



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**  
**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ**  
**ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα: Η αρχή της χρηστής διοίκησης σε θεωρία και νομολογία-  
Μελέτες περιπτώσεων από τον Συνήγορο του Πολίτη**

**The principle of sound administration in theory and in case law-Case studies  
from the Greek Ombudsman**

**Γεωργία Ακούσογλου (Α.Μ.: ΔΜ2001 )**

**Επιβλέπων καθηγητής: Βασίλειος Γ. Τζέμος**

**Αθήνα**

**Οκτώβριος 2022**

Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών  
στη Δημόσια Διοίκηση-Δημόσιο Μάνατζμεντ στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής.

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ: Γεωργία Ακούσογλου

ΜΗΝΑΣ/ΕΤΟΣ: ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ/2022

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © Γεωργία Ακούσογλου, 2022

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. Allrightsreserved.

Η έγκριση της μεταπτυχιακής διατριβής από το Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής δεν  
υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του.

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ


Η κάτωθι υπογεγραμμένη Γεωργία Ακούσογλου του Νικολάου, με αριθμό μητρώου Δ.Μ.2001 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημόσια Διοίκηση-Δημόσιο Μάνατζμεντ του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών & Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι..... και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα

  
Γεωργία Ακούσογλου

## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΙ: Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα

ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

βλ.: Βλέπε/τε

Γνμδτ.: Γνωμοδότηση

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΚΟ: Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί

ΔΕφ: Διοικητικό Εφετείο

ΔΙΕΚ: Δημόσιο Ινστιτούτο Επαγγελματικής Κατάρτισης

Διοικ.Δ: Διοικητικό Δίκαιο

ΔΠρ: Διοικητικό Πρωτοδικείο

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Σ.: Ελεγκτικό Συνέδριο

εδ.: Εδάφιο

ΕΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

επ.: επόμενες σελίδες

ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Εφημερίδα Δ.Δ.: Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

ΙΝΕΔΙΒΙΜ: Ίδρυμα Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης

Κ.Υ.Α.: Κοινή Υπουργική Απόφαση

ΚΔΔιαδ: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

ΜΠρ: Μονομελές Πρωτοδικείο

Ν. ή ν.: Νόμος

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΝΣΚ: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Ολ.: Ολομέλεια

ΟΠΕΚΑ: Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα

παρ.: παράγραφος

Σ.: Σύνταγμα

ΣΕΚ: Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

σκ.: σκέψη

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣτΠ: Συνήγορος του Πολίτη

ΤοΣ: Το Σύνταγμα (περιοδικό)

Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία εξετάζει το ζήτημα της χρηστής διοίκησης υπό το πρίσμα θεωρητικών και νομολογιακών προσεγγίσεων. Πιο συγκριμένα, στο πλαίσιο της παρούσας μεταπτυχιακής μελέτης, επιχειρείται η ανάπτυξη μιας σειράς επιμέρους γενικών και ειδικών ζητημάτων, που συνδέονται με την αρχή της χρηστής διοίκησης. Στο πλαίσιο τούτο, ιδιαίτερη έμφαση δίδεται και, κατά το δυνατόν, εκτενέστερη ανάπτυξη επιχειρείται γύρω από τα ζητήματα της εννοιολογικής προσέγγισης της εν λόγω αρχής, της σύνδεσής της με άλλες αρχές που διέπουν τη διοικητική δράση, καθώς και του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη, ο οποίος ως Ανεξάρτητη Αρχή διά του διαμεσολαβητικού του ρόλου προβαίνει σε πλείστες περιπτώσεις στην εφαρμογή της κρινόμενης αρχής, προς το σκοπό παροχής προστασίας των δικαιωμάτων και συμφερόντων των διοικουμένων. Έτσι, μέρος της συνολικής προσπάθειας σκοπεί να καταδείξει ιδιαιτέρως ενδιαφέρουσες περιπτώσεις, αποτελούσες πεδίο ειδικής έρευνας και γόνιμου προβληματισμού, κατά τις οποίες εφαρμόστηκε η αρχή της χρηστής διοίκησης έπειτα από την παρεμβατική δράση του Συνηγόρου του Πολίτη.

Τέλος, στο εγχείρημα τούτο, καθοριστική τυγχάνει η αναφορά στην ειδική και γενική βιβλιογραφία, καθώς και το πλήθος των σχετικών δικαστικών αποφάσεων, που πραγματεύονται τα ανωτέρω ζητήματα περί της αρχής της χρηστής διοίκησης.

Λέξεις κλειδιά: Δημόσια Διοίκηση, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικές Αρχές, Κακοδιοίκηση, Συνήγορος του Πολίτη

## ABSTRACT

This paper examines the issue of good administration in the light of theoretical and jurisprudential approaches. More comparatively, in the context of this postgraduate study, the development of a series of individual general and specific issues, linked to the principle of good administration, is attempted. In this context, special emphasis is placed and, if possible, more extensive development is attempted around the issues of the conceptual approach of the principle in question, its connection with other principles that govern administrative action, as well as the institution of the Ombudsman in the Greek legal order, which as an Independent Authority, through its mediating role, in most cases implements the considered authority, with the aim of providing protection for the rights and interests of the governed. Thus, part of the overall effort aims to demonstrate particularly interesting cases, which were a field of special research and fruitful reflection, in which the principle of good administration was applied after the intervention of the Ombudsman.

Finally, in this project, the reference to the special and general literature, as well as the number of relevant judicial decisions, which deal with the above issues regarding the principle of good administration, is decisive.

Keywords: Public Administration, Administrative Law, General Principles, Maladministration, Greek Ombudsman



## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	6
ABSTRACT	7
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	14
ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ	14
1.1. «Η έννοια της διοικητικής διαδικασίας»	14
1.2. «Οι θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής δράσης»	16
1.3. «Εννοιολογική ανάλυση της κακής-μη χρηστής διοίκησης στη διοικητική δράση»	19
1.4. «Από τη διοίκηση στη χρηστή δημόσια διοίκηση»	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	28
Εννοιολογική ανάπτυξη της αρχής της χρηστής διοίκησης σε θεωρία και νομολογία	28
2.1 «Η έννοια και το περιεχόμενο της χρηστής διοίκησης»	28
2.2 «Η αρχή της χρηστής διοίκησης ως δικλείδα ασφαλείας της διοικητικής δράσης έναντι των διοικούμενων» (διακριτική ευχέρεια δράσης της διοίκησης)	33
2.3. «Νομικό πλαίσιο και νομολογιακή προσέγγιση της αρχής της χρηστής διοίκησης»	34
2.3.1. «Νομικό πλαίσιο»	34
2.3.2. «Τα θεμελιώδη δικαιώματα άμυνας»	38
2.3.2.1. «Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης»	38
2.3.2.2. «Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο»	42
2.3.2.3. «Το δικαίωμα αναφοράς σε συνδυασμό με την αιτιολογία της διοικητικής πράξης και την υποχρέωση της διοίκησης για αιτιολογημένη απάντηση στις αποφάσεις της»	43
2.3.3. «Η αρχή της χρηστής διοίκησης στην ελληνική νομολογία»	44

2.4 «Η «εκλεκτική συγγένεια» της αρχής της χρηστής διοίκησης με άλλες αρχές διοικητικού δικαίου»	48
2.4.1. «Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης»	48
2.4.2. «Η Αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης»	49
2.4.3. «Η Αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου»	50
2.4.4. «Αρχή Αναλογικότητας»	50
2.4.5. «Αρχή επιείκειας»	53
2.4.6. «Η αρχή της διαφάνειας»	53
2.5. «Ο θεσμός του Ombudsman στην Ευρώπη»	55
2.5.1. «Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής»	57
2.6. «Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη»	59
2.6.1. «Ευρύτερο πλαίσιο»	59
2.6.2. «Το πρόσωπο του Συνηγόρου του Πολίτη σε γενικές γραμμές»	62
2.6.3. «Πεδίο δράσης»	63
<b>ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ</b>	65
3. Cases εφαρμογής χρηστής διοίκησης από τον Συνήγορο του Πολίτη	65
Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	65
3.1 Εισαγωγικές Παρατηρήσεις	65
3.2. «Μη ανάθεση διδακτικών ωρών μαθημάτων ΔΙΕΚ σε εκπαιδευτές, κατά παράβαση του οδηγού σπουδών» (05.02.2021)	66
3.3. «Απαλλαγή μεταπτυχιακών φοιτητών με αναπηρία από τέλη φοίτησης» (04.07.2022)	68
3.4. «Πρόσβαση εργαζομένου με αναπηρία στις εγκαταστάσεις εκπαιδευτικού ιδρύματος» (13.07.2020)	71
3.5. «Ανάκληση απορριπτικής απόφασης σε αίτημα ανανέωσης άδειας διαμονής αλλοδαπού» (08.02.2021)	73
3.6. «Ανανέωση αδειών διαμονής δικαιούχων διεθνούς προστασίας από την Ελληνική Αστυνομία» (31.07.2020)	75

ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ	78
4. Cases εφαρμογής χρηστής διοίκησης από τον Συνήγορο του Πολίτη	78
Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη	78
4.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	78
4.2. «Η απαγόρευση χρήσης μαντίλας κατά την πρακτική άσκηση νοσηλευτικής σε κλινικές δημόσιου νοσοκομείου» (08.07.2022)	78
4.3. «Παρέμβαση του Συνηγόρου στην περίπτωση αδικαιολόγητου αποκλεισμού υποψήφιας από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης» (15.10.2021)	82
4.4. «Απαλλαγή ατόμων με αναπηρία από το τέλος ταξινόμησης και τα τέλη κυκλοφορίας» (26.02.2021)	84
4.5. «Χορήγηση ΑΦΜ σε υπήκοο τρίτης χώρας με βεβαίωση υποβολής αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής» (29.10.2020)	87
4.6. «Αυτοδίκαιη άρση παρακράτησης κυριότητας οχημάτων» (12.05.2021)	88
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	91
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	95

## ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Στη σύγχρονη πραγματικότητα η δημόσια διοίκηση εμφανίζει ορισμένες δυσλειτουργίες και συμπτώματα, τα οποία κατά κύριο λόγο συνίστανται στη γραφειοκρατική νοοτροπία, στην πολυνομία και στη συνακόλουθη αναπαραγωγή άκαμπτων πρακτικών και στην έλλειψη ανάπτυξης επαρκών μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Δυσλειτουργίες που αν εξέλειπαν θα μπορούσαν να οδηγήσουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοικητικής διαδικασίας καθώς και στο δύσμορφο σχεδιασμό της οργανωτικής δομής της. Οι ανωτέρω πλημμέλειες που εντοπίζονται στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης οδηγούν στην αναστολή της προόδου και της αποτελεσματικότητας, αλλά παράλληλα θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι αποτελούν παράγοντες κακοδιοίκησης, που σαφώς δεν ευνοούν τους πολίτες. Τουναντίον λειτουργούν σε βάρος των συμφερόντων τους.

Εν όψει της ανωτέρω ενίοτε πλημμελούς παροχής υπηρεσιών εκ μέρους της διοίκησης στον πολίτη και της ταλαιπωρίας που υφίσταται ο τελευταίος, σε πλείστες περιπτώσεις, κατά τις συναλλαγές του με τη δημόσια διοίκηση, κρίνεται επιτακτική η ανάγκη άμεσης επίλυσης όλων των ανωτέρω, ώστε η δημόσια διοίκηση να παύσει να αποτελεί θεσμικό πεδίο συμπύκνωσης φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αναποτελεσματικότητας.

Στο πλαίσιο τούτο, αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η εξέταση σε αδρές γραμμές της αρχής της χρηστής διοίκησης, όπως αυτή ισχύει και εφαρμόζεται ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, υπό το πρίσμα θεωρητικών και νομολογιακών προσεγγίσεων καθώς και η εξέταση ορισμένων περιπτώσεων–υποθέσεων στις οποίες εντοπίζεται η εφαρμογή της εν λόγω αρχής, έπειτα από την παρέμβαση της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη στη δράση των φορέων του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Κατά τη διάρκεια της πολυετούς εξειδίκευσής της από τη νομολογία, διαπλάθεται και ταυτόχρονα διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής της στη διοικητική πρακτική.

Όπως θα διαφανεί μέσα από την ανάλυση των επιμέρους θεματικών ενοτήτων, που απαρτίζουν την παρούσα εργασία, η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί όριο, προϋπόθεση και εχέγγυο για τη νόμιμη δράση της δημόσιας διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, αποτελεί όριο, διότι οριοθετεί τη δράση της δημόσιας διοίκησης, ιδίως

όταν αυτή ασκείται κατά διακριτική ευχέρεια. Προϋπόθεση, καθότι δεν νοείται νόμιμη δράση εφόσον δεν τηρείται η χρηστότητα στη διοίκηση. Και εχέγγυο, διότι με την εφαρμογή της διασφαλίζεται τόσο η εύρυθμη κρατική λειτουργία όσο και κυρίως η προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

Η παρούσα εργασία, λοιπόν, επικεντρώνεται στη θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση της αρχής της χρηστής διοίκησης και σε γενικές γραμμές διαπραγματεύεται το ζήτημα της διασφάλισης του πολίτη στους κόλπους δράσης της δημόσιας διοίκησης. Σαφώς, σκοπός της εργασίας δεν είναι η καταγραφή των προβλημάτων και παθογενειών της δημόσιας διοίκησης, αλλά η έρευνα προς μια οπτική στραμμένη προς την υπάρχουσα νομική πραγματικότητα σε συνδυασμό με την κρισιμότητα των σημερινών περιστάσεων.

Όπως θα διαφανεί κάτωθι, η χρηστή διοίκηση αποτελεί τον νομικό κανόνα, με την εφαρμογή του οποίου η δημόσια διοίκηση υπηρετεί τους πολίτες σύννομα, ποιοτικά και αποτελεσματικά και μάλιστα προσαρμοζόμενη και ανταποκρινόμενη στις πραγματικές κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν αλλά και στις *in in concreto* περιστάσεις μιας συγκεκριμένης υπόθεσης.<sup>1</sup> Επιπροσθέτως, εκ της ανάλυσης της έννοιας και του περιεχομένου της αρχής της χρηστής διοίκησης, της αποκρυστάλλωσης και του διευρυνόμενου πεδίου εφαρμογής της μέσω της νομολογιακής εξειδίκευσης καθώς και από τη σύνδεσή της με άλλες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου αλλά και από τις μελέτες περιπτώσεων διοικουμένων από αναφορές τους στον Συνήγορο του Πολίτη, θα αναδειχθεί η διοικητική της προσφορά και συμβολή στη δράση της δημόσιας διοίκησης, στην προστασία των διοικουμένων πολιτών αλλά και στην προάσπιση του γενικότερου δημόσιου συμφέροντος.

Εν όψει των ανωτέρω, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας αρχικά επιχειρείται μια γενική προσέγγιση των αρχών της διοικητικής δράσης και στη συνέχεια ακολουθεί μια εννοιολογική προσέγγιση της αρχής της χρηστής διοίκησης υπό το πρίσμα τόσο της θεωρίας όσο και της νομολογίας. Συγκεκριμένα, εξετάζεται ενδελεχώς το περιεχόμενο της κρινόμενης αρχής, το νομικό πλαίσιο που τη διέπει σύμφωνα με το εθνικό μας δίκαιο και σε συνοπτική αντιπαραβολή με την ισχύ της αρχής στο ενωσιακό δίκαιο. Περαιτέρω, αναλύεται το ζήτημα της διακριτικής ευχέρειας δράσης της διοίκησης σε συνάρτηση με την αρχή της χρηστής διοίκησης

---

<sup>1</sup>Ράϊκος, Δ., «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 316.

και η σύνδεση της με ορισμένες άλλες αρχές, όπως επί παραδείγματι με την αρχή της διαφάνειας και της νομιμότητας. Πριν ολοκληρωθεί το δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας, εξετάζεται ο θεσμός του Ombudsman στην Ευρώπη καθώς και ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη, δίδοντας έμφαση στα πεδία δράσης του. Στο τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο σκιαγραφούνται ορισμένες περιπτώσεις εφαρμογής της χρηστής διοίκησης από το Συνήγορο του Πολίτη, ενώ στο τέλος της εργασίας παρατίθενται οι συμπερασματικές παρατηρήσεις, που εξήχθησαν από τις επιμέρους θεματικές ενότητες, και οι βιβλιογραφικές πηγές, που αξιοποιήθηκαν για τη συγγραφή της παρούσα εργασίας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

### ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

#### 1.1. Η έννοια της διοικητικής διαδικασίας

Η διοικητική διαδικασία καθορίζεται από ένα μεγάλο αριθμό απρόσωπων κανόνων δικαίου<sup>2</sup> και αποτελείται από ένα σύνθετο σύστημα ενεργειών, τόσο στο προπαρασκευαστικό όσο και στο εκτελεστικό της στάδιο. Εμπερικλείει δε, εκτός από τις απαραίτητες ενέργειες των διοικητικών οργάνων και τις ενέργειες που απαιτούνται από τους διοικούμενους για την παραγωγή μιας διοικητικής πράξης. Σύμφωνα με μια άλλη διατύπωση, η διοικητική διαδικασία αποτελεί «το κανάλι, στο οποίο κυλάει η δραστηριότητα της Διοίκησης, μέχρις ότου αποκρυσταλλωθεί σε μια συγκεκριμένη πράξη».<sup>3</sup> Ως εκ τούτου, ο νομοθέτης υποχρεούται να θεσπίσει κανόνες διαδικασίας οι οποίοι θα εξυπηρετούν, αφενός τη λειτουργική αποτελεσματικότητα της διοίκησης και αφετέρου την ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες (ΣτΕ 1376/2018).<sup>4</sup>

Σύμφωνα με την γενική αρχή της νομιμότητας του διοικητικού δικαίου, τα διοικητικά όργανα οφείλουν πάντα να ενεργούν *intra legem* και *secundum legem*. Μέσα στα όρια του νόμου και σύμφωνα με αυτόν.<sup>5</sup> Συνεπώς η εκτελεστική λειτουργία οφείλει να υποτάσσεται στη νομοθετική, αφού η τελευταία είναι άμεσα λαϊκά νομιμοποιημένη, σύμφωνα και με την συνταγματική αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, όπου όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό για τον λαό. Οι νομοθετικοί κανόνες, είτε προσδιορίζουν επακριβώς τη διαδικασία μιας διοικητικής πράξης υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις (δέσμια αρμοδιότητα), είτε ορίζουν τα άκρα όρια εντός των οποίων η διοίκηση οφείλει να ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια και να δράσει με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

Η γενική αρχή της νομιμότητας θέτει το «σκληρό» περίβλημα εντός του οποίου θα κινηθεί η διοικητική διαδικασία. Η αρχή της χρηστής διοίκησης, διεισδύει στο

---

<sup>2</sup>Σπηλιωτόπουλος, Ε., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», τόμος 1, Σάκκουλα, 7<sup>η</sup> έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σελ.155.

<sup>3</sup>Σιούτη, Γ., Η Διοικητική Διαδικασία στο Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., Φλογαίτης, Σ., «Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ.249.

<sup>4</sup>Γέροντας, Α., «Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020, σελ.193.

<sup>5</sup>Μανιτάκης, Α., «Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας», Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1994, σελ.128.

«εύπλαστο» εσωτερικό της διοικητικής δράσης, ιδίως όταν αυτή ασκείται κατά διακριτική ευχέρεια. Κεντρικός στόχος της χρηστής διοίκησης είναι αφενός, η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και αφετέρου, η προστασία των δικαιωμάτων των διοικούμενων πολιτών. Η εφαρμογή της στη διοικητική πρακτική λειτουργεί συμπληρωματικά και συνεπικουρεί την αρχή της νομιμότητας, δεσμεύοντας τη διοικητική δράση, οριοθετώντας τα άκρα όρια της διακριτικής της ευχέρειας και διασφαλίζοντας την προστασία των διοικούμενων. Ανεξάρτητα λοιπόν, από την ευχέρεια διαμόρφωσης του περιεχομένου μιας διοικητικής πράξης, αυτή δεν μπορεί να είναι αθεμελίωτη και αναπόδεικτη αλλά θα πρέπει να τηρείται για την παραγωγή της η προβλεπόμενη από κανόνες δικαίου διοικητική διαδικασία.

Με τον νόμο 2690/1999 (Α' 45) κυρώθηκε ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔιαδ) στον οποίο συναρθρώνονται οι κυριότεροι κανόνες της διοικητικής διαδικασίας. Η νομοθετική κωδικοποίηση της διοικητικής διαδικασίας συμβάλλει καθοριστικά στην εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης αλλά και στον περιορισμό της κρατικής αυθαιρεσίας, διασφαλίζοντας τα δικαιώματα των διοικούμενων πολιτών, όπως το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, το δικαίωμα αναφοράς στη διοίκηση, κ.α.<sup>6</sup> Η προσήλωση στη διαδικασία και στον τρόπο κατάρτισης της διοικητικής πράξης αποσκοπεί στην ορθολογικότερη, κατά το δυνατόν, διαμόρφωση του περιεχομένου της πράξης αλλά κυρίως στην προστασία των διοικούμενων.<sup>7</sup>

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι στην έννοια της διοικητικής πράξης εμπίπτουν, μεταξύ άλλων, τα έγγραφα της δημόσιας διοίκησης, όπως επί παραδείγματι απλά ενημερωτικά έγγραφα, έγγραφα διαβιβαστικά, πρακτικά συλλογικών οργάνων, γνωμοδοτήσεις, ατομικές και κανονιστικές διοικητικές πράξεις με εκτελεστό χαρακτήρα, υλικές ενέργειες της δημόσιας διοίκησης, πράξεις διοικητικής εκτέλεσης, η επικοινωνία με τους διοικούμενους και η παροχή υπηρεσιών προς τους τελευταίους καθώς και οι διοικητικές συμβάσεις δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου και οι παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης.<sup>8</sup>

Εκ των ανωτέρω συνάγεται με σαφήνεια ότι η διοικητική διαδικασία δεν αποτελεί μια τυπική παράθεση κανόνων δικαίου αλλά ενέχει τη δική της αυταξία,

---

<sup>6</sup>Σπηλιωτόπουλος, Ε., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Σάκκουλα, 11<sup>η</sup>εκδ., Αθήνα 2002, σελ.164.

<sup>7</sup>Σιούτη, Γ.,ό.π., σελ.250.

<sup>8</sup> Τζέμος, Β., «Εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο και αρχές δικαίου και μάνατζμεντ», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ. 5 επ.



αφού μπορεί να διαμορφώσει το περιεχόμενο μιας πράξης. Η αρχή της νομιμότητας και συμπληρωματικά η αρχή της χρηστής διοίκησης περιβάλλουν όλη τη διαδικασία σχηματισμού της βούλησης του διοικητικού μηχανισμού, η οποία αποκρυσταλλώνεται με την παραγωγή μιας πράξης και συμβάλλουν καθοριστικά στην εξασφάλιση ότι και το δημόσιο συμφέρον θα διαφυλαχθεί αλλά και τα δικαιώματα των πολιτών θα προστατευθούν από αυθαιρεσίες του κρατικού μηχανισμού.

## 1.2. Οι θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής δράσης

Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περιλαμβάνουν ένα πλέγμα κανόνων δικαίου «που δεν αναγράφονται μεν ρητώς και γενικώς σε κανένα νομοθετικό κείμενο, αλλά προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του ισχύοντος δικαίου, όπως εκφράζεται σε διάφορες ειδικές ρυθμίσεις σε διοικητικούς ή άλλους (π.χ. ιδιωτικού δικαίου) νόμους ή σε βασικές συνταγματικές διακηρύξεις σχετικές με την μορφή του πολιτεύματος ή την γενική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου».<sup>9</sup>

Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου αφορούν και ρυθμίζουν στην ουσία τη δημόσια διοίκηση ως διοικητική οργάνωση και ως διοικητική δράση. Με τις αρχές της διοικητικής οργάνωσης και τις αρχές της διοικητικής δράσης χαράσσεται η κεντρική φιλοσοφία, ο βασικός άξονας του ενδεικνυόμενου τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Οι αρχές της διοικητικής οργάνωσης και οι αρχές της διοικητικής δράσης, μολονότι δεν συμπίπτουν πλήρως, πάντοτε λειτουργούν επικουρικά υπέρ της αρχής της νομιμότητας και υπηρετούν τέσσερις βασικούς σκοπούς: την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την τήρηση του δικαίου, την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από τη δημόσια διοίκηση.<sup>10</sup>

Βαρύνουσα σημασία για την ευχερέστερη κατανόηση της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής δράσης έχει το δίπολο «κυβέρνηση και διοίκηση», ενώ βασικοί πυλώνες της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής δράσης αποτελούν η αρχή της

---

<sup>9</sup>Δαγτόγλου, Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σελ.106.

<sup>10</sup>Τζέμος, Β., «Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013, σελ.26.

νομιμότητας και η αρχή της ιεραρχίας, δεδομένου ότι οι εν λόγω αρχές «συλλειτουργούν και διέπουν την διοικητική δράση».<sup>11</sup>

Οι κυριότερες γενικές αρχές είναι η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, η αρχή της επεικειάς, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας.<sup>12</sup>

Την ύπαρξη και τη νομική ισχύ των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου επικυρώνουν οι δικαστικές αποφάσεις, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες αφενός τις επικαλούνται και τις εφαρμόζουν και αφετέρου διατυπώνουν και συγκεκριμενοποιούν το περιεχόμενό τους. Και καθώς το περιεχόμενο τους δεν είναι αυστηρά προσδιορισμένο εξασφαλίζεται και η σύνδεση της έννομης τάξης με την διαρκώς μεταβαλλόμενη κοινωνική πραγματικότητα.<sup>13</sup>

Σύμφωνα λοιπόν με μία άποψη, οι γενικές αρχές έχουν νομολογιακή προέλευση. Ορθότερη θεωρείται η γνώμη, ότι οι γενικές αρχές είναι άγραφοι κανόνες δικαίου που απορρέουν από τις συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις, αναδεικνύονται όμως και συγκεκριμενοποιούνται από τη νομολογία, με την αναζήτηση της πραγματικής βούλησης του νομοθέτη από τον δικαστή.<sup>14</sup> Ο ρόλος της νομολογίας είναι διττός: από την μία πλευρά, ασκεί έλεγχο προκειμένου να διαπιστώσει εάν εφαρμόστηκε ο κανόνας δικαίου από τη διοίκηση και από την άλλη, εάν η διοικητική δράση αποσκοπεί όπως οφείλει, στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.<sup>15</sup>

Εν κατακλείδι, δύναται να λεχθεί, ότι οι γενικές αρχές έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα και εφαρμόζονται όταν δεν υπάρχει ρητώς διατυπωμένος σχετικός κανόνας δικαίου, ερμηνεύοντας την πραγματική βούληση του λελογισμένου και σώφρονος νομοθέτη.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup>Τζέμος, Β., στο ίδιο, σελ. 6.

<sup>12</sup>Ακριβοπούλου, Χ., Ανθόπουλος, Χ., «Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο», Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, Αθήνα 2015, σελ.23.

<sup>13</sup>Χρυσανθάκης, Χ., «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015, σελ.38.

<sup>14</sup>Στο ίδιο, σελ.38, Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α., «Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή- θεμελιώδεις έννοιες», Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ.136, Τάχος, Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008, σελ.125.

<sup>15</sup>Κοϊμτζόγλου, Ι., «Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σελ.124.

<sup>16</sup>Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α., «Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ.18.

Η τυπική ισχύς των γενικών αρχών εξαρτάται από το επίπεδο των κανόνων δικαίου, όπου κάθε μία από τις γενικές αρχές εξάγεται.<sup>17</sup> Διακρίνονται σε συνταγματικού επιπέδου, όπως π.χ. η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25, παρ.1Σ), οπότε και υπερισχύουν των τυπικών και ουσιαστικών νόμων και σε νομοθετικού επιπέδου, ιδίως μετά την κύρωση του ΚΔΔιαδ όπου εμπεριέχονται αρκετές αρχές του διοικητικού δικαίου.<sup>18</sup>

Η σπουδαιότητα των γενικών αρχών στο σύγχρονο διοικητικό δίκαιο θεωρείται ότι μειώνεται βαθμιαία<sup>19</sup> λόγω της θεμελιώσής τους σε ρητούς συνταγματικούς (η προηγούμενη ακρόαση του διοικούμενου) ή νομοθετικούς (η αρχή της αμεροληψίας, ΚΔΔιαδ) κανόνες ή της αναγνώρισης της συνταγματικής τους προέλευσης (αρχή της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης).<sup>20</sup> Όσο περισσότερο καθορίζεται με σαφήνεια ο κανονιστικός και νομικά δεσμευτικός χαρακτήρας της έννοιας της δημοκρατίας, του σεβασμού της προστασίας της ανθρώπινης αξίας, της ισότητας, της προστασίας της ανθρώπινης προσωπικότητας, της εμπιστοσύνης, τόσο οι γενικές αρχές θα συνάγονται απευθείας από το Σύνταγμα και θα μετεξελιχθούν σε συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές του διοικητικού δικαίου.<sup>21</sup>

Η συμβολή των γενικών αρχών στο διοικητικό δίκαιο είναι καθοριστική. Κατά την επικρατέστερη άποψη, η καθιέρωση του διοικητικού δικαίου ως αυτοτελή νομικού πεδίου, οφείλεται στην αναζήτηση των ίδιων των γενικών αρχών και στην κοινή εφαρμογή τους. Και παρά το γεγονός ότι έχουν έννοια αόριστη, η λειτουργική τους αρμοδιότητα είναι καθορισμένη. Ενώνουν τους διαφορετικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου σε ένα μεθοδικό όλο και συνδιαλέγουν τον άτεγκτο νόμο με την πραγματική κατάσταση.<sup>22</sup> Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο Κόρσος, *«Οι εν λόγω γενικές αρχές αποτελούν κρίκους συστατικούς, κρίκους χρυσούς των κατ' ιδίαν διατάξεων του ΔιοικΔ. Και βοηθούν στην ερμηνευτική του νοήματος αυτών αποκάλυψη. Διότι, πράγματι, οι διατάξεις του ΔιοικΔ (όπως άλλωστε παντός δικαίου) αποκτούν το αληθές, το υπό του νομοθέτου ηθελημένο νόημα αυτών, με άλλες λέξεις αποκτούν την ακριβή αυτών διάσταση μόνον εφ' όσον ερμηνεύονται υπό το φως, που*

---

<sup>17</sup>Φλογαΐτης, Σ., Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, στο Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., Φλογαΐτης, Σ., *«Διοικητικό Δίκαιο»*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ.55.

<sup>18</sup>Χρυσανθάκης, Χ., ό.π., σελ.39, Τάχος, Α., ό.π., σελ.125.

<sup>19</sup>Δαγτόγλου, Π., ό.π., σελ.107.

<sup>20</sup>Σπηλιωτόπουλος, Ε., *«Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου»*, τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 15<sup>η</sup> εκδ., Αθήνα 2017, σελ.60.

<sup>21</sup>Δαγτόγλου, Π., ό.π., σελ.129.

<sup>22</sup>Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α., *«Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ»*, ό.π., σελ.18.

*ρίχνουν επ' αυτών τα κατ' ιδίαν του δικαίου νοήματα, εν τέλει δε το υπέρτατο, το καθολικό νόημα του δικαίου».*<sup>23</sup>

### 1.3. Εννοιολογική ανάλυση της κακής-μη χρηστής διοίκησης στη διοικητική δράση

Η δράση της δημόσιας διοίκησης νοείται ως η δράση που επιφέρει νομικές μεταβολές στην κατάσταση των πραγμάτων και των σχέσεων των ανθρώπων στις διαφορετικές όψεις της κοινωνικής τους ζωής, με θετικά ή αρνητικά αποτελέσματα. Όταν δε, η δράση αυτή εκδηλώνεται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις και δεν ακολουθεί ή αναιρεί το δίκαιο, τότε ερευνάται ως παράνομη, αντιδεοντολογική ή αντισυνταγματική και αντίστοιχα οριοθετούνται οι ανάλογες μορφές της κακοδιοίκησης.<sup>24</sup> Η δημόσια διοίκηση, όπως υπαγορεύεται από την ύπατη γενική αρχή της νομιμότητας, οφείλει να ενεργεί μόνο όταν προβλέπεται και επιτρέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις και κανόνες, ασκώντας τις αρμοδιότητές της σύμφωνα με το νόμο αλλά κυρίως, με το πνεύμα του νόμου και το αίσθημα δικαίου που επικρατεί στη Χώρα.<sup>25</sup>

Η αρχή της χρηστής διοίκησης υπακούει πρωτίστως στην αρχή της νομιμότητας. Δεν θα μπορούσε άλλωστε να συμβαίνει το αντίθετο, όταν με τη λειτουργία που επιτελεί διαφυλάσσονται οι διοικούμενοι πολίτες από πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης. Πράξεις ή παραλείψεις στις οποίες μπορεί να ενέχεται το στοιχείο της παρανομίας, της διακριτικής ή άνισης μεταχείρισης, ιδίως όταν η διοίκηση δρα κατά διακριτική ευχέρεια. Η ευχέρεια επιλογών ως προς τα μέσα ή τους τρόπους δράσης δεν μπορεί και δεν πρέπει να οδηγεί στην ασυδοσία. Ακόμα και όταν απουσιάζει η δέσμια αρμοδιότητα, η δημόσια διοίκηση ενεργεί εντός ενός ευρύτερου μεν κανονιστικού πλαισίου, το οποίο όμως προσδιορίζει και αναγνωρίζει αυτήν την ευχέρεια, η οποία θα πρέπει να εφαρμόζεται με γνώμονα την εξυπηρέτηση των σύννομων αιτημάτων των πολιτών. Σε αντίθετη περίπτωση, η δημόσια διοίκηση

---

<sup>23</sup>Κόρσος, Δ., «Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ.174-175.

<sup>24</sup>Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., «Διοικητική Επιστήμη: Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012, σελ.21.

<sup>25</sup>Στο ίδιο, σελ.23.

