125).

Περαιτέρω απογοήτευση και οργή θα βιώσει και η συντηρητική πτέρυγα με το ζήτημα του αυτοκέφαλου της Ελλαδικής Εκκλησίας. Το ζήτημα θα αναδειχθεί σε μείζονα αντιπαράθεση ιδίως προς το τέλος της δεκαετίας του 1830, ανάμεσα σε δύο εκδοχές χριστιανορθόδοξων: των φιλοδυτικών που έβλεπαν στο αυτοκέφαλο μια ασπίδα προστασίας από τη ρωσική διείσδυση στο κράτος, κι εκείνων που θεωρούσαν ότι κάτι τέτοιο θα απέκοπτε το ποίμνιο και κατ' επέκταση τη χώρα από τις προαιώνιες παραδοσιακές της ρίζες που εκπροσωπούσε το Οικουμενικό Πατριαρχείο Κωνσταντινουπόλεως. Είχε προηγηθεί, συνάμα, η τουρκοαιγυπτιακή κρίση του 1839-1841 που ανέδειξε την αδιαφορία των Μ. Δυνάμεων έναντι του ελληνικού αλυτρωτισμού.

Ωστόσο, η μεγάλη εξέλιξη που θα ενίσχυε το φιλορωσικό κόμμα της Ελλάδας διαχρονικά ήταν ο Κριμαϊκός πόλεμος και η στρατιωτική επέμβαση και η κατοχή της Αθήνας και του Πειραιά από τους Αγγλογάλλους (1854-1857), ενώ τέσσερα χρόνια πριν είχαν προηγηθεί τα παρκερικά που είχαν επίσης οξύνει πολύ τις ελληνοβρετανικές σχέσεις. Είναι ταυτόχρονα και μια στιγμή όπου αναδύονται ιδέες περί μιας «ελληνικής αυτοκρατορίας» της Ανατολής με φιλελεύθερο περιεχόμενο. Η αγγλογαλλική κατοχή αποτελεί ένα σημείο τομής για τον «μακρύ» 19ο αιώνα, καθ' ότι στερεί

πλέον από τους φιλοδυτικούς της χώρας το επιχείρημα ότι η πρόσδεση στο φιλοαγγλικό άρμα είναι η καλύτερη στρατηγική για την εκπλήρωση της Μεγάλης Ιδέας. Αν και πρόσκαιρα θα βγει ευνοημένη η ρωσόφιλη παράταξη, θα χάσει πάντως κι αυτή σταδιακά την επιρροή της στην Ελλάδα, όσο θα αρχίσει να διαφαίνεται στο τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα ο κίνδυνος του πανσλαβισμού στα Βαλκάνια –κάτι που θα επηρεάσει καίρια και τη στάση της χώρας ως προς το Μακεδονικό Ζήτημα.

Ακριβώς μέσα από την απογοήτευση από όλες τις Μεγάλες Δυνάμεις της εποχής, θα αρχίσουν να εμφανίζονται και οι ιδέες περί αναβίωσης μιας «ελληνικής αυτοκρατορίας» στην Ανατολή, ικανής να προωθή τις φιλελεύθερες δυτικές αξίες στο πλαίσιο του εκπολιτισμού των «βαρβάρων» (Καραφουλίδου, 2018: 253-369). Με τέτοιες απόψεις στο προσκήνιο σημαίνει ότι βρισκόμαστε ακόμη στον αστερισμό του ρομαντισμού, και ότι ο ελληνικός αλυτρωτισμός θα οφείλει ακόμη πολλά σε αυτόν –ενδεχομένως μέχρι σήμερα. Ας μη λησμονούμε, άλλωστε, το περιεχόμενο που είχε προσδώσει ο ίδιος ο Κωλέττης στη Μεγάλη Ιδέα, κατά την περιφημη ομιλία του στην Εθνοσυνέλευση στις 14 Ιανουαρίου του 1844: ιστορική αποστολή της ελληνικής φυλής ήταν να διαδώσει τα Φώτα και τον δυτικό πολιτισμό στην Ανατολή (Κρεμμυδάς, 2010: 25).

Γεγονός είναι πάντως ότι στα χρόνια τού πιο μετριοπαθούς ως προς τον αλυτρωτισμό Γεωργίου Α΄, η Μεγάλη Ιδέα θα περιπέσει σε ύπνωση για κάποια έτη, μέχρι τη δεκαετία του 1890. Εκείνο που θα αναδειχτεί σε αυτό το μεσοδιάστημα, ιδίως μετά την εμφάνιση του Χαρίλαου Τρικούπη στο προσκήνιο, είναι μια νέα πολιτική διχοτόμηση: όχι τόσο ως προς το περιεχόμενο της Μεγάλης Ιδέας, αλλά ως προς το ποιος είναι ο ενδεδειγμένος τρόπος για την επίτευξή της. Είναι κάτι που ομολογουμένως έχει διατυπωθεί ήδη από το 1848 και τον Μαυροκορδάτο σε υπόμνημά του στον Όθωνα περί των ελληνικών αλυτρωτικών διεκδικήσεων, στο οποίο έθετε τα βασικά ερωτήματα που έπρεπε να συνοδεύουν το περίπλοκο εγχείρημα: ποια εδάφη να συμπεριλάβει (Μακεδονία, Θεσσαλία, Ήπειρος, Κρήτη), πότε (να μην είναι άκαιρες οι διεκδικήσεις) και με ποια μέσα (Μαυρογορδάτος, 2020: 139-141). Χωρίς, όμως, να εισακουστεί.

Εκείνος που όντως αποδεικνύεται ως «παράγων αλλαγής» (*game changer*) για το εγχώριο πολιτικό σύστημα είναι ο Χαρίλαος Τρικούπης. Ο δικομματισμός που προωθεί στην ουσία αντικατοπτρίζει και τις δύο μεγάλες κοινωνικο-πολιτικές παρατάξεις στις οποίες είναι χωρισμένη η

χώρα· και μαζί, τις δύο διαφορετικές πολιτικές κουλτούρες. Από τη μία, ο κοτζαμπασικής κοπής δηλιγιαννισμός εκφράζει μια λαϊκιστική σύλληψη της Μεγάλης Ιδέας, που κολακεύει περισσότερο το κοινό αίσθημα μέσα από φρούδες υποσχέσεις και μεγαλοστομίες που φαντασιώνονται την άλωση της Πόλης, εδώ και τώρα. Από την άλλη, ο τρικουπισμός θα εστιάζει περισσότερο στη σοβαρή και μεθοδική προετοιμασία του κράτους, πολιτικά, οικονομικά, στρατιωτικά και διπλωματικά για την επίτευξη των αλυτρωτικών του επιδιώξεων, αυστηρά και μόνον όταν θα είναι κατάλληλες οι εγχώριες και διεθνείς συγκυρίες (Τρίχα, 2016, Ντεσάν, 2022). Όπως ανέφερε χαρακτηριστικά ο Εμμ. Ροΐδης, φανατικός τρικουπικός και επιφορτισμένος ως έφορος της Εθνικής Βιβλιοθήκης να συντάσσει τις ετήσιες εκθέσεις για τις διεθνείς εξελίξεις και τη θέση της Ελλάδας σε αυτές, στην εφημερίδα *ΩΡΑ*, το διάστημα 1878-1889, «εξωτερική πολιτική ουδέν άλλο κατ' ουσίαν είναι ή χρησιμοποίησις ούτως ή άλλως διαθέσιμου κεφαλαίου εθνικής δυνάμεως. Ελλειπούσης ταύτης, συνεχλείπει κατ' ανάγκην και πάσα εξωτερική πολιτική [...]» (Ροΐδης, 2021: 165).

Τα δύο αναπτυξιακά σχέδια, που αφορούσαν τη σωστή αξιοποίηση των εθνικών πόρων και ήταν ευθέως αντιθετικά και ανταγωνιστικά, θα συγκρούονται μεταξύ τους για πολλές δεκαετίες στο εξής, τόσο στον 19ο όσο και στον 20ό αιώνα. Έτσι, για όσο διάστημα επικρατεί το εκσυγχρονιστικό σχέδιο (λ.χ. την 20ετία 1875-1893), το κράτος φροντίζει να αποφεύγει την εμπλοκή του σε άσκοπες εθνικές περιπέτειες, επιδεικνύοντας αυτοσυγκράτηση και υπευθυνότητα. Όταν, όμως, επικρατούσε το «εθνολαϊκιστικό» αφήγημα, όπως το διάστημα από τη χρεοκοπία του 1893 και έως το Κίνημα στο Γουδί το 1909, η χώρα παρασυρόταν από καταστροφικές μεγαλοϊδεατικές φαντασιώσεις, όπως αυτές που οδήγησαν στον ατυχή πόλεμο του 1897 ή σε διάφορες επικίνδυνες ακροβασίες στον Μακεδονικό Αγώνα (Γιαννουλόπουλος, 1999, Μαρωνίτη, 2009). Ταυτόχρονα, στο εσωτερικό έδιναν τον τόνο οι δυνάμεις του συντηρητισμού, όπως καταδεικνύει λ.χ. η περίπτωση των Ευαγγελικών το 1901 και των Ορεσטיακών το 1903, που αφορούσαν εν τέλει πολιτισμικά κάτι ευρύτερο από τη διαμάχη για το γλωσσικό ζήτημα.

Από πολλές απόψεις, η διαιρετική τομή του ελληνικού 19ου αιώνα είχε παραμείνει σε εκείνο που είχε περιγράψει ήδη από τη δεκαετία του 1840 ο Κωλέττης μιλώνοντας στον Νικόλαο Δραγούμη: «Πλην, αγαπητέ, το ελληνικόν έθνος δεν είναι το συνερχόμενον εις την αίθουσαν του Μαυροκορ-

δάτου, αλλά το συνερχόμενον εις την του Κωλέττου· το ελληνικόν έθνος ούτε βελάδας φορεί ούτε γαλλικά ή αγγλικά ομιλεί· φορεί φουστανέλλας, ομιλεί ενίοτε και αλβανικά και κουτσοβλάχικα και σώζει τα ήθη της τυραννίας [ήγουν της τουρκοκρατίας], τα οποία δεν θα εξαλειφθώσι διά μιας· διότι όσο κι αν φαντάζωσιν οι λογιώτατοι, τα έθνη δεν αυτοσχεδιάζονται» (Μαυρογορδάτος, 2020: 116). Άλλωστε και ο Γ. Ασπρέας στην *Πολιτική Ιστορία της Νεώτερης Ελλάδος*, που εκδίδεται το 1930, εξακολουθεί να περιγράφει ως «ξενικόν κόμμα» τους ετερόχθονες που μιλούν για εξευρωπαϊσμό. Αυτή η διαιρετική τομή στο ελληνικό φαντασιακό δεν έχει εν μέρει ακόμη και σήμερα εξαλειφθεί.

III

Η ιστορία δεν έχει τέλος...

Την προέκτασή της που όλο και βάθαινε στον χρόνο, ανάμεσα σε μια παλαιά, εσωστρεφή Ελλάδα των αυτοχθόνων και σε μια «μεγάλη» εκσυγχρονισμένη Ελλάδα που συνομιλεί ισότιμα με την Ευρώπη, θα την δούμε πράγματι να επεκτείνεται και στις πρώτες δύο δεκαετίες του 20ού αιώνα. Η μικροελλαδίτικη παράταξη που μετά το 1911 στοιχιζόταν γύρω από τον Θρόνο, εξέφραζε, ως το πούμε έτσι, τον «ρομαντικό» 19ο αιώνα. Η βυζαντινή αυτοκρατορία και η Κωνσταντινούπολη υπήρχαν μόνον ως παλιές, προαιώνιες φαντασιώσεις. Κατά τα άλλα, οι πραγματικές αλυτρωτικές φιλοδοξίες παρέμεναν περιορισμένες.

Η φιλελεύθερη παράταξη των βενιζελικών, από την άλλη, απηχούσε τις κοινωνικές εξελίξεις της τελευταίας 20ετίας, που ήταν και το αντίβαρο στην Ελλάδα του συντηρητισμού και της ακινησίας. Όπως φάνηκε και στα συλλαλητήρια της Αθήνας, τον Σεπτέμβριο του 1911, που ακολούθησαν το Κίνημα στο Γουδί, η παράταξη αυτή συγκέντρωνε τα πιο δυναμικά νέα μεσαία στρώματα των πόλεων, τα οποία ζητούσαν ριζικές μεταρρυθμίσεις και εκσυγχρονισμό του κράτους. Δεν είναι τυχαίο που γίνεται έκτοτε λόγος για τον βενιζελικό αστικό εκσυγχρονισμό (Μαυρογορδάτος – Χατζηωσήφ, επιμ., 1988). Σε ό,τι αφορά τις μεγαλοϊδεατικές τους επιδιώξεις, ακολουθούσαν το εκσυγχρονιστικό αναπτυξιακό πρότυπο. Αυτό αποτυπώθηκε στις μεταρρυθμίσεις ή τα εκσυγχρονιστικά σχέδια που έλαβαν χώρα από τους βενιζελικούς στη δεύτερη δεκαετία του 20ού

αιώνα, όπως η αγροτική μεταρρύθμιση, η οικοδόμηση της Θεσσαλονίκης μετά την πυρκαγιά του 1917, οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις, κλπ.

Μόνο που για έναν συνεπή εθνικιστή, όπως ήταν ο Βενιζέλος, αν το «κοινωνικό καθεστώς» έπρεπε να κάνει κάτι, αυτό ήταν να υποβοηθή το κράτος να επιτελέσει την «υψηλήν του αποστολήν», δηλαδή τη Μεγάλη Ιδέα. Αυτό σήμαινε στην ουσία την προετοιμασία για πόλεμο που στις αρχές του 1910 διαγραφόταν πλέον ως μια προοπτική πολύ έντονη στον ορίζοντα. Πλέον, το στρατηγικό δίλημμα δεν θα αφορούσε απλώς τα μέσα αλλά και τους σκοπούς. Και δεν θα μπορούσε παρά να είναι ένα διχαστικό δίλημμα, από τη στιγμή που αφορούσε υπαρκτά ζητήματα της εν εξελίξει εθνοποιητικής διαδικασίας, όχι πια αφηρημένα αλλά πολύ απτά, καθώς ξεσπούσαν οι Βαλκανικοί πόλεμοι στην περιοχή και ο Μεγάλος Πόλεμος στην υπόλοιπη Ευρώπη.

Αφορούσε προφανώς τους στόχους, μια και ποτέ στην ιστορία του ελληνικού αλυτρωτισμού δεν ήταν απολύτως ξεκαθαρισμένο ποιες ακριβώς ήταν αυτές που συμπεριλαμβάνονταν στις αλύτρωτες περιοχές. Και κυρίως, αν έπρεπε να τεθούν προτεραιότητες, ώστε αν έπρεπε να προηγηθούν κάποιες ή να θυσιαστούν άλλες, ποιες θα ήταν αυτές; Η συζήτηση είναι τεράστια και διατρέχει όλο τον 19ο αιώνα. Ποιοι από τους σύνοικους λαούς ολόκληρου του πολυπολιτισμικού παλίμψηστου της καταρρέουσας οθωμανικής αυτοκρατορίας μπορούν να ενταχθούν στη μείζονα ή «άπασα» Ελλάδα, όπως την χαρακτήριζε ο Υψηλάντης εμπνεόμενος προφανώς από τη Χάρτα του Ρήγγα (Κολιόπουλος, 2014: 124-166); Και με ποιο κριτήριο; Την πάτρια γλώσσα ή την πάτρια θρησκεία; Πώς θα ενσωματώνονταν στον εθνικό κορμό οι αλλόθρησκοι ή οι ετερόγλωσσοι, και ακόμη χειρότερα, οι αλλόθρησκοι και μαζί ετερόγλωσσοι που παρ' όλα αυτά ήθελαν να είναι Έλληνες; Η Μακεδονία είχε βέβαια την πρωτοκαθεδρία στο ελληνικό φαντασιακό. Έτσι, όταν ο Θεόδωρος Δηλιγιάννης επέστρεφε ως υπουργός των Εξωτερικών από το Συνέδριο του Βερολίνου με τα κέρδη της Θεσσαλίας και μέρους της Ηπείρου, βουλευτής της αντιπολίτευσης θα σχολιάσει με εμφανή απογοήτευση: «Αλλ' ημείς σε εστείλαμεν, κύριε υπουργέ, προξενητήν να μας φέρης την Ραχήλ την μαυρομάταν και συ μας έφερες την Λείαν την τσιμπλομάταν» (Κολιόπουλος, 2014: 149). Σε στρατιωτικό επίπεδο η διαφωνία πάνω στο δίλημμα τι προηγείται στρατηγικά, η κατάκτηση της Ηπείρου ή της Θεσσαλονίκης, θα έδινε και την πρώτη αφορμή για τη σύγκρουση Βασιλιά και Βενιζέλου στους Βαλκανικούς πολέμους.

Αμέσως κατόπιν ακολούθησε η ακόμη σφοδρότερη αντιπαράθεση για τα μέσα, δηλαδή για τις διεθνείς συμμαχίες που ήταν αναγκαίες για την επίτευξη των εθνικών στόχων, διότι με το ξέσπασμα του Μεγάλου Πολέμου το 1914 η Ευρώπη είχε πλέον παύσει να είναι ενιαία. Συνεπώς, η ένταξη σε συμμαχικά στρατόπεδα ήταν υποχρεωτική. Εδώ ο αυτοχθονισμός και ο ετεροχθονισμός (ο ίδιος ο Βενιζέλος ήταν τότε ετερόχθων) θα αποκτήσουν νέα χαρακτηριστικά. Ο εθνικός διχασμός οδηγεί τους μεν αγγλόφιλους βενιζελικούς στη μια πλευρά, εφ' όσον με την αλλαγή της βρετανικής πολιτικής υπέρ της διάλυσης της οθωμανικής αυτοκρατορίας διέβλεπαν μια μοναδική ευκαιρία για την εκπλήρωση του σχεδίου της Μεγάλης Ελλάδας των δύο ηπείρων και των πέντε θαλασσών. Από την άλλη, οι ουδετερόφιλοι φιλοβασιλικοί της παλαιοελλαδίτικης και μικροελλαδίτικης νοοτροπίας της «μικράς αλλά εντίμου» Ελλάδος, που έχει κάθε συμφέρον να μένει στην ήσυχη γωνιά της, μακριά από τις μεγάλες διεθνείς συγκρούσεις, έβλεπαν τα πράγματα από διαφορετική γωνία. Το έντονο αντιδυτικιστικό, αντικαπιταλιστικό και αντικοινοβουλευτικό-πρωτοφασιστικό ξέσπασμα των αντιβενιζελικών Επίστρατων στα Νοεμβριανά του 1916 θα έδινε στον εθνικό διχασμό και διαστάσεις εντονότατης ιδεολογικής διαμάχης (Πετσάλης-Διομήδης, 2021).

Έτσι έχουμε ήδη στην τελευταία φάση της εθνικής ολοκλήρωσης, που θα τελειώσει με τη Μικρασιατική Καταστροφή του 1922, τα πρώτα σπέρματα της επόμενης φάσης η οποία θα αφορά το στοίχημα του «εκδημοκρατισμού». Βεβαίως, οι παρατάξεις σταδιακά θα αναδιαταχθούν καθώς το επίδικο αντικείμενο θα έχει πλέον μεταβληθεί: δεν θα αφορά πια την κρατική επέκταση, αλλά τον εκδημοκρατισμό των θεσμών – μια ιστορική κρίση που θα διαρκέσει ουσιαστικά μέχρι το 1974. Παρ' όλα αυτά, καθώς η κρατική εθνικιστική ιδεολογία υπήρξε τόσο καταλυτική για τη διαμόρφωση της χώρας το πρώτο μισό της ιστορίας της, θα συνεχίσει να επηρεάζει τους κρατικούς θεσμούς όπως και το συλλογικό φαντασιακό, και στις επόμενες ιστορικές φάσεις (λ.χ. το Κυπριακό ζήτημα μεταπολεμικά ή το Μακεδονικό τη δεκαετία του '90), με τρόπο όχι πάντα επωφελή για τη διεθνο-πολιτική θέση και τις εκάστοτε επιδιώξεις της χώρας (Στεφανίδης, 2010).

Η «ΛΟΓΙΚΗ» ΤΟΥ ΚΟΜΜΑΤΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μηνάς Σαματάς

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

I

«Κομματικό κράτος» και «κομματικός γραφειοκρατισμός»

Ως 'κομματικό κράτος' δεν εννοούμε απλώς και μόνον την άλωση και τον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού από το κυρίαρχο κόμμα, που συνήθως εκδηλώνεται με κομματικούς διορισμούς στον δημόσιο τομέα. Με βάση την εμπειρία της μεταπολιτευτικής κοιμοατοκρατούμενης Ελληνικής Δημοκρατίας, το κομματικό κράτος αφορά την κατάληψη και κυριαρχία από το εκάστοτε κυβερνητικό κόμμα του ευρύτερου πολιτικο-διοικητικού συστήματος, δηλαδή του «διευρυμένου κράτους» (lo Stato Integrale) με τη Γκραμισιανή έννοια (Μπυσί-Γκλύκσμαν, 1984, Samatas, 1986). Αυτό περιλαμβάνει τους δημόσιους και λοιπούς κοινωνικούς θεσμούς ηγεμονίας, δηλαδή τόσο την πολιτική κοινωνία με τις δομές και λειτουργίες του κρατικού μηχανισμού αλλά και το δημόσιο προσωπικό, όσο και την κοινωνία πολιτών, η οποία με μια διευρυμένη έννοια περιλαμβάνει εκτός από Μη Κρατικές Οργανώσεις και κρατικοδίαιτες ομάδες συμφερόντων μέσα και γύρω από το κράτος. Όστε το «κομματικό κράτος», υπό την ως άνω έννοια, δεν αναπτύσσει μόνο πελατειακές σχέσεις με τα οικονομικά ασθενή στρώματα που επιδιώκουν δημόσια απασχόληση και παροχές, αλλά και διαπλεκόμενες σχέσεις με μεγαλο-εργολάβους του Δημοσίου, τραπεζίτες, βαρόνους των Μ.Μ.Ε., κ.λπ. Έτσι, στη μεταπολίτευση τα κυβερνητικά κόμματα μετατράπηκαν σε κρατικά κόμματα (Βερναρδάκης,

2004, Βερναρδάκης – Μαυρέας, 2016) και η κοινωνία πολιτών σε κοινωνία πελατών (Μακροδημήτρης, 2003, 2006· Μουζέλης, 2012).

Αντίθετα με τις «γραφειοπαθολογικές» διοικητικές προσεγγίσεις που ερμηνεύουν το πελατειακό διοικητικό σύστημα και τη διαφθορά ως διοικητικές «δυσλειτουργίες» και ενδημική γραφειο-παθολογία, στις σχετικές αναλύσεις μας (Samatas, 1993, Σαματάς, 1993, 1994, 1996, 1999, 2000, 2007, 2011, 2016) χρησιμοποιούμε τις έννοιες του Νίκου Πουλαντζά (1984) για τον «γραφειοκρατισμό» και τον «αυταρχικό κρατισμό». Ο πρώτος αναφέρεται σε μια σχετικά σκόπιμη δομή και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού για την εξυπηρέτηση των κυρίαρχων δυνάμεων, ενώ ο «αυταρχικός κρατισμός» στην αυταρχική, συγκεντρωτική και πελατειακή οργάνωση του πολιτικο-διοικητικού συστήματος που επιβάλλεται από το εκάστοτε κομματικό-κυβερνητικό σύστημα. Με αυτά τα χαρακτηριστικά το 'κομματικό κράτος' διαμορφώνει τον κρατικό μηχανισμό σε κομματικό «γραφειοκρατισμό» (Samatas, 1986, Σαματάς, 1993, 1999, Καζαμίνας, 2005) και δημιουργεί ένα ευρύ και πολυπλόκαμο «πλέγμα εξουσίας» (Δερτιλής, 2000) για την εξυπηρέτηση και αναπαραγωγή ιδιαίτερων πολιτικο-οικονομικών συμφερόντων. Διαπιστώνουμε, λοιπόν, ότι ο κομματικός, πελατειακός γραφειοκρατισμός έχει υπάρξει 'λειτουργικός' για το κομματικό κράτος και για τα πολιτικο-οικονομικά συμφέροντα που αυτό εξυπηρετεί, αλλά και για την κάλυψη της ανάγκης για απασχόληση στον δημόσιο τομέα μεγάλης μερίδας του πληθυσμού, τουλάχιστον πριν την τελευταία χρεοκοπία όταν περιορίστηκαν οι διορισμοί (Σαματάς, 2016).

Συνοπτικά, με βάση τα παραπάνω θεωρούμε την αποτυχία του διοικητικού και ευρύτερα του κρατικού εκσυγχρονισμού στη μεταπολιτευτική Ελλάδα όχι ως ένα τεχνοκρατικό, διοικητικό πρόβλημα, αλλά κυρίως ως ένα πολιτικό ζήτημα, λαμβάνοντας υπόψη τις σχέσεις κυριαρχίας, δηλαδή τον τρόπο που ο κρατικός μηχανισμός ελέγχεται από τα κυβερνητικά κόμματα κάθε κοινοβουλευτική περίοδο.

II

Περιοδολόγηση αυταρχικού και κομματικού κρατισμού

Για αναλυτικούς λόγους διακρίνουμε τις παρακάτω βασικές περιόδους στη μετεμφυλιοπολεμική περίοδο μέχρι σήμερα (1949-2022):

- α. το καταπιεστικό αντικομμουνιστικό κράτος (1949-1974),
- β. το κομματικό-πελατειακό κράτος της μεταπολίτευσης (1974-2009),
- γ. το κομματικό κράτος της χρεοκοπίας και των μνημονίων (2010-2019), και
- δ. το τρέχον πρωθυπουργικό, υπερσυγκεντρωτικό 'επιτελικό κράτος' (2019-).

Σε όλες αυτές τις περιόδους διακρίνουμε, παράλληλα με τα τυπικά, επίσημα προτάγματα της εκάστοτε διακυβέρνησης, να επικρατούν στις συγκεκριμένες κοινωνικο-πολιτικές συνθήκες τα ανεπίσημα αλλά ουσιαστικά προτάγματα, τα οποία και καθορίζουν την εφαρμοσμένη πολιτική, ιδίως αναφορικά με τον συνεχώς διακηρυσσόμενο αλλά ατελέσφορο κρατικό και διοικητικό εκσυγχρονισμό.

Ειδικότερα και όσο γίνεται συνοπτικότερα, το καταπιεστικό αντικομμουνιστικό κράτος (1949-1974) διασφάλιζε το κυρίαρχο πρόταγμα της εθνικοφροσύνης και του αντικομμουνισμού των νικητών του Εμφυλίου πολέμου με αποτελεσματικούς καταπιεστικούς μηχανισμούς, τόσο στην περίοδο της «πειθαρχημένης δημοκρατίας» μέχρι το 1967, όσο και της στρατιωτικής δικτατορίας μέχρι το 1974 (Αλιβιζάτος, 1983). Η όποια κρατικό-διοικητική ανασυγκρότηση και μεταρρύθμιση ή θα υπηρετούσε το κυρίαρχο πρόταγμα του καθεστώτος ή θα ακυρωνόταν. Για οποιαδήποτε μεταπολεμική-μετεμφυλιοπολεμική θεσμική ανασυγκρότηση με τη βοήθεια των Αμερικανών και ιδίως για τις διοικητικές παρεμβάσεις της στρατιωτικής δικτατορίας, πρέπει να παίρνουμε σοβαρά υπόψιν το πραγματικό ιστορικό τους πλαίσιο και το πρόταγμα πολιτικο-ιδεολογικής πειθάρχησης των πολιτών με καταπιεστικούς μηχανισμούς (Αλιβιζάτος, 1983, Μακρδημήτρης – Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000, Παπαδημητρίου, 2018).

Εν συνεχεία, κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, διαμορφώθηκε το κομματικό κράτος της μεταπολίτευσης (1974-2009). Μολονότι το επίσημο πρόταγμα της περιόδου αυτής ήταν η αποχουντοποίηση και ο εκδημοκρατισμός, η βασική επιδίωξη δεν ήταν άλλη από την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ.-Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), και αργότερα στην ΟΝΕ. Αν και οι σκοποί αυτοί επιτεύχθηκαν και αποτελούν επιτυχίες της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, το πρόταγμα του πραγματικού 'εκσυγχρονισμού' του κράτους και της κοινωνίας ξαστόχησε, αφού η μεταπολιτευτική Δημοκρατία μετατράπηκε σε 'κομματοκρατία' (Γσουκαλάς,

1981, 1986, Χαραλάμπης, 1989, Μουζέλης, 2005). Το ανεπίσημο, πλην ουσιαστικό, πρόταγμα που κυριάρχησε για τα κυβερνητικά κόμματα της Νέας Δημοκρατίας και του ΠΑ.ΣΟ.Κ. ήταν ο αποκλειστικός έλεγχος του κρατικού μηχανισμού και του δημόσιου τομέα, καθώς και η επανεκλογή τους, με αποτέλεσμα την επικράτηση και αναπαραγωγή μιας οργανωμένης πελατειακής κομματοκρατίας κι ενός πολωτικού ανταγωνιστικού λαϊκισμού των δύο κομμάτων εξουσίας (Ανθόπουλος, 2008, Κοντιάδης, 2009, Βούλγαρης, 2013). Στην περίοδο αυτή θα εστιάσουμε παρακάτω.

Κατά την περίοδο των μνημονίων, το κομματικό κράτος ανέλαβε τη διαχείριση της χρεοκοπίας (2010-2019). Ως γνωστόν, το επίσημο πρόταγμα της μνημονιακής δημοσιονομικής προσαρμογής με δρακόντεια μέτρα πειθαρχίας, λιτότητας και οριζόντιας συρρίκνωσης του διοικητικού προσωπικού, που επέβαλαν τα δύο πρώτα «Μνημόνια Συνεννόησης», είχε βασικό στόχο την εξυπηρέτηση του χρέους έναντι των πιστωτών. Εφαρμόστηκε υπό την αυστηρή επιτήρηση της διαβόητης 'Τρόικα' (Δ.Ν.Τ., Ε.Κ.Τ. και Ευρωπαϊκή Επιτροπή) από μια αντιφατική διακυβέρνηση συνεργασίας με κορμό τα παραδοσιακά και υπεύθυνα για τη χρεοκοπία κόμματα, ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Νέα Δημοκρατία, τα οποία, εκτός από την επαγγελματοποίηση και κρατικοποίηση των κομματικών στελεχών τους, λειτούργησαν και ως 'κόμματα-καρτέλ' με σταδιακή ιδεολογικο-πολιτική σύγκλιση, που έφθασε έως τη συγκυβέρνηση στην περίοδο 2012-2015 (Βερναρδάκης – Μαυρέας, 2016).

Η περίοδος της «Αριστερής» διακυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α.-ΑΝ.ΕΛ. (2015-2019), που ακολούθησε, αναγκάστηκε να εφαρμόσει το τρίτο μνημόνιο υπό αυστηρή επιτήρηση και περιορισμένη κυριαρχία (Δουζίνας – Μπαρτσίδης, επιμ., 2021). Συνάμα, ο ΣΥ.ΡΙΖ.Α. έχασε την κοινωνική του στήριξη, («καρτελοποιήθηκε») (Σεφεριάδης, 2018) και δεν κατάφερε να ελέγξει τους «αρμούς της εξουσίας» του παραδοσιακού κομματικού κράτους για να τους αντικαταστήσει με δικούς του. Οι αντιφάσεις και οι αποτυχίες της διακυβέρνησης αυτής έχουν χρησιμεύσει ως («κολυμβήθρα του Σιλβάμ») για τα παραδοσιακά κόμματα εξουσίας που προκάλεσαν τη χρεοκοπία.

Τέλος, η τρέχουσα περίοδος του «επιτελικού κράτους» του Κυριάκου Μητσοτάκη (2019-) αντιμετώπισε το αναγκαστικό πρόταγμα της διαχείρισης κρίσεων, ιδίως της πανδημίας, και προώθησε ψηφιακές υπηρεσίες μέσω ιδιωτικών εταιρειών. Όμως το πραγματικό πρόταγμα της υπερσυγκεντρωτικής διακυβέρνησης φάνηκε να είναι η εδραίωση της προ-

σωπικής ηγεμονίας του επικεφαλής της (Κυρ. Μητσοτάκη) στο κόμμα και στην κοινωνία (Καγκατσούλης, 2019· Παπατόλιας, 2021). Αν και το πρωθυπουργικό, «επιτελικό» μοντέλο διακυβέρνησης φαίνεται να παραμέρισε στην κορυφή τον κομματικό μηχανισμό της Νέας Δημοκρατίας, είναι πλέον αναγκασμένο να διεκδικήσει την επανεκλογή του με τον παραδοσιακό πελατειακό κομματικό μηχανισμό στην κοινωνική βάση.

Από τις παραπάνω τέσσερις βασικές περιόδους θα εστιάσουμε στη συνέχεια στη δεύτερη, δηλαδή στη «μεταπολιτευτική κομματοκρατία».

III

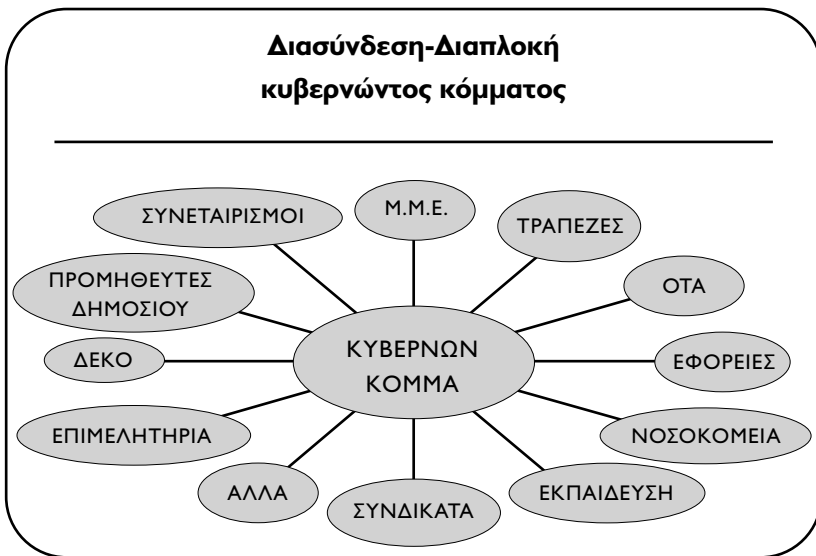
Πελατειακή κομματοκρατία στη μεταπολίτευση

Σύμφωνα με τον καθηγητή Νίκο Μουζέλη (2005: 17), «...στη χώρα μας δεν έχουμε κομματική, αλλά κομματικοκρατική δημοκρατία. Η κομματοκρατία από τη συγκρότηση του ελληνικού κοινοβουλευτισμού τον 19ο αιώνα έως σήμερα αποτελεί την κύρια πηγή της ελληνικής κακοδαιμονίας, το κύριο εμπόδιο για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού και συγχρόνως δημοκρατικού, κοινωνικά δίκαιου εκσυγχρονισμού». Πράγματι, καθ' όλη τη μεταδικτατορική περίοδο στην Ελλάδα (1974-2009) τα κυβερνητικά κόμματα, η συντηρητική Ν.Δ. και το 'σοσιαλιστικό' ΠΑ.ΣΟ.Κ., επέβαλαν και διαιώνισαν μια εναλλαγή κομματικοποίησης και πελατειακής οργάνωσης του κρατικού μηχανισμού και του δημόσιου τομέα. Επέβαλαν, δηλαδή, έναν κομματικό και πελατειακό γραφειοκρατισμό στις κρατικές δομές και λειτουργίες, και μετέλλαξαν τη θεσμική κομματική δημοκρατία σε πελατειακή κομματοκρατία (Κοντιάδης, 2009, Κοντογιώργης, 2004, 2012). Ταυτόχρονα τα κυβερνητικά αυτά κόμματα μεταλλάχτηκαν σε 'κρατικιστικά' και υπονόμισαν κάθε κρατικό εκσυγχρονισμό αντίθετο με τα πολιτικο-οικονομικά συμφέροντα που αυτά εξυπηρετούσαν (Σαματάς, 2000). Έτσι ήταν προβλέψιμο το καταστροφικό κόστος της κομματοκρατίας για τη δημοκρατία και την κοινωνία, που τελικά οδήγησε στη χρεοκοπία το 2010 (Σαματάς, 2011, 2016).

Ειδικότερα, το κομματικό κράτος της μεταπολίτευσης στην Ελλάδα βασίζεται στην άλωση του κρατικού μηχανισμού και του δημόσιου τομέα ως λάφυρο του κοινοβουλευτικού αγώνα, με τον διορισμό κομματικών στελεχών του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος σε όλες σχεδόν τις δημόσιες

διοικητικές θέσεις και στην αντικατάσταση-εκδίωξη των αξιωματούχων του αντίπαλου κόμματος σε τέτοιο βαθμό, ώστε να παγιωθεί η μετάλλαξη του μεταπολιτευτικού μας συστήματος σε «κομματοκρατία» (Γιανναράς, 2002, Ανθόπουλος, 2008, Κοντιάδης, 2009, Κοντογιώργης, 2012). Η λογική και η ουσία της κομματοκρατίας είναι «η τάση των κομμάτων να διεισδύουν σε όλους τους θεσμικούς χώρους της κοινωνίας, υποσκάπτοντας μέσω της άκρατης κομματικοποίησης τις αυτόνομες λογικές και αξίες αυτών των χώρων» (Μουζέλης, 2005). Αποτέλεσμα αυτής της κομματικής διείσδυσης είναι ένα «λερναίον» κομματικό κράτος κι ένα «πλέγμα εξουσίας» με πρωταγωνιστές τα στελέχη των κυβερνητικών κομμάτων (Δερτιλής, 2000).

*Το «Λερναίον» Κομματικό Κράτος
(με βάση την ανάλυση Γ. Δερτιλή, 2000)*



Η επέκταση του κομματικού ελέγχου σε όλα τα επίπεδα, ακόμη και στο εκπαιδευτικό σύστημα (Σαματάς, 1995), και η διασύνδεση-διαπλοκή των παραδοσιακών κομμάτων εξουσίας με οικονομικά και άλλα συμφέροντα, αλλά και η εξάρτηση των πολιτών από τους κομματικούς πάτρωνες, διαμόρφωσαν μια «κομματο-κρατούμενη κοινωνία» (Σαματάς, 2000, 2011, Σωτηρόπουλος, Δ. Α., 2001, Τσουκαλάς, 1986).

Δεν εκπλήσσει, ως εκ τούτου, που στο κομματικό κράτος αποδίδεται,

συνήθως, η δημιουργία ενός υπερβολικά μεγάλου δημόσιου προσωπικού (δημόσια υπαλληλία) και υπερτροφικού κράτους με βάση τους αθρούς διορισμούς στο Δημόσιο και το υπέρογκο μισθολογικό τους κόστος (Σαματάς, 1996, 2000). Φροντίζει, ωστόσο, να συγκαλύπτει και να μην κατηγορείται για την κακοδιαχείριση, την υπερκοστολόγηση των μεγάλων έργων, τις μίζες για τα εξοπλιστικά προγράμματα, τη λεηλασία του δημόσιου τομέα, την κατασπατάληση των πόρων από τα διαπλεκόμενα 'τρωκτικά', και γενικά για τη διαφθορά που οδήγησαν στη χρεοκοπία (Κουτσούκης – Σκλιάς, επιμ., 2005, Γιαννίτσης, 2013, Σαματάς, 2016).

Από την άλλη πλευρά, οποτεδήποτε το κομματικό κράτος επιχειρήσει να μεταρρυθμιστεί και να εκσυγχρονιστεί, έστω στοιχειωδώς, το εγχείρημα αυτό έμοιαζε να διέπεται από μια 'σισύφεια' ως προς την έκβαση της λογική. Το πελατειακό κράτος, και οι κρατούντες σε αυτό, μπορεί να υποσχόταν μεταρρυθμίσεις, αλλά υλοποιούσε μόνο αυτές που δεν το ακύρωναν. Οποιαδήποτε ουσιαστική μεταρρύθμιση που θα ματαίωνε τις πελατειακές λειτουργίες του, είτε έμενε στα χαρτιά, είτε υλοποιούνταν μέχρις εκεί που δεν απειλούσε τα πελατειακά, διαπλεκόμενα συμφέροντα (Πελαγίδης, επιμ. 2005, Κοντιάδης, 2009, Μακροδημήτρης, 2013^α). Έτσι, σημαντικές μεταρρυθμίσεις όπως η ίδρυση του Α.Σ.Ε.Π. και του Συνηγόρου του Πολίτη δέχτηκαν πολλές 'ρηγματώσεις' για να μην αποδυναμώσουν την κομματική πατρωνία που ήταν απαραίτητη για την αναπαραγωγή του κομματικού κράτους. Παρ' όλα αυτά μερικές μεταρρυθμίσεις, εκτός από το Α.Σ.Ε.Π. και τον Συνήγορο του Πολίτη, όπως τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, το TAXIS, τα μεταρρυθμιστικά σχέδια 'Καποδίστριας' και 'Κλεισθένης' στην τοπική αυτοδιοίκηση, ευδοκίμησαν παρά τις αλλοιώσεις που υπέστησαν (Μαυρομούστακου, 2013, Παπαδημητρίου, 2018).

IV

Διοικητικές δυσλειτουργίες και μεταρρυθμιστικές αστοχίες

Στις κυριότερες διοικητικές δυσλειτουργίες, που συνήθως επισημαίνονται χωρίς να θεραπεύονται, περιλαμβάνονται ο νομικός φορμαλισμός, η ασαφής κατανομή αρμοδιοτήτων, η απουσία μεθόδων και συστημάτων σύγχρονης και αποτελεσματικής διοίκησης και οργάνωσης (public management), η διασπορά δομών, στελεχών και κρίσιμων πόρων, το έλ-

λειμμα συντονισμού, η αδιαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων, η ενδημική διαφθορά (Καρκατσούλης, 2011, Ρακιντζής, 2015, Παπαδημητρίου, 2018). Ο λόγος που αυτές οι χρόνιες «ασθένειες» ή παθολογίες του διοικητικού συστήματος δεν αντιμετωπίζονται, ούτε θεραπεύονται οριστικά, οφείλεται στο ότι αυτές είναι «λειτουργικές» για το κομματικό-πελατειακό κράτος, ως εκ τούτου αναπαράγονται.

Ούτε οι Αμερικανοί το '50, ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) το '80, ούτε η 'Τρόικα' το 2010 μπόρεσαν να επιβάλουν έναν ουσιαστικό, έστω εξωγενή, κρατικό εκσυγχρονισμό, γιατί οι κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις τον υπονόμειναν ως αντίθετο με τα μικρο-κομματικά τους συμφέροντα. Βέβαια, ο αποτυχημένος εκσυγχρονισμός του μεταπολιτευτικού κομματικού κράτους (Λυριντζής, 2006, Ανθόπουλος, 2008, Μουζέλης, 2012, Μακρυδημήτρης, 2013^α) οφείλεται όχι μόνο στα κυβερνητικά κόμματα, αλλά και στην κρατικοδίαιτη κοινωνία, αφού εκείνα τα κοινωνικά στρώματα που δεν εύρισκαν απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα εξασφάλιζαν αποκατάσταση στον δημόσιο τομέα μέσω της κομματικής πατρωνίας (Τσουκαλάς, 1986, Χαραλάμπης, 1989, Σαματάς, 2007, 2009).

Συνάμα, η κομματική 'νομενκλατούρα' του κάθε κυβερνώντος κόμματος αποτελείται από περίπου 3.000-4.000 κομματικά στελέχη που περιλαμβάνουν τα περισσότερα μέλη της Κεντρικής Επιτροπής και του κομματικού συνδικαλισμού σε κρατικές θέσεις, διοικητικά συμβούλια, πολιτικά γραφεία, κ.λπ., συχνά σε περισσότερες από μία έμμισθες θέσεις (Σαματάς, 2011). Την συνθέτουν συνήθως αποτυχόντες, μη εκλεγέντες βουλευτές, συνδικαλιστές, πρώην νομάρχες και δήμαρχοι, απόστρατοι συνταξιούχοι του στενού περιβάλλοντος, ακόμα και συγγενείς υπουργών και βουλευτών, υπηρετούντες ως σύμβουλοι και συνεργάτες στα πολιτικά τους γραφεία, οι οποίοι κατά πάγια πια κοινοβουλευτική παράδοση, είτε διορίζονται σε μόνιμες οργανικές θέσεις του Δημοσίου μετά από διετή υπηρεσία ή καταλαμβάνουν υψηλόβαθμες θέσεις στην κρατική μηχανή και αντικαθίστανται ή μετατίθενται σε κάθε κυβερνητικό ανασχηματισμό (Σωτηρόπουλος, 2001, Καρκατσούλης, 2011, Κοντογιώργης, 2012, Πραβίτα, 2021). Η χαμηλή ποιότητα αλλά και φαυλότητα του πολιτικο-διοικητικού συστήματος οφείλεται εν πολλοίς στην εναλλασσόμενη κομματική 'γαλαζοπράσινη νομενκλατούρα' που συχνά προτάσσει το κομματικό απέναντι στο δημόσιο συμφέρον (Σαματάς, 2011, Τσούκας, 2007, 2015).

Εξ άλλου, τα κομματικά και κυβερνητικά στελέχη που ευθύνονται

για τα κατά καιρούς σοβαρά σκάνδαλα διαφθοράς παραμένουν, συνήθως, ατιμώρητα. Δυστυχώς, ελάχιστα πολιτικά πρόσωπα αποτελούν εξαίρεση για να μνημονεύονται θετικά, όπως ο Αναστάσιος Πεπονής με την ίδρυση του Α.Σ.Ε.Π. Πολλοί βουλευτές (ή «βουλευτές») και επαγγελματικά κομματικά στελέχη έχουν συνδεθεί με σοβαρά σκάνδαλα κακοδιοίκησης, διαπλοκής και διαφθοράς χωρίς λογοδοσία και κυρώσεις (Κουτσούκης – Σκλιάς, επιμ., 2005, Χρυσόγονος, 2009, Ρακιντζής, 2015, Τσούκας, 2015). Ελάχιστοι καταδικάστηκαν για διαφθορά με αναστολή και μόνον τέσσερις εξέτισαν ποινές στις φυλακές. Η ποιότητα του κομματικού προσωπικού που διοίκησε διαχρονικά τον δημόσιο τομέα απεικονίζεται στα βιογραφικά και στα πεπραγμένα όσων διοίκησαν τον αθλητισμό, την Πολιτική Προστασία, τη Στατιστική Υπηρεσία, την Ε.Υ.Π., κ.λπ. Χαρακτηριστική περίπτωση διοικητικού τραγέλαφου είναι το Σ.Δ.Ο.Ε. Διατυπώσεις όπως «οι πράξεις μας είναι νόμιμες και άρα ηθικές» ή «μαζί τα φάγαμε» χαρακτηρίζουν τη νοοτροπία και ανάλογη συμπεριφορά υπουργών ή στελεχών και των δυο παραδοσιακών κυβερνητικών κομμάτων (Τσούκας, 2015, Σαματάς, 2016).

Υπό τις συνθήκες αυτές δεν είναι δυσεξήγητο το γενικό «κόστος» της κομματοκρατίας, που δεν εξαντλείται στη δημοσιονομική και μόνο διάσταση και σημασία του όρου. Καταρχήν, το κομματικό κράτος βλέπει σοβαρά τα εθνικά συμφέροντα, αφού καλλιεργεί συγκρουσιακή πόλωση και δεν επιτρέπει έστω ελάχιστη συναντίληψη για τα μείζονα εθνικά θέματα και τα μεγάλα προβλήματα της χώρας, όπως στις Ελληνοτουρκικές διαφορές, το Μακεδονικό, το ασφαλιστικό, το δημογραφικό, η διαχείριση φυσικών καταστροφών, κ.λπ. Ο στείρος και ακραίος κομματικός ανταγωνισμός θεωρεί τις σχετικές απόψεις των άλλων κομμάτων ως γενικά αρνητικές, αν όχι προδοτικές, με αποτέλεσμα την αδυναμία χάραξης κι εφαρμογής μακροπρόθεσμης, διακομματικής, εθνικής πολιτικής.

Συνοπτικά, το οικονομικό κόστος του κομματικού κράτους σε διορισμούς και ρουσφέτια, 'θαλασσοδάνεια', κατασπατάληση πόρων, καταλήστευση των ασφαλιστικών ταμείων και γενικότερα της διαπλοκής και ευνοιοκρατίας σε όλα σχεδόν τα επίπεδα διοίκησης είναι ανυπολόγιστο. Το διοικητικό κόστος, εκτός του μισθολογικού, αφορά την πολιτικοποίηση – κομματικοποίηση της ηγεσίας της δημόσιας διοίκησης (Πραβίτα, 2021), ιδίως με την πληθώρα μετακλητών υπαλλήλων με κομματικά κριτήρια.

Επιπλέον, η 'υψηλή' διαφθορά μελών της κομματικής νομενκλατούρας

με κατάχρηση δημόσιας θέσης για ιδιοτελή οφέλη συνδυάζεται με την ανοχή της μικρο-διαφθοράς και παραβατικότητας των πολιτών-πελατών. Με βάση τον «Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2019», που εκδίδει και δημοσιοποιεί η Διεθνής Διαφάνεια, η Ελλάδα ήταν στις τελευταίες θέσεις της ΕΕ και στην 60ή θέση σε σύνολο 180 χωρών (https://transparency.gr/wp-content/uploads/2022/05/CPI_full-data-2019.pdf).

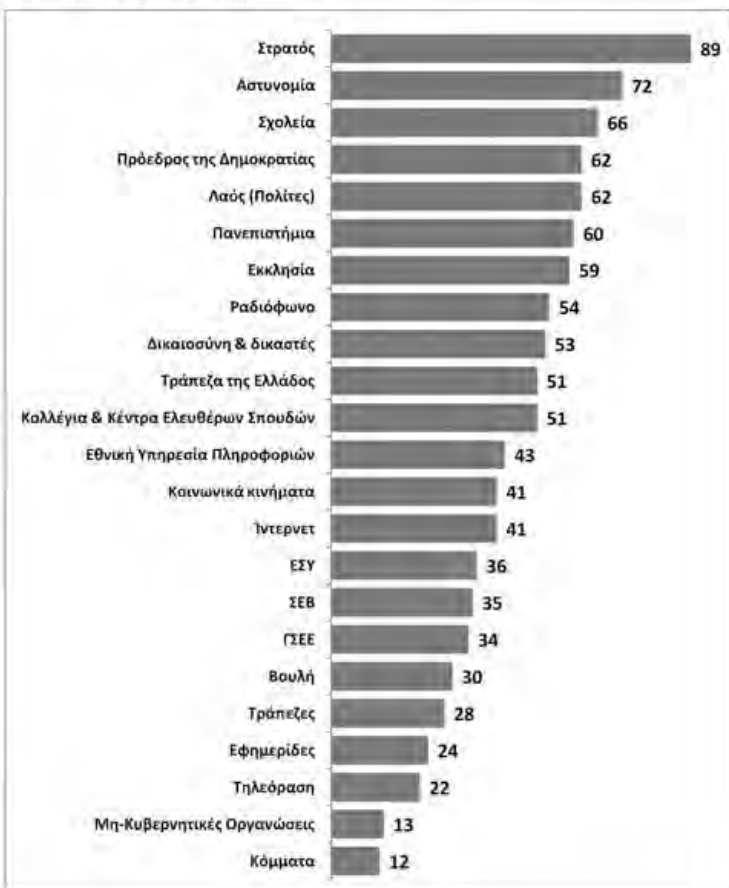
Κοντολογίς, η κομματοκρατία με ψευδή, όχι σπάνια, στοιχεία (π.χ. 'Greek Statistics'), συγκάλυψη σκανδάλων, κ.ά., εργαλειοποιεί κι ευτελίζει τους θεσμούς, ακόμη και τη λειτουργία της Βουλής και των εξεταστικών επιτροπών, ενώ έχει θεσπίσει την ατιμωρησία των μελών της κυβέρνησης (με βάση το άρθρο 86 του Συντάγματος), και συγκάλυπτει φαύλους πολιτικούς με τεράστιο κόστος για την αξιοπιστία της χώρας διεθνώς, το κράτος δικαίου και την κοινωνία γενικότερα (Κοντογιώργης, 2012, Τάτσης, 2015). Γενικώς, η αναξιοκρατία και η μετριοκρατία που χαρακτηρίζουν την κομματική πατρωνία μπολιάζουν τον κοινωνικό ιστό, προκαλώντας φανατική πόλωση στην κορυφή και επικίνδυνο διχασμό στην κοινωνική βάση, με τη γνωστή νοοτροπία «οι δικοί μας και οι άλλοι», «εμείς ή αυτοί», «εχθροί και φίλοι», όπως θα έλεγε ο Καρλ Σμιτ. Ο διορισμός και η προώθηση «των δικών μας παιδιών», συγγενών και φίλων, συχνά ανεπάγγελτων, σε θέσεις ευθύνης ως πειθήνια κομματικά στελέχη, καλλιεργεί την οικογενειοκρατία και τον νεποτισμό, προκαλώντας φανατισμό ή απογοήτευση και απάθεια, εκμαυλισμό και μετατροπή των πολιτών σε πελάτες, όσο και ανοχή της ανομικής νοοτροπίας και συμπεριφοράς «λαθρεπιβατών» ή «τζαμπατζήδων» («free riders», Τσουκαλάς, 1993). Σε αντίθεση με τους αγνούς, ανιδιοτελείς ιδεολόγους σε όλους τους πολιτικούς χώρους, ο ιδεότυπος του ατιμώρητου φαύλου («κομματανθρώπου») διαπαιδαγωγεί πολύ αρνητικά τους νέους και συμβάλλει στην πολιτική αδιαφορία και απάθεια (Κοντογιώργης, 2012, Σαματάς, 2011, Ελευθερίου, 2022).

Συνάγεται, λοιπόν, ότι η κομματοκρατία υπονομεύει τη θεσμική θωράκιση της Δημοκρατίας και την αξιακή λειτουργία των δημόσιων αρχών προκαλώντας ανάλογη κρίση εμπιστοσύνης (Καζαμίας, 2005, Λυριντζής, 2006, Κοντιάδης, 2009). Έτσι, τα πολιτικά κόμματα κατατάσσονταν σταθερά στην τελευταία (48η) θέση, πολύ πριν τη δημοσιονομική κρίση, όταν η δυσπιστία των πολιτών σε ολόκληρο το πολιτικό σύστημα πολλαπλασιάστηκε. Σύμφωνα με την ετήσια έρευνα της *Public Issue* για το 2018, τα

ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗ ΣΤΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ, 2018

Μιλώντας γενικά, όπως λειτουργούν σήμερα στην Ελλάδα οι/τα/η..., θα λέγατε ότι μάλλον εμπιστεύεστε, ή ότι μάλλον δεν εμπιστεύεστε...

Ποσοστό % που εμπιστεύεται



Public Issue: Εμπιστοσύνη στους θεσμούς, Νοέμβριος 2018

πολιτικά κόμματα κατέχουν την τελευταία θέση στη θεσμική εμπιστοσύνη των πολιτών (<https://www.publicissue.gr/institutions-2018>). Η αμφισβήτηση και το μεγάλο έλλειμμα εμπιστοσύνης στα κόμματα, αλλά και γενικότερα στο πολιτικό σύστημα (Ανδρεάδης, 2016) προκαλεί σοβαρή κρίση αντιπροσώπευσης, οδηγεί στην αναζήτηση νέων κομματικών μορφών, ενώ

εγείρει και την πρόκληση εκδημοκρατισμού των αρχηγικών, κρατικιστικών κομμάτων, που λειτουργούν πελατειακά με βάση το προέχον συμφέρον της εκλογής ή επανεκλογής τους (Ανδρεάδης, 2016, Ελευθερίου, 2022).

V

Συμπερασματικά

Ολοένα και περισσότερο συνειδητοποιείται ότι η Ελλάδα πτώχευσε το 2010 κυρίως εξ αιτίας του 'κομματικού κράτους' που πολλοί δέχτηκαν, υπηρέτησαν και υποστήριξαν. Όσο αυτό αναπαράγεται, τόσο μεγαλώνει ο κίνδυνος να επανέλθει μια νέα οικονομική και κοινωνική καταστροφή. Είναι απαραίτητο, λοιπόν, να αναδομηθεί το πολιτικό και διοικητικό μας σύστημα και να μη συνεχιστεί η εμπεδωμένη πελατειακή κομματοκρατία της Μεταπολίτευσης.

Για τον σκοπό αυτό αναγκαία είναι όχι απλά η θέσπιση αντιβάρων και ελεγκτικών μηχανισμών με την πρόβλεψη αυστηρών κυρώσεων ενάντια στην κομματο-πελατειακή πρακτική που συχνά καταλήγει σε πολιτική διαφθορά (Κουτσούκης – Σκλιάς, επιμ., 2005, Τσούκας, 2015, Ρακιντζής, 2015), αλλά και η αποτελεσματική εφαρμογή τους στην πράξη, ώστε να απαλλαγεί ο τόπος κάποτε από τη «μάστιγα» της κομματικής πατρωνιάς και οι πολίτες να ανασάνουν ελεύθερα με δημοκρατικό φρόνημα και ήθος.

Ειδικότερα, επείγει η απαλλαγή από το υδροκέφαλο, συγκεντρωτικό 'κομματικό κράτος των Αθηνών' με τις παραφυάδες του στην ελληνική περιφέρεια, και να αντικατασταθεί από ένα ευέλικτο, όντως επιτελικό και αποκεντρωμένο («κράτος των πολιτών») (Μακρυνδημήτρης, 2006). Προέχει, ως εκ τούτου, μια ριζοσπαστική περιφερειακή αποκέντρωση με ουσιαστική αμεσοδημοκρατική αυτοδιοίκηση και τοπική οικονομική αυτοδιαχείριση, σύμφωνα με την παράδοση του ελληνικού Κοινοτισμού και την Ευρώπη των Περιφερειών. Είναι επίσης εφικτή η ψηφιακή, διαδραστική δικτύωση των τοπικών κοινοτήτων με αυτές της ελληνικής διασποράς, ώστε να συγκροτηθεί ένα παγκοσμιοποιητικό 'Δικτυακό Ελληνικό Έθνος', σύμφωνα με τις ιδέες του αείμνηστου οραματιστή του Διαδικτύου, καθηγητή Μιχάλη Δερτούζου (1998), (Σαματάς, 2016).

Τελικά, μετά τη χρεοκοπία και το βαρύτατο κόστος της στη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και το βιοτικό επίπεδο των πολιτών—ιδιαίτερα στα

οικονομικά ασθενή τμήματα του πληθυσμού, συμπεριλαμβανομένων των χαμηλοσυνταξιούχων, τα ασφαλιστικά ταμεία των οποίων «καταληστεύθηκαν»— δεν είναι αρκετό να ερμηνεύουμε ή να καταγγέλλουμε μόνο την κομματοκρατία· αλλά να συμβάλουμε ως ενεργοί πολίτες στην κατάργησή της σε τοπικό και εθνικό επίπεδο, ώστε επιτέλους οι νέοι μας να μην ξενιτεύονται και να ζήσουν σε μια δίκαιη, ελεύθερη και αξιοκρατική κοινωνία.

Η ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Θεόδωρος Ν. Τσέκος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

I

Τα επαναστατικά υποκείμενα του εξεγερμένου χώρου

Το ξέσπασμα της Επανάστασης βρίσκει συνυπάρχουσες, διαπλεκόμενες και αντιπαρατιθέμενες στον εξεγερμένο χώρο τρεις βασικές πολιτικές ατζέντες, προερχόμενες από τα κύρια συλλογικά υποκείμενα του πεδίου. Και οι τρεις συνδέονται με αντίστοιχες οργανωτικές προτάσεις και νομιμοποιούνται με την επίκληση ενός κοινού αξιακού προτύπου, της εθνικής ανεξαρτησίας, η ακριβής ερμηνεία του οποίου όμως διαφέρει κατά περίπτωση.¹

Οι προεστοί/κοτζαμπάσηδες εξοικειωμένοι με ένα ημι-ομοσπονδιακό πολιτικο-διοικητικό καθεστώς εντός του οποίου μπορούσαν να ελέγχουν τις τοπικότητες και τις πηγές πόρων και ισχύος που εδράζονταν εκεί (Σακελλαρίου, 1978, Κυρκίνη-Κούτουλα, 1996), είναι αναμενόμενο ότι πρωτίστως έβλεπαν την εξέγερση σαν μια ευκαιρία να ανακόψουν την εκροή πόρων από την τοπικότητα. Στόχευαν, ως εκ τούτου, στην αναγνώριση, επικύρωση και ενίσχυση της τοπικής τους εξουσίας στο υπό συγκρότηση πολιτειακό μόρφωμα, ως πλαισίου εμπέδωσης των παραγωγικών και κοινωνικών σχέσεων και επιτόπιας απόσπασης και ανάλωσης του κοινω-

¹ Γενιότερα επί της περιόδου, Petropulos, 1985, Dakin, 1984 (ιδίως κεφάλαια Α-Ε), Διαμαντούρος, 2002, Κωστής, 2018, Λυριντζής, 2008: 69-90.

νικού πλεονάσματος. Η επιδίωξή τους αυτή φυσικό ήταν να οδηγή στην αντίληψη μιας πολυκερματισμένης πολιτειακής οντότητας, πυρήνας της οποίας θα είναι η τοπικότητα.

Οι οπλαρχηγοί, από την άλλη πλευρά, των οποίων η αντίθεση με τους κοτζαμπάσηδες, όταν δεν εκδηλώνονταν ανοικτά, υφήρπε καθ' όλη τη διάρκεια της οθωμανικής κυριαρχίας (Κοταρίδης, 1993, Ροτζώκος, 1997), διέκριναν στη λόγω πολεμικής αναμέτρησης αύξηση της βαρύτητας των ενόπλων μηχανισμών τη δυνατότητα να ανατρέψουν την κατάσταση προς όφελός τους. Αντιλαμβάνονταν ότι στην πραγματικότητα η δυνατότητα προσφυγής στη φυσική βία θεμελιώνει την ισχύ των κοτζαμπάσηδων στην τοπικότητα, καθώς και ότι την τεχνογνωσία της φυσικής βίας διαθέτουν και παρέχουν στους κοτζαμπάσηδες οι ίδιοι. Έκριναν, συνεπώς, ότι αφού η πορεία της εξέγερσης και της θεμελίωσης του νέου κράτους εξηρτάτο από τη στρατιωτική ισχύ εναντίον, και όχι την πολιτική ισχύ εντός του οθωμανικού διοικητικού συστήματος, άρα από τις δικές τους ικανότητες και επιδόσεις, μπορούσαν να περιθωριοποιήσουν –ειδικά στην Πελοπόννησο– τους κοτζαμπάσηδες. Προερχόμενοι και οι ίδιοι από την τοπικότητα, έχοντας συγκροτήσει την πολιτισμική ταυτότητα και τον ορθολογισμό τους στο 'μικρο-συλλογικό' επίπεδο με βάση σχέσεις ιδιοτελών και ανταποδοτικών συναλλαγών, δυσκολεύονταν να αντιληφθούν ένα ενιαίο κράτος κανόνων γενικής ισχύος, κοινών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, αποσυνδεδεμένων από τις προσωπικές σχέσεις, την εύνοια, την ανταπόδοση και τον τόπο.

Η θέση των 'επήλυδων', Ελλήνων της διασποράς και Φαναριωτών, από τη δική τους σκοπιά, ήταν διαφορετική. Έρχονταν στον επαναστατημένο ελληνικό χώρο με στόχο, κατά περίπτωση, να διοικήσουν ή να υπηρετήσουν, αλλά οπωσδήποτε να συγκροτήσουν ένα ενιαίο συγκεντρωτικό, αστικό/φιλελεύθερο κράτος. Δεν είναι μόνον τα αξιακά τους προτάγματα που τους κατευθύνουν προς τα εκεί. Είναι και το γεγονός ότι στερούνταν πρόσβασης στις εγχώριες πηγές πόρων και ισχύος που είχαν διαμορφωθεί στο πλαίσιο οργάνωσης του ελληνικού χώρου από το οθωμανικό διοικητικό καθεστώς. Το συγκριτικό τους πλεονέκτημα ήταν ο δυτικός 'ορθολογισμός' και ο έλεγχος των συναφασμένων με αυτόν επικοινωνιακών κωδίκων, καθώς και η τεχνογνωσία συγκεντρωτικής διαχείρισης δομών και λειτουργιών. Η στρατηγική τους, προφανώς, δεν μπορεί να ήταν άλλη από τη δημιουργία ενός κεντρικού μηχανισμού λήψης αποφάσεων τους κόμβους του οποίου θα ήταν σε θέση να ελέγχουν οι ίδιοι. Ο μηχανισμός αυτός θα

μπορούσε να διασφαλίσει την ανάπτυξη των ενοποιητικών του χώρου δικτύων, συμπεριλαμβανομένων των κεντρικά ελεγχόμενων φοροληπτικών μηχανισμών, άρα και της δυνατότητας αναδιανομής του πλεονάσματος, όσο και των κεντρικά διοικούμενων δομών τής, κατά Weber, νομιμοποιημένης φυσικής βίας (την οποία ασκεί το σύγχρονο κράτος *par excellence*).

Οι ως άνω διαφορετικές λογικές με τα υπο-σύνολα και τις παραλλαγές τους, συνυπήρξαν, αντιπαρατέθηκαν, διαγκωνίσθηκαν στα πρώτα στάδια της εξέγερσης και της συγκρότησης των διοικητικών μηχανισμών που επιχειρούσαν ταυτόχρονα να διαχειριστούν τον πόλεμο και να οργανώσουν τον χώρο.

II

Κυριαρχία της «τοπικότητας» σε μια ασταθή ισορροπία

Τα πρώτα χρόνια της Επανάστασης και όσα συνέβησαν κατά τη διάρκειά της είναι ταυτόχρονα αποκαλυπτικά και καθοριστικά. Παρ' ότι η χρονική διάρκεια δεν είναι μεγάλη και οι θεσμικές και οργανωτικές λύσεις που επελέγησαν γρήγορα ξεπεράστηκαν, διακρίνει κανείς εκεί την αντιπαράθεση των διαφορετικών «ορθολογισμών» και των αντιτιθέμενων συμφερόντων που εξέφραζαν, καθώς και τις στρατηγικές διάχυσής τους στο σώμα του νεοσύστατου κράτους. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι κατ' αυτή τη χρονική περίοδο καθίσταται σαφές ότι καμμία από τις αντιτιθέμενες ομάδες συμφερόντων δεν είναι σε θέση να επιβληθεί απολύτως στις άλλες και ότι εν πάση περιπτώσει η κατάσταση η οποία έχει προκύψει δεν αντιμετωπίζεται μονο-ορθολογικά/μονοδιάστατα αλλά συνθετικά.

Οι πηγές πόρων και ισχύος κατανέμονται και πάλι, όπως και υπό την οθωμανική κατάκτηση, μεταξύ κέντρου και τοπικότητας. Μόνο που αυτή τη φορά το κέντρο δεν βρίσκεται στην Πόλη αλλά στο Άργος, την Τρίπολη, το Ναύπλιο και οι τοπικές ελίτ δεν βρίσκονται πολιτισμικά αποκλεισμένες από αυτό. Τόσο οι κοτζαμπάσηδες, που προσανατολίζουν τη στρατηγική τους προς τις προϋπάρχουσες τοπικότητες, όσο και οι επήλυδες πολιτικοί, που κατευθύνουν τη δική τους προς το νέο κέντρο, αντιλαμβάνονται τη νέα κατάσταση και ανασυνθέτουν τις στρατηγικές και τον 'ορθολογισμό' τους με βάση τα νέα δεδομένα. Τη στιγμή αυτή αρχίζει να συγκροτείται ο συνθετικός ορθολογισμός του ελληνικού κράτους.

Καποδιστριακή περίοδος – σύγκρουση κέντρου και περιφέρειας

Η έλευση του Ιωάννη Καποδίστρια στην Ελλάδα ως Κυβερνήτη (Ιαν. 1828) επιφέρει την είσοδο στο προαναφερθέν σκηνικό ενός ισχυρού παράγοντα πολιτικο-διοικητικής συγκέντρωσης στην άσκηση της εξουσίας (Δεσποτόπουλος, 1996, Κούγκου, 1975). Σε αντίθεση με τους Φαναριώτες, ο Καποδίστριας διαθέτει ένα σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα: αδιαμφισβήτητη κεντρική νομιμοποίηση. Αποτελεί μια διεθνώς προβεβλημένη προσωπικότητα με σημαντικό ρόλο στα ευρωπαϊκά πράγματα της εποχής, που εκπροσωπεί τη μεγάλη ορθόδοξη δύναμη της Ρωσίας. Επιπλέον, την ηγεσία του οι αναμεμιγμένοι στην Επανάσταση είχαν αναζητήσει και στο παρελθόν. Δεν εμπλέκεται, λοιπόν, στην τοπικότητα, ούτε είχε κανένα λόγο να το πράξει. Αντλεί τη νομιμοποίησή του αδιαμεσολάβητα από την απευθείας σχέση του με την ελληνική κοινωνία, όπως μπορεί να αντιληφθεί κανείς το ανολοκλήρωτο και καταταμημένο συλλογικό μόρφωμα της εποχής. Συμβολίζει προσωπικά τη 'μακρο-συλλογικότητα', το ενιαίο και κεντρικά διοικούμενο κράτος.

Ο Καποδίστριας μεταφέρει στον εξεγερμένο χώρο μια πολιτικο-διοικητική λογική διαμορφωμένη σε ένα πολιτισμικό πλαίσιο όπου ο πεφωτισμένος αυταρχισμός πρυτάνευε ως έννοια θετική και φιλολαϊκή. Ο δίκαιος δεσπότης, υπεράνω μερικών συμφερόντων, λαμβάνει τις σκληρές αλλά αναγκαίες αποφάσεις για το καλό της 'μακρο-συλλογικότητας' (κράτος, έθνος, πατρίδα) με ευεργετικές επιπτώσεις σε όλα τα μέλη της. Η συγκεντρωτική τάση του Καποδίστρια, που θα τον οδηγήσει σταδιακά σε ρήξη με τον αποκεντρωτικό κοτζαμπασισμό αλλά και τους επήλυδες συμμάχους του, δεν ήταν ωστόσο ούτε δογματική, ούτε απόλυτη. Η αρχική θέση του ήταν αυτή της μίξης του παραδοσιακού με το νεωτερικό υπόδειγμα πολιτικο-διοικητικής οργάνωσης. Αυτή η αξιακή τοποθέτηση και ο πραγματισμός του τον ώθησαν να επιχειρήσει να ενσωματώσει τις παραδοσιακές δυνάμεις στο πολιτικό σύστημα το οποίο διαμόρφωνε με τους δικούς του όρους, γεγονός όμως που δεν έγινε αποδεκτό ούτε από τους κοτσαμπάσηδες ούτε από τους επήλυδες που είχαν ήδη ενταχθεί στο παιχνίδι της διαμεσολάβησης.

III

Οθωνική περίοδος – εξισορρόπηση μέσω άτυπων σχέσεων

Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου ένας κεντρικός (βεμπεριανός) διοικητικός μηχανισμός αναπτύσσεται, καταρχήν ως σχεδιασμός επί χάρτου και εν συνεχεία ως εγκαθιδρυόμενες τυπικές δομές και δημιουργούμενες θέσεις εργασίας (Παπαγεωργίου-Βενετάς, 2002, Πετρόπουλος – Κουμαριανού, 1982). Ωστόσο, μια παράλληλη διαδικασία εξελίσσεται στα θεσμικά παρασκήνια. Όπως ακριβώς συνέβαινε από την πρώτη στιγμή που οι βεμπεριανού τύπου γραφειοκρατικές δομές έκαναν την εμφάνισή τους στο πολιτειακό τοπίο της Ελλάδας, πίσω από τη θεσμική τους επίφαση οι παραδοσιακές κοινωνικές σχέσεις αλλά και πρόσφατοι συσχετισμοί που διαμορφώνονται υπό την πολιτισμική επίδραση της παράδοσης, επιβιώνουν και αναδιατάσσονται (Κωστής, 2018: 179-343, Kostis, 2005: 18-36). Οι παραδοσιακές σχέσεις διεισδύουν εντός της τυπικής νεωτερικότητας και τη δεσμεύουν. Προσανατολίζουν καταρχήν τα δρώντα υποκειμένα προς την τοπικότητα/μικρο-συλλογικότητα'.

Το σύνολο σχεδόν του πολιτικού προσωπικού είτε προέρχεται από τις τοπικές ελίτ του οθωμανικού συστήματος, άρα έχει πολιτισμικά και πρακτικά εθισθεί στην ιδιοτελή αξιοποίηση των κρατικών πόρων, είτε έχει προσέλθει στον ελλαδικό χώρο με εξουσιαστικές φιλοδοξίες που ωθούν στην εκμετάλλευση κάθε ευκαιρίας και κάθε πόρου προς επίτευξή τους. Σε ένα κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον εξερχόμενο από μια δεκαετία καταστρεπτικών απελευθερωτικών και εμφυλίων συγκρούσεων η σπανιότητα πόρων είναι τέτοια που καθιστά την κατ' εξαίρεση πρόσβαση σ' αυτούς άμεση προτεραιότητα. Δημιουργείται έτσι ένα έντονα ανταγωνιστικό πλαίσιο εντός του οποίου περιορίζονται στο ελάχιστο οι αλτρουιστικές συμπεριφορές και μεγιστοποιείται η συγκρουσιακότητα. Οι συνθήκες αυτές αναδύονται εντός μιας πολιτισμικής παράδοσης όπου ήδη η 'μικρο-συλλογικότητα' (οικογένεια, τόπος) είναι το παν και η «μακρο-συλλογικότητα» (η κεντρική εξουσία) μια μακρινή («εχθρική») οντότητα που ενίοτε, με κατάλληλους χειρισμούς, μπορεί να διευκολύνει την τοπική ισχύ. Μια παράδοση επίσης όπου η τοπικότητα επικοινωνεί με το κέντρο μέσω ενός συστήματος επάλληλων διαμεσολαβήσεων. Όλα συνεπώς συμβάλλουν στο να μετατραπούν οι βεμπεριανές δομές σε απλό σκηνικό όπισθεν του οποίου διακυβεύεται η πραγματικότητα.

Κανένα καθεστώς, ακόμα και τα «ελέω θεού», όπως αυτό του Όθωνα, δεν μπορεί να επιβιώσει χωρίς μια ελάχιστη πολιτική νομιμοποίηση. Ακόμα και χωρίς εκλογικές διαδικασίες οι κυβερνώντες χρειάζονται τη στήριξη ανθρώπων με επιρροή, οδηγητών γνώμης που είναι σε θέση να προσανατολίζουν τον ευρύτερο πληθυσμό. Ειδικά σε μια χώρα, όπως η μετεπαναστατική Ελλάδα, με σημαντική πρόσφατη παράδοση πολιτικής ανυπακοής και ασταθή νομιμοποίηση του μονοπωλίου της φυσικής βίας, κάτι τέτοιο είναι περισσότερο από αναγκαίο. Εκείνο που η πολιτική λογική της αντιβασιλείας και ειδικά του Armanberg επιδιώκει είναι η αποφυγή των σφαλμάτων του Καποδίστρια και η σταδιακή ενσωμάτωση των παραδοσιακών ελίτ στο πολιτικό σύστημα. Γνωρίζει ότι για να πετύχει κάτι τέτοιο πρέπει να προσφέρει ανταλλάγματα και αυτά συνδέονται με την αναδιανομή του κοινωνικού πλεονάσματος μέσω του μόνου πρόσφορου για τον επιδιωκόμενο σκοπό τρόπο: την ιδιοτελή νομή των δημοσίων πόρων, διανεμόμενων όμως μέσα από κεντρικά ελεγχόμενους μηχανισμούς.

Η πρακτική αυτή συνιστά μια σημαντική στιγμή για τη «συνθετική» συγκρότηση του ελληνικού κράτους. Στους κοτζαμπάσηδες, που έχουν ήδη αρχίσει να βάζουν νερό στο κρασί τους αποδεχόμενοι τη νέα πραγματικότητα, το ότι δηλαδή δεν μπορούν πλέον να παραμείνουν βαθύπλοτοι και αυτεξούσιοι φεουδάρχες, προσφέρεται μια διαφορετική ευκαιρία, αυτή που είχε άλλωστε αρχίσει να διακρίνεται στα πρώτα χρόνια της Επανάστασης, από την Επίδαυρο και μετά. Μπορούν να διατηρήσουν την κυριαρχία επί των 'μικρο-συλλογιοτήτων' τους, των επαρχιών τους, όχι ως τοπικοί άρχοντες αλλά ως μέτοχοι της κεντρικής εξουσίας και ως διαμεσολαβητές της τοπικότητας προς αυτήν.

IV

Αποκρυστάλλωση της πολιτικο-διοικητικής κουλτούρας²

Σε ιεραρχημένα γραφειοκρατικά συστήματα η εκτελεστική αμέλεια στα κατώτερα κλιμάκια προϋποθέτει εποπτική αμέλεια στα μεσαία και σχεδιαστική αμέλεια στα ανώτερα. Το γεγονός ότι οι εκτελεστικοί μηχαν-

² Βλ. Τσέκος, 2007: 117-128, 2011: 78-85.

νισμοί αδρανούν οφείλεται στο ότι τα υπερκείμενα πολιτικο-διοικητικά κλιμάκια τους επιτρέπουν ή τους επιβάλλουν να αδρανούν. Η πρώτη περίπτωση (εκτελεστική αμέλεια) προκύπτει όταν η εποπτική χαλαρότητα συνιστά αντάλλαγμα για παράτυπες πράξεις ή παραλείψεις που οι πολιτικά επικεφαλής ζητούν από τους διοικητικούς υφισταμένους τους ή από το γεγονός ότι και οι ίδιοι οι υφιστάμενοι αποτελούν πολιτικούς πελάτες των προϊσταμένων τους. Η δεύτερη (εποπτική αμέλεια), όταν η τυπική και συνεπής λειτουργία των διοικητικών μηχανισμών απειλεί να θίξει τα συμφέροντα των εξωτερικών προς τη διοίκηση πολιτικών πελατών της ηγεσίας. Σε κάθε περίπτωση η γενικευμένη αμέλεια υποδηλώνει ότι η αναπαραγωγή του συστήματος δεν εξαρτάται από την επίτευξη των τυπικών του στόχων αλλά από άλλες, παράπλευρες των τυπικών, στοχεύσεις και λειτουργίες. Ως εκ τούτου, ο αναπτυσσόμενος διοικητικός μηχανισμός διαμορφώνει μιαν ιδιόμορφη συνθετική λειτουργία. Θεσμικά και τυπικά προσανατολίζεται προς την επίτευξη άγιων και μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων, χρειάζεται συνεπώς την ανάπτυξη δεξιοτήτων σχεδιασμού και ελέγχου. Η καθημερινή ωστόσο λειτουργία της διοίκησης ακολουθεί άλλες ατραπούς.

Το κυρίαρχο αίτημα που απευθύνεται στον γραφειοκρατικό μηχανισμό από το πολιτικό σύστημα δεν είναι αυτό του βεμπεριανού ορθολογισμού, δηλαδή το αίτημα επίτευξης διακηρυγμένων στόχων, συμμόρφωσης προς θεσπισμένες προδιαγραφές, διασφάλισης, εν τέλει, μιας τυπικής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Η επιτυχής λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος δεν κρίνεται με βάση την επαρκή κινητοποίηση των διαθέσιμων πόρων προς επίτευξη των επισήμως διακηρυγμένων στόχων. Η κύρια μέριμνα των πολιτικά ισχυρών ανδρών, ανεξαρτήτως προέλευσης, δεν είναι η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, αλλά η κατοχύρωση και προώθηση των μερικών συμφερόντων που εκείνοι εκπροσωπούν. Ο προσανατολισμός προς τα μερικά συμφέροντα, που χαρακτηρίζονται εδώ ως 'μικρο-συλλογικότητες', ενεργοποιεί άτυπες πρακτικές διά των οποίων παρακάμπτονται οι τυπικές δεσμεύσεις που προασπίζουν το γενικό, απρόσωπο, συμφέρον. Η ανάδυση των άτυπων πρακτικών έχει μια σημαντική επίπτωση στη γενικότερη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα και νοοτροπία στο κράτος και την κοινωνία: διαμορφώνει μια βραχυπρόθεσμη πρόσληψη του χρόνου. Εάν η τυποποίηση των διαδικασιών και οι κανόνες που τις αποτυπώνουν διασφαλίζουν τη μακροπρόθεσμη σταθερότητα και

προβλεψιμότητα, το άτυπο συνδέεται με το ευκαιριακό και το βραχυπρόθεσμο. Η άτυπη ενέργεια στην ουσία της συνιστά μια συγκυριακή ανατροπή της τυπικής σταθερότητας, υπακούει συνεπώς στη λογική της ευκαιρίας.

Carpe diem

Η άμεση αξιοποίηση των ευνοϊκών συσχετισμών της συγκυρίας εμφανίζεται ως επιτακτική ανάγκη διότι δεν είναι ποτέ βέβαιο ότι η δυνατότητα αυτή θα εξακολουθήσει να υπάρχει προς όφελος του συγκεκριμένου ενεργού και στο μέλλον. Η άσκηση πάγιων και απρόσωπων τυπικών δικαιωμάτων είναι αποδεδειγμένη από τον βραχύ χρόνο εξ αιτίας του ότι τα δικαιώματα αυτά προκύπτουν από πάγιες ιδιότητες και χαρακτηριστικά του υποκειμένου. Αντίθετα, οι άτυπες ευκαιρίες εκπορεύονται από τις σχεσιακές συνθήκες και τους συσχετισμούς της συγκυρίας και σ' αυτήν προσβλέπουν: ο χρονικός τους ορίζοντας παραμένει βραχύς. Όταν λοιπόν η λογική της ιδιοτελούς παράκαμψης των τυπικών κανόνων πρυτανεύει σ' ένα διοικητικό σύστημα, τότε και η προοπτική της διοικητικής πράξης καθίσταται βραχυχρόνια. Ένα πνεύμα 'αξιοποίησης των ευκαιριών' διαχέεται παντού, διαποτίζει τον διοικητικό ορθολογισμό και τις πρακτικές που αυτός παράγει και εξουδετερώνει κάθε σχεδιαστικό θεσμό και μηχανισμό. Ουσιαστικά ο διοικητικός χρόνος κατατέμενεται σε μικρές επαναλαμβανόμενες ενότητες.

Εκείνο που αποκτά καίρια σημασία δεν είναι η μακρόχρονη διαδικασία και τα αποτελέσματά της, αλλά η μεμονωμένη διοικητική στιγμή: η ενέργεια και η προθεσμία. Ο μακρύς χρόνος συγκροτείται σειραϊκά από πληθώρα μικρών διοικητικών στιγμών που συνθέτουν πολλές επαναλαμβανόμενες εργασιακές και συναλλακτικές καθημερινότητες. Δεν είναι τίποτα περισσότερο από την επανάληψη της τυποποιημένης διοικητικής πράξης. Ο διοικητικός χρόνος γεμίζει από μηχανιστικές επαναλήψεις τύπων, ενεργειών και προθεσμιών που δεν αφήνουν περιθώριο για μακροπρόθεσμο προγραμματισμό και στοχοθεσία. Το δάσος κρύβεται πράγματι πίσω από τα δένδρα.

Ο απώτερος σχεδιασμός και ο άμεσα συναρτημένος μ' αυτόν προγραμματισμός προσλαμβάνονται αρνητικά και εξουδετερώνονται στην πράξη και για έναν άλλον λόγο: συναρτώνται άμεσα με τον έλεγχο. Υπό τις συνθήκες της γενικευμένης παραβίασης των τυπικών κανόνων που χαρακτη-

ρίζουν το νεαρό ελληνικό κράτος, οποιαδήποτε απόπειρα δεσμευτικής περιγραφής του μέλλοντος με αναφορές σε σκοπούμενα τελικά και ενδιάμεσα αποτελέσματα παρεμποδίζει την ιδιοτελή αξιοποίηση της συγκυρίας, γιατί την εκθέτει σε συγκρίσεις μεταξύ δεσμεύσεων και αποτελεσμάτων. Κάτι τέτοιο όμως αντιστρατεύεται τις βασικές επιδιώξεις των κυρίαρχων δρώντων υποκειμένων που κινούνται να το εξουδετερώσουν.

Ο κρατικός ιδεότυπος και η παραμόρφωσή του (στην πράξη)

Βεμπεριανό κράτος στην Ελλάδα τυπικά υπήρξε και μάλιστα αρκετά πρώιμο. Η φιλοσοφία ανάπτυξής του είχε διαμορφωθεί επί Καποδίστρια και δεν ήταν άλλη από την κλασική ιεραρχημένη δομή ενός συγκεντρωτικού κράτους, του οποίου ένα ατελές σκαρίφημα επί χάρτου είχε προϋπάρξει και επί της πρώτης οκταετίας (κατά τα συντάγματα της επαναστατικής περιόδου) υπό την επίδραση των επήλυδων. Η φιλοσοφία αυτή βρήκε εκτεταμένη πρακτική εφαρμογή κατά τη διάρκεια των τριάντα ετών της οθωνικής περιόδου. Το κεντρικό κράτος συγκροτήθηκε με δομές ιεραρχικά και λειτουργικά διαφοροποιημένες. Τα διοικητικά δίκτυα, ισχνά μεν και ατελή, κατά το πνεύμα της εποχής, από του κέντρου ορμώμενα διείσδυσαν στην περιφέρεια και εξουδετέρωσαν την όποια τυπική αυτοτέλεια της τοπικότητας. Η κρίσιμη επιλογή που οι εγχώριες ελίτ (εκείνες ακριβώς των οποίων η ισχύς εδραζόταν στην τοπικότητα) έκαναν κατά την Β' Εθνοσυνέλευση με την κατάργηση των τοπικών πολιτευμάτων (1823), εμπεδώνεται σταδιακά καθ' όλο αυτό το διάστημα. Μετά από κάποιες απόπειρες ήπιας συνάρθρωσης των αποσυγκεντρωμένων δικτύων με τις αυτοδιοικητικές τοπικότητες, επί Καποδίστρια, τα αιρετά τοπικά όργανα εξαλείφθηκαν για να αναγεννηθούν λίγο αργότερα, αποστερημένα όμως πλέον από ουσιαστικές αρμοδιότητες, αφού το παιχνίδι της αναδιανομής είχε οριστικά μεταφερθεί στο κέντρο και οι επί της τοπικότητας εδραζόμενες ελίτ έπαιζαν επιτυχώς το παιχνίδι με τους νέους όρους.

Κοντολογίς, το τυπικό-φορμαλιστικό σκέλος μιας ιδεοτυπικής βεμπεριανής γραφειοκρατίας ολοκληρώνεται στις αδρές του γραμμές κατά την περίοδο αυτή. Οι μεταβολές που επέρχονται στο εξής τόσο σε δομολειτουργικό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο παραγόμενων δημόσιων πολιτικών έχουν μορφολογικά εξελικτικό χαρακτήρα και δεν επηρεάζουν την κυρίαρχη οργανωτική φιλοσοφία που έχει παγιωθεί.

Παράλληλα όμως με τη φορμαλιστική παγίωση της ελληνικής γραφειοκρατίας μια διαφορετική διαδικασία, στενά συναρθρωμένη και παράλληλα εξελισσόμενη με αυτήν, έλαβε χώρα κατά την προαναφερθείσα περίοδο. Έτσι, οι παραδοσιακές τοπικές ελίτ –και οι νεοπαγείς σύμμαχοί τους– υλοποίησαν επιτυχώς τη στρατηγική τους επιλογή να μετάσχουν στο κεντρικό κράτος. Προσήλθαν όμως στη συγκρότηση του ενιαίου κράτους παραιτούμενοι από τη φιλοδοξία τους μεν για τοπική αυτονομία, όχι όμως και για τοπική κυριαρχία. Το ότι εγκατέλειψαν τα αρχικά σχέδιά τους για ομοσπονδιακό πολιτειακό σχήμα δεν σημαίνει ότι απεμπόλησαν το ιδιοτελές και μερικό πνεύμα της πολιτικής τους πράξης και πολιτεύθηκαν με γνώμονα το γενικό συμφέρον και τη ‘μακρο-συλλογικότητα’. Αντιλήφθηκαν σύντομα ότι οι τοπικές ‘μικρο-συλλογικότητες’ εκτός από αυτοτελείς επικράτειες μπορούν να αποτελέσουν και νομιμοποιητικά εφαλτήρια για την προώθηση των παραδοσιακών ή νεοπαγών ‘ηγεμόνων’ τους στην κεντρική πολιτική σκηνή. Η παρουσία τους εκεί θα επέτρεπε στη συνέχεια να ελέγξουν και να προσανατολίσουν κατά το δοκούν την κεντρική αναδιανεμητική διαδικασία.

Για να υπάρξει όμως κεντρική αναδιανεμητική διαδικασία θα έπρεπε να συγκροτηθεί κεντρικός διοικητικός μηχανισμός ο οποίος να ελέγχει πόρους. Για να μπορούμε, επί παραδείγματι, να χορηγήσουμε παρατύπως φοιτητικά επιδόματα στους (μη φοιτητές) οικείους μας και τους πολιτικούς μας πελάτες, απαιτείται παρ’ όλα αυτά η ύπαρξη θεσμικού πλαισίου και φορέα διασφάλισης πόρων και διοικητικής διαχείρισης φοιτητικών επιδομάτων. Το τυπικό –μορφολογικά βεμπεριανό– κράτος είναι συνεπώς αναγκαίο ακόμη και για εκείνους που δεν εννοούν πραγματικά να υπαχθούν στους περιορισμούς του. Άρα, η απόκλιση από τις αξίες και τις αρχές ενός ουδέτερου, απρόσωπου και αποτελεσματικού ως προς τους στόχους κράτους δεν εκφράζεται ως άρνηση της τυπικής του δομής και των ονομαστικών λειτουργιών της. Τα διατάγματα και οι νόμοι που δημιουργούν τις δομές και τις διαδικασίες της οθωνικής γραφειοκρατίας συναντούν τη γενική αποδοχή και επιδοκιμασία.

Παρατηρείται, συνεπώς, ότι η αντίθεση ανάμεσα στον βεμπεριανό/νεωτερικό και πελατειακό/παραδοσιακό ορθολογισμό δεν λαμβάνει μόνο τη μορφή εξωτερικών συγκρούσεων μεταξύ διακριτών φορέων των δύο ορθολογισμών. Εκδηλώνεται, κυρίως, ως εσωτερική αντίφαση στη συμπεριφορά των δρώντων υποκειμένων. Το ίδιο άτομο ενώπιον διαφορετικών

συνθηκών, και αναλόγως του πόσο διακυβεύονται προσωπικά του συμφέροντα, μπορεί να υιοθετεί τελείως αντιφατική στάση.

Το σύνολο σχεδόν των μελών του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού προσωπικού προσεγγίζει το νεο-δημιουργούμενο κράτος ως πηγή εισοδήματος, πολιτικής επιρροής και ισχύος. Άλλωστε, όλοι τους προϋπήρξαν, κατά το μάλλον ή ήττον, κρατικοδίαιτοι στο πλαίσιο του οθωμανικού συστήματος, άλλοι στον Μωριά, άλλοι στη Ρούμελη κι άλλοι στη Μολδαβία. Από τη στιγμή που το κεντρικό κράτος αρχίζει να συγκροτείται, απευθύνουν προς αυτό μια σειρά 'βεμπεριανά ορθολογικών' αιτημάτων. Η αποδοχή, ο πολλαπλασιασμός και η διάχυσή τους σε όλο τον κορμό της ελληνικής διοίκησης υπήρξε προϊόν γενικευμένης ανοχής και συναίνεσης. Με εξαίρεση ελάχιστες περιπτώσεις πολιτικών και διοικητικών προσωπικοτήτων, που σύντομα εξοβελίζονται, οι λοιποί εμφανίζουν κοινό συμπεριφορικό σταθερότυπο. Το σύστημα ισορροπεί κατά κανόνα στο χαμηλότερο δυνατό σημείο του, διότι όταν ένας από τους διεκδικητές της εξουσίας, υπό συνθήκες ταυτόχρονα κοινοβουλευτισμού και σπανιότητας πόρων, αρχίζει να νομιμοποιείται πελατειακά, οι λοιποί δεν έχουν πολλές εναλλακτικές από το να τον ακολουθήσουν.

Πελατειακή ανοχή και συνενοχή

Ο μηχανισμός που παράγει την πελατειακή ανοχή και τη συναίνεση είναι ο ακόλουθος. Η πλήρωση των δημόσιων θέσεων καθίσταται εκ των κυρίων συναλλακτικών αντικειμένων και οι υπηρεσίες στελεχώνονται από πολιτικούς πελάτες. Αυτοί ως αντάλλαγμα του διορισμού τους στο Δημόσιο δέχονται από τους πολιτικούς τους πάτρωνες –και κατά κανόνα και ιεραρχικούς τους προϊστάμενους– εντολές (προφανώς παράτυπες ή ευρισκόμενες στα όρια της νομιμότητας) για επωφελείς προς τους ίδιους τους πάτρωνες ή προς τρίτους πράξεις ή παραλείψεις. Η εκτέλεση τέτοιων ενεργειών διαμορφώνει εν συνεχεία εντός των υπηρεσιών μια δευτερογενή συνενοχή, όπου οι πάτρωνες-πολιτικοί προϊστάμενοι αδυνατούν να απαιτήσουν από τους υφισταμένους τους πειστικά –και πιεστικά– βεμπεριανά ορθολογικές συμπεριφορές (συνέπεια, αποτελεσματικότητα, νομιμότητα, υψηλή απόδοση), ακόμα και σε περιπτώσεις όπου δεν εμπλέκονται πελατειακά τους συμφέροντα.

Ως εκ τούτου, η ικανότητα άσκησης της ιεραρχικής εξουσίας στο πλαί-

σιο ενός τυπικού βεμπεριανού ορθολογισμού αμβλύνεται τότε και προκύπτει το παράδοξο η επαγγελματική γραφειοκρατική δομή, ενώ ελέγχεται πολιτικά, να αυτονομείται υπηρεσιακά. Ο πολλαπλασιασμός των θέσεων εργασίας και του ανθρώπινου δυναμικού, χωρίς σύνδεση με τις υπηρεσιακές ανάγκες και τον πραγματικό εργασιακό φόρτο, που καθίσταται έντονα εμφανής ήδη από την πρώτη οθωνική δεκαετία (1833-1843), η δομική ασυμβατότητα του συστήματος που αναπτύσσεται με τη σχεδιαστική και ελεγκτική λογική καθώς και η τάση υπερρύθμισης, ήτοι υπέρμετρης παραγωγής τυπικών κανόνων, επιβαρύνουν την κατάσταση και δυσχεραίνουν έτι περαιτέρω τον έλεγχο του επαγγελματισμού και των τυπικών επιδόσεων της γραφειοκρατίας.

Οι εκτός δημόσιας διοίκησης ομάδες, οι συναλλασσόμενοι με τις υπηρεσίες πολίτες, εθίζονται και 'εκπαιδεύονται' μέσα από την εν λόγω μαθησιακή διαδικασία στην παράκαμψη των τυπικών υποχρεώσεών τους δομώντας μια σειρά επιπλέον συνενοχών με τους υπαλλήλους. Και αυτές οι συνενοχές με τη σειρά τους δημιουργούν περαιτέρω ανοχές στην παραβίαση των κανόνων και τις άτυπες πρακτικές, ακόμη και όταν δεν προκύπτουν εξ αυτών άμεσα οφέλη για τα συγκεκριμένα υποκείμενα. Η μόνη περίπτωση όπου η παραβίαση των τυπικών κανόνων προκαλεί αντιδράσεις είναι όταν πλήττονται τα υλικά ή συμβολικά συμφέροντα της οικείας 'μικρο-συλλογικότητας' (οικογένεια, χωριό, πολιτική φατρία). Η παραβίαση των γενικών κανόνων και των συλλογικών δικαιωμάτων, όσων δηλαδή συγκροτούνται στο πεδίο της κρατικής 'μακρο-συλλογικότητας' και απευθύνονται στον απρόσωπο πολίτη (δηλαδή στους «άλλους») δεν φαίνεται να ενοχλεί κανέναν.

Με τις εισροές της επαναστατικής οκταετίας και της καποδιστριακής τριετίας, αλλά κυρίως τους κοινωνικο-πολιτικούς καταλύτες και τη ζύμωση της οθωνικής τριακονταετίας, συντίθεται σταδιακά μια διοικητική κουλτούρα, που είναι ταυτόχρονα και κουλτούρα συναλλαγής του ευρέως κοινού με το δημόσιο – με τον παράγωγο πάντοτε «ορθολογισμό» της. Τα πολιτισμικά αυτά χαρακτηριστικά και ο ορθολογισμός που παράγουν δεν υπήρξαν προϊόν μεταφυσικών ή α-κοινωνικών διαδικασιών. Οι αξιακές επιλογές που εμπεριέχει κάθε μία από τις παραπάνω διαστάσεις της κουλτούρας του ελληνικού κράτους συνιστούν στοιχεία στρατηγικής των συλλογικών υποκειμένων και αναδύονται από τις προσπάθειές τους να μεγιστοποιήσουν την πρόσβασή τους στις διαθέσιμες πηγές πόρων και ισχύος.

V

Εξάρτηση από την 'πεπατημένη';

Είναι τα πρώτα στάδια ανάπτυξης ενός πολιτικο-διοικητικού συστήματος καθοριστικά για την εξέλιξή του; Μην αποφεύγοντας έναν κάποιο 'θεσμικό ανθρωπομορφισμό', θα παραλληλίσουμε τη θεσμική συγκρότηση και ανάπτυξη με εκείνες ενός φυσικού προσώπου (David, 1994). Όπως η χαρακτηριστική διαμόρφωση ενός ατόμου επιτελείται, κυρίως, στα πρώτα χρόνια της ύπαρξής του (αν και κάποιοι άλλοι υποστηρίζουν ότι αποκτά κανείς το πρόσωπο ή τον χαρακτήρα που όντως του ανήκει όχι νωρίτερα από τα 40 του χρόνια), έτσι και τα βασικά γνωρίσματα ενός συνόλου θεσμών, όπως επί παραδείγματι ενός νέου κράτους, διαμορφώνονται στα αρχικά στάδια της συγκρότησής τους.

Το πώς τα 'πρωταρχικά' θεμελιώδη χαρακτηριστικά αναπαράγονται, εν συνεχεία, σε επίπεδο φυσικών προσώπων αφορά μιαν άλλη επιστημονική πειθαρχία. Η αναπαραγωγή όμως των θεσμικών χαρακτηριστικών, που αποτελεί αντικείμενο ενδιαφέροντος της διοικητικής επιστήμης, συνδέεται πρωτίστως με το φαινόμενο της «εξάρτησης από την πεπατημένη» (path dependence), δηλαδή της δέσμευσης από μια προηγηθείσα κοινωνικο-πολιτική και θεσμική διαδρομή, όπου το κάθε βήμα ή στάδιο εξέλιξης, ενσωματώνοντας τα υφιστάμενα δομο-λειτουργικά και εν τέλει πολιτισμικά στοιχεία, επικαθορίζει το επόμενο κληροδοτώντας του τα εν λόγω χαρακτηριστικά (David, 1994, Alexander, 2001, Page, 2006, Bednar – Jones-Rooy – Page, 2015). Η μελέτη των πολιτικο-διοικητικών συστημάτων στη μακρά διάρκεια καταδεικνύει πως η τάση αναπαραγωγής μιας υφιστάμενης κατάστασης είναι, κατά κανόνα, ισχυρότερη από τις δυναμικές μεταβολής της και η αλλαγή επέρχεται δυσχερώς και μόνον υπό πολλές και αυστηρές προϋποθέσεις (ενδεικτικά, Olsen, 2009, Kickert, 2011, Spanou – Sotiropoulos, 2011, Spanou, 2021, Μακροδημήτρης, 1994, Capano, 2003).

Η δυναμική της αναπαραγωγής σε μακρο-επίπεδο υποστηρίζεται σε μεσο-επίπεδο από μηχανισμούς και διαδικασίες επιλογής δημόσιων πολιτικών, όπως αυτές που αποτυπώνει η 'επαυξητική' εκδοχή στη λήψη αποφάσεων (incrementalism), σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πολιτικής πειθαρχούν πρωτίστως στο κριτήριο της συμβατότητας με την υφιστάμενη κατάσταση (Lindblom, 1959, Dror, 1964). Αντιστοίχως, σε

μικρο-επίπεδο, εντός των δημόσιων οργανώσεων, είναι οι μηχανισμοί της «ενήλικης κοινωνικοποίησης» που επιτρέπουν τη διαμόρφωση των αντιλήψεων, στάσεων και συμπεριφορών των οργανωσιακών στελεχών, διά των οποίων, ομοίως, αναπαράγεται η υπάρχουσα κατάσταση (Bauer – Erdogan, 1996, Cable – Parsons, 2001).

*Πολιτικο-διοικητική κουλτούρα:
‘μικρο-’ και ‘μακρο-συλλογικότητα’*

Εκείνο που διατρέχει και τα τρία ως άνω διαδοχικά επίπεδα, τα συνδέει και, εν τέλει, τα καθορίζει είναι τα κυρίαρχα πολιτισμικά χαρακτηριστικά του ευρύτερου κοινωνικού και πολιτικο-διοικητικού σχηματισμού εντός του οποίου τοποθετούνται. Η πολιτικο-διοικητική κουλτούρα βασισμένη σε αξιακά δίπολα ‘καλού-κακού’, ‘ορθού-εσφαλμένου’, ‘επιτρεπτού-ανεπιτρεπτού’, κ.λπ., είναι εκείνη που υπαγορεύει ατομικές αντιλήψεις και συμπεριφορές οδηγώντας σε συλλογικές πρακτικές και εν τέλει σε κανόνες. Μετατρέπεται έτσι ως σύνολο νοοτροπιών, πρακτικών και συμβόλων, ως «λογισμικό του ανθρώπινου νου», κατά τη διατύπωση του Geert Hofstede, στον κατ’ εξοχήν διάυλο αναπαραγωγής δεδομένου πολιτικο-διοικητικού μορφότυπου (Hofstede – Hofstede – Minkov, 2010).

Συγκριτικές μελέτες για την εθνική κουλτούρα κατέταξαν την Ελλάδα ιδιαίτερα υψηλά σε μεταβλητές όπως η αποφυγή της αβεβαιότητας, το κολλεκτιβιστικό πνεύμα, η απόσταση από την εξουσία, καθώς και η υποτίμηση του παραγωγικού χαρακτήρα των οικονομικών οργανισμών και η πρόσληψή τους κυρίως ως κοινωνικών/σχεσιακών ομάδων (Hofstede, 1980, Trompenaars – Hampden-Turner, 1997). Οι τάσεις αυτές συνδέονται άμεσα με την οικεία, ελεγχόμενη και σταθερά αναπαραγόμενη ‘μικρο-συλλογικότητα’ (οικογένεια, τοπικότητα, επαγγελματικό ή κλαδικό περιβάλλον), όπου καταφεύγει η ελληνική πολιτισμική ταυτότητα, αποφεύγοντας να εκτεθεί στις αβεβαιότητες της απρόσωπης και πολυπαραγοντικά, άρα ανεξέλεγκτα, εξελισσόμενης ‘μακρο-συλλογικότητας’ (δημόσιοι θεσμοί, κανονιστικές ρυθμίσεις, διαδικαστική τυποποίηση). Ο ελληνικός ατομισμός είναι ένας μη νεωτερικός ατομισμός που πραγματώνεται κυρίως μέσα στη σχεσιακή και ενδεχομενική ‘μικρο-συλλογικότητα’, η οποία και διαμεσολαβεί τη σχέση του ‘προσωποποιημένου ατόμου’ με την κανονιστικά και ιδεοτυπικά ρυθμιζόμενη ‘μακρο-συλλογικότητα’ και τα «απρόσωπα άτο-

μα)-φορείς τυποποιημένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Η ελληνική κουλτούρα χαρακτηρίζεται ακόμη από αυξημένη προσπάθεια αποφυγής του έξωθεν ελέγχου, γεγονός που επίσης πιστοποιεί την αντιπαλότητα της φιλικής 'μικρο-συλλογικότητας'-καταφύγιο με την απόμακρη και απειλητική 'μακρο-συλλογικότητα' της απρόσωπης εξουσίας.

Το 'μικρο-συλλογικά' προσδιορισμένο άτομο, σε αντίθεση με τον οικουμενικά/φιλελεύθερα οριζόμενο πολίτη, μετέχει πρωτίστως μιας διαδικασίας διαφοροποίησης και όχι ομογενοποίησης. Το αστικό/φιλελεύθερο αξιακό σύστημα καθιστά το άτομο μέτοχο μιας οικουμενικής κοινότητας δικαιωμάτων. Αντίθετα, το «μικρο-συλλογικό» αξιακό πλαίσιο συνιστά μια κοινότητα χαρακτηριστικών: «είμαστε αυτό που δεν είναι οι άλλοι» και για τούτο οι «άλλοι» δεν μπορεί να είναι «εμείς». Διεκδικούμε αυτό που δικαιούμαστε ως «εμείς», βάσει των ποιοτικών χαρακτηριστικών που μόνο «εμείς» διαθέτουμε. Η αναφορά στη 'μικρο-συλλογικότητα', από τη σκοπιά της πολιτισμικής συγκρότησης του ορθολογισμού, απλουστεύει και αυτοματοποιεί τις σχέσεις αιτίου-αιτιατού, οι οποίες δεν υπόκεινται πλέον στη δέσμευση της αποδεικτικής διαδικασίας, αλλά στη στερεοτυπική παραγωγή του αυταπόδεικτου που απομακρύνει από την ανάγκη προσφυγής σε βεμπεριανού τύπου ορθολογισμό.

Η «μικρο-συλλογικότητα» ως οικείος χώρος της ατομικότητας, διά του αποκλεισμού των τρίτων, μεταφέρει –«πελατειακά», κατά κανόνα, αλλά και ενίοτε «αγωνιστικά»– τις ατομικές διεκδικήσεις στη «μακρο-συλλογικότητα» (δηλαδή, από την οικογένεια, την τοπικότητα και τον επαγγελματικό κλάδο προς το κέντρο και το κράτος). Μετατρέπεται έτσι, σε τελική ανάλυση, σε μέσο επιβολής της ατομικότητας διά της «μικρο-» στη «μακρο-συλλογικότητα»: επιχειρεί να προσαρμόσει περιπτωσιολογικά –και συχνά άτυπα– τους γενικούς κανόνες στις ιδιαιτερότητες των φυσικών προσώπων και των ομάδων προς ίδιον όφελος. Έτσι διαμορφώνεται η βάση των πελατειακών σχέσεων και του πελατειακού 'ορθολογισμού'. Αντίθετα, στο φιλελεύθερο πλαίσιο ατομισμός και συλλογικότητα έχουν μια διαφορετική σχέση: το απρόσωπο άτομο καλείται να υπαχθεί στους γενικούς κανόνες επιδιώκοντας το ίδιον όφελος εντός των ορίων του συλλογικού.

Η πελατειακή σχέση των δρώντων υποκειμένων με τη 'μακρο-συλλογικότητα' οδηγεί σε αμφίσημες και αντιφατικές συμπεριφορές. Οι δρώντες προσπαθούν να αποφύγουν τη 'μακρο-συλλογικότητα' (το κράτος) όταν τί-

θεται ζήτημα υπαγωγής τους στους συλλογικούς κανόνες, άρα περιορισμού της ιδίας ωφέλειας στο όνομα του κοινού συμφέροντος. Αντιθέτως, το προσεγγίζουν διεκδικητικά όταν τίθεται ζήτημα αξιοποίησης της (τυπικής ή άτυπης) αναδιανεμητικής του λειτουργίας. Είναι το πολιτισμικό σταθερότυπο νοηματοδότησης της δράσης εκείνο που οριοθετεί τον δεδομένο 'πελατειακό ορθολογισμό'. Στον βαθμό, συνεπώς, που παρατηρούμε πολιτισμική αναπαραγωγή (ασχέτως της πολιτικής της έκφρασης), θα πρέπει να αναζητούμε πίσω από αυτήν ένα ενιαίο σταθερότυπο: εκείνο του 'μικρο-συλλογικού', ατομοκεντρικού ορθολογισμού και των πελατειακών μηχανισμών διαμεσολάβησης μεταξύ 'μικρο-συλλογικότητας' (οικογένεια, τοπικότητα, κλάδος) και 'μακρο-συλλογικότητας' (θεσμοί και κράτος).

Μέσα από ένα τέτοιο σχήμα μπορούμε να αντικρίσουμε την ελληνική πολιτικο-διοικητική κουλτούρα αναζητώντας όχι μόνον τα αντιφατικά συστατικά της, αλλά και το συνθετικό τους προϊόν. Σύμφωνα με μια τέτοια προσέγγιση, οι δύο αντίρροπες κατά βάση πολιτισμικές παραδόσεις (παράδοση – εκσυγχρονισμός) όχι μόνον ενεπλάκησαν σε μια ιστορική διεκυστίδα προσανατολισμού της ελληνικής κοινωνίας, όπως ομοφωνούν οι πλείστοι των μελετητών της, αλλά και συντέθηκαν διαλεκτικά σε μια μεταβλητής γεωμετρίας πολιτισμική δομή. Τούτη υπαγορεύει στα ίδια δρώντα υποκείμενα διαφορετικές –αξιακά αντιφατικές– συμπεριφορές ενώπιον διαφορετικών καταστάσεων. Ως συνέπεια, η νέα ελληνική κοινωνία συγκροτείται με τη διαμόρφωση του κράτους, που την οριοθετεί, μέσα από δυναμικές εγγενώς αντίρροπου χαρακτήρα: αξίες συνδεδεμένες με το παραδοσιακό πολιτισμικό πρότυπο, που κληροδοτείται από το Βυζάντιο διά της Τουρκοκρατίας, συνυπάρχουν με τις εκ της Δύσεως 'επίσημες' αξίες.

Αυτό σημαίνει ότι τα ίδια φυσικά πρόσωπα επιχειρούν να καλύψουν, σε διαφορετικές κατά περίπτωση αναλογίες –καθοριζόμενες και από τις συλλογικότητες στις οποίες εντάσσονται και από τη συγκυρία– ανάγκες γεννώμενες τόσο στο παραδοσιακό, όσο και στο νεωτερικό πολιτισμικό πεδίο. Οι πηγές πόρων που διασφαλίζουν την κτήση των επιθυμητών αξιών χρήσης μπορούν επίσης να εντάσσονται σε οποιοδήποτε πεδίο αυτής της «πρισματικής» πραγματικότητας. Οι εν λόγω συνθήκες απαιτούν συνεπώς μια σύνθετη στρατηγική εκ μέρους των δρώντων υποκειμένων που παράγει έναν ιδιόμορφο ορθολογισμό, ο οποίος περιλαμβάνει χαρακτηριστικά όπως: έντονη σχεσιακότητα, αφού η επιλεγόμενη κατά πε-

ρίπτωση συμπεριφορά έχει ενδεχομενικό χαρακτήρα και δεν μπορεί να νομιμοποιείται από σταθερές κανονικότητες, αυξημένη ανοχή στις λογικές αντιφάσεις, κατάτμηση του χρόνου σε υποσύνολα μικρής διάρκειας, αφού η ενδεχομενική αντιμετώπιση των καταστάσεων δεν απαιτεί και δεν παράγει διαχρονικές κανονικότητες.

Το ανωτέρω γενικό πλαίσιο εθνικής κουλτούρας οδηγεί στη διαμόρφωση της ειδικότερης κουλτούρας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ως πολιτισμικής του υπο-ενότητας, με χαρακτηριστικά, όπως, ενδεικτικά: πολιτική ανθρώπινου δυναμικού που δεν υπαγορεύεται από τις επιχειρησιακές ανάγκες αλλά από τις πελατειακές πιέσεις· οργανωσιακή ανάπτυξη που δεν υπακούει σε επιχειρησιακές ανάγκες, αλλά στις προτεραιότητες του υπηρετούντος προσωπικού· τρέχουσα λειτουργία που διαπνέεται ταυτόχρονα από σχολαστική τυπολατρία και αυξημένη ανοχή στην παρατυπία· βραχυχρόνια προοπτική σχεδιασμού και δράσης και αναποτελεσματικότητα των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών.

Συμπερασματικά

Ενδείξεις –και συνέπειες– μιας τέτοιας κουλτούρας και του μορφότυπου δημόσιας δράσης που εκπορεύεται από αυτήν, όπως διαμορφώνονται στα αρχικά στάδια συγκρότησης του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού σχηματισμού και αναπαράγονται εν συνεχεία, ανιχνεύονται σε ποικίλες μελέτες περιπτώσεων (κάποιες εκ των οποίων περιλαμβάνονται στον παρόντα τόμο).

Εν κατακλείδι, ιχνηλατώντας τις διαδρομές της πελατειακής συγκρότησης του ελληνικού κράτους από την Επανάσταση και μετά διαπιστώνεται ότι ο αναπτυσσόμενος διοικητικός μηχανισμός διαμορφώνει μιαν ιδίομορφη συνθετική λειτουργία. Ενώ θεσμικά και τυπικά προσανατολίζεται προς την επίτευξη πάγιων και μακροπρόθεσμων στόχων, στην καθημερινή του λειτουργία εστιάζοντας στα μερικά συμφέροντα, που συγκροτούνται στις (τοπικές, πρωτίστως) 'μικρο-συλλογικότητες', ενεργοποιεί άτυπες πρακτικές διά των οποίων παρακάμπτονται οι κανονιστικές δεσμεύσεις που προασπίζουν το γενικό συμφέρον. Η ανάδυση των άτυπων πρακτικών έχει μια σημαντική επίπτωση και στη γενικότερη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα, αφού προσανατολίζει τη δημόσια δράση όχι προς τη μακροπρόθεσμη σταθερότητα και προβλεψιμότητα, αλλά προς το ευκαιριακό και το βραχυπρόθεσμο.

Κοντολογίς, εμφανείς είναι οι επιπτώσεις του κυρίαρχου πολιτισμικού προτύπου του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος στην οργάνωση του κράτους και στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής (των μεταρρυθμίσεων συμπεριλαμβανομένων). Ενός προτύπου εκ φύσεως αντιφατικού, αφού συγκροτείται ταυτόχρονα από ετερογενή δυτικοστραφή/εκσυγχρονιστικά και ανατολικοστραφή/παραδοσιακά στοιχεία, που συνυπάρχουν στη μακρά διάρκεια χωρίς κανένα εξ αυτών να κυριαρχεί οριστικά. Τέτοιου είδους επίμονη αναπαραγωγή έναντι αντίρροπων επιρροών, αλλά και εξαιρετική ικανότητα αντίστασης σε ισχυρές δομολειτουργικές επιδράσεις (θεσμική ανανέωση, οργανωτικές καινοτομίες κ.λπ.), υποδηλώνουν ότι οι κυρίαρχες πρακτικές παράγονται και διαχέονται από μηχανισμούς που δεν βρίσκονται στον φλοιό του πολιτικο-διοικητικού οικοδομήματος, αλλά θα πρέπει να αναζητηθούν πολύ εγγύτερα στον πυρήνα της ατομικής και συλλογικής συμπεριφοράς των δρώντων υποκειμένων: στο επίπεδο της κουλτούρας και των πολιτισμικών στοιχείων που τη συνθέτουν.

Β΄

ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΟΜΕΣ.

ΠΟΛΙΤΙΚΟ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΛΥΤΗΣ ΜΟΝΑΡΧΙΑΣ (1833-1843):

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

ΜΙΑΣ ΠΟΣΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Διονύσης Μοσχόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΙΟΝΙΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ

I

Εισαγωγικά

Η έλλειψη ποσοτικής απεικόνισης των υπαλλήλων και λειτουργών του ελληνικού κράτους συνιστά μία από τις αδυναμίες της διοικητικής ιστοριογραφίας.¹ Επιχειρώντας να συμβάλει στην κάλυψη αυτού του ιστοριογραφικού κενού το Τμήμα Αρχαιονομίας, Βιβλιοθηκονομίας και Μουσειολογίας του Ιονίου Πανεπιστημίου, στο πλαίσιο της Πρακτικής Άσκησης και των πτυχιακών εργασιών των φοιτητών του, έχει καταλογογραφήσει, με την επιστημονική επιμέλεια του γράφοντος και της (τότε) υποψήφιας διδάκτορος Γ. Προκοπιάδου, την *Εφημερίδα της Κυβέρνησης* των ετών 1833-1847. Η βάση δεδομένων που έχει δημιουργηθεί βρίσκεται αναρτημένη, με την ονομασία «Διοίκι», στην ιστοσελίδα του Εθνικού Κέντρου Τεκμηρίωσης και περιέχει –μεταξύ άλλων– το σύνολο των υπηρεσιακών μεταβολών της περιόδου αυτής.²

Ωστόσο, μέχρι σήμερα δεν είχε καταστεί δυνατή η επεξεργασία των ποσοτικών δεδομένων της παραπάνω βάσης. Αυτό επιτεύχθηκε εν μέρει

¹ Την έλλειψη συστηματικής καταλογογράφησης της *Εφημερίδας της Κυβέρνησης* είχε εντοπίσει αρκετές δεκαετίες νωρίτερα ο Κ. Τσουκαλάς (1993: 135).

² Βλ. ιστοσελίδα του Εθνικού Κέντρου Τεκμηρίωσης <http://argo.ekt.gr/opac2/zConnect/ELL.html> (πρόσβαση 13.8.2022) και Μοσχόπουλος – Προκοπιάδου, 2003.

με τη συμβολή του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Ιστορική Δημογραφία» του Τμήματος Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου. Το αποτέλεσμα της συνεργασίας αυτής ήταν η έκδοση ενός τόμου με τίτλο «Η δημογραφική απεικόνιση της στελέχωσης του ελληνικού κράτους κατά την περίοδο 1833-1844». Συγγραφείς του τόμου είναι ο Καθηγητής Δ. Ανωγιάτης, Διευθυντής του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Ιστορική Δημογραφία», η διδάσκουσα του Τμήματος Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου Ι. Αθανασοπούλου και ο συντάκτης του παρόντος.³

Στη συνέχεια σχολιάζονται ορισμένα από τα ποσοτικά στοιχεία της παραπάνω έκδοσης, προκειμένου να εξεταστεί η σχέση του διοικητικού εκσυγχρονισμού με τα νομικά προβλήματα που προέκυψαν κατά τη διαδοχή του οθωμανικού από το βυζαντινο-ρωμαϊκό δίκαιο. Η ανάδειξη αυτής της σχέσης στηρίζεται στην υπόθεση εργασίας ότι ο εκσυγχρονισμός της Διοίκησης δεν κατέστη εφικτός, παρά τα ορθολογικά ποσοτικά στοιχεία της, εξ αιτίας της αδυναμίας οργανικής μετεξέλιξης του ισχύοντος νομικού συστήματος.

II

Ποσοτικά στοιχεία στελέχωσης του κράτους

Ως προς τον αριθμό των υπαλλήλων και λειτουργών⁴ καθώς και της συχνότητας των υπηρεσιακών μεταβολών τους, ο αριθμός των υπηρεσιακών μεταβολών ανέρχεται σε 14.371 και ο αριθμός των υπαλλήλων και λειτουργών σε 8.581 (Ανωγιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 11).

³ Το έργο είναι αναρτημένο στην ιστοσελίδα του Τμήματος Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου. Βλ. <https://history.ionio.gr/postgraduate/demography/publications> (πρόσβαση 14.8.2022). Διευκρινίζεται ότι αν και σκοπός του έργου ήταν η ανάδειξη των ποσοτικών χαρακτηριστικών της Διοίκησης της Απόλυτης Μοναρχίας (1833-1843), θεωρήθηκε σκόπιμο να συμπεριληφθεί και το έτος 1844, προκειμένου να προβληθούν οι επιδράσεις που άσκησε στη Διοίκηση η μετατροπή του πολιτεύματος. Ωστόσο, η συμπερίληψη του έτους αυτού δεν μεταβάλλει τα κύρια οργανωτικά χαρακτηριστικά της περιόδου της Απόλυτης Μοναρχίας.

⁴ Διευκρινίζεται ότι η βάση δεδομένων «Διοίκι» περιλαμβάνει τόσο υπαλλήλους, όσο και λειτουργούς του κράτους (δικαστές, εκπαιδευτικούς, κληρικούς, αιρετούς άρχοντες, Υπουργούς, κ.λπ.).

Αναφορικά με τον αριθμό των υπαλλήλων και λειτουργών διαπιστώνουμε ότι αντιστοιχούν σε ποσοστό 1,74% ή 1,54% του συνολικού πληθυσμού της χώρας με βάση τις απογραφές πληθυσμού των ετών 1839 και 1844 αντίστοιχα.⁵ Το ποσοστό αυτό είναι ακόμη μικρότερο, εάν υπολογιστεί με βάση τους υπαλλήλους της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, οι οποίοι ανέρχονται σε 1.654. Ο αριθμός αυτός προκύπτει εάν αναλογιστούν οι υπηρεσιακές μεταβολές των κατηγοριών («Περιφερειακές Υπηρεσίες», «Περιφερειακή Διοίκηση»), «Γραμματείες/Υπουργεία» και «Κεντρικές Υπηρεσίες» με τον αριθμό των υπαλλήλων και λειτουργών (Ανωγιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 21).

Το γεγονός ότι το παραπάνω ποσοστό είναι χαμηλότερο από τα αντίστοιχα ποσοστά που επικαλείται ο Κ. Τσουκαλάς (1981: 83-97) για την περίοδο 1861-1907, μας υποχρεώνει να διακρίνουμε τη Διοίκηση της Απόλυτης Μοναρχίας από εκείνη της Συνταγματικής. Την άποψη αυτή υποστηρίζει ο Θ. Σακελλαρόπουλος (1994: 189), ο οποίος αναφέρει ότι η Απόλυτη Μοναρχία ενσωματώνει διαφορετικά την υπαλληλία σε σύγκριση με την περίοδο μετά το 1843.

Αναφορικά με τη συχνότητα των υπηρεσιακών μεταβολών, διαπιστώνουμε ότι μεταβάλλεται η υπηρεσιακή κατάσταση ενός δημόσιου υπαλλήλου ή λειτουργού κατά μέσον όρο περίπου δύο φορές σε περίοδο 11 ετών. Αυτό προκύπτει από τον αριθμό 1,67 που είναι το αποτέλεσμα της σχέσης του αριθμού των υπηρεσιακών μεταβολών με τον αριθμό των υπαλλήλων και λειτουργών. Το γεγονός ότι τμήμα των υπηρεσιακών μεταβολών συνδέεται με γεωγραφική κινητικότητα, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι εφαρμόζεται ένας μηχανισμός αντι-διαφθοράς προκειμένου να μην εκτίθενται οι υπάλληλοι και λειτουργοί στις 'πιέσεις' των τοπικών κοινωνιών. Αυτό επιβεβαιώνεται και από τον αρθρογράφο της εφημερίδας *Αιών* της 4ης Φεβρουαρίου 1842, που αναφέρει ότι «Τα συγκροτούντα την εν γένει διοικητική μηχανή μέλη υπάρχουν κατά μέγα μέρος απομακρυσμένα από την λοιπή κοινωνία... όλη εντεύθεν η διοικητική μηχανή κινείται από έν σώμα μετακινήτόν, το οποίον δύναται να θεωρηθή ως ένα στρατιωτικόν μεταβατικόν σώμα» (Σακελλαρόπουλος, 1994, Α: 190).

⁵ Ο πληθυσμός της χώρας με βάση την απογραφή του 1839 ανερχόταν σε 823.773 κατοίκους, ενώ το 1844 σε 930.295 κατοίκους (Χουλιαράκης, 1974: τόμος Α, Μέρος Ι, XXVIII).

Ως προς τα είδη των υπηρεσιακών μεταβολών, τα μεγαλύτερα ποσοστά αντιστοιχούν στους διορισμούς (50,4%), τις μεταθέσεις (11%) και τις προαγωγές των υπαλλήλων (7,8%) και στρατιωτικών (9%) (Ανωγιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 12). Αντίθετα μικρότερα είναι τα ποσοστά των απολύσεων (5,9%) και παραιτήσεων (4,8%). Θα πρέπει να διευκρινιστεί, ωστόσο, ότι το αυξημένο ποσοστό των διορισμών δεν αντιστοιχεί και σε μία δυναμική αύξηση του αριθμού της υπαλληλίας, δεδομένου ότι σε αυτό περιλαμβάνονται και οι 'μετακινήσεις' από μία υπηρεσία σε άλλη. Δεδομένου ότι κατά την περίοδο αυτή δεν υπήρχε ο θεσμός της μετάταξης, η μετακίνηση ενός υπαλλήλου σε άλλη υπηρεσία λάμβανε χώρα με απόλυση και νέο διορισμό.

Διαπιστώνεται ότι οι υπηρεσίες με τον μεγαλύτερο αριθμό υπηρεσιακών μεταβολών είναι τα Δικαστήρια και ο Στρατός, με ποσοστά 30% και 29,3% αντίστοιχα. Ακολουθούν οι υπηρεσίες της Περιφέρειας με ποσοστό 14,6% (Ανωγιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 21). Η 'αίχμη του δόρατος' των διοικητικών υπηρεσιών της Περιφέρειας είναι οι οικονομικές υπηρεσίες (τελωνεία, οικονομικές εφορίες, ταμεία), οι υπηρεσιακές μεταβολές των οποίων καλύπτουν ποσοστό 72,3% (όπ.π.: 40). Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα ποσοτικά στοιχεία που αφορούν τα είδη των οργανικών θέσεων τα οποία υπερβαίνουν τα 100 (όπ.π.: 53-55). Τέλος, η γεωγραφική διασπορά των υπηρεσιών είναι σημαντική, καθώς προκύπτει η ύπαρξη διοικητικών υπηρεσιών σε πλέον των 700 πόλεων και χωριών (σε αυτές περιλαμβάνονται και οι δημοτικές υπηρεσίες) (όπ.π.: 57-64).

III

Βασικά προβλήματα

Από την παράθεση των παραπάνω στοιχείων προκύπτει μια εκσυγχρονιστική όψη της Διοίκησης επί της Απόλυτης Μοναρχίας, η οποία διαθέτει μία ολιγομελή υπαλληλία, εμφανίζει λειτουργική διαφοροποίηση στο εσωτερικό της και γεωγραφική διασπορά. Ωστόσο, τα χαρακτηριστικά αυτά αποδυναμώνονται από τα προβλήματα που παρουσιάζει η μετάβαση από το οθωμανικό στο βυζαντινο-ρωμαϊκό δίκαιο. Έτσι ερχόμαστε αντιμετώπι με τα ακόλουθα παράδοξα: Ενώ ο αριθμός των υπαλλήλων και η κινητικότητά τους αποκαλύπτουν την πρόθεση της Απόλυτης Μοναρχίας

να οργανώσει μια ολιγομελή υπαλληλία με ορθολογικά χαρακτηριστικά, λειτουργεί παράλληλα μια ιδιωτική «παρα-διοίκηση», την οποία συγκροτεί το προσωπικό των ενοικιαστών φόρων, μέσω της οποίας επιβιώνει η οθωμανική παράδοση. Συνάμα, ο αριθμός των στρατιωτών είναι μικρός, αφού ο ρόλος του στρατού επικεντρώνεται κυρίως στη διασφάλιση της δημόσιας τάξης, ο αριθμός των αξιωματικών είναι δυσανάλογα μεγάλος, επειδή το κράτος συνδέει την ηθική και υλική αποκατάσταση των αγωνιστών της Επανάστασης με τους διορισμούς στον Στρατό.

Εξ άλλου, ενώ υπάρχει αυξημένο ενδιαφέρον για την οργάνωση της δικαιοσύνης, με τη δημιουργία ενός εκτεταμένου δικτύου δικαστηρίων στο σύνολο της επικράτειας, δεν επιλύεται το ζήτημα της εφαρμοστέας αστικής νομοθεσίας. Τέλος, ενώ η οργάνωση των οικονομικών υπηρεσιών φανερώνει την πρόθεση του κράτους να διαφυλαχθούν τα συμφέροντά του, δεν επιλύεται το ζήτημα των εθνικών γαιών, με αποτέλεσμα την ασαφή διάκριση της δημόσιας από την ιδιωτική γη. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε κάθε ένα από τα παραπάνω («παράδοξα»).

Διοίκηση και «παρα-διοίκηση» (ενοικιαστές φόρων)

Παράλληλα με την ορθολογικά οργανωμένη Διοίκηση του Βασιλείου, λειτουργούσε και το προσωπικό που απασχολούσαν οι ενοικιαστές των φόρων. Κατά την περίοδο αυτή η επικράτεια διαιρούνταν σε ενοικιαστικές περιφέρειες για κάθε κατηγορία φορολογούμενου προϊόντος. Σε κάθε ενοικιαστική περιφέρεια διενεργούνταν πλειστηριασμοί στους οποίους μετείχαν εύποροι γαιοκτήμονες. Ο αριθμός του προσωπικού που απασχολούσαν οι ενοικιαστές φόρων ήταν περίπου ισοδύναμος, αν όχι υπέρτερος, του συνολικού αριθμού των υπαλλήλων και λειτουργών της εποχής.⁶ Το σύστημα της ενοικίασης φόρων κατακρίθηκε, λόγω των καταχρήσεων που επέτρεπε, με αποτέλεσμα η λειτουργία του να εμφανίζει διαμετρικά αντίθετα χαρακτηριστικά από εκείνα της ορθολογικά οργανωμένης Διοίκησης που παρουσιάσαμε. Οι καταχρήσεις αυτές εκδηλώνονταν τόσο κατά τη βεβαίωση των φόρων όσο και κατά τη βίαιη είσπραξή τους. Επίσης κρίσιμος ήταν ο ρόλος των ενοικιαστών φόρων κατά τη σύνταξη των εκλογικών

⁶ Το σύνολο των ενοικιαστικών περιφερειών ανερχόταν το 1861 σε 1.143 και ο αριθμός του προσωπικού που απασχολούσαν σε 11.000 (Σακελλαρόπουλος, 1991: 287-288).

καταλόγων στις δημοτικές εκλογές, αφού μπορούσαν να εκδώσουν ψευδή βεβαίωση σχετικά με τη φοροδοτική ικανότητα ενός δημότη, προκειμένου να αποκτήσει εκλογικό δικαίωμα.

Θα πρέπει με την ευκαιρία αυτή να τονιστεί ότι ο θεσμός της ενοικίασης των φόρων απέρρεε από την οθωμανική παράδοση και ήταν διαφορετικός από τον αντίστοιχο θεσμό που επικρατούσε στη Μεσαιωνική Δύση. Σε αυτήν ο θεσμός δεν απέτρεψε την απόκτηση νομικής προσωπικότητας από τις ποικίλες συλλογικότητες (π.χ. συντεχνίες, κοινότητες, κ.λπ.). Αντίθετα, κατά την Τουρκοκρατία, ο θεσμός της ενοικίασης φόρων ήταν αλληλένδετος με ένα κύριο χαρακτηριστικό του οθωμανικού νομικού συστήματος, εκείνο της μη αναγνώρισης την έννοιας της νομικής προσωπικότητας. Έτσι ο φορέας ενός αξιώματος ταύτιζε τα ιδιωτικά του συμφέροντα με τον δημόσιο ρόλο του, ενώ η σχέση των υπηκόων με τη δημόσια εξουσία διερχόταν μέσα από την εξατομικευμένη σχέση τους με τα φυσικά πρόσωπα που εξέφραζαν αυτή την εξουσία. Εύλογα λοιπόν μπορεί να συμπεράνει κανείς ότι η διατήρηση του συστήματος της ενοικίασης των φόρων συνέβαλε και στη διατήρηση στοιχείων τού (επισήμως) καταλυθέντος οθωμανικού νομικού συστήματος.

Πληθώρα αξιωματικών (έναντι στρατιωτών)

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Εφημερίδας της Κυβέρνησης, η ετήσια στρατολογία για τον Στρατό και το Ναυτικό ανερχόταν στους 1.000 περίπου άνδρες.⁷ Με δεδομένο ότι η στρατιωτική θητεία είχε διάρκεια τεσσάρων ετών,⁸ το μέγεθος του στρατεύματος ανερχόταν σε 4.000 περίπου άνδρες. Εάν στον αριθμό αυτό προστεθεί η Χωροφυλακή, που σύμφωνα με το ιδρυτικό της Διάταγμα περιλάμβανε 920 χωροφύλακες,⁹ και η Εθνοφυλακή,

⁷ Ο Νόμος Ε' «Περί συμπλήρωσεως του στρατού της γραμμής κατά το έτος 1847» (Φ.Ε.Κ. 9/1847) προέβλεπε 1.200 νεοσύλλεκτους, ο Νόμος ΠΘ' «Περί συμπλήρωσεως του στρατού της γραμμής» του 1848 (Φ.Ε.Κ. 15/1848) προέβλεπε 1.000, ενώ ο Νόμος ΡΑΓ' «Περί στρατολογίας και Ναυτολογίας» του 1851 (Φ.Ε.Κ. 34/1851) προέβλεπε 1.077. Ο αριθμός αυτός αυξήθηκε με τον Νόμο ΣΖ' «Περί προσδιορισμού της δυνάμεως του στρατού και της στρατολογίας και ναυτολογίας του έτους 1852» (Φ.Ε.Κ. 42/1852), ο οποίος προσδιόρισε σε 2.090 τους νεοσύλλεκτους του Στρατού και του Ναυτικού.

⁸ Νόμος «Περί απογραφής» (Φ.Ε.Κ. 40/1837).

⁹ Διάταγμα «Περί σχηματισμού Χωροφυλακής» (Φ.Ε.Κ. 21/1833).

που σύμφωνα με το ιδρυτικό της Διάταγμα¹⁰ προέβλεπε στρατολογία 2.000 στρατιωτών, ο κατά προσέγγιση αριθμός του στρατεύματος ανερχόταν σε 7.000-8.000 άνδρες. Τα παραπάνω στοιχεία εμφανίζουν δυσαναλογία σε σχέση με τον αριθμό των αξιωματικών του Στρατού και του Ναυτικού. Αναλογίζοντας τις υπηρεσιακές μεταβολές των αξιωματικών του Στρατού και του Ναυτικού (5.299)¹¹ με τον μέσο όρο συχνότητάς τους (1,67) προκύπτει ότι ο αριθμός τους ανέρχεται σε 3.164. Έτσι, σε ένα σύνολο 7.000-8.000 στρατιωτών και ναυτών αντιστοιχούσαν πλέον των 3.000 αξιωματικοί (ήτοι, κάτι λιγότερο από το 50%, περίπου, του συνόλου), εκ των οποίων περίπου 1.000 επάνδρωναν τιμητικά ή επικουρικά στρατιωτικά σώματα.¹²

Το φαινόμενο αυτό εκδηλώνει την πρόθεση του νεοσύστατου κράτους να «αντισταθμίσει» τη διάλυση των άτακτων στρατευμάτων με τον διορισμό υπεράριθμων αξιωματικών. Οι διορισμοί αυτοί δεν συνδέονταν με πραγματικές ανάγκες, αλλά αποσκοπούσαν στην ηθική και υλική αποζημίωση των αγωνιστών της Επανάστασης. Το ζήτημα αυτό θα μπορούσε ενδεχομένως να επιλυθεί με τη διανομή των εθνικών γαιών,¹³ μέτρο το οποίο είχε, ωστόσο, περιορισμένη εφαρμογή. Τα νομικά ζητήματα που ανέκυψαν κατά τη διαδοχή των δύο νομικών συστημάτων (οθωμανικό – βυζαντινο-ρωμαϊκό) δεν κατέστησαν εφικτή αυτή τη λύση (*infra*).

Δικαστήρια και δικαστές χωρίς (Αστικό) Κώδικα

Από τα ποσοτικά στοιχεία που αναφέρθηκαν προκύπτει ότι το 30% των υπηρεσιακών μεταβολών αφορούν τον δικαστικό κλάδο. Το πλέον εκτεταμένο δικαστικό δίκτυο ήταν εκείνο των ειρηνοδικείων ο αριθμός των οποίων το 1834 ανερχόταν σε 49 ενώ το 1842 σε 76 (Ανωιάτης – Μο-

¹⁰ Διάταγμα «Περί διαφυλάξεως των αρκτικών ορίων του Κράτους» (Φ.Ε.Κ. 5/1836).

¹¹ Ανωιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 21, Πίνακας 5.

¹² Ο Νόμος «Περί προσδιορισμού της δυνάμεως του στρατού και της στρατολογίας και ναυτολογίας του έτους 1852» (Φ.Ε.Κ. 42/1852) ορίζει σε 1.050 άνδρες στις κατηγορίες αυτές (Φάλαγγα, Λόχος απομάχων, επικουρική χωροφυλακή, ημιπατόμαχοι της Οροφυλακής). Επιπλέον πρέπει να σημειωθεί ότι υπήρχε και στο Πολεμικό Ναυτικό το Σώμα των Πρεσβυτών του Ναυτικού, στο οποίο κατατάσσονταν οι βαθμοφόροι ναυτικοί του Αγώνα της Ανεξαρτησίας που ήταν πλέον των 50 ετών (Διάταγμα «Περί συστάσεως σώματος πρεσβυτών του Ναυτικού», Φ.Ε.Κ. 29/1834).

¹³ Βλ. τη σχετική πρόταση του Μακρυγιάννη, όπως την αναφέρει ο Πιπινέλης (1932: 28-29).

σχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 22). Αναλογίζοντας τις υπηρεσιακές μεταβολές του προσωπικού των δικαστηρίων (4.317) με τον μέσο όρο συχνότητάς τους (1,67) προκύπτει ότι το προσωπικό των δικαστηρίων ανέρχεται σε 2.585 άτομα (Πίνακας 5, ό.π., 2020: 21). Το ιδιαίτερα αυξημένο, ωστόσο, ενδιαφέρον για την οργάνωση της δικαιοσύνης δεν συνδυάστηκε με την επίλυση του προβλήματος της εφαρμοστέας αστικής νομοθεσίας. Το πρόβλημα αυτό επιχείρησε να επιλύσει το Διάταγμα «Περί πολιτικού νόμου» που εκδόθηκε το 1835 και όριζε ότι «Οι πολιτικοί νόμοι των Βυζαντινών αυτοκρατόρων οι περιεχόμενοι εις την Εξάβιβλον του Αρμενόπουλου θέλουν ισχύσει μέχρις ου δημοσιευθή ο πολιτικός κώδιξ του οποίου την σύνταξιν διετάξαμεν. Τα έθιμα όμως όσα πολυχρόνιος και αδιάκοπος συνήθεια ή αποφάσεις δικαστικά καθιέρωσαν, υπερισχύουν όπου επεκράτησαν».¹⁴

Οι ποικίλες, όμως, ερμηνείες σχετικά με την εφαρμογή της παραπάνω διάταξης οδήγησαν σε μια νομολογιακή εφαρμογή του ρωμαϊκού δικαίου, με αποτέλεσμα την καταστρατήγησή της (Μοσχόπουλος, 2021: 529-544). Έτσι η στελέχωση των δικαστηρίων της χώρας δεν συνδυάστηκε με μία διαχρονική νομοθετική ρύθμιση, η οποία θα διευκόλυνε τη μετάβαση από το οθωμανικό στο βυζαντινο-ρωμαϊκό δίκαιο.

Αδυναμία επίλυσης του ζητήματος των εθνικών γαιών

Οι οικονομικές υπηρεσίες του κράτους, οι οποίες εμφανίζονται ποσοτικά αυξημένες, δεν διαθέτουν το απαραίτητο νομοθετικό πλαίσιο για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα νομοθετικού κενού αποτέλεσαν οι ρυθμίσεις για τα εθνικά κτήματα. Σύμφωνα με τα Πρωτόκολλα της Ανεξαρτησίας (1830), στις περιοχές του ελλαδικού χώρου που απελευθερώθηκαν μετά από πόλεμο, το ελληνικό Δημόσιο υποκαταστάθηκε στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα του Σουλτάνου. Αυτό είχε ως συνέπεια τόσο οι δημόσιες γαίες όσο και οι ιδιωτικές που ανήκαν σε μουσουλμάνους να μετατραπούν σε ιδιοκτησία του ελληνικού Δημοσίου. Αντίθετα οι ιδιωτικές γαίες που ανήκαν σε Έλληνες παρέμειναν σε ιδιωτικά χέρια.¹⁵

¹⁴ Β.Δ. «Περί πολιτικού νόμου» (Φ.Ε.Κ. 7/1835).

¹⁵ Η ρύθμιση αυτή δεν ίσχυσε για τις περιοχές που προσαρτήθηκαν στο ελληνικό κρά-

Οι παραπάνω Συνθήκες δεν προέβλεπαν, όμως, τον τρόπο με τον οποίο θα ρυθμιζόνταν οι ιδιωτικές διεκδικήσεις των Ελλήνων επί των τέως οθωμανικών ιδιοκτησιών.¹⁶ Χωρίς την ύπαρξη ενός βασικού νομοθετικού κειμένου που θα προσδιόριζε γενικούς κανόνες και κατευθυντήριες αρχές, οι σχετικές ρυθμίσεις γίνονταν με εξειδικευμένα νομοθετήματα τα οποία αναγνώριζαν («κεκτημένα») δικαιώματα επί λιβαδιών, ιδιωτικών δασών, κ.λπ.¹⁷ Αποτέλεσμα αυτής της νομοθετικής ασάφειας ήταν αφ' ενός η διαμόρφωση μιας αντικρουόμενης νομολογίας και αφ' ετέρου η καταπάτηση της δημόσιας περιουσίας. Τις καταπατήσεις αυτές αποδεχόταν το ελληνικό Δημόσιο, όταν ήταν αναγκαίες για την επιβίωση μιας αγροτικής οικογένειας (Καρούζου, 1989: 149-161).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ανωμαλίας που επικρατούσε αναφορικά με τη διαχείριση της εθνικής γης αποτελεί το γεγονός ότι τα πιστωτικά γραμμάτια που δίνονταν ως αποζημίωση στους αγωνιστές της Επανάστασης δεν μπορούσαν να εκτελεστούν επειδή δεν υπήρχε διαθέσιμη εθνική γη, λόγω των καταπατήσεων (Σωτηρόπουλος, 2010: 25-90).

IV

Συμπερασματικά

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι μια ορθολογικά οργανωμένη γραφειοκρατία σε ένα κράτος που προέκυψε από μια Επανάσταση δεν μπορεί παρά να συνδυαστεί με διαχρονικές νομοθετικές ρυθμίσεις που καθορίζουν τη σχέση διαδοχής του παλαιού νομικού καθεστώτος από το νέο. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι δυσλειτουργίες του ελληνικού κράτους κατά την περίοδο της Απόλυτης Μοναρχίας προέκυ-

τος χωρίς πόλεμο (Αττική, Εύβοια, Θήβα). Σε αυτές τις περιοχές οι ιδιωτικές μουσουλμανικές ιδιοκτησίες μπορούσαν να παραμείνουν στους κατόχους τους ή να πωληθούν.

¹⁶ Πρέπει να σημειωθεί ότι το ζήτημα αυτό ήταν ιδιαίτερα κρίσιμο, δεδομένου ότι η πλειοψηφία του πληθυσμού ήταν αγρότες. Επί 200 χιλιάδων οικογενειών που κατοικούσαν στο ελληνικό Βασίλειο, οι 120 χιλιάδες ήταν αγρότες, από αυτές δε μόνον οι 20 χιλιάδες ήταν ιδιοκτήτες, ενώ οι λοιποί, που αποτελούσαν το 50% του ελληνικού πληθυσμού, ήταν ακτήμονες γεωργοί (Πιπινέλης, 1932: 155).

¹⁷ Βλ. αναγνώριση δικαιώματος της εμφυτευτικής επικαρπίας που οδήγησε στη δημιουργία των εθνικο-ιδιόκτητων κτημάτων (Νάκος, 1986: 45 επ.).

ψαν από την αδυναμία του να διαχειριστεί τη σχέση διαδοχής των δύο νομικών καθεστώτων (οθωμανικού και βυζαντινο-ρωμαϊκού) και όχι από τη διοικητική του ανασυγκρότηση. Έτσι, κεντρικά ζητήματα λειτουργίας ενός ευνομούμενου κράτους, όπως η εφαρμοστέα αστική νομοθεσία, η διάκριση ιδιωτικής και δημόσιας γης, ο διαχωρισμός της ηθικής και υλικής ικανοποίησης των αγωνιστών της Επανάστασης από τους διορισμούς στη Διοίκηση και η αποκλειστικότητα του κράτους να εισπράττει φόρους, δεν ρυθμίστηκαν ικανοποιητικά από τη νομοθεσία.

Με βάση τα παραπάνω προκύπτει ότι ο πλέον φιλόδοξος διοικητικός εκσυγχρονισμός τείνει να αποδυναμωθεί, εάν απουσιάζει από αυτόν η κινητήρια δύναμή του, δηλαδή η άρθρωση του κράτους με την κοινωνία, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την οργανική μετεξέλιξη της νομικής παράδοσης του λαού. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Berman, προϋπόθεση για να διατηρηθεί ένα νομικό σύστημα είναι η ύπαρξη ενός εσωτερικού μηχανισμού που επιτρέπει την οργανική μεταβολή του. Με βάση την παραπάνω διαπίστωση ερμηνεύεται η επιβίωση του δυτικού νομικού συστήματος μετά από επαναστατικές αλλαγές (Berman, 1983: 9, 2006: 100 επ.). Μια παρόμοια προσέγγιση θα μπορούσε να γίνει και στην περίπτωση του νεοσύστατου ελληνικού κράτους για να διαπιστωθούν οι αδυναμίες της δικαιοσύνης και κατ' επέκταση της θεσμικής του μετεξέλιξης και να αξιολογηθεί ανάλογα η ποιότητα και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης.

ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΗΓΕΣΙΑ:
ΜΙΑ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

I

Από τον 19ο αιώνα

Η τοπικιστική παράδοση και ο κατακερματισμός των εστιών εξουσίας στην επαναστατημένη Ελλάδα δυσχέραιναν τον σχηματισμό ενός νεωτερικού και ενιαίου εθνικού κράτους. Η εξάλειψη, άλλωστε, της οθωμανικής εξουσίας στις απελευθερωμένες περιοχές είχε ενισχύσει ακόμη περισσότερο τη θέση των κάθε είδους τοπαρχών, πολλοί από τους οποίους επιθυμούσαν τη διατήρηση των διάσπαρτων εστιών εξουσίας, καθώς και αρκετών κοινωνικο-οικονομικών σχέσεων και αντιλήψεων από την οθωμανική κληρονομιά. Τη ρήξη, αντίθετα, με την παράδοση και τον προσανατολισμό σε μοντέρνα δυτικά πρότυπα επιζητούσαν οι εκπρόσωποι μιας αντίρροπτης, εκσυγχρονιστικής τάσης που προέρχονταν κυρίως από την ελληνική διασπορά. Στους τελευταίους, η επιρροή των Γαλλικών, 'ναπολεόντειων' διοικητικών προτύπων ήταν εμφανής. Τα ευνοούσε άλλωστε και η δυναμική που συνόδευε τον σχηματισμό ενός κυρίαρχου εθνικού κράτους (Χλέπας, 2015: 57 επ.).

Η πορεία προς τον συγκεντρωτισμό ξεκίνησε από τα πρώτα επαναστατικά χρόνια, με δεδηλωμένο στόχο την πολιτική και κοινωνική ενοποίηση. Τον Απρίλιο του 1822, ο Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών υπογράμμισε στο προοίμιό του: «Από το ομοίομορφο του οργανισμού και την αλληλουχίαν όλων των διοικητικών κλάδων» εξασφαλίζεται «η ισομερής διανομή των δημοσίων φόρων και η ακριβής της δικαιοσύνης εκτέ-

λεσις, δεσμοί κυριώτατοι αδελφικής και σφικτής ενώσεως ολοκλήρου του έθνους). Ο νόμος αυτός εισήγαγε τη διοικητική διαίρεση σε Επαρχίες. Αλλά η οριστική διαμόρφωση και εφαρμογή στην πράξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος περιφερειακής διοίκησης αποτέλεσε τελικά ένα από τα επιτεύγματα της βαυαρικής Αντιβασιλείας με την τέταρτη (από το 1821) ολοκληρωμένη αυτή τη φορά και επιτυχή προσπάθεια δημιουργίας ενός συστήματος διοικητικής αποκέντρωσης.

Πράγματι, τον Απρίλιο 1833 η χώρα διαιρέθηκε σε δέκα νομούς και 47 επαρχίες. Το περιφερειακό κρατικό όργανο Νομάρχης, υπαγόμενο υπηρεσιακά στη Γραμματεία (Υπουργείο) των Εσωτερικών, ασκούσε αρμοδιότητες όλων των υπουργείων (εκτός από εκείνα της Δικαιοσύνης, των Στρατιωτικών και των Ναυτικών) και όφειλε να εκτελεί τις εντολές τους. Συνάμα, τον Δεκέμβριο 1833 εκδόθηκε το διάταγμα για τη συγκρότηση Δήμων που έφτασαν τους 449 στα τέλη του 1835. Ξεκινώντας από την Αργολιδο-Κορινθία, σταδιακά έγιναν δημοτικές εκλογές για την ανάδειξη δημοτικών συμβουλίων σε ολόκληρη τη χώρα. Οι δήμαρχοι σε μεγαλύτερους Δήμους επιλέγονταν από τον Βασιλιά, ενώ σε δήμους κάτω των 2.000 κατοίκων από τον Νομάρχη από έναν κατάλογο τριών προσώπων που πρότεινε ένα ειδικό, μεικτό όργανο, η δημαιρεσιακή επιτροπή. Ο Δήμαρχος ήταν διφυές όργανο με τοπικά αλλά και σημαντικά κρατικά καθήκοντα (Ανδρονόπουλου – Μαθιουδάκι, 1988: 81 επ.).

Σε γενικές γραμμές, η παρουσία του Κράτους στην περιφέρεια εξασφαλιζόταν μέσα από τη δραστηριότητα περισσότερων οργάνων, μεταξύ των οποίων ο Νομάρχης ασκούσε έναν ηγετικό, αλλά όχι αδιαμφισβήτητο ρόλο. Η άμεση επιρροή και οι συχνές ad hoc παρεμβάσεις των διάφορων κεντρικών οργάνων και υπηρεσιών, δεν άφηναν πολλά περιθώρια στους Έλληνες Νομάρχες για την επιβολή ενός minimum συνοχής των κρατικών δραστηριοτήτων εντός της περιφέρειάς τους. Οι σημαντικότεροι πολιτικοί ανταγωνιστές τους ήταν πάντως οι δήμαρχοι, στους οποίους προστέθηκαν, μετά τη μεταπολίτευση του 1843, και οι 127 βουλευτές. Μάλιστα, πολύ γρήγορα, οι οπλισμένοι με λαϊκή εντολή βουλευτές άρχισαν να προβάλλουν ως οι κατ' εξοχήν εκπρόσωποι των συμφερόντων της ιδιαίτερης εκλογικής τους περιφέρειας, που ήταν η επαρχία, και εγκαινίασαν τη μακροχρόνια πρακτική των περιβόητων παρεμβάσεών τους στο έργο των περιφερειακών κρατικών οργάνων. Έτσι, υποβαθμίστηκε ακόμη περισσότερο ο ρόλος του Νομάρχη, προς τον οποίο οι τοπικοί βουλευτές

συχνά ανέπτυσαν σχέσεις αντιπαλότητας, ενώ οι ισχυρότεροι από αυτούς συνήθιζαν να τον παρακάμπτουν στην πράξη, υποσκάπτοντας έτσι το κύρος του. Σταδιακά, λοιπόν, ιδίως μετά τη μεταπολίτευση του 1843 και σε συνδυασμό με τη ραγδαία ανάπτυξη του πελατειακού συστήματος, η περιφερειακή κρατική διοίκηση έγινε πεδίο διαγκωνισμού κομματικών και προσωπικών επιδιώξεων (Χλέπας, 2015: 65 επ.).

Πολιτικοποιημένη ήταν, βέβαια, και η διοίκηση των Δήμων, όπου γρήγορα επικράτησαν οι δήμαρχοι, παρά την έμμεση εκλογή τους, αφού σε αρκετές περιπτώσεις διέθεταν το χρίσμα του ίδιου του βασιλιά και τις ανάλογες προσβάσεις. Οι περισσότεροι δήμαρχοι κατάγονταν από επιφανείς (αλλά όχι απαραίτητα πλούσιες) οικογένειες της περιοχής και συχνά διέθεταν προγόνους δημογέροντες. Ακριβώς όπως και οι τελευταίοι, οι δήμαρχοι αντιμετώπιζαν το αξίωμά τους ως 'επάγγελμα' και δραστηριοποιούνταν ως άτυποι μεσολαβητές όχι μόνο στη σφαίρα της δημόσιας εξουσίας, αλλά και σε ιδιωτικές σχέσεις. Η επιρροή τους αυξήθηκε κατακόρυφα, μετά την καθιέρωση της άμεσης εκλογής τους, με το Σύνταγμα του 1864 και τον νέο νόμο περί δημαρχειών. Ενώ η άμεση εκλογή του δημάρχου προβλεπόταν και αλλού στην Ευρώπη, η καθιέρωση της καθολικής και ίσης ψήφου στις δημοτικές εκλογές αποτέλεσε ελληνική πρωτοτυπία που ενίσχυσε τη θέση των δημάρχων, οι οποίοι ανελίχθηκαν σε βασικό παράγοντα του πολιτικο-κομματικού συστήματος της χώρας, με καθοριστική επιρροή και στη σταδιοδρομία του κεντρικού πολιτικού προσωπικού (Βουλευτές και Υπουργοί).

II

Στον 20ό αιώνα

Η συνταγματική διάταξη για την άμεση εκλογή των αιρετών στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) καταργήθηκε στο Σύνταγμα του 1911, ενώ τον επόμενο χρόνο ακολούθησε η ριζική μεταρρύθμιση Βενιζέλου – Ρέπουλη με την κατάργηση των περισσότερων Δήμων και την αντικατάστασή τους από χιλιάδες μικρές Κοινότητες (Ν. ΔΝΖ/1912). Ο κατακερματισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης σε χιλιάδες οικονομικά και διοικητικά μη βιώσιμους οργανισμούς υπήρξε μια συνειδητή επιλογή με βασικό στόχο την εξυγίανση του κοινοβουλευτισμού και την απαλλαγή του

από τη λεγόμενη «δημαρχοκρατία» (Χλέπας, 1994: 109 επ.). Το κράτος ανέλαβε πλέον την ευθύνη για τη σχολική εκπαίδευση, ενώ ενσωμάτωσε και όλους, σχεδόν, τους μηχανισμούς είσπραξης δημόσιων εσόδων, αυξάνοντας έτσι και τις δυνατότητές του για γεωγραφική αναδιανομή πόρων. Η κεντρική κυβέρνηση διέυρνε αποφασιστικά τις δυνατότητες ποδηγέτησης των Ο.Τ.Α. με τον λεγόμενο 'χρυσό χαλινό' των επιχορηγήσεων, αλλά και των δημόσιων επενδύσεων.

Οι συγκεντρωτικές τάσεις ενισχύθηκαν και επιταχύνθηκαν με τη θεαματική επέκταση της ελληνικής επικράτειας στους Βαλκανικούς πολέμους και τις απαιτήσεις της εθνικής ολοκλήρωσης, σε συνδυασμό και με τις αλληπάλληλες πολιτικές κρίσεις που ακολούθησαν. Όπως και στα πρώτα βήματα του ελληνικού κράτους, πρόβαλλε πάλι η επιτακτική ανάγκη για την προώθηση διαδικασιών 'ομογενοποίησης' και την επίτευξη του απαραίτητου, για τη διατήρηση της εθνικής ενότητας, βαθμού πολιτικο-διοικητικής και κοινωνικής συνοχής. Η τελευταία δοκιμάστηκε, άλλωστε, ακόμη περισσότερο με την άφιξη των προσφύγων.

Ο μεταπολεμικός κρατικός παρεμβατισμός επέκτεινε τον οργανωτικό κατακερματισμό με τη δημιουργία πολλών ειδικών φορέων, καθώς και αρκετών διανομαρχιακών υπηρεσιών. Η εντυπωσιακή ανάπτυξη της κάθετης, «κλαδικής» κατ' Ύπουργεία, αποκέντρωσης υποστηρίχθηκε παντοιοτρόπως και από αντίστοιχες επαγγελματικές οργανώσεις και ομάδες συμφερόντων που έτσι διασφάλιζαν τη μεγαλύτερη δυνατή «στεγανοποίηση» της επιρροής τους επί των αρμόδιων υπηρεσιών απέναντι σε παρεμβολές αντίπαλων ομάδων ή ευρύτερων κοινωνικών συμφερόντων που θα διευκολύνονταν, αντιθέτως, από τη διακλαδική και «πολιτικοποιημένη» λογική του νομαρχιακού συστήματος. Τέτοιες 'μονο-τομεακές' οργανώσεις τείνουν πάντως να καθίστανται ολοένα και πιο 'συμπαγείς' και απόμακρες τόσο ως προς άλλους τομείς της διοίκησης, όσο και ως προς το ευρύτερο κοινωνικό τους περιβάλλον.

Ισχυρή επιρροή των κλαδικών υπουργείων υπήρχε πάντως και στις Νομαρχίες, όπου ο πραγματικός βαθμός αποκέντρωσης των αποφάσεων συχνά διαμορφωνόταν ανάλογα με την προσωπικότητα του Νομάρχη και κυρίως τις διαθέσεις του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργείου. Οι Νομαρχίες και τα Νομαρχιακά Ταμεία αποτελούσαν, πάντως, τους βασικούς μηχανισμούς επίλυσης τοπικών προβλημάτων, ιδίως στην ύπαιθρο με τις χιλιάδες πολύ μικρές κοινότητες.

Από τη δεκαετία του 1950 και μετά, το ειδικό βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικό σύστημα της χώρας άρχισε να αυξάνεται, όταν μια σειρά από εκλογικές διατάξεις (απαγόρευση μεμονωμένων υποψηφιοτήτων και καθιέρωση συνδυασμών, μη-αναλογικό εκλογικό σύστημα, κ.ά.) προώθησαν την κομματικοποίηση των τοπικών εκλογών, ενώ εξανάγκασαν σε αντικυβερνητική συσπείρωση και διακομματική συνεργασία όλες τις δυνάμεις της αντιπολίτευσης. Οι συνεργασίες Κέντρου – Αριστεράς στις δημοτικές εκλογές κατέστησαν την αυτοδιοίκηση ένα προνομιακό («πειραματικό») πεδίο για την άρση των διαχωριστικών γραμμών του Εμφυλίου, προετοιμάζοντας παράλληλα το έδαφος και για τη μεταδικτατορική συγκρότηση της Κεντροαριστεράς ως μείζονος παράταξης της χώρας. Αξιοσημείωτη ήταν εξ άλλου και η εμπέδωση μιας ιδιαίτερης πολιτικής λειτουργίας ορισμένων δημάρχων που αξιοποιούσαν την παρασκηνακή υποστήριξη των κομμάτων χωρίς να υποτάσσονται σε αυτά (Χλέπας, 2005). Οι τοπικές εκλογές, αν και επισήμως ακομματίστες, καθιερώθηκαν πάντως ως «πανελλαδική δοκιμασία της πολιτικής νομιμοποίησης της Κυβέρνησης και της Βουλής» (Βενιζέλος, 1992: 322).

Το ίδιο, σχεδόν, σκηνικό στήθηκε και πάλι μετά τη δικτατορία, όταν οι διοικητικά σχεδόν ασήμαντοι, αλλά πολιτικά ισχυροί Ο.Τ.Α. αξιοποιήθηκαν γρήγορα ως «πολιορκητικός κριός» από την αντιπολίτευση, προκειμένου να προβληθούν οι πολιτικές της θέσεις, να φθαρεί η κυβέρνηση μέσω της δυναμικής προβολής (από «αγωνιστές δημάρχους») τοπικών αιτημάτων και να αποδειχθούν στην πράξη οι δυνατότητες του πολιτικού της προσωπικού να διαχειρίζεται με επιτυχία την εξουσία. Η θεαματική ανάπτυξη των κομματικών μηχανισμών μετά τη δικτατορία και η διάβρωση των θεσμών αλλά, ίσως ακόμη περισσότερο, της κοινωνίας των πολιτών από τα αλλεπάλληλα κύματα 'κομματικοποίησης' δεν μπορούσε βέβαια να μην επηρεάσει αποφασιστικά και την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η καθοριστική, για την πορεία της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, δεκαετία του '80 σηματοδότησε την περαιτέρω πολιτικοποίηση της περιφερειακής κρατικής διοίκησης με την επάνοδο στο σύστημα του μετακλητού Νομάρχη και την καθιέρωση των έμμεσα αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων όπου συμμετείχαν εκατοντάδες μεσαία κομματικά στελέχη. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές συνοχής και τα διαρθρωτικά ταμεία οδήγησαν στη δημιουργία των 13 προγραμματικών και αναπτυξιακών Περιφερει-

ών το 1987 με περιφερειακά συμβούλια και επιτροπές παρακολούθησης μεικτής σύνθεσης σε μια προσπάθεια αποφασιστικής βελτίωσης μετά την ελλιπή αξιοποίηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (Μ.Ο.Π.) από την ελληνική Διοίκηση.

Στην τοπική αυτοδιοίκηση η δημιουργία χιλιάδων δημοτικών επιχειρήσεων με δυνατότητα αξιοποίησης και των αναπτυξιακών νόμων, καθώς και οι ευκολίες διορισμών προσωπικού ακόμη και μετά το επίσημο 'πάγωμα' των προσλήψεων στην περίοδο του πρώτου σταθεροποιητικού προγράμματος, αναβάθμισαν θεαματικά, όπως ήταν αναμενόμενο, τη θέση Δημάρχων και Κοινοταρχών στο πολιτικό και κομματικό σύστημα. Η αξιοποίηση ευρωπαϊκών κονδυλίων, προγραμμάτων και πρωτοβουλιών προώθησε και έναν νέο τύπο αιρετών αρχόντων όπου ζητούμενο ήταν οι διαχειριστικές ικανότητες και ο αναπτυξιακός ρόλος της αυτοδιοίκησης.

Στον χώρο αυτό, η τότε αντιπολίτευση (Νέα Δημοκρατία) πέρασε γρήγορα στην αντεπίθεση, αξιοποίησε τη δυσaréσκεια των αστικών στρωμάτων στις μεγάλες πόλεις και εγκαινίασε την αναβάπτιση προβληματικών στελεχών της στον δημαρχικό θώκο μεγάλων πόλεων (Αθήνα, Πειραιάς, Θεσσαλονίκη, 1985). Επειδή δεν διέθετε ισότιμους, προς τους αντιπάλους της, πειθαρχημένους και ιδεολογικά δραστήριους κομματικούς μηχανισμούς, έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στους συμβολισμούς, στις πολιτικές δυναστείες και στην επικοινωνιακή πολιτική, μια αποδοτική στρατηγική που εφαρμόστηκε για πολλά χρόνια. Στα τέλη μάλιστα της δεκαετίας του '80 σχηματίστηκαν σε κάποιους δήμους οι λεγόμενες 'ανίερες' συμμαχίες μεταξύ Ν.Δ. και Κ.Κ.Ε., ένας προάγγελος της κυβερνητικής συνεργασίας του 1989.

Αποτιμώντας τη δεκαετία του '80, διαπιστώνουμε ότι βασικό της χαρακτηριστικό ήταν η πολιτικοποίηση της περιφερειακής διοίκησης και η θεαματική αναβάθμιση του πολιτικού-κομματικού και αναπτυξιακού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με την καθιέρωση των κεντρικών αυτοτελών πόρων το 1989 ο τότε υπουργός Εσωτερικών (Α. Τσοχατζόπουλος) μείωσε αποφασιστικά όχι μόνον την εξάρτηση των τοπικών αρχόντων από τον 'χρυσό χαλινό' των ειδικών κρατικών επιχορηγήσεων, αλλά και την πολιτική τους λογοδοσία ενώπιον των τοπικών κοινωνιών για τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Το μεγαλύτερο μέρος των οικονομικών πόρων της αυτοδιοίκησης δεν αντλούνταν από τις τοπικές κοινωνίες αλλά από τον κρατικό προϋπολογισμό, με αποτέλεσμα την επικράτηση της

λεγόμενης 'δημοσιονομικής αυταπάτης' ('fiscal illusion') και τη ριζική απενοχοποίηση της σπατάλης και των πελατειακών διορισμών. Η αναβάθμιση των Ο.Τ.Α. στο πελατειακό σύστημα ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο με τη μεταφορά αδειοδοτικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων για καταστάματα και επιχειρήσεις.

Πολιτικές και ενδοκομματικές σκοπιμότητες υπηρέτουσε εξ άλλου και η καθιέρωση, από τον ίδιο ως άνω υπουργό, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης το 1994, ενός θεσμού που και πάλι πρόσφερε θέσεις σε μεγάλο αριθμό μεσαίων κομματικών στελεχών, μια κίνηση και προσωπικής στρατηγικής, εν όψει της μάχης για τη διαδοχή του Ανδρέα Παπανδρέου. Ο νέος θεσμός συνάντησε την αντίδραση όχι μόνον των βουλευτών (που έβλεπαν τον αιρετό Νομάρχη ως επικίνδυνο ανταγωνιστή) αλλά και μεγάλου μέρους του προσωπικού των Νομαρχιών που κατέφυγε στη δικαιοσύνη με αποτέλεσμα να χάσει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μέσα σε λίγα χρόνια ορισμένες από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες της παλιάς κρατικής Νομαρχίας. Στη συνέχεια, η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση ανασυντάχθηκε στις νέες Περιφέρειες που διαδέχθηκαν τη Νομαρχία ως ενιαίες μονάδες διοικητικής αποκέντρωσης (και μάλιστα με συστηματικό κατάλογο αρμοδιοτήτων τους στον ίδιο τον νόμο), ενώ παράλληλα ενισχύονταν η κλαδική/τομεακή αποκέντρωση με τη δημιουργία των εκπαιδευτικών περιφερειών, των περιφερειών υγείας, κ.λπ. σε μια εποχή όπου και η πολιτική ισχύς και αυτονομία ορισμένων υπουργών είχε αναβαθμιστεί αισθητά.

III

Μεταρρυθμιστικές τομές

Μετά από την αποτυχία αλληπάλληλων προσπαθειών για ενίσχυση της διαδημοτικής συνεργασίας, το 1998 πραγματοποιήθηκε η μεγάλη εδαφική μεταρρύθμιση (πρόγραμμα Καποδίστριας) σε μια προσπάθεια υπέρβασης του παραλυτικού κατακερματισμού των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και αναβάθμισης του ρόλου τους για την προσφορά κοινωνικών υπηρεσιών, σύμφωνα με ευρωπαϊκά πρότυπα. Παράλληλα, η διεύρυνση των μεγεθών ευνοούσε την περαιτέρω κομματικοποίηση των εκλογών, ενώ πρόσφερε νέες ευκαιρίες σταδιοδρομίας σε φιλόδοξα κομματικά και αυτοδιοικητικά στελέχη. Συνεπώς, η ισχυρή υποστήριξη αυτής της μεταρρύθμισης τόσο

από σημαντικό μέρος της αντιπολίτευσης, όσο και την τότε Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. φαίνεται εύλογη (Χλέπας, 2015: 315 επ.).

Προβληματική παρέμεινε όμως η πορεία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που συμπεριέζονταν τόσο από την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, από τους λιγότερους και ισχυρότερους Καποδιστριακούς δήμους, όσο και από τις περιφερειακές κρατικές δομές. Από το 2007, οι συλλογικοί φορείς της αυτοδιοίκησης αξιοποίησαν σχετικές μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την προώθηση σχεδίων μεταρρύθμισης που έμοιαζαν αρκετά με τον μεταγενέστερο Καλλικράτη, όμως τελικά η τότε κυβέρνηση δίστασε να λάβει τις απαιτούμενες αποφάσεις (Ηλεπας, 2010: 223 επ.). Έτσι, η ευρύτατη εδαφική αλλά και λειτουργική-οργανωτική μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτης πραγματοποιήθηκε από την επόμενη κυβέρνηση αλλά συνέπεσε, ατυχώς, με την είσοδο στην εποχή των Μνημονίων και της ριζικής ανατροπής του μεταπολιτευτικού σχήματος της χώρας.

Ο Καλλικράτης δημιούργησε 325 Δήμους, 13 αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες και 7 κρατικές Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, σε συνδυασμό με τη μεγαλύτερη αναδιάταξη αρμοδιοτήτων στην ιστορία της χώρας (μολονότι ένα σημαντικό μέρος της δεν υλοποιήθηκε), τη συγχώνευση εκατοντάδων επιχειρήσεων και άλλων αυτοδιοικητικών φορέων, ορισμένες σημαντικές αλλαγές στο σύστημα διακυβέρνησης (αλλά χωρίς αλλαγή του εκλογικού συστήματος), την εισαγωγή των τύπων των μητροπολιτικών και νησιωτικών Ο.Τ.Α. και ένα νέο, εντελέστερο σύστημα εποπτείας, το οποίο, όμως, δεν υλοποιήθηκε. Παράλληλα πραγματοποιήθηκε και εκτεταμένη ανακατανομή προσωπικού, ενώ καθιερώθηκαν νέοι κανόνες δανεισμού και δημοσιονομικής διαχείρισης, χωρίς όμως να γίνει αναμόρφωση του συστήματος εσόδων της αυτοδιοίκησης που παρέμεινε στο κρατικόδίκαιο και άκρως προβληματικό μοντέλο των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων του 1989. Οι τελευταίοι μειώθηκαν μάλιστα στο μισό περίπου μέσα στα επόμενα χρόνια, ενώ ακόμη και τα διαθέσιμα των Ο.Τ.Α. τέθηκαν κάποια στιγμή στη διάθεση της κεντρικής πολιτικής εξουσίας, εν όψει της δημοσιονομικής ασφυξίας της χώρας (Χλέπας – Γετίμης, επιμ., 2018: 61 επ.).

Σήμερα μπορούμε να πούμε ότι παρά τη ριζική μείωση των πόρων και την κάθετη αύξηση των αναγκών στις τοπικές κοινωνίες για κοινωνική αρωγή, η τοπική αυτοδιοίκηση ανταποκρίθηκε σαφώς καλύτερα από το κεντρικό κράτος στη μεγάλη δοκιμασία της δεκαετούς κρίσης, κατά τη

δεύτερη δεκαετία του αιώνα. Αυτό αποτυπώνεται και στους δείκτες εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς, αφού η αυτοδιοίκηση υπέστη πολύ μικρότερες, συγκριτικά με κυβερνήσεις, κόμματα, Μ.Μ.Ε., απώλειες εμπιστοσύνης και βρίσκεται σταθερά πολύ πιο πάνω από τους άλλους φορείς πολιτικής εξουσίας (Χλέπας – Γετίμης, επιμ., 2018: 61 επ.). Το ποσοστό συμμετοχής στις αυτοδιοικητικές εκλογές (που χαρακτηρίζονται από τους πολιτικούς επιστήμονες ως εκλογές ‘δεύτερης τάξης’) είναι μόνον ελαφρώς χαμηλότερο από τις εθνικές εκλογές, ενώ στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης η συμμετοχή στις τοπικές εκλογές είναι αισθητά χαμηλότερη από τις εθνικές εκλογές (Hlepas – Chadjipadelis, 2022: 222-232).

Άλλωστε, είναι χαρακτηριστικό ότι τα κόμματα που κυριάρχησαν στη Μεταπολίτευση διατήρησαν σε σημαντικό βαθμό τις δυνάμεις τους στην τοπική πολιτική σκηνή, ενώ αντιθέτως στην κεντρική πολιτική σκηνή είχαμε τις γνωστές, πρωτοφανείς ανατροπές του κομματικού σκηνικού. Παράλληλα, το πολιτικό περιβάλλον της αυτοδιοίκησης πρόσφερε στην κρίση ευκαιρίες για τη δοκιμασία πλουραλιστικών συμμαχιών διακυβέρνησης και την ανάδειξη νέων, πολύ διαφορετικών από τα έως τότε συνήθη, προσωπικοτήτων, με χαρακτηριστικότερες (αλλά όχι μοναδικές) περιπτώσεις τον Γ. Μπουτάρη στη Θεσσαλονίκη και τον Γ. Καμίνη στην Αθήνα (Heinelt – Egner – Hlepas, eds, 2022: 34 επ., 147 επ.).

IV

Αποτιμήσεις

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει επιβεβαιώσει σε ορισμένες περιπτώσεις τον ρόλο της ως χώρος που ευνοεί πειραματισμούς, τη συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών, την ανανέωση και τη μαθητεία του πολιτικού προσωπικού. Όμως αυτή δεν είναι η μεγάλη εικόνα. Σύμφωνα με σχετικές έρευνες, διαχρονικά μόλις το 1/3 των βουλευτών στην Ελλάδα έχει προηγούμενη θητεία σε κάποιο αιρετό αξίωμα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ποσοστό αυτό είναι αισθητά μικρότερο στους βουλευτές Αττικής και Θεσσαλονίκης με τις μεγάλες πολυεδρικές περιφέρειες, αλλά και στον «πυρήνα» της παλιάς Ελλάδας, δηλ. στην Πελοπόννησο και τα Ιόνια Νησιά, όπου η παράδοση του διαχωρισμού μεταξύ δημοτικού και εθνικού πολιτικού προσωπικού φαίνεται να παραμένει ισχυρή (Χλέπας, 2005: 131 επ.).

Απογοητευτικά χαμηλά (πολύ χαμηλότερα από τα αντίστοιχα στη Βουλή) είναι, εξ άλλου, τα ποσοστά εκπροσώπησης των γυναικών στην τοπική αυτοδιοίκηση, παρά την ποσόστωση του 1/3 στις τοπικές υποψηφιότητες που ήδη είχε καθιερώσει η κυβέρνηση Σημίτη (και αυξήθηκε στο 40% από τη συγκυβέρνηση Τσίπρα – Καμμένου). Έτσι, στις τελευταίες αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019 οι γυναίκες δήμαρχοι ήταν μόλις 19 σε σύνολο 332, ενώ οι γυναίκες δημοτικοί σύμβουλοι ήταν λιγότερες από το 20% του συνόλου. Σπάνιοι ήταν εξ άλλου και οι αληθινά ανεξάρτητοι δήμαρχοι, αφού μόλις το 7% των δημάρχων κατάφερε να εκλεγεί χωρίς κάποιας μορφής κομματική στήριξη.

Ως προς τον προσανατολισμό της δημαρχιακής ηγεσίας, οι σχετικές έρευνες έδειξαν το 2004 ότι ένα μεγάλο μέρος των Ελλήνων δημάρχων προτιμά έναν κλειστό και αποκλειστικό τρόπο άσκησης της ηγεσίας, αντί του ανοικτού και συμπεριληπτικού τύπου που είναι πολύ πιο διαδεδομένος σε άλλες χώρες. Συνάμα, είναι εν Ελλάδα ιδιαίτερα διαδεδομένη η αναπαραγωγή της εξουσίας και η βραχυπρόθεσμη χάραξη πολιτικής αντί της μακροπρόθεσμης και οραματικής χάραξης πολιτικής (Getimis – Hlepas, 2006: 177 επ.). Σε νεώτερη έρευνα (2016), οι Έλληνες δήμαρχοι φαίνεται να υιοθετούν σε μεγαλύτερα ποσοστά πλέον έναν ανοικτό και συμπεριληπτικό τρόπο άσκησης της εξουσίας καθώς και έναν στρατηγικό προσανατολισμό, όμως η στάση του μεγαλύτερου μέρους τους παραμένει η ίδια με το 2004 (Hlepas – Chantzaras – Getimis, 2018: 209 επ.).

Συνολικά, σύμφωνα με μια άλλη ευρεία συγκριτική έρευνα που μέτρησε τον βαθμό αυτοτέλειας των δήμων σε 39 χώρες και χρονικό διάστημα 25 ετών (1990-2014), η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση φαίνεται να βελτίωσε τη θέση της αυξάνοντας σημαντικά τον δείκτη αυτοτέλειας, αν και παρέμενε σε χαμηλή, συγκριτικά, θέση στην Ευρώπη (Ladner *et al.*, 2019: 311 επ.). Η νεώτερη αντίστοιχη έρευνα για την περίοδο 2014-2020 δείχνει μια πολύ περιορισμένη πρόοδο της ελληνικής αυτοδιοίκησης, την ώρα που πολλές χώρες της τέως κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης ανέβασαν μεταρρυθμιστική ταχύτητα και ήδη την έχουν ξεπεράσει.¹

Ως προς την αποκεντρωμένη διοίκηση, πάντως, υπήρξαν κάποιες

¹ Andreas Ladner *et al.*, International Comparative Research on Local Autonomy: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-localauthorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020.

ενδιαφέρουσες εξελίξεις τα προηγούμενα χρόνια με την αντικατάσταση μετακλητών (όπως ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης) από επαγγελματικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης όπως οι Συντονιστές Διοίκησης. Τούτο βέβαια δεν απέτρεψε ορισμένες εμφανείς συγκεντρωτικές τάσεις που αναπτύχθηκαν στο εσωτερικό της εκτελεστικής λειτουργίας, στην οποία έχει αναπτυχθεί ένας ιδιαίτερα σφιχτός έλεγχος από τον πυρήνα της κυβέρνησης, ενώ πρόσφατα ψηφίστηκε και η επαναφορά του θεσμού του μετακλητού («Γραμματέα») στις αποκεντρωμένες διοικήσεις.²

Καταλήγοντας, διαπιστώνεται ότι, παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει επιτευχθεί, πολλά από τα διαχρονικά χαρακτηριστικά τόσο του πολιτικού, όσο και του διοικητικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης διατηρούνται έως τις μέρες μας, ενώ η χώρα παραμένει μία από τις πλέον συγκεντρωτικές της Ευρώπης· άκρως συγκεντρωτικό παραμένει και το πολιτικό μας σύστημα, γενικότερα.

² Ο νόμος 4954/2022 (μετά από σχετική τροπολογία-προσθήκη σε αρχικό σχέδιο νόμου) επανέφερε ως προϊστάμενο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Α.Δ.) μετακλητό υπάλληλο, με τον τίτλο του («Γραμματέα»).

ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΚΑΙ «ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΚΕΝΤΡΙΣΜΟΣ»

Νίκος Σπ. Ζέρβας

ΔΙΔΑΚΤΩΡ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

I

Εισαγωγικά

Ίδιον των εθνικών κρατών, που εδραιώνονταν στον ευρωπαϊκό χώρο ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 19ου αιώνα, υπήρξε η οργάνωση των πολιτικο-διοικητικών τους συστημάτων βάσει της λεγόμενης 'ναπολεόντειας' διοικητικής παράδοσης (Peters, 2008, Σπανού, 2009). Η συγκέντρωση του συνόλου σχεδόν της πολιτικο-διοικητικής εξουσίας σε όργανα της κεντρικής διοίκησης, η συνεπικουρία τους από αποκεντρωμένους και αυτοδιοικητικούς θεσμούς για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή δημόσιων πολιτικών σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο, η αξιοκρατική στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού, όπως και η υπαγωγή της διοικητικής δράσης σε κείμενους κανόνες δικαίου, ήταν τα κυριότερα γνωρίσματα του 'ναπολεόντειου συστήματος διοικητικής οργάνωσης', που άρχισαν να υιοθετούνται από τις εθνικές διοικήσεις πριν από 200 περίπου χρόνια.

Σε αυτά, βέβαια, προστέθηκαν διαδοχικά και μια σειρά από άλλες «εξελικτικές καθολικότητες» (Parsons, 1964), με κορυφαίες αυτές της αντιπροσωπευτικής διακυβέρνησης, του κράτους δικαίου, της 'γραφειοκρατικής' οργάνωσης και διοίκησης, της ανοιχτής οικονομίας της αγοράς. Κοντολογίς, δημοκρατία και κοινοβουλευτισμός, από τη μία, συγκεντρωτισμός στην κρατική οργάνωση από την άλλη, συνυπήρξαν σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη, μεταξύ των οποίων και το ελληνικό. Στην πορεία των

δεκαετιών η συγκέντρωση της εξουσίας σε κεντρικά πολιτικο-διοικητικά όργανα έλαβε μεγάλες διαστάσεις, με τον 'πρωθυπουργοκεντρισμό' όχι μόνο να κυριαρχεί (στην Ελλάδα), αλλά να παραμερίζει, ακόμα και να υπονομεύει (κατά την αυστηρότερη κριτική) τον κοινοβουλευτισμό και εν τέλει τη δημοκρατική διακυβέρνηση, που προσλαμβάνει έτσι ένα 'δεσποτικό' χαρακτήρα.

Συγκεκριμένα, προκειμένου να εξασφαλιστεί η 'κυβερνησιμότητα' και, ειδικότερα, η κυβερνητική και διοικητική σταθερότητα και αποτελεσματικότητα, ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα και ακόμα περισσότερο στον 20ό, το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα δομείται γύρω από το πρωθυπουργικό αξίωμα. Ο εκάστοτε κυβερνητικός αρχηγός διαθέτει πρωτίστως το δικαίωμα του 'αποφασίζειν' και το τεκμήριο της αρμοδιότητας για το σύνολο των σημαντικότερων δημόσιων πολιτικών που πρόκειται να εφαρμοστούν, ευρισκόμενος στο σημείο να ελέγχει αμέσως ή εμμέσως όλα τα υπόλοιπα κέντρα λήψης αποφάσεων. Η Βουλή, το Υπουργικό Συμβούλιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, η δημόσια διοίκηση, ακόμα και οι φορείς της δικαιοσύνης, αλλά και ο εκάστοτε Πρόεδρος της Δημοκρατίας, επισκιάζονται με τον έναν ή τον άλλο τρόπο από τον εκάστοτε Πρωθυπουργό. Μάλιστα, για την περαιτέρω εδραίωση του πρωταγωνιστικού του ρόλου αναπτύσσονται σταδιακά μια σειρά από όργανα και υπηρεσίες, που συνδράμουν στην άσκηση τόσο των επιτελικών, όσο και των αμιγώς εκτελεστικών του καθηκόντων.

Παρά ταύτα, ο κατακερματισμός ακόμα και αυτών των υπηρεσιών, οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων τους, η απουσία εν τέλει ενός σταθερού και ενιαίου επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης εκτρέφουν εν τοις πράγμασι μια κυβερνητική και διοικητική ασυνέχεια και αναποτελεσματικότητα, που γίνεται ολοένα και εντονότερη.

II

'Πρωθυπουργοκεντρισμός' στην πολιτικο-διοικητική πρακτική

Από την έναρξη του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα στις αρχές της δεκαετίας του 1820 το υπό σύσταση κράτος πορεύθηκε στην τροχιά του συνταγματισμού και της αντιπροσωπευτικής και δημοκρατικής διακυβέρνησης (Κοντιάδης, 2021, Παντελής, 2007: 185-192). Ήδη από τα δύο πρώτα

επαναστατικά συνταγματικά κείμενα, το «Προσωρινόν Πολίτευμα» του 1822 και ο «Νόμος της Επιδαύρου» το αμέσως επόμενο έτος, τέθηκαν επί τάπητος αρχές όπως η λαϊκή κυριαρχία, η διάκριση των εξουσιών και το αντιπροσωπευτικό σύστημα για τη διοίκηση των απελευθερωμένων επαρχιών της ελληνικής επικράτειας.

Σύντομα, ωστόσο, οι επαναστατημένοι Έλληνες ήρθαν αντιμέτωποι με σοβαρά διοικητικά προβλήματα, όπως η σύγχυση των αρμοδιοτήτων και η παρεπόμενη διοικητική κωλυσιεργία, έως και παραλυσία, λόγω κυρίως της πρόωρης κατάτμησης και ανάθεσης της πολιτικο-διοικητικής εξουσίας σε πολλά ξεχωριστά όργανα εν τω μέσω του Αγώνα της Ανεξαρτησίας. Αυτή η πολυαρχία, άλλωστε, σε συνδυασμό με την τοπικιστική/συντηρητική κουλτούρα, αλλά και τους προσωπικούς διαξιφισμούς μεταξύ των πρωταγωνιστών της Ελληνικής Επανάστασης, συγκαταλέγονται μεταξύ των αιτίων για το ξέσπασμα των εμφυλίων συρράξεων τη διετία 1823-1825, οι οποίες έθεσαν σε κίνδυνο την ίδια την έκβαση του απελευθερωτικού εγχειρήματος (Ζέρβας, 2021^α: 75-77).

Για τον λόγο αυτό, την άνοιξη του 1827, κατά τη διάρκεια των εργασιών της δεύτερης φάσης της Γ' Επαναστατικής Εθνοσυνέλευσης, οι αντιπρόσωποι του έθνους αποφάσισαν την ανάθεση του συνόλου της εκτελεστικής εξουσίας σ' ένα μονοπρόσωπο πια όργανο, τον «Κυβερνήτη», το έργο του οποίου θα πλαισιωνόταν από τους επικεφαλής των έξι (6) «Γραμματειών της Επικρατείας» κατά τα πρότυπα των 'Secretaries of State' των Η.Π.Α. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στην Τροιζήνα, μέσω της θέσπισης του τρίτου κατά σειρά επαναστατικού Συντάγματος, του «Πολιτικού Συντάγματος» του 1827, εγκαινιάστηκε στην ελληνική πολιτεία ένα «προεδρικού τύπου» πολίτευμα για την άσκηση της κεντρικής εξουσίας –όχι βέβαια δίχως αντισταθμίσματα, με κυριότερο εξ αυτών την εθνική αντιπροσωπεία (Βουλή, της οποίας ο Κυβερνήτης δεν ήταν μέλος).

Εντούτοις, ο Ιωάννης Καποδίστριας με την άφιξή του στην ελληνική επικράτεια τον Ιανουάριο του 1828 προέβη σε νέες ριζικές πολιτειακές μεταβολές. Προτού καν ορκιστεί και αναλάβει επισήμως το κυβερνητικό αξίωμα, αξίωσε από τα μέλη της Βουλής την αναστολή της ισχύος του Συντάγματος του 1827 και τη συγκέντρωση στα χέρια του όχι μόνον της εκτελεστικής, αλλά και της νομοθετικής εξουσίας, προκειμένου να καταστεί δυνατόν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι παθογένειες και τα πάσης φύσης προβλήματα, τα οποία είχαν ανακύψει κατά τη διάρ-

κεια της «επαναστατικής στιγμής» του σύγχρονου ελληνικού κράτους, που αναζητούσε εναγωνίως την ανεξαρτησία του. Το νομοθετικό σώμα ανταποκρίθηκε στις αξιώσεις του Κυβερνήτη και με σχετική κανονιστική ρύθμιση (Νόμος ΝΗ) ανέστειλε την ισχύ του Θεμελιώδους Νόμου του 1827 και αυτοκαταργήθηκε.

Με αυτόν τον τρόπο συντελέστηκε η μετάβαση από τον 'πρώιμο συνταγματισμό' της επαναστατικής στον 'δημοκρατικό καισαρισμό' της καποδιστριακής 'στιγμής' της ιστορίας της σύγχρονης Ελλάδας (Ζέρβας, 2018), που διατηρήθηκε μέχρι και τη δολοφονία του Κερκυραίου πολιτικού έξω από την εκκλησία του Αγίου Σπυρίδωνα στο Ναύπλιο τον Σεπτέμβριο του 1831. Την περίοδο εκείνη διαμορφώθηκε, λοιπόν, ένας τύπος 'πρωθυπουργοκεντρισμού' ή 'προεδρισμού' και πάντως υπερσυγκέντρωσης της πολιτικής εξουσίας, η οποία θα λάμβανε τη μορφή του 'βασιλοκεντρισμού' κατά τη διάρκεια της οθωνικής περιόδου (1833-1862). Η συγκεντρωτική εκδοχή στη λειτουργία του πολιτεύματος, παρά την κοινοβουλευτική του διάσταση και σημασία, συνεχίστηκε και κατά τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας της αμέσως επόμενης περιόδου, του 'πρώιμου κοινοβουλευτισμού' (1864-1909). Με πρωτοβουλίες, πάντως, του εκσυγχρονιστή πολιτικού Χαρίλαου Τρικούπη ιδίως την κρίσιμη διετία 1874-1875, πέρα από την εξαγγελία της κοινοβουλευτικής αρχής, αναδεικνύεται και μία από τις 'παραδοξότητες' στο ελληνικό πολιτικό γίγνεσθαι, η συμπόρευση, δηλαδή, του κοινοβουλευτισμού με τον πρωθυπουργοκεντρισμό.

Πράγματι, με την αρθρογραφία του στην εφημερίδα *Καιροί* το καλοκαίρι του 1874 και κυρίως μέσω της διαμόρφωσης του περίφημου «Λόγου του Θρόνου» στη Βουλή έναν χρόνο αργότερα, ο Χαρίλαος Τρικούπης πρόβαλε ως ο 'πατέρας' της αρχής της 'δεδηλωμένης' και αναμορφωτής της ελληνικής πολιτικής ζωής στο τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα. Τούτο, διότι οι σχετικές του πρωτοβουλίες οδήγησαν στην έστω ισχνή, ως «συνθήκη του πολιτεύματος» (Παντελής, 2007: 214), εφαρμογή της αρχής της εξάρτησης της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας των αντιπροσώπων του λαού και όχι (μόνο) από τη βούληση του μονάρχη. Έτσι, προκειμένου να καταστεί δυνατή η οριοθέτηση των εξουσιών του Θρόνου, ενισχύθηκε η θέση του αιρετού αρχηγού της Κυβέρνησης.

Με άλλα λόγια, ο Μεσολογγίτης πολιτικός συντέλεσε στη διαμόρφωση μιας άτυπης 'διαρχίας' στην ηγεσία του ελληνικού κράτους, όπου την μεν αρχηγία και την εκπροσώπηση της χώρας στο διεθνές στερέωμα θα

διατηρούσε ο εκάστοτε βασιλιάς, τις δε ευθύνες για τη χάραξη και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών στο εγχώριο πεδίο η αιρετή από τους πολίτες κυβέρνηση, που διέθετε την εμπιστοσύνη των αντιπροσώπων τους. Έτσι, ο ίδιος καθ' όλη τη διάρκεια των πρωθυπουργικών του θητειών είχε τον πρώτο και τον τελευταίο λόγο όχι μόνο για την οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού, αλλά και για τις σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές που επρόκειτο να εφαρμοστούν, αναλαμβάνοντας παράλληλα με τα πρωθυπουργικά του καθήκοντα την ηγεσία δύο ή και τριών υπουργείων—συνήθως εκείνων των Οικονομικών, Εξωτερικών και Στρατιωτικών.

Με τον τρόπο αυτό, κατά τη διάρκεια της περιόδου του 'πρώιμου κοινοβουλευτισμού' εγκαινιάστηκε και ένας 'πρώιμος πρωθυπουργοκεντρισμός', που εκτεινόταν, κυρίως, εντός του εκάστοτε κυβερνητικού σχήματος (Ζέρβας, 2021: 310-312, 344-345). Η γενικότερη επέκταση της ισχύος και της ακτινοβολίας του 'πρωθυπουργοκεντρισμού', που προσλαμβάνει πλέον πιο 'επιθετικά' ή διεκδικητικά χαρακτηριστικά, θα σημειωθεί κατά την αμέσως επόμενη περίοδο του (βενιζελικού) 'επιθετικού κοινοβουλευτισμού' (1910-1935).

Την ενδυνάμωση της αντιπροσωπευτικής ή κοινοβουλευτικής φύσης του ελληνικού πολιτεύματος επιχείρησε ήδη από την έναρξη της πρώτης πρωθυπουργικής του θητείας το 1910 ο Ελευθέριος Βενιζέλος. Τούτο αποτυπώνονταν αφ' ενός στις διατάξεις του Συντάγματος του 1911, με το οποίο επιδιώχθηκε η μετατροπή της ελληνικής πολιτείας σ' ένα 'κοινωνικό κράτος δικαίου', όσο και σε άλλες κανονιστικές του πρωτοβουλίες. Εντούτοις, η σύγκρουσή του με τον βασιλιά Κωνσταντίνο Α' περί της συμμετοχής ή όχι της χώρας στον Α' Παγκόσμιο πόλεμο και στο πλευρό των συμμαχικών δυνάμεων (Entente), ο 'εθνικός διχασμός' που ακολούθησε, και η Μικρασιατική τραγωδία του 1922 επέσπευσαν τις πολιτικο-διοικητικές εξελίξεις, με αποκορύφωση την ανακήρυξη της Αβασίλευτης Δημοκρατίας την άνοιξη του 1924.

Έκτοτε, και ιδιαίτερα ύστερα από την έναρξη της δεύτερης βενιζελικής κυβερνητικής περιόδου (1928-1932), λόγω και της συγκεντρωτικής λογικής του Χανιώτη πολιτικού, ο 'πρωθυπουργοκεντρισμός' εξαπλώθηκε στο σύνολο του πολιτικού συστήματος (Ζέρβας, 2021: 569-575). Η παρουσία του προεδρικού θεσμού στην αρχηγία της ελληνικής πολιτείας, με σαφώς περιορισμένες αρμοδιότητες έναντι των βασιλικών εξουσιών του παρελθόντος, όπως και οι υπόλοιπες εγγυήσεις περί διακρίσεως των εξου-

σιών, που προβλέπονταν στο Σύνταγμα του 1927, όχι μόνο δεν εμπόδισαν, αλλά μάλλον διευκόλυναν τη βενιζελική υπερσυγκέντρωση της πολιτικής εξουσίας.

Ο βενιζελικού τύπου 'επιθετικός πρωθυπουργοκεντρισμός' διατηρήθηκε μέχρι και τη λήξη της κυβερνητικής περιόδου το 1932. Έκτοτε, η επαναφορά του βασιλικού θεσμού το φθινόπωρο του 1935 και οι παρασκηνακές του πρωτοβουλίες μαζί με ορισμένα αναδυόμενα 'παράκεντρα' εξουσίας –ενοπλες δυνάμεις, παραστρατιωτικές οργανώσεις, μυστικές υπηρεσίες Η.Π.Α., κ.ά.– ιδιαίτερα κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο και μέχρι την επιβολή της δικτατορίας των συνταγματαρχών τον Απρίλιο του 1967 (Νικολακόπουλος, 2001), οριοθέτησαν, ως έναν βαθμό, και άμβλυαν κάπως τα πρωθυπουργοκεντρικά στοιχεία του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Εντούτοις, με την αποκατάσταση του δημοκρατικού πολιτεύματος τον Ιούλιο του 1974 η Γ' Ελληνική Δημοκρατία λαμβάνει ήδη από τη θεμελίωσή της μία πρωθυπουργοκεντρική εκδοχή.

III

Η πρωθυπουργοκεντρική στροφή της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας

Προς αποφυγήν όσων είχαν συμβεί στο παρελθόν, λόγω της παρεμβατικής πολιτικής του Θρόνου, οι θεμελιωτές της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας επεδίωξαν τη ριζική αναμόρφωση του πολιτειακού χάρτη της χώρας. Έτσι, λίγες εβδομάδες μετά από τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος (Δεκέμβριος 1974) για την οριστική μορφή του πολιτεύματος, όπου το 70% περίπου των πολιτών τάχθηκε υπέρ της αβασίλευτης δημοκρατίας, εκκίνησαν οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες για τη διαμόρφωση του Καταστατικού Χάρτη της πολιτείας.

Οι θέσεις της κυβερνητικής πλειοψηφίας, και δη του επικεφαλής της Κωνσταντίνου Καραμανλή, ήταν ξεκάθαρα υπέρ της αναγκαιότητας (αελολογισμένης) ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας –Κυβέρνησης και Προέδρου της Δημοκρατίας– για την εξασφάλιση σταθερότητας και ομαλότητας στο ελληνικό πολιτικό γίγνεσθαι (Αλιβιζάτος, 2011: 502). Ειδικότερα, εκείνο που επιδιώχθηκε και αποτυπώθηκε εν τέλει στις διατάξεις του Συντάγματος του 1975 ήταν η παρουσία ενός ισχυρού 'δικεφάλου' της

εκτελεστικής εξουσίας (Μακρυδημήτρης, 1992: 26, 2007: 63 επ., 2013^α: 7 επ.), που δεν θα κλόνιζε τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Έτσι, απέναντι στη σαφώς ισχυρότερη σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν Κυβέρνηση τέθηκαν ορισμένα 'θεσμικά αντίβαρα' από την πλευρά της εθνικής Αντιπροσωπείας, της Δικαιοσύνης και, κυρίως, του αρχηγού της πολιτείας, του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Πράγματι, πέρα από το αιρετό σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας (Κυβέρνηση, Πρωθυπουργός) με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1975 ενισχύθηκε και ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας. Ιδίως, εφ' όσον στο αξίωμά του περιήλθαν μια σειρά από καταλυτικές για τη λειτουργία μιας οργανωμένης πολιτείας εξουσίες, με κορυφαίες την παύση της Κυβέρνησης, την πρόωγη διάλυση των εργασιών της Βουλής για τη διεξαγωγή νέων εθνικών εκλογών και την προκήρυξη δημοψηφίσματος. Με τον τρόπο αυτό, ο εκάστοτε αρχηγός του κράτους θα μπορούσε να καταστεί «κυρίαρχος» του πολιτικού βίου, ενεργώντας ακόμα και σε βάρος του κοινοβουλευτισμού (Τασόπουλος, 2007: 53). Για τον λόγο αυτό, σύσσωμη η τότε αντιπολίτευση στηλίτευσε την Κυβέρνηση και προσωπικά τον Πρωθυπουργό για τις εν λόγω συνταγματικές προβλέψεις. Από την πλευρά του, ωστόσο, εκείνος υπεραμύνθηκε των επιλογών της πλειοψηφίας, θεωρώντας τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας ως 'ρυθμιστικές' και 'εγγυητικές' για την αποτελεσματική λειτουργία του πολιτεύματος και την αποσόβηση κοινοβουλευτικών κρίσεων.

Στην πράξη οι επονομαζόμενες προεδρικές 'υπερεξουσίες' του 1975 δεν ενεργοποιήθηκαν ποτέ, αλλά επισκιάστηκαν από τη σαφώς πιο ενισχυμένη θέση της Κυβέρνησης και του επικεφαλής της. Μάλιστα, συν τω χρόνω αντί για το 'δικέφαλο' ανέκυψε ένα 'μονιστικό', μάλλον, κοινοβουλευτικό σύστημα (Παπαδημητρίου, 1987: 139), λόγω και της συγκεντρωτικής και αυστηρής ηγεσίας του Κωνσταντίνου Καραμανλή στην οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού. Όπως οι προκάτοχοί του Χαρίλαος Τρικούπης και Ελευθέριος Βενιζέλος, ο Μακεδόνας πολιτικός διέθετε την πρωτοβουλία κινήσεων, αλλά και τον τελικό λόγο για τον κυβερνητικό σχεδιασμό και το οικείο έργο κατά τη στιβαρή πρωθυπουργία του κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης. Έτσι, το πολίτευμα της προεδρευομένης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας κινήθηκε εξ αρχής σε πρωθυπουργοκεντρική τροχιά, η οποία έλαβε ακόμα πιο εμφανή χαρακτηριστικά ύστερα από τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986.

