

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΣΧΟΛΗ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ**



**ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ,
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ**

ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Τίτλος στα Ελληνικά

**«Η Αρχή της Νομιμότητας & η συσχέτισή της με την αρχή της
Χρηστής Διοίκησης και της Διαφάνειας»**

Τίτλος στα Αγγλικά

**“The Principle of Legality and the connection between the Principle
of
Sound administration and the Transparency”**

Όνοματεπώνυμο Φοιτήτριας: ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ

(Α.Μ.: ΔΜ 2233)

Επιβλέπων καθηγητής: ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΣΤΡΑΝΗΣ

Αθήνα

Νοέμβριος 2024

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

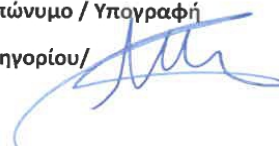
Η κάτωθι υπογεγραμμένη **Αικατερίνη Παπαρηγορίου** του **Μιχαήλ**, με αριθμό μητρώου **ΔΜ 2233** φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών **ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ** του Τμήματος **ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ** της Σχολής του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

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

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι 30/12/2025 και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Ονοματεπώνυμο / Υπογραφή

Αικατερίνη Παπαρηγορίου/



Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον κ. Δημήτριο Στράνη, επιβλέποντα καθηγητή της παρούσας διπλωματικής εργασίας, για την καθοδήγηση και την υποστήριξη που μου παρείχε καθ' όλη την διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας αλλά και για την πληθώρα γνώσεων που μου προσέφερε όλο αυτό το διάστημα των μεταπτυχιακών μου σπουδών. Ακόμη θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους Διδάσκοντες-Καθηγητές του Μεταπτυχιακού για τις γνώσεις που μου μεταλαμπάδευσαν, οι οποίες θα μου φανούν πολύ χρήσιμες και σημαντικές στο αντικείμενο της εργασίας μου, ως δημόσιος λειτουργός. Τέλος, θα ήθελα να αφιερώσω αυτή την διπλωματική μου εργασία στα δύο αγοράκια μου που υπεραγαπώ, αλλά και στον σύζυγό μου και την μητέρα μου που συνέβαλαν και βοήθησαν σημαντικά για την επιτυχή ολοκλήρωση των μεταπτυχιακών μου σπουδών με την υπομονή τους και την στήριξή τους.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΑΔΕ: Αρχή Δημοσίων Εσόδων

ΑμεΑ : Άτομα με αναπηρία

ΑΝ: Αναγκαστικός Νόμος

ΑΟΕ: Ανώτατα Όργανα Ελέγχου

αρ. : άρθρο

ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

βλ.: Βλέπε/τε

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΚ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκών κοινοτήτων

ΔΕφ: Διοικητικό Εφετείο

ΔιΔικ: Διοικητική Δίκη

δλδ: δηλαδή

ΕΑΔ: Εθνική Αρχή Διαφάνειας

ΕΕΔΑ: Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

εδ.: Εδάφιο

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Σ: Ελεγκτικό Συνέδριο

Εφημ.ΔΔ: Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

Θ.Π.Δ.Δ: Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου

ΚΔΔ: Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας

ΚΔΔιαδ: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

Ν. ή ν.: Νόμος

Ν.Δ.: Νομοθετικό Διάταγμα

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ολ.: Ολομέλεια

ό.π. : όπως

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ ή π.δ.: Προεδρικό Διάταγμα

παρ.: παράγραφος

ΠΟΛ: Εγκύκλιοι και Αποφάσεις

π.χ: παραδείγματος χάριν

Σ.: Σύνταγμα

ΣΕΚ: Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

σκ.: σκέψη

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣτΠ: Συνήγορος του Πολίτη

στοιχ: στοιχείο

ΦΕΚ ή φεκ: Φύλλα Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

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

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σε αυτήν την διπλωματική εργασία θα γίνει ανάλυση της εννοιολογικής σημασίας της αρχής Νομιμότητας και την τήρηση αυτής όσον αφορά την Διοικητική Διαδικασία. Ακόμη θα αναλυθεί η συσχέτισή της με τις κυριότερες αρχές του Διοικητικού Δικαίου, δηλδ την Αρχή της Χρηστής Διοίκησης και την Αρχή της Διαφάνειας. Επίσης θα δοθεί έμφαση στην τήρηση της νομιμότητας αλλά και στα είδη ελέγχων που διεξάγονται για την επίτευξη αυτής. Επιπροσθέτως θα αναφερθεί λεπτομερώς η εμφάνιση αυτών των Αρχών στο Ελληνικό Σύνταγμα καθώς στις αποφάσεις των αρμόδιων Δικαστηρίων μέσω της νομολογιακής προσέγγισης. Θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στο ποια θα πρέπει να είναι η συμπεριφορά ενός δημοσίου λειτουργού προς τα δικαιώματα του πολίτη σύμφωνα με τις συγκεκριμένες Αρχές. Στο τέλος της εργασίας θα αναφερθούν κάποιες από τις υποθέσεις που έχει αναλάβει ο Συνήγορος του Πολίτη εφαρμόζοντας την αρχή της Νομιμότητας και της Χρηστής Διοίκησης για την υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του Πολίτη, όπως ορίζεται από το Ελληνικό Σύνταγμα.

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

ABSTRACT

In this diploma thesis, the conceptual importance of the principle of Legality and its observance with regard to the Administrative Procedure will be analyzed. Its correlation with the main principles of Administrative Law, i.e. the Principle of Good Administration and the Principle of Transparency, will also be analyzed. Emphasis will also be placed on the observance of legality and the types of controls carried out to achieve it. In addition, the appearance of these Principles in the Greek Constitution as well as in the decisions of the competent Courts through the jurisprudence approach will be mentioned in detail. Special emphasis will be placed on what should be the behavior of a public official towards citizens' rights in accordance with these Principles. At the end of the work, some of the cases undertaken by the Ombudsman applying the principle of Legality and Good Administration for the defense of human rights of the Citizen will be mentioned, as defined by the Greek Constitution.

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

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ – ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ	6
ABSTRACT – KEY WORDS	6
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1°

ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

1.1 Έννοια και σκοποί της διοικητικής διαδικασίας	12
1.2 Εισαγωγή στις θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής δράσης	13

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2°

ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

2.1 Ανάλυση περιεχομένου της Αρχής Νομιμότητας	15
2.2 Η έννοια της υποχρέωσης – συμμόρφωσης	18
2.3 Βασικές διακρίσεις της αρμοδιότητας	19
2.3.1 Δέσμια αρμοδιότητα - Διακριτική ευχέρεια	20
2.4 Η αρχή της Νομιμότητας στην Ελληνική Έννομη τάξη	23
2.5 Η αρχή της Νομιμότητας σύμφωνα με τον Weber	25
2.6 Η σύγκρουση της αρχής της νομιμότητας με τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης	29
2.7 Νομιμότητα και αρχή ίσης μεταχείρισης	30
2.8 Η αρχή της Νομιμότητας ως συνέπεια λειτουργίας Κράτους Δικαίου	33
2.9 Ο έλεγχος τήρησης της αρχής της νομιμότητας	35
2.9.1 Το περιεχόμενο του ελέγχου νομιμότητας	36
2.9.2 Ο Παρεμπίπτων έλεγχος της εσωτερικής νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων	38
2.9.3 Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ κατά το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος	39
2.10 Οι συνέπειες παραβίασης της αρχής της νομιμότητας	43

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3°

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

3.1 Η έννοια και το περιεχόμενο της Αρχής της Χρηστής Διοίκησης	46
3.1.1 Νομικό έρεισμα της Χρηστής Διοίκησης	50

3.1.2 Τυπική ισχύς της Αρχής	52
3.2 Η αρχή της χρηστής διοίκησης στην ελληνική νομολογία	52
3.3 Η χρηστή διοίκηση στην έννομη ευρωπαϊκή τάξη	53
3.4 Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε.(αρ. 41ΧΘΔΕΕ)	54
3.5 Ο Ευρωπαϊκός διαμεσολαβητής (αρ. 43 ΧΘΔΕΕ)	57
3.6 Εννοιολογική ανάλυση της κακοδιοίκησης στην διοικητική δράση	59
3.7 Η διαφθορά στην Δημόσια διοίκηση	60

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4°

ΣΥΓΓΕΝΕΙΑ – ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

4.1 Συσχέτιση Αρχής Νομιμότητας με Χρηστή διοίκηση	64
4.2 Συσχέτιση Νομιμότητας με την Χρηστή διοίκηση και την Διαφάνεια	65

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5°

ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

5.1 Η διασφάλιση της νομιμότητας και της διαφάνειας μέσω της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Διοικητικών αρχών	67
5.2 Διαφάνεια και Ακεραιότητα	69
5.3 Λογοδοσία και Διαφάνεια	71
5.4 Διοικητική επικοινωνία και Διαφάνεια	73
5.5 Αποτελεσματικότητα στην διοικητική δράση	74

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6°

ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

6.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις	75
6.2 Αδικοι αποκλεισμοί υποψήφιας από τον οριστικό πίνακα κατάταξης	76
6.3 Απαλλαγή από τέλη κυκλοφορίας ατόμων με αναπηρία	77
6.4 Άρνηση χορήγησης ΑΦΜ σε υπήκοο τρίτης χώρας με υποβολή αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής	78

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο

ΣΥΝΟΨΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

7.1 Σύνοψη _____	79
7.2 Προτάσεις _____	80
7.3 Συμπερασματικές παρατηρήσεις _____	81
Παραδείγματα από Νομολογίες _____	83
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ (Πηγές- Νομοθεσία – Νομολογία) _____	93

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η δημόσια διοίκηση ρυθμίζεται κατά κύριο λόγο από το διοικητικό δίκαιο, το οποίο αποτελεί κλάδο του Συνταγματικού Δικαίου. Το Σύνταγμα, ιεραρχικώς, είναι η κορυφή της πυραμίδας και από αυτό πηγάζουν οι γενικές αρχές που ρυθμίζουν την κρατική αλλά κατά βάση την διοικητική δράση. Οι διοικητικές αρχές εκρέουν από την αρχή προστασίας της αξίας του ανθρώπου και την αρχή του κράτους δικαίου που εμφανίζονται στα περισσότερα άρθρα του Ελληνικού Συντάγματος. Στο παρόν κείμενο θα πραγματοποιηθεί ανάπτυξη των πιο βασικών πυλώνων και θα αναλυθούν οι κυριότερες υπάρχουσες αρχές που διέπουν την διοικητική διαδικασία και δράση.

Το κυρίαρχο στοιχείο του κράτους δικαίου είναι ο Νόμος. Σε ένα κράτος δικαίου υπάρχει και είναι δεδομένη η διάκριση των εξουσιών εκ των οποίων βάσιμη και κύρια η δικαστική, καθώς καλείται να αποφασίσει για την ορθή εφαρμογή των Νόμων. Από αυτήν την αναφορά, απορρέει η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Το κράτος δικαίου εκτός από νομοκεντρικό είναι και ανθρωποκεντρικό, καθώς οι ανθρώπινες αξίες έχουν προτεραιότητα σε σχέση με το Κράτος. Η κρατική δράση έχει ως αυτοσκοπό την προστασία της αξίας του ανθρώπου. Υπάρχει σχέση αμοιβαίου σεβασμού Κράτους – Πολίτη. Έτσι, οι επιμέρους διοικητικές αρχές στηρίζονται σε τρεις βασικούς πυλώνες του Συντάγματος.

Συγκεκριμένα:

Αρχή της Νομιμότητας σημαίνει ότι το Κράτος και η άσκηση διοίκησης από αυτό υπάγονται στον νόμο (Διάκριση εξουσιών αρ. 26 Σ.). Σε περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, το δικαστήριο θα επιλέξει ποιο είναι το δημόσιο συμφέρον ή η δημόσια ωφέλεια σε κάθε περίπτωση. Εάν πρόκειται για εθνικό συμφέρον λαμβάνονται υπόψιν οι συνταγματικές διατάξεις.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης αφορά την υποχρέωση της εκάστοτε Διοίκησης να προστατεύσει και να προασπίσει τα δικαιώματα των πολιτών, εξασφαλίζοντας ποιότητα υπηρεσιών μέσω διαφάνειας δράσεων της διοίκησης αλλά και μέσω της ορθής ενημέρωσης. Πηγάζει από το Σύνταγμα από το αρ. 5 το οποίο αναφέρεται στην προστασία της προσωπικότητας. Η διοίκηση οφείλει να εφαρμόζει την έννομη αποτελεσματικότητα.

Άλλες διοικητικές αρχές που θα ήταν σκόπιμο να αναφερθούν και ευνοούν τα δικαιώματα του πολίτη είναι : η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας. Η αρχή της αναλογικότητας διαμορφώνεται νομολογιακά με το αρ. 25 του Σ. μετά την αναθεώρηση που πραγματοποιήθηκε το 2001 αλλά και με το αρ. 5 παρ. 4 της Συνθήκης για την Ε.Ε. Σύμφωνα με αυτήν την αρχή πρέπει να χρησιμοποιούνται μέτρα κατάλληλα, αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού χωρίς να επιβαρύνουν υπερβολικά το άτομο σε σχέση με τον σκοπό αυτό.

Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας καθιερώνεται στο αρ. 4 του Σ. και αφορά στην ίση μεταχείριση των πολιτών κατά την εφαρμογή των διοικητικών μέτρων.

Μία από τις σημαντικότερες όμως εκ των διοικητικών αρχών είναι η αρχή της Διαφάνειας της διοικητική δράσης. Η αρχή αυτή αφορά στην έγκαιρη ενημέρωση – πληροφόρηση των πολιτών αλλά και την διαφανή δράση των διοικητικών διαδικασιών, ώστε να αποφευχθεί η διαφθορά και η διαπλοκή. Απορρέει από το αρ. 5 του Σ. περί προστασίας της προσωπικότητας.

Τέλος, η αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης είναι ουσιαστικά η συνέχεια της χρηστής διοίκησης και αφορά γρήγορη και άμεση διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων εντός εύλογου χρονικού διαστήματος. Κατοχυρώνεται στο αρ. 10 του Σ.

Παρατηρείται, λοιπόν ότι οι αρχές του διοικητικού δικαίου προκύπτουν από το ίδιο το Σύνταγμα. Ωστόσο, οι αποφάσεις των δικαστηρίων (νομολογίες) διαπλάθουν συνεχώς νέες αρχές με σκοπό των βελτίωση της σχέσης Κράτους – πολίτη. Έτσι, με αφορμή τέτοιες δικαστικές αποφάσεις ο νομοθέτης κινείται αναλόγως για την διαμόρφωση του κάθε νόμου.

Στα παρακάτω κεφάλαια του κειμένου θα γίνει ανάλυση των κυριότερων αρχών που θα πρέπει να λάβει υπόψιν και να εφαρμόζει η κάθε διοίκηση για την έννομη δράση της αλλά και την διευκόλυνση και την εξυπηρέτηση των πολιτών σεβόμενα τα ανθρώπινα δικαιώματα. Αυτές οι διοικητικές αρχές είναι η κορυφή της πυραμίδας, η αρχή της νομιμότητας η οποία δεσμεύει την διοίκηση να δρα εφαρμόζοντας τις διατάξεις του νόμου και η αρχή της χρηστής διοίκησης και της Διαφάνειας για την αποφυγή της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

1.1 Έννοια και σκοποί της διοικητικής διαδικασίας

Η διοικητική διαδικασία ορίζεται και καθορίζεται από ένα σύνολο κανόνων δικαίου¹ και εμπερικλείει ένα σύστημα ενεργειών των διοικητικών οργάνων και την διαδικασία παραγωγής μιας διοικητικής πράξης. Σύμφωνα με την αρχή νομιμότητας του διοικητικού δικαίου, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ενεργούν σύμφωνα με τον νόμο (*secundum legem*) και εντός του Δικαίου (*intra legem*)¹. Επομένως, η εκτελεστική εξουσία πρέπει να ακολουθεί και να εφαρμόζει τους κανόνες που θέτει η νομοθετική. Με την αρχή της νομιμότητας θέτονται υποχρεώσεις και επιταγές σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου που ορίζονται από τους νόμους στους οποίους επιβάλλεται να υποτάσσονται τα διοικητικά όργανα. Ο νομοθέτης υποχρεούται να θεσπίζει κανόνες δικαίου που θα εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον αλλά και την λειτουργική αποτελεσματικότητα της διοίκησης (ΣτΕ 1376/2018)².

Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ασκείται κατά διακριτική ευχέρεια και κεντρικός στόχος είναι η προστασία των δικαιωμάτων των διοικούμενων πολιτών και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η εφαρμογή της χρηστής διοίκησης συμπεριλαμβανομένου και της αρχής της διαφάνειας συνεπικουρεί την διοικητική δράση τοποθετώντας όρια στην διακριτική και εξασφαλίζοντας την προστασία των διοικούμενων³. Θα πρέπει λοιπόν, να τηρούνται οι κανόνες δικαίου για την παραγωγή της διοικητικής δράσης, ανεξαρτήτως της δυνατότητας ευχέρειας στην διαμόρφωση του περιεχομένου της διοικητικής πράξης.

Οι κυριότεροι κανόνες της διοικητικής διαδικασίας εντοπίζονται και υφίστανται εντός του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔιαδ). Αυτή η κωδικοποίηση της διοικητικής διαδικασίας διασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης αλλά και την υποχρέωση της διοίκησης για να εφαρμογή της, ώστε να αποφευχθεί η αυθαιρεσία από μέρους της διοίκησης, αλλά και να διασφαλιστούν τα

¹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» τόμος 1, Σάκκουλα, 7^η εκδ., Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σελ.155.

² Μανιτάκης, Α., «Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1994, σελ.128.

³ Γέροντας Α., «Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020, σελ.193.

δικαιώματα των πολιτών, όπως είναι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και αναφοράς στην διοίκηση, κ.ά.⁴. Επιπροσθέτως, αξίζει να αναφερθεί ότι στην διοικητική διαδικασία εμπíπτουν και έγγραφα της δημόσιας διοίκησης, όπως για παράδειγμα, ενημερωτικά έγγραφα, διαβιβαστικά, πρακτικά, ατομικές και κανονιστικές διοικητικές πράξεις, όπως και η επικοινωνία με τους διοικούμενους για την ορθή παροχή υπηρεσιών.

Εν κατακλείδι, η αρχή της νομιμότητας σε συνδυασμό με την αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελούν όλο τον διοικητικό μηχανισμό.

1.2 Εισαγωγή στις θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής δράσης

Οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου αποτελούνται από μία σύνθεση κανόνων δικαίου «που δεν αναγράφονται με ένα τρίτος και γενικώς ένα νομοθετικό κείμενο αλλά προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του ισχύοντος δικαίου όπως εκφράζεται σε διάφορες ειδικές ρυθμίσεις σε διοικητικούς ή άλλους παραδείγματος χάρη ιδιωτικού δικαίου νόμος είσαι βασικές συνταγματικές διακηρύξεις σχετικές με τη μορφή του πολιτεύματος είτε γενική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου»⁵. Οι αρχές του διοικητικού δικαίου ρυθμίζουν την οργάνωση και τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Οι αρχές της διοικητικής οργάνωσης και δράσης δεν συμπίπτουν πλήρως αλλά είναι αλληλένδετες καθώς λειτουργούν επικουρικά υπέρ της αρχής της νομιμότητας. Διακρίνονται σε συνταγματικού επιπέδου και σε νομοθετικού επιπέδου. Οι αρχές συνταγματικού επιπέδου κατοχυρώνονται και υπάρχουν στο Σύνταγμα όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Σ) και υπερισχύουν των τυπικών και ουσιαστικών νόμων. Πολλές από τις αρχές διοικητικού δικαίου εμπεριέχονται στον (κώδικα διοικητικής διαδικασίας) ΚΔΔιαδ και για αυτό θα μπορούσαμε να τις ορίσουμε αρχές νομοθετικού επιπέδου. Οι σκοποί που υπηρετούν το σύνολο των αρχών είναι η προστασία των δικαιωμάτων του Πολίτη η τήρηση των κανόνων δικαίου, η

⁴ Σιούτη Γ., Η Διοικητική Διαδικασία στο Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., Φλογαΐτης, Σ., «Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ.249.

⁵ Σπηλιωτόπουλος, Ε., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Σάκκουλα, 11^η εκδ., Αθήνα 2002, σελ.164.

εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και η ποιότητα και αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες⁶.

Οι κυριότερες εξ' αυτών είναι:

- Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης
- Η αρχή της υπέροχης και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου
- Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης
- Η αρχή της επιείκειας
- Η αρχή της αναλογικότητας
- Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης
- Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας

Βασικοί και κύριοι πυλώνες της δημόσιας διοίκησης αποτελούν η αρχή της νομιμότητας και αρχή της ιεραρχίας που *«συλλειτουργούν και διέπουν τη διοικητική δράση»⁷*.

Το ελληνικό Σύνταγμα δεν εμπεριέχει γενική διάταξη που να υποχρεώνει τη διοίκηση να τηρεί κάποια συγκεκριμένη διαδικασία για τη δράση της. Τέτοιου είδους επιταγές εκβάλλουν από την αρχή του κράτους δικαίου από την οποία πηγάζουν το δικαίωμα ακρόασης σε υποχρέωση αιτιολόγησης και διαφάνειας των σύνθετων διοικητικών διαδικασιών και η απαίτηση να μην δυσχεραίνεται η δικαστική προστασία. Οι βασικότερες πτυχές του κράτους δικαίου είναι η διασφάλιση της νομιμότητας της ορθότητας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, η διασφάλιση σχέσεις σεβασμού μεταξύ διοίκησης και πολίτη είναι η διασφάλιση των δικαιωμάτων και ελευθεριών πολίτη- ιδιώτη. Προϋπόθεση είναι η σαφήνεια και η ποιότητα του περιεχομένου των διαδικαστικών διατάξεων να διευκολύνουν και να μην επιβραδύνουν την διοικητική διαδικασία αλλά και να μην δημιουργούν ανασφάλεια στους ιδιώτες.

Όσον αφορά τη νομική ισχύ των αρχών διοικητικού δικαίου επικυρώνονται από τις δικαστικές αποφάσεις κυρίως του συμβουλίου της επικρατείας. Ορθότερα, οι

⁶ Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2014, σελ.106

⁷ Τζέμος Β., «Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013, σελ. 6.

γενικές αρχές είναι άγραφοι κανόνες δικαίου που προέρχονται από νομοθετικές αλλά και συνταγματικές διατάξεις. Τον τελικό λόγο όμως τον έχει ο δικαστής καθώς συγκεκριμενοποιούνται μέσω της νομολογίας.

Εν κατακλείδι οι γενικές αρχές εφαρμόζονται όταν δεν υφίσταται διατυπωμένος σχετικός κανόνας δικαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

2.1 Ανάλυση περιεχομένου της Αρχής Νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί το βασικό μέσον της ένταξης της διοίκησης στο δίκαιο. Σύμφωνα με την αρχή είναι και η δράση που είναι σύμφωνη με τους ισχύοντες και αυτή που δεν αντιτίθεται προς αυτούς. Εάν δεν υπάρχει σχετική ρητή πρόβλεψη σε κάποιο κανόνα δικαίου δεν μπορεί καμία διοικητική πράξη να εκδοθεί. Η αρχή της νομιμότητας εξασφαλίζει την προβλεψιμότητα της διοικητικής δράσης δίνοντας τη δυνατότητα στους διοικούμενους να γνωρίζουν τις αρμοδιότητες και τις αρχές στις οποίες πρέπει να απευθυνθούν αλλά και τις διαδικασίες που θα ακολουθήσουν. Δυνατότητα να ελέγξει την παράβαση των κανόνων δικαίου από τη διοίκηση έχει ο διοικητικός δικαστής. Η διοίκηση υποχρεούται να τηρεί την αρχή της νομιμότητας ακόμη και όταν ο δικαστής δεν μπορεί να την ελέγξει.

Οι κανόνες που απαρτίζουν τη σύνθεση της αρχής της νομιμότητας που ρυθμίζουν δηλαδή την οργάνωση και τη δράση της διοίκησης εκφράζονται σύμφωνα με συγκεκριμένους τύπους που αποτελούν τις πηγές του δικαίου. Οι πηγές του δικαίου προέρχονται από το Σύνταγμα το οποίο καθορίζει την μεταξύ τους ιεραρχία. Οι πηγές του δικαίου στην Ελληνική έννομη τάξη που αφορούν και ρυθμίζουν τη διοικητική δράση είναι το σύνταγμα το διεθνές δίκαιο το δίκαιο της ευρωπαϊκής Ένωσης ο τυπικός νόμος, η κανονιστική πράξη και οι γενικές αρχές του δικαίου. Οι κανόνες λοιπόν που υπάγεται η διοίκηση δεν είναι αποκλειστικά νομοθετικοί δηλαδή δεν απαντώνται μόνο στον τυπικό νόμο αλλά και σε πηγές ανώτερης ή κατώτερης ισχύος σύμφωνα πάντα με την αρχή ιεραρχία των πηγών.

Αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι οι κανόνες δικαίου διέπουν την δράση αλλά και την οργάνωση της διοίκησης σε όλο το εύρος. Δεν υπάρχουν νομικές ρυθμίσεις που να απαλλάσσουν τις διοικητικές ενέργειες και να τις μορφοποιούν σε εντελώς αυτόνομες.

Ουσιαστική νομιμότητα ορίζεται ότι κάθε διοικητική απόφαση δεν πρέπει να εναντιώνεται προς τους κανόνες κατά την έκδοση οποιασδήποτε πράξης. Για παράδειγμα εάν μία διοικητική πράξη αφορά την πρόσληψη υπαλλήλου με προϋπόθεση τυπικό προσόν, το πτυχίο Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης, η διοίκηση δεν μπορεί να μην τηρήσει την πράξη αυτή γιατί ο διορισμός θα πάσχει από ουσιαστική παρανομία.

Η τυπική νομιμότητα επιβάλλει στην εκάστοτε αρχή να εφαρμόζει τους ιεραρχικά ανώτερους κανόνες, καθώς πηγάζει από την ιεραρχική κατάταξη των κανόνων.

Δύο μόνο τύποι πράξεων αποκλείονται από τις πηγές νομιμότητας είναι οι διοικητικές συμβάσεις και οι ατομικές πράξεις οι οποίες δεν θέτουν κανόνες δικαίου καθώς πρόκειται για ατομικές περιπτώσεις. Για λόγους σαφήνειας υπάρχει διάκριση μεταξύ ενδοκρατικών πηγών του διοικητικού δικαίου αλλά και διακρατικών πηγών. Ενδοκρατικές πηγές κατηγοριοποιούνται οι γραπτοί κανόνες του Συντάγματος του τυπικού νόμου και των κανονιστικών πράξεων που εκδίδει η διοίκηση. Ενώ στις διακρατικές πηγές εντάσσονται οι κανόνες που θεσπίζουν υπερεθνικά όργανα.

Το διοικητικό δίκαιο με τους κανόνες του διέπει τις περιπτώσεις εκείνες όπου αν υπάρξει εξουσιαστική δράση από μέρος της διοίκησης η εκάστοτε πράξη θα πάσχει με νομικό ελάττωμα. Το νομικό ελάττωμα θα δημιουργήσει συνέπειες στο κύρος των διοικητικών πράξεων κάνοντας αυτομάτως την πράξη ανίσχυρη. Για την ανάλυση του περιεχομένου της αρχής της νομιμότητας πρέπει να προσδιοριστούν οι κανόνες δικαίου που τη συνθέτουν, οι κανόνες που αποτελούν τη σύνθεση του πλέγματος της νομιμότητας (block de legalite). Οι πηγές του δικαίου προβλέπονται από το Σύνταγμα το οποίο καθορίζει και την μεταξύ τους σχέση. Οι πηγές του δικαίου που διέπουν τη διοικητική δράση είναι το Σύνταγμα, το Διεθνές Δίκαιο, το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο νόμος, η κανονιστική πράξη και γενικές αρχές του δικαίου.

Ο όρος νομιμότητα αφορά αποκλειστικά τον τυπικό νόμο αλλά και πηγές ανώτερης κατώτερης τυπικής ισχύος. Με την πάροδο του χρόνου η νομιμότητα

διευρύνθηκε και εμπλουτίστηκε με τις συνταγματικές και τις συμβατικές πηγές του δικαίου⁸.

Η αρμονική συγκέντρωση των συνταγματικών και ευρωπαϊκών κανόνων καθώς και του τυπικού και ουσιαστικού νόμου διαμορφώνει μία νέα αρχιτεκτονική του διοικητικού δικαίου που παρουσιάζει χαρακτηριστικά μιας μορφής δικτύου από ότι την παραδοσιακή ιεραρχική πυραμίδα. Περιορισμοί εκβάλλουν κατά κύριο λόγο από τους κανόνες που κατοχυρώνονται και δίνεται ο ειδικός προσδιορισμός από τον νομοθέτη για δικαστικό έλεγχο. Τη συνταγματικότητα των νομοθετικών κανόνων ελέγχουν παρεμπιπτόντως τα δικαστήρια τα οποία κρίνουν αντισυνταγματική την υπέρβαση των περιορισμών που θέτουν οι κανόνες αυτοί⁹ (αρ. 93 παρ.4 Σ.). Οι κανόνες του διοικητικού δικαίου που έχουν θεσπίσει νομοθετικές πράξεις δεν είναι κωδικοποιημένοι όπως άλλων κλάδων του αστικού δικαίου του ποινικού δικαίου της πολιτικής και της ποινικής δικονομίας. Αυτό οφείλεται στην ανάγκη διαρκούς προσαρμογής των κανόνων αυτών οι οποίοι ρυθμίζουν συχνά θέματα που υπόκεινται μεταβολές. Κάποια μέρη του διοικητικού δικαίου κωδικοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια σε κείμενα όπως είναι ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690 /1999), ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006), ο Ν.3852/2010 ως νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης-πρόγραμμα Καλλικράτης, ο δασικός κώδικας 86/1969 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 998/1979, ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (Ν.2717/1999 όπως τροποποιήθηκε), ο Υπαλληλικός Κώδικας (Ν.3528/2007 όπως τροποποιήθηκε). Το Ν.Δ. 3980/1959 όπως τροποποιήθηκε, προβλέπει την κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας¹⁰.

Για την βελτίωση της ποιότητας αυτών των νομοθετικών κειμένων υπάρχει ο νόμος 4048/2012 « Αρχές Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». Σχετικά με την τυπική ισχύ οι κανόνες που θεσπίζονται με τις κανονιστικές πράξεις είναι ισοδύναμες με τους κανόνες που θεσπίζει ο νομοθέτης. Είναι δυνατόν κανονιστικές πράξεις να τροποποιούν ή ακόμη και να καταργούν με ρύθμιση διαφορετικού περιεχομένου τις νομοθετικές διατάξεις. Εάν επιτρέπεται ρητώς από εξουσιοδοτική

⁸ B.Stirn, Le droit administratif vu par le juge administratif, AJDA 7/2013, σελ. 387 (388). Βλ .επίσης Construction europeene et Etat de droit, Editions Pantheon – Assas, 2012, σελ..105(106)

⁹ Στην έννομη τάξη ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων είναι διάχυτος, κατασταλτικός παρεμπιπτόν και δηλωτικός (ο νόμος δεν προσβάλλεται ούτε ακυρώνεται, αλλά δεν εφαρμόζεται στην συγκεκριμένη περίπτωση), συγκεκριμένος (διενεργείται στο πλαίσιο συγκεκριμένης ένδικης διαφοράς), υποχρεωτικός και αυτεπάγγελτος.

¹⁰ Περί κωδικοποίησης της διοικητικής νομοθεσίας, ΦΕΚ Α' 194.

διάταξη μπορούν να θεσπίζουν αποκλίσεις από γενικές αρχές του δικαίου και να ισχύουν αναδρομικά. Εφόσον υφίσταται σχετική κανονιστική αρμοδιότητα οι κανόνες που θεσπίζονται με κανονιστική πράξη μπορούν να τροποποιηθούν ή ακόμη και να καταργηθούν μόνο από διατάξεις νεότερων ομοίων πράξεων ¹¹.

2.2 Η έννοια της συμμόρφωσης – συμμόρφωσης

Η έννοια της συμμόρφωσης της Διοίκησης στην αρχή της νομιμότητας σχετίζεται με την σχέση της διοικητικής ρύθμισης της εκάστοτε διοίκησης και των κανόνων που την ρυθμίζουν. Ειδικότερα, η Διοίκηση δεσμεύεται να τηρεί τους κανόνες που ορίζει το κράτος δικαίου που καθορίζουν την οργάνωση και την δράση της. Πρέπει δηλαδή η Διοίκηση να τηρεί και να εφαρμόζει μόνο τους κανόνες αυτούς αλλά και τις προϋποθέσεις που επιτάσσονται στις ενέργειές της. Η ένταση της δέσμευσης αυτής έγκειται στο γεγονός ότι οι ενέργειες της Διοίκησης συμμορφώνονται στην πληρότητα των στοιχείων της πραγματικής κατάστασης και της αυστηρότητας των έννομων συνεπειών που προβλέπονται. Η συμμόρφωση αυτή μπορεί να κατηγοριοποιηθεί σε δύο μορφές. Η πρώτη μορφή εξαρτάται από την συμφωνία της διοικητικής ρύθμισης με τους κανόνες που την προβλέπουν (δέσμια αρμοδιότητα). Η δεύτερη εξασφαλίζει την αρμονία της διοικητικής ρύθμισης με τους κανόνες δικαίου αλλά και την ορθότερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Η μη συμμόρφωση συχνά έγκειται στο γεγονός της μη κατανόησης του υποχρεωτικού και αναγκαστικού χαρακτήρα της απόφασης ή στην απροθυμία της διοίκησης να αναλάβει το οικονομικό βάρος εκτελώντας μία δικαστική απόφαση.

Παραδείγματα ¹²:

- *«Ο Δήμος Ελευσίνας ηρνείτο να συμμορφωθεί με δικαστικές αποφάσεις που ακύρωναν δικές του αποφάσεις περί επιβολής τελών ρύπανσης σε ιδιωτική εταιρεία. Πολλοί δήμοι αρνούνται να καταβάλλουν στους δικαιούχους αποζημιώσεις από απαλλοτρίωση ιδιοκτησιών τους παρά την έκδοση σχετικών δικαστικών αποφάσεων,*

¹¹ Κατά τον Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π., αρ. περ. 173.- Η κατάργηση των κανονιστικών πράξεων επιτρέπεται εφόσον εξακολουθεί να ισχύει η νομοθετική εξουσιοδότηση βάσει της οποίας εκδόθηκε η πράξη που καταργήθηκε ή βάσει της νέας νομοθετικής εξουσιοδότησης.