ελέγχεται διοικητικά ή δικαστικά για την υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας που της παρέχεται.<sup>26</sup>

Η χρηστή διοίκηση αποτελεί τον αντίθετο πόλο της κακής διοίκησης. Ως κακοδιοίκηση θεωρείται η ανεπιτυχής ενέργεια ή παράλειψη εκ μέρους των θεσμικών οργάνων του κράτους, τα οποία δεν ενεργούν σύμφωνα με το νόμο ή δεν τηρούν τις αρχές της χρηστής διοίκησης. Σύμφωνα, δε, με άλλον ορισμό ως κακοδιοίκηση νοείται η παραβίαση των κανόνων της ορθής, ήτοι της χρηστής διοίκησης (αντικειμενική έννοια της κακοδιοίκησης) ή/και η διοίκηση, η οποία δεν προσδίδει εμπράκτως την προσήκουσα σημασία στις νόμιμες προσδοκίες του διοικούμενου (λειτουργική έννοια της κακοδιοίκησης). Σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, τον οποίο εξέδωσε ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά το έτος 2001, η κακοδιοίκηση συνίσταται «όταν ένα αρμόδιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει».<sup>27</sup>

Η παρανομία, ως έκφραση της παραβίασης των ισχυόντων κανόνων, αποτελεί ένα είδος, μια έκφανση της έννοιας της κακοδιοίκησης. Με άλλα λόγια, η έννοια της κακοδιοίκησης συνιστά έννοια γένους, η οποία εμπερικλείει την παρανομία, που συνιστά έννοια είδους, ως ειδικότερη μορφή κακοδιοίκησης. Σε παρανομία, δηλαδή σε παραβίαση των ισχυόντων κανόνων δικαίου, μπορεί να υποπέσουν στον χώρο του δημοσίου δικαίου όλες οι εξουσίες, ήτοι η εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική. Ωστόσο, η κακοδιοίκηση αφορά αποκλειστικά και μόνο τη δημόσια διοίκηση, ως μέρος της εκτελεστικής εξουσίας λειτουργικά θεωρούμενης. Βάσει των ανωτέρω, η κακοδιοίκηση δύναται να διέπει τη δράση ορισμένου οργάνου της δημόσιας διοίκησης, όπως λόγου χάριν μιας δημόσιας υπηρεσίας, οποιουδήποτε Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου ή δημοσίου νομικού προσώπου.<sup>28</sup> Ως εκ τούτου, αίρεται η κατά τα άλλα ορθή αφετηριακή εκδοχή, ότι κάθε παρανομία είναι και κακοδιοίκηση. Αποσαφηνίζεται έτσι, ότι μόνο κάθε διοικητική παρανομία συνιστά και κακοδιοίκηση.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup>Στο ίδιο, 32-33.

<sup>27</sup>Βενετσανοπούλου, Μ., ό.π., σελ.13-14.

<sup>28</sup>Τζέμος, Β., «*Η σύννομη κακοδιοίκηση*», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017, σελ. 96, Τζέμος, Β., «*Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*», ό.π., σελ. 43 επ.

<sup>29</sup>Τζέμος, Β., «*Συνήγορος του Πολίτη*», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ.105-106.

Σύμφωνα με τα βασικά κριτήρια θεσμικής διαμεσολάβησης στη διοικητική δράση υπέρ του πολίτη, από το καθ' ύλην αρμόδιο όργανο, ήτοι τον Συνήγορο του Πολίτη και με βασικό γνώμονα την λειτουργική έννοια της κακοδιοίκησης, η διοικητική δράση περαιτέρω μπορεί να κατηγοριοποιηθεί σε τρεις (3) κατηγορίες: α) Νόμιμη διοικητική δράση-μη κακοδιοίκηση, β) Νόμιμη (σύννομη) κακοδιοίκηση και γ) Παρανομία-Κακοδιοίκηση. Ειδικότερα, η νόμιμη διοικητική δράση αφορά αφενός την τήρηση των ισχυόντων κανόνων δικαίου και αφετέρου συμπεριλαμβάνει τις νόμιμες προτιμήσεις των πολιτών. Τούτο σημαίνει ότι, στην περίπτωση που η διοίκηση δρα κατά διακριτική ευχέρεια και διαθέτει περισσότερες από μία επιλογές για να ενεργήσει, λαμβάνει υπ' όψιν και επιλέγει το προσφορότερο μέτρο για την ικανοποίηση του πολίτη, εντός πάντα του πλαισίου της νομιμότητας. Από την άλλη πλευρά, η νόμιμη (σύννομη) κακοδιοίκηση αφορά τις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η δημόσια διοίκηση ενεργεί εντός μεν του ισχύοντος νομικού πλαισίου αλλά χωρίς να σέβεται δε, τις νόμιμες προτιμήσεις των πολιτών. Σε αυτές τις περιπτώσεις επιλέγεται μια λύση για τον πολίτη, που ενώ πληροί το κριτήριο της νομιμότητας, δεν είναι η καλύτερη δυνατή που θα μπορούσε και δικαιούται να λάβει ο πολίτης, εντός των εφικτά νόμιμων ενεργειών από τη δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα με άλλον ορισμό, στην έννοια της σύννομης κακοδιοίκησης εμπίπτουν οι διοικητικές ενέργειες, κατά τις οποίες, μολονότι δεν παρατηρείται παραβίαση των κανόνων δικαίου, εντούτοις δεν εφαρμόζονται οι επιταγές της αρχής της χρηστής διοίκησης ή/και δεν επέρχεται ικανοποίηση των νόμιμων αιτημάτων των διοικουμένων.<sup>30</sup> Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η σύννομη κακοδιοίκηση υπό λειτουργική έννοια αφορά στην τύποις νόμιμη διοικητική δράση εις βάρος του πολίτη, μολονότι εντός των πλαισίων της νομιμότητας η διοικητική δράση θα μπορούσε να παρουσιάζει διαφορετικό - ευνοϊκότερο για τον διοικούμενο- αποτέλεσμα, σεβόμενο ταυτόχρονα τα έννομα δικαιώματα του.<sup>31</sup> Ως εκ τούτου η σύννομη κακοδιοίκηση συνιστά τον αντίθετο πόλο της «νομικά δυνατής επιείκειας» καθώς και της χρηστής διοίκησης υπό αντικειμενική έννοια. Η τρίτη κατηγορία της παρανομίας-κακοδιοίκησης προκύπτει, στις περιπτώσεις όπου η διοίκηση ούτε λειτουργεί εντός των ισχυόντων κανόνων ούτε σέβεται τις νόμιμες προτιμήσεις των πολιτών. Σε αυτή την περίπτωση καταστρατηγείται και η αρχή της νομιμότητας και η αρχή της επιείκειας υπέρ του

<sup>30</sup>Τζέμος, Β., «Η σύννομη κακοδιοίκηση», ό.π., σελ. 104.

<sup>31</sup>Τζέμος, Β., «Η (αν) αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη σε υποθέσεις δικαιωμάτων τρίτων», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 2011, σελ. 143 επ., Τζέμος, Β., «Συνήγορος του Πολίτη», ό.π., σελ. 154 επ.

διοικούμενου. Τέλος, δέον να λεχθεί ότι υφίσταται και μια τέταρτη κατηγορία, για την οποία δεν επιλαμβάνεται ο Συνήγορος του Πολίτη, όμως υφίσταται κατά τη διοικητική δράση. Συγκεκριμένα, η εν λόγω κατηγορία αφορά την Παρανομία-μη κακοδιοίκηση, στις περιπτώσεις όπου τηρείται η αρχή της επιείκειας υπέρ του πολίτη ταυτόχρονα όμως δεν τηρείται η αρχή της νομιμότητας.<sup>32</sup>

Ενδεικτικά, ορισμένα εκ των βασικότερων φαινομένων κακοδιοίκησης που σημειώνονται κατά τη διοικητική δράση εντοπίζονται στις διοικητικές παρατυπίες και στην μη τήρηση της νομιμότητας, στην κατάχρηση εξουσίας, στην παράλειψη οφειλόμενης απάντησης ή στην άρνηση παροχής πληροφοριών και πρόσβασης σε έγγραφα, αδικαιολόγητη καθυστέρηση σε αίτημα πολίτη, έλλειψη επιείκειας σε διοικητικές αποφάσεις, άδικη ή άνιση μεταχείριση κ.α.<sup>33</sup>

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του πολίτη για το έτος 2020, οι κύριες μορφές κακοδιοίκησης σχετίζονται με το ασφαλιστικό και εργασιακό καθεστώς των πολιτών, τη χωροθέτηση και αδειοδότηση έργων και επιχειρήσεων καθώς και προβλήματα που προκύπτουν με τις Δ.Ε.Κ.Ο. (Δ.Ε.Η., Δ.Ε.Υ.Α., Ε.Υ.Δ.Α.Π.). Επίσης, υψηλός αριθμός αναφορών υπήρξε και στον τομέα της εισόδου και παραμονής των αλλοδαπών αλλά και σε φορολογικές υποθέσεις πολιτών. Αξιοσημείωτος είναι και ο αριθμός των αναφορών για διακρίσεις λόγω φύλου. Αυτό που έχει ενδιαφέρον να εξεταστεί είναι ότι κατά το έτος 2020 υποβλήθηκαν 18.491 αναφορές κακοδιοίκησης, αυξημένες κατά 9%, σε σχέση με τις υποβληθείσες το 2019. Αυτή η τάση επιβεβαιώνει την γενικότερη ανοδική πορεία που σημειώνεται τα τελευταία πέντε έτη, ως προς την υποβολή αναφορών. Ένα σημαντικό κομμάτι αυτής της αύξησης προκλήθηκε και από τα μέτρα που έλαβε η Πολιτεία για την αντιμετώπιση της πανδημίας, τα οποία είχαν έντονες επιπτώσεις στην καθημερινότητα των πολιτών και αυξημένες δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και των υπηρεσιών της. Τέλος, η κατανομή της κακοδιοίκησης ως προς τους φορείς, προέρχεται σε ποσοστό πάνω από 50% από υπηρεσίες που δεν ανήκουν στην Κεντρική Κυβέρνηση. Πιο συγκεκριμένα: Ν.Π.Δ.Δ. 32%, Υπουργεία 31%, Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού 19%, Ν.Π.Ι.Δ. και ευρύτερος δημόσιος τομέας 9%, Ανεξάρτητες Αρχές 6%, Ιδιώτες 3%, άλλοι φορείς 1%. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι φορείς που ασχολούνται με συντάξεις, περίθαλψη, φορολογικές υποχρεώσεις, τριτοβάθμια εκπαίδευση και άλλες σημαντικές κατηγορίες που έλκουν πλήθος αναφορών κάθε

<sup>32</sup>Τζέμος, Β., «Συνήγορος του Πολίτη», ό.π., σελ.107-109.

<sup>33</sup>Βενετσανοπούλου, Μ., ό.π., σελ.13.

έτος, έχουν ενταχθεί σε υπηρεσίες που συνιστούν είτε νομικά πρόσωπα είτε ανεξάρτητες αρχές. Κατά αυτόν τον τρόπο αιτιολογείται το σημαντικό ποσοστό αναφορών που δέχονται ετησίως.<sup>34</sup>

Η συμβολή της δημόσιας διοίκησης στη στήριξη της ελληνικής κοινωνίας είναι ιδιαίτερα σημαντική, ιδίως στην περίοδο της πανδημίας που τα τελευταία δύο έτη έχει πλήξει την παγκόσμια κοινότητα. Η δημόσια διοίκηση, εφόσον ενσωματώσει ουσιαστικά στη λειτουργία της την αρχή της χρηστής διοίκησης στις διάφορες εκφάνσεις της, να λειτουργεί δηλαδή με καλή πίστη και να αποφασίζει με αμεροληψία και επιείκεια, να δρα άμεσα, να μην κωλυσιεργεί και να μην παραλείπει οφειλόμενες νόμιμες ενέργειες, τότε μόνο μπορεί να δημιουργήσει σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών. Είναι ο πιο σημαντικός διαμεσολαβητικός κρίκος μεταξύ κράτους-πολιτών. Η δημόσια διοίκηση είναι το πρόσωπο του κράτους στην καθημερινή επαφή των πολιτών για αυτό και πρέπει να αποτελεί «καταφύγιο» και όχι αντιπαρατιθέμενο στρατόπεδο.

#### 1.4. Από τη διοίκηση στη χρηστή δημόσια διοίκηση

Ως δημόσια διοίκηση<sup>35</sup> προσδιορίζεται και εκλαμβάνεται βάσει ενός οργανωτικού όσο και ενός λειτουργικού κριτηρίου.<sup>36</sup> Με γνώμονα το οργανικό κριτήριο ως δημόσια διοίκηση νοείται το σύνολο των διοικητικών οργάνων του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, τα οποία εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία,<sup>37</sup> ενώ βάσει του λειτουργικού κριτηρίου η δημόσια διοίκηση συνίσταται στην άσκηση της δημόσιας λειτουργίας, η οποία δεν υπάγεται στην άσκηση νομοθετικής ή δικαστικής λειτουργίας. Η δημόσια διοίκηση αφορά τη διαχείριση υποθέσεων του λαού και διαφέρει από την ιδιωτική ως προς τα μέσα και τους σκοπούς. Η δημόσια διοίκηση στοχεύει στην θεραπεία αναγκών που προκύπτουν στο κοινωνικό σύνολο και στην προστασία και εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, χρησιμοποιώντας ως μέσο για την επίτευξη των στόχων της

---

<sup>34</sup>Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2020, σελ.28-33, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/?%2Bi=stp.el.%20annreports&yearFilter=2020>, ανακτήθηκε 10.10.2020.

<sup>35</sup>Τζέμος, Β., «Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Διαγράμματα Γενικού και Ειδικού Διοικητικού Δικαίου», σελ. 1 επ., Τζέμος, Β., «Εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο και αρχές δικαίου και μάνατζμεντ», ό.π., σελ. 1 επ.

<sup>36</sup>Τζέμος, Β., «Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο», ό.π., σελ. 31 επ.

<sup>37</sup>Τζέμος, Β., «Εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο και αρχές δικαίου και μάνατζμεντ», ό.π., σελ. 2 επ.



τον εξαναγκασμό, ενώ η ιδιωτική διοίκηση, προσβλέπει στη διευθέτηση ιδιωτικών υποθέσεων με κυρίαρχο μέσο τη συνδιαλλαγή.<sup>38</sup>

Η δημόσια διοίκηση δύναται να διακριθεί περαιτέρω, αφενός μεν σε κυριαρχική δημόσια διοίκηση υπό την έννοια της ασκούσης δημόσια εξουσία δημόσιας διοίκησης αφετέρου δε σε συναλλακτική δημόσια διοίκηση υπό την έννοια της δημόσιας διοίκησης, η οποία συναλλάσσεται υπό την ιδιότητά της ως ιδιώτης. Με άλλα λόγια, στην περίπτωση της συναλλακτικής δημόσιας διοίκησης η δημόσια διοίκηση επιχειρεί δικαιιοπραξίες σύμφωνα με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου συνάπτοντας κυρίως συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου. Έτι περαιτέρω, η κυριαρχική δημόσια διοίκηση διακρίνεται στις εξής κατηγορίες: α) στην περιοριστική δημόσια διοίκηση, β) στην παροχική δημόσια διοίκηση, γ) στη ρυθμιστική δημόσια διοίκηση, δ) επιχειρηματική δημόσια διοίκηση, ε) σχεδιαστική δημόσια διοίκηση, η) σχεδιαστική ή άλλως προγραμματιστική δημόσια διοίκηση, θ) επιλογή δημοσίων οργανισμών και αποφάσεων επιτελικής στελέχωσης των πολιτικών θέσεων του δημόσιου τομέα εν γένει.<sup>39</sup>

Η σημασία του όρου διοίκηση λαμβάνει πολλές και ποικίλες διαστάσεις, ανάλογα με την ιστορική στιγμή στην οποία τοποθετείται και με τις νέες προκλήσεις που έρχεται αντιμέτωπη, σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο κοινωνικό-πολιτικό περιβάλλον. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο Δαγτόγλου «*Λίγες νομικές έννοιες είναι τόσο πολύπλευρες και ασαφείς όσο η έννοια της διοικήσεως*».<sup>40</sup> Κι αυτό συμβαίνει διότι, όπως επισημαίνουν οι Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, από την μηχανική εκτέλεση και εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας, η διοίκηση συμμετέχει πλέον ενεργά τόσο κατά το στάδιο της κατάρτισης και προετοιμασίας τους όσο και στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και προκλήσεις, με στοχευόμενες δράσεις και συγκεκριμένα αποτελέσματα για τους πολίτες και το κοινωνικό περιβάλλον. Σε συνάρτηση πάντα με το βαθμό διακριτικής ευχέρειας που της δίνεται για να δράσει.<sup>41</sup>

Αφετηρία της δημόσιας διοίκησης των νεότερων χρόνων αποτελεί η Γαλλική Επανάσταση και ο διαχωρισμός της έννοιας των «κοινών» από την έννοια της διοίκησης των υποθέσεων του μονάρχη. Οι ισχύουσες αρχές «*Quod Principi placuit*

---

<sup>38</sup>Κοϊμτζόγλου, Ι., ό.π., σελ.119, Τάχος, Ι. Α., ό.π., σελ.19-20.

<sup>39</sup> Τζέμος, Β., «Εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο και αρχές δικαίου και μανάτζμεντ», ό.π., σελ. 3.

<sup>40</sup>Δαγτόγλου, Π., ό.π., σελ.4.

<sup>41</sup>Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., ό.π., σελ.4.

legis habet vigorem»<sup>42</sup> (ότι αρέσει στον ηγεμόνα έχει ισχύ νόμου) και «Principes legibus solutes est»<sup>43</sup> (ο ηγεμόνας δεν δεσμεύεται από τους νόμους) αντικαταστάθηκαν από τις αρχές που όριζαν ότι «ο νόμος είναι έκφραση της καθολικής βούλησης», «καθένας δεν είναι δυνατόν να εξαναγκασθεί να πράξει κάτι που δεν διατάσσεται από τον νόμο» και «η κοινωνία δικαιούται να ζητεί από κάθε δημόσιο λειτουργό λόγο για την διοίκησή του».<sup>44</sup> Έτσι τέθηκαν τα θεμέλια του διοικητικού δικαίου, που είναι η αρχή της νομιμότητας και η έννοια του κράτους δικαίου. Η εκτελεστική εξουσία υπάγεται πλέον και αυτή στο νόμο και η λειτουργία της ελέγχεται αποκλειστικά από ένα ιδιαίτερο σώμα κανόνων, το δημόσιο δίκαιο. Το κράτος υπόκειται στους νόμους που το ίδιο παράγει και είναι υποχρεωμένο, όχι μόνο να εφαρμόζει το δίκαιο εντός της επικρατείας του, αλλά και να λογοδοτεί στο λαό για τις πράξεις ή τις παραλείψεις του.<sup>45</sup>

Ταυτόχρονα, η ίδρυση από τον Ναπολέοντα του Conseil d' Etat υπήρξε καθοριστική για τη δημιουργία ίδιου κλάδου διοικητικού δικαίου, το οποίο είχε ως κύρια αρμοδιότητα τον ρόλο του νομικού συμβούλου του αρχηγού του κράτους σε διάφορα θέματα αλλά επικουρικά και την εξέταση των αναφορών των πολιτών κατά της διοίκησης.<sup>46</sup> Στην Ελλάδα, καθώς δεν υπήρχαν οι μακραίωνες φεουδαρχικές παραδόσεις που ίσχυαν στα άλλα ευρωπαϊκά κράτη, τα νομικά αποτελέσματα που παρήγαγε η Γαλλική Επανάσταση μεταφέρθηκαν στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος σχεδόν αυτούσια. Έτσι το 1830 η Ελλάδα είχε να επιδείξει ότι νεότερο και προοδευτικότερο είχε κατακτήσει το ανθρώπινο πνεύμα στο δημόσιο δίκαιο και την οργάνωση του κράτους,<sup>47</sup> με εξαίρεση το Συμβούλιο της Επικρατείας όπου, μετά από παλινωδίες με την ίδρυση και την πρόωρη κατάργησή του, ουσιαστικά λειτούργησε το 1929, σχεδόν ένα αιώνα αργότερα από την ίδρυση του ελληνικού κράτους.<sup>48</sup>

Υπό την επίδραση του φιλελευθερισμού του 19<sup>ου</sup> αιώνα και την ανθρωποκεντρική αντίληψη, σύμφωνα με την οποία το άτομο αποτελούσε τον κεντρικό συντελεστή για την ανάπτυξη και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου, το Κράτος και ως εκ τούτου η δημόσια διοίκηση οργανώθηκε κατά ανάλογο τρόπο.

---

<sup>42</sup>Ουλπιανός, D. 1, 4, 1

<sup>43</sup>Ουλπιανός, D. 1, 3, 31

<sup>44</sup>Άρθρα VI,V,XV, «Διακήρυξης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη της 26.8.1789», στο Τάχος, Ι. Α., ό.π., σελ.21.

<sup>45</sup>Φλογαΐτης, Σ., ό.π., σελ.25-26.

<sup>46</sup>Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016, σελ.46-47, Φλογαΐτης, Σ., ό.π., σελ.29.

<sup>47</sup>Φλογαΐτης, Σ., ό.π., σελ.31.

<sup>48</sup>Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α., ό.π., σελ.48.

Κατείχε κυρίως τον ρόλο του «φύλακα» ή του διαιτητή στο πεδίο του ανταγωνισμού των ατόμων μεταξύ των αντιτιθέμενων ιδιωτικών συμφερόντων. Αρχικά λοιπόν συστήνεται ως ένας ουδέτερος παρατηρητής με περιορισμένες δραστηριότητες, όπως η τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας και αργότερα της φροντίδας για στοιχειώδεις παροχές στη δημόσια υγεία και παιδεία. Στη συνέχεια και ιδίως μετά τη λήξη του Α΄ παγκοσμίου πολέμου, όπου η τεχνολογική εξέλιξη και η βιομηχανική πρόοδος ήταν ραγδαία δημιουργώντας μεγάλες οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες, η δημόσια διοίκηση γίνεται περισσότερο επεμβατική προκειμένου να μην διασαλευτεί η κοινωνική ειρήνη. Το δόγμα της αποχής του κράτους από τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις εγκαταλείπεται και η επεμβατικότητα του κράτους γίνεται ολοένα και συστηματικότερη. Από όργανο αστυνόμευσης μετατρέπεται βαθμιαία σε όργανο προγραμματισμού για την κοινωνική ευημερία όλου του κοινωνικού συνόλου. Η οργανική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης ακολουθεί τις νέες προκλήσεις. Τα Υπουργεία πολλαπλασιάζονται και εξειδικεύονται, συστήνονται νέες υπηρεσίες και υιοθετείται ο θεσμός της επιχειρηματικής δράσης του Κράτους.<sup>49</sup>

Καθώς ο ρόλος της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης ολοένα αυξάνεται και διευρύνεται σε διαφορετικά πεδία, όπως οι νομοπαρασκευαστικές δραστηριότητες της διοίκησης που διασταυρώνονται με τη νομοθετική λειτουργία, η χρηστότητα στη δράση της δεν απαιτείται απλώς αλλά αποτελεί ταυτόχρονα εγγύηση για την οριοθέτησή της. Η ενίσχυση της διοικητικής λειτουργίας δεν συνιστά φαινόμενο «πολιτικής νοσηρότητας», όπως εύστοχα το διατυπώνει ο Τάχος αλλά ως ανάγκη προσαρμογής της δημόσιας διοίκησης στις σύγχρονες απαιτήσεις της πολιτειακής ζωής.<sup>50</sup>

Έτσι η δράση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης συνδέεται άμεσα με την εξυπηρέτηση των πολιτών και την άσκηση των δικαιωμάτων τους (ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά), τα οποία αν και διασφαλίζονται συνταγματικά, εν τούτοις απαιτούνται συγκεκριμένες μορφές διοικητικής δράσης προκειμένου οι πολίτες να έχουν τη δυνατότητα της άρτιας άσκησής τους. Κατά τούτο λοιπόν, πέρα από τις διοικητικές κλασικές λειτουργίες που σχετίζονται με τον κατασταλτικό ρόλο του κράτους, η δημόσια διοίκηση αναπτύσσει τις λειτουργίες της στον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό τομέα, σε ένα διευρυμένο ρόλο που απαιτεί ευαίσθητα αντανακλαστικά,

---

<sup>49</sup>Κοϊμτζόγλου, Ι., ό.π., σελ.119-120, Τάχος, Ι. Α., ό.π., σελ.21-22.

<sup>50</sup>Τάχος, Ι. Α., στο ίδιο, σελ.22-25.

όπως αυτά απορρέουν από το σύγχρονο κοινωνικό κράτος δικαίου.<sup>51</sup> Κατά τρόπο ανάλογο με το διευρυμένο ρόλο της διοίκησης επεκτείνεται και η διακριτική ευχέρεια της δράσης της, η οποία δεν εντοπίζεται μόνο στην επίτευξη και εφαρμογή σύνθετων δημόσιων προγραμμάτων αλλά και στην εξειδίκευση, στην καθημερινή διοικητική πρακτική, αόριστων και αξιακά έμφορτων εννοιών, όπως το δημόσιο συμφέρον, τα χρηστά ήθη, η κοινωνική ειρήνη, ο εύλογος χρόνος κ.λ.π. Ο προσδιορισμός του περιεχομένου ή των ορίων μιας αόριστης έννοιας σε συγκεκριμένες περιστάσεις, με οδηγό τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, την αρχή της χρηστής διοίκησης, μπορεί να διασφαλίσει τόσο τη νόμιμη δράση αφενός της διοίκησης όσο και τα νόμιμα αποτελέσματα αφετέρου για τους πολίτες.<sup>52</sup> Σε κάθε περίπτωση η προσαρμογή του νόμου στα πραγματικά δεδομένα, ακόμη και αν εμπεριέχει αόριστες έννοιες ή αξιολογήσεις, δεν είναι αυθαίρετη αλλά απορρέει από την ευρύτερη έννομη τάξη και ως εκ τούτου η σύγχρονη χρηστή δημόσια διοίκηση ελέγχεται από τα ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα, από τις ανεξάρτητες αρχές, από τα δικαστήρια αλλά κυρίως από την κοινωνία των πολιτών.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup>Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., ό.π., σελ.28.

<sup>52</sup>Στο ίδιο, σελ.30-31.

<sup>53</sup>Στο ίδιο, σελ.33.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Εννοιολογική ανάπτυξη της αρχής της χρηστής διοίκησης σε θεωρία και νομολογία

### 2.1 Η έννοια και το περιεχόμενο της χρηστής διοίκησης

Η αρχή της χρηστής διοίκησης ή «αγαθής» διοίκησης ή των «χρηστών ηθών», ανταποκρίνεται στην υποχρέωση της διοίκησης να λειτουργεί σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη. Τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ενεργούν σύμφωνα με το κρατούν περί δικαίου αίσθημα και να μην παραλείπουν πράξεις στις οποίες εμφιλοχωρεί το στοιχείο της παρανομίας ή της σύννομης κακοδιοίκησης ή της αβλεψίας, έτσι ώστε να προσαρμόζονται οι εφαρμοστέοι κανόνες δικαίου προς τις κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συγκυρίες και απαιτήσεις.<sup>54</sup>

Η αρχή της χρηστής διοίκησης εφαρμόζεται σε τέσσερα πεδία της δημόσιας διοίκησης :1) όταν ελλείπει η δέσμια αρμοδιότητα και η δημόσια διοίκηση δρα κατά διακριτική ευχέρεια, 2) όταν επικοινωνεί με τους πολίτες, 3) όταν παρέχει υπηρεσίες προς τους πολίτες και 4) όταν οργανώνει τις διοικητικές της υπηρεσίες (οργανωτικό διοικητικό δίκαιο).<sup>55</sup>

Αναλυτικότερα, στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης<sup>56</sup> η δημόσια διοίκηση οφείλει να επιδεικνύει ευγένεια και σεβασμό προς τους διοικούμενους διά της παροχής πληροφοριών στους τελευταίους με σαφήνεια, ακρίβεια και κατατοπιστικότητα καθώς και να επιδεικνύει πραγματικό ενδιαφέρον αναφορικά με τις υποθέσεις που χειρίζεται και να τελεί σε σχέση συνεργασίας με τους διοικούμενους. Εν συνεχεία, οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί ως όργανα της δημόσιας διοίκησης υποχρεούνται να μην κωλυσιεργούν και να μην προξενούν υπέρμετρη καθυστέρηση,<sup>57</sup> καθώς επίσης να μην λειτουργούν δογματικά και τυπολατρικά στο πλαίσιο της άσκησης της διακριτικής τους ευχέρειας, της επικοινωνίας με τους διοικούμενους και της παροχής υπηρεσιών, ενώ τέλος οφείλουν να αποδέχονται τα σύννομα αιτήματα του διοικούμενου.<sup>58</sup> Αξιοσημείωτο είναι, δε,

<sup>54</sup>Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α., ό.π., σελ.210.

<sup>55</sup>Τζέμος, Β., «*Η χρηστή διοίκηση και το δημόσιο συμφέρον*», 1<sup>η</sup> Επιστημονική Ημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στον ΔΣΑ (15<sup>ος</sup> κλυκλος), 2022.

<sup>56</sup>Τζέμος, Β., «*Η σύννομη κακοδιοίκηση*», ό.π., σελ. 95 επ.

<sup>57</sup>Χ. Μουκίου, «*Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας. Η ανάδυση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη*», ΕΔΔΔ 2003, σελ. 29 επ., Τζέμος, Β., «*Η σύννομη κακοδιοίκηση*», ό.π., σελ. 102.

<sup>58</sup>Τζέμος, Β., «*Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*», ό.π., σελ. 14.

ότι η υποχρέωση σαφούς, ειδικής και πλήρους αιτιολογίας των αποφάσεων των οργάνων της δημόσιας διοίκησης συνιστά ειδικότερη έκφανση της αρχής της χρηστής διοίκησης.<sup>59</sup> Όπως εύστοχα σημειώνει ο Τζέμος, χρηστή διοίκηση σημαίνει ότι η δημόσια διοίκηση τίθεται στην υπηρεσία των πολιτών, υπηρετεί τα δικαιώματα των πολιτών προκειμένου να απεγκλωβίσει τους πολίτες από κάθε μορφής κακοδιοίκηση. Κι αυτό αποτελεί υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης<sup>60</sup> ή με άλλα λόγια «δέσμια αρμοδιότητα» της δημόσιας διοίκησης δρώσας κατά διακριτική ευχέρεια.

Έτι περαιτέρω, η υπό κρίση αρχή δεν ταυτίζεται με την αρχή της επιείκειας, τουναντίον αναδεικνύει την επιείκεια εντός του πλαισίου της νομιμότητας. Εξ αυτού του λόγου απαντάται η εφαρμογή αυτής κατά κύριο λόγο στο πλαίσιο της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της δημόσιας διοίκησης, της ερμηνείας των κανόνων δικαίου, της οργάνωσης και διάρθρωσης των επιμέρους δημόσιων υπηρεσιών, της επικοινωνίας με τους διοικούμενους και της παροχής υπηρεσιών προς τους τελευταίους. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η αρχή της επιείκειας συνιστά συμπληρωματική αρχή προς την νομιμότητα λειτουργώντας επιβοηθητικά, καθότι η αρχή της χρηστής διοίκησης οδηγεί στην ολοκλήρωση της αρχής της νομιμότητας ιδίως στο πεδίο της διακριτικής ευχέρειας της δημόσιας διοίκησης, της επικοινωνίας με τους διοικούμενους και της παροχής υπηρεσιών θεμελιώδους σημασίας. Τουναντίον, δεν μπορεί να γίνει λόγος για εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες τα όργανα της τελευταίας ασκούν δέσμια αρμοδιότητα.<sup>61</sup>

Το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι πολύπλευρο και πολύσημο. Κατά τούτο διαφέρει πολύ από το περιεχόμενο και την έκταση της αντίστοιχης ξένης αρχής, η οποία αποδίδεται με τον όρο «καλή» διοίκηση (Good administration) και η οποία δεν περιλαμβάνει τις έννοιες που εμπερικλείει ο ελληνικός όρος.<sup>62</sup> Τούτο καταδεικνύεται και από το γεγονός ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου αδυνατούν να οριοθετήσουν σαφώς το περιεχόμενο της αρχής αυτής και αναφέρονται στην

---

<sup>59</sup>Τζέμος, Β., «*Συνήγορος του Πολίτη*», ό.π., σελ. 110 επ., Τζέμος, Β., «*Οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης*», Διδακτικές Σημειώσεις ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ, 2007.

<sup>60</sup>Τζέμος, Β., «*Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*», ό.π., σελ. 15.

<sup>61</sup> Τζέμος, Β., «*Ελεγχος διοικητικής δράσης*», Εγχειρίδιο Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔΑ), 2021, σελ. 16.

<sup>62</sup>Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Α., ό.π., σελ.330-331.

υποχρέωση του «καλώς διοικείν» ή «της αγαθής διοικήσεως» ή στην έννοια «της καλής πίστεως» κ.α. Πολλές φορές δε, η επίκληση της αρχής της χρηστής διοίκησης περιλαμβάνει και την εφαρμογή άλλων μερικότερων αρχών, όπως επί παραδείγματι της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αμεροληψίας, της αναλογικότητας και της ισότητας.<sup>63</sup> Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει η Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου «Θα μπορούσε λοιπόν να υποστηριχθεί ότι ως προς το περιεχόμενο η χρηστή και εύρυθμη διοίκηση παρουσιάζεται αφ' ενός σαν άθροισμα και συνισταμένη άλλων μερικότερων αρχών, ποιοτικά όμως ανώτερη, ευρύτερη και αυτοδύναμη τούτων, αφ' ετέρου δε σαν μέρος, σαν είδος και στοιχείο της ανώτατης αρχής του Διοικητικού (και Δημοσιονομικού Δικαίου) δηλαδή της αρχής της νομιμότητας με την ευρεία έννοια που έχει αυτή σήμερα».<sup>64</sup>

Η αρχή της χρηστής διοίκησης έλκει την καταγωγή της ήδη από τους πρώιμους χρόνους της πολιτικοκοινωνικής οργάνωσης, όταν οι προσωποπαγείς αντιλήψεις επικρατούσαν και κυριαρχούσε το μοναρχικό-πατριαρχικό μοντέλο κρατικής εξουσίας. Σύμφωνα με αυτό ο ηγεμόνας, όπως και ο αρχηγός μιας οικογένειας, οφείλει να ασκεί την εξουσία με φροντίδα και σύνεση για τους υπηκόους του και να προνοεί για αυτούς, όπως ο pater familias για τα παιδιά του. Σύμφωνα με αυτές τις αντιλήψεις, η αρχή της χρηστής διοίκησης είχε ηθικο-πολιτικό χαρακτήρα και οι κανόνες της απέρρεαν κυρίως από το «φυσικό δίκαιο», αφού κάθε φορά επικυρώνονταν από τη βούληση του εκάστοτε ηγεμόνα, χωρίς να δεσμεύεται ο ίδιος από αυτό. Η μετακίνηση από τον αγαθό ηγεμόνα στη χρηστή διοίκηση έγινε βαθμιαία με την αποπροσωποποίηση του κράτους και την επικράτηση της κυριαρχίας του δικαίου, ως αποκλειστικού ρυθμιστή της πολιτειακής ζωής και μεταγενέστερα στον αυξανόμενο δικαστικό έλεγχο της διοίκησης και του νομοθέτη. Έτσι και η αρχή της χρηστής διοίκησης απέκτησε βαθμιαία το δικό της νομικό περιεχόμενο.<sup>65</sup>

Σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο η αρχή της χρηστής διοίκησης *«επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητες τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η*

---

<sup>63</sup>Κατρούγκαλος, Γ., «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος», ΔιΔικ 5, 1993, σελ.944-945.

