

ΛΟΓΟΣ ΕΠΙ ΤΗ ΑΠΟΧΩΡΗΣΕΙ

Σωτήριος Αλ.Ρίζος, Πρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας.

Κύριε Πρόεδρε της Δημοκρατίας, Μακαριώτατε, Κύριε Υπουργέ της Δικαιοσύνης, Κυρίες και Κύριοι, αγαπητές μου και αγαπητοί μου Συνάδελφοι, Σας ευχαριστώ θερμώς ότι τιμάτε την συνεδρία αυτή που σηματοδοτεί το τέλος αλλά και την συνέχεια. Το δεύτερο είναι και το σπουδαιότερο.

Ευχαριστώ ιδιαίτερω τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας εξ ονόματος του θεσμού, τον οποίο γνωρίζει καλά, ακούστηκε στην αίθουσα αυτή επί πολλά χρόνια, απήλαυσε το Συμβούλιο της Επικρατείας και εμείς ακούσαμε και καρπωθήκαμε το νομικό του λόγο και τα νομικά του επιχειρήματα. Ευχαριστώ επίσης ιδιαίτερω τον Μακαριώτατο, τον Αρχιεπίσκοπο της ειρηνεύσεως και της σιωπής.

Αποχωρεί σήμερα το μισό επιτελείο του Συμβουλίου της Επικρατείας, τέσσερις Αντιπρόεδροι και ο Πρόεδρος, μετά 40 περίπου χρόνια υπηρεσίας προς το θεσμό. Χρόνος που αντιστοιχεί περίπου στο μισό της ζωής του Δικαστηρίου και συμπίπτει με όλη τη ζωή της Δημοκρατίας του 1975. Συνυφάνθη η Δημοκρατία αυτή και με το Συμβούλιο της Επικρατείας. Παρήλασε απ'εδώ όχι μόνον η ελληνική πολιτική ιστορία αλλά και η ευρωπαϊκή, καθ'ο μέρος απεικονίζονται αμφότερες στο παραγόμενο δίκαιο. Αλλωστε, τι είναι το Κράτος κατά κύριο λόγο, πέραν του δικαίου? Του δικαίου, νοουμένου ως συμπλέγματος κανόνων, από τη στιγμή που αρχίζει

η διαδικασία κατασκευής τους μέχρι τη στιγμή της εφαρμογής τους.

Ηρθαν εδώ τα πάντα. Το δίκαιο του προσωπικού της δημοσίας διοικήσεως, το δίκαιο της οργανώσεως της δημοσίας εκπαιδεύσεως, περιλαμβανομένων των οδοντηρών νόμων για τα πανεπιστήμια, το δίκαιο του περιβάλλοντος και της πολεοδομίας, το οικονομικό δίκαιο, η δημόσια σύμβαση, το δίκαιο των κοινωνικών ασφαλίσεων, το δίκαιο της φορολογίας, το δίκαιο των αλλοδαπών και της ιθαγενείας και τέλος το σπουδαιότατο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σχεδόν όλη η Πολιτική, οι διακυμάνσεις της, οι ανατάσεις και οι κατωφέρειες, επιτυχίες και αποτυχίες. Η μεταβλητότητα της Πολιτικής, η έλλειψη σεβασμού στο νομοθετικό έργο του προκατόχου, η πομπώδης διακήρυξη ότι ο νόμος καταργείται και αντικαθίσταται με νέο, ο οποίος θα είναι ο άριστος. Το μέλλον όμως και του νέου νόμου θνησιγενές, θύμα του επόμενου νομοθέτη. Με θλίψη παρακολουθήσαμε την έλλειψη συνέχειας σε όλα τα μεγάλα θέματα, την έλλειψη ικανότητας να κτίσουμε επάνω στο προηγούμενο οικοδόμημα αντί να το γκρεμίζουμε για να δημιουργήσουμε τελικά το ακατανόητο οικοδόμημα του Πύργου της Βαβέλ. Αυτή είναι η μία πτυχή. Η άλλη ήταν η ποιότητα της διαδικασίας και του περιεχομένου του νόμου. Υπέστη και κατά τη Δημοκρατία αυτή ανήκεστη βλάβη ο νόμος του Κράτους Δικαίου. Διότι ο νόμος του Κράτους Δικαίου έχει ορισμένα χαρακτηριστικά, που του επιτρέπουν να ρυθμίσει την κοινωνική ύλη και να τύχει εφαρμογής. Την γενικότητα και τη συμπερίληψή του σε ένα αυτόνομο, διακεκριμένο όχημα: κάθε