¹² Τα παραδείγματα έχουν ως πηγή περιπτώσεις που έχει αναλάβει ο Συνήγορος του Πολίτη.

επικαλούμενοι οικονομική αδυναμία, χωρίς να προτείνεται εναλλακτικώς τρόπος αποπληρωμής των συγκεκριμένων οφειλών. όπως π.χ. τμηματική καταβολή »

- « Ο Δήμος Θεσσαλονίκης δεν εφάρμοζε την νομοθεσία περί χρήσεων δημοσίων χώρων μη απομακρύνοντας τα αντικείμενα που υπερέβαιναν το προβλεπόμενο ποσοστό κάλυψης και μη ανακαλώντας την άδεια λειτουργίας της επιχείρησης που παραβίασε το ποσοστό κάλυψης.»

Η Υποχρέωση συμμόρφωσης δικαστικής απόφασης αφορά το διατακτικό της δικαστικής απόφασης το οποίο αφορά την εφαρμογή κανόνα δικαίου. Όταν όμως η δικαστική απόφαση έχει στο περιεχόμενο της τη μορφή γενικής αρχής δικαίου δεν είναι δεσμευτική. Επομένως η νομολογία δεν δημιουργεί ή καταργεί κανόνες δικαίου αλλά ερμηνεύει και εξειδικεύει τους ισχύοντες κανόνες κρίνοντας κατά περίπτωση. Ακόμη έδωσε νόημα στο σύστημα διοικητικού δικαίου καθώς καθόρισε την διοικητική πρακτική και στηρίχθηκε στην ανάλυση την επεξεργασία της θεωρίας. Δεν αποτελεί πηγή δικαίου είναι όμως πηγή εν πράγμασι, καθώς ακόμη και το σώμα των κανόνων διοικητικού δικαίου που έχουν κατοχυρωθεί νομοθετικά αλλά και συνταγματικά έχουν νομολογιακή προέλευση ¹³.

2.3 Βασικές διακρίσεις αρμοδιότητας

Οι βασικές διακρίσεις της αρμοδιότητας είναι οι εξής:

- Η Καθ' ύλην αρμοδιότητα καθορίζει το αντικείμενο δραστηριότητας των διοικητικών οργάνων δηλ. τα θέματα που πρέπει να ρυθμιστούν και να καθοριστούν με πράξεις.
- Κατά τόπον είναι η αρμοδιότητα εντός της οποίας τα διοικητικά όργανα ασκούν καθ' ύλην αρμοδιότητα σε μία ορισμένη εδαφική περιοχή.
- Αποφασιστική, όταν το διοικητικό όργανο με σύμπραξη άλλων διοικητικών οργάνων έχει ικανότητα έκδοσης διοικητικής πράξης.
- Γνωμοδοτική – Συμβουλευτική, όταν υπάρχει ικανότητα από μέρους των διοικητικών οργάνων να διατυπώσουν σύμφωνη γνώμη ή πρόταση.

¹³ F. Melleray, Le droit administratif doit AJDA, 2005, σελ. 637 «Η καθοριστική σημασία της νομολογίας στην διαμόρφωση του γαλλικού διοικητικού δικαίου».

- Αποκλειστική, όταν ασκεί αρμοδιότητα ένα μόνο διοικητικό όργανο και είναι αποκλειστική για λόγους ασφαλείας δικαίου και αποτελεσματικότητας της δράσης.
- Συλλογική, όταν αρμόδια διοικητικά όργανα είναι περισσότερα από ένα και έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα, όπως όταν γίνεται έκδοση μιας Υπουργικής Απόφασης από δύο ή περισσότερους Υπουργούς. Η συλλογική αυτή αρμοδιότητα μπορεί να γίνει διαδοχική ή ταυτόχρονη (συναρμοδιότητα).
- Παράλληλη ή Συντρέχουσα, όταν είναι αρμόδια για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης πολλά συλλογικά όργανα και μπορεί να εκδοθεί με νόμιμο τρόπο ή από το ένα ή από το άλλο.

Υπάρχουν και περιορισμοί στην άσκηση της αρμοδιότητας, δηλαδή όρια που θέτει και ορίζει ο νόμος. Αυτά τα όρια κατηγοριοποιούνται ως ουσιαστικά, χρονικά και τοπικά. Τα ουσιαστικά όρια εκβάλλουν από την καθ' ύλην αρμοδιότητα. Ο προσδιορισμός που θέτει ο νόμος για την αρμοδιότητα ενός οργάνου αποτελεί το όριο. Τα τοπικά όρια μπορούν να καθορίσουν τα όρια που πηγάζουν από την κατά τόπον αρμοδιότητα, καθώς δύναται από τον νόμο η δυνατότητα ένα διοικητικό όργανο να ασκήσει την αρμοδιότητά του μόνο σε ένα ορισμένο εδαφικό τμήμα της έκτασης του Κράτους.

Τέλος, οι χρονικοί περιορισμοί εκφράζονται από την κατά χρόνο αρμοδιότητα κατά την οποία ένα διοικητικό όργανο ασκεί αρμοδιότητα με χρήση χρονικών περιθωρίων και με περιορισμένο χρόνο δράσης. Εφόσον ορίζεται από τον νόμο μία συγκεκριμένη προθεσμία, όταν παρέλθει η προθεσμία αυτή το όργανο που ήταν αρμόδιο καθίσταται αναρμόδιο.

2.3.1 Δέσμια αρμοδιότητα - Διακριτική ευχέρεια

Ο νόμος δεσμεύει την δράση της διοίκησης ορίζοντας τις αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων (δέσμια αρμοδιότητα). Ό,τι προβλέπεται υποχρεώνει και ότι δεν προβλέπεται απαγορεύεται. Η δέσμευση της διοίκησης προβλέπεται στο νομό με λέξεις όπως «οφείλει» ή «υποχρεούται» όπως και με τη χρήση χρόνου ενεστώτος. Ο νόμος άλλοτε δεσμεύει την διοίκηση καθόλα και άλλοτε της αφήνει περιθώρια επιλογής και ευελιξίας. Η ελευθερία της διοίκησης να δρα, καλείται διακριτική ευχέρεια και προβλέπεται από το νόμο με λέξεις όπως «δύναται», «μπορεί» κλπ. Αξίζει να δοθεί

έμφαση στο γεγονός ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) με αποφάσεις του έχει καθορίσει ότι εάν δεν συνάγεται με σαφήνεια από τον νόμο ότι η αρμοδιότητα της διοίκησης είναι δέσμια τότε γίνεται αποδεκτή η διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης (ΣτΕ 07/29- «οι δημιουργούμενες για του νόμους αυτούς και επιτακτικής για την διοίκηση υποχρέωσης σε ορισμένη ενέργεια αυτής τεκμαίρεται ότι αυτή ανήκει στη διακριτική αυτής εξουσία»).

Κατά κανόνα οι τρόποι δράσης της Διοίκησης καθορίζονται είτε από την δέσμια αρμοδιότητα είτε από την διακριτική ευχέρεια. Το διοικητικό όργανο είναι υποχρεωμένο να εκδώσει διοικητική πράξη που περιέχει ρύθμιση η οποία καθορίζεται από τον κανόνα. Για την εφαρμογή του προβλέπονται πραγματικές ή νομικές προϋποθέσεις. Η διοίκηση λαμβάνει αποφάσεις τις οποίες τις υπαγορεύει ο κανόνας δικαίου μέσω των διατάξεων που αφορούν τη δράση της. Ο κανόνας δικαίου αναγκάζει τη διοίκηση να εφαρμόσει συγκεκριμένες διατάξεις υποδεικνύοντάς της με τρόπο επιτακτικό και δεσμευτικό ποια συμπεριφορά πρέπει να υιοθετήσει, μην αφήνοντάς της περιθώρια ελεύθερης εκτίμησης ¹⁴. Οι κανόνες που καθορίζουν αυτή της την δράση περιέχουν σαφείς και συγκεκριμένες έννομες συνέπειες που αυτοί επιφέρουν ¹⁵.

Περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας της διοίκησης είναι: 1) η πράξη χορήγησης ορισμένης σύνταξης την οποία υποχρεούται να εκδώσει ο αρμόδιος φορέας κοινωνικής ασφάλισης εφόσον διαπιστωθεί ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις ηλικίας σύνταξης, 2) η οικοδομική άδεια εφόσον διαπιστωθεί ότι συντρέχουν οι όροι αρτιότητας του οικοπέδου που ορίζει η πολεοδομική νομοθεσία (τα τοπογραφικά διαγράμματα και οι τίτλοι κυριότητας κ.ά.) ¹⁶.

¹⁴ ΣτΕ 286/ 2012 κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 11 νόμος 5607 /1932 φεκ Α/300)

¹⁵ ΣτΕ 4720/2012 η ανάκληση της άδειας εργασίας αλλοδαπού Ερείδεται στο αντικείμενο δεδομένου της έλλειψης νόμιμες προϋποθέσεις για την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης και εκχώρησε και σε δέσμιας αρμοδιότητας της διοίκησης όπως αυτό προκύπτει από τη γραμματική διατύπωση της εφαρμοστέας εν προκειμένω διατάξεις (αρ. 66 παρ. 6 περ. 1 υπό περ. β του νόμου 2910 /2001).ΣτΕ 175 /2012 η πράξη με την οποία κηρύσσεται η αναδάσωση κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 117 παρ. 3 του συντάγματος και του Ν. 998/1979 δεν εκδίδεται κατά διακριτική ευχέρεια αλλά αποτελεί δέσμια ενέργεια της διοίκησης.

¹⁶ ΣτΕ 1973 2013 τέταρτη δέσμια αρμοδιότητα εκδίδεται η έχουσα τι λες το χαρακτήρα πράξη του περιφερειάρχη με την οποία ανακοινώνεται ο πίνακας των φαρμακοποιών του οικείου φαρμακευτικού συλλόγου που υπέβαλαν δήλωση ότι επιθυμούν να ενταχθούν στο προβλεπόμενο από το άρθρο 15 του νόμου 4055/2012 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 55 παρ. 7 του νόμου 40 75 2012 οι ευρυμένο ωράριο λειτουργίας των φαρμακείων. ΣτΕ Ολ 4022/2012 οι διατάξεις της κοινής νομοθεσίας προβλέπουν ότι η θέση σε λειτουργία ευκτήριου οίκου ως χώρου θρησκευτικής λατρείας ετεροδόξων ή ετεροθρήσκων σε σχέση με τους χριστιανούς της εκκλησίας της Ελλάδος είναι επιτρεπτή μόνο κατόπιν αδειάς η οποία χορηγείται στους ενδιαφερομένους στο όργανο της διοίκησης κατά

Η διακριτική ευχέρεια είναι η δυνατότητα της διοίκησης να επιλέγει μεταξύ διαφόρων νόμιμων λύσεων αλλά και να εξειδικεύει τις αόριστες έννοιες που συχνά χρησιμοποιεί ο νομοθέτης. Σύμφωνα με την θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας το τεκμήριο της διακριτικής ευχέρειας πρέπει να τείνει υπέρ του οφέλους του διοικούμενου και δεν μπορεί να περιοριστεί με κανέναν τρόπο το ατομικό του δικαίωμα. Η διοίκηση σε ορισμένες περιπτώσεις, εσφαλμένα, δεν κάνει χρήση της διακριτικής ευχέρειας για τρεις λόγους: 1) όταν αγνοεί ότι πρέπει να δρα στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας 2) όταν ακολουθεί μία κατεύθυνση για να αποφασίσει 3) όταν υποτιμά την ουσία και το περιεχόμενο της διακριτικής ευχέρειας. Κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας μπορεί να συμβεί όταν η διοίκηση ενεργεί σύμφωνα με εσφαλμένη αντίληψη πώς πρέπει να ακολουθήσει μία συγκεκριμένη κατεύθυνση ενώ θα έπρεπε και θα μπορούσε να επιλέξει μεταξύ και άλλων λύσεων. Όταν εκδοθεί μία διοικητική πράξη σύμφωνα με τη συγκεκριμένη πρακτική, η πράξη ως συνέπεια πάσχει ακυρότητας και πρέπει να γίνει ορθή επανάληψη με βάση την αρχή της διακριτικής ευχέρειας.

Η Διοίκηση, σύμφωνα με την αρχή της Νομιμότητας, έχει υποχρέωση να κάνει χρήση της διακριτικής ευχέρειας εντός ορισμένου πλαισίου, τα λεγόμενα «*άκρα όρια*», και όχι με αυθαίρετο τρόπο. Διακριτική ευχέρεια υπάρχει όταν η αρμοδιότητα ρυθμίζεται από κανόνες που δεν προκαθορίζουν με ακρίβεια το ποια θα είναι η ενέργεια του διοικητικού οργάνου αλλά του αφήνουν ελευθερία δράσης. Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις το διοικητικό όργανο δεν υποχρεούται αλλά δύναται να εκδώσει τη διοικητική πράξη καθορίζοντας το χρονικό σημείο της έκδοσής της αλλά και να επιλέξει μεταξύ περισσότερων ρυθμίσεων με διαφορετικό περιεχόμενο. Όσον αφορά τις κανονιστικές πράξεις το αρμόδιο όργανο εφαρμόζει την διακριτική ευχέρεια για να ασκήσει την κανονιστική αρμοδιότητα κατά πρόσφορο χρονικό σημείο και για να θεσπίσει κανόνες δικαίου με τους οποίους επιβάλλεται η ρύθμιση που εξυπηρετεί περισσότερο το δημόσιο συμφέρον. Ο κανόνας δικαίου επιτρέπει στη διοίκηση να κάνει χρήση της διακριτικής ευχέρειας με τις εκφράσεις, όπως «*δύναται*», «*δικαιούται*» «*επιλέγει*», «*κρίνει*», «*κατά κρίση της*». Η ανάθεση της διακριτικής ευχέρειας από το νόμο στα όργανα διοίκησης πραγματοποιείται «*δια της χρήσης όρους των εννοιών ή*

δέσμια αρμοδιότητα αφού διαπιστωθεί επί τη βάσει αντικειμενικών στοιχείων ότι αυτοί τελούν σε σκεπτική λατρεία υπό τους όρους του συντάγματος.

γενικών ρητρών χρήζουσα προσδιορισμού δια της συμπληρώσεως»¹⁷. Η επιβολή διοικητικών κυρώσεων, όπως το πρόστιμο αποτελεί δέσμια ενέργεια και όχι διακριτική ευχέρεια εφόσον διαπιστωθεί ότι ακολουθήθηκαν όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις. Όσον αφορά λοιπόν την επιμέτρηση του ποσού του προστίμου λαμβάνονται υπόψη η βαρύτητα, οι συνθήκες τέλεσης της παράβασης καθώς και κάποιες περιστάσεις που επηρεάζουν τον προσδιορισμό του ύψους το πρόστιμο που έχει επιβληθεί¹⁸.

Παράδειγμα κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας¹⁹

«Περίπτωση άρνησης της διοίκησης να κάνει χρήση της διακριτικής ευχέρειας θα μπορούσε να αποτελέσει η παράλειψη των Προϊσταμένων της ΔΟΥ να προβούν προσδιορισμό της αξίας των ακινήτων που η απόκτησή τους γινόταν με κληρονομιά, επικαλούμενοι φόρτο εργασίας και έλλειψη προσωπικού. Δεν γινόταν χρήση της δυνατότητας που παρείχε ο νόμος, αλλά γινόταν έλεγχος των δηλώσεων πριν την παραγραφή του δικαιώματος της διοίκησης να επιβάλει φόρους και πρόστιμα. Οι φορολογούμενοι αδυνατούσαν να προσδιορίσουν την αξία των ακινήτων και οι δηλώσεις φόρου κληρονομιάς ήταν ανακριβείς με αποτέλεσμα να γίνει επιβολή προστίμων και πρόσθετων φόρων».

2.4 Η αρχή της Νομιμότητας στην Ελληνική Έννομη τάξη

Εκτός από τους κανόνες κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, η Βουλή θεσπίζει και άλλες πράξεις, όπως είναι τα ψηφίσματα, τα οποία αποτελούν κανόνες δικαίου που διέπουν θέματα κοινωνικού βίου της δημόσιας διοίκησης και της δικαστικής εξουσίας. Οι κανόνες αυτοί είναι ισοδύναμοι με τους συνταγματικούς κανόνες που θεσπίζονται διατηρούν την ισχύ τους, εφόσον υπάρχει σχετική συνταγματική πρόβλεψη και δεν εναντιώνονται στο σύνταγμα.²⁰.

¹⁷ ΣτΕ 2313/1976 βλ. και ΣτΕ 4198, 715/2012, 4028/2011 «F με τις διατάξεις του άρθρου 44 παρ. 1 του Ν.2910/2001 (φεκ Α' 91) ο νομοθέτης προέβλεψε κατά τρόπο ειδικό την τις περιπτώσεις απέλασης αλλοδαπών και τις κατένειμε σε 3 κατηγορίες από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι στις 2 πρώτες κατηγορίες περιπτώσεις α και β της παρ.1 του άρθρου 44 Ν. 2910/2001 καθιερύεται δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης για την έκδοση πράξης απέλασης οπότε και δεν νοείται περίπτωση εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας παρά μόνο περιπτώσεις προβλεπόμενες ευθέως από το νόμο

¹⁸ ΣτΕ 452/2012, 4145/2009, 2293/2008, 2861/2006, 1867/2005.

¹⁹ Τα παραδείγματα αντλούνται από τις περιπτώσεις που έχει αναλάβει ο Συνήγορος του Πολίτη σε βάθος χρόνου.

²⁰ άρθρο 111 παρ. 2 του Συντάγματος κατά νομολογία «από το άρθρο 42 παρ. 1 και 35 παρ. 1 του συντάγματος προκύπτει η βασική αρχή που ερείδεται και σε άλλες συνταγματικές διατάξεις ότι για την τελείωση των τυπικών νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων αλλά και των λοιπών κανονιστικού

Περιλαμβάνονται στο ουσιαστικό σύνταγμα γενικές αρχές που έχουν αυξημένη τυπική ισχύ σε σχέση με τους υπόλοιπους κανόνες της έννομης τάξης. Αυτές οι γενικές αρχές είναι α) η αρχή της δημοσίευσης των κανονιστικών πράξεων β) η αρχή της αξιοκρατίας²¹ γ) της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης²² και της αμεροληψίας η οποία είναι νομοθετικά κατοχυρωμένη στο άρθρο 7 του κώδικα διοικητικής διαδικασίας²³. Γενικότερα οι αρχές του κράτους δικαίου καθιερώθηκαν στο ίδιο το κείμενο του Συντάγματος άρθρο 25²⁴.

Στην ελληνική έννομη τάξη, η αρχή της νομιμότητας είναι συνέπεια της κυριαρχίας του λαού, της αρμοδιότητας του νομοθετικού οργάνου και του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Σύμφωνα με την αρχή νομιμότητας, η Δημόσια Διοίκηση δρα ρυθμιζόμενη από Ευρωπαϊκού Δικαίου κανόνες και πρέπει να εφαρμοστούν άμεσα. Η αρχή της νομιμότητας υποχρεώνει την Δημόσια Διοίκηση να τηρεί και να εφαρμόζει τους τυπικής ισχύος κανόνες.

Η ικανότητα του διοικητικού οργάνου να θεσπίζει με πράξεις ή με συμβάσεις μονομερώς τους κανόνες δικαίου, ατομικούς ή απρόσωπους, είτε να προβαίνει σε υλικές ενέργειες ,συγκαταλέγεται στον όρο αρμοδιότητα. Ο όρος αυτός απορρέει από την αρχή της νομιμότητας και χαρακτηρίζεται από κανόνες απρόσωπους και ανώτερης ισχύος.

χαρακτήρος διοικητικών πράξεων απαιτείται η δημοσίευση του στην εφημερίδα της κυβερνήσεως ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους».

²¹ « η αρχή της αξιοκρατίας η οποία απορρέει από το άρθρο 5 του συντάγματος υπαγορεύει όπως η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα γίνεται με κριτήρια που συνάπτονται για την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων για την κατάληψή τους» (ΣτΕ Ολ 23 96/2004, βλ και ΣτΕ 1186, 1607, 3268, 4091/ 2012, 486/2011 2035, 2042, 2462/2010, 4237/2005, 12/1999).

²² Εφόσον από την αρχή του κράτους δικαίου και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του συντάγματος απορρέει η συνταγματική αρχή της ασφάλειας δικαίου ειδικότερη δε εκδήλωση αυτής αποτελεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. ΣτΕ Ολ 2034 2035/2011, 3777/ 2008, 1508/2002).Για την εφαρμογή της αρχής του κράτους δικαίου στο έδαφος του πολεοδομικού δικαίου, βλ. ΣτΕ 3064, 4846/ 2012 Ολ. 1792/ 2011.

²³«Σύμφωνα με τη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η οποία αποτυπώνεται ήδη στις διατάξεις του άρθρου 7 του κώδικα διοικητικής διαδικασίας και αποτελεί ειδικότερη έκφανση της γενικής αρχής του κράτους δικαίου τα όργανα της διοικήσεως πρέπει να παρέχουν τα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσεως ΣτΕ 212/2013 2447 3717/2012, 2243/2011).βλ. Αναλυτικά Ι. Μαθιουδάκης, Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης, Ανιόν, Θεσσαλονίκη, 2008.»

²⁴ «Σύμφωνα με τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ.1 εδάφιο τέταρτο του Συντάγματος) οι επιβαλλόμενοι από το σύνταγμα ή το νόμο περιορισμοί στα ατομικά δικαιώματα πρέπει να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το νομοθέτη σκοπού δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση προς αυτόν» (ΣτΕ Ολ 2034, 2035, 2036/2011) .

Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων διακρίνεται σε

- Αποφασιστική : το διοικητικό όργανο εκδίδει πράξεις μόνο ή με την σύμπραξη άλλων οργάνων.
- Γνωμοδοτική : το διοικητικό όργανο διατυπώνει πρόταση σύμφωνα με το αν είναι σκόπιμη η έκδοση μιας πράξης.
- Κατευθυντήρια: το διοικητικό όργανο κατευθύνει καθορίζοντας την διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσουν τα άλλα όργανα, αλλά και το ίδιο.

Συνεπώς, η δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με την σχετικότητα της αρχής της νομιμότητας μπορεί να τροποποιεί και να καταργεί άμεσα ή έμμεσα διατάξεις των ισχύοντων κανόνων συνάπτοντας συμβάσεις.

Την διαδικασία και το περιεχόμενο της διοικητικής δράσης που θα ακολουθήσει η Δημόσια Διοίκηση ορίζει η αρχή της νομιμότητας. Η Διοίκηση υποτάσσεται στους κανόνες δικαίου και έτσι αποφεύγεται η περίπτωση η δράση της διοίκησης να είναι ανεξέλεγκτη, χωρίς την τήρηση στους κανόνες δικαίου. Τέλος, αποφεύγεται η τυχόν ανασφάλεια και έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στα διοικητικά όργανα και το Κράτος.

2.5 Η αρχή της Νομιμότητας σύμφωνα με τον Weber

Ο Weber είναι Γερμανός νομικός οικονομολόγος κοινωνιολόγος (1864-1920) που μελετά την εύρυθμη εκτίμηση της ένταξης των αξιών της ισότητας και της ελευθερίας στο δυναμικό των ανθρώπινων αξιών και των δικαιωμάτων. Ο βασικός και κύριος προβληματισμός του είναι η ελευθερία δράσης του ανθρώπου.

Το δίκαιο συνδεδεμένο με την ανθρώπινη κοινωνία αποτελείται από τη νομοθεσία το σύνταγμα και την διοίκηση (διάκριση εξουσιών). Το δίκαιο υφίσταται ως αντικειμενικό αλλά και αντικειμενικό (Δεσποτόπουλος 1986), «*Αντικειμενικό δίκαιο είναι το σύνολο του συντελεσμένου κάθε φορά καθορισμού δικαίου όπως ισχύει για το εκάστοτε υποκείμενο του*» (Δεσποτόπουλος 1986), δηλαδή αντικειμενικό δίκαιο είναι το σύνολο των νομικών και νομοθετικών κανόνων. Το αντικειμενικό δίκαιο περιλαμβάνεται όχι μόνο από τους κανόνες που θέτουν νομοθετικά όργανα αλλά και από εκτελεστικά και δικαστικά όργανα.

Μια άλλη πλευρά υιοθετεί ότι «υποκειμενικό δίκαιο είναι εφεξής πρόσβαση του καθορισμού δικαίου όπως και όσο εξαρτάται από το κάθε φορά υποκειμένου του προς την αντίστοιχη κατεύθυνση» (Δεσποτόπουλος, 1986). Επομένως το υποκειμενικό δίκαιο (το δικαίωμα του κάθε ανθρώπου) περιγράφει την κατάσταση για ένα άτομο ή ένα σύνολο ατόμων σύμφωνα με το δίκαιο και τα δικαιώματα που έχει ένα πρόσωπο προς ένα άλλο πρόσωπο και στο Κράτος. Ορίζεται δηλαδή η αξίωση του ατόμου για ορισμένα αγαθά και για τη συμπεριφορά που θα πρέπει να διατηρούν σε κάθε περίπτωση και προς κάθε άτομο καθορίζει δηλαδή τα όρια « που τίθενται μεταξύ των σχέσεων σε μια κοινωνία.

Η κοινωνιολογία σύμφωνα με τον Max Weber αποτελεί την έννοια του «υποκειμενικού δικαιώματος». Ο Weber διαμορφώνει ένα κοινωνιολογικό σύστημα που εντός του υπάρχει ένα σύνολο δικαιωμάτων «ορθολογιστικές προκαταλήψεις» όπως τα χαρακτηρίζει που εναντιώνονται στην κεντρική εξουσία. Θεωρεί λοιπόν πως η επίκληση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μπορεί να οριστεί ως «ακραίος ορθολογιστικός φανατισμός» (Weber, 2002) και προσεγγίζει με ένα δικό του τρόπο τις πρακτικές πολιτικές όσον αφορά την αξία της ανθρώπινης ελευθερίας. Με εκτεταμένη έρευνα που έχει κάνει ο Weber διατηρεί μια στάση συγκεκριμένη προς τα ατομικά δικαιώματα και την κοινωνιολογική άποψη κάνοντας επικριτικές παρατηρήσεις με τις πολιτικές του πεποιθήσεις (Golliot -Thelene,2009). Στην μελέτη του, λοιπόν, για την κοινωνική δράση αλλά και τις δεσμεύσεις της από το δίκαιο προσδιορίζει «ιδανικούς τύπους» ²⁵(Weber, 2010, 564). Οι κανόνες ρυθμίζουν την κοινωνική δράση με μια πίστη στη νομιμότητα των ενδιαφερομένων καθώς υπάρχει «δικαιϊκό πλαίσιο» (Weber,2010,213,204). Στο δικαϊκό πλαίσιο χρειάζεται να υπάρχουν διαθέσιμα ένα ή περισσότερα άτομα «για το σκοπό αυτό για την περίπτωση εμφάνισης των σχετικών πραγματικών περιστατικών» (Weber, 2010,204).

Το δίκαιο με τον καιρό παρουσιάζει μια διαδικασία τριών σταδίων για την ορθή οργάνωση καθώς σχηματίζονται κατά διαστήματα αφηρημένοι κανόνες στους οποίους στρέφεται η εφαρμογή του δικαίου (Weber,2010,395). Υπάρχει λοιπόν η διαπίστωση «τι σε μια κοινή οι συναινετική ενέργεια δικαϊκά είναι σημαντικό» η οποία οδηγεί στην κατασκευή των νομικών σχέσεων και θεσμών (Weber,2010,392). Οι δικαιοκές αρχές

²⁵ Ο άνθρωπος προσαρμόζει την συμπεριφορά του στους «ιδανικούς τύπους». Ορθολογική δράση προς έναν στόχο, ορθολογική αξιακή δράση (ηθικά κίνητρα), συναισθηματική δράση, και παραδοσιακή δράση.

έχουν τέτοια μορφή *«που αποτελούν ένα λογικά σαφές, λογικά αντιφατικό και πάνω από όλα θεμελιωδώς ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων»* (Weber,2010,395). Επίσης ο Weber διακρίνει το *«τυπικό ορθολογικό δίκαιο»* που χαρακτηρίζεται από τη νομιμότητα του δικαίου και το *«υλικό ορθολογικό δίκαιο»* που χαρακτηρίζεται από υψηλότερη νομιμότητα καθώς ακολουθεί ηθικές ή πολιτικές προσταγές (Weber,2010,303)²⁶. Η διάκριση αυτή είναι σαφής και συγκεκριμένη, όπως π.χ. μεταξύ της απαγόρευσης κλοπής και των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιοκτησία και η υποχρέωση της μη κλοπής που πηγάζει από το δικαίωμα να μην ληστεύεται.

Ο Weber είχε κάποια επιφύλαξη για τις προσπάθειες που πραγματοποιούνται να υλοποιηθούν επιστημονικά τα δικαιώματα του ανθρώπου (Konig, 2012,57). Επικεντρώνεται στη μελέτη των *«ευκαιριών»* της *«εμπειρικής εγκυρότητας»* (Weber,2010,181) και απορρίπτει τις πολιτιστικές επιστημονικές δηλώσεις υποστηρίζοντας μια ελεύθερη κρίση. Πραγματοποιεί το *«κανονιστικό ισχύον»* σε *«αντικείμενο της εμπειρικής έρευνας»* και το αντιμετωπίζει ως *«είναι»* και όχι ως *«ισχύον»* (Weber, 1988, 531). Έτσι υπάρχει ενδιαφέρον από μέρος του Weber για το πώς *«η πεποίθηση από χαρακτηριστική νομιμότητα ορισμένων δικαιοτικών αρχών από την οποία οποιαδήποτε επιβολή θετικού δικαίου σε καταστροφική ισχύ ορισμένων ισχυόντων δικαίου, επηρεάζει την πρακτική νομική ζωή πραγματικά άμεσα»*

Σύμφωνα με τη θεωρία του Weber, λίγο μετά την εισαγωγή σύγχρονων δικαιοκών συστημάτων υπάρχει ένα κενό βασιμότητας στις αρχές φυσικού δικαίου, όπως ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς και τα δικαιοτικά συστήματα δεν είναι δυνατόν να βασίζονται σε επαναστατικές διαταραχές ούτε στην παράδοση και στη διαφώτιση (Weber, 2010, 596). *«Επιτομή των ανεξάρτητων από όλα θετικού δικαίου και απέναντι σε αυτό ισχυόντων κανόνων οι οποίοι δεν φέρουν την αξία τους από αφαιρετό καταστατικό φέουδο αλλά αντιθέτως νομιμοποιούν μόνο την ανάληψη εξουσίας λόγω των αμιγώς έμφυτων ιδιοτήτων είναι νόμιμοι»* (Konig,2012,106).

Επομένως, σύμφωνα με τον Weber το φυσικό δίκαιο είναι η τελευταία μορφή υπερθετικιστικής δικαιοτικής νομιμότητας. Επίσης χαρακτηρίζει το περιεχόμενο του

²⁶ Η τυπική ορθολογικότητα αφορά στις σχέσεις των ατόμων και τα μέσα που χρησιμοποιούν για την επίτευξη ενός στόχου. Η υλική ορθολογικότητα αναφέρεται σε ένα σύνολο ενεργειών για την συντήρηση του κοινωνικού όλου, όπως η μέριμνα για την πρόοδο της πολιτικής κοινωνίας. Βλ. Μαξ Βέμπερ, Δοκίμια επί της θεωρίας των κοινωνικών επιστημών, εκδόσεις ΕΚΚΕ, Αθήνα 1972, μετάφραση Α. Γρηγορογιάννη, κεφ.1 και 2, και Μ. Γκίβαλος, 2009.

«κεντρικές ιδέες του σύγχρονου έθνους των ανθρωπίνων δικαιωμάτων» (Konig, 2002,104). Όμως ο Weber αντιλαμβάνεται την δικαιοϊκή μορφή ως μη ορθολογική και λαμβάνει ως φυσικό δίκαιο μόνο το ορθολογικό φυσικό δίκαιο (Weber,2010,404) και το διακρίνει σε τυπικό και υλικό φυσικό δίκαιο περιλαμβάνοντας στο καθένα διαφορετικές προϋποθέσεις για τη νομιμότητα (Weber,2010,597). Στο τυπικό φυσικό δίκαιο συμπεριλαμβάνονται τα δικαιώματα ελευθερίας όπως η ελευθερία συμβάσεων και η νομική ισότητα βασιζόμενα σε κάποια ορθολογική συμφωνία (Weber, 2010, 599). Το υλικό φυσικό δίκαιο πρέπει να στηρίζεται στη «λογική των πραγμάτων». Υπάρχει διαφορά μεταξύ των δυο διακρίσεων του φυσικού δικαίου αλλά είναι σταδιακή διότι δεν μπορεί να υπάρξει ένα καθαρά τυπικό φυσικό δίκαιο, καθώς θα έπρεπε να συνάδει με τελείως κενές γενικές διοικητικές έννοιες όσον αφορά το περιεχόμενο του (Weber,2010,599). Συνοψίζοντας ο Weber δίνει μεγαλύτερη σημασία στο τυπικό ορθολογικό φυσικό δίκαιο και προτεραιότητα στα φιλελεύθερα δικαιώματα έναντι των πολιτικών δικαιωμάτων (Weber,2010,598).

Ακόμη, μελέτησε και ερεύνησε τη μορφή των υποκειμενικών δικαιωμάτων στην αντίληψή της νομιμότητας (Menke, 2009). Στο παραδοσιακό δίκαιο υπάρχει η δέσμευση ότι το κάθε άτομο θα πρέπει να τηρεί και να πράττει ότι ορίζεται στο δίκαιο και σε περίπτωση παράλειψης ή παράβασης να αναλαμβάνει τις συνέπειες που αναλογούν για κάθε περίπτωση. Τέτοιος κανονισμός υποχρέωσης δημιουργεί μια μορφή «αντανάκλασης» της νομιμότητας (Weber,1979,63)²⁷. Αυτό δηλώνει την ισχύ της νομικής επιβολής και της επιβολής υποχρέωσης. Η νομιμότητα του ατόμου γίνεται «μπορώ» και «πηγή εξουσίας» (Weber). Η νομιμότητα αυτή υπό την έννοια των υποκειμενικών δικαιωμάτων που εξουσιοδοτούν το άτομο πάνω στις πράξεις των υπολοίπων ατόμων (Menke, 2009,1).

