

## Τὸ διοικητικὸν φαινόμενον

τοῦ  
Ἀναστασίου Τάχου

Ἐντ. Ὑψηγητοῦ τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου  
εἰς τὸ Πανεπιστήμιον Θεσσαλονίκης

### α. ἡ δημοσία διοίκησις

#### § 1. Ἐννοια καὶ γνωρίσματα τῆς δημοσίας διοικήσεως

1. *Διοίκησις*, σημαίνει: διεύθυνσις, διαχείρισις, ἐπιμέλεια προσώπων καὶ υποθέσεων (ἐπὶ τῶν ἀκολουθούντων βλ. καὶ Ν. Ξανθοῦλη, *Διοίκησις*, 1963, Γ. Ἀλεξανδρῆ, *Δημοσία Διοίκησις*, 1968). Ἡ διεύθυνσις αὕτη ἄλλοτε μὲν ἐνεργεῖται ὑπὸ καὶ διὰ λογαριασμὸν ἀτόμων κεχωρισμένως ἢ καθ' ὁμάδας, ὅτε γίνεται λόγος περὶ διοικήσεως ἰδίων υποθέσεων (βλ. καὶ ΑΚ 92, 739 καὶ 740), ἄλλοτε δὲ ἐνεργεῖται διὰ λογαριασμὸν τρίτων, ὅτε γίνεται λόγος περὶ διοικήσεως ἄλλοτρίων υποθέσεων (βλ. καὶ ΑΚ 730 ἐπ.). Ἐάν ὅμως τὸ διοικητικὸν τοῦτο φαινόμενον ἀπαντᾷται εἰς τὸ πλαίσιον τῆς οικονομικῆς καὶ κοινωνικῆς συμβιώσεως τῶν ἀνθρώπων, κατὰ μείζονα λόγον ἀπαντᾷται εἰς τὸ πλαίσιον τῆς ὀργανωμένης ὑπὸ Ἐξουσίαν συμβιώσεως τούτων, δηλαδὴ εἰς τὸ Κράτος. Οὕτω, γίνεται λόγος περὶ διευθύνσεως τῶν κοινῶν, ἥτοι περὶ *δημοσίας διοικήσεως* (βλ. Ἀριστοτέλους, *Πολιτικά*, 1286β: «πῶς ἐνδέχεται τὴν ἀρχὴν διοικεῖν»).

Ἡ ἔννοια τῆς δημοσίας διοικήσεως *διακρίνεται* ὡς ἑξῆς:

α) Σημαίνει τὸν τρόπον *διακυβερνήσεως*, γενικώτερον, εἰς ὀρισμένον κράτος (π.χ. ἀγαθὴ ἢ κακὴ «διοίκησις» τοῦ ἡγεμόνος ἢ τῆς κυβερνήσεως ὡς κρατικοῦ ὄργανου).

β) Σημαίνει τὴν *λειτουργίαν* ἐκείνην τῆς Ἐξουσίας τοῦ Κράτους, ἢ ὅποια ἔχει ὡς ἀποστολὴν τὴν διεύθυνσιν τῶν υποθέσεων τοῦ συνόλου, ἐφαρμοζούσα τὰς ἐπιταγὰς τοῦ Νομοθέτου ἢ τῆς Δικαιοσύνης. Ὑπὸ ἄλλην διατύπων ἡ δημοσία διοίκησις ἀποτελεῖ τὴν τρίτην τῶν λειτουργιῶν (αἱ ἕτεραι δύο εἶναι ἡ Νομοθετικὴ καὶ ἡ Δικαστικὴ) τῆς ἐνιαίας Κρατικῆς Ἐξουσίας, ὑπὸ καθεστῶς πολιτειακῆς συγκροτήσεως δεχομένης τὴν ἀρχὴν τῆς διακρίσεως τῶν λειτουργιῶν.

Τὸ ἔργον τῆς Διοικητικῆς Λειτουργίας εἶναι δυνατόν νὰ διακριθῇ εἰς «κυβερνητικὸν» καὶ «ἐκτελεστικὸν»-«διοικητικὸν». Χαρακτηριστικὸν τοῦ πρώτου εἶναι ἡ *πρωτοβουλία* τοῦ ἀποφασίζοντος, ἐνῶ τοῦ δευτέρου εἶναι ἡ δέσμευσις τοῦ *ἐκτελεῖν* τὰς ληφθεῖσας ἤδη ἀποφάσεις.

Ὁ σύγχρονος ὅμως κρατικὸς παρεμβατισμὸς καὶ συνεπῶς ἡ συνεχὴς αὔξησις τῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν, καθιστᾷ ἀβέβαιον, ἴσως δὲ καὶ ἀνεφικτὸν, τὸν διαχωρισμὸν τῶν ἐνεργειῶν τῆς Διοικητικῆς Λειτουργίας εἰς «κυβερνητικὰς» καὶ «διοικητικὰς». Ἐν σχέσει πρὸς τὸν νόμον, ἡ διαφορά τῆς ἀνεξαρτησίας δράσεως μεταξὺ Κυβερνήσεως καὶ Διοικήσεως εἶναι περισσότερον ποσοτικὴ παρὰ ποιοτικὴ.

Ἡ Διοίκησις δὲν ἐκτελεῖ μόνον τὰς διαταγὰς

τῆς Κυβερνήσεως, ἀλλ' ἀπ' εὐθείας καὶ τὸν νόμον καὶ δὴ τὸν πρωτεύοντα, τὸ Σύνταγμα. Ἡ Ἐκτελεστικὴ Λειτουργία δύναται να θεωρηθῆ ὡς τὸ ἐν εἶδος τῆς Διοικητικῆς Λειτουργίας. Τὸ ἕτερον εἶδος, δηλαδὴ ἡ Κυβερνητικὴ Λειτουργία, ὑπερέχει νομικῶς τοῦ πρώτου, διότι ἔχει τὴν ἐξουσίαν (ἀρμοδιότητα) τοῦ διευθύνειν καὶ ἐλέγχειν τὴν Διοίκησιν. Δὲν ὑπερέχει ὁμως πραγματικῶς τῆς διοικήσεως, διότι ἡ τελευταία περικλείει εἰς τοὺς κόλπους της τοὺς προσωπικοὺς φορεῖς τῶν ἐκτελεστικῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας δυνάμεως, ἐν εὐρείᾳ ἐννοίᾳ, καὶ κατέχει τὰ ὄλικά μέσα τῆς αὐτῆς δυνάμεως. Ἦτοι, δύναται νὰ τὴν διαθέτῃ ὄχι μόνον ἀντιθέτως πρὸς τὰς κυβερνητικὰς ἐντολάς ἀλλὰ καὶ ἀντιθέτως πρὸς τὸν Νόμον (ἐπὶ τοῦ ζητήματος τούτου βλ. Α. Τάχου, *Σύγχρονοι τάσεις τῆς ἀρχῆς τῆς νομιμότητος εἰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον*, 1973, 5 ἐπ., 51 ἐπ.).

2. Ἡ ἰδιωτικὴ διοίκησις ὁμοιάζει ἐκ πρώτης ὄψεως πρὸς τὴν δημοσίαν διοίκησιν, διότι ἀμφότερα σημαίνουν διευθυντικὴν ἐνέργειαν. Διαφέρει ὁμως θεμελιωδῶς ὡς πρὸς τὸν σκοπὸν καὶ τὰ μέσα ἐπιδιώξεώς τῶν. Εἰδικότερον:

α) Σκοπὸς τῆς ἰδιωτικῆς διοικήσεως εἶναι ἡ θεραπεία τῶν ἀτομικῶν (ἰδιωτικῶν) ἀναγκῶν καὶ ἰδίως ἢ ἀποκόμισις ὕλικῶν καὶ ἠθικῶν ὠφελγημάτων.

Σκοπὸς τῆς δημοσίας διοικήσεως εἶναι, ἀντιθέτως, ἡ θεραπεία τῶν ἀναγκῶν τοῦ κοινωνικοῦ συνόλου καὶ ἐν τῷ πλαισίῳ αὐτῶν ἡ θεραπεία τῶν ἀτομικῶν ἀναγκῶν, κατὰ γενικώτατον κανόνα ἀνεῦ ἀποκομίσσεως ὠφελγημάτων ὑπὲρ τοῦ Κράτους καὶ δὴ οἰκονομικῶν (ταμιακῶς σκοπῶς).

β) Ἡ ἰδιωτικὴ διοίκησις πρὸς ἐπιτυχίαν τοῦ σκοποῦ τῆς χρησιμοποιεῖ γενικῶς ὡς μέσον τὴν ἐλευθερίαν συνδιαλλαγῆν μετὰ τῶν ἀτόμων καὶ μόνον ἐξαιρετικῶς, καθ' ὃ μέτρον ἐπιτρέπει τοῦτο τὸ Κράτος, τὸν καταναγκασμὸν τῶν ἀτόμων διὰ τῆς συνδρομῆς τῆς Κρατικῆς Ἐξουσίας (δικαστήρια, ὄργανα δημοσίας τάξεως), ὡς λ.χ. προβλέπουν αἱ διατάξεις τοῦ Κ. Πολ. Δ. περὶ ἀναγκαστικῆς ἐκτελέσεως (ἄρθρον 904 ἐπ.).

Ἡ δημοσία διοίκησις, ἀντιθέτως, πρὸς ἐπιτυχίαν τοῦ σκοποῦ της—καὶ ἔνεκα τούτου—χρησιμοποιεῖ γενικῶς μέσα καταναγκασμοῦ τῶν ἀτόμων καὶ μόνον ἐξαιρετικῶς θεωρεῖ ἐαυτὴν ὡς ἰσότημον πρὸς τοὺς ἰδιώτας, ὡς λ.χ. κατὰ τὴν σύναψιν συμβάσεως ἐργασίας ἰδιωτικοῦ δικαίου μετὰ τινος ἐργατοτεχνίτου.

3. Κατὰ ταῦτα, ἡ δημοσία διοίκησις δυνατόν νὰ διαφέρῃ κατὰ ἐποχάς, εἰς ὅτι ἀφορᾷ εἰς τὴ φύσιν καὶ τὴν ἔκτασιν τῶν σκοπῶν της ὡς καὶ τῶν μέσων τὰ ὁποῖα ἐκάστοτε χρησιμοποιεῖ πρὸς πραγμάτωσίν των. Ὅμως δὲν διαφέρει εἰς τὸ κύριον αὐτῆς χαρακτηριστικόν: τὴν ἐξαναγκαστικὴν διευθύνσιν προσώπων καὶ ὑποθέσεων. Δημοσία διοίκησις σημαίνει ἄσκησιν Ἐξουσίας τοῦ Κράτους.

## § 2. Ἡ θέσις τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὴν ἐννομον τᾶξιν

1. Ἡ δημοσία διοίκησις ὡς κρατικὴ ἐξουσία ἀπαντᾷται καθ' ὅλην τὴν ἀνθρωπίνην ἱστορίαν. Τὸ διοικητικὸν φαινόμενον συμπορεύεται ἀναγκαστικῶς μετὰ τοῦ κοινωνικοῦ φαινομένου. Εἰς τὴν διαδρομὴν ὁμως τῶν αἰῶνων αἱ περὶ τῆς δημοσίας διοικήσεως ἀπόψεις δὲν ἦσαν πάντοτε ὁμοιαί. Διέφερον, καὶ διαφέρουν εἰσέτι, κατὰ χρόνον καὶ κατὰ τόπον. Γενικῶς δυνάμεθα νὰ παρατηρήσωμεν τὰ ἀκόλουθα:

α) Μέχρι τοῦ 18ου αἰῶνος ἡ δημοσία διοίκησις ἐταντίζετο ὀργανικῶς μετὰ τοῦ ἡγεμόνος. Τὸ γεγονός τοῦτο εἶχεν ὡς συνέπειαν ὅτι ὁ σκοπὸς αὐτῆς δὲν ἦτο πάντοτε ἡ θεραπεία τῶν κοινῶν ἀναγκῶν καὶ ὅτι τὰ χρησιμοποιοῦμενα μέσα δὲν εἶχον φραγμὸν, ποιοτικῶς καὶ ποσοτικῶς, νομικόν, ἀλλ' ἀπέκειτο εἰς τὴν ἠθικὴν τῶν κυβερνῶντων νὰ πράξουν ἢ νὰ παραλείψουν ὑπὲρ τῶν κοινῶν, καὶ τὸ πῶς νὰ πράξουν ἢ νὰ παραλείψουν. Οὕτω, τὸ δόγμα «ὁ σκοπὸς ἀγιάζει τὰ μέσα» ἀπετέλει κανόνα διευθυντικόν. Ἡ δημοσία διοίκησις μετὰ τοῦ ἡγεμόνα ἦτο ἡ «διοίκησις του» (quod principis placuit legis habet vigorem: Οὐλπιανός, D. 1,4,1 ἢ τὸ «Τὸ κράτος εἶμαι ἐγὼ») κατὰ τὸν Λουδοβίκον ΙΔ' καὶ ἐξηγητᾶτο ἀπολύτως ἐκ τῆς «βουλήσεώς του» (κατὰ τὴν ρῆσιν «Suprema lex regis voluntas»).

β) Μετὰ τὴν γαλλικὴν ἐπανάστασιν τοῦ 1789 ἡ δημοσία διοίκησις διεμορφώθη, σαφῶς, ὡς κλάδος τῆς Κρατικῆς Ἐξουσίας ἀποχωρισθεῖσα ἀπὸ τῆς μέχρι τότε ὀργανικῆς συνδέσεως της μετὰ τοῦ ἡγεμόνος. Ἡ μεταβολὴ αὕτη, διασφαλισθεῖσα εἰς συνταγματικὰ κείμενα, εἶχεν ὡς ἀποτέλεσμα τὴν θέσπισιν δυναμικῶν κανόνων δι' ὧν ἀφ' ἑνὸς ὀρίσθη ὡς σκοπὸς τῆς δημοσίας διοικήσεως ἡ ἐξυπηρέτησις τοῦ συνόλου καὶ ἀφ' ἑτέρου ἐτέθησαν ἀκράτια ὄρια χρησιμοποίησεως μέσων καταναγκασμοῦ τῶν ἀτόμων (βλ. τὴν Γαλλικὴν Διακήρυξιν τῶν δικαιωμάτων τοῦ ἀνθρώπου καὶ τοῦ πολίτου τῆς 26-8-1789, Προοίμιον καὶ ἰδίως ἄρθρα I, IV, V καὶ XV). Κατ' αὐτὸν τὸν τρόπον ἐπορεύθη ἡ δημοσία διοίκησις μέχρι τῶν πρώτων δεκαετιῶν τοῦ 20οῦ αἰῶνος.

γ) Κύριον γινώσκον τῆς δημοσίας διοικήσεως μέχρι τῆς ἀνωτέρω ἐποχῆς ὑπῆρξεν ἡ «ὑποταγὴ» της εἰς τὸν Νόμον. Ἡ ἀποψις αὕτη κατὰ τὴν ὁποίαν ἡ δημοσία διοίκησις ἀπλῶς ἐξέτελει, κατὰ κανόνα, τὴν βούλησιν τοῦ κυριάρχου Λαοῦ, ὁ ὁποῖος διὰ τῶν Ἐθνοσυνελεύσεων-Κοινοβουλίων ἐνομοθέτει («ὁ νόμος εἶναι ἐκφρασις τῆς καθολικῆς βουλήσεως»: ἄρθρον VI Διακήρυξεως τῶν δικαιωμάτων τοῦ ἀνθρώπου καὶ τοῦ πολίτου τοῦ 1789), ἐπεκράτησε ὡς ἐξ ἀντιδράσεως πρὸς περιορισμὸν οἰασθήσασιν αὐθιγῆς τῶν κυβερνῶντων κατὰ τὸ πρότυπον τοῦ καταλυθέντος ὑπὸ τῆς γαλλικῆς ἐπαναστάσεως αὐταρχικοῦ καθεστώτος. Οὕτως, εἰς τὴν ρηθείσαν Διακήρυξιν (Προοίμιον), ρητῶς διατελλόμεθα αἱ ἐξουσίαι.

«Νομοθετική» καὶ «Ἐκτελεστική», ὥστε νὰ «παραβάλλωνται» αἱ πράξεις τῶν «ἀνὰ πᾶσαν στιγμὴν» καὶ «ἀνὰ καθίστασαν τοιοῦτοτρόπως πλέον σεβασταῖν».

Τὸ ἀνωτέρω γνῶρισμα τῆς *μηχανικῆ τῶ τρόπου ἐκτέλεσεως* τῶν ἐπιταγῶν τοῦ νομοθέτου ἐσημαίνει ὅτι ἡ δημοσία διοικήσεις ἐπετέλει ἔργον *μόνον ἐκτελεστικόν*. Αἱ πρωτοβουλία ἀνήκον εἰς τὸν *κυρίῳ ἄρχον λαόν*-νομοθέτην. Φυσικά, ἡ ἄποψις αὕτη δὲν ἀπεδείχθη πρακτικῶς ὀρθή, καὶ ὄχι μόνον ὑπερεκεράσθη ὑπὸ τῆς φορᾶς τῶν πραγματικῶν γεγονότων, ἀλλ' ἔτι πλέον, σήμερον ὑφίσταται ἡ τάσις νὰ ἀνατραπῆ ἡ σχέσις ὑποταγῆς τῆς δημοσίας διοικήσεως πρὸς τὸν νομοθέτην (βλ. κατωτέρω ὑπὸ § 4).

2. δ) Ἡ δημοσία διοικήσεις δρᾶ δι' ὄργανων. Ταῦτα ὑπὸ τὸ σύστημα διακυβερνήσεως τοῦ συνταγματικοῦ κράτους ἤδη ἀπὸ τοῦ 19ου αἰῶνος ἔπαυσαν νὰ ἐξαρτῶνται ἐκ τοῦ κρατοῦντος ἡγεμόνου, καὶ ἐθεωρήθη ὅτι ὄχι μόνον ἐκπροσωποῦν τὸν κύριον Λαόν, ἀλλ' ὅτι καὶ ἡ δυνατότης *καταλήψεως δημοσίων θέσεων* ἀποτελεῖ ἐκφρασιν ἐφαρμογῆς τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας (Κατὰ τὸ ἄρθρον VI τῆς Γαλλικῆς Διακηρύξεως τοῦ 1789 «πάντες οἱ πολῖται... εἶναι ἐξ ἴσου δεκτοὶ εἰς ἅπαντα τὰ ἀξιώματα, τὰς θέσεις καὶ τὰς δημοσίας λειτουργίας...»). Ἡ ἀρχὴ ὅμως αὕτη δὲν ἦτο δυνατόν νὰ ἀποδώσῃ τὸ ἀναμενόμενον ἀποτέλεσμα ἄνευ διασφαλίσεως τῆς ὑπηρεσιακῆς θέσεως τῶν προσωπικῶν φορέων τῶν ὄργανων τῆς δημοσίας διοικήσεως. Τὰ ὄργανα ἐπιτελοῦν ἀμερολήπτως τὸ ἔργον τὸν μόνον ὅταν δὲν ἐξαρτῶνται ἐκ τῆς ἐκάστοτε Κυβερνήσεως, ἡ ὁποία ἀνήλθεν εἰς τὴν ἐξουσίαν διὰ τῆς ἐφαρμογῆς τῆς ἀρχῆς τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας. Οὕτως, κατεδείχθη ὅτι ἡ δημοσία διοικήσις εἶχεν ἀνάγκην *ὄργανων ἀπολαυόντων προστασίας*—καὶ δὴ συνταγματικῆς—ἄνευ τῆς ὁποίας ἦτο ἀνεπίφοτος ἡ διεύθυνσις τῶν κοινῶν υποθέσεων. Ἡ *μονιμότης* δὲ τῆς σχέσεως ἐργασίας μετὰ τοῦ Κράτους ἀπέτελεσε θεμελιώδες βῆμα διαφορώσεως τῆς νεωτέρας δημοσίας διοικήσεως (ἐν Ἑλλάδι ἡ μονιμότης τῶν δημοσίων ἀπαλλήλων διηφάλισθη διὰ τοῦ ἄρθρου 102 τοῦ Συντάγματος 1911 καὶ ἔκτοτε ἐπαναλαμβάνεται ὑφ' ἁπάντων τῶν μεταγενεστέρων συνταγμάτων). Διότι ἡ μονιμότης σημαίνει σταθερὰν παραμονὴν τῶν ὄργανων τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὰς θέσεις τῶν, ἀσχετῶς πολιτικῶν ἀλλὰ καὶ πολιτειακῶν ἔτι μεταβολῶν. Οἱ φορεῖς τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας—αἱ κυβερνήσεις—παρέρχονται, ἐνῶ ἡ δημοσία διοικήσις—διὰ τῆς μονιμότητος τῶν ὄργανων τῆς—παραμένει *ὁ σταθερὸς κλάδος* (ὅπως καὶ ἡ Δικαιοσύνη ἂν) ἢς ὑποστήθῃ τὸ σύστημα τῆς μονιμότητος καὶ ἰσοβιότητος τῶν δικαστῶν) τῆς Κρατικῆς Ἐξουσίας. Ἡ σταθερότης αὕτη ἐπέφερε καὶ ἔτεραν συνέπειαν εἰς τὴν ὄργανωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως. Κατέστησε θεσμόν τὴν γραφειοκρατίαν (Π. Σταματιᾶδης, *Θεωρία τῆς κοινωνικῆς ὁμάδος*, 1962, 295 ἐπ.), ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς θεσπίσεως—νομικῶς—πλήρους συστήματος κατα-

νομῆς ἁρμοδιοτήτων καὶ διαδικασιῶν τῶν μονίμων πλέον ὄργανων τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Οὕτως, ὁ ὅρος «γραφειοκρατία» ἔχει διττὴν ἔννοιαν:

1) ἀπὸ ἀπόψεως διοικητικοῦ δικαίου, σημαίνει τὴν κατανομὴν ἁρμοδιοτήτων ὥστε νὰ ὑπάρξῃ διασφάλισις τῆς νομιμότητος τῶν ἐνεργειῶν τῆς δημοσίας διοικήσεως, δηλαδὴ συντελεῖ εἰς τὴν προστασίαν τῆς θέσεως τῶν διοικουμένων.

