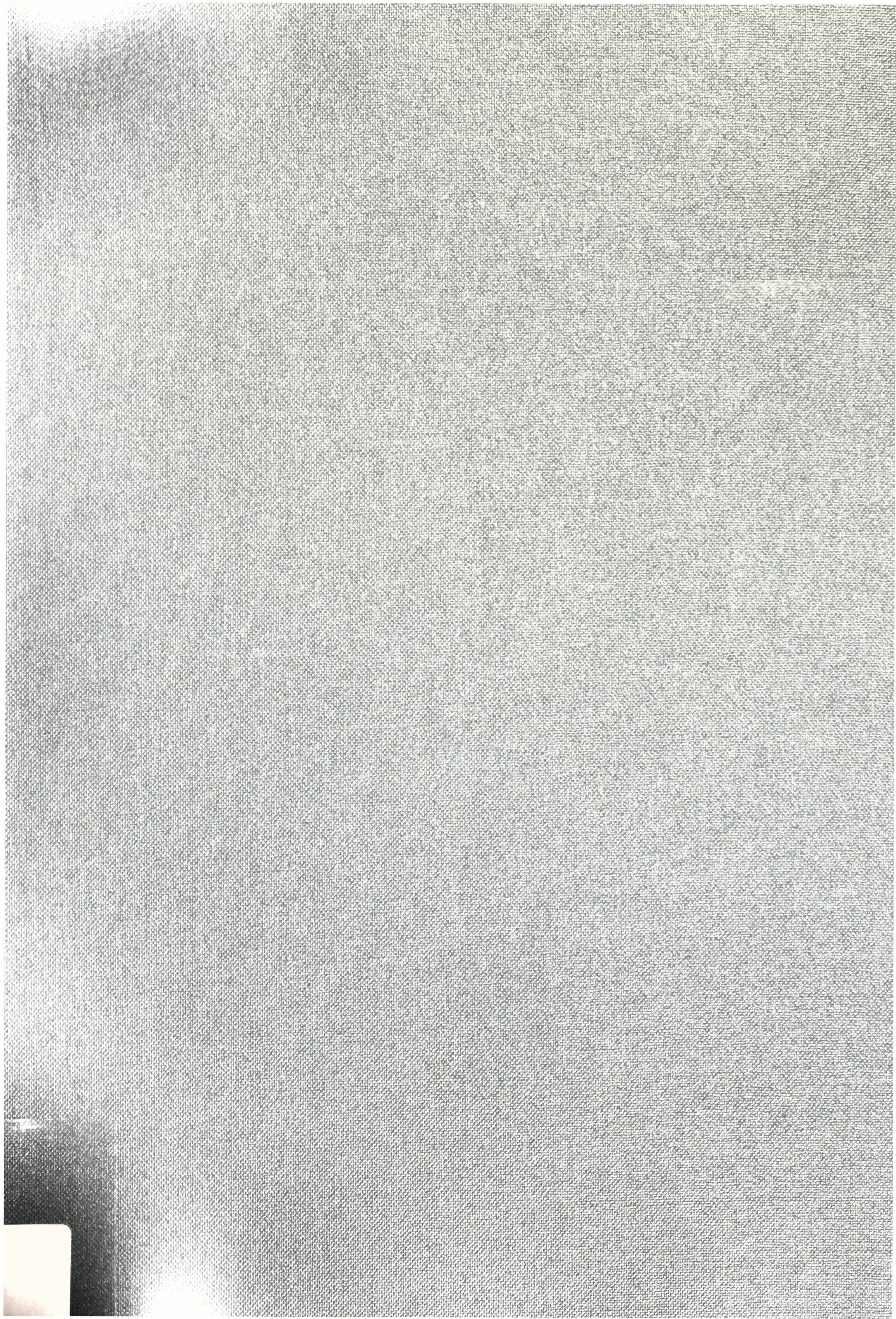




ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΑΝΟΣ Δ. ΚΟΥΡΝΟΥΤΟΣ

ΕΝΝΟΙΑ, ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΕΩΣ
ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Διδακτορική Διατριβή

ΑΘΗΝΑ, 2003

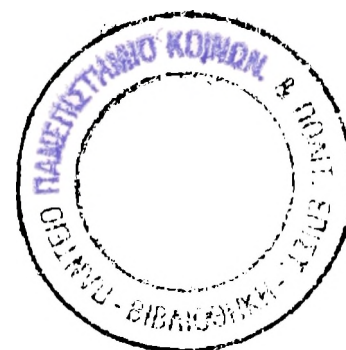
ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΑΝΟΣ Δ. ΚΟΥΡΝΟΥΤΟΣ

**ΕΝΝΟΙΑ, ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΕΩΣ
ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ**

Διδακτορική Διατριβή



ΑΘΗΝΑ, 2003

Στα παιδιά μου Διονύση και Ιάσωνα

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟΝ

I. Εισαγωγή

- α. Ο δικαστικός έλεγχος και η έννομη προστασία του πολίτη.
- β. Το νομικό στοιχείο του ελέγχου της διοικήσεως.

II. Πράξεις Κυβερνήσεως και Κράτος Δικαίου.

- α. Η διοικητική λειτουργία στο Κράτος Δικαίου.
- β. Η διάκριση της διοικητικής λειτουργίας σε κυβερνητική και εκτελεστική.
- γ. Ο αυτοπεριορισμός της κρατικής εξουσίας και η έννοια της νομιμότητος .
- δ. Παρέκβαση από την αρχή της νομιμότητος.
- ε. Κυβερνητικές πράξεις και διακριτικές πράξεις της διοικήσεως.

III. Οι Πράξεις Κυβερνήσεως.

- α. Εννοια των Κυβερνητικών Πράξεων .
- β. Δικαιολογητικός λόγος της μη προσβολής των πράξεων αυτών δι' αιτήσεως ακυρώσεως.
- γ. Το κριτήριο διακρίσεως των Κυβερνητικών Πράξεων.

δ. Τάσεις εγκαταλείψεως της θεωρίας των Κυβερνητικών Πράξεων.

IV. Κυβερνητικές Πράξεις και Σύνταγμα.

α. Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας.

β. Η δικαστική προστασία έναντι της διοικήσεως και το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος.

