The Greek Review of Social Research

Vol 23 (1975)

23 A'

Το διοικητικόν φαινόμενον

Αναστάσιος Τάχος

doi: [10.12681/grsr.480](https://doi.org/10.12681/grsr.480)

Copyright © 1975, Αναστάσιος Τάχος

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

To cite this article:

Τάχος Α. (1975). Το διοικητικόν φαινόμενον. *The Greek Review of Social Research*, 23, 69–84.
<https://doi.org/10.12681/grsr.480>

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 διοική- σεως

1. *Διοίκησις*, σημαίνει: διεύθυνσις, διαχείρισις, ἐπιμέλεια προσώπων καὶ υποθέσεων (ἐπὶ τῶν ἀκο-
λουθούντων βλ. καὶ Ν. Ξανθοῦλη, *Διοίκησις*, 1963,
Γ. Ἀλεξανδρῆ, *Δημοσία Διοικήσις*, 1968). Ἡ διευ-
θυνσις αὕτη ἄλλοτε μὲν ἐνεργεῖται ὑπὸ καὶ διὰ λο-
γαριασμὸν 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 ἀλλοτρίων υποθέσεων (βλ. καὶ ΑΚ 730
ἐπ.). Ἐάν ὅμως τὸ διοικητικὸν τοῦτο φαινόμενον
ἀπαντᾷται εἰς τὸ πλαίσιον τῆς οἰκονομικῆς καὶ κοι-
νωνικῆς συμβιώσεως τῶν ἀνθρώπων, κατὰ μείζονα
λόγον ἀπαντᾷται εἰς τὸ πλαίσιον τῆς ὀργανωμένης
ὑπὸ Ἐξουσίας 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*, γενικώ-
τερον, εἰς ὀρισμένον κράτος (π.χ. ἀγαθὴ ἢ κακὴ
«διοίκησις» τοῦ ἡγεμόνος ἢ τῆς κυβερνήσεως ὡς
κρατικοῦ ὀργάνου).

β) Σημαίνει τὴν *λειτουργίαν* ἐκείνην τῆς Ἐξουσίας
τοῦ Κράτους, ἢ ὅποια ἔχει ὡς ἀποστολὴν τὴν διευ-
θύνσιν τῶν υποθέσεων τοῦ συνόλου, ἐφαρμόζουσα
τὰς ἐπιταγὰς τοῦ Νομοθέτου ἢ τῆς Δικαιοσύνης.
Ὑπὸ ἄλλην διατύπωσιν ἡ δημοσία διοίκησις ἀπο-
τελεῖ 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 λειτουρ-
γιῶν.

Τὸ ἔργον τῆς Διοικητικῆς Λειτουργίας εἶναι δυνα-
τὸν νὰ διακριθῇ εἰς «κυβερνητικὸν» καὶ «ἐκτελε-
στικὸν»-«διοικητικὸν». Χαρακτηριστικὸν τοῦ πρώ-
του εἶναι ἡ *πρωτοβουλία* τοῦ ἀποφασίζειν, ἐνῶ τοῦ
δευτέρου εἶναι ἡ δέσμευσις τοῦ *ἐκτελεῖν* τὰς λη-
φθεύσας ἤδη ἀποφάσεις.

Ὁ σύγχρονος ὅμως κρατικὸς παρεμβατισμὸς καὶ
συνεπῶς ἡ συνεχὴς αὔξησις τῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν
διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν, καθιστᾷ ἀβέβαιον, ἴσως δὲ
καὶ ἀνέφικτον, τὸν διαχωρισμὸν τῶν ἐνεργειῶν τῆς
Διοικητικῆς Λειτουργίας εἰς «κυβερνητικὰς» καὶ
«διοικητικὰς». Ἐν σχέσει πρὸς τὸν νόμον, ἡ διαφο-
ρὰ 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 νὰ θεωρηθῇ 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 ὅμως πραγματικῶς τῆς διοικήσεως, διότι ἡ τελευταία περιλαμβάνει εἰς τοὺς κόλπους της τοὺς προσωπικοὺς φορεῖς τῶν ἐκτελεστικῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας δυνάμεως, ἐν εὐρείᾳ ἔννοιά, καὶ κατέχει τὰ ὕλικά μέσα τῆς αὐτῆς δυνάμεως. Ἡτοι, δύναται νὰ τὴν διαθέτῃ ὅχι μόνον ἀντιθέτως πρὸς τὰς κυβερνητικὰς ἐντολὰς 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 ἀμφότεραι σημαίνουν διευθυντικὴν ἐνέργειαν. Διαφέρουν ὅμως θεμελιωδῶς ὡς πρὸς τὸν σκοπὸν καὶ τὰ μέσα ἐπιδιώξεώς των. Εἰδικότερον:

α) Σκοπὸς τῆς ἰδιωτικῆς διοικήσεως εἶναι ἡ θεραπεία τῶν ἀτομικῶν (ἰδιωτικῶν) ἀναγκῶν καὶ ἰδίως ἡ ἀποκόμισις ὑλικῶν καὶ ἠθικῶν ὠφελημάτων.

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 ὠφελημάτων ὑπὲρ τοῦ Κράτους καὶ δὴ οἰκονομικῶν (ταμιακὸς σκοπός).

β) Ἡ ἰδιωτικὴ διοίκησις πρὸς ἐπιτυχίαν τοῦ σκοποῦ της χρησιμοποιεῖ γενικῶς ὡς μέσα 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 ἰσότιμον 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 προσωπῶν καὶ ὑποθέσεων. Δημοσία διοίκησις σημαίνει ἄσκησιν *Ἐξουσίας* τοῦ Κράτους.

§ 2. Ἡ θέσις τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὴν ἔννομον τάξιν

1. Ἡ δημοσία διοίκησις ὡς κρατικὴ ἐξουσία ἀπαντᾷ καθ' ὅλην τὴν ἀνθρωπίνην ἱστορίαν. Τὸ διοικητικὸν φαινόμενον συμπορεύεται ἀναγκαιῶς μετὰ τοῦ κοινωνικοῦ φαινομένου. Εἰς τὴν διαδρομὴν ὅμως τῶν αἰώνων 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 χρησιμοποιούμενα μέσα δὲν εἶχον φραγμὸν, ποιοτικῶς καὶ ποσοτικῶς, νομικόν, ἀλλ' ἀπέκειτο εἰς τὴν ἠθικὴν τῶν κυβερνώντων 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 κανὼνα διευθυντικόν. Ἡ δημοσία διοίκησις διὰ τὸν ἡγεμόνα ἦτο ἡ «διοίκησις του» (*quod principis placuit legis habet vigorem: Οὐλπιανός*, D. 1,4,1 ἢ «Τὸ κράτος εἶμαι ἐγὼ») κατὰ τὸν Λουδοβίκον ΙΔ' καὶ ἐξηγητὰ τοῦ ἀπολύτως ἐκ τῆς «βουλῆσεώς του» (κατὰ τὴν ρῆσιν «*Suprema lex regis voluntas*»).

β) *Μετά τὴν γαλλικὴν ἐπανάστασιν τοῦ 1789* ἡ δημοσία διοίκησις διεμορφώθη, σαφῶς, ὡς κλάδος τῆς Κρατικῆς Ἐξουσίας ἀποχωρισθεῖσα ἀπὸ τῆς μέχρι τότε ὀργανικῆς συνδέσεώς της μετὰ τοῦ ἡγεμόνος. Ἡ μεταβολὴ αὕτη, διασφαλισθεῖσα εἰς συνταγματικὰ κείμενα, εἶχεν ὡς ἀποτέλεσμα τὴν θέσπισιν δυναμικῶν κανόνων δι' ὧν ἄφ' ἑνὸς ὀρίσθη ὡς σκοπὸς τῆς δημοσίας διοικήσεως ἡ ἐξυπηρέτησις τοῦ συνόλου καὶ ἄφ' ἑτέρου ἐτέθησαν ἀκράτια ὅρια 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 *ἐξετάλει*, κατὰ κανόνα, τὴν βούλησιν τοῦ κυριάρχου Λαοῦ, ὁ ὁποῖος διὰ τῶν Ἐθνοσυνελεύσεων-Κοινοβουλίων ἐνομοθετεῖ («ὁ νόμος εἶναι ἐκφρασις τῆς καθολικῆς βουλῆσεως»: ἄρθρον VI Διακήρυξεως τῶν δικαιωμάτων τοῦ ἀνθρώπου καὶ τοῦ πολίτου τοῦ 1789), ἐπεκράτησεν ὡς ἐξ ἀντιδράσεως πρὸς περιορισμὸν οἰσθησθεῖς αὐθαρεσίας τῶν κυβερνώντων κατὰ τὸ πρότυπον τοῦ καταλυθέντος ὑπὸ τῆς γαλλικῆς ἐπανάστασεως αὐταρχικοῦ καθεστώτος. Οὕτως, εἰς τὴν ρηθεῖσαν Διακήρυξιν (Προοίμιον), ρητῶς ἀνετέλλονται αἱ ἐξουσίαι.

«Νομοθετική» καὶ «Ἐκτελεστική», ὥστε νὰ «παράλλωγνται» αἱ πράξεις τῶν ἀνὰ πᾶσαν στιγμὴν» καὶ «νὰ καθίστανται τοιούτοτρόπως πλέον σεβασταῖν».

Τὸ ἀνωτέρω γνῶρισμα τῆς μηχανικῇ τῷ τρόπῳ ἐκτελέσεως τῶν ἐπιταγῶν τοῦ νομοθέτου ἐσημαίνειν ὅτι ἡ δημοσία διοίκησις ἐπετελεῖ ἔργον μόνον ἐκτελεστικόν. Αἱ πρωτοβουλία ἀνήκον εἰς τὸν κυρίαρχον λαόν-νομοθέτην. Φυσικά, ἡ ἀποψὺς αὕτη δὲν ἀπεδείχθη πρακτικῶς ὀρθή, καὶ ὄχι μόνον ὑπερεκεράσθη ὑπὸ τῆς φορᾶς τῶν πραγματικῶν γεγονότων, ἀλλ' ἐπὶ πλέον, σήμερον ὑφίσταται ἡ τάσις νὰ ἀνατραπῇ ἡ σχέσις ὑποταγῆς τῆς δημοσίας διοικήσεως πρὸς τὸν νομοθέτην (βλ. κατωτέρω ὑπὸ § 4).