2) ἀπὸ ἀπόψεως διοικητικῆς ἐπιστήμης, σημαίνει, πλὴν τῶν ἀνωτέρω, καὶ τὴν ἄνευ ἀποχρῶτον λόγου καθιέρωσιν διαδικασιῶν ἢ τὴν καθιέρωσιν παραδόξων διαδικασιῶν, αἱ ὁποῖα πιθανόν νὰ συντελοῦν καὶ εἰς τὴν διασφάλισιν τῆς νομιμότητος τῶν ἐνεργειῶν τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἀσφαλῶς ὅμως ταλαιπωροῦν τοὺς διοικουμένους.

Πρόσφατον παράδειγμα: δὲν ὑπόκεινται εἰς τὰς ποινικὰς κυρώσεις τῆς ἐκλογικῆς νομοθεσίας «Ὅσοι, κατὰ τὴν ἡμέραν τῆς ψηφοφορίας, θὰ διαμένουν εἰς τὸπον ἀπέχοντα ἄνω τῶν διακοσίων χιλιομέτρων... Οἱ ἐκλογεῖς οὗτοι ὀφείλουν νὰ ἐμφανισθοῦν... εἰς τὴν Ἰαστυνομικὴν ἀρχὴν... καὶ νὰ ἐφοδιασθοῦν διὰ σχετικῆς βεβαίωσεως... Τὴν βεβαίωσιν αὕτην μετὰ βεβαιώσεως τῆς Διευθύνσεως Τεχνικῶν Ὑπηρεσιῶν τῆς οἰκείας Νομαρχίας ἢ τῆς... Λιμενικῆς Ἀρχῆς, ἐμφανούσης τὴν *χιλιομετρικὴν ἀπόστασιν μεταξὺ τῶν τόπων διαμονῆς καὶ τοῦ τόπου ψηφοφορίας*, οἱ ἐκλογεῖς οὗτοι ὀφείλουν νὰ ὑποβάλουν ἀμελλητί εἰς τὴν Εἰσαγγελίαν...» (Ἔγκ. Ὑπουργείου Ἐσωτερικῶν 88867/226/2-11-1974).

ε) Μετὰ τὸ πέρας τοῦ Α' καὶ ἰδίως τοῦ Β' παγκοσμίου πολέμου νέοι σκοποὶ ἀνετέθησαν εἰς τὴν δημοσίαν διοικήσιν. Ἡ *ραγδαία τεχνολογικὴ καὶ οἰκονομικοκοινωνικὴ πρόοδος* ἀνέτρεψε τὴν κατὰ παράδοσιν ἀποστολὴν αὐτῆς ὡς ἁπλοῦ ἐκτελεστοῦ τοῦ Νόμου. Οὕτως, ἡ πληθώρα τῶν *πολυπλοκῶν καὶ ἐιδικῶν προβλημάτων* ὠδήγησεν εἰς τὴν συνταγματικὴν καὶ νομοθετικὴν διὰπλυσιν νέων μορφῶν διεθυντικῆς ἐξουσίας τοῦ Κράτους. Εἰδικότερον:

αα) Ἀνεγνωρίσθησαν ὡς συστήματα τῆς ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως τὸς *ἀποκεντρώσεως* καθ' ἑλὴν ἢ κατὰ τόπον καὶ τὸς *τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως*. Τὰ συστήματα ταῦτα εἶχον ὡς συνέπειαν τὴν πρόσληψιν ἢ κατάρτισιν «ειδικῶν» ὄργανων τῆς δημοσίας διοικήσεως, ὥστε νὰ καταστῇ δυνατὴ ἡ ἐπίλυσις τῶν ἐιδικῶν προβλημάτων τῆς ἀποκεντρωμένης διοικήσεως ἢ τῆς αὐτοδιοικήσεως.

ββ) Ἀνεγνωρίσθη ὅτι τὸ σύστημα τῆς *τεχνοκρατίας* (Π. Παπαλέκα, «Ἡ σύγχρονος τεχνικὴ ὁδηγεῖ εἰς ἀχρήστευσιν τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας»). Παρατηρήσεις ἐπὶ τοῦ προβλήματος τῆς «τεχνοκρατίας», εἰς Τιμ. Τόμον ὑπὲρ Η. Κυριακοπούλου, Α', 1966-1969, 103 ἐπ.) συμπορεύεται μὲ τὴν ἐκτέλεσιν τῶν σκοπῶν τῆς συγχορῆς δημοσίας διοικήσεως. Ὡς *τεχνοκρατίαν* ἐννοοῦμεν τὴν ὑπαρξίν ἄκρως εἰδικευμένων διοικητικῶν ὄργανων καὶ οὐχὶ μόνον

τῶν ἐχόντων γνώσεις ἀναγομένας εἰς τὰς θετικὰς ἐπιστήμας. Οὕτω, λ.χ., τεχνοκράτης εἶναι τόσον ὁ εἰδικὸς πολιτικὸς μηχανικὸς-συγκοινωνιολόγος, ὅσον καὶ ὁ εἰδικὸς ἐπὶ τῆς νομοτεχνικῆς διατυπώσεως τῶν σχεδίων νόμων τοῦ Κράτους. Ἡ τεχνοκρατική, δηλ. ἡ «εἰδική» δημοσία διοίκησις, ἀποτελεῖ ἀναγκασίαν πλέον προϋπόθεσιν διὰ νὰ ἀντιμετωπισθοῦν τὰ σύγχρονα «εἰδικὰ» προβλήματα τῆς ὁμαδικῆς ζωῆς.

3. Συμφώνως πρὸς τὰ ἀνωτέρω, δυνάμεθα νὰ καταλήξωμεν εἰς τὴν διαπιστώσιν ὅτι βασικὰ χαρακτηριστικὰ γνωρίσματα τῆς δημοσίας διοικήσεως εἶναι: 1) ἡ *ὑποταγή* αὐτῆς εἰς τὸν Νόμον, 2) ἡ *σταθερότης* τῆς λειτουργίας της καὶ 3) ἡ *τεχνοκρατική* δομὴ της.

Ταῦτα πάντα ὅμως τείνουν νὰ ἀλλοιωθοῦν ἐν ὄψει τῶν νεωτέρων ἐξελίξεων εἰς τὴν κλασικὴν σχέσιν μεταξὺ δημοσίας διοικήσεως καὶ Νομοθέτου. Οὕτω, τὸ πρῶτον τῶν ἀνωτέρω γνωρισμάτων, ἡ *ὑποταγή*, ἀποκτᾷ ὁσημέραι *διάφορον περιεχόμενον*. Τὸ περιεχόμενον τοῦ ὀδηγεῖ περαιτέρω εἰς μείωσιν τῆς σημασίας τῶν λοιπῶν γνωρισμάτων τῆς συγχρόνου δημοσίας διοικήσεως, διότι τόσον ἡ σταθερότης, ὅσον καὶ ἡ τεχνοκρατικὴ δομὴ αὐτῆς προϋποθέτουν κανὸνὰ δικαίου. Ὁ κανὼν δὲ οὗτος ὀλίγον κατ' ὀλίγον παύει νὰ θεσπίζεται ὑπὸ τοῦ Νομοθέτου-Βουλῆς, κατ' ἐφαρμογὴν τῆς ἀρχῆς τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας, καὶ ἀντ' αὐτοῦ ἡ δημοσία διοίκησις νομοθετεῖ ἢ ἴδια τὸ νομικὸν πλαίσιον ὀργανώσεως καὶ δράσεως της (βλ. κατωτέρω ὑπὸ § 4).

### § 3. Σχέσις δημοσίας διοικήσεως καὶ Πολιτικῆς Ἐξουσίας

1. Ἦδη τίθεται τὸ ἐρώτημα, ποία εἶναι ἡ σχέσης μεταξὺ Πολιτικῆς Ἐξουσίας (ὑπὸ τῆν ἔννοιαν τῆς ἐκάστοτε κυβερνήσεως πολιτικῆς παρατάξεως) καὶ δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸ σύγχρονον Κράτος. Εἰδικότερον παρατηροῦμεν ἀκόλουθα.

Ὡς ἤδη ἐτονίσθη (βλ. ἀνωτέρω ὑπὸ § 2), ἡ δημοσία διοίκησις ἐπιτελεῖ, κατὰ βάσιν, ἔργον ἐκτελεστικόν. Ἀποφασίζει δευτερευόντος μόνον. Διότι ἡ πρωταρχικὴ ἀποφασιστικὴ ἀρμοδιότης ἀνήκει εἰς τὴν ἐκάστοτε κυβέρνησιν ὡς ὄργανον τοῦ Κράτους. Ἄλλ' ἡ *κυβέρνησις* ἐκπροσωπεῖ, ὑπὸ ὁποῦνδήποτε πολιτικῶν σύστημα, ὀρισμένην *πολιτικὴν παράταξιν*, ὑπὸ εὐρείαν ἔννοιαν τοῦ ὄρου, δηλαδή ἡ *ἀποφασιστικὴ ἐξουσία* της εἶναι *προεχόντως «πολιτικὴ»*.

Ὅθεν, ἡ σχέσης μεταξὺ τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ τῆς Πολιτικῆς (κυβερνητικῆς) Ἐξουσίας εἶναι *δυνατὸν νὰ παρασταθῇ ὡς ἑξῆς:*

αα) Σχέσις *πλήρους ἐξαρτήσεως* καὶ *ταντίσεως* πρὸς τὴν ἐκάστοτε κυβερνήσαν πολιτικὴν παράταξιν.

Ἐνταῦθα ἡ δημοσία διοίκησις δὲν τελεῖ ἄλλως εἰς σχέσιν ὑποταγῆς πρὸς τὴν Πολιτικὴν Ἐξουσίαν, εἰς ὅ,τι ἀφορᾷ τὸν καθορισμὸν τῶν σκοπῶν καὶ τῶν μέσων ἐπιτευξέως τῶν, ἀλλ' ἔτι πλέον «πολιτικο-

ποιεῖται», ἥτοι σαφῶς καθίσταται, τύποις καὶ οὐσίᾳ, ὄργανον θεραπείας τῶν συμφερόντων μᾶλλον τῆς κρατούσης πολιτικῆς παρατάξεως παρὰ τοῦ Λαοῦ. Χαρακτηριστικὸν τῆς σχέσεως ταύτης γνώρισμα εἶναι ἡ *ἐλλείψις διασφαλίσεως* τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων καὶ συνεπῶς ἡ *μετάπτωσης* τῶν εἰς ἀληθῆ σχέσιν *ὑποτελείας* πρὸς τοὺς κυβερνῶντας.

Ἡ σχέσης αὕτη ἀναποκρίνεται πρὸς τὴν ἐν Ἑλλάδι κρατήσανσαν κατάστασιν ἀπὸ τοῦ 1833 μέχρι τοῦ 1911. Οὕτω, πρὸ τῆς ἐν ἔτει 1911 θεσπισθείσης μοιμότητος τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων, ἡ τύχη τούτων (καὶ τῆς Ἑλληνικῆς δημοσίας διοικήσεως...) ἐξηρτάτο ἐκ τῆς βουλήσεως τοῦ ἐκάστοτε Ἐπουργοῦ. Χαρακτηριστικὴ εἶναι ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρου 5 τοῦ Ν. ΔΓ' /1846 «περὶ διοργανισμοῦ τῶν Ἐπουργείων» καθ' ἣν: «Ὅταν εἰς ἐκ τῶν *ὑπὸ τοῦ Ἐπουργοῦ* διοριζομένων ὑπαλλήλων *διετηρήθη* ὑπηρετήσας διαρκῶς ἐν τῷ Ἐπουργεῖῳ δύο κατὰ συνέχειαν ἔτη, δὲν δύναται νὰ ἀπολυθῇ εἰμὴ διὰ Βασιλικοῦ Διατάγματος». Οὐδεὶς ὑπάλληλος ἠδύνατο νὰ προουσιάζῃ τὴν νομιμότητα ἀνευ κινδύνου ἀπολύσεώς του. Οὕτως, «Ἡ νομαρχιακὴ ὑπηρεσία ἀποστολὴν ἔχει νὰ *ταπεινώσῃ* καὶ *ἐξετελίσῃ* τὰς ἀντιθέτου κόμματος δημοτικὰς ἀρχάς, παρεμβάλλουσα δὲ πᾶν πρόσχημα εἰς τὴν δημοτικὴν διαχειρίσιν νὰ *σταματήσῃ* τὴν ὑπηρεσίαν, διὰ κωλύσεως ἀντιδράσεως, διὰ παντὸς μέσου» (Σπ. Εὐλαμπίου, *Ἡ ἐν Ἑλλάδι κακοδιοίκησις*, τὰ αἶτια αὐτῆς καὶ τὰ τῆς θεραπείας μέσα, 1894, 52). Περαιτέρω δὲ διετυπώθησαν αἱ ἀκόλουθοι διαπιστώσεις: «Ἡ ἀνεπάρκεια τῶν κλάδων τῆς ὑπηρεσίας καὶ τὸ μὴ ἐν συνδυασμῷ ἐνεργεῖν εἶναι μέγιστα ἐλαττώματα. Αἱ ὑπηρεσίαι καταντοῦν σήμερον, οὐχὶ σπουδαιότατος, οὐχὶ ζῶν κόσμος, ἀλλὰ *πλαγιγόνες*, παλγίνα, ἀθύρματα, νευρόσπαστα, κοῦκλες, ἢ δὲ παιζόμενα κυβερνησις προσπαθεῖ νὰ πείσῃ τὸν κόσμον ὅτι δὲν παίζει, καὶ ἐφ' ὅσον ἐπιτυχάνει, κομπάζει ἐπὶ τῇ ἐπιτυχίᾳ τῶν παγινίων. Ἰσοῦ λοιπὸν ἡ κυβερνητικὴ κατάστασις: *τὰ παιδιά παίζει!*» (Σπ. Εὐλαμπίου, ἐνθ' ἂν., 73). Εἶχομεν δὲ φθάσει εἰς τὸ σημεῖον νὰ χρησιμοποιεῖται καὶ ἡ στρατιωτικὴ ἐν πολέμῳ ὁρολογία διὰ νὰ περιγραφῇ τὸ παρ' ἡμῶν διοικητικὸν φαινόμενον καὶ ἡ συστηματικὴ καὶ ὀλοκληρωτικὴ ἐξάρτησις—ὑποταγῆ τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὴν πολιτικὴν (δηλαδή Κομματικὴν Ἐξουσίαν): οὕτως: «ἂν αἱ ὑπηρεσίαι ὀργανωθῶσιν ἐντελῶς, *ἀνεξάρτητοι*, *περιγραφοῦσιν* δὲ οὕτως ὥστε ἡ *ἀμυντήριος* δύναμις τῶν νὰ εἶναι ἱκανὴ νὰ *προσπίσῃ τὴν οὐδετερότητά των*... *πᾶσα ἐφοδος τῆς βουλευτοκρατίας ἐξουδετεροῦται*» (Σπ. Εὐλαμπίου, ἐνθ' ἂν., 35-36).

ββ) Σχέσις *πλήρους ἀυτοτελείας* καὶ *διαχωρισμοῦ* τῆς δημοσίας διοικήσεως, ὡς ὀργανικοῦ συνόλου, ἀπὸ τῆς ἐκάστοτε κυβερνήσεως. Ἐνταῦθα, κατ' ἄκραν ἀντίθεσιν πρὸς τὰ προηγουμένως ἐκτεθέντα, ἡ δημοσία διοίκησις δὲν ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς Πολιτικῆς

Ἐξουσίας *εἰμὴ χαλαρῶς*, ἦτοι δι' ἑτι ἀφορὰ εἰς τὸν προσδιορισμὸν εὐρύτατου πλαισίου κρατικῶν στόχων. Ἐντὸς τοῦ πλαισίου τούτου ἡ δημοσία διοίκησις δύναται νὰ ἀγνοῖ ἢ καὶ νὰ ἀντιτίθεται πρὸς τὴν Πολιτικὴν Ἐξουσίαν καθισταμένη, οὕτως, ἡ σταθερὰ καὶ ἀπολιτικῆ κυβερνώσα δύναμις. Προϋπόθεσις δὲ τοιαύτης σχέσεως εἶναι ἡ κατὰ πλήρη τρόπον *διασφάλισις* τῆς ὑπηρεσιακῆς καταστάσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων—ἐπὶ τῇ βάσει συνταγματικῶν διατάξεων—καὶ περαιτέρω ἡ ἀναγνώρισις εὐρείας «ἀνεξαρτήσεως» αὐτῶν.

Ἡ σχέσις αὕτη ὡς νενομοθετημένη δὲν ἀπαντᾷται, πλὴν ὅμως συνήθως ἐμφανίζεται εἰς ἐξαιρετικῶς ἀνωμάλους πολιτειακὰς καταστάσεις (λ.χ. τὰς παραμονὰς ἢ τὰς ἡμέρας καταλήψεως τοῦ Κράτους ὑπὸ νικησάντος ἐμπολέμου), ὅτε ἡ μόνη ἐξουσία ἣτις δύναται, πρᾶγματι, νὰ ἀσκηθῆ εἶναι ἡ τῶν διοικητικῶν ὀργάνων.