Η τροποποίηση του συνταγματικού χάρτη το 1986 διεξήχθη μέσα σ' ένα τεταμένο πολιτικό κλίμα, εξ αιτίας της μη ανανέωσης της θητείας του Καραμανλή στην Προεδρία της Δημοκρατίας, όπου είχε μεταπηδήσει από το 1980, παρ' όλες τις περί του αντιθέτου διαβεβαιώσεις της τότε κυβερνητικής πλειοψηφίας (Αλιβιζάτος, 2011: 518). Η συνταγματική αναθεώρηση εστίασε στην αφαίρεση των αρμοδιοτήτων που είχαν απονεμηθεί το 1975 στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με τη μεταφορά τους σε άλλους πολιτειακούς και πολιτικούς θεσμούς: Βουλή, Κυβέρνηση και, ιδίως, στον εκάστοτε επικεφαλής της Πρωθυπουργό (Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 184). Μάλιστα, ο τελευταίος κατέστη στην πραγματικότητα περίπου 'απόλυτος άρχων', μια και ήταν σε θέση να καθορίζει, να ελέγχει, ακόμα και να παραμερίζει τον ρόλο άλλων φορέων εξουσίας και θεσμικών αντιβάρων.

Ειδικότερα, ο εκάστοτε κυβερνητικός αρχηγός, σύμφωνα με την τελική κατάστρωση του πολιτεύματος, υπερέχει καταφανώς έναντι των υπολοίπων μελών της Κυβέρνησης, τη σύνθεση, οργάνωση και λειτουργία της οποίας καθορίζει κατ' αποκλειστική του αρμοδιότητα. Παράλληλα, όντας συνήθως επικεφαλής τόσο του κυρίαρχου πολιτικού οργανισμού (Κόμμα), όσο και της κοινοβουλευτικής ομάδας που διαθέτει την πλειοψηφία των εδρών της Εθνικής Αντιπροσωπείας, βρίσκεται σε θέση να ελέγχει και να κατευθύνει τις νομοθετικές διαδικασίες (νομοθετική πρωτοβουλία όσο και έκτακτες νομοθετικές διαδικασίες, Ζέρβας, 2019). Διατηρεί, εξ άλλου, το δικαίωμα της πρόωρης διάλυσης της Βουλής για τη διεξαγωγή εθνικών εκλογών, επικαλούμενος «εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας» (άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος). Εξ άλλου, με την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση (2019) αποσυνδέθηκε η πρόωρη διάλυση της Βουλής, λόγω αδυναμίας εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας, με συνέπεια αυτός να μπορεί να εκλέγεται από την εκάστοτε θητεύουσα Κυβέρνηση, ακόμα και με σχετική πλειοψηφία.

Υπό την έννοια αυτή και με βάση τα ως άνω στοιχεία, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κυριαρχεί πια ένας μάλλον 'υπερεπιθετικός πρωθυπουργοκεντρισμός'. Πολλώ δε μάλλον αν αναλογιστεί κανείς τις δυνατότητες ελέγχου του διοικητικού μηχανισμού από την εκάστοτε Κυβέρνηση μέσω της 'πολιτικοποίησης' των θέσεων ευθύνης και ηγεσίας στη Διοίκηση (Πραβίτα, 2021). Συναφώς, δεν στερείται σημασίας η αρμοδιότητα της Κυβέρνησης και του επικεφαλής της Πρωθυπουργού, βεβαίως, για την

επιλογή της ηγεσίας των ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας (άρθρο 90 παρ. 5 του Συντάγματος).

Κοντολογίς, η πρωθυπουργοκεντρική τροπή που έλαβε εκ νέου το πολιτικό γίγνεσθαι ήδη από την έναρξη της περιόδου της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας συνδυάστηκε με σχετικές θεσμικές πρωτοβουλίες (συνταγματικές αναθεωρήσεις 1986 και 2019), όσο και με τη φύση πολιτικών προσωπικοτήτων, όπως οι Κωνσταντίνος Καραμανλής και Ανδρέας Παπανδρέου, αλλά και άλλων μεταγενέστερων. Εγείρεται, ωστόσο, το ερώτημα εάν και κατά πόσον ο ακραίος, ίσως, 'πρωθυπουργοκεντρισμός' συντελεί και εξασφαλίζει την κυβερνητική και τη διοικητική συνοχή και αποτελεσματικότητα, που υποτίθεται ότι αποτελεί και το μεγαλύτερο πλεονέκτημα και τον βασικό λόγο για την υιοθέτησή του.

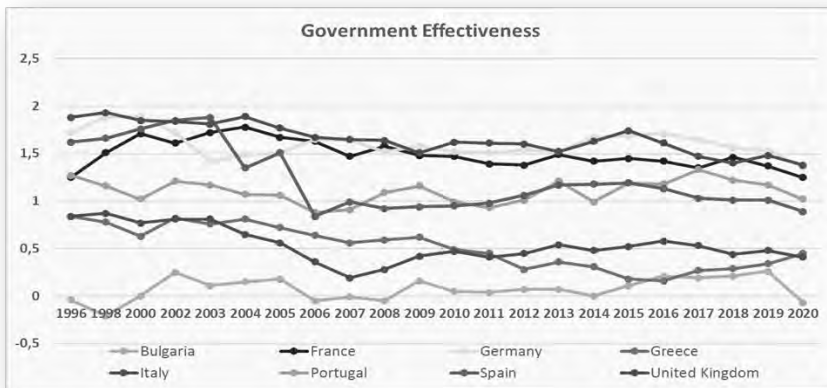
IV

Κυβερνητική αποτελεσματικότητα και 'πρωθυπουργοκεντρισμός

Η τέχνη του 'κυβερνάν' ή της 'διακυβέρνησης' ('governance') συναρτάται, ιδίως, με δύο ξεχωριστές μεταβλητές ή συνιστώσες, την 'αποτελεσματικότητα' ('effectiveness') και τη 'νομιμοποίηση' ('legitimacy'), τις οποίες ωστόσο τείνει να διακρίνει μία αντιστρόφως ανάλογη μεταξύ τους σχέση, κατά τη σχετική θεωρητική ανάλυση (Dahrendorf, 1980). Τούτο παρατηρείται να συμβαίνει στο διεθνές πεδίο, όπου μάλλον αυταρχικά καθεστώτα διεκδικούν κοινωνικο-οικονομική σταθερότητα και αποτελεσματικότητα, ενώ από την άλλη χώρες και πολιτικά συστήματα με δημοκρατικούς θεσμούς, παραδόσεις και διαδικασίες (λ.χ. αναλογικά συστήματα πολιτικής εκπροσώπησης) δεν αποφεύγουν κυβερνητικές κρίσεις, αστάθεια και αναποτελεσματικότητα. Στην ελληνική περίπτωση, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η δημοκρατική φύση των δύο πρώτων Συνταγμάτων της επαναστατικής περιόδου και η συντήρηση της πολυαρχίας στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας επέτρεψαν, και πάντως δεν απέτρεψαν, εσωτερικές συγκρούσεις και σχετικές περιπέτειες. Αντιθέτως, το συγκεντρωτικό, έως και αυταρχικό, «πολίτευμα» του πρώτου Κυβερνήτη (Καποδίστριας) έφερε –έστω προσωρινά– το ελληνικό κρατίδιο σε τροχιά σταθερότητας και ανάπτυξης. Η τάση αυτή συνεχίστηκε, φυσικά, τουλάχιστον κατά την

πρώτη οθωνική περίοδο διακυβέρνησης, όπου το απολυταρχικό καθεστώς αποδύθηκε και πέτυχε ως έναν (μάλλον σημαντικό) βαθμό τη συγκρότηση του κράτους (State Building).

Έκτοτε, ανασκοπώντας συνοπτικά την ιστορία της 'κυβερνησιμότητας' στη χώρα, ανακύπτει όχι μόνο η δυσχέρεια συνδυασμού της δημοκρατικότητας με την αποτελεσματικότητα στην άσκηση της εξουσίας, γενικώς, αλλά επιπλέον οι διαρκέστερες και πιο αποτελεσματικές περιόδους διακυβέρνησης, υπό τη λαϊκή μάλιστα επιδοκιμασία (τρικουπική, βενιζελική, καραμανλική, ανδρεοπαπανδρείκη), πραγματοποιήθηκαν στον αστερισμό του 'πρωθυπουργοκεντρισμού' στην πολιτική και ιδίως την κυβερνητική πρακτική. Η τάση αυτή φαίνεται να λανθάνει στο όλο σύστημα διακυβέρνησης στη χώρα με ανάλογες συνέπειες στην πολιτικο-διοικητική κουλτούρα και νοοτροπία.



World Bank (2021), *Worldwide Governance Indicators*

Όπως δείχνουν σχετικές αξιολογήσεις από την Παγκόσμια Τράπεζα ή άλλους διεθνείς οργανισμούς, το ελληνικό κράτος υστερεί σε κυβερνητική και διοικητική 'αποτελεσματικότητα', για μια σειρά από λόγους, όπως η 'μεταρρυθμιστική κόπωση' ('reform fatigue'), η 'δυσκυβερνησία' ('ungovernability') ή ο 'εκλογικός/πολιτικός κύκλος' ('political cycle'). Συναφές είναι το φαινόμενο του 'υπουργειοπληθωρισμού' και του πολλαπλασιασμού της πολιτικής υπερδομής (κυβερνητικά, υπουργικά στελέχη) στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους (Ζέρβας, 2021: 1081-1085).

Παραδόξως, οι ως άνω τάσεις και τα φαινόμενα ενισχύουν και πάντως δεν αναστέλλουν τη γενικότερη ροπή προς τον 'πρωθυπουργοκεντρισμό' στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας. Έτσι, αντί της στοιχειώδους συλλογικότητας στη διαμόρφωση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, την οποία υπαγορεύει όχι μόνο γενικώς η δημοκρατική αρχή, αλλά και οι σχετικές συνταγματικές πρόνοιες (κατά το άρθρο 82 παρ. 2 του Συντάγματος), εγκαθιδρύεται και αναπαράγεται ο («πρωθυπουργοκεντρισμός»).

Τούτος, όμως, παρά τις προσδοκίες δεν επιφέρει πάντοτε την επιθυμητή αποτελεσματικότητα ούτε την αναμενόμενη συνοχή στην κυβερνητική δράση, λόγω κυρίως της εγγενούς πολυπλοκότητας και συνθετότητας των προβλημάτων της δημόσιας πολιτικής, που εμφανίζονται όχι μόνον απρόβλεπτα, αλλά συχνά αποδεικνύονται και ανεξέλεγκτα, παρά τις όποιες ικανότητες και τις προθέσεις. Απλά ενισχύεται ο συγκεντρωτισμός στην άσκηση της εξουσίας, που μακροπροθέσμως, ιδίως, δεν εναρμονίζεται ουσιαστικά με τη δημοκρατική φύση του πολιτεύματος.

V

Κέντρο διακυβέρνησης, έλεγχος και συνοχή

Γύρω από το πρωθυπουργικό αξίωμα αρθρώνονται μια σειρά από όργανα και υπηρεσίες, που λειτουργούν υποστηρικτικά στην ενάσκηση των συντονιστικών και ελεγκτικών καθηκόντων του. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ή του Υπουργικού Συμβουλίου, το Πολιτικό Γραφείο ή Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, όπως και άλλα κυβερνητικά όργανα και θεσμοί: Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, Υπουργοί Επικρατείας, Υφυπουργοί στον Πρωθυπουργό, κ.λπ. (Ζέρβας, 2014: 203-251). Στην πράξη, ωστόσο, οι θεσμοί αυτοί και οι υπηρεσίες τείνουν μάλλον να ενισχύουν και όχι να περιορίζουν και να οριοθετούν τη δεσπίζουσα θέση του ουσιαστικού 'αρχηγού' της κυβέρνησης σε βάρος ίσως του συλλογικού οργάνου διακυβέρνησης (Υπουργικό Συμβούλιο).

Συνάμα, η πολλαπλότητα των δομών στο κέντρο της διακυβέρνησης δεν αποφεύγει τον κατακερματισμό, την επικάλυψη και τη διασπορά των σχετικών αρμοδιοτήτων, πράγμα που δεν συντείνει στην κυβερνητική συνοχή, αλλά μάλλον επιτείνει τα προβλήματα συντονισμού, οδηγώντας όχι

σπάνια σε 'κρίση αποτελεσματικότητας'. Έτσι, η εικόνα που παρουσίαζε το κατακερματισμένο επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης μέχρι τις εκλογές του 2019, όπως είχε επίσης επισημανθεί στην έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. του 2011, είχε περίπου ως εξής:



Μετά την αλλαγή Κυβέρνησης το 2019, η ως άνω εικόνα επιχειρήθηκε να μεταβληθεί. Έτσι, ανάμεσα στις πρώτες νομοθετικές της πρωτοβουλίες, σύμφωνα μάλιστα με τις προεκλογικές της εξαγγελίες, περιελήφθη η συγκρότηση μιας νέας κεντρικής υπηρεσίας, η οποία θα επωμιζόταν εφ' εξής το έργο του κέντρου διακυβέρνησης. Η αποκληθείσα «Προεδρία της Κυβέρνησης» (Ν. 4622/2019) ανέλαβε κεντρικά την υποστήριξη του Πρωθυπουργού στην άσκηση των καθηκόντων του, ιδίως δε τον συντονισμό του σχεδιασμού και της παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, της διασφάλισης των αρχών καλής νομοθέτησης, καθώς και τη βελτίωση της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου και άλλων συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, φέρεται να έχει αποτελέσει μια υπηρεσία, η οποία έχει συστεγάσει τις μέχρι τότε υφιστάμενες Γενικές Γραμματείες στο κέντρο της διακυβέρνησης, ενώ παρεμφερή καθήκοντα και αρμοδιότητες εξακολουθούν να διατηρούν ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και οι δύο Υπουργοί Επικρατείας.



Κοντολογίς, παρά τις εξαγγελίες και τις συναφείς προσδοκίες, το 'επιτελικό' κέντρο διακυβέρνησης εξακολουθεί να είναι αρκετά κατακερματισμένο και να μην υπηρετεί εν τέλει παρά την από καιρού υπερέχουσα θέση του Πρωθυπουργού στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Αντί για τη εξασφάλιση της συνοχής του κυβερνητικού έργου και της πολυπλοκότητας αποτελεσματικότητας, περιορίζεται στη διατήρηση της πρωθυπουργοκεντρικής φύσης της κυβερνητικής δομής. Δεν εκπλήσσει, λοιπόν, που η χώρα εξακολουθεί να υστερεί σε μια σειρά από δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του διοικητικού έργου, αλλά και της ικανοποίησης των πολιτών από τις εφαρμοζόμενες δημόσιες πολιτικές, σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής οικογένειας.

VI

Συμπερασματικά

Το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, ήδη από τις πρώτες στιγμές της ιστορίας του ελληνικού κράτους, κινούνταν πάνω στον άξονα της υπερβολικής, εάν όχι και υπέρμετρης, συγκέντρωσης της πολιτικής εξουσίας σε όργανα και θεσμούς της κεντρικής διοίκησης. Από τον καποδιστριακό 'κυβερνητισμό' ή 'καισαρισμό' και τον οθωνικό 'απολυταρχισμό', ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1880 άρχισε να αναπτύσσεται ένας πρώιμος

‘πρωθυπουργοκεντρισμός’. Αυτός προσέλαβε ‘επιθετικές’ διαστάσεις ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα, αλλά και κατά την Γ’ Ελληνική Δημοκρατία, που φιλοδόξησε να είναι όχι μόνο πιο αποτελεσματική, αλλά και πιο δημοκρατική από ό,τι στο παρελθόν.

Εντούτοις, και επ’ ονόματι της αποτελεσματικότητας ο ‘πρωθυπουργοκεντρισμός’ κατέστη ακόμα πιο ‘επιθετικός’ (ιδίως με τις σχετικές συνταγματικές τροποποιήσεις το 1986 και 2019), χωρίς όμως να επιτυγχάνεται εο ἴψο το επιδιωκόμενο αγαθό. Ο συντονισμός και η συνοχή του κυβερνητικού έργου εξακολουθούν να ‘πάσχουν’, όπως και η αδυναμία στρατηγικής δράσης και επιτελικού προσανατολισμού, που συνιστά διαρκές ζητούμενο στην άσκηση της διακυβέρνησης. Αυτή, άλλωστε, εξαρτάται όχι μόνο από τη «σύνεση» των πολιτικών, αλλά και τη ‘συναίνεση’ των πολιτών (Μακροδημήτρης, 2009: 93). «Government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth», όπως έλεγε εδώ και 160 περίπου χρόνια ο κορυφαίος Πρόεδρος των Η.Π.Α., Abraham Lincoln. Τούτο, όμως, εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο παρά δεδομένο στη διακυβέρνηση εν Ελλάδι, όπως και αλλού.

ΕΠΙΛΟΓΗ ΗΓΕΣΙΑΣ
ΣΤΗΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα

ΕΠΙΚΟΥΡΗ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

I

Εισαγωγικά

Το ζήτημα της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση εγείρει μια παραδοξότητα που προκαλεί εύλογη απορία, δεδομένου ότι συνήθως η ηγετική ιδιότητα (ικανότητα, αρετή και αρμοδιότητα) συνδέεται με την πολιτική, και όχι με τη διοίκηση. Πράγματι, κατά έναν από τους πιο βασικούς 'τόπους' στη νεώτερη πολιτικο-διοικητική αντίληψη –και αντίστοιχη θεωρία– η πρώτη (πολιτική) είναι αρμόδια, υπεύθυνη και κατάλληλη για να καθορίζει τους γενικούς στόχους της δημόσιας πολιτικής και να κατευθύνει τις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης για την εφαρμογή και πραγμάτωσή τους. Έτσι, μία από τις πιο θεμελιώδεις αρχές πολιτικής οργάνωσης στη σύγχρονη, ιδίως, εποχή είναι αυτή της διάκρισης των εξουσιών (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική), με την πολιτική να ασκεί πρωτεύουσα επιρροή κατεξοχήν στις δύο πρώτες (Βουλή και Κυβέρνηση). Στη διοίκηση (κεντρική, αποκεντρωμένη, τοπική αυτοδιοίκηση) ανατίθεται ως επί το πλείστον η 'εκτέλεση' των αποφάσεων ή της 'θέλησης' του κράτους, σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 παρ. 1, όπως αυτή διαμορφώνεται από τα αρμόδια όργανα και τις διαδικασίες.

Κοντολογίς, αν η 'ηγεσία' συνδέεται περισσότερο με την πολιτική, στην οποία πρωτίστως ανήκει η λήψη των αποφάσεων, και όχι με τη διοίκηση –που αναλαμβάνει κυρίως την υλοποίησή τους– ποιος ο λόγος να γίνεται αναφορά σε 'ηγεσία στη διοίκηση'; Αφήνοντας κατά μέρος το ερώτημα

εάν και κατά πόσον η ως άνω διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης είναι απόλυτη ή σχετική, που συνιστά πελώριο ζήτημα και δεν έχει πάψει να απασχολεί την πολιτικο-διοικητική θεωρία, η παρούσα ανάλυση θα εστιάσει στα ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης (εξαιρουμένων των καθαρά πολιτικών ή κυβερνητικών που την κατευθύνουν), τα οποία αναλαμβάνουν συνήθως με την εναλλαγή των κυβερνήσεων και με, κατά το μάλλον ή ήττον, 'αμιγώς' πολιτικά κριτήρια, επικεφαλής των δημόσιων υπηρεσιών στις πολιτικο-διοικητικές θέσεις των Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων.

Ενώ η λογική της διάκρισης των λειτουργιών, άρα και της πολιτικής από τη διοίκηση, υπεισέρχεται και σε αυτά τα επίπεδα, στην πραγματικότητα η 'πολιτικοποίηση' και των εν λόγω (ηγετικών) διοικητικών θέσεων (ήτοι, πέραν των καθαρά κυβερνητικών ή υπουργικών αξιωμάτων και καθηκόντων) είναι έντονη και πάντως ανυποχώρητη, τουλάχιστον ως προς τα βασικά της σημεία. Φαίνεται, έτσι, ότι ένα πολιτικο-διοικητικό συνεχές τείνει να καταλαμβάνει το πεδίο διεπαφής ανάμεσα στην καθαρή πολιτική (πολιτικοί, υπουργοί, κυβερνητικά στελέχη, σύμβουλοι, κ.ά.) και στην καθαρή διοίκηση (μόνιμα στελέχη του κράτους που σταδιοδρομούν στη δημόσια υπηρεσία).

Αν έτσι θολώνει κάπως η εικόνα της ιδεοτυπικής ή 'καθαρής' διάκρισης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης (Κυβέρνηση και Βουλή, από τη μια πλευρά, Δημόσια Διοίκηση, από την άλλη), τούτο ίσως είναι το αναγκαίο 'κόστος' μιας ακριβέστερης αποτύπωσης των τρόπων συσχετισμού και αντιμεταχώρησης που τείνει να εμφιλοχωρεί εν τοις πράγμασι, επιβεβαιώνοντας το πολιτικο-διοικητικό συνεχές. Διακριτό είναι φυσικά το θέμα της αξιολογικής αποτίμησής του. Οι σχετικές απόψεις και ερμηνευτικές παραδοχές εκτείνονται κατά μήκος ενός αναλυτικού φάσματος, στο ένα άκρο του οποίου απαντά η 'πολιτικοποίηση' της (ανώτατης) διοίκησης, προκειμένου αυτή να είναι υπόλογη στην πολιτεία, ενώ στο άλλο η 'επαγγελματικοποίησή' της, ώστε να είναι αποτελεσματικότερη. Φυσικά οι ενδιάμεσες παραλλαγές και κλιμακώσεις είναι πολλές και διάφορες.

II

'Πολιτικοποίηση' ή μη;

Κατά την παραδοσιακή άποψη περί 'πολιτικοποίησης' της διοίκησης, η

εναλλαγή των κομμάτων που ασκούν τη διακυβέρνηση της χώρας είναι σκόπιμο να συνοδεύεται από την αντίστοιχη εναλλαγή των προσώπων που στελεχώνουν τη δημόσια διοίκηση, δεδομένου ότι όλοι οι πολίτες είναι επί της αρχής κατάλληλοι για να καλύψουν τέτοιες θέσεις. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στη δημόσια διοίκηση θα αντανακλώνται οι επιλογές των διαφορετικών κυβερνήσεων, κατ' επέκταση δε οι διαφορετικές επιλογές κάθε φορά της λαϊκής ετυμηγορίας (Μακροδημήτρης, 2013: 91). Μια τέτοια προσέγγιση, όμως, που οδηγεί κατευθείαν στο 'πελατειακό' κράτος, δεν προσήρει στα δεδομένα των σύγχρονων πολιτικο-διοικητικών συστημάτων, όπου αναμένεται ότι ο διοικητικός μηχανισμός χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και στελεχώνεται με προσωπικό που διαθέτει την αναγκαία γνώση, τις απαραίτητες ικανότητες και την απαιτούμενη εμπειρία, προκειμένου αυτός να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις κοινωνικές ανάγκες με τρόπο αποτελεσματικό (Μακροδημήτρης, 2013: 85).

Έτσι, κατά μια πιο σύγχρονη αντίληψη, που συνδέεται ιστορικά με τον Woodrow Wilson, καθηγητή του Princeton και Πρόεδρο των Η.Π.Α. την περίοδο 1913-1921, απαραίτητη προϋπόθεση για μια αποτελεσματική διοίκηση και διακυβέρνηση, που συμβάλλει στην αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων και αποσκοπεί στη διασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας, αποτελεί ο σχετικός έστω διαχωρισμός μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοίκησης (Wilson, 1887: 198), η αποφυγή της εξάρτησης της δεύτερης από την πρώτη, η αποφυγή της 'κομματικοποίησής' της και της υιοθέτησης ενός 'πελατειακού συστήματος' λαφυραγωγής δημόσιων θέσεων και αξιωμάτων (Πραβίτα, 2021: 77-80).

Κατά τον βεμπεριανό ιδεότυπο της δημόσιας γραφειοκρατίας (Weber, 1948: 232 επ.), τα διοικητικά στελέχη επιλέγονται με βάση τις εξειδικευμένες γνώσεις, τις ικανότητες και τις δεξιότητές τους με αξιοκρατικές διαδικασίες –ή, τουλάχιστον, διαφανείς και αντικειμενικές– ενώ, στη διάρκεια της υπηρεσιακής τους εξέλιξης εξοικειώνονται με τη 'γραμματική' της γραφειοκρατίας. Οι υπάλληλοι διακρίνονται για την επαγγελματική ακεραιότητα και την αφοσίωση στο δημόσιο λειτούργημά τους, δρουν δε με ουδετερότητα και αμεροληψία κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους. Έτσι, εξασφαλίζεται η σχετική αυτονομία των υπαλληλικών στελεχών, τα οποία οφείλουν μεν να συμμορφώνονται με τις κυβερνητικές επιλογές, δεν εξαρτώνται όμως από την πολιτική εξουσία, καθώς μέσω αυτών εκφράζεται η συνέχεια και σταθερότητα της διοικητικής δράσης

και της εν γένει λειτουργίας του κράτους (Μακρυδημήτρης, 2013: 103 επ., 500-501).

Ανακύπτει, ωστόσο, το ζήτημα εάν τούτη η διάκριση ή διαφοροποίηση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης αφορά μόνον εκείνα τα στελέχη που βρίσκονται εντός της αμιγώς διοικητικής πυραμίδας, περιλαμβανομένων των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, αλλά δεν προσιδιάζει στις περιπτώσεις που πρόκειται για θέσεις οι οποίες τοποθετούνται στην κορυφή της ιεραρχικής δομής, στη διεπιφάνεια μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της κορυφής της διοικητικής δομής και ιεραρχίας. Τέτοιες, λόγου χάρη, είναι οι θέσεις της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας των υπουργείων, των επικεφαλής δημόσιων νομικών προσώπων, κ.ο.κ. Ερίζεται, δηλαδή, εάν είναι προτιμότερο αυτές να καλύπτονται από πρόσωπα που διαθέτουν την εμπιστοσύνη της εκάστοτε κυβέρνησης, ή ενδείκνυται η μερική, έστω, πλην ουσιαστική 'απο-πολιτικοποίηση' τους. Συνήθως διατυπώνεται ο ισχυρισμός ότι μέσω της σχετικής 'πολιτικοποίησης' των ανώτατων διοικητικών θέσεων και βαθμίδων επιτυγχάνεται μεγαλύτερη συνοχή στην κυβερνητική δράση και αποτελεσματικότερη υλοποίηση των κυβερνητικών αποφάσεων¹ –άρα και η εναρμόνιση με τη λαϊκή κυριαρχία– η οποία σε διαφορετική περίπτωση ενδεχομένως να καθυστερούσε ή και να εμποδιζόταν.²

¹ Το επιχείρημα αυτό υιοθετήθηκε ακόμη και στην περίπτωση των Μόνιμων Γραμματέων στο Ηνωμένο Βασίλειο: μία από τις πρώτες προτεραιότητες της πρώην Πρωθυπουργού Μ. Thatcher ήταν να επιλέξει για αυτές τις θέσεις όχι τόσο στελέχη του κόμματος, όσο πρόσωπα που εμφανώς πίστευαν στο πρόγραμμα της κυβέρνησης και ήταν αποτελεσματικά, ακολουθώντας έτσι μια ιδιαίζουσα μορφή πολιτικοποίησης στη στελέχωση της ανώτατης διοικητικής ιεραρχίας (personal politicization ή personalization). Το ίδιο επισταμένως ασχολήθηκε και ο Τ. Blair με τις επιλογές των Permanent Secretaries (Aucoin, 2012: 187, βλ. περαιτέρω Barberis, 1994). Πάντως, όπως έχει υποστηριχθεί από τον Λόρδο Butler, έμπειρο δημόσιο λειτουργό που διετέλεσε –μεταξύ άλλων– Γραμματέας (Private Secretary) πέντε διαφορετικών Πρωθυπουργών και Γραμματέας Υπουργικού Συμβουλίου (Secretary of the Cabinet) (Jago, 2017), "it is clear that politically appointed people carry great weight in the government and there is nothing necessarily wrong with that, but if it's done to the exclusion of advice from civil servants, you tend to get into error, you make mistakes", <https://www.theguardian.com/politics/2004/dec/09/iraq.iraq>.

² Για το φαινόμενο της λεγόμενης 'γραφειοκρατικής διολίσθησης' (bureaucratic drift), βλ. αντί άλλων Αλεξόπουλος, 2007^α: 600 επ.

III

Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα

Στην Ελλάδα έχει επικρατήσει από μακρού χρόνου η αντίληψη περί της μετακλητότητας των θέσεων των Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων στην κεντρική διοίκηση, προκειμένου να διευκολύνεται η εκτέλεση του κυβερνητικού προγράμματος. Μάλιστα, εναλλαγές στο επίπεδο των Γραμματέων (Σωτηρόπουλος, 2007: 71), αλλά και στους συνεργάτες των υπουργών λάμβαναν –και λαμβάνουν– χώρα, ακόμα και σε περίπτωση που πραγματοποιηθεί απλός κυβερνητικός ανασχηματισμός (Μουζέλης, 2005: 21-22).

Αξιοσημείωτο είναι δε το γεγονός ότι ακόμα και στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας φαίνεται να γίνεται αποδεκτό, ή μάλλον ανεκτό, ότι βασικό κριτήριο για την επιλογή των καταλληλότερων προσώπων για ορισμένες «ανώτατες θέσεις της διοικητικής ιεραρχίας, στις οποίες έχουν ανατεθεί ευρύτερες αρμοδιότητες συντονιστικού χαρακτήρα... είναι η ικανότητά τους να συνεργασθούν με την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου τους» (Σ.τ.Ε. 413/2011 Ολ., σκέψη 7). Υπό την έννοια αυτή, η πολιτική εμπιστοσύνη συνιστά το σημαντικότερο, αν όχι το αποκλειστικό, κριτήριο επιλογής, ενώ λοιπές ικανότητες 'τεχνοκρατικού' τύπου καταλήγουν να περνούν σε δεύτερη μοίρα.

Ο 'διφυής' πολιτικο-διοικητικός θεσμός του Γενικού Γραμματέα προβλέφθηκε για πρώτη φορά στο ελληνικό διοικητικό σύστημα το 1846 επί οθωνικής βασιλείας, προσλαμβάνοντας κατ' αρχάς έναν υπηρεσιακό ή 'υπαλληλικό' χαρακτήρα.³ Εν τω μεταξύ είχαν δημιουργηθεί τα πρώτα κόμματα, ύστερα από τη συνταγματική μεταβολή το 1844 και τη διενέργεια έκτοτε περιοδικών βουλευτικών εκλογών, ενώ είχε ξεκινήσει να αναπτύσσεται σταδιακά το φαινόμενο των πελατειακών σχέσεων, το οποίο οξύνθηκε στην πορεία του χρόνου. Σε τούτο συνέβαλε τόσο η συχνή διεξαγωγή των εκλογικών αναμετρήσεων, η ρευστότητα των πολιτικών ή κομματικών σχηματισμών, η κρατική υπερτροφία, η ισχυρή ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών, η υπανάπτυξη της οικονομίας, κ.ά. (Μουζέλης, 1977: 115 επ., Γσουκαλάς, 1999: 83 επ., Μακρυδημήτρης, 1997: 73-75, Πραβίτα, 2009:368, Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 206-207). Έτσι,

³ Βλ. τον Ν. ΑΓ' «Περί διοργανισμού των Υπουργείων», άρθρο 3.

η εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων ή προσωπικοτήτων στην κυβέρνηση συνεπαγόταν την απομάκρυνση του μέχρι πρότινος υφιστάμενου προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και την αντικατάστασή του με άτομα φίλα προσκείμενα στο κυβερνών κόμμα.⁴ Από την εν λόγω πρακτική δεν εξαιρέθηκαν φυσικά οι Γενικοί Γραμματείς, εξ ου και η σταδιακή 'πολιτικοποίηση' (και απο-υπαλληλοποίηση) του θεσμού.

Παρά την προσπάθεια του Χαρίλαου Τρικούπη το 1877 για προσδιορισμό ειδικότερων προσόντων που απαιτείται να διαθέτουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, περιλαμβανομένων των υποψηφίων για θέσεις Γενικών Γραμματέων, για τους οποίους προβλέφθηκε η επαγγελματική εμπειρία ως κριτήριο,⁵ με την ανάληψη της εξουσίας από την κυβέρνηση του Θεόδωρου Δηλιγιάννη που έλαβε χώρα το 1885, ανετράπησαν οι προηγούμενες πρωτοβουλίες που αφορούσαν στη στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού της χώρας (Μακρυδημήτρης, 1997: 102), εν τοις πράγμασι δε ο Γενικός Γραμματέας έτεινε να αποτελεί ολοένα και περισσότερο ανώτατο μετακλητό υπάλληλο. Αυτόν τον χαρακτήρα διατήρησε και την επόμενη χρονική περίοδο.

Με νόμο του 1931 (4952) επί της βενιζελικής διακυβέρνησης αυτής της περιόδου ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα καταργήθηκε και τις αρμοδιότητές του προβλέφθηκε να αναλάβουν οι γενικοί διευθυντές, πράγμα που φανερώνει την 'υπαλληλική' φύση αυτών των αρμοδιοτήτων (Μακρυδημήτρης, 2000: 26). Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας του Ιωάννη Μεταξά ενεργοποιήθηκε εκ νέου ο θεσμός, ενώ θεσπίστηκε και ο 'Μόνιμος Υπηρεσιακός Υφυπουργός' (Μακρυδημήτρης, 2000: 144, 166).⁶ Με τον αναγκαστικό νόμο 1671/1951 «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» διατηρήθηκε η θέση του Μόνιμου Υφυπουργού στο Υπουργείο Εξωτερικών και προβλέφθηκε η δυνατότητα σύστασης αντίστοιχης θέσης στο Υπουργείο Συντονισμού. Όσον αφορά στους Γενικούς Γραμματείς, επετράπη ο διορισμός σύμφωνα με τις τότε κείμενες διατάξεις στα περισσότερα υπουργεία (άρθρο 10).

⁴ Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας της δημόσιας απασχόλησης το 1911 αποτέλεσε το πρώτο σοβαρό βήμα για την αντιμετώπιση της ευνοιοκρατίας στη Διοίκηση του κράτους.

⁵ Βλ. ενδεικτικά το άρθρο 17 του Ν. ΧΝΖ' «Περί οργανισμού και προσόντων του προσωπικού του επί των Εξωτερικών Υπουργείου» (και Πραβίτα, 2009: 370).

⁶ Βλ. τον Α.Ν. 43/1936.

Κατά τη Μεταπολίτευση, από το 1975 και μετά, με τη θέσπιση του νέου καταστατικού χάρτη της χώρας, ελήφθη πρόνοια για μόνιμους υπηρεσιακούς υφυπουργούς, τη θέση των οποίων θα ρύθμιζε νόμος (άρθρο 81 παρ. 1 εδ. δ')· στην πράξη όμως δεν λειτούργησε ποτέ ένας τέτοιος θεσμός, προφανώς λόγω επιφυλάξεων ως προς τον τρόπο της στελέχωσής του. Από την άλλη πλευρά, κατά την περίοδο αυτή –της διακυβέρνησης της χώρας από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή– ο πρώτος νόμος σχετικά με το Υπουργικό Συμβούλιο και τα Υπουργεία (400/1976, άρθρο 25), όπως και ο αντίστοιχος του 1951, προέβλεψε τη σύσταση σε αυτά θέσεων Γενικών Γραμματέων. Και εν προκειμένω επελέγη η μορφή του 'μετακλητού' Γενικού Γραμματέα· επιβεβαιώθηκε, έτσι, για μια φορά ακόμα ο διττός χαρακτήρας του θεσμού: ανώτατος δημόσιος λειτουργός, επικεφαλής της αντίστοιχης δημόσιας υπηρεσίας, αλλά με πολιτικά κριτήρια επιλογής.

Η γενική αυτή ρύθμιση διατηρήθηκε και κατά την πολιτική μεταβολή που ακολούθησε τη δεκαετία του 1980, όταν ανέλαβε την κυβερνητική εξουσία ο Ανδρέας Παπανδρέου και το ΠΑ.ΣΟ.Κ.⁷ Περαιτέρω, για ορισμένα υπουργεία προβλέφθηκε η συγκρότηση επιμέρους συναφών υπηρεσιών σε ενιαίο διοικητικό τομέα, επικεφαλής του οποίου θα τοποθετούνταν μετακλητός Ειδικός Γραμματέας, θεσμός που προέκυψε ύστερα από την κατάργηση των θέσεων των γενικών διευθυντών υπουργείων με νόμο του 1982.⁸ Πρόκειται για επιλογή στην οποία αντανακλώνται η έντονη 'πολιτικοποίησή' έως 'κομματικοποίησή' των αντίστοιχων διοικητικών βαθμίδων εντός της δημόσιας υπηρεσίας και η ενίσχυση της επιρροής της πολιτικής ηγεσίας (Tsekos, 1986: 202, Μακροδημήτρης, 1992: 55 επ., Σωτηρόπουλος, 1993: 96, Μακροδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 90, 468, 552, Πραβίτα, 2018: 67, 2021: 89, 91, Spanou, 2020: 173). Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας, πάντως, έκρινε ως επιτρεπτή την κατάργηση θέσεων στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας «υπό τον πρόδηλον όμως όρον ότι η μεν τοιαύτη κατάργησις μονίμων θέσεων ή βαθμίδων δεν είναι τοιαύτης εκτάσεως ώστε να παραβιάζεται κατ' ουσίαν, ο κατά τα ανωτέρω συνταγματικός κανών της οργανώσεως και στελεχώσεως της Δημοσίας Διοικήσεως διά μονίμων διοικητικών υπαλλήλων, η δε μετα-

⁷ Βλ. τον Ν. 1558/1985 για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα (άρθρα 25 και 26).

⁸ Ν. 1232/1982, άρθρο 2 περί σύντηξης της ιεραρχίας και Ν. 1558/1985, άρθρο 28 (βλ. και Φλογαίτης, 1987: 243-246, Αθανασόπουλος, 1986: 161 επ.).

βίβασις των αρμοδιοτήτων των καταργουμένων θέσεων ή βαθμίδων εις τους ανωτέρω μη μονίμους υπαλλήλους δικαιολογείται ως εκ της φύσεως των αρμοδιοτήτων τούτων» (Σ.τ.Ε. 1771-1772, 1774, 1800/1983 Ολ. και Πικραμένος, 2008: 2313 επ., ιδίως 2314). Το 1990, μετά τη νέα πολιτική μεταβολή και την ανάληψη της εξουσίας από τη Νέα Δημοκρατία επί πρωθυπουργίας Κωνσταντίνου Μητσοτάκη, οι γενικοί διευθυντές επανήλθαν (Σωτηρόπουλος, 2007: 72), ως ανώτατη βαθμίδα της πάγιας διοικητικής ιεραρχίας,⁹ διατηρήθηκαν ωστόσο παράλληλα και οι Ειδικοί Γραμματείς, ως μετακλητοί υπάλληλοι επικεφαλής επιμέρους μονάδων της δημόσιας υπηρεσίας.

Η κατάσταση αυτή παρέμεινε έκτοτε σε γενικές γραμμές παρόμοια (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 289). Στο πρόσφατο δε παρελθόν, κατά τους πρώτους μήνες της διακυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α. και Ανεξάρτητων Ελλήνων το 2015, η μεγάλη –έστω αριθμητική ή συμβολική, και όχι εντελώς πραγματική– μείωση του αριθμού των υπουργείων μετά από συγχωνεύσεις προηγούμενων υπουργικών δομών (αυτά ανέρχονταν στα 10),¹⁰ οδήγησε στη σύσταση ενός ακόμη θεσμού, εκείνου του Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα ως μετακλητού υπαλλήλου, αντίστοιχου θεσμού με αυτόν του Ειδικού Γραμματέα.¹¹

Όπως διαφαίνεται από την παραπάνω σύντομη επισκόπηση της ιστορικής πορείας του θεσμού των Γενικών Γραμματέων, η βασική πρόβλεψη στη διάρκεια των δεκαετιών ήταν αυτοί να επιλέγονται με πολιτικά κριτήρια, καθώς χρειάζεται να χαίρουν κάθε φορά της εμπιστοσύνης της κυβέρνησης. Με την πάροδο, όμως, του χρόνου και την αυξανόμενη συζήτηση τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο¹² για την ανάγκη αποπολιτικοποίησης ή απο-κομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και ποιότητας της δράσης της, την υιοθέτηση διαφανών διαδικασιών και την τήρηση της αξιοκρατίας στις επιλογές των προσώπων που στελεχώνουν τον διοικητικό μηχανισμό του

⁹ Άρθρο 78 του Ν. 1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

¹⁰ Βλ. την Υ6/27.1.2015 πρωθυπουργική απόφαση περί καθορισμού της σειράς τάξης των υπουργείων.

¹¹ Πρόκειται για το άρθρο 22 του Ν. 4320/2015.

¹² Αντί πολλών, βλ. Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000, Μακρυδημήτρης, 2006: 357-358, Ο.Ε.Κ.Δ./Ο.Ο.Σ.Α., 2012: 20, 24, 96.

κράτους, ελήφθησαν πρωτοβουλίες για βελτίωση του τρόπου ανάδειξης, μεταξύ άλλων, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων των υπουργείων.

IV

Νεώτερες πρωτοβουλίες 'απο-πολιτικοποίησης' της Διοίκησης

Ειδικότερα, το ζήτημα της απο-πολιτικοποίησης του θεσμού της ανώτατης διοικητικής ηγεσίας στα υπουργεία τέθηκε για πρώτη φορά επί πρωθυπουργίας Γιώργου Παπανδρέου το 2009, οπότε και λειτούργησε η ηλεκτρονική πλατφόρμα της Ανοικτής Διακυβέρνησης, στην οποία αναρτώνταν και προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος για θέσεις όπως αυτές των Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων. Σε σχέση, δηλαδή, με το παρελθόν οι θέσεις αυτές προκηρύσσονταν και οποιοσδήποτε πολίτης είχε πλέον τη δυνατότητα να υποβάλει υποψηφιότητα. Καταρχάς, επρόκειτο για μια ανοιχτή διαδικασία, όπου καθένας και καθεμία μπορούσε να συμμετάσχει, η δε επιλογή για τη θέση δεν θα πραγματοποιούνταν με κομματικά κριτήρια, αλλά θα βασιζόταν στα προσόντα των υποψηφίων, όπως αυτά αναδεικνύονταν από τα βιογραφικά τους σημειώματα (Σαματάς, 2011: 95).

Ενδεχομένως να ήταν γνήσια η πρόθεση να υιοθετηθεί η αξιολογική ή 'επαγγελματική' αρχή (professionalism) αναφορικά με την ανάδειξη της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας των υπουργείων, η εφαρμογή ωστόσο του εν λόγω εγχειρήματος έπασχε πολλαπλά, αφού δεν ορίζονταν συγκεκριμένα κριτήρια για την επιλογή, ούτε κάποια ειδική διαδικασία ή χρονοδιάγραμμα, ούτε καν αρμόδιο όργανο.¹³ Κρίνοντας εκ του αποτελέσματος δεν αποδεικνύεται ότι για τις επιλογές υιοθετήθηκε πράγματι αντικειμενική ή αξιολογική μέθοδος (Σαματάς, 2011: 96). Ακόμη και στις περιπτώσεις που προηγήθηκε συνέντευξη, δεν ήταν εκ των προτέρων γνωστά τα κριτήρια επί τη βάσει των οποίων κάποιοι/ες εκ των υποψηφίων θα καλού-

¹³ Βλ. επ' αυτού, Μακρυδημήτρης, 2013^α: 90. Κατά το τελικό στάδιο της αξιολόγησης φαίνεται ότι οι υποψηφιότητες εξετάζονταν από επιτροπή αποτελούμενη από τους τότε Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης (Θ. Πάγκαλο), Υπουργό Επικρατείας (Χ. Παμπούκη), Υφυπουργό Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (Ι. Πανάρετο), Προϊστάμενο Γραφείου Σχεδιασμού και Στρατηγικής του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού (Κ. Θέο), τη μετέπειτα Γενική Γραμματέα Πρωθυπουργού (Ρ. Βάρτζελη) και τον Ν. Αθανασάκη (Κεχαγιά, 2010).

νταν σε προσωπική συνέντευξη, ή ποιο θα ήταν το αρμόδιο όργανο για να τη διεξαγάγει. Όπως έχει, ωστόσο, υποστηριχθεί, (ιδεν εξηγήθηκε ίσως επαρκώς ότι η διαδικασία του OpenGov δεν είναι μια διαδικασία Α.Σ.Ε.Π., όπου όλα γίνονται με μύρια. Είναι μια δύσκολη πολιτική διαδικασία όπου καταβάλλεται προσπάθεια να συγκερασθεί η αξιοκρατία των τυπικών προσόντων με την ικανότητα κάποιου να ανταποκριθεί στον δύσκολο ρόλο της πολιτικής διοίκησης).¹⁴ Έτσι, το ερώτημα που ανακύπτει είναι εάν πράγματι υπήρχε η διάθεση από την τότε κυβέρνηση να στελεχώσει τις θέσεις των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων με πρόσωπα ικανά, δίχως να εξεταστεί εάν είναι προσκείμενα στο κόμμα, αλλά στην πράξη τελικά δεν οργανώθηκε η διαδικασία με τον προσήκοντα τρόπο.

Κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης του Αντώνη Σαμαρά (2012) και ενώ η χώρα εν τω μεταξύ είχε αναγκαστεί να προχωρήσει στην υπογραφή Μνημονίων συνεργασίας με τους αρμόδιους ευρωπαϊκούς θεσμούς και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, τα οποία προέβλεπαν οικονομική βοήθεια για την Ελλάδα με την προϋπόθεση της υλοποίησης σειράς διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, προωθήθηκε η σταδιακή ανεξαρτητοποίηση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων.¹⁵ Θεσπίστηκε έτσι θέση Γενικού Γραμματέα, πενταετούς θητείας ανανεώσιμης άπαξ, ο οποίος ναι μεν θα έπρεπε να συγκεντρώνει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και να υπογράφει συμβολαίο αποδοτικότητας,¹⁶ τη σχετική απόφαση όμως λάμβανε το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Οικονομι-

¹⁴ <http://panaretos.blogspot.com/2012/07/opengov.html>. Πρόσφατα, μάλιστα, ο πρώην Πρωθυπουργός Γ.Α. Παπανδρέου ανέφερε ότι «όταν έγινα Πρωθυπουργός προώθησα το open gov, ώστε να δημιουργηθούν στην πράξη ίσες ευκαιρίες για όλους και βέβαια και για όλες. Και χαίρομαι ιδιαίτερα που γυναίκες αξιόλογες, ..., επελέγησαν μέσα από αυτήν την ανοιχτή και αξιοκρατική διαδικασία, και μπόρεσαν να προσφέρουν από θέση ευθύνης», βλ. την ομιλία του στην παρουσίαση του βιβλίου *Πολιτικές Ισότητας των Φύλων της Μ. Στρατηγάκη*, <https://kinimaallagis.gr/omilia-giorgoy-papandreoy-stin-paroysiasi>, καθώς και την αντιφώνηση της συγγραφέως, στην οποία εξάγει την πολιτική αντίληψη του τότε Πρωθυπουργού για αποκομματικοποιημένο κράτος, <https://el-gr.facebook.com/mstratigaki>, 30.9.2022.

¹⁵ Βλ. τον Ν. 4046, Παράρτημα V, 703.

¹⁶ Για το σύστημα του συμβολαίου αποδοτικότητας, βλ. και Lægveid, 2000. Επί της σκοπιμότητας υιοθέτησης «συμβολαίων διαχείρισης» για τους επικεφαλής των δημόσιων επιχειρήσεων ήδη το 1996 στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα, βλ. Σπανού, 2009: 467-469.

κών.¹⁷ Στο πλαίσιο, εξ άλλου, των συζητήσεων για τη συνταγματική αναθεώρηση που είχαν ξεκινήσει ήδη το 2014, διατυπώθηκαν προτάσεις τόσο για κατάργηση του θεσμού των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων με παράλληλη αναβάθμιση των Γενικών Διευθυντών όσο και για καθιέρωση μόνιμων –στην πραγματικότητα, επί θητεία¹⁸– Γενικών Γραμματέων σε ορισμένα υπουργεία που θεωρείται ότι είναι περισσότερο αναγκαία η σταθερότητα της άσκησης πολιτικής, όπως η εξωτερική πολιτική, η άμυνα, κ.λπ. (Πραβίτα, 2015: 282-284).¹⁹

Η πρόβλεψη θητείας σε ένα δημόσιο αξίωμα, η οποία μάλιστα ξεπερνά χρονικά την κοινοβουλευτική περίοδο, αποσκοπεί να εξασφαλίσει ένα *minimum* συνέχειας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων, με τις οποίες αυτό συνδέεται, και μάλλον είναι προτιμότερη από την πρόβλεψη η δημόσια θέση να καλύπτεται απλώς από έναν ανώτατο μετακλητό υπάλληλο. Η θέσπιση, πάντως, μιας τέτοιας ρύθμισης για μεμονωμένες περιπτώσεις και όχι καθολικά, δεν διευκολύνει την εφαρμογή της. Εξ άλλου, δεν

¹⁷ Βλ. αναλυτικότερα την υποπαράγραφο Ε.2 του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012. Πάντως, στη σχετική Αιτιολογική έκθεση (σελ. 17) σημειώνεται ότι «Η θητεία του Γενικού Γραμματέα αποσυνδέεται με τον τρόπο αυτό από τη θητεία του Υπουργού Οικονομικών, καθώς και της νομοθετικής περιόδου, προκειμένου να διασφαλισθεί η συνέχεια της δημόσιας διοίκησης στον κρίσιμο αυτό τομέα ανεξάρτητα από τις πολιτικές μεταβολές». Στην πράξη, βέβαια, παρά την πρόθεση ή παρά τα όσα διατεινόταν ο νομοθέτης ότι θα πετύχαινε η εν λόγω ρύθμιση, δεν κατέστη εφικτή η απεμπλοκή της θέσης από πολιτικές παρεμβάσεις –ο Θ. Θεοχάρης διορίστηκε στις 16.1.2013 και παραιτήθηκε στις 5.6.2014 και η Αικ. Σαββαΐδου τον διαδέχθηκε στις 25.6.2014, ενώ επαύθη στις 22.10.2015. Με τον Ν. 4389/2016 η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων μετεξελίχθηκε σε Ανεξάρτητη Αρχή, προβλέφθηκαν δε νέες ρυθμίσεις για την επιλογή του Διοικητή και του Συμβουλίου Διοίκησής της. Πολύ αναλυτικά για την πορεία τής εν λόγω υπηρεσιακής δομής, βλ. Dimitrakopoulos – Passas, 2020.

¹⁸ Για το παράδειγμα των Permanent Secretaries της βρετανικής κυβέρνησης, θεσμού που μακροημερεύει στη χώρα προέλευσής του, βλ. Επιτροπή Χρ. Πισσαρίδη, 2020: 55, Cooper, 2020. Επίσης, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/permanent-secretaries>. Βλ. και Paun *et al.*, 2013.

¹⁹ Ο διάλογος για την αναθεώρηση του Συντάγματος συνεχίστηκε και μετά την αλλαγή της κυβέρνησης τον Ιανουάριο 2015 και τον Ιούλιο 2019, οπότε και διατυπώθηκαν περαιτέρω προτάσεις, βλ. *Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, άρθρα 68 παρ. 2 και 86 παρ. 5, https://s.kathimerini.gr/resources/toolip/doc/2016/06/08/syntagma_20160605.pdf, Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, 2019: 57, 65, Μακρυδημήτρης, 2021: 75-76.

αποκλείεται η με μεταγενέστερο νόμο πρόωρη λήξη μιας θητείας. Ιδίως έχει δε σημασία το όργανο επιλογής για τη θέση εν προκειμένω του Γενικού Γραμματέα. Με άλλα λόγια, όταν αυτή πραγματοποιείται από το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Πρωθυπουργό ή τον αρμόδιο Υπουργό, όταν δεν προβλέπεται εκ των προτέρων ορισμένη διαδικασία, ο καθορισμός της θητείας χάνει κατά πολύ το νόημά του.²⁰

Στο πλαίσιο του τρίτου Μνημονίου συνεννόησης για οικονομική ενίσχυση από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας που υπεγράφη το 2015, η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση να αναδιαμορφώσει τις διαδικασίες επιλογής όχι μόνον προϊσταμένων οργανικών μονάδων, αλλά και Γενικών Γραμματέων και άλλων ανώτατων κλιμακίων διοίκησης στα δημόσια νομικά πρόσωπα (με σκοπό την αποπολιτικοποίηση και την βελτίωση της θεσμικής μνήμης και, παράλληλα, την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της ορθής εκχώρησης εξουσιών).²¹ Έναν χρόνο αργότερα, ψηφίστηκε ο σχετικός νόμος. Προβλέφθηκε τότε η σύσταση ενός Μητρώου, στο οποίο θα μπορούσαν να εγγραφούν οι ενδιαφερόμενοι/ες να αναλάβουν θέσεις υψηλής ευθύνης δημόσιοι υπάλληλοι, με τον όρο ότι θα πληρούσαν κάποιες βασικές προϋποθέσεις. Για την κάλυψη των παραπάνω θέσεων απαιτούνταν έκδοση πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, ορίστηκε αρμόδιο εννεαμελές όργανο για την προεπιλογή με συμμετοχή σε αυτό τεσσάρων μελών ανεξάρτητων αρχών, το οποίο θα υπέβαλλε εισήγηση στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό με τους/ις τρεις επικρατέστερους/ες υποψηφίους/ήφιες για τη θέση, εισήγηση στην οποία θα κατέληγε έχοντας λάβει υπόψιν του τα προσόντα τους και συνεκτιμήσει την εν γένει προσωπικότητά τους, ύστερα από τη διενέργεια δομημένης συνέντευξης. Η τελική επιλογή ανατέθηκε στον υπουργό (άρθρα 1-13 του Ν. 4369/2016, Μαυρομούστακου, 2016: 135-137). Με τον τρόπο αυτόν, θα περιοριζόταν η ευχέρειά του να προχωρήσει σε μια αμιγώς πολιτική επιλογή.²²

²⁰ Βλ. σχετικά και τη Σ.τ.Ε. 1849/2008 Ολ., σκέψη 12, αναφορικά με την πρόωρη λήξη της πενταετούς θητείας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Το Δικαστήριο δέχτηκε ότι αυτή δεν αντίκειται στις διατάξεις του Συντάγματος, καθώς πρόκειται για μετακλητό ανώτατο διοικητικό υπάλληλο (και Πραβίτα, 2022: 232). Βλ., επίσης, τις Σ.τ.Ε. 2350-2352/2017 Ολ., σκέψεις 8, 10 και Σ.τ.Ε. 2353-2354/2017 Ολ., σκέψεις 9, 11.

²¹ Ν. 4336/2015, άρθρο 3, παράγραφος Γ.5.1.

²² Όπως, άλλωστε, υπογραμμίζεται και στην υπ' αριθμ. 311 Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, σελ. 11.

Η αρχική πρόβλεψη ή, έστω, και πρόθεση του νομοθέτη ήταν οι Γραμματείς των υπουργείων να προέρχονται αποκλειστικά από τη 'μόνιμη' δημόσια υπαλληλία. Όπως αναφέρεται μάλιστα χαρακτηριστικά στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου (σελ. 4), «Ο πρώτος λόγος αποβλέπει στη μεγαλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση και ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, αφού στις θέσεις αυτές επιλέγονται υπηρετούντες-υπάλληλοι που διαθέτουν την απαιτούμενη γνώση και τεχνογνωσία... Τα υβρίδια αλληλοδιείσδυσης ιδιωτικού και δημοσίου τομέα που παρήχθησαν τις πρόσφατες δεκαετίες, πέραν των φαινομένων «διαπλοκής» που ανέδειξαν, κατάφεραν να δημιουργήσουν έναν «εξαρτημένο» από το δημόσιο ιδιωτικό τομέα αντιπαραγωγικό και επισφαλή, αλλά και ένα «εξαρτημένο» από τα ιδιωτικά συμφέροντα δημόσιο τομέα, με μειωμένο αίσθημα ευθύνης και με μεγάλη διαφθορά».

Με μεταγενέστερη αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου αναγνωρίστηκε η δυνατότητα να μπορούν να υποβάλουν υποψηφιότητα για την όποια προκηρυσσόμενη θέση όχι μόνον εγγεγραμμένοι/ες στο Μητρώο, αλλά και ιδιώτες.²³ Ο δικαιολογητικός λόγος για τη νεώτερη αυτή επιλογή δεν προκύπτει ούτε από την Αιτιολογική έκθεση ούτε από την Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του νόμου. Ενώ, με επόμενη τροποποίηση της συναφούς διάταξης, υποψήφιοι για τις ως άνω θέσεις μπορούσαν να είναι και υπηρετούντες στον δημόσιο τομέα που δεν ανήκουν στους τακτικούς δημόσιους υπαλλήλους ούτε στους εργαζομένους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.²⁴

Σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής, καίτοι το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών ετοιμάστηκε εγκαίρως, με αρκετή καθυστέρηση εκδόθηκαν οι προκηρύξεις (Σωτηρόπουλος, 2021: 10) για την πλήρωση θέσεων Διοικητικών, Αναπληρωτών Διοικητικών, Τομεακών και Ειδικών Τομεακών Γραμματέων στα υπουργεία, όπως αυτοί είχαν εν τω μεταξύ μετονομαστεί.²⁵ Εντοπίστηκαν δε και προβλήματα ανομοιογένειας όσον αφορά στα περιγράμματα των θέσεων που δημοσιεύονταν από τα διαφορε-

²³ Άρθρο 170 παρ. 3 του Ν. 4389/2016.

²⁴ Άρθρο 47 παρ. 2 του Ν. 4509/2017 για τα «Μέτρα θεραπείας ατόμων που απαλλάσσονται από την ποινή λόγω ψυχικής ή διανοητικής διαταραχής και άλλες διατάξεις» [.] Επρόκειτο για την υπ' αριθμ. 1381/119 εκπρόθεσμη υπουργική τροπολογία.

²⁵ Άρθρα 6-7 του Ν. 4369/2016, άρθρο 72 παρ. 1 του Ν. 4370 και άρθρο 170 παρ. 1-2 του Ν. 4389.

τικά υπουργεία (Σπανού, 2018: 261-262, 2020: 262-264). Εν τέλει, μέχρι την προκήρυξη βουλευτικών εκλογών το 2019, ολοκληρώθηκε μία μόνο τέτοια διαδικασία, αυτή για την κάλυψη θέσης Τομεακού Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής του ομώνυμου Υπουργείου (Φ.Ε.Κ. Υ.Ο.Δ.Δ. 87/25.2.2019).

Η υφιστάμενη κατάσταση

Τόσο κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α. όσο και μετά την αλλαγή της κυβέρνησης, ο μέχρι τότε αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης και νυν Πρωθυπουργός της χώρας είχε δηλώσει αρκετές φορές ότι θεωρεί πως οι θέσεις αυτές αυξημένης ευθύνης δεν μπορεί παρά να είναι πολιτικές.²⁶ Εξ άλλου, και στο προεκλογικό πρόγραμμα του κυβερνώντος κόμματος οι θέσεις των Γραμματέων αναφέρονταν ως πολιτικές.²⁷ Καταδεικνύεται, έτσι, η εκ προοιμίου παραδοχή της ανωτέρω επισημασθείσας σταθεράς της πολιτικο-διοικητικής κουλτούρας στη χώρα και η προσχώρηση στο επιχείρημα περί της 'πολιτικοποίησης' ως συνθήκης αποτελεσματικότητας της κυβερνητικής δράσης.

Ευθύς μόλις ανέλαβε την εξουσία η Νέα Δημοκρατία το καλοκαίρι 2019, προχώρησε στην κατάθεση του νόμου περί Επιτελικού κράτους, ανάμεσα στα 120 άρθρα του οποίου περιλαμβάνεται ειδικό κεφάλαιο για τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς (άρθρα 41-44). Για τις ανωτέρω θέσεις προσδιορίστηκαν μεν κάποια ελάχιστα προσόντα,²⁸ τη σχετική όμως απόφαση ορίστηκε να λαμβάνει ο Πρωθυπουργός από κοινού με τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό, ρύθμιση που ίσχυε παραδοσιακά μέχρι και το 2016. Αυτοί προβλέπεται να υπογράφουν Συμβόλαιο Απόδοσης. Η εν λόγω διάταξη, όπως έχει ήδη σημειωθεί, δεν ήταν πλέον ξένη στη δημόσια διοίκηση, παρά τη με πανηγυρικό τρόπο διατυπωμένη στο κείμενο της Αιτιολογικής έκθεσης πεποίθηση του συντάκτη ότι «(θεσμοθετείται ένα πρωτοφανές για τα ελληνικά δεδομένα σύστημα στοχοθεσίας)» (σελ. 39).

²⁶ Βλ. λ.χ. Πελώνη, 2019.

²⁷ Βλ. <https://nd.gr/ekloges-2019/ena-kratos-syghrono-kai-apotelesmatiko>.

²⁸ Πρβλ. τις παλαιότερες ρυθμίσεις περί προσόντων για την πλήρωση θέσης Ειδικού Γραμματέα, σύμφωνα με τον Ν. 1558/1985 (άρθρο 28 παρ. 3) και τον Ν. 1586/1986 (άρθρο 11 παρ. 2).

η επίτευξη, εξ άλλου, ή όχι των τεθέντων στόχων αξιολογείται από τον ίδιο τον υπουργό. Το προεδρικό διάταγμα υπ' αριθμ. 32 εκδόθηκε εν τέλει τον Μάιο του 2021.

Όπως και στην περίπτωση της πρόβλεψης θητείας (ante), έτσι και στην προκειμένη, ο καθορισμός προσόντων (πτυχίο Α.Ε.Ι., πολύ καλή γνώση ξένης γλώσσας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ισχυρό ιστορικό φορολογικής συμμόρφωσης) και άλλων προϋποθέσεων (υπογραφή συμβολαίου απόδοσης), αν δεν έχει αποκλειστικά επικοινωνιακό χαρακτήρα, είναι μικρής σημασίας, εφ' όσον το όργανο επιλογής είναι πολιτικό πρόσωπο. Ο Γραμματέας, επομένως, είναι μετακλητός υπάλληλος, τον οποίο ελεύθερα μπορεί να απομακρύνουν ο Πρωθυπουργός και ο οικείος υπουργός –ακόμη και αν δεν έχει παραβιαστεί το συμβόλαιο απόδοσης...

As σημειωθεί, πάντως, ότι η ανάδειξη των 52 νέων αρχικά Γενικών και Ειδικών Γραμματέων προηγήθηκε είκοσι ημέρες της ψήφισης του νόμου του Αυγούστου 2019, ενώ δεν πραγματοποιήθηκε με την προηγούμενη διαδικασία του Μητρώου, αλλά εφαρμόστηκαν οι μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 13 του Ν. 4369/2016.²⁹ Επρόκειτο με άλλα λόγια για την πάγια πρακτική της ελεύθερης επιλογής από τον Πρωθυπουργό και τον οικείο υπουργό. 'Πολιτικοποίηση', λοιπόν, σχεδόν *expressis verbis* –ανεξαρτήτως εάν τελικά τα πρόσωπα εμφανίζονται να διαθέτουν ή όχι εκείνες τις ικανότητες που τα καθιστούν κατάλληλα για τέτοιες θέσεις αυξημένης ευθύνης. Μάλιστα, όπως επισημάνθηκε από το Κίνημα Αλλαγής, η τοποθέτηση των νέων Γενικών Γραμματέων πραγματοποιήθηκε ενώ η διαδικασία επιλογής των Διοικητικών, Αναπληρωτών Διοικητικών, Τομεακών και Ειδικών Τομεακών Γραμματέων βρισκόταν εν εξελίξει. Γι' αυτό και την ανακοίνωση των νέων Γενικών και Ειδικών Γραμματέων δεν ακολούθησε άμεσα ο επίσημος διορισμός τους.³⁰

Δεν φαίνεται, εξ άλλου, αρκετά πειστική η άποψη του νομοθέτη, όπως αυτή αποτυπώνεται στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου, ότι η αναδιοργάνωση των Γενικών και Ειδικών Γραμματειών γίνεται πλέον κατά τρόπο ορθολογικό (σύμφωνα με τις σύγχρονες αρχές, ώστε να αναβαθμιστεί ο θεσμός, να απλουστευθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων και να διασφα-

²⁹ Βλ. άρθρο 116 παρ. 10 του Ν. 4622/2019.

³⁰ <https://www.in.gr/2019/07/18/politics/kommata/kinal-ti-voula-mitsotaki-payei-diadikasia-gia-tin-epilogi-ton-grammateon-apo-asep>.

λιστεί η αποτελεσματικότητά τους» (σελ. 37). Όπως έχει διατυπωθεί σε επίπεδο θεωρίας, οι μετακλητοί υπάλληλοι που επιλέγονται από την πολιτική ηγεσία του υπουργείου και χαίρουν της εμπιστοσύνης της, ενίοτε καταλήγουν να υποκαθιστούν τα ανώτατα στελέχη της Διοίκησης ως προς τη συμβολή τους στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης αποφάσεων, ενώ «η περιθωριοποίηση της υπηρεσιακής ηγεσίας αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα έλλειψης θεσμικής μνήμης» (Σπανού, 2018: 257).

Πέραν των 'πολιτικοποιημένων' θέσεων των Γενικών Γραμματέων, με τον ίδιο νόμο και στο πλαίσιο και της συνεχούς ανάγκης συμμόρφωσης της χώρας με τις μνημονιακές επιταγές περί απο-πολιτικοποίησης της Διοίκησης, συστάθηκε ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα, αρμόδιου να προϊστάται ως επί το πλείστον των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών του υπουργείου. Υποψήφιοι για τη θέση μπορεί να είναι μόνον δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι απαιτείται να διαθέτουν συγκεκριμένα προσόντα, επιλέγονται δε για τριετή θητεία ανανεώσιμη άπαξ από πενταμελή επιτροπή αποτελούμενη από τέσσερα μέλη του Α.Σ.Ε.Π. και τον/ην πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, λαμβανομένων υπόψιν μετρήσιμων κριτηρίων, περιλαμβανομένης και της δομημένης συνέντευξης (άρθρα 36-37 του Ν. 4622/2019).

Σε σχέση με τις ρυθμίσεις για το σύστημα του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών, η σύνθεση της νέας Επιτροπής Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου φαίνεται να παρέχει περισσότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας,³¹ σε αυτήν άλλωστε ανήκει η τελική επιλογή του/ης καταλληλότερου/ης υποψηφίου/ας –δεν προεπιλέγει απλώς.³² Ζητούμενο είναι, βέβαια, πάντα όχι μόνο να ακολουθείται μια διαδικασία διαφανής, αντικειμενική και αμερόληπτη, αλλά αυτή να καταλήγει σε αξιοκρατικές επιλογές, ήτοι των καταλληλό-

³¹ Όπως έχει υποστηριχθεί για το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων, όταν η σύνθεση του οργάνου είναι τέτοια που να διασφαλίζει την ανεξαρτησία και την αμεροληψία της απόφασης, τότε και οι ίδιοι οι υποψήφιοι θα εμπιστευθούν την κρίση του (Κτιστάκη, 2010: 82).

³² Για τη συμβολή του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού στην «απο-πολιτικοποίηση» της διοικητικής κορυφής, βλ. την Πρόταση Επιτροπής για την αναδιοργάνωση των αρμοδιοτήτων του Α.Σ.Ε.Π. στον τομέα της επιλογής επιτελικών στελεχών, 12-14. Επ' αυτού, βλ. Τζέμος, 2022, όπως και Σωτηρόπουλος, 2022: 165-166, όπου διαπιστώνεται σταδιακή υποχώρηση της πολιτικοποίησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

τερων για τις θέσεις.³³ Πάντως, η τριετής θητεία που είναι συντομότερη της κυβερνητικής, αφήνει περιθώρια πολιτικών επιρροών. «Το κόστος για τους ανώτατους διοικητικούς υπαλλήλους αν αμφισβητήσουν μια απόφαση ή επιθυμία των πολιτικών τους προϊσταμένων μπορεί να είναι σημαντικό» (Επιτροπή Χρ. Πισσαρίδη, 2020: 57, βλ. και Σπανού, 2018: 239).

Μένει, άλλωστε, να φανεί εν τοις πράγμασι πόσο ομαλή θα είναι στην πορεία του χρόνου η σύμπραξη μεταξύ Γενικών και Υπηρεσιακών Γραμματέων. Όπως χαρακτηριστικά είχε επισημανθεί στη συζήτηση επί του νομοσχεδίου, «πολύ σύντομα... θα βρεθούν σε πορεία σύγκρουσης».³⁴ Αυτοί προϊστανται μεν διαφορετικών υπηρεσιών, είναι ωστόσο ομοιόβαθμοι και καλούνται να συνεργαστούν επί διαφόρων θεμάτων, όπως για τη σύνταξη του Σχεδίου Δράσης του υπουργείου και την παρακολούθηση της επίτευξης των κυβερνητικών στόχων.

Δεδομένων των ανωτέρω, δεν αποκλείεται η σχέση ανάμεσα στους πολιτικούς και τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς των υπουργείων να καταλήξει προβληματική. Ως προς το υφιστάμενο μάλιστα κυβερνητικό σχήμα, τούτη ενδεχομένως να περιπλέκεται έτι περαιτέρω, εάν ληφθεί υπόψη ο αρκετά μεγάλος αριθμός τεχνοκρατών υφυπουργών που έχουν διοριστεί. Η στόχευση, πάντως, της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού εμφανίζεται, αν όχι αντιφατική, τουλάχιστον ασαφής: αξιοποιούνται τεχνοκράτες και όχι βουλευτές ή άλλα αμιγώς πολιτικά πρόσωπα σε θέσεις υφυπουργών,³⁵ αλλά όσον αφορά στους Γενικούς Γραμματείς υιοθετείται εκ νέου η άποψη ότι αυτοί χρειάζεται να συμμαχίζονται τον προσανατολισμό του κυβερνώντος κόμματος για να ασκήσουν αποτελεσματικά το έργο τους. Συνάμα, παράλληλα καθιερώνεται και ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα που εξυπηρετεί τη συνέχεια της διοίκησης, οι δε Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων εξακολουθούν να ασκούν τα επιτελικά τους καθήκοντα.

³³ Βλ. Σωτηρόπουλος, 2021: 19-20, όπου προτείνεται η αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης σε ό,τι αφορά τις θέσεις ευθύνης στη Διοίκηση.

³⁴ Πρακτικά Συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης στις 30 Ιουλίου 2019 (17:00), 18-19.

³⁵ Περί των τεχνοκρατών υφυπουργών, βλ. περαιτέρω την τηλεοπτική συνέντευξη του Πρωθυπουργού Κυρ. Μητσοτάκη στον Ν. Χατζηνικολάου στις 14.10.2019, <https://www.protagon.gr/epikairota/mitsotakis-ston-n-xatzinikolaou-egw-tha-eimai-ypologos-eite-gia-tin-epityxia-eite-gia-tin-apotyxia-44341926347>.

III

Συμπερασματικά

Συνοψίζοντας, σε ό,τι αφορά το ζήτημα της επιλογής διοικήσεων στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους, δεν έχει ακόμα επιτευχθεί ως πάγια και γενική πολιτική η ανάδειξη των προσώπων στις ανώτατες αυτές θέσεις της διοικητικής και οργανωτικής ιεραρχίας σύμφωνα με τις αρχές της ουδετερότητας και αμεροληψίας, ώστε αυτά να βρίσκονται αρκετά μακριά από, αν όχι και απέναντι σε, κομματικά συμφέροντα και πολιτικές σκοπιμότητες, προκειμένου να δρουν αποτελεσματικά για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Αντιθέτως, υιοθετούνται κατά το μάλλον ή ήττον στις σχετικές επιλογές κριτήρια κυρίως πολιτικά, ώστε οι θέσεις να καλύπτονται από εκείνους/ες που εκτιμάται ότι είναι ικανοί/ές και κατάλληλοι/ες για να εφαρμόσουν με συνέπεια την κυβερνητική πολιτική. Διαφαίνεται, έτσι, ότι απουσιάζει η αναγκαία εμπιστοσύνη της πολιτικής ηγεσίας προς τους ανώτατους υπαλλήλους του κράτους ότι θα λειτουργήσουν από πλευράς τους με την απαιτούμενη προσήλωση δίχως να επιδείξουν αδράνεια ή και κινηθούν παρεμποδιστικά προς τις επιλογές της Κυβέρνησης, δημιουργώντας προσκόμματα στην εκτέλεσή τους.

Όλα αυτά, παρά το γεγονός ότι δεν παύει να υποστηρίζεται από τα πολιτικά κόμματα πως, αφ' ης λάβουν τη λαϊκή εντολή να ασκήσουν τη διακυβέρνηση της χώρας, θα υιοθετήσουν νέους θεσμούς και διαδικασίες που θα βασίζονται σε θεμελιώδεις αρχές διοικητικής ευρυθμίας, όπως η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα, η αμεροληψία και η αξιοκρατία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνέχεια της διοίκησης και να διατηρηθεί η θεσμική της μνήμη, η οποία θα πρέπει να εκπροσωπείται και σε επίπεδο ανώτατων διοικητικών στελεχών. Έχει διαπιστωθεί, ωστόσο, συχνά ότι τέτοιες μεταρρυθμιστικές εξαγγελίες είτε δεν προχωρούν εν τέλει όταν ένα κόμμα αναλαμβάνει την κυβερνητική εξουσία, είτε αυτές δεν εφαρμόζονται με συνέπεια σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής. Φαίνεται, λοιπόν, ότι η τάση σχετικής 'επαγγελματοποίησης' (και συναφούς 'απο-πολιτικοποίησης') των ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, με την υιοθέτηση κριτηρίων και τη θεσμοθέτηση ανεξάρτητων οργάνων ανάδειξης μάλλον υπήρξε συγκυριακή και έξωθεν εισαγόμενη (Σπανού, 2020: 250 επ., 264 επ.), παρά επρόκειτο για πραγματική στροφή προς μια διαφορετική και πιο σύγχρονη κατεύθυνση στις αντιλήψεις, μακριά από την

‘πεπατημένη’ του πελατειακού κράτους και της εξάρτησης της διοίκησης από αμιγώς κομματικές λογικές.

Εν κατακλείδι, η μακρά παράδοση της μεγαλύτερης ή μικρότερης πολιτικοποίησης της ηγεσίας της διοίκησης, σε συνδυασμό με τις συνεχείς αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο και την κακονομία δεν φαίνεται να εγκαταλείπουν εύκολα το πεδίο επιρροής τους στη δημόσια διοίκηση της χώρας, γεγονός όμως που δεν συντείνει, ως φαίνεται, στην ποιοτική της αναβάθμιση ούτε στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της· μάλλον την εγκλωβίζει στον ‘φαύλο κύκλο’ της παλινδρόμησης από την ακαταλληλότητα στην κομματικοποίηση και από αυτή πάλι πίσω στην πρώτη. Η μια παθογένεια του συστήματος εκτρέφει την άλλη· δεν την ανατρέπει, αλλά τη συντηρεί και τη διαιωνίζει.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Κωνσταντίνος Γ. Μπακογιάννης

ΔΙΔΑΚΤΩΡ ΝΟΜΙΚΗΣ (ΑΙΧ-MARSEILLE III), ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ Α.Σ.Ε.Π.

I

*Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών.
Καταγραφή ενός οδοιπορικού*

Στην παρούσα ενότητα επιχειρείται η ιχνηλάτηση και η ερμηνεία της προέχουσας θέσης που καταλαμβάνουν, σε ό,τι αφορά τον ποιοτικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, ευέλικτοι και διαρκώς εξελισσόμενοι θεσμοί διαμεσολάβησης και ελέγχου, όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη. Οι καταληκτικές σχέψεις εκτείνονται συνολικότερα στον θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών ως βασικό μοχλό άσκησης ελέγχων και παρεμβάσεων ικανών να συμβάλουν στην αναβάθμιση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και στην ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, επισημαίνοντας δύο εστίες ανησυχίας για το άμεσο και απώτερο μέλλον.

Εμφάνιση και αναγνώριση του θεσμού

Αφού είχε παρέλθει ικανός χρόνος από την ίδρυση της Επιτροπής Ανταγωνισμού ως ανεξάρτητης αρχής (Ν. 703/1977) και σχεδόν αμέσως μετά από την ίδρυση του Εθνικού Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου (ήδη «Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης») από τον Ν. 1866/1989, το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου κανονιστικής απόφασης του τελευταίου περί της κατανομής τηλεοπτικού χρόνου στα κόμμα-

τα κατά την τρέχουσα τότε προεκλογική περίοδο, κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα της συμβατότητας προς το Σύνταγμα του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, συνολικώς. Αν και το ερώτημα της συνταγματικότητας απαντήθηκε, έστω και οριακώς, καταφατικά από τη νομολογία (Σ.τ.Ε. 930/1990 Ολ.),¹ οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν έπαυσαν να αντιμετωπίζουν την επιφυλακτικότητα όσων εξακολούθησαν να βλέπουν την ίδρυσή τους ως το δυσάρεστο γεγονός της επιβεβαίωσης ενός ελλείμματος νομιμοποίησης σε ό,τι αφορά την περιβαλλόμενη με την εμπιστοσύνη της Βουλής Κυβέρνηση, κατά το μέτρο που αυτή έπαυε να ασκεί μέρος εκ των σημαντικότερων για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων αρμοδιοτήτων της, λόγω της μεταφοράς τους σε μη υπαγόμενες στον έλεγχό της Ανεξάρτητες Αρχές.²

¹ Κατά την αξιοπρόσεκτα επιφυλακτική έναντι του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, λόγω του σχετικού ελλείμματος πολιτικής ευθύνης, τοποθέτηση του εισηγητή Συμβούλου Επικρατείας (και μετέπειτα Υπουργού Δικαιοσύνης) Γ. Κουβελάκη, «τέτοια πολιτική ευθύνη όμως δεν υπάρχει όταν δημιουργούνται ανεξάρτητα όργανα επί των αποφάσεων των οποίων, λόγω ακριβώς της ανεξαρτησίας που αποτέλεσε το λόγο της δημιουργίας τους, δεν μπορεί να παρέμβει η κυβέρνηση. Αντί για Κυβέρνηση εκλεγμένων και υπεύθυνων θα είχαμε *gouvernement des sages*. Κατ' εξαίρεση όμως, και μόνο για τις περιπτώσεις που λόγω της φύσεως ή του χαρακτήρος διοικητικής λειτουργίας επιβάλλεται να κατοχυρωθεί η ανεξαρτησία της Εκτελεστικής Εξουσίας, είναι νομίζω ανεκτό...». Ο καθηγητής Ν. Αλιβιζάτος έχει εκφράσει κατανόηση για αυτή την «εύλογη δυσπιστία» απέναντι στις Ανεξάρτητες Αρχές, επισημαίνοντας ωστόσο ότι αυτές, απηχώντας την οριστική κατάρρευση των περί ουδετέρου κράτους φιλελεύθερων πολιτειακών αντιλήψεων, επιβάλλουν πλέον «... μια ριζική αναθεώρηση τρόπων σκέψης τόσο του διοικητικού, όσο και του συνταγματικού δικαίου, καθώς είναι πρόδηλο ότι δεν εναρμονίζονται, χωρίς ουσιώδεις αποκλίσεις από τα παραδεδομένα, ούτε προς το βεμπεριανό πρότυπο της ιεραρχικά δομημένης δημόσιας διοίκησης, ούτε προς την κλασική θεωρία της διάκρισης των λειτουργιών και της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης...» (*Το Σύνταγμα*, 1990: 57 επ. όπου και το κείμενο της σχολιαζόμενης εισήγησης).

² «Η συγκρότηση και λειτουργία μιας ανεξάρτητης αρχής δεν σημαίνει ότι διαμορφώνεται ένας κοινοβουλευτικά και άρα δημοκρατικά ανεξέλεγκτος θύλακας μέσα στο πολίτευμα. Οι ανεξάρτητες αρχές λειτουργούν ως σοβαρό θεσμικό αντίβαρο αλλά δεν συνιστούν μια τέταρτη τυποποιημένη λειτουργία...» (Βενιζέλος, 2000: 86). Ο ίδιος, άλλωστε, ανησυχώντας για το ενδεχόμενο εκδήλωσης ενός φαινομένου «νομοθετικού πληθωρισμού ανεξάρτητων αρχών», θεωρεί ότι η υπαγωγή στο πεδίο προστασίας του Συντάγματος μόνο πέντε Ανεξάρτητων Αρχών «συνιστά και κατεύθυνση στον κοινό νομοθέτη για λελογισμένη σύσταση νομοθετικά προσδιορισμένων ανεξάρτητων αρχών» (2002: 223 επ., όπου και εκτενής αναφορά στη σχετική συζήτηση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής).

Ένα κύμα νεώτερων και συντόμως συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών

Οι εξελίξεις είχαν ωστόσο δρομολογηθεί. Στα μέσα της δεκαετίας του '90 ακολούθησε η ίδρυση τριών νεώτερων σημαντικών Ανεξάρτητων Αρχών (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και Συνήγορος του Πολίτη με τους νόμους 2190/1994, 2472/1997 και 2477/1997, αντίστοιχα), οι οποίες μάλιστα λίγο αργότερα, με την ευκαιρία της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, απέκτησαν τη συνταγματική κατοχύρωση που προϋπέθετε η διασφάλιση της εφ' εξής αξιόπιστης υπόστασής τους (βλ. αντίστοιχα το άρθρο 103 παρ. 7 και τα άρθρα 9Α και 103 παρ. 9 του αναθεωρημένου Συντάγματος). Κατά τον ίδιο τρόπο, συνταγματική κατοχύρωση απέκτησαν, με την αναθεώρηση του 2001 (άρθρα 15 παρ. 2 και 19 παρ. 2), τόσο το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης όσο και η μετέπειτα συσταθείσα (Ν. 3115/2003) Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών. Σημειωτέον ότι περίπου ταυτόχρονα, εντός δηλαδή της δεκαετίας του '90, άρχισαν να λειτουργούν, χωρίς πάντως να αποκτήσουν ποτέ συνταγματική κατοχύρωση, σημαντικές για τη ρύθμιση της αγοράς ανεξάρτητες αρχές, όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας.

Ρυθμίσεις της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001

Πέραν της συνταγματικής κατοχύρωσης πέντε Ανεξάρτητων Αρχών, η αναθεώρηση του 2001 υιοθέτησε παράλληλα, ως προς αυτές, σειρά σχετικών ρυθμίσεων οι οποίες εντάχθηκαν στο νέο άρθρο 101Α του αναθεωρημένου Συντάγματος. Οι σημαντικότερες από αυτές τις ρυθμίσεις αναφέρονται στην υπαγωγή των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, όπως και στην εκλογή των προέδρων και μελών τους με συγκεκριμένη θητεία και εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας από αυξημένου κύρους όργανο της Βουλής (Διάσκεψη των Προέδρων), και μάλιστα με την ευρύτατη πλειοψηφία των 4/5 επί του όλου αριθμού των μελών του, ώστε η εκλογή τους να προκύπτει ως προϊόν διακομματικής συναίνεσης (η πλειοψηφία αυτή έχει πλέον περιοριστεί στα 3/5 των μελών του οργάνου, μετά την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση, 2019).

Ιδιαίτερη είναι, επίσης, η σημασία της αναφοράς των διατάξεων του ίδιου άρθρου 101Α (παρ. 2) στο «επιστημονικό και λοιπό προσωπικό» των Ανεξάρτητων Αρχών (νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού), γεγονός που επιβεβαιώνει, και σε ό,τι αφορά τον χώρο των Ανεξάρτητων Αρχών, το άρθρο 103 παρ. 3 του Συντάγματος περί νομοθέτησης εγγυήσεων χάριν των ειδικών επιστημόνων της δημόσιας διοίκησης γενικά (Μπακογιάννης, 2014: 121-134). Ταυτόχρονα, με τη συγκεκριμένη διατύπωση του κειμένου του, το άρθρο 101Α εμμέσως κατοχυρώνει, ή τουλάχιστον καταγράφει στο Σύνταγμα, την ιδιαιτερότητα της συνήθως προέχουσας θέσης των ειδικών επιστημόνων—που ως επί το πλείστον αντανακλάται και στον αριθμό των οργανικών θέσεών τους—σε κάθε Ανεξάρτητη Αρχή έναντι εκείνης του «λοιπού» προσωπικού. Σε συνέχεια αυτών, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με σκεπτικό το οποίο θυμίζει αρκετά εκείνο της νομολογίας περί του ύψους των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών, θεμελίωσε στις διατάξεις του εν λόγω άρθρου 101Α συνταγματική επιταγή περί ειδικής μισθολογικής μεταχείρισης όσων ειδικών επιστημόνων υπηρετούν σε Ανεξάρτητες Αρχές (Σ.τ.Ε. 3404-3406/2014 Ολ.).³

Κίνδυνος ανακοπής μιας δρομολογημένης ανοδικής πορείας

Η ανοδική αυτή πορεία στην εξέλιξη του θεσμού, η οποία άλλωστε εν τω μεταξύ επιβεβαιωνόταν από την ίδρυση και άλλων σημαντικών Ανεξάρτητων Αρχών (ενδεικτικώς αναφέρονται η ίδρυση του Συνηγόρου του Καταναλωτή και της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων από τους νόμους 3297/2004 και 4013/2011, αντίστοιχα), φάνηκε να ανακόπτεται από τη βαθιά κρίση που προκάλεσε, στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας, η

³ Σε αυτή τη βάση πρέπει να ερμηνευθεί και η με αριθμό 2/17/127/0022/28.2.2012 Κ.Υ.Α., η οποία—σε συνέχεια, άλλωστε, προγενέστερης ειδικής ρύθμισης στο ίδιο πνεύμα που είχε ισχύσει από 1.1.2008 και επί περίπου δύο έτη— καθόρισε τις αποδοχές του ειδικού επιστημονικού προσωπικού των Ανεξάρτητων Αρχών σε επίπεδα αισθητά υψηλότερα σε σχέση προς εκείνα που καθόριζε τότε το κατά Ν. 4024/2011 μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων. Οι ρυθμίσεις αυτές, ωστόσο, ήδη με την από οκταετίας εισαγωγή του εισέτι ισχύοντος ενιαίου μισθολογίου (Ν. 4354/2015), περισώθηκαν μόνο ως «προσωπική διαφορά» χάριν των ήδη υπηρετούντων. Βλ. συναφώς και στις επιλογικές σκέψεις στο παρόν.

παρατεινόμενη δυσπραγία στη συγκρότηση νέων διοικήσεων μετά από τη λήξη της θητείας των απερχομένων μελών τους, λόγω αδυναμίας προσέγγισης από τη Διάσκεψη των Προέδρων της προαναφερόμενης πλειοψηφίας των 4/5 που επέβαλλε τότε το Σύνταγμα.

Μετά από απίστευτου αριθμού παρατάσεις θητειών των απερχομένων μελών,⁴ η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας –όχι, είναι αλήθεια, χωρίς κάποιους δισταγμούς που αποτυπώθηκαν σε αποκλινούσες μειοψηφούσες γνώμες– έθεσε όριο διετούς «ευλόγου χρόνου» σε αυτές τις ευθέως υπονομευτικές του θεσμού διαδοχικές παρατάσεις (Σ.τ.Ε. 3015/2013 Ολ.)⁵ περισώζοντας με τον τρόπο αυτό το κύρος, αν όχι και αυτή την υπόσταση, των Ανεξάρτητων Αρχών. Η περιστολή της ανωτέρω δυσλειτουργικής φιλόδοξης πλειοψηφίας στη ρεαλιστικότερη πλειοψηφία των 3/5 (επί του όλου αριθμού των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων), ως μία από τις ευάριθμες, συνολικώς, παρεμβάσεις που είχε στο κείμενο του Συντάγματος η αναθεώρηση του 2019, εκφράζει την επίγνωση της ανάγκης να αποτραπεί η εκ νέου εκδήλωση αυτών των ακροτήτων.

Αποτίμηση πρόσφατων εξελίξεων

Την τελευταία δεκαετία ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών ενισχύθηκε περαιτέρω. Δύο βασικότερα στοιχεία της μεγάλης κρίσης χρέους που

⁴ Οι νόμοι 4055/2012 (άρθρο 12 εδ. γ'), 4081/2012 (άρθρο 12 παρ. 3), 4099/2012 (άρθρο 166 παρ. 3), 4126/2013 (άρθρο 2), 4151/2013 (άρθρο 26) και 4172/2013 (άρθρο 108 παρ. 2), αθροίζοντας, μέχρι τον Δεκέμβριο του 2013, παρατάσεις θητείας συνολικής διάρκειας 20 μηνών και 45 ημερών, έπεισαν απλά, όπως επισημάνθηκε τότε, ότι «κακώς ορισμένοι πίστεψαν ότι θα μπορούσαν να υπάρξουν κάποιος αυτοπεριορισμός, κάποια όρια και κάποιο τέλος» (Μπακογιάννης, 2013: 245). Επίσης βλ. σχετικά Κυριακάκη, 2013: 516.

⁵ Η διετής διάρκεια του «ευλόγου χρόνου» στις παρατάσεις των εν λόγω θητειών δεν καθορίζεται ρητά, συνάγεται όμως από τη διατύπωση του σχεπτικού της πλειοψηφίας σε σχέση και προς τα δεδομένα της κρινόμενης υπόθεσης. Η πλειοψηφία ήταν ωστόσο σχεδόν οριακή. Οι μειοψηφίες κατέγραψαν τόσο την άποψη των δικαστών κατά τους οποίους η πρόβλεψη θητείας, σκοπώντας αποκλειστικά στην κατοχύρωση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των διοικούντων τις Ανεξάρτητες Αρχές, δεν θα ήταν ανεκτό, μέσω ενός οποιουδήποτε ορίου ευλόγου χρόνου, να θέτει σε κίνδυνο την αδιάλειπτη λειτουργία των ίδιων των αρχών, όσο και την έτι ισχυρότερη άποψη κατά την οποία ο τυχόν εύλογος χρόνος παράτασης θα ήταν ανεκτό να εξικνείται έως και το όριο της τότε τετραετούς αρχικής θητείας.

βίωσε η Ελλάδα (ανακριβής αποτύπωση κρίσιμων για το αξιόχρεο της χώρας στατιστικών δεδομένων, ανεπάρκειες των μηχανισμών είσπραξης των δημοσίων εσόδων) συνδυάστηκαν από τους πιστωτές με την ανάγκη αναβάθμισης των αρμόδιων, μέχρι τότε, υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών σε Ανεξάρτητες Αρχές. Εκείθεν προέκυψε η ίδρυση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων με τους νόμους 3832/2010 και 4389/2016, αντίστοιχα.

Τέλος, ως αναβάθμιση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, κατά το μέτρο που φαίνεται να υπηρετεί τον στόχο της αποτελεσματικότερης λειτουργίας των σχετικών ελέγχων, θα πρέπει να καταγραφεί κατ' αρχήν και η συγχώνευση στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, που ίδρυσε ο Ν. 4622/2019, σημαντικών, πλην όμως μάλλον αναιτίως διάσπαρτων, ελεγκτικών μηχανισμών, μεταξύ των οποίων ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας και η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

III

Ο Συνήγορος του Πολίτη ως θεσμός διαμεσολάβησης

Η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγούρου του Πολίτη ιδρύθηκε με τον Ν. 2477/1997 και λειτουργεί από την 1η Οκτωβρίου 1998 ως θεσμός διαμεσολάβησης με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την αποκατάσταση της νομιμότητας, σε συνέχεια ατομικών πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που θίγουν έννομα συμφέροντα των αναφερομένων στην Αρχή πολιτών (άρθρα 1 παρ. 1 και 3 παρ. 3 Ν. 3094/2003). Η συγκεκριμένη διαμεσολαβητική λειτουργία, όπως και η συντέλεσή της χωρίς την έκδοση εκτελεστού χαρακτήρα πράξεων δεκτικών ακύρωσης από τα αρμόδια δικαστήρια, πρέπει να θεωρηθεί, μάλιστα, ως συνταγματικά κατοχυρωμένη, καθώς αποτελούσε το βασικότερο προσδιοριστικό στοιχείο της ταυτότητας του θεσμού κατά τον χρόνο της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, οπότε αυτός κατοχυρώθηκε. Για τον ίδιο λόγο, θα πρέπει κατά τη γνώμη μας να θεωρηθεί επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένο και το μεγάλο εύρος της εν λόγω διαμεσολαβητι-

κής δραστηριότητας, αφού ελάχιστες μόνο δημοσίου δικαίου υποθέσεις εκφεύγουν του πεδίου της.⁶

Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου κατά τον ισχύοντα Ν. 3094/2003, όπως και κατά τον ιδρυτικό Ν. 2477/1997, αναλαμβάνεται επί παραδεκτών –δηλαδή εμπρόθεσμων,⁷ εντός αρμοδιότητας και μετ' ενόμου συμφέροντος υποβαλλομένων– αναφορών, τα αιτήματα των οποίων έχουν έρεισμα στην κατά περίπτωση εφαρμοστέα νομοθεσία. Ο Συνήγορος, στις περιπτώσεις αυτές, καλεί την εμπλεκόμενη στην υπόθεση δημόσια υπηρεσία να ενεργήσει για την έκδοση, τροποποίηση ή ανάκληση συγκεκριμένης ατομικής πράξης, προς τούτο δε εκθέτει στοιχεία και επιχειρήματα ικανά κατά την κρίση του να συγκροτήσουν έναν πειστικό συλλογισμό. Δεν υφίσταται υποχρέωση συμμόρφωσης σε αυτές στις προτάσεις του Συνηγόρου, σε περίπτωση όμως μη συμμόρφωσης, η κατά περίπτωση εμπλεκόμενη υπηρεσία υποχρεούται σε έγγραφη απάντηση που θα επιχειρεί να αιτιολογήσει την εμμονή στις αρχικές απόψεις της. Παρά τις νέες αρμοδιότητες που ανέλαβε στη συνέχεια ο Συνήγορος, η εν λόγω διαμεσολαβητική αρμοδιότητα εξακολουθεί να αφορά τη μεγάλη πλειοψηφία των υποθέσεων του.

Διεύρυνση του πεδίου των αρμοδιοτήτων

Μετά την πρώτη διεύρυνση της διαμεσολαβητικής αρμοδιότητάς του, που επήλθε το 2003 με την ίδρυση και ένταξη στον Συνήγορο, ως νέου Κύκλου αρμοδιότητας, του δυνάμενου να απευθύνεται και σε ιδιώτες (π.χ. γονείς, ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, ιδρύματα) Συνηγόρου του Παιδιού, ακολούθησε σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων στην ίδια κατεύθυνση.

⁶ Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Ν. 3094/2003, όπως άλλωστε και αυτές του ιδρυτικού Ν. 2477/1997, της διαμεσολαβητικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου εξαιρούνται, μεταξύ άλλων: α) η υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, β) οι υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίου ή δικαστικής αρχής, και γ) οι υποθέσεις στις οποίες η επίμαχη πράξη ή παράλειψη γέννησε δικαιώματα τρίτου προσώπου, εκτός αν πρόκειται περί προφανούς παρανομίας ή περί αποφάσεων συναπτόμενων κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

⁷ Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των νόμων 2477/1997 και 3094/2003, η αναφορά θεωρείται εκπρόθεσμη όταν προκύπτει ότι έχει παρέλθει εξάμηνο αφ' ότου ο αναφερόμενος πολίτης έλαβε γνώση του προβλήματος για το οποίο αιτείται τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου.

Έτσι, με τον Ν. 3488/2006 ο Συνήγορος του Πολίτη ορίστηκε φορέας παρακολούθησης, στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, της ίσης μεταχείρισης των φύλων όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη, στους όρους και στις συνθήκες εργασίας. Ήδη δε με τον Ν. 4443/2016 (άρθρα 14 και 18-20), ο θεσμός ορίζεται ως «Φορέας παρακολούθησης και προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας ασθένειας, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου στον ιδιωτικό, δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα», κατ' εφαρμογή των Οδηγιών 2000/43/ΕΚ, 2000/78 ΕΚ και 2014/54/ΕΕ. Εδώ εντάσσεται και η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη σε ό,τι αφορά την εφαρμογή θετικών μέτρων για την υποστήριξη της οικογένειας, όπως άδειες εργαζομένων για την παρακολούθηση της σχολικής επίδοσης τέκνων, άδειες ειδικού σκοπού, άδειες ευπαθών ομάδων και επίδομα γέννησης τέκνου.

Εξ άλλου, με τον Ν. 3907/2011 ο Συνήγορος ανέλαβε, κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ, τη μέριμνα για τη λειτουργία συστήματος 'εξωτερικού ελέγχου της επιστροφής αλλοδαπών'. Αυτό συνεπάγεται την εκπαίδευση των εμπλεκομένων στην άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας, τη συνεργασία με ελληνικές και μη δημόσιες αρχές και Μη Κρατικές Οργανώσεις (της Κοινωνίας των Πολιτών), καθώς και τη συμμετοχή εκπροσώπου του Συνηγόρου σε σημαντικό αριθμό πτήσεων και λοιπών επιχειρήσεων που αφορούν επιστροφές αλλοδαπών. Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν κατ' επανάληψη επισημανθεί η απουσία διερμηνείας και η μη έγκαιρη ενημέρωση όσων πρόκειται κάθε φορά να απομακρυνθούν από τη χώρα.

Επίσης με τον Ν. 4428/2014 κυρώθηκε το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων Μορφών Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας και ανατέθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη η αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης, η οποία υλοποιείται με την αντίστοιχη εκπαίδευση και σημαντικό αριθμό επισκέψεων και ελέγχων σε σωφρονιστικά καταστήματα και άλλους χώρους εγκλεισμού ή διοικητικής κράτησης, όπως μπορεί να είναι τα αστυνομικά τμήματα. Ο υπερπληθυσμός κρατουμένων και οι μη ικανοποιητικές συνθήκες υγιεινής αποτελούν ορισμένες από τις συχνότερα καταγεγραμμένες σχετικές διαπιστώσεις.

Τέλος, αλλ' όχι έλασσον, με τον Ν. 4443/2016 (άρθρα 56-57) ο Συνήγορος του Πολίτη ορίστηκε ως «Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Αυθαιρεσίας με αρμοδιότητα τη συλλογή, την καταγραφή, την αξιολόγηση ή την περαιτέρω προώθηση προς άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στις αρμόδιες υπηρεσίες, καταγγελιών για πράξεις του ένστολου προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής, του Πυροσβεστικού Σώματος καθώς και των υπαλλήλων των καταστημάτων κράτησης, οι οποίες εκδηλώθηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων του και αφορούν: βασανιστήρια και άλλες προσβολές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας κατά την έννοια του άρθρου 37 του Ποινικού Κώδικα, παράνομες εκ προθέσεως προσβολές κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας ή υγείας ή της προσωπικής ή γενετήσιας ελευθερίας, παράνομη χρήση πυροβόλου όπλου και παράνομη συμπεριφορά για την οποία υπάρχουν ενδείξεις ότι διενεργήθηκε με ρατσιστικό κίνητρο ή η οποία ενέχει άλλου είδους διακριτική μεταχείριση λόγω χαρακτηριστικών φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκείας, αναπηρίας, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου».

Εφ' όσον οι υποθέσεις αυτές προωθηθούν στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο, διερευνώνται κατά προτεραιότητα, ο δε Συνήγορος παρακολουθεί την πορεία της έρευνας και αξιολογεί το αποτέλεσμά της, δυνάμενος να ζητήσει, εφ' όσον το κρίνει σκόπιμο, συμπληρωματική διερεύνηση. Η έκδοση απόφασης από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα αναστέλλεται μέχρι την έκδοση πορίσματος από τον Συνήγορο. Απόκλιση από το εν λόγω πόρισμα επιτρέπεται μόνο με ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία.

Στοιχεία από τη λειτουργία του θεσμού

Σχεδόν στο σύνολο των 22 ετών της πλήρους λειτουργίας του, ο Συνήγορος δέχεται πενταψήφιο αριθμό αναφορών, που τα τελευταία έτη υπερβαίνει τις 15.000. Ειδικά αναφορικά με το έτος 2021, οι συνθήκες της πανδημίας φαίνεται ότι υπήρξαν καθοριστικές για την περαιτέρω αύξηση του αριθμού των αναφορών σε 18.491. Σχεδόν οι δύο στις τρεις αναφορές υποβάλλονται πλέον ηλεκτρονικά. Ποσοστό περί το 55% των αναφορών απορρίπτονται ως απαράδεκτες, κυρίως λόγω αναρμοδιότητας. Τα παραδεκτά αιτήματα κρίνονται βάσιμα σε ποσοστά που τα τελευταία χρόνια υπερβαίνουν το 60% ή και το 70%. Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου επί των αιτημάτων

αυτών έχει θετική έκβαση σε ποσοστό που έφθασε να υπερβαίνει το 80% επί των βάσιμων αναφορών.

Τα αριθμητικά αυτά δεδομένα στοιχειοθετούν ότι ο Συνήγορος συνήθως επιλύει κατ' έτος 3.500-4.000 βάσιμα αιτήματα.

IV

Κακοδιοίκηση και διαμεσολάβηση

Η έννοια του ελέγχου της κακοδιοίκησης εκτείνεται, χωρίς αμφιβολία, πέραν του πλαισίου ενός τυπικού ελέγχου νομιμότητας. Χωρίς να εξαντλείται σε ό,τι αφορά την κακή διαχείριση αλλά και χωρίς, από την άλλη πλευρά, να προϋποθέτει ακραίας μορφής παθογένειες όπως είναι προεχόντως εκείνη της διαφθοράς, καλύπτει στο σύνολό του το φάσμα των δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης – Χρυσανθάκης *et al.*, 1996: 17 επ., Βενετσανοπούλου, 2014: 13 επ.).⁸ Πολλές από αυτές έχουν τη γενεσιουργό αιτία τους στις δυσλειτουργίες της ίδιας της νομοθετικής εξουσίας. Ενδεικτικώς αναφέρονται η πολυνομία, η αποσπασματικότητα, το διάσπαρτο και οι αντιφάσεις των ρυθμίσεων του νόμου, η μη επικαιροποίησή τους, όπως και η καθυστερημένη ή ανεπαρκής εναρμόνιση με τους τυπικώς υπερκείμενους κανόνες και αρχές του Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου.⁹

Τα όρια μεταξύ παράβασης του νόμου και κακοδιοίκησης δεν είναι πάντοτε σαφή, και κυρίως δεν παραμένουν αμετάβλητα στον χρόνο. Επισημαίνεται ότι κανόνες ενσωματωμένοι στην ισχύουσα και εφαρμοστέα νομοθεσία, και μάλιστα εν πολλοίς ήδη κωδικοποιημένοι (π.χ. στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), προϋπήρξαν, ως σχετικά πρόσφατα, ως επιμέρους εφαρμογές γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, μεταξύ των

⁸ Κατά τον υφιστάμενο στο παρελθόν θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ως κακοδιοίκηση νοείται «η μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους, η ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση, κυρίως δε η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη που επιφέρει παράνομη ζημία στο δημόσιο ή τρίτους» (Γ.Ε.Δ.Δ., Ετήσια Έκθεση, 2004: 193). Ενώ, κατά τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή στην Ετήσια Έκθεση του 1997, «περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει».

⁹ Σχετικές επισημάνσεις διατύπωσε ο Γ. Καμίνης, ως Συνήγορος του Πολίτη, προλογίζοντας το 2005 την Ετήσια Έκθεση της Αρχής.

οποίων και η ευρείας και πολυεπίπεδης εφαρμογής αρχή της χρηστής διοίκησης. Είναι δε ενδεχομένως χρήσιμο, αναγόμενοι στις απαρχές του διοικητικού δικαίου, να θυμίσουμε την περίοπτη θέση των εν λόγω γενικών αρχών στην πρώιμη νομολογία του γαλλικού Conseil d'État.

Η ειδική και σημαίνουσα θέση που καταλαμβάνουν, σε ό,τι αφορά την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, αρχές διαμεσολάβησης, όπως –και προεχόντως– εκείνη του Συνηγόρου του Πολίτη, θα μπορούσε να εξηγηθεί διά της αναφοράς σε στοιχεία όπως:

- α. Η ευελιξία της διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη, αφού σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 6 Ν. 3094/2003, η Αρχή «διαμεσολαβεί με κάθε πρόσφορο τρόπο». Έχει επομένως τη δυνατότητα να αποφασίζει αν και πόσες φορές θα επανέλθει διαμεσολαβώντας στην ίδια υπόθεση, ποια θα είναι η προσφορότερη κάθε φορά μορφή διαμεσολάβησης (από τηλεφώνημα στην εμπλεκόμενη δημόσια υπηρεσία μέχρι σύνταξη πορίσματος), αν και τότε θα ενημερωθεί, καλούμενη να εμπλακεί στην υπόθεση, η κατά περίπτωση εποπτεύουσα αρχή, αν, τότε και με ποιον ακριβώς τρόπο θα γίνει χρήση του όπλου της δημοσιοποίησης των δεδομένων μιας υπόθεσης, όπως και ποια θα είναι η ενδεχομένως ενδιάμεση λύση που θα θεωρηθεί ικανοποιητική.
- β. Η όλο και ευρύτερη χρήση της δυνατότητας για διατύπωση νομοθετικών, λειτουργικών και οργανωτικών προτάσεων, που συχνά γίνονται εν όλω ή εν μέρει αποδεκτές, όχι δε πλέον αποκλειστικά στο πλαίσιο της Ετήσιας Έκθεσης της Αρχής ή των Ειδικών Εκθέσεων της, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 3 παρ. 5 Ν. 3094/2003, αλλά και ίδια πρωτοβουλία στο πλαίσιο της γενικότερης διαβούλευσης που προηγείται της συζήτησης και ψήφισης από τη Βουλή νομοσχεδίων τα οποία αφορούν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, πεδία εμπλοκής του Συνηγόρου του Πολίτη.
- γ. Η όλο και ευρύτερη χρήση της δυνατότητας σύνταξης *Ειδικών Εκθέσεων*, στις οποίες περιλαμβάνεται η σωρευμένη, με βάση τον χειρισμό εξατομικευμένων υποθέσεων, εμπειρία και γνώση του Συνηγόρου, σε ό,τι αφορά κατηγορίες υποθέσεων και γενικότερες θεματικές.
- δ. Η συμμετοχή, με ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό, στη διοικητική δράση σε τομείς με καίρια σημασία για την προάσπιση των ανθρω-

- πίνων δικαιωμάτων, όπως προδήλως είναι οι επιστροφές αλλοδαπών.*
- ε. Οι συχνοί έλεγχοι με δουλειά πεδίου σε ομοίως καίριας σημασίας για τα ανθρώπινα δικαιώματα τομείς, όπως είναι οι επισκέψεις σε χώρους κράτησης και σε σωφρονιστικά καταστήματα και η εν συνεχεία σύνταξη των σχετικών εκθέσεων.

V

Επιλογικώς (ορισμένες ανησυχίες)

Η διαφύλαξη του κύρους των Ανεξάρτητων Αρχών, με περαιτέρω σκοπό την αποτελεσματικότερη συμβολή τους στον περί ου ο λόγος ποιοτικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, οδηγεί στην επισήμανση ορισμένων διακυβεύσεων, που αναφέρονται τόσο στον τρόπο εκλογής των διοικήσεών τους, όσο και στη θέση και το κύρος του επιστημονικού προσωπικού που τις στελεχώνει.

- α. Ως προς την εκλογή των διοικήσεών τους, η ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, αν και τείνει να κερδίσει τις αρχικές εντυπώσεις, εν όψει του υψηλού κύρους της κοινοβουλευτικής ιδιότητας όσων προβλέπεται να μετέχουν σε αυτήν,¹⁰ είναι δεκτική σοβαρότατης κριτικής. Προβληματίζουν, ειδικότερα, στοιχεία όπως ο όλως διαφορετικός προσανατολισμός της κύριας αρμοδιότητας της Διάσκεψης των Προέδρων, δεδομένου ότι αυτή, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 14 του Κανονισμού της Βουλής αλλά και όπως αυτό αποτυπώνεται στην ίδια τη σύνθεση του οργάνου, είναι εμφανώς προσανατολισμένη στον σκοπό της κατά το δυνατόν βέλτιστης οργάνωσης του νομοθετικού έργου.

Συνάμα, η ασύμμετρα ισχυρή εκπροσώπηση σε αυτήν της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας επιχειρήθηκε να εξισορροπηθεί, σε ό,τι αφορά ειδικά την αρμοδιότητα της εκλογής διοικήσεων σε Ανεξάρτητες Αρχές, με την πρόβλεψη εξ' ορισμού δυσλειτουργικών πλειοψηφιών,

¹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής, στη Διάσκεψη των Προέδρων μετέχουν ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι της Βουλής, οι Πρόεδροι των Διαρκών Κοινοβουλευτικών Επιτροπών, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, οι εκπρόσωποι όλων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, καθώς και οι πρώην Πρόεδροι της Βουλής, εφ' όσον βεβαίως διατηρούν τη βουλευτική ιδιότητα.

όπως εκείνη των 4/5 επί του όλου αριθμού των μελών του οργάνου, που ίσχυσε μέχρι την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση (αρκεί πλέον η πλειοψηφία των 3/5 των μελών του οργάνου). Συναφές είναι και το στοιχείο της τυχαιότητας, αφού κανείς δεν μπορεί να γνωρίζει εκ των προτέρων πόσοι θα είναι κάθε φορά οι αυτοδικαίως μετέχοντες στη σύνθεσή της πρώην Πρόεδροι της Βουλής.

Συναφές είναι η μεταβλητότητα κρίσιμων για τη σύνθεση της Διάσκεψης των Προέδρων στοιχείων, αφού τίποτε δεν εμποδίζει προκειμένου ο αριθμός των Αντιπροέδρων της Βουλής, όπως και εκείνος των Διαρκών Κοινοβουλευτικών Επιτροπών και επομένως των Προέδρων τους, να μεταβάλλεται, αυξανόμενος ή μειούμενος, από νεώτερες διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής. Άλλωστε και ο επίσης κρίσιμος αριθμός των εκάστοτε μετεχουσών στη σύνθεση της Βουλής Κοινοβουλευτικών Ομάδων αποτελεί κάθε φορά συνάρτηση του αποτελέσματος των βουλευτικών εκλογών σε συνδυασμό προς τον εφαρμοσθέντα σε αυτές εκλογικό νόμο.

Σε αυτές τις εύλογες, κατά την άποψή μας, επιφυλάξεις ήλθαν, με την πάροδο του χρόνου, να προστεθούν και οι ακραίες καθυστερήσεις του πρώτου ημίσεος της περασμένης δεκαετίας αναφορικά με την ανάδειξη νέων μελών. Η σώρευση, εξ αιτίας αυτών των καθυστερήσεων, μεγάλου αριθμού θέσεων προς πλήρωση αναπότρεπτα εξασθενεί την αυτονόμηση της κρίσης για μία εκάστη εξ αυτών, ευνοώντας μοιραία τις απευκαταίες συμψηφιστικές λογικές.

Όπως προαναφέρθηκε, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας περιέσωσε το κύρος του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών θέτοντας όριο («υλόγου χρόνου») στις διαδοχικές παρατάσεις θητειών των μελών τους. Κατόπιν αυτού, δεν θα θέλαμε σήμερα να υποθέσουμε ότι συγκεκριμένο εδάφιο του αναθεωρημένου άρθρου 101Α παρ. 2 («... Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται έως το διορισμό νέων...») θα μπορούσε να ερμηνευθεί, με βάση τη διατύπωσή του και μόνο, ως βούληση αποδέσμευσης από τη συγκεκριμένη νομολογία περί ορίου («υλόγου χρόνου»), με αποτέλεσμα η πρόβλεψη θητείας να αποτελέσει, αντίθετα προς κάθε λογική διασφάλισης ανεξαρτησίας, όχημα προς επιδίωξη συμβιότητας. Και είναι η εσχάτη πλάνη χείρων της πρώτης...

β. Όσον αφορά τη θέση και το κύρος του επιστημονικού προσωπικού

τους, εφ' όσον η ρητή αναφορά του άρθρου 103 παρ. 3 του Συντάγματος σε χρήζουσες νομοθετικής εξειδίκευσης υπηρεσιακές «εργυήσεις» γίνεται, για το ειδικό επιστημονικό προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου οι θέσεις των ειδικών επιστημόνων να καταστούν ελκυστικές για πραγματικά αξιόλογους ειδικευμένους, σε κρίσιμα για τη δημόσια διοίκηση πεδία, επιστήμονες, κομβικό σημείο σε αυτή την κατεύθυνση ευλόγως αποτελεί, όπως ρητά επιβεβαιώθηκε από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε. 3404-3406/2014 Ολ.), και ο καθορισμός αναβαθμισμένων, σε σχέση προς τα γενικώς ισχύοντα, αποδοχών.

Η άμεση εφαρμογή, ωστόσο, των ρυθμίσεων του Ν. 4354/2015 περί ενιαίου μισθολογίου και ως προς τα μέλη τού έκτοτε προσλαμβανόμενου ειδικού επιστημονικού προσωπικού, σε συνδυασμό με τη διατήρηση, χάριν των παλαιότερων ειδικών επιστημόνων, των αισθητά υψηλότερων αποδοχών που αυτοί εισέπρατταν βάσει του προϊσχύσαντος μισθολογικού καθεστώτος (προσωπική διαφορά), έχει ήδη ως προφανές αποτέλεσμα την αδικαιολόγητη ανισότητα αποδοχών για την αυτή παρεχόμενη εργασία. Με τον τρόπο αυτό, όμως, επιτείνεται η εν τοις πράγμασι απαξίωση των νέων στελεχών, που μάλιστα, εν όψει και της οριζόντιας δόμησης των θέσεων του συνήθως μη εντασσόμενου σε Τμήματα και Διευθύνσεις επιστημονικού προσωπικού των Ανεξάρτητων Αρχών, ως επί το πλείστον αδυνατούν, όπως άλλωστε και οι παλαιότεροι ειδικοί επιστήμονες, να διεκδικήσουν θέσεις ευθύνης και πρόσθετες αποδοχές ως προϊστάμενοι των εν λόγω οργανικών μονάδων. Από την άλλη πλευρά, η ευμενέστερη μισθολογική μεταχείριση των παλαιότερων εδράζεται όχι, ως θα όφειλε για την κατηγορία του ειδικού επιστημονικού προσωπικού συνολικά, στο Σύνταγμα και την προαναφερθείσα σχετική νομολογία αλλά στη νομικώς έωλη και κατ' ουσίαν απαξιωτική βάση της προσωπικής διαφοράς, η οποία συνήθως νοείται από την κοινωνία ως προϊόν προσωπικής ή συντεχνιακής εξυπηρέτησης.

Τέλος, πρόσθετη ανησυχία για τον θεσμό και το κύρος των Ανεξάρτητων Αρχών θα μπορούσε να προκαλέσει και η στελέχωση μέρους των θέσεων του ειδικού επιστημονικού προσωπικού μιας Ανεξάρτητης Αρχής χωρίς την προβλεπόμενη ανοιχτή διαδικασία αλλά με μετατάξεις μελών του διοικητικού προσωπικού της που πληρούν τα σχετικά τυπικά προσόντα.

Γ΄

ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

ΟΨΕΙΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ

Δημήτρης Στράνης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ

I

Εισαγωγικά

Η νομιμότητα της διοικητικής δράσης πέρα από νομικό ζήτημα απασχολεί και τη διοικητική θεώρηση, ακόμα και τη διοικητική δεοντολογία και ηθική, γενικότερα τη Διοικητική Επιστήμη, υπό την ευρεία έννοια του όρου. Η νομιμότητα αποτελεί ισχυρή και αναγκαία νομιμοποιητική ένδειξη της άσκησης της κρατικής εξουσίας και εκδηλώνεται ως διαδικασία εναρμονισμού με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο και συνακόλουθα ως διαδικασία ελέγχου. Κατά την πιο σύγχρονη θεώρηση, συνδέεται και με την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, κάτι που αποτελεί ζητούμενο όχι μόνο της Διοικητικής Επιστήμης αλλά συνιστά και αυτοτελή δικαϊκή αρχή (Στράνης, 2011: 58 επ.), μέσω της κατοχύρωσης συναφών με αυτήν αρχών, όπως αυτές της αναλογικότητας (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*), αποδοτικότητας της διαδικασίας (*Grundsatz der Verfahrenseffizienz*), οικονομικότητας (*Grundsatz der Wirtschaftlichkeit*) και άλλων συναφών (Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 34 επ.).

Τούτο σημαίνει ότι οι θεσμοί και οι κανόνες δικαίου (συνταγματικού, διοικητικού αλλά και ιδιωτικού) θεωρούνται και από τη σκοπιά της διοικητικής αποτελεσματικότητας (Τάχος, 1985: 27 επ.). Μάλιστα, οι οργανώσεις του Δημοσίου Τομέα, κατά διαφοροποίηση από αυτές του

Ιδιωτικού Τομέα, οφείλουν να εφαρμόζουν απαρέγκλιτα, με αυστηρότητα και χωρίς υποχωρήσεις, τους νομικούς κανόνες, οι οποίοι αφορούν στην οργάνωση και τη λειτουργία τους (Κτιστάκη, 2009: 156 επ.). Οι κανόνες αυτοί, ακόμη και αν πρόκειται για κανόνες ιδιωτικού δικαίου, έχουν έναν αυξημένο βαθμό δεσμευτικότητας και υποχρεωτικότητας. Αυτό συνιστά κεντρική επιταγή απορρέουσα από το Δημόσιο Συμφέρον,¹ αντίστοιχη της οποίας δεν υπάρχει στην ίδια ένταση για την περιοχή των ιδιωτικών οργανώσεων. Και στην περίπτωση, δηλαδή, που οι φορείς του Δημοσίου Τομέα εκφράζονται με τα μέσα του ιδιωτικού δικαίου, αυτό προκύπτει κατ' επιταγή του Δημοσίου Συμφέροντος, άρα δεν είναι νοητή ούτε και σε τούτη την περίπτωση η κατ' ελάχιστον απόκλιση από αυτούς.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι η νομιμότητα φθάνει μέχρι του σημείου όπου αρχίζει η θεώρηση της διοικητικής αποτελεσματικότητας, η οποία έχει αυτοτελή σε σχέση με τη νομιμότητα ύπαρξη· επομένως, δεν επιδρά η εξέτασή της στην αποδοτικότητα. Είναι, όμως, τούτο ακριβές ή μήπως οι έννοιες αυτές συνυπάρχουν, αλληλεπιδρούν και αλληλοσυμπληρώνονται;² Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το βασικό στοιχείο που νομιμοποιεί τους θεσμούς απορρέει από την τελεολογία τους. Οι θεσμοί και οι κανόνες δεν υπάρχουν τυχαία, αλλά παρήχθησαν στη βάση προεχόντως διοικητικού χαρακτήρα εκτιμήσεων. Στην ίδια βάση εδράζεται η λειτουργία τους και αποτιμάται η απόδοσή τους. Τούτο, φυσικά, ισχύει εντονότερα προκειμένου για τους θεσμούς και τους κανόνες που προορίζονται για να ρυθμίσουν τη δράση του Δημοσίου Τομέα.

Αν θεωρήσουμε, για αναλυτικούς σκοπούς, τρεις διακριτούς 'τύπους' ή 'υποδειγματικές περιπτώσεις' στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης όπου 'δοκιμάζεται' η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητά της, αυτοί είναι οι ακόλουθοι: ο πρώτος συνδέεται με τη θεώρηση της λειτουργίας του δίπολου των εννοιών της νομιμότητας και της σκοπιμότητας, ο δεύτερος αφορά στην εισαγωγή και λειτουργία νέων ενδικοφανών θεσμών και

¹ Για την έννοια και την αρχή του Δημοσίου Συμφέροντος, βλ. ενδεικτικά και αντί περισσοτέρων Σπηλιωτόπουλος, 2017: 79 επ., Βενιζέλος, 1990, Δαχτόγλου, 1986: 425 επ., Μανιτάκης, 1978: 433 επ., Häberle, 2006, Viotto, 2009, Maurer, 1992.

² Περί του ότι βγαίνουν παράλληλα και συνυπάρχουν η 'νομική' με την 'τεχνοκρατική' αντιμετώπιση του διοικητικού φαινομένου, διότι «αμφότερες μονομερώς εφαρμοζόμενες δεν συντελούν στην επιτέλεση των σκοπών της δημόσιας διοίκησης», βλ. Τάχος, 1965: 33. Επίσης, αυτόθι γενικότερα για τη σχέση Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης.

θεσμών συμφιλιωτικής και διαιτητικής επίλυσης στο Δημόσιο Τομέα, και ο τρίτος στη συμβολή της Διοίκησης στην ουσιαστική υλοποίηση των συνεπειών των ακυρωτικών αποφάσεων των δικαστηρίων.

II

Σύννομη σκοποθεσία

Η πρώτη 'υποδειγματική περίπτωση' αναφέρεται στη λειτουργία ενός «θεμελιώδους ζεύγους» εννοιών στη δράση της Διοικήσεως, τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα.³ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο ουσιαστικός έλεγχος, ως προς τα όριά του τουλάχιστον, καθορίζεται από κανόνες οι οποίοι διαμορφώνουν ένα κέλυφος ή πλαίσιο νομιμότητας και κατά τούτο συνδέεται με τη νομιμότητα καθ' αυτήν.

Ενώ λοιπόν υπάρχει ομολογουμένως αυτό το κέλυφος νομιμότητας, ως αναγκαίο προαπαιτούμενο, η Διοίκηση αναγνωρίζεται ότι έχει μόνον αυτή λόγο επί των ουσιαστικών ζητημάτων και μένει ανέλεγκτη ως προς την κρίση της γι' αυτά. Τούτο ισχύει προκειμένου ιδίως για τις «τεχνικές κρίσεις»⁴ και εν γένει τις «ουσιαστικές κρίσεις», στις οποίες δεν εισέρχεται ελεγκτικά η δικαστική κρίση, παρά μόνο στην περίπτωση της κραυγαλέας υπέρβασης ορίων, κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας.⁵

Στη βάση αυτής της πάγιας εκτίμησης της νομολογίας ενυπάρχουν στοιχεία και σταθμίσεις αποδοτικότητας. Θεωρείται ότι δεν είναι σκόπιμο το Δικαστήριο να εισέρχεται σε ζητήματα τα οποία γνωρίζει εκ των πραγμάτων καλύτερα η Διοίκηση. Όμως η αποδοχή αυτής της συλλογιστικής στην απόλυτη μορφή της, οδηγεί πολλές φορές σε λύσεις που ούτε συμβατές με τη διοικητική αποτελεσματικότητα είναι αλλά ούτε και 'δίκαιες', ενδεχομένως. Οι διαδοχικές αναπομπές από το Δικαστήριο στη Διοίκηση, κατόπιν αντίστοιχων δικαστικών προσφυγών, έχουν ως απο-

³ Για τη δυνατότητα των οργάνων να κρίνουν όχι μόνον τη νομιμότητα αλλά και τη σκοπιμότητα, δηλαδή την ορθότητα από την άποψη του δημοσίου συμφέροντος, βλ. και Παπανικολαΐδη, 1992: 92 επ., όπου και παραπομπές σε κλασικές μελέτες των M. Waline, M. Dubisson και Hariou.

⁴ Σ.τ.Ε. 2267/1992, 1191/2021, 201/2021, 258/2021, Σ.τ.Ε. 3919/2010 Ολ., Σ.τ.Ε. 618-623/2013 Ολ., Σ.τ.Ε. 4163/2015, Σ.τ.Ε. 3919/2010 Ολ.

⁵ Σ.τ.Ε. 3919/2010 Ολ., Σ.τ.Ε. 618-623/2013 Ολ., Σ.τ.Ε. 4163/2015, Σ.τ.Ε. 3919/2010 Ολ.

τέλεσμα να διαιωνίζεται η εκκρεμότητα. Οδηγούμεθα, έτσι, σε πολλές περιπτώσεις, σε αδιέξοδο και τελικώς σε μη επίλυση, μετά από πολλές διαδοχικές αναπομπές στη Διοίκηση. Άρα το αρχικώς σκοπούμενο όχι μόνο δεν επιτυγχάνεται, αλλά αγόμεθα και στο εκ διαμέτρου αντίθετο αποτέλεσμα. Και το αποτέλεσμα που παράγεται, αν οδηγηθεί το ζήτημα τελικώς κάπου, είναι και πολύ καθυστερημένο και μη ποιοτικά ικανοποιητικό, εφ' όσον υπό τέτοιες συνθήκες ετεροχρονισμού, είναι πολύ πιθανό να μην ανταποκρίνεται τελικά στο υπό ουσιαστική έποψη δίκαιο.

Θα έπρεπε, ως εκ τούτου, να υπάρχει η δυνατότητα να εκτιμάται εγκαίρως και από διοικητική, δηλαδή περισσότερο ουσιαστική, άποψη το διαδικαστικά ατελέσφορο και να παρέχεται ορισμένη διέξοδος για την άρση του διαγραφόμενου παράλογου αποτελέσματος και πρόληψης του ενδεχομένου αδιεξόδου. Αλλά επίσης, κάτι που είναι και το σημαντικότερο, θα έπρεπε να υπάρχει η δυνατότητα 'εξορθολογισμού' ελέγχου και των τεχνικών κρίσεων, το ανέλεγκτο των οποίων ενθαρρύνει σε πολλές περιπτώσεις την αυθαιρεσία στο πλαίσιο μιας 'φαύλης' ίσως Διοίκησης. Η πλήρης στεγανότητα στα επιμέρους στάδια της ως άνω επαναληπτικής διαδικασίας θα έπρεπε να υπάρχει τρόπος να αίρεται, με την παρεμβολή εκτιμήσεων και παρεμβάσεων εδραζομένων στη διοικητική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.

Γινόμαστε λοιπόν θεατές μιας τέτοιας παράλογης πραγματικότητας, χωρίς να διαφαίνεται η δυνατότητα επίδρασης επ' αυτής και μεταβολής της. Αυτό σημαίνει ότι ευρισκόμεθα ενώπιον ενός φαινομένου υπερβάλλοντος, ίσως, 'νομικισμού' και όχι πραγματικής και ουσιαστικής εναρμόνισης της διοικητικής δράσης με την αρχή της νομιμότητας.

II

Διαιτητική επίλυση διαφορών

Μια άλλη 'υποδειγματική περίπτωση' που ενδεικτικά αναφέρεται είναι η εισαγωγή και χρήση στην περιοχή της δράσης της Διοίκησης θεσμών ενδικοφανούς συμπεριφοράς με την προσδοκία επίτευξης μιας αποτελεσματικότερης επίλυσης διαφορών (Κυβέλος, 2016, Δετσαρίδης, 2019). Με βάση την εμπειρία από άλλες χώρες εκτιμάται ότι τέτοιες μορφές είναι συγκριτικά αποτελεσματικότερες και αποδοτικότερες από άλλες

διαδικασίες κρατικής δικαιοδοτικής δράσης. Στη χώρα μας οδηγούμαστε συχνά σε αντίθετα από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, ιδίως λόγω έλλειψης της αναγκαίας διαπαιδαγώγησης, του εθισμού και της περιβάλλουσας γενικότερης νοοτροπίας των χρηστών, αλλά και της έλλειψης της αναγκαίας θεσμικής συνείδησης και αίσθησης ιστορικότητας. Όχι μόνο δεν επιτυγχάνεται η συντόμευση και η αποτελεσματικότητα, αλλά αντιθέτως προστίθεται κάθε φορά μία νέα διαδικασία, η οποία καθιστά την πραγματικότητα περισσότερο περίπλοκη.

Τελικώς, δηλαδή, έχουμε προσθήκη μιας νέας κάθε φορά διοικητικής ή 'οιονεί' δικαιοδοτικής διαδικασίας στις ήδη υπάρχουσες, χωρίς αυτό να μας απαλλάσσει από τις εν λόγω ήδη καθιερωμένες από μακρού χρόνου πάγιες διαδικασίες ή να καθιστά τη δίοδο από αυτές ηπιότερη και λιγότερο χρονοβόρο. Φαίνεται και εδώ ότι το διοικητικά σκοπούμενο δεν επιτυγχάνεται, ενώ επέρχονται αποτελέσματα αντίθετα με τα επιδιωκόμενα. Απαιτείται, συνεπώς, η καθιέρωση και οργάνωση δυνατότητας παρέμβασης και διόρθωσης επ' αυτών.

Από την άλλη πλευρά, σημειώνεται μία μόνιμη και πάγια επιφυλακτικότητα για θεσμούς συμφιλωτικής, διαμεσολαβητικής και διαιτητικής επίλυσης,⁶ τόσο εκ μέρους των λειτουργών της Διοίκησης όσο και του νομοθέτη προκειμένου για αντικείμενα που διαχειρίζεται η Διοίκηση. Και τούτο με το αιτιολογικό ότι επέρχεται τότε εκχώρηση από μέρους του Δημοσίου μη δεκτικών εκχώρησης αρμοδιοτήτων, λόγω αντίθεσής τους προς το Δημόσιο Συμφέρον. Εν τούτοις, έστω υπό προϋποθέσεις, γίνεται πλέον αποδεκτή η διαιτησία (Δρυλλεράκης, 1991, Δαγτόγλου, 1992, Καργάδος, 1994, Φορτσάκης, 1998, Σκουρής, 2000, Στράνης, 2003), όπως και σε ορισμένες τουλάχιστον κατηγορίες περιπτώσεων και η διαμεσολάβηση.⁷ Υπό τον όρο ότι δεν θίγεται καθ' εαυτή η υπόσταση κυριαρχικού και εξουσιαστικού χαρακτήρα των διοικητικών πράξεων, εκτιμάται ότι η εισαγωγή τέτοιων θεσμών οδηγεί σε αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη δράση στη Δημόσια Διοίκηση, γενικότερα.

Μία βασική συγκριτική επισήμανση είναι ότι οι ενδικοφανείς θεσμοί

⁶ Σχετικά με τον θεσμό της διαιτησίας στις δημοσίου δικαίου διαφορές, γενικότερα βλ. Στράνης, 2003.

⁷ Ν. 4640/2019. Για την αδικαιολόγητη επιφυλακτικότητα ως προς τη διαμεσολάβηση, βλ. Στράνης, 2016, 2018.

εισάγονται με ευκολία και υπερβολικές ίσως φιλοδοξίες, ενώ οι θεσμοί διαιτητικής, διαμεσολαβητικής και εν γένει συμφιλιωτικής επίλυσης των διαφορών αντιμετωπίζονται με έντονες επιφυλάξεις και καχυποψία. Και τούτο μολονότι όλοι οι ως άνω θεσμοί έχουν ένα σημαντικό κοινό παρανομαστή, την απαλλαγή από την κρατική δικαιοδοτική επίλυση, χωρίς αυτό να σημαίνει αναγκαία απαλλαγή και από τον έλεγχο της νομιμότητας.

III

Συμμόρφωση με τις αποφάσεις των δικαστηρίων

Ένα άλλο σημαντικό παράδειγμα αποτελεί η αποτίμηση του τρόπου συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις των ακυρωτικών, ιδίως, Δικαστηρίων. Αυτή η αποτίμηση δείχνει ότι, συνήθως, η Διοίκηση φαίνεται να περιορίζεται στο αυστηρά και τυπικά οριοθετούμενο ακυρωτικό αποτέλεσμα⁸ και να μην εγκύπτει στις αναγκαίες και αυτονόητες παρεπόμενες συνέπειες αυτού (λ.χ. τις εκ της ακύρωσης προκύπτουσες αποζημιωτικές υποχρεώσεις). Η Διοίκηση, για τη διευκόλυνση των πολιτών και ως ο συμπληρωματικός βραχίονας της Δικαιοσύνης, θα έπρεπε να είναι εξοπλισμένη με τη δυνατότητα της αποτελεσματικής και πλήρους υλοποίησης των παρεπόμενων των ακυρωτικών αποφάσεων. Αυτό θα προϋπέθετε μία Διοίκηση ανάλογα εξοπλισμένη, διαπαιδαγωγημένη και ασκημένη.⁹ Ούτε όμως το ένα συμβαίνει ούτε το άλλο, με συνέπεια να απαιτούνται νέες δίκες, μακρόσυρτες και κοστοβόρες διαδικασίες, προκειμένου να καταστεί τελικώς δυνατόν να υλοποιηθεί, κατά το πλήρες ουσιαστικό αποτέλεσμά της, η απόφαση.

Άρα η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση απαιτεί νομικούς θεσμούς και

⁸ Για την εκτίμηση της συμμόρφωσης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις, βλ. αντί περισσότερων Σπηλιωτόπουλος, 2017: 568, όπου η συμμόρφωση νοείται, ιδίως, υπό τις εξής δύο εκδοχές: α. ως αποκατάσταση της νομικής ή πραγματικής κατάστασης που θα υπήρχε, αν δεν είχε εκδοθεί η πράξη ή δεν είχε συντελεσθεί η παράλειψη, β. ως δημιουργία νομικών καταστάσεων σύμφωνων με την ακύρωση της πράξης ή παράλειψης. Επίσης, ενδεικτικά, Σ.τ.Ε. 748/2009, 2887/2008, και Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2010.

⁹ Βεβαίως σημαντική πρόοδο, στα ζητήματα της συμμόρφωσης, συνιστούν η πρόβλεψη Ειδικής Επιτροπής, κατά το άρθρο 72 παρ. 4 του Π.Δ. 18/1989 για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης, καθώς και το Τριμελές Συμβούλιο στο πλαίσιο κάθε διοικητικού δικαστηρίου, σύμφωνα με το Ν. 3068/2002 και το Π.Δ. 61/2004.

κανόνες, ουσιαστικούς και διαδικαστικούς, οι οποίοι αξιολογούνται και ελέγχονται, κατά την καθιέρωσή τους, ως προς τη δυνατότητα αποτελεσματικής εφαρμογής τους, ενώ αποτιμάται εν συνεχεία και το επιτευχθέν αποτέλεσμα κατά την εφαρμογή τους, ώστε βάσει αυτών να ακολουθούν κατόπιν εγκαίριως οι ανάλογες διορθώσεις.

IV

Συμπερασματικά

Σε ένα αρχικό στάδιο της ιστορικής εξέλιξης της Δημόσιας Διοίκησης που δεν υπήρχαν επαρκείς κανόνες ή, παρά την ύπαρξη κάποιων κανόνων, ήταν προβληματική η εφαρμογή τους και, συνακόλουθα, 'έπασχε' η αρχή της νομιμότητας, η επιδίωξη της τελευταίας συνιστούσε απολύτως θεμιτό στόχο συνδεδεμένο με μίαν ευρύτερα νοούμενη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.¹⁰ Σήμερα με σχετικώς εμπεδωμένα τα δεδομένα του κράτους δικαίου, το κυρίως σκοπούμενο διοικητικά είναι η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της διοικητικής δράσης (εν νομιμότητι, πάντα), με την καθιέρωση διορθωτικών μηχανισμών στη βάση ενός διαρκούς απολογισμού και αξιόπιστων απολογιστικών διαδικασιών και μετρήσεων.

Δεν υπάρχει πλέον, σε ένα ιδιαιτέρως ανταγωνιστικό και παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, όσο και συναφών δημοσιονομικών δυσχερειών, η δυνατότητα ή η 'πολυτέλεια' αντιπαραγωγικών θεσμών, υπό την έποψη του μη εναρμονισμού τους προς τις απαιτήσεις της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (ή και αυτής της 'οικονομικότητας'), όσο και τα ποιοτικά δεδομένα για τη λειτουργία των θεσμών.

Ως εκ τούτου, διαδικασίες, θεσμοί, κανόνες αλλά και παραδοσιακές

¹⁰ Για την εφαρμογή της νομιμότητας σε πρώιμο στάδιο εξέλιξης του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, βλ. Σπράνης, 2016: 57-58, όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι «... η παραδοσιακή θεωρία περί της Δ.Δ. βασίζεται σε μιαν απόλυτη σύμπτωση της αποδοτικότητας με την πιστή τήρηση νομικών κανόνων, που βέβαια για κοινωνίες που χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητες και αστάθεια και ευρίσκονται σε ένα πρώιμο στάδιο κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής ανάπτυξης, φαντάζει ως κάτι εύλογο και αναμενόμενο. Σε κοινωνίες με κατακτημένο ένα ορισμένο επίπεδο... ωριμότητας, η επιδίωξη της οικονομικής-διοικητικής σκοπιμότητας... παρουσιάζεται ως αυτονόητη, χωρίς να παραθεωρείται και η σημασία της δικαιοϊκής διάστασης».

νομολογιακές κατασκευές και 'λύσεις' που αποδεικνύονται μη αποτελεσματικές και μη αποδοτικές, υπό τη σύγχρονη θεώρησή τους, δύσκολα μπορεί πλέον να δικαιολογηθούν, καθ' ότι αντίκεινται προς το Δημόσιο Συμφέρον¹¹ ανεξαρτήτως αν τούτο εκληφθεί ως αρχή 'συνταγματικής' ή και 'υπερσυνταγματικής' τάξης και υφής.¹²

Φυσικά, οίκοθεν νοείται ότι η επίκληση του Δημοσίου Συμφέροντος δεν μπορεί να γίνεται γενικά και αόριστα, αυθαίρετα και καταχρηστικά, αλλά με ειδικά αιτιολογημένο τρόπο και αναγωγή στη δημοκρατική αρχή, όσο και άλλες συναφείς αρχές 'Καλής Διοικήσεως' που την εξειδικεύουν, όπως αυτή της αναλογικότητας, της χρηστής Διοίκησης, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, κ.τ.λ. (Μακροδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 34 επ., Τζέμος, 2019: 200 επ.).

Ως γενική, συγκεφαλαιωτικού χαρακτήρα, παρατήρηση εξάγεται ότι στην παρούσα εποχή και στο παρόν στάδιο εξέλιξης της Δημόσιας Διοίκησης δεν αρκεί ως κυρίαρχη θεώρηση περί τω διοικητικώς πράττειν μία στενά και παραδοσιακά νοούμενη 'αρχή της νομιμότητας'. Είναι αναγκαίο να συμπληρωθεί από αυτήν της αποτελεσματικότητας, όπως προσήκει στη δημόσια σφαίρα.

¹¹ Περαιτέρω για την επίκληση του Δημοσίου Συμφέροντος σε τρεις χαρακτηριστικές και πρόσφατες δέσμες περιπτώσεων και σε μεγάλη σειρά ιστορικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, βλ: α. στην περίπτωση των περικοπών λόγω της δημοσιονομικής κρίσης (Σ.τ.Ε. 668/2012 Ολ., Σ.τ.Ε. 2287-2288/2015 Ολ., Σ.τ.Ε. 1405/2022 Ολ., Σ.τ.Ε. 1403/2022 Ολ.), β. στην περίπτωση των περιοριστικών μέτρων που επέβαλε η πανδημία (Σ.τ.Ε. 1287/2022, Σ.τ.Ε. 1890/2021, Σ.τ.Ε. 1894/2021, Σ.τ.Ε. 1386/2021), και γ. στην περίπτωση της προστασίας του περιβάλλοντος και των επίκαιρων σταθμίσεων που επιβάλλονται εδώ (Σ.τ.Ε. 1697/2016, Σ.τ.Ε. 3078/2015, Σ.τ.Ε. 3478/2000 Ολ., Σ.τ.Ε. 2713/2013, Σ.τ.Ε. 2430/2010, Σ.τ.Ε. 1340/2007, Σ.τ.Ε. 1856/2016, Σ.τ.Ε. 3920/2010 Ολ., Σ.τ.Ε. 395/2014, Σ.τ.Ε. 4785/2013, Σ.τ.Ε. 525/2017, Σ.τ.Ε. 4249/2014, Σ.τ.Ε. 4985/2014, Σ.τ.Ε. 1492/2013).

¹² Για το Δημόσιο Συμφέρον ως 'υπερσυνταγματικής' τάξης αρχή από χαρακτηριστικές διατυπώσεις της νομολογίας, βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 1198/2012, 1088/2018, 2839/2014, 1214/2018.

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Βασίλης Γ. Τζέμος

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΘΕΣΜΩΝ, ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

I

Εισαγωγικά

Στην παρούσα συμβολή εξετάζεται η αρχή της νομιμότητας ως βασικός πυλώνας της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, δίπλα σε αυτήν της ιεραρχίας, και παρουσιάζονται οι δύο μήτρες της, η δημοκρατική αρχή και η αρχή του κράτους δικαίου. Παράλληλα με τη σκιαγράφηση της ιδιαίτερης σύνδεσης της αρχής της νομιμότητας με τη διάκριση των εξουσιών και τον φιλελευθερισμό, ορίζεται η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης σε αντιδιαστολή προς την αρχή της ελευθερίας στις ιδιωτικές σχέσεις. Κατόπιν αναλύονται συνοπτικά οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας, ως συμπληρώματα, πρόσθετα αναγκαία στοιχεία που αρτιώνουν την αρχή της νομιμότητας στο εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο. Ιδιαίτερη σημασία δίδεται στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και στις διάφορες εκδοχές του. Εκ κατακλείδι, σημειώνονται ορισμένοι προβληματισμοί και διατυπώνονται κάποιες δικαιοπολιτικές προτάσεις.¹

¹ Το παρόν αφιερώνεται στη μνήμη του πρώην Προέδρου της Ακαδημίας Αθηνών Καθηγητή Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου και της συζύγου του, Δικηγόρου Αθηνών Σοφίας Κουκούλη Σπηλιωτοπούλου, που υπήρξαν, μεταξύ άλλων, ιδρυτικά μέλη της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (Ε.Ε.Δ.).

II

Νομιμότητα και ιεραρχία

Η δημόσια διοίκηση² και ειδικότερα το διοικητικό δίκαιο³ είναι ένα κτήριο που έχει δύο βασικά θεμέλια, δύο βασικούς πυλώνες: την αρχή της νομιμότητας και την αρχή της ιεραρχίας. Η δημόσια διοίκηση οργανώνεται και λειτουργεί με τη σύζευξη νομιμότητας και ιεραρχίας. Είναι μεν το εκάστοτε ισχύον δίκαιο που καθορίζει σε τι κάθε φορά συνίσταται η ιεραρχική διάθροση ενός δημόσιου φορέα και ο ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος μέσα σε αυτόν. Όμως στα πολλά σημεία της εφαρμοσμένης δημόσιας διοίκησης όπου δεν ρυθμίζεται το κάθε τι διεξοδικά, ανελαστικά ή σαφώς από το ισχύον δίκαιο, είναι η αρχή της ιεραρχίας, δηλαδή η 'απόφαση'⁴ του εκάστοτε ιεραρχικά προϊσταμένου που θα δώσει τον τόνο, θα χαράξει τη λύση. Στα δύσκολα σημεία έντασης νομιμότητας και ιεραρχίας το άρθρο 25 του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα δίνει κρίσιμες απαντήσεις. Όμως κατά κανόνα οι δύο συγκροτητικές αρχές της δημόσιας διοίκησης, νομιμότητα και ιεραρχία, σαν τη μουσική και τους στίχους σε ένα τραγούδι, συντονίζονται και συλλειτουργούν.

*Δημοκρατία, κράτος δικαίου,
διάκριση των εξουσιών και νομιμότητα*

Η αρχή της νομιμότητας έχει δύο μήτρες. Είναι απόρροια συναίρεσης της δημοκρατικής αρχής και της αρχής του κράτους δικαίου (Τζέμος, 2013: 29). Η νομιμότητα υπαγορεύει ότι όλοι οι κοινωνικοί του δικαίου, πολίτες, ιδιώτες και όλες οι κρατικές λειτουργίες, μεταξύ των οποίων και η διοίκηση, φυσικά, πρέπει να τηρούν το δίκαιο. Σε τούτο έγκειται η 'δημοκρατική νομιμότητα', καθ' ότι το ισχύον δίκαιο που πρέπει να τηρούν όλοι το παράγει ο δημοκρατικά νομιμοποιημένος νομοθέτης. Ταυτόχρονα, η νομιμότητα είναι δικαιοκρατική νομιμότητα, γιατί η τήρηση του ισχύοντος

² Βλ. ενδεικτικά Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2012, Μακρυδημήτρης, 2013^α, Μαυρομούστακου, 2021, Τζέμος, 2013.

³ Βλ. ενδεικτικά Χρυσανθάκης, 2021, Γέροντας, 2020, Σπηλιωτόπουλος, 2017, Γέροντας – Λύτρας – Παυλόπουλος – Σιούτη – Φλογαίτης, 2018, Κοϊμτζόγλου, 2017, Τζέμος, 2013.

⁴ Π.χ. εγκύκλιος, προφορική εντολή, γραπτή εντολή.

δικαίου είναι το μέτρο των πάντων (*lex mensura*) σε μία σοβαρή κοινωνία που δεν έχει άλλα⁵ μέτρα των πραγμάτων.

Ένα παράλληλο ζήτημα είναι ότι το ισχύον δίκαιο, η τήρηση της νομιμότητας προϋποθέτει τη διάκριση των λειτουργιών που είναι επίσης απαραίτητη σε ένα συνταγματικό κράτος και σε μία δικαιοκρατική δημοσία διοίκηση. Η διάκριση των κρατικών εξουσιών, που είναι ακριβέστερα λειτουργίες της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Τζέμος, 2019: 6 επ.), είναι το συνεκτικό αναγκαίο διαδικαστικό νήμα που συνδέει δημοκρατία και κράτος δικαίου. Η διάκριση των κρατικών εξουσιών, ως γέφυρα δημοκρατικής αρχής και αρχής του κράτους δικαίου, επιβεβαιώνει την προέλευση της αρχής της νομιμότητας και από τις δύο αρχές.

Ελευθερία και αρμοδιότητα

Η αρχή της νομιμότητας στην εφαρμογή της έχει δύο πρόσωπα. Η μία όψη του 'νομίσματος' είναι πώς τηρείται η νομιμότητα από τους ιδιώτες, πώς δεσμεύει το ισχύον δίκαιο τους ιδιώτες. Εδώ κομβική έννοια είναι η ελευθερία. Οι ιδιώτες είναι ελεύθεροι να κάνουν ό,τι θέλουν, αρκεί να μην απαγορεύεται από το ισχύον δίκαιο. Είναι ελεύθεροι να προχωρούν ελεύθερα στον δρόμο, αλλά να μην περνούν με κόκκινο, γιατί αυτό το απαγορεύει ο Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας. Τουτέστιν, για τους ιδιώτες η τήρηση της νομιμότητας, η εφαρμογή των νόμων σημαίνει ελευθερία περιοριζόμενη από αυτούς. Για τους ιδιώτες νομιμότητα σημαίνει πρακτικά πως 'ό,τι δεν απαγορεύεται, επιτρέπεται'.

Στην άλλη όψη του 'νομίσματος', προκειμένου για τις κρατικές λειτουργίες και ιδίως για τη δημόσια διοίκηση, νομιμότητα σημαίνει ειδικότερα 'αρμοδιότητα'. Δεν σημαίνει δικαιώματα και υποχρεώσεις, όπως για τους ιδιώτες, σημαίνει αρμοδιότητα. Τουτέστιν, για τη δημόσια διοίκηση νομιμότητα σημαίνει πρακτικά, πρώτον, πως 'ό,τι δεν προβλέπεται, απαγορεύεται'⁶ και, δεύτερον, πως 'ό,τι προβλέπεται, υποχρεώνει' (Τζέμος, 2013: 28 επ., 2021: 8 επ.). Όστε ο,τιδήποτε κάνει η δημόσια διοίκηση, πρέπει να εδράζεται στο ισχύον δίκαιο. Και από εκεί και πέρα

⁵ Π.χ. πυγμή, ιδιοτέλεια, δοσοληψία, χρέμα, δόξα, συμβιβασμό.

⁶ Δηλαδή αν κάτι δεν προβλέπεται ως αρμοδιότητα κάποιου διοικητικού οργάνου, αυτό το διοικητικό όργανο δεν επιτρέπεται να δράσει σε αυτό το πεδίο.

βέβαια, καθ' όσον υφίσταται αρμοδιότητα για δημόσια διοικητική δράση, είναι κρίσιμο πάντα να απαντάται το επόμενο ερώτημα, ήτοι αν η διοικητική αρμοδιότητα αυτή είναι δέσμια αρμοδιότητα ή αρμοδιότητα κατά διακριτική ευχέρεια.⁷

Αυτές οι δύο όψεις του ίδιου 'νομίσματος', κατά το ως άνω αναλυτικό παράδειγμα, αποτυπώνουν συνδυαστικά το φιλελεύθερο πρόσωπο της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα. Καθιστούν, συνάμα, εναργές το αποτύπωμα του φιλελευθερισμού στην αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης ως τέταρτο γενεσιουργό της στοιχείο, δίπλα στο δικαιοκρατικό, το δημοκρατικό και αυτό της διάκρισης των λειτουργιών. Κοντολογίς, η ελευθερία προέχει για τους ιδιώτες, αν και περιορίζεται από το ισχύον δίκαιο. Για αυτόν τον λόγο η δημόσια διοίκηση μπορεί να επεμβαίνει στην ελευθερία των ιδιωτών, μόνο καθ' όσον αυτό προβλέπεται ρητά από το ισχύον δίκαιο.

III

Νομιμότητα, χρηστή διοίκηση και αναλογικότητα

Κρίσιμο είναι ότι προϊόντος του χρόνου από την κλασική νομιμότητα, υπό την παραπάνω διττή έννοια ('ό,τι δεν προβλέπεται, απαγορεύεται', καθώς και 'ό,τι προβλέπεται, υποχρεώνει'), το περιεχόμενο της νομιμότητας 'χτίζεται' σταδιακά, συμπληρώνεται, αρτιώνεται με άλλες σημαντικές αρχές του διοικητικού δικαίου (Τζέμος, 2021: 1 επ.). Ειδικότερα, δύο σημαντικές αρχές του διοικητικού δικαίου και της διοικητικής ευρυθμίας (στη Δημόσια Διοίκηση) συμπληρώνουν και ολοκληρώνουν την αρχή της νομιμότητας: η χρηστή διοίκηση και η αναλογικότητα (Τζέμος, 2017: 95 επ., 2019: 200 επ., 2020: 1 επ., 2021: 14 επ.).⁸

Είναι, συνεπώς, απαραίτητο είκοσι τρία χρόνια μετά τη θέσπισή του να ρυθμιστούν αυτά τα νέα δεδομένα και στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ο Κ.Δ.Δ. εξέλιξε ιστορικά τις γενικές αρχές του διοικητικού

⁷ Η δέσμια αρμοδιότητα υπακούει στο σχήμα $\alpha+\beta=\gamma$, ενώ η διακριτική ευχέρεια στο σχήμα $\alpha+\beta=\gamma$ ή δ και εναλλακτικά $\alpha+\beta=\gamma-\omega$ (Τζέμος, 2013: 30, 2021: 11).

⁸ Ανάλογης βαρύτητας και σημασίας είναι και η αρχή της διαφάνειας, που δεν θα σχολιαστεί εδώ (Τζέμος, 2021: 12 επ.).

δικαίου με μία καινοτόμα και πολύ χρήσιμη κωδικοποίηση, αλλά τώρα χρειάζεται ένας σημειακός εμπλουτισμός τους. Είναι ανάγκη λοιπόν σήμερα να ρυθμιστούν ρητά στον Κ.Δ.Δ., με όλα τα υποστοιχεία τους και με διευκρίνιση του ακριβούς πεδίου εφαρμογής τους, οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας, ως απαραίτητα συμπληρώματα της κλασικής αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Η χρηστή διοίκηση, ειδικότερα, εφαρμόζεται όταν η δημόσια διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια, όταν επικοινωνεί με τους πολίτες, καθώς και όταν παρέχει υπηρεσίες σε αυτούς (λ.χ. νοσηλεία σε νοσοκομεία, διδασκαλία σε σχολεία, αστυνομία και λοιποί μηχανισμοί ασφάλειας). Μάλιστα, η χρηστή διοίκηση αποτελεί κανόνα 'υπερνομοθετικής' ισχύος με διπλή νομική βάση και στο Σύνταγμα.⁹ αλλά πλέον εδώ και πολλά χρόνια και στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁰ Τούτο σημαίνει στην πράξη ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι ευγενική, κατατοπιστική, να προβαίνει σε αιτιολογημένες αποφάσεις, να δείχνει πραγματικό ενδιαφέρον για τον χειρισμό μιας υπόθεσης, πράγμα που προϋποθέτει εργατικότητα, καλή τεχνογνωσία, ήγουν καλή γνώση του διοικητικού δικαίου, των αρχών διοικητικής ευρυθμίας, αλλά και καλή γνώση του αντικειμένου στο πεδίο της αρμοδιότητας του κάθε δημοσίου υπαλλήλου. Σημαίνει περαιτέρω ταχύτητα, σεβασμό και ικανοποίηση των σύννομων αιτημάτων των πολιτών, αποφυγή δογματισμών και παρωπίδων στην αντιμετώπιση των προβλημάτων τους, αλλά κοινωνική ευαισθησία και διάθεση ανταπόκρισης σε αυτά. Συνεχόντι ειπείν, σημαίνει επιείκεια και απεγκλωβισμό του πολίτη εντός φυσικά του πεδίου της νομιμότητας. Οπότε η χρηστή διοίκηση έρχεται και αρτιώνει, ολοκληρώνει την αρχή της νομιμότητας στην κλασική της έννοια, σε ένα πραγματικό κοινωνικό κράτος δικαίου. Εμπεδώνει την επιείκεια εντός της νομιμότητας επί διακριτικής ευχέρειας, χωρίς να ανατρέπει την ανελαστική, κλασική ή 'καθαρή' αρχή της νομιμότητας επί δεσμίας αρμοδιότητας.

Ανάλογα ισχύουν και για την αναλογικότητα (Τζέμος, 2019: 200 επ., 2020, επιμ.: 1 επ.). Και η αρχή αυτή έρχεται συμπληρωματικά να αρτιώσει και να ολοκληρώσει την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής

⁹ Συνάγεται από το άρθρο 25 του Συντάγματος και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου.

¹⁰ Βλ. Πραβίτα σε Τζέμος, επιμ., 2019: 479 επ.

δράσης, ειδικά όμως στο πεδίο της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης και πάλι μόνον όπου υπάρχει διακριτική ευχέρεια. Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί βασική αρχή της διοικητικής δράσης. Ο φυσικός της χώρος είναι η διακριτική ευχέρεια της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης. Στην κρατούσα έκφρασή της έχει το ακόλουθο περιεχόμενο: Η διοικητική δράση (ιδίως η περιοριστική δικαιωμάτων διοικητική δράση) πρέπει πάντα να έχει κάποιον συγκεκριμένο σύννομο σκοπό. Τα δε μέσα που χρησιμοποιεί για την επίτευξη αυτού του σκοπού πρέπει να είναι αναλογικά. Αυτό σημαίνει, πρώτον, ότι πρέπει να είναι πρόσφορα (ικανά) για την επίτευξη αυτού του σκοπού, και, δεύτερον, ότι πρέπει να είναι τα λιγότερο επαχθή όσον αφορά στον περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων· τούτέστιν, να είναι αναγκαία (απαραίτητα) για την επίτευξη του σκοπού. Η αρχή της αναλογικότητας είναι αρχή εύλογης διοικητικής δράσης και αποτελεσματικότητας. Είναι επίσης αρχή φιλελεύθερης και συνετής άσκησης της δημόσιας εξουσίας από τη δημόσια διοίκηση. Είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων και για κάθε δυσμενή διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια.

Κοντολογίς, αυτές οι δύο αρχές, χρηστή διοίκηση και αναλογικότητα, αρτιώνουν, ολοκληρώνουν και προϊόντος του χρόνου αναπτύσσουν με συντομία, αλλά με πολλή ωριμότητα την αρχή της νομιμότητας.

IV

Έλεγχος νομιμότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης

Αξίζει να τονιστεί ότι η νομιμότητα της διοικητικής δράσης εκφάνεται μεν στο εκάστοτε αποφασίζον διοικητικό όργανο, στον κάθε δημόσιο λειτουργό και κάθε δημόσιο υπάλληλο, που ασκεί τις αρμοδιότητές του· επιπλέον, όμως, η τήρηση της νομιμότητας είναι εξίσου κρίσιμη και στο επίπεδο των θεσμοποιημένων ελέγχων της διοικητικής δράσης. Ο έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι 'δικαιοκρατικός' και σε ένα κράτος δικαίου έχει τρεις αλληλένδετες πτυχές, είναι 'τρίπτυχος' – ενδοδιοικητικός, δικαστικός, κοινοβουλευτικός.

Αποδίδεται, εν πρώτοις, μεγάλη έμφαση, για την τήρηση της νομιμότητας, στον ενδοδιοικητικό, τον εσωτερικό έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Υπάρχουν, όπως έχει αναπτυχθεί αλλού (Τζέ-

μος – Αναστασίου, 2021: 23 επ.), ένδεκα σημεία ('check points') ενδοδιοικητικού ελέγχου νομιμότητας της διοικητικής δράσης: ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος, διοικητική εποπτεία, αυτοέλεγχος με ανακλητικές πράξεις και τροποποιήσεις επί το ορθόν, έλεγχος μέσω της διαδικασίας των ενστάσεων που προβλέπει ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας στα άρθρα 24-27,¹¹ ενδιάμεσος διαμεσολαβητικός έλεγχος του Συνηγόρου του Πολίτη (Γζέμος, 2012), που έχει στόχο τη συναινετική επίλυση των διαφορών και όχι την τιμωρία, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως 'ομπρέλα' των επιθεωρησιακών σωμάτων, ο πειθαρχικός έλεγχος, ο εξειδικευμένος-τομεακός έλεγχος από συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές¹² ή από άλλες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές,¹³ ο δημοσιονομικός έλεγχος, η αξιολόγηση που συμπεριλαμβάνει βέβαια στοιχεία και νομιμότητας και αποτελεσματικότητας, και τελευταίο σημείο πιο πρόσφατο, πιο μοντέρνο¹⁴ που μένει να δούμε πώς θα αξιοποιηθεί για τον έλεγχο της νομιμότητας, ο εσωτερικός έλεγχος (Γζέμος – Αναστασίου, 2021: 39 επ.).

Διαπιστώνεται, λοιπόν, ότι στον ενδοδιοικητικό έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης σημειώνεται ένας όχι πάντα ακίνδυνος πληθωρισμός. Ένα ζήτημα που τίθεται συνδεδεμένο με τη διακύβευση της αποτελεσματικότητας¹⁵ είναι πώς αυτά όλα τα σημεία ελέγχου ('check points') μπορεί να εναρμονιστούν, ούτως ώστε ο έλεγχος νομιμότητας να καταστεί πιο αποτελεσματικός, συμπαγής, συνεκτικός και τελεσφόρος. Χρειάζεται, εκτιμώ, ένας λελογισμένος αποπληθωρισμός στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη ποιότητα και αποτελεσματικότητα στην άσκησή του.

¹¹ Σε συνδυασμό σε κάποιες περιπτώσεις με τις ενδικοφανείς διαδικασίες ή τις διαδικασίες ειδικών διοικητικών προσφυγών που προβλέπει το ειδικό διοικητικό δίκαιο.

¹² Όπως είναι, λ.χ., σε θέματα προσωπικών δεδομένων από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

¹³ Παραδείγματος χάριν, από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας σε θέματα ενέργειας.

¹⁴ Δάνειο από την μη κρατική διοίκηση, τους οικονομικούς οργανισμούς, τη διοίκηση επιχειρήσεων, κ.λπ.

¹⁵ Όπως έχει αναπτυχθεί αναλυτικά αλλού (Γζέμος, 2021: 19 επ.), νομιμότητα και αποτελεσματικότητα είναι δύο ισοβαρή, και ανάλογης αξίας μελήματα για τη δημόσια διοίκηση, τα οποία όμως μεθοδολογικά διακρίνονται και δεν αναμιγνύονται. Για την αποτελεσματικότητα σε συσχέτιση και με την αποδοτικότητα, βλ. επίσης Στράνης, 2012: 293 επ.

V

Η επιτάχυνση ως δικαιοπολιτικό πρόταγμα

Συνοψίζοντας, είναι κρίσιμο να δούμε, ιδίως από δικαιοπολιτικής σκοπιάς, ποια μπορεί να είναι τα επόμενα βήματα (Τζέμος, 2018). Το μείζον πρόβλημα δεν είναι πλέον αν θα έχουμε περισσότερες ακυρωτικές διαφορές ή περισσότερες διαφορές ουσίας στην ελληνική διοικητική δίκη. Αυτό δεν είναι το πιο επίκαιρο ζήτημα στον δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης. Ούτε αν θα πάμε σε ενιαία δικαιοδοσία, ούτε αν χρειαζόμαστε Συνταγματικό Δικαστήριο, ούτε αν χρειαζόμαστε περισσότερες ενδικοφανείς ή ειδικές διοικητικές προσφυγές. Κατά τη γνώμη μου, το κρίσιμο είναι ότι χρειαζόμαστε έναν επιταχυντή στον έλεγχο της νομιμότητας. Τουτέστιν, κεντρικό ζητούμενο είναι η επιτάχυνση στην απονομή της δικαιοσύνης, στον έλεγχο της νομιμότητας και ενδοδιοικητικά και δικαστικά. Αυτό είναι το μείζον πρόβλημα και πρέπει να σκεφτούμε ρεαλιστικά προτάσεις επ' αυτού.

Μία πρώτη σκέψη σαν διάγραμμα πρότασης και τροφή για προβληματισμό¹⁶ είναι ότι θα ήταν χρήσιμο να θεσπιστεί ένας οριζόντιος, γενικός ενδοδιοικητικός έλεγχος, καθαρός, απλουστευμένος, κατόπιν ένστασης, με αποκλειστικές προθεσμίες απάντησης (π.χ. γενική αποκλειστική προθεσμία 3 μηνών) που να λειτουργεί διηθητικά και αποσυμπιεστικά πριν την προσφυγή στη δικαιοσύνη.¹⁷ Αυτό μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού για διοικητικά δικαστήρια είτε με αίτηση ακύρωσης είτε με προσφυγή ουσίας. Από εκεί και πέρα αξίζει να εξεταστεί ρεαλιστικά μήπως χρειάζεται ένας βαθμός δικαιοδοσίας στις περισσότερες¹⁸ διαφορές και πάλι με αποκλειστικές προθεσμίες από την άσκηση του ενδίκου μέσου μέχρι να εκδικαστεί η υπόθεση (π.χ. 12 μήνες) και μετά από εξάμηνη αποκλειστική προθεσμία από την τελευταία διάσκεψη μέχρι την καθαρογραφή της απόφασης, έτσι ώστε να έχουμε έναν συμπαγή και γρή-

¹⁶ Καθ' ότι 'μαγικές' και εύκολες λύσεις σε τόσο δύσκολα, σύνθετα, πολυεπίπεδα και δομικά προβλήματα δεν υπάρχουν.

¹⁷ Προτείνω αυτή η γενική ενδοδιοικητική ένσταση να αντικαταστήσει το σύστημα των ρυθμίσεων των άρθρων 24 και 25 του Κ.Δ.Δ.

¹⁸ Ή έστω σε πολλές διαφορές, και οπωσδήποτε στις όχι πολύ σπουδαίες.

γορο έλεγχο.¹⁹ Σκοπός είναι η ασφάλεια δικαίου και η ταχεία εκκαθάριση των διοικητικών διαφορών.

Η τήρηση της νομιμότητας είναι σε μεγάλο βαθμό και θέμα δομών – οργανωτικού διοικητικού δικαίου (Τζέμος, 2013), ακριβέστερα σοβαρών θεσμών, όσο και θέμα ανθρώπων. Οι δε άνθρωποι, ιδίως στις θέσεις ηγεσίας, αλλά και στις κρίσιμες για τον δημόσιο τομέα θέσεις θα πρέπει να είναι από τη μία πλευρά ικανοί, αποτελεσματικοί και δημιουργικοί, και από την άλλη, ζεστοί, ανοιχτοί και κυρίως δίκαιοι και αξιοκρατικοί, όπως έχει κατ' επανάληψιν, όχι όμως κατά κόρον, επισημανθεί (Τζέμος, 2020).

¹⁹ Πολλά βήματα βέβαια χρειάζεται να γίνουν και στην εσωτερική διοίκηση και οργάνωση (management) στη λειτουργία των δικαστηρίων, κυρίως όσον αφορά στην ισοκατανομή στον αριθμό των χρεώσεων υποθέσεων.

«ΤΕΧΝΟΚΡΑΤΙΚΗ» ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

I

Εισαγωγικά

Τα τελευταία χρόνια, στην πολιτική και διοικητική επιστήμη δίνεται όλο και μεγαλύτερο βάρος στο 'γνωσιακό σκέλος' παραγωγής της δημόσιας πολιτικής. Η χρήση της εξειδικευμένης γνώσης και πληροφόρησης αξιοποιείται όλο και περισσότερο από τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων. Ακόμη, παρατηρείται συστηματική θεσμοποίηση στις διαδικασίες μέσα από τις οποίες η ειδικευμένη γνώση συνδέεται με τα κέντρα διακυβέρνησης. Παρ' όλα αυτά υπάρχουν ακόμα δομικά ζητήματα και προκλήσεις που χρήζουν αντιμετώπισης στην ενσωμάτωση της γνώσης στη διαδικασία παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Στη συνέχεια εξετάζεται ο ρόλος των 'ειδικών' και η χρήση των εμπειρικών δεδομένων στη χάραξη και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, καθώς και το πώς μπορούμε να απαντήσουμε σε αυτά τα δομικά ζητήματα που λειτουργούν ανασχετικά στην προσπάθεια παραγωγής τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών.

Ο ρόλος των ειδικών (επιστημόνων, εμπειρογνομόνων, κλπ.) και η χρήση εμπειρικών δεδομένων στη χάραξη και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών αποτελεί μια παλιά συζήτηση που απασχολεί τους πολιτικούς επιστήμονες και όχι μόνο. Η πλειοψηφία των κοινωνικών επιστημόνων του 20ού αιώνα επιχειρεί να αναλύσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πεδίο της πολιτικής μέσα από την κατανόηση των αντικειμενικών κοινωνικο-οικονομικών συνθηκών, όπως αυτές μεταφράζονται σε συμφέροντα,

που με τη σειρά τους προωθούνται από τους εμπλεκόμενους δρώντες μέ-σα από στρατηγικές πίεσης, επιρροής και επιβολής. Οι πεποιθήσεις των δρώντων για την πραγματικότητα και το πιθανό υποκειμενικό στοιχείο που μπορεί αυτές να ενσωματώνουν, αλλά και το γνωσιακό περιεχόμενο των απόψεων που διαμορφώνουν, δεν θεωρούνται σημαντικοί προσδιοριστικοί παράγοντες της τελικής τους επιλογής. Όμως έστω και μειοψηφικά εμφανίζονται ισχυρές αντιδράσεις στις ντετερμινιστικού χαρακτήρα αναλύσεις. Χαρακτηριστική για την υποτίμηση του ρόλου των ιδεών στη πολιτική ανάλυση είναι η ρήση του Keynes (1936): «Οι ιδέες των οικονομολόγων και των πολιτικών φιλοσόφων, και όταν είναι σωστές και όταν είναι λάθος, είναι ισχυρότερες από ό,τι συνήθως πιστεύει ο πολύς κόσμος. ... Είμαι σίγουρος ότι η δύναμη των εγκατεστημένων συμφερόντων είναι σε μεγάλο βαθμό υπερεκτιμημένη σε σύγκριση με την προσδευτική κατάχρηση των πολιτικών ιδεών». Χαρακτηριστική είναι επίσης η ρήση της Joan Robinson (1955) για τον κίνδυνο της ένδυσης των αποφάσεων με τον μανδύα της επιστημονικής γνώσης. Όπως έλεγε, «ο στόχος να σπουδάσει κάποιος οικονομικά είναι για να μάθει πώς να μην τον εξαπατούν οι οικονομολόγοι». «Όχι στην τυραννία των ειδικών», προειδοποίησε γενικεύοντας ο Paul Feyerabend (2011).

II

‘Γνωσιακό’ απόθεμα στη δημόσια πολιτική

Παρακολουθώντας τη συζήτηση τα τελευταία σχεδόν τριάντα χρόνια διαπιστώνεται ότι όλο και περισσότερο δίνεται βάρος στο ‘γνωσιακό’ σκέλος,¹ ήτοι τη χρήση και αξιοποίηση διαθέσιμης γνώσης και πληροφόρησης στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής τόσο από τους αναλυτές, όσο και από τους αποφασίζοντες.² Όλο και περισσότερο θεσμοποιούνται οι τρόποι συστηματικής σύνδεσης των κέντρων διακυβέρνησης με τα κέντρα παραγωγής

¹ Αντιπροσωπευτικά δείγματα αυτής της προσέγγισης αποτελούν οι εργασίες των Haas, 1992, Hall, 1989, 1993, Majone, 1989, Sabatier, 1993.

² Χαρακτηριστική περίπτωση συστηματικής προώθησης της σύνδεσης ειδημόνων με τους αποφασίζοντες στις δημόσιες πολιτικές αποτελεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία έχει ειδική υπηρεσία (The Joint Research Centre) με αποστολή την εισαγωγή της επιστημονικής γνώσης στην παραγωγή των Ευρωπαϊκών Πολιτικών.

και διαχείρισης γνώσης. Παρά τα διστακτικά αρχικά βήματα η γνωσιακή διάσταση στην παραγωγή πολιτικής έχει απασχολήσει και την ελληνική συζήτηση.³ Όλο και περισσότερο οι αναλύσεις λαμβάνουν υπόψιν τον ρόλο των ιδεών και της γνώσης στην παραγωγή των δημόσιων πολιτικών.

Ως προς τα δομικά ζητήματα ή τις προκλήσεις που χρήζουν αντιμετώπισης για την ενσωμάτωση της γνώσης στη διαδικασία τεκμηρίωσης των δημόσιων πολιτικών, αξίζει εν πρώτοις να σημειωθεί ότι η λήψη αποφάσεων στη βάση επιστημονικών δεδομένων εντάσσεται, κατ' αρχήν, στην ορθολογική προσέγγιση στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών. Ένας σύντομος ορισμός της προσέγγισης αυτής είναι η αναζήτηση της βέλτιστης διάταξης μέσων και στόχων είτε σε ατομικό, είτε σε συλλογικό επίπεδο.⁴ Κρίσιμο ζήτημα σ' αυτή τη διαδικασία ιεράρχησης των προτιμήσεων, στο επίπεδο της ανάδειξης στόχων και επιλογής των μέσων επιδίωξής της, αποτελεί η αξιολόγηση καταστάσεων.

Η βασική παραδοχή σ' αυτή τη διαδικασία είναι ότι αυτό που βιώνουμε στο ατομικό και το συλλογικό συνιστά μια κατάσταση. Τα γεγονότα μπορεί να υπάρχουν ανεξάρτητα από εμάς, ο τρόπος που τα βιώνουμε έχει να κάνει με το πώς αντιλαμβανόμαστε και αξιολογούμε αυτή τη συντελούμενη πραγματικότητα. Κεντρικό ρόλο σ' αυτή τη διαδικασία αξιολόγησης, για την ανάδειξη των στόχων πολιτικής, παίζει το αξιακό σύστημα, η τοποθέτηση για το πρέπει και το δέον. Έτσι αναδεικνύονται πρωτογενώς οι δεοντολογικά προσδιορισμένοι στόχοι πολιτικής.⁵ Εδώ απαντάται το πρώτο κεντρικό δομικό ζήτημα στην παραγωγή τεκμηριωμένων δημοσίων πολιτικών. Ήτοι, πάνω σε ποια βάση μπορεί να γίνει η σύνθεση και η τελική επιλογή του στόχου πολιτικής σε κοινωνίες που εντός τους συνυπάρχουν αποκλίνοντα αξιακά συστήματα.

Εξίσου κεντρικό θέμα στη διάγνωση του προβλήματος, που στη συνέχεια μετασχηματίζεται σε δευτερογενή στόχο δημόσιας πολιτικής, αλλά και στην επιλογή των τρόπων επίλυσής του αποτελεί η σύνδεση αιτιών με αποτελέσματα. Εδώ είναι που έρχεται η 'επιστήμη' στο προσκήνιο,

³ Ενδεικτικά Παγουλάτος, 1999, Γράβαρης, 2001, Αλεξόπουλος, 2005, Ladi, 2005.

⁴ Για μια επισκόπηση των κλασικών υποδειγμάτων λήψης αποφάσεων στη διοικητική επιστήμη, βλ. ενδεικτικά Peters, 2015: 53-84, Vedung, 1997: 25-33, Μακρυδημήτρης, 2013: 371 επ.

⁵ Αναλυτικότερα, βλ. Sabatier, 1992: 117-166, Αλεξόπουλος, 2007: 484 επ.

και αυτή είναι η δεύτερη δομική πρόκληση στην απόπειρα παραγωγής τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών. Ήτοι, πώς μπορεί να ληφθεί μια απόφαση από αυτούς που θεσμικά έχουν επωμισθεί το σχετικό βάρος, όταν πάνω στο τραπέζι υπάρχουν περισσότερες από μία εισηγήσεις και για το πρόβλημα και για τη λύση. Πράγματι, παρά την αναμφισβήτητη εξέλιξη σε πολλά επίπεδα συσσώρευσης της γνώσης, ακόμα ζούμε στην εποχή της ατελούς επιστήμης, στο στάδιο της 'ανωριμότητας' κατά Kuhn (1962), ακόμα και στον τομέα των θετικών επιστημών. Τούτο φάνηκε πρόσφατα με τις διαφοροποιήσεις της ιατρικής επιστημονικής κοινότητας στη διαχείριση της τελευταίας πανδημίας (COVID-19), αλλά και στην απ΄έναντι της περιβαλλοντικής πρόκλησης και της κλιματικής αλλαγής. Γενικότερα, στις κοινωνικές επιστήμες απαντούν, συνήθως, αντικρουόμενες επιστημονικές εισηγήσεις από μέρους των οικονομολόγων, όσο και άλλων επιστημόνων, για τον ρόλο του κράτους στην καταπολέμηση της ανεργίας, της φτώχειας ή άλλων προβλημάτων δημόσιας πολιτικής.

Κοντολογίς, διαβιώνουμε σε μια εποχή 'ατελούς' επιστήμης για πολλά σύνθετα προβλήματα, με περισσότερες της μιας διαγνώσεις και ακόμα περισσότερες αιτιολογήσεις, που τροφοδοτούν αυτούς που λαμβάνουν τις τελικές αποφάσεις με ακόμα περισσότερες εναλλακτικές αντιμετώπισής τους (Majone, 1989: 15-20). Ο εμβληματικός όρος περί της 'αληθολογίας' ('speaking truth to power'), που αναδείχθηκε στους αγώνες για τα δικαιώματα κατά τη δεκαετία του 1950, προσλαμβάνει πλέον μια νέα διάσταση και σημασία – αναφέρεται στην εισαγωγή της τεκμηρίωσης στην παραγωγή πολιτικής ('evidence informed policy making'). Είναι κι αυτός ένας τρόπος αληθοπέπιας και ορθολογίας από μέρους των αναλυτών και των επιστημόνων προς τους πολιτικούς, μια προτροπή σε αυτούς «να αφήσουν τους ειδικούς να κάνουν τη δουλειά τους».⁶

Εντούτοις, παρά την ελκυστικότητά της, αυτή η προτροπή μοιάζει ουτοπική, στο μέτρο που η 'αλήθεια' εκπορεύεται από ανταγωνιζόμενες μεταξύ τους επιστημονικές παραδοχές και ερμηνείες, οπότε η απόπειρα τεκμηρίωσης της πολιτικής συνιστά μια επιπλέον δομική αδυναμία.⁷ Σε συνθήκες ατελούς γνώσης και πληροφόρησης και με τις επιστήμες στο

⁶ Αυτή ήταν γενικώς η πρόταση του Wildavsky (1987) με το κλασικό έργο του υπό τον τίτλο *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*.

⁷ Για τα όρια των μεθόδων αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών, βλ. Peters, 2015: 169-197.

στάδιο της σχετικής, έστω, 'ανωριμότητάς' τους, το έργο, η πρόκληση των ειδικών παραμένει το να παρουσιάζουν πειστικά και υπεύθυνα το φάσμα των επιλογών επί των οποίων οι πολιτικοί καλούνται να λάβουν τις τελικές αποφάσεις (Majone, 1989: 21-42, Αλεξόπουλος, 2007: 484 επ.).

Δημόσια διαβούλευση

Δεδομένης της σημασίας των ως άνω δομικών περιορισμών, που λειτουργούν ανασχετικά στην προσπάθεια παραγωγής τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών, αλλά και για να αποφευχθούν στο όνομα της επιστήμης 'τα μεγαλύτερα εγκλήματα', προτείνεται η ανοιχτή διαβούλευση επί των επιλογών, των αποφάσεων και των αποτελεσμάτων ανάμεσα σε πολίτες, πολιτικούς και 'ειδικούς', καθώς και η διαφάνεια κατά τη διεξαγωγή της επιστημονικής έρευνας, με την κοινωνία φυσικά πάντα παρούσα. 'Όλα στο φως', είναι η αναγκαία συνθήκη (Majone, 1989). Γιατί τότε μπορεί η αντιπαράθεση να αποβεί γόνιμο πεδίο σύγκλισης για το περιεχόμενο του προβλήματος και τον τρόπο επίλυσής του.

Η δημόσια διαβούλευση περιλαμβάνει τόσο τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται στην αξιολόγηση, όσο και τα ίδια τα αποτελέσματα της αξιολόγησης. Η αντικειμενικότητα της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών προϋποθέτει ένα κοινά αποδεκτό πλαίσιο κριτηρίων, περιλαμβανομένων αυτών ευρύτερης αξιακής υφής, όπως και τη διασταύρωση των αποτελεσμάτων, σύμφωνα με αξιόπιστες τεχνικές περισυλλογής και αξιοποίησης δεδομένων. Για να εξυπηρετηθεί αυτός ο στόχος, η δημόσια διαβούλευση διενεργείται ανάμεσα σε εξειδικευμένους φορείς ειδικής επιστημονικής γνώσης που ανταλλάσσουν θέσεις και απόψεις πάνω στις παραγόμενες δημόσιες πολιτικές.

Ειδικότερα ο καθηγητής Wildavsky ήδη στα μέσα της δεκαετίας του 1980 εντοπίζει ως αναγκαία προϋπόθεση για τη διεύρυνση της δημοκρατίας την κατάλυση του μονοπωλίου των δημόσιων υπηρεσιών ως φορέων παραγωγής και διαχείρισης εξειδικευμένης γνώσης επί ζητημάτων δημόσιας πολιτικής και την ενίσχυση του ρόλου των μη κρατικών 'δεξαμενών σκέψης' ή άλλων ανεξάρτητων φορέων, όπως τα αρμόδια πανεπιστημιακά ερευνητικά κέντρα. Κάνει λόγο για τη διασπορά της ανάλυσης της δημόσιας πολιτικής εντός και εκτός των κυβερνητικών τειχών, όπου 'οι μισοί των αναλυτών, οι 'εκτός', κάνουν κριτική σε ό,τι οι άλλοι μισοί, οι 'εντός',

προσπαθούν να πράξουν» (1987: 28). Ωστόσο, η εμπειρία των επόμενων 40 και πλέον χρόνων δείχνει ότι ο περιορισμός των μη κρατικών φορέων στον ρόλο του κριτή ή του αναδόχου –κατά παραγγελία των εντός των τειχών του κράτους δρώντων– εκτέλεσης αναλύσεων, αδυνατεί να αναδείξει τη γόνιμη διαβουλευτική αντιπαράθεση για την κυβερνητική ‘ατζέντα’ των προβλημάτων και των εναλλακτικών αντιμετώπισής τους. Απαιτείται, συνεπώς, κατάλυση του μονοπωλίου των δημόσιων διοικήσεων στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής και ενσωμάτωση των εξωτερικών φορέων γνώσης στην παραγωγή της. Όχημα στη θεσμική ενσωμάτωση αυτής της αντιπαράθεσης μπορεί να είναι η ανοιχτή, δημόσια διαβούλευση ανάμεσα σε ειδικούς για τα αποτελέσματα των πολιτικών του κράτους.

Αν πρόκειται να ‘αφήσουμε όλα τα λουλούδια να ανθίσουν’, επιστημονικά κέντρα, όπως είναι τα πανεπιστήμια και τα διάφορα ινστιτούτα ή φορείς εξειδικευμένης γνώσης και πληροφορίας από διαφορετικές κοινωνικές και οικονομικές οπτικές, καλούνται να οικοδομήσουν ένα δίκτυο διαβούλευσης και ανταλλαγής απόψεων μέσα στο οποίο επιχειρείται η διασταύρωση των στοιχείων και η ανάδειξη κοινά αποδεκτών κριτηρίων αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών. Στο πνεύμα αυτό εκτιμάται ότι η διαβούλευση γύρω από την αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών έχει ευρύτερη αξία για τη δημοκρατία, καθ’ ότι είναι στην καρδιά του εγχειρήματος της οικοδόμησης της συμμετοχικής δημοκρατίας. Είναι σ’ αυτό το επίπεδο που η διαβουλευτική δημοκρατία αποκτά περιεχόμενο.

Αντίθετα, μια διαβούλευση που επιχειρεί να διευθετήσει την άλλη δομική πρόκληση στην απόπειρα παραγωγής τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών (την ιδεολογική αντιπαράθεση ανάμεσα σε άτομα ή συλλογικότητες με διαφορετικές αξίες) είναι άγονη και βραδείας απόδοσης ως προς την ανάδειξη συναινέσεων. Οι διαιρεμένες κοινωνίες δύσκολα μπορούν στο πλαίσιο της διαβουλευτικής δημοκρατίας να αντιμετωπίσουν θετικά ζητήματα αξιακής διάστασης στη δημόσια πολιτική. Παραμένουν διαιρεμένες και ως προς τη γενική στοχοθεσία, δηλαδή με τι να ασχοληθεί μια κυβέρνηση, και ως προς τις πιθανές μορφές αντιμετώπισης των προβλημάτων (πώς αυτά να επιλυθούν). Τουλάχιστον, μπορεί να επιχειρηθεί η ομογενοποίηση των αξιακών συστημάτων και η καλλιέργεια στοιχειώδους συναντίληψης. Βέβαια, αυτή είναι μια διαδικασία μακράς διάρκειας που ξεπερνά συνήθως τα όρια μιας γενιάς και προϋποθέτει ευρύτερους ‘μηχανισμούς παραγωγής γνώσης’, όπως η εκπαίδευση και ο πολιτισμός.

Εν προκειμένω, κεντρικό ρόλο παίζει λιγότερο ο ειδικός και περισσότερο ο δάσκαλος ως κάτοχος γνώσης και πληροφορίας (Sabatier, 1992: 117-166, Αλεξόπουλος, 2007: 484 επ.).

III

‘Οικοσύστημα’ φορέων γνώσης⁸

Ο πρόδρομος της τάσης συστηματικής αξιοποίησης γνώσης και τεκμηρίωσης στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής στη χώρα μας είναι το πεδίο της οικονομικής πολιτικής. Ήδη από τη δεκαετία του 1960, ακριβέστερα από το 1959, λειτουργεί το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕ.Π.Ε.), οργανισμός που συστάθηκε από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή για τη μελέτη της ανάπτυξης στην ελληνική οικονομία με πρώτο διευθυντή τον Ανδρέα Παπανδρέου που μετακλήθηκε γι’ αυτό τον σκοπό από τις Ηνωμένες Πολιτείες, όπου ακολουθούσε τότε γόνιμη πανεπιστημιακή σταδιοδρομία.

Ένας άλλος παράγοντας που συνεισέφερε συστηματικά με νέα γνώση και τεκμηρίωση στην οικονομική πολιτική είναι τα αντίστοιχα μελετητικά τμήματα της Τράπεζας της Ελλάδος. Όμως από τη δεκαετία του 1980 και μετά έχουμε τη συστηματική, αραιά στην αρχή, πιο πυκνή στη συνέχεια, συγκρότηση εξειδικευμένων κέντρων έρευνας και τεκμηρίωσης με σκοπό την ανάλυση δημόσιων πολιτικών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η σύσταση του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (Σ.Ο.Ε.) το 1987 και, πρόσφατα, με τις ραγδαίες αλλαγές στη δημοσιονομική διοίκηση της χώρας, η δημιουργία Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής το 2010.

Είναι χαρακτηριστικό ότι με νόμο της κυβέρνησης Μητσοτάκη τον Μάιο 1990 συστήνονται σε κάθε υπουργείο, υπαγόμενες κατευθείαν στον υπουργό, Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής⁹ με

⁸ Βλ. σχετικά Ladi – Panagiotatou – Angelou, 2022.

⁹ Ίσως για ιστορικούς λόγους αξίζει να αναφερθεί ότι αυτή αποτελούσε πρόταση, που τελικά έγινε αποδεκτή και ενσωματώθηκε στον Ν. 1890/1991, του Επίκουρου τότε Καθηγητή Διοικητικής Επιστήμης στο ΕΚΠΑ, Αντ. Μακρυδημήτρη, που διατέλεσε Σύμβουλος επί θεμάτων Δημόσιας Διοίκησης στο επισπεύδον Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, επί τη βάση σχετικών προτάσεων Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, που είχε συσταθεί νωρίτερα επί της Οικουμενικής Κυβερνήσεως Ξεν. Ζολώτα, και στην οποία είχε λάβει ενεργό μέρος (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000: 559 επ.).

σκοπό την ενίσχυση του επιτελικού ρόλου των υπουργείων στη στρατηγική χάραξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση στις δημόσιες πολιτικές του τομέα ευθύνης τους. Προβλέφθηκε, μάλιστα, για τη στελέχωση των υπηρεσιών αυτών η πρόσληψη ειδικού επιστημονικού προσωπικού με σύμβαση αορίστου χρόνου. Στο πλαίσιο αυτό, στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής λ.χ., δημιουργήθηκε (στο υπουργείο Εξωτερικών) Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού, ενώ έχουν προσληφθεί ειδικοί επιστήμονες στα θέματα γεωστρατηγικής και εξωτερικής πολιτικής. Ανάλογα συνέβησαν και σε άλλα υπουργεία και πεδία της δημόσιας πολιτικής, εξοπλίζοντας το Δημόσιο με επίλεκτα στελέχη και 'τεχνοκράτες' υψηλής στάθμης, συχνά.

Επίσης ακολούθησε η δημιουργία θεματικών ad hoc επιτροπών, όπως σε θέματα δημόσιας υγείας, με χαρακτηριστική περίπτωση τη διάσημη πλέον από τη διαχείριση της πρόσφατης πανδημίας Επιτροπή των Λοιμωξιολόγων, αλλά και το Κέντρο Μελετών Διαχείρισης Κρίσεων, το Μόνιμο Επιστημονικό Συμβούλιο Πολιτικής Προστασίας στο πλαίσιο του μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Φυσικών Καταστροφών. Γνωστή είναι, επίσης, η παλαιότερη 'Επιτροπή Σπράου' (επί κυβερνήσεως Κ. Σημίτη) για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας, καθώς και η πρόσφατη 'Επιτροπή Πισσαρίδη' για τον προσδιορισμό του βέλτιστου αναπτυξιακού μοντέλου της οικονομίας της χώρας. Αξίζει, τέλος, να αναφερθεί εδώ και η συσταθείσα το 1985 Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.) ως ο θεσμοθετημένος τεχνικός και επιστημονικός σύμβουλος για ζητήματα τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο επίπεδο της νομοθέτησης η αξιολόγηση και τεκμηρίωση πολιτικής θεσμοθετείται ως βασική λειτουργία με τον νόμο 3230/2004 για την «καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, τη μέτρηση της αποδοτικότητας κι άλλες διατάξεις». Στη συνέχεια επαναλαμβάνονται ως συστατικά στοιχεία καλής νομοθέτησης αντίστοιχες προβλέψεις με τους νόμους 3979/2011 για τη δημόσια ηλεκτρονική διακυβέρνηση, 4048/2012 για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση, καθώς και 4622/2019 για το επιτελικό κράτος.¹⁰

¹⁰ Στα ως άνω θεσμικά μέτρα μεθοδικής ανάλυσης δημόσιας πολιτικής θα πρέπει να συγκαταλεχθεί και η προδρομική πρωθυπουργική εγκύκλιος Υ190/2006 περί της εγκατάστασης συστήματος καλής νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, που αξιοποίησε σχετικές προτάσεις της προγενέστερης Επιτροπής Βροντάκη (πρ. Αντιπρόεδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας) οι οποίες είχαν μείνει έως τότε αναξιοποίητες (Μακροδημήτρης, 2013^α, 2023).

Συνολικά, ενώ έχουν εισαχθεί εργαλεία αξιολόγησης δημόσιας πολιτικής, όπως η έκθεση συνεπειών ρυθμίσεων κατά το νομοθετούν, στην ελληνική έννομη τάξη από τις αρχές του 2000, η κατάσταση στην πολιτικο-διοικητική πραγματικότητα δεν έχει επηρεαστεί ουσιαστικά. Βέβαια, τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2010, την έλευση των Μνημονίων και την υποχρέωση της χώρας να προβεί άμεσα σε διαρθρωτικές αλλαγές ως προς τον τρόπο διακυβέρνησης της. Πολλές από τις δράσεις αυτές αφορούσαν την αξιολόγηση των ακολουθούμενων μεταρρυθμίσεων, κυρίως στον τομέα του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, για να μετρηθεί η επίδοση των αλλαγών ως προς τη μείωση των γραφειοκρατικών βαρών στη επιχειρηματικότητα.

III

Αποτιμώντας, γενικώς

Η αποτίμηση για τη χρήση της τεκμηρίωσης από τον πολιτικό και διοικητικό βραχίονα της εκτελεστικής εξουσίας στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών στη χώρα μας είναι ότι αυτή στερείται συστηματικής αξιολόγησης και χρήσης στοιχείων τεκμηρίωσης κατά τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση. Αν και πολλές δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί χρησιμοποιούν διάφορες μορφές αξιολόγησης και συγκέντρωσης δεδομένων, με τη χρήση δεικτών, αυτές συνήθως δεν συσχετίζονται επαρκώς μεταξύ τους, μένουν διάσπαρτες και ικανοποιούν τις ανάγκες εσωτερικής χρήσης των υπηρεσιών αυτών. Φαίνεται ότι η αξιολόγηση και η χρήση δεδομένων επιχειρείται συνήθως ως μία διακριτή και ανεξάρτητη διαδικασία παρά ως μία ενσωματωμένη συστηματική πρακτική, που είναι μέρος της ενιαίας λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης με συνέπεια η αξιολόγηση να μην αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πρακτικής και κουλτούρας της διοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι αξιολογικά κριτήρια και ανατροφοδοτικές πρακτικές δεν είναι ενσωματωμένες ως μέρος αυτού που χαρακτηρίζεται ως 'ο τρόπος που κάνουμε τα πράγματα στην ελληνική δημόσια διοίκηση'. Η τελευταία συνήθως δεν επιδιώκει να μάθει και να αναστοχαστεί για τα πεπραγμένα της με βάση στοιχεία και αποδείξεις που χαρακτηρίζουν τις πράξεις της. Ακόμα περισσότερο, υπάρχει έλλειψη ενός ενιαίου σημείου εισόδου, εισαγωγής των στοιχείων στο ελληνικό

σύστημα παραγωγής δημόσιων πολιτικών, δεν υπάρχει μια κοινή μεθοδολογία που ακολουθείται και παρατηρούνται εκτεταμένα προβλήματα ασυμβατότητας και εγκυρότητας πληροφοριών.

Στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει την παραπάνω κατάσταση και αξιοποιώντας τις σχετικές εμπειρίες από το 2010 και ύστερα, η κυβέρνηση Κυρ. Μητσοτάκη εισηγήθηκε ως πρώτο νόμο της θητείας της τον νόμο 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος». Κεντρικό στοιχείο του νομοθετήματος είναι η παραγωγή πολιτικής να διαμορφώνεται με βάση στοιχεία και δεδομένα, που ελέγχονται και αξιοποιούνται σφαιρικά. Εισηγήαγε λειτουργίες συστηματικής αξιολόγησης πριν, κατά και μετά την παραγωγή των δημόσιων πολιτικών. Ως εργαλεία αυτής της διαδικασίας εισήγαγε την καινοτομία της παραγωγής κειμένων πολιτικής ως εναρκτήριο σημείο μιας αλλαγής και τη χρήση δεικτών κατά τη φάση της υλοποίησης μιας νέας πολιτικής. Ειδικά με τον νόμο αυτόν δηλώνεται ρητά ότι η τεκμηρίωση των προτάσεων, δηλαδή η στήριξη σε αξιόπιστα δεδομένα με στόχο την ενίσχυση του εξορθολογισμού των πολιτικών αποφάσεων, αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο ως αφετηρία του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (άρθρο 19 παρ. 3).

Όμως και εκτός των τειχών των φορέων παραγωγής δημόσιων πολιτικών και από τη μεριά της ζήτησης πολιτικών στις αρχές της δεκαετίας του '90 σημειώθηκε μια 'άνοιξη' φορέων μελέτης της πολιτικής με τη δημιουργία πολλών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα κέντρων ανάλυσης και τεκμηρίωσης δημόσιας πολιτικής. Αποτελούν ιδιωτικές πρωτοβουλίες ενεργών ή αποσυρθέντων πολιτικών καθώς και πανεπιστημιακών δασκάλων. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του ΕΛ.Ι.ΑΜ.Ε.Π. που ιδρύθηκε το 1988, του Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων (Ι.ΔΙ.Σ.) το 1989 στο πλαίσιο του Παντείου Πανεπιστημίου, του Ομίλου Προβληματισμού για τον Εκσυγχρονισμό της Κοινωνίας (Ο.Π.Ε.Κ.) από τον Κώστα Σημίτη το 1991, του Ινστιτούτου Ερευνών και Πολιτικής Στρατηγικής (ΙΝ.ΕΡ.ΠΟ.ΣΤ.) από τον Γεράσιμο Αρσένη το 1993. Ιδιαίτερα πετυχημένο παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη ΔιαΝΕΟσις του επιχειρηματία Δημήτρη Δασκαλόπουλου το 2016.

Την ίδια περίοδο οι κοινωνικοί εταίροι επενδύουν σε φορείς μελέτης και τεκμηρίωσης πολιτικής με τη δημιουργία ινστιτούτων με πρωτοπόρο τον Σ.Ε.Β. ο οποίος ήδη από το 1975 δημιούργησε το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (Ι.Ο.Β.Ε). Στη συνέχεια, το 1990, η

Γ.Σ.Ε.Ε. ίδρυσε το Ινστιτούτο Εργασίας (ΙΝ.Ε.). Ανάλογα κέντρα έχουν ιδρύσει από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, η Α.Δ.Ε.Δ.Υ. με τη 'Δράση', η ΓΕ.Σ.Ε.Β.Ε. με το Ινστιτούτο Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (Ι.Μ.Ε.) και η Ε.Σ.Ε.Ε. με το Ινστιτούτο Εμπορίου και Υπηρεσιών (ΙΝ.Ε.Μ.Υ.). Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και τα πολιτικά κόμματα με πρώτη τη Νέα Δημοκρατία που δημιούργησε το Ινστιτούτο Δημοκρατίας το 1998. Είναι χαρακτηριστικό ότι με τον νόμο 3023/2002 υποχρεούνται τα κόμματα να χρησιμοποιήσουν μέρος της κρατικής χρηματοδότησής τους για τη δημιουργία ερευνητικών και εκπαιδευτικών κέντρων των στελεχών τους. Έτσι δημιουργήθηκε το Ι.ΣΤ.Α.ΜΕ. το 1995 από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. και το Ίδρυμα Πουλιαντζάς το 1997 από τον τότε Συνασπισμό της Αριστεράς.

Αποτιμώντας αυτή τη δραστηριότητα ειδικά για τους κοινωνικούς εταίρους που επένδυσαν στη δημιουργία φορέων μελέτης και τεκμηρίωσης πολιτικής, η προστιθέμενη αξία τους στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών αυξήθηκε σημαντικά. Όπως και παλαιότερα είχε επισημανθεί από τον γράφοντα, οι μελέτες που αποτιμούν τον ρόλο των συνδικάτων στη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών μέσα από παραδοσιακούς δείκτες, όπως ο αριθμός των απεργιών ή οι χαμένες λόγω απεργίας ώρες εργασίας, είναι πιθανό να οδηγηθούν στο εσφαλμένο συμπέρασμα της μείωσης της αποτελεσματικότητας της παρέμβασης των συνδικάτων. Αντίθετα, μέσα από την ενσωμάτωση στην ανάλυση της διαβουλευτικής δραστηριότητας του συνδικαλιστικού κινήματος και της ενεργού εμπλοκής του στη συγκρότηση συνασπισμών υπεράσπισης θέσεων, ο ρόλος των συνδικάτων εμφανίζεται ενισχυμένος. Πράγματι τα τελευταία τριάντα χρόνια οι ομάδες πίεσης συμμετέχουν ενεργά και συστηματικά με περιοδικές εκθέσεις και θεματικά συνέδρια στη δημόσια συζήτηση επιχειρώντας να επηρεάσουν το περιεχόμενο της κυβερνητικής 'ατζέντας' των προβλημάτων, αλλά και των εναλλακτικών τρόπων αντιμετώπισής τους. Αντίθετα, τα κόμματα ενώ επένδυσαν στη δημιουργία και λειτουργία τέτοιων φορέων, τους χρησιμοποίησαν περισσότερο ως μηχανισμούς διάδοσης και προβολής θέσεων πολιτικής που συγκροτήθηκαν και τεκμηριώθηκαν αλλού.

