

**ΝΟΜΙΚΗ. — Τὸ ζήτημα τῆς Κωδικοποιήσεως τῆς Διοικητικῆς Διαδικασίας.  
Ἐξ ἀφορμῆς τῆς παρουσιάσεως τοῦ βιβλίου τῆς κ. Céline Wiener,  
ὑπὸ Μιχ. Δ. Στασινοπούλου\*.**

Κύριε Πρόεδρε,

Ἔχω τὴν τιμὴν νὰ παρουσιάσω τὸ βιβλίον τῆς κ. Σελὶν Βιενέ, (Céline Wiener) ὑπὸ τὸν τίτλον «Vers une Codification de la Procédure Administrative» (Πρὸς μίαν κωδικοποίησιν τῆς διοικητικῆς διαδικασίας), μὲ πρόλογον τοῦ ἀντιπροέδρου τοῦ Γαλλικοῦ Συμβουλίου Ἐπικρατείας, κ. R. Odent.

Τὸ βιβλίον αὐτὸ σημειώνει σταθμὸν εἰς τὴν ἐξέλιξιν τοῦ διοικητικοῦ δικαίου τῶν συγχρόνων κρατῶν, μοῦ δίδει δὲ ἀφορμὴν νὰ ἐκθέσω μερικὰς σκέψεις μου ἐπὶ τοῦ θέματος τῆς κωδικοποιήσεως τῆς διοικητικῆς διαδικασίας.

Ἀπὸ πολλὰ ἔτη, τὰ σύγχρονα κράτη ἀντιμετωπίζουν τὸ σοβαρὸν πρόβλημα τῆς θεσπίσεως διὰ νόμου μιᾶς διαδικασίας, ἡ ὁποία νὰ ἐφαρμόζεται μὲ ὁμοιομορφίαν κατὰ τὴν ἔκδοσιν τῶν διοικητικῶν πράξεων καὶ νὰ ρυθμίζῃ ἐπίσης μὲ ὁμοιομορφίαν γενικὰ ζητήματα, ὅπως εἶναι ἡ λειτουργία τῶν συλλογικῶν διοικητικῶν ὀργάνων, ἡ αἰτιολογία τῶν διοικητικῶν πράξεων, ἡ προηγουμένη ἀκρόασις τῶν ἐνδιαφερομένων πολιτῶν, ἡ δημοσίευσις καὶ κοινοποίησις τῶν διοικητικῶν πράξεων, οἱ ὅροι τῆς ἀνακλήσεως αὐτῶν, καὶ ἄλλα.

Εἰς αὐτὴν τὴν διαδικασίαν δίδεται ἡ ὀνομασία «μὴ ἐνδίκος διοικητικὴ διαδικασία» (procédure administrative non contentieuse), κατ' ἀντίθεσιν πρὸς τὴν διαδικασίαν τὴν ἀκολουθουμένην ἐνώπιον τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων, ἡ ὁποία ὀνομάζεται «διοικητικὴ δικονομία» ἢ «δικονομικὸν διοικητικὸν δίκαιον» ἢ «δίκαιον τῶν διοικητικῶν διαφορῶν».

Ἐνῶ λοιπὸν εἰς τὰ Κράτη, ὅπου ὑπάρχουν διοικητικὰ δικαστήρια ὑπάρχει καὶ Κῶδιξ Διοικητικῆς Δικονομίας, ἀντιθέτως, Κώδικες τῆς μὴ ἐνδίκου διοικητικῆς διαδικασίας ἔχουν εἰσαχθῇ εἰς μερικὰ μόνον Κράτη καὶ ἡ σχετικὴ ἐργασία εἰς τὰ ὑπόλοιπα ἐξελίσσεται μὲ ἀρκετὴν καθυστέρησιν.

Τὸ βιβλίον, ποὺ παρουσιάζω, περιέχει ὅλους τοὺς Κώδικας ποὺ ἰσχύουν εἰς τὰ διάφορα Κράτη, μαζὶ μὲ εἰσαγωγὴν διὰ τὸ κάθε κείμενον καὶ μὲ ἐρμηνευτικὰ σχόλια.

Καθὼς προκύπτει ἀπὸ τὸ βιβλίον τῆς κ. Wiener, τὰ Κράτη, ὅπου ἔχουν εἰσαχθῇ ἕως τώρα Κώδικες Διοικητικῆς Διαδικασίας εἶναι τὰ ἑξῆς:

---

\* MICHEL D. STASSINOPOULOS, «C. WIENER, Vers une Codification de la Procédure Administrative».

Αυστρία, ή οποία έχει καί τὸ προβάδισμα, διότι ὁ αὐστριακὸς Κώδιξ Διοικητικῆς Διαδικασίας εἶναι τοῦ ἔτους 1925, ὁ ἀρχαιότερος.

Ἡνωμέναι Πολιτεῖαι τῆς Ἀμερικῆς, ὅπου νόμος τοῦ 1946 καθορίζει ἐγγυήσεις διὰ τὸν πολίτην πρὶν ἐκδοθῇ διοικητικὴ πράξις πού θὰ τὸν ἀφορᾷ. Ὁ πολίτης μετέχει ἐνεργῶς εἰς τὴν Διοικητικὴν Διαδικασίαν.

Ἐπίσης Ἑλβετία, Νορβηγία, Σουηδία καὶ Ἰσπανία.