γγ) *Σχέσις ἐλεγχομένης ἐξαρτήσεως* δι' ἑτι ἀφορὰ εἰς τὸν προσδιορισμὸν τῶν ἐπιδικωμένων σκοπῶν καὶ τῶν χρησιμοποιουμένων πρὸς τοῦτο μέσων. Καὶ ἄλλην ἔκφρασιν, ἡ δημοσία διοίκησις παραμένει *οὐδέτερα* εἰς τὸν ἀγῶνα διαδοχῆς τῶν φορέων τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας, δὲν μετέχει τοῦ πολιτικοῦ παιγνίου, ἦτοι δὲν «πολιτικοποιεῖται». Ἀλλὰ, ἐξ ἄλλου, δὲν ἀπολαβεῖ καὶ πλήρως αὐτοτελείας. Μὲ ἄλλας λέξεις, ἡ δημοσία διοίκησις εἶναι «πολιτικῆ», μόνον ὡς πρὸς τὴν ἐκτέλεσιν τῶν κυβερνητικῶν-πολιτικῶν ἀποφάσεων. Εἶναι δὲ αὕτη «ἀπολιτικῆ» (κατὰ τὸ ἄρθρον 100 Συντάγματος «ὁ δημόσιος ὑπάλληλος ὑπηρετεῖ τὸν λαόν»), διότι ἐκτελεῖ τὰς ρηθείσας ἀποφάσεις οὐχὶ ἑνὲς μᾶς μόνον μεριδίου πολιτῶν ἀλλὰ δι' ἅπαντας ἄνευ διακρίσεων καὶ μεροληπιῶν. Οὕτως, ἡ δημοσία διοίκησις ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὸν καθορισμὸν τῆς *ἀποστολῆς* τῆς, παραμένει δὲ οὐδέτερα κατὰ τὴν ἐκτέλεσιν αὐτῆς.

2. Ἐκ τοῦ ἀνωτέρω τριπλοῦ σχήματος τῶν σχέσεων Πολιτικῆς Ἐξουσίας καὶ δημοσίας διοικήσεως συνάγονται τὰ ἑξῆς:

αα) Ἡ δημοσία διοίκησις ὑπὸ σχέσιν ταυτσεῶς τῆς πρὸς τὴν Πολιτικὴν Ἐξουσίαν δὲν δύναται νὰ παρουσιάσῃ σταθερότητα πραγματοποιήσεως οἰουδήποτε προγράμματος, διότι *παρασύρεται* ἐκ τῶν, κατὰ συχνὰ χρονικὰ διαστήματα, ἐπερχομένων πολιτικῶν μεταβολῶν.

ββ) Ἡ δημοσία διοίκησις, ὑπὸ σχέσιν αὐτοτελείας ἔναντι τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας, παρουσιάζεται μὲ τὴν ρηθείσαν σταθερότητα, πλὴν ὅμως καθίσταται ἢ ἐν τοῖς πράγμασι κυβερνήσεως καὶ οὕτως ἀνατρέπει, οὐσιαστικῶς, τὸν προγραμματισμὸν τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας. Ἡ ἄποψις ὅτι ἡ δημοσία διοίκησις καθίσταται «*κράτος ἐν κράτει*» δὲν εἶναι ὑπερβολή.

γγ) Ἡ δημοσία διοίκησις ὑπὸ σχέσιν ἐλεγχομένης ἐξαρτήσεως πρὸς τὴν Πολιτικὴν Ἐξουσίαν ἐμφανίζει *ἰσόρροπον* τᾶσιν ἀφ' ἑνὸς μὲν ἐξαρτήσεως, ἀφ'

ἑτέρου δὲ σταθερότητος. Ἐν τελευταίᾳ ἀναλύσει, ἡ δημοσία διοίκησις εἰς τὰ κατὰ τὴν νεωτέραν ἐποχὴν διαμορφωθέντα πολιτειακὰ συστήματα τῆς Δύσεως, ἐπιτελεῖ τὸ «ἐκτελεστικόν» ἔργον τῆς μεταξὺ τῶν *πόλων* τῆς «ἐξαρτήσεως» καὶ τῆς «σταθερότητος».

3. Τὸ δίκαιον ἀπ' ἀρχῆς διέλαβε περὶ τῆς τοποθετήσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως ἔναντι τοῦ φορέως τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας-κυβερνήσεως, κατ' ἐφαρμογὴν τῆς ἀρχῆς τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας, εἰς σχέσιν ἐξαρτήσεως. Ἡ σταθερότης τῆς δημοσίας διοικήσεως ἀνεφάνη δῆλως καὶ ἐμμέσως. Ἦδη ὅμως ἡ *σταθερότης* τείνει νὰ ἀυξηθῆ ἐπὶ *μειώσει* τῆς *ἐξαρτήσεως*. Τὸ φαινόμενον δὲν ἀγνοεῖ ὁ Νομοθέτης (βλ. ἐπομένῃν § 4).

Πάντως πρέπει νὰ σημειωθῆ ὅτι ὅσον μεγαλυτέρας ἐκτάσεως εἶναι ἡ «ἐξαρτήσις» τόσον μειοῦται ἡ *ἀνασταλτικὴ* ἐπίδρασις τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς ἐνδοχομῆνας ἀθαιρεσίας τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας. Ἐξ ἄλλου, ὅσον αὐξάνεται ἡ ἔκτασις τῆς *σταθερότητος*, αὐξάνεται μὲν *παραλλήλως* καὶ ἡ *ἀνασταλτικὴ* ἐπίδρασις τῆς δημοσίας διοικήσεως, πλὴν ὅμως αὕτη (ἡ δημοσία διοίκησις) τείνει νὰ *καταστῆ* κυριολεκτικῶς ἀνεξάρτητος κρατικῆ λειτουργία καὶ οὕτω πιθανολογεῖται ἡ ἀθάλατος δρᾶσις αὐτῆς.

#### § 4. Σχέσις δημοσίας διοικήσεως καὶ κανόνων δικαίου

1. Εἰς ἔννομον τάξιν ἡ ἐκδήλωσις οἰασηδῆποτε κρατικῆς δραστηριότητος προϋποθέτει τὴν ρύθμισιν τῆς ἐπὶ τῇ *βάσει κανόνων δικαίου*. Οὕτω καὶ ἡ δημοσία διοίκησις ὀργανοῦται καὶ δρᾷ ἐπὶ τῇ βάσει κανόνων δικαίου. Κατὰ τὰς ἀρχὰς τοῦ νεωτέρου συνταγματικοῦ κράτους ἡ δημοσία διοίκησις ὑπήχθη διὰ ρητῶν συνταγματικῶν διατάξεων ὑπὸ τὸν Νόμον—ὡς ἔκφρασιν τῆς καθολικῆς (λαϊκῆς) βουλῆσεως—καὶ διεμορφώθη τὸν 19ον αἰῶνα τὸ Κράτος Δικαίου. Οὕτω, τὸ *γαλλικὸν Σύνταγμα* τοῦ 1971 ὤριζεν ὅτι: «Ἐν Γαλλίᾳ, οὐδέμια ὑφίσταται ἐξουσία ὑπερτέρα τῆς τοῦ νόμου» (ἄρθρον 3) (βλ. καὶ Πίγα Βελεστινλή, *Θεορία* (25): «οἱ Νόμοι νᾶν» ὁ πρῶτος καὶ μόνος ὁδηγός). Τὸ *Κράτος Δικαίου* ἀντιδιαστέλλεται τοῦ *Ἀστυνομικοῦ Κράτους*, ὅχι διότι εἰς τὸ δεύτερον ἡ δημοσία διοίκησις δὲν ὀργανοῦται καὶ δρᾷ ἐπὶ τῇ βάσει κανόνων δικαίου—τοιαύτη ἄποψις δὲν εὐσταθεῖ, διότι ἄγει εἰς παραδοχὴν καθεστῶτος ἀναρχίας: «ἡ γὰρ τάξις νόμος» (Ἀριστοτέλης, *Πολιτικά* 1287. α.)—ἀλλὰ διότι τὸ μὲν Ἀστυνομικὸν Κράτος δὲν *αὐτοδεσμεύεται* ἐκ τῶν κανόνων δικαίου τοῦς ὁποίους θέτει, ἐνῶ τὸ Κράτος Δικαίου *αὐτοδεσμεύεται*. Οὕτως, ἡ διαφορά εὐρίσκειται εἰς τὴν *δεσμευτικὴν δύναμιν* τῶν κανόνων ὅτινες ρυθμίζουν τὰ τῆς δημοσίας διοικήσεως. Διὰ τῆς αὐτοδεσμεύσεως τοῦ Κράτους καὶ συνεπῶς τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐπεδιώχθη, καὶ μέχρις ἐνὸς ὅριου ἐπετεύχθη,

ὁ περιορισμὸς τῆς δυνατότητος ἀυθαρεσίας τῶν κυβερνῶντων. Ταῦτα πάντα ὑπὸ τὴν ἀναγνώρισιν τοῦ γεγονότος ὅτι ἡ δημοσία διοικήσεις εὐρίσκειται, ἔναντι τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας, εἰς σχέσιν *ἐξαρτήσεως* εἴτε εἰς σχέσιν *ἐλεγχομένης ἐξαρτήσεως*. Ἡδὴ ὁμως τὸ διοικητικὸν φαινόμενον τείνει, ραγδαίως, νὰ μεταπλασθῇ κατὰ τοιοῦτον τρόπον, ὥστε ἡ δημοσία διοικήσεις νὰ *ἀνυψωθῇ*, εἰς τὸ πλείστον τῶν κρατικῶν λειτουργιῶν, εἰς θέσιν διάφορον τῆς ὑποταγῆς, εἰς τὴν ὁποίαν εὐρίσκετο μέχρι τοῦδε. Πρόκειται διὰ τὴν μεταβίβασιν νομοθετικῶν ἀρμοδιοτήτων εἰς τὴν Διοικητικὴν Λειτουργίαν, τῶσον ὑπὸ τὴν μορφήν τῆς «κυβερνητικῆς» λειτουργίας ὅσον καὶ ὑπὸ τὴν εἰδικωτέραν μορφήν τῆς δημοσίας διοικήσεως. Δηλαδή ἡ δημοσία διοικήσεις εἰς μεγάλην ἔκτασιν ἐπροκίσθη με *κανονιστικὴν ἐξουσίαν*. Ἡ ἴδια θέτει τοὺς κανόνας δικαίου διὰ τῶν ὁποίων ρυθμίζεται ἡ ὀργανωσις καὶ ἡ δράσις τῆς.

Κατὰ ταῦτα, ἐνῶ μέχρι τοῦδε ἡ δημοσία διοικήσεις ἐτέλει ὑπὸ τὸν Νόμον ὅστις πηγὴν προελεύσεως εἶχε τὴν Βουλὴν (ἐφαρμογὴ τῆς ἀρχῆς τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας), ἤδη τελεῖ ὑπὸ τὸν Νόμον ὅστις *προέρχεται ἐξ αὐτῆς* τῆς ἰδίας. Οὕτως, ἐπῆλθε *διττὴ μεταβολή*:

α) ὁ δικαικὸς περιορισμὸς τῆς δημοσίας διοικήσεως κατέστη πλέον κυριολεκτικὸς *αὐτοπεριορισμὸς* καί

β) ἡ ἀποστολὴ τῆς δημοσίας διοικήσεως παύει νὰ εἶναι ἀπλῶς «ἐκτελεστική», καθ' ὅσον αὕτη (ἡ δημοσία διοικήσεις) καθορίζει κατ' ἀρχὴν τοὺς σκοποὺς καὶ τὰ μέσα τῆς διοικητικῆς δράσεως ἀλλὰ συνάμα καὶ ἐφαρμόζει αὐτὰ ἤτοι ἡ δημοσία διοικήσεις *αὐτοκαθορίζεται*.

2. Ὅθεν, ἡ νεωτέρα δημοσία διοικήσεις δὲν ἐκτελεῖ μόνον *ἀλλοτρίαν* βούλησιν (τοῦ Νομοθέτου-Βουλῆς) ἀλλὰ καὶ τὴν *ἰδίαν* αὐτῆς βούλησιν. Τὸ γεγονός τοῦτο σημαίνει, περαιτέρω, ὅτι ἡ διάκρισις μεταξὺ «κυβερνῶν» καὶ «διοικεῖν» (βλ. ἀνωτέρω ὑπὸ § 1) ἔπαυσε νὰ ἔχη οὐσιαστικὸν περιεχόμενον καθ' ὅσον ἡ δημοσία διοικήσεις ἄλλοτε «ἐκτελεῖ» τὰς ἀποφάσεις τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας-κυβερνήσεως καὶ ἄλλοτε «ἀποφασίζει» ἡ ἴδια. Ὁ ρόλος τῆς ἀπὸ δευτερευῶν τείνει νὰ καταστῇ οὐσιαστικῶς *πρωτεύων*. Τὸ *Διοικητικὸν Κράτος* ἐμφανίζεται ὡς πραγματικότης τῆς ἐποχῆς μας.

### § 5. Τρόποι ἀντιμετώπισεως τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου

1. Τὸ διοικητικὸν φαινόμενον εἶναι ἐκδήλωσις τοῦ καθόλου κοινωνικοῦ φαινομένου (βλ. ἀνωτέρω ὑπὸ § 1). Καὶ ὡς τοιοῦτον ἀντιμετωπίσθη ὑπὸ δύο ἀντίθετα πρίσματα. Κατὰ τὸ πρῶτον προσεπίσταν νὰ ρυθμίσουν τὸ διοικητικὸν φαινόμενον εἰς πλείστον *νομικὸν* ἢ νομικιστικόν, κατὰ τὸ δεύτερον εἰς πλείστον *τεχνικὸν* ἢ πρακτικόν (βλ. καὶ Κ. Κούρτη, *Ἱστορία τῶν*

*διοικητικῶν θεωριῶν*, 1971, Κεφ. Α'). Εἰδικωτέρον:

α) Εἰς τὰ εὐρωπαϊκὰ, ἰδίως, κράτη ἡ δημοσία διοικήσεις ἐν τῇ ἱστορικῇ ἐξελίξει τῆς (βλ. καὶ ἀνωτέρω ὑπὸ § 2) περιορίσθη διὰ κανόνων δικαίου. Οὕτως, ἐθεωρήθη ὅτι ἡ ἐπίλυσις τῶν διοικητικῶν προβλημάτων θὰ ἐπετυγχάνετο καλλίτερον διὰ τῆς νομοθετήσεως σειρᾶς διοικητικῶν νόμων, κωδικῶν, κανονισμῶν κ.α.ο. Ἄλλὰ ἡ νομικὴ αὕτη πανάκεια δὲν ἦτο δυνατόν νὰ ἐπιφέρῃ τὸ ποθοῦμενον ἀποτέλεσμα, διότι διαφέρει ἡ «στατικὴ» ὀριοθέτησις τῆς δράσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐπὶ τῇ βάσει κανόνων δικαίου, ὡς συνεπείας τοῦ Κράτους Δικαίου, ἀπὸ τῆς «δυναμικῆς» ὡς συνεπείας τοῦ νεωτέρου Κοινωνικοῦ Κράτους. Μέχρι τοῦ Α' Παγκοσμίου πολέμου οἱ πολῖται ἐδικαιοῦντο νὰ ἀπαιτήσουν ἀποχὴν τῆς δημοσίας διοικήσεως ἀπὸ τῆς συνταγματικῶς διησφαλισμένης σφαίρας τῆς ἀτομικῆς ἐλευθερίας καὶ ἰδιοκτησίας τῶν, ἐκείνη δὲ ὑπερχεοῦτο νὰ μὴ δράσῃ εἰς βάρος ταύτης. Ἡ ἔννοια τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος σημαίνει *ἀποχὴν* τῆς κρατικῆς ἐξουσίας. Μὲ τὴν πάροdon ὁμως τῶν ἐτῶν καθιερώθησαν κοινωνικὰ καὶ οικονομικὰ δικαιώματα ὑπὲρ τῶν πολιτῶν, καὶ οἱ τελευταῖοι ἐδικαιοῦντο νὰ ἀπαιτήσουν παροχὴν ἐκ μέρους τῆς δημοσίας διοικήσεως, συνταγματικῶς διησφαλισμένην, ἐκείνη δὲ ὑπερχεοῦτο, κατ' ἀρχὴν, νὰ δράσῃ ὑπὲρ τῶν ἀτόμων καὶ τοῦ συνόλου αὐτῶν. Ἡ ἔννοια τοῦ κοινωνικο-οικονομικοῦ δικαιώματος σημαίνει *παροχὴν* τῆς κρατικῆς ἐξουσίας.

Τὸ Κράτος Δικαίου κατέστη Κράτος ἘθιμERICIAS καὶ τὸ τελευταῖον κατέστη Κράτος *Κοινωνικὸν* (ἢ *Κοινωνιστικόν*). Συνέπεια τῆς ἐξελίξεως ταύτης ὑπῆρξεν ἡ ἀδυναμία τῆς ρυθμίσεως τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου μόνον ἐπὶ τῇ βάσει τῶν νομικῶν κανόνων καί, οὕτως, ἡ νομικιστικὴ ἀντιμετώπισις παρεχώρησε τὴν θέσιν τῆς, εἰς εὐρείαν ἔκτασιν, εἰς τὴν *τεχνικὴν* ἀντιμετώπισιν τῶν συναφῶν προβλημάτων.

2. β) Ἡ νομικιστικὴ ἀντιμετώπισις ἐσήμαινε κυρίως τὴν ὑποταγὴν τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸν Νόμον. Δηλαδή *ἀπέβλεπε*, προχόντως, εἰς τὴν τήρησιν τοῦ Νόμου (Κράτος Δικαίου) καὶ διὰ τῆς τοιαύτης συμμορφώσεως ἠλπίζετο ὅτι θὰ ἐλύοντο τὰ διοικητικὰ προβλήματα. Βεβαίως, ἡ ἀπνοια αὕτη δὲν ἀπεδείχθη ὀρθή, διότι ἡ νομιμότης τῆς δράσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως δὲν ἦρκει διὰ νὰ στοιχειοθετήσῃ καὶ τὴν *ἀποτελεσματικότητα* αὐτῆς.

Ἡ *τεχνικὴ* ἀντιμετώπισις τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου εἶναι περισσώτερον οἰκεία εἰς τὰς Ἄγγλοσαξονικὰς χώρας καὶ τὰς ΗΠΑ. Εἰς αὐτὰς ἐπεδιώχθη ἡ ἐπίλυσις τῶν διοικητικῶν προβλημάτων ἐπὶ τῇ βάσει *τεχνικῆς ὀργανώσεως*, ἐν ᾧ ψεῖ ἀποδοτικότητος τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἐντὸς εὐρύτερων νομικῶν πλαισίων με κύριον στόχον τὴν ἀποτελεσματικότητα τῆς δράσεως αὐτῆς. Βεβαίως ἡ νομιμότης δὲν ἀγνοεῖται, πλὴν ὁμως ὁ ρόλος τῆς δὲν θεωρεῖται ὅτι *συντελεῖ αὐτομάτως* εἰς τὴν ἀντιμετώπισιν τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου.

3. γ) Ἀμφότεραι αἱ ἀπόψεις μονομερῶς ἐφαρμοζόμεναι δὲν συντελοῦν εἰς τὴν ἐπιτέλειον τῶν σκοπῶν τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸ σύγχρονον κράτος. Διότι ἡ νομικιστικὴ θεώρησις τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου διασφαλίζει μὲν τὴν τήρησιν τοῦ νόμου, πλὴν ὁμῶς καθιστᾷ δυσχερῆ ἢ ἀδύνατον τὴν ἀπαιτούμενην πολυσύνθετον καὶ ταχεῖαν δρᾶσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως πρὸς ἀντιμετώπισιν τῶν καθ' ἡμέραν ἀναγκῶν τῆς κοινωνικῆς καὶ πολιτειακῆς ζωῆς. Ἀλλὰ καὶ ἡ τεχνικὴ θεώρησις τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου καθιστᾷ μὲν τὴν δημοσίαν διοίκησιν ἱκανὴν νὰ δρᾷσῃ ταχέως καὶ ἐπιτυχῶς· ὑπάρχει ὁμῶς κίνδυνος ἀυθαιρεσιῶν εἰς βᾶρος τῆς ἐλευθερίας τῶν πολιτῶν.