IV

Συμπερασματικά

Το γενικό συμπέρασμα που ανακύπτει από την ως άνω σύντομη ανασκόπηση είναι ότι η τεκμηρίωση στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών στη χώρα μας είναι παρούσα, αλλά τόσο από την πλευρά της προσφοράς όσο κι αυτήν της ζήτησης δημόσιων πολιτικών απουσιάζει το στοιχείο της συστηματικότητας. Κυριαρχεί, αντίθετα, ο κατακερματισμός και η αποσπασματικότητα στις θεματικές 'ατζέντες' και τη χρήση μεθοδολογικών εργαλείων αξιολόγησης που καθιστούν συχνά ασύμβατα και μη συγκρίσιμα τα παραγόμενα δεδομένα.

Τα όλο και συχνότερα εμφανιζόμενα προβλήματα έντασης γνώσης στην πολιτική κάνουν επιτακτικότερη την ανάγκη διασύνδεσης των κέντρων λήψης αποφάσεων με πηγές όπου παράγεται και τεκμηριώνεται η γνώση. Η δημιουργία ενός συνεκτικού ιστού—δικτύου που διασυνδέει σε συστηματική, σταθερή βάση το οικοσύστημα των φορέων παραγωγής γνώσης και τεκμηρίωσης και τους δίνει τη δυνατότητα, διαβουλευόμενοι κατά το πρότυπο που σκιαγραφήθηκε προηγουμένως, να αναζητούν συμφωνίες ή στοιχειώδεις, έστω, συναινέσεις για τη μορφή των προβλημάτων και τον τρόπο αντιμετώπισής τους, είναι η πρόκληση της επόμενης ημέρας. Η θεσμοποίηση και κεντρική διαχείριση μιας τέτοιας διασύνδεσης, που διασφαλίζει την έγκαιρη και απρόσκοπτη διακίνηση της γνώσης ανάμεσα σε ειδικούς, πολιτικούς και την κοινωνία των πολιτών, αποτελεί πρόκληση για τις ανεπτυγμένες δημοκρατίες. Για τη χώρα μας ειδικά η άμεση ανάγκη διαμόρφωσης ενός τέτοιου δικτύου είναι επιτακτικότερη, καθ' ότι είναι μακρύτερη η διαδρομή που πρέπει να διανυθεί.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:
ΑΛΛΗΛΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ

Γιώργος Οικονόμου

ΔΙΔΑΣΚΩΝ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

«Κι εμείς; Εμείς τι πρόκειται να δώσουμε
για να βοηθήσουμε, με όσες δυνάμεις έχουμε
το χτίσιμο του καινούργιου ευρωπαϊκού οικοδομήματος;
... Φιλοδοξούμε να μην απουσιάσουμε από τη φάση της ανοικοδόμησης...»
Γιώργος Θεοτοκάς, *Πολιτικά Κείμενα*, 1976

I

Εισαγωγικά

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί επίδραση στα κράτη μέλη, μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα. Από το 1962, όταν η χώρα συνήψε συμφωνία σύνδεσης με την τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.), και ιδιαίτερα από το 1981, έτος ένταξης στην Ε.Ο.Κ., η Ελλάδα κλήθηκε να προσαρμοστεί κατάλληλα σε μια προσπάθεια ενσωμάτωσης και εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου. Επίσης επιδίωξε μια συνολικά ισότιμη σχέση με την Κοινότητα. Παράλληλα, δεν έλειψαν και προσπάθειες της χώρας για την προβολή εθνικών θέσεων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη συνέχεια εξετάζεται το πλαίσιο της επίδρασης της Ένωσης προς τα κράτη μέλη επιχειρώντας να αποτιμηθεί το αποτέλεσμα αυτής της επίδρασης στην ελληνική Διοίκηση. Παράλληλα, εξετάζεται και η αντίστροφη διαδικασία επίδρασης, μέσω της αναζήτησης περιπτώσεων 'προβολής' ελληνικών επιδιώξεων προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έχει αποτελέσει καταλύτη σημαντικών διοικητικών προσαρμογών στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα σε κεντρικό επίπεδο (υπουργικές δομές), στην αποκέντρωση (πρώην κρατικές περιφέρειες και νυν αποκεντρωμένες διοικήσεις) και στην τοπική αυτοδιοίκηση (οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού). Η αντίστροφη γωνία θέασης αποκαλύπτει ότι και τα κράτη μέλη της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, επιχειρούν να προωθήσουν τα δικά τους συμφέροντα στο ενωσιακό επίπεδο.

Στο πλαίσιο αυτό ενδιαφέρει η σχέση Ε.Ε. και ελληνικής Διοίκησης με έμφαση στον ρόλο και την επίδραση της πρώτης στη διοικητική αρχιτεκτονική της δεύτερης, τόσο εντός του ίδιου διοικητικού επιπέδου (οριζόντια διάσταση) όσο και μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης (κάθετη διάσταση) με στόχο μια ολιστική προσέγγιση της αρχιτεκτονικής της διακυβέρνησης της χώρας. Παράλληλα, ενδιαφέρει και η εξέταση περιπτώσεων που η Ελλάδα προώθησε ενεργά δικές της επιδιώξεις στον πολιτικό στίβο της Ε.Ε. Αξιοποιώντας θεωρητικές αναφορές από τους μηχανισμούς μεταφοράς πιέσεων προσαρμογής της Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη και την προκαλούμενη μεταβολή και αντλώντας εμπειρικό υλικό από διοικητικούς μετασχηματισμούς που επηρέασαν την αρχιτεκτονική της διακυβέρνησης της Ελλάδας από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, διερευνάται το αποτέλεσμα του μετασχηματισμού της ελληνικής Διοίκησης. Ο κεντρικός ισχυρισμός συνδέεται με τη θέση ότι η Ε.Ε. άσκησε επίδραση στην ελληνική διοικητική αρχιτεκτονική, δίχως όμως να μεταρρυθμιστεί ριζικά το ελληνικό διοικητικό σύστημα, αντανακλώντας, εν τέλει, σε περιορισμένο μόνο βαθμό βασικές παραδοχές του μοντέλου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hooghe – Marks, 2001). Από την άλλη πλευρά, και το ελληνικό κράτος συνέβαλε στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με κύριο παράδειγμα εφαρμογής το πεδίο της (αρχικής) συγκρότησης της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε.

II

Η Ε.Ε. ως παράγοντας πιέσεων προσαρμογής

Η Ε.Ε. αποτελεί εξωγενή και καταλυτικό παράγοντα πιέσεων για τα κράτη μέλη σε ό,τι αφορά τη διαδικασία μετασχηματισμού τους. Οι πιέσεις

προσαρμογής που έχουν ως αφετηρία την Ε.Ε. είναι αντιστρόφως ανάλογες του «βαθμού συμβατότητας» (Risse *et al.*, 2001) ενός κράτους μέλους.¹ Η «συμβατότητα», καίτοι ως έννοια έχει δεχθεί κριτική ως προς το ακριβές περιεχόμενό της, επιχειρεί να προσεγγίσει τον βαθμό σύγκλισης ή απόκλισης μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών σε επιμέρους πεδία δημόσιων πολιτικών, πολιτικο-διοικητικών θεσμών και διαδικασιών πολιτικής. Όσο πιο συμβατά είναι τα χαρακτηριστικά ενός κράτους μέλους με τα αντίστοιχα της Ε.Ε., τόσο μικρότερες είναι οι πιέσεις που ασκούνται από την Ε.Ε. για προσαρμογή. Αυτές μπορούν, π.χ., να αφορούν αλλαγή προσανατολισμού μιας εθνικής δημόσιας πολιτικής, ενσωμάτωση ενωσιακών κανόνων δικαίου στην εθνική νομοθεσία και, άρα, ευθυγράμμιση με το «κοινοτικό κεκτημένο», ή υιοθέτηση διαδικασιών ανασχεδιασμού του διοικητικού έργου.

Οι κυριότεροι τρόποι άσκησης επιρροής της Ε.Ε. μπορεί να βασίζονται είτε σε αναγκαστική συμμόρφωση (επιβολή) μέσω υποχρέωσης εφαρμογής ενωσιακών κανόνων δικαίου (π.χ. εφαρμογή οδηγίας για το περιβάλλον), ενίοτε υπό την αίρεση (μη) καταβολής χρηματοδοτικών ενισχύσεων,² είτε στη μεταφορά και διάχυση πολιτικής. Η τελευταία αντιστοιχεί σε περισσότερο ήπιες μορφές μετάδοσης της ενωσιακής επιρροής προς τα κράτη μέλη και περιλαμβάνει και φαινόμενα μίμησης, μέσω προσπάθειας αντιγραφής και μεταφοράς βέλτιστων μεθόδων και πρακτικών. Το αποτέλεσμα της επίδρασης της Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη λαμβάνει διάφορες εκφάνσεις και μπορεί να ποικίλλει μεταξύ περιχαράκωσης και προστασίας εθνικών επιλογών και προτιμήσεων, αδράνειας, σχετικής απορρόφησης έως και πλήρους μετασχηματισμού (Radaelli, 2003). Ο μετασχηματισμός υποδηλώνει εκτεταμένο εύρος και σημαντικό βάθος αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη, σε συνέχεια των εξωγενών επιδράσεων.

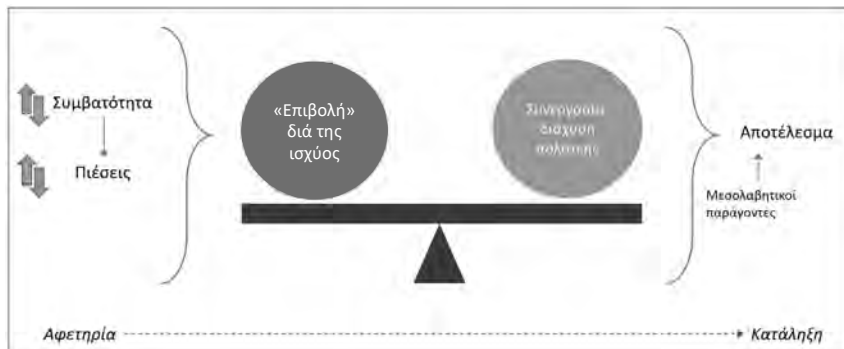
Συναφώς, το τελικό μετασχηματιστικό αποτέλεσμα συνδέεται με μεσολαβητικούς παράγοντες που άλλοτε διευκολύνουν και άλλοτε καθιστούν δυσχερή την αποδοχή και ενσωμάτωση των πιέσεων προσαρμογής. Για παράδειγμα, η εκκίνηση μιας μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας ενός κράτους μέλους σε ορισμένο πεδίο δημόσιας πολιτικής, κατόπιν πιέσεων προ-

¹ Καθώς και γειτονικών και υποψήφιων προς ένταξη κρατών.

² Για παράδειγμα, από το 2020 προβλέπεται ότι για υποθέσεις παραβίασης του κράτους δικαίου από κράτη μέλη, η Ε.Ε. μπορεί να προβαίνει σε περικοπή κονδυλίων του προϋπολογισμού της που αυτά δικαιούνται.

σαρμογής της Ε.Ε., που συνοδεύεται όμως από περιορισμένη αποδοχή ή και απόρριψη της από εμπλεκόμενους δρώντες, ενδέχεται να προκαλέσει καθυστερήσεις, αναβολές ή και, τελικά, ματαίωση της δράσης. Αντίθετα, εφ' όσον η επιχειρούμενη αλλαγή συναντά αποδοχή στο εγχώριο πεδίο, η μεταφορά των πιέσεων προσαρμογής διευκολύνεται.

Προσεγγίζοντας το ανωτέρω πλαίσιο από μία διαφορετική γωνία θέασης,³ στον βαθμό που ένα κράτος μέλος καταφέρνει να προωθήσει επιτυχώς τις (εθνικές) προτιμήσεις του στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής της Ε.Ε., οι πιέσεις προσαρμογής που θα δεχθεί από την Ε.Ε. σε επόμενο χρόνο αναμένεται να είναι σημαντικά περιορισμένες. Ο λόγος είναι ότι το κράτος μέλος θα κληθεί να μεταφέρει στο εσωτερικό τις δικές του προτιμήσεις πολιτικής που προηγουμένως είχε επιτυχώς καταφέρει να προβάλει στο ενωσιακό επίπεδο. Το ακόλουθο διάγραμμα συνοψίζει το πλαίσιο της έως τώρα ανάλυσης γύρω από τη μεταφορά πιέσεων προσαρμογής της Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη.



ΠΗΓΗ: Ιδία επεξεργασία

III

Ευρωπαϊκή επίδραση στην ελληνική διοικητική αρχιτεκτονική

Αφετηρία των σχέσεων Ελλάδας και Ε.Ε. υπήρξε η Συμφωνία του 1962, με βάση την οποία η Ελλάδα συνδέθηκε επισήμως με μία από τις πρόδρομες

³ Υιοθετώντας δηλαδή τη διάσταση 'από τη βάση προς τα επάνω' ('bottom up'). Η εν λόγω διάσταση είναι λιγότερο διαδεδομένη στον χώρο των ευρωπαϊκών σπουδών.

Κοινοτήτες της Ε.Ε., την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.).⁴ Η Συμφωνία Σύνδεσης με την Ε.Ο.Κ. προωθούσε την κατάργηση των δασμών και ποσοτώσεων εισαγωγής μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, ασκώντας επίδραση στην ελληνική γεωργία και την οικονομία συνολικά, ενώ μεσοπρόθεσμα θα άλλαζε και τους κανόνες στην κυκλοφορία προσώπων (εργαζομένων) και υπηρεσιών. Συναφώς, προβλέπονταν μεταβατικές χρονικές περιόδοι για την ομαλή προσαρμογή της χώρας. Η Συμφωνία περιείχε 20 Πρωτόκολλα που ρύθμιζαν επιμέρους πεδία πολιτικής (αγροτική πολιτική, δασμολόγιο, κ.τ.λ.), προκειμένου να ευθυγραμμιστεί η χώρα με τις πρόνοιες της ζώνης ελεύθερων συναλλαγών και της τελωνειακής ένωσης που αποτελούσαν τους αρχικούς στόχους της συνεργασίας των (έξι, τότε) κρατών μελών της Ε.Ο.Κ. Μάλιστα, ένα εκ των Πρωτοκόλλων ήταν αυτό της χρηματοδότησης (αριθμ. 19), στο οποίο προβλεπόταν η ενίσχυση του ελληνικού κράτους και των ελληνικών επιχειρήσεων με χαμηλότοκα δάνεια προκειμένου να υποστηριχθούν οι σκοποί της Συμφωνίας.

Η Συμφωνία Σύνδεσης θα οδηγούσε την Ελλάδα σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Για την εξυπηρέτηση των αναγκών συνεργασίας, που προέκυπταν από τη σύνδεση της Ελλάδας με τις Κοινότητες, θεσπίστηκε τον Μάρτιο του 1962 η υπηρεσία της Μόνιμης Ελληνικής Αντιπροσωπείας (Μ.Ε.Α.) με έδρα τις Βρυξέλλες, ως η διοικητική δομή η οποία θα εκπροσωπούσε την Ελλάδα στις τρεις Κοινότητες. Η Μ.Ε.Α. υπήχθη στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Συντονισμού με ολιγομελές προσωπικό. Εν τούτοις, παρ' ότι στην αρχή η Συμφωνία Σύνδεσης έδωσε πνοή στα Ευρωπαϊκά σχέδια της Ελλάδας, η στρατιωτική δικτατορία της περιόδου 1967-1974 απομόνωνσε τη χώρα και η Συμφωνία ουσιαστικά αδρανοποιήθηκε. Παρ' όλα αυτά, η Μ.Ε.Α. διατηρήθηκε ως διακριτή διοικητική δομή και αποτέλεσε έκτοτε βασικό σημείο επαφής Ελλάδας – Κοινοτήτων.

Το έτος 1981 αποτελεί κομβικό σημείο αλλαγής πορείας για την Ελλάδα, καθώς εκκινεί επίσημα η περίοδος των ουσιαστικών σχέσεων της χώρας με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, μετά την οριστική συμφωνία ένταξης της χώρας, που επιτεύχθηκε το 1979. Η χώρα αποτέλεσε το δέκατο

⁴ Η συμφωνία είχε ως στόχο την προαγωγή της διαρκούς και ισόρροπης ενίσχυσης των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων των δύο μερών, λαμβάνοντας υπόψιν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη βελτίωσης της απασχόλησης και του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων (άρθρο 2).

μέλος της Ε.Ε., εντασσόμενη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.) από 1.1.1981. Σε ό,τι αφορά τον διοικητικό μηχανισμό, οι πιέσεις προσαρμογής δεν άργησαν να φανούν και να διαχυθούν οριζόντια και κάθετα. Αυτές άγγιζαν όχι μόνον την κεντρική διοίκηση (Υπουργείο Εξωτερικών) που, εξ ορισμού, είχε επαφές με την αντίστοιχη ενωσιακή στο πλαίσιο τόσο ομαλής ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου όσο και εφαρμογής των πολιτικών της Ε.Ε., αλλά και τη συνολική αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της Ελλάδας.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, η Ελλάδα εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό διοικητικού συγκεντρωτισμού με υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων (ανθρώπινων και υλικών) στο διοικητικό της κέντρο (Αθήνα). Ακόμη και ως τα τέλη της δεκαετίας του 2010 ο διοικητικός συγκεντρωτισμός (οργανωτικά και λειτουργικά) συνέχισε να αποτελεί σημαντικό χαρακτηριστικό της διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Αλλά στο μεσοδιάστημα έγιναν σημαντικά βήματα αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης, όπως θα φανεί παρακάτω. Προς την κατεύθυνση της μείωσης του διοικητικού συγκεντρωτισμού επέδρασε καταλυτικά η Ε.Ε. μέσω μηχανισμών προώθησης πιέσεων προσαρμογής. Περαιτέρω, η περίοδος 2010-2018 συνιστά χρονικό διάστημα κατά το οποίο καταγράφεται ισχυρή επίδραση της Ε.Ε. στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα. Καθώς η Ελλάδα κατέφευγε σε (δυσθεώρητο) εξωτερικό δανεισμό και είχε καταστεί δημοσιονομικά εξαρτημένη από τρίτους (κυρίως από την Ε.Ε.) σε μεγάλο βαθμό, επιδιώχθηκε η πραγματοποίηση αναγκαστικών αλλαγών σε όλο το εύρος της διακυβέρνησης ώστε να αποφευχθεί η κήρυξη στάσης πληρωμών.

Μηχανισμοί προώθησης πιέσεων

Χαρακτηριστικοί μηχανισμοί πιέσεων της Ε.Ε. που οδήγησαν σε προσπάθειες προσαρμογής της ελληνικής Διοίκησης συνδέονται με τη «θεσμική συμμόρφωση», την «πλαίσωση εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών» και την «αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών» (Knill – Lehmkuhl, 2002). Ο πρώτος μηχανισμός οδηγεί στην υποχρεωτική εφαρμογή κανόνων και διαδικαστικών προϋποθέσεων που θέτει η Ε.Ε. στο πλαίσιο υλοποίησης των πολιτικών της από τα κράτη μέλη, άρα και την Ελλάδα. Ο δεύτερος μηχανισμός αφορά την υποστήριξη εγχώριων αιτημάτων, στον βαθμό που

εκδηλώνονταν, αναφορικά με τον βαθμό συγκέντρωσης του κράτους και τη γενικότερη αρχιτεκτονική διακυβέρνησης με αναφορά στον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Ο τρίτος μηχανισμός συνδέεται με τη δημιουργία νέων ή τον εκσυγχρονισμό υφιστάμενων (πολιτικο-)διοικητικών θεσμών που θα αναλάμβαναν να ανταποκριθούν στις προδιαγραφές υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών.

Ειδικότερα, ο μηχανισμός της «θεσμικής συμμόρφωσης» έχει χαρακτηριστήρα αναγκαστικό, καθώς η πίεση της Ε.Ε. συνδέεται με την υποχρέωση ευθυγράμμισης της Ελλάδας με το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας. Για παράδειγμα, κανονισμοί της Ε.Ε. οριοθετούσαν το πλαίσιο της διοικητικής δράσης στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος, της παραγωγής και διάθεσης γεωργικών προϊόντων, των κρατικών ενισχύσεων, μεταξύ άλλων, σε επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα και των περιφερειακών ενισχύσεων. Έπειτα, οι εγχώριες πεποιθήσεις και προσδοκίες που συνδέονταν με επιμέρους αιτήματα των τοπικών και περιφερειακών αρχών για απόδοση ουσιαστικής διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, κάτι που άλλωστε ορίζεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος, πλαισιώθηκαν από τη θέση της Ε.Ε. για την υιοθέτηση νέων μεθόδων διακυβέρνησης και, ειδικότερα, την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από τις αρχές του 2000 και έπειτα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001).

Τέλος, παραδείγματα ίδρυσης νέων διοικητικών σωμάτων που συνιστούν «αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών» είναι η θεσμοθέτηση νέων διοικητικών δομών, όπως οι κρατικές περιφέρειες το 1997 για την εξυπηρέτηση των σκοπών υλοποίησης της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Επιπλέον, η συμμόρφωση με θεσμικές επιταγές εκπροσώπησης σε όργανα της Ε.Ε., όπως στην περίπτωση συμμετοχής αιρετών ως επικεφαλής περιφερειακών αρχών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, είχε ως αποτέλεσμα την (οριστική) θεσμοθέτηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων το 1994. Επίσης, η υποστήριξη του διοικητικού έργου για την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής επέφερε τη δημιουργία της Μ.Ο.Δ. (Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης) Α.Ε., μία νέα και περισσότερο ευέλικτη δομή, παράλληλη στην υφιστάμενη ελληνική Διοίκηση.

Μεσολαβητικοί παράγοντες

Οι μηχανισμοί προώθησης πιέσεων της Ε.Ε. λειτούργησαν σε ένα περιβάλλον όπου επιμέρους μεσολαβητικοί παράγοντες ήταν σε θέση να επηρεάζουν το εύρος και το βάθος προσαρμογής της ελληνικής Διοίκησης, προσδίδοντας μία μη γραμμική εξέλιξη στην τελική έκβαση διοικητικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Οι εν λόγω παράγοντες μπορούν να διακριθούν σε ενδογενείς και εξωγενείς. Ενδογενώς, εσωτερικές αντιστάσεις από επιμέρους θεσμικούς δρώντες που δεν επιθυμούσαν την προώθηση μέτρων διοικητικής αποκέντρωσης, λειτούργησαν ανασταλτικά στην προώθηση αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Παράδειγμα αποτελούν οι αντιδράσεις γύρω από τον Ν. 2503/1997 (πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας») που επικαλούνταν την (ενωσιακή) αρχή της επικουρικότητας,⁵ αλλά συρρίκνωσε σημαντικά τον αριθμό των τοπικών αρχών διοίκησης, με αποτέλεσμα την εκδήλωση ισχυρών διαφωνιών.⁶

Αντιστρόφως, η ενδυνάμωση της συμμετοχής περισσότερων δρώντων σε διαδικασίες πολιτικής, κάτι που υποστηριζόταν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έβρισκε ευήχοα ώτα και πλαισίωσε προσδοκίες δρώντων στο εσωτερικό της χώρας. Για παράδειγμα, τέτοια ήταν η περίπτωση της προώθησης του πλαισίου που έθετε το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που θα ενίσχυε τον ρόλο των ελληνικών περιφερειακών και τοπικών αρχών διακυβέρνησης, στοιχείο που εντοπίζεται στη μεταρρύθμιση της αρχιτεκτονικής της διακυβέρνησης το 2010, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010).

Εξωγενώς, η φάση του οικονομικού κύκλου (επέκταση ή συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας) και του σταδίου του κύκλου δημόσιας πολιτικής (σχεδιασμός ή υλοποίηση) επέδρασαν στην υλοποίηση μετασχηματιστικών πρωτοβουλιών, προωθώντας ή περιορίζοντας τη δυναμική τους, λαμβάνοντας υπόψη και τον (ενίοτε καταλυτικό) ρόλο της Ε.Ε. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί (και πάλι) ο Ν. 3852/2010 (πρόγραμμα «Καλλικράτης») με δεδομένες τις δυσμενείς επιδράσεις που δέχθηκε κατά το στάδιο της υλοποίησής του, υπό συνθήκες πρωτοφανούς συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας, οδηγώντας στον εκτροχιασμό

⁵ Η σημασία της αρχής ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κέντρου και περιφερειακών αρχών εξετάζεται σε Makridimitris, 2002.

⁶ Ενδεικτικά, βλ. αιτιολογική έκθεση του νόμου.

βασικών προβλέψεών του οι οποίες είχαν στόχο την ενδυνάμωση των ελληνικών περιφερειακών και τοπικών αρχών διακυβέρνησης (Blavoukos – Oikonomou, 2022).

IV

Ενεργητική προβολή προτιμήσεων πολιτικής

Στον βαθμό που η Ελλάδα δημιουργεί προϋποθέσεις ενεργητικής προβολής και προώθησης των δικών της θέσεων προς την Ε.Ε., οι επιδράσεις στο εγχώριο πεδίο ανακατευθύνονται προς την Ε.Ε., καθιστώντας τη συνολική διαδικασία προσαρμογής περισσότερο εύκολη. Για παράδειγμα, τέτοια είναι η περίπτωση στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, όπου η Ελλάδα μπόρεσε να μετασχηματίσει τις πιέσεις που δεχόταν αναφορικά με το να συναινέσει ώστε να καταστεί η Τουρκία υποψήφια προς ένταξη χώρα στην Ε.Ε., καταφέροντας να συνδέσει και να προωθήσει ενεργά και, εν τέλει, επιτυχώς την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε. (Μπλαβούκος, 2018: 91 επ.). Το εν λόγω παράδειγμα δεν συνδέεται με διοικητικούς μετασχηματισμούς στο εγχώριο πεδίο. Εντούτοις, είναι ενδεικτικό για τον τρόπο με τον οποίο οι πιέσεις προσαρμογής μπορούν να ανακατευθυνθούν από το κράτος μέλος προς την Ε.Ε., ακολουθώντας το πλαίσιο ανάλυσης που αναπτύχθηκε παραπάνω.

Περαιτέρω, ενεργητική προώθηση των εθνικών συμφερόντων της Ελλάδας προς την Ε.Ε. υπήρξε και στην περίπτωση της αρχικής συγκρότησης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, κατά τη δεκαετία του 1980. Όπως έχει επισημανθεί σχετικά, η γένεση της πολιτικής (νυν Ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής) μπορεί να αποδοθεί στην Ελλάδα στο πλαίσιο της ενεργητικής προβολής αιτημάτων της χώρας προς την Ε.Ε.⁷ προκειμένου να υποστηριχθούν χρηματοδοτικά οι απαιτούμενες εγχώριες διαρθρωτικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, οι οποίες ήταν αποτέλεσμα των σημαντικών πιέσεων προσαρμογής από την επικείμενη συμμετοχή της Ελλάδας στην Κοινή Αγορά (Hooghe, 1996: 97). Έπειτα, οι απαιτήσεις υλοποίησης των έργων της περιφερειακής πολιτικής της (τότε)

⁷ Σχετικό είναι το Μνημόνιο που κατέθεσε το 1983 η ελληνική κυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ε.Ο.Κ. προέκριναν την ύπαρξη ικανού χωρικού μεγέθους περιφερειακών διοικητικών δομών διαχείρισης των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών κονδυλίων (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα – Μ.Ο.Π.).

Εντούτοις, εκείνο το διάστημα δεν υπήρχαν αντίστοιχες διοικητικές δομές στην Ελλάδα. Έτσι, η ανάγκη υλοποίησης των Μ.Ο.Π. οδήγησε, το 1986, στη θεσμοθέτηση δεκατριών κρατικών περιφερειών, ως νέων περιφερειακών δομών διακυβέρνησης (αποκέντρωσης) του κράτους, προκειμένου να ευθυγραμμιστεί η χώρα με τις απαιτήσεις υλοποίησης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, εκκινώντας μια διαδικασία «αλλαγής εγχώριων δομών ευκαιριών». Με άλλα λόγια, η Ελλάδα θεσμοθέτησε νέες περιφερειακές δομές διακυβέρνησης έχοντας, προηγουμένως, συμβάλει η ίδια στη συγκρότηση του νέου πεδίου πολιτικής της Ε.Ε. (Ε.Ο.Κ.).

V

Εξέλιξη και αποτέλεσμα μετασχηματισμών

Ήδη από το 1947 στην έκθεση Porter⁸ γινόταν αναφορά σε μέτρα διοικητικής μεταρρύθμισης που θα έπρεπε να προωθήσει η ελληνική κυβέρνηση και αναδεικνύονταν σημεία και παράμετροι του διοικητικού συστήματος που έρχζαν αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Έτσι, οι διαπιστώσεις της έκθεσης περί ύπαρξης μιας «πληθωρικής» και «χωρίς ηθικό δημόσιας υπηρεσίας» με «έλλειψη οργάνωσης» και περιορισμένη επάρκεια, οδήγούσαν στην ανάγκη αλλαγών όπως, μεταξύ άλλων, βελτίωσης της ποιότητας του προσωπικού μέσω εκπαίδευσης, ανακατάταξης αρμοδιοτήτων και περιορισμού διοικητικών δομών. Πρακτικά, αδυναμίες και μεταρρυθμιστικές προσπάθειες ακολούθησαν παράλληλους δρόμους για δεκαετίες και συνόδευσαν το ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, σημαντικές αλλαγές και μεταρρυθμί-

⁸ Η έκθεση, έκτασης 29 σελίδων, έλαβε το όνομά της από τον επικεφαλής της αποστολής των Αμερικανών εμπειρογνομώνων P. Porter. Στο κείμενο αποτυπωνόταν η οικονομική κρίση που βίωνε η χώρα και προτεινόταν μέτρα για την ανοικοδόμηση και επανεκκίνηση του ελληνικού κράτους και της οικονομίας, ως απόρροια των τραγικών επιπτώσεων του Β' Παγκοσμίου πολέμου. Στη συνέχεια εκπονήθηκαν και άλλες σχετικές εκθέσεις εμπειρογνομώνων (Βαρβαρέσσος, Μαραγκόπουλος, κλπ.) ανάλογης εν πολλοίς στόχευσης και εμβέλειας (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000).

σεις πραγματοποιήθηκαν στο εγχώριο κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο διοίκησης και διακυβέρνησης, ως απόρροια μεταξύ άλλων και των επιδράσεων της Ε.Ε., δίχως όμως να επιφέρουν ολιστικού χαρακτήρα μετασχηματιστικά αποτελέσματα στην ελληνική δημόσια διοίκηση (μεταβολή του βασικού κεντροβαρούς 'δόγματος' οργάνωσης και λειτουργίας). Όπως ήδη αναφέρθηκε, την περίοδο μέχρι το 1981 καταγράφεται η ίδρυση της Μ.Ε.Α. το 1962 ως μία νέα δομή διοίκησης.⁹ Στην περίοδο που ακολουθεί την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ., σε κεντρικό επίπεδο, την ίδρυση της Μ.Ε.Α. δεν ακολούθησε κάποια μόνιμη δομή π.χ. σε κυβερνητικό επίπεδο (Σπανού, 2001: 105). Έπειτα, η ίδρυση της Μ.Ο.Δ. Α.Ε. για την οργάνωση και διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της Ε.Ε. δεν λειτούργησε με όρους μεταφοράς και διάχυσης τεχνογνωσίας προς το υπόλοιπο διοικητικό σύστημα. Επίσης, η θεσμοθέτηση του επιχειρησιακού προγράμματος «Πολιτεία» για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης το 2001 (Ν. 2880/2001), πρόγραμμα που δανείστηκε, εν μέρει, λειτουργικές πτυχές των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. προγραμμάτων, δεν μετέβαλε ριζικά την αποτελεσματικότητα της ελληνικής Διοίκησης.

Στο περιφερειακό επίπεδο, όπως ήδη σημειώθηκε, η ίδρυση των δεκατριών περιφερειών, ως δομών διοικητικής αποκέντρωσης, προκειμένου να υλοποιήσουν έργα και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα (Π.Ε.Π.), στο πλαίσιο διαδοχικών συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της Ε.Ε. (Μ.Ο.Π., Κ.Π.Σ., Ε.Σ.Π.Α.) όπως προέβλεπε η Ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, ήταν σημαντική «αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών» στην αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της χώρας. Εντούτοις, δεν συνέδραμε καταλυτικά στις επιχειρησιακές επιδόσεις της ελληνικής Διοίκησης με όρους ταχύτητας απορρόφησης πόρων και με απογοητευτικές επιδόσεις κατά τις αρχικές προγραμματικές περιόδους (π.χ. Μ.Ο.Π., 1ο Κ.Π.Σ.).

Στο τοπικό, αυτοδιοικητικό επίπεδο, εξ άλλου, η θεσμοθέτηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Β' βαθμού (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) κατόπιν πιέσεων και της Ε.Ε., όπως ήδη αναφέρθηκε, ήταν σημαντικό βήμα που όμως παρέμεινε μετέωρο μέχρι την απορρόφηση τους από τις αιρετές Περιφέρειες με το πρόγραμμα «Καλλικράτης»,

⁹ Σχετικά με την ελληνική εκπροσώπηση και τον συντονισμό σε υπηρεσιακό επίπεδο, ιδίως μετά την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ., βλ. Μακροδημήτρης – Πασσάς, 1994.

καθώς ο ρόλος τους δεν υποστηρίχθηκε επαρκώς με πόρους από την κεντρική διοίκηση. Έπειτα, η θέσπιση του προγράμματος «Θησέας» (Ν. 3274/2004) για την υποστήριξη των Ο.Τ.Α., το οποίο υιοθετούσε οργανωτικές και διοικητικές πρακτικές των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της Ε.Ε., καθώς και τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα που συγχρηματοδοτούνταν από την Ε.Ε. και επεδίωκαν τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της ελληνικής Διοίκησης (Οικονόμου, 2018: 114) συνέδραμαν μεν οικονομικά αλλά δεν την απάλλαξαν από χρόνιες αδυναμίες, παθογένειες και υστερήσεις.

Τέλος, η φιλόδοξη διοικητική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης» που προωθούσε το πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, εκτροχιάστηκε από την αναγκαστική δημοσιονομική προσαρμογή, την οποία επιτηρούσε (και) η Ε.Ε. Συναφώς, μετά το 2010, τα διαδοχικά προγράμματα χρηματοπιστωτικής συνδρομής (Μνημόνια) με την εμπλοκή και της Ε.Ε. και τεχνοκρατών της με σκοπό την ταυτόχρονη παροχή μεταρρυθμιστικής τεχνογνωσίας, επέφεραν περιορισμένου βαθμού μετασχηματισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, καθώς οι δημοσιονομικές περικοπές, εν τέλει, κυριάρχησαν σε βάρος παραγόντων που συνδέονται με ποιοτικές παραμέτρους διοικητικής λειτουργίας, όπως, ιδίως, το ήθος, η αξιοκρατία, η λογοδοσία, κ.λπ. (Λαμπροπούλου – Οικονόμου, 2016).

Εν κατακλείδι, οι όποιες αλλαγές εμφιλοχώρησαν στην ελληνική Διοίκηση δεν μετέβαλαν ριζικά το κυρίαρχο διοικητικό υπόδειγμα (Τσέκος, 2009: 139), ακόμη και κατά την περίοδο της εξαναγκαστικής (δημοσιονομικής) προσαρμογής (2010-2018). Κατά συνέπεια, το εύρος και το βάθος των διοικητικών μετασχηματισμών της ελληνικής Διοίκησης, ως αποτέλεσμα της επίδρασης της Ε.Ε., κυμάνθηκε μεταξύ αδράνειας και απορρόφησης των ενωσιακών πιέσεων προσαρμογής, αδυνατώντας να λάβει χαρακτήρα ριζικών μετασχηματισμών, αναβάλλοντας έτσι και την υλοποίηση παραδοχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

VI

Συμπερασματικά

Ανασκοπώντας τη σχέση μεταξύ Ε.Ε. και ελληνικής Διοίκησης, λιγοστές ήταν μάλλον οι περιπτώσεις που η Ελλάδα προώθησε επιτυχώς δικές της

επιλογές προς την Ε.Ε., οι οποίες, στη συνέχεια, δημιούργησαν απαιτήσεις κατάλληλης προσαρμογής (συγκρότηση Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής και ίδρυση κρατικών περιφερειών). Κυρίως η Ελλάδα δέχθηκε πιέσεις προσαρμογής της προς την Ε.Ε.

Πριν την ένταξη στην Ε.Ο.Κ. δεν ανιχνεύτηκε ιδιαίτερη επίδραση της Ε.Ε. στην εγχώρια διοικητική αρχιτεκτονική. Την περίοδο 1981-2009 η Ε.Ε. πλασιώσε εγχώριες προσδοκίες και συνέβαλε στη δημιουργία νέων διοικητικών δομών στο κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό (αυτοδιοικητικό) επίπεδο. Κατά την περίοδο 2010-2018 η βίαιη και αναγκαστική δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας, που επιβλήθηκε με την εμπλοκή και της Ε.Ε., εξυπηρέτησε πρωτίστως οικονομικές ανάγκες αφήνοντας στο περιθώριο κρίσιμες ποιοτικές διοικητικές παραμέτρους. Ως αποτέλεσμα, η ελληνική Διοίκηση, παρά τις επιμέρους αλλαγές, άλλοτε παρέμεινε αδρανής και άλλοτε απλώς απορρόφησε τις πιέσεις προσαρμογής της Ε.Ε., δίχως ριζικούς μετασχηματισμούς στην οργάνωση και λειτουργία της.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Αντώνης Μακρυδημήτρης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

I

Der Gang Gottes...

Το σωτήριο έτος 1821 που ξεσπούσε η Επανάσταση και ο Αγώνας για την ανεξαρτησία στον ελλαδικό χώρο, στο Βερολίνο έβλεπε το φως η *Φιλοσοφία του Δικαίου* του Hegel, ένα έργο μνημειώδες για το δίκαιο, την πολιτική επιστήμη και την κοινωνιολογία. Σε αυτό ο Γερμανός φιλόσοφος, μεταξύ άλλων εμβριθών σκέψεων και συλλογισμών, επεσήμαινε τη σημασία της ανάδυσης του κράτους στη σύγχρονη εποχή, εκτιμώντας ότι αυτό το φαινόμενο επρόκειτο να έχει πελώριες συνέπειες στην εξέλιξη των κοινωνιών. Στην ανάλυσή του περιορίστηκε στις θετικότερες από αυτές, καταλήγοντας ότι η διαμόρφωση του κράτους έμοιαζε κάπως με τον «βηματισμό του Θεού επί της γης...».

Οι αναλυτές σχολιάζουν ότι την ουσία αυτής της επιχειρηματολογίας είχε δανειστεί ο Hegel από έναν άλλον σύγχρονό του στοχαστή, τον Herder, τροποποιώντας ελαφρώς την ορολογία. Γιατί ο Herder έκανε λόγο όχι για το 'κράτος', αλλά για το 'έθνος' ως δείγμα της θεϊκής πρόνοιας και παρουσίας στον κόσμο – '*Gang Gottes über die Nationen*'. «Ο Θεός βαδίζει μέσα στο έθνος», κατά τον σχετικό συλλογισμό. Ο Hegel έκανε ένα βήμα παραπέρα υποστηρίζοντας ότι ο θεϊκός βηματισμός ακούγεται πιο καθαρά στον ρόλο, τη δράση και τους θεσμούς του κράτους, που οριοθετούν δεσμευτικά την κοινωνική συμπεριφορά στη σύγχρονη εποχή. Υπό τον

όρο, βέβαια, και την αναγκαία συνθήκη ότι τούτος ο ογκώδης μηχανισμός βίας και κατεξουσίασης, όπως σημαίνει το όνομά του στα ελληνικά, λειτουργεί σωστά, συνετά και μετρημένα, υπό τον έλεγχο του δικαίου και της πολιτικής κοινωνίας. Διαφορετικά, το κράτος αντί για βήμα του Θεού μπορεί να μετατραπεί σε τερατώδη δυνάστη, έναν ολοκληρωτικό *Λεβιάθαν*, όπως είχε ήδη διαβλέψει ο Hobbes· ή ένα 'τέρας', «το πιο ψυχρό απ' όλα τα ψυχρά τέρατα πάνω στη γη», κατά την απαισιόδοξη διάγνωση του Νίτσε, στα τέλη του 19ου αιώνα.

Αλλά για ποιο κράτος έκαναν λόγο εκείνοι οι προδρομικοί στοχαστές; Περιγράφοντας με λιγότερο ποιητικούς όρους ο Adam Müller, ένας σύγχρονος κι αυτός του Hegel διανοητής, θα προβεί σε μια συνοπτική, περιεκτική διατύπωση –(«το κράτος δεν είναι»), σημείωνε, «απλώς ένα εργοστάσιο, ένα αγρόκτημα, μια ασφαλιστική ή εμπορική εταιρία»). Το κράτος είναι κάτι πολύ περισσότερο και εντελέστερο· είναι «η θεμελιακή συνένωση όλων των υλικών και πνευματικών αναγκών ενός έθνους, όλων των υλικών και πνευματικών αγαθών του, όλης της εσωτερικής και εξωτερικής ζωής του, σ' ένα μεγάλο ενεργητικό και απείρως ζωτικό όλον». Κοντολογίς, στο πνεύμα αυτό και με κάπως πιο σύγχρονη διατύπωση, το κράτος περιλαμβάνει, ρυθμίζει και οργανώνει εξουσιαστικά το σύνολο σχεδόν των τομέων ή όψεων της δημόσιας πολιτικής, που επηρεάζουν τη ζωή όχι μόνον πολιτών, αλλά και όλων όσοι διαβιούν στην επικράτειά του.

Αν, μάλιστα, αυτό το 'κράτος' ενεργεί σύμφωνα με το δίκαιο και τους νόμους, συνιστά δηλαδή 'κράτος δικαίου', και η ηγεσία του επιλέγεται από το πολιτικό σώμα, είναι δηλαδή στοιχειωδώς δημοκρατικό στη διακυβέρνησή του, τότε μοιάζει να είναι κάτι το αρκετά θετικό και επιθυμητό στη ζωή και την κοινωνία. Υπό την έννοια αυτή, επιβεβαιώνεται η εγγεληνή διάγνωση ή 'προφητεία'. Αν, επιπλέον, το κράτος διακρίνεται από άλλα ανάλογα πολιτικά μορφώματα στον πλανήτη με γνώμονα την εθνική του ταυτότητα (οριζόμενη κυρίως με ευρείς πολιτιστικούς όρους), αποτελεί, δηλαδή, 'εθνικό κράτος' (nation state), κατά τη χερντεριανή εκτίμηση, τότε μάλλον πρόκειται για έναν θεσμό που αξίζει να αποκτήσουν οι λαοί, ακόμα και να πολεμήσουν γι' αυτό. Κράτος εθνικό, κράτος δικαίου, κράτος του δήμου ('δημοκρατικό') – ιδού οι τρεις μείζονες ιδέες και ορίζουσες της κοινωνικο-πολιτικής εμπειρίας από τον 19ο αιώνα και μετά.

Αν αυτές οι 'εξελικτικές καθολικότητες' ('evolutionary universals', κατά την παρσονική θεωρία, στις οποίες θα έπρεπε να συγκαταλεχθούν

και η ανοιχτή οικονομία της αγοράς, όσο και η κοινωνία των πολιτών) εμφανίζονται και απαντούν με τον έναν ή τον άλλον τρόπο στα πιο εξελιγμένα σημεία του πλανήτη, γιατί να μην δοκιμαστούν και σε τούτη την πολύπαθη γωνιά της Ευρώπης, συνεχιστή και κληρονόμο ενός σπουδαίου αρχαίου πολιτισμού; «Απόγονοι του σοφού και φιλανθρώπου Έθνους των Ελλήνων, σύγχρονοι των νυν πεφωτισμένων λαών της Ευρώπης και θεαταί των καλών, ... ήτον αδύνατον πλέον να υποφέρωμεν μέχρις αναλγησίας και ευηθείας...»: έτσι εξαγγελλόταν πανηγυρικά στην ιστορική *Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας*, το σημαντικότερο ίσως κείμενο πολιτικού θεσμού που υπήρξε ποτέ στη σύγχρονη Ελλάδα, η οποία και προσαρτήθηκε στο Σύνταγμα της Επιδαύρου (1η Ιανουαρίου 1822).

Όταν ο J.J. Rousseau λίγο μόλις καιρό πριν από την Ελληνική Επανάσταση έγραφε στους Πολωνούς και τους συνιστούσε με θέρμη να αντισταθούν στη βίαιη ενσωμάτωσή τους από τους Ρώσους, μένοντας πιστοί στα δικά τους εθνικά έθιμα, τις παραδόσεις και τις ιδιαιτερότητες, γιατί να μην επιχειρούσαν κάτι ανάλογο και οι Έλληνες (Ρωμιοί ή Γραικοί) έναντι των Οθωμανών, που διέφεραν από αυτούς γλωσσικά, θρησκευτικά και πολιτισμικά; Κάτι τέτοιο, εξ άλλου, είχε υποστηρίξει ακόμη νωρίτερα ο John Locke στη *Δεύτερη Πραγματεία περί Κυβερνήσεως* λέγοντας ρητά (παράγραφος 192): «Ποιος έχει και την παραμικρή αμφιβολία ότι οι Έλληνες Χριστιανοί, οι απόγονοι των παλαιών κατοίκων εκείνης της χώρας, έχουν το δικαίωμα να αποτινάξουν τον τουρκικό ζυγό, υπό τον οποίο επί μακρό γογγύζουν, οποτεδήποτε έχουν τη δύνη να το κάνουν;». Τούτο έπραξαν ή μάλλον ξεκίνησαν να πράττουν πριν από 200 χρόνια και σχεδόν τα κατάφεραν σε πείσμα πολλών. Διαπιστώνοντας και υποστηρίζοντας εμπράκτως ότι οι Έλληνες είναι έθνος διαφορετικό από τους Τούρκους, διεκδίκησαν την ύπαρξη του δικού τους ανεξάρτητου και δικαιοκρατούμενου κράτους, όπως τεκμηρίωναν εμβριθώς στο *Υπόμνημα περί της Παρούσης Καταστάσεως του Πολιτισμού εν Ελλάδι* ο Κοραής το 1803, όσο και στην *Ελληνική Νομαρχία* ο ανώνυμος συγγραφέας της το 1806. Οι Έλληνες πολέμησαν γι' αυτό, κέρδισαν τη διεθνή αναγνώριση και τελικά το έθνος απέκτησε το δικό του κράτος, έστω στη στοιχειώδη ή εμβρυακή μορφή του, που στη συνέχεια εξελίχθηκε σταδιακά.

«Μόνο ο άνθρωπος είναι το πλάσμα που γίνεται αυτό που επιλέγει και επιθυμεί», υποστήριζε ένας Ιταλός διανοητής του 17ου αιώνα, ο Giambattista Vico, η αξία του οποίου αναγνωρίζεται ολοένα και περισσό-

τερο – ‘*unus homo est quod vult, quod lubet*’. Πρόκειται για μια σκέψη όχι απλώς γνωστή αλλά κοινής αποδοχής στην αρχαιοελληνική πνευματική παράδοση, αναφερόταν στους Δελφούς, όπως και σε στίχους του Πινδάρου – «γένειοί, οίος εσσί μαθών». Τουτέστιν, ‘γίνε αυτό που είσαι, μετά από μάθηση’ και αυτογνωσία· ή και αγώνα για ελευθερία. Αυτοπραγμάτωση και αυτοσυνειδησία δεν αποτελούν μόνο ηθικές έννοιες και αξίες, αλλά και θεμιτές πολιτικές επιδιώξεις και επιθυμητές καταστάσεις. Προτάγματα που εμπνέουν και την πολιτική πρακτική.

II

Εθνικοί στόχοι

Οι ‘εθνικοί στόχοι’ που τέθηκαν με την Επανάσταση του ’21, όπως αποτυπώνονταν ευσύνοπτα, έγκυρα και περιεκτικά στη *Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας*, περιελάμβαναν εν πρώτοις την απελευθέρωση του έθνους με τη συγκρότηση του δικού του ανεξάρτητου κράτους, πράγμα που κατέστη δυνατόν το 1830. Μολοντί τα εδαφικά όρια του νεοπαγούς κράτους ήταν αρχικά πολύ περιορισμένα, δεν άργησαν να διευρυνθούν με διαδοχικές μεγεθύνσεις (1864, 1881, 1912, 1923, 1948), ούτως ώστε ήδη με την πρώτη εκατονταετηρίδα να έχει, εν πολλοίς, επιτευχθεί ο μείζων εθνικός σκοπός, ήτοι η ενοποίηση των Ελλήνων στο δικό τους ελεύθερο κράτος.

Ο έτερος εθνικός στόχος, που επίσης διατυπώθηκε ρητά στα Συντάγματα της επαναστατικής περιόδου (1822, 1823, 1827), δεν ήταν άλλος από τον εκδημοκρατισμό και το κράτος δικαίου. Και ως προς το ζήτημα αυτό, αρχικά τα βήματα ήταν αργά, ενώ κάποτε πήγαιναν και προς τα πίσω, αλλά τελικά συνδυάστηκαν στον εθνικό βίο και τα δύο πολύτιμα αγαθά της δημοκρατίας και της δικαιοσύνης – αν όχι απόλυτα, πάντως ακριούντως και ρεαλιστικά. Όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία, που αποτέλεσε εξ αρχής βασική επιδίωξη της Επανάστασης,¹

¹ Όπως αναφερόταν στη 2η κιόλας παράγραφο της *Διακήρυξης της Ανεξαρτησίας*, «Είχομεν ημεείς τάχα ολιγώτερον, παρά τα λοιπά έθνη, λόγον διά να στερωμέθα εκείνων των δικαίων, ή είμεθα φύσεως κατωτέρας και αχρειεστέρας, διά να νομιζώμεθα ανάξιοι αυτών, και καταδικασμένοι εις αιώνιον δουλείαν να έρπωμεν ως κτήνη και αυτόματα εις την άλογον θέλησιν ενός απεινούς τυράννου, όστις ληστρικός και άνευ τινός συνθήκης ήλθε μακρόθεν να μας καθυποτάξη;».

ακόμα και αν δεν έχει επιτευχθεί εντελώς και για όλους εξίσου, έχουν σημειωθεί άλματα στην πορεία των ετών, με συνέπεια η Ελλάδα σήμερα, πέραν της συμμετοχής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ίσως και εξ αιτίας αυτής), να συγκαταλέγεται ανάμεσα στις πρώτες δεκάδες των πλέον ευημερουσών χωρών στον πλανήτη.

Ως προς τον έσχατο, τέλος, αλλ' όχι ελάχιστο εθνικό στόχο και σκοπό, αυτόν του εκσυγχρονισμού του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, παρά την πρόοδο που έχει κι εδώ συντελεστεί, το οργανωτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας εξακολουθεί να αποτελεί τον 'μεγάλο ασθενή' της ελληνικής κοινωνίας. Χαρακτηριστικές όψεις και εκφάνσεις του προβλήματος, που επισημάνθηκαν επαρκώς στις μελέτες που προηγήθηκαν, περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τον συγκεντρωτισμό στην άσκηση της εξουσίας (που συνιστά απώτερη απειλή της ίδιας της δημοκρατίας), τις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία (που αντιστρατεύονται την αξιοκρατία, τον επαγγελματισμό και την καταλληλότητα των δημόσιων θεσμών και υπηρεσιών), την αδιαφάνεια και τη διαφθορά στη διαχείριση των δημόσιων πόρων (που κλονίζει την εμπιστοσύνη στην πολιτική κοινωνία). Αν έτσι έχουν τα πράγματα, τότε πολλά ακόμη μένει να γίνουν προς την κατεύθυνση της αποσυγκέντρωσης στην άσκηση της εξουσίας, της αξιοκρατίας και της ποιότητας στη Διοίκηση (που πρέπει να είναι και να παραμείνει μια 'ουδέτερη δύναμη' απέναντι στις πολιτικές ή κομματικές αντιπαράθεσεις), προς τη στοιχειώδη δημόσια ηθική και τη δεοντολογία. Όλα τούτα έχουν αρκούντως πλέον συνειδητοποιηθεί, το ζήτημα είναι να πραγματοποιηθούν οριστικά και δίχως παλινδρομήσεις, ώστε να αποτελέσουν επιτέλους εθνικό 'κεκτημένο'.

Αποτελεί παράδοξη μοίρα ή πεπρωμένο των επαναστάσεων να προδίδονται, να εκφυλίζονται και να παρακμάζουν, σημείωνε η Hannah Arendt σε σχετική μελέτη της μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο, αναφερόμενη στα χαρακτηριστικά παραδείγματα της Γαλλικής Επανάστασης του 1789 και της Ρωσικής του 1917. Αμφότερες, μολονότι επικράτησαν, δεν απέφυγαν τις 'παρεμβατικές' —αν όχι παραμορφωτικές— εκδοχές, εκφάνσεις και μεταπτώσεις του επαναστατικού και απελευθερωτικού ιδεώδους. Αλλά η Αμερικανική Επανάσταση του 1776, όπως και η Ελληνική του 1821, δεν γνώρισαν κάποια μείζονα διαστροφή, εκφυλιστική παραμόρφωση ή παραποίηση συγκρίσιμη με άλλα ιστορικά παραδείγματα. Ίσως γιατί υπήρξαν μετριοπαθέστερες στις απώτερες επιδιώξεις και τις στοχεύσεις

τους (πολιτική ανεξαρτησία, στη μια περίπτωση, εθνική απελευθέρωση, στην άλλη). Πράγμα που φανερώνει τη δυνατότητα των αντίστοιχων πολιτικών θεσμών να επιτυγχάνουν τους στόχους που θέτουν, ακόμα και εκείνους που δεν έχουν τελεσφορήσει, ακόμα.

Αν τούτο σημαίνει προσχώρηση στην περίφημη τζεφερσόνια αρχή ότι 'το καλύτερο που μπορεί να κάνει το κράτος είναι να κάνει λιγότερα πράγματα αλλά να τα κάνει καλύτερα', ίσως αξίζει τον κόπο και τη 'θυσία' (της περιττής πολυπραγμοσύνης, όπως θα λέγαμε πλατωνιστί). Αναζητήστε το 'κοινό και το κύριο ή το ίδιον' (*il commune e proprio*), θα έλεγε στους *Ελεύθερους Πολιορκημένους* (Στοχασμοί) ο Σολωμός. Η διοίκηση και η διακυβέρνηση του τόπου θα έχει μάλλον να επωφεληθεί απ' αυτό. Το δε 'κοινό και κύριο ή ίδιον' για το κράτος και τη διοίκηση, σήμερα, είναι να εστιάσει στον και να βελτιστοποιήσει τον ρυθμιστικό, εγγυητικό και συντονιστικό ρόλο και αποστολή του, που πρέπει μάλλον να ενισχυθεί και να ενδυναμωθεί από ποιοτικής, ιδίως, σκοπιάς. Ίσως, έτσι, μπορέσει το κράτος και η διακυβέρνηση του τόπου να εκφράσει και να αποτυπώσει καλύτερα, αν όχι τα 'βήματα του Θεού επί της γης', τουλάχιστον ένα εύλογο σχέδιο για τη λειτουργία μιας πολιτικής κοινωνίας που είναι ελεύθερη, ανοιχτή, δίκαιη και δημοκρατική, κατά το δυνατόν.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασόπουλος Δ. Σ. (1986), *Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα. Παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Alexander G. (2001), "Institutions, path dependence, and democratic consolidation", *Journal of Theoretical Politics*, 13 (3), 249-269.
- Αλεξόπουλος Άρ. (2007), *Επιστημική κοινότητα και συλλογική δράση: η περίπτωση του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ*, Αθήνα: ΙΝ.Ε./Γ.Σ.Ε.Ε.
- Αλεξόπουλος Άρ. (2007^α), «Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης», σελ. 597-612, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *1ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Αλιβιζάτος Ν. Κ. (1983), *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Αλιβιζάτος Ν. Κ. (2014), *Το Σύνταγμα και οι Εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία 1800-2010*, Αθήνα: Πόλις.
- Ανδρέαδης Ι. (2016), «Η στάση των πολιτών απέναντι στο πολιτικό σύστημα», 465-486, στο Α. Γ. Πασσάς *et al.*, επιμ., *Οι θεσμοί στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ανδρονόπουλου Β. – Μ. Μαθιουδάκη (1988), *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, Αθήνα.
- Ανθόπουλος Χ. Θ. (2008), «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», στο Ε. Ι. Κοντιάδης – Χ. Θ. Ανθόπουλος, επιμ., *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ανωγάτης Δ. – Δ. Μοσχόπουλος – Ι. Αθανασοπούλου (2020), *Η δημογραφική απεικόνιση της στελέχωσης του ελληνικού κράτους κατά την περίοδο 1833-1844*, Κέρκυρα.
- Aucoin P. (2012), "New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk", *Governance*, 25 (2), 177-199.

- Barberis P. (1994), "Permanent Secretaries and Policy-Making in the 1980s", *Public Policy and Administration*, 9 (1), 35-48.
- Bauer T. N. – B. Erdogan (1996), "Organizational socialization", 51-64, στο *APA Handbook of I/O Psychology*, 3.
- Bednar J. – A. Jones-Rooy – S. E. Page (2015), "Choosing a future based on the past: Institutions, behavior, and path dependence", *European Journal of Political Economy*, 40, 312-332.
- Βενετσανοπούλου Μ. (2014), *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη δημόσια διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Βενιζέλος Ευ. (1990), *Το Γενικό Συμφέρον και οι Περιορισμοί των Συνταγματικών Δικαιωμάτων*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Βενιζέλος Ευ. (1992), «Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης», *ΕΛΛΑΔ*, 321 επ.
- Βενιζέλος Ευ. (2000), *Το σχέδιο της αναθεώρησης του Συντάγματος. Η γενική εισήγηση της πλειοψηφίας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή*, Έκδοση εργασίας, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Βενιζέλος Ευ. (2002), *Το αναθεωρητικό κείμενο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Berman H. (1983), *Law and Revolution. I, The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Berman H. (2006), *Law and Revolution. II, The impact of the Protestant Reformations on the Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Βερναρδάκης Χρ. (2004), «Η ίδρυση, η εξέλιξη και η μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: από το 'κόμμα μαζών' σε 'κόμμα του κράτους', στο Χ. Βερναρδάκης *et al.*, επιμ., *Τριάντα χρόνια δημοκρατία*, Αθήνα: Κριτική.
- Βερναρδάκης Χρ. – Κ. Μαυρέας (2016), «Από τα «κόμματα της αντιπροσώπευσης» στα «κόμματα του κράτους». Μια αποτίμηση των επιπτώσεων της κρατικής χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων στη μεταπολιτευτική Ελλάδα», στο Α. Γ. Πασσάς *et al.*, επιμ., *Οι θεσμοί στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Blavoukos S. – G. Oikonomou (2022), "Reforming *Suo Tempore*: Exploring the Unintended Consequences of the European Union's 'Reform Actors'", *The British Journal of Politics and International Relations* (OnlineFirst).
- Βούλγαρης Γ. (2013), *Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Βούλγαρης Γ. (2019), *Ελλάδα: Μια χώρα παραδόξως νεωτερική*, Αθήνα: Πόλις.
- Cable D. M. – C. K. Parsons (2001), "Socialization tactics and person-organization fit", *Personnel Psychology*, 54 (1), 1-23.
- Capano G. (2003), "Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s", *Public Administration*, 81 (4), 781-801.
- Γέροντας Απ. (2020), *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

- Γέροντας Απ. – Σ. Λύτρας – Πρ. Παυλόπουλος – Γ. Σιούτη – Σπ. Φλογαίτης (2018), *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Γιανναράς Χρ. (2002), *Κομματοκρατία*, Αθήνα: Πατάκης.
- Γιαννίτσας Τ. (2013), *Η Ελλάδα στην Κρίση*, Αθήνα: Πόλις.
- Γιαννουλόπουλος Γ. (1999), *Η ευγενής μας τύφλωσις. Εξωτερική πολιτική και «εθνικά θέματα» από την ήττα του 1897 έως τη μικρασιατική καταστροφή*, Αθήνα: Βιβλιόραμα.
- Cooper Chr. A. (2020), "Politics and the permanency of permanent secretaries: testing the vitality of the Westminster administrative tradition, 1949-2014", *British Politics*, 15, 311-325.
- Γράβαρης Δ. (2001), «Γνώση και κρατική πολιτική στην έννοια των επιστημονικών κοινοτήτων, ζητήματα κριτικής ανακατασκευής», *Επιστήμη και Κοινωνία*.
- Δαγρόγλου Πρ. (1986), «Δημόσιο Συμφέρον και Σύνταγμα», *Το Σύνταγμα*, 425 επ.
- Δαγρόγλου Πρ. (1992), «Η συνταγματικότητα της διαιτητικής επιλύσεως διοικητικών διαφορών», *Ελλ Δνη*, 33, 481 επ.
- Dahrendorf R. (1980), "Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies", *The Political Quarterly*, 51 (4), 393-409.
- Dakin D. (1984), *Η ενοποίηση της Ελλάδας 1770-1923*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- David P. A. (1994), "Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions", *Structural Change and Economic Dynamics*, 5 (2), 205-220.
- Davies N. (1998), *Europe. A History*, Harper Perennial.
- Δερτιλής Γ. (2000), *Λεργαίον κράτος*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Δερτούζος Μ. (1998), *Τι μέλλει γενέσθαι*, Αθήνα: Λιβάνης.
- Δεσποτόπουλος Α. Ι. (1996), *Ο Κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας και η απελευθέρωση της Ελλάδος*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- Δετσαρίδης Χρ. (2019), *Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Διαμαντόπουλος Θ. (1985), *Ο Βενιζελισμός της Ανόρθωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Διαμαντούρος Ν. (2002), *Οι απαρχές της συγκρότησης του σύγχρονου κράτους στην Ελλάδα*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- Διβάνη Λ. (2010), *Η εδαφική ολοκλήρωση της Ελλάδας (1830-1947)*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Dimitrakopoulos D. G. – Arg. G. Passas (2020), *The Depoliticisation of Greece's Public Revenue Administration. Radical change and the limits of conditionality*, Cham: Springer.
- Δουζίνιας Κ. – Μ. Μπαρτσιώδης, επιμ., (2021), *Αριστερή Κυβερνησιμότητα. Η εμπειρία του ΣΥΡΙΖΑ 2015-2019*, Αθήνα: Νήσος.
- Dror Y. (1964), "Muddling Through – "Science" or Inertia?", *Public Administration Review*, 153-157.
- Δρυλεράκης Ι. (1991), «Η διαιτησία στις διοικητικές διαφορές», *ΔΦΝ*, 4.
- Ελευθερίου Κ. (2022), «Κρίση των κομμάτων, κρίση της πολιτικής: Η αναγκαιότητα

- ενός σύγχρονου κόμματος μαζών», στο Κ. Γαλανόπουλος – Δ. Παπανικολόπουλος, επιμ., *Τι να κάνουμε: Σκέψεις για την επανεκκίνηση της ριζοσπαστικής πολιτικής*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση (2019), *Εκθεση Δημόσιας Διαβούλευσης για την Συνταγματική Αναθεώρηση*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001), *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Μια Λευκή Βίβλος*, Βρυξέλλες. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM (2001) 428, EE C 287.
- Feyerabend P. K. (2011), *The Tyranny of Science*, N.Y.: Wiley.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2014), *Πρωτοπουροκεντρισμός. Η Δεσπόζουσα Θέση του Αρχηγού της Κυβέρνησης στο Πολιτικό μας Σύστημα*, Αθήνα: Μπατσουλός.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2018), «Από τον Πρώιμο Συνταγματισμό στον Δημοκρατικό Καισαρισμό: 190 Έτη από την Ανάληψη των Κυβερνητικών Καθκόντων από τον Ιωάννη Καποδίστρια», *Το Σύνταγμα*, 1, 97-117.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2019), «Η Υποβάθμιση του Ρόλου της Βουλής: Διαχρονικές Ευθύνες και Παθογένειες του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», *Το Σύνταγμα*, 4, 967-1000.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2021), *Μεταξύ Συγκεντρωτισμού και Υπουργειοπληθωρισμού: Όψεις της Διοικητικής και της Κυβερνητικής Ιστορίας του Σύγχρονου Ελληνικού Κράτους 19ος-21ος Αιώνας*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2021*), «Τα Σύντάγματα της Ελληνικής Επανάστασης: Ο Υπέροτρα Δημοκρατικός τους Χαρακτήρας και η Αδυναμία Εφαρμογής τους», *Δημόσιο Δίκαιο*, 1-2, 71-79.
- Getimis P.-N. – K. Hlepas (2006), “Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities”, 177 επ., στο H. Back – H. Heinelt – An. Magnier, eds, *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, VS Wiesbaden.
- Η Διακήρυξις της Ανεξαρτησίας (Α' Εθνική Συνέλευσις)*, πρόλ. Πρ. Παυλόπουλος, επιμ. Αντ. Μακρυδημήτρης, Αθήνα: Σ.Ω.Β. (2022).
- Haas P. M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46 (1), 1-35.
- Häberle P. (2006), “Öffentliches Interesse als juristisches Problem”, 2. Aufl., *Juristen Zeitung*.
- Hall P. A. (1989), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall P. A. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Hall S. – B. Gieben (2003), *Η διαμόρφωση της νεωτερικότητας. Οικονομία, κοινωνία, πολιτική, πολιτισμός*, μτφρ. Θ. Τσακίρης – Β. Τσακίρης, Αθήνα: Σαββάλας.
- Heinelt H. – B. Egner – N. Hlepas, eds, (2022), *The Politics of Local Innovation. Conditions for the Development of Innovations*, London, N.Y.: Routledge.
- Hlepas N.-K. (2010), “Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008-09) Wave of Reforms”, *Local Government Studies*, 36 (2), 223 επ.
- Hlepas N.-K. (2018), “Unies dans la Diversité Régionale: La question des Régions dans

- la Grèce centralisatrice”, 251 επ., στο GIS – GRALE – CNRS, *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales. Les grandes régions*, Paris: Editions Le Moniteur.
- Hlepas N. – Th. Chadjipadelis (2022), “Mayors in the foreground, parties behind the scenes”, 222-232, στο Ad. Gendzwill – Ul. Kjaer – Kr. Steyvers, eds, *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*, N.Y.: Routledge.
- Hlepas N. – Th. Chantzaras – P. Getimis (2018), “Leadership Styles of European Mayors: How Much Have They Changed Over the Past 12 Years?”, 209 επ., στο H. Heinelt et al., eds., *Political Leaders and Changing Local Democracy. Governance and Public Management*, London: Palgrave Macmillan.
- Hofstede G. (1980), “Motivation, Leadership, and Organization: Do American Theories Apply Abroad?”, *Organizational Dynamics*, Summer, 42-63.
- Hofstede G. – G. J. Hofstede – M. Minkov (2010), *Cultures and organizations: Software of the mind*, 3rd ed., New York: McGraw-Hill.
- Hooghe L. (1996), “Building a Europe with the Regions. The Changing Role of the European Commission”, 89-126, στο L. Hooghe, επμ., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe L. – G. Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Howlett M. – A. Perl – M. Ramesh (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
- Jago M. (2017), *Robin Butler: At the heart of power. From Heath to Blair*, Λονδίνο: Biteback Publishing.
- Καζαμιάς Α. (2005), «Η άνοδος και η πτώση του κρατικού κομματισμού», στο Θ. Πελαγίδης, επμ.-εις., *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καλύβας Στ. (2015), *Καταστροφές και θρίαμβοι. Οι 7 κύκλοι της σύγχρονης ελληνικής ιστορίας*, Αθήνα: Παπαδόπουλος.
- Καραφουλίδου Β. (2018), «...της μεγάλης τάτης ιδέας...»: Όψεις της εθνικής ιδεολογίας 1770-1854, Αθήνα: Πόλις.
- Καργάδος Π. (1994), «Είναι δυνατή η διαιτητική επίλυση των φορολογικών διαφορών», *Δ*, 25, 581 επ.
- Καρκατσούλης Π. (2014), *Ρύθμιση, Απορρόθμιση, Μεταρρόθμιση*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Καρκατσούλης Π. (2019), «Το ‘επιτελικό κράτος’ ως άλλοθι μιας συγκεντρωτικής διακυβέρνησης», *Athens Voice*, 31.7.
- Καρούζου Ε. (1989), «Ζητήματα Κατοχής Εθνικών γαιών», *Μνήμων*, 12, 149-161.
- Keating M. (2003), “In the Wake of ‘A Certain Maritime Incident’: Ministerial Advisers, Departments and Accountability”, *Australian Journal of Public Administration*, 62 (3), 92-97.
- Κεχαγιά Β. (2010), «Αργόσυρτο φινάλε στο σίριαλ των γραμματέων», *Τα Νέα*, 23 Ιανουαρίου, <https://www.tanea.gr/2010/01/23/greece/argosyrto-finale-sto-sirial-twn-grammatewn>.

- Keynes J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
- Kickert W. (2011), "Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Context, Administrations and Reforms", *Public Administration*, 89 (3), 801-818.
- Knill C. – D. Lehmkuhl (2002), "The National Impact of EU Regulatory Policy: Three Mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41 (2), 255-280.
- Κοϊμτζόγλου Ι. Ε. (2017), *Σύνοψη Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Κολίτσου Ι. Σ. (2014), *Ιστορία της Νεώτερης Ελλάδος, 1797-1980*, Θεσσαλονίκη: Βάνιας.
- Κοντιάδης Ξ. Ι. (2009), *Ελλειμματική Δημοκρατία: Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κοντιάδης Ξ. Ι. (2021), *Η Περιπετειώδης Ιστορία των Επαναστατικών Συνταγμάτων του 1821. Η Θεμελιωτική Στιγμή της Ελληνικής Πολιτείας*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Κοντιάδης Ξ. Ι. – Χ. Θ. Ανθόπουλος, επιμ., (2008), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κοντογιώργης Γ. (2004), «Η κομματοκρατία ως πολιτικό σύστημα», *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 4.
- Κοντογιώργης Γ. (2012), *Κομματοκρατία και Δυναστικό Κράτος*, Αθήνα: Πατάκης.
- Kostis K. P. (2005), "The formation of the state in Greece, 1830-1914", 18-36, στο F. Birtke – Th. Dragonas, eds, *Citizenship and the Nation-State in Greece and Turkey*, London: Routledge.
- Κοταρίδης Ν. (1993), *Παραδοσιακή επανάσταση και εικοσιένα*, Αθήνα: Πλέθρον.
- Κούκου Ελ. (1975), «Το ελληνικό κράτος από 1830 ως 1832 – Τα πολιτικά γεγονότα», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Εκδοτική Αθηνών, 542-562.
- Κουτσούκης Κ. – Π. Σκλιάς, επιμ., (2005), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κρεμμυδάς Β. (2010), *Η Μεγάλη Ιδέα. Μεταμορφώσεις του εθνικού ιδεολογήματος*, Αθήνα: Τυπωθήτω.
- Κτιστάκη Στ. (2009), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κτιστάκη Στ. Ν. (2010), «Μεταβολή του Συστήματος Επιλογής Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων και Αξιοκρατία στη Δημόσια Διοίκηση», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 16, 63-93.
- Κυβέλος Σ. (2016), *Η ενδικοφανής προσφυγή*, 2η έκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Kuhn T. S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: Chicago University Press.
- Κυριακάκη Ε. (2013), «Το ορισμένο της θητείας των μελών ΑΑ και το πεπερασμένο της αυτοδίκαιης παράτασής της. Μια επισκόπηση της νομοθεσίας και της νομολογίας με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3515/2013», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 4.
- Κυρίνη-Κούτουλα Α. (1996), *Η οθωμανική διοίκηση στην Ελλάδα. Η περίπτωση της Πελοποννήσου (1715-1821)*, Αθήνα: Αρσενίδης.

- Κωστής Κ. (2018), *Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας: Η διαμόρφωση του νεο-ελληνικού κράτους, 18ος-21ος αιώνας*, β' έκδ., Αθήνα: Πατάκης.
- Ladi St. (2005), "The role of experts in the reform process in Greece", *West European Politics*, 28 (2), 279-296.
- Ladi St. – D. Panagiotatou – A. Angelou (2022), "The Greek ecosystem of science for policy", στο Κ. Krieger – L. Melchor Fernandez, eds, *EUR 31022 EN*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ladner Andr. – N. Keuffer – H. Baldershei – N. Hlepas – P. Swianiewicz – Kr. Steyvers – C. Navarro (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Læg Reid P. (2000), "Top Civil Servants under Contract", *Public Administration*, 78 (4), 879-896.
- Lakatos Im. (1978), *The Methodology of Scientific Research Programmes*, J. Worrall – Gr. Currie, eds, Vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press.
- Λαμπροπούλου Μ. – Γ. Οικονόμου (2016), «Θεωρητικά διοικητικά μοντέλα και οι πολιτικές των μνημονίων για τη δημόσια διοίκηση: σημεία τομής, αποκλίσεων και αλλαγής», 191-207, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Ευγ. Πρεβεδούρου – Χρ. Δετσαρίδης – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών. Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Lindblom C. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
- Λούβη Α. (2020), *Η Ευρώπη των Ελλήνων. Πρότυπο, απειλή, προστάτις, 1833-1857*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Λυριτζής Χρ. (2006), «Το μεταβαλλόμενο κομματικό σύστημα: Σαθρή δημοκρατία, αμφισβητούμενος έκσυγχρονισμός», στο Κ. Featherstone, επιμ., *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Οκτώ.
- Λυριτζής Χρ. (2008), «Κράτος, Εξουσία, Πολιτική 1830-1880», 69-90, στο Κ. Γαρδίκια *et al.*, *Η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Νεφέλη.
- Majone G. (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale: Yale University Press.
- Makridimitris Anth. (2002), "Greek administrative reform and the European Union", 118-130, στο P. K. Ioakimidis, *Greece in the European Union: The New Role and the New Agenda*, Athens: Ministry of Press and Mass Media.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1992), *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1994), «Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 3, 135-152.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1997), *Οι Πρωθυπουργοί της Ελλάδος, 1828-1997*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2000), *Οι Υπουργοί των Εξωτερικών της Ελλάδας 1829-2000*, Αθήνα: Καστανιώτης.

- Μακρυδημήτρης Αντ. (2003), *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, Αθήνα: Μεταμεσο-
νύκτιες εκδόσεις, (β' έκδ. 2006).
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2006), *Κράτος των Πολιτών, Προβλήματα Μεταρρύθμισης και
Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Α. Α. Λιβάνης.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2007), *Κωνσταντίνος Καραμανλής, Ένα Παράδειγμα Πολιτι-
κής Ηγεσίας*, Αθήνα: Ποταμός.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2009), *Απόρροητα. Πολιτικά, Πολιτιστικά και Άλλα*, Αθήνα:
Το Πέρασμα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2013), *Διοικητική Επιστήμη II: Προσεγγίσεις στη Θεωρία
των Οργανώσεων*, Ε' έκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2013^α), *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηλελόπης: Διοίκηση και
Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Διοίκηση και Κοινωνία 9, Αθή-
να-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, (β' έκδ. επανυξημένη 2023).
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2021), «Η θέση της Δημόσιας Διοίκησης – Pouvoir Neutre»,
Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 1 (1), 71-81.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2023), *Είναι ηθική η πολιτική; Τύποι ηγεσίας στον Πολιτικό
του Πλάτωνος, και άλλα ερωτήματα*, Διοίκηση και Κοινωνία 11, Γ' έκδ., Αθή-
να-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Ν. Μιχαλόπουλος, επιμ., (2000), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων
για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Αργ. Πασσάς (1994), *Η Ελληνική Διοίκηση και ο Συντονισμός
της Ευρωπαϊκής Πολιτικής*, Διοίκηση και Πολιτεία – Μελέτες 10, Αθήνα-Κο-
μοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Μ.-Ηλ. Πραβίτα (2010), «Συμμορφώνεται η Διοίκηση προς τις απο-
φάσεις των ελληνικών δικαστηρίων;», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, ΚΓ(1), 1-10.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Μ.-Ηλ. Πραβίτα (2012), *Διοικητική Επιστήμη I. Δημόσια
Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε' έκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη:
Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Χαρ. Χρυσανθάκης *et al.* (1996), *Ombudsman: Ο έλεγχος της
κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, Διοίκηση και Πολιτεία – Με-
λέτες 15, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Χαρ. Χρυσανθάκης – Ν.-Κ. Χλέπας *et al.* (2000), *Αποκέντρωση
και Αυτοδιοίκηση, Διαπιστώσεις – Προτάσεις*, Κέντρον Ερεύννης της Ελληνι-
κής Κοινωνίας – Δημοσιεύματα 9, Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.
- Μανιτάκης Αντ. (1978), «Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού
συμφέροντος», *Το Σύνταγμα*, 433 επ.
- Μαρωνίτη Ν. (2009), *Πολιτική εξουσία και εθνικό ζήτημα στην Ελλάδα, 1880-1910*,
Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Maurer H. (1992), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., München: C.H. Beck.
- Μαυρογορδάτος Γ. Θ. (2020), *Εθνική ολοκλήρωση και διχόνοια. Η ελληνική περιπτώ-
ση*, Αθήνα: Πατάκης.
- Μαυρογορδάτος Γ. Θ. – Χρ. Χατζηωσώφ, επιμ., (1988), *Βενιζελισμός και αστικός εκ-
συγχρονισμός*, Ηράκλειο: Π.Ε.Κ.

- Μαυρομούστακου Ηβ. (2013), *Σύγχρονες μορφές διοίκησης: Μια συγκριτική και ευρωπαϊκή προσέγγιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, (β' έκδ. 2021).
- Μαυρομούστακου Ηβ. (2016), *Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρειακή εξέλιξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μοσχόπουλος Δ. (2021), «Ελληνική Επανάσταση και Αστικό Δίκαιο. Η πορεία προς τη σύνταξη Αστικού Κώδικα υπό το πρίσμα της ηθικής προσωπικότητας του ελληνικού κράτους», *Διοικητική Δίκη*, 4, 529-544.
- Μοσχόπουλος Δ. – Γ. Προκοπιάδου (2003), *Διοικητική Χαρτογράφηση του Ελληνικού Κράτους, 1833-1845*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μουζέλης Ν. Π. (1977), «Ταξική Δομή και Σύστημα Πολιτικής Πελατείας: Η Περίπτωση της Ελλάδας», 113-150, στο Γ. Κοντογιώργης, εισ.-επιμ., *Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εξάντας.
- Μουζέλης Ν. (2005), «Γιατί Αποτυγχάνουν οι Μεταρρυθμίσεις: Το Κράτος και το Κομματικό Φουμπόλι», 17-36, στο Θ. Πελαγίδης, επιμ.-εισ., *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μουζέλης Ν. (2012), «Πώς και γιατί φθάσαμε ως εδώ», *Το ΒΗΜΑ*, 22.4, Α49.
- Μπακογιάννης Κ. (2013), «Οι ανεξάρτητες αρχές στο στόχαστρο της συνταγματικής αναθεώρησης», εισήγηση σε Συνέδριο του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση: στο σταυροδρόμι κρίσιμων εξελίξεων* (Λουτράκι, Δεκ. 2013), Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μπακογιάννης Κ. (2014), «Το άρθρο 103 παρ. 3 του Συντάγματος και η κατά πολλούς "μονιμότητα εκ του νόμου"», Πρακτικά Ημερίδας, Σύλλογος Εργαζομένων στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης (Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ.), *Θεσμοί δημοσίων υπαλλήλων και η λειτουργία τους σε συνθήκες κρίσης*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Μπλαβούκος Σπ. (2018), «Πιέσεις προσαρμογής από την Ε.Ε. και βάθος αλλαγής στην Ελλάδα», 77-100, στο Ν. Μαραβέγιας – Θ. Σακελλαρόπουλος, επιμ., *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή ενοποίηση: Η ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*, Αθήνα: Διόνικος.
- Μπυσί-Γκλύκσμαν Κ. (1984), *Ο Γκράμσι και το Κράτος*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Νάκος Γ. Π. (1986), *Εξελικτικές διακυμάνσεις του οθωμανικού γαιοκτητικού συστήματος*, Θεσσαλονίκη.
- Νικολακόπουλος Ηλ. (2001), *Η Καχεκτική Δημοκρατία. Κόμματα και Εκλογές 1946-1967*, Αθήνα: Πατάκης.
- Ντεσάν Γκ. (2022), *Η Ελλάδα του Χαρίλαου Τρικούπη*, Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Ο.Ε.Κ.Δ. (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, Paris: O.E.C.D.
- Ο.Ε.Κ.Δ./Ο.Ο.Σ.Α. (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version) : O.E.C.D. Public Governance Reviews*, Paris: O.E.C.D. Publishing.
- Οικονόμου Γ. (2018), «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και θεσμοί διακυβέρνησης στην Ελλάδα», 101-128, στο Ν. Μαραβέγιας – Θ. Σακελλαρόπουλος, επιμ., *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή ενοποίηση: Η ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*, Αθήνα: Διόνικος.

- Olsen J. P. (2009), "Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government", *European Political Science Review*, 1 (1), 3-32.
- Παγουλάτος Γ. (1999), «Δέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική: η περίπτωση της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13, 45-82.
- Page S. E. (2006), "Path dependence", *Quarterly Journal of Political Science*, 1 (1), 87-115.
- Πανατζόπουλος Ανδρ. (2021), *Εθνικολαϊκισμός και νεωτερικότητα στην Ελλάδα. Σημειώσεις για το λαϊκισμό των διαοουμένων και τη νεοελληνική ταυτότητα στον 20ό αιώνα*, Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο.
- Παντελής Αντ. (2007), *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, β' έκδ., Αθήνα: Λιβάνης.
- Παπαγεωργίου-Βενετάς Α., επιμ., (2002), *Η οθωνική Ελλάδα και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Οδυσσέας.
- Παπαδημητρίου Γ. (1987), «Ο Αδιαφανής Αναπροσδιορισμός της μορφής του Πολιτεύματος στη Συνταγματική Αναθεώρηση του 1986», *Δίκαιο και Πολιτική*, 13-14, 137-146.
- Παπαδημητρίου Κ. (2018), *Η Κατανομή Αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από Οργανωτική, Διοικητική και Πολιτική Σκοπιά*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Παπανικολαΐδης Δ. (1992), *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Παπατόλιας Απ. (2021), *Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.
- Parsons T. (1964), "Evolutionary Universals in Society", *American Sociological Review*, 29 (3), 339-357.
- Paun Ak. – J. Harris – I. Magee (2013), *Permanent Secretary Appointments and the role of Ministers*, Λονδίνο: Institute for Government, https://www.civilservant.org.uk/library/2013_ifg_permanent_secretary_appointments_and_the_role_of_ministers.pdf.
- Πελαγίδης Θ., επιμ.-εισ., (2005), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Πελώνη Αρ. (2019), «Το σχέδιο διακυβέρνησης Μητσοτάκη», *Η Καθημερινή Κύπρον*, 26 Μαρτίου, <https://www.kathimerini.com.cy/gr/ellada/to-sxedio-diakybernisismitsotaki>.
- Peters B. G. (2008), "The Napoleonic Tradition", *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 118-132.
- Peters B. G. (2015), *Advanced Introduction to Public Policy*, London: Elgar.
- Πετρόπουλος Ι. – Ανκ. Κουμαριανού (1982), *Η θεμελίωση του ελληνικού κράτους, Οθωνική περίοδος 1833-1843*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Petropoulos J. A. (1985), *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο ελληνικό βασίλειο (1833-1843)*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.

- Πετσάλης-Διομήδης Ν. (2021), *Ο Βενιζέλος και η πρόκληση της Μεγάλης Ελλάδας. Γεγονότα και επανεκτιμήσεις*, τ. Α', Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- Πικραμένος Μ. Ν. (2008), «Το νομοθετικό καθεστώς των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση: ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών», *Νομικό Βήμα*, 56 (9), 2301-2333.
- Πιπινέλης Τ. Ν. (1932), *Η Μοναρχία εν Ελλάδι*, Αθήναι.
- Πισσαρίδης Χρ. (2020), *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία*, Τελική έκθεση Επιτροπής, 14 Νοεμβρίου, <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-giatin-elliniki-ikonomia>.
- Πολίτης Αλ. (2009), *Ρομαντικά χρόνια. Ιδεολογίες και νοοτροπίες στην Ελλάδα του 1830-1880*, Αθήνα: Ε.Μ.Ν.Ε.-ΜΝΗΜΩΝ.
- Πουλαντζάς Ν. (1984), *Το Κράτος, η Εξουσία, ο Σοσιαλισμός*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2009), *Η Πρόσβαση των Ευρωπαϊών Πολιτών στη Δημόσια Διοίκηση και οι Περιορισμοί της*, Διοίκηση και Κοινωνία 3, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Πραβίτα Μ.-Η. (2010), «Η Οργάνωση και ο Συντονισμός της Κυβέρνησης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 6, 872-882.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2015), «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση», 275-292, στο Φ. Θ. Κατσίγιαννης – Ν. Μαρούλη – Β. Μπουκουβάλα – Μ. Ειρηνάκη, επιμ., *Τιμητικός Τόμος για τα 50 Χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2018), «Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημοσίων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 44 (1), 49-75.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2021), «Σχέσεις δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας», 75-97, στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος – Β. Νταλάκου, επιμ., *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2022), «Η Διοίκηση στο Επίκεντρο: Η οπτική των ελεγκτικών σωμάτων, 1998-2019», 209-241, στο Κ. Σπανού, επιμ., *Η Διοίκηση στο Επίκεντρο, Προκλήσεις και Προσδοκίες του Θεσμικού Περιβάλλοντος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Radaelli C. (2003), "The Europeanization of Public Policy", 27-56, στο K. Featherstone – C. Radaelli, επιμ., *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Ρακιντζής Α. (2015), *Περί Διαφθοράς*, Αθήνα: Εκδόσεις Σεναριογράφων Ελλάδος.
- Risse T. – G. Cowles – J. Caporaso (2001), "Europeanization and Domestic Change: Introduction", 1-20, στο G. Cowles – J. Caporaso – T. Risse (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Robinson J. (1955), *Marx, Marshall, and Keynes*. Delhi School of Economics, University of Delhi.
- Robinson J. (1978), *Contributions to Modern Economics*, London: Blackwell.
- Ροϊδης Εμμ. (2021), *Οι ετήσιες επιθεωρήσεις στην ΩΠΑ, 1878-1889*, Αθήνα: Εθνική Βιβλιοθήκη της Ελλάδος.
- Ροτζώκος Ν. Β. (1997), *Επανάσταση και Εμφύλιος στο Εικοσιένα*, Πλέθρον/Δοκιμές.

- Sabatier P. A. – H. C. Jenkins-Smith, eds. (1993), *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*, London: Westview Press.
- Σακελλαρίου Μ. Β., (1978), *Η Πελοπόννησος κατά την δευτέραν τουρκοκρατία (1715-1821)*, Αθήνα: Ερμής.
- Σακελλαρόπουλος Θ. (1994), *Οι κρίσεις στην Ελλάδα 1830-1857, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές όψεις*, τ. Α' 1830-1845, Αθήνα.
- Σαματάς Μ. (1993), «Δυσλειτουργική γραφειοκρατία ή παγιωμένος γραφειοκρατισμός; Μια κοινωνικοπολιτική κριτική στην Ελληνική Διοικητική Γραφειοπαθολογία», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 53, 33-51. Επίσης, στο Αντ. Μακρυδημήτρης, εισ-επιμ., (1995), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Διοίκηση και Πολιτεία – Μελέτες* 13, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Σαματάς Μ. (1995), «Ο Ελληνικός εκπαιδευτικός γραφειοκρατισμός: Μια κοινωνικοπολιτική θεώρηση της γραφειοκρατούμενης ελληνικής εκπαίδευσης», 120-149, στο Α. Καζαμιάς – Μ. Κασσωτάκης, επιμ., *Ελληνική Εκπαίδευση: Προοπτικές Ανασυγκρότησης και Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Σείριος.
- Σαματάς Μ. (1996), «Όψεις του λαϊκιστικού γραφειοκρατισμού: Τα εμπόδια και οι προοπτικές του Κρατικού Εκσυγχρονισμού στη μετα-δικτατορική Ελλάδα, με βάση την εμπειρία της τελευταίας Διοικητικής Μεταρρύθμισης του 1994», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 2, 81-115.
- Σαματάς Μ. (1999), «Για μια πολιτική κοινωνιολογία της κρατικής οργάνωσης στην Ελλάδα: Θεωρητικο-Μεθοδολογικές Προσεγγίσεις και Στόχοι», αφιέρωμα Διοίκηση και Εκπαίδευση: Διοικητικές Σπουδές και Έρευνα στην Ελλάδα, *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 5, 9-32.
- Σαματάς Μ. (2000), «Από τον Λαϊκιστικό στον 'νεο-εκσυγχρονιστικό' γραφειοκρατισμό: Εκσυγχρονιστικές και παλαιοκομματικές παρεμβάσεις στον κρατικό μηχανισμό στη μετα-παπανδρείϊκή περίοδο», σελ. 150-172, στο *Δομές και Σχέσεις Εξουσίας στη Σημερινή Ελλάδα*, Αθήνα: Ίδρυμα Σ. Καράγιωργα.
- Σαματάς Μ. (2011), «Το Καταστροφικό Κόστος της Κομματικής 'Νομενκλατούρας' στην Ποιότητα της Διοίκησης και Δημοκρατίας στη Μεταπολιτευτική Ελλάδα», σελ. 77-96, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Μ. Σαματάς – Λ. Μαρούδας – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Σαματάς Μ. (2016), «Από το συγκεντρωτικό Κομματικό Κράτος της Μεταπολίτευσης και των Μνημονίων στο νέο Δικτυακό Κράτος των Ελληνικών Περιφερειών», 21-34, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Ευγ. Πρεβεδούρου – Χρ. Δετσαρίδης – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Samatas M. (1986), *Greek Bureaucratism: A System of Sociopolitical Control*, Ph.D Dissertation G. F., N.Y., New School for Social Research.
- Samatas M. (1993), "Debureaucratization failure in post-dictatorial Greece: A Sociopolitical control approach", *Journal of Modern Greek Studies*, 11 (2).

- Σγουρίτσας Χρ. (1931), *Η Οργάνωσις της Κυβερνήσεως και η Κοινοβουλευτική Εύθυνη των Υπουργών (κατά το νέον Σύνταγμα της 3ης Ιουνίου 1927)*, Αθήναι.
- Σεφεριάδης Σ. (2018), «Κόμματα και Κινήματα χωρίς πολιτική; Το μοντέλο του «κόμματος καρτέλ» υπό το φως της εμπειρίας ΣΥΡΙΖΑ», 178-221, στο Ν. Σερντεδάκης – Στ. Τομπάζος, επιμ., *Όψεις της ελληνικής κρίσης. Συγκρουσιακός κύκλος διαμαρτυρίας και θεσμικές εκβάσεις*, Αθήνα: Gutenberg.
- Σκουρής Β. (2000), «Καθυστέρηση στην πληρωμή εργολαβικού ανταλλάγματος. Συμβιβαστική επίλυση διαφορών. Ρήτρα διαιτησίας», (Γνωμ.), *Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο*, II, 145 επ.
- Sotiropoulos D. P. (2019), “Historical Patterns of Greek Exoticism (19th-20th century)”, 11-25, στο P. Panayiotopoulos – D. P. Sotiropoulos, eds, *Political and Cultural Aspects of Greek Exoticism*, London: Palgrave-Macmillan.
- Σπανού Κ. (2004), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπανού Κ. (2009), «Ναπολεόντεια Παράδοση και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, ΚΒ' (II), 455-496.
- Σπανού Κ. (2018), «Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων», 255-266, στην ίδιας, επιμ., *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση / Περιγραφή / Αποτίμηση*, Αθήνα: ΕΛ.Ι.Α.Μ.Ε.Π., <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf>.
- Σπανού Κ. (2020), *Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, Αθήνα: Πατάκης.
- Spanou C. (2020), “Public Administration”, 170-186, στο K. Featherstone – D. A. Sotiropoulos, eds, *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Οξφόρδη: Oxford University Press.
- Spanou C. (2021), “Reversing policy legacies: The significance of administrative reforms”, 137-155, στο C. Spanou, ed., *Crisis, Reform and the Way Forward in Greece*, London: Routledge.
- Spanou C. – D. A. Sotiropoulos (2011), “The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths”, *Public Administration*, 89 (3), 723-737.
- Σπηλιωτόπουλος Επ. Π. (2017), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμ. Ι, 15η έκδ., Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Στεφανίδης Ι. Δ. (2010), *Εν ονόματι του έθνους. Πολιτική κουλτούρα, αλτρωτισμός και αντιαμερικανισμός στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1945-1967*, Αθήνα: Επίκεντρο.
- Στράνης Δ. (2003), *Η υπαγωγή δημοσίου δικαίου διαφορών σε διαιτησία*, (αδημ.) Διδακτορική Διατριβή.
- Στράνης Δ. (2011), «ΗΣύλληψη της αποδοτικότητας στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης και ο συνεχής επαναπροσδιορισμός της ως ουσιώδη στοιχεία της Δημοκρατίας», 55-74, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Μ. Σαματάς – Λ. Μαρούδας – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

- Στράνης Δ. (2012), «Η σύλληψη της αποδοτικότητας στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης και ο συνεχής επαναπροσδιορισμός της ως ουσιαστικά στοιχεία δημοκρατίας», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 293 επ.
- Στράνης Δ. (2016), «Η διαμεσολάβηση ως μορφή επίλυσης διαφορών και συγκρούσεων στο πεδίο του Δημοσίου Δικαίου και της Δημόσιας Διοίκησης», στο Β. Γ. Τζέμος, επιμ., *Το Δημόσιο Δίκαιο σε Μετάβαση, Προκλήσεις και Προοπτικές*, Αθήνα: Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων.
- Στράνης Δ. (2018), *Διαμεσολάβηση και Διαιτησία: Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου*, Εισήγηση σε Ημερίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, Δ.Σ.Α.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (1993), «Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 2, 83-100.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2004), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Αθήνα: Ποταμός.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2007), *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα – Ισπανία – Πορτογαλία*, Αθήνα: Ποταμός.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2021), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή μετά τον Κορωνοϊό*, Ιανουάριος, Αθήνα: Διανέσεις, https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/04/Sotiropoulos_final.pdf.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2022), «Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα», *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 2 (1), 153-170.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. – Β. Νταλάκου, επιμ. (2021), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ.
- Σωτηρόπουλος Δ. Π. (2019), *Φάσεις και αντιφάσεις του ελληνικού κράτους τον 20ό αι., 1910-2001*, Αθήνα: Εστία.
- Σωτηρόπουλος Δ. Π. (2021), «Η 'αέναη επιστροφή' της ελληνικής ιστορίας: το κράτος και η διαχείριση των κρίσεων του στον 19ο και 20ό αιώνα», 114-130, στο Ευ. Βενιζέλος – Κ. Κωστής – Ευ. Χατζηβασιλείου, επιμ., «*Εργαστήριον η Ελλάς*», *Θεσμοί και καταστάσεις που δοκιμάστηκαν στην Ελλάδα από την Παλιγγενεσία έως τις ημέρες μας*, Αθήνα: Επίκεντρο.
- Σωτηρόπουλος Δ. Π. (2021*), «Τό 'ντόπιο φρόνημα', τό ελληνικό κράτος καί ή βιωματική σχέση τοῦ Κωστή Παπαγιώργη μέ τό '21», Εισαγωγή στον τόμο του Κ. Παπαγιώργη, *Κατάλοιπα του '21*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Σωτηρόπουλος Σ. (2010), «Η διανομή των Εθνικών Γαιών (1871)», *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων.
- Τασόπουλος Γ. (2007), *Τα Θεσμικά Αντίβαρα Εξουσίας και η Αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τάχος Α. Ι. (1985), *Διοικητική Επιστήμη*, β' έκδ., Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τζέμος Β. Γ. (2012), *Ο Συνήγορος του Πολίτη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος Β. Γ. (2013), *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος Β. Γ., επιμ. (2014), *Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην εποχή της κρίσης*, 1ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, <https://www.dimosiodikaio.gr>.

- Τζέμος Β. Γ. (2015), «Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 2.
- Τζέμος Β. Γ. (2017), «Η σύνομη κακοδιοίκηση», *ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ*, 95 επ.
- Τζέμος Β. Γ. (2018), «Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο», *ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ*, 12 επ.
- Τζέμος Β. Γ., επιμ. (2019), *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Ερμηνεία και άρθρον*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος Β. Γ. (2019*), «Η ὥριμη αναλογικότητα», *Διοικητική Δίκη*, 200 επ.
- Τζέμος Β. Γ., επιμ. (2020), *Το Δίκαιο των Προσλήψεων*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος Β. Γ., επιμ. (2020*), *Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμνηνία*, Πρακτικά του Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (Ε.Ε.Δ.).
- Τζέμος Β. Γ. (2021), «Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και αρχές δικαίου και μύνατς-μεντ», *ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ*, 8 επ.
- Τζέμος Β. Γ. (2022), «Επιλογή προϊσταμένων και διοικήσεων στο Δημόσιο. Αποτίμηση του νομικού πλαισίου και δικαιοπολιτικές προτάσεις», *2ο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο του Α.Σ.Ε.Π. Σταδιοδρομία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση: προκλήσεις και προοπτικές*, https://www.asep.gr/conference2022/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=9&lang=el&Itemid=137.
- Τζέμος Β. Γ. – Α. Αναστασίου (2021), *Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης*, Εγχειρίδιο Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα: Ε.Κ.Δ.Δ.Α.
- Τόλιας Γ. (2021), *Η γένεση του ελληνικού κράτους. Χαρτογραφία και ιστορία / 1770-1838*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- Τρίχα Λ. (2016), *Χαρίλαος Τρικούπης. Ο πολιτικός του “τίς πταίει” και τον “δυστυχώς επτωχέσαμεν”*, Αθήνα: Πόλις.
- Trompenaars F. – C. Hampden-Turner (1997), *Riding the Waves of Culture. Understanding Diversity in Global Business*, N.Y.: McGraw-Hill.
- Τσέκος Θ. Ν. (2007), «Πολιτισμικές Συνιστώσες της (Δυσ) Λειτουργίας του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος», 117-128, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *1ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τσέκος Θ. Ν. (2009), «Ευρωπαϊκοί Ρυθμοί και Ελληνικοί Τρόποι: Η (Αβέβαιη) Ελληνική Πορεία προς τον (Ασφαγή) Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο», 93-142, στο Αργ. Πασσάς – Θ. Ν. Τσέκος, επιμ., *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία*, Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί 1, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τσέκος Θ. Ν. (2011), «Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών», 78-85, στο Χρ. Κασίμη, επιμ., *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, Πρακτικά Συνεδρίου*, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) και École Nationale d'Administration (ÉNA), Δέγλωσση έκδοση, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Tsekos Th. N. (1986), “Changement politique et changement administratif. La haute fonction publique en Grèce avant et après 1981”, 165-206, στο *La Haute Administration et la Politique*, Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et Politique, Presses Universitaires de France, Παρίσι.

- Τσουκαλάς Κ. (1981), *Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος. Η Συγκρότηση του Δημόσιου Χώρου στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο, (6η έκδ. 1999).
- Τσουκαλάς Κ. (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Τσουκαλάς Κ. (1993), «Τζαμπατζήδες' στη χώρα των θαυμάτων. Περί Ελλήνων στην Ελλάδα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1.
- Τσούκας Χαρ. (2007), *Η αμοραλιστική νομενκλατούρα*, http://htsoukas.blogspot.com/2007/09/blog-post_1749.html.
- Τσούκας Χαρ. (2015), *Η Τραγωδία των Κοινών*, Αθήνα: Ίκαρος.
- Φλογαίτης Σπ. Ι. (1987), *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Φορτσάκης Θ. (1998), *Διαιτησία και διοικητικές διαφορές*, Αθήνα: Π. Ν. Σάκκουλας.
- Χαραλάμπης Δ. (1989), *Πελαταιακές σχέσεις και Λαϊκισμός*, Αθήνα: Εξάντας.
- Χλέπας Ν.-Κ. (1994), *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, Διοίκηση και Πολιτεία – Μελέτες 7*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας Ν.-Κ. (2005), *Ο Δήμαρχος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Χλέπας Ν.-Κ. (2015), *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, β' έκδ., Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χλέπας Ν.-Κ. – Π. Γετίμης, επιμ., (2018), *Δημοσιονομική Εξυγίανση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Χουλιάρáκης Μ. (1974), *Γεωγραφική, Διοικητική και Πληθυσμιακή εξέλιξις της Ελλάδος 1821-1971*, Αθήνα: Ε.Κ.Κ.Ε.
- Χριστοφιλοπούλου Π. (2021), «Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν. 4622/19», *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1 (1), 142-159.
- Χρυσανθάκης Χαρ. (2021), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 3η έκδ., Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσανθάκης Χαρ. (2021^α), *Διαγράμματα Γενικού και Ειδικού Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ., Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσόγονος Κ. (2009), *Η ιδιωτική δημοκρατία: Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία*, Αθήνα: Επίκεντρο.
- Vedung E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, London: Routledge.
- Viotto R. (2009), *Das öffentliche Interesse*, Baden-Baden: Nomos.
- Weber M. (1948), *From Max Weber: Essays in Sociology*, επιμ. Η. Η. Gerth – C. W. Mills, London: Routledge and Kegan Paul.
- Wildavsky A. (1987), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, London: Routledge.
- Wilson W. (1887), “The Study of Administration”, *The Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222.
- Woolf St. (2022), *A History of Italy 1700-1860. The Social Constraints of Political Change*, London: Routledge.

Ο ΤΟΜΟΣ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:
ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΟΙ» ΕΚΔΟ
ΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙ
ΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ
ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ
ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗ
ΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗ
ΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜ
ΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑ
ΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

8

ΕΝΟΠΛΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ
ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ
(1830-2022)



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821

•
200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθερι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021

•
ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Ένοπλες δυνάμεις
και εσωτερική ασφάλεια
(1830-2022)

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<i>Συντομογραφίες</i>	9
ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ, Γενικός Γραμματέας του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία	
<i>Εισαγωγή</i>	11
ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΜΑΛΕΣΗΣ Διδάσκων, Στρατιωτική Σχολή Ευελπίδων	
<i>«Τα νεύρα και οι μυς του έθνους»: ο ρόλος του στρατού στο νεοελληνικό κράτος, οι προθέσεις και οι αντιφάσεις (1828-1940)</i>	15
ΘΑΝΟΣ Μ. ΒΕΡΕΜΗΣ Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ	
<i>Στρατός και πολιτική</i>	29
ΒΑΣΙΛΗΣ Κ. ΓΟΥΝΑΡΗΣ Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΑΠΘ	
<i>Εκατό χρόνια «στο κλαρί»: το ληστρικό φαινόμενο στο ελληνικό κράτος</i>	43
ΝΙΚΟΛΑΟΣ Α. ΑΝΑΣΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων	
<i>Χωροφυλακή και Αστυνομία: ιστορία και εξέλιξη, 1821-1940</i>	57
ΖΗΣΗΣ ΦΩΤΑΚΗΣ Επίκουρος καθηγητής, Σχολή Ναυτικών Δοκίμων	
<i>Το ελληνικό Πολεμικό Ναυτικό και οι διεθνείς συνεργασίες του, 1878-1921</i>	69

ΕΛΕΝΗ ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

Εκπαιδευτικός, διδάκτωρ, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ

*Στρατιωτική ιστορία «από τα κάτω»: η εμπειρία
του μαχητή, 1912-1940* 81

ΔΙΟΝΥΣΗΣ ΧΟΥΡΧΟΥΛΗΣ

Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας, Ιόνιο Πανεπιστήμιο

Η Ελλάδα, το ΝΑΤΟ και οι εθνικές και διεθνείς προκλήσεις ασφάλειας 93

ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ

Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ, Γενικός Γραμματέας
του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία

*Ο στρατός κατά την κρίση των θεσμών, 1915-1974: πολιτικός ρόλος
και εξωτερική ασφάλεια* 107

ΛΥΚΟΥΡΓΟΣ ΚΟΥΡΚΟΥΒΕΛΑΣ

Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Διαχείρισης Λιμένων και Ναυτιλίας ΕΚΠΑ

Η Ελλάδα και τα πυρηνικά όπλα στον Ψυχρό πόλεμο 121

ΠΑΥΛΟΣ ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ

Πρέσβυς ε.τ., πρώην διοικητής ΕΥΠ (1999-2004)

Υπηρεσίες πληροφοριών και εθνική ασφάλεια 133

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΚΕΛ	Ανορθωτικό Κόμμα Εργαζομένου Λαού (Κύπρος)
ΓΕΕΘΑ	Γενικό Επιτελείο Εθνικής Αμύνης
ΓΕΣ	Γενικό Επιτελείο Στρατού
ΔΣΚ	Δημοκρατικό Σοσιαλιστικό Κόμμα
ΔΥΠΛ	Διεύθυνσις Υπηρεσίας Πληροφοριών (Ελλάδα, 1949)
ΕΔΑ	Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά
ΕΕΝΑ	Ένωσις Ελλήνων Νέων Αξιωματικών
ΕΥΠ/ΚΥΠ	Εθνική/Κεντρική Υπηρεσία Πληροφοριών (Ελλάδα, 1953-)
ΙΔΕΑ	Ιερός Δεσμός Ελλήνων Αξιωματικών
ΚΕΑΔΕΑ	Κίνηση για την Εθνική Ανεξαρτησία, τη Διεθνή Ειρήνη και τον Αφοπλισμό
MIT	Milli İhtibarlat Teskilati (τουρκική υπηρεσία πληροφοριών)
PAN	Ρήλος-Αυλών-Νήσοι (οργάνωση αξιωματικών του στρατού, 1943-44)
BND	Bundesnachrichtendienst (υπηρεσία πληροφοριών, Γερμανία)
FSB	Federal Security Service (Ρωσική Ομοσπονδία)
IFOR-SFOR	Implementation Force/Stabilization Force (πολυεθνικές δυνάμεις του NATO, Βοσνία-Ερζεγοβίνη)
IRBM	Intermediate Range Ballistic Missile
ISAF	International Security Assistance Force (Αφγανιστάν)
KFOR	Kosovo Force (NATO)
MC – LCC	Multi Corps–Land Component Command (NATO)
MDAP	Mutual Defense Assistance Program
NAMFI	Πεδίο Βολής Κρήτης
NPG	Nuclear Planning Group (NATO)
NRDC-GR	NATO Rapid Deployable Corps–Greece
NRF	NATO Response Force
NSA	National Security Agency (ΗΠΑ)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Στον τόμο αυτόν, δημοσιεύονται, με μορφή σύντομων, επεξεργασμένων επιστημονικών άρθρων, εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν σε ημερίδα του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, την οποία συνδιοργανώσαμε τον Απρίλιο του 2022 από κοινού με τον Θάνο Βερέμη, ομότιμο καθηγητή του ΕΚΠΑ, και με θέμα «Ενοπλες δυνάμεις και εσωτερική ασφάλεια (1830-2022)». Η εκδήλωση εντασσόταν σε σειρά αντίστοιχων δράσεων που διοργάνωσε το Πανεπιστήμιο Αθηνών, υπό τον συντονισμό του ομότιμου καθηγητή Νίκου Κ. Αλιβιζάτου και με τον γενικό τίτλο «Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους». Οι ημερίδες αυτές αποσκοπούσαν να αποτυπώσουν, ανά τομέα, την ανάπτυξη των κρατικών λειτουργιών στους δύο αιώνες που διέρρευσαν από την Ελληνική Επανάσταση, αλλά και να επισημάνουν τα όποια ελλείμματα που εμφανίστηκαν –κατά καιρούς, έως και σήμερα. Κατά τους οργανωτές, η νηφάλια, θαρραλέα και κριτική πραγμάτευση των πεπραγμένων του κράτους και της κοινωνίας, αλλά και της πολιτικής κουλτούρας στην οποία αυτά παραπέμπουν είναι στοιχεία που αρμόζουν σε μια ανεπτυγμένη κοινωνία και σε ένα κράτος-μέλος του ευρωπαϊκού κόσμου, και ως τέτοια τιμά πραγματικά τους δύο αιώνες της ιστορίας του.

Το θέμα του παρόντος τόμου είναι ασφαλώς τεράστιο σε έκταση. Αφορά στην εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του κράτους, που συγκροτούν δύο τεράστια πεδία, ενώ παράλληλα εγγίζουν ποικίλους πρόσθετους τομείς δράσης, κρατικής και κοινωνικής, όπως την οικονομική βάση και δυνατότητες, την ανταπόκριση της χώρας ως προς τις τεχνολογικές εξε-

λίξεις (τομέα κρίσιμο στις στρατιωτικές υποθέσεις της νεωτερικότητας και ιδίως της Βιομηχανικής Εποχής), τον πολιτικό ρόλο του στρατού (ζήτημα προφανούς σημασίας για μια χώρα που πενήντα μόλις χρόνια πριν βρισκόταν υπό την ταπεινωτική εξουσία μιας στρατιωτικής δικτατορίας), τις πολεμικές επιδόσεις της χώρας, τη διεθνή θέση της, τον βαθμό της ενσωμάτωσης του κράτους στις διεθνείς διεργασίες. Είναι προφανές ότι λεπτομερής καταγραφή όλων τούτων των παραμέτρων θα απαιτούσε έναν τόμο γιγαντιαίου όγκου, ενώ σκοπός των ημερίδων του ΕΚΠΑ ήταν η κριτική παρουσίαση, με τρόπο οπωσδήποτε συνοπτικό, των βασικών λειτουργιών τομέων της κρατικής δράσης.

Επιπλέον, όσο και εάν αυτό μπορεί να προξενήσει έκπληξη ακόμη και στον ενημερωμένο παρατηρητή, στην ελληνική δημόσια σφαίρα συχνά εντοπίζονται σοβαρά ελλείμματα ως προς την πληροφόρηση ακόμη και επί βασικών θεμάτων που σχετίζονται με αυτά τα θέματα: ο στρατός και η εσωτερική ασφάλεια δεν έχουν μελετηθεί επιστημονικά στον βαθμό που θα αναμενόταν σε μια ανεπτυγμένη κοινωνία. Αντίθετα, αποτελούν αντικείμενα συζητήσεων της Δημόσιας Ιστορίας, με τρόπο όχι πάντοτε επιστημονικό και συχνά μάλιστα επιχρωματισμένο από ρηχές υπεραπλουστεύσεις και συναισθηματισμούς είτε υπέρ είτε εναντίον της κρατικής ένοπλης δύναμης. Με αυτές τις διαπιστώσεις, ο παρών τόμος αποπειράται να προσφέρει, πρώτα από όλα, βασική ενημέρωση: να αποτυπώσει τη δύσκολη πορεία για τη συγκρότηση βασικών θεσμών του έθνους-κράτους την επαύριον της επίτευξης της ανεξαρτησίας (ένας τέτοιος είναι και η ένοπλη δύναμη, ο εθνικός στρατός και οι δυνάμεις αστυνόμευσης) τις προσπάθειες προσαρμογής στη Βιομηχανική Εποχή· τη διάδραση των στρατιωτικών δυνατοτήτων με τους στόχους της χώρας, ειδικά στην εποχή της Μεγάλης Ιδέας (άρα και την αναλογία στόχων και μέσων)· την αναζήτηση των κατάλληλων συμμαχιών· την προσαρμογή, μετά το 1922, σε μια πολιτική υποστήριξης του status quo· τα περίπλοκα δεδομένα της πολιτικής ασφάλειας ενός μικρού κράτους σε έναν αιώνα, τον 20ό, κατά τον οποίο τεράστιας κλίμακας διεθνείς κρίσεις –πόλεμοι βαλκανικοί και παγκόσμιοι, ο Ψυχρός Πόλεμος– απείλησαν να το παρασύρουν στη δίνη τους και ήγειραν την ανάγκη της συγκρότησης μιας δικής του συνολικής στρατηγικής. Αφετηρία αυτής της ανάλυσης είναι η διαπίστωση της διάδρασης μεταξύ της πολιτικής ασφαλείας και της κοινωνίας, δηλαδή η σχέση της ασφάλειας με την οικονομία, την τεχνολογία, την κοινωνι-

κή διαστρωμάτωση, τη γεωγραφία, την ιδεολογία. Τη διαδραστική αυτή σχέση εξέφρασε με τον καλύτερο τρόπο ένας από τους περισσότερο προβλημένους διεθνώς ειδικούς της Στρατιωτικής Ιστορίας, ο σερ Μάικλ Χάουαρντ (Sir Michael Howard): «the military system of a nation is not an independent section of the social system but an aspect of it in its totality».¹

Αναπόφευκτα πάντως, κάποια ζητήματα καλύπτονται περισσότερο ελλειπτικά, όπως η σχέση της ένοπλης δύναμης με τις οικονομικές δυνατότητες και το διεθνές οικονομικό σύστημα ή η δυνατότητα της χώρας (χάρη και στις διεθνείς της επαφές, ιδίως στη μεταπολεμική εποχή) να παρακολουθεί τη ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας, θέμα στο οποίο, για τα μικρά κράτη, οι ένοπλες δυνάμεις διαδραματίζουν πάντοτε καθοριστικό ρόλο αγωγού για τις τεχνολογικές μεταφορές.

Το τελικό αποτέλεσμα, το παρόν βιβλίο, δεν λείπει έτσι, «όλη την ιστορία», αν και είναι αμφίβολο εάν ποτέ θα υπάρξει ένα και μόνον βιβλίο, πάνω σε οποιοδήποτε αντικείμενο, που θα κάνει κάτι τέτοιο. Απευθύνεται όμως στο ευρύτερο μορφωμένο κοινό, προσφέροντας βασική πληροφόρηση, όσο και στους ειδικούς, προβάλλοντας τις περισσότερο σύγχρονες επιστημονικές ερμηνείες. Επιπλέον, συνειδητά επιδιώχθηκε το βιβλίο να μην εκταθεί υπερβολικά, αντίθετα να έχει ένα σχετικά μικρό μέγεθος, ώστε να είναι πιο εύκολα προσβάσιμο τόσο από τον ενημερωμένο, ενδιαφερόμενο πολίτη όσο και από το φοιτητικό κοινό. Και καθώς η εξωτερική τουλάχιστον πολιτική ασφάλειας είναι στενά συνδεδεμένη με τη διεθνή θέση και τις σχέσεις της χώρας, συνιστάται ένθερμα η μελέτη του παρόντος τόμου σε συνδυασμό με τον αντίστοιχο της ίδιας σειράς που αφορά στην ελληνική εξωτερική πολιτική.

Στο τέλος αυτής της προσπάθειας, οφείλονται ευχαριστίες σε σειρά προσώπων που κατέστησαν εφικτή την παρουσίαση του τόμου. Ο πρύτανης του ΕΚΠΑ, καθηγητής Μελέτιος-Αθανάσιος Δημόπουλος, αποδέχθηκε την ένταξη του προγράμματος των ημερίδων στις εορταστικές εκδηλώσεις που οργάνωσε το Πανεπιστήμιο για τα διακόσια χρόνια από την Ελληνική Επανάσταση, και το περιέβαλε με τη σταθερή του υποστήριξη. Ο καθηγητής Νίκος Κ. Αλιβιζάτος συνέλαβε τη σχετική ιδέα και υπήρξε διαρκώς παρών στην προσπάθειά μας. Ο αναπληρωτής καθηγητής Βαγ-

¹ Michael Howard, *The Franco-Prussian War: the German Invasion of France, 1870-1871* (London: Routledge, ²2001), 1.

γέλης Καραμανωλάκης προσέφερε πολύτιμη βοήθεια στον συντονισμό των δράσεων. Η κυρία Ευθυμία Τσολακίδου, στέλεχος της Διεύθυνσης Δημοσίων Σχέσεων, Εθιμοτυπίας και Πολιτιστικών Εκδηλώσεων του ΕΚΠΑ, επιμελήθηκε με μεγάλο επαγγελματισμό τη διοργάνωσή τους. Ευχαριστίες, τέλος, οφείλονται στην Τράπεζα Πειραιώς που γενναϊόδωρα υποστήριξε τόσο την υλοποίηση του κύκλου των ημερίδων, όσο και την έκδοση των ομιλιών, καθώς και στην ιστορικό Ελένη Μπενέκη, Προϊσταμένη του Ιστορικού Αρχείου του Πολιτιστικού Ιδρύματος Ομίλου Πειραιώς που ανέλαβε την επιμέλεια της έκδοσης.

«ΤΑ ΝΕΥΡΑ ΚΑΙ ΟΙ ΜΥΣ ΤΟΥ ΕΘΝΟΥΣ»:
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΟΥ ΣΤΟ ΝΕΟΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ,
ΟΙ ΠΡΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΝΤΙΦΑΣΕΙΣ (1828-1940)

Δημήτρης Μαλέσης

ΔΙΔΑΣΚΩΝ, ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΕΥΕΛΠΙΔΩΝ

«Εγώ εις τον Κυβερνήτη είχα μίαν συμπάθεια,
ότι έλπίζα να μετανοήση και ναρθή εις τον καλόν δρόμον».
Ιωάννης Μακρυγιάννης, *Απομνημονεύματα*, τ. Β' (Πέλλα, χ:χ), 31.

Η κρίση του Μακρυγιάννη για τον Καποδίστρια συνοψίζει την απογοήτευσή του για τον Κυβερνήτη. Ταυτόχρονα, δημιουργεί ένα ερώτημα: ποιος ήταν ο «καλός ο δρόμος»; Διότι σε αυτό το θεμελιώδες και διαχρονικά επαναλαμβανόμενο ερώτημα που αφορά στη συγκρότηση και λειτουργία του ελληνικού κράτους, οι απαντήσεις δύσκολα θα συμπέσουν. Κι αυτό συνιστά τη μήτρα του προβλήματος, το οποίο παρακολουθεί την πορεία του ελληνικού κράτους επί δεκαετίες, προκαλώντας αντιγνώμεις αλλά και ρήξεις. Ρόλο κομβικής σημασίας σε αυτήν την πορεία δεν μπορούμε να μην αναγνωρίσουμε στον στρατιωτικό μηχανισμό. Όχι ότι λειτουργεί αυτόνομα και δεν αλληλοσυνδέεται με τις ποικίλες οικονομικές, πολιτικές και ιδεολογικές συνιστώσες. Κάθε άλλο. Καθορίζει αλλά και επηρεάζεται, σε μια άεναη και αδιάρρηκτη σχέση, από τα άλλα θεσμικά πλαίσια. Πρόθεσή μας, ωστόσο, είναι να εντοπίσουμε και να παρουσιάσουμε αδρομερώς εκείνα που συνιστούν την ιδιαίτερη λειτουργία του στρατού ως καθοριστικής σημασίας θεσμού, από την ίδρυση του ελληνικού κράτους μέχρι τα μέσα του περασμένου αιώνα.

Πρώτιστη μέριμνα του Καποδίστρια υπήρξε η συγκρότηση στρα-

τεύματος, προκειμένου να αντιμετωπίσει δύο θεμελιώδη ζητήματα: την επιβολή της εξουσίας του έναντι των φυγόκεντρων τάσεων του ισχυρού προυχοντικού τοπικισμού και την επίτευξη ίδρυσης ανεξάρτητου κράτους, με τα μεγαλύτερα δυνατά σύνορα, τη στιγμή που στα ευρωπαϊκά ανακτοβούλια διεξάγονταν πυρετώδεις διαπραγματεύσεις για επίλυση του ζητήματος. Να σημειωθεί ότι οι πολεμικές επιχειρήσεις συνεχίζονταν και η χάραξη των συνόρων στη Στερεά ήταν ένα ζητούμενο άμεσα εξαρτώμενο από τις δυνατότητες που θα είχε ο ελληνικός στρατός να απωθήσει προς τα βόρεια τον τουρκικό. Ο Καποδίστριας επιδίωξε να διαρρήξει τους δεσμούς που συνέδεαν τους στρατιώτες με τους παραδοσιακούς καπετάνιους και τους προκρίτους και διόρισε σε καίριες θέσεις αξιωματικούς που θα μπορούσαν να επιβάλουν τη στρατιωτική πειθαρχία. Η πολιτική του μπορεί να χαρακτηριστεί απολύτως επιτυχημένη, λαμβανομένων υπόψιν των ακανθωδών προβλημάτων που είχε να αντιμετωπίσει.¹ Προχώρησε στον σταδιακό μετασχηματισμό των ατάκτων σε Χιλιαρχίες, ακολούθησαν τα Ελαφρά Τάγματα και, τελικά, η οργάνωση του Τακτικού σώματος. Με την ίδρυση της Σχολής Ευελπίδων θα επιτυγχανόταν η παραγωγή επαγγελματιών αξιωματικών, οι οποίοι θα στελέχωναν το εντεταγμένο στην Πολιτεία στράτευμα. Η καρποφόρα πολιτική του Καποδίστρια διακόπηκε βίαια το 1831, καθώς οι κοινωνικά ισχυρές δυνάμεις του τοπικισμού δεν φάνινονταν διατεθειμένες να αποποιηθούν τα κεκτημένα δικαιώματά τους. Έτσι, η χώρα θα περιέλθει στη δίνη μιας εμφύλιας σύρραξης και η νέα αρχή θα έπρεπε να ξεκινήσει την οργανωτική της προσπάθεια *ex nihilo*.

Βασική προϋπόθεση για να αποδεχθεί να αναλάβει ο Όθων τον ελληνικό θρόνο ήταν η αποστολή βαυαρικού επικουρικού στρατιωτικού σώματος, δύναμης 3.500 ανδρών. Πράγματι, όταν θα αφιχθεί ο ανήλικος μονάρχης στο Ναύπλιο το 1833, οι Έλληνες που είχαν προστρέξει να υποδεχθούν τον βασιλιά διαπίστωσαν ότι της απόβασης προηγήθηκε η παράταξη του βαυαρικού σώματος, απόδειξη της εύλογης ανασφάλειας που διακατείχε τους Βαυαρούς. Και ενδεικτικό της σημασίας που έδιναν στον στρατό ήταν το γεγονός ότι το πρώτο Διάταγμα που εκδόθηκε αφορούσε τη διάλυση των ατάκτων και ακολούθως την ίδρυση του τακτικού. Ήταν προφανές ότι

¹ Στέφανος Παπαγεωργίου, *Η στρατιωτική πολιτική του Ιωάννη Καποδίστρια: δομή, οργάνωση και λειτουργία του στρατού ξηράς της καποδιστριακής περιόδου* (Αθήνα: Εστία, 1986).

για να επιβληθεί η νέα κεντρική εξουσία χρειαζόταν δύναμη επιβολής, εν προκειμένω έναν τακτικό στρατό απολύτως ελεγχόμενο από την κυβέρνηση και τον μονάρχη.

Στην κορυφή της πυραμίδας τέθηκε ο υπουργός των Στρατιωτικών και όλοι οι διορισμοί αποτελούσαν αποκλειστικό προνόμιο του μονάρχη, ο οποίος ήταν τυπικά και ουσιαστικά ο αρχηγός του στρατού. Ευνόητο είναι ότι στις κομβικές σημασίας θέσεις τοποθετήθηκαν αξιωματικοί της απόλυτης εμπιστοσύνης του θρόνου και κατά το πρώτο διάστημα ως επί το πλείστον Βαυαροί. Ο ένοπλος βραχίονας του κράτους απέβλεπε στην προάσπιση του καθεστώτος και ως μοναδικό του μέτωπο ήταν οι ποικιλώνυμες ομάδες του τοπικισμού, οι οποίες αγωνίζονταν για να διατηρήσουν τα προνόμιά τους. Η δυναμική και εκ των άνω επιβολή των νέων θεσμικών πλαισίων θα υποχρεώσει τους φορείς των παραδοσιακών αντιλήψεων σε αναδίπλωση και σε σταδιακό μετασχηματισμό τους σε λειτουργούς του πολιτικού εποικοδομήματος.

Από τη στρατιωτική πολιτική της περιόδου άξια ιδιαίτερης αναφοράς είναι η συγκρότηση του Μηχανικού, της Χωροφυλακής και της Βασιλικής Φάλαγγος.² Το πρώτο ήταν επίλεκτο σώμα με αποστολή την εκτέλεση δημόσιων έργων, στρατιωτικού και πολιτικού χαρακτήρα, σε μια χώρα με ανύπαρκτες τις στοιχειώδεις υποδομές. Η Χωροφυλακή αποτέλεσε το πλέον πιστό στην κεντρική εξουσία μέσο καταστολής. Ανέλαβε να αντιμετωπίσει τη χαίνουσα κοινωνική πληγή της ληστείας, που δοκίμαζε τις αντοχές της κρατικής ισχύος. Ο διττός ρόλος της Χωροφυλακής συμπληρωνόταν με την υποχρέωση για την τήρηση της πειθαρχίας στο στράτευμα, ένα είδος δηλαδή στρατιωτικής αστυνομίας. Ως προς τη Βασιλική Φάλαγγα, αυτή αποτελούσε ένα τιμητικό συνταξιοδοτικό σώμα, στο οποίο εντάχθηκαν οι παλαιόμαχοι της Επανάστασης, ενώ με την Προικοδοτημένη Φάλαγγα (1838) καταβαλλόταν προσπάθεια διανομής των εθνικών γαιών σε οικογένειες φλαγγιτών. Το κράτος ευελπιστούσε ότι μέσω της συγκεκριμένης προνοιακής πολιτικής θα επιτύγχανε την ενσωμάτωση ενός σημαντικού μέρους στρατιωτικών.

Παρά τις αμφισβητήσεις και τις κατά καιρούς παλινωδίες, οι Βαυαροί κατόρθωσαν να συγκροτήσουν τακτικό στρατό, κύριο έρεισμα της κρα-

² Δημήτρης Μαλέσης, *Μεγάλη Ιδέα και Στρατός τον 19ο αιώνα* (Αθήνα: Ασίνη, 2018), 85-137.

τικής εξουσίας για τη θεμελίωση του καθεστώτος. Κι αν υπήρχαν αντιστάσεις με τοπικές εξεγέρσεις, αυτές με τον ένα ή τον άλλο τρόπο κατεστάλησαν. Η σημαντικότερη αμφισβήτηση των επιλογών της μοναρχίας σημειώθηκε την 3η Σεπτεμβρίου 1843 αλλά αυτή δεν έθεσε ουσιαστικά καθεστωτικό ζήτημα, παρά μόνον απαίτησε την αναδιάρθρωση του εξουσιαστικού πυρήνα με την παραχώρηση Συντάγματος και την καθιέρωση ενός ελεγχόμενου κοινοβουλευτισμού. Από την άποψη αυτή, οφείλουμε να μην αναφερόμαστε σε «επανάσταση» της 3ης Σεπτεμβρίου αλλά σε κίνημα, ο τερματισμός του οποίου είναι αποκαλυπτικός των προθέσεων όσων ηγήθηκαν: ο στρατός παρέλασε μπροστά στο παλάτι κραυγάζοντας «ζήτη ο συνταγματικός βασιλεύς», κάτι που αποδεικνύει ότι δεν στράφηκαν κατά του προσώπου του βασιλιά και του θεσμού, αλλά της βασιλικής καμαρίλας. Οι αντιδράσεις που σημειώθηκαν κατά την πρώτη οθωνική δεκαετία αφορούσαν τη βαυαροκρατία, την πολιτική που έθετε εκποδών ένα μέρος στρατιωτικών που έβλεπαν να παραγκωνίζονται από ξένους. Χαρακτηριστικό είναι το πνεύμα της προκήρυξης που εξέδωσε ο Καλλέργης την επομένη του κινήματος: «Τα αίτια τα οποία εχώριζον τον Θρόνον από το Έθνος εξέλειψαν, οι ξένοι δεν περιστοιχίζουν πλέον τον Συνταγματικόν Βασιλέα [...] Περικυκλώσατε με αγάπην τον Συνταγματικόν θρόνον».³

Η πρώτη φορά που τέθηκε ζήτημα διεύρυνσης των συνόρων, βάσει του δόγματος που διατυπώθηκε το 1844 και συνοψίστηκε έκτοτε στον όρο *Μεγάλη Ιδέα*, ήταν ο Κρμαϊκός πόλεμος (1853-1856) και οι φρούδες ελπίδες, όπως αποδείχθηκε, που καλλιεργήθηκαν σε μια ουτοπική εξωστρέφεια του θρόνου. Η υπόθαλψη επαναστατικών κινήματων στη Θεσσαλία, την Ήπειρο και τη Μακεδονία και η αποστολή εθελοντικών σωμάτων στις περιοχές, χωρίς επίσημη κήρυξη πολέμου, αποδεικνύει τις εγγενείς αδυναμίες και τις παθογένειες του ελληνικού κράτους. Αδυναμία διεξαγωγής ενός πολέμου, λόγω των περιορισμένων στρατιωτικών δυνατοτήτων αλλά και πολιτική παθογένεια, καθώς η Μεγάλη Ιδέα γινόταν όχημα αποπροσανατολισμού της κοινής γνώμης σε μια χιμαιρικής διάστασης κινητοποίηση, που απευθυνόταν στο εσωτερικό και εξέθετε τη χώρα. Το μόνο που απέδωσε στο οθωνικό καθεστώς ήταν η πρόσκαιρη αναρρίπιση της λαϊκής νομιμοποίησής του κι αυτό εξ αντανακλάσεως, λόγω της ιταμής

³ Gunnar Hering, *Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα, 1821-1936*, τ. Α' (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 2006), 196-251.

συμπεριφοράς που επέδειξαν η Αγγλία και η Γαλλία με τον τιμωρητικό αποκλεισμό που είχαν επιβάλει στην Ελλάδα. Οι μεταβαλλόμενες συνθήκες περί τα τέλη της δεκαετίας του 1850 θα εξαντλήσουν ωστόσο τα όρια του καθεστώτος, οπότε με πρωτοστάτη τον στρατό θα εκραγεί η Ναυπιακή Επανάσταση (1862) και η έκπτωση του Όθωνος τον Οκτώβριο.

Η επιλογή του Δανού πρίγκιπα Γεωργίου (1863) ως νέου βασιλιά ήταν αποτέλεσμα πάλι της συμφωνίας των Δυνάμεων και συνοδεύθηκε από την ενσωμάτωση των Επτανήσων αλλά και τη δέσμευση εκ μέρους του νεαρού εστεμμένου ότι δεν θα επιτρέψει οποιαδήποτε εκδήλωση αλυτρωτικής πολιτικής, διαταράσσοντας τις ισορροπίες στη νότια Βαλκανική. Ωστόσο, σε μια περίοδο κλιμακούμενης έξαρσης των εθνικισμών στη νοτιοανατολική Ευρώπη και την Οθωμανική Αυτοκρατορία σε προϊούσα κατάρρευση, η δέσμευση άγγιζε τις παρυφές της «προδοσίας» και της απειπόλησης των εθνικών δικαίων. Συνεπώς, ο αρχηγός του κράτους όφειλε να τηρεί λεπτές ισορροπίες μεταξύ των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας και της πιεστικής στο εσωτερικό κοινής γνώμης, που πρότασε τα εθνικά ζητήματα σε κάθε ευκαιρία. Μια τέτοια ήταν η Κρητική Επανάσταση (1866-1869), η οποία ευλόγως συγκινούσε το πανελλήνιο, ταυτόχρονα όμως υπενθύμιζε τις περιορισμένες δυνατότητες του εθνικού κέντρου. Κατά την περίοδο 1863-1868 η δύναμη του στρατού δεν υπερέβαινε τις 8.000 άνδρες. Ταυτόχρονα, η μόνιμη δημοσιονομική δυσπραγία δεν επέτρεπε τον επαρκή εξοπλισμό. Μοιραία, η όποια αρωγή προς τον αγωνιζόμενο κρητικό λαό περιορίστηκε στην αποστολή εθελοντών.

Η στρατιωτική αδυναμία θα αποδειχθεί στον νέο Ρωσοτουρκικό πόλεμο (1877), αφού εξελήφθη σαν μια νέα ευκαιρία για την Ελλάδα. Η εξωτερική πολιτική σχοινοβατούσε ανάμεσα στη φιλοπόλεμη και στη συνετή ή «άψογη», όπως ονομάστηκε δηκτικά, στάση της ουδετερότητας. Χωρίς εθνική συνεννόηση, το διπλωματικό σκάφος της χώρας περιδινιζόταν χωρίς πυξίδα. Οι πρώτες στρατιωτικές επιτυχίες των Ρώσων, ωστόσο, έτειναν να μεταβάλουν την ελληνική στάση. Οι πιέσεις της αρειμάνιας κοινής γνώμης άρχισαν να πολλαπλασιάζονται και παρά τις σαφείς προειδοποιήσεις της Αγγλίας το φιλοπόλεμο ρεύμα ενδυναμωνόταν. Τελικά, η απόφαση της οικουμενικής κυβέρνησης μαρτυρεί μια ανεργάτιστη εξωτερική πολιτική: στρατιωτικές προετοιμασίες και υποδαύλιση εξεγέρσεων στις υπό οθωμανική κατοχή περιοχές. Ουσιαστικά επρόκειτο για μια θορυβώδη αδράνεια. Κι όταν ο πόλεμος έλαβε τέλος, η κοινή γνώμη, γαλβανισμένη

από αλυτρωτικές διακηρύξεις των ποικίλων «Εθνικών» Εταιρειών, ένιω-
σε εξαπατημένη και στράφηκε εναντίον του πολιτικού κόσμου συλλήβδην.
Στις μεγάλες λαϊκές και αιματηρές διαδηλώσεις των ημερών ο στρατός
φάνηκε έτοιμος για τη μόνη αποστολή που μπορούσε να διεκπεραιώσει,
την ασφάλεια του καθεστώτος: η κυβέρνηση Κουμουندούρου «δι' ισχυρών
στρατιωτικών δυνάμεων κατέλαβε [...] την πρωτεύουσαν και διεσκόρπισε
τον όχλον του Πειραιώς όστις ανήρχετο εις Αθήνας με τας χειρίστας των
διαθέσεων»⁴ και «τα διάφορα στρατιωτικά σώματα περιεπόλουν, εφρού-
ρουν, εξετάζουν το καθήκον αυτών»⁵ σε μια προσπάθεια να κατευναστεί
η λαϊκή οργή, ασχέτως αν το πανελλήνιο απαιτούσε από το ίδιο στράτευ-
μα απελευθερωτικές επιχειρήσεις. Ο τραγέλαφος συμπληρώθηκε, όταν
ο υπουργός Εξωτερικών Δηλιγιάννης ανακοίνωνε (Ιανουάριος 1878) την
εισβολή ελληνικού στρατού στη Θεσσαλία, χωρίς όμως την κήρυξη πο-
λέμου και μάλιστα με την πρωτότυπη εντολή-υπόδειξη να μην έρθουν σε
σύγκρουση με τις τουρκικές δυνάμεις. Οι τελευταίες υποχώρησαν βορει-
ότερα και το γεγονός χαιρετίσθηκε με τρόπο πανηγυρικό στην Ελλάδα,
δοξολογίες και παρελάσεις.⁶ Το αποτέλεσμα του συγκεκριμένου πολέμου
λίγο έλειψε να αποδειχθεί μοιραίο για την Ελλάδα, λόγω της Συνθήκης
του Αγίου Στεφάνου και της προσωρινής απώλειας της Μακεδονίας. Θα
χρειαστεί η αντίδραση της Αγγλίας και της Γερμανίας προκειμένου να
αναθεωρηθεί η Συνθήκη, αφού οι όροι της οδηγούσαν αναπότερηπτα στον
πλήρη έλεγχο της χερσονήσου του Αίμου από τη Ρωσία. Στο Συνέδριο
του Βερολίνου (Ιούνιος 1878), όχι μόνον θα αποτραπούν τα χειρότερα για
την ελληνική πλευρά, αλλά μέσω διαπραγματεύσεων θα ενσωματωθεί η
Θεσσαλία και η Άρτα.

Η πραξικοπηματική προσάρτηση της Ανατολικής Ρωμυλίας από τη
Βουλγαρία (1885) προκάλεσε νέα στρατιωτική κινητοποίηση και φανέρω-
σε πάλι τις εγγενείς αδυναμίες της ελληνικής πολιτικής και της στρα-
τιωτικής ισχύος. Η φιλοπόλεμη παραζάλη είχε ως επίκεντρο το ελληνικό
Κοινοβούλιο και διαχόταν σε ολόκληρη την κοινωνία με συλλαλητήρια

⁴ Γεώργιος Ασπρέας, *Πολιτική Ιστορία της Νεωτέρας Ελλάδος, 1821-1921*, τ. Β' (Αθήνα: Ι. Σιδέρη, 1922), 92.

⁵ Μιλτιάδης Σειζάνης, *Η Πολιτική της Ελλάδος και η Επανάσταση του 1878 εν Μακεδονία και Θεσσαλία*, (Αθήνα: Εκ του Τυπογραφείου της Αθηναΐδος, 1878), 73.

⁶ *Εθνική Φωνή*, 21 Ιανουαρίου 1878· *Η Πηνξ*, 20 Ιανουαρίου 1878.

και σε λεονταρισμούς εκ του ασφαλούς, μάλλον για εσωτερική κατανάλωση, ενώ η Αγγλία με τη σύμπραξη των άλλων Δυνάμεων προέβαινε σε νέο αποκλεισμό της χώρας. Η επιστράτευση αυτή έμεινε γνωστή ως «ειρηνοπόλεμος» ή «ένοπλος επαιτεία», επιβάρυνε τα ήδη προβληματικά οικονομικά του κράτους, και συνέβαλε στην ηθική καταρράκωση της ελληνικής κοινωνίας, που έψαχνε με αγωνία να εντοπίσει τους εχθρούς περισσότερο στον κυνισμό των Δυνάμεων, παρά στο εσωτερικό και τους αυτόκλητους ρήτορες των προεκλογικών μεγαλοστομιών.

Η περίοδος 1875-1895 σφραγίζεται από τις αλληπάλληλες πρωθυπουργικές θητείες του Τρικούπη, ο οποίος διέγινωσε τις ανεπάρκειες του ελληνικού κράτους και θεωρούσε ότι χωρίς την εσωτερική ανάπτυξη οποιαδήποτε απόπειρα αλυτρωτικής πολιτικής, εκτός του ότι ήταν ατελέσφορη, έθετε σε κίνδυνο τα συμφέροντα της χώρας. Ταυτόχρονα, ο ειρηνικός τρόπον τινά εθνικισμός του εξαρτούσε την εξυπηρέτηση των εθνικών συμφερόντων με την πρόσδεση στο άρμα μιας αγγλόφιλης πολιτικής. Οι τομείς στους οποίους έδωσε προτεραιότητα ως προς τις Ένοπλες Δυνάμεις ήταν η αναδιοργάνωση της Σχολής Ευελπίδων, ο εξορθολογισμός των σχετικών δαπανών και η σταδιακή απομάκρυνση των αξιωματικών από την πολιτική. Παράλληλα, ήταν η πρώτη φορά που ο στρατός άφηγε υπηρεσίες –τήρηση της εσωτερικής τάξης, αντιμετώπιση της ληστείας– στη Χωροφυλακή και προσηλώνονταν στα αμιγώς στρατιωτικά ζητήματα.

Ο Τρικούπης στις προσπάθειές του αυτές δεν είχε να αντιμετωπίσει μόνο τη δημαγωγική αντιπολίτευση του Δηλιγιάννη αλλά και την αντίδραση κάποιων αξιωματικών, με πιο χαρακτηριστική αυτή που εκδηλώθηκε το 1890 στη Λάρισα. Χαμηλόβαθμοι αξιωματικοί σε συνεργασία με αντιπολιτευόμενους πολιτικούς επιχείρησαν ένοπλη στάση, διαμαρτυρόμενοι για την «εντελή παράλυσιν» του στρατού.⁷ Κακά σχεδιασμένο, το διάβημά τους αποκαλύφθηκε και η κίνηση κατεστάλη αμέσως. Το συγκεκριμένο γεγονός, αν και σε πρωτόλεια μορφή, αποτελούσε προανάκρουσμα των στρατιωτικών επεμβάσεων που θα ακολουθήσουν. Είναι η περίοδος κατά την οποία αρχίζει σταδιακά να παγιώνεται στους κόλπους των αξιωματικών η αντίληψη ότι αποτελούν μια ξεχωριστή επαγγελματική τάξη, με όλα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που της προσδίδει η θέση της μέσα στον κρατικό μηχανισμό. Η καλύτερη εκπαίδευση, η σταδιακή

⁷ *Εφημερίς*, 21 Ιανουαρίου 1890· *Πρωϊά*, 23 Ιανουαρίου 1890.

απεξάρτηση από την προηγούμενη γενιά των εμπειρικών αξιωματικών, σε συνδυασμό με τα εκκρεμή επαγγελματικά τους αιτήματα συνετέλεσαν στη διαμόρφωση μιας ξεχωριστής ταυτότητας, ιδίως μεταξύ των νέων αξιωματικών. Καθόλου τυχαίο το γεγονός ότι την ίδια περίοδο παρατηρείται μια μεγάλη εκδοτική προσπάθεια στρατιωτικών περιοδικών.

Ως προέκταση αυτής της συντεχνιακής αντίληψης παρατηρείται, εν σπέρματι έστω, η αντίληψη πως οι λύσεις στα συσσωρευμένα προβλήματα μπορούν να αναζητηθούν και εξωθεσμικά, δεδομένης της αφερεγγυότητας του πολιτικού προσωπικού. Ο κοινοβουλευτισμός γίνεται μόνιμος στόχος του Τύπου και η κρίση εκπροσώπησης διαπερνά εγχαρσίως ολόκληρο το κομματικό φάσμα. Εν προκειμένω, οι δυναμικές λύσεις, στρατοκρατικού χαρακτήρα, παρουσιάζονται ως λυσιτελέστερες και πέρα από κάθε αθέμιτη συναλλαγή και συμβιβασμό. Στο στόχαστρο της κριτικής θα μπει ακόμη και ο συνετός Γεώργιος:

«Υμείς [...] οι εκπροσωπούντες την δύναμιν του έθνους, υμείς τα νεύρα και οι μυς του έθνους, κινηθήτε διά να εξυγιάνετε το λυμφατικόν αίμα του έθνους [...] Άλλοτε πλανηθείς ο στρατός εξεθρόνισε χρηστόν και φιλόπατρην βασιλέα, υπό την κυβέρνησιν του οποίου ουδέποτε θα έφθανεν ο τόπος και το έθνος εις την σημερινήν κατάστασιν».⁸

Το 1892 ο Τρικούπης λαμβάνει επιστολή από τον ανθυπολοχαγό Αδαμάντιο Βακαλόπουλο, με την οποία ζητείται να επιβληθεί «στρατοκρατία, αλλ' υπό την πατριωτικήν έννοιαν της λέξεως» και ως πρώτο μέτρο προτείνει να καθιερωθεί («εθνική πολεμική ενδυμασία»), την οποία θα φέρουν οι ψηφοφόροι κατά την ημέρα των εκλογών.⁹ Τον τόνο του κλίματος έδινε κυρίως η Εθνική Εταιρεία, η οποία τυπικά μόνον ήταν μυστική, αφού όχι μόνον αποτελούσε επίσημο και ισότιμο συνομιλητή με την πολιτική ηγεσία αλλά, χωρίς να αναλαμβάνει θεσμικό αξίωμα, κινούσε τους εξουσιαστικούς ιμάντες και υπαγόρευε την εξωτερική πολιτική.

Το 1896 η κυβέρνηση Δηλιγιάννη βρέθηκε αντιμέτωπη με μια επίδειξη ισχύος ομάδας 1.000 αξιωματικών, οι οποίοι υπέβαλαν τις παραιτήσεις τους από τη Λέσχη Αξιωματικών. Η μισθολογική ανισότητα, εν σχέσει με τους αξιωματικούς των «ευγενών» όπλων, του Μηχανικού και του Πυ-

⁸ *Εστία*, 23 Οκτωβρίου 1896.

⁹ ΕΛΙΑ/ΜΙΕΤ, Αρχείο Τρικούπη, Υπουργείο Στρατιωτικών, Φ. 12, αρ. 12/33/α.

ροβολικού, το πνεύμα της ευνοιοκρατίας και οι ελλείψεις σε στρατιωτικό υλικό ήταν τα βασικά αίτια αυτής της κίνησης, η οποία προκάλεσε σάλο και καταλάγιασε μόνο με την παρέμβαση του Γεωργίου, ο οποίος θέλησε να εκτονώσει την πίεση καταγγέλλοντας ως υπεύθυνο τον πρωθυπουργό, υποδεικνύοντας ότι ο στρατός όφειλε να ασχολείται με την «σύντονον εκγύμνασιν αυτού και κατά το μέτρον των οικονομικών δυνάμεων του Κράτους τελειότερον καταρτισμόν του».¹⁰

Μέσα σε αυτό το κλίμα, και με αφορμή το χαίνον Κρητικό ζήτημα, ξεκίνησε ο Ελληνοτουρκικός πόλεμος του 1897, ο οποίος οδήγησε σε ήττα τον ελληνικό στρατό, απέδειξε τις ανεπάρκειές του, εν σχέσει με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα,¹¹ και έμεινε στο εθνικό συλλογικό υποσυνείδητο ως «ατυχής», προκειμένου να συγκαλύψει την «παθολογική ανισοροπία μεταξύ του μεγάλου σκοπού και των διατιθεμένων προς επιτυχίας αυτού πενιχρών μέσων».¹²

Η παραζάλη από την ήττα οδήγησε σε παρατεταμένη εσωστρέφεια και σε περαιτέρω αμφισβήτηση των θεσμών. Η κυβέρνηση Θεοτόκη το 1900 θα δημιουργήσει τον θεσμό της («Γενικής Διοικήσεως») και ο έλεγχος του στρατεύματος από την εκτελεστική εξουσία περνούσε στον διάδοχο Κωνσταντίνο. Αν θεωρήσουμε ότι το στέμμα συμβολίζει την εθνική ενότητα, τότε μπορούμε να ερμηνεύσουμε την καλοπροαίρετη απόφαση του Θεοτόκη να αποκόψει τον ομφάλιο λώρο που συνέδεε το κομματικό σύστημα με τους αξιωματικούς και τη βαθμολογική τους ανέλιξη. Πιθανόν, στην απόφαση αυτή να οδηγήθηκε και για έναν άλλο λόγο: δίνοντας θεσμικό ρόλο στον διάδοχο, θα μπορούσε να περιορίσει τις εξωθεσμικές και ως εκ τούτου επικίνδυνες παρεμβάσεις του. Έτσι, όμως, δημιουργήθηκε ένα

¹⁰ ΦΕΚ, 23 Νοεμβρίου 1896.

¹¹ Ευάνθης Χατζηβασιλείου, «Τεχνολογία, Βιομηχανική Επανάσταση και πόλεμος: οι Βαλκανικοί Πόλεμοι ως μετάβαση από τον 19ο στον 20ό αιώνα», στο Βασίλειος Αναστασόπουλος (επιμ.), *100 Χρόνια από τη διεξαγωγή των Βαλκανικών Πολέμων* (Αθήνα: ΓΕΣ/ΔΙΣ, 2013), 23-43.

¹² Αλέξανδρος Μαζαράκης-Αινιάν, *Απομνημονεύματα* (Αθήνα: Ίκαρος, 1948), 17. Πρώτη φορά εντοπίζεται καταγεγραμμένος ο χαρακτηρισμός «ατυχής» για τον πόλεμο του 1897 στο *Αστυ*, 28 Απριλίου 1897. Αφού αποδοθούν ευθύνες στην πολιτική «φαιλοδοξία», αναγγέλλεται η απόσυρση του στρατού από την Κρήτη, («ατόπιν ατυχούς πολέμου»), επειδή προηγουμένως επικράτησε «η άρνησις του να βλέπωμεν τα πράγματα όπως έχουν και η επιθυμία να τα βλέπωμεν όπως τα ηυχόμεθα».

παράκεντρο εξουσίας με βάση τον διάδοχο, κάτι που συγκέντρωσε τα πυρά της αντιπολίτευσης αλλά και μερίδας αξιωματικών. Οι ανησυχίες για τη δημιουργία μιας «Αυλής» που θα καθορίζει τα στρατιωτικά ζητήματα με διάθεση ευνοιοκρατίας υπήρξαν έντονες. Οι οξείες αντιπαραθέσεις στη Βουλή, με αφορμή το συγκεκριμένο νομοσχέδιο, είναι αποκαλυπτικές του διπόλου που τότε σχηματιζόταν για πρώτη φορά, όπως με διορατικότητα κατήγγειλε ο Στέφανος Δραγούμης: «εισήλθομεν πλησίστοι εις μοναρχικήν οδόν» και αυτοί που τάσσονταν κατά του νομοσχεδίου αποτελούσαν τους «φιλελευθέρους συνταγματικούς», ενώ από την άλλη πλευρά βρίσκονταν οι «μοναρχικοί». Και, μάλιστα, οι δύο οιονεί παρατάξεις ήταν πλέον «διηρημένες διά βαθείας τάφρου».¹³ Ο νεαρός Ιωάννης Μεταξάς επιβεβαιώνει τον Δραγούμη και προαναγγέλλει ό,τι θα ακολουθήσει τις επόμενες δεκαετίες: «συνήφθη ήδη ο αγών εν Ελλάδι μεταξύ Μοναρχισμού και Κοινοβουλευτισμού [...] σφάλει όμως κατά τούτο: ότι νομίζει ότι το μοναρχικόν κόμμα ευρίσκεται εν τη Βουλή. Το μοναρχικόν κόμμα είναι έξω της Βουλής, είναι δε αυτός ούτος ο Διάδοχος».¹⁴ Το ίδιο έτος θα εκδηλωθεί νέα αντιπειθαρχική συμπεριφορά αξιωματικών του Πεζικού, με αφορμή μισθολογικά ζητήματα, όταν οργάνωσαν γεύμα στο Φάληρο και έκαναν επιδεικτικά προπόσεις, διατυπώνοντας τα αιτήματά τους.¹⁵

Αν θελήσουμε πάντως να σημειώσουμε κάποιες άξιες λόγου προσπάθειες για την ανασυγκρότηση του στρατεύματος τα επόμενα χρόνια, ήταν αυτές που κατέβαλαν οι κυβερνήσεις του Θεοτόκη. Όχι, όμως, αρκετές για να αποτρέψουν το κίνημα του Στρατιωτικού Συνδέσμου (Αύγουστος 1909). Κι αν στις προηγούμενες διαμάχες το παλάτι είχε καταφέρει να επιβληθεί όσον αφορά τα στρατιωτικά ζητήματα, τώρα θα υποχρεωθεί σε αναδίπλωση. Κύριο αίτημα των αξιωματικών του Συνδέσμου ήταν η απομάκρυνση του διαδόχου και των πριγκίπων από τις ηγετικές θέσεις του στρατού. Οι κινηματίες αξιωματικοί δεν θα συναντήσουν ουσιαστική αντίσταση από την τεταγμένη εκτελεστική εξουσία και θα επιβληθούν, χωρίς ωστόσο να καταλύσουν το Κοινοβούλιο, το οποίο συνέχισε τις εργασίες του υπό τον ασφυκτικό έλεγχό τους.

¹³ *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, 11 Μαρτίου 1900, 891-893.

¹⁴ Ιωάννης Μεταξάς, *Το προσωπικό του ημερολόγιο*, επιμ. Χρήστος Π. Χρηστίδης, τ. Α2 (Αθήναι: Τυπ. Ελληνικής Εκδοτικής Εταιρείας, 1951), 526-527.

¹⁵ *Το Άστυ*, 15 Αυγούστου 1900.

Αν θεωρήσουμε τομή στα πολιτικά πράγματα το 1909, αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι στάθηκε αφορμή να εισέλθει δυναμικά στην κεντρική πολιτική σκηνή ο Ελευθέριος Βενιζέλος. Η ανάληψη της πρωθυπουργίας από τον Κρητικό ηγέτη (Οκτώβριος 1910) σηματοδοτεί την απαρχή της εθνικής ανάκαμψης. Θα ξεδιπλώσει μια μακροπρόθεσμη πολιτική, της οποίας κύρια απόληξη θα είναι η υλοποίηση της Μεγάλης Ιδέας, αφού προηγηθούν ο αναγκαίος αστικός εκσυγχρονισμός και η αναδιάταξη των συμμαχικών ερεισμάτων, με αποκλειστικό προσανατολισμό τις δυτικοευρωπαϊκές Δυνάμεις. Ταυτόχρονα, επιχείρησε τη σφρηγιάτηση της εθνικής ενότητας, καθώς όχι μόνον διασκέδασε τις αιτιάσεις για τα αντιδυναστικά του αισθήματα αλλά, συνεργαζόμενος με τον Γεώργιο, τοποθέτησε τον Κωνσταντίνο αρχηγό του στρατού και τήρησε ίσες αποστάσεις από τους αξιωματικούς του Συνδέσμου. Οι αποφάσεις του αυτές αιφνιδίασαν φίλους και αντιπάλους του, ωστόσο με τη δυναμική που είχε αποκτήσει ο ηγέτης των Φιλελευθέρων δεν θα δυσκολευτεί να επιβάλλει τις θέσεις του. Όπως, επίσης με ευκολία θα παρακάμψει τις έντονες αντιρρήσεις του Κωνσταντίνου και της Αυλής του, που επιθυμούσαν στρατιωτική σύνδεση της χώρας με τη Γερμανία.

Οι Βαλκανικοί πόλεμοι θα επισφραγίσουν με τρόπο θριαμβικό την καλοσχεδιασμένη πολιτική του Βενιζέλου και θα αποπλύνουν εμφατικά το άγος του 1897. Ωστόσο, το χάσμα που υπέφωσκε θα εκδηλωθεί με πάταγο την επομένη της συνθήκης του Βουκουρεστίου και θα διευρυνθεί όταν θα ξεκινήσει ο Α΄ Παγκόσμιος πόλεμος. Η επιμονή του, βασιλιά πλέον, Κωνσταντίνου και του γερμανόφιλου Επιτελείου του στην πολιτική της ουδετερότητας έναντι της Αντάντ και των Κεντρικών Δυνάμεων, θα προκαλέσει τη ρήξη με τον Βενιζέλο και τον πρώτο μεγάλο διχασμό του 20ού αιώνα. Ο διχασμός θα προκαλέσει μεγάλη διαιρετική τομή στο σώμα των αξιωματικών, με πολλαπλές αρνητικές συνέπειες τις επόμενες δεκαετίες. Αρχικά από την αντιβενιζελική παράταξη και στη συνέχεια από τους Φιλελεύθερους η επετηρίδα θα παραβιαστεί και θα καταστεί μέσον εκδίκησης ή παροχής ευνοϊκών ρυθμίσεων. Το βενιζελικό κίνημα της Εθνικής Αμύνης (1916) θα επιβεβαιώσει και στα γεωγραφικά του πλαίσια τη διχοτόμηση της χώρας και τον διπολισμό στις τάξεις των ενστόλων. Ούτε η νικηφόρα έκβαση του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, ούτε ο εθνικός θρίαμβος των Σεβρών (1920) θα καταφέρουν να αμβλύνουν τις παραταξιακές διαφορές. Και με αυτές η Ελλάδα θα επιχειρήσει το τόλμημα

της Μικρασιατικής Εκστρατείας, γεγονός που υπονόμειε επί τρία χρόνια την εθνική ενότητα, μέχρι την ολοσχερή καταστροφή του μικρασιατικού ελληνισμού. Κι αν στα αποκαΐδια της πυρπολημένης Σμύρνης θάφτηκε το όραμα της Μεγάλης Ελλάδος, η νέμεση που θα ακολουθήσει με την καταδίκη σε θάνατο των έξι («υπευθύνων») της εθνικής συμφοράς, θα πυροδοτήσει περαιτέρω το σχίσμα.

Στους εκκωφαντικούς τριγμούς του συστήματος, που προκάλεσε η εθνική τραγωδία του 1922, ο στρατός θα διαδραματίσει ρόλο σταθεροποιητικό αρχικά, θεματοφύλακας της εσωτερικής τάξης και της αποφυγής ανεξέλεγκτων ανατροπών. Το δίπολο «βενιζελικοί-αντιβενιζελικοί» θα προσλάβει στις τάξεις των στρατιωτικών νέο περιεχόμενο, με διαφορετικές συνθέσεις και στοχεύσεις. Κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου ένας σημαντικός αριθμός αξιωματικών, χειραφετημένος κομματικά, θα αποδυθεί σε αγώνα για την κατάληψη της εξουσίας. Ο αριθμός των στρατιωτικών κινήματων ήταν τέτοιος ώστε η συνταγματική εκτροπή ταυτιζόταν περισσότερο με το σύνθημα, παρά ως κάτι εξαιρετικά σπάνιο.¹⁶ Το κίνημα Πλαστήρα-Γονατά του 1922, θα ακολουθήσει αυτό των Λεοναρδόπουλου-Γαργαλίδη το 1923. Τους δύο στρατηγούς υποστήριξε μια ετερόκλητη ομάδα δυσαρεστημένων βενιζελικών και βασιλοφρόνων που ήθελαν να αποτρέψουν το ενδεχόμενο εγκαθίδρυσης αβασίλευτης δημοκρατίας. Η αποτυχία του έφερε το ακριβώς αντίθετο αποτέλεσμα, ενώ 1.284 αξιωματικοί θεωρούμενοι ως αντιβενιζελικοί αποτάχθηκαν. Ο φιλόδοξος Πάγκαλος το 1925 θα καταλάβει την εξουσία προκειμένου να απαλλάξει τη χώρα από την κακοδιοίκηση, όπως ισχυριζόταν. Πέτυχε έτσι να επιβάλει δικτατορία, να γίνει πρωθυπουργός και πρόεδρος της Δημοκρατίας, μέχρι να τον ανατρέψει ο προερχόμενος από τον ίδιο πολιτικό χώρο, τον βενιζελικό, στρατηγός Κονδύλης τον Αύγουστο του 1926. Την ήττα των Φιλελευθέρων στις εκλογές του 1933 δεν θέλησε να την παραδεχθεί ο Πλαστήρας και τον Μάρτιο επιχείρησε ανεπιτυχώς κίνημα. Την 1η Μαρτίου 1935, ένα βενιζελικό κίνημα απέβλεπε στην αποτροπή της παλινόρθωσης του Γεωργίου αλλά η αποτυχία του θα φέρει το ακριβώς αντίθετο αποτέλεσμα. Στην παλινόρθωση της μοναρχίας θα συμβάλλει

¹⁶ Θάνος Βερέμης, *Οι επεμβάσεις του στρατού στην ελληνική πολιτική, 1916-1936* (Αθήνα: Οδυσσέας, 1977).

και η απόταξη 1.000 περίπου βενιζελικών αξιωματικών, απόφαση που θα ανοίξει τον δρόμο για τη δικτατορία της 4ης Αυγούστου 1936.

Όλες οι ενδείξεις έδειχναν ότι η Ευρώπη όδευε σε μια νέα μεγάλη πολεμική αναμέτρηση. Ο Παγκόσμιος πόλεμος και η Κατοχή μετέβαλαν τελείως τα κοινωνικά και πολιτικά δεδομένα. Οι όροι που συντέλεσαν στον ενδοαστικό διχασμό των πρώτων δεκαετιών εξέλιπταν. Ο νέος διχασμός, ο Εμφύλιος πόλεμος της δεκαετίας του 1940, θα βρει τη συντριπτική πλειονότητα των αξιωματικών στην ίδια παράταξη, καθώς το διακύβευμα ήταν πλέον καθεστωτικό.

ΣΤΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Θάνος Μ. Βερέμης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΠΑ

Ο σχηματισμός τακτικού στρατού, με σώμα επαγγελματιών αξιωματικών, συνδέθηκε με την απόπειρα του νεοϊδρυθέντος βασιλείου να μιμηθεί τα δυτικά του πρότυπα και να αποκτήσει εκσυγχρονισμένους θεσμούς. Το υβριδικό αποτέλεσμα που προέκυψε από το πάντρεμα των δυτικών θεσμών με τα εντόπια ήθη και έθιμα έμοιαζε περισσότερο με την Ελληνίδα μητέρα του από ό,τι με τον ξένο πατέρα του.

Όταν οι αντιβασιλείς του Όθωνα επέβαλαν τις δικές τους στρατιωτικές μεταρρυθμίσεις το 1833, υπήρχαν 5.000 άτακτοι και περίπου 700 τακτικοί Έλληνες στρατιωτικοί. Οι αντίστοιχοι αριθμητικά με τους ατάκτους Βαυαροί τακτικοί που τους αντικατέστησαν κατάφεραν να παγιώσουν την κεντρική εξουσία του οθωνικού κράτους και να στερήσουν τα κόμματα από την επιρροή τους στον στρατό. Με την κατάσταση των απολυμένων ατάκτων ασχολήθηκε συστηματικά ο Γιάννης Κολιόπουλος στο μνημειώδες έργο του για τη ληστεία στη μετεπαναστατική Ελλάδα.¹ Οι Γερμανοί μισθοφόροι έφυγαν από την Ελλάδα το 1837, αλλά ο ελληνικός τακτικός στρατός δεν έγινε αξιόπιστη δύναμη παρά μόνο στο τέλος του 19ου αιώνα.²

Από τη γέννησή του μετά το τέλος του Αγώνα έως τις μεταρρυθμίσεις

¹ John S. Koliopoulos, *Brigands with a Cause* (Oxford: Oxford University Press, 1987), 76-84.

² Χρήστος Σ. Βυζάντιος, *Ιστορία του τακτικού στρατού της Ελλάδος* (Αθήνα: Εκ της τυπογραφίας Κ. Ράλλη, 1837).

του Χαρίλαου Τρικούπη κατά τη δεκαετία του 1880, ο ελληνικός τακτικός στρατός περιορίστηκε στη στήριξη της εξουσίας του νέου κράτους. Έως το τελευταίο τέταρτο του αιώνα, το κράτος είχε καταπνίξει τους ανταγωνιστές του και είχε μετασχηματίσει τις φρουρές σε μαζικό θεσμό που εξυπηρετούσε το αυτρωτικό πρόγραμμα.

Στα πρώτα εξήντα χρόνια της ζωής του, το ελληνικό κράτος παρέμεινε εξαρτημένο από τη Σχολή Ευελπίδων για τη δημιουργία αξιωματικών με τεχνική εκπαίδευση. Τα προγράμματα σπουδών συμπεριλάμβαναν αριθμητική, άλγεβρα, γεωμετρία, στερεομετρία, κατασκευαστικές μεθόδους, τοπογραφία και σχέδιο μηχανών. Από το 1870, τα θεωρητικά μαθήματα, όπως η φυσική και τα μαθηματικά, παραδίδονταν σε ένα πενταετές πρόγραμμα αρχικά και η εφαρμοσμένη στρατιωτική εκπαίδευση συγκεντρωνόταν στα δύο τελευταία έτη. Οι σπουδαστές με τους υψηλότερους βαθμούς στις θετικές επιστήμες επιλέγονταν για το Μηχανικό και το Πυροβολικό, αλλά υπήρχαν και εκείνοι που προτιμούσαν να τερματίσουν τις σπουδές τους μετά την ολοκλήρωση ενός πρώτου κύκλου σπουδών θεωρητικών μαθημάτων και να ακολουθήσουν σταδιοδρομία καθηγητή ή πολιτικού μηχανικού. Έτσι, η Σχολή έγινε υποκατάστατο Πολυτεχνείου, ώσπου αυτό να ιδρυθεί ως ακαδημαϊκή δομή το 1887. Έως τότε, οι αξιωματικοί του Μηχανικού χρησιμοποιήθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών για την κατασκευή και επίβλεψη δημοσίων έργων, γεφυρών, δρόμων και κυβερνητικών κτηρίων.³

Το 1882, η Σχολή Ευελπίδων απέκτησε νέο κανονισμό λειτουργίας, ο οποίος παρέμεινε σε ισχύ για τριάντα χρόνια. Τα έτη σπουδών μειώθηκαν σε πέντε, με έμφαση πλέον στα καθαρά στρατιωτικά μαθήματα. Με τον τρόπο αυτό, η Σχολή διατηρούσε τους νέους, οι οποίοι, προηγουμένως, την εγκατέλειπαν καθ' οδόν, για να ακολουθήσουν ιδιωτικά τεχνικά επαγγέλματα.

Η Σχολή Υπαξιωματικών, με δωρεάν φοίτηση, απέβλεπε στην παραγωγή αξιωματικών του Πεζικού. Με τρία χρόνια σπουδών και αρχική υπηρεσία υπαξιωματικού, η Σχολή αυτή προσέφερε ευκαιρίες σε φτωχότερους υποψήφιους. Ωστόσο, τα προνόμια των αποφοίτων της Ευελπίδων παρέμεναν πάντοτε σε ισχύ, ιδιαίτερα η υπεροχή τους στις προαγωγές.

³ Επαμεινώνδας Κ. Στασινόπουλος, *Η ιστορία της Σχολής Ευελπίδων* (Αθήνα: Προδρόμου και Μουσουλιάτη, 1954).

Η βελτίωση της ποιότητας των αξιωματικών του Πεζικού έλαβε προτεραιότητα μετά την ταπεινωτική ήττα του 1897. Ολόκληρη η τάξη του 1900 της Σχολής των Ευελπίδων υποχρεώθηκε να ενταχθεί στο Πεζικό.

Το 1899 ήρθαν στη Βουλή ταυτόχρονα δύο προτάσεις νόμου για τη μεταρρύθμιση του στρατού. Η πρώτη προήλθε από τον υπουργό Στρατιωτικών Κωνσταντίνο Κουμουνδούρο και η δεύτερη από το φιλοβασιλικό Γενικό Επιτελείο. Η καθεμιά είχε διαφορετική άποψη για τη θέση του διαδόχου Κωνσταντίνου στο στρατό, σε τέτοιο βαθμό ώστε να απειλείται σύγκρουση Στέμματος και Κοινοβουλίου. Ο πρωθυπουργός Γεώργιος Θεοτόκης πείστηκε να αποσύρει την πρότασή του και ο Κουμουνδούρος παραιτήθηκε. Σύμφωνα με τον νέο νόμο, που πέρασε τον Μάρτιο του 1900, ο διάδοχος αναλάμβανε τις δύο θέσεις, του «γενικού διοικητή» και του «επιθεωρητή». Ο υπουργός έχασε όλες σχεδόν τις αρμοδιότητές του, γεγονός που ενόχλησε μια μερίδα των αξιωματικών.⁴

Η απογοήτευση με την κυβέρνηση Θεοτόκη οδήγησε πολλούς αξιωματικούς να εναποθέσουν τις ελπίδες τους στον Θεόδωρο Δηλιγιάννη, ο οποίος, κατά την προεκλογική εκστρατεία του 1902, υποσχέθηκε ότι θα καταργήσει τον επίμαχο νόμο. Όμως, όταν ο υπουργός Στρατιωτικών του Δηλιγιάννη, Θεοδόσης Λυμπρίτης προσπάθησε να μειώσει τις εξουσίες του Κωνσταντίνου, η αντίδραση της Αυλής ήταν άμεση και αποτελεσματική. Ο Δηλιγιάννης υποχώρησε και απέσυρε το διορθωτικό νομοσχέδιο και ο Λυμπρίτης παραιτήθηκε. Η βεβαιότητα ότι καμμιά συνετή μεταρρύθμιση του στρατού δεν μπορούσε να προέλθει από τους πολιτικούς οδήγησε μεγάλο ποσοστό βαθμοφόρων να συμπήξουν επαναστατική οργάνωση και να οδηγηθούν στο κίνημα του 1909.⁵

Η επιδίωξη δύναμης στο Γουδί υπήρξε η πρώτη σημαντική αυτόνομη ενέργεια που πραγματοποιήσαν οι στρατιωτικοί στην Ελλάδα. Οι 250 συνωμότες που συγκεντρώθηκαν στις 14 Αυγούστου 1909 παρουσίασαν τα αιτήματά τους σε μετριοπαθή γλώσσα. Χωρίς καμμιά εκδήλωση βίας, ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος κατάφερε να κερδίσει την κοινή γνώμη και την υποχωρητικότητα των ιθυνόντων. Παρ' ότι εγκατέλειψε χωρίς το σχέδιο

⁴ Νίκη Μαρωνίτη, *Πολιτική εξουσία και εθνικά ζητήματα στην Ελλάδα, 1880-1910* (Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 2000), 423-443.

⁵ Θάνος Βερέμης - Ιωάννης Κολιόπουλος, *Νεώτερη Ελλάδα: μια ιστορία από το 1821* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2013), 146-149.

να ανατρέψει τις πολιτικές αρχές, ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος κατάφερε ωστόσο να εκβάλει τους πρίγκιπες από την ηγεσία των Ενόπλων Δυνάμεων και να προκαλέσει την επιψήφιση 169 νόμων, μέσα σε διάστημα πέντε μηνών. Η πρόσκληση του Ελευθέριου Βενιζέλου ως συμβούλου από την Κρήτη αποδείχθηκε η πιο σημαντική του ενέργεια. Περί τα τέλη του 1910, ο Βενιζέλος ανήλθε στην εξουσία με συντριπτική κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Τον Ιανουάριο του 1911, από τους 364 βουλευτές, οι 300 ήταν βενιζελικοί.

Η ανάμιξη του στρατού στην πολιτική από το 1911 έως το 1915 ήταν ελάχιστη. Η ηγεσία του Βενιζέλου καθώς και οι δύο Βαλκανικοί πόλεμοι (1912-1913) δεν άφηναν περιθώρια στον στρατό για άλλες δραστηριότητες. Τα αιτήματα των αξιωματικών του 1909 ικανοποιήθηκαν από τις ανάγκες του πολέμου και η επέκταση του Σώματος επιτάχυνε τις προαγωγές σε βαθμό χωρίς προηγούμενο στην ελληνική ιστορία. Από το 1909 έως το 1914, δεκανείς έγιναν ανθυπολοχαγοί και λοχαγοί συνταγματάρχες.⁶ Λίγοι διαμαρτυρήθηκαν όταν ο Βενιζέλος αποκατέστησε τον διωγμένο από τον στρατό διάδοχο ως γενικό επιθεωρητή.

Υπήρχε ωστόσο η δυσαρέσκεια των βασιλοφρόνων, που είχαν υποστεί τον διωγμό από τον Στρατιωτικό Σύνδεσμο. Ο κύριος φίλος του Κωνσταντίνου, Βίκτωρ Δούσμανης, περιγράφει στα *Απομνημονεύματά* του ως «ανοίκειο και θλιβεράν επέμβασιν εις αλλότρια καθήκοντα» τις υποδείξεις του Βενιζέλου για την έγκαιρη κατάληψη της Θεσσαλονίκης. Σχετική κριτική υπάρχει και στο ημερολόγιο του επίσης βασιλόφρονος Ιωάννη Μεταξά. Ανάλογη κακομεταχείριση επιφυλάσσουν και οι δύο για τον αρχηγό του Επιτελείου Παναγιώτη Δαγκλή. Και ενώ η Ελλάδα διπλασιαζόταν, η εφημερίδα *Σκριπ* επιδιόταν σε λιβανωτό προς τον «θεόπεμπτον αναδημιουργόν του εθνικού μεγαλείου και της δόξης» Κωνσταντίνο. Το σπουδαίο διαπραγματευτικό έργο του Βενιζέλου στο Λονδίνο ο Δούσμανης το χαρακτήριζε «οικτράν αποτυχίαν».⁷

Ο Βενιζέλος παραιτήθηκε για πρώτη φορά τον Μάρτιο του 1915 [ν.η.], ως αποτέλεσμα της τελικής απόφασης του βασιλιά Κωνσταντίνου (ο οποίος είχε ανέλθει στον Θρόνο μετά τη δολοφονία του Γεωργίου Α' στη Θεσσαλονίκη) να απορρίψει το σχέδιο του πρωθυπουργού για συμμετοχή

⁶ Θάνος Βερέμης, *Ο στρατός στην ελληνική πολιτική* (Αθήνα: Κούριερ, 1997), 89-99.

⁷ Θάνος Βερέμης, *Εκσυγχρονισμός και συντήρηση από τον 19ο στον 21ο αιώνα* (Αθήνα: Εκδόσεις Καθημερινής, 2019), 68-74.

της χώρας στη συμμαχική επιχείρηση των Δαρδανελίων. Στις γενικές εκλογές της 13ης Ιουνίου 1915 [ν.η.], το Κόμμα των Φιλελευθέρων βγήκε νικητής με 184 από τις 310 έδρες.

Στις 4 Οκτωβρίου [ν.η.], ημέρα επίθεσης της Βουλγαρίας κατά της Σερβίας, ο Βενιζέλος δήλωσε την πρόθεσή του να τιμήσει την υποχρέωση της Ελλάδας και να εισέλθει στον πόλεμο εναντίον του εισβολέα. Ο Κωνσταντίνος απέρριψε την πρόταση του πρωθυπουργού του, υποχρεώνοντάς τον και πάλι σε παραίτηση. Ο διχασμός είχε πλέον συντελεστεί.⁸

Η πρώτη επικοινωνία του Κωνσταντίνου με τον γυναικάδελφό του, κάιζερ Γουλιέλμο της Γερμανίας, προέρχεται/μαρτυρείται από το Βασιλικό Αρχείο στο Βερολίνο. Μοχλός των διαπραγματεύσεων υπήρξε ο στρατιωτικός ακόλουθος της γερμανικής πρεσβείας ταγματάρχης Ερνστ φον Φαλκενχάουζεν. Σχέδιο των ελληνογερμανικών διαπραγματεύσεων ήταν η επίθεση κατά των Αγγλογάλλων στη Θεσσαλονίκη από τον βορρά, ενώ ο ελληνικός στρατός θα τους χτυπούσε από τον νότο.⁹ Ο Φαλκενχάουζεν μάλιστα είχε αναλάβει να οργανώσει ομάδες ατάκτων από επιστράτους της Θεσσαλίας.

Μετά τα Νοεμβριανά, η βασίλισσα Σοφία έγραφε το 1916 από το Βερολίνο στους Γερμανούς επιτελικούς του αδελφού της: «[...] παρακαλώ να μας ειδοποιήσετε πότε θα είναι έτοιμος ο στρατός της Μακεδονίας ώστε να περάσει στην αντεπίθεση. Πείτε στον Falkenhausein να επικοινωνήσει μαζί μας προτού φύγει για τη Μακεδονία».¹⁰

Η απομάκρυνση του Κωνσταντίνου από την Ελλάδα το 1917 δεν τερμάτισε τις μηχανογραφίες του με το Βερολίνο. Καθώς ο στρατός της Θεσσαλονίκης είχε ενωθεί με το κύριο σώμα του ελληνικού στρατεύματος στην Αθήνα και συμμετείχε στην πολεμική προσπάθεια της Συνεννόησης (Entente), ο Κωνσταντίνος, διά του Γεωργίου Στρέιτ, θέλησε να αναθερμάνει την ιδέα της ελληνικής ουδετερότητας.

Η αντίδραση του γερμανικού επιτελείου υπήρξε ταπεινωτική για τον Κωνσταντίνο, αφού θεωρούσε την ουδετερότητα άχρηστη πλέον για τα

⁸ Γιώργος Μαυρογορδάτος, *1915: Ο Εθνικός Διχασμός* (Αθήνα: Πατάκης, 2016).

⁹ Δημήτρης Μπαχάρας, «“Περιμένοντας τους Γερμανούς...”: φόβοι και ελπίδες στην Ελλάδα του Διχασμού», στο Κατερίνα Δέδε - Δημήτρης Δημητρώπουλος - Τάσος Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Φόβοι και ελπίδες στα νεώτερα χρόνια* (Αθήνα: ΕΙΕ/Ινστιτούτο Ιστορικών Ερευνών, 2017), 111-120.

¹⁰ *Ο.π.*, 115-116.

γερμανικά συμφέροντα και μάλιστα όταν προσφερόταν από έναν έκπτωτο μονάρχη. Παρ' όλα αυτά, ο Κωνσταντίνος φαινόταν πρόθυμος να υπηρετήσει τα γερμανικά (και βουλγαρικά) συμφέροντα, επικεφαλής του Δ' Σώματος Στρατού, που είχε παραδοθεί το 1916 κατά τη γερμανοβουλγαρική κατάληψη της Ανατολικής Μακεδονίας και μεταφερθεί στην πόλη Γκέρλιτς για τη διάρκεια του πολέμου. Ευτυχώς γι' αυτόν, η αλληλογραφία του με τον κάιζερ παρέμεινε μέχρι πρόσφατα άγνωστη στο ελληνικό κοινό, ώστε να επιστρέψει στον θρόνο με δημοψήφισμα, μετά τις εκλογές του 1920, που κέρδισαν οι αντιβενιζελικοί.

Ο Γερμανός υπουργός Εξωτερικών Ρίχαρντ φον Κύλμαν έθετε θέμα Θεσσαλονίκης το 1917, προκειμένου να διασκεδάσει την ένταση που προκάλεσε στους Βούλγαρους η απόφαση των Γερμανών να παραδώσουν στους Ρουμάνους τη Δοβρουσά. Χωρίς αυτό το κίνητρο της Θεσσαλονίκης, οι Βούλγαροι δεν θα πολεμούσαν κατά της Ελλάδας.¹¹

Η καινοτομία του κινήματος Πλαστήρα-Γονατά, το 1922 μετά την κατάρρευση του μετώπου στη Μικρά Ασία, βρίσκεται στο ότι οι στρατιωτικοί άσκησαν για πρώτη φορά δικτατορική εξουσία. Η χειραφέτηση των αξιωματικών από τους πολιτικούς προετοίμασε το έδαφος για την πληθώρα των στρατιωτικών κινήματων του Μεσοπολέμου. Εξ άλλου, οι επαναστάτες κατάφεραν να επιρρίψουν την ευθύνη της Καταστροφής ακέραια στην κυβέρνηση και να εκτελέσουν τους υπεύθυνους.

Ενώ οι στρατιωτικοί αποκτούν σταδιακά συνείδηση συντεχνιακή, η οποία ξεχωρίζει τα συμφέροντά τους από εκείνα των πολιτικών, οι βενιζελικοί κυρίως πολιτικοί αργούν να αντιληφθούν ότι δεν ήταν πλέον δυνατό να μεταχειρίζονται τους αξιωματικούς ως ενόπλους πελάτες τους.¹²

Ο ίδιος ο Βενιζέλος ωστόσο είχε αντιληφθεί τον κίνδυνο για το δημοκρατικό πολίτευμα από την εμπλοκή των στρατιωτικών στην πολιτική. Μολονότι η εκπροσώπηση της Ελλάδας στη Συνδιάσκεψη της Λωζάννης είχε αυξήσει το γόητρό του και τον έφερε πάλι πρωθυπουργό το 1924 στην Ελλάδα, οι σχέσεις του με τους στρατιωτικούς φίλους του δεν ήταν εκείνες του παρελθόντος. Το Πολιτειακό, η εγκαθίδρυση δηλαδή αβα-

¹¹ Γεώργιος Β. Λεονταρίτης, *Η Ελλάδα στον Α Παγκόσμιο Πόλεμο* (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 2000), 137.

¹² Αθήνα, Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου του Υπουργείου Εξωτερικών, 1923/A/2, Κοινοποίηση αναφοράς A/2 γραφείου, 10 Δεκεμβρίου 1923.

σίλευτης δημοκρατίας έγινε το μήλον της έριδος μεταξύ του ιδίου και πολιτικών όπως ο Αλέξανδρος Παπαναστασίου και στρατιωτικών όπως ο Θεόδωρος Πάγκαλος. Θέλοντας να αποφύγει τη φθορά από μίαν άγωνα διαμάχη, ο Βενιζέλος εγκατέλειψε την ενεργό πολιτική για μια μακρά, όπως αποδείχθηκε, τετραετία (1924-1928). Στο διάστημα της απουσίας του, οι στρατιωτικοί επιδόθηκαν σε ανταγωνισμούς φατριών του βενιζελικού στρατοπέδου, αφού οι βασιλόφρονες είχαν τεθεί εκτός πολιτικής. Ο Γεώργιος Β' αναγκάστηκε να εγκαταλείψει τη χώρα και το δημοψήφισμα, μετά τη φυγή του Βενιζέλου, επικύρωσε την εγκαθίδρυση του αβασίλευτου καθεστώτος, την οποία είχε ήδη αποφασίσει η Εθνοσυνέλευση. Ο εξόριστος μετά το αντιπλαστηρικό κίνημα του 1923 Ιωάννης Μεταξάς αμνηστεύτηκε αφού αποδέχθηκε το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος.¹³

Τα Δημοκρατικά Τάγματα έκαναν την εμφάνισή τους το 1923. Η επιλογή των οπλιτών που κατατάσσονταν στα τάγματα γινόταν με βάση τις πολιτικές συμπάθειές τους. Μετά την αναχώρηση του Γεωργίου, τα τάγματα μετονομάστηκαν σε «Ειδική Φρουρά της Δημοκρατίας».¹⁴

Ο Θεόδωρος Πάγκαλος είχε σε τέτοιο βαθμό διαφημίσει, από τις αρχές του 1925, ότι επρόκειτο να κινηθεί εναντίον της κυβέρνησης, ώστε κανείς δεν πίστευε ότι θα πραγματοποιήσει την απειλή του. Όταν ο υπουργός Στρατιωτικών Κωνσταντίνος Γόντικας ανέκρινε τον κινήματιά Β. Ντερτιλή για τη σχέση του με την εκκολαπτόμενη συνωμοσία, εκείνος αρνήθηκε μόνον ότι γνώριζε την ακριβή ημερομηνία του κινήματος. Στις 25 Ιουνίου 1925, παγκαλικοί διοικητές κινήθηκαν και κάλεσαν τον Γόντικα να παραιτηθεί. Την ίδια μέρα, ο ναύαρχος Αλέξανδρος Χατζηκυριαάκος επιβιβάστηκε στο καταδρομικό *Αβέρωφ* και απείλησε την Αθήνα με βομβαρδισμό, αν δεν παραδιδόταν η εξουσία στον Πάγκαλο.

Χάρη στην προτροπή του Αλέξανδρου Παπαναστασίου, η Εθνοσυνέλευση, με αποχή πολλών βουλευτών, έδωσε ψήφο εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση Παγκάλου. Ήταν ο κοινοβουλευτικός μανδύας της δικτατορίας. Στην εκλογή του, ο Πάγκαλος είχε την αμέριστη συμπαράσταση του Ιωάννη Μεταξά από τους αντιβενιζελικούς.

¹³ A. A. Pallis, *Greece's Anatolian Venture and After* (London: Methuen, 1937), 154· Γρηγόριος Δαφνής, *Τα ελληνικά πολιτικά κόμματα* (Αθήνα: Γαλαξίας, 1961), 137.

¹⁴ «Η απολογία του Πάγκαλου» (1928), στο Θησεύς Θ. Πάγκαλος (επιμ.), *Αρχείον Θεόδωρου Παγκάλου*, τ. 2 (Αθήνα: Κέδρος 1974).

Η σύντομη πτώση της δικτατορίας Παγκάλου οφειλόταν στους ίδιους στρατιωτικούς που αρχικά την είχαν στηρίξει. Η στροφή του προς τον αντιβενιζελισμό για στήριξη ανάγκασε τους βενιζελικούς να αντιδράσουν εναντίον του. Από τον μεγαλοαστό απόφοιτο της Σχολής Ευελπίδων της πρώτης δεκαετίας του 20ού αιώνα, στον πολιτικοποιημένο μικροαστό εξ εφέδρων της δεύτερης, έως τον «μισθοφόρο» της τρίτης, οι αξιωματικοί επέστρεψαν στη νοοτροπία των «ατάκτων» της Ελληνικής Επανάστασης.

Με τη διάλυση της «Δημοκρατικής Φρουράς», τερματίστηκε μια τετραετία στρατιωτικής ανάμιξης στην πολιτική. Οι στρατιωτικοί έχασαν ανεπιστρεπτί την αίγλη που τους προσέδωσαν οι πόλεμοι της δεκαετίας 1912-1922.¹⁵

Το ζήτημα της Επετηρίδας του Στρατού, το οποίο αποτέλεσε μήλον της έριδος σε όλες τις μεσοπολεμικές επεμβάσεις, εμφανίστηκε το 1917. Σύμφωνα με τον νόμο 927, οι αξιωματικοί που είχαν αγωνισθεί με την Εθνική Άμυνα στη Θεσσαλονίκη έπαιρναν δέκα μήνες ενεργού υπηρεσίας και αρχαιότητας στην ιεραρχία. Στις 14 Δεκεμβρίου 1926, ο υπουργός Στρατιωτικών στην οικουμενική κυβέρνηση Αλέξανδρος Μαζαράκης κατέθεσε νομοσχέδιο για το καθεστώς 2.836 αξιωματικών οι οποίοι είχαν αποταχθεί μεταξύ του 1922 και του 1926, εξ αιτίας της αντιβασιλικής δράσης τους. Η αποκατάστασή τους ήταν όρος των αντιβενιζελικών στην οικουμενική κυβέρνηση για να υπάρξει κοινοβουλευτική ειρήνη. Ο συμβιβασμός επήλθε με επέμβαση του ίδιου του Ελευθέριου Βενιζέλου και σύμπραξη βενιζελικών αξιωματικών όπως ο Νικόλαος Πλαστήρας.¹⁶

Η Ελληνική Στρατιωτική Οργάνωση (ΕΣΟ), την οποία, έως το 1934, αποτελούσαν κατώτεροι αξιωματικοί απόφοιτοι της Σχολής Ευελπίδων, φιλοδοξούσε να απαλλάξει την ιεραρχία από τους επαγγελματίες κινηματίες που ταλαιπωρούσαν το στράτευμα από το 1924. Η Δημοκρατική Άμυνα ήταν οργάνωση αποστράτων με φανατική πρόσδεση στην αβασίλευτη δημοκρατία. Μετά το πραξικόπημα του Πλαστήρα και την απόπειρα δολοφονίας του Βενιζέλου το 1933, η οργάνωση ανέπτυξε συνωμοτική δράση κατά των βασιλοφρόνων. Τον Μάρτιο του 1934, την αρχηγία της Άμυνας ανέλαβε ο αρχιστράτηγος της μικρασιατικής εκστρατείας Ανα-

¹⁵ Θάνος Βερέμης, *Ο στρατός στην ελληνική πολιτική*, 148-149.

¹⁶ Γρηγόριος Δαφνής, *Η Ελλάδα μεταξύ δύο πολέμων*, τ. Α' (Αθήνα: Ίκαρος, 1955), 354-356.

στάσιος Παπούλας, ο οποίος στη δίκη των Έξι είχε καταθέσει ως μάρτυρας κατηγορίας αν και πρώην βασιλόφρων. Η ΕΣΟ και η Δημοκρατική Άμυνα δεν κατάφεραν ποτέ να ομονοήσουν.

Η αποτυχία του κινήματος του 1935 κατά της κυβέρνησης του Παναγή Τσαλδάρη, με επικεφαλής τον Βενιζέλο, αποδόθηκε σε πολλούς παράγοντες.¹⁷ Ο συντονισμός του κινήματος απέτυχε γιατί κάθε ομάδα κινηματιών διεκδικούσε και πέτυχε αυτονομία δράσης. Το ναυτικό εκπροσωπούσαν δύο αντίπαλοι μέσα στο βενιζελικό στρατόπεδο, ο Ιωάννης Δεμέστιχας και ο Ανδρέας Κολιαλέξης. Στον στρατό, το κίνημα εκπροσωπούσαν αξιωματικοί με ανταγωνιστικές σχέσεις ώστε να αλληλεξουδετερωθούν: ο Ζάννας και η ΕΣΟ κατά της «Δημοκρατικής Άμυνας», μέλη της ΕΣΟ κατά του Στέφανου Σαράφη και του Γιάννη Τσιγάντε, ο ναύαρχος Καραβίδας κατά του Κολιαλέξη και πολλές ακόμη αντιθέσεις.

Η δίκη των κινηματιών έβγαλε από τον στρατό περίπου 1.500 βενιζελικούς αξιωματικούς, επιτρέποντας στον Γεώργιο Κονδύλη, που είχε περάσει στο αντιβενιζελικό στρατόπεδο, να επαναφέρει με νέο δημοψήφισμα τον Γεώργιο Β' στον θρόνο. Με ένα στράτευμα απολύτως πιστό στον ίδιο, ο βασιλιάς επέβαλε δικτατορικό καθεστώς, με εντολοδόχο τον παλαιό του συνεργάτη Ιωάννη Μεταξά. Η βασιλευόμενη δικτατορία κράτησε έως τη γερμανική κατοχή της Ελλάδας.¹⁸

Μετά την κατάληψη της Κρήτης από τους Γερμανούς, ο Γεώργιος και η κυβέρνησή του κατέφυγαν στο Κάιρο και το Λονδίνο. Το σώμα των αξιωματικών χωρίστηκε σε βενιζελικούς, που δεν τους είχαν επιτρέψει οι κρατούντες να μοιραστούν με τους βασιλόφρονες τη δόξα του αλβανικού πολέμου, και στους πρωταγωνιστές του πολέμου, που απενεργοποιήθηκαν μετά την Κατοχή. Κάποιοι από τους πρώτους στελέχωσαν την αντίσταση κατά των κατακτητών και άλλοι έφθασαν στην Αίγυπτο, για να συμβάλουν από εκεί στην πολεμική προσπάθεια. Το μεγάλο μέρος του αναδιοργανωθέντος στρατεύματος αποτελέστηκε αρχικά από αξιωματικούς πιστούς στην κυβέρνηση εν εξορία, επικεφαλής της οποίας ήταν ο Εμμανουήλ Τσουδερός. Οι βενιζελικοί απότακτοι του παρελθόντος δημιούργησαν δική τους λέσχη και σύντομα ο μεγάλος διχασμός ξαναζωντάνεψε. Τα κινήματα

¹⁷ Γιάννης Γ. Μπενέκος, *Το κίνημα του 1935* (Αθήνα: Γιαννίκος, 1958), 70-90· Κώστας Καλλιγιάς, *1η Μαρτίου 1935* (Αθήνα: Φυτράκης, 1974).

¹⁸ Θάνος Βερέμης, *Ο πόλεμος των Ελλήνων* (Αθήνα: Μεταίχμιο, 2019).

στη Μέση Ανατολή κατά της ελληνικής κυβέρνησης γρήγορα διαβρώθηκαν από απεσταλμένους του ΕΑΜ-ΕΛΑΣ (ΚΚΕ), όπως ο Γ. Σαλάς.¹⁹

Στο συνέδριο του Λιβάνου, τον Μάιο του 1944, οι εκπρόσωποι της ΠΕΕΑ, του ΕΑΜ και του ΚΚΕ καταδίκασαν ομόφωνα τις εξεγέρσεις που αδρανοποίησαν τις ελληνικές μονάδες στη Μέση Ανατολή. Μολονότι ο Ζαχαριάδης αργότερα απέδωσε την ευθύνη των κινημάτων στους Βρετανούς, ο Σαλάς ανέλαβε ολόκληρη την ευθύνη για το τελευταίο κίνημα στην έκθεση που υπέβαλε στο πολιτικό γραφείο του ΚΚΕ το 1946. Η εξήγηση της πρωτοβουλίας του ήταν ότι έτσι εμπόδιζε τις ελληνικές δυνάμεις να επιστρέψουν στην Ελλάδα ως παράγοντας καταστολής του ΕΑΜ. Η επιρροή του Σαλά στην Αντιφασιστική Στρατιωτική Οργάνωση (ΑΣΟ) έδειξε ότι το πρόβλημα στις ενδοστρατιωτικές διενέξεις δεν ήταν πια ο παλιός διχασμός, αλλά η σύγκρουση Δεξιάς-Αριστεράς.

Πολλοί απότακτοι του 1935 μοιράστηκαν ανάμεσα στον ΕΛΑΣ και τον ΕΔΕΣ. Η σύλληψη του Παπάγου και άλλων αξιωματικών του 1940-1941 και ο εγκλεισμός τους σε γερμανικό στρατόπεδο κατέστησε δύσκολο το έργο της οργάνωσης μιας δεξιάς αντίστασης.²⁰

Η απελευθέρωση και τα αιματηρά γεγονότα του Δεκεμβρίου 1944 επέσπευσαν τις εξελίξεις στις ένοπλες δυνάμεις. Μετά τον Δεκέμβριο, ο ΕΑΜ-ΕΛΑΣ έχασε το μονοπώλιο των όπλων και σταδιακά έχασε και την αποκλειστικότητά του στην ελληνική ύπαιθρο χώρα. Τα πολιτικά κόμματα ανασυγκροτήθηκαν μετά την αδράνειά τους κατά την Κατοχή και σταδιακά απέκτησαν τις λαϊκές τους βάσεις.

Τον χειμώνα του 1945 ιδρύθηκε στο στράτευμα μια νέα οργάνωση, ο «Ιερός Δεσμός Ελλήνων Αξιωματικών» (ΙΔΕΑ), από συντηρητικούς και βασιλικούς.²¹ Επαγγέλονται τον αντικομμουνισμό και την ανεξαρτησία από πολιτικά κόμματα.

Από την αρχή του Εμφυλίου (1946-1949), ο Εθνικός Στρατός (ΕΕΣ) δεν διέθετε ετοιμοπόλεμους αξιωματικούς. Το άθος των βενιζελικών είχε

¹⁹ Hagen Fleischer, "The Anomalies of the Greek Middle East Forces, 1941-1944", *Journal of the Hellenic Diaspora*, 5 (1978), 5-36. Η σημαντικότερη ανάλυση των γεγονότων της Μέσης Ανατολής.

²⁰ André Gerolymatos, "The Role of the Greek Officer Corps in the Resistance", *Journal of the Hellenic Diaspora*, 11 (1984), 69-79.

²¹ Γεώργιος Καραγιάννης, *1940-1952: το δράμα της Ελλάδος. Έπη, αθλιότητες (Αθήνα: χ.ε., 1963)*, 206-210.

μαραθεί λόγω ηλικίας και αδράνειας. Οι βασιλόφρονες του 1940-1941 είχαν χάσει το γόητρό τους από τη συνεργασία με την κυβέρνηση Τσολάκογλου. Ο Κωνσταντίνος Βεντήρης ήταν από τους λίγους φιλελεύθερους στην ηγεσία του νέου στρατού. Διορίστηκε αρχηγός του Γενικού Επιτελείου το 1947 και, τελικά, διοικητής του 1ου και του 2ου Σώματος Στρατού το 1949. Ο Θρασύβουλος Τσακαλώτος, παλιός βασιλικός, απέκτησε φήμη ως διοικητής της Ορεινής Ταξιαρχίας του Ρίμινι.²² Ο Αλέξανδρος Παπάγος ήταν ικανός επιτελικός, εξαιρετικός στον θεωρητικό σχεδιασμό και δεξιότηχνης της διπλωματίας του πολέμου.²³ Ο Παπάγος, αρχηγός του Γενικού Επιτελείου Στρατού στον πόλεμο του 1940-1941, έγινε ο από μηχανής θεός που οδήγησε τον ΕΕΣ στη νίκη το 1949. Η άφιξη, τον Οκτώβριο 1947, αξιωματικών συνδέσμων από τις ΗΠΑ και ο σχηματισμός της Κοινής Αποστολής Παροχής Στρατιωτικών Συμβούλων και Σχεδιασμού (JUSMAPG) ήταν μια ισχυρή ένεση στο ηθικό του ΕΕΣ.²⁴

Οι καταστροφές που επισώρρευσαν ο πόλεμος και οι έκτακτες περιστάσεις του Εμφυλίου απομάκρυναν το σώμα των αξιωματικών από την κοινωνία των πολιτών και δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μιαν απομόνωση, η οποία διευκόλυνε το έργο και τη διείσδυση υψηλών προστάτων και ξένων υπηρεσιών. Έως το 1951, ο ΙΔΕΑ είχε μετατοπίσει την αφοσίωσή του από τον βασιλιά στον Παπάγο και είχε γίνει πόλος έλξης για μεγάλο αριθμό αξιωματικών που αναδείχθηκαν στον Εμφύλιο, αλλά χωρίς υψηλούς προστάτες. Το κίνημα από τέτοιους αξιωματικούς κατά της κυβέρνησης του Σοφοκλή Βενιζέλου, τον Μάιο του 1951, είχε σκοπό να θέσει τον Παπάγο επικεφαλής της κυβέρνησης και ρυθμιστή των πολιτικών πραγμάτων. Ο Παπάγος αρνήθηκε το αξίωμα και συμβούλεψε τους υποστηρικτές του να εγκαταλείψουν το εγχείρημα. Στις εκλογές του 1952, ο Παπάγος κατήγαγε θρίαμβο, ο οποίος επέτρεψε στον Ελληνικό Συναγερμό, το κόμμα που είχε ιδρύσει ο ίδιος ενάμιση χρόνο νωρίτερα, να ελέγξει το πολιτικό πεδίο –με τον διάδοχό του Κωνσταντίνο Καραμανλή– για μια δεκαετία.

²² Θρασύβουλος Τσακαλώτος, *Σαραντα χρόνια στρατιώτης της Ελλάδος* (Αθήνα: Τυπ. Ακροπόλεως, 1960), 52, 68.

²³ C.M. Woodhouse, *The Struggle for Greece, 1941-1949* (London: Hart-Davis, McGibbon, 1976), 199-209, 239-240, 261-276.

²⁴ Edgar O'Balance, *The Greek Civil War, 1944-1949* (London, Faber & Faber, 1966), 156-157.

Το 1956, ο Καραμανλής κέρδισε για πρώτη φορά ως αρχηγός της «Εθνικής Ριζοσπαστικής Ενώσεως» (ΕΡΕ) τις εκλογές, μολονότι συγκέντρωσε το 47% των ψήφων έναντι 48% της «Δημοκρατικής Ενώσεως». Η αύξηση της δύναμης της Αριστεράς θορόβησε τους νέους του ΙΔΕΑ, οι οποίοι, με επικεφαλής τον ταγματάρχη Δημήτριο Ιωαννίδη, ζήτησαν από τον αρχηγό του ΓΕΣ Σόλωνα Γκίκα να δώσει εντολή πραξικοπήματος. Η άρνηση των ανωτέρων να εγκρίνουν την προτροπή αυτή έπεισε τους οπαδούς της Ενώσεως Ελλήνων Νέων Αξιωματικών (ΕΕΝΑ) να δρουν πλέον με δική τους πρωτοβουλία.²⁵

Μετά την εκλογική νίκη της Ενώσεως Κέντρου, το 1963, τα σύννεφα στον ορίζοντα των στρατιωτικών πύκνωσαν. Στις 7 Νοεμβρίου 1963, ο υπαρχηγός Γ. Αντωνάκος και ο ταξίαρχος της αεροπορίας Καρακίτσος επισκέφθηκαν στελέχη της αμερικανικής πρεσβείας για να διατυπώσουν τους φόβους τους ότι η κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου θα προέβαινε σε αποστρατεύσεις αξιωματικών του ΙΔΕΑ για να επαναφέρει κεντρικούς απόστρατους.

