



**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  
Μελέτες Περίπτωσης στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων**

**The Principle of Good Administration  
Case Studies in Independent Authority for Public Revenue**

**Όνοματεπώνυμο: ΒΙΔΟΥ ΜΑΡΙΝΑ – ΜΑΡΙΑ (Α.Μ.: ΔΜ 2140)**

**Επιβλέπων καθηγητής: ΤΖΕΜΟΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ**

**Αθήνα**

**ΜΑΙΟΣ 2023**

## ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Αυτή η διπλωματική εργασία υποβάλλεται από την Βίδου Μαρίνα - Μαρία (ΑΜ: ΔΜ 2140), συγγραφέα της, ως μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση-Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής. Υπεύθυνα δηλώνεται ότι, η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία είναι πρωτότυπη και ότι εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο από την Υπογράφουσα, και μόνο για την απόκτηση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει αξιολογηθεί στο πλαίσιο άλλου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι μέρος της διπλωματικής εργασίας δεν αποτελεί πρωτότυπη εργασία, αλλά αντιγραφή ήδη δημοσιευμένης εργασίας, η φοιτήτρια θα απορρίπτεται οριστικά από το συγκεκριμένο πρόγραμμα σπουδών.

Ονοματεπώνυμο / Υπογραφή

## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

«Αφιερώνεται σε δυο "μικρά" κορίτσια που με  
την θέληση, την υπομονή και την επιμονή τους  
κατάφεραν να κρατήσουν την υπόσχεση τους  
και να κάνουν το όνειρο τους πραγματικότητα..»

Η συγγραφέας

## Περίληψη

Η χρηστή διακυβέρνηση επαναπροσδιορίζει τα διοικητικά καθήκοντα και τις σχέσεις πολιτών-κυβέρνησης. Ικανοποιεί την προσδοκία και την επιθυμία για μια ισορροπημένη προσέγγιση για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος με ταυτόχρονη διατήρηση των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών. Η αποτελεσματική διακυβέρνηση εξυπηρετεί την κοινότητα και ενισχύει την κοινωνική εμπιστοσύνη στην εκτελεστική εξουσία, συμβάλλοντας έτσι στην πολιτική σταθερότητα, την οικονομική πρόοδο και την κοινωνική ευημερία. Αντίθετα, η αναποτελεσματική διοίκηση εμποδίζει τις παραγωγικές επενδύσεις και μπορεί να οδηγήσει σε δημόσια αντίθεση και διαμαρτυρία κατά του κράτους και, στη χειρότερη περίπτωση, σε ένα αποτυχημένο κράτος. Οι έννοιες και τα πρότυπα της χρηστής διοίκησης προέρχονται από το δίκαιο της ΕΕ, τη νομολογία και τις διοικητικές πρακτικές των κρατών μελών της ΕΕ. Μια ικανή διοίκηση προάγει την εμπιστοσύνη: Εξασφαλίζει την ασφάλεια δικαίου με την τήρηση του κράτους δικαίου. Οι διοικητικές οντότητες ασκούν τις εξουσίες και τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με τους σχετικούς νόμους και κανονισμούς. Λαμβάνοντας υπόψη τα ερμηνευτικά κριτήρια που παρέχονται από τα δικαστήρια, θα πρέπει να εφαρμόζουν αμερόληπτα τους γενικούς κανόνες και τις αρχές σε οποιονδήποτε πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις.

## **Abstract**

Good governance redefines administrative tasks and citizen-government relations. It satisfies the expectation and desire for a balanced approach to protect the public interest while preserving the rights and interests of citizens. Effective governance serves the community and strengthens social trust in the executive, thereby contributing to political stability, economic progress and social well-being. Conversely, inefficient administration hinders productive investment and can lead to public opposition and protest against the state and, in the worst case, to a failed state. The concepts and standards of good administration come from EU law, jurisprudence and administrative practices of EU Member States. Good administration promotes trust: It ensures legal certainty by upholding the rule of law. Administrative entities exercise the powers and duties assigned to them in accordance with relevant laws and regulations. Having regard to the interpretative criteria provided by the courts, they should apply the general rules and principles impartially to anyone who meets the requisite conditions.

## Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη .....	5
Πίνακας Περιεχομένων.....	7
Πρόλογος .....	9
Κεφάλαιο 1 <sup>ο</sup> .....	10
Η Θεμελιώδης Αρχή της Χρηστής Διοίκησης.....	10
1.1 Έννοια και Περιεχόμενο της Χρηστής Διοίκησης.....	10
1.2 Δικαίωμα της Χρηστής Διοίκησης .....	14
1.3 Σχέση της Αρχής της Χρηστής Διοίκησης με τις άλλες Γενικές Αρχές του ....	15
Διοικητικού Δικαίου .....	15
1.4 Πεδίο Εφαρμογής της Αρχής της Χρηστής Διοίκησης.....	22
Κεφάλαιο 2 <sup>ο</sup> .....	24
Η Χρηστή Διοίκηση κατά την Έκδοση Διοικητικών Πράξεων.....	24
2.1 Διοικητικές Πράξεις.....	24
2.2 Ισχύς Διοικητικής Πράξης .....	24
2.3 Άσκηση της Διακριτικής Εξουσίας.....	26
2.4 Αιτιολογία Διοικητικών Πράξεων .....	27
2.5 Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων.....	31
Κεφάλαιο 3 <sup>ο</sup> .....	34
Η Αρχή της Χρηστής Διοίκησης κατά την Παροχή Υπηρεσιών .....	34
3.1 Αιτήσεις προς την Διοίκηση .....	34
3.2 Διεκπεραίωση των Υποθέσεων από την Διοίκηση εντός εύλογου χρόνου .....	36
Εξέτασης .....	36
3.3 Δικαίωμα Πρόσβασης στα στοιχεία του Φακέλου .....	38
3.4 Δικαίωμα Προηγούμενης Ακρόασης του Διοικουμένου .....	40
3.5 Αποζημίωση Πολιτών για την μη τήρηση προθεσμιών Διεκπεραίωσης.....	42

Κεφάλαιο 4° .....	44
Ο Ρόλος της Επικοινωνίας στην Χρηστή Δημόσια Διοίκηση .....	44
4.1 Έννοια της Επικοινωνίας .....	44
4.2 Είδη Επικοινωνίας .....	45
4.3 Διαπροσωπική Επικοινωνία με Φυσική Παρουσία .....	47
4.4 Διαπροσωπική Επικοινωνία από Απόσταση.....	49
4.5 Αρχές για Σαφέστερη και Αποτελεσματικότερη Έγγραφη Επικοινωνία .....	50
Κεφάλαιο 5° .....	54
Μελέτη Περίπτωσης - Αρμοδιότητα Χρηστής Διοίκησης ΑΑΔΕ .....	54
5.1 Εισαγωγικές Παρατηρήσεις .....	54
5.2 Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.....	57
5.3 Ενδικοφανείς Προσφυγές .....	64
5.4 Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών .....	69
5.5 Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας Ν.4174/2013 .....	71
Κεφάλαιο 6° .....	77
Μελέτη Περίπτωσης - Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην ΑΑΔΕ .....	77
6.1 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.....	77
6.2 Διαδικτυακές Πύλες .....	80
6.3 Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων .....	83
6.4 Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ΑΑΔΕ.....	87
6.5 Διεύθυνση Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών ΑΑΔΕ.....	88
Κεφάλαιο 7° .....	90
Συμπερασματικές Παρατηρήσεις .....	90
Βιβλιογραφία .....	94
Κυριότερες Συντομογραφίες.....	99



## Πρόλογος

Η έννοια της Χρηστής Διοίκησης επαναπροσδιορίζει τις διοικητικές λειτουργίες και τις σχέσεις πολιτών-διοίκησης. Ανταποκρίνεται στις προσδοκίες και την απαίτηση για μια ισορροπημένη προσέγγιση της διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος με σεβασμό των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών. Η Χρηστή Διοίκηση βρίσκεται στην υπηρεσία της κοινότητας και προάγει την κοινωνική εμπιστοσύνη στην εκτελεστική εξουσία συμβάλλοντας έτσι στην πολιτική σταθερότητα και την προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης και του κοινωνικού πλούτου. Αντίθετα, η δυσλειτουργική διοίκηση αποτελεί εμπόδιο για παραγωγικές επενδύσεις και μπορεί να οδηγήσει σε αντίσταση και διαμαρτυρία των πολιτών κατά του κράτους και στη χειρότερη περίπτωση σε ένα κράτος που καταρρέει. Οι αρχές και τα πρότυπα της χρηστής διοίκησης απορρέουν από τη νομοθεσία και τη νομολογία της ΕΕ καθώς και από την ορθή διοικητική πρακτική στα κράτη μέλη της ΕΕ.

Στο **πρώτο** κεφάλαιο της παρούσας εργασίας παρουσιάζεται η Θεμελιώδης Αρχή της Χρηστής Διοίκησης με ιδιαίτερη έμφαση στο Δικαίωμα της Χρηστής Διοίκησης και τη σχέση της με τις άλλες Γενικές Αρχές του Διοικητικού Δικαίου. Στο **δεύτερο** κεφάλαιο, αναλύονται οι Διοικητικές πράξεις και η ισχύς τους, η άσκηση της Διακριτικής Εξουσίας, η Αιτιολογία και η Ανάκληση Διοικητικών πράξεων. Στο **τρίτο** κεφάλαιο παρατίθεται η Αρχή της Χρηστής Διοίκησης κατά την Παροχή υπηρεσιών, με έμφαση στις Αιτήσεις προς τη Διοίκηση, τη Διεκπεραίωση των υποθέσεων, τα Δικαιώματα Πρόσβασης στα στοιχεία του Φακέλου και προηγούμενης Ακρόασης των διοικουμένων, καθώς και στις Αποζημιώσεις Πολιτών.

Στο **τέταρτο** κεφάλαιο αναλύεται ο ρόλος της επικοινωνίας στη Χρηστή Δημόσια Διοίκηση, με αναφορά στην έννοια και τα είδη της Επικοινωνίας, τη Διαπροσωπική επικοινωνία με φυσική παρουσία ή από απόσταση και τις Αρχές για σαφέστερη και αποτελεσματικότερη έγγραφη επικοινωνία. Στο **πέμπτο** κεφάλαιο προβάλλεται ως μελέτη περίπτωσης η Αρμοδιότητα Χρηστής Διοίκησης ΑΑΔΕ με τις ενδικοφανείς προσφυγές με τα σχετικά Άρθρα και Νόμους και ειδικότερα η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών. Και τέλος, στο **έκτο** κεφάλαιο γίνεται ιδιαίτερη μνεία στην Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση με έμφαση στην Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, την Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και την Διεύθυνση Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων.

# Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>

## Η Θεμελιώδης Αρχή της Χρηστής Διοίκησης

### 1.1 Έννοια και Περιεχόμενο της Χρηστής Διοίκησης

Οι όροι "χρηστή διοίκηση" και "χρηστή δημοσιονομική διαχείριση" προέρχονται από το αγγλοσαξονικό πεδίο των συστημάτων ελέγχου και αναφέρονται στον έλεγχο "αξίας για τα χρήματα" που διενεργείται από το National Audit Office στην Αγγλία και στον "έλεγχο απόδοσης" που διενεργείται από το General Accounting Office στις Ηνωμένες Πολιτείες. Ο έλεγχος έχει συνδεθεί στη βιβλιογραφία με ιδιότητες όπως η οικονομία, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα. Σύμφωνα με Γερμανούς ερευνητές, η λέξη "ορθή διαχείριση" αντιστοιχεί στην έννοια της αποδοτικότητας των δαπανών.

Στον τομέα του Διοικητικού Δικαίου, το Ανώτατο Δικαστήριο ασκεί την αναθεωρητική του αρμοδιότητα σύμφωνα με τις θεμελιώδεις νομικές αρχές που διέπουν τον έλεγχο των διοικητικών πράξεων σε χώρες του ηπειρωτικού δικαίου, όπως η Ελλάδα, η Γαλλία και η Γερμανία. Στο πλαίσιο της "διοικητικής ηθικής", η έννοια της χρηστής διοίκησης χαρακτηρίζεται ως συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου. Προκειμένου να υπερασπιστεί τα δικαιώματα του πολίτη ως μέλους μιας κοινωνικής ομάδας, το κράτος δικαίου ορίζεται ως ένα κράτος του οποίου τα εκτελεστικά όργανα εναρμονίζονται με τους νομικούς κανόνες και καθοδηγούνται από την έννοια της νομιμότητας. Η μείωση των πιθανών περιορισμών σε βάρος του πολίτη στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην καλή πίστη και την ηθική. Οι αξίες αυτές είναι αναπόσπαστο μέρος της ιδέας της διασφαλισμένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου ατόμου καθώς και της διαφάνειας και της διοικητικής διακριτικής ευχέρειας. Οι πτυχές αυτές περιγράφουν τις ευθύνες της διοίκησης ως προς τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιεί την εξουσία, ώστε να μην εμπλέκεται σε εγκληματικές πρακτικές<sup>1</sup>.

Η έννοια της καλής πίστης, η οποία έχει τις ρίζες της στο ιδιωτικό δίκαιο και αναφέρεται στην ευπρέπεια και την εντιμότητα που πρέπει να επιδεικνύουν τα μέρη

---

<sup>1</sup> Μηλιώνης Ν., (2013). Προς μια νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή τους Ν3871/2010 και 4055/2012), ΘΠΔΔ 8-9/2012, Συλλογικό Έργο, Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο, σελ. 798. Ανακτήθηκε από <https://www.sakkoulas-online.gr/subscriptions/required/43cdcc4542127b75f87a/>

που συμμετέχουν σε μια συναλλαγή προκειμένου να εξασφαλίζεται μια ειρηνική κοινωνική συμβίωση, έχει γίνει αποδεκτή από το δημόσιο δίκαιο<sup>2</sup>. Για την προώθηση της διαφύλαξης των συμφερόντων των διοικουμένων και της απόλαυσης των βασικών τους δικαιωμάτων, τα διοικητικά όργανα οφείλουν, σύμφωνα με την έννοια της χρηστής διοίκησης, να χρησιμοποιούν την εξουσία τους σύμφωνα με ένα ευρύ αίσθημα δικαιοσύνης. Σε αυτό το πλαίσιο, η άμεση και αποτελεσματική διοίκηση, η λειτουργική διαφάνεια και η παροχή άριστων υπηρεσιών προς τους πολίτες είναι απαραίτητες.

Οι αρχές της χρηστής διοίκησης οφείλουν να ανταποκρίνονται σε παλιές και νέες προκλήσεις και περιλαμβάνουν τα ακόλουθα στοιχεία:

Η χρηστή διοίκηση αποπνέει εμπιστοσύνη: Εγγυάται την ασφάλεια δικαίου με το σεβασμό του κράτους δικαίου. "Τα διοικητικά όργανα ασκούν τις εξουσίες και τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με τους νόμους και τους κανονισμούς που ισχύουν γι' αυτά". Εφαρμόζουν τους γενικούς κανόνες και τις αρχές αμερόληπτα σε όποιον πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις λαμβάνοντας υπόψη τα ερμηνευτικά κριτήρια που επεξεργάζονται τα δικαστήρια. "Κατά την άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας παραμένουν εντός των ορίων που θέτει ο νόμος, με καλή πίστη και με εύλογο και αναλογικό τρόπο, διατηρώντας την απαίτηση της ίσης μεταχείρισης. Αποφασίζουν σε εύλογο χρόνο. Με την τήρηση των κανόνων δικαίου, τα διοικητικά όργανα υλοποιούν την ελάχιστη απαίτηση της δημοκρατίας με τη μορφή του κράτους δικαίου"<sup>3</sup>.

Η χρηστή διοίκηση διαπνέεται από διαφάνεια: Τα διοικητικά όργανα κρατούν μυστικά ή εμπιστευτικά τα θέματα μόνο για την προστασία ενός νόμιμου υπέρτερου συμφέροντος, π.χ. της εθνικής ασφάλειας ή προσωπικών δεδομένων τρίτων κ.λπ. και πάντα εντός των ορίων που θέτει ο νόμος. Διευκολύνουν μάλιστα την πρόσβαση με διάφορους τρόπους, π.χ. με ηλεκτρονικά μέσα, όπου αυτό είναι εφικτό και μέσω ενιαίων σημείων εξυπηρέτησης.

Οι διοικητικοί φορείς επικοινωνούν κατάλληλα και εκτελούν τις ευθύνες τους. Χρησιμοποιούν μια γλώσσα απλή, σαφή και κατανοητή για το ευρύ κοινό. Όλες οι δημόσιες αρχές προσδιορίζουν τον υπεύθυνο δημόσιο υπάλληλο και φροντίζουν για την ανάρμοστη ή αγενή συμπεριφορά απέναντι στους πολίτες.

<sup>2</sup> Δαγτόγλου Π., (2014). Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο. Έκτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>3</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., (2018). *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Ενθαρρύνεται η συμμετοχή: Η αποδοχή των πολιτών ως εταίρων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της "οριζοντιοποίησης" της σχέσης. Ορισμένοι κανόνες προωθούν αυτόν τον ρόλο και υλοποιούν τον σεβασμό προς τον πολίτη. Η παροχή της δυνατότητας σε κάθε ενδιαφερόμενο μέρος ή στο νόμιμο εκπρόσωπό του να παρουσιάσει την υπόθεση και τα επιχειρήματά του/της με τη διεξαγωγή ακρόασης πριν από την έκδοση αρνητικής απόφασης είναι σημαντικός παράγοντας.

Τα διοικητικά όργανα, το έργο τους και τα αποτελέσματά του είναι ανοικτά σε έλεγχο και αναθεώρηση από άλλες διοικητικές, ανεξάρτητες και νομοθετικές αρχές καθώς και από τα δικαστήρια. Η εποπτεία διασφαλίζει ότι οι δημόσιες αρχές τηρούν τις αρχές που ενσωματώνονται στο διοικητικό δίκαιο. Η υπεύθυνη διοίκηση απαιτεί περαιτέρω τη δυνατότητα άσκησης ένδικων μέσων κατά μιας απόφασης και την παροχή πληροφοριών σχετικά με αυτά, αναφέροντας τυχόν προϋποθέσεις.

Κάθε απόφαση είναι αιτιολογημένη, αναφέροντας τα σχετικά πραγματικά περιστατικά και αποδεικτικά στοιχεία, παραθέτοντας τους σχετικούς νομικούς κανόνες και δείχνοντας τον τρόπο με τον οποίο ταιριάζουν μεταξύ τους. Σε περίπτωση απόρριψης ενός αιτήματος, ενός επιχειρήματος ή κάποιων αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίζει ένας ενδιαφερόμενος, η αιτιολογία προσδιορίζει τους λόγους της απόρριψης. Με τον τρόπο αυτό, γνωστοποιούν σε κάθε ενδιαφερόμενο την απόφασή τους.

Όλες οι διαδικασίες ελέγχονται, οι φορείς τεκμηριώνουν τα βήματα και τις διαδικασίες που ακολουθούνται στα αρχεία τους, συμπεριλαμβανομένων των αιτήσεων, των αποδεικτικών στοιχείων και άλλων εγγράφων που σχετίζονται με τη διοικητική διαδικασία. Επιτρέπουν την πρόσβαση στους σχετικούς φακέλους.

Η χρηστή διοίκηση διαθέτει και ολοκληρωμένο σύστημα δικαστικού ελέγχου. Αυτό συμπληρώνει τον μηχανισμό υπεράσπισης των δικαιωμάτων των πολιτών. Τα δικαστήρια διαθέτουν επαρκείς εξουσίες για τον πλήρη έλεγχο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων/ενεργειών προκειμένου να εκδώσουν οριστική απόφαση επί της διαφοράς. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο έλεγχος αυτός μπορεί να επεκταθεί ακόμη και στον έλεγχο των περιθωρίων διακριτικής ευχέρειας, χωρίς ωστόσο να υποκαθιστά πλήρως τη διοίκηση.

Οι δημόσιες αρχές πρέπει να επιτυγχάνουν τους στόχους και να χειρίζονται τα δημόσια προβλήματα που τους έχουν τεθεί από το νόμο και την κυβέρνηση- πρέπει να χρησιμοποιούν τους δημόσιους πόρους με τρόπο ανάλογο προς τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται- θέτουν σαφείς στόχους, αξιολογώντας την εμπειρία του παρελθόντος καθώς και τις μελλοντικές επιπτώσεις της δράσης τους. Η μη επιβολή περιττών επιβαρύνσεων και δαπανών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις είναι ένας άλλος τρόπος για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας<sup>4</sup>.

Ο εκτελεστικός ρόλος πρέπει να ασκείται σύμφωνα με το νόμο και την ηθική. Στο επίπεδο της άσκησης της εκτελεστικής-πολιτικής εξουσίας της εκτελεστικής εξουσίας πρέπει να εφαρμόζεται η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης. Η εκτελεστική λειτουργία διέπεται από την έννοια της χρηστής διοίκησης στο επίπεδο της διοικητικής δραστηριότητας "της καθημερινής αλληλεπίδρασης με τους ανθρώπους"<sup>5</sup>. Στη θεωρία, τη νομολογία και τις διεθνείς συνθήκες διαφορετικής νομικής εξουσίας, η έννοια της χρηστής διοίκησης είναι ευρέως γνωστή. Αναγνωρίζεται επίσης ως βασικό δικαίωμα στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ενώ οι ορισμοί της άριστης διοίκησης διαφέρουν, υπάρχουν μερικά κοινά σημεία.

Υπάρχουν οκτώ πυλώνες στην καρδιά της "αντικειμενικά θεωρούμενης" άριστης διοίκησης. Το ουσιαστικό θεμέλιο της έννοιας της άριστης διοίκησης είναι α) η τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, η δημόσια διοίκηση πρέπει επίσης: β) να δείχνει σεβασμό προς τον πολίτη και να συνεργάζεται μαζί του, γ) να μην παρεμποδίζει, να μην καθυστερεί υπερβολικά και γενικά να μην αδρανεύει σε σημείο που να μην εφαρμόζει την ισχύουσα νομοθεσία, δ) να μην δημιουργεί εκ προοιμίου γραφειοκρατία, περιπλοκές και διαδικαστικά προβλήματα, ε) να μην ενεργεί με δογματικό, φορμαλιστικό και εθελουφλούντα τρόπο κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, στ) να είναι διαφανής, ζ) να διέπεται από αμεροληψία και αξιοκρατία και η) να αιτιολογεί τις αποφάσεις της με σαφή, ειδικό και πλήρη τρόπο<sup>6</sup>.

Η έννοια της άριστης διοίκησης δεν είναι ισοδύναμη με την αρχή της επιείκειας γενικά, μάλλον σημαίνει επιείκεια στο πλαίσιο της νομιμότητας. Κατά συνέπεια, εστιάζει κυρίως στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, στην ερμηνεία των

---

<sup>4</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., (2018). *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

<sup>5</sup> Τζέμος Β., Η σύννομη κακοδιοίκηση, *Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)*, Τεύχος 2-3, 2017, σελ. 101

<sup>6</sup> Τζέμος Β., Η σύννομη κακοδιοίκηση, *Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)*, Τεύχος 2-3, 2017, σελ. 102

νομικών κανόνων, στην οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και στη σχέση της διοίκησης με τον πολίτη. Σε γενικές γραμμές, είναι μια συμπληρωματική έννοια της νομιμότητας και όχι ένας δούρειος ίππος για την αποφυγή της. Ελλείπει διοικητικής αρμοδιότητας, είναι συνεπώς ανεφάρμοστη ως γενικός κανόνας<sup>7</sup>.

Η καλή διοίκηση και διαχείριση, αντικειμενικά εξεταζόμενη, είναι η έννοια ενός "χωνευτηρίου" επιμέρους κριτηρίων νομιμότητας, επιείκειας, ακρίβειας, παραγωγικότητας και ποιότητας. Αποτελεί θεμελιώδη αρχή της διοικητικής δραστηριότητας. Αυτός ο μη εξαντλητικός και συνοπτικός αντικειμενικός ορισμός της έννοιας της χρηστής διοίκησης σχετίζεται με μια αντικειμενική αφηρημένη εννοιολόγηση της κακοδιοίκησης: κάθε παραβίαση των επιμέρους αρχών της χρηστής διοίκησης είναι κακοδιοίκηση.

Όσον αφορά την πραγματική και πρακτική εννοιολόγηση της κακοδιοίκησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή, ωστόσο, αναλαμβάνει μια λειτουργική ευθύνη. Ως υποκειμενικό δικαίωμα του πολίτη στη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη για την επιεική υπεράσπισή του εντός του εύρους του νόμου, έχει υλοποιηθεί. Αυτή η λειτουργική σχέση μεταξύ της ιδέας της κακοδιοίκησης και της εντολής του Διαμεσολαβητή οδηγεί στη λειτουργική θεώρηση της έννοιας της κακοδιοίκησης<sup>8</sup>.

## 1.2 Δικαίωμα της Χρηστής Διοίκησης

### **Άρθρο 41 - Δικαίωμα Χρηστής Διοίκησης**

"1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να διεκπεραιώνονται οι υποθέσεις του αμερόληπτα, δίκαια και εντός εύλογου χρόνου από τα θεσμικά όργανα, τους οργανισμούς, τις υπηρεσίες και τους φορείς της Ένωσης. 2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει: (α) το δικαίωμα ακρόασης κάθε προσώπου, πριν από τη λήψη οποιουδήποτε ατομικού μέτρου που θα το επηρέαζε δυσμενώς - (β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στο φάκελό του, με σεβασμό των νόμιμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου - (γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

<sup>7</sup> Τζέμος Β., Η σύννομη κακοδιοίκηση, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017, σελ. 103

<sup>8</sup> Τζέμος Β., Η σύννομη κακοδιοίκηση, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017, σελ. 103

3. Κάθε πρόσωπο έχει το δικαίωμα να ζητήσει από την Ένωση να αποκαταστήσει κάθε ζημία που προκαλείται από τα θεσμικά της όργανα ή από τους υπαλλήλους της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στους νόμους των κρατών μελών. 4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται εγγράφως στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα".

Το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης είναι ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ, το οποίο κατοχυρώνεται με το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ο οποίος κατέστη νομικά δεσμευτικός με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας. "Το δικαίωμα αυτό, όπως ορίζεται στον Χάρτη, ισχύει μόνο για τις περιπτώσεις στις οποίες εμπλέκεται θεσμικό όργανο, οργανισμός ή υπηρεσία της ΕΕ και περιλαμβάνει διάφορα δικαιώματα: αμεροληψία και δικαιοσύνη, ενέργεια εντός εύλογου χρόνου, δικαίωμα ακρόασης, δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελό του, υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της, δικαίωμα επανόρθωσης κάθε ζημίας, δικαίωμα επικοινωνίας με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ σε οποιαδήποτε από τις γλώσσες των Συνθηκών"<sup>9</sup>.

### **1.3 Σχέση της Αρχής της Χρηστής Διοίκησης με τις άλλες Γενικές Αρχές του Διοικητικού Δικαίου**

Το διοικητικό δίκαιο ρυθμίζει τη δομή και τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Το διοικητικό δίκαιο διακρίνεται κυρίως σε οργανωτικό διοικητικό δίκαιο (δίκαιο διοικητικής οργάνωσης) και ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο (δίκαιο διοικητικής δράσης). Συγκεκριμένα, το διοικητικό δίκαιο έχει πέντε επιμέρους κλάδους: 1) Διοικητική οργάνωση, 2) Διοικητική δράση - διαδικασία σε ευρύ πλαίσιο, 3) Ρύθμιση ειδικών διοικητικών τομέων (π.χ. τοπική αυτοδιοίκηση, φορολογία, κοινωνική ασφάλιση, εκπαίδευση, δημόσια τάξη, κλάδοι του ειδικού διοικητικού δικαίου), 4) Ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των εργαζομένων<sup>10</sup> της (δίκαιο της δημόσιας διοίκησης, το οποίο αποτελεί επίσης κλάδο του ειδικού διοικητικού δικαίου) και 5) Ρύθμιση της διοικητικής δίκης (διοικητικό δικονομικό δίκαιο, διοικητική διαδικασία). Το γενικό διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνει τους

<sup>9</sup> <https://fra.europa.eu/el/eu-charter/article/51-pedio-efarmogis>

<sup>10</sup> Στράνης Δ., (2010). Το Δημόσιο Δίκαιο στο Εργατικό Δίκαιο του 21ου αιώνα, Εκδόσεις Σάκκουλα

νομικούς νόμους που διέπουν τη διοικητική οργάνωση και τη γενική διοικητική δραστηριότητα. Το ειδικό διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνει το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο και άλλους εξειδικευμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Οι κανονισμοί που διέπουν τη λειτουργία των διοικητικών δικών αποτελούν το διοικητικό δικονομικό δίκαιο. Το γενικό διοικητικό δίκαιο (οργανωτικό και ουσιαστικό) και το διοικητικό δικονομικό δίκαιο είναι αλληλοεξαρτώμενα και αλληλοαποκλειόμενα, καθώς ο δικαστικός έλεγχος της δράσης της δημόσιας διοίκησης διέπεται όχι μόνο από τους κανόνες της διοικητικής διαδικασίας αλλά και από τους κανόνες που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης<sup>11</sup>.

Η δημόσια διοίκηση α) ασκεί εξουσία κυρίως μέσω της χρήσης εγγράφων και διοικητικών ενεργειών, β) αλληλεπιδρά με τους ανθρώπους και γ) παρέχει δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. υγεία, εκπαίδευση, ασφάλεια). Για α) την άσκηση εξουσίας μέσω διοικητικών εγγράφων και, κυρίως, διοικητικών πράξεων, η δημόσια διοίκηση περιορίζεται από την αρχή της νομιμότητας στην κλασική της μορφή. Παράλληλα, η αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης η οποία είναι καίριας σημασίας, είναι είτε δεσμευτική είτε διακριτική. Σε περιπτώσεις διακριτικής διοικητικής δράσης, το κριτήριο της νομιμότητας συμπληρώνεται από τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας, ενώ σε περιπτώσεις περιορισμένης δημόσιας διοίκησης χρησιμοποιείται η αρχή της αναλογικότητας<sup>12</sup>.

Σε περιπτώσεις β) σύνδεσης με ανθρώπους και γ) παροχής υπηρεσιών με διοικητική δράση που δεν είναι διοικητικά έγγραφα και διοικητικές πράξεις (όπως νοσηλεία, αστυνομικές περιπολίες), η διοικητική δράση περιορίζεται άμεσα από την έννοια της χρηστής διοίκησης. Η διοικητική δράση (ή δράση της δημόσιας διοίκησης) αναφέρεται σε έγγραφα (όπως απλά έγγραφα πληροφόρησης, διαβιβαστικά έγγραφα, πρακτικά συλλογικών οργάνων, εγκύκλιοι και γνωμοδοτήσεις), εκτελεστές διοικητικές πράξεις (ατομικές και κανονιστικές), (υλικές) ενέργειες (κατεδάφιση ακινήτων), πράξεις διοικητικής εκτέλεσης (όπως κατάσχεση λογαριασμού) και επικοινωνίες (αυτοπροσώπως, τηλεφωνικά, ηλεκτρονικά, με τηλεδιάσκεψη) με τους πολίτες, στην συνεργασία των δημοσίων υπαλλήλων, την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες (όπως η νοσηλεία σε δημόσιο νοσοκομείο, η σχολική εκπαίδευση και η πυρόσβεση από την πυροσβεστική υπηρεσία), τις συμβάσεις (διοικητικές, δημόσιες

<sup>11</sup> Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ. 1

<sup>12</sup> Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ. 5



και ιδιωτικές) και τις παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση υπάγεται στην εκτελεστική εξουσία. Η εκτελεστική εξουσία έχει τρεις θεμελιώδεις διαστάσεις: i) τη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής (εκτελεστική δημόσια διοίκηση, πολιτική διοίκηση - κυβέρνηση - νομοθετικές πρωτοβουλίες της εκάστοτε κυβέρνησης), ii) την εκτέλεση της νομοθεσίας για την προάσπιση του γενικού συμφέροντος και την ικανοποίηση των δικαιωμάτων των πολιτών (δημόσια διοίκηση με τη "στενή" έννοια, λειτουργική δημόσια διοίκηση που εκφράζεται κυρίως σε έγγραφα και μεμονωμένους διοικητικούς υπαλλήλους) και iii) τη θέσπιση συγκεκριμένων κανόνων με βάση και εντός του υφιστάμενου νομικού πλαισίου (δημόσια διοίκηση με την "ευρεία" έννοια)<sup>13</sup>.

Οι τρεις αυτές διαστάσεις είναι πορώδεις- συχνά συναντώνται, επικαλύπτονται και συνεργάζονται. Η διαφοροποίησή τους έχει απλώς μια λογική σημασία. Πράγματι, η διοικητική-εκτελεστική δραστηριότητα στην τριπλή της ανάπτυξη "δοκιμάζει" τους περιορισμούς της παραδοσιακής τριχοτόμησης της κρατικής εξουσίας σε νομοθετικό, εκτελεστικό και δικαστικό κλάδο. Η δυαδικότητα "κυβέρνηση και διοίκηση" είναι σημαντική για την πλήρη κατανόηση της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής δραστηριότητας. Οι δύο βασικές αρχές της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής δραστηριότητας είναι (α) η έννοια της νομιμότητας και (β) η αρχή της ιεραρχίας. Μαζί, η νομιμότητα και η ιεραρχία καθορίζουν τη διοικητική δραστηριότητα. Η διοικητική δράση διαχωρίζεται σε δημόσιες και ιδιωτικές κατηγορίες. Σήμερα, όταν παραδοσιακά δημόσια καθήκοντα εκτελούνται και από ιδιωτικούς φορείς υπό δημόσια εποπτεία, ιδιώτες μπορούν επίσης να εκτελούν διοικητικές πράξεις για λογαριασμό της κυβέρνησης. Το παράδειγμα των δημόσιων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας είναι αντιπροσωπευτικό, αλλά όχι αποκλειστικό. Η σύγχρονη διοικητική δραστηριότητα είναι τόσο εθνική όσο και διεθνής - είναι ευρωπαϊκή. Τα διοικητικά όργανα των διεθνών οργανισμών αναλαμβάνουν επίσης διοικητική δράση σε δημόσιο επίπεδο<sup>14</sup>.