Κατὰ ταῦτα, οὔτε ἡ ξηρὰ νομικιστικὴ ἀντιμετώπισις οὔτε ὁμῶς καὶ ἡ μονομερῆς τεχνικὴ τοιαύτη, δύνανται νὰ ρυθμίσουν τὸ σύγχρονον διοικητικὸν φαινόμενον.

Οὕτω, λελογισμένοι συνδυασμοὶ τῶν ἀνωτέρω δύο ἀπόψεων δύνανται νὰ ὀδηγήσῃ εἰς εὐτυχῆ ἀντιμετώπισιν τοῦ ρόλου τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸ σύγχρονον Διοικητικὸν Κράτος, ὥστε ὁ κανὼν δικαίου νὰ ὀρίξῃ τὰ τῆς ὀργανώσεως καὶ δράσεως αὐτῆς κατὰ τρόπον συνεπαγόμενον ἀποτελεσματικότητα, ἀλλὰ καὶ ἡ τοιαύτη ἀποτελεσματικότης νὰ μὴ ἀνοῆ τὴν ἀρχὴν τῆς ὑποταγῆς τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸν κανὼνα δικαίου. Μόνον οὕτω θὰ συμβαδίζουσι αἱ ἔννοιαι τοῦ *Διοικητικοῦ Κράτους* καὶ τοῦ *Κράτους Δικαίου*.

## β. ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη

### § 1. Ἡ ἔννοια τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης

1. Τὸ διοικητικὸν φαινόμενον ἐρευνᾶται καὶ ὑπὸ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης. Αὕτη ἀνήκει εἰς τὰς κοινωνικὰς ἐπιστήμας, αἵτινες ἐρευνοῦν τὰ κοινωνικὰ φαινόμενα. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ἀσχολεῖται μὲ τὴν ἐπιστημονικὴν ἐξέτασιν τῆς διοικήσεως τόσον ἰδιωτικῆς ὅσον καὶ δημοσίας (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', §1). Οὕτως, ἡ διοίκησις τῶν ἰδιωτικῶν υποθέσεων διεμόρφωσεν ἴδιον ἐπιστημονικὸν κλάδον, τὸν τῆς «διοικήσεως ἐπιχειρήσεων» (business administration, management), ἐνῶ ἡ διοίκησις τῶν δημοσίων υποθέσεων, ἢ δημοσία διοικήσις, διεμόρφωσε ἐπίσης ἴδιον ἐπιστημονικὸν κλάδον, τὸν τῆς «διοικητικῆς ἐπιστήμης» (science administrative, Verwaltungslehre, scienza dell'amministrazione pubblica, Public Administration).

Εἰδικότερον δυνάμεθα νὰ παρατηρήσωμεν αὐτὸ ἀκόλουθα:

α) Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη εἶναι τῶ ὄντι *ἐπιστήμη* (βλ. γενικώτερον, Ι. Μανωλεδάκη, *Εἰσαγωγή εἰς τὴν Ἐπιστήμην*, 1975), διότι δι' αὐτῆς πραγματοποιεῖται ἀντικειμενικῶς ἔρευνα τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου,

ἄνευ συγχύσεως τῶν πραγματικῶν πορισμάτων μετὰ τῶν ἐκάστοτε κρατουσῶν κοινωνικῶν ἀξιών ἢ μετὰ ὑποκειμενικῶν ἀπόψεων. Ὡσαύτως διὰ τὸν ἐπιστημονικῶν παρατηρήσεων δύνανται ὁ ἐρευνητῆς νὰ συναγάγῃ γενικώτερα *συμπεράσματα*.

β) Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη εἶναι *κοινωνικὴ* ἐπιστήμη, διότι ἐρευνᾷ τὸ διοικητικὸν φαινόμενον ὅπερ ἀποτελεῖ ἐκδήλωσιν τοῦ κοινωνικοῦ φαινομένου. Ἀποτελεῖ ἐν πολλοῖς τὴν κοινωνιολογίαν τῆς δημοσίας διοικήσεως.

γ) Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη εἶναι περιγραφικὴ καὶ *ἐπεξηγηματικὴ* ἐπιστήμη.

δ) Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη δὲν ἐξετάζει ἀποκλειστικῶς τὸν κανόνας δικαίου δι' ὃν ὀργανοῦται καὶ δρᾷ ἡ δημοσία διοίκησις, ὡς πράττει τὸ διοικητικὸν δίκαιον. Διότι ἀντικείμενον αὐτῆς ἀποτελεῖ, ἰδίως, τὸ *γεγονός* τῆς ἐφαρμογῆς τῶν διοικητικῶν θεσμῶν. Ἐνταῦθα δέον νὰ παρατηρήσωμεν τὰ ἑξῆς:

αα) Ἡ ἐπιστήμη τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἐρευνᾷ τοὺς θεσμοὺς μὲ βάσιν τὸ ἰσχύον δίκαιον (de lege lata) ἢ μὲ βάσιν τὰς προτάσεις τροποποιήσεώς του (de lege ferenda). Εἶναι *δεοντολογικὴ* ἐπιστήμη. ββ) Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ἐρευνᾷ τὴν ἐν τῇ πράξει ἐφαρμογὴν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἐρευνᾷ τὸ ὄντως πῶς εἶναι, τὴν πραγματικότητα τῆς κοινωνικῆς καὶ πολιτειακῆς ζωῆς. Δὲν ἐνδιαφέρει τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην ὁ νόμος καθ' ἑαυτὸν ἢ τὸ πῶς δέον νὰ εἶναι οὗτος. Εἶναι *ὄντολογικὴ* ἐπιστήμη.

Κατὰ ταῦτα, δυνάμεθα νὰ ὑποστηρίξωμεν ὅτι ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη συνάγει *συμπεράσματα* ἐκ τῆς ἐρεύνης τοῦ διοικητικοῦ «γεγονότος», ἐνῶ τὸ διοικητικὸν δίκαιον ἐρευνᾷ τοὺς *κανόνας* ἐπὶ τῇ βάσει τῶν ὁσίων λαμβάνει ὄραμα τὸ ρηθὲν γεγονός. Ἡ πρώτη ἀναφέρεται εἰς τὸ «εἶναι» τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἐνῶ τὸ δεύτερον εἰς τὸ «δέον» αὐτῆς.

2. Ἐν τούτοις, ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη δὲν εἶναι ἄσχετος τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, διότι τὰ *συμπεράσματα* τῆς ἐρεύνης *ἐπιδρῶν* καὶ *ἐπὶ τοῦ νομοθέτου*. Ἡ διαπίστωσις δεδομένης διοικητικῆς πραγματικότητος, καθιστᾷ δυνατὴν ἀνάλογον *χάραξιν διοικητικῆς πολιτικῆς*. Ἡ τελευταία δὲ διὰ νὰ ἐπιφέρει ἀποτελέσματα, προϋποθέτει ὅτι θὰ ἐπιληφθῇ σχετικῆς ρυθμίσεως ὁ νομοθέτης. Οὕτως, αἱ *διαπιστώσεις* τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης καταλήγουσι, ἐν πολλοῖς, νὰ μεταβληθῶσι εἰς *παρατηρήσεις de lege ferenda*.

Τὴν ἀξίαν τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης διεκήρυξε πρὸ αἰῶνος καὶ πλεον ὁ πρωτεργάτης αὐτῆς ἐν Γαλλίᾳ Α. F. Vivien: «Ἡ πραγματικότερα ὑπηρεσία ἥτις δύνανται νὰ γίνῃ εἰς τὴν ἐπιστήμην εἶναι τὸ νὰ ἐκθέσῃ τις εἰς τὰ ὅμματα τοῦ κοινῶ ἀπὸ τὴν διοίκησιν, αὐτὴν εἰς τὴν συγκροτοῦντα αὐτὴν καὶ τὰ ἔργα τὰ ὅποια ἐκπληροῖ. Τινές, οἵτινες δὲν ἔννοοῦν τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν εἰμὴ περιεκυλιζομένη ἀπὸ μυστήριον, καὶ οἱ ὅποιοι νομίζουσι ὅτι ἐπιβάλλει τόσον περισσώτερον εἰς τὴν κοινὴν γνώμην ὅσον ὁ ὀργανισμὸς τῆς διατελεῖ μᾶλλον ἐν σκότει, φοβού-

ται τὴν δημοσιότητα ταύτην. Ἄλλ' οὗτοι ἔχουν ἄδικον τὸ μυστικὸν δὲν ὑπηρετεῖ εἰμὴ τὰς κακάς κυβερνήσεις... (Διοικητικαὶ μελέται (1852), μετ. Σ. Ἀντωνιάδου, 1870, Πρόλογος, η).

3. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη ἔχει σχέσιν καὶ μετ' ἄλλων ἐπιστημονικῶν κλάδων, περὶ ὧν βλ. κατωτέρω ὑπὸ § 3.

Ἐξ ἄλλων, τῆς διοικητικῆς ἐπιστῆμης δέον νὰ διακρίνωμεν τὴν τέχνην ἢ τεχνικὴν τοῦ διοικεῖν (βλ. Κ. Κώνστα, Ἡ τέχνη τοῦ διοικεῖν, 1950. Δ. Μαγκριώτη, Ἡ τέχνη τοῦ διοικεῖν 2α ἔκδοσις, α.ε.. Ε. Λάιτμερ, Ἡ τέχνη τοῦ διοικεῖν, 1971—ἔκδοσις Ἀρχηγείου Ἐν. Δυνάμεων), ἥτις ἀναφέρεται εἰς τὴν πρακτικὴν τῆς ἀποδοτικωτέρας λειτουργίας τῆς δημοσίας διοικήσεως (βλ. L.-H. Courcelle, *La pratique administrative dans la fonction publique*, 1969).

## § 2. Αἱ μέθοδοι ἐρεύνης εἰς τὴν διοικητικὴν ἐπιστῆμην

1. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη ὡς κλάδος τῶν κοινωνικῶν ἐπιστημῶν χρησιμοποιεῖ ὀρισμένας μεθόδους ἐρεύνης (βλ. γενικότερον Ε. Durkheim. *Οἱ κανόνες τῆς κοινωνιολογικῆς μεθόδου* (μετ. Κ. Παπαλεξάνδρου), 1949. Μ. Duverger, *Μέθοδοι Κοινωνιολογικῶν ἐπιστημῶν*, I (μετ. Ν. Παπαδόδημα, 1974). Αἱ μέθοδοι αὐταὶ συμπλήτουν, κατὰ βῆσιν, πρὸς ἐκεῖνας τῆς πολιτικῆς ἐπιστῆμης (Χ. Κορίζη, *Εἰσαγωγή εἰς τὴν πολιτικὴν ἐπιστῆμην*, 1971 καὶ τ ο υ β, *Κοινωνιολογία τῆς Πολιτικῆς*, 1969, ὡς καὶ Ε. Μάρκογλου, *Στοιχεῖα πολιτικῆς ἐπιστῆμης καὶ ἱστορίας πολιτικῶν θεωριῶν*, 1973), διότι ἡ σχέσις μεταξὺ διοικητικοῦ δικαίου καὶ διοικητικῆς ἐπιστῆμης προσομοιάζει πρὸς τὴν σχέσιν μεταξὺ συνταγματικοῦ δικαίου καὶ πολιτικῆς ἐπιστῆμης.

Ἐπὶ τῶν μεθόδων ἐρεύνης τῶν κοινωνικῶν ἐπιστημῶν μὲ ἰδιαίτερον ἑνασχόλησιν εἰς ὅτι ἀφορᾷ εἰς τὸ διοικητικὸν φαινόμενον, ἡσχολήθη ὁ γερμανὸς κοινωνιολόγος Max Weber (1864-1920). Πρὶν ἢ ἐξετασθοῦν αἱ καθ' ἕκαστα μέθοδοι κρίνεται σκόπιμον νὰ ἀναπτυχθοῦν, δι' ὀλίγων, αἱ ἀπόψεις τοῦ Μ. Weber, ὡς κυρίως ἐκτιθενταὶ εἰς τὸ ἔργον του *Wirtschaft und Gesellschaft*, (1922) (*Οἰκονομία καὶ Κοινωνία*) (βλ. Κ. Κούρτη, *Ἱστορία τῶν διοικητικῶν θεωριῶν*, 1971, 86 ἑπ., ἐξ οὗ καὶ ἐλήφθησαν τὰ παρατιθέμενα ἐν τοῖς ἐπομένοις χωρία τοῦ Μ. Weber. Π. Σταματιᾶδης, *Θεωρία τῆς κοινωνικῆς ὁμάδος*, 1962, 295 ἑπ.. F. Freyer, *Εἰσαγωγή εἰς τὴν κοινωνιολογία* (μετ. Α. Κανελοπούλου — Δ. Τσάκωνα), α.ε., 200 ἑπ., καὶ Μ. Κυριακοῦ. *Ὁ Μ. Weber καὶ οἱ κοινωνικῆς ἐπιστῆμης*, 1965).

Οὗτος δέχεται ὅτι ἡ ἔρμηνεία τοῦ κοινωνικοῦ φαινομένου τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας (συνεπῶς καὶ τῆς διοικητικῆς τοιαύτης) διέπεται ὑπὸ τριῶν μερικωτέρων τύπων αὐτῆς, ἥτοι:

(1) τῆς νομίμου ἐξουσίας: κατ' αὐτὴν «οἰαδῆποτε

νομικὴ ὑποχρέωσις δύναται νὰ στηρίζεται εἴτε εἰς συμφωνίαν, εἴτε εἰς ἐπιβολήν... καὶ ἀπαιτεῖ ὑπακοήν...»

(2) τῆς πατροπαράδοτου (παράδοσιακῆς) ἐξουσίας: ταύτην ἄσκει πρόσωπον τὸ ὅποιον «ὀρίζεται ἐπὶ τῆ βάσει πατροπαράδοτος μεταβιβασθέντων κανόνων»

(3) τῆς χαρισματικῆς ἐξουσίας: ταύτην ἄσκει πρόσωπον διακρινόμενον τῶν κοινῶν ἀνθρώπων, διότι «θεωρεῖται προικισμένον μὲ υπερφυσικὰς ἢ ὑπερανθρώπους, ἢ ὅλους ἐξαιρετικὰς τοῦλάχιστον δυνάμεις».

Οἱ τύποι οὗτοι ἐμφανίζονται εἰς τὴν κοινωνικὴν ζωὴν ὑπὸ ποικίλους συνδυασμούς. Ἄλλὰ τὸ κοινωνικὸν φαινόμενον τῆς Ἐξουσίας δύναται νὰ ἐρευνηθῆ μόνον ἐὰν λάβωμεν ὑπ' ὄψιν, ὑποστηρίζει ὁ Μ. Weber, ὅτι πρῶτονθεν τὴν ὑπαρξὴν «ὀργανώσεως», ὑπὸ τὴν μορφήν τῆς γραφειοκρατίας, διότι «δι' ὅλους τοὺς τύπους τῆς ἐξουσίας, ἡ ὑπαρξὴς καὶ ἡ συνεχὴς λειτουργία μιᾶς διοικητικῆς ὑπαλληλίας εἶναι ζωτικῆ». Καὶ συνεχίζει: «Ἡ πείρα δεικνύει γενικῶς ὅτι ἡ καθαρῶς γραφειοκρατικὴ μορφή διοικητικῆς ὀργανώσεως... εἶναι τὸ περισσότερο γνωστὸν λογικὸν μέσον ἀσκήσεως ἐπιτακτικοῦ ἐλέγχου ἐπὶ τῶν ἀνθρώπων... Εἰς τὸν τομέα τῆς διοικήσεως δὲν ὑπάρχει ἄλλη ἐκλογὴ παρὰ μεταξὺ τῆς γραφειοκρατίας καὶ τοῦ ἐρασιτεχνισμοῦ». Περαιτέρω σημειοῦται ἐπὶ ὁ Μ. Weber ἔθεμελίωσε τὴν μεθοδολογίαν του ἐν τῷ δὲν ἐξῆς δύο βασικῶν ἰδεῶν:

α) Ἐδέχετο ὅτι ἡ κοινωνιολογία ἐπιδιώκει νὰ ἀναλύσῃ τὸ νόημα τῶν κοινωνικῶν ἐνεργειῶν ὀρωμένον ἐξ ἀπόψεως προθέσεως. Δηλονότι ἐδέχετο ὅτι ἡ κοινωνιολογία δὲν ἀποβλέπει εἰς τὴν συναγωγὴν κανόνων, ὅπως αἱ φυσικαὶ ἐπιστῆμαι, ἀλλ' ὅτι αὐτὴ ἐνδιωφάρεται διὰ τὰ αἰτία τῶν ἐνεργειῶν, διὰ τὸν αἰτιώδη συσχετισμὸν τούτων.

β) Ἐδέχετο ὅτι ἡ ἐπεξήγησις τῶν κοινωνικῶν ἐνεργειῶν ἐπιχρεῖται δι' ἐνὸς ἰδεατοῦ τύπου, μιᾶς νοητῆς εἰκόνης, οὐχὶ διὰ τῆς γενικεύσεως χαρακτηριστικῶν γνωρισμάτων ἀλλὰ διὰ μιᾶς οὐτοπικῆς ἐκλογικεύσεως τοῦ κοινωνικοῦ φαινομένου.

Αἱ ἰδέαι αὐταὶ τοῦ Μ. Weber δὲν εἶναι δυνατόν εὐκόλως νὰ ἐφαρμοσθοῦν, ἰδιαίτατα εἰς τὴν διοικητικὴν ἐπιστῆμην, διότι φαίνονται νὰ ἀγνοοῦν τὴν πρακτικὴν.

2. Οὗτως, ἐν τῇ διοικητικῇ ἐπιστῆμῃ ἡ ἔρμηναι χρησιμοποιοῦν τὰς ἐξῆς, ἰδίως, πρακτικωτέρας μεθόδους.

1) Ἐρευνα ἐπιστημῶν στοιχείων τῶν Δημοσιῶν Ὑπηρεσιῶν. Ἐνταῦθα περιλαμβάνονται κείμενα νομοθετημάτων, εἰσηγητικῶν ἐκθέσεων, ἐκθέσεων εἰδικῶν ἐπιτροπῶν μελέτης, ἐγκύκλιοι τῆς δημοσίας διοικήσεως, στατιστικοὶ πίνακες, συλλογαὶ νομολογίας κ.α.ο.

Ἐπὶ τῆς ἀνωτέρω ἐρεύνης παρατηροῦμεν τὰ ἀκόλουθα:

α) Διὰ τοῦ Α.Ν. 2027/1939 «περὶ ὀργανώσεως τῶν Γενικῶν Ἀρχείων τοῦ Κράτους» (βλ. καὶ ἄρθρα 261, 262, Κ.Π.Δ. περὶ κρατικῶν μυστικῶν), προβλέπεται



ἐν ὧσι διαφυλάξεως τῆς *μυστικότητος* τῶν ἐπιστήμων ἐγγράφων, οὗ τῶν κρατικῶν ἀρχείων δικαιούται νὰ ποιῆται τις χρῆσιν μετὰ τὴν ἀπόδοσιν ὠρισμένων ἐτῶν ἀπὸ τῆς ἐκδόσεως τῶν ἐγγράφων. Οὕτως, ἡ δυνατότης ἐξαγωγῆς συμπερασμάτων, εἰς ὠρισμένας περιπτώσεις, διὰ τὴν ἐκάστοτε διοικητικὴν κατάστασιν, καθίσταται ἀνεφικτός καὶ παραμένει μόνον ἡ εὐχέρεια ἱστορικῶν ἀναδρεμῶν.