γ. Η Συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως και οι Κυβερνητικές Πράξεις.

δ. Κυβερνητικές Πράξεις και αστική ευθύνη του Κράτους.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

I. Η συμβολή της νομολογίας στην εξέλιξη της θεωρίας των Κυβερνητικών Πράξεων.

1. Τα δεδομένα της Γαλλικής νομολογίας.

2. Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

3. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

4. Ελληνικό Δίκαιο . Επισκόπηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας .

4.α. Κυβερνητικές πράξεις που ανάγονται στις σχέσεις μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας.

4.β. Κυβερνητικές πράξεις που ανάγονται στις διεθνείς σχέσεις της χώρας μετ' άλλων κρατών.

4.γ. Κυβερνητικές πράξεις που ανάγονται στην εξωτερική και εσωτερική ασφάλεια του Κράτους.

4.δ. Η απονομή χάριτος.

5. Συμπερασματικές σκέψεις

Βιβλιογραφία

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η εργασία έχει ως αντικείμενο τη συστηματική έρευνα της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην εξέλιξη της θεωρίας των κυβερνητικών πράξεων.

Στη μελέτη αυτή οι διατυπούμενες σκέψεις είναι αποτέλεσμα κατά βάση, διαπιστώσεως της σχέσεως μεταξύ της δράσεως της δημόσιας διοικήσεως και του κράτους δικαίου στη σύγχρονη εποχή.

Η διαπίστωση αυτή οδηγεί στην επισήμανση του πραγματικού μέτρου τηρήσεως της αρχής της νομιμότητος, σε σχέση με τις κυβερνητικές πράξεις. Ανακύπτουν πολλά ζητήματα θεωρητικής και πρακτικής σημασίας, η αντιμετώπιση των οποίων επιχειρείται στη παρούσα έρευνα. Γίνεται ευρεία χρήση της νομολογίας του ΣΤΕ λαμβάνοντας υπ' όψιν τις νομολογιακές και θεωρητικές εξελίξεις του ελληνικού και γαλλικού δικαίου με το οποίο έχει συνδεθεί στενά, ήδη από της πρώτης του εισαγωγής στην Ελλάδα ο θεσμός της αιτήσεως ακυρώσεως. Η υιοθέτηση όμως οριστικών λύσεων επί των συναφών προβλημάτων όπως προκύπτει από την μελέτη όσον αφορά τις κυβερνητικές πράξεις είναι κρίσιμη και απαιτείται η συνεκτίμηση μιας σειράς παραγόντων διότι οι λύσεις πρέπει να ικανοποιούν την ανάγκη δικαστικής προστασίας του πολίτη ταυτόχρονα όμως και το πεδίο αυτοδύναμης δράσης και απόφασης της εκτελεστικής λειτουργίας.

Θεωρώ χρέος μου να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα Αν. Καθηγήτρια Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, για τις

πολύτιμες συμβουλές της και για την επιστημονική καθοδήγησή της καθώς και τα άλλα μέλη της Επιτροπής Καθηγήτρια Ευρυδίκη Μπέσιλα- Βήκα και Μαρία Βενετσανοπούλου Επικ. Καθηγήτρια, για την εν γένει ηθική συμπαράστασή τους στην συγγραφή της διατριβής μου. Οι παραινέσεις τους και οι παρατηρήσεις τους καθοδήγησαν την σκέψη μου και διαμόρφωσαν τα συμπεράσματά μου.

Αθήνα , Μάιος 2003

Πάνος Δ. Κουρνούτος

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟΝ

Ι. Εισαγωγή

α. Ο δικαστικός έλεγχος και η έννομη προστασία του πολίτη.

Όσο και αν είναι απαραίτητα για την αποστολή της Διοικήσεως και την έκταση της ενεργείας της τα δραστικά μέτρα επεμβάσεώς της στους διοικουμένους, ταυτόχρονα είναι επικίνδυνος για τους διοικουμένους η απεριόριστη αυτή διοικητική επέμβαση. Η δύναμη και η συγκεντρωτική οργάνωση της διοικητικής εξουσίας στις ευνομούμενες χώρες, αντισταθμίζονται από την αναγνώριση υπέρ του ατόμου αξιόλογου πεδίου έννομης προστασίας σε τρόπο ώστε και η άσκηση της κρατικής εξουσίας να είναι τελεσφόρος αλλά και η έννομη προστασία του πολίτη κατοχυρωμένη.

Περισσότερο από άλλοτε σήμερα γίνεται κατανοητή η ανάγκη σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου να επιδιώκεται η συνεργασία και όχι η αντιπαράθεση του κράτους με τον πολίτη. Η συνεργασία αυτή έχει πολλές πιθανότητες επιτυχίας όση περισσότερη βεβαιότητα έχει ο πολίτης ότι δεν κινδυνεύει από την απεριόριστη διοικητική επέμβαση αλλά αντίθετα γνωρίζει τα όρια της δράσεως αυτής, τον τρόπο λειτουργίας της και κυρίως ότι υπάρχει δυνατότητα ελέγχου της. Το αποτελεσματικότερο μέσο για την εξασφάλιση του «κράτους δικαίου» είναι ο έλεγχος της διοικήσεως από τον δικαστή. Η σύγχρονη διοίκηση δεν είναι

μόνο ένας οργανισμός τεράστιος σε ανθρώπινο δυναμικό αλλά και πολυσύνθετος στην κατανομή καθηκόντων και αρμοδιοτήτων. Με το δεδομένο αυτό πολλαπλασιάζονται οι πιθανότητες που καθιστούν επιβεβλημένη την ανάγκη ελέγχου στη δράση και τις ενέργειες των οργάνων της κρατικής εξουσίας.

Η κρατική εξουσία πρέπει να ελέγχεται από την δικαιοσύνη. Αυτό αποδεικνύει ότι υπάρχει και λειτουργεί ένας οριακός αυτοπεριορισμός της κρατικής εξουσίας δηλαδή σημαίνει ότι λειτουργεί ο μηχανισμός της εννόμου τάξεως του «κράτους δικαίου» και ότι συνεπώς δεν αναιρείται η δημοκρατική μορφή δεδομένου πολιτεύματος¹. Ο κανόνας της επαληθεύσεως της ελευθερίας των διοικουμένων θα παρέμενε ανενεργός εάν δεν κατοχυρώνονταν από το Σύνταγμα και το αντίστοιχο δικαίωμα ελέγχου της διοικητικής δράσεως².