Οι βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου καθοδηγούν και νομιμοποιούν τις δράσεις της δημόσιας διοίκησης. Η σημασία τους είναι καθοριστική για την ερμηνεία και την ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων του διοικητικού δικαίου. Συγκεκριμένα, οι ακόλουθες είναι οι σημαντικότερες:

---

<sup>13</sup> Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ. 5 - 6

<sup>14</sup> Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ. 6

- 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 Αναλογικότητας
- Η Αρχή της Αμεροληψίας των Οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης
- Η Αρχή της Ισότητας και της Αξιοκρατίας
- Η Αρχή της Διαφάνειας και της Αποτελεσματικότητας της Διοικητικής Δράσης

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, όλα τα μέλη ενός κράτους, συμπεριλαμβανομένων των κατοίκων του και των δημόσιων καθηκόντων και αρχών του, οφείλουν να τηρούν τους νόμους που ισχύουν σήμερα. Σύμφωνα με την έννοια της νομιμότητας, η ζωή των ανθρώπων -είτε πολιτική, κοινωνική είτε προσωπική- διέπεται και δεσμεύεται από τους κατάλληλους νομικούς νόμους. Αυτό ισχύει για όλες τις πτυχές της ζωής των ανθρώπων. Ο νόμος διέπει τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι αλληλεπιδρούν με το κράτος, τον τρόπο με τον οποίο αλληλεπιδρούν μεταξύ τους, καθώς και τη μορφή και τη λειτουργία του συντάγματος και της πολιτικής ζωής. Εκτός του ότι έχει σημασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς σχέσεις των κρατών, η έννοια της νομιμότητας έχει μια συνιστώσα που υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα και υπάρχει σε υπερεθνικό επίπεδο. Το κράτος δικαίου αποτελεί θεμελιώδη έννοια τόσο στην αγγλοσαξονική όσο και στην ηπειρωτική νομική παράδοση, παρά το γεγονός ότι τα δύο νομικά συστήματα αντλούν το νομικό τους προηγούμενο από ποικίλες διαφορετικές πηγές. Η έγκριση του κοινωνικού συμφώνου από τα μέλη των κοινωνιών που συνήθως καταρτίζονται σε θεσμικά οργανωμένα κράτη στις μέρες μας οδηγεί γενικά σε κράτη, φυσικό επακόλουθο των οποίων είναι η έννοια της νομιμότητας<sup>15</sup>.

Πρωτίστως, η έννοια της νομιμότητας (η αρχή του δικαίου) απευθύνεται σε όλους τους νομικούς και τους κυβερνητικούς φορείς. Συνδέει τους νομοθετικούς, εκτελεστικούς και δικαστικούς κλάδους της κυβέρνησης. Ο νομοθέτης υποχρεούται, βάσει της αρχής της νομιμότητας, να θεσπίζει κανόνες δικαίου σύμφωνους με το Σύνταγμα, το ευρωπαϊκό δίκαιο, τις νομικές αρχές του διεθνούς δικαίου και, ευρύτερα, όλες τις πηγές δικαίου με μεγαλύτερη τυπική ισχύ. Αυτή είναι η

<sup>15</sup> Τζέμος Β., (2013). Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, σελ. 28

υποχρέωση της νομοθεσίας να είναι σύμφωνη με το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο και το Σύνταγμα<sup>16</sup>.

Η δικαστική εξουσία υποχρεούται να εκδίδει αποφάσεις σύμφωνα με όλους τους νόμους (με την ευρύτερη έννοια, ως πηγές δικαίου) του κράτους. Η εκτελεστική εξουσία υποχρεούται να στηρίζει κάθε πράξη, παράλειψη και μείζονα ενέργεια-συμπεριφορά της στο νόμο. "Η ελευθερία στη σύγχρονη έννομη τάξη διασφαλίζεται από την ενεργό στάση και παρέμβαση του κράτους και όχι με την απουσία του"<sup>17</sup>. Οι άνθρωποι απολαμβάνουν την ελευθερία της άσκησης των καθηκόντων τους τηρώντας τα κατάλληλα νομικά πρότυπα (τηρώντας τη νομιμότητα). Για τους ανθρώπους, η έννοια της νομιμότητας συνεπάγεται ελευθερία που περιορίζεται μόνο από τον ισχύοντα νόμο. Η έννοια της ελευθερίας επεκτείνεται και στους ιδιώτες (ό,τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται). Οι κρατικές αρχές περιορίζονται νομικά- λειτουργούν σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία. Για τις κρατικές εξουσίες, η ιδέα της νομιμότητας συνεπάγεται ότι διαθέτουν εξουσίες (και όχι ελευθερία) που θεμελιώνονται στη σχετική νομοθεσία. Η έννοια της νομιμότητας εκπορεύει μια συγκυριακή προτεραιότητα (θεσμική υπεροχή) των βασικών δικαιωμάτων έναντι των κυβερνητικών καθηκόντων<sup>18</sup>.

Η ιδέα του δημόσιου συμφέροντος και η υπεράσπισή του αποτελεί βασική και θεμελιώδη προϋπόθεση της δομής και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, το δημόσιο συμφέρον διέπει τη λειτουργία και την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και των δημόσιων υπηρεσιών. Το δημόσιο συμφέρον αναγνωρίζεται νομικά, είτε ως δημόσιο συμφέρον είτε ως δημόσια ωφέλεια, είτε σε ειδικότερες διαστάσεις, όπως η προάσπιση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας και ως εθνικό συμφέρον.

Η έννοια της χρηστής διοίκησης απαιτεί από τις διοικητικές αρχές να χρησιμοποιούν τις εξουσίες τους με βάση ένα γενικό αίσθημα δικαιοσύνης, με αναλογικότητα και επιείκεια και στο πλαίσιο της ιδέας της νομιμότητας, ώστε να αποτρέπονται οι διοικητικά άδικες λύσεις. Σύμφωνα με την ιδέα αυτή, η δημόσια διοίκηση διευκολύνει την προστασία των συμφερόντων και την απόλαυση των βασικών δικαιωμάτων των διοικουμένων. "Στο πλαίσιο της έννοιας της χρηστής διοίκησης, οι διοικητικές οντότητες πρέπει να εκτελούν τα καθήκοντά τους έγκαιρα

<sup>16</sup> Τζέμος Β., (2013). Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, σελ. 28

<sup>17</sup> Στράνης Δ., (2010). Το Δημόσιο Δίκαιο στο Εργατικό Δίκαιο του 21ου αιώνα, Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>18</sup> Τζέμος Β., (2013). Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, σελ. 28

και αποτελεσματικά, να λειτουργούν με διαφάνεια, να ενημερώνουν τους διοικούμενους για τα δικαιώματά τους και να εγγυώνται ότι οι πολίτες λαμβάνουν άριστες υπηρεσίες"<sup>19</sup>.

"Ωστόσο, επειδή η απόλυτη προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου θα οδηγούσε σε ακαμψία της δράσης της δημόσιας διοίκησης και θα περιόριζε την ανάγκη προσαρμογής της δράσης της στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, γίνεται δεκτό ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου μπορεί να υπονομευθεί, εφόσον τηρούνται ορισμένες αναγκαίες εγγυήσεις"<sup>20</sup>.

Η ιδέα της αναλογικότητας απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και εφαρμόστηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας τη δεκαετία του 1980, υπό την επίδραση της γερμανικής σκέψης και του γερμανικού δικαίου. "Τρεις επιμέρους αρχές συνθέτουν την αρχή της αναλογικότητας: α) η έννοια της αναγκαιότητας, β) η αρχή της καταλληλότητας και γ) η αρχή της αναλογικότητας υπό στενή έννοια"<sup>21</sup>.

Βασική αρχή της διοικητικής δράσης αποτελεί η αρχή της αναλογικότητας. Η διακριτική ευχέρεια της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης είναι ο φυσικός της χώρος. Αυτό που επικρατεί ως περιεχόμενο έγκειται στο ότι η διοικητική δράση (ιδίως η περιοριστική δικαιωμάτων διοικητική δράση) πρέπει πάντα να έχει κάποιο συγκεκριμένο σύννομο σκοπό. Τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη αυτού του σκοπού πρέπει να είναι αναλογικά. "Αυτό σημαίνει α) ότι πρέπει να είναι πρόσφορα (ικανά) για την επίτευξη αυτού του σκοπού και β) ότι πρέπει να είναι τα λιγότερο επαχθή όσον αφορά στον περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων, δηλαδή να είναι αναγκαία (απαραίτητα) για την επίτευξη του σκοπού"<sup>22</sup>.

Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία απαιτεί από τη δημόσια διοίκηση, κατά την άσκηση της εξουσίας της, να λειτουργεί ως χρηστή διοίκηση, με

---

<sup>19</sup> Ευστρατίου Π. Μ., (2004). Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, σε: Τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη

<sup>20</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τομ. Ι και ΙΙ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>21</sup> Ευστρατίου Π. Μ., (2013). Συστηματικά θεμέλια του ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε

<sup>22</sup> Τζέμος Β., Η «ώριμη» αναλογικότητα, Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη, Εκδόσεις Παναγιώτη Σάκκουλα, Τεύχος 2/2019

βάση στόχους που καθορίζονται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, χωρίς μεροληψία ή ευνοιοκρατία προς τους διοικούμενους<sup>23</sup>.

Το άρθρο 41 του Συντάγματος καθιερώνει την ιδέα της ισότητας δηλώνοντας ότι "οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου". Ωστόσο, η ισότητα αυτή ερμηνεύεται τόσο ως ισότητα εντός του νόμου όσο και ως ισότητα έναντι του νόμου. Η ισότητα εντός του νόμου δεσμεύει τον νομοθέτη, ο οποίος, θεσπίζοντας νόμους, οφείλει να θεσπίζει ρυθμίσεις που δεν έρχονται σε αντίθεση με την έννοια της ισότητας, αλλά η ισότητα έναντι του νόμου δεσμεύει τη διοίκηση και τα δικαστήρια τα οποία οφείλουν να εφαρμόζουν τον νόμο υπερασπιζόμενα την ισότητα των πολιτών<sup>24</sup>.

Το άρθρο 5Α Σ, το οποίο προστατεύει την πρόσβαση των πολιτών στη γνώση, αποτελεί την πηγή της έννοιας της διαφάνειας ή της ανοικτής δραστηριότητας της κυβέρνησης. Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν ουσιώδη στοιχεία της δημοκρατικής έννοιας, στο βαθμό που επιτρέπουν στους πολίτες να ασκούν έλεγχο επί των ενεργειών των κυβερνητικών οργάνων και αρχών. Το άνοιγμα και η διαφάνεια της διοικητικής δραστηριότητας συμβάλλει στη μάχη κατά της διαφθοράς και της παρέμβασης στη δημόσια διοίκηση, διασφαλίζει τον έλεγχό της και αυξάνει την αποτελεσματικότητά της και την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Το πρόγραμμα Di@uGeia επιβάλλει τη δημοσίευση όλων των οικονομικών αποφάσεων που λαμβάνουν τα διοικητικά όργανα και οι αρχές, ώστε να είναι προσβάσιμες στους διοικούμενους. Η ψηφιοποίηση δημοσίων υπηρεσιών και διαδικασιών είναι συντελεστής που προωθεί την διαφάνεια. Η λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη<sup>25</sup>, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου<sup>26</sup> και γενικότερα όλων των ελεγκτικών σωμάτων και μηχανισμών της Δημόσιας Διοίκησης<sup>27</sup> είναι κρίσιμη για την προώθηση της διαφάνειας. Επιπρόσθετα, ο ρόλος των ιστοσελίδων των δημοσίων φορέων καθώς και των μέσων κοινωνικής δικτύωσής τους είναι θετικός για την διαφάνεια.

"Η έννοια της αποτελεσματικότητας της δραστηριότητας της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με την έννοια της χρηστής διοίκησης και την ανάγκη

---

<sup>23</sup> Κοντόγιωργας Δ., Θεοχαροπούλου Ευ., Κουτούπα – Ρεγκάκου, (2005). Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

<sup>24</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., (2018). *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

<sup>25</sup> Τζέμος Β., (2012). Συνήγορος του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ

<sup>26</sup> Τζέμος Β., Αναστασίου Α., Έλεγχος Διοικητικής Δράσης, 2021, Εγχειρίδιο Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης στο ομότιτλο μάθημα

<sup>27</sup> Τζέμος Β., Αναστασίου Α., Έλεγχος Διοικητικής Δράσης, 2021, Εγχειρίδιο Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης στο ομότιτλο μάθημα

προάσπισης των βασικών δικαιωμάτων των διοικουμένων". Η έννοια της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης είναι η εξοικονόμηση χρόνου και πόρων, η ευελιξία και η ταχύτητα στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών και του δημόσιου σκοπού των οργανισμών δημόσιας διοίκησης. Μέσω της εφαρμογής της τεχνολογίας πληροφοριών και επικοινωνιών στις δημόσιες υπηρεσίες, οι πολιτικές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποσκοπούν επίσης στην υλοποίηση της έννοιας της αποτελεσματικότητας στη δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης. Η χρήση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση αυξάνει το άνοιγμα και τη διαφάνεια των δράσεών της, ενώ παράλληλα βελτιώνει την πρόσβαση του πολίτη στις κατάλληλες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη υλοποίηση των δικαιωμάτων του.

#### **1.4 Πεδίο Εφαρμογής της Αρχής της Χρηστής Διοίκησης**

Σύμφωνα με την "Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Ασία και τον Ειρηνικό (UNESCAP)", η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης περιλαμβάνει τις ακόλουθες αρχές:

α) Συμμετοχή: Η συμμετοχή στην έννοια της χρηστής διακυβέρνησης είναι μια ευκαιρία για όλους να εκφράσουν τις απόψεις τους μέσω θεσμών ή αντιπροσωπειών. β) Κράτος δικαίου: Για την εφαρμογή της χρηστής διακυβέρνησης, το νομικό πλαίσιο στη χώρα πρέπει να εφαρμόζεται αμερόληπτα, ιδίως όσον αφορά το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. γ) Διαφάνεια: Διαφάνεια σημαίνει ότι κάθε πολιτική που λαμβάνεται και εφαρμόζεται από την κυβέρνηση πρέπει να υλοποιείται βάσει των υφιστάμενων κανονισμών. Επιπλέον, πρέπει να υπάρχει εγγύηση ότι κάθε πληροφορία που σχετίζεται με την πολιτική μπορεί να είναι προσβάσιμη από όλους. δ) Ανταπόκριση: Η χρηστή διακυβέρνηση χρειάζεται θεσμούς και διαδικασίες που να προσπαθούν να εξυπηρετούν όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς σε εύλογο χρονικό διάστημα. ε) Προσανατολισμός στη συναίνεση: Αυτή η αρχή σχετίζεται με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Όταν η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν μπορεί να ικανοποιήσει τις επιθυμίες όλων, τότε τουλάχιστον η απόφαση πρέπει να είναι μια απόφαση που μπορεί να γίνει αποδεκτή από όλους και δεν βλάπτει κανέναν. στ) Ισότητα και Συμμετοχικότητα: Η χρηστή διακυβέρνηση διασφαλίζει τη δικαιοσύνη για την κοινότητα. Όλοι έχουν την ίδια ευκαιρία να διατηρήσουν και να βελτιώσουν

την ευημερία τους. ζ) Αποτελεσματικότητα και Αποδοτικότητα: Κάθε διαδικασία λήψης αποφάσεων και τα θεσμικά της όργανα πρέπει να είναι σε θέση να παράγουν αποφάσεις που ικανοποιούν κάθε κοινοτική ανάγκη. Και η) Λογοδοσία: Όλοι οι θεσμοί που εμπλέκονται στη χρηστή διακυβέρνηση έχουν πλήρη ευθύνη απέναντι στο κοινό χάριν της βελτίωσης της ποιότητας της κοινωνίας.

Η διοικητική δραστηριότητα πρέπει να είναι αμερόληπτη προς τους ανθρώπους και ανεξάρτητη από δημόσιες αρχές, ιδιωτικές αρχές και κόμματα πάνω απ' όλα. Μια συναφής επέκταση της έννοιας της δίκαιης μεταχείρισης των ανθρώπων από τη δημόσια διοίκηση είναι η αρχή της αμεροληψίας. Αποτελεί επίσης εκδήλωση του άρθρου 6 παρ. 2 στοιχείο α) της ΕΣΔΑ σε επίπεδο διοικητικής δράσης. Η έννοια της ανεξαρτησίας της διοικητικής δράσης αποτρέπει τον κομματισμό εντός της δημόσιας διοίκησης. Ως άτομα, τα όργανα της δημόσιας διοίκησης είναι ελεύθερα να έχουν οποιεσδήποτε πολιτικές, πνευματικές ή κομματικές απόψεις, αλλά πρέπει να είναι ανεξάρτητα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η έννοια της αναλογικότητας αποτελεί βασικό κανόνα του δικαίου της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του διεθνούς δικαίου. Αποτελεί συνταγματικό κανόνα της ελληνικής έννομης τάξης που καθορίζει το ευρύ όριο των περιορισμών των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων. Η ιστορική της βάση είναι η αρχαιοελληνική αρχή της μεσότητας. Στη σύγχρονη ιστορία, η έννοια της αναλογικότητας προέρχεται από το γερμανικό διοικητικό δίκαιο και συγκεκριμένα από τη γερμανική νομοθεσία περί δημόσιας τάξης<sup>28</sup>.

Η αρχή της αναλογικότητας έχει πολλά πρόσωπα και παραλλαγές. Αποτελεί το πρωταρχικό εσωτερικό σχίσμα εντός του ως επί το πλείστον αυστηρού νομικού θετικισμού του ηπειρωτικού δικαίου. Είναι ένας "διευκολυντής" της κατά περίπτωση υλικής δικαιοσύνης. Μπορεί να αποτελέσει "απειλή" για την ασφάλεια δικαίου και τις δημοκρατικές αρχές, εάν χρησιμοποιείται υπερβολικά ως μέθοδος αξιολόγησης της νομιμότητας της νομοθεσίας. Η διοικητική δραστηριότητα διέπεται από τη βασική έννοια της αναλογικότητας. Ανήκει στη διακριτική ευχέρεια μιας περιορισμένης κυβερνητικής διοίκησης. Η κυρίαρχη έκφρασή της περιέχει τα εξής: Η διοικητική δραστηριότητα πρέπει πάντοτε να εξυπηρετεί έναν έγκυρο στόχο<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ. 16

<sup>29</sup> Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ 16 -17

## Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>

### Η Χρηστή Διοίκηση κατά την Έκδοση Διοικητικών Πράξεων

#### 2.1 Διοικητικές Πράξεις

"Η διοικητική πράξη είναι μία από τις σημαντικότερες έννοιες του διοικητικού δικαίου, καθώς αποτελεί το βασικό μέσο με το οποίο η Δημόσια Διοίκηση (ως "stricto sensu" εκτελεστική εξουσία) εξειδικεύει το δίκαιο, αφενός, παρέχοντας δικαιώματα και επιβάλλοντας υποχρεώσεις στους ιδιώτες, και αφετέρου, οργανώνοντας τη δομή και τη λειτουργία της, καθορίζοντας τις αρμοδιότητες των οργάνων της και, ως εκ τούτου, τις μεταξύ τους σχέσεις". Επιπλέον, το "όργανο" αυτό εξασφαλίζει, στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού δικονομικού συστήματος, τη νομική προστασία του ατόμου έναντι της Διοίκησης, η οποία αποσκοπεί, αφενός, στην προστασία των δικαιωμάτων και των έννομων συμφερόντων του ατόμου και, αφετέρου, στην εξασφάλιση της νομιμότητας της ίδιας της διοικητικής δράσης<sup>30</sup>.

Οι ατομικές και οι κανονιστικές πράξεις συνιστούν την αντίθεση μεταξύ των εκτελεστών διοικητικών δραστηριοτήτων που έχει τη μεγαλύτερη πρακτική σημασία λόγω της διαφορετικής νομικής θέσης κάθε ομάδας. Ωστόσο, πέρα από τις πιο σύνθετες εννοιολογικές κατηγορίες, υπάρχει πάντα ένα τμήμα της πραγματικότητας που αψηφά την ερμηνεία. Παρόλο που η έρευνα διευρύνει συνεχώς τα όρια του υπό διερεύνηση πεδίου, δεν θα μπορέσει ποτέ να περιλάβει το σύνολο της διαρκώς μεταβαλλόμενης πραγματικότητας. Έτσι, η νομολογία και η θεωρία έχουν καθιερώσει δύο πρόσθετες, ενδιάμεσες κατηγορίες, καθεμία από τις οποίες φαίνεται να περιλαμβάνει στοιχεία των δύο βασικών κατηγοριών και των οποίων ο προσδιορισμός αποτελεί συχνά πρόκληση<sup>31</sup>.

#### 2.2 Ισχύς Διοικητικής Πράξης

Κατά τη διάρκεια των εργασιών της, η διοίκηση ως υποκλάδος της διοικητικής επιστήμης παράγει μέσω των οργάνων της σημαντικό αριθμό διοικητικών δραστηριοτήτων, νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών. "Οι νομικές πράξεις αποτελούν την ενσάρκωση της βούλησης της διοίκησης, η οποία επηρεάζει τις υφιστάμενες έννομες σχέσεις, δηλαδή δημιουργούν έναν απρόσωπο ή ατομικό

<sup>30</sup> Χρυσανθάκης Χ., (2015). Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>31</sup> Πρεβεδούρου Ε., (2014). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Υποστήριξη Διδασκαλίας.



κανόνα δικαίου που τροποποιεί την έννομη τάξη"<sup>32</sup>. Ανάλογα με το εξεταζόμενο θέμα, το διοικητικό δίκαιο ή το ιδιωτικό δίκαιο καθορίζει το κανονιστικό πλέγμα που διέπει τη συμπεριφορά, την ουσία και τις συνέπειες των νομικών ενεργειών των κρατικών αρχών και άλλων δημόσιων νομικών οργανισμών<sup>33</sup>.

Το διοικητικό δίκαιο υποδιαιρεί τις νομικές δραστηριότητες των δημόσιων αρχών και των νομικών οργανισμών σε δύο υποκατηγορίες: α. τις μονομερείς διοικητικές πράξεις και β. τις διοικητικές συμβάσεις (διμερείς διοικητικές πράξεις). Ενδεικτικά, όπως σημειώνει ο Γέροντας<sup>34</sup> η δράση του κράτους εκπροσωπείται κατά κύριο λόγο στις μονομερείς διοικητικές πράξεις, οι οποίες αποτελούν τον "κατεξοχήν τύπο διοικητικής δραστηριότητας". Κατ' επέκταση, η νομοθετική εξουσία δεν αναγνωρίζεται ως απεριόριστη πηγή συγκεκριμένων νομικών κανόνων, αλλά καλείται να περιορίσει το πεδίο δράσης της στην προσφορά κατευθύνσεων και στη συνδιαμόρφωση του ελέγχου των κοινωνικών σχέσεων. Επιπλέον, η διοικητική δράση ως ευέλικτο ρυθμιστικό εργαλείο μπορεί να συνδεθεί με την ολοένα αυξανόμενη πολυπλοκότητα της σύγχρονης κοινωνικής δομής και την αστάθεια του κοινωνικοοικονομικού τομέα. Τα διοικητικά όργανα εκδίδουν καθημερινά αμέτρητες "πράξεις", "αποφάσεις", "διατάγματα", "εντολές" κ.λπ. κατά την εφαρμογή της δημόσιας εξουσίας και την κατηγοριοποίηση των διοικητικών φαινομένων<sup>35</sup>.

Η ουσιαστική νομιμότητα μιας διοικητικής πράξης αρχίζει από την ημέρα που το διοικητικό όργανο κοινοποιεί την πρόθεσή του στον ενδιαφερόμενο. Όταν ένας νόμος καθιστά τη δημοσίευση της πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως συστατικό στοιχείο της πράξης, η ουσιαστική νομιμότητα της πράξης αρχίζει από την ημέρα της δημοσίευσης. "Μια διοικητική πράξη δεν μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ, εκτός από τις ακόλουθες περιπτώσεις: (α) εάν ο νόμος επιτρέπει την αναδρομικότητα της πράξης- (β) εάν εκδίδεται για να συμμορφωθεί με απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου και η αναδρομικότητα είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της νομιμότητας- (γ) όταν το διοικητικό όργανο επαναλαμβάνει την πράξη του που ακυρώθηκε για τυπικούς λόγους, υπό την προϋπόθεση ότι η νέα πράξη έχει το ίδιο περιεχόμενο με την ακυρωθείσα πράξη και εκδίδεται εντός εύλογου χρονικού διαστήματος από την πρώτη πράξη και την ίδια ημερομηνία. Η επανάληψη

<sup>32</sup> Γέροντας Α., (2014). Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλας

<sup>33</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., (2017). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Ι, 15η Έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>34</sup> Γέροντας Α., (2014). Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλας

<sup>35</sup> Δαγτόγλου Π., (2014). Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο. Έκτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

προηγούμενης απόφασης που ακυρώθηκε λόγω παραβίασης νόμου ή βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου δεν πρέπει να έχει αναδρομική ισχύ- (δ) όταν η διοικητική πράξη ανακαλεί άλλη πράξη της διοίκησης που είναι παράνομη ή αντίθετη προς τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου- ε) όταν το αποκλειστικό περιεχόμενο της πράξης είναι η διαπίστωση μιας πραγματικής κατάστασης και η αναδρομική ισχύς απαιτείται για την ορθή εφαρμογή του νόμου και δεν επηρεάζει διαπιστωμένες καταστάσεις- στ) όταν η αναδρομική ισχύς απαιτείται για την αποκατάσταση μιας κατάστασης που έχει ήδη προκύψει- ζ) όταν η αναδρομική ισχύς απαιτείται για την αποκατάσταση μιας κατάστασης που έχει ήδη επέλθει"<sup>36</sup>.

### 2.3 Άσκηση της Διακριτικής Εξουσίας

**"Άρθρο 44** (1) Το διοικητικό όργανο στο οποίο έχει εκχωρηθεί από το νόμο διακριτική ευχέρεια υποχρεούται από το νόμο να την ασκήσει. (2) Το αρμόδιο διοικητικό όργανο δεν μπορεί να αντικατασταθεί ή να κατευθυνθεί από άλλο όργανο κατά την άσκηση της διακριτικής του αρμοδιότητας. (3) Δεν επιτρέπεται στο αρμόδιο όργανο να καθορίζει εκ των προτέρων και σε ευρεία κλίμακα τη διακριτική του ευχέρεια για μελλοντικές περιπτώσεις. (4) Δεν απαγορεύεται στο διοικητικό όργανο να ασκεί τη διακριτική του ευχέρεια σε μια υπόθεση βάσει γενικής πολιτικής ή κριτηρίων που έχει προκαθορίσει για παρόμοιες περιπτώσεις, εφόσον η πολιτική ή τα κριτήρια είναι σύμφωνα με το νόμο, και να εξετάζει με ιδιαίτερη προσοχή κάθε υπόθεση που τίθεται και, ιδίως, να καθορίζει κατά πόσον οι ιδιαίτερες περιστάσεις της υπόθεσης δικαιολογούν παρέκκλιση από τη γενική πολιτική. (5) Κατά την άσκηση της διακριτικής του εξουσίας, το αρμόδιο διοικητικό όργανο δεν απαγορεύεται να καθοδηγείται από εγκυκλίους ή γενικές διοικητικές οδηγίες που εκδίδονται από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανά του και καθορίζουν τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης για συγκεκριμένο θέμα, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω εγκυκλίους ή οδηγίες δεν αντίκεινται στο νόμο. (6) Επιτρέπεται στο αρμόδιο όργανο να κάνει χρήση της διακριτικής του ευχέρειας βάσει τύπων και υποχρεώσεων που έχει αποφασίσει το ίδιο και που δεν επιβάλλονται ούτε απαγορεύονται από το νόμο"<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Πρεβεδούρου Ε., (2014). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Υποστήριξη Διδασκαλίας.

<sup>37</sup> Πρεβεδούρου Ε., (2014), ό.π.

## 2.4 Αιτιολογία Διοικητικών Πράξεων

Η αιτιολόγηση των διοικητικών δραστηριοτήτων έχει μια ηθική και πολιτική συνιστώσα που συνδέεται με την αποτελεσματική, διαφανή και δικαιολογημένη λειτουργία της διοίκησης και με την ίδια τη δημοκρατία<sup>38</sup>.

Η αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων ορίζεται ως η αναφορά στους νομικούς κανόνες που διέπουν την έκδοση της διοικητικής πράξης, η ερμηνεία τους, η διαπίστωση της συνδρομής των προβλεπόμενων προϋποθέσεων υπό το πρίσμα των οποίων επιβάλλεται ή επιτρέπεται η έκδοση της πράξης σύμφωνα με τους κανόνες αυτούς, η διαπίστωση της ύπαρξης, η αξιολόγηση των σχετικών πραγματικών περιστατικών και οι εκτιμήσεις του διοικητικού οργάνου που οδήγησαν στην έκδοση ή την άρνηση έκδοσης της διοικητικής πράξης. "Πρωτίστως, η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων είναι υψίστης σημασίας για την ανάπτυξη μιας ανοικτής, διαφανούς, προσβάσιμης στον πολίτη και εν τέλει δημοκρατικής διοίκησης, η δράση της οποίας συνάδει και αντανακλά τον ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα του Συντάγματος και της έννομης τάξης εν γένει". Στην εποχή της διαφανούς λειτουργίας των θεσμών, η εξωτερίκευση των λόγων στους οποίους η Διοίκηση στηρίζει τις αποφάσεις της αποτελεί προφανές αποτέλεσμα και συνέχεια των εξελίξεων που συντελούνται στον τομέα της αναδιάρθρωσης και του επαναπροσδιορισμού των θεσμών.

Το άρθρο 17 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορίζει την αιτιολόγηση κάθε διοικητικής πράξης ως εξής: "Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιλαμβάνει αιτιολογία..."<sup>39</sup>. Σε ορισμένες κατηγορίες ατομικών διοικητικών πράξεων, η αιτιολογία έχει ιδιαίτερη σημασία, όπως "α) στις ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο άσκησης διακριτικής ευχέρειας, όπου γίνεται εκτίμηση και αξιολόγηση των στοιχείων πριν το διοικητικό όργανο επιλέξει μία από τις διάφορες πιθανές λύσεις, αποκαλύπτει ακριβώς γιατί η διοίκηση επέλεξε τη μία εκδοχή και όχι την άλλη και αν η επιλογή αυτή ήταν ενδεδειγμένη, β) σε ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας, όταν γίνεται εκτίμηση και αξιολόγηση των αποδεικτικών στοιχείων πριν από τη διοικητική και γ) σε ατομικές διοικητικές πράξεις ανάκλησης προηγούμενων πράξεων της διοίκησης που είναι ευνοϊκές για τα διοικούμενα πρόσωπα, όταν οι λόγοι της

<sup>38</sup> Πικραμένος Μ., (2012). Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων, σελ. 87, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

<sup>39</sup> Πικραμένος Μ., (2012)., ό.π.

ανάκλησης δικαιολογούν ή δεν δικαιολογούν την ίδια την ανακλητική πράξη, αναφέροντας τους λόγους της ανάκλησης και αν και πώς εξυπηρετεί υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί με άλλο τρόπο και προστατεύει την χρηστή διοίκηση και την εμπιστοσύνη. Σε περιπτώσεις που η πράξη βασίζεται ή περιέχει εμπιστευτικές πληροφορίες ή σε περίπτωση κυβερνητικών πράξεων που εκδίδονται κατά την άσκηση πολιτικής εξουσίας, οι οποίες δεν μπορούν να ακυρωθούν από τα δικαστήρια, δεν απαιτείται αιτιολογία"<sup>40</sup>.

Η εκούσια επεξήγηση των δραστηριοτήτων της διοίκησης σε περιπτώσεις που δεν υπάρχει υποχρέωση να γίνει στο πλαίσιο της αυτοδέσμευσης της διοίκησης είναι ωστόσο ευπρόσδεκτη στο πλαίσιο της τήρησης των αρχών της χρηστής διοίκησης. "Η συνταγματική βάση της υποχρέωσης αιτιολόγησης είναι η αρχή του κράτους δικαίου και η ειδικότερη πτυχή της, η αρχή της νομιμότητας, από την οποία απορρέουν οι αρχές της διαφανούς διοίκησης και της διαφάνειας, ενώ η υποχρέωση αιτιολόγησης συνδέεται στενά με τη δημοκρατική αρχή ως αναφαίρετο δικαίωμα γνώσης κάθε ατόμου, με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και προηγούμενης ακρόασης, με την αρχή της αξιοκρατίας, της εμπιστοσύνης και με την αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου"<sup>41</sup>.

Η σύνδεση της υποχρέωσης αιτιολόγησης με την αρχή της χρηστής διοίκησης αποδεικνύεται από τη συμβολή της στη διαφάνεια και τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, καθώς η απουσία αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων ή η ανεπαρκής αιτιολόγησή τους αποκρύπτει το σκεπτικό των διοικητικών οργάνων και έτσι εμποδίζει την ενημέρωση των πολιτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους και τον έλεγχο των πράξεων αυτών, είτε από ιεραρχικά ανώτερα όργανα είτε από τους ίδιους τους πολίτες.

"Προκειμένου να αποδείξει ότι ενήργησε εντός των ορίων της νομιμότητας και, ιδίως, εντός των ορίων της αρμοδιότητάς του, το αρμόδιο όργανο αιτιολογεί τις αποφάσεις του προσδιορίζοντας τους κανόνες στους οποίους στηρίχθηκε και τη μέθοδο που ακολούθησε κατά τη λήψη της απόφασης. Πρέπει επίσης να εξηγήσει τους νομικούς και πραγματικούς λόγους για τους οποίους πιστεύει ότι μια διοικητική πράξη πρέπει να εκδοθεί ή να μην εκδοθεί, καθώς και τα κριτήρια που χρησιμοποίησε για να επιλέξει μια συγκεκριμένη ρύθμιση έναντι μιας άλλης κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας". Παρέχει επίσης σαφή και πλήρη εξήγηση των παραγόντων

---

<sup>40</sup> Πικραμένος Μ., (2012)., ό.π.