β) Διὰ τοῦ Ν.Δ. 1196/1972 προεβλέφθη ἡ *μικροφωτογράφησις* τῶν ἐγγράφων τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν, τῶν Ν.Π.Δ.Δ. κ.λπ., καὶ ὠρίσθη ὅτι ἡ ἀποδεικτικὴ ἰσχὺς τῶν μικροφωτογραφηθέντων εἶναι ἴση πρὸς τὸ πρωτότυπον. Οὕτω, παρέχεται ἡ δυνατότης πραγματοποιήσεως ἐρευνῶν ταχέως καὶ πλήρως, τόσον διὰ τὰ τρέχοντα προβλήματα τῆς δημοσίας διοικήσεως ὅσον καὶ δι' ἱστορικὰς μελέτας.

2) *Στατιστικαὶ ἔρευναι*. Αὐταὶ δυσκόλως ἔχουν γενικὸν χαρακτῆρα καὶ οὕτως ἀρκεῖται ὁ ἐρευνητὴς εἰς δειγματοληψίας. Ἐνταῦθα σημειοῦται ὅτι διὰ τοῦ Ν.Δ. 3627/1956 ὠρίσθη ὅτι «πᾶς ἰδιώτης ὀφείλει νὰ παρέχῃ ἀκριβῶς καὶ ἐγκαιρως, προφορικῶς ἢ ἐγγράφως, πᾶσαν... αἰτουμένην πληροφορίαν» ὑπὸ τῆς Ἑθνικῆς Στατιστικῆς Ὑπηρεσίας τῆς Ἑλλάδος. Ἄρνησις, ἀμέλεια ἢ παροχὴ ἀκριβῶν πληροφοριῶν τιμωρεῖται διὰ τῆς ποινῆς προστίμου (ἄρθρον 38).

3) *Συμπληρώσεις ἐρωτηματολογίων* καὶ προσωπικαὶ ἐπαφαί (*συνεντεύξεις*) μετὰ τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως ἢ τῶν πολιτῶν. Ἐνταῦθα σημειοῦται ἡ δυσκολία περὶ τῆς ἀκριβείας τῶν στοιχείων ἐν ὧσι τοῦ καθήκοντος ἐξεμυθίας τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων (βλ. ἄρθρον 46 ΚΔΔΥ - Ν. 1811/1951 καὶ ἄρθρον 1 § 1 περ. 1<sup>ο</sup> Β.Δ. 285/1972), τῶν διατάξεων περὶ ὑπηρεσιακοῦ ἀπορρήτου (ἄρθρον 252 Π.Κ. καὶ ἄρθρα 261, 262 Κ.Π.Δ.) καὶ τῆς ἀνευθυνότητος τῶν ὑπὸ ἰδιωτῶν διδομένων ἀπαντήσεων.

4) *Μελέτη καὶ ἀνάλυσις* συγκεκριμένων *περιπτώσεων* -ζητημάτων ἐκ τῆς πληθώρας τῶν ἐμφανιζόμενων ἐνεκα τῆς δράσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως. Αἱ περιπτώσεις δυνατὸν νὰ ἀναφέρονται εἰς παρωχημένας ὑποθέσεις ἢ νὰ κατασκευάζονται τεχνητῶς. Οὕτως, ἡ δεδομένη *περίπτωσις* θεωρεῖται ὡς *παίγνιον* ὑπὸ τοῦ μελετητοῦ, ἀναπλάσσεται καὶ ἐρευνᾶται ὥστε νὰ ἀνευρεθοῦν τὰ κατὰ τὸ παρελθὸν γενόμενα λάθη, ἐν τῇ πράξει, καὶ νὰ ἀποφευχθῇ ἡ ἐπανάληψις τῶν εἰς τὸ μέλλον (Ed. Vock (ὑπὸ τὴν διεύθυνσιν), *Etudes sur la methode des cas en administration publique*, 1962).

5) Ἐξ ἄλλων, δύναται νὰ γίνῃ χρῆσις τῆς καλουμένης *ἐπιχειρησιακῆς ἐρευνῆς* (operational research), διὰ τὴν ἀνάλυσιν τῶν διοικητικῶν προβλημάτων καὶ ἐξεύρεσιν τῆς ἐπιβαλλομένης ὀρθῆς λύσεως (Χ. Χανδρινό, «Ἡ ἐπιχειρησιακὴ ἐρευνά» καὶ ἡ ἐφαρμογὴ τῆς εἰς τὴν δημοσίαν διοίκησιν», *ΕΑΔ*, 1963, 172 ἐπ.). Ἡ μέθοδος αὕτη ἐφηρμόσθη τὸ πρῶτον ἐν Ἀγγλίᾳ, κατὰ τὸν Β' Παγκόσμιον πόλεμον, πρὸς διευκόλυνσιν τῆς διεξαγωγῆς ἐπιχειρήσεων (ἐξ οὗ

καὶ ἐπιχειρησιακὴ ἐρευνά) τῶν ἐνόπλων δυνάμεων. Ἡ περὶ τῆς ὁ λόγος ἐρευνά δυνατὸν νὰ χρησιμοποιηθῇ τόσον διὰ τὴν ἀνάπλασιν παρωχημένης ἐνεργείας, ὅσον καὶ διὰ τὴν σύνθεσιν τύπου μελλοντικῆς ἐνεργείας. Χαρακτηριστικὸν δὲ τῆς μεθόδου ταύτης εἶναι ἡ συνεργασία εἰδικῶν ἐπιστημῶν τῶν θεωρητικῶν, ὅσον καὶ τῶν θετικῶν ἐπιστημῶν, ἀλλὰ καὶ ἡ χρησιμοποίησις ἠλεκτρονικῶν ὑπολογιστῶν.

6) Πρὸς τοῦτοις, δὲν πρέπει νὰ ἀγνοήσωμεν τὰς δυνατότητας χρησιμοποίησεως τῶν μεθόδων τῆς *κυβερνητικῆς*, ἴητοι τῆς ἐπιστήμης τῆς «διευθύνσεως» συνθέντων συστημάτων μηχανῶν ἢ ἀνθρώπων. Οὕτως, ἡ κυβερνητικὴ (Πλάτωνος, *Γοργίας*, 511 d: «τὴν κυβερνητικὴν, ἡ οὐ μόνον τὰς ψυχὰς σώζει, ἀλλὰ καὶ τὰ σώματα καὶ τὰ χρήματα»), εἰδικότερον, προϋποθέτει τὴν «σύνδεσιν», τὴν «διεύθυνσιν» καὶ τὴν «ἐλεγχον» τῶν ἀνωτέρω συστημάτων.

α) Σύνδεσις, σημαίνει τὴν ἰκανότητα τῶν μηχανῶν ἢ ἀνθρώπων νὰ ἀντιλαμβάνονται τὴν παρεχομένην εἰς αὐτοὺς «πληροφορίαν», νὰ τὴν διατηροῦν εἰς τὴν μνήμην τῶν καὶ τὴν μεταδίδουν ὥστε αὕτη νὰ καθίσταται ἐνέργεια.

β) Διεύθυνσις, σημαίνει τὴν ἐπεξεργασίαν τῆς ληφθεῖσας πληροφορίας καὶ τὴν μορφοποίησιν τῆς εἰς ἐντολὴν (σῆμα) ἐπὶ σκοπῷ διεύθυνσεως τῆς ἐνεργείας μηχανῶν ἢ ἀνθρώπων.

γ) Ἐλεγχος, σημαίνει τὴν ὑπαρξιν ἐπεξεργασμένων ἐντολῶν (σημάτων) ἀπευθυνόμενων ἐπὶ σκοπῷ διορθώσεως τῶν ἐνεργειῶν τῶν μηχανῶν ἢ ἀνθρώπων.

Κατὰ ταῦτα, εἶναι δῆλον ὅτι τὸ στοιχεῖον τῆς «πληροφορίας» διαδραματίζει οπουδαῖον ρόλον εἰς τὴν κυβερνητικὴν. Ἐξ ἄλλου, ἡ νέα αὕτη ἐπιστήμη προϋποθέτει ἐν ὠρισμένον στάδιον προκεχωρημένου αὐτοματισμοῦ, δηλαδὴ χρησιμοποίησεως αὐτομάτων μηχανῶν πρὸς θεραπείαν τῶν ἀνθρωπίνων ἀναγκῶν. Καὶ περαιτέρω συμβάλλει εἰς τὴν ἀνάπτυξιν τοῦ αὐτοματισμοῦ τούτου, ὥστε νὰ ὑποκαθιστᾷ (ὁ αὐτοματισμός), εἰς ὠρισμένους τομεῖς, τὴν ἀνθρωπίνην ἐνέργειαν ἢ καὶ τὴν βουλῆσιν (βλ. Ν. Wiener, *Κυβερνητικὴ καὶ Κοινωνία* (μετ. Ι. Ἰωαννίδη), 1970. Ι. Guillaumaud, *Κυβερνητικὴ καὶ διαλεκτικὸς ὀλισμός* (μετ. Κ. Φιλίνη), α.ε. Σ. Ζευγαρίδη, *Κυβερνητικὴ καὶ λογικὸς ἄνθρωπος. Εἰσαγωγή εἰς τὴν θεωρίαν τῶν ἀποφάσεων*, 1974).

7) Διὰ τὴν ἐπιτέρω ἐφαρμογὴν τῶν μεθόδων ἐρεύνης εἰς τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην ἀλλὰ καὶ εἰς τὴν διοικητικὴν τεχνικὴν, τὰ τελευταῖα ἔτη χρησιμοποιοῦνται συστήματα μηχανικῆς ὀργανώσεως καὶ ἠλεκτρονικῶν ὑπολογιστῶν. Οὕτω, καὶ ἐν Ἑλλάδι, προσφάτως συνεστήθη παρὰ τῇ Γενικῇ Διευθύνσει Δημοσίας Διοικήσεως «Ὑπηρεσία Μηχανοργάνωσεως καὶ Ὑπολογιστῶν (ΥΜΥ)» (ΝΔ 101/1973 καὶ ΝΔ 140/1973). Σκοπὸς τῆς ΥΜΥ εἶναι ἡ ἐφαρμογὴ τῶν ἐπιστημονικῶν καὶ τεχνολογικῶν μεθόδων εἰς τὸν τομέα τῆς *αὐτομάτου* ἐπεξεργασίας στοιχεί-

ων διὰ τὴν παραγωγικὴν χρησιμοποίησιν τῶν ἡλεκτρικῶν ὑπολογιστῶν τῶν δημοσίων Ὑπηρεσιῶν.

### § 3. Ἡ συνδρομὴ τῶν λοιπῶν ἐπιστημῶν

1. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη βοηθεῖται εἰς τὴν ἔρευναν τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου καὶ ὑπὸ ἐτέρων ἐπιστημῶν. Ἐξ αὐτῶν σημειοῦμεν τὴν ἐν *στενῆ ἐννοίᾳ κοινωνιολογίαν*, τὴν *ψυχολογίαν*, τὴν *νομικὴν* (βλ. ἀνωτέρω ὑπὸ § 1), τὴν *ἱστορίαν*, τὴν *φιλολογίαν*, τὴν *στατιστικὴν* καὶ νεωστὶ τὴν ἐπιστήμην ἢ τέχνην τῆς *ὀργανώσεως* (ὀργανωτικὴν). Ἐπὶ τῶν ἐπιστημονικῶν τούτων κλάδων παρατηροῦμεν τὰ ἐπόμενα ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ὀργανωτικὴν, τὴν ἱστορίαν καὶ τὴν φιλολογίαν.

α) Ἐν ὄψει τοῦ γεγονότος ὅτι τὸ διοικητικὸν φαινόμενον ἀποτελεῖ ἔκφρασιν τοῦ καθόλου κοινωνικοῦ φαινομένου, ἐγένετο δεκτὸν ὅτι ἡ ἀρχὴ τοῦ καταμερισμοῦ τῶν ἔργων ἐφαρμόζεται, ἀναγκαίως, τόσον εἰς τὴν διεύθυνσιν ἰδιωτικῶν ὑποθέσεων ὅσον καὶ εἰς τὴν διεύθυνσιν τῶν δημοσίων ὑποθέσεων. Οὕτως, ὄρισμένοι ἀρχαὶ ὀργανώσεως ἰσχύουν εἰς τὴν ἰδιωτικὴν ἐπιχειρήσιν καὶ εἰς τὴν δημοσίαν διοίκησιν. Ἐπὶ τῇ βάσει τῆς ἀπόψεως ταύτης, ὀρθῆς ἄλλως τε, διεμορφώθησαν ὄρισμένοι κανόνες ὀργανώσεως καὶ περαιτέρω ἀνεπτυχθῆ ἴδιος ἐπιστημονικός (ἢ κατ' ἄλλους τεχνικός) κλάδος, ὁ τῆς *ὀργανώσεως ἢ ὀργανωτικῆς* (βλ. Δ. Οἰκονόμου, *Ἡ «ὀργανωτικὴ» ἢ τεχνικὴ τῆς Διοικήσεως*, 1961, τοῦ αὐτοῦ, *Ἡ ὀργάνωσις εἰς τὸ σύγχρονον Κράτος*, 1961. Χ. Μαιμίλη, *Διοικήσις καὶ ὀργάνωσις*, 1974). Ὁ κλάδος οὗτος συμβάλλει τὰ μέγιστα εἰς τὴν ἐπιτέλεσιν ἐρεύνης εἰς τὰ πλαίσια τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης. Ἐνταῦθα κρίνεται ἀπαραίτητον νὰ ἀναφερθῆ τὸ βασικὸν «ἄξιωμα» τῆς ὀργανωτικῆς, ὅπερ ἐφαρμόζεται διὰ πᾶσαν μορφήν «διοικήσεως». Τὸ ἄξιωμα τοῦτο ἐκφράζεται διὰ τῆς τεχνητῆς λέξεως P.O.S.D.C.O.

R.B., ἀποτελουμένη ἐξ ἀρχικῶν γραμμῶν τῶν ἀκολουθῶν λέξεων τῆς ἀγγλικῆς γλώσσης:

P = Planning = σχεδιασμός, γενικός καὶ εἰδικός, εἰς τὸ ἐσωτερικόν τῆς διοικήσεως.

O = Organizing = «ἐσωτερικὴ» ὀργάνωσις.

S = Staffing = «ἐσωτερικὴ» διάρθρωσις.

D = Directing = τρόπος λήψεως ἀποφάσεων, ἐκδόσεως ἐντολῶν, «διδιοθυσιῶν».

CO = Coordinating = «συντονισμός» τῶν ἐσωτερικῶν σχέσεων.

R = Reporting = «πληροφοριοδότησις», μεταβίβασις ἐντολῶν πρὸς τοὺς ὑφισταμένους καὶ ἀναφορὰ τούτων πρὸς τοὺς προϊσταμένους ἐν τῇ «διοικήσει» ὡς καὶ ἐνημέρωσις τῶν διοικουμένων.

B = Budgeting = ἐξουδένωσις οἰκονομικῶν πόρων καὶ ἐκτίμησις τῶν δαπανῶν.

Τὸ ἐν λόγῳ ἄξιωμα ἔχει ἤδη ἀπλοποιηθῆ εἰς τὴν λέξιν P.L.P.B., ἥτοι ὡς ἑξῆς: Planning-Programming-Budgeting.

Ἡ ἄξια τῶν πορισμάτων τῆς ὀργανωτικῆς ἀνεγνώρισθῆ ἤδη διεθνῶς εἰς τὸ πλαίσιον τῆς ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως διὰ τῆς συγκροτήσεως εἰδικῶν ὑπηρεσιῶν ὀργανώσεως καὶ μεθόδων (O καὶ M) (βλ. καὶ H. Doney, *Ἐγχειρίδιον τεχνικῆς ὀργανώσεως καὶ μεθόδων*, μετ. Χ. Χανδρινοῦ, ἔκδοσις Ἐθνικοῦ Τυπογραφείου, 1969).

Ἐν Ἑλλάδι, μόνον προσφάτως ἤρχισε συστηματικὴ προσπάθεια διὰ τῆς συστάσεως παρ' ἐκάστῳ Ὑπουργεῖῳ εἰδικῆς ὑπηρεσίας O καὶ M ἐπὶ ἐπιδρωμένης δι' ὑπαλλήλων ἐχόντων σχετικὴν κατάρτισιν (βλ. ἰδίως τὸ Α.Ν. 340/1968, ἀρθρα 7 ἐπ.). Ἡ ἀποστολὴ τῶν ὑπηρεσιῶν O καὶ M συνίσταται (ἀρθρον 7 § 1 α') εἰς τὴν μελέτην, ὑπόδειξιν καὶ ἐφαρμογὴν τῶν καταλληλοτέρων: α) σχημάτων ὀργανώσεως καὶ διαρθρώσεως ἐκάστης ὑπηρεσίας β) τῶν ληπτέων μέτρων πρὸς ἀπλούστευσιν τῶν γραφειοκρατικῶν τύπων καὶ διαδικασιῶν γ) τὴν καθιέρωσιν τῶν προσφορτωτέρων μεθόδων ἐργασίας δ) ὡς καὶ ἐν γένει μέτρων ἀποσκοπούτων εἰς τὴν βελτίωσιν τῆς ἀποδοτικότητος τῶν ὑπηρεσιῶν.

Πρὸς τούτους σημειοῦται ὅτι ἀπὸ τοῦ ἔτους 1969 ἐκδίδεται καὶ εἰδικὸν «Δελτίον» O καὶ M ὑπὸ τῆς ὑπαγομένης εἰς τὸν Πρωθυπουργὸν Γεν. Διευθύνσεως Δημοσίας Διοικήσεως (ἀρθρον 7 § 6 ΝΔ 175/1973). Προγενεστέρως εἶχεν ἐπιχειρηθῆ, ἐν ἔτει 1966, ὑπὸ τῆς τότε Γενικῆς Διευθύνσεως Ὀργανώσεως ἡ ἔκδοσις Δελτίου ὑπὸ τὸν τίτλον «Διοικητικὴ Μεταρρύθμισις».

2. β) Ἡ ἱστορία γενικῶς καὶ εἰδικότερον ἢ πολιτικὴ καὶ συνταγματικὴ ἱστορία, ἡ ἱστορία τοῦ δικαίου, ἡ εἰδικώτατα ἡ *διοικητικὴ ἱστορία*, βοηθοῦν εἰς τὴν κατανόησιν τῶν διοικητικῶν «γεγονότων».

Ἐνδεικτικῶς ἀναφερομεν ἐκ τῆς ἑλληνικῆς βιβλιογραφίας τὰ ἐξῆς αὐτοτελῆ ἔργα:

α) *Ἱστορικαὶ συλλογαὶ κειμένων*. Ὑπουργεῖου, Οἰκονομικῶν (ἐπιμελεῖα Γ. Κοφιῶ, Δ. Γεωργαντᾶ, Γ. Τσεκουροπούλου), *Τὸ Ἐθνικὸν Τυπογραφεῖον, 1906* (1959). Α. Σταυροπούλου, *Τὸ Ἐλεγκτικόν Συνέδριον ἐν Ἑλλάδι 1833-1933*, 1933. Κ. Ρακτιβάν, *Ἐγγραφα καὶ σημειώσεις ἐκ τῆς πρώτης ἑλληνικῆς διοικήσεως τῆς Μακεδονίας (1912-1923)*, 1951. Α. Μιχαλακοπούλου, *Τὰ ζητήματα Μακεδονίας καὶ Θράκης*. Ἐκθεσις ὑποβληθεῖσα εἰς τὴν Κυβέρνησιν κατὰ Ἀπρίλιον τοῦ 1929 (εἰς τοῦ αὐτοῦ, *Μικτὰ σελίδας*, Γ', 1967, 573 ἐπ.). Α. Δημαρᾶ, *Ἡ Μεταρρύθμισις (Ἐκπαιδευτικὴ) ποῦ δὲν ἐγένε, I* (1821-1894), 1973 καὶ *II* (1895-1967), 1974. Μ. Μαθιουδάκη - Β. Ἀνδροπούλου, *Ἀποκέντρωσις - Αὐτοδιοικήσις*, Α', 1974 κ.α.