Τέλος, Κώδικες ἔχουν εἰσαχθῇ εἰς τὰ Κράτη τοῦ Ἀνατολικοῦ Συγκροτήματος, ὅπως Πολωνία, Τσεχοσλοβακία, Γιουγκοσλαβία, Οὐγγαρία καὶ Βουλγαρία, καὶ μάλιστα Κώδικες λεπτομερεῖς, καὶ ἀναλυτικοί, καὶ πολὺ φιλελεύθεροι ὡς πρὸς ὠρισμένα θέματα, ὅπως ἡ δημοσιότης κατὰ τὴν ἐνέργειαν τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν, ἡ αἰτιολογία, ἡ ἀκρόασις τῶν ἐνδιαφερομένων κλπ. Ἐξ αὐτῶν, ὁ Γιουγκοσλαβικὸς Κώδιξ ἔχει 300 περίπου ἄρθρα καὶ εἶναι ὁ μακροσκελέστερος.

Τὸ βιβλίον περιέχει καὶ τὰ κείμενα ἀπὸ δύο ἀπλᾶ Σχέδια Κωδίκων, πρῶτον τῆς Δυτικῆς Γερμανίας, πού ἔχει κατατεθῇ εἰς τὴν Βουλὴν τὸ 1973, ἀλλὰ δὲν εἶχε ψηφισθῇ ἕως τὰ μέσα τοῦ 1975, ὅταν ἐδημοσιεύθη τὸ βιβλίον, καὶ δεύτερον, ὡς πρὸς τὴν Ἑλλάδα, ἓνα ἐντελῶς ἀνεπίσημον Προσχέδιον Κώδικος ἀπὸ 92 ἄρθρα, τὸ ὁποῖον εἶχα ἐγὼ τὴν ὑπομονὴν νὰ συντάξω, μὲ ἐντελῶς ἰδιωτικὴν πρωτοβουλίαν μου, καὶ νὰ τὸ δημοσιεύσω εἰς δύο νομικὰ περιοδικά, εἰς ἑλληνικὴν καὶ γαλλικὴν γλῶσσαν. Ἡ συγγραφεὺς σημειώνει (σελ. 404) ὅτι τὸ Προσχέδιον αὐτὸ ἤμπορεῖ νὰ εἶναι χρήσιμος πηγὴ εἰς μελλοντικὰ κωδικοποιήσεις.

Τέλος, σημειώνομεν ὅτι δὲν ἔχουν Κώδικας Διοικητικῆς Διαδικασίας τὰ ἐξῆς Κράτη: Γαλλία, Ἰταλία, Βέλγιον, Ὁλλανδία, Δανία, Δ. Γερμανία (ἐπὶ τοῦ παρόντος), Σοβιετικὴ Ἑνωσις καὶ Ἰαπωνία.

Ἐκεῖ ὅπου δὲν ὑπάρχει Κώδιξ Διοικητικῆς Διαδικασίας, τὸ κενὸν συμπληρῶνται μὲ τὰς γενικὰς ἀρχὰς τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου, πού δημιουργεῖ βαθμιαίως ἡ νομολογία τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων. Τὰ πρωτεῖα εἰς τὸ θέμα αὐτὸ ἔχει ἡ Γαλλία, ὅπου τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας, πού ἔχει ὀνομασθῇ ὁ πραιτὼρ τῆς διοικητικῆς δικαιοσύνης, δημιουργεῖ αὐτὰς τὰς γενικὰς ἀρχὰς, μὲ σταθερὸν πνεῦμα τὴν προστασίαν τῶν ἀτομικῶν ἐλευθεριῶν καὶ τὴν ἀξιοποίησιν τῆς ἀρχῆς τοῦ Κράτους δικαίου καὶ τῆς νομιμότητος τῆς Διοικήσεως.

Ἀκριβῶς λοιπὸν εἰς τὴν Γαλλίαν ὑπάρχουν αἱ περισσότεραι ἀντιρρήσεις διὰ τὴν Κωδικοποίησιν τῆς Διοικητικῆς Διαδικασίας. Οἱ Γάλλοι δὲν θέλουν νὰ περιορίσουν μὲ ἓνα Κώδικα τὴν ἐλευθερίαν πού ἔχει σήμερον τὸ γαλλικὸν Συμβούλιον Ἐπικρατείας νὰ δημιουργῇ τὰς περιφήμους γενικὰς ἀρχὰς, πού ἀποτελοῦν τὸ καύχημα τοῦ γαλλικοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Γενικῶς, τὰ κυριώτερα ἐπιχειρήματα ἐναντίον τῆς Κωδικοποιήσεως εἶναι τὰ ἐξῆς:

α) Ὑπάρχει, λέγουν, δικαστής, πού ἐλέγχει τὰς διοικητικὰς πράξεις καὶ δίδει κατευθύνσεις διὰ τὴν διαδικασίαν πού πρέπει νὰ τηροῦν τὰ διοικητικὰ ὄργανα. Καὶ πρέπει ὁ δικαστής αὐτὸς νὰ εἶναι ἐλεύθερος νὰ δίδῃ ἐκάστοτε τὰς κατευθύνσεις αὐτὰς ἀκριβῶς μὲ τὴν δημιουργίαν τῶν γενικῶν ἀρχῶν, διὰ τὰς ὁποίας ὠμιλήσαμεν.