Όμως, ο Γεώργιος Παπανδρέου φρόντισε να μην προκαλέσει αλλαγές στο στράτευμα που θα προκαλούσαν ανησυχίες στη Δεξιά. Ούτε ο εκλογικός του θρίαμβος, τον Φεβρουάριο του 1964, έφερε μεγάλες αλλαγές. Αρχηγός του Γενικού Επιτελείου Στρατού έγινε ο Ιωάννης Γεννηματάς, ο οποίος είχε παίξει ρόλο στις εκλογές του 1961, που είχαν καταγγελθεί ως εκλογές «βίας και νοθείας» από το Κέντρο. Υπουργός Εθνικής Αμύνης έγινε ο Πέτρος Γαρουφαλιάς. Μετατέθηκαν όμως σε μονάδες της Βορείου Ελλάδος ο Γεώργιος Παπαδόπουλος και οι Ιωαννίδης, Λαδάς, Λέκκας και Μπαλόπουλος, όλοι γνωστοί ως στελέχη της ΕΕΝΑ.²⁶

Η υπόθεση ΑΣΠΙΔΑ, το 1965, είχε σοβαρές επιπτώσεις για την πολιτική ομαλότητα αφού, ως αρχηγός οργάνωσης αντιδεξιών αξιωματικών μελών της εμφανιζόταν από τον κίτρινο Τύπο ο γιος του πρωθυπουργού, Ανδρέας Παπανδρέου. Η κρίση κορυφώθηκε όταν ο Γεώργιος Παπανδρέου ήρθε σε σύγκρουση με τον υπουργό του Γαρουφαλιά, επειδή ο τελευταίος αρνήθηκε να υπογράψει την αντικατάσταση του Γεννηματά. Όταν

²⁵ Παναγιώτης Κανελλόπουλος, *Ιστορικά δοκίμια* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», 1975), 26-44.

²⁶ Τριαντάφυλλος Γεροζήσης, *Το σώμα των αξιωματικών και η θέση τους στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία, 1821-1975* (Αθήνα-Ιωάννινα: Δωδώνη, 1996), 1023-1024.

ο πρωθυπουργός θέλησε να αναλάβει ο ίδιος το υπουργείο Αμύνης, αντίρρηση προέβαλλε ο ίδιος ο βασιλιάς Κωνσταντίνος. Η παραίτηση του Γ. Παπανδρέου και οι ανωμαλίες που ακολούθησαν προκάλεσαν εκ του μη όντος τη μεγαλύτερη μεταπολεμική πολιτική κρίση, που θύμιζε στους παλαιότερους τη σύγκρουση πρωθυπουργού και βασιλιά το 1915. Παρά την οξύτητα της, η νέα κρίση δεν υπήρξε αποτέλεσμα δεξιάς και αριστερής αναμέτρησης, αλλά απότοκο αλλαγής φρουράς στη διαχείριση της εξουσίας και της άρνησης του βασιλιά να παραδώσει το κράτος σε λαοπρόβλητη κυβέρνηση.²⁷

Η επικράτηση των συνταγματαρχών το 1967 αξιοποίησε την επιρροή των αμερικανικών απόψεων για το ελληνικό στράτευμα. Οι Αμερικανοί σύμβουλοι, κατά τη διάρκεια του Εμφυλίου πολέμου, πίστευαν ότι οι ελληνικές ένοπλες δυνάμεις έπρεπε να αποκτήσουν επιχειρησιακή αυτονομία από τους πολιτικούς. Η πεποίθηση αυτή εξακολούθησε να επικρατεί, ιδιαίτερα μεταξύ των αξιωματικών του ΙΔΕΑ, πολλά χρόνια μετά τον Εμφύλιο. Σύμφωνα με τις στατιστικές του αμερικανικού υπουργείου Άμυνας, μεταξύ 1950 και 1969, 11.229 Έλληνες αξιωματικοί εκπαιδεύτηκαν στις ΗΠΑ, στο πλαίσιο του Προγράμματος Στρατιωτικής Βοήθειας (MAP).²⁸ Οι κινηματίες θεώρησαν την αμερικανική συμβολή ως το κύριο όπλο με το οποίο θα απαλλάσσονταν από την κηδεμονία των συντηρητικών πολιτικών και του θρόνου.

Η κυβέρνηση Παρασκευόπουλου και η συμφωνία Γ. Παπανδρέου και Π. Κανελλόπουλου και βασιλιά για διεξαγωγή εκλογών χωρίς ιδεολογικές συγκρούσεις προκάλεσαν την έντονη αντίδραση του Ανδρέα Παπανδρέου, ο οποίος υποσχέθηκε στους οπαδούς του ότι θα όρκιζε κυβέρνηση στο πεζοδρόμιο αν η συμφωνία πραγματοποιείτο. Στις 20 Απριλίου 1967, οι βασιλόφρονες στρατηγοί αποφάσισαν να πραγματοποιήσουν πραξικόπημα στις 23 Απριλίου, για να εμποδίσουν τις εκλογές που θα κέρδιζε η Ένωση Κέντρου. Ο αντιστράτηγος Γ. Ζωϊτάκης όμως μετέφερε την πληροφορία στον συνταγματάρχη Ν. Μακαρέζο. Κατά τη μαρτυρία του Στ. Παττακού, οι τρεις πρωταγωνιστές του πραξικοπήματος της 21ης Απριλίου αποφάσισαν να κινηθούν τη συγκεκριμένη ημερομηνία, για να προλάβουν τους

²⁷ Nicos Mouzelis, *Modern Greece: Facets of Underdevelopment* (London: Macmillan, 1978), 113.

²⁸ Theodore A. Coulombis, "The Greek Junta Phenomenon", *Polity* 7 (1974), 353.

στρατηγούς.²⁹ Επρόκειτο για την αρχή μιας επταετούς δικτατορίας που θα έθετε την Ελλάδα σε απομόνωση από την Ευρώπη και την Κοινότητά της και θα επανέφερε στοιχία λαϊκισμού και τριτοκοσμιισμού σε μια χώρα με έντονα σημεία ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού. Την παλινδρόμηση αυτή η Ελλάδα την πλήρωσε με την τουρκική εισβολή στην Κύπρο και τη δημιουργία μιας λαϊκιστικής Αριστεράς που, επί δεκαετίες μετά την πτώση της χούντας, σκιαμαχεί με μια εξ ίσου αναχρονιστική Δεξιά. Ο κεντρικός χώρος βρέθηκε σε χειμέρια νάρκη. Ο στρατός ωστόσο και οι αξιωματικοί επέστρεψαν στο κύριο έργο της επαγγελματικής ιδιότητάς τους που διαρκεί ακόμα.³⁰

²⁹ Στυλιανός Παττακός, *21η Απριλίου 1967. Διατί; Ποιοί; Πώς;* (Αθήνα: Βιοβλ., 1996), 121-129.

³⁰ Θάνος Βερέμης - Ιωάννης Κολιόπουλος, *Νεώτερη Ελλάδα: μια ιστορία από το 1821* (Αθήνα: εκδόσεις Πατάκη, 2013).

ΕΚΑΤΟ ΧΡΟΝΙΑ «ΣΤΟ ΚΛΑΡΙ»:
ΤΟ ΛΗΣΤΡΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

Βασίλης Κ. Γούναρης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΑΠΘ

Είναι αδύνατον να συνεισφέρει κανείς πρωτότυπα επιχειρήματα στη μελέτη του ληστρικού φαινομένου στην ελληνική επικράτεια. Μολοντί θα μπορούσαν να γίνουν –και γίνονται– ακόμη πολλές μελέτες περίπτωσης, εστιασμένες στη δράση ληστών ή συμμοριών, οι πολιτικές, κοινωνικές και ιδεολογικές συνιστώσες του φαινομένου έχουν ήδη περιγραφεί περισσότερο από όλους από τον Γιάννη Κολιόπουλο, με τις δύο μονογραφίες του, οι οποίες και χρησιμοποιούνται εκτενώς στην επισκόπηση αυτή.¹

Η ληστεία είναι διαχρονικό κοινωνικό φαινόμενο, που στον ελληνικό χώρο είχε τη δική του ιστορία. Η διαχρονικότητά του βοήθησε την ένταξή του στο ελληνικό εθνικό ιστορικό αφήγημα, γιατί εξυπηρετούσε και ιδεολογικούς και πρακτικούς λόγους. Οι ιδεολογικοί αφορούσαν την κληρονομιά της «κλεφτουργιάς» της Τουρκοκρατίας και την εμπλοκή της στα προεπαναστατικά κινήματα και στην Επανάσταση του 1821. Εξαιτίας αυτής εκ του αποτελέσματος και λεκτικά αποκαθαυμένη από το άγχος της ληστείας, η μνήμη της «κλεφτουργιάς» κληροδοτήθηκε και διαδόθηκε μέσω των σχολικών βιβλίων και της πεζογραφίας. Ακόμη διαδίδεται. Χρησιμοποιήθηκε ευκολότατα ως ιδεολογικό άλλοθι, ηθικό πλεονέκτημα και μέθοδος παραπλάνησης από γενεές ληστών και ανταρτών κάθε εί-

¹ Γιάννης Κολιόπουλος, *Ληστές: η Κεντρική Ελλάδα στα μέσα του 19ου αιώνα* (Αθήνα: Ερμής, 1979) και John S. Koliopoulos, *Brigands with a Cause: Brigandage and Irredentism in Modern Greece 1821-1912* (Oxford: Oxford University Press, 1987).

δους.² Θα αποκαλούσα τη μνήμη αυτή ως την ακαταμάχητη «γοητεία της φουστανέλας», μια παράδοση τόσο σαγηνευτική, ώστε ηθελημένα ταυτίστηκε και τυποποίησε την ελληνική πολεμική αρετή. Φυσικά δεν ήταν μόνον η ένδυση που γοήτευε αλλά και η συνολική ιδεολογία του παλικαρισμού, ως αιώνιας έκφρασης της αντίστασης και της περιφρόνησης των Ελλήνων προς κάθε είδους καθεστωτικές, κοινωνικές, πολιτικές, νομικές συμβάσεις και περιορισμούς που παραβιάζουν ό,τι –αυθαίρετα– εκλαμβάνεται ως φυσικό δίκαιο.³ Το πρακτικό μέρος της ένταξης στο ελληνικό ιστορικό αφήγημα αφορούσε την ανταμοιβή και την αποκατάσταση όλων των ενόπλων που είχαν δραστηριοποιηθεί κατά την επαναστατική περίοδο: οι άτακτοι πολεμιστές του '21 και όσοι ακολούθησαν το παράδειγμά τους τον επόμενο αιώνα δεν μπορούσαν και δεν έπρεπε να μείνουν στο περιθώριο ούτε της ιστορίας, ούτε της κοινωνικής πρόνοιας. Και δεν έμειναν βέβαια.⁴

Όμως η εύκολη ένταξη της ληστείας στο ελληνικό ιστορικό αφήγημα και η χρήση του ως αποδεικτικού υλικού της ιστορικής συνέχειας και της επιβεβαίωσης βολικών εθνικών στερεοτύπων ελάχιστα συνεισφέρουν στην κατανόηση του φαινομένου. Αντιθέτως το συσκοτίζουν. Αν αφαιρέσουμε τα κοινά χαρακτηριστικά των εκφάνσεων του ληστρικού φαινομένου σε όλες τις κοινωνίες και εποχές, δηλαδή τη βίαιη απόσπαση περιουσιακών στοιχείων με σκοπό την κάλυψη της ανισότητας του πλούτου, και συνάμα απομακρύνουμε τα διακοσμητικά φυσεκλίκια και τις φουστανέλες, αντιλαμβανόμαστε ότι το φαινόμενο δεν είναι ενιαίο, ακόμη κι αν οι πρακτικές ή η ρητορεία του επαναλαμβάνονται. Δεν είναι ενιαίο, γιατί η λειτουργία του μεταβλήθηκε ποικιλοτρόπως από τα τουρκοκρατούμενα Άγγραφα του 18ου αιώνα –για να μιλήσουμε σχηματικά– έως τη μεσοπολεμική Μακεδονία και τη μεταπολεμική Ήπειρο.

² Riki van Boeschoten, *From Armatolik to People's Rule: Investigation into the Collective Memory of Rural Greece, 1750-1949* (Amsterdam: A.M. Hakkert, 1991).

³ Koliopoulos, *Brigands with a Cause*, 292-325.

⁴ Βλ. τις «Εισαγωγικές παρατηρήσεις» στο Βασίλης Κ. Γούναρης (επιμ.), *Ηρωες των Ελλήνων: οι καπετάνιοι, τα παλικάρια και η αναγνώριση των εθνικών αγώνων* (Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής, 2014), 11-26. Βλ. επίσης Στάθης Δαμιανάκος, *Παράδοση ανταρσίας και λαϊκός πολιτισμός* (Αθήνα: Πλέθρον 1997) και Σωτηρούλα Βασιλείου, *Ανταμοιβές των αγωνιστών της Ελληνικής Επανάστασης 1828-1844* (Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2021).

Η ανασφάλεια στους ορεινούς όγκους οριοθετούσε το κενό της οθωμανικής ή γενικότερα της αυτοκρατορικής εξουσίας. Κυρίαρχοι των δυσπρόσιτων βουνών ήταν οι κλέφτες, ομάδα η οποία δεν περιλάμβανε μόνον ελληνόφωνους χριστιανούς αλλά και μέλη πολλών άλλων πληθυσμιακών ομάδων, μεταξύ αυτών χριστιανούς και μουσουλμάνους Αλβανούς. Ήταν οργανωμένοι συνήθως σε σώματα μικρά, δέκα έως δεκαπέντε ατόμων, τους νταϊφάδες (taife) ή μπουλουκία (hölik), υπό την αρχηγία του καπετάνιου, του πρώτου κλέφτη. Συμπράξεις μεγαλύτερες, έως και εκατοντάδων ανδρών, δεν αποκλείονταν, αν το επέτρεπαν οι συνθήκες. Τότε τα σώματα ήταν σε θέση να απειλήσουν όχι μόνον φρουρούμενα караβάνια αλλά, επίσης, χωριά και κωμοπόλεις. Η εξόντωσή τους δεν ήταν εύκολη, αφού απαιτούσε δυσανάλογες θυσίες. Τα ληστρικά σώματα μεριμνούσαν για την ασφάλεια των ανθηρών κτηνοτροφικών κοινοτήτων—από τις οποίες κυρίως επανδρώνονταν—συμμετέχοντας και στη ζωοκλοπή. Παρενοχλούσαν, επίσης, κατά παραγγελία, επιφανείς του βουνού και του κάμπου. Έχει επισημανθεί ότι πολύ απείχαν από το πρότυπο του τιμωρού των πλουσίων ή του προστάτη των φτωχών χωρικών.⁵ Ζούσαν κυρίως σε βάρος των τελευταίων αλλά και των μετακινούμενωνπραματευτάδων και τεχνιτών. Αυτοί ήταν οι ευκολότεροι στόχοι τους. Για να πετύχουν την αναγνώρισή τους και, ενδεχομένως, την αμνήστευσή τους, έπρεπε να συντηρήσουν τη φήμη τους με πράξεις σκληρές, τολμηρές και εξευτελιστικές για τους διώκτες τους. Αλλά, σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να παραβλέπεται η κοινωνική αναγνωρισιμότητα που διέθεταν, λόγω ακριβώς της διάθεσης σύγκρουσης με τους κατέχοντες και της ένοπλης αντίστασης ακόμη και εναντίον της οθωμανικής διοίκησης. Η λεβεντιά, η παλικαριά, η μπέσα—αν είχαν—, η επιδεξιότητά τους στα όπλα και, κυρίως, η ελεύθερη ζωή τους, ακόμη κι αν ήταν σύντομη, αποτελούσαν ένα κεφάλαιο που ασκούσε ανάμικτη γοητεία και δέος, περισσότερο δέος στους χωρικούς, που ζούσαν ταπεινά και φοβισμένα.⁶

Η οθωμανική θεσμική απάντηση στην πρόκληση των κλεφτών και των ατάκτων αλλά και γενικότερα στο ζητούμενο της εξασφάλισης των ορει-

⁵ Koliopoulos, *Brigands with a Cause*, 31-33.

⁶ Δημήτρης Θ. Τσιάμαλος, *Οι αρματολοί της Ρούμελης: μελέτη για τις αρματολικές συγκρούσεις και τα αρματολικά-συγγενικά δίκτυα της περιοχής κατά την προεπαναστατική και επαναστατική περίοδο του 1821* (Αθήνα: Παπαζήσης 2009), 43-60. Στέφανος Π. Παπαγεωργίου, *Από το γένος στο έθνος, 1821-1862* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2005), 49-52.

ών ήταν το αρματολίκι. Ο αναποτελεσματικός αρματολός μπορούσε να αντικατασταθεί από έναν ικανό κλέφτη, ο οποίος εξέβιαζε τον διορισμό του, επιτείνοντας τη δράση του. Ο υποταγμένος κλέφτης αποκαθίστατο ως εντεταλμένος αρματολός, μέσω της τελετής του προσκυνήματος, που μερικές φορές, διά της απιστίας του πασά, μπορούσε να λειτουργήσει ως μέθοδος παγίδευσης και δολοφονίας διαπρεπών και άπληστων παρανόμων. Η άσκηση βίας ήταν μια μορφή ασταθούς επιχειρηματικότητας, που έπρεπε να ασκείται με ένταση και συνέπεια, όποτε δινόταν η ευκαιρία, αλλά με εφικτούς και συγκεκριμένους στόχους, όχι μέχρι θανάτου. Η σύγκρουση της Πύλης με τον Αλή πασά και η Ελληνική Επανάσταση δοκίμασαν στα όριά της τη λογική αυτή. Πάνω από όλα, η κατοχή των όπλων, οι συναφείς αρετές που προϋπέθετε η σκληρή ζωή των ορειβίων ενόπλων αλλά και τα θαυμαστά επιτεύγματά τους, τούς καλλιέργησαν μια άνωθεν θεώρηση της κοινωνίας.⁷

Μια δεκαετία επαναστατικών και εμφυλίων συγκρούσεων ανέμιξε αζεδιάλυτα και πολλαπλασίασε τους ενόπλους. Στον απόηχο της Επανάστασης και εν μέσω της εκτεταμένης αλβανικής και βοσνιακής εξέγερσης, το αρματολίκι κατέρρευσε και η Οθωμανική Αυτοκρατορία φάνηκε να παραδίνεται στην ορμή των απλήρωτων πολεμιστών. Στην ελληνική πλευρά των συνόρων, η διάλυση των ατάκτων, η αδυναμία και η απροθυμία απορρόφησής τους στον τακτικό στρατό, ειδικά των ετερόχθονων Θεσσαλών, Μακεδόνων και Σουλιωτών, η αναστολή του Αγώνα παρά τις δελεαστικές ευκαιρίες για πλιάτσικο στη γείτονα επικράτεια, η βραδεία συγκρότηση του συνόρου και, βέβαια, η υιοθέτηση ενός αυστηρού ποινικού κώδικα δημιούργησαν μεγάλη και πολιτικά εκμεταλλεύσιμη αναταραχή στον πολυπληθή χώρο των ενόπλων, καπετάνιων και παλικαριών.⁸

Από ποινικής άποψης οι κλεφταρματολοί, εν μέσω λεηλασιών και αντικυβερνητικών δηλώσεων, παραπόνων για τις οφειλόμενες ανταμοιβές και πολλών διπλωματικών πιέσεων που ξεκίνησαν πριν από τη δολοφονία του Καποδίστρια, μετατράπηκαν σε ληστές και «αποστάτες». Όμως δεν είχαν μπει στο περιθώριο. Ήταν επόμενο ότι το βασίλειο του Όθωνα διεκδίκησε

⁷ Koliopoulos, *Brigands with a Cause*, 20-66· Βασίλης Κ. Γούναρης, *Δεν είν' ο περσινός καιρός... Έλληνες κλεφταρματολοί και Αλβανοί στασιαστές, 1829-1831* (Αθήνα: Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2019), 31-32.

⁸ Γούναρης, *Δεν είν' ο περσινός καιρός*, *passim*.

το μονοπώλιο της βίας και ελίχθηκε για να το αποκτήσει. Η αυστηρή ποινική νομοθεσία και οι εκστρατείες για την εξόντωσή τους συνδυάστηκαν με επικηρύξεις, δημόσιες καρατομήσεις, την απονομή βασιλικής χάριτος υπό προϋποθέσεις αλλά και με εναλλακτικές λύσεις, δηλαδή την ένταξη στη Βασιλική Φάλαγγα, την Εθνοφυλακή, την Οροφυλακή και τη Χωροφυλακή.

Ήταν λύσεις ελάχιστα ελκυστικές και ανεπαρκείς, γιατί οι επιλογές των ενόπλων συνδέονταν στενά με ένα ακόμη φλέγον πρόβλημα: το οικονομικό μέλλον των ορεινών κοινοτήτων και των τσελιγκάτων από όπου οι ένοπλοι κατάγονταν και όπου επένδυαν τις απολαβές τους σε είδος και κύρος. Μετά τη χάραξη των συνόρων, οι ημι-νομαδικοί ποιμενικοί πληθυσμοί του ηπειρωτικού χώρου βρέθηκαν αντιμέτωποι με την καινοφανή—και ίσως ακατανόητη για αυτούς— διάσπαση των χειμερινών και θερινών βοσκών καθώς και του δικτύου διακίνησης των προϊόντων και των προμηθειών τους. Βρέθηκαν επίσης αντιμέτωποι με μια πρωτόγνωρη νομοθεσία, με τον αποσπασματάρχη, τον ανακριτή και τον εισαγγελέα. Παράλληλα επιδειωνόταν η σχέση τους με τους καλλιεργητές των πεδινών. Η αναστάτωση και η αντίδραση των κτηνοτρόφων, στο πλευρό των ληστών, ήταν αναμενόμενη, ειδικά σε μια περίοδο όπου η ασφάλεια—λόγω των λιποταξιών στον νεοσύστατο τακτικό οθωμανικό στρατό— δεν ήταν δεδομένη, η ζωοκλοπή κανόνας και η επαφή τους με το κράτος ελάχιστη. Το μοναδικό πλεονέκτημα που πρόσφερε το σύνορο ήταν το ακαταδίωκτο των συμμοριών ένθεν κακείθεν.⁹

Η ουσιαστική πρακτική που δρομολογήθηκε για τον έλεγχο της ληστείας ήταν η αναβίωση, με νέους όρους, του αρματολικίου. Επιφανείς σπλαρχηγοί του Αγώνα, ισχυροί πλέον παράγοντες των ορεινών περιοχών, χρησιμοποίησαν την επιρροή τους για την υποκίνηση της ληστρικής δράσης—έως του σημείου της γενικευμένης εξέγερσης, όπως συνέβη το 1836— με σκοπό την ενίσχυση του κύρους και την πολιτική αποκατάστασή τους στο νέο σύστημα εξουσίας. Γνώριζαν ότι η έξαρση της ληστείας, συνδυασμένη με κατηγορίες περί απολυταρχίας, αδιαφορίας προς τους παλαιμάχους αλλά και με το αίτημα Συντάγματος, αποτελούσε σοβαρή πολιτική απειλή. Εξέθετε την κυβέρνηση του Όθωνα στην ελληνική και διεθνή κριτική και δοκίμαζε τις αντοχές των δομών του νέου και υπό διεθνή παρακολούθηση κράτους.¹⁰ Προφανώς η ληστρική απειλή δεν μπο-

⁹ Κολιόπουλος, *Ληστές*, 2-63.

¹⁰ Koliopoulos, *Brigands with a Cause*, 86-104.

ρούσε να χειραγωγηθεί πλήρως για την επίτευξη σαφών πολιτικών στόχων. Οι ληστές δεν ήταν αντιεξουσιαστές· ή δεν ήταν μόνον αντιεξουσιαστές.¹¹ Σύντομα εκτρέπονταν στη λαφυραγωγία. Όμως, η ένοπλη στάση ως μορφή διαπραγματεύσεως είχε από παλιά το νόημά της. Ο κόσμος των κλεφτο-παλικαριών αποτελούσε ένα σοβαρό κοινωνικό κεφάλαιο. Δεν βρισκόταν στο περιθώριο της εξουσίας –αν ήταν ποτέ στο περιθώριο– αλλά συγκροτούσε, μέσω των στρατιωτικών δομών του Αγώνα, ένα πελατειακό κομματικό δίκτυο, που έφτανε μέχρι την κυβέρνηση, με τον Κωλέττη ως τον πλέον αναγνωρίσιμο πολιτικό αρχηγό του. Το ελληνικό κράτος δεν μπορούσε να αποποιηθεί τον ρόλο του υπέρτατου προστάτη.

Το Σύνταγμα του 1844, μετά τη σύμπραξη ληστών και παλαιών επαναστατών στη Σεπτεμβριανή εξέγερση του 1843, και η ταυτόχρονη θεσμική αποκατάσταση του αλυτρωτισμού με τη γνωστή ομιλία του Κωλέττη αποτελούν τομή στην εξέλιξη του ληστρικού φαινομένου. Η είσοδος στην κοινοβουλευτική περίοδο εξέθεσε τους επιφανείς πολέμαρχους του '21 στις προτιμήσεις των πελατών τους, που πλέον ήταν ψηφοφόροι τους. Δεν είναι εύκολο να αναδειχθούν και να αποδειχθούν οι συνδέσεις του πολιτικού και του ληστρικού κόσμου, ακόμη κι αν θεωρούνταν πάντοτε ως δεδομένες. Προφανώς μέσω των δημοτικών αρχόντων, των κομματαρχών και των τσελιγκάδων, οι βουλευτές, είτε ανήκαν στον χώρο των αρματολικών γενών είτε όχι, συνδέονταν με τα ληστρικά κυκλώματα. Η αμοιβαιότητα των συμφερόντων ήταν το αποτέλεσμα σχέσεων κοινωνικών –κουμπαριάς– ή και ανάγκης. Η πολιτική επικράτηση χρειαζόταν πάντοτε πίεση και πειθώ από πρόσωπα κατάλληλα να ασκήσουν βία. Τα ίδια πρόσωπα μπορούσαν να εγγυηθούν πιο αποτελεσματικά από ό,τι η Χωροφυλακή την προστασία συγκεκριμένων περιουσιών, γεωργικών και κτηνοτροφικών. Ως αντάλλαγμα, οι κλεφτο-καπετάνιοι προσδοκούσαν την ατιμωρητί δράση τους σε βάρος άλλων ή την αμνήστευσή τους. Ήταν προσδοκία λογική και εφικτή, λόγω της αδυναμίας του κράτους να συντηρεί φυλακές και φυλακισμένους. Ο ληστής που διέθετε προστάτη στην εξουσία, όπως λεγόταν, ήταν στην ουσία κρατικός υπάλληλος. Όλες αυτές οι εκτροπές της νομιμότητας, είτε για υπερβάλλοντα ζήλο κατά τη δίωξη είτε για την επιλεκτική προστασία των ληστών, αποδίδονταν από τους πολιτικούς

¹¹ Για την άποψη αυτή βλ. Κυριάκος Δ. Κάσσης, *Αντιεξουσιαστές και ληστές στα βουνά της Ελλάδας (Α' 1821-871)* (Μάνη-Αθήνα: Ιχώρ-ΑΛΛΕΑΣ, 2000).

αντιπάλους της στην εκάστοτε κυβέρνηση. Η κριτική αυτή καθιστούσε το κράτος συνυπεύθυνο για τη ληστεία, του στερούσε, θα λέγαμε, το ηθικό πλεονέκτημα του διώκτη.¹²

Το 1844 αποτελεί τομή για έναν ακόμη λόγο. Η επίσημη διακήρυξη της Μεγάλης Ιδέας και η πολιτική επικράτηση του Κωλεττισμού ανέδειξαν τους ενόπλους των βουνών ως παραστάτες της εθνικής αξιοπρέπειας: αυτοί ήταν ο στρατός του έθνους και όχι του κράτους. Πρώτη ένδειξη ήταν η σκανδαλώδης υποκατάσταση τακτικών στρατιωτικών μονάδων από άτακτες, κατά τη διάρκεια της πρωθυπουργίας Κωλέττη (1843-47). Απόδειξη ήταν τα γεγονότα που σημειώθηκαν κατά τη διάρκεια του Κριμαϊκού Πολέμου, όταν η συμμετοχή της Ελλάδας στο πλευρό της Ρωσίας απετράπη, ως γνωστόν, από τη δραστική παρέμβαση των Μεγάλων Δυνάμεων. Με την ιδεολογική κάλυψη του θρησκευτικού πολέμου που είχε κηρύξει ο τσάρος Νικόλαος στα Βαλκάνια, οι καπετάνιοι του Ραδοβιτσίου, στην Ήπειρο, επαναστάτησαν τον Ιανουάριο του 1854, προσδοκώντας παράλληλα, μαζί με άλλους συναδέλφους τους στη Θεσσαλία, ότι, κι αν δεν ελευθερώνονταν, θα κατόρθωναν να ενισχύσουν και να αποκαταστήσουν τη θέση τους στο οθωμανικό σύστημα ασφαλείας, η οποία είχε κλονισθεί. Την επανάστασή τους, που χαρακτηρίστηκε ως δεύτερος ξεσηκωμός, ακολούθησαν ενθουσιασμένοι όλοι οι ληστές του ελληνικού βασιλείου, μέσα σε μια απίστευτη έκρηξη παρανομίας, την οποία δεν κατάφεραν να σταματήσουν ούτε τα τείχη των φυλακών. Η έξοδός τους ανακόπηκε με αγγλογαλλική ανοιχτή επέμβαση, λίγο πριν κλιμακωθεί σε ελληνοτουρκικό πόλεμο. Επέστρεψαν, λοιπόν, σε λίγους μήνες οι επαναστάτες στις βάσεις τους, σέρνοντας πίσω τους δεκάδες χιλιάδες αιγοπρόβατα και γελάδια αλλά και σημαντικά ποσά σε μετρητά, αφού λεηλάτησαν και φορολόγησαν συστηματικά Ήπειρο και Θεσσαλία, χριστιανούς και μουσουλμάνους. Μαζί τους ακολούθησαν και αρκετοί λησταντάρτες πρόσφυγες, που αδυνατούσαν να επιστρέψουν πλέον στις βορείως του συνόρου πατρίδες τους.¹³

Η επιστροφή τους δεν συνοδεύθηκε από διάλυση των συμμοριών, αφού ο όγκος τους –τουλάχιστον 2.000 άνδρες στη Ρούμελη– όχι μόνον καθόριζε τους συσχετισμούς ισχύος των τοπικών αρχηγών, αλλά επίσης ασκούσε πίεση για μαζική αμνηστία. Όμως δεν ήταν δυνατόν ούτε να συγκρατη-

¹² Koliopoulos, *Brigands with a Cause*, 105-134.

¹³ *Ο.π.*, 135-166.

θούν, ούτε να προσποριστούν τα προς το ζειν. Πολλοί κατέφυγαν στα τάγματα της μισθοδοτούμενης από τους δήμους και αμφισβητούμενης για τη νομιμοφροσύνη των ανδρών της Οροφυλακής. Ακολούθησε μια διετία σβαρών και διαρκών ληστρικών επιθέσεων, άλλοτε στοχευμένων εναντίον ευπόρων γαιοκτημόνων –ακόμη και μέσα σε πολυπληθή αστικά κέντρα– άλλοτε γενικευμένων εναντίον χωριών, οι οποίες αμαύρωσαν το ηρωικό προφίλ των παλικαριών. Ο αριθμητικός συσχετισμός δυνάμεων ήταν υπέρ των σωμάτων καταστολής. Είναι άγνωστο, όμως, πόσοι πράγματι ήταν οι άνδρες που μπορούσαν να κινητοποιήσουν, ειδικά κατά τους θερινούς μήνες, και κατά πόσο ήταν όλοι τους διατεθειμένοι να συνδράμουν τη δίωξη των ληστών. Πάντως η επιτήρηση και η αναμόρφωση της Οροφυλακής και η κινητοποίηση των αποσπασμάτων της Χωροφυλακής, ειδικά στη Ρούμελη, έφερε σημαντικά αποτελέσματα. Μέχρι τον Σεπτέμβριο του 1855 είχαν συλληφθεί 524 ληστές και 204 συνεργάτες τους, ενώ είχαν σκοτωθεί σε συμπλοκές άλλοι 61.¹⁴ Οι δίκες προχωρούσαν με λιγότερο ταχείς ρυθμούς, αφήνοντας τους «βασιλείς των ορέων» να σαπίζουν πριν καν καταδικαστούν. Το πλαίσιο της δίωξης ήταν ευνοϊκό, όχι μόνον λόγω της μεταστροφής του Τύπου. Τον Απρίλιο του 1856 υπογράφηκε ελληνοτουρκική σύμβαση συνεργασίας για την καταπολέμηση της μεθοριακής ληστείας. Προέβλεπε, μεταξύ άλλων, τη δίωξη εγκλημάτων που είχαν διεξαχθεί στην όμορη επικράτεια, τη συνεργασία στην καταδίωξη, ακόμη και την ελεύθερη είσοδο τακτικού στρατού εκατέρωθεν για τον σκοπό αυτό. Παράλληλα, κινητοποιήθηκε και ο οθωμανικός στρατός σε Ήπειρο και Θεσσαλία, υποχρεώνοντας αρκετούς ληστές να επιχειρήσουν, επιτυχώς ή ανεπιτυχώς, να συνθηκολογήσουν. Μια αναφορά επισήμανε πως από την υπογραφή της σύμβασης συνεργασίας περίπου χίλιοι ληστές είχαν είτε σκοτωθεί είτε συλληφθεί. Σχεδόν 500, σύμφωνα με μια άλλη εκτίμηση, είχαν σκοτωθεί ή εκτελεστεί από το 1854 έως το 1858.¹⁵

Όμως το ζήτημα της ληστείας δεν είχε λήξει. Η ανάγκη της υποκατάστασης των τακτικών ενόπλων δυνάμεων από άτακτους πολεμιστές προέκυψε αρκετές φορές μέχρι το τέλος του αιώνα και ακόμη αργότερα: κατά την Κρητική Επανάσταση του 1866, την Ανατολική Κρίση του 1877-1878, της Ανατολικής Ρωμυλίας (1885) και την κρίση, μέχρι πολέμου,

¹⁴ *Ο.π.*, 159.

¹⁵ *Ο.π.*, 165-166.

των ελληνοτουρκικών σχέσεων του 1896-1897. Φυσικά κάθε εμπλοκή τους την ακολουθούσε κύκλος έντονης ληστρικής δράσης εντός και εκτός συνόρων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι πρέπει να απαξιώσουμε εξ ορισμού τα πατριωτικά αισθήματα των εμπλεκομένων και τις οικογενειακές τους παραδόσεις. Η επαναλαμβανόμενη δραστηριοποίηση στα επαναστατικά επεισόδια παγίωσε την πίστη του έθνους ότι οι καπετάνιοι των παλικαριών ήταν όντως οι ενδεδειγμένοι και αποτελεσματικότεροι ηγέτες του ελληνικού αλυτρωτισμού, ενώ την ίδια περίοδο η εκπαίδευση και η πεζογραφία καθαγίαζε συστηματικά το παρελθόν των κλεφτών. Αρκεί να θυμηθούμε τη φωτογραφία του φουστανελοφορεμένου Παύλου Μελά, αξιωματικού και μεγαλοαστού το 1904. Βόλεψε φυσικά και τους ίδιους τους παρανόμους. Αν και εξέφραζαν την παράδοση, η αναβάπτισή τους στον εθνικισμό του 19ου αιώνα ήταν απολύτως διαχειρίσιμη. Φυσικά η ρομαντική αυτή εμπιστοσύνη στα παλικάρια εξέφραζε την περιφρόνηση προς το ανεπιτυχώς εκσυγχρονιζόμενο κράτος και τις ένοπλες δυνάμεις του, υποταγμένες στα κελεύσματα της ευρωπαϊκής διπλωματίας. Δεν εξηγούσε όμως από μόνη της τη διάρκεια και την επιμονή του φαινομένου. Οι ληστές μπορούσαν όντως να μεταμορφωθούν σε εθνικούς ήρωες, να φορτωθούν τις ευθύνες της Πολιτείας, να δοξαστούν, να ηττηθούν, να τιμωρηθούν ή να αμνηστευθούν. Αλλά μετά επέστρεφαν στα λημέρια τους. Η επιμονή της ληστείας χρίζει εξήγησης, ειδικά αν ληφθεί υπόψη αφ' ενός η τεράστια πίεση που δέχτηκε η χώρα λόγω της γνωστής σφαγής επιφανών αλλοδαπών από κλέφτες στο Δήλεσι (1870)¹⁶ αλλά και πολλές άλλες απαγωγές και ομηρίες ευρωπαϊκών περιηγητών, από τις οποίες έγινε γνωστός ο Νταβέλης, αφ' ετέρου τα σκληρά μέτρα περί συλλογικής ευθύνης και οικογενειακών εκτοπισμών, που προέβλεπε ο Ν.374/1871 του Αλέξανδρου Κουμουνοδούρου.¹⁷

Οποιαδήποτε ερμηνεία πρέπει να λάβει υπόψη της καταρχήν ότι η κατάρρευση του κόσμου των ορεινών συνεχιζόταν και στην ελληνική και την οθωμανική επικράτεια. Στη δεύτερη, μάλιστα, μετά τις μεταρρυθμίσεις του Τανζιμάτ, στη δεκαετία του 1860, έπαυσε να λειτουργεί το αρματολίκι με οποιαδήποτε μορφή. Η προσάρτηση της Θεσσαλίας και τμήματος

¹⁶ Romilly Jenkins, *The Dilessi Murders: Greek Brigands and English Hostages* (London: Prion Lost Treasures, 1998).

¹⁷ Νικόλαος Α. Αναστασόπουλος, *Η ληστεία στο ελληνικό κράτος (μέσα 19ου-αρχές 20ού αιώνα)* (Αθήνα: Εστία), 79.

μόνον της Ηπείρου το 1881 προκάλεσε νέα αναταραχή στην κίνηση των κοπαδιών, ενώ όλες οι μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν την κατοχή γαιών, και στις δυο επικράτειες, ήταν προς όφελος των καλλιεργητών των πεδινών. Οι καλλιέργειες μείωναν τους βοσκοτόπους και αύξαναν τα προβλήματα διέλευσης των κτηνοτρόφων. Τα εθνικά κινήματα –στα οποία πρέπει να συμπεριλάβουμε και τις αλβανικές εξεγέρσεις– επίσης πολλαπλασίαζαν τους κινδύνους μεγάλων ζημιών, ασχέτως της στάσης που θα τηρούσαν τα τσελιγκάτα. Με δυο λέξεις, τα οικονομικά προβλήματα και η ανασφάλεια οδηγούσαν στην αναζήτηση εναλλακτικών πόρων και ενόπλων συμμαχιών. Υποβλεπόμενες από την κεντρική εξουσία ως ληστοτρόφες, οι ορεινές κοινότητες υφίσταντο όλη την αγριότητα των διωκτικών αρχών, πολλές φορές άδικη ή υπερβολική. Έτσι ενδυναμωνόταν η πίστη στις δικές τους αρχές δικαιοσύνης και εντιμότητας, αρχές οι οποίες δεν απέκλειαν τη ληστεία. Αυτός ήταν ο κόσμος των κατατρεγμένων παλικαριών και έτσι τον περιέγραψε από τα τέλη του 19ου αιώνα και το δημοφιλέστατο ληστρικό μυθιστόρημα.¹⁸ Οι ορεινοί πληθυσμοί ήταν ταυτόχρονα οι φορείς και τα θύματα του ληστρικού φαινομένου. Από την άλλη, η εναλλακτική απασχόλησή τους στην υπηρεσία του κράτους, ως οροφύλακες κ.λπ. ήταν ελάχιστα αποδοτική και σε κάθε περίπτωση αδύνατον να αντισταθμίσει τα οφέλη μιας κλέφτικης περιόδου. Γενεές Ελλήνων (όπως και Αλβανών) λιποτακτών και κάθε είδους φυγόδικων θεωρούσαν απολύτως φυσικό αλλά και έντιμο να «βγουν στο κλαρί». Εξ άλλου, η ζήτηση ενόπλων δεν αφορούσε πλέον μόνον τα ορεινά. Οι συμμορίες, όπως ήδη αναφέρθηκε, επιτελούσαν πλέον πολιτικό ρόλο και στα πεδινά, όχι βέβαια ως εκλογείς.

Νομίζω ότι καθοριστικό ρόλο στη στενότερη σύνδεση των συμμοριών με τον πολιτικό παραγοντισμό και τις ανάγκες του σύγχρονου κράτους έπαιξε ο αγώνας για τη Μακεδονία και την Ήπειρο. Η επ' αμοιβή θητεία στις ένοπλες ομάδες ή η ένταξη συμμοριών στο μισθολόγιο των ιδιωτικών κομιτάτων –όχι χωρίς τις αντιρρήσεις των προξενείων– συνδεδεμένη μάλλον με μεγάλη αναγνωρισιμότητα και κοινωνική αποδοχή, έφερε ακόμη πιο κοντά παράνομους κάθε είδους με τους προστάτες του αλυτρωτισμού, αξιωματικούς και υπαξιωματικούς του στρατού, με τους οποίους συμπολέμησαν μέχρι και τους Βαλκανικούς πολέμους σε όλα τα μέτωπα. Όμως

¹⁸ Χρήστος Α. Δερμεντζόπουλος, *Το ληστρικό μυθιστόρημα στην Ελλάδα, μύθοι-παράσταισεις-ιδεολογία* (Αθήνα: Πλέθρον 1997).

ο ρόλος τους δεν σταμάτησε εκεί, καθώς οι ίδιοι επιφανείς στρατιωτικοί και πολιτικοί αναμίχθηκαν ενεργά στην πολιτική σκηνή που συγκροτήθηκε στις νέες χώρες και διευκόλυναν την ενσωμάτωσή της στο ελληνικό κομματικό και πελατειακό σύστημα.¹⁹ Η διαδικασία δεν ήταν απλή, διότι η περίοδος 1913-1936 ήταν πολιτικά ταραγμένη, αφ' ενός λόγω του Εθνικού Διχασμού, αφ' ετέρου λόγω των μειονοτήτων που το κράτος επιθυμούσε να αστυνομεύσει και οι πολιτικοί να χειραγωγήσουν προς όφελός τους. Υπό συνθήκες ανώμαλες, στο πλαίσιο του Μεγάλου Πολέμου που διεξαγόταν και στην ελληνική επικράτεια, στα όρια μια εμφύλιας σύγκρουσης και με απεριόριστη διάθεση χρήσης βίας, οι ένοπλες συμμορίες, όπως του Γιαγκούλα, των Κουμπαίων και των Ρεντζαίων, είχαν πολλαπλές ευκαιρίες εναλλαγής ρόλων, εθνικών, πολιτικών και ληστρικών. Η παράνομη δράση τους συνίστατο πλέον σε σύγχρονα ποινικά αδικήματα και όχι μόνο στη ζωοκλοπή. Οι πολυάριθμες λιποταξίες της περιόδου, από την άλλη, πρόσφεραν άφθονο δυναμικό, εκπαιδευμένο στη χρήση όπλων και διατεθειμένο να τραβήξει τη σκανδάλη.²⁰

Εξ άλλου, ελάχιστα είχε αλλάξει το γεωργικο-κτηνοτροφικό προφίλ της ελληνικής ορεινής κοινωνίας και οικονομίας. Αντίθετα, η αγροτική μεταρρύθμιση και η διανομή γαιών σε μικρούς καλλιεργητές αλλά όχι σε κτηνοτρόφους έκανε ακόμη δυσκολότερη τη ζωή των δευτέρων. Έχει υποστηριχθεί ότι η ληστεία δεν οφειλόταν στις εγκληματικές προθέσεις των κατοίκων αλλά στις δύσκολες συνθήκες που δημιουργούσε η πολιτεία μέσω του φοροεισπράκτορα, του δασοφύλακα και του χωροφύλακα αλλά και της κατάχρησης του μέτρου του εκτοπισμού των ληστοτρόφων.²¹ Ακόμη κι αν αυτό είναι δύσκολο να αποδειχθεί, σίγουρα αποτελούσε σταθερό μοτίβο της ρητορίας/απολογίας των ληστών, που γνώριζαν ότι απευθύνονταν σε μια κοινή γνώμη ευαίσθητη και δεκτική στις κατηγορίες σκληρότητας, δολιότητας και διαφθοράς που εξαπέλυαν κατά του κράτους και θετικά

¹⁹ Βασίλης Κ. Γούναρης «Ο Μακεδονικός Αγώνας στο τέλος του: προσπάθειες αναδιοργάνωσης και καινούριες κατευθύνσεις», *Πρακτικά του Συμποσίου «Ο Μακεδονικός Αγώνας»* (Θεσσαλονίκη: Ίδρυμα Μελετών Χερσονήσου του Αίμου, 1987), 113-124 και του ίδιου «Βουλευτές και Καπετάνιοι: Πελατειακές σχέσεις στη μεσοπολεμική Μακεδονία», *Ελληνικά* 41 (1990), 313-335.

²⁰ Spyros Tsoutsoumpis, "Land of the Kapedani: Brigandage, Paramilitarism and Nation-building in 20th Century Greece", *Balkan Studies* 51 (2016), 35-67.

²¹ Αναστασόπουλος, *Η ληστεία στο ελληνικό κράτος*, 141 και 145.

διακείμενη—και για λόγους σχολικής εκπαίδευσης— προς την «κλεφτουργιά». Η αίσθηση της πολιτικής εμπλοκής επιτάθθηκε από τις πολιτικές κατηγορίες που αλληλοεκτοξεύθηκαν μεταξύ Λαϊκών και Βενιζελικών, με αφορμή συγκλονιστικές ληστείες, όπως του τρένου στον Δοξορά της Λάρισας το 1924, της χρηματοποστολής της Εθνικής Τράπεζας στην Πέτρα Πρεβέζης το 1926, την απαγωγή των βουλευτών Μελά και Μυλωνά κοντά στα Ιωάννινα το 1928 και την απαγωγή του γερουσιαστή Χατζηγηγάκη και άλλων 120 ατόμων κοντά στα Τρίκαλα το 1929.²²

Παρά τις προσπάθειες του Βενιζέλου, τα κατασταλτικά μέσα του Ιωάννη Μεταξά αλλά και τη νομοθεσία του για περιστολή της αιγοβοσκικής (1937) —άρα και της νομαδικής κτηνοτροφίας— τα γεγονότα της δεκαετίας του 1940 έφεραν και πάλι το επίκεντρο της ελληνικής ιστορίας στα ορεινά, αλλά βέβαια για διαφορετικούς λόγους. Πέραν της διαπιστωμένης γοητείας της «κλεφτουργιάς», έχει υποστηριχθεί πως ρόλο στη συγκρότηση της ένοπλης αντίστασης κατά των κατακτητών έπαιξαν τόσο τα ληστρικά όσο και τα παραστρατιωτικά δίκτυα του Μεσοπολέμου, ειδικά στην κατοχική και μετακατοχική αντιπαράθεση του ΕΔΕΣ με τους Τσάμηδες· αν και γνωστότερες είναι οι «προσχωρήσεις» ληστών στον ΕΛΑΣ, που εξασφάλισε ο Άρης Βελουχιώτης στη Ρούμελη. Ένα άλλο μέρος παράνομων άσκησε το ληστρικό και δολοφονικό του έργο προσχωρώντας στον χώρο των Ταγματών Ασφαλείας. Κάποιο μέρος των δικτύων αυτών φαίνεται ότι επιβίωσε μεταπολεμικά και δραστηριοποιήθηκε μέσα από τα Τάγματα της Εθνοφυλακής.²³ Αλλά δεν ήταν πλέον ποινικά διωκόμενοι οι ένοπλοι αυτοί άνδρες. Ήταν μέρος του κρατικού συστήματος ασφαλείας. Εξ άλλου, μετά τον Εμφύλιο, τα βουνά είχαν παύσει να αποτελούν ζωτικό οικονομικό χώρο. Τα παλικάρια και οι παλικαράδες πήγαν στις πόλεις για ένα διαφορετικό αντάρτικο, που εξακολουθεί να αποτελεί ζήτημα εσωτερικής ασφάλειας και να εμπνέει κάποιους νοσταλγούς.

Είναι δύσκολη και ανοιχτή στην έρευνα η αποτίμηση της ληστείας ως προβλήματος ασφαλείας. Οι διαθέσιμες στατιστικές δείχνουν ότι οι συμμο-

²² Αναστασόπουλος, *Η ληστεία στο ελληνικό κράτος, 147-68 και του ιδίου, Παραβατικές συμπεριφορές και καταστολή στην Ελλάδα κατά τον Μεσοπόλεμο: το παράδειγμα του Νομού Ιωαννίνων*, τ. 1-2 (Ιωάννινα: Εταιρεία Ηπειρωτικών Μελετών, 2012).

²³ Spyros Tsoutsoumpis, "Violence, Resistance and Collaboration in a Greek Borderland: The Case of the Muslim Chams of Epirus", *Qualestoria* 43 (2015), 119-138.

ρίες απασχολούσαν χιλιάδες άνδρες και επιβάρυναν το δικαστικό και το σωφρονιστικό σύστημα. Τα νομοθετικά και άλλα μέτρα σύστασης σωμάτων ασφάλειας, οι αναφορές του Τύπου, οι διεθνείς παρεμβάσεις τεκμηριώνουν πως το πρόβλημα δεν ήταν αμελητέο. Η βαρύτητά του, όσον αφορούσε τις σχέσεις της Ελλάδας με την Οθωμανική Αυτοκρατορία αλλά και τη διεθνή εικόνα του βασιλείου, είναι ξεκάθαρη. Είναι επίσης ξεκάθαρη η σημασία της ληστείας ως παράγοντα της πολιτικής σκηνής από τις αντι-καποδοστριακές και αντι-οθωνικές εξεγέρσεις έως τις απαγωγές βουλευτών στον Μεσοπόλεμο. Είναι όμως εξαιρετικά δύσκολο να αποτιμηθεί πόσο σημαντικούς πόρους απορροφούσαν τα μέτρα εναντίον τους, ειδικά αν θυμηθούμε πως η υποστήριξη των ληστών όσο και των διωκτών τους βάρυνε κατά μεγάλο μέρος τις τοπικές κοινωνίες—το περίφημο αίτημα φιλοξενίας (αότα-πίτα). Είναι επίσης αδύνατο να εκτιμηθεί η οικονομική ζημία που επέφερε η ληστρική δράση στους ιδιώτες. Οι αναφορές σε χιλιάδες χρυσές λίρες, γρόσια και σε εκατομμύρια δραχμές που καταβλήθηκαν ως λύτρα από οικογένειες, κοινότητες, το ελληνικό κράτος ή από ξένες κυβερνήσεις μάς δίνουν μια εικόνα των ανώτερων ορίων του ληστρικού τζίρου, χωρίς να σημαίνει πως όλα αυτά ήταν κέρδη ή κέρδη κατά κεφαλήν ούτε καν ότι υπήρχαν τακτικά κέρδη. Οι αναφορές στα χιλιάδες αιγοπρόβατα που άλλαζαν χέρια κατά τις επιδρομές στη Θεσσαλία επίσης σηματοδοτούν εξαιρετικές ληστρικές κινητοποιήσεις αλλά όχι την κανονικότητα της ζωοκλοπής. Ακόμη όμως κι αν μπορούσαν να αποτιμηθούν οι παραπάνω ζημιές και πόροι θα έπρεπε να αναρωτηθεί ο ιστορικός αν τα ποσά αυτά, ως ποσοστά του εθνικού προϊόντος, ήταν μεγαλύτερα ή μικρότερα από όσα δαπανούσαν ή ζημιώναν άλλες ευρωπαϊκές χώρες για την αντιμετώπιση της ληστείας. Αξίζει να σημειωθεί εδώ πως οι απαγωγές Βρετανών υπηκόων για απόσπαση υπέρογκων λύτρων, π.χ., ήταν σύνηθες φαινόμενο σε ολόκληρο τον μεσογειακό χώρο κατά τον ύστερο 19ο αιώνα.²⁴ Ακόμη κι αν οι υπολογισμοί αυτοί είναι αδύνατοι, πρέπει πάντως να δεχτούμε ότι η ληστεία βιωνόταν ως σημαντικό ζήτημα ασφάλειας του ελληνικού κράτους για έναν αιώνα.

Συνοψίζοντας, πρέπει να επισημανθεί εκ νέου ότι προφανώς υπάρχει ένα

²⁴ Martin Blinkhorn, «Avoiding the Ultimate Act of Violence: Mediterranean Bandits and Kidnapping for Ransom, 1815-1914», στο Stuart Carroll (επιμ.), *Cultures of Violence: Interpersonal Violence in Historical Perspective* (Houndmills, Basingstoke & New York: Palgrave, 2007), 192-211.

κοινό πλαίσιο της εξέλιξης του ληστρικού φαινομένου στον ελληνικό χώρο: είναι τα βουνά και η ορεινή οικονομία, ένας χώρος μακριά από την κάθε είδους κρατική εξουσία, που ευνοεί –όχι μόνον στην Ελλάδα–την ανάπτυξη μιας προνεωτερικής κουλτούρας ανεξαρτησίας, υπέρβασης των κοινωνικών συμβάσεων, δεμένης με συγγενικά δίκτυα και κορωνίδα της τα νεαρά παλικάρια, πρότυπα φυσικής αντοχής, εκφραστές και υπερασπιστές της απόλυτης ανεξαρτησίας. Η ληστεία προέκυψε μέσα από τα προβλήματα που δημιούργησε η μετά πολλών αντιστάσεων ενσωμάτωση του ανθηρού αυτού χώρου στην υπόλοιπη κοινωνία και οικονομία του ελλαδικού χώρου, μέχρι την πλήρη παρακμή και αφομοίωσή του. Φυσικά δεν ήταν όλα τα παλικάρια ληστές ούτε όλοι οι ληστές γέννημα και θρέμμα των βουνών. Όμως εκεί ήταν πάντοτε τα καταφύγια τους και ο χώρος που διαμόρφωνε το ήθος και τις «επαγγελματικές» αρετές τους. Έτσι κλέφτες, ληστές και παλικάρια ταυτίστηκαν. Τα βουνά έμειναν τα ίδια, όμως το ήθος των κλεφτο-παλικαριών άλλαξε. Όσο το κέντρο εξουσίας ήταν μακριά, προσκυνούσαν τους Οθωμανούς τοπάρχες και τους Αλβανούς δερβεναγάδες και έμπαιναν στη δούλεψη αρματολών ή άλλων ευπόρων που εξασφάλιζαν τη μισθοδοσία τους. Μπήχαν στην υπηρεσία και του ελληνικού έθνους-κράτους, εμπλούτισαν την ιδεολογία τους με εθνικά και πολιτικά αιτήματα, που διευκόλυναν τη δράση τους εντός και εκτός συνόρων. Η συνεργασία ήταν αμοιβαία επωφελής. Όμως από αρνητές του κράτους έγιναν εν τέλει σύμβολα και φορείς –έστω αφερέγγυοι– της εθνικής ιδεολογίας, μαχητές της επέκτασης των ελληνικών συνόρων, μιας τακτικής που εξυπηρετούσε τις ανάγκες της εποχιακής λεηλασίας. Μακροπρόθεσμα όμως το σύνορο ήταν θηλιά στον λαιμό τους. Η εμπλοκή τους στις εθνικές περιπέτειες τους έφερε κοντά στη λογική των κοινοβουλευτικών ανταγωνισμών, τους έκανε αν όχι υπαλλήλους του Δημοσίου, σίγουρα πελάτες του, αφού από αυτό προσδοκούσαν αμνηστία, προστασία, οπλισμό και ευκαιρίες δράσης. Δεν ήταν βολικοί πελάτες, αλλά πάντως η παλικαριά και το ένοπλο επάγγελμά τους δεν είχαν νόημα έξω από το ελληνικό εθνικό και κρατικό πλαίσιο. Όταν ο μεθοριακός αλυτρωτισμός ολοκληρώθηκε επιτυχώς, το 1913, πέρασαν πλέον οριστικά στην «πολιτική ληστεία», όχι μόνον με την καταπίεση των ψηφοφόρων ή άλλων εσωτερικών εχθρών αλλά και με τις πολιτικές προκλήσεις που συνιστούσε η ποινική δράση τους. Βέβαια, η λέξη «παλικαριά» δεν έπαψε να χρησιμοποιείται για τους παρανόμους κάθε είδους, όμως πάντοτε εντός εισαγωγικών.

ΧΩΡΟΦΥΛΑΚΗ ΚΑΙ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ:
ΙΣΤΟΡΙΑ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ, 1821-1940

Νικόλαος Α. Αναστασόπουλος

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ

Χωρίς αμφιβολία, το παραβατικό φαινόμενο της ληστείας κυριάρχησε από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έως περίπου τη δεκαετία του 1930, επηρεάζοντας καθοριστικά την εύρυθμη λειτουργία του δημόσιου βίου.¹ Παράλληλα, η πολιτική και η οικονομική αστάθεια, η οποία έπληξε τον ελληνικό πληθυσμό καθ' όλην τον 19ο αιώνα και ο παραγκωνισμός των αγωνιστών της Επανάστασης του 1821 ενίσχυσαν τη δημιουργία επαναστατικών ληστανταρτικών ομάδων στις ορεινές, κυρίως, περιοχές.² Ομοίως, το αγροτικό ζήτημα, καθ' όλην τον 19ο αιώνα αποτελούσε σημαντική αιτία

¹ Νικόλαος Α. Αναστασόπουλος, *Η ληστεία στο ελληνικό κράτος (μέσα 19ου-αρχές 20ού αι.)* (Αθήνα: Εστία, 2018)· Ιωάννης Σ. Κολιόπουλος, *Η ληστεία στην Ελλάδα (19ος αι.): περί λύχνων αφάς* (Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, 1996)· Νίκος Θεοδοκάς και Νίκος Κοταρίδης, *Η οικονομία της βίας, Παραδοσιακές και νεωτερικές εξουσίες στην Ελλάδα του 19ου αιώνα* (Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2006)· Διονύσης Τζάκης, «Ενοπλοι στην ελληνοτουρκική μεθόριο στα μέσα του 19ου αιώνα. Τα όρια των αρματολικιών και τα σύνορα των κρατών», *Δοκιμές* 4 (1996), 8-37.

² Αναστασόπουλος, *Η ληστεία στο ελληνικό κράτος*, 54-60· Γιάννης Κολιόπουλος, «Ληστές και λησταντάρτες στην κεντρική Ελλάδα το 1835-1836», *Μνήμων* 7 (1979), 118-134· Βασίλης Κ. Γούναρης, *Δεν είν' ο περσινός καιρός... Έλληνες Κλεφταρματολοί και Αλβανοί στασιαστές (1829-1831)* (Αθήνα: Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, 2019)· Νίκος Θεοδοκάς και Νίκος Κοταρίδης, *Η οικονομία της βίας*, 75-77· Κώστας Κόμης, *Σύνταγμα. Κοινωνικές δομές και όψεις του νεοελληνικού χώρου: πόλεις, πληθυσμιακές μετακινήσεις, μηχανισμοί κυριαρχίας και άλλα σχετικά ζητήματα* (Ιωάννινα: Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, 2007), 95-96, 324· Μάρκος Α. Γκιόλιας, *Παραδοσιακό δίκαιο και οικονομία του τσελιγκάτου* (Αθήνα: Πορεία, 2004), 468.

δυσαρέσκειας για τον αγροτοποιμενικό πληθυσμό με αποτέλεσμα τη δημιουργία εργασιακών και οικονομικών, γενικότερα, προβλημάτων.³

Σε αυτό, λοιπόν, το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο, πρωταρχικό μέλημα του νεοσύστατου ελληνικού κράτους από την εποχή του Καποδίστρια ήταν η διαμόρφωση των στοιχειωδών μηχανισμών ελέγχου και καταστολής. Άλλωστε, η οργάνωση του κρατικού μηχανισμού δεχόταν μια διαρκή αμφισβήτηση, καθώς ομάδες ένοπλων «παραπονούμενων» πολιτών, κυρίως στην αγροτική ενδοχώρα, πραγματοποιούσαν ληστείες ή κάποιες φορές και γενικευμένες τοπικές εξεγέρσεις.⁴ Συνεπώς, καθ' όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα, οι κυβερνήσεις ανέπτυξαν μια διαρκή κατασταλτική πολιτική, η οποία εκδηλώθηκε με τη χρησιμοποίηση διωκτικών αρχών, δηλαδή τη δράση του στρατού, των μεταβατικών αποσπασμάτων, της Οροφυλακής, της Αστυνομίας και της Χωροφυλακής.⁵

Προσεγγίζοντας αυτά τα σώματα ασφαλείας και ανιχνεύοντας τις στοχεύσεις τους, η απαρχή οργάνωσης της Αστυνομίας εντοπίζεται αμέσως μετά την κήρυξη της Επανάστασης του 1821 με κύριο στόχο την τήρηση της έννομης τάξης και της ασφάλειας. Επισημαίνεται ότι από τη στιγμή αυτή και εξής εξελίσσεται η διαδοχική και σταθερή συγκρότηση ή ενίστε και ο μετασχηματισμός των συγκεκριμένων σωμάτων, καθ' όλον τον 19ο αιώνα, διακρίνοντας από πλευράς κράτους την αποφασιστική θέληση για εδραίωση των διωκτικών αρχών.

³ Αναστασόπουλος, *Η ληστεία στο ελληνικό κράτος*, 54-60· Στάθης Δαμιανάκος, *Παράδοση ανταρσίας και λαϊκός πολιτισμός* (Αθήνα: Πλέθρον, 1997), 97· Βασίλης Νιτσιάκος, «Η ημι-νομαδική κτηνοτροφική κοινότητα στην Ήπειρο: σχέσεις παραγωγής και κοινωνική συγκρότηση», στο *Ήπειρος, Κοινωνία – οικονομία 15ος-20ός αι.* (Γιάννινα: Δήμος Ιωαννιτών, 1987), 277-288.

⁴ Χρήστος Λυριντζής, «Κράτος, εξουσία, πολιτική (1830-1880)», στο Αντώνης Λιάκος και Έφη Γαζή (επιμ.), *Η συγκρότηση του ελληνικού κράτους, διεθνές πλαίσιο, εξουσία και πολιτική τον 19ο αιώνα* (Αθήνα: Νεφέλη, 2008), 76-77· Απόστολος Ε. Βακαλόπουλος, *Νέα ελληνική ιστορία 1204-1975*, (Θεσσαλονίκη: χ.ε., 1979), 192-197.

⁵ Νικόλαος Α. Αναστασόπουλος, «Το φαινόμενο της ληστείας και η διαμόρφωση της εσωτερικής ασφάλειας στο ελληνικό κράτος κατά τον 19ο αιώνα», στο Κωνσταντίνου Ε. Μπότσου και Σωτήρης Ριζάς (επιμ.), *1821, από την Επανάσταση στο Κράτος* (Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2021), 378-379· Κώστας Κωστής, «*Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας*». *Η διαμόρφωση του νεοελληνικού κράτους 18ος-21ος αιώνας* (Αθήνα: Πόλις, 2014), 214-223· Γ. Β. Δερτιλής, *Ιστορία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδας 1750-2015* (Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2018), 304-308.

Έτσι, τον Μάιο του 1821 η Πελοποννησιακή Γερουσία ανέθεσε στους τοπικούς εφόρους των επαρχιών της αστυνομικά καθήκοντα και τους παραχώρησε το δικαίωμα της εκδίκασης και της τιμωρίας πταισματικών ποινικών παραβάσεων. Ταυτόχρονα, ο Άρειος Πάγος, τον Νοέμβριο του 1821 εγκατέστησε σε όλες τις επαρχίες της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδας τους «προεστώτες» με καθήκοντα ευρείας αστυνομικής εξουσίας, ενώ ανάλογες αρμοδιότητες, την ίδια περίοδο, δόθηκαν και από τον οργανισμό της Δυτικής Χέρσου Ελλάδας στους εφόρους των επαρχιών.⁶ Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, παρουσιάζει, κατά τον πρώτο χρόνο της Επανάστασης και η σύσταση της Αστυνομίας της Ύδρας, μετά από πρωτοβουλία των καρβοκύρηδων του νησιού και ανάλογη εισήγηση του Αναστάσιου Τσαμαδού. Το συγκεκριμένο αστυνομικό σώμα, πέραν των γενικών καθηκόντων ασφάλειας, διέθετε και τομέα αντικατασκοπείας, το οποίο στόχευε στην παρακολούθηση των ξένων που έφθαναν στο νησί.⁷

Ακολούθως, η Α' Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου, τον Ιανουάριο του 1822, σύστησε ειδικό Υπουργείο, το Μινιστέριο της Αστυνομίας με σκοπό τη διαφύλαξη της τάξης και της ασφάλειας του επαναστατημένου ή απελεύθερου τόπου και κατ' αναλογία διόρισε σε κάθε επαρχία ειδικό υπάλληλο για την εμπέδωση της δημόσιας τάξης, τον λεγόμενο «αστυνόμο».⁸ Πρώτος μινίστρος της Αστυνομίας το 1822 διετέλεσε ο Λάμπρος Νάκος από τη Λειβαδιά και στη συνέχεια το 1823 τα ίδια καθήκοντα, μετά τη Β' Εθνοσυνέλευση του Άστρους, ανέλαβαν διαδοχικά ο Ανδρέας

⁶ Χαράλ. Θ. Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων 1921-1971 και οι αστυνομικοί θεσμοί εν Ελλάδι από της βαθείας αρχαιότητος* (Αθήνα: χ.ε., 1971), 49-51· Νικόλαος Γ. Τρουπάκης, *Η Αστυνομία παρ' Έλλησιν από των αρχαιοτάτων χρόνων μέχρι των καθ' ημάς* (εν Αθήναις: Τύποις Καταστημάτων «Νομικής Επιθεωρήσεως», 1904), 289-291· Ι. Νάκος, *Αστυνομικά μελετήματα: η Ελληνική Αστυνομία* (Αθήνα: Τύποις Νικολάου Τιλπέρογλου, 1932), 166-171.

⁷ Α. Μανίκης, «Η Αστυνομία της Ύδρας κατά την Επανάσταση του 1821», *Αστυνομικά Χρονικά* 178 (1960), 8653-8659· Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων*, 44-46.

⁸ Θανάσης Χρήστου, *Αναζητώντας τον ένοχο και επιβάλλοντας την τάξη: η αστυνομία σε αναζήτηση ρόλου τα χρόνια του αγώνα της ανεξαρτησίας (1821-1830)* (Τρίπολη: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου-Εργαστήριο Νεότερης και Σύγχρονης Ιστορίας, 2021), 52-53· Χρήστος Κ. Ρέππας, *Υποθέσεις κατασκοπίας κατά την Επανάσταση του 1821, Αρχαιακά κείμενα* (Αθήνα: χ.ε., 2012), 17-19· Τρουπάκης, *Η Αστυνομία παρ' Έλλησιν*, 294-296.

Μεταξάς, ο Γεώργιος Αινιάν και ο Γρηγόριος Δικαίος (Παπαφλέσσας).⁹ Στις 24 Σεπτεμβρίου του 1825 ο υπουργός Αστυνομίας Δημήτριος Δεσύλλας εξέδωσε διαταγή ορίζοντας με σαφήνεια τα καθήκοντα των γενικών αστυνομών.¹⁰

Στην πράξη, όμως, το πρώτο συγκροτημένο σώμα ασφάλειας του ελληνικού κράτους ήταν η Πολιταρχία, η οποία ιδρύθηκε το 1929 από τον κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια, αποτελούμενη, επί της ουσίας, από πρώην πολεμιστές της Επανάστασης και ατάκτους του Αγώνα.¹¹ Στα στελέχη του σώματος παραχωρήθηκαν αστυνομικά καθήκοντα, τα οποία αφαιρέθηκαν από τις δημογεροντίες, που διέθεταν, έως τότε, τη σχετική εποπτεία. Η Πολιταρχία εγκαθιδρύθηκε στην Πάτρα, την Τρίπολη, τη Σύρο και βεβαίως στην πρωτεύουσα το Ναύπλιο, στο οποίο τοποθετήθηκαν τέσσερις Δωδεκαρχίες, αποτελούμενες από οκτώ Εξαρχίες των σαράντα οκτώ ανδρών.¹² Η Πολιταρχία της πρωτεύουσας διοικούνταν από τον Ιταλό φιλέλληνα συνταγματάρχη Βικέντιο Πίζα, ενώ με ενέργειες του Καποδίστρια ο στρατηγός Ιωάννης Μακρυγιάννης είχε οριστεί «γενικός αρχηγός της Εκτελεστικής Δυνάμεως Πελοποννήσου».¹³

Έτσι, στον τομέα της γενικής εσωτερικής διοίκησης, δημοσιεύθηκε στις 29 Δεκεμβρίου του 1829 ο «Κανονισμός της Αστυνομίας και των καθηκόντων αυτής», με τον οποίο τέθηκαν οι βάσεις της οργάνωσης των σωμάτων ασφαλείας, στα οποία παραχωρήθηκαν και αρμοδιότητες δικαστικής αστυνομίας.¹⁴ Στις αρμοδιότητες του νέου σώματος, ασφαλώς, αντανακλώνται οι αναγκαίες προτεραιότητες της κυβέρνησης Καποδί-

⁹ Ναπολέων Σταμ. Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής (1833-1984)* (Ιωάννινα: χ.ε., 2009), 36-37· Νικόλαος Σ. Κτενιάδης, *Ελληνική Χωροφυλακή, ιστορική και σελίδες* (Αθήνα: χ.ε., 1960), 20-22.

¹⁰ Κώστας Δανούσης, «Τα καθήκοντα της πρώτης Ελληνικής Αστυνομίας», *Αστυνομική Επιθεώρηση* Μάρτιος (1991), 150-154.

¹¹ Γεώργιος Ασπρέας, «Εξέλιξις του αστυνομικού θεσμού από της απελευθέρωσης της Ελλάδος μέχρι σήμερα», *Αστυνομικά Χρονικά* 1 (1953), 4-6· Κωνσταντίνος Σπ. Αντωνίου, *Ιστορία Ελληνικής Βασιλικής Χωροφυλακής 1833-1964*, τ. Α' (Αθήνα: Λαδιάς, 1964), 34-36.

¹² Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων*, 53.

¹³ Χρήστου, *Αναζητώντας τον ένοχο και επιβάλλοντας την τάξη*, 77· Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 54-55.

¹⁴ Αναστασόπουλος, *Το φαινόμενο της ληστείας*, 379-380· Στέφανος Παπαδόπουλος, «Συγκρότηση της Γερουσίας. Αναδιοργάνωση του Υπουργικού Συμβουλίου. Ίδρυση του

στρια σε κοινωνικοπολιτικό επίπεδο αφού, μεταξύ άλλων, στα αστυνομικά καθήκοντα περιλαμβάνονταν η επίβλεψη των ξένων και των εξ άλλων επαρχιών εισερχομένων σε κάθε περιφέρεια, η επίβλεψη ως προς τη χρήση των όπλων καθώς και η απαγόρευση των μυστικών ενώσεων και συνάξεων.¹⁵ Σε κάθε περίπτωση, από τη γενική θεώρηση της καποδιστριακής νομοθεσίας διακρίνονται οι πολύπτυχες δικαιοδοσίες που παραχωρήθηκαν στο νέο σώμα, όπως η ιδιότητα των ανακριτικών υπαλλήλων στους αστυνομικούς. Πράγμα, το οποίο γεννά ερωτηματικά για τις προθέσεις του Καποδίστρια σχετικά με την πολιτική εκμετάλλευση της Πολιταρχίας και τη χρησιμοποίησή της έναντι των πολιτικών του αντιπάλων.¹⁶

Μετά τη σύσταση του ελληνικού κράτους, κύριος στόχος της κατασταλτικής πολιτικής ήταν η καθιέρωση της εσωτερικής ασφάλειας. Για τον σκοπό αυτό, ιδρύθηκε η Χωροφυλακή,¹⁷ την 3η Ιουνίου του 1833, με το Βασιλικό Διάταγμα της Αντιβασιλείας του Όθωνα, «Περί σχηματισμού Χωροφυλακής», το οποίο προέβλεπε πως σκοπός του σώματος ήταν «... να στερεώσει και να διαφυλάττει την κοινή ασφάλειαν επιτηρούσα με άγρυπνον όμμα εις το να προλαμβάνηται πάσα διατάραξις της κοινής ησυχίας, και να εμποδίζηται πάσα εγκληματική επιχείρησις...».¹⁸ Ο τρόπος σύστασης και οργάνωσης της Χωροφυλακής βασίστηκε στα αντίστοιχα δεδομένα της Γαλλίας, στην οποία το αντίστοιχο σώμα είχε συσταθεί με

Ελεγκτικού Συμβουλίου κλπ», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τ. ΙΒ' (Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, 1975), 528-529· Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων*, 51-53.

¹⁵ Κτενιάδης, *Ελληνική Χωροφυλακή*, 25-26· Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων*, 51-52.

¹⁶ Νικόλαος Πανταζόπουλος, «Η Δ' Εθνική Συνέλευση του Άργους (1829)», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τ. ΙΒ' (Αθήνα, Εκδοτική Αθηνών, 1975), 600-604· Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 52-55.

¹⁷ Αναστασόπουλος, *Το φαινόμενο της ληστείας*, 380-381· Δημήτρης Μαλέσης, «ν' ανάφη η επανάσταση». *Μεγάλη Ιδέα και Στρατός τον 19ο αιώνα* (Αθήνα: Ασίνη, 2018), 112-119· Γενικό Επιτελείο Στρατού, *Ιστορία του Ελληνικού Στρατού 1821-1997* (Αθήνα: Ιστορία Στρατού, 1997), 27-28· Ασπρέας, *Εξέλιξις του αστυνομικού θεσμού*, 6-8· Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 59-101· Αντωνίου, *Ιστορία Ελληνικής Βασιλικής Χωροφυλακής*, τ. Α', 43-51· Ήβη Μαυρομούστακου, «Το ελληνικό κράτος, 1833-1871. Β. Πολιτικοί θεσμοί και Διοικητική οργάνωση», *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, τ. 4 (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2003), 31.

¹⁸ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος, Διάταγμα* «Περί σχηματισμού της Χωροφυλακής», αρ. φ. 21, Ναύπλιον 3 Ιουνίου 1833.

σκοπό τη διατήρηση της τάξης και την καταπίεση των εξεγέρσεων στο Παρίσι το 1667.¹⁹ Με την επιλογή της ονομασίας Χωροφυλακή (δηλαδή ετυμολογικά Χωροφυλακή: φύλαξη του χώρου και χωροφύλακες: φύλακες του χώρου) οι ιδρυτές της ήθελαν να τονίσουν την ευρύτητα της αποστολής της. Άλλωστε, το αρχικό πολυπληθές διοικητικό σχεδιάγραμμα στελέχωσης, σε ένα κράτος 800.000 κατοίκων, δεικνύει αυτήν τη στόχευση καθώς στελεχώθηκε με 1.200 (1.059) άνδρες, δηλαδή: έναν αρχηγό, 10 μοιράρχους, 24 υπομοιράρχους, έναν καταλυματία, 103 ενωμοτάρχες, 120 έφιππους χωροφύλακες και 800 πεζούς.²⁰

Η Χωροφυλακή υπήχθη στη Γραμματεία των Στρατιωτικών και αποτελούσε βοηθητικό κλάδο του τακτικού στρατού, στου οποίου τον κανονισμό υπάκουε.²¹ Άλλωστε και η Σχολή της Χωροφυλακής, η οποία ιδρύθηκε το 1861, αποτελούσε τμήμα του υπουργείου Στρατιωτικών και η εκπαίδευση του προσωπικού της γινόταν σε εγκαταστάσεις του στρατού. Αναμφισβήτητα, η Χωροφυλακή συστάθηκε με σκοπό να εξομαλυνθούν οι αντιδράσεις των ατάκτων, καθώς η Αντιβασιλεία με το Βασιλικό Διάταγμα της 2/14 Μαρτίου του 1833 («Περί διαλύσεως των ατάκτων στρατευμάτων») διέλυσε τον έως τότε άτακτο στρατό και επανασύστησε νέο τακτικό στρατό. Έτσι, η Αντιβασιλεία προσπάθησε να περιορίσει τις ανεξέλεγκτες ένοπλες ομάδες των στρατιωτικών της Επανάστασης, που διέθεταν ισχυρό οπλισμό, με στόχο την εμπέδωση της δημόσιας τάξης.²² Στρατηγού, όπως οι Κωνσταντίνος Βλαχόπουλος, Μήτρος Δεληγιώργης, Αντώνης Μαυρομιχάλης, Μιχαήλ Σισίνης, Νικόλαος Πετμεζάς και Ιωάννης Βλέντζας κατατάχθηκαν στη Χωροφυλακή με τον βαθμό του μοιράρχου.²³

Πάντως, η ίδρυση της Χωροφυλακής δεν αντιμετώπισε το ζήτημα της

¹⁹ Παναγιώτης Στάθης, *Κρατική επιβολή και εσωτερική ασφάλεια στην Ελλάδα του 19ου αιώνα (1833-1864)*, διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Κοινωνιολογίας, 1999, 99-100.

²⁰ Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 66.

²¹ Αναστασόπουλος, *Το φαινόμενο της ληστείας*, 380-381· John A. Petropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο ελληνικό βασίλειο (1833-1843)* (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 1985), 202-203.

²² Δημήτρης Α. Μαλέσης, *Ο ελληνικός στρατός κατά την πρώτη οθωνική δεκαετία (1833-1843): πολιτική οργάνωση και πελατειακές σχέσεις*, διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σπουδών, 1992, 81-84, 173-192.

²³ Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 63-64. Ναπολέον Σταμ. Δο-

εργασιακής αποκατάστασης των αγωνιστών, καθώς οι περισσότεροι από αυτούς παρέμεναν στο όριο μεταξύ νομιμότητας και παρανομίας και αναζητούσαν διέξοδο στις πρακτικές της κλεφταρματολίτικης παράδοσης που υποδαύλιζαν τη ληστεία.²⁴ Είναι χαρακτηριστικό ότι η ισχυρή ανυπακοή των αγωνιστών της Επανάστασης και η καχυποψία προς το νέο σώμα της Χωροφυλακής οδήγησε στην αρχική υποστελέχωσή του, με αποτέλεσμα έναν χρόνο μετά την ίδρυσή του να διαθέτει μόνον 400 άνδρες.²⁵ Βέβαια, στην πορεία του χρόνου, κατά τον 19ο αιώνα, η Χωροφυλακή εξελίχθηκε σε ένα σώμα με μεγάλη ποσοτική δύναμη ανδρών, καθώς περί τα τέλη του αιώνα ο αριθμός του προσωπικού της ήταν κατά 50% μεγαλύτερος ακόμα και από αυτόν του αντίστοιχου σώματος της Αγγλίας.²⁶

Ωστόσο, η συχνή εκδήλωση παραβατικών συμπεριφορών και ειδικότερα ληστρικών κρουσμάτων, κυρίως στις μεθόριες περιοχές, οδήγησε τον κρατικό μηχανισμό στην οργάνωση, κατά την περίοδο από το 1838 έως το 1854, της «Οροφυλακής», ενός είδους, δηλαδή, Ελαφρού Πεζικού, το οποίο ενεργούσε παράλληλα με τη Χωροφυλακή.²⁷ Η Οροφυλακή ήταν ένα σώμα το οποίο απαρτιζόταν από οκτώ Ελαφρά Τάγματα στις συνοριακές περιοχές με τα οθωμανικά εδάφη, στις οποίες σημειώνονταν επιθέσεις ληστών.²⁸ Παρά την αυστηροποίηση, πάντως, του θεσμικού πλαισίου, οι παραβατικές συμπεριφορές και οι επαναστατικές ομάδες δεν περιορίστηκαν και η δράση των Μεταβατικών Αποσπασμάτων της Χωροφυλακής και των Οροφυλάκων δεν ικανοποίησαν τις προσδοκίες των κρατικών Αρχών.

Σε ένα παράλληλο επίπεδο, τα γεγονότα της έξωσης και της κατάρ-

κανάρης, *Ο στρατηγός του Αγώνα της Ανεξαρτησίας Κωνσταντίνος Βλαχόπουλος 1789-1868* (Ιωάννινα: Δωδώνη, 1987), 13-171.

²⁴ Αναστασόπουλος, *Το φαινόμενο της ληστείας*, 380-381· Γεώργιος Λασσάνης, *Έκθεσις περί ληστείας*, εισαγ.-μεταγρ. Στάθης Κουτροβίδης (Αθήνα: Βιβλιοθήκη της Βουλής των Ελλήνων, 2018), 12-13.

²⁵ Κωστής, *Τα κακομαθημένα παιδιά*, 213-223· Δερτιλής, *Ιστορία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδας*, 304-306.

²⁶ Δερτιλής, *Ιστορία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδας*, 305-306.

²⁷ Αναστασόπουλος, *Το φαινόμενο της ληστείας*, 381· *Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος*, 25 Ιανουαρίου 1833.

²⁸ Ιωάννης Σ. Κολιόπουλος, «Ληστεία και αλυτρωτισμός στην Ελλάδα του 19ου αιώνα», στο Θάνος Βερέμης (επιμ.), *Εθνική ταυτότητα και εθνικισμός στη νεότερη Ελλάδα* (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 2003), 171· Στάθης, *Κρατική επιβολή*, 107-108· Λασσάνης, *Έκθεσις περί ληστείας*, 13.

γησης της βασιλείας του Όθωνα το 1862 επηρέασαν τη λειτουργία του Χωροφυλακής, αφού αποτελούσε το προνομιούχο σώμα της βαυαρικής κυβέρνησης. Έτσι, με τη μεταπολίτευση, αναπόφευκτη ήταν η στοχοποίηση της Χωροφυλακής και η επακόλουθη κατάργηση του Αρχηγείου της από τους Επαναστάτες.²⁹ Μάλιστα, στην Αθήνα ξεκίνησαν προκαταρκτικές ενέργειες για την απομάκρυνση του Σώματος από την πρωτεύουσα. Ωστόσο, το τεταμένο πολιτικό κλίμα αναρχίας και η ένταση του ληστρικού φαινομένου, συνδεδεμένα με τις επικρατούσες κοινωνικές παραμέτρους, τόνισαν την αναγκαιότητα της Χωροφυλακής με αποτέλεσμα την υπογραφή του διατάγματος της 22ας Νοεμβρίου του 1863 από τον πρωθυπουργό Αλέξανδρο Κουμουνδούρο για επανασύσταση του Αρχηγείου της Χωροφυλακής.³⁰ Μάλιστα, είκοσι χρόνια αργότερα, το 1893, με τον νόμο ΒΡΠΗ΄, η Χωροφυλακή επιφορτίστηκε και με την άσκηση αστυνόμευσης της υπαίθρου, την οποία προηγουμένως διαχειρίζονταν οι δήμοι.

Τομή στην ιστορία της Χωροφυλακής αλλά και της αστυνόμευσης της χώρας αποτέλεσε ο Νόμος ΓΡΞΕ΄ του 1906 «Περί Αστυνομίας του Κράτους» σύμφωνα με τον οποίο η Χωροφυλακή ανέλαβε την άσκηση της Αστυνομίας σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια, στο πλαίσιο, βέβαια, των γενικότερων μεταβολών που συντελέστηκαν την εποχή εκείνη μετά τον ατυχή πόλεμο του 1897.³¹ Ο θεωρητικός της Χωροφυλακής εκείνης της περιόδου μοιραρχος Νικόλαος Τρουπάκης εισήγαγε στο Σώμα νέες επιστημονικοτεχνικές μεθόδους δίωξης του εγκλήματος, όπως τις εργαστηριακές και χημικές εξετάσεις για την έρευνα των πειστηρίων.³² Ταυτόχρονα, με τον ίδιο νόμο αυξήθηκε σημαντικά και η δύναμη της Χωροφυλακής καθώς επίσης καινοτομία αποτέλεσε η κατάργηση των Μοιραρχιών, των Υπομοιραρχιών και των Ενωμοτιών και η αντικατάστασή τους αντίστοιχα από τις Διευθύνσεις Αστυνομίας, Υποδιευθύνσεις Αστυνομίας και τους Σταθμούς Χωροφυλακής. Στον τομέα της εκπαίδευσης το ίδιο έτος συστάθηκε στην Αθήνα το «Σχολείον των οπλιτών της Χωροφυλακής», το οποίο είχε επιμορφωτικό και εκπαιδευτικό χαρακτήρα για τους

²⁹ Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 131-133.

³⁰ Αντωνίου, *Ιστορία Ελληνικής Βασιλικής Χωροφυλακής*, τ. Α΄, 468-472.

³¹ Αντωνίου, *Ιστορία Ελληνικής Βασιλικής Χωροφυλακής*, τ. Β΄, 807-837· Υπουργείον Εσωτερικών, *Νόμοι και Βασικά Διατάγματα περί Αστυνομίας και Χωροφυλακής* (Αθήναι: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, 1911), 251-263.

³² Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 171-174.

υπαξιωματικούς και τους χωροφύλακες, ενώ, επί της ουσίας, για τους αξιωματικούς ο νόμος ΓΦΟΘ' του 1910 («Περί μορφώσεως των Αξιωματικών της Χωροφυλακής») έθεσε τα θεμέλια της σύγχρονης εκπαίδευσης.³³ Αξίζει να επισημανθεί ότι για όλες αυτές τις διεργασίες αφ' ενός για την καθιέρωση της γενικής αστυνόμευσης από τη Χωροφυλακή και αφ' ετέρου για την αναδιοργάνωσή της, καθοριστική υπήρξε η συμβολή στελεχών της, όπως του Νικόλαου Τρουπάκη, του Παύλου Ραζέλου, του Σπύρου Σπυρομήλιου, του Αθανασίου Λελούδα, του Εμμανουήλ Ζυμβρακάκη και του Ιωάννη Μαρούδα.³⁴

Κατά τα άλλα, το ανθρώπινο δυναμικό της Χωροφυλακής ενισχύθηκε σημαντικά μετά τη συγχώνευση με την Κρητική Χωροφυλακή, όταν ενσωματώθηκε η Κρήτη με την Ελλάδα την 1η Δεκεμβρίου του 1913. Ιδρυθείσα το 1899 η Κρητική Χωροφυλακή διακρινόταν για την καλή της οργάνωση, ενώ χρησιμοποιήθηκε κατ' εξοχήν για την ασφάλεια στη Θεσσαλονίκη μετά τους Βαλκανικούς πολέμους και ευρύτερα σε στρατιωτικό επίπεδο την ίδια περίοδο.³⁵ Άλλωστε, σε ένα γενικότερο επίπεδο, η Χωροφυλακή υπαγόμενη στο υπουργείο Στρατιωτικών, κατά τον 19ο αιώνα, διατηρούσε τη στρατιωτική της δομή και πολλοί χωροφύλακες, εξοικειωμένοι με επιχειρήσεις στις ορεινές περιοχές, συνδέθηκαν με την αλυτρωτική πολιτική,³⁶ καθώς περνούσαν τα σύνορα και συνέβαλαν σε επαναστατικά κινήματα. Βεβαίως, άνδρες της Χωροφυλακής πολέμησαν κατά την Κρητική Επανάσταση, κατά τον Ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1897, τον Μακεδονικό Αγώνα, τους Βαλκανικούς πολέμους και στη Μικρασιατική Εκστρατεία.³⁷

Στις αρχές, πάντως, του 20ού αιώνα η ένταση και η έκταση των φαινομένων ποινικής παραβατικότητας οδήγησαν τις Αρχές σε αναδιοργάνωση της Χωροφυλακής και σε αναζήτηση νέων πρακτικών και μεθόδων για

³³ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος*, Νόμος ΓΦΟΘ' (υπ' αριθ. 3579) «περί μορφώσεως των αξιωματικών της χωροφυλακής», τεύχ. Α', αρ. φ. 79, εν Αθήναις 25.2.1910.

³⁴ Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 178-187.

³⁵ Πολύβιος Β. Τσάκωνας, *Ιστορία της Κρητικής Χωροφυλακής* (Αθήνα: χ.ε., 1963), 29-44· Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 190-194.

³⁶ Θάνος Βερέμης - Γιάννης Κολιόπουλος, *Ελλάς: η σύγχρονη συνέχεια, από το 1821 μέχρι σήμερα* (Αθήνα: Καστανιώτης 2006), 91-99.

³⁷ Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 164-203.

την αστυνόμευση.³⁸ Μάλιστα, μετά την επιστράτευση του 1915 και τα πολιτικοστρατιωτικά γεγονότα που ακολούθησαν, η Χωροφυλακή αναμείχθηκε στρατιωτικά και δεν απέφυγε ούτε τη φθορά ούτε και τη μείωση της επιρροής ως προς τη διαφύλαξη της δημόσιας ασφάλειας.³⁹ Έτσι, σε οργανωτικό επίπεδο συγκροτήθηκε νέος οργανισμός για τη Χωροφυλακή με τον σχετικό νόμο «Περί Οργανισμού της Χωροφυλακής» το 1918.⁴⁰ Ακολούθως, ο Ελευθέριος Βενιζέλος κάλεσε το 1919 μια ειδική οργανωτική αστυνομική αποστολή από τη Βρετανία για να μεταφέρει τεχνογνωσία και να εισηγηθεί τη δημιουργία ενός νέου αστυνομικού σώματος, το οποίο θα ήταν απαλλαγμένο από τα στρατιωτικά χαρακτηριστικά της Χωροφυλακής και θα ήταν οργανωμένο στη βάση σύγχρονων κανόνων κατά τα δυτικά πρότυπα. Έτσι, ο επικεφαλής της βρετανικής αποστολής σερ Φρέντερικ Χάλλιντεν εισηγήθηκε στον Ελευθέριο Βενιζέλο τη σύσταση ενός νέου αστυνομικού σώματος που θα εκτελούσε τα αστυνομικά του καθήκοντα σε ορισμένες από τις μεγαλύτερες πόλεις της Ελλάδας.⁴¹

Πράγματι, με τον Νόμο 2461/25.7.1920 «Σύστασις της Αστυνομίας Πόλεων» ιδρύθηκε το Σώμα της Αστυνομίας Πόλεων, μετά από εισήγηση του υπουργού Εσωτερικών Κωνσταντίνου Ραχτιβάν, ο οποίος τόνισε την αναγκαιότητα ίδρυσης του νέου Σώματος ιδιαίτερα στις πόλεις.⁴² Η Αστυνομία Πόλεων λειτούργησε, αρχικά, από το 1921 στην Κέρκυρα, στην οποία ιδρύθηκε και η πρώτη Αστυνομική Σχολή του Σώματος. Θα έλεγε κανείς ότι η επιλογή της Κέρκυρας τόσο από την ελληνική κυβέρνηση όσο και από την αγγλική οργανωτική αποστολή οφειλόταν στο γεγονός ότι το νησί αποτελούσε μία γόνιμη για τους σκοπούς της Αστυνομίας Πόλεων περιοχή, καθώς ήταν τουριστικό κέντρο και γειτνιάζε περισσότερο με τις

³⁸ Αναστασόπουλος, *Η ληστεία στο ελληνικό κράτος*, 137-147.

³⁹ Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων*, 99.

⁴⁰ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος*, Νόμος 1370 «περί οργανισμού του Σώματος της Χωροφυλακής», τεύχ. Α', αρ. φ. 97, εν Αθήναις 3.5.1918.

⁴¹ Νικόλαος Γ. Κατραμπάσας, *Αστυνομία Πόλεων* (Αθήνα: 1949), 27-28· Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 208-209· *Ιστορικά της Αστυνομίας*, «Η Αστυνομία Πόλεων από της Ιδρύσεώς της μέχρι σήμερα (1921-1953)», *Αστυνομικά Χρονικά* 8 (1953), 341.

⁴² Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων*, 102-106· Δοκανάρης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 209-212.

υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης.⁴³ Έκτοτε, η Αστυνομία Πόλεων με αρχηγό τον ιδρυτή της, επί της ουσίας, σερ Φρέντερικ Χάλλιντεν εγκαταστάθηκε στα δύο μεγάλα λιμάνια της χώρας, δηλαδή, την πόλη των Πατρών το 1922 και τον Πειραιά το 1923 και ακολούθως στην πρωτεύουσα Αθήνα το 1925.⁴⁴ Αξίζει να επισημανθεί ότι στη Θεσσαλονίκη παρέμεινε για την αστυνόμευση η Χωροφυλακή με το αιτιολογικό της αναγκαιότητας της στρατιωτικής υπόστασης της Χωροφυλακής για τις περιοχές της βόρειας Ελλάδας.

Η Αστυνομία Πόλεων κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου αριθμούσε Σώμα 12.000, περίπου, ατόμων, το οποίο ήταν σαφώς μικρότερο από αυτό της Χωροφυλακής. Είναι αυτονόητο, ότι τα πρώτα στελέχη της Αστυνομίας Πόλεων προέρχονταν μέσω μετατάξεων από επίλεκτο προσωπικό της Χωροφυλακής. Σχετικά με τις αρμοδιότητες της νέας Αστυνομίας στις τέσσερις μεγάλες πόλεις της χώρας πρέπει να σημειώσουμε ότι από το 1926 ανατέθηκε στο Σώμα η άσκηση των αγορανομικών καθηκόντων και της τροχαίας, ενώ εντάχθηκε και στην εφαρμογή του νόμου 4229 του 1929, δηλαδή του Ιδιωνόμου.⁴⁵

Πρωταγωνιστική είναι η δράση της Αστυνομίας Πόλεων και κατά την έναρξη του Ελληνοϊταλικού πολέμου το 1940, καθώς η Αστυνομία Αθηνών επιφορτίστηκε με ζητήματα που αφορούσαν τη σύλληψη υπηκόων ξένων χωρών αλλά και την εκτέλεση των σχεδίων επιστράτευσης. Πρέπει να τονισθεί ιδιαιτέρως η συμβολή των αστυνομικών υπαλλήλων στην απόκρυψη και φυγάδευση Άγγλων στρατιωτών και Νεοζηλανδών καθώς επίσης και στη διάσωση μελών της εβραϊκής παροικίας, καθώς οι αστυνομικές υπηρεσίες των Αθηνών χορήγησαν χιλιάδες πλαστά δελτία ταυτότητας σε εβραίους με αποτέλεσμα τη διάσωσή τους.⁴⁶ Από την άλλη πλευρά, στο επιχειρησιακό πεδίο, περισσότερο, και το Σώμα της Χωροφυλακής με το

⁴³ Αχιλλέας Φωτάκης, *Η Δημιουργία της Αστυνομίας Πόλεων και η Βρετανική Αποστολή (1918-1932)*, διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, 2016, 338-342.

⁴⁴ Χαράλ. Θ. Σταμάτης, *Παλαιοί συγγραφείς και Αστυνομικός Ορθολογισμός* (Αθήνα: Σιδέρης, 1978), 113-182· Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων*, 107-186.

⁴⁵ Σταμάτης, *Ιστορία της Αστυνομίας Πόλεων*, 247-256.

⁴⁶ Ο.π., 267-277· Αλέξιος Μενεξιάδης, *Ο Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος και το ολοκαύτωμα των Ελλήνων Εβραίων 1941-1944* (Αθήνα: Εβραϊκό Μουσείο Ελλάδος, 2005), 24-25.

ξέσπασμα του πολέμου το 1940 εντάχθηκε, ως πολεμικό σώμα, στις στρατιωτικές δυνάμεις. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση που χωροφυλάκες και υπαξιωματικοί των παραμεθωρίων σταθμών Χωροφυλακής Ηπείρου και Μακεδονίας πολέμησαν κατά μήκος της συνοριακής γραμμής.⁴⁷

Βεβαίως, τόσο η Χωροφυλακή όσο και η Αστυνομία Πόλεων ήταν σώματα αυτόνομα με δικό τους αρχηγό, διατηρούσαν μια ανταγωνιστική τακτική και υπάγονταν στο υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Ωστόσο, όλοι γνωρίζουμε ότι το 1984 με απόφαση της κυβέρνησης αποφασίστηκε η ένωση των δύο Σωμάτων στο γνωστό, δηλαδή, σημερινό Σώμα της Ελληνικής Αστυνομίας.⁴⁸

⁴⁷ Ηλίας Ηλιόπουλος, *Η Ελληνική Χωροφυλακή* (Αθήνα: χ.ε., χ.χ.), 49-70. Δοκανάκης, *Ιστορία της Ελληνικής Χωροφυλακής*, 223-234.

⁴⁸ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας*, Νόμος υπ' αριθ. 1481, «Οργανισμός Υπουργείου Δημόσιας Τάξης», τεύχ. Α', αρ. φ. 152, Αθήνα 8 Οκτωβρίου 1984: «Ο νόμος: "Οργανισμός Υπουργείου Δημόσιας Τάξης"», *Αστυνομική Επιθεώρηση* 6 (1984).

ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΕΜΙΚΟ ΝΑΥΤΙΚΟ
ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΤΟΥ,
1878-1921

Ζήσης Φωτάκης

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΣΧΟΛΗ ΝΑΥΤΙΚΩΝ ΔΟΚΙΜΩΝ

Στο άρθρο αυτό θα σκιαγραφηθεί και θα αποτιμηθεί η εξελικτική πορεία των διεθνών συνεργασιών του Ελληνικού Πολεμικού Ναυτικού από το 1830 έως και τον Μεσοπόλεμο.¹

Ξένοι ειδικοί στο ελληνικό ναυτικό απαντώνται από την περίοδο ακόμα της Ελληνικής Επανάστασης (1821-1830) αλλά μέχρι τον Ρωσοτουρκικό πόλεμο του 1877-1878 δεν αποτελούσαν παρά ένα μικρό αριθμό μεμονωμένων μηχανικών και ναυπηγών προερχόμενων από διάφορες χώρες.² Αποστολή τους ήταν να συνεισφέρουν στη συντήρηση ενός μικρού στόλου που ενώ είχε τη δυνατότητα να αστυνομεύει το Αιγαίο, δεν αναμενόταν να αναμετρηθεί με το οθωμανικό ναυτικό. Κι αυτό γιατί παρά τις όποιες εξάρσεις, σε περιόδους κρίσης του Ανατολικού Ζητήματος, η πλειοψηφία των ελληνικών κυβερνήσεων είχε κατανοήσει ότι με δεδομένη την προσήλωση των Μεγάλων Δυνάμεων στο δόγμα της ακεραιότητας της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, η περαιτέρω ανάπτυξη των ελληνικών ενόπλων δυνάμεων δεν ήταν αναγκαία.³

¹ Το κείμενο που ακολουθεί βασίζεται εν μέρει στο άρθρο: Ζήσης Φωτάκης, «Η βρετανική Ναυτική Αποστολή Kelly (1919-1921): Το ιστορικό πλαίσιο και η δράση της στο ελληνικό ναυτικό», *Ναυτική Επιθεώρηση* 548 (2004), 220-247.

² Ικανός αριθμός αναφορών στην παρουσία ξένων ειδικών κατά την περίοδο αυτή στο ελληνικό ναυτικό απαντώνται στο Δημήτριος Φωκάς, *Χρονικά του ελληνικού ναυτικού, 1833-1873* (Αθήνα: Έκδοσις Γενικού Επιτελείου Βασιλικού Ναυτικού, 1923).

³ Zisis Fotakis, *Greece, Its Navy and the Foreign Factor, November 1910-March 1919*, διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης, 2002, 4-6. Βλ. επίσης Evangelos

Η συντριπτική όμως ήττα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας κατά τον Ρωσοτουρκικό πόλεμο του 1877-1878 και η συνακόλουθη παραδοχή από τις Μεγάλες Δυνάμεις του ανέφικτου της διατήρησης της ακεραιότητας της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας⁴ συνέτειναν στην υιοθέτηση από τις κυβερνήσεις Τρικούπη μιας επιθετικότερης πολιτικής έναντι της αυτοκρατορίας αυτής. Η πολιτική αυτή ενισχύθηκε και από το γεγονός ότι τα νέα οθωμανικά σύνορα στα Βαλκάνια ήταν στρατηγικώς ασθενή.⁵ Συνάμα, η ανεξαρτησία της Σερβίας και η απελευθέρωση της Βουλγαρίας από τους Οθωμανούς εμφανίζονταν να προσθέτουν νέους εταίρους αλλά και ανταγωνιστές στην προσπάθεια των Ελλήνων να τερματίσουν την οθωμανική κυριαρχία στη Βαλκανική.

Κεντρικός ρόλος στην εφαρμογή της επιθετικότερης αυτής πολιτικής δόθηκε στις ένοπλες δυνάμεις και ιδιαίτερα στο ναυτικό και για την ταχεία ισχυροποίησή του δαπανήθηκαν μεγάλα ποσά τη δεκαετία του 1880.⁶ Η σημαντική αυτή επένδυση υλικών πόρων συνοδεύτηκε και από την πρόσκληση κλιμακίου αξιωματικών και υπαξιωματικών του γαλλικού ναυτικού με σκοπό την εκπαίδευση των στελεχών του ελληνικού ναυτικού, τη θεσμική και υλικοτεχνική αναδιοργάνωσή του, αλλά και τον σταδιακό προσεταιρισμό της Γαλλίας στην προώθηση των ελληνικών συμφερόντων.

Η δράση της γαλλικής Ναυτικής Αποστολής στην Ελλάδα μεταξύ 1884 και 1890 δικαίωσε εν πολλοίς τις προσδοκίες αυτές. Με την ίδρυση της Σχολής Ναυτικών Δοκίμων στον Πειραιά και του Κεντρικού Προγυμναστηρίου στον Πόρο η ναυτική εκπαίδευση στην Ελλάδα μπήκε σε νέες βάσεις, στις οποίες ακόμα στηρίζεται. Η ανάπτυξη του νεοσύστατου ναυστάθμου Σαλαμίνας, η προικοδότηση των ελληνικών ακτών με ένα

Kofos, «War and Insurrection as Means to Greek Unification in the Mid-Nineteenth Century», στο Bella Kirally (επιμ.), *War and Society in East Central Europe*, τ. 14 (New York: Columbia University Press, 1979), 338-351.

⁴ Για εμβριθή περιγραφή της Ανατολικής Κρίσης του 1875-1878 βλ. Matthew Smith Anderson, *The Eastern Question, 1774-1923* (New York: St Martin's Press, 1966), 178-219. Βλ. επίσης William Norton Medlicott, *The Congress of Berlin and After* (London: Methuen, 1938).

⁵ Feroze Yasamee, "Abdülhamid II and the Ottoman Defence Problem", *Diplomacy and Statecraft* 4 (1993), 24-36.

⁶ Fotakis, *Greece, its Navy and the Foreign Factor*, 7-10· *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής*, δέκατη τρίτη Περίοδος, τρίτη Σύνοδος, Συνεδρίαση 72, 5 Μαρτίου 1894, ομιλία Κανελλόπουλου, 1243-1252.

αξιόλογο δίκτυο φάρων αλλά και η ένταξη στον ελληνικό στόλο πολεμικών μονάδων που μέσα σε λίγα χρόνια δεκαπλασίασαν την ισχύ του αποτέλεσαν μερικά ακόμα επιτεύγματα που οφείλονταν σε σημαντικό βαθμό στην εργασία της γαλλικής Ναυτικής Αποστολής. Τέλος, μια σειρά νομοθετημάτων που εισηγήθηκε η αποστολή θεράπευσε αρκετές οργανωτικές αδυναμίες του ελληνικού ναυτικού, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει πως δεν έγιναν και λάθη. Στο πολιτικό και οικονομικό επίπεδο το όφελος ήταν αμοιβαίο, καθώς η παρουσία γαλλικών αποστολών στην Ελλάδα ενίσχυσε το κύρος της Γαλλίας στη Μεσόγειο που είχε πληγεί από τη βρετανική κατάληψη της Αιγύπτου (1882). Συνάμα, η γαλλική ναυπηγική βιομηχανία αποκόμισε υλικά και διαφημιστικά οφέλη από τις συναλλαγές της με το ελληνικό κράτος. Η Ελλάδα με τη σειρά της έδρεψε τη συμπάθεια της Γαλλίας κατά τη διάρκεια της κρίσης του Ανατολικού ζήτηματος του 1885-1886 και μπόρεσε με γαλλικά δάνεια να αποκτήσει ισχυρό ναυτικό.⁷

Λίγα χρόνια αργότερα, οι αδέξιοι χειρισμοί της πολιτικο-στρατιωτικής ηγεσίας της Ελλάδας κατά την κρίση του Κρητικού ζήτηματος (1896-1897)⁸ ακύρωσαν, εν πολλοίς, το αναμορφωτικό έργο των κυβερνήσεων Τρικούπη. Η ανάμνηση πάντως της επιτυχημένης παρουσίας της γαλλικής Ναυτικής Αποστολής στην Ελλάδα ώθησε τις κυβερνήσεις Θεοτόκη (1898-1909) και Μαυρομιχάλη (1909-1910) να επιδιώξουν επανειλημμένα την πρόσκληση ξένων ναυτικών αποστολών. Κατά την πρώτη όμως δε-

⁷ Παρίσι, Ministère des Affaires Étrangères, Correspondence Politique, Grèce, Tome 127, *Le Spectateur d'Orient*, 16 Αυγούστου 1890· Ό.π., Tome 116, Moüy προς Fery, 22 Ιουλίου 1884· Ό.π., Tome 123, Montholon προς Goblet, 3 Ιανουαρίου 1889· Ό.π., Tome 117, Moüy προς Fery, 14 Φεβρουαρίου 1885. Βλ επίσης, Eduard Driault - Michel Lhéritier, *Histoire diplomatique de la Grèce de 1821 à nos jours*, τ. 4 (Paris: Les Presses Universitaires de France, 1924-1926), 218-219· Théodore Ropp, *The Development of a Modern Navy: French Naval Policy, 1871-1904* (Annapolis: Naval Institute Press, 1987), 69-71· Fotakis, «Greece, Its Navy and the Foreign Factor», 12-16· Στυλιανός Λυκούδης, «Δεξιώσεις του ακαδημαϊκού Στυλιανού Λυκούδη», *Ναυτική Επιθεώρησης* 182 (1940), 149-192· Γρηγόριος Μεζεβίρης, «Το Ναυτικόν Πρόγραμμα προ πεντηκονταετίας», *Ναυτική Επιθεώρησης* 134 (1934), 117-137· Général Bordeaux, «Une mission navale en Grèce 1884-1890. L' amiral Lejeune», *La Méditerranée* 19 (1930), 200-202.

⁸ George Papadopoulos, *England and the Near East, 1896-1898* (Thessaloniki: Institute for Balkan Studies, 1969), 68-79, 144-145· William Langer, *The Diplomacy of Imperialism, 1890-1902* (New York: Alfred A. Knopf, 1950), 315-320, 355-379· Driault - Lhéritier, *Histoire diplomatique de la Grèce*, 338-456.

καετία του 20ού αιώνα οι προσπάθειες αυτές δεν τελεσφόρησαν, καθώς οι Δυνάμεις στις οποίες απευθύνονταν, είτε θεωρούσαν ότι η μεσογειακή τους θέση ήταν τόσο ισχυρή που δεν χρειάζονταν την Ελλάδα (Αγγλία), είτε χρειάζονταν περισσότερο την Τουρκία παρά την Ελλάδα (Γερμανία), είτε χρειάζονταν τον γεωγραφικό χώρο της Ελλάδας και το ελληνικό ναυτικό (Γαλλία) αλλά οι επιδιώξεις τους αυτές δεν ικανοποιούνταν από τη ναυτική πολιτική που σκόπευαν να ακολουθήσουν οι ελληνικές κυβερνήσεις.⁹

Η ανάληψη της διακυβέρνησης της χώρας από τον Ελευθέριο Βενιζέλο (Νοέμβριος 1910) συνοδεύτηκε από μια ακόμα προσπάθεια για προσέλκυση βρετανικής ναυτικής αποστολής στην Ελλάδα. Αυτή τελικά τελεσφόρησε καθώς η σταδιακή επιδείνωση της θέσης της Βρετανίας στη Μεσόγειο ενίσχυσε τη ναυτική σημασία του γεωγραφικού χώρου της Ελλάδας και του ελληνικού ναυτικού. Η επιδείνωση αυτή οφειλόταν, μέχρι το 1909, στο δυναμικό πρόγραμμα ναυτικών εξοπλισμών που είχε αναλάβει από το 1897 η Γερμανία και το οποίο οδήγησε στη σταδιακή μεταστάθμευση μεγάλου μέρους του βρετανικού στόλου της Μεσογείου στη Βόρεια Θάλασσα. Κι αυτό γιατί η τότε αγγλική κυβέρνηση του Φιλελεύθερου Κόμματος δεν επιθυμούσε να ακολουθήσει τη Γερμανία σε δραματική αύξηση των εξοπλιστικών δαπανών, που αναπόδραστα θα συνοδευόταν από την ελαχιστοποίηση του προγράμματος ενίσχυσης των κοινωνικών δαπανών και μείωσης του δημόσιου χρέους που μόλις είχε αναλάβει.

Η επιδείνωση της μεσογειακής θέσης της Βρετανίας εντάθηκε από το 1909 καθώς το παράδειγμα των ναυτικών εξοπλισμών της Γερμανίας βρήκε μιμητές στις δύο συμμαχούς της στη Μεσόγειο, την Ιταλία και την Αυστροουγγαρία.¹⁰ Δεδομένης λοιπόν της ασθενούς βρετανικής παρουσίας

⁹ Fotakis, «Greece, its Navy and the Foreign Factor», 27, 35-44· Κωνσταντίνος Λούλος, *Η γερμανική πολιτική στην Ελλάδα, 1896-1914*, (Αθήνα: Μορφωτικό Ινστιτούτο ΑΤΕ, 1990), 53, 104-118· Douglas Dakin, «The Greek Proposals for an Alliance with France and Great Britain, June-July 1907», *Balkan Studies* 3 (1962), 43-60.

¹⁰ Κυριότερα έργα που πραγματεύονται το θέμα του ναυτικού ανταγωνισμού Βρετανίας-Γερμανίας στις αρχές του 20ού αιώνα είναι τα εξής: Arthur Jacob Marder, *From the Dreadnought to Scapa Flow* τ. 1, (Oxford: Oxford University Press, 1961)· Paul Halpern, *The Mediterranean Naval Situation, 1908-1914* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1971)· Nicholas Lambert, «Admiral Sir John Fisher and the Concept of Flotilla Defence, 1904-1909», *The Journal of Military History* 59 (1995), 639-660· Nicholas Lambert, «British Naval Policy, 1913-1914: Financial Limitation and Strategic Revolution», *The Journal of Modern History* 67 (1995), 595-626.

στη Μεσόγειο και της ενίσχυσης των στόλων των αντιπάλων της Βρετανίας στη θάλασσα αυτή η Ελλάδα απέκτησε ιδιαίτερη στρατηγική σημασία. Με τα έξοχα φυσικά της αγκυροβόλια πλησίον των στενών του Οτράντο, αλλά και με την ενδεχόμενη συγκρότηση του στόλου της από ελαφρές κυρίως μονάδες, θα μπορούσε να παρεμποδίσει σε καιρό πολέμου την έξοδο από την Αδριατική του αυστροουγγρικού και τμήματος του ιταλικού στόλου.

Επόμενο, λοιπόν, ήταν και το αίτημα Βενιζέλου για βρετανική Ναυτική Αποστολή να γίνει δεκτό από τους Βρετανούς, αλλά και άλλες ποικίλες διευκολύνσεις και υποστήριξη να δοθούν στο ελληνικό ναυτικό και την Ελλάδα μέχρι και την έναρξη του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου.¹¹ Η αλλαγή βέβαια στρατοπέδου από την Ιταλία τον Μάιο του 1915 μείωσε τις βρετανικές ανησυχίες σχετικά με τη μεσογειακή θέση της. Παρ' όλα αυτά, η δύσκολη θέση της Αντάντ στα Βαλκάνια και ο γερμανικός υποβρυχιακός πόλεμος στη Μεσόγειο διατήρησαν την ανάγκη στενότερων σχέσεων της Βρετανίας με την Ελλάδα.¹²

Στο πλαίσιο αυτό η βρετανική Ναυτική Αποστολή Τάφνελ (Tufnell) αλλά και οι τρεις άλλες που τη διαδέχτηκαν (Κερ-Kerr, Πάλμερ-Palmer, Μπράουν-Brown) μέχρι το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου υπηρέτησαν την εκπαιδευτική και οργανωτική αναδιοργάνωση του ελληνικού ναυτικού, καθώς και την ποιοτική και ποσοτική αναβάθμιση της δομής δύναμής του. Η προσπάθεια αυτή έγινε με γνώμονα τη δημιουργία στόλου και ναυτικών βάσεων που θα έδιναν στην Ελλάδα τη δυνατότητα να διεκδικήσει αποτελεσματικά την εθνική της ολοκλήρωση και θα την καθιστούσε χρήσιμη ναυτικά για τα βρετανικά συμφέροντα στην Κεντρική και την Ανατολική Μεσόγειο.

Οι δυσκολίες αλλά και τα επιτεύγματα αυτής της προσπάθειας περιγράφονται διεξοδικά στη σχετική μονογραφία μου. Το γενικό συμπέρασμα αυτής τη μελέτης είναι ότι η εκπαιδευτική και σε μικρότερο βαθμό η οργανωτική προσφορά των βρετανικών ναυτικών αποστολών υπήρξε ωφέλιμη. Εξίσου θετική ήταν η συνεισφορά των ναυτικών αποστολών στο θέμα της

¹¹ Fotakis, «Greece, its Navy and the Foreign Factor», 47-54, 101-117, 147-153.

¹² Ό.π., 186-216, 224-266. Βλ. επίσης George Leon, *Greece and the Great Powers, 1914-1917* (Thessaloniki: Institute for Balkan Studies, 1974)· George Leontaritis, *Greece and the First World War: from Neutrality to Intervention 1917-1918* (Boulder: Columbia University Press, 1990)· Paul Halpern, *The Naval War in the Mediterranean, 1914-1918* (London: Allen & Unwin, 1987).

ίδρυσης νέου ναύσταθμου και ναυτικών ορμητηρίων. Οι προτάσεις όμως των Βρετανών σχετικά με τη δομή δύναμης του ελληνικού ναυτικού είχαν μερική μόνον απήχηση στους κυβερνητικούς και ναυτικούς κύκλους της Ελλάδας. Κι αυτό γιατί, η απελευθέρωση των ελληνικών πληθυσμών της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, αλλά και η άμυνα της Ελλάδας έναντι του οθωμανικού ναυτικού εξυπηρετούνταν καλύτερα από την αγορά μοίρας θωρηκτών παρά από την απόκτηση στολίσκων ελαφρών μονάδων, όπως πρότειναν οι Βρετανοί με γνώμονα τα δικά τους κυρίως συμφέροντα στη Μεσόγειο.

Συνάμα, για λόγους τόσο εσωτερικής όσο και εξωτερικής πολιτικής και των δύο χωρών, η ναυτική τους συνεργασία μετεξελίχθηκε σε συμμαχία μόνο λίγο πριν το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου. Για μεγάλο δε διάστημα κατά τη διάρκεια του πολέμου αυτού, οι ναυτικές τους σχέσεις διακρίνονταν από ένταση και κεκαλυμμένη εχθρότητα. Πάντως, παρά τα σκαμπανεβάσματα και τις διχογνωμίες που χαρακτήρισαν τις σχέσεις των εκπροσώπων του βρετανικού Ναυαρχείου στην Ελλάδα με τη ναυτική και πολιτική ηγεσία της χώρας, γεγονός είναι ότι τα συμφέροντα και οι απόψεις των δύο πλευρών τελικά συναντήθηκαν και τα αποτελέσματα υπήρξαν ευτυχή. Η συμμαχία μεταξύ των δύο χωρών κατά το τελευταίο έτος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, η άριστη απόδοση του ελληνικού ελαφρού στόλου στο πλευρό των συμμάχων και τα εδαφικά οφέλη που καρπώθηκε η Ελλάδα στο τέλος του επιβεβαιώνουν την ύπαρξη συγκλινόντων συμφερόντων και αμοιβαίου οφέλους των δύο χωρών στη δεδομένη συγκυρία.¹³

Την επαύριον του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, η Ελλάδα και ο ελληνισμός της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας θεωρήθηκαν, σε πρώτη φάση, ως εργαλεία αποφυγής της ιταλικής εξάπλωσης στη Μικρά Ασία. «Φοβούμενοι ότι οι Ιταλοί θα κατελάμβαναν πραξικοπηματικά τη Σμύρνη και θα ίδρυσαν εκεί ναυτική βάση, οι Ντέηβιντ Λούντ Τζωρτζ (David Lloyd George) και Άρθουρ Μπάλφουρ (Arthur Balfour, πρωθυπουργός και υπουργός των Εξωτερικών της Βρετανίας αντίστοιχα) ακολουθώντας τις προτάσεις της διυπουργικής επιτροπής της 31ης Ιανουαρίου 1919 αποφάσισαν να ενθαρρύνουν τις ελληνικές φιλοδοξίες προς την κατεύθυνση αυτή».¹⁴ Οι Γάλλοι επίσης φοβούνταν το ενδεχόμενο της υπερβολικής εξάπλωσης της Ιταλίας στην Ανατολική Μεσόγειο ενώ και οι Αμερικανοί εμφανίζονταν

¹³ Ο.π., 224-266.

¹⁴ Ο.π., 94.

πολύ ενοχλημένοι με τις ιταλικές θέσεις στο ζήτημα του Φιούμε αλλά και με τις προθέσεις των Ιταλών να δημιουργήσουν τετελεσμένα στη Μικρά Ασία στα τέλη του Απριλίου του 1919. Πράγματι, η κατάληψη από τους Ιταλούς των Αδάνων και η απόβασή τους στη Μαρμαρίδα αποτέλεσαν τη θρυαλλίδα που οδήγησε λίγες μόλις μέρες μετά στη συμμαχική εντολή να αποβιβαστούν ελληνικά στρατεύματα στη Σμύρνη (Μάιος 1915).¹⁵

Ο Ελευθέριος Βενιζέλος είχε εγκαίρως φροντίσει να ενισχύσει τις αγγλοελληνικές σχέσεις υποσχόμενος ότι «κάθε ναυτική βάση ή λιμάνι που βρίσκεται εντός της ελληνικής επικράτειας ή πρόκειται να περιέλθει σ' αυτήν θα βρίσκεται πάντα στην απόλυτη διάθεση της Μεγάλης Βρετανίας». ¹⁶ Επεκτείνοντας την προσφορά του για ναυτική συνεργασία ο Βενιζέλος κάλεσε νέα βρετανική ναυτική αποστολή στην Ελλάδα.¹⁷ Η προσφορά αυτή πρέπει να ικανοποίησε τον Λούντ Τζωρτζ, καθώς ήταν της άποψης ότι:

«Οι Έλληνες είναι ο λαός του μέλλοντος στην Ανατολική Μεσόγειο. Είναι δημιουργικοί και γεμάτοι ενέργεια... Μια Μεγάλη Ελλάδα θα αποτελέσει ανεκτίμητο πλεονέκτημα για την Βρετανική Αυτοκρατορία. Οι Έλληνες είναι [...] καλοί ναυτικοί, θα αναπτύξουν ναυτική ισχύ. Θα κατέχουν όλα τα σημαντικότερα νησιά στην Ανατολική Μεσόγειο. Αυτά τα νησιά αποτελούν δυνητικά τις μελλοντικές βάσεις υποβρυχίων. Βρίσκονται στα πλευρά της γραμμής επικοινωνιών μας με το Σουέζ, τις Ινδίες, την Άπω Ανατολή, την Αυστραλία και την Ασία. Οι Έλληνες έχουν ανεπτυγμένο το αίσθημα της ευγνωμοσύνης κι αν είμαστε πιστοί φίλοι της Ελλάδας την περίοδο της εθνικής της επεκτάσεως αυτή θα γίνει μια από τις εγγυήσεις μέσω των οποίων θα διασφαλισθούν οι κύριες γραμμές επικοινωνιών της Βρετανικής Αυτοκρατορίας».¹⁸

Το βρετανικό Ναυαρχείο ήταν φυσικά διατεθειμένο να στείλει μια καλή ναυτική αποστολή στην Ελλάδα. Δεδομένης της επιθυμίας του ναυάρχου σερ Ρόσλυν Γουίμυς (Sir Roslyn Wemyss), του ναυτικού προϊστάμενου του

¹⁵ Michael Llewellyn Smith, *Ionian Vision: Greece in Asia Minor 1919-1922* (London: Allen Lane, 1973), 77-85.

¹⁶ Λονδίνο, The National Archives (TNA), FO 286/702, Memorandum, Naval bases in Greek territory, 2 Φεβρουαρίου 1919.

¹⁷ Γκρήνουιτς, National Maritime Museum (NMM), Αρχείο Brown, BRO/14, Wemyss προς Brown, 17 Φεβρουαρίου 1919.

¹⁸ Winston Churchill, *The Aftermath: Being a Sequel to the World Crisis*, (London: Macmillan, 1941), 391.

Ναυαρχείου, «το ελληνικό ναυτικό να γίνει σχεδόν αναπόσπαστο τμήμα του Βρετανικού Στόλου στη Μεσόγειο»¹⁹ επόμενο ήταν να προσκληθεί να αναλάβει την ηγεσία της αποστολής ο αρχιπλοίαρχος Χάουαρντ Κέλλυ (William Archibald Howard Kelly). Στην απαντητική του επιστολή ο Κέλλυ εξέφρασε μεγάλη απροθυμία να αναλάβει την ηγεσία της αποστολής ισχυριζόμενος ότι συνήθως η συμμετοχή αξιωματικών σε παρόμοιες αποστολές δρα ανασταλτικά στην επαγγελματική τους ανέλιξη με αποτέλεσμα κανένας από αυτούς να μην έχει ακόμα αναλάβει μεγάλες διοικήσεις.²⁰ Παρ' όλα αυτά, αφού το Ναυαρχείο διαβεβαίωσε τον Κέλλυ ότι η θέση του αρχηγού της ναυτικής αποστολής στην Ελλάδα «είναι μία εξαιρετικής επιλογής και ότι σε κάθε περίπτωση θα θεωρηθεί ως πρώτη γραμμής υπηρεσία»,²¹ αυτός απέσυρε τις επιφυλάξεις του. Λαμβάνοντας υπόψιν ότι ο Κέλλυ είχε διατελέσει ναυτικός ακόλουθος της Αγγλίας στη Γαλλία πριν τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο ενώ κατά τη διάρκειά του υπήρξε πρώτα κυβερνήτης του *Gloucester* –που έγινε ευρύτατα γνωστό για τη γενναία καταδίωξη του *Goeben* τον Αύγουστο του 1914–, και έπειτα διοικητής του βρετανικού στόλου της Αδριατικής είναι κατανοητές οι αρχικές του επιφυλάξεις.²² Ανάλογα προσόντα διέκριναν και την πλειονότητα των μελών της αποστολής της οποίας ηγήθηκε.²³

Η ανάληψη της ηγεσίας της Ναυτικής Αποστολής στην Ελλάδα από τον Κέλλυ τον Ιούνιο του 1919 συνέπεσε με μια δύσκολη περίοδο της ιστορίας του ελληνικού ναυτικού. Σύμφωνα με τον Κέλλυ:

«Όταν πήγα στην Ελλάδα το ελληνικό ναυτικό είχε σχεδόν εκμηδενιστεί. Στα 1917 οι Σύμμαχοι κατάσχεσαν όλο το ναυτικό υλικό και το ανάλωσαν χωρίς να πληρώσουν τίποτα. Έργο μου ήταν να ανορθώσω το ναυτικό, να συμπληρώσω το υλικό του και να επιφέρω βελτιώσεις στο ναύσταθμο και στις άλλες υπηρεσίες. (Ήταν ένα δύσκολο έργο) [...] αλλά είχαμε ένα τρομακτικό κεφάλαιο με το οποίο να δουλέψουμε και αυτό έγκειτο στο προσωπικό το οποίο ήταν άριστο. Οι Έλληνες είναι έθνος ναυτικό λόγω

¹⁹ Ο.π.

²⁰ NMM, Αρχείο Kelly, KEL/28, Kelly προς Wemyss, 7 Μαρτίου 1919.

²¹ NMM, Kelly προς Wemyss, 12 Απριλίου 1919.

²² Halpern, *The Mediterranean Naval Situation*, 11, 59, 87, 98, 108, 147, 283· Halpern, *The Naval War in the Mediterranean*, 13, 432-433.

²³ TNA/ADM/1/8592/127, Kelly προς Secretary of the Admiralty, 13 Οκτωβρίου 1921, Annexes, Wages and Retention.

των συνθηκών κάτω από τις οποίες ζουν. Είναι εξαιρετικά ευφυείς και μαθαίνουν πολύ γρήγορα. Πολλοί από τους αξιωματικούς και τους ναύτες είχαν δουλέψει με τους Συμμάχους». ²⁴

Η ανασυγκρότηση του ελληνικού ναυτικού που επωμίσθηκε ο Κέλλυ θα έπρεπε, σύμφωνα με τις υποδείξεις του βρετανικού Ναυαρχείου, να φέρει το ελληνικό ναυτικό «σε τέτοιο βαθμό αποτελεσματικότητας, τόσο στο έμφυχο όσο και στο άψυχο υλικό, ώστε οι Έλληνες να μπορέσουν εν τέλει να μας απαλλάξουν (τους Βρετανούς) από όλες τις ναυτικές ευθύνες στην Ανατολική Μεσόγειο» ²⁵ δίνοντας έτσι τη δυνατότητα στη «βρετανική κυβέρνηση να πραγματοποιήσει σημαντικές οικονομίες σ' αυτό το χώρο με τη μερική αντικατάσταση των βρετανικών δυνάμεων από τις ελληνικές και την παρεπόμενη μεταφορά δαπανών από τον βρετανικό στον ελληνικό προϋπολογισμό». ²⁶

Το καλοκαίρι του 1919 αφιερώθηκε από τον Κέλλυ στην επιθεώρηση διαφόρων υπηρεσιών και μονάδων του ελληνικού ναυτικού. Τα πορίσματα της έρευνας και οι προτάσεις του για την ανάπτυξη του ελληνικού ναυτικού διατυπώθηκαν σε μακρό του υπόμνημα που διεξήλθε με τον Βενιζέλο στο Παρίσι τον Οκτώβριο του 1919. ²⁷ Την επόμενη διετία η αποστολή Κέλλυ υπέβαλλε πολλές προτάσεις και επιχείρησε ικανό αριθμό αλλαγών και βελτιώσεων στην οργάνωση και εκπαίδευση του ελληνικού ναυτικού, τη δομή δυνάμεώς του, κ.τλ.

Πράγματι, έως το φθινόπωρο του 1921 πολλές οργανωτικές αλλαγές έλαβαν χώρα. Το εκπαιδευτικό έργο της αποστολής ήταν εξίσου σημαντικό καθώς στόχος του ήταν «να εκπαιδευτεί ο ελληνικός στόλος με τρόπο που, εάν στο μέλλον παρουσιαστεί και πάλι η ανάγκη συμμαχίας μεταξύ των δύο στόλων, το ελληνικό ναυτικό να μπορέσει να λάβει μέρος σε οποιαδήποτε κοινή επιχείρηση με τη σιγουριά που μόνο το κοινό σύστημα εκπαίδευσης μπορεί να προσφέρει». ²⁸ Εισήχθησαν τότε εξειδικευμένα μαθήματα στις ελληνικές ναυτικές σχολές, ακολουθώντας την αυξανόμενη πολυπλοκότητα της ναυτικής επιστήμης. Ήταν δηλαδή η εκπαιδευτική

²⁴ NMM, Αρχείο Kelly, KEL/5, 2-3.

²⁵ Ό.π., 3.

²⁶ NMM, Αρχείο Kelly, KEL/28, Kelly προς Granville, 4 Ιουνίου 1920.

²⁷ TNA/FO 286/711, Chetwode προς Granville, 29 Οκτωβρίου 1919.

²⁸ NMM, Αρχείο Kelly, KEL/28, Kelly προς Βενιζέλο, 5 Σεπτεμβρίου 1919, 31.

εργασία της αποστολής του («τύπου που δεν αποδίδει φανταχτερά αποτελέσματα [...] αλλά που είναι απαραίτητος για την δημιουργία μιας ισχυρής βάσεως και οργανώσεως πάνω στις οποίες το ελληνικό ναυτικό μπορεί να εκπαιδευτεί και σε μεταγενέστερο χρόνο να μεγεθυνθεί».²⁹

Στον αντίποδα, οι λεπτομερείς προτάσεις της Αποστολής Κέλλυ σχετικά με τη δομή δυνάμεως του ελληνικού ναυτικού και τον ναύσταθμο δεν υλοποιήθηκαν λόγω της οικονομικής αιμορραγίας της χώρας κατά τη διάρκεια των στρατιωτικών επιχειρήσεων στη Μικρά Ασία. Συμπερασματικά, η άποψη του Κέλλυ ότι «είναι αμφίβολο εάν υπάρχει έστω και ένα αντικείμενο που αφορά την εκπαίδευση και ανάπτυξη του ναυτικού εν καιρώ ειρήνης για το οποίο να μην καταρτίστηκε και να μην αρχαιοθετήθηκε μια ολοκληρωμένη μελέτη»³⁰ αποδίδει με ακρίβεια την έκταση της οργανωτικής και εκπαιδευτικής δραστηριότητας της αποστολής του.

Μετά από δύο και πλέον χρόνια παρουσίας του στην Ελλάδα ο Κέλλυ κλήθηκε από το βρετανικό Ναυαρχείο να επιστρέψει στην ενεργό υπηρεσία για να συμπληρώσει τις προϋποθέσεις προαγωγής του. Από την Ελλάδα έφυγε τον Οκτώβριο του 1921 και χρόνια μετά, αναπολώντας τις ελληνικές του μέρες, έδωσε έναν ευθύνοπτο όσο και εύγλωττο απολογισμό της θητείας του στη χώρα μας:

«Πήγα στην Ελλάδα απολύτως ενάντια στη θέλησή μου και έφυγα χωρίς και πάλι να το θέλω, έχοντας απολαύσει την κάθε στιγμή της δουλειάς μου εκεί.

Νομίζω ότι απ' όλες τις όμορφες εμπειρίες που είχα κατά το ναυτικό μου βίο, χάρηκα τις μέρες μου στην Ελλάδα περισσότερο από κάθε τι άλλο. Είναι μια χώρα απείρου κάλλους και τρέφω μια βαθιά συμπάθεια για τους Έλληνες που για όσους δεν έχουν γνωρίσει ποτέ τους Έλληνες είναι οι πλέον κακόψυχοι από τις φυλές της Μεσογείου. Είναι όλοι τους εξαιρετικά έξυπνοι, ευχάριστοι σύντροφοι και, όπως διαπίστωσα με το πέρασμα του χρόνου, πιστότατοι φίλοι.

Περιέγραψα στην αρχή του ημερολογίου μου ποια ήταν η αποστολή μου στην Ελλάδα. Τι όμως πραγματικά κατάφερα;

Νομίζω ότι πρέπει να πω πως «τίποτα»!

Σε γενικές γραμμές έβαλα μια τάξη σε όλο το ναυτικό και τις ναυτι-

²⁹ Ο.π., παράγραφος 73.

³⁰ NMM, Αρχείο Kelly, KEL/28, Kelly προς Granville, 6 Οκτωβρίου 1921, παράγραφος 15.

κές υπηρεσίες που είχαν τόσο πολύ υποφέρει κατά τον Μεγάλο Πόλεμο –κυρίως από τη λεηλασία των Συμμάχων– και ελπίζω ότι προσέφερα ένα οργανωτικό σχέδιο στη βάση του οποίου θα μπορούσε το ναυτικό να αναπτυχθεί σε πιο ήρεμους καιρούς. Δυστυχώς, η αποστολή μου έλαβε χώρα σε μια περίοδο εξαιρετικά ταραγμένη όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και σ' όλο τον κόσμο. Δεν υπήρχαν λεφτά για το ναυτικό μιας και όλα τα έσοδα της χώρας απαιτούνταν για τη συντήρηση των ελληνικών δυνάμεων στη Μικρά Ασία και την Κωνσταντινούπολη. Επιπλέον, περίπου στη μέση της αποστολής μου, συνέβη η μεγάλη αναταραχή με την αποχώρηση του Βενιζέλου και την επάνοδο του βασιλιά Κωνσταντίνου, η οποία ακολουθήθηκε από την καταστροφική προέλαση στη Μικρά Ασία».

Με αυτή τη λιτή, σεμνή, μα και ουσιαστική καταγραφή από το ημερολόγιο του Kelly ολοκληρώνεται η παρούσα ανακοίνωση. Πρέπει, όμως να επισημανθεί καταληκτικά, ότι το έργο που άφησε στο ελληνικό ναυτικό η Αποστολή Κέλλυ, συνεχίστηκε, με κάποια διαλείμματα, και από τις βρετανικές ναυτικές Αποστολές που βρέθηκαν στη χώρα κατά τον Μεσοπόλεμο. Έτσι εξηγείται, σε σημαντικό βαθμό, η πολύ καλή απόδοση του ελληνικού στόλου κατά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο.³¹

³¹ Νικόλαος Πετρόπουλος, *Αναμνήσεις και σκέψεις ενός παλιού ναυτικού*, τ. 1 (Αθήνα: χ.ε., 1962), 34· Κωνσταντίνος Αλεξανδρής, *Το ναυτικόν μας κατά την πολεμικήν περίοδον, 1941-1945* (Αθήνα: Αετός, 1952), 168.

ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ «ΑΠΟ ΤΑ ΚΑΤΩ»:
Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΜΑΧΗΤΗ, 1912-1940

Ελένη Δημητρίου

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΣ, ΔΙΔΑΚΤΩΡ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ
ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ, ΕΚΠΑ

Τις τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα, σε μια προσπάθεια ανακάλυψης του ανθρώπινου προσώπου της ιστορίας διαμορφώθηκε ένα νέο πεδίο έρευνας, η «ιστορία από τα κάτω», που μελετά τις ζωές των απλών ανθρώπων και το αποτύπωμα της ιστορίας σε αυτές.¹ Η μελέτη του βιώματος αναδεικνύει κάποιες αθέατες, σε αποσιώπηση, περιθωριοποιημένες αλλά όμως σημαντικές όψεις της πραγματικότητας, που συμπληρώνουν ή διορθώνουν την επίσημη ιστορία κυρίως με το περιεχόμενο των μαρτυριών, αλλά επίσης και με τις πληροφορίες για τον χρόνο έκδοσής τους, την ταυτότητα των συγγραφέων, την εκφορά του λόγου, τη δηλωμένη ή άρρητη ενίοτε στόχευσή τους.

Η ιστοριογραφία των εθνικών αγώνων συνδέθηκε στενά με το αυτοβιογραφικό στοιχείο, απομνημονεύματα, αναμνήσεις, προσωπικά ημερολόγια, επιστολογραφία κ.λπ., στών οποίων τη μελέτη στηρίζεται η παρακάτω αδρομερής παρουσίαση του βιώματος του Έλληνα μαχητή στους Βαλκανικούς πολέμους 1912-1913, τη Μικρασιατική Εκστρατεία 1919-1922 και τον Ελληνοϊταλικό πόλεμο 1940-1941. Σε μια τόσο μεγάλη πύκνωση του βιώματος χάνεται αναπόφευκτα η δραστητικότητα της αφήγησης ζωντανών εμπειριών, για να αναδειχθούν ορισμένες όψεις της πολεμικής εμπειρίας και η συμβολή των προσωπικών μαρτυριών στη γνώση αυτή.

¹ Eric Hobsbawm, *Για την Ιστορία* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1998), 247-264· Georg Iggers, *Η ιστοριογραφία στον 20ό αιώνα: από την επιστημονική αντικειμενικότητα στην πρόκληση του μεταμοντερνισμού* (Αθήνα: Νεφέλη, 1999), 134-155.

ΒΑΛΚΑΝΙΚΟΙ ΠΟΛΕΜΟΙ 1912-1913

Οι πρώτες δημοσιεύσεις μαρτυριών για τους Βαλκανικούς πολέμους, που έγιναν τη διετία 1913-1915, αποκάλυπταν έναν πρωτοφανή πανεθνικό πολεμικό ενθουσιασμό και το ξεπέρασμα κάθε προσδοκίας στην επιστράτευση. «Εφαίνετο ότι δι' όλους μία ήτο η αντίληψις. Η υπερτάτη στιγμή είχε φθάσει».² Οι μαχητές, βέβαιοι ότι έγραψαν ιστορία, θριαμβολογούσαν στις μαρτυρίες τους για τις νίκες υπερβάλλοντας συχνά στην αξιολόγηση της μαχητικής δεινότητας και των αρετών των Ελλήνων και στην παρουσίαση των πεπρωμένων της φυλής, του εκπολιτιστικού ρόλου του έθνους κ.λπ. Κατέγραφαν πώς αναδείχτηκε στα πεδία των μαχών και στις συνειδήσεις μια νέα γενιά ηρώων, οι Βαλκανιομάχοι. Αισιόδοξοι για το μέλλον δεν έκρυβαν πως, ενώ υπογραφόταν η Συνθήκη του Βουκουρεστίου, είχαν το βλέμμα στραμμένο στην ανάκτηση της Πόλης σε δεύτερο χρόνο.³

Η επόμενη εκδοτική παραγωγή για τους Βαλκανικούς πολέμους, με κενό δεκαετίας από την πρώτη, εμφανίστηκε μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή. Υψηλόβαθμοι κυρίως αξιωματικοί που ενεπλάκησαν στην πολιτική, θέλησαν να παρουσιάσουν τη δράση τους. Όμως ο εξακολούθητικά παρών Εθνικός Διχασμός ακύρωνε συχνά τη δηλωμένη πρόθεση αντικειμενικότητας και αλλοίωνε τη μνήμη. Οι αξιωματικοί μέσα από την κριτική για τη δράση των μονάδων στις μάχες, για τις αδράνειες και επιλογές του Στρατηγείου ή της κυβέρνησης επιδίωκαν να ρυμουλκίσουν τους αναγνώστες στη δική τους τοποθέτηση στον Διχασμό.

Ενδεικτικά θα αναφέρουμε τις επεξεργασίες της μνήμης που υπέστη το δίλημμα «Μοναστήρι ή Θεσσαλονίκη» στις αναδρομικές μαρτυρίες, το οποίο δεν έγινε καν αντιληπτό από τους μαχητές στη συγχρονία του. Η διεκδίκηση της απελευθέρωσης της Θεσσαλονίκης υπήρξε ο βασικός λόγος που αναθεωρήθηκε ο πρώτος τόμος της *Ιστορίας των Βαλκανικών Πολέμων* το 1939, επτά χρόνια μετά από την πρώτη έκδοσή της από το Επιτελείο,⁴ προκειμένου η δεύτερη έκδοση να εμφανίζει κάτω από ένα

² Μιλτιάδης Λιδωρίκης, *Πολεμικά εντυπώσεις ευζώνου: 20 Σεπτεμβρίου 1912-20 Μαρτίου 1913* (Εν Αθήναις: Γ. Φέξης, 1914), 16.

³ Για περισσότερο εκτενή ανάλυση, βλ. Ελένη Κ. Δημητρίου, *Βαλκανικοί Πόλεμοι 1912-1913: οι πρωταγωνιστές αφηγούνται. Προσωπικές μαρτυρίες* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, υπό έκδοση).

⁴ ΓΕΣ, *Ο ελληνικός στρατός κατά τους Βαλκανικούς Πολέμους του 1912-1913* (Εν

εντελώς διαφορετικό πρίσμα τις προθέσεις του Κωνσταντίνου και τα αίτια που τον οδήγησαν στη Θεσσαλονίκη.

Μόνο μέσα από την ανεπίσημη οδό των προσωπικών μαρτυριών διέρρευσε η πεποίθηση της βασιλικής οικογένειας ότι βρισκονταν στο απυρόβλητο οι υψηλά ιστάμενοι εντολοδόχοι της δολοφονίας του βασιλιά Γεωργίου.⁵ Επίσης χάρη σε αυτές έχουμε πληρέστερη εικόνα των ηρωικών αλλά και των αμφιλεγόμενων όψεων της δράσης των ανταρτικών σωμάτων, των διλημμάτων και των περιορισμών που αντιμετώπισαν,⁶ καθώς αναδύονταν οι αναβαθμισμένες απαιτήσεις του βιομηχανικού πολέμου του 20ού αιώνα. Οι μαρτυρίες ανέδειξαν τις δυσκολίες της μοναχικής αποστολής της V Μεραρχίας να διαφυλάξει τα πλάγια της στρατιάς, και επέτρεψαν να κατανοήσουμε πώς το βάρος της ανυποληψίας για τη διάλυση της μεραρχίας ώθησε τους άνδρες της σε μια παθιασμένη διεκδίκηση υστεροφημίας με την πρωτιά τους σε απώλειες στη μάχη του Κιλκίς.⁷

Οι μαρτυρίες για τη συμβολή του ναυτικού στους Βαλκανικούς πολέμους, μαζί με το θριαμβικό πνεύμα για το μεγάλο έργο ενός μικρού στόλου, αποκαλύπτουν ένα συγκρουσιακό σκηηνικό, μια αίσθηση ανεπάρκειας και ανταγωνισμού ανάμεσα στους υψηλόβαθμους αξιωματικούς του ναυτικού,

Αθήναις: Εκ του Εθνικού τυπογραφείου, 1939)· Ιάσων Δημητριάδης, *Ο ελιγμός του Σαρανταπόρου και η στροφή προς Θεσσαλονίκην Οκτώβριος 1912*: πολιτικοστρατιωτική μελέτη (Αθήναι: χ.ε., 1948), 5-10· Βίκτωρ Δούσμανης, *Απομνημονεύματα ιστορικά σελίδες τας οποίας έζησα* (Αθήναι: Πέτρος Δημητράκος, 1946), 46-51.

⁵ Περικλής Αλ. Αργυρόπουλος, *Απομνημονεύματα* (Αθήναι: χ.ε., 1970-1971), 115-121· Λεωνίδα Παρασκευόπουλος, *Αναμνήσεις 1896-1920* (Αθήναι: Πυρσός, 1955), 279-280· Θεόδωρος Πάγκαλος, *Τα απομνημονεύματά μου 1897-1947: η ταραχώδης περίοδος της τελευταίας πεντηκονταετίας* (Αθήναι: Αετός, 1950), 280.

⁶ Ενδεικτικά: Σταύρος Ι. Κελαϊδής, *Εθελοντικά σώματα Κρητών εν Μακεδονία, ήτοι δράσις αυτών κατά τον Βαλκανοτουρκικόν πόλεμον* (Εν Αθήναις: Αλεξ. Βιτσικουνάκης, 1913), 147-154· Γεώργιος Ι. Μυλωνάς, *Η δράσις των ανταρτικών σωμάτων εν Μακεδονία κατά τον πόλεμον του 1912-1913* (Εν Βόλω: Εκ του Τυπογραφείου της εφημ. Θεσσαλία, 1913), 61· Ιωάννης Δ. Κεφαλάς, *Ανάβασις των χιλίων ή δράσις Ελλήνων Ερυθροχιτώνων κατά τον Βαλκανοτουρκικόν πόλεμον του 1912-1913* (Αθήναι: Μ. Α. Γαλαντής, 1914), 68-69.

⁷ Ενδεικτικά: Δημήτριος Γατόπουλος, *Η υποχώρησις του Σόροβιτς* (Αθήναι: Βασιλείου, Γεώργιος και Ευάγγ. Κουκλάρας, 1914)· Σοφοκλής Φαρμακίδης, *Η υποχώρησις του Σόροβιτς* (Εν Αθήναις: Γ. Φέξης, 1914)· Ισίδωρος Φραγκίσκος, *Πολεμικόν ημερολόγιον οπλίτου της πέμπτης μεραρχίας κατά τον ελληνοτουρκικόν πόλεμον 1912-1913* (Εν Αλεξανδρείαι: Πρόδος, 1914).

που εκδηλώθηκε στους πολέμους, αλλά απέκτησε διάρκεια λόγω του Διχασμού. Η απογοήτευση του Κουντουριώτη που δεν μπόρεσε να καταφέρει ανεπανόρθωτη βλάβη στο τουρκικό ναυτικό, αποτέλεσε το γόνιμο έδαφος για τη διχόνοια στα στελέχη των ναυτικών δυνάμεων και επηρέασε την έκδοση αλληλοσυγκρουόμενων μεταξύ τους μαρτυριών.⁸ Έτσι η ιστορία του ναυτικού αγώνα γράφτηκε κυρίως από τον Εθνικό Διχασμό.

Παρ' ότι στις μαρτυρίες κυριαρχεί η παρουσίαση της κακοπάθειας των μαχητών της πρώτης γραμμής εξ αιτίας των ελλείψεων, η μεμφυμοιρία δεν έλαβε ποτέ τη μορφή αμφισβήτησης του πολέμου ούτε καν στο μέτωπο της Ηπείρου, που δοκίμασε σκληρά τις αντοχές τους. Το αλυτρωτικό πνεύμα ήταν αδιαμφισβήτητο.

ΜΙΚΡΑΣΙΑΤΙΚΗ ΕΚΣΤΡΑΤΕΙΑ, 1919-1922

Η ήττα του μικρασιατικού μετώπου δεν είχε πολλούς διεκδικητές. Οι πρώτες αραιές εκδόσεις προήλθαν από τους υψηλόβαθμους της στρατιωτικής και πολιτικής ηγεσίας, που σε ένα πνεύμα άρρηκτης ικανοποίησης από τους προσωπικούς τους χειρισμούς, αντί της αναμενόμενης απολογίας μετέθεταν τις ευθύνες στις επιλογές των άλλων και στη βενιζελική αποδοχή της εντολής για απόβαση στη Σμύρνη.⁹ Στις εκδόσεις αυτές κυριάρχησε θεματικά η διερεύνηση των αιτίων της ήττας. Ενώ η στρατιωτική ηγεσία (εκτός του αρχιστρατήγου) δεν λογοδότησε ποτέ για την κακή διοίκηση και κατάρρευση του μετώπου, οι μαχητές αποκαλούνταν φυγάδες. Διαδόθηκε επίσης η άποψη ότι ο Έλληνας μαχητής δεν ηττήθη-

⁸ Ενδεικτικά: Σοφοκλής Ι. Δούσμανης, *Το ημερολόγιο του κυβερνήτου του «Γ.Αβέρωφ» κατά τους πολέμους 1912-1913* (Αθήνα: Ελεύθερη Σκέψις, 2006)· Ιωάννης Ραζής-Κότσιας, *Έλεγχος εις το Ημερολόγιον του κυβερνήτου του Γ. Αβέρωφ 1912-1913* (Εν Αθήναις: χ.ε., χ.χ.)· Σοφοκλής Ι. Δούσμανης, *Αναίρεσις των ως επικρίσεων γραφέντων επί του «Ημερολογίου του Κυβερνήτου του Γ. Αβέρωφ»* (Αθήνα: χ.ε., χ.χ.)· Φώντας Λάδης, *Προσωπικά ημερολόγια μελών των πληρωμάτων των θωρηκτών «Αβέρωφ» και «Υδρα» 1912-1913*, (Αθήνα: Λιβάνης, 1993).

⁹ Ενδεικτικά: Ιωάννης Δ. Πασσάς, *Η αγωνία ενός έθνους* (Αθήνα: Ιω. Καρανάσος, 1925-1928)· Ξενοφών Στρατηγός, *Η Ελλάς εν Μικρά Ασία: ιστορική επισκόπηση επί τη βάσει επισήμων εγγράφων και πηγών* (Αθήνησι: Τυπ. εταιρία Σταύρου Χρίστου, 1925)· Βίκτωρ Δούσμανης, *Η εσωτερική όψις της μικρασιατικής εμπλοκής* (Αθήνα: Πυρσός, 1928)· Ανδρέας Πρίγκιπας των Ελλήνων, *Δορύλαιον-Σαγγάριος 1921* (Paris: Εκδοτικός Οίκος Αγών, 1928).

κε, αλλά «απήγγησε», «ιδίωτι απηλπίσθη από τους πάντας και τα πάντα και διότι επίστευσε εις τα λόγια της προπαγάνδας»,¹⁰ γι' αυτό κάποιιο αξιωματικοί θέλησαν με τις εκδόσεις τους να «βροντοφωνάξουν» ότι έχουμε «τον καλύτερον Στρατιώτην του κόσμου» και ότι για την καταστροφή (υπεύθυνοι υπήρξαμεν ημείς οι ηγήτορες του).¹¹ Ορισμένες άλλες εκδόσεις απηχούν την περηφάνια των μαχητών για τις ένδοξες στιγμές συγκεκριμένων μονάδων, όπως οι μαρτυρίες μαχητών της Ανεξάρτητης Μεραρχίας για τη συντεταγμένη υποχώρηση και διάσωσή της.¹²

Οι ερμηνείες της ήττας συνδύαζαν το «πισώπλατο χτύπημα» των Συμμάχων με την αντιφατική αντίληψη «του κατακτητητικού-ιμπεριαλιστικού πολέμου, που εξυπηρετούσε ξένα συμφέροντα».¹³ Όμως στην προπαγάνδα της άποψης ορισμένων ότι «οι πόλεμοι γίνονται για να πλουτίζουν οι μεγάλοι», οι μαχητές απαντούσαν ξεκάθαρα: «Εμείς πιστεύομε πως πολεμούμε για την Πίστι μας και για την Πατρίδα, να ελευθερώσωμε υπόδουλους, να μεγαλώσωμε το Κράτος μας, [...] να πάρωμε την Πόλι και την Αγιά Σοφιά, γιατί ήταν και παλιά δικά μας».¹⁴

Η διακοπή της δημοσίευσης στην εφημερίδα *Έθνος* του ημερολογίου αιχμαλωσίας του Χρήστου Σπανομανώλη το 1932, μετά από απαίτηση της τουρκικής πρεσβείας και για χάρη της εκκολαπτόμενης ελληνοτουρ-

¹⁰ Χρήστος Εμ. Αγγελομάτης, *Χρονικόν μεγάλης τραγωδίας: το έπος της Μικράς Ασίας* (Αθήνα: Εστία, 2006), 9· Γεώργιος Λ. Σπυρίδωνος, *Πόλεμος και ελευθερία: η Μικρασιατική Εκστρατεία όπως την είδα* (Αθήνα: Ελευθερη Σκέψις, 2011), 139· Χρήστος Σπανομανώλης, *Αιχμάλωτοι των Τούρκων (Αύγουστος 1922-Αύγουστος 1923)* (Αθήνα: Εστία, 1963), 9.

¹¹ Σ. Α. Γυαλίστρας, *Τα αίτια της καταστροφής του 22: στρατιωτική μελέτη* (Αθήνα: Ταρουσόπουλος, 1924), 3· Γ. Θ. Φεσσόπουλος, *Αι διχόνοιοι των αξιωματικών μας και η διάλυσις του Στρατού μας εν Μ. Ασία* (Αθήνα: χ.ε., 1934), 14· Βασίλειος Γεννηματάς, *Ο Στρατός μας οδηγούμενος εις την ήτταν: αυθεντικά, επίσημοι, ιστορικά σημειώσεις της Μικρασιατικής Εκστρατείας* (Θεσσαλονίκη: Βαφειάδης, 1932), 132-133.

¹² Ιωάννης Κωνσταντίνου, *Η δράσις της Ανεξαρτήτου Μεραρχίας κατά την Μικρασιατικήν Καταστροφήν 1922* (Εν Αθήναις: Ρυθμός, 1933)· Δημήτριος Τ. Αμπελάς, *Η κάθοδος των νεώτερων Μυθρίων* (Αθήνα: χ.ε., 1937)· Γ. Ν. Κοντογιάννης, *Άγνωστες σελίδες από τη Μικρασιατική εκστρατεία (χ.τ., χ.ε., χ.χ.)*· Ευστάθιος Λιώσης, *Πολεμική ιστορία του 3ου Συντάγματος Πεζικού (1912-1922)* (Εν Αθήναις: Τυπογραφείον Δελή Μ. Δημητρίου, 1928).

¹³ Στέφανος Σαράφης, *Άπαντα: ο ΕΛΑΣ* (Αθήνα: Επικαιρότητα, 1999), 17.

¹⁴ Μιχάλης Παπαδάκης, *Το ημερολόγιο ενός λοχίου* (Αθήνα: χ.ε., 1969), 113.

κικής φιλίας, εξηγεί τις καθυστερημένες εκδόσεις μαρτυριών, μετά τα Σεπτεμβριανά του 1955, με αποκαλύψεις των τουρικών φρικαλεοτήτων. Πολλές μαρτυρίες αιχμαλωσίας γράφτηκαν αναδρομικά σε ημερολογιακή μορφή και περιέχουν περιγραφές βασανιστηρίων, τη φρίκη των οποίων αδυνατούν να αντέξουν οι αναγνώστες κάθε εποχής.¹⁵

Στις μαρτυρίες που γράφτηκαν με καθυστέρηση εμφολοχωρούσαν εντυπώσεις μεταγενέστερες και μνήμες αλλοιωμένες, όπως η παρακάτω:

«Εύκολα κατανοητή λοιπόν η λαχτάρα τους [των φαντάρων] να γυρίσουν το γρηγορότερο στο σπίτι. Πάνω αυτού πόνταρε ο γνωστός Βλάχος της «Καθημερινής», με το πολυδιαφημιζόμενο τότε εκείνο «Οίκαδε», που έπιασε θαυμάσια κι έχασε ο Βενιζέλος τις εκλογές και αυτό ήταν ο πρόδρομος της καταστροφής».¹⁶

Σημειώνονταν επίσης άτολμες προσπάθειες να ειπωθούν δυσάρεστες αλήθειες, όπως η παραπειστική δήλωση ότι ο ελληνικός στρατός «εις σπανίας περιπτώσεις διά λόγους ασφαλείας του έκαυσε χωρία τινά...».¹⁷ Ορισμένοι αξιωματικοί, υπό την επήρεια του εμφυλιοπολεμικού απόηχου, υπερτιμώντας την επιδραστικότητα της αντιπολεμικής κομμουνιστικής προπαγάνδας στο μέτωπο, διατύπωσαν υπόνοιες μήπως («η λύσσα της καταστροφής») κατά την υποχώρηση ήταν αποτέλεσμα «οργανωμένης κομμουνιστικής προπαγάνδας επιζητούσης την δημιουργίαν πλήρους αναρχίας»,¹⁸ ενώ άλλοι συνέδεσαν γραμμικά τα σημεία και τέρατα («κα-

¹⁵ Ενδεικτικά: Σπανομανώλης, *Αιχμάλωτοι των Τούρκων Πολεμικό Ημερολόγιο 1916-1923 του λοχία Παναγιώτη Παναγιώτου*. «Αιχμάλωτος» στο Γκαίρλιτς της Γερμανίας 1916-1919, *Πολεμιστής και αιχμάλωτος στη Μ. Ασία 1919-1921* (Βόλος: Ίωνες, 2016)· Ι. Αχελώος, *Γεσίρ Νο 5421* (Αθήνα: χ.ε., 1934)· Ι.Α. Βενάρδος, *Ο Ουλαμός του Αφιόν Καραχισάρ* (Αθήνα: Eurobooks, 1930)· Βασίλης Διαμαντόπουλος, *Αιχμάλωτος των Τούρκων (1922-1923)* (Αθήνα: χ.ε., 1977)· Αντώνιος Πισσάνος, *Αιχμάλωτοι του Κεμάλ 1922* (Αθήνα: Pissanos, 1978).

¹⁶ Πέτρος Αποστολίδης, *Όσα θυμάμαι 1900-1969* (Αθήνα: Κέδρος, 1981), 49· Διονύσης Θωμαΐδης, *Ένοπλες μνήμες. Οδηπορικό: Ουκρανία-Μικρά Ασία* (Αθήνα: χ.ε., 1984), 68· βλ. επίσης την ανάλυση στο Άγγελος Συρίγος - Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Μικρασιατική Καταστροφή: 50 ερωτήματα και απαντήσεις* (Αθήνα: Πατάκης, 2022), 126.

¹⁷ Σπυριδωνός, *Πόλεμος και ελευθερία*, 58.

¹⁸ Στυλιανός Γονατάς, *Απομνημονεύματα* (Αθήνα: Ελληνική Πρωτοπορία, 1958), 209.

θαρμάτων τινών ατιμασάντων την στολήν του Έλληνος στρατιώτου» με τα εγκλήματα στον Μελιγαλά και αλλού (υπό των κομμουνιστών).¹⁹

Από τη δεκαετία του '80 και εξής, πολλά ημερολόγια οπλιτών και χαμηλόβαθμων αξιωματικών, απείραχτα από μεταγενέστερη επεξεργασία, αποκαλύπτουν με οδυνηρές λεπτομέρειες την κατάχρηση της βίας σε βάρος των μουσουλμανικών πληθυσμών της Μικράς Ασίας²⁰ στα τυρπολημένα χωριά, τα ειρωνικά χαρακτηρισμένα ως «απελευθερο-τεφρωθέντα χωριά», που απομυθοποιούσαν τον εκπολιτιστικό ρόλο του στρατού. Εγκλήματα συνέβησαν και κατά την υποχώρηση. Σπάνια ορισμένοι στρατιώτες δικαιολογούσαν τα εγκλήματα ως «δανεικά». ²¹ Ο πρίγκιπας Ανδρέας απέδωσε τις ξένες αυτές προς το στράτευμα συνήθειες στις μετά το 1917 εμπειρίες του.²² Η ηγεσία επίσημα τοποθετούνταν αρνητικά απέναντι σε αυτά, αλλά η συμπεριφορά κάθε μονάδας προσαρμοζόταν στον αξιακό κώδικα του διοικητή της.²³

Τα ημερολόγια κατέγραφαν εναργέστερα τα αίτια της κόπωσης των μακροχρόνια επιστρατευμένων μαχητών και τα πλήγματα που δέχτηκε το ηθικό τους, όπως: Η μετεκλογική αντικατάσταση έμπειρων βενιζελικών με απότακτους, που επανήλθαν στο στράτευμα και προήχθησαν με κριτήριο τον αντιβενιζελισμό τους. Οι αποτυχημένες στρατηγικά και πολύνεκρες επιχειρήσεις του Δεκεμβρίου 1920 και του Μαρτίου 1921. Ο ελλιπής ιματισμός και υπόδηση και η κακή διατροφή των «σεσηπότεων στρατιωτών»,²⁴ που έβλεπαν τους ασυνείδητους να πλουτίζουν με τα τρόφιμα του στρατού και το εμπόριο των επιταγμένων ζώων.²⁵ Η

¹⁹ Σπυρίδωνος, *Πόλεμος και ελευθερία*, 252-253.

²⁰ Ενδεικτικά: Χαράλαμπος Πηζιώτης, *Αναμνήσεις του μετώπου 1920-1921* (Αθήνα: Κέντρο Μικρασιατικών Σπουδών, 1991) 76, 77, 81, 87, 93-97· Χρήστος Καραγιάννης, *Η ιστορία ενός στρατιώτη (1918-1922)* (Αθήνα: Κέδρος, 2013) 222, 242-243· Λευτέρης Γ. Παρασκευαΐδης, «Αδελφή στρατιώτου» *Ημερολόγιο και αλληλογραφία ενός φαντάρου της Μικρασιατικής Εξστρατείας* (Αθήνα: University Studio Press, 2008), 188· Γεώργιος Κ. Κανελλόπουλος, *Προσωπικό ημερολόγιο στρατιωτικού βίου: Πρώτος Παγκόσμιος Πόλεμος, Θράκη, Μικρά Ασία (1917-1921)* (Ηλεία: Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Δυτικής Ελλάδος, 2008), 68-69 κ.ά.

²¹ Πηζιώτης, *Αναμνήσεις του μετώπου*, 96.

²² Πρίγκιπας Ανδρέας, *Δορύλαιον-Σαγγάριος 1921*, 33.

²³ Γονατάς, *Απομνημονεύματα, 178-179*· Πηζιώτης, *Αναμνήσεις του μετώπου*, 94.

²⁴ Φεσσόπουλος, *Αι διχόνοιαι των αξιωματικών μας*, 104.

²⁵ Γεννηματάς, *Ο Στρατός μας οδηγούμενος εις την ήτταν*, 137.

«άφρων»),²⁶ «άσκοπος και ανωφελής»²⁷ προέλαση προς την Άγκυρα, πριν από την οποία οι στρατιώτες αποδοκίμασαν την πολιτική και στρατιωτική ηγεσία και ζήτησαν «απόλυση».²⁸ Η πλημμελής λειτουργία της υγειονομικής υπηρεσίας, που αδυνατώντας να πραγματοποιήσει διακομιδές τραυματιών σε τεράστιες αποστάσεις, με υποτυπώδες οδικό δίκτυο και με ελάχιστα αυτοκίνητα, εγκατέλειπε τον τραυματία της πρώτης γραμμής στη θέληση της μοίρας.²⁹ Η ματαίωση της απεμπλοκής από το μέτωπο εξ αιτίας της απώλειας του πιο μαχητικού μέρους της Στρατιάς κατά την εποποιία του Σαγγαρίου. Μετά τη μάχη στο Σαγγάριο, σε όλες τις μαρτυρίες αναφέρονται ως αιτίες της κατάρρευσης του επόμενου καλοκαιριού η παρουσίαση της αποτυχίας ως θριάμβου, η εμφανής απουσία αμυντικής οργάνωσης και διάταξης της Στρατιάς, οι λιποταξίες, οι μαζικές αιτήσεις των αξιωματικών για διαθεσιμότητα και αποστρατεία, η ηττοπάθεια, η παραμονή των ίδιων πάντα ανθρώπων στην πρώτη γραμμή χωρίς δυνατότητα άδειας και η βιαστική επαναφορά στο μέτωπο των τραυματισμένων που νοσηλεύτηκαν συνοδεία φρουράς σαν να επρόκειτο για αιχμαλώτους, η παρακράτηση εφένδρων που έπρεπε να απολυθούν και η αποστολή στο μέτωπο πάσης φύσης εγκληματιών εν είδει εξορίας-ποινής. Στη συνέχεια, η κατάρρευση του μετώπου παρουσιάστηκε στις μαρτυρίες ως η πιο δυνατή από το σύνολο των εμπειριών του μαχητή στη Μικρά Ασία.

Εν τέλει, η διαχείριση της Μικρασιατικής Εξστρατείας και το βαρύ τίμημα της καταστροφής γκρέμισαν τη Μεγάλη Ιδέα και λειτούργησαν ως εκκολαπτήριο της επιθυμίας του ειρηνικού βίου, που εκφράστηκε αργότερα από τον Στρατή Μυριβήλη και τον Ηλία Βενέζη, δύο λογοτέχνες που πέρασαν από τη φωτιά των πολέμων αυτής της δεκαετίας.

ΕΛΛΗΝΟΪΤΑΛΙΚΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ, 1940-1941

Σε αντίθεση με τους προηγούμενους πολέμους που εκκινούσαν από τον

²⁶ Λεωνίδας Σπαής, *Πενήντα χρόνια στρατιώτης στην υπηρεσία του Έθνους και της Δημοκρατίας* (Αθήνα: χ.ε., 1970), 123.

²⁷ Χρήστος Ζωιόπουλος, *Εξστρατεία Σαγγαρίου κατ' Αύγουστον 1921* (Εν Αθήναις: Απόστολος Μουστόπουλος, 1923), 107.

²⁸ Σπυρίδωνος, *Πόλεμος και ελευθερία*, 163· Γεννηματάς, *Ο Στρατός μας οδηγούμενος εις την ήτταν*, 176-177.

²⁹ Καραγιάννης, *Η ιστορία ενός στρατιώτη*, 207-209.

αλυτρωτισμό, ο Ελληνοϊταλικός πόλεμος ήταν μια απρόκλητη εισβολή, που βρήκε απέναντι την έντονη συναισθηματική φόρτιση του λαού, διαμορφωμένη από τις ιταλικές προκλήσεις του προηγούμενου χρόνου. Η ενθουσιώδης αντίδραση της κοινής γνώμης στην πρωτεύουσα και οι πρώτες νίκες τροφοδότησαν νέα κύματα ενθουσιασμού, εθνικής φιλοτιμίας και περηφάνιας.³⁰ Στις μαρτυρίες ξεδιπλώνονται όλες οι πρωτόγνωρες καταστάσεις, που μεταμόρφωσαν τα «παιδιά» της Ελλάδας από αγανακτισμένους αμύντορες σε υπερήρωες και γρήγορα πάλι σε ηττημένους νικητές. Μια τέτοια μεταμορφωτική στιγμή, το συγκινητικό χάραμα της 14ης Νοεμβρίου στα παγωμένα κατσάβραχα του υψώματος Κρόπα Τσαπ (Πάνω Λόγγος Καστοριάς), λίγο πριν από την ανάληψη της μεγάλης αντεπίθεσης που θα επέφερε την ιταλική ήττα και υποχώρηση από το ελληνικό έδαφος, ο ταγματάρχης τούς ανακοίνωσε: «Από σήμερα ο γενναίος Στρατός από αμυνόμενος γίνεται επιτιθέμενος, δούλοι δεν θα γίνωμεν ουδενός, ή θα νικήσωμεν ή θα πεθάνωμεν!».³¹

Η ηθική δικαίωση του συγκεκριμένου πολέμου στη συνείδησή τους δεν επέτρεψε γενικευμένα εκφυλιστικά φαινόμενα και απάνθρωπες συμπεριφορές. Εντυπωσιάζει στις μαρτυρίες η απουσία φανατισμού των μαχητών απέναντι στους Ιταλούς και η επιθυμία τους να υψωθούν στα μάτια των επίδοξων κατακτητών ως λαός ιστορικός και πολιτισμένος. Μοιράζονταν με τους αιχμάλωτους Ιταλούς τσιγάρα και τροφές «σα να μην ήρθανε να μας επιθεθούνε, αλλά να τους φιλοξενήσουμε».³² Κατέγραφαν επίσης τις δυσκολίες της συγκατοίκησης με τους Αλβανούς, που πολλαπλασιάζονταν εξ αιτίας της επίταξης και λεηλασίας των λιγοστών αγαθών τους, καθώς και εξ αιτίας της συμμετοχής των Αλβανών στον πόλεμο με το μέρος των Ιταλών.

Τα ημερολόγια του μετώπου αποκαλύπτουν μιαν αντίληψη των μαχητών για τον ηρωισμό, διαφορετική από την αποκρυσταλλωμένη στη μνήμη αντίληψη του Έπους, του συνδεδεμένου με την πολεμική δεινότητα και την απηφρισιά του θανάτου. Οι μαχητές αντιλήφθηκαν ως ηρωισμό όχι μόνον

³⁰ Γιώργος Θεοδοκάς, *Τετράδια ημερολογίου (1939-1953)* (Αθήνα: Εστία 2005), 175-176.

³¹ Γεώργιος Θ. Γρηγορίου, *Με το χαμόγελο στα χείλη... Αναμνήσεις από τον Ελληνοϊταλικόν πόλεμον 1940-41* (Αθήνα: χ.ε., 1962), 47.

³² Νικηφόρος Βρεττάκος, *Οδύνη: αυτοβιογραφικό χρονικό* (Αθήνα: Πόλις, 2012), 218.

τις συχνές υπερβάσεις της γενναιότητας, αλλά κυρίως τον τιτάνο αγώνα της επιβίωσης στα χιονισμένα βουνά.³³ Για να μην φαίνεται ως ετεροκαθοριζόμενη η γενναιότητα των οπλιτών στις μαρτυρίες τους, παρουσιάζαν περιορισμένα την καθοριστική συμβολή των γενναίων αξιωματικών, που συμερίζονταν τους κινδύνους και τις στερήσεις τους και έγιναν πρότυπα αγώνα και θυσίας, ειδικά τις πρώτες κρίσιμες μέρες. Κατέγραφαν όμως συχνά όψεις του αυταρχισμού των ανώτερων αξιωματικών, όπως η άσκηση βίας σε βάρος των οπλιτών για ασήμαντες αφορμές,³⁴ η κατάχρηση του στρατοδικείου³⁵ και η απαίτηση μιας συμπεριφοράς του μαχητή, που να χωρά ταυτόχρονα την ταπεινωτική αγγαρεία και την υψηλόφρονα θυσία.

Μόνο στις μαρτυρίες θα βρούμε την οργή που προκάλεσε στους πολεμιστές της Αλβανίας η απαίτηση να συνεχίσουν να φθείρονται στο μέτωπο για να υπερασπιστούν τους λιγοστούς Βρετανούς στρατιώτες επί ελληνικού εδάφους, των οποίων η αλληλεγγύη έμεινε στα χαρτιά. Επίσης θα βρούμε μια θέση ανορθόδοξη πολιτικά και ηθικά, τη δικαίωση της συνθηκολόγησης από ορισμένους μαχητές, γιατί έσωσε από τα βάσανα της αιχμαλωσίας τους («ηττημένους νικητές»), που αισθάνονταν ότι «αρκετά πολεμήσανε».³⁶

Οι μαχητές στις εν θερμώ μαρτυρίες μετά την επιτυχημένη απόβηση της εαρινής επίθεσης προβληματίζονταν για την αναίτια οχύρωσή τους, τη στασιμότητα, το αδιέξοδο, τη γερμανόφιλη προπαγάνδα και την εγκατάλειψή τους από την ηγεσία. Οι προβληματισμοί τους αυτοί όμως στις

³³ Ενδεικτικά: Μίχος Κάρης, *10ος Όρχος Πυρομαχικών: σελίδες ημερολογίου από το αλβανικό μέτωπο*, (Αθήνα: Τρία φύλλα, 1984), 28, 31-32, 55· Βλάσης Καρατζίκας, *Πυροβολητής Πεζικού Βλάσης Καρατζίκας: ημερολόγιον εκστρατείας Νοέμ. 1940-Απρ. 1941* (Αθήνα: Ερμής, 2007), 70· Γρηγορίου, *Με το χαμόγελο στα χείλη...*, 198-199.

³⁴ Ενδεικτικά: Μιχαήλ Κ. Κωβαίος, *Πώς πήγαν οι φαντάροι μας μπροστά* (χ.τ.: Σύνδεσμος Αμοργινών, 1988), 51-52, 95· Δημήτριος Λουκάτος, *Οπλίτης στο αλβανικό μέτωπο: ημερολογιακές σημειώσεις 1940-41* (Αθήνα: Ποταμός, 2001), 192· Νίκος Καραντώνης, *Πόλεμος, Αλβανία 40-41: το ημερολόγιο ενός ανθυπολοχαγού* (Αθήνα: Ίκαρος, 1945), 95-96.

³⁵ Ενδεικτικά: Καραντώνης, *Πόλεμος, Αλβανία 40-41*, 99-101· Νάσος Φακίδης, *Αλβανικό έπος 1940-1941: Αθήνα-Τεπελένι* (Αθήνα: Εκδ. Μάρη & Κοροντζή, 1945), 86.

³⁶ Ενδεικτικά: Χρήστος Γ. Νικήτας (Στρατολόγος), *Στα βουνά της Αλβανίας: ημερολόγιο του πολέμου 1940-41* (Αθήνα: Θανάσης Νιάρχος, 1980), 60· Λευτέρης Κ. Ψαρράς, *Ο ελληνοϊταλικός πόλεμος 1940-1941: αναμνήσεις-έρευνες από τη σκοπιά ενός πολεμιστή* (Αθήνα: Στοχαστής, 1985), 356-358· Κώστας Λαυρεντιάδης, *Το ημερολόγιό μου του Έπους της Αλβανίας* (Θεσσαλονίκη: χ.ε., 2000), 120.

αναδρομικές μαρτυρίες μετατράπηκαν σε βεβαιότητες και θεωρίες προδοσίας, εξ αιτίας της πόλωσης του Εμφυλίου.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι μαρτυρίες των Βαλκανικών πολέμων εξ αιτίας του κυρίαρχου αναλφαβητισμού δεν προέρχονται ακριβώς «από τα κάτω» της κοινωνικής διαστρωμάτωσης αλλά από τους ανώτερους αξιωματικούς, μια ελίτ της ελληνικής κοινωνίας. Ο συγκλονισμός της Μικρασιατικής Καταστροφής διηύρυνε την κοινωνική προέλευση των μαρτυριών. Και στον Ελληνοϊταλικό πόλεμο, η περαιτέρω μείωση του αναλφαβητισμού έδωσε τη δυνατότητα σε χαμηλόβαθμους αξιωματικούς και οπλίτες από μικροαστικές και αγροτικές οικογένειες, και σε τσολιάδες ακόμα, να καταγράψουν τη συμμετοχή τους στο κορυφαίο αυτό γεγονός.³⁷ Έτσι συντελέστηκε σταδιακά μια μορφή εκδημοκρατισμού της ιστοριογραφίας με τη διεύρυνση της κοινωνικής προέλευσης των μαρτυριών.

Δύο διαπιστώσεις από τη μελέτη του βιώματος των μαχητών του πρώτου μισού του 20ού αιώνα: Η πρώτη αφορά την ενθουσιώδη ανταπόκριση του στρατευμένου λαού στο κάλεσμα της πατρίδας και η μέχρι αυτοθυσίας υιοθέτηση των εθνικών στόχων, είτε επρόκειτο για αλυτρωτικά οράματα που μιλούσαν στην καρδιά και στο μυαλό του, είτε για την πάση θυσία υπεράσπιση της πατρίδας εν κινδύνω. Η δεύτερη σχετίζεται με τις αναδρομικά γραμμένες μαρτυρίες, που φέρουν τις παραμορφώσεις της μνήμης υπό την επήρεια του εκάστοτε παρόντος και δείχνουν τον Διχασμό ως αληθινό πρωταγωνιστή όχι μόνον της Μικρασιατικής Καταστροφής αλλά και του μεγαλύτερου μέρους της ιστοριογραφικής παραγωγής του 20ού αιώνα.

³⁷ Ελένη Κ. Δημητρίου, *Ο ελληνοϊταλικός πόλεμος ως προσωπικό βίωμα: ημερολόγια Ελλήνων στρατιωτών* (Αθήνα: Σύλλογος Προς Διάδοσιν Ωφελίμων Βιβλίων, 2010), 404-405.

Η ΕΛΛΑΔΑ, ΤΟ ΝΑΤΟ ΚΑΙ ΟΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Διονύσης Χουρμούλης

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ,
ΙΟΝΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Το παρόν κείμενο εξετάζει συνοπτικά τη στάση της Ελλάδας στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ και έναντι αυτού στη βάση τριών βασικών αξόνων σε διαφορετικές χρονικές περιόδους. Συγκεκριμένα, η ανάλυση επικεντρώνεται στα εξής σημεία: στη θέση και στη στρατηγική της Ελλάδας εντός του ΝΑΤΟ κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, με έμφαση στις προκλήσεις ασφάλειας που αντιμετώπισε η χώρα· στις κρίσεις στη Μέση Ανατολή και Βόρεια Αφρική και στην απόπειρα της Ελλάδας να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στις σχετικές ενδοσυμμαχικές συζητήσεις, αποφάσεις και δράσεις· καθώς και στη στάση της Ελλάδας στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ έναντι των νέων προκλήσεων ασφάλειας στη μεταψυχροπολεμική εποχή.

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΟ ΝΑΤΟ
ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΨΥΧΡΟ ΠΟΛΕΜΟ: ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ
ΜΙΑΣ ΕΠΩΦΕΛΟΥΣ ΑΛΛΑ ΤΑΡΑΧΩΔΟΥΣ ΣΧΕΣΗΣ

Η Ελλάδα (μαζί με την Τουρκία) έγινε αποδεκτή στους κόλπους της Βορειοατλαντικής Συμμαχίας το 1951-52, σε μια περίοδο ιδιαίτερα κρίσιμη για την ίδια τη χώρα αλλά και για το ΝΑΤΟ. Η Ελλάδα είχε μόλις εξέλθει από την πιο ταραχώδη και καταστροφική περίοδο του βίου της ως ανεξάρτητου κράτους (δηλαδή, τη δεκαετία του 1940) και αντιμετώπιζε τεράστιες εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις. Ενώ το νεοσύστατο ΝΑΤΟ, υπό το βάρος της επιδείνωσης του διεθνούς κλίματος και της «στρατικοποίησης» του Ψυχρού Πολέμου μετά τη μετατροπή της Σοβι-

ετικής Ένωσης σε πυρηνική δύναμη και την έκρηξη και κλιμάκωση του Πολέμου της Κορέας, προσπαθούσε να ενισχύσει τις στρατιωτικές του δομές και το στρατιωτικό του δυναμικό. Επίσης, προχώρησε στην πρώτη του διεύρυνση: στόχος, η συγκρότηση μιας ενιαίας αμυντικής γραμμής από τη βόρεια Νορβηγία έως τα νότια Βαλκάνια, την Ανατολία και την ανατολική Μεσόγειο, καθώς και η μονιμότερη και πληρέστερη ενσωμάτωση της Ελλάδας και της Τουρκίας στο αμυντικό σύστημα της Δύσης και, γενικότερα, η πρόσδεσή τους στη Δύση.

Παρά τον ενδημικό αντιαμερικανισμό και τη συχνή –και εν πολλοίς συχνά δικαιολογημένη κριτική– προς το NATO ιδίως ως προς τη στάση του έναντι της Ελλάδας και της Τουρκίας, η ελληνική ένταξη και συμμετοχή στο NATO αποτιμάται θετικά τόσο από την επιστημονική/ακαδημαϊκή κοινότητα,¹ όσο και από τους καθ' ύλην αρμόδιους κρατικούς λειτουργούς που έχουν χειριστεί τη σχέση Ελλάδας-NATO (διπλωμάτες και στρατιωτικούς). Ιδίως όταν λαμβάνονται υπόψιν το διπολικό διεθνές περιβάλλον της ψυχροπολεμικής περιόδου, οι προκλήσεις ασφάλειας της Ελλάδας κυρίως κατά την περίοδο της ανασυγκρότησής της μετά το πέρας του Β' Παγκοσμίου πολέμου και του Εμφυλίου, αλλά και η παράλληλη συμμετοχή της Τουρκίας στο NATO. Τα σημαντικότερα άμεσα οφέλη της Ελλάδας από την ένταξή της στο NATO μπορούν να συνοψιστούν ως εξής. Πρώτον, υπήρξε η αφετηρία και ένα σημαντικό βήμα για την ενσωμάτωση της χώρας στον δυτικό συνασπισμό.² Δεύτερον, μέσω της ένταξης στο NATO η Ελλάδα έλαβε μια εγγύηση ασφάλειας για την προάσπιση της ανεξαρτησίας και εδαφικής της ακεραιότητας από τα άλλα κράτη-μέλη, και κυρίως (κάτι που ήταν και το πραγματικό ζητούμενο και διακύβευμα) από τις ΗΠΑ μέσω των μηχανισμών του NATO, ενώ εντάχθηκε και υπό την προστασία της αμερικανικής πυρηνικής ομπρέλας. Τρίτον, χάρη στη συμμετοχή στο NATO, και μέσω αυτής, ενισχύθηκαν οι διμερείς δεσμοί της Ελλάδας με τη δυτική υπερδύναμη σε μια κρίσιμη πρώτη περίοδο της ελληνικής ανασυγκρότησης: έτσι, ενώ η αμερικανική αρωγή μέσω του

¹ Αναφερόμαστε σε όσους υπηρετούν συγκεκριμένα γνωστικά αντικείμενα, όπως Ιστορία Διεθνών Σχέσεων, Διπλωματική Ιστορία, Διεθνείς Σχέσεις, Στρατηγικές Σπουδές κ.λπ., όχι συλλήβδην στην ακαδημαϊκή κοινότητα.

² Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Στα σύνορα των κόσμων: η Ελλάδα και ο Ψυχρός Πόλεμος, 1952-1967* (Αθήνα: Πατάκης, 2008), 44.

Δόγματος Τρούμαν και του Σχεδίου Μάρσαλ είχαν ημερομηνία λήξης, πλέον οι ελληνοαμερικανικοί δεσμοί παγιώθηκαν μέσω νέων προγραμμάτων χορήγησης αμερικανικής οικονομικής (μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1960), και, σε πιο μόνιμη βάση, στρατιωτικής βοήθειας προς την Ελλάδα. Οι ελληνοαμερικανικοί δεσμοί εμβαθύνθηκαν χάρη και στο πλέγμα των ελληνοαμερικανικών συμφωνιών για τη λειτουργία αμερικανικών βάσεων και εγκαταστάσεων στην ελληνική επικράτεια, αρχής γενομένης από τη συμφωνία του Οκτωβρίου 1953.³

Τέταρτον, χάρη στη συμμετοχή στο ΝΑΤΟ οι ελληνικές ένοπλες δυνάμεις ωφελήθηκαν πολύ και πολλαπλώς και με τρόπους που θα ήταν αδύνατο να υλοποιηθούν εκτός της συμμαχίας: πέρα από τη χορήγηση ποικίλης αμερικανικής (και αργότερα, ανά περιόδους, και άλλης συμμαχικής) βοήθειας προς την Ελλάδα, που ήταν απαραίτητη για την αύξηση της μαχητικής αξίας και τον εκσυγχρονισμό και των τριών Κλάδων, οι ένοπλες δυνάμεις της χώρας ωφελήθηκαν από τα εκτεταμένα προγράμματα υποδομών της συμμαχίας, την εκπαίδευση στελεχών στο εξωτερικό, τη συνεκπαίδευση σε πολυεθνικές ασκήσεις κ.λπ. Είναι δύσκολο να εκτιμήσει κανείς ποια θα ήταν η κατάσταση της ελληνικής άμυνας, ιδίως στο απόγειο του Ψυχρού Πολέμου, δίχως τη συμμετοχή της χώρας στο ΝΑΤΟ. Αλλά από τα παραπάνω και άλλα έργα, καθώς και την όποια μεταφορά τεχνογνωσίας, ωφελείτο όχι μόνον η εθνική άμυνα και ασφάλεια αλλά και η οικονομία.

Πέμπτον, παρ' ότι οι ελληνικές αμυντικές δαπάνες παρέμειναν πάντοτε πολύ υψηλές ή και δυσβάστακτες τουλάχιστον έως και τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η ένταξη στο ΝΑΤΟ ανακούφισε μερικώς τη χώρα από τα αμυντικά βάρη για λόγους που προαναφέρθηκαν. Τέλος, εκ του αποτελέσματος φαίνεται ότι η ένταξη της Ελλάδας (και της Τουρκίας) στο ΝΑΤΟ, σε συνδυασμό με το επικρατούν διεθνές περιβάλλον, διαδραμάτισε έναν σημαντικό σταθεροποιητικό ρόλο σε περιφερειακό επίπεδο. Δηλαδή, συνέβαλε στην αποτροπή μιας διολίσθησης σε σύγκρουση κρατών της νοτιοανατολικής Ευρώπης, είτε π.χ. της Βουλγαρίας με την Ελλάδα (ή/

³ Ιωάννης Στεφανίδης, *Ασύμμετροι Εταίροι: οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Ελλάδα στον Ψυχρό Πόλεμο, 1953-1961* (Αθήνα: Πατάκης, 2002), 84-85, 87, 214-216, 240-247, 275-283.

και την Τουρκία) κατά την πρώιμη φάση του Ψυχρού Πολέμου, είτε της Ελλάδας με την Τουρκία.⁴

Βεβαίως, είναι επίσης αληθές ότι πολύ σύντομα ανέκυψαν προβλήματα ποικίλης φύσης στις σχέσεις της Ελλάδας με τη συμμαχία και μείζονες συμμαχούς (πρωτίστως την Τουρκία, το Ηνωμένο Βασίλειο και τις ΗΠΑ), αρχικά με αιτία το Κυπριακό και έπειτα λόγω αναβίωσης του τουρκικού αναθεωρητισμού. Επίσης, πολύ γρήγορα εκδηλώθηκε η δυσανεμία σε μεγάλο μέρος του ελληνικού πολιτικού κόσμου και της ελληνικής κοινωνίας έναντι του NATO και της πολιτικής του, κυρίως λόγω της απροθυμίας της συμμαχίας να παράσχει σαφείς εγγυήσεις ασφάλειας στην Ελλάδα και έναντι εσωτερικής (δηλαδή ενδονατοϊκής) απειλής, ή να παρέμβει υπέρ της Αθήνας με γνώμονα το Διεθνές Δίκαιο όταν η Τουρκία έτεινε να το παραβιάζει ή δεν το αναγνώριζε.⁵ Ωστόσο, ουδέποτε εξηγήθηκε επαρκώς στο εσωτερικό της χώρας είτε από αξιωματούχους είτε από διαμορφωτές γνώμης ότι το NATO, τόσο λόγω της φύσης του, όσο και λόγω των ιδρυτικών συνθηκών του, δύναται να παρέμβει μόνον όταν υπάρχει πολιτική ομοφωνία στις τάξεις του. Συνεπώς, η Τουρκία πάντοτε είχε και έχει τη δυνατότητα άσκησης veto όσο είναι κράτος-μέλος του NATO σε αποφάσεις που την αφορούν άμεσα. Ακόμα και η ενεργοποίηση του άρθρου 5 του NATO, που προβλέπει την ενεργοποίηση της συλλογικής άμυνας έναντι εξωτερικής (εξωνατοϊκής) επίθεσης, δεν είναι αυτόματη αλλά δύναται να ληφθεί μόνο στο πλαίσιο του Βορειοατλαντικού Συμβουλίου.⁶ Αυτό δεν σημαίνει ότι το NATO θα μείνει απαθές σε περίπτωση που τελικά ξεσπάσει πολεμική σύγκρουση ανάμεσα σε δύο κράτη-μέλη

⁴ Για τη συμβολή του NATO στην αποτροπή έκρηξης πολέμου στη νοτιοανατολική Ευρώπη ιδίως κατά την πρώιμη φάση του Ψυχρού Πολέμου, βλ. Dionysios Chourchoulis, *The Southern Flank of NATO, 1951-1959. Military Strategy or Political Stabilization* (Lanham, MD: Lexington Books, 2014), 226-229.

⁵ Για τη γέννηση και εδραίωση ενός ισχυρού ρεύματος αντιαμερικανισμού και της καχυποψίας έναντι του NATO ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1950, βλ. ενδεικτικά: Ιωάννης Στεφανίδης, *En onόματι του έθνους: πολιτική κουλτούρα, αλτρωτισμός και αντιαμερικανισμός στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1945-1967* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2010), 306-345, και Konstantina Botsiou, "Anti-Americanism in Greece", στο Brendon O' Connor (επιμ.), *Anti-Americanism: History, Causes, and Themes*, Vol. 3: *Comparative Perspectives* (Oxford/Westport: Greenwood, 2007), 213-234 και 340-345.

⁶ Γεώργιος Σαββαΐδης, *Ανάλεκτα ελληνικής διπλωματίας* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2019), 141-142.

του, καθώς κάτι τέτοιο θα έθετε σε θανάσιμο κίνδυνο την ύπαρξη της ίδιας της συμμαχίας, όχι απλώς την αξιοπιστία. Ωστόσο, κανείς δεν μπορεί να προδικάσει ούτε τη φύση μιας τέτοιας παρέμβασης, ούτε την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητά της.

Σε κάθε περίπτωση, σε όσες περιπτώσεις η Ελλάδα επιδίωξε να εκμαιεύσει την υποστήριξη του ΝΑΤΟ στις τριβές ή αντιπαραθέσεις της με άλλα κράτη μέλη της συμμαχίας, απέτυχε να εξασφαλίσει τη συμπαράσταση της συμμαχίας. Ή, έστω, μια ισοροπημένη μεσολάβηση με βάση τις αρχές και τους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου.⁷ Ιδίως στη δεκαετία του 1980 οι κυβερνήσεις του Ανδρέα Παπανδρέου έθεσαν επιτακτικά το ζήτημα της κάλυψης της Ελλάδας από επίθεση και από κράτος μέλος του ΝΑΤΟ, δίχως ωστόσο επιτυχία.⁸ Ανάλογο αίτημα διατυπώθηκε και προς τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση,⁹ στην οποία η Ελλάδα προσπάθησε να ενταχθεί κατά την εν λόγω περίοδο.

ΤΟ ΝΑΤΟ, ΟΙ ΚΡΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΜΕΣΗ ΑΝΑΤΟΛΗ ΚΑΙ ΒΟΡΕΙΑ ΑΦΡΙΚΗ ΚΑΙ Η ΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1950, το ΝΑΤΟ είχε αρχίσει να συζητά τις εξελίξεις στην ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής (Middle East and North Africa—MENA), ενώ η Ελλάδα

⁷ Χαρακτηριστικά παραδείγματα το 1955, 1958, 1964, και κυρίως το 1974. Ενώ ούτε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, ή και μεταγενέστερα, η Ελλάδα μπόρεσε να εξασφαλίσει μια στοιχειώδη έστω υποστήριξη από το ΝΑΤΟ.

⁸ Η χαρακτηριστικότερη πρωτοβουλία των κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ έλαβε χώρα στις 8 Δεκεμβρίου 1981, όταν, κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης της Επιτροπής Αμυντικού Σχεδιασμού (DPC) της συμμαχίας, ο Ανδρέας Παπανδρέου, που συμμετείχε με την ιδιότητά του ως υπουργός Άμυνας, έθεσε υπόψη των συμμάχων τις τουρκικές απειλές και διεκδικήσεις και ζήτησε ευθέως η συμμαχία να εγγυηθεί και τα ανατολικά σύνορα της Ελλάδας.

⁹ Η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ) ήταν διεθνής οργανισμός με έδρα τις Βρυξέλλες και με σκοπό την αμυντική συνεργασία αρχικά της δυτικής και στη συνέχεια ολόκληρης της Ευρώπης. Η Ελλάδα εντάχθηκε σε αυτήν το 1995, έπειτα από πολυετείς διαπραγματεύσεις. Στη μεταψυχροπολεμική εποχή, ο —ούτως ή άλλως περιορισμένος— ρόλος της ΔΕΕ περιορίστηκε περαιτέρω με την ανάληψη της διαχείρισης κρίσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

είχε υιοθετήσει και υποστήριζε στο πλαίσιο του NATO συγκεκριμένες θέσεις αρκετά διάφορες της πλειοψηφίας των συμμάχων της.

Διαχρονικά, οι Έλληνες αξιωματούχοι επιχειρηματολόγούσαν –ορθώς, όπως πολλάκις αποδείχθηκε ήδη από τότε και μέχρι την εποχή μας– ότι η φιλελεύθερη δημοκρατία δεν ήταν εφικτό ούτε να εξαχθεί σαν έτοιμο προϊόν, ούτε να επιβληθεί διά της ωμής στρατιωτικής βίας σε κράτη με κυρίαρχη κουλτούρα τον αυταρχισμό, αραβικό εθνικισμό ή (μεταγενέστερα) το ριζοσπαστικό Ισλάμ.¹⁰ Η Αθήνα εξακολούθητικά τασσόταν υπέρ της χρήσης ήπιας δύναμης (οικονομική βοήθεια, ειρηνευτικές επιχειρήσεις, συνομιλίες, απόπειρα εξεύρεσης *modus vivendi* με τα καθεστώτα –ιδίως τα λεγόμενα «ριζοσπαστικά»– της περιοχής), αλλά και της ανάγκης για μια δίκαιη και ειρηνική επίλυση του Παλαιστινιακού ζητήματος.

Επίσης, αφότου άρχισε να διαμορφώνεται η πολιτική της Ελλάδας έναντι της MENA από τα μέσα της δεκαετίας του 1950 και εξής, η ελληνική πλευρά υποστήριζε ότι το NATO και εν γένει η Δύση θα πρέπει να προσαρμόζει τη στρατηγική και τον σχεδιασμό του στις ιδιαίτερες ιστορικές, πολιτιστικές, θρησκευτικές, γεωγραφικές και κοινωνικές συνθήκες της ευρύτερης περιοχής και να αναγνωρίζει τη διαφορετικότητα και τις ιδιαιτερότητες των λαών της. Οι Έλληνες ιθύνοντες εξέφραζαν ανάλογες θέσεις ήδη από τη δεκαετία του 1950, είτε επρόκειτο για το Σύμφωνο της Βαγδάτης, είτε για τη στάση της Δύσης έναντι του αραβικού εθνικισμού και ριζοσπαστισμού πριν και μετά την Κρίση του Σουέζ, είτε για τον χαρακτήρα που είχε (ή όφειλε να έχει) η αμερικανική στρατηγική στην περιοχή, όπως λόγου χάρι το Δόγμα Αϊζενχάουερ. Παγίως, οι ελληνικές κυβερνήσεις εξέφραζαν τη θέση ότι η χρήση ή απειλή χρήσης βίας στη Μέση Ανατολή δεν ήταν η κατάλληλη απάντηση του NATO και της Δύσης στις αυξανόμενες προκλήσεις.¹¹ Μάλιστα, η ελληνική πλευρά τόνιζε ότι ο κυριότερος κίνδυνος για το NATO και εν γένει τη Δύση από τη σοβιετική ανάμιξη στην

¹⁰ Οι εξελίξεις στην περιοχή τόσο κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, όσο και κατά τη μεταψυχροπολεμική περίοδο (ιδίως μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001), μάλλον δικαιώσαν την ελληνική αντίληψη και στάση. Βλέπε ενδεικτικά και τη συνοπτική ανάλυση του πρέσβη Στέφανου Σταθάτου στο βιβλίο του Σαράντα χρόνια στη διπλωματική αρένα (Αθήνα: Ποταμός, 2007), 189-196, που σε μεγάλο βαθμό προδικάξε την αποτυχία της αμερικανικής και εν γένει δυτικής στρατηγικής στη Μέση Ανατολή (καταδεικνύοντας και τη διαφορετική προσέγγιση μεταξύ των μείζονων δυτικών δυνάμεων).

¹¹ Ενδεικτικά, βλ. Κωνσταντίνος Σβολόπουλος (επιμ.), *Κωνσταντίνος Καραμανλής:*

ευρύτερη Μέση Ανατολή πήγαζε από την ανάδειξη της Δύσης ως «φιλοπόλεμη» και ως παράγοντα διχαστικού του αραβικού και μουσουλμανικού κόσμου· λόγου χάρη μέσω της σύμπληξης του Συμφώνου της Βαγδάτης ή της αντίθεσης προς τον αραβικό εθνικισμό και ριζοσπαστισμό.¹²

Ενδεικτικά, το 1955 η ελληνική πλευρά εξέφρασε τη γνώμη ότι η συνεργασία του αραβικού κόσμου με τη Δύση μπορούσε να επιτευχθεί και τελεσφορήσει μόνο μετά από μακρά προετοιμασία και δίχως την άσκηση άμεσων ή έμμεσων πιέσεων και ότι η Ελλάδα μπορούσε να συνεισφέρει λειτουργώντας ως γέφυρα (ούσα στις «πύλες της Ανατολής») χρησιμοποιώντας τις φιλικές της σχέσεις με τα περισσότερα αραβικά κράτη.¹³ Κατά την ίδια περίπου περίοδο η Αθήνα διατύπωνε τη γνώμη ότι οι νατοϊκοί εταίροι όφειλαν να είναι ανεκτικοί έναντι του αραβικού εθνικισμού και ριζοσπαστισμού, να επιδείξουν υπομονή ιδίως έναντι της Αιγύπτου του Νάσερ και να κατανοήσουν καλύτερα την κουλτούρα των Αράβων, ώστε σε εύθετο χρόνο και δίχως την άσκηση εκβιασμών και πιέσεων να καταστεί δυνατή η βελτίωση του κλίματος και η συνεργασία.¹⁴ Άλλωστε, η Ελλάδα παρείχε σαφή υποστήριξη στην Αίγυπτο κατά τη διάρκεια της Κρίσης του Σουέζ. Ενώ, όταν η κρίση στρατιωτικοποιήθηκε μετά την αγγλογαλλική και ισραηλινή εισβολή στην Αίγυπτο, η Αθήνα παρέμεινε τυπικά ουδέτερη αλλά αποστασιοποιήθηκε από τους Βρετανούς και τους Γάλλους.¹⁵ Λίγο μετά, καταδίκασε την τουρκική στάση κατά την τουρκοσυριακή κρίση του 1957, ενώ μάλλον απρόθυμα επέτρεψε τη διέλευση και τον ανεφοδιασμό αμερικανικών δυνάμεων που επενέβησαν στο Λίβανο το 1958.¹⁶

Φυσικά σε ένα σύντομο κείμενο δεν μπορεί να γίνει αναφορά στη στάση της Ελλάδας, στο πλαίσιο της συμμαχίας, σε πληθώρα κρίσεων, συγκρού-

Αρχείο, γεγονότα και κείμενα, τ. 2 (Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής και Εκδοτική Αθηνών, 1997), 238, 328-332.

¹² Βρυξέλλες, NATO Archives, Corrigendum to Appendix to Summary Record of Council Meeting C-R(57)10, 28 Μαρτίου 1957.

¹³ NATO Archives, C-R(55)20, Summary Record of Council Meeting, 10 Μαΐου 1955. Η θέση αυτή για τον δυνητικό ρόλο της Ελλάδας ως συνδετικού κρίκου του ΝΑΤΟ και του αραβικού κόσμου (αλλά και της Γιουγκοσλαβίας) επαναλήφθηκε και στις αρχές του 1957.

¹⁴ NATO Archives, C-R(58)66, Summary Record of Council Meeting, 18 Δεκεμβρίου 1958.

¹⁵ Evanthis Hatzivassiliou, "Greece and the Arabs, 1956-1958", *Byzantine and Modern Greek Studies* 16 (1992), 49-82.

¹⁶ Chourchoulis, *The Southern Flank*, 175, 196· Hatzivassiliou, "Greece and the Arabs", 69-70, 74.

σεων και ζητημάτων που προέκυψαν στην εύφλεκτη περιοχή κατά την ψυχροπολεμική περίοδο. Στη σύγχρονη εποχή, μετά τα γεγονότα της 11 Σεπτεμβρίου 2001 η Ελλάδα και το σύνολο των συμμάχων συμπαράταχθηκαν με τις ΗΠΑ, όταν κατόπιν αιτήματος της Ουάσιγκτον ενεργοποιήθηκε το άρθρο 5 του NATO. Αυτό άνοιξε τον δρόμο για την επέμβαση της συμμαχίας στο Αφγανιστάν εναντίον της Αλ Κάιντα και των Ταλιμπάν. Αντίθετα, η Ελλάδα, όπως και το σύνολο σχεδόν των άλλων παλαιότερων κρατών-μελών του NATO, αντιτάχθηκε στην αγγλοαμερικανική εισβολή στο Ιράκ το 2003 λόγω έλλειψης της απαιτούμενης νομιμοποίησης αλλά και της απουσίας πειστικών στοιχείων που να τεκμηριώνουν την εμπλοκή του ιρακινού καθεστώτος του Σαντάμ Χουσεΐν στις τρομοκρατικές επιθέσεις του 2001.¹⁷

Πιο πρόσφατα, όταν το 2011 ξέσπασε η επανάσταση κατά του Καντάφι στη Λιβύη και ο αυταρχικός Λίβυος ηγέτης προσπάθησε να την καταστείλει, τόσο οι ΗΠΑ όσο και η Βρετανία και η Γαλλία επιδίωξαν και πέτυχαν την ανατροπή του ίδιου και του καθεστώτος του με την ανάληψη ένοπλης δράσης.¹⁸ Η Ελλάδα, παρ' ότι ήταν ανήσυχη από τις εξελίξεις και σαφώς προτιμούσε μια ειρηνική διευθέτηση της λιβυκής κρίσης, ωστόσο δεν υπονόμεισε τη λιβυκή πολιτική του NATO (αν υποθέσουμε ότι η συμμαχία είχε διαμορφώσει και υιοθετήσει ένα σαφές πλάνο για την τύχη της Λιβύης...). Έτσι, διέθεσε τη Σούδα και άλλες εγκαταστάσεις στην Κρήτη προς υποστήριξη των νατοϊκών επιχειρήσεων και απέστειλε και πολεμικά πλοία στα ανοικτά της Λιβύης.¹⁹ Οργάνωσε επίσης με μεγάλη επιτυχία την απομάκρυνση από τη Λιβύη, με μεταγωγικά αεροσκάφη, Ελλήνων (Ελλαδιτών και Κυπρίων) υπηκόων που εργάζονταν σε κατασκευαστικές και πετρελαϊκές εταιρείες. Εξίσου δύσκολο και επιχειρησιακά απαιτητικότερο εγχείρημα ήταν η επιτυχής απομάκρυν-

¹⁷ Αλέξανδρος Μαλλιός, *Οράματα και Χίμαιρες: Διαδρομές ενός Διπλωμάτη* (Αθήνα: Σιδέρης, 2016), 280. Αντίθετα, η λεγόμενη τότε «Νέα Ευρώπη», τα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης που είχαν πρόσφατα ενταχθεί (ή προβλεπόταν να ενταχθούν) στο NATO, υποστήριξαν διπλωματικά τις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο.