Το δικαίωμα ασκήσεως ελέγχου από τους διοικουμένους επί της Διοικήσεως θεμελιώνεται στη διάταξη του άρθρου 103 του Συντάγματος του 1975. Περισσότερη όμως και άμεση κατοχύρωση του δικαιώματος ασκήσεως ελέγχου από τον διοικούμενο προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ.1 και 2 του ισχύοντος Συντάγματος³. Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου

¹ Θ. Τσάτσου: Γενικά αρχαί του πολιτειακού δικαίου 1959, σελ. 253 επ.

² Μαρία-Ελένη Παναγοπούλου, Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των Διοικητικών Αρχών, 2000, σελ. 27, 29. Δ. Κόρσου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1995, σελ. 183, Ν. Κλαμαρή: Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, 1989, σελ. 64 επ., Π. Λαζαράτου, Το δικαίωμα ακροάσεως στην διοικητική διαδικασία, 1992, Η. Κυριακοπούλου: Ελλην. Διοικ. Δίκαιο, Β' 1961, κεφ. ΙΣΤ' Γ. Παπαχατζή: Αι έννομοι σχέσεις δημοσίας εξουσίας ΝοΒ 1966, σελ. 1089, επ., Π. Δαγτόγλου: Διοικ. Δίκαιο Α-Β σελ. 24 επ., G.JELLINEK: System der subjektiven öffentlichen rechte 1919, σελ. 41 επ.

³ Πρβ. Ι. Κοντιάδου: Το δικαίωμα προς παροχήν εννόμου προστασίας υπό των Δικαστηρίων ΕΕΝ 1969, σελ. 392 επ.

αυτού «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σε αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του, όπως ο νόμος ορίζει». Σύμφωνα με το αρθρ. 20 του Συντάγματος του 75 το δικαίωμα της διοικητικής προστασίας αποτελεί ένα από τα θεμελιακά δομικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα της ελληνικής συνταγματικής έννομης τάξης και του συστήματος απονομής δικαιοσύνης. «Το ελεγκτικό δικαίωμα των διοικουμένων» εκφράζεται κυρίως με την άσκηση του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως των διοικητικών πράξεων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η έναντι όμως της διοικήσεως παρεχόμενη προστασία δεν είναι τόσο πλήρης όσο από πρώτη άποψη φαίνεται⁴.

Ο κοινός νομοθέτης⁵ προέβλεψε δύο κατηγορίες απαραδέκτου παροχής δικαστικής προστασίας από το Συμβούλιο της Επικρατείας και το απαράδεκτο αυτό είναι απόλυτο αφού δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να υπάρξει ελεγκτική αρμοδιότητα του ΣτΕ στις «κυβερνητικές πράξεις και διαταγές τις αναγόμενες εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας».

⁴ Η άποψη ότι η προστασία της ελευθερίας του διοικουμένου τότε είναι πλήρης όταν οποιαδήποτε πράξη της κρατικής εξουσίας υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο εκφράζεται σαφώς με τον θεσμό «VOIE DE FAIT» που διαμορφώθηκε στη Γαλλία. Αυτό σημαίνει ότι παρέχεται πλήρης προστασία από τα πολιτικά δικαστήρια – όχι από τα διοικητικά – για όσες περιπτώσεις η παρανομία της διοικητικής ενέργειας είναι τόσο βαριά ώστε απέβαλε εντελώς τον χαρακτήρα νομίμου ή παρανόμου διοικητικής ενέργειας. Πρβ. Μ. DEDAR : La voie de fait en droit administratif, 1960, G. Leclercq: Le declin de la voie de fait RDP 1963, σελ. 657, Ελ.Μπέσιλα – Μακρίδη, το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, 2000, σελ. 95.

⁵ Αρθρ. 45, παρ. 6 του ΝΔ 170/1973, όπως αντικατεστάθη με το άρθρο 27 του ν. 702/1977 και αρθρ. 45 παρ. 5 ΠΔ 18/1989.



Παρατηρούμε εδώ ότι η πολιτειακή σκοπιμότητα πρυτανεύει στην έννοια του απολύτως απαραδέκτου της παροχής δικαστικής προστασίας και για το λόγο αυτό σε ένα ευνομούμενο κράτος δικαίου η εφαρμογή της μόνο εξαιρετικό χαρακτήρα μπορεί να έχει. Επομένως ο διοικούμενος δικαιούται να ασκήσει έλεγχο των πράξεων ή παραλείψεων της δημόσιας διοίκησης αφού το άρθρο 20 παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος ευθέως του παρέχει το δικαίωμα αυτό της δικαστικής προστασίας. Το περιεχόμενο της παρεχομένης προστασίας είναι η κατοχύρωση ή αποκατάσταση του θιγομένου δικαιώματος ή συμφέροντος. Η δικαστική προστασία τότε μόνον εκπληρώνει τον σκοπό της συνταγματικής της εγγυήσεως όταν είναι πλήρης. Ηδη για τον λόγο αυτό ο αποκλεισμός των «κυβερνητικών πράξεων» από τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν συμβιβάζεται εύκολα – όπως θα εκθέσουμε – με το ισχύον Σύνταγμα.

β. Το νομικό στοιχείο του δικαστικού ελέγχου της διοικήσεως.

Η ιδιαίτερα εγγυημένη από το συνταγματικό νομοθέτη ανεξαρτησία της δικαιοσύνης⁶ προσδίδει στο δικαστικό έλεγχο τον χαρακτήρα ULTIMUM REMEDIUM. Αλλωστε η λειτουργία ελεγκτικού δικαστικού μηχανισμού αποτελεί και ασφαλές κριτήριο υπάρξεως του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η άσκηση δικαστικού ελέγχου συνιστά δραστικό μέτρο υπαγωγής της

⁶ (άρθρο 26 παρ.3 Συν/τος 1975).