Ο Weber αναφέρει και επεξηγεί δύο παράγοντες: ο πρώτος παράγοντας είναι η ριζική αλλαγή της πολιτικής τάξης δηλαδή τα υποκείμενα δικαιώματα αναφέρονται στη σχέση μεταξύ πολίτη και κράτους η οποία καθορίζει την πολιτική τάξη στη σύγχρονη εποχή. Ένας άλλος παράγοντας είναι η «γένεση μιας κοινωνικής σφαίρας» που πηγάζει από τη ρύθμιση των πολιτικών ελέγχων (Menke,2009, 2). Έτσι, λοιπόν, το

²⁷ Η διατύπωση του Μαξ Βέμπερ : «...πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι σε μια κοινωνιολογική ανάλυση...το νομικά εξασφαλισμένο συμφέρον ενός δεν είναι παρά η 'αντανάκλαση' μιας ρύθμισης και ότι δεν του παρέχεται κανένα υποκείμενο δικαίωμα» Max Weber , 1979,63.

δίκαιο γίνεται αρχή προστασίας και διασφάλισης των συμφωνιών που έχουν «τυπικά ελεύθερα συντάξει» τα μέλη της κοινωνίας (Weber, Marx).

2.6 Η σύγκρουση της αρχής της νομιμότητας με τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Η αυστηρή τήρηση της αρχής νομιμότητας πολλές φορές καταλήγει σε αποτελέσματα που έχουν ως συνέπεια τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που πηγάζουν από το κράτος δικαίου. Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η έκδοση παράνομων επωφελών διοικητικών πράξεων²⁸ αποτελεί μια χαρακτηριστική περίπτωση ανάγκης συσχετισμού των αρχών αυτών.

Υπάρχει λοιπόν σύγκρουση μεταξύ της αρχής της νομιμότητας που επιτάσσει την αποφυγή παρανομίας και την αναδρομική ανάκληση της παράνομης πράξης αλλά και της προστασίας δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που απαιτεί τη διατήρηση της ευμενούς για τον διοικούμενο πράξης. Η ανάκληση αυτή θα μπορούσε να έχει οικονομικές κοινωνικές συνέπειες για τον ιδιώτη όπως στέρηση των στοιχειωδών αναγκών για την διαβίωση του. Για λόγους νομιμότητας γίνεται ανάκληση μέσω των γενικών αρχών που διαμορφώθηκαν νομολογιακά και σύμφωνα με τις οποίες οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται μόνο εάν είναι παράνομες μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα ακόμα και αν διέπονται από σχετικές διατάξεις οριστικές ή ανέκκλητες. Σύμφωνα με ειδικές διατάξεις «Χρόνος ήσσων της Πενταετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά κάτω ανάκληση των πράξεων ενώ ουδεμία περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιοδήποτε δικαιώματος» αυτό ερμηνεύεται ως το ότι η πενταετία είναι το ελάχιστο και όχι το μέγιστο όριο χρόνου, που σημαίνει ότι η ανάκληση

²⁸ Στις περιπτώσεις άμβλυσης της αρχής της νομιμότητας ή εμπλουτισμού της αρχής της ασφάλειας δικαίου θα μπορούσε να ενταχθεί ο κανόνας του de facto οργάνου. Ειδικότερα το παρανόμως διορισθέν όργανο εκδίδει νόμιμες πράξεις, εφόσον δεν είναι παράνομες για κάποιον άλλο λόγο. Για τον ορισμό του ως του de facto όργανο είναι αναγκαίο να υφίσταται πράξη διορισμού ή εκλογής του η οποία ανεξαρτήτως της παράνομης υπόστασής της, δημιουργεί επιφανειακή νομιμότητα. Ο κανόνας του de facto οργάνου αποσκοπεί στην προστασία των διοικουμένων, οι οποίοι εύλογα πίστεψαν ότι έχει νόμιμη υπόσταση το όργανο αυτό, οπότε δεν επιτρέπεται να υπάρξουν συνέπειες για το παράνομο διορισμό καθώς η υπόστασή τους εμφανώς παρουσιαζόταν ως νόμιμη. (βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, σελ.119)

διοικητικής πράξης γίνεται σε χρόνο μικρότερο της πενταετίας από την έκδοση της διότι γίνεται εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος και δεν ορίζει όμως ότι μετά την πάροδο της πενταετίας η ανάκληση απαγορεύεται²⁹. Εάν υπερβαίνεται το εύλογο χρονικό διάστημα της πενταετίας είναι ένα ζήτημα που θα κρίνει ο διοικητικός δικαστής σύμφωνα με τις γενικές αρχές που ρυθμίζουν την ανάκληση διοικητικών πράξεων³⁰. Ο νομοθέτης λοιπόν έδωσε το δικαίωμα στη διοίκηση εντός του χρονικού διαστήματος επιπρόσθετο χρόνο αναθέτοντας στη διοίκηση να ενεργεί σταθμίζοντας τις αρχές της νομιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης³¹ υπό τον έλεγχο φυσικά διοικητικού δικαστή³².

Το συμβούλιο της επικρατείας μετά την ισχύ του ΑΝ 261/1968, δεν εξετάζει τόσο τις ουσιαστικές παραμέτρους στη σύνθετη της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης η οποία αφορά σε ζήτημα χρονικής διάρκειας αλλά έχει θεσπιστεί από τον ίδιο τον νομοθέτη εφ' όσον εύλογος χρόνος για την ανάκληση μιας παράνομης διοικητικής πράξης η οποία δεν αντίκειται στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής της αναλογικότητας. Εφόσον το χρονικό διάστημα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι «υπερμέτρως μεγάλο»³³. Έτσι ο καλόπιστος διοικούμενος καταλήγει πολλές φορές σε ανεπιεική αποτελέσματα καθώς τελεί επί μακρό χρόνο υπό την απειλή ανατροπής μιας ευμενώς για αυτόν κατάστασης.

2.7 Νομιμότητα και αρχή της ίσης μεταχείρισης

Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων αναπηρίας ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (ΦΕΚ Α 16) είναι ο νόμος 3304/2005 στον οποίο συγκεντρώθηκαν και εξειδικεύτηκαν οι οδηγίες 2000/43 και 2000/78 του Συμβουλίου Ευρωπαϊκής Ένωσης, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής.

²⁹ ΣτΕ 3906/2008, 3447/2007,227/2006, 895,2566/2002, 1569/2001, 3569/1998, 60/1997, 1093,1335/1991, 1988/1983.

³⁰ ΣτΕ 3350/1988,1013/2001, 2566/2002, 4027/2004, ΣτΕ 1204/2012.

³¹ ΣτΕ 380/1988, 598/1987.

³² ΣτΕ 1501/2008,ΘΠΔΔ3/2009, σελ.318, ΘΠΔΔ 5/2009, σελ. 591.

³³ ΣτΕ 1501/2008, 2845, 2846/1994, 3477/1987.

Η Ελλάδα ανήκει στα κράτη μέλη της Ε.Ε. Πριν την ύπαρξη και θέσπιση των κοινοτικών οδηγιών του 2000 δεν υφίστατο νομοθεσία για την κατοχύρωση της ίσης μεταχείρισης έτσι ενσωματώθηκαν αυτές οι οδηγίες στο ελληνικό δίκαιο. Η ελληνική πολιτεία επέδειξε μεγάλο ενδιαφέρον να επιφέρει σωστά αυτά τα νομοθετικά κείμενα στην ελληνική έννομη τάξη. Ως συνέχεια των δύο οδηγιών αλλά και εξειδίκευση αυτών θεσπίστηκε ο Ν.3304/2005.

Η ΕΕΔΑ τον Δεκέμβριο του 2003 γνωμοδότησε για την μεταφορά των οδηγιών του 2000 στο εσωτερικό δίκαιο μέσω του σχεδίου ενός νόμου³⁴. Διαπιστώθηκαν όμως στις διατάξεις του νόμου διάσπαρτες ρυθμίσεις που ήταν αντίθετες με τις οδηγίες. Εάν λοιπόν οι ρυθμίσεις αυτές εντάσσονταν με την αρχική τους μορφή στο νόμο που θα ψηφίζοταν θα υπήρχε κίνδυνος να οδηγηθεί η χώρα στο Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ). Ύστερα από προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για παράβαση το κοινοτικού δικαίου, η ΕΕΔΑ πρότεινε τροποποιήσεις για το σχέδιο του νόμου συμμορφωμένες με το πνεύμα των οδηγιών. Συγκεκριμένα στο αρ. 2 παρ. 1, ο νόμος απαγορεύει κάθε είδους διάκριση είτε άμεση είτε έμμεση, αν και η διάταξη αυτή δεν συνάδει ευρύτερα με το γράμμα των οδηγιών και του κοινοτικού δικαίου. Επίσης ο νόμος αποδίδει πιστά τις οδηγίες που αφορούν στην « άμεση» και «έμμεση» διάκριση καθώς επίσης και την παρενόχληση που συγκαταλέγεται στην έννοια της διάκρισης³⁵, ενώ όσον αφορά ποιες προϋποθέσεις του επιτρεπτού από την αρχή της ίσης μεταχείρισης συμβαίνει το ίδιο³⁶. Η συμμόρφωση στο κοινοτικό δίκαιο πραγματοποιήθηκε ως ρύθμιση του νόμου σε μεταγενέστερη νομοθετική πράξη³⁷. Οι οδηγίες του συμβουλίου 2000 /43 και 2000/78 έχουν το γνώρισμα να υποχρεώνουν το κράτος μέλος να προβεί στην εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης καθώς έχει κανονιστικό περιεχόμενο.

Επιπροσθέτως το κράτος μέλος σύμφωνα με τις επιταγές της αποτελεσματικής έννομης προστασίας που εμπεριέχονται στις οδηγίες υποχρεούται να προσαρμόσει το

³⁴ Βλ. ΕΕΔΑ, «Γνωμάτευση επί του σχεδίου νόμου με τίτλο « Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού», Έκθεση 2003, σελ. 223-241.

³⁵ Άρθρο 3 του Ν.3304/2005, σημ.13 της απόφασης της ΕΕΔΑ του 2003 (έννοια διακρίσεων) και στο αρ. 2, παρ.1 του νόμου (έννοια παρενόχλησης).

³⁶ Άρθρο 4 του Ν.3304/2005, σημ.16 της απόφασης της ΕΕΔΑ του 2003.

³⁷ Ορισμός της «παρενόχλησης» και σχετικοποίηση από το σχέδιο του νόμου με «εξειδίκευση» κατά περίπτωση με «λήψη άποψη» των «χρηστών και συναλλακτικών ηθών». Αυτή η σχετικοποίηση πέρασε στον Ν. 3304/2005, όμως καταργήθηκε με το αρ. 7 του Ν. 3624/2007(ΦΕΚ Α' 290).

εθνικό του δίκαιο. Η ΕΕΔΑ λαμβάνοντας υπ' όψιν την κατάσταση που επικρατεί στην ελληνική κοινωνία όσον αφορά την μεταχείριση των διαφορετικών κατηγοριών προσώπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου αισθάνεται την υποχρέωση να επαναφέρει τη συζήτηση με την πολιτεία και να προτείνει την τροποποίηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση.

Η απόφαση που αφορά στην τροποποίηση του Ν. 3304 /2005 εμπεριέχει προτάσεις της ΕΕΔΑ το 2003 και κατάλληλα εμπλουτισμένες με νέα στοιχεία και επιχειρήματα που αντιστοιχούν σε τρεις επιταγές των οδηγιών της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Αυτές είναι: α) η ενσωμάτωση των διατάξεων των οδηγιών με ουσιώδη χαρακτήρα , στο ελληνικό δίκαιο, β) η ενσωμάτωση των επιταγών του ατομικού δικαιώματος, γ) η αξίωση των κοινοτικών νομοθετικών πράξεων για κοινωνική ρύθμιση της ίσης μεταχείρισης και της καταπολέμησης των διακρίσεων. Όσον αφορά την απαγόρευση των πολλαπλών διακρίσεων θα ήταν σκόπιμο να αναφερθεί ότι οι οδηγίες 2000 /43 και 2000/78 έχουν κοινό πεδίο εφαρμογής σχετικά με τις οικονομικές και βιοτικές δραστηριότητες στο πλαίσιο που απαγορεύονται οι διακρίσεις (πρόσβαση στην απασχόληση επαγγελματική κατάρτιση και εργασία όροι και συνθήκες εργασίας συνδικάτα κλπ.). Το πεδίο στο οποίο γίνεται εφαρμογή της καθεμίας από τις δραστηριότητες αυτές εξαρτάται από τους λόγους διάκρισης και τους τομείς που καλύπτονται. Η εφαρμογή της οδηγίας 2000/43 γίνεται στην « *κοινωνική προστασία συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης και της υγειονομικής περίθαλψης τις κοινωνικές παροχές στην εκπαίδευση και την πρόσβαση στα αγαθά και υπηρεσίες που είναι διαθέσιμα στο κοινό και την παροχή τους συμπεριλαμβανομένης της στέγασης*». Στο πεδίο των οδηγιών εκδόθηκαν δύο πράξεις με ξεχωριστούς λόγους διάκρισης αλλά με παραπλήσιο περιεχόμενο και έτσι δημιουργείται μια ιεράρχηση μεταξύ των λόγων διάκρισης³⁸. Η οδηγία 2000/78 στο αρ. 2 παρ. 1 ορίζει ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης προσδιορίζεται ως η απουσία άμεσης ή έμμεσης διάκρισης. Για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 1 από άλλες διατάξεις της ίδιας οδηγίας όπως στο άρθρο 4 παρ.2 με το άρθρο 6 παρ. 2 προκύπτει η απαγόρευση πολλαπλών διακρίσεων. Στο άρθρο 19 της οδηγίας 2000/78 και στο άρθρο 17 της οδηγίας 2000/43 αναφέρεται και ορίζεται η έκθεση που συντάσσει η επιτροπή, σύμφωνα με τις πληροφορίες που τα κράτη μέλη της παρέχουν, « *σύμφωνα με*

³⁸ Βλ. E.Howard, "The Case for a Considered Hierarchy of Discrimination Grounds in EU Law", 13 Maastricht Journal of European and Comparative Law (2006), σελ. 445.

συνεκτίμηση της αρχής των ίσων ευκαιριών ανδρών και γυναικών και αξιολόγηση των επιπτώσεων ως τον τελευταίο των μέτρων γυναίκες και τους άνδρες». Με τη διάταξη αυτή και τις διατάξεις των δύο οδηγιών που ερμηνεύονται με το άρθρο 8 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε. και μπορεί να καθοριστεί η απαγόρευση των πολλαπλών διακρίσεων, αλλά και της διάκρισης για τα άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες. Η επιτροπή της Ε.Ε έχοντας υπόψη τη σκοπιά της γενικής απαγόρευσης προχώρησε σε γενικότερη απαγόρευση. Η « ευρεία οδηγία» όπως αποκαλείται, υπέβαλε στο συμβούλιο τον Ιούνιο 2008 πρόταση για ισότιμη προστασία από τις διακρίσεις «ανεξαρτήτως λόγου». Ο Ν. 3304/2005 περικλείει διατάξεις γενικού περιεχομένου στο αρ. 1 στο οποίο αναγράφονται όλοι οι λόγοι διάκρισης. Οι δυο οδηγίες περιέχουν ένα μικρό μέρος προστασίας που το εθνικό δίκαιο μπορεί να πράττει κατ' εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης. Στο πεδίο εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης στις επαγγελματικές απαιτήσεις, η ΕΕΔΑ, για τα δικαιώματα του ανθρώπου, κάνει την πρότασή της το 2003 ώστε να προσαρμοστεί η ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις των δύο οδηγιών με σκοπό την πληρότητα και την συνέπεια. Για τον ίδιο σκοπό χρήζουν τροποποίησης τα αρ. 4 και 8, 6 και 9 του Ν.3304/2005. Στο άρθρο 4 παρ. 1(α) και 8 μετά τη λέξη «απασχόληση» πρέπει να συμπεριληφθούν και οι λέξεις «αυτοαπασχόληση και την εργασία» τις οποίες περιέχουν τα άρθρα 3 των δυο οδηγιών αντιστοίχως. Τα άρθρα 6 και 8 του νόμου για τη θετική δράση πρέπει να ξεκινούν με την εξής φράση « προκειμένου να πραγματοποιηθεί πλήρης ισότητα...» που είναι η πρώτη φράση των αντίστοιχων άρθρων 5 της οδηγίας 2000/43/ΕΚ και 7 της οδηγίας 2000/78/ΕΚ. Η διάταξη του άρθρου 9 παρ. 2 για να είναι σύμφωνη με το άρθρο 4 παρ.2 της οδηγίας 2000/78 θα πρέπει να αναφερθεί στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 4 παρ. 2 της οδηγίας « αυτή η διαφορετική μεταχείριση ασκείται τηρουμένων των συνταγματικών διατάξεων και αρχών των κρατών μελών». Ορθή διατύπωση πρέπει να γίνει αναγράφοντας «αυτή η διαφορετική μεταχείριση ασκείται τηρουμένων των διατάξεων του συντάγματος και των σύμφωνων προς αυτών νόμων».

2.8 Η αρχή της Νομιμότητας ως συνέπεια λειτουργίας Κράτους Δικαίου

Σύμφωνα με διατάξεις δικαίου προσδιορίζονται τα όρια άσκησης ενός δικαιώματος. Αυτό ορίζεται ως οριοθέτηση του δικαιώματος³⁹. Με αυτή την οριοθέτηση περιορίζεται η ελευθερία αλλά καθορίζεται το περιεχόμενο του δικαιώματος γενικευμένα. Οι γενικές οριοθετικές ρήτρες είναι της συνταγματικής νομιμότητας της κοινωνικότητας και της χρηστότητας. Για την επίτευξη της ευταξίας και για την ομαλή κοινωνική συνύπαρξη των ατόμων θεσπίστηκαν κανόνες δικαίου. Κράτος νόμου είναι κάθε κράτος πού διέπεται και τελεί υπό ένταξη κράτους δικαίου. Δεν είναι απαραίτητα ένα κράτος νόμου γιατί υπάρχει και το αστυνομικό κράτος το οποίο αν και είναι κράτος νόμου δεν αποτελεί κράτος Δικαίου. Η αρχή της νομιμότητας χαρακτηρίζει το κράτος δικαίου και σύμφωνα με αυτήν κατευθύνονται οι ενέργειες των οργάνων του κράτους. Το κράτος δικαίου καθορίζει το στενό δίκαιο αλλά ταυτόχρονα περιορίζεται από τους κανόνες που θέτει το ίδιο. Η αρχή της νομιμότητας αποτελείται από δύο διαστάσεις της έννοιας αυτής. Σύμφωνα με την πρώτη διάσταση τα όργανα της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να ενεργούν και να μην αντίκεινται στο Σύνταγμα και στους Νόμους του κράτους. Μπορεί να προβεί δηλαδή μόνο σε ενέργειες που προβλέπει το σύνταγμα και ο νόμος. Ως κύρια χαρακτηριστικά του κράτους δικαίου ορίζονται οι κανόνες δικαίου, το ουσιαστικό περιεχόμενο, ο τρόπος άσκησης των δικαιωμάτων των διοικούμενων έναντι της κρατικής εξουσίας.

Η αρχή της νομιμότητας καθορίζει πώς η εκτελεστική εξουσία ρυθμίζεται από το δίκαιο και ότι το κράτος δικαίου υπόκειται στους νόμους που παράγει, και υπάρχει η υποχρέωση να εφαρμόζει το δίκαιο ο οποιοσδήποτε βρίσκεται και ενεργεί μέσα στη επικράτεια- κράτος. Με μια σύγχρονη έννοια το κράτος δικαίου είναι η έννομη τάξη που εκβάλλει από τη φιλελεύθερη ιδεολογία μεταξύ του ατόμου και του κράτους, ενώ υπάρχει αναγνώριση των δικαιωμάτων του ατόμου που βάζουν τα όρια στην εξουσία του κράτους. Επομένως η δημοκρατική αρχή ως επέκταση του κράτους δικαίου ορίζει το τι είναι οργανωτική βάση του πολιτεύματος της Ελλάδας. Έτσι το κράτος δικαίου είναι ισοδύναμο με το ουσιαστικό περιεχόμενο του δημοκρατικού συντάγματος δηλαδή με τα δικαιώματα του ανθρώπου και τη δημοκρατική οργάνωση του κράτους⁴⁰.

³⁹ «Οριοθέτηση είναι ο με διατάξεις Δικαίου στο πλαίσιο της σχετικής σχέσης πραγματοποιημένος καθορισμός του γενικού περιεχομένου, ο προσδιορισμός των ανωτάτων ορίων άσκησης του Δικαιώματος» Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας, Συνταγματικά Δικαιώματα Τόμος Γ., Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σελ.169.

⁴⁰ «Έτσι το Κράτος δικαίου ισοδυναμεί με το ιδεολογικό και ουσιαστικό περιεχόμενο του Δημοκρατικού Συντάγματος, δλδ με τα ατομικά δικαιώματα και τη δημοκρατική οργάνωση του

2.9 Ο έλεγχος τήρησης της αρχής της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας συνοδεύεται από τον έλεγχο τήρησής της και σε περίπτωση παράβασής της επιβάλλονται κυρώσεις. Η πρόβλεψη της δυνατότητας ελέγχου οργάνων της διοίκησης είναι απαραίτητη καθώς πρέπει να τηρούνται κανόνες που επιβάλλει η αρχή της νομιμότητας αλλά και για την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η άσκηση της δημόσιας εξουσίας μπορεί είτε να ξεπερνά τα όρια που καθορίζει η νομιμότητα είτε να γίνεται απειλητική για τα δικαιώματα των πολιτών. Ένας δεύτερος λόγος που κρίνεται απαραίτητος ο έλεγχος τήρησης της νομιμότητας είναι το ενδεχόμενο του φαινομένου της διαφθοράς ή της ιδιοτέλειας της δράσης της δημόσιας διοίκησης.

Στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπονται μορφές ελέγχου όπως είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ο δικαστικός, ο διοικητικός - ενδιάμεσος έλεγχος αλλά και συνήθεις μορφές ελέγχου που ασκούνται στο εσωτερικό πεδίο της διοίκησης (επιθεωρήσεις, εποπτεία, ιεραρχικός έλεγχος, κ.ά.). Οι διαδικασίες που αφορούν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο προβλέπονται στο άρθρο 124 του ισχύοντος κανονισμού της βουλής σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ. 6 εδ. α του Σ. και το αρ. 124 παρ. 2 του κανονισμού της βουλής. Η κυβέρνηση υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και κατ' επέκταση η δημόσια διοίκηση στο σύνολό της. « Τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου ρυθμίζονται στο αρ 142 και είναι: α. οι αναφορές β. οι ερωτήσεις γ. οι επίκαιρες ερωτήσεις δ. οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων ε. οι επερωτήσεις και στ. οι επίκαιρες ερωτήσεις» . Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται από την Ολομέλεια βουλής δύο φορές την εβδομάδα (αρ.124 κανονισμού βουλής), (αρ. 53 παρ. 1 Κανονισμού της Βουλής – απόφαση 2682/1987(ΦΕΚ Α106).

Το κατά βάση είδος ελέγχου που διενεργεί η ίδια η διοίκηση επί των διοικητικών πράξεων για τις οποίες επιβάλλονται διοικητικές κυρώσεις είναι ο διοικητικός έλεγχος. Ο διοικητικός έλεγχος ασκείται από το όργανο που εξέδωσε την πράξη αυτεπαγγέλτως ή ύστερα από αίτηση θεραπείας στην οποία ασκεί ο θιγόμενος από τη διοικητική πράξη (Αρ.24 ΚΔΔιαδ). Το αρμόδιο όργανο μπορεί να κάνει ανάκληση της πράξης σε μέρη ή εν όλο και να αποκαταστήσει τη νομική κατάσταση πριν την έκδοση της πράξης⁴¹. Η ιεραρχικώς προϊσταμένη αρχή θα πρέπει να ασκήσει

Κράτους». Παντελή Μ. Αντώνη, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 2005, σελ.144.

⁴¹ ΓνωμΝΣΚ 36,75/2011.

έλεγχου νομιμότητας είτε κατόπιν άσκησης προσφυγής είτε αυτεπαγγέλτως⁴². Η εποπτεύουσα αρχή σε όλο το ΝΠΔΔ μπορεί να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας κατόπιν ειδικής διοικητικής προσφυγής (προσφυγή νομιμότητας) ⁴³. Το όργανο που εξέδωσε την πράξη για πλησιέστερο έλεγχο θα πρέπει να εκτιμήσει με ορθότητα εκτός από τη νομιμότητα της πράξης που θα ελέγξει δεσμευτικά και θα πρέπει να κάνει εκτίμηση με διακριτική ευχέρεια κατά περίπτωση.

2.9.1 Το περιεχόμενο του ελέγχου νομιμότητας

Η διοικητική δράση υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας που αφορά την εξωτερική νομιμότητα και την εσωτερική νομιμότητα της πράξης. Η εξωτερική νομιμότητα μιας διοικητικής πράξης αφορά τη διαδικασία έκδοσής της αλλά και εάν είναι αρμόδιο το όργανο που την εξέδωσε. Η αμφισβήτηση της εξωτερικής νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης είναι ουσιαστική αμφισβήτηση για τον τρόπο και τη διαδικασία που ακολουθήθηκε για την έκδοση της πράξης. Η εσωτερική νομιμότητα, εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας υπό στενή έννοια, περιλαμβάνει την εξέταση της ορθότητας της ερμηνείας του νόμου αλλά και τον έλεγχο της νομιμότητας της αιτιολογίας εξετάζοντας την αντικειμενική ακρίβεια των αιτιολογιών της προσβαλλόμενης πράξης. Και στις δυο περιπτώσεις σύμφωνα με τα στοιχεία που εμπεριέχονται στο φάκελο της υπόθεσης γίνεται εξέταση του συνόλου των στοιχείων στους βάσιμους λόγους που κατέληξε το διοικητικό όργανο στις κρίσεις αυτές⁴⁴. Ο έλεγχος νομιμότητας είναι η βάση του διοικητικού ελέγχου καθώς επίσης και του δικαστικού.

Σύμφωνα με το αρ 48 του ΠΔ 18/1989, ο έλεγχος νομιμότητας αντιστοιχεί σε τέσσερις λόγους ακύρωσης. Οι λόγοι απορρέουν από τη νομολογία του « *Conseil d'Etat* » που διαμόρφωσε τις τέσσερις « *moyens de legalite* » της αίτησης ακύρωσης. Επίσης αξίζει να σημειωθεί ότι στο αρ. 263 εδ. 2 της ΣΛΕΕ προβλέπονται οι ίδιοι λόγοι για τη διενέργεια προσφυγών κατά των πράξεων των οργάνων της Ε.Ε.

⁴² Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, περ.253 Διοικητικό Δίκαιο, Λύτρας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σελ.47 επ. Βλ. άρθρο 24 παρ. 1 του ΚΔΔιαδ.

⁴³ ΣτΕ 3857/2008 (με απόφαση της Γενικής Γραμματείας της Περιφέρειας Πελοποννήσου ακυρώθηκε με την ΣτΕ 3659/2009 (ακύρωση πράξης του Νομάρχη κατόπιν προσφυγής νομιμότητας ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας).

⁴⁴ ΣτΕ 212/2013, Ολ. 411-413/2011, Ολ. 3319/2010,Ολ.189/2007,1070/2008,576/2006,ΠΕ136/2009, 99/2008.

(αναρμοδιότητα, παράβαση συνθηκών, παράβαση ουσιώδους τύπου, παράβαση οποιουδήποτε κανόνα που οδηγεί σε κατάχρηση εξουσίας). Αναρμοδιότητα είναι η έλλειψη ικανότητας δια νόμου για την έκδοση της διοικητικής πράξης, δηλαδή σύμφωνα με τον κανόνα δικαίου το διοικητικό όργανο δεν μπορεί να εκδώσει μια διοικητική πράξη αν δεν εμπίπτει στην κατηγορία των αρμοδιοτήτων του και των καθηκόντων του.

Η σημασία των κανόνων που αφορούν στην αρμοδιότητα εξαρτάται από το ότι η παράβαση τους αποτελεί λόγο δημοσίας τάξης και αυτεπαγγέλτως εξετάζεται από το διοικητικό δικαστή ⁴⁵. Τα κριτήρια από τα οποία κρίνεται η αρμοδιότητα είναι το ουσιαστικό τυπικό και χρονικό ⁴⁶. Το βασικότερο εξ' αυτών το ουσιαστικό καθώς αφορά τις εξουσίες του οργάνου και το πεδίο δράσης του (καθ' ύλην αρμοδιότητα). Συγκεκριμένα οι αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων ασκούνται στο σύνολο της επικράτειας από κεντρικά κρατικά όργανα είτε από περιφερειακά κρατικά όργανα π.χ αποκεντρωμένη διοίκηση ή ΟΤΑ (κατά τόπον αρμοδιότητα). Εν κατακλείδι η χρονική διάσταση της αρμοδιότητας συνδέεται με το χρόνο θητείας ενός οργάνου ⁴⁷ και από την άλλη με την προθεσμία εντός της οποίας οφείλει να ασκήσει την αρμοδιότητά του. Εάν η προθεσμία τελεί ως αποκλειστική, η έκδοση της πράξης μετά τη λήξη της προθεσμίας ισοδυναμεί με αρμοδιότητα κατά χρόνον⁴⁸.

Η ένταση του ελέγχου της ουσιαστικής νομιμότητας διαφέρει αναλόγως του περιεχομένου της πράξης. Όταν μια ατομική διοικητική πράξη εκδίδεται βάσει της δέσμιας αρμοδιότητας αυτό καθορίζει ότι η ρύθμιση που διέπει την πράξη αυτή θα πρέπει να είναι σύμφωνη με τους κανόνες δικαίου που προβλέπονται. Σε περίπτωση άσκησης ένδικου βοηθήματος ελέγχεται η ορθότητα των νόμιμων προϋποθέσεων που οδήγησαν το όργανο στην ουσιαστική εκτίμηση για την έκδοση της πράξης. Οι ατομικές πράξεις εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια δηλαδή το διοικητικό όργανο διαθέτει περιθώρια εκτίμησης στο εύρος του, περιλαμβάνοντας επίσης και την κρίση για την καλή ή κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας.

⁴⁵ ΣτΕ 8/2013,40,1205/2012,Ολ.1581-1582/2010.

⁴⁶ ΣτΕ 2006/1965 « Κάθε διοικητική αρχή πρέπει να εκδίδει πράξεις μόνο στις περιπτώσεις που υπάγονται στην καθ' ύλην, κατά τόπον και κατά χρόνο αρμοδιότητα».

⁴⁷ Αφορά την θητεία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, βλ. ΣτΕ 1926/2012, 4025/2011.

⁴⁸ ΣτΕ 92/2003,1903,2143/1998,3597/1996, και ΣτΕ 1679/2013,2206/1997,3597/1996, «η αναπεμπτική υπουργική απόφαση εκδόθηκε εντός των χρονικών ορίων που ορίζονται δια νόμου».

2.9.2 Ο Παρεμπίπτων έλεγχος της εσωτερικής νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων

Οι ατομικές διοικητικές πράξεις μετά το πέρας της προθεσμίας της προσβολής τους δεν υπόκειται σε παρεμπίπτων έλεγχο. Σε αυτό τον κανόνα αποτελεί εξαίρεση η διαδικασία της σύνθετης διοικητικής ενέργειας.

Αντιθέτως οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις ελέγχονται παρεμπιπτόντως ακόμη και μετά το πέρας της προθεσμίας των 60 ημερών ο κανόνας αυτός εκφράζει την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 Σ.) ως έκφανση της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Σχετικά με την δυνατότητα του δικαστή να ασκήσει περιορισμό των παρεμπίπτων έλεγχου νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων πραγματοποιείται στάθμιση του ελέγχου νομιμότητας με την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 764/ 2006 ⁴⁹, ο παρεμπίπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων δεν δύναται να ταυτίζεται με ευθύ ακυρωτικό έλεγχο όσον αφορά το περιεχόμενο. Συνεπώς για κάθε είδους πλημμέλεια ο ασκούμενος μπορεί χωρίς χρονικό περιορισμό να προσβάλει ευθέως στην πράξη. Ο παρεμπίπτων έλεγχος της εσωτερικής νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων ασκείται χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό για την προστασία της αρχής της νομιμότητας.

Η άποψη της πλειοψηφίας της απόφασης ΟλΣτΕ 3839/2009 είναι διατυπωμένη ομοίως με την άποψη της μειοψηφίας στην παραπεμπτική ΣτΕ 764/2006. Η αρχή της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης έχει συνταγματική θεμελίωση καθώς εκφράζει την αρχή του Κράτους Δικαίου και επιβάλλει τον παρεμπίπτοντα έλεγχο των κανονιστικών πράξεων καθώς υπάρχει προθεσμία εξήντα (60) ημερών για την προσβολή των κανονιστικών πράξεων. Πηγάζει και κατοχυρώνεται με το αρ. 20 παρ. 1 Σ. ,(δικαίωμα αποτελεσματικής προστασίας) και ο νομοθέτης μπορεί να περιορίσει τον παρεμπίπτοντα έλεγχο των κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο του παραπάνω άρθρου. Σε περίπτωση παραβίασης του αρ. 20 παρ. 1 Σ. τα πρόσωπα τα οποία δεν είχαν τις νόμιμες προϋποθέσεις για την προσβολή ευθέως της κανονιστικής πράξης με αίτηση ακύρωσης εντός της προθεσμίας, στερούνταν έννομης προστασίας κατά την πλειοψηφία της απόφασης ΟλΣτΕ 3839/2009.

⁴⁹ Κατόπιν της παραπεμπτικής ΣτΕ 764/2006 εξεδόθη η απόφαση της Ολομέλειας –ΟλΣτΕ 3839/2009 που αφορά στους χρονικούς περιορισμούς του παρεμπίπτοντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων.

Ο παρεμπίπτων έλεγχος της εξωτερικής νομιμότητας μπορεί να ασκηθεί για πλημμέλειες και συνιστάται για παραβιάσεις διαδικαστικών κανόνων μετά την πάροδο της πενταετίας από την έναρξη της ισχύος της κανονιστικής πράξης. Ανεξαρτήτως του χαρακτήρα της διάταξης που υπέστη παραβίαση για τυπικές πλημμέλειες που αφορούν αναρμοδιότητα, η προσβαλλόμενη πράξη υπόκειται σε παρεμπίπτων έλεγχο με χρονικό περιορισμό.

Η αναρμοδιότητα ελέγχεται παρεμπιπτόντως χωρίς χρονικό περιορισμό κυρίως για θέματα εσωτερικής νομιμότητας. Ακόμη για τον παρεμπίπτων έλεγχο των κανονιστικών πράξεων δεν επιτρέπεται κανένας περιορισμός σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 Σ. για το ατομικό δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και της τήρησης της βασικής αρχής δικαίου και των διοικητικών διαφορών.