β) Ἡ ποικιλία καὶ ἡ ἀνομοιομορφία τῶν θεμάτων, πού διαχειρίζονται τὰ διοικητικὰ ὄργανα εἶναι, λέγουν, τόσον μεγάλη, ἀπέραντος θὰ ἔλεγε κανεὶς, ὥστε δὲν εἶναι δυνατὸν νὰ ρυθμίζονται ὅλαι μὲ μίαν ἐνιαίαν διαδικασίαν. Ἐνας Κῶδιξ δι' ὅλας αὐτὰς τὰς ἀπειραριθμοὺς περιπτώσεις θὰ ἦτο δύσκαμπτος καὶ θὰ ἐθύμιζε μέθοδον Προκρούστου.

Ἀπὸ τὴν ἄλλην πλευράν, ὑποστηρίζεται ὅτι ἡ Κωδικοποίησις ἔχει τὰ ἐξῆς πλεονεκτήματα :

α) Κάμνει προσιτὸν τὸ ἐφαρμοστέον δίκαιον εἰς τοὺς πολίτας.

β) Διευκολύνει τὸ ἔργον τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων καὶ τὸ ἀπλοποιεῖ.

γ) Ἐπιταχύνει τὴν διοικητικὴν ἐνέργειαν καὶ

δ) Διευκολύνει τὸν δικαστικὸν ἔλεγχον, ἐπειδὴ ὁ δικαστής εὐρίσκει συγκεντρωμένας τὰς διατάξεις πού θὰ ἐφαρμόσῃ.

Τὸ συμπέρασμα ἡμπορεῖ νὰ εἶναι ὅτι ὁ Κῶδιξ θὰ εἶναι ὠφέλιμος, ἐὰν συνταχθῇ μὲ φρόνησιν καὶ προσοχήν. Ὁ συντάκτης ἔχει νὰ σταθμίσῃ δύο στοιχεῖα, πού ἀνταγωνίζονται μεταξύ των :

Ἀπὸ τὴν μίαν πλευράν, ὑπάρχει ἡ ἀνάγκη νὰ ἀπλουστευθῇ καὶ νὰ γίνῃ ὅσον ἡμπορεῖ ταχύτερα ἡ ἐνέργεια τῶν διοικητικῶν ἀρχῶν, νὰ καταπολεμηθῇ δηλαδή ἡ πολυθρύλητος γραφειοκρατία. Ἀπὸ τὴν ἄλλην πλευράν, εἶναι ἡ ἀνάγκη νὰ ὑπάρχουν ἐγγυήσεις προστασίας τῶν πολιτῶν. Τὰ δύο αὐτὰ στοιχεῖα ἀνταγωνίζονται μεταξύ των. Π. χ., ἐὰν ἐπιβάλωμεν μίαν ἐγγύησιν, ὅπως π. χ. τὴν ἐπιταγήν, νὰ καλεῖται ὁ πολίτης καὶ νὰ ἀκούεται πρὶν ἐκδοθῇ μία πρᾶξις πού τὸν θίγει, κατ' ἀνάγκην δημιουργοῦμεν καθυστέρησιν, διότι ἡ πρόσκλησις τοῦ ἐνδιαφερομένου, ἡ προθεσμία πού θὰ ταχθῇ διὰ νὰ ἐμφανισθῇ, ἡ ὑπεράσπισις πού θ' ἀναπτύξῃ, ὅλ' αὐτὰ χρειάζονται χρόνον καὶ δημιουργοῦν καθυστέρησιν.

Ἀνάμεσα λοιπὸν εἰς αὐτὰ τὰ δύο, πρέπει ὁ συντάκτης ἐνὸς Κώδικος νὰ χαράξῃ τὸ σωστὸν σύνορον πού νὰ ἐξασφαλίσῃ συμμετρικὰ καὶ τὰ δύο. Ἀκριβῶς ὅμως αὕτῃ ἡ χρυσὴ τομὴ εἶναι ἔργον πάρα πολὺ δύσκολον.

Οἱ Κώδικες τῶν Ἀνατολικῶν Χωρῶν ἔδωσαν εἰς αὐτὸ τὸ πρόβλημα τολμηρὰς καὶ ἀπολύτους λύσεις. Πρῶτον, καθιερώνουν κατὰ κανόνα τὴν δημοσιότητα κατὰ τὴν διοικητικὴν διαδικασίαν. Αὕτῃ ἡ δημοσιότης, ἀνάλογος μὲ ἐκείνην πού τηρεῖται εἰς τὰς συνεδριάσεις τῶν δικαστηρίων, εἶναι κάτι, πού γοητεύει τὸν

καθένα, αλλά είναι προβληματική εις την πράξιν. Ἡ παράδοσις τῆς μυστικότητος κατὰ τὴν δρᾶσιν τῆς Διοικήσεως παραμένει πάντοτε σταθερὰ εἰς τὰ Δυτικά Κράτη, μὲ πολὺ ὀλίγας ἐξαιρέσεις.

Κατόπιν, οἱ Ἀνατολικοὶ Κώδικες καθιερώνουν γενικῶς τὴν ἀκρόασιν τῶν ἐνδιαφερομένων πολιτῶν. Ὁ πολίτης ἡμπορεῖ νὰ μελετήσῃ ἐλεύθερα τὸν φάκελόν του, νὰ πάρῃ ἀντίγραφα πού τὸν ἐνδιαφέρουν, νὰ εἶναι παρὼν εἰς ὅλην τὴν διαδικασίαν, μὲ δικηγόρον ἢ χωρὶς δικηγόρον κλπ.