αντικείμενο ρυθμίζεται με ορισμένους κανόνες οι οποίοι τοποθετούνται σε ένα και μόνο νόμο. Όχι «και άλλες διατάξεις», που θολώνουν τη ρύθμιση, εμποδίζουν τη γνώση από δικαστές, διοίκηση, πολίτες.

Πέραν της νομοθεσίας, παρήλασε από την αίθουσα αυτή και το σύνολο της Διοικήσεως. Η Διοίκηση απεκαλύφθη και κατά τις θετικές της πλευρές και κατά τις αρνητικές. Εκεί όπου στη δομή της και στη λειτουργία της επικράτησαν οι κλασικές αρχές οργανώσεως, τα δείγματα ήταν θετικά, εκεί όπου σταδιακά με νομοθεσίες άστοχες, πειραματικές και ενίοτε κομματικής στοχεύσεως, αποδομήθηκε η ιεραρχία, παρέλυσε η Διοίκηση ως σύστημα ταχείας και αποδοτικής λειτουργίας παραγωγής απτών αποτελεσμάτων. Η εικόνα που αποκομίσαμε από τον φάκελο των υποθέσεων, όπου είναι εναργής όλη η διαδικασία παραγωγής της διοικητικής πράξεως αλλά και από τις δίκες που προκλήθηκαν από την αμφισβήτηση προαγωγών, πειθαρχικών διαδικασιών χωρίς τέλος κλπ, πιστοποιούν ότι η ελληνική διοίκηση οδηγήθηκε σε μία κατάσταση, που αδυνατεί να υποστηρίξει τους σκοπούς του Κράτους, δεδομένου ότι καθ'οδόν και με τη συνέργεια της Πολιτικής, οργανώθηκε με αρχές αυτοπροστασίας του προσωπικού της, κεκαλυμμένες με τον μανδύα της δημοκρατικής αρχής. Με αλληπάλληλους νόμους δημιουργήθηκε αχλός περί την αποστολή και τη σπουδαιότητα της Διοικήσεως. Απομακρυνθήκαμε από τους κλασικούς αρχιτέκτονες των συγχρόνων διοικήσεων. Ένας εξ αυτών, ο Bismarck είχε πει: «Με κακούς νόμους και καλούς υπαλλήλους μπορεί κανείς να κυβερνά,