Η διαπίστωση παρανομίας κανονιστικής πράξης κατά τον παρεμπίπτοντα έλεγχο μπορεί να μην οδηγήσει σε ακύρωση της ατομικής πράξης, εάν σύμφωνα με την κρίση του δικαστηρίου μετά από σχετικό αίτημα ενός από τους διαδίκους έχει παρέλθει μακρό χρονικό διάστημα από την έναρξη ισχύος της κανονιστικής πράξης που ελέγχεται παρεμπιπτόντως και οι συνέπειες της παρανομίας της σε βάρος της ατομικής πράξης μπορεί να κλονίσουν την ασφάλεια του δικαίου. Κατά τον μεσογειακό δίκαιο το σημερινό ΔΕΚ (Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων). Με απόφαση του στις 13/03/2007 επιβεβαιώνει τη μη διασφάλιση της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας όταν ο πολίτης εκτίθεται σε κυρώσεις που απορρέουν ως μόνο μέσω ένδικης προστασίας για την αμφισβήτηση της συμβατότητας των επίμαχων εθνικών διατάξεων με το κοινοτικό δίκαιο.

2.9.3 Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ κατά το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος

Η συνταγματική θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζεται με το άρθρο 102 για την τοπική αυτοδιοίκηση. Στην παράγραφο 1 της διάταξης αυτής αναφέρονται οι δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης που αφορούν τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης όχι μόνο Δήμους αλλά και οργανισμούς Β' βαθμού (Νομαρχιών, Περιφερειών), όχι μόνο για να αναπτυξιακούς λόγους αλλά και για την άσκηση των διοικητικών τους αρμοδιοτήτων. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού

δραστηριοποιούνται στις τοπικές υποθέσεις για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων οι ΟΤΑ έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας ο νόμος είναι εκείνος που καθορίζει το πλήθος και τις κατηγορίες των υποθέσεων που αναλαμβάνουν οι ΟΤΑ καθώς επίσης κατανέμει τις υποθέσεις του σε επιμέρους βαθμούς Α' και Β'. Σύμφωνα με το νόμο προβλέπεται ανάθεση για άσκηση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ. Οι ΟΤΑ έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά όργανα του κράτους προς τους ΟΤΑ συνεπάγεται και τη μεταβίβαση των αντίστοιχων πόρων. Το κράτος ασκεί εποπτεία στους ΟΤΑ που συνιστά σε έλεγχο νομιμότητας και ασκείται όπως ορίζεται από τις διατάξεις του νόμου. Λαμβάνονται από το κράτος μέτρα νομοθετικού κανονιστικού και δημοσιονομικού χαρακτήρα εξασφαλίζοντας την οικονομική αυτοτέλεια αλλά και τους πόρους που είναι χρήσιμοι και αναγκαίοι για την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, διασφαλίζοντας τη διαφάνεια της διαχείρισης των πόρων αυτών. Το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ και στα νομικά πρόσωπα εποπτεία που συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και δεν εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους ούτε στη σκοπιμότητα της δράσης τους ούτε θίγει τη διοικητική οικονομική τους αυτοτέλεια.

Συγκεκριμένα, η κρατική εποπτεία των ΟΤΑ συνιστάται σε α) Έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και έλεγχο των προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών -αρ.214 παρ.1 Ν.3852/2010). Η κρατική εποπτεία των ΟΤΑ ασκείται από τις επτά αυτοτελής υπηρεσίες εποπτείας ΟΤΑ οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του υπουργείου Εσωτερικών (αρ.215 Ν. 3852/2010). Οι τύποι ελέγχου στους οποίους υπόκεινται οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης είναι οι εξής:

1) Έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ ύστερα από άσκηση διοικητικών προσφυγών. Οι πράξεις των ΟΤΑ εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας (ex officio). Ελέγχονται και με πρωτοβουλία οποιουδήποτε έχει έννομο συμφέρον και μπορεί να προσφεύγει των οικείων πράξεων ενώπιον του επόπτη ΟΤΑ (άρθρο 227 παρ. 1 Ν.3852/2010). Το έννομο συμφέρον του διοικουμένου αφορά σε αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του διοικουμένου που προκαλούνται από την δυσμενή για εκείνον διοικητική πράξη (αρ.25 ΚΔΔιαδ). Ακόμη κατοχυρώνεται και ένα δικαίωμα θεσμικής τάξης για την άσκηση προσφυγής στο άρθρο 227 παράγραφος 4 του Ν. 38 52/2010 «Δικαίωμα για την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής τεκμαίρεται ότι έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας ανεξάρτητα από το έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η

προσβαλλόμενη απόφαση εφόσον δεν την υπερψήφισαν. Δικαίωμα έχουν ομοίως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου ή δεύτερου βαθμού καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαντολλογικούς πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπούς». Πρόκειται για τρίτα νομιμοποιημένα πρόσωπα, για την προσβολή πράξεων που αφορούν άλλους διοικούμενους και τα έννομα συμφέροντα αυτών. Εάν υπάρχει υπερψήφιση της απόφασης από μέρους των αιρετών υποδηλώνεται ότι γίνεται αποδοχή της πράξης η οποία κατά κανόνα αποκλείει το έννομο συμφέρον για την ενδοδιοικητική προσβολή μιας διοικητικής πράξης. Η πρόβλεψη ειδικών διοικητικών προσφυγών είναι το κατάλληλο μέσο για την άσκηση κρατικής εποπτείας αφού διατηρείται η αρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την ελεγχόμενη πράξη να επανακρίνει την ουσία της υπόθεσης, και να κρίνει σύμφωνα με αυτά που έγιναν δεκτά στην απόφαση επί της προσφυγής.

2) Έλεγχος παραλείψεων οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Σε διοικητικές προσφυγές υπάγονται κατά κύριο λόγο ρητές πράξεις διοίκησης αλλά ή ειδική διοικητική προσφυγή κατά των πράξεων των ΟΤΑ μπορεί να στρέφεται και κατά παραλείψεων οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Σύμφωνα με το αρ. 227 παρ. 2 του Ν. 3852/2010, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των συλλογικών οργάνων των δήμων των περιφερειών των νομικών προσώπων αυτών καθώς και των συνδέσμων τους. Για την άσκηση της προσφυγής υπάρχει η προθεσμία των 15 ημερών όπως ορίζει ο νόμος, ειδάλως μετά την παρέλευση του τριμήνου από την υποβολή της αίτησης του ενδιαφερομένου. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 227 παρ. 4 αυτή η εξέλιξη της ειδικής προθεσμίας αναφέρεται σε προσφυγή κατά απόφασης που ελήφθη σε συγκεκριμένη συνεδρίαση. Ωστόσο για την άσκηση προσφυγής των αιρετών στη σχέση αντιπροσώπευσης υπάρχει το δικαίωμα για την προσβολή παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας.

3) Αίτηση θεραπείας παράλληλα με την ειδική διοικητική προσφυγή. Πέρα από την άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής μπορεί να υποβληθεί και αίτηση θεραπείας κατά των αποφάσεων ή παραλείψεων οφειλόμενης ενέργειας που αναγράφονται στις παρ. 1 και 2 του αρ. 227. σύμφωνα με το άρθρο 24 του κώδικα διοικητικής διαδικασίας το δικαίωμα άσκησης αίτησης θεραπείας συναρτάται προς τη

μη πρόβλεψη στο νομό για τη δυνατότητα άσκησης ειδικής προσφυγής ή ενδικοφανούς προσφυγής.

Επομένως, η απλή διοικητική προσφυγή κατοχυρώνεται ως πρόσθετο στάδιο διοικητικού ελέγχου. Ο διοικητικός έλεγχος θα περιοριστεί στην αίτηση θεραπείας κατ' ενάσκηση του συνταγματικού δικαιώματος αναφοράς δηλαδή δεν θα αξιοποιηθεί από τον προσφεύγοντα η ειδικώς προβλεπόμενη διοικητική προσφυγή.

Υπάρχουν δύο στάδια διοικητικού ελέγχου με διαφορετικό περιεχόμενο για την πρόβλεψη της αίτησης θεραπείας. Η αίτηση θεραπείας περιλαμβάνει έλεγχο όχι μόνο της νομιμότητας αλλά και της ουσίας της προσβαλλόμενης πράξης ενώ η ειδική διοικητική προσφυγή επιτρέπει μόνο έλεγχο νομιμότητας. Με την αίτηση θεραπείας πραγματοποιείται η έκθεση του διοικητικού αυτοελέγχου δηλαδή παραμένει μια διαδικασία πλήρους αυτοελέγχου ενώ η διοικητική προσφυγή αποτελεί έναν ακυρωτικό έλεγχο από άλλο όργανο και είναι το δεύτερο στάδιο μετά την αίτηση θεραπείας. Δικαίωμα για την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής έχουν όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή περιφέρειας ανεξάρτητα από το αν έλαβαν μέρος στη συνεδρίαση κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση. Επίσης, δικαίωμα έχουν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού καθώς επίσης και τα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που επιδιώκουν περιβαντολλογικούς, πολιτιστικούς και κοινωνικούς σκοπούς (227 παρ.4).

Σύμφωνα με το άρθρο 227 παρ. 5 Ν. 3852/2010, ο επόπτης ΟΤΑ αποφαινεται επί της προσφυγής εντός της προθεσμίας δύο μηνών από την υποβολή της. Εάν παρέλθει αυτή η προθεσμία χωρίς να υπάρξει έκδοση απόφασης θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί. Στο άρθρο 25 παρ. 2 του κώδικα διοικητικής διαδικασίας το αρμόδιο όργανο οφείλει να γνωστοποιήσει στον προσφεύγοντα την απόφασή του εντός της προθεσμίας που τάσσουν οι ειδικές διατάξεις ειδάλλως το αργότερο μέσα σε τριάντα (30) μέρες .

Σύμφωνα με το αρ 230 παρ. 1 του Ν. 3852/2010 «οι αποφάσεις του επόπτη ΟΤΑ κοινοποιούνται στο φορέα που εξέδωσε την πράξη την οποία αφορούν στον οικείο δημοτικό ή περιφερειακό διαμεσολαβητή καθώς και σε αυτόν που έχει ασκήσει την προσφυγή κατά της πράξης εντός πέντε (5) ημερών από την έκδοσή τους». Η νομολογία του συμβουλίου της επικρατείας παρουσιάζει αποδυνάμωση της ρύθμισης

που αποτελεί προϋπόθεση το παραδεκτό των ενδίκων βοηθημάτων επειδή δεν έχει ενδικοφανή χαρακτήρα. «*Η προσφυγή του άρθρου 227 του νόμου 3852 /2010 ...Δεν έχει ενδικοφανή χαρακτήρα αλλά αποτελεί προσφυγή νομιμότητας και ως εκ τούτου η άσκηση της απόκειται στη διάκριση του ενδιαφερομένου ο οποίος δεν υποχρεούται να προβεί στην υποβολή της πριν από την άσκηση της σχετικής αίτησης ακυρώσεως*». Η απόφαση ΣτΕ 770/2021 εξετάζει τη συσχέτιση μεταξύ του ελέγχου νομιμότητας που ασκούν οι περιφερειακές κρατικές αρχές επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ. Το δικαστήριο αποφαινεται στην ισοδυναμία των διοικητικών διαδικασιών οι οποίες κινούνται από διαφορετικά πρόσωπα και διεξάγονται ενώπιον διαφορετικών οργάνων με έλεγχο διαφορετικής έντασης από τις εποπτικές αρχές.

Τέλος, όσον αφορά το ζήτημα ελέγχου νομιμότητας των πράξεων ΟΤΑ η απόφαση ΣτΕ 772/2021 συνοψίζει το νομικό καθεστώς. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 3852/2010 (πρόγραμμα Καλλικράτης) όπως τροποποιήθηκε με τον 4555/ 2018 (πρόγραμμα Κλεισθένης), οι αρμόδιες εποπτικές αρχές ασκούν α) έλεγχο των αποφάσεων, β) αυτεπάγγελτο έλεγχο των πράξεων, γ) έλεγχο νομιμότητας στο πλαίσιο ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά των αποφάσεων συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων των περιφερειών των νομικών προσώπων και των συνδέσμων τους.

Συνοψίζοντας, τον έλεγχο νομιμότητας ασκούν ο συντονιστής της οικείας αποκεντρωμένης διοίκησης και οι ειδικές επιτροπές του άρθρου 152 του κώδικα δήμων και κοινοτήτων. Πριν την έναρξη λειτουργίας της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας ΟΤΑ η διοικητική προσφυγή δεν αποτελούσε προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων στα αρμόδια δικαστήρια (άρθρο 238 παρ. 6 του Ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 131 του Ν. 4555/ 2018 βλ. εγκυκλίου του υπουργείου εσωτερικών 27 της 13 ης Αυγούστου 2010).

2.10 Οι συνέπειες παραβίασης της αρχής της νομιμότητας

Παράβαση καθορίζεται ως κάθε ενέργεια δράσης της διοικητικής αρχής που παραβαίνει την αρχή της νομιμότητας εάν τελεί εκτός των περιορισμών που θέτουν οι κανόνες δικαίου ως σύνολο κανόνων νομιμότητας. Θεωρούμενης παράνομης προέλευσης, τα πολιτικά δικαστήρια θα κρίνουν παρεμπιπτόντως τη δράση αυτή ως ανίσχυρη και το ΣτΕ θα την ακυρώσει. Η διοικητική πράξη έχει τεκμήριο νομιμότητας

μέχρι να επέλθει ακύρωσή της δηλαδή παράγονται αποτελέσματά της έως ότου ακυρωθεί. Η ακύρωση της πράξης μπορεί να απαγγελθεί είτε από τον δικαστή όπως προαναφέρθηκε είτε από την ίδια την διοίκηση που εξέδωσε την πράξη. Εάν η πράξη «νοσεί» εξαιτίας νομικού ελαττώματος που μπορεί να εμπεριέχει στα στοιχεία της υπόστασής της ή στο στοιχείο της νομιμότητας, π.χ. εάν γίνει παράλειψη προσυπογραφής σε μια πράξη του Προέδρου Δημοκρατίας ή παράλειψη της δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως τα οποία είναι Διοικητικές επιταγές, τότε η διοικητική πράξη καθίσταται ανυπόστατη. Η διαπίστωση της παρανομίας της κανονιστικής πράξης ύστερα από παρεμπόδιτο έλεγχο, μπορεί να μην οδηγήσει σε ακύρωση της ατομικής πράξης στην περίπτωση που κατά την κρίση του δικαστηρίου παρήλθε μεγάλο χρονικό διάστημα από την έναρξη της ισχύος της κανονιστικής πράξης και οι συνέπειες της παρανομίας της ατομικής πράξης μπορεί να ταράξουν την ασφάλεια δικαίου.

Παράβαση ουσιώδους τύπου αφορά σε πλημμέλειες του τύπου, δηλαδή στα ελαττώματα των ενεργειών του αρμόδιου διοικητικού οργάνου για την έγκριση της εκτελεστικής διοικητικής πράξης, συνεπώς των τύπων που μπορούν να επηρεάσουν το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που θεσπίζονται με την πράξη. Σε παραβάσεις ουσιωδών τύπων εντάσσονται οι πλημμέλειες για τη σύνθεση και τη λειτουργία του συλλογικού οργάνου⁵⁰ και στη συνέχεια η παράβαση των διατάξεων των άρθρων 14 και 15 του ΚΔΔιαδ αλλά και το άρθρο 20 του κώδικα που αφορά την έλλειψη και τα ελαττώματα της γνωμοδότησης⁵¹ αλλά και η έλλειψη του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης⁵² που προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Σ.⁵³ καθώς και η μη αναφορά αιτιολογίας που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις⁵⁴.

Στη σύγχρονη νομολογία αν η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη εξεδόθη κατά δέσμια αρμοδιότητα ο ακυρωτικός δικαστής θα κρίνει την πράξη αυτή νόμιμη από άποψη εσωτερικής νομιμότητας καθώς δεν θα μπορεί να επιφέρει οφέλη με αποτέλεσμα η εξέταση των τυπικών λόγων (αναρμοδιότητα νόμιμη συγκρότηση ή κακή σύνθεσή του γνωμοδοτήσαντος οργάνου). Η παράλειψη ενός διαδικαστικού

⁵⁰ ΣτΕ 320/2006, 3500/2001, 4205/2000, 4176/1998.

⁵¹ ΣτΕ 652, 1379, 4495/2011, 1422/2010, 2159, 1514/2009.

⁵² ΣτΕ 2180/2013, 921/2012, 1073/2012, 3489/2011, 407/2008, Ολ 2371/2007, 3783/2004, 1513/2003.

⁵³ ΣτΕ 2007, 2365/2013, 2447/2012.

⁵⁴ Άρθρο 17 του ΚΔΔιαδ, η αιτιολογία ως ουσιώδης τύπος των ατομικών διοικητικών πράξεων, ΕφημΔΔ 4/2010, σελ.568.

δικαιώματος αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα της ενωσιακής τάξης ως βασικός παράγοντας του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης (αρ 41 παρ.2 ΧΘΔΕΕ), Είναι δυνατόν να επιφέρει προβλήματα συνοχής της νομολογίας προς το δίκαιο της Ε.Ε⁵⁵.

Ένα συναφές παράδειγμα, που θα μπορούσε να αναφερθεί, είναι το δικαίωμα ακρόασης ενός υπηκόου τρίτης χώρας που τελεί σε κατάσταση παρανομίας και λαμβάνει απόφαση περί επιστροφής, σύμφωνα με το άρθρο 41 του χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε. Οι συνέπειες για παράβαση τύπου δεν εφαρμόζονται στην περίπτωση που η διαδικαστική πλημμέλεια στέρησε τον ενδιαφερόμενο από κάποια εγγύηση, όπως προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, δικαιώματος συμμετοχής στη διαδικασία λήψης απόφασης. Μια άλλη κατηγορία παράβαση της νομιμότητας είναι παράβαση κατ' ουσίαν διατάξεων νομού. Η παράβαση νόμου ως λόγος ακυρώσεως καλύπτει την παράβαση κάθε κανόνα δικαίου με ουσιαστικό χαρακτήρα γραπτού ή ακόμα άγραφου που αποτελεί και καθορίζει τη σύγκριση της διοικητικής νομιμότητας⁵⁶. Αποτελεί το σημαντικότερο και το πιο συχνό λόγο ακύρωσης διοικητικών πράξεων ενώ εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας από μέρους της Διοίκησης. Ειδικότερη περίπτωση παράβασης κατ' ουσία διάταξης νόμου καθορίζεται η παράβαση δεδουλευμένου δηλαδή της κρίσης για ζητήματα διοικητικής φύσης που περιλαμβάνεται σε προηγούμενο δικαστική απόφαση που έχει την ισχύ του τυπικού δεδουλευμένου⁵⁷. Η Διοίκηση πρέπει να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις του συμβουλίου επικρατείας ή των διοικητικών δικαστηρίων στα οποία εκτείνεται το δεδουλευμένο και να εκδώσει διοικητική πράξη σύμφωνη με τις αποφάσεις αυτές⁵⁸.

⁵⁵ Η επιρροή του Ευρωπαϊκού δικαίου στον γερμανικό νόμο περί Διοικητικής Διαδικασίας βλ. W.Kahl, Jahre Verwaltungsverfahrensgewetz, σελ.449.

⁵⁶ Στην Γαλλία ο όρος παράβαση του νόμου χρησιμοποιείται πολύ σπάνια. Η παράβαση του νόμου οφείλεται σε πλάνη του συντάκτη της πράξης ως προς το αντικείμενο για το οποίο πρέπει να αποφασίσει.

⁵⁷ Άρθρα 95 παρ.5Σ., 50 παρ.4 και 5 του πδ18/1989 και 198 παρ. 1 του ΚΔΔ.

⁵⁸ ΣτΕ Ολ. 2939/2000: ...η έκδοση της μόνης ...εκτελεστής εγκρίσεως των οικείων περιβαλλοντικών όρων, με την οποία η Διοίκηση υιοθετεί εκ νέου την εκτέλεση του ίδιου τεχνικού έργου...ανεξαρτήτως των ειδικότερων αιτιολογιών της εκ νέου επιλογής το έργου αυτού, παραβιάζει το δεδουλευμένο που απορρέει από το κριθέν με την ακυρωτική απόφαση, σε δίκη μεταξύ των ίδιων διαδίκων, διοικητικής φύσεως σχετικό ζήτημα, το οποίο ανάγεται σε έλεγχο υπερβάσεως των ορίων της συνταγματικής επιτροπής εν προκειμένω διοικητικής δράσεως (άρθρο 50 παρ.5 του ΠΔ 18/1989)».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

3.1 Η έννοια και το περιεχόμενο της Χρηστής Διοίκησης

Η αρχή της χρηστής διοίκησης ως έννοια ορίζεται ως η υποχρέωση της διοίκησης να λειτουργεί σύμφωνα με τα χρηστά ήθη και να ασκεί σωστή και καλή διοίκηση. Εφαρμόζεται όταν δεν προβλέπεται δέσμια αρμοδιότητα και η δημόσια διοίκηση δρα κατά διακριτική ευχέρεια. Επιπροσθέτως εφαρμόζεται όταν η δημόσια διοίκηση επικοινωνεί με τους πολίτες παρέχει υπηρεσίες προς τους πολίτες και οργανώνει τις υπηρεσίες της (οργανωτικό δίκαιο).⁵⁹

Η δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης όταν παρέχει υπηρεσίες στους διοικουμένους οφείλει να επιδεικνύει ευγένεια και σεβασμό να τους παρέχει επαρκείς πληροφορίες για το θέμα που τους αφορά και τους ενδιαφέρει με σαφήνεια και κατατοπιστικότητα. Οι δημόσιοι λειτουργοί δεν πρέπει να κωλυσιεργούν και να δημιουργούν υπέρμετρη καθυστέρηση,⁶⁰ καθώς και να μην λειτουργούν δογματικά στο χειρισμό των υποθέσεων που αφορούν τους διοικούμενους.

Κατ' ουσίαν όμως η έννοια της χρηστής διοίκησης παραμένει πολύ γενική και αόριστη. Το ΣτΕ χαρακτηρίζει ορισμένες παραλείψεις της διοίκησης ως αντικειμενικές στο πλαίσιο της χρηστής- εύρυθμης διοίκησης.

Κατά διακριτική ευχέρεια η διοίκηση δεν επιτρέπεται να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο τον πολίτη αλλά να διασφαλίζει τα έννομα συμφέροντα του πολίτη και να τον διευκολύνει να ασκήσει και να διεκδικήσει τα δικαιώματά του. Η νομολογία του Συμβούλιο της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου αδυνατούν να ορίσουν με σαφήνεια το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης και κάνουν αναφορά στην υποχρέωσή του «καλώς διοικείν» ή «της αγαθής διοικήσεως» και της «καλής πίστεως». Η αναφορά στην αρχή της χρηστής διοίκησης περιλαμβάνει και μερικές

⁵⁹ Τζέμος, Β., «Η χρηστή διοίκηση και το δημόσιο συμφέρον», 1η Επιστημονική Ημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στον ΔΣΑ (15ος κύκλος), 2022

⁶⁰ Χ. Μουκίου, «Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας. Η ανάδυση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη», ΕΔΔΔ 2003, σελ. 29 επ., Τζέμος, Β., «Η σύννομη κακοδιοίκηση», ό.π., σελ. 102.

άλλες αρχές όπως η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης της αμεροληψίας της αναλογικότητας και της ισότητας.⁶¹

Η χρηστή διοίκηση έχει την προέλευσή της από τους πρώιμους χρόνους της πολιτικο- κοινωνικής οργάνωσης που κυριαρχούσε το πατριαρχικό μοντέλο. Σύμφωνα με αυτό ο ηγεμόνας όφειλε να ασκεί εξουσία με σύνεση στους υπηκόους του όπως *pater familias* στα παιδιά του. Η αρχή αυτή έχει ηθικό πολιτικό χαρακτήρα και πήγαξε από το φυσικό δίκαιο που επικυρώνονταν οι κανόνες της από τη βούλησή του εκάστοτε ηγεμόνα. Επικράτησε η κυριαρχία του δικαίου ως ρύθμιση της πολιτειακής ζωής και αργότερα στον δικαστικό έλεγχο και τον νομοθέτη. Έτσι η αρχή της χρηστής διοίκησης απέκτησε το δικό της νομικό περιεχόμενο.

Τέλος, ως ηθικός πολιτικός κανόνας έχει μακρά διαδρομή και ως νομικός κανόνας διαμορφώνεται νομολογιακά⁶².

Καθώς κατέχει πολύ ποικίλο περιεχόμενο η έννοια της χρηστής διοίκησης δεν έχει ακόμα συστηματοποιηθεί η εφαρμογή της. Ένας από τους σημαντικότερους κανόνες που διαμορφώθηκαν από την νομολογία του ΣτΕ είναι υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και του αμετάκλητου αυτών, συντελώντας στην προστασία των διοικουμένων⁶³.

Εν κατακλείδι, η χρηστή διοίκηση αντιπροσωπεύει τη διοικητική ηθική καθώς σχετίζεται με την αρχή της διαφάνειας. Η διαφάνεια της διοικητικής δράσης εμπεριέχει τη δυνατότητα του κάθε πολίτη να έχει πρόσβαση και να έχει γνώση για τις πληροφορίες που κατέχει η διοίκηση.

Η χρηστή διοίκηση έχει ως θεμελιώδη έκφανση το ότι τα όργανα της διοίκησης πρέπει να διαφυλάττουν τα έννομα συμφέροντα των πολιτών και διευκολύνουν στην άσκηση των δικαιωμάτων τους, χωρίς να τους ταλαιπωρούν και να τους εξαπατούν⁶⁴. Θα πρέπει, λοιπόν, να παρέχονται πληροφορίες στους διοικούμενους για τα ένδικα

⁶¹ Κατρούγκαλος, Γ., «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος», Διδικ 5, 1993, σελ.944-945.

⁶² Δετσαρίδης, Χ., «Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σελ.52.

⁶³ Δετσαρίδης, Χ, το ίδιο.

⁶⁴ Δαντόγλου, «Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», σελ. 153-154.

μέσα που μπορούν να χρησιμοποιήσουν ώστε να διεκδικήσουν τα νόμιμα δικαιώματα τους στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας⁶⁵.

Η ΣτΕ 203/2006⁶⁶ αναφέρεται στην υποχρέωση ενημέρωσης του διοικουμένου για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής που απορρέει από την αρχή της χρηστής διοίκησης, και η παράλειψη της Διοίκησης να την πραγματοποιήσει δεν επιφέρει καμία δυσμενή συνέπεια στον διοικούμενο (αρ. 63 παρ. 3 εδ. α' του ΚΔΔ - απαράδεκτο του ενδίκου βοηθήματος).

Σημαντική είναι η συμβολή της χρηστής διοίκησης στο ζήτημα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων. Όπως αναφέρεται στο σκεπτικό της ΟλΣτΕ 2176/2004⁶⁷ «...η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς. Στις περιπτώσεις όμως κατά τις οποίες με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της Διοικήσεως που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, η αρχή αυτή κάμπτεται για τις λοιπές ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια διάταξη, εφ' όσον για την ανάκλησή τους υποβληθεί στη Διοίκηση αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής αποφάσεως του δικαστηρίου, από πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξεως και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, εντός του πλαισίου της απονεμομένης από το νομοθέτη διακριτικής ευχέρειας ή δεσμίας αρμοδιότητας για την έκδοσή της, κατ' εκτίμηση των λόγων υπερέτερου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκλησή της, της ανάγκης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που εκτήθησαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοσή της. Εφ' όσον η Διοίκηση, κατ' εκτίμηση των ανωτέρω προϋποθέσεων, προβεί στην ανάκληση της πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν ανίσχυρης διατάξεως, η ενέργεια αυτή δεν αντιστρατεύεται την ανάγκη ασφαλείας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, αλλ' αντιθέτως είναι σύμφωνη προς τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσεως της

⁶⁵ Γώγος Κ., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 24.

⁶⁶ Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών «ΝΟΜΟΣ».

⁶⁷ Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών «ΝΟΜΟΣ».

Διοικήσεως και της χρηστής διοικήσεως, οι οποίες δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαίου. Τυχόν δε παράλειψη της Διοικήσεως να ανακαλέσει, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, την παράνομη πράξη της, τεκμαιρομένη με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αιτήσεως του ενδιαφερομένου, συνιστά παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989.».

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση υποχρέωσης αποδοχής κατατεθέντων συμπληρωματικών εγγράφων σε μεταγενέστερο χρόνο, που αποδεικνύουν το περιεχόμενο υπεύθυνης δήλωσης, εντός νόμιμης προθεσμίας, αλλά υφίσταται αμφισβήτηση του περιεχομένου της από την Διοίκηση. Όπως έκρινε το Ανώτατο Ακυρωτικό στην ΣτΕ 3523/2012, η Διοίκηση όφειλε «σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοικήσεως, σε περίπτωση αμφισβητήσεως [...] του περιεχομένου υπεύθυνης δηλώσεως, αλλά και εν όψει της δημιουργίας ευλόγως συγχύσεως και αμφιβολίας στους υποψηφίους από τις αναφερθείσες αντιφατικές ρυθμίσεις του ζητήματος, να παράσχει στον εφεσίβλητο σύντομη προθεσμία προκειμένου να αποδείξει με πρόσφατα στοιχεία το περιεχόμενο της υπεύθυνης δηλώσεώς του που αφορά το προσόν της εμπειρίας σε χειρισμό ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων ...»⁶⁸.

Η εξεταζόμενη αρχή έχει ως βασική πτυχή την παροχή υπηρεσιών εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης των διαδικασιών χωρίς ανούσιες καθυστερήσεις που θα μπορούσαν να επιφέρουν βλάβη στα συμφέροντα των διοικουμένων ⁶⁹.

Η απόφαση 562/2019 του Συμβουλίου της Επικρατείας⁷⁰ αναφέρει ότι «προσβαλλόμενη πράξη είναι η απόφαση της Διοίκησης, που ανακαλεί την επιχορήγηση της επένδυσης της αιτούσας εταιρείας». Στην όγδοη σκέψη της απόφασης, «Ο εύλογος χρόνος ανακλήσεως κρίνεται εν όψει των συνθηκών της συγκεκριμένης υποθέσεως. Σε περίπτωση δε κατά την οποία, σταθμιζόμενων των συντρεχουσών συνθηκών, κρίνεται ότι η ανάκληση της αποφάσεως υπαγωγής και η επιστροφή του καταβληθέντος ποσού ενισχύσεως είναι δικαιολογημένη παρά την πάροδο

⁶⁸ Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών «ΝΟΜΟΣ», Ομοίως ΣτΕ 367/2006.

⁶⁹ Γώγος Κ., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 58-59

⁷⁰ Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών «ΝΟΜΟΣ»

ικανού χρόνου από τη διαπίστωση του λόγου ανακλήσεως, μη νομίμως, πάντως, καταλογίζονται στον διοικούμενο τόκοι για το χρονικό διάστημα, κατά το οποίο η Διοίκηση καθυστέρησε να προβεί στην έκδοση της αποφάσεως ανακλήσεως, χωρίς η καθυστέρηση αυτή να οφείλεται σε υπαιτιότητα του διοικουμένου ή στη συνδρομή άλλου ειδικού λόγου. Τούτο διότι στην περίπτωση αυτή, η επίρριψη στον διοικούμενο των συνεπειών της καθυστερημένης δράσεως των διοικητικών οργάνων θα αντέκειτο στην αρχή της χρηστής διοικήσεως.».

3.1.1 Νομικό έρεισμα της Χρηστής Διοίκησης

Η αρχή της Χρηστής διοίκησης έχει κατοχυρωθεί μέσω των δικαστικών αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων. Ο δικαστής εντοπίζει τα έντονα σημεία της αρχής αυτής σε διατάξεις του Συντάγματος ή των τυπικών νόμων. Δηλαδή, το προϋπάρχον στο δίκαιο, το οποίο ο δικαστής το παγιώνει στις δικαστικές αποφάσεις, τελώντας τον θεσμικό του ρόλο ⁷¹.

Το νομικό έρεισμα της γενικής αρχής αποδεικνύει την συνταγματικά θεμιτή δράση του δικαστή που περιγράφεται εντός των αρ. 26 παρ.3 και αρ 93 επ. του Συντάγματος. Δευτερευόντως, βοηθάει στο να καθορίζεται η κανονιστικότητα της τυπικής ισχύος και η τοποθέτησή της μεταξύ των υπολοίπων πηγών του διοικητικού δικαίου.

Οι εκφάνσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης υφίστανται σε διατάξεις του Συντάγματος αλλά και σε διατάξεις τυπικών νόμων. Συγκεκριμένα, το αρ. 10 παρ. του Σ. κατοχυρώνει την αναφορά στις αρχές του δημοσίου δικαίου. Στην παρ. 3 του αρ.10 του Σ. επιτάσσεται στα διοικητικά όργανα να παρέχουν πληροφορίες εντός προθεσμίας εξήντα (60) ημερών στους ενδιαφερόμενους. Επομένως, η διάταξη αυτή περιέχει τρία βασικά στοιχεία της Χρηστής Διοίκησης: τη νόμιμη δράση από μέρους της διοίκησης, την αιτιολογημένη απάντησή της και την ανταπόκριση εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας των 60 ημερών.

⁷¹ Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου Δ. – Κουτούπα Ρεγκάκου Ε., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά θέματα διοικητικού δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 35.

Από το αρ. 20 παρ. 2 του Σ. προκύπτει η υποχρέωση της διοίκησης να καλεί τον διοικούμενο προς παροχή εξηγήσεων – διευκρινήσεων. Σκοπός η διασφάλιση της ορθής επικοινωνίας της διοίκησης με τον διοικούμενο και η επίτευξη της λήψης ευμενούς μέτρου και λιγότερο επιβλαβούς για τον διοικούμενο. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου είναι αλληλένδετο με την αρχή της χρηστής διοίκησης ώστε να διασφαλίζεται η νόμιμη, διαφανή και αποτελεσματική δράση της διοίκησης και την ύπαρξη αιτιολόγησης της ενδεχόμενης δυσμενούς πράξης εις βάρος του⁷². Δεύτερον, στο αρ. 10 παρ. 3 του Σ.⁷³ κατοχυρώνεται το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα και πληροφορίες το οποίο προϋποθέτει να έχει πρόσβαση ο ενδιαφερόμενος ώστε να μπορεί να προβάλλει κρίσιμους και πραγματικούς ισχυρισμούς για την υπόθεση που τον αφορά, προσκομίζοντας το αντίστοιχο αποδεικτικό υλικό.