Τὰ πάντα παρέχουν οἱ Κώδικες τῶν Ἀνατολικῶν Χωρῶν, μὲ ἐλευθεριότητα, μὲ ἀπλοχεριά θὰ ἔλεγε κανεὶς. Ὅμως, κατὰ πόσον ἡ ἀπλοχεριά αὐτή, πού ἐδόθη μὲ τόσῃν εὐκολίαν καὶ ταχύτητά, προστατεύει πραγματικὰ τὸν πολίτην, αὐτὸ νομίζω ὅτι δὲν ἡμπορεῖ νὰ τὸ γνωρίζῃ κανεὶς, παρὰ μόνον ἐὰν παρακολουθήσῃ τὸν τρόπον μὲ τὸν ὁποῖον αὐτὰ τὰ τόσον φιλελεύθερα μέτρα ἐφαρμόζονται εἰς τὴν πρακτικὴν.

Τώρα, ὡς πρὸς τὴν χώραν μας, νομίζω ὅτι τὸ πρόβλημα παρουσιάζει μίαν ἰδιορρυθμίαν.

Ἐπειδὴ εἰς τὴν χώραν μας, τὸ διοικητικὸν δίκαιον καὶ ἡ διοικητικὴ δικαιοσύνη λειτουργοῦν κατὰ τὸ γαλλικὸν πρότυπον, αἱ ἴδιαι ἀντιρρήσεις πού προβάλλονται εἰς τὴν Γαλλίαν ἐναντίον τῆς Κωδικοποιήσεως, ἐπηρεάζουν καὶ εἰς τὴν χώραν μας τὴν πρωτοβουλίαν διὰ τὴν Κωδικοποίησιν αὐτήν. Αἱ ἀντιρρήσεις αὗται εἶναι δύσκολον νὰ ἐξουδετερωθοῦν ἐξ ὁλοκλήρου.

Θὰ ἡμποροῦσε ὅμως νὰ χαραχθῇ ἓνας μέσος δρόμος, τὸν ὁποῖον θὰ προτείνω, καὶ αὐτὸς εἶναι κυρίως ὁ σκοπὸς αὐτῆς τῆς ἀνακοινώσεώς μου: δηλαδὴ νὰ ρυθμισθοῦν μὲ ἓνα Κώδικα, ἔστω καὶ Τμηματικόν, ὠρισμένα θέματα πού τὰ θεωρῶ ἐπείγοντα καὶ εἶναι φύσεως καθαρῶς διαδικαστικῆς. Ὅπως εἶναι π. χ. τὰ θέματα τῆς λειτουργίας τῶν συμβουλίων καὶ ἐπιτροπῶν, ἡ ἀπαρτία, ἡ πλειοψηφία, ἡ ἀναπλήρωσις τῶν μελῶν κλπ.

Αὐτὰ τὰ θέματα πρέπει νὰ ρυθμισθοῦν ταχέως καὶ μὲ ὁμοιομορφίαν, διότι σήμερα κάθε συμβούλιον ἔχει δικούς του κανόνας διὰ τὴν ἀπαρτίαν του ἢ διὰ τὴν πλειοψηφίαν ἢ καὶ δὲν ἔχει κανένα κανόνα καὶ τὸ κενὸν ρυθμίζεται κάθε φορὰν συμπτωματικῶς καὶ μὲ τὴν μέθοδον τῆς ἀναλογίας.

Ἐπίσης πρέπει νὰ ρυθμισθοῦν τὰ θέματα τῆς προδικασίας τῶν διοικητικῶν πράξεων, προκηρύξεων, δημοσιεύσεων, καθὼς καὶ ἓνας ἐνιαῖος καὶ ὁμοιόμορφος τρόπος κοινοποιήσεως τῶν διοικητικῶν πράξεων, δημοσιεύσεως αὐτῶν κλπ. Καὶ αὐτὰ σήμερον εἶναι σχεδὸν ἀρρυθμίιστα. Θυμοῦμαι ὅτι κάποτε, ἐκρίναμεν εἰς τὸ Συμβούλιον Ἐπικρατείας θέμα κύρους ἐκλογῆς Καθηγητοῦ Πανεπιστημίου. Εἶχε προβληθῇ ἰσχυρισμὸς ὅτι εἷς Καθηγητῆς πού ἀπουσίαζε ἀπὸ τὴν συνέλευσιν δὲν

είχε κληθῇ. Τὸ Πανεπιστήμιον ἰσχυρίσθη ὅτι ὁ ἀπουσιάζων Καθηγητὴς εἶχε κληθῇ, καὶ πρὸς ἀπόδειξιν, ἔστειλε τὸ βιβλίον κοινοποιήσεων τῶν προσκλήσεων. Ἀπέναντι ἀπὸ τὸ ὄνομα τοῦ Καθηγητοῦ ποὺ ἀπουσίαζε καὶ εἰς τὴν στήλην τῶν ὑπογραφῶν, ἀντὶ ὑπογραφῆς ὑπῆρχεν ἡ λέξις «π ό ρ τ α». Ὁ κλητὴρ, μὴ εὐρὼν τὸν Καθηγητὴν, ἔρριψε τὴν πρόσκλησιν κάτω ἀπὸ τὴν πόρτα τῆς κατοικίας του καὶ ἐβεβαίωσεν αὐτὸ τὸ νομικὸν γεγονὸς, γράφων ἐκεῖ «πόρτα». Ἦτο αὐτὸ κοινοποίησις; Καὶ ὅμως ἀπὸ τὴν σημασίαν ποὺ θὰ ἐδίναμεν εἰς αὐτὴν τὴν λέξιν «πόρτα», ἐξηρτᾶτο τὸ κύρος τῆς συνθέσεως τῆς Σχολῆς καὶ τὸ κύρος τῆς ἐκλογῆς τοῦ Καθηγητοῦ. Καὶ τί χρεωστοῦσε ὁ Καθηγητὴς αὐτός, νὰ ἀκυρωθῇ ἡ ἐκλογή του, ἐπειδὴ ἡ κοινοποίησις τῆς προσκλήσεως εἶχε γίνῃ μὲ αὐτὴν τὴν τεχνικὴν, ποὺ εἶχεν ἐπινοήσῃ ὁ κλητὴρ; Ὅσοι ἔχουν περάσει ἀπὸ τὴν δοκιμασίαν αὐτῆς τῆς ἐκλογῆς ὡς Καθηγητοῦ (καὶ τὴν ἔχομεν περάσει ἴσως οἱ περισσότεροι ἀπὸ τὰ μέλη τῆς Ἀκαδημίας), ἀναλογίζονται τί θὰ ἐσήμαινε δι' αὐτὸν τὸν Καθηγητὴν νὰ ὑποβληθῇ ἀπὸ τὴν ἀρχὴν καὶ πάλιν εἰς τὸ ἴδιον αὐτὸ μαρτύριον τῆς ἐκλογῆς, ἐξ ἀφορμῆς τῆς πρωτοτύπου αὐτῆς ἀνωμαλίας κατὰ τὴν κοινοποίησιν τῆς προσκλήσεως.