<sup>64</sup>Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Α., ό.π., σελ.331.

<sup>65</sup>Δαγτόγλου, Π., ό.π., σελ.173.

*προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις».*<sup>66</sup>

Όπως αναφέρει ο Τάχος, από τον κανόνα της χρηστής διοίκησης προκύπτουν τα εξής: α) αποτελεί «*επιτακτικό κανόνα δικαίου*», η παράβαση του οποίου οδηγεί σε «*παράνομία της Διοίκησης*», β) «*η Διοίκηση υποχρεούται να ενεργεί ή να παραλείπει σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη*» και γ) ως εκ τούτου «*η Διοίκηση να διέπεται από ευθύτητα*», δηλαδή να μην ενεργεί ή παραλείπει με την χρησιμοποίηση νομιμοφανών ή παράνομων τεχνασμάτων, ούτε επίσης κατά τρόπο αλληλοσυγκρουόμενο ή πρόχειρο και ατελή.<sup>67</sup> Περαιτέρω η ίδια αρχή, όπως σημειώνουν χαρακτηριστικά οι Χρυσανθάκης και Γέροντας, επιβάλλει συμπεριφορά στη Διοίκηση η οποία θα συμβάλλει αποτελεσματικά στην παροχή και διασφάλιση ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες, στην ευχερέστερη άσκηση των δικαιωμάτων τους καθώς και στην προστασία των έννομων συμφερόντων τους.<sup>68</sup>

Η αρχή της χρηστής διοίκησης, για την Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου συνδυάζεται με την αρχή της εύρυθμης διοίκησης. Δύο έννοιες, που ενώ αλληλοσυμπληρώνονται αλληλοαφομοιούμενες, παράλληλα παρουσιάζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα. Η χρηστή διοίκηση εμπερικλείει υποκειμενικά ιδιωτικού δικαίου στοιχεία που ταυτίζονται με την ηθική διάσταση της διοίκησης, ενώ η εύρυθμη διοίκηση ενέχει περισσότερο αντικειμενικά στοιχεία, που διασφαλίζουν όχι μόνο τον ρυθμό αλλά όπως υποδηλώνει και η λέξη τον ευ-ρυθμό των δημοσίων φορέων. Τα αντικειμενικά στοιχεία «*είναι η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών, η αρχή της ίσης μεταχείρισης και της αναλογίας μέσου προς σκοπό*» καθώς και «*η αρχή της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων*». Τα υποκειμενικά στοιχεία σχετίζονται με τη συμπεριφορά της διοίκησης προς τους διοικούμενους και προσιδιάζουν στην «*αρχή της καλής πίστης, της εμπιστοσύνης του διοικούμενου και στην αρχή της μη κατάχρησης δικαιώματος*».<sup>69</sup>

Η αρχή της χρηστής διοίκησης θεωρείται βασικός κανόνας του δημόσιου δικαίου, όχι μόνο εξαιτίας της ευρύτητας του πεδίου που καλύπτει κατά την διοικητική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αλλά και επειδή η τήρηση της αποτελεί έκφραση των θεμελιωδών αρχών της νομιμότητας και του κράτους

---

<sup>66</sup>Σπηλιωτόπουλος, Ε., «*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*», 7<sup>η</sup> έκδ.,1996, .ό.π.,σελ.94.

<sup>67</sup>Τάχος, Α., ό.π., σελ.77.

<sup>68</sup>Χρυσανθάκης, Χ., ό.π., σελ.51, Γέροντας, Α., ό.π., σελ.111.

<sup>69</sup>Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Α., ό.π., σελ.333-334.



δικαίου.<sup>70</sup> Επιδιώκεται η σύνδεση της άσκησης εξουσίας ενός απρόσωπου κράτους δικαίου με μια ηθική διάσταση αυτής της άσκησης μέσω της αρχής της χρηστής διοίκησης, η οποία εμπεριέχει την ηθική ως βασικό συστατικό στοιχείο της σύνθεσής της. Ο νομικός πολιτισμός και η δημοκρατική διακυβέρνηση δεν εξαντλούνται μόνο στην εφαρμογή και διασφάλιση θεμελιωδών εγγυήσεων, οι οποίες θεωρούνται δεδομένες σε ένα κράτος δικαίου. Η επιπρόσθετη προστασία που απαιτείται σε ζητήματα που άπτονται της γενικότερης ηθικής της συμπεριφοράς της διοίκησης έναντι των διοικούμενων, επισφραγίζεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης η οποία συντελεί στην πρόοδο ενός νομικού συστήματος, το οποίο δεν λειτουργεί στο πλαίσιο μιας απρόσωπης κρατικής υπόστασης αλλά ως το άθροισμα των συμφερόντων των πολιτών της.<sup>71</sup>

Στη διοικητική δράση η αρχή της χρηστής διοίκησης δρα προληπτικά, υπενθυμίζοντας στα διοικητικά όργανα ότι εκτός από το «νομικώς δέον» υπάρχει και το «ηθικώς δέον» το οποίο θα πρέπει να συνυπολογίζεται ή και να προκρίνεται στις περιπτώσεις που η διοίκηση έχει την ευχέρεια να δράσει με περισσότερους από ένα τρόπους, πάντα εντός του πλαισίου της νομιμότητας. Σε αντίθετη περίπτωση, όταν δηλαδή η διοίκηση δρα παράνομα και καταχρηστικά, τότε η αρχή της χρηστής διοίκησης αλλάζει ιδιότητα και δρα κατασταλτικά ως νομικό κριτήριο αυτής της δράσης, η οποία ελέγχεται διοικητικά και δικαστικά.<sup>72</sup>

Συμπερασματικά, η αρχή της χρηστής διοίκησης ως ηθικοπολιτικός κανόνας έχει μακρά διαδρομή αλλά ως νομικός κανόνας θεωρείται σύγχρονος θεσμός, ο οποίος έχει διαμορφωθεί νομολογιακά.<sup>73</sup> Η ασυστηματοποίητη εφαρμογή της δεν οφείλεται μόνο στον αποσπασματικό χαρακτήρα της νομολογίας αλλά και στο πολυποίκιλο περιεχόμενο της έννοιας της και αντίστοιχα στο ευρύτατο πεδίο που αυτή εμπίπτει.<sup>74</sup> Εφαρμόζεται κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και η ηθική πλευρά της είναι αναντίρρητη και έχει αναδειχθεί δεκάδες φορές από τη θεωρία. Η αρχή της χρηστής διοίκησης καθώς και η υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και η αρχή του αμετάκλητου αυτών, θεωρείται ένας από τους

---

<sup>70</sup>Παπαρηγορίου, Ι., Β., «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», Τεύχος πρώτο, Γ' έκδ., Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σελ.141.

<sup>71</sup>Ταλέας, Ι., Ε., «Χρηστή Δημόσια Διοίκηση», Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 2017, σελ.23, στο <http://hdl.handle.net/10442/hedi/42212>.

<sup>72</sup>Δαγτόγλου, Π., ό.π., σελ.172.

<sup>73</sup>Δετσαρίδης, Χ., «Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σελ.52.

<sup>74</sup>Κατρούγκαλος, Γ., ό.π., σελ.994.

σημαντικότερους νομικούς κανόνες που διαμόρφωσε η νομολογία του ΣτΕ, συντελώντας στην ουσιαστικότερη προστασία των διοικούμενων.<sup>75</sup>

## 2.2 Η αρχή της χρηστής διοίκησης ως δικλείδα ασφαλείας της διοικητικής δράσης έναντι των διοικούμενων (διακριτική ευχέρεια δράσης της διοίκησης)

Αρχικά αξίζει να επισημανθεί ότι διακριτική ευχέρεια της διοίκησης συντρέχει στις περιπτώσεις που η Διοίκηση, ενόψει των νομικών και πραγματικών περιστάσεων που αιτιολογούν και νομιμοποιούν τη δράση της, δεν υποχρεούται να ενεργήσει, αλλά δρα κατά την εκτίμησή της.<sup>76</sup> Με άλλα λόγια, στις περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειας οι κανόνες δικαίου, που διέπουν την αρμοδιότητα της διοίκησης, δεν ορίζουν με κάθε λεπτομέρεια την ενέργεια του εκάστοτε αρμόδιου διοικητικού οργάνου, τουναντίον καταλείπουν σε αυτό ελευθερία δράσης. Πιο συγκεκριμένα, το αρμόδιο διοικητικό όργανο δύναται αλλά δεν υποχρεούται, ενόψει των ισχυουσών συνθηκών, να προβεί στην έκδοση διοικητικής πράξης ή στον καθορισμό κατά την κρίση του χρονικού σημείου έκδοσης της διοικητικής πράξης ή ακόμη και στην επιλογή μεταξύ ρυθμίσεων διαφορετικού περιεχομένου.

Στις περιπτώσεις, λοιπόν, που καταλείπεται στο εκάστοτε αρμόδιο διοικητικό όργανο περιθώρια δράσης σύμφωνα με την κρίση του τελευταίου, κρίνεται αδήριτη η ανάγκη να τεθούν όρια προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο κατάχρησης της διακριτικής αρμοδιότητας της διοίκησης. Αυτό συνεπάγεται ότι ακόμη και στις περιπτώσεις της έλλειψης δέσμιας αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων το κράτος δικαίου προβαίνει στη ρύθμιση της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, έτσι ώστε να μην ανακύπτουν ζητήματα διαφθοράς και κακοδιαχείρισης. Πιο συγκεκριμένα, κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας η διοίκηση υποχρεούται να λειτουργεί εντός της νομιμότητας και εντός των ορίων, που τάσσονται από το δίκαιο, την τήρηση των οποίων ελέγχει ο διοικητικός δικαστής.<sup>77</sup>

Στην ελληνική έννομη τάξη τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν την αρμοδιότητά τους σεβόμενα τους κανόνες δικαίου που διέπουν την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Σε διαφορετική περίπτωση, τα διοικητικά όργανα ελέγχονται

<sup>75</sup> Δετσαρίδης, Χ., στο ίδιο.

<sup>76</sup> Λύτρας, Σ., Τα διοικητικά όργανα, στο Γέροντας, Α., Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., Φλογαΐτης, Σ., «Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 109.

<sup>77</sup> Βλ. όλως ενδεικτικώς ΣτΕΟλ 982/2012.

διοικητικά ή δικαστικά για την υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας που καταλείπετε σε αυτά από τον νόμο.<sup>78</sup>

Αναλυτικότερα, τα ανωτέρω όρια της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης τίθενται καταρχήν από τους ίδιους τους κανόνες δικαίου, οι οποίοι ρυθμίζουν το ζήτημα της διακριτικής ευχέρειας καθώς και από την επιδίωξη της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, εξαιτίας του οποίου καταλείπετε στα διοικητικά όργανα η συγκεκριμένη ευχέρεια δράσης. Περαιτέρω, τα νόμιμα όρια εντός των οποίων πρέπει η διοίκηση να ασκεί τη διακριτική ευχέρειά της προσδιορίζονται από ορισμένες γενικές αρχές που προστατεύονται σε συνταγματικό επίπεδο. Για παράδειγμα, τα όρια αυτά καθορίζονται από την αρχή της ισότητας, που επιτάσσει *«την ίση μεταχείριση ομοειδών νομικών και πραγματικών καταστάσεων, της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται με τη διοικητική πράξη πρέπει να είναι πρόσφορο, αναγκαίο και ανάλογο προς το εξυπηρετούμενο δημόσιο συμφέρον ή ιδιωτικό προστατευόμενο αγαθό, στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου σκοπού,»*<sup>79</sup> καθώς και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Μεταξύ των αρχών αυτών που καθορίζουν τα νόμιμα όρια εντός των οποίων η διοίκηση ενεργεί με τη διακριτική της ευχέρεια ευρίσκεται η ευρέως περιεχομένου αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία εκφράζει *«την αγαθή κρίση και επιείκεια που πρέπει να διαθέτουν τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους ενόψει της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης»*.<sup>80</sup> Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω αρχές συμπεριλαμβανομένης και της αρχής της χρηστής διοίκησης συνιστούν όρια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.

### 2.3. Νομικό πλαίσιο και νομολογιακή προσέγγιση της αρχής της χρηστής διοίκησης

#### 2.3.1. Νομικό πλαίσιο

Μολονότι έχει γίνει κοινά αποδεκτή η σπουδαιότητα και η βαρύνουσα σημασία της αρχής της χρηστής διοίκησης και παρότι η εν λόγω αρχή έχει αναγνωριστεί επί μακρό χρονικό διάστημα, εντούτοις δεν έχει λάβει χώρα η θετικοποίησή της και η

---

<sup>78</sup>Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., ό.π., σελ. 32.

<sup>79</sup>Βλ. ΣτΕ 1315/2012.

<sup>80</sup>Βλ. όλως ενδεικτικώς ΣτΕ 92/2016 και ΣτΕ 1378/2018.

κατοχύρωσή της σε συνταγματική ή κοινή νομοθετική διάταξη. Ωστόσο, εντοπίζονται οι ειδικότερες εκφάνσεις της εν λόγω αρχής αφενός μεν σε συνταγματικές διατάξεις, αφετέρου δε σε διατάξεις τυπικών νόμων.

Αναλυτικότερα, η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 10 του Συντάγματος θεμελιώνει το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι» στις δημόσιες αρχές. Στο πλαίσιο της ως άνω συνταγματικής διάταξης η συσχέτιση με την αρχή της χρηστής διοίκησης έγκειται στην θεσπιζόμενη υποχρέωση της εκάστοτε δημόσιας αρχής να ενεργεί κατά νόμον και να απαντά αιτιολογημένα επί έγγραφων αναφορών-αιτήσεων των διοικούμενων. Μάλιστα, η κατά τα ως άνω σύνδεση επιρρώνεται από την διάταξη της τρίτης παραγράφου του αυτού άρθρου<sup>81</sup>, δεδομένου ότι θεμελιώνεται υποχρέωση των οργάνων της διοίκησης προς παροχή πληροφοριών και χορήγησης εγγράφων στους ενδιαφερόμενους εντός χρονικού διαστήματος, που δεν δύναται να υπερβαίνει τις εξήντα μέρες. Βάσει των ανωτέρω, εκ της ερμηνευτικής ανάλυσης της διάταξης του άρθρου 10 Συντάγματος προκύπτουν τα τρίτα συστατικά αρχεία της αρχής της χρηστής διοίκησης, ήτοι η νόμιμη δράση της διοίκησης, η αιτιολογημένη απάντηση αυτής κι η απόκριση εντός ευλόγου χρόνου, ο οποίος δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τις 60 ημέρες.

Αξιοσημείωτο είναι, επίσης, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, το οποίο κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Συντάγματος. Όπως θα διαφανεί στην επόμενη θεματική ενότητα, η εν λόγω συνταγματική διάταξη θεμελιώνει την υποχρέωση της διοίκησης να καλεί τον εκάστοτε διοικούμενο, προκειμένου ο τελευταίος να παράσχει εξηγήσεις-διευκρινίσεις, πριν ληφθεί οποιοδήποτε δυσμενές μέτρο σε βάρος του εκ μέρους της διοίκησης. Ο νομοθετικός σκοπός εν προκειμένω συνίσταται στη διασφάλιση της αποτελεσματικής επικοινωνίας του διοικούμενου με τη διοίκηση κατά το χρονικό διάστημα, εντός του οποίου είναι εφικτή η ανατροπή της σχηματισθείσας, πλην όμως όχι σε εκτελεστή διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια εκφρασθείσας, κρίσης της διοικητικής αρχής, έτσι ώστε να μην ληφθεί το σκοπούμενο επιβλαβές μέτρο ή να υιοθετηθεί άλλο, λιγότερο επαχθές μέτρο σε βάρος του διοικούμενου.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την αρχή της χρηστής διοίκησης, δεδομένου ότι η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης

---

<sup>81</sup>Βλαχόπουλος, Σ., «Θεμελιώδη Δικαιώματα», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 776.

συμβάλλει στην πραγμάτωση της νόμιμης, διαφανούς και αποτελεσματικής πράξης της διοίκησης, όπως τούτο επιβάλλεται εκ της αρχής του κράτους δικαίου. Τούτο συμβαίνει κατά κύριο λόγο διότι η πληροφόρηση των οργάνων της διοίκησης γεννά αυτοδικαίως αξίωση των διοικουμένων να ληφθούν υπόψη τα εισφερθέντα από αυτόν στοιχεία και, κατά συνέπεια να αιτιολογείται η ενδεχόμενη δυσμενής εκδοθείσα σε βάρος του διοικουμένου πράξη.<sup>82</sup> Αξιοσημείωτο είναι δε, ότι η τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου καθίσταται άνευ ουσίας στην περίπτωση που δεν συνοδεύεται από την θεμελίωση του δικαιώματος πρόσβασης του διοικουμένου σε έγγραφα και σε πληροφορίες εν γένει. Υπό το ισχύον καθεστώς το εν λόγω δικαίωμα κατοχυρώνεται στη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 10 Συντάγματος, δεδομένου ότι η ενάσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου προϋποθέτει να λάβει γνώση ο τελευταίος, των στοιχείων του τηρούμενου φακέλου, προκειμένου να δύναται να προβάλλει τους προσήκοντες πραγματικούς και νομικούς ισχυρισμούς και να προσκομίσει τα σχετικά αποδεικτικά μέσα. Αντιστοίχως, για τους ανωτέρω λόγους το δικαίωμα πρόσβασης του διοικουμένου στα έγγραφα διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο για την άσκηση του δικαιώματος αναφοράς για πρώτη φορά στην δημόσια αρχή σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 10 Συντάγματος, καθότι η λυσιτελής υποβολή αιτήματος εκ μέρους του διοικουμένου θέτει ως προαπαιτούμενο ο τελευταίος να τελεί σε γνώση συγκεκριμένων στοιχείων και πληροφοριών.<sup>83</sup>

Πέραν των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, η αρχή της χρηστής διοίκησης βρίσκει νομικό έρεισμα και σε διατάξεις άλλων νομοθετημάτων κατώτερης τυπικής ισχύος, που είτε επαναλαμβάνουν τα διαλαμβανόμενα στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις είτε εισάγουν νέες ειδικότερες εκφάνσεις και πτυχές της αρχής της χρηστής διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, η διάταξη του άρθρου 3 ΚΔΔιαδ. συνιστά νομοθετική εξειδίκευση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος αναφοράς. Αξιοσημείωτη είναι η διάταξη της τρίτης παραγράφου του εν λόγω άρθρου, σύμφωνα με την οποία *«για τη διευκόλυνση των ενδιαφερομένων, χρησιμοποιούνται έντυπα αιτήσεων, τα οποία χορηγούν υποχρεωτικώς οι δημόσιες αρχές, για όλα τα θέματα που*

---

<sup>82</sup>Στο ίδιο.

<sup>83</sup>Σε αντίθετη περίπτωση ελλοχεύει ο κίνδυνος απόρριψης του αιτήματος ως παράλογου, αόριστου, ακατάληπτου ή καταχρηστικώς επαναλαμβανόμενου, με αποτέλεσμα την επέλευση της προβλεπόμενης εκ του άρθρου 4 παρ. 3 ΚΔΔ έννομης συνέπειας, ήτοι «η απαλλαγή της Διοίκησης από τις υποχρεώσεις απόφασης ή διαβίβασης του αιτήματος στην αρμόδια υπηρεσία», σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 4 παρ. 1 ΚΔΔ.

εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους. Στα έντυπα αναφέρονται οι προβλεπόμενες από τη νομοθεσία προϋποθέσεις για την ικανοποίηση του αιτήματος, οι εφαρμοστέες διατάξεις, τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσει ο ενδιαφερόμενος, καθώς και ο χρόνος μέσα στον οποίο θα δοθεί η απάντηση», ενώ η παράγραφος 6 του ίδιου άρθρου, κατόπιν τροποποίησης συνολικά του «άρ. 3 παρ. 6» του ΚΔΔιαδ. με το «άρ. 12 παρ. 1 του Ν.4325/2015» και προσθήκης δεύτερου εδαφίου στο «άρ. 3 παρ. 6 περ. α'» του ΚΔΔιαδ. με το άρ. «33 του Ν. 4369/2016», πλέον κάνει ρητή αναφορά στην αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών ή πιστοποιητικών, τα οποία εκδίδονται από το δημόσιο ή ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ, εκ μέρους της εκάστοτε αρμόδιας δημόσιας αρχής.

Τέλος, αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, τούτο προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ., το οποίο ταυτοχρόνως οριοθετεί το εν λόγω δικαίωμα θέτοντας περιορισμούς στις διατάξεις των παραγράφων 3 και 5 του εν λόγω άρθρου.<sup>84</sup> Ομοίως και στην προκειμένη περίπτωση τάσσεται εκ του Έλληνα διοικητικού νομοθέτη σύντομη προθεσμία είκοσι (20) ημερών, εντός της οποίας υποχρεούται η δημόσια αρχή να ικανοποιήσει ή να απορρίψει αιτιολογημένα το υποβληθέν αίτημα του διοικούμενου.

Στην ευρωπαϊκή δικαιοταξία, το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, που αποτυπώνει το περιεχόμενο του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης, αναφέρει ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Αυτό που έχει ιδιαίτερη αξία να αναφερθεί είναι το γεγονός ότι η χρηστή διοίκηση παρουσιάζεται πρώτη φορά ως δικαίωμα των πολιτών και μάλιστα χωρίς να υπάρχει αντίστοιχο προηγούμενο ούτε σε κείμενα των κρατών-μελών της Ένωσης, ούτε σε διεθνή κείμενα σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.<sup>85</sup> Επίσης, το άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) που αφορά το δικαίωμα στην πραγματική διοικητική προσφυγή, αποτελεί συγγενή νομική βάση ενός τμήματος της αρχής της χρηστής διοίκησης.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup>Ενδεικτικώς αναφέρεται ότι «το δικαίωμα περιορίζεται, αν το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, αν αφορά απόρρητο, καθώς και αν υφίστανται δικαιώματα πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας»

<sup>85</sup>Πραβίτα, Μ.-Η., σε Τζέμο, Β., «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Ερμηνεία κατ' άρθρο», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2<sup>η</sup> εκ. 2019, σελ.468.

<sup>86</sup>Τζέμος, Β., «Η χρηστή διοίκηση και το δημόσιο συμφέρον», 1<sup>η</sup> Επιστημονική Ημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στον ΔΣΑ (15<sup>ος</sup> κύκλος), 2022.

### 2.3.2. Τα θεμελιώδη δικαιώματα άμυνας

Μολονότι η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν έχει θετικοποιηθεί ως αρχή συνταγματικού επιπέδου, εν τούτοις η συμμόρφωση της διοίκησης με την εν λόγω αρχή προϋποθέτει σε ποικίλες περιπτώσεις την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, την αιτιολογημένη απόφαση της διοίκησης και την πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα. Εξ αυτών συνάγεται ότι η τήρηση της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι άμεσα συνδεδεμένη με δικαιώματα, που απολαμβάνουν συνταγματικής προστασίας. Και όταν πρόκειται για κανόνες δικαίου συνταγματικού επιπέδου που αφορούν ιδίως σε θεμελιώδη δικαιώματα, όπως επισημαίνει ο Στράνης, οι λειτουργοί της δημόσιας διοίκησης οφείλουν να υπακούουν και να εφαρμόζουν άμεσα το Σύνταγμα. Ακόμη κι αν δεν υπάρχει ταυτόχρονα συγκεκριμένη νομοθετική εξειδίκευση και δικαιοδοτική ρύθμιση, οι διατάξεις του Συντάγματος απορρέουν αυτοδύναμα «ρυθμιστική ενέργεια».<sup>87</sup>

Όπως θα διαφανεί σε επόμενη θεματική ενότητα, οι επικλήσεις και οι αναφορές στην αρχή της χρηστής διοίκησης είναι σε μικρό βαθμό συστηματοποιημένες, ωστόσο η χρηστή διοίκηση είναι συνώνυμη του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων άμυνας, παραδοχή που βασίζεται στο ότι η εν λόγω αρχή διασφαλίζει την προστασία υπέρτερων συνταγματικών κανόνων δικαίου.

#### 2.3.2.1. «Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης»

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ως το δικαίωμα ακρόασης του διοικουμένου πριν από την έκδοση μιας διοικητικής πράξης,<sup>88</sup> το οποίο είχε αναγνωριστεί ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου από τη νομολογία του

---

<sup>87</sup>Στράνης, Δ., «*Το Δημόσιο Δίκαιο στο Εργατικό Δίκαιο του 21<sup>ου</sup> Αιώνα*», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ.26-27.

<sup>88</sup>Λαζαράτος, Π., «*Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία*», Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1992, σελ. 80 επ., όπου αναλύεται η άποψη ότι «συστατικό στοιχείο των ατομικών δικαιωμάτων δεν είναι μόνο το status negativus, status positivus και το status activus αλλά και το status activus proressualis, όρος που δηλώνει τη δυνατότητα πραγμάτωσης του δικαιώματος μέσω συμμετοχής στη διαδικασία».

Συμβουλίου της Επικρατείας, συνιστά έναν σημαντικό τρόπο συμμετοχής του διοικούμενου στη διοικητική διαδικασία καθώς και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων της διοίκησης.

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται συνταγματικά στη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Συντάγματος,<sup>89</sup> ενώ σε νομοθετικό επίπεδο προβλέπεται στο άρθρο 6 του ΚΔΔιαδ. Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης συνιστά ειδικότερη έκφανση της προστασίας και του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας,<sup>90</sup> ενώ ταυτοχρόνως αποτελεί ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος προς παροχή πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Δυνάμει του υπό εξέταση δικαιώματος *«οι διοικητικές αρχές πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, γραπτά ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα»*.<sup>91</sup>

Ενόψει της συνταγματικής κατοχύρωσής του το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν δύναται να αποκλειστεί με νομοθετική διάταξη, διότι σε αυτήν την περίπτωση θα ετίθετο ζήτημα αντισυνταγματικότητας εξ αυτού ακριβώς του λόγου. Παρά ταύτα, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 3 του ΚΔΔιαδ., στην περίπτωση κατά την οποία η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου σε βάρος του διοικούμενου κρίνεται αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, τότε είναι κατ' εξαίρεση δυνατή η λήψη του δυσμενούς μέτρου χωρίς την προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου. Ωστόσο, στην περίπτωση που η κατάσταση που ρυθμίστηκε ενδέχεται να μεταβληθεί, προβλέπεται κλήση του ενδιαφερομένου εντός χρονικού διαστήματος δεκαπέντε (15) ημερών προκειμένου να

---

<sup>89</sup>Το άρθρο 20 παρ.2 Σ ορίζει ότι *«Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του»*.

<sup>90</sup>Στασινόπουλος, Μ., *«Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών»*, Αφοί Ρώδη, Αθήνα, 1974, σελ. 77, όπου αναφέρεται *« η αρχή του μη δικάζεσθαι τινα αναπολογητόν έχει την ρίζα της εις την καθιερούμενην γενικώς εις τα Συντάγματα μας αρχήν του σεβασμού της ανθρώπινης προσωπικότητας»*. Επίσης, Γνμδτ. Ολομ. ΕΣ, της 26-11-1986, ΤοΣ 1987, σελ. 130 επ. όπου αναφέρεται: *«Το θεμελιώδες αυτό δικαίωμα που για πρώτη φορά κατοχυρώνεται συνταγματικά και αποτελεί αφενός ειδικότερη περίπτωση της ρητά καθιερωμένης με τις νέες συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 2 παρ.1 και 5 παρ.1 προστασίας του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του και αφετέρου μέγιστη έκφραση της έλλογης και συνετής πολιτείας...»*.

<sup>91</sup>Σιούτη, Γ., Η μονομερής δράση της Δημόσιας Διοίκησης, στο Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Γ., Φλογαΐτης, Σ., *«Διοικητικό Δίκαιο»*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 262.



διατυπώσει τις απόψεις του, οπότε και είναι εφικτή νέα ρύθμιση του ζητήματος. Μάλιστα, εάν η εν λόγω προθεσμία παρέλθει άπρακτη για τη διοίκηση, τότε επέρχεται αυτοδίκαιη παύση ισχύος του δυσμενούς μέτρου.

Συναφή με το προβλεπόμενο εκ του άρθρου 20 παρ. 2 Συντάγματος και του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ είναι το άρθρο 6 παρ. 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, που αποτυπώνουν το περιεχόμενο του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης στην ευρωπαϊκή δικαιοταξία. Στο πλαίσιο τούτο, η παράγραφος 2 του άρθρου 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, καταλαμβάνει τα θεμελιώδη διαδικαστικά δικαιώματα άμυνας. Συγκεκριμένα, το στοιχείο α' της παρ. 2 θεμελιώνει το δικαίωμα ακρόασης σε κάθε πρόσωπο πριν τη λήψη δυσμενών για το ίδιο ατομικών μέτρων. Πιο αναλυτικά, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης διασφαλίζει σε κάθε πρόσωπο τη δυνατότητα να διατυπώνει επαρκώς την άποψή του κατά τη διάρκεια διενέργειας μιας διοικητικής διαδικασίας και οπωσδήποτε πριν την έκδοση ορισμένης απόφασης, ειδόμενης ικανής να στραφεί σε βάρος του και να επηρεάσει τα συμφέροντά του.<sup>92</sup> Αυτό δικαιολογεί και εξυπηρετεί και τον σκοπό της επαρκούς αιτιολόγησης των ενωσιακών διοικητικών πράξεων.<sup>93</sup> Με άλλα λόγια, η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί ένα θεμελιώδη τρόπο συμμετοχής του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία<sup>94</sup> καθώς και στη λήψη των αποφάσεων της διοίκησης πριν λάβει χώρα η έκδοση μιας διοικητικής πράξης εκ μέρους της τελευταίας.<sup>95</sup>

Προκειμένου να ασκηθεί το εν λόγω δικαίωμα απαιτείται να πληρούνται οι κάτωθι προϋποθέσεις. Ως πρώτη προϋπόθεση τάσσεται η έκδοση ατομικού μέτρου, δεδομένου ότι το εν λόγω δικαίωμα προβλέπεται αποκλειστικά και μόνο για τις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι για τις κανονιστικές πράξεις,<sup>96</sup> ενώ απαιτείται το μέτρο αυτό να κρίνεται ως δυσμενές και επιβαρυντικό για το πρόσωπο που το αφορά και τέλος η έκδοση του μέτρου αυτού πρέπει να εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Αναφορικά με την προϋπόθεση άσκησης διακριτικής ευχέρειας, αξίζει να σημειωθεί ότι δεν τίθεται ζήτημα δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στις

<sup>92</sup>Διβάνη, Χ., «Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία», ΘΠΔΔ 6/2013, σελ. 497.

<sup>93</sup>Πραβίτα, Μ.-Η., σε Τζέμο, ό.π., σελ.469 επ.

<sup>94</sup>Γέροντας, Α., «Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων», Σάκκουλας, Αθήνα, 1986, σελ. 25 επ.

<sup>95</sup>Λαζαράτος, Π., ό.π., σελ. 80 επ.

<sup>96</sup>Βλ. ΣτΕ 2040/1977, ΔΕφΑΘ 1841/2005, ΣτΕ 4242/2015. Για το ενωσιακό δίκαιο Βλ. «Τ-521/93», «Atlanta κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας» (11.12.1996) Συλλ. ΙΙ-01707, σκέψη 70.

περιπτώσεις που η αρμοδιότητα της διοίκησης για την έκδοση δυσμενούς ατομικής διοικητικής πράξης είναι δέσμια.<sup>97</sup> Η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος καθίσταται πιο επιτακτική στην περίπτωση που το διοικητικό μέτρο που πρόκειται να επιβληθεί σε βάρος του διοικούμενου καθίσταται ολοένα δυσμενέστερο. Ωστόσο, το αξίωμα αυτό κάμπτεται όταν η επιβολή του μέτρου επιβάλλεται χάριν προστασίας της δημόσιας τάξης. Τέλος, αξίζει να επισημανθεί ότι για την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος απαιτείται, επιπροσθέτως, σύμφωνα με την ελληνική νομολογία η λήψη του δυσμενούς μέτρου ή η έκδοση της δυσμενούς ατομικής πράξης εν γένει να οφείλονται στην υποκειμενική συμπεριφορά του διοικούμενου, μολοντί τούτο δεν προβλέπεται ούτε από κάποια συνταγματική διάταξη ούτε από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Κατ' εφαρμογή τούτου, στις περιπτώσεις που η κρίση της διοίκησης διαμορφώνεται βάσει αντικειμενικών δεδομένων, τότε δεν μπορεί να εφαρμοστεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.<sup>98</sup>

Στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ασκείται εν όψει έκδοσης ατομικού μέτρου, ωστόσο είναι δυνατόν να ασκηθεί και κατά κανονισμού στον οποίο καταλαμβάνονται τα ονόματα των προσώπων που διαλαμβάνει.<sup>99</sup> Η περίπτωση αυτή άσκησης μέτρου εντοπίζεται στις υποθέσεις *Kadi* και *PMOI*, στο πλαίσιο των οποίων οι προσφεύγοντες στράφηκαν κατά κανονισμών της Ένωσης ως προς το μέρος που θίγονταν διά της επιβολής περιορισμών ένεκα της φερόμενης συσχέτισής τους με το καθεστώς των Ταλιμπάν και των Μουτζαχεντίν.<sup>100</sup> Συγκεκριμένα, οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί επέβαλαν τη δέσμευση των περιουσιακών στοιχείων προσώπων και φορέων, ώστε να τερματιστεί η χρηματοδότηση σε τρομοκρατικές οργανώσεις. Στις υποθέσεις αυτές διαφαίνεται ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν είναι απόλυτο, καθόσον επιδέχεται περιορισμών.