Γενικότερα, στις διατάξεις των άρθρων 10 παρ. 3 και 20 παρ. 2 του Σ. επισημαίνεται η άμεση εφαρμογή όσων ορίζει το Σύνταγμα⁷⁴. Στο αρ. 3 παρ. 6 Σ. προβλέπεται η αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών και δικαιολογητικών εκδιδόμενα από δημόσιους φορείς, ΟΤΑ ή νπδδ.

Επίσης, όσον αφορά την πρόσβαση σε έγγραφα ρυθμίζεται και από το αρ. 5 του ΚΔΔιαδ

Τέλος, στο αρ. 6 παρ. 2 εδ.γ προβλέπεται το δικαίωμα του διοικούμενου να λάβει γνώση των στοιχείων του φακέλου του και στο τέταρτο εδάφιο αποτυπώνεται η υποχρέωση της Διοίκησης να εμπεριέχει αιτιολογία εντός των διοικητικών της πράξεων και να τηρείται η διαδικασία κλήσης σε ακρόαση του διοικούμενου.

Όλα τα παραπάνω στοιχεία συνιστούν εκφάνσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης καθώς δίνουν στο διοικούμενο το δικαίωμα να συμμετέχει στην διοικητική διαδικασία και αποσκοπούν στην αποτελεσματικότερη δράση της Διοίκησης. Επιπλέον διασφαλίζεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς την διοίκηση και επιτυγχάνεται αυτομάτως η τήρηση της νομιμότητας.

⁷² Βλαχόπουλος Σ., Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ.776.

⁷³ Βλαχόπουλος Σ., Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017,σελ 761.

⁷⁴ Χρυσόγονος Κ. – Βλαχόπουλος Σ. Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 4^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 453,503.

3.1.2 Τυπική ισχύς της Αρχής

Η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν αποτυπώνεται σε κάποια συγκεκριμένη διάταξη. Απορρέει ερμηνευτικά από διατάξεις των τυπικών νόμων αλλά και του Συντάγματος και ειδικότερη εξειδίκευση έχει πραγματοποιηθεί μέσω της νομολογίας του ΣτΕ. Η γενική αρχή έχει τυπική ισχύ ίδια με τον νόμο από τον οποίο προκύπτει⁷⁵ και ερμηνευτικά κατώτερη του τυπικού νόμου και ανώτερη από την ισχύ των κανονιστικών πράξεων⁷⁶.

3.2. Η χρηστή διοίκηση στην ενδεικτικά αναφερόμενη ελληνική νομολογία

Το ΣτΕ συνήθως αποφεύγει να ορίσει θετικά την αρχή της χρηστής διοίκησης όταν προσφεύγει σε αυτή. Το περιεχόμενο της αρχής καθορίζεται αρνητικά και το δικαστήριο εξομοιώνει τη χρηστή διοίκηση με την κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης⁷⁷.

Το ΣτΕ δέχεται ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης είναι η γενική αρχή δικαίου για την προστασία του ασφαλιστικού δεσμού.⁷⁸ Συνεπώς το ΣτΕ έχει θεσπίσει κριτήρια ώστε η αναδρομική επιβάρυνση ασφαλισμένου να μην παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης.⁷⁹ Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αποφανθεί ότι η αναδρομική αναζήτηση από τον ασφαλιστικό οργανισμό αχρεωστήτως καταβληθέντων εισφορών αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης όταν δημιουργούνται οικονομικές δυσχέρειες στη διαβίωση μιας οικογένειας⁸⁰.

Επίσης έχει κριθεί από το ΣτΕ ότι τα μέτρα που λαμβάνονται κατά την ελεύθερη εκτίμηση του αρμόδιου οργάνου δεν πρέπει να παραβιάζουν την αρχή της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας. Έτσι η διοίκηση πρέπει να απέχει από τη

⁷⁵ Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου Δ. – Κουτούπα Ρεγκάκου Ε., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά θέματα διοικητικού δικαίου, Εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ.36-37

⁷⁶ ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ε., Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών της διοικητικής διαδικασίας, Συγκριτικές παρατηρήσεις κατά το ελληνικό και το κοινοτικό δίκαιο, ΕΔΔΔ3/2001, σελ.. 419.

⁷⁷ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2563/2011.

⁷⁸ ΔΕφ Λαρ 27/2012, σκ. 5.

⁷⁹ ΣτΕ 578/2013, σκ. 6, βλ. και ΣτΕ 1760/2012, σκ. 4.

⁸⁰ ΕΣ 2457/2012, σκ. 5. Ομοίως και ΕΣ 1428/2005, 1489/2000.

λήψη μέτρων για αναγκαστική είσπραξη που δεν είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού της είσπραξης⁸¹.

Τέλος, η αρχή της χρηστής διοίκησης λειτουργεί καταλυτικά όσον αφορά την ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων και πράξεων με γενικό περιεχόμενο εφόσον ο δικαστής δέχεται ότι η διοίκηση έχει τη διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει τις παράνομες ατομικές διοικητικές της πράξεις. Η άρνηση ανάκλησης από τη διοίκηση δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας⁸².

Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 3977/2010 κρίθηκε πως σε περίπτωση ρύπανσης του φυσικού περιβάλλοντος η διοίκηση έχει δέσμια υποχρέωση επιβολής κυρώσεων στους παραβάτες. Η αρχή της χρηστής διοίκησης και η διακριτική ευχέρεια είναι αλληλένδετες και κάμπτονται όταν υπάρχει περίπτωση δημοσίου συμφέροντος αφού η διακριτική ευχέρεια μετατρέπεται σε δέσμια υποχρέωση. Προσεγγίζοντας τη χρηστή διοίκηση περισσότερο διαπιστώνεται ότι επιτυγχάνεται, επιλέγοντας το πιο πρόσφορο μέτρο που παραλήφθηκε από το αρμόδιο όργανο.

3.3 Η χρηστή διοίκηση στην έννομη ευρωπαϊκή τάξη

Στην ευρωπαϊκή τάξη η υποχρέωση των οργάνων της διοίκησης να ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά συμφέροντα τρόπο για τον διοικούμενο, θεμελιωνόταν στο άρθρο 288 της Συνθήκης Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΣΕΚ) και τώρα στο άρθρο 340 εδ. β' της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Σύμφωνα με το άρθρο αυτό *«η Ένωση υποχρεούται σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών να αποκαθιστά τη ζημιά που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους»*. Στο άρθρο 253 ΣΕΚ και νυν άρθρο 296 εδ. β ΣΛΕΕ για την υποχρέωση αιτιολόγησης των νομικών πράξεων των ευρωπαϊκών οργάνων, οι διατάξεις αυτές είναι προστατευτικές υπέρ του ευρωπαίου πολίτη. Η συντεταγμένη δράση των οργάνων της Ε.Ε. με τη θέση σε ισχύ του ΧΘΔΕΕ και την διαδικασία.

Στο αρ.41 του ΧΘΔΕΕ καθιερώνεται το δικαίωμα χρηστής διοίκησης που αναλύεται ως το δικαίωμα κάθε ατόμου στην δίκαιη και αμερόληπτη εξέταση των

⁸¹ ΣτΕ 848/2012, σκ. 3, ΣτΕ 849/2012, ΔΕφ Αθ 105/2012, σκ. 4-7.

⁸² ΣτΕ 3065/1991.

υποθέσεων του, στην προηγούμενη ακρόαση πριν τη λήψη δυσμενών σε βάρος του μέτρων, στην πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου και στην αιτιολογημένη απόφαση της διοίκησης (αρ.41 παρ.1 ,2 στοιχ. α, β και γ). Η πρόθεση λοιπόν της σύνταξης του χάρτη ήταν να δημιουργηθεί ο προσωποκεντρικός χαρακτήρας της χρηστής διοίκησης και να μην αποτελεί μόνο εργαλείο της διοίκησης.

3.4 Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ

Υπήρχε νομολογιακή διάπλαση του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης πριν από τη σύνταξη του χάρτη. Το ΔΕΚ έκρινε ότι *«η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει...έναντι μίας διοικήσεως που έχει επίγνωση των καθηκόντων της να γνωρίζουν οι πολίτες την αιτιολογία των πράξεων της επιτροπής, πρέπει εξάλλου να εφαρμόζεται ο γενικός κανόνας σύμφωνα με τον οποίο πρέπει να ενημερώνονται οι αποδέκτες αποφάσεως δημόσιας αρχής, η οποία θίγει αισθητά τα συμφέροντά τους είναι προς συμφέρον τόσο της δημόσιας αρχής όσο και των διοικουμένων να συμβάλλουν οι τελευταίοι... όλα τα αναγκαία στοιχεία»*⁸³.

Η διαμόρφωση του δικαιώματος αυτού προηγείται του άρθρου 41 καθώς συμπεριλαμβάνει όλες τις δικαιοκρατικές υποχρεώσεις της ευρωπαϊκής διοίκησης αλλά και της δεούσας επιμέλειας της διοίκησης. Μελετώντας τη νομολογία φανερώνονται και άλλες εκφάνσεις της χρηστής διοίκησης όπως η αρχή της «χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» και τις αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Το δικαίωμα στην δίκαιη άνευ μεροληψίας και εντός προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων αναφέρεται στο άρθρο 41 παρ. 1 του ΧΘΔΕΕ.

Στο αρ 41 παρ. 2 στοιχ α προβλέπεται ότι το κάθε άτομο έχει δικαίωμα σε προηγούμενη ακρόαση πριν παρθεί κάποιο μέτρο εις βάρος του (αρ 20 παρ. 2 του Σ και στο αρ. 6 ΚΔΔιαδ). Στην ευρωπαϊκή δικαιοταξία, το δικαίωμα ασκείται με μέτρο που αφορά τον ενδιαφερόμενο και δύναται να ασκηθεί με κανονισμό στον οποίο αναφέρονται τα ονόματα των προσώπων που περιλαμβάνει⁸⁴.

⁸³ C-64/82, Tradax κατά Επιτροπής (15.03.1984) Συλλ. 01359, C-269/90, Hauptzollant München-Mitte κατά Technische Universität München (21.11.1991) Συλλ. I-05469, σκ. 14

⁸⁴ Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, «Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης», ΘΠΔΔ 2013, 930.

Προσφάτως η Ε.Ε επέκτεινε τους λόγους επιβολής κυρώσεων και πρόσθεσε το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ως λόγο εξαίρεσης. Το ΔΕΕ αναφέρει στην πλάγια νομολογία του ότι *«η προηγούμενη ακρόαση δεν αποτελεί δικαίωμα των προσώπων που υπόκειται στα περιοριστικά μέτρα...και δεν επιτάσσει να γνωστοποιούν οι αρχές της ένωσης πριν από την αρχική καταχώριση προσώπου ή οντότητας σε κατάλογο για την επιβολή περιοριστικών μέτρων, τους λόγους της καταχωρίσεως καθώς η εκ των προτέρων γνωστοποίηση θα διακύβευε την αποτελεσματικότητα των μέτρων δεσμεύσεως κεφαλαίων»*.⁸⁵

Η νομολογία του δικαστηρίου είναι εκτεταμένη στα πεδία προάσπισης της οικονομικής ελευθερίας των επιχειρήσεων και έχει απασχολήσει την ΔΕΕ επανειλημμένως ο σεβασμός των κανόνων της Ένωσης. Η υποχρέωση σεβασμού του δικαιώματος από μέρους της διοίκησης δεν συνιστά την υποχρέωση της αιτιολόγησης της εκάστοτε πράξης. Το πιο κρίσιμο στοιχείο της διοικητικής πράξης είναι μόνο η δυσμείνεια που θα προκληθεί στον διοικούμενο και όχι αν είναι αιτιολογητέα. Στο αρ. 41 παρ. 2 στοιχ. β' προβλέπεται το δικαίωμα άμυνας. Κάθε άτομο έχει δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο του τηρώντας την εμπιστευτικότητα και το επαγγελματικό απόρρητο. Το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο αποτελεί τον προθάλαμο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.

Η σύνδεση μεταξύ αυτών των δύο δικαιωμάτων αποδίδεται στο άρθρο 6 παρ.2 εδ. γ' ΚΔΔιαδ, σύμφωνα με το οποίο η κλήση σε προηγούμενη ακρόαση περιλαμβάνει το δικαίωμα να ενημερωθεί για τα αποδεικτικά στοιχεία και να ανταποδείξει. Η συσχέτιση των δικαιωμάτων υφίσταται στην ελληνική έννομη τάξη και στην Ευρωπαϊκή⁸⁶.

Η διοίκηση υποχρεούται ύστερα από αίτημα το ενδιαφερόμενο να του χορηγήσει τα στοιχεία του φακέλου και να το παράσχει χρόνο ώστε να ενημερωθεί πλήρως και να εκθέσει τις απόψεις του όσον αφορά την παράβαση που του αποδίδεται. Σε περίπτωση που δεν τηρήσει η διοίκηση τα προβλεπόμενα και αυτά που υποχρεούται η δυσμενής εκδοθείσα διοικητική πράξη είναι ακυρωτέα λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας που ακολουθήθηκε, καθώς δεν παρέχεται στον διοικούμενο

⁸⁵ T-174/12 & T-80/13, Syrian Lebanese Commercial Bank SAL κατά Συμβουλίου (04.02.2014), σκ. 137-140. Για την κατάσταση στη Συρία βλ. T-202/12, Bouchra Al Saad κατά Συμβουλίου (12.03.2014), σκ. 55, 117, T-383/11, Makhlouf κατά Συμβουλίου (13.09.2013) σκ. 31.

⁸⁶ ΔΕΦΑΘ 2089/2011

δυνατότητα άμυνας ⁸⁷. Το ΔΕΕ έχει αποφανθεί ότι «σκοπός της πρόσβασης στον φάκελο είναι ιδίως να παρέχεται στους αποδέκτες ανακοινώσεως [...] η δυνατότητα να λαμβάνουν γνώση των αποδεικτικών στοιχείων που περιλαμβάνονται στο φάκελο [...], ώστε να μπορέσουν βάσει των στοιχείων αυτών, να λάβουν λυσιτελώς θέση επί των συμπερασμάτων στα οποία έχει καταλήξει [το αρμόδιο όργανο]» ⁸⁸.

Κατ' επέκταση ο σεβασμός του δικαιώματος πρόσβασης στο φάκελο υφίσταται σε περιορισμούς που διατυπώνονται ρητά στη ρύθμιση και συνάδουν με τους σκοπούς της Ε.Ε. Το επαγγελματικό απόρρητο λειτουργεί ως φραγμός στην πρόσβαση στο φάκελο καθώς η ευρωπαϊκή διοίκηση δεν λειτουργεί προς όφελος του διοικουμένου. Οι περιορισμοί που τίθενται στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης παρατηρείται ότι αφορούν σε διατάραξη της δημόσιας τάξης από τον προσφεύγοντα σε αντίθεση με την πρόσβαση στον φάκελο που κατέχει οικονομικό χαρακτήρα. Οι περιορισμοί πρόσβασης στο φάκελο ακολουθούν τους γενικούς κανόνες περιορισμών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η στάθμιση τους ρυθμίζεται από την αρχή της αναλογικότητας.

Η νομολογία του ΔΕΕ αφήνει υπόνοιες για την αντίθεση μεταξύ του σεβασμού των δικαιωμάτων που έχει καθορίσει η ένωση με την επιδίωξη των οικονομικών σκοπών της.

Η θεματολογία που εξετάζει το ΔΕΕ οδηγεί στο ότι η οικονομική και η μετάβαση της ένωσης δικαιωμάτων είναι αδύνατη ⁸⁹. Οι κρίσεις του ΔΕΕ επιδεικνύουν την ύπαρξη μιας διοίκησης για την εξυπηρέτηση των διοικουμένων. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 42 ΧΘΔΕΕ και πρόσβασης στο φάκελο συνδέονται από τη στιγμή που υλοποιούν την ατομική ανάγκη πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα αν και το προστατευτικό του πεδίο διαφέρει.

Τα δυο δικαιώματα διαφοροποιούνται καθώς όσον αφορά το άρθρο 41 οι φορείς είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα ενώ το άρθρο 42 αφορά στους πολίτες που εντάσσονται στην Ε.Ε. Δεύτερη διαφορά και κυριότερη είναι ότι η πρόσβαση στο φάκελο κατατάσσεται στη διοικητική διαδικασία και παρέχεται για την ορθή αντιμετώπισή του προσώπου από τη διοίκηση. Το εύρος και το περιεχόμενο των

⁸⁷ ΕΣ 193/2010, 195/2010, σκ. 3.

⁸⁸ 3 C-51/92 P, Hercules Chemicals κατά Επιτροπής (08.07.1999) Συλλ. I-04235, σκ. 75, T-65/89, BPB Industries & British Gypsum κατά Επιτροπής (17.12.1998) Συλλ. II-00389, σκ. 21

⁸⁹ European Commission, Antitrust Manual of Procedures (EU: 2012), 129 επ.

στοιχείων εξαρτάται από το εκάστοτε πρόστιμο- ποινή που εκκρεμεί εις βάρος των διοικουμένων. Το άρθρο 42 αφορά σε έγγραφα των οργάνων της Ε.Ε, δηλαδή σε δημόσια ευρωπαϊκά έγγραφα.

Η σχέση μεταξύ των δυο δικαιωμάτων παγιώνεται στην απόφαση C139/07 P του ΔΕΕ, κατά την οποία «το δικαίωμα λήψεως γνώσεως του διοικητικού φακέλου στο πλαίσιο κινηθείσας διαδικασίας εξετάσεως [άρθρο 4 § 2 στοιχ. β' ΧΘΔΕΕ] και το δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα [άρθρο 42 ΧΘΔΕΕ] διακρίνονται νομικώς, αλλά γεγονός παραμένει ότι καταλήγουν σε παρόμοια κατάσταση από λειτουργικής απόψεως. Ειδικότερα, ανεξαρτήτως της νομικής βάσεως που της αποδίδεται, η πρόσβαση στο φάκελο επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να λάβουν γνώση του συνόλου των παρατηρήσεων και των εγγράφων που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή»⁹⁰.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα χαρακτηρίζει τη σχέση διοίκησης διοικουμένου και την διεκδίκηση ευρείας ευρωπαϊκής διοίκησης.

Επιπροσθέτως, στο άρθρο 41 παρ. 2 στοιχ. γ' του ΧΘΔΕΕ κατοχυρώνεται η υποχρέωση των οργάνων της Ε.Ε. να αιτιολογούν τις ατομικές πράξεις που εκδίδουν και κατά κύριο λόγο τις δυσμενείς προς τον διοικούμενο. Μεταγενέστερο βήμα η λήψη απόφασης από το όργανο της διοίκησης και της πρόσβασης στο φάκελο αλλά και της προηγούμενης ακρόασης. Για τον χαρακτηρισμό των πράξεων της ευρωπαϊκής διοίκησης οι ατομικές πράξεις με δυσμενή αποτελέσματα για τον διοικούμενο είναι αιτιολογητές, η πράξη αιτιολογίας εντός της πράξης αποτελεί ουσιώδη τύπο αυτής⁹¹.

Σύμφωνα με το άρθρο 296 παρ. 2 ΣΛΕΕ (πρώην 253 ΣΕΚ), η υποχρέωση αιτιολογίας εδραιώνεται στην επιταγή αιτιολόγησης των νομικών πράξεων έχοντας γενικό χαρακτήρα.

3.5 Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής

«Η ευρωπαϊκή ενότητα πρέπει να πλησιάσει τους πολίτες»⁹² απορρέει από την ad hoc επιτροπή για την Ευρώπη των λαών. Η επιτροπή συστάθηκε από το Ευρωπαϊκό

⁹⁰ Technische Glaswerke Ilmenau, σκ. 59.

⁹¹ ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΚΑΨΑΛΗ, «Η αιτιολογία ως ουσιώδης τύπος των ατομικών διοικητικών πράξεων: μια υποβαθμισμένη διαδικαστική εγγύηση», ΕφημΔΔ 2010, 570-572.

⁹² Barth, E., «Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung», Tübingen, 2004, σελ. 1.

Συμβούλιο Fontainebleau το 1984. Κατά το παρελθόν αλλά και σήμερα εξακολουθούν να υπάρχουν δυσχέρειες στην επικοινωνία της διοίκησης με τους διοικουμένους.

Γι' αυτό τον λόγο δημιουργήθηκε η ανάγκη ενός θεσμού σύμφωνα με τον οποίο ο διοικούμενος επικοινωνεί με τα όργανα της διοίκησης όταν είναι σκόπιμο. Η ανάγκη αυτή για την δημιουργία του θεσμού αυτού συνεπάγεται την εξέλιξη της Ευρώπης σε μια Ευρώπη που είναι κοντά στον πολίτη⁹³. Ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή είναι μία από τις κυριότερες και πιο σημαντικές καινοτομίες της συνθήκης του Μάαστριχτ. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 21 και 194 της συνθήκης (πλέον 24 και 227 ΣΛΕΕ) οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να προσφύγουν στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα δικαιώματα αυτά αποτελούν εκφάνσεις της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου και προσέγγισης της δημόσιας διοίκησης στους πολίτες.

Ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής είναι ανεξάρτητος οργανισμός που ελέγχει τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε τα οποία λογοδοτούν σε αυτόν και προάγει τη χρηστή διοίκηση⁹⁴. Ο σκοπός του αποβλέπει στη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και στην άρση των δυσχερειών που δημιουργούνται στη σχέση διοίκησης και πολιτών. Ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής έχει ως αποστολή την ορθή λειτουργία της διοίκησης της Ε.Ε. Κάθε πολίτης κράτους μέλους της ΕΕ έχει το δικαίωμα να προβεί σε καταγγελία στον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή σε κάποια από τις επίσημες γλώσσες της Ε.Ε. που αφορά σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης. Δυνατότητα για υποβολή καταγγελίας έχουν και επιχειρήσεις σωματεία κα, τα οποία κατέχουν την έδρα τους στην Ε.Ε. Μέσω της δράσης του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή ενισχύεται η διαφάνεια καθώς κατέχει θέση σημαντικότητας σε μια δημοκρατική κοινωνία.

Καθώς η φιλοσοφία της Ε.Ε. έχει ως βάση τις ευρωπαϊκές αξίες, πχ ο σεβασμός για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις ανθρώπινες αξίες, οι αρχές αυτές επιβάλλεται να εφαρμόζονται από μια διαφανή δημόσια διοίκηση που είναι υπόλογη προς τους πολίτες της Ε.Ε. Θα μπορούσε λοιπόν να ειπωθεί ότι ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής κατέχει τον ρόλο του φύλακα της χρηστής διοίκησης χτίζοντας στενή επικοινωνία μεταξύ των πολιτών και της διοίκησης της Ε.Ε.

⁹³ Reich, N., «Bürgerrechte in der EU», Baden, Baden, 1999, σελ. 45-47, 52-53, 422-430.

⁹⁴ 1ΕΕ, «Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής», διαθέσιμο σε «<https://www.ombudsman.europa.eu/el/emilyoreilly>», ανακτήθηκε 1.9.2022.

3.6 Εννοιολογική ανάλυση της κακοδιοίκησης στην διοικητική δράση

Η δημόσια διοίκηση δρα και ενεργεί και η δράση της επιφέρει αρνητικά ή θετικά αποτελέσματα στις σχέσεις μεταξύ ανθρώπων. Σε κάποιες περιπτώσεις όταν η δράση της δεν πραγματοποιείται βάσει το δίκαιο, τότε μπορεί να είναι παράνομη, αντισυνταγματική, αντιδεοντολογική ⁹⁵.

Η δημόσια διοίκηση οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του νόμου και το αίσθημα δικαίου ⁹⁶.

Η χρηστή διοίκηση αποσκοπεί στην διαφύλαξη των διοικούμενων από δυσμενείς πράξεις της διοίκησης ή παραλείψεις αυτής.

Η διακριτική ευχέρεια δίνει την δυνατότητα στην διοίκηση να επιλέγει τα μέσα και τους τρόπους δράσης, αλλά όμως υπάρχει η περίπτωση να οδηγηθεί σε ασυδοσία. Εντός αυτής της ευχέρειας η δημόσια διοίκηση ενεργεί εντός ευρύτερου κανονιστικού πλαισίου και θα πρέπει να εφαρμόζει την ευχέρεια αυτή με γνώμονα την εξυπηρέτηση των σύννομων αιτημάτων των πολιτών.

Η χρηστή διοίκηση αποτελεί την αντίπερα όχθη της κακής διοίκησης. Όταν τα θεσμικά όργανα του Κράτους παραλείψουν να ενεργούν σύμφωνα με τον νόμο και δεν τηρούν την αρχή της χρηστής διοίκησης, ορίζεται ως κακοδιοίκηση. Ορίζοντας την κακοδιοίκηση με διαφορετική ερμηνεία, νοείται η παραβίαση των κανόνων της καλής και ορθής διοίκησης, καθώς δεν προσδίδει την πρέπουσα σημασία στα νόμιμα δικαιώματα του διοικούμενου.

Ο Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής εξέδωσε τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το έτος 2001 και σύμφωνα με τον οποίο η κακοδιοίκηση υφίσταται «όταν ένα αρμόδιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει» ⁹⁷.

Η παραβίαση των προβλεπόμενων κανόνων είναι ένα είδος κακοδιοίκησης. Η κακοδιοίκηση είναι όρος που αφορά το εκτελεστικό μέρος της δημόσιας διοίκησης.

⁹⁵ Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., «Διοικητική Επιστήμη: Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012, σελ.21.

⁹⁶ Στο ίδιο, σελ.23.

⁹⁷ Βενετσανοπούλου, Μ. Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014,σελ.13-14.

Η λειτουργική έννοια της κακοδιοίκησης αποτελείται από τρεις κατηγορίες: α) Νόμιμη διοικητική δράση, β) Σύννομη κακοδιοίκηση, γ) Παρανομία.

Η νόμιμη διοικητική δράση συμπεριλαμβάνει την τήρηση των κανόνων αλλά και νόμιμα αιτήματα των πολιτών.

Η σύννομη κακοδιοίκηση αφορά τις περιπτώσεις που η διοίκηση ενεργεί σύμφωνα με τους κανόνες του νομικού πλαισίου αλλά δε σέβεται τα νόμιμα αιτήματα των πολιτών. Σύμφωνα με έναν άλλον ορισμό της σύννομης κακοδιοίκησης, παρόλο που δεν παρατηρείται παραβίαση των κανόνων δικαίου δεν ικανοποιούνται τα αιτήματα των διοικούμενων⁹⁸. Υπό λειτουργική έννοια αφορά την νόμιμη διοικητική δράση προς τον διοικούμενο σεβόμενη τα νόμιμα δικαιώματά του⁹⁹.

Η παρανομία- κακοδιοίκηση προκύπτει όταν η διοίκηση δεν λειτουργεί σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες και δεν σέβεται τα δικαιώματα των πολιτών. Έτσι παύει να υφίσταται αυτομάτως η αρχή της Νομιμότητας και η αρχή της Επιείκειας υπέρ του διοικούμενου.

Τα βασικότερα φαινόμενα κακοδιοίκησης εντοπίζονται στην κατάχρηση εξουσίας στις διοικητικές παρατυπίες, στην μη τήρηση και εφαρμογή των νόμων, στην άρνηση παροχής πληροφοριών και πρόσβασης σε έγγραφα, στην κωλυσιεργία στα αιτήματα των πολιτών κ.ά.

Επομένως, η δημόσια διοίκηση εφόσον συμπεριλάβει στην λειτουργία της την αρχή της χρηστής διοίκησης δηλαδή να λειτουργεί με καλή πίστη, να δρα άμεσα χωρίς καθυστερήσεις, να αποφασίζει με αμεροληψία και επιείκεια, να μην πραγματοποιεί παράληψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, ώστε να δημιουργηθούν σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών.

3.7 Η διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση

Σύμφωνα με σύγχρονες κοινωνιολογικές προσεγγίσεις η διαφθορά ορίζεται ως κάτι που φθείρει και πλήττει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους αρμόδιους

⁹⁸ Τζέμος, Β., «Η σύννομη κακοδιοίκηση», ό.π., σελ. 104.

⁹⁹ Τζέμος, Β., «Η (αν) αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη σε υποθέσεις δικαιωμάτων τρίτων», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 2011, σελ. 143 επ., Τζέμος, Β., «Συνήγορος του Πολίτη», ό.π., σελ. 154.

διαχείρισης των υποθέσεων όσον αφορά την αμεροληψία που διαθέτουν για τη διαχείριση των υποθέσεων αυτών ¹⁰⁰.

Γενικότερα οι θεωρήσεις περί διαφθοράς έχουν κατηγοριοποιηθεί και οι συνηθέστερες κατηγοριοποιήσεις των θεωρήσεων της διαφθοράς είναι το δημόσιο συμφέρον, το δημόσιο αξίωμα και η αγορά ¹⁰¹.

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος έχει απωλέσει τον ρόλο του εργαλείου. Ερμηνείες της διαφθοράς και οι λόγοι αυτοί είναι η τάση του δημοσίου να έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα όταν ασκεί παρέμβαση στην οικονομία και την κοινωνική πολιτική αλλά και ότι το ιδιωτικό συμφέρον ενισχύεται κάποιες φορές έναντι του δημοσίου. Π.χ. διαφθορά υπάρχει «όταν ένας κάτοχος εξουσίας ο οποίος είναι επιφορτισμένος με την εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων δηλαδή ένας λειτουργός ή υπάλληλος μέσω χρηματικών ή άλλων αμοιβών μη νόμιμα παρεχόμενων προτρέπεται σε δράσεις που ευνοούν όποιον παρέχει αμοιβές και συνεπώς ζημιώνει το δημόσιο και τα συμφέροντά του».

Ο όρος διαφθορά σύμφωνα με τον Nye J.S.(1967) «η διαφθορά είναι η συμπεριφορά που αποκλίνει από τα τυπικά καθήκοντα ενός δημοσίου ρόλου λόγω εκτιμώμενων ιδιωτικών ωφελημάτων σε οικονομικές απολαβές ή σε βελτίωση της κοινωνικής θέσης ή παραβιάζει κανόνες στην κατεύθυνση της άσκησης συγκεκριμένων τύπων επιρροής με σκοπό το ιδιωτικό όφελος. Περιλαμβάνει συμπεριφορές όπως ο χρηματισμός, ο νεποτισμός (χορήγηση πατρωνίας με βάση σχέσεις παρά αξία) και η κατάχρηση (παράνομη ιδιωτικοποίηση δημοσίου πλούτου) » ¹⁰².

Το συμβούλιο της Ευρώπης χωρίζει τη διαφθορά ως «αθέμιτη λήψη ή καταβολή ή κάθε άλλη συμπεριφορά έναντι προσώπων επιφορτισμένων με ευθύνες στο δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα, κατά παράβαση των καθηκόντων που έχουν αναλάβει βάσει της ιδιότητας του δημοσίου οργάνου, η οποία αποσκοπεί να παράσχει αχρεώσητα οφέλη οποιασδήποτε μορφής σε αυτούς ή σε έναν τρίτο». Έτσι δίνεται έμφαση στην κατάχρηση εξουσίας με σκοπό το ιδιωτικό όφελος.

¹⁰⁰ Καρκατσούλης, Π.(2005), σελ. 46 και Rose – Ackerman, S.(1978).

¹⁰¹ Ο νόμος και η κοινή γνώμη είναι κατηγοριοποιήσεις ορισμών που παρουσιάζονται συχνά στην διεθνή βιβλιογραφία. Ο νόμος δίνει έμφαση στην νομική διάσταση της διαφθοράς χαρακτηρίζοντας πράξεις διαφθοράς, τις πράξεις των δημοσίων λειτουργών που απαγορεύονται από τους ισχύοντες νόμους. Στην κοινή γνώμη εντάσσονται οι παράνομες πράξεις και κάποιες καταδικαστέες συμπεριφορές που έχουν καταγραφεί στην κοσμική συνείδηση παρότι δεν τιμωρούνται ποινικά.

¹⁰² Nye J. S. (1967), Heidenheimer, A. and Johnston M. (2001), page 966

Εννοιολογικά η διαφθορά προσδιορίζεται ως κατάχρηση εξουσίας ή αντιστοίχως ως δωροδοκία καθώς περιλαμβάνει μορφές συμπεριφοράς που δέχονται κατά κρίση, τα λεγόμενα ποινικά αδικήματα, αλλά και τις συμπεριφορές που δεν αντιμετωπίζονται ποινικά. Παραδείγματος χάριν, μια οποιαδήποτε πράξη που αποσκοπεί στην απόκτηση ευκαιριών δεν μπορεί να αποδειχθεί ώστε να τιμωρηθεί¹⁰³.

Η διαφθορά εκδηλώνεται με πράξεις που ταυτίζονται με «εγκλήματα» σχετικά με τη δράση εντός της υπηρεσίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του ποινικού κώδικα άρθρο 235, 12ο κεφάλαιο¹⁰⁴.

Η διαφθορά στη διοικητική δράση έχει ως παραμέτρους τη νομιμότητα και την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος. Θα μπορούσε να υπάρχει διάκριση της διαφθοράς αναλόγως το αντικείμενο, τον στόχο, τους συμβαλλόμενους κ.τ.λ.

Κάποιοι τύποι διαφθοράς θα μπορούσαν να αποτελέσουν οι παρακάτω:

A) Διαφθορά ενεργητική και παθητική: είναι η διαφθορά που παρουσιάζεται ως πράξη αθέμιτης συναλλαγής στην οποία συμμετέχουν πρόσωπα ως « δωροδότες και δωρολήπτες» δηλαδή υπάρχει ενεργητική και παθητική πλευρά.

B) Η μικρή και μεγάλη διαφθορά αναλόγως τον τύπο και το μέγεθος των «δώρων». Μικρή διαφθορά θεωρείται η απόκτηση πρόσθετου εισοδήματος στις καθημερινές συναλλαγές δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών.

Ως μεγάλη διαφθορά ορίζονται οι πράξεις των υψηλόβαθμων στελεχών του δημοσίου στις συναλλαγές τους με τις επιχειρήσεις έχοντας ως στόχο την παράνομη απόκτηση κερδών.

Γ) Πολιτική και γραφειοκρατική

¹⁰³ Ράικος Δ. (2005), σελ.97-102.

