

Editorial

Το δίκαιο της διοικητικής οργάνωσης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως το αποαίδι της ελληνικής θεωρίας του διοικητικού δικαίου. Η συντριπτική πλειοψηφία των μελετών επικεντρώνεται παραδοσιακά στη διοικητική διαδικασία και τη δικαστική προστασία. Τα δε τελευταία χρόνια, το ενδιαφέρον των θεωρητικών αναλύσεων εστιάζεται πρωτίστως σε πεδία του ειδικού διοικητικού δικαίου, όπως το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.

Σε ένα μεγάλο βαθμό, αυτή η παραμέληση του δικαίου της διοικητικής οργάνωσης οφείλεται στην προσαρμογή της επιστημονικής έρευνας στις απαιτήσεις της δικηγορικής αγοράς ή και στην αντίληψη ότι η διοικητική οργάνωση αποτελεί ένα τεχνικό ζήτημα που πρέπει να απασχολεί προεχόντως άλλα γνωστικά πεδία, όπως τη διοικητική επιστήμη. Άλλωστε, ακόμη και όταν η νομική θεωρία αποφασίζει να ασχοληθεί με ζητήματα που συνδέονται με τη διοικητική οργάνωση, οι σχετικές αναλύσεις εμφανίζουν έναν έντονα πρακτικό προσανατολισμό. Έτσι, στο δίκαιο των συλλογικών οργάνων δίνεται έμφαση περισσότερο στις συνέπειες της παραβίασης επιμέρους διατάξεων της διοικητικής διαδικασίας, λιγότερο στη μέθοδο της ερμηνείας τους και πολύ λιγότερο στη συνταγματική προβληματική της εκάστοτε επιλογής του μοντέλου οργάνωσης της διοικητικής δράσης.

Εντούτοις, ορισμένες από τις μεγαλύτερες τομές στη δημόσια διοίκηση συμβαίνουν ακριβώς στο επίπεδο της διοικητικής οργάνωσης. Δεν πρόκειται μόνο για το «επιτελικό κράτος», το οποίο αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί την αιχμή του δόρατος της αυτάρεσκης ρητορικής της σημερινής Κυβέρνησης γύρω από τη φερόμενη ως εκσυγχρονιστική πολιτική της. Πρόκειται επίσης -και κυρίως- για την υλοποίηση και την εμπέδωση μιας σειράς ευρύτερων συστημικών μεταρρυθμίσεων, όπως οι ποικίλες μορφές λειτουργικής ιδιωτικοποίησης ολοένα και περισσότερων τομέων κρατικής δράσης, οι οποίοι απομακρύνονται από τη σφαίρα επιρροής του δημοσίου δικαίου, και η ίδρυση πολυάριθμων ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες προάγουν τη ρυθμιστική μετάλλαξη της δημόσιας διοίκησης. Υπό το πρίσμα αυτό, το δίκαιο της διοικητικής οργάνωσης δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα προνομιακό πεδίο εξειδικευμένων τεχνοκρατικών αναλύσεων. Αποτελεί ένα αντικείμενο έρευνας με θεμελιώδη θεσμικά διακυβεύματα.

Για παράδειγμα, ορισμένες από τις σημαντικότερες αλλαγές που επήλθαν τα τελευταία χρόνια στην ανώτατη εκπαίδευση είναι αυτές που προβλέφθηκαν, με τον Ν. 4957/2022, σχετικά με τη σύσταση, τη συγκρότηση και τη λειτουργία του

περίφημου συμβουλίου διοίκησης των πανεπιστημίων. Τα τελευταία, μολονότι είναι πλήρως αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σωματειακού χαρακτήρα, διοικούνται πλέον από ένα συλλογικό όργανο που, κατά τα 5/11, αποτελείται από πρόσωπα ξένα προς την ακαδημαϊκή κοινότητα. Ο τρόπος ανάδειξης αυτών των προσώπων δεν διασφαλίζει το επίπεδο δημοκρατικής νομιμοποίησης που παραδοσιακώς επιδιωκόταν, ενώ ο μεταξύ τους διάλογος ρυθμίζεται με όρους που προσιδιάζουν περισσότερο σε όργανο που εκδίδει ατομικές διοικητικές πράξεις παρά στο συλλογικό όργανο διοίκησης ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου που προορίζεται να χαράσσει τη στρατηγική κάθε πανεπιστημίου συνθέτοντας διαφορετικές ή και αντίθετες πολιτικές αντιλήψεις. Όλες αυτές οι αλλαγές φαίνεται, δυστυχώς, ότι αντιμετωπίζονται με έναν κάποιον τεχνοκρατικό κυνισμό και νομιμοποιούνται χωρίς ιδιαίτερη δυσκολία από τη νομολογία, η οποία επικυρώνει συστηματικά παρόμοιες νομοθετικές πρωτοβουλίες.

Μελετώντας τη συλλογική αρχή στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, ο Βασίλης Τσιγαρίδας αφήνει να διαφανούν οι παραπάνω προβληματισμοί, χωρίς να αναφέρεται ρητώς σε αυτούς. Οι αναλύσεις του επικεντρώνονται στο δίκαιο των συλλογικών οργάνων από ιστορική και μεθοδολογική σκοπιά. Στο πρώτο μέρος της μελέτης του, ο συγγραφέας παρουσιάζει την ιστορική εξέλιξη των πηγών της συλλογικής αρχής στην ελληνική έννομη τάξη και διαπιστώνει ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας προτιμούσε τις γενικές αρχές του δικαίου από τον τυπικό νόμο, ακόμη και τον κωδικοποιητικό. Με τον τρόπο αυτόν, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έθετε τη διοικητική καθημερινότητα υπό το ευέλικτο πλαίσιο των γενικών αρχών και επιπλέον επεφύλασσε για τον εαυτό του έναν ιδιαίτερο δικαιοπλαστικό ρόλο που στρεφόταν (και) απέναντι στον νομοθέτη. Στο δεύτερο μέρος της μελέτης, αναλύεται ο μηχανισμός επίλυσης των προβλημάτων που ανακύπτουν, στις μέρες μας, στο δίκαιο των συλλογικών οργάνων. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι, παρά τη θετική του προδιάθεση για τις γενικές αρχές, το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται να καταφεύγει πλέον, με συστηματικό τρόπο, στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, για να αντιμετωπίσει ιδίως ζητήματα λειτουργίας διοικητικών οργάνων που δεν είναι ενταγμένα στην κεντρική διοίκηση. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο μοιάζει να επιδιώκει την «ομογενοποίηση» όλων των συλλογικών οργάνων, ανεξαρτήτως των ειδικότερων χαρακτηριστικών τους. Αυτή η τάση καθολικής εφαρμογής του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, την οποία ο Τσιγαρίδας αποκαλεί «εκδιοικητισμό», δεν αποτυπώνεται μόνο στη νομολογία αλλά έχει υιοθετηθεί και από τον νομοθέτη, ο οποίος τείνει να υποβαθμίζει τις ιδιαίτερες συνθήκες λειτουργίας διάφορων συλλογικών οργάνων στα οποία προέχει η πολιτική αντιπαράθεση.