---

<sup>97</sup>Σιούτη, «Η μονομερής δράση της Δημόσιας Διοίκησης», ό.π., σελ. 266, Βλ. ενδεικτικώς ΣτΕ 345/2003 και ΣτΕ 530/2002.

<sup>98</sup>Βλ. ΟλΣτΕ 2594/1977, ΣτΕ 2289/2014, ΣτΕ 423/2016.

<sup>99</sup>Πρεβεδούρου, Ε., «Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης», *ΘΠΔ* 2013, σελ. 930.

<sup>100</sup>«C-402/05 P & C-415/05 P», σκ. 1, 99, T-284/08, «*People's Mojahedin Organization of Iran κατά Συμβουλίου*»(04.12.2008) Συλλ. Π-03487, σκ. 1-3. Ομοίως βλ. και C-280/12 P, «*Συμβούλιο κατά Fulmen&Mahmoudian*»(28.11.2013), σκ. 73.

### 2.3.2.2. «Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο»

Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, αρχικά υπό το προϋσχόν καθεστώς, κατοχυρωνόταν σε διατάξεις του Ιδιωτικού Δικαίου με περιορισμένο ωστόσο πεδίο εφαρμογής καθώς και σε συνταγματικές προβλέψεις με περιορισμένη κανονιστική εμβέλεια. Ωστόσο, πλέον προβλέπεται ρητώς στη διάταξη του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και του άρθρου 25 του Κώδικα περί Οργάνωσης Δικαστηρίων. Επιπροσθέτως, κατοχυρώθηκε και συνταγματικά στη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 Συντάγματος, με αποτέλεσμα να γίνεται πλέον λόγος «για συνταγματικό δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων».<sup>101</sup>

Πιο συγκεκριμένα, κατόπιν της συνταγματικής αναθεώρησης κατά το έτος 2001 πλέον η διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 Συντάγματος ως απόρροια της αρχής της φανεράς δράσης της διοίκησης προβλέπει ρητώς την υποχρέωση της διοίκησης να απαντά στις αιτήσεις έκαστου διοικούμενου προς παροχή πληροφοριών καθώς και την υποχρέωση χορήγησης εγγράφων εντός προθεσμίας εξήντα (60) ημερών, όπως ο νόμος ορίζει. Αναφορικά με την ενωσιακή έννομη τάξη, αξίζει να σημειωθεί ότι στη διάταξη του άρθρου 41 παρ. 2 στοιχ. β' του Χάρτη θεμελιώνεται το δικαίωμα κάθε προσώπου να αποκτά πρόσβαση στο φάκελό του. Το δικαίωμα του ενδιαφερόμενου δε να λάβει γνώση του περιεχομένου του φακέλου του, δεν περιορίζεται μόνο στο χρόνο μετά την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης. Το αντίθετο, αφορά και στο χρονικό σημείο πριν ληφθεί οποιοδήποτε βλαπτικό μέτρο.<sup>102</sup>

Αρχικά, παρατηρείται η συστηματική σύνδεση του δικαιώματος πρόσβασης στο φάκελο με το αμέσως ανωτέρω εξετασθέν δικαίωμα, ήτοι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, ενώ παράλληλα επισημαίνεται ότι το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο υπόκειται σε ευρείς περιορισμούς ένεκα της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ή επαγγελματικών δεδομένων. Όσον αφορά στο πρώτο σημείο, δέον να λεχθεί ότι το δικαίωμα πρόσβασης του διοικούμενου στο φάκελο συνιστά προθάλαμο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, υπό την έννοια ότι στην περίπτωση μη άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης στο φάκελο, δεν είναι

<sup>101</sup>Χρυσόγονος, Κ., Βλαχόπουλος, Σ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», 4η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 419.

<sup>102</sup> Πραβίτα, Μ.-Η., σε Τζέμο, ό.π., σελ.470.

δυνατή η λυσιτελής άσκηση του δικαιώματος ακρόασης. Τούτο σημαίνει ότι η πρόσβαση του διοικούμενου στο φάκελό του καθιστά επιτρεπτή την άσκηση της προηγούμενης ακρόασης και μάλιστα διασφαλίζει τη σαφή αποτύπωση των θέσεων του διοικούμενου.<sup>103</sup> Αυτονόητο είναι ότι η πρόσβαση στο φάκελο προϋποθέτει να υφίσταται κίνδυνος έκδοσης δυσμενούς μέτρου κατά του διοικούμενου. Τη στενή αυτή συσχέτιση των δύο δικαιωμάτων μαρτυρά ρητώς το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. γ' του ΚΔΔιαδ, σύμφωνα με το οποίο η κλήση σε προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου εμπεριέχει *«το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη»*. Σημειώνεται εν προκειμένω ότι η σύνδεση των δύο δικαιωμάτων εδράζεται τόσο στην ελληνική όσο και στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη.<sup>104</sup>

Συνεπώς, στην περίπτωση που ο διοικούμενος ζητήσει να του χορηγηθούν τα σχετικά με την έκδοση δυσμενούς πράξης έγγραφα, η διοίκηση έχει την υποχρέωση να του παράσχει τα έγγραφα αυτά και επιπλέον να του χορηγήσει εύλογο χρόνο, ώστε ο διοικούμενος να λάβει επαρκή ενημέρωση και να αναπτύξει τη θέση του σχετικά με την παράβαση που του αποδίδεται. Στην περίπτωση μη τήρησης των υποχρεώσεων αυτών εκ μέρους της διοίκησης, τότε η απόφαση που εκδίδει είναι ακυρωτέα λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, καθώς δεν χορήγησε τη δυνατότητα άμυνας στο διοικούμενο.

2.3.2.3. «Το δικαίωμα αναφοράς σε συνδυασμό με την αιτιολογία της διοικητικής πράξης και την υποχρέωση της διοίκησης για αιτιολογημένη απάντηση στις αποφάσεις της»

Ως αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης νοείται η *«έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων, που οδήγησαν τη διοίκηση στην έκδοσή της και μπορεί να αφορά είτε τη νομιμότητα είτε τη σκοπιμότητα της»*.<sup>105</sup> Το ζήτημα της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης προβλέπεται στο «άρθρο 17» του ΚΔδιακ, το οποίο θεμελιώνει σε νομοθετικό επίπεδο την υποχρέωση αιτιολογίας όλων των ατομικών διοικητικών πράξεων, τόσο των ευμενών όσο και των δυσμενών, προβλέποντας στην πρώτη παράγραφο ότι *«η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία, η οποία να*

<sup>103</sup> Δαγτόγλου, Π., ό.π., σελ.270.

<sup>104</sup> Βλ. ΔΕφαθ2089/2011.

<sup>105</sup> Σιούτη, Η συμμετοχή του διοικούμενου στη διοικητική διαδικασία, στο Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Γ., Φλογαΐτης, Σ., *«Διοικητικό Δίκαιο»*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 276.

περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή της». Η αιτιολογία συνιστά απόρροια της αρχής της νομιμότητας και δικαιολογητικό λόγο θέσπισής της αποτελεί η ανάγκη σεβασμού και προάσπισης των δικαιωμάτων και των συμφερόντων του διοικούμενου. Εν αντιθέσει με τις ατομικές διοικητικές πράξεις, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις δεν αιτιολογούνται υποχρεωτικώς, εκτός εάν τούτο επιβάλλεται από τις διατάξεις ρητά ή προκύπτει σαφώς<sup>106</sup>. Αναφορικά με την υποχρέωση της διοίκησης να απαντά αιτιολογημένα στις αιτήσεις των διοικούμενων αυτή θεμελιώνεται στη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 1 Συντάγματος. Από την άλλη πλευρά, στο ενωσιακό δίκαιο, το άρθρο 41 παρ. 2 στοιχ. γ' του ΧΘΔΕΕ θεμελιώνει την υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να αιτιολογούν την έκδοση των δυσμενών ατομικών πράξεων που εκδίδουν.

Σαφώς η υποχρέωση αυτή της διοίκησης, ακολουθεί την λήψη απόφασης εκ μέρους του αρμοδίου διοικητικού οργάνου και της πρόσβασης του διοικούμενου στο φάκελο. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι η αιτιολόγηση από την δημόσια διοίκηση των δυσμενών πράξεων που εκδίδει καθιστά το δικαίωμα χρηστής διοίκησης πλήρες, λαμβανομένου υπόψη ότι με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται ένα υψηλό επίπεδο προστασίας για τα άτομα, ενώ ταυτόχρονα δημιουργούνται θετικές υποχρεώσεις για τη δημόσια διοίκηση.

### 2.3.3. Η αρχή της χρηστής διοίκησης στην ελληνική νομολογία

Το ΣτΕ έχει προσφύγει σε πολλές περιπτώσεις στην αρχή της χρηστής διοίκησης, χωρίς ωστόσο να έχει προβεί σε ένα θετικό ορισμό αυτής. Ειδικότερα, στις πλείστες εκ των περιπτώσεων αυτών το περιεχόμενο της υπό κρίσιν αρχής καθορίζεται με αρνητικό τρόπο, με αποτέλεσμα η χρηστή διοίκηση να τείνει να εξομοιωθεί με την κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.<sup>107</sup> Με βάση τούτα, ανακύπτει το ερώτημα εάν από τις θετικές ενέργειες της διοίκησης θεμελιώνεται πεποιθήση στους αιτούντες για τη διατήρηση πραγματικών καταστάσεων, η μεταβολή των οποίων θα είναι δυσμενής για το ατομικό συμφέρον των τελευταίων, ή εάν η μεταβολή νομοθετικού καθεστώτος προκαλεί κενά κατά το μεταβατικό στάδιο, η ερμηνεία ή η κάλυψη των οποίων εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup>ΣτΕ 2230/2000.

<sup>107</sup>Βλ. ΔΕφΑ0230/2012, σκέψη 5.

<sup>108</sup>Βλ. επί παραδείγματι ΣτΕ2563/2011.

Αναφορικά με την ερμηνεία που έχει αποδώσει το ΣτΕ στη χρηστή διοίκηση, δέον να λεχθεί ότι στις περιπτώσεις που το εν λόγω δικαστήριο έχει προσφύγει στην εν λόγω αρχή, οι περιπτώσεις αυτές αφορούν σε προσόντα υποψηφίων και στην προσκόμιση των απαιτούμενων δικαιολογητικών εγγράφων κατά τη διεξαγωγή διαγωνισμών για την πλήρωση θέσεων στο δημόσιο τομέα. Έτι περαιτέρω, το ΣτΕ έχει μνημονεύσει την αρχή της χρηστής διοίκησης και σε αποφάσεις αναφορικά με τη διαθεσιμότητα υπαλλήλων απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα.<sup>109</sup> Συγκεκριμένα, το ΣτΕ σε μια πρόσφατη απόφασή του έκρινε ότι *«από την αρχή της χρηστής διοικήσεως επιβάλλεται, σε περίπτωση αμφισβητήσεως από την διοίκηση του περιεχομένου υπεύθυνης δηλώσεως, να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο μια σύντομη προθεσμία προκειμένου να αποδείξει [...] το περιεχόμενο της δηλώσεώς του»*.<sup>110</sup> Εν αντιθέσει προς τούτο, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ, η εκπρόθεσμη υποβολή δικαιολογητικών εγγράφων εκ μέρους των διοικουμένων δεν επιτρέπεται μετά την πάροδο της προβλεπόμενης προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων, ακόμα δε και στην περίπτωση που τούτα είναι απλώς συμπληρωματικά ή διευκρινιστικά αυτών που είχαν υποβληθεί εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Η κατά τα ως άνω εκπρόθεσμη υποβολή των δικαιολογητικών δεν αντιβαίνει την αρχή της χρηστής διοίκησης ή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, πλην της περίπτωσης που ο υποψήφιος, όντας καλόπιστος, είχε συνυποβάλει εμπροθέσμως δικαιολογητικά έγγραφα, τα οποία εμφάνιζαν ελλείψεις ή πλημμέλειες, οι οποίες αποδίδονταν μονάχα σε πταίσμα του διοικητικού οργάνου, που τα είχε εκδώσει.<sup>111</sup>

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης -ομοίως και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη- τυγχάνουν εφαρμογής στις περιπτώσεις που η διοίκηση δεν τηρεί τις ρητώς προβλεπόμενες διατάξεις περί προκήρυξης διαγωνισμού ή τις διατάξεις του νόμου.<sup>112</sup> Τούτο ακολουθείται και ως προς το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο ως *«ανεξάρτητη διοικητική αρχή, η οποία ασκεί έλεγχο νομιμότητας, έχει δέσμοι αρμοδιότητα να μην δέχεται εκπροθέσμως υποβαλλόμενα δικαιολογητικά [...] και δεν επαφίεται στη διακριτική του ευχέρεια η λήψη υπόψη τέτοιων δικαιολογητικών»*.<sup>113</sup>

<sup>109</sup>Βλ. ΜΠρΞανθ9/2014, σκέψη 4.

<sup>110</sup>Βλ. ΣτΕ310/2014, σκ. 5. Ομοίως και ΣτΕ3523/2012, σκ. 6, ΣτΕ3836/2012, σκέψη 7.

<sup>111</sup>Βλ. ΣτΕ3895/2012, σκ. 6. Ομοίως και ΔΕφΘεσσ209/2013, σκ. 8, ΔΕφΑθ505/2013, σκέψη 6.

<sup>112</sup>Βλ. ΣτΕ110/2010, 823/2010, 2067/2004, 13/2003, 1072/2003 και ΔΕφΑθ3/2012, σκ. 10.

<sup>113</sup>Βλ. ΣτΕ2970/2013, σκέψη 6.

Αναφορικά με τα προσόντα που πρέπει να διαθέτουν οι υποψήφιοι σε διαγωνισμούς που διεξάγονται υπό την εποπτεία δημόσιων φορέων, το ΣτΕ έχει θέσει αυστηρότερα κριτήρια εν προκειμένω, δεδομένου ότι έχει απορρίψει ισχυρισμούς των προσφευγόντων, οι οποίοι επικαλέστηκαν παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Στο σημείο αυτό, αξιοσημείωτη είναι η υπ' αριθμόν 1150/2010 απόφαση του ΣτΕ, η οποία πραγματεύτηκε την ορθή συμπλήρωση εκ μέρους των υποψηφίων των αιτήσεων συμμετοχής που οι ίδιοι υπέβαλαν. Ως προς το ζήτημα τούτο, το ΣτΕ με την απόφασή του έκρινε ότι η ελλιπής συμπλήρωση τυποποιημένων αιτήσεων εξομοιούται με την έλλειψη του σχετικού προσόντος που έπρεπε ο υποψήφιος να διαθέτει. Κατά την κρίση του ΣτΕ, τούτο ισχύει ακόμα και στην περίπτωση που ο υποψήφιος συμμετέχων έχει επισυνάψει τα αντίστοιχα δικαιολογητικά έγγραφα. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ΣτΕ δεν παραβιάζεται η αρχή της χρηστής διοίκησης, με τη δικαιολογία ότι τα ως άνω σκοπούν στην αμεσότερη εξαγωγή των αποτελεσμάτων, «ώστε να μην αδρανοποιείται ολόκληρο το μηχανογραφικό σύστημα επεξεργασίας των αιτήσεων [...] εξαιτίας ορισμένων υποψηφίων οι οποίοι από αμέλεια δεν συμπλήρωσαν τα κατάλληλα τετραγωνίδια [...] προκειμένου να καλυφθούν το ταχύτερο δυνατό οι θέσεις που προκηρύχθηκαν, χάριν της εύρυθμης λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών [...] καθόσον στην περίπτωση αυτή σταθμίζεται επιτρεπώς από το νομοθέτη ως υπέρτερο το γενικότερο δημόσιο συμφέρον έναντι της ατομικής βλάβης του αποκλεισμένου [συνεπώς] η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται στις αρχές της αξιοκρατίας, της χρηστής διοικήσεως, της εμπιστοσύνης του καλόπιστου διοικουμένου και της αναλογικότητας».<sup>114</sup> Επί της ουσίας, η απόφαση αυτή του ΣτΕ κινείται προς την κατεύθυνση προστασίας του δημοσίου συμφέροντος έναντι του ατομικού.

Πέραν των ανωτέρω, το ΣτΕ έχει κάνει αναφορές στη χρηστή διοίκηση στο πλαίσιο του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης. Πιο συγκεκριμένα, έχει γίνει παγίως δεκτό ότι η εν λόγω αρχή ισχύει και εφαρμόζεται στο δίκαιο αυτό και σκοπεί στην προστασία του ασφαλιστικού δεσμού.<sup>115</sup> Υπό το πρίσμα τούτο, «η αναζήτηση από τον ασφαλιστικό οργανισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών περιοδικών ασφαλιστικών παροχών μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από την είσπραξή τους αντιβαίνει στην αρχή της χρηστής διοίκησης, πλην της περίπτωσης που ο ασφαλισμένος κατά το

---

<sup>114</sup>Βλ. ΣτΕ1150/2010. Ομοίως και ΣτΕ823/2010, 1798/2012, ΔΕφΑ0302/2013, σκ. 5.

<sup>115</sup>Βλ. ΔΕφΛαρ27/2012, σκ. 5.

στάδιο της είσπραξης των εν λόγω παροχών ευρισκόταν σε δόλο». <sup>116</sup> Ομοίως, η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν καθιστά επιτρεπτό «το μεταγενέστερο καταλογισμό εισφορών σε βάρος εργοδότη αποκλειστικά για το χρονικό διάστημα για το οποίο ο ίδιος διατηρούσε δικαιολογημένα την πεποίθηση ότι δεν όφειλε επιπρόσθετες εισφορές εκτός από τις καταβληθείσες εισφορές». Η θέση αυτή φαίνεται επαρκώς δικαιολογημένη, δεδομένου ότι η αναζήτηση και καταβολή επιπρόσθετων εισφορών από τον ασφαλιστικό οργανισμό υπονομεύει την οικονομική σταθερότητα του εργοδότη, ο οποίος ήταν καλόπιστος. <sup>117</sup>

Στην ελληνική νομολογία, περαιτέρω αναφορές στην αρχή της χρηστής διοίκησης στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης έχουν γίνει και κατά το στάδιο της διοικητικής εκτέλεσης. Πιο συγκεκριμένα, το ΣτΕ έχει αναγνωρίσει ότι τα μέτρα διοικητικής εκτέλεσης, η λήψη των οποίων πραγματώνεται σύμφωνα με την ελεύθερη εκτίμηση του αρμοδίου διοικητικού οργάνου, δεν πρέπει να έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της χρηστής διοίκησης καθώς και με την αρχή της αναλογικότητας. Επομένως, το δικαστήριο έκρινε ότι η δημόσια διοίκηση οφείλει να *«απέχει από τη λήψη μέτρων αναγκαστικής είσπραξης τα οποία δεν είναι αναγκαία ούτε κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού της είσπραξης των εσόδων»*. <sup>118</sup> Καθίσταται σαφές, λοιπόν, ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης κινείται υπέρ της προστασίας του ασφαλισμένου, ώστε να μην παραγκωνιστεί το αίσθημα της εμπιστοσύνης που χαρακτηρίζει τον ασφαλιστικό δεσμό.

Ακόμα, η χρηστή διοίκηση διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο και κατά την ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων και πράξεων γενικού περιεχομένου. Ειδικότερα, το Ακυρωτικό Δικαστήριο έχει παγίως δεχτεί «ότι η διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια να προβαίνει στην ανάκληση παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, που έχει η ίδια εκδώσει, για τις οποίες έχει παρέλθει η προθεσμία προσβολής τους». Εξ αυτού συνάγεται ότι η διοίκηση δεν υποχρεούται να ανακαλέσει τις ανωτέρω πράξεις, τουναντίον έχει τη διακριτική ευχέρεια προς τούτο, κατά τα προλεχθέντα. Απόρροια της ανωτέρω αρχής είναι ότι η άρνηση ανάκλησης των ατομικών διοικητικών πράξεων εκ μέρους της διοίκησης δεν αποτελεί παράλειψη

---

<sup>116</sup>Βλ. ΣτΕ2533/2013, σκ. 3. Ομοίως ΣτΕ4064/2013, 819/2007, 2010/2006, 3687/2005, ΔΠρΠειρ47/2009. Βλ. και ΔΠρΑ04554/2014, σκ. 4.

<sup>117</sup>Βλ. ΣτΕ232/2012, σκ. 4. Ομοίως ΣτΕ1479/1995, 4227/1998, 1345/2008.

<sup>118</sup>ΣτΕ848/2012, σκ. 3, ΣτΕ849/2012, ΔΕφΑ0105/2012, σκ. 4-7.



νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας.<sup>119</sup> Κατά συνέπεια, η χρηστή διοίκηση και η διακριτική ευχέρεια είναι έννοιες αλληλένδετες μεταξύ τους.

#### 2.4 Η «εκλεκτική συγγένεια» της αρχής της χρηστής διοίκησης με άλλες αρχές διοικητικού δικαίου

Κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας η δημόσια διοίκηση κινείται μέσα στο κανονιστικό πλαίσιο και στο πνεύμα των κανόνων Δικαίου. Προκειμένου η άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας να είναι ορθή, η δημόσια διοίκηση υπόκειται σε ορισμένες αρχές, για την τήρηση και εφαρμογή των οποίων ελέγχεται τόσο από τα δικαστήρια όσο και από ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα και τους θεσμούς.<sup>120</sup> Οι εν λόγω αρχές καθορίζουν τις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτές να καθίστανται ποιοτικές και να διασφαλίζεται αποτελεσματικότερα η δράση της. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για αρχές που προσιδιάζουν με την κρινόμενη στην παρούσα εργασία αρχή, ήτοι την αρχή της χρηστής διοίκησης, η παράβαση των οποίων μετατρέπει τη διοικητική πράξη σε μη νόμιμη και μάλιστα είναι δυνατόν να την καταστήσει ακυρωτέα.<sup>121</sup> Όπως η χρηστή διοίκηση αποτελεί εγγύηση προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι της δημόσιας διοίκησης, έτσι και οι αρχές που θα εκτίθενται αμέσως κατωτέρω επιτελούν όμοια λειτουργία.

##### 2.4.1. «Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης»

*«Θεμελιώδης επιδίωξη του Κράτους είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία»<sup>122</sup>* και εξ αυτού του λόγου η δράση του κράτους πρέπει να είναι σύμφωνη με το δίκαιο και να διαμορφώνεται με βάση αυτό. Στο πλαίσιο τούτο, αναγκαία προϋπόθεση είναι η τήρηση της νομιμότητας, υπό την έννοια ότι, προκειμένου μια κρατική πράξη να λογίζεται ως ισχυρή, δεν πρέπει μόνο να είναι νόμιμη, πρέπει παράλληλα να είναι και δίκαιη. Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί βασικό συστατικό της έννοιας του κράτους δικαίου.<sup>123</sup> Στην πραγματικότητα, η δράση της δημόσιας

---

<sup>119</sup>ΣτΕ3065/1991.

<sup>120</sup>Κόρσος, Δ., ό.π., σελ. 213

<sup>121</sup>Παπαρηγορίου, Β., ό.π., σελ.44, Στασινόπουλος, Μ., *«Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου. Η καταγωγή και η νομική αξία των»*, ΕΔΔΔ, 1973, σελ.119.

<sup>122</sup>ΣτΕΟΛ. 3500/2009

διοίκησης και των διοικητικών οργάνων, που ενεργούν στο γενικότερο πλαίσιο αυτής, πρέπει να εναρμονίζονται με τους υφιστάμενους κανόνες δικαίου. Τούτο σημαίνει ότι τόσο η δημόσια διοίκηση όσο και τα διοικητικά όργανα, που την απαρτίζουν, δρουν μόνο εφόσον προβλέπεται κατά τις ισχύουσες διατάξεις και τους ισχύοντες κανόνες και σύμφωνα με το προβλεπόμενο από το νομοθέτη περιεχόμενο.<sup>124</sup>

Με βάση τα ανωτέρω, η αρχή της νομιμότητας αποτελεί την κατευθυντήρια οδό της διοικητικής δράσης, η οποία δεν μπορεί να είναι ανεξέλεγκτη αλλά υπόκειται σε συμφωνία με τους κανόνες δικαίου, ώστε να ανταποκρίνεται στο ρόλο της, δηλαδή την επαρκή και αποτελεσματική διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Υπό αυτήν την οπτική συνδέεται στενά με την αρχή της χρηστής διοίκησης, δεδομένου ότι η λειτουργία και δράση της δημόσιας διοίκησης οφείλει να υπακούει στην νομιμότητα και τη χρηστότητα προκειμένου να προάγεται και να ικανοποιούνται τόσο το δημόσιο συμφέρον όσο και τα δικαιώματα των πολιτών.

#### 2.4.2. «Η Αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης»

Η δράση της διοίκησης και των διοικητικών της οργάνων πρέπει να διέπεται από αμεροληψία και ουδετερότητα. Η αρχή της αμεροληψίας, ειδομένη ως κατά κόρον κανόνας διοικητικής ηθικής, είναι άρρηκτα συνυφασμένη με τη γενική αρχή της χρηστής διοίκησης, δεδομένου ότι σκοπεί στην παροχή προστασίας του διοικουμένου, καταρρίπτοντας δυσμενείς καταστάσεις που λειτουργούν σε βάρος του. Συγκεκριμένα, η εν λόγω αρχή επιτάσσει την αποχή των διοικητικών οργάνων από την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η αμεροληψία τους είναι δυνατόν να αμφισβητηθεί ένεκα της ιδιαίτερης σχέσης του διοικητικού οργάνου με την εκάστοτε υπό συζήτηση υπόθεση, με αποτέλεσμα να υφίσταται κίνδυνος επιρροής της κρίσης της διοίκησης, που οδηγεί είτε σε βάρος του διοικουμένου είτε προς όφελός του.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup>Εμμανουηλίδης, Μ., «Ο έλεγχος της χρηστότητας εν τη Δημόσια Διοίκηση», Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, έτος 39ον, σελ.359, Τσάτσος, Δ., *Συνταγματικό δίκαιο, «Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας»*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1993, σελ.67.

<sup>124</sup>Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., ό.π., σελ. 22 επ.

<sup>125</sup>Γώγος, Γ., «Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000,σελ. 45.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την αρχή της αμεροληψίας, η δημόσια διοίκηση οφείλει να κρίνει όλους τους διοικούμενους με τα ίδια κριτήρια και να παρέχει τις ίδιες νόμιμες παροχές σε όλους, χωρίς να προβαίνει σε τυχόν διακρίσεις. Η εν λόγω αρχή ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου διέπει κατά κύριο λόγο τη διαδικασία σύνθεσης των διοικητικών οργάνων και σκοπεί στην παροχή άμεσης, επαρκούς και αποτελεσματικής προστασίας του πολίτη έναντι της κακοδιαχείρισης και των διοικητικών αυθαιρεσιών, όπως ακριβώς αποβλέπει και η αρχή της χρηστής διοίκησης.

#### 2.4.3. «Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου»

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου έχει ως βάση την πεποίθησή του για τη διατήρηση μιας έννομης κατάστασης, στην οποία δεν χωρούν μεταβολές δυνάμει λήψης αιφνίδιων διοικητικών μέτρων, πλην της περίπτωσης που αυτά επιβάλλονται για λόγους υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, απαραίτητες προϋποθέσεις διατήρησης μιας κατάστασης είναι η έλλειψη λόγου δημοσίου συμφέροντος που να επιτάσσει τη μεταβολή της κατάστασης, η εμπιστοσύνη του διοικουμένου να απορρέει από πράξη της διοίκησης και να μην υφίσταται δόλος, ώστε να πρόκειται για μια κατάσταση που χρήζει προστασίας. Στην πράξη η ως άνω αρχή τυγχάνει εφαρμογής κυρίως κατά την απαγόρευση ανάκλησης των επωφελών για το διοικούμενο διοικητικών πράξεων καθώς και της αναδρομικότητας νόμων, που επιφέρουν δυσμενείς συνέπειες στην κατάσταση του διοικουμένου.<sup>126</sup>

Η εν λόγω αρχή συνδέεται στενά με την αρχή της χρηστής διοίκησης και μάλιστα αλληλεπιδρά με αυτήν, δοθέντος ότι αποβλέπει στην προστασία των συμφερόντων του διοικουμένου. Βασικό έρεισμα της αρχής συνιστά η αρχή του κράτους δικαίου, που επιβάλλει τη δέσμευση της διοικητικής δράσης από κανόνες δικαίου.

#### 2.4.4. «Αρχή αναλογικότητας»

Η προβλεπόμενη εκ του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. δ' Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας<sup>127</sup> αποσκοπεί να θέσει όρια στους περιορισμούς των ατομικών

<sup>126</sup>Δαγτόγλου, Π., ό.π., σελ.175-176.

<sup>127</sup>Δαλακούρας, Θ., «Αρχή της αναλογικότητας και μέτρα δικονομικού καταναγκασμού», Σάκκουλα, Αθήνα, 1983, Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ., «Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1989, Ράϊκος, Α., «Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο ,

δικαιωμάτων, λειτουργώντας τρόπον τινά ως «περιορισμός των περιορισμών».<sup>128</sup> Η εν λόγω αρχή συνιστά γενική αρχή του δικαίου και συνταγματικό κανόνα του εθνικού δικαίου που θέτει τα όρια των περιορισμών των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα θεμελιωδών δικαιωμάτων, ενώ ταυτοχρόνως αποτελεί θεμελιώδη κανόνα του ενωσιακού δικαίου «άρθρο 52 παρ. 1» του ΧΘΔΕΕ<sup>129</sup>, της ΕΣΔΑ καθώς και της διεθνούς έννομης τάξης.<sup>130</sup> Ως εκ τούτου, η αρχή της αναλογικότητας καλείται να επίλυσει τις δύσκολες περιπτώσεις νομικής επίλυσης συγκρούσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων.<sup>131</sup>

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι δεν υφίσταται μία ενιαία αρχή της αναλογικότητας, αλλά διαφορετικές παράλληλα ισχύουσες αρχές της αναλογικότητας, γεγονός που αποδεικνύεται από τις θετικές αποκλίσεις στην θετική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας που απαντώνται στις εθνικές συνταγματικές διατάξεις, στο ενωσιακό δίκαιο και στη διεθνή έννομη τάξη.<sup>132</sup> Αναφορικά με την κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας σε ενωσιακό επίπεδο δέον να λεχθεί ότι το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προέβη στην αναγνώριση της εν λόγω αρχής ως γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου.<sup>133</sup> Μολονότι εντοπίζονται στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στον ΧΘΔΕΕ αναφορές στην αρχή της αναλογικότητας, εντούτοις οι εν λόγω αναφορές δεν δύναται να θεωρηθούν επαρκές νομικό έρεισμα της αρχής της αναλογικότητας σε ολόκληρο το ρυθμιστικό πεδίο του ενωσιακού δικαίου, καθότι διά των εν λόγω αναφορών επιβεβαιώνονται ορισμένες πτυχές της αρχής της αναλογικότητας σε υπερνομοθετικό επίπεδο.<sup>134</sup> Από την άλλη πλευρά, η ΕΣΔΑ δεν θεσπίζει την αρχή της αναλογικότητας

---

*Θεμελιώδη Δικαιώματα*», τ. 3ος, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σελ. 162 επ., Μητσόπουλος, Γ., «Τριτενέργεια και αναλογικότητα», Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2001, σελ. 112 επ., Μπέης, Ε., «Η αρχή της αναλογικότητας», Περιοδικό Δίκη, 5/1999, σελ. 467 επ., Τσάτσος, Δ., «Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ, Θεμελιώδη Δικαιώματα Ι, Γενικό Μέρος», Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1988, σελ. 245, Βουτσάκης, Β., « Η αρχή της αναλογικότητας: Από την ερμηνεία στη διάπλαση του Δικαίου σε Όψεις του Κράτους Δικαίου», Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1990, σελ. 226, Βενιζέλος, Ε., «Το αναθεωρητικό κεκτημένο», Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2002, σελ. 139, Τζέμος, Β., *Η «ώριμη» αναλογικότητα*, Διοικητική Δίκη, 2019 σε: Τζέμος, Β., «Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμχανία», Βιβλίο Πρακτικών 6ου Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2020, σελ. 1 επ.

<sup>128</sup> Τζέμος, Β., *Η «ώριμη» αναλογικότητα*, ό.π., Tzemos, V., «*Modern legal battles and their referee: Principle of proportionality*», Third International Conference on e-Democracy, Next Generation Society: Technological and Legal Issues, 2010, p. 54.

<sup>129</sup> Τζέμος, Β., «Ο ΧΘΔΕΕ. Κατ' άρθρον ερμηνεία», 2019, Άρθρο 52, Τζέμος, Β., «Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων και πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο», Δημόσιο Δίκαιο, 2018, σελ. 211 επ.

<sup>130</sup> Τζέμος, Β., «Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ», ό.π., σελ. 16.

<sup>131</sup> Τζέμος, Β., *Η «ώριμη» αναλογικότητα*, ό.π., σελ. 200 επ.

<sup>132</sup> Τζέμος, Β., στο ίδιο.

<sup>133</sup> Πρεβεδούρου, Ε., «Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στη νομολογία του ΔΕΚ», ΔτΑΤεΣΝο III/2005, σελ. 179.