¹⁰⁴ {Ο ελληνικός ποινικός κώδικας προβλέπει τα εξής εγκλήματα: «1. Παθητική δωροδοκία (άρθρο 235), 2.Ενεργητική δωροδοκία (άρθρο 236), 3.Δωροδοκία δικαστή (άρθρο 237), 4. Κατάχρηση εξουσίας (άρθρο 239), 5.Παραβάσεις περί την εκτέλεση των ποινών (άρθρο 240), 6. Παραβίαση οικιακού ασύλου (άρθρο 241), 7. Ψευδής βεβαίωση (άρθρο 242), 8. Παράλειψη βεβαίωσης ταυτότητας (άρθρο 243), 9. Παραβάσεις ταχυδρομικών υπαλλήλων (άρθρο 248), 10. Παράβαση υπηρεσιακού απορρήτου (άρθρο 251), 11. Καταπίεση (άρθρο 244,245), 12. Απιστία προς την υπηρεσία (άρθρο 256), 13. Υπεξαίρεση εν τη υπηρεσία (άρθρο 258), 14. Παράβαση καθήκοντος (άρθρο 256), 15. Παρότρυνση υφισταμένων και ανοχή (άρθρο 261)»}, Ράικος Δ. (2006), σελ.107, υπ.76).

Η πολιτική διαφθορά υφίσταται ως παθολογία του πολιτικού συστήματος αποσκοπώντας στην επίτευξη του ιδιωτικού οφέλους¹⁰⁵.

Δ) **Λευκή γκρίζα και μαύρη** είναι η διαφθορά που αφορά σε περιπτώσεις που είναι καθορισμένες και κωδικοποιημένες με ανοχή βάση την κοινωνική συνείδηση.

Ε) **Δομική ή μακρά ή σποραδική διαφθορά**

Η δομική διαφθορά λαμβάνει τη μορφή της ανταλλαγής σε κοινωνικό πλαίσιο και το διοικητικό όργανο δεν λαμβάνει κάποιο χρηματικό ποσό για την παράβαση της νομιμότητας αλλά πολιτικές ή κοινωνικές εξυπηρετήσεις.

Η σποραδική διαφθορά παρουσιάζει την πλημμελή δομική συμπεριφορά του εκάστοτε συστήματος χωρίς να δημιουργεί έκταση σε εκτροπές με διαρκή χαρακτήρα¹⁰⁶.

Οι συνέπειες που προκύπτουν από κάθε μορφής διαφθορά καταγράφονται ακολούθως:

Οι συνέπειες στο πολιτικό επίπεδο καθώς η διαφθορά θέτει σε κίνδυνο τις αξίες και τις αρχές του συστήματος και της λαϊκής κυριαρχίας. Επιπροσθέτως, υπονομεύει το κράτος δικαίου την νομιμότητα, την ισότητα, την αξιοκρατία, την διαφάνεια και πιο γενικευμένα την αξία της ανθρώπινης υπόστασης και της ανθρώπινης ελευθερίας.

Επίσης μπορούν να υπάρξουν οικονομικές επιπτώσεις λόγω διαφθοράς επηρεάζοντας αρνητικά την οικονομική ανάπτυξη λόγω του ανταγωνισμού και του υψηλού ρίσκου¹⁰⁷.

Άλλες επιπτώσεις οικονομικές είναι η επέκταση της φτώχειας, η δημιουργία προβλήματος στην αγορά εργασίας και η αύξηση του πληθωρισμού.

¹⁰⁵ Καρκατσούλης Π., (2005), σελ. 51.

¹⁰⁶ Η διαφθορά διακρίνεται, επίσης, σε: 1) θεσμική (η διαφθορά των προσωπικών φορέων των διοικητικών οργάνων που αποτελούν θεσμικά όργανα της πολιτείας και ασκούν επιρροή στις θεσμικές διαδικασίες), 2) λειτουργική (που έχει σχέση με ειδικούς σκοπούς και δραστηριότητες), 3) διαφθορά στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (διαφθορά στη Διοίκηση, την νομοθετική λειτουργία, στα όργανα ποινικού ελέγχου κλπ.), 4) συστηματική (διαπράττεται με συστηματικό τρόπο και είναι επικίνδυνη, καθώς δημιουργεί πολιτικό και οικονομικό κόστος), 5) ευκαιριακή (διαπράττεται ανάλογα με τον χώρο που εκδηλώνεται), 6) εσωτερική 7) διεθνική (ενισχύεται μέσω των σχέσεων που υπάρχουν από το παγκόσμιο οργανωμένο έγκλημα), 8) εξαναγκαστική, 9) συμπαιγνιακή, 10) προβλέψιμη, 11) αυθαίρετη (Ράικος Δ. , (2006), σελ. 164-168), (Tanzi V., (1998), p. 565).

¹⁰⁷ Η δωροδοκία επιφέρει κόστη συναλλαγής και αβεβαιότητα σε μία οικονομία, (Mauro, P., (2004)). Πλήττεται άμεσα η ανταγωνιστικότητα και η ανάπτυξη της οικονομίας (Global Competitiveness Report 2006-2007).

Επιπτώσεις μπορούν να παρουσιαστούν και στο κοινωνικό επίπεδο καθώς η διαφθορά υπονομεύει και πλήττει την εμπιστοσύνη των πολιτών έναντι του πολιτικού συστήματος της ηγεσίας και της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, θα μπορούσε να αναφερθεί ως επίπτωση και η εξάπλωση του εγκλήματος, όπως ξέπλυμα βρόμικου χρήματος, εμπορία ναρκωτικών αλλά και της τρομοκρατίας¹⁰⁸.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΣΥΓΓΕΝΕΙΑ – ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

4.1 Συσχέτιση Αρχής Νομιμότητας με Χρηστή διοίκηση

Υπάρχει αλληλεξάρτηση μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της αρχής του κράτους δικαίου. Τα διοικητικά όργανα ενεργούν σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου δρουν εφόσον και μόνο προβλέπεται στις ισχύουσες διατάξεις και σύμφωνα με το περιεχόμενο της επικείμενης νομοθεσίας¹⁰⁹. Η αρχή της νομιμότητας συνδέεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης καθώς η δράση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης τελείται σύμφωνα με τη νομιμότητα και τη χρηστότητα με σκοπό να εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον αλλά και συνάμα τα δικαιώματα των πολιτών.

Γενικά, η αξιοκρατία δεν είναι μία σαφής έννοια. Αξιοκρατία είναι μία από τις έννοιες που έχουν πολύ μεγάλη αποδοχή στο κοινωνικό σύνολο και είναι θεωρημένη ως αναγκαία συνθήκη για την ύπαρξη μιας δίκαιης κοινωνίας. Η ιδέα της αξιοκρατίας διαθέτει μεγάλη ιδεολογική εμβέλεια.

Στο πλαίσιο της ελληνικής πραγματικότητας συνδέεται από πολλούς με το αναγκαίο εκείνο επίπεδο που πρέπει να κατακτήσουμε προκειμένου να γίνουμε μια ενσυνείδητη κοινωνία. Μία άλλη εκδοχή είναι ότι η αξιοκρατία είναι μια έννοια που μπορεί να εγείρει πολλά ερωτήματα σε έναν καλόπιστο πολίτη που έχει ως προβληματισμό την δικαιοσύνη στο κοινωνικό σύνολο.

¹⁰⁸« http://www.transparency.org/news_room/fag/corruption_faq.»

¹⁰⁹ Μακρουδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η., ό.π., σελ. 22 επ

Η εκτενής ανάλυση της συνταγματικής διάστασης της αξιοκρατίας ως δικαιώματος αλλά και σε συνταγματικό επίπεδο, ακολουθεί από μια αξιοκρατική πρακτική όσον αφορά την δημοσιούπαλληλία, η οποία ειδικεύεται στο συνολικό αίτημα της αξιοκρατικής επιλογής των διοικητικών και επιτελικών στελεχών της Ελλάδας αλλά και την ορθή ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου.

Η αξιοκρατία δύναται να καταστεί ένα μέσο μείωσης των ταξικών αποστάσεων αλλά κατά κύριο λόγο ένας τρόπος προσφοράς στους πολίτες μιας αξιοβίωτης ζωής, ανάλογα με τις εκάστοτε τις προσωπικές επιλογές του καθενός.

4.2 Συσχέτιση νομιμότητας με την Χρηστή διοίκηση και την Διαφάνεια

Δημόσιο είναι το συμφέρον, όταν ο λαός έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος. Επομένως, υπάρχει σύνδεση του δημοσίου συμφέροντος με την έννομη τάξη και έχει κοινωνικό χαρακτήρα.

Το δημόσιο συμφέρον καθορίζεται από τους κανόνες δικαίου και συνεπώς είναι νομική έννοια. Μέσω των κανόνων δικαίου μπορεί να λειτουργήσει εντός της έννομης τάξης, επιφέροντας έννομες συνέπειες.

Προϋπόθεση συνιστά ο καθορισμός του δημοσίου συμφέροντος με συνταγματικές διατάξεις για το όριο του συνταγματικά επιτρεπτού περιορισμού ενός ατομικού δικαιώματος.

Επισημαίνονται από τον Επ. Σπηλιωτόπουλο τα εξής: χαρακτήρα δημοσίου συμφέροντος έχει ο καθορισμός των κοινωνικών δικαιωμάτων, π.χ η παιδεία (άρθρο 16 του Συντάγματος) και η ενίσχυση των σπουδαστών που διακρίνονται και αξίζουν κρατικής αρωγής (άρθρο 16 παρ. 4 Σ), η προστασία της οικογένειας και της νεότητας, η μέριμνα για την υγεία των πολιτών και των πολύτεκνων οικογενειών και των θυμάτων πολέμου (άρθρο 21 του Συντάγματος), η προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 24 του Συντάγματος).

Στην ΣτΕ 276/1986 ¹¹⁰ αναφέρεται ότι « η καταγγελία διοικητικής σύμβασης από το κατά νόμον αρμόδιο διοικητικό όργανο, ως επαχθές διοικητικό μέτρο, που

¹¹⁰ Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 2019-2020, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 2020-2021, Μαθήματα 2019-2020

εκδίδεται κατά την οριζόμενη από τις διατάξεις αυτές διαδικασία, απαιτείται από τη φύση της, να αιτιολογείται, υπό την έννοια ότι είτε από το περιεχόμενό της, είτε από τα λοιπά στοιχεία του φακέλου, θα προκύπτουν οι ειδικότεροι λόγοι δημόσιου συμφέροντος για τους οποίους η διοίκηση προσέφυγε στη λήψη του επαχθούς για τον αντισυμβληθέντα διοικητικού αυτού μέτρου.».

Η δημόσια διοίκηση ενεργεί εντός των κανόνων δικαίου και ελέγχεται από τα ιεραρχικώς προϊστάμενα όργανα αλλά και τα δικαστήρια για την τήρηση των κανόνων και την ορθή άσκηση της διακριτικής ευχέρειας ¹¹¹. Επίσης υπόκειται σε ορισμένες αρχές που καθορίζουν τις λειτουργίες της και διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα της δράσης της.

Η παράβαση των αρχών όπως η χρηστή διοίκηση μετατρέπει αυτομάτως τη διοικητική πράξη σε μη νόμιμη και ακολούθως ακυρωτέα ¹¹².

«Θεμελιώδης επιδίωξη του κράτους είναι η πραγμάτωση του δικαίου στην Πολιτεία».¹¹³ Με βάση αυτόν τον λόγο το κράτος πρέπει να δρα και να διαμορφώνεται σύμφωνα με το δίκαιο. Συνεπώς μια κρατική πράξη δεν πρέπει μόνο να εκδίδεται με βάση τη νομιμότητα (νόμιμη) αλλά και με βάση το δίκαιο (δίκαιη).

Μια εξίσου σημαντική αρχή που ρυθμίζει τη διοικητική δράση είναι η αρχή της διαφάνειας. Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας στη δράση της δημόσιας διοίκησης διαμορφώνεται υπό συνθήκες διαφάνειας και δημοσιοποίησης δηλαδή οι ενέργειες της διοίκησης πρέπει να είναι διαφανείς προς τους διοικούμενους. Η αρχή της διαφάνειας κατοχυρώνεται με τη διάταξη του άρθρου 5Α του συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα της αναφοράς και της παροχής πληροφοριών καθώς και με το άρθρο 20 παρ. 2 Σ. στο οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου.

Γενικότερα, η αρχή διαφάνειας έχει τον καθοριστικό ρόλο για την τήρηση της νομιμότητας καθώς συντείνει στην ενίσχυση της αρχής της ίσης μεταχείρισης του διοικούμενου από μέρους της δημόσιας διοίκησης καθώς και στην προώθηση του δημόσιου συμφέροντος και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με

¹¹¹ Κόρσος, Δ., «Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό Μέρος», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 213.

¹¹² Παπαρηγορίου, Β., ό.π., σελ.44, Στασινόπουλος, Μ., «Αι γενικά αρχαί του διοικητικού δικαίου. Η καταγωγή και η νομική αξία των», ΕΔΔΔ, 1973, σελ.119.

¹¹³ ΣτΕΟΛ. 3500/2009.

αποτελεσματικότητα. Επίσης, η διαφάνεια προωθεί την αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία στο δημόσιο τομέα ¹¹⁴.

Ψηφιοποίηση των διαδικασιών του δημόσιου τομέα ενισχύει τη διαφάνεια. Καθοριστικός είναι ο ρόλος του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου ¹¹⁵ και όλων των μηχανισμών δημόσιας διοίκησης που διενεργούν τον έλεγχο για τη δράση της.

Τέλος οι βασικοί παράγοντες της αρχής της διαφάνειας οι ακόλουθοι:

- 1) η υποχρέωση της ενημέρωσης του διοικούμενου και η άμεση ανταπόκριση στις αναφορές και στα αιτήματά του.
- 2) η υποχρέωση πλήρους αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων
- 3) Η εφαρμογή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου
- 4) Η τήρηση της δημοσιότητας και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης χωρίς να δημιουργείται παρεμπόδιση της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης ¹¹⁶

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΛΟΓΟΛΟΣΙΑΣ

5.1 Η διασφάλιση της νομιμότητας και της διαφάνειας μέσω της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Διοικητικών αρχών

Οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου διέπουν την λειτουργία και την δράση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι αρχές αυτές καθιερώνονται και αναπτύσσονται στο αρ. 25 παρ. 1 του Σ. αλλά και διαμορφώνονται στην νομολογία του ΣτΕ.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές υποστηρίζουν την διάκριση των εξουσιών του δημοκρατικού πολιτεύματος σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική. *«Κατά την θεώρηση ότι οι δημόσιες είναι τρεις και κάθε μορφή πολιτειακής εξουσίας πρέπει να*

¹¹⁴ Τζέμος, Β., «ΑΣΕΠ και Συνταγματικό Δίκαιο των προσλήψεων στο Δημόσιο», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, 2020, σελ. 134 επ.

¹¹⁵ Β. Τζέμος, Β., «Έλεγχος Διοικητικής Δράσης», ό.π., σελ-15-16.

¹¹⁶ Τζέμος, «Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ», ό.π., σελ. 14.

υπάγεται σε μία από αυτές, οι περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται ιδιοτύπως στην εκτελεστική εξουσία και συνήθως ονομάζονται ανεξάρτητες διοικητικές αρχές»¹¹⁷.

Με την συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 υφίσταται αναγνώριση των Ανεξάρτητων Αρχών στο θεσμικό σύστημα της Ελλάδος. «...αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 2001, ο νομοθέτης είχε πλήρη αίσθηση του τρόπου με τον οποίο δημιουργήθηκαν οι ανεξάρτητες αρχές και στην αμερικάνικη και στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Το παράδοξο μάλιστα είναι ότι η Ελλάδα, παρότι έχει πολύ μικρότερη εμπειρία ανεξαρτήτων αρχών σε σχέση με την πάρα πολύ μεγάλη αμερικανική εμπειρία και τη λίγο μικρότερη αλλά αρκετά μακρά πια ευρωπαϊκή εμπειρία, είναι μια από τις λίγες χώρες στις οποίες είναι πλέον συνταγματικά κατοχυρωμένο το φαινόμενο ανεξάρτητων αρχών »¹¹⁸.

Το νομικό έρεισμα των Ανεξάρτητων Αρχών στηρίζεται στην τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνειας. Η νομιμοποίηση αυτή δίνει την δυνατότητα στο σύνολο των πολιτών να συμμετέχουν ενεργά στα σύγχρονα ζητήματα της πολιτικής και κοινωνικής ζωής.

Η άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών πραγματοποιείται σύμφωνα με 1) την αρχή της νομιμότητας, 2) την αρχή της υπεροχής και προστασίας, 3) την αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, 4) την αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, 5) την αρχή της αναλογικότητας, 6) την αρχή της ισότητας, 7) την αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

Η Αρχή της Νομιμότητας πηγάζει από τις αρχές του αντιπροσωπευτικού συστήματος του ελληνικού πολιτεύματος (αρ. 26, 43, 50, 82, 83, του Σ.) και δεσμεύει τις διοικητικές αρχές να δρουν στο πλαίσιο των νόμων και να τηρούν την εφαρμογή τους.

Η Αρχή της Διαφάνειας και της Αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης κατοχυρώνεται στο αρ. 5 του Σ. και εξασφαλίζει στους πολίτες το δικαίωμα της ενημέρωσης και της πληροφόρησης. «*Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν βασικές συνιστώσες της δημοκρατικής αρχής, στον βαθμό που επιτρέπουν τον έλεγχο της*

¹¹⁷ Βασίλειος Γ. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σελ.1.

¹¹⁸ www.evenizelos.gr, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, 2002, σελ. 218.

δράσης των κρατικών οργάνων και αρχών από τους πολίτες. Συμβάλλει μέσω της λογοδοσίας στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στην προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης συνίσταται στην οικονομία χρόνου και μέσων, στην ευελιξία και την ταχύτητα, κατά την πραγμάτωση των δημοσίων πολιτικών και της δημόσιας αποστολής των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Συνδέεται δε με την αρχή της χρηστής διοίκησης και με την ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων »¹¹⁹.

5.2 Διαφάνεια και ακεραιότητα

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ιδρύθηκε με τον νόμο 4622/2019 (Α'133) και στα άρθρα 82 έως 103 και 118, 119 καθορίζεται το πλαίσιο λειτουργίας της αρχής αυτής. Οι αρμοδιότητες της αρχής έγγουνται στο γεγονός ότι αναλαμβάνει πέντε ελεγκτικούς δημόσιους φορείς:

- 1) Γραφείο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης
- 2) Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
- 3) Σώμα επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
- 4) Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων
- 5) Σώμα Επιθεωρητών –Ελεγκτών Μεταφορών
- 6) Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς

Ο κεντρικός στόχος συγχώνευσης των ελεγκτικών μηχανισμών – σωμάτων σε μια ανεξάρτητη αρχή είναι η νομική της θωράκιση ώστε να μην επιτρέπεται η αλλαγή ή επανίδρυση των σωμάτων αυτών.

Σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1 σκοπός της ΕΑΔ είναι η ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στην δράση των φορέων της διοίκησης και η πρόληψη και αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς στην δράση φορέων – οργανισμών δημοσίων και ιδιωτικών.

Η διαφάνεια είναι σημαντική καθώς επιτρέπει στους πολίτες να ελέγχουν τις ενέργειες των δημοσίων αρχών. Θεσμικοί έλεγχοι αποτελούν η πρόσβαση του κοινού

¹¹⁹ Εθνική Αρχή Διαφάνειας « Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Προσωπικού της ΕΑΔ», Έκδοση 1.0 Αύγουστος 2020, σελ.8.

σε έγγραφα που τοποθετούν όρια στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και ενισχύουν την λογοδοσία¹²⁰.

Ο ισχυρισμός της δημόσιας διοίκησης της Ε.Ε. ότι γίνεται προσπάθεια για ό,τι καλύτερο δεν είναι αρκετός τελικά να εξασφαλίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα να διαπιστώνουν στην πράξη εάν ισχύει αυτός ο ισχυρισμός.

Σε ένα περιβάλλον που επικρατούν πολλές γλώσσες, όπως η Ε.Ε., το ιδανικότερο για την επίτευξη των στόχων θα ήταν όλα τα έγγραφα και οι γνωστοποιήσεις της δημόσιας διοίκησης της Ε.Ε. να εκδίδονται σε όλες τις επίσημες γλώσσες για καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και κατανόηση του περιεχομένου της γνωστοποίησης από εκείνους. Η δημόσια διοίκηση της Ε.Ε. πρέπει να παρέχει, μέσω των διαδικτυακών τόπων της, πληροφορίες σχετικά με τις λειτουργίες της και να είναι διαθέσιμες και στις 24 επίσημες γλώσσες της Ε.Ε.¹²¹.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η νομιμοποίηση των εν λόγω ενεργειών μέσω της διαφάνειας όταν η δημόσια διοίκηση της Ε.Ε. ενεργώντας, θίγονται τα συμφέροντα των πολιτών. Σε αυτή την περίπτωση οι πολίτες πρέπει να υποβάλλουν αναφορά στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή προκειμένου να λάβουν εξηγήσεις. Σε περίπτωση επικείμενης έλλειψης αιτιολόγησης κατά την διάρκεια της έρευνας, ο Διαμεσολαβητής ολοκληρώνει την έρευνά του, συνήθως, χωρίς να διαπιστώνει κάποιο στοιχείο κακοδιοίκησης¹²².

Τέλος, ο Διαμεσολαβητής διατυπώνει παρατηρήσεις και ζητά από την δημόσια διοίκηση της Ε.Ε. να εκθέσει τις απόψεις της και να αιτιολογήσει τις θέσεις της με σκοπό την βελτίωση της όλης κατάστασης.

Για την καταστολή πράξεων διαφθοράς αλλά και την πρόληψη αυτών αλλά και την ενημέρωση του κοινωνικού συνόλου πραγματοποιούνται πολιτικές με στόχο την αλλαγή των αντιλήψεων για την δημόσια ακεραιότητα. Προτεραιότητα αποτελεί η ενίσχυση της διαφάνειας και των μηχανισμών λογοδοσίας. Η αρχή της ακεραιότητας αφορά στο ήθος, τις κοινωνικές αξίες αλλά και την ποιότητα του δημοκρατικού πολιτεύματος. Επομένως, υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς του κράτους και της δημόσιας εξουσίας. Όσον αφορά την ενίσχυση της

¹²⁰ Υπόθεση 1649/2012/RA (Συμβούλιο Ε.Ε.)

¹²¹ Υπόθεση 1363/2012/ΒΕΗ.

¹²² Υποθέσεις 846/2010/PB και 48/2012/MHZ.

διαφάνειας και της λογοδοσίας στην δημόσια διοίκηση, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας εισάγει πρωτοπόμενες καινοτομίες. Πρωτοπορεί επικεντρώνοντας το ενδιαφέρον στον εντοπισμό των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς εισάγοντας πολιτικές και δράσεις για την κινητοποίηση του κοινωνικού συνόλου. Το ολοκληρωμένο μοντέλο καινοτόμων δράσεων της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας αποτελείται από τρεις μηχανισμούς : α) Διενέργειας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων β) Εκπόνησης πολιτικών πρόληψης και Ακεραιότητας γ) Υλοποίησης δράσεων Ευαισθητοποίησης της Κοινωνίας.

Με τους μηχανισμούς αυτούς σκοπεύει στην ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών αλλά και του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ενισχύοντας την διαφάνεια, την ακεραιότητα και την λογοδοσία στο σύνολο της κοινωνίας ευνοώντας την εξάλειψη των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποτελεί για τους πολίτες ένα εργαλείο για να ενεργούν καταγγέλλοντας υποθέσεις που τελούν διαφθοράς.

Σύμφωνα με έρευνα που δημοσιεύθηκε στις 13/07/2022 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την διαφθορά, η ΕΑΔ αναγνωρίζεται ως ο εξειδικευμένος θεσμός κατά της διαφθοράς που εμπιστεύονται οι πολίτες και οι επιχειρήσεις για καταγγελία υποθέσεων διαφθοράς.

5.3 Λογοδοσία και Διαφάνεια

Η λογοδοσία λειτουργεί ως μηχανισμός μέσω του οποίου ελέγχεται η τήρηση των κανόνων που προβλέπονται στη νομοθεσία και η σωστή εφαρμογή των διαδικασιών.

Η διαφάνεια ισχυροποιεί την υποχρέωση του κράτους για άμεση ανταπόκριση στα αιτήματα των πολιτών, την παροχή πληροφοριών, την αποτροπή των δημόσιων πολιτικών να ενεργήσουν σύμφωνα με το ιδιωτικό συμφέρον. Η διαφάνεια αποτελεί βασικό μηχανισμό έναντι της διαφθοράς της δημόσιας διοίκησης, διασφαλίζοντας ένα σύστημα αξιοκρατίας προαγωγής και αξιολόγησης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Η πολυπλοκότητα της σύγχρονης κοινωνίας υποχρεώνει τη δημόσια διοίκηση να προβεί σε προσέγγιση της διαφάνειας αξιοποιώντας την κρίση των

πολιτών για μεγαλύτερη δημόσια απόδοση αλλά και αξία. Πιο συνοπτικά, η διαφάνεια ενισχύει τη συνεχή βελτίωση και μάθηση που επιδιώκεται μέσω της λογοδοσίας.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς και η σχέση της με τη λογοδοσία και τη διαφάνεια στο δημόσιο τομέα δεν διαμορφώνεται καθαρά αλλά περικλείει την κυβέρνηση και τη σχέση της με την κοινωνία καθώς και την ανάγκη των πολιτών να συμμετέχουν ενεργά στον έλεγχο της δράσης της.

Ένα σύστημα λογοδοσίας για να είναι υποχρεωτικό προϋποθέτει την υποχρέωση του προσώπου που λογοδοτεί να υποβάλει στοιχεία για την απόδειξη της εκτέλεσης του έργου που έχει αναλάβει. Επίσης η διασφάλιση αποτελεσματικού συστήματος λογοδοσίας προϋποθέτει και την ύπαρξη αποδέκτη που προς εκείνον πραγματοποιείται η λογοδοσία και μπορεί να ασκήσει κριτική επί του θέματος.

Στην περίπτωση της κοινωνικής λογοδοσίας αποδέκτης είναι η κοινωνία καθώς οφείλει να συμμετέχει σε τέτοια διαδικασία.

Σε προοίμιο του international Standards of supreme Audit Institutions (ISSA) , η Λογοδοσία ερμηνεύεται ως εξής: *« Σε μια δημοκρατία, δημιουργούνται δομές και απονέμεται στους εκλεγμένους αντιπροσώπους η εξουσία να υλοποιούν τη βούληση του λαού και να ενεργούν για λογαριασμό του μέσω νομοθετικών και εκτελεστικών οργάνων. Ένας κίνδυνος που ενδεχομένως ελλοχεύει στους δημόσιους οργανισμούς μιας δημοκρατίας είναι η κακοδιαχείριση ή κατάχρηση της εξουσίας και των πόρων, οι οποίες κλονίζουν την εμπιστοσύνη, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η ουσία του δημοκρατικού συστήματος. Ως εκ τούτου, η λογοδοσία των εκλεγμένων αντιπροσώπων μιας χώρας στους πολίτες της είναι ύψιστης σημασίας. Οι δημοκρατικά εκλεγμένοι αντιπρόσωποι μπορούν να λογοδοτούν μόνο εάν εκείνοι που εφαρμόζουν τις αποφάσεις τους λογοδοτούν με τη σειρά τους σε αυτούς»* Και όσον αφορά το δημόσιο έλεγχο αναφέρει *«Ο έλεγχος του δημόσιου τομέα, όπως τον προασπίζονται τα ανώτατα όργανα ελέγχου (ΑΟΕ), αποτελεί σημαντικό παράγοντα που επηρεάζει τη ζωή των πολιτών. Ο έλεγχος που ασκούν τα ΑΟΕ στην κυβέρνηση και τους φορείς του δημόσιου τομέα ενισχύει την εμπιστοσύνη της κοινωνίας, διότι προσανατολίζει τους θεματοφύλακες των δημόσιων πόρων προς την υποχρέωσή τους για ορθή χρήση των πόρων αυτών. Η συνειδητοποίηση αυτή προωθεί επιθυμητές αξίες και ενισχύει τους μηχανισμούς λογοδοσίας, οδηγώντας στη λήψη βελτιωμένων αποφάσεων. Κατόπιν της δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων του ελέγχου των ΑΟΕ, οι θεματοφύλακες των δημόσιων πόρων καθίστανται υπόλογοι*

ενώπιον των πολιτών. Με τον τρόπο αυτό, τα ΑΟΕ προάγουν την αποδοτικότητα, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης. Ως εκ τούτου, ένα ανεξάρτητο, αποτελεσματικό και αξιόπιστο ΑΟΕ αποτελεί ουσιώδες συστατικό ενός δημοκρατικού συστήματος, όπου η λογοδοσία, η διαφάνεια και η ακεραιότητα αποτελούν αναγκαία στοιχεία μιας σταθερής δημοκρατίας»

Επομένως λογοδοσία αποτελεί θεμελιώδη αρχή λειτουργίας και δράσης της δημόσιας διοίκησης και δικλείδα ασφαλείας για τη χρηστή διακυβέρνηση. Η λογοδοσία είναι πάνω απ' όλα κουλτούρα με βάση τον σεβασμό της διοίκησης προς τον πολίτη.

5.4 Διοικητική επικοινωνία και Διαφάνεια

Ένας από τους κρισιμότερους παράγοντες που συντελούν στην εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι η επικοινωνία. Η επικοινωνία των χρηστών των διοικητικών με τους πολίτες αρμόζει να είναι ορθή και αποτελεσματική εξασφαλίζοντας την κοινωνική συναίνεση με σκοπό την υλοποίηση και την εφαρμογή των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Στην επικοινωνιακή διαδικασία λαμβάνουν μέρος δυο πλευρές η μία εκ των δυο ορίζεται ως πομπός και η άλλη ως αποδέκτης. Ο πομπός λειτουργεί ύστερα από την ενεργοποίησή του από τον αποδέκτη ή με δική του πρωτοβουλία.

Η διοικητική επικοινωνία οροθετείται ως επικοινωνία α) μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων β) μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών γ) μεταξύ των οργανικών μονάδων της εκάστοτε υπηρεσίας.

Τον διάυλο επικοινωνίας συνιστά το θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου δρα και ενεργεί η δημόσια διοίκηση. Ο κώδικας επικοινωνίας είναι οι κανόνες δικαίου που εφαρμόζονται δεσμίως από τη διοίκηση στους οποίους περιλαμβάνονται οι αρχές της διοικητικής δράσης και η σχετική νομοθεσία.

Στις περισσότερες περιπτώσεις η διοίκηση προτιμά την γραπτή επικοινωνία στο εσωτερικό της αλλά και στην επικοινωνία της με τους διοικούμενους. Ωστόσο η διοίκηση έχει τη δυνατότητα να επιλέγει τον τρόπο επικοινωνίας που αρμόζει για κάθε περίπτωση, συγκεκριμένα συνίσταται προφορική ενημέρωση των πολιτών.

Τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί ραγδαία και σε μεγάλο βαθμό η ηλεκτρονική επικοινωνία και η δυνατότητα έκδοσης διοικητικών πράξεων ή ενημερώσεων μέσω ψηφιακών συστημάτων. Εξίσου νόμιμοι και θεμιτοί τρόποι είναι και η μετάδοση μηνυμάτων μέσω συμβόλων, π.χ πινακίδες σήμανσης αλλά και η χρήση νευμάτων και κινήσεων, όπως το αστυνομικό όργανο η τροχαία.

Σε κάποιες περιπτώσεις τρόπος επικοινωνίας αποτελεί και η σιωπηρή απάντηση σε προσφυγή που τεκμαίρεται η απόρριψη ή αποδοχή ενός αιτήματος.

Η διοικητική επικοινωνία είναι συνυφασμένη με την αρχή της διαφάνειας. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας πρέπει από μέρους της διοίκησης να εξασφαλίζεται στους πολίτες πρόσβαση και γνώση όσον αφορά τη δράση της και όσον αφορά θέματα που τους αφορούν.

Η υποχρέωση εχεμύθειας που έχουν υποχρέωση να επιδεικνύουν οι δημόσιοι λειτουργοί δεν αντιτίθεται στην αρχή της διαφάνειας αλλά της θέτει όρια.

5.5 Αποτελεσματικότητα στην διοικητική δράση

Η αρχή της διαφάνειας συνδέεται με την αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, η οποία απορρέει από το Σύνταγμα.

Η διοίκηση πρέπει να διευκολύνει τον πολίτη να μην κωλυσιεργεί να ανταποκριθεί σε αιτήματα των πολιτών και να παίρνει άμεσες αποφάσεις σύμφωνα με το άρθρο 29 του συντάγματος, *«Έκαστος έχει το δικαίωμα ατομικώς ή ομού μετ' άλλων να υποβάλλει εγγράφους αιτήσεις ή παράπονα προς οιαδήποτε αρμόδιαν δημόσιαν αρχήν δικαιούμενος να απαιτήσει όπως αυτή επιληφθεί αυτών και αποφασίσει ταχέως. Η απόφαση της αρχής ταύτης, δεόντως αιτιολογημένη, γνωστοποιείται εγγράφως αμέσως εις τον υποβάλλοντα την αίτηση ή τα παράπονα εν πάση περιπτώση εντός προθεσμίας μη υπερβαίνουσας τας τριάκοντας ημέρας.»* (Δρ. Κώστα Παρασκευά, σύγγραμμα - Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο).

Η συνθήκη της Λισαβόνας ανέδειξε ως θεμελιώδες δικαίωμα την πρόσβαση των πολιτών σε έγγραφα που εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα της διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ασκούν τα καθήκοντά τους *«όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες»*.

Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. Σύμφωνα με τον κανονισμό 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που αφορά στην πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα αναφέρεται το εξής: « Η διαφάνεια εξασφαλίζει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, παράλληλα, εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Η διαφάνεια συμβάλλει στην ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως θεσπίζονται από το άρθρο 6 της συνθήκης ΕΕ και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωση ».

Η δυνατότητα άρνησης γνωστοποίησης ενός εγγράφου μπορεί να πραγματοποιηθεί στις περιπτώσεις που α) θίγεται το δημόσιο συμφέρον, εκτίθεται σε κίνδυνο η δημόσια ασφάλεια, τις στρατιωτικές επιθέσεις, τη δημοσιονομική πολιτική της κοινότητας κ.ά. β) θίγεται η προστασία της ιδιωτικής ζωής και ακεραιότητας του ατόμου (νομοθεσία για την προστασία των προσωπικών δεδομένων).