με κακούς όμως υπαλλήλους δεν ωφελούν σε τίποτε και οι άριστοι νόμοι»¹

Ερωτάται ποιο ρόλο διαδραμάτισε το Δικαστήριο αυτό και όλη η Διοικητική Δικαιοσύνη κατά την περίοδο αυτή. Εν πολλοίς διεκρίθη από τους λοιπούς σχηματισμούς του Κράτους. Διεκρίθη αλλά και υπήρξε θύμα μιάς βασικής εσφαλμένης αντιλήψεως που καλλιεργήθηκε τόσο από τον νομικό κόσμο όσο και από τον πολιτικό κόσμο εν ευρεία έννοια. Εν μέρει και από τα ίδια τα μέλη του δικαστηρίου. Η εσφαλμένη αντίληψη, απομακρυσμένη από τα κρατούντα στα ανεπτυγμένα κράτη, είναι αυτή που λέγει ότι η δ.δ. και ένα ανώτατο διοικητικό δικαστήριο θα διορθώνουν όλα τα κακά της Διοικήσεως, είναι αυτή που μεταθέτει το κέντρο βάρους από τη Διοίκηση στη Δικαιοσύνη. Ότι μπορούμε να διαλύουμε τη Διοίκηση, να πολλαπλασιάζουμε την ποσότητά της αδιαφορώντας για την ποιότητα της (μισθοί, κίνητρα διακρίσεως κλπ) και ως αντιστάθμισμα να διαμορφώνουμε μία λεπτεπίλεπτη, σχολαστική, υπερπροστατευτική νομολογία, η οποία προσανατολισμένη στα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων δεν κατορθώνει να περισώσει την αποτελεσματικότητά της. Οδηγεί όμως τελικά στη βραχυκύκλωση και της ίδιας της Διοικητικής Δικαιοσύνης και στην ανατρεπτική του Κράτους Δικαίου επιβράδυνση στην απονομή της. Αυτά καταδεικνύουν πόσο αδιέξοδα και ασήμαντα είναι τα ημίμετρα, που λαμβάνονται κατά καιρούς με δηλούμενο σκοπό την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης, των οποίων οι εμπνευστές ουδόλως αποτολμούν να ασχοληθούν με τον βασικό

¹ «Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten läßt sich immer noch regieren. Bei schlechten Beamten aber helfen die besten Gesetze nichts».

συντελεστή της ευνομίας η της ανομίας, με τον βασικό δημιουργό των συγκρούσεων που είναι προεχόντως η Διοίκηση υπό καθεστώς άτακτης νομοθετικής παραγωγής.

Παρ' όλα αυτά, η περίοδος αυτή είχε πολύ καλές στιγμές για το Δικαστήριο, με δεδομένο ότι και η νοσηρότητα αναδεικνύει τον ρυθμιστικό ρόλο του Δικαστή. Ένα από τα σπουδαιότερα χαρακτηριστικά της περιόδου αυτής υπήρξε η σταθεροποίηση και η εμπάθυνση του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Σε σημαντικό βαθμό το Συμβούλιο της Επικρατείας εξελίχθηκε σε ένα δικαστήριο με πολλά χαρακτηριστικά συνταγματικού δικαστηρίου. Η εξέλιξη αυτή υποβοηθήθηκε από μια βραδεία αλλά σχετικώς σταθερή εξέλιξη της πολιτικής κουλτούρας με πρότυπο το ανεπτυγμένο δυτικό κράτος, που παρ' όλη την έλλειψη συνέπειας, χαρακτήρισε την Δημοκρατία του 1975, τουλάχιστον μέχρι την εκδήλωση της κρίσεως του 2010, οπότε εμφανίζονται τάσεις αμφισβητήσεως του δυτικού προτύπου και τροπής σε ακαθόριστα σχήματα, κατά το μάλλον και ήττον μηδενιστικά. Υποβοηθήθηκε επίσης το δικαστήριο από το εισαγόμενο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το οποίο ενίσχυσε πολύ την ποιότητα του εθνικού δικαίου στους τομείς ενδιαφέροντος της Κοινότητας. Και στον τομέα αυτό το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε μεγάλη επιτυχία, αποτέλεσμα μιάς επίπονης προσπάθειας από όλα τα μέλη του. Πρέπει όμως να τονισθεί, ότι το πολυσήμαντο γεγονός της συμμετοχής μας στην ΕΕ είχε και δυσμενείς συνέπειες στην λειτουργικότητα του Δικαστηρίου, με δεδομένο ότι πλέον τόσο αυτό όσο και η Διοίκηση καθίσταντο αποδέκτες δύο πηγών

δικαίου: μιάς από το εσωτερικό και μιάς δεύτερης από το εξωτερικό, επίσης πληθωρικής και ενίοτε μη ρεαλιστικής όπως και η πρώτη.