διοικήσεως στον νόμο διότι κατά την άσκηση του ελέγχου αυτού δεν διαπιστώνεται μόνο η ύπαρξη παρανομίας αλλά επιβάλλονται και κυρώσεις. Από την διοικητική δικαιοσύνη ασκείται έλεγχος τόσο ουσίας όσο και νομιμότητος - ακυρωτικός⁷. Τα διοικητικά δικαστήρια ερευνούν κρίνουν και αποφασίζουν τόσο για τα πραγματικά περιστατικά στα οποία στηρίχθηκε η προσβληθείσα πράξη όσο και για την τήρηση του νόμου. Η ουσιαστική βάση της διοικητικής ενέργειας και η νομιμότητά της κρίνονται κυρίως . Το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφ' όσον τελεσφορήσει , έχει ως συνέπεια την κατάργηση της παράνομης διοικητικής πράξεως έναντι πάντων και όχι μόνον μεταξύ των διαδίκων όπως συμβαίνει στις λοιπές δικαιοδοσίες και συνιστά την θεμελιωδέστερη προϋπόθεση λειτουργίας του συγχρόνου δημοκρατικού κράτους δικαίου. Επίσης ισχυρό φραγμό σε ενδεχόμενη αυθαιρεσία της Διοικήσεως συνιστά η εξ υπαρχής εξαφάνιση για τις νομικώς πλημμελείς πράξεις ή παραλείψεις της διοικήσεως. Εξ άλλου η προστασία των διοικουμένων γίνεται ισχυρότερη εν όψει της αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας να ακυρεί τόσο τις ατομικές διοικητικές πράξεις όσο και τις κανονιστικές⁸.

Η πληρότητα αυτή της δικαστικής προστασίας των διοικουμένων και έναντι των κανονιστικής φύσεως πράξεων της

⁷ Θ. Τσάτσου : Η διάρθρωση της διοικητικής δικαιοσύνης από δογματικής και δικαιοπλαστικής απόψεως ΕΕΝ 1955, σελ. 1109. Η Κυριακόπουλου: Επί της διακρίσεως μεταξύ διοικητικών και τακτικών δικαστηρίων Δικαιοσύνη 1955, σελ. 281 επ. , Π. Δαγτόγλου : Διοικ. Α-Β , 1985, σελ. 28 επ., Π. Παυλόπουλου: Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, μία σύγχρονη άποψη του κράτους δικαίου , 1982, σελ. 50 επ.

⁸ ΣτΕ 1287/1958 και 1937/1960.

διοικήσεως επαληθεύει τον κανόνα της υπεροχής της έναντι αυτών. Διότι εν όψει της συνεχώς ενισχυόμενης νομοθετικής αρμοδιότητος της διοικήσεως αν έμεναν ανέλεγκτες οι κανονιστικές πράξεις θα αυξάνονταν οι πιθανότητες εφαρμογής της αρχής της σκοπιμότητος ή ακόμη θα κατέληγε σε διοικητική δεσποτεία. Αλλά εκτός τούτου επιτυγχάνεται ένα είδος εξισορροπήσεως των εξουσιών⁹.

Η ανεξάρτητη διοικητική δράση υπόκειται σε νομική ρύθμιση και σε έλεγχο δικαστικό. Η δυνατότητα ασκήσεως δικαστικού ελέγχου επί της ανεξαρτήτου διοικητικής δράσεως αποτελεί την βασική απόδειξη ότι η δημόσια διοίκηση ετήρησε το MINIMUM της συνταγματικής λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος.

II. Πράξεις Κυβερνήσεως και Κράτος Δικαίου

α. Η διοικητική λειτουργία στο κράτος δικαίου.

Τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα της διοικητικής λειτουργίας στο σύγχρονο κράτος δικαίου είναι τρία : 1) Η ενίσχυσή της με διοικητικές αρμοδιότητες, 2) Η ενίσχυσή της με νομοθετικές αρμοδιότητες δηλ. η τάση καθιέρωσης τεκμηρίου αρμοδιότητος υπέρ της διοικητικής λειτουργίας και 3) Η ανεξαρτησία της¹⁰.

⁹ Πβλ. Κ. Γεωργόπουλου : Στοιχεία Συντ.Δικαίου Α2 , σελ. 161. Α. Τάχου. Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητος εις το Διοικητικόν Δίκαιον , 1973, σελ. 51, 169.

¹⁰ G. Vedel, Probleme des rapports du Legislatif et de la l' executif , Rome, 1958-R, σελ. 757, και 761.

Η ενίσχυση της διοικητικής λειτουργίας δεν σημαίνει και απομάκρυνση από το δημοκρατικό πολίτευμα¹¹.

Αντίθετα μπορεί να υποστηριχθεί ότι με τις αυξημένες αρμοδιότητες της διοικητικής λειτουργίας το κράτος δικαίου έχει πολλές πιθανότητες να επιβιώσει. Η ενίσχυση της διοικητικής λειτουργίας δεν σημαίνει ότι αναιρείται η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών εφ' όσον παραμένουν – συνταγματικά κατοχυρωμένες – οι δύο άλλες λειτουργίες η νομοθετική και η δικαστική. Η έννομη δράση των οργάνων της εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας περιορίζεται μέσα στα πλαίσια της εκτέλεσης ή εφαρμογής του νόμου. Αυτό είναι συνέπεια της ισχύουσας στο δημόσιο δίκαιο αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Η κοινοβουλευτική δε ευθύνη της διοικητικής λειτουργίας όσον αφορά το κυβερνητικό της έργο και η άσκηση ελέγχου από τα δικαστήρια όσον αφορά το εν στενή εννοία διοικητικό της έργο, συνιστούν επαλήθευση της ισχύος της διακρίσεως των λειτουργιών.

Η διοικητική λειτουργία είναι κατά το Σύνταγμα υπεύθυνος κάτοχος και διαχειριστής της κρατικής δυνάμεως¹².