Γενικότερα η μυστικοπάθεια και η αποφυγή παροχής πληροφοριών προς τους πολίτες και η εν γένει αδιαφανής διαδικασία δεν είναι αποδεκτή από την Ευρωπαϊκή Ένωση και από τα κράτη μέλη καθώς εφαρμόζουν πλέον κανόνες διαφάνειας .Η αρχή της διαφάνειας σχετίζεται με την αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης δημόσιας διοίκησης και πηγάζει από το άρθρο 29 του Συντάγματος.

Επομένως είναι σκόπιμο να υπάρξει διεύρυνση του νομικού πλαισίου σχετικά με τη ρύθμιση της λειτουργίας της αρχής της διαφάνειας από το άρθρο 24 του Ν. 109/1989 σε μια σειρά κανόνων που να ορίζουν τη διαδικασία λήψης των εγγράφων ή άλλων στοιχείων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

6.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στο παρόν κεφάλαιο θα γίνει εξέταση συγκεκριμένων περιπτώσεων που αφορούν τις σχέσεις μεταξύ Κράτους – Πολίτη στις οποίες εφαρμόζεται η αρχή της χρηστής διοίκησης από τον Συνήγορο του Πολίτη.

Μέσω των αναφερόμενων παρακάτω υποθέσεων πραγματοποιείται εξέταση, καταδεικνύοντας τον διαμεσολαβητικό ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη. Ο ρόλος του έχει ως σκοπό την δικαιοκρατική επίλυση διαφορών μεταξύ του δημόσιου τομέα και των διοικούμενων και σκοπός του είναι η πραγμάτωση του Κράτους δικαίου και η θεμελίωση των τριών αρχών της τήρησης νομιμότητας, της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της εξάλειψης της κακοδιοίκησης.

Συγκεκριμένα, ο ΣτΠ συμβάλλει σημαντικά στον ορθολογισμό της λειτουργίας και της οργάνωσης της διοίκησης και στην προάσπιση των θέσεων των διοικούμενων για την ενίσχυση της αρχής της χρηστής διοίκησης

6.2 « Αδικοιολόγητος αποκλεισμός υποψήφιας από τον οριστικό πίνακα κατάταξης »

Στις 15.10.2021 εξεδόθη έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη που αφορά στον αδικοιολόγητο αποκλεισμό υποψήφιας για πρόσληψη από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης. Η υποψήφια υπέβαλε αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη διαμαρτυρώμενη για τον αποκλεισμό της από την θέση Τ.Ε Διοικητικού με σχέση εργασίας στο Υπουργείο Πολιτισμού Αθλητισμού ¹²³.

Ο ΣτΠ επισήμανε για την εν λόγω υπόθεση ότι « η απαρίθμηση στη σχετική προκήρυξη των αποδεκτών τίτλων σπουδών είναι δεσμευτική για τον φορέα και δεν καταλείπει διακριτική ευχέρεια για την αξιολόγηση της συνάφειάς τους με την ειδικότητα του λογιστή ». Επίσης, διεπίστωσε σοβαρό ζήτημα νομιμότητας στο ότι υποχρεούται η αρμόδια διοικητική αρχή να προβεί σε ανάκληση της απόφασης αποκλεισμού της υποψήφιας. Ο ΣτΠ επισήμανε επίσης ότι πρέπει να δίδεται η πρέπουσα προσοχή των τίτλων σπουδών σε τέτοιου είδους προκηρύξεις, με σκοπό οι προβλεπόμενοι τίτλοι

¹²³ Συνήγορος Του Πολίτη « Παρέμβαση του Συνηγόρου στην περίπτωση αδικοιολόγητου αποκλεισμού υποψήφιας από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης», «(<https://www.synigoros.gr/el/category/ergasia/post/parembash-toy-synhgoroy-sthn-periptwsh-adikoiologhtoy-apokleismoy-yporshfias-apo-toys-oristikoy-pinakes-katata3hs>) – ανάρτηση στις 30.09.2022.»

σπουδών εκ της προκήρυξης « να καλύπτουν την αιτούμενη ειδικότητα και να μην καταφεύγουν οι φορείς σε αυθαίρετο αποκλεισμό υποψηφίων ».

Η διαμεσολαβητική παρέμβαση του Συνηγόρου, ενισχυόμενη από την υπ' αριθμόν 104/2020 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ήταν εξαιρετικά σημαντική και επιτυχής.

6.3 « Απαλλαγή από τα τέλη κυκλοφορίας ατόμων με αναπηρία »¹²⁴

Ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη υποβλήθηκε αναφορά από άτομο με αναπηρία ποσοστού 80% για την διακριτική μεταχείριση των ΑμεΑ ως προς τις απαλλαγές από την φορολογία. Το άτομο αυτό διαμαρτυρήθηκε σχετικά με την ΠΟΛ 1197/2015 περί χορήγησης απαλλαγής των τελών κυκλοφορίας για αναπηρικά οχήματα. Η εν λόγω απαλλαγή δικαιολογείται με την εφαρμογή του αρ. 16 του Ν. 1978/1988 στην οποία περιλαμβάνεται η νεφρική ανεπάρκεια και όχι η μεταμόσχευση ήπατος. Η διαμαρτυρόμενη είχε υποβληθεί σε μεταμόσχευση ήπατος, επομένως δεν καλύπτεται από την διάταξη και δεν δικαιούται απαλλαγή τελών.

Στις 2 Απριλίου 2019 η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου απέστειλε σχετική αναφορά προ της ΑΑΔΕ. Το τμήμα τελών και Ειδικών φορολογιών της Διεύθυνσης Εφαρμογής Έμμεσης Φορολογίας, επικαλέστηκε τις νομοθετικές προβλέψεις που αφορούν τα Άτομα με Αναπηρία και δικαιούνται της απαλλαγής τελών κυκλοφορίας. Κατέληξε λοιπόν, στο ότι για την διεύρυνση της απαλλαγής αυτής και για άλλες κατηγορίες ΑμεΑ που δεν περιλαμβάνονται στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο θα πρέπει να διαμορφωθεί σχετική νομοθετική πρωτοβουλία.

Ύστερα λοιπόν από την παρέμβαση αυτή του ΣτΠ για το εν λόγω ζήτημα θεσπίστηκε ο Ν. 4758/2010 εντός του οποίου στο άρθρο 72 ρυθμίζεται το ζήτημα απαλλαγής από τέλη κυκλοφορίας για ορισμένες κατηγορίες ατόμων με αναπηρία και τροποποιείται η διάταξη του άρθρου 16 του Ν. 1798/1988.

¹²⁴ Συνήγορος Του Πολίτη «Απαλλαγή από τα τέλη κυκλοφορίας ατόμων με αναπηρία», «(<https://www.synigoros.gr/el/category/ergasia/post/parembash-toy-synhgoroy-sthn-periptwsh-adikaiologhtoy-apokleismoy-ypopshfias-apo-toys-oristikoy-s-pinakes-katata3hs>) – ανάρτηση στις 30.09.2022».

Συνεπάγεται λοιπόν, η διεύρυνση των κατηγοριών των δικαιούχων απαλλαγής τελών κυκλοφορίας και τέλους ταξινόμησης οχημάτων « *οι πάσχοντες από ηπατική ή πνευμονική ανεπάρκεια τελικού σταδίου ή ηπατοπαθείς ή καρδιοπαθείς μεταμοσχευμένοι και επίσης οι πάσχοντες από κυστική ίνωση ή ομόζυγο κληρονομική υπερχοληστερολαιμία με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω, καθώς και από τους δύο οφθαλμούς με συνολικό ποσοστό αναπηρίας 80% και άνω* ».

6.4 « Άρνηση Χορήγησης ΑΦΜ σε υπήκοο τρίτης χώρας με υποβολή αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής»

Η περίπτωση αυτή ανέκυψε ύστερα από άρνηση για χορήγηση Αριθμού Φορολογικού Μητρώου από μέρος της φορολογικής διοίκησης σε πολίτη τρίτης χώρας. Συγκεκριμένα, ο αλλοδαπός πολίτης είχε υποβάλει αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής κατ' εφαρμογής του αρ. 108 του Ν. 4251/2014 ¹²⁵.

Αιτήθηκε παρέμβαση της Ανεξάρτητης Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη ώστε να επιλυθεί το πρόβλημά του. Ειδικότερα, ο πολίτης, ο οποίος ήταν γεννηθείς στην ελληνική επικράτεια, κατέθεσε αίτηση ενώπιον της αρμόδιας ΔΟΥ για χορήγηση ΑΦΜ και υπήρξε άρνηση από μέρος της διοίκησης της ΔΟΥ καθώς κατείχε μόνο βεβαίωση κατάθεσης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής και όχι την ίδια την άδεια διαμονής

Η Ανεξάρτητη Αρχή του ΣτΠ επικοινωνήσε τηλεφωνικώς με την Διεύθυνση Μητρώου της ΔΟΥ κάνοντας την επισήμανση « *βεβαίωση κατάθεσης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής συνιστά στοιχείο αποδεικτικό της νόμιμης διαμονής στην ελληνική επικράτεια, για τον χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτή ισχύει* », άρθρο 3 της ΠΟΛ 1006/2014 ¹²⁶, όπως τροποποιήθηκε με την ΠΟΛ Α.1164 ¹²⁷. Επιπροσθέτως, ο ΣτΠ επισήμανε με την Χορήγηση ΑΦΜ εφαρμόζεται η νομοθετική « *πρόβλεψη του Κώδικα περί Μετανάστευσης, ότι ο κάτοχος βεβαίωσης κατάθεσης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής, όσο αυτή ισχύει, απολαύει των δικαιωμάτων που παρέχει η άδεια διαμονής που αιτείται* ». Επομένως, η χορήγηση ΑΦΜ αποτελεί απαραίτητη

¹²⁵ Συνήγορος του Πολίτη « Χορήγηση ΑΦΜ σε υπήκοο τρίτης χώρας με βεβαίωση υποβολής αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής» «(<https://www.synigoros.gr/el/category/forologika-telwneiaka/post/xorhghsh-afm-se-yphkoo-triths-xwras-me-bebaiwsh-y-pobolhs-aitshs-xorhghshs-adeia-diamonhs>), ανακτήθηκε στις 30.09.2022».

¹²⁶ ΦΕΚ 19B/2014.

¹²⁷ ΦΕΚ Β1618/10.5.2019.

προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος εργασίας και κρίνεται υποχρεωτική η χορήγηση ΑΦΜ στον αιτούντα, ο οποίος διαθέτει βεβαίωση κατάθεσης άδειας διαμονής. Η διαδικασία διαμεσολάβησης ολοκληρώθηκε επιτυχώς, καθώς η αρμόδια ΔΟΥ συμφώνησε με τις επισημάνσεις του ΣτΠ και ζήτησε την εκ νέου προσκόμιση των σχετικών δικαιολογητικών και ακολούθως πραγματοποιήθηκε η χορήγηση ΑΦΜ στον ενδιαφερόμενο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο

ΣΥΝΟΨΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ –

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

7.1 Σύνοψη

Στο κείμενο αυτό έγινε ανάλυση των βασικότερων αρχών του διοικητικού δικαίου που πρέπει να διέπουν την Δημόσια διοίκηση και κάθε δημόσιο φορέα αυτής.

Αναλυτικότερα, δόθηκε έμφαση στην εννοιολογική σημασία της Αρχής της Νομιμότητας, της Αρχής της Χρηστής Διοίκησης και της Αρχής της Διαφάνειας, καθώς και στην συσχέτιση που υπάρχει μεταξύ τους.

Πιο συγκεκριμένα, αναφέρθηκε η κατοχύρωσή τους στο Ελληνικό Σύνταγμα αλλά και σε αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων μέσω της νομολογιακής προσέγγισης.

Επιπροσθέτως, δόθηκε έμφαση στα είδη Ελέγχων ώστε να επιτευχθεί η τήρηση της νομιμότητας και διαπιστώθηκε ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από παθογένειες, όπως η γραφειοκρατία, η πολυνομία, η κακοδιοίκηση, η διαφθορά και δυσκίνητους ελεγκτικούς μηχανισμούς που θα μπορούσαν κάλλιστα να βάλουν ένα τέλος σε αυτές τις παθογένειες.

Αναφέρθηκαν, ακόμη, κάποιες υποθέσεις που έχει αναλάβει ο ΣτΠ εφαρμόζοντας την αρχή της νομιμότητας και την αρχή της χρηστής διοίκησης για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη, όπως ορίζεται στο Ελληνικό Σύνταγμα. Ο ΣτΠ τελεί σημαντικό ρόλο για τον έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης ως προς την αντιμετώπιση των διοικουμένων από μέρους της Διοίκησης και συμβάλλει σημαντικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.

Τέλος, προτάθηκαν λύσεις για την ενίσχυση της νομιμότητας και της διαφάνειας στην δημόσια διοίκηση και κάποια νομολογιακά παραδείγματα του ΣτΕ και της Ολομέλειας.

7.2 Προτάσεις

Οι προτάσεις για την ενίσχυση της νομιμότητας και της διαφάνειας στην δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να είναι οι ακόλουθες:

- Η ισχυροποίηση των μηχανισμών που αφορούν τον έλεγχο πραγματοποιώντας συστηματικούς ελέγχους με σκοπό την ελαχιστοποίηση των φαινομένων της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.
- Υπάλληλοι με υψηλά ουσιαστικά και τυπικά προσόντα θα πρέπει να στελεχώνουν τα ελεγκτικά σώματα και να εκπαιδεύονται μέσω της επιμόρφωσης και ακολούθως να αξιολογούνται αντικειμενικά και σύμφωνα με τον βαθμό επίτευξης στόχων.
- Πλήρης ψηφιοποίηση όλων των αρχείων στους φορείς του δημοσίου και χρήση πληροφοριακών συστημάτων, με σκοπό την μείωση χρόνου ολοκλήρωσης μιας διαδικασίας και την άμεση εξυπηρέτηση του πολίτη. Έτσι, επιτυγχάνεται η ελαχιστοποίηση λαθών που είναι πιθανόν να προκύψουν, γίνεται ευκολότερη η επεξεργασία πλήθους δεδομένων και εξασφαλίζεται « η διαφάνεια στις συναλλαγές των πολιτών με την δημόσια διοίκηση, καθώς η διενέργεια των ελέγχων διευκολύνεται σε μεγάλο βαθμό.
- Ανάπτυξη τεχνολογιών με βοηθητικό χαρακτήρα που συντελούν στην φιλικότερη προσβασιμότητα των πολιτών στα πληροφοριακά συστήματα.
- Απλοποίηση της νομοθεσίας. Οι νομοθετικές μεταβολές που αφορούν την δομή της δημόσιας διοίκησης πρέπει να υπόκεινται σε ειδική

μελέτη ώστε να τεκμηριώνεται ότι οι ρυθμίσεις αυτές δεν είναι παροδικές, αλλά διαρκείς και επιφέρουν αποτέλεσμα.

- Η διοικητική κουλτούρα πρέπει να υποστεί αλλαγές και να δημιουργηθεί κλίμα ηθικής και δεοντολογίας. Για την επίτευξη αυτού πρέπει να ενδυναμωθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς αλλά και την δημόσια διοίκηση. Εάν υπάρχει έλλειψη ηθικής συνείδησης κανένας κανόνας δικαίου δεν μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά.
- Ενίσχυση σχεδίου ενημέρωσης πολιτών για τα δικαιώματά τους και τα ένδικα μέσα που μπορούν να χρησιμοποιήσουν για την προστασία τους από την κακοδιοίκηση. Για την πραγμάτωση αποτελεσματικής αντιμετώπισης των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς απαιτείται συμμετοχή των πολιτών, της κοινωνίας αλλά και του Κράτους. Πρέπει να δημιουργηθεί λοιπόν πρόγραμμα – σχέδιο με συγκεκριμένες δράσεις αλλά κατά κύριο λόγο να υφίσταται ισχυρή πολιτική βούληση.

7.3 Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η ελληνική δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από παθογένειες, όπως είναι η γραφειοκρατία, η πολυνομία, δυσκίνητοι μηχανισμοί, τυπολατρία, κακοδιοίκηση και διαφθορά. Η διοίκηση έχει ως σκοπό την εξυπηρέτηση εφαρμόζοντας την αρχή της νομιμότητας και την αρχή της χρηστής διοίκησης και αξίες, όπως τις αξίες που ορίζει η νομιμότητα, η ακεραιότητα και η διαφάνεια και υπεράσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη, όπως ορίζεται στο Ελληνικό Σύνταγμα. Ο ΣτΠ πρέπει να κάνει ρητή εφαρμογή των κανόνων που προβλέπονται στο Δίκαιο.

Τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς αποφεύγονται όταν οι δημόσιες υπηρεσίες δρουν και λειτουργούν με γνώμονα τους κανόνες δικαίου και κάνουν εφαρμογή της χρηστής και καλόπιστης διοίκησης.

Προτάθηκαν λύσεις για την ενίσχυση της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης ώστε να επιτευχθεί μία αδιάφθορη δημόσια διοίκηση. Επιβάλλεται να τηρείται διαφάνεια στην δημόσια διοίκηση όσον αφορά τις αποφάσεις και τις ενέργειές της και πιστή εφαρμογή των νομών ώστε να επιτυγχάνεται η διασφάλιση της εμπιστοσύνης των διοικούμενων.

Η διαφθορά εξασθενεί ενώ το δημοκρατικό αίσθημα διαταράσσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το Κράτος και τους θεσμούς που εκείνο ορίζει. Για την αποφυγή των φαινομένων διαφθοράς τελείται έλεγχος νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης από το εσωτερικό της, αλλά και από τα αρμόδια δικαστήρια και τις ανεξάρτητες αρχές. Αυτό συμβαίνει όχι μόνο για την αποφυγή της κακοδιοίκησης και της ορθής εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας στην διοικητική δράση και λειτουργία αλλά και για προστασία του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων των πολιτών.

Το γεγονός ότι υπάρχουν ελεγκτικοί μηχανισμοί και σώματα επιθεώρησης ενισχύει την βελτίωση της δημόσιας διοίκησης όσον αφορά την δράση της.

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης είναι ένας τρόπος συμμετοχής των διοικούμενων στην διοικητική διαδικασία και μια δυνατότητα να υπάρχει επιρροή στην διοίκηση προτού προβεί σε διαμόρφωση της τελικής της απόφασης.

Το δικαίωμα πρόσβασης του διοικούμενου σε διοικητικά στοιχεία και έγγραφα διαμορφώνει μια δημοκρατική πλευρά στην σχέση μεταξύ Κράτους – πολίτη και ενεργοποιεί τους ελεγκτικούς μηχανισμούς με υποβολή ένδικων μέσων (αναφορά, προσφυγή) ως μέσα άμυνας του πολίτη για αυθαιρεσίες της διοίκησης. Με την δυνατότητα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία τονώνεται η δυνατότητα για έλεγχο της διοικητικής δράσης και ενισχύεται η διαφάνεια που ισχυροποιεί την δημοκρατία.

Η διαφάνεια αποτελεί ένα αποτελεσματικό μέσο ενάντια της διαφθοράς. Σημαντικό παράγοντα για παρεμπόδιση του φαινομένου της κακοδιοίκησης αποτελεί η αποτελεσματικότερη πρόσβαση και γνώση των στοιχείων της διοίκησης που κατέληξαν στην διάπλαση της κρατικής βούλησης. Στην σύγχρονη δημόσια διοίκηση το ανθρώπινο δυναμικό της οφείλει να αξιοποιεί τις νέες τεχνολογίες για καλύτερη ποιότητα παροχής υπηρεσιών και βελτιστοποίηση στην καθημερινότητα των πολιτών. Τα τελευταία χρόνια έχουν πραγματοποιηθεί προσπάθειες για την ενίσχυση της διαφάνειας σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης με στόχο την μείωση και πιθανή εξάλειψη των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Ο εσωτερικός

έλεγχος της δημόσιας διοίκησης δεν είναι αποτελεσματικός καθ' όλα, καθώς βασίζεται στην πολυνομία και στην παθολογία της γραφειοκρατίας. Έτσι, αυξάνεται η δυσπιστία των πολιτών απέναντι στο Κράτος με αποτέλεσμα η διαφάνεια και η νομιμότητα της δράσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης να θεωρείται κύρια ανάγκη.

Παραδείγματα από Νομολογίες

Βλ. και **ΣτΕ 1606/2015** : *“σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 7 του Ν. 2738/1999, με το οποίο προστέθηκαν εδάφια στο άρθρο 16 παρ. 6 του ν. 2190/1994, και τις επ' αυτών ερειδόμενες διατάξεις της προκήρυξης, το Α.Σ.Ε.Π., ως ανεξάρτητη αρχή, η οποία ασκεί έλεγχο νομιμότητας, έχει δέσμια αρμοδιότητα να μη δέχεται εκπροθέσμως υποβαλλόμενα δικαιολογητικά, έστω και συμπληρωματικά ή διευκρινιστικά των αρχικώς υποβληθέντων, και δεν επαφίεται στη διακριτική του ευχέρεια η λήψη υπόψη τέτοιων δικαιολογητικών, κατά μείζονα δε λόγο, δεν έχει την εξουσία να ζητεί από τους υποψηφίους τη συμπλήρωση των δικαιολογητικών τους, διότι τούτο απαγορεύεται ρητά από τις ανωτέρω διατάξεις, οι οποίες είναι σύμφωνες προς το Σύνταγμα (ΣτΕ 4483, 4839/2014). Επομένως, ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι το Α.Σ.Ε.Π. όφειλε, ενόψει του ότι ο αιτών υπέβαλε τα ανωτέρω δικαιολογητικά για την απόδειξη της ιδιότητας του δημότη και μόνιμου κατοίκου του Δήμου Αριδαίας, να του παράσχει, κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 16 παρ. 4 και 6 και 18 παρ. 2 περ. Δ' του ν. 2190/1994, ερμηνευόμενων ενόψει των αρχών της χρηστής διοίκησης, της αξιοκρατίας και της αναλογικότητας, προθεσμία προκειμένου να προσκομίσει διευκρινιστική δήλωση για τη δέσμευσή του να υπηρετήσει στις ένδικες θέσεις, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος”.*

ΣτΕ 2231/2018 : *«τόσο η χορήγηση οικοδομικής αδειάς όσο και η απόρριψη σχετικής αιτήσεως λόγω μη συνδρομής νομίμου προϋποθέσεως δεν αποτελούν, κατά την έννοια των σχετικών διατάξεων, όπως έχουν παγίως ερμηνευθεί, πράξεις διακριτικής ευχέρειας αλλά πράξεις δέσμιας αρμοδιότητας (ΣτΕ 443/200 7) ».*

ΣτΕ 201/2019 : *«κατά την έννοια της παρ. 4 του άρθρου 18 του π.δ. 18/1989, παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως υπάρχει, όταν ειδική διάταξη νόμου επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να ενεργήσει ή να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, εφόσον*

συντρέχουν οι προβλεπόμενες από την ειδική αυτή διάταξη προϋποθέσεις (ΣτΕ 2213/2017, 221/2016, 3195/2015, 3965/2014, 2380/2013) και υποβληθεί σχετική αίτηση του διοικουμένου ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά (ΣτΕ 2309/2016, 580/2006, κ.ά.). Τέτοια υποχρέωση όμως δεν νοείται, όταν η Διοίκηση δεν έχει **δέσμια αρμοδιότητα**, αλλά διακριτική ευχέρεια. (ΣτΕ 31/2002)».

ΣτΕ 2048/2019 : «Υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η έκδοση του πρωτοκόλλου ειδικής αποζημίωσης, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 114 του ν. 1892/1990, δεν παραβιάζει υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, όπως εκείνες για την ισότητα, την προστασία της ιδιοκτησίας, την αναλογικότητα, τη χρηστή διοίκηση και την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ενόψει του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού επιβολής της ειδικής αποζημίωσης, του αντικειμενικού συστήματος υπολογισμού της κατά **δέσμια αρμοδιότητα** και της δυνατότητας των διοικουμένων να απαλλαγούν από την υποχρέωση καταβολής της αν παραδώσουν προς κατεδάφιση τα αυθαίρετα κτίσματα (βλ. ΣτΕ 1029/2017, πρβλ. ΣτΕ 420/2017, 2895/2015, 1817/2012)».

ΣτΕ 2403/2019 : «η απόρριψη από τη Διοίκηση, η οποία δεσμεύεται τόσο από τις γενικές κατευθύνσεις του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις υδατοκαλλιέργειες όσο και από τις ειδικότερες ρυθμίσεις του (βλ. ΣτΕ 4966, 4982 – 86/2014, 1421 – 22/2013), όπως οι θεσπισθείσες με το εφαρμοστέο εν προκειμένω άρθρο 5, του αιτήματος της αιτούσας εταιρίας, εχώρησε κατ' ενάσκηση **δέσμιας αρμοδιότητας** της Διοικήσεως, η τελευταία, αφού διαπίστωσε ασυμφωνία με τις προβλέψεις του Ειδικού Πλαισίου, όφειλε να αρνηθεί την έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την επίδικη μετεγκατάσταση, και, επομένως, για τον λόγο αυτό, δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (πρβλ. ΣτΕ 158, 2159 – 60, 2289, 2915/2017, 3970/2015, 5420/2012, 2741, 4621/2011, 4593/2009, 3824/2008 κ.ά.). Για τον ίδιο, εξάλλου, λόγο είναι απορριπτέος και ο περαιτέρω προβαλλόμενος ισχυρισμός περί παραβίασης της αρχής της χρηστής διοίκησης (πρβλ. ΣτΕ 158, 1426, 2159 – 60/2017, 5420/2012, 4593/2009, 3824/2008)».

ΣτΕ 2567/2019 : «με το άρθρο 3 του νόμου 3919/2011 με τίτλο «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση

και άσκηση επαγγελμάτων» (Α΄ 32) [με τον οποίον επιδιώκεται, όπως προκύπτει από την αιτιολογική του έκθεση, η άρση των περιορισμών της υφιστάμενης νομοθεσίας για την πρόσβαση σε επαγγέλματα και για την άσκησή τους] ορίσθηκαν τα εξής: « Η απαίτηση προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση επαγγέλματος, πέραν εκείνων για τα οποία διαλαμβάνεται ρύθμιση στο Κεφάλαιο Β΄ του παρόντος, όταν η χορήγηση της άδειας αυτής συναρτάται προς την, αντικειμενικώς διαπιστούμενη κατά **δεσμία αρμοδιότητα**, συνδρομή νόμιμων προϋποθέσεων, παύει να ισχύει μετά πάροδο τεσσάρων (4) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος. Από το χρονικό εκείνο σημείο και με την επιφύλαξη των οριζόμενων στο επόμενο εδάφιο, το επάγγελμα ασκείται ελεύθερα μετά πάροδο τριμήνου από την αναγγελία ενάρξεως ασκήσεώς του, συνοδευόμενη από τα νόμιμα δικαιολογητικά για την πιστοποίηση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων, στην κατά τις ισχύουσες στο χρονικό εκείνο σημείο διατάξεις αρμόδια προς αδειοδότηση διοικητική αρχή. Η αρχή αυτή δύναται, εντός τριών (3) μηνών από τη λήψη της αναγγελίας, να απαγορεύσει την άσκηση του επαγγέλματος, στην περίπτωση που δεν συγκεντρώνονται οι νόμιμες προϋποθέσεις προς τούτο ή δεν προκύπτει η συνδρομή τους από τα υποβληθέντα στοιχεία».

ΣτΕ 2597/2019 : «η Διοίκηση, τόσο με την από έτους 2011 άδεια σκίασης, όσο και με την από έτους 2012 εκδοθείσα μετά το ισχύσαν κανονιστικό πλαίσιο σκίασης πράξης, έθεσε όρους για την προστασία του αρχαιολογικού χώρου της Μονεμβασίας. Με τις πράξεις αυτές, και ειδικότερα με την ανακαλούμενη, η οποία αποτελούσε, πράγματι, αποτύπωση των όρων σκίασης που είχαν με σαφήνεια τεθεί σε προγενέστερο χρόνο, η Διοίκηση χορήγησε την άδεια σκίασης υπό την προϋπόθεση να κατασκευαστεί ένα ελαφρύ “πλέγμα” το οποίο θα μπορεί να αποσπάται κατά τις απογευματινές ώρες. Με τον τρόπο αυτό θεώρησε ότι εξισορροπείται η ανάγκη λειτουργίας του καταστήματος με την διαφύλαξη του μνημείου ως τμήματος της πολιτιστικής κληρονομιάς και την προβολή της αυθεντικής φυσιογνωμίας αυτού και του περιβάλλοντος χώρου. Μετά, όμως, την μετατροπή του τρόπου σκίασης από τον αιτούντα με την κατασκευή τέντας σε σταθερή βάση εγκατάστασης και την προσθήκη φωτιστικών ινών, και μάλιστα αυθαιρέτως μετά την θέση σε ισχύ του κανονιστικού καθεστώτος σκίασης υπαιθρίων χώρων στον επίμαχο αρχαιολογικό χώρο και χωρίς να έχει προηγηθεί η τροποποίηση της από έτους 2012 αδείας, ο όρος της ανωτέρω αδείας έπαυσε να τηρείται, η δε ανάκληση αυτής ενέπιπτε πλέον στην **δεσμία αρμοδιότητα** της Διοικήσεως».

ΣτΕ 6-8, 74-76/2020 : «με τις ... εφαρμοστέες εν προκειμένω, διατάξεις του ν. 2971/2001, όπως και με τις προγενέστερες διατάξεις του α.ν. 2344/1940, θεσπίζεται διοικητική διαδικασία για τον, κατά **δέσμια αρμοδιότητα**, καθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού ως φυσικού φαινομένου, δηλαδή της μέγιστης συνήθους αναβάσεως των κυμάτων σε δεδομένη χερσαία ζώνη. Η διαπίστωση αυτή μπορεί να γίνεται με οποιοδήποτε πρόσφορο, κατά τα δεδομένα της κοινής ή της επιστημονικής πείρας, μέσο, όπως είναι και η αυτοψία των μελών της οικείας επιτροπής καθορισμού ορίων (ΣτΕ 4442, 2245, 1229/2014, 5516, 3912, 3906/2012, 4553/2011, 4513, 4479/2009, 3 615/2007, 1508/2003 κ.ά.)».

ΣτΕ 271/2020 : «κρίσιμος για τη φορολόγηση της περιουσίας είναι ο χρόνος κατάθεσης του επίμαχου ποσού στον τραπεζικό λογαριασμό του δικαιούχου ή σε περίπτωση τμηματικής κατάθεσής του, ο χρόνος που κατατέθηκε καθένα από τα τμήματά του. Ο προσδιορισμός ... του κρίσιμου χρόνου, που συνιστά ζήτημα πραγματικό, διενεργείται κατ' ενάσκηση **δέσμιας αρμοδιότητας** από τη φορολογική αρχή με βάση πρόσφορα και επαρκή στοιχεία, συλλεγόμενα κατόπιν της λήψης των προβλεπόμενων στο νόμο αναγκαίων, κατάλληλων και εύλογων, ενόψει των περιστάσεων, μέτρων ελέγχου και διερεύνησης της υπόθεσης, στα οποία συμπεριλαμβάνονται ιδίως η κλήση του φορολογούμενου για παροχή εξηγήσεων καθώς και η αναζήτηση πληροφοριών και εγγράφων από τα εμπλεκόμενα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Συναφώς, το δικαστήριο, που εκδικάζει την προσφυγή κατά της πράξης του φόρου, έχει εξουσία πλήρους ελέγχου του χρόνου σχηματισμού της προσαύξεσης, που είναι και ο κρίσιμος για τη φορολόγησή της και μπορεί υπό την προϋπόθεση ότι αμφισβητείται, παραδεκτώς, από τον υπόχρεο, με την προσφυγή ή τους πρόσθετους λόγους, να αλλάξει, ενδεχομένως, το χρονικό σημείο επέλευσης της επαύξεσης, ακυρώνοντας ή μεταρρυθμίζοντας, κατά περίπτωση, την πράξη του φόρου».

ΣτΕ Ολ 357, 358/2020 : «οι ορισμοί του π.δ/τος 25/2004 για τη μη χορήγηση ή αφαίρεση από την αρμόδια διοικητική αρχή διαβατηρίου σε περίπτωση ασκήσεως, από το αρμόδιο δικαστικό όργανο, ποινικής δίωξης για κακούργημα ή για ορισμένα πλημμελήματα, είναι συνταγματικώς, κατ' αρχήν, ανεκτή. Τούτο, διότι η μη χορήγηση ή η αφαίρεση αυτή λαμβάνει χώρα επί τη βάση της αποφάσεως του δικαστικού οργάνου που άσκησε την ποινική δίωξη, εκτιμώντας, με τον τρόπο αυτό, ότι συντρέχουν οι προς τούτο, κατά τους ορισμούς του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, νόμιμες προϋποθέσεις και διότι, περαιτέρω,

το αρμόδιο διοικητικό όργανο ουδεμία διατηρεί **διακριτική ευχέρεια** για την λήψη ή όχι του μέτρου αλλά υποχρεούται, εξετάζοντας απλώς, **κατά δέσμια αρμοδιότητα**, τη συνδρομή της προϋποθέσεως ασκήσεως ποινικής δίωξης για κακούργημα, να το λάβει. Η παρεχόμενη με τις εν λόγω διατάξεις αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου έχει, όμως, ως συνταγματικό όριο την τυχόν περαιτέρω εκφερόμενη αντίθετη κρίση του κατά το Σύνταγμα και τον νόμο αρμόδιου δικαστικού οργάνου».

Ενδιαφέρουσες συναφώς οι αποφάσεις **ΣτΕ Ολ 357, 358/2020** : «κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 5 του Συντάγματος, η προσωπική ελευθερία αποτελεί μεν θεμελιώδη συνταγματική αρχή, επιτρέπεται, όμως, η θέσπιση, με τυπικό νόμο ή με κανονιστική πράξη εκδιδόμενη κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου, κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό, περιορισμών σε αυτήν. Ειδικώς δε, όσον αφορά τους περιορισμούς στην ελεύθερη κίνηση ή εγκατάσταση στη Χώρα, καθώς και στην ελεύθερη έξοδο και είσοδο σε αυτήν οποιουδήποτε Έλληνα, απαγορεύεται στο νομοθέτη ή στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να θεσπίζει τους περιορισμούς αυτούς με τη μορφή των «ατομικών διοικητικών μέτρων».