<sup>41</sup> Πρεβεδούρου Ε., (2014)., ό.π.

που οδήγησαν στην έκδοση μιας συγκεκριμένης απόφασης, ώστε να δικαιολογείται η επιλογή μιας συγκεκριμένης λύσης μεταξύ των διαθέσιμων. Ειδικότερα, η διατύπωση της νομικής και πραγματικής αιτιολόγησης των διοικητικών επιλογών παρέχει ένα ρόλο προστασίας για τα άτομα που διαχειρίζονται και συμβάλλει στον εξορθολογισμό των διοικητικών ενεργειών. Δεδομένου ότι η εξέταση από τη διοίκηση των ουσιωδών ισχυρισμών και ο σχολιασμός τους θα αποτυπωθεί στην αιτιολόγηση της διοικητικής πράξης, η αιτιολόγηση ελέγχει επίσης τη νομική εγγύηση της άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου ή της παράλειψης του διοικούμενου. "Σύμφωνα με το άρθρο 17 1 και 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, η αιτιολόγηση της ατομικής διοικητικής πράξης πρέπει να είναι εμπεριστατωμένη, σαφής, λεπτομερής και επαρκής και να προκύπτει από το περιεχόμενο του φακέλου για την επίτευξη του σκοπού της"<sup>42</sup>.

Όταν η αιτιολογία είναι *εξαντλητική*, περιλαμβάνει το νομικό έρεισμα, την πραγματική βάση και τον επιδιωκόμενο στόχο. Η αιτιολογία είναι *σαφής*, όχι ασαφής ή αόριστη, όταν η αιτιολογία του διοικητικού οργάνου είναι γραμμένη με απλό τρόπο, χρησιμοποιώντας κατάλληλη και κατανοητή γλώσσα σύμφωνα με τις γραμματικές και συντακτικές απαιτήσεις της νέας ελληνικής γλώσσας. Η αιτιολόγηση μιας πράξης είναι *ειδική* όταν είναι πλήρης, ποιοτική και όχι γενική και αόριστη, δηλαδή όταν όλες οι πτυχές της αφορούν τη συγκεκριμένη περίπτωση που ελέγχεται από την πράξη και είναι πειστικές. Η αρχή της αιτιολογίας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αρχικά ανέφερε ότι αποτελεί υποχρεωτικό μέρος μόνο των δικαστικών αποφάσεων, για να διευκρινιστεί αργότερα ότι αποτελεί υποχρεωτικό μέρος κάθε διοικητικής πράξης, ορίζοντας στην υπ' αριθμ. 92/1929 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι οι αποφάσεις των Νομάρχων πρέπει να είναι αιτιολογημένες, όπως ρητά απαιτεί ο νόμος, λόγω της σοβαρότητας των υποθέσεων και του γεγονότος ότι η έλλειψη αιτιολογίας σε αυτές αποτελεί ουσιώδες ελάττωμα<sup>43</sup>.

"Με την υπ' αριθμ. 78/1930 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας της Δημοκρατίας της Εσθονίας καθορίστηκε ότι η έλλειψη αιτιολογίας μπορεί να οδηγήσει στην ακυρότητα της διοικητικής πράξης, ακόμη και όταν ο νόμος δεν την απαιτεί ρητά, αλλά η ίδια η διοικητική πράξη δικαιούται αιτιολογίας λόγω της φύσης της, ιδίως όταν αυτή δεν μπορεί να συναχθεί από το σύνολο της πράξης

---

<sup>42</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1 (14η εκδ.), Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>43</sup> Πικραμένος Μ., (2012), ό.π.

και των τυχόν συνοδευτικών εγγράφων". Η αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ αποτελεί μέρος της ιδέας της ορθής διοικητικής πρακτικής, καθώς μέσω αυτής επιτυγχάνεται η διαφάνεια της διοικητικής δράσης, η προστασία των δικαιωμάτων των ατόμων και η εμπιστοσύνη τους στα καθήκοντα του κράτους. Το άρθρο 41 της συνθήκης ΕΚ ορίζει την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις ενέργειές της και την άμεση σύνδεσή της με το δικαίωμα στην χρηστή διοίκηση. Το άρθρο 296 ΣΕΕ επιβάλλει την αιτιολόγηση κάθε πράξης των θεσμικών οργάνων της Ένωσης<sup>44</sup>.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, η αιτιολογία αποτελεί σημαντικό στοιχείο της πράξης που εγκρίνεται από τη διοίκηση και η μεταγενέστερη συμπερίληψή της δεν μπορεί να δικαιολογηθεί, αφού η αρχική εξαίρεσή της θεωρείται διαδικαστικό σφάλμα που δεν μπορεί να διορθωθεί αναδρομικά. Όσον αφορά το περιεχόμενο της αιτιολογίας, αυτή πρέπει να είναι εξαντλητική και να παραθέτει όλα τα στοιχεία στα οποία στηρίχθηκε η πράξη, καθώς και να αναφέρει με σαφήνεια τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν για την έκδοση της απόφασης. Ωστόσο, η πληρότητα της αιτιολογίας δεν ταυτίζεται με την αναλυτική παράθεση όλων των λόγων για την έκδοσή της, όταν η πράξη αποτελεί μέρος της συνήθους διοικητικής πρακτικής- αντίθετα, η αιτιολογία πρέπει να είναι εξαντλητική.

Σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου, η Συνθήκη απαιτεί να εκτίθεται με σαφήνεια το σκεπτικό που ακολούθησε το κοινοτικό διοικητικό όργανο κατά την έκδοση της εν λόγω πράξης, ώστε να ενημερώνονται οι ενδιαφερόμενοι, να μπορούν να προετοιμάζουν την τυχόν υπεράσπισή τους και να μπορεί το δικαστήριο, έχοντας στη διάθεσή του όλα τα στοιχεία σχετικά με την έκδοση της πράξης, τα οποία περιέχονται στην αιτιολογία, να ασκήσει την ανατρεπτική του εξουσία. "Η αιτιολόγηση των πράξεων συνδέεται με την αρχή της νομιμότητας, όπως αναφέρεται στην απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην υπόθεση C-240/82, σύμφωνα με την οποία τα κοινοτικά όργανα οφείλουν να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους, αναφέροντας τα νομικά και πραγματικά στοιχεία από τα οποία εξαρτάται η νομιμότητα των μέτρων που εκδίδουν και τις εκτιμήσεις που οδήγησαν στην έκδοσή τους"<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> <https://fra.europa.eu/el/eu-charter/article/51-pedio-efarmogis>

<sup>45</sup> Πρεβεδούρου Ε., (2014)., ό.π.

## 2.5 Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων

Στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, παρά την πρακτική και θεωρητική σημασία της, η ακύρωση διοικητικών πράξεων δεν ρυθμίζεται διεξοδικά. Διέπεται από γενικές αρχές δικαίου, οι οποίες αναπτύχθηκαν και συστηματοποιήθηκαν σταδιακά από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων και, πρωτίστως, από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ). "Το άρθρο 21 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας θέτει διαδικαστικούς κανόνες για την ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων όσον αφορά το αρμόδιο όργανο (παρ. 1) και την ακολουθητέα διοικητική διαδικασία (παρ. 2) με μάλλον ελλειπτικό τρόπο, χωρίς να αναπτύσσει ορισμένα κρίσιμα ζητήματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο ίδιος ο νομοθέτης καθόρισε τη διαδικασία ανάκλησης με ρυθμίσεις γενικής ή ειδικής ισχύος". Η πρώτη κατηγορία αποτελείται μόνο από το άρθρο 261/1968, το οποίο θεσπίζει το πλαίσιο για την ακύρωση παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, ενώ η δεύτερη κατηγορία αποτελείται από ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν συγκεκριμένες περιπτώσεις, οι οποίες υπερισχύουν τόσο των γενικών αρχών που διέπουν την ακύρωση των διοικητικών πράξεων όσο και της νομοθεσίας γενικής εφαρμογής. "Το άρθρο 12, παρ. 1 και 2, και το άρθρο 11 του Νόμου 2882/2001 (Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων), το οποίο παρέχει διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση να ανακαλεί διοικητικές πράξεις, το άρθρο 12 του Νόμου 2730/1999 (Ολυμπιακά Έργα), το οποίο θεσπίζει την υποχρέωση ανάκλησης πράξεων όταν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, και το άρθρο 140 του Νόμου 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας)"<sup>46</sup>.

Η έλλειψη νομοθετικών κανόνων σχετικά με το δίκαιο της ανάκλησης διοικητικών πράξεων μπορεί να αποδοθεί στη δυσκολία προσδιορισμού της (συνταγματικής) νομιμότητας αυτής της διαδικασίας με την εξισορρόπηση βασικών νομικών αρχών. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων διέπεται από δύο θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές που συχνά συγκρούονται μεταξύ τους: την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, η οποία, ως έκφανση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, επιβάλλει τη διατήρηση σε ισχύ μιας πράξης ευνοϊκής για τον καλόπιστο διοικούμενο, και την αρχή της νομιμότητας. Επιπλέον, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, η οποία αποσκοπεί στην προσαρμογή των νομικών νόμων στις συχνές και ποικίλες μεταβολές, αποτελεί εκδήλωση της έννοιας της αποτελεσματικότητας της διοικητικής πράξης. Η ιδέα της

---

<sup>46</sup> Πρεβεδούρου Ε., (2014). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Υποστήριξη Διδασκαλίας

υπεροχής του δημόσιου συμφέροντος κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, υπό αυστηρά διαδικαστικά κριτήρια, να ανακαλεί τις ενέργειές της, η οποία μπορεί να απαιτήσει να παραμείνουν σε ισχύ ή να ανακληθούν, αποτελεί ζωτικό στοιχείο για την καθιέρωση αυτών των λεπτών ισορροπιών. Εκτός από τις περιπτώσεις που περιγράφονται ανωτέρω ως παραδείγματα νομοθετικού ελέγχου της ανάκλησης, το καθήκον της στάθμισης επιτελείται πρώτα από τη διοίκηση και κατόπιν από το δικαστήριο σε όλες τις άλλες περιπτώσεις<sup>47</sup>.

"Ανάκληση είναι η μερική ή ολική ανάκληση της νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης για το μέλλον ή αναδρομικά με την έκδοση νεότερου εγγράφου. Η πράξη που ανακαλείται είναι γνωστή ως ανακληθείσα πράξη, ενώ η πράξη που είναι ανακλητή είναι γνωστή ως ανακλητή πράξη. Όταν η ανακλητή πράξη σχετίζεται άμεσα ή έμμεσα με τα πραγματικά περιστατικά της ανακλητής πράξης, επέρχεται ανάκληση. Με άλλα λόγια, η ανάκληση συμβαίνει για λόγους που σχετίζονται με την ανακλητή πράξη. Μια εντελώς ξεχωριστή πράξη που αντιστρέφει ή τερματίζει μια νομική θέση που δημιουργήθηκε από προηγούμενη διοικητική πράξη δεν αποτελεί ανάκληση της παλαιάς πράξης, αλλά νέα πράξη ("actus contraries", πράξη αντίθετη προς το περιεχόμενο). Είναι γενικά αποδεκτό ότι η ανάκληση εφαρμόζεται αποκλειστικά σε ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι σε κανονιστικές πράξεις. Θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι διοικητικές πράξεις που δεν είναι εκτελεστές, όπως οι γνωμοδοτήσεις, μπορούν επίσης να ακυρωθούν όταν αποτελούν μέρος του μηχανισμού παραγωγής εκτελεστών πράξεων. Η νομολογία του ΣτΕ υποστηρίζει εδώ και πολύ καιρό ότι η ανακλητή επίπτωση δεν χρειάζεται να αναφέρεται ρητά στην ανακλητή πράξη, αλλά μπορεί να συνάγεται από τον κανονισμό που την επιβάλλει. Εν προκειμένω, έχει κριθεί ότι η επ' αόριστον αναστολή της νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης εξομοιώνεται με την ανάκληση, για παράδειγμα, η επ' αόριστον αναστολή της οικοδομικής δραστηριότητας εξομοιώνεται με την ανάκληση της οικοδομικής άδειας"<sup>48</sup>.

Για τη λεπτομερέστερη μελέτη των αρχών που ελέγχουν την ανάκληση των (ατομικών) διοικητικών πράξεων, η θεωρία διακρίνει μεταξύ (i) της ανάκλησης παράνομων, ευνοϊκών και δυσμενών διοικητικών πράξεων και (ii) της ανάκλησης νόμιμων, ευνοϊκών και δυσμενών διοικητικών πράξεων. Επισημαίνεται ότι η έννοια του δικαιώματος, η οποία είναι κεντρική για την ανάλυση που ακολουθεί, είναι

<sup>47</sup> Πρεβεδούρου Ε., (2014)., ό.π.

<sup>48</sup> <https://fra.europa.eu/el/eu-charter/article/51-pedio-efarmogis>



ιδιαίτερα ευρεία, καθώς δεν περιορίζεται στα αναγνωρισμένα από το ιδιωτικό ή το διοικητικό δίκαιο δικαιώματα που παρέχουν αξίωση κατά της διοίκησης ή των ιδιωτών για παροχή ή παράλειψη, αλλά περιλαμβάνει και το όφελος που αποκομίζει ο διοικούμενος από νομικές ή πραγματικές καταστάσεις, η ανατροπή των οποίων αντίκειται στις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

Οι διοικητικές πράξεις είναι παράνομες εάν υπήρξε έλλειμμα στην παραγωγή τους, το οποίο παρέχει λόγο ακύρωσής τους, εφόσον προσβληθούν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων με αίτηση ακύρωσης ή προσφυγή. "Σύμφωνα με το άρθρο 48 του π.δ. 18/1989, τέτοιος λόγος ακύρωσης, και συνεπώς τέτοια μορφή παρανομίας της πράξης, συντρέχει i) αν η πράξη εκδόθηκε από αναρμόδιο όργανο, κατ' ουσίαν ή κατά τόπο, ii) αν η πράξη εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιαστού τύπου, iii) αν η πράξη εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου ή iv) αν η πράξη εκδόθηκε κατά κατάχρηση εξουσίας". Η παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου συνεπάγεται επίσης πλάνη περί τα πράγματα, δηλαδή εσφαλμένη πεποίθηση του διοικητικού οργάνου ότι συντρέχουν οι πραγματικές περιστάσεις που απαιτεί ο νόμος για την έκδοση της πράξης.

Σε αντίθεση με τις παράνομες δυσμενείς διοικητικές πράξεις, οι νόμιμες ευνοϊκές έχουν το αντίθετο αποτέλεσμα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τόσο η έννοια της νομιμότητας, η οποία κατά μία έννοια αντανακλά το δημόσιο συμφέρον, όσο και το συμφέρον του ιδιώτη συνηγορούν υπέρ της διατήρησης της εγκυρότητάς τους και, ως εκ τούτου, κατά της ανάκλησής τους. Έτσι είναι απολύτως αποδεκτό από τη νομολογία να ορίζεται ότι οι έγκυρες, ευνοϊκές διοικητικές πράξεις δεν μπορούν να ανατραπούν. Η θεωρία έχει συστηματοποιήσει τις ακόλουθες εξαιρέσεις από τον κανόνα του αμετάκλητου για την ομάδα αυτή των πράξεων: α) Ανάκληση πράξης υπό αίρεση λόγω μη συνδρομής της προϋπόθεσης, β) Ανάκληση πράξης υπό αίρεση με την πλήρωση της πραγματικής προϋπόθεσης, γ) Ανάκληση πράξης αν συμφωνεί ο διοικητικός διάδικος. Πρόκειται για περιπτώσεις κατά τις οποίες το διοικητικό μέρος επιθυμεί να ανακαλέσει μια πράξη προκειμένου να εκδώσει νέα, ευνοϊκότερη και δ) Ανάκληση για λόγους δημοσίου συμφέροντος"<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Πρεβεδούρου Ε., (2014)., ό.π.

## Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup> Η Αρχή της Χρηστής Διοίκησης κατά την Παροχή Υπηρεσιών

### 3.1 Αιτήσεις προς την Διοίκηση

Το άρθρο 3 του νέου Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αναφέρεται στις αιτήσεις των πολιτών προς την Διοίκηση.

1. Όταν οι ισχύουσες διατάξεις το απαιτούν, το πρόσωπο που ενδιαφέρεται για την έκδοση διοικητικής πράξης πρέπει να υποβάλει αίτηση.

2. Εφόσον δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις για το αντίθετο, ο ενδιαφερόμενος μπορεί, πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης, να παραιτηθεί από την αίτησή του χωρίς συνέπειες. Η παραίτηση δεν μπορεί να ανακληθεί.

3. Για τη διευκόλυνση των ενδιαφερομένων, τα έντυπα αιτήσεων που υποχρεούνται να εκδίδουν οι δημόσιες αρχές πρέπει να χρησιμοποιούνται για όλα τα θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους. Στα έντυπα αυτά αναφέρονται οι προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος για την ικανοποίηση της αίτησης, οι εφαρμοστέοι νόμοι, τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίσει ο αιτών και η προθεσμία απάντησης. Ο αρμόδιος υπάλληλος πρέπει να συντάσσει ο ίδιος την αίτηση, εάν ο αιτών δηλώνει ότι δεν είναι σε θέση να γράψει, αφού ακούσει προφορικά το αίτημά του<sup>50</sup>.

"4. Για τους Έλληνες υπηκόους, το δελτίο ταυτότητας, η κατάλληλη προσωρινή βεβαίωση από τις αρμόδιες αρχές ή το διαβατήριο χρησιμεύουν ως απόδειξη των πληροφοριών που παρέχονται στην αίτηση σχετικά με την ταυτότητα. Όταν ο αλλοδαπός είναι πολίτης κράτους μέλους της ΕΕ, η ταυτοποίησή του διαπιστώνεται από την ταυτότητα ή το διαβατήριό του- σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, διαπιστώνεται από το διαβατήριό του, από άλλο έγγραφο που του επιτρέπει την είσοδο στη χώρα ή από έγγραφο που εκδίδονται από τις αρμόδιες ελληνικές αρχές. Τα νομικά πρόσωπα πρέπει να επιβεβαιώνουν την ταυτότητά τους σύμφωνα με τους νόμους που ισχύουν στον τόπο εγκατάστασής τους. Εάν η αίτηση δεν κατατεθεί αυτοπροσώπως, πρέπει να συνοδεύεται από επικυρωμένο φωτοαντίγραφο της ταυτότητας ή άλλα δικαιολογητικά"<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1 (14η εκδ.), Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>51</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011), ό.π.

5. Εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά από ειδικούς νόμους, τα γεγονότα ή στοιχεία που δεν μπορούν να επαληθευτούν με δελτίο ταυτότητας ή άλλα δικαιολογητικά πρέπει να γίνονται δεκτά βάσει υπεύθυνης δήλωσης του ενδιαφερόμενου μέρους, η οποία συντάσσεται σε έντυπο που ορίζεται από τις ισχύουσες διατάξεις. Εάν τα στοιχεία του δελτίου ταυτότητας σχετικά με την οικογενειακή κατάσταση, τον τόπο κατοικίας ή την απασχόληση έχουν αλλάξει, πρέπει να προσκομίζεται πανομοιότυπη δήλωση.

6. "α. Η αρμόδια υπηρεσία, για την έκδοση της τελικής πράξης, τα ζητά από τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες, τους Ο.Τ.Α. και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όταν για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης απαιτείται η προσκόμιση δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων που δεν απαιτούν τη συνεργασία του αιτούντος και δεν υποβάλλονται με την αίτηση. β. Ο ενδιαφερόμενος οφείλει να προσκομίσει την απαραίτητη προς τούτο εξουσιοδότηση, η οποία υποβάλλεται με την αίτησή του. γ. Οι υπηρεσίες στις οποίες εφαρμόζεται η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών καθορίζονται με κοινή απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών και του αρμόδιου Υπουργού. Με την ίδια κοινή υπουργική απόφαση μπορεί να καθορίζονται και τυχόν συναφή στοιχεία και είδη δικαιολογητικών που λόγω της φύσης τους δεν μπορούν να αναζητηθούν αυτεπαγγέλτως"<sup>52</sup>.

7. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 66 του Νόμου 3242/2004, οι υπηρεσίες είναι υποχρεωμένες να δέχονται αιτήσεις που δεν συνοδεύονται από τα απαραίτητα δικαιολογητικά. Στην περίπτωση αυτή, η υπηρεσία εκδίδει στον πολίτη τη σχετική απόδειξη, η οποία περιλαμβάνει λεπτομερή εξήγηση των εγγράφων που λείπουν.

8. Σύμφωνα με το άρθρο 68 του Νόμου 3242/2004, όταν μια αίτηση για μια βασική διοικητική πράξη υποβάλλεται σε ΚΕΠ, θεωρείται ότι έχει υποβληθεί στην υπηρεσία που είναι αρμόδια για τη συγκεκριμένη λειτουργία. Για το σκοπό αυτό το ΚΕΠ οφείλει να διαβιβάσει ηλεκτρονικό ενημερωτικό σημείωμα στην κατά περίπτωση αρμόδια υπηρεσία.

9. Εάν η αίτηση υποβληθεί σε μη εγκεκριμένη υπηρεσία, η εν λόγω υπηρεσία ενημερώνει τον αιτούντα και διαβιβάζει την αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία εντός πέντε ημερών<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1 (14η εκδ.), Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>53</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011), ό.π.

Για τη μετάδοση επειγουσών πληροφοριών, οδηγιών ή εντολών, υπάρχουν συγκεκριμένα είδη εγγράφων που ονομάζονται τηλεγράφημα και τηλετύπημα (TELEX). Είναι γραμμένα σε στυλ επισκόπησης. Λαμβάνουν έναν αύξοντα αριθμό ανά έτος και καταγράφονται σε ένα μοναδικό μητρώο. Το φαξ και το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, τα οποία είναι πιο φιλικά προς τον χρήστη, αντικαθιστούν σήμερα πλήρως τις παραδοσιακές μεθόδους.

**Φαξ (FAX):** Φαξ είναι η ονομασία της διαδικασίας ακριβούς αναπαραγωγής εγγράφων από απόσταση με τη χρήση του κατάλληλου τερματικού υλικού.

**Ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (E-MAIL):** Είναι μια μέθοδος αποστολής και λήψης μηνυμάτων από και προς τη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ενός χρήστη μέσω ενός δικτύου. Τα δεδομένα που αποστέλλονται μέσω του συστήματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αναφέρονται ως μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

Πρακτικά συνεδριάσεων (διοικητικά συμβούλια και επιτροπές). Η σύγχρονη διοίκηση περιλαμβάνει μερικές φορές τη λειτουργία συλλογικών οργάνων, είτε μόνιμα είτε με καθορισμένη προθεσμία για την ολοκλήρωση μιας αποστολής. Τα πρακτικά των συνεδριάσεών τους, στα οποία καταγράφονται τα θέματα που συζητήθηκαν, αποτελούν ένα ιδιαίτερο είδος δημόσιου αρχείου. Ορισμένα από αυτά τα πρακτικά είναι νομικά δεσμευτικά (όπως οι αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων για την επιβολή πειθαρχικού ελέγχου και ορισμένες γνωμοδοτήσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων σχετικά με την απόσπαση ενός υπαλλήλου)<sup>54</sup>.

### **3.2 Διεκπεραίωση των Υποθέσεων από την Διοίκηση εντός εύλογου χρόνου Εξέτασης**

Σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 4 παρ 1 του Νόμου 2690/1999, οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και οι δημόσιοι φορείς υποχρεούνται να απαντούν στις αιτήσεις των ενδιαφερομένων εντός πενήντα (50) ημερών, εκτός εάν άλλοι κανόνες απαιτούν συντομότερο χρονικό πλαίσιο. Η προθεσμία αρχίζει να τρέχει από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση των απαιτούμενων εγγράφων, πιστοποιητικών ή στοιχείων ή, εάν η αίτηση υποβλήθηκε σε αναρμόδια υπηρεσία, από την ημερομηνία που η αίτηση φτάνει στην αρμόδια υπηρεσία. Εάν η αίτηση

---

<sup>54</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1 (14η εκδ.), Νομική Βιβλιοθήκη

υποβλήθηκε σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή υποχρεούται να τη διαβιβάσει στην αρμόδια υπηρεσία και να ειδοποιήσει τον αιτούντα εντός τριών (3) ημερών. Για περιπτώσεις που αφορούν πολλαπλές υπηρεσίες, στην προθεσμία των 50 ημερών προστίθενται επιπλέον 10 ημέρες (δηλαδή 60 ημέρες)<sup>55</sup>.

Οι διοικητικές αρχές υποχρεούνται, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 4 του Νόμου 2690/99, να χορηγούν πιστοποιητικά και βεβαιώσεις μόλις το ζητήσει ο ενδιαφερόμενος. Εάν δεν είναι δυνατή η άμεση έκδοσή τους, πρέπει να διαβιβάζονται ταχυδρομικώς στην καθορισμένη διεύθυνση εντός δέκα (10) ημερών. Εάν ο ενδιαφερόμενος δηλώσει κατόπιν αιτήσεως ότι θα τα παραλάβει αυτοπροσώπως ή μέσω εξουσιοδοτημένου αντιπροσώπου, η ευθύνη αυτή δεν ισχύει<sup>56</sup>.

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του άρθρου 12 του Νόμου 2690/1999 "Τήρηση υπηρεσιακού μητρώου - Χορήγηση πιστοποιητικού για την καταχώριση εγγράφου", "Κάθε έγγραφο που παραλαμβάνεται από την υπηρεσία με οποιονδήποτε τρόπο καταχωρίζεται αυθημερόν στο μητρώο εισερχομένων, με αύξοντα αριθμό, με ονομασία και ένδειξη του θέματος στο οποίο αναφέρεται και του αριθμού των στοιχείων που το συνοδεύουν". Επιπλέον, η εγγραφή πρέπει να περιλαμβάνει το όργανο στο οποίο απευθύνεται το έγγραφο καθώς και την ημέρα παραλαβής του. Η υπηρεσία θα παρέχει πιστοποιητικό καταχώρισης του εγγράφου με τα προαναφερθέντα στοιχεία. Επιπλέον, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Ν. 2690/1999 της παρ. 5 του άρθρου 4 "Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση", η υπηρεσία στην οποία υποβάλλεται η αίτηση χορηγεί στον αιτούντα αποδεικτικό παραλαβής που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον σχετικό αριθμό πρωτοκόλλου. Επιπλέον, οι διατάξεις του άρθρου 19 παρ. 4 του Ν. 4727/2020 ορίζουν ότι "Η βεβαίωση εγγραφής στο ηλεκτρονικό πρωτόκολλο κοινοποιείται στο ενδιαφερόμενο φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα μέσω ΤΠΕ, σύμφωνα με το άρθρο 29, εκτός εάν το τελευταίο έχει ζητήσει ή επιλέξει διαφορετικά κατά την αρχική κοινοποίηση". Τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή οι νομικοί οργανισμοί που συναλλάσσονται με τον οργανισμό του δημόσιου τομέα μπορούν, μετά την επικύρωση, να ενημερώνονται μέσω ΤΠΕ για την κίνηση των καταχωρημένων εγγράφων και, γενικά, για την πορεία της υπόθεσης που τους αφορά<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Τζέμος Β., (2015). Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ

<sup>56</sup> Τζέμος Β., (2015). Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ

<sup>57</sup> Τζέμος Β., (2015). Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ

### 3.3 Δικαίωμα Πρόσβασης στα στοιχεία του Φακέλου

Η διαφάνεια περιλαμβάνει το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, το οποίο είναι ζωτικής σημασίας. "Κάθε πολίτης της Ένωσης... έχει δικαίωμα πρόσβασης στα αρχεία των οργανισμών και των οργάνων της Ένωσης (Άρθρο 15.3 της ΣΛΕΕ). Ο πολίτης δεν υποχρεούται να αιτιολογήσει την αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα. Ο ισχυρισμός του οργάνου ότι έγγραφο στο οποίο ζητείται πρόσβαση δεν υπάρχει τεκμαίρεται ως αληθής βάσει του τεκμηρίου νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ". Το τεκμήριο αυτό μπορεί να καταρριφθεί από τον αιτούντα χρησιμοποιώντας εύλογα και πειστικά αποδεικτικά στοιχεία. Για παράδειγμα, μπορεί να δικαιολογηθεί έρευνα από τον διαμεσολαβητή εάν ο αιτών ισχυρίζεται ότι από την αλληλογραφία που έχει ήδη λάβει από το εν λόγω θεσμικό όργανο προκύπτουν χρονικά κενά ή κενά σε σχέση με τις ενέργειες συγκεκριμένων προσώπων και ότι τα κενά αυτά υποδηλώνουν ότι το θεσμικό όργανο μπορεί να έχει λάβει μέρος της σχετικής αλληλογραφίας κατά την αξιολόγηση της αίτησης πρόσβασης του αιτούντος<sup>58</sup>.

Η πρόσβαση στα δημόσια αρχεία δεν είναι πάντα εγγυημένη. Για να αποφευχθεί η επιβολή περιορισμών στα δικαιώματα πρόσβασης που αντιβαίνουν στην έννοια της ανάγκης, είναι ζωτικής σημασίας να διασφαλιστεί ότι οι εξαιρέσεις για την πρόσβαση του κοινού εφαρμόζονται με ακρίβεια και αυστηρότητα.

Ο κανονισμός 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, καθώς και οι ανάλογοι νόμοι που ισχύουν για τα άλλα θεσμικά όργανα και οργανισμούς της ΕΕ, είναι ένα από τα βασικά εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι πολίτες για να ασκήσουν το δικαίωμά τους στην πρόσβαση στα έγγραφα. Για να προσδιοριστεί εάν ισχύει μία από τις εξαιρέσεις πρόσβασης που ορίζονται στο άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001, χρησιμοποιείται συνήθως μια προσέγγιση τριών βημάτων. Πρώτον, πρέπει να προσδιοριστεί εάν τα επίμαχα έγγραφα εμπίπτουν στην κατηγορία των εξαιρούμενων εγγράφων που αναφέρονται. Δεύτερον, πρέπει να προσδιοριστεί εάν το προστατευόμενο συμφέρον θα θιγόταν σημαντικά από τη δημοσίευση του εγγράφου. Αυτό υποδηλώνει ότι πρέπει να διενεργηθεί μια "δοκιμή ζημίας". Και τρίτον, εάν διαπιστωθεί ότι η δημοσιοποίηση του εγγράφου θα μπορούσε να βλάψει τα

---

<sup>58</sup> Κατράς Ι., (2015). Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

προστατευόμενα συμφέροντα, το θεσμικό όργανο πρέπει να σταθμίσει τα υπέρ και τα κατά της δημοσιοποίησης για να διαπιστώσει εάν εξακολουθεί να υφίσταται μεγαλύτερο δημόσιο συμφέρον (σε σχέση με τη συγκεκριμένη εξαίρεση).

"Εάν ισχύει μία από τις εξαιρέσεις από την πρόσβαση που απαριθμούνται στο σημείο i) "ανά έγγραφο" και ii) "σε ατομική και μοναδική βάση", το θεσμικό όργανο διενεργεί τυπικά την ανάλυση. Εάν οι μοναδικές περιστάσεις της συγκεκριμένης περίπτωσης καθιστούν προφανές ότι η αίτηση πρόσβασης θα πρέπει να απορριφθεί ή, από την άλλη πλευρά, να επιτραπεί, μπορεί να μην είναι απαραίτητη η ατομική και ειδική αξιολόγηση κάθε εγγράφου"<sup>59</sup>.

"Η δημόσια διοίκηση της ΕΕ αρνείται ενίοτε την πρόσβαση σε ολόκληρο το έγγραφο, επειδή θεωρεί ότι τμήματα του περιεχομένου του δεν σχετίζονται με το αίτημα του ατόμου. Θα πρέπει να τονιστεί ότι ο κανονισμός 1049/2001, ο οποίος αναφέρει ότι η πρόσβαση σε τμήματα ενός εγγράφου μπορεί να περιοριστεί μόνο εάν ισχύει μία από τις εξαιρέσεις που περιγράφονται στο άρθρο 4, δεν λαμβάνει υπόψη την ιδέα των "σχετικών στοιχείων του εγγράφου". Ωστόσο, η εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφος 3 του κανονισμού 1049/2001, το οποίο ενθαρρύνει την εξεύρεση εύλογης λύσης όταν ζητείται μεγάλος αριθμός εγγράφων ή όταν το εν λόγω έγγραφο είναι μακροσκελές, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αιτιολογημένη παρακράτηση τμημάτων του εγγράφου που το θεσμικό όργανο θεωρεί ότι δεν σχετίζονται με την αίτηση. Η επιλογή αυτή μπορεί να επιλεγεί για να αποφευχθεί η πλήρης και χρονοβόρα διερεύνηση για να διαπιστωθεί εάν μπορεί να ισχύει κάποια από τις σχετικές εξαιρέσεις". Ωστόσο, το θεσμικό όργανο πρέπει να καταστήσει σαφές στον αιτούντα ότι, κατά τη γνώμη του, τα σχετικά τμήματα του αμφισβητούμενου εγγράφου δεν είναι συναφή και να υποστηρίζει αυτή τη γνώμη<sup>60</sup>.

Επιπλέον, είναι ζωτικής σημασίας η στρατηγική αυτή να μην οδηγήσει σε κατάχρηση του κανονισμού 1049/2001. Ειδικότερα, δεν θα πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την αποφυγή της πλήρους αιτιολογίας κάθε άρνησης παροχής του ζητούμενου υλικού. Ο αιτών θα πρέπει να έχει πρόσβαση σε ολόκληρο το έγγραφο, εάν το ζητήσει αφού του έχει δοθεί μερική πρόσβαση, εκτός εάν το θεσμικό όργανο μπορεί να αποδείξει ότι μία από τις εξαιρέσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 4 ισχύει για ολόκληρο το έγγραφο. Προκειμένου να ενθαρρύνει τον αιτούντα να είναι πιο

<sup>59</sup> Κατράς Ι., (2015). Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

<sup>60</sup> Διβάνη Χρ., (2008). "Η προηγούμενη ακρόαση στη διοικητική διαδικασία", Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 8-9, 1018-1021

συγκεκριμένος στο αίτημά του, το όργανο πρέπει να δηλώσει ότι ο αιτών μπορεί να ζητήσει πρόσβαση στο σύνολο του σχετικού εγγράφου, εάν έχει παρακρατήσει ένα ιδιαίτερα εκτενές έγγραφο σε απάντηση σε ένα ευρύ και ασαφές αίτημα<sup>61</sup>.