ως γενικό περιορισμό των περιορισμών των κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεδομένου ότι στα επιμέρους άρθρα, στα οποία κατοχυρώνονται τα επιμέρους θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, θεσπίζονται ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής της αναλογικότητας ως ειδικοί περιορισμοί των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Κατ' αυτόν τον τρόπο η αρχή της αναλογικότητας λειτουργεί ως αυστηρός δείκτης ως προς τον τρόπο άσκησης της διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους της διοίκησης και σε ακριβώς αυτό το σημείο έγκειται η άρρηκτη σύνδεση της αρχής της αναλογικότητας με την αρχή της χρηστής διοίκησης,<sup>135</sup> δεδομένου ότι στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης η εκάστοτε διοικητική αρχή δεν δύναται να υπερβαίνει το απολύτως αναγκαίο και κατάλληλο προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού της διοικητικής πράξης μέτρο.<sup>136</sup>Τούτο σημαίνει ότι η διοικητική δράση, ιδίως δε η δράση της δημόσιας διοίκησης που συνεπάγεται περιορισμό δικαιωμάτων, απαιτείται να αποβλέπει σε συγκεκριμένο σύννομο σκοπό, ενώ τα χρησιμοποιούμενα για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού μέσα πρέπει να συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας.<sup>137</sup>

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι στο ευρύτερο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης το ληφθέν εκ μέρους της διοίκησης μέτρο απαιτείται βάσει της αρχής της αναλογικότητας να είναι α) κατάλληλο, ήτοι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαίο, υπό την έννοια του ηπιότερου και του λιγότερου επαχθούς μέτρου, έτσι ώστε να επιφέρει τις λιγότερες δυνατές δυσμενείς επιπτώσεις και γ) ανάλογο υπό στενή έννοια (*stricto sensu* αναλογικότητα), δηλαδή να υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ του επιδιωκόμενου σκοπού και του περιοριστικού μέσου ή του περιοριζόμενου ατομικού δικαιώματος.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup>Πρεβεδούρου. Ε., «*Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στη νομολογία του ΔΕΚ*», ό.π., σελ. 182.

<sup>135</sup>Κτιστάκη, Σ., «*Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*», Παπαζήσης, Αθήνα, 2014, σελ. 45, Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Δ., ό.π., σελ. 92-93.

<sup>136</sup>Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, «*Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*», ό.π., σελ. 88- 89.

<sup>137</sup>Τζέμος, Β., «*Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*», ό.π., σελ. 16 επ.

<sup>138</sup>Αξιοσημείωτη είναι η επιφυλακτική στάση του ίδιου του γερμανικού Συντάγματος (*Grundgesetz*) απέναντι στην αρχή της αναλογικότητας υπό στενή έννοια καθώς και της νομολογίας του ΔΕΚ πριν η τελευταία καθιερωθεί στον ΧΘΔΕΕ. Σε γενικές γραμμές θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η θεωρία τηρεί κριτική στάση στην υπέρμετρη χρήση της αναλογικότητας υπό στενή έννοια. Βλ. σχετικά υποθέσεις ΔΕΚ, C-112/00, Schmidberger, Σκ. 79, C-60/00, Carpenter, Σκ. 42, C-365/08, Agrana, Σκ. 29, Jarass, H., *Chartader Grundrechter der Europäischen Union*, 2013, S. 442 f.

#### 2.4.5. «Αρχή επιείκειας»

Αρχικά αξίζει να σημειωθεί ότι τίθεται ζήτημα επίκλησης και εφαρμογής της αρχής της επιείκειας κατά κύριο λόγο στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες ο αυστηρός σεβασμός των κανόνων δικαίου και της προβλεπόμενης διαδικασίας από τη διοίκηση συνεπάγεται την διατάραξη της ισορροπίας του δικαίου σε βάρος του διοικούμενου. Στο πλαίσιο αυτό και προς τον σκοπό διαφύλαξης των δικαιωμάτων του διοικούμενου έναντι της κρατικής αυθαιρεσίας προσδιορίζονται μέσω ρητών και ανελαστικών νομοθετικών διατάξεων τα όρια και ο τρόπος απονομής της δικαιοσύνης, ενώ τίθενται ταυτοχρόνως αντίστοιχες κατευθυντήριες γραμμές στο νομοθέτη για τη σύνταξη νόμων που θα εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον.

Ωστόσο, στις περιπτώσεις που καθίσταται ανέφικτη η πρόβλεψη του συνόλου των περιπτώσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής μιας νομοθετικής ρύθμισης, ο δικαστής ως εφαρμοστής του δικαίου καλείται να κρίνει την εκάστοτε περίπτωση δυνάμει της αρχής της επιείκειας, υποκαθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα ηθελημένα κενά του δικαίου και αναπληρώνοντας την ελλείπουσα αλλά αναγκαία νομοθετική βούληση. Ως εκ τούτου, η αρχή της επιείκειας επιτάσσει την επιεική κρίση της διοίκησης καθώς και του δικαστή στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η αυστηρή προσήλωση στο γράμμα του νόμου έχει ως συνέπεια την επέλευση αδικιών. Σε αυτό το σημείο, εξάλλου, έγκειται το κοινό σημείο αναφοράς μεταξύ της αρχής της επιείκειας, που αποσκοπεί στην αποφυγή της άτεγκτης εφαρμογής κανόνων δικαίου στις ανωτέρω περιπτώσεις, και της αρχής της χρηστής διοίκησης.

#### 2.4.6. «Η αρχή της διαφάνειας»

Μία περαιτέρω αρχή που διέπει τη διοικητική δράση είναι η αρχή της διαφάνειας, σύμφωνα με την οποία απαιτείται η δράση της δημόσιας διοίκησης να πραγματοποιείται υπό συνθήκες δημοσιότητας και διαφάνειας. Τούτο σημαίνει ότι όλα τα τεκταινόμενα στη δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι προσβάσιμα στον διοικούμενο, καθότι η διοικητική δράση αποσκοπεί στην ενημέρωση των διοικούμενων. Με άλλα λόγια, η αρχή της διαφάνειας πρέπει να διέπει όλες τις επιμέρους διαδικασίες της διοικητικής δράσης, όπως λόγου χάριν κατά το στάδιο της εξέτασης ή της επανεξέτασης μιας αιτήσεως, κατά το στάδιο της αρχικής ή της

τελικής αξιολόγησης οικονομικής προσφοράς στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι ο σύννομος χαρακτήρας της εκάστοτε διοικητικής διαδικασίας δεν επαρκεί, τουναντίον απαιτείται η τελευταία να διεξάγεται υπό συνθήκες διαφάνειας.<sup>139</sup>

Επιπροσθέτως, η αρχή της διαφάνειας έχει ως συνταγματικά θεμέλια την διάταξη του άρθρου 5<sup>Α</sup> Συντάγματος, που κατοχυρώνει το δικαίωμα της πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα και της συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας, το άρθρο 10 Συντάγματος που προβλέπει τα δικαιώματα της αναφοράς και της αίτησης παροχής πληροφοριών καθώς και την διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Συντάγματος αναφορικά με το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου.

Σε γενικότερο πλαίσιο δέον να λεχθεί ότι η αρχή της διαφάνειας διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην ενίσχυση της τήρησης και της εμπέδωσης της νομιμότητας, ενώ ταυτοχρόνως συμβάλλει στην προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης του διοικούμενου εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης καθώς και στην βέλτιστη προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και στην αποτελεσματικότερη προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επιπροσθέτως, υποστηρίζεται ότι η διαφάνεια συνιστά προωθητικό παράγοντα της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στον δημόσιο τομέα.<sup>140</sup>

Στο πλαίσιο του νέου θεσμικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων η πραγμάτωση της αρχής της διαφάνειας επιτυγχάνεται με την εφαρμογή του συστήματος ΔΙΑΥΓΕΙΑ καθώς επίσης με τα ανοικτά δεδομένα του δημοσίου τομέα. Επιπλέον, η αυξητική τάση ψηφιοποίησης υπηρεσιών και διαδικασιών του δημοσίου τομέα συμβάλλει σημαντικά στην ενίσχυση της διαφάνειας, ενώ ταυτόχρονα καθοριστική είναι η συμβολή του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου<sup>141</sup> και όλων των διενεργούντων έλεγχο σωμάτων και μηχανισμών της Δημόσιας Διοίκησης.

Τέλος, δέον να λεχθεί ότι οι βασικές συνιστώσες της αρχής της διαφάνειας είναι οι ακόλουθες: α) υποχρέωση ενημέρωσης του διοικούμενου και απαντήσεως στις αναφορές του τελευταίου και στις αιτήσεις χορήγησης εγγράφων και στοιχείων, β)

<sup>139</sup>Τζέμος, Β., «Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ», ό.π., σελ. 13.

<sup>140</sup>Τζέμος, Β., «ΑΣΕΠ και Συνταγματικό Δίκαιο των προσλήψεων στο Δημόσιο», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, 2020, σελ. 134 επ.

<sup>141</sup>Β. Τζέμος, Β., «Ελεγχος Διοικητικής Δράσης», ό.π., σελ-15-16.

υποχρέωση πλήρους αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων, γ) εφαρμογή της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης, όπου τούτο προβλέπεται εκ του νόμου και δ) τήρηση της δημοσιότητας και διαφάνειας της διοικητικής δράσης, χωρίς να επέρχεται διατάραξη ή παρακώλυση της εύρυθμης λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.<sup>142</sup>

## 2.5. Ο θεσμός του Ombudsman στην Ευρώπη

Ο θεσμός της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη αναδύθηκε στο θεσμικό οικοδόμημα του συνταγματικού κράτους καλούμενος ως Ombudsman. Η ετυμολογία του όρου αυτού απορρέει από τη σκανδιναβική γλώσσα και πιο συγκεκριμένα από τη φράση «Old Norse»<sup>143</sup>, που σημαίνει αντιπρόσωπος, συνήγορος.

Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή Ombudsman, άλλως ο πρώτος θεσμός του διαμεσολαβητή ιδρύθηκε στη Σουηδία κατά το έτος 1809 κατόπιν πρωτοβουλίας που ανέλαβε το Σουηδικό Κοινοβούλιο. Το τελευταίο θεώρησε ότι πρόκειται για ένα θεσμό ανεξάρτητο από την τότε κυρίαρχη εξουσία, ήτοι το Βασιλιά, και επιπροσθέτως έκρινε ότι ο εν λόγω θεσμός ήταν μείζονος σημασίας, καθώς μέσω αυτού ήταν δυνατόν να διασφαλιστούν οι συνθήκες που θα επέτρεπαν στις δημόσιες αρχές και συνακολούθως στους υπαλλήλους αυτών να ενεργούν και να εκτελούν τα καθήκοντά τους σύμφωνα με τις επιταγές των νόμων και των θεσμοθετημένων κανόνων.<sup>144</sup> Εξ αυτού του λόγου, η βασική αρχή, η οποία λειτούργησε ως βάση για το έργο ενός διαμεσολαβητή, ήταν αυτή της νομιμότητας.

Για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του ενός αιώνα ο Ombudsman της Σουηδίας παρέμεινε ένα *ponum* και ένας μοναδικός θεσμός. Στη συνέχεια και συγκεκριμένα κατά το έτος 1919, η Φινλανδία ανέλαβε την ίδια πρωτοβουλία, αποκτώντας Ombudsman,<sup>145</sup> γεγονός που την κατέστησε δεύτερη χώρα σε παγκόσμια κλίμακα που ίδρυσε τον ανωτέρω θεσμό. Λίγα έτη αργότερα, ήτοι το έτος 1954,<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup>Τζέμος, «Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ», ό.π., σελ. 14.

<sup>143</sup>Η φράση αυτή προέρχεται από μια βορειογερμανική γλώσσα, η οποία χρησιμοποιείτο από τις σκανδιναβικές χώρες κατά την εποχή των Βίκινγκ μέχρι το 1300 μ.Χ περίπου.

<sup>144</sup>Gellhorn, W., «*Ombudsmen and others. Citizens' Protectors in nine countries*», Harvard University Press, Second Printing edition, Cambridge, 1967, σελ. 194επ.

<sup>145</sup>Stern, J., Finland, σε Kucsko-Stadlmayer G., «*European Ombudsman – Institutions*», Springer, Wien, 2008, σελ. 179επ., Hiden, M., «*The Ombudsman in Finland: The first fifty years*», Berkeley : Institute of Governmental Studies, University of California, 1973.

<sup>146</sup>Stern, J., ό.π., σελ. 153επ.



ακολούθησε η Δανία, η οποία υιοθέτησε τον εν λόγω θεσμό, ωστόσο αυτός παρουσίασε ουσιώδεις διαφορές σε σχέση με τους κατά τα ως άνω δύο σκανδιναβούς ομόλογούς του.

Κατά τη δεκαετία του 1960 και στις αρχές της δεκαετίας του 1970, ο υπό κρίσιν θεσμός άρχισε να εξαπλώνεται. Ειδικότερα, το σουηδικό, το φινλανδικό και το δανικό μοντέλο Ombudsman κατέστησαν θεσμικά πρότυπα<sup>147</sup> για τους θεσμούς που ιδρύθηκαν σε μεταγενέστερο χρόνο στη Νορβηγία το έτος 1963, στη Μεγάλη Βρετανία το έτος 1967, καθώς και στη Νέα Ζηλανδία και στη Γαλλία κατά τα επόμενα έτη.

Η δυναμική που απέκτησε ο θεσμός των Ombudsmen οφείλεται κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι μέσω της θέσπισής τους επιδιώχθηκε να αρθούν προβλήματα που ανέκυπταν μεταξύ των διοικουμένων και της δημόσιας διοίκησης, η οποία κατά την πάροδο των ετών αυξανόταν σε μέγεθος, με αποτέλεσμα να αναλαμβάνει νέους ρόλους και να επιτελεί νέες λειτουργίες, ενώ παράλληλα το κράτος πρόνοιας είχε ήδη εδραιωθεί και αναπτυχθεί σε σημαντικό βαθμό.

Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι το μοντέλο που επέλεξε η κάθε χώρα αποκρυσταλλώνει το πολιτικό της σύστημα και τις αντιλήψεις των πολιτών της αναφορικά με τη δημοκρατία και την εν γένει προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ελευθεριών. Κατά συνέπεια, η θέσπιση του θεσμού αυτού σε άλλες χώρες αποτελεί συνταγματική επιταγή, ενώ σε άλλες αποτελεί απλώς νομοθετική πρωτοβουλία και επιλογή. Επιπλέον, σε ορισμένες χώρες οι διαμεσολαβητές διορίζονται με απόφαση του Κοινοβουλίου, ενώ σε άλλες χώρες διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή από την Κυβέρνηση και σε άλλες χώρες αποφασιστικό ρόλο για το διορισμό τους έχει η βασιλική οικογένεια. Τέλος, σε άλλες χώρες παρέχεται η δυνατότητα στον πολίτη να προσφύγει απευθείας στον εθνικό διαμεσολαβητή και σε άλλες χώρες η καταγγελία ενός πολίτη πρέπει να υποβληθεί μέσω ενός μέλους του εθνικού Κοινοβουλίου.

Παρά τις ως άνω ενδεικτικές διαφορές που υφίστανται, το σίγουρο είναι ότι σε όποια χώρα έχει θεσπιστεί ο θεσμός του Ombudsman, αυτός εντάσσεται στο σύστημα λογοδοσίας (account ability mechanism) και στο καλούμενο σύστημα “checks and balances”, δεδομένου ότι πρόκειται για έναν εξωδικαστικό και εναλλακτικό θεσμό

---

<sup>147</sup>Kucsko–Stadlmayer G., «European Ombudsman–Institutions», Springer, Wien, 2008, σελ. 1.

χειρισμού καταγγελιών και επίλυσης διαφορών και συγκρούσεων που ανακύπτουν μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και πολιτών.<sup>148</sup>

### 2.5.1. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Με γνώμονα το αξίωμα «*Η Ευρωπαϊκή Ενότητα πρέπει να πλησιάσει τους πολίτες*»,<sup>149</sup> που απορρέει από την ad hoc επιτροπή για την Ευρώπη των λαών, η οποία συστάθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau το έτος 1984, άνοιξε ο δρόμος των συζητήσεων σε ζητήματα που αφορούν στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, οι οποίες έκτοτε διεξάγονται διαχρονικά. Τόσο κατά το παρελθόν όσο και σήμερα υφίσταντο και εξακολουθούν να υφίστανται δυσχέρειες στην επικοινωνία μεταξύ της διοίκησης και των διοικουμένων πολιτών. Για τους λόγους αυτούς αποτέλεσε αντικείμενο πολλαπλών και χρόνιων συζητήσεων η ανάγκη δημιουργίας ενός συγκεκριμένου θεσμού, διά του οποίου ο πολίτης να έρχεται σε ουσιαστική επαφή και επικοινωνία με τα όργανα της διοίκησης, όταν τούτο κρίνεται αναγκαίο. Επί της ουσίας, η επιτακτική αυτή ανάγκη δημιουργίας του ανωτέρω θεσμού συνεπάγεται την ανάπτυξη της Ευρώπης σε μια Ευρώπη των πολιτών,<sup>150</sup> όπως τούτη αποτυπώνεται στην έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

Εν όψει των ανωτέρω, η ίδρυση του Ευρωπαϊού διαμεσολαβητή πραγματοποιήθηκε δυνάμει της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Αναντίρρητα, ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή αποτελεί μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της προαναφερθείσης Συνθήκης. Η δυνατότητα των πολιτών να προσφεύγουν στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 21 και 194 της Συνθήκης (πλέον 24 και 227 ΣΛΕΕ) συνιστούν δικαιώματα, οι εκδηλώσεις των οποίων πρέπει να ερμηνεύονται ως εκφάνσεις της δημοκρατίας και προσπάθειες προσέγγισης της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής είναι ένας ανεξάρτητος και αμερόληπτος οργανισμός, ο οποίος αφενός προάγει τη χρηστή διοίκηση και αφετέρου εποπτεύει τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ, τα οποία λογοδοτούν σε

---

<sup>148</sup>Βρετού, Β., «Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής & συνήγορος του πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2008, σελ. 21.

<sup>149</sup>Barth, E., «*Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung*», Tübingen, 2004, σελ. 1

<sup>150</sup>Reich, N., «*Bürgerrechte in der EU*», Baden, Baden, 1999, σελ. 45-47, 52-53, 422-430.

αυτόν.<sup>151</sup> Πιο συγκεκριμένα, ο σκοπός του συνίσταται στη βελτίωση της γενικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και στην άρση των προβλημάτων και πρακτικών δυσχερειών που αντιμετωπίζουν οι πολίτες με την τελευταία, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό τη δυσπιστία τους για αυτήν. Αποστολή, λοιπόν, του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή είναι η παρακολούθηση και η εν γένει συμβολή του στην αντικειμενικά ορθή λειτουργία της διοίκησης της ΕΕ.

Με την καθιέρωση του θεσμού του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, κάθε πολίτης ή κάτοικος κράτους μέλους της ΕΕ έχει τη δυνατότητα να υποβάλει καταγγελία στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, σε οποιαδήποτε από τις 23 επίσημες γλώσσες της ΕΕ, για περιπτώσεις κακοδιοίκησης που εντοπίζονται στις δραστηριότητες των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ. Περαιτέρω, επιχειρήσεις, ενώσεις πολιτών ή έτερα σωματεία, τα οποία διατηρούν την καταστατική τους έδρα στην ΕΕ, διαθέτουν ομοίως τη δυνατότητα υποβολής καταγγελίας στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή για τους ανωτέρω λόγους.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται εναργώς ότι διά της δράσης του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή αυξάνεται η διαφάνεια, η οποία είναι μείζονος σημασίας σε μια δημοκρατική, ευρωπαϊκή κοινωνία, δοθέντος ότι η καθιέρωση του θεσμού του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή εγκαινίασε ένα νέο στάδιο στη διαδικασία συγκρότησης μιας στενότερης ένωσης μεταξύ των λαών της Ευρώπης, στο πλαίσιο της οποίας οι αποφάσεις λαμβάνονται πιο ανοιχτά και εγγύτερα στον πολίτη. Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι η ΕΕ βασίζεται σε κοινές ευρωπαϊκές αξίες και αρχές, όπως επί παραδείγματι η δημοκρατία και ο σεβασμός για τα ανθρώπινα δικαιώματα, είναι επιτακτικό οι αρχές αυτές να υπηρετούνται καλύτερα από μια διαφανή δημόσια διοίκηση η οποία καθίσταται υπόλογη στους ευρωπαίους πολίτες. Εξ αυτού του λόγου, θα μπορούσε να λεχθεί ότι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής διαδραματίζει το ρόλο του φύλακα της χρηστής διοίκησης, σκοπός του οποίου είναι να χτίσει μια γέφυρα στενής επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών και της ΕΕ.

---

<sup>151</sup>ΕΕ, «Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής», διαθέσιμο σε « <https://www.ombudsman.europa.eu/el/emily-oreilly>», ανακτήθηκε 1.9.2022.

## 2.6. Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη

### 2.6.1. Ευρύτερο πλαίσιο

Η θέσπιση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής συνιστά -από χρονική σκοπιά- συνέχεια μιας σειράς μεταρρυθμίσεων προς τον σκοπό της εξομάλυνσης των διοικητικών δυσλειτουργιών, της βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης και της αναβάθμισης των σχέσεων μεταξύ του κράτους και των διοικούμενων. Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι η θέσπιση του Συνηγόρου του Πολίτη, που συνιστά την ελληνική θεσμική εκδοχή του Ombudsman, αποτέλεσε αντικείμενο πρότασης του Συμβουλίου της Ευρώπης στο πλαίσιο της υπ' αριθμόν 757/1975 Σύστασης προς όλα τα επιμέρους κράτη-μέλη της Ένωσης, τα οποία δεν είχαν προβεί στη νομοθετική θέσπιση θεσμών Ombudsman, να προχωρήσουν σε αντίστοιχη διαδικασία στο πλαίσιο της ευρύτερης στρατηγικής καταπολέμησης της κακοδιοίκησης.

Στο πλαίσιο της ελληνικής πραγματικότητας κρίθηκε αδήριτη η ανάγκη διαμόρφωσης ενός θεσμού διαμεσολαβητικής φύσεως, δεδομένου ότι η βασικότερη προϋπόθεση της ορθής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης δεν συνίσταται στην θέσπιση νομοθετικών μέτρων -ιδιαίτερα εάν ληφθεί υπόψη ότι η σωρεία νομοθετημάτων δυσχεραίνει σε πολλές περιπτώσεις την ορθή διαχείριση και αντιμετώπιση των υποθέσεων των διοικούμενων-, αλλά στην εφαρμογή των σχετικών νομοθετημάτων κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εξυπηρετούνται οι ανάγκες των διοικούμενων στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης.

Ακολουθώντας το διεθνές ρεύμα, η Ελλάδα, κατόπιν των ανεπιτυχών προσπαθειών σύστασης διοικητικών μηχανισμών διαμεσολάβησης στην ελληνική έννομη τάξη,<sup>152</sup> εισήγαγε κατά το έτος 1997 στο θεσμικό της σύστημα το θεσμό του Ombudsman.<sup>153</sup> Ειδικότερα, στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη θεσπίστηκε δυνάμει του Ν. 2477/1997 και ένα έτος αργότερα, ήτοι τον Οκτώβριο του 1998, άρχισε να επιτελεί τις λειτουργίες του. Το ΠΔ 273/1999 κατέστη το νομοθέτημα, στο οποίο βασίστηκαν οι όροι λειτουργίας του Συνηγόρου του

---

<sup>152</sup>Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., ό.π., σελ. 476 επ., Τζέμος, Β., «*Συνήγορος του Πολίτη*», ό.π., σελ. 45.

<sup>153</sup>Για μια εκτενή ιστορική αναδρομή στις αποτυχημένες προσπάθειες της χώρας να ιδρύσει διοικητικό μηχανισμό διαμεσολάβησης πριν λάβει χώρα η ίδρυση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη βλ. σε Μακρυδημήτρης, Α.,- Πραβίτα, Μ.Η., *Δημόσια Διοίκηση*, σελ. 476επ.

Πολίτη. Σημειώνεται ότι το εν λόγω νομοθέτημα ισχύει μέχρι και σήμερα, κατόπιν ορισμένων τροποποιήσεων που έχουν λάβει χώρα. Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας και μάλιστα αξίζει να σημειωθεί ότι αποτέλεσε μία από τις πέντε συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Η έλευση του Ν. 3051/2002 συνέτεινε στη γενική ρύθμιση των ζητημάτων, που συνδέονται με τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Στη συνέχεια, δυνάμει του Ν. 3094/2003 ρυθμίστηκαν εκ νέου τα ζητήματα σχετικά με το θεσμό του Συνηγόρου του Πολίτη σε ειδικότερο αυτή τη φορά πλαίσιο. Τόσο οι γενικές ρυθμίσεις του Ν. 3051/2002 όσο και οι ειδικές ρυθμίσεις που επήλθαν με το Ν. 3094/2003 υπέστησαν ποικίλες τροποποιήσεις. Τα τρία κατά τα ως άνω νομοθετήματα αποτελούν το βασικό νομικό πλαίσιο του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, ορίζοντας τον κανονισμό λειτουργίας του, ενώ οι διατάξεις των άρθρων 101Α και 103 παρ. 9 Συντάγματος καθώς και οι σχετικές προβλέψεις του Κανονισμού της Βουλής, μεταξύ των οποίων τα άρθρα 14 και 138Α είναι τα βασικότερα, συμπληρώνουν το κανονιστικό και νομικό πλαίσιο που διέπει την Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη. Τέλος, απαντώνται και ειδικές κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ιδίως Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ) και αποφάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, οι οποίες ολοκληρώνουν το νομικό πλαίσιο της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής.<sup>154</sup>

Αφενός μεν η λειτουργική ανεξαρτησία του Συνηγόρου του Πολίτη αφετέρου δε η προσωπική ανεξαρτησία των επιμέρους μελών της εν λόγω αρχής προβλέπεται στις διατάξεις του Ν. 3051/2002. Πιο συγκεκριμένα, η αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη δεν υπόκειται σε εποπτεία ή έλεγχο εκ μέρους κυβερνητικών οργάνων ή άλλων διοικητικών αρχών. Τουναντίον, η δράση της εν λόγω αρχής ελέγχεται βάσει του κανονισμού της Βουλής δυνάμει της διαδικασίας του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Δεδομένων των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη<sup>155</sup> υποχρεούται να είναι ανεξάρτητος από τους φορείς, τους οποίους ελέγχει, ενώ δεν υπόκειται σε έλεγχο σκοπιμότητας, προληπτικό ή κατασταλτικό. Τούτο σημαίνει ότι η εν λόγω αρχή

---

<sup>154</sup>Τζέμος, Β., «Έλεγχος Διοικητικής Δράσης», ό.π., σελ. 33.

<sup>155</sup>Τζέμος, Β., «Η διοικητική αναφορά ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη και η διαμεσολαβητική του λειτουργία», Ανεξάρτητη Αρχή, 2006, σελ. 9 επ., Καρασταμάτη, Ε., «Η εξέλιξη του πεδίου δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη από το 2003 ως σήμερα», Ανεξάρτητη Αρχή, 2010, σελ. 15 επ., Τσαπόγας, Μ., «Από το διοικητικό Έλεγχο στην διοικητική διαμεσολάβηση», σελ. 11 επ. σε: Κουφάκη, Ι., Μαρκετάκη, Μ., Μουζουράκη, Π., «Ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων», Σάκκουλα, Αθήνα, 2003, Μακρυδημήτρης, Α., «“Ombudsman” Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη», Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996.

υπόκειται στη συνταγματική νομιμότητα, στις διατάξεις του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου καθώς και στη νομοθετική εξουσία.

Έτι περαιτέρω, οι πολίτες δύνανται να προσφεύγουν στον Συνήγορο του Πολίτη για διάφορα ζητήματα διοικητικών διαφορών που προκύπτουν τη δημόσια διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, ο διοικούμενος προσφεύγει ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη υποβάλλοντας έγγραφη και ενυπόγραφη αναφορά, η οποία είτε κατατίθεται στο γραφείο υποδοχής του Συνηγόρου του Πολίτη είτε αποστέλλεται ταχυδρομικά ή μέσω τηλεομοιοτυπίας (φαξ) είτε υποβάλλεται ηλεκτρονικά. Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι η υποβολή αναφοράς στην Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη συνιστά επιμέρους έκφανση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος αναφοράς ενώπιον των αρμόδιων αρχών. Ωστόσο, κατ' εξαίρεση προβλέπεται η δυνατότητα να επιληφθεί υποθέσεων ο Συνήγορος του Πολίτη αυτεπάγγελτα. Σε συνάρτηση με τα ανωτέρω, ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη έχει κατά κύριο λόγο διαμεσολαβητική και ελεγκτική φύση, ενώ παράλληλα αποσκοπεί στην προάσπιση και προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων των διοικούμενων και στην επίλυση των ζητημάτων που αναφύονται κατά περίπτωση.

Αναφορικά με τη διαμεσολαβητική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη, δέον να λεχθεί ότι η τελευταία διακρίνεται από τα ακόλουθα χαρακτηριστικά γνωρίσματα<sup>156</sup>:

- *«ευέλικτη και αντιγραφειοκρατική φυσιογνωμία»*
- *«λειτουργία με γνώμονα την προσφορότητα των μέσων και την αποτελεσματικότητα»*
- *«νομικός έλεγχος της υπόθεσης»*
- *«η επί της ουσίας εξέταση της υπόθεσης»*
- *«δέσμευση των ελεγχόμενων φορέων ως προς την κατεύθυνση που αποδίδει ο Συνήγορος του Πολίτη στην διαμεσολαβητική διαδικασία»*
- *«έλλειψη εκτελεστότητας των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη προς τους ελεγχόμενους φορείς»*
- *«πειθώ»*
- *«ήπια κυρωτική λειτουργία με την οποία εξοπλίζεται ο θεσμός»*

---

<sup>156</sup>Τζέμος, Β., «Έλεγχος Διοικητικής Δράσης», ό.π., σελ. 34.

## 2.6.2. Το πρόσωπο του Συνηγόρου του Πολίτη σε γενικές γραμμές

Αναφορικά με το πρόσωπο του Συνηγόρου του Πολίτη, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη πρόκειται για μονοπρόσωπη ανεξάρτητη αρχή, δεδομένου ότι αποτελείται από ένα μόνο μέλος και ως εκ τούτου δεν αποτελεί συλλογικό όργανο.<sup>157</sup> Κατά συνέπεια, ο επικεφαλής της Ανεξάρτητης αυτής Αρχής είναι μόνο ένας, ήτοι ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος ευθύνεται για τη λειτουργία της Αρχής. Δυνάμει της διάταξης του άρθρου 2 παρ. 4 εδ. α' Ν. 3051/2002 ο Συνήγορος του Πολίτη υπό την ιδιότητά του ως επικεφαλής της υπό κρίση ανεξάρτητης αρχής είναι υπεύθυνος για την λειτουργία της σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και ασκεί όλες τις προς τούτο αρμοδιότητες.<sup>158</sup> Πιο συγκεκριμένα, ο Έλληνας νομοθέτης προβαίνει σε ενδεικτική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, οι οποίες είναι οι ακόλουθες:<sup>159</sup>

- ❖ αρμοδιότητα δικαστικής καθώς και εξωδικαστικής εκπροσώπησης της Ανεξάρτητης Αρχής
- ❖ αρμοδιότητα συντονισμού των υπηρεσιών της Ανεξάρτητης Αρχής
- ❖ αρμοδιότητα παρακολούθησης της εκτέλεσης των αποφάσεων, πορισμάτων και λοιπών πράξεων της Ανεξάρτητης Αρχής

Επιπροσθέτως, οι αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη εξειδικεύονται και ρυθμίζονται λεπτομερώς στις οικείες διατάξεις του Κανονισμού Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη. Πιο συγκεκριμένα, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για τον συντονισμό του έργου των Βοηθών Συνηγόρων, ενώ ταυτοχρόνως έχει την εξουσία εποπτείας, συντονισμού και αξιολόγησης του ειδικού επιστημονικού προσωπικού της Αρχής, των βοηθών επιστημόνων και της Γραμματείας αυτής. Επίσης, είναι αρμόδιος για την τοποθέτηση των ειδικών και βοηθών επιστημόνων στους επιμέρους κύκλους δραστηριότητας και του λοιπού προσωπικού στα επιμέρους τμήματα και γραφεία της Γραμματείας και για την μετακίνηση αυτών, καθώς και για την συγκρότηση επιτροπών, ομάδων εργασίας του έργου με αντικείμενο την εκτέλεση μελετών και έργων συναφών με την αποστολή της Ανεξάρτητης Αρχής. Τέλος, ο

---

<sup>157</sup>Βλ. και την αντίθετη άποψη που έχει υποστηριχθεί σε Σπηλιωτόπουλο, Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος II, 2010, σελ. 7, σύμφωνα με την οποία ο Συνήγορος του Πολίτη απαρτίζεται από επτά μέλη, ήτοι τον Συνήγορο και τους 6 βοηθούς Συνηγόρους.

<sup>158</sup>Παρόμοια νομοθετική πρόβλεψη απαντάται στο άρθρο 8 παρ. 1 Π.Δ. 273/1999.

<sup>159</sup>Τζέμος, Β., «Συνήγορος του Πολίτη», ό.π., σελ. 48.