¹¹ Πενήντα χρόνια πριν από την ισχύ του Γαλλικού Συντάγματος του 1958, διά του οποίου καθιερώθηκε η μετατόπιση του τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ της διοικητικής λειτουργίας (αρθρ. 37,41) edidασκε ο BERTHELEMY την αναγνώριση κανονιστικής αρμοδιότητας υπέρ της εκτελεστικής εξουσίας «ελευθέρας και ανεξαρτήτου εντός του πεδίου το οποίον δεν εθίγη υπό της νομοθεσίας». Υποστηρίχθηκε η άποψη ότι η εκτελεστική λειτουργία δεν αποτελεί ενιαία πολιτειακή λειτουργία αλλά απαρτίζεται ειδικότερα α) από τη διοικητική λειτουργία της οποίας η έννομη δράση περιορίζεται στα στενά πλαίσια της εκτέλεσης ή εφαρμογής του νόμου για την αντιμετώπιση των τρεχόντων προβλημάτων των διοικουμένων και β) από τη λεγόμενη κυβερνητική λειτουργία της οποίας η έννομη δράση αναπτύσσεται ελεύθερα ή αδέσμευτα σε σχέση με το νόμο για την εξυπηρέτηση των γενικώτερων συμφερόντων του κράτους. Παπαχατζή Γ.: Η αρχή της νομιμότητας εν τη δράσει των διοικητικών οργάνων, 1947, σελ. 209. Μ. Στασινόπουλου, Δίκαιον των Διοικητικών πράξεων, 1951, σελ. 23.

¹² Αρθρ. 26 παρ. 1 Συντ. 75.

Το γεγονός αυτό οδηγεί στην αύξηση των αρμοδιοτήτων διαθέσεως της κρατικής δυνάμεως υπό της διοικητικής – εκτελεστικής λειτουργίας και βάσει κανόνων δικαίου οι οποίοι δεν έλκουν την καταγωγή τους από την νομοθετική λειτουργία. Διότι με την κανονιστική αρμοδιότητα της διοικητικής λειτουργίας τίθενται κανόνες δικαίου δεσμευτικοί για τα όργανά της εντός των ορίων βέβαια της δεδομένης νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως¹³.

Η νομοθετική βούληση και η δικαστική απόφαση για να επιφέρουν έννομα αποτελέσματα επί του STATUS των διοικουμένων προϋποθέτουν την συνδρομή της δημοσίας δυνάμεως ενώ η διοίκηση μπορεί να πραγματοποιεί τη βούλησή της διά της ίδιας δυνάμεώς της. Η ιδιάζουσα θέση της διοικητικής λειτουργίας στην κρατική οργάνωση εμφανίζεται και από το ανέλεγκτο ορισμένων πράξεών της οι οποίες έχουν σχέση με την άσκηση κυβερνητικής πολιτικής. Το ανέλεγκτο των πράξεων κυβερνήσεως είναι πάντως αμφισβητούμενο διότι αποτελεί το μεταίχμιο της αρχής της νομιμότητος προς την αρχή της σκοπιμότητος¹⁴. Δηλαδή η δράση της διοικητικής λειτουργίας δεν διακρίνεται σε «κυβερνητική» και αμιγώς «διοικητική» βάσει κριτηρίων νόμου. Δεν είναι έργο του νομοθέτη να χαρακτηρίζει ωρισμένες πράξεις ως κυβερνητικές

¹³ R. STAMMLER, Εγχειρίδιο φιλοσοφίας του δικαίου (μεταφρ. Δ. Κοσμόπουλου) 1964, σελ. 210 επ.

¹⁴ Μ. Δένδια : Το κράτος δικαίου και αι πράξεις κυβερνήσεως 1932, σελ. 69 επ. Η έννοια της κυβερνητικής λειτουργίας απασχόλησε ιδιαίτερα τόσο τη θεωρία όσο και τη νομολογία των δικαστηρίων αφού οι πράξεις που εκδίδονται κατά την άσκηση αυτής θεωρήθηκαν ανέκαθεν ως ανέλεγκτες από τα δικαστήρια. Βλ. Μ. Δένδια, Αι πράξεις κυβερνήσεως εν τη ελληνική νομοθεσία και νομολογία 1932, σελ. 36, Π. Παυλόπουλος : Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως 1982, σελ. 176.

και να τις εξαιρεί από τον ακυρωτικό έλεγχο αλλά αυτό είναι έργο του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁵. Επαφέθηκε στη δικαστική κρίση να διαχειρίζεται αυτή κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Κατ' αυτό τον τρόπο, την υπεροχή της αρχής της σκοπιμότητας, σε ωρισμένη περίπτωση, διαπιστώνει και συγχωρεί – κηρύσσοντας απαράδεκτο τον έλεγχο – το δικαστικό όργανο το οποίο ετάχθη για να διαφυλάττει την αρχή της νομιμότητας¹⁶.

Με άλλες λέξεις το ανέλεγκτον των πράξεων κυβερνήσεως έχει την έννοια ότι το συνταγματικώς αρμόδιο δικαστικό όργανο για τον έλεγχο της δράσεως της διοικήσεως κηρύσσει εαυτό αναρμόδιο και επιτρέπει ενέργεια «κυβερνητική» πολιτειακής σκοπιμότητας. Επομένως το ανέλεγκτον των πράξεων κυβερνήσεως αποκτά ισχύ μόνον αφού προσδώσει τον χαρακτηρισμό αυτό στην προσβληθείσα διοικητική πράξη όργανο της δικαστικής λειτουργίας. Ετσι μετριάζεται ο κίνδυνος αυθαιρεσίας των οργάνων της διοικητικής λειτουργίας και εξακολουθεί να ισχύει η αρχή του κράτους δικαίου.

¹⁵ ΣτΕ 1947/1960, ΣτΕ 576/1969.

¹⁶ Η άρνηση της διοικήσεως να εισηγηθεί τροποποίηση της νομοθεσίας συνιστά «πράξη κυβερνήσεως» και δεν υπόκειται στο δικαστικό έλεγχο του ΣτΕ (ΣτΕ/347/1937). Πράξεις κυβερνήσεως είναι οι υπαγορευόμενες από ελατήρια γενικώτερης κρατικής σκοπιμότητας (ΣτΕ 28,24,25/1945). Ετσι διοικητική ενέργεια υποκειμένη κατ' αρχήν στον έλεγχο του ΣτΕ, μπορεί να προσλάβει τον χαρακτήρα κυβερνητικής πράξεως αποκλειούσης την αίτηση ακυρώσεως (ΣτΕ 31/1934).

β. Η διάκριση της διοικητικής λειτουργίας σε κυβερνητική και εκτελεστική.