¹⁸ Συγκεκριμένα, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία ανέλαβαν άμεση στρατιωτική δράση με την εξαπόλυση αεροπορικών επιδρομών εναντίον των κυβερνητικών δυνάμεων, ενώ οι ΗΠΑ προσέφεραν πολύτιμη λογιστική και άλλη υποστήριξη στις βρετανικές και γαλλικές δυνάμεις.

¹⁹ Μαλλιός, *Οράματα και Χίμαιρες*, 321.

ση διά θαλάσσης χιλιάδων ξένων υπηκόων —κυρίως εργατών (από την Κίνα, τις Φιλιππίνες, το Μπαγκλαντές, το Βιετνάμ, την Αίγυπτο, ακόμα και τη Βραζιλία).²⁰ Παράλληλα, με ελληνική μεσολάβηση και ενέργειες απελευθερώθηκε και απομακρύνθηκε με ασφάλεια από τη Λιβύη το τριμελές πλήρωμα ολλανδικού στρατιωτικού ελικοπτερού. Το τελευταίο είχε καταρριφθεί από τις λιβυκές δυνάμεις οι οποίες και αιχμαλώτισαν τους Ολλανδούς στρατιωτικούς.²¹ Τα παραπάνω αποτελούσαν όχι μόνον απόδειξη των επιχειρησιακών δυνατοτήτων (και μάλιστα, με όχι πάντοτε αμιγώς στρατιωτικά μέσα) που διαθέτετε η Ελλάδα και που μπορούσε να συνεισφέρει στη συμμαχία, αλλά και επίδειξη αποτελεσματικής προβολής («ήπιας») ισχύος. Πάντως, παρά τις παραπάνω επιτυχίες και υπηρεσίες που πρόσφερε η Ελλάδα, η χώρα φαίνεται ότι αδυνατεί εξακολουθητικά να κεφαλαιοποιήσει τη συνεισφορά της και επιτυχίες όπως την παραπάνω.²² Εν αντιθέσει με την Τουρκία που για δεκαετίες υπερτονίζει τη σημασία που έχει για το ΝΑΤΟ τόσο η στρατηγική της θέση, όσο και το δυναμικό των τουρκικών ενόπλων δυνάμεων, δίχως όμως πάντοτε να συνεισφέρει και επί της ουσίας στους εκάστοτε νατοϊκούς σκοπούς.

Ωστόσο, η ελληνική κυβέρνηση είχε ταχθεί υπέρ της πολιτικής επίλυσης της κρίσης και είχε επεξεργαστεί σχέδιο, το οποίο μεταξύ άλλων προέβλεπε την αποστολή ενός ύστατου αυστηρού τελεσιγράφου προς τον Λίβυο ηγέτη αμέσως μετά τη λήξη της Συνόδου των Παρισίων, αλλά και την ασφαλή αποχώρηση του Καντάφι και της οικογένειάς του και την εγκατάστασή του σε νοτιοαφρικανική χώρα. Ωστόσο, το ελληνικό σχέδιο δεν έγινε δεκτό και επιλέχθηκε η άμεση δυναμική λύση, δίχως το ΝΑΤΟ να εξετάσει στα σοβαρά την εξεύρεση διπλωματικής λύσης.²³ Ούτε η συμμαχία είχε προβλέψει ή σχεδιάσει αποτελεσματικά ποια θα ήταν η επόμενη ημέρα για τη Λιβύη μετά τη βίαιη ανατροπή του καθεστώτος Καντάφι. Λάθη που το ΝΑΤΟ, οι ΗΠΑ και εν γένει η Δύση τείνουν να επαναλαμβάνουν ιδίως στην πολύπαθη αυτή περιοχή αλλά και σε άλλες εστίες αστάθειας.

²⁰ Ιωάννης-Αλέξιος Ζέππος, *Μια Διπλωματική διαδρομή: υπηρετώντας την Ελλάδα σε τέσσερις ηπείρους* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2013), 248-249.

²¹ *Ο.π.*, 249.

²² Αυτό ίσως έχει πλέον αρχίσει να αλλάζει σε κάποιον βαθμό κατά την τρέχουσα περίοδο, αλλά είναι πολύ νωρίς να εξαχθούν σχετικά συμπεράσματα.

²³ Ζέππος, *Μια Διπλωματική διαδρομή*, 247-248· Μαλλιός, *Οράματα και Χίμαιρες*, 321.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι, δυστυχώς, αφ' ενός οι ελληνικές θέσεις συνήθως προβάλλονται με κάποια διστακτικότητα ή απολυμία, αφ' ετέρου ότι δεν λαμβάνονται σοβαρά υπόψιν. Παρ' ότι μάλιστα οι Έλληνες αξιωματούχοι διαχρονικά διαθέτουν και καλύτερη επίγνωση των συνθηκών και ιστορικών καταβολών της ευρύτερης περιοχής και των κοινωνιών της, ενώ και οι εκτιμήσεις τους έχουν αποδειχθεί σε γενικές γραμμές ορθές. Σε αυτό θα επανέλθουμε στο τέλος της ανάλυσής μας.

ΤΟ ΝΑΤΟ ΚΑΙ Η ΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ
ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ
ΣΤΗ ΜΕΤΑΨΥΧΡΟΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΠΟΧΗ

Παρά την ενδημική καχυποψία της ελληνικής κοινής γνώμης έναντι του ΝΑΤΟ, ή τη σχεδόν μόνιμη δυσαρέσκεια για την πολιτική των βασικών νατοϊκών συμμάχων κατά τις προηγούμενες δεκαετίες σε θέματα μείζονος εθνικού ενδιαφέροντος, η ελληνική συμμετοχή στη συμμαχία παραμένει ακρογωνιαίος λίθος της ελληνικής πολιτικής ασφάλειας. Και κατά τη μεταψυχροπολεμική εποχή φιλοξενούνται στην Ελλάδα διάφορες εγκαταστάσεις του ΝΑΤΟ, συμπεριλαμβανομένου του επιχειρησιακού αρχηγείου Ταχείας Ανάπτυξης του ΝΑΤΟ (NRDC-GR) που βρίσκεται στη Θεσσαλονίκη (συστεγάζομενο με το Γ' Σώμα Στρατού), το Πεδίο Βολής Κρήτης (NAMFI) και η Ναυτική Βάση της Σούδας.²⁴ Η διαχρονικά μεγάλη σημασία και αξία της Σούδας δεν χρειάζεται να αναλυθεί. Όμως, και το NRDC-GR αποτελεί πλέον σημαντική συμβολή της Ελλάδας στη συμμαχία. Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, το Γ' Σώμα Στρατού στη Θεσσαλονίκη ξεκίνησε μια διαδικασία μετασχηματισμού. Τον Αύγουστο του 2004, απέκτησε διεθνή υπόσταση αφού ενεργοποιήθηκε ως στρατιωτικό αρχηγείο του ΝΑΤΟ και μερικά έτη αργότερα το τότε NDC-GR ανέλαβε τον ρόλο διοίκησης χερσαίων τμημάτων της Δύναμης Αντίδρασης του ΝΑΤΟ (NRF). Στη συνέχεια, η Ελλάδα, ως «κράτος υποδοχής», αποφάσισε να το αναβαθμίσει περαιτέρω. Μετά από μία μακρά

²⁴ Αντίθετα, το Κέντρο Συνδυασμένων Αεροπορικών Επιχειρήσεων (Combined Air Operations Center 7-CAOC 7) στη Λάρισα είχε περιορισμένο βίο. Κατόπιν πάρα πολλών δυσχερειών και αναβολών, ενεργοποιήθηκε το 1999 και απενεργοποιήθηκε τον Ιούνιο του 2013.

περίοδο προετοιμασίας και εκτέλεσης σχετικών δραστηριοτήτων και ασκήσεων, καθώς και αξιολογήσεων, το NRDC-GR, όπως μετονομάστηκε το 2013, έχει καταστεί αξιόπιστο Χερσαίο Στρατηγείο των Δυνάμεων Διαβαθμισμένης Ετοιμότητας του ΝΑΤΟ.²⁵ Πιστοποιήθηκε στον ρόλο της Χερσαίας Διοίκησης Πολλαπλών Σωμάτων Στρατού (Multi Corps–Land Component Command, MC–LCC) βάσει και της νέας Δομής Δυνάμεων του ΝΑΤΟ. Διατηρεί υψηλή ετοιμότητα αντίδρασης και ανάπτυξης δυνάμεων υπό τη διοίκηση Διακλαδικής Διοίκησης της Συμμαχίας, αναλόγως της αποστολής του και όπου απαιτηθεί.²⁶

Η Ελλάδα υποστήριξε και συμμετείχε σε πολυάριθμες επιχειρήσεις του ΝΑΤΟ, (όπως και τις αντίστοιχες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ηνωμένων Εθνών) για την επιβολή ή διατήρηση της ειρήνης και την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας. Απέιχε από τις νατοϊκές στρατιωτικές επιχειρήσεις του 1995 και του 1999 εναντίον των Σερβοβόσνιων και της Σερβίας αντίστοιχα, με την ελληνική κοινή γνώμη να διάκειται τότε ιδιαίτερα εχθρικά έναντι των εν λόγω νατοϊκών επεμβάσεων. Αντίθετα, η Ελλάδα συμμετείχε, αν και με μάλλον περιορισμένες δυνάμεις και μέσα, στις υπό το ΝΑΤΟ πολυεθνικές δυνάμεις SFOR-IFOR (Βοσνία-Ερζεγοβίνη) και KFOR (Κοσσυφοπέδιο) για τη διατήρηση της ειρήνης. Επίσης, στις επιχειρήσεις «Essential Harvest» και «Amber Fox» (ΠΓΔΜ), στην επιχείρηση «Active Endeavour» (Μεσόγειος Θάλασσα), καθώς και στις επιχειρήσεις της ISAF (Αφγανιστάν).²⁷ Εδώ αναφέρουμε ενδεικτικά ότι η Ελλάδα συμμετείχε στην ISAF με λόχο μηχανικού που είχε σταλεί στην Καμπούλ και ο οποίος είχε καθήκοντα ανοικοδόμησης (επισκευών και κατασκευών), όχι όμως και εμπλοκής σε πολεμικές επιχειρήσεις.²⁸ Αμερικανοί παράγοντες, όπως ο τότε μόνιμος αντιπρόσωπος στο ΝΑΤΟ και πρώην πρεσβευτής στην Αθήνα, Νίκολας Μπερнс (Nicholas Burns), εμ-

²⁵ Dionysios Chourchoulis, «Greece, Cyprus, and Albania», στο Hugo Meijer και Marco Wyss (επιμ.), *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 313-329.

²⁶ «Το NRDC-GR σε ρόλο Multi Corps Land Component Command (MC LCC)», <https://geetha.mil.gr/to-nrdc-gr-se-rolo-multi-corps-land-component-command-mc-lcc/>, 1 Φεβρουαρίου 2022 (πρόσβαση 26.11.2022).

²⁷ Chourchoulis, «Greece, Cyprus, and Albania», 319.

²⁸ Ζέππος, *Μια Διπλωματική διαδρομή*, 194.

φανίζονταν ενοχλημένοι από τη μειωμένη στρατιωτική συνεισφορά της Ελλάδας στην ISAF.²⁹

Από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να λησμονείται ότι παρά την οικονομική στενότητα μετά το 2008 και τη συνακόλουθη δημοσιονομική κρίση, και παρά την ευρωπαϊκή τάση μείωσης των αμυντικών δαπανών, η Ελλάδα κατάφερε να είναι ένα από τα ελάχιστα κράτη μέλη του NATO που διατήρησαν τις αμυντικές δαπάνες στο 2% του ΑΕΠ. Και μάλιστα πριν ακόμα εγκαινιάσει το πρόσφατο εξοπλιστικό της πρόγραμμα το 2020. Εν τω μεταξύ, από τη δεκαετία του 2000 και εξής, καθώς προχωρούσε η αναθεώρηση της στρατηγικής του NATO και σταδιακά αναδείχθηκαν νέες, ασύμμετρες απειλές (τρομοκρατία, διεθνές έγκλημα, πειρατεία, παράτυπη μετανάστευση), το ελληνικό δόγμα άρχισε να προσαρμόζεται ανάλογα, ώστε οι ελληνικές ένοπλες δυνάμεις να προσαρμοστούν στις νέες στρατηγικές του NATO και να καταστούν πιο ευέλικτες και ευκίνητες.³⁰

Σημαντική πτυχή των προκλήσεων ασφάλειας στην ευρωπαϊκή ήπειρο, αλλά, πιο έμμεσα, και στην περιοχή της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής στη μεταψυχροπολεμική εποχή, αποτελεί και το ζήτημα των σχέσεων NATO-Ρωσίας. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι έως τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022, και παρά την επιδείνωση ή έστω ψυχρότητα των ελληνορωσικών σχέσεων ήδη από το 2017, η Ελλάδα σταθερά υπερθεμάτιζε μιας πολιτικής ομαλών σχέσεων NATO και Ρωσίας. Για την Αθήνα επιθυμητή ήταν η εξεύρεση συγκλίσεων και η συνεργασία ή έστω η προσπάθεια συνεργασίας ανάμεσα στο NATO και τη Ρωσία (καθώς και στην ΕΕ και τη Ρωσία), ακόμα και σε ζητήματα όπου υπήρχε σαφής διάσταση απόψεων και απόκλιση επιδιώξεων και συμπεριόντων. Και τούτο διότι η Ελλάδα θεωρούσε ότι η ευρωπαϊκή ασφάλεια δεν θα μπορούσε να εξασφαλιστεί ερήμην της Ρωσίας, πολλώ δε μάλλον εις βάρος της τελευταίας ή έστω αντιμετωπίζοντας την ενεργό ρωσική αντίδραση.³¹ Φυσικά, η ελληνική στάση άλλαξε όταν η Ρωσία αποφάσισε να αμφισβητήσει ευθέως τα σύνορα και την κυριαρχία της Ουκρανίας και να επιδιώξει αλλαγή του καθεστώτος της κάνοντας εκτεταμένη χρήση ένοπλης βίας, εξαπολύοντας ταυτόχρονα απειλές και εκβιασμούς σε μια

²⁹ *Ο.π.*, 191.

³⁰ Chourchoulis, «Greece, Cyprus, and Albania», 313, 317-318.

³¹ Σαββαΐδης, *Ανάλεκτα ελληνικής διπλωματίας*, 137.

σειρά άλλων κρατών της Ανατολικής και της Βόρειας Ευρώπης, καθώς και του ίδιου του ΝΑΤΟ.

ΑΝΤΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ

Όπως προαναφέρθηκε, η Ελλάδα συχνά διστάζει να συμμετέχει ενεργά στις διαβουλεύσεις και στη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ ή και της ΕΕ, καθώς και να αποδεχθεί το βάρος που αναλογεί σε ένα κράτος-μέλος για την εφαρμογή της εκάστοτε απόφασης ή γενικότερης στρατηγικής αυτών των οργανισμών. Δεν υπάρχει όμως άλλη επιλογή από την ενεργό συμμετοχή για μια χώρα που ούτε ρεαλιστικά διαθέτει την επιλογή του απομονωτισμού, ούτε άλλωστε έχει επιλέξει μια στρατηγική απομονωτισμού. Ωστόσο, μια απαραίτητη προϋπόθεση για την προώθηση και προβολή των εθνικών συμφερόντων είναι και η όσο το δυνατόν πιο ενεργός συμμετοχή στους διεθνείς οργανισμούς και συμμαχίες (πρωτίστως στο ΝΑΤΟ) τόσο στο πεδίο των διαβουλεύσεων πριν τη λήψη αποφάσεων, όσο, όπου χρειάζεται, και επί του πεδίου. Συνεισφέροντας δηλαδή με στρατιωτικές δυνάμεις όπου πράγματι η συμμαχία ενεργεί για την προώθηση της σταθερότητας και της ειρήνης και επί τη βάση του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συνθηκών.

Παράλληλα, είναι επίσης γεγονός ότι η Ελλάδα, συχνά έχει συνδράμει με άλλους τρόπους στη διεξαγωγή των νατοϊκών ή αμερικανικών επιχειρήσεων. Έτσι, οι ελληνικές κυβερνήσεις (αλλά και γενικότερα το πολιτικό σύστημα, τουλάχιστον τα κόμματα που αποδέχονται τον γενικότερο διεθνή προσανατολισμό της χώρας) πρέπει να προβάλουν και να αξιοποιούν στο μέγιστο βαθμό τη συνεισφορά της Ελλάδας στην εθνική ασφάλεια των ΗΠΑ αλλά και στη στρατηγική του ΝΑΤΟ. Η Αθήνα έτεινε ιδίως –μέχρι πολύ πρόσφατα– να «υποβαθμίζει» τον ρόλο των αμερικανικών βάσεων στην Ελλάδα και τις όποιες διευκολύνσεις κατά καιρούς παρείχε στους Αμερικανούς, με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα τη Σούδα και τις λοιπές εγκαταστάσεις στην Κρήτη. Ο λόγος για αυτή την ελληνική στάση ήταν πρωτίστως ο φόβος του πολιτικού κόστους στην εσωτερική πολιτική σκηνή.³² Όμως, από τη στιγμή που η Ελλάδα πράγματι συνει-

³² Για αυτή την τάση, βλ. ενδεικτικά το σχόλιο και του σημαίνοντος διπλωμάτη Αλέξανδρου Μαλλιά, στο βιβλίο του *Οράματα και Χίμαιρες*, 191.

σφέρει τόσο στο NATO όσο και στην αμερικανική ασφάλεια, θα πρέπει να αξιοποιεί και εκμεταλλεύεται στον μέγιστο βαθμό αυτή την αυξημένη και αυξανόμενη σημασία και να ζητά τα ανάλογα πολιτικοδιπλωματικά, στρατιωτικά, και, πιο έμμεσα, οικονομικά ανταλλάγματα (π.χ. μέσω αμερικανικών και δυτικοευρωπαϊκών επενδύσεων στην Ελλάδα, τη μεταφορά τεχνογνωσίας, ή την πώληση εξελιγμένων οπλικών συστημάτων με προνομιακούς όρους χρηματοδότησης).

Ο ΣΤΡΑΤΟΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ,
1915-1974: ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ
ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Από το 1922 ως το 1935, η ιστορία της Ελλάδος έχει μια ιδιαίτερη μορφή. Είναι η εποχή της στρατοκρατίας, που την διαχόπτουν διαλείμματα συνταγματικής νομιμότητας. Αλλά και κάτω από τη νομιμότητα, ο πολιτικός παράγων του στρατού εξακολουθεί να υπάρχει. Ο στρατός, που επιμένει διαρκώς να διοικήσει το κράτος. Ο στρατός, που ανησυχεί συνεχώς με την ανικανότητα της πολιτικής ηγεσίας. Αλλά κι η πολιτική ηγεσία, που εκμεταλλεύεται, πολλές φορές, το στρατό για να καταλάβει παράνομα την εξουσία. Εποχή κρίσιμη. Εποχή αναρχίας, που δεν μπορούν να την εξουδετερώσουν οριστικά οι μεταβατικές περίοδοι της Οικουμενικής κυβέρνησης και της κυβέρνησης Βενιζέλου. Μάλιστα! Και κάτω από τη λαοπρόβλητη κυβέρνηση του Βενιζέλου, ο στρατιωτικός παραγοντισμός υποβόσκει. Για να δώσει τη στερνή—και μεγαλύτερη του— μάχη το 1935. Να νικηθεί. Και να πεθάνει.

Μ. Καραγάτσης, *Βασίλης Λάσκος* (Αθήνα: Εστία, ³1982), 71.

Το παράθεμα προέρχεται από τη μυθιστορηματική βιογραφία του Βασίλη Λάσκου, ενός από τους σκοτεινούς—ή, εάν θέλει ο αναγνώστης, τους πεπτωκότες—αγγέλους των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων (πραιτωριανός του δικτάτορα Θεόδωρου Πάγκαλου, μέτοχος του βενιζελικού κινήματος του 1935). Αλλά και ο συγγραφέας, ο Μ. Καραγάτσης, είναι μια ενδιαφέρουσα περίπτωση: ήταν ένας από τους Έλληνες διανοουμένους που, από τη δεκαετία του 1940, ένθερμα υποστήριξαν την προσαρμογή της Ελλάδας στον κόσμο. Απλώς, δεν εντάχθηκε ποτέ σε μια μεγάλη πολιτική δύναμη που θα του έδινε μείζονες ρόλους: βρισκόταν πάντοτε κοντά σε μικρά

κόμματα («πρωτοπόρων»), τα εξ ορισμού, στις δυναμικές του ελληνικού πολιτικού συστήματος, καταδικασμένα στην περιθωριοποίηση. Το 1945 έγραφε στην *Ελλάδα*, την εφημερίδα του Δημοκρατικού Σοσιαλιστικού Κόμματος (ΔΣΚ) του Γ. Παπανδρέου. Μετά την απορρόφηση του ΔΣΚ από τον Ελληνικό Συναγερμό (ίσως και λόγω της γνωστής δυσφορίας του για τον αδελφό του) βρέθηκε στις τάξεις των υποστηρικτών του Κόμματος Προοδευτικών υπό τον Σπύρο Μαριεζίνη. Όπως θα δειχθεί παρακάτω, δεν ήταν μόνος του στην έκφραση αδημονίας για τον πολιτικό ρόλο του στρατού. Την εξέλιξη αυτού του ρόλου και αυτών των προσλήψεων θα παρακολουθήσει το παρόν άρθρο, με τρόπο κριτικό απέναντι και σε ορισμένα από τα βαθιά ριζωμένα αξιώματα της Δημόσιας Ιστορίας.

ΣΤΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, 1915-1944

Η αρχική ιδέα, αυτή που εμφανίζεται στο κίνημα στο Γουδί του 1909, είναι ότι ο στρατός θα λειτουργούσε, στην ανάγκη, ως ένα είδος μεταρρυθμιστικού επιταχυντή: θα επέβαλε μια αναμόρφωση την οποία το πολιτικό σύστημα αποδεικνυόταν εξακολουθητικά ανίκανο να επιφέρει.¹ Άλλωστε, έτσι περίπου είχε ενεργήσει το 1843 και το 1862.

Το πρώτο πρόβλημα μιας τέτοιας αντίληψης είναι εμφανές: αφορά τη θεσμική εκτροπή που εκπροσωπούσε το κίνημα στο Γουδί. Αλλά, πολύ περισσότερο, ένα άλλο πρόβλημα ανέκυψε από το γεγονός ότι ο στρατός του 1909 —ο στρατός με αξιωματικούς της αστικής ελίτ και της μεταρρυθμιστικής πρωτοπορίας— στην πράξη έπαυσε να υπάρχει αμέσως μετά, λόγω της ραγδαίας επέκτασης της δύναμής του (και του Σώματος των αξιωματικών) κατά τη διάρκεια των εθνικών πολέμων το 1912-1922. Η απότομη αύξηση του Σώματος των αξιωματικών μετάλλαξε ποιοτικά τον στρατό.² Σήμαινε ότι στις τάξεις του εισέρχονταν άνθρωποι με διαφορετικού τύπου εκπαίδευση, και (λόγω και του Εθνικού Διχασμού που στο μεταξύ είχε ξεσπάσει) διαφορετικού τύπου στάση έναντι της πολιτικής, καθώς και με διαφορετικές δεσμεύσεις. Δεν ενδιαφέρονταν τόσο για τη

¹ Βίκτωρ Παπακοσμάς, *Ο στρατός στην πολιτική ζωή της Ελλάδος: το πραξικόπημα του 1909 και οι επιπτώσεις του μέχρι σήμερα* (Αθήνα: Εστία, 1981).

² Βλ. ιδίως Thanos Veremis, *The Military in Greek Politics: from Independence to Democracy* (London: Hurst, 1997).

«μεταρρύθμιση», αλλά για την αναπαραγωγή της εξουσίας, εδρασημένη στα πελατειακά δίκτυα του Διχασμού. Εξ άλλου, μετά το ξέσπασμά του, ο Διχασμός μετατράπηκε και σε ένα ψυχολογικό ρήγμα, ειδικά στους κόλπους του στρατού, όπου οι προσωπικές σχέσεις (και αντιπαλότητες) έπαιρναν συχνά το προβάδισμα έναντι των ευρύτερων πολιτικών στόχων.

Ο Εθνικός Διχασμός, με άλλα λόγια, διαφοροποιεί ριζικά την ελληνική περίπτωση από το φαινόμενο του εξαστισμού των (έως το 1900 κυριαρχούμενων από την αριστοκρατική τάξη) ενόπλων σωμάτων της Κεντρικής και της Δυτικής Ευρώπης. Πρώτον, ακόμη και στην Ελλάδα του 1909, ο στρατός ήταν ήδη πλήρως αστικοποιημένος, για τον απλούστατο λόγο ότι η χώρα δεν διέθετε μια αριστοκρατική τάξη όπως η Γερμανία ή η Γαλλία. Και δεύτερον, ο Εθνικός Διχασμός μετέφερε στην καρδιά του στρατού μια μεγάλη διαμάχη με όρους όχι μεταρρύθμισης αλλά λαϊκιστικούς. Ας δούμε π.χ. το φαινόμενο των επιστράτων³ ή το φαινόμενο των φιλοβενιζελικών σωμάτων – από την ομάδα του Παύλου Γύπαρη και τη δολοφονία του Ίωνος Δραγούμη, έως τα «Δημοκρατικά Τάγματα [Ασφαλείας]» του καθεστώτος Παγκάλου.⁴ Και για να τεθεί το θέμα απλούστερα: το ελληνικό φαινόμενο δεν παραπέμπει σε έναν κοινωνικό εκδημοκρατισμό της επεκτεινόμενης ένοπλης δύναμης όπως στην Κεντρική Ευρώπη, αλλά στην εμπλοκή της σε μια εσωτερική διαμάχη που εξελισσόταν με όρους παιγνίου μηδενικού αθροίσματος.

Επιπλέον, η πολιτική λειτουργία του στρατού μετά το 1915-1916 αφορά την άκρατη πολιτικοποίησή του και όχι την «αυτονόμησή» του από την πολιτική βάση κάποιου («λατινοαμερικανικού») μοντέλου. Το 1916 έγινε το κίνημα της Εθνικής Αμύνης. Λίγο αργότερα, η Ελλάδα του Μεσοπολέμου γνώρισε για πρώτη φορά στην ιστορία της τη δικτατορία – το 1922 με το κίνημα Πλαστήρα-Γονατά, κατόπιν το 1925 με τον Πάγκαλο και τέλος το 1936 με τον Μεταξά. Αλλά κανένα από αυτά τα καθεστώτα δεν ήταν αμιγώς στρατιωτική δικτατορία (η δικτατορία Μεταξά, άλλωστε, δεν προήλθε από στρατιωτικό κίνημα). Οι στρατιωτικές επεμβάσεις γίνονταν σε στενό συντονισμό με τις μερίζονες πολιτικές δυνάμεις, και τα δικά

³ Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, *Εθνικός Διχασμός και μαζική οργάνωση: οι επιστράτοι του 1916* (Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 1996).

⁴ Αθανάσιος Βερέμης, «Η δικτατορία του Πάγκαλου», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμος ΙΕ' (Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, 1978), 290-296.

τους συμφέροντα εξυπηρετούσαν. Τα κινήματα από το 1916 έως το 1935 έγιναν από ανώτατους αξιωματικούς σε στενή συνεργασία με τμήματα της πολιτικής ηγεσίας, βενιζελικής ή αντιβενιζελικής. Αποσκοπούσαν να «επιλύσουν» μείζονες εθνικές κρίσεις, όπως το φλέγον ζήτημα της συμμετοχής στον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο ή το πρόβλημα της μορφής του πολιτεύματος κατά τον Μεσοπόλεμο. Γι' αυτό, βέβαια, στοιχείο σημαντικό, από τούτες οι στρατιωτικές επεμβάσεις δεν έλειπε και ένας βαθμός λαϊκής νομιμοποίησης, την οποία προσέφερε ακριβώς το κλίμα του Διχασμού.⁵

Ας αναφερθούν κάποια παραδείγματα παρεμβάσεων του στρατού που ήταν συνδεδεμένες με τους στόχους των πολιτικών δυνάμεων. Το προνουσιαμένο που έριξε τον Γεώργιο Καφαντάρη από την πρωθυπουργία το 1924 έγινε σε συνεννόηση (και με την υποστήριξη) των ακραίων αντιμοναρχικών, περί τον Αλέξανδρο Παπαναστασίου, που είχαν πλέον αυτονομηθεί από τον Βενιζέλο και είχαν στραφεί εναντίον του για να ανακηρύξουν πράξικοπηματικά την αβασίλευτη δημοκρατία.⁶ Το κίνημα του Πάγκαλου το 1925 είχε όχι την υποστήριξη, αλλά την ουδέτερη στάση του Παπαναστασίου που έκανε έκκληση να μην καταπνιγεί για να μην χυθεί «δημοκρατικό αίμα» (κατόπιν, αυτονομήθηκε ο Πάγκαλος και από αυτόν).⁷ Το κίνημα του Πλαστήρα το 1933 αποσκοπούσε να διατηρήσει την εξουσία στα χέρια των βενιζελικών και να αποτρέψει άνοδο στην εξουσία των αντιβενιζελικών. Το κίνημα του Βενιζέλου το 1935 δεν χρειάζεται ιδιαίτερα εκτενή εξήγηση. Και το κίνημα του φθινοπώρου 1935 έγινε εναντίον του ίδιου του Λαϊκού Κόμματος και του Παναγή Τσαλδάρη, αλλά σε στενή συνεννόηση με το ακραίο κομμάτι των μοναρχικών, τον κύκλο του Γεωργίου Β΄.⁸ Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, ο στρατός δεν επενέβαινε με σκοπό να εγκαθιδρύσει ένα «δικό του» καθεστώς. Επενέβαινε ως όργανο πολιτικών δυνάμεων για τους δικούς τους σκοπούς. Η αντιβενιζελική ομοιογένεια, που δημιουργήθηκε στους κόλπους του στρατού μετά το βενιζελικό κίνημα

⁵ Βλ. γενικά, Veremis, *The Military in Greek Politics*: Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, *1915: ο Εθνικός Διχασμός* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2015)· του ίδιου, *Μετά το 1922: η παράταση του Εθνικού Διχασμού* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2017).

⁶ Μανόλης Κούμας, *Γεώργιος Καφαντάρης: πολιτική βιογραφία* (Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής, 2012), 75-79.

⁷ Βερέμης, «Η δικτατορία του Πάγκαλου», 290-291.

⁸ Ιωάννης Σ. Κολιόπουλος, «Εσωτερικές και εξωτερικές εξελίξεις», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμος ΙΕ΄, 358-365.

του 1935 και τις αποτάξεις, ήταν μεν ένα γεγονός πολιτικά επιβαρυντικό, αλλά παράλληλα επέτρεπε την επαγγελματική αντίδραση στη μεγάλη διεθνή κρίση της δεκαετίας του 1930, την προετοιμασία της χώρας για τον πόλεμο και την επιτυχή ανταπόκριση σε αυτόν το 1940, χωρίς τα διχαστικά φαινόμενα της προηγούμενης πολεμικής περιόδου το 1917-1922.

Τα χρόνια 1941-44 ήταν η σταγόνα που έκανε το ποτήρι να ξεχειλίσει. Η απόφαση του Π. Κανελλόπουλου να επαναφέρει βενιζελικούς αξιωματικούς στον στρατό της Μ. Ανατολής άνοιξε την πόρτα στην επαναπολιτικοποίηση των εσωτερικών σχέσεων στο Σώμα των αξιωματικών, ενώ η ανάπτυξη των αριστερών συνδικαλιστικών οργανώσεων διάνοιξε νέες οδούς για την εκδήλωση εσωτερικών διαμαχών. Ο αγώνας της νομιμοποίησης διαφορετικών πολιτικών μορφωμάτων (ΕΑΜ, εξόριστη κυβέρνηση, μεταξικοί, βασιλιάς, «δημοκρατικοί») αντανάκλαστηκε στον στρατό της εξορίας. Τα διαδοχικά κινήματα απαξίωσαν τον στρατό της Μ. Ανατολής, ενώ πρώτο θύμα τους έπεσε ο ίδιος ο Κανελλόπουλος. Κυρίως όμως, το «ΕΑΜικό» κίνημα στον εξόριστο στρατό την άνοιξη του 1944 υπήρξε καταλύτης: προσπαθώντας να ελέγξουν αυτό το «φετίχ» του ελληνικού πολιτικού συστήματος, τον στρατό, οι ΕΑΜικοί ένωσαν όλους τους άλλους εναντίον τους.⁹ Το κίνημα της άνοιξης του 1944 έδειξε το πόσο χαμηλά είχε πέσει ο ελληνικός στρατός: αυτός που το 1940 είχε προσφέρει την πρώτη νίκη στον συμμαχικό αγώνα, έπαυσε πλέον το 1944 να υπολογίζεται ως τμήμα του συμμαχικού στρατοπέδου. Συγκλόνισε η πεποίθηση ότι η προγραμματισμένη είσοδος ελληνικών τμημάτων πρώτων στη Ρώμη ακυρώθηκε εξ αιτίας εκείνης της εξέγερσης. Και στο τέλος, τον Δεκέμβριο 1944, μια νέα φάση του ελληνικού εμφυλίου πολέμου υπήρξε ένα νέο στρατιωτικό κίνημα—αυτή τη φορά του ΕΑΜ/ΕΛΑΣ—εναντίον της νόμιμης κυβέρνησης και με διακύβευμα τον έλεγχο του μεταπολεμικού στρατού.¹⁰

Όλα αυτά ενίσχυσαν τη διάθεση ακόμη και επιφανών αξιωματικών να μην επαναληφθεί το φαινόμενο του Μεσοπολέμου. Η συγκρότηση της βασικής οργάνωσης αντίστασης των αξιωματικών του στρατού, της Ρήλος-Αυλών-Νήσοι (ΡΑΝ), το 1943-1944, έγινε ακριβώς σε αυτή τη βάση,

⁹ Δημήτρης Α. Κατσιώστας, *Ο ελληνικός στρατός στην εξορία, 1941-1944: οργάνωση, πολεμικές αποστολές και κινήματα στη Μέση Ανατολή* (Αθήνα: Αλφειός, 2015).

¹⁰ John O. Iatrides, *Revolt in Athens: the Greek Communist «Second Round»* (Princeton: Princeton University Press, 1972).

δηλαδή της συνεργασίας βενιζελικών και αντιβενιζελικών: ηγέτες της PAN ήταν οι συνταγματάρχες Κωνσταντίνος Βεντήρης (βενιζελικός κινήματίας του 1935, ο οποίος όμως τελικά αποδέχθηκε τη βασιλευόμενη υπό τον Γεώργιο Β΄) και Παναγιώτης Σπηλιωτόπουλος, ένας από τους πλέον επιτυχημένους διοικητές μεραρχιών του πολέμου της Αλβανίας, ο οποίος είχε μείνει εκτός των προπολεμικών κινήματων. Βασικός στόχος ήταν να μην αναπαραχθούν τα φαινόμενα του διχασμού του Σώματος των αξιωματικών και της συνακόλουθης απαξίωσής του.¹¹

Ο ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΟΣ ΣΤΡΑΤΟΣ, ΟΙ ΡΟΛΟΙ ΤΟΥ ΚΑΙ ΜΙΑ ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ ΕΚΤΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Υπό την έννοια αυτή, ο Ιερός Δεσμός Ελλήνων Αξιωματικών (ΙΔΕΑ) του δεύτερου μισού της δεκαετίας του 1940 δεν ήταν μια συνωμοσία για την επιβολή στρατιωτικής δικτατορίας.¹² Ήταν μια πολύ μεγάλη συσσωμάτωση, ασφαλώς παράνομη και εξωθεσμική, εν ενεργεία αξιωματικών, που επιζητούσαν την αυτονόμηση του στρατού ακριβώς για να παύσει η «εισπήδηση» των πολιτικών βλέψεων στις τάξεις του. Είναι αυτονόητο ότι τέτοιου είδους παράνομες οργανώσεις ήταν κακό πράγμα για τον στρατό μιας κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Ας μην λησμονούμε, πάντως, ότι οι αξιωματικοί του Εμφυλίου πολέμου βίωναν πράγματα όντως θλιβερά: π.χ. το γεγονός ότι το 1946-1948 οι πολιτικοί που ήταν σε θέση να επιβάλουν τις προτεραιότητές τους, ανάγκαζαν, μέσω του πελατειακού συστήματος, μονάδες κρούσης να αναλαμβάνουν στατικά καθήκοντα φύλαξης χωριών – χωριών, όμως, στα οποία ζούσαν όχι υποστηρικτές της κυβέρνησης γενικά, αλλά ψηφοφόροι (στη σταυροδοσία) των συγκεκριμένων πολιτικών! Ασφαλώς, δεν μπορεί να διεξαχθεί πόλεμος έτσι. Οι Αμερικανοί σύμβουλοι κυριολεκτικά τραβούσαν τα μαλλιά τους, βλέποντας επίλεκτες μονάδες να μην προσπαθούν να εγλωβίσουν και να καταστρέψουν τις ευκίνητες δυνάμεις του αντιπάλου, αλλά να φυλάγουν τους προσωπικούς ψηφοφό-

¹¹ Ευάνθης Χατζηβασιλείου, «“Ο κρατών της πρωτευούσης...”: PAN, 1943-1944», *Κλειώ* 3 (2006), 97-120.

¹² Νικόλαος Α. Σταύρου, *Συμμαχική πολιτική και στρατιωτικές επεμβάσεις: ο πολιτικός ρόλος των Ελλήνων στρατιωτικών* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 1976) Δημήτριος Α. Παπαδιαμάντης, *Στρατός και πολιτική εξουσία στη μετεμφυλιακή Ελλάδα* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2014), 27-46.

ρους του κάθε ισχυρού τοπικού πολιτευτή.¹³ Σε αυτή την ανορθολογική κατάσταση αντιτάχθηκε ο ΙΔΕΑ, χρησιμοποιώντας, βέβαια, ανεπίτρεπτα μέσα. Και σε αυτό βρήκε τον πραγματικό ανώτατο προστάτη του στον Αλέξανδρο Παπάγο, ο οποίος με την αυτονόμηση του στρατού το 1949 υπό την εξουσία του ως αρχιστρατήγου, επανέφερε τον ορθολογισμό στη διαχείριση του πολέμου, επειδή ακριβώς πέτυχε μια συντριπτική νίκη επί του πελατειακού συστήματος που ζητούσε να χρησιμοποιεί τον στρατό για αλλότριους σκοπούς και με ανορθολογικούς τρόπους.

Ωστόσο, η αυτονόμηση του στρατού έπαυσε σύντομα. Η αποκατάσταση του πολιτικού ελέγχου ξεκίνησε με την αποχώρηση του Παπάγου από τη θέση του αρχιστρατήγου το 1951 και ολοκληρώθηκε με τον ίδιο πρωθυπουργό το 1953, όταν η ένοπλη δύναμη υπήχθη πλήρως στον έλεγχο της κυβέρνησης. Όταν ο Παπάγος έγινε πρωθυπουργός, οι παλαιοί ηγέτες του ΙΔΕΑ, ήδη πλέον στην κορυφή της ιεραρχίας, δεν είχαν κανέναν λόγο να ευνοούν «παράλληλα» δίκτυα και αυτονομήσεις από τη δική τους, θεσμική εξουσία. Ο ΙΔΕΑ ουσιαστικά απενεργοποιήθηκε μετά την άνοδο του Παπάγου στην εξουσία. Όπως έχει δείξει η σύγχρονη έρευνα, ακόμη και το κίνημα της 30ής-31ης Μαΐου 1951 δεν ήταν ένα κίνημα «του ΙΔΕΑ», καθώς πολλοί ΙΔΕΑτες δεν μετείχαν, ενώ μετείχαν αξιωματικοί που δεν ήταν μέλη της οργάνωσης· ήταν ένα κίνημα με περισσότερο συντεχνιακές ρίζες, σε μια στιγμή κατά την οποία αποχωρούσε από τις τάξεις του στρατού ο Παπάγος.¹⁴

Υπό την έννοια αυτή, ο μετεμφυλιακός στρατός ήταν λιγότερο παρεμβατικός στην πολιτική από ό,τι ο προπολεμικός. Πράγματι, με την εξαίρεση του ιδιότυπου («κινήματος») του 1951, δεν καταγράφεται παρέμβαση του στρατού ή προνουντσιαμένο στην περίοδο έως το 1967· και υπήρξαν πολλές περιπτώσεις το 1952-1963 στις οποίες ο στρατός διαφώνησε με αποφάσεις της κυβέρνησης για το πρόβλημα της ασφάλειας, και πάντοτε επικράτησε η θέση της κυβέρνησης χωρίς να υπάρξει αντίδραση από τους στρατώνες.¹⁵ Ο ρόλος του στρατού στο πολιτικό σύστημα

¹³ Βλ. Amikam Nachmani, "Civil War and Foreign Intervention in Greece, 1946-49", *Journal of Contemporary History* 25 (1990), 489-522.

¹⁴ Παπαδιαμάντης, *Στρατός και πολιτική εξουσία*, 61-66.

¹⁵ Ευάνθης Χατζηβασιλείου, «Αυταπάτες, διλήμματα και η αποτυχία της πολιτικής: ο στρατός στην πορεία προς τη δικτατορία», στο Μανώλης Βασιλάκης (επιμ.), *Από τον ανέκδοτο στη δικτατορία* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2009), 417-442.

της μετεμφυλιακής Ελλάδας ήταν αυτός της εφεδρείας που βρισκόταν εν υπνώσει, και μπορούσε να ενεργοποιηθεί εάν κινδύνευε το πολιτικό και κοινωνικό καθεστώς της χώρας. Ήταν κάτι το πολύ επικίνδυνο από την άποψη της πολιτικής κουλτούρας, και τούτο φάνηκε στην περίπτωση της εκλογικής βίας το 1961, με απόφαση της ορισμένης από το Στέμμα υπηρεσιακής κυβέρνησης Κωνσταντίνου Δόβα και υπουργό Εθνικής Αμύνης τον Χαράλαμπο Ποταμιάνο. Ωστόσο, αυτός ο ρόλος της εφεδρείας δεν απαιτούσε (μάλλον απέκλειε) παρεμβάσεις του στρατού στην πολιτική σκηνή, δηλαδή παρεμβάσεις που θα μπορούσαν να φθείρουν το κύρος της πολύτιμης τούτης εφεδρείας. Και γι' αυτό οι υποστηρικτές αυτής της αντίληψης παρουσιάστηκαν αργότερα έντονα αντίθετοι με τη δικτατορία των συνταγματαρχών που πολιτικοποιούσε τον στρατό, τον έφερε στο προσκήνιο της πολιτικής διαμάχης και έπληττε το κύρος του. Αυτή την αντίληψη προέβαλλε ο Σόλων Γκίκας –πρώην αρχηγός του ΓΕΣ, πρώην ηγετικό στέλεχος του ΙΔΕΑ, πρώην υπουργός και ο ισχυρότερος Έλληνας στρατιωτικός της μεταπαπαγικής εποχής– στον Θεόδωρο Κουλουμπή, κατά τη συνέντευξή τους το 1971.¹⁶ Ο Γκίκας, άλλωστε, ως υπουργός Δημοσίας Τάξεως κατά τη Μεταπολίτευση, έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην αδρανοποίηση των δικτύων των χουντικών στον στρατό και στην επιτυχή αντιμετώπιση προσπαθειών τους για ανατροπή της νεαρής δημοκρατίας. Η ΕΕΝΑ (Ένωσις Ελλήνων Νέων Αξιωματούχων), η οργάνωση των μετέπειτα χουντικών, δεν είναι η ίδια οργάνωση με τον ΙΔΕΑ, αλλά μια διαφορετική συσσωμάτωση, ανώτερων και όχι ανώτατων αξιωματούχων, οργάνωση αξιωματούχων με ακροδεξιές και αντιδυτικές καταβολές, που έβλεπαν τους «βουλευμένους», φιλοδυτικούς ανωτέρους τους ως τους παράγοντες που έπρεπε να παραμεριστούν προς όφελος των ιδίων.¹⁷

Ταυτόχρονα, και παρά τα όσα υποστηρίζονταν παλαιότερα, η σύγχρονη έρευνα έχει δείξει ότι η κύρια αποστολή του στρατού στη μετεμφυλιακή εποχή δεν ήταν η εσωτερική ασφάλεια, αλλά η εξωτερική, δηλαδή η αντιμετώπιση του μόνιμου –όπως προσλαμβανόταν– από τους Βαλκανικούς

¹⁶ Θεόδωρος Α. Κουλουμπής, ...71...74: σημειώσεις ενός πανεπιστημιακού (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2002), 122-126.

¹⁷ Βλ. ιδίως, Παπαδιαμάντης, *Στρατός και πολιτική εξουσία*: Θανάσης Διαμαντόπουλος, «Το Απριλιανό καθεστώς», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμος ΙΣΤ' (Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, 2000), 266-286· Χατζηβασίλειου, «Αυταπάτες, διλήμματα και η αποτυχία της πολιτικής».

πολέμους «από βορράν κινδύνου». Τρεις βουλγαρικές εισβολές το 1913, το 1916 και το 1941, έπειθαν τους Έλληνες στρατηγικούς αναλυτές ότι η βουλγαρική απειλή δεν είχε εκλείψει, με δεδομένες τις πολύ μεγαλύτερες δυνατότητες και επίπεδο ετοιμότητας του βουλγαρικού στρατού, αλλά και τη διαπλοκή της απειλής του με τα δεδομένα του Ψυχρού πολέμου. Στον σχεδιασμό της πολιτικής εξωτερικής ασφαλείας της μετεμφυλιακής πολιτικής, έτσι, συναντώνταν ορισμένες βασικές παραδοχές: η Ελλάδα μετά το 1922 και το τέλος της Μεγάλης Ιδέας δεν είχε μια επιθετική αλλά μια κατ' εξοχήν αμυντική πολιτική, με σκοπό να διασφαλίσει τα υπάρχοντα σύνορα· σε μια τέτοια αμυντική στάση, κύριο ρόλο έπαιζε η αποτροπή (deterrence), για την οποία δεν απαιτείται υπεροπλία ούτε καν ισοπλία, αλλά το να δημιουργηθεί η πεποίθηση στον αντίπαλο ότι μια επίθεσή του θα του προκαλέσει ζημιές μεγαλύτερες από τα οφέλη που θα του αποφέρει· και σε τούτο, ήταν καθοριστικής σημασίας η ένταξη στο NATO και στον δυτικό trip wire mechanism (μηχανισμό πυροδότησης) που θα ενεργοποιείτο σε περίπτωση επίθεσης εναντίον της χώρας από τον σοβιετικό συνασπισμό. Παράλληλα, η αίσθηση της ασφάλειας που παρείχε η ένταξη στο NATO ήταν κρίσιμη και για τη δημιουργία του απαραίτητου κλίματος που θα επέτρεπε, επιτέλους, την επίτευξη και της οικονομικής ανάπτυξης.

Το πρόβλημα, βέβαια, ακόμη και μετά την είσοδο στο NATO το 1952 και παρά τη συμπερίληψη της Ελλάδας στο αμερικανικό πρόγραμμα στρατιωτικής βοήθειας (Mutual Defense Assistance Program – MDAP) ήταν τα πενιχρά στρατιωτικά μέσα που βρίσκονταν στη διάθεσή της. Ο στρατός του Εμφυλίου πολέμου ήταν σχεδιασμένος να μάχεται εναντίον μιας ανταρτικής δύναμης, με την έμφασή του στις δυνάμεις καταδρομών, ορεινού πυροβολικού και με ελικοφόρα αεροπλάνα· δεν ήταν δυνατόν να σταθεί απέναντι στον βουλγαρικό, πόσο μάλλον στον σοβιετικό, με το υψηλό επίπεδο μηχανοκίνησης, ισχυρές δυνάμεις τεθωρακισμένων και σύγχρονες αεροπορίες. Ενώ τα πρώτα αμερικανικά αεριωθούμενα, τα F-84, έφθασαν στη χώρα σχετικά νωρίς (και χωρίς κόστος καθώς ήταν δωρεάν αμερικανική βοήθεια), τα χερσαία μέσα ήταν εμφανώς ανεπαρκή. Το 1953, το NATO υπολόγιζε ότι η Ελλάδα διέθετε εννέα μεραρχίες πεζικού, το «ένα τρίτο μίας τεθωρακισμένης μεραρχίας» και έξι συντάγματα ελαφρού πεζικού. Η απουσία ισχυρής μηχανοκίνητης δύναμης κρούσης σήμαινε ότι η φράση που ταιριάζει για να περιγράψει στο αμυντικό επίπεδο την Ελλάδα εκείνων των ετών ήταν η αγγλική «sitting duck». Η ελληνική

άμυνα ήταν, επομένως, ανεπαρκής στις αρχές της δεκαετίας του 1950 παρά την αμερικανική βοήθεια και παρά το ότι το 40% του κρατικού προϋπολογισμού διατίθετο για αυτήν. Αλλά η αύξηση των δυνατοτήτων της χώρας λόγω της οικονομικής ανάπτυξης καθώς και τα έντονα αιτήματα της Αθήνας, ειδικά επί των κυβερνήσεων του Κωνσταντίνου Καραμανλή, απέφεραν αποτέλεσμα: το 1957 η παροχή αμερικανικών μέσων αρμάτων M-47 κατέστησε δυνατή τη συγκρότηση μιας πλήρους ελληνικής τεθωρακισμένης μεραρχίας, της XX, η οποία επανέδωσε στον ελληνικό στρατό τις δυνατότητες αντεπίθεσης, τον έκανε δηλαδή εκ νέου ενεργό παράγοντα στη νότια Βαλκανική. Ακόμη και τότε, βέβαια, η βουλγαρική υπεροπλία παρέμενε, και η ελληνική αμυντική γραμμή βρισκόταν στον Στρυμόνα, όχι στα σύνορα της Θράκης, ενώ ο φόβος της Αθήνας για τοπική επίθεση του ανατολικού συνασπισμού την ώθησε στην αναζήτηση πρόσθετων ερεισμάτων ασφαλείας, με αποκορύφωμα την κάλυψή της από τις κινητές δυνάμεις του NATO το 1966, επί της κυβέρνησης των «αποστατών».¹⁸ Σε όλη αυτή την περίοδο, ο κύριος ρόλος των ελληνικών ενόπλων δυνάμεων ήταν η κάλυψη της εξωτερικής ασφάλειας της χώρας. Πολλοί εξάιρετοι Έλληνες αξιωματικοί εκπαιδεύθηκαν στο NATO και διεθνοποίησαν την ελληνική άμυνα και τον στρατό.

Αλλά τα πράγματα δεν πήγαν καλά. Υπήρξε μια παταγώδης αποτυχία του πολιτικού συστήματος και της στρατιωτικής ιεραρχίας, το 1967. Αυτό που έγινε στις 21 Απριλίου δεν ήταν μια δομημένη παρέμβαση του ελληνικού στρατού. Ήταν μια αεροπειρατεία από ανώτερους, όχι ανώτατους αξιωματικούς. Και πέτυχε πρώτιστα επειδή το πολιτικό σύστημα έχασε τον έλεγχο του στρατού μέσα στο κλίμα της πολιτικής κατάρρευσης του 1963-1967. Ο Γ. Παπανδρέου εκχώρησε στο Στέμμα αυτό που ο Παπάγος και ο Καραμανλής δεν του είχαν εκχωρήσει, τον έλεγχο του στρατού, κατά τη συμφωνία βασιλιά Παύλου-Πάνου Κόγκα τον Δεκέμβριο του 1963- ενώ και στον χειρισμό του στρατιωτικοποιημένου (πλέον) Κυπριακού το 1964, η παρουσία του Γ. Γρίβα στην Κύπρο είχε αποσα-

¹⁸ Βλ. σχετικά Evanthis Hatzivassiliou, *Greece and the Cold War: Frontline State, 1952-1967* (London: Routledge, 2006)· Dionysios Chourchoulis, *The Southern Flank of NATO, 1951-1959. Military Strategy or Political Stabilization* (Lanham, MD: Lexington Books, 2014)· του ιδίου, "A Nominal Defense? NATO Threat Perception and Responses in the Balkan Area, 1951-1967", *Cold War History* 12 (2012), 637-658.

θρωτικές συνέπειες επί του πολιτικού ελέγχου των ενόπλων δυνάμεων. Κατόπιν, ο βασιλιάς Κωνσταντίνος, υπό τη λανθασμένη εντύπωση ότι ο στρατός δεν θα κινείτο χωρίς τις δικές του εντολές, είχε επιτρέψει σε ανθρωπάκια να βρεθούν στην ηγεσία του ελληνικού στρατού. Ο αρχηγός ΓΕΣ του 1967, ο Γρηγόριος Σπαντιδάκης, θα έπρεπε να αποτελεί καταγραφή του βιβλίου Γίνες, καθώς υποτάχθηκε στο κίνημα που έκαναν, εναντίον του, οι ίδιοι οι υφιστάμενοί του.¹⁹ Είναι αδύνατον να σκεφτεί κάποιος τους προκατόχους του –τον Τσακαλώτο, τον Δόβα, τον Κιτριλάκη, τον Τζαννετή, τον Καζακόπουλο, τον Γεννηματά, τον Τσολάκη, τον Γκίκα– να αποδέχονται ότι οι συνταγματάρχες τους θα έκαναν κίνημα εναντίον τους και αυτοί θα το αποδέχονταν.

Με άλλα λόγια, το κίνημα του 1967 υπήρξε φαινόμενο που έντονα αντιστρατευόταν την ευρύτερη μεταπολεμική τάση: δεν εξέφραζε τον στρατό στο σύνολό του, ούτε καν την ηγεσία του, έφερνε τον στρατό στο πολιτικό προσκήνιο και σε ρόλους τυραννικούς, και άρα επιτάχυνε τη φθορά του στη δημόσια πρόσληψη. Εδραζόταν στην κληρονομιά του παρεμβατικού στρατού του Μεσοπολέμου (εξ ου και η χρήση του όρου «Επανάσταση») που αναπαρήγαγε τη ρητορεία του καθεστώτος Πλαστήρα-Γονατά του 1922-1923), χωρίς να έχει τις δικές του διαδράσεις με το πολιτικό σύστημα και τη στοιχειώδη επίγνωση της σύνδεσης, έστω επικοινωνιακής, με την κοινωνία που είχαν οι στρατιωτικοί του Μεσοπολέμου. Η χούντα του 1967 επιβεβαιώνει τη γνωστή ρήση ότι τα ιστορικά φαινόμενα επαναλαμβάνονται ως φάρσα.

Με τη σειρά της, ωστόσο, η χούντα, προκάλεσε την αποδυνάμωση του στρατού. Οι τεράστιες έκτασης αποστρατεύσεις των ικανών αξιωματικών (πολλοί εκ των οποίων είχαν λάβει υψηλής ποιότητας εκπαίδευση μέσω του ΝΑΤΟ) απομείωσαν δραματικά, όπως πάντοτε συμβαίνει σε τέτοιες περιπτώσεις, τη μαχητική δύναμη των ενόπλων δυνάμεων. Το εμπάργκο βαρέων όπλων που επιβλήθηκε στη χουντική Ελλάδα στέργησε από τις ελληνικές ένοπλες δυνάμεις κρίσιμης σημασίας πόρους. Αποτέλεσμα τούτων ήταν και η ταπεινωτική υποχώρηση της Ελλάδας κατά την κυπριακή κρίση του 1967.²⁰ Η φθορά του στρατού στις δημόσιες προσλήψεις

¹⁹ Χατζηβασιλείου, «Αυταπάτες, διλήμματα και η αποτυχία της πολιτικής».

²⁰ Διονύσης Χουρχούλης, «Το ζήτημα των στρατιωτικών δυνατοτήτων της Ελλάδας, 1967-1974: εσωτερικές και διεθνείς διαστάσεις», στο Παύλος Σούρλας (επιμ.), *Η δικτα-*

επίσης οφείλεται στην περίοδο της χούντας, όχι μόνον για πολιτικούς λόγους, αλλά και εξ αιτίας της κυπριακής τραγωδίας το 1974. Δεν ήταν, δηλαδή, αδικαιολόγητοι άνθρωποι σαν τον Σόλωνα Γκίκα που απέρριπταν τη χούντα ή οι κινηματίες αξιωματικοί του Ναυτικού το 1973, οι οποίοι αυτήν ακριβώς την αποσάθρωση των ενόπλων δυνάμεων προσπάθησαν να σταματήσουν και δυστυχώς δεν το κατάφεραν.²¹

Μετά από την τουρκική εισβολή στην Κύπρο και την έγερση των τουρκικών διεκδικήσεων στο Αιγαίο, έγινε μια αποφασισμένη –και επιτυχής– προσπάθεια να επανέλθουν οι ένοπλες δυνάμεις στον πραγματικό ρόλο τους και να αποκατασταθεί ο πολιτικός έλεγχός τους.²² Τότε, επίσης, άλλαξε το βασικό αμυντικό δόγμα της χώρας από την απόκρουση του «από βορράν κινδύνου» στην αντιμετώπιση της «εξ ανατολών απειλής», ενώ παράλληλα ενισχύθηκαν οι αεροναυτικές δυνατότητες των ενόπλων δυνάμεων, εν όψει της πιθανότητας ενός πολέμου όχι πλέον στη βαλκανική ενδοχώρα, αλλά στο Αιγαίο.

ΑΝΤΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ

Τον Απρίλιο του 1943, στο λιμάνι του Γυθείου, έγινε μια από τις πιο παράτολμες επιθέσεις στα παγκόσμια χρονικά του υποβρυχιακού πολέμου. Ο Βασίλης Λάσκος πήρε τον *Κατσώνη* και, μέσα από τα αβαθή, έφθασε στην είσοδο του λιμανιού του Γυθείου, τορπίλισε ένα ιταλικό βοθητητικό και κατόπιν έφυγε.²³ Επρόκειτο για μια ενέργεια που παραβίαζε όλα τα εγχειρίδια του υποβρυχιακού πολέμου, καθώς ο κυβερνήτης διακινδύνευσε με ανείπωτα παράτολμο τρόπο το σκάφος και τους άνδρες του. Τέτοιους κυβερνήτες ένα πολεμικό ναυτικό είτε τους παρασημοφορεί είτε τους καθαιρεί και τους αποστρατεύει –τόσο παράτολμη ήταν η επίθεση. Αλλά ο Λάσκος σκοτώθηκε λίγους μήνες μετά: την ημέρα του Σταυρού του 1943,

τορία των συνταγματαρχών και η αποκατάσταση της δημοκρατίας (Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής, 2016), 285-311.

²¹ Νίκος Παπαδημητρίου, *Το κίνημα του Π. Ναυτικού, Μάιος 1973* (Αθήνα: Ελληνική Ευρωεκδοτική, 1985).

²² Λυκούργος Κουρκουβέλας, «Συνέχεια και αλλαγή: οι κυβερνήσεις Καραμανλή απέναντι στους νοσταλγούς της χούντας, 1974-1975», στο Σούρλας (επιμ.), *Η δικτατορία των συνταγματαρχών και η αποκατάσταση της δημοκρατίας*, 545-561.

²³ Καραγάτσης, *Λάσκος*, 249-256.

στο στενό ανάμεσα στη Σικιάθο και το Πήλιο, ένα ανθυποβρυχιακό σκάφος με γερμανικό πλήρωμα εντόπισε τον *Κατσώνη* και, με τις βόμβες βυθού, τον σακάτεψε. Οι κανονισμοί σε τέτοια περίπτωση είναι σαφείς: ο κυβερνήτης πρέπει να αναδυθεί, να διώξει το πλήρωμα, να αυτοβυθίσει το πλοίο και κατόπιν να παραδοθεί ο ίδιος. Όχι όμως ο Λάσκος. Αυτός διέταξε ανάδυση και εξόρμηση πυροβόλου, δηλαδή ανέβηκε επάνω και άρχισε να βάλει με το μικρό κανόνι του *Κατσώνη* εναντίον του εχθρού, ο οποίος φυσικά είχε πολλαπλάσια υπέρτερη ισχύ. Πυροβολητές σκοτώθηκαν, ο Λάσκος κατέβηκε από τη γέφυρά του και επικούρησε το εναπομείναν πλήρωμα του πυροβόλου, μέχρι που μια ριπή τον έριξε κάτω και τον έκανε έναν από τους θρύλους του ελληνικού Πολεμικού Ναυτικού.

Το μεγάλο κατόρθωμα του Λάσκου στο Γύθειο ήταν αυτό που ξεκίνησε τον θρύλο του. Εκτυλίχθηκε μπροστά σε μια ολόκληρη πόλη, και άφησε μεγάλες εντυπώσεις –κατά πάσα βεβαιότητα και σε έναν νεαρό, δεκαεξάχρονο το 1943, που κατά τη διάρκεια της Κατοχής, μαζί με την οικογένειά του, περνούσε μεγάλα διαστήματα στο πατρογονικό σπίτι, στον πύργο της Κρανάης, στην είσοδο ακριβώς του λιμανιού. Λεγόταν Τζαννής Τζαννετάκης. Όταν κυκλοφόρησε η βιογραφία του Λάσκου από τον Καραγάτση, το 1948, ο Τζαννετάκης, άνθρωπος που διάβαζε πολύ, ήταν 21 ετών και φοιτούσε στη Σχολή Ναυτικών Δοκίμων. Δεν θα ήταν άστοχο να τεθεί το ερώτημα εάν η ηρωική μορφή του Λάσκου έπαιξε ρόλο και στη δική του απόφαση, σχεδόν αμέσως μετά την αποφοίτησή του, να γίνει αξιωματικός υποβρυχίων. Στα επόμενα χρόνια, ο Τζαννετάκης, σε μια περίπου μίμηση του Λάσκου, ήταν ο δεύτερος κυβερνήτης υποβρυχίου που έβαλε το σκάφος του μέσα στο λιμάνι του Γυθείου –αυτός μάλιστα αναδύθηκε στο μέσον του, ένα επεισόδιο που καταγράφηκε στον φάρο της Κρανάης με την κατασκευή μοντέλου/ομοιώματος του υποβρυχίου.²⁴ Και μία σύμπτωση: ο Τζαννετάκης, κατά το σύντομο διάλειμμα της θητείας του σε σκάφη επιφανείας το 1960-1961, διοικούσε την κανονιοφόρο *Βασίλης Λάσκος*.²⁵

²⁴ Γιάννης Σάιτας, «Οι ρίζες του Τζαννή Τζαννετάκη και οι δράσεις του για τη Μάνη», στο Άγγελος Δεληβορριάς και Ευάνθης Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Τζαννής Τζαννετάκης: από τη συνειδητότητα στη δράση* (Αθήνα: Πόλις, 2017), 27-65 (52).

²⁵ «Χρονολόγιο», στο Δεληβορριάς και Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Τζαννής Τζαννετάκης*, 230.

Αλλά αξίζει να διατυπωθεί το ερώτημα εάν ο Λάσκος ήταν, ταυτόχρονα, και ένα αρνητικό πρότυπο για τον αξιωματικό Τζαννετάκη. Γιατί ο Λάσκος είναι το αντίστροφο πρότυπο αξιωματικού σε σύγκριση με αυτόν. Ο Λάσκος μπορεί να γνώρισε μια κάθαρση και να δικαιώθηκε στο τέλος πέφτοντας νεκρός πάνω στο πυροβόλο του υποβρυχίου του, αλλά έως τότε το πάθος και η πολιτική του αμετροέπεια είχαν καταστρέψει τη ζωή του. Πραιτωριανός του Πάγκαλου, κινηματίας του '35, διωγμένος από το στράτευμα, έφτασε στο σημείο να εκλιπαρεί να πολεμήσει έως ότου του δώσουν το παλιό σαράβαλο με το οποίο θα γραφόταν στην ελληνική ναυτική ιστορία. Κατά τη φράση του Καραγάτση, «η ριπή του πολυβόλου που σκότωσε το Βασίλη Λάσκο, ήταν [...] η ολοκλήρωση μιας ανολοκλήρωτης σταδιοδρομίας».²⁶ Αλλά ο Τζαννετάκης, ήδη κυβερνήτης υποβρυχίου, δεν αποδέχθηκε την πολιτειακή ανωμαλία. Στις 22 Απριλίου 1967 υπέβαλε την παραίτησή του από το Ναυτικό, διώχθηκε από τη χούντα, πήγε εξορία, κατόπιν δούλεψε στον ιδιωτικό τομέα έως ότου ενταχθεί στην πολιτική μετά το 1974. Ο ένας ήταν μια δαιμονική μορφή, μιας Ελλάδας που παρέμενε τμήμα του χώρου της υπανάπτυξης. Ο άλλος ήταν ο αξιωματικός μιας Ελλάδας που αναπτυσσόταν και που έμελλε, με τον ίδιο σε υπουργικούς ρόλους, να γίνει πλήρες μέλος του ανεπτυγμένου κόσμου και το 1979 μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: ήθελε στη ζωή του τάξη και συμφωνημένες διαδικασίες. Η εξέλιξη των δύο αυτών προσώπων αποτελεί έμπρακτο δείγμα της εξέλιξης των προτύπων, ακόμη και της ίδιας της χώρας.

²⁶ Καραγάτσης, *Λάσκος*, 261.

Η ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΑ ΠΥΡΗΝΙΚΑ ΟΠΛΑ ΣΤΟΝ ΨΥΧΡΟ ΠΟΛΕΜΟ

Λυκούργος Κουρκουβέλας

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΛΙΜΕΝΩΝ
ΚΑΙ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΕΚΠΑ

Τα πυρηνικά όπλα και ο ανταγωνισμός των πυρηνικών οπλοστασίων μεταξύ της Σοβιετικής Ένωσης και των ΗΠΑ μετέβαλλε διά παντός τις αντιλήψεις της ανθρωπότητας για τον πόλεμο και την ειρήνη, καθώς για πρώτη φορά η διεξαγωγή μιας γενικευμένης σύρραξης θα μπορούσε να οδηγήσει στην πλήρη καταστροφή της διεθνούς κοινωνίας. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1950, καθώς ο ανταγωνισμός των εξοπλισμών ανάμεσα στις δύο υπερδυνάμεις αυξανόταν, τα ζητήματα πυρηνικής στρατηγικής βρέθηκαν στο επίκεντρο του παγκόσμιου διαλόγου, καθώς άγγιζαν όχι μόνο το ενδεχόμενο μιας σύγκρουσης μεταξύ ΗΠΑ και Σοβιετικής Ένωσης αλλά ολόκληρο τον πλανήτη, συνεπώς και τα μικρότερα και πιο αδύναμα, οικονομικά και στρατιωτικά κράτη.¹ Η συγκρότηση, στις αρχές της δεκαετίας του 1950 της Νότιας Πτέρυγας του ΝΑΤΟ, ενέπλεξε την Ελλάδα (μαζί με την Ιταλία και την Τουρκία) αυτόματα στους αμυντικούς σχεδιασμούς και την πυρηνική στρατηγική του δυτικού κόσμου. Ο πυρήνας του Βορειοατλαντικού Συμφώνου, το άρθρο 5, που αποτελεί δέσμευση συλλογικής άμυνας για όλα τα κράτη-μέλη της συμμαχίας, θεωρήθηκε από τους Έλληνες ιθύνοντες ως ο ακρογωνιαίος λίθος της αμυντικής πολιτικής της χώρας κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου για την αντιμετώπιση του

¹ Για τη συζήτηση της περιόδου και τις μεθοδολογικές και ερμηνευτικές της βάσεις το πιο διαφωτιστικό κείμενο εξακολουθεί να είναι το Raymond Aron, *The Great Debate: Theories of Nuclear Strategy*, μτφρ. Ernst Pawel (New York: Doubleday, 1965).

κομμουνιστικού κινδύνου.² Όπως, όμως, θα καταδειχθεί στη συνέχεια, η εμπλοκή του Κυπριακού και η ανάδυση του τουρικού κινδύνου, έτσι όπως αυτός γινόταν αντιληπτός από την ελληνική πολιτική και στρατιωτική ηγεσία έθεταν περίπλοκα ερωτήματα και διλήμματα ως προς τον εξωτερικό προσανατολισμό της χώρας και την άσκηση της εξωτερικής της πολιτικής. Σε αυτό το ευρύτερο πλαίσιο της προσπάθειας του συγκερασμού των εθνικών συμφερόντων με τις συλλογικές υποχρεώσεις και αναγκαιότητες του Ψυχρού Πολέμου εντάχθηκαν και οι στρατηγικές, αντιλήψεις και πολιτικές των ελληνικών πολιτικών και στρατιωτικών ηγεσιών κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου.

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΜΥΝΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΔΟΓΜΑΤΟΣ ΤΩΝ «ΜΑΖΙΚΩΝ ΑΝΤΙΠΟΙΝΩΝ»

Η υιοθέτηση του πυρηνικού δόγματος των «μαζικών αντιποίνων» από την αμερικανική κυβέρνηση Αϊζενχάουερ (Eisenhower) σε όλη τη δεκαετία του 1950, σύμφωνα με το οποίο ενδεχόμενη σοβιετική επίθεση με συμβατικές στρατιωτικές δυνάμεις θα οδηγούσε σε κάθετη κλιμάκωση της ένοπλης σύγκρουσης με τη χρήση μαζικής πυρηνικής ανταπόδοσης από την πλευρά του δυτικού κόσμου, αποτελούσε για την Ελλάδα την απόλυτη εξισορρόπηση μεταξύ του εθνικού συμφέροντος και των συλλογικών υποχρεώσεων εντός του NATO. Δεδομένου ότι οι ιθύνοντες της χάραξης της ελληνικής αμυντικής πολιτικής θεωρούσαν ότι ήταν αδύνατο να αντιμετωπιστεί κομμουνιστική επίθεση, από τη Βουλγαρία, στην Ανατολική Μακεδονία και τη Δυτική Θράκη, ως μόνη λύση προκρινόταν η στρατηγική της αποτροπής: ο κομμουνιστικός κόσμος όφειλε να γνωρίζει ότι ενδεχόμενη επίθεσή του έναντι της Ελλάδας θα αντιμετώπιζε τη μαζική πυρηνική απάντηση του δυτικού κόσμου και ως αποτέλεσμα δεν θα επιδίωκε να εμπλακεί σε έναν πυρηνικό πόλεμο που θα προκαλούσε τον όλεθρο στις δύο πλευρές. Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι για την ελληνική άμυνα η μαζική πυρηνική ανταπόδοση είχε «υπαρξιακή» σημα-

² Evanthis Hatzivassiliou, *Greece and the Cold War: Frontline State, 1952-1967* (London: Routledge, 2006)· Dionysios Chourchoulis, "A Nominal Defense? NATO Threat Perception and Responses in the Balkan Area, 1951-1967", *Cold War History* 12 (2012), 637-658.

σία γιατί ενείχε το ενδεχόμενο κλιμάκωσης, τουλάχιστον θεωρητικά και επί της αρχής, και στο ενδεχόμενο ενός βραχύχρονου τοπικού πολέμου. Αντίστοιχες αντιλήψεις επικρατούσαν και στα δυτικά ευρωπαϊκά κράτη, που θεωρούσαν ότι η αμερικανική πυρηνική ομπρέλα αποτελούσε το μόνο εχέγγυο για την άμυνά τους.³

Η κρίσιμη καμπή στην πυρηνική στρατηγική του Ψυχρού πολέμου, η οποία προκάλεσε τεράστιες συζητήσεις και διαφωνίες μεταξύ πολιτικών, στρατιωτικών, επιστημόνων και δημοσιολόγων και στις δύο πλευρές της Δύσης ήταν η εκτόξευση του σοβιετικού δορυφόρου Σπούτνικ στις 4 Οκτωβρίου 1957. Πέρα από μια μεγάλη νίκη για τους Σοβιετικούς στο επίπεδο της ψυχροπολεμικής προπαγάνδας, η εκτόξευση του Σπούτνικ καταδείκνυε την ενδεχόμενη δυνατότητα της Σοβιετικής Ένωσης να επιφέρει πυρηνικό χτύπημα με τη χρήση βαλλιστικών πυραύλων διηπειρωτικού βεληνεκού. Παρ' ότι, όπως θα αποδεικνυόταν σύντομα, η ΕΣΣΔ δεν ήταν ακόμα έτοιμη για ένα τέτοιο διηπειρωτικό χτύπημα, η πρόσληψη των δυνατοτήτων του αντιπάλου και του κινδύνου, όπως συχνά συμβαίνει στη διπλωματική και στρατιωτική ιστορία, έπαιξε τον ουσιαστικότερο ρόλο. Ο φόβος για την ύπαρξη ενός «χάσματος πυραύλων» (Missile gap) μεταξύ ΗΠΑ και ΕΣΣΔ αποτέλεσε το κύριο αντικείμενο της δημόσιας συζήτησης στον δυτικό κόσμο στα τέλη της δεκαετίας του 1950 και άνοιξε τον ασκό του Αϊόλου για την κρίση στις διατλαντικές σχέσεις, κρίση που θα επανερχόταν συχνά, ανάλογα με τη συγκυρία καθ' όλη τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου. Πυρήνα του προβλήματος αποτελούσε η εύλογη ανησυχία των δυτικοευρωπαϊκών κρατών ότι πλέον οι ΗΠΑ δεν θα εμπλέκονταν σε έναν πόλεμο στην Ευρώπη διότι ενδεχόμενη εμπλοκή τους θα μπορούσε να επιφέρει πυρηνικό χτύπημα από την ΕΣΣΔ και συνεπώς την κλιμάκωση σε έναν πυρηνικό όλεθρο. Με απλά λόγια, οι ΗΠΑ δεν θα θυσίαζαν τη Νέα Υόρκη ή το Μαϊάμι, για να φέρουμε δύο τυχαία παραδείγματα, για την υπεράσπιση του Αμβούργου. Έτσι, στην πρώτη μεγάλη κρίση της νατοϊκής συμμαχίας των μέσων της δεκαετίας του 1950 το κύριο διακύβευμα αποτέλεσε ο βαθμός ανεξαρτητοποίησης της δυτικοευρωπαϊκής

³ Hatzivassiliou, *Greece and the Cold War*, 11-13, 24-33, 62-65, 73-79, 94-97· Robert S. Jordan, *Norstad: Cold War NATO Supreme Commander—Airman, Strategist, Diplomat* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2000).

άμυνας από το αμερικανικό πυρηνικό οπλοστάσιο, ζήτημα που έφερε στο προσκήνιο το νευραλγικό για την ανθρωπότητα ζήτημα της διασποράς των πυρηνικών όπλων, καθώς οι δυτικοευρωπαϊκές ηγεσίες έθεταν όλο και πιο επιτακτικά το θέμα της συμμετοχής στα αμερικανικά, πυρηνικά («μυστικά».⁴

Ως πρώτη λύση εξισορρόπησης του μείζονος αυτού προβλήματος λήφθηκε για πρώτη φορά η απόφαση της αμερικανικής κυβέρνησης Αϊ-ζενχάουερ για την εγκατάσταση βαλλιστικών πυραύλων ενδιάμεσου βεληνεκούς (Intermediate Range Ballistic Missiles, IRBMs), σε κράτη της νατοϊκής συμμαχίας, ένα εκ των οποίων θα ήταν και η Ελλάδα. Στρατηγικά, οι εγκατεστημένοι στη Δυτική Ευρώπη IRBMs, καθώς είχαν τη δυνατότητα να χτυπήσουν στην «καρδιά» της σοβιετικής επικράτειας, στόχευαν να αποτελέσουν το κύριο μέσο της δυτικής αποτροπής σε ενδεχόμενο σοβιετικής επίθεσης με συμβατικές ή/και πυρηνικές δυνάμεις στην Ευρώπη.⁵ Η Ελλάδα βρέθηκε στο επίκεντρο των συζητήσεων, καθώς ήταν ένα από τα κράτη-μέλη που δέχθηκε πρόταση για την εγκατάσταση IRBMs στο έδαφός της κατά τη διάρκεια της συνόδου κορυφής της Συμμαχίας που έλαβε χώρα στο Παρίσι τον Δεκέμβριο του 1957.⁶ Και ενώ σε στρατηγικό επίπεδο, αρχικά η κυβέρνηση Καραμανλή φαινόταν πρόθυμη να εγκαταστήσει πυρηνικούς πυραύλους στο έδαφός της, στις συζητήσεις της με τους Αμερικανούς και νατοϊκούς αξιωματούχους άφησε το ζήτημα να ατονήσει, υποστηρίζοντας τη λεγόμενη «αρχή της καθολικότητας», δηλαδή την ανάγκη να γίνουν δεκτοί οι πύραυλοι από όλους τους συμμάχους του NATO (κάτι που δεν συνέβαινε, καθώς ορισμένες χώρες είχαν επιφυλάξεις), με αποτέλεσμα την απόσυρση του νατοϊκού ενδιαφέροντος το 1959.⁷ Έτσι, δεν εγκαταστάθηκαν πύραυλοι μέσου βεληνεκούς στην Ελλάδα. Η κύρια αιτία για την εφεκτικότητα της κυβέρνησης Κωνστα-

⁴ Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: the Making of the European Settlement, 1945-1963* (Princeton: Princeton University Press, 1999).

⁵ Βρυξέλλες, NATO Archives, International Staff, C-R (57) 64, North Atlantic Summary Record, «Discussion of Allied Command Europe Minimum Force Study, 1958-1963», 25 Οκτωβρίου 1957.

⁶ Philip Nash, *The Other Missiles of October: Eisenhower, Kennedy and the Jupiters, 1957-1963* (Chapel Hill: The University of North Carolina 1997).

⁷ Αθήνα, Ίδρυμα «Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής», Αρχείο Κωνσταντίνου Καραμανλή (AKK), Φ. 4Α, Μιχαήλ Μελάς προς ΥΠΠΕΞ και Α/ΓΕΕΘΑ, 25 Οκτωβρίου 1957.

ντίνου Καραμανλή ήταν το Κυπριακό ζήτημα, το οποίο από τα μέσα της δεκαετίας του 1950 είχε οδηγήσει στη ραγδαία ανάπτυξη ενός (αντιδυτικισμού) και ιδίως αντιαμερικανισμού, που καθιστούσε την απόφαση για εγκατάσταση πυρηνικών πυραύλων στο ελληνικό έδαφος σχεδόν αδύνατη.⁸ Οι συνέπειες του Κυπριακού προβλήματος στην ελληνική πολιτική ζωή ήταν θεμελιώδεις και, ανάμεσα σε άλλα, οδήγησαν στη ραγδαία ενδυνάμωση της ΕΔΑ, προμετωπίδας του κομμουνισμού στην Ελλάδα, και στην ανάπτυξη ενός ριζοσπαστικού και ισχυρού ειρηνιστικού κινήματος, με επίκεντρο τα πυρηνικά όπλα.⁹ Σε αυτή την ιστορική συγκυρία και τη διαπλοκή του Κυπριακού, με τον αντιαμερικανισμό και το ενδεχόμενο εγκατάστασης βαλλιστικών, πυρηνικών πυραύλων στο ελληνικό έδαφος, πρέπει να ιδωθούν και οι νέες ιδεολογικές, πολιτισμικές και ηθικές προεκτάσεις που λάμβανε το ζήτημα των πυρηνικών όπλων. Προεκτάσεις που δεν ήταν άσχετες με αντίστοιχες εξελίξεις, που λάμβαναν χώρα στον ευρύτερο δυτικό κόσμο από τα μέσα της δεκαετίας του 1950 και που θα συνεχίζονταν έως το τέλος του Ψυχρού Πολέμου.

Η σημαντικότερη εξέλιξη, με μακροπρόθεσμες στρατηγικές, πολιτικές και κοινωνικές συνέπειες, ως προς το ζήτημα των πυρηνικών όπλων στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 1950 ήταν η εγκατάσταση τακτικών πυρηνικών όπλων, που ξεκίνησε το 1959 στο ελληνικό έδαφος μετά από μυστικές διμερείς συμφωνίες ανάμεσα στις ΗΠΑ και την ελληνική κυβέρνηση Καραμανλή. Από την περίοδο αυτή μέχρι και το τέλος, στο αμιγώς στρατηγικό επίπεδο τα τακτικά πυρηνικά όπλα (ή όπλα πεδίου μάχης) θα αποτελέσουν τον πυρήνα της ελληνικής αποτροπής και άμυνας απέναντι στο ενδεχόμενο ενός τοπικού πολέμου από την πλευρά της Βουλγαρίας. Η εγκατάσταση και φύλαξη των τακτικών πυρηνικών όπλων στην Ελλάδα βασίστηκε στο λεγόμενο σύστημα της (διπλής κλειδός), σύμφωνα με το οποίο οι πυρηνικές κεφαλές βρίσκονταν υπό αμερικανική κατοχή και τα μέσα εκτόξευσης υπό ελληνική, με στόχο να αποφευχθεί κάθε μονομερής ενέργεια χρήσης των όπλων αυτών από την πλευρά της Ελλάδας.¹⁰

⁸ Ιωάννης Στεφανίδης, *En onόματι του έθνους: πολιτική κουλτούρα, αλτρωτισμός και αντιαμερικανισμός στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1945-1967* (Αθήνα: Επίκεντρο, 2010).

⁹ Λυκούργος Κουρκουβέλας, *Η Ελλάδα και το ζήτημα των πυρηνικών όπλων, 1957-1963* (Αθήνα: Πατάκης, 2011).

¹⁰ ΑΚΚ, Υπουργείο Εξωτερικών, Διεύθυνσις ΝΑΤΟ, «Σημείωμα Περί Συμφωνίας Αποθεμάτων Πυρηνικών Κεφαλών», 23 Ιουλίου 1959, Φάκελος 9Α· Ιωάννης Στεφανίδης,

Η ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΟ ΔΟΓΜΑ
ΤΗΣ «ΕΥΕΛΙΚΤΗΣ ΑΝΤΑΠΟΔΟΣΗΣ»

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 υπήρχαν φωνές που αμφισβητούσαν τη στρατηγική της υπερβολικής εξάρτησης από τα πυρηνικά όπλα. Η νέα αμερικανική κυβέρνηση του Τζων Κέννεντυ απέρριψε το 1961 το δόγμα των μαζικών αντιποίνων και υιοθέτησε μια νέα στρατηγική, αυτή της σταδιακής ή κλιμακούμενης ανταπόκρισης, που ονομάστηκε «ευέλικτη ανταπόδοση» (flexible response). Πλέον, η χρήση συμβατικών δυνάμεων από τη πλευρά των Σοβιετικών δεν θα οδηγούσε σε άμεση πυρηνική απάντηση από την πλευρά της Δύσης αλλά σε αντίστοιχη χρήση συμβατικών δυνάμεων. Μόνο στη συνέχεια, και εφ' όσον οι συνθήκες το απαιτούσαν, θα γινόταν χρήση πυρηνικών δυνάμεων από την πλευρά του NATO. Το νέο στρατηγικό δόγμα της κυβέρνησης Κέννεντυ, που σχετιζόταν και με την ανάγκη αντιμετώπισης νέων στρατιωτικών καταστάσεων που ήγειραν οι ανταποικιακοί αγώνες στην Αφρική και την Ασία, γινόταν αντιληπτό από τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης ως επιβεβαίωση των φόβων εγκατάλειψης από τις ΗΠΑ, αφού, πράγματι, το δόγμα ήθελε να μειώσει το ρίσκο ενός πυρηνικού πολέμου στην Ευρώπη. Βέβαια, από την πλευρά των πλανητικών («υποχρεώσεων») των ΗΠΑ η «ευέλικτη ανταπόδοση» ήταν σαφώς πιο εύλογη από τα («μαζικά αντίποινα»). Το νέο αμερικανικό στρατηγικό δόγμα, το οποίο τελικά υιοθέτησε και το NATO τον Δεκέμβριο του 1967, έθετε τα τακτικά πυρηνικά όπλα στο επίκεντρο της ελληνικής άμυνας. Πάντως, πρέπει να τονιστεί πως καθώς η χρήση πυρηνικών όπλων παρέμενε στο θεωρητικό επίπεδο και τα τακτικά πυρηνικά όπλα (εκτός από τα στρατηγικά) προκαλούσαν έντονες διχογνωμίες. Για παράδειγμα, κάποιοι υποστήριζαν ότι αυτά μπορούν να αποτελούν αντικείμενο της ευρύτερης στρατηγικής της δυτικής αποτροπής, καθώς ενδεχόμενη χρήση τους θα οδηγούσε κατά πάσα πιθανότητα σε άμεση κλιμάκωση και στη χρήση στρατηγικών πυρηνικών όπλων, ενώ για κάποιους άλλους τα τακτικά πυρηνικά όπλα έπρεπε αναγκαστικά να χρησιμοποιηθούν γιατί αποτελούσαν το μόνο μέσο αντιμετώπισης της σοβιετικής ανωτερότητας σε συμβατικές δυνάμεις.¹¹

Ασύμμετροι εταίροι. Οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Ελλάδα στον Ψυχρό Πόλεμο, 1953-1961 (Αθήνα: Πατάκης, 2010).

¹¹ Aron, *The Great Debate*.

Το θεωρητικό αυτό δίλημμα, όπως ήταν φυσικό, ταλάνιζε και την ελληνική πλευρά μέχρι τις απαρχές της ψυχροπολεμικής ύφεσης, όταν το ενδεχόμενο μιας βουλγαρικής, τοπικής επίθεσης δεν μπορούσε να αποκλειστεί παρά την ουσιαστική βελτίωση των σχέσεων των δύο κρατών κατά τη δεκαετία του 1960. Τα προβλήματα της ελληνικής αμυντικής πολιτικής οξύνονταν σε όλη αυτή την περίοδο, λόγω της αδυναμίας της να διατηρήσει αξιόπιστες, ποσοτικά και ποιοτικά, στρατιωτικές δυνάμεις για την άμυνά της αλλά και ως προς το ζήτημα της ανταπόκρισης στις νατοϊκές υποχρεώσεις. Το πρόβλημα αυτό, που αντιμετώπιζε η Νότια Πτέρυγα του NATO συνολικά, οφειλόταν εξ ολοκλήρου στην αδυναμία ή απροθυμία των νατοϊκών συμμάχων, ιδίως των Αμερικανών, να συνεισφέρουν ουσιαστικά στον στρατιωτικό εκσυγχρονισμό της χώρας και συνυφάνθηκε σε όλη την περίοδο από το 1967 και μετά, από την υιοθέτηση δηλαδή του δόγματος της «ευέλικτης ανταπόδοσης» από το NATO, στην αποτυχία της συγκρότησης της προβλεπόμενης από το NATO «προωθημένης στρατηγικής» (forward defence strategy).¹²

Πάντως, η άμυνα της Ελλάδας και της Τουρκίας έναντι του σοβιετικού συνασπισμού βασιζόταν εξ ολοκλήρου στην πυρηνική αποτροπή. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1960 το NATO δεν είχε κανένα σχέδιο υπεράσπισης των δύο κρατών σε περίπτωση που αποτύγχανε η πυρηνική αποτροπή. Σε περίπτωση επίθεσης του Συμφώνου της Βαρσοβίας οι δυνάμεις τους θα εισέρχονταν βαθιά στο ελληνικό και στο τουρκικό έδαφος εκτός αν γινόταν χρήση τακτικών πυρηνικών όπλων.¹³

Υπό την προοπτική των εξελίξεων αυτών, πρέπει να γίνει κατανοητή και η σθεναρή υποστήριξη της Ελλάδας στη δημιουργία, μετά από πρόταση του Κένεντυ, μιας αμιγώς ευρωπαϊκής πυρηνικής δύναμης, της λεγόμενης MLF (Multilateral Force) η οποία, συζητήθηκε έντονα

¹² NATO Archives, MCM-73-66, Memorandum on the Possible Methods for Improving NATO Capabilities on the Flanks, 14 Ιουλίου 1966, και MCM-57-68, Memorandum on Plans for External Reinforcements for the Southern Region, 2 Αυγούστου 1968.

¹³ Dionysios Chourchoulis, «A Secondary Front? NATO's Forward Defense Strategy and Its Application in the Southeastern Region, 1966-1974», στο Bernd Lemke (επιμ.), *Periphery or Contact Zone? The NATO Flanks 1961 to 2013* (Berlin: Rombach Verlag, 2015), 117-134.

χωρίς να καταλήξει σε κάποιο απτό αποτέλεσμα στα μέσα της δεκαετίας του 1960.¹⁴

ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΠΥΡΗΝΙΚΑ ΟΠΛΑ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΤΟΥΡΚΙΚΗ ΕΙΣΒΟΛΗ

Παρ' ότι το Κυπριακό ζήτημα είχε από τα μέσα της δεκαετίας του 1950 περιπλέξει τη θέση της Ελλάδας εντός του δυτικού κόσμου, η εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο, όπως ήταν φυσικό, αποτέλεσε σημείο καμπής στην ελληνική εξωτερική πολιτική και στην πολιτική άμυνας και ασφάλειας της χώρας. Σε συνδυασμό με την ύφεση στις σχέσεις με τις χώρες του ανατολικού συνασπισμού, ιδίως τις βαλκανικές, που ξεκίνησαν και ολοκλήρωσαν οι κυβερνήσεις Καραμανλή, ο νέος τουρκικός κίνδυνος αμφισβητούσε το ψυχοπολεμικό πλαίσιο της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, έτσι όπως αυτό είχε διαμορφωθεί από το τέλος του Β' Παγκοσμίου πολέμου και μετά. Η έξοδος από το στρατιωτικό σκέλος του NATO το 1974 αναδείκνυε τα διλήμματα και τις αντιφάσεις που καλούνταν να αντιμετωπίσουν στο εξής οι ελληνικές ηγεσίες, καθώς η μη συμμετοχή στις συμμαχικές διεργασίες αδυνάτιζε ουσιαστικά την αμυντική πολιτική της χώρας όχι μόνον έναντι των κρατών του κομμουνιστικού κόσμου αλλά και της Τουρκίας. Έτσι, εξηγείται η, σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα, έναρξη διαπραγματεύσεων για την επανένταξη της Ελλάδας στο στρατιωτικό σκέλος του NATO (η οποία και επετεύχθη το 1980) αλλά και η παραμονή της χώρας στο κύριο όργανο χάραξης της πυρηνικής στρατηγικής της συμμαχίας, το Nuclear Planning Group. Είναι ενδεικτικό ότι κατά την περίοδο 1974-1981 δεν υπήρξε καμμία ουσιαστική συζήτηση για την απόσυρση των τακτικών πυρηνικών όπλων από το ελληνικό έδαφος. Από την άλλη πλευρά, σε πρακτικό/επιχειρησιακό επίπεδο τα ελληνικά πληρώματα είχαν σε μεγάλο βαθμό απωλέσει την ετοιμότητά τους σε ό,τι αφορούσε τον χειρισμό των τακτικών πυρηνικών όπλων και των μέσων εκτόξευσής τους. Πάντως, στο πολιτικό-στρατηγικό επίπεδο, η κυβέρνηση Καραμανλή τάχθηκε υπέρ της «διπλής απόφασης» (double-track decision) του NATO, καθώς θεωρούσε ότι η εγκατάσταση των σοβιετικών πυραύλων SS-20 μετέβαλε ουσιαστικά την ισορροπία των δυνάμεων υπέρ του κομμουνιστικού κόσμου. Η να-

¹⁴ Matthew Jones, *The Official History of the UK Strategic Nuclear Deterrent*, τ. 1: *From the V Bomber Era to the Arrival of Polaris, 1945-1964* (London: Routledge, 2019).

τοϊκή «διπλή απόφαση» του Δεκεμβρίου 1979 προέβλεπε την πρόταση προς τους Σοβιετικούς για μείωση των πυραύλων μέσου και ενδιάμεσου βεληνικού και την ταυτόχρονη απειλή για εγκατάσταση εξελιγμένων πυραύλων μέσου βεληνικού σε κράτη του NATO, που οδήγησε και στη λεγόμενη «Κρίση των Ευρωπυραύλων».¹⁵

Η νευραλγική σημασία των τακτικών πυρηνικών όπλων για την ελληνική άμυνα και ασφάλεια καταδείχθηκε και κατά τη δεκαετία του 1980, περίοδο κατά την οποία η συνύφανση της εσωτερικής με την εξωτερική πολιτική της Ελλάδας έγινε εμφανέστερη. Ο Ανδρέας Παπανδρέου ανέλαβε την εξουσία το 1981 μετά από σαρωτική νίκη στις εκλογές της 18ης Οκτωβρίου βασιζόμενος σε μια ρητορεία που εμπεριείχε ένα πλέγμα σφοδρού αντιαμερικανισμού (και αντινατοϊσμού), τριτοκοσμικού σοσιαλισμού και έντονου εθνικισμού. Ως προς την εξωτερική του πολιτική, ο Παπανδρέου δήλωνε σε όλη τη δεκαετία του 1970, και παρά τη σταδιακή «εξομάλυνση» της ριζοσπαστικής του ρητορικής, ότι οι αμερικανικές βάσεις θα έκλειναν και τα τακτικά πυρηνικά όπλα θα αποσύρονταν από την Ελλάδα ενώ, στο ίδιο πλαίσιο, θα επαναδιαπραγματευόταν τη θέση της Ελλάδας εντός της Βορειοατλαντικής Συμμαχίας. Παρ' όλα αυτά, ο Παπανδρέου κατανοούσε ότι τα τακτικά πυρηνικά όπλα βρίσκονταν στον πυρήνα της «σκληρής» πολιτικής και η αμφισβήτηση του («καθεστώτος») τους στην Ελλάδα θα έφερνε σε ευθεία σύγκρουση τις ΗΠΑ με την Ελλάδα και θα έβλαπτε με τον τρόπο αυτό τα ζωτικά συμφέροντα της χώρας. Μέσα στο έντονο κλίμα του αντιαμερικανισμού της ελληνικής κοινωνίας, των προσδοκιών που είχε δημιουργήσει η ρητορεία του από το 1974, αλλά και, κατά τα φαινόμενα, η ειλικρινής του προσήλωση στην ειρήνη και στην αντίληψη ότι ο ψυχροπολεμικός ανταγωνισμός έβλαπτε, ή τουλάχιστον ήταν άσχετος ως προς τα εθνικά συμφέροντα της χώρας, στον τομέα της πυρηνικής πολιτικής ο Παπανδρέου πρόβαλε την αντίληψη ότι το πρόβλημα των τακτικών πυρηνικών όπλων δεν μπορούσε και δεν είχε νόημα να επιλυθεί μονομερώς από την Ελλάδα. Γι' αυτό και πραγματοποίησε μια σειρά πολιτικών και διπλωματικών κινήσεων που κατέτειναν προς την πεποίθηση αυτή. Τον Νοέμβριο του 1981 τάχθηκε δημόσια υπέρ της πρότασης του Λέονιντ Μπρέζνιεφ για την αποπυρηνικοποίηση της Μεσογείου, υπέρ της

¹⁵ Athanasios Antonopoulos, *Redefining Greek-US Relations, 1974-1980: National Security and Domestic Politics* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2020).

πάγιας σοβιετικής θέσης για την ακύρωση ή αναβολή ανάπτυξης νέων πυραύλων μέσου βεληνεκούς στη Δυτική Ευρώπη (η εγκατάσταση των αμερικανικών πυραύλων θα ξεκινούσε στα τέλη του 1983) ενώ πρόβαλε και τη θέση ότι ενδεχόμενες διαπραγματεύσεις για τη Συνομολόγηση συνθήκης περιορισμού των πυρηνικών όπλων μέσου και ενδιάμεσου βεληνεκούς θα έπρεπε να συμπεριλάβει και τα πυρηνικά οπλοστάσια της Γαλλίας και της Βρετανίας. Παράλληλα, το 1983 ο Παπανδρέου ανέλαβε πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας αποπυρηνικοποιημένης ζώνης στα Βαλκάνια, πρόταση που πάγια υποστήριζε ο ανατολικός συνασπισμός από το 1957 ενώ είχε διατυπωθεί ξανά το φθινόπωρο του 1981 από τον Βούλγαρο ηγέτη Τοντόρ Ζίφκωφ.

Οι πρωτοβουλίες του Παπανδρέου έρχονταν για άλλη μια φορά σε αντίθεση με τις στρατηγικές προτεραιότητες του ΝΑΤΟ, το οποίο τασσόταν υπέρ μιας συνολικής διευθέτησης του ζητήματος των τακτικών και στρατηγικών πυρηνικών όπλων στο σύνολο της Ευρώπης. Η σύγχρονη έρευνα έχει καταδείξει ότι πέρα από την προσπάθειά του για βελτίωση των σχέσεων με τα κομμουνιστικά βαλκανικά κράτη, ο Παπανδρέου προωθούσε την ιδέα της αποπυρηνικοποίησης των Βαλκανίων και για εσωτερικούς λόγους: γνωρίζοντας ότι η Τουρκία, η Γιουγκοσλαβία και η Αλβανία ήταν είτε αδιάφορες ή διατηρούσαν επιφυλάξεις ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα, ο Παπανδρέου υποβίβαζε το υπαρκτό πρόβλημα της απομάκρυνσης των τακτικών πυρηνικών όπλων από την Ελλάδα από τον δημόσιο διάλογο, οπισθοχωρώντας έτσι σε ένα νευραλγικό για τη δυτική στρατηγική ζήτημα. Τελικά, η ιδέα της μετατροπής των Βαλκανίων σε αποπυρηνικοποιημένη/απύραυλη ζώνη ναυάγησε ενώ, παρά τη διεθνή της απήχηση, είχε ελάχιστα απτά αποτελέσματα η συνακόλουθη πρωτοβουλία του Έλληνα πρωθυπουργού για τη σύμπληξη της Πρωτοβουλίας των Έξι για την Ειρήνη και τον Διεθνή Αφοπλισμό. Στο ίδιο πλαίσιο, πρέπει να ιδωθεί και η κινητοποίηση στο επίπεδο της κοινωνίας των πολιτών, τομέα στον οποίο είχε πρωτοστατήσει το ΠΑΣΟΚ από τη Μεταπολίτευση και μετά. Πυρήνα του ελληνικού αντιπυρηνικού κινήματος κατά τη δεκαετία του 1980, το οποίο στα τέλη της δεκαετίας του 1950 και στις αρχές της δεκαετίας του 1960 είχε σε μεγάλο βαθμό βασιστεί στην κομμουνιστική Αριστερά μέσω της ΕΔΑ, αποτέλεσε η Κίνηση για την Εθνική Ανεξαρτησία, τη Διεθνή Ειρήνη και τον Αφοπλισμό, η οποία πρόσκειτο στο τότε κυβερνών κόμμα. Η ΚΕΑΔΕΑ διαδραμάτισε την περίοδο αυτή πρωταγω-

νιστικό ρόλο στις διαδηλώσεις και τις πορείες, οι οποίες είχαν ουσιαστικά αντιαμερικανικό και αντινατοϊκό χαρακτήρα.¹⁶

Τελικά, η ρητορεία και η πολιτική του Παπανδρέου ως προς τα ζητήματα των πυρηνικών όπλων κατά τη δεκαετία του 1980 είχε τα όρια της: παρά τις συνεχείς διαφοροποιήσεις στους κόλπους του NATO για την ανάγκη αναβολής της εγκατάστασης των πυραύλων Πέρσινγκ II και Κρουζ, τελικά, ο Παπανδρέου δεν έθεσε βέτο στην υλοποίηση της εγκατάστασης των πυραύλων αυτών, καθώς κατανοούσε ότι αμφισβήτηση της πυρηνικής στρατηγικής του NATO θα έθετε σε κίνδυνο την άμυνα της χώρας, καθώς θα προκαλούσε την οργή των ΗΠΑ και θα την απομόνωνε από τους δυτικούς εταίρους σε μια περίοδο κατά την οποία οι σχέσεις με την Τουρκία βρίσκονταν στο ναδίρ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ένταξη της Ελλάδας στο NATO από το 1952 την τοποθετούσε αυτόματα στον πυρήνα των στρατηγικών και (πιθανών) στρατιωτικών ενεργειών και διαδικασιών κατά την ψυχροπολεμική εποχή. Καθώς τα πυρηνικά όπλα αποτελούν μείζον ζήτημα και διακύβευμα της υψηλής πολιτικής, ήταν φυσικό οι στρατηγικές και πολιτικές προτεραιότητες και προσλήψεις των ιθυνόντων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής να συσχετιστούν με τα μείζονα προβλήματα της διεθνούς θέσης της χώρας σε όλη την ψυχροπολεμική περίοδο. Έως την τουρκική εισβολή στην Κύπρο του Ιουλίου-Αυγούστου 1974 η Ελλάδα, θεωρώντας ως μείζονα κίνδυνο για την ασφάλειά της τον κομμουνιστικό κόσμο, ιδίως τη Βουλγαρία, εντάχθηκε στη νατοϊκή πυρηνική στρατηγική με την υιοθέτηση πρώτα του δόγματος των «μαζικών αντιποίνων» και από το 1968 του δόγματος της «ευέλικτης ανταπόδοσης», παρά το ότι η δεύτερη θεωρήθηκε ως μια ανεπαρκής ανταπόκριση των Αμερικανών στην ασφάλεια της Δυτικής Ευρώπης,

¹⁶ Eirini Karamouzi και Dionysios Chourchoulis, "Troublemaker or Peacemaker? Andreas Papandreou, the Euromissile Crisis, and the Policy of Peace, 1981-1986", *Cold War History* 19 (2019), 39-61· Διονύσης Χουρμούλης, «Η προώθηση της πολιτικής διεθνούς ύφεσης από την πρώτη κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου και οι αντιδράσεις της Δύσης, 1981-1985», στο Νίκος Μαραντζίδης - Ιάκωβος Μιχαηλίδης - Ευάνθης Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Η Ελλάδα και ο Ψυχρός Πόλεμος: επεκτείνοντας τις ερμηνείες* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο 2018), 169-185.

συνεπώς και της Ελλάδας. Τα διλήμματα της ελληνικής πολιτικής ως προς τα πυρηνικά όπλα αναδύθηκαν με σφοδρότητα μετά την εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο, καθώς το «κλασικό» στη διεθνή πολιτική δίπολο ισχύς-δικαιοσύνη αποτελούσε όχι πλέον θεωρητικό ερώτημα αλλά απτή πραγματικότητα για τους ιθύνοντες της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Σημαντικό μέρος του πολιτικού κόσμου αλλά και της ελληνικής κοινωνίας των πολιτών, προτάσσοντας «το εθνικό δίκαιο», προσέβλεψαν σε μια απεξάρτηση από τον δυτικό κόσμο. Ταυτόχρονα, οι αμυντικές ψυχοπολεμικές και περιφερειακές αναγκαιότητες της χώρας, στον πυρήνα των οποίων βρισκόταν ο τουρκικός κίνδυνος, ήγειραν το πρόβλημα της απόλυτης εξάρτησης από τη δυτική άμυνα και κυρίως από το αμερικανικό πυρηνικό οπλοστάσιο. Στο πλαίσιο αυτό, οι αξιακές και ηθικές προεκτάσεις που έθετε η ύπαρξη πυρηνικών όπλων στη διεθνή και ελληνική κοινωνία περιέπλεκε και ενέτεινε το δίλημμα μεταξύ της αμερικανικής/νατοϊκής ισχύος και των «εθνικών δικαίων». Καθώς, όμως, τουλάχιστον στο πεδίο της διεθνούς πολιτικής διαχρονικά η ισχύς έχει στις πλείστες περιπτώσεις επικρατήσει έναντι του δικαίου, έτσι και στην περίπτωση της ελληνικής άμυνας το ζήτημα των πυρηνικών όπλων ακολούθησε τη «λογική» της ισχύος: η πλήρης απομάκρυνση και των τελευταίων πυρηνικών κεφαλών, σύμφωνα με τις υπάρχουσες πληροφορίες, δεν επιτεύχθηκε παρά στις αρχές του 21ου αιώνα ή λίγο νωρίτερα.

Παύλος Αποστολίδης

ΠΡΕΣΒΥΣ Ε.Τ., ΠΡΩΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΗΣ ΕΥΠ (1999-2004)

Ο συνήθως αποδεκτός ορισμός της εθνικής ασφάλειας είναι η προστασία του κράτους και των θεσμών του από εσωτερικές ή εξωτερικές απειλές. Υπό την έννοια αυτή, κατ' εξοχήν αρμόδιοι για την προάσπιση της εθνικής ασφάλειας είναι η Αστυνομία για τις εσωτερικές απειλές και οι ένοπλες δυνάμεις για τις εξωτερικές. Οι υπηρεσίες πληροφοριών, ή αλλιώς μυστικές υπηρεσίες, προσθέτουν ένα επιπλέον επίπεδο προστασίας στο κράτος και τους θεσμούς του, κατά κύριο λόγο πληροφοριακά, δηλαδή συλλέγοντας πληροφορίες που αφορούν την εθνική ασφάλεια και δεν είναι προσβάσιμες, και ενημερώνοντας τις αρμόδιες αρχές. Η συλλογή πληροφοριών εσωτερικού αφορά κατά κύριο λόγο την κατασκοπεία, την τρομοκρατία, την προπαγάνδα και παραπληροφόρηση καθώς και τις κυβερνοεπιθέσεις. Σε ορισμένα κράτη οι υπηρεσίες εσωτερικού έχουν αρμοδιότητα σύλληψης υπόπτων, ενώ στην Ελλάδα ούτε καν το δικαίωμα προανάκρισης.

Η αναζήτηση πληροφοριών στο εξωτερικό καλύπτει τις περιοχές/χώρες ενδιαφέροντος του κάθε κράτους, αφορά πολιτικο-οικονομικές και στρατιωτικές πληροφορίες και γίνεται με ανθρώπινα ή τεχνικά μέσα που αποκαλούνται πηγές. Σημαντική διαφορά μεταξύ υπηρεσιών εσωτερικού και εξωτερικού είναι ότι οι πρώτες κινούνται σε ένα νομικό περιοριστικό πλαίσιο που θεσπίζει διαδικασίες προς προστασία των πολιτών, ενώ οι δεύτερες, που συνήθως αποκαλούνται μυστικές, κινούνται εκτός νομικού πλαισίου, διότι η δράση τους είναι παράνομη στα κράτη όπου δραστηριοποιούνται.

Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Οι απειλές κατά της εθνικής ασφάλειας διαφέρουν σε κάθε κράτος και αλλάζουν με την πάροδο του χρόνου αλλά και με το είδος της διακυβέρνησης. Στα απολυταρχικά κράτη η εθνική ασφάλεια εξισώνεται με τη στήριξη του καθεστώτος, επομένως οι εσωτερικές τους υπηρεσίες είναι παντοδύναμες και δρουν συνήθως εκτός νομιμότητας. Εξ άλλου τα μικρά κράτη στην Ευρώπη έχουν μόνον υπηρεσίες εσωτερικού, εφ' όσον δεν δραστηριοποιούνται ή δεν ενδιαφέρονται για πληροφορίες εξωτερικού, πέραν όσων λαμβάνουν μέσω των διπλωματικών αρχών τους. Μόνο σε περιπτώσεις συμμετοχής σε ειρηνευτικές δυνάμεις μπορεί να αναπτύξουν πληροφοριακή δραστηριότητα για το συγκεκριμένο κράτος, συνήθως από τις στρατιωτικές τους υπηρεσίες.

Ιστορικά, οι πόλεμοι στην Ευρώπη του 20ού αιώνα είναι αυτοί που προκάλεσαν τη δημιουργία υπηρεσιών πληροφοριών. Η Γαλλία πρωτοστάτησε στις αρχές του αιώνα με τον σχηματισμό Υπηρεσίας Κρυπτανάλυσης (υποκλοπής και αποκρυπτογράφησης τηλεγραφημάτων ξένων διπλωματικών αποστολών στο Παρίσι).¹ Αντίθετα, τόσο οι Γερμανοί όσο και οι Βρετανοί περίμεναν να αρχίσει ο Α΄ Παγκόσμιος πόλεμος για να συγκροτήσουν αντίστοιχες υπηρεσίες. Κατάφεραν όμως να αποκρυπτογραφήσουν το 1917 το τηλεγράφημα του Γερμανού υπουργού Εξωτερικών Τσίμερμαν (Arthur Zimmerman) προς τον Γερμανό πρέσβη στην Ουάσινγκτον. Το τηλεγράφημα ενημέρωνε ότι η Γερμανία θα άρχιζε απεριόριστο υποβρυχιακό πόλεμο από την 1η Φεβρουαρίου 1917 και έδινε εντολή στον πρέσβη να ζητήσει κοινό μέτωπο από το Μεξικό, αν οι ΗΠΑ έμπαιναν στον πόλεμο. Η αποκρυπτογράφησή του επέσπευσε την αμερικανική συμμετοχή στον πόλεμο. Οι Βρετανοί τελικά ίδρυσαν το 1919 Υπηρεσία Κρυπτανάλυσης με την αθώα επωνυμία Government Code and Cypher School, που σε μικρό διάστημα έσπασε τους σοβιετικούς κώδικες και αργότερα τους αμερικανικούς και τους γαλλικούς.² Κατά τη διάρκεια του πολέμου αποτελεί λεπτομέρεια η υποκλοπή ή μη των πληροφοριών φίλων κρατών.

Ο αγώνας μεταξύ της κρυπτογράφησης των κρατικών επικοινωνιών

¹ Douglas Porch, *The French Secret Services: a History of French Intelligence from the Dreyfus Affair to the Gulf War* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1995), 40.

² Christopher Andrew, *Her Majesty's Secret Service: the Making of the British Intelligence Community* (New York: Viking, 1985), 108-9.

και από την άλλη πλευρά αποκρυπτογράφησης των εχθρικών, ή γενικά ξένων επικοινωνιών εντάθηκε στα χρόνια πριν τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο και βέβαια κατά τη διάρκειά του. Μερικές φορές είχε και απρόβλεπτα αποτελέσματα, όπως όταν στις παραμονές του πολέμου ο Βρετανός πρωθυπουργός Νέβιλ Τσάμπερλαιν (Neville Chamberlain) διάβασε αποκρυπτογραφημένα τσεχικά τηλεγραφήματα που αποκάλυπταν ότι οι Τσέχοι είχαν μυστικές επαφές με τον Ουίνστον Τσώρτσιλ (Winston Churchill), καθώς και γερμανικά που τον υποτιμούσαν προσωπικά.³

Η άντληση πληροφοριών με τεχνικά μέσα αποκαλείται στη γλώσσα των υπηρεσιών *sigint* (signal intelligence), ενώ μέσω ανθρωπίνων πηγών *humint* (human intelligence). Δύσκολα μπορεί να υποστηρίξει κάποιος ότι η κατασκοπεία ή οι υποκλοπές επικοινωνιών άλλου κράτους δικαιολογούνται σε καιρό ειρήνης. Είναι προφανές ότι σε ειρηνικές περιόδους δεν διακινδυνεύει η εθνική ασφάλεια με τη στενή της έννοια, απλώς ωφελείται η χώρα που συλλέγει τις πληροφορίες. Αρκεί η κατά περίπτωση υπηρεσία να είναι σε θέση να εντοπίζει χρήσιμες πληροφορίες, να τις αξιολογεί σωστά και η αξιολόγησή της να γίνεται αποδεκτή από τον τελικό κυβερνητικό αποδέκτη, που συχνά δέχεται ό,τι ταιριάζει στην πολιτική του και απορρίπτει τις αντίθετες πληροφορίες ή αξιολογήσεις.

Στη διάκριση υπηρεσιών εσωτερικού-εξωτερικού έχουν επέλθει τροποποιήσεις τις τελευταίες δεκαετίες. Η κύρια αλλαγή αφορά την αντιμετώπιση της ισλαμικής τρομοκρατίας μετά την επίθεση στους Δίδυμους Πύργους το 2001. Λόγω αυτής, υπηρεσίες εξωτερικού όπως η γερμανική BND απέκτησαν το δικαίωμα παρακολούθησης υπόπτων τρομοκρατών στο εσωτερικό της Γερμανίας, εφ' όσον κάτι τέτοιο αποτελούσε συνέχεια εντοπισμού τους στο εξωτερικό. Αντίστοιχα, υπηρεσίες εσωτερικού απέκτησαν και αρμοδιότητες εξωτερικού, ώστε να εντοπίζουν έγκαιρα τους υπόπτους πριν αυτοί δραστηριοποιηθούν στη χώρα τους.

Πέραν όμως της αρμοδιότητας εσωτερικού/εξωτερικού για *humint* και *sigint*, οι υπηρεσίες πληροφοριών των υπερδυνάμεων διαθέτουν μονάδες στρατιωτικής επέμβασης, είτε αυτή είναι αμυντική, όπως στην περίπτωση τρομοκρατικής επέμβασης στο έδαφος του κράτους (ρωσική FSB), είτε για καταστροφή στόχων στο εξωτερικό (CIA, εξουδετέρωση Μπιν Λάντεν στο Πακιστάν). Οι πρώην σοβιετικές, και σήμερα κυρίως η ρωσική στρα-

³ Andrew, *Her Majesty's Secret Service*, 400.

τιωτική, υπηρεσίες συχνά αναλαμβάνουν την παρακολούθηση αντιφρονούντων ή πολιτικών αντιπάλων και κατά καιρούς τη δολοφονία τους (Σκριπάλ, Ναβάλνι). Στις ΗΠΑ αντίστοιχα έχουν διατυπωθεί κατηγορίες κατά της NSA για την παρακολούθηση τηλεφωνικών συνδιαλέξεων Αμερικανών υπηκόων με το εξωτερικό και πιο πρόσφατα κατά της CIA για παράνομες παρακολουθήσεις στο εσωτερικό. Το ερώτημα που πάντα ανακύπτει σε τέτοιες περιπτώσεις στα δυτικά τουλάχιστον κράτη είναι αν υπάρχει πολιτική κάλυψη και ευθύνη για προφανώς παράνομες ενέργειες.

Οι υπηρεσίες πληροφοριών του ανατολικού μπλοκ ήταν ενιαίες και πέραν των κλασικών αρμοδιοτήτων είχαν ως κύρια αποστολή την παρακολούθηση των φρονημάτων των συμπατριωτών τους. Γι' αυτό και μετά τη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης και την πτώση των κομμουνιστικών καθεστώτων, οι υπηρεσίες πληροφοριών χωρίστηκαν σε πολιτικές, στρατιωτικές και σημάτων, που έφθαναν μέχρι τις πέντε διαφορετικές, ώστε να μειωθεί η επιρροή τους. Παρά τα μέτρα αυτά, στις περισσότερες υπήρξαν συχνές αλλαγές των επικεφαλής τους και κατηγορίες για διαφθορά ή παράνομες ενέργειες.

Η τουρκική Υπηρεσία Πληροφοριών Milli İhtibarar Teskilati (MIT) ξεκίνησε ως στρατιωτική υπηρεσία, ενιαία για τη συλλογή πληροφοριών εσωτερικού και εξωτερικού και εξελίχθηκε σε πολιτική τα τελευταία 20 περίπου χρόνια. Αναπτύσσει εκτεταμένη δραστηριότητα στην παρακολούθηση αντιφρονούντων στο καθεστώς/κυβέρνηση, ιδιαίτερα μεταξύ των Τούρκων της Γερμανίας. Το 2014, η Επιτροπή Εσωτερικών Υποθέσεων της τουρκικής Βουλής διαπίστωσε ότι η MIT παρακολουθούσε 2.473 τηλέφωνα στο εξωτερικό.⁴ Η αποκάλυψη αυτή δεν εμπόδισε τη MIT να στραφεί στη συνέχεια εναντίον των γκιουλενιστών στην Τουρκία και στο εξωτερικό, ιδίως δασκάλων των σχολείων της οργάνωσης και να απαγάγει αρκετούς απ' αυτούς από κράτη όπου λειτουργούσαν γκιουλενικά σχολεία. Στις αρμοδιότητές της έχει πλέον και τον κυβερνοπόλεμο.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργεί στενή συνεργασία των εσωτερικών υπηρεσιών πληροφοριών, βάσει παλαιότερης συνεργασίας ορισμένων ευρωπαϊκών κρατών. Η συνεργασία είναι εύκολη και επιβεβλημένη, διότι ως επί το πλείστον αντιμετωπίζουν τις ίδιες απειλές, όπως π.χ. τη διεθνή

⁴ «National Intelligence Organization», https://en.wikipedia.org/wiki/National_Intelligence_Organization (πρόσβαση 8.12.2022).

τρομοκρατία. Αντιθέτως η συνεργασία των ευρωπαϊκών εξωτερικών υπηρεσιών έχει μικρότερη εμβέλεια, διότι σε κάθε περίπτωση αποφεύγουν να αποκαλύψουν το εύρος των δραστηριοτήτων τους. Τα τελευταία χρόνια έχουν εγκαινιασθεί ομαδικές συνεργασίες με τρίτες χώρες.

Σε όλη την Ευρώπη η κρατική νομοθεσία προβλέπει διαδικασίες ελέγχου της νομιμότητας των ενεργειών των υπηρεσιών στο εσωτερικό, που διαφέρουν από κράτος σε κράτος, ανάλογα και με την υπαγωγή τους σε διαφορετικό κυβερνητικό προϊστάμενο. Ο έλεγχος των δραστηριοτήτων των υπηρεσιών πληροφοριών, κοινοβουλευτικός συνήθως, αν και σπάνια αποκαλύπτει εμπιστευτικές ή και παράνομες δραστηριότητες των υπηρεσιών που δεν εμπίπτουν στον όρο «εθνική ασφάλεια», οπωσδήποτε λειτουργεί περιοριστικά, εφ' όσον τις υποχρεώνει να λογοδοτήσουν. Μάλιστα οι ευρωπαϊκές υπηρεσίες πληροφοριών έχουν ανοιχτεί τα τελευταία χρόνια αποκαλύπτοντας κατά περίπτωση ορισμένα στοιχεία της δραστηριότητάς τους με συνεντεύξεις των επικεφαλής των και με μια γενικότερη ενημέρωση της κοινής γνώμης, απαντώντας σε τυχόν κατηγορίες ή σχολιάζοντας θέματα στα οποία φέρονται να αναμίχθηκαν ή που θεωρούν ανώδυνα.

ΕΛΛΑΔΑ

Η χώρα μας άργησε να ιδρύσει υπηρεσία πληροφοριών. Οι Βαλκανικοί πόλεμοι διεξήχθησαν με τις περιορισμένες δυνατότητες του ελληνικού στρατού. Δεν υπήρχε καν επικοινωνία με τον σερβικό και βουλγαρικό στρατό στον Α΄ Βαλκανικό πόλεμο. Η στροφή προς Θεσσαλονίκη οφειλόταν σε ενημέρωση του Υπουργείου Εξωτερικών για τις κινήσεις του βουλγαρικού στρατού (κατάληψη Σαράντα Εκκλησιών και Δράμας).⁵

Λίγο μετά την έναρξη του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, Μεγάλη Βρετανία και Γαλλία άνοιξαν γραφεία αντικατασκοπείας στην Αθήνα με κύρια αποστολή την αντίκρουση της γερμανικής προπαγάνδας, δραστηριότητες που ενόχλησαν τη φιλοβασιλική παράταξη.⁶

Στη Μικρασιατική Εκστρατεία την αποτελεσματικότερη συλλογή

⁵ Ενοφών Στρατηγός, *Ο ελληνοτουρκικός πόλεμος του 1912* (Αθήνα: Ελληνική, 1932), 57.

⁶ Compton MacKenzie, *First Athenian Memories* (London: Cassell, 1934).

πληροφοριών πέτυχε η Στρατιωτική Αποστολή στη Κωνσταντινούπολη με επικεφαλής τον συνταγματάρχη Γ. Κατεχάκη. Ο στρατός υπέκλεπτε ανοικτά τηλεγραφήματα του αντιπάλου, αλλά το ίδιο συνέβαινε από την άλλη πλευρά, διότι δεν διαθέταμε κρυπτογράφηση.⁷

Παρά το χάος που επικράτησε μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή και την πλημμύρα προσφύγων, η κυβέρνηση του Αλέξανδρου Παπαναστασίου ίδρυσε το 1924, μόλις δύο εβδομάδες μετά την ορκωμοσία της, Γραφείο Πληροφοριών Κερκύρας με κύριο σκοπό την αντιμετώπιση της ιταλικής/καθολικής προπαγάνδας. Υπήρχε τέτοιο θέμα μετά τον βομβαρδισμό και την κατοχή της Κέρκυρας από τους Ιταλούς; Φαίνεται ναι, σε ό,τι αφορά καθολικά σχολεία και τη χρήση της ιταλικής γλώσσας.⁸

Μεγαλύτερος κίνδυνος για την εθνική ασφάλεια ήταν η αντιμιλιταριστική προπαγάνδα, που επηρέασε μεταπολεμικά όλη την Ευρώπη, σε συνδυασμό με τη νεοεμφανιζόμενη κομμουνιστική δραστηριότητα. Με το στρατιωτικό πραξικόπημα του Παγκάλου το 1925 δημοσιεύθηκε νομοθετικό διάταγμα που απέβλεπε στη φήμιση του Τύπου, κυρίως του Ριζοσπάστη και στη δίωξη στελεχών του ΚΚΕ μετά τη δημοσίευση της απόφασης του 3ου Συνεδρίου υπέρ της ανεξαρτησίας Μακεδονίας και Θράκης.⁹ Η δίωξη του κομμουνισμού θα αποτελούσε το κύριο αντικείμενο της ενασχόλησης των υπηρεσιών ασφάλειας, που προπολεμικά άλλαζαν μορφή συνεχώς ακολουθώντας τις κυβερνητικές αλλαγές, μέχρι την πτώση της Δικτατορίας το 1974.

Βεβαίως στη διάρκεια του πολέμου οι στόχοι άλλαξαν. Η νεοσύστατη το 1941 στο Κάιρο Υπηρεσία Ερευνών και Πληροφοριών είχε δύο κύριους σκοπούς, τη φυγάδευση αξιωματικών και τη συλλογή πληροφοριών από την κατεχόμενη Ελλάδα, παίρνοντας επαφή με αντιστασιακές οργανώσεις. Η οικονομική εξάρτηση από τη βρετανική χρηματοδότηση προκάλεσε αντιδράσεις στην ελληνική κοινωνία του Καΐρου.¹⁰ Πιο γνωστή είναι

⁷ ΓΕΣ/ΔΙΣ, *Η εκστρατεία εις την Μικράν Ασίαν 1919-1922: ο ελληνικός στρατός εις την Σμύρνην, Μάιος 1919-Μάιος 1920* (Αθήνα: ΔΙΣ, 1957, ανατ. 1990), 154, 187.

⁸ Γ. Θ. Φεσσόπουλος, *Γυμνήν την αλήθειαν – φλέγοντα εθνικά ζητήματα ή διαφώτισις (προπαγάνδα)* (Αθήνα: Τυπ. Ν. Τιλπέρογλου, 1948), 5.

⁹ Δημήτρης Κούσουλας, *Επιβουλή και αποτυχία: η ιστορία του ΚΚΕ, 1918-1940* (Αθήνα: Καμπανάς, 1971), 84-85.

¹⁰ Π.Ε. Κώνστας, *Αι πολεμικά, πολιτικά και διπλωματικά αναμνήσεις μου της δεκαετίας 1940-1950* (Αθήνα: χ.ε., 1955), 185-216.

η αποτυχημένη αποστολή Τσιγάντε στην Ελλάδα, ενώ δεν φαίνεται να προέβλεψε τα στρατιωτικά κινήματα στη Μέση Ανατολή.

Μεταπολεμικά αρχίζουν προσπάθειες δημιουργίας υπηρεσίας πληροφοριών στο πλαίσιο του Στρατού με πενιχρά αποτελέσματα. Το 1949, επί αρχιστρατήγου Αλέξανδρου Παπάγου ιδρύθηκε υπηρεσία πληροφοριών (Διεύθυνσις Υπηρεσίας Πληροφοριών ΔΥΠΛ), πρόδρομος της σημερινής ΕΥΠ. Αρμοδιότητές της οι πληροφορίες για το ΚΚΕ, για τις γειτονικές χώρες, για κομμουνισμό στις ένοπλες δυνάμεις και τις κρατικές υπηρεσίες, καθώς και η αντικατασκοπεία. Συνάντησε την αντίδραση του υπουργείου Δημοσίας Τάξεως σε ό,τι αφορά τις μη στρατιωτικές της αρμοδιότητες. Πιο γνωστός είναι ο εντοπισμός από την τότε ΔΥΠΛ του δικτύου ασυρμάτων του ΚΚΕ το 1951.

Η ΚΥΠ, όπως μετονομάσθηκε το 1953, ήταν στρατιωτική υπηρεσία, διέθετε δύναμη λόγω της στενής σχέσης του αρχηγού της, στρατηγού Αλέξανδρου Νάτσινα, με τον στρατάρχη Παπάγο και κατηγορήθηκε αρκετές φορές ότι ανακατευόταν με τις εκλογές, ιδίως με την ψήφο του στρατού. Τη δεκαετία του 1950 είχε μόνιμη αντιπαράθεση με τη Διεύθυνση Αλλοδαπών στη διεκδίκηση αρμοδιοτήτων που έκλινε προς την τελευταία επί πρωθυπουργίας Καραμανλή (ίδρυση Διεύθυνσης Εθνικής Ασφαλείας, 1958). Παρά τη σχετική απώλεια της πρωθυπουργικής εύνοιας, η ΚΥΠ εγκαινίασε το Γραφείο Ειδικών Μελετών το 1959 υπό τον Γ. Παπαδόπουλο, με κύριο σκοπό την εθνική προπαγάνδα, αντίδραση στην επιτυχία της ΕΔΑ κατά τις εκλογές του 1958 (24,4% των ψήφων). Αξιοσημείωτη είναι επίσης η δημιουργία Συντονιστικής Επιτροπής του ΓΕΕΘΑ που λειτουργούσε με εισηγητή την ΚΥΠ, εν όψει των εκλογών του 1961. Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής αναφέρεται σχετικά σε «κατάρτιση ανοήτων σχεδίων εν αγνοία της κυβερνήσεως».¹¹

Με την έναρξη του αγώνα της ΕΟΚΑ στην Κύπρο, η ΚΥΠ ασχολείται αρχικά με δύο αντικείμενα, τον κίνδυνο του κομμουνισμού (ΑΚΕΛ) και την αποκάλυψη και εξουδετέρωση των ενεργειών των βρετανικών μυστικών υπηρεσιών. Αργότερα θα εμπλακεί περισσότερο στην αναζήτηση στρατιωτικών πληροφοριών, με αποκορύφωμα τις πολύτιμες πληροφορίες που

¹¹ Κωνσταντίνος Σβολόπουλος (επιμ.), *Κωνσταντίνος Καραμανλής: Αρχείο, γεγονότα και κείμενα*, τ. 5 (Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής και Εκδοτική Αθηνών, 1995), 52, 474.

μετέδιδε για τις προετοιμασίες απόβασης των Τούρκων το 1974. Επί δικτατορίας η ΚΥΠ έγινε ίσως το κύριο όργανο παρακολούθησης των αντιφρονούντων Ελλήνων στο εσωτερικό και εξωτερικό, καθώς και της διεθνούς αντίδρασης στο καθεστώς.

Μετά το 1974 η υπηρεσία παύει προοδευτικά να ασχολείται με τον κομμουνισμό και παρακολουθεί πιο ενεργά τις ελληνοτουρκικές σχέσεις που έχουν οξυνθεί μετά την τουρκική απόβαση στη Κύπρο και τη νέα διαφορά περί υφαλοκρηπίδας στο Αιγαίο. Στο εσωτερικό, η προσοχή της συγκεντρώνεται στην αντιμετώπιση τρομοκρατικών ενεργειών ξένων χωρών, ιδίως μεσανατολικών, στην Ελλάδα. Μετά τη δολοφονία του σταθμάρχη της CIA, Ρίτσαρντ Ουέλς (Richard Welch) το 1975 στρέφεται κατά της εσωτερικής τρομοκρατίας, σε συνεργασία, όχι πάντα εύκολη, με την Αντιτρομοκρατική Υπηρεσία της Αστυνομίας. Συμμετέχει τέλος ενεργά στην ασφάλεια των Ολυμπιακών Αγώνων το 2004, εν όψει των οποίων έπρεπε να πεισθούν οι συμμετέχοντες ότι είχαμε προβεί στις κατάλληλες προετοιμασίες. Τελευταία νέα αρμοδιότητά της, η ίδρυση Κέντρου Επιχειρήσεων Κυβερνοασφάλειας που αποσκοπεί στην προστασία από κυβερνοεπιθέσεις του κρατικού συστήματος επικοινωνιών.¹²

Συμπερασματικά, ο όρος *εθνική ασφάλεια* είναι ευρύς. Το αντικείμενο του αυξάνεται ή μεταλλάσσεται ανάλογα με τις πολιτικές, στρατιωτικές ή τεχνικές εξελίξεις, αλλά και τις κυβερνητικές απαιτήσεις. Στην Ελλάδα παρατηρείται συχνή, μετά από κοινοβουλευτικές εκλογές, αλλαγή της υπαγωγής της ΕΥΠ, συνήθως μεταξύ του πρωθυπουργού και των υπουργών Εσωτερικών, Προστασίας του Πολίτη (πρώην Δημοσίας Τάξης) και του τέως υπουργού Προεδρίας. Είναι περίεργο ότι ενώ οι κύριοι πελάτες των πληροφοριών της ΕΥΠ είναι τα Υπουργεία Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας, ουδέποτε υπήχθη η ΕΥΠ στο ένα ή στο άλλο. Ίσως επειδή έχει αρμοδιότητες τόσο για το εσωτερικό όσο και το εξωτερικό, όποτε δεν μπορούν π.χ. τα δύο υπουργεία Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας να κατευθύνουν και να ελέγχουν την αντιτρομοκρατική δραστηριότητα της ΕΥΠ! Εξ άλλου, λόγω της μεταπολεμικής εμπειρίας του τόπου, δεν ευδοκίμησαν μέχρι τώρα προτάσεις σχηματισμού χωριστής στρατιωτικής υπηρεσίας πληροφοριών υπό το ΓΕΕΘΑ. Γεγονός πάντως είναι ότι οι κυβερνήσεις έδιναν πάντα ιδιαίτερη σημασία στον πολιτικό έλεγχο της ΕΥΠ,

¹² *Καθημερινή*, 10 Απριλίου 2022.

είτε από φόβο να μην τις υπονομεύει, είτε από επιθυμία να χρησιμοποιούν τις δυνατότητές της. Έτσι εξηγείται γιατί δεν έχει μέχρι τώρα διορισθεί διοικητής μέσα από την υπηρεσία (μια φορά μόνον υπήρξε υποδιοικητής) και ότι με κάθε αλλαγή κυβέρνησης αντικαθίστανται η πλειονότητα των διευθυντών και υποδιευθυντών, καθώς και οι αποσπασμένοι αστυνομικοί και στρατιωτικοί. Οι συχνές αλλαγές μειώνουν, έστω και προσωρινά, την αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας.

Ο ΤΟΜΟΣ «ΕΝΟΠΛΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ
ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ (1830-
2022)» ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑ
ΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ
ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗ
ΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗ
ΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜ
ΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑ
ΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

9

200 ΧΡΟΝΙΑ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ:
ΠΑΡΕΛΘΟΝ, ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθερι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

200 Χρόνια Ελληνική Οικονομία: παρελθόν, παρόν και μέλλον

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Μιχάλης Ψαλιδόπουλος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΨΑΛΙΔΟΠΟΥΛΟΣ Ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ <i>Εισαγωγικές παρατηρήσεις</i>	9
ΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΥΚΑΣ Επίκ. καθηγητής, Τμήμα Αγροτικής Ανάπτυξης, Αγροδιατροφής και Διαχείρισης Φυσικών Πόρων ΕΚΠΑ ΝΑΠΟΛΕΩΝ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ <i>Η ελληνική αγροτική οικονομία: ιστορική συνέχεια και προοπτικές</i>	17
ΤΑΣΟΣ ΓΙΑΝΝΙΤΣΗΣ Ομότιμος καθηγητής στα Οικονομικά της Ανάπτυξης ΕΚΠΑ <i>Μεταποιητική βιομηχανία</i>	29
ΒΑΛΙΑ ΑΡΑΝΙΤΟΥ Αναπληρώτρια καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης <i>Το λιανικό εμπόριο στην Ελλάδα. Η αβέβαιη μετάβαση από το μικρό μαγαζί στην πρόκληση του ψηφιακού μετασχηματισμού</i>	41
ΓΕΡΑΣΙΜΟΣ ΖΑΧΑΡΑΤΟΣ Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ <i>Η μεταπολεμική εξέλιξη του διεθνούς τουρισμού και εκτιμήσεις για τον ρόλο του στην ελληνική οικονομία</i>	51

ΤΖΕΛΙΝΑ ΧΑΡΛΑΥΤΗ

Ινστιτούτο Μεσογειακών Σπουδών-ΙΤΕ & Πανεπιστήμιο Κρήτης

*Η μεγάλη διεθνής ναυτιλία των Ελλήνων και η «αορατότητα»
στην ελληνική οικονομία* 67

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΓΟΥΛΑΤΟΣ

Καθηγητής Ευρωπαϊκής Πολιτικής και Οικονομίας, Οικονομική Σχολή,
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

*Η εξέλιξη του ελληνικού τραπεζικού συστήματος από τις μεταπολεμικές
δεκαετίες μέχρι την οικονομική κρίση του 2010* 83

ΒΑΣΙΛΗΣ Θ. ΡΑΠΑΝΟΣ

Ακαδημαϊκός, ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ

Η Φορολογία στην Ελλάδα: παρελθόν και προοπτικές 95

ΞΕΝΟΦΩΝ ΓΙΑΤΑΓΑΝΑΣ

Πρώην Νομικός Σύμβουλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Θεσμικές επιπτώσεις της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση 111

ΑΧΙΛΛΕΑΣ ΜΗΤΣΟΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Αιγαίου

Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση: απολαβές και αναπροσαρμογές 119

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Μιχάλης Ψαλιδόπουλος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ

Η ελληνική οικονομία αναπτύχθηκε κατά τον 19ο αιώνα ικανοποιητικά. Η γεωγραφική της διεύρυνση και η πληθυσμιακή της διόγκωση κάνουν τη σύγκριση μεταξύ περιόδων σχετικής στασιμότητας και σχετικής μεγέθυνσης άκαρπες. Η ανάπτυξη που, σύμφωνα με τις υπάρχουσες εκτιμήσεις τετραπλασίασε το εθνικό εισόδημα της χώρας έως το 1893, προήλθε από τον αγροτικό τομέα και τις υπηρεσίες. Εμπόριο και ειδικά η ναυτιλία λειτούργησαν σε διεθνές ανταγωνιστικό πλαίσιο, η συσσώρευση όμως κερδών που επιτυγχανόταν σε αυτήν δεν διοχετευόταν αυτούσια στη δημιουργία πραγματικού κεφαλαίου στη χώρα. Η βιοτεχνία-βιομηχανία ελάχιστα συνέβαλε στην οικονομική αυτή βελτίωση καθώς αποτύγχανε να προσαρμοστεί στις συγκυρίες. Η γεωργία, που απασχολούσε το 80% του πληθυσμού το 1880, συνέβαλε ουσιαστικά στην αύξηση του εισοδήματος παρά τις οριακές μεταβολές σε τεχνικές καλλιέργειας και παραγωγικότητας.

Το Δημόσιο διεκδικεί σημαντικό μερίδιο πρωτοβουλιών και συμμετοχής στην αύξηση αυτή του εθνικού εισοδήματος καθώς η ιδιωτική πρωτοβουλία αναζητούσε υποστήριξη στα πεπραγμένα της. Η παρέμβαση του κράτους στην ελληνική οικονομία εκφράστηκε με ποικιλότητες νομοθετικές πρωτοβουλίες και δραστηριότητες. Σταθμοί για την ελληνική γεωργία ήταν τα έτη 1835 (νόμος περί προικοδότησης) και 1871 (διανομή των εθνικών γαιών). Για τη βιομηχανία, ο νόμος για την εμψύχωσή της (1837), η ατέλεια στην εισαγωγή βάμβακος (1871) κ.ά. Νόμοι ρύθμισαν την ιχθυοτροφία, τη μεταλλευτική δραστηριότητα και γενικά όλες τις

πτυχές του οικονομικού βίου με πολυποίκιλες ρυθμίσεις. Για τη φορολογία σταθμούς αποτελούν: ο φόρος χαρτοσήμου (1836), ο φόρος οικοδομών και επιτηδευμάτων (1836), ο φόρος αροτριώντων κτηνών (1881) κ.ά. Για την νομισματική πολιτική το 1841 (ίδρυση της ΕΤΕ), το 1867 (νέο νομισματικό σύστημα), το 1885 (αποτυχία άρσης της αναγκαστικής κυκλοφορίας) κ.ά. Στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις τα δασμολόγια του 1857, του 1867 και του 1885.

Μετά το 1897 και την επιβολή του Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου η ελληνική οικονομία περνά παρατεταμένη ύφεση που στην πορεία ενδυναμώνει τα δημόσια οικονομικά και επιτρέπει τη νικηφόρα διεξαγωγή των Βαλκανικών και του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου. Η Μικρασιατική Καταστροφή και η εισροή και αποκατάσταση των προσφύγων αλλάζει εκ βάθρων τα δεδομένα. Η βιομηχανία απογειώνεται και η γεωργία αυξάνει την παραγωγικότητά της χάρις στα παραγωγικά έργα του Ελευθερίου Βενιζέλου και την οικονομική βοήθεια της Κοινωνίας των Εθνών. Η αύξηση του ΑΕΠ είναι σταθερή έως τις παραμονές του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου και δεν κάμπτεται παρά την παγκόσμια ύφεση του 1929. Η οικονομική πολιτική που επεδίωκε μια εξωστρεφή οικονομία προσαρμόζεται μετά το 1932 σε εσωστρεφές και προστατευτικό πλαίσιο.

Μετά τις καταστροφές της ναζιστικής κατοχής η οικονομία επανικάμπτεi χάρις τη Βρετανική και Αμερικανική βοήθεια, το ίδιο και οι επιμέρους παραγωγικοί κλάδοι. Μετά τη νομισματική μεταρρύθμιση του 1953 ακολουθεί μια ένδοξη τριακονταετία που φέρνει την οικονομία πολύ κοντά στην Ευρωπαϊκή αγορά. Από την άλλη πλευρά εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα.

Αναλυτικότερα, το 1955 η Ελλάδα ήταν μια γεωργική χώρα σε ό,τι αφορούσε παραγωγή και απασχόληση. Η βιομηχανία συνέβαλε περί το 20% του ΑΕΠ και οι υπηρεσίες, κυρίως το εμπόριο, συμπλήρωναν την εικόνα της οικονομικής δραστηριότητας. Η ναυτιλία άφηνε το αποτύπωμά της και στο ΑΕΠ και στην απασχόληση. Ο τουρισμός ήταν ακόμα σε εμβρυακό στάδιο.

Η χώρα δεν ήταν αυτόνομη σε αγροτικά προϊόντα με αποτέλεσμα την ανάγκη να συμπληρώνεται η όποια έλλειψη σιτηρών, οσπρίων και κτηνοτροφικών προϊόντων από εισαγωγές. Επιπρόσθετα υπήρχε υπερπαραγωγή καπνού, σταφίδας και λαδιού, παραγωγή πέραν των ορίων της εγχώριας κατανάλωσης, με αποτέλεσμα την ανάγκη εύρεσης αγορών όπου θα

εξάγονταν τα παραπάνω πλεονάσματα. Η ελληνική οικονομία έπρεπε να είναι εξωστρεφής για να καλύπτει τις ανάγκες της.

Παράλληλα, η δευτερογενής παραγωγή που όπως αναφέραμε είχε ριζώσει στη χώρα μετά το 1922 στη βάση υπερπροσφοράς εργασίας και χαμηλού εργατικού κόστους είχε το κέντρο βάρους της στην ελαφρά βιομηχανία. Καθώς οι ρυθμοί ανάπτυξης της αυξάνονταν, γινόταν απαραίτητο να εισάγεται κεφαλαιουχικός εξοπλισμός μη παραγόμενος στην Ελλάδα προκειμένου να διατηρηθεί αλώβητη η παρατηρούμενη τότε βιομηχανική αναπτυξιακή δυναμική.

Η συνέπεια αυτής της κατάστασης ήταν να αντιμετωπίζει η οικονομική πολιτική ένα μόνιμα ελλειμματικό εμπορικό ισοζύγιο που απαιτούσε άδηλους πόρους για την κάλυψή του. Η ναυτιλία, τα μεταναστευτικά εμβάσματα και ο περιορισμένος αρχικά τουρισμός κάλυπταν μερικώς το έλλειμμα αυτό. Η κάλυψη αυτή δεν θεωρούνταν σίγουρη και μόνιμη από τους φορείς της οικονομικής πολιτικής που αναζητούσαν επιπρόσθετους πόρους για να εξισορροπήσουν το ισοζύγιο πληρωμών και ταυτόχρονα τη βάση αναπαραγωγής του οικονομικού συστήματος. Η κίνηση κεφαλαίων και η εισροή ξένων επενδύσεων στη χώρα θεωρήθηκαν εκ των ουκ άνευ για την προσπάθεια αυτή. Νομοθετικές και συνταγματικές πρωτοβουλίες ενίσχυσαν τη δεκαετία του 1950 και μετέπειτα την τάση αυτή, δεν εξάλειψαν όμως τον φόβο μελλοντικής κρίσης και στασιμότητας της ελληνικής οικονομίας λόγω της ιδιόμορφης αυτής κατάστασης του ισοζυγίου πληρωμών.

Με την ιδιωτική πρωτοβουλία να διστάζει να επενδύσει στον κλάδο βιομηχανικού κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και το κράτος διστακτικό να προχωρήσει στην ίδρυση κρατικών βιομηχανικών μονάδων για την υποκατάσταση των εισαγωγών η χώρα περί το 1960 βρισκόταν σε μια ιδιόμορφη κατάσταση. Η οικονομία βασιζόταν περισσότερο στην άντληση πόρων από το εξωτερικό για την κάλυψη του ισοζυγίου πληρωμών και λιγότερο στην ανάπτυξη των παραγωγικών της δυνάμεων. Η ανεργία και η υπο- και ετερο-απασχόληση στον αγροτικό τομέα οδηγούσαν σε μετανάστευση, ενώ βέβαια ένα σταθερό από το 1953 σε αξία νόμισμα και η πειθαρχημένη ισοσκέλιση του δημόσιου προϋπολογισμού σηματοδοτούσαν την πίστη των ελληνικών αρχών ότι μόνον η εξωστρέφεια της οικονομίας μπορούσε να ανεβάσει το βιοτικό επίπεδο. Ο ρόλος του κράτους στην οικονομία ήταν αρκετά παρεμβατικός με πρωταρχική την αυστηρότητα ελέγχου της ποσότητας του χρήματος στην οικονομία που διοχετευόταν από τη Νομι-

σματική Επιτροπή της Τράπεζας Ελλάδος με ποσοστώσεις σε κλάδους της οικονομικής δραστηριότητας και, μέσω αυτών, σε συγκεκριμένους τομείς, άξιους ενίσχυσης σύμφωνα με τις τότε εκτιμήσεις.

Οι Έλληνες οικονομολόγοι συζήτησαν σε μονογραφίες και άρθρα το —όπως το έλεγαν— «πρόβλημα του ισοζυγίου πληρωμών». Ενώ η παροχή αμερικανικής βοήθειας έβαινε στη δεκαετία του 1950 μειούμενη βαδίζοντας προς τον μηδενισμό, δυο εξελίξεις στα ευρωπαϊκά δρώμενα φάνταζαν ελκυστικές για την άμβλυνση και τον περιορισμό του προβλήματος προσανατολισμού της οικονομίας. Η Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) και οι Ευρωπαϊκές Οικονομικές Κοινότητες (ΕΟΚ) ήταν ανοικτές σε συνεργασίες και συμφωνίες με τρίτες χώρες.

Δεδομένου ότι η ΕΟΚ πρόσφερε πολύ περισσότερες χρηματοδοτικές υποσχέσεις από την ΕΖΕΣ που ήταν απλά μια ζώνη ελεύθερου εμπορίου, η Ελλάδα συνδέθηκε από το 1962 με την ΕΟΚ. Ευνοϊκές διατάξεις δασμολογικού χαρακτήρα έσπρωξαν τη βιομηχανία σε καλύτερες εξαγωγικές επιδόσεις. Η συμφωνία «πάγωσε» μεν επί δικτατορίας (με αρνητικές συνέπειες στις προσδοκίες των επιχειρηματιών) αλλά η τρέχουσα διαχείριση κράτησε ψηλούς τους ρυθμούς ανάπτυξης με τη βιομηχανία να προσεγγίζει το 30% του ΑΕΠ, τη γεωργία να φθίνει και την εσωτερική μετανάστευση να αποψιλώνει πληθυσμιακά την ύπαιθρο. Το 1971 είχαμε την κατάρρευση του συστήματος του Μπρέτον Γουντς και η χώρα μπήκε, μαζί με τις υπόλοιπες δυτικές οικονομίες, στην παγίδα του στασιμοπληθωρισμού και στην αδυναμία χειρισμού του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών υπό συνθήκες πανάκριβων για την εποχή τους τιμών πετρελαίου, απαραίτητης πηγής ενέργειας της ελληνικής βιομηχανίας. Η ανταγωνιστικότητα («γλιστρώσει») και το νόμισμα άρχισε να υποτιμάται.

Η κατ' αρχήν λύση στα σύνθετα οικονομικά προβλήματα της Μεταπολίτευσης προέκυψε από την (πρώμη) αίτηση προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ. Η αίτηση έγινε δεκτή μετά από μακροχρόνια διαπραγματεύση και σωρεία μεταβατικών διατάξεων. Η συμμετοχή της χώρας στην Κοινή Αγροτική Πολιτική, που σήμαινε τη γενναιόδωρη στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων, η πρόσβαση ως πλήρες μέλος σε χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και η γενικότερη αιμοδοσία του ελλείμματος ισοζυγίου πληρωμών από Ευρωπαϊκούς πόρους υποσχόταν συνέχιση της πεπατημένης στην ελληνική οικονομική πολιτική που άλλωστε εύρισκε σύμφωνους τους πολίτες της χώρας.

Είναι αλήθεια βέβαια ότι αρχικά διατυπωνόταν έντονη πολιτική κριτική στην ΕΟΚ από τον αρχηγό του ΠΑΣΟΚ Ανδρέα Παπανδρέου. Όταν όμως άρχισαν να ρέουν στη χώρα κονδύλια για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και αργότερα τα πακέτα Ντελόρ, Σαντέρ, από τα Ταμεία Σύγκλισης και Συνοχής, όταν η ΕΟΚ έγινε ΕΕ και άρχισε να διαμορφώνει και να χρηματοδοτεί πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης, κοινωνικές δαπάνες και άλλες πρωτοβουλίες, η στάση του ΠΑΣΟΚ απέναντι στην ΕΕ άλλαξε άρδην. Το αργότερο μετά το 1985 με το πρόγραμμα σταθεροποίησης 1985-1987, η κριτική προς την ΕΟΚ/ΕΕ σταδιακά εξέλιπε με αποκορύφωμα τη σχεδόν καθολική υπερψήφιση στο κοινοβούλιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992. Το ισοζύγιο πληρωμών δεν αποτελούσε πλέον πρόβλημα για την οικονομική πολιτική.

Στη δεκαετία του 1980 άλλαξε και το πλαίσιο άσκησης της οικονομικής πολιτικής. Ο κρατικός μηχανισμός αναδείχθηκε σε βασικό παίκτη στην οικονομία, ενώ αναπτύχθηκαν σε ακόμα μεγαλύτερη κλίμακα πελατειακές σχέσεις σε τοπικό και εθνικό επίπεδο. Επιδιώχθηκε ο μετασχηματισμός της οικονομίας με μόχλευση εξωτερικού δανεισμού που σταδιακά ανέβασε τη σχέση χρέους προς ΑΕΠ από 20% σε 100% μέσα σε μια δεκαετία. Γενναιόδωρη κρατική χρηματοδότηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση και για τη διατήρηση σε λειτουργία («προβληματικών») επιχειρήσεων που είχαν καταστεί ζημιογόνες έδινε τον τόνο επί μια δεκαετία με τον πληθωρισμό διψήφιο και τον μετασχηματισμό της οικονομίας να ασθμαίνει. Η γεωργία ως κλάδος παραγωγικής δραστηριότητας συνέχιζε να φθίνει, ενώ οι βιομηχανικές μονάδες στρέφονταν προς εμπορικές δραστηριότητες, καθώς το εμπόριο πρόσφερε ψηλότερα κέρδη από τη δευτερογενή παραγωγή. Η κρατική διαχείριση ευρωπαϊκών κονδυλίων αποδείχθηκε καταλύτης μετατροπής της χώρας σε οικονομία υπηρεσιών.

Οι Έλληνες οικονομολόγοι αρχικά μελέτησαν επίμονα τις επιπτώσεις της πλήρους προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ/ΕΕ. Είναι χαρακτηριστικές δημοσιεύσεις και συνέδρια απολογισμού των πρώτων πέντε χρόνων ένταξης στην ΕΕ. Αποδείχθηκε ότι σημαντικό κομμάτι της δευτερογενούς παραγωγής δεν άντεξε τον ανταγωνισμό της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ και το ποσοστό συμμετοχής της βιομηχανίας στο ΑΕΠ άρχισε να φθίνει επανερχόμενο σταδιακά στο 20% προηγούμενων δεκαετιών. Η εφαρμογή της πολιτικής της «σκληρής δραχμής», της υποτίμησης του νομίσματος σε ποσοστό χαμηλότερο του τρέχοντος πληθωρισμού, έκανε δυσκολότερη

τη θέση των ελληνικών βιομηχανικών εξαγωγών. Μετά το 1987 συρρικνώθηκαν οι δημοσιεύσεις προβληματισμού σχετικά με την ευρωπαϊκή πορεία της ελληνικής οικονομίας και αναδύθηκαν άλλες με έμφαση στην εκμετάλλευση νέων ευκαιριών χρηματοδότησης που πρόσφεραν ευρωπαϊκά κονδύλια. Το ισοζύγιο πληρωμών, όπως προαναφέραμε, δεν αποτελούσε πλέον πρόβλημα. Το ζήτημα για τη δεκαετία του 1990 ήταν να προχωρήσει η χώρα στη συμμόρφωση με τα κριτήρια του Μάαστριχτ, να μειωθούν σταδιακά ελλείμματα προϋπολογισμού, πληθωρισμός, επιτόκια και δυνητικά το δημόσιο χρέος. Θέσπιση (και τήρηση) νομισματικών στόχων επέτρεψε την επίτευξη κάποιων από τους στόχους αυτούς και μέσω αυτών και σχετικών ευρωπαϊκών αποφάσεων οδηγηθήκαμε στην ελαφρά καθυστερημένη ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωζώνη που έγινε αποδεκτή και πάλι από ευρύτατη κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Ενώ η ΕΕ διευρύνθηκε μετά το 1989 γενόμενη μια ιδιόμορφη ομοσπονδία κρατών, και με τους ρυθμούς ανάπτυξης στην Ελλάδα να έχουν ανακάμψει, ξεχάστηκαν και δεν συζητήθηκαν πιθανές αρνητικές συνέπειες της σταδιακής μετατροπής της ελληνικής οικονομίας σε οικονομία υπηρεσιών με συμβολή τους στο ΑΕΠ περί το 60% το 2000 και 70% το 2010. Παράλληλα, υποβαθμίστηκε/ξεχάστηκε η υποχρέωση τήρησης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της ΕΕ μετά την εισαγωγή του Ευρώ ως εθνικού νομίσματος. Την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα διογκώθηκαν ξανά τα κρατικά ελλείμματα, η στατιστική καταγραφή των οποίων ήταν πλημμυεστάτη.

Κάπως έτσι, και στα απόνερα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 οδηγήθηκε η χώρα σε διπλό έλλειμμα σε προϋπολογισμό και ισοζύγιο πληρωμών καθώς και σε διογκωμένο χρέος, και σε αδυναμία αντιμετώπισης της κατάστασης με εθνικά μέσα, αφού άλλωστε δεν διέθετε δικό της νόμισμα. Δεν διέθετε όμως ούτε δική της στρατηγική, και όπως αποδείχθηκε, ούτε δική της άποψη για το ξεπέρασμα της κρίσης. Οι εταίροι, ΕΕ και ΔΝΤ, επέβαλλαν μια εμπροσθοβαρή δημοσιονομική προσαρμογή, που ελπίζοταν ότι θα αποκαθιστούσε σύντομα μακροοικονομική ισορροπία, προσαρμογή που έπληξε ανεπανόρθωτα τη δομή της ελληνικής οικονομίας, τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις των δύο, των τριών και των πέντε απασχολούμενων που ήταν η (ασθενής) ραχοκοκαλιά της οικονομίας.

Γεωργία και βιομηχανία παράγουν σήμερα περί το 6% και το 15% του ΑΕΠ αντίστοιχα, με τις υπηρεσίες να καταλαμβάνουν το υπόλοιπο. Η

πραγματικότητα αυτή πιστοποιεί ότι μια επαναφορά σε εθνικό νόμισμα θα προκαλούσε τεράστιες ελλείψεις αγαθών στη χώρα και μεγαλύτερη συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας από το 25% που προέκυψε μεταξύ 2010-2013. Μετά τρία μνημόνια και μεγάλη καθυστέρηση, οκτώ ετών, επανήλθε στην Ελλάδα η ισορροπία των μακροοικονομικών μεγεθών και καταγράφηκαν θετικοί ρυθμοί ανάπτυξης, ατυχώς όμως η πανδημία του κορωνοϊού ξαναπαρέσυρε την οικονομία σε ύφεση.

Οι εργασίες στον παρόντα τόμο σκοπό έχουν την ανασκόπηση των 200 χρόνων ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας με έμφαση στη σύγχρονη οικονομική ιστορία. Έμφαση δίνεται στους κλάδους της οικονομικής δραστηριότητας, στην τραπεζική και φορολογική πολιτική και στη σχέση της χώρας με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με λιτό και συμπεριληπτικό τρόπο υπογραμμίζονται επιτεύγματα και διαπιστώνονται αδυναμίες. Απώτερος στόχος είναι η συμβολή στη συζήτηση σχετικά με το βραχυπρόθεσμο αλλά και το μακροπρόθεσμο μέλλον της ελληνικής οικονομίας.

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Γιάννης Δούκας

ΕΠΙΚ. ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ,
ΑΓΡΟΔΙΑΤΡΟΦΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΕΚΠΑ

Ναπολέων Μαραβέγιας

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

Διαχρονικά, η συμβολή του αγροτικού τομέα είναι σημαντική για την ελληνική οικονομία και κοινωνία. Βέβαια, κατά τη διάρκεια των ετών το μερίδιό του στη διαμόρφωση του εθνικού εισοδήματος έχει συρρικνωθεί από το 54% την περίοδο του Μεσοπολέμου και το 11,5% τη δεκαετία του 1980 σε μονοψήφιο ποσοστό σήμερα. Παρ' όλα αυτά παραμένει ένας τομέας ζωτικής σημασίας για την οικονομία της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή του πρωτογενούς τομέα στο ΑΕΠ είναι 3,5% (Eurostat, 2021), ποσοστό σχεδόν τριπλάσιο του ευρωπαϊκού μέσου όρου, που φτάνει τον 1,3% στην ΕΕ-27. Επίσης, το ποσοστό του εργατικού δυναμικού που απασχολείται στον τομέα φτάνει στο 10% και είναι πολύ υψηλότερο από τον μέσο όρο στην ΕΕ-27 που κυμαίνεται στο 4% (EC, 2021).

Βέβαια, η σημασία του αγροδιατροφικού τομέα είναι πολύ μεγαλύτερη, αν συνυπολογίσουμε ότι η μεταποίηση αγροτικών προϊόντων (τρόφιμα και ποτά) στην Ελλάδα παράγει το 3,5% του ΑΕΠ (όσο περίπου και ο πρωτογενής τομέας) και συμβάλλει κατά 37% στην απασχόληση (μ.ο. ΕΕ-27: 15,1%) και κατά 28% στην προστιθέμενη αξία (μ.ο. ΕΕ-27: 11,4%) του συνόλου της μεταποίησης (Eurostat, 2021).

Στο παρόν κείμενο θα επιχειρήσουμε μια σύντομη ιστορική αναδρομή από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι τις ημέρες μας, θα επισημάνουμε τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής αγροτικής οικονομίας και τις

επιδράσεις από τη συμμετοχή στην Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), και θα επιχειρήσουμε τη διατύπωση προτάσεων για το μέλλον του τομέα σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον.

1. Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Παρακάτω παρουσιάζονται οι σημαντικότερες εξελίξεις στον ελληνικό αγροτικό τομέα, από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι και τις ημέρες μας.

- ▣ Με βάση τις Συνθήκες που αναγνώρισαν την ανεξαρτησία της χώρας, τα εδάφη που περιλαμβάνονταν στα όρια του νέου κράτους και ανήκαν στους Τούρκους ανακηρύχθηκαν «εθνική ιδιοκτησία».
- ▣ Στις αρχές της δεκαετίας του **1830** το ελληνικό κράτος είναι ο μεγαλύτερος γαιοκτήμονας του ελληνικού χώρου κατέχοντας περίπου το **35%-50%** των καλλιεργήσιμων εκτάσεων του ελληνικού βασιλείου.
- ▣ **Διανομή των «εθνικών γαιών»** στους καλλιεργητές το **1871**: ευεργετική επίδραση στην εξέλιξη της αγροτικής παραγωγής της χώρας και στην ανάπτυξη των εξαγωγικών φυτειών, όπως η κορινθιακή σταφίδα.
- ▣ Στο δεύτερο μισό του **19ου** αιώνα η κορινθιακή σταφίδα αναδείχθηκε το κυριότερο εξαγωγικό προϊόν του ελληνικού βασιλείου (**50%** της συνολικής αξίας των εξαγωγών της χώρας).
- ▣ Ο «σταφιδικός πυρετός» έφτασε στο απόγειό του στη βόρεια και δυτική Πελοπόννησο, ειδικά μετά το **1878** που η ελληνική σταφίδα κατέκτησε και τη γαλλική αγορά. Γύρω στο **1890** όμως η **βαθμιαία ανάρρωση των γαλλικών αμπελιών από τη φυλλοξήρα** αποκατέστησε τις ισορροπίες στη γαλλική οινοπαραγωγή και επέφερε επακόλουθα σταδιακή μείωση των ελληνικών εξαγωγών.
- ▣ **1892/93**: έκρηξη κρίσης υπερπαραγωγής, με τραγικές συνέπειες για την ελληνική οικονομία: «σταφιδική κρίση» και πτώχευση.
- ▣ **1881**, προσάρτηση της Θεσσαλίας: **Μεταβίβαση των ιδιοκτησιών γης** σε μεγάλους Έλληνες χρηματιστές και εμπόρους της διασποράς και εξάλειψη των προνομίων που απολάμβαναν οι Έλληνες καλλιεργητές υπό το Οθωμανικό δίκαιο.

- ▣ **Κατάργηση των εμπράγματων δικαιωμάτων και μετατροπή σε αγρομισθωτές**
- ▣ **1881-1910:** περίοδος αναταραχών και αγροτικών εξεγέρσεων με ισχυρή υποστήριξη από τα αστικά κέντρα και με κεντρικό αίτημα τη διανομή της γης στους καλλιεργητές της.
- ▣ **Μάρτιος 1910:** Σύγκρουση στο **Κιλελέρ**
- ▣ **Μεσοπόλεμος:** Περίοδος ραγδαίων εξελίξεων με την αγροτική μεταρρύθμιση του **Ελ. Βενιζέλου**¹
 - αγροτική εγκατάσταση των προσφύγων
 - ίδρυση του Υπουργείου Γεωργίας το 1917 και των αυτόνομων οργανισμών συγκέντρωσης και διαχείρισης εγχώριων προϊόντων
 - ψήφιση του ν. 602/1914 για τους γεωργικούς συνεταιρισμούς και η επέκταση των χορηγήσεων της Εθνικής Τράπεζας στον αγροτικό πληθυσμό μετά το 1915
 - ίδρυση της Αγροτικής Τράπεζας το 1929
 - μεγάλα εγχειροβελτιωτικά έργα στην ελληνική ύπαιθρο, προώθηση της πολιτικής της «αυτάρκειας» και επέκταση των εξαγωγικών φυτειών σε βάρος των «παραδοσιακών» καλλιεργειών²
- ▣ **Δεκαετίες 1950-1960:** Προστασία και Εκμηχάνιση για αύξηση της αγροτικής παραγωγής στηριζόμενη στα λιπάσματα, τα φάρμακα και τα μηχανήματα («πράσινη επανάσταση») με έμφαση στην επίτευξη της αυτάρκειας στα σιτηρά και τα βασικά αγροδιατροφικά προϊόντα
 - Αύξηση της παραγωγικότητας αλλά και αγροτική έξοδος (υψηλοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης σε Ελλάδα και Ευρώπη)
- ▣ **Δεκαετία 1970:** Πετρελαϊκές κρίσεις και στασιμότητα της οικονομικής ανάπτυξης
 - Μεγάλη προσπάθεια για την εισοδηματική στήριξη των αγροτικών εισοδημάτων («κοινωνική διαχείριση» των αγροτικών ζητημάτων)

¹ Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. και Δ. Παναγιωτόπουλος – Π. Δ. Σωτηρόπουλος (2007), *Η ελληνική αγροτική κοινωνία και οικονομία κατά τη βενιζελική περίοδο*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.

² Τα παραπάνω (από την Ανεξαρτησία της Ελλάδας έως τον Μεσοπόλεμο) αποτελούν σταχυολόγηση πληροφοριών από το άρθρο του Βασίλη Πατρώνη, «Το Αγροτικό Ζήτημα στην Ελλάδα», *Η Καθημερινή* 24.01.2010.

- ▣ **Δεκαετία 1980:** Ένταξη στην **ΕΟΚ** και στο πλαίσιο λειτουργίας της **ΚΑΠ**
 - Επέκταση της «κοινωνικής διαχείρισης» μέσω της «γενναιοδωρίας» της ΚΑΠ που ευνοήθηκε από τον μηχανισμό της «πράσινης ισοτιμίας» (οφέλη από τις διολισθήσεις/υποτιμήσεις της δραχμής)
- ▣ **Δεκαετία 1990:** Στόχοι **Μάαστριχτ** και **πολιτική της σκληρής δραχμής**
 - Μεγάλη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο της GATT και αποδυνάμωση των προστατευτικών μηχανισμών (μεγάλες αγροτικές κινητοποιήσεις).
- ▣ **Δεκαετία 2000:** Συνέχιση των μεταρρυθμίσεων της ΚΑΠ
 - αποσύνδεση των ενισχύσεων από το προϊόν
 - περαιτέρω άνοιγμα των αγορών
 - ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών παραμέτρων
 - μείωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής γεωργίας
 - μείωση των εισοδημάτων³

2. Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ⁴

Ο ελληνικός αγροτικός τομέας χαρακτηρίζεται διαχρονικά από σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες (μικρό μέγεθος εκμεταλλεύσεων, υψηλό ποσοστό αγροτικού πληθυσμού, δημογραφική γήρανση, δυσμενής σχέση φυτικής/ζωικής παραγωγής, γεωμορφολογία εδάφους κ.λπ.) και διαφοροποιημένη χωρική κατανομή που χαρακτηρίζεται από πολλά νησιωτικά συμπλέγματα και εκτεταμένους ορεινούς όγκους. Η οικονομική δραστηριότητα των εκμεταλλεύσεων διακρίνεται από χαμηλά επίπεδα παραγωγικότητας της εργασίας και ταυτόχρονα υψηλό κόστος παραγωγής με

³ Τα παραπάνω (από τις δεκαετίες 1950-1960 έως τη δεκαετία του 2000) αποτελούν σταχυολόγηση πληροφοριών από το κείμενο του Ναπολέοντα Μαραβέγια, στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.) (2008), *Η μεσογειακή γεωργία στη δίνη της παγκοσμιοποίησης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

⁴ Η ενότητα έχει βασιστεί στο κεφάλαιο 6 του βιβλίου Ε.Γ. Δούκας – Ν. Μαραβέγιας (2021), *Ευρωπαϊκή Αγροτική Οικονομία και Πολιτική: Μετασχηματισμοί και προκλήσεις προσαρμογής*, εκδόσεις Κριτική.

άμεσο αντίκτυπο στο ύψος του αγροτικού εισοδήματος και την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής γεωργίας τόσο στο εσωτερικό της χώρας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και διεθνώς.

Βέβαια, αν και αυτά τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά και ιδιαίτερα ο μικρός και κατατεμαχισμένος κλήρος υπάρχουν από την εποχή της αγροτικής μεταρρύθμισης του Βενιζέλου το 1917, ο ελληνικός αγροτικός τομέας έδειξε πολλές φορές δείγματα ευελιξίας και ικανότητας προσαρμογής, κυρίως λόγω του δυναμισμού της αγροτικής οικογένειας (Τσιμπούκας και Τσουκαλάς, 1999). Σε αυτό το πλαίσιο λοιπόν, η αγροτική πολιτική που ακολουθήθηκε, από τις αρχές της δεκαετίας του '50 και μέχρι την ένταξη στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) τον Ιανουάριο του 1981, είχε ως στόχο να περιορίσει τις διαρθρωτικές αυτές αδυναμίες, να αυξήσει την παραγωγικότητα και τα αγροτικά εισοδήματα και να μειώσει το κόστος ανά μονάδα παραγωγής.

Παρά τις προόδους που σημειώθηκαν, κατά τη διάρκεια της περιόδου πριν την ένταξη στην τότε ΕΟΚ, η ελληνική γεωργία παρουσιάσθηκε ανέτοιμη να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την έντονη ανταγωνιστική πίεση που δέχθηκε από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη (Μαραβέγιας, 1992). Σε αυτό συνέτεινε και η ανεπιτυχής διαδικασία εναρμόνισης της ελληνικής αγροτικής πολιτικής με την ΚΑΠ κατά την περίοδο της Σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΟΚ (1962-1980).

Με βάση τα κλαδικά-περιφερικά στοιχεία της ΕΣΥΕ υπάρχει μια σχετική ομοιογένεια για τις τρεις από τις τέσσερις νησιωτικές περιφέρειες (Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη) όπου κυριαρχούν οι δενδρώδεις καλλιέργειες (κυρίως η ελιά), ακολουθούν τα αμπέλια και οι ετήσιες καλλιέργειες. Στην ηπειρωτική Ελλάδα, η κατανομή αυτή διαφοροποιείται καθώς στις πεδινές περιοχές επικρατούν οι ετήσιες καλλιέργειες (κυρίως οι μεγάλες καλλιέργειες και τα δημητριακά) και στις ορεινές η αιγοπροβατοτροφία, με εξαίρεση την περιφέρεια Πελοποννήσου που ακολουθεί την κατανομή των νησιωτικών περιφερειών (Καρανικόλας και Μαρτίνος, 1999· Δούκας, 2009). Γενικά, αναφορικά με τη διάκριση σε φυτική-κτηνοτροφική παραγωγή, η κατανομή είναι 70%-30%.

Το 2019 η συνολική αξία της αγροτικής παραγωγής ήταν 10.704,5 εκατ. ευρώ (2,7% επί του συνόλου της ΕΕ) με κύρια προϊόντα τα φρούτα (21,7%), τα λαχανικά και τα κηπευτικά (18,8%), το γάλα (9,6%), τις βιομηχανικές καλλιέργειες (8,2%), το ελαιόλαδο (7,5%), τα δημητριακά

(6,4%) και τα αιγοπρόβατα (5,5%). Κατά την ίδια χρονιά οι συνολικές χρηματικές μεταβιβάσεις που έλαβε η χώρα έφτασαν τα 2,7 εκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 5% των συνολικών δαπανών της ΚΑΠ στην ΕΕ-28, πράγμα που δείχνει ότι η ελληνική γεωργία ευνοείται από τη συνολική χρηματοδότηση της ΚΑΠ (EC-Agriculture and Rural Development, 2020).

Αναφορικά με την ευρύτερη σημασία της υπαίθρου για την Ελλάδα, αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία για το 2019, οι καθαρά αγροτικές περιοχές καταλαμβάνουν το 62,64% της συνολικής έκτασης, ενώ ο πληθυσμός τους αντιστοιχεί στο 31,3% έναντι 20,5% στην ΕΕ-27 στο σύνολο του πληθυσμού. Στις περιοχές αυτές παράγεται το 25,3% της συνολικής Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας (ΑΠΑ) και απασχολείται το 29,81% του συνολικού εργατικού δυναμικού της χώρας (EC-Agriculture and Rural Development, 2020).

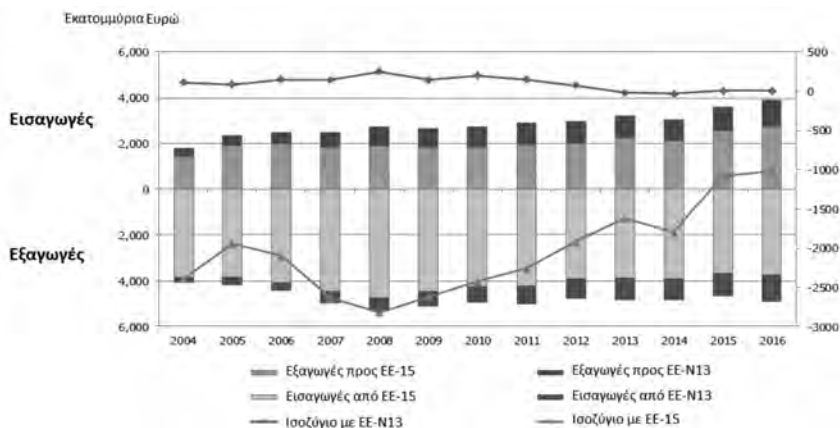
Όσον αφορά τη θέση του αγροτικού τομέα στο διεθνές εμπόριο της χώρας, σημειώνεται ότι τα αγροτικά προϊόντα συμβάλλουν κατά 17,8% στη συνολική αξία των εξαγωγών της Ελλάδας (έναντι 8,5% στο μ.ο. της ΕΕ-27) με κύριους εμπορικούς εταίρους τις χώρες της ΕΕ, προς τις οποίες εξάγεται το 65% του συνόλου της αξίας των εξαγωγών αγροτικών προϊόντων της Ελλάδας το 2019. Αυτό καταδεικνύει την ιδιαίτερη βαρύτητα του αγροτικού τομέα στο ελληνικό διεθνές εμπόριο, αλλά και τον υψηλό βαθμό διεξόδου στην αγορά της ΕΕ. Παρ' όλα αυτά, το αγροτικό εμπορικό ισοζύγιο παραμένει ελλειμματικό κατά 793,3 εκατ. ευρώ (EC-Agriculture and Rural Development 2020).

Όπως αποτυπώνεται στο σχήμα 1, η εξισορρόπηση του ενδοκοινοτικού εμπορικού ισοζυγίου είναι αποτέλεσμα της αύξησης των εξαγωγών μετά το 2012, κυρίως προς τα παλαιά κράτη μέλη (ΕΕ-15), ενώ οι εισαγωγές παραμένουν σχεδόν στο ίδιο επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, σε σχέση με τα νέα κράτη μέλη (ΕΕ-N13), το εμπορικό ισοζύγιο αγροτικών προϊόντων της Ελλάδας εμφανίζεται διαχρονικά θετικό. Αξίζει να σημειωθεί ότι η παρατηρούμενη μείωση των εισαγωγών μπορεί να αποδοθεί κυρίως στην οικονομική κρίση και τη συνακόλουθη συρρίκνωση της αγοραστικής δύναμης. Επίσης, η αύξηση των εξαγωγών θα μπορούσε να αποδοθεί κυρίως στη μείωση της εγχώριας ζήτησης λόγω της κρίσης και στην αναζήτηση ξένων αγορών από τους αγρότες παραγωγούς για τη διάθεση των προϊόντων τους. Σημαντικό στοιχείο για την αύξηση των εξαγωγών

αποτελεί η αυξανόμενη διείσδυση στις αγορές της ΕΕ με ποιοτικά και ασφαλή αγροδιατροφικά προϊόντα, τα οποία οι ευρωπαίοι καταναλωτές είναι διατεθειμένοι να προμηθευτούν σε υψηλότερες τιμές (Μαραβέγιας – Δούκας 2014).

ΣΧΗΜΑ 1.

Εξέλιξη του Αγροτικού Εμπορικού Ισοζυγίου Ελλάδας – ΕΕ, 2004-2016



ΠΗΓΗ: Eurostat 2018 στο Δούκας, 2018

Όπως προκύπτει από τον επόμενο πίνακα 1 το αγροτικό εισόδημα (με βάση τις τιμές παραγωγού) στηρίζεται διαχρονικά σε ένα μέσο ποσοστό που κυμαίνεται περίπου στο 40% από τις συνολικές επιδοτήσεις της ΚΑΠ με το αντίστοιχο ποσοστό για την ΕΕ να βρίσκεται περίπου στο 34% (ΕΕ-15, ΕΕ 27/28). Ακόμη και σήμερα, σχεδόν τέσσερις δεκαετίες μετά την ένταξη, η ελληνική αγροτική οικονομία παρουσιάζει μεγάλη εξάρτηση από την ΚΑΠ στο επίπεδο των αγροτικών εισοδημάτων αλλά και των συνολικών χρηματοδοτήσεων.

Επίσης, οι χρηματοδοτήσεις από την ΚΑΠ, για την περίοδο από τη μεταρρύθμιση του 1992 μέχρι και την ενδιάμεση συμφωνία το 2003 αντιστοιχούσαν στο 2,5% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας και από το 2004 έως το 2016 στο 1,4% (Eurostat/AMECO database, 2017), ποσοστά που κυμαίνονται σταθερά υψηλότερα από τον κοινοτικό μέσο όρο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

Ακαθάριστη γεωργική προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ) σε τιμές παραγωγού και επιδοτήσεις (εκατομμύρια ευρώ)

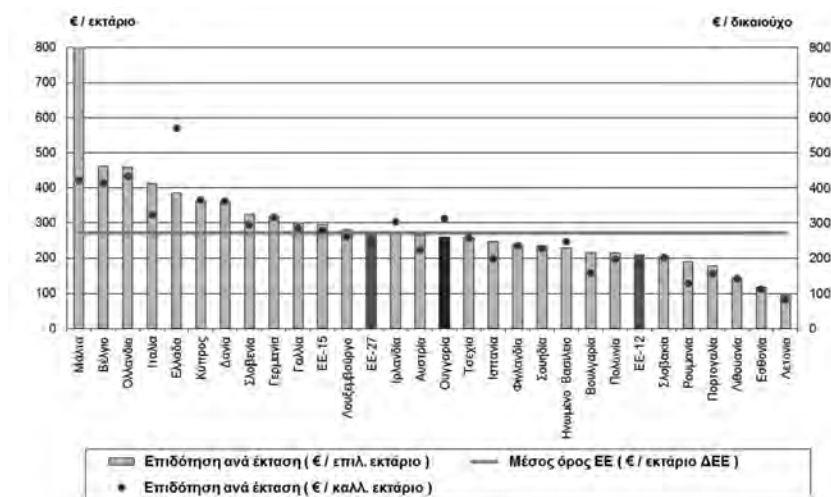
	ΑΠΑ σε τιμές παραγωγού					Συνολικές επιδοτήσεις και ως ποσοστό ΑΠΑ				
	1995	2000	2005	2010	2016	1995	2000	2005	2010	2016
ΕΕ-27/23			129.933	142.800	164.650			49.295 (37,9%)	53.455 (37,4%)	50.073 (30,4%)
ΕΕ-15	113.526	116.402				34.183 (30,1%)	37.463 (32,2%)			
ΕΛΛΑΔΑ	5.585	6.240	6.581	5.410	5.543	1.944 (35,7%)	2.134 (34,2%)	2.249 (34,2%)	2.793 (51,6%)	2.388 (43,1%)

ΠΗΓΗ: Eurostat, 2017-επεξεργασμένο από Δούκας, 2018

Κατά την περίοδο 2014-2020, για την Ελλάδα, οι άμεσες ενισχύσεις ανέρχονται περίπου σε 2 δις/έτος και διανέμονται σε περίπου 820.000 δικαιούχους (μείωση 12,15% σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο). Αυτό συνέβη επειδή έγινε μεταφορά πόρων από τις χώρες μέλη με τις μεγαλύτερες άμεσες ενισχύσεις, όπως η Ελλάδα, προς χώρες με ενισχύσεις μικρότερες του 90% του κοινοτικού μέσου όρου, με στόχο να καλυφθεί, μέχρι το 2020, το 1/3 της διαφοράς, όπως φαίνεται στο σχήμα 2. Επιπρόσθετα, από το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης, η Ελλάδα εισπράττει περίπου 3,7 δις (μείωση 5,9% σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο).

Αναφορικά με τη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027, η Ελλάδα πρόκειται να εισπράξει 14,5 δις ευρώ για άμεσες ενισχύσεις, και 4 δις για την Αγροτική Ανάπτυξη, ποσά ανάλογα με αυτά που είχε εισπράξει στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020. Ωστόσο, στη νέα περίοδο, ενισχύεται η ελευθερία εθνικών επιλογών μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο κοινών δεσμεύσεων και στόχων, με κυρίαρχο τον ρόλο της αιρεσιμότητας, δηλαδή της σύνδεσης των χρηματοδοτήσεων με τα αποτελέσματα, υπό την πίεση ενός σαφώς μειωμένου Προϋπολογισμού. Είναι σαφές πως διοικητικές αστοχίες ή διαχειριστικές ανεπάρκειες, που χαρακτηρίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση, μπορούν να οδηγήσουν σε απώλεια χρηματοδοτήσεων.

ΣΧΗΜΑ 2.
Μέσος όρος ενισχύσεων ανά χώρα-μέλος



ΠΗΓΗ: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013

3. Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ: ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝ

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, ο ελληνικός αγροτικός τομέας παρουσιάζει ακόμη υψηλό βαθμό εξάρτησης από τους μηχανισμούς της ΚΑΠ και τη χρηματοδότηση από την ΕΕ, παραμένοντας όμως σε στασιμότητα. Παρ' όλα αυτά, κατά τη διάρκεια της δεκαετούς οικονομικής κρίσης, επέδειξε μια ανέλπιστη ανθεκτικότητα με τη σταθερότητα της αγροτικής παραγωγής παρά τη μείωση της εγχώριας κατανάλωσης. Η μείωση της εγχώριας κατανάλωσης μείωσε κυρίως τις εισαγωγές αγροδιατροφικών προϊόντων και ταυτόχρονα έστρεψε την εγχώρια παραγωγή προς τις εξαγωγές με θετικό αποτέλεσμα την ισοσκέλιση του εμπορικού ισοζυγίου αγροδιατροφικών προϊόντων το 2020 για πρώτη φορά μετά την ένταξή μας στην ΕΕ (1981).

Επίσης, η ελληνική αγροτική οικονομία φαίνεται να υφίσταται λιγότερες απώλειες από την πανδημία σε σύγκριση με άλλους τομείς και κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Παρά το γεγονός ότι η εστίαση και η διανομή τροφίμων βρίσκονται στο «μάτι του κυκλώνα», η παραγωγή των αγροτικών προϊόντων και των τροφίμων παρουσίασε αξιοσημείωτη ανθεκτικότητα.

Η κατανάλωση των νοικοκυριών στράφηκε σε κάποιο βαθμό από τα εστιατόρια προς το φαγητό στο σπίτι και συνεπώς στα καταστήματα τροφίμων. Βεβαίως, η μεγάλη μείωση των ξένων τουριστών που επισκέφθηκαν τη χώρα μας το 2020 είχε σημαντική αρνητική συνέπεια στην εστίαση και συνεπώς σημειώθηκε μείωση της ζήτησης αγροδιατροφικών προϊόντων από τα ξενοδοχεία και τα εστιατόρια που φαίνεται να αποκαταστάθηκε μερικώς το 2021. Αυτή η ανθεκτικότητα καταδεικνύει τις δυνατότητες του αγροτικού τομέα, έναντι άλλων τομέων της ελληνικής οικονομίας.

Προκειμένου όμως να μετατραπεί η ανθεκτικότητα του αγροδιατροφικού τομέα σε αναπτυξιακή δυναμική στα επόμενα χρόνια απαιτείται αξιοποίηση του νέου πλαισίου χρηματοδότησης της ΚΑΠ και του Ταμείου Ανάκαμψης. Το νέο πλαίσιο λειτουργίας της ΚΑΠ δημιουργεί έντονη πίεση στη δημόσια διοίκηση, η οποία αναλαμβάνει μεγάλο μέρος του σχεδιασμού και της υλοποίησης του αγροτικού αναπτυξιακού προγράμματος για την επόμενη προγραμματική περίοδο, καθώς προβλέπεται η άμεση σύνδεση της στοχοθέτησης και της χρηματοδότησης με την επίτευξη αποτελεσμάτων.

Σε αυτές τις συνθήκες, θα πρέπει να επιδειχτεί ευελιξία και προσαρμοστικότητα, τόσο από τις κεντρικές και τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του ΥΠΑΑΤ και των άλλων αγροτικών δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, όσο και από τους αγρότες και τις οργανώσεις τους, ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της αύξησης της παραγωγικότητας, της μείωσης του κόστους παραγωγής, της αύξησης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας και συνεπώς της βελτίωσης των αγροτικών εισοδημάτων. Προκειμένου να επιτευχθούν τα παραπάνω, απαιτείται αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου στη γεωργία με επαγγελματική εκπαίδευση και συμβουλευτική στήριξη των αγροτών-παραγωγών, ώστε σε συνεργασία με σύγχρονους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, να μπορέσουν να εκμεταλλευθούν τα εργαλεία και τη χρηματοδότηση στο πλαίσιο της νέας ΚΑΠ, ενσωματώνοντας πρακτικές που συμβάλλουν στην αειφορία των εγχώριων παραγωγικών συστημάτων.

Με αυτό τον τρόπο μπορεί να καταστεί δυνατή η παραγωγή αγροτικών προϊόντων υψηλής ποιότητας που θα ενσωματώνουν τα ιδιαίτερα εδαφοκλιματικά χαρακτηριστικά και τον πολιτισμό κάθε περιοχής και θα συμβάλλουν στην αύξηση της παραγόμενης προστιθέμενης αξίας, με σαφή προσανατολισμό στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας στην εγχώρια και τη διεθνή αγορά.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Δούκας Ε.Γ. (2018), «Οι Δυνατότητες μετασχηματισμού της Ελληνικής Γεωργίας: Μαθήματα που αντλούνται από τις περιπτώσεις του Ισραήλ και της Ολλανδίας» στο *Ελλάδα – Ισραήλ – Ολλανδία: Σύγκριση μοντέλων Αγροτικής Ανάπτυξης*, Εκδόσεις Το ΔΙΚΤΥΟ.
- Δούκας Ε.Γ. – Μαραβέγιας Ν. (επιμ.) (2021), *Ευρωπαϊκή Αγροτική Οικονομία και Πολιτική: Μετασχηματισμοί και προκλήσεις προσαρμογής*, εκδόσεις Κριτική.
- CIHEAM (2021), *All country Agro-profiles*
- ΕΣΥΕ (2009), *Στατιστικά στοιχεία πρωτογενούς τομέα 2005-Οι χάρτες της ΕΣΥΕ 2006*, <http://www.statistics.gr>
- European Union (2020), *Agriculture, forestry and fisheries Collection: Statistical books*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12069644/KS-FK-20-001-EN-N.pdf>
- Eurostat (2018, 2019), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/main-tables>
- Eurostat (2020), *Agriculture, forestry and fishery statistics*, Statistical Books, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12069644/KS-FK-20-001-EN-N.pdf/a7439b01-671b-80ce-85e4-4d803c44340a?t=1608139005>
- Hedoui A. M. – Natos D. – Mattas K. (2019), *EU agricultural integrated policies: the case of EU and Mediterranean countries*, NEW MEDIT N. 3/2019.
- Κριμπάς Κ. (2007), «Η συζήτηση για τη γεωργική πολιτική στην Ακαδημία Αθηνών το 1933 και το πρόβλημα της σιτάρκειας», στο Παναγιωτόπουλος Δ. και Σωτηρόπουλος Π.Δ. (επιμ.), *Η ελληνική αγροτική κοινωνία και οικονομία κατά τη βενιζελική περίοδο*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Μαραβέγιας Ν. (επιμ.) (2008), *Η μεσογειακή γεωργία στη δίνη της παγκοσμιοποίησης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Μαραβέγιας Ν. – Δούκας Ε.Γ. (2010), «Η ΚΑΠ και η Ελλάδα» στο Γ. Βαλινάκης (επιμ.), *Η Ελληνική Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική 1990-2010*, Εκδόσεις Σιδέρης, 2010.
- Μαραβέγιας Ν. – Δούκας Ε.Γ. (2012), «Η ανάπτυξη της υπαίθρου και η νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική», στο Σ. Βαλυράκης – Σ. Μπαμπανιάσης (επιμ.), *Μοντέλα βιώσιμης περιφερειακής ανάπτυξης-Η περίπτωση της Κρήτης*, Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Μαραβέγιας Ν. – Δούκας Ε.Γ. – Ιωαννίδου Σ. – Λύκος Μ. (2014), *Οι Επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα: Σύγκριση μεταξύ Αγροτικού και Αστικού χώρου*, 10th International Congress of the Hellenic Geographical Society, Thessaloniki.
- Maravegias N. – Doukas E. Y. (2012), «A strategy for rural development in Greece: The case of island areas», *Περιφέρεια-Region & Periphery*, τεύχος 1, 37-56.
- Παναγιωτόπουλος Δ. – Σωτηρόπουλος Π.Δ. (επιμ.) (2007), *Η ελληνική αγροτική κοινωνία και οικονομία κατά τη βενιζελική περίοδο*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Παναγιωτόπουλος Γ.Δ. (2021), «Ο κόσμος του μόχθου και της σιωπής: Ο διαχρονικός ρόλος και η συμβολή του πρωτογενούς τομέα και των αγροτών στο γίγνεσθαι της σύγχρονης Ελλάδας» στο *Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα. 200 χρόνια ιστορίας: προκλήσεις και προοπτικές*, Τράπεζα Πειραιώς, Αθήνα 2021, 21-141.
- Πατρώνης Β. (2010), «Το Αγροτικό Ζήτημα στην Ελλάδα», *Η Καθημερινή* 24.01.2010.

ΜΕΤΑΠΟΙΗΤΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ

Τάσος Γιαννίτσης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΣΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΕΚΠΑ

Αφετηρία της προσέγγισής μου αποτελούν ορισμένα κεντρικά ερωτήματα, όπως:

- Κάτω από την επίδραση ποιων παραγόντων διαμορφώθηκαν οι εξελίξεις στην ελληνική βιομηχανία μεταπολεμικά;
- Πώς επηρέασε η διεθνής τάση της αποβιομηχάνισης την ελληνική βιομηχανία και τι επιπτώσεις προέκυψαν για την αναπτυξιακή διαδικασία συνολικότερα;
- Πώς επηρέασαν οι παράγοντες τεχνολογία-καινοτομία-γνώση τον συνδυασμό αποβιομηχάνισης και «τριτογενοποίησης» της οικονομίας;
- Επηρέασε η αποδυνάμωση της βιομηχανίας τη μορφή και ένταση της τελευταίας κρίσης της ελληνικής οικονομίας;
- Τι πολιτικές ακολούθησε το κράτος στις διάφορες φάσεις της μεταπολεμικής περιόδου σε σχέση με τη βιομηχανία;

1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΕΚΒΙΟΜΗΧΑΝΙΣΗΣ (1953-1973)

Η πρώτη περίοδος σηματοδοτεί τη συγκρότηση του μεταπολεμικού κράτους και της οικονομίας και οδήγησε την Ελλάδα από την υπανάπτυξη στην κατηγορία των αναπτυσσόμενων οικονομιών. Η έμφαση της κρατικής πολιτικής ήταν στις επενδύσεις, στην εκβιομηχάνιση και τη σταδιακή ένταξη της χώρας στη διεθνή αγορά. Η εκβιομηχάνιση θεωρήθηκε το πιο σημαντικό εργαλείο για την ανάπτυξη, για μια αλλαγή στο παραγωγικό

πρότυπο, για σοβαρές επενδύσεις και τον εξωστρεφή προσανατολισμό της παραγωγής.

Έτσι, προς τα τέλη της δεκαετίας 1950, αναδεικνύονται οι ακόλουθοι στόχοι:

- Δημιουργία νέων βιομηχανικών μονάδων με σοβαρό μέγεθος σε νέα πεδία παραγωγής,
- Διαθεσιμότητα σοβαρών κεφαλαιακών πόρων που θα χρηματοδοτούσαν τέτοιες επενδύσεις,
- Διευκόλυνση των εξαγωγών,
- Διασφάλιση θεσμικών συνθηκών που θα περιόριζαν τα ρίσκα των επιχειρήσεων απέναντι σε απρόβλεπτες αλλαγές πολιτικής.

Η πολιτική εκβιομηχάνισης την περίοδο εκείνη προσανατολίστηκε στις διεθνείς άμεσες επενδύσεις και τις πολυεθνικές εταιρείες, που ναι μεν υπήρχαν πριν τον πόλεμο, όμως απέκτησαν, διεθνώς, σημαντικό βάρος μεταπολεμικά. Την περίοδο εκείνη, το κράτος χρησιμοποίησε όλα τα εργαλεία που διέθετε για να προωθήσει την εκβιομηχάνιση. Οι παρεμβάσεις αφορούσαν την αγορά εργασίας,¹ την αγορά προϊόντων, την αγορά κεφαλαίου και σε θεσμικά θέματα. Η συμφωνία σύνδεσης της Ελλάδας με την τότε ΕΟΚ εντασσόταν στην ίδια λογική, δηλαδή στη δημιουργία όρων που θα ευνοούσαν τη μετακίνηση διεθνών επενδύσεων στην Ελλάδα, θα έκαναν ευκολότερες τις εξαγωγές προς τις χώρες της ΕΟΚ και θα λειτουργούσαν ως μοχλός μιας σύγχρονης αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η περίοδος εκείνη, ιδιαίτερα τα χρόνια της δεκαετίας του 1960, είναι η πιο δυναμική φάση της βιομηχανικής ανάπτυξης της Ελλάδας, σε σύγκριση με οποιαδήποτε άλλη περίοδο πριν ή μετά το Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο. Έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Σηματοδοτεί την εκβιομηχάνιση μιας υπανάπτυκτης τότε χώρας. Η Ελλάδα τότε ήταν ίσως η πρώτη υπανάπτυκτη χώρα, μετά από

¹ Βλ. Χρ. Ιορδάνογλου (2020), Ισxn και 77 επ. για τις περιοριστικές εισοδηματικές πολιτικές τόσο πριν, όσο και μετά το 1967 στις αυξήσεις μισθών, 163 επ. και 200 επ. Με εξαίρεση τα χρόνια 1962, 1964 και 1967/1968, οι αυξήσεις μισθών στα χρόνια 1961-1966 αντιπροσώπευαν το 57,3% της αύξησης παραγωγικότητας και το 58% στα χρόνια 1968-1973.

ορισμένες λατινοαμερικανικές, στην οποία η εκβιομηχάνιση εξελίχθηκε σε τέτοιο βαθμό.

- Η εκβιομηχάνιση ακολούθησε ένα μη ορθόδοξο πρότυπο: αντί για την τυπική ακολουθία «ελαφρά καταναλωτικά αγαθά-ενδιάμεσα προϊόντα-κεφαλαιουχικά αγαθά», στην Ελλάδα, οι βιομηχανικοί κλάδοι που αναπτύχθηκαν σημαντικά τη δεκαετία του 1960 ήταν κυρίως αυτοί των κεφαλαιουχικών αγαθών και σε κάποιο βαθμό και των ενδιάμεσων αγαθών (42,9% της μεταποίησης το 1975 έναντι 23,6% το 1960).
- Η βιομηχανική ανάπτυξη και μεν ακολούθησε το τότε διαδεδομένο υπόδειγμα της υποκατάστασης εισαγωγών, όμως παράλληλα, σε κάποιο βαθμό, ενισχύθηκε και ο εξαγωγικός χαρακτήρας της βιομηχανίας.

Ο κύκλος κλείνει με την κρίση του 1973, που συνδέεται με τη διεθνή κρίση, αλλά αντανακλά και εθνικές αδυναμίες και προβλήματα, που γεννήθηκαν πριν το 1973.

2. Η ΑΠΟΒΙΟΜΗΧΑΝΙΣΗ (1974-1994)

Η κρίση του 1973 σηματοδοτεί την έναρξη μιας αποβιομηχάνισης της χώρας, που δεν αναστράφηκε ποτέ. Το μερίδιο της μεταποιητικής βιομηχανίας στο ΑΕΠ κορυφώθηκε στο 21%-22% του ΑΕΠ μέχρι το 1980, όμως, έκτοτε, συρρικνωνόταν συνεχώς (8% το 2020). Συγκριτικά με άλλες χώρες (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία), η Ελλάδα γνώρισε την ισχυρότερη σχετική συρρίκνωση της μεταποιητικής βιομηχανίας, η οποία βυθίστηκε σε μια κρίση, από την οποία δεν ισορρόπησε πριν τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (βλ. πίνακα 1).

Στην Ελλάδα, ο δεύτερος αυτός κύκλος σηματοδεύεται από μια διαδικασία οικονομικής υποχώρησης σε όρους μεγέθυνσης. Στην περίοδο αυτή, ο βιομηχανικός τομέας άρχισε να φθίνει και η διόγκωση των υπηρεσιών (τριτογενής τομέας) πήρε τη θέση της μεταπολεμικής εκβιομηχάνισης. Οι υπηρεσίες βρέθηκαν στο επίκεντρο της ελληνικής οικονομίας. Το βάρος του τομέα των υπηρεσιών στο ΑΕΠ της χώρας αυξήθηκε από 50,4% το 1970² στο 69% περίπου από το 2009 και μετά.

² Στοιχεία από την Τράπεζα της Ελλάδος (1982).

Οι πιο σημαντικές μεταβολές στη βιομηχανία ήταν οι εξής:

- Με την κρίση της δεκαετίας του 1970, και ιδιαίτερα μετά το 1981, η οικονομία ερχόταν αντιμέτωπη με την κατάργηση του προστατευτισμού που είχε επικρατήσει στο παρελθόν, και ήταν προφανές ότι πολιτικές ενίσχυσης της παραγωγικότητας, της ανταγωνιστικής ικανότητας και της δημιουργίας πιο σύγχρονων παραγωγικών δομών ήταν εξαιρετικά κρίσιμες για την αντιμετώπιση της νέας πραγματικότητας. Ήταν γενικότερα ορατό ότι η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα θα έθετε σε δοκιμασία την αδύναμη βιομηχανική βάση της χώρας.³
- Γίνονται φανερά τα πρώτα ισχυρά σημάδια της αποβιομηχάνισης ως τάση που ήταν αισθητή και σε πολλές βιομηχανικές χώρες. Η μεταποίηση υποχωρεί ως ποσοστό του ΑΕΠ, χάνει θέσεις εργασίας, ενώ αρκετές από τις πιο σημαντικές επιχειρήσεις κλονίζονται ή κλείνουν λίγα χρόνια αργότερα.
- Η άνοδος των κλάδων κεφαλαιουχικών και ενδιάμεσων αγαθών, που είχε σημειωθεί στη πρώτη περίοδο, ανακόπτεται και αρχίζει μια αντίστροφη πορεία. Το σχετικό μερίδιο των κλάδων αυτών στη μεταποίηση αρχίζει και συρρικνώνεται, σε όφελος των κλάδων παραγωγής καταναλωτικών ειδών, και μάλιστα αισθητά.
- Όπως και σε άλλες χώρες, κλάδοι ολόκληροι περνούν σε κρίση (π.χ. χαλυβουργία, ναυπηγεία, κλωστοϋφαντουργικά) και συρρικνώνονται.

Την περίοδο αυτή ο πιο σημαντικός παράγοντας για την εξέλιξη της μεταποίησης ήταν η ένταξη στην ΕΕ. Η ένταξη σήμαινε μια αλλαγή υποδείγματος για την ελληνική οικονομία, και οπωσδήποτε τη βιομηχανία. Συνεπαγόταν την ολοκλήρωσή τους στην ευρωπαϊκή, αλλά και στη διεθνή αγορά, με την κατάργηση ενός ευρύτατου φάσματος μηχανισμών δασμολογικής και μη δασμολογικής προστασίας. Οι επιπτώσεις του ανοίγματος στη διεθνή αγορά και τον ανταγωνισμό είχαν αρχίσει να φαίνονται ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, αλλά έγιναν πολύ αισθητές τη δεκαετία του 1980. Σημειώθηκε μια σημαντική αύξηση της διεξόδου των εισαγωγών, αρκετές και σημαντικές επιχειρήσεις έκλεισαν, κέρδη

³ Ο Χασσίδ (1980) έχει προχωρήσει σε αναλυτικές προβλέψεις, πριν όμως φανούν οι πραγματικές επιπτώσεις της ένταξης.

και επενδύσεις έπεσαν σε στασιμότητα και, γενικώς, κυριάρχησε ένα κλίμα αβεβαιότητας.⁴

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.
Ακαθάριστη αξία παραγωγής μεταποίησης στο ΑΕΠ⁵

	1974	1995	2009	2020	Μεταβολή 1974-2009 (σε ποσοστιαίες μονάδες)
Ελλάδα	18,2%	11,0%	7,6%	8,9%	-9,3
Ισπανία	26,2%	16,3%	11,6%	11,0%	-15,2
Πορτογαλία	33,3%	15,9%	11,1%	11,9%	-21,4
Ιρλανδία	...	20,7%	20,4%	34,5%	+13,7

ΠΗΓΗ: Για 1995-2020 από World Development Indicators. Manufacturing, value added. Για 1974 από OECD, Historical Statistics 1960-1997, 67, Πίνακας 5.3.