Συνήγορος του Πολίτη αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού της Ανεξάρτητης Αρχής και είναι αρμόδιος για τον προσδιορισμό των απαιτήσεων και αξιώσεων κατά του Δημοσίου.<sup>160</sup>

### 2.6.3. Πεδίο δράσης

Η άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχει αναλάβει ο Συνήγορος του Πολίτη συντίθεται από έξι κύκλους δραστηριότητας, οι οποίοι είναι οι εξής:<sup>161</sup>

- ❖ κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στον οποίο υπάγονται *«ζητήματα προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, στο ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο»*
- ❖ κύκλος Κοινωνικής Προστασίας, στον οποίο εμπίπτουν ζητήματα προστασίας κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως επί παραδείγματι ζητήματα *«κοινωνικής ασφάλειας και συντάξεων, κοινωνικής πολιτικής, ανεργίας, υγείας και πρόνοιας»*. Στον εν λόγω Κύκλο δραστηριότητας έχει υπαχθεί ο Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης δυνάμει του Ν. 2393/2004.
- ❖ κύκλος Ποιότητας Ζωής, στον οποίο εντάσσονται θέματα *«παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυθαίρετων παρεμβάσεων στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και γενικότερης υποβάθμισης της ποιότητας ζωής»*.
- ❖ κύκλος Σχέσεων Κράτους - Πολίτη, ο οποίος έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής καταλαμβάνοντας ζητήματα καθημερινής επαφής των πολιτών με τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, εστιάζοντας ιδιαίτερα *«στα ζητήματα ποιότητας των υπηρεσιών, οργάνωσης των διαδικασιών, επικοινωνίας και πληροφόρησης»*.
- ❖ κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού, στον οποίο εντάσσονται ζητήματα *«προάσπισης και προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού»*.
- ❖ κύκλος Ισότητας των Φύλων με αντικείμενο ζητήματα διακρίσεων λόγω φύλου, τα οποία ανακύπτουν στους τομείς *«στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση, στις σχέσεις εργασίας στον ιδιωτικό, δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, και στην άσκηση ελευθέρου επαγγέλματος»*. Επιπλέον, στον εν λόγω

---

<sup>160</sup>Τζέμος, Β., στο ίδιο.

<sup>161</sup>Τζέμος Β., στο ίδιο, σελ. 57, Φυτράκης, Ε., *«Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης»*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010, σελ. 65.



Κύκλο εμπíπτουν «ζητήματα ίσης πρόσβασης ανδρών και γυναικών σε αγαθά και υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, και μεριμνά για την προώθηση ανδρών και γυναικών, σε συνεργασία με αρμόδιους φορείς, επιχειρήσεις και μη κυβερνητικές οργανώσεις».

Παράλληλα με τη λειτουργία των κύκλων αυτών, στο πλαίσιο της εκπλήρωσης του έργου της ενημέρωσης των πολιτών, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δημιουργήσει ηλεκτρονικά portals, τα οποία αφορούν στο μετανάστη, στον πρόσφυγα και στον ομοιογενή, στο περιβάλλον, στην υγεία και την κοινωνική αλληλεγγύη, στο παιδί κ.ά.<sup>162</sup>

Σε γενικές γραμμές, βασικός γνώμονας της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η αναζήτηση λύσεων, οι οποίες ευνοούν τόσο τη διοίκηση όσο και τους πολίτες. Στο πλαίσιο τούτο, ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά τα προβλήματα που ανακύπτουν σε βάρος των εκάστοτε διοικουμένων και τα οποία προκαλούνται από νομοθετικές ή έτερες παρεμβάσεις της διοίκησης, και αναλαμβάνει στοχευόμενες πρωτοβουλίες, αναπτύσσοντας τις αρμοδιότητες που διαθέτει, δίδοντας ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση και εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της χρηστής διοίκησης.

---

<sup>162</sup>Τζέμος, Β., *Συνήγορος του Πολίτη*, ό.π., σελ. 59.

## ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

### 3. Cases εφαρμογής χρηστής διοίκησης από τον Συνήγορο του Πολίτη Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

#### 3.1 Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Στην παρούσα θεματική ενότητα εξετάζονται ορισμένες συμβαίνουσες περιπτώσεις, που αφορούν σε ένα εκ των βασικών κύκλων δραστηριοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, ήτοι στον κύκλο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, κατά τις οποίες η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη προχώρησε στην εφαρμογή της κρινόμενης στην παρούσα εργασία αρχής, ήτοι της αρχής της χρηστής διοίκησης.

Πριν την εξέταση των εν λόγω περιπτώσεων, κρίνεται σκόπιμο να γίνει αρχικά μια συνοπτική αναφορά στα ζητήματα που εμπίπτουν στον ανωτέρω κύκλο δραστηριότητας του Συνηγόρου του Πολίτη, δηλαδή στον κύκλο των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ειδικότερα, στο συγκεκριμένο τομέα δραστηριότητας εσωκλείονται ζητήματα προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, τα οποία απολαμβάνουν συνταγματικής προστασίας, ή είναι κατοχυρωμένα στο διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο. Τα εν λόγω ζητήματα είναι κατά κύριο λόγο συνυφασμένα με την προσωπική ή θρησκευτική ελευθερία, με την αστική και δημοτική κατάσταση, με τη στράτευση, με τα σωφρονιστικά καταστήματα,<sup>163</sup> με θρησκευτικές διακρίσεις ή διακρίσεις που έχουν ως βάση *«την ιθαγένεια, την εθνική καταγωγή, τις θρησκευτικές και άλλες πεποιθήσεις, την κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων, την ανώτατη εκπαίδευση, την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών και την προστασία του δικαιώματος στην εργασία και την οικονομική ελευθερία»*<sup>164</sup>. Στον εν λόγω τομέα δραστηριότητας του Συνηγόρου του Πολίτη υπάγονται, επίσης, ζητήματα πολιτικού ασύλου, εισόδου και παραμονής αλλοδαπών προσώπων, καθώς και ο συντονισμός των ειδικών αρμοδιοτήτων του για την εξάλειψη των διακρίσεων και την πρόληψη των βασανιστηρίων και κάθε άλλης μορφής απάνθρωπης, αδυσώπητης και ταπεινωτικής μεταχείρισης.

---

<sup>163</sup>Καρύδης, Β., Φυτράκης, Ε., *«Ποινικός εγκλεισμός και δικαιώματα. Η οπτική του Συνηγόρου του Πολίτη»*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σελ. 25επ.

<sup>164</sup>Τζέμος, Β., *«Συνήγορος του Πολίτη»*, ό.π., σελ. 57-58.

### 3.2. «Μη ανάθεση διδακτικών ωρών μαθημάτων ΔΙΕΚ σε εκπαιδευτές, κατά παράβαση του οδηγού σπουδών» (05.02.2021)

Πρώτη υπόθεση που αξίζει να εξεταστεί και στην οποία διαμεσολάβησε ο Συνήγορος του Πολίτη, κατά το έτος 2021, αφορά στη μη ανάθεση διδακτικών ωρών σε πιστοποιημένο εκπαιδευτή Δημοσίων Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΔΙΕΚ) από τον αρμόδιο Διευθυντή. Όπως θα διαφανεί κάτωθι, αποτέλεσμα της παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη ήταν η Γενική Γραμματεία Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης να αποστείλει συστάσεις στο ΔΙΕΚ, προκειμένου να μην επαναληφθεί η ανωτέρω πρακτική σε μέλλοντα χρόνο.<sup>165</sup> Πραγματικά περιστατικά κρινόμενης υπόθεσης

Αναλυτικότερα, εναρκτήριο λάκτισμα της παρέμβασης αυτής του Συνηγόρου του Πολίτη κατέστη η προσφυγή ενώπιόν του, ενός πιστοποιημένου εκπαιδευτή των ΔΙΕΚ, ο οποίος είχε ειδικότητα ΠΕ 85 Χημικών. Στο πλαίσιο της προσφυγής του πιστοποιημένου εκπαιδευτικού, ο ίδιος αιτήθηκε τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη *«προς τη Γενική Γραμματεία Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης, του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, στην οποία είχε απευθυνθεί εγγράφως»*, ένεκα του γεγονότος ότι δεν του ανέθεσε ο Διευθυντής ΔΙΕΚ της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας διδακτικές ώρες. Πιο συγκεκριμένα επί των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης αυτής, σημειώνεται ότι με την ανωτέρω προσφυγή που απηύθυνε στο Συνήγορο του Πολίτη, *«ο εκπαιδευτής, ο οποίος συμμετείχε στην υπ' αριθμ. 6331/380/02-08-2019 πρόσκληση του Ιδρύματος Νεολαίας και Διά Βίου Μάθησης (ΙΝΕΔΙΒΙΜ), ισχυρίστηκε ότι ο Διευθυντής του εν λόγω ΔΙΕΚ για το χειμερινό εξάμηνο 2019Β και το εαρινό εξάμηνο 2020Α πρόέβη στην ανάθεση διδακτικών ωρών για τα εργαστηριακά μαθήματα συγκεκριμένης ειδικότητας, σε εκπαιδευτές, οι οποίοι δεν διέθεταν τα προσόντα, που ορίζει ο οδηγός σπουδών της ειδικότητας»*. Προβαίνοντας ο Διευθυντής του ΔΙΕΚ στην ανάθεση των διδακτικών ωρών σε εκπαιδευτές που δεν είχαν τα απαιτούμενα προσόντα, παρέκαμψε τον προσφεύγοντα εκπαιδευτή, ο οποίος ευρισκόταν πρώτος στη σειρά στον πίνακα κατάταξης εκπαιδευτών.

---

<sup>165</sup>Συνήγορος του Πολίτη–Ανεξάρτητη Αρχή, «Μη ανάθεση διδακτικών ωρών μαθημάτων ΔΙΕΚ σε εκπαιδευτές, κατά παράβαση του οδηγού σπουδών», διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ekpaideysh/post/mh-ana8esh-didaktikwn-wrwn-ma8hmatwn-diek-se-ekpaideytes-kata-parabash-toy-odhgoy-spoydwn>, ανακτήθηκε 19.9.2022.

Σύμφωνα με τα δοθέντα πραγματικά περιστατικά, ο Συνήγορος του Πολίτη, προχώρησε σε ενδελεχή έρευνα της συγκεκριμένης υπόθεσης και κατόπιν της έρευνας αυτής *«διαπίστωσε ότι ο αρμόδιος Διευθυντής, για την εκπόνηση των εργαστηριακών μαθημάτων συγκεκριμένων ειδικοτήτων, προέβη στη σύναψη μνημονίου συνεργασίας με το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (ΕΑΠ), καθώς το Εργαστηριακό Κέντρο της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης στην οποία υπαγόταν το συγκεκριμένο ΔΙΕΚ δεν διέθετε εργαστήριο»*. Στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, αυτό που προβλέπεται είναι ο εκπαιδευτής του εργαστηριακού μαθήματος να διορίζεται κατά προτεραιότητα από την επιχείρηση, η οποία διαθέτει το εργαστήριο. Διαπιστώθηκε ότι ο Διευθυντής του ανωτέρω ΔΙΕΚ ανέθεσε τις διδακτικές ώρες για την εκπλήρωση των εργαστηριακών αναγκών της επίμαχης ειδικότητας σε εκπαιδευτές του ΕΑΠ, οι οποίοι στην πραγματικότητα δεν διέθεταν τα οριζόμενα στον οδηγό σπουδών της ειδικότητας προσόντα. Τουναντίον, οι επιλεγθέντες ήταν κάτοχοι πτυχίων παρεμφερών ειδικοτήτων και κάτοχοι μεταπτυχιακών και διδακτορικών τίτλων στο διδακτικό αντικείμενο.

Τούτων δοθέντων, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι οι ενέργειες του Διευθυντή του ανωτέρω ΔΙΕΚ δεν ήταν σύμφωνες με το περιεχόμενο της πρόσκλησης του ΙΝΕΔΙΒΙΜ. Εξ αυτού του λόγου, ο ίδιος *«απέστειλε έγγραφο στη Γενική Γραμματεία Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης, μολονότι γνώριζε ότι η ανάθεση των ωρών στους επιλεγέντες εκπαιδευτές γίνεται με ευθύνη του εκάστοτε Διευθυντή, χωρίς να απαιτείται περαιτέρω έγκριση νομιμότητας των αναθέσεων από την Γενική Γραμματεία Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης»*. Στο έγγραφο αυτό ο Συνήγορος του Πολίτη αιτήθηκε την επί της ουσίας εξέταση της προσφυγής του εκπαιδευτή και παράλληλα αιτήθηκε την παροχή αιτιολογημένης απάντησης επί της προσφυγής αυτής. Το εν λόγω έγγραφο εξετάστηκε από τη Γενική Γραμματεία, η οποία συμφώνησε με τις θέσεις που είχε διαμορφώσει η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη. Έτσι, η ίδια απέστειλε σύσταση στον ανωτέρω Διευθυντή, η οποία αφορούσε στην επιλογή των εκπαιδευτών στους οποίους ανατίθενται κατά προτεραιότητα τα μαθήματα, που διεξάγονται σε εξωτερικά εργαστήρια, προκειμένου να μην επαναληφθεί η πρακτική αυτή σε μέλλοντα χρόνο.

Από την εξέταση της ανωτέρω υπόθεσης αναδεικνύεται ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος, προς το σκοπό επίλυσης του ανωτέρω καίριου και εύλογου προβλήματος που ανέκυψε σε βάρος του ανωτέρω

εκπαιδευτικού, ένεκα της ανάθεσης διδακτικών ωρών σε εκπαιδευτικούς που δεν διέθεταν τα απαιτούμενα βάσει του οδηγού σπουδών προσόντα, προέβη στην εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση αναγνωρίζεται η αναγκαιότητα εφαρμογής της εν λόγω αρχής, καθότι, εν προκειμένω, κρίθηκε αναγκαίο -κατόπιν της παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη- να επιβληθεί στον ανωτέρω φορέα του δημοσίου τομέα να ασκεί τις αρμοδιότητές του σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε να αποφευχθούν οι ανεπιεικείς συνέπειες που δημιουργήθηκαν σε βάρος του προσφεύγοντος εκπαιδευτικού ένεκα της μη ανάθεσης διδακτικών ωρών στον ίδιο, μολονότι διέθετε τα απαιτούμενα προσόντα, και προκειμένου να επιδιωχθεί η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες συνθήκες και απαιτήσεις.

Στην προκειμένη περίπτωση, λοιπόν, διαπιστώνεται ότι η εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης λειτούργησε ως εμπόδιο στην ασύδοτη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων, που αποφάσισαν την ανάθεση διδακτικών ωρών σε εκπαιδευτικούς που δεν διέθεταν τα απαιτούμενα προσόντα και τη μη ανάθεση διδακτικών ωρών στον προσφεύγοντα, ο οποίος διέθετε πράγματι τα προσόντα που απαιτούνταν σύμφωνα με τον οδηγό σπουδών. Κατά συνέπεια, από την εξέταση της συγκεκριμένης υπόθεσης συνήχθη ότι χάριν της διαμεσολαβητικής δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη ο ανωτέρω πολίτης είναι σε θέση να διασφαλίσει τα δικαιώματά του.

### 3.3. «Απαλλαγή μεταπτυχιακών φοιτητών με αναπηρία από τέλη φοίτησης» (04.07.2022)

Η τριτοβάθμια εκπαίδευση αποτελεί ένα από τα ζητήματα που υπάγονται στο κύκλο δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη και συγκεκριμένα στον κύκλο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Στο συγκεκριμένο πεδίο δράσης του ο Συνήγορος του Πολίτη χειρίζεται αναφορές φοιτητών και διδακτικού προσωπικού ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων για ζητήματα, τα οποία σχετίζονται με τα δικαιώματά τους και τις σπουδές τους εν γένει. Επιπροσθέτως, στο εν λόγω πεδίο υπάγονται αναφορές που υποβάλλονται από πτυχιούχους εσωτερικού ή εξωτερικού για τις διαδικασίες αναγνώρισης και κατοχύρωσης των ακαδημαϊκών ή επαγγελματικών δικαιωμάτων τους και την εγγραφή σε αντίστοιχα επιμελητήρια ή επαγγελματικούς συλλόγους.

Εν όψει των ανωτέρω, στο σημείο αυτό αξιομνημόνευτη είναι η υπόθεση απαλλαγής μεταπτυχιακών φοιτητών από τα τέλη φοίτησης, που έλαβε χώρα κατά το τρέχον έτος 2022 και εξετάστηκε από την Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη και η οποία αποτελεί σημαντική περίπτωση εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης.<sup>166</sup>

#### Πραγματικά περιστατικά

Μεταπτυχιακός φοιτητής με αναπηρία και δικαιούχος προνομιακού επιδόματος, το οποίο καταβάλλεται από τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ), υπέβαλε αίτηση ενώπιον της διοίκησης προκειμένου να απαλλαγθεί από την καταβολή διδάκτρων, όπως τούτο ορίζεται ρητώς στην παρ. 2 του αρ. 35 του ν. 4485/2017. Στην εν λόγω αίτησή έκανε αναφορά στο ισχύον νομικό πλαίσιο αναφορικά με τα προνομιακά εισοδήματα, δηλαδή στη διάταξη του άρθρου «81 του Ν. 4611/2019» που αφορά στις προνομιακές παροχές σε χρήμα σε άτομα με αναπηρία. Στη συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη ορίζεται ότι *«χρηματικά ποσά που καταβάλλονται από τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) ως προνοιακές και κοινωνικές παροχές σε χρήμα σε άτομα με αναπηρία δεν υπάγονται σε καμία κατηγορία εισοδήματος»* και ως εκ τούτου δεν υπόκεινται σε φορολογία.

Παρά ταύτα, η αίτηση αυτή του μεταπτυχιακού φοιτητή απορρίφθηκε, επικαλούμενη η διοίκηση *«ότι η ρητή εξαίρεση των προνοιακών επιδομάτων από το εισόδημα δεν έχει περιληφθεί ρητά ούτε στον προγενέστερο Ν. 4485/2017 ούτε στην επίσης προγενέστερη απόφαση του Υπουργού Παιδείας «Ρύθμιση θεμάτων απαλλαγής από τα τέλη φοίτησης φοιτητών Προγραμμάτων Μεταπτυχιακών Σπουδών των Ελληνικών Α.Ε.Ι.»*<sup>167</sup> Περαιτέρω, δικαιολογητικός λόγος της απόρριψης του αιτήματος του μεταπτυχιακού φοιτητή από τον επίμαχο φορέα του δημοσίου τομέα ήταν *«ότι η απαλλαγή από τα δίδακτρα δεν αποτελεί παροχή κοινωνικού ή προνομιακού χαρακτήρα»*. Εν όψει τούτων, ο μεταπτυχιακός φοιτητής με την αναπηρία υποχρεώθηκε στην καταβολή διδάκτρων.

Η υπόθεση αυτή του μεταπτυχιακού φοιτητή με αναπηρία εξετάστηκε από την Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη. *«Την παρέμβαση της Αρχής προς το Πανεπιστήμιο ακολούθησε ερώτημα του Πανεπιστημίου προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, το*

---

<sup>166</sup>Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, «Απαλλαγή μεταπτυχιακών φοιτητών με αναπηρία από τέλη φοίτησης», διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ekpaideysh/post/apallagh-metaptyxiakwn-foithwn-me-anaphria-apo-telh-foithshs>», ανακτήθηκε 20.9.2022.

<sup>167</sup>131757/Ζ1/2018, ΦΕΚ 3387/Β/10-8-2018.

οποίο ανταποκρίθηκε θετικά με την Γνωμοδότηση 160/2021, σύμφωνα με την οποία τα χρηματικά ποσά που καταβάλλονται από τον Ο.Π.Ε.Κ.Α ως παροχή σε μεταπτυχιακό φοιτητή, δεν προσμετρώνται στον υπολογισμό του συνολικού ατομικού εισοδήματος του, προκειμένου να κριθεί εάν δικαιούται απαλλαγής από τα τέλη φοίτησης κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ.6 της με αριθ.131757/Ζ1/2.8.2018 απόφασης του Υπουργού Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων (ΥΠΕΘ)». Στο πλαίσιο τούτο μετά την παρέμβαση του Συνηγού του Πολίτη, το Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων εξέδωσε την τροποποίηση της σχετικής Υπουργικής Απόφασης με θέμα τη «Ρύθμιση θεμάτων απαλλαγής από τα τέλη φοίτησης φοιτητών Προγραμμάτων Μεταπτυχιακών Σπουδών των Ελληνικών Α.Ε.Ι.», σύμφωνα με την οποία δε λαμβάνονταν υπόψη «τεκμαρτά εισοδήματα καθώς και χρηματικά ποσά που καταβάλλονται από τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ως προνοιακές και κοινωνικές παροχές σε χρήμα σε άτομα με αναπηρία». Έτσι, το Πανεπιστήμιο επέστρεψε στον φοιτητή όλα τα χρηματικά ποσά που είχε ήδη καταβάλει ο τελευταίος ως δίδακτρα για το μεταπτυχιακό.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται εναργώς ότι σημαντική εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης εντοπίζεται στη συγκεκριμένη υπόθεση. Στο γενικότερο πλαίσιο εφαρμογής της εν λόγω αρχής, η οποία έλαβε χώρα διά της παρέμβασης του Συνηγού του Πολίτη, αποφεύγονται οι αυθαίρετες κρίσεις των φορέων του δημοσίου τομέα και παράλληλα διασφαλίζεται επαρκώς η προστασία του μεταπτυχιακού φοιτητή με αναπηρία, η οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας, της φανεράς διοίκησης και της προστατευόμενης δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων. Επιπλέον, η αρχή της χρηστής διοίκησης συνάγεται και διά της αρχής της νομιμότητας και ταυτόχρονα συνιστά αντιστάθμισμα για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, τα οποία ενίοτε δύναται να προσβληθούν. Κατά συνέπεια, η αρχή της χρηστής διοίκησης συνδέεται με την ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων.

### 3.4. «Πρόσβαση εργαζομένου με αναπηρία στις εγκαταστάσεις εκπαιδευτικού ιδρύματος» (13.07.2020)

Μια ακόμα περίπτωση εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης, κατόπιν της παρέμβασης του Συνηγούρου του Πολίτη, η οποία αξίζει αναφοράς εν προκειμένω, αφορά στην πρόσβαση εργαζομένου προσώπου με αναπηρία στις εγκαταστάσεις εκπαιδευτικού ιδρύματος. Όπως θα καταδειχθεί, το συγκεκριμένο εκπαιδευτικό ίδρυμα ανταποκρίθηκε στο αίτημα του Συνηγούρου για *«τη λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για τον εκσυγχρονισμό των υποδομών του και τη διασφάλιση της προσβασιμότητας των ατόμων με αναπηρία εντός των εγκαταστάσεών του»*.<sup>168</sup>

Αναλυτικότερα επί των πραγματικών περιστατικών, εργαζόμενος με αναπηρία στο τμήμα συντήρησης αρχαιοτήτων και έργων τέχνης του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής υπέβαλε αναφορά στην Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγούρου του Πολίτη, διαμαρτυρόμενος για την έλλειψη κατάλληλων υποδομών, με αποτέλεσμα να εμποδίζεται η μετακίνησή του στα εργαστήρια του εκπαιδευτικού ιδρύματος, τα οποία ευρίσκονται στο υπόγειο του κτιρίου. Συγκεκριμένα, στην αναφορά του επεσήμανε το γεγονός ότι η πρόσβαση στον ανωτέρω χώρο καθίστατο δυνατή μέσω μιας ράμπας, η οποία είχε κατασκευαστεί με ακατάλληλη κλίση (26%) και ως εκ τούτου δεν επέτρεπε τη μετακίνηση αναπηρικού αμαξιδίου χωρίς τη συμβολή δύο ατόμων. Σύμφωνα με αυτά τα πραγματικά περιστατικά, ο ανωτέρω εργαζόμενος με αναπηρία υπέβαλε την αναφορά του στην Ανεξάρτητη Αρχή και ταυτόχρονα συμπεριέλαβε πρόταση με βάση συγκεκριμένα μέτρα προσβασιμότητας, έχοντας προηγουμένως εκτιμήσει το συνολικό κόστος για το έργο αυτό, που θα διασφάλιζε την ανεμπόδιστη πρόσβασή του σε όλους τους χώρους του εκπαιδευτικού ιδρύματος. Άλλωστε, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4443/2016, *«ο εργοδότης υποχρεώνεται στη λήψη όλων των ενδεδειγμένων κατά περίπτωση μέτρων, προκειμένου τα άτομα με αναπηρία να έχουν δυνατότητα πρόσβασης σε θέση εργασίας, να ασκούν αυτή και να εξελίσσονται, καθώς και τη δυνατότητα συμμετοχής στην επαγγελματική κατάρτιση, εφόσον τα μέτρα αυτά δεν συνεπάγονται δυσανάλογη επιβάρυνση για τον εργοδότη»*.

---

<sup>168</sup>Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, «Πρόσβαση εργαζομένου με αναπηρία στις εγκαταστάσεις εκπαιδευτικού ιδρύματος», διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ekpaideysh/post/prosbash-ergazomenoy-me-anaphria-stis-ekkatataseis-ekpaideytikoy-idrymatos>», ανακτήθηκε 3.10.2022



Έπειτα από την εξέταση της υποβληθείσας αναφοράς, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνθηκε στο επίμαχο εκπαιδευτικό ίδρυμα, τονίζοντας ότι το ισχύον νομοθετικό καθεστώς επιτάσσει ότι η κατάλληλη διαμόρφωση του χώρου συνιστά μέτρο εύλογης προσαρμογής που εμπίπτει στις πρωτεύουσες υποχρεώσεις του εργοδότη. Κατά συνέπεια, ο εργοδότης υποχρεούται να προβαίνει στις εύλογες προσαρμογές, προκειμένου να καθίστανται εφικτά τα ως άνω. Προς την κατεύθυνση αυτή, ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε ότι, λαμβανομένου υπόψη του εκπαιδευτικού χαρακτήρα του ιδρύματος, δεδομένου ότι υπάγεται στο πλαίσιο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η έλλειψη των κατάλληλων υποδομών επηρεάζει, πλην των εργαζομένων με αναπηρία, και τους φοιτητές ΑμεΑ, οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι στο ίδρυμα και παρακολουθούν ή πρόκειται να παρακολουθήσουν τον κύκλο σπουδών. Τούτων δοθέντων, η ανωτέρω ανεπάρκεια συνεπάγεται σημαντική υποβίβαση του συνταγματικού δικαιώματος πρόσβασης στην παιδεία, όπως τούτο κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 16. Προς επίρρωση τούτων, έχει κριθεί και νομολογιακά<sup>169</sup> ότι η έλλειψη των ανωτέρω υποδομών συνιστά διακριτική μεταχείριση σε βάρος των σπουδαστών που έχουν ορισμένη αναπηρία και ως εκ τούτου επέρχεται παραβίαση του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ, που αφορά στην απαγόρευση των διακρίσεων, καθώς και το άρθρο 2 του Πρόσθετου πρωτοκόλλου αυτής, που κατοχυρώνει το δικαίωμα στην εκπαίδευση. Επιπροσθέτως, η Ανεξάρτητη Αρχή έκανε αναφορά και στη Σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, με την οποία θεσπίζεται η υποχρέωση των κρατών μελών, που την έχουν κυρώσει, να προβαίνουν στη λήψη των κατάλληλων μέτρων, ώστε να δύνανται τα άτομα αυτά να ζουν ανεξάρτητα, ήτοι χωρίς τη συνδρομή άλλων ατόμων, και να συμμετέχουν πλήρως σε όλες τις πτυχές της ζωής. Τέλος, η Ανεξάρτητη Αρχή έκανε αναφορά και στα νομοθετικά πλαίσια, που ρυθμίζουν την υλοποίηση των ανωτέρω μέτρων (Ν. 4488/2017, Ν. 4067/2012).

Έπειτα από την παρέμβαση αυτή του Συνηγόρου του Πολίτη, το εκπαιδευτικό ίδρυμα προέβη στην επίσπευση των διαδικασιών που έπρεπε να είχαν ακολουθηθεί, δηλαδή στη λήψη των αναγκαίων μέτρων, τα οποία διασφαλίζουν τον εκσυγχρονισμό των υποδομών του ιδρύματος και σαφώς την προσβασιμότητα των ατόμων με αναπηρία εντός των εγκαταστάσεών του.

---

<sup>169</sup>Βλ. Υποθέσεις *Enver Sahin v Turkey*, *Sanslisoy v Turkey*.

### 3.5. «Ανάκληση απορριπτικής απόφασης σε αίτημα ανανέωσης άδειας διαμονής αλλοδαπού» (08.02.2021)

Αξιομνημόνευτη περίπτωση εφαρμογής της αρχής της διοίκησης αφορά στην ανάκληση απορριπτικής απόφασης σε αίτημα αλλοδαπού φυσικού προσώπου με αντικείμενο την ανανέωση άδειας διαμονής.<sup>170</sup>

Ξεκινώντας με τα πραγματικά περιστατικά που συνθέτουν την υπό κρίσιν υπόθεση, δέον να λεχθεί ότι υπήκοος Καζακστάν, η οποία διέμενε νομίμως στην Ελλάδα, δεδομένου ότι της είχε χορηγηθεί η απαιτούμενη άδεια διαμονής για λόγους επαγγελματικής κατάρτισης, ούσα φοιτήτρια σε κολέγιο, με επίσημη άδεια από το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, αιτήθηκε ανανέωση της άδειάς της από τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής. Η εν λόγω υπηρεσία απέρριψε το αίτημά της περί ανανέωσης της άδειας διαμονής της ένεκα τοπικής αρμοδιότητας, με τη δικαιολογία, δηλαδή ότι από τα προσκομισθέντα από την αιτούσα στοιχεία δεν συνήχθη ότι διέμενε πράγματι στο Δήμο που αποτελεί χωρική αρμοδιότητα της εν λόγω υπηρεσίας. Εξ αυτού του λόγου απορρίφθηκε επίσης και η αίτηση θεραπείας που είχε υποβάλλει σχετικώς η ανωτέρω.

Αποτέλεσμα της απόρριψης του αιτήματος της ανωτέρω περί ανανέωσης της άδειας διαμονής κατέστη η απώλεια της νόμιμης διαμονής της στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα η ίδια αναπόφευκτα είτε να οδηγηθεί στη διακοπή των σπουδών της, για τις οποίες είχε ήδη καταβάλει τα απαιτούμενα δίδακτρα, είτε να μεταβεί στη χώρα καταγωγής της, προκειμένου να αιτηθεί εκ νέου θεώρηση εισόδου από την προξενική αρχή. Ωστόσο, ένεκα της παγκόσμιας υγειονομικής κρίσης (COVID-19) και των συνακόλουθων περιοριστικών μέτρων και κυρίως της απαγόρευσης μετακινήσεων, που είχαν επιβληθεί με σκοπό τη μη διασπορά του θανατηφόρου ιού, στην περίπτωση της μετάβασης της ανωτέρω στη χώρα καταγωγής της, θα ήταν αμφίβολη η έκβαση της αίτησής της.

Υπό τα δεδομένα τούτα, η ανωτέρω υπέβαλε αναφορά στην Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, αιτούμενη να διαμεσολαβήσει η εν λόγω Αρχή, προκειμένου να αποκατασταθεί η νομιμότητα της διαμονής της στην Ελλάδα, με

---

<sup>170</sup>Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, «Ανάκληση απορριπτικής απόφασης σε αίτημα ανανέωσης άδειας διαμονής αλλοδαπού», διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/allodapoi-ithageneia-astiki-katastasi/post/anaklhsh-aporriptikh-apofashs-se-aithma-ananewshs-adeias-diamonhs-allodapoy>», ανακτήθηκε 30.9.2022.

απώτερο σκοπό να συνεχίσει τις σπουδές της. Κατόπιν εξέτασης της αναφοράς αυτής, ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε γραπτό αίτημα στην υπηρεσία, που απέρριψε το αίτημα της ανωτέρω για ανανέωση της άδειας διαμονής της, προκειμένου η εν λόγω υπηρεσία να ανακαλέσει την απορριπτική αυτή απόφαση και ως εκ τούτου να της χορηγηθεί ανανέωση της άδειας διαμονής της στην Ελλάδα, τονίζοντας ότι η αιτούσα δεν γνώριζε ότι υποχρεούτο να καταστήσει γνωστή στην υπηρεσία αλλοδαπών την εντός νομού αλλαγή της διεύθυνσης κατοικίας της. Συμπληρωματικά, μάλιστα, επεσήμανε η Αρχή ότι δεν συνάγεται από κανένα στοιχείο ότι η αιτούσα δολίως ή καταχρηστικώς δεν προχώρησε στη γνωστοποίηση της αλλαγής της διεύθυνσής της, ότι δηλαδή επεδίωκε να παραπλανήσει την υπηρεσία, ενώπιον της οποίας υπέβαλε το αίτημά της περί ανανέωσης της άδειας διαμονής της, και να καταστρατηγήσει την μεταναστευτική νομοθεσία, ώστε τελικά να απολαύσει ευμενέστερης ή επιεικέστερης μεταχείρισης αναφορικά με την απάντηση της υπηρεσίας επί του αιτήματός της.

Έπειτα από την παρέμβαση της Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη, η υπηρεσία όφειλε να ενημερώσει σχετικώς την αιτούσα και να παραπέμψει την αίτησή της με όλα τα προσκομισθέντα δικαιολογητικά στην αρμόδια κατά τόπο υπηρεσία, ήτοι την Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Βορείου Τομέα και Ανατολικής Αττικής, που είναι εντός της ίδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, όπως τούτο επιβάλλουν η αρχή της χρηστής διοίκησης και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος. Κατά συνέπεια, η ανωτέρω υπηρεσία έσφαλε εφαρμόζοντας το επαχθέστερο μέτρο κατά της αιτούσας, δηλαδή την απόρριψη του αιτήματός της για ανανέωση της άδειας διαμονής της στην Ελλάδα, το οποίο με τη σειρά του οδηγούσε στη διακοπή των σπουδών της ίδιας και στη μετάβασή της στη χώρα καταγωγής της, κατά τα προλεχθέντα. Η απόρριψη του αιτήματός της από την υπηρεσία αποτελεί αναντίρρητα δυσανάλογο μέτρο σε σχέση με το μέγεθος του σφάλματος στο οποίο υπέπεσε, ήτοι αυτό της παράλειψης γνωστοποίησης της αλλαγής του τόπου διαμονής της. Έτι περαιτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη τόνισε ότι η απόφαση της υπηρεσίας να τεθεί η ανωτέρω αιτούσα σε καθεστώς μη μόνιμης διαμονής για τυπικούς λόγους, μολονότι πληρούνται οι σχετικές ουσιαστικές προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος, αντίκειται στη βούληση της Πολιτείας να προσεγγίζει υπηκόους τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές τους.

Κατόπιν της παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη, η αρμόδια υπηρεσία ενημέρωσε την Ανεξάρτητη Αρχή ότι, στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής χρηστής διοίκησης και επιδεικνύοντας την απαραίτητη επιείκεια προς το πρόσωπο της

αιτούσας, ώστε να αποφευχθεί η διακοπή των σπουδών της, θα προχωρήσει σε ανάκληση της απορριπτικής απόφασης που είχε εκδώσει και ότι θα διαβιβάσει την αίτηση της σπουδάστριας στην αρμόδια κατά τόπο Διεύθυνση Αλλοδαπών.