Η αρχή της τυπικής διακρίσεως των λειτουργιών¹⁷, υπό την έννοια της ισορροπίας των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της πολιτείας, αποτελεί ασφαλή εγγύηση προστασίας των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων των πολιτών του κράτους. Ετσι καθίσταται ενεργός η υποχρέωση της κρατικής εξουσίας να απέχει από επεμβάσεις στη σφαίρα της ελευθερίας των πολιτών και το αντίστοιχο δικαίωμα του πολίτη να αξιώσει την αποχή αυτή. Στην υποχρέωση δηλ. της κρατικής εξουσίας αντιστοιχεί το δικαίωμα του πολίτη να απαιτήσει την κρατική παροχή. Ερευνητέον εάν νομικά διαπιστώνεται σαφής υποδιάκριση σε «κυβερνητική» και «εκτελεστική» λειτουργία¹⁸.

Παρατηρούμε τα ακόλουθα:

¹⁷ Κατά την καθιερωμένη στη χώρα μας αρχή της διάκρισης των εξουσιών (αρθρ. 26 του Συντ.) που βασίζεται στη θεωρία του Montesquieu, η έννομη δράση των οργάνων της πολιτείας εκδηλώνεται με τις εξής τρεις μορφές α) ως νομοθετική λειτουργία που έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση, τροποποίηση, αναστολή ή κατάργηση κανόνων δικαίου, β) την εκτελεστική ή διοικητική λειτουργία που έχει ως αντικείμενο την εξατομίκευση του περιεχομένου των γενικών διατάξεων του νόμου, γ) την δικαστική λειτουργία που έχει ως αντικείμενο την επίλυση διαφορών ή την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης του νόμου. Βλ. Ν. Σαρίπολου: Σύστημα Συνταγματικού δικαίου τ β', 1923, σελ. 28. Μ. Στασινόπουλου: Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, 1957, σελ. 36. Ν. Μπουρόπουλος: Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας 1951, σελ. 139. L. Duguit, Traite de droit Constitutionnel II, 1928, σελ. 284, F. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, τ I 1966, σελ. 1. H. Wolff, verwaltungsrecht, τ I, 1963, σελ. 67.

¹⁸ Σγουρίτσα : Η οργάνωση της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των υπουργών 1931, σελ. 4επ. Μ. Δένδια : Το κράτος δικαίου και οι πράξεις κυβερνήσεως 1932 σελ. 24 επ., Α. Σβώλου : Το νέο Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος 1928, σελ. 330 επ., Δ. Αποστολίδου: Η θεωρία της κυβερνητικής νομοθεσίας 1953, σελ. 34 επ., Θ. Τσάτσου: Γενικά Αρχαί του Πολιτειακού Δικαίου 1959, σελ. 152, επ. Ν. Αντωνοπούλου : Η κυβέρνησις κατά το γαλλικό Σύνταγμα 1958, (Ελλ. Δικ. 1961, σελ. 408).

1) Τυπική διάκριση στηριζόμενη στην άσκηση κατηγορίας αρμοδιοτήτων της διοικητικής λειτουργίας άλλοτε μεν από τα κυβερνητικά όργανα, άλλοτε δε από τα εκτελεστικά – διοικητικά όργανα, υπάρχει εν μέρει. Διότι η ιεραρχική εξάρτιση των οργάνων της διοικήσεως προϋποθέτει ότι στην κορυφή της κλίμακος υπάρχει ο υπουργός, ήτοι όργανο της κυβερνήσεως.

2) Ουσιαστική διάκριση στηριζόμενη στην άσκηση αρμοδιοτήτων διαφόρου φύσεως υπάρχει πάλι εν μέρει. Διότι μόνον ως εξαίρεση υπάρχει στην έννομη τάξη, εν όψει της αρχής του κράτους δικαίου, ο διαχωρισμός και η ιδιαίτερη νομική μεταχείριση ωρισμένων κυβερνητικών πράξεων της διοικητικής – εκτελεστικής λειτουργίας. Ο κανόνας είναι ότι οι πράξεις της διοικητικής λειτουργίας είναι διοικητικές. Η έννομη δράση των οργάνων της εκτελεστικής και διοικητικής λειτουργίας περιορίζεται μέσα στα πλαίσια της εκτέλεσης ή εφαρμογής του νόμου. Αυτό είναι συνέπεια της ισχύουσας στο δημόσιο δίκαιο αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης κατά την οποία : α) οι διοικητικές πράξεις είναι τυπικά δευτερογενείς απέναντι στο σύνταγμα και το νόμο με την έννοια ότι εκδίδονται πάντοτε σε εκτέλεση διατάξεων του συντάγματος ή του νόμου και β) οι διοικητικές πράξεις είναι ουσιαστικά δευτερογενείς απέναντι στο σύνταγμα και το νόμο σε εφαρμογή του οποίου εκδίδονται με την έννοια ότι η πληρότητά τους εξαρτάται από τη συμφωνία του περιεχομένου με το γενικό κανόνα δικαίου που βρίσκεται στο σύνταγμα ή το νόμο που εξατομικεύουν. Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι ο σαφής διαχωρισμός της διοικητικής λειτουργίας σε κυβερνητική

και εκτελεστική είναι ανέφικτος τόσο από απόψεως θετού δικαίου όσο και από άποψη αυστηρώς πρακτική¹⁹. Διότι η σπουδαιότητα του έργου που έχει ανατεθεί στη κυβερνητική λειτουργία αποτελεί εννοιολογικό γνώρισμα που είναι εξωνομικό και δύσκολα μπορεί να προσδιορισθεί. Εξ άλλου η άσκηση της διοικητικής λειτουργίας στα σύγχρονα κράτη συνδέεται κατά κανόνα με την εξυπηρέτηση υψίστης σημασίας κρατικών συμφερόντων και συνεπώς το γνώρισμα αυτό δεν χαρακτηρίζει αποκλειστικά και μόνο τη λεγόμενη κυβερνητική λειτουργία. Επίσης ο πολιτικός σκοπός τον οποίο υπηρετεί η άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας δεν μπορεί να αποτελέσει σταθερό εννοιολογικό γνώρισμα για τη διάγνωση του νομικού χαρακτήρα αυτής της κυβερνητικής λειτουργίας και την οριοθέτησή της σε σχέση με τη διοικητική λειτουργία. Ο πολιτικός σκοπός προσδιορίζεται ή επηρεάζεται από παράγοντες ασχέτους με την έννομη δράση των οργάνων της πολιτείας ενώ η διοικητική λειτουργία αποτελεί μορφή έννομης δραστηριότητας που αποβλέπει στην εξατομίκευση των γενικών διατάξεων του νόμου²⁰.