Την περίοδο αυτή σημειώνονται δύο σημαντικές εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο, που επηρέασαν και την Ελλάδα:

- α) Η συρρίκνωση βιομηχανικών κλάδων και δραστηριοτήτων, που είτε υποχωρούσαν παντού, είτε ειδικά στις βιομηχανικές ή τις βιομηχανοποιούμενες χώρες, λόγω των αλμάτων που πραγματοποιούσαν διεθνώς πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, με σοβαρά πλεονεκτήματα στο κόστος εργασίας (μισθούς και αμοιβές),
- β) Η ανάδειξη –σε τρίτες χώρες– τεχνολογικά και παραγωγικά νέων δραστηριοτήτων, οι οποίες διεύρυναν το παραγωγικό φάσμα τους ή αντανakλούσαν αναδιάρθρωση κλάδων και επιχειρήσεων, ακόμη και εμπλουτίζοντας τις μορφές παραγωγής που υπήρχαν, αλλά προς νέες κατευθύνσεις (διαφοροποιημένα προϊόντα, νέες πιο αποτελεσματικές διαδικασίες παραγωγής, εκσυγχρονισμός παραγωγής κ.ά.).

⁴ Για τις σημαντικές πιέσεις που προκάλεσε η ένταξη στη βιομηχανία βλ. Τ. Γιαννίτσας (1988), Α. Κιντής (1982), 127 επ., Ι. Χασσίδ (1994), Αχ. Μητσός (1989) και Σ. Λώλος – Λ. Παπαγιαννάκης (1993).

⁵ Τα στοιχεία του 1974 δεν είναι συγκρίσιμα με αυτά των επόμενων ετών, καθώς είναι από άλλη πηγή. Παρατίθενται απλώς για να έχει κανείς μια εικόνα των διαφορών των χωρών που αναφέρονται και όχι για διαχρονικές συγκρίσεις.

3. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΑΝΟΔΟΥ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (1995-2009)

Ο τρίτος κύκλος σφραγίζεται από την έναρξη μιας πολιτικής επανα-ισορρόπησης των μακροοικονομικών μεγεθών, την επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης, σημαντικές αλλαγές πολιτικής στο πεδίο της ιδιωτικοποίησης, έμφαση στις επενδύσεις υποδομής και τις επενδύσεις συνολικότερα, τον θεσμικό εκσυγχρονισμό, την ορατή προσπάθεια εξορθολογισμού του δημόσιου οικονομικού χώρου, την έναρξη μιας αισθητής σύγκλισης προς τα οικονομικά μεγέθη των χωρών της Ε.Ε., τη σημαντική βελτίωση της κοινωνικής πολιτικής και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στις προοπτικές της χώρας. Η οικονομική πολιτική την περίοδο αυτή έδωσε έμφαση στην αντιμετώπιση των προβληματικών μακροοικονομικών επιδόσεων των προηγούμενων ετών που είχαν οδηγήσει σε καθίζηση και την πραγματική οικονομία. Η επιστροφή σε πιο ισόρροπες μακροοικονομικές σχέσεις αναμενόταν ότι θα δημιουργήσει ευνοϊκές συνθήκες και για την αναπτυξιακή διαδικασία. Η βιομηχανία στη φάση αυτή εξακολουθεί να φθίνει, αλλά με πιο αργούς ρυθμούς, δείχνει σημάδια σταθεροποίησης και παρακολουθεί τη γενικότερη πορεία της χώρας. Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, οι υπηρεσίες είχαν αρχίσει να αυξάνουν ήδη σε βάρος, τόσο στην ελληνική, όσο και σε πολλές άλλες οικονομίες. Συνολικότερα, οικονομία, κοινωνία και δημόσιος τομέας αναπτύσσονται και μετασχηματίζονται ταυτόχρονα, φυσικά σε διάφορους βαθμούς, ανάλογα με τον τομέα που εξετάζεται.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.

*Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία κατά κλάδο (σε δις Ευρώ)
και μερίδια στο ΑΕΠ (σε %)*

	1995	2009	2020
Μεταποίηση	11,0%	7,6%	9,1%
Υπηρεσίες	64,0%	69,1%	68,6%
ΑΕΠ	100	100	100

ΠΗΓΗ: ΕΛΣΤΑΤ

ΣΗΜΕΙΩΣΗ: Κάποιες μικρές διαφορές με τον πίνακα 1 οφείλονται στη διαφορετική πηγή των στοιχείων. Επίσης, η παράθεση δύο πινάκων με παρεμφερές αντικείμενο οφείλεται στο ότι στον πρώτο υπάρχει μια συγκριτική εικόνα μεταξύ Ελλάδας και άλλων χωρών, ενώ στο δεύτερο παρατίθενται οι εξελίξεις στο εσωτερικό της χώρας.

Έπειτα από μια δεκαετία ισχυρών πιέσεων, η βιομηχανία φαίνεται πάντως ότι την περίοδο αυτή απέκτησε μια εύθραυστη ανθεκτικότητα σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια, τουλάχιστον μέχρι την κρίση του 2009, χωρίς αυτό να έχει αποτρέψει μια περαιτέρω απώλεια μεριδίων της στο ΑΕΠ. Το μερίδιο αυτό από 11% το 1995 είχε μειωθεί στο 7,6% τη χρονιά που ξέσπασε η κρίση (2009). Αντίθετα, οι υπηρεσίες, την ίδια περίοδο βελτίωσαν σημαντικά το μερίδιό τους (από 64% το 1995 σε 69,1% το 2009).

4. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΤΟΥ 2009

Ο τέταρτος κύκλος ταυτίζεται με μια περίοδο κρίσης για την κοινωνία και τη χώρα. Στη φάση αυτή, η βιομηχανία καταφέρνει όχι μόνο να διατηρήσει σταθερό το μερίδιό της στο παραγωγικό σύστημα, αλλά και να το αυξήσει. Το μερίδιο της μεταποίησης στο ΑΕΠ από 7,6% το 2009 αυξάνει στο 9,1% το 2020. Οι υπηρεσίες σημειώνουν ελαφρά υποχώρηση (από 69,1% του ΑΕΠ το 2009 σε 68,6% το 2020).⁶ Η εξέλιξη αυτή στο μερίδιο της μεταποίησης οφείλεται στο ότι η κρίση επηρεάζει αρνητικά περισσότερο τον χώρο των υπηρεσιών. Ωστόσο, το ερώτημα για τους λόγους που συνέβαλαν στην ανθεκτικότητα της μεταποίησης παραμένει ανοικτό.

Η εκτίναξη του δημοσιονομικού ελλείμματος σε εξαιρετικά υψηλό επίπεδο, η σοβαρή επιδείνωση του δημόσιου χρέους σε απόλυτα μεγέθη και ως ποσοστό του ΑΕΠ και το υψηλό έλλειμμα στο ισοζύγιο πληρωμών πριν το 2009 αποτελούσαν έκφραση μιας οικονομίας με σοβαρότατο πρόβλημα ανταγωνιστικότητας της παραγωγικής βάσης της, με σοβαρότατες δημοσιονομικές ανισοροπίες και ισχυρές αβεβαιότητες για το αν θα είναι σε θέση να εξυπηρετήσει το χρέος της απέναντι στους δανειστές της, τόσο από δημοσιονομική άποψη (διαθέσιμα πλεονάσματα), όσο και από τη σκοπιά της ικανότητας επίτευξης ρυθμών μεγέθυνσης που διευκολύνουν την εξυπηρέτηση του χρέους. Η κατάρρευση της δυνατότητας πρόσβασης της χώρας σε περαιτέρω δανεισμό το 2010 οδήγησε σε κατάρρευση και του παραγωγικού της συστήματος.

Την περίοδο αυτή σημειώνονται ορισμένες νέες μεταβολές στη βιομηχανία, από τις οποίες σημειώνονται οι εξής:

⁶ Στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ για ακαθάριστη προστιθέμενη αξία κατά κλάδο.

- α) Την περίοδο της κρίσης (2010-2019) ο αριθμός των μεταποιητικών μονάδων μειώνεται σημαντικά. Ωστόσο, διακρίνοντας τις μονάδες με απασχόληση μεγαλύτερη και μικρότερη από δέκα άτομα, διαπιστώνεται ότι οι πολύ μικρές μονάδες είναι αυτές που υφίστανται τη μεγαλύτερη συρρίκνωση. Αντίθετα, την ίδια περίοδο οι μονάδες με απασχόληση μεγαλύτερη των δέκα ατόμων σημειώνουν σοβαρή αύξηση.
- β) Η επίδραση της συρρίκνωσης του αριθμού των μεταποιητικών μονάδων στην απασχόληση είχε δύο νέα χαρακτηριστικά: πρώτον, η απασχόληση στην ομάδα των πολύ μικρών μονάδων μειώνεται δραματικά (-38%), δεύτερον, η απασχόληση στις μονάδες με πάνω από δέκα άτομα αυξάνει σε βαθμό που να απορροφήσει πάνω από το μισό (57,5%) της αρνητικής επίδρασης από την πρώτη ομάδα, και τρίτον, η τάση αυτή δεν αναιρεί την εικόνα του εξαιρετικά μικρού αριθμού των πραγματικά μεγαλύτερων μονάδων στη μεταποίηση και το παραγωγικό σύστημα συνολικά και τη σημασία του για τη συνολική ανταγωνιστικότητα.
- γ) Εμφανίζονται σημάδια ενός αναπροσανατολισμού πολλών επιχειρήσεων, ακόμη και μεσαίων, από την εσωτερική αγορά προς την εξωστρέφεια. Η εσωτερική ύφεση, σε συνδυασμό με τάσεις παραγωγικής αναδιάρθρωσης, φαίνεται να άσκησαν σοβαρή πίεση σε μεσαίες και μεγαλύτερες επιχειρήσεις στο να στραφούν πιο έντονα προς άλλες αγορές που είχαν ξεπεράσει την ύφεση και, συνεπώς, να αύξησαν τις πωλήσεις τους μέσω εξαγωγών. Η προσαρμογή αυτή των επιχειρηματικών μονάδων απαίτησε κάποια χρόνια προετοιμασίας, βελτιώσεων, σχεδιασμού, που δεν είναι ορατά στα στατιστικά μεγέθη. Αυτό όμως που φαίνεται, είναι το αποτέλεσμα, ότι δηλαδή, σταδιακά, οι εξαγωγές προϊόντων⁷ άρχισαν να διογκώνονται, και από 7,9% του ΑΕΠ το 2008 έφτασαν τα 17,3% το 2019.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Οι εξελίξεις που σημειώθηκαν σημαίνουν ότι η ελληνική μεταποιητική βιομηχανία δύσκολα θα μπορούσε να διατηρήσει τη θέση που είχε στο

⁷ Εξαγωγές προϊόντων συμπεριλαμβανόμενων των προϊόντων πετρελαίου. Χωρίς τα τελευταία, τα αντίστοιχα ποσοστά είναι 6% και 12,4%.

παρελθόν. Σε καμμία φάση δεν έφτασε τον βαθμό ολοκλήρωσης που σημειώθηκε σε άλλες αντίστοιχες χώρες, με αποτέλεσμα το βάρος της στο παραγωγικό σύστημα να υποχωρήσει σε αισθητά χαμηλότερα επίπεδα. Οι επιπτώσεις της αδυναμίας αυτής για την αναπτυξιακή διαδικασία της ήταν σημαντικές. Ο συνδυασμός αποβιομηχάνισης και ενίσχυσης των υπηρεσιών είχε περιοριστική επίδραση στη μεγέθυνση της οικονομίας της, καθώς αφ' ενός οδήγησε στη σημαντική ενίσχυση ενός τομέα με πιο αδύναμες αναπτυξιακές επιδόσεις από τη μεταποιητική βιομηχανία, αλλά, κυρίως, οδήγησε στη διόγκωση υπηρεσιών, που έχουν συγκριτικά πολύ πιο αδύναμη σχέση με τους παράγοντες τεχνολογική αναδιάρθρωση-καινοτομική δραστηριότητα-ενσωμάτωση νέων γνώσεων. Έτσι, οι δύο αυτές διαρθρωτικές αλλαγές, τελικώς, οδηγούν στο ίδιο αποτέλεσμα: την αδυναμία να παρακολουθήσει η ελληνική οικονομία τους διεθνείς παραγωγικούς μετασχηματισμούς ώστε να ξεπεράσει τους αδύναμους ρυθμούς μεγέθυνσης σε μακροχρόνιο ορίζοντα.

Πέραν αυτών, όμως, η συρρίκνωση της παραγωγικής βάσης της βιομηχανίας στο μακρύ χρόνο, από την κρίση του 1973 και μετά, είναι σκόπιμο να ιδωθεί όχι μόνο ως αποτέλεσμα της κρίσης στην οποία βρέθηκε τότε η χώρα, αλλά, κυρίως, και ως τμήμα της συνολικής επίδρασης που είχαν οι παγκόσμιες ανακατατάξεις, οι περισσότερες μικρότερες ή μεγαλύτερες κρίσεις στην πραγματική οικονομία και οι αδυναμίες της αναπτυξιακής πολιτικής. Η ελληνική οικονομία έφτασε σε ένα όριο ανάπτυξης, η αδυναμία μετασχηματισμού του οποίου συνεπαγόταν αργούς και αναμικτούς ρυθμούς μεγέθυνσης σε σύγκριση με το παρελθόν. Πιθανόν αυτό να εκφράζει το middle income trap που έχει σημειωθεί και σε άλλες χώρες, δηλαδή την αδυναμία της Ελλάδας να προχωρήσει σε μια επανεξέταση και προσαρμογή των πολιτικών της, πιστεύοντας ότι διατηρώντας πολιτικές και εργαλεία προγενέστερων περιόδων θα μπορούσε να παρακολουθήσει με επιτυχία τις νέες εξελίξεις στη διαδικασία της ανάπτυξης.

Το ελληνικό παραγωγικό σύστημα στα χρόνια μεταξύ της κρίσης της δεκαετίας του 1970 και του 2009 χαρακτηρίστηκε από αδύναμη ικανότητα στο να αξιοποιήσει τις εξελίξεις της τεχνολογίας και τους νέους παράγοντες-κλειδιά της ανταγωνιστικότητας στην παγκόσμια οικονομία.⁸

⁸ Η Ελλάδα έχει το χαμηλότερο επίπεδο δαπανών Έρευνας και Ανάπτυξης προς ΑΕΠ στην ΕΕ των 15. Επίσης, μετρήσεις για τον βαθμό ψηφιοποίησης της κοινωνίας (ιδιωτι-

Η πολύ σημαντική διαφορά μεταξύ Ελλάδας και των άλλων χωρών ως προς το βάρος των κλάδων μεσαίας/υψηλής και υψηλής τεχνολογίας στις εξαγωγές δείχνει ένα σταθερό και κρίσιμο έλλειμμα ικανότητας μετασχηματισμού μιας οικονομίας με αδύναμη εξειδίκευση σε πεδία παραγωγής που απαιτούν πιο σύνθετες τεχνολογικές εισροές.

Συνοψίζοντας, από μια μακροσκοπική οπτική, στη μεταπολεμική περίοδο, ο συνδυασμός εσωτερικών και διεθνών εξελίξεων και επιδράσεων, όπως και η σχέση κράτους και αγοράς οδήγησαν σε μια μορφή εκβιομηχάνισης που ήταν ατελής και ευάλωτη, καθώς ο μεγάλος μετασχηματισμός με την ανάπτυξη βιομηχανίας κεφαλαιουχικών προϊόντων (αλουμίνιο, πετροχημικά, χαλυβουργία, ναυπηγεία) στηριζόταν σε σημαντικό βαθμό στις επενδύσεις, την τεχνολογία, τις γνώσεις και τα κεφάλαια των πολυεθνικών επιχειρήσεων. Από τη στιγμή που για πολλούς λόγους οι πολυεθνικές επιχειρήσεις έπαψαν να ενδιαφέρονται για νέες επενδύσεις τέτοιας μορφής στην Ελλάδα, η εκβιομηχάνιση οδηγήθηκε σε καθίζηση.

Στις τελευταίες δύο δεκαετίες, διεθνείς και εσωτερικές εξελίξεις λειτούργησαν σε βάρος των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, ευνοώντας τις επενδύσεις χαρτοφυλακίου (μετοχές, δάνεια, ομόλογα). Επιπλέον, η αναπτυξιακή και επενδυτική πολιτική είχε ως ορίζοντα τον στενό εκλογικό κύκλο, παραγνωρίζοντας συστηματικά ότι αυτό δεν αρκεί και ότι χρειάζεται ένα σχετικά βέβαιο και διαρθρωτικά ευνοϊκό περιβάλλον ευρύτερης διάρκειας.

Το συμπέρασμα είναι ότι η Ελλάδα, με το κλείσιμο του πρώτου μεταπολεμικού αναπτυξιακού της κύκλου, βρέθηκε ανέτοιμη να συμμετάσχει ικανοποιητικά στο αναδυόμενο νέο υπόδειγμα μιας παγκοσμιοποιούμενης οικονομίας. Η ώθηση που δόθηκε στη βιομηχανία στον πρώτο μεταπολεμικό κύκλο δεν περιλάμβανε στοιχεία που θα διευκόλυναν τη συμμετοχή της χώρας στο νέο αναπτυξιακό κύμα και πολιτική. Θεσμοί και επιχειρήσεις έδειξαν περιορισμένη ικανότητα προσαρμογής ή μετεξέλιξης. Με τα δεδομένα αυτά, το ζητούμενο πλέον είναι μια αναπτυξιακή πολιτική, που δεν θα σημαίνει αναγκαστικά μια ενίσχυση της μεταποίησης –παρ' όλον

κός και δημόσιος τομέας) (Digital economy and society index-DESI), με βάση τα δεδομένα του 2019, οδηγούν στην κατάταξη της Ελλάδας στις τρεις πιο αδύναμες θέσεις στην ΕΕ-27 και σε πολύ πιο χαμηλό επίπεδο από τον μέσο όρο της ΕΕ. Βλ. Greek National Productivity Board. Annual Report 2021, 59επ.

ότι και αυτό θα ήταν αναγκαίο ως έναν βαθμό—, αλλά θα έχει ως στόχο να μετασχηματίσει το παραγωγικό σύστημα της χώρας με τρόπο ώστε να μπορεί να μην αποκλίνει άλλο (προς τα κάτω) από τις μέσες επιδόσεις στην ΕΕ και να μη χάνει έδαφος στο διεθνές σύστημα. Αυτό προϋποθέτει μια συνεκτική αναπτυξιακή πολιτική, που, συστηματικά, για μια δεκαετία, θα δημιουργεί νέα και σταθερά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, θα τονώνει συνεχώς τις επενδύσεις, θα ενισχύει τα τεχνολογικά και οργανωτικά χαρακτηριστικά του επιχειρηματικού δυναμικού με όρους επιτυχίας, θα ανανεώνει το θεσμικό υπόβαθρο που επηρεάζει αρνητικά την οικονομική εξέλιξη και θα οργανώσει τις κρατικές δραστηριότητες προς την κατεύθυνση αυτή.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Giannitsis A. (1974), *Private Auslandskapitalien im Industrialisierungsprozess Griechenlands (1953 bis 1970)* (Ph.D., Free University of Berlin, Berlin).
- Giannitsis T. – I. Kastelli (2014), Industrial policy in times of crisis: the case of Greece, στο A. Teixeira *et al.*, 221-240.
- Greek National Productivity Board (2021), *Annual Report 2021*.
- Βαίτσος Κ. – Τ. Γιαννίτσης (1987), *Τεχνολογικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη* (Gutenberg, Αθήνα).
- Γιαννίτσης Τ. (1983), *Η ελληνική βιομηχανία. Ανάπτυξη και κρίση* (Gutenberg, Αθήνα).
- Γιαννίτσης Τ. (1988), *Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επιπτώσεις στη βιομηχανία και στο εξωτερικό εμπόριο* (έκδ. Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών).
- Γιαννίτσης Τ. – Δ. Μαυρή (1993), *Τεχνολογικές δομές και μεταφορά τεχνολογίας στην ελληνική βιομηχανία* (Gutenberg, Αθήνα).
- Ιορδάνογλου Χρ. (2020), *Η ελληνική οικονομία μετά το 1950*, τ. Α' (Τράπεζα της Ελλάδος Κέντρο Πολιτισμού Έρευνας και Τεκμηρίωσης).
- Κιντής Α. Α. (1992), *Ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας* (Gutenberg, Αθήνα).
- Μητσός Αχ. (1989), *Η ελληνική βιομηχανία στη διεθνή αγορά. Κρατική προστασία και ανταγωνιστική θέση της εγχώριας παραγωγής πριν και μετά την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα* (Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα).
- Τράπεζα της Ελλάδος (1982), *Η ελληνική οικονομία. Ερευνητικά δοκίμια και στατιστικές σειρές*, τ. Β.
- Χασσίδ Ι. (1994), *Προσαρμογές και ανταγωνιστικότητα στην ελληνική βιομηχανία* (IOBE, Ειδικές Μελέτες 23, Αθήνα).
- Χασσίδ Ι. (1980), *Ελληνική βιομηχανία και ΕΟΚ τ. Ι και ΙΙ* (IOBE, Αθήνα).

ΤΟ ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.
Η ΑΒΕΒΑΙΗ ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΜΙΚΡΟ ΜΑΓΑΖΙ
ΣΤΗΝ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΨΗΦΙΑΚΟΥ
ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

Βάλια Αρανίτου

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΚΡΗΤΗΣ

Το λιανικό εμπόριο αποτελεί έναν από τους σημαντικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας, που με τη διάρθρωσή του, προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό την ελληνική κοινωνικοοικονομική δομή. Ο μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων σε συνδυασμό με τον σημαντικό αριθμό απασχολούμενων σε αυτές αποτυπώνουν την ιδιαίτερη θέση του λιανικού εμπορίου στην ελληνική περίπτωση αναδεικνύοντας και την αντοχή της πολύ μικρής εμπορικής επιχείρησης διαχρονικά. Στο πλαίσιο αυτό δεν είναι τυχαίο ότι το λιανικό εμπόριο αποτελεί τον προπομπό των αλλαγών στις εργασιακές σχέσεις απορροφώντας παράλληλα και τους σχετικούς μετασχηματισμούς που προκύπτουν από τις τεχνολογικές αλλαγές. Μάλιστα θα πρέπει να επισημανθεί ότι με τη θέση του αυτή συμβάλλει σημαντικά στην ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών του λεγόμενου digital transformation και την εξοικείωση με αυτό των Ελλήνων καταναλωτών.

Αξίζει να αναφερθεί ότι ιστορικά, μετά την υπογραφή της συνθήκης του Κιουτσούκ-Καϊναρτζή (1774) εκκινεί η άνθηση του εμπορίου παράλληλα με την οικονομική αναγέννηση του ελλαδικού χώρου. Ο κλάδος του εμπορίου είναι αυτός που εκτεινόμενος στη σκάλα της Ανατολικής Μεσογείου (από την Αλεξάνδρεια μέχρι και την Οδησό) επέφερε την αναγέννηση του ελλαδικού οικονομικού χώρου προκαλώντας παράλληλα μια συντριπτική μεταλλαγή στις νοοτροπίες και στην (εθνική) ιδεολογία (Καρδάσης, 1998). Ειμμέσως δηλαδή, η άνθηση του εμπορίου στο τελευταίο τέταρτο του 18ου αιώνα και η συνακόλουθη παρακμή του κατά το

πρώτο τέταρτο του 19ου αιώνα, συνδέεται με τη διαμόρφωση της εθνικής συνείδησης στον ελλαδικό-χριστιανικό χώρο.

Ειδικότερα, από την αρχή της Ανεξαρτησίας, το λιανικό εμπόριο αποτελεί τον εγγυητή της εσωτερικής κατανάλωσης. Ήδη από τις αρχές του μακρού 19ου αιώνα ένα μεγάλο πλήθος σταθερών, αλλά και πλανόδιων εμπόρων στηρίζει την καθημερινή κατανάλωση προσφέροντας (κυρίως) είδη πρώτης ανάγκης αλλά και πολυτελείας. Μάλιστα, ακολουθώντας την οικονομική κοινωνιολογία του Sombart, ο πλανόδιος έμπορος αποτελεί τον κύριο «οικονομικό δρώντα» που πυροδότησε τους μετασχηματισμούς στον κλάδο του λιανικού εμπορίου στην ελληνική οικονομία. Ο πλανόδιος έμπορος βρίσκεται στο μεταίχμιο της απόκτησης καταστήματος και της εξαιρετικά δύσκολης οικονομικής επιβίωσης. Στο πλαίσιο της παρατήρησης αυτής αναπτύσσεται η κυριότερη παράμετρος του ελληνικού εμπορίου, που δεν είναι άλλη από το μικρό του μέγεθος: μικρέμποροι, πλανόδιοι έμποροι, μικροί αυτοαπασχολούμενοι επαγγελματίες συναντώνται στην Αθήνα και σιγά σιγά σε άλλες πόλεις της Ελλάδας (π.χ. στην Πάτρα ή τον Πειραιά).

Η μετάβαση από το οθωμανικό παζάρι στο οργανωμένο κατάστημα ήταν ένα από τα χαρακτηριστικά της διαμόρφωσης της οικονομικής ιστορίας του ελληνικού βασιλείου και περνά μέσα από τον πλανόδιο έμπορο (Μανιούδης, 2021).

Για παράδειγμα, όπως αναφέρει ο Μπίρης (1965), η Αθήνα μετατρέπεται σε όμορφη πόλη, έχοντας 50.000-60.000 κατοίκους. Η οδός Ερμού, η άγουσα από τις πλατείες των ανακτόρων στον σταθμό του πειραιϊκού σιδηροδρόμου, βρίθει από μικρά καταστήματα. Η αστική συγκρότηση ακολουθεί μια συγκεκριμένη χωροταξία. Ο κυριότερος εμπορικός δρόμος της πρωτεύουσας είναι η οδός Αθηνάς που φιλοξενεί το λεγόμενο γενικό εμπόριο. Τα πρώτα καταστήματα ήταν καταστήματα τροφίμων λόγω αφ' ενός του ανελαστικού χαρακτήρα της ζήτησης των προϊόντων αυτών αλλά και της βιομηχανίας τροφίμων, η οποία διασφάλιζε μια κανονικότητα στην προσφορά προϊόντων. Στη συνέχεια καταγράφεται σημαντική ανάπτυξη στα οικοδομικά υλικά και τα είδη κιγκαλερίας δεδομένης της προσπάθειας οικοδόμησης και δημιουργίας μιας νέας Αθήνας. Στην οδό Ερμού εγκαταστάθηκαν τα καταστήματα πολυτελείας και ενδυμάτων-υπόδησης. Στις αρχές του 20ού αιώνα οι εμπορικοί δρόμοι αρχίζουν να διαμορφώνονται ακολουθώντας τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Παράλληλα με αυτόν τον μετασχηματισμό, την περίοδο 1860-1890, διαμορφώνεται το χωροταξικό οικοσύστημα του λιανικού εμπορίου στο σημερινό εμπορικό κέντρο, δηλαδή τις οδούς Ερμού, Αιόλου και τα γύρω στενά. Έτσι εμφανίζονται στην Αθήνα αρχικώς τα πρώτα εμπορικά καταστήματα που πουλούν εξειδικευμένα προϊόντα: είδη κιγκαλερίας, υφάσματα, υποδήματα, χαρτικά και βέβαια ανδρικά και γυναικεία ενδύματα. Ουσιαστικά ήταν τα καταστήματα αυτά που διαμόρφωσαν το (ιστορικό) εμπορικό κέντρο της πρωτεύουσας. Ήταν συγκεντρωμένα στην ίδια περιοχή, με άξονα την Ομόνοια και το Σύνταγμα και τους παραδοσιακούς εμπορικούς δρόμους, την Αιόλου και την Ερμού.

Η γένεση των πολυκαταστημάτων ιστορικά εντοπίζεται στα μέσα του 19ου αιώνα στην Αγγλία, τη Γαλλία και τις ΗΠΑ, εισάγοντας ένα σημαντικό κεφάλαιο στην ιστοριογραφία του λιανικού εμπορίου. Η εντυπωσιακή ανάπτυξη των πολυκαταστημάτων σχετίζεται με τη σταδιακή μεγέθυνση της ενεργού ζήτησης συμπυκνώνοντας την εποχή της ευημερίας που ακολούθησε κατά τη δεύτερη φάση της Βιομηχανικής Επανάστασης.

Ωστόσο, στην Ελλάδα, τα πρώτα πολυκαταστήματα δημιουργούνται κατά τη μεταπολεμική περίοδο, πολύ αργότερα σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, όταν η αγορά άρχισε να αποκτά τα περισσότερα νεωτερικά της χαρακτηριστικά, με τα περισσότερα από αυτά να αποτελούν συνέχεια της λογικής του παραδοσιακού ανεξάρτητου καταστήματος. Μάλιστα την εποχή εκείνη η αυτοπρόσωπη παρουσία του ιδιοκτήτη είναι εμβληματική. Χαρακτηριστικά παραδείγματα: το Athenée, οι Αφοί Λαμπρόπουλοι, ο Διαμαντής, ο Κλαουδάτος και το Μινιόν. Ο όρος «μεγάλα μαγαζιά» προέρχεται από τη μετάφραση του γαλλικού *grand magazines* (ενδεικτικό της επιρροής της γαλλικής κουλτούρας) και είναι ένας όρος που ταυτίζεται με τα ελληνικά πολυκαταστήματα. Αναμφίβολα βέβαια, τα βασικά χαρακτηριστικά των μεγάλων καταστημάτων αντανακλώνται και στην ελληνική περίπτωση: αυξημένος αριθμός εργαζομένων, εκτεταμένο κτηριακό απόθεμα, μεγάλη ποικιλία προϊόντων, καινοτόμες μορφές management. Οπωσδήποτε, οι ιδιότητες αυτές διαφοροποιούν τα ελληνικά καταστήματα από το παραδοσιακό (οργανωμένο) εμπορικό κατάστημα που ήταν κυρίαρχο μέχρι εκείνη την εποχή. Μετά το 1960 βέβαια, αυτή η ιδιαιτερότητα ξεθωριάζει.

Τα καταστήματα αποκτούν ευρωπαϊκά χαρακτηριστικά, καθώς ειδικά ο πληθυσμός της πρωτεύουσας γνωρίζει σημαντική αύξηση. Σύμφωνα με

τα διαθέσιμα δεδομένα, η περίοδος ακμής για τα μεγάλα καταστήματα της Αθήνας είναι αυτή μεταξύ των αρχών της δεκαετίας του 1970 και των αρχών της δεκαετίας του 1980. Στη συνέχεια, εμφανίζονται τα Super Market, τα εμπορικά κέντρα, τα υπερ-καταστήματα στα εμπορικά κέντρα, τα malls και τα εκπαιδευτικά χωριά (Μανιούδης 2021, Αρανίτου 2006).

Τα πολυκαταστήματα επανεμφανίζονται δυναμικά στις αρχές του 2000, οπότε και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη ζωτικότητα των εμπορικών κέντρων των πόλεων, λειτουργούν ως πόλοι έλξης για άλλα εμπορικά φυσικά καταστήματα, προσελκύνοντας, κυρίως, καταναλωτές μεσαίων και υψηλών εισοδηματικών στρωμάτων και, βεβαίως, τουρίστες.

Όστόσο, το «μικρό εμπόριο», η πολύ μικρή εμπορική επιχείρηση αποτέλεσε το πλέον ιδιάζον γνώρισμα της ελληνικής περίπτωσης για αρκετά μεγάλο διάστημα. Και όπως θα φανεί και στη συνέχεια, συνεχίζει να χαρακτηρίζει την ελληνική επιχειρηματικότητα.

ΤΟ ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ ΣΗΜΕΡΑ

Όπως αναφέρθηκε, ιδιαίτερα ο κλάδος του λιανικού εμπορίου αποτελεί έναν σημαντικό κλάδο κατά τη διαδικασία της συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Από τον πλανόδιο έμπορο της Ερμού, στο μικρό οικογενειακό κατάστημα και το πολυκατάστημα, η ιστορία του εμπορίου είναι μια ιστορία προσαρμογών.

Η δομή και η διάρθρωση του λιανικού εμπορίου στην Ελλάδα έχει ως κρίσιμο (και διαφοροποιό) χαρακτηριστικό το πολύ μικρό μέγεθος και συνακόλουθα την ταυτόχρονη παρουσία ενός μεγάλου αριθμού πολύ μικρών. Μάλιστα εδώ μπορούμε να κάνουμε λόγο όχι απλώς για τις micro επιχειρήσεις αλλά για επιχειρήσεις μινιατούρες. Παρά ταύτα, αντιπροσωπεύει και ένα ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό της απασχόλησης είτε πρόκειται για μισθωτή απασχόληση, είτε για αυτοαπασχόληση, είτε για οικογενειακή βοήθεια και συμβοηθούντα μέλη. Η υψηλή ροπή για κατανάλωση, η διαμόρφωση της μεσαίας τάξης, το ισχυρό αίσθημα ανεξαρτησίας σε συνδυασμό με το εμπορικό δαιμόνιο του Ελλήνων εμπόρων συνέβαλαν ώστε να έχει επιβιώσει ένας ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός εμπορικών επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα δεδομένα, η κρίση έθεσε σε δοκιμασία αυτό το ιδιαίτερο γνώρισμα του λιανικού εμπορίου, αλλά ο κλάδος συνεχίζει να εμφανίζει μια ιδιότυπη ανθεκτικότητα.

Κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου (και σύμφωνα με την απογραφή της Γενικής Στατιστικής Υπηρεσίας Ελλάδος- ΓΣΥΕ- για το 1930) καταγράφονται 99.240 καταστήματα τα οποία απασχολούν 174.460 απασχολούμενους. Η χαμηλή μέση απασχόληση στον κλάδο του λιανικού εμπορίου αναδεικνύει την περιορισμένη υιοθέτηση της μισθωτής εργασίας από τις εμπορικές επιχειρήσεις. Από την άλλη, ο κυρίαρχος κλάδος είναι αυτός των ειδών διατροφής καθώς απογράφονται 46.299 καταστήματα και 63.238 απασχολούμενοι. Η εξαιρετικά μικρή μέση απασχόληση στα καταστήματα αυτά (1,37 απασχολούμενοι ανά κατάστημα) τεκμηριώνει τον ατομικό χαρακτήρα της συντριπτικής πλειονότητας των εμπορικών επιχειρήσεων. Είναι χαρακτηριστικό πως από τους 174.460 απασχολούμενους στον κλάδο, το 63,3% (ήτοι 110.142) είναι ιδιοκτήτες. Επιπρόσθετα, ένα επιμέρους στοιχείο που τεκμηριώνει το μικρό μέγεθος είναι το γεγονός ότι απογράφονται μόνο 196 καταστήματα με αριθμό απασχολούμενων άνω των 26 προσώπων. Άλλωστε, η υπεροχή των μικρών καταστημάτων έναντι των μέσων και των μεγάλων είναι σχεδόν γενική ακόμη και στη βιομηχανία.

Τα στοιχεία για το 1958 δείχνουν τις τρομακτικές απώλειες που κατέγραψε ο κλάδος του λιανικού εμπορίου (όπως όλοι οι κλάδοι) κατά τη διάρκεια της Γερμανικής κατοχής. Είναι χαρακτηριστικό πως στα 28 έτη μεταξύ 1930-1958 ο αριθμός των επιχειρήσεων αυξάνεται κατά 5,5%. Η μέση απασχόληση συνεχίζει να παραμένει χαμηλή (1,72 απασχολούμενοι ανά κατάστημα) αλλά παρουσιάζει αύξηση σε σχέση με τις αρχές της δεκαετίας του 1930. Βέβαια η πλειονότητα των επιχειρήσεων συνεχίζουν να είναι ατομικές επιχειρήσεις (90,7%) με το λιανικό εμπόριο να καταγράφει το μικρότερο ποσοστό ανωνύμων εταιρειών (0,1%). Η Αθήνα αναδεικνύεται στην εμπορική μητρόπολη της μεταπολεμικής Ελλάδας συγκεντρώνοντας 26.890 καταστήματα και 55.724 απασχολούμενους (μέση απασχόληση 2,07 απασχολούμενοι ανά κατάστημα). Από αυτά τα 13.247 (ήτοι 49,2%) είναι καταστήματα πώλησης ειδών διατροφής, οίνων και ποτών και τα 2.251 καταστήματα πώλησης υφαντικών υλών, υφασμάτων, ειδών ενδυμασίας και υπόδησης. Σε ένα γενικότερο επίπεδο, ο αριθμός των επιχειρήσεων ακολουθεί σημαντικές διακυμάνσεις. Η επέκταση των καταστημάτων του λιανικού εμπορίου καταγράφει κατά την τριακονταετία 1958-1988 μια εντυπωσιακή μεγέθυνση ύψους 76% περίπου. Η μεγέθυνση αυτή σχετίζεται αφ' ενός με την «κανονικοποίησή» της, μετά

τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο και την εμφύλια σύγκρουση, και αφ' ετέρου με την έντονη τριτογενοποίηση της οικονομίας και της εμβάθυνσης της αποβιομηχάνισης της οικονομίας.

Ωστόσο, η μεγάλη συμπίεση των καταστημάτων του λιανικού εμπορίου καταγράφεται κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Είναι χαρακτηριστικό πως μεταξύ του 2006 και του 2011 ο αριθμός των καταστημάτων του λιανικού εμπορίου μειώνεται κατά 17,4%. Αναμφίβολα, στη σημαντική αυτή μείωση αντανακλάται η συρρίκνωση της εσωτερικής κατανάλωσης και της εγχώριας παραγωγής. Η μείωση του αριθμού των καταστημάτων σχετίζεται και με τη συγκεντροποίηση της αγοράς, η οποία ευνοεί τη συγκρότηση μεγάλων επιχειρήσεων.

Σήμερα, συνολικά στον κλάδο του εμπορίου, δραστηριοποιούνται περίπου 231.000 χιλιάδες επιχειρήσεις και απασχολούνται 775.000 χιλιάδες άτομα, με βάση τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία (2019) της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής. Ωστόσο, το μεγαλύτερο μερίδιο επιχειρήσεων του κλάδου (63%) συγκεντρώνεται στο λιανικό εμπόριο, κλάδος που αποτελείται στη συντριπτική πλειονότητα από μικρο επιχειρήσεις (απασχόληση έως 9 άτομα) με ισχυρή παρουσία της αυτοαπασχόλησης. Αναλυτικότερα, στις επιμέρους κατηγορίες του εμπορίου, απασχολούνται 69,3 χιλ. άτομα στα αυτοκίνητα (πώληση & επισκευή), 248,2 χιλ. στο χονδρικό και 455,3 χιλ. στο λιανικό. Το εμπόριο συμμετέχει στο ΑΕΠ κατά 12% και πραγματοποιεί κύκλο εργασιών που ξεπερνά τα 139 δις ευρώ. Ωστόσο, στο λιανικό εμπόριο σχεδόν το 40% του κύκλου εργασιών καταγράφεται στον υποκλάδο των τροφίμων.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα για τον κλάδο, η σημασία του εμπορίου για την ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται ως ιδιαίτερα βαρύνουσα. Ειδικότερα:

- 1 στις 4 μη αγροτικές επιχειρήσεις είναι εμπορικές,
- 2 στα 5 ευρώ του κύκλου εργασιών όλων των επιχειρήσεων πραγματοποιείται στο εμπόριο,
- σχεδόν 1 στους 5 απασχολούμενους εργάζεται στο εμπόριο, το οποίο χαρακτηρίζεται ως ο μεγαλύτερος εργοδότης της χώρας,
- η Προστιθέμενη Αξία του κλάδου του εμπορίου είναι μεγαλύτερη από την αντίστοιχη της Μεταποίησης κατά 1,2 φορές, των Καταλυμάτων και της Εστίασης κατά 2,6 φορές και των Κατασκευών κατά 6,3 φορές.

ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΤΟΥ ΜΕΛΛΟΝΤΟΣ

Σήμερα, το λιανικό εμπόριο βρίσκεται στο επίκεντρο ενός δίδυμου μετασχηματισμού: ψηφιακού και πράσινου. Ο μεν ψηφιακός μετασχηματισμός, περισσότερο ορατός πλέον, περιλαμβάνει την επέκταση του ηλεκτρονικού εμπορίου και την αξιοποίηση των ψηφιακών τεχνολογιών, όπως είναι ο αυτοματισμός, η τεχνητή νοημοσύνη, η μηχανική μάθηση, τα μεγάλα σύνολα δεδομένων και άλλα. Ο δε πράσινος μετασχηματισμός αναφέρεται στα διάφορα πεδία της αλυσίδας αξίας, από την ενεργειακή αναβάθμιση των εμπορικών επιχειρήσεων έως μια γενικότερη οικολογική στροφή των καταναλωτών που επηρεάζει τόσο την παραγωγή, όσο και την κατανάλωση προϊόντων. Όλες αυτές οι αλλαγές επηρεάζουν καταλυτικά το πεδίο της εργασίας υπαγορεύοντας νέες στρατηγικές σχετικά με την ανάπτυξη και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στις εμπορικές επιχειρήσεις (επανακατάρτιση και αναβάθμιση δεξιοτήτων και νέα επαγγέλματα).

Πρόκειται για μετασχηματισμούς που καταγράφονται σε έναν κλάδο που αποτελεί σημαντική συνιστώσα του ελληνικού οικονομικού και κοινωνικού σχηματισμού, συμμετέχοντας ενεργά και ποικιλοτρόπως σε όλες τις εκφάνσεις της ανθρώπινης δραστηριότητας. Η συμμετοχή του εμπορίου την τελευταία τριετία (2017-2019) στην Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (ΑΠΑ) της ελληνικής οικονομίας ξεπερνά το 12%, ενώ κατατάσσεται 1ος μεταξύ όλων των επιμέρους κλάδων στο σύνολο των απασχολούμενων στην ελληνική οικονομία.

Η ικανότητα του κλάδου να προσαρμόζεται αποτελεί ένα από τα βασικά γνωρίσματά του. Θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ιδιαίτερα το λιανικό εμπόριο αποτελεί εκείνον τον κλάδο που μπορεί να ενσωματώνει με σχετική ευκολία την καινοτομία. Ένα ιδιαίτερο οικονομικό και κοινωνιολογικό χαρακτηριστικό του είναι η ανθεκτικότητά του. Είναι χαρακτηριστικό ότι παρά την τριπλή κρίση: δημοσιονομική (2008), υγειονομική (2020) και ενέργειας (2022) οι εμπορικές επιχειρήσεις παρουσιάζουν αντοχή, η οποία είναι αξιοθαύμαστη.

Ωστόσο, οι προκλήσεις της 4ης Βιομηχανικής Επανάστασης και του Industry 5.0 αναμένεται να επιταχύνουν τους μετασχηματισμούς στον κλάδο ενεργοποιώντας μια ιδιότυπη «δημιουργική καταστροφή», η οποία αναμένεται να οξύνει τους διυλισμούς μεταξύ των μεγάλων και των μικρών επιχειρήσεων. Χωρίς πρόσβαση στη τραπεζική χρηματοδότηση (αλλά και

σε άλλες πηγές χρηματοδότησης όπως το ΕΣΠΑ) και χωρίς τη δυνατότητα υιοθέτησης των εκθετικά ανερχόμενων νέων τεχνολογιών φαίνεται ότι έχουμε εισέλθει σε μια νέα εποχή. Μια εποχή που είναι πολύ πιθανόν οι μικρές εμπορικές επιχειρήσεις να μείνουν μόνο ως pick-up points των ηλεκτρονικών αγορών.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΜΠΟΡΙΟΥ

Αριθμός νομικών μονάδων, κύκλος εργασιών (σε χιλ. ευρώ) και απασχολούμενοι στο Εμπόριο και ανά κλάδο				
Κλάδος αναφοράς		ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ	ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ (σε χιλιάδες ευρώ)	ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ
Z	ΣΥΝΟΛΟ	230.782	124.856.277	772.794
45	ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΑ	26.693	8.160.966	69.323
46	ΧΟΝΔΡΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ	58.527	70.982.573	248.183
47	ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ	145.562	45.712.738	455.288
Μητρώο Επιχειρήσεων ΕΛ.ΣΤΑΤ-2019				
Εξέλιξη του αριθμού καταστημάτων στο λιανικό εμπόριο την περίοδο 1930-2016				
Έτη	Συνολικός αριθμός καταστημάτων λιανικού εμπορίου	(%) Μεταβολές	Μεταβολές σε απόλυτα νούμερα	
1930	99.240			
1958	104.700	5,5%	5.460	
1969	134.898	28,8%	30.198	
1978	160.559	19,0%	25.661	
1988	184.815	15,1%	24.256	
1994*	150.653	-18,5%	-34.162	
2000	184.519	22,5%	33.866	
2006	203.217	10,1%	18.698	
2011	167.758	-17,4%	-35.459	
2015	162.524	-3,1%	-5.234	
2016	152.094	-6,4%	-10.430	
Σωρευτική μεταβολή 2016/1958		53,2%	52.854	

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αρανίτου Βάλια, Για την οικονομική κοινωνιολογία του λιανικού εμπορίου, στο Αρανίτου (επιμ.), *Retailing, Ιστορία, Οικονομία, Μετασχηματισμοί στο Λιανικό Εμπόριο*, (εκδ. Κέρκυρα, Economia Publishing), Αθήνα 2021, 31-81.
- Αρανίτου Βάλια, *Το μικρό εμπόριο στη μεταπολεμική Ελλάδα. Η πολιτική μιας αμφίβολης επιβίωσης*, (Παπαζήσης) Αθήνα 2006.
- Βεργόπουλος Κώστας, *Η Απο-ανάπτυξη σήμερα*, (Εξάντας) Αθήνα 1986.
- Καρδάσης Βασίλης, *Έλληνες ομογενείς στη νότια Ρωσία 1776-1861*, (Αλεξάνδρεια), Αθήνα 1998.
- Λιαλιούτη Τ. – Ελευθερίου Κ. – Λοΐζος Κ., *Η Ιστορία του Εμπορικού Συνλόγου Πειραιώς: μια πρώτη ανάγνωση*, (Ελληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας/ΙΝΕΜΓ-ΕΣΣΕΕ/ Εμπορικός Σύλλογος Πειραιώς) Αθήνα 2017.
- Λυριντζής Χρήστος, *Το τέλος των «τζακιών». Κοινωνία και Πολιτική στην Αχαΐα του 19ου αιώνα*, (Θεμέλιο) Αθήνα 1991.
- Μανιούδης Μανόλης, «Η ελληνική οικονομική ιστορία του λιανικού εμπορίου: Μια πρώτη επισκόπηση», στο Αρανίτου (επιμ.), *Retailing, Ιστορία, Οικονομία, Μετασχηματισμοί στο Λιανικό Εμπόριο*, (εκδ. Κέρκυρα, Economia Publishing) Αθήνα 2021, 173-191.
- Μανιούδης Εμμανουήλ, *Μεταξύ δημοιοργικής γραφής και ιστορίας: Οικονομική κρίση, κοινωνική αναπαραγωγή και ιδεολογικές μεταλλαγές από την αστική λογοτεχνία του ύστερου 19ου αιώνα*, (Ηρόδοτος) Αθήνα 2019.
- Μπίρης Κώστας, *Αι Αθήναι: Από τον 19ο εις τον 20ό αιώνα*, (Μέλισσα) Αθήνα 1965.
- Πανσεληνά Γεωργία Μ. – Μαυροειδή Μαρία, *Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών 1907-2007. Ένας αιώνας στην υπηρεσία της επιχειρηματικής ιδέας*, Αθήνα (εκδ. Κέρκυρα, Economia Publishing) 2007.
- Σταθάκης Γιώργος, *Το Δόγμα Τρούμαν και το Σχέδιο Μάρσαλ. Η ιστορία της αμερικάνικης βοήθειας στην Ελλάδα*, (Βιβλιόραμα) Αθήνα 2004.
- Χατζηρωάννου Μαρία-Χριστίνα – Μαυροειδή Μαρία, *Εμπορικός Σύλλογος Αθηνών 1902-2002: Ιστορική Αναδρομή στη Συνλογική Συνείδηση των Εμπόρων*, (εκδ. Κέρκυρα) Αθήνα 2002.
- Χατζηρωάννου Μαρία-Χριστίνα (επιμ.), *Ιστορίες Λιανικού Εμπορίου 19ος-21ος αιώνας*, (Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών) Αθήνα 2018.
- Χατζηρωσήφ Χρήστος, *Η Γηραιά Σελήνη. Η Βιομηχανία στην Ελληνική Οικονομία 1830-1940*, (Θεμέλιο) Αθήνα 1993.
- Ψαλιδόπουλος Μιχάλης, *Κεϋνσιανή Θεωρία και Ελληνική Οικονομική Πολιτική: Μύθος και Πραγματικότητα*, (Εκδόσεις Κριτική) Αθήνα 2005.

Η ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ
ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΡΟΛΟ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Γεράσιμος Ζαχαράτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ

Από τον Μεσοπόλεμο, παράλληλα με τον επανασχεδιασμό στην παραγωγή χρηστικών αντικειμένων και την απλούστευση στη διαχείριση του καθημερινού βίου, εμφανίστηκαν νέες μορφές διάθεσης του ελεύθερου χρόνου. Κυρίως, όμως, μεταπολεμικά κατοχυρώθηκαν θεσμικά δικαιώματα ατομικής διάθεσής του για μεγάλα κοινωνικά στρώματα εργαζομένων σε εξαρτημένη εργασία. Αυτό έγινε με τη γενίκευση της πληρωμένης άδειας ετήσιων διακοπών, με αποτέλεσμα το ταξίδι αναψυχής να αποτελέσει κυρίαρχο καταναλωτικό προϊόν τόσο στις αναπτυγμένες όσο και, αργότερα, στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Το στοιχείο όμως που άλλαξε ριζικά τις συνθήκες παραγωγής και διάθεσης του τουριστικού ταξιδιού κατά τη μεταπολεμική εποχή ήταν η μετάβαση από το κατά παραγγελία ταξίδι αναψυχής/διακοπών, το «Taylor-made Package Tour», που είχε εμφανιστεί από τα μέσα του 19ου αιώνα, στο έτοιμο ταξίδι διακοπών, το «Ready made Package Tour» ως οιοσδήποτε τελικό βιομηχανικό προϊόν της μεταπολεμικής εποχής.

Η μετάβαση αυτή διευκολύνθηκε και από την ενίσχυση μεγάλων διεθνών συνεργασιών που διενεργούνταν στο πλαίσιο των μεταπολεμικών διεθνών οικονομικών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα ΠΟΤ, κ.ά.). Διασφαλίστηκαν έτσι επάλληλες διακρατικές συμφωνίες ελεύθερων τουριστικών μετακινήσεων και προσωρινών διαμονών μεταξύ κρατών μέσα από μια διττή λογική: αφ' ενός μεταξύ αναπτυγμένων χωρών, ως συνέπεια ισότιμων συναλλακτικών σχέσεων πολιτιστικής και καταναλωτικής

ευμάρειας, και αφ' ετέρου μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών στο πλαίσιο μιας γενικότερης αναπτυξιακής θεωρίας και πρακτικής, ως συνέπεια του μεταπολεμικά θεωρούμενου θετικού αναπτυξιακού ρόλου του τουρισμού. Ενός ρόλου που εκφραζόταν κυρίως μέσα από τον συναλλαγματικό χαρακτήρα των τουριστικών δαπανών των αναπτυγμένων χωρών, οι οποίες αποτελούσαν άμεσες συναλλαγματικές εισπράξεις στις αναπτυσσόμενες οικονομίες των χωρών υποδοχής, πράγμα που συνιστούσε ελκυστικό στοιχείο για τα μονίμως αρνητικά ισοζύγια πληρωμών αυτών των χωρών.

Με αυτές τις προϋποθέσεις εξέλιξης του τουριστικού φαινομένου, από την επομένη του Β' Παγκοσμίου πολέμου και μέχρι σήμερα, για πάνω από 70 χρόνια, τα διεθνή ταξίδια για τουρισμό διαγράφουν, παρά τις κατά καιρούς διακυμάνσεις, μια διαχρονικά αδιάλειπτη πορεία ανόδου, εκφρασμένη κυρίως μέσα από τα βασικά μεγέθη των τουριστικών αφίξεων και εισπράξεων (βλ. Διάγραμμα 1). Αυτή η συνολική ανοδική πορεία του διεθνούς τουρισμού καταγράφεται κατά το μάλλον ή ήττον και στις εξελίξεις των επιμέρους εθνικών τουρισμών τόσο στις αναπτυγμένες, όσο και σε όσες από τις αναπτυσσόμενες χώρες, όπως η Ελλάδα, επέλεξαν μεταπολεμικά να συμμετέχουν συστηματικά στη διεθνή τουριστική αγορά (βλ. Διάγραμμα 2).

Έτσι, οι μεν συνολικές διεθνείς Αφίξεις, με αφετηρία τα 25 εκατ. το 1950 φτάνουν, μέσω μιας αδιάλειπτα ανοδικής πορείας, τα 407 δις το 2018 και 1.461 δις το 2019 για να υποστούν βιαίως μια σημαντική ανασχεση από τον Φεβρουάριο του 2020 μόνον εξ αιτίας της πανδημίας του COVID-19. Οι δε διεθνείς τουριστικές δαπάνες, εκ μέρους των τουριστών των χωρών αποστολής και συνακόλουθα τουριστικές συναλλαγματικές εισπράξεις για τις χώρες υποδοχής, από 2 δις εκατ. δολάρια το 1950 έφτασαν στα 1,451 τρισ. εκατ. δολάρια το 2018 και στα 1,478 τρισ. εκατ. δολάρια το 2019 (βλ. Διάγραμμα 1), για να ανακόπτονται ανάλογα και για τον ίδιο λόγο από τον Φεβρουάριο του 2020.

Από τα στοιχεία αυτά εύκολα διαπιστώνει κανείς ότι ούτε η πετρελαϊκή κρίση που ξεκίνησε το 1973, σε συνδυασμό με την οικονομική ύφεση που έπληξε πολλές από τις χώρες προέλευσης τουριστών, ούτε η παγκόσμια οικονομική ύφεση του 1981, ούτε το πυρηνικό ατύχημα στο Τσέρνομπιλ στην πρώην Σοβιετική Ένωση, ούτε οι πολεμικές επιθέσεις στη Λιβύη ή και η τρομοκρατική επίθεση της 11ης Σεπτεμβρίου στη Νέα Υόρ-

κη, ούτε πολλά άλλα γεγονότα στάθηκαν ικανά να ανατρέψουν τη διαρκή άνοδο του διεθνούς τουρισμού.

Στις αρχές της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης η ελληνική οικονομία και κοινωνία, κατεστραμμένες από τον πόλεμο και τον Εμφύλιο, δεν διέθεταν τις οικονομικοκοινωνικές, τις παραγωγικές και τις καταναλωτικές προϋποθέσεις ώστε να ανταποκριθούν ως χώρος υποδοχής στις επερχόμενες μεταβολές του μεταπολεμικά αναδυόμενου διεθνούς μαζικού τουρισμού, δηλαδή αυτής της οργανωμένης νέας διεθνούς καταναλωτικής ζήτησης.

Στο κάλεσμα του Σχεδίου Μάρσαλ για τον σχεδιασμό της μεταπολεμικής οικονομικής ανάπτυξης της Ελλάδας, οι σχεδιαστές του αρχικού προγράμματος για την ανάπτυξη του ελληνικού τουρισμού στηρίχτηκαν κατά βάση στο τουριστικό πρότυπο του Μεσοπολέμου. Αυτό απευθυνόταν κυρίως στις περιορισμένες αριθμητικά εσωτερικές κοινωνικές ελίτ, τις ευημερούσες κοινωνικές ομάδες μεταξύ των Ελλήνων της διασποράς που έδιναν ιδιαίτερη έμφαση στις ιαματικές πηγές και λουτροπόλεις, καθώς και σε έναν σχετικά μικρό αριθμό αλλοδαπών επισκεπτών με έντονα τακίνητρα του αρχαιολογικού ενδιαφέροντος. Επιπλέον, η μετά τον πόλεμο αρχικά μη ενθαρρυντική μικρή τουριστική κίνηση (π.χ. το 1948 γύρω στις 16.600 επισκέπτες) αλλά και οι περιορισμένοι ορίζοντες της πολιτικής και της διοικητικής γραφειοκρατίας της εποχής να αντιληφθούν γρήγορα τις επερχόμενες μεγάλες μεταβολές στον χώρο της παραγωγής και διάθεσης του διεθνούς τουρισμού συνηγορούσαν αρχικά προς την κατεύθυνση περαιτέρω ενίσχυσης του ήδη γνωστού και διαχειρίσιμου μεσοπολεμικού τουριστικού προτύπου. Η κατεύθυνση όμως αυτή, που στηριζόταν τόσο στις γενικότερες όσο και στις ιδιαίτερες ως προς τον τουρισμό κατευθύνσεις του Σχεδίου Μάρσαλ περιλάμβανε ισχυρότερη και συστηματικότερη δημόσια παρέμβαση για την ανάπτυξη του τουρισμού στη χώρα, μέχρι του σημείου ακόμη και της άμεσης δημόσιας ίδρυσης και λειτουργίας σύγχρονων μεγάλων και λαϊκών ξενοδοχείων, το σημαντικό έλλειμμα των οποίων στην αρχή της μεταπολεμικής περιόδου συνιστούσε βασικό εμπόδιο στην προσέλκυση διεθνούς τουρισμού.

Έτσι, κοιτάζοντας αναδρομικά η 25ετία 1950-1974, με την ισχυρή παρέμβαση του κράτους, μπορεί αναμφίβολα να χαρακτηριστεί ως φάση ενσωμάτωσης της Ελλάδας στη μεταπολεμική διεθνή αγορά τουριστικών προορισμών· μια αγορά της οποίας οι μεγάλης κλίμακας παραγω-

γικές απαιτήσεις σε εγκαταστάσεις διαμονής και μεταφορών φαινόταν να δικαιολογούν τον προερχόμενο από άλλους παραγωγικούς κλάδους όρο «βιομηχανία» και επέτρεψαν έτσι την καθ' υπέρβασην χρήση του σε συσχετισμό με το τουριστικό φαινόμενο στη διατύπωση «τουριστική βιομηχανία». Έννοια ικανή να προκαλεί πλέον μεταπολεμικά αυξημένο δημόσιο και ιδιωτικό ενδιαφέρον σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες για την επίλυση των χρόνιων διαθρωτικών προβλημάτων τους, με βασικότερο όλων το σχεδόν πάγιο συναλλαγματικό έλλειμμα των οικονομιών τους.

Το χρονικό διάστημα 1975-2007 η εισερχόμενη τουριστική ζήτηση στην Ελλάδα από τα 3,1 εκατ. αφίξεις το 1975, και παρά τις διάφορες κρίσεις στις ενδιάμεσες περιόδους (1982-1983, 1995-1996 και 2003-2004), φθάνει το 2000 στα 13,1 εκατ. τουρίστες. Η εξέλιξη αυτή του ελληνικού τουρισμού σε πραγματικούς και χρηματικούς όρους εντάσσει όλο και περισσότερο την Ελλάδα στον διεθνή καταμερισμό εργασίας ως «τουριστική χώρα».

Στη συνέχεια, η ταξιδιωτική κίνηση στην Ελλάδα είναι δυνατό να χωριστεί από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 έως το 2019 σε δύο επιμέρους φάσεις, με βάση το μέσο ετήσιο μέγεθος ανά περίοδο. Την περίοδο 2005-2012 οπότε, παρά ορισμένες αυξομειώσεις, ο μέσος αυτός όρος φτάνει τα 15,8 εκατ. αφίξεις και την περίοδο 2013-2019 με 27,9 εκατ. αφίξεις. Καταγράφεται δηλαδή μια αλματώδης ποσοτική μεταβολή, η οποία τείνει σχεδόν στον διπλασιασμό των ετήσιων τουριστικών αφίξεων και εισπράξεων, οι οποίες το 2019 φθάνουν, σύμφωνα με τα επισήμως δημοσιοποιημένα στοιχεία, τα 31,3 εκατ. αφίξεις (χωρίς τις αφίξεις κρουαζιέρας) και τα 18,8 δις εισπράξεις.

Μια ανάλογη εικόνα αποτυπώνεται και στην εξέλιξη του πάγιου τουριστικού κεφαλαίου εκφρασμένου σε ξενοδοχειακές μονάδες και κλίνες, όπως δείχνουν και τα Διαγράμματα 3, 4, 5 και 6. Τα στοιχεία αυτά αποτελούν, με βάση τον γνωστό δείκτη «απασχολούμενοι ανά κλίνη και κατηγορία», και την εγκυρότερη ένδειξη της προκαλούμενης απασχόλησης και εισοδήματος. Παρά το ότι σε αυτή την αποτυπωμένη εξέλιξη δεν συμπεριλαμβάνονται και οι νέες μορφές παροχής καταλύματος (π.χ. η τεράστια ανάπτυξη καταλυμάτων τύπου Airbnb και οι νέες ξενοδοχειακές συνδυαστικές ανακατασκευές και εκμεταλλεύσεις, όπως π.χ. η επιχειρηματική συνύπαρξη ξενοδοχείων και κατοικιών, ούτε και οι διαφοροποιήσεις των ξενοδοχείων boutique), διαπιστώνεται ότι το ξενοδοχειακό απόθεμα σή-

μερα φθάνει περίπου τις 9.971 ξενοδοχειακές μονάδες και τις 856.000 κλίνες. Το 24% από αυτές αποτελείται πλέον από ξενοδοχεία 5* και 4*, τα οποία αντιστοιχούν στον μεγαλύτερο δείκτη απασχόλησης ανά κλίνη. Η τελευταία εξέλιξη της ποιοτικής και ποσοτικής αναδιάρθρωσης του ξενοδοχειακού κλάδου συνοδεύεται για πρώτη φορά και από την εμφάνιση μεγάλων αναδιαρθρώσεων στο επίπεδο της συγκέντρωσης, της συγκεντροποίησης ξενοδοχειακού κεφαλαίου, διά μέσου εξαγορών και μισθωτικών συμβάσεων από διεθνείς ξενοδοχειακές αλυσίδες και οικονομικούς ομίλους, με άγνωστες ακόμη προοπτικές της θέσης του ελληνικού τουρισμού στη διεθνή αγορά.

Η όλη μεταπολεμική ανάπτυξη του τουρισμού στην Ελλάδα, ανεξαρτήτως της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, στηρίχθηκε συστηματικά και στοχευμένα σε διάφορα επίπεδα από το κράτος μέσα από όλες σχεδόν τις επιμέρους κρατικές πολιτικές του, με ιδιαίτερη έμφαση την περίοδο από τη λήξη του πολέμου μέχρι και το τέλος της Δικτατορίας (1967-1974). Θα πρέπει ιδιαίτερα να σημειωθεί ότι με τη χρηματοδοτική πολιτική αυτής της περιόδου επιτεύχθηκε η ταχεία δημιουργία συγκέντρωσης κλινών σε μεγάλες και πολυτελείς ξενοδοχειακές μονάδες και τέθηκαν οι βάσεις για την εμφάνιση και ενσωμάτωση της Ελλάδας στη μεταπολεμική διεθνή τουριστική αγορά.

Θεσμικά η τουριστική ανάπτυξη στην Ελλάδα επιτεύχθηκε υπό την εποπτεία και τον έλεγχο ενός πανίσχυρου ΕΟΤ με τρόπο που καμμιά λειτουργία ελεύθερης αγοράς δεν θα μπορούσε να πραγματοποιήσει μόνη της σε χρόνο και κόστος. Ιδιαίτερα η πολιτική άμεσων δημόσιων παρεμβάσεων και επενδύσεων στον τουρισμό, παρά το ότι εμφανίζεται ήδη από τον Μεσοπόλεμο, αναπτύσσεται συστηματικά στις αρχές της μεταπολεμικής περιόδου με τη θέσπιση των χαρακτηριζόμενων τουριστικών τόπων, των τουριστικών ζωνών και των τουριστικών δημόσιων κτημάτων, που συνιστούσαν ιδιαίτερες διατάξεις με τις οποίες καθοριζόταν λίγο-πολύ η μετέπειτα χωρική διάσταση της τουριστικά προσανατολισμένης δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης του τουρισμού, όπως π.χ. η πολιτική χωρικά προσδιορισμένων πιστωτικών κινήτρων. Από την άλλη μεριά, από το 1949 μέχρι και την περίοδο της Δικτατορίας (1967-1974), παράλληλα με τη διεύρυνση του αρχικού προσανατολισμού στο μεσοπολεμικό τουριστικό πρότυπο αναπτύχθηκε μια ιδιάζουσα πολιτική αποθεματοποίησης δημόσιας γης, που υπήρξε

προϋπόθεση για την ενεργοποίηση άμεσων δημόσιων επενδύσεων για τον σχηματισμό εξειδικευμένων τουριστικών υποδομών και ανωδομών ξενοδοχειακού και γενικότερα τουριστικού-επιχειρηματικού χαρακτήρα, όπως δείχνει και ο παρακάτω πίνακας.

ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού-ΕΟΤ		
α/α	ΕΙΔΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ	Αριθ.
1	ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑ ΞΕΝΙΑ	54
2	ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟΙ ΟΙΚΙΣΜΟΙ-ΞΕΝΩΝΕΣ	7
3	CAMPINGS	14
4	ΑΚΤΕΣ	9
5	ΙΑΜΑΤΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	10
6	ΜΑΡΙΝΕΣ	6
7	ΣΠΗΛΑΙΑ	3
8	ΧΙΟΝΟΔΡΟΜΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ	1
9	ΑΝΑΨΥΚΤΗΡΙΑ-ΕΣΤΙΑΤΟΡΙΑ-ΠΕΡΙΠΤΕΡΑ	1
10	ΚΥΛΙΚΕΙΑ	29
11	ΧΩΡΟΙ – ΑΙΓΙΑΛΟΙ	37
12	ΚΑΖΙΝΑ	3
13	ΔΙΑΦΟΡΑ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΑ	79
	ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ	309
14	Αποθεματοποίηση γης με συνολική έκταση, περίπου 80.000 στρ. διεσπαρμένα σε όλη την εθνική επικράτεια	

ΠΗΓΗ: Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού και πληροφορίες από Αρχείο Γ.Α. Ζαχαράτου

Ιδιαίτερα επηρέασαν τη διαμόρφωση της δημόσιας και της ιδιωτικής χρηματοδότησης του ελληνικού τουρισμού οι συζητήσεις και οι προβληματισμοί γύρω από την προγραμματική ανταπόκριση της ελληνικής κυβέρνησης στο Σχέδιο Μάρσαλ για την ανάπτυξη του τουρισμού Ελλάδα με τη σύνταξη μελετών και κυρίως της «Μελέτης των αναγκών της τουριστικής οικονομίας διά την τετραετίαν 1948-1951», στην οποία περιγρά-

φεται συμβουλευτικά και ποιος θα πρέπει να είναι ο ενδεδειγμένος ρόλος του κράτους στη μεταπολεμική τουριστική ανάπτυξη.

Παρατηρώντας εκ των υστέρων την εντυπωσιακή εξέλιξη του ελληνικού τουρισμού, το βασικό ερώτημα που έρχεται στο προσκήνιο είναι με ποιο θεσμικό πλαίσιο ενεργοποιήθηκε ο ρόλος του κράτους και καθοδηγήθηκε αυτή η πορεία ανάπτυξης, μεγέθυνσης και ένταξης του ελληνικού τουρισμού στη διεθνή τουριστική αγορά.

Αφήνουμε εδώ εκτός συζήτησης την εξέλιξη των θεσμικών μορφών και πλαισίων, που έλαβαν οι διάφοροι φορείς που ασχολήθηκαν με το τουριστικό-περιηγητικό φαινόμενο στην Ελλάδα από τις απαρχές του έως και τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, καθώς μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μεταπολεμική επανίδρυση και πολιτικοδιοικητική λειτουργία του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού. Ο θεσμικά ιδιάζων αυτός οργανισμός (το μοναδικό ΝΠΔΔ με ΔΣ και Γενικό Γραμματέα) από το 1951 μέχρι το 2000 ανέλαβε σχεδόν αποκλειστικά την τουριστική ανάπτυξη της χώρας. Από το 2000 ο ΕΟΤ τελεί υπό την εποπτεία του νεοϊδρυθέντος Υπουργείου Τουρισμού, στο πλαίσιο μιας ιδιάζουσας και μάλλον παράδοξης διαχειριστικής λογικής.

Και στις δύο αυτές διακριτές περιόδους, ο ΕΟΤ, καθοδήγησε, επόπτευσε και επηρέασε την ιδιωτική επιχειρηματικότητα καθορίζοντας εν πολλοίς τα εκάστοτε πλαίσια της πιστωτικής πολιτικής μέσω των αναπτυξιακών νόμων. Επιπλέον, επηρέαζε τη λειτουργία της τουριστικής παραγωγής μέσω συναρμοδιοτήτων του για τον τουρισμό (που αποτυπώνονταν και στη διοικητική του δομή) με τις επιμέρους πολιτικές του κράτους. Χαρακτηριστικό και μείζον διοικητικό πρόβλημα είναι ότι στο πλαίσιο φιλελευθεροποίησης δύο εκ των αρμοδιοτήτων του, α) ο σχεδιασμός, η χρηματοδότηση, η κατασκευή και η λειτουργία ευρέως φάσματος τουριστικών επιχειρήσεων και υποδομών και β) η λειτουργία μεγάλων πολιτιστικών εκδηλώσεων (Φεστιβάλ Αθηνών, Επιδαύρου κ.ά.) αφαιρέθηκαν πλήρως από το όλο πλέγμα της τουριστικής πολιτικής από το 2000 και εντεύθεν, μειώνοντας ανάλογα το φορτίο έργου της εφαρμοζόμενης τουριστικής πολιτικής, όπως δείχνει και η ακόλουθη απεικόνιση.

*Το θεσμικό πλαίσιο άσκησης τουριστικής πολιτικής
τις περιόδους 1951-2000 και 2000-2022*

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1951-2000	ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2000-2019	ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2019-2022
ΕΟΤ ως ΝΠΔΔ	Παράλληλη λειτουργία Υπ. Τουρισμού και ΕΟΤ	Παράλληλη λειτουργία Υπ. Τουρισμού και ΕΟΤ
	Υπουργείο Τουρισμού	Υπουργείο Τουρισμού
Γενικός Γραμματέας	Υπουργός	Υπουργός
Πρόεδρος και μέλη ΔΣ (μη αμειβόμενες θέσεις)	2 Γενικοί Γραμματείς	Αν. Υπουργός
1 Γενικός Διευθυντής	2 Γ. Δ/ντές με αρμοδιότητες αντίστοιχες προς τους ΓΓ	2 Γενικοί Γραμματείς
	ΕΟΤ	ΕΟΤ
	1 Γ. Γραμματέας	1 Γ. Γραμματέας
	1 Αν. Γ. Γραμματέας	1 Αν. Γ. Γραμματέας
	Πρόεδρος ΔΣ (μη αμειβόμενες θέσεις)	Πρόεδρος ΔΣ (αμειβόμενες θέσεις)
	1 Γενικός Διευθυντής	1 Γενικός Διευθυντής
Αριθμός Εργαζομένων για τη διεκπεραίωση του ετήσιου έργου της τουριστικής πολιτικής περίπου 7.000-8.000	Αριθμός Εργαζομένων για τη διεκπεραίωση του όλου ετήσιου έργου της τουριστικής πολιτικής περίπου 500-600	Αριθμός Εργαζομένων για τη διεκπεραίωση του όλου ετήσιου έργου της τουριστικής πολιτικής περίπου 500-600

Από την ως άνω καταγραφή εύκολα διαφαίνεται μια ανορθολογική και αναίτια σπατάλη οικονομικών πόρων μεταξύ των δύο περιόδων με ισοδύναμο πολιτικοδιοικητικό έργο. Δηλαδή όσο μειώνονται οι αρμοδιότητες και συνακόλουθα το απασχολούμενο προσωπικό για την πραγματοποίηση (παραγωγή) του ίδιου πολιτικού και διοικητικού έργου τουριστικής πολιτικής, τόσο πολλαπλασιάζονται οι υψηλά ιστάμενες και αμειβόμενες θέσεις πολιτικού προσωπικού, που συνιστούν πλέον θέσεις χωρίς ή με ελάχιστο αντικείμενο εργασίας. Αυτή η δυσαναλογία, απαράδεκτη για μια σύγχρονη ευρωπαϊκή χώρα, δείχνει προφανώς ένα παρασιτικό σύστημα πολιτικο-διοικητικής και διαχειριστικής εξουσίας.

Εξετάζοντας συνολικά τα στοιχεία της μεταπολεμικής σταθερότητας, ανθεκτικότητας και της συνεχούς και αδιάλειπτης μεγέθυνσης του τουριστικού φαινομένου στην Ελλάδα, με βεβαιότητα θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς μια αντίστοιχη συμβολή των θεωρούμενων θετικών επιπτώσεων του στην αναπτυσσόμενη ελληνική οικονομία, δηλαδή α) στην κάλυψη του

συναλλαγματικού ελλείμματος, β) στην ενίσχυση της απασχόλησης και του εισοδήματος, και, τέλος γ) στη βελτίωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Μπορούμε δηλαδή, τουλάχιστον με τα εμφανή ετήσια δεδομένα της εξέλιξής του (αφίξεις, εισπράξεις, εγκαταστάσεις ξενοδοχειακού κεφαλαίου) να υποστηρίξουμε ότι ο τουρισμός εκπλήρωσε, κατά το μάλλον ή ήττον, και ανάλογα με τις απαιτήσεις των εποχών (συναλλαγματικά μέχρι το 2000 και εισοδηματικά έκτοτε), ικανοποιητικά τις επιθυμίες και τις προσδοκίες της μεταπολεμικής επιλογής του ως μέσου για την ανάπτυξη της χώρας, όπως φαίνεται και από τα Διαγράμματα 7, 8, 9, 10. Στα εν λόγω διαγράμματα εμφανώς καταδεικνύεται η ουσιαστικότερη «συμβολή» του ταξιδιωτικού ισοζυγίου στον εξωτερικό τομέα της χώρας και όχι όπως συχνά αναφέρεται η ονομαστική και μόνον κάλυψη του συναλλαγματικού ελλείμματος ή άλλων κατηγοριών των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων από τις ετήσιες τουριστικές εισπράξεις. Όμως, εάν λάβει κανείς υπόψιν του ότι οι προαναφερόμενες τρεις μορφές επιπτώσεων-επιδράσεων του τουρισμού σε μια οικονομία υποδοχής συνιστούν στην ουσία όψεις και εκφράσεις του μεγέθους της εγχώριας παραγωγής (ή άλλως της παραγωγικής δομής της χώρας) να ικανοποιεί ποσοτικά και ποιοτικά τη διαρκώς μεγεθυνόμενη διεθνή τουριστική ζήτηση, τότε κάθε προσέγγιση των επιδράσεων του εισερχόμενου τουρισμού απαιτεί την ενδελεχή ανάλυση των επιπτώσεων από την εγχώρια παραγωγή/προσφορά και διάθεση της ετήσιας τουριστικής κατανάλωσης και όχι απλά και μόνον τους όποιους νομισματικούς συσχετισμούς των τουριστικών εισπράξεων με μεγέθη της οικονομίας.

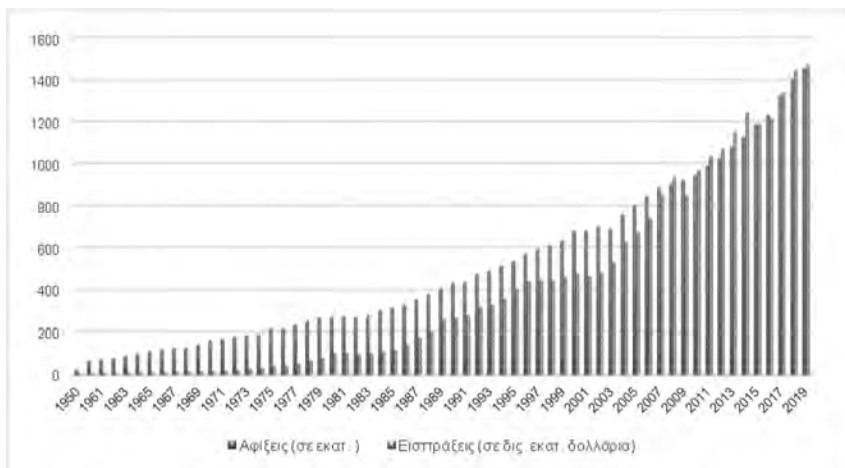
Συνοπτικά, η γενικότερη εκτίμηση της μακροπρόθεσμης προβληματικής για τις διαρθρωτικές επιδράσεις από την ενεργοποίηση του εισερχόμενου τουρισμού στην ελληνική οικονομία θα εξαρτάται αποκλειστικά από τις δυνατότητες συνολικής και περιφερειακής συνεχούς εμπράγματης μέτρησης της παραγωγής και διάθεσης της ετήσιας τουριστικής κατανάλωσης και της ανάλογης ανάλυσης της εγχώριας παραγωγής/προσφοράς της με τη χρήση των διαθέσιμων μεθόδων και εργαλείων ανάλυσης (βλ. τη λογική των πινάκων και της ανάλυσης Εισροών-Εκροών). Αυτό σημαίνει ότι απαιτούνται επακριβείς γνώσεις για τις ποσοτικές και ποιοτικές μεταβολές της διάρθρωσης της ετήσιας τουριστικής κατανάλωσης, ώστε να καθίσταται δυνατή η σωστή διερεύνηση των επιδράσεων από την ετήσια εγχώρια παραγωγή/προσφορά της και επομένως η αξιόπιστη πληροφόρηση της τουριστικής πολιτικής ως οικονομικής πολιτικής.

Παραλείπω εδώ το θλιβερό οδοιπορικό της δημόσιας μέτρησης του τουριστικού φαινομένου στην Ελλάδα, αλλά πρέπει να επισημάνω ότι η Ελλάδα αποτελεί σχεδόν τη μόνη χώρα που δεν έχει μέχρι σήμερα εντάξει τον διεθνή εισερχόμενο τουρισμό ως αναλυτική κατηγορία της ελληνικής οικονομίας ούτε στους Εθνικούς Λογαριασμούς, ούτε και στους πίνακες Εισροών-Εκροών. Η κατάσταση αυτή καθίσταται πιο σοβαρή, διότι ακόμη και μετά την ευρωπαϊκή και διεθνή υιοθέτηση των Δορυφόρων Λογαριασμών Τουρισμού – Satellite Accounts of Tourism, και παρά τα μεγάλα χρηματικά ποσά που δαπανήθηκαν μέχρι σήμερα, δεν έχει ακόμη δημιουργηθεί στη χώρα μας ο αναγκαίος θεσμικός μηχανισμός μέτρησης της τόσο άκριτα χαρακτηριζόμενης «βαριάς βιομηχανίας» της ελληνικής οικονομίας. Αυτό έχει ως συνέπεια οι όποιες επιπτώσεις του εισερχόμενου τουρισμού στην ελληνική οικονομία και κοινωνία να καταγράφονται αποσπασματικά, ελλιπτικά και ατεκμηρίωτα και έτσι η τουριστική πολιτική να διαμορφώνεται «στα τυφλά», στηριζόμενη απλά και μόνο στην ανοδική πορεία των εμφανών μεγεθών του τουριστικού φαινομένου.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

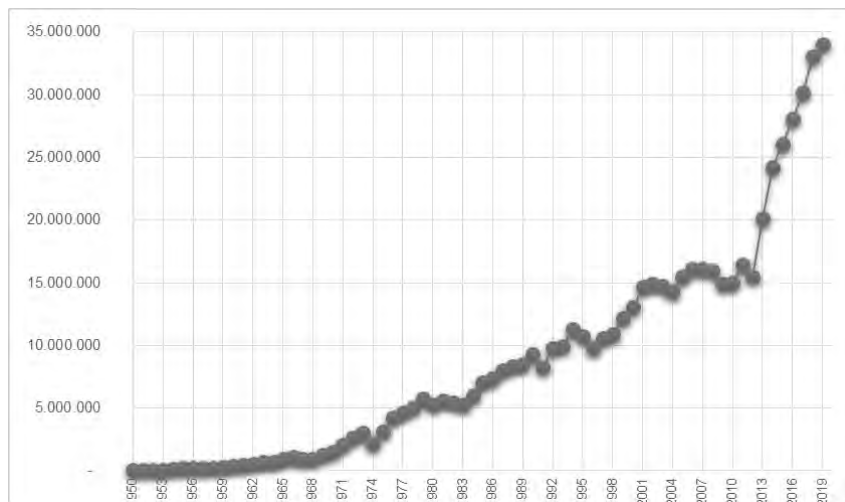
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.

Η Διαχρονική Εξέλιξη των Διεθνών Τουριστικών αφίξεων & εισπράξεων



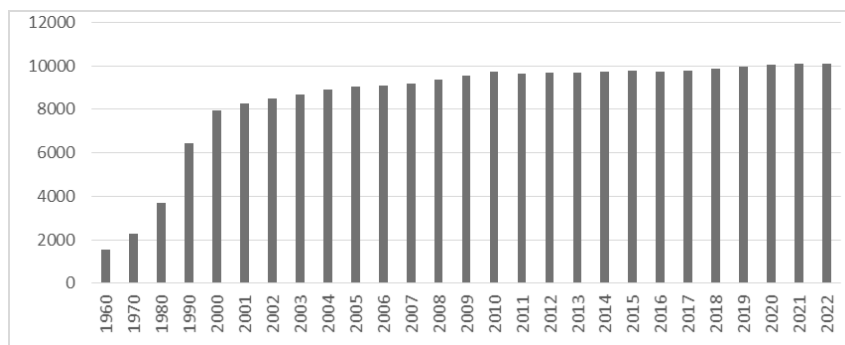
Επεξεργασία στοιχείων Γ.Α. Ζαχαράτος βάση των δεδομένων του: UNWTO Tourism Highlights 2019, σελ.16, August 2019 & Volume 18, Issue 13-14,

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.
Εξέλιξη των διεθνών τουριστικών Αφίξεων στην Ελλάδα (σε χιλ. άτομα), 1950-2019



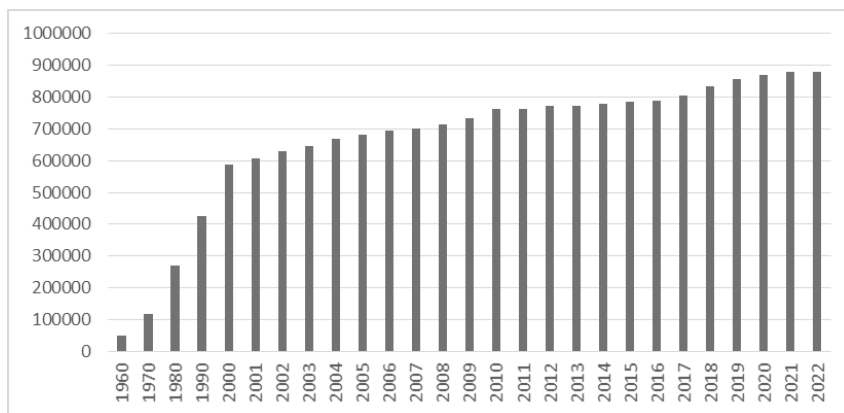
ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων Γ.Α. Ζαχαράτος βάση των δεδομένων του: UNWTO Tourism Highlights 2019, σελ.16, August 2019 & Volume 18, Issue 13-14, σελ.25, July 2020 καθώς και στη βάση των επεξεργασιών από το: Ζαχαράτος Γ. & Βλάμη Α. (2009) *Η Πολιτική Χρηματοδότησης της Ελληνικής Ξενοδοχίας & η Περιφερειοποίηση του Ελληνικού Τουρισμού.*

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.
Εξέλιξη Ξενοδοχειακών Μονάδων, 1960-2022



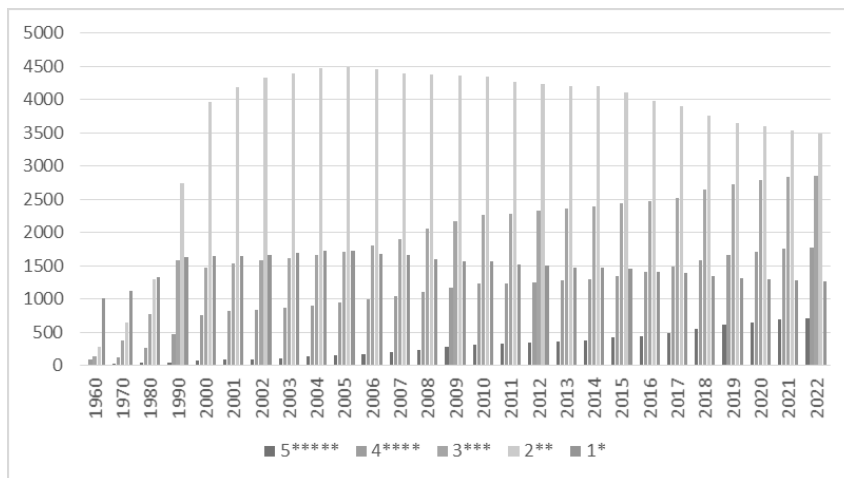
ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων ΕΟΤ, ΞΕΕ & ΕΛΣΤΑΤ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.
Εξέλιξη Ξενοδοχειακών Κλινών, 1960-2022



ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων ΕΟΤ, ΞΕΕ & ΕΛΣΤΑΤ

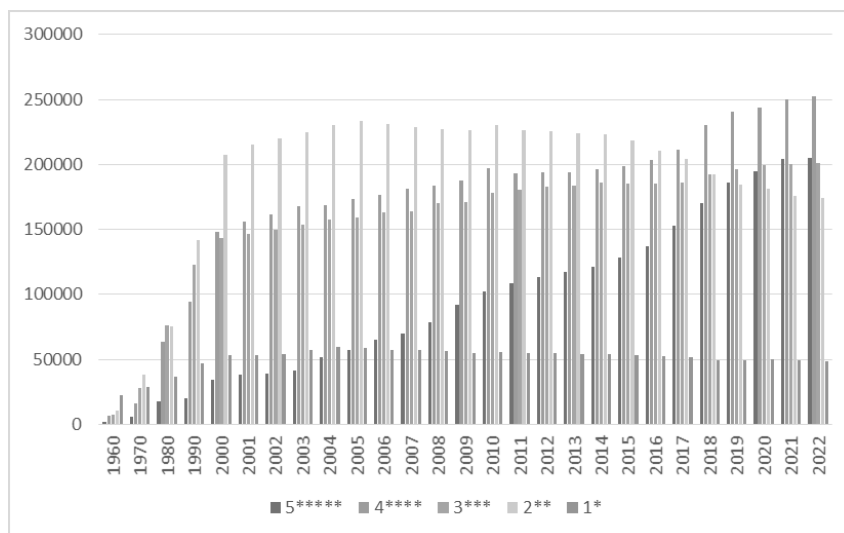
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.
Εξέλιξη Ξενοδοχειακών Μονάδων σε κατηγορίες αστεριών, 1960-2022



ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων ΕΟΤ, ΞΕΕ & ΕΛΣΤΑΤ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.

Εξέλιξη Ξενοδοχειακών Κλινών σε κατηγορίες αστεριών, 1960-2022



ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων από ΕΟΤ, ΞΕΕ και ΕΛΣΤΑΤ

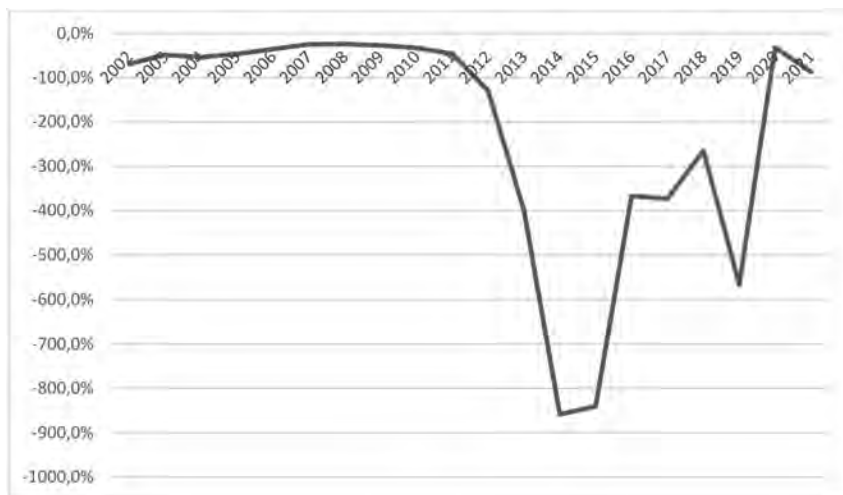
ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΤΑΞΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΙΣΟΖΥΓΙΟΥ
ΣΤΟΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

Με βάση τα στοιχεία από την Τράπεζα της Ελλάδας, η συμβολή του ταξιδιωτικού ισοζυγίου (διεθνείς ταξιδιωτικές εισπράξεις μείον διεθνείς ταξιδιωτικές πληρωμές) στον εξωτερικό τομέα της χώρας για την περίοδο 2002-2021, δηλαδή, στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, στο ισοζύγιο αγαθών και στο ισοζύγιο υπηρεσιών, έχει ως εξής:

Λόγω του ότι όλη την υπό εξέταση περίοδο το ταξιδιωτικό ισοζύγιο και το ισοζύγιο υπηρεσιών είναι πλεονασματικά, ενώ το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και το ισοζύγιο αγαθών ελλειμματικά, συνάγεται ότι η αρνητική συμμετοχή του ταξιδιωτικού ισοζυγίου στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και στο ισοζύγιο αγαθών, καθώς και η θετική συμμετοχή του στο ισοζύγιο υπηρεσιών, συνεπάγονται θετική συμβολή του ταξιδιωτικού ισοζυγίου, δηλαδή αντιστάθμιση των ελλειμμάτων για το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και το ισοζύγιο αγαθών και συμμετοχή στην αύξηση του πλεονάσματος για το ισοζύγιο υπηρεσιών.

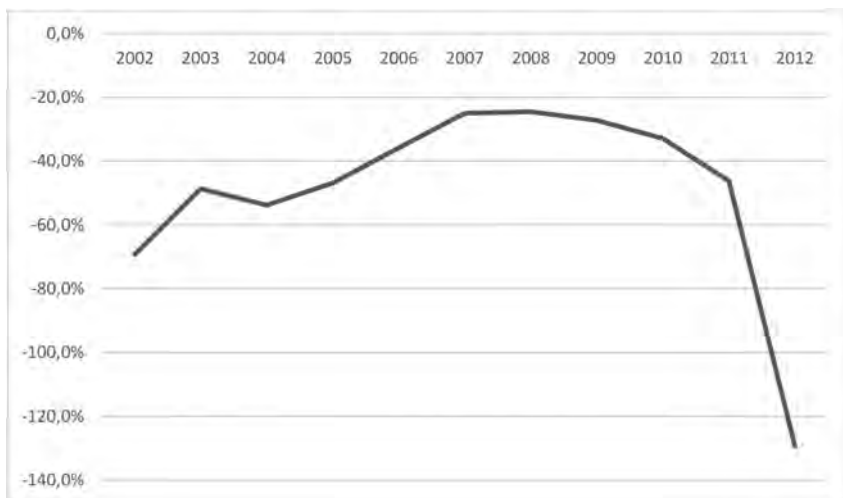
Και υπό τη μορφή διαγραμμάτων:

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.
*Συμμετοχή του Ταξιδιωτικού Ισοζυγίου
 στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συν/γών, 2002-2021*

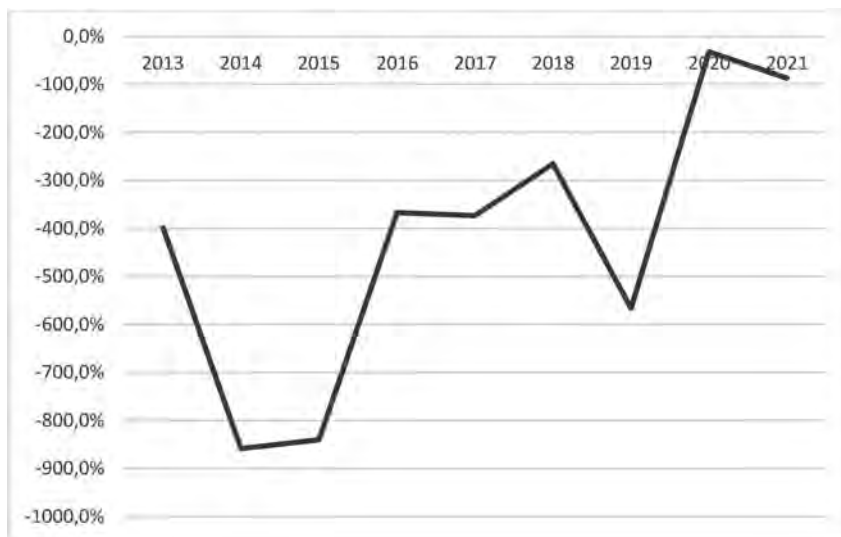


ΕΠΕΞΗΓΗΣΕΙΣ: Εξ αιτίας των ακραίων τιμών που παρατηρούνται στο παραπάνω διάγραμμα, στα επόμενα δύο διαγράμματα παρουσιάζονται τα ίδια ευρήματα ξεχωριστά για την περίοδο 2002-2012 και για την περίοδο 2013-2021.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8.
*Συμμετοχή του Ταξιδιωτικού Ισοζυγίου
 στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συν/γών, 2002-2012*



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9
*Συμμετοχή του Ταξιδιωτικού Ισοζυγίου
 στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συν/γών, 2013-2021*



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10
*Συμμετοχή του Ταξιδιωτικού Ισοζυγίου
 στο Ισοζύγιο Αγαθών, 2002-2021*



Η ΜΕΓΑΛΗ ΔΙΕΘΝΗΣ ΝΑΥΤΙΛΙΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΚΑΙ Η «ΑΟΡΑΤΟΤΗΤΑ» ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Τζελίνα Χαρλαύτη

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ-ΙΤΕ
& ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

Η ναυτιλία αποτελεί το «success story» της ελληνικής επιχειρηματικότητας σε διεθνές επίπεδο. Οι Έλληνες είναι πρώτοι παγκοσμίως στη ναυτιλία.¹ Σε αυτήν τη θέση παραμένουν εδώ και 50 χρόνια, από τη δεκαετία του 1970. Το 2021, με 4.705 πλοία χωρητικότητας 373.417.155 τόνων νεκρού βάρους, κατέχουν το 18% του παγκόσμιου στόλου υπό διάφορες σημαίες.² Τη σημασία των Ελλήνων στη παγκόσμια ναυτιλία την αναγνωρίζουμε. Εκείνο που δεν αναγνωρίζουμε είναι οι επιπτώσεις αυτής της δυσανάλογα τεράστιας ναυτιλίας στην ελληνική οικονομία του 19ου, 20ού και 21ου αιώνα. Η ναυτιλία στις αναλύσεις των οικονομολόγων και ιστορικών φαίνεται να είναι αόρατη και έχει περιγραφεί προσφάτως ως μία «θαλασσινή τύφλωση».³ Μόνον το 2000, στην ετήσια έκθεση του Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος αναφέρεται ότι «οι θαλάσσιες μεταφορές θα συνεχίσουν να αποτελούν κύρια πηγή εισοδήματος για την ελληνική οικονομία». Η αναφορά αυτή στη ναυτιλία γίνεται για πρώτη φορά στο δεύτερο μισό

¹ Ioannis Theotokas – Gelina Harlaftis, *Leadership in World Shipping: Greek Family Firms in International Business*, Palgrave/Macmillan, 2009· Ioannis Theotokas, “On Top of World Shipping. Greek Shipping Companies’ Organization and Management”, *Research in Transportation Economics* 21 (2007), 63-93· Τζελίνα Χαρλαύτη, *Η ιστορία της ελληνόκτητης ναυτιλίας, 19ος-20ός αι.*, Νεφέλη, Αθήνα 2001· Gelina Harlaftis, *Greek Shipowners and Greece, 1945-1975. From Separate Development to Mutual Interdependence*, Athlone Press, 1993.

² *Review of Maritime Transport*, UNCTAD, 2021, 36.

³ Βλ. Τζελίνα Χαρλαύτη, «Η θαλασσινή μας τύφλωση...», *Τα Ιστορικά*, τεύχος 75, Οκτώβριος 2022, υπό έκδοση.

του 20ού αιώνα σε ετήσια έκθεση Διοικητού της Τραπεζής της Ελλάδος.⁴

Εντοπίζονται πέντε λόγοι για την «αορατότητα» της ναυτιλίας.⁵ Ο πρώτος λόγος είναι στον τρόπο που παραδοσιακά αναλύεται η οικονομική μεγέθυνση και η οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα. Όλο το βάρος του οικονομικού προβληματισμού για την ανάπτυξη της χώρας το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα έπεφτε κατά κανόνα στη βιομηχανία, και ελάχιστα στον τομέα των υπηρεσιών. Οι Έλληνες οικονομολόγοι που διαμόρφωσαν τη μεταπολεμική οικονομική ανάλυση, την ιδεολογία και νοοτροπία για την οικονομική ανάπτυξη, δεν διατύπωναν θέση για την ελληνική ναυτιλία.⁶ Ο

⁴ Βλ. τις ετήσιες εκθέσεις των Διοικητών της Τραπεζής της Ελλάδος 1962-2000, Bank of Greece, *Report of the Governor of the Bank of Greece for the year 2000*, Bank of Greece, Αθήνα, 2001, 190. Βλ. επίσης Τζελίνα Χαρλαύτη, Ελένη Θανοπούλου και Γιάννης Θεοτοκάς, *Το Παρόν και το Μέλλον της Ελληνικής Ναυτιλίας*, Μελέτη αρ. 10, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2009, κεφ. 4 και 6.

⁵ Gelina Harlaftis – Stig Tenold – Jesús M. Valdalisio, “Epilogue: A Key Industry or an Invisible Industry?”, στο G. Harlaftis *et al.* (eds.), *The World’s Key Industry*, Palgrave Macmillan 2012, 263.

⁶ Βλ. X. Zolotas, *Economic Development and Private Enterprise: A Proposal*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 1962· D. Galanis, *Sources and Methods of Financing Investment in Greek Industry*, Bank of Greece, Αθήνα 1963· P. Pavlopoulos, *A Statistical Model for the Greek Economy, 1949-1959*, North-Holland Pub. Co., Αμστερντάμ 1966· D. Halikias, *Money and Credit in a Developing Economy: The Greek Case*, New York University Press, Νέα Υόρκη 1978. Ο Ν. Βερναρδάκης θεωρεί ότι το εισόδημα από τη ναυτιλία προέρχεται αποκλειστικά από τους ναυτικούς, ότι ελάχιστο εισόδημα φέρνουν οι εφοπλιστές στην ελληνική οικονομία και ότι οι περισσότεροι ζουν στην Αγγλία. Βλ. Nikos Vernardakis, *Econometric Models for the Developing Countries. A Case Study of Greece*, Praeger Publishers, Νέα Υόρκη, 1978, 49-50. Ο Τάσος Γιαννίτσας αναφέρεται στο εφοπλιστικό κεφάλαιο στο βιβλίο του *Ελληνική Βιομηχανία*, Γκούτενμπεργκ, Αθήνα 1988, ως ξένο κεφάλαιο. Ακόμη και μελέτες της τελευταίας δεκαπενταετίας που παρουσιάζονται διεθνώς δεν διαθέτουν και τη στοιχειώδη βιβλιογραφία για τη ναυτιλία. Βλ. Nicholas G. Pirounakis, *The Greek Economy. Past, Present and Future*, MacMillan Press/St. Martin’s Press, 1997. Για σφαιρική θεώρηση όλων των τομέων της οικονομίας βλ. Μιχάλης Ψαλιδόπουλος, *Οικονομολόγοι και Οικονομική Πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, Μεταμεσο-νύκτιες εκδόσεις, Αθήνα 2010· Μιχάλης Ψαλιδόπουλος (επιμ.), *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, Διώνικος, Αθήνα 2011. Για τις ελάχιστες προσεγγίσεις που αναδεικνύουν τη σχέση της ναυτιλίας στην εθνική οικονομία βλ. Γ. Μηλιός – Η. Ιωακείμoglou, «Το ελληνικό εφοπλιστικό κεφάλαιο. Η θέση και ο ρόλος του στην ελληνική και τη διεθνή οικονομία – Μέρος Α’), *Θέσεις* 35, Απρίλιος-Ιούνιος 2001· Γ. Μηλιός – Η. Ιωακείμoglou, «Το ελληνικό εφοπλιστικό κεφάλαιο. Η θέση και ο ρόλος του στην ελληνική και τη διεθνή οικονομία – Μέρος Β’), *Θέσεις* 36, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2001. Επίσης ο Χρυσάφης Ιορδά-

δεύτερος λόγος είναι ο διεθνής χαρακτήρας των θαλάσσιων μεταφορών που δημιουργεί σύγχυση στη σχέση τους με την εθνική οικονομία. Το προϊόν της ναυτιλίας παράγεται έξω από την εθνική επικράτεια και το ναυτιλιακό εισόδημα θεωρείται ότι έχει λίγη σχέση με τις δομές της χώρας, άλλωστε εντάχθηκε στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα στην κατηγορία των «άδηλων πόρων». Σε ποιο βαθμό όμως ήταν αυτό ορθό; Δύο από τους βασικούς συντελεστές παραγωγής της ελληνόκτητης ναυτιλίας,⁷ οι επιχειρηματίες της ναυτιλίας που είχαν το κεφάλαιο, και η ναυτική εργασία είχαν κυρίως τη βάση τους στην Ελλάδα.⁸ Ο τρίτος λόγος αφορά, σε συνείδηση με τον προηγούμενο, στον τρόπο υπολογισμού των εθνικολογιστικών μεγεθών της ναυτιλίας σε σχέση με την ελληνική οικονομία που βασιζόταν στην κατανόηση, ή μη, του μεγέθους του ναυτιλιακού εισοδήματος.

Όπως θα δούμε παρακάτω η Τράπεζα της Ελλάδος από το 1960 μέχρι το 1998 υπολόγιζε ως ναυτιλιακό εισόδημα κυρίως το συνάλλαγμα που εισέφερε από τους Έλληνες ναυτικούς αφήνοντας εκτός είτε το εισόδημα από τη διαχείριση των ναυτιλιακών και «παραναυτιλιακών» επιχειρήσεων στην Ελλάδα, είτε τις επενδύσεις των Ελλήνων εφοπλιστών στην ελληνική οικονομία. Ο τέταρτος λόγος είναι ότι τα προϊόντα της ναυτιλίας, οι θαλάσσιες υπηρεσίες, είναι «άυλα», δεν φαίνονται στη στεριά. Τα «εργοστάσια» παραγωγής θαλάσσιων υπηρεσιών, τα ελληνόκτητα πλοία, φαντάζουν μακρινές θολές φιγούρες που ελάχιστα φαίνονται από τη στεριά εφ' όσον είτε προσεγγίζουν λιμάνια μακριά από τις πόλεις, είτε πλέουν κυρίως σε θάλασσες και ωκεανούς μακριά από την Ελλάδα. Και πέμπτον, οι ίδιες οι ναυτιλιακές επιχειρήσεις μέχρι το τελευταίο τρίτο του 20ού αιώνα ήταν άρατες, με τον μεγαλύτερο όγκο των εφοπλιστών και των ναυτιλιακών επιχειρήσεων να κρατιούνται μακριά από τη δημοσιότητα, εκτός συγκεκριμένων περιπτώσεων όπως οι Ωνάσης, Νιάρχος, Λάτσης

νογλου, στην πρόσφατη μελέτη του αναλύει ενδελεχώς τη σημασία του τριτογενούς τομέα και της ελληνόκτητης ναυτιλίας. Βλ. Χρυσάφης Ιορδάνογλου, *Η ελληνική οικονομία μετά το 1950 (πρώτος τόμος)*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 2020.

⁷ Με τον όρο «ελληνόκτητο» εννοούμε τον στόλο που κατέχουν οι Έλληνες κάτω από οποιαδήποτε σημαία. Για την ευρεία χρήση σημαίων ανοικτού νηολογίου από τους Έλληνες βλ. βιβλιογραφία υποσημείωση 1 του παρόντος άρθρου.

⁸ Για το πού βρίσκονται οι Έλληνες εφοπλιστές και οι ναυτιλιακές επιχειρήσεις των Ελλήνων βλ. Gelina Harlaftis, *A History of Greek-Owned Shipping. The Making of an International Tramp Fleet, 1830 to the present day*, Routledge, 1996, κεφ. 11.

ή Βαρδινογιάννης. Οι επιπτώσεις, οι επενδύσεις και ευρύτερα οι σχέσεις των εφοπλιστών, των μεγαλύτερων κεφαλαιούχων της ελληνικής οικονομίας, με τον τόπο φαίνεται ή να μην υπάρχουν ή να αγνοούνται συστηματικά από τους περισσότερους αναλυτές, οικονομολόγους και ιστορικούς.

Σε αυτό το κείμενο θα αναφερθούμε συνοπτικά πρώτον στην ανοδική πορεία της ελληνόκτητης ναυτιλίας τον 19ο και 20ό αιώνα και δεύτερον τις επιπτώσεις της ναυτιλίας στη χώρα. Αυτές εντοπίζονται στο ναυτιλιακό εισόδημα, στα οφέλη της Ελλάδας ως διαχειριστικό κέντρο αυτού του τεράστιου στόλου, και στις επενδύσεις των εφοπλιστών και την ισχύ τους στην οικονομία της χώρας.

Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ

Η ανάπτυξη της ελληνόκτητης ναυτιλίας από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα είναι ανοδική. Τη μεταπολεμική περίοδο κυριολεκτικά απογειώθηκε σε βαθμό ώστε να μιλούν για το «μεταπολεμικό ναυτιλιακό θαύμα» ενώ συνεισέφερε καθοριστικά στη διαμόρφωση της παγκόσμιας ναυτιλίας.⁹ Η νεώτερη και σύγχρονη ιστορία ανάπτυξης της ελληνόκτητης ναυτιλίας εντοπίζεται τον 18ο αιώνα. Μέχρι την Ελληνική Επανάσταση, οι Έλληνες κάτω από διάφορες κυριαρχίες παρέμειναν οι κύριοι θαλάσσιοι μεταφορείς της Ανατολικής Μεσογείου. Στις παραμονές της Ελληνικής Επανάστασης υπήρχαν 40 ναυτότοποι στο Αιγαίο και το Ιόνιο πέλαγος που κατείχαν τουλάχιστον 1.000 φορτηγά μεγάλα ιστιοφόρα (εκτός από τα χιλιάδες μικρά ακτοπλοϊκά). Και στα δύο πελάγη, υπήρχαν 120 κατοικημένα νησιά. Το ένα τρίτο των νησιών επομένως διέθετε στόλους εμπορικών φορτηγών ιστιοφόρων.¹⁰

Η δημιουργία του ελληνικού κράτους που περιλάμβανε τα νησιά του Δυτικού Αιγαίου και τις Κυκλάδες άφησε απέξω τους σημαντικούς ναυτότοπους του Δυτικού Αιγαίου και του Ιονίου Πελάγους. Οι Έλληνες, όμως, λειτουργούσαν για αιώνες πέρα από σύνορα στο «κατά θάλασσα

⁹ Gelina Harlaftis, *Creating Global Shipping: Aristotle Onassis, the Vagliano Brothers and the Business of Shipping, c.1820-1970*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.

¹⁰ Τζελίνα Χαρλαύτη – Κατερίνα Παπακωνσταντίνου (επιμ.), *Η ναυτιλία των Ελλήνων, 1700-1821. Ο αιώνας της ακμής πριν από την Επανάσταση*, Κέδρος, Αθήνα, 2013.

επιχειρείν»). Οι Αιγαιοπελαγίτες είτε κάτω από οθωμανική, είτε αργότερα κάτω από ιταλική κυριαρχία, και οι Ιόνιοι κάτω από βρετανική προστασία, συνεργάζονταν στενά αφού ναυπηγούσαν τα πλοία τους σε ίδιους τόπους, ναυλώνονταν από Έλληνες έμπορους της Διασποράς και συναντιούνταν στα μεγάλα λιμάνια της Ευρώπης. Επομένως, στην ανάλυση της ναυτιλίας είτε του 19ου είτε του 20ού αιώνα πρέπει να λάβουμε υπόψιν ότι αναφερόμαστε σε «ελληνόκτητη» ναυτιλία, ναυτιλία που ανήκει σε Έλληνες, ανεξαρτήτως υπηκοότητας και σημαίας των πλοίων διότι δραστηριοποιούνταν με ενότητα, σε ένα κοινό επιχειρείν με βάση το ελληνικό κράτος. Τη δεκαετία του 1870 οι Έλληνες με 2.500 περίπου ποντοπόρα εμπορικά ιστιοφόρα των 350.000 κχχ βρίσκονται στις δέκα μεγαλύτερες ναυτιλίες της Ευρώπης (βλ. Διάγραμμα 1). Κατέχουν τον ένατο μεγαλύτερο στόλο της Ευρώπης μετά τη θαλασσοκράτειρα Βρετανία, τη Νορβηγία, την Ιταλία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Ρωσία, την Ισπανία, τη Σουηδία ενώ είχαν μεγαλύτερο στόλο από την Ολλανδία, την Αυστρο-ουγγρική Αυτοκρατορία και τη Δανία.

Η ανάπτυξη της ελληνικής εμπορικής ναυτιλίας στηρίχτηκε σε δύο πυλώνες: από τη μία στις ναυτιλιακές επιχειρήσεις του «εσωτερικού», των νησιών του Ιονίου και του Αιγαίου, και από την άλλη στις εμπορικές και ναυτιλιακές επιχειρήσεις του «εξωτερικού» που ήταν εγκατεστημένες στα κύρια λιμάνια της Μαύρης Θάλασσας, της Μεσογείου και της Βόρειας Θάλασσας. Στη διάρκεια του 19ου αιώνα επιχειρήσεις «του εξωτερικού» αποτελούσαν οι επιχειρηματικοί οίκοι της ελληνικής Διασποράς, ενώ στη διάρκεια του πρώτου μισού του 20ού αιώνα τα ναυτιλιακά γραφεία του Λονδίνου. Οι επιχειρήσεις του «εσωτερικού» και του «εξωτερικού» μέχρι τα μέσα του 20ού αιώνα ουσιαστικά δημιούργησαν ένα «παραγωγικό σύστημα» στενά συνεργαζόμενων μικρών, μεσαίων και μεγάλων επιχειρήσεων μέσα σε ένα χαλαρά οργανωμένο διεθνές επιχειρηματικό δίκτυο.⁴¹ Μετά τις σημαντικές απώλειες του στόλου στη διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, στον Μεσοπόλεμο η ελληνόκτητη ναυτιλία σε γενικές γραμμές, εν μέσω της βαθύτατης οικονομικής κρίσης, είχε ανοδική πορεία (Διάγραμμα 1).

⁴¹ Gelina Harlaftis, *Creating Global Shipping: Aristotle Onassis, the Vagliano Brothers and the Business of Shipping, c.1820-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, κεφ. 1.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.
Η πορεία της ελληνόκτητης ναυτιλίας, 1830-1939



*Για ιστοιόφρα υπολογίζονται σε κόρους καθαρής χωρητικότητας (κκχ), τα ατμόπλοια σε κόρους ολικής χωρητικότητας (κοχ). Προσεγγιστικά: 1 κοχ = 1,6 x 1 κκχ

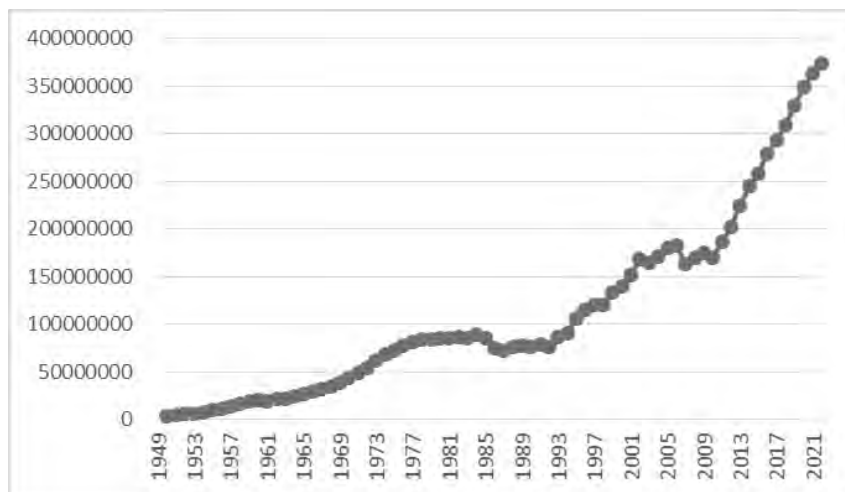
ΠΗΓΗ: Τζελίνα Χαρλαύτη – Γ. Κωστελένος, «Οικονομία της Θάλασσας», στο Ε. Πρόντζας και Θ. Καλαφάτης, *Οικονομική Ιστορία του ελληνικού κράτους: Τεκμήρια ποσοτικής ανάλυσης*, τόμος III, Αθήνα 2011, 619-682, Πίνακες 1-14. Για τον Μεσοπόλεμο τα στοιχεία από Τζελίνα Χαρλαύτη, *Η ιστορία της ελληνόκτητης ναυτιλίας, 19ος-20ός αι.*, Νεφέλη, Αθήνα 2001, Πίνακας 7.3.

Από το 1914 έως το 1938 ο ελληνόκτητος εμπορικός στόλος ανέβηκε από την 13η στην 9η θέση, στην κλίμακα των μεγάλων εθνικών εμπορικών στόλων, συγκεντρώνοντας το 3% της παγκόσμιας χωρητικότητας με περίπου 800 ατμόπλοια 1,9 εκατομμυρίων κόρων ολικής χωρητικότητας. Η Ελλάδα το 1938 έχει μεγαλύτερο στόλο από τη Σουηδία, τη Σοβιετική Ένωση, την Ισπανία. Στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα απογειώθηκε φτάνοντας στην 1η θέση διεθνώς στις αρχές της δεκαετίας του 1970, θέση που κρατά μέχρι σήμερα με σχεδόν 5.000 πλοία των 373,5 εκατομμυρίων τόνων νεκρού βάρους (Διάγραμμα 2).¹²

¹² Οι κόροι καθαρής και ολικής χωρητικότητας (κκχ, κοχ) μετρούν τη χωρητικότητα του πλοίου, ενώ οι τόνοι νεκρού βάρους το βάρος του πλοίου. Παρ' ότι δεν έχουν σχέση μεταξύ τους, αριθμητικά ένας κόρος ολικής χωρητικότητας προσεγγιστικά αποτελεί 60% του τόνου νεκρού βάρους (τνβ). Η χωρητικότητα των πλοίων μέχρι το τέλος του 20ού αιώνα υπολογιζόταν συνήθως με κοχ και έκτοτε με τνβ. Για τις ανάγκες του Διαγράμματος 2 μετέτρεψα τα μεγέθη του στόλου σε τνβ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.

*Η πορεία της ελληνόκτητης ναυτιλίας 1950-2021
(σε τόνους νεκρού βάρους)*



ΠΗΓΕΣ: Για την περίοδο 1949-2000 βλ. Γιάννης Θεοδοκάς και Τζελίνα Χαρλαύτη, *Έλληνες εφοπλιστές και ναυτιλιακές επιχειρήσεις. Οργάνωση, διοίκηση και στρατηγική*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2007, Πίνακας 4.1. Για την περίοδο 2000-2022 βλ. *Review of Maritime Transport*, διάφορα έτη.

Η ανάλυση των ναυτιλιακών επιχειρήσεων του δεύτερου μισού του 20ού αιώνα στηρίζεται στη διάκριση μεταξύ «παραδοσιακών» και «μη παραδοσιακών» επιχειρήσεων.¹³ «Παραδοσιακές» είναι εκείνες που μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο ήταν τουλάχιστον δεύτερης γενιάς επιχειρήσεις, ενώ «μη παραδοσιακές» εκείνες που ήταν πρώτης γενιάς.¹⁴ Η συρρίνωση των παραδοσιακών εφοπλιστικών επιχειρήσεων επήλθε μετά από δύο κύματα εισόδου νέων εφοπλιστικών επιχειρήσεων που συνέχισαν την απογείωση της ελληνικής ναυτιλίας, τη δεκαετία του 1960 και τη δεκαετία του

¹³ Βλ. Γ. Θεοδοκάς – Τζ. Χαρλαύτη, *Έλληνες εφοπλιστές και ναυτιλιακές επιχειρήσεις. Οργάνωση, διοίκηση, στρατηγικές*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2007.

¹⁴ Στους «παραδοσιακούς» εφοπλιστές κατατάσσονται εκείνοι που μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο ήταν τουλάχιστον δεύτερης γενιάς εφοπλιστές, εκείνοι που κληρονόμησαν τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις από τους γονείς τους. Στους «μη παραδοσιακούς» εφοπλιστές κατατάσσονται εκείνοι που εισήλθαν στον εφοπλισμό μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο από άλλους επαγγελματικούς χώρους. Βλ. Harlaftis, *Greek Shipowners & Greece 1945-1975...*, κεφ. 1.

1990. Η ανανέωση ήλθε εκ των ένδον από τις ίδιες τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις¹⁵ και οι νέες επιχειρήσεις βάδισαν στα ίχνη των επιχειρηματικών μεθόδων και πρακτικών των παλαιότερων.

ΔΙΕΘΝΗΣ ΝΑΥΤΙΑΙΑ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Ποιες είναι οι επιπτώσεις της ανάπτυξης της ναυτιλίας των Ελλήνων στην ελληνική οικονομία; Ενοπίζουμε τις επιπτώσεις της ελληνόκτητης ναυτιλίας τον 19ο και 20ό αιώνα σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη είναι η ροή του ναυτιλιακού εισοδήματος από τη διαχείριση των πλοίων και ναυτιλιακών επιχειρήσεων. Η δεύτερη είναι από την οικονομική δραστηριότητα των ναυτιλιακών κέντρων της Ελλάδας, όπως η Σύρος ή ο Πειραιάς, και η τρίτη είναι από τις επενδύσεις των Ελλήνων εφοπλιστών.

Το ναυτιλιακό εισόδημα

Η εισροή του ναυτιλιακού εισοδήματος υπήρξε διαρκής από την Ανεξαρτησία του ελληνικού κράτους και βασικός θετικός παράγοντας του ισοζυγίου πληρωμών της εθνικής οικονομίας. Για τον 19ο αιώνα μέχρι τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο έχει γίνει οικονομετρική ανάλυση του μεγέθους του ναυτιλιακού εισοδήματος. Να επισημάνουμε ότι πέραν από τη διαχείριση των πλοίων που γινόταν από τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις στα ελληνικά νησιά και λιμάνια, υπήρχε μια τεράστια ναυπηγική παραγωγή ιστιοφόρων πλοίων.¹⁶

Ο Πίνακας 1 δείχνει τους μέσους όρους ανά δεκαετία του ναυτιλιακού εισοδήματος και τη σχέση του με την πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή παραγωγή και αναδεικνύει την καθοριστική σημασία της ναυτιλίας στην ανασυγκρότηση της χώρας. Στη διάρκεια των δεκαετιών 1830-1880 το ναυτιλιακό εισόδημα σε σύγκριση με τα εθνικολογιστικά μεγέθη αποτελούσε έναν μέσο όρο 27% του συνολικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, 35% του συνολικού αγροτικού εισοδήματος και τουλάχιστον το 200% του εκτός ναυτιλίας εισοδήματος της τριτογενούς παραγωγής. Η δε σύγκριση με την υποτυπώδη βιομηχανία είναι συντριπτική, ενώ υπερκάλυπτε σε μεγάλο βαθμό το χρόνιο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου. Από τη δεκαετία του 1880 έως τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο, το ναυτιλιακό εισόδημα

¹⁵ Στο ίδιο, Πίνακας 2.1.

¹⁶ Απόστολος Δελής, *Mediterranean wooden shipbuilding: economy, technology and institutions in Syros in the nineteenth century*, Brill, Leiden 2015.

αποτελούσε το 6% του ελληνικού ΑΕΠ. Αν και μειώθηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ, πράγμα φυσιολογικό με δεδομένη την ανάπτυξη της χώρας, εξακολούθησε να αποτελεί μια σημαντική δραστηριότητα, και τον κύριο άδηλο πόρο που υπερέκαλυπτε το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου της χώρας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

Το ναυτιλιακό εισόδημα του ελληνικού κράτους και τα εθνικολογιστικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας (ετήσιοι μέσοι όροι)

	Ναυτιλιακό εισόδημα (εκατ. δραχ. ΛΝΕ)*	Ναυτιλιακό εισόδημα /ΑΕΠ	Ναυτιλιακό εισόδημα / πρωτογενής παραγωγή	Ναυτιλιακό εισόδημα / δευτερογενής παραγωγή	Ναυτιλιακό εισόδημα / τριτογενής παραγωγή
1835-1845	27	36%	44%	1204%	212%
1846-1855	32	36%	47%	926%	179%
1856-1865	26	16%	22%	303%	83%
1866-1875	42	19%	26%	263%	89%
1876-1885	35	11%	15%	165%	51%
1886-1895	30	9%	9%	103%	27%
1896-1905	30	6%	9%	63%	23%
1906-1914	45	6%	9%	40%	23%

(*Σε δραχμές Λατινικής Νομισματικής Ένωσης)

ΠΗΓΗ: Gelina Harlaftis – George Kostelenos, “International shipping and national economic growth: shipping earnings and the Greek economy in the nineteenth century”, *Economic History Review*, Volume 65, Issue 4, 2012, 1403-1427.

Για την περίοδο του Μεσοπολέμου στις στατιστικές του Ανώτατου Οικονομικού Συμβουλίου από το ναυτιλιακό εισόδημα υπολογίζεται μόνον το (ναυτιλιακό συνάλλαγμα), το οποίο αποτελείτο κυρίως από τα εμβάσματα των ναυτικών, και πολύ λιγότερο των εφοπλιστών για πληρωμή διαφόρων υπηρεσιών που εκτελούνταν στην Ελλάδα ή για ιδιωτική κατανάλωση. Παρ’ ότι δεν υπολογίζεται το μεγαλύτερο τμήμα του ναυτιλιακού εισοδήματος, το ναυτιλιακό (συνάλλαγμα) εξακολούθησε να καλύπτει ένα σημαντικό ποσοστό του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου.¹⁷ Όπως φαίνεται στον Πίνακα 2, κατά την περίοδο 1931-1938 το ναυτιλιακό συνάλλαγμα, όπως υπολογιζόταν από το Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο,

¹⁷ Τζελίνα Χαρλαύτη – Ελένη Θανοπούλου – Γιάννης Θεοδοσιάς, *Το Παρόν και το Μέλλον της Ελληνικής Ναυτιλίας*, Μελέτη αρ. 10, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2009, Πίνακας 6.3.

κάλυπτε κατά μέσο όρο το 28% του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών. Να σημειωθεί ότι τον Μεσοπόλεμο πάνω από το 80% των ναυτιλιακών επιχειρήσεων βρίσκονται στην Ελλάδα και κυρίως στον Πειραιά, η συντριπτική πλειοψηφία του στόλου φέρει την ελληνική σημαία και σχεδόν 100% των ναυτικών που εργάζονται στα ελληνικά βαπόρια είναι Έλληνες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.

Εμπορικό Ισοζύγιο και ναυτιλιακό συνάλλαγμα, 1931-1938 (σε χιλ. δρχ.)

	Έλλειμμα Εμπορικού ισοζυγίου (Α)	Ναυτιλιακό συνάλλαγμα (Β)	(Β)/(Α)
1931	4.559.730	451.875	10%
1932	3.112.621	595.942	19%
1933	3.271.496	685.354	21%
1934	3.318.188	870.304	26%
1935	3.580.099	926.012	26%
1936	4.583.743	1.297.382	28%
1937	5.649.070	1.237.500	22%
1938	1.612.215	1.137.400	71%

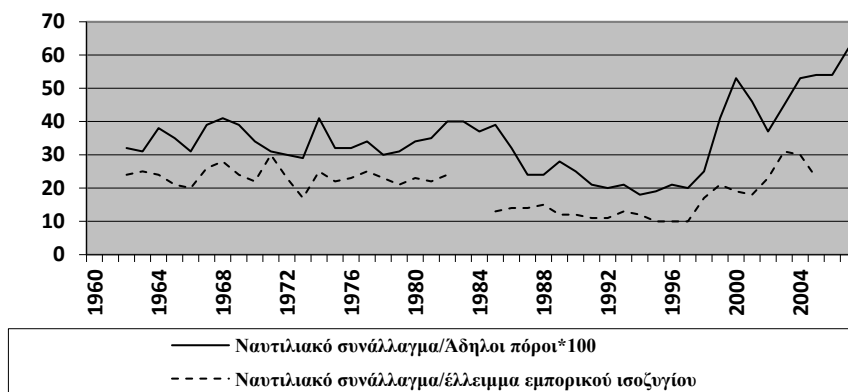
ΠΗΓΗ: Για το ναυτιλιακό συνάλλαγμα βλ. Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο, *Η Ελληνική Οικονομία το έτος 1936*, 1937· Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο, *Η Ελληνική Οικονομία το έτος 1938*, 1939· *Ναυτικά Χρονικά*, Ιαν. 1934, Ιαν. 1935, Ιαν. 1936, Ιαν. 1937, Ιαν. 1938· Ε.Ι. Τσουδερός, «Η οικονομική κατάσταση της Ελλάδος και η Τράπεζα της Ελλάδος το 1931», Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής της Ελλάδος, Απρίλιος 1932. Για το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου βλ. Γ. Κωστελένος – Σ. Πετμεζάς – Ε. Κουνάρης – Δ. Βασιλείου – Μ. Σφακιανάκης, *Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν 1830-1939, Πηγές Οικονομικής Ιστορίας της Νεότερης Ελλάδας, Ποσοτικά Στοιχεία και Στατιστικές Σειρές 1830-1939*, ΚΕ.Π.Ε. και Ιστορικό Αρχείο ΕΤΕ, Αθήνα, 2007.

Στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα, το ναυτιλιακό συνάλλαγμα κάλυπτε τα εμβάσματα των ναυτικών και των εφοπλιστών—όπως αυτά δηλώνονται και υπολογίζονται από την Τράπεζα της Ελλάδος—και αποτελούσε το 30-40% των άδηλων πόρων της οικονομίας, καλύπτοντας το 20-30% του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου από το 1960 μέχρι το 1986 (Διάγραμμα 3). Από το 1986 μέχρι το 1997, το ποσοστό του ναυτιλιακού συναλλάγματος κυμαίνεται μεταξύ του 20-30% των άδηλων πόρων, και του 10-20% του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Μπορεί κανείς να πει ότι η μείωση συνδέεται με τις επιπτώσεις αλληπάλληλων κρίσεων της δεκαετίας του

1980· ταυτόχρονα, όμως, είναι απόρροια της ελλιπούς καταγραφής της εισροής του ναυτιλιακού εισοδήματος. Η μεγάλη άνοδος της εισροής του ναυτιλιακού εισοδήματος από το 1998 μέχρι το 2007, που καλύπτει πλέον ποσοστά της τάξης 50-60% των άδηλων πόρων και 20-30% του εμπορικού ισοζυγίου, δεν είναι αποτέλεσμα μόνον των υψηλότερων κερδών των ναυτιλιακών επιχειρήσεων, αλλά και του νέου τρόπου υπολογισμού της εισροής του ναυτιλιακού εισοδήματος.¹⁸ Το ναυτιλιακό συνάλλαγμα όμως αποτελεί ψήγμα του ναυτιλιακού εισοδήματος του ελληνόκτητου στόλου.¹⁹

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.

Το ναυτιλιακό συνάλλαγμα ως ποσοστό των άδηλων πόρων και τον ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, 1960-2004



ΠΗΓΗ: Τζελίνα Χαρλαύτη – Ελένη Θανοπούλου – Γιάννης Θεοδοιάς, *Το Παρόν και το Μέλλον της Ελληνικής Ναυτιλίας*, Μελέτη αρ. 10, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2009, Πίνακες 6.6 και 6.7.

¹⁸ Η Τράπεζα της Ελλάδος είχε εντοπίσει και αναφέρει περιοδικά τις ελλιπείς εκτιμήσεις του εμπορικού ισοζυγίου στους άδηλους πόρους και μελετούσε την εισαγωγή νέας μεθοδολογίας στον υπολογισμό του ισοζυγίου πληρωμών. Στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού και της προοπτικής ενοποίησης του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος, η Τράπεζα της Ελλάδος το 1998 όχι μόνον κατήργησε τον όρο (ναυτιλιακό συνάλλαγμα), αλλά προχώρησε σε αναδιάρθρωση του τρόπου υπολογισμού του. Βλ. Bank of Greece, *Report of the Governor for the year 1991*, Αθήνα, 1992, 147· Bank of Greece, *Report of the Governor for the year 1994*, Αθήνα, 1995, 174, και στοιχεία από τη Διεύθυνση Μελετών της Τραπεζικής της Ελλάδος, Τμήμα Κατάρτισης Ισοζυγίου Πληρωμών.

¹⁹ Βλ. ανάλυση για την αξία και το εισόδημα του ελληνόκτητου στόλου τη δεκαετία του 1970 σε σχέση με το ΑΕΠ της χώρας στο Harlaftis, *Greek Shipowners and Greece*, 61-64.

ΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΟΚΤΗΤΗΣ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ

Η άλλη πολύ σημαντική επίπτωση στην ελληνική οικονομία, και ελάχιστα μελετημένη, είναι από τη διαχείριση του μεγάλου στόλου των Ελλήνων στα κύρια διαχειριστικά κέντρα όπως η Σύρος τον 19ο αιώνα και ο Πειραιάς τον 20ό και 21ο αιώνα. Η Σύρος αποτέλεσε το μεγαλύτερο οικονομικό, εμπορικό και ναυτιλιακό κέντρο του ελληνικού κράτους τα πρώτα σαράντα χρόνια της ύπαρξής του. Η Ερμούπολη, το λιμάνι της Σύρου, βρισκόταν σε άμεση σύνδεση με όλα τα λιμάνια της Μεσογείου, της Μαύρης Θάλασσας και της δυτικής Ευρώπης, διέθετε ναυτικούς, ναυτιλιακές επιχειρήσεις, πλοιοκτήτες και εφοπλιστές, ασφαλιστικές εταιρείες, ναυλομεσίτες και όλη τη σχετική διεθνή πληροφόρηση για τους ναύλους και τη διεθνή αγορά, εμπόρους που εκτελούσαν χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, αντιπροσώπους διεθνών νηρογνομών, ναυτικές προμηθευτικές εταιρείες, Εκεί υπήρχαν ταρσανάδες (ναυπηγικές κλίνες), έμποροι ξυλείας, έμπειροι ναυπηγοί και κατασκευαστές, επισκευαστές πανιών, σχοινιών και κάθε είδους εξοπλισμού πλοίου, είδη διατροφής και ό,τι άλλο χρειαζόταν ένα καράβι για να ετοιμαστεί για πολύμηνο ταξίδι. Ήταν τα μεγαλύτερα ναυπηγεία της χώρας, που εκτελούσαν επισκευές ατμοπλοίων αλλά και η έδρα της Πανελληνίας Ατμοπλοΐας, της πρώτης μετοχικής ατμοπλοϊκής εταιρείας που ιδρύθηκε το 1856. Η Σύρος διέθετε και όλες τις αναγκαίες υποδομές: λιμενικές αρχές με νηολόγια και έκδοση ναυτικών εγγράφων, συμβολαιογράφους, όπου μπορούσε κανείς να συντάξει συμβόλαια ναυπήγησης, ασφάλισης και δανεισμού, κ.ο.κ.

Ο ατμός, όμως, έφερε καταστροφή στη ναυπηγική παραγωγή ξύλινων πλοίων της Σύρου και των υπόλοιπων ελληνικών ναυτότοπων. Η τεχνολογική προσαρμογή στις νέες απαιτήσεις ανέδειξε ως νέο ναυτιλιακό κέντρο τον Πειραιά από τις αρχές του 20ού αιώνα. Παρά την άνοδο των ελληνικών ναυτιλιακών γραφείων του Λονδίνου, μέχρι τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο ο Πειραιάς ήταν το αδιαμφισβήτητο διαχειριστικό κέντρο του στόλου των Ελλήνων. Στη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου ο μεγαλύτερος όγκος των εφοπλιστών με ναυτιλιακές επιχειρήσεις που διαχειρίζονταν ποντοπόρους στόλους μετεγκαταστάθηκε στο Λονδίνο και τη Νέα Υόρκη. Τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια οι ελληνόκτητες ναυτιλιακές επιχειρήσεις παρέμειναν στο Λονδίνο, τη Νέα Υόρκη και σε άλλα κέντρα του εξωτερικού.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, όμως, ο Πειραιάς ξαναγίνεται, και παραμένει μέχρι σήμερα, το διαχειριστικό κέντρο του ελληνόκτητου στόλου. Αυτή η εξέλιξη οφείλεται στο γεγονός ότι οι γεωπολιτικές συνθήκες που σε πολλές περιπτώσεις στερούσαν από τους Έλληνες εφοπλιστές την επιχειρηματική ευελιξία, όπως επίσης και η μεταβολή των συνθηκών που είχαν σχέση με τις συνθήκες λειτουργίας στα κέντρα του εξωτερικού, δημιούργησαν την ανάγκη υπαρξής ενός «δικού τους» ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος που μπορούσαν να ελέγχουν. Η μεταφορά αυτή, αλλά και η άνοδος νέων ναυτιλιακών επιχειρήσεων συνδέεται με την προσφορά ελκυστικού θεσμικού πλαισίου με τους νόμους 89/1967, 378/1968 και 27/1975, με τον τελευταίο να έχει και συνταγματική προστασία. Η ναυτιλιακή πολιτική που διαμόρφωσαν αυτοί οι νόμοι προσέφερε σημαντικά πλεονεκτήματα σε σχέση με την ευελιξία και το κόστος λειτουργίας των επιχειρήσεων.

Όλοι οι παραπάνω παράγοντες δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για τη διαρκή αύξηση του αριθμού των ναυτιλιακών επιχειρήσεων και την αναπαραγωγή και επέκταση της ελληνόκτητης ναυτιλίας. Ο Πειραιάς αποτελεί τα τελευταία χρόνια παγκόσμιο ναυτιλιακό κέντρο διαχείρισης πλοίων και βάση της διεθνούς ναυτιλιακής επιχειρηματικότητας των Ελλήνων. Εκτός από τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις, σήμερα στον Πειραιά λειτουργούν μερικές χιλιάδες επιχειρήσεις στον χώρο των προμηθευτών, των μεσιτών και άλλων υπηρεσιών: ασφαλιστικές επιχειρήσεις, νηργνώμονες κ.ά. Η ποντοπόρος ναυτιλία το 2000 δημιούργησε 194.000 θέσεις απασχόλησης, δηλαδή το 5% της συνολικής απασχόλησης της οικονομίας· η απασχόληση στη ναυτιλία αποτελεί το 6,2% της συνολικής απασχόλησης στην ελληνική οικονομία.²⁰

ΟΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Οι επενδύσεις των Ελλήνων εφοπλιστών στην ελληνική οικονομία του 20ού αιώνα, όχι μόνο σε κεφάλαιο αλλά και σε επιχειρηματικότητα, η γνώση τους για τη διεθνή αγορά και οι διασυνδέσεις τους σε αυτή έχουν σφραγίσει την πορεία της ελληνικής οικονομίας σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι έχει ποτέ εκτιμηθεί.²¹ Οι επενδύσεις των εφοπλιστών βάσει

²⁰ Χαρχαύτη – Θανοπούλου – Θεοδοκάς, *Το παρόν και το μέλλον*, 137.

²¹ βλ. Harlaftis, *Greek Shipowners and Greece*. Η μελέτη προχωρεί στην εκτίμηση του κόστους και οφέλους των εφοπλιστικών επενδύσεων στην ελληνική οικονομία κατά τη διάρκεια των ετών 1945-1975 (κεφ. 4, 5 και 6).

των διατάξεων του Ν.Δ. 2687/1953 συνεισέφερε καθοριστικά στην απογείωση των επενδύσεων της δεκαετίας του 1960.²² Μεγάλο τμήμα των επενδύσεων που χαρακτηρίστηκε ως «ξένο κεφάλαιο» ήταν εφοπλιστικό κεφάλαιο. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα αρχεία του τότε υπουργείου Συντονισμού, 41% των επενδύσεων που έγιναν στο διάστημα 1953-1974 με τις διατάξεις του Ν.Δ. 2687/1953 ήταν κεφάλαια από τη ναυτιλία.²³

Στον δευτερογενή τομέα, έχει υπολογιστεί ότι το 1975 οι εφοπλιστές έφθασαν να κατέχουν το 19% των συνολικών πάγιων περιουσιακών στοιχείων της βιομηχανίας. Επένδυσαν σε διυλιστήρια πετρελαίου (Νιάρχος, Βαρδινογιάννης, Λάτσης, Πάππας), σε ναυπηγεία (Νιάρχος, Ανδρεάδης, Γουλανδρής, Βάτης, Διαμαντής, Καραγεώργης, Περαιτικός και Λάτσης), σε χημικές βιομηχανίες (Πατέρας, Ανδρεάδης, Λιβανός, Καραγεώργης, Βαρδινογιάννης), στη βιομηχανία τροφίμων και ποτών (Φραγκίστας, Γιαννουλάτος, Λυκιαρδόπουλος, Ανδρεάδης, Χανδρής), ορυκτών και μεταλλευμάτων (Νομικός, Γράτσος, Καραγεώργης, Κουμάνταρος), αλλά και σε άλλους βιομηχανικούς κλάδους (Χανδρής, Κωνσταντακόπουλος, Πολέμης, Καμπάνης, Φαφαλιός, Νομικός, Θεοδωρακόπουλος, Δημητριάδης κ.ά.).²⁴

Στον τραπεζικό τομέα, σε διάφορες περιόδους από τη δεκαετία του 1950 έως το 2000, εντοπίζονται ο Στρατής Ανδρεάδης στον όμιλο της Εμπορικής Τράπεζας (έως το 1975), οι Μ. Περαιτικός, Μ. Γκιγκιλίνης, Στ. Γουρδομιχάλης, Π. Φαφαλιός και Ι. Παλαιοκρασσάς στην Τράπεζα Εργασίας, ο Ι.Κ. Καρράς στην Τράπεζα Κρήτης, οι αδελφοί Βαρδινογιάννη στην Τράπεζα Χίου, ο Μαυρακάκης στη Δωρική Τράπεζα, ο Κώστας Κομνηνός και η οικογένεια Μαιμιδάκη στην Εγνατία Τράπεζα, ενώ ο Όμιλος Λάτση ίδρυσε την Eurobank (δεν αναφέρονται εδώ οι μετέπειτα ανακατατάξεις). Επίσης, καταγράφονται οι συμμετοχές των εφοπλιστών Β. Ρέστη και Α. Φράγκου στις τράπεζες FBB και Proton, αντίστοιχα.²⁵ Στον τριτογενή τομέα, εκτός από τον τραπεζικό χώρο, οι εφοπλιστές έχουν επενδύσει σε ασφαλιστικές εταιρείες, σε κατασκευαστικές, κτηματικές και άλλες εμπορικές επιχειρήσεις, καθώς και στον τουρισμό. Έλαβαν δυναμικά μέρος στην τουριστική ανάπτυξη του τόπου· το 1975 ήταν ιδιοκτήτες του

²² Ιορδάνογλου, *Η Ελληνική οικονομία*, 255.

²³ Harlaftis, *Greek Shipowners and Greece*, Πίνακας 5.2.

²⁴ Ο.π., Παράρτημα.

²⁵ Ο.π., και Χαρλαύτη – Θανοπούλου – Θεοδοσιάς, *Το Παρόν και το Μέλλον*, 142-143.

20% περίπου των πάγιων περιουσιακών στοιχείων του ξενοδοχειακού κλάδου. Επίσης έχουν επενδύσει σε έναν άλλο ιδιαίτερα σημαντικό χώρο, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (Κυριακού, Αλαφούζος, Βαρδινογιάννης, Κουλουκουνητής, Ψάλτης, Θ. Αγγελόπουλος, Πατέρας, Ρέστης, Μαρινάκης), χωρίς να επεκταθούμε και στη συμμετοχή τους στον χώρο του ποδοσφαίρου και γενικότερα του αθλητισμού.

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 καταγράφονται σημαντικές επενδύσεις εφοπλιστικών κεφαλαίων για συμμετοχή με μειοψηφικά πακέτα μετοχών σε εισηγμένες εταιρείες στο Χρηματιστήριο Αθηνών (νέων τεχνολογιών, κατασκευαστικές, εμπορικές, κ.ά.), ενώ τα τελευταία χρόνια, περισσότερο απ' ό,τι στο παρελθόν, η εντυπωσιακή ρευστότητα που απέκτησαν οι Έλληνες εφοπλιστές από την κύρια δραστηριότητά τους διοχετεύεται σε επενδύσεις στον χώρο της ακίνητης περιουσίας.

Είναι σαφές ότι μόνο «αόρατη» δεν ήταν ούτε είναι η ναυτιλία των Ελλήνων στην ελληνική οικονομία. Η διαχείριση του μεγαλύτερου στόλου του κόσμου γίνεται μέχρι και σήμερα από την Ελλάδα με πολλαπλές και συνεχιζόμενα «αόρατες» επιδράσεις στην ελληνική οικονομία που ακόμη ελάχιστα αναφέρονται ή συμπεριλαμβάνονται στις αναλύσεις για την οικονομία της χώρας. Ο στόλος των Ελλήνων σήμερα είναι μεγαλύτερος από αυτόν της Ιαπωνίας, της Κίνας, της Σιγκαπούρης, της Νορβηγίας, της Γερμανίας και των Ηνωμένων Πολιτειών. Η ναυτιλία των Ελλήνων αποτελεί το 49% του συνολικού στόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης δίνοντας στη χώρα γεωπολιτική δύναμη. Ο ελληνόκτητος στόλος μεταφέρει το 20% του παγκόσμιου θαλάσσιου εμπορίου, όταν ο πληθυσμός της Ελλάδας αποτελεί το 0,15% του παγκόσμιου πληθυσμού. Οι Έλληνες, πολίτες ενός μικρού ευρωπαϊκού κράτους με πληθυσμό λιγότερο των δέκα εκατομμυρίων ανθρώπων, είναι ιδιοκτήτες του μεγαλύτερου στόλου του κόσμου. Η πορεία και διάρκεια στην κορυφή σημαίνει μια βαθιά ριζωμένη και ανανεούμενη επιχειρηματικότητα στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών. Αυτό δεν είναι επίτευγμα ορισμένων εφοπλιστών που διακρίνονται, αλλά το αποτέλεσμα της τεχνογνωσίας και της διεθνούς επιτυχημένης ανταγωνιστικότητας χιλιάδων μικρών, μεσαίων και μεγάλων ναυτιλιακών επιχειρήσεων καθώς και της παραγωγικότητας δεκάδων χιλιάδων Ελλήνων εργαζομένων στις παγκόσμιες θαλάσσιες μεταφορές, από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα.

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟΥ
ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΕΣ ΔΕΚΑΕΤΙΕΣ
ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ 2010

Γιώργος Παγουλάτος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ,
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Η παρούσα συμβολή εξετάζει την ιστορική εξέλιξη και δομή του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, κατά τη μακρά περίοδο από τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες έως την οικονομική κρίση του 2009-2010.

ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΣ ΠΑΡΕΜΒΑΤΙΣΜΟΣ
ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΕΣ ΔΕΚΑΕΤΙΕΣ

Η περίοδος μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο σηματοδότησε τη διάθρωση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος μέσω αυξανόμενης κρατικής παρέμβασης. Οι καταστροφικές συνέπειες του πολέμου και ο πενταετής Εμφύλιος που ακολούθησε κατέστησαν αναγκαία την επείγουσα οικονομική ανασυγκρότηση και το κράτος κάλεσε το τραπεζικό σύστημα να συμβάλει. Η ανάπτυξη κρατικών θεσμών για τη χρηματοδότηση επενδύσεων με κριτήρια που δεν περιορίζονται από την επιδίωξη της κερδοφορίας κρίθηκε ως ζωτικής σημασίας. Η διαδικασία της όψιμης εκβιομηχάνισης στην Ελλάδα επέβαλλε την εφαρμογή εργαλείων πιστωτικού και νομισματικού παρεμβατισμού, που λειτουργούσαν υπό την καθοδήγηση της Νομισματικής Επιτροπής, που ιδρύθηκε το 1946. Ήταν συμβατά με το πλαίσιο του Bretton Woods και των capital controls, καθώς και με τις κυρίαρχες οικονομικές αντιλήψεις της εποχής, που για «αναπτυσσόμενες» οικονομίες όπως η ελληνική συνιστούσαν ένα σπλοστάσιο πολιτικών προστατευτισμού, πιστωτικού και βιομηχανικού παρεμβατισμού.

Η κυρίαρχη αντίληψη της περιόδου, όπως διατυπωνόταν μεταξύ άλλων στην εργογραφία του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος Ξενοφώντα Ζολώτα, προέτασε την ανάγκη για προσέλκυση αποταμιεύσεων στο τραπεζικό σύστημα και στόχευση των περιορισμένων οικονομικών και πιστωτικών πόρων προς τη χρηματοδότηση «παραγωγικών» δραστηριοτήτων (όπως οι δημόσιες επενδύσεις, οι εξαγωγές, η βιομηχανία και η αγροτική παραγωγή) με αποθάρρυνση των «μη παραγωγικών» δραστηριοτήτων, όπως το εμπόριο και η κατανάλωση.¹

Δεδομένης της διαθρωπτικής αδυναμίας του ιδιωτικού τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες να οδηγήσει την οικονομική ανάπτυξη, η δημιουργία εθνικής υποδομής παρέμενε πρωταρχικό καθήκον του κράτους. Δεδομένου ότι η παραδοσιακή απουσία επαρκούς κεφαλαιαγοράς καθιστούσε τις εμπορικές τράπεζες κύριο αποθετήριο αποταμιεύσεων, έπρεπε να τεθεί σε εφαρμογή ένας μηχανισμός μέσω του οποίου οι καταθέσεις αυτές θα διοχετεύονταν στη χρηματοδότηση της ανάπτυξης. Η απροθυμία των εμπορικών τραπεζών να υποστηρίξουν τις ιδιωτικές παραγωγικές επενδύσεις μέσω μακροπρόθεσμων δανείων ή συμμετοχών στο μετοχικό κεφάλαιο απαιτούσε κρατική κανονιστική παρέμβαση για να διασφαλιστεί ότι ένα σημαντικό ποσοστό αυτών των πόρων θα διοχετεύονταν σε μακροπρόθεσμα αναπτυξιακά δάνεια, κρατικούς τίτλους ή χαμηλότοκες καταθέσεις στην κεντρική τράπεζα, για να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών και κυβερνητικών επενδυτικών σχεδίων.

Ένα ανεπτυγμένο σύστημα χρηματοπιστωτικού παρεμβατισμού, ποσοτικών περιορισμών, διοικητικά καθοριζόμενων επιτοκίων, και υποχρεωτικών επενδύσεων τραπεζικών διαθεσίμων λειτουργούσε υπό τη Νομισματική Επιτροπή (που καταργήθηκε το 1982) προωθώντας τις επιδιώξεις αυτές. Επομένως, το σύστημα του χρηματοπιστωτικού παρεμβατισμού εξυπηρετούσε την προτεραιότητα της ανάπτυξης, καθώς και τη στήριξη της δημοσιονομικής πολιτικής με την εξασφάλιση φθηνής κρατικής χρηματοδότησης μέσω των «αιχμάλωτων» στις τράπεζες αποταμιεύσεων. Το σύστημα αυτό, μαζί με άλλες πολιτικές που συνιστούσαν το ετερόκλητο οικονομικό μείγμα των μεταπολεμικών δεκαετιών, συνέβαλε στην εκ-

¹ Βλ. Ξ. Ζολώτας, *Νομισματική Σταθερότης και Οικονομική Ανάπτυξη*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα, 1958· Ξ. Ζολώτας, *Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξη*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα, 1964.

βιομηχάνιση της χώρας και στην αναβάθμισή της, κατά τη δεκαετία του '70, σε χώρα μεσαίου εισοδήματος. Είχε όμως και σημαντικές αδυναμίες.

Παράλληλα, είχαν ιδρυθεί ειδικοί οργανισμοί για τη χρηματοδότηση της βιομηχανικής ανάπτυξης. Ο πρώτος, ο Οργανισμός Χρηματοδότησεως Οικονομικής Αναπτύξεως, το 1954 διαδέχθηκε την κρατική επιτροπή (Κεντρική Επιτροπή Δανείων) που ήταν επιφορτισμένη με το έργο της διαχείρισης της εισρέουσας βοήθειας από το Σχέδιο Μάρσαλ, αναλαμβάνοντας όλες τις απαιτήσεις από δάνεια ανασυγκρότησης προς τον ιδιωτικό τομέα. Στη συνέχεια, το 1959 δημιουργήθηκε ο Οργανισμός Βιομηχανικής Αναπτύξεως για την παροχή χρηματοδότησης για τα νέα βιομηχανικά σχέδια και γρήγορα υιοθέτησε μια hands-off οικονομική φιλοσοφία, απέχοντας από την ενεργό συμμετοχή στους επενδυτικούς κινδύνους.² Με την πάροδο των ετών δημιουργήθηκαν θυγατρικές της Ελληνικής Τραπέζης Βιομηχανικής Αναπτύξεως και της Αγροτικής Τράπεζας. Τη δεκαετία του 1960 τόσο η Εθνική Τράπεζα όσο και η Εμπορική Τράπεζα, σε συνεργασία με ξένα πιστωτικά ιδρύματα, ίδρυσαν θυγατρικές εταιρείες επενδύσεων, την Ελληνική Τράπεζα Επενδυτικής και Βιομηχανικής Ανάπτυξης (ΕΤΕΒΑ) και την Τράπεζα Επενδύσεων αντίστοιχα, με εξειδίκευση στη μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση και την κεφαλαιακή συμμετοχή σε βιομηχανικές επιχειρήσεις.

Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1950 και του 1960 τόσο η Εθνική Τράπεζα όσο και η Εμπορική Τράπεζα επεκτάθηκαν στον βιομηχανικό και ασφαλιστικό τομέα. Επηρεασμένες από τη γερμανική τραπεζική «φιλοσοφία», οι ελληνικές μεταπολεμικές νομισματικές αρχές ενθάρρυναν τις εμπορικές τράπεζες στη μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση βιομηχανικών επιχειρήσεων.

Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΕΚΔΗΜΟΚΡΑΤΙΣΜΟΥ

Η εγκαθίδρυση της Τρίτης Δημοκρατίας από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή το 1974 εγκαινίασε μια νέα περίοδο κρατικής παρέμβασης και επέκτασης του δημόσιου τομέα. Ως σημαντικό βήμα προς την ενίσχυση της εύθραυστης δημοκρατικής πολιτείας με την τριπλή έννοια της εκ-

² D.J. Halikias, *Money and Credit in a Developing Economy: The Greek Case*, New York: New York University Press, 1978: 245-246.

πομπής μηνύματος κυβερνητικής αποφασιστικότητας, της προσέλκυσης πολιτικά προοδευτικών κοινωνικών στρωμάτων και της συγκέντρωσης της οικονομικής εξουσίας σε κρατικά χέρια, ο Καραμανλής προχώρησε σε ορισμένες εμβληματικές εθνικοποιήσεις, μεταξύ των οποίων η εθνικοποίηση το 1976 του Ομίλου της Εμπορικής Τράπεζας.

Υπό τη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ της δεκαετίας του 1980, και ιδιαίτερα στο πρώτο μισό της δεκαετίας, ο δημόσιος τομέας επεκτάθηκε περαιτέρω. Ενώ δεν σημειώθηκε σημαντική αλλαγή ιδιοκτησίας στο τραπεζικό σύστημα, το πεδίο εφαρμογής του κρατικού ελέγχου αυξήθηκε καθώς πολλές βιομηχανικές επιχειρήσεις, κυρίως υπερχρεωμένες, εξαγοράστηκαν από τράπεζες που ελέγχονταν από το κράτος. Το τεράστιο εύρος του κρατικού ελέγχου που προέκυψε, συνδέοντας σε ένα δίκτυο αλληλεξαρτήσεων τις δημόσιες επιχειρήσεις με τις κρατικά ελεγχόμενες τράπεζες και τις θυγατρικές τους, ώθησε ορισμένους μελετητές να μιλήσουν για «κρατικό κορπορατισμό».³ Αυτές οι πολιτικές είχαν πολιτικά κίνητρα και ενισχύθηκαν από ένα νεοκεϋνσιανό οικονομικό δόγμα που θεωρούσε τον κρατικό τομέα κεντρικό μοχλό στην εφαρμογή αναπτυξιακών διαρθρωτικών παρεμβάσεων στην οικονομία για την προώθηση της ανάπτυξης.

Μέχρι το '80, ένας μεγάλος αριθμός ιδιωτικών βιομηχανικών επιχειρήσεων είχε υπερχρεωθεί κι ήταν έτοιμες να καταρρεύσουν λόγω της εκτεταμένης εξάρτησης από ξένες και εγχώριες πιστώσεις, σε συνδυασμό με την οικονομική επιδείνωση του τέλους της δεκαετίας του '70 και αρχές του '80. Η υπόθεση των προβληματικών επιχειρήσεων είχε αξιοσημείωτες επιπτώσεις για τις κρατικά ελεγχόμενες τράπεζες, οι οποίες αναγκάστηκαν από την κυβέρνηση να αποδεχθούν τη μετατροπή των δανειακών απαιτήσεών τους σε συμμετοχές στο μετοχικό κεφάλαιο. Μέσω της κεφαλαιοποίησης του χρέους, ένας ακόμη αριθμός προβληματικών επιχειρήσεων έγιναν θυγατρικές των πρώην πιστωτών τους, συχνά ενάντια στη βούληση των τραπεζικών διοικήσεων. Καθώς οι νέες βιομηχανικές θυγατρικές των κρατικά ελεγχόμενων τραπεζών υπόκειντο σε πολύ χαλαρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς και σε καταχρήσεις πολιτικού ελέγχου,

³ L. Katseli, "Economic Integration in the Enlarged European Community: Structural Adjustment of the Greek Economy", στο C. Bliss and J. Braga de Macedo (eds), *Unity with Diversity in the European Community: The Community's Southern Frontier*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

έχοντας επίσης εύκολη πρόσβαση σε πιστώσεις, συγκέντρωσαν σταδιακά μεγάλα χρέη και εξελίχθηκαν σε σοβαρά βάρη χαρτοφυλακίου, πιθανώς το κύριο διαρθρωτικό πρόβλημα των κρατικά ελεγχόμενων τραπεζών μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1980 και αρχές του '90.

ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 1980, το ελληνικό τραπεζικό σύστημα χαρακτηριζόταν από υψηλή συγκέντρωση, ολιγοπωλιακή λειτουργία και κρατικό έλεγχο. Κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες, το δίπολο Εθνικής Τράπεζας και Εμπορικής Τράπεζας διαχειρίστηκε τη συντριπτική πλειονότητα των αποταμιεύσεων της χώρας. Το εκτεταμένο πεδίο του άμεσου ή έμμεσου κρατικού ελέγχου ήταν το άλλο καθοριστικό χαρακτηριστικό του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, με βασικούς πυλώνες Εθνική Τράπεζα, Εμπορική Τράπεζα και Αγροτική Τράπεζα, που μαζί κατείχαν πάνω από τα 2/3 των συνολικών δανείων εμπορικών τραπεζών.

Το 1990 λειτουργούσαν μόνο δύο παραδοσιακές ιδιωτικές ελληνικές τράπεζες, η Τράπεζα Πίστεως και η Ergobank, αν και μέχρι το 1994 είχαν προστεθεί πέντε νέες μικρές ελληνικές ιδιωτικές εμπορικές τράπεζες. Εκτός από κρατικά ελεγχόμενο, το ελληνικό τραπεζικό σύστημα υπήρξε και άκρως ελληνοκεντρικό, κυριαρχούμενο από ελληνικά πιστωτικά ιδρύματα. Για πολλά χρόνια οι ξένες τράπεζες απέφευγαν να ανταγωνιστούν τις εγχώριες εμπορικές τράπεζες με τον φόβο ότι οι νομισματικές αρχές, υπό την πίεση των εγχώριων τραπεζών, θα μπορούσαν να περιορίσουν τις δραστηριότητές τους. Έστρεψαν έτσι την προσοχή τους σε έναν μικρό αριθμό ξένων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνταν στην Ελλάδα. Στα μέσα της δεκαετίας του 1970 λειτουργούσαν στην Ελλάδα 12 ξένες τράπεζες, ελέγχοντας περίπου το 7% της συνολικής δραστηριότητας των εμπορικών τραπεζών. Το 1991, συνολικά 18 ξένες εμπορικές τράπεζες ήλεγχαν μόλις το 13% του συνολικού ενεργητικού των εμπορικών τραπεζών, το 10% των συνολικών καταθέσεων εμπορικών τραπεζών και το 11% των συνολικών δανείων εμπορικών τραπεζών. Ένας μικρός αριθμός ιδιωτικών τραπεζών, ελληνικών και ξένων, προστέθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και αρχές της δεκαετίας του 1990.

Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, η Ελλάδα αποτελούσε παραδοσιακά μέλος

της («χαμηλότερης ταχύτητας») ομάδας των πιο προστατευμένων ευρωπαϊκών τραπεζικών συστημάτων της Νότιας Ευρώπης, «τραπεζοκεντρικών» και βασισμένων στις πιστώσεις (credit-based), με τις κυβερνήσεις να διαχειρίζονται τις τιμές και την ποσότητα των πιστώσεων που διατίθενται στους περισσότερους τομείς της οικονομίας, είτε μέσω ελέγχου της ιδιοκτησίας μεγάλου μέρους του τραπεζικού συστήματος, είτε μέσω ελέγχου του εθνικού συστήματος πιστωτικών ελέγχων και κανονισμών.⁴

Έτσι, η υπανάπτυξη της ελληνικής κεφαλαιαγοράς μέχρι το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90 ιστορικά είχε συνδεθεί με την κυριαρχία των εμπορικών τραπεζών και την κυριαρχία των καταθέσεων έναντι άλλων μέσων χρηματοοικονομικής αποταμίευσης. Η παραδοσιακή εξάρτηση από τη σχετικά εύκολη πρόσβαση σε τραπεζικές πιστώσεις και η κυριαρχία μικρής κλίμακας, εγχώριων και οικογενειακών επιχειρήσεων εις βάρος των μεγάλων εταιρικών σχημάτων, συναρτάτο με τη σταθερά περιορισμένη προσφορά νέων τίτλων.

Ως συνέπεια της συγκέντρωσης σε συνδυασμό με την εκτεταμένη δημόσια ιδιοκτησία, η σταδιακή απελευθέρωση των επιτοκίων από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80 συχνά δεν παρήγαγε άμεσα ανταγωνιστικά αποτελέσματα, όπως θα δούμε παρακάτω. Τα επιτόκια καθορίστηκαν ουσιαστικά υπό ολιγοπωλιακές συνθήκες στην αμέσως μετά την απορρύθμιση φάση, παραμένοντας υψηλά προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι κύριες κρατικά ελεγχόμενες εμπορικές τράπεζες. Μόνο μετά το 1994-1995 θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα πιστωτικά ιδρύματα είχαν αρχίσει πραγματικά να ανταγωνίζονται μεταξύ τους. Ως σημείο αξιοσημείωτης ομοιότητας μεταξύ Ελλάδας και Πορτογαλίας, οι παλαιότερες, κρατικά ελεγχόμενες, τράπεζες βρέθηκαν σε μειονεκτική θέση σε σύγκριση με τις νεοεισερχόμενες λόγω των διαφόρων συσσωρευμένων περιορισμών στα χαρτοφυλάκιά τους υπό το καθεστώς πριν την απορρύθμιση, καθώς και λόγω του ότι συχνά αναγκάζονταν να χρηματοδοτούν άλλες δημόσιες επιχειρήσεις χωρίς ισχυρές προοπτικές αποπληρωμής.

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι κυβερνήσεις της Νότιας Ευρώπης είχαν αρχίσει να υποχωρούν από τον έλεγχο της ιδιοκτησίας και της διοίκησης των τραπεζών.

⁴ Βλ. J. Zysman, *Governments, Markets and Growth*, New York: Cornell University Press, 1983.

Στην Ελλάδα η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων των τραπεζών ήταν πιο διστακτική, ξεκίνησε από την κυβέρνηση της ΝΔ το 1990 και ακολουθήθηκε απρόθυμα από τις κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ μετά το 1993. Μέχρι τις αρχές του 1997, δύο μικρές τράπεζες είχαν ιδιωτικοποιηθεί πλήρως (Τράπεζα Πειραιώς και Τράπεζα Αθηνών), μία μερικώς ιδιωτικοποιημένη (Τράπεζα Αττικής) και μερικές ακόμη ήταν στα χαρτιά (Τράπεζα Κρήτης, Τράπεζα Στερεάς Ελλάδας, Τράπεζα Μακεδονίας-Θράκης).

Η ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Παρά τη βραχυπρόθεσμη αποτελεσματικότητά του, ο διοικητικός έλεγχος της κατανομής των πιστώσεων κατέληξε να παράγει (και) στρεβλά αποτελέσματα μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Η προσπάθεια να κατευθυνθούν τα τραπεζικά κεφάλαια στην παραγωγή μέσω περιορισμών των πιστώσεων στο εμπόριο μετέτρεψε τις μεταποιητικές επιχειρήσεις σε χρηματοδότες του εμπορίου, εδραιώνοντας έναν εκτεταμένο υπόγειο πιστωτικό τομέα. Ταυτόχρονα, ο μακροπρόθεσμος δανεισμός για την παραγωγή δεν βελτιώθηκε σημαντικά, καθώς τα πιστωτικά ιδρύματα ήταν σε θέση να παρακάμψουν τους κανονισμούς και να ικανοποιήσουν την προτίμησή τους για βραχυπρόθεσμες απαιτήσεις. Οι μονοπωλιακές συνθήκες ή οι συνθήκες ολιγοπωλίου που επικρατούσαν σε πολλούς βιομηχανικούς κλάδους αποθάρρυναν περαιτέρω τις επιχειρήσεις από την πραγματοποίηση επενδύσεων.

Οι πιστωτικοί έλεγχοι οδήγησαν τις ελληνικές τράπεζες να επικεντρώσουν την προσοχή τους στην αποφυγή επίσημων παραβιάσεων των κανονισμών, συχνά σε πλήρη συνεργασία με τους πελάτες τους, αντί να αναλάβουν πρωτοβουλία για την αξιολόγηση των προοπτικών και των πραγματικών οικονομικών αναγκών των πελατών τους. Η έλλειψη προσαρμοστικότητας των πιστώσεων στις ειδικές συνθήκες κάθε κλάδου ή επιχείρησης συνέβαλε στην υπερχρέωση και τους πιστωτικούς κινδύνους των βιομηχανικών επιχειρήσεων. Το υψηλό χρέος ήταν σε πολλές περιπτώσεις ο κρίσιμος παράγοντας που εμπόδιζε την αύξηση του μεγέθους των βιομηχανικών επιχειρήσεων και την ανάπτυξη ενός ανταγωνιστικού μεταποιητικού τομέα. Οι πιστωτικοί κανονισμοί επηρέασαν αρνητικά την προσαρμογή του τραπεζικού συστήματος—όσον αφορά τις λειτουργικές μεθόδους και τις πολιτικές χαρτοφυλακίου—στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες. Οι κανονι-

σμοί και οι περιορισμοί δημιούργησαν μια περιττή και σε μεγάλο βαθμό αυθαίρετη διαφοροποίηση μεταξύ των διαφόρων χρηματοπιστωτικών οργανισμών, γεγονός που επιδείνωσε τον ολιγοπωλιακό χαρακτήρα του χρηματοπιστωτικού συστήματος και εμπόδισε τον εκσυγχρονισμό του. Με αυτούς τους τρόπους, το μεταπολεμικό καθεστώς του χρηματοπιστωτικού παρεμβατισμού συνέβαλε σε αυτό που αργότερα θεωρήθηκε ως «στρεβλώσεις» του χρηματοπιστωτικού συστήματος και μια γενική αποτυχία αποτελεσματικής διοχέτευσης των οικονομικών πόρων πίσω στην παραγωγή.⁵

Η αλληλεξάρτηση κατά τη δεκαετία του 1980 των διαρθρωτικών αδυναμιών του πιστωτικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος είχε δημιουργήσει έναν αυτοτροφοδοτούμενο φαύλο κύκλο. Ο καθορισμός των επιτοκίων μέχρι το 1987 σε επίπεδα χαμηλότερα του πληθωρισμού κατέστησε περιττό για τις κρατικές και ιδιωτικές επιχειρήσεις να αναζητήσουν κεφάλαια στην αγορά. Η έλλειψη ελκυστικών προσφορών στην κεφαλαιαγορά ουσιαστικά στερήσε από τους καταθέτες κάθε σοβαρή επενδυτική εναλλακτική εκτός του συστήματος τραπεζικών καταθέσεων. Η επακόλουθη αύξηση της ρευστότητας των τραπεζών έστρεψε τις αποταμιεύσεις προς την κατανάλωση, ενίσχυσε την πολιτική του «φθηνού χρήματος» και υπονόμωσε την ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς. Ταυτόχρονα, η εύκολη πρόσβαση της κυβέρνησης σε φθηνή τραπεζική χρηματοδότηση ενθάρρυνε τη διατήρηση των δημόσιων ελλειμμάτων σε επίμονα υψηλά επίπεδα.

Η χρηματοπιστωτική αποκατανομοποίηση και απελευθέρωση, από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, αντιπροσώπευαν την προσαρμογή της Ελλάδας στο μεταβαλλόμενο διεθνές και ευρωπαϊκό οικονομικό περιβάλλον, υπό την επίδραση συγκεκριμένων παραγόντων.

Οι οικονομικές πιέσεις, είτε γενικές είτε τομεακές, σχετίζονταν με το διευρυνόμενο πεδίο των δυνάμεων της αγοράς. Οι μακροοικονομικές πιέσεις προέκυψαν από την αυξανόμενη σύγκλιση των δυτικών οικονομικών πολιτικών προς τον αντιπληθωρισμό, τη δημοσιονομική πειθαρχία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό της αγοράς, καθώς και τις απαιτήσεις προσαρμογής που αυτή η σύγκλιση έθετε για τις λιγότερο ανταγωνιστικές εθνικές οικονομίες. Οι τομεακές πιέσεις ήταν οι πιο αποφασιστικές: αφορούσαν την ταχέως εξελισσόμενη διεθνώς χρηματοπιστωτική απελευθέρωση, την πορεία προς μια ενιαία ευρωπαϊκή χρηματοπιστωτική

⁵ Βλ. Halikias, *ό.π.*

αγορά και την επείγουσα ανάγκη παρακολούθησης των αλλαγών με την επιδίωξη της ανταγωνιστικότητας υπό συνθήκες παγκοσμιοποίησης. Οι νομικές/θεσμικές πιέσεις αφορούσαν την υποχρέωση συμμόρφωσης με τους Κοινοτικούς κανόνες ανταγωνισμού, την τραπεζική νομοθεσία, το πρόγραμμα ενιαίας αγοράς με ορόσημο το 1992 και τους στόχους ονομαστικής σύγκλισης εντός καθορισμένων προθεσμιών. Νομικοί/θεσμικοί παράγοντες διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στην ενίσχυση του επείγοντος χαρακτήρα των οικονομικών πιέσεων, υποστασιοποιώντας τις σε ένα «θετικό» ευρωπαϊκό πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης.

ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟ ΝΟΜΙΣΜΑ

Στο πλαίσιο της μετάβασης στην Ευρωπαϊκή ενιαία αγορά, η σταδιακή διαδικασία απορρύθμισης των επιτοκίων στη Νότια Ευρώπη και την Ελλάδα άρχισε κυρίως κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1980, ξεκινώντας με τομείς που αφορούν κυρίως τους μεγάλους εταιρικούς επενδυτές, και καταλήγοντας στην κατάργηση των ανώτατων ορίων των επιτοκίων χορηγήσεων και των ελάχιστων επιτοκίων καταθέσεων. Στην Ελλάδα, όταν ξεκίνησε η απελευθέρωση, υπήρχαν περισσότερες από ενενήντα διαφορετικές κατηγορίες επιτοκίων, στοχευμένες σε συγκεκριμένους οικονομικούς κλάδους και υποκλάδους. Η αποσπασματική διαδικασία της ανοδικής ενοποίησης αυτών των ειδικών επιτοκίων άρχισε αργά, μετά το 1983-1984, εξυπηρετώντας τη σταδιακή μετατόπιση της νομισματικής πολιτικής της Τράπεζας της Ελλάδος από αρνητικά σε θετικά και αυξανόμενα πραγματικά επιτόκια (μέχρι το 1992 τα πραγματικά βραχυπρόθεσμα επιτόκια στην Ελλάδα ήταν υψηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ). Δεδομένου ότι η ελληνική κυβέρνηση και η Τράπεζα της Ελλάδος είχαν αποφασίσει να χρησιμοποιήσουν τη νομισματική πολιτική ως το κύριο αντιπληθωριστικό όπλο (μιμούμενες σε σημαντικό βαθμό την ιταλική εμπειρία), η γενική στρατηγική ήταν πρώτα η εξίσωση των επιτοκίων προς τα πάνω, στη συνέχεια ο καθορισμός ελαχίστων ορίων και τελικά η απελευθέρωση. Συνολικά, οι χώρες της Νότιας Ευρώπης (μαζί με την Ιρλανδία) ήταν οι τελευταίες στην ΕΕ που ολοκλήρωσαν την απορρύθμιση των επιτοκίων: η Ιταλία τον Ιούνιο του 1990, η Ισπανία και η Πορτογαλία τον Δεκέμβριο του 1992 και, τέλος, η Ελλάδα τον Μάρτιο του 1993, δύο μήνες μετά την Ιρλανδία.

Σε ολόκληρη τη Νότια Ευρώπη, ο αργός ρυθμός απελευθέρωσης συνδέθηκε με την κρίσιμη ανησυχία των χωρών αυτών για τα υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους τους, η εξυπηρέτηση του οποίου ήταν επόμενο να γίνει πιο δαπανηρή από την αύξηση των πραγματικών επιτοκίων και την κατάργηση των υποχρεωτικών επενδύσεων των τραπεζών σε κρατικά χρεόγραφα. Η υποχρέωση των τραπεζών να επενδύουν περίπου το 40% των νέων καταθέσεων τους σε έντοκα γραμμάτια του ελληνικού Δημοσίου άρχισε να μειώνεται σταδιακά ήδη από το 1991 μέχρι την πλήρη κατάργησή της τον Μάιο του 1993, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων αποτελούσε κεντρικό πυλώνα και τελικό σταθμό της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης –οι έλεγχοι στις κινήσεις κεφαλαίων καταργήθηκαν στην Ελλάδα το 1994.

Στη δεκαετία του '90 η χρηματοπιστωτική απελευθέρωση έγινε εργαλείο για τη νομισματική σύγκλιση της χώρας με τους στόχους της ονομαστικής σύγκλισης στο πλαίσιο του Μάαστριχτ. Από τα μέσα της δεκαετίας του '90 η προσπάθεια μείωσης του υψηλού πληθωρισμού (σε διψήφια επίπεδα για δύο δεκαετίες μέχρι το 1994) οδηγήθηκε από την πολιτική των υψηλών επιτοκίων της Τράπεζας της Ελλάδος, που ευθυγράμμιζε την πολιτική της πίσω από εκείνη της γερμανικής ομοσπονδιακής Κεντρικής Τράπεζας στην προσπάθεια εκρίζωσης των πληθωριστικών προσδοκιών από την οικονομία. Η προσπάθεια ήταν επιτυχής και επέτρεψε στην Ελλάδα να ενταχθεί στην ΟΝΕ, στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ την 1.1.2001. Τον Μάρτιο 1998 η υποτίμηση της δραχμής επέτρεψε την είσοδο της δραχμής στον προθάλαμο του ευρώ, με το κλειδί της ισοτιμίας στο πλαίσιο του Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ERM) του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (EMS).⁶

Ακολούθησε μια εκρηκτική ανάπτυξη τόσο της κεφαλαιαγοράς, όσο και του ετήσιου ρυθμού της πιστωτικής επέκτασης, που διήρκεσε (με διακυμάνσεις) καθ' όλη την περίοδο μέχρι τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2009. Κατά την περίοδο συμμετοχής στην Ευρωζώνη, η ελληνική οικονομία φτάνει στο απόγειο της διεθνοποίησης μέσω όχι μόνον ενός κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος και ενιαίας νομισματικής πολιτικής αλλά

⁶ Βλ. G. Pagoulatos, *Greece's New Political Economy: State, Finance and Growth from Postwar to EMU*, Palgrave Macmillan, 2003.

και της ενσωμάτωσης σε μια παγκοσμιοποιημένη αγορά χρήματος και κεφαλαίων.⁷ Το πλαίσιο αυτό επιτρέπει στην ελληνική οικονομία, δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, τη χρηματοδότηση με πρωτοφανώς χαμηλό κόστος κεφαλαίου, δημιουργώντας μεγάλες δυνατότητες χρηματοδότησης των επενδύσεων. Από το 2002 μέχρι το 2007, το επιτόκιο του ελληνικού κρατικού ομολόγου κυμαίνεται ελάχιστες μονάδες βάσης πάνω από το γερμανικό. Το φτηνό κόστος και η ευχέρεια δανεισμού δημιουργεί συνθήκες («ηθικού κινδύνου»), και μετά το 2002 τα έως τότε πρωτογενή δημοσιονομικά πλεονάσματα μετατρέπονται σε πρωτογενή ελλείμματα που διαρκούν επί μια δεκαετία. Παράλληλα, ο ιδιωτικός τομέας ζει (μέχρι το 2008) την περίοδο της διεθνούς αφθονίας κεφαλαίων, που σε μεγάλο βαθμό αντανακλούν τις διεθνείς μακροοικονομικές ανισορροπίες, και ιδίως τη συσσώρευση πλεονασμάτων σε εξαγωγικές και πετρελαιοπαραγωγούς οικονομίες. Καθ' όλη την περίοδο μέχρι την κρίση του 2009-2010, το συνολικό ποσοστό (stock) του ιδιωτικού χρέους στο σύνολο του ΑΕΠ παραμένει χαμηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Όμως, η εισρέουσα χρηματοδότηση και η ταχεία πιστωτική επέκταση στην ελληνική οικονομία (που συνδέεται με τις μακροοικονομικές ανισορροπίες στο εσωτερικό της Ευρωζώνης) οδηγούνται ως επί το πλείστον προς την κατανάλωση, τις εισαγωγές, τον στεγαστικό τομέα, και μια πληθωριστική διόγκωση των μη εμπορεύσιμων κλάδων της οικονομίας που εκτοπίζουν τους εμπορεύσιμους κλάδους, υπονομεύοντας την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Υπό συνθήκες τεράστιου διπλού ελλείμματος (δημοσιονομικού και εξωτερικού), μη διατηρήσιμοι δημόσιοι χρέους και αδυναμίας αναχρηματοδότησής του από τις αγορές, η ελληνική οικονομία οδηγείται τελικά στην αναζήτηση εξωτερικού μηχανισμού διάσωσης για την αποφυγή μιας ασύντακτης και καταστροφικής χρεωκοπίας. Έτσι ξεκινά, τον Μάιο 2010, η περίοδος των Μνημονίων και της υπό συνθήκες σκληρής εξωτερικής αιρεσιμότητας οικονομικής προσαρμογής. Το τραπεζικό σύστημα οδηγείται σε κρίση και ανάγκη αναδιάρθρωσης. Στην ελληνική περίπτωση, η κρίση εκπήγασε κυρίως από τον εκτροχιασμό του δημοσιονομικού τομέα (κι όχι του χρηματοπιστωτικού, όπως στις περιπτώσεις Ιρλανδίας

⁷ Βλ. G. Pagoulatos, "State-Market Relations" στο K. Featherstone and Dimitri A. Sotiropoulos (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2020, 54-70.

και Ισπανίας) αλλά μεταδόθηκε κατά συνέπεια και στον τραπεζικό τομέα μέσω υφεσιακής μετατροπής των τραπεζικών δανείων σε μη εξυπηρετούμενα και κατάρρευσης της αξίας των τραπεζικών χαρτοφυλακίων κρατικών ομολόγων λόγω της κρίσης δημόσιου χρέους.⁸

Συμπερασματικά, το ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα συμπορεύθηκε σε μια σχέση άρρηκτης αλληλεξάρτησης με τις μακροοικονομικές συνθήκες και τις κατά περιόδους κρατικές προγραμματικές προτεραιότητες της χώρας. Επωφελήθηκε από τις ευκαιρίες που αυτές δημιούργησαν, εργαλειοποιήθηκε στην υπηρεσία κρατικών, ενίοτε πολιτικών, στοχεύσεων, και θυματοποιήθηκε στις φάσεις οξείας μακροοικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, με κορύφωση την μετά το 2010 Μεγάλη Ύφεση.⁹

⁸ Βλ. G. Pagoulatos, "EMU and the Greek EMU and the Greek crisis: Testing the extreme limits of an asymmetric union", *Journal of European Integration*, 2020, Vol. 42, Issue 3, 363-379.

⁹ Pagoulatos, *Greece's New Political Economy: State, Finance and Growth from Postwar to EMU*, όπ.π.

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ:
ΠΑΡΕΛΘΟΝ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Βασίλης Θ. Ράπανος

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΣ, ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ιστορία του ελληνικού κράτους, από τη δημιουργία του μέχρι σήμερα, χαρακτηρίζεται από συχνές δημοσιονομικές κρίσεις. Τα φορολογικά έσοδα δεν αρκούσαν για να καλύψουν τις υψηλές δαπάνες, που πολλές φορές προκλήθηκαν από πολεμικές συγκρούσεις ή έκτακτες εσωτερικές αναταράξεις. Αποτέλεσμα ήταν η καταφυγή σε δανεισμό, συνήθως με δυσμενείς όρους. Η αδυναμία εξυπηρέτησης του χρέους και ιδιαίτερα του ξένου οδήγησε τη χώρα σε τέσσερις επίσημες χρεωκοπίες. Η αδυναμία του κράτους να τιθασεύει τη δημοσιονομική του πολιτική, αυτό που συχνά αποκαλούμε περιορισμένη «δημοσιονομική ικανότητα» είναι ένα ζήτημα που απασχολεί πολλά χρόνια την οικονομική βιβλιογραφία.¹

Οι αδυναμίες του ελληνικού κράτους να θεσπίσει ένα σταθερό πλαίσιο φορολογικής πολιτικής έχουν αναλυθεί από πολλούς ιστορικούς και οικονομολόγους. Από τις πολλές εργασίες στο θέμα θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πολύ επιλεκτικά τις εργασίες των Ανδρεάδη (1925), Δερτιλή (1993), Κωστή (2019), Ψαλιδόπουλου (2019, 2021), Γκιούρα (2000). Ενδιαφέρον επίσης έχουν οι εργασίες των Συρμαλόγλου (2007) και Kammass and Sarantides (2020), που εξετάζουν πώς η πορεία προς δημοκρατικοποίηση επηρέασε τη δομή της φορολογίας στη χώρα μας.

¹ Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε τις εργασίες των Besley (2020), Besley and, Persson (2013), Besley & Persson (2009 και Pomeranz, and J.Vila-Belda (2019).

Σκοπός της παρούσας εργασίας δεν είναι η ιστορική αναδρομή στη διαμόρφωση του φορολογικού πλαισίου της Ελλάδας, αλλά να αναδείξει ορισμένες σημερινές αδυναμίες του συστήματος αφού, αν και η χώρα μας είναι εδώ και σαράντα χρόνια μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και είκοσι χρόνια μέλος της Ευρωζώνης, το φορολογικό της σύστημα εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από μεγάλη αναποτελεσματικότητα, άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών, εκτεταμένη φοροδιαφυγή και να είναι εμπόδιο στην προσέλκυση επενδύσεων. Επειδή ακόμη και μια επισκόπηση του φορολογικού συστήματος είναι ιδιαίτερα απαιτητική διαδικασία, στην ανάλυσή μας θα είμαστε ιδιαίτερα επιλεκτικοί. Στο πρώτο τμήμα της εργασίας θα γίνει μια σύντομη αναφορά στη διαχρονική εξέλιξη των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα. Στο δεύτερο μέρος θα γίνει συγκριτική, με τις χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ, ανάλυση της δομής του φορολογικού συστήματος. Στο τρίτο τμήμα θα εξετάσουμε όψεις της φορολογικής διοίκησης, θέμα το οποίο ελάχιστα εξετάζουν οι οικονομολόγοι και στο τέταρτο μέρος θα αναφερθούμε σε μερικούς μη οικονομικούς παράγοντες που πιθανώς συντελούν στην απροθυμία των Ελλήνων πολιτών να συμμορφωθούν στις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Τέλος, θα κλείσουμε με κάποια συμπεράσματα για την κατεύθυνση της φορολογικής μας πολιτικής.

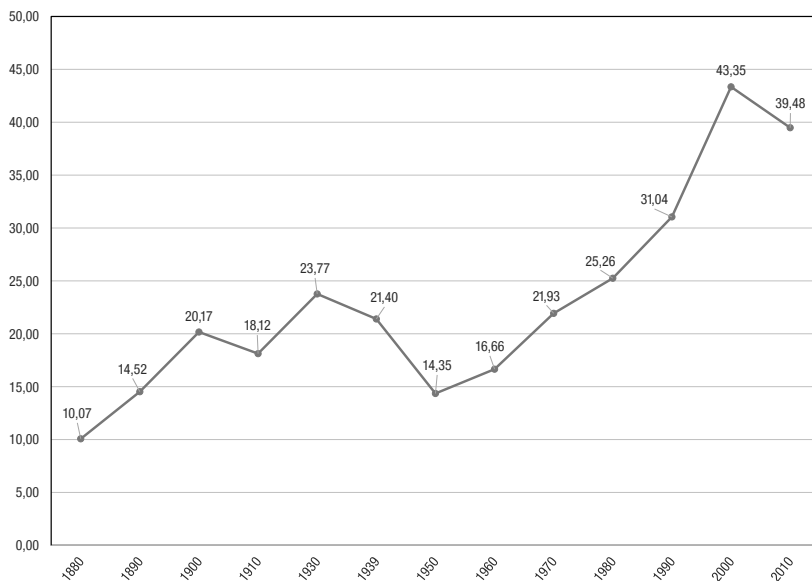
1. ΕΞΕΛΙΞΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Με βάση τη σειρά δεδομένων που δημοσιεύει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Historical Public Finance Dataset) απεικονίζουμε στο Διάγραμμα 1 τη διαχρονική εξέλιξη των φορολογικών εσόδων στη χώρα μας, από το 1880 μέχρι σήμερα.

Όπως είναι φανερό, τα έσοδα αν και αυξήθηκαν σταδιακά μετά το 1880, δεν ξεπέρασαν το 24% του ΑΕΠ, εξέλιξη που δεν διαφέρει σημαντικά από αντίστοιχες εξελίξεις σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Η αύξηση όμως μετά το 1950 είναι εντυπωσιακή και αυτή οφείλεται, αφ' ενός στην εισαγωγή του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων (ΦΕΦΠ), την αύξηση των συντελεστών έμμεσης φορολογίας, την εισαγωγή του φόρου ακίνητης περιουσίας, και πολύ λιγότερο στη βελτίωση της φορολογικής διοίκησης. Τα στοιχεία του Διαγράμματος 2 δείχνουν ότι παρά την αύξηση των εσόδων και τη σύγκλιση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ περί το έτος

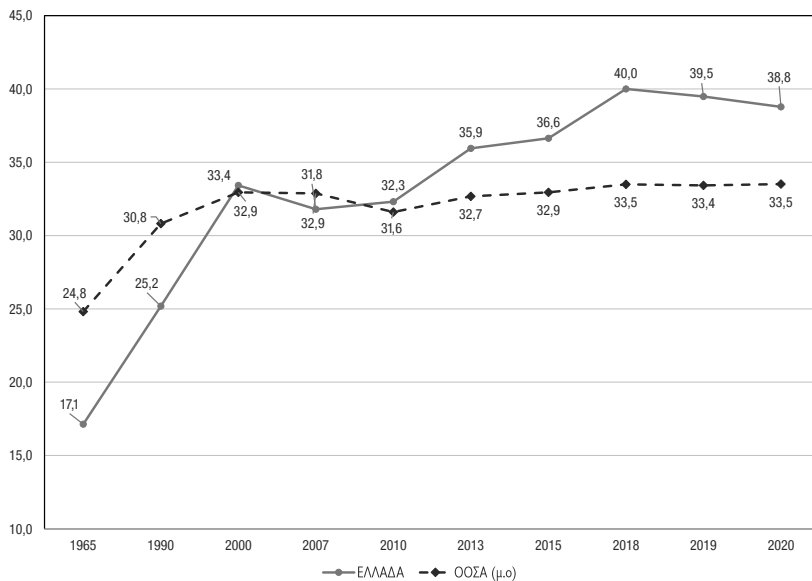
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.

Εξέλιξη φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα (ως ποσοστό του ΑΕΠ)



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.

Εξέλιξη φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα και ΟΟΣΑ (% ΑΕΠ)



2000, σημαντική αύξηση παρατηρήθηκε μετά το 2011 και το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης.²

Η απλή εξήγηση για την αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης, ως ποσοστού του ΑΕΠ, είναι ότι αφ' ενός αυξήθηκαν σημαντικά τα έσοδα από όλες σχεδόν τις κατηγορίες φόρων και αφ' ετέρου από τη δραματική μείωση του ΑΕΠ. Είναι αλήθεια ότι, υπό την πίεση των πιστωτών της χώρας, έγιναν και κάποιες σημαντικές δομικές αλλαγές, η σημαντικότερη από τις οποίες είναι, κατά τη γνώμη μας, η ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Είναι όμως νωρίς να αξιολογήσουμε τη συμβολή της στην αύξηση των φορολογικών εσόδων, αφού για πολύ χρόνο μετά την ίδρυσή της, η νέα Αρχή είχε γίνει αντικείμενο πολιτικών αντιπαραθέσεων και καθυστέρησε η υλοποίηση του σχεδίου για «ορθολογική» οργάνωση και λειτουργία της.

Πέραν όμως από την αύξηση των εσόδων έχει σημασία να δούμε αν άλλαξε και η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων.

2. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

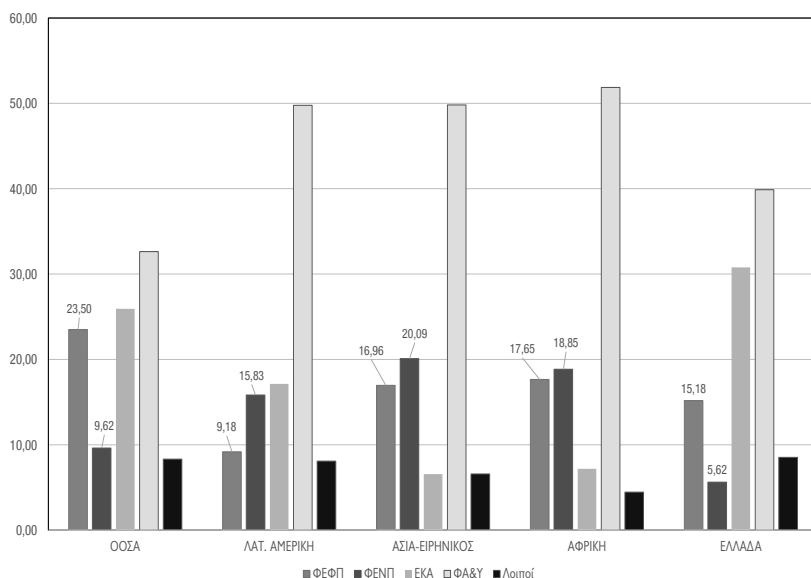
Αν και η χώρα μας, με βάση το κατά κεφαλή ΑΕΠ μπορεί να χαρακτηριστεί ως ανεπτυγμένη χώρα, η δομή των φορολογικών της εσόδων είναι μεταξύ ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών. Ας δούμε πώς η σύνθεση των εσόδων από βασικές μορφές φόρων συγκρίνεται με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, της Ασίας, της Λατινικής Αμερικής και της Αφρικής.

Όπως δείχνει το Διάγραμμα 3, τα έσοδα από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων (ΦΕΦΠ), ως ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, το 2019 ανέρχονταν στο 15% περίπου, ποσοστό μικρότερο από τον μέσο όρο ακόμη και των χωρών της Αφρικής και μεγαλύτερο μόνον από εκείνο της Λατινικής Αμερικής. Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι στον Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων (ΦΕΝΠ) η Ελλάδα έχει το μικρότερο ποσοστό συγκριτικά με όλες τις άλλες ομάδες χωρών. Στους φόρους αγαθών και υπηρεσιών (ΦΑ&Υ), δηλαδή στους έμμεσους φόρους το ποσοστό στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερο από εκείνο των χωρών του ΟΟΣΑ, αλλά μικρότερο από εκείνο των άλλων ομάδων χωρών. Τέλος,

² Οι διαφορές στα ποσοστά μεταξύ των Διαγραμμάτων 1 και 2 οφείλονται στις διαφορετικές μεθόδους υπολογισμού που ακολουθούν το ΔΝΤ και ο ΟΟΣΑ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.

Σύνθεση φορολογικών εσόδων Ελλάδας και περιφερειών του κόσμου (2019)



ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν οι Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΚΑ), απ' όπου η Ελλάδα εισπράττει το 31% περίπου των εσόδων της, ποσοστό που είναι μεγαλύτερο από εκείνο των άλλων περιοχών. Στο σημείο αυτό έχει ενδιαφέρον η πρόταση που διατυπώνει ο ΟΟΣΑ στην τελευταία του επισκόπηση για την Ελλάδα: «Μειώστε τους συντελεστές των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, ιδιαίτερα των χαμηλών εισοδημάτων, με παράλληλη ευθυγράμμιση της φορολογίας σε όλες τις μορφές απασχόλησης».

Βλέπουμε δηλαδή ότι ακόμη και μετά την περίοδο των μνημονίων και την επιβολή από τους πιστωτές αλλαγών στη φορολογία, με σημαντικές αυξήσεις φορολογικών συντελεστών, η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων δεν έχει συγκλίνει προς τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και της ΕΕ. Βασική πηγή εσόδων παραμένει η έμμεση φορολογία, με τις γνωστές επιπτώσεις στη διανομή του εισοδήματος και οι υψηλές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, με αρνητική συμβολή στην απασχόληση και την παραγωγικότητα της εργασίας.³

³ Για τις επιπτώσεις της φορολογίας στην απασχόληση και τη μεγέθυνση στην Ευρώπη, βλ. την πρόσφατη εργασία των Meyermans, et. al. (2020).

Η αύξηση όμως της έμμεσης φορολογίας είχε σημαντικές αρνητικές επιδράσεις στη διανομή του εισοδήματος και διηύρυνε την ανισότητα στην κατανάλωση των νοικοκυριών. Όπως τονίζει σε πρόσφατη εμπειρική εργασία της για το θέμα η Georgia Karlanoglou (2022): «Συνοψίζοντας την επίπτωση της πολιτικής στην έμμεση φορολογία επί της ανισότητας στην κατανάλωση διαπιστώνουμε ότι οι μεγάλες αυξήσεις στην έμμεση φορολογία, που επιβλήθηκαν στα πρώτα χρόνια της κρίσης, για να μειωθεί το έλλειμμα του προϋπολογισμού, είχαν σαφώς αρνητική επίπτωση στην ανισότητα».

Ένα άλλο χαρακτηριστικό του φορολογικού μας συστήματος, που ελάχιστα αναφέρεται στις διάφορες αναλύσεις, είναι η δυσμενής φορολογική μεταχείριση της οικογένειας, συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ. Για να το κατανοήσουμε θα συγκρίνουμε την επιβάρυνση από φόρο εισοδήματος (ΦΕΦΠ) και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (ΕΚΑ) μείον τα επιδόματα, που υφίσταται ένα ζευγάρι με δύο παιδιά και έναν εργαζόμενο με αποδοχές τον μέσο μισθό, με την αντίστοιχη επιβάρυνση του υφίσταται ένας άνυπανδρος με την ίδια αμοιβή. Τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, που απεικονίζονται στο Διάγραμμα 4, είναι αποκαλυπτικά.

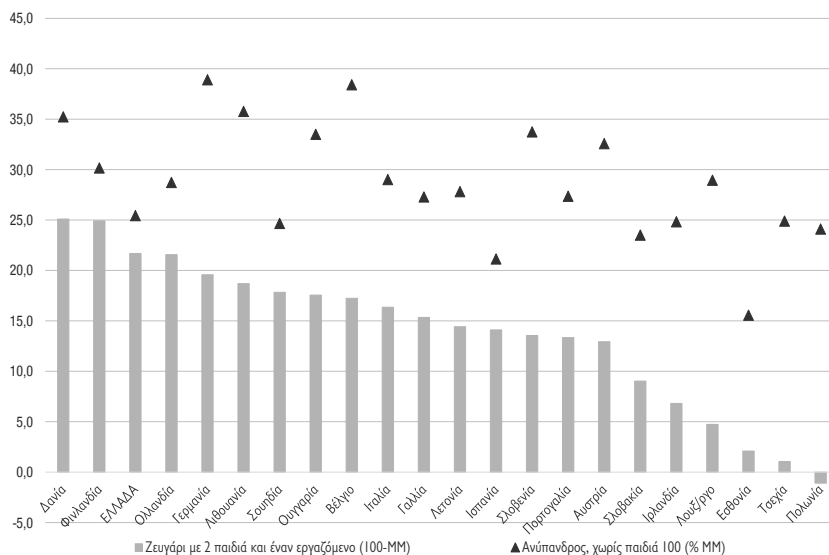
Η Ελλάδα έχει την τρίτη μεγαλύτερη επιβάρυνση της οικογένειας, μεταξύ των χωρών της ΕΕ, που είναι μέλη του ΟΟΣΑ, αλλά εκείνο που έχει ενδιαφέρον είναι ότι η χώρα μας έχει τη μικρότερη διαφορά επιβάρυνσης μεταξύ ζευγαριού με δύο παιδιά και άνυπανδρου.

Ένα άλλο στοιχείο που δυνητικά δημιουργεί μεγάλες στρεβλώσεις είναι η φορολογία των μερισμάτων επιχειρήσεων. Η φορολογία αυτή περιλαμβάνει τον φόρο που επιβάλλεται στα αδιανέμητα κέρδη και τον φόρο που επιβάλλεται στο διανεμόμενο μέρος της επιχείρησης. Στην Ελλάδα, τα κέρδη φορολογούνται στην επιχείρηση με 22% και τα διανεμόμενα κέρδη με επιπλέον 5%. Συνολικά δηλαδή η επιβάρυνση των διανεμόμενων κερδών είναι 25,9%, όταν το εισόδημα από εργασία φορολογείται μέχρι και 44%.

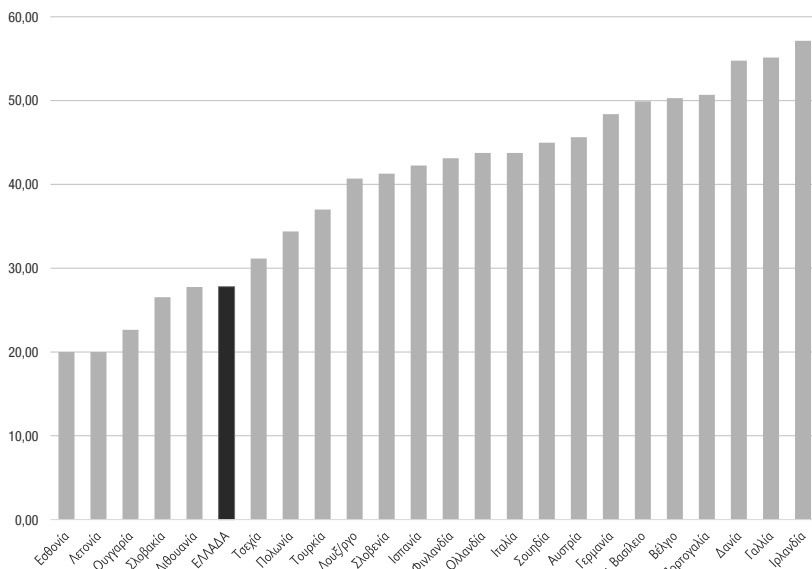
Όπως φαίνεται από τα στοιχεία του Διαγράμματος 5, η επιβάρυνση αυτή είναι από τις μικρότερες στην ΕΕ.⁴ Δύο μικρά σχόλια: Πρώτον, θα ανέμενε κανείς η φορολογία στα παρακρατούμενα κέρδη να είναι μικρή,

⁴ Στο Διάγραμμα 5 απεικονίζονται οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι μέλη του ΟΟΣΑ. Δεν περιλαμβάνονται χώρες όπως η Κύπρος και η Βουλγαρία με χαμηλούς συντελεστές φορολογίας κερδών.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.
ΦΕΦΠ και ΕΚΑ μείον Επιδόματα



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.
Συνολική φορολογική επιβάρυνση μερισμάτων (2020)



ώστε να υπάρχει κίνητρο για επενδύσεις και η φορολογία στα διανεμόμενα να είναι υψηλότερη, ώστε να μην υπάρχει μεγάλη διαφορά από τη φορολογία του εισοδήματος από εργασία. Δεύτερο, η χαμηλή φορολογία στο μέρισμα είναι κίνητρο για ελεύθερους επαγγελματίες να δημιουργούν εταιρείες, ώστε σημαντικό μέρος του εισοδήματός τους να φορολογείται ως κέρδος και όχι ως εισόδημα από εργασία. Είναι χαρακτηριστικό το σχόλιο του ΟΟΣΑ για τη μείωση της φορολογίας επιχειρήσεων που έγινε πρόσφατα στην Ελλάδα. Στην έκθεσή του για την ελληνική οικονομία (OECD 2020) γράφει: «Οι μειώσεις στη φορολογία του εισοδήματος από μερίσματα το 2020 διατρέχουν τον κίνδυνο να ενθαρρύνουν αυτοαπασχολούμενους με υψηλά εισοδήματα, κυρίως ελεύθερους επαγγελματίες, να δημιουργήσουν εταιρείες και να αντλούν τα εισοδήματά τους υπό μορφή μερισμάτων, παρά να λειτουργούν ως ατομικές επιχειρήσεις.» (σελ. 107).