β) *Ἱστορικὰ μελέται*: Ν. Μοσχοβάτης, *Τὸ ἐν Ἑλλάδι δημοσίον δικαίον ἐπὶ τουργοκρατίας* 1882. Μ. Σακελλαρίου, *Τὰ πολιτευματα καὶ ἡ διοίκησις τῆς Σάμου κατὰ τὴν Ἐπανάστασιν (1821-1834)*, 1940. Χ. Λεφά, *Ἱστορία τῆς ἐκπαίδευσσεως*, 1942. Ν. Πανατζοπούλου, *Ἑλληνικὸν συσσωματώσεις κατὰ τὴν*

τουρκοκρατίαν, 1958, τοῦ αὐτοῦ, *Κοινοτικός βίος εἰς τὴν Θεταλομαγησίαν ἐπὶ Τουρκοκρατίας*, 1967. Γ. Δημηκοπούλου, *Ἡ διοικητικὴ ὀργάνωσις κατὰ τὴν ἐπανάστασιν 1821-1827*, 1966. Μ. Κωνσταντίνου, *Τὸ Ταχρδρομεῖον κατὰ τὴν ἐπανάστασιν 1821-1827*, 1971. Α. Τάχου, *Σκιαγραφία τοῦ πρώτου ἐλληνικοῦ Συμβουλίου Ἐπικρατείας (1835-1844)*, 1971. Ι. Γιαννοπούλου, *Ἡ διοικητικὴ ὀργάνωσις τῆς Στερεᾶς Ἑλλάδος κατὰ τὴν Τουρκοκρατίαν (1393-1821)*, 1971. Γ. Νάκου, *Τὸ πολιτειακὸν καθεστὸς τῆς Ἑλλάδος ἐπὶ Ὀθωνος μέχρι τοῦ Συντάγματος τοῦ 1844*, 1974 κ.α.

γγ) *Ἱστορικαὶ ἀναμνήσεις*: Χ. Δημοπούλου (ἐκδιδόμενον ὑπὸ), *Ἡ στρατιωτικὴ ζωὴ ἐν Ἑλλάδι 1870*, (1970). Ν. Δραγοῦμη, *Ἱστορικὰ ἀναμνήσεις 1874* (1973). Κ. Γεραγᾶ, *Σελίδες ἀπὸ τὴν διοικητικὴν ἱστορίαν τῆς Ἑλλάδος*, 1948. Α. Μάντζαρη, *Σελίδες γὰρ τὴν ἱστορίαν*, 1959. Μ. Μπρούζου, *Ὁ δημόσιος ὑπάλληλος*, 1974 κ.α.

Ἐκ τῆς ἀλλοδαπῆς δὲ βιβλιογραφίας, κλασικὸν παραμένει τὸ παράδειγμα τοῦ ἱστορικοῦ ἔργου τοῦ Γάλλου Α. de Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution (Τὸ παλαιὸν καθεστὸς καὶ ἡ ἐπανάστασις)* (1856), ὅπου μετ' κριτικῆν ἀνάλησιν παρουσιάζει τὴν δημοσίαν διοίκησιν κατὰ τὸν 18ον αἰῶνα ἐν Γαλλίᾳ. Μεταξὺ ἄλλων, ἰδιαίτερον ἐνδιαφέρον παρουσιάζει τὸ Κεφάλαιον VII τοῦ ἐν λόγῳ ἔργου, φέρων τὸν τίτλον «Πῶς τῆς πολιτικῆς ἐπαναστάσεως προηγήθη μία μεγάλη διοικητικὴ ἐπανάστασις, καὶ περὶ τῶν συνεπειῶν τούτου».

Ἐκ τῶν ἱστορικῶν μελετῶν δυνάμεθα νὰ ἀντλήσωμεν χρῆσιμα συμπεράσματα πρὸς χάριξιν πολιτικῆς βελτιώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ ἀποφυγῆς σφαλμάτων τοῦ παρελθόντος. Πρὸς τοῦτους, ἡ διοικητικὴ ἱστορία παρέχει εὐκαιρίαν διεισδύσεως εἰς τὸν πυρῆνα τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου καὶ οὕτως ἐπιτρέπει τὴν διατύπωσιν, πολλᾶκις, προφητικῶν προβλέψεων ἐξελιξέως τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸ μέλλον.

γ) Ἡ φιλολογία συντελεῖ εἰς τὴν ἀποθησαύριση τῶν διοικητικῶν ἠθῶν. Οὕτως, ἐνδεικτικῶς μνημονεύομεν τὰ ἐξῆς ἔργα: Κ. Σιμοπούλου, *Ἡ γλῶσσα καὶ τὸ Εἰκοσιένα*, 1971. Σ. Τσίρκα, *Ὁ πολιτικὸν Καβάφης*, 1971. Ἰδιαιτέρως ὁμος ἡ λογοτεχνία ἀποδίδει, ἐνίοτε μεταπλασμένως, ἐναργεῖς εἰκόνας τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου.

Ἐκ τῆς ἑλληνικῆς «διοικητικῆς» λογοτεχνίας ἀναφέρονται, ἐνδεικτικῶς, τὸ διήγημα τοῦ Σ. Παπαντωνίου, *Ὁ κ. Τημητάρχης (Διήγηματα, 1954)*. Εἰς τοῦτο περιγράφεται ἡ δημοσιουπάλληλικὴ ζωὴ κατὰ τὸ τέλος τοῦ 19ου αἰῶνος. Παρόμοιον θέμα ἀπασχολεῖ τὸν Α. Σαμαράκη εἰς τὸ διήγημά του, *Ἡ Ἐπανάστασις τῆς 11 Ἀπριλίου (Ἀρνοῦμαι, 1969)*, ἀλλὰ κατὰ τὸν τρέχοντα αἰῶνα.

Ἐξ ἄλλου, ἐνδιαφέρον παρουσιάζουν καὶ διὰ τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην τὰ ἔργα τοῦ Κ. Μπαστιᾶ,

*Ὁ Παπούλακος*, 1973 καὶ τοῦ Γ. Σεφέρη, *Χειρόγραφο Σεπτ. '41, 1972 καὶ Μῆρες τοῦ 1945-1951*, 1973.

Ἄλλὰ καὶ εἰς τὴν ἑλληνικὴν ποίησιν δὲν ἐλλείπουν ἐκφράσεις, ἐμμέσως, τοῦ ἐκάστοτε διοικητικοῦ φαινομένου. Χαρακτηριστικῶς μνημονεύομεν τὰ περὶ ἔργα τοῦ ποιητοῦ Κ. Καρυωτάκη, *Καλὸς ὑπάλληλος, Τὸ ἐγκόμιον τῆς θαλάσσης, Κάθαρσις*, καὶ τὸ γνωστὸν ποιήμα τὸ *Πρέβεζα (Ποιήματα καὶ περὶ ἔργα, ἐπιμέλεια Γ. Σαββίδη, 1972)*. Τέλος, καὶ ὁ θεατρικὸς λόγος δὲν ἔμεινεν ἀμέτοχος τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου. Εἶναι γνωστὸν τὸ ἔργον τοῦ Η. Καπετανάκη, *Ὁ Γενικὸς Γραμματεὺς* (1893) διὰ τοῦ ὁποῦ σατιρίζει τὰ πολιτικὰ καὶ διοικητικὰ ἦθη τῆς ἐποχῆς του.

Χαρακτηριστικὸν γινώρισμα τῶν συγγραφέων τῆς «διοικητικῆς» λογοτεχνίας εἶναι τὸ γεγονός ὅτι ὑπῆρξαν, κατὰ γενικὸν κανόνα, δημόσιοι ὑπάλληλοι καὶ οὕτως εἶχαν ἄμεσον ἐμπειρίαν τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου (Ζ. Παπαντωνίου, Α. Σαμαράκης, Γ. Σεφέρης, Κ. Καβάφης, Κ. Καρυωτάκης).

Ἐκ τῆς ἀλλοδαπῆς λογοτεχνίας, θεμελιώδεις, παραμένει πάντοτε τὸ ἔργον τοῦ Ο. de Balzac, *Les employés* (1837 καὶ τελικὴ ἐκδόσις 1841), ὅπου κατὰ τρόπον ἀριστοτεχνικὸν ἐξετάζεται, ἀπὸ πολλαπλῆς σκοπιᾶς, τὸ σύνολον σχεδόν τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου εἰς τὴν Γαλλίαν τῆς ἐποχῆς ἐκείνης. Ἐξ ἄλλου, εἶναι λίαν γνωστὸν τὸ θεατρικὸν ἔργον τοῦ Ν. Gogol, *Ὁ Γενικὸς Ἐπιθεωρητὴς* (1836), εἰς τὸ ὁποῖον περιγράφεται καὶ διακομωδεῖται ἡ φαύλη κατάσταση εἰς ἣν ἐτέλει ἡ ρωσικὴ δημοσία διοικήσις τῆς ἐποχῆς ἐκείνης.

*Παγκόσμιον ἀνθολογίαν* περὶ τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐπιχειρεῖ ὁ Ρ. Soudet εἰς τὸ ἔργον του *L'Administration vue par ses siens... et par d'autres*, (1972).

## γ. ἡ ἐξελίξις τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης

### § 1. Ἱστορικὴ ἀναδρομὴ

1. Διὰ τὴν ἐποχὴν τῆς ἀρχαιότητος δὲν δυνάμεθα νὰ ὀμιλήσωμεν περὶ διοικητικῆς ἐπιστήμης ὑπὸ τὴν σύγχρονον ἔννοιαν τοῦ ὄρου. Πάντως δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ἀγνοηθῇ τὸ γεγονός ὅτι τὸ διοικητικὸν φαινόμενον ἀπασχόλησε, ὡς παναθρώπινον κοινωνικὸν φαινόμενον, τοὺς συγγραφεῖς ἔργων ἱστορικῶν, φιλοσοφικῶν καὶ πολιτικῶν. Οὕτως εἰς τὴν ἀρχαίαν Ῥώμην ἀνευρίσκομεν περιγραφάς, κρίσεις καὶ προτάσεις βελτιώσεως τῆς διοικήσεως τῶν κοινῶν. Πρόκειται περὶ ἀπόψεων αἰτίας ἐμπεριεχομένης εἰς ἔργα, ἰδίως, πολιτικῆς ὑπὸ εὐρείαν ἔννοιαν ἐπιστήμης. Εἰδικότερον:

α) Τὸ ἀχνὸν κινεζικὸν κράτος ἐπιζῆ ἐπὶ χιλιετίας καὶ ὁ πολιτισμὸς του εἶναι λαμπρὸς. Τὸ γεγονός τοῦτο ὀφείλεται, κατὰ πολὺ, καὶ εἰς τὴν ἰδιαιτέραν ἡμῶν ἡμεῖς ἐδόθη εἰς τὴν ἀντιμετώπισιν τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου.

Ἡ διακυβέρνησις τοῦ κράτους καὶ ἐιδικώτερον ἡ δημοσία διοίκησις διέπεται ὑπὸ φιλοσοφικῆς διαθέσεως ἀπόψεων.

Χαρακτηριστικαί εἶναι αἱ ἀπόψεις τοῦ φιλοσόφου Κομφουκίου (551-479 π.Χ.) καὶ τῶν ὁπαδῶν του. Κατ' αὐτοὺς ἡ ἄσκησις ἐπιφειλοῦς διὰ τὸ σύνολον διοικήσεως προϋποθέτει πεπαιδευμένους ἀνθρώπους, «διδασκάλους». Οὕτως, ἐτονίζετο ὅτι ἐφ' ὅσον δύναται τις νὰ εἶναι διδάσκαλος «ἐχει τὰ προσόντα τὰ ὁποῖα ἀπαιτοῦνται διὰ τὴν κατάληψιν ὑψηλῆς κρατικῆς θέσεως». «Ὅταν δὲ ἔχῃ τὰ προσόντα ταῦτα, κείναι ἱκανὸς νὰ γίνῃ κυβερνήτης» (βλ. Κ. Κούρτη, *Ἱστορία τῶν διοικητικῶν θεωριῶν*, 1971, 18 ἐπ.).

β) Εἰς τὸν ἀρχαῖον ἑλληνικὸν χρόνον τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην ἐνδιαφέρον τρεῖς ἰδίως συγγραφεῖς. Ἦτοι ὁ Πλάτων, ὁ Ἀριστοτέλης καὶ ὁ Ξενοφῶν.

αα) Τὸ ἔργον τοῦ Πλάτωνος (429-347 π.Χ.) *Πολιτεία ἢ περὶ Δικαίου Πολιτικός*, καίτοι ἀνήκον εἰς τὴν οὐτοπικὴν φιλολογίαν, παρουσιάζει ἔντονον ἐνδιαφέρον ἐνεκα τῶν θέσεών του περὶ διαρθρώσεως καὶ λειτουργίας τοῦ κράτους (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 6).

ββ) Ἡ σκέψις τοῦ Ἀριστοτέλους (384-322 π.Χ.), ὡς ἰδίως διατυποῦται εἰς τὰ *Πολιτικά*, εἶναι περισσότερο πραγματιστικὴ καὶ συστηματικὴ. Περιγράφει, ἀναλύει καὶ κρίνει τὰ τὸν πολιτευμάτων καὶ τῆς λειτουργίας τῶν πολιτικῶν καὶ διοικητικῶν θεσμῶν. Χαρακτηριστικῶς ἀναφέρομεν τὰ ἀκόλουθα χωρία:

1) «ἔστι δὲ πολιτεία πόλεως τάξις τῶν τε ἄλλων ἀρχῶν καὶ μάλιστα τῶν κυρίως πάντων... πολιτεύμα δ' ἔστιν ἡ πολιτεία» (1278 β 8-11), ἦτοι καθορίζει τὴν ἔννοιαν τοῦ Συντάγματος-Πολιτεύματος·

2) «ἔστι δὴ τρία μέρη τῶν πολιτειῶν πασῶν... ἐν μὲν τι τὸ βουλόμενον περὶ τῶν κοινῶν, δεῦτερον δὲ τὸ περὶ τὰς ἀρχάς..., τρίτον δὲ τι τὸ δικάζον. κύριον δ' ἔστι τὸ βουλόμενον...» (1297 β 37-41, 1298α 1-4), ἦτοι διατυπώνει σαφῶς τὴν ἀρχὴν τῆς διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν τοῦ κράτους·

3) «οὐ γὰρ οἶόν τε πολιτεῖαν γενέσθαι τὴν ἀρίστην ἄνευ συμμέτρου χορηγείας» (1325 β 37-38), ἦτοι προβλέπει τὰς ὑλικὰς ἀνάγκας διὰ τὴν λειτουργίαν τοῦ κράτους·

4) «πρώτη μὲν εἶναι πόλιν ἀναγκαῖον τὴν ἐκ τοσούτου πληθῆος ὃ πρῶτον πληθὸς αὐταρκεὶς πρὸς τὸ εὖ ζῆν ἔστι κατὰ τὴν πολιτικὴν κοινωνίαν» (1326 β 6-8), ἦτοι καθορίζει τὴν ἔκτασιν καὶ τὸν πληθυσμὸν ὡς στοιχεῖα τοῦ κράτους ὥστε νὰ δύναται τοῦτο νὰ ἐπιμερήσῃ.

γγ) Ὁ Ξενοφῶν (430-350 π.Χ.) εἰς τὸ ἔργον του *Οικονομικὸς ἀσχολεῖται* μὲ θέματα ὀργανώσεως τῆς γεωργικῆς παραγωγῆς, τῆς οἰκιακῆς οἰκονομίας καὶ τῶν ἡγητόρων τῆς Πολιτείας.

2. γ) Ἡ ἀνάπτυξις τοῦ Ρωμαικοῦ Κράτους καὶ ἡ ἐπὶ αἰῶνας κυριαρχία του εἰς τὸν εὐρωπαϊκὸν ἰδίως χρόνον, διεμόρφωσαν διοικητικοὺς θεσμοὺς ἐνιαίους, κατὰ βάσιν, ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ἐξάρτησιν τῆς περι-

φερειακῆς δημοσίας διοικήσεως ἐκ τοῦ κέντρου τῆς Αὐτοκρατορίας. Παρὰ τὴν ἑξῆς ὁμοῦς ἐλήφθησαν ὑπ' ὄψιν αἱ κατὰ γεωγραφικὸν διαμερίσμα (κατακτηθεῖσαν χώραν) ἰδιομορφίαι. Οὕτω, διεμορφώθησαν καὶ ἴδια συστήματα πολιτικῆς καὶ διοικητικῆς ὀργανώσεως (αὐτονομία) εἰς ὀρισμένας ἐκ τῶν περιοχῶν τῆς ρωμαϊκῆς κυριαχίας (λ.χ., Ἑλλάς, Γαλατία). Κατ' αὐτὸν τὸν τρόπον ὑπὸ τῶν ἐλεγχῶν τῆς Ρώμης διετηρήθη ἡ διοικητικὴ αὐτονομία τῶν διαφόρων ἐπαρχιῶν τῆς Αὐτοκρατορίας. Ἡ ρωμαϊκὴ δημοσία διοίκησις ὑπῆρξεν ἔργον στηριχθῆν ἐπὶ τῶν πρακτικῶν λύσεων τῶν διδομένων διὰ τὴν ἀντιμετώπισιν τῶν καθ' ἕκαστα ἀναγκῶν, δὲν ἐστηρίχθη, κατὰ κανόνα, εἰς φιλοσοφικὰς ἀπόψεις, ὡς ἡ κινεζικὴ καὶ ἡ ἑλληνικὴ (βλ. καὶ ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 6).

δ) Ὁ διαμελισμὸς τοῦ Ρωμαικοῦ Κράτους καὶ ἡ ἴδρισις τῆς Βυζαντικῆς Αὐτοκρατορίας (330 μ.Χ.), δὲν ἐπέφερεν οὐσιώδεις μεταβολὰς εἰς τὴν ὀργανώσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως. Κατὰ βάσιν διετηρήθη, προσαρμοσθῆν ἀναλόγως, τὸ ρωμαϊκὸν σύστημα διοικήσεως. Βεβαίως ἀνεπτύχθη ἡ ὁπαλληλικὴ ὀργάνωσις ἀλλὰ καὶ τὸ γεγονός τοῦτο δὲν ἦτο ἀποτέλεσμα μελετῶν τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου. Προήρχετο ἐκ τῆς ἀνάγκης ἐπιλύσεως τῶν παρουσιαζομένων προβλημάτων εἰς τὴν δρᾶσιν τοῦ κράτους (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 6).