Όμως ο συνταγματικός έλεγχος αμφισβητήθηκε. Από διαφορετικές κατευθύνσεις και για διαφορετικούς λόγους. Και όχι πάντοτε κατά τον ήρεμο και τεκμηριωμένο τρόπο της ευρωπαϊκής παραδόσεως. Αλλοτε αμφισβητήθηκε για λόγους που υπέκρυπταν την αξίωση του ανελέγκτου πράξεων και παραλείψεων της εναλλασσόμενης πολιτικής εξουσίας. Διευτώνετο τότε η κατηγορία της πολιτικοποίησης των δικαστών, της οικειοποίησης αρμοδιοτήτων της πολιτικής εξουσίας. Αλλά το θέμα αυτό έχει διευκρινισθεί από την περίοδο του Μεσοπολέμου, στη δεκαετία της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης, όταν το αρμόδιο Ανώτατο Δικαστήριο περιέλαβε σε απόφασή του την πρόταση: «Στο υπόβαθρο κάθε συνταγματικής έριδος υπάρχει ένα πολιτικό ζήτημα, το οποίο είναι κατάλληλο να εξελιχθεί σε ζήτημα εξουσίας»²

Κάποτε, όμως, η κριτική ανέδειξε επιτυχώς λάθη και υπερβάσεις ορίων σε διάφορα πεδία. Μνημονεύω εδώ περιπτώσεις της νομολογίας περί την προστασία του περιβάλλοντος και τον σχεδιασμό των πόλεων, όπου πράγματι οι τάσεις, μετά κάποιο χρόνο, απέκτησαν χαρακτηριστικά σκληρόνσεως και επιδεικτικής βουλησιοκρατίας, οδήγησαν δε τελικώς σε αποτελέσματα αρνητικά. Επρόκειτο πλέον για ανατροπή της ισορροπίας των

² «...im Hintergrund jedes Verfassungsstreites steht eine politische Frage, die geeignet ist sich zur Machtfrage auszuwachsen». Βλ. Gerhard Leibholz, *Das Spannungsverhältnis von Recht und Politik in der Verfassungsrechtssprechung* στον Τμητικό Τόμο Ηλία Κυριακοπούλου, 1969, σ.851.

στοιχείων που συνθέτουν της αρχή της **βιώσιμης αναπτύξεως**, δηλαδή της οικονομικής αναπτύξεως, της κοινωνικής ειρήνης και της προστασίας του περιβάλλοντος. Εδώ και αρκετό καιρό όμως το δικαστήριο είχε την πρόνοια να ακολουθήσει μιά αθόρυβη και μεθοδική αναδιάταξη της νομολογίας του και πιστεύω ότι σε σύντομο χρόνο θα επιτύχει την ισορροπία, προς το συμφέρον του και προς το συμφέρον του Κράτους.

Αυτά διά τους ομαλούς καιρούς. Οι οποίοι περιείχαν βεβαιότητες, διασφαλισμένη, αδιατάρακτη ελευθερία του δικαστού, άνεση χρόνου και εν πολλοίς αμεριμνησία για το οικονομικό κόστος αποφάσεων καθώς και μια χαρακτηριστική επικέντρωση στα δικαιώματα και μία χαρακτηριστική επίσης παραμέληση τονισμού των υποχρεώσεων των πολιτών. Ήταν η χαρακτηριστική πολιτική κουλτούρα της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας, απολύτως κυρίαρχη σε όλο το πολιτικό και κοινωνικό φάσμα. Η οποία αμφισβητήθηκε πλέον από τα πράγματα και συγκλονίσθηκε μετά το 2010, χωρίς καν να υπάρξουν ακόμη οι καθαρές πολιτικοκοινωνικές παραδοχές και χωρίς να διατυπωθεί ακόμη η αντίθετη πρόταση. Στην περίοδο που διανύουμε, όλα η σχεδόν όλα, άλλαξαν στη ζωή του Δικαστηρίου. Η ελευθερία μειώθηκε σημαντικά, όχι από παρεμβάσεις προσώπων αλλά από την επιβολή των πραγμάτων. Οι βεβαιότητες αναιρέθηκαν. Το πεδίο δράσεως του Δικαστηρίου διευρύνθηκε με την καθημερινή ενασχόληση με σπουδαίες πολιτικές αποφάσεις, νόμους που αλλάζουν τη ζωή των ανθρώπων, αλλά δυσχεράνθηκε διότι μειώθηκαν οι εναλλακτικές