Προκειμένου να βοηθηθεί ο αιτών να προσδιορίσει σαφώς το έγγραφο ή τα έγγραφα στα οποία ζητείται πρόσβαση και το θεσμικό όργανο να καθορίσει σε ποιο έγγραφο ή έγγραφα ζητείται πρόσβαση, το άρθρο 6 παράγραφος 2 του κανονισμού 1049/2001 επιδιώκει να αποσαφηνίσει την αίτηση πρόσβασης. Ως εκ τούτου, το θεσμικό όργανο θα πρέπει να ζητά τις απαραίτητες εξηγήσεις και όχι να υποθέτει οτιδήποτε σχετικά με τα έγγραφα στα οποία ο εν λόγω αιτών ζητά πρόσβαση. Το θεσμικό όργανο θα πρέπει να εξηγήσει τι είδους έγγραφα είναι διαθέσιμα στον αιτούντα, εάν αυτός ισχυρίζεται ότι δεν είναι σε θέση να εντοπίσει το συγκεκριμένο έγγραφο που χρειάζεται, επειδή αγνοεί πλήρως ποια έγγραφα υπάρχουν ήδη.

### **3.4 Δικαίωμα Προηγούμενης Ακρόασης του Διοικουμένου**

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης θεμελιώνεται στην αρχή της αξίας του ανθρώπου και του κράτους δικαίου και στα ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων.

- Αρχή της αξίας του ανθρώπου

"Το δικαίωμα ακρόασης απορρέει από την αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 Σ), η οποία προστατεύει τον άνθρωπο, εμποδίζει την υποβάθμισή του από υποκείμενο της διοικητικής διαδικασίας σε αντικείμενο της διοικητικής διαδικασίας και μετατρέπει τον διοικούμενο από υποκείμενο της διοίκησης σε συμμετέχοντα στη λήψη αποφάσεων της διοίκησης"<sup>62</sup>.

- Αρχή του κράτους δικαίου

Η ιδέα του κράτους δικαίου, το οποίο εξασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων του διοικούμενου έναντι του κράτους, αποτελεί το θεμέλιο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. "Το δικαίωμα ακρόασης συνδέεται άμεσα με την αρχή της νομιμότητας, η οποία αποτελεί την πιο κρίσιμη εκδήλωση του κράτους δικαίου. Επιτρέποντας στον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις ανησυχίες του στη

---

<sup>61</sup> Διβάνη Χρ., (2008). "Η προηγούμενη ακρόαση στη διοικητική διαδικασία", Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 8-9, 1018-1021

<sup>62</sup> Διβάνη Χρ., (2008). "Η προηγούμενη ακρόαση στη διοικητική διαδικασία", Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 8-9, 1018-1021



διοίκηση, τα διοικητικά όργανα είναι σε θέση να κατανοήσουν καλύτερα τις πραγματικές και νομικές περιστάσεις της υπόθεσης και να εφαρμόσουν ορθά το κράτος δικαίου κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης. Η συμμετοχή του διοικούμενου προσώπου είναι ζωτικής σημασίας, διότι γνωρίζει καλύτερα την υπόθεσή του και μπορεί να παράσχει στη διοίκηση τα πραγματικά και δικαιολογητικά στοιχεία που απαιτούνται για τη λήψη απόφασης, ιδίως σε περιπτώσεις όπου η διοίκηση δεν έχει ειδική γνώση των πραγματικών περιστατικών ή δυσκολεύεται να τα αξιολογήσει"<sup>63</sup>.

Ο δικαστικός έλεγχος της διοικητικής δράσης, ο οποίος βασίζεται στην ιδέα του κράτους δικαίου, συνδέεται στενά με το δικαίωμα ακρόασης. Με το δικαίωμα ακρόασης, ο διοικούμενος γνωρίζει όλες τις ιδιαιτερότητες της υπόθεσής του και είναι σε θέση να αναπτύξει πλήρως την υπόθεσή του ενώπιον των δικαστηρίων, προστατεύοντας αποτελεσματικότερα τα δικαιώματά του και βοηθώντας τα δικαστήρια να ασκήσουν πληρέστερο έλεγχο επί της διοίκησης. Στη συνέχεια, μπορεί να αποφασίσει αν θα προσβάλει ή όχι την πράξη που τον επηρεάζει αρνητικά στο δικαστήριο. Τέλος, με το δικαίωμα ακρόασης συνδέεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, η οποία αποτελεί έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου. Το δικαίωμα ακρόασης αποσκοπεί στη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής του νόμου και συμβάλλει στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ του ενδιαφερόμενου μέρους και της κυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτής της έννοιας, η διοίκηση δεν πρέπει να σοκάρει τον διοικούμενο με δυσμενή μέτρα και πράξεις ούτε να πλήττει την εμπιστοσύνη του προς τη διοίκηση.

- Ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων

Δεδομένου ότι τα πραγματικά και νομικά επιχειρήματα που προβάλλει ο διοικούμενος ενώπιον της διοίκησης σχετίζονται με το ατομικό δικαίωμα που αμφισβητείται, το δικαίωμα ακρόασης βασίζεται στο ατομικό δικαίωμα που αμφισβητείται από την επικείμενη δυσμενή διοικητική πράξη. Για να διασφαλιστεί η πλήρης προστασία των ατομικών δικαιωμάτων του τόσο κατά τη διάρκεια της διοίκησης όσο και κατά τη διάρκεια της δικαστικής διαδικασίας, το διοικούμενο πρόσωπο πρέπει να συμμετέχει στη διοίκηση μέσω της διαδικασίας ακρόασης<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Λαζαράτος Π., (2016). “Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης”, ΣτΕ 3521/2015, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 10, 931-933

<sup>64</sup> Λαζαράτος Π., (2016). “Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης”, ΣτΕ 3521/2015, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 10, 931-933

- Νομική φύση του δικαιώματος

Το άρθρο 20 παράγραφος 2 του Συντάγματος του 1975 θεσπίζει το δικαίωμα των διοικουμένων τόσο στην ατομική όσο και στην κοινωνική ελευθερία. Ο στόχος του ατομικού δικαιώματος είναι να ισχυριστεί ότι η κυβέρνηση πρέπει να απέχει από τη λήψη διοικητικών ενεργειών ή μέτρων που θα έθεταν σε κίνδυνο τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα του διοικούμενου πριν του δοθεί η ευκαιρία να ακουστεί. Ο στόχος του κοινωνικού δικαιώματος είναι ο θεμελιώδης διοικητικός κανόνας ότι η διοίκηση πρέπει να έχει ακρόαση πριν από την εφαρμογή ενός μέτρου που είναι δυσμενές για το διοικούμενο άτομο. Ένα συνταγματικό δικαίωμα άμεσης εφαρμογής είναι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης. Αυτό υποδηλώνει ότι πρόκειται για απόλυτο συνταγματικό δικαίωμα, διότι δεν απαιτείται εκτελεστικός νόμος για την απόλαυσή του. Το δικαίωμα ακρόασης δεν μπορεί να περιοριστεί με νόμο κατά τρόπο που να υπονομεύει τη συνταγματική του προστασία- αντίθετα, η νομοθεσία μπορεί να καθορίσει μόνο τους όρους υπό τους οποίους μπορεί να ασκηθεί. "Το δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, σύμφωνα με τον συνταγματικό νομοθέτη, δεν υπόκειται σε έλεγχο βάσει του άρθρου 110 παρ. 1 Σ και δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των δικαιωμάτων που μπορούν να ανασταλούν βάσει του άρθρου 48 Σ σε κατάσταση πολιορκίας. Σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 του Συντάγματος, οι διατάξεις που καθορίζουν τη μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και εκείνες που αφορούν τη μορφή του πολιτεύματος δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση.

Το δικαίωμα για προηγούμενη ακρόαση δεν μπορεί να παραιτηθεί από τους διοικούμενους, καθώς κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο με την πρόθεση του Συντάγματος όταν θεσπίστηκε το δικαίωμα αυτό. Ο κυβερνήτης απαγορεύεται να καταργήσει το απόλυτο δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, δεδομένου ότι είναι αναφαίρετο"<sup>65</sup>.

### **3.5 Αποζημίωση Πολιτών για την μη τήρηση προθεσμιών Διεκπεραίωσης**

Η παράγραφος 7 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50/Α) αντικαθίσταται ως εξής: "7. Σε περίπτωση μη τήρησης των προθεσμιών που προβλέπονται από τις απαιτήσεις του ν. 2690/1999, όπως ισχύει, ο αιτών λαμβάνει πλήρη αποζημίωση από τον οικείο φορέα. Εάν η σχετική αξίωση γίνει δεκτή από το αρμόδιο δικαστήριο

---

<sup>65</sup> Λαζαράτος Π., (2016). "Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης", ΣτΕ 3521/2015, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 10, 931-933

σύμφωνα με τους νόμους περί αστικής ευθύνης, η αποζημίωση αυτή θα αφαιρείται από την ενδεχόμενη επιδίκαση"<sup>66</sup>.

Στη θέση της παραγράφου 8 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991 τίθεται το ακόλουθο κείμενο: "8. Η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ή της Περιφέρειας, η οποία ενεργεί ύστερα από αίτηση του πολίτη, εισηγείται το ύψος του καταβλητέου χρηματικού ποσού που προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο στις Επιτροπές της παραγράφου 13 του παρόντος άρθρου. Για τον υπολογισμό του πλήρους ποσού της οφειλόμενης αποζημίωσης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ιδίως οι ακόλουθοι παράγοντες: α) η σοβαρότητα της οικονομικής και μη οικονομικής ζημίας που προκλήθηκε από την καθυστέρηση, β) οι περιστάσεις της καθυστέρησης και γ) τυχόν προηγούμενες σχετικές διαπιστώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη".

Η απόφαση της Επιτροπής, η οποία εκδίδεται εντός δύο μηνών από την υποβολή της σχετικής αίτησης και κατόπιν εξέτασης του κατά πόσον πληρούνται οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις, κοινοποιείται στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο καθώς και στην υπηρεσία που δεν ενήργησε εγκαίρως. Αποτελεί επίσης εντολή για την καταβολή του καθορισμένου ποσού στον πολίτη. Το ποσό πρέπει να καταβληθεί στο ακέραιο, εάν η πληρωμή δεν πραγματοποιηθεί εντός ενός μηνός από την κοινοποίηση της απόφασης της Επιτροπής. "Οι τόκοι θα υπολογίζονται μηνιαίως με το επιτόκιο που ορίζει η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος για τις καταθέσεις που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια ενός έτους"<sup>67</sup>.

Η παράγραφος 12 του άρθρου 5 του Ν. 1943/1991 αντικαθίσταται ως εξής: "12. Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών καθορίζεται ο τρόπος καταβολής του χρηματικού ποσού των παραγράφων 7 και 8, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια"<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Λαζαράτος Π., (2016). "Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης", ΣτΕ 3521/2015, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 10, 931-933

<sup>67</sup> Χρυσανθάκης Χ., (2015). Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου (2η εκδ.), Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>68</sup> Χρυσανθάκης Χ., (2015). Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου (2η εκδ.), Νομική Βιβλιοθήκη

## Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup> Ο Ρόλος της Επικοινωνίας στην Χρηστή Δημόσια Διοίκηση

### 4.1 Έννοια της Επικοινωνίας

Για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην παγκόσμια αγορά, η επικοινωνία είναι ζωτικής σημασίας. Σε κλάδους όπως οι κοινωνικές επιστήμες, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, η οργανωτική ανάπτυξη και τα μαθηματικά, αναπτύσσεται η θεωρία της επικοινωνίας. Προκειμένου να τεθεί ένα προϊόν προς πώληση, οι επιχειρήσεις στράφηκαν στους κοινωνικούς επιστήμονες που εξέτασαν τη συμπεριφορά του κοινού για να βοηθηθούν με την επικοινωνία μηνυμάτων στους δυνητικούς αγοραστές. Με αυτόν τον τρόπο καθιερώθηκε η επικοινωνία στον τομέα της διαφήμισης. Με την πάροδο του χρόνου προέκυψαν νέες λέξεις και ιδέες και η επικοινωνία απέκτησε μεγαλύτερη σημασία:

- Η επανεπεξεργασία μετατρέπει τον αποστολέα σε δέκτη πληροφοριών.
- Η επικοινωνία είναι συνεχής και ταυτόχρονη.
- Η κωδικοποίηση αποτελεί πλέον αντικείμενο έρευνας.
- Η αποκωδικοποίηση εξετάζεται.
- Δίνονται οι ιδιότητες του μέσου επικοινωνίας, συμπεριλαμβανομένου του σχετικού μοντέλου.
- Ο θόρυβος μπορεί να προέρχεται από μέσα ή από έξω.
- Σήμερα, η άριστη επικοινωνία είναι ζωτικής σημασίας<sup>69</sup>.

Η αποτελεσματική επικοινωνία επιτυγχάνεται όταν το μήνυμα λαμβάνεται και γίνεται κατανοητό από το κοινό στο οποίο απευθύνεται. Επομένως, η αποτελεσματική επικοινωνία παρέχει στον παραλήπτη όσο το δυνατόν περισσότερες πληροφορίες, ώστε να μπορεί να τις χρησιμοποιήσει αποτελεσματικά και να αποφύγει την παρερμηνεία του μηνύματος<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σπ., (2004). Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας

<sup>70</sup> Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης Σπ., (2004). Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας

## 4.2 Είδη Επικοινωνίας

Η Επιχειρηματική Επικοινωνία σχετίζεται άμεσα με τις παρακάτω μορφές επικοινωνίας:

### ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

"Με τη βοήθεια αυτής της επικοινωνίας, δύναται να λαμβάνονται αποφάσεις με το μικρότερο δυνατό ρίσκο, ζυγίζοντας προσεκτικά τις επιλογές που υπάρχουν, αξιολογώντας τις συνθήκες και κάνοντας τις απαραίτητες τροποποιήσεις. Όσο περισσότερο υποστηρίζεται θετικά ο εαυτός μας, τόσο περισσότερο ανεβαίνει η αυτοεκτίμησή μας. Η γνώση των δυνατοτήτων και των ελλείψεων μας, μας βοηθά να νιώθουμε πιο πολύτιμοι και να αποδίδουμε καλύτερα όταν μπορούμε"<sup>71</sup>.

### ΔΙΑΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

Αυτό είναι το είδος της επικοινωνίας που συμβαίνει όταν εμπλέκονται δύο ή περισσότερα άτομα. Κατά τη διάρκεια της επικοινωνίας μελετώνται η εγγύτητα των συνομιλητών, το περιβάλλον (προσωπικό ή επαγγελματικό), ο τόνος (φιλικός ή εχθρικός), η χρονική διάρκεια (άμεση ή μη) κ.λπ. Υπάρχουν επίσης θεωρίες για τη διαπροσωπική επικοινωνία που εστιάζουν στην κοινωνική ανταλλαγή, στη μείωση της αβεβαιότητας και στις γρήγορες απαντήσεις.

### ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΙΚΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

Εξετάζει πώς λειτουργεί η επικοινωνία μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης και γιατί οι άνθρωποι που λαμβάνουν ταυτόχρονα τα ίδια μηνύματα, τα ερμηνεύουν πολύ διαφορετικά.

### Ο ΠΛΟΥΤΟΣ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

"Πρόκειται για τη θεωρία επικοινωνίας που σχετίζεται με τους υπολογιστές. Η μέθοδος επικοινωνίας που επιλέγεται βασίζεται σε μια συγκεκριμένη αρμοδιότητα που μειώνει την αβεβαιότητα. Ορισμένα μέσα επικοινωνίας θεωρούνται πιο επιτυχημένα στην επίτευξη των επικοινωνιακών στόχων από άλλα, λόγω της ικανότητάς τους να μεταδίδουν πληροφορίες"<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Δαγτόγλου Δ. Πρ., (2015). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (7η εκδ.), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

<sup>72</sup> Δαγτόγλου Δ. Πρ., (2015). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (7η εκδ.), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

## ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

Μεταξύ της εσωτερικής επικοινωνίας και της κύριας επικοινωνίας, υπάρχει η επιχειρηματική επικοινωνία. Η επιχειρηματική επικοινωνία περιλαμβάνει συνομιλίες μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, καθώς και την ανταλλαγή επαγγελματικών μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, προσωπικών μηνυμάτων, παρουσιάσεων πωλήσεων και συνεδρίων. Η ανάπτυξη αυτής της επιχειρηματικής επικοινωνίας αποκαλύπτει στρατηγικές για τον χειρισμό της διαφορούμενης επικοινωνίας μεταξύ συναδέλφων, προϊσταμένων και υφισταμένων<sup>73</sup>.

## ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ

Όταν χρησιμοποιείται ο όρος "ολοκληρωμένη επιχειρηματική επικοινωνία", γίνεται αναφορά στη διαδικασία ανάπτυξης, παράδοσης και ανάλυσης των επικοινωνιών που ενισχύουν τις σχέσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη και προωθούν το εμπορικό σήμα της εταιρείας. Οι προσδοκίες και οι επικοινωνιακές συνήθειες των ανθρώπων αλλάζουν καθώς η αντιμετώπιση του εταιρικού κόσμου γίνεται με την χρήση του κατάλληλου είδους επικοινωνίας. Οι πληροφορίες είναι προσβάσιμες σε όλα τα τμήματα, τους πελάτες, τους εργαζόμενους και σε οποιονδήποτε ενδιαφέρεται ή εμπλέκεται στην επιχείρηση.

## ΠΩΣ ΜΕΤΑΦΕΡΟΝΤΑΙ ΤΑ ΜΗΝΥΜΑΤΑ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΜΙΑΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ

Το τελικό αποτέλεσμα της αποτελεσματικής επικοινωνίας, ανεξάρτητα από το μέγεθος ενός οργανισμού, είναι το ευτυχισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης και την πολιτική που το αντικατοπτρίζει, η στρατηγική διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού που χρησιμοποιεί κάθε οργανισμός καθορίζει τις διαφορές. Η οργανωσιακή επικοινωνία και ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιείται αποτελούν βασικούς παράγοντες εδώ. Η οργανωσιακή επικοινωνία αφορά και χρησιμοποιείται για την επίτευξη της σωστής γραπτής ή προφορικής επικοινωνίας εντός της επιχείρησης καθώς και για ζητήματα που συνδέονται με την τόνωση του ηθικού και την ευτυχία που βιώνουν οι εργαζόμενοι στην εργασία τους. Το αίσθημα εμπιστοσύνης και αφοσίωσης των εργαζομένων έχει επιτρέψει σε μια επιχείρηση να επιτύχει τόσο σε καλές όσο και σε κακές εποχές.

---

<sup>73</sup> Δαγτόγλου Δ. Πρ., (2015). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (7η εκδ.), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

### 4.3 Διαπροσωπική Επικοινωνία με Φυσική Παρουσία

Ο ευκολότερος και πιο φυσικός τρόπος κατανόησης της γλώσσας είναι ο προφορικός λόγος. Αυτό αποδεικνύεται από το γεγονός ότι οι ομιλούμενες γλώσσες αποτελούν όλες τις ζωντανές γλώσσες και ότι όλα τα παιδιά μαθαίνουν να μιλούν επειδή έχουν από τη φύση τους την ικανότητα να προσλαμβάνουν τον προφορικό λόγο. Η ομιλία είναι μια καθολικά έγκυρη μορφή κώδικα. Είναι ταυτόχρονα ένας πολύπλοκος και περιττός κώδικας. Οι φλυαρίες, τα ιδιωματικά φωνολογικά σύνολα και οι άναρθρες φωνές είναι τα αρχικά σημάδια της ανάπτυξης του προφορικού λόγου. Οι κωφοί που δεν μπορούν να ακούσουν δεν αποκτούν τη γλώσσα των ακουόντων, αφού ο προφορικός λόγος και η γραπτή γλώσσα έχουν μονόδρομη κατεύθυνση. Χρησιμεύει ως το πρωταρχικό μέσο επικοινωνίας των ανθρώπων στις συνήθεις αλληλεπιδράσεις τους και στις επαγγελματικές συναλλαγές τους. Με την ομιλία επιτρέπεται να μετράμε άμεσα τις αντιδράσεις των άλλων ανθρώπων, ενώ ανταλλάσσουμε ιδέες και πληροφορίες, δίνουμε απαντήσεις σε ερωτήματα και παρουσιάζουμε τις δικές μας απόψεις. Αποτελεί θεμελιώδη μέθοδο επικοινωνίας στις πρώτες αρχές της ανθρώπινης ζωής. Η δημόσια επικοινωνία, η οποία είναι αυτή που μας ενδιαφέρει, τη χρησιμοποιεί συχνά. Περιλαμβάνεται τόσο η τηλεφωνική επικοινωνία όσο και η επικοινωνία ενώ ο πομπός και ο δέκτης είναι φυσικά παρόντες. Σύμφωνα με τους ερευνητές, η προφορική επικοινωνία προτιμάται από τον γραπτό λόγο σε τέσσερα επίπεδα: ιστορικά, βιολογικά, λειτουργικά και δομικά<sup>74</sup>.

Η πρόσωπο με πρόσωπο επικοινωνία επιλέγεται συχνά από τους πολίτες ως η καταλληλότερη μέθοδος επίλυσης των συναλλαγών τους με τις υπηρεσίες λόγω της έλλειψης ή της αδυναμίας πρόσβασης σε πληροφορίες από απόσταση. Πέρα από την αντικειμενική αλήθεια ότι η γραφειοκρατία αυξάνεται, η επιτυχής επικοινωνία μέσω της φυσικής παρουσίας διέπεται από ένα σύνολο κανόνων συμπεριφοράς. Η συνομιλία με τους εκπροσώπους των Υπηρεσιών δεν είναι μια περιστασιακή κουβέντα. Ως εκ τούτου, οι συνομιλητές (τόσο οι πολίτες όσο και οι υπάλληλοι) πρέπει να διαθέτουν ή να αποκτούν ενεργά κάποιες συγκεκριμένες ιδιότητες που διευκολύνουν την επικοινωνία. Το κράτος ή οι Υπηρεσίες θα πρέπει να εκπαιδεύουν τακτικά τα μέλη του προσωπικού σε δεξιότητες επικοινωνίας. Θα πρέπει να τονιστεί ότι η εξυπηρέτηση του πολίτη αποτελεί πρωταρχικό στόχο και μέλημα των δημοσίων

---

<sup>74</sup> Λαζαράτος Π., (2016). “Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης”, ΣτΕ 3521/2015, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 10, 931-933

υπαλλήλων, όπως αναφέρεται ρητά στο Σύνταγμα. "Βασίζεται σε δύο συνταγματικές αρχές. Οι κρατικές εξουσίες υπάρχουν για την ευημερία του λαού σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 3, καθώς και σύμφωνα με το άρθρο 103 παράγραφος 3. 1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι τίθενται στην υπηρεσία του ελληνικού λαού"<sup>75</sup>.

Δύο άτομα που επικοινωνούν πρέπει αναμφίβολα να διαθέτουν κάποιες ιδιότητες που θα τους διευκολύνουν να το κάνουν. Για να αποκτήσει κανείς την εμπιστοσύνη των άλλων, πρέπει, για παράδειγμα, να είναι ευγενικός, υπομονετικός, πρόθυμος, προσιτός, ήρεμος, καλοπροαίρετος, ανοιχτόμυαλος, αντικειμενικός, δημοκρατικός, ενθαρρυντικός, επικοινωνιακός, σεμνός, υπομονετικός κ.λπ. Οι εργαζόμενοι στον τομέα των υπηρεσιών πρέπει επίσης να είναι ισχυροί επαγγελματίες. Θα πρέπει επίσης να διαθέτουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: γνώση, μεθοδικότητα, διορατικότητα, οργανωτικές ικανότητες, σταθερότητα χαρακτήρα και συμπεριφοράς, επάρκεια στην επιστήμη και επιθυμία να συνεχίσουν να σπουδάζουν σε όλη τους τη ζωή. Από την άλλη πλευρά, η γλώσσα του σώματος και οι μη λεκτικές ενδείξεις είναι ζωτικής σημασίας για την ολοκλήρωση ενός διαλόγου που βασίζεται στη φυσική παρουσία. Η πλειονότητα από εμάς συνεχίζει να πιστεύει ότι η ομιλία είναι το πρωταρχικό μέσο της ανθρώπινης αλληλεπίδρασης. Ωστόσο, προτού η ομιλία εξελιχθεί για πρώτη φορά στους ανθρώπους πριν από 1-2 εκατομμύρια χρόνια, τα κύρια μέσα για τη μετάδοση συναισθημάτων ήταν η γλώσσα του σώματος και ο λαιμός. Εξαιτίας αυτού, οι άνθρωποι τείνουν να επικοινωνούν περισσότερο μη λεκτικά όταν βρίσκονται υπό μεγάλο άγχος. Έχει αποδειχθεί ότι μερικές φορές δεν έχουμε καν συνείδηση των μηνυμάτων που στέλνουμε και ότι έχουμε μόνο εν μέρει επίγνωση των μηνυμάτων που λαμβάνουμε. Σύμφωνα με τους ερευνητές, μόνο ένα μικρό ποσοστό της ανθρώπινης επικοινωνίας -περίπου το 40%- λαμβάνει χώρα προφορικά. Οι πρώτες αλληλεπιδράσεις μεταξύ των ανθρώπων είναι συνήθως μη λεκτικές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η μη λεκτική επικοινωνία αναλαμβάνει πλήρως το ρόλο των λέξεων (π.χ. όταν υπάρχει απόσταση μεταξύ των ομιλητών, θόρυβος, στον κινηματογράφο, σε παραστάσεις μπαλέτου, παντομίμα). Ακόμη και ορισμένοι συνάνθρωποί μας, όπως οι κωφοί, χρησιμοποιούν αποκλειστικά τη μη λεκτική

---

<sup>75</sup> Λαζαράτος Π., (2016). "Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης", ΣτΕ 3521/2015, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 10, 931-933



επικοινωνία για να επικοινωνήσουν. Η επικοινωνία αυτή όμως δεν είναι γλώσσα του σώματος και δεν πρέπει να συγχέεται με αυτήν<sup>76</sup>.

#### 4.4 Διαπροσωπική Επικοινωνία από Απόσταση

Οι αρχικές μελέτες στον τομέα της εγγύτητας πραγματοποιήθηκαν από τον Hall (1966), ο οποίος θεωρούσε ότι οι άνθρωποι διαχειρίζονται την κοινωνική τους απόσταση μεταξύ τους ως έναν τρόπο ρύθμισης της αίσθησης ή της διέγερσης που δέχονται από άλλους ανθρώπους<sup>77</sup>.

Με απλά λόγια, αν ένα άτομο θέλει να είναι σε θέση να αγγίξει έναν πιθανό σύντροφο, τότε πρέπει να πλησιάσει αρκετά κοντά για να το κάνει. Αν δεν θέλουν να αγγίξουν ή θέλουν να αποφύγουν το άγγιγμα, τότε παραμένουν πιο μακριά αντ' αυτού - και κρατούν την αλληλεπίδραση σε λιγότερο οικείες αισθήσεις, όπως η όραση και η ακοή μόνο.

Με αυτή την αρχική θεωρία, ο Hall κατηγοριοποίησε περαιτέρω τις κοινωνικές αποστάσεις σε τέσσερις γενικούς τύπους. Αυτές οι τέσσερις αποστάσεις χρησίμευσαν ως γενικές κατηγορίες και για μεταγενέστερες αξιολογήσεις της εγγύτητας. Έτσι, στις ΗΠΑ, η έρευνα υποστηρίζει γενικά τις ακόλουθες τέσσερις κοινωνικές αποστάσεις και σημασίες:

**Δημόσια απόσταση:** Η λιγότερο οικεία απόσταση, που συνήθως προορίζεται για δημόσια ομιλία, για επίδειξη δύναμης ή για αίσθηση ασφάλειας και σιγουριάς. Αυτή η απόσταση περιορίζει κυρίως τα άτομα στο να βλέπουν ο ένας τον άλλον και να μιλούν δυνατά<sup>78</sup>.

**Κοινωνική απόσταση:** Χρησιμοποιείται για πιο επίσημες αλληλεπιδράσεις, ενώ εξακολουθεί να κρατά τους άλλους σε απόσταση ασφαλείας. Αυτή η απόσταση επιτρέπει στα άτομα να βλέπουν και να ακούν καλύτερα ο ένας τον άλλον, αλλά εξακολουθεί να τους αποτρέπει από το να μπορούν να αγγίξουν<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Λαζαράτος Π., (2016). “Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης”, ΣτΕ 3521/2015, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 10, 931-933

<sup>77</sup> Hans A., & Hans E., (2015). Kinesics, haptics, and proxemics: Aspects of non-verbal communication. IOSR Journal of Humanities and Social Sciences, 20(2), 47-52.

<sup>78</sup> Hans A., & Hans E., (2015). Kinesics, haptics, and proxemics: Aspects of non-verbal communication. IOSR Journal of Humanities and Social Sciences, 20(2), 47-52.

<sup>79</sup> Sorokowska A., Sorokowski P., Hilpert P., Cantarero K., Frackowiak T., Ahmadi K., Alghraibeh A. M., Aryeetey R., Bertoni A., Bettache K., Blumen S., Błażejewska M., Bortolini T., Butovskaya M., Castro F. N., Cetinkaya H., Cunha D., David D., David O. A., ... Pierce J. D., (2017). Preferred Interpersonal Distances: A Global Comparison. Journal of Cross-Cultural Psychology, 48(4), 577–592.

Προσωπική απόσταση: Αυτός είναι ο προσωπικός χώρος που γενικά προορίζεται για τους σημαντικούς άλλους και τους φίλους. Σε αυτή την απόσταση, τα άτομα μπορούν να μιλούν ήσυχα χωρίς να ακούγονται και να παρατηρούν καθαρά τη μη λεκτική επικοινωνία του άλλου. Επιπλέον, τα άτομα είναι επίσης αρκετά κοντά ώστε να προσεγγίσουν και να αγγίξουν ο ένας τον άλλον και κοινωνικά.

Απόσταση οικειότητας: Αυτή η απόσταση διατηρείται για τους ερωτικούς συντρόφους, την οικογένεια και τους στενούς φίλους<sup>80</sup>.

#### **4.5 Αρχές για Σαφέστερη και Αποτελεσματικότερη Έγγραφη Επικοινωνία**

Η ανάγκη καταγραφής των πληροφοριών προκειμένου να διαδοθούν ευρέως και να μεταδοθούν στις μελλοντικές γενιές οδήγησε στη δημιουργία του γραπτού λόγου. Ο γραπτός λόγος έχει αποδεικτική αξία και μειώνει την πιθανότητα να παρεξηγηθούν οι ιδέες ή το μήνυμα που θέλουμε να εκφράσουμε. Ο γραπτός λόγος, με τη μορφή των διοικητικών εγγράφων, χρησιμοποιείται κυρίως από τη δημόσια διοίκηση σε όλη την ιεραρχία της για να επιτελέσει το πολυποίκιλο έργο της. Ακολουθούν ορισμένες θεμελιώδεις ιδέες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια της κατασκευής του εγγράφου. Τα ζητήματα αυτά αφορούν τη σύνταξη, την οργάνωση και την παρουσίαση του εγγράφου<sup>81</sup>.

#### **ΣΥΝΤΑΞΗ**

Ο συντάκτης της επιστολής, της έκθεσης, του υπομνήματος κ.λπ. πρέπει να ακολουθήσει ένα σχέδιο δράσης προκειμένου να επιτύχει τον στόχο του, που είναι η αποτελεσματική επικοινωνία. Αυτά είναι τα βήματα αυτής της στρατηγικής:

- Συγκέντρωση των απαραίτητων πληροφοριών. Ο συγγραφέας ξεκινά αυτό το έργο αφού αποφασίσει για τον σκοπό του γραπτού, τον/τους αποδέκτη/ες και το είδος του εγγράφου που επιθυμεί να γράψει.
- Η κωδικοποίηση των πληροφοριών. Ο συγγραφέας οργανώνει το περιεχόμενό του στη βασική του μορφή κατά τη διάρκεια αυτού του σταδίου.

---

<sup>80</sup> Sorokowska A., Sorokowski P., Hilpert P., Cantarero K., Frackowiak T., Ahmadi K., Alghraibeh A. M., Aryeetey R., Bertoni A., Bettache K., Blumen S., Błażejewska M., Bortolini T., Butovskaya M., Castro F. N., Cetinkaya H., Cunha D., David D., David O. A., ... Pierce J. D., (2017). Preferred Interpersonal Distances: A Global Comparison. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 48(4), 577–592.

<sup>81</sup> Δημολιού Χρ., (2019). “Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση”, Αθήνα: Παπαζήσης

- Μια σύντομη παύση για καθαρισμό σκέψεων πριν προχωρήσει στην επόμενη ενέργεια. Αν και η παύση σε αυτό το στάδιο είναι κρίσιμη, θα πρέπει επίσης να υπάρχουν διαλείμματα μεταξύ κάθε ενός από τα άλλα στάδια. Παράλληλα κρίνεται απαραίτητο να γίνει ένα βήμα πίσω πριν από τη διενέργεια της τελευταίας επιθεώρησης και την ολοκλήρωση του εγγράφου. Σε αυτή την τελική επιθεώρηση, ο συντάκτης εξετάζει το κείμενο για να εξακριβώσει αν συμμορφώνεται με τα ακόλουθα πρότυπα (σκοπός, αναγκαιότητα κ.λπ.).
- Τη σύνθεση και τη δομή του υλικού. Ο συντάκτης επιλέγει τον τρόπο οργάνωσης του περιεχομένου σε μέρη και τον τρόπο σύνδεσής τους. Τόσο ο παραλήπτης όσο και ο δημιουργός του εγγράφου επωφελούνται από αυτή την εργασία, η οποία είναι απαραίτητη.
- Η σύνθεση του κειμένου. Ξεκινάει η συγγραφή του εγγράφου και συνεχίζεται αδιάλειπτα με βάση την οργάνωση του υλικού που επιλέχθηκε στην προηγούμενη φάση. Κάθε διακοπή έχει ως αποτέλεσμα μια σαφή απώλεια χρόνου, η οποία είναι μεγαλύτερη από την ίδια τη διακοπή, αφού το υλικό πρέπει να διαβαστεί ξανά για να έχουμε πλήρη κατανόησή του πριν το επόμενο στάδιο<sup>82</sup>.
- Επανεξέταση ολόκληρου του κειμένου για να γίνουν οι απαραίτητες αλλαγές στη σημασιολογία, το συντακτικό, την ορθογραφία κ.λπ. Επαλήθευση της ορθότητας των αριθμών και άλλων πληροφοριών που περιγράφουν τη νομοθεσία ή τις κανονιστικές δράσεις στις οποίες αναφερόμαστε.