¹⁹ Ορθώς υποστηρίζει ο P-L- JOSSE ότι οι «πράξεις κυβερνήσεως» είναι έκφραση ακατάλληλος καθόσον κυβέρνηση και διοίκηση είναι τόσο στενά συνδεδεμένες ώστε δεν υφίσταται διοικητική πράξη η οποία να μην τυγχάνει ταυτοχρόνως μέχρις ενός ωρισμένου μέτρου και πράξη κυβερνήσεως (DE CONSEIL D ETAT – LIVRE SUBILAINÉ 1949 σελ. 161).

²⁰ Α. Παπαλάμπρου : Η έννοια της αρχής της διακρίσεως των εξουσιών (τιμ. τ. Α. Σβώλου) 1961, σελ. 345.

γ. Ο αυτοπεριορισμός της κρατικής εξουσίας και η έννοια της νομιμότητας.

Ο κανόνας δικαίου πρέπει να τηρείται υποχρεωτικά από τα κρατικά όργανα. Για το λόγο αυτό πρέπει να προβλέπονται εγγυήσεις υπέρ των πολιτών και κυρώσεις σε βάρος των κρατικών οργάνων σε περίπτωση μη τηρήσεώς τους. Ετσι διασφαλίζεται η υποχρεωτική τήρηση του κανόνα δικαίου από τα όργανα της διοικητικής λειτουργίας. Με αυτή την έννοια η κρατική εξουσία αυτοπεριορίζεται²¹ και η έννοια του κράτους δικαίου συνίσταται στο ότι η κρατική εξουσία δεν μπορεί να επεμβαίνει στην ελευθερία των προσώπων ειμή μόνον επί τη βάσει κανόνων δικαίου (τους οποίους αυτή η εξουσία εθέσπισε) με τους οποίους αυτοπεριορίζεται. Η έννοια του κράτους δικαίου έχει αναχθεί σε κανόνα δικαίου που διέπει την έννομη τάξη των συγχρόνων κρατών εξ ου και η αρχή της νομιμότητας²². Όσον αφορά την αρχή της νομιμότητος στην οποία υπόκειται η διοίκηση δημοκρατικώς λειτουργούντος συγχρόνου κράτους πρέπει να παρατηρήσουμε ότι εν πρώτοις η δέσμευση που προκύπτει από την αρχή της νομιμότητος δεν καταλαμβάνει το ευρύ πεδίο της σκοπιμότητος όπου η διοικητική δράση αναπτύσσεται ελεύθερα.

²¹ G. JELLINEK : Allgemeine staatslehre 1921, (1960) σελ. 364, W. WALINE: L' INDIVIDUALISME ET DROIT 1949 ΣΕΛ. 397.

²² CH. EISENMANN : LE DROIT ADMINISTRATIF ET LE PRINCIPE DE L'ÉDICTE 1957, σελ. 25 επ., legalite, D. esch, Gesetz und verwaltung 1961, σελ. 20 επ., M. Imboden, Das Gesetz als Garantie reschtstaatlicher verwaltung 1962, σελ. 36 επ., Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά , Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, 1999, σελ. 80 επ.

Η σκοπιμότητα συνάπτεται προς τον νομικόν αυτοπεριορισμόν της κρατικής εξουσίας. Κατά το άρθρον 45 παρ. 5 του ΠΔ 18/1989 «δεν υπόκεινται εις αίτησιν ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί αι αναγόμεναι εις διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας».

Με άλλες λέξεις, η σκοπιμότητα συνυπάρχει αναγκαστικά με οιαδήποτε σύστημα διακυβερνήσεως, περιορίζεται όμως μόνον υπό το δημοκραστικό σύστημα. Ο περιορισμός ή ο αυτοπεριορισμός της κρατικής εξουσίας συνιστά - με την άσκηση ελέγχου νομιμότητος - τον κανόνα στο κράτος δικαίου. Η αρχή της νομιμότητος με την έννοια του αυτοπεριορισμού της διοικητικής λειτουργίας είναι συνάρτηση με την έννοια της καθ' όλον πολιτειακής εννόμου τάξεως στο σύνολό της.

δ. Παρέκβαση από την αρχή της νομιμότητος.

Η διοικητική δράση σε ένα τελικό σκοπό αποβλέπει στην ικανοποίηση των κοινών αναγκών. Το δημόσιον συμφέρον δικαιούται και υποχρεούται να θεραπεύει η δημόσια διοίκηση. Σε σύγκρουση του δημοσίου συμφέροντος με τον νόμο παρατηρείται ότι η διοίκηση δεν δεσμεύεται πλέον από την έννοια της αρχής της νομιμότητος. Προς προστασία του δημοσίου συμφέροντος παραλλάσσεται η αυστηρή αρχή της νομιμότητος και εφαρμόζεται η αρχή της «θεμιτής» παρανομίας²³.

²³ Π. Σταμούλη, η θεμιτή παρανομία εν τω διοικητικώ δικαίω, Δικαστική 1933, σελ. 207 επ. Φ. Βεγλερή. Η συμμόρφωσις της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του ΣτΕ 1934, σελ. 55, Δ. Αποστολίδου : Η θεωρία της «κυβερνητικής

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος δεν μπορεί να προσδιορισθεί ακριβώς. Είναι έννοια σχετική και ποικίλη διαχρονικά και τοπικά . Είναι έννοια ευρύτατη. Του κοινού συμφέροντος διαφέρει το συμφέρον του Δημοσίου (Fiscus). Η αφηρημένη δι' επίκλησής του θα κατέληγε σε αυθαιρεσία της διοικήσεως.