λύσεις. Η Πολιτική, ηττημένη και ολονέν και περισσότερο ετεροκαθοριζόμενη, με ολονέν και ολιγότερη εξουσία, μεταφέρει στο Δικαστήριο τα προβλήματά της, τα οποία όμως φαίνεται να μην μπορούν να επιλυθούν με τα εργαλεία που αυτό διαθέτει, δηλαδή κυρίως με το Σύνταγμα της Χώρας. Παρεμβάλλεται εν προκειμένω το θέμα που εμφανίζεται αρχαιόθεν στις μεγάλες κρίσεις, όταν διακυβεύεται η ύπαρξη της Πολιτείας, όταν γεννάται το ερώτημα για τη σχέση της απώλειας της ισχύος ενός Κράτους με την ισχύ του δικαίου του. Κάπως παραλλαγμένο είχε τεθεί το ερώτημα αυτό σε πολλά σημεία της Ιστορίας του **Θουκυδίδη** αλλά κυρίως στην εξής πρόταση που διατύπωσαν οι Αθηναίοι στον γνωστό διάλογο με τους Μηλίους: «...εξ ίσου γνωρίζομεν και οι δύο, ότι κατά την συζήτησιν των ανθρωπίνων πραγμάτων το επιχείρημα του δικαίου αξίαν έχει, όπου ίση υπάρχει δύναμις προς επιβολήν αυτού, ότι όμως ο ισχυρός επιβάλλει ό,τι του επιτρέπει η δύναμις του και ο ασθενής παραχωρεί ό,τι του επιβάλλει η αδυναμία του»³. Κατά την άποψή μου, το αξίωμα αυτό πλανάται στις διασκέψεις αφανώς, με τους μεν να θεωρούν ότι ισχύει όχι μόνον για την Πολιτική Εξουσία αλλά και για τον δικαστή, με τους δε να κλίνουν προς την άρνησή του. Έτσι δημιουργείται συστημικό αδιέξοδο, αδυναμία εναρμονίσεως της Πολιτικής με τη νομολογία και αντιστρόφως αδυναμία υποβοηθήσεως της Πολιτικής από τη νομολογία, στο δυσχερέστατο έργο της εξόδου

³ Θουκυδίδης, βιβλίο Ε 89: «...τα δυνατά δ'εξ ών εκάτεροι αληθώς φρονούμεν διαπράσσεσθαι, επισταμένους προς ειδότας ότι δίκαια μεν εν τω ανθρωπείω λόγω από της ίσης ανάγκης κρίνεται, δυνατά δε οι προύχοντες πράσσουνσι και οι ασθενείς ξυγχωρούσιν».

Μετάφραση Ελ. Βενιζέλου σελ. 294.

από την Κρίση. Στο πλαίσιο αυτό των συγκρουομένων ρόλων, το Δικαστήριο επιχειρεί μια προσπάθεια συμβιβασμού συνταγματικών αρχών και ασκούμενης πολιτικής, άλλοτε όμως καταλήγει σε μια ακύρωση της Πολιτικής, ιδίως σε θέματα του Κοινωνικού Κράτους. Με τη βαθύτερη σκέψη ότι θα πρέπει να παραμείνει όχι ακέραιο αλλά τουλάχιστον ο σκελετός, ο κορμός του Κοινωνικού Κράτους. Όχι για λόγους συναισθηματικούς αλλά κυρίως για λόγους ευστάθειας της Πολιτείας, ακριβώς κατά το σχήμα του Πλάτωνος στους **Νόμους**: «...θα πρέπει να ληφθεί πρόνοια, ώστε να μην υπερβούν οι μεν πλούσιοι όριο πλούτου, οι δε πτωχοί όριο πενίας, διότι η υπερβολική αύξηση του πλούτου και η υπερβολική αύξηση της πενίας είναι πρόξενoi των μεγίστων κακών στις πόλεις, λόγω κυρίως της μοιραίας συγκρούσεώς τους»⁴.