2. δ) Ἡ δημοσία διοίκησις δρᾷ δι' ὀργάνων. Ταῦτα ὑπὸ τὸ σύστημα διακυβερνήσεως τοῦ συνταγματικοῦ κράτους ἤδη ἀπὸ τοῦ 19ου αἰῶνος ἔπαυσαν νὰ ἐξαρτῶνται ἐκ τοῦ κρατοῦντος ἡγεμόνος, καὶ ἐθεωρήθη ὅτι ὄχι μόνον ἐκπρὸςωποῦν τὸν κυρίαρχον λαόν, ἀλλ' ὅτι καὶ ἡ δυνατότης καταλήψεως δημοσίων θέσεων ἀποτελεῖ ἔκφρασιν 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 ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως. Τὰ ὄργανα ἐπιτελοῦν ἀμερολήπτως τὸ ἔργον τὸν μόνον ὅταν δὲν ἐξαρτῶνται ἐκ τῆς ἐκάστοτε Κυβερνήσεως, ἡ ὁποία ἀνῆλθεν εἰς τὴν ἐξουσίαν διὰ τῆς ἐφαρμογῆς τῆς ἀρχῆς τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας. Οὕτως, κατεδείχθη ὅτι ἡ δημοσία διοίκησις εἶχεν ἀνάγκην ὀργάνων ἀπολαύοντων *προστασίας*—καὶ δὴ συνταγματικῆς—ἄνευ τῆς ὁποίας ἦτο ἀνέφικτος ἡ διευθύνσις τῶν κοινῶν υποθέσεων. Ἡ *μονιμότης* δὲ τῆς σχέσεως ἐργασίας μετὰ τοῦ Κράτους ἀπέτέλεσε θεμελιώδες βῆμα διαμορφώσεως τῆς νεωτέρας δημοσίας διοικήσεως (ἐν Ἑλλάδι ἡ μονιμότης τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων διησφαλίσθη διὰ τοῦ ἀρθροῦ 102 τοῦ Συντάγματος 1911 καὶ ἔκτοτε ἐπαναλαμβάνεται ὑφ' ἁπάντων τῶν μεταγενεστέρων συνταγμάτων). Διότι ἡ μονιμότης σημαίνει σταθερὰν παραμονὴν τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὰς θέσεις τῶν, ἀσχετῶς πολιτικῶν ἀλλὰ καὶ πολιטיακῶν ἐπὶ μεταβολῶν. Οἱ φορεῖς τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας—αἱ κυβερνήσεις—παρέχονται, ἐνῶ ἡ δημοσία διοίκησις—διὰ τῆς μονιμότητος τῶν ὀργάνων τῆς—παραμένει *ὁ σταθερὸς κλάδος* (ὅπως καὶ ἡ Δικαιοσύνη ἅψ' ἥς ὑποδείθη τὸ σύστημα τῆς μονιμότητος καὶ ἰσοβιότητος τῶν δικαστῶν) τῆς Κρατικῆς Ἐξουσίας. Ἡ σταθερότης αὕτη ἐπέφερε καὶ ἑτέραν συνέπειαν εἰς τὴν ὀργάνωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως. Κατέστησε θεσμόν τὴν γραφειοκρατίαν (Π. Σταμιτιάδης, *Θεωρία τῆς κοινωνικῆς ὁμάδος*, 1962, 295 ἐπ.), ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς θεσπίσεως—νομικῶς—πλήρους συστήματος κατα-

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

Οὕτως, ὁ ὅρος «γραφειοκρατία» ἔχει διττὴν ἐννοίαν:

1) ἀπὸ ἀπόψεως διοικητικοῦ δικαίου, σημαίνει τὴν κατανόησιν 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 ἀποχρῶντος λόγου καθιέρωσιν διαδικασιῶν ἢ τὴν καθιέρωσιν παραδόξων διαδικασιῶν, αἱ ὁποῖαι 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 «Ὁσοι, κατὰ τὴν ἡμέραν τῆς ψηφοφορίας, θὰ διαμένουν εἰς τόπον ἀπέχοντα ἄνω τῶν διακοσίων χιλιομέτρων... Οἱ ἐκλογεῖς οὗτοι ὀφείλουν νὰ ἐμφανισθοῦν... εἰς τὴν Ἀστυνομικὴν ἀρχὴν... καὶ νὰ ἐφοδιασθοῦν διὰ σχετικῆς βεβαιώσεως... Τὴν βεβαίωσιν ταύτην μετὰ βεβαιώσεως τῆς Διευθύνσεως Τεχνικῶν Ὑπηρεσιῶν τῆς οἰκείας Νομαρχίας ἢ τῆς... Λιμενικῆς Ἀρχῆς, ἐμφανίζουσιν τὴν χιλιομετρικὴν ἀπόστασιν μεταξὺ τοῦ τόπου διαμονῆς καὶ τοῦ τόπου ψηφοφορίας, οἱ ἐκλογεῖς οὗτοι ὀφείλουν νὰ ὑποβάλουν ἀμελλητί εἰς τὴν Εἰσαγγελίαν...» (Ἐγκ. Ὑπουργείου Ἑσωτερικῶν 88867/226/2-11-1974).

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

αα) Ἀνεγνωρίσθησαν ὡς συστήματα τῆς ὀργάνωσης τῆς δημοσίας διοικήσεως τὸ τῆς *ἀποκεντρώσεως* καθ' ὅλην ἢ κατὰ τόπον καὶ τὸ τῆς *τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως*. Τὰ συστήματα ταῦτα εἶχον ὡς συνέπειαν τὴν πρόσληψιν ἢ κατάρτισιν «εἰδικῶν» ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως, ὥστε νὰ καταστῇ δυνατό ἡ ἐπίλυσις τῶν εἰδικῶν προβλημάτων τῆς ἀποκεντρωμένης διοικήσεως ἢ τῆς αὐτοδιοικήσεως.

ββ) Ἀνεγνωρίσθη ὅτι τὸ σύστημα τῆς *τεχνοκρατίας* (Π. Παπαλέκας, «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 συγχρόνου δημοσίας διοικήσεως. Ὡς *τεχνοκρατίαν* ἐννοοῦμεν τὴν ὑπαρξίν ἄκρως εἰδικευμένων διοικητικῶν ὀργάνων 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 διοικήσεις, ἀποτελεῖ ἀναγκαιῶν πλέον προϋπόθεσιν διὰ τὰ ἀντιμετωπισθῶν τὰ σύγχρονα «εἰδικὰ» προβλήματα τῆς ὁμαδικῆς ζωῆς.

3. Συμφώνως πρὸς τὰ ἀνωτέρω, δυνάμεθα νὰ καταλήξωμεν εἰς τὴν διαπιστώσιν ὅτι βασικά χαρακτηριστικά 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 ἀλλοιωθῶν 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 τοῦτο ὁδηγεῖ περαιτέρω εἰς μείωσιν τῆς σημαντικότητος τῶν λοιπῶν γνωρισμάτων τῆς συγχρόνου δημοσίας διοικήσεως, διότι τόσον ἡ σταθερότης, ὅσον καὶ ἡ τεχνοκρατικὴ δομὴ αὐτῆς προϋποθέτουν κανὼν 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 ἡ ἰδίᾳ τὸ νομικὸν πλαίσιον ὁργανώσεως καὶ δράσεως της (βλ. κατωτέρω ὑπὸ § 4).

§ 3. Σχέσις δημοσίας διοικήσεως καὶ Πολιτικῆς Ἑξουσίας

1. Ἡδὴ τίθεται τὸ ἐρώτημα, ποία εἶναι ἡ σχέσης μεταξὺ Πολιτικῆς Ἑξουσίας (ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς ἐκάστοτε κυβερνώσης πολιτικῆς παρατάξεως) καὶ δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸ σύγχρονον Κράτος. Εἰδικώτερον παρατηροῦμεν τὰ ἀκόλουθα.

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

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

αα) Σχέσις *πλήρους ἐξαρτήσεως* καὶ *ταυτίσεως* πρὸς τὴν ἐκάστοτε κυβερνῶσαν πολιτικὴν παράταξιν.

Ἐνταῦθα ἡ δημοσία διοίκησις δὲν τελεῖ ἁπλῶς εἰς σχέσιν ὑποταγῆς πρὸς τὴν Πολιτικὴν Ἑξουσίαν, 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 υπηρεσιακῆς καταςτάσεως τῶν διοικητικῶν ὀργάνων καὶ συνεπῶς ἡ μετάπτωσις τῶν εἰς ἀληθῆ σχέσιν *ὑποτελείας* πρὸς τοὺς κυβερνῶντας.

Ἡ σχέσης αὕτη ἀνταποκρίνεται πρὸς τὴν ἐν Ἑλλάδι κρατήσασαν κατάστασιν ἀπὸ τοῦ 1833 μέχρι τοῦ 1911. Οὕτω, πρὸ τῆς ἐν ἔτει 1911 θεσπισθείσης μονιμότητος τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων, ἡ τύχη τούτων (καὶ τῆς Ἑλληνικῆς δημοσίας διοικήσεως...) ἐξηρτάτο ἐκ τῆς βουλήσεως τοῦ ἐκάστοτε Ὑπουργοῦ. Χαρακτηριστικὴ εἶναι ἡ διάταξις τοῦ ἄρθρου 5 τοῦ Ν. ΛΓ' /1846 «περὶ διοργανισμοῦ τῶν Ὑπουργείων» καθ' ἣν: «Ὅταν εἰς ἐκ τῶν *ὑπὸ τοῦ Ὑπουργοῦ διοριζομένων ὑπαλλήλων διευρηρήθῃ* ὑπηρετήσας διαρκῶς ἐν τῷ Ὑπουργείῳ δύο κατὰ συνέχειαν ἔτη, δὲν δύνανται νὰ ἀπολυθῇ εἰμὴ διὰ Βασιλικοῦ Διατάγματος». Οὐδεὶς ὑπάλληλος ἠδύνετο νὰ προασπίσῃ τὴν νομιμότητα ἄνευ κινδύνου ἀπολύσεώς του. Οὕτως, «Ἡ νομαρχιακὴ ὑπηρεσία ἀποστολὴν ἔχει νὰ *ταπεινώσῃ* καὶ *ἐξευτελίῃ* τὰς ἀντιθέτου κόμματος δημοτικάς ἀρχάς, παρεμβάλλουσα δὲ πᾶν πρόσχημα εἰς τὴν δημοτικὴν διαχείρισιν νὰ *σταματήσῃ* τὴν ὑπηρεσίαν, διὰ κωλύσεως ἡ 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 υπηρεσίας καὶ τὸ μὴ ἐν συνδυασμῷ ἐνεργεῖν εἶναι μέγιστα ἐλαττώματα. Αἱ ὑπηρεσίαι κατανεῖν σήμερον, οὐχὶ σπουδαιότατος, οὐχὶ ζῶν κόσμος, ἀλλὰ *πλαγγόνες, παῖγνια, ἀθύρματα, νευρόσπαστα, κοῦκλες*, ἡ δὲ παῖζουσα κυβερνήσις προσπαθεῖ νὰ πείσῃ τὸν κόσμον ὅτι δὲν παίζει, καὶ ἐφ' ὅσον ἐπιτυχάνει, κομπάζει ἐπὶ τῇ ἐπιτυχίᾳ τῶν παῖγων. Ἰδοὺ λοιπὸν ἡ κυβερνητικὴ κατάστασις: *τὰ παῖδια παίζει!*» (Σπ. Εὐλαμπίου, ἐνθ' ἂν., 73). Εἵχομεν δὲ φθάσει εἰς τὸ σημεῖον νὰ χρησιμοποιηθῇ καὶ ἡ στρατιωτικὴ ἐν πολέμῳ ὁρολογία διὰ νὰ περιγρηφῇ *τὸ παρ' ἡμῶν* διοικητικὸν φαινόμενον καὶ ἡ συστηματικὴ καὶ ολοκληρωτικὴ ἐξάρτησις—ὑποταγῇ τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὴν πολιτικὴν (δηλαδή Κομματικὴν Ἑξουσίαν): οὕτως: «ἂν αἱ ὑπηρεσίαι ὁργανωθῶσιν ἐντελῶς, *ἀνεξάρτητοι, περιχαρᾶ* καὶ δὲ οὕτως ὥστε ἡ *ἀμυντήριος* δυνάμις τῶν νὰ εἶναι ἰκανὴ νὰ *προασπίσῃ τὴν οὐδετερότητά των*... *πᾶσα ἐφοδος τῆς βουλευτοκρατίας ἐξουδετεροῦται*» (Σπ. Εὐλαμπίου, ἐνθ' ἂν., 35-36).