Τέλος, μια άλλη δομική αδυναμία της οικονομίας μας, που επηρεάζει τη συλλογή φόρων και συμβάλλει στη σχετικά υψηλή φοροδιαφυγή είναι η δομή της απασχόλησης. Η Ελλάδα έχει το μεγαλύτερο ποσοστό αυτοαπασχολουμένων στην ΕΕ και αναλογικά τον μεγαλύτερο αριθμό πολύ μικρών επιχειρήσεων. Η διάρθρωση αυτή κάνει τον έλεγχο της φοροδιαφυγής ιδιαίτερα δύσκολο. Αυτό, σε συνδυασμό με το μεγάλο κενό στον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ), δημιουργεί μεγάλες προκλήσεις στη φορολογική διοίκηση. Είναι αλήθεια ότι η αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης ήταν από τα θέματα πρώτης προτεραιότητας όλων των μνημονίων, αλλά μόνον τα τελευταία χρόνια έχει αρχίσει η αναδόμησή της, με τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Αξίζει να δούμε μερικά βασικά στοιχεία για τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η νέα Αρχή.

3. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Για πολλά χρόνια οι οικονομολόγοι θεωρούσαν ότι βασική επιδίωξη για μια «καλή» φορολογική μεταρρύθμιση ήταν η διεύρυνση της φορολογικής βάσης και η διάρθρωση των φορολογικών συντελεστών, με τρόπο που να μειώνει την αρνητική επίδραση της φορολογίας στην οικονομική μεγέθυνση. Η μείωση όμως της αναποτελεσματικότητας έρχεται, συχνά, σε σύγκρουση με την πιο «δίκαιη» διανομή του εισοδήματος και η δυσκολία ήταν να βρεθεί ισορροπία μεταξύ των δύο επιδιώξεων. Εκείνο, όμως, που αγνοού-

σαν είναι ότι και το πιο καλά σχεδιασμένο φορολογικό σύστημα δεν μπορεί να αποδώσει καρπούς αν η φορολογική διοίκηση δεν έχει την ικανότητα να το υλοποιήσει. Είναι ενδιαφέρον ότι τα τελευταία χρόνια όλοι οι διεθνείς οργανισμοί, όπως ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα, κ.ά. δίνουν όλο και περισσότερη προσοχή στα θέματα της φορολογικής διοίκησης και έχουν δημοσιεύσει πλήθος εργασιών στο θέμα, αλλά έχουν προχωρήσει και στη δημιουργία βάσεων με αναλυτικά στοιχεία για τη φορολογική διοίκηση.

Το θέμα της φορολογικής διοίκησης στην Ελλάδα άρχισε να απασχολεί σοβαρά το πολιτικό σύστημα μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και με την έντονη υπόδειξη των πιστωτών. Στο πρώτο μνημόνιο υπήρχαν ισχυρές συστάσεις για αλλαγές στη φορολογική διοίκηση, αλλά ήταν με το δεύτερο μνημόνιο που έγινε το σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της αυτονομίας της φορολογικής διοίκησης. Με τον νόμο 4093/2012, ο οποίος συμπληρώθηκε στη συνέχεια, η πρώην Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, με διευρυμένες αρμοδιότητες. Μετά από πολλές «περιπέτειες», που περιγράφονται λεπτομερειακά στη μελέτη των Dimitrakopoulos D. and A. Passas (2020), θεσπίστηκε με τον ν. 4389/ η «Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων» (ΑΑΔΕ) ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή και οι σχετικές διατάξεις τέθηκαν σε εφαρμογή από την 1η Ιανουαρίου 2017.

Η μέχρι τώρα επιδόσεις της ΑΑΔΕ αξιολογούνται θετικά και το πολιτικό σύστημα φαίνεται να έχει αποδεχθεί την ανεξαρτησία της. Οι επιδόσεις της όμως δεν είναι μόνο θέμα θεσμικού διοικητικού πλαισίου αλλά και άλλων παραγόντων, όπως η πολύπλοκη και συχνά μεταβαλλόμενη φορολογική νομοθεσία, οι τεχνολογικές υποδομές, η ποιότητα προσωπικού, η δυνατότητα εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών, κ.ά. Δύο χαρακτηριστικά στοιχεία που, κατά τη γνώμη μου, δείχνουν τις δυσκολίες πραγματικού εκσυγχρονισμού της ΑΑΔΕ είναι η ηλικιακή σύνθεση του προσωπικού και οι δαπάνες σε νέες τεχνολογίες. Με βάση συγκριτικά στοιχεία του ΟΟΣΑ στο Διάγραμμα 6 απεικονίζεται η ηλικιακή σύνθεση του προσωπικού της ΑΑΔΕ και άλλων χωρών της ΕΕ.⁵ Όπως είναι φανερό η ΑΑΔΕ έχει το μικρότερο ποσοστό (3,7%) σε υπαλλήλους κάτω των 34 ετών και το 43,2% των υπαλλήλων είναι ηλικίας άνω των 55 ετών, από τα υψηλότερα

⁵ Τα στοιχεία αυτά όπως και για τις δαπάνες είναι από την έκθεση του ΟΟΣΑ, OECD (2021β).

στην ΕΕ και τον ΟΟΣΑ. Η εμπειρία έχει δείξει ότι, όσο και αν γίνονται εκπαιδευτικά και επιμορφωτικά σεμινάρια, δύσκολα οι υπάλληλοι αυτής της ηλικίας θα δεχθούν τις νέες τεχνικές ελέγχου και θα υιοθετήσουν τα σύγχρονα εργαλεία που στηρίζονται στις νέες τεχνολογίες.

Στενά συνδεδεμένο με το πιο πάνω θέμα είναι η δομή των δαπανών της φορολογικής αρχής. Όπως δείχνουν τα στοιχεία του ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 7), στην Ελλάδα το 87,5% των δαπανών είναι μισθοί, από τα υψηλότερα στην ΕΕ και μόνον το 0,4% είναι για νέες τεχνολογίες, από τα χαμηλότερα στην ΕΕ. Παρόμοια ήταν η κατανομή και τα προηγούμενα έτη, δείγμα ίσως ανάγκης για περισσότερες δαπάνες στον νευραλγικό αυτόν χώρο.

Παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει γίνει, η ΑΑΔΕ απέχει πολύ ακόμη από τις φορολογικές διοικήσεις των ανεπτυγμένων χωρών της ΕΕ. Η βελτίωσή της δεν θα επέλθει μόνο μέσα από περισσότερες επενδύσεις σε τεχνολογία και ενίσχυσή της με υψηλότερων δεξιοτήτων προσωπικό, αλλά και με την ενδυνάμωση του μηχανισμού επίλυσης διαφορών, τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των φορολογουμένων, την απλοποίηση των διαδικασιών, ώστε να επιτελέσει αποτελεσματικότερα το έργο της και να αποκτήσει σταδιακά την εμπιστοσύνη των φορολογουμένων, ως σταθερός και αξιόπιστος θεσμός.

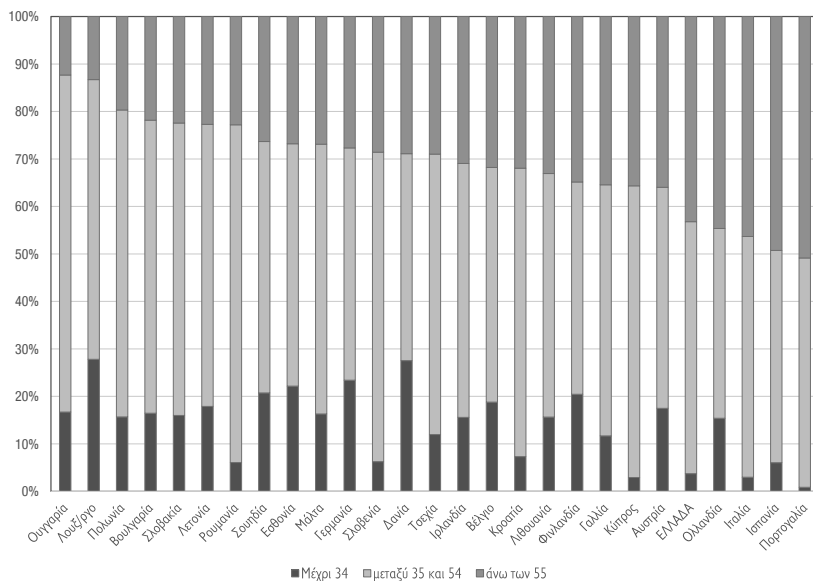
4. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ

Η παραδοσιακή προσέγγιση στο θέμα της φοροδιαφυγής θεωρούσε ότι το φαινόμενο μπορεί να αντιμετωπιστεί με δύο βασικά εργαλεία, την πιθανότητα εντοπισμού των φοροφυγάδων και το ύψος των ποινών. Τα τελευταία χρόνια πολλές μελέτες έχουν δείξει ότι στις χώρες με χαμηλή φοροδιαφυγή ουσιαστικό ρόλο παίζει η εθελούσια συμμόρφωση των πολιτών και αυτή επηρεάζεται ουσιαστικά από τις αντιλήψεις των πολιτών για το φορολογικό σύστημα και πιο συγκεκριμένα από το αν οι πολίτες θεωρούν ότι είναι απλό και κατανοητό, αν είναι δίκαιο στον επιμερισμό των φορολογικών βαρών και αν υπάρχει ανταποδοτικότητα στη φορολογία.⁶

Είναι γνωστό ότι το φορολογικό μας σύστημα είναι πολύπλοκο, αλ-

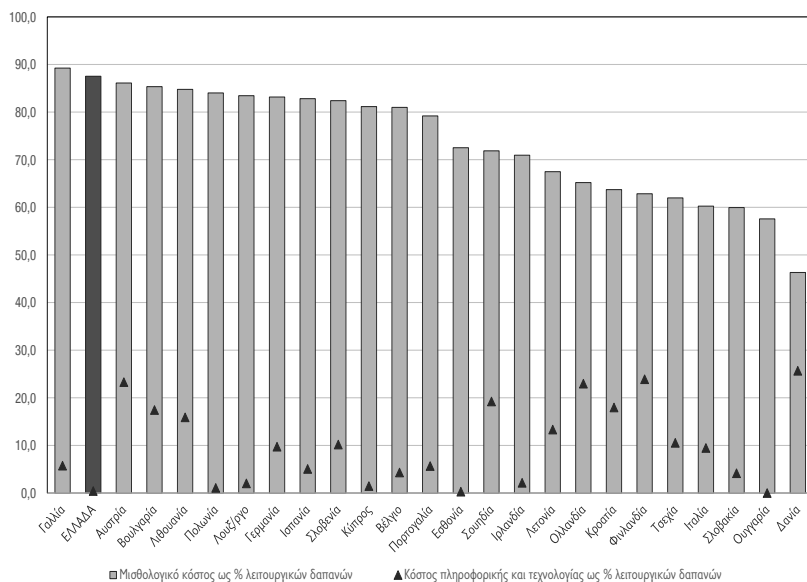
⁶ Για μια εκτεταμένη επισκόπηση των πολλών παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών, βλ. Slemrod (2019).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.
Ηλικιακή σύνθεση εφοριακών



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.

Κατανομή κόστους μεταξύ μισθών και τεχνολογίας 2020



λάζει πολύ συχνά και για την ερμηνεία του εκδίδονται κατ' έτος πλήθος εγκυκλίων και ερμηνευτικών διατάξεων. Επιπλέον, οι πολίτες θεωρούν ότι δεν υπάρχει ανταποδοτικότητα από το κράτος στους φόρους που πληρώνουν, όπως δείχνουν στοιχεία έρευνας του ΟΟΣΑ που απεικονίζονται στο Διάγραμμα 8. Πάνω από 82% των Ελλήνων φορολογουμένων απάντησαν ότι η φορολογία δεν ανταποδίδεται σε υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος. Το ποσοστό αυτό είναι μεγαλύτερο και από χώρες όπως το Μεξικό, αλλά και πρώην σοσιαλιστικές χώρες, όπως η Πολωνία, Λιθουανία, Εσθονία, κ.ά.

Ένα πρώτο δείγμα της δυσαρέσκειας των πολιτών για τις προσφερόμενες κρατικές υπηρεσίες δίνουν στοιχεία του ΟΟΣΑ για το κατά πόσον οι πολίτες είναι ικανοποιημένοι από τις υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης που απεικονίζονται στο Διάγραμμα 9.⁷

Ας σημειωθεί ότι τα στοιχεία αυτά αφορούν την αντίληψη των πολιτών και δεν είναι μέτρηση της ποιότητας των υπηρεσιών αυτών. Εκείνο όμως που έχει σημασία είναι ότι οι αντιλήψεις διαμορφώνουν συμπεριφορές και αντιδράσεις, με αποτέλεσμα η εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος είναι σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

5. ΚΑΠΟΙΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

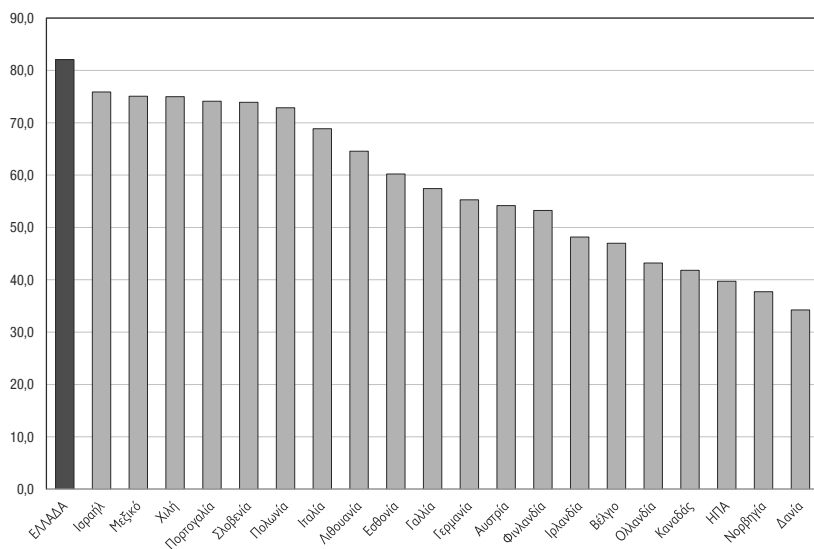
Από την παραπάνω, πολύ επιλεκτική, παρουσίαση βασικών χαρακτηριστικών του φορολογικού μας συστήματος διαπιστώνεται ότι, αν και η Ελλάδα είναι μέλος της ΕΕ από το 1981 και μέλος της Ευρωζώνης από το 2000, δεν μπόρεσε να αποκτήσει ένα αξιόπιστο και αποτελεσματικό φορολογικό σύστημα. Μετά τις αλλαγές που έγιναν στα χρόνια της κρίσης και τη σημαντική μεταρρύθμιση της θέσπισης της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, υπάρχει μια σχετική αισιοδοξία ότι σταδιακά η φορολογική διοίκηση θα βελτιωθεί σημαντικά, αν το πολιτικό σύστημα της χώρας τη στηρίξει.

Πέραν όμως από τη φορολογική διοίκηση, σημαντικό ρόλο παίζουν το νομοθετικό πλαίσιο, η σταθερότητα των φορολογικών κανόνων, η απλοποίηση του συστήματος και η επιτάχυνση της επίλυσης διαφορών. Σε αυτά τα θέματα πρέπει να στραφεί το ενδιαφέρον του πολιτικού κόσμου.

⁷ Τα στοιχεία αυτά είναι από την έκθεση του ΟΟΣΑ, OECD (2021α).

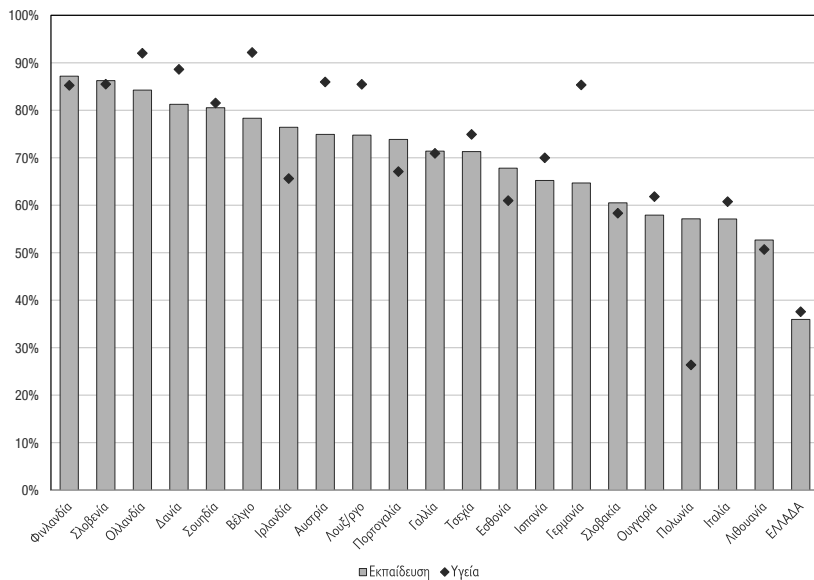
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8.

Αρνητικές απαντήσεις στο ερώτημα αν υπάρχει ανταποδοτικότητα φόρων



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9.

Ικανοποίηση πολιτών από τις υπηρεσίες Εκπαίδευσης και Υγείας (2020)



Και επειδή είναι θέματα στα οποία δεν φαίνεται να υπάρχουν πολιτικές διαφορές, σκόπιμο είναι να γίνουν οι κατάλληλες ρυθμίσεις, έστω και αν προκαλέσουν τις αντιδράσεις κάποιων παλαιάς αντίληψης συνδικαλιστών. Πολλά από τα θέματα αυτά έχουν θίξει, ήδη το 1966, οι διακεκριμένοι καθηγητές Break και Turvey (1966), σε έκθεση που εκπόνησαν στο πλαίσιο των ερευνητικών προγραμμάτων του ΚΕΠΕ. Και με το πιο κάτω παράθεμα από την έκθεσή τους (σελ. 223) κλείνουμε την εργασία αυτή: «Τέλος, δέον όπως τονισθεί και πάλιν ή αξία ενός φορολογικού συστήματος αρκετά απλού, ώστε να είναι κατανοητόν υπό των εις λογικών βαθμών πληροφορημένων πολιτών, και καλώς σχεδιασμένου, ώστε να θεωρήται δίκαιον. Βεβαίως, δεν αναμένεται ποτέ ότι οι άνθρωποι θα καταβάλλουν με ευχαρίστησιν φόρον, είναι όμως δυνατόν να επιτευχθή μεγαλύτερα προθυμία εις την καταβολήν των, εάν ή κυβέρνησις καταβάλη συνεχή και επαρκή προσπάθειαν προς τούτο».

ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Besley T. (2020), "State Capacity, Reciprocity, and the Social Contract", *Econometrica*, 88 (4), 1307-1335.
- Besley T. – T. Persson (2013), "Taxation and development", *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, ed. AJ Auerbach – R. Chetty – M. Feldstein – E. Saez, Amsterdam: Elsevier, 51-110.
- Besley T. – T. Persson (2009), "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics", *American Economic Review*, 99(4), 1218-1244.
- Break G. F. – R. Turvey (1966), *Το Φορολογικόν Σύστημα εν Ελλάδι*, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα.
- Dimitrakopoulos D. – A. Passas (2020), *The Depoliticisation of Greece's Public Revenue Administration: Radical Change and the Limits of Conditionality*, Springer Nature Switzerland AG.
- Kaplanoglou G. (2022), "Consumption inequality and poverty in Greece: Evidence and lessons from a decade-long crisis", *Economic Analysis and Policy*, 75, 244-261.
- Meyermans E. – A. Leodolter – L. Pires – S. Princen – A. Rutkowski (2020), "Shifting taxes away from labour to strengthen growth", *Quarterly Report on the Euro Area* (QREA), Vol. 19, No. 1.
- OECD (2021α), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021β), *Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Greece 2020*, OECD Publishing, Paris.

- Pomeranz D. – J. Vila-Belda (2019), “Taking State-Capacity Research to the Field: Insights from Collaborations with Tax Authorities”, *Annual Review of Economics*, 11:1, 755-781.
- Slemrod J. (2019), “Tax Compliance and Enforcement”, *Journal of Economic Literature*, 57 (4): 904-954.
- Ανδρεάδης Α.Μ. (1925), *Εθνικά Δάνεια και Ελληνική Δημόσια Οικονομία*, Μέρος Α΄+Β, Σειρά Νεοελληνικής Οικονομικής Ιστορίας Δ΄, Εκδόσεις Καραβία, Αθήνα.
- Γκούρας Θ. (2000), *Φορολογία και Πολιτική: πολιτικοοικονομική προβληματική και δημοσιονομική σκέψη*, Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, Αθήνα.
- Κωστής Κ. (2018), *Τα κακομαθημένα παιδιά της ιστορίας: η διαμόρφωση του νεοελληνικού κράτους, 18ος-21ος αιώνας*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα.
- Συρμαλόγλου Α. (2007), *Φορολογία ή χρεοκοπία: η φορολογική πολιτική στη Βουλή των Ελλήνων, 1862-1910*, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, Αθήνα.
- Ψαλιδόπουλος Μ. (2021), «Ποιοτική φορολόγηση και υγιής δημόσια οικονομία: Διδάγματα από την ιστορία», *The Athens Review of Books*, Τεύχος 130, Ιούλιος-Αύγουστος.
- Ψαλιδόπουλος Μ. (2019), *Τα Δάνεια της Ελλάδας*, Εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα.

ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Ξενοφών Γιαταγάνας

ΠΡΩΗΝ ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η συμμετοχή της Ελλάδας στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς λειτούργησε ως κινητήρια δύναμη δημιουργίας οργάνων διαχείρισης και ελέγχου, που βοήθησαν την εκτελεστική εξουσία να ασκήσει αποτελεσματικότερα τα καθήκοντά της και προοπτικά συνέβαλαν και συμβάλλουν ακόμη στον εξορθολογισμό και εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

Η Ελλάδα δεν ήταν θεσμικά προετοιμασμένη να ανταποκριθεί στην ένταξή της στην τότε ΕΟΚ και στη σημερινή ΕΕ. Κεντρική στόχευση των διαπραγματεύσεων προσχώρησης υπήρξε η πολιτική θωράκιση της χώρας και η αποφυγή σύνδεσής τους με τις αντίστοιχες της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, καθώς και η εξασφάλιση πόρων για τη χρηματοδότηση κυρίως των υποδομών της χώρας. Η θεσμική προετοιμασία που απαιτείτο για την απορρόφηση του σοκ της ένταξης σε ένα σύνολο καταφανώς περισσότερο προηγμένων κρατών πέρασε σε δεύτερη μοίρα, αν δεν ήταν ολοσχερώς απύσχα. Ο νόμος 703 του 1977 για τον ανταγωνισμό (η ανάδειξη της σχετικής επιτροπής σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή έγινε πολύ αργότερα το 1995) δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής εξοπλισμός για το κοινοτικό άλμα της Ελλάδας.

Το θεσμικό αυτό έλλειμμα εντοπίζεται, κατά τη γνώμη μου και σύμφωνα με την εμπειρία μου, σε τρεις κυρίως τομείς: στην εφαρμογή του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου, στη διαχείριση και τον έλεγχο των κοινοτικών πόρων και στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση μετά την εισαγωγή του συμφώνου σταθερότητας και ιδίως μετά τη θέσπιση των μνημονίων.

1. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Οι πρώτες προσφυγές της Επιτροπής κατά της Ελλάδας ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και κυρίως οι πρώτες καταδίκες της Ελληνικής Δημοκρατίας, ακόμα και στην καταβολή της δικαστικής δαπάνης, έγιναν δεκτές με απορία και εχθρότητα από την κοινή γνώμη της χώρας αλλά και με εμφανή αδυναμία κατανόησης από τη διοίκηση. Στις εφημερίδες των αρχών της δεκαετίας του '80 δημοσιεύτηκαν καταγγελτικά άρθρα, που άγγιζαν, ενίοτε, τα όρια του παραλογισμού. Κατηγορήθηκα ο ίδιος ως εκπρόσωπος της Επιτροπής στις σχετικές υποθέσεις για πρακτόρευση των ευρωπαϊκών συμφερόντων. Το επιχείρημα ήταν ακλόνητο δεδομένου ότι ο ίδιος υπέγραφα τις προσφυγές ως *agent de la Commission* (όλα τα δικόγραφα μεταφράζονται στα γαλλικά αφού η γλώσσα εργασίας του ΔΕΚ είναι η γαλλική), επομένως ο ίδιος παραδεχόμουν ότι είμαι πράκτορας της Επιτροπής! Η κατάσταση αυτή οφειλόταν στην αδυναμία κατανόησης του ότι το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του εθνικού δικαίου. Μάλιστα το ζήτημα της υπεροχής του έναντι των εθνικών, ακόμα και συνταγματικών, διατάξεων αποτελούσε οιονεί σκάνδαλο και προσβολή της εθνικής κυριαρχίας. Παρά το ότι το άρθρο 28 του Συντάγματος είχε ήδη προνοήσει να προβλέψει περιορισμούς της εθνικής κυριαρχίας ενόψει της ένταξης, η πραγματικότητα αυτή ήταν δύσκολα αφομοιώσιμη ακόμα και για σχετικά υψηλόβαθμους κρατικούς λειτουργούς. Απόρροια του φαινομένου αυτού ήταν ότι οι εκπρόσωποι της Ελληνικής Δημοκρατίας ενώπιον του ΔΕΚ συχνά προσπαθούσαν να θεμελιώσουν το σύννομο της εθνικής νομοθεσίας σε υπερκείμενους κανόνες του ελληνικού δικαίου παρακάμπτοντας το κοινοτικό δίκαιο. Πολλές φορές ο αείμνηστος δικαστής Κακούρης μάς μάζευε στο γραφείο του μετά την ακροαματική διαδικασία προσπαθώντας να πείσει τους Έλληνες συναδέλφους ότι το ζήτημα που συζητείται είναι το συμβατό ή όχι του ελληνικού δικαίου με τις κοινοτικές διατάξεις και ότι αν δεν επικεντρωθούν σε αυτό, οι καταδίκες της Ελληνικής Δημοκρατίας θα συνεχιστούν.

Η δυσμενής αυτή κατάσταση που αμαύρωνε και την εικόνα της χώρας έγινε αντιληπτή αρχικά από το υπουργείο Εξωτερικών με την πρωτοβουλία του οποίου δημιουργήθηκαν ειδικές νομικές υπηρεσίες κυρίως στα υπουργεία Γεωργίας (επιδοτήσεις) και Εμπορίου (ελεύθερη κυκλοφορία) στελεχωμένες από νεώτερους νομικούς που είχαν εμπειρία ευρωπαϊκών

σπουδών, υπό την εποπτεία και τον συντονισμό μιας ειδικής νομικής υπηρεσίας του υπουργείου Εξωτερικών (ΕΝΥΕΚ). Το σχήμα αυτό επεκτάθηκε σταδιακά και σε άλλα υπουργεία καθώς διευρύνονταν επίσης προοδευτικά και οι κοινοτικές αρμοδιότητες, ιδίως π.χ. στον τομέα του περιβάλλοντος, όπου υπάρχουν ακόμα σημαντικά προβλήματα και καταδίκες, όχι όμως ως προς την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της κοινοτικής νομοθεσίας αλλά ως προς την πλημμελή εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής.

Αυτή η θεσμική αναδιοργάνωση βελτίωσε σημαντικά την κατάσταση, η οποία ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 είχε ομαλοποιηθεί.

2. Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ

Όπως συνέβαινε με το κοινοτικό δίκαιο, το ίδιο κυριαρχούσε και στην αντιμετώπιση των κοινοτικών πόρων σε σχέση με τους πόρους του δημοσίου. Όχι πως η διαχείριση των εθνικών πόρων αποτελούσε αντικείμενο χρηστής διαχείρισης (θα το δούμε παρακάτω), αλλά η περιφρόνηση προς τη διαχείριση των κοινοτικών πόρων ήταν σε τέτοιο βαθμό κραυγαλέα, ώστε να θεωρούνται χρήματα τρίτων που προσφέρονταν χωρίς αντάλλαγμα για την εξυπηρέτηση κάθε δημόσιας ή και ιδιωτικής ανάγκης. Πρόκειται για τη γνωστή θέση της «αγελάδας προς άρμεγμα» και της πεποίθησης ότι το κοινοτικό χρήμα ρέει άφθονο χωρίς όρια και περιορισμούς. Πήρε πολλά χρόνια προκειμένου να εμπεδωθεί η αντίληψη ότι το ευρωπαϊκό χρήμα αποτελεί και εθνικό χρήμα που πρέπει να αντιμετωπίζεται ως προς τους ελέγχους και τους καταλογισμούς σύμφωνα με τον κώδικα περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων.

Κομβικό σημείο καμπής στο ζήτημα αυτό υπήρξε η υπόθεση του περιφημου σκανδάλου του καλαμποκιού το 1987-1988. Με δύο λόγια, εισήχθη γιουγκοσλαβικό προϊόν, βαπτίστηκε ελληνικό προκειμένου να επανεξαχθεί και να εισπράξει τις σχετικές επιδοτήσεις. Ήμουν εκπρόσωπος της Επιτροπής στην προσφυγή της κατά της Ελλάδας ενώπιον του ΔΕΚ. Όταν ο τότε Αναπληρωτής Υπουργός Εξωτερικών Θ. Πάγκαλος με ρώτησε τι συμβαίνει με την περίπτωση αυτή, του απάντησα ότι η απάτη ήταν καραμπινάτη και απολύτως στοιχειοθετημένη και στην απορία του «τι κάνουμε τώρα;», του πρότεινα να το παραδεχτούμε, να αποδώσουμε στον κοινοτικό προϋπολογισμό τα παρανόμως καταβληθέντα 375 εκατομμύρια δραχμές και —ως διοικητικό μέτρο— να προβούμε σε δυσμενείς μεταθέσεις

των εμπλεκομένων υπαλλήλων, του τελώνη Θεσσαλονίκης στη Γευγελή και του τελώνη Καβάλας στον Προμαχώνα. Πρόσθεσα μάλιστα ότι αν είναι στελέχη του ΠΑΣΟΚ, θα μπορούσαν να ξαναγυρίσουν στη θέση τους μετά από ένα εξάμηνο όταν η υπόθεση θα είχε ξεχαστεί. Ο Θ. Πάγκαλος συμφώνησε, το πρότεινε στο Υπουργικό Συμβούλιο, όπου ο Πρωθυπουργός Α. Παπανδρέου αντέταξε ότι «δεν δίνουμε τους δικούς μας», ειδικά όταν πρόκειται για διένεξη με «ξένους». Άλλη μια απόδειξη ότι η Ευρώπη εκλαμβάνόταν ως τρίτος, αντί να θεωρείται η Ελλάδα αναπόσπαστο μέλος της ευρωπαϊκής οικογένειας. Το αποτέλεσμα ήταν η καταδίκη της Ελλάδας, η απόδοση του τετραπλάσιου ποσού, ακόμα και η φυλάκιση των υπεύθυνων και αυτού του τότε Υφυπουργού Εμπορίου Αθανασόπουλου. Η καταδίκη μάλιστα της Ελληνικής Δημοκρατίας έγινε ερήμην, μοναδικό γεγονός στην ιστορία του ΔΕΚ, αφού η Κυβέρνηση δεν εμφανίστηκε καν ενώπιον του Δικαστηρίου για να υποστηρίξει τις ανύπαρκτες βέβαια θέσεις της. Ενδεικτικό είναι επίσης το περιστατικό που μου ανέφερε ο αξιωματικός Εμίλ Μένενς, ο Βέλγος (και ειρήσθω εν παρόδω φιλέλλην) διευθυντής της τότε UCLAF και μετέπειτα OLAF (Office Européen de Lutte contre la Fraude/ Ευρωπαϊκό Γραφείο Καταπολέμησης της Απάτης), ο οποίος επιστρέφοντας από την Ελλάδα όπου είχε παραστεί ως μάρτυς κατηγορίας στην ποινική διαδικασία ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων, μου είπε έκπληκτος ότι ένα από τα επιχειρήματα των δικηγόρων του Αθανασόπουλου ήταν ότι οι ευρωπαίοι δεν νομιμοποιούνται να ισχυρίζονται τέτοια πράγματα αφού όταν οι Έλληνες έχτιζαν Παρθενώνες, εκείνοι έτρωγαν βαλανίδια!...

Η τραυματική αυτή εμπειρία οδήγησε στη συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας για τη λήψη κάποιων μέτρων αποφυγής και πάταξης παρόμοιων φαινομένων. Υλοποιήθηκε έτσι η θεσμοθέτηση της Μονάδας Οργάνωσης και Διαχείρισης αναπτυξιακών προγραμμάτων (ΜΟΔ/1995) και αργότερα η Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες (2005). Οι πρωτοβουλίες αυτές δεν μηδένισαν βέβαια τα σχετικά περιστατικά, συνέβαλαν όμως δραστικά στην πρόληψη και την πάταξή τους.

3. Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Πολύ σχηματικά, αλλά και πολύ κοντά στην πραγματικότητα, όπως το 1975 θεωρήσαμε την ένταξή μας στην τότε ΕΟΚ κυρίως ως πολιτική

εγγύηση για το δημοκρατικό μέλλον της χώρας, όπως το 1981 εκλάβαμε την προσχώρησή μας στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα κυρίως ως εργαλείο εξεύρεσης πόρων, έτσι και το 2000 θεωρήσαμε την υιοθέτηση του Ευρώ κυρίως ως ευκαιρία πρόσβασης σε φτηνό χρήμα. Όλες οι κυβερνήσεις, με την ομόθυμη βέβαια υποστήριξη του συνόλου του πληθυσμού, επιδόθηκαν σε ακατάσχετο δανεισμό προκειμένου να εξυπηρετηθεί μια επιφανειακή ευημερία, υπαρκτή μεν αλλά στηριγμένη σε ξύλινα πόδια. Επί μια δεκαετία ζήσαμε καταφανώς πάνω από τις δυνάμεις μας και οδηγηθήκαμε έτσι σταδιακά στην υπερχρέωση της χώρας, στην υπερβολική διόγκωση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους, και τελικά στα πρόθυρα της χρεοκοπίας.

Η κατάσταση αυτή κατέληξε το 2010 στην ανάγκη ενεργοποίησης του άρθρου θεσμοθετημένου έκτακτου και κατόπιν μόνιμου Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM/ESM), που συνοδεύτηκε από τον δανεισμό της χώρας με την ταυτόχρονη υποχρέωσή της να υλοποιήσει τους όρους του λεγόμενου Προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής, το γνωστό ως Μνημόνιο. Σύμφωνα με την κρατούσα εθνοκεντρική ιδεολογία, το Πρόγραμμα αυτό θεωρήθηκε εξ αρχής ως επιβεβλημένο από τους Ευρωπαίους εταίρους μας και όχι ως εθνική αναγκαιότητα ανάταξης της χώρας, που και μόνοι μας θα οφείλαμε να είχαμε θεσμοθετήσει. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα δεν αποδέχτηκε ποτέ την ιδιοκτησία του Προγράμματος, πράγμα που οδήγησε στην επικράτηση λαϊκιστικών οπτικών, στις γνωστές παλινωδίες που συνοδεύτηκαν από άλλα δύο διαδοχικά μνημόνια, και τελικά στην υπερβολική καθυστέρηση εξόδου από τις περιοριστικές του διατάξεις, πράγμα που δεν συνέβη με την παράλληλη κατάσταση στην οποία βρέθηκαν η Πορτογαλία, η Ιρλανδία αλλά και η Κύπρος. Εξ ανάγκης και όχι εξ επιλογής, οδηγηθήκαμε οριακά, εκόντες άκοντες, στην εφαρμογή των Προγραμμάτων αυτών με αποτέλεσμα να βγαίνουμε αργά και επίπονα από την τραγική κατάσταση στην οποία είχαμε περιέλθει.

Το στοιχείο που μας ενδιαφέρει εδώ είναι ότι η διαχείριση των Μνημονίων επέβαλε την ταχεία εισαγωγή θεσμών, οι οποίοι θα μπορούσαν να είχαν θεσμοθετηθεί σε ανύποπτο χρόνο με εθνική πρωτοβουλία και όχι με τον καταναγκασμό των Προγραμμάτων Προσαρμογής. Όσο και αν τα Μνημόνια περιείχαν αστοχίες που κατέστησαν την εφαρμογή τους περισσότερο επώδυνη από το αναμενόμενο, το βέβαιο είναι ότι η βαρύτητα του δημοσιονομικού εκτροχιασμού και η εγγενής αδυναμία της δημόσιας

διοίκησης να ανταποκριθεί στο σχετικό διακύβευμα, οδήγησαν και στην αντίστοιχη αυστηρότητα των περιοριστικών και εξυγιαντικών διατάξεων.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των ελλιπών και συχνά ανακριβών στατιστικών δεδομένων (γνωστών και ως Greek statistics), όπου οι ελληνικές αρχές, ακολουθώντας τον εύκολο δρόμο, εκμεταλλεύτηκαν επί δεκαετίες τη διάταξη του πρώην άρθρου 10 των Συνθηκών, που προέβλεπε την αμοιβαία εμπιστοσύνη στις πληροφορίες που διακινούνται μεταξύ κοινοτικής και εθνικών διοικήσεων, με αποτέλεσμα να μην μπορεί και η Επιτροπή να αμφισβητεί την εγκυρότητα των ελληνικών στοιχείων. Δεν είναι τυχαίο ότι και στο εσωτερικό της χώρας επικράτησε και επικρατεί ακόμα διάσταση απόψεων, ακόμη και δικαστικές διενέξεις, σχετικά με τη φερεγγυότητα των στατιστικών στοιχείων και τις ευθύνες των διοικητικά υπεύθυνων, που εργαλειοποιούνται συχνά και για πολιτικές σκοπιμότητες. Όλα τα παραπάνω οδήγησαν στην αναδιοργάνωση της ΕΛΣΤΑΤ και την ανάδειξή της σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή ήδη το 2010, πράγμα που βελτίωσε σημαντικά τόσο την καταγραφή όσο και τη δημοσιοποίηση των στατιστικών στοιχείων.

Την ίδια περίοδο, κατά την τελευταία επώδυνη δεκαετία, γίναμε μάρτυρες μιας καταιγίδας σύστασης και πολλών άλλων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών με αιχμή την καλύτερη και πλέον χρηστή διαχείριση και διαφάνεια των δημοσιονομικών δεδομένων. Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε την Εθνική Αρχή Ελέγχου Δημοσίων Συμβάσεων (2011), Ελέγχου των Παιγνίων (2012), Ελέγχου των Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ/2016), την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2019), κ.λπ. Ας προσθέσουμε εδώ και την Επιτροπή Ελέγχου Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού στο πλαίσιο του Κοινοβουλίου, σε συνεργασία με την προληπτική εξέταση της κατάρτισης του προϋπολογισμού και από την Επιτροπή. Δεν αποκλείεται μάλιστα, στο πλαίσιο της επανόδου στις προβλέψεις του Συμφώνου Σταθερότητας μετά την παρέλευση της πανδημικής και της Ουκρανικής κρίσης, να οδηγηθούμε ακόμη και στην υιοθέτηση του χρυσού λεγόμενου κανόνα περί ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, που ισχύει ήδη σε ορισμένα κράτη μέλη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ

Η ένταξη στην ΕΕ αποτέλεσε, αποτελεί και θα αποτελεί στο μέλλον μοχλό εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Ιδίως,

στις ελληνικές συνθήκες, όπου η μεταρρυθμιστική παράδοση δεν συνιστά γηγενές προϊόν αλλά κυρίως εισαγόμενο, οι ανάγκες που προκύπτουν από τις διαχειριστικές συνέπειες του δεδομένου της ένταξης σε ένα πλέον ανεπτυγμένο σύνολο, λειτουργούν εξυγιαντικά για τον κρατικό μηχανισμό. Αργά αλλά σταθερά δημιουργούν νέους θεσμούς που βοηθούν στην αποτελεσματικότερη και πλέον χρηστή διαχείριση των οικονομικών αλλά και κοινωνικών δεδομένων. Αργά αλλά σταθερά συμβάλλουν στην εδραίωση της πεποίθησης ότι ανήκουμε αναπόσπαστα σε ένα ενιαίο υπερκείμενο μόρφωμα, που μπορεί να μας επιβάλει ενίοτε περιορισμούς, οδηγεί όμως συνολικά στον εκσυγχρονισμό της χώρας και συμβάλλει όχι μόνο στην προστασία της από πάσης φύσης κινδύνους, αλλά και στην ανάδειξή της σε σοβαρό περιφερειακό και διεθνή παίκτη.

Πεποίθησή μου είναι ότι η πορεία αυτή θα συνεχιστεί και θα εξελιχθεί όσο συνεχίζεται και εξελίσσεται η ΕΕ σε οικονομικό και πολιτικό ομοσπονδιακό μόρφωμα.

ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ:
ΑΠΟΛΑΒΕΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ

Αχιλλέας Μητσός

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ

Η κατοχύρωση της δημοκρατίας και η ενίσχυση της διεθνούς θέσης της Ελλάδας μετά την εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο πρυτάνευαν ως οι μείζονες εθνικοί στόχοι που οδήγησαν στην ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Παράλληλα όμως, η αναφορά στον εκσυγχρονισμό και την εξωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας, ή, ίσως καλύτερα, στον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας μέσω της εξωστρέφειάς της, ήταν πάντοτε παρούσα στο κυρίαρχο «αφήγημα» όσων υποστήριζαν και όσων προετοίμαζαν την ένταξη. Αυτοί οι δύο όροι –ο «εκσυγχρονισμός» και η «εξωστρέφεια»– μπορεί να θεωρηθούν ως οι ρητοί οικονομικοί στόχοι της 20ετούς περιπέτειας που κατέληξε στην Προσχώρηση της Ελλάδας στην ΕΟΚ, περιπέτεια που είχε ξεκινήσει με την –πρώτη στην ιστορία της– Σύμβαση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την Ελλάδα στις αρχές της δεκαετίας του 1960.

Η περιδιάβαση που ακολουθεί της 40ετούς ελληνικής παρουσίας στην ΕΕ¹ θέλει να αναδείξει ότι, στην πράξη και σε αντίθεση με τους διακηρυγμένους στόχους, οι ελληνικές διεκδικήσεις περιστράφηκαν γύρω από δύο πόλους, τη μεγιστοποίηση της εισροής πόρων και την ελαχιστοποίηση των μεταβολών της υφιστάμενης θεσμικής και κανονιστικής τάξης πραγμάτων. Οι εκσυγχρονιστικές αλλαγές –και υπήρξαν πολλές

¹ Για λόγους ευκολίας υιοθετείται η αναφορά στην ΕΕ (Ευρωπαϊκή Ένωση), αντί για ΕΚ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα ή Ευρωπαϊκές Κοινότητες), ή ΕΟΚ (Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα), όπως ίσχυε την αντίστοιχη χρονική στιγμή.

και, κάποιες, ιδιαίτερα σημαντικές— συνδέθηκαν με την ΕΕ περισσότερο ως έμμεση συνέπεια της συμμετοχής. Όταν δεν ήρθαν μέσω των έργων υποδομής κ.λπ. που έφερε η μεγάλη εισροή πόρων, ήρθαν ως αποτέλεσμα της «αποτυχίας» της αμυντικής πολιτικής, που δεν μπόρεσε τελικά να εμποδίσει την εισαγωγή τους.

Ούτε οι σημαντικές δημοσιονομικές απολαβές, ούτε και οι εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις εξαντλούν τις οικονομικές συνέπειες, θετικές και αρνητικές, της ένταξης. Πώς θα ήταν δυνατό να τις εξαντλήσουν, άλλωστε. Η Ελλάδα του 2020 είναι μια διαφορετική χώρα από την Ελλάδα του 1980. Οι γραμμές που ακολουθούν ξεετάζουν περιληπτικά κάποιες διαστάσεις αυτής της μεταβολής, αλλά δεν φιλοδοξούν να απαντήσουν ως προς τον βαθμό που αυτή οφείλεται στην ευρωπαϊκή παρουσία, ούτε βέβαια, αν η μεταβολή αυτή θα μπορούσε να είναι μεγαλύτερη ή έστω διαφορετική.

Οι διαπραγματεύσεις για την ελληνική προσχώρηση ήταν από μια πλευρά απόλυτα επιτυχείς, διότι πέτυχαν την αποσύνδεση της προσχώρησης της Ελλάδας από την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας και, κυρίως, διότι κατάφεραν να ξεπεράσουν τις σημαντικές (και ρητά και «επίσημα» εκφρασμένες) αντιρρήσεις τόσο της Επιτροπής όσο και των περισσότερων κρατών μελών ως προς την άμεση προσχώρηση ενός κράτους με πολύ χαμηλότερο εισοδηματικό και παραγωγικό επίπεδο και μεγάλα και δομικά οικονομικά προβλήματα (όπως και «ανοικτά ζητήματα») γεωπολιτικού χαρακτήρα, την επίκληση όμως των οποίων σπάνια συναντούσε κανείς σε δημόσια κείμενα).² Οι διαπραγματεύσεις όμως αυτές καθ' εαυτές είχαν μηδαμινές οικονομικές συνέπειες και περιορίστηκαν στον καθορισμό της διάρκειας κάποιων μεταβατικών ρυθμίσεων, ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζόμενων ή π.χ. τα ροδάκινα.

Αντίθετα, εκείνο που σηματοδότησε τις μελλοντικές ελληνικές διεκ-

² Ο γράφων θυμάται ως οδυνηρή προσωπική εμπειρία όταν, κάποια χρόνια μετά την ένταξη της Ελλάδας, ως εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ακρόαση (hearings) του Κογκρέσου των ΗΠΑ για τη —μετέπειτα— συμφωνία με το Μεξικό, χρειάστηκε να αναπτύξω το πρόβλημα των εσωτερικών σχέσεων της ΕΕ με τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη και να αντιπαρατεθώ δημόσια με τον —τότε— πρόεδρο της ΕΕ στις ΗΠΑ, ο οποίος, λίγα λεπτά πριν, είχε μιλήσει για «το μεγάλο λάθος της ΕΕ για το οποίο και έχει μετανοήσει» να δεχτεί άκριτα στους κόλπους της τόσο φτωχότερα κράτη μέλη, όπως η Ελλάδα.

δικήσεις, αλλά και επέδρασε σημαντικά στη θέση της Ελλάδας, όχι τόσο μέσω των άμεσων συνεπειών του, όσο λόγω της συμβολής του στη δυναμική της ίδιας της πολιτικής της ΕΕ είναι το «μνημόνιο» που υπέβαλε η ελληνική κυβέρνηση λίγους μόλις μήνες μετά την ένταξη.

Υπενθυμίζεται ότι τις εκλογές του Οκτωβρίου 1981 κερδίζει το ΠΑΣΟΚ και Πρωθυπουργός αναλαμβάνει ο Ανδρέας Παπανδρέου, ο οποίος, παρά τη σταδιακή απομάκρυνσή του από τις πιο ακραίες θέσεις εναντίον της ένταξης της Ελλάδας (καθώς και μια αυξανόμενη ίσως αμφισημία των θέσεων αυτών) διατηρεί βαθιά αντίθετες θέσεις ως προς το ζήτημα αυτό από τον Κ. Καραμανλή, Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ιστορικά, η σημαντικότερη ίσως συμβολή του «μνημονίου» είναι ότι λειτούργησε ως «λιπαντική ουσία» για τη ριζική (έστω και σταδιακά, έστω και με αμφιταλαντεύσεις) μετατροπή του ΠΑΣΟΚ από κατά βάση αντι-κοινοτικό κόμμα σε κατεξοχήν «ευρωπαϊστικό» κόμμα.³

Η επαναδιαπραγμάτευση των όρων της ένταξης είχε εξ αρχής αποκλειστεί τελείως, για λόγους θεσμικούς, αλλά και πολιτικούς, λόγω και της ρητής και απόλυτης άρνησης του Προέδρου της Δημοκρατίας. Εντούτοις, το «μνημόνιο» λειτούργησε ως όχημα μιας οιοει επαναδιαπραγμάτευσης, στο εσωτερικό όμως της ΕΕ και μάλιστα επαναδιαπραγμάτευσης η οποία δεν απέβλεπε μόνο στην προσαρμογή του νέου κράτους μέλους στις απορρέουσες από το «κοινοτικό κεκτημένο» δεσμεύσεις, αλλά και της ίδιας της ΕΕ στην ενσωμάτωση για πρώτη φορά ενός κράτους μέλους με μεγάλες και διαρθρωτικούς χαρακτήρα αποκλίσεις από τα άλλα κράτη μέλη. Σε πρώτη φάση, από την επόμενη μέρα της υποβολής του «μνημονίου»

³ Ας σημειωθεί και πάλι ως προσωπική εμπειρία του γράφοντος (ο οποίος την περίοδο 1981-1984 υπήρξε Σύμβουλος του Γρηγόρη Βάρφη, αρμόδιου για τις σχέσεις με την ΕΟΚ Υφυπουργού, όπως και επικεφαλής της διυπουργικής επιτροπής για τον χειρισμό των σχετικών ζητημάτων). Η απόκλιση ήταν πολύ μεγάλη και χρειάστηκε χρόνια για να κλείσει μεταξύ των απόψεων που υποστήριζε, αλλά και της στήριξης που παρείχε στο ίδιο το «μνημόνιο», ολοένα και πιο ανοικτά, ο ίδιος ο Ανδρέας Παπανδρέου και των απόψεων και θέσεων της μεγάλης πλειοψηφίας των υπουργών (με ρητή εξαίρεση τον τότε υπουργό Γεωργίας Κώστα Σημίτη), όπως και των Γενικών Γραμματέων και των κομματικών στελεχών του ΠΑΣΟΚ όλης της κλίμακας. Θυμάμαι χαρακτηριστικά την απόλυτη μοναξιά στην υποστήριξη θέσεων (αυτονόητων, αργότερα) ότι η Ελλάδα έχει συμφέρον από την αύξηση του προϋπολογισμού της ΕΟΚ, σε αντίθεση με τη επικρατούσα άποψη ότι η αύξηση αυτή οδηγεί σε «ακόμα μεγαλύτερη υποταγή στα διευθυντήρια και στα πολυεθνικά μονοπώλια».

Ξεκινά μια αμφίδρομη («παιδαγωγική») διαδικασία. Η ελληνική δημόσια διοίκηση, σε όλα τα υπουργεία, έρχεται σε πρώτη, ουσιαστικά, επαφή με τις κάθε είδους κοινοτικές ρυθμίσεις (όπως και τα πρόσωπα), αλλά και τα στελέχη της Επιτροπής αρχίζουν κάπως να καταλαβαίνουν την ελληνική δημόσια διοίκηση, με την υστέρησή της και όλα της τα τρωτά.

Δύο ήταν οι βασικοί άξονες, γύρω από τους οποίους περιστρέφονταν τα όσα υποστηριζόταν στο «μνημόνιο»: Αφ' ενός η ανάγκη δημοσιονομικής στήριξης της αναπτυξιακής προσπάθειας της ελληνικής οικονομίας, όπως και του αγροτικού της τομέα και, αφ' ετέρου, η διατήρηση για σοβαρό χρονικό διάστημα των μηχανισμών προστασίας της εγχώριας παραγωγής στη βάση ενός γενικευμένου επιχειρήματος στήριξης, τύπου «νηπιακής βιομηχανίας». Πόροι και προστασία του status quo: αυτοί ακριβώς οι δύο πόλοι των ελληνικών διεκδικήσεων στο εσωτερικό της ΕΕ θα κυριαρχούσαν όλα τα επόμενα χρόνια.

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι και οι δύο αυτοί άξονες των ελληνικών αιτημάτων είχαν (ίσως και απρόσμενα) θετικό αντίκτυπο. Η υποχρέωση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που να περιορίζουν την παρεχόμενη προστασία από την ελληνική κυβέρνηση αναβλήθηκε και θεσπίζεται ένας «ρυθμιστικός φόρος» με συγκεκριμένη διάρκεια και φθίνουσα σημασία, στον οποίον ενσωματώνεται κατ' αρχήν το σύνολο των προστατευτικών ρυθμίσεων. Παράλληλα, ξεκινά μια σε βάθος αναμόρφωση/επέκταση προς τα μεσογειακά προϊόντα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (η οποία ολοκληρώνεται λίγα χρόνια αργότερα, σε συνδυασμό με την προσχώρηση της Πορτογαλίας και της Ισπανίας).

Η κυριότερη επίπτωση, αποτέλεσμα μιας άνευ προηγουμένου «εκτροπής» στόχων και μέσων, υπήρξε ασφαλώς η δημιουργία των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), τα οποία, ενώ είχαν σχεδιαστεί ώστε να συντελέσουν στην προστασία των γαλλικών και των ιταλικών περιφερειών από τον επικείμενο ανταγωνισμό με την προσχώρηση Ισπανίας, Πορτογαλίας και Ελλάδας, μετατρέπονται σε μέσο ανάπτυξης των νέων χωρών και περιφερειών, κατ' εξοχήν δε της Ελλάδας.

Έχει αναφερθεί επανειλημμένα και είναι απόλυτα αληθές ότι, μακροπρόθεσμα, η μεγαλύτερη συμβολή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων ήταν ότι αποτέλεσαν όχι απλώς πιλοτικό πρόγραμμα, αλλά κυριολεκτικά τον οδηγό σε αυτό που ακολούθησε και ονομάστηκε «πολιτική για την οικονομική και κοινωνική συνοχή» της ΕΕ. Θα πρέπει

εδώ να τονιστεί ότι η πολιτική αυτή ήταν –σε πολύ μεγάλο βαθμό– ελληνικό έργο. Υπήρξε έμμεσα αποτέλεσμα της ανάδειξης από το «μνημόνιο» των μεγάλων ανισοτήτων, της ολοκληρωμένης προσέγγισης των ΜΟΠ, του «βέτο» που επέβαλλε η τότε ελληνική κυβέρνηση για την άμεση υιοθέτησή τους⁴ και βέβαια, του Έλληνα Επιτρόπου Γρηγόρη Βάρφη, ο οποίος ήταν ο αρμόδιος Επίτροπος, έχαιρε μεγάλης εκτίμησης από τον Πρόεδρο J. Delors και στο γραφείο του οποίου γράφτηκε το σύνολο των σχετικών νομοθετικών κ.λπ. ρυθμίσεων.

Δεν αποτελεί υπερβολή ότι η είσοδος στη σκηνή της πολιτικής για τη συνοχή αποτελεί ιστορικής σημασίας στιγμή για την ΕΕ. Ο στόχος της ισότητας, της σύγκλισης, της αναδιανομής και μάλιστα όχι στατικά (ανακατανέμοντας υφιστάμενους πόρους) αλλά δυναμικά, μέσω της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών και περιφερειών, αποκτά καίρια σημασία. Οι διαθέσιμοι προς τούτο πόροι διπλασιάζονται και επανα-διπλασιάζονται λίγα χρόνια μετά. Το κυριότερο δε, μια νέα αρχή συνοδεύει τις σχετικές αποφάσεις –η εταιρική σχέση, η οποία στηρίζεται στο ότι, πλέον, η ανάπτυξη κάθε περιφέρειας της ΕΕ δεν αποτελεί στόχο μόνο της ίδιας της περιφέρειας και του κράτους στο οποίο ανήκει, αλλά και της ίδιας της ΕΕ. Η ΕΕ δεν αποζημιώνει απλώς κάποια κράτη μέλη που υφίστανται αρνητικές συνέπειες από π.χ. την κατάργηση των φραγμών στην εσωτερική αγορά, δεν αναδιανέμει απλώς κάποιους πόρους υπέρ αδυνάτων, αλλά θέτει ως και δικό της στόχο την ανάπτυξη όλων. Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και πολύ-επίπεδη, από κοινού, στόχευση.

Το πλαίσιο λειτουργίας της Ελλάδας και των μετέπειτα διεκδικήσεων της έχει τεθεί, όπως βέβαια και των αντιδράσεων της ευρωπαϊκής πλευράς σε αυτές. Στα όσα ακολουθούν αναδεικνύονται κάποιες από τις κυριότερες πτυχές αυτής της πορείας, άλλοτε φωτεινές και άλλοτε ιδιαίτερα δύσκολες.

Οι δημοσιονομικές απολαβές της Ελλάδας όλα τα χρόνια της ένταξης υπήρξαν εξαιρετικά σημαντικές. Μεγαλύτερες από όλων των άλλων κρα-

⁴ Ας σημειωθεί («για την ιστορία») ότι το κυριότερο άμεσο αποτέλεσμα του «βέτο» που άσκησε ο τότε υπουργός για θέματα ΕΟΚ, Θ. Πάγκαλος ως προς την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας είχε οριακά μόνο επιπτώσεις ως προς την ουσία της Πρότασης της Επιτροπής με Πρόεδρο τον J. Delors: επέσπευσε όμως και κατέστησε «χωρίς επιστροφή» την αποδοχή της από τα κράτη μέλη, με προφανώς αρνητικές –αν και πρόσκαιρα– συνέπειες στις σχέσεις της Ελλάδας με την Ισπανία και την Πορτογαλία.

τών μελών και πολλαπλάσιες και των πιο φιλόδοξων σεναρίων τη στιγμή της προσχώρησης. Μόνο την τελευταία 20ετία η Ελλάδα εισέπραξε περίπου 50 δις ευρώ, σχεδόν ισομερώς από την Κοινή Αγροτική Πολιτική και από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Αν οι καθαρές απολαβές (μετά δηλαδή την αφαίρεση της συνεισφοράς στον προϋπολογισμό) υπολογιστούν ανά κάτοικο, ή ως ποσοστό του ΑΕΠ για κάθε χώρα και κάθε χρονική περίοδο, η Ελλάδα υπήρξε η κατεξοχήν ευνοούμενη χώρα, αν και μετά τη μεγάλη διεύρυνση προς Ανατολάς, πληθαίνουν τα σημάδια υποχώρησης στην κατάταξη αυτή των «κερδισμένων» χωρών.

Στο σημείο αυτό αξίζει ίσως να γίνουν δύο παρατηρήσεις. Η πρώτη αναφέρεται στη χρήση των πόρων αυτών στο εσωτερικό της χώρας. Συχνά λέγεται (συνήθως χωρίς τεκμηρίωση) ότι τα χρήματα αυτά σπαταλήθηκαν και κατέληξαν σε άχρηστα έργα, είτε λόγω κακού προγραμματισμού, είτε λόγω ανικανότητας των δημόσιων αρχών, είτε, ακόμα, και λόγω διαφθοράς σε διάφορα επίπεδα. Είναι δύσκολο να εκτιμηθεί η αλήθεια αυτών των ισχυρισμών και, πάντως, η αναζήτησή της υπερβαίνει τις φιλοδοξίες αυτού του κειμένου. Είναι μεν βέβαιο ότι θα μπορούσε να έχει υπάρξει πιο αποδοτική ή αποτελεσματική χρήση, δύσκολα όμως μπορεί να αμφισβητηθεί ότι, ουσιαστικά, το σύνολο των έργων υποδομής (μεταφορών, ενέργειας, περιβαλλοντικής προστασίας, έρευνας, κ.ο.κ.) που κυριολεκτικά άλλαξαν την εικόνα της Ελλάδας την τελευταία 40ετία, έχει χρηματοδοτηθεί (ή έστω «συγχρηματοδοτηθεί») από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Όση δε κριτική (συχνά δίκαιη) και να ασκείται στη γεωργική πολιτική της ΕΕ, καμμιιά τεκμηριωμένη ανάλυση δεν θα χαρακτήριζε ως συνολικά αρνητική την επίπτωσή της στην Ελλάδα.

Η δεύτερη παρατήρηση αφορά στον διεκδικητικό χαρακτήρα της ελληνικής πλευράς σε σχέση με τις δημοσιονομικές απολαβές. Η εκάστοτε κυβέρνηση επέστρεφε πάντοτε ως θριαμβευτής, μετά από κάθε μεγάλη διαπραγμάτευση που κατέληγε στην κατανομή των δημοσιονομικών πόρων της ΕΕ για την επόμενη περίοδο, όπως και η εκάστοτε αντιπολίτευση αντίστροφα θεωρούσε ως αποτυχημένη την ελληνική στάση. Όσοι είχαν προσωπική εμπειρία των διαπραγματεύσεων που κατέληγαν κάθε φορά στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο/προϋπολογισμό της ΕΕ (ο γράφων υπήρξε μέλος της σχετικής διαπραγματευτικής ομάδας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε έξι από αυτές τις «μεγάλες διαπραγματεύσεις») μπορούν

να πιστοποιήσουν ότι η ελληνική στάση υπήρξε γενικά παθητική. Για τους σωστούς όμως λόγους. Η Ελλάδα είχε πάντοτε κάθε όφελος από την αντικειμενική κατανομή του συνόλου των πόρων. Όσο πιο αντικειμενικά ήταν τα κριτήρια κατανομής των πόρων, τόσο περισσότερο επωφελείτο η χώρα με ιδιαίτερα χαμηλό ΑΕΠ ανά κάτοικο, μεγάλες περιφερειακές αποκλίσεις, μεγαλύτερη του συνήθους συμμετοχή του αγροτικού τομέα, κ.λπ.

Η παθητική αυτή στάση της ελληνικής πλευράς υπήρξε όμως το κεντρικό χαρακτηριστικό της ελληνικής θέσης σε όλα τα θέματα, ιδιαίτερα σε εκείνα που θεωρούσε ότι δεν την αφορούν. Παθητική και αποκλειστικά στο τελικό στάδιο. Το αλληλένδετο όλων των ζητημάτων που συζητούνται και αποφασίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο φαινόταν τις περισσότερες φορές να αγνοείται από την ελληνική κυβέρνηση σε όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων, όπως και το ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν αρχίζει όταν ένα ζήτημα φτάσει στο Συμβούλιο των Υπουργών, αλλά πολύ νωρίτερα. Την πρωτοβουλία (και μάλιστα αποκλειστικά στα περισσότερα ζητήματα) υποβολής πρότασης έχει η Επιτροπή και η τεράστια πλειονότητα των ζητημάτων επιλύεται πριν ακόμα την υποβολή της πρότασης. Σε ευθεία αντίθεση με πολλά από τα άλλα κράτη μέλη, κατ' εξοχήν δε τα κράτη «μεσαίου μεγέθους», οι διεργασίες στο εσωτερικό της Επιτροπής αγνοούνται από την ελληνική πλευρά.⁵

Τα απόλυτα πρωτεία του ελληνικού ενδιαφέροντος είχαν ανέκαθεν τα λεγόμενα «εθνικά θέματα», τα σχετικά δηλαδή με τις σχέσεις της Ελλάδας με τους γείτονές της εξ Ανατολών, αλλά και, για μια μεγάλη περίοδο, από Βορρά. Αυτό ίσως αποτελεί και τη μερική εξήγηση της υποτίμησης στο διαπραγματευτικό πεδίο των άλλων –πλην του Συμβουλίου– θεσμών. Άλλωστε, όπως είναι γνωστό, στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής απαιτείται ομοφωνία των κρατών μελών και ο ρόλος των άλλων θεσμών (εκτός των αμιγώς δια-κρατικών οργάνων, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών) παραμένει οριακός. Η στάση της Ελλάδας ως προς τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής πέρασε από διάφορες φάσεις, από την

⁵ Ας μου επιτραπεί ακόμα μια επίκληση προσωπικών εμπειριών, κυρίως από την περίοδο που ήμουν Γενικός Διευθυντής, όταν δεχόμουν επανειλημμένως επισκέψεις και πολλαπλής μορφής «lobbying» από πολλά κράτη μέλη (θυμάμαι ιδιαίτερα τα σκανδιναβικά, την Ιρλανδία ή την Αυστρία) μήνες πριν την κατάθεση των νέων προτάσεων της Επιτροπής στον τομέα αρμοδιότητάς μου, όχι όμως και από την ελληνική πλευρά, με την οποία, οι όποιες επαφές γίνονταν συνήθως με δική μου πρωτοβουλία.

εποχή των «αστερίσκων») (τα πρώτα χρόνια της ενταξιακής πορείας, όπου το ενδιαφέρον της Ελλάδας εξαντλείτο στην υπογράμμιση της διαφορετικότητάς της), στην άσκηση των βέτο (ακόμη και όταν αυτά παρέμειναν τελείως ανεξήγητα στα μάτια των άλλων κρατών μελών, όπως στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με το «μακεδονικό»), μέχρι την «ενηλικίωση» της ελληνικής παρουσίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το 1999, αλλά και τις επόμενες φάσεις του Κυπριακού και των άλλων ζητημάτων.

Η γενικότερη παθητική στάση της ελληνικής πλευράς στο περίφημο «ευρωπαϊκό γίγνεσθαι» και η αντιμετώπιση της ΕΕ και της πολιτικής της ως «αναγκαίου κακού», με στόχο την ελαχιστοποίηση του κόστους από την εφαρμογή της, συνοδεύτηκε όμως και από προσπάθειες εσωτερικού εκσυγχρονισμού. Ιδιαίτερα στο τέλος της δεκαετίας 1990 και τις αρχές της δεκαετίας 2000, έγιναν σημαντικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού και «εξευρωπαϊσμού» σε πολλούς τομείς και αυτό δεν μπορεί βέβαια να παραβλεφθεί σε μια —έστω και επιφανειακή— επισκόπηση της σχέσης Ελλάδας με την ΕΕ.

Και η ίδια η ΕΕ πώς αντιδρά σε αυτήν την ελληνική στάση όλα αυτά τα χρόνια; Επιχειρώντας απάντηση σε λίγες γραμμές, θα έλεγα ότι, όταν δεν ανέχεται απλώς κάποιες παράνομες κρατικές ενισχύσεις ή άλλες αποκλίσεις από τις ρητές ή σιωπηρές ελληνικές υποχρεώσεις (με κλασικότερο ίσως παράδειγμα τα διαβόητα «greek statistics»), προσπαθεί να συνδέσει την καταβολή των πόρων της «συνοχής» με δικές της επιλογές και κριτήρια που στοχεύουν στο να εξασφαλίσουν κάποιους κανόνες, ή ακόμη και με *αιρεσιμότητες* (conditionalities), που διαφοροποιούνται από τα απλά κριτήρια, κυρίως διότι εισάγουν συνέπειες και κυρώσεις σε διαφορετικούς τομείς (όπως για παράδειγμα οι μακροοικονομικές αιρεσιμότητες, μέσω των οποίων συνδέεται το ευρύτερο μακροοικονομικό περιβάλλον με την κατανομή των κονδυλίων της «συνοχής»).

Τα παραπάνω ίσχυσαν έως ότου εισβάλλει η οικονομική κρίση και η απρόβλεπτα μεγάλη περιπέτεια της Ελλάδας, αλλά και της ΕΕ συνολικώς. Στο τέλος της πρώτης δεκαετίας του 21ου αιώνα, η απάντηση της ΕΕ στα τεράστια ελλείμματα της ελληνικής οικονομίας και την ουσιαστική της χρεοκοπία συνίσταται στην παροχή μιας πρωτοφανούς οικονομικής βοήθειας, την οποία όμως συνοδεύει ένα επίσης πρωτοφανές καθεστώς αιρεσιμότητων (τα διαβόητα «μνημόνια»), για τις οποίες δεν καταφέρνει πάντα να πείσει ως προς την αναγκαιότητά τους και το υπερ-

βολικό και «τιμωρητικό» στα μάτια πολλών εύρος των συνεπειών τους. Η ισορροπία μετά από πολλά χρόνια αποκαθίσταται, αλλά εν τω μεταξύ το ελληνικό εισόδημα καταρρέει. Η κατάταξη της Ελλάδας από την 14η θέση μεταξύ των 27 κρατών μελών τη στιγμή της μεγάλης διεύρυνσης το 2004 πέφτει στην 25η θέση το 2019· η ανεργία, ιδιαίτερα των νέων, φτάνει σε δυσθεώρητα ύψη, το πολιτικό σκηνικό αλλάζει εκ βάθρων και το είδος των σχέσεων της Ελλάδας με την ΕΕ, τους θεσμούς της και τα άλλα κράτη μέλη της μεταβάλλεται άρδην.

Το βασικό συμπέρασμα που (θα ευχόμουν να) προκύπτει από την περιδιάβαση που προηγήθηκε είναι ότι η Ελλάδα κέρδισε, όταν δεν είδε την ΕΕ ως απλή ομάδα κρατών (στην καλύτερη περίπτωση, για να μην αναφερθούν οι περιπτώσεις που τα κράτη μέλη δεν θεωρήθηκαν απλά ως άβουλοι δορυφόροι της Γερμανίας), αλλά ένα, πράγματι υβριδικό, μετασχηματισμό προς κάτι πολύ πέραν αυτού, μιας ομοσπονδίας. Η Ελλάδα κέρδισε όταν επένδυσε στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Όταν συνέβαλε, κάποτε και πρωταγωνιστικά, στη δημιουργία νέων ευρωπαϊκών πολιτικών, με μεταφορά ευθύνης και αρμοδιοτήτων. Η Ελλάδα υπήρξε η κατεξοχήν πιο ωφελημένη χώρα, τουλάχιστον δημοσιονομικά, όταν επέλεξε να δώσει βάρος στη μεταβολή της πολιτικής και των κανόνων άσκησής της και όχι στην προβολή της δικής της ιδιαιτερότητας.

Ο ΤΟΜΟΣ «200 ΧΡΟΝΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΠΑΡΕΛΘΟΝ, ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝ» ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

10

ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821

•
200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθερι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021

•
ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Βαγγέλης Καραμανωλάκης

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΕΟΤΕΡΗΣ ΚΑΙ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ,
ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ, ΕΚΠΑ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΒΑΓΓΕΛΗΣ ΚΑΡΑΜΑΝΩΛΑΚΗΣ

Αναπληρωτής καθηγητής Νεότερης και Σύγχρονης Ιστορίας, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ

Εισαγωγή 9

ΧΑΡΗΣ ΜΠΑΜΠΟΥΝΗΣ

Ομότιμος καθηγητής Ιστορίας, ΕΚΠΑ

Εκπαιδευτική πολιτική και εκπαιδευτική λειτουργία στην Καποδιστριακή περίοδο: στόχοι, δυνατότητες και κατευθύνσεις 13

ΣΗΦΗΣ ΜΠΟΥΖΑΚΗΣ

Ομότιμος καθηγητής Ιστορίας της Εκπαίδευσης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Κράτος και εκπαίδευση στο παράδειγμα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης: Από το «οθωνικό παράδειγμα» και τα εκπαιδευτικά νομοσχέδια του 19ου αιώνα στις εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις των Βενιζελικών περιόδων 1910-1920 και 1928-1932 23

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Φ. ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΥΣ

Καθηγητής Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης, ΑΠΘ

Εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική: Από το μετεμφυλιακό κράτος στη μετα-μεταπολίτευση 31

ΒΑΓΓΕΛΗΣ ΚΑΡΑΜΑΝΩΛΑΚΗΣ

Αναπληρωτής καθηγητής Νεότερης και Σύγχρονης Ιστορίας, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΕΚΠΑ

Σκέψεις για μια ιστορία της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης 41

ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΔΑΛΑΚΟΥΡΑ Αναπληρώτρια καθηγήτρια Ιστορίας της Εκπαίδευσης και του Φύλου, Τμήμα Φιλοσοφικών και Κοινωνικών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Κρήτης <i>Εκπαίδευση και φύλο στην Ελλάδα: κράτος, ιδιωτική πρωτοβουλία και συλλογική δραστηριότητα</i>	51
ΧΑΡΗΣ ΑΘΑΝΑΣΙΑΔΗΣ Καθηγητής Ιστορίας της Εκπαίδευσης και Δημόσιας Ιστορίας, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο <i>Διδάσκοντας το έθνος</i>	65
ΘΑΛΕΙΑ ΔΡΑΓΩΝΑ Ομότιμη καθηγήτρια Κοινωνικής Ψυχολογίας, ΕΚΠΑ <i>Η εκπαίδευση των «άλλων»</i>	81
ΘΩΜΑΣ Κ. ΜΠΑΜΠΑΛΗΣ Καθηγητής Παιδαγωγικής και διά Βίου Μάθησης, Παιδαγωγικό Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης, ΕΚΠΑ <i>Ζητήματα στην εκπαίδευση των εκπαιδευτικών: από το όραμα στην πράξη</i>	91
ΓΙΟΥΛΗ ΠΑΠΑΔΙΑΜΑΝΤΑΚΗ Αναπληρώτρια καθηγήτρια Ευρωπαϊκής Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Τμήμα Κοινω- νικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου <i>Από την Κοινωνία της Γνώσης στην 4η βιομηχανική επανάσταση: τα νέα εκπαιδευτικά διλήμματα</i>	103

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Βαγγέλης Καραμανωλάκης

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΕΟΤΕΡΗΣ ΚΑΙ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ,
ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ, ΕΚΠΑ

Ο μικρός αυτός τόμος περιλαμβάνει εννέα σύντομα επιστημονικά άρθρα για τη νεοελληνική εκπαίδευση, στην πραγματικότητα την επεξεργασμένη εκδοχή των ανακοινώσεων που παρουσιάστηκαν σε ημερίδα του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΕΚΠΑ), την οποία συνδιοργανώσαμε τον Μάιο του 2022 με τον ομότιμο καθηγητή του ΕΚΠΑ, Χάρη Μπαμπούνη. Η εκδήλωση με θέμα «Εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική» εντασσόταν στον κύκλο των δέκα ημερίδων που διοργάνωσε το ΕΚΠΑ, στο πλαίσιο των εορτασμών για τα διακόσια χρόνια της Ελληνικής Επανάστασης, με συντονιστή τον ομότιμο καθηγητή του Πανεπιστημίου μας Νίκο Αλιβιζάτο. Όπως και οι υπόλοιπες ημερίδες, η συγκεκριμένη αποσκοπούσε στη μελέτη ενός συγκεκριμένου τομέα της κρατικής πολιτικής και τον αναστοχασμό στην εξέλιξή του κατά τη διάρκεια της ιστορικής διαδρομής του ελληνικού κράτους.

Η στοχοθεσία της ημερίδας ήταν διπλή. Καταρχάς, να επιχειρήσει μια ανασκόπηση στους σημαντικότερους σταθμούς της νεοελληνικής εκπαίδευσης στον 19ο και τον 20ό αιώνα. Κατά δεύτερο λόγο, να επικεντρωθεί σε μείζονα εκπαιδευτικά ζητήματα, τα οποία έχουν απασχολήσει και απασχολούν τον δημόσιο διάλογο και διαχρονικά αποτελούν αντικείμενο κρατικής πολιτικής. Εννέα ματιές διασταυρώνονται στη μελέτη ενός πεδίου κρατικής πολιτικής, το οποίο συχνά θεωρήθηκε ως το κατεξοχήν εφαλτήριο αλλαγής της δημόσιας ζωής σε όλους τους τομείς, συνδέθηκε με την αναγκαιότητα εξέλιξης, εκσυγχρονισμού και εξέλιξης των δομών του κράτους.

Και πραγματικά. Εκκινώντας από την περίοδο διακυβέρνησης του Ιωάννη Καποδίστρια, ο Χάρης Μπαμπούνης επισημαίνει ότι η εδραίωση μιας τεχνικο-επαγγελματικής εκπαίδευσης και η διάχυσή της σε όσο το δυνατόν ευρύτερα λαϊκά στρώματα αντιμετώπιστηκε ως το θεμέλιο για τη δημιουργία ενός σύγχρονου εθνικού κράτους σε μια κατεστραμμένη από τον πόλεμο χώρα. Σε αντίθετη κατεύθυνση, η βαυαρική δυναστεία, αποσκοπώντας εξ αρχής στη συγκρότηση μιας ισχυρής κρατικής γραφειοκρατίας, θεσμοθέτησε ένα ολοκληρωμένο εκπαιδευτικό σύστημα με τρεις βαθμίδες (κατώτερη, μέση, ανώτερη) ανοιχτό στην πρόσβαση και απόλυτα ελεγχόμενο από την κεντρική εξουσία. Οι προσπάθειες, σύμφωνα με τον Σήφη Μπουζάκη, από τη δεκαετία του 1860 για εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις τελεσφόρησαν κατά κύριο λόγο τη βενιζελική περίοδο, στο πλαίσιο μιας νέας αντίληψης για το κράτος και μέσα από πολύ μεγάλες συγκρούσεις, οι οποίες συνδέθηκαν με το γλωσσικό ζήτημα και την εθνική ταυτότητα. Στα χρόνια που ακολούθησαν και στο πλαίσιο του Ψυχρού πολέμου, ο αντικομμουνισμός αποτέλεσε το κυρίαρχο ιδεολογικό ρεύμα μιας εκπαιδευτικής πολιτικής που επιχειρούσε τις δικές της δειλές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες σε μια περίοδο κρατικής ανασυγκρότησης. Στη Μεταπολίτευση, ο στόχος ήταν ο φιλελεύθερος εκσυγχρονισμός της παιδείας, στόχος που ταυτίστηκε με το αίτημα του εξευρωπαϊσμού, ενώ σταδιακά, όπως επισημαίνει ο Δημήτρης Χαραλάμπους, ο νεοφιλελευθερισμός επικράτησε και στην εκπαιδευτική πολιτική. Ο Βαγγέλης Καραμανωλάκης αναδεικνύει το πώς σε όλη αυτή την ιστορική διαδρομή η ανώτατη εκπαίδευση διαδραμάτισε τον δικό της σημαίνοντα ρόλο: υπήρξε ο κατεξοχήν μοχλός κοινωνικής κινητικότητας, παρά τους άτυπους και τυπικούς περιορισμούς στην πρόσβαση, και σημαίνων παράγων εξευρωπαϊσμού της χώρας, καθώς άλλωστε η ίδια υπήρξε θεσμικό απότοκο των δυτικών παράλληλων.

Ένα από τα κύρια ζητήματα που ταλάνισε την ελληνική εκπαίδευση και την κρατική πολιτική αφορούσε την εκπαίδευση των γυναικών. Άμεσα συνδεδεμένη με επιστημονικές και κοινωνικές αντιλήψεις για τη φύση και τον ρόλο των δυο φύλων, η γυναικεία εκπαίδευση στην Ελλάδα διέτρεξε μια μακρά διαδρομή από τον αποκλεισμό των γυναικών από τις υπόλοιπες πλην της πρώτης, εκπαιδευτικές βαθμίδες, έως την πλήρη ενσωμάτωσή τους: μια ενσωμάτωση, η οποία, όπως επισημαίνει η Κατερίνα Δαλακούρα, όσο και αν θεσμοθετήθηκε από τις αρχές του 20ού αιώνα,

στην πραγματικότητα επιτεύχθηκε μόλις τα τελευταία χρόνια, καθώς εξακολούθησαν να υπάρχουν μεγάλες διαφοροποιήσεις ανάμεσα στα δυο φύλα και ως προς το περιεχόμενο των σπουδών και ως προς τις επαγγελματικές διεξόδους.

Σε κάθε περίπτωση, το ελληνικό κράτος αξιοποίησε την εκπαίδευση θέλοντας, όπως και όλα τα νεωτερικά κράτη, να ενσταλάξει στις νεώτερες γενιές μια συνεκτική εθνική ταυτότητα, να προχωρήσει στην εθνική ομογενοποίηση. Οι πυλώνες αυτής της διαδικασίας στον χώρο του σχολείου, η γλώσσα και η ιστορία, συνδέθηκαν στην ελληνική περίπτωση με την αρχαιότητα. Εντός του εκπαιδευτικού συστήματος, η έννοια της εθνικής ταυτότητας αποτέλεσε, όπως μας δείχνει ο Χάρης Αθανασιάδης, πεδίο αντιτιθέμενων λόγων και συγκρούσεων στενά συνδεδεμένων με την εκάστοτε πολιτική και κοινωνική συγκυρία. Ειδικότερα, σε μια χώρα όπως η Ελλάδα, με μια πολύ ισχυρή εθνική, θρησκευτική και πολιτισμική ταυτότητα, η εκπαίδευση των «άλλων» υπήρξε ένα συνεχές πεδίο συγκρούσεων και διαφορετικών πολιτικών. Αναφερόμενη σε επιβλητικά παραδείγματα, όπως στα μουσουλμανόπαιδα στη Θράκη ή στα προσφυγόπουλα σήμερα, η Θάλεια Δραγώνα αναφέρεται στις σημαντικές αλλαγές που έχουν γίνει τα τελευταία τριάντα χρόνια, αλλά και τα όσα πρέπει να γίνουν ώστε η εκπαίδευση των «άλλων» να μετατραπεί από πρόβλημα σε πλούτο για τη σχολική διαδικασία.

Τίποτα από τα παραπάνω δεν θα μπορούσε να είχε γίνει χωρίς την καταλυτική συμβολή των εκπαιδευτικών. Ποιος είναι σήμερα ο ρόλος των εκπαιδευτικών, σε μια περίοδο ουσιαστών αλλαγών στο κοινωνικό, οικονομικό, τεχνολογικό πεδίο; Ποια είναι η εκπαίδευση που πρέπει οι ίδιοι να έχουν για να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις μέσα στη σχολική τάξη; Ο Θωμάς Μπαμπάλης σκιαγραφεί ένα σύνθετο και αντιφατικό συχνά τοπίο, επισημαίνοντας την ανάγκη το εκπαιδευτικό σύστημα να επενδύσει στη φαντασία, τη δημιουργικότητα και την καινοτομία. Στην ίδια κατεύθυνση η Γιούλη Παπαδιαμαντάκη αναφέρεται στις τεράστιες αλλαγές που φέρνει στην εκπαίδευση η 4η Βιομηχανική Επανάσταση. Αν η σταδιακή κυριαρχία της τεχνητής νοημοσύνης και της αυτοματοποίησης οδηγούν σε ένα νέο κόσμο, από την άλλη πλευρά η εκπαίδευση δεν μπορεί παρά να επικεντρώνεται σε εκείνα «τα χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν τους ανθρώπους από τις μηχανές: Φαντασία και ικανότητα για αυτόνομη δράση».

Ο μικρός αυτός τόμος που συγκροτείται από τις παραπάνω συμβολές δεν επιχειρεί να εξαντλήσει ένα τεράστιο πραγματικά θέμα· επιχειρεί να αποτελέσει ένα κίνητρο για αναστοχασμό και διάλογο, να προσφέρει ένα σύνολο διαπιστώσεων και ερωτημάτων για ένα ιδιαίτερα κρίσιμο και συνεχώς μεταβαλλόμενο μέσα στην εκάστοτε πολιτική και κοινωνική συγκυρία πεδίο, όπως είναι η εκπαίδευση.

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΣΤΗΝ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ:
ΣΤΟΧΟΙ, ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ

Χάρης Μπαμπούνης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ, ΕΚΠΑ

Η άφιξη του Ιω. Καποδίστρια στην Ελλάδα και η ανάληψη της εξουσίας απ' αυτόν (Αίγινα 11 Ιανουαρίου 1828) ορίζει νέα περίοδο στη νεώτερη ελληνική ιστορία: την κληροδοσία και τη μετάβαση από το κεφάλαιο της Επανάστασης σε εκείνο της συγκροτούμενης Ελληνικής Πολιτείας¹ με ό,τι αυτό σήμαινε και συνεπαγόταν. Ο ενθουσιασμός της υποδοχής του Κυβερνήτη, αλλά και η τραγικότητα των παραστάσεων, προσωποποιούσε αυτόχρονα τις προσδοκίες αλλά και περιέγραφε τις εξαιρετικές δυσκολίες που πρόβαλαν ενώπιόν του. Οι Έλληνες βίωναν νέες πραγματικότητες.

Τα πιεστικά ζητήματα, μεταξύ των οποίων ήταν και το εκπαιδευτικό, απαιτούσαν έγκαιρα αποφασιστικές και έγκυρες λύσεις. Το Σύνταγμα της Τροιζήνας (1827), καθορίζοντας ως θεσμό τη Γραμματεία Δικαίου και Παιδείας, είχε έλθει να καλύψει την ανάγκη διαχείρισης των εκπαιδευτικών ζητημάτων από ίδιον και επώνυμο διοικητικό όργανο σε θεσμική συνένωση με τον τομέα της Δικαιοσύνης.²

Ο Καποδίστριας, υιοθετώντας την αντίληψη ότι η εκπαίδευση συνιστά μορφή κοινωνικής απελευθέρωσης, είχε την πεποίθηση ότι η διάχυσή της θα συντελούσε στην εδραίωση και διατήρηση της ελευθερίας, εισφέροντας προοπτικά στην κοινωνική και πολιτική ωριμότητα. Ιεραρχώντας

¹ Αλέξης Πολίτης, *Ρομαντικά Χρόνια. Ιδεολογίες και Νοοτροπίες στην Ελλάδα του 1830-1880* (Αθήνα: ΜΝΗΜΩΝ, 1998), 18.

² *Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος, Τροιζήνα 1827*, άρθρα 126, 128.

τους στόχους για την παιδεία πρόταξε την ορφανοτροφική πρόνοια, τα σχολεία λαϊκής παιδείας και την τεχνικο-επαγγελματική εκπαίδευση. Η διαμόρφωση προγραμμάτων γενικής παιδείας σήμαινε εκπαίδευση για τον λαό και πολλαπλασιασμό των εγγραμμάτων νέων. Ο άλλος στόχος, η ειδίκευση και κατάρτιση σχετίζεται με τομείς της οικονομίας. Συνάμα, προσβλέπεται η σχέση της εκπαίδευσης με τη Δημόσια Διοίκηση και τη δύναμει στελέχωσή της.

Για τα εκπαιδευτικά δρώμενα σε όλες τους τις διαστάσεις διασώθηκε κυρίως στα Γενικά Αρχεία του Κράτους (ΓΑΚ) ένα πυκνό σχετικό έγγραφο υλικό που εκτείνεται σε περισσότερα των 32.300 τεμηρίων, από τα οποία, στο σύνολό τους, ανιχνεύεται η δράση για την εκπαίδευση και τα όρια της εξέλιξής της.³

Στην ογδοηκοστή έβδομη παράγραφο του «Νόμου της Επιδαύρου» (Άστρος, 1823) οριζόταν: «Συστηματικώς να οργανισθή η εκπαίδευσις της νεολαίας, και να εισαχθή καθ' όλην την επικράτειαν η αλληλοδιδασκτική μέθοδος». Στα χρόνια 1821-1827, παράλληλα, με τη λειτουργία αλληλοδιδασκτικών σχολείων αλλά και την ύπαρξη των «κοινών» σχολείων και γραμματοδιδασκαλείων, συναντιούνται και Ελληνικά σχολεία (μια μορφή δευτεροβάθμιων σχολικών μονάδων), τα οποία είχαν μακρόχρονη θητεία και μαθήματα με προηγμένο, συγκριτικά, ελληνογλωσσικό και αρχαιογνωστικό γραμματειακό προσανατολισμό.

Η σχολική ζωή, κατά τη διάρκεια της Επανάστασης, κατά περίπτωση και το όποιο σχολικό δίκτυο, σε μια κοινωνία εμπόλεμη, παρουσίαζε σαφώς ασυνέχειες. Διδασκαλικό προσωπικό αλλά και μαθητές, στον βαθμό που η ηλικία τους το επέτρεπε και οι εξελίξεις το επέβαλαν, συστρατεύονται, η κοινωνική ζωή, στη συγκυρία, σε αναστάτωση. Τέλη του 1824 και μόλις στις απαρχές του 1825, υπάρχουν ενδείξεις μερικής (αλλά πρόσκαιρης) αποκατάστασης, για να φτάσει, όμως, σε οριακό σημείο στις παραμονές της άφιξης του Κυβερνήτη.

Η δομή, η οργάνωση και το περιεχόμενο κάθε εκπαιδευτικού συστήματος προσδιορίζονται από το συγκείμενο και περικείμενο, διασυνδέοντας τους δέκτες και το ποιόν συσχέτισης των εκπαιδευτικών διαδικασιών με τις αναπτυξιακές επιλογές και τις οικονομικοκοινωνικές αναζητήσεις. Η

³ Χ. Μπαμπούνης, *Η εκπαίδευση κατά την καποδιστριακή περίοδο. Διοικητική οργάνωση και εκπαιδευτική λειτουργία* (Αθήνα: ΣΩΒ, 1998), 24-25, 453-458.

Πολιτεία αρθρώνει τον άξονα του εκπαιδευτικού συστήματος ανάλογα με τον τύπο των πολιτών που επιθυμεί.

Η καποδιστριακή περίοδος, τόσο στο θεσμικό όσο και στο οργανωτικό πεδίο της εκπαίδευσης, έχει ενδιαφέρον ως πρόθεση αλλά και ως προσπάθεια, έστω και ανολοκλήρωτη, εξ αιτίας του βίαιου θανάτου του Κυβερνήτη. Ο προγραμματικός ρόλος του κράτους κατά τον Κυβερνήτη αφορούσε, αφ' ενός τους ενηλίκους με την εργασία και αφ' ετέρου τη δύναμη σχολική και σπουδάζουσα νεολαία. Χαρακτηριστικά ο Καποδίστριας έλεγε: «...η νέα γενεά θα είναι ικανή διά πάντα, όταν εκπαιδευθεί κατά τρόπον ορθόν».⁴ Η έννοια της δημόσιας εκπαίδευσης υποδήλωνε τη φορά της εκπαιδευτικής πολιτικής. Η παραδοχή του εθνικού χαρακτήρα συνιστά βασική αξιολογική παράμετρο της εκπαίδευσης,

Μετά τη λήξη της Δ' εν Άργει Εθνικής Συνέλευσης (1829) και σε εφαρμογή των αποφάσεών της, η Δημόσια Υπηρεσία της Κυβέρνησης αναδιαρθρώθηκε με στόχο τη συστημική κρατική λειτουργία. Ο Καποδίστριας, στις 12 Σεπτεμβρίου του 1829, διόρισε καθ' ύλην Γραμματέα των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδεύσεως τον λόγιο διδάσκαλο Νικόλαο Χρυσόγελο (1780-1857). Για την επίλυση εκπαιδευτικών ζητημάτων ο Χρυσόγελος συνεργαζόταν με τον Καποδίστρια, τουλάχιστον, τέσσερις φορές την εβδομάδα. Τον Ν. Χρυσόγελο, που παρέμεινε στη θέση του και έως το τέλος Απριλίου του 1832, θα διαδεχθεί έως την έλευση του Όθωνα [αλλά και πρώτος αρμόδιος Γραμματέας επί Όθωνος (έως 3 Απριλίου 1833)], ο Ιάκωβος Ρίζος-Νερουλός.⁵

Ο συνεχώς συγκροτούμενος οργανωτικός μηχανισμός λειτούργησε περισσότερο ως ένας ιεραρχημένος κώδικας και πλέγμα προώθησης των ζητημάτων, αναφορών, αιτημάτων, εισηγήσεων και προτάσεων και λιγότερο ως ανελαστική κλιμακωτή κορυφούμενη κατασκευή, γραφειοκρατική διάταξη και διαδικασία. Στόχος, η διευθέτηση των ζητημάτων αλλά και η επίλυση εμπιπτόντων προβλημάτων από τον τελικό αποδέκτη τους, τον Καποδίστρια, που διατηρούσε, δηλαδή, την ουσιαστική εποπτεία και λειτουργία της εκπαίδευσης.

⁴ Ι. Καποδίστριας, *Επιστολαί* (τ. Α', Αθήνησιν 1841), 399-400.

⁵ Χ. Μπαμπούνης, *Η εκπαίδευση κατά την καποδιστριακή περίοδο*, 107-114· Γιούλα Γ. Κωνσταντοπούλου, *Η εκπαίδευση στην επαρχία Καλαβρύτων κατά την Οθωνική περίοδο (1833-1862)* (Πάτρα: Νομαρχία Αχαΐας, 2009), 82.

Σημαντικός στόχος, προκειμένου να αμβλυθούν οι κοινωνικές αντιθέσεις στους κόλπους της εκπαίδευσης, ήταν η εξεύρεση, όπως και τα προηγούμενα χρόνια, πηγών χρηματοδότησης,⁶ η συγκεντρωτικά διαρθρωτική –κατά τις ανάγκες– κατανομή τους. Για να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία των σχολείων χρήσιμη θεωρήθηκε η καθιέρωση του θεσμού της εκπαιδευτικής εποπτείας. Ο εκπαιδευτικός θεσμός συνδεόταν με το κέντρο λήψης των αποφάσεων, ανώτερους διοικητικούς υπαλλήλους, τους περιφερειακούς αξιωματούχους, έκτακτους επιτρόπους, προσωρινούς διοικητές και τοπικούς παράγοντες. Παραδοσιακοί δημογέροντες συντηρούν μικρό μόνον –και υπό όρους– μέρος της παρελθοντικής σχολικής εποπτείας στις μικροκοινωνίες των πολιτών. Στις σχολικές εφορείες μετέχουν (και κυρίως) και άλλα πρόσωπα κατ' επιλογήν.⁷

Η μέριμνα για τα ορφανά παιδιά⁸ είχε διακριτή θέση στην πολιτική του Κυβερνήτη για την παιδική ηλικία. Τον Απρίλιο του 1829, όταν πραγματοποιήθηκαν τα εγκαίνια του Ορφανοτροφείου της Αίγινας,⁹ τα συγκεντρωμένα εκεί απροστάτευτα παιδιά του Αγώνα ήταν ήδη 476, για να προσεγγίσουν, τελικά, με συνεχή ροή, τα 500 και παραμονή σε αυτό από έναν μήνα έως τρία χρόνια.¹⁰

Θεμελιακό σημείο της μέριμνας του Καποδίστρια, ακόμη και με προσωπική του εισφορά, ήταν, κατ' αρχάς, η διαφύλαξη της υγείας τους, η ψυχοθητική τους ανάταξη, αλλά και η επαρκής εκπαιδευτική τους προοπτική σε (κέντρον αυτοεθνούς παιδαγωγίας). Με την πάροδο του συντόμου χρόνου, το Ορφανοτροφείο της Αίγινας, στο οποίο Διευθυντής ήταν ο Ανδρέας Μουστοζύδης –ο μετέπειτα άρχων της Παιδείας στην Ιόνιο Πολιτεία, έλαβε πολυδύναμη-πολυκλαδική χροιά. Εδώ, λειτούργησαν αμιγώς

⁶ Δ. Μαυροσκούφης, «Προσπάθειες για τη θεμελίωση εκπαιδευτικού συστήματος στα χρόνια του Αγώνα και του Καποδίστρια, 1821-1832: συνέχειες και ασυνέχειες» στο Σήφης Μπουζάκης (επιμ.), *Πανόραμα Ιστορίας της Εκπαίδευσης. Όψεις και απόψεις* (τ. Β', Αθήνα: Gutenberg, 2011), 71-72.

⁷ Β. Σφυρόερας, «Οι στόχοι της εκπαιδευτικής πολιτικής του Καποδίστρια», *Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους* (Θεσσαλονίκη: University Studio Press, 1983), 76-77· Αλεξ. Δεσποτόπουλος, *Η Ελλάδα επί Καποδίστρια* (Αθήνα 1957), 131.

⁸ Πβ. Ελένη Κούκου, *Ο Καποδίστριας και η παιδεία (1827-1832)*. Β' *Τα εκπαιδευτικά ιδρύματα της Αιγίνης* (Αθήνα, 1992), 67-68.

⁹ ΓΕΕ, φ. 28 (10.4.1829), 107-108.

¹⁰ ΓΑΚ, Κ.Α., Υπουργ. Θρησκείας, φ. 25, Σχολικά, 27.3.1830· φ. 29, Σχολικά, 8.7.1830.

τρία (3) αλληλοδιδασκτικά, ισάριθμες κλάσεις Ελληνικών μαθημάτων και έξι (6) τεχνικά εργαστήρια.

Η γενική αίσθηση ήταν ότι υπήρχε κλίμα ευταξίας και πειθαρχίας. Η πατερναλιστική πολιτική του Καποδίστρια προσέδωσε στην εκπαίδευση την περίοδο αυτή χαρακτήρα ευποιίας και φιλανθρωπίας, εμφύσηση καθκοντολογικής νοοτροπίας και σωφρονισμού. Ο Κυβερνήτης ήταν επηρεασμένος από τα ιδρύματα των Pestalozzi και (κυρίως) του Fellenberg. Ωστόσο, το Ορφανοτροφείο του Καίρη στην Άνδρο ήταν εκείνο που κατά το μάλλον ή ήττον ακολουθούσε τη μέθοδο Pestalozzi.

Η Καποδιστριακή διακυβέρνηση προωθούσε την εισαγωγή και ενίσχυση ενός ομοιόμορφου εκπαιδευτικού συστήματος. Η οργάνωση της δημόσιας εκπαίδευσης προχώρησε, μεν, όχι όμως τόσο γρήγορα όσο το απαιτούσαν οι περιστάσεις και δεν ολοκληρώθηκε εξ αιτίας των εγγενών δυσκολιών, των αξιολογήσεων και του απροσδόκητου βιολογικού τέλους του Κυβερνήτη.

Από τα προγενέστερα («γραμματοδιδασκαλεία»), ορισμένα μόνον συνέχιζαν για κάποιο χρονικό διάστημα να λειτουργούν, καθώς υπήρχε η πεποίθηση ότι μια στάση όλως συγκρατημένης αναμονής απέναντι σε παραδοσιακά στοιχειώδη σχολικά σχήματα, με τη διάδοση της αλληλοδιδασκτικής θα εκμηδένιζε τις φθίνουσες γενικά επιβιώσεις τους, όπως και έγινε.

Η εδραίωση της αλληλοδιδασκτικής και η στερέωση, κατά προτεραιότητα, του πρωτοβάθμιου δημόσιου σχολικού δικτύου σε οργανωτικό και λειτουργικό επίπεδο, εκφράζει τη βούληση του κράτους να παρακολουθήσει ευρωπαϊκές εκπαιδευτικές πρακτικές, στην κατεύθυνση της παραγωγής των δομικών στοιχείων της αστικής κοινωνίας και της προσαρμογής στην ελληνική πραγματικότητα. Η αλληλοδιδασκτική μέθοδος διέπλεθε την κοινωνική και πολιτική συνείδηση των μαθητών ως αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και καθηκόντων (περισσότερο το δεύτερο),¹¹ τους προετοίμαζε σταδιακά για την ένταξή τους στο σύνολο.

Άλλωστε, από τις αρχές του 1828, υπήρξε μεγάλη ροή αιτημάτων για την ίδρυση και λειτουργία αλληλοδιδασκτικών σχολείων. Αρκεί να συνεχτι-

¹¹ Κ. Τσουκαλάς, *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος – η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα (1830-1922)*, (Αθήνα: Θεμέλιο, 1982), 26-27· Ιωσ. Σολομών, *Εξουσία και τάξη στο νεοελληνικό σχολείο· μια τυπολογία των σχολικών χώρων και πρακτικών 1820-1900* (Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 1992), 34-36.

μηθεί το γεγονός ότι την περίοδο αυτή υπήρξαν 180, τουλάχιστον, αιτήματα από τους κατά τόπους παράγοντες, πολλά των οποίων ικανοποιήθηκαν.

Η κυβέρνηση αδυνατούσε να ανταποκριθεί πάντοτε αμέσως σε όλες αυτές τις εκκλήσεις. Οι προσπάθειες έχουν ταχύτερη έκβαση, όταν συντρέχουν ευνοϊκές προϋποθέσεις και επιχώριες πρωτοβουλίες οικονομικής ενίσχυσης. Έτσι, και με λαϊκή, κυρίως, δραστηριοποίηση, υπό την έγκριση του κράτους, ιδρύθηκαν κατά τόπους πρωτοβάθμια σχολεία της νέας μορφής (είκοσι δύο μέχρι τον Μάιο του 1828 μόνο στα νησιά του Αιγαίου).

Η συνεκπαίδευση αγοριών και κοριτσιών φαίνεται ότι ακολουθήθηκε συχνά,¹² επειδή η δυσπραγία δεν επέτρεπε την ίδρυση χωριστών σχολείων θηλέων, παρ' όλο που αυτή φαίνεται να ήταν η κυβερνητική πρόθεση. Αν εξαιρεθεί το γεγονός ότι στο 26,53% των σχολείων δεν υπάρχουν καθόλου κορίτσια, στα ¾ των υπολοίπων η συμμετοχή τους δεν υπερβαίνει το 15% περίπου. Η εκπαίδευση των κοριτσιών βρισκόταν, ακόμη, στα πρώτα της στάδια.

Σημεία έλξης ευάριθμων, τηρούμενων των αναλογιών, σχολείων για κορίτσια αποδεικνύονται η Αργολίδα,¹³ η Αθήνα και οι Κυκλάδες (κυρίως Σύρος και Τήνος), είτε γιατί είναι αστικά κέντρα, είτε γιατί είναι σημεία εμπορικής κίνησης, συνάντησης πολιτισμικών ρευμάτων και παραδοσιακοί χώροι ύπαρξης ετερόδοξων θρησκευτικών κοινοτήτων. Στα νησιά, άλλωστε, η θέση των γυναικών συχνά είναι διαφορετική, αφού σε διακριτό βαθμό αναπληρούν στην καθημερινότητά τους απόντες ναυτικούς άνδρες.

Η εκπαίδευση των κοριτσιών λογίζεται από τις βασικές επιλογές των κινήσεων του Μισσιοναρισμού στον ελληνικό χώρο. Οι Μισσιονάριοι στράφηκαν στην εκπαίδευση των κοριτσιών, επειδή εντόπισαν την ύπαρξη κενού, θεώρησαν ότι η γυναικεία ευαισθησία θα ήταν περισσότερο εύλωτη στον κηρυγματικό τους λόγο και, παράλληλα, θα ήταν, μέσω αυτού, ενδεχομένως ευκολότερη η πρόσβαση στις ψυχές και τη θρησκευτική πίστη μελών της οικογένειας. Στις κινήσεις αυτές Καποδίστριας και Χρυσόγελος δείχνουν κατά περίπτωση άλλοτε ανοχή κι άλλοτε εμφανή επιφύλαξη. Τα υπάρχοντα, εξ άλλου, ολιγάριθμα σχολεία των Καθολικών δεν δημιούργη-

¹² Πρβλ. Ελ. Φουρνάρακη, *Εκπαίδευση και αγωγή των κοριτσιών. Ελληνικοί προβληματισμοί (1830-1910)* (Αθήνα: ΙΑΕΝ, 1987), 14.

¹³ Αδ. Αθουσάκης, «Η εκπαίδευση των κοριτσιών στην Αργολίδα», *Ε Διεθνές Συνέδριο Πελοποννησιακών Σπουδών* (τ. Γ', Αθήνα, 1997), 149.

σαν, τελικά, πρόβλημα, καθώς το ενδεχόμενο επιβολής διοικητικών ποινών, όσο και η διστακτικότητα του Βατικανού αποφόρτισαν καταστάσεις.

Η καποδιστριακή κυβέρνηση θέλησε να συνδεθεί η σχολική λειτουργία με το στοιχείο της πίστης, με τις παραδοσιακές συνήθειες, τα ήθη και τα έθιμα.¹⁴ Η ομοιομορφία στους διδακτικούς στόχους, στους μαθησιακούς και γνωστικούς σκοπούς, αλλά και ο περιορισμός των διδακτικών ιδιαιτεροτήτων των εκπαιδευτικών επιχειρείται με οδηγό τη μέθοδο του Ch. L. Sarazin, μεταφρασμένη από τον Ιω. Κοκκώνη.¹⁵

Το δίκτυο των απαραίτητων σχολικών μονάδων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης σε αυτόν τον βραχύ χρόνο δεν ήταν δυνατόν να εκδιπλωθεί πλήρως. Τέθηκαν, όμως, σταθεροί άξονες της ανάπτυξής του. Στο Αιγαίο οι μαθητές είχαν μεγαλύτερη πρόσβαση στα τριανταεπτά (37), στο σύνολό τους, σχολεία, ενώ στην Πελοπόννησο η αύξηση των σχολικών μονάδων έως το 1830 άπτεται του 24%. Ο βαθμός διείσδυσης της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης στην ελληνική οικογένεια παρουσίαζε συγκέντρωση, κατά μ.ό., της τάξεως του 1/5,00.¹⁶

Στα υπερκείμενα των αλληλοδιδασκτικών Ελληνικά σχολεία, λίγες, συγκριτικά μεταβολές έγιναν, με δεδομένο το χρονικό διάστημα άσκησης της Κυβερνητικής εξουσίας και την ανάγκη –έστω και βραχυπρόθεσμα– να αξιολογηθούν οι εξελίξεις στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, έτσι ώστε, στη συνέχεια πλέον, να επιτευχθεί η ανασυγκρότηση και ο εκσυγχρονισμός τους.

Οι διαθέσεις που επικρατούσαν την περίοδο εκείνη για ένα πανελλαδικό «δευτεροβάθμιο» πρόγραμμα σπουδών καθώς και για την πολυτυπία και επάρκεια των πεπαλαιωμένων σχολικών εγχειριδίων θα μπορούσαν να συνοψιστούν στις επτά κυριότερες θεωρητικές και πρακτικές εισηγήσεις που είχαν τεθεί υπόψιν του Καποδίστρια και της αρμόδιας Γραμματείας.

Τα Ελληνικά βρίσκονταν, κατά κανόνα, σε περισσότερο πυκνοκατοικημένο οικιστικό χώρο. Σε όλως έκτακτες περιπτώσεις αλληλοδιδάσκαλοι αποδέχονταν να διδάσκουν, προσωρινά, μαθητές Ελληνικών σχολείων

¹⁴ Βλ. και Α. Πρασά, «Οι επιρροές του ευρωπαϊκού Διαφωτισμού στη διαμόρφωση της ελληνικής εκπαίδευσης στο 1^ο μισό του 19ου αιώνα», *Μνημοσύνη* 12 (1991-1993), 296-303.

¹⁵ ΓΕΕ, φ. 44 (25.6.1830), 199.

¹⁶ ΓΑΚ, Κ.Α., Υπουργ. Θρησκείας, φ. 18-55.

προκειμένου αυτά να μην κλείσουν. Εν αναμονή της ανανέωσής τους, συρρικνώνεται ο αριθμός τους (-20,40%) και αναλογικά η προσέλευση των μαθητών (-20,28%), αντίθετα με τα σχολεία βάσης, στα αλληλοδιδασκτικά (+14,51% και +3,93%, αντίστοιχα).¹⁷ Λειτούργησαν, επίσης, «τρία (3) Ανώτερα σχολεία θηλέων» που υπερτερούσαν μαθησιακά των Αλληλοδιδασκτικών, αλλά δεν είχαν οργανική σχέση με τα Ελληνικά, ούτε με το Πρότυπο της Αίγινας.

Το πλέον οργανωμένο εκπαιδευτικό ίδρυμα της καποδιστριακής περιόδου είναι το Κεντρικό Σχολείο (1829) στην Αίγινα-οροφή της εκπαίδευσης, το οποίο, υπό μορφή μεταδευτεροβάθμιας ή και οιονεί προπανεπιστημιακής βαθμίδας, είχε ως σκοπό, με δεκαοκτώ (18) υποχρεωτικά μαθήματα, αφ' ενός, την εκπαίδευση εκπαιδευτικών για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, αφ' ετέρου, τον γνωσιακό εμπλουτισμό όσων θα ήθελαν να πραγματοποιήσουν, στη συνέχεια, ακαδημαϊκές σπουδές αλλά και τη μορφωτική ενίσχυση όσων δυνάμει θα θήτευαν στην ανώτερη κρατική υπαλληλία. Πρώτοι διδάσκαλοι του Κεντρικού ήταν οι Γεννάδιος και Ιω. Βενθύλος, ενώ, στη συνέχεια, εντάχθηκαν στους διδάσκοντες και άλλοι διακεκριμένοι εκπαιδευτικοί. Στο Κεντρικό οι εγγραφές το 1830 φθάνουν έως και τις 250.¹⁸

Από την καθ' ύλην Γραμματεία, με εντολή του Καποδίστρια, συντονίζονταν και οι υποτροφίες τόσο στο Κεντρικό Σχολείο όσο και στο, επί της ουσίας, προστάδιό του το Προκαταρκτικό, που κινείται εκπαιδευτικά στη μεθόριό του ή και σ' ένα μεταίχμιο, για εκείνους που δεν είχαν ακόμη τις γνωστικές προδιαγραφές για σπουδές τόσο στο Κεντρικό, όσο και στο Πρότυπο Σχολείο.

Η εκπαίδευση και επιμόρφωση των αλληλοδιδασκάλων, που σε άλλη εποχή επρόκειτο να αναλάβει εν πολλοίς το Παιδαγωγικό Διδασκαλείο, ανατίθεται από τον Ιούνιο του 1829 στο Πρότυπο Σχολείο της Αίγινας. Ο τρόπος εισαγωγής των σπουδαστών σε αυτό είχε κατ' αρχάς τρεις φάσεις επιλογής για να επιτευχθεί, κατά τεκμήριο, η εγγραφή των ικανότερων. Έως τον Οκτώβριο του 1831 είχαν αποφοιτήσει από αυτό, σε πέντε εξεταστικές περιόδους, σαρανταπέντε (45) αλληλοδιδάσκαλοι, αριθμός που δεν ήταν δραστηκός παράγοντας επίλυσης του εκπαιδευτικού προ-

¹⁷ Χ. Μπαμπούνης, «Εκπαιδευτική πολιτική, οργανωτική δομή και διοίκηση εκπαίδευσης στην Ελλάδα», *Πανόραμα Ιστορίας της Εκπαίδευσης* ... ό.π., 705-706.

¹⁸ ΓΑΚ, Κ.Α., Υπουργ. Θρησκειάς, φ. 23, Σχολικά, 17.1.1830 φ. 34, Σχολικά, 31.12.1830.

βλήματος. Μετά τον Σεπτέμβριο του 1831 το Πρότυπο Σχολείο θα υπολειτουργήσει, ενώ από το 1834 αντικαθίσταται από το Διδασκαλείο Αρρένων στο Ναύπλιο.

Το ΙΑ΄ ψήφισμα, της «εν Άργει Δ΄ των Ελλήνων Συνελεύσεως» παρείχε την πληρεξουσιότητα στον Κυβερνήτη να συστήσει κεντρικό κρατικό Ταμείο (*Γαζοφυλάκιον*), προκειμένου να εξασφαλιστούν πόροι για το Ορφανοτροφείο και την εν γένει ενίσχυση της παρεχόμενης εκπαίδευσης, για τη στήριξη του κλήρου και την υποστήριξη («Σχολείου ανωτέρας τάξεως διά τους Εκκλησιαστικούς».¹⁹ Η λειτουργία της Εκκλησιαστικής Σχολής στον Πόρο, η οποία άνοιξε τις πύλες της το 1830, αποδείχθηκε αλυσιτελής. Δεν υπάρχουν ιεροσπουδαστές που να ολοκλήρωσαν (ή και να επικαλούνται) εκεί τις σπουδές τους ή να εμφάνισαν, αργότερα, αξιοσημείωτη δραστηριότητα στον εκκλησιαστικό χώρο.

Η στελέχωση των χερσαίων στρατιωτικών δυνάμεων από ανώτερα και ανώτατα στελέχη ικανής επαγγελματικής κατάρτισης ήταν ένα ομολογουμένως δύσκολο αλλ΄ αναγκαίο, για ευνόητους λόγους, εγχείρημα. Στο «Κεντρικό Πολεμικό Σχολείο» του Ναυπλίου στα τέλη του 1830 είχαν εισαχθεί εξήντα (60) σπουδαστές. Από τις πρώτες δύο τάξεις αποφοίτησαν δεκαεπτά (17), συνολικά, ανθυπολοχαγοί, οι *Ευέλπιδες*, όπως τους είχε αποκαλέσει ο ίδιος ο Καποδίστριας στην ορκωμοσία τους, αποδίδοντας ονοματολογικά το προσδοκώμενο από τους αξιωματικούς του στρατού ξηράς.

Ο επαγγελματικός προσανατολισμός της νέας γενιάς σε συνάρτηση με τις ελλείψεις σε ειδικευμένο προσωπικό σηματοδότησε την απόφαση για την εισαγωγή μιας αδιαβάθμητης, άμεσα ή και έμμεσα επιδοτούμενης, τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης, με την πρόθεση πρόσκτησης εμπειρικής γνώσης άμεσα μετατρέψιμης σε πηγή βιοπορισμού.

Στο πλαίσιο των κινήσεων για την ανανέωση της παραγωγής και την αναδιαμόρφωση της αγροτικής ζωής εντάσσεται η προσπάθεια προώθησης της γεωργικής εκπαίδευσης υπό την αιγίδα του κράτους. Η ίδρυση και οργάνωση του προτύπου Αγροκτηπίου στην Τίρυνθα συνιστά αξιοσημείωτη εκπαιδευτική πρωτοβουλία, αφού αποτελεί το πρώτο αμιγώς Γεωργικό Σχολείο στην Ελλάδα. Ο αρχικός οργανωτικός σχεδιασμός προέβλεπε την εισαγωγή σε αυτό τριάντα (30), τουλάχιστον, επιδοτούμενων νέων, ως μαθητευομένων αγροτών και τεχνιτών γεωργικών εργαλείων. Η λει-

¹⁹ ΓΕΕ, φ. 55 (14.8.1929), 225.

τουργία του Σχολείου αυτού βαθμιαία, μετά τον θάνατο του Καποδίστρια, ατόνισε έως ότου καταργήθηκε το 1837. Επανασυστάθηκε το 1846 και ξανακαταργήθηκε το 1879.

Ρεαλιστικό αλλά και άμεσα υλοποιήσιμο αποδείχθηκε το μοντέλο της φαρμακευτικής κατάρτισης και της πρακτικής ιατρικής εξειδίκευσης υπό μορφή («κινητής») μαθητείας, έστω κι αν οι μαθητευόμενοι ήταν σχετικά ευάριθμοι, εξ αιτίας του ότι η άσκησή τους άρχισε το 1831 και ακολούθησαν εμπερίστατες καταστάσεις. Παράλληλα, υπήρξαν, αμιγώς χειροτεχνικές μαθητείες σε γραφικές τέχνες, αλλά και στη μικροτεχνία, τη χρυσοχοΐα και την κοσμητική, επιπλέον, δε, σε κύκλο οικοδομικών, κατασκευαστικών και άλλων συναφών επικουρικών επαγγελματών.

Πρωτοποριακός είναι ο θεσμός της οικονομικής και εμπράγματης ενίσχυσης, δίκην ατύπων αλλά και επισήμων υποτροφιών σε ενδεείς και μάλλον απροστάτευτους γονεϊκά επιμελείς μαθητές για να διεκπεραιώσουν τις, κατά περίπτωση, σπουδές και κατάρτισή τους. Αξιοσημείωτη ήταν και η μέριμνα του Καποδίστρια να στείλει, μεταξύ άλλων, και παιδιά Αγωνιστών του 1821 σε σχολεία και Σχολές στην Ευρώπη.

Ο Κυβερνήτης, εξ άλλου, θεωρώντας την εκμετάλλευση των αρχαίων σκωριών του Λαυρίου εθνική υπόθεση, αρνήθηκε να δώσει την άδεια εκμετάλλευσής τους στον πρεσβευτή της Αγγλίας Ed. J. Dawkins, ενώ το 1831 σχεδίαζε την αποστολή νέων στην Ευρώπη «όπως εκμάθωσιν την μεταλλουργικήν...», έτσι ώστε το «κέρδος αποβεί αποκλειστικόν της Ελλάδος όφελος», πρόθεση που παρέμεινε, τελικά, πρόθεση, επειδή η ανθρώπινη οντότητα και θνητή και πεπερασμένη είναι, όπως αποδείχθηκε και με τη δολοφονία του, τα ξημερώματα της 27ης Σεπτεμβρίου 1831, καθώς είχε διανύσει όχι πολύ μετά το μισό της Κυβερνητικής του θητείας, δηλαδή σαραντατέσσερις μήνες και εικοσιμία ημέρες.

ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΣΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ
ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ: ΑΠΟ ΤΟ «ΟΘΩΝΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ»
ΚΑΙ ΤΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΑ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΑ ΤΟΥ 19^{ου} ΑΙΩΝΑ
ΣΤΙΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ
ΤΩΝ ΒΕΝΙΖΕΛΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΔΩΝ
1910-1920 ΚΑΙ 1928-1932

Σήφης Μπουζάκης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

Στο κείμενο που ακολουθεί θα εστιάσουμε στους σημαντικότερους θεσμικούς σταθμούς της ελληνικής εκπαίδευσης από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, το 1830, μέχρι τον ύστερο Βενιζελισμό (1928-1932).¹ Η μακρά αυτή περίοδος διακρίνεται, με βάση κοινωνικο-πολιτικά και εκπαιδευτικά κριτήρια, στις παρακάτω υποπεριόδους:

¹ Βλ. γενικά, Αλέξης Δημαράς, *Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε*, 2 τ. (Αθήνα, Ερμής, 1974)· Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, μτφρ.: Ιωάννα Πετροπούλου - Κ. Τσουκαλά (Αθήνα, Θεμέλιο, 1975)· Άννα Φραγκουδάκη, *Εκπαιδευτική μεταρρύθμιση και φιλελεύθεροι διανοούμενοι. Άγριοι αγώνες και ιδεολογικά αδιέξοδα στον Μεσοπόλεμο* (Αθήνα, Κέδρος, 1977)· Ν.Π. Τερζής, *Εκπαιδευτική πολιτική και εκπαιδευτική μεταρρύθμιση* (Θεσσαλονίκη, Αφοί Κυριακίδη, 1988)· Χαράλαμπος Νούτσος, *Ιστορία της εκπαίδευσης και ιδεολογία. Όψεις του Μεσοπολέμου* (Αθήνα, Ο Πολίτης, 1990)· Σήφης Μπουζάκης, *Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. Πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια γενική και τεχνικο-επαγγελματική εκπαίδευση* (Αθήνα, Gutenberg, 2002)· Λ. Σκούρα, «Η περίοδος των εκπαιδευτικών νομοσχεδίων 1880-1910», στο Σ. Μπουζάκης, *Πανόραμα Ιστορίας Εκπαίδευσης - Όψεις και απόψεις, τ. Β', Νεοελληνική Εκπαίδευση 1821-2010* (Αθήνα, Gutenberg, 2011), 137-156· Δημήτρης Μαυροσκούφης, «Προσπάθειες για τη θεμελίωση εκπαιδευτικού συστήματος στα χρόνια του Αγώνα και του Καποδίστρια», στο *ίδιο*, 69-98.

- α. Περίοδος των Βαυαρών (1833-1862) με τη θεσμοθέτηση ενός ολοκληρωμένου εκπαιδευτικού συστήματος με προβλέψεις και ρυθμίσεις και για τις τρεις βαθμίδες εκπαίδευσης.
- β. Περίοδος μετά την έξωση του Όθωνα, το 1862, μέχρι την έναρξη της πρώτης βενιζελικής κυβέρνησης, το 1910 (1862-1910). Την περίοδο αυτή εμφανίζεται το φιλελεύθερο μεταρρυθμιστικό κίνημα, με το «τσουνάμι» εκπαιδευτικών νομοσχεδίων που προετοιμάζονται, αλλά είτε δε φτάνουν καν στη Βουλή και τη Γερουσία, είτε φτάνουν αλλά δεν συζητούνται, είτε συζητούνται αλλά δεν ψηφίζονται, είτε ψηφίζονται αλλά δεν εφαρμόζονται είτε εφαρμόζονται με «εκπτώσεις». Τα περισσότερα θα πέσουν θύματα των συνεχών πολιτικών μεταβολών, της ακραίας πολιτικής αστάθειας.² Την περίοδο 1880-1910, δηλαδή σε ένα διάστημα ετών, θα έχουμε εικοσιχτώ κυβερνήσεις και από το υπουργείο Παιδείας θα περάσουν σαράντα ένας υπουργοί Παιδείας. Το κομματικο-πολιτικό προτάσσεται του κοινωνικού-οικονομικού.³
- γ. Η περίοδος 1910-1920, με δύο υποπεριόδους 1910-1915 και 1915-1920, και τις βενιζελικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και μεταρρυθμίσεις, κυρίως γλωσσικές-παιδαγωγικές στα τέλη της δεκαετίας.⁴
- δ. Η ταραγμένη πολιτικά περίοδος 1920-1928 με τις 33 κυβερνήσεις και τους 25 υπουργούς παιδείας που ξεκινά με το «Να καώσι» το 1921, την επιτομή δηλαδή της αντιμεταρρυθμίσης, συνεχίζεται με τα Μαρασλειανά, τον αντικουμμουνισμό του Θεολόγου Νικολούδη (1927-αρχές 1928) και κλείνει με την επανεκλογή του Ελευθέριου Βενιζέλου το 1928, και
- ε. Ο ύστερος Βενιζελισμός (1928-1932) με μεταρρυθμίσεις, ενίοτε «αξεπέραστα όρια», κατά τον αείμνηστο Κ.Θ. Δημαρά, που θεσμοθετούνται και γίνονται, ή, τουλάχιστον, αρχίζουν να γίνονται.

² Δημήτρης Χαραλάμπους, *Μεταπολιτευτική εκπαιδευτική πολιτική στο Σ. Μπουζάκης, Πανόραμα...*, ό.π., 253-266· Ιωάννης Πυργιωτάκης, «Συμβολή στη μελέτη της ελληνικής εκπαιδευτικής ιστορίας και της ελληνικής εκπαιδευτικής πολιτικής: Ένα σχέδιο ταξινόμησης και ερμηνείας του ιστορικού υλικού», στο *ίδιο*, 43-68.

³ Βλ. Α. Φραγκουδάκη, *ό.π.*

⁴ Βλ. Ν.Π. Τερζής, *ό.π.* και Α. Φραγκουδάκη, *ό.π.*

Τα εκπαιδευτικά γεγονότα όλων των παραπάνω περιόδων είναι γνωστά. Γι' αυτό, θα αρκεστούμε σε μια συνοπτική αναφορά τους, αναδεικνύοντας τα βασικά χαρακτηριστικά κάθε περιόδου και επιχειρώντας να προσεγγίσουμε όλη την περίοδο στοχαστικά και αναστοχαστικά αναφορικά με το φαινόμενο («εκπαιδευτική μεταρρύθμιση»), θέτοντας ερωτήματα και διατυπώνοντας προβληματισμούς, όπως, γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις, γιατί έχουμε ανακοπτόμενα άλματα, τότε γίνονται μεταρρυθμίσεις, ποιες προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν για τη θεσμοθέτηση και εφαρμογή τους, κ.ά.

Επιστρέφουμε στις παραπάνω περιόδους.

ΒΑΥΑΡΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ (1833-1862)

Η βαυαρική περίοδος⁵ συνδέεται με τη θεσμοθέτηση και των τριών βαθμίδων εκπαίδευσης: δημοτικό («του λαού σχολείον») το 1834, μέση εκπαίδευση με το ελληνικό σχολείο-σχολαρχείο και το γυμνάσιο, το 1836 και τριτοβάθμια με το Οθωνικό πανεπιστήμιο, το 1837. Στο τελευταίο ιδρύονται εκείνες οι Σχολές (Νομική, Ιατρική, Φιλοσοφική, Θεολογική) τις οποίες είχε ανάγκη το νεοσύστατο ελληνικό κράτος, που, για να θυμηθούμε τον Γιώργο Δερτιλή, «εκκινά εκ του μηδενός».⁶ Η πρώτη αυτή δομή-διάθρωση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος χαρακτηρίζεται από τη μονοδρομικότητα, την κάθετη πορεία, αφού οι συνθήκες παραγωγής με κυριαρχία του πρωτογενούς τομέα δεν πιέζουν το σύστημα για μια διχοτόμηση της μέσης εκπαίδευσης με μόνη πρόβλεψη τον πρακτικό προσανατολισμό ορισμένων μαθημάτων (π.χ. γνώσεις μελισσοκομίας, βομβυκοτροφίας κ.λπ.). Ακόμη, όπως σημειώνει ο Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, η παραπάνω δομή είναι «πρώιμα δημοκρατική», αφού τα φίλτρα από βαθμίδα σε βαθμίδα είναι σχεδόν ανύπαρκτα.⁷ Θυμίζουμε ότι εισαγωγικές εξετάσεις για το πανεπιστήμιο θεσμοθετούνται, όταν πλέον το σύστημα δεν ικανοποιούσε την καταναμεητική του λειτουργία, για πρώτη φορά, το

⁵ Χρήστος Τζήκας, «Η εκπαίδευση κατά την Οθωνική περίοδο (1833-1862)», στο Σ. Μπουζάκης, *Πανόραμα...*, ό.π., 117-136.

⁶ Γιώργος Β. Δερτιλής, *Επτά πόλεμοι, τέσσερις εμφύλιοι, επτά πτωχεύσεις, 1821-2016* (Αθήνα, Gutenberg, 2017).

⁷ Κ. Τσουκαλάς, ό.π.

1926 και ο κλειστός αριθμός εισακτέων (numerus clausus), το 1939. Κατά την παραπάνω περίοδο δίνεται προτεραιότητα στον κοινωνικοπολιτικό, ηθικοθρησκευτικό και εθνοποιητικό ρόλο του σχολείου,⁸ με προγράμματα ψευτοκλασικιστικού και θρησκευτικού προσανατολισμού. Θυμίζουμε ότι ο τίτλος του Υπουργείου Παιδείας είναι «Γραμματεία των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδεύσεως» (η σειρά δεν είναι τυχαία), αφού στόχος των Βαυαρών ήταν η διαμόρφωση του Έλληνα πατριώτη-θρησκευόμενου πολίτη του νεοσύστατου κράτους και η μονοπώληση των κορυφών του κρατικού μηχανισμού.

Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ (1862-1910)

Μετά την έξωση του Όθωνα, το 1862, με στόχο την υπέρβαση του βαυαρικού προτύπου, Βουλή και Γερουσία «βομβαρδίστηκαν» με εκπαιδευτικά νομοσχέδια (μετρήσαμε περίπου 130) που συνήθως δεν ψηφίζονταν με εξαίρεση ελάχιστα και τον νόμο ΒΤΜΘ' του Δ. Πετρίδη, το 1895, που αφορά στις εξετάσεις για το ελληνικό σχολείο και το γυμνάσιο.⁹ Η φιλελευθεροποίηση του εκπαιδευτικού συστήματος επιχειρήθηκε από τις αρχές της δεκαετίας του 1870, περίοδος κατά την οποία η χώρα εισέρχεται στην τροχιά της εκβιομηχάνισης και αστικοποίησης. Το ιστορικό ερώτημα του Spencer, «ποια γνώση είναι η πιο σημαντική», απαντάνται πλέον, μετά το 1870, διαφορετικά. Οι γνώσεις πρέπει να αποκτήσουν λειτουργικότητα, το σχολείο να συνδεθεί με τις νεοδιαμορφούμενες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες της χώρας. Αυτές είναι οι βασικές στοχεύσεις των εκπαιδευτικών νομοσχεδίων αυτής της δεύτερης περιόδου, αλλά και των πρώτων χρόνων της πρώτης βενιζελικής διακυβέρνησης (νομοσχέδια Αλεξάνδρη-Τσιριμώκου).

Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για τα παρακάτω νομοσχέδια (δεν συμπεριλαμβάνονται τα νομοσχέδια για την ανώτατη εκπαίδευση):

1. 1870, νομοσχέδια Γεωργίου Βακαλόπουλου
2. 1874, νομοσχέδιο Ιωάννη Βαλασόπουλου
3. 1877 νομοσχέδια Γεωργίου Μίληση

⁸ Δ. Χαράλαμπος, *ό.π.*

⁹ Βλ. Α. Σκούρα, *ό.π.*: Σ. Μπουζάκης, *ό.π.*

4. 1877, νομοσχέδια Θεόδωρου Δηλιγιάννη
5. 1880, πέντε νομοσχέδια Ανδρέα Αυγερινού
6. 1889, εννέα νομοσχέδια Γεωργίου Θεοτόκη
7. 1892, δεκαεννέα νομοσχέδια Αχιλλέα Γεροκωστόπουλου
8. 1892, δεκατρία νομοσχέδια Κωνσταντίνου Κοσονάκου
9. 1894, οκτώ νομοσχέδια Δημητρίου Καλλιφρονά
10. 1895 δέκα νομοσχέδια Δημητρίου Πετρίδη
11. 1899, πέντε νομοσχέδια Αθανάσιου Ευταξία
12. 1900 και 1904, 10 νομοσχέδια Σπυρίδωνα Στάη
13. 1904, δύο νομοσχέδια Κωνσταντίνου Λομβάρδου
14. 1905, δύο νομοσχέδια Αντρέα Στεφανόπουλου
15. 1908, δεκαεννέα νομοσχέδια Σπυρίδωνα Στάη
16. 1909, νομοσχέδια Παναγιώτη Ζαΐμη
17. 1910, νομοσχέδια Ανδρέα Παναγιωτόπουλου.

Να σημειώσουμε εδώ ότι, πριν από τα παραπάνω νομοσχέδια, το 1872, ο Δημήτριος Μαυροκορδάτος, ως υπουργός Εκκλησιαστικών και Δημοσίου Εκπαιδύσεως, τύπωσε και μοίρασε φυλλάδιο με τίτλο «Υπομνημάτιον περί εκπαιδύσεως του λαού», το οποίο είναι, ίσως, το πρώτο κείμενο εκπαιδευτικής πολιτικής κόμματος που διαθέτουμε. Τα επόμενα ανήκουν στο κόμμα των Φιλελευθέρων.

Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1910-1920

Η παραπάνω περίοδος με σημαία τη Μεγάλη Ιδέα διακρίνεται σε δύο υποπεριόδους.¹⁰ Κατά την πρώτη, με «ιστορικά βαρίδια», αλλά και εφόδια, τις γλωσσικές, ενίοτε ακραίες και αιματηρές, συγκρούσεις αλλά και την προεργασία με τα προηγηθέντα σχέδια νόμου, συνεχίζεται η παράδοση των νομοσχεδίων που φτάνουν στη Βουλή και τη Γερουσία αλλά ελάχιστα ψηφίζονται, αν και καλά προετοιμασμένα από αξιόλογους υπουργούς Παιδείας και με τη συνδρομή των διανοητών του Εκπαιδευτικού Ομίλου. Αναφέρομαι στα νομοσχέδια των υπουργών Απόστολου Αλεξάνδρη και Ιωάννη Τσιριμώκου (19, το ένα αφορά τον Οργανισμό του ΕΚΠΑ, από τον Αλεξάνδρη, από τα οποία τα οκτώ θα ψηφιστούν και εννέα από τον Τσιρι-

¹⁰ Για την περίοδο βλ. Ν.Π. Τερζής, *ό.π.*: Α.Δημαράς, *ό.π.*: Σ. Μπουζάκης, *ό.π.*

μώκο). Ο Τσιριμώκος παρουσίασε επί τετράωρο τα νομοσχέδιά του στη Βουλή, η δε γενική εισηγητική τους έκθεση, από τα αρτιότερα κείμενα που διαθέτουμε, συνιστά την πρώτη ολοκληρωμένη πρόταση εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης που εμπεριέχει όλους τους σχετικούς άξονες (σχολική γνώση, εκπαιδευτική επικέντρωση, μέριμνα για τον μαθητή, φιλοσοφία μεταρρύθμισης, διακυβέρνηση σχολείων).

Τα νομοσχέδια του 1913 έμειναν στο «χρονοντούλαπο της ιστορίας», όπως εύστοχα διαπίστωσε ο Δ. Γληνός, αν και, όπως θα δούμε παρακάτω, ορισμένα, το αμέσως επόμενο διάστημα ανασύρθηκαν από εκεί. Οι συνθήκες δεν είχαν ωριμάσει ακόμη, οδηγώντας τον Ελευθέριο Βενιζέλο σε συμβιβασμούς, αν και συχνά ο συμβιβασμός είναι ρεαλισμός. Π.χ. στη συνταγματική αναθεώρηση του 1911, για την οποία στο γλωσσικό θέμα ο Βενιζέλος «ακατηγορήθηκε» για συμβιβασμό, να θυμίσουμε ότι υπέρ της δημοτικής θα ψήφιζαν μόλις οκτώ βουλευτές των Φιλελευθέρων. Όμως, να σημειώσουμε επίσης ότι έξι από τα εννέα νομοσχέδια του Τσιριμώκου ψηφίστηκαν το 1914: για τη διοίκηση της εκπαίδευσης τον Μάρτιο του '14 και τα υπόλοιπα το τελευταίο τρίμηνο του '14. Επομένως, η παραπομπή των νομοσχεδίων του 1913 στο χρονοντούλαπο της ιστορίας κράτησε λίγους μήνες έως έναν χρόνο.

Κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '10 και, πλέον, με ισχυρό πολιτικά τον Βενιζέλο και την τριάδα του Εκπαιδευτικού Ομίλου σε κορυφαίες κρατικές θέσεις κλειδιά —ο Γληνός Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Παιδείας και οι Δελμούζος-Τριανταφυλλίδης Ανώτεροι Επόπτες Εκπαίδευσης—, έχουμε τη γλωσσο-εκπαιδευτική μεταρρύθμιση της περιόδου 1917-1920 με τα εμβληματικά βιβλία στη δημοτική γλώσσα. Η μεταρρύθμιση ξεκινά για να ανατραπεί βίαια το 1921 με το «να καώσι» που είναι ο πρώτος ταραγμένος σταθμός της ακραία πολιτικά ασταθούς περιόδου 1920-1928, η οποία συνδέεται και με τα Μαρασλειανά κ.ά.

ΥΣΤΕΡΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΙΣΜΟΣ (1928-1932)

Η ακραία πολιτική αστάθεια της περιόδου 1920-1928 διακόπηκε από ασυνήθιστη για τα ελληνικά δεδομένα πολιτική σταθερότητα (τετραετής κυβέρνηση Βενιζέλου) με μεγάλη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, αλλά με νέο ιδεολόγημα την εθνική αναγέννηση (η Μεγάλη Ιδέα είχε ενταφιαστεί στη Σμύρνη) και με συντηρητική στροφή, θεσμοθετώντας την ιδεολογι-

κή άμυνά της από την Αριστερά (Ιδιώνυμο). Στον χώρο της παιδείας υπήρξε διαμορφωμένη κυβερνητική φιλελεύθερη πρόταση παιδείας και στελέχωση του υπουργείου Παιδείας από δύο προβεβλημένα στελέχη των Φιλελευθέρων, τον Κ. Γόντικα και τον Γ. Παπανδρέου, τα οποία χωρίς τη συνδρομή των διανοητών του Εκπαιδευτικού Ομίλου (είχε προηγηθεί η διάσπαση του 1927) εφαρμόζουν την κυβερνητική εκπαιδευτική πολιτική κυρίως με διοικητικά στελέχη (Κακούρος, Κουντουράς, Αμαριώτου) με συνέχεια και συνέπεια. Είναι από τις λίγες περιόδους με κυβερνητική και όχι υπουργοκεντρική εκπαιδευτική πολιτική.

Τα εκπαιδευτικά μέτρα της περιόδου είναι γνωστά και έχουν με επάρκεια αναλυθεί: η μεταρρύθμιση του 1929, σχολική στέγη, εκπαιδευτική γνώση με νέα βιβλία, καινούργια αναλυτικά προγράμματα, 5ετή Διδασκαλεία, Οργανισμός του Πανεπιστημίου Αθηνών, νόμος για τα ξένα σχολεία και δημοτική γλώσσα στο δημοτικό. Ουσιαστικά στο θέμα της γλώσσας η κυβέρνηση του Ελευθέριου Βενιζέλου αντιγράφει τις ρυθμίσεις Νικολούδη με δημοτική στις τέσσερις πρώτες τάξεις του δημοτικού και στις δύο τελευταίες παράλληλα με την καθαρεύουσα.

ΣΤΟΧΑΣΜΟΙ-ΑΝΑΣΤΟΧΑΣΜΟΙ

Μια προσεκτική δεύτερη και τρίτη ανάγνωση με στοχαστική και αναστοχαστική διάθεση των εκπαιδευτικών φαινομένων της περιόδου που μελετούμε, ιδιαίτερα του φαινομένου «μεταρρύθμιση», πάντα μέσα στο πλαίσιο του αστικού κράτους, ιδιαίτερα αυταρχικού στον ύστερο βενιζελισμό, μάς οδηγούν σε ορισμένες σκέψεις-προβληματισμούς-συμπεράσματα.

Για την προετοιμασία, τη θεσμοθέτηση και την εφαρμογή μιας μεταρρύθμισης, πρέπει, πιστεύουμε, να συντρέχουν σωρευτικά πολλοί παράγοντες, όπως:

1. Ύπαρξη ισχυρής πολιτικής βούλησης και ισχυρής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας,
2. Διαμορφωμένη και ολοκληρωμένη, όχι αποσπασματική, πρόταση εκπαιδευτικής πολιτικής, κυβερνητικό πρόγραμμα παιδείας,
3. Σχέδιο-οδικό χάρτη για τη θεσμοθέτηση την εφαρμογή και την αξιολόγηση μιας μεταρρύθμισης,
4. Συναινέσεις, ιδιαίτερα εκείνων που καλούνται να εφαρμόσουν τα κυβερνητικά μέτρα, επομένως, κυρίως των εκπαιδευτικών,

5. Συνεκτίμηση της κυρίαρχης εκπαιδευτικής κουλτούρας,
6. Ισχυρές προσωπικότητες στο τιμόνι του υπουργείου Παιδείας.

Για την πραγματοποίηση μιας μεταρρύθμισης δεν αρκεί η συνδρομή ενός μόνον από τους παραπάνω παράγοντες. Π.χ., τα νομοσχέδια Αλεξανδρή-Τσιριμώκου σχεδιάστηκαν από δύο ισχυρές παιδαγωγικές προσωπικότητες, τον Παπασωτηρίου, το 1911 και τον Γληνό, το 1913, έχουν στο τιμόνι του υπουργείου Παιδείας δύο κορυφαία στελέχη του κόμματος των Φιλελευθέρων, αλλά εν τέλει ελάχιστα ψηφίστηκαν και πολύ λιγότερα εφαρμόστηκαν. Οι κοινωνικές συνθήκες ακόμη δεν είχαν ωριμάσει. Συναινήσεις δεν είχαν επιτευχθεί. Ακόμη και στο ίδιο το κυβερνών κόμμα δεν υπήρξε στήριξη σε πολλά μέτρα (π.χ., μόνο 8 βουλευτές ψήφισαν υπέρ της δημοτικής γλώσσας στη συνταγματική αναθεώρηση του 1911). Αντίθετα, στον ύστερο βενιζελισμό, χωρίς τους διανοητές του Εκπαιδευτικού Ομίλου, αλλά με διαμορφωμένη κυβερνητική πολιτική που καλούνταν να εφαρμόζουν δύο κορυφαία στελέχη των Φιλελευθέρων, ο Κωνσταντίνος Γόντικας και ο Γεώργιος Παπανδρέου, και μια κυβέρνηση με ισχυρή πλειοψηφία στη Βουλή, θεσμοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν μεταρρυθμίσεις. Μάλιστα, κάποιες, όπως ο Οργανισμός του 1932 για το Πανεπιστήμιο Αθηνών διά χειρός Παπούλια και Καραθεοδωρή, θα αντέξει για δεκαετίες.¹¹ Και για την πολιτικά ασταθή περίοδο 1880-1910, τα λίγα νομοσχέδια που ψηφίστηκαν, και μάλιστα στις αρχές της κυβερνητικής θητείας, ήταν με πρωθυπουργούς τον Χαρίλαο Τρικούπη και τον Θεόδωρο Δηλιγιάννη.

¹¹ Νίκος Παπαδάκης, *Η παλίμψηστη εξουσία – Κράτος, πανεπιστήμιο και εκπαιδευτική πολιτική στην Ελλάδα* (Αθήνα, Gutenberg, 2004).

ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ:
ΑΠΟ ΤΟ ΜΕΤΕΜΦΥΛΙΑΚΟ ΚΡΑΤΟΣ
ΣΤΗ ΜΕΤΑ-ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ

Δημήτρης Φ. Χαραλάμπους

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ,
ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΑΠΘ

Για να γίνει κατανοητή η διαδρομή της ελληνικής εκπαίδευσης και της εκπαιδευτικής πολιτικής προτείνω, καταρχήν, μια αδρή περιοδολόγηση για τον 19ο και 20ό αιώνα. Πιο συγκεκριμένα, μετά από τις αναζητήσεις και τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της καποδιστριακής και της σχετικά πρώιμης οθωνικής περιόδου (1828-1943), μπορούμε να διακρίνουμε τρεις μεγάλες χρονικές ιστορικές ενότητες που πλαισιώνουν και τα εκπαιδευτικά δρώμενα.

1. 1844-1922: η εκπαίδευση και οι λειτουργίες της καθορίζονται από τον μεγαλο-ιδεατισμό.
2. 1922-1974: η εκπαίδευση και οι λειτουργίες της καθορίζονται από τον αντι-κομμουνισμό.
3. 1974 και εξής: το βάρος πέφτει στον φιλελεύθερο εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού συστήματος, που στις πλείστες περιπτώσεις ταυτίζεται με την έννοια του εξευρωπαϊσμού, και στη συνέχεια του νεοφιλελεύθερου μετασχηματισμού.

Η περίοδος, λοιπόν, του μετεμφυλιακού κράτους συνιστά μια υποπερίοδο της μακράς ιστορικής ενότητας 1922-1974. Όλες τις κοινωνικές εκφάνσεις καθορίζει ο παρατεταμένος και πολύνεκρος Εμφύλιος πόλεμος που προηγήθηκε. Το άρθρο 16, στο Σύνταγμα του 1952, που ορίζει ως ιδεολογικό προσανατολισμό της εκπαίδευσης τον «ελληνοχριστιανικό πολιτισμό», αποτελεί τον μιάνα μεταφοράς στην εκπαίδευση της επίσημης αντικομμουνιστικής πολιτικής του κράτους. Έτσι, σε μια περίοδο που

το κράτος επιχειρεί την ανασυγκρότησή του ύστερα από τις ιστορικές περιπέτειες της δεκαετίας του 1940, η κύρια προτεραιότητα του εκπαιδευτικού συστήματος δεν είναι η συμβολή του στις κοινωνικές ανάγκες και την οικονομική ανάπτυξη, αλλά η πολιτική κοινωνικοποίηση της νέας γενιάς, με κεντρικό πυρήνα το αξιακό παραδοσιακό τρίπτυχο (πατρίς, θρησκεία, οικογένεια), ώστε να αποκτήσει πρωτίστως σταθερότητα το πολιτικό-κοινωνικό σύστημα που αμφισβητήθηκε με το χειρότερο δυνατό τρόπο, δηλαδή με τον Εμφύλιο πόλεμο.

Σε αυτό το πλαίσιο, για τις συντηρητικές κυβερνήσεις της περιόδου, το αίτημα της φιλελεύθερης εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης απορρίπτεται, το εκπαιδευτικό σύστημα παραμένει θεωρητικό, αυτοαναφορικό και αρχαιογνωστικό, ενώ η τεχνική-επαγγελματική εκπαίδευση αντιμετωπίζεται ως ωφελμιστική και, συνεπώς, ανεπιθύμητη –αν όχι επικίνδυνη–, αφού κρίνεται ότι δεν υπηρετεί τον κυρίαρχο σκοπό της πολιτικο-ιδεολογικής ενσωμάτωσης της νέας γενιάς. Η επίσημη εκπαιδευτική πολιτική δεν αφομοιώνει τις αρχές του κράτους πρόνοιας, τις θεωρίες του ανθρώπινου κεφαλαίου και τη στροφή στις θετικές επιστήμες, ύστερα από την εκτόξευση του δορυφόρου Σπούννικ και την κινητικότητα που προκάλεσε στις δυτικές Δημοκρατίες. Τα δειλά βήματα της κυβέρνησης της ΕΡΕ το 1959 δεν μετέβαλαν την κατάσταση και η ελληνική εκπαίδευση, σύμφωνα με την εύστοχη επισήμανση του Ε. Παπανούτσου, συνέχιζε να «περιμένει τον νομοθέτη της».¹

Εάν η παραπάνω εκπαιδευτική πολιτική των συντηρητικών κυβερνήσεων της μετεμφυλιακής περιόδου νομιμοποιείται στο όνομα του συνταγματικά κατοχυρωμένου («ελληνοχριστιανικού πολιτισμού») και της συσταλτικής ερμηνείας του, η κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου, μέσα από μια διασταλτική ερμηνεία του συνταγματικού όρου, θα οδηγηθεί στη σημαντική εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1964, η οποία ενσωματώνει μέτρα κοινωνικής πολιτικής, όπως η δωρεάν παιδεία, η εννιάχρονη υποχρεωτική εκπαίδευση και τα μαθητικά συσσίτια: θα αντιμετωπίσει –επιηρασμένη από τις θεωρίες του ανθρώπινου κεφαλαίου– την εκπαίδευση ως μοχλό κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης και τις δαπάνες για αυτήν ως

¹ Για τα παραπάνω ζητήματα, Δημήτρης Φ. Χαράλαμπος, *Εκπαιδευτική πολιτική και εκπαιδευτική μεταρρύθμιση στη μεταπολεμική Ελλάδα (1950-1974)* (διδ. Διατριβή, Θεσσαλονίκη: ΑΠΘ, 1990), 102-202.

παραγωγική επένδυση. Επιπλέον, σε επίπεδο αναλυτικού προγράμματος, θα εισαγάγει έναν κορμό μαθημάτων που προέρχονται από τις κοινωνικές επιστήμες (Εισαγωγή στην Κοινωνιολογία, Πολιτική Οικονομία, Στοιχεία Δημοκρατικού Πολιτεύματος), θα ενισχύσει στο ωρολόγιο πρόγραμμα τις θετικές επιστήμες και θα εξορθολογίσει τη διδασκαλία των αρχαιογνωστικών μαθημάτων, αφ' ενός με το μικρό περιορισμό των ωρών διδασκαλίας τους και, αφ' ετέρου, με την καθιέρωση της διδασκαλίας των αρχαίων ελληνικών στο γυμνάσιο από μεταφράσεις και τη μετατροπή του μαθήματος των λατινικών στο λύκειο σε προαιρετικό.²

Βέβαια, με την επικράτηση του στρατιωτικού καθεστώτος της 21ης Απριλίου 1967, και της επιδεικτικής έντασης του ιδεολογήματος του «ελληνοχριστιανικού πολιτισμού», με τη λαϊκότεροτη εκδοχή του, γνωστή ως «Ελλάς, Ελλήνων, Χριστιανών», η μεταρρύθμιση της κυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου καταργείται στο σύνολό της, εκτός από τη δωρεάν παιδεία. Το «παραδοσιακό» σχήμα της μεταρρύθμισης και αντιμεταρρύθμισης, που συνόδευσε την ελληνική εκπαίδευση και χαρακτήρισε την εκπαιδευτική πολιτική από το 1917, με αφορμή το γλωσσικό ζήτημα και την εισαγωγή για πρώτη φορά στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση αναγνωστικών, γραμμένων στη δημοτική γλώσσα, θα λειτουργήσει για τελευταία φορά, επιφέροντας ακόμη μια ασυνέχεια στις φιλελεύθερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες.³

Κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης, το ιστορικό πλαίσιο αλλάζει σχεδόν ριζικά. Η αποκατάσταση της Δημοκρατίας, η φιλελευθεροποίηση της συντηρητικής παράταξης και ο τερματισμός των πολιτικών αποκλεισμών, η επιδίωξη ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ και η συστηματοποίηση των προσπαθειών κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης, αλλά και η διαγραφή του ελληνοχριστιανικού πολιτισμού ως ιδεολογικού προσανατολισμού της εκπαίδευσης από το Σύνταγμα του 1975, διαμορφώνουν τις προϋποθέσεις για την άσκηση μιας φιλελεύθερης εκπαιδευτικής πολιτικής. Υπό αυ-

² Σήφης Μπουζάκης, Γεώργιος Α. Παπανδρέου 1888-1968. Ο πολιτικός της Παιδείας, τόμος Β' 1933-1968 (Αθήνα: Gutenberg, 1999), 39-112. Επίσης, Χαραλάμπους, *Εκπαιδευτική πολιτική*, 203-235.

³ Για την περίοδο της Δικτατορίας, βλ. Τριαντάφυλλος Δούκας, *Η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια γενική και επαγγελματική εκπαίδευση την περίοδο της δικτατορίας (1967-1974): Τεκταινώμενα, πολιτικές και φορείς δράσεις* (ιδ. Διατριβή, Πάτρα: 2008), 133-158. Επίσης, Χαραλάμπους, *Εκπαιδευτική πολιτική*, 250-269.

τούς τους όρους, η κυβέρνηση της ΝΔ θα γίνει ο νομοθέτης της φιλελεύθερης μεταρρύθμισης του 1976-1977.⁴ Μιας μεταρρύθμισης, η οποία χαρακτηρίστηκε («γερασμένο νεογέννητο»), ακριβώς γιατί κατ' ουσίαν επανέφερε την καταργημένη, από τη Δικτατορία, μεταρρύθμιση του 1964. Αυτήν, δηλαδή, τη μεταρρύθμιση που –μια δεκαετία, περίπου, πιο πριν– η τότε συντηρητική παράταξη ΕΡΕ, με τα ίδια σχεδόν ηγετικά πρόσωπα που στελέχωσαν τη ΝΔ, τη χαρακτήριζε ως εθνικά επικίνδυνη και προειδοποιούσε ότι, μόλις αναλάβει την εξουσία, θα την καταργήσει. Σύμφωνα με την Μ. Ηλιού, όσο και αν είναι κατανοητές, μέσα στο πλαίσιο της μεταπολίτευσης, οι επιλογές της εκπαιδευτικής πολιτικής της συντηρητικής παράταξης, «δεν παύει όμως να φαίνεται σαν ειρωνεία της ιστορίας το γεγονός ότι η δεξιά παράταξη εμφανίστηκε να προτείνει τα μεταρρυθμιστικά μέτρα που τόσο λυσσαλέα είχε πολεμήσει μια δεκαετία πριν».⁵

Με τη μεταρρύθμιση του 1976-1977 διαμορφώνεται ένα εκπαιδευτικό σύστημα με φιλελεύθερη ταυτότητα, με ενισχυμένα τα προνοιακά γνωρίσματα και τους δεσμούς με την οικονομία, αφού εγκαθιδρύεται με μεγάλη καθυστέρηση και δημόσιο δίκτυο τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης. Αλλά και ένα άλλο ζήτημα, με ιδιαίτερο συμβολικό και ιστορικό φορτίο, βρίσκει την οριστική του λύση: το γλωσσικό. Η κυβέρνηση της ΝΔ, πραγματοποιώντας μια γενναία, για την εποχή, υπέρβαση, καθιερώνει ως μοναδική γλώσσα του κράτους και της εκπαίδευσης τη δημοτική. Κατ' αυτόν τον τρόπο η συντηρητική παράταξη από διώκτης της μετατρέπεται σε νομοθέτη της, ενταφιάζοντας, ταυτόχρονα και εξίσου οριστικά, την καθαρεύουσα.⁶

Η επίσημη εκπαιδευτική πολιτική των κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ κατά τη δεκαετία του 1980 θα συνεχίσει την πολιτική του εκσυγχρονισμού της ελληνικής εκπαίδευσης, μέσω ενός συστηματικού και ολοκληρωμένου προγράμματος εκπαιδευτικής πολιτικής, με μεγαλύτερη ένταση, αλλά και ριζοσπαστικότερη διάθεση.⁷ Η εκπαιδευτική πολιτική, στο όνομα της

⁴ Οι δύο κύριοι νόμοι της μεταρρύθμισης είναι για τη γενική εκπαίδευση ο ν. 309/30.4.1976, ΦΕΚ 100 και για την τεχνική-επαγγελματική ο ν. 576/13.4.1977, ΦΕΚ 102.

⁵ Μαρία Ηλιού, *Εκπαιδευτική και κοινωνική δυναμική* (Αθήνα: Πορεία, 1984), 181.

⁶ Μάριος Πλωρίτης, «Το τέλος του διχασμού», *Το Βήμα*, 8 Φεβρουαρίου 1976.

⁷ Οι δύο σημαντικότεροι νόμοι που εκφράζουν την εκπαιδευτική πολιτική του ΠΑΣΟΚ είναι για την τριτοβάθμια εκπαίδευση ο ν. 1268/16.7.1982, ΦΕΚ 87 και για τη γενική εκπαίδευση ο ν. 1566/30.9.1985, ΦΕΚ 167.

ισότητας των εκπαιδευτικών ευκαιριών και της μεγαλύτερης κοινωνικής δικαιοσύνης, θα ταυτιστεί σε μεγάλο βαθμό με την κοινωνική πολιτική. Η κατάργηση των εισαγωγικών εξετάσεων για το λύκειο, η ενισχυτική διδασκαλία, τα Μεταλυκειακά Προπαρασκευαστικά Κέντρα, τα Ενιαία Πολυκλαδικά Λύκεια, τα μέτρα για την ειδική αγωγή, η αύξηση της προσφοράς θέσεων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και διάφορα άλλα μέτρα ενισχύουν αποφασιστικά τον κοινωνικό χαρακτήρα της εκπαίδευσης. Επίσης, συνεχίζεται η προσπάθεια μεγαλύτερης σύνδεσης της εκπαίδευσης με την οικονομία, ενώ και από ιδεολογική άποψη, χωρίς καμμία αμφιβολία, το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα διευρύνει την ανοιχτότητά του. Μια δέσμη μέτρων σηματοδοτούν την εγκατάλειψη συντηρητικών συμβολισμών, θεσμών και πρακτικών του παρελθόντος και την προσχώρηση σε μια νέα θεώρηση πολλών πραγμάτων. Η κατάργηση της μαθητικής στολής, του πολυτονικού συστήματος και του θεσμού του επιθεωρητή, αλλά και η καθιέρωση του πανεπιστημιακού ασύλου, εκπέμπουν τη δική τους σημειολογία στο πλαίσιο της προσπάθειας γενικής ανανέωσης του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.

Θα πρέπει, όμως, να επισημάνουμε και μια άλλη εξέλιξη που απορρέει από τον τρόπο με τον οποίο άσκησαν την εκπαιδευτική τους πολιτική οι κυβερνήσεις της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ κατά την περίοδο 1974-1990: εγκαταλείπεται πλέον το καταστροφικό σχήμα των μεταρρυθμίσεων και αντιμεταρρυθμίσεων και ασκούνται οι πολιτικές για την εκπαίδευση περισσότερο με τη λογική της συνέχειας παρά της ασυνέχειας. Έτσι, οι πολιτικές των διαφορετικών –ως προς το πολιτικο-ιδεολογικό τους στίγμα κυβερνήσεων– ασκούνται, χωρίς να ισοπεδώνονται οι προηγούμενες. Όπως είναι προφανές, το ήπιο πολιτικό μεταπολιτευτικό κλίμα αντανάκλα τις επιδράσεις του και στις αντιπαραθέσεις στο πεδίο της εκπαίδευσης.

Όταν κατά την περίοδο 1974-1990 στην Ελλάδα εντείνονται οι προσπάθειες για την οικοδόμηση και ολοκλήρωση του κράτους πρόνοιας, ήδη στην Αγγλία επικρατεί στην εξουσία η Μ. Θάτσερ, η σημαντικότερη εκπρόσωπος του νεοφιλελευθερισμού-νεοσυντηρητισμού στην Ευρώπη, που γρήγορα, εξ αιτίας και της κατάρρευσης των κομμουνιστικών συστημάτων, θα καταστεί κυρίαρχη ιδεολογία και πολιτική στον μετακομμουνιστικό μονοπολικό κόσμο. Αυτό το νέο ιστορικό πλαίσιο, που ισχύει και στις μέρες μας, διαμορφώνει νέες πραγματικότητες και για την ελληνική εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική. Υπερισχύουν νέα προτάγματα

και επιδιώξεις, όπως η στενότερη διασύνδεση της εκπαίδευσης με την οικονομία και την αγορά εργασίας, ο ανταγωνισμός, η αξιολόγηση, η λογοδοσία, η διαμόρφωση ενός πολίτη-επιχειρηματικού υποκειμένου, η έννοια προς τον ιδιωτικό παράγοντα κ.τ.λ.

Η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση ύστερα από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ βρίσκεται σε αναζήτηση μιας ευρωπαϊκής εκπαιδευτικής πολιτικής,⁸ η οποία αφ' ενός να προσιδιάζει στις νέες πραγματικότητες που δημιούργησε η ψηφιακή επανάσταση και στις αλλαγές που επέφερε στην παραγωγική διαδικασία και την εργασία και, αφ' ετέρου, να απαντά στον κρίσιμο ρόλο που απέκτησαν τα εκπαιδευτικά συστήματα στο πλαίσιο των κοινωνιών και οικονομιών της γνώσης.⁹

Από αυτή την άποψη θεωρούμε ότι η μεταρρύθμιση Αρσένη βρίσκεται στο μεταίχμιο των δύο «παραδειγμάτων» εκπαιδευτικής πολιτικής: ορισμένα στοιχεία συνεχίζουν το παράδειγμα του κοινωνικού κράτους (όπως το ολοήμερο σχολείο και τα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας), ενώ άλλα στοιχεία έλκουν την καταγωγή τους από το νεοφιλελεύθερο παράδειγμα, όπως το Σώμα Μονίμων Αξιολογητών, οι εξοντωτικές εξετάσεις των 14 μαθημάτων στο λύκειο κ.ά. Η κατάργηση της επετηρίδας και οι εξετάσεις του ΑΣΕΠ για διορισμό στην εκπαίδευση, η καθιέρωση του πολλαπλού βιβλίου, το πιστοποιητικό παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας, η καθιέρωση του Ενιαίου Λυκείου (και η ταυτόχρονη κατάργηση του Ενιαίου Πολυκλαδικού Λυκείου), το ακαδημαϊκό απολυτήριο σε συνδυασμό με τον σχεδιασμό κατάργησης των εισαγωγικών εξετάσεων για την τριτοβάθμια εκπαίδευση και η διαθεματικότητα και αναθεώρηση των αναλυτικών προγραμμάτων είναι μερικά από τα σημαντικά μέτρα της «μεταρρύθμισης Αρσένη».¹⁰ Βέβαια, ορισμένα από τα παραπάνω μέτρα συνάντησαν ισχυρές και παρατεταμένες αντιστάσεις από την πλευρά των οργανωμένων εκπαιδευτικών, αλλά και από άλλα κοινωνικά στρώματα: ακόμη και από το εσωτερικό του κυβερνώντος κόμματος. Με αυτή τη νομιμοποίηση,

⁸ *Λευκό Βιβλίο για την εκπαίδευση και την κατάρτιση. Διδασκαλία και μάθηση – Προς την κοινωνία της γνώσης* (Λουξεμβούργο: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1996).

⁹ Περικλής Παυλίδης, *Το έργο των εκπαιδευτικών στην «κοινωνία της γνώσης»* (Αθήνα: ΚΨΜ, 2022), 13-26.

¹⁰ Ξενοφών Παπασταμόπουλος, *Η εκπαιδευτική πολιτική της κυβέρνησης του Κ. Σημίτη 1996-2000* (Θεσσαλονίκη: ΑΠΘ, 2015).

η επόμενη κυβέρνηση Κ. Σημίτη, με υπουργό Παιδείας τον Π. Ευθυμίου, θα αποδομήσει σημαντικές προβλέψεις της μεταρρύθμισης Αρσένη.¹¹

Οι νεοφιλελεύθερες τάσεις,¹² με την πάροδο του χρόνου θα ενισχυθούν και θα αποτελέσουν την κυρίαρχη τάση κατά την πρώτη δεκαετία του 2000, υπό τις επιδράσεις πια και της ευρωπαϊκής εκπαιδευτικής πολιτικής μετά από τη συνθήκη του Μάαστριχτ, του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, που λειτουργούν ως παγκόσμιας εμβέλειας δεξαμενές σκέψης και διαμόρφωσης πολιτικών για τα εκπαιδευτικά συστήματα. Το εθνικό κράτος από πολλές απόψεις αποδυναμώνεται, οι αντιθέσεις των πολιτικών κομμάτων και των κυβερνήσεων υποχωρούν και οι συγκλίσεις, εξ αιτίας της επιρροής των διεθνών οργανισμών, αυξάνονται.¹³

Τόσο η εκπαιδευτική πολιτική της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ την περίοδο 2000-2004 όσο και αυτή της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας την περίοδο 2004-2009 συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό στις βασικές τους επιδιώξεις: την αξιολόγηση σε όλα τα επίπεδα, την ισχυροποίηση των δεσμών της εκπαίδευσης με την οικονομία και την αγορά εργασίας, την ενίσχυση των θεσμών κατάρτισης και διά βίου εκπαίδευσης.¹⁴ Μάλιστα, η τελευταία αυτοδύναμη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ (2009-2014) δεν θα περιοριστεί απλά στη συνέχιση αυτών των τάσεων, αλλά θα ασκήσει μια πολιτική, η οποία αναιρεί και εμβληματικά μέτρα της πρώτης κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ (1981-1985), όπως, για παράδειγμα, την κατάργηση του ακαδημαϊκού ασύλου και την ενίσχυση των εκπαιδευτικών –και, κατ’

¹¹ Γεράσιμος Δ. Αρσένης, *Γιατί δεν έκατσα καλά. Η εμπειρία της Εκπαιδευτικής Μεταρρύθμισης 1996-2000* (Αθήνα: Gutenberg, 2015).

¹² Για τις νεοφιλελεύθερες εκπαιδευτικές πολιτικές, βλ. Susan L. Robertson, «“Remaking the World”: Neoliberalism and the Transformation of Education and Teachers’ Labor», στο Mary Compton - Lois Weiner (επιμ.), *The Global Assault on Teaching, Teachers, and their Unions. Stories for Resistance* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 11-27.

¹³ Αριστοτέλης Ζμας, *Παγκοσμιοποίηση και εκπαιδευτική πολιτική* (Αθήνα: Μεταίχμιο, 2007), 9-42. Επίσης, Σταύρος Μούτσιος, «Διεθνής εκπαίδευση και νεοφιλελευθερισμός: θεσμοί, πολιτικές, σχέσεις εξουσίας», *Συγκριτική και Διεθνής Εκπαιδευτική Επιθεώρηση* 15 (2010), 13-36.

¹⁴ Για τις βασικές αρχές της εκπαιδευτικής πολιτικής της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας, βλ. Σπυρίδων Ταλιαδούρος (υφυπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων), «Οι προσανατολισμοί της επίσημης εκπαιδευτικής πολιτικής», στο Δημήτρης Φ. Χαραλάμπους (επιμ.), *Μεταπολίτευση και Εκπαιδευτική Πολιτική: παρελθόν-παρόν-μέλλον* (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 2007), 41-47.

επέκταση, κοινωνικών– ανισοτήτων, με την καθιέρωση του δικτύου των Πρότυπων και Πειραματικών Σχολείων, την ίδια στιγμή που η έναρξη της δεινής κοινωνικο-οικονομικής κρίσης αποστερούσε από τη δημόσια εκπαίδευση στοιχειώδεις οικονομικούς πόρους.¹⁵

Η κοινωνικο-οικονομική κρίση του 2010, που θα οριστικοποιήσει τη λήξη του βιολογικού κύκλου της Μεταπολίτευσης και θα σημάνει την ανάδυση της μετα-μεταπολιτευτικής περιόδου, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι τροφοδοτεί και την οριστική πλέον επικράτηση του νεοφιλελεύθερου παραδείγματος στην εκπαιδευτική πολιτική. Δηλαδή, με τη νομιμοποιητική επίκληση της κρίσης επιταχύνεται η εφαρμογή νεοφιλελεύθερων πολιτικών, όπως για παράδειγμα της αξιολόγησης,¹⁶ με τη συνοδεία της συρρίκνωσης των μισθών των εκπαιδευτικών, τις απολύσεις, τις υποχρεωτικές μεταθέσεις και μετατάξεις, τις συγχωνεύσεις και καταργήσεις σχολείων και πολλά άλλα. Τα όσα, για παράδειγμα, συντελούνται την περίοδο 2019-11 από την τελευταία αυτοδύναμη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, την περίοδο 2012-2015 από τη συγκυβέρνηση ΝΔ-ΠΑΣΟΚ και από το 2019 έως σήμερα, επιβεβαιώνουν την πλήρη αλλαγή παραδείγματος εκπαιδευτικής πολιτικής. Ιδιαίτερα η περίοδος 2019-2022 συνιστά την αποκορύφωση και ολοκλήρωση της νεοφιλελεύθερης φυσιογνωμίας του συστήματος. Θα μπορούσαμε μάλιστα να ισχυριστούμε ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο της τελευταίας τριετίας αποτελεί ισχυρό υπόστρωμα για να μετεξελιχθεί σταδιακά το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα σε εκπαιδευτική αγορά.

Η εκπαιδευτική πολιτική της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ κατά την περίοδο 2015-2019, παρά τα κάποια μέτρα που θεσμοθέτησε (επαναπρόσληψη απολυμένων, κατάργηση μέτρων προηγούμενων κυβερνήσεων, ηπιότερη μορφή αξιολόγησης την οποία ονομάζει «αποτίμηση», κατάργηση παλιών δομών και θεσμών και ίδρυση νέων που αποσκοπούσαν σε

¹⁵ Δημήτρης Φ. Χαράλαμπος, *Πανεπιστημιακές παραδόσεις* (Θεσσαλονίκη: 2020), 154-167. Οι βασικοί νόμοι της περιόδου 2009-2011 είναι ο ν. 3848/19.5.2010, ΦΕΚ 71, ο ν. 3966/24.5.2011, ΦΕΚ 118 και ο ν. 4009/6.9.2011, ΦΕΚ 195.

¹⁶ Εντελώς ενδεικτικά, κατά την υπουργία του Κ. Αρβανιτόπουλου, προκειμένου να υποστηριχθεί η αξιολόγηση δημιουργείται το «Παρατηρητήριο Αξιολόγησης», το «Δίκτυο Πληροφόρησης» για την αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου, θεσπίζεται η «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση», ενώ το ΠΔ 152/2013 συγκεκριμενοποιεί αναλυτικά την αξιολόγηση όλου του εκπαιδευτικού προσωπικού.

πιο «συνεργατικές» διαδικασίες κ.τ.λ.) δεν ανέστρεψε τις νεοφιλελεύθερες τάσεις. Ο πολιτικός λόγος του ΣΥΡΙΖΑ για την εκπαίδευση συνιστά κράμα ανίσχυρου αντίλογου και ταυτόχρονης συνέχειας πολλών πτυχών της νεοφιλελεύθερης εκπαιδευτικής πολιτικής. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, πολύ δύσκολα θα μπορούσε να τεκμηριώσει κανείς τον ισχυρισμό ότι αποτελεί μια εκπαιδευτική πολιτική-«αντι-παράδειγμα».

ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΙΣΤΟΡΙΑ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΝΩΤΑΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

Βαγγέλης Καραμανωλάκης

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΝΕΟΤΕΡΗΣ ΚΑΙ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ,
ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ, ΕΚΠΑ

Στο κείμενο που ακολουθεί επιχειρώ να καταθέσω μια σειρά από σκέψεις για την ιστορία της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα. Επέλεξα συνειδητά τον όρο «ανώτατη» και όχι «πανεπιστημιακή εκπαίδευση», παρά την αναγνώριση των προβλημάτων που η οριοθέτηση ενός τέτοιου πεδίου γεννά. Θεώρησα, όμως, σκόπιμη τη χρησιμοποίησή του, στο μέτρο που αναφέρομαι σε μια ιστορική διαδρομή εντός της οποίας περιλαμβάνονται διαφορετικοί, και όχι μόνο πανεπιστήμια, θεσμοί. Ορισμένοι συγκροτήθηκαν εξ αρχής διαφοροποιούμενοι από τη λογική του γερμανόφωνου πανεπιστημίου, και ακολουθώντας το γαλλικό εκπαιδευτικό σύστημα, όπως λ.χ. η Στρατιωτική Σχολή Ευελπίδων.¹ Ορισμένοι διέγραψαν μια σημαντική πορεία ως ανώτερες και ανώτατες σχολές έως και την κατάργησή τους, όπως λ.χ. η μοναδική περίπτωση της «Βιομηχανικής και Εμπορικής Ακαδημίας» του Όθωνα Ρουσόπουλου.² Άλλοι, πάλι, ακολούθησαν μια μακρά και περίπλοκη διαδρομή έως την ανάδειξή τους σε αυτοτελείς ανώτατες σχολές, όπως η Ανωτάτη Σχολή Καλών Τεχνών (ΑΣΚΤ).³ Η διαδρομή αυτή περιλάμβανε αποκλεισμούς και εντάξεις, καθώς επίσης και σαφείς

¹ Επαμεινώνδας Κ. Στασινόπουλος, *Η ιστορία της Σχολής των Ευελπίδων (1828-1953)* (Αθήνα 1954).

² Έλενα Μανιάτη, «Η Ακαδημία του Όθ. Ρουσόπουλου: αναδεικνύοντας την εκπαιδευτική της φαινογνωμία και τον ρόλο της» στο <http://www.eriande.elemedu.upatras.gr/eriande/synedria/synedrio3/praktika%2014/maniati.htm>

³ Νίκος Δασκαλοθανάσης, *Διδάσκοντας την τέχνη. Η ιστορία της ΑΣΚΤ μέσα από το έργο των δασκάλων της 1840-1974* (ΑΣΚΤ, Αθήνα 2004).

ιεραρχήσεις συνδεδεμένες με επιστημονικές και κοινωνικές αντιλήψεις. Η εξέλιξη λ.χ. του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (ΕΜΠ) από το Σχολείο των Τεχνών στο ισόβαθμο με το Αθήνησι ίδρυμα⁴ δεν υπήρξε προδιαγεγραμμένη αντιθέτως συνδέθηκε με υπαρκτές κοινωνικές ανάγκες και σημαίνουσες αλλαγές στις αντιλήψεις αναφορικά με το τι θεωρούνταν άξιο να συμπεριληφθεί στην ύψιστη εκπαιδευτική βαθμίδα. Η αυτονόμηση και της Φυσικομαθηματικής το 1904 από τη Φιλοσοφική συνδέθηκε με την ανάδειξη του γνωστικού της αντικειμένου ως διακριτού επιστημονικού πεδίου.⁵ Η δημιουργία και η σταδιακή αναβάθμιση μιας σειράς ανώτατων σχολών στο πλαίσιο αυτού που θα ονομάζαμε επιστημονική-επαγγελματική εκπαίδευση (Γεωπονική, ΑΣΟΕΕ, Πάντειος κ.ά.) στον Μεσοπόλεμο συνδέθηκε με νέες ιεραρχήσεις εντός του χώρου της ανώτατης εκπαίδευσης, όπου μπορούσε πια να ενταχθεί, έστω και ως αρχικά ανώτερη και έπειτα ανώτατη σχολή, ό,τι παλαιότερα αποκλειόταν.⁶ Εάν το 1837 ο πρώτος πρύτανης του Οθώνειου Πανεπιστημίου Κωνσταντίνος Σχινάς τόνιζε emphatically την εξ ορισμού απουσία κάθε σύνδεσης της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης με τον πρακτικό βίο και την επαγγελματική διέξοδο,⁷ η πρόσφατη πανεπιστημοποίηση των τεχνολογικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων συνδεδεμένη πλέον και με τις ευρύτερες ευρωπαϊκές εξελίξεις, αναδεικνύει τους έντονους μετασχηματισμούς στον χώρο της ανώτατης εκπαίδευσης και τη διεύρυνση του πεδίου, η οποία έγινε στο πλαίσιο πολιτιστικών, κοινωνικών και επιστημονικών εξελίξεων.⁸

Μελετώντας κανείς εκ των υστέρων αυτά τα 185 χρόνια ανώτατης

⁴ Κωνσταντίνος Μπίρης, *Ιστορία του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου* (ΕΜΠ, Αθήνα 1957).

⁵ Ηλίας Καρκάνης, *Οι φυσικές επιστήμες και το Πανεπιστήμιο στον 19ο αιώνα, ανέκδοτη διδακτορική διατριβή*, Αθήνα, ΕΚΠΑ-ΕΜΠ, 2012.

⁶ Νίκος Παπαδάκης, «Διευρύνοντας την σκέπη της σοφίας. Αναπτυξιακή προοπτική, κοινωνικοοικονομικές μεταρρυθμίσεις και πανεπιστημιακή πολιτική στο Μεσοπόλεμο: Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, ΑΣΚΤ, Ανώτατη Γεωπονική Σχολή, ΑΣΟΕΕ και Πάντειος», *Πανεπιστήμιο* 5/2002, 3-59.

⁷ Λογίδριον *Εκφωνηθέν εις την ημέραν της εγκαθιδρύσεως του πανεπιστημίου Όθωνος, υπό του Κωνστ. Σχινά, πρυτάνεως, ένετο στο Κ. Θ. Δημαράς, «Εν Αθήναις τη 3 Μαΐου 1837»*, μελέτη ιστορική και φιλολογική, Αθήνα, ΕΚΠΑ, 1987.

⁸ Βλ. μια αποτύπωση των σχετικών ζητημάτων σε ένα σχετικό δημοσιογραφικό αφιέρωμα του 2017, στο <https://www.in.gr/2017/09/29/greece/dialogos-sto-in-gr-ti-simainei-i-panepistimiopoiisi-twn-tei/>

εκπαίδευσης στη χώρα μας θα μπορούσε να μιλήσει για γραμμική ανάπτυξη, η οποία περιλαμβάνει όλους τους παράγοντες που τη συγκροτούν. Από το ένα πανεπιστήμιο του 1837 στα δεκάδες σήμερα, από τους 53 φοιτητές στους εκατοντάδες χιλιάδες φοιτητές και φοιτήτριες, από τους 25 διδάσκοντες στο σημερινό πολυπρόσωπο διδακτικό προσωπικό. Η πορεία αυτή έχει συγκεκριμένους σταθμούς, σημαντικές τομές και πυκνώσεις, οι οποίες μάς οδηγούν στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα ως την πλέον κρίσιμη, και δυστυχώς ακόμη χωρίς επαρκή μελέτη, περίοδο για την ελληνική ανώτατη εκπαίδευση.

Από το τέλος του 19ου έως και τη δεκαετία του 1960 οι φραγμοί που τέθηκαν (δίδακτρα, εξετάσεις) δεν μπόρεσαν να διακόψουν τη σταδιακή αύξηση του φοιτητικού πληθυσμού: είναι σαφές όμως ότι την ανέκοψαν και την περιόρισαν. Η πραγματική τομή είναι η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1963-1964 και κυρίως το διάστημα μετά το 1982, όταν η διεύρυνση του φοιτητικού πληθυσμού συνδέθηκε με τη δημιουργία νέων ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.⁹

Αναφέρθηκα σε μια ευθύγραμμη πορεία, στο μέτρο που όλο αυτό το διάστημα δεν είχαμε κάποια σημαντική αναδίπλωση, λ.χ. μια περίοδο μείωσης του φοιτητικού πληθυσμού ή περιορισμού του αριθμού των ανωτάτων ιδρυμάτων. Δεν αναφέρομαι, βέβαια, στις πρόσφατες συζητήσεις για συγχωνεύσεις τμημάτων, δείγμα πλέον και της αλλαγής παραδείγματος που χαρακτηρίζει την ανώτατη εκπαίδευση. Η πορεία δεν είναι σε όλα ευθύγραμμη. Αν θεωρήσουμε ότι ο νόμος του 1982 αποτέλεσε την πλέον σημαντική στιγμή εκδημοκρατισμού της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης στη χώρα μας, στο μέτρο που εξασφάλιζε τη συμμετοχή όλων των παραγόντων της πανεπιστημιακής διαδικασίας στη λήψη αποφάσεων (διδακτικό, διοικητικό, φοιτητικό προσωπικό), μετά και από την ηχηρή παρουσία των φοιτητών αλλά και του αγώνα του Ειδικού Διδακτικού Προσωπικού στη δεκαετία του '70,¹⁰ τα τελευταία χρόνια ζούμε όλο και

⁹ Κώστας Αγγελάκος, *Η πρόσβαση στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση (1964-2014): Η αφόρητη επανάληψη και η αβάσταχτη ελαφρότητα του δημόσιου πολιτικού λόγου και διαλόγου* (Αθήνα, Μεταίχμιο, 2017).

¹⁰ Βλ. Αικατερίνη-Μαρία Χαραλαμπίκη, *Η απεργία των 100 ημερών». Παρουσίαση της απεργίας του Ε.Δ.Π. του Πανεπιστημίου Αθηνών ενάντια στο νόμο 815/78 και η διαμόρφωση του ελληνικού πανεπιστημίου στην Μεταπολίτευση, ανέκδοτη μεταπτυχιακή εργασία ειδίκευσης, ΕΚΠΑ, Αθήνα 2019.*

πιο έντονα την αποδόμηση αυτής της λογικής και τη δημιουργία ενός νέου πλαισίου διοίκησης του πανεπιστημίου, όπου σταδιακά περιορίζεται ο βαρύνων λόγος της πανεπιστημιακής κοινότητας στη διοίκηση και τη διαχείριση των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων.

Η ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα στηρίχθηκε στη μεταφορά στην ελληνική πραγματικότητα θεσμών και πρακτικών από τον δυτικό κόσμο που είχαν ήδη τη μακρά δική τους προϊστορία. Κάθε φορά στηρίχθηκε και σε ένα παρόν του οποίου οι διαμορφωτές της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης υπήρξαν γνώστες. Τα παραδείγματα είναι πολλά εκκινώντας από την καθοριστική παρουσία των Βαυαρών, οι οποίοι εργάστηκαν προς την κατεύθυνση της δημιουργίας πανεπιστημίου στη λογική του γερμανόφωνου χώρου και φτάνοντας στον Ανδρέα Παπανδρέου και τις προτάσεις του για τις οικονομικές σπουδές στη δεκαετία του 1960.¹¹ Η επιρροή ήταν καθοριστική, σε οργανωτικό αλλά και σε επιστημονικό επίπεδο, καθώς έως τουλάχιστον το 1911 το Πανεπιστήμιο δεν μπορούσε να αναπαράγει τον εαυτό του παρά μόνον από το εξωτερικό, στο μέτρο που δεν υπήρχε ο θεσμός της διδακτορικής διατριβής, όπως τον ξέρουμε σήμερα. Η ελληνική ανώτατη εκπαίδευση συνομίλησε με τη διεθνή επιλέγοντας κάθε φορά διαφορετικά σχήματα και δομές, όπως ήταν λ.χ. στη δεκαετία του 1980 η εγκατάλειψη της γερμανόφωνης λογικής της έδρας και η ανάδειξη του αγγλοσαξωνικού μοντέλου του Τμήματος, όπως καθιερώθηκε εδώ, ως βασικής μονάδας διοίκησης. Η σχέση αυτή δεν αφορούσε μόνο τα διοικητικά σχήματα, αλλά και το ίδιο το διδακτικό προσωπικό. Έως και τον Μεσοπόλεμο οι περισσότεροι από τους διδάσκοντες στο Αθήνησι είχαν σπουδάσει σε γερμανόφωνα πανεπιστήμια. Η ήττα της Γερμανίας στον Α΄ και έπειτα στον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο αποδυνάμωσε την παρουσία της ως κυρίαρχης δύναμης στον χώρο των ευρωπαϊκών σπουδών, ενισχύοντας το γαλλικό παράδειγμα, για να ακολουθήσει από τη δεκαετία του 1980 και μετά, η πλειοψηφική παρουσία των καθηγητών που είχαν μετεκπαιδευθεί στον αγγλοσαξωνικό χώρο.¹²

¹¹ Βλ. Χάιδω Μπάρκουλα, *Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. 100 χρόνια ιστορίας 1920-2020* (ΟΠΑ, Αθήνα 2020), 107-112.

¹² Βλ. Κώστας Κριμπάς, «Ανώτατη Παιδεία και έρευνα 1949-1974», στο Β. Παναγιωτόπουλος (επιμ.), *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, τ. 9 (Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2003), 153-166 και του ίδιου, «Ανώτατη Παιδεία και έρευνα 1974-2000», στο ίδιο, τ. 10, 145-162.

Σε αυτή την κατεύθυνση η αναζήτηση του μοντέλου, το οποίο ακολουθήθηκε κάθε φορά, ενός «καθαρού» προτύπου αποτελεί ματαιοπονία σε έναν κόσμο συνεχών πολιτιστικών και διανοητικών ανταλλαγών και επαφών, όπως ήταν λ.χ. εκείνος του ευρωπαϊκού 19ου αιώνα στον οποίο εγγράφεται και η ίδρυση του ελληνικού πανεπιστημίου. Παρά την ισχυρή παρουσία του γερμανόφωνου προτύπου, η οργάνωση του ιδρύματος μέσα στον χρόνο δεν στηρίχτηκε μόνο σε αυτό, αλλά και στην επιλεκτική ενσωμάτωση στοιχείων από διαφορετικά παραδείγματα. Την ίδια ώρα που το πρότυπο («μεταφερόταν») στην ελληνική πραγματικότητα, εισάγονταν μαζί και οι κριτικές που είχε δεχθεί ή οι τροποποιήσεις που είχε ήδη υποστεί.¹³

Η σχέση με τα ευρωπαϊκά παράλληλα δεν υπήρξε μια διαδικασία μιμητικής αναπαραγωγής, αλλά επιλεκτικής πρόσληψης και προσαρμογής στοιχείων με βάση τα πολιτικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά της εκάστοτε συγκυρίας. Η διαμόρφωση της φυσιογνωμίας της ανώτατης εκπαίδευσης υπήρξε ένα προνομιακό πεδίο συγκρούσεων αλλά και συναινέσεων γύρω από την ελληνική πραγματικότητα, με θέσεις οι οποίες νομιμοποιούνταν από την αναφορά τους στο εξωτερικό. Σε κάθε περίπτωση, η μεταφορά οδηγούσε σε σημαντικές μεταβολές. Ας εστιάσουμε σε ένα συγκεκριμένο παράδειγμα. Στον πυρήνα της λογικής του γερμανόφωνου πανεπιστημίου ήταν η καταβολή διδάκτρων από τους φοιτητές. Η επιβολή των διδάκτρων λειτουργούσε ως ένα ισχυρό κριτήριο επιλογής και παράλληλα αποτελούσε στοιχείο διασφάλισης της συγκρότησης του φοιτητικού σώματος ως της επόμενης κρατικής ελίτ. Ειδικότερα, επίσης, η καταβολή διδάκτρων στους υφηγητές εξασφάλιζε στο Πανεπιστήμιο ένα σώμα νεώτερων διδασκόντων που συνέτειναν κατά τεκμήριο αισθητά και στην ανανέωση των γνωστικών αντικειμένων και της μεθοδολογίας των επιστημών. Στην ελληνική περίπτωση η καταβολή διδάκτρων, η οποία προβλεπόταν με τον κανονισμό ανεστάλη προσωρινά αμέσως μετά την ίδρυση του πανεπιστημίου, καθώς το νέο ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα ήθελε να προσελκύσει ημεδαπούς αλλά και ομογενείς φοιτητές, ιδιαίτερα από την Οθωμανική Αυτοκρατορία. Κι αυτή η προσωρινότητα κράτησε

¹³ Βλ. τις σχετικές παρατηρήσεις στο Βαγγέλης Καραμανωλάκης, «Η ιστορία μιας μετονομασίας: Από το Οθώνειο στο Εθνικό Πανεπιστήμιο (1837-1862)» στο Αλέξανδρος-Ανδρέας Κύρτσος - Μίλτος Πεχλιβάνος (επιμ.), *Επιτομή των ελληνογερμανικών διασταυρώσεων*, <https://comdeg.eu/el/compendium/essay/103615/>

πολύ: μόλις το 1892 η κυβέρνηση Χαρίλαου Τρικούπη καθιέρωσε τα διδάκτρα, στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, της γενικότερης δημοσιονομικής πολιτικής και της συγκέντρωσης κρατικών εσόδων, και με στόχο τον περιορισμό της εισόδου στο Πανεπιστήμιο αποφοίτων του Γυμνασίου από τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα.¹⁴

Παρατήρηση τρίτη. Η ελληνική ανώτατη εκπαίδευση υπήρξε και είναι ένας χώρος συγκρούσεων, συναινέσεων και διαφωνιών, εφαρμογής στρατηγικών και πολιτικών, αλλά και ένα πεδίο κοινωνικών προσδοκιών και επενδύσεων. Η λειτουργία της ως κύριου μοχλού κοινωνικής κινητικότητας σε μια χώρα, η οποία δεν είχε τις αυστηρές κοινωνικές ιεραρχήσεις που παρατηρούμε λ.χ. στην περίπτωση της Μεγάλης Βρετανίας λειτούργησε έτσι ώστε η είσοδος σε αυτήν να αποτελεί όνειρο και επένδυση για την ελληνική κοινωνία, ιδιαίτερα για τα κατώτερα κοινωνικά στρώματά της. Η σύνδεσή της με την εξασφάλιση επαγγελματικού μέλλοντος για τους αποφοίτους της και κατά κύριο λόγο μιας θέσης στον κρατικό μηχανισμό, έως τουλάχιστον την πρόσφατη οικονομική κρίση, της έδωσε μια προνομιακή θέση στις στρατηγικές της ελληνικής κοινωνίας.

Η σημαίνουσα αυτή θέση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα προήλθε μέσα από πολιτικές επιλογές, οι οποίες επέτρεψαν ώστε να αποτελέσει ένα από τα πιο ανοιχτά εκπαιδευτικά συστήματα σε όλη την Ευρώπη, ένα σύστημα το οποίο ουσιαστικά δεν έβαλε φραγμούς στην είσοδο των μαθητών στη τριτοβάθμια εκπαίδευση. Το θέμα είναι γνωστό, η αιτιολογία του έχει απασχολήσει πολλούς/ές ερευνητές και ερευνήτριες, εκκινώντας από το μνημειώδες βιβλίο του Κωνσταντίνου Τσουκαλά.¹⁵ Δεν θέλω να αμφισβητήσω αυτή την εικόνα, αλλά να την χρωματίσω λίγο περισσότερο.

Δεν θα σταθώ σε ζητήματα έμφυλων αποκλεισμών, το θέμα έχει απασχολήσει ήδη τη σχετική βιβλιογραφία αναφορικά ειδικά με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση.¹⁶ Θα σταθώ σε ένα άλλο ζήτημα: αναφέρομαι

¹⁴ Κώστας Λάμπας, «Το ζήτημα των διδάκτρων στο Πανεπιστήμιο Αθηνών κατά το 19ο αιώνα», στο *Προσεγγίσεις στις νοοτροπίες των βαλκανικών λαών, 15ος-20ός αι. Οικονομικές αντιλήψεις και συμπεριφορές* (Αθήνα, Ζαχαρόπουλος, 1988), 131-152.

¹⁵ Βλ. Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, μτφ.: Ιωάννα Πετροπούλου - Κ. Τσουκαλάς (Θεμέλιο, Αθήνα 1975).

¹⁶ Βλ. ενδεικτικά Σιδηρούλα Ζιώγου-Καραστεργίου, *Γυναίκες και ανώτατη εκπαί-*

στον ανοιχτό χαρακτήρα του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, στην περιορισμένη παρουσία φραγμών, τουλάχιστον στον 19ο αιώνα στην πρόσβαση στην τριτοβάθμια βαθμίδα. Θα επισημάνω, σε αντίθετη κατεύθυνση με τις παραπάνω διαπιστώσεις, ότι σε όλον τον 19ο αιώνα, η απόκτηση ενός απολυτηρίου γυμνασίου, στοιχείο απαραίτητο για την ένταξη στο πανεπιστήμιο, δεν αποτελεί κάτι διόλου αυτονόητο, συνδέεται με υψηλό κόστος για την οικογένεια του μαθητή και πολύ συχνά συνοδεύεται από την εσωτερική μετανάστευση. Ο ανοιχτός χαρακτήρας της εκπαίδευσης δεν συνεπάγεται και τον μη ταξικό χαρακτήρα της. Σχολές όπως η Ιατρική, λόγω και μεγαλύτερου χρόνου φοίτησης αλλά και των εγχειριδίων και των εργαλείων που απαιτούνται, αποτέλεσε κατεξοχήν επιλογή των μεσαίων και ανώτερων αστικών στρωμάτων, αντίθετα η Φιλοσοφική αποτέλεσε επιλογή κατά κύριο λόγο των φτωχών φοιτητών που επιζητούσαν μια σίγουρη επαγγελματική θέση, έστω και χαμηλά αμειβόμενη.¹⁷

Η επιβολή των διδασκτρων και στη συνέχεια των εισαγωγικών εξετάσεων, στον Μεσοπόλεμο, θεσπίστηκε στο πλαίσιο ακριβώς της καθιέρωσης φραγμών στην ανώτατη εκπαίδευση, οι οποίοι αν και δεν μείωσαν μακροπρόθεσμα τον αριθμό των εισαγωγών, οδήγησαν στην ανάσχεση της αυξητικής τάσης. Στην πραγματικότητα οι φραγμοί λειτούργησαν ως «ακορντεόν» για την πολιτική εξουσία, η οποία συχνά τους ανέστειλε για συγκεκριμένες ομάδες, με βάση την πολιτική που ήθελε να ακολουθήσει (λ.χ. στους ομοεθνείς από τα ιταλοκρατούμενα Δωδεκάνησα).¹⁸ Αναφέρομαι σε λογική ακορντεόν, καθώς η πολιτική εξουσία επιχειρούσε να ελέγξει τον αριθμό των εισακτέων, παρεμβαίνοντας όποτε χρειαζόταν. Έτσι, την αριθμητική εκτίναξη του αριθμού των φοιτητών στη δεκαετία του 1920 μέσα από την με ευνοϊκούς όρους εισαγωγή των στρατιωτών της πολεμικής δεκαετίας 1912-1932 και των προσφύγων της Μικρασιατικής

δευση στην Ελλάδα. Οι πρώτες φοιτήτριες στο Πανεπιστήμιο Αθηνών 1880-1920 (Θεσσαλονίκη 1988).

¹⁷ Βλ. τις σχετικές παρατηρήσεις του Κ. Λάππα στο κεφάλαιό του για τη συγκρότηση του φοιτητικού σώματος στη σημαντικότερη μελέτη που διαθέτουμε για την ανώτατη εκπαίδευση στον ελληνικό 19ο αιώνα: Κώστας Λάππας, *Πανεπιστήμιο και φοιτητές στην Ελλάδα κατά τον 19ο αιώνα* (Αθήνα, ΙΑΕΝ - ΚΝΕ/ΕΙΕ, 2004), 429-450.

¹⁸ Αγγελική Χριστοδούλου, *Πανεπιστήμιο Αθηνών και φοιτητές 1922-1940*, ανέκδοτη διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο - Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, Αθήνα 2022, 105-107.

Καταστροφής στο πανεπιστήμιο ακολούθησε η θέσπιση για πρώτη φορά των εισαγωγικών εξετάσεων το 1926 και κυρίως στη δεκαετία του 1930, του *numerus clausus*, του καθορισμού δηλαδή του αριθμού των εισακτέων από το υπουργείο Παιδείας.¹⁹

Θα μπορούσα να συνεχίσω αυτή την αναφορά εστιάζοντας σε άλλα ζητήματα των διαδρομών της ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα μας, όπως λ.χ. στο ζήτημα της περίφημης αυτοτέλειας και της σχέσης του κράτους με τα πανεπιστήμια. Θα αφιερώσω, όμως, την τελευταία, την τέταρτη, παρατήρησή μου στην ιστοριογραφία, στην ίδια την ιστορία της ανώτατης εκπαίδευσης ως ιστοριογραφικού πεδίου.²⁰ Όπως συμβαίνει πάντα, δεν μπορούμε να μελετήσουμε την ταυτότητα ενός πεδίου, αν δεν παρακολουθήσουμε τον τρόπο που έχουν ιστορηθεί οι διαδρομές του. Η ιστοριογραφία έχει ως τώρα δώσει ερμηνείες και έχει συγκροτήσει εικόνες και στερεότυπα για την ελληνική ανώτατη εκπαίδευση που την ακολουθούν έως σήμερα, διαμορφώνοντας την αντίληψή μας για αυτήν.

Η ιστοριογραφία της ανώτατης εκπαίδευσης έχει γνωρίσει σε αυτά τα 185 χρόνια από την ίδρυση του ΕΚΠΑ μια πολύ μεγάλη ανάπτυξη. Από την πρώτη ιστορία του Πανεπιστημίου Αθηνών που συνέγραψε ο καθηγητής του Ιωάννης Πανταζίδης με αφορμή τα πενήντα χρόνια λειτουργίας του,²¹ έως τη σημερινή πληθυντική εκδοτική παραγωγή, έχει κυκλοφορήσει ένας πολύ σημαντικός αριθμός κειμένων. Σε αυτή την κατεύθυνση κρίσιμο ρόλο διαδραμάτισε η δημιουργία των πανεπιστημιακών παιδαγωγικών τμημάτων, από τη δεκαετία του 1980, με τη συνεργασία σημαντικών ιστορικών και επιστημόνων της εκπαίδευσης –σημειώνω ενδεικτικά τους Θάλεια Δραγώνα και Σήφη Μπουζάκη που συμμετέχουν και στον ανά χειράς τόμο. Το πλέον σημαντικό μέρος της υπάρχουσας βιβλιογραφίας έχει επικεντρωθεί στα δυο μεγαλύτερα και παλαιότερα πανεπιστήμια της χώρας και σε μικρότερο βαθμό στο Πολυτεχνείο, στο μέτρο άλλωστε που η

¹⁹ Για τα θέματα αυτά βλ. της διατριβή της Αγγελικής Χριστοδούλου, *ό.π.*

²⁰ Βλ. έναν πολύ πιο εκτενή και αναλυτικό αναστοχασμό στο πρώτο κεφάλαιο του Κώστας Γαβρόγλου - Βαγγέλης Καραμανωλάκης - Χάιδω Μπάρκουλα, *Το Πανεπιστήμιο Αθηνών και η ιστορία του (1837-1937)* (Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης), 3-45.

²¹ Βλ. Ιωάννης Πανταζίδης, *Χρονικόν της πρώτης πεντηκονταετίας του Ελληνικού Πανεπιστημίου* (Αθήνα 1889).

περίοδος γύρω από την οποία κινήθηκε συνολικά η ελληνική ιστοριογραφία ήταν αυτή που θα ονομάζαμε (μακρύς 19ος αιώνας).

Σε αντίθεση με τις δυο άλλες βαθμίδες της εκπαίδευσης, η ανώτατη εκπαίδευση και ιδιαίτερα τα πανεπιστήμια αποτέλεσαν αντικείμενο είτε της ιστορίας των ιδεών, λόγω της σημαντικής παρουσίας τους στην ελληνική κοινωνία, είτε της ιστορίας των επιστημών στο πλαίσιο του κομβικού τους ρόλου στη συγκρότηση των γνωστικών αντικειμένων. Εάν η ιστορία της εκπαίδευσης στράφηκε προς την ανώτατη βαθμίδα αυτό συνέβη κυρίως σε συνάρτηση με τις άλλες δυο βαθμίδες και κυρίως με αφορμή το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων. Στην πιο πρόσφατη παραγωγή της ιστορίας της εκπαίδευσης εκδηλώνεται ένα εντονότερο ενδιαφέρον, όπως αποτυπώνεται στην παραγωγή ποικίλων μελετών όπου συνυπάρχουν παραδοσιακές προσεγγίσεις με νεώτερες, οι οποίες μελετούν τον θεσμό κυρίως του πανεπιστημίου στο πλαίσιο ανάλυσης της εκπαιδευτικής πολιτικής, είτε σε μια λογική μικροϊστορίας.²²

Παρά την υιοθέτηση νέων μεθοδολογικών προτάσεων για την προσέγγιση της ιστορίας των πανεπιστημίων εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές πραγματολογικές ελλείψεις αλλά και μειωμένη παρουσία νέων οπτικών. Σημειώνω ότι με λιγιστές εξαιρέσεις, τα ίδια τα πανεπιστήμια δεν έχουν φροντίσει να διασώσουν και να αξιολογήσουν τα αρχεία τους.²³ Από την άλλη πλευρά έχουμε ανάγκη να διαβάσουμε εκ νέου την ιστορία της ανώτατης εκπαίδευσης ξανασυζητώντας τα όρια και τις τομές. Γιατί είναι τόσο σημαντική για τα όσα συζητάμε η επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας (1967-1974) και δεν είναι κρίσιμη λ.χ. η ίδρυση του Πανεπιστημίου της Πάτρας, ένα εκπαιδευτικό ίδρυμα που αποτέλεσε τομή στην ως τότε λειτουργία της ανώτατης εκπαίδευσης;²⁴ Η συζήτηση για τον ιδεολογικό ρόλο του Πανεπιστημίου επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο εντός του ελληνικού κράτους, την ώρα που για έναν περίπου αιώνα η ανώ-

²² Βλ. ενδεικτικά τις μελέτες και τα άρθρα που αναφέρονται στην ανώτατη εκπαίδευση στη σειρά «Μελέτες – Τεκμήρια Ιστορίας Εκπαίδευσης» των εκδόσεων Gutenberg που διευθύνει ο Σήφης Μπουζάκης.

²³ Οι εξαιρέσεις είναι λιγιστές, με σημαντικότερη το Ιστορικό Αρχείο του ΕΚΠΑ.

²⁴ Βλ. ενδεικτικά Σήφης Μπουζάκης, *Πανεπιστήμιο Πατρών 1964-2021. 50 + 7 Χρόνια μετά: Προϊστορία – Ίδρυση – Ανάπτυξη – Προοπτική*, 2η έκδοση (Εκδόσεις Πανεπιστημίου Πατρών, Πάτρα 2022).

τατη εκπαίδευση σχεδιάστηκε ως ο προωθητικός κριός του ελληνισμού, σημείο συνάντησης πέρα από κρατικά σύνορα και συμβάσεις. Η κατανόηση, λ.χ. της ίδρυσης και της οργάνωσης του Ιωνικού Πανεπιστημίου στη Σμύρνη²⁵ περνάει μέσα από αυτούς τους δρόμους.

Υπάρχουν προφανώς πολλές άλλες απουσίες· παρά τη δημοσίευση σημαντικών μονογραφιών, όπως εκείνες λ.χ. του Δημήτρη Παναγιωτόπουλου για τη Γεωπονική²⁶ και της Χάιδως Μπάρκουλα για την Ανωτάτη Σχολή Οικονομικών και Εμπορικών Επιστημών (ΑΣΟΕΕ) –σημερινό Οικονομικό Πανεπιστήμιο–²⁷, μας λείπουν συνολικές μελέτες για τις ανώτερες και ανώτατες σχολές που ιδρύθηκαν στο πλαίσιο του βενιζελικού εγχειρήματος. Σε κάθε περίπτωση, είναι πολλά εκείνα που λείπουν και μας χρειάζονται. Και επιμένω σε αυτό το «χρειάζονται», όχι με τις εμμονές του ιστορικού, αλλά με την έγνοια του ανθρώπου που υπηρετεί το δημόσιο πανεπιστήμιο και παρακολουθεί τους έντονους μετασχηματισμούς και τις αλλαγές που συμβαίνουν στη συγχρονία και θα συνεχιστούν και στο μέλλον. Μοιάζει πολλές φορές να συζητάμε αγνοώντας την ίδια την ιστορική διαδρομή της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης, του ρόλου και της θέσης της. Μοιάζει να συζητάμε αναπαράγοντας ένθεν κακείθεν εύκολα στερεότυπα και αναθέματα. Αν όμως θέλουμε να κατανοήσουμε και τη σημερινή κατάσταση και να αναρωτηθούμε για όλα εκείνα που πρέπει να σκεφτούμε και να πράξουμε, η μελέτη και γνώση αυτής της ιστορικής διαδρομής είναι απολύτως αναγκαία και χρήσιμη. Αλλιώς, θα περπατάμε αμέριμνοι σε μια χώρα λωτοφάγων.