### ΣΚΟΠΟΣ

Τα έγγραφα δημιουργούνται για να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις αυτών που θα τα διαβάσουν και στην αποστολή της δημόσιας υπηρεσίας. Εξαιτίας αυτού, το περιεχόμενο του εγγράφου πρέπει να είναι σαφές και απλό για να το κατανοήσουν οι άνθρωποι.

Η δημιουργία του εγγράφου θα πρέπει να αποφεύγεται εάν ο στόχος για τον οποίο προορίζεται μπορεί να επιτευχθεί με άλλη μέθοδο, όπως η τηλεφωνική επικοινωνία ή η προσωπική επίσκεψη. Ανάλογα με τον επιδιωκόμενο στόχο, ο συντάκτης πρέπει να προσδιορίσει το είδος του εγγράφου που θα συνταχθεί, για παράδειγμα: σύσταση, εγκύκλιος και απόφαση.

---

<sup>82</sup> Δημιολιού Χρ., (2019). “Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση”, Αθήνα: Παπαζήσης

Γλώσσα: Θα πρέπει να χρησιμοποιείται απλή δημοτική γλώσσα, χωρίς αργκό και άλλους τεχνικούς όρους που θα μπορούσαν να προκαλέσουν σύγχυση στον μέσο άνθρωπο. Όταν είναι δυνατόν, να χρησιμοποιείται ο ενεστώτας και ο πιο βασικός χρόνος που αρμόζει. Δίνεται προτεραιότητα στην οριστική ψήφιση.

Αποφεύγονται:

- Εκλεπτυσμένη γλώσσα
- Όροι σε άλλη γλώσσα (π.χ. E-mail αντί για E-Mail)
- Συντμήσεις (π.χ. Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και όχι ΓΓΔΔ).

"Δεδομένης της πολυπλοκότητας των θεμάτων που πραγματεύονται, των τεχνικών ή επιστημονικών πληροφοριών που περιέχουν και του διαφορετικού μορφωτικού επιπέδου των αποδεκτών, η χρήση σαφούς και κατανοητής γλώσσας είναι απαραίτητη στα διοικητικά έγγραφα"<sup>83</sup>.

### ΣΑΦΗΝΕΙΑ

"Κάθε έγγραφο πρέπει να ασχολείται με ένα μόνο θέμα. Δεν πρέπει να υπάρχει ασάφεια στη σημασία των λέξεων. Το νόημα κάθε πρότασης πρέπει να είναι σαφές με την πρώτη ανάγνωση. Δεν είναι σωστό να χρησιμοποιούνται διπλά αρνητικά σε μια πρόταση"<sup>84</sup>.

### ΑΚΡΙΒΕΙΑ

Αποφεύγεται η δραματικότητα, το διφορούμενο νόημα και η ασάφεια. Προτιμάται η ενεργητική φωνή, η οποία καθιστά σαφές ποιος πρέπει να κάνει τι. Αντί για "πρέπει να τελειώσει", χρησιμοποιείται "πρέπει να συμπληρώσετε το έντυπο Β". Αναφέρεται με ακρίβεια η ημερομηνία, η τοποθεσία και τα στατιστικά στοιχεία.

### ΣΥΝΤΟΜΙΑ

Είναι σημαντικό να εξηγούνται οι έννοιες συνοπτικά χωρίς να χάνεται η ακρίβεια και η σαφήνεια. Αποφεύγεται η χρήση επαναλήψεων, η δύσκολη σύνταξη και εκτεταμένες προτάσεις.

---

<sup>83</sup> Δημολιού Χρ., (2019). "Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση", Αθήνα: Παπαζήσης

<sup>84</sup> Δημολιού Χρ., (2019). "Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση", Αθήνα: Παπαζήσης

## ΛΟΓΙΚΗ

Δεν πρέπει να υπάρχει ασυνέπεια ή αντίφαση μεταξύ των εννοιών. Τα συμπεράσματα θα πρέπει να είναι λογικά και να κοινοποιούνται με συνεπή, λογικό τρόπο.

## ΥΦΟΣ

Να υπάρχει αξιοπρέπεια και σοβαρότητα χωρίς σημάδια δυσαρέσκειας ή διαμαρτυρίας. Η πρόταση θα πρέπει να αναδιατυπωθεί, όταν υπάρχει περίπτωση ο πολίτης να αναστατωθεί ή να νιώσει ότι κατηγορείται, ώστε να φαίνεται ότι η υπηρεσία αναλαμβάνει την ευθύνη για το ζήτημα που αναφέρεται. Για παράδειγμα, το "Δεν λάβαμε την πληρωμή σας" είναι προτιμότερο από το "Δεν στείλατε την πληρωμή", το "Δεν καταλάβαμε το μήνυμά σας" είναι προτιμότερο από το "Δεν είστε σαφής" κ.ο.κ.

## ΠΛΗΡΟΤΗΤΑ

Οι πληροφορίες του κειμένου πρέπει να είναι τέτοιες ώστε να εξηγούν διεξοδικά τα λεγόμενα και να βοηθούν τον αναγνώστη να τα κατανοήσει. Πρέπει να βεβαιώνεται ότι το νόημα είναι πλήρες και απαλλαγμένο από τυχόν κενά που ο αναγνώστης μπορεί να επιλέξει να "συμπληρώσει" ή να ερμηνεύσει διαφορετικά<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Δημολιού Χρ, (2019). "Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση", Αθήνα: Παπαζήσης

## Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup>

### Μελέτη Περίπτωσης - Αρμοδιότητα Χρηστής Διοίκησης ΑΑΔΕ

#### 5.1 Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Το κεντρικό και πρωταρχικό διοικητικό πλαίσιο ενός κράτους είναι η δημόσια διοίκηση. Ο μηχανισμός αυτός είναι υπεύθυνος για την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών που έχει δημιουργήσει ο αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας. Η καλύτερη στρατηγική για την προστασία και την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος είναι ο πρωταρχικός στόχος της Δημόσιας Διοίκησης. Ο Μακρυδημήτρης<sup>86</sup> ορίζει τη "Δημόσια Διοίκηση ως ένα σύνολο θεσμών, υπηρεσιών και οργανισμών που υπάγονται στο δημόσιο τομέα της χώρας και, χρησιμοποιώντας τη δημόσια εξουσία που τους έχει ανατεθεί, παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες που βοηθούν τους πολίτες της χώρας να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους, ενώ παράλληλα προωθούν τους στόχους του δημοσίου".

"Πιο συγκεκριμένα, έχουν θεμελιώδες καθήκον να εγγυώνται και να υποστηρίζουν τη δίκαιη κατανομή των κοινωνικών αγαθών σε όλους τους πολίτες σε όλα τα μέρη του έθνους, ώστε να διασφαλίζουν ότι όλοι έχουν ίσες ευκαιρίες και να μειώνουν την πιθανότητα κοινωνικών ανισοτήτων". Επιπλέον, είναι ευθύνη των οργανισμών αυτών να διατηρούν τον ελεύθερο ανταγωνισμό καθώς και να εντοπίζουν και να σταματούν τη δημιουργία μονοπωλίων που μπορούν να ωφελήσουν μόνο μια μικρή ομάδα ανθρώπων. Επιπρόσθετα, είναι ευθύνη των οργανισμών, υπηρεσιών και φορέων του δημόσιου τομέα να εφαρμόζουν πολιτικές που προωθούν την οικονομική και βιώσιμη ανάπτυξη, ενισχύοντας την επιχειρηματικότητα και τις νέες ευκαιρίες απασχόλησης. "Μια άλλη ουσιαστική ευθύνη που αποτελεί μέρος του καθήκοντός τους είναι η ενθάρρυνση της οικονομικής ανάπτυξης και η αύξηση του επιπέδου του οικονομικού ανταγωνισμού"<sup>87</sup>.

Σε αυτό το στάδιο, είναι ζωτικής σημασίας να συζητηθούν οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τον τρόπο λειτουργίας και διοίκησης των δημόσιων οργανισμών. Η πρώτη, από αυτές τις αρχές, είναι η αρχή της νομιμότητας, η οποία δηλώνει ότι οι δημόσιοι οργανισμοί χάραξης πολιτικής δεν επιτρέπεται να αναλαμβάνουν

<sup>86</sup> Μακρυδημήτρης Α., (2010). Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας

<sup>87</sup> Ρωσσίδης Ι., (2014). Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα: Σταμούλης

δραστηριότητες που ξεφεύγουν από το πεδίο των αρμοδιοτήτων τους, όπως αυτές καθορίζονται από τους νόμους που διέπουν τη λειτουργία τους. Οι κάτοικοι της χώρας προστατεύονται από την αρχή αυτή από τις αυθαίρετες ενέργειες και την έλλειψη λογοδοσίας των διοικητικών φορέων. Η δεύτερη αρχή είναι η λογοδοσία, η οποία ορίζει ότι όλοι οι φορείς της δημόσιας διοίκησης υπόκεινται σε ελέγχους για να διασφαλιστεί η ορθότητα των πράξεών τους και να αποτραπούν συμπεριφορές που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Η τρίτη αρχή είναι η αποτελεσματικότητα, η οποία δηλώνει ότι όλοι οι φορείς της δημόσιας διοίκησης πρέπει να παρέχουν προϊόντα και υπηρεσίες που εγγυώνται την επίτευξη των στρατηγικών τους στόχων<sup>88</sup>.

Ειδικότερα, η δημόσια διοίκηση διαδραματίζει δύο ρόλους: Αφενός καλείται να φέρει εις πέρας τα καθήκοντα που της αναθέτει η κυβέρνηση προκειμένου να διασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία του κράτους και αφετέρου να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις του πληθυσμού προκειμένου να προωθήσει τις αναγκαίες συνθήκες για την ανάπτυξη<sup>89</sup>.

"Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα παρουσιάζει αρκετά προβλήματα που δεν επιτρέπουν την παροχή υπηρεσιών που μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των πολιτών"<sup>90</sup>. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώνεται ότι διάφορες δημόσιες υπηρεσίες στην Ελλάδα δυσκολεύονται να ανταποκριθούν στα πρότυπα των ανθρώπων που εξυπηρετούν λόγω θεμελιωδών προβλημάτων. Τα ζητήματα αυτά περιλαμβάνουν τη διαφθορά, την κακή διοίκηση, την υπερβολική γραφειοκρατία και την αναποτελεσματικότητα. Βασικά, η αναποτελεσματικότητα είναι η αποτυχία των δημόσιων υπηρεσιών να επιτύχουν τους στόχους τους και να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις των σύγχρονων κατοίκων<sup>91</sup>. Εξετάζοντας τον τρόπο με τον οποίο είναι δομημένη και λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση, γίνεται εύκολα κατανοητό ότι τόσο η απόκτηση σπάνιων πόρων που μπορούν να εξασφαλίσουν τη δημιουργία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος όσο και η επίτευξη υψηλών εσωτερικών επιδόσεων αποτελούν πρόκληση. Οι οργανισμοί της Δημόσιας Διοίκησης αδυνατούν επίσης να

---

<sup>88</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., (2018). *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

<sup>89</sup> Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., (2018). *Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

<sup>90</sup> Ρακιντζής Λ., (2015). *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά: Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Αθήνα: Σάκκουλα

<sup>91</sup> Ραμματά Μ., (2011). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ*, Αθήνα: Κριτική

εκπληρώσουν τους στόχους τους και να διατηρήσουν τις αρχές που εκπροσωπούν. Το πολύ υψηλό επίπεδο γραφειοκρατίας, η κακή διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών και η διαφθορά συνδέονται στενά με την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Οι περίπλοκες διαδικασίες που πρέπει να ακολουθήσουν οι δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να ολοκληρώσουν ένα έργο και, τελικά, να εξυπηρετήσουν τους κατοίκους που απευθύνονται σε αυτές είναι η αιτία του υψηλού βαθμού γραφειοκρατίας. Το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης μπορεί να ήταν απαραίτητο για τη δομή και τη λειτουργία του δημόσιου τομέα, αλλά έχει διαπιστωθεί ότι έχει μια σειρά από απρόβλεπτες συνέπειες που επηρεάζουν αρνητικά το επίπεδο των υπηρεσιών που παρέχονται στους κατοίκους. Τονίζεται ότι η ανάπτυξη μεγάλων, ακίνητων οργανισμών που δεν είναι σε θέση να συμβαδίζουν με τις αλλαγές και να προσαρμόζονται σε αυτές οδηγεί στη γραφειοκρατία<sup>92</sup>.

"Η παρανομία και η κακή διοίκηση διαπράττονται τόσο από κυβερνητικούς όσο και από ιδιωτικούς φορείς. Τόσο το δημόσιο όσο και το ιδιωτικό δίκαιο πλήττονται από την κακοδιοίκηση. Με άλλα λόγια, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να περιγράψει τις ενέργειες ενός κλάδου της δημόσιας διοίκησης (όπως ένα υπουργείο), οποιουδήποτε νομικού προσώπου που ελέγχεται από το δημόσιο δίκαιο ή οποιουδήποτε νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου". Σε γενικές γραμμές, η κακοδιοίκηση του δημοσίου είναι ο οργανικός και λειτουργικός κακός χειρισμός της δημόσιας διοικητικής εξουσίας. Η ιδιωτική κακοδιοίκηση συμβαίνει οπουδήποτε ασκείται ιδιωτική διοίκηση, συμπεριλαμβανομένης της διοίκησης ιδιωτικών επιχειρήσεων και άλλων ιδιωτικών θεμάτων. Η ιδιωτική κακοδιοίκηση αφορά το εμπορικό δίκαιο (ιδίως το εταιρικό δίκαιο), το αστικό δίκαιο, τη διοίκηση επιχειρήσεων και τα οικονομικά. Η ιδιωτική κακοδιοίκηση μπορεί να συμβεί σε μια εταιρεία περιορισμένης ευθύνης, σε μια προσωπική εταιρεία, σε μια αστική μη κερδοσκοπική οργάνωση, σε ένα ίδρυμα, στον οικογενειακό προϋπολογισμό και στη διαχείριση της περιουσίας οποιουδήποτε ιδιώτη. "Ως εκ τούτου, το ζήτημα της κακοδιοίκησης στις δημόσιες επιχειρήσεις βρίσκεται στη διασταύρωση του διοικητικού και του ιδιωτικού δικαίου"<sup>93</sup>.

Η δωροδοκία, η διαφθορά και η υπεξαίρεση είναι οι τρεις πιο γνωστές και συχνές μορφές διαφθοράς. Είναι σημαντικό να θυμάται κανείς ότι η διαφθορά είναι

---

<sup>92</sup> Φαναριώτης Π., (2000). Δημόσια Γραφειοκρατία: Προβλήματα, Επιπτώσεις, Προοπτικές, Αθήνα: Σταμούλης

<sup>93</sup> Τζέμος Β., *Η σύννομη κακοδιοίκηση*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017, σελ. 96



ένα πολύ παλιό φαινόμενο που ταλαιπωρεί εδώ και πολύ καιρό τον ελληνικό δημόσιο τομέα. Η αναγνώριση των παραπάνω προβληματισμών οδηγεί γρήγορα στη συνειδητοποίηση της απαίτησης να γίνουν αλλαγές σε διάφορα επίπεδα. Οι προσαρμογές αυτές θα πρέπει να γίνουν με σκοπό την ανάπτυξη ενός νέου τύπου δημόσιας διοίκησης που θα είναι πιο συμπαγής και θα μπορεί να αξιοποιεί τους πόρους με λογικό τρόπο ώστε να λειτουργεί πιο αποτελεσματικά. Μία από τις άμεσες αλλαγές που πρέπει να γίνουν για την ουσιαστική βελτίωση της δημόσιας διοίκησης είναι η αποκέντρωση της κυβέρνησης και ο διαχωρισμός των καθηκόντων μεταξύ των περιφερειακών οργανισμών και των τοπικών κυβερνήσεων. Οι τροποποιήσεις αυτές πρέπει επίσης να δώσουν μεγάλη έμφαση στους τρόπους και τα μέσα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον εξορθολογισμό όλων των διαδικασιών και την αποφυγή της ανάγκης να εμπλέκονται πολυάριθμες υπηρεσίες προκειμένου να ολοκληρωθεί μια υπόθεση. Επιπλέον, είναι ζωτικής σημασίας να εγκαταλείψει το στατικό της μοντέλο και να λάβει τελικά μια πιο ευέλικτη μορφή που θα της επιτρέψει να συμβαδίζει με τις αλλαγές στο εξωτερικό της περιβάλλον, ενώ παράλληλα θα ανταποκρίνεται με επιτυχία στις πιέσεις που δέχεται. Αν και ορισμένοι δημόσιοι υπάλληλοι μπορεί να αντιδράσουν σε αυτές τις αλλαγές επειδή θα επηρεάσουν τον τρόπο εργασίας και δράσης τους, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα θα υπερκαλύψει τις όποιες αρνητικές επιπτώσεις στο δημόσιο συμφέρον<sup>94</sup>.

## 5.2 Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Πριν από το 2013, δεν υπήρχε καθολική κωδικοποίηση του φορολογικού συστήματος- αντίθετα, οι κανόνες της διοικητικής φορολογικής διαδικασίας περιλαμβάνονταν σε διάφορους επίσημους νόμους και διοικητικές ρυθμίσεις<sup>95</sup>. Σε αυτόν τον κατακερματισμό των κανόνων προστέθηκε και η νομολογία των δικαστηρίων, με αποτέλεσμα ένα δυσλειτουργικό σύστημα κωδικοποίησης. Διάφοροι τίτλοι για την πράξη καταλογισμού φόρου (πράξη προσδιορισμού αποτελεσμάτων, φύλλο ελέγχου κ.λπ.) καταδεικνύουν, μεταξύ άλλων, την απουσία ενιαίας

---

<sup>94</sup> Delitheou V., Maraki M. & Trasanidis C., (2019). The E-Government in Local Governance and Its Contribution to the Regional Development: A Comparative Study. *International Relations and Diplomacy*, 7(9), pp. 394-406.

<sup>95</sup> Φορτσάκης Θ., Τσουρουφλής Ανδ., (2022). *Φορολογικό Δίκαιο*, 7η έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

φορολογικής μεθόδου<sup>96</sup>. Η έλλειψη ενός ενιαίου φορολογικού συστήματος ήταν ένα από τα πιο κραυγαλέα ελαττώματα του ελληνικού φορολογικού κώδικα, καθώς οδήγησε σε πολλές ερμηνευτικές προκλήσεις. Ακόμη και με την ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι ανησυχίες αυτές δεν μπόρεσαν να αντιμετωπιστούν, καθώς μπορεί να εφαρμοστεί στη φορολογική διαδικασία μόνο ως συμπλήρωμα των γενικών νόμων και δεν μπορεί να καλύψει τις ιδιαιτερότητες της φορολογικής έννομης σχέσης<sup>97</sup>. Σύμφωνα με τον Φινοκαλιώτη<sup>98</sup>, η ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν 2690/99) στις 3 Μαρτίου 1999, χωρίς να προσθέτει σημαντικές μεταρρυθμίσεις, αποτέλεσε κωδικοποίηση και συστηματοποίηση των κανόνων και σημαντική εξέλιξη όσον αφορά την αποτελεσματικότερη έκφραση του φορολογικού δικαίου και την απαίτηση της Φορολογικής Διοίκησης να συμμορφώνεται με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές. Το προαναφερθέν πρόβλημα αντιμετωπίζεται από τον ενοποιημένο Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ΚΦΔ) με τον Νόμο 4174/2013, ο οποίος έχει αναθεωρηθεί πολλές φορές μέχρι σήμερα και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2014<sup>99</sup>.

Ο ΚΦΔ ενσωματώνει και εξορθολογίζει τους υφιστάμενους νόμους τόσο της πρωτογενούς όσο και της δευτερογενούς νομοθεσίας και δημιουργεί νέες, πιο σύγχρονες διαδικασίες για τη βεβαίωση και την είσπραξη των φόρων. Και αυτός ο "εκσυγχρονισμός", ο οποίος δημιουργήθηκε υπό τον περιορισμό μιας συγκεκριμένης μνημονιακής αξίωσης, ήταν ελλιπής, με αποτέλεσμα πολλές και ουσιαστικές αναθεωρήσεις. Το πεδίο εφαρμογής του ΚΦΕ περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον Φόρο Εισοδήματος, τον ΦΠΑ, τον ΕΝΦΙΑ, τον Φόρο Κληρονομιών, τον Φόρο Δωρεών, τις Γονικές Παροχές και τα Κέρδη από Τυχερά Παιγνία. Σύμφωνα με τον Φινοκαλιώτη<sup>100</sup>, το κύριο μειονέκτημα του ΚΦΔ είναι ότι οι επιμέρους κανόνες του στερούνται λογικής συνοχής και η ανάλυση συγκεκριμένων καταστάσεων είναι ασυνεπής. Ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας κυρώνεται στις 4 Νοεμβρίου 2022, με την ψήφιση του Νόμου 4987/2022. Σύμφωνα με δελτίο Τύπου του Υπουργείου Οικονομικών στις 1/11/2022, ο νέος Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (ΚΦΔ) αποτελεί μια σημαντική μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία της κυβέρνησης στον τομέα

---

<sup>96</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

<sup>97</sup> Φορτσάκης Θ., Τσουρουφλής Ανδ., (2022). Φορολογικό Δίκαιο, 7η έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>98</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

<sup>99</sup> Φορτσάκης Θ., Τσουρουφλής Ανδ., (2022). Φορολογικό Δίκαιο, 7η έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>100</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

της φορολογίας, με στόχο την απλοποίηση, συστηματοποίηση και ενσωμάτωση των διατάξεων τόσο του υφιστάμενου Κώδικα όσο και της υφιστάμενης σχετικής νομοθεσίας, χωρίς ουσιαστική μεταβολή του περιεχομένου τους. Επιπλέον, στις 7 Οκτωβρίου 2022, ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων ΚΕΔΕ θα κυρωθεί με την ψήφιση του Νόμου 4978/2022, ο οποίος αντιμετωπίζει ζητήματα είσπραξης δημοσίων εσόδων που δεν σχετίζονται με το φορολογικό πλαίσιο.

Σύμφωνα με το Νόμο 4389/ΦΕΚ Α94/27 Μαΐου 2016, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) είναι Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή της Ελληνικής Δημοκρατίας, χωρίς νομική προσωπικότητα, εποπτεύεται από τη Βουλή των Ελλήνων και όχι από την Ελληνική Κυβέρνηση, με λειτουργική ανεξαρτησία, διοικητική αυτοτέλεια και οικονομική αυτοτέλεια. Τα καθήκοντά της παραμένουν εντός του πυρήνα του Κράτους, καθώς η Κεντρική Διοίκηση (Δημόσια ή Κρατική) περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις Ανεξάρτητες Αρχές που στερούνται νομικής προσωπικότητας (άρθρο 14, παρ. 1 του Ν. 4270/2014). Συγκροτήθηκε την 1η Ιανουαρίου 2017, όταν αντικαταστάθηκε η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων.

Τα διοικητικά όργανα της Ελληνικής Διοίκησης Δημοσίων Εσόδων είναι ο Διοικητής και το πενταμελές Διοικητικό Συμβούλιο τα οποία δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, η Ελληνική Αρχή Δημοσίων Εσόδων προσδιορίζει, βεβαιώνει και εισπράττει τα δημόσια έσοδα. Η Δ.Ο.Υ.<sup>101</sup> είναι κατά κύριο λόγο αρμόδια για τη διαχείριση και εποπτεία της εξέλιξης της βεβαίωσης και είσπραξης του δημοσίου χρήματος, την έκδοση ρυθμιστικών κρίσεων σχετικά με το φορολογικό δίκαιο εν γένει και την ανακάλυψη της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου και της παραοικονομίας.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η επιβολή των φόρων υπό το πρίσμα της διαμόρφωσης των φορολογικών υποχρεώσεων των πολιτών είναι, θεωρητικά, καθήκον του νομοθέτη. Παρ' όλα αυτά, η Φορολογική Διοίκηση είναι αρμόδια για τον ακριβή προσδιορισμό του υπόχρεου, τον προσδιορισμό της φορολογικής υποχρέωσης, τον προσδιορισμό του ποσού της φορολογικής οφειλής και την επιβολή των τυχόν προβλεπόμενων τόκων και προσαυξήσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του ΚΦΔ, η βασική αρμοδιότητα της Φορολογικής Διοίκησης είναι η εκτέλεση της

---

<sup>101</sup> [www.aade.gr](http://www.aade.gr)

φορολογικής και τελωνειακής πολιτικής<sup>102</sup>. Σύμφωνα με τον Φινοκαλιώτη, η ΑΑΔΕ έλαβε λειτουργική ανεξαρτησία, ώστε να απομακρυνθεί από την πολιτική ηγεσία και να συμμετάσχει σε πιο ισότιμη βάση τόσο στη δημιουργία της φορολογικής πολιτικής όσο και στην παρακολούθηση της εφαρμογής και είσπραξης των φόρων.

Σύμφωνα με το Νόμο 4389/2016 - ΦΕΚ 94/Α/27- 5/2016, τα καθήκοντα της Αρχής είναι τα εξής:

- "Η παρακολούθηση και ρύθμιση της δημιουργίας και είσπραξης των δημοσίων εσόδων και η εφαρμογή των νόμων που διέπουν την είσπραξή τους".
- "Η λήψη και εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών υπηρεσιών της στους τομείς της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου, της φοροδιαφυγής, της φορολογικής απάτης και της παραοικονομίας, της εφαρμογής της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, της βεβαίωσης και είσπραξης, καθώς και της ενίσχυσης της εισπραξιμότητας των δημοσίων εσόδων".
- "Η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών και άλλων διοικητικών εγγράφων σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της φορολογικής, τελωνειακής και άλλης νομοθεσίας που αφορά τους τομείς αρμοδιότητάς της."
- "Η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων, εγκυκλίων, οδηγιών, ατομικών διοικητικών πράξεων και άλλων διοικητικών εγγράφων που αφορούν την οργάνωση και διαχείριση των πόρων όλων των υπηρεσιών. "
- "Ο στρατηγικός και επιχειρησιακός σχεδιασμός των δραστηριοτήτων όλων των υπηρεσιών της και η ανάπτυξη διαδικασιών στοχοθεσίας."
- "Η κατάρτιση επιμέρους επιχειρησιακών σχεδίων για τους φορολογικούς τελωνειακούς και λοιπούς ελέγχους αρμοδιότητάς της, καθώς και ο σχεδιασμός των ελέγχων για τη διασφάλιση της εφαρμογής των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών ρυθμίσεων αρμοδιότητάς της"<sup>103</sup>.

Τα δημόσια έσοδα είναι συνταγματικά κατοχυρωμένα και απαραίτητα για την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού. Τα δύο κύρια είδη κρατικών εσόδων είναι τα "φορολογικά" και τα "μη φορολογικά". Ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ) Ν 4978/2022 περιγράφει τη διαδικασία εκτίμησης και είσπραξης των δημοσίων εσόδων εκτός των φορολογικών εσόδων. Η τεχνική για τον προσδιορισμό

---

<sup>102</sup> Φορτσάκης Θ., Τσουρουφλής Ανδ., (2022). Φορολογικό Δίκαιο, 7η έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>103</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

και την είσπραξη των φορολογικών εσόδων, τα οποία αποτελούν συστατικό στοιχείο των δημοσίων εσόδων, καθορίζεται στον ΚΦΔ Ν 4987/2022. " Ο ΚΕΔΕ αναθέτει την αρμοδιότητα είσπραξης των δημοσίων εσόδων στην ΑΑΔΕ (παράγραφοι 1-3 του άρθρου 2 του ΚΕΔΕ) και σε άλλους φορείς που ορίζονται με ειδικούς νόμους. Παρόλο που ο κυβερνήτης είναι υπεύθυνος για την είσπραξη φόρων και άλλων δημοσίων εσόδων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Ομοσπονδιακών Κανονισμών, συμπεριλαμβανομένης της επιβολής και των μέτρων (παράγραφος 1, άρθρο 40 του Κώδικα Ομοσπονδιακών Κανονισμών), ο κυβερνήτης δεν είναι εξουσιοδοτημένος να εισπράττει φόρους"<sup>104</sup>.

"Η είσπραξη δημοσίων εσόδων απαιτεί νομικό προσδιορισμό". Στην περίπτωση των εσόδων βάσει ΚΕΔΕ, ο νόμιμος τίτλος προς είσπραξη αποκτάται με πράξεις της Διοίκησης σε δύο στάδια, αλλά στην περίπτωση των εσόδων βάσει του ΚΦΔ, ο εκτελεστός τίτλος θεσπίζεται με πράξεις της Διοίκησης σε ένα "ενιαίο" βήμα. "Τα δύο στάδια της διαδικασίας βεβαίωσης είναι το ευρύ στάδιο βεβαίωσης, το οποίο αντιστοιχεί στην πράξη προσδιορισμού του φόρου, και το στενό στάδιο βεβαίωσης, το οποίο αντιστοιχεί στην ταμειακή είσπραξη του εισοδήματος". Όσον αφορά τα φορολογικά έσοδα, τα οποία εμπίπτουν στους όρους του ΚΦΕ, η Φορολογική Διοίκηση προτείνει και επαληθεύει την οφειλή σε ένα στάδιο μέσω της πράξης προσδιορισμού φόρου. Για την έκδοση της πράξης προσδιορισμού λαμβάνονται υπόψη οι φορολογικές δηλώσεις ή τα αποτελέσματα των φορολογικών διασταυρώσεων και ελέγχων. " Σύμφωνα με το άρθρο 5 του φορολογικού κώδικα, η πράξη προσδιορισμού φόρου αποστέλλεται ηλεκτρονικά στον λογαριασμό του οφειλέτη στο πληροφοριακό σύστημα της Φορολογικής Διοίκησης- δεν απαιτείται η έκδοση ιδιαίτερης ειδοποίησης προς τον φορολογούμενο"<sup>105</sup>.

Αντίθετα, η μέθοδος βεβαίωσης των λοιπών εισοδημάτων του Δημοσίου που διέπονται από τον ΚΕΔΕ αποτελείται από δύο διακριτά στάδια. Σύμφωνα με τη βεβαίωση που γίνεται από το αρμόδιο διοικητικό όργανο πλην της ΑΑΔΕ, το οφειλόμενο ποσό υπολογίζεται και βεβαιώνεται στον φορολογούμενο. Το δεύτερο επίπεδο είναι η βεβαίωση ή η ταμειακή βεβαίωση που εκδίδεται από την ίδια την ΑΑΔΕ, η οποία δημιουργεί μια εισπρακτέα ροή εισοδήματος.

---

<sup>104</sup> Φορτσάκης Θ., Τσουρουφλής Ανδ., (2022). Φορολογικό Δίκαιο, 7η έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>105</sup> Φορτσάκης Θ., Τσουρουφλής Ανδ., (2022). Φορολογικό Δίκαιο, 7η έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Το αποδεικτικό φορολογικής συμμόρφωσης αποτελεί κρίσιμο έγγραφο για τη λειτουργία των επιχειρήσεων και των φορολογουμένων γενικότερα, καθώς επιβεβαιώνει αν κάποιος έχει αποδεδειγμένη φορολογική υποχρέωση ή όχι.<sup>106</sup>

Ορισμένες συναλλαγές απαιτούν την υποβολή φορολογικής δήλωσης, μεταξύ άλλων:

- Συμμετοχή σε διαγωνισμούς για δημόσια έργα ή προμήθειες από το δημόσιο τομέα
- Λήψη χρημάτων από τον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα (>1.500 ευρώ)
- Μεταβίβαση/σύσταση εμπράγματος δικαιώματος επί ακινήτων (π.χ. πώληση ακινήτου, δωρεές, γονικές παροχές )
- Σύμβαση εργολάβου - νομικά αξιοποιήσιμη

Το εκκαθαριστικό σημείωμα παρέχεται ηλεκτρονικά σύμφωνα με το άρθρο 5 της ΠΟΛ 1274/2013 για τους φορολογούμενους που δεν έχουν εκκρεμείς υποχρεώσεις και έχουν υποβάλει τις νόμιμες δηλώσεις. Σε περιπτώσεις που δεν έχουν συμπληρωθεί όλες οι προϋποθέσεις για την έκδοσή της, ο φορολογούμενος θα πρέπει να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια Δ.Ο.Υ.<sup>107</sup>.

Όσον αφορά τις οφειλές:

- Ο φορολογούμενος δεν πρέπει να οφείλει στη φορολογική διοίκηση περισσότερα από 30 ευρώ σε αποδεδειγμένες ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις. Σε αυτή την περίπτωση, προκειμένου να αποκτήσει ειδοποιητήριο φορολογικής βεβαίωσης, οι οφειλές αυτές πρέπει να αντιμετωπιστούν νομίμως μέσω αναστολής είσπραξης ή προγράμματος δόσεων.
- Ο φορολογούμενος δεν μπορεί να οφείλει χρήματα σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες πλην της φορολογικής διοίκησης ή σε τρίτους. Εάν ο φορολογούμενος οφείλει οφειλές, όπως στον δήμο ή στο τελωνείο, ο εν λόγω φορέας μπορεί να εμποδίσει την έκδοση του εκκαθαριστικού σημειώματος και να απαιτήσει την πληρωμή ή την τροποποίηση των εν λόγω υποχρεώσεων προκειμένου να αρθεί το μπλοκάρισμα.
- Δεν πρέπει να υπάρχουν βεβαιωμένες ληξιπρόθεσμες οφειλές για τις οποίες ο φορολογούμενος υποχρεούται να πληρώσει- αυτό περιλαμβάνει περιπτώσεις στις οποίες ο φορολογούμενος είναι συνυπεύθυνος οφειλέτης για τα χρέη νομικού

<sup>106</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

<sup>107</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

προσώπου του οποίου είναι μέλος της διοίκησης ή είναι συνυπεύθυνος οφειλέτης για τα χρέη αποβιώσαντος προσώπου ως κληρονόμος<sup>108</sup>.