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

Ἐξουσίας *εἰμὴ χαλαρῶς*, ἥτοι δι' ἑτι ἀφορὰ εἰς τὸν προσδιορισμὸν εὐρύτου πλαισίου κρατικῶν στόχων. Ἐντὸς τοῦ πλαισίου τούτου ἡ δημοσία διοίκησης δύναται νὰ ἀγνοῇ ἢ καὶ νὰ ἀντιτίθεται πρὸς τὴν Πολιτικὴν Ἐξουσίαν καθισταμένη, οὕτως, ἡ σταθερά καὶ «ἀπολιτική» 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 «ἀνεξαρτησίας» 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 νικησαντος ἐμπολέμου), ὅτε ἡ μόνη ἐξουσία ἥτις δύναται, πράγματι, νὰ ἀσκήθῃ εἶναι ἡ τῶν διοικητικῶν ὀργάνων.

γγ) Σχέσις *ἐλεγχομένης ἐξαρτήσεως* δι' ἑτι ἀφορὰ εἰς τὸν προσδιορισμὸν τῶν ἐπιδιωκομένων σκοπῶν καὶ τῶν χρησιμοποιούμενων πρὸς τοῦτο μέσων. Καὶ ἄλλην ἐκφρασιν, ἡ δημοσία διοίκησης παραμένει *οὐδὲτέρα* εἰς τὸν ἀγῶνα διαδοχῆς τῶν φορέων τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας, δὲν μετέχει τοῦ πολιτικοῦ παιγνίου, ἥτοι δὲν «πολιτικοποιεῖται». Ἀλλὰ, ἐξ ἄλλου, δὲν ἀπολαύει καὶ πλήρους αὐτοτελείας. Μὲ ἄλλας λέξεις, ἡ δημοσία διοίκησης εἶναι «πολιτική», μόνον ὡς πρὸς τὴν ἐκτέλεσιν τῶν κυβερνητικῶν-πολιτικῶν ἀποφάσεων. Εἶναι δὲ αὕτη «ἀπολιτική» (κατὰ τὸ ἄρθρον 100 Συντάγματος «ὁ δημόσιος ὑπάλληλος ὑπηρετεῖ τὸν λαόν»), διότι ἐκτελεῖ τὰς ρηθείσας ἀποφάσεις οὐχὶ ὑπὲρ μῆς μόνον μερίδος πολιτῶν ἀλλὰ δι' ἅπαντας ἄνευ διακρίσεων καὶ μεροληψιών. Οὕτως, ἡ δημοσία διοίκησης ἐξαρτᾶται ἐκ τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας ὅσον ἀφορὰ εἰς τὸν καθορισμὸν τῆς *ἀποστολῆς* τῆς, παραμένει δὲ οὐδὲτέρα κατὰ τὴν *ἐκτέλεσιν* αὐτῆς.

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

αα) Ἡ δημοσία διοίκησης ὑπὸ σχέσιν ταυτίσεως τῆς πρὸς τὴν Πολιτικὴν Ἐξουσίαν δὲν δύναται νὰ παρουσιάσῃ σταθερότητα πραγματοποιήσεως οἰονόμηποτε προγράμματος, διότι *παρασύρεται* ἐκ τῶν, κατὰ συχνὰ χρονικά διαστήματα, ἐπερχομένων πολιτικῶν μεταβολῶν.

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

γγ) Ἡ δημοσία διοίκησης ὑπὸ σχέσιν ἐλεγχομένης ἐξαρτήσεως πρὸς τὴν Πολιτικὴν Ἐξουσίαν ἐμφανίζει *ισόρροπον* τάσιν ἀφ' ἑνὸς μὲν ἐξαρτήσεως, ἀφ'

ἐτέρου δὲ σταθερότητος. Ἐν τελευταίᾳ ἀναλύσει, ἡ δημοσία διοίκησης 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. Ἡδὴ ὅμως ἡ *σταθερότης* τείνει νὰ αὐξηθῇ ἐπὶ *μειώσει* τῆς *ἐξαρτήσεως*. Τὸ φαινόμενον δὲν ἀγνοεῖ ὁ Νομοθέτης (βλ. ἐπομένῃ § 4).

Πάντως πρέπει νὰ σημειωθῇ ὅτι ὅσον μεγαλυτέρας ἐκτάσεως εἶναι ἡ «ἐξάρτησις» τὸσον μειοῦται ἡ *ἀνασταλτικὴ* ἐπίδρασις τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς ἐνδεχομένας ἀθιμωρεσίας 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 διοίκησης) τείνει νὰ καταστῇ κυριολεκτικῶς ἀνεξάρτητος κρατικὴ λειτουργία καὶ οὕτω πιθανολογεῖται ἡ ἀθάλατος δρᾶσις αὐτῆς.

§ 4. Σχέσις δημοσίας διοικήσεως καὶ κανόνων δικαίου

1. Εἰς ἔννομον τάξιν ἡ ἐκδήλωσις οἰασηδήποτε κρατικῆς δραστηριότητος προϋποθέτει τὴν ρύθμισιν τῆς ἐπὶ τῇ *βάσει κανόνων δικαίου*. Οὕτω καὶ ἡ δημοσία διοίκησης ὀργανοῦνται καὶ δρᾷ ἐπὶ τῇ *βάσει* κανόνων δικαίου. Κατὰ τὰς ἀρχὰς τοῦ νεωτέρου συνταγματικοῦ κράτους ἡ δημοσία διοίκησης ὑπῆχθη διὰ ρητῶν συνταγματικῶν διατάξεων ὑπὸ τὸν Νόμον—ὡς ἐκφρασιν τῆς καθολικῆς (λαϊκῆς) βουλῆσεως—καὶ διεμορφώθη τὸν 19ον αἰῶνα τὸ Κράτος Δικαίου. Οὕτω, τὸ *γαλλικὸν Σύνταγμα* τοῦ 1971 ὥριζεν ὅτι: «Ἐν Γαλλίᾳ, οὐδεμία ὑφίσταται ἐξουσία ὑπεριτέρα τῆς τοῦ νόμου» (ἄρθρον 3) (βλ. καὶ Πῆγα Βελεστινλή, *Θεορία* (25): «οἱ Νόμοι νῦν» ὁ πρῶτος καὶ μόνος ὁδηγός). Τὸ *Κράτος Δικαίου* ἀντιδιαστέλλεται τοῦ *Ἀστυνομικοῦ Κράτους*, ὅχι διότι εἰς τὸ δευτέρον ἡ δημοσία διοίκησης δὲν ὀργανοῦνται καὶ δρᾷ ἐπὶ τῇ *βάσει* κανόνων δικαίου—τοιαυτὴ 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 τοὺς ὁποίους θέτει, ἐνδὲ τὸ Κράτος Δικαίου *αὐτοδεσμεύεται*. Οὕτως, ἡ διαφορά εὐρίσκεται εἰς τὴν *δεσμεντικὴν δύναμιν* τῶν κανόνων ὅτινες ρυθμίζουν τὰς τῆς δημοσίας διοικήσεως. Διὰ τῆς αὐτοδεσμεύσεως τοῦ Κράτους καὶ συνεπῶς τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐπεδιώχθη, καὶ μέχρις ἐνὸς ὅριου ἐπετεύχθη,

ὁ περιορισμός τῆς δυνατότητος αὐθαρεσίας τῶν κυβερνώντων. Ταῦτα πάντα ὑπὸ τὴν ἀναγνώρισιν τοῦ γεγονότος ὅτι ἡ δημοσία διοίκησις εὐρίσκεται, 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 διοίκησις νὰ *ἀνυψωθῇ*, εἰς τὸ πλάσιον τῶν κρατικῶν λειτουργιῶν, εἰς θέσιν διάφορον τῆς ὑποταγῆς, εἰς τὴν ὁποίαν εὐρίσκετο μέχρι τοῦδε. Πρόκειται διὰ τὴν μεταβίβασιν νομοθετικῶν ἀρμοδιοτήτων εἰς τὴν Διοικητικὴν Λειτουργίαν, τὸσον ὑπὸ τὴν μορφήν τῆς «κυβερνητικῆς» λειτουργίας ὅσον καὶ ὑπὸ τὴν ἰδικωτέραν μορφήν τῆς δημοσίας διοικήσεως. Δηλαδή ἡ δημοσία διοίκησις εἰς μεγάλην ἔκτασιν ἐπιοικίσθη μὲ *κανονιστικὴν ἐξουσίαν*. Ἡ ἰδία θέτει τοὺς κανόνας δικαίου διὰ τῶν ὁποίων ρυθμίζεται ἡ ὀργάνωσις καὶ ἡ δράσις τῆς.

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

α) ὁ δικαικὸς περιορισμός τῆς δημοσίας διοικήσεως κατέστη πλέον κυριολεκτικὸς *αὐτοπεριορισμός* καὶ

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

2. Ὅθεν, ἡ νεωτέρα δημοσία διοίκησις δὲν ἐκτελεῖ μόνον *ἀλλοτρίαν* βούλησιν (τοῦ Νομοθέτου-Βουλῆς) ἀλλὰ καὶ τὴν *ἰδίαν* αὐτῆς βούλησιν. Τὸ γεγονός τοῦτο σημαίνει, περαιτέρω, ὅτι ἡ διάκρισις μεταξὺ «κυβερνᾶν» καὶ «διοικεῖν» (βλ. ἀνωτέρω ὑπὸ § 1) ἔπαυσε νὰ ἔχῃ οὐσιαστικὸν περιεχόμενον καθ' ὅσον ἡ δημοσία διοίκησις ἄλλοτε «ἐκτελεῖ» τὰς ἀποφάσεις τῆς Πολιτικῆς Ἐξουσίας-κυβερνήσεως καὶ ἄλλοτε «ἀποφασίζει» ἡ ἰδία. Ὁ ρόλος τῆς ἀπὸ δευτέρων τείνει νὰ καταστῇ οὐσιωδῶς *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 προσεπάθησαν νὰ ρυθμίσουν τὸ διοικητικὸν φαινόμενον εἰς πλάσιον *νομικὸν* ἢ νομικιστικόν, κατὰ τὸ δεύτερον εἰς πλάσιον *τεχνικὸν* ἢ πρακτικόν (βλ. καὶ Κ. Κούρτη, *Ἱστορία τῶν*

διοικητικῶν θεωριῶν, 1971, Κεφ. Α'). Εἰδικότερον:

α) Εἰς τὰ εὐρωπαϊκὰ, ἰδίως, κράτη ἡ δημοσία διοίκησις 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. Ἀλλὰ ἡ νομικὴ αὕτη πανάκεια δὲν ἦτο δυνατόν νὰ ἐπιφέρει 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 τὸν, ἐκείνη δὲ ὑπερχεοῦτο νὰ μὴ δράσῃ εἰς βάρος ταύτης. Ἡ ἔννοια τοῦ ἀτομικοῦ δικαιώματος σημαίνει *ἀποχὴν* τῆς κρατικῆς ἐξουσίας. Μὲ τὴν παράδοξον ὁμως τὴν ἐτὼν 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 κοινωνικοῦ-οικονομικοῦ δικαιώματος σημαίνει *παροχὴν* τῆς κρατικῆς ἐξουσίας.