²⁵ Ιωάννης Πυργιωτάκης, «Ο πολιτικός Κωνσταντίνος Στ. Καραθεοδωρή, το όραμα του ελληνικού Πανεπιστημίου Σμύρνης, όπως το συνέλαβε ο εμπνευστής και ιδρυτής του, μαθηματικός Κωνσταντίνος Στ. Καραθεοδωρή» στο Σήφης Μπουζάκης (επιμ.), *Ιστορία της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης* (Gutenberg, Αθήνα 2008), 279-300.

²⁶ Δημήτρης Παναγιωτόπουλος, *Γεωργική Εκπαίδευση και Ανάπτυξη. Η Ανωτάτη Γεωπονική Σχολή Αθηνών στην ελληνική κοινωνία 1920-1960* (Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα, 2004).

²⁷ Χάιδω Μπάρκουλα, στο ίδιο.

ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΦΥΛΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ:
ΚΡΑΤΟΣ, ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ
ΚΑΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ

Κατερίνα Δαλακούρα

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ,
ΤΜΗΜΑ ΦΙΛΟΣΟΦΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

ΠΡΟΕΠΑΝΑΣΤΑΤΙΚΟΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΕΣ
ΓΙΑ ΤΗ ΓΥΝΑΙΚΕΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Η εκπαίδευση των γυναικών, η αναγκαιότητά της, οι στόχοι της, το εύρος και το γνωστικό/μορφωτικό της περιεχόμενο συζητήθηκαν ευρέως στον δημόσιο χώρο κατά τον 18ο αιώνα, ως μέρος του γυναικείου ζητήματος (quarrel of women), το οποίο ανέκυψε στο πλαίσιο των φιλοσοφικών και πολιτικών επεξεργασιών του ευρωπαϊκού και ελληνικού Διαφωτισμού για τη φύση του ανθρώπου, τα δικαιώματα και την καθολικότητά τους, την οργάνωση των πολιτικών κοινωνιών και τον ρόλο των ατόμων. Η αγωγή και η εκπαίδευση στο πλαίσιο των επεξεργασιών αυτών αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς αποτελεί τον πλέον κρίσιμο παράγοντα για την πολιτική αναδιοργάνωση των κοινωνιών και τη μεταβολή των ανθρώπων σε υπεύθυνους και αυτεξούσιους πολίτες («Αν οι περισσότεροι άνθρωποι δεν είναι έτοιμοι για την αυτονομία, θα πρέπει να ετοιμαστούν για αυτό»¹). Αποτελεί, δηλαδή, ένα πολιτικό project, ένα πολιτικό εργαλείο και η πολιτική μια όψη της εκπαίδευσης, καθώς περιορίζοντας την άγνοια και τις προκαταλήψεις μπορεί να οργανώσει με καλούς νόμους μια ευνομούμενη πολιτεία.

Έτσι τα φιλοσοφικά ερωτήματα για το αν χαρακτηρίζονται οι γυναίκες από τις ίδιες «φύσει» ιδιότητες με τους άνδρες και αν διαθέτουν «φύσει»

¹ Παρατίθεται στο Eileen S. Hammer, "The Politics of Education: The French Philosophers", *History of Education* 13, no 3 (1984), 180-181.

τη δυνατότητα ορθού λόγου συνδέονται ευθέως με το αν και σε ποιο βαθμό μπορούν να μετέχουν στην κοινωνία των πολιτών. Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά (που δεν είναι κοινές στα φιλοσοφικά συστήματα των διανοητών της περιόδου) όρισαν τη σχέση των γυναικών με τη δημόσια σφαίρα και τον βαθμό πρόσβασης των γυναικών στα αγαθά των νεωτερικών κοινωνιών (εκπαίδευση, εργασία, αστικά και πολιτικά δικαιώματα) για όλο τον δυτικό κόσμο κατά τον 19ο αιώνα και τις πρώτες δεκαετίες του 20ού, ενώ οι έμφυλες ιδεολογίες που εγγράφονται σε αυτές και οι κανονιστικοί λόγοι που συγκροτήθηκαν στη βάση τους θα νομιμοποιήσουν τις πολιτικές απέναντι στις γυναίκες και τα δικαιώματά τους στο πλαίσιο των εθνών κρατών.

Και ενώ ο ευρωπαϊκός Διαφωτισμός στην κυρίαρχη και με τη μεγαλύτερη επίδραση στον ευρωπαϊκό χώρο παράδοση σκέψης, αναφορικά με το γυναικείο ζήτημα, θα αποκλείσει από την εκπαίδευση και το πολιτικό του project τις γυναίκες, ο νεοελληνικός Διαφωτισμός, παρ' ότι τις εξαιρεί από την πολιτειότητα, θα τις συμπεριλάβει στο εκπαιδευτικό του πρόγραμμα: η παιδεία για τους λογίους του ελληνικού Διαφωτισμού κατά την πεντηκονταετία 1770-1820 συνδέεται πρωτίστως με την αναγεννητική πορεία του γένους και την εθνική αφύπνιση, τη διαμόρφωση δηλαδή των μορφωτικών προϋποθέσεων για την ιδεολογική προετοιμασία του Αγώνα και την κατάκτηση της πολιτικής ελευθερίας. Στο πρόγραμμα αυτό λοιπόν της «αναγέννησης» και του «φωτισμού του γένους» έχουν ρόλο και οι γυναίκες. Θα οριοθετήσει όμως η νεοελληνική διαφωτιστική σκέψη τη γυναικεία αυτή συμμετοχή.

Η αρχή της καθολικότητας, που αποτελεί βασικό πρόταγμα στις θεωρητικές επεξεργασίες και τις προτάσεις των λογίων του Διαφωτισμού για την εκπαίδευση, συμπεριλαμβάνει το σύνολο των πολιτών, χωρίς κοινωνικο-ταξικές και έμφυλες διακρίσεις: «Άνδρες και γυναίκες επίσης πρέπει να παιδεύονται την παιδείαν ταύτην, χωρίς πρόφασιν καμμίαν»² «Και το κοράσιον χρειάζεται, καθώς και ο παις, φυσικήν τινα και επιμελώς και αρμονικώς γενομένην ανάπτυξιν και κίνησιν και μόρφωσιν όλων των διαθέσεων και δεξιοτήτων και δυνάμεών του».³ Από την άποψη των γνωστικών περιεχομένων και εκπαιδευτικών βαθμίδων περιλαμβάνει

² Αδαμάντιος Κοραής, *Προλεγόμενα στους αρχαίους συγγραφείς*, τ. 3 (Μ.Ι.Ε.Τ., Αθήνα 1988), 236.

³ Κωνσταντίνος Κούμας, *Σύνταγμα Φιλοσοφίας* (Βιέννη: Ι. Σνέιερ, 1820), 4: 323.

στοιχειώδη εκπαίδευση (ανάγνωση, γραφή, αριθμηση) στα «κοινά σχολεία» και ένα είδος τεχνικής/επαγγελματικής εκπαίδευσης στα «πραγματικά σχολεία».⁴ Στην περίπτωση όμως των γυναικών η καθολική αυτή εκπαίδευση περιορίζεται στην πρώτη μόνον βαθμίδα, την εκπαίδευση στα «κοινά σχολεία»: προτείνεται ως ισότιμη με αυτή των αγοριών, από την άποψη της χρονικής διάρκειας και των γνωστικών αντικειμένων, με κάποιες διαφοροποιήσεις στον τρόπο διδασκαλίας, οι οποίες τεκμηριώνονται στον διαφορετικό κοινωνικό προορισμό των γυναικών, παρεχόμενη σε χωριστά εκπαιδευτήρια.⁵ Εξαιρούνται επομένως οι γυναίκες από μια βασική αρχή που διαπερνά τους σχεδιασμούς της καθολικής εκπαίδευσης στα όρια του μελλοντικού κράτους, την εκμάθηση από όλους μιας τέχνης/ενός επαγγέλματος –θέση που σχηματοποιεί το διαφωτιστικό παιδαγωγικό ιδεώδες του πρακτικού και ωφέλιμου πολίτη. Για τους λόγους του ελληνικού Διαφωτισμού («οι παίδες») μόνον (όχι τα «κοράσια») «θέλουν ελξέειν εξάπαντος, εν από τα εφεξής γενικότερα τρία έργα, γεωπονικήν, ανζώσιν εις τα χωρία, ή τέχνην τινά, ή εμπορίαν, ανζώσιν εις τας πόλεις».⁶

Ο αποκλεισμός αυτός από την τεχνική επαγγελματική εκπαίδευση απορρέει από την καταρχήν εξαίρεση των γυναικών από την πλέον βασική αρχή την οποία υπηρετεί η εκπαίδευση ως οργανωμένος θεσμός, την αρχή της πολιτειότητας. Καθώς στόχος της οργανωμένης εκπαίδευσης είναι η διαμόρφωση του πολίτη, η όλη εκπαιδευτική και παιδαγωγική διαδικασία πρέπει να οδηγήσει το παιδί στη γνώση της πολιτικής κοινωνίας, τη θέση του σε αυτή, τη σχέση του με τις άλλες τάξεις των ανθρώπων αλλά και την επιλογή επαγγέλματος. Από αυτή την αγωγή οι γυναίκες αποκλείονται ρητά: «[...] διότι εάν και η γυνή είναι μέλος της πόλεως και υποταγμένη εις τους νόμους της, μόνον τούτο ο μεν νεανίσκος μαθαίνει όλην την σφαίραν των πολιτικών σχέσεων και τάξεων και εμπορεί να υπουργήση και μίαν εξ αυτών, όταν φθάση εις την ώριμην του ηλικίαν αυτή δε πρέπει να λάβη αγωγήν εκ της οποίας να διδαχθή την οικιακήν κυβέρνησιν [...] επειδή μέλλει να γείνη οικοδέσποινα και μήτηρ, και όχι ποτέ μέτοχος των δημοσίων πραγμάτων».⁷ Έτσι αποκλειόμενες ρητά

⁴ Ο.π., 334-339.

⁵ Ο.π., 365-368.

⁶ Ο.π., 335.

⁷ Ο.π., 323-324.

από την αγωγή του πολίτη, αποκλείονται και από το είδος της εκπαίδευσης που θα αποδώσει κοινωνικο-οικονομική χρησιμότητα στην εκπαίδευσή τους και θα συνδέσει τις ίδιες με τον δημόσιο χώρο.

Οι οριοθετήσεις αυτές της συμμετοχής των γυναικών στην εκπαίδευση θα αποτελέσουν χαρακτηριστικά της οργάνωσης του δημόσιου εκπαιδευτικού συστήματος για τα κορίτσια στο πλαίσιο του ελληνικού κράτους σε ολόκληρο τον 19ο και 20ό αιώνα (με σταδιακή υπέρβαση αυτών από τον Μεσοπόλεμο και εξής), ενώ η δυναμική των διαφοροποιήσεων της νεοελληνικής διαφωτιστικής σκέψης από την αντίστοιχη κυρίαρχη παράδοση της ευρωπαϊκής (ισότιμη και χωρίς διαφοροποιήσεις αρχική εκπαίδευση, απόρριψη της θέσης («ο νους έχει φύλο»)) θα αποδυναμωθεί μέσα στον 19ο αιώνα από την «επιστημονική τεκμηρίωση» της φύσει κατωτερότητας των γυναικών και την επικράτηση των κοινωνιοβιολογικών θεωριών.

Η ΓΥΝΑΙΚΕΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (19ος ΑΙΩΝΑΣ-ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΣ)

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΓΥΝΑΙΚΕΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Με την ολοκλήρωση της πρώτης διάρθρωσης του ελληνικού εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος (1834-1837) η δημόσια εκπαιδευτική παροχή για τα κορίτσια θα περιοριστεί στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, που θεσπίζεται ως δωρεάν και υποχρεωτική για όλους.⁸ Η αναπόθεση όμως της ευθύνης σύστασης σχολείων στους δήμους και της ανάληψης του κόστους λειτουργίας από τους ίδιους φορείς αποδυναμώνει τη νομοθετική αυτή μέριμνα, σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό για τα κορίτσια, καθώς εξαρτά τη δυνατότητα φοίτησης από τις οικονομικές δυνατότητες των δήμων. Η ίδρυση και συντήρηση ξεχωριστών σχολείων για τα κορίτσια, όπως ορίζει ο νόμος, αποτελεί στις οικονομικές συνθήκες της εποχής δυσβάσταχτο οικονομικό βάρος για τους δήμους. Η απαγόρευση επιπρόσθετα το 1852 της μικτής φοίτησης, και η μη οικονομική ενίσχυση των δήμων για την ίδρυση σχολείων θηλέων περιόρισε ακόμη περισσότερο τα περιθώρια της φοίτησης των κοριτσιών στα δημοτικά σχολεία κυρίως των επαρχιών, όπως αποτυπώνεται στους αριθμούς και τη χωροταξία των σχολείων: το 1839, για παράδειγμα, λειτουργούν 17 σχολεία για τα κορίτσια, των ιδι-

⁸ «Νόμος περί δημοτικών σχολείων», ΦΕΚ, αρ. 11, 3/15.03.1834, άρθ. 6, 7, 58.

ωτικών συμπεριλαμβανομένων, σε σύνολο 151 σχολείων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης: το 1879, παρ' ότι οι αριθμοί έχουν αυξηθεί –λειτουργούν 137 δημόσια σχολεία κοριτσιών, τα περισσότερα στον αστικό και νησιωτικό χώρο, και 1.035 αγοριών– η ποσοστιαία διαφορά μεταξύ των σχολείων θηλέων και αρρένων παραμένει η ίδια (11,25% και 11.68% αντίστοιχα), ενώ τα ποσοστά του γυναικείου αναλφαβητισμού είναι επίσης ενδεικτικά (1879: 93%, 1907: 82%, 1926: 66%).⁹ Πέρα από την απουσία ενεργητικής υποστήριξης της νομοθετικής ρύθμισης για την εκπαίδευση των κοριτσιών, οι ισχυρές αντιστάσεις στην αναγκαιότητα της εκπαίδευσης των κοριτσιών που διατηρούνται, ιδιαίτερα στον αγροτικό χώρο έως τα μέσα του 20ού αιώνα, αποτελούν σημαντικό παράγοντα αποδυνάμωσης της προαναφερόμενης κρατικής πρόβλεψης.

Ως προς το περιεχόμενο η εκπαίδευση των κοριτσιών συνδέεται αποκλειστικά με την οικιακότητα. Η αρχή αυτή υπηρετείται μέσα από τη διαφοροποίηση του προγράμματος μαθημάτων στα σχολεία θηλέων, ήδη από το 1834,¹⁰ η οποία διατηρείται σε όλον τον 19ο αιώνα και έως την καθιέρωση της συνεκπαίδευσης στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Το 1882, για παράδειγμα, το μάθημα της γυμναστικής αντικαθίσταται (ιδιά της ραπτικής και των γυναικείων εργοχείρων) και το 1894 η γεωμετρία και η φυσική πειραματική αφαιρούνται από το πρόγραμμα μαθημάτων,¹¹ ενώ στις οδηγίες για τη διδασκαλία των επιστημονικών αντικειμένων στα σχολεία των κοριτσιών, η «επί το απλούστερον» διδασκαλία τους αποτελεί σταθερή διδακτική αρχή, η οποία αντανακλά την παγίωση στον κυρίαρχο επιστημονικό, ιατρικό και παιδαγωγικό λόγο περί γυναικών τις θέσεις περί «φύσει» ψυχοφυσιολογικών και διανοητικών αδυναμιών.

Από τη δημόσια δευτεροβάθμια εκπαίδευση, τη λειτουργία της οποίας

⁹ Κατερίνα Δαλακούρα - Σιδηρούλα Ζιώγου-Καραστεργίου, *Η εκπαίδευση των γυναικών – Οι γυναίκες στην εκπαίδευση (18ος-20ός αι.): Κοινωνικοί, ιδεολογικοί, εκπαιδευτικοί μετασχηματισμοί και η γυναικεία παρέμβαση* (Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, 2015), 61-63. <http://hdl.handle.net/11419/2585>. Αναλυτικά ποσοτικά στοιχεία, βλ. Σιδηρούλα Ζιώγου-Καραστεργίου, *Η Μέση Εκπαίδευση των κοριτσιών στην Ελλάδα (1830-1893)* (Αθήνα: ΙΑΕΝ/ΓΓΝΓ, 1986), 73-76, 110, 133-137, 178-184.

¹⁰ «Νόμος περί δημοτικών σχολείων», άρθρο 2, 58.

¹¹ Δαλακούρα και Ζιώγου-Καραστεργίου, *Η εκπαίδευση των γυναικών – Οι γυναίκες στην εκπαίδευση*, 62.

αναλαμβάνει εξ ολοκλήρου η πολιτεία ήδη από την πρώτη της οργάνωση το 1836, τα κορίτσια αποκλείονται ρητά σε όλον τον 19ο αιώνα και έως το 1917-1919, όταν σε μια «πειραματική» εφαρμογή της παροχής και σε αυτά του δικαιώματος πρόσβασης στη δημόσια δευτεροβάθμια εκπαίδευση ιδρύονται τα δύο πρώτα γυμνάσια θηλέων: στην Αθήνα το 1917 και στη Θεσσαλονίκη το 1919. Το ίδιο ισχύει και για την τεχνική επαγγελματική εκπαίδευση, για την οποία η κρατική πρόνοια, παρ' ότι περιορισμένη ως προς τα είδη των τεχνικών επαγγελματικών σχολείων, αποσπασματική και με ασυνέχειες, συμπεριλαμβάνει όμως έναν αριθμό ιδρυμάτων προορισμένων για τη φοίτηση μόνον των αγοριών. Έως τα προαναφερόμενα χρονικά όρια, η απουσία απολυτηρίου γυμνασίου αποκλείει τα κορίτσια και από την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Από τα μέσα όμως της δεκαετίας του 1870 κορίτσια των μεσαιών αστικών στρωμάτων αρχίζουν να αναζητούν τρόπους αξιοποίησης των θεσμοθετημένων δυνατοτήτων απόκτησης απολυτηρίου χωρίς τακτική και με φυσική παρουσία φοίτηση σε δευτεροβάθμια σχολεία, προκειμένου να αποκτήσουν δικαίωμα εγγραφής στο πανεπιστήμιο. Η αξιοποίηση των διαδικασιών αυτών θα αποδώσει το 1890, με την είσοδο της πρώτης φοιτήτριας στο πανεπιστήμιο, την οποία θα ακολουθήσει σταδιακά μεγαλύτερος αριθμός κοριτσιών –για πολλά χρόνια μονοψήφιος.¹² Η θεσμική κατοχύρωση του δικαιώματος εγγραφής και φοίτησης στο πανεπιστήμιο επέρχεται με τη γενίκευση του δικαιώματος των κοριτσιών στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση στην τελευταία βενιζελική μεταρρύθμιση το 1929, με τους περιορισμούς να παραμένουν στο δίκτυο της τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης.

ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ, ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΓΥΝΑΙΚΕΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Τις απουσίες και τα κενά στην εκπαιδευτική πολιτική για την εκπαίδευση των κοριτσιών αναλαμβάνουν να συμπληρώσουν η ιδιωτική πρωτοβουλία, η μισιοναρική δραστηριότητα, που κάνουν την εμφάνισή τους ήδη από την Καποδιστριακή περίοδο,¹³ και η συλλογική γυναικεία δραστηριότητα: οι

¹² Ο.π., 185-190.

¹³ Για τη δραστηριότητα των μισιοναρικών αποστολών στην Ελλάδα, βλ. Δαυίδ Αντωνίου, *Γαλλικά σχολεία στην Ελλάδα: Απόπειρα πρώτης καταγραφής* (Αθήνα: Διεθνές

φιλανθρωπικοί και φιλεκπαιδευτικοί σύλλογοι, που αρχίζουν να εμφανίζονται από τα μέσα της δεκαετίας του 1850 και οι φεμινιστικές οργανώσεις την περίοδο του Μεσοπολέμου.

Οι δύο πρώτοι φορείς ιδρύουν και λειτουργούν σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, πυκνώνοντας το εκπαιδευτικό δίκτυο των κοριτσιών στον αστικό χώρο- κυρίως όμως αναλαμβάνουν να καλύψουν το κενό που δημιουργείται από την παντελή έλλειψη πρόνοιας από μέρους της πολιτείας για τη μέση εκπαίδευση των κοριτσιών και την εκπαίδευση του προσωπικού για τα σχολεία των κοριτσιών. Ο τρίτος φορέας, οι γυναικείοι/φεμινιστικοί σύλλογοι, με πυκνή δραστηριότητα, που εκτείνεται σε όλο το φάσμα της τυπικής και άτυπης εκπαίδευσης, και στόχο την ικανοποίηση ποικίλων εκπαιδευτικών αναγκών και την αντιμετώπιση κρίσιμων κοινωνικών ζητημάτων της εποχής, θα συμπληρώσει το εκπαιδευτικό δίκτυο με πρόνοιες τόσο για ένα είδος «ανώτερης» γυναικείας εκπαίδευσης, εκτός του τυπικού εκπαιδευτικού δικτύου, όσο και για την τεχνική και επαγγελματική τους εκπαίδευση και κατάρτιση, κατώτερη και μέση.

ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΜΕΣΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Κυριότερος φορέας της γυναικείας μέσης εκπαίδευσης αναδεικνύεται κατά τον 19ο αιώνα η ιδιωτική πρωτοβουλία και ειδικότερα η Φιλεκπαιδευτική Εταιρεία, που ιδρύθηκε το 1836 με πρωτοβουλία των Ιωάννη Κοικώνη, Γεώργιου Γεννάδιου και Μισαήλ Αποστολίδη και ειδικότερο στόχο να περιορίσει τη ροή των μαθητριών στα σχολεία των δυτικών ιεραποστόλων. Η Φιλεκπαιδευτική Εταιρεία ουσιαστικά υποκαθιστά την πολιτεία με την ίδρυση ανώτερων παρθεναγωγείων, των γνωστών Αρσάκειων Παρθεναγωγείων/Διδασκαλείων σε τέσσερα αστικά κέντρα (Αθήνα 1837/1841, Κέρκυρα 1966, Πάτρα 1890, Λάρισα 1902) και την ανάληψη της ευθύνης για την εκπαίδευση των διδασκαλισσών, άλλοτε από κοινού και με τα

Κέντρο Έρευνας Αίσωπος-LA FONTAINE, 2009): Αντώνης Λ. Σμυρναίος, *Στα ίχνη της ουτοπίας. Το «Φιλελληνικόν Παιδαγωγείον» Σύρου και η προτεσταντική ομογενοποίηση της οικουμένης κατά τον 19ο αιώνα* (Αθήνα: Σύλλογος Προς Διάδοσιν Ωφελίμων Βιβλίων, 2006): Πόλλη Θαναηλάκη, *Αμερική και προτεσταντισμός: η «Ευαγγελική Αυτοκρατορία» και οι οραματισμοί των αμερικάνων μισιονάριων* (Αθήνα: Καστανιώτης, 2005).

λοιπά ιδιωτικά παρθεναγωγεία (1837-1861 & 1892-1914) και άλλοτε ως ο μόνος φορέας (1862-1891). Για τούτο υποστηρίζεται, εποπτεύεται και χρηματοδοτείται από την πολιτεία (με το σύστημα των υποτροφιών στις μαθήτριες που εγγράφονται προκειμένου να ασκήσουν στη συνέχεια το διδασκαλικό επάγγελμα).¹⁴ Η χρηματοδότηση αυτή συνιστά και τη μόνη ουσιαστικά κρατική μέριμνα για ό,τι διαμορφώνεται ως μέση γυναικεία εκπαίδευση στον 19ο αιώνα και έως την ίδρυση γυμνασίων θηλέων.

Η μέση εκπαίδευση των κοριτσιών, όπως διαμορφώνεται από την ιδιωτική πρωτοβουλία, αποτελεί μια νόθα και «ασαφής» δευτεροβάθμια εκπαιδευτική βαθμίδα. Δεν είναι και δεν αναγνωρίζεται ως ισότιμη με την αντίστοιχη των αγοριών, καθώς δεν έχει ούτε την ίδια χρονική διάρκεια ούτε συμπεριλαμβάνει το σύνολο των γνωστικών αντικειμένων ή της διδακτέας ύλης της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης των αγοριών, μη παρέχοντας έτσι στις απόφοιτες των παρθεναγωγείων τη δυνατότητα εγγραφής στο πανεπιστήμιο, ενώ ταυτίζεται με την επαγγελματική εκπαίδευση των διδασκαλισσών. Έχει ισχυρό ταξικό πρόσημο (περισσότερο από ό,τι η αντίστοιχη των αγοριών), καθώς παρέχεται αποκλειστικά σε ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, ενώ η οργάνωση και η λειτουργία της επικαθορίζεται από τις μορφωτικές ανάγκες των γυναικών των μεσαίων στρωμάτων στις οποίες πρωτίστως απευθύνεται. Ως προς το μορφωτικό περιεχόμενο, η έμφαση δίνεται στα γνωστικά αντικείμενα μιας περισσότερο «διακοσμητικής» εκπαίδευσης (ξένες γλώσσες, τραγούδι, πιάνο, καλλιτεχνική παιδεία), που έχει θετική υποδοχή από τους γονείς και υποστηρίζεται από τους παιδαγωγούς, ενώ η διδασκαλία των λοιπών αντικειμένων και στην εκπαιδευτική αυτή βαθμίδα γίνεται «επί το απλούστερον».¹⁵ Χαρακτηριστικό για τούτο είναι ότι το πρόγραμμα των μαθημάτων των δύο εκπαιδευτικών βαθμίδων στα σχολεία των κοριτσιών δεν διαχωρίζεται με σαφήνεια και η ύλη κάποιων μαθημάτων συνεχίζεται και «ολοκληρώνεται» στις τάξεις του δευτεροβάθμιου σχολείου. Στην εισηγητική έκθεση των νομοσχεδίων του 1913 γράφει χαρακτηριστικά ο Δημήτρης Γληνός:

¹⁴ Δαλακούρα και Ζιώγου-Καραστεργίου, *Η εκπαίδευση των γυναικών – Οι γυναίκες στην εκπαίδευση (18ος-20ός αι.)*, 67.

¹⁵ *Ο.π.*, 65-71. Αναλυτικά για τη Μέση εκπαίδευση των κοριτσιών, βλ. Ζιώγου-Καραστεργίου, *Η Μέση εκπαίδευση των κοριτσιών στην Ελλάδα (1830-1893)* (Αθήνα: ΙΑΕΝ/ΓΓΝΓ, 1986).

«Μάττην θα ανεζήτει τις εν τω προγράμματι [του 1902] πού λήγει η δημοτική εκπαίδευσις και πού άρχεται η μέση ... είναι όλα ομού και ουδέν σαφές. Πρόσθεν μεν λέων, όπισθεν δε δράκων».¹⁶

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1870 και έως και την πρώτη δεκαετία του 20ού αιώνα, στη σειρά νομοσχεδίων που κατατίθεται για τον εκσυγχρονισμό της εκπαίδευσης (Νομοσχέδια του Γεωργίου Μίληση, 1877, του Ανδρέα Αυγερινού, 1880, του Γεωργίου Θεοτόκη, 1889 και του Αθανάσιου Ευταξία, 1899) συμπεριλαμβάνονται προβλέψεις και για τη γυναικεία μέση εκπαίδευση. Προτείνεται η ίδρυση δημόσιων σχολείων και διαχωρίζεται το επαγγελματικό τμήμα (το διδασκαλείο) από το τμήμα της γενικής παιδείας. Όμως σε όλα τα νομοσχέδια, η προτεινόμενη δημόσια μέση εκπαίδευση για τα κορίτσια παραμένει έντονα διαφοροποιημένη σε σύγκριση με την αντίστοιχη των αγοριών· το γυμνάσιο εξακολουθεί να προορίζεται αποκλειστικά και μόνο για μαθητές, ενώ για τα κορίτσια η πρόταση αφορά σε δημόσια «ανώτερα παρθεναγωγεία». Ο Ανδρέας Αυγερινός και ο Γεώργιος Θεοτόκης μάλιστα, εισηγητές των αντίστοιχων νομοσχεδίων, επιμένουν με ιδιαίτερη έμφαση στη διαφοροποίηση της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης των κοριτσιών με το επιχείρημα ότι επιδιώκει «αλλοίον όλως σκοπόν».¹⁷ Έτσι, η πρώτη νομοθετική παρέμβαση της πολιτείας στη δομή και το πρόγραμμα των ανώτερων παρθεναγωγείων, το 1893, θα αποδείξει ότι το μοντέλο που προωθεί η εκπαιδευτική πολιτική για τα κορίτσια, μια μακροχρόνια («μέση εκπαίδευση») για τον οικιακό χώρο, έχει ξεπεραστεί από την κοινωνική και εκπαιδευτική πραγματικότητα. Τα κορίτσια από τα τέλη του 19ου αιώνα αναζητούν πλέον τρόπους εγγραφής και φοίτησης στα σχολεία αρρένων, παρά την απουσία νομοθετικών ρυθμίσεων για αυτό.¹⁸

¹⁶ Δημήτρης Γληνός, *Ένας άταφος νεκρός. Μελέτες για το εκπαιδευτικό μας σύστημα* (Αθήνα: «Αθηνά», 1925), 60-62.

¹⁷ *Παράρτημα της Εφημερίδος των Συζητήσεων της Βουλής*, 09.10.1889-08.02.1890, 195.

¹⁸ Το σχολικό έτος 1910-1911, για παράδειγμα, εγγράφονται 115 μαθήτρες στα γυμνάσια και 1.106 στα ελληνικά σχολεία, βλ. *Επετηρίς του Υπουργείου Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδύσεως 1910-1911* (Αθήνα: Υπουργείον Εκκλησιαστικών και Δημοσίας Εκπαιδύσεως, 1912).

ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ

Ο αποκλεισμός των γυναικών από οποιαδήποτε μορφή δημόσιας μετα-πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και κατάρτισης και η απουσία συγκροτημένης κοινωνικής πολιτικής και επαρκών δομών κοινωνικής πρόνοιας αποτέλεσαν τις αναγκαίες κοινωνικές συνθήκες για δραστηριοποίηση των προαναφερόμενων φορέων και την ανάληψη πρωτοβουλιών για την κάλυψη υπαρκτών εκπαιδευτικών και κοινωνικών αναγκών στην περίπτωση, δε, των γυναικείων συλλογικότητων αποτέλεσαν την αναγκαία συνθήκη για τη διεύρυνση –και νομιμοποίηση– του κύκλου των κοινωνικών τους παρεμβάσεων. Έτσι οι μορφωτικές παρεμβάσεις των γυναικείων συλλόγων από τα μέσα περίπου του 19ου αιώνα έως και το τέλος του Μεσοπολέμου συμπεριλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων (οργάνωση δομών αλφαριθμητισμού παιδιών και ενηλίκων, σχολών ανώτερης και επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, κατάθεση νομοθετικών υπομνημάτων-μελετών, σειρές μορφωτικών διαλέξεων και ανοιχτών λαϊκών μαθημάτων). Η κρισιμότερη, όμως, μάλλον συμβολή τους συνίσταται στην κάλυψη της απουσίας της κρατικής μέριμνας για την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση των γυναικών (με εξαίρεση τη μέριμνα για την εκπαίδευση των γυναικών εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης). Στο είδος των παρεμβάσεών τους στον τομέα αυτό παρατηρείται σαφής διαφοροποίηση ανάμεσα στην τεχνική/επαγγελματική εκπαίδευση, την οποία οργανώνουν και παρέχουν οι φιλανθρωπικοί και φιλεκπαιδευτικοί σύλλογοι κατά τον 19ο αιώνα και σε αυτήν των φεμινιστικών οργανώσεων του Μεσοπολέμου, τόσο αναφορικά με το είδος της εκπαίδευσης και την ταξική προέλευση των κοριτσιών στα οποία απευθύνεται –δύο παράμετροι που συνδέονται μεταξύ τους– όσο και τους κοινωνικούς στόχους της οργάνωσης της εν λόγω παροχής.

Η εκπαιδευτική δραστηριότητα των φιλανθρωπικών και φιλεκπαιδευτικών γυναικείων συλλόγων αποτελεί έκφραση της ανανεωμένης, από τα μέσα του 19ου αιώνα αντίληψης περί φιλανθρωπίας ως προληπτικής και «διορθωτικής» κοινωνικής παρέμβασης, η οποία στοχεύει στην παροχή εκπαιδευτικών εφοδίων που μπορούν να παράσχουν πόρους ζωής, για τη μόνιμη αντιμετώπιση της ένδειας και των ηθικών κινδύνων που απορρέουν από αυτή, και στην ενσωμάτωση των «ενδεών» στην κοινότητα μέσα από

τη μετάδοση των αστικών αξιών της ωφελιμότητας της εργασίας και της ατομικής και κοινωνικής εντιμότητας.¹⁹ Απευθύνεται στα άπορα και αδύναμα, λαϊκά κοινωνικά στρώματα, παρέχοντας κατάρτιση σε γυναικεία χειρωνακτικά επαγγέλματα και τέχνες (ραπτική, κεντητική, πλύσιμο, μαγειρική, διακόσμηση, υφαντική, οικοκυρική), στοιχειώδεις γνώσεις μιας πρώτης εγγραμματοσύνης, και συχνά παράλληλη εργασιακή απασχόληση ή μέριμνα για επαγγελματική απασχόληση. Η εκπαίδευση αυτή παρέχεται σε ορφανοτροφεία, «εργαστήρια» ή σε πιο εξειδικευμένες «σχολές» κατάρτισης που ιδρύουν και συντηρούν ποικίλες γυναικείες συλλογικότητες. Για παράδειγμα: στο Αμαλίειο Ορφανοτροφείο, που ιδρύεται το 1855 από τη Φιλανθρωπική Εταιρεία Κυριών, η εκπαίδευση των κοριτσιών περιλαμβάνει ειδικεύσεις όπως ραπτική, κεντητική, πλύσιμο, μαγειρική, διακόσμηση, ενώ από το 1886 και εξής οι απόφοιτες μπορούν να αποκτούν, μετά από εξετάσεις, πτυχίο δασκάλας εργοχείρων. Το 1872 ο Υπέρ της Γυναικείας Παιδείσεως Σύλλογος των Κυριών συστήνει Εργαστήριο Απόρων Γυναικών, στο οποίο λειτουργούν για άπορες γυναίκες ηλικίας από 10 έως 70 χρόνων τμήματα για υφαντική, δαντέλες, ραπτική, «ποικιλική» (κεντήματα), καθώς και τμήματα για την εκπαίδευση νοσοκόμων και υπηρετριών. Ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για τις πλέον πολυπληθείς ομάδες ανειδίκευτων εργαζόμενων γυναικών, τις υπηρέτριες (ανέρχονται σε 10.808 το 1870) και τις εργάτριες (5.735 το 1870, ενώ το 1920 αποτελούν το 23% του εργατικού δυναμικού στη βιομηχανία και βιοτεχνία). Έτσι, το 1889 ιδρύεται Σχολή Υπηρετριών, το Άσυλον των Υπηρετριών και Εργατίδων, με πρωτοβουλία του κύκλου της Κ. Παρρέν το 1892, και Οικοκυρική και Επαγγελματική Σχολή από την Ένωση Ελληνίδων το 1897 στην Αθήνα, και το 1899 στον Πειραιά και στην Πάτρα.²⁰

Οι φεμινιστικές οργανώσεις του Μεσοπολέμου θα υλοποιήσουν ένα δυναμικό πρόγραμμα για την εκπαίδευση γενικά και τη γυναικεία ειδικότερα, που περιλαμβάνει παρεμβάσεις σε τρία «συμπληρωματικά» για την πολιτική τους πεδία: στον σχεδιασμό της κρατικής εκπαιδευτικής πο-

¹⁹ Δαλακούρα και Ζιώγου-Καραστεργίου, *Η εκπαίδευση των γυναικών – Οι γυναίκες στην εκπαίδευση (18ος-20ός αι.)*, 280-281. Πιο αναλυτικά για τη φιλανθρωπία βλ. Έφη Κάννερ, *Φτώχεια και φιλανθρωπία στην ορθόδοξη κοινότητα της Κωνσταντινούπολης (1753-1912)* (Αθήνα: Κατάρτι, 2004), 177-206, 254-280.

²⁰ Δαλακούρα και Ζιώγου-Καραστεργίου, *Η εκπαίδευση των γυναικών – Οι γυναίκες στην εκπαίδευση (18ος-20ός αι.)*, 282-286.

λιτικής, με την υποβολή σχετικών νομοθετικών υπομνημάτων-μελετών, στην εκπαιδευτική πράξη, με την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, και στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, συνδέοντας το προτεινόμενο και υλοποιούμενο από τις οργανώσεις πρόγραμμα επαγγελματικής εκπαίδευσης με την άρση των έμφυλων φραγμών στην αντίστοιχη εργατική νομοθεσία.

Βασικός πυλώνας του εκπαιδευτικού τους προγράμματος, όπως και των συλλόγων του 19ου αιώνα, είναι η επαγγελματική και τεχνική εκπαίδευση των γυναικών που οργανώνεται όμως στις νέες συνθήκες και ανάγκες του 20ού. Σχεδιάζεται και αφορά όχι μόνον τον αστικό αλλά και τον αγροτικό χώρο. Ειδικότερα, στην κατάρτιση των γυναικών της υπαίθρου η αρθρογραφία στα φεμινιστικά έντυπα της περιόδου αναφέρεται με ιδιαίτερη συχνότητα, καθώς αποτελούν την πλειονότητα του γυναικείου πληθυσμού για τον οποίο απουσιάζει ολοκληρωτικά κάθε σχετική μέριμνα. Υποβάλλουν σειρά υπομνημάτων (το 1926, 1927, 1929, 1932) για την επαγγελματική, τη γεωργική γενικά και τη γεωργικο-οικοκυρική (όπως επονομάζεται) εκπαίδευση, ειδικότερα. Η τελευταία συνδυάζοντας ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά μοντέλα, κυρίως γερμανικά και γαλλικά, συμπεριλαμβάνει σχολεία όλων των βαθμίδων, με μόνιμη λειτουργία σε συγκεκριμένους τόπους, περιοδεύοντα ή και εποχιακά, ενώ προτείνεται να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες κατά περιοχή ενασχολήσεις (για το εκπαιδευτικό περιεχόμενο) και οι συνθήκες ζωής (χρόνος και περίοδοι λειτουργίας).²¹ Στοιχεία των προτάσεων αυτών ενσωματώθηκαν στο νομοσχέδιο του υπουργείου Γεωργίας όπως αυτό κατατέθηκε για συζήτηση το 1927.²²

Στον αστικό χώρο οργανώνουν και λειτουργούν επαγγελματικά εκπαιδευτήρια με ένα πνεύμα εκσυγχρονιστικό, που ανταποκρίνεται στην ανάγκη των γυναικών για υψηλότερα επαγγελματικά προσόντα και στη ζήτηση της αγοράς εργασίας,²³ ενώ ταυτόχρονα επιχειρούν με το είδος

²¹ Βλ. ενδεικτικά, Μαρία Σβώλου, «Γεωργική οικοκυρική μόρφωση», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 31 (1926), 3-5· Αύρα Θεοδοροπούλου - Μαρία Σβώλου, «Το υπόμνημα του Συνδέσμου για τη Γεωργική εκπαίδευση», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 45 (1927), 3-4, 6-7· Αύρα Θεοδοροπούλου - Μαρία Σβώλου, «Η γεωργικο-οικοκυρική μόρφωση της Ελληνίδας: Το υπόμνημα του ΣΔΓ», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 88 (1929), 3-4.6.

²² «Η Γεωργικο-οικοκυρική μόρφωση», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 53 (1927), 6.

²³ Άννα Σταματελάτου, «Ειδικές και συμπληρωματικές μορφώσεως επαγγελματικές σχολές», *Ελληνίς* 9 (1924), 195-197.

των εκπαιδευτηρίων που συστήνουν να στρέψουν τις γυναίκες σε νέους επαγγελματικούς κλάδους με προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης. Κινούνται στο πλαίσιο του αστικού φιλελευθερισμού και οι παρεμβάσεις υποστηρίζουν τον αστικό εκσυγχρονισμό που επιχειρούν οι βενιζελικές κυβερνήσεις, με εκπαιδευτικές προτάσεις περισσότερο ριζοσπαστικές οι οποίες όμως συνήθως δεν ενσωματώνονται στην επίσημη κρατική εκπαιδευτική πολιτική (τουλάχιστον αρχικά ή στο σύνολό τους). Κάποια παραδείγματα ενδεικτικά των πρωτοβουλιών τους στο πεδίο αυτό αποτελούν: Η Σχολή Φυτικής Βαφής της Σκύρου, που ιδρύθηκε, το 1930 με πρωτοβουλία του Εθνικού Συμβουλίου Ελληνίδων (ΕΣΕ), και στόχο τη δημιουργία εξειδικευμένων επαγγελματιών στην τεχνική της χρήσης φυτικών βαφών, την ενίσχυση της οικονομίας του νησιού και των εξαγωγών²⁴ η Εσπερινή Επαγγελματική Σχολή Γυναικών Υπαλλήλων, που ιδρύεται το 1925 από τον Σύνδεσμο για τα Δικαιώματα της Γυναίκας (ΣΔΓ), με διετή και στη συνέχεια τριετή και τετραετή τμήματα εμπορικών σπουδών, λογιστικής, δακτυλογραφίας, ελληνικής και ξενόγλωσσης στενογραφίας, και τμήματα ξένων γλωσσών με στόχο την παροχή αναγνωρισμένων από την πολιτεία επαγγελματικών προσόντων λειτουργεί και ως βραδινή σχολή με τα αντίστοιχα τμήματα για τις ήδη εργαζόμενες²⁵ η Επαγγελματική Σχολή Παιχνιδιών και Διακόσμησης (Παπαστράτειος Δημοτική σχολή Παιχνιδιών και διακόσμησης στη συνέχεια), η οποία ιδρύθηκε το 1928 από τον ΣΔΓ και άρχισε να λειτουργεί το 1929, με διετείς αρχικά και τριετείς στη συνέχεια σπουδές, και στόχο τη δημιουργία νέων επαγγελματικών ομάδων αλλά και μελλοντικών βιοτεχνών στη διακόσμηση και την κατασκευή παιχνιδιών (ξύλινων, χάρτινων και υφασμάτων) και επομένως την ανάπτυξη νέων κλάδων της βιοτεχνίας.²⁶

²⁴ «Σχολή Βαφικής Σκύρου», *Ελληνίς* 10 (1931), 201-202.

²⁵ Βλ. ενδεικτικά, Α.Σ.Θ. [Αύρα Θεοδοροπούλου], «Η Εσπερινή Σχολή του ΣΕΔΓ», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 24 (1925), 2· «Επαγγελματική Σχολή Γυναικών Υπαλλήλων: Απολογισμός ενός χρόνου», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 35-36 (1926), 2· Άννα Σταματελλάτου, «Η Βραδινή μας Σχολή και η υποχρεωτική συμπληρωματική μόρφωση», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 143 (1931), 4, 6.

²⁶ «Η Παπαστράτειος Σχολή Παιχνιδιών και Διακοσμητικής», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 159 (1932), 8· Αύρα Σ. Θεοδοροπούλου, «Η Σχολή Παιχνιδιών και Διακοσμητικής», *Ο Αγώνας της Γυναίκας* 143 (1931), 1-3.

ΕΠΙΛΟΓΙΚΑ

Στα τέλη της τρίτης δεκαετίας του 20ού αιώνα οι γυναίκες στην Ελλάδα, όπως και στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, αποκτούν δικαίωμα πρόσβασης και στις τρεις βαθμίδες της δημόσιας εκπαίδευσης. Οι έμφυλες όμως αντιλήψεις περί διαφορετικής φύσης και ιδιαίτερου προορισμού των γυναικών, που παραμένουν την ίδια περίοδο ισχυρές και διαπερνούν τόσο τον πολιτικό όσο και τον παιδαγωγικό λόγο, οδηγούν σε εισαγωγή διαφοροποιήσεων στο γνωστικό περιεχόμενο της μέσης εκπαίδευσης (στο πρόγραμμα μαθημάτων των γυμνασίων θηλέων προστίθενται τα μαθήματα της υγιεινής και της οικιακής οικονομίας), στη δημιουργία εκπαιδευτικών δομών χωρίς επαγγελματικές διεξόδους (συστήνονται εκ νέου το 1929 τα ανώτερα παρθεναγωγεία) και στον περιορισμό των επαγγελματικών στοχεύσεων των γυναικών, αποκλείοντάς τες από την τεχνική και επαγγελματική δημόσια εκπαίδευση (μέση και ανώτερη). Οι διαφοροποιήσεις και οι αποκλεισμοί θα αρθούν ολοκληρωτικά την περίοδο της Μεταπολίτευσης με την καθιέρωση της συνεκπαίδευσης σε όλα τα είδη σχολείων και όλες τις βαθμίδες, το 1985, και την άρση των φραγμών στην πρόσβαση των γυναικών στις ανώτατες «ανδρικές» επαγγελματικές σχολές, από το 1991 και έως το 2002 με την εγγραφή των πρώτων σπουδαστριών και στο Τμήμα Ιπτάμενων της Σχολής Ικάρων.

ΔΙΔΑΣΚΟΝΤΑΣ ΤΟ ΕΘΝΟΣ

Χάρης Αθανασιάδης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ,
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΑΣ,
ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Όπως οι εκκλησίες και οι ιερείς συγκροτούσαν και αναπαρήγαγαν το ποίμνιο στις παραδοσιακές κοινωνίες, έτσι τα σχολεία και οι δάσκαλοι συγκροτούν και αναπαράγουν το έθνος στις νεωτερικές κοινωνίες. Για να επιτελέσει τον ρόλο του αυτόν, το ελληνικό σχολείο έπρεπε καταρχάς να ιδρυθεί ως κρατικό εκπαιδευτικό σύστημα και ακολούθως να απλωθεί ως τις εσχαιές του κράτους και ίσως έξω από αυτό. Έπρεπε επίσης ευθύς εξ αρχής να ορίσει τα δομικά υλικά που θα συναποτελέσουν τον σκληρό πυρήνα της οικείας εθνικής ταυτότητας. Η ελληνοφωνία ήταν το ελάχιστο, η ιστορία το επιπλέον. Και η χριστιανοσύνη ασφαλώς, αλλά αυτή υπήρχε ήδη.

Η ΕΞΑΠΛΩΣΗ ΤΟΥ ΣΧΟΛΕΙΟΥ

Για να επιτελέσει η εκπαίδευση τον εθνικό της ρόλο, προϋπόθεση ήταν να υπάρχουν σχολεία και δάσκαλοι. Όχι ως εξαίρεση, αλλά ως κανόνας. Διότι διάσπαρτα σχολεία θρησκευτικών γραμμάτων υπήρχαν σε όλη τη διάρκεια της οθωμανικής κυριαρχίας. Σχολεία των επιστημονικών γραμμάτων ιδρύθηκαν επίσης σε ανθηρές εμπορικές κοινότητες κατά την περίοδο του ελληνικού διαφωτισμού (από το 1870 και εξής). Εκείνο που δεν υπήρχε ήταν ένα πυκνό εκπαιδευτικό δίκτυο, που θα κινείται συντεταγμένα προς ενιαία κατεύθυνση. Αυτό δρομολογήθηκε μόνο μετά τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους – κάποιες πρώτες προσπάθειες με τον Καποδίστρια και πιο συστηματικά κατά την πρώτη δεκαετία της οθωμανικής περιόδου (1834-1837). Ως προς τη δομή και διάρθρωση υιοθετήθηκε το γαλλικό πρότυπο, το οποίο

είχε αντλήσει πολλά από το προγενέστερο πρωσικό: Ένα τετραετές σχολείο για όλους, το «δημοτικό» (σχολείο του δήμου: του λαού): ένα τετραετές «γυμνάσιο» που θα διαμόρφωνε την ανώτερη υπαλληλία και τη χαμηλή διανόηση ανάμεσα στα δυο, ως γέφυρα και κόσκινο, το τριετές «ελληνικό» σχολείο (ελληνικό: λόγω της έμφασης στην αρχαιότητα): και ένα τετραετές «πανεπιστήμιο» για τη διαμόρφωση και αναπαραγωγή της ελίτ.

Και τα τέσσερα επίπεδα είχαν σημαντική συνεισφορά στη διαμόρφωση της εθνικής ταυτότητας και στην ενστάλαξη εθνικής συνείδησης. Το πιο κρίσιμο όμως ήταν το Δημοτικό: η ταχεία εξάπλωσή του κατά τον πρώτο αιώνα του ελληνικού κράτους μπορεί να ιδωθεί ως ταχεία διάχυση της ιδέας του έθνους στις αγροτικές κοινότητες, ελληνόγλωσσες και ετερόγλωσσες. Για μόλις 77 δημοτικά σχολεία του 1834, δεκαπλασιάζονται δύο μόλις δεκαετίες αργότερα (1855-56: 709 σχολεία), συνεχίζουν να αυξάνονται αν και με συγκριτικά μικρότερο ρυθμό για τα επόμενα είκοσι χρόνια (1877-1878: 1171 σχολεία), για να ακολουθήσει μια πραγματική έκρηξη που μπορεί να αποδοθεί σε επιτυχή ανταπόκριση του τρικουπικού εκσυγχρονισμού στις εκπαιδευτικές ανάγκες που προέκυψαν από την προσάρτηση των Ιονίων και της Θεσσαλίας (1900-1901: 3.339 σχολεία). Μεσολαβεί μια επιβράδυνση του ρυθμού κατά τη δεκαετία της πολιτικής κρίσης από την ήττα του 1897 έως το κίνημα στο Γουδί (1910-1911: 3.675 σχολεία), για να εκδηλωθεί στη συνέχεια μία τρίτη έκρηξη που αναμφίβολα σχετίζεται με τον βενιζελισμό της ανόρθωσης και την επιτυχή ενσωμάτωση των Νέων Χωρών και των Μικρασιατών προσφύγων (1931-1932: 7.639 δημοτικά σχολεία).¹ Παρατηρείται συνεπώς μια αδιάλειπτη ανάπτυξη του σχολικού δικτύου σε ολόκληρο τον 19ο αιώνα –που ξεκινά από τις ελάχιστες τότε αστικές πυκνώσεις αλλά διεισδύει με γοργούς ρυθμούς στην ύπαιθρο– σε μια προσπάθεια του κράτους να ανταποκριθεί στις διαδοχικές επεκτάσεις των ορίων του και τις αλλεπάλληλες πληθυσμιακές μεγεθύνσεις, με τρεις εντυπωσιακές επιταχύνσεις που εντοπίζονται στην περίοδο του Όθωνα, του Τρικούπη και του Βενιζέλου.

Αναλογικά με την εξάπλωση του σχολικού δικτύου εξελίχθηκαν και τα ποσοστά των μαθητών του δημοτικού σχολείου επί του συνολικού πληθυσμού. Από το μηδαμινό 0,9% (6.718 μαθητές) στα 1830 το ποσοστό φοί-

¹ Τα στοιχεία, όπως και αυτά της επόμενης παραγράφου, από το *Επετηρίς Δημοτικής Εκπαίδευσης* (Δημητράκος, Αθήνα 1932), 476-482 [πίνακες 76, 77 και 78].

τησης θα φθάσει ύστερα από διαρκή αύξηση στο 8,2% το 1901 (198.951 μαθητές), για να κορυφωθεί στο 12,13% κατά το σχολικό έτος 1931-1932 (752.937 μαθητές) –ποσοστό που έτεινε προς τη γενίκευση του δημοτικού σχολείου. Η κάμψη των αντιστάσεων της παραδοσιακής αγροτικής κοινωνίας και η συγκριτικά ταχεία γενίκευση της φοίτησης επιτεύχθηκε με έναν συνδυασμό παιδαγωγικών τεχνικών, όπως η λεγόμενη «αλληλοδιδασκτική μέθοδος», κινήτρων στους δασκάλους, όπως η συνάρτηση του μισθού τους με τον αριθμό των μαθητών, και απειλών για διώξεις προς τους γονείς που δεν έστελναν τα παιδιά τους στο σχολείο. Σε αυτά θα πρέπει να προστεθούν οι υπαρκτές προοπτικές ταξικής κινητικότητας που πρόσφερε η εκπαίδευση (σε μια μικρή έστω μερίδα μαθητών) και η ιδεολογική υπεραξίωση της μόρφωσης που κληροδότησε ο νεοελληνικός διαφωτισμός. Ακόμη και η συνήθης κατά τον 19ο αιώνα μεμψιμοιρία των παιδαγωγών, των τοπικών παραγόντων και ορισμένων πολιτικών συνέτεινε τελικά στην περαιτέρω εξάπλωση του σχολικού δικτύου, εφ' όσον ασκούσε ισχυρή πίεση για αύξηση των εκπαιδευτικών δαπανών. Για παράδειγμα, στην εισηγητική έκθεση των νομοσχεδίων του 1899, το ποσοστό φοίτησης στο δημοτικό σχολείο (4,8%) συγκρίνεται με τις πρότυπες χώρες (Γαλλία: 10,4%, Μεγάλη Βρετανία: 9,7%) ώστε να καταδειχθεί η εκπαιδευτική υστέρηση της Ελλάδας. Παραβλέπεται, όμως, η υπεροχή της Ελλάδας έναντι των χωρών της ανατολικής Ευρώπης, όπως η Ρουμανία (2,2%) και η Ρωσία (1,6%), αλλά και ορισμένων της δυτικής Ευρώπης, όπως η Πορτογαλία (2%), ενώ δεν επιχειρείται καν η σύγκριση με τις όμορες βαλκανικές χώρες (Βουλγαρία και Σερβία), ούτε βεβαίως με την οθωμανική αυτοκρατορία, από την οποία όλες τους αποσχίστηκαν.² Μια τέτοια ανάγνωση υποστηρίζει την εκτίμηση του Κωνσταντίνου Τσουκαλά, πως ο ρυθμός ανάπτυξης των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα κατά τον πρώτο αιώνα της ύπαρξής της υπήρξε εντυπωσιακά ταχύς και, σε κάθε περίπτωση, δεν έπαψε να παρακολουθεί, όχι πάντα με υστέρηση, τον ρυθμό ανάπτυξης στα πρότυπα τότε νεωτερικά κράτη της Ευρώπης: τη Γερμανία, τη Γαλλία, την Αγγλία.³

² Βλ. Αλέξης Δημαράς, «Η Εκπαίδευση 1871-1909», στο *Ιστορία του νέου ελληνισμού 1770-2000*, τ. 5, επιμ. Βασίλης Παναγιωτόπουλος, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2003, 153-166 [ιδιαιτέρως τον πίνακα της σ. 163].

³ Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή: Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)* (Θεμέλιο, Αθήνα 1977), 392-397.

Πριν επικεντρωθούμε στους τρόπους με τους οποίους το δημοτικό σχολείο σμίλεψε την εθνική ταυτότητα και ενστάλαξε την εθνική συνείδηση στους μικρούς Έλληνες και τις μικρές Ελληνίδες, ας ρίξουμε μια ματιά στις ομόλογες προσπάθειες των ανώτερων βαθμίδων. Σε ολόκληρο τον 19ο αιώνα, οι δύο κύκλοι της μέσης [:δευτεροβάθμιας] εκπαίδευσης (το «ελληνικό σχολείο» και το «γυμνάσιο») δέχονταν ένα μικρό ποσοστό των αποφοίτων του δημοτικού (περίπου 10% και 3% αντίστοιχα) καθ' ότι επιτελούσαν κυρίως κοινωνικό ρόλο: απαντούσαν στις ανάγκες για στελέχωση του κρατικού μηχανισμού και των εμπορικών επιχειρήσεων του έξω ελληνισμού.⁴ Ωστόσο, όσοι στελέχωναν τους θεσμούς του κράτους, όφειλαν να προσδίδουν ενότητα και ταυτότητα στο κράτος, άρα να διαπνέονται από την κυρίαρχη τότε εθνική ιδεολογία. Παρόμοια, για να διατηρήσει την κυριαρχία του και να αναπαραχθεί όλο εκείνο το δίκτυο εμπόρων, αντιπροσώπων και διαμεσολαβητών που συγκροτούσε την εμπορική τάξη του έξω ελληνισμού είχε απόλυτη ανάγκη την ιδεολογική συνοχή. Όπως το διατύπωσε ο Κωνσταντίνος Τσουκαλάς: «Χρειαζόταν περισσότερο από ο,τιδήποτε άλλο ένα προσωπικό που να ταυτίζεται ολοκληρωτικά και μέσα από τις ίδιες εθνικές και πολιτιστικές συνιστώσες με αυτή την εθνική οντότητα».⁵ Ακριβώς γι' αυτό, περισσότερο από πρακτικές γνώσεις και δεξιότητες, το «ελληνικό» και το «γυμνάσιο» μετέδιδαν γνώσεις (και δέος) για την κλασική αρχαιότητα. Το αρχαίο κλέος ήταν η φαντασιακή πηγή απ' όπου το νεόκοπο εθνικό κράτος αντλούσε αίγλη και υλικά για να χτίσει την ταυτότητά του.

Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκε και το πανεπιστήμιο. Από κοινωνική άποψη στόχος του ήταν να παράγει και να αναπαράγει την πολιτική και διανοητική ελίτ που θα στελέχωνε τα ανώτερα κλιμάκια των κρατικών θεσμών. Εκτός όμως από τους γηγενείς φοιτητές –οι οποίοι έχοντας περάσει από τις προηγούμενες βαθμίδες είχαν ήδη διαμορφωμένη εθνική συνείδηση– το Πανεπιστήμιο δεχόταν επίσης ένα σημαντικό ποσοστό φοιτητών (περίπου 30%) από τις χριστιανικές κοινότητες της οθωμανικής αυτοκρατορίας, η εισαγωγή και φοίτηση των οποίων υποστηριζόταν με

⁴ Οι εμπορικές επιχειρήσεις του έξω ελληνισμού δραστηριοποιούνταν σε δύο διαφορετικά μεταξύ τους περιβάλλοντα. Σε πόλεις-λιμάνια της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, όπως η Κωνσταντινούπολη και η Σμύρνη, και σε πόλεις κρατών όπου δεν λογίζονταν (υπόδουλοι), όπως η Αλεξάνδρεια ή η Βιέννη. Παρά τις μεταξύ τους διαφορές, από την άποψη που ενδιαφέρει εδώ μπορούν να ιδωθούν ως ενιαία κοινωνική και οικονομική δύναμη.

⁵ Τσουκαλάς, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή...*, 567.

κρατικές υποτροφίες και πολλαπλές διευκολύνσεις.⁶ Επιστρέφοντας στις γενέτειρές τους αρκετοί από αυτούς τους νέους επιστήμονες συνέχιζαν να διατηρούν επικοινωνία με τους καθηγητές τους, οι οποίοι τους ενθάρρυναν να ιδρύουν εκεί ελληνικά σχολεία. Είναι αλήθεια πως η διαδικασία αυτή διαπνεόταν αρχικά από το ουμανιστικό πνεύμα του Διαφωτισμού –το Πανεπιστήμιο αντιλαμβάνονταν τον εαυτό του ως φάρο πολιτισμού σε ολόκληρη την καθ' ημάς Ανατολή, εφ' όσον άλλωστε παρέμενε μοναδικό στο είδος του ίδρυμα στην ανατολική Μεσόγειο για ολόκληρο τον 19ο αιώνα. Εκ των πραγμάτων, ωστόσο, λειτουργούσε και εθνοποιητικά. Όσο προχωρούσαμε άλλωστε προς τα τέλη του αιώνα, αρκετοί από τους καθηγητές του αντιλαμβάνονταν τον εαυτό τους ως ιεροφάντη του έθνους και έθεταν τη γραφίδα τους στην υπηρεσία των αλυτρωτικών στόχων.

Πολύ πιο συνειδητά και οργανωμένα θα εκφραστεί αυτή η εκπαιδευτική διεϊσδυση του ελληνικού κράτους στην οθωμανική επικράτεια από το 1870 και μετά, όταν ο νεόκοπος βουλγαρικός εθνικισμός θα αμφισβητήσει την ελληνική πολιτισμική ηγεμονία στα Βαλκάνια. Στο μεταξύ, το πνεύμα του Διαφωτισμού φθίνει, ενώ παράλληλα αυξάνεται η επιρροή του ρομαντικού εθνικισμού. Τον ρόλο του πολιορκητικού κριού σε αυτό το τελευταίο τρίτο του 19ου αιώνα (και έως το 1922) θα αναλάβει ο Σύλλογος προς Διάδοσιν των Ελληνικών Γραμμάτων, ενώ τα γεωγραφικά όρια του εγχειρήματος θα γίνουν σαφέστερα. Θα ιδρυθούν, μέσω φιλεκπαιδευτικών συλλόγων, τέσσερα Διδασκαλεία σε ισάριθμες πόλεις (Θεσσαλονίκη, Σέρρες, Κεστοράτι Ηπείρου και Φιλιππούπολη), με σκοπό την εκπαίδευση δασκάλων με ελληνικό φρόνημα και δι' αυτών τη διάδοση της ελληνικής γλώσσας στην Ήπειρο, τη Μακεδονία και τη Θράκη –στους πρώτους στόχους του ελληνικού εθνικισμού.⁷ Ανεξάρτητα από την αποτελεσματικότητα αυτών των προσπαθειών, η εθνική σημασία της εξάπλωσης του σχολικού δικτύου, με

⁶ Ο Κώστας Λάππας υπολόγισε πως η συμμετοχή στο πανεπιστήμιο των αλλοδαπών φοιτητών κατά τον 19ο αιώνα κινήθηκε κατά μέσο όρο στο 31,5%. Αυτοί προέρχονταν στην πλειονότητά τους από περιοχές της οθωμανικής αυτοκρατορίας που αργότερα περιλήφθηκαν στο ελληνικό κράτος (πλην της Μικράς Ασίας). Ενδεικτικά, κατά το ακαδημαϊκό έτος 1855-1856 από τους 590 φοιτητές του Πανεπιστημίου οι 235 προέρχονταν από τον έξω ελληνισμό, βλ. Κώστας Λάππας, *Πανεπιστήμιο και φοιτητές στην Ελλάδα κατά τον 19ο αιώνα* (ΕΙΕ, Αθήνα 2004), 332-333.

⁷ Σοφία Βούρη, *Εκπαίδευση και εθνικισμός στα Βαλκάνια: Η περίπτωση της βορειοδυτικής Μακεδονίας 1870-1904* (Παρασκήνιο, Αθήνα 1992)· Λυδία Παπαδάκη,

την έννοια έστω της υποκειμενικής πρόσληψης, παραμένει: το ελληνικό έθνος απλώνεται έως εκεί που υπάρχουν ελληνικά σχολεία. Η αποτύπωση των σχολικών δικτύων στους προπαγανδιστικούς χάρτες της εποχής, ελληνικούς και βουλγαρικούς, φανερώνει ότι οι βαλκανικοί εθνικισμοί χρησιμοποίησαν κατεξοχήν πολιτισμικά κριτήρια στον προσδιορισμό του έθνους.

Η ΓΛΩΣΣΑ ΤΟΥ ΕΘΝΟΥΣ

Ποια θα είναι η γλώσσα του έθνους; Στο κράτος που προέκυψε από την Επανάσταση του 1821 εκτός από τα ρωμαίικα, μητρικές γλώσσες ήταν για πολλούς τα αρβανίτικα και για κάποιους τα βλάχικα, τα οποία αυξήθηκαν σημαντικά μετά τους Βαλκανικούς πολέμους του 1912-1913, ενώ τότε προστέθηκαν επίσης τα σλάβικα, τα τούρκικα και τα εβραϊκά. Τα ελληνικά, ωστόσο, είχαν αναμφίβολα την πρωτοκαθεδρία: μιλιούνταν από τους περισσότερους, ήταν η γλώσσα του εμπορίου στην ευρύτερη περιοχή της ανατολικής Μεσογείου, είχαν να επιδείξουν αξιοσημείωτη σύγχρονη γραμματεία, ενώ μια οικεία προγενέστερη μορφή του ήταν η γλώσσα της εκκλησίας και μια ανοίκεια αλλά υψηλής καλλιέργειας η γλώσσα της κλασικής αρχαιότητας. Ποια εκδοχή τους όμως; Στη συζήτηση, που είχε αρχίσει μεταξύ των λογίων από τα τέλη ήδη του 18ου αιώνα, μια μερίδα τάχθηκε υπέρ της «καθομιλουμένης» (η οποία αργότερα θα ονομαστεί «δημοτική») και μια άλλη υπέρ της αναβίωσης της αρχαίας ελληνικής. Ο Αδαμάντιος Κοραής πρότεινε τη μέση οδό: να διατηρηθεί ως βάση η καθομιλουμένη, αλλά να «καθαριστεί» από τα ξένα δάνεια που παρεισέφρησαν και από τις αλλοιώσεις που υπέστη στη διάρκεια των αιώνων της παρακμής και της δουλείας. Για να γίνει αυτό θα πρέπει να εμπλουτιστεί και να αναμορφωθεί με υλικά που θα αντληθούν από την αρχαία, την καλλιεργημένη γλώσσα. Υιοθετώντας την οπτική του Κοραή εκατοντάδες λόγιοι, δημοσιογράφοι, ποιητές, νομοθέτες και δάσκαλοι, σε ολόκληρο τον 19ο αιώνα, κατασκεύαζαν τη γλώσσα του έθνους καθαρίζοντας τη γλώσσα του λαού, με τον ίδιο τρόπο που οι αρχιτέκτονες μεταμόρφωναν την Αθήνα γκρεμίζοντας τα οθωμανικά κτήρια και χτίζοντας νεοκλασικά.

Μέσα από τέτοιες καθημερινές πρακτικές μορφοποιήθηκε σταδιακά η γλώσσα που ονομάστηκε (καθαρεύουσα), δηλαδή αποκαθαυμένη από τα μισρά στοιχεία και επιβλήθηκε ως γλώσσα του κράτους.⁸ Αλλά ο στόχος για τον οποίο οικοδομήθηκε δεν επιτεύχθηκε: το έθνος δεν απέκτησε μία, ενιαία γλώσσα. Μόνον ένα μικρό ποσοστό των νέων κάθε γενιάς, όσοι ολοκλήρωναν το Γυμνάσιο, ήταν σε θέση να χειριστούν με επάρκεια την καθαρεύουσα. Και, βέβαια, όλοι αυτοί, φρόντιζαν να αξιοποιούν πολλαπλά τη νέα τους δεξιότητα, για την οποία άλλωστε τόσο κόπο και χρόνο είχαν αφιερώσει. Την αξιοποιούσαν ως προσόν για την εξεύρεση μιας καλά αμειβόμενης εργασίας, μα επίσης ως επίσημο γλωσσικό ένδυμα που αποσκοπούσε στη γενικότερη κοινωνική τους καταξίωση –ως δομικό υλικό της νέας τους ταξικής ταυτότητας. Με τη συνεισφορά, λοιπόν, και του σχολείου η νεόκοπη τότε και ισχυρή ελληνική μικροαστική τάξη απέκτησε τη δική της γλώσσα. Σε αυτή τη γλώσσα καλλιεργήθηκε σε κάποιο βαθμό η ποίηση και σημαντικά η πεζογραφία, αλλά πολύ λιγότερο οι επιστήμες και η φιλοσοφία –η έξοχη ειρωνεία του Ροϊδη και η ψυχολογική βαθύτητα του Παπαδιαμάντη σηματοδοτούν τις κορυφές της καθαρευουσιάνικης πρόζας, μα ταυτόχρονα τον επιθανάτιο ρόγχο της. Οι πολλοί, όμως, οι άνθρωποι της υπαίθρου και οι φτωχοί των πόλεων –όσοι συγκροτούσαν τον κορμό του έθνους– παρ' ότι θαύμαζαν την καθαρεύουσα και την αποδέχονταν ως γλώσσα του έθνους, στην πράξη στάθηκε αδύνατο να την κάνουν κτήμα τους.

Ακριβώς γι' αυτό ήταν ζήτημα χρόνου να αμφισβητηθεί η επιμονή στην καθαρεύουσα. Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες του 19ου αιώνα, μια γενιά νέων ποιητών, που ήταν επηρεασμένοι από το διανοητικό ρεύμα του Ρομαντισμού, αναζητούσαν έμπνευση στη ζωή των ανθρώπων της υπαίθρου. Μαζί με τα θεματικά και τα μορφολογικά μοτίβα που άντλησαν από το κοινωνικό και πολιτισμικό σύμπαν του βουνού και του λόγγου, θα υιοθετήσουν και τη γλώσσα του. Η γλώσσα του λαού (που στη συγκυρία εκείνη θα αποκληθεί «δημοτική») θα βρει σε αυτούς τους νέους ποιητές τους πρώτους άξιους τεχνίτες της. Ωστόσο, οι θεωρούμενες ως «σαβαρές» πνευματικές ενασχολήσεις, η φιλοσοφία και οι επιστήμες (και συνακόλουθα η εκπαίδευση) θα παραμείνουν πιστές στην καθαρεύουσα.

⁸ Αναλυτικά για όλα τα παραπάνω, βλ. Peter Macgridge, *Language and National Identity in Greece, 1766-1976* (Oxford University Press, Οξφόρδη 2009), 102-125.

Το εναρκτήριο λάκτισμα, που σηματοδοτεί την έναρξη ενός σκληρού γλωσσικού αγώνα, θα γίνει με ένα βιβλίο: «Το ταξίδι μου» του γλωσσολόγου Γιάννη Ψυχάρη που ζούσε και εργαζόταν στο Παρίσι. Στα τέλη του 19ου αιώνα, σε μια εποχή που όλα τα ευρωπαϊκά κράτη είχαν εισέλθει στον αστερισμό του εθνικισμού ο Ψυχάρης θα γράψει πως ο πόλεμος ίσως τελικά αποδειχτεί αναπόφευκτος, μα δεν αρκεί: «Ένα έθνος, για να γίνει έθνος, θέλει δυο πράγματα: να μεγαλώσουν τα σύνορά του και να κάμει φιλολογία δική του». Διότι «γλώσσα και πατρίδα είναι το ίδιο» και, άρα, «να πολεμά κανείς για την πατρίδα του ή για την εθνική τη γλώσσα, ένας είναι ο αγώνας». Ο Ψυχάρης είπε ξανά ό,τι περίπου είχε πει ο Κοραής προεπαναστατικά, με μόνη διαφορά πως τώρα ως εθνική γλώσσα δεν προβαλλόταν η καλλωπισμένη καθαρεύουσα, αλλά η καταφρονεμένη δημοτική. Όσο και να προσπαθήσει το σχολείο, υποστήριξε ο Ψυχάρης, δεν πρόκειται να καταστήσει την καθαρεύουσα εθνική γλώσσα, διότι η απόστασή της από τη καθημερινή ζωή των πολλών είναι μεγάλη. «Μόνο τη δημοτική είναι δυνατό να καλλιεργήσουμε και να γράψουμε», κατέληξε.⁹

Η διαμάχη που ξέσπασε μετατράπηκε ήδη από τις αρχές του 20ού αιώνα από φιλολογική σε ιδεολογική, κοινωνική και πολιτική. Το 1901, μάλιστα, με αφορμή την προσπάθεια του Αλέξανδρου Πάλλη να αποδώσει στη δημοτική το *Κατά Ματθαίον Ευαγγέλιον*, ξέσπασαν συγκρούσεις στην Αθήνα ανάμεσα στους οπαδούς των δύο γλωσσικών μερίδων που άφησαν πίσω τους οκτώ νεκρούς και την πτώση της τότε κυβέρνησης. Ήταν τα διαβόητα («Ευαγγελικά»), το πρώτο από μια σειρά ομόλογα επεισόδια που εκδηλώθηκαν σε διάφορες στιγμές του 20ού αιώνα: τα «Ορεστειακά» του 1903, τα «Αθεικά» του 1911, τα «Μαρασλειακά» του 1925, η «Δίκη των Τόνων» του 1942 και η μεταρρύθμιση Παπανούτσου το 1964. Σε όλες τις περιπτώσεις η χρήση της δημοτικής εκεί όπου κυριαρχούσε η αρχαία, η ελληνιστική ή η καθαρεύουσα γλώσσα, στιγματιζόταν ως βεβήλωση του ελληνικού έθνους και της Ορθοδοξίας.¹⁰

⁹ Ψυχάρης, *Το ταξίδι μου*, Εστία, Αθήνα 2002 (α' έκδ. 1888), 37-39.

¹⁰ Ουρανία Καϊάφα (επιμ.), *Ευαγγελικά (1901) – Ορεστειακά (1903). Νεωτερικές πιέσεις και κοινωνικές αντιστάσεις* (Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, Αθήνα 2003)· Μαρία Ρεπούση, *Τα Μαρασλειακά, 1925-1927* (εκδ. Πόλις, Αθήνα 2012)· Αλεξάνδρα Πατρικίου, «Ξαναδιαβάζοντας τη "Δίκη των Τόνων" στη συγκυρία της Κατοχής», στο Καίτη Τσίλη-Αρώνη κ.ά. (επιμ.), *Η Ελλάδα της νεωτερικότητας* (εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014), 187-205. Πολλά στοιχεία βλ. επίσης

Στο μεταξύ, στην εκπαίδευση, η προσήλωση στην καθαρεύουσα ξεκινούσε από την πρώτη κιόλας τάξη του δημοτικού, ενώ στη μέση εκπαίδευση περισσότερο από το 30% του εβδομαδιαίου προγράμματος αφιερωνόταν στην καλλιέργεια της αρχαίας ελληνικής γλώσσας. Ωστόσο, στη δεύτερη δεκαετία του 20ού αιώνα, όταν με τους πολέμους (τους Βαλκανικούς του 1912-1913 και τον Α΄ Παγκόσμιο του 1914-1918) η έκταση και ο πληθυσμός της Ελλάδας διπλασιάστηκαν, οι οπαδοί της δημοτικής έθεσαν επιτακτικά το ζήτημα της γλώσσας του σχολείου, ισχυριζόμενοι πως με την καθαρεύουσα ήταν ανέφικτο να αφομοιωθούν γλωσσικά οι εθνοπολιτισμικές ομάδες που περιήλθαν εντός των νέων συνόρων. Έγραφε, για παράδειγμα, στα 1915 ο Δημήτρης Γληνός, ο πιο σημαντικός από τους παιδαγωγούς της εποχής: «Παντού όπου στη Μακεδονία συγκρούστηκε η καθαρεύουσα με μιαν άλλη ζωντανή γλώσσα, νικήθηκε. Ο βουλγαρόφωνος προσπαθούσε με χίλιες θυσίες και κόπους και με επιμονή αξιοθαύμαστη να μάθη τη γλώσσα που του παρουσίαζεν ο δάσκαλος, ο αντιπρόσωπος του έθνους. Κι αν κατάφερε να διαβάξη και να καταλαβαίνει οπωσδήποτε τα βιβλία, έβρισκεν ύστερα πως στην προσωπική επικοινωνία προς τους άλλους ομοεθνείς τού ήταν άχρηστη. Να μιλάη ελληνικά δεν ήξερε. Κρατούσε λοιπόν τα βουλγαρικά».¹¹ Πλάι σε αυτόν τον κεντρικό στόχο του Μεσοπολέμου (τη γλωσσική αφομοίωση των «ξενοφώνων») και αξιότατα με αυτόν, θα τεθούν και ο πολιτικός και ο οικονομικός στόχος. Η νέα γεωγραφικά μεγάλη Ελλάδα θα παρέμενε πολιτισμικά απαρχειωμένη και γεωπολιτικά ασήμαντη, αν δεν μετασχηματιζόταν γρήγορα σε μια σύγχρονη δημοκρατία με αναπτυγμένη βιομηχανία. Και σε τούτον τον αστικό εκσυγχρονισμό του κράτους και της κοινωνίας που ευαγγελιζόταν ο πιο εξωστρεφής από τους πολιτικούς ηγέτες του Μεσοπολέμου, ο Ελευθέριος Βενιζέλος, η δημοτική γλώσσα είχε να συνεισφέρει πολλά. Ήταν το κατάλληλο εργαλείο για τη διάχυση της γνώσης: τη διάχυση των θετικών επιστημών που θα στήριζαν τη βιομηχανική ανάπτυξη και των ανθρωπιστικών επιστημών που θα διαμόρφωναν τον δημοκρατικό πολίτη.

Δημαράς, *Ιστορία της νεοελληνικής εκπαίδευσης. Το «ανακοπτόμενο άλμα»: Τάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική εκπαίδευση, 1833-2000* (Μεταίχμιο, Αθήνα 2013), 147-191.

¹¹ Δ. Φωτεινός [:Δημήτρης Γληνός], «Εθνος και γλώσσα», *Δελτίο του Εκπαιδευτικού Ομίλου*, τ. 5, 1916, 47-62.

Έτσι, το κίνημα υπέρ της δημοτικής γλώσσας λειτούργησε τελικά ως όψιμος Διαφωτισμός, παρ' ό́τι αρχικά είχε αντλήσει έμπνευση από τον ύστερο Ρομαντισμό του 19ου αιώνα.

Η πρώτη εισαγωγή της δημοτικής γλώσσας στα σχολεία έγινε το 1917, από την κυβέρνηση Εθνικής Αμύνης στο αποκορύφωμα του Εθνικού Διχασμού, αλλά ο δρόμος για την οριστική αποδοχή και καθιέρωσή της αποδείχθηκε εξαιρετικά δύσβατος. Όσοι είχαν συνδέσει την πολιτική τους ένταξη, την επαγγελματική τους ταυτότητα ή την κοινωνική τους θέση με την κατοχή και τη χρήση της καθαρεύουσας αντέδρασαν δυναμικά και ποικιλότροπα. («Ανακαλύπτοντας») διαρκώς πίσω από τον δημοτικισμό διάφορα σκοτεινά κέντρα και κινήματα που μηχανοραφούσαν εναντίον του ελληνισμού (κατά περίπτωση: τον πανσλαβισμό, την αθεΐα, τη μασονία ή τον κομμουνισμό), κατάφεραν να ακυρώνουν τη γλωσσική μεταρρύθμιση κάθε φορά που οι υπέρμαχοί της πετύχαιναν να τη νομοθετήσουν. Σε αδρές γραμμές, τα συντηρητικά πολιτικά κόμματα, τα παραδοσιακά πνευματικά ιδρύματα και η Εκκλησία υπερασπίζονταν την καθαρεύουσα, ενώ τα φιλελεύθερα και αριστερά κόμματα από κοινού με τα πιο νεωτερικά ιδρύματα και την πλειονότητα των λογοτεχνών στήριζαν τη δημοτική. Οι εκπαιδευτικοί ήταν μοιρασμένοι: οι δάσκαλοι του δημοτικού, που απευθύνονταν στο σύνολο των μαθητών κάθε γενιάς τάσσονταν στην πλειονότητά τους υπέρ της δημοτικής, ενώ οι καθηγητές των γυμνασίων, που τότε ξεδιάλεγαν τη μελλοντική ελίτ, ενέμεναν στην καθαρεύουσα.

Η λύση της διαμάχης ήρθε μετά την πτώση της Δικτατορίας και αποτυπώθηκε νομοθετικά το 1976. Μέσα στο επαναστατικό πνεύμα της Μεταπολίτευσης, η Νέα Δημοκρατία του Κωνσταντίνου Καραμανλή υιοθέτησε και δρομολόγησε ένα δημοκρατικό πολιτικό σχέδιο, μέρος του οποίου ήταν και η εισαγωγή της δημοτικής γλώσσας σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης. Ειδικά στο ζήτημα της γλώσσας, η άτεχνη έως κωμική χρήση της καθαρεύουσας από τους συνταγματάρχες της Δικτατορίας, πέτυχε ό,τι δεν είχαν καταφέρει επί δεκαετίες με τις στοχαστικές επιθέσεις τους οι δημοτικιστές: Να γελοιοποιηθεί παντελώς η καθαρεύουσα ως γλώσσα μιας αναχρονιστικής, αυταρχικής και ακαλλιέργητης εξουσίας. Ένα χρόνο αργότερα, το 1977, η δημοτική θα εισαχθεί στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, ενώ λίγα χρόνια αργότερα, το 1982, θα απλοποιηθεί περαιτέρω με κατάργηση του πολύπλοκου τονικού συστήματος που κρατούσε από την ελληνιστική περίοδο. Από τότε έως σήμερα, παρ' ό́τι

δεν λείπουν οι νοσταλγοί της καθαρεύουσας, η δημοτική γλώσσα έχει επικρατήσει σε κάθε τομέα της εκπαιδευτικής, κοινωνικής και πολιτικής ζωής και έχει ενοποιήσει γλωσσικά τη χώρα.¹²

Οι δύο γλώσσες που προτάθηκαν ως γλώσσες του έθνους, η καθαρεύουσα κατά τον 19ο αιώνα, η δημοτική κατά τον 20ό, δεν μορφοποιήθηκαν στο σχολείο, αλλά εξαπλώθηκαν και έγιναν κτήμα των πολλών διά του σχολείου.

Η ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΘΝΟΥΣ

Στον πρώτο μισό αιώνα του ελληνικού κράτους, όπως και στα υπόλοιπα νεωτερικά κράτη της Ευρώπης, η σχολική ιστορία δεν ήταν μια βιογραφία του οικείου έθνους, αλλά μια ανασκόπηση του ανθρώπινου πολιτισμού. Ονομαζόταν «γενική ιστορία» και φιλοδοξούσε να έχει «οικουμενικό» χαρακτήρα, αν και με αυτό εννοούσε μόνον τις πτυχές του παρελθόντος που οδήγησαν τελικώς στην κυριαρχία της Ευρώπης. Στην πράξη, τα εγχειρίδια του γυμνασίου ξεκινούσαν από τα βασίλεια της Μεσοποταμίας, περνούσαν στην Αίγυπτο των Φαραώ, κατόπιν στον ελληνικό κόσμο της κλασικής περιόδου και στη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία προτού καταλήξουν στην Αναγέννηση και τον Διαφωτισμό. Καθώς, όμως, η ελληνική αρχαιότητα κατείχε κομβική θέση σε αυτή την περιοδολόγηση, το ελληνικό σχολείο απέκτησε ευθύς εξ αρχής μια εθνική ιστορία. Μόνο που αυτή σταματούσε απότομα στο 146 π.Χ.

Στα δημοτικά σχολεία οι ιστορικές γνώσεις μεταδίδονταν κατά κύριο λόγο μέσα από τα αναγνωστικά. Η ιστορία ως ξεχωριστό μάθημα διδασκόταν μόνον εφ' όσον οι γνώσεις του δασκάλου το επέτρεπαν και πάντως δίχως την ύπαρξη ειδικού, κρατικά εγκεκριμένου εγχειριδίου. Και εκεί ασφαλώς «ελληνική ιστορία» ήταν η «αρχαία ελληνική ιστορία» και μόνον αυτή, έως το 146 π.Χ. Μάλιστα, ο Γεροστάθης του Λέοντα Μελά –το πιο δημοφιλές από τα αναγνωστικά του 19ου αιώνα στα σχολεία της Ελλάδας και του έξω ελληνισμού– υιοθετούσε τη θέση του Κοραή πως ο ελληνικός κόσμος τελείωνε πριν τη ρωμαϊκή κατάκτηση, με την επικράτηση του

¹² Άννα Φραγκουδάκη, *Η γλώσσα και το έθνος, 1880-1980. Εκατό χρόνια αγώνες για την αυθεντική ελληνική γλώσσα* (εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2001), ιδιαιτέρως από σ. 106 και εξής.

Φιλίππου επί των ελληνικών πόλεων το 338 π.Χ.: «...η αυτονομία της Ελλάδος ετάφη ζώσα εις την Μάχην της Χαιρωνείας!», κατέληγε.¹³ Εξοβέλιζε από τον ελληνικό κόσμο ακόμη και τους αρχαίους Μακεδόνες.

Στα 1853, ο Κωνσταντίνος Παπαρρηγόπουλος θα τολμήσει να υποβάλει προς έγκριση στο υπουργείο Παιδείας ένα αναθεωρητικό εγχειρίδιο: Την (μικρή του) *Ιστορία του ελληνικού έθνους*,¹⁴ η οποία διακήρυσσε ευθαρσώς την ελληνικότητα της αρχαίας Μακεδονίας και της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας εισάγοντας για πρώτη φορά το λεγόμενο «σχήμα της συνέχειας». Το ρηξικέλευθο για την εποχή εκείνη εγχειρίδιο θα υποστεί σκληρή κριτική και θα απορριφθεί από την επιτροπή του υπουργείου (επικεφαλής της οποίας ήταν ο καθηγητής ιστορίας του Πανεπιστημίου Θεόδωρος Μανούσης) με το επιχείρημα πως ο συγγραφέας αγνόησε τα παραδεκτά όρια της ελληνικής ιστορίας, δηλαδή ως τη στιγμή που οι ελληνικές πόλεις-κράτη χάνουν την αυτονομία τους, και «έσυρεν εις τον κύκλον αυτού και άλλα μέρη, τα οποία συνήθως δεν θεωρούνται ως αποτελούντα μέρος αυτής, καθώς π.χ. την ιστορίαν του Βυζαντινού κράτους, το οποίον και αυτός ο ίδιος εις άλλο αυτού σχεδόν σύγχρονον πόνημα ονομάζει "Ανατολικόν τμήμα του ρωμαϊκού κράτους"».¹⁵

Όπως γνωρίζουμε, ο Παπαρρηγόπουλος απάντησε συγγράφοντας τη μνημειώδη πεντάτομη *Ιστορία* που τον καθιέρωσε έκτοτε ως εθνικό ιστοριογράφο. Η οπτική του, η ιστορία ως βιογραφία του τρισχιλιετούς ελληνικού έθνους, κέρδισε πρώτα την κοινωνία και ύστερα το κράτος διότι απαντούσε στις ανάγκες του ελληνικού εθνικισμού στο γύρισμα του 19ου προς τον 20ό αιώνα. Ήταν η εποχή των σκληρών ανταγωνισμών για τα ευρωπαϊκά εδάφη της παρρημασμένης οθωμανικής αυτοκρατορίας. Ευνόησε ασφαλώς και η κυριαρχία του Ρομαντισμού, του διανοητικού ρεύματος που έδινε έμφαση στις μη λογικές πτυχές της ανθρώπινης ύπαρξης και στην παθιασμένη στράτευση σε μεγάλες ιδέες.

Έτσι, από τη δεκαετία του 1890 και ύστερα, η νέα πρόσληψη της

¹³ Για τις θέσεις του Κοραή βλ. Αλέξης Πολίτης, *Ρομαντικά χρόνια: Ιδεολογίες και νοστορπίες στην Ελλάδα του 1830-1880* (Αθήνα: ΕΜΝΕ/ΜΝΗΜΩΝ, 2019), 38-47. Για τον Γεροστάθη του Λέοντα Μελά βλ. Χάρης Αθανασιάδης, *Τα αποσυρθέντα βιβλία. Έθνος και σχολική Ιστορία, 1858-2008* (εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2015), 239-285.

¹⁴ Κωνσταντίνος Παπαρρηγόπουλος, *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, ανατύπωση με επιμέλεια Κ. Θ. Δημαρά (Εστία, Αθήνα 1970).

¹⁵ Χριστίνα Κουλούρη, *Ιστορία και Γεωγραφία...*, ό.π., 164-168.

ελληνικής ιστορίας καταλλήλως προσαρμοσμένη, με πολλαπλές δηλαδή υπερφωτίσεις, αποσιωπήσεις και παραποιήσεις, θα εισαχθεί στο σχολείο και θα αξιοποιηθεί στο έπακρο για την ενστάλαξη εθνικής υπερηφάνειας στους μαθητές. Σύμφωνα με το κυρίαρχο και επίσημο έκτοτε σχήμα, οι απαρχές του ελληνικού έθνους χανόταν στην αχλύ των μύθων, η κλασική αρχαιότητα παρέμενε η κορυφαία του στιγμής, η μακεδονική κυριαρχία σηματοδοτούσε τη διάχυση και ακτινοβολία του στην Ανατολή, ενώ το Βυζάντιο τη χριστιανική του ανασύνθεση και την οικουμενική κυριαρχία του. Η ρωμαϊκή κυριαρχία δεν ανέκοπτε τη μεγαλειώδη πορεία εφ' όσον υποκλίθηκε η Ρώμη στον ελληνικό πολιτισμό, και μόνον οι τέσσερις αιώνες, από την Άλωση της Κωνσταντινούπολης το 1453 έως την Επανάσταση του 1821, θα αποτελέσουν τα χρόνια της δουλείας. Όπως δηγκτικά σχολιάζει ο Μαρκ Μαζάουερ, η Ελλάδα και όλα τα εθνικά κράτη της Βαλκανικής «κοιτάζουν πίσω προς το μεσαιωνικό και κλασικό παρελθόν για να βρουν τις εθνικές τους ρίζες και ενθαρρύνουν τους ιστορικούς τους να υπερπηδούν την οθωμανική περίοδο όσο γίνεται πιο γρήγορα, λες και τόσα χρόνια δεν συνέβη τίποτα το αξιόλογο».¹⁶

Κατά τον εικοστό αιώνα, όπως επιβεβαιώνουν όλες οι σχετικές μελέτες,¹⁷ η σχολική Ιστορία έλαβε την τελική της μορφή: έμφαση στους

¹⁶ Μαρκ Μαζάουερ, *Τα Βαλκάνια* (Πατάκης, Αθήνα 2006), 47.

¹⁷ Εκτός από τη θεμελιώδη μελέτη της Χριστίνας Κουλούρη, *Ιστορία και Γεωγραφία... ό.π.*, βλ. επίσης: Ekaterini Kyliana Venturas, *L'histoire dans l'enseignement secondaire en Grèce entre les deux guerres: permanences et innovations*, διδακτορική διατριβή, Paris I, 1991· Constantin Angelopoulos, *Un nouveau théâtre Grec: pédagogies et mémoire dans la Grèce contemporaine (1950-1989)*. *Les manuels d'histoire de l'enseignement secondaire*, διδακτορική διατριβή, Lille III, 1990. Η Λίνα Βεντούρα θέτει στο επίκεντρο της μελέτης της τα εγχειρίδια Ιστορίας των γυμνασίων του Μεσοπολέμου και ο Κωνσταντίνος Αγγελόπουλος τα αντίστοιχα της μεταπολεμικής περιόδου έως το 1989. Βλ. επίσης: Μαρία Αδάμου, *Το εκπαιδευτικό σύστημα στην υπηρεσία του εθνικού κράτους: Η ελληνική περίπτωση 1950-1976* (Παπαζήσης, Αθήνα 2002)· Άγγελος Παλκίδης, *Ο ρόλος της εικόνας στα σχολικά εγχειρίδια ιστορίας της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (1950-2000): Διδακτική, ιδεολογική και αισθητική λειτουργία των εικόνων*, διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, 2007· Σταυρούλα Σύρου, *Αναλυτικά προγράμματα ιστορίας και σχολικά εγχειρίδια γυμνασίου (1964-2004): Αντιλήψεις του χρόνου και ιδεολογία στη σχολική ιστορία*, διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2009. Για τα εγχειρίδια του δημοτικού, βλ.: Γεώργιος Γιώτης, *Η διδασκαλία της ιστορίας στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση (1913 κ.ε.)*, διδακτορική διατριβή, ΕΚΠΑ, 2012· Δημήτρης Μαριόλης, *Εθνική ταυτότητα και ιδεολογία στα*

πολέμους με υπερτονισμό των ένδοξων στιγμών που προσφέρονται για ενστάλαξη εθνικής υπερηφάνειας: εξιδανικευμένα πρότυπα ηρώων, τα πορτρέτα των οποίων κοσμούν ακόμη τις σελίδες των βιβλίων (παλαιότερα και τους τοίχους των αιθουσών): ηθικός στιγματισμός όσων από τους γείτονες λαούς θεωρήθηκαν ως προαιώνιοι εχθροί (κυρίως των Τούρκων και των Βουλγάρων) – η οικεία ταυτότητα συγκροτείται έναντι της γειτονικής η οποία σκιαγραφείται με μελανά χρώματα. Δεν λείπουν επίσης οι συμμείξεις ιστορικών γεγονότων με μύθους και παραδόσεις, ώστε να συγκροτηθεί μια εύληπτη, συνεκτική και αληθοφανής αφήγηση ικανή να συγκινήσει. Ούτε βεβαίως οι αποσιωπήσεις, οι παραποιήσεις ή ακόμα και επινοήσεις, ώστε να ενταχθούν ομαλά στην αφήγηση κάποιες δύσκολες πτυχές του παρελθόντος, όπως ο ρόλος της Εκκλησίας στην Επανάσταση του 1821. «Η ουσία του έθνους είναι να έχουν όλα τα άτομα πολλά κοινά σημεία», έγραφε ήδη το 1882 ο Ernest Renan. «Κι επίσης», συμπλήρωνε, «να έχουν όλοι ξεχάσει μερικά πράγματα».¹⁸ Όλα τα ανωτέρω μοτίβα αθρώνονται κατά μήκος του άξονα της τρισχιλιετούς αδιάσπαστης πορείας του ελληνικού έθνους. Με τη μακροχρόνια χρήση του, το σχήμα της συνέχειας θα παγιωθεί ως ένα από τα θεμελιώδη δομικά στοιχεία της ελληνικής εθνικής ταυτότητας.

ΕΠΙΛΟΓΙΚΑ

Από την περιγραφή και ανάλυση που προηγήθηκε, συνάγεται ότι το ελληνικό κράτος, όπως και κάθε νεωτερικό κράτος, αξιοποίησε την εκπαίδευση – ιδιαιτέρως το δημοτικό σχολείο, αλλά και τις άλλες δύο βαθμίδες – προκειμένου να μορφοποιήσει και να ενσταλάξει στα νέα μέλη του μια συνεκτική και ελκυστική συλλογική (εθνική) ταυτότητα. Για να πετύχει τον στόχο αυτό, το σχολείο αξιοποίησε κυρίως (αν και όχι μόνο) τη γλώσσα και την Ιστορία. Για το κάθε ένα από τα δύο δομικά στοιχεία δοκίμασε δύο διαφορετικές εκδοχές. Όσο αφορά στη γλώσσα, προκρίθηκε αρχικά η καθαρεύουσα και, όταν αυτή απέτυχε να γίνει εθνική γλώσσα, ανασύρθηκε η δημοτική. Όσον

σχολικά εγχειρίδια της ΣΤ' δημοτικού της μετεμφυλιακής περιόδου, 1950-1974, διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2013.

¹⁸ Ερνέστ Ρενάν, *Τι είναι έθνος;* μτφρ. Γ. Λάμπας, Η. Π. Νικολούδης (Ροές, Αθήνα 2009), 24.

αφορά στην Ιστορία, κυριάρχησε αρχικά η πρόσληψη του Διαφωτισμού για να εκτοπιστεί ακολούθως από εκείνη του Ρομαντισμού. Τόσο στη γλώσσα, όσο και στην Ιστορία η μετάβαση από τη μία οπτική στην άλλη ήταν μια σύνθετη διαδικασία με πολλαπλές συγκρούσεις στις οποίες συμμετείχαν θεσμοί του κράτους, κοινωνικά κινήματα και διανοητικά ρεύματα. Μαθαίνουμε όμως κάτι από αυτή τη συγκρουσιακή διαδικασία: ότι η εθνική ταυτότητα κρυσταλλώνεται μόνον προσωρινά, πως για να είναι λειτουργική οφείλει να απαντά στις προκλήσεις της πραγματικότητας και πως η ανανέωσή της συνοδεύεται αναπόφευκτα από κοινωνικές και ιδεολογικές αντιπαραθέσεις. Κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια, που η Ελλάδα έχει γίνει χώρα υποδοχής μεταναστών και προσφύγων, καλούμαστε να ορίσουμε ξανά τη σχέση μας με τον «Άλλο», τον διαφορετικό με τον οποίο καλούμαστε να συνυπάρξουμε. Το σχολείο είναι αδύνατον να αποφύγει το ερώτημα αν αυτό που είμαστε συνομιλεί πλέον με τη νέα πραγματικότητα, αν πρέπει να αλλάξουμε, πόσο και προς ποια κατεύθυνση.

Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΤΩΝ «ΑΛΛΩΝ»

Θάλεια Δραγώνα

ΟΜΟΤΙΜΗ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΨΥΧΟΛΟΓΙΑΣ, ΕΚΠΑ

Η επίσημη εκπαίδευση υπήρξε από την αρχή του νέου ελληνικού κράτους μονοπολιτισμική ακολουθώντας το δόγμα «ένα έθνος, μια γλώσσα, μια θρησκεία» για λόγους που αφορούν διαδικασίες συγκρότησης, εδραίωσης και αναπαραγωγής του έθνους-κράτους.¹ Ήταν η κοινή καταγωγή, η κοινή γλώσσα και θρησκεία, και οι κοινές παραδόσεις που προσδιόρισαν τον φυσικό αλλά και τον συμβολικό χώρο του έθνους και ο,τιδήποτε διαφορετικό, έξω από αυτόν τον χώρο υπήρξε «ξένο» και απορριπτέο. Μέσα από τη θετική ταύτιση με το «δικό» και τη αρνητική με το «ξένο» διαμορφώθηκε και αναπαράχθηκε η εθνική ταυτότητα ως μοναδική και ομοιογενής αρνούμενη τόσο τις ομοιότητες με καθετί έξω από αυτήν, όσο και τις διαφοροποιήσεις στο εσωτερικό της. Ας θυμηθούμε ότι το ελληνικό κράτος δεν αναγνώρισε ποτέ επίσημα μειονοτικές, θρησκευτικές, γλωσσικές και εθνοτικές ομάδες –με μόνη εξαίρεση τη μουσουλμανική μειονότητα της Θράκης, στην οποία και θα επανέλθω αργότερα–, και αυτό μόνο και μόνο διότι η μειονότητα στη Θράκη εμπίπτει σε ειδικό πολιτικό και νομοθετικό καθεστώς.²

Πάγιος στόχος της εκπαίδευσης υπήρξε η εθνική και πολιτισμική ομογενοποίηση του εθνικού σώματος, μέσα από τα μαθήματα της γλώσσας, της ιστορίας και της γεωγραφίας. Οι πολιτισμικές, γλωσσικές και

¹ Έφη Αβδελά, «Η συγκρότηση της εθνικής ταυτότητας στο ελληνικό σχολείο: «εμείς και οι άλλοι», στο Άννα Φραγκουδάκη και Θάλεια Δραγώνα (επιμ.), «Τι είν' η πατρίδα μας;». *Εθνοκεντρισμός στην Εκπαίδευση* (Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 1997), 27-48.

² Συνθήκη της Λωζάννης (1923), άρθρα 37-45.

θηρσκευτικές ιδιαιτερότητες των «άλλων» που διέφεραν από το ελληνο-χριστιανικό πρότυπο, τόσο στο σχολείο όσο και στην ευρύτερη κοινωνική σφαίρα, όχι μόνο δεν ενδιέφεραν ή προστατεύτηκαν, αλλά αντίθετα αντιμετώπιστηκαν με βίαιη, προκρούστεια λογική. Το επίσημο εκπαιδευτικό σύστημα πορεύτηκε ανεμπόδιστα επικεντρωμένο στην εθνική διαπαιδαγώγηση για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα, μια και η Ελλάδα δεν ήταν χώρα υποδοχής μεταναστών, και δεν βρέθηκε αντιμετώπη με την ποικιλομορφία «άλλων» εκτός των τειχών.

Οι συνθήκες όμως αλλάζουν, όταν τη δεκαετία 1970-1980, 330.000 Έλληνες επαναπατρίζονται από δυτικές κυρίως χώρες, ιδιαίτερα από τη Γερμανία, όπου είχαν μεταναστεύσει. Τα παιδιά τους έχουν ιδιαίτερες ανάγκες που καλείται να καλύψει το ελληνικό σχολείο.³ Από τότε και μέχρι σήμερα θα ταλανίσει, όχι μόνο το εκπαιδευτικό σύστημα αλλά ολόκληρη την ελληνική κοινωνία, το ερώτημα ποιοι είναι οι «άλλοι» και ποιοι οι «δικοί μας». Και θα δρομολογηθεί μια αμυντική, αμφίθυμη και αντιφατική στάση της ελληνικής εκπαίδευσης.

Οι παλινοστούντες «άλλοι» είναι και «δικοί μας». Τα παιδιά αυτά είναι ελληνικής καταγωγής. Παρουσιάζουν ωστόσο, σύμφωνα με την αντίληψη της εκπαιδευτικής πολιτικής, («γλωσσικό και πολιτισμικό έλλειμμα») το οποίο «διορθώνεται» με την ίδρυση ξεχωριστών τάξεων υποδοχής στην αρχή, και αργότερα φροντιστηριακών τμημάτων εντός των κανονικών τάξεων, καθώς και ξεχωριστών Σχολείων Παλινοστούντων. Το πολιτισμικό κεφάλαιο των μαθητών και η γλώσσα της χώρας προέλευσης αντί πλούτος θεωρείται πρόβλημα, μολονότι η πρώτη σχετική απόφαση για την εκπαίδευση των παλινοστούντων αναφέρεται στη δυνατότητα να διδάσκεται στους αλλόγλωσσους μαθητές η γλώσσα της χώρας προέλευσης στις τάξεις υποδοχής.⁴ Και όντως τα πρώτα χρόνια διδάσκονται η αγγλική και η γερμανική. Ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ για αλλοδαπούς μαθητές. Οι παλινοστούντες είναι «δικοί μας/άλλοι» ενώ οι αλλοδαποί είναι «ξένοι/άλλοι». Έτσι, η αναγνώριση της μητρικής και

³ Σεβαστή Χρηστίδου-Λιοναράκη, «Η εκπαίδευση παιδιών με εθνοπολιτισμικές ιδιαιτερότητες στην Ελλάδα», στο Θάλεια Δραγώνα (επιστημονική υπεύθυνη), *Εθνοπολιτισμικές Διαφορές και Εκπαίδευση, Τόμος Β'* (Πάτρα: ΕΑΠ, 2001), 47-66.

⁴ Μιχάλης Δαμανάκης, *Η Εκπαίδευση των Παλινοστούντων και Αλλοδαπών Μαθητών στην Ελλάδα* (Αθήνα: Gutenberg, 1997).

πολύ περισσότερο η διδασκαλία της, ακόμη και όταν το 1996 την προβλέπει ο νομοθέτης στον Νόμο 2413, δεν υλοποιείται,⁵ σηματοδοτώντας μια ακόμη αμφιθυμία του εκπαιδευτικού συστήματος που διατηρείται τριάντα χρόνια ανεπίλυτη.

Το 1990 παρουσιάζεται μια νέα πρόκληση ένταξης των «άλλων» στο ελληνικό σχολείο. Τώρα οι «άλλοι» είναι άλλοι «άλλοι». Είναι οι μετανάστες, που μετά τις ανακατατάξεις από την πτώση του υπαρκτού σοσιαλισμού, κατακλύζουν τη χώρα. Όμως και πάλι ανάμεσά τους υπάρχουν «άλλοι» δικοί μας: ομογενείς από την Αλβανία και τη Σοβιετική Ένωση, κατά κύριο λόγο Ρωσοπόντιοι που το ελληνικό κράτος αρέσκεται να αποκαλεί «Ελληνοπόντιους». Με τις μαζικές μεταναστευτικές ροές ο μαθητικός πληθυσμός αυξάνεται κατά 10% με παιδιά που έχουν διαφορετική εθνοπολιτισμική ταυτότητα. Το εκπαιδευτικό σύστημα στέκει παραζαλισμένο μπροστά στο φαινόμενο και προσπαθεί με την ίδια αφομοιωτική αντίληψη και τους ίδιους μηχανισμούς να αντιμετωπίσει την ενσωμάτωσή τους στο ελληνικό σχολείο.

Οι εκπαιδευτικοί είναι απaráσκειοι, λείπει η γνώση διδασκαλίας της ελληνικής ως ξένης γλώσσας, λείπει το σχετικό εκπαιδευτικό υλικό, και κυρίως λείπει η άποψη. Επιπλέον οι «άλλοι» μαθητές προσλαμβάνονται ως απειλητικοί από τους Έλληνες γονείς, οι οποίοι θεωρούν ότι η παρουσία τους στις σχολικές τάξεις έχει επιπτώσεις στην επίδοση των δικών τους παιδιών. Θα ήταν ωστόσο άδικο να μην υπογραμμίσω τον ηρωισμό πολλών εκπαιδευτικών οι οποίοι προσπάθησαν, με τα λίγα μέσα που διέθεταν, να αντιπαρατεθούν στην ανεπάρκεια του σχολικού συστήματος και κάποτε-κάποτε να κάνουν μικρά θαύματα.

Καθώς η φαντασιακή ομοιογένεια της σχολικής τάξης κλονίζεται με την παρουσία αλλοεθνών και αλλόγλωσσων μαθητών, κάνει την εμφάνισή του στο προσκήνιο ο όρος «διαπολιτισμική εκπαίδευση». Στον μετα-αποικιακό αγγλοσαξωνικό χώρο όπου η ετερογένεια του μαθητικού πληθυσμού είχε απασχολήσει σε βάθος την εκπαιδευτική πολιτική, η διαπολιτισμική εκπαίδευση αποτέλεσε μετεξέλιξη της πολυπολιτισμικής και της αντιρατσιστικής εκπαίδευσης. Στη μέχρι τότε Ελλάδα των 95% χριστιανών ορθόδοξων, ελληνόγλωσσων μαθητών, η διαπολιτισμική εκπαίδευση είναι

⁵ «Η ελληνική παιδεία στο εξωτερικό, η διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις».

ιδέα νέα και εισαγόμενη, που στα μυαλά όλων θα πρέπει να αφορά τους μαθητές με διαφορετική γλώσσα και θρησκεία, ενώ οι σχετικές συζητήσεις αλλού έχουν μετακινηθεί στις κοινωνικές ανισότητες μεταξύ προνομιούχων και μη μαθητών, στις εξουσιαστικές σχέσεις που παράγουν και αναπαράγουν οι διαφορές, στην παιδαγωγική που δίνει τον λόγο σε όλους τους μαθητές, και, λίγο αργότερα, στις πολλαπλές ταυτότητες.⁶ Σταδιακά, προωθείται η αναγνώριση ότι η διαπολιτισμική εκπαίδευση αφορά εξίσου τη μονοπολιτισμική εκπαιδευτική συνθήκη, μια και κάθε σχολική τάξη βρίθεται διαφορών. Με άλλο λόγια όλοι είμαστε δυνάμει «άλλοι». Και, ακόμη-ακόμη, όπως λέει η Kristeva, «ξένοι μέσα στον εαυτό μας», διότι δεν είναι δυνατό να ζήσουμε μαζί με τους άλλους, χωρίς να τους απορρίψουμε ή να τους αφομοιώσουμε, αν δεν αναγνωρίσουμε το ανοίκειο/τη ξενότητα μέσα μας.⁷

Το Υπουργείο Παιδείας, επί υπουργίας Γιώργου Παπανδρέου, δεν αναλώθηκε σε τέτοιους προβληματισμούς, όταν το 1996 εισηγείται τον Νόμο «Η ελληνική παιδεία στο εξωτερικό, η διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις». Το περιεχόμενο της έννοιας διατυπώνεται στον Νόμο χωρίς καμμία αποσαφήνιση. Πολλοί μιλούν για διαπολιτισμική εκπαίδευση, λίγοι την εννοιολογούν και ακόμη λιγότεροι την εφαρμόζουν. Είναι, ωστόσο, εξαιρετικά σημαντικό ότι αναγνωρίζεται και θεσμοθετείται για πρώτη φορά η ανάγκη για την εκπαίδευση των «άλλων», των διαφορετικών. Στην ίδια κατεύθυνση ιδρύεται Ειδική Γραμματεία Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης καθώς και το Ινστιτούτο Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (ΙΠΟΔΕ), το οποίο αποδείχθηκε πολύ κατώτερο των προσδοκιών του νομοθέτη. Και το 1997, στο πλαίσιο του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, δρομολογούνται τέσσερα μεγάλα προγράμματα εκπαιδευτικής παρέμβασης: για την «Εκπαίδευση παλινοστούντων και αλλοδαπών μαθητών», την «Εκπαίδευση των

⁶ Νέλλη Ασκούνη, «Εθνοκεντρισμός και πολυπολιτισμικότητα: η αναζήτηση ενός νέου προσανατολισμού της εκπαίδευσης, στο Θάλεια Δραγώνα (επιστημονική υπεύθυνη), *Εθνοπολιτισμικές Διαφορές και Εκπαίδευση*, Τόμος Β' (Πάτρα: ΕΑΠ, 2001), 67-110· Αλεξάνδρα Ανδρούσου, «Εθνοπολιτισμικές διαφορές στην εκπαίδευση», στο Αλεξάνδρα Ανδρούσου – Βασίλης Τσάφος (επιμ.), *Επιστήμες της Εκπαίδευσης: Ένα Δυναμικό Διεπιστημονικό Πεδίο* (Αθήνα: Gutenberg, 2020), 457-474.

⁷ Julia Kristeva, *Strangers to ourselves*, μεταφρ. Leon Roudiez (New York: Columbia University Press, 1991).

Τσιγγανοπαίδων», την «Εκπαίδευση των Μουσουλμανοπαίδων», και την «Παιδεία των ομογενών». Τα προγράμματα αυτά διήρκησαν για περισσότερα από 20 χρόνια (και αυτό των Τσιγγανοπαίδων διαρκεί ακόμη και τώρα) και το Πανεπιστήμιό μας έπαιξε σημαντικό ρόλο στην υλοποίησή τους. Μέλη ΔΕΠ σε διατμηματικές ή διαπανεπιστημιακές συνεργασίες είχαν την επιστημονική ευθύνη τους, παρήγαγαν μεθοδολογίες συμπερίληψης των «άλλων» μαθητών στο ελληνικό σχολείο, παρήγαγαν εκπαιδευτικό υλικό, έκαναν δράσεις πεδίου.

Ας γυρίσουμε όμως στην προκήρυξη αυτών των προγραμμάτων και ας σταθούμε για λίγο στη σημασιολογία. Δεν είναι τυχαίο ότι το υπουργείο εισηγείται την εκπαίδευση των «άλλων», ένα θέμα καυτό για την ελληνική κοινωνία, μαζί με την εκπαίδευση των «δικών» μας ομογενών και μάλιστα την προτάσσει στην ονομασία του Νόμου, της Ειδικής Γραμματείας (Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης) και του Ινστιτούτου Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης. Ποιος μπορεί να σε κατηγορήσει ότι φροντίζεις τους «άλλους» όταν προτάσσεις τους «δικούς»; Βέβαια τα χρόνια (1999-2000) που, ως Ειδική Γραμματέας Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού, Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης στο υπουργείο Παιδείας, παρακολούθησα από πολύ κοντά την πολιτική για τους Έλληνες ομογενείς, η ιδεολογία ήταν πάντα αντιφατική και αντεστραμμένη: πάγιο αίτημα της ελληνικής πολιτείας για διδασκαλία της ελληνικής μητρικής στα ελληνόπαιδα του εξωτερικού (και ορθώς), ενώ παράλληλα επίμονη άρνηση για τη διδασκαλία της μητρικής των παιδιών των μεταναστών. Άλλο παράδειγμα: αν σκεφτούμε ότι τα εκπαιδευτικά διακυβεύματα στην εκπαίδευση των ομογενών στην Αλβανία, των παιδιών της μειονότητας στη Θράκη, και των Ρωμιών στα σχολεία της Πόλης είναι κοινά, θα περίμενε κανείς να συνδέει αυτό το τρίγωνο ένα κοινό σκεπτικό. Όπως όμως μου δικαιολόγησε κάποτε κυνικά ένας συνάδελφος, με σημαίνοντα λόγο σε αυτά τα θέματα, «είναι σαν το ποδόσφαιρο –στο εξωτερικό παίζουμε επίθεση και στο εσωτερικό άμυνα». Όπως επίσης είναι πολύ ενδεικτικό ότι όταν τα προγράμματα αυτά προκηρύσσονταν εκ νέου, η ονομασία «Πρόγραμμα Εκπαίδευσης Παλινοστούντων και Αλλοδαπών» παρέμεινε για πολλά χρόνια η ίδια, χωρίς όμως να υπάρχουν πια παλινοστούντες. Η επίκλησή τους μείωνε την έμφαση στους αλλοδαπούς. Είναι νομίζω φανερή αυτή η αμφιθυμία της πολιτείας, ακόμη και στις καλύτερες στιγμές.

Τα τρία από τα τέσσερα προγράμματα στα οποία αναφέρθηκα (αφήνω την εκπαίδευση ομογενών απ' έξω διότι αφορά τους «δικούς μας») είχαν να κάνουν με πολύ διαφορετικούς «άλλους» και το κάθε ένα από αυτά αντιμετώπισε τεράστια προβλήματα, με μεγαλύτερη ή μικρότερη επιτυχία. Χωρίς να μειώνω την πραγματική δυσκολία που έχει η ένταξη των παιδιών με διαφορετική εθνοπολιτισμική ταυτότητα στα σχολεία παντού στον κόσμο, στην ελληνική περίπτωση θα συνόψιζα τη ρίζα των προβλημάτων στην αμφιθυμία απέναντι στον διαφορετικό «άλλο» που χαρακτηρίζει και χαρακτηρίζει την εκπαιδευτική πολιτική. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα προγράμματα αυτά, τα οποία απορρόφησαν πολύ μεγάλους πόρους, έτρεξαν πάντα παράλληλα με το κανονικό σχολείο. Δηλαδή, ενώ θα έπρεπε να έχουν πιλοτικό χαρακτήρα για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, να αξιολογηθούν και στη συνέχεια να ενταχθούν ή όχι στη σχολική τάξη, έμειναν απ' έξω χωρίς οργανική σύνδεση με το ελληνικό σχολείο. Ωστόσο, απολογιστικά, αν και τα αποτελέσματα είναι άνισα, το πρόσημο είναι θετικό, διότι κινητοποιήθηκε ο εκπαιδευτικός μηχανισμός που ακόμη έχει μεγάλες αντιστάσεις, και δόθηκαν πολλές ευκαιρίες σε εκπαιδευτικούς να πειραματιστούν, άλλοτε συντεταγμένα και άλλοτε μέσα από μεμονωμένες προσπάθειες. Επιπλέον κινητοποίησαν την ακαδημαϊκή κοινότητα, διδάσκοντες και φοιτητές παρήγαγαν νέα γνώση και διαφοροποιημένες διδακτικές πρακτικές. Θα αναφερθώ εκτενέστερα στο πρόγραμμα που ασχολήθηκε με την εκπαίδευση των παιδιών της μειονότητας στη Θράκη—μόνο και μόνο διότι το συνδιήθυνα για 22 χρόνια με την εμβληματική Άννα Φραγκουδάκη,

Πριν όμως το κάνω αυτό, θα σταθώ στην τελευταία πράξη δοκιμασίας της εκπαίδευσης των «άλλων» που σηματοδοτούν οι προσφυγικές ροές από το 2013 και μετά. Πολλοί «άλλοι» της δεκαετίας του '90 είχαν αρχίσει πια να αποτελούν τμήμα της ελληνικής κοινωνίας. Αν προσπαθήσουμε να ξεχάσουμε τα «φάλτσα»—όπως τις περιπέτειες απόδοσης ιθαγένειας στα παιδιά δεύτερης γενιάς, ή την απαγόρευση στον Αλβανό Οδυσσέα Τσενάϊ να κρατήσει τη σημαία αν και πρώτος στην επίδοση, ή και άλλα ατυχή συμβάντα που δεν είναι της παρούσης—, τα παιδιά με Αλβανική καταγωγή που ήταν και η πολυπληθέστερη ομάδα αλλοδαπών, αλλά και τα υπόλοιπα από διαφορετική χώρα προέλευσης, ανεβαίνουν τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, κάποια φοιτούν στην τριτοβάθμια σε προπτυχιακό επίπεδο αλλά και σε μεταπτυχιακό. Γίνεται τώρα προσπάθεια κα-

ταγραφή των φοιτητών και φοιτητριών με διαφορετική εθνοπολιτισμική ταυτότητα στο ΕΚΠΑ. Ακόμη, ο αριθμός των παιδιών Ρομά, με πλήθος κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα, αυξάνεται πολύ αργά αλλά σταθερά, και κάποια λίγα φοιτούν σήμερα στην παραδοσιακά απροσπέλαστη για τους Ρομά τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Το 2014-2015 οι «άλλοι» συμβολίζονται τώρα στα προσφυγόπουλα που δεν είναι πια οι Ευρωπαίοι μετανάστες του '90. Αυτοί δεν είναι χριστιανοί, δεν είναι λευκοί, δεν μας μοιάζουν και δεν έχουν στον ήλιο μοίρα. Κατά βάση, δεν θα ήθελαν να βρίσκονται στην Ελλάδα και το ίδιο ισχύει και για την Ελλάδα που τους υποδέχεται. Όταν απορροφώνται οι πρώτοι μεγάλοι κραδασμοί, το υπουργείο Παιδείας το 2016 συστήνει («Επιτροπή για τη Στήριξη των Παιδιών Προσφύγων»). Και εδώ μέλη ΔΕΠ του ΕΚΠΑ είναι μέλη της. Η Επιτροπή δρα γρήγορα και αποτελεσματικά, οργανώνονται Δομές Υποδοχής και Εκπαίδευσης Προσφύγων, ενώ την επόμενη χρονιά τα προσφυγόπουλα αρχίζουν να φοιτούν στο κανονικό σχολείο σε τάξεις υποδοχής. Να σημειώσουμε το κέρδος για τους φοιτητές και φοιτήτριές μας οι οποίοι κάνουν πρακτική σε διάφορες δομές. Το 2019, με την αλλαγή της κυβέρνησης, η Επιτροπή καταργείται και η πολιτική απέναντι στο μεταναστευτικό σκληραίνει. Η πανδημία κρατά τα παιδιά εκτός σχολείου που αδυνατούν να παρακολουθήσουν την τηλεεκπαίδευση και καταλήγουν έξω από το εκπαιδευτικό σύστημα. Η αμφιθυμία άλλη μια φορά έκδηλη: ο λόγος για το προσφυγικό πολύ συχνά αρνητικός, η ενταξιακή πολιτική στην καλύτερη περίπτωση καχεκτική, αλλά αμέριστος ενθουσιασμός όταν τέσσερις νέοι βρίσκουν διέξοδο στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.⁸

Οι ακόμη πιο πρόσφατοι «άλλοι», τα παιδιά από την Ουκρανία έχουν καλύτερη τύχη. Δεν είναι τόσο ανεπιθύμητοι «άλλοι» όπως τα υπόλοιπα προσφυγόπουλα. Είναι αδελφοί μας χριστιανοί ορθόδοξοι, λευκοί, ξανθοί με γαλανά μάτια, δηλαδή κάπως («δικοί μας»), όπως ειπώθηκε αφελώς από τα χείλη πολιτικού. Και η Υπουργός Παιδείας δίνει εντολή την αμέσως επόμενη μέρα από την άφιξή τους να τους ανοίξει το ελληνικό σχολείο την πόρτα του. Ευτυχώς για τα Ουκρανόπουλα, δυστυχώς για τα υπόλοιπα προσφυγόπουλα.

Τέλος λίγα λόγια για την εκπαίδευση των παιδιών της μειονότητας

⁸ Ηλιάννα Μάγρα, «“Τα παιδιά της Μόριας” που αριστεύουν δίπλα μας», *Καθημερινή*, 14 Ιουλίου 2022.

στη Θράκη, διότι όπως ήδη ανέφερα, έχω αφιερώσει μεγάλο μέρος της ζωής μου σε αυτό το στοίχημα. Τη δεκαετία του '90 διεθνείς οργανισμοί πιέζουν την Ελλάδα για την προστασία των δικαιωμάτων της μειονότητας που καταπατώνται. Οι πολιτικές συνθήκες στη Θράκη είναι δύσκολες. Έτσι υιοθετείται μια αλλαγή πολιτικής στην οποία εντάσσεται και το «Πρόγραμμα Μουσουλμανοπαίδων» (ΠΕΜ) που δρομολογεί το υπουργείο Παιδείας το 1997. Είχαμε την τύχη με την Άννα Φραγκουδάκη να δουλέψουμε μαζί με μια μεγάλη ομάδα συνεργατριών και συνεργατών, για 22 ολόκληρα χρόνια, για την ένταξη, μέσα από την εκπαίδευση, των παιδιών της μειονότητας στην ελληνική κοινωνία της οποίας είναι πολίτες. Τα παιδιά της μειονότητας είναι εντελώς διακριτοί «άλλοι». Φέρουν το στίγμα του προαιώνιου εχθρού της Ελλάδας, ανήκουν στους μη ανταλλαγέντες στην Ανταλλαγή Πληθυσμών του '23, η διδασκαλία της γλώσσα τους και η ελεύθερη άσκηση της θρησκείας τους εξασφαλίζεται από τη διεθνή Συνθήκη της Λωζάννης και στο δημοτικό τα περισσότερα παιδιά φοιτούν στα ειδικά μειονοτικά σχολεία που «προστατεύουν» τη διαφορετικότητά τους, αλλά παράλληλα τα γκετοποιούν μακριά από τους συνομηλικούς τους της πλειονότητας. Είναι πολύπλοκη η δυναμική των σχέσεων πλειονότητας-μειονότητας στη Θράκη και η εκπαίδευση υπήρξε πάντα πεδίο αντιπαράθεσης. Σε αυτό το δύσκολο πολιτικό περιβάλλον το Πρόγραμμα έπρεπε να σχεδιάσει την παρέμβασή του.⁹

Το έργο υπήρξε ιδιαίτερα προκλητικό και σύνθετο. Η ελληνομάθεια ήταν προϋπόθεση, το ίδιο και η αποδοχή της ταυτότητας των «άλλων» μαθητών, των γονιών και της κοινότητάς τους, καθώς και, ίσως το κυριότερο, η εγκατάσταση σχέσεων εμπιστοσύνης. Απώτερος στόχος: η ενδυνάμωση της μειονότητας ώστε κάποια μέρα να πάψει να ετεροπροσδιορίζεται ένθεν κακείθεν. Η εκπαίδευση που πάντα έχει πολιτική διάσταση, έχει στη Θράκη πολιτικό πρόσημο εντονότατο. Η οποιαδήποτε παιδαγωγική πρό-

⁹ Thalia Dragonas - Anna Frangoudaki, «“Like a Bridge over Troubled Water”: Reforming the Education of Muslim Minority Children in Greece», στο Vally Lytra (επιμ.), *When Greeks and Turks Meet: Interdisciplinary Perspectives on the Relationship since 1923* (London: Ashgate, 2014), 289-311· Thalia Dragonas, “The Vicissitudes of Identity in a Divided Society: The Case of the Muslim Minority in Western Thrace”, στο Kevin Featherstone (επιμ.), *Europe in Modern Greek History* (London: Hurst & Co, 2014), 135-152· Νέλλη Ασκούνη, *Η Εκπαίδευση της Μειονότητας στη Θράκη: Από το Περιθώριο στην Προοπτική της Κοινωνικής Ένταξης* (Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 2006).

ταση είχε πολιτική ανάγνωση –για το καλό και το κακό. Φτιάχτηκαν δεκάδες σχολικά βιβλία και εκπαιδευτικό υλικό για ομιλητές της ελληνικής ως δεύτερης γλώσσας· έγιναν πολύχρονες επιμορφώσεις εκπαιδευτικών με τις δύο ομάδες μειονότητας και πλειονότητας από κοινού (κάτι πρωτόγνωρο μέχρι τότε)· δημιουργήθηκαν δέκα κοινοτικά κέντρα που δούλευαν επτά μέρες την εβδομάδα, ενδεκάμισι μήνες τον χρόνο προσφέροντας μαθήματα ελληνικής γλώσσας με έναν τελείως διαφορετικό παιδαγωγικό τρόπο, παρείχαν δανειστική βιβλιοθήκη (τα βιβλία ήταν απροσδόκητα αγαπητά στα παιδιά)· οργανώνονταν δημιουργικές δράσεις που ξεκινούσαν από τα ίδια τα παιδιά και τους εφήβους συχνά σε μικτές ομάδες μειονότητας και πλειονότητας· τέσσερις κινητές ομάδες επισκέπτονταν καθημερινά απομακρυσμένους οικισμούς με βιβλία, υπολογιστές, εκπαιδευτικά παιχνίδια προσφέροντας τα απογεύματα παιχνιδιάρικα μαθήματα· τα καλοκαίρια λειτουργούσαν κατασκηνώσεις με μικτή σύνθεση παιδιών μειονότητας και πλειονότητας· προσφέρονταν μαθήματα ελληνικών προς τις γυναίκες μετά από δικό τους αίτημα· οργανώνονταν συναντήσεις διαβούλευσης με τα συνδικαλιστικά όργανα μειονότητας και πλειονότητας, καθώς και με τα πρόσωπα/κλειδιά των δύο κοινωνικών ομάδων. Και κάτι εξίσου, ή και περισσότερο, σημαντικό: μέλη της μειονότητας (νέοι και νέες με πανεπιστημιακά πτυχία) δούλευαν ισότιμα, δίπλα-δίπλα με τους συνεργάτες και συνεργάτιδες της πλειονότητας.¹⁰ Όλα αυτά διόλου αυτονόητα για τους δέκτες του συνόλου της τοπικής κοινωνίας.

Το ΠΕΜ ανέπτυξε το έργο του κάτω από δώδεκα Υπουργούς Παιδείας σε όλες τις κυβερνήσεις, έως το 2019 όταν το υπουργείο Παιδείας σταμάτησε αυτή την προσπάθεια χωρίς να έχει εξασφαλιστεί ότι τα παιδιά της μειονότητας απολαμβάνουν τις ίδιες ευκαιρίες για εκπαιδευτική και κοινωνική ανέλιξη. Θα έλεγα ότι αυτή η εξέλιξη είναι πολύ λυπηρή. Έως το 2019 η στάση του/της εκάστοτε Υπουργού που ανανέωνε την προκήρυξη του έργου, μας έδινε την εντύπωση ότι πάντα επέλεγε να πράξει τουλάχιστον

¹⁰ Θάλεια Δραγώνα - Άννα Φραγκουδάκη (επιμ.), *Πρόσθεση όχι Αφαίρεση, Πολλαπλασιασμός όχι Διάρθρωση: Η Μεταρρυθμιστική Παρέμβαση στην Εκπαίδευση της Μειονότητας της Θράκης* (Αθήνα: Μεταίχμιο), 2008· Thalia Dragonas - Chara Dafermou - Maria Zografaki - Irini Assimakopoulou - Anastasia Dimitriou - Olga Katsiani - Victoria Lagopoulou, "Language is Freedom: A Multimodal Literacy Intervention Empowering the Muslim Minority in Greece", *The International Journal of Learning: Annual Review* 26, 1 (2019), 1-15.

χιστον το πολιτικά ορθό. Το ενδιαφέρον για την εκπαίδευση των παιδιών της μειονότητας σταμάτησε απότομα, αναιρώντας ακόμη και αυτή την πολιτική ορθότητα. Άλλωστε, οι αριθμοί θεαματικής βελτίωσης των εκπαιδευτικών δεδομένων δύσκολα θα μπορούσαν να αμφισβητηθούν: από 65% η διαρροή από την 9χρονη υποχρεωτική εκπαίδευση έφτασε το 2000 κάτω από 35% και αργότερα κάτω από 20%.

Η αύξηση συμμετοχής στο γυμνάσιο στο γύρισμα του αιώνα αυξήθηκε κατά 174%, στο λύκειο κατά 444%, και στην Γ/βάθμια κατά 400%. Θεαματική υπήρξε και η αύξηση στην πρόσβαση των κοριτσιών στη δευτεροβάθμια και την τριτοβάθμια εκπαίδευση.¹¹

Και βέβαια είναι πολλά τα άλλα ποιοτικά, εξίσου θεαματικά αποτελέσματα, προϊόν της γενικότερης εξέλιξης που επιτελούνταν στη Θράκη. Ωστόσο, για πολλούς υπουργούς το ΠΕΜ υπήρξε δύσπεπτο. Η αμφιθυμία τεράστια. Η στρατηγική που ακολουθήθηκε, συνειδητά και ασυνείδητα, ήταν να το καλύπτει μια άβολη σιωπή και να μας θυμούνται όταν Ευρωπαίοι εκπρόσωποι θεσμών για τα δικαιώματα επισκέπτονταν τη χώρα μας να μας κουνήσουν το δάκτυλο για τις παραβιάσεις δικαιωμάτων στις οποίες η Ελλάδα υπέπιπτε. Γιατί επιμένω τόσο πολύ στην εκπαίδευση των παιδιών της μειονότητας στη Θράκη; Διότι για μένα αποτελούν τον πιο «άλλο» από όλους τους «άλλους» και αν το εκπαιδευτικό σύστημα καταφέρει να συμπεριλάβει αυτά τα παιδιά με όρους ισότητας, θα είναι μια τρανή απόδειξη σεβασμού των δικαιωμάτων και ποιοτικής αναβάθμισης της δημοκρατίας μας.

Συμπερασματικά, το τοπίο της εκπαίδευσης των «άλλων» άλλαξε ριζικά τα τελευταία τριάντα χρόνια. Το εκπαιδευτικό σύστημα δοκιμάστηκε και δοκιμάζεται. Υπήρξαν πολλές μικρές και μεγαλύτερες προσπάθειες, δαπανήθηκαν υψηλά κονδύλια (κυρίως ευρωπαϊκά) και έγιναν βήματα συλλογικά και κυρίως ατομικά, άνοιξε ο δρόμος για πολλά από τα παιδιά «των άλλων». Υπήρξαν, όμως, και πολλές χαμένες ευκαιρίες. Αυτό που εκκρεμεί είναι το πολιτικό σύστημα, και κατ' επέκταση το εκπαιδευτικό, να μετακινηθεί από την αμφιθυμία που το εμποδίζει να μετασχηματιστεί η εκπαίδευση των «άλλων» από πρόβλημα σε πλούτο, που μπολιάζει δημιουργικά το ελληνικό σχολείο.

¹¹ Αφιέρωμα «1997-2019: Το Πρόγραμμα για την Εκπαίδευση των Παιδιών της Μειονότητας στη Θράκη», *Σύγχρονα Θέματα* 147-148 (2020), 107-140.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΤΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ: ΑΠΟ ΤΟ ΟΡΑΜΑ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

Θωμάς Κ. Μπαμπάλης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗΣ,
ΠΑΙΔΑΓΩΓΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ, ΕΚΠΑ

Αποτελεί γενική παραδοχή πολλών ειδικών στην εκπαίδευση ότι οι περισσότεροι μαθητές του 21ου αιώνα εξακολουθούν να διδάσκονται από εκπαιδευτικούς που χρησιμοποιούν παιδαγωγικές πρακτικές του 20ού αιώνα σε σχολικούς οργανισμούς του 19ου αιώνα. Π.χ. ο 19ος αιώνας ήταν μια εποχή εμφύλιων πολέμων, αποικιοκρατίας και ιμπεριαλισμού. Το φυσικό περιβάλλον –νερό, αέρας, έδαφος και ορυκτά– θεωρήθηκε η πηγή της οικονομικής ανάπτυξης. Επομένως, η φύση θεωρήθηκε ως κάτι που έπρεπε να εκμεταλλευτεί ο άνθρωπος για να παράγει αγαθά και υπηρεσίες. Με αυτούς τους φυσικούς πόρους και τις εφευρέσεις, που πυροδότησαν την πρώτη Βιομηχανική Επανάσταση, άνθισαν νέες βιομηχανίες. Για όσους είχαν πρόσβαση σε κεφάλαιο, όπως γη, εργασία και χρήματα, το κέρδος έγινε ο στόχος. Με την οικονομική ανάπτυξη, το βιοτικό επίπεδο και το μέσο εισόδημα βελτιώθηκαν, ενώ με την εισαγωγή της καθολικής δημόσιας εκπαίδευσης, περισσότεροι άνθρωποι επωφελήθηκαν από τη Βιομηχανική Επανάσταση. Ωστόσο, η σχολική εκπαίδευση διαμορφώθηκε για να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εργασίας, και έτσι ο στόχος της ήταν σε μεγάλο βαθμό να προετοιμάσει τους μαθητές για θέσεις εργασίας. Όσον αφορά τη διδασκαλία, στη μαζική εκπαίδευση ένας δάσκαλος έπρεπε να διδάξει όσο το δυνατόν περισσότερους μαθητές με τυποποιημένο περιεχόμενο. Έτσι, το μοντέλο προγράμματος σπουδών που ταίριαζε με τις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας ήταν στατικό, γραμμικό και τυποποιημένο (Harari, 2018· Robinson, 2015).

Ο 20ός αιώνας σημαδεύτηκε από δύο Παγκόσμιους πολέμους και την

αποκατάσταση της ανεξαρτησίας για πολλά έθνη μετά από μια περίοδο αποικιοκρατίας και ιμπεριαλισμού. Έτσι, η αυτονομία, η απελευθέρωση και η ανεξαρτησία έγιναν ανθρώπινες και κοινωνικές φιλοδοξίες. Στα τέλη του αιώνα, ζήσαμε επίσης την εποχή του διαδικτύου, όταν δημιουργήθηκαν νέες βιομηχανίες και θέσεις εργασίας στους υπολογιστές και όταν επιταχύνθηκε η αυτοματοποίηση των χειρωνακτικών εργασιών. Οι άνθρωποι θεωρούνταν ως «κεφάλαιο» ή ως αντικείμενο επένδυσης μάλλον, παρά ως «εργασία» προς εκμετάλλευση. Καθώς οι προσδοκίες για την οργάνωση της εργασίας άλλαξαν, την περίοδο αυτή τέθηκαν και ευρύτεροι στόχοι για την εκπαίδευση, η οποία δεν αφορούσε μόνον τη μάθηση για την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας, αλλά και για την ατομική ολοκλήρωση. Το πεδίο εφαρμογής των προγραμμάτων σπουδών διευρύνθηκε, ωστόσο, παρέμενε ακόμη στατικό, γραμμικό και τυποποιημένο. Οι δάσκαλοι ήταν όλο και περισσότερο επιφορτισμένοι με το να συμμορφωθούν με τα πρότυπα που διασφαλίζουν ότι όλες/όλοι οι μαθήτριες/ές, ανεξαρτήτως υπόβαθρου, θα δέχονταν δίκαιες ευκαιρίες μάθησης (Robinson, 2011).

Ο 21ος αιώνας χαρακτηρίζεται από την αποκέντρωση της εξουσίας, η οποία έχει επιταχυνθεί από τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, τον αναδυόμενο εθνικισμό και τα αυξανόμενα περιστατικά τρομοκρατίας. Οι χώροι εργασίας έχουν γίνει πιο επίπεδοι, ανοιχτοί, ευέλικτοι και διαφανείς. Στους οργανισμούς, η ομαδική εργασία εκτιμάται περισσότερο από την ιεραρχία. Είναι, επίσης, η εποχή των επιταχυνόμενων τεχνολογιών, όπως η τεχνητή νοημοσύνη, η ρομποτική και άλλες καινοτομίες, οι οποίες σηματοδοτούν την αρχή της τέταρτης πια βιομηχανικής επανάστασης και φέρνουν ευκαιρίες και προκλήσεις, συμπεριλαμβανομένων ερωτήσεων σχετικά με την ηθική και τα ήθη. Οι επιχειρήσεις μετακινούνται από ένα μοντέλο «εταιρικής κοινωνικής ευθύνης» σε μοντέλα «δημιουργίας κοινών αξιών». Ταυτόχρονα, όμως, εμφανίζονται και νέες προκλήσεις: η χρήση μεγάλων δεδομένων απειλεί τα άτομα με μυστικότητα, η εύκολη χειραγώγηση και δημιουργία ψευδών στοιχείων και ιστοριών, υποβοηθούμενη από την ψηφιοποίηση, έχουν δημιουργήσει ψεύτικες ειδήσεις και μια εποχή «μετα-αλήθειας». Το παράδειγμα έχει αλλάξει, έτσι ώστε το περιβάλλον να θεωρείται ως ένα μεγαλύτερο οικολογικό σύστημα του οποίου οι άνθρωποι είναι απλώς μέρος. Ως εκ τούτου, η τρέχουσα φιλοδοξία είναι να διασφαλιστεί η ευημερία όχι μόνον των ανθρώπων αλλά και του πλανήτη (Ashton, 2007· Micklethwait & Wooldridge, 2022· Schwab & Malleret, 2021). Τα

σχολεία φιλοδοξούν να λειτουργήσουν με Προγράμματα Σπουδών που αναγνωρίζουν την ανάγκη της αλληλεξάρτησης και διευρύνουν τους στόχους της εκπαίδευσης ώστε να συμπεριλάβει την «εκπαίδευση για την ιδιότητα του πολίτη». Ένα τέτοιο πρόγραμμα σπουδών αναγνωρίζει τις διαφορές μεταξύ των μεμονωμένων μαθητριών/ών, η/ο καθεμία/καθένας από τους οποίους έχει διαφορετικές προηγούμενες γνώσεις, δεξιότητες, στάσεις και αξίες, και, ως εκ τούτου, μαθαίνει διαφορετικά. Έτσι, αναδύεται η ανάγκη τα προγράμματα σπουδών να είναι δυναμικά παρά στατικά και να επιτρέπουν μη γραμμικές διαδρομές μάθησης. Για να περάσουμε από τη «διαίρεση της εργασίας» στην «κοινή ευθύνη», όλοι πρέπει να έχουν τις δεξιότητες, τις γνώσεις και την επιθυμία για συνεισφορά. Τα μοναδικά ταλέντα κάθε μαθητή αναπτύσσονται, έτσι ώστε όλες και όλοι να μπορούν να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητες και τα ταλέντα τους (Gardner, 2010· Robinson, & Aronica, 2019· United Nations, 2015).

Η εκπαίδευση των εκπαιδευτικών δεν μπορεί να μείνει ανεπηρέαστη από τις ουσιώδεις αλλαγές που συνθέτουν τις νέες διαστάσεις στο κοινωνικό-οικονομικό και εκπαιδευτικό τοπίο. Δημογραφικές μεταβολές και μεγαλύτερη ηλικιακή, εθνοτική και κοινωνικο-πολιτισμική ετερογένεια των πληθυσμών, αύξηση των περιστατικών και των διαφορετικών εκφράσεων της βίας στον σχολικό χώρο, διεύρυνση των πληθυσμών που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού, ανάδυση των οικονομιών και των κοινωνιών της γνώσης, επιρροή των Τεχνολογιών της Πληροφορίας και των Επικοινωνιών στη μάθηση και τη διδασκαλία, επέκταση της διά βίου μάθησης είναι μόνο μερικές από αυτές τις αλλαγές (Αλιβίζος, Δάρρα, Τσιμπιδάκη, Κλαδάκη & Κώστας, 2020· Ανδρεαδάκης, Καλογιαννάκη-Χουρδάκη & Καρράς, 2012· Οικονομίδης, 2011).

Στο σημείο αυτό γεννάται το ερώτημα: «Τελικά τι εκπαιδευτικό επιθυμεί η πολιτεία για την εκπαίδευση των μαθητών του 21ου αιώνα;». Τα τελευταία είκοσι χρόνια υποστηρίζεται από διάφορους μελετητές η επανάκαμψη της «σπουδαιότητας των εκπαιδευτικών», τροφοδοτώντας τη συζήτηση η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, και ζητήματα που σχετίζονται με την αρχική εκπαίδευση των υποψήφιων αλλά και την επιμόρφωση των εν ενεργεία εκπαιδευτικών. Αναμφισβήτητο ο εκπαιδευτικός είναι σημαντικός παράγοντας της παιδευτικής διαδικασίας. Γι' αυτό και οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική προσπάθεια περιλαμβάνει πάντοτε ή τουλάχιστον πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα βελτίωσης της εκπαίδευσής

του. Βέβαια, καθώς αλλάζουν οι κοινωνικές συνθήκες αλλάζουν ταυτόχρονα και οι απαιτήσεις της κοινωνίας από τον ίδιο και κατ' επέκταση και ο ρόλος του. Ωστόσο, μέχρι και σήμερα ο εκπαιδευτικός θεωρείται ο κύριος μοχλός της εκπαιδευτικής διαδικασίας που επηρεάζει αποφασιστικά την αποτελεσματικότητά της. Σε τελικό επίπεδο, είναι ο εκπαιδευτικός αυτός ο οποίος καλείται να υποστηρίξει την ολόπλευρη ανάπτυξη των μαθητριών/ών (Καψάλης – Βρεττός, 2015).

Το ζήτημα της βελτίωσης της ποιότητας της εκπαίδευσης των εκπαιδευτικών ήταν και παραμένει κυρίαρχο στην πολιτική ατζέντα της Ευρώπης αλλά και παγκοσμίως. Η ποιότητα της εκπαίδευσης λαμβάνει ποικίλες εκφάνσεις: το περιεχόμενο του προγράμματος σπουδών, τις πρακτικές στη διδασκαλία και μάθηση, τα προσδοκώμενα μαθησιακά αποτελέσματα. Όσον αφορά τις προϋποθέσεις εισόδου στο εκπαιδευτικό επάγγελμα, παρατηρείται μια διακύμανση που εκτείνεται από την κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου με πρακτική άσκηση στο πεδίο μέχρι τη διαπραγμάτευση της παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας του επιστημονικού πτυχίου. Για παράδειγμα, στην Αγγλία για την εκπαίδευση εκπαιδευτικών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ακολουθείται το σειριακό μοντέλο, όπου ο ασκούμενος καλείται να παρακολουθήσει το ΙΤΤ πρόγραμμα (Initial Teacher Training), που θα του απονεμίσει την πιστοποίηση QTS (Qualified Teacher Status), η οποία είναι απαραίτητη για να διοριστεί και να διδάξει σε κάποιο εκπαιδευτικό περιβάλλον. Μετά την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος, λαμβάνει το στάτους του νέου εκπαιδευτικού Newly Qualified Teacher (NQT) και πρέπει να εργαστεί για 12 μήνες, οπότε και ολοκληρώνεται η εκπαίδευσή του και έχει τη δυνατότητα να εργαστεί ως εκπαιδευτικός σε δημόσια κρατικά σχολεία. Από την άλλη, στη Γερμανία υιοθετείται το συγχρονικό μοντέλο, δηλαδή: α) συνδυαστικές σπουδές σε Παιδαγωγικό Τμήμα και σε δύο ή τρία τμήματα ειδικών αντικειμένων και της διδακτικής τους (π.χ. Φυσική, Αγγλική Φιλολογία, Θεολογία), β) μεταπτυχιακές σπουδές στα Παιδαγωγικά, γ) θητεία ως δόκιμος και δ) κρατικές εξετάσεις για την ολοκλήρωση της εκπαίδευσης και τη λήψη άδειας άσκησης επαγγέλματος (Σοφός, 2019).

Η πρόκληση, λοιπόν, για το μέλλον είναι να εκπαιδύσουμε τους εκπαιδευτικούς στο πώς θα μπορέσουν να διαχειριστούν την καθημερινότητα και τις αλλαγές που ανακύπτουν στον χώρο του σχολείου και της εκπαίδευσης ευρύτερα. Η εκπαίδευσή τους είναι πιο αποτελεσματική,

όταν η παιδαγωγική θεωρία συνδυάζεται τόσο με τη γνώση του αντικειμένου όσο και με επαρκή διδακτική εμπειρία στην τάξη. Δυστυχώς, η ανισορροπία στις τρεις αυτές περιοχές βρίσκεται στο απόγειό της στην κατάρτιση των εκπαιδευτικών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, καθώς δίνεται έμφαση στην επιστημονική ειδικότητα του κλάδου τους, ενώ την ίδια στιγμή η κατάρτισή τους στη θεωρία και πράξη των επιστημών της αγωγής κρίνεται ελλιπής. Η συγκεκριμένη πτυχή της εκπαίδευσης στην Ελλάδα συνιστά μια έμμονη αδυναμία, ένα χρόνιο πρόβλημα (Αντωνίου, 2012· Γκούσκος, 2018· Ματθαίου, 2011· Φούκας, 2005).

Απόφοιτοι τμημάτων που θέλουν να εργαστούν στον τομέα της εκπαίδευσης, θα πρέπει να διατρέξουν/διεξέλθουν ένα Πρόγραμμα Σπουδών που θα αναφέρεται στο αντικείμενο εργασίας, ως επαγγελματίες εκπαιδευτικοί, και όχι μόνον ως ειδικοί στο αντικείμενο σπουδών τους. Με λίγα λόγια, η προετοιμασία των εκπαιδευτικών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ακολουθεί το μοντέλο της ακαδημαϊκής κατεύθυνσης, σε αντίθεση με τα Παιδαγωγικά Τμήματα τα οποία παρέχουν στους αποφοίτους τους παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια, ακριβώς γιατί αναπτύσσουν τα απαιτούμενα προσόντα που τους καθιστούν ειδικούς-επαγγελματίες, ώστε αφ' ενός να σχεδιάζουν, οργανώνουν και υλοποιούν μαθησιακά περιβάλλοντα και αφ' ετέρου να αξιολογούν το έργο τους (Ταρατόρη – Τσαλκατίδου, 2006).

Το θέμα της παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας ταλανίζει τη χώρα μας εδώ και 25 χρόνια και δεν έχει ακόμη διευκρινιστεί σε επίπεδο εκπαιδευτικής πολιτικής με ρητό τρόπο, όπως έχει γίνει σε όλες τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, το πλαίσιο γνώσεων και δεξιοτήτων που πρέπει να διαθέτει ο εκπαιδευτικός, ενώ άρρητα (θεωρείται) ότι κάθε γνώστης ειδικού αντικειμένου είναι ικανός να ασκήσει το επάγγελμα του εκπαιδευτικού. Είναι σημαντικό η αρχική του εκπαίδευση να στηρίζεται σε ένα σύγχρονο Πλαίσιο Προσόντων Εκπαιδευτικών, σύμφωνα με τις αρχές της επιστημονικής έρευνας, της διεθνούς εμπειρίας αλλά και καλών πρακτικών στη χώρα μας, το οποίο θα εναρμονίζεται με το περιεχόμενο της Παιδαγωγικής και Διδακτικής Επάρκειας (Wolhuter – Καρράς, 2012).

Από την ανασκόπηση άλλων εκπαιδευτικών συστημάτων και από προτάσεις διεθνών οργανισμών, όπως ο ΟΟΣΑ, για τον καθορισμό κριτηρίων επαγγελματικής ανάπτυξης των εκπαιδευτικών, προκύπτει ότι οι τελευταίοι πρέπει να είναι ικανοί και αποτελεσματικοί (Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020· Ευρωπαϊκή Επιτροπή/EACEA/Ευρωδίκη, 2015):

- ▣ στον εκπαιδευτικό σχεδιασμό και στην οργάνωση των διαδικασιών διδασκαλίας και μάθησης,
- ▣ στην ατομική αποτίμηση του έργου τους αλλά και στη συνολική αποτίμηση του έργου της σχολικής μονάδας,
- ▣ στην επικοινωνία, στη συνεργασία και τη διαχείριση της σχολικής τάξης, στη βάση της διαφορετικότητας που πηγάζει από το μορφωτικό κεφάλαιο, το πολιτισμικό υπόβαθρο και τις ατομικές ιδιαιτερότητες των μαθητριών/ών,
- ▣ στην αξιολόγηση των μαθητριών/ών με τρόπο υπεύθυνο, που να ανταποκρίνεται σε παιδαγωγικές και ψυχολογικές παραμέτρους,
- ▣ στη διαρκή ανάπτυξη και εξέλιξη των ικανοτήτων τους, λαμβάνοντας υπόψη τις νέες εξελίξεις και τα επιστημονικά ευρήματα στον χώρο τους, και
- ▣ στη συμμετοχή τους στην ανάπτυξη του σχολείου και στη διαμόρφωση θετικού σχολικού κλίματος.

Η εκπαιδευτική πολιτική καλείται ακόμα μια φορά, μετά από 25 χρόνια, να αποφανθεί ποιον εκπαιδευτικό θέλει στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι και στην ελληνική κοινωνία του 21ου αιώνα και ποια επαγγελματικά προσόντα θα πρέπει να έχει αυτός, ως επαγγελματίας. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι καθοριστική για το μέλλον της εκπαίδευσης στη χώρα μας.

Η πιστοποίηση της Παιδαγωγικής και Διδακτικής Επάρκειας δύναται να πραγματοποιηθεί είτε στο πλαίσιο των πανεπιστημιακών σπουδών, είτε στο πλαίσιο συμπληρωματικών προγραμμάτων. Στη βιβλιογραφία έχει καταγραφεί μια σειρά μοντέλων-προτάσεων προς αυτήν την κατεύθυνση. Ενδεικτικά, αναφέρονται οι εξής (Council of Chief State School Officers, 2011· Σοφός, 2019· Vincent-Lancrin, *et al.*, 2019):

1. Παιδαγωγική και Διδακτική Επάρκεια μέσω εισαγωγής στο επάγγελμα ως «Δόκιμος Εκπαιδευτικός» με παράλληλη εκπαίδευση: προτείνεται, αφού οι εκπαιδευτικοί επιλεγούν, να αναλαμβάνουν εκπαιδευτικό έργο στο σχολείο ως δόκιμοι εκπαιδευτικοί. Κατά την περίοδο της δοκιμασίας, θα εκπαιδούνται και θα τους παρέχεται εποπτεία. Στο τέλος της μονοετούς ή διετούς περιόδου με βάση προβλεπόμενες δοκιμασίες, θα παρέχεται πιστοποίηση που θα επιτρέπει στην/στον εκπαιδευτικό να αναλάβει, ως μόνι-

μος, διδακτικό και παιδαγωγικό έργο. Στην περίπτωση που αποτύχει, θα του παρέχεται μια δεύτερη ευκαιρία. Η πραγματοποίηση αυτής της εκπαίδευσης/επιμόρφωσης θα είναι έργο των Σχολών Εκπαίδευσης και η πιστοποίηση θα παρέχεται από κατάλληλο φορέα με την ευθύνη του υπουργείου Παιδείας.

2. Παιδαγωγική και Διδακτική Επάρκεια από Παιδαγωγικές Σχολές κατά τη διάρκεια των σπουδών με υβριδικές συνεργασίες – Μεταπτυχιακές Σπουδές στο αντικείμενο της επάρκειας: είναι ένα μοντέλο που εφαρμόζεται σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη στη βάση δύο κύκλων σπουδών (3+2 έτη). Η Σχολή Εκπαίδευσης προβαίνει σε δια-τμηματικές, δι-επιστημονικές συνεργασίες με τις λεγόμενες (καθηγητικές σχολές). Οι φοιτητές μπορούν να επιλέγουν 2-3 επιστημονικά πεδία σε συνδυασμό με το παιδαγωγικό πεδίο. Το μοντέλο αυτό μπορεί να συνοδεύεται από διετή ή μονοετή φάση ένταξης στο επάγγελμα.
3. Παιδαγωγική και Διδακτική Επάρκεια μέσω δημιουργίας Κέντρων Παιδαγωγικής και Διδακτικής Επάρκειας: πρόκειται για ειδικά Κέντρα εντός κάθε Πανεπιστημίου που διαθέτει Παιδαγωγικά Τμήματα, όπου θα μπορούν να συμμετέχουν ενεργά όλες/όλοι όσες/όσοι διδάσκουν στα Παιδαγωγικά Τμήματα ή σε άλλα Τμήματα του Πανεπιστημίου και έχουν γνωστικό αντικείμενο συναφές με τις Επιστήμες της Αγωγής.
4. Πλαίσιο προσόντων του εκπαιδευτικού και εναρμόνιση της Παιδαγωγικής και Διδακτικής Επάρκειας σε αυτό: υπάρχει ανάγκη για θεσμοθέτηση ενός δυναμικού πλαισίου προσόντων που θα διατρέχει την αρχική εκπαίδευση όλων των εκπαιδευτικών, την ένταξη στο επάγγελμα και την επιμόρφωση. Αυτό είναι υπόθεση της πολιτείας, η οποία έχει χρέος να στοχαστεί γύρω από το ποιον εκπαιδευτικό επιθυμεί να διαμορφώνει η εκπαίδευση. Το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων, γνώσεων και δεξιοτήτων του εκπαιδευτικού ισοδυναμεί με ένα παιδαγωγικό πλαίσιο αναφοράς, το οποίο αποτελεί βασική προϋπόθεση για όποια/ον θέλει να ασκήσει το επάγγελμα της/του εκπαιδευτικού σε οποιαδήποτε βαθμίδα.

Επισημαίνεται ότι στη χώρα μας υιοθετήθηκαν κάποια στοιχεία από τα παραπάνω μοντέλα, τα οποία αποτυπώθηκαν στον Νόμο 4957/2022 και

συγκεκριμένα στο άρθρο 99. Φυσικά, προκειμένου να διασφαλιστεί η βιωσιμότητά τους χρειάζεται να γίνουν επιμέρους βελτιώσεις και να προβλεφθεί σταδιακή μετάβαση στο νέο πλαίσιο. Η αρχή όμως έγινε.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι οι θεματικές περιοχές που οφείλουν να καλύπτουν τα Προγράμματα Σπουδών των Πανεπιστημίων που δίνουν τη δυνατότητα στις/στους αποφοίτους τους να ακολουθήσουν το επάγγελμα της/του εκπαιδευτικού δεν μπορούν να αυτοπεριορίζονται στην ειδική διδακτική του εκάστοτε γνωστικού αντικειμένου –εξ άλλου ας μην ξεχνάμε ότι οι αρχές και στρατηγικές διδασκαλίας είναι γενικές, δηλαδή πάνω και πέρα από κάθε γνωστικό αντικείμενο– αλλά πρέπει να καλύπτουν θέματα που αφορούν την αγωγή και εκπαίδευση, το επάγγελμα και τον ρόλο της/του εκπαιδευτικού, τη μάθηση, ανάπτυξη και κοινωνικοποίηση των μαθητριών/ών, την επικοινωνία, την ανάπτυξη εκπαιδευτικών δομών, την έρευνα στην εκπαίδευση, τα κίνητρα μάθησης, την ετερογένεια, τη διαπολιτισμικότητα και τη διαφορετικότητα ως συνθήκες σχολείου και διδασκαλίας, τον διδακτικό μετασχηματισμό, τη διάγνωση και στήριξη των διαδικασιών ατομικής μάθησης, τη συμβουλευτική, τον ψηφιακό γραμματισμό, την άσκηση στην αυτο- και την ετερο-παρατήρηση και τον αναστοχασμό. Οι παραπάνω θεματικές περιοχές μπορεί να γίνουν η «νέα κανονικότητα» στα αυριανά Προγράμματα Σπουδών των καθηγητικών σχολών.

Σε γενικές γραμμές, από μια πρώτη επισκόπηση των Προγραμμάτων Σπουδών των Πανεπιστημίων στην Ελλάδα φαίνεται να υπάρχει μια τάση ως προς τα εξής (Σοφός, 2019):

- α) η έννοια του δασκάλου ή του καθηγητή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αντικαθίσταται σταδιακά στη βιβλιογραφία με την έννοια του εκπαιδευτικού,
- β) καθιερώνεται το μοντέλο του επιστήμονα/στοχαζόμενου εκπαιδευτικού ως ειδικού επαγγελματία που είναι ικανός να προβαίνει σε εκπαιδευτικό σχεδιασμό, να στοχάζεται πάνω στο παιδαγωγικό και διδακτικό έργο και να δρα ως ειδικός ερευνητής, και
- γ) το περιεχόμενο των μαθημάτων των Παιδαγωγικών Τμημάτων αναφέρεται στην παιδαγωγική κατάρτιση, τη διδακτική κατάρτιση, την ειδίκευση του γνωστικού αντικειμένου, την πρακτική άσκηση και την εκπαιδευτική μεθοδολογία και έρευνα.

Με την Παιδαγωγική και Διδακτική Επάρκεια συνδέεται και η «επαγγελ-

ματική ανάπτυξη του εκπαιδευτικού», δηλαδή η διαδικασία απόκτησης γνώσεων και δεξιοτήτων σε καινούρια θέματα γνωστικού και παιδαγωγικού χαρακτήρα, η συμπλήρωση των γνώσεων που οι εκπαιδευτικοί απέκτησαν στις βασικές τους σπουδές, η βελτίωση της διδακτικής τους ικανότητας, η ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ τους και η βαθύτερη συνειδητοποίηση του ρόλου που επιτελούν στην κοινωνία.

Στην επαγγελματική ανάπτυξη των εκπαιδευτικών εντάσσονται έξι σημαντικές λειτουργίες, οι πέντε εκ των οποίων αναφέρονται σε περιεχόμενα παιδαγωγικής και διδακτικής φύσης (Diaz-Maggioli, 2004· Freeman, 2023· Υφαντή, 2014):

1. η συνεχής παιδαγωγική ενημέρωση,
2. η προσπάθεια επίτευξης αυτογνωσίας, με στόχο την ανακάλυψη του επαγγελματικού τους εαυτού,
3. η ενημέρωση στα νέα γνωστικά δεδομένα, που σχετίζονται με τη ειδικότητά τους,
4. η ανάπτυξη μιας προσωπικής θεώρησης για τον ρόλο τους,
5. η προσπάθεια σύζευξης θεωρητικών παραδοχών με τις καθημερινές πρακτικές, και
6. η επαγγελματική τους εξέλιξη και σταδιοδρομία.

Ο ρόλος της/του επαγγελματία εκπαιδευτικού ανεξάρτητα από τη βαθμίδα στην οποία υπηρετεί είναι πολυδιάστατος. Είναι σύμβουλος, καθοδηγητής, συντονιστής, ερευνητής, σχεδιαστής. Ως προς το τελευταίο, οι εκπαιδευτικοί οφείλουν (Diefenthaler, Moorhead, Speicher, Bear & Cerminaro, 2017· IDEO, 2013):

- να βλέπουν τον εαυτό τους ως σχεδιαστές: ως εκ τούτου, χρειάζεται να κινηθούν πιο σκόπιμα στη σχεδιαστική τους διαδικασία, να έχουν εμπιστοσύνη στις δημιουργικές τους ικανότητες και να παίρνουν στρατηγικές αποφάσεις για τις προτεραιότητές τους. Καλό είναι, επίσης, να λαμβάνουν υπόψιν τις απόψεις των εμπλεκόμενων και να θυμούνται ότι έχουν ευκαιρίες και ευθύνη να επιδρούν θετικά στις ζωές των μαθητριών/ών και να συμμετέχουν στην αλλαγή και ανάπτυξη του συστήματος,
- να ενστερνίζονται το «μυαλό του πρωτάρη»: προσεγγίζοντας τα προβλήματα ως αρχάριοι παρ' όλο που γνωρίζουν ήδη πολλά για

αυτά, τους δίνεται η ευκαιρία να αφήσουν τον εαυτό τους να μάθει. Έχοντας διάθεση πειραματισμού, συμφιλιώνονται με την ιδέα ότι δεν γνωρίζουν πάντα τη σωστή απάντηση και δείχνουν εμπιστοσύνη ότι τελικά θα οδηγηθούν προς αυτήν,

- να αποδέχονται την αντίληψη ότι όταν κανείς (βγαίνει από τα νερά του), τότε διδάσκει πραγματικά: είναι σημαντικό οι εκπαιδευτικοί να μην παραμένουν προσκολλημένοι στα γνωστά και τετριμμένα, αλλά να τολμούν να αλλάζουν τις σταθερές τους συνήθειες, να αξιοποιούν τον εκτός τάξης κόσμο για να αναζωογονούν τη δουλειά τους και να συνεργάζονται με άλλους ανθρώπους βγαίνοντας έξω από τα στενά πλαίσια της σχολικής αίθουσας,
- να βλέπουν τα προβλήματα ως καμουφλαρισμένες ευκαιρίες για σχεδιασμό: δεν υπάρχει τίποτα καλύτερο για μια/έναν εκπαιδευτικό από το να υιοθετεί τη (νοοτροπία της αφθονίας), να σκέφτεται θετικά και αισιόδοξα και να είναι πεπεισμένος ότι το μέλλον θα είναι καλύτερο. Στους προβληματισμούς τους θα πρέπει να ξεκινούν με το «Μήπως...» αντί με το «Τι φταίει...».

Σε έναν κόσμο με αυξανόμενη πολυπλοκότητα στον οποίο γίνονται ριζικές αλλαγές σε όλα τα επίπεδα της ζωής και στον οποίο διακυβεύεται η περιβαλλοντική, οικονομική και κοινωνική βιωσιμότητα της παγκόσμιας κοινωνίας μας, θα πρέπει να αναθεωρήσουμε και την εκπαίδευση. Ενώ μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι η βασική αποστολή του σχολείου παραμένει η ίδια, πρέπει να είμαστε σαφείς σχετικά με το γεγονός ότι ο ρόλος των εκπαιδευτικών, οι μέθοδοι, το περιεχόμενο και η θέση του σχολείου μέσα στην κοινωνία αλλάζουν. Για να κατανοήσουμε την ανάγκη για αυτές τις αλλαγές, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο, πρέπει να αναγνωρίσουμε τόσο τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουμε όσο και τις διαθέσιμες προοπτικές και να προβληματιστούμε σχετικά με τον αντίκτυπο που όλοι αυτοί οι παράγοντες (μπορούν και θα) έχουν στην εκπαίδευση. Είναι γεγονός ότι τον 21ο αιώνα η ανθρωπότητα έχει να αντιμετωπίσει τρομακτικές προκλήσεις. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος θα είναι να αντιμετωπίσουμε το μέλλον χωρίς να επενδύσουμε στη φαντασία, τη δημιουργικότητα και την καινοτομία. Οι τρεις αυτές έννοιες πρέπει να τοποθετούνται ψηλά στη λίστα των προτεραιοτήτων της εκπαίδευσης, η οποία άλλωστε αποτελεί και το κλειδί για το μέλλον. Το πρόβλημα είναι ότι τα υπάρχοντα συστήματα

εκπαίδευσης αντί να κοιτάζουν μπροστά και ψηλά, συχνά είναι προσκολλημένα στο παρελθόν. Σε οποιοδήποτε πλαίσιο εκπαίδευσης κι αν αναφερόμαστε, η καλλιέργεια της δημιουργικότητας αποτελεί υποχρέωση και όχι πολυτέλεια. Κανένα εκπαιδευτικό σύστημα δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του 21ου αιώνα με τις εκπαιδευτικές ιδέες του 19ου αιώνα. Η μεταμόρφωση της εκπαίδευσης είναι δύσκολη υπόθεση. Αλλά, όπως είπε κι ο Μιχαήλ Άγγελος: «Ο μεγαλύτερος κίνδυνος για τους περισσότερους από εμάς δεν είναι να στοχεύουμε πολύ ψηλά και να χάσουμε τον στόχο μας, αλλά να στοχεύουμε πολύ χαμηλά και να τον πετύχουμε».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ahton T. (2007). *Η βιομηχανική επανάσταση*. Τόπος.
- Αλιβίζος Σ. - Δάρρα Μ. - Τσιμπιδάκη Α. - Κλαδάκη Μ. - Κώστας Α. (επιμ.) (2020). *Παιδαγωγικά τμήματα και το μέλλον τους. Εκπαίδευση εκπαιδευτικών: Προκλήσεις και προοπτικές σε έναν κόσμο που αλλάζει*. Γρηγόρης.
- Ανδρεαδάκης Ν. - Καλογιαννάκη-Χουρδάκη Π. - Καρράς Κ. (επιμ.) (2012). *Εκπαίδευση εκπαιδευτικών. Σύγχρονες τάσεις και ζητήματα*. Ίων.
- Αντωνίου Χ. (2012). *Εκπαίδευση εκπαιδευτικών*. Πατάκης.
- Γκούσος Κ. (2018). *Η επιμόρφωση των καθηγητών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε σχέση με την αποτελεσματικότητα των σχολείων*. Οσελότος.
- Council of Chief State School Officers. (2014, April). Interstate Teacher Assessment and Support Consortium (InTASC) Model Core Teaching Standards: A Resource for State Dialogue. Washington, DC: Author.
- Diaz-Maggioli G. (2004). *Teacher-Centered Professional Development*. ASCD.
- Diefenthaler A. - Moorhead L. - Speicher S. - Bear C. - Cerminaro D. (2017). *Thinking and acting like a designer: how design thinking supports innovation in K-12 education*. WISE-IDEO.
- Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020). *Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τους Ευρωπαίους εκπαιδευτικούς και εκπαιδευτές για το μέλλον*. (2020/C 193/04).
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή/EACEA/Ευρωδίκη (2015). *Το Επάγγελμα του Εκπαιδευτικού στην Ευρώπη: Πρακτικές, Αντιλήψεις, και Πολιτικές*. Έκθεση Δικτύου Ευρωδίκη. Λουξεμβούργο: Γραφείο Δημοσιεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Freeman D. (2023). *Rethinking Teacher Professional Development: Designing and Researching How Teachers Learn*. Routledge.
- Gardner H. (2010). *Frames of mind: η θεωρία των πολλαπλών τύπων νοημοσύνης*. Μαραθιά.
- Harari Y.N. (2018). *21 μαθήματα για τον 21ο αιώνα*. Αλεξάνδρεια.
- IDEO (2013). *Design thinking for educators toolkit* (2nd edit.). IDEO.

- Καψάλης Αχ. - Βρεττός Ι. (2015). *Μικροδιδασκαλία και άσκηση διδακτικών δεξιοτήτων, Διάδραση.*
- Ματθαίου Δ. (2014). *Η βασική επαγγελματική κατάρτιση των εκπαιδευτικών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Κριτική και συγκριτική θεώρηση. Διάδραση.*
- Micklethwait J. - Wooldridge A. (2022). *Η τέταρτη επανάσταση. Ο παγκόσμιος ανταγωνισμός για την επανεφεύρεση του κράτους.* Επίκεντρο.
- Οικονομίδης Β. (επιμ.) (2014). *Εκπαίδευση και επιμόρφωση εκπαιδευτικών. Θεωρητικές και ερευνητικές προσεγγίσεις.* Πεδίο.
- Robinson K. (2014). *Άλλη λογική. Για μια επανάσταση δημιουργικότητας,* Έν πλῶ.
- Robinson K. (2015). *Creative schools: the grassroots revolution that's transforming education,* Viking Penguin.
- Robinson K. - Aronica L. (2019). *Βρες το στοιχείο σου. Διόπτρα.*
- Σοφός Α. (2019). *Παιδαγωγική και Διδακτική Επάρκεια στην εκπαίδευση εκπαιδευτικών: επισκόπηση πρακτικών και προτάσεις, στο Α. Σοφός κ.ά. (επιμ.). Παιδαγωγικά Τμήματα και το Μέλλον τους (σσ. 81-108).* Γρηγόρης.
- Schwab K. - Malleret T. (2021). *Η μεγάλη επανεκκίνηση,* Λιβάνης.
- Ταρατόρη-Γσαλκατίδου Ε. (2006). *Παιδαγωγική και διδακτική κατάρτιση των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.* Αφοί Κυριακίδη.
- Υφαντή Α. (2014). *Επιμόρφωση και επαγγελματική ανάπτυξη των εκπαιδευτικών. Πολιτικές και πρακτικές στην Ελλάδα. Διάδραση.*
- United Nations (UN) (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. UN.*
- Vincent-Lancrin S., et al. (2019). *Measuring Innovation in Education 2019: What Has Changed in the Classroom? , Educational Research and Innovation,* OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264311671-en>
- Φούκας Β. (2005). *Η παιδαγωγική κατάρτιση των εκπαιδευτικών μέσης εκπαίδευσης στην Ελλάδα (1837-1910).* Αφοί Κυριακίδη.
- Wolluter C. - Καρράς Κ. (2012). *Η εκπαίδευση των εκπαιδευτικών στον 21ο αιώνα. Σύγχρονες τάσεις και προκλήσεις στα συστήματα εκπαίδευσης δασκάλων σε 90 χώρες.* Ίων.

ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΓΝΩΣΗΣ
ΣΤΗΝ 4^Η ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ:
ΤΑ ΝΕΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΑ ΔΙΛΗΜΜΑΤΑ

Γιούλη Παπαδιαμαντάκη

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ,
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ,
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

1. Η 4^Η ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ
ΚΑΙ Η ΑΝΑΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ

Αρχή του 21ου αιώνα και ένας νέος τύπος κοινωνίας φαίνεται να αναδύεται αυτή της 4ης βιομηχανικής επανάστασης (IR4). Τον όρο πρότεινε ο Klaus Schwab¹ σε εισήγησή του στο Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (WEF) όταν όρισε την 4η βιομηχανική επανάσταση σαν μια σειρά από τεχνολογίες που συνενώνουν τον φυσικό, ψηφιακό και βιολογικό κόσμο και επηρεάζουν καταλυτικά την οργάνωση και λειτουργία των κοινωνικών θεσμών (άρα και της εκπαίδευσης). Στις τεχνολογίες αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η ρομποτική, η νανοτεχνολογία και η δημιουργία νέων υλικών, η βιοτεχνολογία και οι νέες γενετικές θεραπείες, το διαδίκτυο των πραγμάτων με όλες τις έξυπνες συσκευές του αλλά και η λειτουργία των «έξυπνων» πόλεων. Παράλληλα, νευρωνική τεχνητή νοημοσύνη χρησιμοποιείται ήδη για την ανάλυση φυσικών γλωσσών και τη μετάφραση σε πραγματικό χρόνο, την ανάλυση εικόνων, την αυτοματοποίηση υπηρεσιών, την παραγωγή συνθετικής τέχνης και ρομπότ υπηρεσιών καθώς και τη δημιουργία αυτόνομων μηχανών, όπως για παράδειγμα τα αυτοκίνητα χωρίς οδηγούς.²

¹ Klaus Schwab, *The fourth industrial revolution*, (World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2016), 15.

² Ilkka Tuomi, *The impact of artificial intelligence on learning, teaching and education*, (JRC Science and Policy Report, European Union, 2018), 2.

Οι τεχνολογίες αυτές σε πολύ σύντομο χρόνο διαφαίνεται ότι θα ολοκληρώσουν τον ψηφιακό μετασχηματισμό που ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του '90 με τη χρήση του διαδικτύου, οπότε αναδύθηκε η κοινωνία της –χρηστικής και οικονομικά εκμεταλλεύσιμης– γνώσης και της πληροφορίας.

Αυτό που είναι εξαιρετικά σημαντικό είναι ότι η 4η βιομηχανική επανάσταση αναμένεται να αποδιαρθρώσει πλήρως την οικονομία και την αγορά εργασίας. Η εργασία και το νόημά της αλλάζουν καθώς ωριμάζουν οι τεχνολογίες και η λήψη αποφάσεων επαφίεται στα έξυπνα οικονομικά συστήματα.³ Το εργασιακό ισοζύγιο προβλέπεται να ανατραπεί, καθώς οι θέσεις εργασίας που θα καταργηθούν θα είναι πολύ περισσότερες αυτές που θα δημιουργηθούν. Χαρακτηριστικά παραδείγματα οι προβλέψεις τις Henderson και του Kim: η μεν Rebecca Henderson, σε σχετικά πρόσφατο βιβλίο της, επισημαίνει ότι μέχρι το 2030 θα κινδυνεύουν να χάσουν την εργασία τους 800 εκατομμύρια εργαζόμενοι σε όλο τον κόσμο, ενώ άλλα 400 εκατομμύρια ανθρώπων θα χρειαστεί να αναζητήσουν νέα εργασία.⁴ Αντίστοιχα, ο πρώην πρόεδρος της Παγκόσμιας Τράπεζας Jim Yong Kim μιλώντας στη σύνοδο για την Παγκόσμια Διακυβέρνηση στο Ντουμπάι το 2018, ανέφερε ότι «τα επόμενα χρόνια 150 εκατομμύρια άνθρωποι θα χάσουν τη δουλειά τους σε όλον τον κόσμο, ενώ 300 εκατομμύρια νέοι θα αναζητήσουν εργασία ... περίπου 50% όλων των θέσεων εργασίας σήμερα θα εξαλειφθούν με την επέλαση της αυτοματοποίησης. Το 65% όλων των προπτυχιακών φοιτητών αναζητούν θέσεις εργασίας που δεν υπάρχουν σήμερα. Η εκπαίδευση των ανθρώπων θα πρέπει να αλλάξει αν θέλουμε να βρεθούν λύσεις στον τομέα της απασχόλησης».⁵

Αντίστοιχες προβλέψεις –λιγότερο ή περισσότερο δυσοίωνες έχουν διατυπωθεί τόσο από την UNESCO και το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, όσο και από διευθυντές μεγάλων επιχειρήσεων. Είναι προφανές ότι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις των επόμενων χρόνων αφορά την εκπαιδευτική πολιτική για τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης στην εκπαί-

³ Philip Ross and Kasia Maynard, "Towards a 4th industrial revolution", *Intelligent Buildings International* Vol 13, No 3, 2021, 159-161.

⁴ Rebecca Henderson, *Reimagining capitalism in a world on fire* (New York: Public Affairs 2020), 39.

⁵ *Το Βήμα*, 13 Φεβρουαρίου 2018.

δευση –σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό (;) επίπεδο καθώς και τον αντίστοιχο μετασχηματισμό των εκπαιδευτικών συστημάτων και διδακτικών πρακτικών.

2. ΤΕΧΝΗΤΗ ΝΟΗΜΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Από τις τεχνολογίες της 4ης βιομηχανικής επανάστασης τέσσερις είναι αυτές που αναμένεται να έχουν τις σημαντικότερες επιπτώσεις τόσο στη διδασκαλία και τη μάθηση, όσο και στη διοίκηση των εκπαιδευτικών συστημάτων και είναι οι ακόλουθες: τα big data,⁶ τα learning analytics,⁷ machine learning και deep learning⁸ και τα social robotics.⁹

2.1. Τεχνητή νοημοσύνη, διδασκαλία και μάθηση

Εκπαιδευτικά πειράματα εκτελούνται εδώ και μια τουλάχιστον δεκαετία τόσο στην Κίνα, όσο και στις ΗΠΑ. Στην Κίνα¹⁰ η οποία έχει θέσει ως στόχο της πολιτικής της να καταστεί η πρώτη δύναμη στον χώρο της τεχνητής νοημοσύνης μέχρι το 2030, η χρήση τεχνητής νοημοσύνης στην εκπαιδευτική διαδικασία παρουσιάζει μια δυστοπική εικόνα του μέλλοντος, ίσως και λόγω του αυταρχικού χαρακτήρα του καθεστώτος και του τρόπου χρήσης των τεχνολογιών αυτών.

Αντίστοιχα, στις (νεο)φιλελεύθερες ΗΠΑ, μάλλον η ελεύθερη αγορά θα καθορίσει τον βαθμό διείσδυσης των τεχνολογιών αυτών στον γενικό πληθυσμό. Πάντως, διατίθενται ήδη ως προϊόντα στην αγορά κοινωνικά robot για την ανάπτυξη συγκεκριμένων βασικών δεξιοτήτων (γλώσσα,

⁶ μεγάλης κλίμακας δεδομένα

⁷ αναλυτικά μοντέλα του τρόπου μάθησης και πρόβλεψης της επίδοσης των διδασκόμενων

⁸ αλγόριθμους μηχανικής μάθησης/νευρωνικά δίκτυα

⁹ κοινωνική ρομποτική, ρομπότ προορισμένα να διευκολύνουν τη μάθηση των διδασκόμενων σε συγκεκριμένα θέματα (π.χ. ανάπτυξη λεξιλογίου, κατανόηση μαθηματικών και επιστημονικών εννοιών κ.λπ.)

¹⁰ Ενδεικτικά μπορεί κανείς να αναφέρει το βίντεο της *Wall Street Journal* με τίτλο “How China is using artificial intelligence in classrooms” ως παράδειγμα εκπαιδευτικού πειράματος μεγάλης κλίμακας σε μαθητές πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης – αναρτημένο στο YouTube <https://youtu.be/JMLSH18aV0g>

μαθηματικά κ.λπ.), καθώς και κοινωνικά ρομπότ που απευθύνονται σε μαθητές με δυσκολίες προσαρμογής στο εκπαιδευτικό περιβάλλον και ειδικές μαθησιακές ανάγκες (π.χ. αυτισμό) οι οποίοι θα μπορούσαν να ωφεληθούν από έναν περισσότερο δομημένο τρόπο μάθησης.

Παράλληλα, με τη συνεργασία μεγάλων πανεπιστημίων όπως το MIT και το Carnegie Mellon, εκτελούνται μικρής ή μεσαίας κλίμακας εκπαιδευτικά πειράματα σε ορισμένα σχολεία σε παιδιά προσχολικής και πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Στα πειράματα αυτά μελετάται η επίδραση κοινωνικών ρομπότ στην ανάπτυξη δεξιοτήτων, ιδίως του προφορικού λόγου των μαθητών μέσω διήγησης μύθων.¹¹

Αναμένεται ότι η μάθηση με βάση τεχνολογίες τεχνητής νοημοσύνης (θα) είναι ταχύτερη και αποτελεσματικότερη. Ωστόσο, το «ψηφιακό χάσμα» μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων κρατών αναπόφευκτα θα διευρυνθεί. Τα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, τα οποία σε πολλά κράτη δεν έχουν καν αφομοιώσει πλήρως τις αλλαγές που επέφερε στην εκπαίδευση η χρήση της πληροφορικής και η «κοινωνία της γνώσης», καλούνται να μετασχηματιστούν και πάλι ώστε να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις του «γενναίου καινούργιου κόσμου» που αναδύεται.

Και αυτό που ιδιαίτερα προβληματίζει, και ήδη αντιμετωπίζεται ως διεθνές πρόβλημα εκπαιδευτικής πολιτικής, είναι ο «εκδημοκρατισμός» των, ακριβών ακόμη, τεχνολογιών τεχνητής νοημοσύνης. Δηλαδή η δυνατότητα (ή όχι) πρόσβασης όλων σ' αυτές και ο βαθμός στον οποίο είναι δυνατό να οδηγηθούμε τάχιστα σε νέες βαθύτερες κοινωνικές και εκπαιδευτικές ανισότητες και διακρίσεις εντός των κοινωνιών.

2.2. Big Data και διοίκηση εκπαιδευτικών συστημάτων

Η διαμόρφωση τεκμηριωμένων¹² εκπαιδευτικών πολιτικών βασίζεται δίχως άλλως στη δυνατότητα παρακολούθησης των εκπαιδευτικών απο-

¹¹ Βίντεο στο YouTube του κοινωνικού ρομπότ 7ης γενιάς *misa*, το οποίο βγήκε στην αγορά εν μέσω κορονοϊού για να συμπληρώσουν οι μαθητές κενά μάθησης λόγω τηλεεκπαίδευσης (<https://youtu.be/BQifS4a1y2A>). Βίντεο του *toga* το οποίο εδώ και οκτώ χρόνια εξελίσσει το Personal Robotics Groups του MIT Media Lab και το οποίο έχει χρησιμοποιηθεί σε εκπαιδευτικά πειράματα στις ΗΠΑ (<https://youtu.be/U4srV4Icnb0>).

¹² evidence-based

τελεσμάτων, συλλογής δεδομένων για την επίδοση των μαθητών και αποτίμησης του εκπαιδευτικού έργου συνολικά.

Το είδος των συγχρονικών δεδομένων (cross-sectional data) που μέχρι σήμερα συγκεντρώνονται στις παραδοσιακές βάσεις και καθοδηγεί τη λήψη αποφάσεων εκπαιδευτικής πολιτικής στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη δεν επιτρέπει την αποτελεσματική διαχρονική σύγκριση των επιδόσεων των διδασκόμενων και κατά συνέπεια την ουσιαστική αξιολόγηση των πραγματοποιούμενων παρεμβάσεων. Δεν επιτρέπει, άρα, ούτε τη διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών καθώς τα δεδομένα συγκεντρώνονται μία ή δύο φορές τον χρόνο και υπάρχει σημαντική χρονική καθυστέρηση από τη συλλογή μέχρι την ανάλυση των δεδομένων, ενώ συνήθως τα προβλήματα απαιτούν άμεση, σε πραγματικό χρόνο, αντιμετώπιση.

Στο σημείο αυτό η επίδραση («έξυπνων») συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης, που είναι σε θέση να αναλύουν μεγάλα δεδομένα, μπορεί να είναι καταλυτική. Τέτοιου είδους συστήματα χρησιμοποιούνται ήδη την τελευταία δεκαετία, κυρίως στην Αμερική, τον Καναδά και την Αυστραλία. Φαίνεται να είναι περισσότερο δημοφιλής στον χώρο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά έχουν αρχίσει να κάνουν την εμφάνισή τους και στον χώρο της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, σε εθνικό επίπεδο, στοχεύοντας στην παρακολούθηση και αξιολόγηση του εκπαιδευτικού συστήματος συνολικά. Από τη σκοπιά της πολιτικής φαίνεται πια χρησιμότερο η εκπαιδευτική διαδικασία να νοείται ως αδιάσπαστη (από την προσχολική αγωγή και φροντίδα μέχρι την τριτοβάθμια και τη διά βίου μάθηση) παρά ως μια σειρά από μεταβάσεις από το ένα εκπαιδευτικό επίπεδο στο επόμενο.

Η χρήση των big data για τη διαμόρφωση τεκμηριωμένης εθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής βασίζεται στην παρακολούθηση καθενός διδασκόμενου, από τη στιγμή που εισέρχεται στο σύστημα (στην προσχολική εκπαίδευση) μέχρι τη στιγμή που εισέρχεται στην αγορά εργασίας. Παράγει διαχρονικά δεδομένα (longitudinal/panel) τα οποία είναι δυνατό να διασταυρωθούν και να κατηγοριοποιηθούν εύκολα με πολλούς διαφορετικούς τρόπους. Ωστόσο, η χρήση μεγάλων δεδομένων προϋποθέτει την ανάπτυξη («έξυπνων») συστημάτων παρακολούθησης της εκπαίδευσης. Σε εθνικό επίπεδο, καθώς η διακυβέρνηση της εκπαίδευσης γίνεται πιο πολύπλοκη, εμπλέκει όλο και περισσότερους κοινωνικούς δρώντες στη διαμόρφωση της πολιτικής (π.χ. μαθητές και τους γονείς τους, δασκά-

λους και καθηγητές, διευθυντές εκπαιδευτικών μονάδων, ακαδημαϊκούς, σχεδιαστές και αναλυτές πολιτικής και ερευνητές).¹³

Η ανάλυση μεγάλων δεδομένων είναι σε θέση να διευκολύνει και να επιταχύνει την επίτευξη των στόχων πολιτικής και σε επίπεδο εκπαιδευτικού οργανισμού (π.χ. πανεπιστημίου), ιδίως εάν συνδυαστεί με μοντέλα learning analytics, τα οποία προβλέπουν τη μελλοντική επίδοση διδασκόμενου με βάση την προηγούμενή του επίδοση και συμπεριφορά.

Τα μεγάλα δεδομένα έχουν μεγάλο όγκο, παράγονται σε πραγματικό χρόνο, συνεχώς και σε ατομικό επίπεδο και είναι δυνατή η γρήγορη αναγωγή τους από το ατομικό επίπεδο σε επίπεδο σχολικής τάξης, σχολικής μονάδας, περιφέρειας ή και σε εθνικό επίπεδο. Πρακτικά μιλάμε για τον συνδυασμό τριών ειδών δεδομένων τα οποία παράγονται από ένα σύστημα διαχείρισης της τάξης (τύπου webex/moodle/e-class), ένα σύστημα διαχείρισης της εκπαιδευτικής μονάδας (το οποίο περιλαμβάνει μαθητολόγιο/φοιτητολόγιο, τις αναλυτικές καρτέλες των διδασκόμενων κ.λπ.) και την εθνική βάση δεδομένων. Συγκεκριμένα συνδυάζονται:

1. Click-stream data¹⁴ που παράγονται από τους μαθητές/φοιτητές κατά τη διάρκεια της μάθησης, όταν ανακτούν εκπαιδευτικά υλικά αναρτημένα σε εκπαιδευτικές πλατφόρμες ή συμμετέχουν σε φόρουμ. Η συλλογή αυτού του είδους δεδομένων προϋποθέτει τουλάχιστον την ύπαρξη ενός συστήματος διαχείρισης της τάξης (class management system), το οποίο θα τροφοδοτεί με δεδομένα το σύστημα διαχείρισης της σχολικής μονάδας,
2. Text-data που παράγονται κατά τη διάρκεια της εκπαιδευτικής διαδικασίας (π.χ. γραπτές ασκήσεις, διαγωνίσματα, ηλεκτρονικές παρουσιάσεις), και
3. administrative data τα οποία συλλέγονται για διοικητικούς σκο-

¹³ Cantini C. - Chellini C. - M.T. Sagri, "Big Data Analytics National Educational System Monitoring and Decision Making", *World Journal of Social Science Research* 3, 2. 2016. Διαθέσιμο στο <http://www.scholink.org/ojs/index.php/wjssr/article/view/568>

¹⁴ δεδομένα που παράγονται από το «click του ποντικιού» του εκπαιδευόμενου καθώς εισέρχεται σε μια πλατφόρμα και είναι δυνατό να δώσουν πληροφορίες για ψηφιακή συμπεριφορά του (ποια αρχεία άνοιξε και πότε, πόσο χρόνο πέρασε στο διαδίκτυο, πόσο χρόνο έκανε να λύσει ασκήσεις ή προβλήματα κ.λπ.).

πούς από κάθε εκπαιδευτική μονάδα (ηλικία, διεύθυνση κατοικίας, οικογενειακή κατάσταση, μητρική γλώσσα κλπ.).

Όπως επισημαίνεται σε πρόσφατο κείμενο του ΟΟΣΑ¹⁵ ο ψηφιακός μετασχηματισμός παρέχει νέες ευκαιρίες για εισαγωγή καινοτομίας στην εκπαίδευση και έχει τη δυνατότητα να μετασχηματίσει αντίστοιχα τον τρόπο διοίκησης των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και συστημάτων. Το πρόγραμμα “Smart Data and Digital Technology in Education: Learning Analytics, AI and beyond” αποδεικνύει ότι οι αναδυόμενες τεχνολογίες επιφέρουν σημαντικές αλλαγές στη δομή των EMIs (Education Management Information Systems).

Παράλληλα όμως, όπως επισημαίνουν όλοι σχεδόν οι ερευνητές που ασχολούνται με την εφαρμογή έξυπνων τεχνολογιών στον χώρο της εκπαίδευσης, δημιουργούνται νέες προκλήσεις, δύο από τις οποίες φαίνεται να είναι εξαιρετικά σημαντικές:

- η διασφάλιση της αξιοπιστίας των συστημάτων και της προστασίας των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων των διδασκόμενων, και
- η ετοιμότητα των δασκάλων και των διευθυντών σχολείων να χρησιμοποιήσουν τέτοια προηγμένα συστήματα αποτελεσματικά στη διοίκηση ώστε να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.¹⁶

Και τα δύο αυτά ζητήματα αποτελούν από μόνα τους πεδία ανάπτυξης πολιτικής. Το ένα αφορά τη διαφύλαξη της ιδιωτικότητας και της ανωνυμποίησης των δεδομένων και κατά συνέπεια της προάσπισης ατομικών δικαιωμάτων,¹⁷ τα οποία όμως είναι δυνατό να επηρεάζουν τη χρησιμότητα των πληροφοριών που συλλέγονται και τελικά την αποτελεσματικότητα των ίδιων των «έξυπνων» συστημάτων. Το άλλο αφορά τον ανασχεδιασμό τόσο της αρχικής εκπαίδευσης των διδασκόντων, όσο και την επιμόρ-

¹⁵ OECD, *Artificial Intelligence in Society*, (OECD Publishing, Paris, 2019) αναρτημένο στο <https://dx.doi.org/10.1787/eedfee77-en>.

¹⁶ S. Vincent-Lancrin - R. van der Vlies, *Trustworthy artificial intelligence (AI) in education: Promises and challenges*, OECD Education Working Papers, No. 248, (OECD Publishing, Paris, 2020), διαθέσιμο στο <https://dx.doi.org/10.1787/a6c90fa9-en>.

¹⁷ π.χ. right-to-be-forgotten – το δικαίωμα να διαγράψεις τα δεδομένα σου από τη βάση δεδομένων

φωση των ήδη υπηρετούντων, ώστε να είναι σε θέση να χρησιμοποιήσουν τα συστήματα αυτά στη διοίκηση της εκπαίδευσης και στην ίδια την εκπαιδευτική διαδικασία με τη δημιουργία εκπαιδευτικού υλικού και ασκήσεων για τους εκπαιδευόμενους.

3. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Οι ιστορικοί του μέλλοντος μάλλον θα χαρακτηρίζουν το 2019 ως έτος σταθμό για τη χρήση της τεχνητής νοημοσύνης στην εκπαίδευση, δεδομένου ότι με πρωτοβουλία της Κίνας διοργανώθηκε στο Πεκίνο η πρώτη σχετική διεθνής διάσκεψη,¹⁸ με τη συμμετοχή 50 υπουργών/υφυπουργών παιδείας και περισσότερων από χιλίων εκπροσώπων εταιρειών και ΜΚΟ. Οι εργασίες κατέληξαν στη Συμφωνία του Πεκίνου για την τεχνητή νοημοσύνη και την εκπαίδευση,¹⁹ ένα κείμενο αρχών το οποίο εντοπίζει προβλήματα που αναδύονται λόγω της χρήσης τεχνητής νοημοσύνης και προβλέπει αντίστοιχες δράσεις πάνω σε δέκα άξονες:

1. τον εκπαιδευτικό σχεδιασμό και την ενσωμάτωση τεχνητής νοημοσύνης σε όλες τις εκπαιδευτικές πολιτικές,
2. τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης στη διοίκηση και την παροχή της εκπαίδευσης,
3. τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης για την ενδυνάμωση της διδασκαλίας και των εκπαιδευτών,
4. τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης στη μάθηση και την αξιολόγηση της επίδοσης των μαθητών,
5. την επίπτωση της τεχνητής νοημοσύνης στην ανάπτυξη των αξιών και των δεξιοτήτων για τη ζωή και την εργασία,
6. τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης για την παροχή ευκαιριών διά βίου μάθησης σε όλους,
7. την προώθηση της δίκαιης και συμπεριληπτικής χρήσης της τεχνητής νοημοσύνης στην εκπαίδευση,
8. την προώθηση της δίκαιης χρήσης της τεχνητής νοημοσύνης για την ισότητα των φύλων (gender-equitable),

¹⁸ Planning education in the AI era: Lead the Leap –16-18/5/2019

¹⁹ *Beijing consensus on artificial intelligence and education*, UNESCO, 2019 διαθέσιμο στο <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368303>

9. τη διασφάλιση της ηθικής, διαφανούς και ελεγχόμενης (auditable) χρήσης των εκπαιδευτικών δεδομένων και αλγορίθμων
10. την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και την έρευνα στο πεδίο της τεχνητής νοημοσύνης.

Το 2021 δημοσιεύθηκε και το αντίστοιχο εγχειρίδιο για τους χαράσσοντες πολιτική.²⁰

Στην Ευρώπη, τα συστήματα τεχνητής νοημοσύνης που χρησιμοποιούνται στην εκπαίδευση έχουν σωστά χαρακτηριστεί υψηλού κινδύνου. Η ψήφιση του ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου για τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης (AI EU ACT) είναι σε εξέλιξη, ενώ για τον χειρισμό των μεγάλων δεδομένων η ΕΕ δημοσιοποίησε το 2014 μια στρατηγική η οποία εστιάζει στην εφαρμογή του GDPR (General Data Protection Regulation) και την προστασία των ατομικών δεδομένων. Η ευρωπαϊκή πολιτική προς το παρόν επικεντρώνεται στο σχέδιο δράσης για την ανάπτυξη των ψηφιακών δεξιοτήτων του πληθυσμού – οι οποίες έχουν ήδη κατηγοριοποιηθεί σε χαμηλές, μέσες και υψηλές. Το GDPR προστατεύει προς το παρόν τους ευρωπαίους πολίτες από την ανεξέλεγκτη ανάπτυξη εκπαιδευτικών εφαρμογών που χρησιμοποιούν τεχνητή νοημοσύνη.

Είναι, όμως, βέβαιο ότι αργά ή γρήγορα τα «έξυπνα» συστήματα θα κερδίσουν έδαφος. Είναι εξ άλλου προφανές ότι δύο σημαντικές ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες (Digital Agenda for Europe και An Agenda for New Skills and Jobs) προϋποθέτουν την ευθυγράμμιση των εκπαιδευτικών συστημάτων με το μεταβαλλόμενο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο και απαιτούν την ανάπτυξη δεξιοτήτων χρήσιμων για τον ψηφιακό κόσμο που αναδύεται με την 4η βιομηχανική επανάσταση.

Η σε βάθος ανάλυση της διεθνούς και της ευρωπαϊκής πολιτικής για την τεχνητή νοημοσύνη στην εκπαίδευση προφανώς δεν είναι δυνατή σε ένα κείμενο που στόχο έχει να αποτυπώσει τις τάσεις. Ωστόσο, δεν είναι απαραίτητο να είναι κανείς ειδικός σε θέματα εκπαιδευτικής πολιτικής για να κατανοήσει ότι το θεσμικό και νομικό πλαίσιο μόλις πρόσφατα έχει αρχίσει να αναπτύσσεται, εξελίσσεται με πολύ αργούς ρυθμούς, ενώ

²⁰ Fengchun Miao - Wayne Holmes - Huang Ronghuai and Zhang Hui, *AI and education: Guidance for policy-makers*, UNESCO, 2021 διαθέσιμο στο <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376709?posInSet=1&queryId=1f86c5f0-1ec7-4efa-9664-056f1e6b3a6d>

οι εκπαιδευτικές πολιτικές των κρατών —ιδιαιτέρα αυτών που ελπίζουν να αποκτήσουν στρατηγικά πλεονεκτήματα μέσω της τεχνητής νοημοσύνης— προσβλέπουν σε μεταρρυθμίσεις των αναλυτικών προγραμμάτων άμεσα. Κάποιες χώρες της Ανατολής, όπως για παράδειγμα η Κίνα,²¹ η Ιαπωνία, η Κορέα, τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα²² συζητούν τις μεταρρυθμίσεις των εκπαιδευτικών τους συστημάτων ήδη από το 2017. Αντίστοιχες διαβουλεύσεις λαμβάνουν χώρα και σε ευρωπαϊκές χώρες ιδίως τις σκανδιναβικές, το Ηνωμένο Βασίλειο αλλά και τη Μάλτα.²³

Σε γενικές γραμμές προτείνονται νέα αναλυτικά προγράμματα σπουδών τα οποία στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης θα ενσωματώσουν πέρα από τα παραδοσιακά και νέα αντικείμενα:

- S.T.E.A.M., (A=Arts) έτσι, πέρα από την επιστήμη και την τεχνολογία, τα μαθηματικά, τη μηχανική δίνεται πλέον βαρύτητα και στις τέχνες οι οποίες συμβάλλουν στην ολιστική ανάπτυξη του εγκεφάλου,
- Ικανότητα γραφής κώδικα ή τουλάχιστον κατανόησής του και ανάπτυξη προηγμένων ψηφιακών δεξιοτήτων,
- Εξοικείωση με τον τρόπο λειτουργίας των συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης και κατανόηση τόσο των πλεονεκτημάτων, όσο και των κινδύνων που ελλοχεύουν από τη χρήση τους,
- ψηφιακή πολιτειότητα,
- Ηθική.

Σε επίπεδο πανεπιστημιακής εκπαίδευσης έχουν ήδη αρχίσει να διαφαίνονται οι ελλείψεις σε ειδικότητες του μέλλοντος: Data specialists, για την επιλογή των δεδομένων που θα συλλέγονται, Artificial Intelligence specialists για τον σχεδιασμό των machine learning αλγορίθμων και των νευρωνικών δικτύων, αλλά και ειδικούς στην ηθική φιλοσοφία, ώστε να διασφαλιστεί η κατά το δυνατόν «ηθική» λειτουργία των «έξυπνων» συστημάτων. Επισημαίνεται, επίσης, η ανάγκη της συνολικής αναπροσαρμογής της εκπαίδευσης εκπαιδευτικών όλων των επιπέδων.

²¹ *Innovative Action Plan for Artificial Intelligence in Higher Education Institutions* (Ministry of Education, People's Republic of China, 2018).

²² *UAE Strategy for Artificial Intelligence* (United Arab Emirates, 2017).

²³ *Towards an AI Strategy. High-level policy document for public consultation* (Government of Malta, 2019).

Καταλήγοντας, κάποιες σκέψεις όλα όσα συμβαίνουν (για μας, χωρίς εμάς). Αν και δεν το έχουμε ίσως συνειδητοποιήσει έχουμε ήδη περάσει σε μια νέα εποχή. Με τα λόγια του Gibson, «the future is here ... it is just unequally distributed». Η τεχνητή νοημοσύνη και η αυτοματοποίηση όλο και περισσότερο θα χρησιμοποιούνται στις δουλειές «φρουτίνας». Θα οδηγηθούμε, άραγε, σε μια «ουτοπική» κοινωνία όπου ο άνθρωπος θα έχει περισσότερο χρόνο να αναπτύξει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τα ταλέντα του, ή σε μια «δυστοπική», κατά τον Χαράρι μεταβατική, «κοινωνία των αχρήστων» όπου μεγάλη μερίδα του ανθρώπινου δυναμικού θα εξαναγκαστεί σε ανεργία; Αυτή φαίνεται να είναι η μεγάλη πρόκληση των επόμενων ετών.

Σε κάθε περίπτωση η τεχνητή νοημοσύνη δημιουργεί έναν καινούργιο κόσμο όπου τα όρια ανάμεσα στις φυσικές, τις ψηφιακές και τις βιολογικές όψεις της ζωής μας δεν είναι σαφή. Πιθανότατα θα έπρεπε να αναμένουμε την αλλαγή επιστημονικού παραδείγματος στις κοινωνικές επιστήμες, καθώς θα αυξάνεται η ικανότητά μας να διαχειριζόμαστε όλο και περισσότερα big data που θα αφορούν όψεις της ανθρώπινης συμπεριφοράς.

Κι αν ως δάσκαλοι αναρωτηθούμε τι στην ευχή θα έπρεπε να διδάσκουμε πια στους μαθητές μας, νομίζω η απάντηση είναι απλή (αλλά δύσκολη): οφείλουμε να επικεντρωθούμε στα χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν τους ανθρώπους από τις μηχανές: Φαντασία και ικανότητα για αυτόνομη δράση.

Ο ΤΟΜΟΣ «ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΚ
ΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ» ΕΚΔΟ
ΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙ
ΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΕ
ΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ
200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ
ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜΜΑ
ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑ
ΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023