"Όσοι έχουν ρυθμίσει οφειλές που υπόκεινται σε παρακράτηση μπορούν επίσης να λάβουν ΑΦΕ όταν τους ζητείται η είσπραξη χρημάτων ή η πώληση περιουσιακών στοιχείων (άρθρο 12 παράγραφος 4 του φορολογικού νόμου και άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1274/2013). Στις περιπτώσεις που υπάρχουν οφειλές, και ιδίως όταν το πιστοποιητικό εκδίδεται για την είσπραξη χρημάτων ή την εκποίηση ακινήτου, η φορολογική διοίκηση, προκειμένου να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον, θέτει ως προϋπόθεση για την έκδοσή του την παρακράτηση μέρους του ποσού που εισπράττεται από την απαίτηση του φορολογούμενου ή την εκποίηση ακινήτου"<sup>109</sup>.

Το ποσοστό παρακράτησης κυμαίνεται από 10% έως 70%. Ο υπολογισμός της παρακράτησης βασίζεται σε έναν συνδυασμό του αριθμού των δόσεων που πρέπει να καλυφθούν, της προόδου αποπληρωμής και ορισμένων συγκεκριμένων σεναρίων. Ειδικότερα, ορίζονται τουλάχιστον δύο (2) δόσεις εάν απομένουν έως 12 δόσεις της ρύθμισης ή τέσσερις (4) δόσεις εάν απομένουν περισσότερες από 12 δόσεις κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης και ένα σταθερό ποσοστό παρακράτησης επί της είσπραξης, ως ελάχιστο ποσοστό παρακράτησης από 10% έως 70% ανάλογα με την πρόοδο αποπληρωμής της ρύθμισης κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης επικαιροποίησης.

Για την επεξεργασία της επιστροφής φόρου, ο τίτλος πρέπει να είναι AFRC - Individual Tax Credit Sheet. Τα άρθρα 42 και 48 του Ν. 4987/2022 Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (ΚΦΔ), καθώς και το άρθρο 75 του Ν. 4978/2022 Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, περιγράφουν πλήρως τη διαδικασία επιστροφής (ΚΕΔΕ).

Η περίπτωση κατά την οποία ο φορολογούμενος δικαιούται επιστροφή φόρου θα εξεταστεί διεξοδικά στη συνέχεια. Προκειμένου να εκτελεστεί η εν λόγω επιστροφή, πρέπει να διενεργηθούν οι ακόλουθοι έλεγχοι<sup>110</sup>:

- Εάν ο φορολογούμενος οφείλει στην ΑΑΔΕ προσωπική υποχρέωση, αυτή θα πρέπει πρώτα να συμψηφιστεί (παρ. 2 του άρθρου 48 του ΚΦΕ και άρθρο 83 του ΚΕΔΕ)

<sup>108</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

<sup>109</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

<sup>110</sup> Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

- Πριν από τον συμψηφισμό υποχρέωσης του φορολογούμενου προς την ΑΑΔΕ που προκύπτει από την κοινή ευθύνη ως εταίρος σε εταιρεία με χρέη, πρέπει να ληφθεί η έγκριση του φορολογούμενου.

- Αν ο φορολογούμενος έχει οφειλή προς την ΑΑΔΕ ως συνυπεύθυνος διάδοχος νεκρού προσώπου με υποχρεώσεις, η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να συμψηφιστεί χωρίς την έγκριση του φορολογούμενου.

- Εάν ο φορολογούμενος οφείλει χρήματα στους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, αυτά αφαιρούνται (παρ. 2 της υποπαραγράφου ΙΑ.2 του άρθρου 1 του Ν. 4254/2014).

- Εάν το ποσό της επιστροφής υπερβαίνει τα 1.500 ευρώ, πρέπει επίσης να διαπιστωθεί εάν ο φορολογούμενος τήρησε τις λοιπές φορολογικές του υποχρεώσεις και εάν οφείλει χρήματα σε άλλο φορέα του δημόσιου τομέα (άρθρο 12 του ΚΦΔ – Ν. 4987/2022).

- Εάν το ποσό της επιστροφής υπερβαίνει τα 3.000 ευρώ, ο φορολογούμενος πρέπει επιπλέον να προσκομίσει Βεβαίωση Ασφάλισης προκειμένου η Φορολογική Διοίκηση να επιστρέψει το υπερβάλλον ποσό (άρθρο 1 της ΚΥΑ 15435/913/2020).

Όταν ολοκληρωθούν οι παραπάνω έλεγχοι - συμψηφισμοί, το υπόλοιπο που απομένει επιστρέφεται στον τραπεζικό λογαριασμό του φορολογούμενου.

Κατά την επιστροφή χρηματικής ποσότητας στον φορολογούμενο, η φορολογική διοίκηση πρέπει να εγγυάται ότι δεν θα απειληθούν οι απαιτήσεις του Δημοσίου. Για να γίνει αυτό, διενεργείται μια σειρά ελέγχων που εγγυώνται ότι η φορολογική κάρτα του φορολογούμενου και οι φορολογικές κάρτες όλων των φυσικών και νομικών προσώπων που συνδέονται με αυτόν είναι απαλλαγμένες από υποχρεώσεις του κράτους<sup>111</sup>.

### 5.3 Ενδικοφανείς Προσφυγές

#### **Άρθρο 70 του Νόμου 2238/1994 (Κ.Φ.Ε.)**

Ο θεσμός της προσφυγής είναι πανταχού παρών στο ελληνικό δίκαιο και χρησιμοποιείται από καιρό ως μηχανισμός εξέτασης της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων σε πολλές κατηγορίες διοικητικών θεμάτων, όπως οι διαφορές κοινωνικής ασφάλισης και τα δημόσια έργα. Ωστόσο, το ένδικο μέσο της έφεσης έχει

---

<sup>111</sup> Φορτσάκης Θ., Τσουρουφλής Ανδ., (2022). Φορολογικό Δίκαιο, 7η έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα



διατεθεί μόλις πρόσφατα στο φορολογικό δίκαιο, καθώς οι τότε σχετικοί κανόνες επέτρεπαν μόνο τη δυνατότητα συνδιαλλαγής σε φορολογικές διαφορές. "Ειδικότερα, το άρθρο 70 του Νόμου 2238/1994 (Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος) όριζε ότι ο φορολογούμενος που ήταν ο στόχος της πράξης της φορολογικής αρχής μπορούσε, αν είχε αντίρρηση, να προτείνει τη διοικητική επίλυση της διαφοράς στον προϊστάμενο της αρμόδιας φορολογικής υπηρεσίας. Η πρόταση αυτή απαιτούσε να περιλαμβάνεται είτε στην αυτοτελή αίτηση είτε στην αίτηση δικαστικού ελέγχου του καταστατικού. Ο προϊστάμενος της φορολογικής υπηρεσίας θα μπορούσε, αν έκρινε ότι τα αποδεικτικά στοιχεία ήταν επαρκή και το αίτημα βάσιμο, να ακυρώσει την πράξη ή να την τροποποιήσει, αφού εξετάσει όλα τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης, τις αποδείξεις και τους ισχυρισμούς του φορολογούμενου, καθώς και κάθε άλλη σχετική πληροφορία"<sup>112</sup>.

"Σε ορισμένες από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 70, παρ. 5, του Ν. 2238/1994, η διοικητική επίλυση της διαφοράς γινόταν από επιτροπή, στην οποία συμμετείχε, μεταξύ άλλων, εκπρόσωπος του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου, του Οικονομικού, του Βιοτεχνικού και Επαγγελματικού Επιμελητηρίου ή του Εμπορικού ή Επαγγελματικού Συλλόγου της περιφέρειας όπου ήταν εγκατεστημένη η αρμόδια Δ.Ο.Υ., ανάλογα με το είδος της δραστηριότητας στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Κατ' εξαίρεση, πρόεδρος της επιτροπής ήταν ένας πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους αντί του επικεφαλής του τελευταίου, ενώ εισηγητής της επιτροπής ήταν ο επόπτης της υπό εξέταση υπόθεσης στις περιπτώσεις που η διοικητική επίλυση της διαφοράς γινόταν από τα Περιφερειακά Ελεγκτικά Κέντρα (ΠΕΚ) ή τα Διαπεριφερειακά Ελεγκτικά Κέντρα (ΔΕΚ). Στις πενταμελείς επιτροπές του Δ.Ε.Κ. Αθηνών και του Π.Ε.Κ. Αθηνών και Πειραιώς συμμετείχαν οι προϊστάμενοι της Διεύθυνσης Ελέγχου της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικών Ελέγχων και της Διεύθυνσης Φορολογίας Εισοδήματος της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογίας του Υπουργείου Οικονομικών. Η διοικητική επίλυση του ζητήματος ήταν έγκυρη μόνο εφόσον ο φορολογούμενος ήταν παρών αυτοπροσώπως ή μέσω εξουσιοδοτημένου εκπροσώπου κατά τη συζήτηση της προτεινόμενης διοικητικής επίλυσης της διαφοράς. Εάν ο φορολογούμενος, ο προϊστάμενος της ΔΟΥ ή τουλάχιστον δύο μέλη της επιτροπής συμφωνούσαν να επιλύσουν τη διαφωνία

---

<sup>112</sup> Μέντης Γ. - Μιχαλινάκης Β., (2016). Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 474

διοικητικά, δημιουργούνται πράξη επίλυσης και υπογράφονται από όλα τα μέλη της επιτροπής, στην οποία σημειωνόταν η άποψη κάθε μέλους της επιτροπής που διαφωνούσε"<sup>113</sup>.

Η διαφορά θεωρήθηκε ότι επιλύθηκε εν όλω ή εν μέρει με την πράξη αυτή, η οποία ήταν αμετάκλητη, ανάλογα με το αποτέλεσμα της συμφωνίας των απόψεων των μερών. Συνεπώς, η προσφυγή που είχε ασκηθεί θεωρήθηκε ότι απέτυχε ή ότι ήταν έγκυρη μόνο για το τμήμα της διαφοράς που δεν είχε επιλυθεί. "Ο οφειλέτης έλαβε αντίγραφο του πρακτικού διοικητικού συμβιβασμού, το οποίο λειτουργούσε και ως προσωπική κοινοποίηση σύμφωνα με τις οδηγίες του άρθρου 4 του Ν. 356/1974 (Κ.Ε.Δ.Ε.)"<sup>114</sup>.

#### **Άρθρο 70Α του Νόμου 2238/1994 (Κ.Φ.Ε.)**

Η διάταξη του άρθρου 70Α, η οποία δημιούργησε για πρώτη φορά στο φορολογικό δίκαιο τον θεσμό της προσφυγής και κατέστησε αναγκαία, σε ορισμένες περιπτώσεις, την άσκηση προσφυγής κατά πράξεων των φορολογικών αρχών ενώπιον του αρμόδιου φορολογικού οργάνου, δηλαδή της Επιτροπής Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών, πριν από την άσκηση της δικαστικής προσφυγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, προστέθηκε με το άρθρο 36 του Νόμου 3943/2011 στον Νόμο 2238/1994. Σύμφωνα με το άρθρο 70Α του Ν. 2238/1994, στη Γενική Διεύθυνση Φορολογικών Ελέγχων και Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών συστάθηκε πενταμελής επιτροπή. Η επιτροπή αυτή αποτελούνταν από δύο υπαλλήλους τουλάχιστον με βαθμό Β΄ της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Οικονομικών, έναν υπάλληλο του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, προϊστάμενο οργανικής μονάδας επιπέδου Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης και έναν εκπρόσωπο του Συνδέσμου Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (Σ.Ε.Β.)

Αρμοδιότητα της Επιτροπής αυτής ήταν η διοικητική επίλυση φορολογικών διαφορών που προέκυπταν από ελέγχους στους οποίους η κύρια φορολογική διαφορά υπερέβαινε τις πενήντα χιλιάδες (50.000) ευρώ. Η υποβολή της αίτησης στην Επιτροπή Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών την καθιστούσε αποκλειστικά αρμόδια για τη διοικητική επίλυση της διαφοράς, εφόσον το ποσό της διαφοράς ήταν μικρότερο των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ, και αποτελούσε

<sup>113</sup> Μέντης Γ. - Μιχελινάκης Β., (2016). Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 474

<sup>114</sup> Μέντης Γ. - Μιχελινάκης Β., (2016). Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 474

επίσης παραίτηση του αιτούντος από κάθε προηγούμενη αίτηση που τυχόν είχε υποβάλει για τη διοικητική επίλυση της διαφοράς ενώπιον άλλου διοικητικού οργάνου, εφόσον το ποσό της διαφοράς υπερέβαινε τις τριακόσιες χιλιάδες (300.000) ευρώ. Ως εκ τούτου, ο φορολογούμενος μπορούσε να υποβάλει αίτηση στην Επιτροπή Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών για την επανεξέταση της πράξης στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας, εάν διαφωνούσε με καταλογιστική πράξη της φορολογικής αρχής. Εντός τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίηση της πράξης στον υπόχρεο, η υπηρεσία που είχε εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να παραλάβει αίτηση διοικητικής επίλυσης του θέματος για την Επιτροπή Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών.

Εντός επτά (7) ημερών από την παραλαβή της αίτησης, η υπηρεσία όφειλε να την παραδώσει στην Επιτροπή μαζί με τον σχετικό φάκελο και έναν ορισθέντα από τον προϊστάμενο εισηγητή για τη συζήτηση στην Επιτροπή. Στην έκθεσή του προς την Επιτροπή, ο εισηγητής όφειλε να υποβάλει λεπτομερή και καλά τεκμηριωμένη πρόταση σχετικά με το κατά πόσον το επίμαχο θέμα θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί διοικητικά. Η αίτηση πρέπει να περιλαμβάνει τα δικαιολογητικά του φορολογούμενου και την τεκμηρίωση. Σημαντικό είναι ότι η νομική δράση του φορολογούμενου απαιτούσε την εκ των προτέρων υποβολή αίτησης υπαγωγής στη διαδικασία διοικητικής επίλυσης διαφορών, η οποία είχε χαρακτήρα προσφυγής, εφόσον το ποσό της αμφισβητούμενης διαφοράς υπερέβαινε τα 300.000 ευρώ. Σε αντίθετη περίπτωση, η προσφυγή του φορολογούμενου θα κατέστησε απαράδεκτη. Η Επιτροπή Διοικητικής Επίλυσης Φορολογικών Διαφορών όφειλε να εκδώσει απόφαση και να την κοινοποιήσει στον φορολογούμενο εντός τεσσάρων (4) μηνών, λαμβάνοντας υπόψη την αίτηση, τα στοιχεία που παρείχε ο φορολογούμενος και τις γνωμοδοτήσεις της αρμόδιας φορολογικής αρχής. Η προσφυγή θεωρούνταν ότι είχε απορριφθεί από την Επιτροπή και ο φορολογούμενος ενημερωνόταν για την απόρριψη αυτή στο τέλος της προαναφερόμενης προθεσμίας, εάν, εντός της προθεσμίας των τεσσάρων (4) μηνών, δεν εξέδιδε και δεν ανακοίνωνε την απόφασή της. Εν κατακλείδι, το άρθρο 70Α του Ν. 2238/1994 κατέστησε απαραίτητη τη χρήση της ενδικοφανούς προσφυγής στο πλαίσιο της φορολογικής διαδικασίας για φορολογικές διαφορές άνω των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ. Αυτό αποτέλεσε μια πρωτοτυπία στον τομέα του φορολογικού δικαίου.

### **Άρθρο 70B του Νόμου 2238/1994 (Κ.Φ.Ε.)**

"Η διάταξη του άρθρου 70 Β εισήχθη στο Ν. 2238/1994 με την περίπτωση 1 της υποπαραγράφου Α.5 της παραγράφου Α του άρθρου 1 του Ν. 4152/2013 και είχε εφαρμογή σε πράξεις της φορολογικής αρχής που εκδίδονται από 1.8.2013 και μετά. Με την υιοθέτηση του άρθρου 70B, η κατάθεση ενδικοφανούς προσφυγής για όλες τις πράξεις των φορολογικών αρχών, ανεξαρτήτως ποσού, κατέστη απαραίτητη για την αποδοχή δικαστικής προσφυγής ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων". Ειδικότερα, ο υπόχρεος υποχρεούται να καταθέσει προσφυγή με την οποία να ζητά την επανεξέταση οποιασδήποτε πράξης της φορολογικής αρχής είχε εκδοθεί σε βάρος του στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας ενώπιον της Υπηρεσίας Εσωτερικής Επανεξέτασης της προηγούμενης Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων. Εντός τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίηση της πράξης, ο φορολογούμενος όφειλε να υποβάλει αίτηση στη φορολογική αρχή που την είχε εκδώσει, περιγράφοντας την αιτιολόγηση του αιτήματός του και τα δικαιολογητικά. Η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων οφείλει να παραλάβει την προσφυγή του υπόχρεου, μαζί με τα σχετικά έγγραφα και τις απόψεις της φορολογικής αρχής, εντός επτά (7) ημερών από την υποβολή της προσφυγής, προκειμένου η τελευταία να εκδώσει απόφαση. Εάν ο φορολογούμενος δεν υπέβαλε αίτημα για την καταβολή του αμφισβητούμενου ποσού μαζί με την προσφυγή, η φορολογική αρχή προσδιορίζει και καταβάλλει αμέσως το πενήντα τοις εκατό (50%) του αμφισβητούμενου ποσού της συναλλαγής. Εάν η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης αποφασίσει ότι η πληρωμή θα προκαλέσει ανεπανόρθωτη ζημία στον φορολογούμενο, μπορεί να αποφασίσει να καθυστερήσει την πληρωμή εντός είκοσι (20) ημερών και να κοινοποιήσει στον φορολογούμενο την απόφασή της. Η αίτηση αναστολής θεωρείται ότι απορρίφθηκε εάν η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης δεν εξέδωσε και δεν κοινοποίησε στον φορολογούμενο απόφαση σχετικά με την αίτηση αναστολής εντός είκοσι (20) ημερών από την υποβολή της αίτησης στη φορολογική αρχή.

Εντός εξήντα (60) ημερών από την υποβολή της προσφυγής, η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης εξέδωσε απόφαση, την οποία όφειλε να κοινοποιήσει στον φορολογούμενο. Η απόφαση λάμβανε υπόψη την προσφυγή, τα στοιχεία του φορολογούμενου, τις γνωμοδοτήσεις της αρμόδιας φορολογικής αρχής και κάθε άλλη σχετική πληροφορία. Ο φορολογούμενος οφείλει να εμφανιστεί αυτοπροσώπως σε ακρόαση, εάν υποβληθούν νέες πληροφορίες ή αναφερθούν νέα γεγονότα, και η

Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης μπορεί να καλέσει τον φορολογούμενο σε ακρόαση, εάν το κρίνει απαραίτητο. " Η προσφυγή τεκμαίρεται ότι έχει απορριφθεί και ο φορολογούμενος θεωρείται ότι έλαβε γνώση της απόρριψης αυτής κατά τη λήξη του προαναφερθέντος χρονικού περιορισμού, εάν η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης δεν εκδώσει ή κοινοποιήσει απόφαση στον φορολογούμενο εντός του χρονικού πλαισίου των εξήντα (60) ημερών. Η προθεσμία για τη λήψη απόφασης επί της προσφυγής παρατάθηκε σε εκατόν είκοσι (120) ημέρες σε περίπτωση προσφυγών που υποβλήθηκαν στην αρμόδια φορολογική αρχή πριν από τις 28.2.2014. Ενώ αν η απευθείας προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια κατά της καταλογιστικής πράξης της φορολογικής αρχής ήταν απαράδεκτη, ο φορολογούμενος μπορούσε να ασκήσει δικαστική προσφυγή κατά της απόφασης της Υπηρεσίας Εσωτερικής Επανεξέτασης ή της σιωπηρής απόρριψης της προσφυγής λόγω παρέλευσης της προθεσμίας για την έκδοση απόφασης. Θα πρέπει να τονιστεί ότι η φορολογική αρχή που είχε εκδώσει την πράξη καταλογισμού δεν επιτρεπόταν να αμφισβητήσει δικαστικά την απόφαση της Υπηρεσίας Εσωτερικής Επανεξέτασης"<sup>115</sup>.

#### **5.4 Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών**

Μια μοναδική αποκεντρωμένη υπηρεσία που ονομάζεται Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών (Δ.Ε.Δ.), όπου υποβάλλονται οι προσφυγές, υπάγεται στον Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.). "Με τις αρχικές διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 70B του Ν. 2238/1994, όπως προστέθηκε με την περίπτωση 1 της υποπαραγράφου Α5 της παραγράφου Α του άρθρου 1 του Ν. 4152/2013, και τις μεταγενέστερες διατάξεις του άρθρου 63 του Ν. 4174/2013, που αναφέρονται ειδικότερα παρακάτω, καθιερώθηκε ως Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων. Η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών αποτελούσε ειδική αποκεντρωμένη υπηρεσία σε επίπεδο Διεύθυνσης, η οποία υπαγόταν απευθείας στον Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας, και μετονομάστηκε και επαναπροσδιορίστηκαν τα καθήκοντα και η εσωτερική διάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων. Προκειμένου να επιταχυνθεί σημαντικά η είσπραξη των δημόσιων πόρων, ο νομοθέτης σκόπευε να απαλλάξει τα Διοικητικά Δικαστήρια

---

<sup>115</sup> Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου (Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.) και Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων (Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.)

από τον σημαντικό αριθμό υποθέσεων που μπορούσαν να διευθετηθούν απευθείας εντός της Διοίκησης"<sup>116</sup>.

Επιπλέον, στόχος ήταν η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών να λειτουργεί ως στάδιο ελέγχου των υποθέσεων πριν αυτές φτάσουν στο Διοικητικό Δικαστήριο, διασφαλίζοντας ότι θα φτάσουν εκεί με όλα τα θεμελιώδη ζητήματα επιλυμένα. Αυτό συνέβαλε στην επιτάχυνση της διοικητικής δίκης, πράγμα ιδιαίτερα σημαντικό υπό το πρίσμα των καθυστερήσεων που παρατηρούνται στην απονομή κυρίως της διοικητικής δικαιοσύνης. Οι διατάξεις του άρθρου 10 του Δ.ΟΡΓ.Α 1125859 ΕΞ2020/23.10.2020 (ΦΕΚ Β' 4738/26.10.2020) καθορίζουν τα καθήκοντα της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών. Εκτός από το κύριο καθήκον της να εξετάζει τις ενέργειες ή τις παραλείψεις των φορολογικών αρχών σε απάντηση σε προσφυγή φορολογούμενου, η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών έχει και διάφορα άλλα καθήκοντα. Σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 10 (πρώην άρθρο 66) του Νόμου 4174/2013 (Κ.Φ.Δ.), έχει ειδικά τα προσόντα να εξετάζει αιτήσεις αναστολής του πενήντα τοις εκατό (50%) του ποσού που αμφισβητείται στην προσφυγή, καθώς και να εξετάζει υποθέσεις που παραπέμπονται στη Φορολογική Διοίκηση από διοικητικό δικαστήριο προκειμένου να τηρηθεί η διαδικασία διοικητικής επίλυσης διαφορών. Στο τελευταίο σενάριο, η αρμόδια φορολογική αρχή παραπέμπει την υπόθεση στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών, χωρίς προηγουμένως να επιτρέψει στον υπεύθυνο να ασκήσει προσφυγή. Τέλος, σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 5 και 6 του άρθρου 46 του Ν. 4174/2013, η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών είχε την αρμοδιότητα να εξετάζει προσφυγές κατά πράξεων που προστατεύουν τα συμφέροντα του Δημοσίου. Αρμόδιος για την επίλυση των διαφορών που προκύπτουν από την εφαρμογή των παραγράφων 5 και 6 του άρθρου 46 του Ν. 4174/2013 είναι ο πρόεδρος του πρωτοβάθμιου διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας, ο οποίος λαμβάνει αποφάσεις χωρίς ένδικα μέσα, σύμφωνα με το στοιχείο δ' της παραγράφου 2 του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4446/2016 και ισχύει σήμερα.

"Από τη δημοσίευση του Νόμου 4446/2016 στις 22 Δεκεμβρίου 2016, οι πράξεις που προστατεύουν τα συμφέροντα του κράτους και οι οποίες αποτελούν αντικείμενο άμεσης δικαστικής προσφυγής ενώπιον του προέδρου του Διοικητικού Πρωτοδικείου δεν υπόκεινται πλέον στον έλεγχο της Διεύθυνσης Επίλυσης

---

<sup>116</sup> Άρθρο 63 παρ. 4 του Ν.4174/2013

Διαφορών". Τρεις (3) Υποδιευθύνσεις, δεκατρία (13) Τμήματα και ένα (1) Αυτοτελές Γραφείο συγκροτούν τη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών, η οποία έχει την έδρα της στο Νομό Αττικής. Στη Θεσσαλονίκη εδρεύει μία (1) Υποδιεύθυνση, τρία (3) Τμήματα και το Ανεξάρτητο Γραφείο. Ειδικότερα, στην Αθήνα εδρεύουν το Ανεξάρτητο Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης, το οποίο υπάγεται απευθείας στον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης, η Υποδιεύθυνση Επανεξέτασης Αθηνών (Τμήματα Α1 έως Α6 - Επανεξέταση) και η Υποδιεύθυνση Νομικών Υποθέσεων. Το Ανεξάρτητο Γραφείο Διοικητικής Υποστήριξης, το οποίο υπάγεται απευθείας στον Προϊστάμενο της Υποδιεύθυνσης, εδρεύει στη Θεσσαλονίκη. "Αποτελεί μέρος της Υποδιεύθυνσης Αναθεώρησης και Νομικής Υποστήριξης, η οποία περιλαμβάνει επίσης τα Τμήματα Α7 και Α8 για την Αναθεώρηση και το Τμήμα Β4 για τη Νομική Υποστήριξη. Για προσφυγές κατά πράξεων που έγιναν ή δεν έγιναν από 01.04.2015 και μετά από τις Δ.Ο.Υ. των Περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας και Ηπείρου, καθώς και από 01.08.2018 και μετά από τις Δ.Ο.Υ. της Περιφέρειας Θεσσαλίας και τη Δ.Ο.Υ. Λευκάδας, απευθύνονται στην Υποδιεύθυνση Επανεξέτασης και Νομικής Υποστήριξης, η οποία εδρεύει στη Θεσσαλονίκη"<sup>117</sup>.

### **5.5 Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας Ν. 4174/2013**

Τα τελευταία χρόνια γίνεται προσπάθεια εκσυγχρονισμού της φορολογικής διοίκησης και τροποποίησης της φορολογικής νομοθεσίας υπό το πρίσμα του δύσκολου οικονομικού περιβάλλοντος, της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και κυρίως του έθνους μας. Στόχος είναι να επιτευχθεί δίκαιη κατανομή του εισοδήματος και φορολογική δικαιοσύνη, ενώ παράλληλα να αποτραπεί η φοροδιαφυγή και η φοροαποφυγή. Με την εισαγωγή του νέου Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, Ν. 4172/2013), ο οποίος υιοθετεί βέλτιστες πρακτικές από όλο τον κόσμο και διαθέτει διατάξεις για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, έγινε ένα σημαντικό βήμα. Προκειμένου να δοθεί στο έθνος και στη φορολογική διοίκηση ένας σύγχρονος φορολογικός ελεγκτικός μηχανισμός που θα διασφαλίζει την είσπραξη των δημόσιων εσόδων και θα ενισχύει την εμπιστοσύνη και τη συνεργασία μεταξύ των φορολογουμένων και της διοίκησης, υιοθετήθηκε αργότερα ο νέος Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (Ν.

<sup>117</sup> Άρθρο 63 παρ. 4 του Ν. 4174/2013

4174/2013), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2014. Ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας ακολουθεί τις βέλτιστες πρακτικές από όλο τον κόσμο, είναι σαφής και κατανοητός και διευκολύνει τη συνεργασία των φορολογουμένων με τη διοίκηση. "Το άρθρο 63 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Ειδική Διοικητική Διαδικασία - Προσφυγή) εφαρμόζεται για όλες τις ρητές ή σιωπηρές ενέργειες των φορολογικών αρχών (Δ.Ο.Υ. και Ελεγκτικών Κέντρων) μετά την 1η Ιανουαρίου 2014, οι οποίες καλύπτονται από τον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (άρθρο 2 του Ν. 4174/2013) και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με τις διατάξεις του άρθρου 49 του Ν. 4223/2013, των περιπτώσεων 14, 15, 16 και 24 της υποπαραγράφου Δ2 της παραγράφου Δ του άρθρου πρώτου του Ν. 4254/2014, της παραγράφου 1B του άρθρου 232 του Ν. 4281/2014, του άρθρου 91 του Ν. 4316/2014, της παραγράφου 3 του άρθρου 47 του Ν. 4331/2015, της παραγράφου 16 του άρθρου 40 του Ν. 4410/2016, της παραγράφου 5 του άρθρου 18 του Ν. 4446/2016 και του άρθρου 68 του Ν. 4587/2018, καθώς και η αριθ. ΠΟΛ 1064/2017 Απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και η αριθ. ΠΟΛ 1069/2014 Εγκύκλιος του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων"<sup>118</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 63 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Ν. 4174/2013), ο φορολογούμενος που αμφισβητεί πράξεις ή παραλείψεις των φορολογικών αρχών που εκδίδονται ή πραγματοποιούνται σε βάρος του από την 1η Ιανουαρίου 2014 και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (άρθρο 2 του Ν. 4174/2013), πρέπει πρώτα να προσφύγει στα Διοικητικά Δικαστήρια και να υποβάλει αίτηση επανεξέτασης της πράξης ή της παράλειψης στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. "Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 4174/2013, ο Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας εφαρμόζεται στους ακόλουθους φόρους: α) Φόρος Εισοδήματος, β) Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ), γ) Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.ΙΑ), δ) Φόρος Κληρονομιών, Δωρεών, Γονικών Παροχών, Προικίων και Κερδών από Τυχερά Παίγνια, ε) φόροι, τέλη, εισφορές ή χρηματικές κυρώσεις που αναφέρονται στο Παράρτημα του Κ.Φ.Δ. και κάθε άλλος φόρος, τέλος, εισφορά ή χρηματική κύρωση για τη βεβαίωση ή είσπραξη των οποίων, κατά την έναρξη ισχύος του Κ.Φ.Δ., εφαρμόζονται ανάλογα οι αντίστοιχες διατάξεις των φορολογιών των περιπτώσεων α΄

---

<sup>118</sup> Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4174/2013



και β' και στ) χρηματικές κυρώσεις και τόκοι, οι οποίοι προβλέπονται από τον Κ.Φ.Δ."<sup>119</sup>.

Το άρθρο 63 του Κώδικα καθιστά σαφές ότι ο σκοπός της θέσπισης της διαδικασίας προσφυγής ήταν να παράσχει ένα προκαταρκτικό στάδιο επανεξέτασης των υποθέσεων που θα οδηγούνταν ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου μέσω δικαστικής προσφυγής. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τα άρθρα 63 και επόμενα του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, μπορεί να ασκηθεί έφεση κατά πράξεων για τις οποίες προβλεπόταν δικαστικός έλεγχος αμέσως ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου υπό το προηγούμενο καθεστώς. Επιπλέον, προσφυγή στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών ασκείται μόνο για πράξεις που οδηγούν σε ουσιαστικές διαφωνίες κατά τον προσδιορισμό της οικονομικής επιβάρυνσης (πράξεις επιβολής φόρου ή προστίμου) και όχι για πράξεις που λαμβάνονται κατά τη διαδικασία διοικητικής εκτέλεσης (ΣτΕ 2864/1996, 3354/1991). Η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών έχει κρίνει συχνά ότι οι προσφυγές κατά των ατομικών ειδοποιήσεων ληξιπρόθεσμων οφειλών είναι απαράδεκτες, διότι η διαφορά που προκύπτει από αυτές βρίσκεται στο στάδιο της διοικητικής εκτέλεσης (ΣτΕ 2999/2013, 1566/2012, οπότε κατά της πράξης αυτής δύναται να ασκηθεί μόνο ανακοπή σύμφωνα με τα άρθρα 217 επόμενα του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (Κ.Δ.Δ.) και 73 του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (Κ.Ε.Δ.Ε.). "Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με την παράγραφο 29 του άρθρου 66 του ν. 4646/2019, η οποία αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 2 του άρθρου 31 του ν. 4701/2020 με αναδρομική ισχύ από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του Ν. 4646/2019, μπορεί να ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή σύμφωνα με το άρθρο 63 του ν. 4174/2013 και μπορεί να ασκηθεί κατά της απορριπτικής απόφασης ή της σιωπηρής απόρριψης από την αρμόδια φορολογική αρχή, της αίτησης που υποβάλλεται από τους φορολογούμενους, με αντικείμενο ζητήματα αλληλέγγυας ευθύνης κατ' άρθρο 50 Ν.4174/2013 (Κ.Φ.Δ.)"<sup>120</sup>.