Τὸ Κράτος Δικαίου κατέστη Κράτος Εὐημερίας καὶ τὸ τελευταῖον κατέστη Κράτος *Κοινωνικόν* (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 εὐρεῖαν 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, προεχόντως, εἰς τὴν τήρησιν τοῦ Νόμου (Κράτος Δικαίου) καὶ διὰ τῆς τοιαύτης συμμορφώσεως ἠλπίζετο ὅτι θὰ ἐλύοντο τὰ διοικητικὰ προβλήματα. Βεβαίως, ἡ ἀπονία αὐτῆς δὲν ἀπεδείχθη ὀρθή, διότι ἡ νομιμότης τῆς δράσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως δὲν ἤρκει διὰ νὰ στοιχειοθετήσῃ καὶ τὴν *ἀποτελεσματικότητα* αὐτῆς.

Ἡ *τεχνικὴ* ἀντιμετώπισις τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου εἶναι περισσότερον οἰκεία εἰς τὰς Ἀγγλοσαξονικὰς χώρας καὶ τὰς *ΗΠΑ*. Εἰς αὐτὰς ἐπεδιώχθη ἡ ἐπίλυσις τῶν διοικητικῶν προβλημάτων ἐπὶ τῇ βάσει *τεχνικῆς ὀργανώσεως*, ἐν ᾗ ἀποδοτικότητος τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἐντὸς εὐρύτερων νομικῶν πλαισίων μὲ κύριον στόχον τὴν ἀποτελεσματικότητα τῆς δράσεως αὐτῆς. Βεβαίως ἡ νομιμότης δὲν ἀγνοεῖται, πλην 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 ἐπιτέλεσιν τῶν σκοπῶν τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸ σύγχρονον κράτος. Διότι ἡ νομικιστικὴ θεώρησις τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου διασφαλίζει μὲν τὴν τήρησιν τοῦ νόμου, πλὴν ὅμως καθιστᾷ δυσχερῆ ἢ ἀδύνατον τὴν ἀπαιτούμενην πολυσύνθετον καὶ ταχεῖαν δράσιν 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 δράσῃ ταχέως καὶ ἐπιτυχῶς· ὑπάρχει ὅμως κίνδυνος αὐθαιρεσιῶν εἰς βάρος τῆς ἐλευθερίας τῶν πολιτῶν.

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

Οὕτω, λελογισμένος συνδυασμὸς τῶν ἀνωτέρω δύο ἀπόψεων δύναται νὰ ὀδηγήσῃ εἰς εὐτυχῆ ἀντιμετώπισιν τοῦ ρόλου τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸ σύγχρονον Διοικητικὸν Κράτος, ὥστε ὁ κανὼν δικαίου νὰ ὀρίξῃ τὰ τῆς ὁργανώσεως καὶ δράσεως αὐτῆς κατὰ τρόπον συνεπαγόμενον ἀποτελεσματικότητα, ἀλλὰ καὶ ἡ τοιαύτη ἀποτελεσματικότης νὰ μὴ ἀγνοῇ τὴν ἀρχὴν τῆς ὑποταγῆς τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς τὸν κανὼνα δικαίου. Μόνον οὕτω θὰ συμβαδίζουσιν 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 κοινωνικά φαινόμενα. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ἀσχολεῖται μὲ τὴν ἐπιστημονικὴν ἐξέτασιν τῆς διοικήσεως τόσον ἰδιωτικῆς ὅσον καὶ δημοσίας (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', §1). Οὕτως, ἡ διοικιστικὴ τῶν ἰδιωτικῶν υποθέσεων διεμόρφωσεν ἴδιον ἐπιστημονικὸν κλάδον, τὸν τῆς «διοικήσεως ἐπιχειρήσεων» (business administration, management), ἐνῶ ἡ διοικιστικὴ τῶν *δημοσίων υποθέσεων*, ἡ δημοσία διοίκησις, διεμόρφωσε ἐπίσης ἴδιον ἐπιστημονικὸν κλάδον, τὸν τῆς «διοικητικῆς ἐπιστήμης» (science administrative, Verwaltungslehre, scienza dell'amministrazione pubblica, Public Administration).

Εἰδικώτερον δυνάμεθα νὰ παρατηρήσωμεν τὰ ἀκόλουθα:

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

ἄνευ συγχύσεως τῶν πραγματικῶν πορισμάτων μετὰ τῶν ἐκάστοτε κρατουσῶν κοινωνικῶν ἀξιών ἢ μετὰ ὑποκειμενικῶν ἀπόψεων. Ὡσαύτως διὰ τῶν ἐπιστημονικῶν παρατηρήσεων δύναται ὁ ἐρευνητὴς 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 τοὺς κανόνας δικαίου δι' ὧν ὀργανοῦνται καὶ δρᾷ ἡ δημοσία διοίκησις, ὥς 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. Ἀδὲν 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 ἐρεῦνης τοῦ διοικητικοῦ «γεγονότος», ἐνῶ τὸ διοικητικὸν δίκαιον ἐρευνᾷ τοὺς *κανόνας* ἐπὶ τῇ βάσει τῶν ὁποίων λαμβάνει χώραν 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 ἐρεῦνης *ἐπιδροῦν καὶ ἐπὶ τοῦ νομοθέτου*. Ἡ διαπίστωσις δεδομένης διοικητικῆς πραγματικότητος, καθιστᾷ δυνατὴν ἀνάλογον *χάραξιν διοικητικῆς πολιτικῆς*. Ἡ τελευταία δὲ διὰ τὰ ἐπιφέρει ἀποτελέσματα, προϋποθέτει ὅτι θὰ ἐπιληφθῇ σχετικῆς ρυθμίσεως ὁ νομοθέτης. Οὕτως, αἱ *διαπιστώσεις* τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης καταλήγουν, ἐν πολλοῖς, νὰ μεταβληθῶν εἰς *παρατηρήσεις de lege ferenda*.

Τὴν ἀξίαν τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης διεκήρυξε πρὸ αἰῶνος καὶ πλεόν ὁ πρωτοεργάτης αὐτῆς ἐν Γαλλίᾳ Α. F. Vivien: «Ἡ πραγματικώτερα ὑπηρεσία ἥτις δύναται νὰ γίνῃ εἰς τὴν ἐπιστήμην εἶναι τὸ νὰ ἐκθέσῃ τις εἰς τὰ ὅμματα τοῦ κοινοῦ αὐτὴν τὴν διοίκησιν, ἡ σύγκρισις τὰ συγκροτούμενα αὐτὴν καὶ τὰ ἔργα τὰ ὅποια ἐκπληροῖ. Τινές, οὔτινες δὲν ἔννοοῦν τὴν δημοσίαν ἐξουσίαν εἰμὶ περικλειομένην ἀπὸ μυστηρίου, καὶ οἱ ὅποιοι νομίζουν ὅτι ἐπιβάλλει τόσον περισσώτερον εἰς τὴν κοινὴν γνώμην ὅσον ὁ ὁργανισμὸς τῆς διατελεῖ μᾶλλον ἐν σκότει, φοβοῦν-

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

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

Ἐξ ἄλλου, τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης 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 ἐπιστήμην

1. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ὡς κλάδος τῶν κοινωνικῶν ἐπιστημῶν χρησιμοποιεῖ ὀρισμένας μεθόδους ἐρεύνης (βλ. γενικώτερον Ε. Durkheim. *Οἱ κανόνες τῆς κοινωνιολογικῆς μεθόδου* (μετ. Κ. Παπαλεξάνδρου), 1949. Μ. Duverger, *Μέθοδοι Κοινωνιολογικῶν ἐπιστημῶν*, I (μετ. Ν. Παπαδόδημα, 1974). Αἱ μέθοδοι αὗται συμπλήρουν, κατὰ βάσιν, πρὸς ἐκεῖνας τῆς πολιτικῆς ἐπιστήμης (Χ. Κορίζη, *Εἰσαγωγὴ εἰς τὴν πολιτικὴν ἐπιστήμην*, 1971 καὶ τὸ αὐτὸ ὑ, *Κοινωνιολογία τῆς Πολιτικῆς*, 1969, ὡς καὶ Ε. Μάρκογλου, *Στοιχεῖα πολιτικῆς ἐπιστήμης καὶ ἱστορίας πολιτικῶν θεωριῶν*, 1973), διότι ἡ σχέσις μεταξὺ διοικητικοῦ δικαίου καὶ διοικητικῆς ἐπιστήμης προσομοιάζει πρὸς τὴν σχέσιν μεταξὺ συνταγματικοῦ δικαίου καὶ πολιτικῆς ἐπιστήμης.

Ἐπὶ τῶν μεθόδων ἐρεύνης τῶν κοινωνικῶν ἐπιστημῶν μὲ ἰδιαίτεράν ἐνασχόλησιν εἰς ὅτι ἀφορᾷ εἰς τὸ διοικητικὸν φαινόμενον, ἡσχολήθη ὁ γερμανὸς κοινωνιολόγος Max Weber (1864-1920). Πρὶν ἢ ἐξετασθοῦν αἱ καθ' ἑκάστα μέθοδοι κρίνεται σκόπιμον νὰ ἀναπτυχθοῦν, δι' ὀλίγων, αἱ ἀπόψεις τοῦ Μ. Weber, ὡς κυρίως ἐκτίθενται 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. Σταματιῶδη, *Θεωρία τῆς κοινωνικῆς ὁμάδος*, 1962, 295 ἑπ.. F. Freyer, *Εἰσαγωγὴ εἰς τὴν κοινωνιολογία* (μετ. Α. Κανελοπούλου — Δ. Τσάκωνα), α.ε., 200 ἑπ., καὶ Μ. Κυριακού. *Ὁ Μ. Weber καὶ οἱ κοινωνικὲς ἐπιστῆμαι*, 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 «οἰδιόηποτε

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

(2) τῆς πατροπαραδότου (παράδοσιακῆς) ἐξουσίας· ταύτην ἀσκεῖ πρόσωπον τὸ ὅποιον «οῤίζεται ἐπὶ τῇ βάσει πατροπαραδότως μεταβιβασθέντων κανόνων».