Βλ. επίσης ΣτΕ 2313/1976 Ολομ., 2858/1985, 4674 Ολομ., 378/2012, 1799/2016)

ΣτΕ 666/2018 : «με τις αναφερόμενες στη σκέψη 6 διατάξεις [παρ. 2 του άρθρου 303 του κυρωθέντος με το άρθρο μόνο του από 14/27.7.1999 π.δ/τος (Α' 580) Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.), με το οποίο αποδίδεται το άρθρο 24 του ν. 1577/ 1985 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός» (Α' 210)], παρέχεται στη Διοίκηση ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο της πραγματοποίησής της τακτοποίησης και, ειδικότερα, συγχωρείται η μεταβολή του σχήματος, της θέσης και του μεγέθους των οικοπέδων που τακτοποιούνται, ώστε να γίνεται εφικτή η πληρέστερη οικοδομική τους εκμετάλλευση, σε συνάρτηση προς τις πολεοδομικές ανάγκες της περιοχής. Η ουσιαστική δε εκτίμηση των αρμοδίων οργάνων ως προς τον πιο πρόσφορο τρόπο τακτοποίησης δεν μπορεί να ελεγχθεί από τον ακυρωτικό δικαστή, ως κρίση τεχνικής φύσεως. Πρέπει όμως η κρίση αυτή να αιτιολογείται προσηκόντως, με την αναφορά των πραγματικών δεδομένων και των λόγων, ενόψει των οποίων κατέστη αναγκαίος ο προκριθείς τρόπος πραγματοποίησης της τακτοποίησης, όταν μάλιστα κατά την προηγηθείσα διοικητική διαδικασία είχαν προβληθεί συγκεκριμένοι ισχυρισμοί από τους θιγομένους ιδιοκτήτες. Κατά συνέπεια, πρέπει η Διοίκηση να επιδιώκει κατά την τακτοποίηση, καταρχήν, την

ανταλλαγή τμημάτων οικοπέδων ίσου μεγέθους και αξίας, εκτός εάν, με βάση την ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης, τεχνικοί λόγοι που συνδέονται προς την ανάγκη να αποκτήσουν τα υπό τακτοποίηση οικοπέδα το πιο κατάλληλο σχήμα ή τις ελάχιστες, κατά το νόμο, πλευρικές διαστάσεις ή προς τις γενικότερες συνθήκες της τακτοποίησης, επιβάλλουν άνιση μεταξύ τους μεταχείριση. Και πάντως η διακριτική εξουσία της Διοίκησης δεν μπορεί να φθάσει μέχρι του σημείου να επιβαρύνει υπέρμετρα μια ιδιοκτησία σε όφελος άλλης, χωρίς αποχρώντα λόγο» (ΣτΕ 3068, 4289, 4290/2015, 4086/2014, 2045/2012, 2876/2006, κ.ά.).

ΣτΕ Ολ 982/2012 : «εφόσον, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 65 παρ. 5 του π.δ/τος 160/2008 «Πρότυπος Γενικός Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας των Α.Ε.Ι.» (Α' 220), η ψηφοφορία για την ανάδειξη πρυτανικών αρχών μπορεί να διεξαχθεί οποτεδήποτε εντός του χρονικού διαστήματος των έξι ημερών από τη μη πραγματοποιηθείσα ψηφοφορία, νομίμως το πρυτανικό συμβούλιο όρισε την 8η Ιουνίου 2010 για την διενέργεια της ψηφοφορίας στα συγκεκριμένα οκτώ εκλογικά τμήματα φοιτητών.... Περαιτέρω, δεδομένου ότι η ανωτέρω ρύθμιση αποβλέπει στην ταχεία περάτωση της εκλογικής διαδικασίας ο καθορισμός της 8ης Ιουνίου 2010, δηλαδή της επομένης ημέρας από την μη πραγματοποιηθείσα ψηφοφορία δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έγινε καθ' υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας του πρυτανικού συμβουλίου». «Ως διδάγματα κοινής πείρας θεωρούνται γενικές αρχές που συνάγονται επαγωγικά από την καθ' ημέρα παρατήρηση της εμπειρικής πραγματικότητας, τη συμμετοχή στις συναλλαγές και τις γενικές τεχνικές ή επιστημονικές γνώσεις, οι οποίες έχουν γίνει κοινό κτήμα και χρησιμοποιούνται από το δικαστήριο για την εξειδίκευση των αόριστων νομικών εννοιών και για την έμμεση απόδειξη κρίσιμων γεγονότων ή την εκτίμηση της αποδεικτικής αξίας των αποδεικτικών μέσων που προσκομίσθηκαν» (ΑΠ 1609/1987, Ελλ.Δνη 29/1988, σ. 1372. Βλ. και Γ. Ράμμου, Διδάγματα της κοινής πείρας και ένδικα μέσα κατά το Αστικόν Δικονομικόν Δίκαιον, Νομικόν Δελτίον της Τραπεζής της Ελλάδος 1969-1971, σ. 9)] και των πορισμάτων της επιστήμης και της τέχνης

ΣτΕ 828/2012, 2720, 3861/2009 : «Οι υγειονομικές επιτροπές του ΙΚΑ είναι αποκλειστικώς αρμόδιες για να αποφανθούν αιτιολογημένα επί των θεμάτων ιατρικής φύσης, έστω και αν λείπουν τα σχετικά στοιχεία, οπότε οφείλουν να πιθανολογήσουν με βάση τα διδάγματα της ιατρικής επιστήμης και τέχνης. Η κρίση των υγειονομικών

επιτροπών δεσμεύει τα ασφαλιστικά όργανα και τα διοικητικά δικαστήρια, εφόσον είναι αιτιολογημένη».

ΣτΕ 1315/2012 : «λόγοι δημόσιας τάξης υπερισχύουν στην προκειμένη περίπτωση των προσωπικών και οικογενειακών συνθηκών του εκκαλούντος του οποίου διατάχθηκε η απέλαση, η κρίση δε αυτή δεν υπερβαίνει τ' ακραία όρια της διακριτικής ευχέρειας ούτε παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας εν όψει της φύσης που έχει η διευκόλυνση της εισόδου και κίνησης άλλων αλλοδαπών στην Χώρα (βλ. ΣτΕ 2022, 3527/2011), και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία απαγορεύει την αποδυνάμωση με νεότερες διοικητικές πράξεις δικαιωμάτων που απέκτησε ο καλόπιστος διοικούμενος από προηγούμενες διοικητικές πράξεις».

ΣτΕ 92/2016, 1378/2018 : « η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου που πρέπει να διέπει τη δράση της Διοίκησης, από την εν λόγω δε αρχή απορρέει ειδικότερα η υποχρέωση της Διοίκησης να ασκεί επικαίρως τις ανατιθέμενες σε αυτήν αρμοδιότητες και να συμπράττει, επίσης, σε ενέργειες από τις οποίες εξαρτάται η έκδοση διοικητικών πράξεων που ενδιαφέρουν τους διοικουμένους και η ικανοποίηση εν γένει εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων» (Σ.τ.Ε. **1378/2008**).

«Ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στην κρίση του αν ο συλλογισμός που κατέληξε στην ως άνω ρύθμιση είναι ορθός, περιλαμβάνει δε τα εξής στοιχεία: α) αν το διοικητικό όργανο εφάρμοσε τον κανόνα δικαίου που όντως ρυθμίζει τη συγκεκριμένη περίπτωση και όχι άλλον και αν τον ερμήνευσε ορθώς (μείζων πρόταση του δικανικού συλλογισμού)· β) αν διαπιστώθηκε η συνδρομή των προϋποθέσεων εφαρμογής του κανόνα και δεν υπήρξε πλάνη περί τα πράγματα ή εσφαλμένος νομικός χαρακτηρισμός (ελάσσων πρόταση)· γ) αν η ατομική ρύθμιση είναι το ορθό συμπέρασμα της υπαγωγής των νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που διαπιστώθηκαν στον κανόνα αυτόν. Σε περίπτωση άσκησης ενδίκου βοηθήματος ουσίας, ελέγχεται και η ορθότητα της εκ μέρους του διοικητικού οργάνου ουσιαστικής εκτίμησης των νόμιμων προϋποθέσεων για την έκδοση της διοικητικής πράξης. Δεν νοείται κατάχρηση εξουσίας επί πράξεων που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα» (**ΣτΕ 2133, 2134/2018**). Βλ. και ΣτΕ 1668, 1669/2018, σκ. 23, 2365/2011.

«Οι κανονιστικές πράξεις δεν ελέγχονται για υπέρβαση και κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης κατά τη θέσπιση των επίδικων ρυθμίσεων αυτής, αλλά μόνον από την άποψη της τήρησης των προϋποθέσεων που τάσσει η εξουσιοδότηση και της μη υπέρβασης των ορίων της» (**ΣτΕ 350/2013**).

«Ο έλεγχος, συνεπώς, των πράξεων αυτών, όταν προσβάλλονται ευθέως, είναι δυνατός μόνον ακυρωτικώς, κατ' αυτόν δε εξετάζεται α) αν η εξουσιοδοτική διάταξη είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, β) αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη από την εξουσιοδοτική διάταξη διαδικασία έκδοσης της κανονιστικής πράξης, γ) αν το περιεχόμενο της κανονιστικής ρύθμισης ευρίσκεται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης και δ) αν η κανονιστική ρύθμιση είναι σύμφωνη προς συνταγματικές ή υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις» (**ΣτΕ Ολ 618-623/2013, Ολ 3919/2010**). «Δεν νοείται κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης ή κατάχρηση εξουσίας επί κανονιστικών πράξεων» (**ΣτΕ 3998/2011**).

« Περαιτέρω, απαραδέκτως προβάλλεται λόγος περί αναιτιολογήτου προσβαλλόμενης κανονιστικής απόφασης, διότι οι κανονιστικές αποφάσεις δεν χρήζουν αιτιολογίας, αλλά ελέγχονται μόνον από την άποψη της μη υπέρβασης της νομοθετικής εξουσιοδότησης» (**ΣτΕ 4799/2012, 102/2010, 3748/2008, 1969/2007, 3888/2006**).

ΣτΕ Ολ 110/2020 : «*αίτηση ακύρωσης με αντικείμενο προσβολής την απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης περί έκδοσης του αιτούντος στη Γαλλία, εν συνεχεία στις Η.Π.Α. και εν συνεχεία στη Ρωσία καθώς και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως. Προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε κατά κατάχρηση εξουσίας, καθόσον επιδιώκεται με αυτήν η φυσική εξόντωση του αιτούντος, για τον λόγο ότι κατέχει τεχνογνωσία που συμβάλλει στην οικονομική απελευθέρωση των ανθρώπων, στην απελευθέρωση των οικονομικών συναλλαγών από τη “μέγγενη” του διεθνούς τραπεζικού συστήματος και την απρόσκοπτη άσκηση των δικαιωμάτων της αυτοδιάθεσης και της ελεύθερης άσκησης της επιχειρηματικότητας. Κατά το Δικαστήριο, ο ανωτέρω λόγος είναι απορριπτέος προεχόντως ως αναπόδεικτος, διότι από τα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεως, δεν προκύπτει και, δη, καταδήλως, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε για την εξυπηρέτηση σκοπού διαφόρου εκείνου που τάσσεται από τον νόμο για την έκδοσή της, δηλαδή την εξυπηρέτηση της διεθνούς δικαστικής συνδρομής στο πεδίο του ποινικού δικαίου, Περαιτέρω, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς του*

αιτούντος, δεν στοιχειοθετείται η έννοια της κατάχρησης εξουσίας εκ του γεγονότος ότι η προβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε τρεις (3) ημέρες μετά τη δημοσίευση της υπ' αριθμ. 634/2019 αποφάσεως του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, με την οποία απερρίφθη η αίτηση ακυρώσεως που άσκησε ο αιτών κατά της υπ' αριθμ. 4730/21.2.2019 αποφάσεως της 7ης Ανεξάρτητης Επιτροπής Προσφυγών του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, με την οποία είχε απορριφθεί το αίτημά του περί χορηγήσεως του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (βλ. σκέψη 21). Τέλος, το γεγονός ότι την 19.7.2019 είχε εκδοθεί ακριβές αντίγραφο αποφάσεως του Υπουργού Δικαιοσύνης, έχον ακριβώς όμοιο περιεχόμενο με την ήδη προσβαλλόμενη απόφαση, δεν συγκροτεί, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς της αιτήσεως, λόγο κατάχρησης εξουσίας, διότι δεν ανάγεται στην εξυπηρέτηση άλλου δημοσίου σκοπού, τούτο δε ανεξαρτήτως του ότι το επικαλούμενο από τον αιτούντα "έγγραφο" δεν φέρει υπογραφή του Υπουργού Δικαιοσύνης και, συνεπώς, έχον τη μορφή σχεδίου, ουδέν έννομο αποτέλεσμα παρήγαγε».

Βλ. **ΣτΕ 65/2020** : «ο λόγος ακυρώσεως ότι η διοίκηση ανακάλεσε με την προσβαλλόμενη τις προηγούμενες εγκρίσεις του αιτήματος το αίτημα για ανέγερση πενταόροφης οικοδομής με τριώροφο υπόγειο σε οικόπεδο φερόμενης ιδιοκτησίας της αιτούσας, στην περιοχή της Ακαδημίας Πλάτωνος του Δήμου Αθηναίων] προκειμένου, ενόψει της διαδικασίας κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, να μειώσει την αξία του επίμαχου ακινήτου και την αποζημίωση που θα όφειλε να καταβάλει, κατά κατάχρησης εξουσίας, εκτός του ότι είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος, δεδομένου ότι η προβαλλόμενη κατάχρησης εξουσίας δεν προκύπτει, και μάλιστα καταδήλως, από τα στοιχεία του φακέλου (ΣτΕ 1245/2010, 2271/2008) είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι από τα στοιχεία του φακέλου σαφώς προκύπτει ότι σκοπός της ήταν η προστασία των αρχαίων και η αποτροπή δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων που θα ανέτρεπαν την ανάδειξη του αρχαιολογικού χώρου».

Βλ. και **ΣτΕ 1712/2019** : «περί κατάχρησης εξουσίας είναι απορριπτέος προεχόντως ως αόριστος διότι δεν προσδιορίζεται ο πράγματι επιδιωχθείς, ξένος σκοπός προς τον προβλεπόμενο από τον νόμο».

(ΣτΕ 3207/2010, 3407/2008, 2865/2001, 423/1988, 2970/1983).

ΣτΕ1449/2019 : «προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε κατά κατάχρηση εξουσίας, διότι, κατά τους ισχυρισμούς του αιτούντος, με την έκδοση της πράξεως αυτής δεν επιδιώκεται η εύρυθμη λειτουργία του ιερού ναού, αλλά η απομάκρυνσή του και μόνον από τη θέση του προέδρου του Εκκλησιαστικού Συμβουλίου, η επιβολή στην πραγματικότητα σε βάρος του πειθαρχικής ποινής, η οποία είναι ατιμωτική για την προσωπικότητα, το ήθος και την αξιοπρέπειά του και η σε βάρος του εκκλησιαστική δίωξη. Ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος, προεχόντως, ως αναπόδεικτος, καθώς από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει, και μάλιστα καταδήλως, ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε για την επιδίωξη σκοπού διάφορου από εκείνον, ο οποίος τάσσεται κατά τις οικείες διατάξεις για την έκδοσή της». (βλ. ΣτΕ [823/2018](#), [3477/2017](#), [3009/2017](#)).

ΣτΕ ΟΛ 1623/2012 : «εφόσον διαπιστώθηκε αιτιολογημένα η ύπαρξη κινδύνου για την υγεία των κατοίκων των νησιών, η αντιμετώπιση του οποίου δικαιολογεί, κατά το άρθρο 22 παρ. 4 εδ. β' του Συντάγματος, την έκδοση των προσβαλλομένων πράξεων [απόφασης του Πρωθυπουργού, με την οποία τα πληρώματα των δρομολογημένων επιβατηγών, επιβατηγών οχηματαγωγών και φορτηγών οχηματαγωγών πλοίων του Εμπορικού Ναυτικού κηρύχθηκαν σε κατάσταση «πολιτικής κινητοποίησης» και της ΥΑ, με την οποία επιτάχθηκαν οι υπηρεσίες των πληρωμάτων, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο λόγος με τον οποίο προβάλλεται ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις εξεδόθησαν κατά κατάχρηση εξουσίας, με μόνο σκοπό να ματαιώσουν την άσκηση του απεργιακού δικαιώματος των ναυτεργατών».

ΣτΕ 175/2012 : «η πράξη, με την οποία κηρύσσεται η αναδάσωση, κατ' εφαρμογή των προαναφερομένων διατάξεων του Συντάγματος και του ν. 998/1979, δεν εκδίδεται κατά διακριτική ευχέρεια, αλλά αποτελεί δεσμία ενέργεια της Διοικήσεως. Είναι, συνεπώς, απορριπτέος ο λόγος ακυρώσεως ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε κατά κατάχρηση εξουσίας» (**ΣτΕ 3428/2011, 425/2010**).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ – ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ – ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία

Β. Τζέμος, «Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013 σελ. 6

Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σελ.1.

Β., Τζέμος, ΕΔΔΔ 2003, σελ. 29, «Η σύννομη κατοίκηση», ό.π., σελ. 102.

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

Τζέμος, Β., «ΑΣΕΠ και Συνταγματικό Δίκαιο των προσλήψεων στο Δημόσιο», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, 2020, σελ. 134 επ.

Β. Τζέμος,, «Έλεγχος Διοικητικής Δράσης», ό.π., σελ-15-16.

Β. Τζέμος, «Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και Αρχές Δικαίου και Μάνατζμεντ», ό.π., σελ. 14.

Τζέμος, Β., «Η σύννομη κατοίκηση», Περιοδικό Δημόσιο Δίκαιο, Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Τεύχος 2-3, 2017, σελ. 104.

Τζέμος, Β., «Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη σε υποθέσεις δικαιωμάτων τρίτων», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 2011, σελ. 143 επ., Τζέμος, Β., «Συνήγορος του Πολίτη», ό.π., σελ. 154.

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

Βασιλική Καψάλη, ΕφημΔΔ 2010, σελ.570-572.

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

- Γέροντας Α., «Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020
- Γέροντας Α., Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, Σάκκουλας, Αθήνα, 1986
- Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018
- Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας, Συνταγματικά Δικαιώματα Τόμος Γ., Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σελ.169
- Δετσαρίδης, Χ., «Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σελ.52.
- Κόρσος, Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4ηέκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2013, σελ. 213
- Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, ΘΠΔΔ 2013, 930.
- Παπαρηγορίου, Β., ό.π., σελ.44, Στασινόπουλος, Μ., «Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου. Η καταγωγή και η νομική αξία των», ΕΔΔΔ, 1973, σελ.119.
- Βενιζέλος Ε., Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2002
- Βλαχόπουλος Σ., Θεμελιώδη Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017
- Βρετού Β., Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Συνήγορος του Πολίτη: και ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2008
- Γεραπετρίτης Γ., Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998
- Γώγος Κ., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000
- Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014
- Δαλακούρας Θ., Αρχή της αναλογικότητας και μέτρα δικονομικού καταναγκασμού, Σάκκουλα, Αθήνα, 1983

Δετσαρίδης Χ., Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003

Καρασταμάτη Ε., Η εξέλιξη του πεδίου δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη από το 2003 ως σήμερα, Ανεξάρτητη Αρχή, 2010

Καρύδης Β., Φυτράκης Ε., Ποινικός εγκλεισμός και δικαιώματα. Η οπτική του Συνηγόρου του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011

Κοϊμτζόγλου Ι., Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005

Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, σελ.119

Ε. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, όπ.π., αρ. περ. 173

Σπηλιωτόπουλος, Ε., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Σάκκουλα, 11^η εκδ., Αθήνα 2002, σελ.164. Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σελ.106.

Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, περ.253 Διοικητικό Δίκαιο, Λύτρας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σελ.47

Εθνική Αρχή Διαφάνειας « Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Προσωπικού της ΕΑΔ», Έκδοση 1.0 Αύγουστος 2020, σελ.8.

Σπηλιωτόπουλος, Ε., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» τόμος 1, Σάκκουλα, 7^η εκδ., Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σελ.155.

Μανιτάκης, Α., «Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας», Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1994, σελ.128..

Ι. Μαθιουδάκης, Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης, Ανιόν, Θεσσαλονίκη, 2008.

Παντελή Μ.Αντώνη, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 2005, σελ.144

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

Καρκατσούλης, Π.(2005), σελ. 46

Καρκατσούλης Π., (2005), σελ. 51.

Χ. Μουκίου, «Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας. Η ανάδυση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη», ΕΔΔΔ 2003, σελ. 29

Ράικος Δ. (2005), σελ.97-102

Ράικος Δ. , (2006), σελ. 164-168

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

Μαξ Βέμπερ, Δοκίμια επί της θεωρίας των κοινωνικών επιστημών, εκδόσεις ΕΚΚΕ, Αθήνα 1972, μετάφραση Α. Γρηγορογιάννη, κεφ.1 και 2, και Μ. Γκίβαλος, 2009.

Max Weber , 1979,63

Κ. Γιαννακόπουλου, Η αντισυνταγματικότητα των «αδειών σκοπιμότητας» ή το τέλος του οικονομικού πλουραλισμού του Συντάγματος 1975/1986/2001; ΕφημΔΔ 5/2006, σ. 575

Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 2012, αρ. περ. 299-407γ.

Απ. Παπαλάμπρου, Αι αόριστοι έννοιαι και ο έλεγχος νομιμότητος, in Νομικές Μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σ. 177.

Ε. Πρεβεδούρου, Η αρχή της νομιμότητας in Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου (επιμ. Θ. Αντωνίου), Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ. 133 (179 επ.).

Μ. Στασινόπουλου, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, Αθήναι 1957, ανατύπωσης 1982, σ. 235-358.

ΑΠ 1609/1987, Ελλ.Δνη 29/1988, σ. 1372. Βλ. και Γ. Ράμμου, Διδάγματα της κοινής πείρας και ένδικα μέσα κατά το Αστικόν Δικονομικόν Δίκαιον, Νομικόν Δελτίον της Τραπεζης της Ελλάδος 1969-1971, σ. 9

Δαντόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σελ. 153-154.

Γώγος Κ., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 24

Γώγος Κ., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 58-59

Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών «ΝΟΜΟΣ»

Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου Δ. – Κουτούπα Ρεγκάκου Ε., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά θέματα διοικητικού δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 35

Βλαχόπουλος Σ., Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 776

Βλαχόπουλος Σ., Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 761

Χρυσόγονος Κ. – Βλαχόπουλος Σ. Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 4^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 453, 503.

Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου Δ. – Κουτούπα Ρεγκάκου Ε., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά θέματα διοικητικού δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 36-37

ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ε., Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών της διοικητικής διαδικασίας, Συγκριτικές παρατηρήσεις κατά το ελληνικό και το κοινοτικό δίκαιο, ΕΔΔΔ3/2001, σελ. 419

Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 2019-2020, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 2020-2021, Μαθήματα 2019-2020

Ξένη Βιβλιογραφία

B.Stirn, Le droit administratif vu par le juge administratif, AJDA 7/2013, σελ. 387 (388). Βλ. επίσης Construction europeene et Etat de droit, Editions Pantheon – Assas, 2012, σελ. 105(106).

F. Melleray, Le droit administratif doit AJDA, 2005, σελ. 637

E.Howard, “The Case for a Considered Hierarchy of Discrimination Grounds in EU Law”, 13 Maastricht Journal of European and Comparative Law (2006), σελ. 445.

European Commission, Antitrust Manual of Procedures (EU: 2012), 129 επ
Technische Glaswerke Ilmenau, σκ. 59.

Barth, E., «Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung», Tübingen, 2004, σελ. 1.

Reich, N., «Bürgerrechte in der EU», Baden, Baden, 1999, σελ. 45-47, 52-53, 422-430.

W.Kahl, Jahre Verwaltungsverfahrensgewetz, «Η επιρροή του Ευρωπαϊκού δικαίου στον γερμανικό νόμο περί Διοικητικής Διαδικασίας» σελ.449

Rose – Ackerman, S.(1978).

Nye J. S. (1967), Heidenheimer, A. and Johnston M. (2001), page 966.

Tanzi V., (1998), p. 565

Mauro, P., (2004)). Πλήττεται άμεσα η ανταγωνιστικότητα και η ανάπτυξη της οικονομίας (Global Competitiveness Report 2006-2007).

Αποφάσεις Ευρωπαϊκής Επιτροπής & Συμβουλίου

C-64/82, Tradax κατά Επιτροπής (15.03.1984) Συλλ. 01359, C-269/90, Hauptzollant München-Mitte κατά Technische Universität München (21.11.1991) Συλλ. I-05469, σκ. 14.

T-174/12 & T-80/13, Syrian Lebanese Commercial Bank SAL κατά Συμβουλίου (04.02.2014), σκ. 137-140.

T-202/12, Bouchra Al Saad κατά Συμβουλίου (12.03.2014), σκ. 55, 117,

T-383/11, Makhlouf κατά Συμβουλίου (13.09.2013) σκ. 31.

3 C-51/92 P, Hercules Chemicals κατά Επιτροπής (08.07.1999) Συλλ. I-04235, σκ. 75,
T-65/89, BPB Industries & British Gypsum κατά Επιτροπής (17.12.1998) Συλλ. II-
00389, σκ. 21

Νομοθεσία

N.5607 /1932(φεκ Α/300)

N.2910/2001

N. 4055 /2012

N.4622 (ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019)

ΦΕΚ 19B/2014

ΦΕΚ Β1618/10.5.2019

Άρθρο 17 του ΚΔΔιαδ- ΕφημΔΔ 4/2010, σελ.568

Άρθρο 111 παρ. 2 του Συντάγματος, άρθρο 42 παρ. 1 και 35 παρ. 1

Άρθρο 22 παρ. 4 εδ. β' του Συντάγματος

Άρθρο 3 του Ν.3304/2005, σημ.13 της απόφασης της ΕΕΔΑ του 2003 και στο αρ. 2,
παρ.1 του νόμου.

Άρθρο 24 παρ. 1 του ΚΔΔιαδ.

Άρθρο 4 του Ν.3304/2005, σημ.16 της απόφασης της ΕΕΔΑ του 2003

Άρθρα 95 παρ.5Σ., 198 παρ. 1 του ΚΔΔ.

Άρθρα 16 παρ. 4 και 6 και 18 παρ. 2 περ. Δ' του ν. 2190/1994

N. 3304/2005, όμως καταργήθηκε με το αρ. 7 του Ν. 3624/2007(ΦΕΚ Α' 290)

Ελληνικός ποινικός κώδικας (άρθρο 235, άρθρο 236, άρθρο 237, άρθρο 239, άρθρο
240, άρθρο 241, άρθρο 242, άρθρο 243, άρθρο 248, άρθρο 251, άρθρο 244,245, άρθρο
256, άρθρο 258, άρθρο 256, άρθρο 261), Ράικος Δ. (2006), σελ.107, υπ.76.

Άρθρο 20 παρ. 7 του Ν. 2738/1999

Άρθρο 16 παρ. 6 του ν. 2190/1994

Άρθρο 114 του Ν. 1892/1990

Άρθρο 3 του νόμου 3919/2011

Προεδρικά διατάγματα

Άρθρο 50 παρ.4 και 5 του πδ18/1989

Άρθρο 18 του π.δ. 18/1989

π.δ 25/2004

14/27.7.1999 π.δ/τος (Δ' 580) Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.), με το οποίο αποδίδεται το άρθρο 24 του ν. 1577/ 1985

Νομολογία

ΣτΕ 286/2012

ΣτΕ 4720/2012

ΣτΕ 175 /2012

ΣτΕ 1973 2013

ΣτΕ Ολ 4022/2012

ΣτΕ 2313/1976 βλ. και ΣτΕ 4198, 715/2012,4028/2011

ΣτΕ 452/2012, 4145/2009, 2293/2008, 2861/2006, 1867/2005

ΣτΕ Ολ 23 96/2004, βλ και ΣτΕ 1186, 1607, 3268, 4091/ 2012, 486/2011 2035, 2042, 2462/2010, 4237/2005, 12/1999

ΣτΕ Ολ 2034 2035/2011, 3777/ 2008, 1508/2002

ΣτΕ 3064, 4846/ 2012 Ολ. 1792/ 2011

ΣτΕ 212/2013 2447 3717/2012, 2243/2011.

ΣτΕ Ολ 2034, 2035, 2036/2011

ΣτΕΟλ. 3500/2009.

ΣτΕ 3906/2008, 3447/2007, 227/2006, 895, 2566/2002, 1569/2001, 3569/1998,
60/1997, 1093, 1335/1991, 1988/1983.
ΣτΕ 3350/1988, 1013/2001, 2566/2002, 4027/2004, ΣτΕ 1204/2012
ΣτΕ 380/1988, 598/1987.
ΣτΕ 1501/2008, ΘΠΔΔ3/2009, σελ. 318, ΘΠΔΔ 5/2009, σελ. 591.
ΣτΕ 1501/2008, 2845, 2846/1994, 3477/1987.
ΣτΕ 3857/2008
ΣτΕ 212/2013
Ολ. 411-413/2011, Ολ. 3319/2010, Ολ. 189/2007, 1070/2008, 576/2006, ΠΕ 136/2009,
99/2008.
ΣτΕ 8/2013, 40, 1205/2012, Ολ. 1581-1582/2010
ΣτΕ 2006/1965
ΣτΕ 1926/2012, 4025/2011.
ΣτΕ 92/2003, 1903, 2143/1998, 3597/1996
ΣτΕ 1679/2013, 2206/1997, 3597/1996.
ΣτΕ 764/2006
Ολ ΣτΕ 3839/2009
ΣτΕ 320/2006, 3500/2001, 4205/2000, 4176/1998.
ΣτΕ 652, 1379, 4495/2011, 1422/2010, 2159, 1514/2009.
ΣτΕ 2180/2013, 921/2012, 1073/2012, 3489/2011, 407/2008, Ολ 2371/2007,
3783/2004, 1513/2003.
ΣτΕ 2007, 2365/2013, 2447/2012.
ΣτΕ Ολ. 2939/2000
ΣτΕ 2563/2011
ΣτΕ 578/2013, σκ. 6, βλ. και ΣτΕ 1760/2012, σκ. 4.
ΣτΕ 848/2012, σκ. 3, ΣτΕ 849/2012, ΔΕφ Αθ 105/2012, σκ. 4-7.
ΣτΕ 3065/1991
ΣτΕ 1606/2015
ΣτΕ 4483, 4839/2014
ΣτΕ 2231/2018

ΣτΕ 443/2007
ΣτΕ 201/2019
ΣτΕ 2213/2017, 221/2016, 3195/2015, 3965/2014, 2380/2013
ΣτΕ 2309/2016, 580/2006
ΣτΕ 31/2002
ΣτΕ 2048/2019
ΣτΕ 1029/2017, πρβλ. ΣτΕ 420/2017, 2895/2015, 1817/2012
ΣτΕ 2403/2019
ΣτΕ 4966, 4982 – 86/2014, 1421 – 22/2013
ΣτΕ 158, 2159 – 60, 2289, 2915/2017, 3970/2015, 5420/2012, 2741, 4621/2011,
4593/2009, 3824/2008
ΣτΕ 158, 1426, 2159 – 60/2017, 5420/2012, 4593/2009, 3824/2008
ΣτΕ 2567/2019
ΣτΕ 2597/2019
ΣτΕ 6-8, 74-76/2020
ΣτΕ 4442, 2245, 1229/2014, 5516, 3912, 3906/2012, 4553/2011, 4513, 4479/2009, 36
15/2007, 1508/2003
ΣτΕ 271/2020
ΣτΕ Ολ 357, 358/2020
ΣτΕ Ολ 357, 358/2020
ΣτΕ 2313/1976 Ολομ., 2858/1985, 4674 Ολομ., 378/2012, 1799/2016
ΣτΕ 666/2018

ΣτΕ 3068, 4289, 4290/2015, 4086/2014, 2045/2012, 2876/2006
ΣτΕ Ολ 982/2012
ΣτΕ 828/2012, 2720, 3861/2009
ΣτΕ 1315/2012
ΣτΕ 2022, 3527/2011
ΣτΕ 92/2016, 1378/2018
Σ.τ.Ε. 1378/2008
ΣτΕ 2133, 2134/2018). Βλ. και ΣτΕ 1668, 1669/2018, σκ. 23, 2365/2011
ΣτΕ 350/2013
ΣτΕ Ολ 618-623/2013, Ολ 3919/2010
ΣτΕ 3998/2011

ΣτΕ 4799/2012, 102/2010, 3748/2008, 1969/2007, 3888/2006

ΣτΕ Ολ 110/2020

ΣτΕ 65/2020

ΣτΕ 1245/2010, 2271/2008

ΣτΕ 1712/2019

ΣτΕ 3207/2010, 3407/2008, 2865/2001, 423/1988, 2970/1983

ΣτΕ1449/2019

ΣτΕ 823/2018, 3477/2017, 3009/2017

ΣτΕ Ολ 1623/2012

ΣτΕ 175/2012

ΣτΕ 3428/2011, 425/2010

ΣτΕ 367/2006

Υποθέσεις Συμβουλίου Ε.Ε

Υπόθεση 1649/2012/RA

Υπόθεση 1363/2012/ΒΕΗ.

Υποθέσεις 846/2010/PB και 48/2012/MHZ

Γνωμοδότηση Συμβουλίου Επικρατείας

ΓνωμΝΣΚ 36,75/2011.

Αποφάσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου

ΕΣ 193/2010, 195/2010, σκ. 3

ΕΣ 2457/2012, σκ. 5. Ομοίως και ΕΣ 1428/2005, 1489/2000.

Διοικητικό Εφετείο

ΔΕφ Λαρ 27/2012, σκ. 5

ΔΕφΑθ 2089/2011

Εκθέσεις

ΕΕΔΑ, Έκθεση 2003, σελ. 223-241

Διαδικτυακές πηγές

http://www.transparency.org/news_room/fag/corruption_faq.

www.evenizelos.gr, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, 2002, σελ. 218.

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

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

Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιδρυτικές συμφωνίες, διαθέσιμο σε https://europeanunion.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/foundingagreements_el, ανακτήθηκε 30.8.2022.

Απόφαση της 04.05.1994 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την υιοθέτηση του καθεστώτος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή Βλ. στο <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet>, ανακτήθηκε 30.8.2022

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

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

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

Συνήγορος του Πολίτη, Χορήγηση ΑΦΜ σε υπήκοο τρίτης χώρας με βεβαίωση υποβολής αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής (29.10.2020), διαθέσιμο σε <https://www.synigoros.gr/el/category/forologika-telwneiaka/post/xorhghsh-afm-se-yphkoo-triths-xwras-me-bebaiwsh-ypobolhs-aithshs-xorhghshs-adeias-diamonhs> , ανακτήθηκε 30.09.2022.

https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites#NTA_thesmiko_plaisio

https://www.efsyn.gr/nisides/190183_dikaii-koinonia-kai-axiokratia