## § 2. Οἱ νεώτεροι χρόνοι

1. Μὲ τὴν ζωογόνον ἄνθησιν τῆς πνευματικῆς ἀναγεννήσεως τῶν νεωτέρων χρόνων ἐπανήρχισεν ἡ μελέτη τοῦ πολιτικοῦ φαινομένου καὶ εἰς τὰ πλαίσια τούτου καὶ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης, ἄνευ βεβαίως ἰδιαίτερου προσδιορισμοῦ τοῦ περιεχομένου αὐτῆς (ἐπὶ τῶν ἀκολουθούτων βλ. καὶ G. Miglio, *Le origini della scienza dell' amministrazione*, 1971). Οὕτως, ὑποστηρίζεται ὅτι εἰς τὸ ἔργον τοῦ Ἰταλοῦ N. Machiavelli (1469-1527) καὶ τοῦ Γάλλου I. Bodin (1530-1596) ἀνευρίσκομεν στοιχεῖα ἀφορῶντα εἰς τὴν δημοσίαν διοίκησιν καὶ τὰ ὄργανα αὐτῆς. Ἡ παρουσίαις τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου τῆς τότε εποχῆς ἀναλύεται καὶ κρίνεται ὑπὸ τῶν ρηθέντων συγγραφέων ὥστε νὰ ἐξαχθοῦν συμπεράσματα βελτιώσεως τῶν κρατικῶν θεσμῶν. Οὕτως, ἐκ τῶν ἔργων τοῦ N. Machiavelli ἐνδιαφέρον παρουσιάζουν διὰ τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην *Τὸ φυσικὸν τῶν γάλλων, Εἰκόνα τῶν γαλλικῶν πραγμάτων. Διαιτριβὴ γιὰ τὰ γερμανικὰ πράγματα καὶ γιὰ τὸν αὐτοκράτορα, Εἰκόνα τῶν γερμανικῶν πραγμάτων, Ὁ Ἡγεμόνας* (βλ. N. Machiavelli, *Ἔργα* (μετ. Τ. Κονδύλη), 1, 1971, καὶ II, 1972). Ἐκ τῶν ἔργων δὲ τοῦ O. Bodin ἐνδιαφέρον παρουσιάζει τὸ *Six livres de la République* (Τὰ ἕξ βιβλία τῆς Δημοκρατίας [Κράτους]), ὅπερ καὶ θεωρεῖται ἐν ἐκ τῶν θεμελιούντων τὴν νεωτέραν πολιτικὴν ἐπιστήμην.

2. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστὴμὴ ὅμως διεμορφώθη σαφῶς κατὰ τοὺς 17ον, 18ον, καὶ 19ον αἰῶνας εἰς τὰ Κράτη τῆς Γερμανίας-Αὐστρίας, τὴν Γαλλίαν ἀλλὰ καὶ τὴν Ἰταλίαν. Εἰδικώτερον:

α) Εἰς τὸν γερμανικὸν ᾠχὸν οἱ ἡγεμόνες τοῦ κράτους τῆς Πρωσίας ἀνεγνώρισαν τὴν ἀνάγκην ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης περὶ τὸ διοικητικὸν φαινόμενον καὶ τὴν ὀργάνωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως οὐχὶ πλέον ἐμπειρικῶς. Προσέτι κατενόησαν τὴν ἀνάγκην προσλήψεως ἰκανῶν προσώπων ὡς διοικητικῶν ὀργάνων. Τὸ ὑπαλλήλικόν κράτος ἀνεφάνη εἰς τὴν ἱστορίαν.

Κατὰ τὸν 18ον αἰῶνα ἀνεφάνησαν εἰς τὸν γερμανικὸν ᾠχὸν αἱ περὶ οἰκονομίας καὶ πολιτείας ἰδέαι τῶν ἐμπειροκρατῶν, δηλ. τῶν πρεσβευόντων τὴν ἐλευθερίαν τοῦ ἐμπορίου καὶ τῶν οἰκονομικῶν συναλλαγῶν εἰς τὰ εὐρύτερα ὄρια τῶν τότε σχηματιζομένων ἐνιαίων κρατῶν, διὰ τῆς καταργήσεως τοῦ φεουδαρχικοῦ συστήματος, καὶ μεταξὺ τῶν κρατῶν. Αἱ ἀπόψεις αὐταὶ ἐπεκράτησαν ὡς σχολῆ τῶν *Καμεραλισμῶν* (camera εἰς τὴν λατινικὴν ἐστίμην «σῶμα»· μεταγενεστέρως ὅμως ἐχαρακτήριζε τὴν Αὐλὴν τοῦ Ἡγεμόνος καὶ ὑπὸ γενικωτέρων ἔννοιαν ἐστίμην τὴν οἰκονομικὴν ὀργάνωσιν ἢ ὀργανισμὸν). Οἱ ἀπόλυτοι μονάρχαι τῆς ἐποχῆς ἐκείνης ἐθεώρησαν σκόπιμον νὰ χρησιμοποιήσουν κατὰ τρόπον ἐπιστημονικὸν τὴν ἐμπειρίαν ἐπὶ τῆς ἐπιτυχοῦς ἀντιμετώπισεως τῶν οἰκονομικῶν φαινομένων ἐπὶ τῆ βάσει ὀρισμένων τεχνικῶν κανόνων καὶ οὐχὶ μόνον ἐπὶ τῆ βάσει τῶν κανόνων δικαίου. Ὁ Καμεραλισμὸς ἤρχισεν ὡς μέθοδος οἰκονομικῆς ὀργανώσεως καὶ δράσεως καὶ κατέληξε νὰ εἶναι συνάντησις τῆς «διοικητικῆς ἐπιστήμης». Χαρακτηριστικὸν ἐστὶν ὅτι ἰδρύθησαν καὶ ἔδρα «καμεραλισμοῦ» εἰς τὰ πανεπιστήμια (βλ. κατωτέρω διὰ τὴν Ἰταλίαν) «διὰ τὴν διδασκαλίαν τῶν ἀρχῶν τῆς γεωργίας, τῆς ἀστυνομίας, τῆς καταρτίσεως τῶν προϋπολογισμῶν καὶ τῆς ἀποδοτικῆς διακυβερνήσεως τῶν πόλεων» (βλ. Κ. Κούρτη, *Ἱστορία τῶν διοικητικῶν θεωριῶν*, 1971, 52).

Ἡ διοικητικὴ ἐπιστὴμὴ ὅμως ἀνεπτύχθη κατὰ τρόπον πλήρως ἐπιστημονικὸν ὑπὸ τοῦ Lorenz von Stein (1815-1890). Οὗτος ὑπῆρξε καθηγητῆς εἰς τὸ Πανεπιστήμιον τοῦ Κιέλου. Συνέγραψε ὀκτάτομον ἔργον (1866-1884) ὑπὸ τὸν τίτλον *Θεωρία τῆς διοικήσεως* (Die Verwaltungslehre). Ὁ Von Stein προσεπάθησε νὰ μελετήσῃ τὸ διοικητικὸν φαινόμενον ἀνεξαρτήτως τῶν κανόνων τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἀλλ' ἐπὶ τῆ βάσει τῆς ἀπόψεως ὅτι ἡ δημοσία διοίκησις ὡς κοινωνικὸν φαινόμενον πρέπει νὰ μελετᾶται ὑπὸ ἰδίας κοινωνικῆς ἐπιστήμης, τῆς «διοικητικῆς ἐπιστήμης».

Περὶ τὸ τέλος ὅμως τοῦ 19ου αἰῶνος ἡ σπουδὴ καὶ ἡ ἀναγνώρισις τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης ἐν Γερμανίᾳ καὶ Αὐστρίᾳ ἤρχισεν νὰ ὑποχωρῇ, ἀφ' ἑνὸς ἕνεκα τῆς ἐπανεμφανίσεως ἐνδιαφέροντος διὰ τὴν

γενικωτέραν πολιτικὴν ἐπιστὴμην καὶ ἀφ' ἑτέρου ἕνεκα, ἰδίως, τῆς διαμορφώσεως τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ὡς ἰδίου κλάδου τῆς νομικῆς ἐπιστήμης, ὑπὸ τὴν ἔντονον ἐπίδρασιν τοῦ γαλλικοῦ διοικητικοῦ δικαίου.

3. β) Εἰς τὴν Γαλλίαν τὸν 18ον αἰῶνα ἐμφανίζονται ἔργα σαφῶς ἀνήκοντα εἰς τὴν διοικητικὴν ἐπιστὴμην, ὡς τοῦ I. Peuchet, *Traité de la police et de la municipalité* (*Σύστημα περὶ ἀστυνομίας καὶ δημοτικότητος*) (1789), τοῦ Ch. Bonnin, *Principes d'administration publique* (*Ἀρχαὶ δημοσίας διοικήσεως*) (1812).

Τὸν 19ον αἰῶνα τὰ ἔργα συνεχίζονται· οὕτω δημοσιεύεται ἡ μελέτη τοῦ G. Ymbert, *Moeurs administratives* (*Διοικητικὰ ἥθη*) κ. α. Σταθμὸν ὅμως ἐπέτελεσε τὸ βιβλίον τοῦ A.F. Vivien, *Etudes administratives* (*Διοικητικαὶ μελέται*) — (2α ἔκδοσις 1852). Ἡ ἐπίδρασις ἐκ τῆς μελέτης τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης ἐν Γαλλίᾳ ὑπῆρξεν οὐσιώδης ἐπὶ τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως καὶ ὠδήγησεν εἰς τὴν ἰδρύσιν «Σχολῆς Διοικήσεως» (1848) ἥτις κατηργήθη μεταγενεστέρως.

Περὶ τὸ τέλος τοῦ 19ου αἰῶνος καὶ τὰς ἀρχὰς τοῦ 20οῦ, τὸ ἐνδιαφέρον διὰ τὴν διοικητικὴν ἐπιστὴμην ἤρχισεν μειοῦμενον, λόγῳ ἀναπτύξεως τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Περαιτέρω σημειοῦνται δύο ἐργασίαι: τοῦ H. Chardon, *Le rouvoir administratif* (*Ἡ διοικητικὴ ἐξουσία*) (1912) καὶ τοῦ H. Fayol, *Administration industrielle et générale* (*Βιομηχανικὴ καὶ γενικὴ διοίκησις*) (1916). Ὁ πρῶτος ὑπεστήριξε τὴν ἀνάγκην νὰ καταστή ἡ δημοσία διοίκησις σχεδὸν ἀνεξάρτητος τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας καὶ οὕτω νὰ διαμορφωθῶν εἰς τὸ κράτος δύο Ἐξουσίαι, ἡ «διοικητικὴ» (σταθερὰ) καὶ ἡ «πολιτικὴ» (μεταβλητὴ). Αἱ ἀπόψεις αὐταί, ἂν καὶ ἐκ πρώτης ὄψεως φαίνονται ἀκραίαι, ὅμως δὲν στεροῦνται ἀληθείας ἐν ὄψει τοῦ ἀναφανομένου σήμερον, ἐπὶ παγκοσμίᾳ κλίμακος, «Διοικητικοῦ Κράτους» (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 2-4).

γ) Εἰς τὴν Ἰταλίαν ἡ διοικητικὴ ἐπιστὴμὴ παρουσιάζει ἐπίσης ἐξέλιξιν. Οὕτω, κατὰ τὸ 1768-69 προσεφέρθη ἔδρα «καμεραλιστικῆς ἐπιστήμης» εἰς τὸ πανεπιστήμιον τοῦ Παλατίνου εἰς τὸν Beccaria. Οὗτος ἐδίδαξε καὶ θέματα διοικητικῆς ἐπιστήμης εἰς τὰ πλαίσια πάντοτε τῆς οἰκονομικῆς ἐπιστήμης. Πάντως εἰς τὴν Ἰταλίαν ἡ διοικητικὴ ἐπιστὴμὴ θεωρεῖται ὅτι ἐγεννήθη μὲ τὸ νομικὸν ἔργον τοῦ V. Romagnesi, *Principi fondamentali di diritto amministrativo* (*Θεμελιώδεις ἀρχαὶ διοικητικοῦ δικαίου*) (1814).

### § 3. Ἡ σύγχρονος ἐποχὴ

1. Κατὰ τὴν νεωτέραν ἐποχὴν καὶ δὴ μέχρι τοῦ Β' παγκοσμίου πολέμου ἡ διοικητικὴ ἐπιστὴμὴ εἰς τὴν ἡπειρωτικὴν Ἑδρῶπην παρεμερίσθη ὑπὸ τῆς ραγ-

δαίας ἀνόδου τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Εἰς τοῦτο ἰδιαίτερος συνετέλεσε καὶ ἡ ἴδρυσις καὶ λειτουργία Ἐνωστικῶν Ἀκρωτικῶν Διοικητικῶν Δικαστηρίων κατὰ τὸ σύστημα τοῦ γαλλικοῦ Conseil d'Etat.

α) Εἰς τὰς ΗΠΑ ὁμος παρατηρεῖται ἄνθησις ἀπὸ τοῦ τέλους τοῦ 19ου αἰῶνος διὰ τῆς θεμελιώδους ἐργασίας τοῦ W. Wilson, «The Study of Public Administration» («Ἡ μελέτη τῆς δημοσίας διοικήσεως») (*Political science quarterly*, 1887). Ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη εἰς τὰς ΗΠΑ ἤρχισε τὴν ἐξέλιξίν τῆς ἐκ τοῦ νομικιστικοῦ πεδίου, ἐνῶ ἐν Ἐυρώπῃ ἤρχισεν ἐκ τοῦ πρακτικοῦ πεδίου. Ἐν τούτοις, ἡ πορεία τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης εἰς τὰς δύο αὐτὰς ἡπείρους υπῆρξε διάφορος τῆς προελύσεώς τῆς. Οὕτως, εἰς τὰς ΗΠΑ ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη ἀπεξενώθη σχεδὸν τῆς νομικῆς ἐπιστήμης καὶ παρέμεινε ὡς ἔρευνα τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου ἐν ὧσι τῆς ἀρχῆς τῆς «ἀποδοτικότητος» (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 5), ἐνῶ εἰς τὴν Ἐυρώπην, ἀφοῦ ἀπερροφήθη ἀρχικῶς ὑπὸ τῆς νομικῆς ἐπιστήμης, κατέληξε μὲν νὰ θεωρηθῆται αὐτοτελὴς ἐπιστημονικὸς κλάδος ἀνευ ὅμως οἰασθῆποτε ἀποξενώσεώς του ἐκ τῆς νομικῆς ἐπιστήμης. Διότι, ὡς χαρακτηριστικὸς ὑποστηρίζεται, «Διοικητικὴ Ἐπιστῆμη ἦτις δὲν θὰ ἐλάμβανεν ὑπ' ὄψιν τὸ Δίκαιον καὶ τὸν Δικαστὴν θὰ ἦτο ἐκτός πραγματικότητος, ὡς ἐὰν ἡ Πολιτικὴ Ἐπιστῆμη δὲν ἐλάμβανεν ὑπ' ὄψιν τὰ συντάγματα» (G. Vedel, *Preface. Traité de Science Administrative*, 1961, VII).

Ἐν πάσῃ περιπτώσει, ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη ἀνεφάνη εἰς τὰς ΗΠΑ διὰ τοῦ ρηθέντος ἔργου τοῦ W. Wilson. Βασικαὶ ἰδέαι τούτου εἶναι αἱ ἑξῆς: 1) ἡ δημοσία διοικήσις δέον νὰ μὴ ταυτίζεται μετὰ τῆς πολιτικῆς, ἀλλὰ νὰ παραμένῃ οὐδέτερα εἰς τὸ πολιτικὸν παίγιον (βλ. καὶ ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 3), 2) δέχεται ὅτι ἡ ὀργάνωσις τῆς δημοσίας διοικήσεως δέον νὰ βασίζεται ἐπὶ τῶν κανόνων τῆς ἐνιαίας ἡγεσίας, τῆς ὑπευθυνότητος τοῦ διατάσσοντος καὶ τῆς ἀσκήσεως ἐλέγχου.

Ἡ ἀνάπτυξις τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης εἰς τὰς ΗΠΑ ὑπῆρξε ταχυστά καὶ ἔνεκα τοῦ λόγου ὅτι δὲν ἠδύνατο νὰ καλλιεργηθῇ εἰς αὐτὰς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ἐφ' ὅσον ἡ δημοσία διοικήσις διέπεται, κατὰ βάσιν, ὑπὸ τοῦ κοινῶν δικαίου καὶ ὄχι ὑπὸ ἰδίου διοικητικοῦ δικαίου. Οὕτω, μετὰ τὸν W. Wilson ἐφάνησαν λαμπραὶ ἐργασίαι, ὡς τὸν L. Gulick, *Papers on the Science of Administration* (Ἐνασχολήσεις περὶ τὴν ἐπιστήμην τῆς διοικήσεως) (1937). Fr. Morstein Marx, *Elements of Public Administration* (Στοιχεῖα δημοσίας διοικήσεως) (1946). D. Waldo, *The Administrative State* (Τὸ διοικητικὸν κράτος) (1947). L. White, *Introduction of the Study of Public Administration* (Ἐισαγωγή εἰς τὴν μελέτην τῆς δημοσίας διοικήσεως) (1948). H. Simon, *Administrative Behavior* (Διοικητικὴ συμπεριφορὰ) (1951). Nigro, *Modern Public Administration* (Σύγχρονος δημοσία διο-

κήσις) (1965). R. Golembiewski-F. Gibson-G. Cor-nog (ἐκδιδόμενον ὑπὸ), *Public Administration* (Δημοσία διοίκησις) (1966).

β) Εἰς τὴν Ἀγγλίαν ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη εὐρίσκειται ὑπὸ τὴν ἐπῆρειαν τῶν ἀμερικανικῶν ἀπόψεων, λόγῳ μὴ ὑπαγωγῆς τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς ἴδιον δίκαιον, ἀλλὰ προσέτι καὶ λόγῳ ἐλλείψεως ἰσχυρᾶς κεντρικῆς διοικήσεως ἐπὶ σειρὰν αἰῶνων ἐν ὧσι τῆς εὐρείας ἐκτάσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (self-government). Ἐκ τῆς ἀγγλικῆς βιβλιογραφίας γενικότερον ἐνδιαφέρον παρουσιάζουν τὰ ἑξῆς ἔργα: C. Sisson, *The Spirit of British Administration* (Τὸ πνεῦμα τῆς Βρετανικῆς διοικήσεως) (1959) καὶ Ἐπιτροπὴ Foulton, *Τὸ προσωπικὸν τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐν Ἀγγλίᾳ* (1968) (μετ. Α. Σταυριανοπούλου), 1972.

γ) Εἰς τὴν ἡπειρωτικὴν Ἐυρώπην, ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη ἀνεγεννήθη καὶ ἐξοπλίσθη μετὰ τὸν Β' παγκόσμιον πόλεμον λόγω τῆς ἀνάγκης νὰ ὀργανωθῆ τὸ κράτος ἐπὶ ὀρθολογιστικῶν καὶ συνάμα ἀποδεδειγμένης πρακτικῆς ἀποτελεσματικότητος νέων βάσεων, ὥστε νὰ κατοιστῆ δυνατόν νὰ ἀντεπεξέλθῃ εἰς τὰ νέα πολυσύνθετα καὶ ἐπείγοντα προβλήματα τῆς κοινωνικῆς καὶ πολιτικῆς ζωῆς. Τὸ γεγονός τῆς τεχνοκρατίας (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 2) ἐπιδρᾶ ἀποφασιστικῶς ἐπὶ τῆς ὀργανώσεως καὶ λειτουργίας τοῦ συγχρόνου κράτους, ὥστε νὰ ὀμιλῶμεν περὶ «Κυβερνώσεως Διοικήσεως» καὶ περι-«Διοικητικῶν Κράτους» (βλ. Κ. Κούρη, «Τὸ Διοικητικὸν Κράτος», *EAD*, 1971, 140 ἐπ., 256 ἐπ., 359 ἐπ. Ch. Deblasch, *L'administration au rouvoir*, 1969, C. H. Ule, «Sul rapporto fra Stato Amministrativo e Stato di Diritto», *Jus*, 1959, 388 ἐπ.). Οὕτως, ἰδρῦθησαν ἔδραι ἢ καθιερώθη ἡ διοικητικὴ ἐπιστῆμη ὡς μάθημα εἰς τὰς ἀνωτάτας σχολὰς καὶ ἰδρῦθησαν εἰδικὰ σχολαὶ ἐκπαιδεύσεως ἢ μεταεκπαιδεύσεως τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Ἐκ τῶν εἰς τὴν ἄλλοδαπὴν λειτουργουσῶν σημειοῦμεν τὴν ἐν Γαλλίᾳ ἰδρυθεῖσαν τὸ 1949 Ecole Nationale d'Administration (Ἐθνικὴ Σχολὴ Διοικήσεως), ἣτις κατέστη παρὰδειγμα πρὸς παγκόσμιον μίμησιν (βλ. Σ. Νικολάου, «Γαλλικὴ Ἐθνικὴ Σχολὴ Διοικήσεως», *EAD*, 1960, 385 ἐπ.), τὸ Institut Internationale d'Administration Publique (Διεθνὲς Ἰνστιτοῦτον Δημοσίας Διοικήσεως) καὶ τὸ Institut Français des Sciences Administratives (Γαλλικὸν Ἰνστιτοῦτον Διοικητικῶν Ἐπιστημῶν). Ἐξ ἄλλου, ἐν Δ. Γερμανίᾳ λειτουργεῖ ἡ Hochschule fur Verwaltungswissenschaften Speyer (Speyer Ἐνωτέρα Σχολὴ Διοικητικῶν Ἐπιστημῶν), ἐνῶ ἐν Ἰταλίᾳ τὸ Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Publica (Ἰνστιτοῦτον Ἐπιστήμης Δημοσίας Διοικήσεως).