(3) τῆς χαρισματικῆς ἐξουσίας· ταύτην ἀσκεῖ 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. Ἀλλὰ τὸ κοινωνικὸν φαινόμενον τῆς Ἐξουσίας δύναται νὰ ἐρευνηθῇ μόνον ἐὰν λάβωμεν ὑπ' ὄψιν, ὑποστηρίζει ὁ Μ. Weber, ὅτι προϋποθέτει τὴν ὑπαρξὴν «ὀργανώσεως», ὑπὸ τὴν μορφήν τῆς γραφειοκρατίας, διότι «δι' ὅλους τοὺς τύπους τῆς ἐξουσίας, ἡ ὑπαρξὴ καὶ ἡ συνεχὴς λειτουργία μιᾶς διοικητικῆς ὑπαλληλίας εἶναι ζωτικῆς». Καὶ συνεχίζει: «Ἡ πεῖρα δεικνύει γενικῶς ὅτι ἡ καθαρὴ 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 παρά μεταξὺ τῆς γραφειοκρατίας καὶ τοῦ ἐρασιτεχνισμοῦ. Περαιτέρω σημειοῦμεν ὅτι ὁ Μ. Weber ἐθεμελίωσε τὴν μεθοδολογίαν του ἐπὶ τὸν ἐξῆς δύο βασικὸν ἰδεῶν:

α) Ἐδέχετο ὅτι ἡ κοινωνιολογία ἐπιδιώκει νὰ ἀναλύσῃ τὸ νόημα τῶν κοινωνικῶν ἐνεργειῶν ὁρώμενων ἐξ ἀπόψεως προθέσεως. Διηλόντο ἔδεχτο ὅτι ἡ κοινωνιολογία δὲν ἀποβλέπει εἰς τὴν συναγωγὴν κανόνων, ὅπως αἱ φυσικαὶ ἐπιστῆμαι, ἀλλ' ὅτι αὕτη ἐνδιαφέρει διὰ τὰ αἰτία τῶν ἐνεργειῶν, διὰ τὸν αἰτιώδη συσχετισμὸν τούτων.

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

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

2. Οὗτως, ἐν τῇ διοικητικῇ ἐπιστήμῃ ἡ ἔρευνα χρησιμοποιεῖ τὰς ἐξῆς, ἰδίως, πρακτικωτέρας μεθόδους.

1) Ἐρευνα ἐπισήμων στοιχείων τῶν Δημοσίων 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 ὧσιν διαφυλάξεως τῆς *μυστικότητος* τῶν ἐπισήμων ἐγγράφων, οἱ τῶν κρατικῶν ἀρχείων δικαιούται νὰ ποιηταί τις χρῆσις μετὰ τὴν πάροδον ὁρισμένων ἐτῶν ἀπὸ τῆς ἐκδόσεως τῶν ἐγγράφων. Οὕτως, ἡ δυνατότης ἐξαγωγῆς συμπερασμάτων, εἰς ὁρισμένας περιπτώσεις, διὰ τὴν ἐκάστοτε διοικητικὴν κατάστασιν, καθίσταται ἀνέφικτος 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. κλπ., 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) *Στατιστικά ἔρευνα*. 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. Ἀρνησις, ἀμέλεια ἢ παροχὴ ἀνακριβῶν 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 ὧσιν τοῦ καθήκοντος ἐξεμυθεῖται τὸν δημοσίον ὑπαλλήλον (βλ. ἄρθρον 46 ΚΔΔΥ - Ν. 1811/1951 καὶ ἄρθρον 1 § 1 περ. ιθ' Β.Δ. 285/1972), τὸν διατάξαν 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 ἐμφανιζομένων ἐνεκα τῆς δράσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως. Αἱ περιπτώσεις δυνατόν 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 γεγόμενα λάθη, ἐν τῇ πράξει, καὶ νὰ ἀποφευχθῇ ἡ ἐπανάληψις τῶν εἰς τὸ μέλλον (Ed. Bock (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 ὁρθῆς λύσεως (Χ. Χανδρινό, «Ἡ ἐπιχειρησιακὴ ἔρευνα» καὶ ἡ ἐφαρμογὴ τῆς εἰς τὴν δημοσίαν διοίκησιν», *ΕΑΔ*, 1963, 172 ἐπ.). Ἡ μέθοδος αὕτη ἐφημερόσθη τὸ πρῶτον ἐν Ἀγγλίᾳ, κατὰ τὸν Β' Παγκόσμιον πόλεμον, πρὸς διευκόλυνσιν τῆς διεξαγωγῆς ἐπιχειρήσεων (ἐξ οὗ

καὶ ἐπιχειρησιακὴ ἔρευνα) τῶν ἐνόπλων δυνάμεων. Ἡ περὶ τῆς ὁλόγως ἐρευνα δυνατόν νὰ χρησιμοποιηθῇ τόσον διὰ τὴν ἀνάπασιν παρωχημένης ἐνεργείας, ὅσον καὶ διὰ τὴν σύνθεσιν τύπου μελλοντικῆς ἐνεργείας. Χαρακτηριστικὸν δὲ τῆς μεθόδου ταύτης εἶναι ἡ συνεργασία εἰδικῶν ἐπιστημόνων τόσον τῶν θεωρητικῶν, ὅσον καὶ τῶν θετικῶν ἐπιστημῶν, ἀλλὰ καὶ ἡ χρησιμοποίησις ἡλεκτρονικῶν ὑπολογιστῶν.

6) Πρὸς τοῦτοις, δὲν πρέπει νὰ ἀγνοῖται τὰς δυνατότητας χρησιμοποίησεως τῶν μεθόδων τῆς *κυβερνητικῆς*, ἥτοι 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 τὸν «ἐλεγχον» τῶν ἀνωτέρω συστημάτων.

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

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

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

Κατὰ ταῦτα, εἶναι δῆλον ὅτι τὸ στοιχεῖον τῆς «πληροφορίας» διαδραματίζει σπουδαῖον ρόλον εἰς τὴν κυβερνητικὴν. Ἐξ ἄλλου, ἡ νέα αὕτη ἐπιστήμη προϋποθέτει ἐν ὁρισμένον στάδιον προεργασίαν 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 ὁρισμένους τομεῖς, τὴν ἀνθρωπίνην ἐνέργειαν ἢ καὶ τὴν βούλησιν (βλ. Ν. Wiener, *Κυβερνητικὴ καὶ Κοινωνία* (μετ. Ι. Ἰωαννίδη), 1970. Ι. Guillaumaud, *Κυβερνητικὴ καὶ διαλεκτικὸς ὁλισμός* (μετ. Κ. Φιλίνη), α.ε. Σ. Ζευγαρίδη, *Κυβερνητικὴ καὶ λογικὸς ἄνθρωπος. Εἰσαγωγή εἰς τὴν θεωρίαν τῶν ἀποφάσεων*, 1974).

7) Διὰ τὴν ἐπιτεχὴ ἐφαρμογὴν τῶν μεθόδων ἐρεύνης εἰς τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην ἀλλὰ καὶ εἰς τὴν διοικητικὴν τεχνικὴν, τὰ τελευταῖα ἔτη χρησιμοποιοῦνται συστήματα μηχανικῆς ὁργανώσεως καὶ ἡλεκτρονικῶν ὑπολογιστῶν. Οὕτω, καὶ ἐν Ἑλλάδι, προσφάτως συνεστήθη παρὰ τῇ Γενικῇ Διευθύνσει Δημοσίας Διοικήσεως «Ὑπηρεσία Μηχανοργάνωσης 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 στενῇ 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 ὧναι τοῦ γεγονότος ὅτι τὸ διοικητικὸν φαινόμενον ἀποτελεῖ ἔκφρασιν τοῦ καθόλου κοινωνικοῦ φαινομένου, ἐγένετο δεκτὸν ὅτι ἡ ἀρχὴ τοῦ καταμερισμοῦ τῶν ἔργων ἐφαρμοζέται, ἀναγκαίως, τόσον εἰς τὴν διεύθυνσιν ἰδιωτικῶν ὑποθέσεων ὅσον καὶ εἰς τὴν διεύθυνσιν τῶν δημοσίων ὑποθέσεων. Οὕτως, ὥρισμένοι ἀρχαὶ ὀργανώσεως ἰσχύουν εἰς τὴν ἰδιωτικὴν ἐπιχειρήσιν καὶ εἰς τὴν δημοσίαν διοίκησιν. Ἐπὶ τῇ βάσει τῆς ἀπόψεως ταύτης, ὁρθῆς ἄλλως τε, διευκρινίσθησαν ὥρισμένοι κανόνες ὀργανώσεως καὶ περαιτέρω ἀνεπτυχθῇ ἰδίως ἐπιστημονικὸς (ἢ κατ' ἄλλους τεχνικὸς) 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. Μαιμῆλη, Διοικήσις καὶ ὀργάνωσις, 1974). Ὁ κλάδος οὗτος συμβάλλει τὰ μέγιστα εἰς τὴν ἐπιτέλεσιν ἐρευνῆς εἰς τὰ πλαίσια τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης. Ἐνταῦθα κρίνεται ἀπαραίτητον νὰ ἀναφερθῇ τὸ βασικὸν «ἀξίωμα» τῆς ὀργανωτικῆς, ὅπερ ἐφαρμοζέται διὰ πᾶσαν μορφήν «διοικήσεως». Τὸ ἀξίωμα τοῦτο ἐκφράζεται διὰ τῆς τεχνητῆς λέξεως P.O.S.D.C.O. R.B., ἀποτελουμένης ἐξ ἀρχικῶν γραμμάτων τῶν ἀκολουθῶν λέξεων τῆς ἀγγλικῆς γλώσσης:

P = Planning = σχεδιασμός, γενικός καὶ ἐιδικός, εἰς τὸ ἐσωτερικὸν τῆς διοικήσεως.

O = Organizing = «ἐσωτερικὴ» ὀργάνωσις.

S = Staffing = «ἐσωτερικὴ» διάρθρωσις.

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

CO = Coordinating = «συντονισμός» τῶν ἐσωτερικῶν σχέσεων.

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

B = Budgeting = ἐξουδένεισις οικονομικῶν πόρων καὶ ἐκτίμησις τῶν δαπανῶν.

Τὸ ἐν λόγω ἀξίωμα ἔχει ἤδη ἀπλοποιηθῇ εἰς τὴν λέξιν P.P.B., ἥτοι ὡς ἐξῆς: Planning-Programmming-Budgeting.

Ἡ ἀξία τῶν πορισμάτων τῆς ὀργανωτικῆς ἀνεγνωρίσθη ἤδη διεθνῶς εἰς τὸ πλαίσιον τῆς ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως διὰ τῆς συγκροτήσεως ἐιδικῶν ὑπηρεσιῶν ὀργανώσεως καὶ μεθόδων (Ο καὶ Μ) (βλ. καὶ H. Dovey, Ἐγχειρίδιον τεχνικῆς ὀργανώσεως καὶ μεθόδων, μετ. Χ. Χανδρινού, ἔκδοσις Ἐθνικοῦ Τυπογραφείου, 1969).