Αὐτὰ λοιπὸν τὰ θέματα πρέπει νὰ ρυθμισθοῦν ἀμέσως. Νὰ ἀφεθοῦν ὅμως ἀκόμη ὀλίγον καιρὸν εἰς τὴν δημιουργικὴν πρωτοβουλίαν τοῦ Συμβουλίου Ἐπικρατείας τὰ ἄλλα θέματα, τὰ οὐσιαστικά, ποὺ σχετίζονται ἄμεσα μὲ τὴν οὐσιαστικὴν προστασίαν τῶν πολιτῶν.

Αὐτὰ τὰ θέματα εἶναι ἀκόμη ρευστὰ καὶ ἀπὸ τὴν φύσιν των, ἀλλὰ καὶ διὰ τὸν πρόσθετον λόγον ὅτι ἡ νομολογία τοῦ Συμβουλίου Ἐπικρατείας συνέρχεται τώρα μὲ ρυθμὸν φυσικὰ πολὺ ἀργόν, ἀπὸ τὸν φοβερὸν συγκλονισμὸν ποὺ ὑπέστη κατὰ τὴν ἐπταετίαν. Πρέπει νὰ τὴν ἀφήσωμεν νὰ προσαρμοσθῇ εἰς τὰς διατάξεις τοῦ νέου Συντάγματος μας.

Ὑπάρχουν διατάξεις νέαι, μεγάλης σημασίας, εἰς τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975, ποὺ θὰ ἐπηρεάσουν ἔντονα τὴν κατεύθυνσιν καὶ τὴν διαμόρφωσιν τῆς νομολογίας τοῦ Συμβουλίου Ἐπικρατείας. Πολλὰ ἀπὸ αὐτὰς δὲν ἔχουν ἀκόμη ἀντιμετωπισθῇ μὲ ἀποφάσεις τοῦ Δικαστηρίου αὐτοῦ. Π.χ. τὸ ἄρθρον 2 τοῦ Συντάγματος, ποὺ ὀρίζει ὅτι ὁ σεβασμὸς καὶ ἡ προστασία τῆς ἀξίας τοῦ ἀνθρώπου ἀποτελοῦν τὴν πρωταρχικὴν ὑποχρέωσιν τῆς Πολιτείας. Ἡ διάταξις αὕτη μέλλει, εἴμαι βέβαιος, νὰ ἐπηρεάσῃ βαθύτατα τὴν νομολογίαν.

Ἐπίσης ἡ διάταξις τοῦ ἁρθροῦ 20, παρ. 2 τοῦ Συντάγματος, ἡ ὁποία θεσπίζει τὴν ἀκρόασιν τοῦ διοικουμένου, πρὸ τῆς ἐκδόσεως δυσμενοῦς διοικητικῆς πράξεως.

Πρέπει λοιπὸν νὰ ἀποκρυσταλλωθῇ εἰς σταθερὰς γενικὰς γραμμὰς ἡ νομο-

λογία τοῦ Συμβουλίου Ἐπικρατείας καὶ τότε νὰ χρησιμοποιήσωμεν τὰ σταθερὰ δεδομένα της καὶ νὰ τὰ συναθροίσωμεν σὲ Κώδικα. Νὰ ἀφήσωμεν λοιπὸν ἀκόμη ὀλίγον καιρὸν τὸ Συμβούλιον Ἐπικρατείας νὰ μᾶς δώσῃ σταθερὰ νομολογιακὰ στοιχεῖα διὰ τὰ οὐσιαστικὰ θέματα, νὰ προχωρήσωμεν ὅμως τώρα ἀμέσως δι' ἓνα Τμηματικὸν Κώδικα, ποὺ νὰ ρυθμίζῃ τὰ καθαρῶς διαδικαστικὰ θέματα, ποὺ δὲν ἐπηρεάζονται οὔτε ἀπὸ τὰς περιστάσεις οὔτε ἀπὸ τὰς νέας διατάξεις τοῦ Συντάγματος.