Καταλήγοντας, θα μου επιτρέψετε να διατυπώσω την άποψη ότι τόσο η κρίση όσο και η αδυναμία τερματισμού της κρίσεως προκαλούνται από την κυριαρχία εσφαλμένων ιδεών. Οι οποίες σε μεγάλο βαθμό παραμένουν ακλόνητες. Όλες η οι περισσότερες από αυτές είναι αντίθετες προς αυτές που επικρατούν στα Δυτικά Κράτη. Αναντιστοιχία δικαιωμάτων υποχρεώσεων, έξαρση της ανομίας ως αποδεικτικού δημοκρατίας, άρνηση της συνέχειας στην κρατική δομή, άρνηση δημιουργίας αποτελεσματικής διοικήσεως, υποβιβασμός της ηθικής της εργασίας, με κορυφαία από όλες την ενδημούσα εσφαλμένη αντίληψη ότι η εξασθένηση της κρατικής εξουσίας οδηγεί σε μία υποτιθέμενη άνθηση των

⁴ Πλάτωνος Νόμοι 744B «Δει γαρ εν πόλει που, φαμέν, τη του μεγίστου νοσήματος ου μεθεξούση, ο διάστασιν η στάσιν ορθότερον αν ειη κεκλήσθαι, μήτε πενίαν την χαλεπήν ενείναι παρά τισιν των πολιτών μήτε αυ πλούτον, ως αμφοτέρων τικτόντων ταύτα αμφοτέρα. Νυν ουν όρον δει τούτων εκατέρου τον νομοθέτην φράζειν».

ατομικών δικαιωμάτων. Κανένα μέτρο οικονομικό, καμιά ανάπτυξη, καμιά έξωθεν βοήθεια, δεν πρόκειται να ανατρέψει την καθοδική πορεία των πραγμάτων, εφ' όσον μένει άθικτος ο κόσμος των εσφαλμένων ιδεών. Στον 19^ο αιώνα, ένας από τους συνεχιστές της ελληνικής πολιτικής φιλοσοφίας, ο Hegel διατύπωσε την περίφημη πρόταση: «Η θεωρητική εργασία μεταβάλλει τις καταστάσεις περισσότερο από την πρακτική(εργασία). Εάν συντελεσθεί επανάσταση στον κόσμο των ιδεών, καμιά πραγματικότητα δεν μπορεί να αντισταθεί».⁵

Εν αναμονή πάντοτε καλύτερων ημερών, το Συμβούλιο της Επικρατείας θα συνεχίσει την εργασία του - βεβαίως υπό αντίξοες συνθήκες. Όμως, εφ' όσον συντρέξουν δύο βασικές προϋποθέσεις, αυτή, της βελτιώσεως των εσωτερικών του επιλογών και αυτή, της κατά το μάλλον η ήττον ορθολογικής επιλογής της ηγεσίας του από την εκάστοτε πολιτική εξουσία, έχω την πεποίθηση ότι θα παίξει σημαντικό ρόλο στην επιβίωση του εγχωρίου Κοινωνικού Κράτους Δικαίου.

Αγαπητές μου και αγαπητοί μου συνάδελφοι, σας εύχομαι να επιχειρήσετε και να ολοκληρώσετε το ταξίδι. Πάντοτε στο νου σας να έχετε την Ιθάκη.

Αθήνα, 5 Ιουνίου 2015.

⁵ Georg W.F. Hegel, Brief an Niethammer, 28.10.1808: „Die theoretische Arbeit bewegt mehr Zustände in der Welt als die praktische. Ist erst das Reich der Vorstellungen revolutioniert, so hält die Wirklichkeit nicht aus“.