Ἐν Ἑλλάδι, μόνον προσφάτως ἤρχισε συστηματικὴ προσπάθεια διὰ τῆς συστάσεως παρ' ἐκάστῳ Ὑπουργεῖφ ἐιδικῆς ὑπηρεσίας Ο καὶ Μ ἐπὶ ἀνδρωμένης δι' ὑπαλλήλων ἐχόντων σχετικὴν κατάρτισιν (βλ. ἰδίως τὸ Α.Ν. 340/1968, ἀρθρὰ 7 ἐπ.). Ἡ ἀποστολὴ τῶν ὑπηρεσιῶν Ο καὶ Μ συνίσταται (ἀρθρον 7 § 1 α') εἰς τὴν μελέτην, ὑπόδειξιν καὶ ἐφαρμογὴν τῶν καταλλήλοτέρων: α) σχημάτων ὀργανώσεως καὶ διαρθρώσεως ἐκάστης ὑπηρεσίας· β) τῶν ληπτέων μέτρων πρὸς ἀπλούστευσιν τῶν γραφειοκρατικῶν τύπων καὶ διαδικασιῶν· γ) τὴν καθιέρωσιν τῶν προσφορῶτερων μεθόδων ἐργασίας· δ) ὥς καὶ ἐν γένει μέτρων ἀποσκοποῦντων εἰς τὴν βελτίωσιν τῆς ἀποδοτικότητος τῶν ὑπηρεσιῶν.

Πρὸς τοῦτους σημειοῦται ὅτι ἀπὸ τοῦ ἔτους 1969 ἐκδίδεται καὶ ἐιδικὸν «Δελτίον» Ο καὶ Μ ὑπὸ τῆς ὑπαγομένης εἰς τὸν Πρωθυπουργὸν Γεν. Διευθύνσεως Δημοσίας Διοικήσεως (ἀρθρον 7 § 6 ΝΔ 175/1973). Προγενεστέρως εἶχεν ἐπιχειρηθῇ, ἐν ἔτει 1966, ὑπὸ τῆς τότε Γενικῆς Διευθύνσεως Ὀργανώσεως ἡ ἐκδόσις Δελτίου ὑπὸ τὸν τίτλον «Διοικητικὴ Μεταρρύθμισις».

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

Ἐνδεικτικῶς ἀναφερόμεν ἐκ τῆς ἑλληνικῆς βιβλιογραφίας τὰ ἐξῆς αὐτοτελῆ ἔργα:

αα) Ἱστορικαὶ συλλογαὶ καίμεναι. Ὑπουργεῖον, Οἰκονομικῶν (ἐπιμελεῖα Γ. Κοφινᾶ, Δ. Γεωργαντᾶ, Γ. Τσεκουροπούλου), Τὸ Ἐθνικὸν Τυπογραφεῖον, 1906 (1959). Α. Σταυροπούλου, Τὸ Ἐλεγκτικὸν 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 σελίδες, Γ', 1967, 573 ἐπ.). Α. Δημαρᾶ, Ἡ Μεταρρύθμισις (Ἐκπαιδευτικὴ) ποῦ δὲν ἔγινε, I (1821-1894), 1973 καὶ II (1895-1967), 1974. Μ. Μαθιουδάκη - Β. Ἀνδροπούλου, Ἀποκέντρωσις - Αὐτοδιοικήσις, Α', 1974 κ.α.

ββ) Ἱστορικαὶ μελέται: Ν. Μοσχοβάκη, Τὸ ἐν Ἑλλάδι δημόσιον δίκαιον ἐπὶ τουρκοκρατίας 1882. Μ. Σακελλαρίου, Τὰ πολιτεύματα καὶ ἡ διοίκησις τῆς Σάμου κατὰ τὴν Ἐπανάστασιν (1821-1834), 1940. Χ. Λεφά, Ἱστορία τῆς ἐκπαιδεύσεως, 1942. Ν. Παναζοπούλου, Ἑλληνικὸν συσσωματώσεις κατὰ τὴν

τουρκοκρατίαν, 1958, τοῦ αὐτοῦ, *Κοινοτικὸς βίος εἰς τὴν Θεσσαλομαγνησίαν ἐπὶ Τουρκοκρατίας*, 1967. Γ. Δημηκοπούλου, *Ἡ διοικητικὴ ὀργάνωσις κατὰ τὴν ἐπανάστασιν 1821-1827*, 1966. Μ. Κωνσταντίνου, *Τὸ Ταχυδρομεῖον 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 Ὁθωνος μέχρι τοῦ Συντάγματος τοῦ 1844*, 1974 κ.α.

γγ) *Ἱστορικαὶ ἀναμνήσεις*: Χ. Δημοπούλου (ἐκδιδόμενον ὑπὸ), *Ἡ στρατιωτικὴ ζωὴ ἐν Ἑλλάδι 1870*, (1970). Ν. Δραγούμη, *Ἱστορικαὶ 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 μὲ κριτικὴν ἀνάλυσιν παρουσιάζει τὴν δημοσίαν διοίκησιν κατὰ τὸν 18ον αἰῶνα ἐν Γαλλίᾳ. Μεταξὺ ἄλλων, ἰδιαίτερον ἐνδιαφέρον παρουνισαίει τὸ Κεφάλαιον VII τοῦ ἐν λόγῳ ἔργου, φέρον τὸν τίτλον «Πῶς τῆς πολιτικῆς ἐπαναστάσεως προηγήθη μία μεγάλη διοικητικὴ ἐπανάστασις, καὶ περὶ τῶν συνεπειῶν τούτου γεγονότος τούτου».

Ἐκ τῶν ἱστορικῶν μελετῶν δυνάμεθα νὰ ἀντλήσωμεν χρῆσιμα συμπεράσματα πρὸς χάριξιν πολιτικῆς βελτιώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ ἀποφυγὴν σφαλμάτων τοῦ παρελθόντος. Πρὸς τοῦτους, ἡ διοικητικὴ ἱστορία παρέχει εὐκαιρίαν διεισδύσεως εἰς τὸν πυρῆνα τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου καὶ οὕτως ἐπιτρέπει τὴν διατύπωσιν, πολλὰκις, προφικτικῶν προβλέψεων ἐξελίξεως 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 Εἰκοστέον*, 1971. Σ. Τσίρκα, *Ὁ πολιτικὸς Καβάφης*, 1971. Ἰδιαιτέρως ὁμος ἡ λογοτεχνία ἀποδίδει, ἐνίοτε μεταπλασμένως, ἐναργεῖς εἰκόνας τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου.

Ἐκ τῆς ἑλληνικῆς «διοικητικῆς» λογοτεχνίας ἀναφέρομεν, ἐνδεικτικῶς, τὸ διήγημα τοῦ Σ. Παπαπαντωνίου, *Ὁ κ. Τημητάρχης (Διηγήματα, 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 *Μέρες τοῦ 1945-1951*, 1973.

Ἀλλὰ καὶ εἰς τὴν ἐλληνικὴν ποιήσιν δὲν ἐλλείπουν ἐκφράσεις, ἐμμέσως, τοῦ ἐκάστοτε διοικητικοῦ φαινομένου. Χαρακτηριστικῶς μνημονεύομεν τὰ περὶ ἔργα τοῦ ποιητοῦ Κ. Καρυωτάκη, *Καλὸς ὑπάλληλος*, *Τὸ ἐγκώμιο τῆς θαλάσσης*, *Κάθαρσις*, καὶ τὸ γνωστὸν ποιήμα του *Πρέβεζα (Ποιήματα καὶ περὶ, ἐπιμέλεια Γ. Σαββίδης, 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 ἥθη τῆς ἐποχῆς του.

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

Ἐκ τῆς ἀλλοδαπῆς λογοτεχνίας, θεμελιώδες, 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 σχεδὸν τῶν διοικητικῶν φαινομένων 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 φούλα κατὰστασις εἰς ἣν ἐτέλει ἡ ρωσικὴ δημοσία διοικήσεις τῆς ἐποχῆς ἐκείνης.

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

γ. ἡ ἐξέλιξις τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης

§ 1. Ἱστορικὴ ἀναδρομὴ

1. Διὰ τὴν ἐποχὴν τῆς ἀρχαιότητος δὲν δυνάμεθα νὰ ὀμιλήσωμεν περὶ διοικητικῆς ἐπιστήμης ὑπὸ τὴν σύγχρονον ἔννοιαν τοῦ ὅρου. Πάντως δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ἀγνοήθῃ τὸ γεγονὸς 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 αἰτίνες ἐμπεριέχονται εἰς ἔργα, ἰδίως, πολιτικῆς ὑπὸ εὐρείαν ἔννοιαν ἐπιστήμης. Εἰδικότερον:

α) Τὸ ἀχνὲς κινεζικὸν κράτος ἐπὶ χιλιετίας καὶ ὁ πολιτισμὸς του εἶναι λαμπρός. Τὸ γεγονὸς τοῦτο ὀφείλεται, κατὰ πολὺ, καὶ εἰς τὴν ἰδιαιτέραν σημασίαν ἥτις ἐδόθη εἰς τὴν ἀντιμετώπισιν τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου.

Ἡ διακυβέρνησις τοῦ κράτους καὶ εἰδικώτερον 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 ἐποφελοῦς διὰ τὸ σύνολον διοικήσεως προϋποθέτει πεπαιδευμένους ἀνθρώπους, «διδασκάλους». Οὕτως, ἐτονίζετο ὅτι ἐφ' ὅσον δύναται τις νὰ εἶναι διδάσκαλος «ἔχει τὰ προσόντα τὰ ὁποῖα ἀπαιτοῦνται διὰ τὴν κατάληψιν ὑψηλῆς κρατικῆς θέσεως». Ὅταν δὲ ἔχῃ τὰ προσόντα ταῦτα, «εἶναι 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 Ξενοφών.

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

ββ) Ἡ σκέψις τοῦ Ἀριστοτέλους (384-322 π.Χ.), ὡς ἰδίως διατυπώται 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... πολίτευμα δ' ἐστὶν ἡ πολιτεία» (1278 β 8-11), ἦτοι καθορίζει τὴν ἔννοιαν τοῦ Συντάγματος-Πολιτεύματος·

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

3) «οὐ γὰρ οἷόν ἐστι τὴν πολιτείαν γενέσθαι τὴν ἀρίστην ἂνευ συμμέτρου χορηγείας» (1325 β 37-38), ἦτοι προβλέπει τὰς ὁλικὰς ἀνάγκας διὰ τὴν λειτουργίαν τοῦ κράτους·

4) «πρώτην μὲν εἶναι πόλιν ἀναγκαῖον τὴν ἐκ τοσούτου πληθύνει δὲ πρῶτον πληθὺς αὐταρκες πρὸς τὸ εὖ ζῆν ἔστι κατὰ τὴν πολιτικὴν κοινωνίαν» (1326 β 6-8), ἦτοι καθορίζει τὴν ἔκτασιν καὶ τὸν πληθυσμὸν ὅς στοιχεῖα τοῦ κράτους ὥστε νὰ δύναται τοῦτο νὰ ἐπιμερήσῃ.