Εκ των ανωτέρω, καθίσταται με σαφήνεια αντιληπτό ότι η Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, ελέγχοντας τη δράση της διοίκησης αναφορικά με την απάντηση του αιτήματος της σπουδάστριας περί ανανέωσης της άδειας διαμονής της, οδήγησε τη διοίκηση να εφαρμόσει τους απαιτούμενους για τη συγκεκριμένη περίπτωση νομικούς κανόνες και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και ειδικότερα την αρχή της χρηστής διοίκησης και της προστασίας του διοικούμενου.

### 3.6. «Ανανέωση αδειών διαμονής δικαιούχων διεθνούς προστασίας από την Ελληνική Αστυνομία» (31.07.2020)

Μια ακόμα σημαντική υπόθεση που αξίζει αναφοράς σχετίζεται με την ανανέωση αδειών διαμονής δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, οι οποίοι είχαν υπαχθεί στο καθεστώς του πρόσφυγα ή της επικουρικής προστασίας απευθύνθηκαν στην Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη, αναφέροντας ότι έχει καθυστερήσει εξαιρετικά η χορήγηση της ανανέωσης των δελτίων διαμονής τους.<sup>171</sup>

Τις αιτήσεις για ανανέωση των δελτίων διαμονής τους είχαν υποβάλει οι ανωτέρω «στις κατά τόπους υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας (Τμήματα Αλλοδαπών Αττικής και Θεσσαλονίκης, Υποδιευθύνσεις Ασφάλειας, Τμήματα Ασφάλειας και Αστυνομικά Τμήματα), οι οποίες διαβιβάζουν τα αιτήματα στο Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας και έπειτα αποστέλλονται προς υπογραφή στο αρμόδιο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου».

Ένεκα της έλευσης στην Ελλάδα υψηλού αριθμού προσώπων, προερχόμενων από τρίτες χώρες, οι οποίοι αναζητούσαν διεθνή προστασία, συστάθηκε στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, δυνάμει του άρθρου 4 παρ.1 του ΠΔ 84/2019.<sup>172</sup> Η σύσταση αυτής καθώς

---

<sup>171</sup>Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, «Ανανέωση αδειών διαμονής δικαιούχων διεθνούς προστασίας από την Ελληνική Αστυνομία», διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/allodapoi-ithageneia-astiki-katastasi/post/ananeush-adeiwn-diamonhs-dikaiouxwn-die8noys-prostasias-apo-thn-ellhnikh-astynomia>», ανακτήθηκε 30.9.2022.

<sup>172</sup>ΦΕΚ Α 123/17-07-2019.

και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, που έλαβε χώρα με το Π.Δ. 4/2020,<sup>173</sup> οδήγησαν στη δημιουργία νομικού κενού αναφορικά με τη διαχείριση των υποθέσεων, που αφορούσαν στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, και συνακολούθως στην πρόκληση μεγάλης χρονικής καθυστέρησης στην ολοκλήρωση των εν λόγω υποθέσεων.

Με δεδομένη την καθυστέρηση επί της διεκπεραίωσης των ανωτέρω υποθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη όχλησε πολλάκις την αρμόδια Διεύθυνση Αλλοδαπών της Ελληνικής Αστυνομίας, αιτούμενος πρώτον να αποσαφηνιστούν τα αίτια που προκαλούν την καθυστέρηση αυτή και δεύτερον να ληφθεί σοβαρά υπόψη ότι η χορήγηση βεβαίωσης, που χορηγείται στους αιτούντες όταν οι τελευταίοι καταθέτουν αίτηση ανανέωσης των αδειών διαμονής, δεν εξασφαλίζει το δικαίωμα σε εργασία ούτε στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ούτε και στην κοινωνική προστασία στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Εξ αυτού του λόγου, η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη πρότεινε κατά την κατάθεση της αίτησης ανανέωσης της άδειας διαμονής να παρέχονται τα ίδια δικαιώματα που διασφαλίζει η άδεια διαμονής. Πρότεινε, δηλαδή, να χορηγείται στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας βεβαίωση, η οποία αυτόματα να διασφαλίζει τα ανωτέρω δικαιώματα, τελούμενη σε συνάφεια με τη βεβαίωση, που χορηγείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4251/2014, ως έγγραφο πιστοποίησης προσωρινής νόμιμης διαμονής.

Κατόπιν της παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη και των εν γένει προτάσεών του αναφορικά με το ζήτημα της καθυστέρησης χορήγησης της ανανέωσης της άδειας διαμονής των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, ο Έλληνας νομοθέτης προέβη στην ψήφιση του Ν. 4703/2020,<sup>174</sup> διά του οποίου ορίστηκε «η μεταβίβαση των σχετικών αρμοδιοτήτων στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη» και επιπλέον προβλέφθηκε η αρμόδια Διεύθυνση να αποπερατώνει την «εξέταση, ανανέωση και επίδοση των δελτίων διαμονής των δικαιούχων διεθνούς προστασίας» προς αποφυγή περαιτέρω καθυστέρησης ανανέωσης των δελτίων διαμονής σε βάρος των αιτούντων – δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι διά των διαμεσολαβητικών ενεργειών του Συνηγόρου του Πολίτη επιδιώχθηκε η θεμελίωση αρμοζουσών πρακτικών, που

---

<sup>173</sup>Π.Δ. 4/2020 «*Σύσταση Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, καθορισμός των αρμοδιοτήτων του και ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων*»

<sup>174</sup>ΦΕΚ Α 131/10.7.2020.

συνέτειναν στην προστασία των ανωτέρω αιτούντων, και σαφώς η τήρηση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Τούτα με τη σειρά τους οδηγούν αναντίρρητα στην ανάπτυξη της κοινοτικής διοικητικής κουλτούρας σε δράσεις απαραίτητες προς την επίτευξη ενός υψηλότερου επιπέδου υπηρεσιών προς τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

## ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

### 4. Cases εφαρμογής χρηστής διοίκησης από τον Συνήγορο του Πολίτη

#### Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη

##### 4.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στο παρόν κεφάλαιο της παρούσας μεταπτυχιακής εργασίας θα εξεταστούν συγκεκριμένες περιπτώσεις από τον κύκλο σχέσεων Κράτους-Πολίτη, στις οποίες καταδεικνύεται η εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης από τον Συνήγορο του Πολίτη. Αναλυτικότερα, διά της εξέτασης των εν λόγω υποθέσεων αναδεικνύεται ο ήπιος ελεγκτικός διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος αποσκοπεί στη δικαιοκρατική, επεικική και νόμιμη επίλυση των διαφορών, οι οποίες ανακύπτουν μεταξύ των διοικούμενων και των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Όπως αναλύθηκε σε οικείο υποκεφάλαιο της παρούσας μεταπτυχιακής μελέτης ο σκοπός δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη συνίσταται στην πραγμάτωση του ουσιαστικού κράτους δικαίου, ο οποίος θεμελιώνεται στο τρίπτυχο της τήρησης της νομιμότητας, της προάσπισης και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της εξάλειψης της κακοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, μέσω της θεσμικής του παρέμβασης στις εξεταζόμενες περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη συμβάλλει στην ενημέρωση και ενδυνάμωση της θέσης των διοικούμενων, στον εξορθολογισμό της οργάνωσης, της λειτουργίας και της ρυθμιστικής ικανότητας της διοίκησης, στην ενίσχυση αξιοποίησης διαφανών διοικητικών πρακτικών καθώς και στην καλλιέργεια και εμπέδωση της αρχής της χρηστής διοίκησης.

##### 4.2. «Η απαγόρευση χρήσης μαντίλας κατά την πρακτική άσκηση νοσηλευτικής σε κλινικές δημόσιου νοσοκομείου» (08.07.2022)

Αρχικά, κατά την προσωπική εκτίμηση της γράφουσας αξίζει να αναλυθεί η υπόθεση του μηνός Ιουλίου 2022 με ζήτημα την ίση μεταχείριση στον τομέα της εργασίας και απασχόλησης εν γένει. Αναλυτικότερα, κρίνεται σκόπιμο να επιχειρηθεί μία συνοπτική παρουσίαση και εξέταση της υπόθεσης απαγόρευσης χρήσης μαντίλας

κατά την πρακτική άσκηση νοσηλευτικής σε κλινική δημόσιου νοσοκομείου, η οποία εμπίπτει σε έναν εκ των βασικών κύκλων δραστηριοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, ήτοι στον κύκλο των σχέσεων κράτους-πολίτη.<sup>175</sup>

Πιο συγκεκριμένα, διερευνήθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος επιτελεί τη λειτουργία του φορέα παρακολούθησης και ενίσχυσης της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη, μεταξύ άλλων γνωρισμάτων, οι θρησκευτικές ή άλλης φύσεως πεποιθήσεις (λόγου χάριν πολιτικές, φιλοσοφικές πεποιθήσεις) κατ' εφαρμογή του Ν. 4443/2016, το ζήτημα που ανέκυψε λόγω επιβολής απαγορευτικού μέτρου εκ μέρους νοσηλευτικής υπηρεσίας δημόσιου νοσοκομείου, δυνάμει του οποίου απαγορευόταν σε φοιτήτρια νοσηλευτικών σπουδών που πραγματοποιούσε την πρακτική της άσκηση στην παθολογική-χειρουργική κλινική του εν λόγω νοσοκομείου, να φορά μαντήλα.

Κατόπιν διεξαγωγής διεξοδικής έρευνας εκ μέρους του Συνηγόρου του Πολίτη διαπιστώθηκε ότι το απαγορευτικό μέτρο, με το οποίο επιβλήθηκε απαγόρευση χρήσης μαντήλας κατά τη διάρκεια της πρακτικής άσκησης φοιτητών νοσηλευτικών σπουδών στους χώρους των κλινικών, δεν δύναται να θεωρηθεί μέτρο άμεσης διάκρισης, καθότι η εν λόγω απαγόρευση δεν σχετίζεται και δεν διαφοροποιείται με γνώμονα τις θρησκευτικές πεποιθήσεις. Τουναντίον κρίθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη ότι το κρίσιμο απαγορευτικό μέτρο είναι άρρηκτα συνδεδεμένο και αποδίδεται στην υποχρέωση τήρησης της προβλεπόμενης ενιαίας αμφίεσης των νοσηλευτριών, όπως τούτη ορίζεται στις οικείες διατάξεις κανονιστικού χαρακτήρα, οι οποίες τυγχάνουν εφαρμογής στην περίπτωση του νοσηλευτικού προσωπικού αδιακρίτως.

Στο πλαίσιο της διεξαχθείσας έρευνας τόσο η διοίκηση του εν λόγω δημόσιου νοσοκομείου όσο και η αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Υγείας προέβησαν στην επίκληση του ενδυματολογικού Κανονισμού, ήτοι του Π.Δ, 1283/1981, σύμφωνα με τον οποίο προβλέπεται η υποχρέωση των νοσηλευτριών να φορούν ειδικό υφασμάτινο καπέλο, χωρίς να προβλέπονται εξαιρέσεις από την ως άνω υποχρέωση. Πέραν τούτου, η διοίκηση του εμπλεκόμενου νοσοκομείου έκανε επίκληση της

---

<sup>175</sup>Συνήγορος του Πολίτη-Ανεξάρτητη Αρχή, «Η απαγόρευση χρήσης μαντίλας κατά την πρακτική άσκηση νοσηλευτικής σε κλινικές δημόσιου νοσοκομείου δεν στοιχειοθετεί διάκριση λόγω θρησκευτικών πεποιθήσεων», Ιούλιος 2022, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ergasia/post/h-apagoreysh-xrhshs-mantilas-kata-thn-praktikh-askhsh-noshleytikhs-se-klinikes-dhmosioy-nosokomeioy-den-stoixeio8etei-diakrish-logw-8rhsketikwn-pepoi8hsewn>», ανακτήθηκε 20.09.2022.



υποχρέωσης του νοσηλευτικού προσωπικού να μεριμνά, ώστε να αποφεύγεται η διασπορά πολυανθεκτικών μικροοργανισμών και μικροβίων σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Εσωτερικό Κανονισμό Πρόληψης και Ελέγχου Λοιμώξεων προς τον σκοπό προστασίας της δημόσιας υγείας. Στο ανωτέρω πλαίσιο υπάγεται η αναφορά της διοίκησης του νοσοκομείου σε στοιχεία, σύμφωνα με τα οποία ο επιπρόσθετος ατομικός ρουχισμός του προσωπικού νοσηλευτικών υπηρεσιών συμβάλλει στην αύξηση του κινδύνου μεταφοράς μικροβίων, ενώ αναπόσπαστο τμήμα της ενδυμασίας του νοσηλευτικού προσωπικού αποτελεί το ειδικό υφασμάτινο καπέλο, σύμφωνα με τις προδιαγραφές απολύμανσης, προς τον σκοπό της πρόληψης λοιμώξεων και της διασφάλισης της υγείας του ασθενούς.

Δεδομένων των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη ήχθη στην παραδοχή ότι το απαγορευτικό της χρήσης της μαντήλας μέτρο κατά την διάρκεια της πρακτικής άσκησης φοιτητών νοσηλευτικής επιστήμης στις εγκαταστάσεις των κλινικών, δεν δύναται να θεμελιώσει μέτρο άμεσης διάκρισης σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Ν. 4443/2016,<sup>176</sup> καθότι η απαγόρευση δεν εδράζεται στις θρησκευτικές πεποιθήσεις, αλλά αφορά στην τήρηση της προβλεπόμενης ενιαίας και ομοιόμορφης επαγγελματικής ενδυμασίας ολόκληρου του νοσηλευτικού προσωπικού δυνάμει διατάξεων κανονιστικού χαρακτήρα, οι οποίες εφαρμόζονται στο νοσηλευτικό προσωπικό αδιακρίτως. Επιπροσθέτως, σύμφωνα με την σχετική κρίση του Συνηγόρου του Πολίτη η επιβολή του μέτρου απαγόρευσης της χρήσης μαντήλας κατά την διάρκεια της πρακτικής άσκησης αιτιολογήθηκε επαρκώς από τη διοίκηση του νοσοκομείου στο πλαίσιο των μέτρων περιορισμού των προϋποθέσεων εξάπλωσης λοιμώξεων και προς τον σκοπό της διασφάλισης της δημόσιας υγείας.

---

<sup>176</sup>Ν. 4443/2016 με τίτλο “I) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/EK περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, της Οδηγίας 2000/78/EK για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία και της Οδηγίας 2014/54/EE περί μέτρων που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων,

II) λήψη αναγκαίων μέτρων συμμόρφωσης με τα άρθρα 22, 23, 30, 31 παρ. 1, 32 και 34 του Κανονισμού 596/2014 για την κατάχρηση της αγοράς και την κατάργηση της Οδηγίας 2003/6/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και των Οδηγιών της Επιτροπής 2003/124/EK, 2003/125/EK και 2004/72/EK και ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/57/EE περί ποινικών κυρώσεων για την κατάχρηση αγοράς και της εκτελεστικής Οδηγίας 2015/2392,

III) ενσωμάτωση της Οδηγίας 2014/62 σχετικά με την προστασία του ευρώ και άλλων νομισμάτων από την παραχάραξη και την κибδηλεία μέσω του ποινικού δικαίου και για την αντικατάσταση της απόφασης - πλαισίου 2000/383/ΔΕΥ του Συμβουλίου

και IV) Σύσταση Εθνικού Μηχανισμού Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας και τους υπαλλήλους των καταστημάτων κράτησης και άλλες διατάξεις” (ΦΕΚ Α'232/9.12.2016).

Από την άλλη πλευρά, το κρίσιμο μέτρο απαγόρευσης δεν στοιχειοθετεί ούτε μέτρο έμμεσης διάκρισης υπό την έννοια του άρθρου 2 παρ. 2 στοιχείο β Ν. 4443/2016, ήτοι μία εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική, η οποία δύναται «να θέσει πρόσωπα με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου, σε μειονεκτική θέση συγκριτικά με άλλα πρόσωπα». Ειδικότερα, το μέτρο απαγόρευσης μαντήλας δεν δύναται να θεωρηθεί μέτρο έμμεσης διάκρισης, δεδομένου ότι δικαιολογείται αντικειμενικώς βάσει θεμιτού σκοπού, ο οποίος εν προκειμένω συνίσταται στην προστασία της δημόσιας υγείας σύμφωνα με τα ρητώς προβλεπόμενα στον Ν. 4443/2016 και στην Οδηγία 2000/78/EK, ενώ ταυτοχρόνως τα μέσα επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού κρίνονται αφενός μεν πρόσφορα αφετέρου δε αναγκαία και αναλογικά προς τον σκοπό επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Πιο συγκεκριμένα, τα μέτρα επιβολής της υποχρέωσης χρήσης των εξαρτημάτων της στολής του νοσηλευτικού προσωπικού, τηρουμένων των προδιαγραφών απολύμανσης κρίνονται πρόσφορα για την επίτευξη του σκοπού προστασίας της δημόσιας υγείας, ενώ ταυτοχρόνως κρίνονται και αναγκαία-αναλογικά υπό την έννοια ότι το υπό κρίση μέτρο απαγόρευσης χρήσης μαντήλας αφορά αποκλειστικά και μόνο στο νοσηλευτικό προσωπικό και όχι σε άτομα μη ασκούντα υγειονομικά καθήκοντα.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στις σχετικές κρίσεις συνεκτιμώντας σχετικές αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δυνάμει των οποίων η θέσπιση εσωτερικού κανόνα επιχείρησης ή οργανισμού που απαγορεύει την χρήση θρησκευτικών ενδυμάτων και συμβόλων στο προσωπικό δεν αποτελεί μέτρο έμμεσης διάκρισης υπό το πρίσμα της Οδηγίας 2000/78/EK, στην περίπτωση κατά την οποία αποδεικνύεται ότι το ληφθέν μέτρο δικαιολογείται αντικειμενικώς από την επίτευξη θεμιτού σκοπού. Έτι περαιτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε υπόψη αποφάσεις και παραδοχές του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), σύμφωνα με τις οποίες δεν τίθεται θέμα παραβίασης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) στις περιπτώσεις κανόνων ή μέτρων απαγόρευσης χρήσης θρησκευτικών συμβόλων ή μαντήλας από νοσηλεύτρια ή κοινωνική λειτουργό δημόσιου νοσοκομείου, υπό την προϋπόθεση ότι ο επίμαχος κανόνας ή το επίμαχο μέτρο θεσπίζεται προς τον σκοπό προστασίας και διασφάλισης της υγείας και ασφάλειας

του νοσηλευτικού προσωπικού και των ασθενών ή υπό την προϋπόθεση ότι ο κανόνας ή το μέτρο εφαρμόζεται στο πλαίσιο της τήρησης της ουδετερότητας των δημόσιων λειτουργιών κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους καθώς και στο πλαίσιο της προστασίας της θρησκευτικής συνείδησης των ασθενών.

#### 4.3. «Παρέμβαση του Συνηγόρου στην περίπτωση αδικαιολόγητου αποκλεισμού υποψηφίας από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης» (15.10.2021)

Ενώπιον της ανεξάρτητης αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη υπέβαλε αναφορά πολίτης, η οποία διαμαρτυρήθηκε σχετικά με τον αποκλεισμό της από διαδικασία πρόσληψης που έλαβε χώρα εκ μέρους της Εφορείας Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού (ΥΠ.ΠΟ.Α.) για τη θέση Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Τ.Ε.) Διοικητικού-Λογιστικού (Ειδικότητα Λογιστή) δυνάμει σύμβασης εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου.<sup>177</sup>

Αναλυτικότερα, η υποβάλλουσα την ανωτέρω αναφορά συμμετείχε στην διενεργούμενη διαδικασία πρόσληψης, καθότι κατείχε τα προβλεπόμενα εκ της σχετικής Προκήρυξης προσόντα. Ειδικότερα, η προσφεύγουσα ετύγχανε κάτοχος ενός εκ των προβλεπόμενων από την οικεία Προκήρυξη τίτλων σπουδών, με αποτέλεσμα να καταλάβει την πρώτη θέση στους προσωρινούς πίνακες κατάταξης των υποψηφίων. Εντούτοις, εν συνεχεία, αποκλείστηκε από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης ένεκα μη συνάφειας του τίτλου σπουδών της με το γνωστικό αντικείμενο της ειδικότητας του ΤΕ Λογιστή, μολονότι ο τίτλος σπουδών, τον οποίο κατείχε και προσκόμισε κατά τη διαδικασία του διαγωνισμού, περιλαμβανόταν στη σχετική Προκήρυξη.

Στην υπό κρίση υπόθεση ο Συνήγορος του Πολίτη διαδραμάτισε αποφασιστικό ρόλο και συνέδραμε σημαντικά, επισημαίνοντας ότι *«η απαρίθμηση στη σχετική προκήρυξη των αποδεκτών τίτλων σπουδών (Ενότητα: Ειδικά προσόντα πρόσληψης) είναι δεσμευτική για τον φορέα και δεν καταλείπει διακριτική ευχέρεια για την αξιολόγηση της συνάφειάς τους με την ειδικότητα του Λογιστή»*.

---

<sup>177</sup>Συνήγορος του Πολίτη, «Παρέμβαση του Συνηγόρου στην περίπτωση αδικαιολόγητου αποκλεισμού υποψηφίας από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης», 15.10.2021, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ergasia/post/parembash-toy-synhgoroy-sthn-periptwsh-adikaiologhtoy-apokleismoy-ypopshfias-apo-toys-oristikoy-s-pinakes-katataxis>», ανακτήθηκε 30.09.2022.

Για τους ανωτέρω λόγους, ο Συνήγορος του Πολίτη έκρινε ότι η διενεργηθείσα διαδικασία πρόσληψης εγείρει σοβαρό ζήτημα νομιμότητας αναφορικά με τον αδικαιολόγητο αποκλεισμό της προσφεύγουσας, ενώ ταυτοχρόνως κατέληξε στην κρίση ότι υποχρεούται η αρμόδια διοικητική αρχή να ανακαλέσει την απόφαση αποκλεισμού της τελευταίας από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης. Παράλληλα ο Συνήγορος του Πολίτη, απευθυνόμενος στο Υπουργείο Πολιτισμού, επεσήμανε την ανάγκη να δίδεται ιδιαίτερη προσοχή κατά το στάδιο του προσδιορισμού των τίτλων σπουδών στις σχετικές Προκηρύξεις, έτσι ώστε οι προβλεπόμενοι εκ της εκάστοτε Προκήρυξης τίτλοι σπουδών *«να καλύπτουν την αιτούμενη ειδικότητα και να μην καταφεύγουν οι φορείς σε αυθαίρετο αποκλεισμό υποψηφίων»*.

Μολονότι οι σχετικές παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί της υπό κρίση διαφοράς ήταν μείζονος σημασίας, η διοίκηση καθυστέρησε εξαιρετικά να ανταποκριθεί στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη. Ειδικότερα, παρότι οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού διαβεβαίωσαν προφορικά την άμεση διερεύνηση και έλεγχο της νομιμότητας της εν λόγω διαδικασίας, εντούτοις δεν διενεργήθηκε η εξέταση του ζητήματος υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων του Συνηγόρου του Πολίτη. Τουναντίον, υποβλήθηκε σχετικό ερώτημα προς τον Νομικό Σύμβουλο του Υπουργείου Πολιτισμού, με αποτέλεσμα μετά την παρέλευση ενός έτους περίπου από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη να προβεί το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) στην έκδοση της υπ' αριθμόν 104/2020 Γνωμοδότησης.<sup>178</sup> Δυνάμει της ως άνω Γνωμοδότησης το ΝΣΚ έκανε ομόφωνα δεκτό ότι η απαρίθμηση στη σχετική προκήρυξη πρόσληψης επιστημονικού προσωπικού των αποδεκτών βασικών τίτλων σπουδών των υποψηφίων είναι δεσμευτική για το φορέα και δεν καταλείπει διακριτική ευχέρεια για την αξιολόγηση, εκ μέρους του Προϊσταμένου της Εφορείας Αρχαιοτήτων (ΕΦΑ) Δράμας, της συνάφειάς τους, σε σχέση με την προκηρυχθείσα ειδικότητα. Με άλλα λόγια, υιοθετήθηκαν πλήρως εκ του ΝΣΚ οι θέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ενώ το ΝΣΚ υπεδείκνυε, *«στο πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας»*, τις *«ενδεδειγμένες ενέργειες για την αποκατάσταση της νομιμότητας»*.

---

<sup>178</sup>Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ), 104/2020, Τμήμα Ε' (Συνεδρίαση της 8ης Ιουλίου 2020), διαθέσιμη σε [http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p\\_p\\_id=nskconsulatories\\_WAR\\_nskplatformportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_pos=2&p\\_p\\_col\\_count=3](http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p_p_id=nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3), ανακτήθηκε 20.09.2022.

Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι ούτε το Υπουργείο Πολιτισμού, ούτε η αρμόδια Εφορεία Αρχαιοτήτων προέβη στην ενημέρωση του Συνηγόρου του Πολίτη αναφορικά με έκδοση της υπ' αριθμόν 104/2020 Γνωμοδότησης του ΝΣΚ καθώς και αναφορικά με την τελική έκβαση της υπόθεσης. Τουναντίον, ενημερώθηκε από την ενδιαφερόμενη σχετικά με την θετική έκβαση της υπόθεσης και πιο συγκεκριμένα σχετικά με την ανάκληση της απόφασης πρόσληψης της υποψήφιας, η οποία είχε καταλάβει τη θέση κατόπιν της απόφασης αποκλεισμού της ενδιαφερόμενης από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης, προκειμένου να προσληφθεί η ίδια. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι στην υπό κρίση διαφορά η διαμεσολαβητική παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη αποδείχθηκε εξαιρετικά σημαντική και -ενισχυόμενη από την υπ' αριθμόν 104/2020 Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους- ήταν επιτυχής.

#### 4.4. «Απαλλαγή ατόμων με αναπηρία από το τέλος ταξινόμησης και τα τέλη κυκλοφορίας» (26.02.2021)

Δυνάμει του από 26.02.2021 Δελτίου Τύπου η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη ανακοίνωσε την απαλλαγή των ατόμων με αναπηρία (ΑμεΑ) από τα τέλη ταξινόμησης καθώς και από τα τέλη κυκλοφορίας μέσω της ένταξης πλειόνων κατηγοριών ατόμων με αναπηρία στους δικαιούχους της σχετικής απαλλαγής.<sup>179</sup>

Αναλυτικότερα, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 72 Ν. 4758/2020<sup>180</sup> τροποποιήθηκε το άρθρο 16 Ν. 1798/1988 περί απαλλαγών ατόμων με αναπηρία, με αποτέλεσμα να ενταχθούν στους δικαιούχους απαλλαγής και οι κατηγορίες ατόμων πασχόντων από ηπατική ή πνευμονική ανεπάρκεια τελικού σταδίου καθώς και ηπατοπαθών ή καρδιοπαθών μεταμοσχευμένων ατόμων. Δυνάμει της σχετικής διάταξης του πρόσφατου Ν. 4758/2020 η ανωτέρω νομοθετική πρόβλεψη εφαρμόζεται και για τα τέλη κυκλοφορίας του έτους 2021.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί το γεγονός ότι η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη είχε παρέμβει επανειλημμένως αιτούμενη να εφαρμοστεί το κριτήριο της αναλογικότητας για την επιβολή οποιουδήποτε περιορισμού της

---

<sup>179</sup>Συνήγορος του Πολίτη, «Απαλλαγή ατόμων με αναπηρία από το τέλος ταξινόμησης και τα τέλη κυκλοφορίας», 26.10.2021, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/forologika-telwneiaka/post/apallagh-atomwn-me-anaphria-apo-to-telos-ta3inomhshs-kai-ta-telh-kykloforias>, ανακτήθηκε 30.09.2022.

<sup>180</sup>ΦΕΚ Α 242/4.12.2020.

χορήγησης φορολογικών ελαφρύνσεων και απαλλαγών και την εξάλειψη της διακριτικής μεταχείρισης πάσης φύσεως σε βάρος ατόμων με αναπηρία στον τομέα του Φορολογικού Δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται και οι επανειλημμένες παρεμβάσεις του Συνηγούρου του Πολίτη, ο οποίος είχε θέσει επί τάπητος το ζήτημα της χορήγησης απαλλαγών από τα τέλη κυκλοφορίας σε άτομα που πάσχουν από συγκεκριμένες ασθένειες και είχε επιστήσει την προσοχή στην ανάγκη επέκτασης των εν λόγω απαλλαγών και σε έτερες αναπηρίες αντίστοιχης σοβαρότητας, όπως επί παραδείγματι στην περίπτωση των ηπατοπαθών μεταμοσχευμένων προσώπων. Ως προελέχθη, απότοκο των επανειλημμένων παρεμβάσεων του Συνηγούρου του Πολίτη αποτέλεσε η θέσπιση του Ν. 4758/2020, με τον οποίο ο εθνικός νομοθέτης προέβη στην κατάργηση των προϋφιστάμενων διακρίσεων σε βάρος των μεταμοσχευμένων ατόμων με αναπηρία, και οι οποίες κρίθηκε ότι αντιβαίνουν την αρχή της αναλογικότητας.

Αναλυτικότερα, ενώπιον του Συνηγούρου του Πολίτη υποβλήθηκε αναφορά από άτομο με αναπηρία το οποίο παραπονείτο για διακριτική μεταχείριση μεταξύ των επιμέρους κατηγοριών ΑμεΑ ως προς τις χορηγούμενες από τη φορολογική διοίκηση απαλλαγές από τη φορολογία. Ειδικότερα, η διαμαρτυρούμενη ετύγχανε άτομο με αναπηρία ποσοστού 80% εφ' όρου ζωής ένεκα μεταμόσχευσης ήπατος, ενώ διαμαρτυρήθηκε σχετικά με την ΠΟΛ 1197/2015 περί χορήγησης απαλλαγών από τέλη κυκλοφορίας οχημάτων ανηκόντων σε αναπήρους, η οποία προβλέπει τις παθήσεις που δικαιολογούν την ανωτέρω απαλλαγή κατ' εφαρμογή του άρθρου 16 Ν. 1978/1988 και η οποία περιλαμβάνει την νεφρική ανεπάρκεια τελικού σταδίου ή μεταμόσχευση νεφρού και όχι την ηπατική ανεπάρκεια τελικού σταδίου ή τη μεταμόσχευση ήπατος. Κατ' εφαρμογή της ανωτέρω νομοθετικής διάταξης, μολονότι η διαμαρτυρούμενη είχε υποβληθεί σε μεταμόσχευση ήπατος, εντούτοις δεν δικαιούτο απαλλαγή από τέλη κυκλοφορίας.

Κατόπιν της σχετικής αναφοράς η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγούρου του Πολίτη απέστειλε -στο πλαίσιο άσκησης των προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων της- στις 2 Απριλίου 2019 προς την ΑΑΔΕ σχετικό έγγραφο αναφορικά με το ζήτημα της διακριτικής φορολογικής μεταχείρισης κατηγοριών αναπήρων στις 2/4/2019. Επί του ως άνω εγγράφου απάντησε στις 19 Ιουνίου 2019 το Τμήμα Β Τελών και Ειδικών Φορολογιών της Διεύθυνσης Εφαρμογής Έμμεσης Φορολογίας, το οποίο έκανε επίκληση των υφιστάμενων νομοθετικών προβλέψεων και των κατηγοριών των Ατόμων με Αναπηρία, που προβλέπονται εκ του νόμου ως δικαιούχοι της απαλλαγής

από τα τέλη κυκλοφορίας, ενώ κατέληξε στην επισήμανση ότι τυχόν διεύρυνση των απαλλαγών από τα τέλη κυκλοφορίας ένεκα αναπηρίας είναι δυνατή μόνο κατόπιν σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Δυνάμει της υπ' αριθμόν πρωτ. 253673/60957/2019 Επιστολής προς την ΑΑΔΕ ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε επί τάπητος, μεταξύ άλλων αναφορών, την προαναφερθείσα αναφορά της διαμαρτυρούμενης παραθέτοντας τα πραγματικά περιστατικά και επισημαίνοντας την ανάγκη εκσυγχρονισμού του νομικού πλαισίου, που διέπει τις παθήσεις και τις περιπτώσεις φοροαπαλλαγών ή απαλλαγών από τα τέλη κυκλοφορίας οχημάτων, το οποίο είναι αναχρονιστικό και στηρίζεται στην παρωχημένη έννοια της αμιγώς ιατρικής προσέγγισης της αναπηρίας.