Όπως προαναφέρθηκε, από την ημερομηνία δημοσίευσης και εφαρμογής του Νόμου 4446/2016 και σύμφωνα με την περίπτωση δ της παραγράφου 2 του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, όπως τροποποιήθηκε με τον Νόμο 4446/2016 και ισχύει, δεν επιτρέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά πράξεων που

<sup>119</sup> Δ. ΟΡΓ. Δ 1112692 ΕΞ 2020: Επικαιροποίηση της ύλης του Εγχειριδίου Ερωτήσεων-Απαντήσεων σε Φορολογικά Θέματα, έκδοσης Ιουλίου 2020 | Forin.gr, σελ. 139

<sup>120</sup> Δ. ΟΡΓ. Δ 1112692 ΕΞ 2020: Επικαιροποίηση της ύλης του Εγχειριδίου Ερωτήσεων-Απαντήσεων σε Φορολογικά Θέματα, έκδοσης Ιουλίου 2020 | Forin.gr, σελ. 139

εκδίδονται από τις φορολογικές αρχές. Και τούτο διότι οι διαφορές αυτές υπάγονται στην αρμοδιότητα του προέδρου πρωτοδικών του διοικητικού δικαστηρίου. Ειδικότερα, είναι απίστευτα δυνατή η άσκηση άμεσης δικαστικής προσφυγής σε περιπτώσεις διαφωνιών που αφορούν την εφαρμογή των: άρθρων 13 και 14 του Ν. 2523/1997 "Διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου σε περίπτωση φοροδιαφυγής", "Μέτρα για τη διασφάλιση των οφειλών προς το Δημόσιο", παράγραφοι 5 και 6, και του άρθρου 1 του Ν. 4174/2013 "Μέτρα για τη διασφάλιση των οφειλών προς το Δημόσιο"<sup>121</sup>.

"Η διάταξη του άρθρου 35 του Νόμου 4174/2013 (Κ.Φ.Δ.) ορίζει επίσης ότι, κατά παρέκκλιση από το άρθρο 63 του ίδιου νόμου, ο φορολογούμενος μπορεί να ασκήσει απευθείας προσφυγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων κατά πράξεων προληπτικού προσδιορισμού φόρου, αλλά ότι δεν μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά της άρνησης των φορολογικών αρχών να απορρίψουν το αίτημα του φορολογούμενου να μεταφέρει τη φορολογική του κατοικία- αντίθετα, το μόνο ένδικο μέσο που έχει στη διάθεσή του ο φορολογούμενος είναι η υποβολή αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (σχετ. η αριθ. ΠΟΛ 1234/14-12-2018 εγκύκλιος του Διοικητή της Α.Α.Δ.Ε.). Στο σημείο αυτό, είναι κρίσιμο να τονιστεί ότι δεν είναι επιτρεπτή ούτε η άσκηση δικαστικής προσφυγής απευθείας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ούτε η άσκηση οποιασδήποτε άλλης διοικητικής προσφυγής ως απάντηση σε ενέργειες της φορολογικής διοίκησης για τις οποίες επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής"<sup>122</sup>.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Ν. 4174/2013) ή του άρθρου 63 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά πράξεων ή παραλείψεων των φορολογικών αρχών εντός τριάντα (30) ημερών που αρχίζουν από την ημερομηνία κοινοποίησης της πράξης ή της παράλειψης στο κοινό ή από την ημερομηνία πραγματοποίησής της, αντίστοιχα. Το ισχύον όριο είναι εξήντα (60) ημέρες, ιδίως για τους φορολογικούς κατοίκους εξωτερικού. "Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 50 του Ν. 4174/2013, όπως αναριθμήθηκε με το άρθρο 67 παρ. 3 του Ν. 4646/2019, η σχετική προθεσμία για τους τελευταίους κύριους ή μικρούς κύριους ή επικαρπωτές ή επικαρπωτές ή δικαιούχους του ακινήτου, οι οποίοι ευθύνονται εις ολόκληρο μαζί με

<sup>121</sup> Δ. ΟΡΓ. Δ 1112692 ΕΞ 2020: Επικαιροποίηση της ύλης του Εγχειριδίου Ερωτήσεων-Απαντήσεων σε Φορολογικά Θέματα, έκδοσης Ιουλίου 2020 | Forin.gr, σελ. 139

<sup>122</sup> Δ. ΟΡΓ. Δ 1112692 ΕΞ 2020: Επικαιροποίηση της ύλης του Εγχειριδίου Ερωτήσεων-Απαντήσεων σε Φορολογικά Θέματα, έκδοσης Ιουλίου 2020 | Forin.gr, σελ. 139

τους υπόχρεους για την καταβολή του ΕΝ.Φ.Ι.Α. που βαρύνει το δικαίωμα που απέκτησαν, είναι εξήντα (60) ημέρες από την κοινοποίηση με συστημένη επιστολή της σχετικής πράξης της Φορολογικής Διοίκησης. Επισημαίνεται ότι η ανωτέρω προθεσμία για την υποβολή ενδικοφανούς προσφυγής στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών έχει ανασταλεί από την 1η Αυγούστου έως και την 31η Αυγούστου, σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 63, παρ. 1, περ. γ του Ν. 4174/2013. Η φορολογική αρχή που εξέδωσε ή παρέλειψε να εκδώσει την αμφισβητούμενη πράξη είναι αυτή στην οποία θα πρέπει να αποσταλεί η ενδικοφανής προσφυγή<sup>123</sup>.

Μια φορολογική αρχή διαφορετική από εκείνη που εξέδωσε την πράξη ή την παράλειψη μπορεί να παραλάβει την προσφυγή- ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κ.Δ.Δ, στοιχείο α), η αναρμόδια αρχή υποχρεούται να διαβιβάσει την προσφυγή στην αρμόδια αρχή εντός τριών ημερών και να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο. Ανεξάρτητα από την αναρμοδιότητά της, η αρχή στην οποία εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να παραλάβει την προσφυγή, εάν αυτή εκδόθηκε από την εν λόγω αρχή. Εντός επτά (7) ημερών από την παραλαβή της προσφυγής, η φορολογική αρχή που την παρέλαβε οφείλει να τη διαβιβάσει, μαζί με τα δικαιολογητικά και τις γνωμοδοτήσεις της, στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών, προκειμένου αυτή να εκδώσει απόφαση. Στο σημείο αυτό, είναι κρίσιμο να επισημάνουμε ότι από τις 09/05/2018, η προσφυγή μπορεί να υποβληθεί ηλεκτρονικά. Η δυνατότητα αυτή συμπεριλήφθηκε πιλοτικά για τις ενέργειες ή τις παραλείψεις της Διεύθυνσης Φορολογικής Διοίκησης. Στόχος είναι να επεκταθεί και να συμπεριλάβει τις πράξεις ή τις αδράνειες όλων των Δ.Ο.Υ. Με τη χρήση των μοναδικών κωδικών πρόσβασης του φορολογούμενου στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες TAXISnet, η ηλεκτρονική υποβολή γίνεται μέσω της ιστοσελίδας της Α.Α.Δ.Ε.<sup>124</sup>.

Η προσφυγή πρέπει να αιτιολογείται και να τεκμηριώνεται πλήρως. Ο προσφεύγων πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία επικοινωνίας του, συμπεριλαμβανομένου του ακριβούς ονοματεπώνυμου του, την προσβαλλόμενη πράξη, την αιτιολόγηση της συμπεριφοράς του, συμπεριλαμβανομένων τυχόν αποδεικτικών στοιχείων, τη διεύθυνση στην οποία θα κοινοποιηθεί η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών, καθώς και όλους τους σχετικούς λόγους, ισχυρισμούς και έγγραφα. Θα πρέπει να τονιστεί ότι ο φορολογούμενος πρέπει να ενημερώσει

<sup>123</sup> Άρθρο 63 παρ. 1 εδ. ε' Ν.4174/2013 και ΠΟΛ 1157/2016

<sup>124</sup> ΠΟΛ 1076/23.04.2018 Απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων «Ηλεκτρονική υποβολή ενδικοφανών προσφυγών και αιτημάτων αναστολής του άρθρου 63 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013)»

εγγράφως τη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών εάν τα στοιχεία επικοινωνίας του αλλάξουν μετά την υποβολή προσφυγής- διαφορετικά, οι ειδοποιήσεις θα αποστέλλονται σύμφωνα με τα στοιχεία που έδωσε αρχικά. Για να γίνουμε πιο συγκεκριμένοι, κατά την υποβολή της προσφυγής, ο φορολογούμενος πρέπει επίσης να υποβάλει όλα τα δικαιολογητικά, ένα ηλεκτρονικό αρχείο (CD ή USB) που περιέχει την προσφυγή, την αίτηση αναστολής, εάν υποβλήθηκε αυτοτελώς, και όλα τα δικαιολογητικά, καθώς και μια υπεύθυνη δήλωση σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν. 1599/1986 που αναφέρει λεπτομερώς τα ακριβή στοιχεία που περιέχονται στο ηλεκτρονικό αρχείο<sup>125</sup>.

Η προσφυγή, η αίτηση αναστολής και όλα τα σχετικά έγγραφα πρέπει να υποβάλλονται ηλεκτρονικά κατά την υποβολή της προσφυγής ή της αίτησης αναστολής (.pdf ή .zip). Εντός δύο (2) εργάσιμων ημερών από την ηλεκτρονική υποβολή της προσφυγής και της αίτησης αναστολής, ο αιτών μπορεί να αποστείλει τα έγγραφα σε φυσική μορφή, εάν δεν είναι δυνατή η ηλεκτρονική επεξεργασία τους. Τόσο η προσφυγή όσο και η αίτηση αναστολής πρέπει να είναι υπογεγραμμένες από τον αιτούντα για να είναι έγκυρες, επομένως πρέπει να σαρωθούν πριν από την υποβολή τους<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Άρθρο 2 παρ. 6 ΠΟΛ 1064/27.04.2017 Απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων

<sup>126</sup> ΠΟΛ 1076/23.04.2018 Απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων «Ηλεκτρονική υποβολή ενδικοφανών προσφυγών και αιτημάτων αναστολής του άρθρου 63 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013)»

## Κεφάλαιο 6<sup>ο</sup>

### Μελέτη Περίπτωσης- Αρμοδιότητα Χρηστής Διοίκησης ΑΑΔΕ

#### 6.1 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Η "ανθρώπινη πλευρά της δημόσιας διοίκησης" αναφέρεται ως η αλληλεπίδραση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων οργανισμών. Σε κάθε περίπτωση, για να είναι επιτυχής μια σύγχρονη δημοκρατία, οι εκλεγμένοι ηγέτες πρέπει να αντιμετωπίζουν τους πολίτες με σεβασμό και ενσυναίσθηση. Αν και η εισαγωγή της τεχνολογίας στον "γραφειοκρατικό λαβύρινθο" της δημόσιας διοίκησης συνεχίζεται εδώ και χρόνια, οι κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο εξακολουθούν να μην είναι σίγουρες για το αν ο "μίτος" που ξετυλίγουν θα οδηγήσει στη σωστή έξοδο, αυτή που θα παρέχει τις καλύτερες υπηρεσίες και την ικανοποίηση των πολιτών. Η τεχνολογία είναι μόνο το μέσο, και αν δεν χρησιμοποιείται κατάλληλα, χάνει την αξία της. Αυτό είναι σίγουρο. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση είναι ο εκσυγχρονισμός του κράτους και της δημόσιας διοίκησης με όχημα τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ), με στόχο τον ριζικό μετασχηματισμό των υφιστάμενων διαδικασιών και την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, ώστε να καταστεί η διοίκηση πιο αποτελεσματική και αποδοτική, να διασφαλιστεί η ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών και να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή των πολιτών (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης της Ελλάδας). Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση ορίζεται ως "η χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στις δημόσιες διοικήσεις, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες, για τη βελτίωση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών και των δημοκρατικών διαδικασιών, καθώς και για την ενίσχυση της υποστήριξης των δημόσιων πολιτικών", σύμφωνα με τον επίσημο ορισμό που παρέχει η ΕΕ. Η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ της κυβέρνησης και των δημόσιων οργανισμών έχει ως αποτέλεσμα την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών σε μια εποχή παγκόσμιας λιτότητας και ενώ οι κρατικοί προϋπολογισμοί περικόπτονται συνεχώς. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα νέες μορφές επικοινωνίας και υπηρεσιών για τους πολίτες, μείωση της γραφειοκρατίας και ενίσχυση της αξιοπιστίας της διοίκησης<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> ΜακΚουέλ Ν. και Βιντάλ Σ., (2001). Σύγχρονα Μοντέλα Επικοινωνίας: για τη μελέτη της μαζικής επικοινωνίας, Αθήνα: Καστανιώτης

Με τον τρόπο αυτό, οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων μέσω διαβουλεύσεων και ανατροφοδότησης με τη χρήση της τεχνολογίας του διαδικτύου. Οι πολίτες είναι σε θέση να διαμορφώνουν τις δημόσιες υπηρεσίες και να συμβάλλουν στη δημιουργία νέων, ιδίως μέσω της χρήσης των κοινωνικών δικτύων που επιτρέπουν την άμεση επικοινωνία. Δεδομένης της προσβασιμότητάς τους σε όλες σχεδόν τις κοινωνικές ομάδες και της ταχύτητας με την οποία μπορούν να προσφέρουν στους χρήστες τους πληροφορίες, τα κοινωνικά δίκτυα είναι από τα πιο δημοφιλή μέσα επικοινωνίας. Είναι επίσης κατάλληλα για την παροχή σωστών πληροφοριών και δεδομένων λόγω της σχεδόν ελεύθερης χρήσης τους. Στην πραγματικότητα, όπως επισημαίνει σε άρθρο της η Ines Mergel<sup>128</sup>, το καλύτερο δυνατικό επίπεδο αλληλεπίδρασης μεταξύ πολιτών και κυβέρνησης μπορεί να επιτευχθεί μέσω των κοινωνικών μέσων. Υποστηρίζει ότι οι άνθρωποι κάνουν περισσότερα από το να διαβάζουν απλώς τις πληροφορίες στους επίσημους ιστότοπους και να αφήνουν σχόλια. Δεν λαμβάνουν απλώς παθητικά τις διαδικτυακές ενημερώσεις από την κυβέρνηση ή άλλους δημόσιους φορείς- επικοινωνούν ενεργά σχολιάζοντας το περιεχόμενό τους και αναζητούν ευκαιρίες για πρόσθετη κυβερνητική εμπλοκή. Το υψηλότερο επίπεδο συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια διοίκηση και διακυβέρνηση, σύμφωνα με την Mergel, επιτυγχάνεται όταν οι άνθρωποι συμβάλλουν ενεργά με τις δικές τους απόψεις και αναλαμβάνουν δράση ακόμη και όταν βρίσκονται "εκτός σύνδεσης", εκφράζοντας τις απόψεις τους σε διάφορες πλατφόρμες κοινωνικής δικτύωσης<sup>129</sup>.

Στο έθνος μας καταβάλλεται σημαντική προσπάθεια σε κυβερνητικό επίπεδο για την ενίσχυση της χρήσης των ΤΠΕ από ιδιώτες, οργανισμούς και τον δημόσιο τομέα, υποστηρίζοντας τις προσπάθειες για τη δημιουργία εγχώριας ψηφιακής προστιθέμενης αξίας. Η Ελλάδα υπολείπεται κατά πολύ των κριτηρίων αναφοράς που θέτει το Ευρωπαϊκό Ψηφιακό Θεματολόγιο, όπως αποδεικνύεται από τα χαμηλά ποσοστά ευρυζωνικής διείσδυσης, τακτικής χρήσης του διαδικτύου, ηλεκτρονικού εμπορίου και ηλεκτρονικών προμηθειών. Η τεχνολογική ανάπτυξη ευνοεί τη γρήγορη και σημαντική ανάπτυξη τόσο στον κοινωνικό όσο και στον οικονομικό τομέα. Επηρεάζει σημαντικά τόσο την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας όσο και την ευημερία του πληθυσμού της. Ωστόσο, οι προσπάθειες ψηφιακού μετασχηματισμού

---

<sup>128</sup> Mergel, I. (2013). *Social media in the public sector*, San Francisco: Jossey- Bass.

<sup>129</sup> ΜακΚουέλ Ν. και Βιντάλ Σ., (2001). *Σύγχρονα Μοντέλα Επικοινωνίας: για τη μελέτη της μαζικής επικοινωνίας*, Αθήνα: Καστανιώτης

της Ελλάδας δεν έχουν αποδώσει πάντοτε τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η σπατάλη πόρων και οι αναποτελεσματικές υπηρεσίες προέκυψαν από την έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού και την εμπλοκή πολλών οργανισμών στην αντιμετώπιση των προβλημάτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, από τον σχεδιασμό έως την εφαρμογή, από τον δημόσιο υπάλληλο έως τον πολίτη. Πολλές φορές έγιναν προσπάθειες ενσωμάτωσης επιτυχημένων πρακτικών από άλλα έθνη χωρίς να ληφθούν υπόψη οι κοινωνικές αντιλήψεις, ο πολιτισμός, οι σχέσεις παραγωγής και, γενικά, οι μοναδικές πτυχές του κοινωνικού και οικονομικού πλαισίου της χώρας. Ως αποτέλεσμα, οι πρακτικές αυτές δεν παρήγαγαν τα καλύτερα αποτελέσματα και εγκαταλείφθηκαν<sup>130</sup>.

"Προκειμένου να εξυπηρετήσει καλύτερα τους κατοίκους, η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να απελευθερωθεί από τις γραφειοκρατικές δυσλειτουργίες του παρελθόντος, γεγονός που καθιστά αναγκαία την ανάπτυξη ενός κοινού οράματος για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Δημόσιας Διοίκησης. Ένας στόχος που περιορίζεται και υποστηρίζεται από την πολιτική βούληση των αρμόδιων κυβερνώντων και μη κυβερνώντων. Αντί για διάφορες, μεμονωμένες δραστηριότητες μεταξύ των υπηρεσιών, απαιτείται η χρήση μιας ενιαίας, κεντρικής προσέγγισης αναπτυξιακού σχεδίου". Πριν από τη δημιουργία του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης στις 8 Ιουλίου 2019, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η ψηφιακή πολιτική και οι υπηρεσίες προς τους πολίτες στεγάζονταν σε ξεχωριστές οργανωτικές οντότητες. Ως εκ τούτου, βελτιώνοντας την ποιότητα και μειώνοντας το κόστος των υπηρεσιών, αυτή η νεοαναπτυχθείσα δομή του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του κατακερματισμού των μονάδων και των συστημάτων. Στόχος είναι η διαλειτουργικότητα σε όλα τα επίπεδα. Ωστόσο, εμπόδιο σε όλα αυτά αποτελεί, αφενός, η πολυπλοκότητα της ελληνικής νομοθεσίας, η οποία χαρακτηρίζεται από νομοθετικά κενά και ασάφειες, έλλειψη κωδικοποίησης και αντικρουόμενες διατάξεις. Από την άλλη πλευρά, λόγω της έλλειψης χρηματοδότησης και της απουσίας σχεδίου βιωσιμότητας του έργου, αυτό συνήθως σταματά να συντηρείται και να επικαιροποιείται μόλις εξαντληθεί η αρχική χρηματοδότηση, με αποτέλεσμα να καθίσταται παρωχημένο και δυσλειτουργικό.

---

<sup>130</sup> Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση – ΕΣΠΑ 2014-2020  
<https://www.espa.gr/el/Pages/DictionaryFS.aspx?item=247>

"Μια νέα ψηφιακή εποχή για το έθνος εγκαινιάστηκε με την υιοθέτηση ψηφιακής τεχνολογίας από την ελληνική κρατική διοίκηση για τον εκσυγχρονισμό της, συμπεριλαμβανομένης της ιστοσελίδας ΕΡΜΗΣ, του προγράμματος Δι@ύγεια για την προώθηση της διαφάνειας και του συστήματος οικονομικών υπηρεσιών TAXIS. Όμως, με την πάροδο του χρόνου, ακόμη και αυτά τα προγράμματα σταμάτησαν να ενημερώνονται και να εκσυγχρονίζονται λόγω έλλειψης χρηματοδότησης και έλλειψης κεντρικού σχεδιασμού για τη λειτουργία, τη βιωσιμότητα και τη συνέχεια του έργου"<sup>131</sup>.

## 6.2 Διαδικτυακές Πύλες

### Διαδικτυακή πύλη “ΕΡΜΗΣ”

Για την ενημέρωση των ιδιωτών και των επιχειρήσεων, καθώς και για την παροχή ασφαλών υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, χρησιμεύει ως η μοναδική κυβερνητική διαδικτυακή πύλη της Δημόσιας Διοίκησης. Χρηματοδοτήθηκε από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (εφεξής ΕΠ) "Κοινωνία της Πληροφορίας" στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ και στοχεύει στον γενικότερο εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και στην παροχή υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας προς τον πολίτη. Παρέχει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις πρόσβαση σε ολοκληρωμένες πληροφορίες για όλες τις αλληλεπιδράσεις τους με τη δημόσια διοίκηση, είτε αυτές πραγματοποιούνται αυτοπροσώπως είτε ηλεκτρονικά. Παρέχονται επίσης επιλεγμένες υπηρεσίες ηλεκτρονικών συναλλαγών. Λειτουργεί σε τρεις κύριους άξονες και μπορεί να θεωρηθεί ως το ηλεκτρονικό πολυκατάστημα της Δημόσιας Διοίκησης.

- Πληροφοριακή υποστήριξη: Ολοκληρωμένη συλλογή και οργάνωση των πληροφοριών που απαιτούνται από το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης και διάθεσή τους στο Διαδίκτυο για την αξιόπιστη ενημέρωση των πολιτών και των επιχειρήσεων σχετικά με τις συναλλαγές τους και την αλληλεπίδρασή τους με τον κρατικό μηχανισμό.
- Παροχή διαλειτουργικότητας: Πλήρης υποστήριξη της επικοινωνίας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης. Προκειμένου οι εγγεγραμμένοι πελάτες να χρησιμοποιούν ποικίλες ηλεκτρονικές υπηρεσίες και να λαμβάνουν το απαραίτητο πιστοποιητικό/βεβαίωση στο ηλεκτρονικό

---

<sup>131</sup> Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση – ΕΣΠΑ 2014-2020  
<https://www.espa.gr/el/Pages/DictionaryFS.aspx?item=247>



τους ταχυδρομείο, η διαλειτουργικότητα συνδέεται επίσης με τη δημιουργία εφαρμογών για την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικών συναλλαγών από ένα κεντρικό σημείο.

- Ασφάλεια συναλλαγών: Παροχή ασφαλών υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε κάθε επίπεδο με τη χρήση κλιμακούμενων μεθόδων ψηφιακής αυθεντικοποίησης.

### **Πρόγραμμα “ΔΙ@ΥΓΕΙΑ”**

Η ιδέα της διαφάνειας επεκτείνεται για πρώτη φορά στην Ελλάδα σε ολόκληρη τη Δημόσια Διοίκηση. Το πρόγραμμα, το θεσμικό πλαίσιο του οποίου ορίζεται από το Νόμο 3861/2010, ΦΕΚ Α' 112/13/07/2010, που δίνει πλέον εντολή για την ανάρτηση νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο, συντονίζεται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΕΣΑΗΔ). Οι δραστηριότητες αυτές πιστοποιούνται μόλις ολοκληρωθεί η ανάρτηση και δίνεται Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ). Είναι προφανές ότι οι πράξεις αυτές δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν χωρίς να αναρτηθούν στον ιστότοπο του προγράμματος. Ωστόσο, η ανάρτηση των πράξεων και η οργάνωση της αναζήτησης πληροφοριών δεν θίγει τους κανονισμούς για την προστασία της ιδιωτικής ζωής των ατόμων κατά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και δεν δημοσιεύει πράξεις που περιέχουν ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, όπως ορίζεται από τη σχετική νομοθεσία. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση του Προγράμματος Δι@ύγεια για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η οποία συνδυάζει το σχετικό θεσμικό πλαίσιο, τις επιχειρηματικές λειτουργίες του δημόσιου τομέα και τα απαιτούμενα τεχνολογικά εργαλεία, αποτελεί τη σημαντικότερη καινοτομία του. Βασίζεται σε μια στρατηγική αιχμής που δίνει έμφαση στην εφαρμογή "ανοικτού περιεχομένου" και "ανοικτής αρχιτεκτονικής", επιτρέποντας σε ενδιαφερόμενα άτομα και οργανισμούς να δημιουργήσουν εφαρμογές προστιθέμενης αξίας χρησιμοποιώντας το ανοικτό υλικό του προγράμματος. Αξιοποιώντας τις τρέχουσες υποδομές, το πρόγραμμα Διαύγεια δημιουργήθηκε με τη χρήση λογισμικού ανοικτού κώδικα και στεγάζεται στο Εθνικό Δίκτυο Έρευνας και Τεχνολογίας<sup>132</sup>.

<sup>132</sup> Open Government Partnership – Υφιστάμενες Δράσεις – Πρόγραμμα Δι@ύγεια  
<http://et.diavgeia.gov.gr>

Οι κύριοι στόχοι του προγράμματος είναι η διασφάλιση της διαφάνειας, η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης, η καταπολέμηση της διαφθοράς, η ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών να συμμετέχουν στην κοινωνία της πληροφορίας και η διασφάλιση ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται από απλούς πολίτες ανεξάρτητα από την εξοικείωσή τους με την εσωτερική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

### **Διαδικτυακή πύλη “TAXISnet”**

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν σημαντικά προβλήματα όπως η γραφειοκρατία, η πολυπλοκότητα του νόμου και η φοροδιαφυγή, ένα από τα σημαντικότερα πληροφοριακά συστήματα του δημόσιου τομέα, το TAXIS (Tax Information System), τέθηκε σε εφαρμογή στα μέσα της δεκαετίας του 1990 στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού της φορολογικής διοίκησης. Το έργο χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠ "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ" του 2ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Από το 1998, η ΔΟΥ Μοσχάτου το ξεκίνησε ως πιλοτικό πρόγραμμα και σημείωσε μεγάλη επιτυχία. Στη συνέχεια, το Υπουργείο Οικονομικών προχώρησε στη σταδιακή δικτύωση και διασύνδεση των άλλων ΔΟΥ σε όλη την επικράτεια. Όλες οι συναλλαγές που σχετίζονται με τη φορολογία θα διέπονταν από ένα από τα πληρέστερα πληροφοριακά συστήματα, το δίκτυο Taxis. Στις Οικονομικές Υπηρεσίες του Υπουργείου, περισσότεροι από 7.000 υπολογιστές εγκαταστάθηκαν σε όλη την ανάπτυξη για να εξασφαλίσουν υψηλή αποτελεσματικότητα, ασφάλεια των συναλλαγών και ταυτόχρονη εξυπηρέτηση χιλιάδων πολιτών<sup>133</sup>. Ακόμη και τα πιο φιλόδοξα αναπτυξιακά σχέδια, ωστόσο, καθίστανται παρωχημένα όταν δεν προσαρμόζονται στις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις του πληθυσμού και, ευρύτερα, της κοινωνίας και της οικονομίας ενός έθνους. Το Υπουργείο Οικονομικών ήταν ικανοποιημένο από τις τότε δυνατότητές του και δεν προχώρησε στον τεχνικό και υλικό επανασχεδιασμό του για πολλά χρόνια μετά την εφαρμογή του πρωτοποριακού, για τα ελληνικά δεδομένα, συστήματος Taxis. Χωρίς την κατάλληλη τεχνολογική υποστήριξη στη διάθεσή τους και χρησιμοποιώντας απαρχαιωμένους υπολογιστές και λογισμικά, το ανθρώπινο δυναμικό της Φορολογικής Διοίκησης έπρεπε να

---

<sup>133</sup> Open Government Partnership –Υφιστάμενες Δράσεις – Πρόγραμμα Δι@ύγεια  
<http://et.diavgeia.gov.gr>

ανταποκρίνεται στις διαρκώς μεταβαλλόμενες απαιτήσεις του κράτους, γεγονός που καθιστούσε το έργο τους αναποτελεσματικό και δαπανηρό<sup>134</sup>.

Τέλος, αναπτύχθηκε η διαδικτυακή πύλη TAXISnet της ΓΓΠΣ, η οποία υποστηρίζεται λειτουργικά και παραγωγικά από την Α.Α.Δ.Ε. και τεχνικά από τη ΓΓΠΣ, προκειμένου να καταστεί δυνατή η πλήρης αξιοποίηση των συστημάτων TAXIS. Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις μπορούν να επικοινωνούν με τη ΓΓΠΣ και να υποβάλλουν δηλώσεις εισοδήματος και ΦΠΑ ηλεκτρονικά μέσω του συστήματος Taxisnet χωρίς να χρειάζεται να παρευρίσκονται φυσικά στις ΔΟΥ. Καταβάλλονται προσπάθειες για τον εξορθολογισμό των διαδικασιών, τον εκσυγχρονισμό του φορολογικού συστήματος και τη μείωση της γραφειοκρατίας. Προκειμένου να διασφαλιστεί η αντικειμενικότητα, η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών, εφαρμόζονται νέες εφαρμογές σε διάφορους τομείς, όπως το εισόδημα, ο ΦΠΑ, ο ΦΜΑΠ, η επαλήθευση και η διασταύρωση φορολογικών δεδομένων κ.λπ. Οι εφαρμογές αυτές, μαζί με τη δημιουργία του Μητρώου για κάθε οικονομικά ενεργό Έλληνα πολίτη, συνθέτουν το φορολογικό προφίλ. Αποτρέπεται κάθε είδους υποκειμενικότητα ή αυθαιρεσία λόγω της τυποποίησης των μεθόδων. Και ενώ το Taxis, ένα back-office φορολογικό σύστημα, χρησιμοποιείται ιστορικά μόνο από τους φορολογικούς υπαλλήλους, το Taxisnet προσφέρει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις ένα εναλλακτικό μέσο για την ηλεκτρονική διεκπεραίωση συναλλαγών με τις φορολογικές αρχές<sup>135</sup>.

### 6.3 Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων

Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ.) είναι κυρίως υπεύθυνη για τον τεχνολογικό πυλώνα του δημοσίου τομέα, ο οποίος εισάγει και προωθεί την τεχνολογία της πληροφορίας και των επικοινωνιών στις διοικητικές λειτουργίες και παρέχει ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την επίτευξη αποτελεσματικής και φιλικής προς τον πολίτη δημόσιας διοίκησης<sup>136</sup>.

Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων συστάθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών με το Π.Δ. 61/1997 και αποτελεί τη συνέχεια του Κέντρου

<sup>134</sup> Λαζαρέτου, Θ., (2020) «Ψηφιακή μεταρρύθμιση στη φορολογική διοίκηση» <https://left.gr/news/psifiaki-metarrythmisi-sti-forologiki-dioikisi>

<sup>135</sup> Λαζαρέτου, Θ., (2020) «Ψηφιακή μεταρρύθμιση στη φορολογική διοίκηση» <https://left.gr/news/psifiaki-metarrythmisi-sti-forologiki-dioikisi>

<sup>136</sup> Αποστολάκης Ι., Λούκης Ε., Χάλαρης Ι., Ψηφιακή Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2022, Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ 416-418

Πληροφορικής του Υπουργείου Οικονομικών (ΚΕ.Π.Υ.Ο.) Σύμφωνα με το Π.Δ. 142/2017, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων αποτελείται από δύο (2) Γενικές Διευθύνσεις, πέντε (5) Διευθύνσεις, δεκαέξι (16) Τμήματα και δύο (2) Αυτοτελή Τμήματα. Η εν λόγω υπηρεσία στελεχώνεται από τριακόσιους είκοσι (320) υπαλλήλους, οι οποίοι στο σύνολό τους διαθέτουν σημαντική εμπειρία και ιδιαίτερα αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα<sup>137</sup>.

"Κύρια αποστολή της είναι η αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών για τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη και την παραγωγική λειτουργία εφαρμογών πληροφορικής για τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών και της ευρύτερης δημόσιας διοίκησης.

Ειδικότερα, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων διαχειρίζεται τα πληροφοριακά συστήματα περίπου σαράντα (40) φορέων της δημόσιας διοίκησης, με τους οποίους έχει συνάψει συμφωνητικά συνεργασίας (Service Level Agreements). Όσον αφορά στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η Γ.Γ.Π.Σ. υποστηρίζει συνεχώς την απρόσκοπτη λειτουργία των ιδιαίτερα κρίσιμων ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων που αυτή διαχειρίζεται, όπως είναι το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα φορολογίας - Taxis και Taxisnet, το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα Τελωνείων - Icisnet, το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα ελεγκτικών υπηρεσιών - Elenxis, το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα του Γενικού Χημείου του Κράτους, το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα διοικητικής πληροφόρησης - Mis καθώς και το Κέντρο Εξυπηρέτησης Φορολογούμενων. Επιπλέον, στις αρμοδιότητές της συγκαταλέγεται η λειτουργία των συστημάτων μισθοδοσίας και απονομής συντάξεων για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων καθώς και η λειτουργία του δημοσιονομικού συστήματος του κράτους και του συστήματος διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας"<sup>138</sup>.

Παράλληλα, η Γ.Γ.Π.Σ. κατευθύνει, παρακολουθεί και ελέγχει τη λειτουργία και το έργο των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτήν και υποστηρίζει όλες τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών σε θέματα πληροφορικής για την αποτελεσματικότερη άσκηση του έργου τους. Οι παραπάνω δράσεις υλοποιούνται πρωτίστως με σεβασμό στο απόρρητο της φορολογικής πληροφορίας και των

---

<sup>137</sup> Λεπτομέρειες σχετικά με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων βλέπε στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.gsis.gr>

<sup>138</sup> Λεπτομέρειες σχετικά με το όραμα, την αποστολή, τους στόχους και τις δράσεις της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων βλέπε στον διαδικτυακό της τόπο: <http://www.gsis.gr>

προσωπικών δεδομένων καθώς και με την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών ασφαλείας που βασίζονται σε διεθνή πρότυπα και καλές πρακτικές.

Επιπρόσθετα, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων δημιουργεί και διαχειρίζεται ένα ενιαίο πληροφοριακό δίκτυο για την ασφαλή και ελεγχόμενη διακίνηση της φορολογικής πληροφορίας μεταξύ των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών αλλά και το διασυνδέει με άλλα διοικητικά δίκτυα, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό τη διαλειτουργικότητά τους. Η ηλεκτρονική διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων της Γ.Γ.Π.Σ. αποσκοπεί στην διαλειτουργικότητα με άλλα συστήματα της δημόσιας διοίκησης και με άλλους φορείς με σκοπό την αυτόματη ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών σχετικά με τις οικονομικές συναλλαγές, με τα περιουσιακά στοιχεία, το βιοτικό επίπεδο και, εντέλει, τη ικανότητα των φορολογούμενων να καταβάλλουν φόρους. Αυτή η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων και των διαδικασιών του Υπουργείου Οικονομικών με άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης παρέχει ελέγχους και διασταυρώσεις για τον συνεχή εμπλουτισμό του ηλεκτρονικού φορολογικού φακέλου, προσαρμοσμένο σε κάθε πολίτη και συντελεί ουσιαστικά στην ενίσχυση του φορολογικού συστήματος<sup>139</sup>.