γγ) Ὁ Ξενοφών (430-350 π.Χ.) εἰς τὸ ἔργον του *Οἰκονομικὸς ἀσχολεῖται* μὲ θέματα ὁργάνωσης 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 ευρωπαϊκὸν ἰδίως χρόνον, διεμόρφωσαν διοικητικοὺς θεσμοὺς ἐνιαίους, κατὰ βάσιν, ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὴν ἐξάρτησιν τῆς περι-

φρειακῆς δημοσίας διοικήσεως ἐκ τοῦ κέντρου τῆς Αὐτοκρατορίας. Παρὰλλήλως ὁμοῦ ἐλήφθησαν ὑπ' ὄψιν αἱ κατὰ γεωγραφικὸν διαμέρισμα (κατακτηθεῖσαν χώραν) ἰδιομορφίαι. Οὕτω, διεμορφώθησαν καὶ ἴδια συστήματα πολιτικῆς καὶ διοικητικῆς ὁργανώσεως (αὐτονομία) εἰς ὀρισμένας ἐκ τῶν περιοχῶν τῆς ρωμαϊκῆς κυριαρχίας (λ.χ., Ἑλλάς, Γαλατία). Κατ' αὐτὸν τὸν τρόπον ὑπὸ τὸν ἑλεγχον τῆς Ρώμης διετηρήθη ἡ διοικητικὴ αὐτονομία τῶν διαφόρων ἐπαρχιῶν τῆς Αὐτοκρατορίας. Ἡ ρωμαϊκὴ δημοσία διοίκησις ὑπῆρξεν ἔργον στηριχθὲν 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 Ρωμαϊκοῦ Κράτους καὶ ἡ ἰδρύσις τῆς Βυζαντικῆς Αὐτοκρατορίας (330 μ.Χ.), δὲν ἐπέφερον οὐσιώδεις μεταβολὰς εἰς τὴν ὁργάνωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως. Κατὰ βάσιν διετηρήθη, προσαρμοσθὲν ἀναλόγως, τὸ ρωμαϊκὸν σύστημα διοικήσεως. Βεβαίως ἀνεπτύχθη ἡ *ὁπαλληλικὴ* ὁργάνωσις 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 ἀνθρῶπιν τῆς πνευματικῆς ἀναγεννήσεως τῶν νεωτέρων χρόνων ἐπανήρχισεν ἡ μελέτη τοῦ πολιτικοῦ φαινομένου καὶ εἰς τὰ πλαίσια τοῦτου καὶ τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης, ἄνευ βεβαίως ἰδιαίτερου προσδιορισμοῦ τοῦ περιοριζομένου 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 ἐποχῆς 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. Διατριβὴ 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 *τοὶ Six livres de la République* (*Τὰ ἕξ βιβλία τῆς Δημοκρατίας* [Κράτους]), ὅπερ καὶ θεωρεῖται ἔν ἐκ τῶν θεμελιούντων τὴν νεωτέραν πολιτικὴν ἐπιστήμην.

2. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστὴμὴ ὅμως διαμορφώθη 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 ᾧ ἡγεμόνες τοῦ κράτους τῆς Πρωσίας ἀνεγνώρισαν τὴν ἀνάγκην ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης περὶ τὸ διοικητικὸν φαινόμενον καὶ τὴν ὀργάνωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως οὐχὶ πλεον ἐμπειρικῶς. Προσέτι κατενόησαν τὴν ἀνάγκην προσλήψεως ἱκανῶν προσώπων ὡς διοικητικῶν ὀργάνων. Τὸ ὑπαλλήλικόν κράτος ἀνεφάνη εἰς τὴν ἱστορίαν.

Κατὰ τὸν 18ον αἰῶνα ἀνεφάνησαν εἰς τὸν γερμανικὸν ᾧ ἀπὲρ αἱ περὶ οἰκονομίας καὶ πολιτείας ἰδέαι τῶν ἐμπειροκρατῶν, δηλ. τῶν πρεσβευόντων τὴν ἐλευθερίαν τοῦ ἐμπορίου καὶ τῶν οἰκονομικῶν συναλλαγῶν εἰς τὰ εὐρύτερα ὅρια τῶν τότε σχηματιζομένων ἐνιαίων κρατῶν, διὰ τῆς καταργήσεως τοῦ φεουδαρχικοῦ συστήματος, καὶ μεταξὺ τῶν κρατῶν. Αἱ ἀπόψεις αὗται ἐπεκράτησαν ὡς σχολὴ τοῦ *Καμεραλισμοῦ* (camera εἰς τὴν λατινικὴν ἐσθίμην «σῶμα»· μεταγενεστέρως ὅμως ἐχαρακτήριζε τὴν Αὐλὴν τοῦ Ἡγεμόνος καὶ ὑπὸ γενικωτέραν ἔννοιαν ἐσθίμην τὴν οἰκονομικὴν ὀργάνωσιν ἢ ὀργανισμόν). Οἱ ἀπόλυτοι μονάρχαι τῆς ἐποχῆς ἐκείνης ἐθεώρησαν σκόπιμον νὰ χρησιμοποιοῦσιν κατὰ τρόπον ἐπιστημονικὸν τὴν ἐμπειρίαν ἐπὶ τῆς ἐπιτυχοῦς ἀντιμετώπισεως τῶν οἰκονομικῶν φαινομένων ἐπὶ τῇ βάσει ὀρισμένων τεχνικῶν κανόνων καὶ οὐχὶ μόνον ἐπὶ τῇ βάσει τῶν κανόνων δικαίου. Ὁ *Καμεραλισμὸς* ἤρχισεν ὡς μέθοδος οἰκονομικῆς ὀργανώσεως καὶ δράσεως καὶ κατέληξε νὰ εἶναι συνώνυμος τῆς «διοικητικῆς ἐπιστήμης». Χαρακτηριστικὸν ἐν αὐτῇ ἰδρύθησαν καὶ ἔδραι «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 καθηγητὴς εἰς τὸ Πανεπιστήμιον τοῦ Κιέλου. Συνέγραψε δόκτομον 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 τῇ 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 ἐπιστήμην, 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 ἀπέτελεσε τὸ βιβλίον τοῦ A.F. Vivien, *Etudes administratives* (*Διοικητικαὶ μελέται*) — (2α ἐκδοσις 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 20ου, τὸ ἐνδιαφέρον διὰ τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην ἤρχισεν μειοῦμενον, λόγῳ ἀναπτύξεως τῆς ἐπιστήμης τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Περαιτέρω σημειοῦνται δύο ἐργασίαι: τοῦ H. Chardon, *Le pouvoir 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 διαμορφωθῇ εἰς τὸ κράτος δύο Ἐξουσίαι, ἡ «διοικητικὴ» (σταθερὰ) καὶ ἡ «πολιτικὴ» (μεταβλητὴ). Αἱ ἀπόψεις αὗται, ἂν καὶ ἐκ πρώτης ὄψεως φαίνονται ἀκραῖαι, ὅμως ἐν στεροῦνται ἀληθείας ἐν ὅψει τοῦ ἀναφανομένου σήμερα, ἐπὶ παγκοσμίᾳ κλίματος, «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 ἐδίδου 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 Εὐρώπην παρεμερίσθη ὑπὸ τῆς ραγ-

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

α) Εἰς τὰς ΗΠΑ ὁμως 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 ἐπιστήμη εἰς τὰς ΗΠΑ ἤρχισε τὴν ἐξέλιξίν της ἐκ τοῦ νομικοῦ πεδίου, ἐνῶ ἐν Εὐρώπῃ ἤρχισεν ἐκ τοῦ πρακτικοῦ πεδίου. Ἐν τούτοις, ἡ πορεία τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης εἰς τὰς δύο αὐτὰς ἡπείρους υπῆρξε διάφορος τῆς προελεύσεώς της. Οὕτως, εἰς τὰς ΗΠΑ ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ἀπεξενώθη σχεδὸν τῆς νομικῆς ἐπιστήμης καὶ παρέμεινε ὡς ἔρευνα τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου ἐν ὧν τῆς ἀρχῆς τῆς ἀποδοτικότητος» (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 5), ἐνῶ εἰς τὴν Εὐρώπην, ἀφοῦ ἀπερροφηθῇ ἀρχικῶς ὑπὸ τῆς νομικῆς ἐπιστήμης, κατέληξε μὲν νὰ θεωρηθῇ αὐτοτελὴς ἐπιστημονικὸς κλάδος ἀνευ ὧν οἰσδῆποτε ἀποξενώσεώς του ἐκ τῆς νομικῆς ἐπιστήμης. Διότι, ὡς χαρακτηριστικὸς ὑποστηρίζεται, «Διοικητικὴ Ἐπιστήμη ἦτις δὲν θὰ ἐλάμβανεν ὑπ' ὄψιν τὸ Δίκαιον καὶ τὸν Δικαστὴν θὰ ἦτο ἐκτὸς πραγματικότητος, ὡς ἂν ἡ Πολιτικὴ Ἐπιστήμη δὲν ἐλάμβανεν ὑπ' ὄψιν τὰ συντάγματα» (G. Vedel, *Preface. Traité de Science Administrative*, 1961, VII).

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

Ἡ ἀνάπτυξις τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης εἰς τὰς ΗΠΑ υπῆρξε ταχυστά καὶ ἔνεκα τοῦ λόγου ὅτι δὲν ἠδύνατο νὰ καλλιεργηθῇ εἰς αὐτάς τὸ διοικητικὸν δίκαιον, ἐφ' ὅσον ἡ δημοσία διοίκησις διέπεται, κατὰ βάσιν, ὑπὸ τοῦ κοινοῦ 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* (Ἑνσαρκολήσεις 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* (Εἰσαγωγή εἰς τὴν μελέτην τῆς δημοσίας διοικήσεως) (1948). H. Simon, *Administrative Behavior* (Διοικητικὴ συμπεριφορὰ) (1951). Nigro, *Modern Public Administration* (Σύγχρονος δημοσία διοί-

κησις) (1965). R. Golembiewski-F. Gibson-G. Corbino (ἐκδιδόμενον ὑπὸ), *Public Administration* (Δημοσία διοίκησις) (1966).

β) Εἰς τὴν Ἀγγλίαν ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη εὐρίσκεται ὑπὸ τὴν ἐπῆρειαν τῶν ἀμερικανικῶν ἀπόψεων, λόγῳ μὴ υπαγωγῆς τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς ἴδιον δίκαιον, ἀλλὰ προσέτι καὶ λόγῳ ἐλλείψεως ἰσχυρᾶς κεντρικῆς διοικήσεως ἐπὶ σειρὰν αἰῶνων ἐν ὧν τῆς εὐρείας ἐκτάσεως τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (self-government). Ἐκ τῆς ἀγγλικῆς βιβλιογραφίας γενικώτερον 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.