Δεδομένων των ανωτέρω, η διοικητική και νομοθετική ανταπόκριση απέναντι στην παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη επί του εν λόγω ζητήματος αποδείχθηκε ιδιαίτερα αποτελεσματική, δεδομένου ότι θεσπίστηκε ο Ν. 4758/2020, ο οποίος στη διάταξη του άρθρου 72 ρυθμίζει το ζήτημα της απαλλαγής από το τέλος ταξινόμησης και τα τέλη κυκλοφορίας ορισμένων κατηγοριών ατόμων με αναπηρία και τροποποιεί τη διάταξη του άρθρου 16 του ν. 1798/1988. Εν συνεχεία, δυνάμει του υπ' αριθμόν Ε.2043/15.02.2021 εγγράφου της Γενικής Διεύθυνσης Τελωνείων και ΕΦΚ-Διεύθυνσης Δασμολογικών θεμάτων, ειδικών καθεστώτων και Απαλλαγών (Τμήμα Γ') και της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικής Διοίκησης – Διεύθυνσης Εφαρμογής Έμμεσης Φορολογίας (Τμήμα Β') (ΑΔΑ:9ΙΣΘ46ΜΠ3Ζ-ΕΙΧ) κοινοποιήθηκαν, μεταξύ άλλων, οι διατάξεις του άρθρου 72 του ν. 4758/4-12-2020 (Α' 242') «Απαλλαγή από τέλος ταξινόμησης και τα τέλη κυκλοφορίας ορισμένων κατηγοριών ατόμων με αναπηρία– Τροποποίηση του άρθρου 16 του ν. 1798/1988». Πλέον το άρθρο 16 Ν. 1798/1988 ορίζει τα εξής: «Γ. Στους Έλληνες πολίτες και πολίτες των άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με κατοικία στην Ελλάδα, οι οποίοι: α. είναι άτομα με νοητική αναπηρία με δείκτη νοημοσύνης κάτω του 40, ή β. είναι άτομα με αυτισμό, εφόσον αυτός συνοδεύεται από επιληπτικές κρίσεις ή νοητική αναπηρία ή οργανικό ψυχοσύνδρομο, οι οποίοι εξαιτίας των παθήσεων αυτών έχουν καταστεί ανάπηροι, με συνολικό ποσοστό αναπηρίας από εξήντα επτά τοις εκατό (67%) και άνω, είναι ανίκανοι για εργασία και έχουν ανάγκη βοήθειας ή γ. πάσχουν από μεσογειακή αναιμία ή δ. πάσχουν από νεφρική ή ηπατική ή πνευμονική ανεπάρκεια τελικού σταδίου ή είναι νεφροπαθείς ή ηπατοπαθείς ή καρδιοπαθείς μεταμοσχευμένοι ή ε. πάσχουν από συγγενική αιμορραγική διάθεση (αιμορροφιλία) ή κυστική ίνωση ή ομόζυγο κληρονομική υπερχοληστερολαιμία, οι οποίοι, εξαιτίας των παθήσεων αυτών, έχουν

*καταστεί ανάπηροι, με συνολικό ποσοστό αναπηρίας από εξήντα επτά τοις εκατό (67%) και άνω, είναι ανίκανοι για εργασία και έχουν ανάγκη βοήθειας».*

Εκ των ανωτέρω συνάγεται η διεύρυνση των κατηγοριών των δικαιούχων απαλλαγής από τέλος ταξινόμησης και τέλη κυκλοφορίας οχημάτων, δεδομένου ότι στις εν λόγω κατηγορίες συμπεριλαμβάνονται σύμφωνα με το νέο νομοθετικό καθεστώς «*οι πάσχοντες από ηπατική ή πνευμονική ανεπάρκεια τελικού σταδίου ή ηπατοπαθείς ή καρδιοπαθείς μεταμοσχευμένοι και επίσης οι πάσχοντες από κυστική ίνωση ή ομόζυγο κληρονομική υπερχοληστερολαιμία με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω, καθώς και οι πάσχοντες από τύφλωση και από τους δύο οφθαλμούς με συνολικό ποσοστό αναπηρίας 80% και άνω*».

#### 4.5. «Χορήγηση ΑΦΜ σε υπήκοο τρίτης χώρας με βεβαίωση υποβολής αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής» (29.10.2020)

Η εν λόγω διαφορά ανέκυψε από την άρνηση χορήγησης Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ) εκ μέρους της φορολογικής διοίκησης σε πολίτη τρίτου κράτους, ο οποίος είχε υποβάλει αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής δεύτερης γενιάς κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 108 Ν. 4251/2014.<sup>181</sup>

Πιο συγκεκριμένα, αλλοδαπός πολίτης τρίτου κράτους, ο οποίος ετύγχανε γεννηθείς στην ελληνική επικράτεια, αιτήθηκε όπως παρέμβει η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη ενώπιον της αρμόδιας Δ.Ο.Υ. στο πλαίσιο των διαμεσολαβητικών αρμοδιοτήτων που έχει ο Συνήγορος του Πολίτη προς τον σκοπό της συνδρομής στην επίλυση του προβλήματος του εκάστοτε πολίτη. Ειδικότερα, πολίτης τρίτου κράτος, γεννηθείς στην ελληνική επικράτεια, ο οποίος είχε καταθέσει αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής δεύτερης γενιάς και ο οποίος είχε παραλάβει σχετική βεβαίωση κατάθεσης της αίτησης, αιτήθηκε την χορήγηση ΑΦΜ ενώπιον της αρμόδιας ΔΟΥ. Ωστόσο, η τελευταία αρνήθηκε να του χορηγήσει ΑΦΜ, διότι διέθετε μόνο βεβαίωση κατάθεσης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής και όχι την ίδια την άδεια διαμονής, δεδομένου ότι κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα δεν είχε εκδοθεί η αντίστοιχη άδεια.

---

<sup>181</sup>Συνήγορος του Πολίτη, «Χορήγηση ΑΦΜ σε υπήκοο τρίτης χώρας με βεβαίωση υποβολής αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής» (29.10.2020), διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/forologika-telwneiaka/post/xorghshsh-afm-se-yphkoo-triths-xwras-me-bebaiwsh-y-pobolhs-aitshshs-xorghshshs-adeias-diamonhs>», ανακτήθηκε 30.09.2022.



Τούτων δοθέντων, η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη ήρθε σε τηλεφωνική επικοινωνία με την Διεύθυνση Μητρώου της ΔΟΥ, επισημαίνοντας ότι η βεβαίωση κατάθεσης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής συνιστά στοιχείο αποδεικτικό της νόμιμης διαμονής στην ελληνική επικράτεια, για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτή ισχύει (κατ' αρχήν ένα έτος) σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 8 παρ. 7 του Κώδικα Μετανάστευσης. Εκ των ανωτέρω προκύπτει η συνδρομή των προβλεπόμενων εκ του άρθρου 3 της ΠΟΛ. 1006/2014,<sup>182</sup> όπως αυτή ισχύει κατόπιν της τροποποίησής της με την ΠΟΛ. Α.1164,<sup>183</sup> δοθέντος ότι προβλέπεται ως προϋπόθεση χορήγησης ΑΦΜ η κατάθεση ενώπιον της αρμόδιας ΔΟΥ δικαιολογητικού εγγράφου, από το οποίο αποδεικνύεται η νόμιμη διαμονή του ενδιαφερόμενου φυσικού προσώπου στο ελληνικό κράτος, αντί της υποχρεωτικής κατάθεσης άδειας διαμονής εν ισχύ. Ο Συνήγορος του Πολίτη, επιρρώνοντας τους ανωτέρω ισχυρισμούς του, επεσήμανε ότι διά της χορήγησης ΑΦΜ πραγματώνεται επί της ουσίας η νομοθετική *«πρόβλεψη του Κώδικα περί Μετανάστευσης, ότι ο κάτοχος βεβαίωσης κατάθεσης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής, όσο αυτή ισχύει, απολαύει των δικαιωμάτων που παρέχει η άδεια διαμονής που αιτείται»*, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος εργασίας. Ως εκ τούτου, δεδομένου ότι η χορήγηση ΑΦΜ συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος στην εργασία, που παρέχεται στον πολίτη τρίτης χώρας που κατέθεσε αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής, κρίνεται υποχρεωτική η χορήγηση ΑΦΜ σε αιτούντα, που διαθέτει βεβαίωση κατάθεσης άδειας διαμονής.

Δεδομένων των ανωτέρω η διαδικασία διαμεσολάβησης διά του Συνηγόρου του Πολίτη ολοκληρώθηκε επιτυχώς, καθότι η αρμόδια υπάλληλος της ΔΟΥ «συμφώνησε με τις επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και ζήτησε την εκ νέου προσκόμιση των σχετικών δικαιολογητικών» από τον αιτούντα πολίτη τρίτου κράτους και εν συνεχεία χορηγήθηκε ΑΦΜ στον ενδιαφερόμενο.

#### 4.6. «Αυτοδίκαιη άρση παρακράτησης κυριότητας οχημάτων» (12.05.2021)

---

<sup>182</sup>ΦΕΚ 19Β'/2014.

<sup>183</sup>ΦΕΚ Β 1618/10.5.2019.

Μία επιπρόσθετη περίπτωση παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη αποτελεί η περίπτωση της αυτοδίκαιης άρσης παρακράτησης κυριότητας οχημάτων, η οποία εντάσσεται στη θεματική ενότητα των Μεταφορών/Επικοινωνιών/Υποδομών.<sup>184</sup>

Ειδικότερα, δυνάμει του από 3 Ιουλίου 2020 εγγράφου του Συνηγόρου του Πολίτη προς το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών έθεσε επί τάπητος το ζήτημα της μεταβίβασης, ταξινόμησης και διαγραφής οχημάτων με όρο παρακράτησης κυριότητας, κατόπιν υποβολής σχετικών αναφορών διοικούμενων και εξέτασης αυτών εκ μέρους της εν λόγω Ανεξάρτητης Αρχής. Οι υπό κρίση αναφορές σχετίζονταν με την αδυναμία διοικούμενων καθώς και εταιρείας ανακύκλωσης οχημάτων να προβούν στη μεταβίβαση, ταξινόμηση στην αλλοδαπή και στην οριστική διαγραφή οχημάτων ένεκα της αναγραφής στην άδεια κυκλοφορίας των τελευταίων του όρου παρακράτησης κυριότητας. Πιο συγκεκριμένα, μολονότι οι προσφεύγοντες στον Συνηγόρο του Πολίτη κατείχαν είτε νόμιμα δικαιολογητικά έγγραφα πιστωτικών ιδρυμάτων περί εξόφλησης της απορρέουσας από σύναψη καταναλωτικού δανείου για την αγορά των οχημάτων χρηματικής οφειλής είτε άλλα έγγραφα, από τα οποία προέκυπτε μετά βεβαιότητας η ανυπαρξία χρηματικής απαίτησης για τα εν λόγω οχήματα, εντούτοις δεν καθίστατο εφικτή η προσκόμιση ενώπιον των αρμόδιων Διευθύνσεων Μεταφορών και Επικοινωνίας εγγράφου άρσης της παρακράτησης κυριότητας για ποικίλους λόγους.

Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη είχε επιστήσει την προσοχή της αρμόδιας Διεύθυνσης Επιβατικών Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών για το ανωτέρω ζήτημα αναδεικνύοντας την προβληματική, τις στρεβλώσεις των συναφών διοικητικών διαδικασιών και επισημαίνοντας την ανάγκη λήψης μέτρων, με αποτέλεσμα να συνταχθούν και να διαβιβαστούν Ενημερωτικά Σημειώματα της εν λόγω Υπηρεσίας. Ωστόσο, με το υπ' αριθμόν Α66967/3049/20.12.2019 εγγράφου της Διεύθυνσης Επιβατικών Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών η εν λόγω Υπηρεσία διευκρίνισε ότι οι *«απαιτούμενες ενέργειες επί των διαλαμβανόμενων στο ανωτέρω σχετικά, θέτουν ως προαπαιτούμενο τη λήψη νομοθετικής πρωτοβουλίας, η οποία σύμφωνα με το συντακτικό νομοθέτη, εναπόκειται στη σφαίρα αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης (υπό*

---

<sup>184</sup>Συνηγόρος του Πολίτη, «Αυτοδίκαιη άρση παρακράτησης κυριότητας οχημάτων» (12.05.2021), διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/metafores-epikoinwnies-ypodomes/post/aytodikaih-arsh-parakrathshs-kyriothtas-oxhmatwn>, ανακτήθηκε 30.09.2022.

τη μορφή νομοσχεδίων) και της Βουλής των Ελλήνων υπό τη μορφή προτάσεων νόμου)». <sup>185</sup>

Κατόπιν της παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη κατά τα ανωτέρω, το ζήτημα της μεταβίβασης οχημάτων ιδιωτικής χρήσης στις περιπτώσεις παρακράτησης κυριότητας από τον πωλητή επιλύθηκε με την θέσπιση του άρθρου 50 του προσφάτως ψηφισθέντος Ν. 4784/2021, <sup>186</sup> με το οποίο προβλέφθηκε νομοθετικά η δυνατότητα των ιδιοκτητών οχημάτων «των κατηγοριών M1, M2, M3, N1 και μοτοσυκλετών, η κυριότητα των οποίων κρατούνταν από τον πωλητή, να προβαίνουν στη μεταβίβασή τους μετά την παρέλευση επτά (7) ετών από την ημερομηνία έκδοσης της άδειας κυκλοφορίας, στην οποία αυτή έχει καταγραφεί».

---

<sup>185</sup>Βλ. το υπ' αριθμόν Α66967/3049/20.12.2019 εγγράφου της Διεύθυνσης Επιβατικών Μεταφορών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών.

<sup>186</sup>ΦΕΚ Α 40/16.03.2021.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Εκ της παρούσας εργασίας συνάγεται εναργώς ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης συνιστά ένα χρήσιμο νομικό εργαλείο της διοίκησης, διά της οποίας διασφαλίζεται η προστασία της εμπιστοσύνης των διοικουμένων προς την τελευταία, ενώ παράλληλα από όλα τα γραφέντα στην παρούσα εργασία συνήχθη ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης εδραιώνει στέρεα την ασφάλεια δικαίου καθώς και τη νομιμότητα των δράσεων της δημόσιας διοίκησης. Ακόμα, με την εφαρμογή της χρηστής διοίκησης επιτυγχάνεται μετά βεβαιότητας η αποτελεσματικότητα και η ορθότητα της δημόσιας διοίκησης αφού διασφαλίζεται αυξημένη ευελιξία κατά τη διοικητική δράση και καθίστανται εύρυθμες οι διοικητικές λειτουργίες. Περαιτέρω, εκ της θεωρητικής και νομολογιακής μελέτης που προηγήθηκε καθίσταται αντιληπτό ότι η χρηστή διοίκηση μαζί με τα συστατικά της στοιχεία, ήτοι την αρχή της διαφάνειας και της αναλογικότητας, αποτελούν συμπληρώματα που ολοκληρώνουν την αρχή της νομιμότητας.

Έτι περαιτέρω, εκ όλων των αναλυθέντων εξάγεται το συμπέρασμα ότι ενδεχόμενες πλημμέλειες της δημόσιας διοίκησης, όπως επί παραδείγματι η σύννομη και η παράνομη κακοδιοίκηση, δύνανται να αντιμετωπιστούν με την εφαρμογή της κρινόμενης στην παρούσα εργασία αρχής της χρηστής διοίκησης και των συστατικών

στοιχείων αυτής, ήτοι της νόμιμης δράσης της διοίκησης, της αιτιολογημένης απάντησης αυτής και της απόκρισης προς το διοικούμενο εντός ευλόγου χρόνου. Εξάλλου, το εθνικό μας δίκαιο παρέχει δικλείδες ασφαλείας με την κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων υπέρ του διοικούμενου. Αναντίρρητα, η ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης στην ελληνική έννομη τάξη προσδίδει ασφάλεια δικαίου, όπως άλλωστε ελέχθη ανωτέρω, και παράλληλα μαρτυρά την πρόθεση του νομοθέτη να διασφαλίσει τη διαφάνεια και τη νομιμότητα στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης.

Σε κάθε περίπτωση συμπεραίνεται ότι η σημασία της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι θεμελιώδης, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ο τρόπος κατά τον οποίο η νομολογία τόσο των ημεδαπών όσο και των αλλοδαπών δικαστηρίων έχει διαπλάσει το περιεχόμενό της. Ωστόσο, ελλείψει ρητής πρόβλεψης της αρχής της χρηστής διοίκησης στο γραπτό εθνικό δίκαιο, κατά την κρίση της γράφουσας, κρίνεται επιτακτική η ανάγκη να απονεμηθεί ένα αντίστοιχο δικαίωμα στην εν λόγω αρχή. Τούτο θα λειτουργήσει τόσο διακηρυκτικά όσο και εξασφαλιστικά, υπό την έννοια ότι η διοίκηση θα δεσμευτεί ως προς τον τρόπο που καλείται να εκπληρώνει τα καθήκοντά της και να αποπερατώνει τις λειτουργίες της, ενώ παράλληλα καθίσταται αντιληπτό ότι η ενσωμάτωση της αρχής στο γραπτό δίκαιο θα επιφέρει την πολυπόθητη και απαραίτητη ασφάλεια δικαίου στο σχετικό πεδίο. Κατά συνέπεια, τόσο οι διοικούμενοι όσο και τα όργανα της διοίκησης θα δύνανται να ανευρίσκουν τα χορηγούμενα σε αυτούς δικαιώματα αλλά και τις απονεμημένες υποχρεώσεις τους στα κείμενα του νόμου, ενώ παράλληλα δέον να λεχθεί ότι με αυτόν τον τρόπο θα καταστεί ευχερέστερος ο δικαστικός έλεγχος. Δεδομένης, άλλωστε, της κατοχύρωσης του «δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση» στο ΧΘΔ ως θεμελιώδες δικαίωμα, κρίνεται ιδιαίτερος σκόπιμο να αναλάβει ο Έλληνας νομοθέτης παρόμοια νομοθετική πρωτοβουλία με αυτή του ενωσιακού νομοθέτη, προκειμένου να λάβει χώρα η εγκαθίδρυση μιας χρηστής διοίκησης ισάξιας του νομικού πολιτισμού της χώρας μας.

Από τη συνολική προσέγγιση της αρχής της χρηστής διοίκησης καθώς και των περιπτώσεων εφαρμογής της, που παρατέθηκαν στο τελευταίο μέρος της εργασίας, αναδείχθηκε η πρακτική σημασία της στην καθημερινή διοικητική εφαρμογή της. Σε συνάρτηση με τα ανωτέρω, το φαινόμενο της κακοδιοίκησης έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονου επιστημονικού καθώς και πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου, δεδομένου ότι συνιστά μια παθογένεια με πολλαπλές αρνητικές συνέπειες ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι σε κράτη με μακρά

δημοκρατική παράδοση, στο πλαίσιο των οποίων εντοπίζεται εμπέδωση του κράτους δικαίου και στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με αξιοκρατικά κριτήρια, τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς είναι εξαιρετικά μειωμένα. Στο ανωτέρω δημοκρατικό ιδεότυπο εντάσσεται ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών, αντιπροσωπευτικό παράδειγμα των οποίων αποτελεί ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος αποτελεί καταλυτικό παράγοντα στην αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και κατ' επέκταση στην εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης. Τούτο αποδεικνύεται από τα διαθέσιμα ποσοτικά και ποιοτικά στατιστικά μεγέθη και στις τέσσερις πτυχές της ελεγκτικής της διοικητικής δράσης λειτουργίας του: πρώτον ελεγκτική της παρανομίας και της κακοδιοίκησης λειτουργία, δεύτερον διαμεσολαβητική λειτουργία διά διαμεσολαβητικών προτάσεων, τρίτον συνηγορική λειτουργία υπό την έννοια της υπεράσπισης των δικαιωμάτων των διοικουμένων και τέταρτον επιλυτική λειτουργία υπό την έννοια της επιδίωξης του Συνηγόρου του Πολίτη να επιλύσει την εκάστοτε διοικητική διαφορά που ανακύπτει μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και διοικουμένου.

Εν συνεχεία, εκ της αναλυτικής εξέτασης των περιπτώσεων εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης διά της παρέμβασης του Συνηγόρου του Πολίτη σε φορείς του ευρύτερου δημοσίου τομέα προέκυψε ότι διά της κατοχύρωσης του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη στην ελληνική έννομη τάξη θεμελιώνεται ένας εναλλακτικός τρόπος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η διαμεσολαβητική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη δύναται να συμβάλλει στη διασφάλιση της πολυπόθητης και αναγκαίας στο ανωτέρω πεδίο ασφάλειας δικαίου. Έτσι, η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη, εφαρμόζοντας την αρχή της χρηστής διοίκησης, αποτελεί ουσιαστικό βήμα υπέρ των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη δεν διαδραματίζει πρωταγωνιστικό-κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο της σύγχρονης δημοκρατικής δικαιοκρατίας, ωστόσο ο εν λόγω θεσμός έχει βαρύνουσα σημασία στον χώρο των πραγματικών δικαιοκρατικών επιδόσεων ενός κράτους και των κοινωνικών αντοχών του τελευταίου. Ειδικότερα, ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη δύναται να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στην αποσυμφόρηση του συστήματος απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης και να συμβάλει στην προάσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων των διοικουμένων, στην ουσιαστική απονομή

δικαιοσύνης καθώς και στην «εμπέδωση του αισθήματος περιβάλλοντος δικαιοσύνης στις σχέσεις πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες».<sup>187</sup>

Εξ αυτού του λόγου κρίνεται αδήριτη η ανάγκη να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας και δράσης της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη, χωρίς ωστόσο να επέλθει περιορισμός της λειτουργικής ανεξαρτησίας του τελευταίου και χωρίς να τεθούν σε διακινδύνευση τα θετικά στοιχεία και χαρακτηριστικά της φυσιγνωμίας του. Προς τον σκοπό αυτόν, κρίνεται σκόπιμο να ενισχυθεί η σύννομα επιλυτική διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, χωρίς ωστόσο να φθάσει έως το σημείο της δικαστικοποίησης του εν λόγω θεσμού. Τούτο σημαίνει ότι πρέπει να αποφευχθεί η μεταφορά της έμφασης από την διαμεσολαβητική λειτουργία στην κυρωτική-τιμωρητική παρεμβατική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη.

Η χρηστή διοίκηση, είτε ως νομικό εργαλείο της διοικητικής λειτουργίας, είτε ως ηθικός κανόνας, είτε ως συμπληρωματικό στοιχείο της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, είτε ως άθροισμα μερικότερων αρχών του διοικητικού δικαίου, πρέπει να αποτελεί μοναδικό κατευθυντήριο οδηγό της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Διότι κατά αυτόν τον τρόπο δεν εξασφαλίζεται μόνο αφενός η εύρυθμη διοικητική λειτουργία και αφετέρου τα δικαιώματα των διοικούμενων πολιτών, αλλά πολύ περισσότερο η αξιοπιστία του νομικού μας πολιτισμού και η ποιότητα της ζωής και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

---

<sup>187</sup>Τζέμος, Β., «Εγχειρίδιο μαθήματος Έλεγχος Διοικητικής Δράσης», ΕΣΔΔΑ, Μάρτιος 2021, σελ. 38.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

### Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Ακριβοπούλου Χ., Ανθόπουλος Χ., Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, Αθήνα, 2015

Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014

Βενιζέλος Ε., Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2002

Βλαχόπουλος Σ., Θεμελιώδη Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017

Βουτσάκης Β., Η αρχή της αναλογικότητας: Από την ερμηνεία στη διάπλαση του Δικαίου σε Όψεις του Κράτους Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1990

Βρετού Β., Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Συνήγορος του Πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2008

Γεραπετρίτης Γ., Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998

Γέροντας Α., Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015

Γέροντας Α., Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, Σάκκουλας, Αθήνα, 1986

Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018



- Γώγος Κ., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000
- Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014
- Δαλακούρας Θ., Αρχή της αναλογικότητας και μέτρα δικονομικού καταναγκασμού, Σάκκουλα, Αθήνα, 1983
- Δετσαρίδης Χ., Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003
- Διβάνη Χ., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ΘΠΔΔ 6/2013, σελ. 497 διοικητικών αποφάσεων, Σάκκουλα, Αθήνα, 1986
- Εμμανουηλίδης Ε., Ο έλεγχος της χρηστότητας εν τη Δημοσία Διοίκηση, Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, έτος 39ον, σελ.359
- Καρασταμάτη Ε., Η εξέλιξη του πεδίου δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη από το 2003 ως σήμερα, Ανεξάρτητη Αρχή, 2010
- Καρύδης Β., Φυτράκης Ε., Ποινικός εγκλεισμός και δικαιώματα. Η οπτική του Συνηγόρου του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011
- Κατρούγκαλος Γ., Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος, ΔιΔικ 5, 1993
- Κοϊμτζόγλου Ι., Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005
- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1989
- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ., Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Τιμ. τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833 – 1983), Αθήνα, 1984
- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ., *Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1989
- Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4<sup>η</sup> έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2013
- Κτιστάκη Σ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2014
- Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1992
- Λέντζης Δ., Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008

- Μαθιουδάκης Ι., Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης, Ανιόν, Θεσσαλονίκη, 2008
- Μακρυδημήτρης Α., "Ombudsman": ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996
- Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ.-Η., Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012
- Μακρυδημήτρης, Α., *Η Διοίκηση σε κρίση, Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία*, Λιβάνη, Αθήνα, 1996
- Μανιτάκης Α., Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή- θεμελιώδεις έννοιες, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Η προστασία του διοικουμένου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2000
- Μητσόπουλος Γ., Τριτενέργεια και αναλογικότητα, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2001
- Μπέης Ε., Η αρχή αναλογικότητας, Περιοδικό Δίκη, Τεύχος 5/1999
- Μουκίου Χ., Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας. Η ανάδυση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕΔΔΔ, 2003
- Ορφανουδάκης, Σ., Κόκοτα, Β., Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στην ελληνική και την κοινοτική έννομη τάξη: Συγκλίσεις και αποκλίσεις, ΕΕΕυρΔ, 2007
- Παναγόπουλος, Θ., Περί της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1976
- Παπαγρηγορίου Β., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2010
- Πραβίτα Μ.-Η., στο Τζέμος, Β.,(Επιμ.), *Ο ΧΘΔΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019
- Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης, *ΘΠΔΔ*, 2013

Πρεβεδούρου, Ε., *Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στη νομολογία του ΔΕΚ*, ΔτΑΤεΣΝο ΙΙΙ/2005, σελ. 179.

Ράϊκος Α., *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη Δικαιώματα*, τόμος 3ος, τέταρτη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011

Ράϊκος Δ., *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006

Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 15 η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017

Στασινόπουλος Μ., *Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου. Η καταγωγή και η νομική αξία των*, ΕΔΔΔ 1973, σελ.119

Στασινόπουλος Μ., *Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, Αφοί Ρώδη, Αθήνα, 1974

Ταλέας Ι., Ε., *Χρηστή Δημόσια Διοίκηση, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών*, 2017, στο <http://hdl.handle.net/10442/hedi/42212>

Τάχος Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008

Τζέμος Β., (Επιμ.), *Ο ΧΘΔΕΕ. Κατ' άρθρον ερμηνεία*, Άρθρο 52, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019

Τζέμος Β., *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων και πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2018, σελ. 211 επ.

Τζέμος Β., *ΑΣΕΠ και Συνταγματικό Δίκαιο των προσλήψεων στο Δημόσιο*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2020, σελ. 134 επ.

Τζέμος Β., *Η (αν) αρμοδιότητα του Συνηγούρου του Πολίτη σε υποθέσεις δικαιωμάτων τρίτων*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 2011, σελ. 143 επ.

Τζέμος Β., *Οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης*, Διδακτικές Σημειώσεις ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ, 2007

Τζέμος Β., *Ανεξάρτητες Αρχές και Πρόεδρος της Δημοκρατίας*, ΔτΑ, 2011, σελ.433 επ.

Τζέμος Β., *Η διοικητική αναφορά ενώπιον του Συνηγούρου του Πολίτη και η διαμεσολαβητική του λειτουργία*, Ανεξάρτητη Αρχή, 2006

Τζέμος Β., *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013

Τζέμος Β., *Συνήγορος του Πολίτη: αρμοδιότητες, διοικητική διαδικασία-διαμεσολαβητική δράση, μεταρρυθμιστικές προτάσεις*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012

Τζέμος, Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021.

Τζέμος, Β., Η «ώριμη» αναλογικότητα, Επιστημονικό περιοδικό Διοικητική Δίκη, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Τεύχος 2/2019.

Τζέμος, Β., *Έλεγχος Διοικητικής Δράσης*, Εγχειρίδιο Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔΑ), 2021

Τζέμος, Β., *Η σύννομη κακοδιοίκηση*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017

Τσαπόγας Μ., Από το διοικητικό Έλεγχο στην διοικητική διαμεσολάβηση, σελ.11 επ. σε: Μ. Τσαπόγας, Ι. Κουφάκη, Μ. Μαρκετάκη, Π. Μουζουράκη, Ο Συνήγορος του Πολίτη και η ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2003

Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό δίκαιο, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1993

Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ, Θεμελιώδη Δικαιώματα Ι, Γενικό Μέρος*, Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1988

Φυτράκης Ε., *Τα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010

Χρυσανθάκης Χ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015

Χρυσόγονος Κ., Βλαχόπουλος Σ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 4η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017

### **Ξενόγλωσσηβιβλιογραφία**

Barth E., *Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung*, Tübingen, 2004.

Gellhorn W., *Ombudsmen and others. Citizens' Protectors in nine countries*, Harvard University Press, Second Printing edition, Cambridge, 1967

Gerapetritis, G., *Proportionality in administrative law: Judicial review in France, Greece, England and in the European Community*, Sakkoulas ed., Athens 1997

Kucsko–Stadlmayer G., *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien, 2008

Hidden M., *The Ombudsman in Finland: The first fifty years*, Berkeley : Institute of Governmental Studies, University of California, 1973

Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2013, 4. Auflage, C.H.BECK 2021

Reich N., *Bürgerrechte in der Europäischen Union*, Baden, 1999

Tsakyrakis, S., *Proportionality: An assault on human rights?*, *International Journal of Constitutional Law*, 2009

Tzemos, V., *Modern legal battles and their referee: Principle of proportionality*, Third International Conference on e-Democracy, Next Generation Society: Technological and Legal Issues, 2010

### **Διαδικτυακές Πηγές**

Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2020, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/?%2Bi=stp.el.%20annreports&yearFilter=2020>, ανακτήθηκε 10.10.2020.

ΕΕ, Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, διαθέσιμο σε <https://www.ombudsman.europa.eu/el/emily-oreilly>, ανακτήθηκε 1.9.2022.

Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιδρυτικές συμφωνίες, διαθέσιμο σε [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements\\_el](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_el), ανακτήθηκε 30.8.2022.

Απόφαση της 04.05.1994 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την υιοθέτηση του καθεστώτος του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή Βλ. στο <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/18/%CE%BF-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF>

%82-

[%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BC%CE%B5%CF%83%CE%BF%CE%BB%CE%B1%CE%B2%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82](#), ανακτήθηκε 30.8.2022

Συνήγορος του Πολίτη-Ανεξάρτητη Αρχή, Η απαγόρευση χρήσης μαντίλας κατά την πρακτική άσκηση νοσηλευτικής σε κλινικές δημόσιου νοσοκομείου δεν στοιχειοθετεί διάκριση λόγω θρησκευτικών πεποιθήσεων, Ιούλιος 2022, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ergasia/post/h-apagoreysh-xrhshs-mantilas-kata-thn-praktikh-askhsh-noshleytikhs-se-klinikes-dhmosioy-nosokomeioy-den-stoixeiodetei-diakrish-logw-8rhskeytikwn-pepoi8hsewn> , ανακτήθηκε 20.09.2022.

Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, Ανανέωση αδειών διαμονής δικαιούχων διεθνούς προστασίας από την Ελληνική Αστυνομία, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/allodapoi-ithageneia-astiki-katastasi/post/ananevsh-adeiwn-diamonhs-dikaioyxwn-die8noys-prostasias-apo-thn-ellhnikh-astynomia>, ανακτήθηκε 30.9.2022.

Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, Ανανέωση αδειών διαμονής δικαιούχων διεθνούς προστασίας από την Ελληνική Αστυνομία, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/allodapoi-ithageneia-astiki-katastasi/post/ananevsh-adeiwn-diamonhs-dikaioyxwn-die8noys-prostasias-apo-thn-ellhnikh-astynomia>, ανακτήθηκε 30.9.2022.

Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, Ανάκληση απορριπτικής απόφασης σε αίτημα ανανέωσης άδειας διαμονής αλλοδαπού, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/allodapoi-ithageneia-astiki-katastasi/post/anaklhsh-aporriptikhs-apofashs-se-aithma-ananevshs-adeias-diamonhs-allodapoy>, ανακτήθηκε 30.9.2022.

Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, Πρόσβαση εργαζομένου με αναπηρία στις εγκαταστάσεις εκπαιδευτικού ιδρύματος, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ekpaideysh/post/prosbash-ergazomenoy-me-anaphria-stis-egkatakatastaseis-ekpaideytikoy-idrymatos>, ανακτήθηκε 3.10.2022

Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, Απαλλαγή μεταπτυχιακών φοιτητών με αναπηρία από τέλη φοίτησης, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ekpaideysh/post/apallagh-metaptyxiakwn-foihtwn-me-anaphria-apo-telh-foithshs>, ανακτήθηκε 20.9.2022.

Συνήγορος του Πολίτη – Ανεξάρτητη Αρχή, Μη ανάθεση διδακτικών ωρών μαθημάτων ΔΙΕΚ σε εκπαιδευτές, κατά παράβαση του οδηγού σπουδών, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ekpaideysh/post/mh-analesh-didaktikwn-wrwn-mathmatwn-diek-se-ekpaideytes-kata-parabash-toy-odhgoy-spoydwn>, ανακτήθηκε 19.9.2022.

Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ), 104/2020, Τμήμα Ε' (Συνεδρίαση της 8ης Ιουλίου 2020), διαθέσιμη σε [http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p\\_p\\_id=nskconsulatories\\_WAR\\_nskplatformportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_pos=2&p\\_p\\_col\\_count=3](http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p_p_id=nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3), ανακτήθηκε 20.09.2022.

Συνήγορος του Πολίτη, Παρέμβαση του Συνηγούρου στην περίπτωση αδικαιολόγητου αποκλεισμού υποψήφιας από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης, 15.10.2021, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/ergasia/post/parembash-toy-synhgoroy-sthn-periptwsh-adikaiologhtoy-apokleismoy-yropshfias-apo-toys-olistikoys-pinakes-katata3hs>, ανακτήθηκε 30.09.2022.

Συνήγορος του Πολίτη, Απαλλαγή ατόμων με αναπηρία από το τέλος ταξινόμησης και τα τέλη κυκλοφορίας, 26.10.2021, διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/forologika-telwneiaka/post/apallagh-atomwn-me-anaphria-apo-to-telos-ta3inomhshs-kai-ta-telh-kykloforias>, ανακτήθηκε 30.09.2022.

Συνήγορος του Πολίτη, Χορήγηση ΑΦΜ σε υπήκοο τρίτης χώρας με βεβαίωση υποβολής αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής (29.10.2020), διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/forologika-telwneiaka/post/xorhghsh-afm-se>

γρhκoo-triths-xwras-me-bebaiwsh-γpobolhs-aithshs-xorhghshs-adeias-diamonhs ,  
ανακτήθηκε 30.09.2022.

Συνήγορος του Πολίτη, Αυτοδίκαιη άρση παρακράτησης κυριότητας οχημάτων  
(12.05.2021), διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/metafores-epikoinwnies-ypodomes/post/aytodikaih-arsh-parakrathshs-kyriohtas-oxhmatwn> ,  
ανακτήθηκε 30.09.2022.