Απ' την άλλη μεριά, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων παρέχει σύγχρονες ηλεκτρονικές υπηρεσίες όχι μόνο προς το Υπουργείο Οικονομικών και τις δημόσιες αρχές αλλά και προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, επιτρέποντας τους να πραγματοποιούν συναλλαγές με φορολογούμενους ηλεκτρονικά χωρίς γεωγραφικές ανισότητες. Συγκεκριμένα, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων δημιουργεί πληροφοριακά συστήματα που συνεργάζονται άμεσα με το κοινό, με στόχο την αναβάθμιση και τη συνεχή βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχει. Αξιοποιώντας τις φορολογικές πληροφορίες του Υπουργείου Οικονομικών και τις δυνατότητες του διαδικτύου, το πληροφοριακό σύστημα διευρύνει τις δυνατότητες ηλεκτρονικών συναλλαγών, ηλεκτρονικών πληρωμών και υπηρεσιών για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών. Επιπλέον, η Γ.Γ.Π.Σ. παρέχει υπηρεσίες πληροφόρησης σε πολίτες και επιχειρήσεις, συμβάλλοντας στην άμεση ηλεκτρονική ενημέρωση τόσο των

---

<sup>139</sup> Αποστολάκης Ι., Λούκης Ε., Χάλαρης Ι., Ψηφιακή Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2022, Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ 416-418, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Επιχειρησιακό σχέδιο 2014-2015, σελ. 50

ηλεκτρονικών φορολογικών αρχείων τους όσο και σε θέματα γενικού φορολογικού ενδιαφέροντος.

Ο συνεχής τεχνολογικός εκσυγχρονισμός του εξοπλισμού και του λογισμικού της πληροφορικής του Υπουργείου Οικονομικών για την υλοποίηση νέων, σύγχρονων ηλεκτρονικών υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών, των επιχειρήσεων αλλά και των λοιπών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών καθώς και η συνεχής βελτίωση των ήδη παρεχομένων υπηρεσιών, είναι από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων. Στα κύρια καθήκοντα της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων περιλαμβάνεται, επίσης, η παροχή τεχνικής υποστήριξης σε όλους τους χρήστες των πληροφοριακών συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών, προκειμένου να επιτευχθεί η ομαλή, αποτελεσματική και ασφαλή λειτουργία των συστημάτων αυτών, καθώς και η εκπαίδευση και η βελτίωση των δεξιοτήτων του προσωπικού του Υπουργείου Οικονομικών για την εκμάθηση και εξοικείωσή με την χρήση των συστημάτων αυτών.

Πάγιες επίσης λειτουργίες της Γ.Γ.Π.Σ. περιλαμβάνουν την ψηφιοποίηση δεδομένων, την προεκτύπωση μηχανογραφημένων εντύπων, όπως είναι οι δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, ο έλεγχος, η εκκαθάριση των δηλώσεων και η αποστολή των εκκαθαριστικών σημειωμάτων, η μαζική αποστολή εντύπων και αποδεικτικών προς τους φορολογούμενους, η αποστολή των ειδοποιητηρίων τελών κυκλοφορίας κ.α.<sup>140</sup>. Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων υποστηρίζει επιπροσθέτως συστηματικά την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία των περιφερειακών πληροφοριακών υποδομών του Υπουργείου Οικονομικών και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, δηλαδή τη λειτουργία της δικτυακής υποδομής, των εκτυπωτών και των σταθμών εργασίας τόσο των κεντρικών όσο και των περιφερειακών υπηρεσιών.

Εν κατακλείδι, η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων συμβάλλει ουσιαστικά στην ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη φορολογική διοίκηση καθώς και στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών και των επιχειρήσεων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του Υπουργείου Οικονομικών.

---

<sup>140</sup> Αποστολάκης Ι., Λούκης Ε., Χάλαρης Ι., Ψηφιακή Διακυβέρνηση, Αύγουστος 2022, Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ 417, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Επιχειρησιακό σχέδιο 2014-2020, σελ. 2

## 6.4 Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ΑΑΔΕ

Η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (e-Applications), η οποία υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου Δυναμικού, συστάθηκε τον Αύγουστο του 2013 με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων<sup>141</sup>.

Η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών, συμβάλλει στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους φορολογούμενους μέσω της χρήσης καινοτόμων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών<sup>142</sup>.

Ένας από τους κύριους επιχειρησιακούς στόχους της Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι ο σχεδιασμός, η ανάπτυξη και η ορθολογική χρήση των πληροφοριακών συστημάτων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων<sup>143</sup>.

Παράλληλα, η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προβαίνει στη συνεχή αναβάθμιση των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τη δημόσια διοίκηση για τη διευκόλυνση των συναλλαγών, τη μείωση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση των διαδικασιών και την επίτευξη της φορολογικής δικαιοσύνης και της διαφάνειας.

Η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων για την φορολογία, τα τελωνεία, και τον έλεγχο που διαχειρίζεται η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων καθώς και η αξιόπιστη διαχείριση των δεδομένων σε αυτά τα πληροφοριακά συστήματα είναι από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η αυτοματοποίηση των διαδικασιών εξαγωγής δεδομένων μέσω της ηλεκτρονικής δημιουργίας και επεξεργασίας διοικητικών πληροφοριών, η διασταύρωση φορολογικών και τελωνειακών δεδομένων καθώς και η αυτόματη ανταλλαγή δεδομένων με εθνικούς και ξένους φορείς, στο πλαίσιο κοινοτικών οδηγιών και διεθνών συμφωνιών, αποτελούν επίσης στόχους της Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

---

<sup>141</sup> Αριθμ. πρωτ. Δ6Α 1121589 ΕΞ 2013/31-07-2013 Απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων, Άρθρο 18 του Οργανισμού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων

<sup>142</sup> Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Επιχειρησιακό σχέδιο 2014-2015, σελ. 19

<sup>143</sup> Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Ηλεκτρονικός διεθνής ανοικτός διαγωνισμός σε ευρώ για τη σύμβαση παροχής υπηρεσιών με τίτλο: «Αυτοματοποίηση και κεντρικοποίηση διαδικασιών και ανάπτυξη εργαλείων για την αποδοτικότερη διαχείριση και συλλογή οφειλών», σελ. 62

Τέλος, η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αναλύει τις απαιτήσεις για σχεδιασμό, δημιουργεί λειτουργικές προδιαγραφές και ενσωματώνει όλες τις νέες και τις νομικά απαιτούμενες αλλαγές στα υφιστάμενα πληροφοριακά συστήματα, τις μηχανογραφικές εφαρμογές και τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Παράλληλα, συντηρεί και παρακολουθεί τα πληροφοριακά συστήματα, τις μηχανογραφικές εφαρμογές καθώς και τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες που σχετίζονται με τις φορολογικές, τελωνειακές και ελεγκτικές διαδικασίες.

## 6.5 Διεύθυνση Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών ΑΑΔΕ

Τον Αύγουστο του 2013, συστάθηκε, επίσης, η Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικά Συναλλασσομένων<sup>144</sup>, η οποία μετονομάστηκε στη συνέχεια με το Π.Δ. 111/2014<sup>145</sup> σε Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών. Η Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών, η οποία αποτελεί πλέον τμήμα της Γενικής Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ανθρώπινου Δυναμικού αποτελεί μία «e-υπηρεσία», η οποία παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες στους φορολογούμενους, μέσω της χρήσης της σύγχρονης τεχνολογίας.

Κύριο καθήκον της Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών είναι η παροχή πληροφοριών και υποστήριξης στους χρήστες των πληροφοριακών συστημάτων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και η εξεύρεση λύσεων σχετικά με τεχνικά και λειτουργικά προβλήματα που προκύπτουν κατά την χρήση τους. Συγκεκριμένα, υπεύθυνο για την διαχείριση του συστήματος είναι το Τμήμα Υποστήριξης Συναλλασσόμενων και Ενίσχυσης Συναλλαγών της παραπάνω Διεύθυνσης, το οποίο είναι ο κύριος αποδέκτης όλων των παραπόνων των χρηστών σχετικά με την πρόσβαση στις ηλεκτρονικές εφαρμογές και υπηρεσίες, επιλαμβάνεται των παραπόνων τους και προτείνει άμεσα ενέργειες για την διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των εφαρμογών του Taxis. Παράλληλα, παρέχει τεχνική βοήθεια στους χρήστες των ηλεκτρονικών εφαρμογών της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων μέσω σύγχρονων μεθόδων ηλεκτρονικής επικοινωνίας, όπως είναι για παράδειγμα με την αποστολή ηλεκτρονικών μηνυμάτων και τη λειτουργία τηλεφωνικών κέντρων<sup>146</sup>.

<sup>144</sup> Αριθμ. πρωτ. Δ6Α 1121589 ΕΕ 2013/31-07-2013 Απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων

<sup>145</sup> Άρθρο 67 του Π.Δ. 111/2014, Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών καθώς και Άρθρο 19 του Οργανισμού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων

<sup>146</sup> Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Έκθεση απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το έτος 2014 και προγραμματισμός δράσεων για το 2015, σελ. 45-46



Επιπρόσθετα, η Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών μεριμνά για τη διαρκή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών εξυπηρέτησης των φορολογούμενων<sup>147</sup>. Για τον λόγο αυτό, έχει αναλάβει την έγκαιρη ενημέρωση των συναλλασσόμενων σχετικά με την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, παρακολουθεί τον χρόνο απόκρισης στα ερωτήματα των χρηστών των πληροφοριακών συστημάτων που διαχειρίζεται η Α.Α.Δ.Ε. καθώς και λοιπά στατιστικά στοιχεία δεδομένων καλής λειτουργίας και εξυπηρέτησης. Παράλληλα, συλλέγει προτάσεις, διατυπώνει συστάσεις για τη βελτίωση των εφαρμογών και συμμετέχει στον σχεδιασμό στρατηγικών για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Στους σημαντικότερους επιχειρησιακούς στόχους της Διεύθυνσης Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών περιλαμβάνονται επίσης η παρακολούθηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών, η δημιουργία προτύπων και η καταγραφή τους. Επιπρόσθετα, η Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών ασχολείται με τη διαχείριση των διαδικτυακού τύπου της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και τη ψηφιοποίηση των δεδομένων των υπηρεσιών της, μέσω ενός συστήματος εισαγωγής και καταγραφής δεδομένων.

Παράλληλα με την κατεύθυνση της μείωσης του διοικητικού κόστους, η Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών αναλαμβάνει τις ακόλουθες αρμοδιότητες όπως τη διατήρηση, την ενημέρωση και τη διαχείριση του ηλεκτρονικού γενικού μητρώου των φορολογούμενων. Και τέλος, σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της ίδιας Γενικής Διεύθυνσης και με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, η Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών παρέχει υπηρεσίες διαλειτουργικότητας προς τρίτες δημόσιες υπηρεσίες για την συλλογή στοιχείων μητρώου.

---

<sup>147</sup> Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Έκθεση απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το έτος 2014 και προγραμματισμός δράσεων για το 2015, σελ. 45-46

## Κεφάλαιο 7<sup>ο</sup>

### Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Η παρούσα μελέτη κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η αρχή της Χρηστής Διοίκησης αποτελεί χρήσιμο νομικό εργαλείο για τη διοίκηση, το οποίο χρησιμεύει στη διασφάλιση της εμπιστοσύνης των διοικουμένων προς τη διοίκηση.

Επιπρόσθετα, συμπεραίνεται ότι η αρχή της Χρηστής Διοίκησης εδραϊώνει σταθερά τόσο την ασφάλεια δικαίου όσο και τη νομιμότητα των ενεργειών της Δημόσιας Διοίκησης.

Εξασφαλίζοντας βελτιωμένη ευελιξία στη διοικητική δράση και δημιουργώντας οργανωμένες διοικητικές διαδικασίες, η χρήση της Χρηστής Διοίκησης οδηγεί αναμφισβήτητα στην αποτελεσματικότητα και την ακρίβεια της Δημόσιας Διοίκησης.

Από τη θεωρητική και νομολογιακή έρευνα προκύπτει ότι οι αρχές της διαφάνειας και της αναλογικότητας, οι οποίες αποτελούν συστατικά μέρη της Χρηστής Διοίκησης, συμπληρώνουν την έννοια της νομιμότητας.

Από όλα τα εξεταζόμενα δεδομένα συνάγεται ότι πιθανές αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης, όπως, για παράδειγμα, η νόμιμη και παράνομη κακοδιοίκηση, μπορούν να διορθωθούν ακολουθώντας την αρχή της Χρηστής Διοίκησης και τα συστατικά της στοιχεία, δηλαδή τη νόμιμη δράση της διοίκησης, την αιτιολογημένη απάντηση και την ανταπόκριση στους διοικούμενους εντός εύλογου χρονικού διαστήματος. Αξίζει σε αυτό το σημείο να αναφερθεί ότι το εθνικό μας δίκαιο προσφέρει προστασία διασφαλίζοντας βασικά δικαιώματα υπέρ του διοικούμενου.

Όπως προαναφέρθηκε, ασφάλεια δικαίου παρέχει η ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος Χρηστής Διοίκησης στο ελληνικό δίκαιο. Χρησιμεύει επίσης ως ένδειξη ότι ο νομοθέτης σκόπευε να διατηρήσει τη λογοδοσία και τη νομιμότητα στη Δημόσια Διοίκηση. Σε κάθε περίπτωση, μπορεί να ειπωθεί ότι η αρχή της Χρηστής Διοίκησης είναι θεμελιώδους σημασίας, ιδίως αν αναλογιστεί κανείς πώς η νομολογία τόσο των εθνικών όσο και των διεθνών δικαστηρίων έχει διαμορφώσει το περιεχόμενό της. Ωστόσο, κρίνεται ότι είναι απαραίτητο να παραχωρηθεί ένα αντίστοιχο δικαίωμα στην αρχή της Χρηστής διοίκησης, επειδή δεν προβλέπεται ρητά στη γραπτή εθνική νομοθεσία. Αυτό θα δέσμευε τη διοίκηση για τον τρόπο με τον

οποίο οφείλει να ασκεί τα καθήκοντα και τις λειτουργίες της, γεγονός που θα είχε τόσο διακηρυκτικό όσο και διασφαλιστικό αποτέλεσμα.

Είναι επίσης σαφές ότι η ενσωμάτωση της αρχής στο γραπτό δίκαιο θα επέφερε την αναγκαία ασφάλεια δικαίου στον τομέα αυτό. Κατά συνέπεια, οι διοικούμενοι καθώς και οι διοικητικοί φορείς θα είναι σε θέση να εντοπίζουν τα δικαιώματα που τους απονέμονται και τα καθήκοντα που τους ανατίθενται στα κείμενα του νόμου. Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι αυτό θα καταστήσει απλούστερο τον δικαστικό έλεγχο.

Επίσης, κρίνεται ιδιαίτερα σκόπιμο ο Έλληνας νομοθέτης να αναλάβει παρόμοια νομοθετική πρωτοβουλία με αυτή του νομοθέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να καθιερωθεί μια Χρηστή Διοίκηση ισότιμη με τον νομικό πολιτισμό του έθνους μας, δεδομένου ότι το "δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση" αναγνωρίζεται ως θεμελιώδες δικαίωμα στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Η αποτελεσματικότητα πρέπει να είναι το κύριο χαρακτηριστικό της διοικητικής δραστηριότητας. Η αποτελεσματικότητα αποτελεί κρίσιμη πυξίδα για τη δημόσια διοίκηση όσον αφορά την αποστολή της και το περιεχόμενο των δράσεών της. Κατά τη χρήση της διακριτικής εξουσίας, η διοίκηση πρέπει να δίνει προτεραιότητα στην αποτελεσματικότητα. Με το κριτήριο της αποτελεσματικότητας, βρισκόμαστε κυρίως στους τομείς της διοικητικής επιστήμης, της δημόσιας διοίκησης, των οικονομικών και του δικαίου, και λιγότερο στο διοικητικό δίκαιο. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να υλοποιεί τις ουσιαστικές, τεχνικές και αξιολογικές κρίσεις και επιλογές της μέσω της αποτελεσματικότητας. Αυτό δεν αποτελεί, ωστόσο, συντόμευση προς τη νομιμότητα. Η αποτελεσματική διοικητική δραστηριότητα πρέπει να τηρεί το νόμο. Η νομιμότητα πρέπει να έχει προτεραιότητα από την άποψη της αποτελεσματικότητας. Η θεμελιώδης έννοια της δημόσιας διοίκησης "χτίζει" πάνω στη θεμελιώδη βάση του διοικητικού δικαίου, την αρχή της νομιμότητας<sup>148</sup>.

Σύμφωνα με το ΔΕΕ, η αποτελεσματική εφαρμογή αποτελεί θεμελιώδη γενική έννοια του ευρωπαϊκού δικαίου. Η αποτελεσματικότητα είναι επίσης ένα στοιχείο που επηρεάζει την ακριβή αρχή της αναλογικότητας (στάθμιση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων ενός μέτρου πάντα σε σχέση με έναν δικαιολογημένο σκοπό)

---

<sup>148</sup> Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ.19

της κρατικής δράσης. Ωστόσο, είναι αμφίβολο αν η αυστηρή έννοια της αναλογικότητας αποτελεί μέρος του νομικού ελέγχου της αναλογικότητας<sup>149</sup>.

Η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης δεν αφορά μόνο την ίδια τη διοικητική δραστηριότητα, αλλά και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης σε καθημερινή βάση. Επιπλέον, αναφέρεται στη δομή της κρατικής διοίκησης. Προϋποθέτει ένα χρήσιμο οργανόγραμμα για κάθε υπηρεσία, σαφή, ορθολογική οριοθέτηση αρμοδιοτήτων με βάση την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων, αξιοποίηση των δεξιοτήτων και των γνώσεων του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, παροχή των απαραίτητων υποδομών, πρακτική χρήση των νέων τεχνολογιών, εκπαίδευση του προσωπικού, καλό κλίμα στις σχέσεις μεταξύ διοίκησης και κοινού, φιλικό κλίμα εντός της δημόσιας υπηρεσίας και στενή συνεργασία. Η αποτελεσματικότητα θέτει στην ημερήσια διάταξη το αίτημα για πρακτική μείωση της γραφειοκρατίας και της ταλαιπωρίας των πολιτών, για απλές και σύντομες διαδικασίες, για ψηφιακό μετασχηματισμό, όπου χρειάζεται, για ενότητα, αξιοπιστία και συνέπεια της δημόσιας διοίκησης, για μια καλύτερη, πιο καινοτόμο και τελικά ποιοτική δημόσια διοίκηση<sup>150</sup>.

Σε ότι αφορά την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, βασικός στρατηγικός της στόχος αποτελεί η δημιουργία μίας εξωστρεφούς, αποτελεσματικής και αποδοτικής φορολογικής διοίκησης η οποία σέβεται τον πολίτη και επικεντρώνεται στην εξυπηρέτησή του ενώ παράλληλα προβαίνει σε μία ορθολογική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού της<sup>151</sup>. Έτσι, στο πλαίσιο μείωσης της γραφειοκρατίας, της διευκόλυνσης των συναλλαγών με τους πολίτες και της απλούστευσης των φορολογικών διαδικασιών, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων εστιάζει σε δράσεις εκσυγχρονισμού των υπηρεσιών της και βελτίωσης της εξυπηρέτησης των πολιτών με την ηλεκτρονικοποίηση πληθώρας συναλλαγών.

Ειδικότερα, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, με όχημα τις τεχνολογίες πληροφορίας και των επικοινωνιών, οδεύει στην υλοποίηση ενός προγράμματος εκσυγχρονισμού των υπηρεσιών της, το οποίο θα έχει ως στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχει προς τους πολίτες, τη διευκόλυνση των

---

<sup>149</sup> Τζέμος Β., Η «ώριμη» αναλογικότητα, Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη, Εκδόσεις Παναγιώτη Σάκκουλα, Τεύχος 2/2019

<sup>150</sup> Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021, σελ. 20

<sup>151</sup> Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Στρατηγικό σχέδιο 2017-2020, σελ. 9, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Επιχειρησιακό σχέδιο Γ.Γ.Δ.Ε. 2015, σελ. 8, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Επιχειρησιακό σχέδιο Γ.Γ.Δ.Ε. 2016, σελ. 1

συναλλαγών, με παράλληλη μείωση του χρόνου διεκπεραίωσής τους, καθώς και την ενίσχυση της προσβασιμότητας των φορολογούμενων σε πληροφορίες και υπηρεσίες.

Προτεραιότητα υψίστης σημασίας για την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων αποτελεί, επίσης, η διασφάλιση της αξιοπιστίας, της αντικειμενικότητάς της καθώς και η εξάλειψη της διαφθοράς. Η διασφάλιση της ακεραιότητας του Οργανισμού, σε συνδυασμό με την καταπολέμηση τυχόν φαινομένων διαφθοράς που εντοπίζονται στους κόλπους του, συμβάλλει σημαντικά στη ενίσχυση της σχέσης εμπιστοσύνης με τους πολίτες καθώς και στην αποκατάσταση της αξιοπιστίας των φορολογικών αρχών. Επιπρόσθετα, η καταπολέμηση της διαφθοράς σε συνδυασμό με τη διαφάνεια, την αξιοκρατία και τον εσωτερικό έλεγχο που ασκείται στους υπαλλήλους της Αρχής αποτελούν βασικούς δείκτες για την βελτίωση της λειτουργίας της ίδιας της φορολογικής διοίκησης καθώς και για την ευρύτερη αποδοχή και κατανόηση των λειτουργιών της από τους πολίτες<sup>152</sup>.

Και τέλος, η διαφάνεια κατά τη δράση της φορολογικής διοίκησης αποτελεί μία από τις σημαντικότερες μεθόδους αντιμετώπισης της διαφθοράς στην οποία επικεντρώνεται τα τελευταία χρόνια η φορολογική διοίκηση. Η εξασφάλιση διαφανών διαδικασιών και όρων λειτουργίας της φορολογικής αρχής, που επιτρέπουν την διενέργεια ελέγχου εκ μέρους των πολιτών, ενεργούν ως προληπτικός παράγοντας στα φαινόμενα της διαφθοράς καθώς αποθαρρύνονται και αποτρέπονται συμπεριφορές που εμπίπτουν στην έννοια της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, ενώ συγχρόνως εγκαθίσταται η αξιοκρατία, η αντικειμενικότητα και η ισότητα στη διοικητική δράση. Η ανάπτυξη και η υλοποίηση απλοποιημένων, τυποποιημένων και διαφανών φορολογικών διαδικασιών κατά την άσκηση της εξουσίας της φορολογικής Διοίκησης ενεργεί επίσης και ως κατασταλτικός παράγοντας στα φαινόμενα της διαφθοράς καθώς η διαφάνεια, η δημοσιότητα των φορολογικών διαδικασιών και η σαφήνεια των κανόνων δικαίου διευκολύνουν την αποκάλυψη και την καταγγελία τέτοιων φαινομένων δίνοντας τη δυνατότητα στους πολίτες να αναζητήσουν ευκολότερα τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης που τους αφορά και την απόδοση ευθυνών<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Έκθεση απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. 2016 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων της Α.Α.Δ.Ε. για το έτος 2017, σελ. 89, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Απολογιστική έκθεση Γ.Γ.Δ.Ε. για το 2015 και προγραμ. δράσεων και έργων για το 2016, σελ. 61

<sup>153</sup> Μηλιώνης Νικόλαος, (2013)., ό.π.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ξένα Βιβλιογραφία:**

Delitheou V., Maraki M. & Trasanidis C., (2019). The E-Government in Local Governance and Its Contribution to the Regional Development: A Comparative Study. *International Relations and Diplomacy*, 7(9), pp. 394-406.

Hans A., & Hans E., (2015). Kinesics, haptics, and proxemics: Aspects of non-verbal communication. *IOSR Journal of Humanities and Social Sciences*, 20(2), 47-52.

Mergel I., (2013). *Social media in the public sector*. San Fransisco: Jossey- Bass.

Sorokowska A., Sorokowski P., Hilpert P., Cantarero K., Frackowiak T., Ahmadi K., Alghraibeh A. M., Aryeetey R., Bertoni A., Bettache K., Blumen S., Błażejewska M., Bortolini T., Butovskaya M., Castro F. N., Cetinkaya H., Cunha D., David D., David O. A., ... Pierce J. D., (2017). Preferred Interpersonal Distances: A *Global Comparison*. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 48(4), 577–592.

### **Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία:**

Αποστολάκης Ι., Λούκης Ε., Χάλαρης Ι., (2022). Ψηφιακή Διακυβέρνηση, Εκδόσεις Παπαζήσης

Γέροντας Α., (2014). Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλας

Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ., Φλογαΐτης, Σπ., (2004). Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας

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

Δαγτόγλου Δ. Πρ., (2015). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (7η εκδ.), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου Π., (2014). Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Έκτη Αναθεωρημένη Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Δημολιού Χρ., (2019). “Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση”, Αθήνα: Παπαζήσης

Διβάνη Χρ., (2008). “Η προηγούμενη ακρόαση στη διοικητική διαδικασία”, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 8-9, 1018-1021

- Ευστρατίου Π. Μ., (2004). Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, σε: Τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Ευστρατίου Π. Μ., (2013). Συστηματικά θεμέλια του ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Κατράς Ι., (2015). Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
- Κοντόγιωργας Δ., Θεοχαροπούλου Ευ., Κουτούπα – Ρεγκάκου, (2005). Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Λαζαράτος Π., (2016). “Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης”, ΣτΕ 3521/2015, Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, 10, 931-933
- Λαζαρέτου Θ., (2020). «Ψηφιακή μεταρρύθμιση στη φορολογική διοίκηση» <https://left.gr/news/psifiaki-metarrythmisi-sti-forologiki-dioikisi>
- ΜακΚουέλ Ν. και Βιντάλ Σ., (2001). *Σύγχρονα Μοντέλα Επικοινωνίας: για τη μελέτη της μαζικής επικοινωνίας*, Αθήνα: Καστανιώτης
- Μακρυδημήτρης Α., (2010). Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας
- Μέντης Γ. - Μιχελινάκης Β., (2016). *Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 474
- Μηλιώνης Ν., (2013). Προς μια νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους (με αφορμή τους Ν3871/ 2010 και 4055/2012), ΘΠΔΔ 8-9/2012, Συλλογικό Έργο, Δημόσια Οικονομικά και Δίκαιο, σελ. 798. Ανακτήθηκε από <https://www.sakkoulas-online.gr/subscriptions/required/43cdcc4542127b75f87a/>
- Πικραμένος Μ., (2012). Η αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων, σελ. 87, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Πρεβεδούρου Ε., (2014). Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Υποστήριξη Διδασκαλίας.
- Ρακιντζής Λ., (2015). *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά: Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Αθήνα: Σάκκουλα
- Ραμματά Μ., (2011). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ*, Αθήνα: Κριτική
- Ρωσσίδης Ι., (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Σταμούλης

- Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1 (14η εκδ.), Νομική Βιβλιοθήκη
- Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τομ. Ι και ΙΙ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Σπηλιωτόπουλος Ε., (2017). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, 15η Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Στράνης Δ., (2010). Το Δημόσιο Δίκαιο στο Εργατικό Δίκαιο του 21ου αιώνα, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα - Θεσσαλονίκη
- Τζέμος Β., Αναστασίου Α., Έλεγχος Διοικητικής Δράσης, 2021, Εγχειρίδιο Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης στο ομότιτλο μάθημα
- Τζέμος Β., *Η «ώριμη» αναλογικότητα*, Επιστημονικό Περιοδικό Διοικητική Δίκη, Εκδόσεις Παναγιώτη Σάκκουλα, Τεύχος 2/2019
- Τζέμος Β., *Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 1-2, 2021
- Τζέμος Β., *Η σύννομη κακοδιοίκηση*, Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017
- Τζέμος Β., (2012). Συνήγορος του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ
- Τζέμος Β., (2013). Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ
- Τζέμος Β., (2015). Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ
- Φαναριώτης Π., (2000). *Δημόσια Γραφειοκρατία: Προβλήματα, Επιπτώσεις, Προοπτικές*, Αθήνα: Σταμούλης
- Φινοκαλιώτης Κ., (2020). Φορολογικό Δίκαιο, ΣΤ έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- Φορτσάκης Θ., Τσουρουφλής Ανδ., (2022). Φορολογικό Δίκαιο, 7η έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Χρυσανθάκης Χ., (2015). Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη



## **Άρθρα – Νόμοι – Αποφάσεις – Εγχειρίδια - Επιχειρησιακά Σχέδια - Εκθέσεις:**

Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4174/2013

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Έκθεση απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. 2016 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων της Α.Α.Δ.Ε. για το έτος 2017

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Ηλεκτρονικός διεθνής ανοικτός διαγωνισμός σε ευρώ για τη σύμβαση παροχής υπηρεσιών με τίτλο: «Αυτοματοποίηση και κεντροποίηση διαδικασιών και ανάπτυξη εργαλείων για την αποδοτικότερη διαχείριση και συλλογή οφειλών»

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Στρατηγικό σχέδιο 2017-2020

Αριθμ. πρωτ. Δ6Α 1121589 ΕΞ 2013/31-07-2013 Απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων

Άρθρο 2 παρ. 6 ΠΟΛ 1064/27.04.2017 Απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων

Άρθρο 18 του Οργανισμού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων

Άρθρο 19 του Οργανισμού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων.

Άρθρο 63 παρ. 1 εδ. ε΄ Ν.4174/2013 και ΠΟΛ 1157/2016

Άρθρο 63 παρ. 4 του Ν.4174/2013

Άρθρο 67 του Π.Δ.111/2014, Διεύθυνση Υποστήριξης Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών

Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Απολογιστική έκθεση Γ.Γ.Δ.Ε. για το 2015 και προγραμματισμό δράσεων και έργων για το 2016

Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Έκθεση απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το έτος 2014 και προγραμματισμός δράσεων για το 2015

Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Επιχειρησιακό σχέδιο 2014-2015

Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, Επιχειρησιακό σχέδιο 2014-2020

Δ. ΟΡΓ. Δ 1112692 ΕΞ 2020: επικαιροποίηση της ύλης του Εγχειριδίου Ερωτήσεων-Απαντήσεων σε Φορολογικά Θέματα, έκδοσης Ιουλίου 2020 | Forin.gr

Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου (Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π.) και Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων (Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ.)

ΠΟΛ 1076/23.04.2018 Απόφαση του Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων «Ηλεκτρονική υποβολή ενδικοφανών προσφυγών και αιτημάτων αναστολής του άρθρου 63 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013)»

**Ιστοσελίδες:**

[www.aade.gr](http://www.aade.gr)

Open Government Partnership –Υφιστάμενες Δράσεις – Πρόγραμμα Δι@ύγεια

<http://et.diavgeia.gov.gr>

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση – ΕΣΠΑ 2014-2020

<https://www.espa.gr/el/Pages/DictionaryFS.aspx?item=247>

<https://fra.europa.eu/el/eu-charter/article/51-pedio-efarmogis>

<http://www.gsis.gr>

## **Κυριότερες Συντομογραφίες:**

Α.Α.Δ.Ε. Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων  
ΑΔΑ Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης  
ΑΦΕ Αποδεικτικό Φορολογικής Ενημερότητας  
Γ.Γ.Δ.Ε. Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων  
Γ.Γ.Π.Σ. Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων  
Δ.Ε.Δ. Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών  
Δ.Ε.Ε. Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης  
Δ.Ε.Κ. Διαπεριφερειακά Ελεγκτικά Κέντρα  
Δ.Ε.Κ. Δίκαιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων  
Δ.ΗΛΕ.Δ. Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης  
Δ.Ο.Υ. Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία  
Ε.Ε. Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ε.Κ. Ευρωπαϊκή Κοινότητα  
ΕΛ.Υ.Τ. Ελεγκτική Υπηρεσία Τελωνειακών Ελέγχων  
Ε.Π. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα  
Ε.Σ.Δ.Α. Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου  
Ε.Σ.Π.Α. Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης  
ΕΝ.Φ.Ι.Α. Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτητών Ακινήτων  
Ε.Φ.Κ. Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης  
Η.Π.Α. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής  
Κ.Β.Σ. Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων  
Κ.Δ.Δ. Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας  
Κ.Διοικ.Δικ. Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας  
Κ.Ε.Δ.Ε. Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων  
Κ.Ε.ΜΕ.ΕΠ. Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων  
Κ.Ε.Π. Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών  
Κ.Ε.ΦΟ.ΜΕ.Π. Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου  
Κ.Π.Σ. Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης  
Κ.Υ.Α. Κοινή Υπουργική Απόφαση  
Κ.Φ.Δ. Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας  
Κ.Φ.Ε. Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος  
Ο.Κ.Α. Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης

Ο.Τ.Α. Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
Π.Δ. Προεδρικό Διάταγμα  
Π.Ε.Κ. Περιφερειακά Ελεγκτικά Κέντρα  
Π.Κ. Ποινικός Κώδικας  
Π.Ο.Α. Πολυγραφημένη Υπουργική Απόφαση  
Σ.Ε.Β. Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών  
Σ.Ε.Ε. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης  
Σ.Λ.Ε.Ε. Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης  
Σ.τ.Ε. Συμβούλιο της Επικρατείας  
TAXIS Taxation Information System  
TAXISnet Taxation Information System Net  
ΤΠΕ Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών  
Υ.Ε.Δ.Δ.Ε. Υπηρεσίες Ερευνών και Διασφάλισης Δημοσίων Εσόδων  
ΥΕΣΑΗΔ Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης  
Υ.Κ. Υπαλληλικός Κώδικας  
ΥΠ.ΟΙΚ. Υπουργείο Οικονομικών  
Φ.Ε.Κ. Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως  
Φ.Ε.Ν.Π. Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων  
Φ.Ε.Φ.Π. Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων  
Φ.Μ.Υ. Φόρος Μισθωτών Υπηρεσιών  
Φ.Π.Α. Φόρος Προστιθέμενης Αξίας