2. γ) Εἰς τὴν ἡπειρωτικὴν Εὐρώπην, ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ἀνεγεννήθη καὶ ἐξοπλίσθη μετὰ τὸν Β' παγκόσμιον πόλεμον λόγῳ τῆς ἀνάγκης νὰ ὀργανωθῇ τὸ κράτος ἐπὶ ὀρθολογιστικῶν καὶ συνάμα ἀποδεδειγμένης πρακτικῆς ἀποτελεσματικότητος νέων βάσεων, ὥστε νὰ καταστῇ δυνατόν νὰ ἀντεπεξέλθῃ εἰς τὰ νέα πολυσύνθετα καὶ ἐπείγοντα προβλήματα τῆς κοινωνικῆς καὶ πολιτικῆς ζωῆς. Τὸ γεγονός τῆς τεχνοκρατίας (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 2) ἐπιδρᾷ ἀποφασιστικῶς ἐπὶ τῆς ὀργανώσεως καὶ λειτουργίας τοῦ συγχρόνου κράτους, ὥστε νὰ ὀμιλῶμεν περὶ «Κυβερνήσεως Διοικήσεως» καὶ περὶ «Διοικητικοῦ Κράτους» (βλ. Κ. Κούρτη, «Τὸ Διοικητικὸν Κράτος», *EAD*, 1971, 140 ἐπ., 256 ἐπ., 359 ἐπ. Ch. Deblasch, *L'administration au rounvoir*, 1969, C. H. Ule, «Sul rapporto fra Stato Amministrativo e Stato di Diritto», *Jus*, 1959, 388 ἐπ.). Οὕτως, ἰδρύθησαν ἔθραι ἢ καθιερώθη ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη ὡς μάθημα εἰς τὰς ἀνωτάτας σχολὰς καὶ ἰδρύθησαν εἰδικαὶ σχολαὶ ἐκπαιδεύσεως ἢ μεταεκπαίδευσιν τῶν ὀργάνων τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Ἐκ τῶν εἰς τὴν ἁλλοδαπὴν λειτουργουσῶν σημειοῦμεν τὴν ἐν Γαλλίᾳ ἰδρυθεῖσαν τὸ 1949 Ecole Nationale d'Administration (Ἐθνικὴν Σχολὴν Διοικήσεως), ἥτις κατέστη παράδειγμα 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) Ἀνωτέρα Σχολὴ Διοικητικῶν Ἐπιστημῶν, ἐνῶ ἐν Ἑλλάδι 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^e et au XX^e siècle» (Ἡ ἐπιστήμη τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐν Γαλλίᾳ κατὰ τὸν 19ον καὶ 20ὸν αἰῶνα), *La Revue Administrative*, 1961, 5 ἐπ.

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

γ) Ἱταλία: 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 ἀπέβηξε, κατὰ τὸ ἔτος 1938, εἰς ἱδρύσιν «Σχολεῖου Διοικητικῶν Ὑπαλλήλων» πρὸς εἰδικὴν κατάρτισιν γραφῶν (ἀποφοίτων μέσης ἐκπαίδευσσεως) ἱκανῶν νὰ ἔχουν ὑπηρεσιακὴν ἐξέλιξιν. Ἐπρόκειτο ὁμῶς 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 Ὁργάνων Δημοσίας Διοικήσεως» (AN. 340/1968 καὶ ΒΔ. 323/1969). Ἐξ ἁλλου, τὸ 1963 ἰδρύθη, παρὰ τῇ Παντείῳ Ἀνωτάτῃ Σχολῇ Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν, Ἰνστιτοῦτον Δημοσίας Διοικήσεως (ἄρθρον 14, ΒΔ. 672/1963). Πρόκειται περὶ Σχολῆς μεταπτυχιακῶν σπουδῶν ὑπὸ τύπον προαιρετικῆς μετεκπαιδεύσεως (ἢ προπαιδεύσεως) τῶν μελλόντων νὰ καταστοῦν διοικητικοὶ ὑπάλληλοι. Εἰς τοὺς ἀποφοίτους παρέχεται τὸ ἐνεργὲς ὅπως διορίζονται ἐπὶ βαθμῇ 7ῃ ἀντὶ τοῦ συνήθους (ἄρθρον 13 Ν. 22/1975). Πρὸς τοῦτους, σημειοῦται ὅτι κατὰ τὸ ἔτος 1961 ἰδρύθη, ὡς ἰδιωτικὸν σωματεῖον, ἡ Ἑταιρία Ὁργανώσεως καὶ Διοικήσεως, ἥδη μετονομασθεῖσα εἰς Ἑλληνικὸν Κέντρον Διοικητικῶν Ἐπιστημῶν, ἐδρεῦον εἰς Ἀθήνας (βλ. ἐφ. Ὁ Δημοσίος 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

οποίου 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 ἐπ.), ἐν συνδυασμῷ ἐφαρμοζομένων (βλ. καὶ ἀνωτέρω Κεφάλαιον Α', § 5).

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

ββ) Τῆς μηχανιστικῆς, ἣτις βασίζεται εἰς περιγραφικὰς μεθόδους διὰ νὰ διατυπώσῃ τεχνικοὺς κανόνας ὁργάνωσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ ἀποδοτικότητος αὐτῆς.

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

§ 4. Ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη εἰς τὴν Ἑλλάδα

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

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

α) Κατὰ τὴν *πρώτην περίοδον*, ἣτις λήγει τὸ ἔτος 1929, καθ' ὃ ἐλείτευργησε παρ' ἡμῖν τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας, ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη παρουσιάζει ἀνθησιν 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 εἴτε εἶναι πρωτότυποι, ὡς λ.χ. τῶν Γ. Ἀγγελόπουλου, *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 Παρισίον, 1883, 97 ἐπ. Σπ. Εὐλαμπίου, *Ἡ ἐν Ἑλλάδι κακοδιοίκησις, τὰ αἴτια αὐτῆς καὶ τὰς θεραπεύσας μέσας*, 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. Στούτη), 1884. Τὸ ἐνδιαφέρον περιστρέφεται εἰς τὰ πάντοτε φλέγοντα ζητήματα τῆς διοικητικῆς ὁργάνωσεως καὶ διὰ τῆς ἀποκεντρώσεως καὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Οὕτως, ὁ νομικισμὸς τοῦ 19ου αἰῶνος δὲν κατέπνιξε τὴν προσπάθειαν νὰ θεωρηθῇ τὸ διοικητικὸν φαινόμενον παρ' ἡμῖν ὡς κοινωνικὸν φαινόμενον, ὡς «γεγονός». Ἡ τάσις αὕτη ἀσφαλῶς ὀφείλεται καὶ εἰς τὴν ἀτελή

τότε διαμόρφωσιν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ἕνεκα καί τῆς ἀναπαράξεώς. Ἀνωτάτου Ἀκυρωτικοῦ Διοικητικοῦ Δικαστηρίου.

Χαρακτηριστικόν 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 ἀντιδιστάλλεται τὴν πολιτικὴν ἐπιστήμην καὶ τὴν διοικητικὴν ἐπιστήμην τοῦ διοικητικοῦ δικαίου καὶ καταλήγει ὅτι «ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη χρητίζεται ταῖς ἄλλαις ἐπικουρικοῖς ἐπιστήμαις, ἀλλὰ δὲν ὑπηρετεῖ αὐτάς» (*Σύστημα διοικητικοῦ δικαίου*, 1885-1892, 30-32).

Κατὰ τὴν περίοδον ταύτην, δὲν φαίνεται νὰ ἐγράφη ὠλοκληρωμένη μελέτη περὶ τοῦ διοικητικοῦ «γεγονότος» ἐν Ἑλλάδι, πλὴν μιᾶς 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 νὰ 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 αἵτινες οὐδόλως ὑστεροῦν καὶ σήμερον ἔτι.

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

2. β) Κατὰ τὴν *δευτέραν περίοδον*, ἥτις ἄρχεται ἀπὸ τῆς ἐν ἔτει 1929 λειτουργίας τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἡ διοικητικὴ ἐπιστήμη παρουσιάζει κάμψιν, διότι τὸ ἐνδιαφέρον περὶ τὴν δημοσίαν διοίκησιν μετετέθη εἰς τὸ νομικὸν πεδίον. Ἐν Ἑλλάδι τότε ἤρχισε νὰ διαμορφῶται 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 πραγματοποιηθῇ παρ' ἡμῖν, τῇ ὄντι, τὸ «Κράτος Δικαίον».

Ἡ κατάσταση αὕτη συνεχίσθη μέχρι τοῦ πέρατος

τοῦ Β' παγκοσμίου πολέμου. Ἐκτοτε κατέστη ἐμφανὴς ἡ ἀνάγκη ὀργανώσεως καὶ λειτουργίας τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐπὶ βάσεων τεχνικῶς-πρακτικῶς ὀρθῶν. Οὕτω, σημειούμεν, 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 κατευθύνσεις ἐν τῇ δημοσίᾳ διοίκησει*.

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 προσπάθειῶν μελέτης τοῦ διοικητικοῦ φαινομένου παρ' ἡμῖν ὑπὸ τὸ πρῶτον τῆς διοικητικῆς ἐπιστήμης σημειούμεν τὴν μελέτην τοῦ καθηγητοῦ G. Langrod, εἰδικὸ ἐμπειρογόνον τοῦ ΟΟΣΑ, ὑπὸ τὸν τίτλον *Ἐκθεσις ἀφορῶσα τὴν ἀναδιοργάνωσιν τῶν δημοσίων Ὑπηρεσιῶν ἐν Ἑλλάδι* (πολ. Μετ. Β. Ἐπιθυμιάδου -Α. Βαρβαρέσσου), 1964.

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

ε) Τὸ Σχῆδιον Προτύπου Μακροχρονίου Ἀναπτύξεως τῆς Ἑλλάδος (καταρτισθὲν ὑπὸ τοῦ ΚΕΠΕ) τοῦ ὁποῦτο τὸ 16ον Κεφάλαιον ἀφιεροῦται εἰς τὸ «πρότυπον διοικητικῆς ὀργανώσεως» — ἐκδοσις ΚΕΠΕ, πολ., 1972, καὶ

στ) Τὴν *ἡμετέραν* εἰσήγησιν πρὸς τὸ Ὑπουργεῖον Ἑσωτερικῶν 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 οἰκείας θέσεις), ἀλλὰ καὶ ἐπίσημος ἀναγνώρισις τοῦ σπουδαίου ρόλου αὐτῆς τόσο διὰ τῆς καθιερώσεως τῆς διδασκαλίας τοῦ ὁμῶνμου μαθήματος εἰς τὰς Ἀνωτάτας Σχολὰς Νομικῶν καὶ Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν, ὅσον καὶ διὰ τῆς δημιουργίας ἰδιατέρων ὀργάνων μελέτης, προγραμματικῶν καὶ ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως, ὥστε ἡ δράσις αὐτῆς νὰ εἶναι σύννομος ἀλλὰ καὶ ἀποτελεσματικὴ (βλ. ἀνωτέρω Κεφάλαιον Β', § 3).