Ἐκ τῆς συναφοῦς βιβλιογραφίας ἀναφέρονται ἐνδεικτικῶς τὰ ἐπόμενα γενικά ἔργα. Τὰ εἰδικὰ μνημονεύονται εἰς τὰς οἰκείας θέσεις.

α) Γαλλία: *Traité de science administrative* (Συλ-

λογικὸν ἔργον), 1962 (Σύστημα διοικητικῆς ἐπιστήμης), B. Gournay, *Introduction à la science administrative*, 1966 (*Εἰσαγωγή εἰς τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην*), R. Drago, *Cours de science administrative*, 1967-1968 (Παραδόσεις διοικητικῆς ἐπιστήμης), Ch. Debbasch, *Science administrative*, 1972 (*Διοικητικὴ ἐπιστήμη*), G. Langrod, «La science de l'administration publique en France au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle» (Ἡ ἐπιστήμη τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐν Γαλλίᾳ κατὰ τὸν 19ον καὶ 20ὸν αἰῶνα), *La Revue Administrative*, 1961, 5 ἑπ.

β) Δ. Γερμανία: F. Morstein Marx (ὄπὸ τὴν διεύθυνσιν), *Verwaltung-Eine einführende Darstellung*, 1965 (*Διοικήσεις-Εἰσαγωγικὴ παρουσίασις*). *Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern*, 1969 (Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη εἰς τὰς εὐρωπαϊκὰς χώρας) (ἔκδοσις Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer). Er. Rasch, *Die Staatliche Verwaltungsorganisation*, 1967 (Ἡ διοικητικὴ ὀργάνωσις τοῦ Κράτους). W. Thieme, *Verwaltungslehre*, 1969 (*Θεωρία τῆς διοικήσεως*).

γ) Ἰταλία: F. Mosher—S. Cimmino, *Elementi di scienza dell' amministrazione*, 1959 (*Στοιχεῖα διοικητικῆς ἐπιστήμης*). G. Gataldi, *Lineamenti generali di scienza dell' amministrazione pubblica*, 1969 (*Γενικὴ διαπραγματεύσις τῆς ἐπιστήμης τῆς δημοσίας διοικήσεως*).

Ἐν Ἑλλάδι, ἀξιόλογος εἶναι ἡ ἀναληφθεῖσα προσπάθεια ἣτις ἀπέληξε, κατὰ τὸ ἔτος 1938, εἰς ἴδρυσιν «Σχολεῖου Διοικητικῶν Ὑπαλλήλων» πρὸς εἰδικὴν κατάρτισιν γραφῶν (ἀποφοίτων μέσης ἐκπαίδευσσεως) ἱκανῶν νὰ ἔχουν ὑπηρεσιακὴν ἐξέλιξιν. Ἐπρόκειτο ὁμοῦ περὶ βραχυβίου σχολῆς, μετεκπαιδεύσεως μόνον τῶν ὑπαλλήλων τοῦ Ὑπουργείου Ἐσωτερικῶν (AN. 1488/1938). Εἰς τὴν σύγχρονον ἐποχὴν ἐνδιαφέρον παρουσιάζει ἡ ἀναληφθεῖσα ἀπὸ τοῦ ἔτους 1968 προσπάθεια διὰ τῆς ἰδρύσεως «Κέντρου Μετεκπαιδεύσεως Ὄργανων Δημοσίας Διοικήσεως» (AN. 340/1968 καὶ ΒΔ. 323/1969). Ἐξ ἄλλου, τὸ 1963 ἰδρύθη, παρὰ τῇ Παντεφίᾳ Ἀνωτάτῃ Σχολῇ Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν, Ἰνστιτοῦτον Δημοσίας Διοικήσεως (ἄρθρον 14, Β.Δ. 672/1963). Πρόκειται περὶ Σχολῆς μετπτυχιακῶν σπουδῶν ὑπὸ τύπον προαιρετικῆς μετεκπαιδεύσεως (ἢ προπαιδεύσεως) τῶν μελλόντων νὰ καταστοῦν διοικητικοὶ ὑπάλληλοι. Εἰς τὸς ἀποφοίτους παρέχεται τὸ ἐεργήσιμα ὅπως διορίζονται ἐπὶ βαθμῶ 7ῶ ἀντὶ τοῦ συνήθους ἴσου (ἄρθρον 13 Ν. 22/1975). Πρὸς τοῦτους, σημειοῦται ὅτι κατὰ τὸ ἔτος 1961 ἰδρύθη, ὡς ἰδιωτικὸν σωματεῖον, ἡ Ἐταιρία Ὄργανώσεως καὶ Διοικήσεως, ἥδη μετονομασθεῖσα εἰς Ἑλληνικὸν Κέντρον Διοικητικῶν Ἐπιστημῶν, ἔδρευον εἰς Ἀθήνας (βλ. ἐφ. Ὁ Δημόσιος Ὑπάλληλος, 16-11-1974 καὶ 16-12-1974).

Ἐν ἔτει 1930 ἰδρύθη καὶ λειτουργεῖ εἰς Βρυξέλλας τὸ Institut International des Sciences Administratives (Διεθνὲς Ἰνστιτοῦτον Διοικητικῶν Ἐπιστημῶν), τοῦ

ὁποίου τὸ περιοδικὸν ὄργανον ἐνημερώσεως *Revue Internationale des Sciences Administratives* τυγχάνει ἐκ τῶν πλέον ἐγκύρων παγκοσμίως.

3. Ἐν κατακλείδι παρατηροῦμεν ὅτι ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη σήμερον φαίνεται νὰ διέπεται ὑπὸ τῶν ἀρχῶν τριῶν σχολῶν (βλ. Κ. Κούρτη, *Ἱστορία τῶν διοικητικῶν θεωριῶν*, 1970, Κεφάλαιον Δ', 70 ἑπ.), ἐν συνδυασμῷ ἐφαρμοζομένων (βλ. καὶ ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 5).

αα) Τῆς νομικιστικῆς, ἣτις ἐπιχειρεῖ τὴν μελέτην τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου διὰ τῆς διατυπώσεως γενικῶν νομικῶν κανόνων ἐπὶ τῇ βάσει τῶν ὁποίων θὰ καταστή ἡ δημοσία διοίκησις ἀποτελεσματικὴ ἀλλὰ καὶ χρηστή.

ββ) Τῆς μηχανιστικῆς, ἣτις βασιζέται εἰς περιγραφικὰς μεθόδους διὰ νὰ διατυπώσῃ τεχνικοὺς κανόνες ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ ἀποδοτικότητος αὐτῆς.

γγ) Τῆς ἀνθρωπιστικῆς, ἣτις θεωρεῖ ὡς κυρίαν προϋπόθεσιν μελέτης καὶ βελτιώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως τὸν ἀνθρώπον ἢ ὀρθότερον τὰς ἀνθρωπίνους σχέσεις.

#### § 4. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη εἰς τὴν Ἑλλάδα

1. Εἰς τὴν νεωτέραν Ἑλλάδα ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ἠκολούθησε σχεδὸν ταυτοσχημον πορείαν πρὸς τὰ ἐν Γαλλίᾳ καὶ Γερμανίᾳ συμβαίοντα (βλ. ἀνωτέρω ὑπὸ § 2).

Πάντως ἡ ἐξέλιξις αὐτῆς εἶναι δυνατὸν νὰ διακριθῇ εἰς δύο περιόδους.

α) Κατὰ τὴν *πρῶτην περίοδον*, ἣτις λήγει τὸ ἔτος 1929, καθ' ὃ ἐλειτούργησε παρ' ἡμῖν τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας, ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη παρουσιάζει ἀνηθσιν ἀξιόλογον εἴτε διὰ μεμονωμένων εἰδικῶν μελετῶν ἢ καὶ διὰ τῆς ἀναπτύξεως ἀπόψεων περὶ τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου, γενικώτερον, εἰς ἔργα συνταγματικῶν δικαίων ἢ πολιτικῆς ἐπιστήμης. Αἱ μελέται κατὰ τὴν περίοδον ταύτην εἶτε εἰναι πρωτότυποι, ὡς λ.χ. τῶν Γ. Ἀγγελιοπούλου, *Περὶ τοπικῆς διοικήσεως ἐν Ἑλλάδι ἐν συγκρίσει πρὸς τὴν ἐν Γαλλίᾳ καὶ Ἀγγλίᾳ*, 1879. Θ. Φλογαῖτου, *Περὶ τοῦ συγκεντροτισμοῦ τῆς ἐν Ἑλλάδι ἐπαρχιακῆς διοικήσεως*, εἰς Παρνασσόν, 1883, 97 ἑπ. Σπ. Εὐλαμπίου, *Ἡ ἐν Ἑλλάδι κακοδιοίκησις, τὰ αἴτια αὐτῆς καὶ τὰ τῆς θεραπείας μέσα*, 1894, εἴτε ἐν μεταφράσει ὡς λ.χ. τῶν Α.-F. Vivien, *Διοικητικαὶ μελέται* (μετ. Σ. Ἀντωνιάδου), 1870. P. Leroi-Beaulieu, *Τοπικὴ Διοίκησις ἐν Γαλλίᾳ καὶ Ἀγγλίᾳ* (μετ. Α. Στούπη), 1884. Τὸ ἐνδιαφέρον περιστρέφεται εἰς τὰ πάντοτε φλέγοντα ζητήματα τῆς διοικητικῆς ὀργανώσεως καὶ δὴ τῆς ἀποκεντρώσεως καὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως, ὁ νομικισμὸς τοῦ 19ου αἰῶνος δὲν κατέπεινε τὴν προσπάθειαν νὰ θεωρηθῇ τὸ διοικητικὸν φαινόμενον παρ' ἡμῖν ὡς κοινωνικὸν φαινόμενον, ὡς «γεγονός». Ἡ τάσις αὕτη ἀσφαλῶς ὀφείλεται καὶ εἰς τὴν ἀτελή

τότε διαμόρφωσαν τὸ διοικητικὸν δικαίον ἕνεκα καὶ τῆς ἀναπράξις Ἀνωτάτου Ἀκυρωτικῶν Διοικητικῶν Δικαστηρίου.

Χαρακτηριστικὸν εἶναι ὅτι τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην δὲν ἠγνόησαν οἱ ἐν τῇ Πανεπιστημίῳ Ἀθηνῶν διδάξαντες τὸ διοικητικὸν δίκαιον. Ἀντιθέτως μάλιστα. Οὕτως, ὁ Χ. Ἀγγελάκης ὄχι μόνον θεωρεῖ αὐτὴν χρήσιμον, ἀλλ' ἐπιλέγει ὅτι: «Διοικητικὸν Δίκαιον καὶ διοικητικὴ ἐπιστήμη εἶναι ἀλληλένδετα. Καὶ τὸ διοικητικὸν δίκαιον ἄνευ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης εἶναι ξηρὸν καὶ ἄκαρπον καὶ ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ἄνευ ἐκείνου εἶναι τι ἄτελές» (*Μελέται περὶ τῆς Ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου* 1881, 18-20). Ὁ Γ. Ἀγγελόπουλος ἀντιδιστάλλει τὴν πολιτικὴν ἐπιστήμην καὶ τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην τοῦ διοικητικοῦ δικαίου καὶ καταλήγει ὅτι «ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη χρῆται ταῖς ἄλλαις ἐπικουρικαῖς ἐπιστήμαις, ἀλλὰ δὲν ὑπηρετεῖ αὐτάς» (*Σύστημα διοικητικοῦ δικαίου*, 1885-1892, 30-32).

Κατὰ τὴν περίοδον ταύτην, δὲν φαίνεται να ἐγράφη ὠλοκληρωμένη μελέτη περὶ τοῦ διοικητικοῦ «γεγονότος» ἐν Ἑλλάδι, πλὴν μίᾳ μοναδικῆς, ἴσως, ἐξαιρέσεως. Πρόκειται διὰ τὸ προμνησθὲν ἔργον τοῦ Στ. Εὐλαμίου (ἐκτυπωθὲν ἐν Τεργέστῃ τὸ ἔτος 1894). Τὸ βιβλίον τοῦτο, ἀποτελούμενον ἐκ 422 σελίδων εἶναι δυνατόν να θεωρηθῇ ὅτι ἀποτελεῖ ἀληθὲς καὶ πλήρες σύστημα διοικητικῆς ἐπιστήμης ἐν ὧναι πάντοτε τῆς τότε ἑλληνικῆς καταστάσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως. Ὁ συγγραφεὺς περιγράφει, ἀναλύει, κρίνει καὶ προτείνει λύσεις δι' ὅλους τοὺς τομεῖς τῆς δημοσίας διοικήσεως, χρησιμοποιοῦν στοιχεῖα καὶ μεθόδους αἰτινες οὐδὲν ὀλιγότερον καὶ σήμερον ἔτι.

Ἐξ ἄλλου, ἐκ τῶν διαφόρων προγραμματικῶν πολιτικῶν καὶ οἰκονομικῶν-κοινωνικῶν δηλώσεων, σημειωμένων, ἐνδεικτικῶς, τὰς περὶ ἀναδιοργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως ἀπόψεις τοῦ Ἰωνος Δραγοῦμη, δημοσιευθεῖσας τὸ ἔτος 1916 εἰς τὴν *Πολιτικὴν Ἐπιθεώρησιν* (Ι. Δραγοῦμη, «Κοινότης», Ἐθνός, Κράτος», 1967, 94 ἐπ.).

2. β) Κατὰ τὴν *δευτέραν περίοδον*, ἦτις ἄρχεται ἀπὸ τῆς ἐν ἔτει 1929 λειτουργίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη παρουσιάζει κάμψιν, διότι τὸ ἐνδιαφέρον περὶ τὴν δημοσίαν διοίκισιν μετετέθη εἰς τὸ νομικὸν πεδίον. Ἐν Ἑλλάδι τότε ἤρχισε νὰ διαμορφωθῆι ἑλληνικὸν διοικητικὸν δίκαιον. Ἐξ ἄλλου, καὶ ἐξ ἀντιδράσεως πρὸς τὰς μέχρι τότε τάσεις αὐθαιρεσίας τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐπιδιώχθη ἡ ὀλοκληρωτικὴ ὑποταγὴ τῆς ὑπὸ τὸν Νόμον ὥστε νὰ πραγματοποιηθῆ παρ' ἡμῖν, τῷ ὄντι, τὸ «Κράτος Δικαίου».

Ἡ κατάσταση εἰς αὐτὴ συνεχίσθη μέχρι τοῦ πέρατος

τοῦ Β' παγκοσμίου πολέμου. Ἐκτοτε κατέστη ἐμφανὴς ἡ ἀνάγκη ὀργανώσεως καὶ λειτουργίας τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐπὶ βάσειον τεχνικῶς-πρακτικῶς ὀρθῶν. Οὕτω, σημειοῦμεν, μεταξύ ἄλλων, τὰ ἀκόλουθα ἔργα:

α) Τὴν ἐν ἔτει 1950 κυκλοφορήσαν *Ἐκθεσιν τῆς Διοικήσεως Οἰκονομικῆς Συνεργασίας (ΗΠΑ)* ἐν Ἑλλάδι, ὑπὸ τὸν τίτλον *Μερικαὶ βασικαὶ ἀρχαὶ καὶ κατεθύνσεις ἐν τῇ δημοσίᾳ διοικήσει*.

β) Τὴν ἐν ἔτει 1952 κυκλοφορήσαν *Ἐκθεσιν ἐπὶ τοῦ οἰκονομικοῦ προβλήματος τῆς Ἑλλάδος* ὑπὸ τοῦ Καθηγητοῦ Κ. Βαρβαρέσσου. Ἐν τῇ Ἐκθέσει ἀφιεροῦται ἴδιον Κεφάλαιον (Δ') περὶ τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ τῶν τρόπων βελτιώσεώς της ὑπὸ τὸν τίτλον «Ἡ πλημμελὴς λειτουργία τῆς διοικήσεως καὶ ἡ ἀνάγκη διοικητικῆς ἀναδιοργανώσεως».

γ) Ἐκ τῶν νεωτέρων προσπαθειῶν μελέτης τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου παρ' ἡμῖν ὑπὸ τὸ πρῖσμα τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης σημειούμεν τὴν μελέτην τοῦ καθηγητοῦ G. Langdon, εἰδικὸ ἐμπειρογόμενος τοῦ ΟΟΣΑ, ὑπὸ τὸν τίτλον *Ἐκθεσις ἀφορῶσα τῇ ἀναδιοργάνωσιν τῶν δημοσίων Ὑπηρεσιῶν ἐν Ἑλλάδι* (τίτλ. Μετ. Β. Ἐπιθυμιάδου -Α. Βαρβαρέσσου), 1964.

δ) Ὡσαύτως τὸ Πενταετὲς Πρόγραμμα Οἰκονομικῆς Ἀναπτύξεως 1968-1972 (Κεφάλαιον 20 ὑπὸ τὸν τίτλον «Πολιτικὴ Διοικητικῆς Μεταρρυθμίσεως») — ἐκδοσις Ὑπουργεῖου Συντονισμοῦ, 1968.

ε) Τὸ Σχέδιον Προτύπου Μακροχρονίου Ἀναπτύξεως τῆς Ἑλλάδος (καταρτισθὲν ὑπὸ τοῦ ΚΕΠΕ) τὸ ὁποῖον τὸ Ἰβον Κεφάλαιον ἀφιεροῦται εἰς τὸ «πρότυπον διοικητικῆς ὀργανώσεως» — ἐκδοσις ΚΕΠΕ, πολ., 1972, καὶ

στ) Τὴν *ἡμετέραν* εἰσήγησιν πρὸς τὸ Ὑπουργεῖον Ἐσωτερικῶν ὑπὸ τὸν τίτλον «Ἐρευνα ἐπὶ τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως ἐν Ἑλλάδι» (*ΕΤΑ*, 1975, 123 ἐπ.).

Κατὰ τὴν τελευταίαν δεκαετίαν παρατηρεῖται, ἐξ ἄλλου, μᾶλλον ἐξιόλογος ἐπιστημονικὴ παραγωγή ἐπὶ θεμάτων διοικητικῆς ἐπιστήμης (βλ. τὴν σχετικὴν ἑλληνικὴν βιβλιογραφίαν εἰς τὰς οικείας θέσεις), ἀλλὰ καὶ ἐπίσημος ἀναγνώρισις τοῦ σπουδαίου ρόλου αὐτῆς τόσοσιν διὰ τῆς καθιερώσεως τῆς διδασκαλίας τοῦ ὁμονύμου μαθήματος εἰς τὰς Ἀνωτάτας Σχολὰς Νομικῶν καὶ Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν, ὅσον καὶ διὰ τῆς δημοσιογίας ἰδιαιτέρων ὀργάνων μελέτης, προγραμματισμοῦ καὶ ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως, ὥστε ἡ δράσις αὐτῆς νὰ εἶναι σύννομος ἀλλὰ καὶ ἀποτελεσματικὴ (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Β', § 3).