Αὐτὴ ἡ ἄμεσος ρύθμις τῶν καθαρῶς διαδικαστικῶν θεμάτων, ἡμπορῶ νὰ βεβαιώσω ὅτι θὰ εἶναι ἓνα πολὺ ἀποτελεσματικὸν μέσον καταπολεμήσεως τῆς γραφειοκρατίας, αὐτοῦ τοῦ τέρατος, ἐναντίον τοῦ ὁποίου ὅλοι ἐκ παραδόσεως καταφερόμεθα, χωρὶς ὅμως νὰ ἡμποροῦμεν νὰ τὸ καταπολεμήσωμεν.

Σημειῶνω δέ, τελειῶνων αὐτὴν τὴν ὁμιλίαν μου, ὅτι καὶ εἰς ἄλλα κράτη ἔχουν εἰσαχθῇ Κώδικες Τμηματικοὶ μόνον, ρυθμίζοντες ὠρισμένα μόνον θέματα.

Αὐτὴ εἶναι ἡ πρότασίς μου, κ. Πρόεδρε, τὴν ὁποίαν θέτω ὑπ' ὄψιν τῆς Ἀκαδημίας, καθὼς καὶ ὑπ' ὄψιν τῶν ἀρμοδίων κρατικῶν ὁργάνων.



Μετὰ τὸν κ. Στασινόπουλον ἔλαβε τὸν λόγον ὁ Ἀκαδημαϊκὸς κ. **Γ. Μιχαηλίδης - Νουάρως**, ὁ ὁποῖος εἶπε τὰ ἑξῆς :

Ὀλίγας λέξεις θὰ εἶπω ἐπὶ τῆς λίαν ἐνδιαφερούσης ἀνακοινώσεως τοῦ συναδέλφου κ. Μιχ. Στασινοπούλου, ἡ ὁποία εἶναι ἀξία πάσης προσοχῆς.

Πολὺ ῥηθῶς ὁ κ. Στασινόπουλος ἐχαρακτήρισε τὸ βιβλίον τῆς κ. Wiener ὡς σταθμὸν εἰς τὴν ἐξέλιξιν τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου τῶν συγχρόνων κρατῶν. Πράγματι ἡ θέσπισις Κώδικος τῆς ἐξωδίκου διοικητικῆς διαδικασίας ἔχει ὡς ἀπώτερον σκοπὸν τὴν βελτίωσιν τῶν μεθόδων τῆς διοικήσεως, τὴν ἀποκατάστασιν ὑγιῶν σχέσεων μεταξὺ διοικούντων καὶ διοικουμένων καὶ τὴν ἐμπέδωσιν τοῦ πνεύματος τῆς νομιμότητος καὶ τῶν ἀρχῶν τοῦ κράτους δικαίου. Ἐπὶ τοῦ θέματος τούτου ἄς μοι ἐπιτραποῦν αἱ κάτωθι γενικωτέρας φύσεως σκέψεις :

1. Ἐν πρώτοις ἐγεννήθησαν ἀμφιβολίαι περὶ τοῦ ἂν οἱ ρηθέντες σκοποὶ εἶναι δυνατὸν νὰ πραγματοποιηθοῦν διὰ τῆς ἐφαρμογῆς τοῦ ἐν λόγῳ Κώδικος. Πράγματι διὰ τῶν διατάξεων τοῦ Κώδικος τούτου προβλέπεται ὅτι, πρὸ τῆς ἐκδόσεως ἐκάστης διοικητικῆς πράξεως, ἡ διοίκησις πρέπει νὰ ἐνημερώνη τὸν ἐνδιαφερόμενον πολίτην ἐπὶ τοῦ φακέλου τῆς ὑποθέσεως, ἡ δὲ ἐνημέρωσις αὕτη, ἐκτὸς τῶν πλεονεκτημάτων της, ἔχει ὡς μειονέκτημα ὅτι ἐπιφέρει τὴν ἀπώλειαν χρόνου καὶ καθιστᾷ εὐχερεστέραν τὴν στρεψοδικίαν τοῦ πολίτου, τὴν παρέμβασιν πλαγίων

μέσων κτλ. Ἡ ἀπώλεια ὅμως αὕτη τοῦ χρόνου ἀποβαίνει ἐν τελευταίᾳ ἀναλύσει ἐπ' ὠφελείᾳ τοῦ ἐνδιαφερομένου πολίτου, διότι διὰ τῆς ἐνημερώσεως αὐτοῦ προλαμβάνονται ἢ περιορίζονται αἱ τυχόν πλημμέλειαι τῆς διοικητικῆς πράξεως καὶ οὕτω μειοῦται ὁ κίνδυνος τῆς ἀκυρώσεως αὐτῆς ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, ἣτις ἔχει ὥς συνέπειαν ἀκόμη μεγαλύτεραν ἀπώλειαν χρόνου καὶ ἄλλας ζημίας.

Μὲ ἄλλας λέξεις, διὰ τῆς ἐφαρμογῆς τῶν διατάξεων τοῦ Κώδικος Διοικητικῆς Διαδικασίας θὰ ἀσκήται προληπτικὴ ἱατρικὴ, θὰ προλαμβάνεται τὸ νόσημα ἀντὶ νὰ θεραπεύεται ἐκ τῶν ὑστέρων. Εἶναι πολὺ προτιμότερον ἢ διοικητικὴ προᾶξις, ἔστω καὶ ἐκδιδομένη μὲ μικρὰν καθυστέρησιν νὰ εἶναι ἐξ ἀρχῆς ἀπρόσβλητος, παρὰ νὰ ἐκδίδεται μὲν ταχέως, ἀλλὰ νὰ εἶναι πλημμελὴς καὶ νὰ διατρέχῃ τὸν κίνδυνον τῆς ἀκυρώσεώς της ὑπὸ τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας. Ἀπὸ τῆς ἀπόψεως ταύτης, ἂν ὁ περὶ οὗ ὁ λόγος Κῶδιξ μειώσῃ τὴν πιθανότητα τῆς ἀκυρώσεως τῶν διοικητικῶν πράξεων, θὰ εἶναι γενικότερον ὠφέλιμος καὶ θὰ συντελέσῃ εἰς τὴν βελτίωσιν τῶν σχέσεων μεταξὺ διοικούντων καὶ διοικουμένων.

2. Ἔτερον θέμα, ποὺ θὰ ἐπεθύμουν νὰ θίξω, εἶναι τὸ πρόβλημα τῆς εὐθυνοφοβίας ἢ ὁποία χαρακτηρίζει τὴν διοίκησιν εἰς τὴν χώραν μας. Λόγῳ τοῦ φόβου τῆς ἀναλήψεως εὐθυνῶν, αἱ διοικητικαὶ ἀρχαὶ ἔχουν ἐφεύρει τὴν μέθοδον τῶν πολυμελῶν συμβουλίων, τὰ ὁποῖα ἀποτελοῦνται οὐχὶ πάντοτε ἐξ ἀρμοδίων προσώπων. Μὲ τὴν μέθοδον ταύτην μετακυλίνονται αἱ εὐθύναι, ἀλλὰ ταυτοχρόνως ἐμποδίζεται ἡ λήψις ταχειῶν ἀποφάσεων, αὐξάνονται αἱ γραφειοκρατικαὶ διατυπώσεις καὶ ἡ κρατικὴ μηχανὴ κινεῖται βραδέως. Γεννᾶται τὸ ζήτημα ἂν ὁ Κῶδιξ τῆς ἐξωδίκου Διοικητικῆς Διαδικασίας εἶναι δυνατόν νὰ συντελέσῃ εἰς τὴν μείωσιν τῆς εὐθυνοφοβίας ταύτης.

Ἔχω τὴν ἐντύπωσιν ὅτι ὁ ἐν λόγῳ Κῶδιξ εἶναι πολὺ πιθανὸν νὰ ἔχῃ τὸ ἀποτέλεσμα τοῦτο: Διότι παρέχει τὴν δυνατότητα εἰς τὸ ἀρμόδιον ὄργανον (ὑπάλληλον κλπ.) νὰ σχηματίζῃ τὴν πεποίθησιν ὅτι αἱ ὑπ' αὐτοῦ ἐκδιδόμεναι διοικητικαὶ πράξεις εἶναι ὄχι μόνον τυπικῶς νόμιμοι, ἀλλὰ καὶ οὐσιαστικῶς ὀρθαί, ἀφοῦ θὰ ἐκδίδονται μετ' ἀκρόασιν τοῦ ἐνδιαφερομένου καὶ μετὰ τήρησιν ὅλων τῶν λοιπῶν ἐγγυήσεων τῆς ἀμερολήπτου ἐξετάσεως τῆς ὑποθέσεως.

Ἐὰν ἡ θέσπισις τοῦ Κώδικος ἔχῃ τὸ ἀποτέλεσμα τοῦτο, τότε ὅλοι πρέπει νὰ ταχθῶμεν ὑπὲρ τῆς ταχείας εἰσαγωγῆς αὐτοῦ. Ἐὰν ὅμως ὁ Κῶδιξ δὲν πρόκει-ται νὰ ἔχῃ τοιοῦτον ἀποτέλεσμα, ἀλλὰ θὰ συντελέσῃ ἀπλῶς εἰς τὸν πολλαπλασιασμόν τῶν γραφειοκρατικῶν διατυπώσεων, τότε βεβαίως ἡ θέσπισις αὐτοῦ θὰ εἶναι βλαβερὰ καὶ πρέπει νὰ ἀποφευχθῇ. Ἐπὶ τοῦ σημείου τούτου θὰ παρεκάλουν τὸν

συνάδελφον κ. Μιχ. Στασινόπουλον νὰ προβῇ εἰς ὅσας ἤθελε κρίνει ἀναγκαίας διευκρινίσεις ἢ συμπληρώσεις.

★

Ὁ κ. **Στασινόπουλος** ἔλαβεν ἐκ νέου τὸν λόγον καὶ εἶπε τὰ ἑξῆς :

Εὐχαριστῶ τὸν ἀγαπητὸν συνάδελφον κ. Γ. Μιχαηλίδην - Νουάρων διὰ τὰς παρατηρήσεις του.

Ὁ κ. Νουάρως προτείνει καὶ νέον ὅρον «ἐξώδικος διοικητικὴ διαδικασία». Ἔχει τὸ πλεονέκτημα ὅτι εἶναι μονολεκτικός, ἀμφιβάλλω ὅμως ἂν θὰ γίνῃ δεκτὸς ἀπὸ τοὺς εἰδικοὺς τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου, διότι πάντως ἐνθυμίζει δικονομίαν.

Οἱ τύποι εἰς τὸ Διοικητικὸν Δίκαιον εἶναι θεσπισμένοι ἀκριβῶς διὰ τὴν προστασίαν τοῦ πολίτου καὶ ὄχι διὰ νὰ δημιουργοῦν δυσχερείας καὶ κωλυσιεργείας. Ὁ κ. Odent, Ἀντιπρόεδρος τοῦ Γαλλικοῦ Συμβουλίου Ἐπικρατείας, ἔγραψεν ὅτι «οἱ τύποι καὶ ἡ διαδικασία εἶναι μία τεχνική, προωρισμένη νὰ ζωογονῇ τὸ δίκαιον (une technique vivifiant le droit)». Καὶ ὁ μέγας Jhering ἔχει πεῖ ὅτι «ἡ διαδικασία εἶναι δίδυμος ἀδελφὴ τῆς ἐλευθερίας». Ἔτσι βλέπομεν ἡμεῖς εἰς τὸ Διοικητικὸν Δίκαιον τοὺς τύπους. Καὶ ἐὰν προτείνω τὴν κωδικοποίησίν των, εἶναι ἀκριβῶς γιὰ νὰ γίνουν περισσότερον ἀπλοὶ καὶ γνωστοί, γιὰ νὰ ἐφαρμόζονται καλύτερα καὶ νὰ παρέχουν τὴν μεγαλυτέραν δυνατὴν προστασίαν εἰς τοὺς πολίτας. Ὁ τύπος προστατεύει τὸν πολίτην. Ἡ παράβασις τοῦ τύπου ἀπὸ τὴν Διοίκησιν γίνεται ἐμφανὴς καὶ ἐλέγχεται εὐκόλως ἀπὸ τὸν διοικητικὸν δικαστὴν, ἐνῶ σφάλματα περὶ τὴν ἐκτίμησιν κλπ. πολλὰκις δυσκόλως ἐλέγχονται. Δι' αὐτὸ θέλω νὰ ἐξαγάγω τὸν ἀγαπητὸν συνάδελφον κ. Γ. Μιχαηλίδην - Νουάρων ἀπὸ τὴν ὄχι ὀρθὴν ἐντύπωσιν, ὅτι οἱ τύποι τῆς Διοικητικῆς Διαδικασίας θὰ ἐδημιουργοῦν γραφειοκρατικὰς περιπλοκάς καὶ θὰ ἔβλαπτον τοὺς πολίτας. Ἀντιθέτως, τοὺς προστατεύουν, διότι εἶναι ἐγγύησις διὰ τὴν ὀρθὴν ἐφαρμογὴν τοῦ νόμου.

#### R É S U M É

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter à l'Académie l'ouvrage de Mme Céline Wiener, Chargée de Recherches au C. N. R. S., intitulé «Vers une Codification de la Procédure Administrative» avec une préface de M. Raymond Odent, Président de Section au Conseil d'État Français.

Cet ouvrage a une importance capitale dans l'histoire du problème de la Codification de la Procédure Administrative non contentieuse. Il

contient les textes de tous les Codes admis jusqu'ici dans les divers pays, donnant ainsi un tableau général de l'état actuel du problème.

Il est à noter que parmi les pays qui n'ont pas encore admis un Code de la Procédure Administrative est la France, l'Italie et la Belgique ; ce sont des pays, où la jurisprudence administrative a une assez longue histoire d'évolution et de développement.

Quant à notre pays, Mme Wiener nous a fait l'honneur d'insérer dans son livre et dans les pages 404 et suiv. un «Avant - Projet de Code de Procédure Administrative non contentieuse» rédigé par nous - même, à titre privé, en 1967 et publié dans les revues helléniques.

L'auteur ajoute à chaque texte une préface contenant l'historique de son admission et un commentaire toujours très réussi et propre à initier justement le lecteur. Elle expose aussi les avantages que présente une Codification, aussi que les arguments qui sont ordinairement invoqués contre cette Codification.

On peut conclure que Mme Wiener nous a donné un ouvrage qui est déjà considéré comme indispensable aux lecteurs qui s'intéressent au droit administratif et la science administrative.

Je profite de l'occasion que me donne la présentation du livre de Mme Wiener, pour faire une proposition relative à la question de la Codification dans notre pays :

Je propose de procéder tout de suite à la Codification d'une Partie seulement de la Procédure dite non contentieuse ; ce serait l'ensemble des dispositions «procédurales» à proprement parler, comme elles sont les dispositions les règles concernant le fonctionnement des organes administratifs collectifs, leur existence légale, le quorum, les modes de publication et de notification des acts administratifs etc. Je propose en même temps de remettre, pour le moment, la codification des dispositions qui sont liées avec des problèmes «de fond» (si l'on peut dire). Parce qu'il y a de problèmes «de fond» même dans l'ensemble d'un Code de «procédure».

Je suis amené à proposer cette solution, parce que notre nouvelle Constitution de 1975, dont notre pays est maintenant doté, après la chute de la tyrannie, contient un certain nombre des dispositions tout à fait nouvelles qui sont très libérales et dont nous pouvons être fiers. Elles

vont influencer foncièrement la jurisprudence de notre Conseil d'État et les principes généraux qui s'en dégagent.

Parmi ces dispositions, je mentionne l'article 2 : «le respect et la protection de la valeur de la personne humaine constituent l'obligation primordiale de l'État», et l'article 20, paragraphe 2 : «le droit de la personne intéressée à une audition préalable s'applique également à toute action ou mesure administrative prise au détriment de ses droits ou de ses intérêts».

Il est donc indispensable de donner à notre Conseil d'État le temps nécessaire pour interpréter et appliquer ces dispositions nouvelles et donner les solutions, qui illustreront sa jurisprudence. Au contraire, nous pouvons ne pas retarder la codification des dispositions dites purement procédurales, qui ne sont pas influencées par les dispositions nouvelles de notre Constitution.

C'est une proposition que je me permets de présenter devant notre Académie, ainsi qu'aux autorités compétentes de notre pays.

---