Η εφαρμογή της αρχής της «θεμιτής παρανομίας» παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον εν σχέσει με τις καλούμενες «πράξεις κυβερνήσεως» . Διότι αυτές αναφερόμενες στην εφαρμογή της αρχής της σκοπιμότητας , διαφεύγουν του ελέγχου του ΣτΕ . Ποιες πράξεις της διοικητικής λειτουργίας αφορούν αμιγώς σε κυβερνητικόν έργον , είναι δύσκολο να εξακριβωθεί . Ως εκ τούτου γίνεται δεκτό ότι «πράξεις κυβερνητικές» , είναι εκείνες μόνον για τις οποίες έχει νομολογήσει σχετικά η διοικητική δικαιοσύνη. Πάντως εξυπακούεται ότι δεν εμποδίζεται ούτε η διοικητική λειτουργία να επιχειρήσει πράξεις κυβερνήσεως μη αναγραφόμενες στο νομολογιακό κατάλογο, αλλά ούτε η δικαιοσύνη να αποφανθεί ότι οι πράξεις αυτές συνιστούν ή δεν συνιστούν πράξεις «κυβερνητικές».

Η εφαρμογή του νόμου συνιστά μέσον – και όχι σκοπό της διοικητικής δράσης. Σκοπό συνιστά μόνο η θεραπεία του κοινού συμφέροντος . Οθεν η διοίκηση «παρανομεί» εν όψει συνθηκών ανωμάλων και εξαιρετικών σε σχέση με το δίκαιο του

νομοθεσίας (Αι πράξεις του υπουργικού συμβουλίου) 1953, σελ. 116 επ. Α. Μάνεση: περί αναγκαστικών νόμων 1953, σελ. 133 επ., Σ. Παπαφράγκου: πορίσματα εκ της νομολογίας του ΣτΕ 1935, σελ. 206 επ., Η. Nawiasky : Allgemeine staatslehre III 1956, σελ. 118 επ., C.Schmitt : Legalitat und Legitimitat 1932, σελ. 7 επ.

κοινού συμφέροντος . Διότι από το δίκαιο τούτο πηγάζει ο τελικός προσδιοριστικός κανόνας της διοικητικής νομιμότητας .

Δεν πρόκειται περί φυσικού δικαίου ή κάποιας άλλης υπερθετικής αντίληψης²⁴ .

Το Σύνταγμα τηρείται και εφαρμόζεται όταν λειτουργεί σύμφωνα με τους τεθημένους κανόνες δικαίου . Οι εμφανιζόμενες πραγματικές ανωμαλίες μπορεί να αντιμετωπισθούν βάσει των υφισταμένων κανόνων δικαίου. Και όταν όμως δεν μπορεί να επιλυθούν εντός αυστηρώς νομικού πλαισίου οι εξαιρετικές και απρόσβλεπτες ανάγκες η διοίκηση πάλι θα δράσει με τη σύμπραξη ορισμένων προϋποθέσεων για την ικανοποίησή τους.

Η δημόσια διοίκηση ως φορέας του δημιουργικού έργου του σύγχρονου κράτους δικαίου έχει όχι απλώς δικαίωμα αλλά υποχρέωση να τηρήσει το Σύνταγμα και να εφαρμόζει τις διατάξεις του.

ε. Κυβερνητικές πράξεις και διακριτικές πράξεις της διοικήσεως

Την δράση των διοικητικών οργάνων την διαπνέει σε μεγάλο μέτρο η σκοπιμότητα και το συμφέρον της υπηρεσίας. Στη σύγχρονη όμως πολιτεία υπερισχύει της αρχής της σκοπιμότητας η αρχή της νομιμότητας. Σήμερα η αρχή της νομιμότητας αποτελεί το αναγκαίο πλαίσιο εντός του οποίου κινούνται οι απόψεις σκοπιμότητας που ρυθμίζουν κατά

²⁴ Α. Μάνεση: Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος Ι 1956, σελ. 171,200 επ.

δεύτερο λόγο το έργο της διοίκησης. Κάθε διοικητική αρχή οφείλει μέσα στα όρια της νομιμότητας να μεριμνά για λύσεις σύμφωνες προς το δημόσιο συμφέρον με άλλα λόγια να καθορίζει εύστοχα το ουσιαστικό περιεχόμενο των κατ' ευχέρεια εκδιδόμενων πράξεών της.

Το ζήτημα είναι σε ποιο βαθμό οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας δεσμεύονται από την αρχή της νομιμότητας. Η διοίκηση δεσμεύεται ως προς το εύρος της εξουσίας το περιεχόμενο και τον σκοπό του κανόνα δικαίου που θέτει ο νόμος . Υπάρχουν όμως κατηγορίες διοικητικών πράξεων που δεν δεσμεύονται από το νόμο, δηλ. ορισμένες εκδηλώσεις της εκτελεστικής εξουσίας οι οποίες από τον σκοπό τους ή από τη φύση τους δυστροπούν να υπαχθούν σε ορισμένο κανόνα και αποκτούν αδέσμευτη ελευθερία ενέργειας²⁵.

Τέτοιες εκδηλώσεις αποτελούν οι «κυβερνητικές πράξεις». Η ελευθερία όμως αυτή της κυβερνητικής πράξεως δεν εξομοιώνεται εννοιολογικά προς την διακριτική εξουσία, που συνοδεύει ορισμένες πράξεις της Διοικήσεως . Διότι σημασία έχει η απουσία του δικαστικού ελέγχου επί των κυβερνητικών πράξεων . Η διάκριση ανάμεσα στις κυβερνητικές πράξεις που δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο και στις πράξεις που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια είναι σαφής . Οι πρώτες είναι πράξεις που εξαιρούνται του δικαστικού ελέγχου και είναι διαφορετικές από εκείνες τις πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο ασκήσεως ευρείας διακριτικής

²⁵ Μ. Στασινόπουλου : Δίκαιο των διοικητικών πράξεων σελ. 242.

ευχέρειας²⁶. Η κυβερνητική πράξη δεν κινείται μέσα στα όρια του νόμου που διέπουν τη διοικητική πράξη, αλλά κινείται σε περιοχή η οποία είναι αδέσμευτη από όρια νομικά η οποία ενδεχομένως υπόκειται σε πολιτικές κυρώσεις. Αυτή η ελευθερία είναι διαφορετική από την διακριτική ευχέρεια που συνοδεύει τις διοικητικές πράξεις. Η ελευθερία λοιπόν περί την έκδοση των κυβερνητικών πράξεων και του καθορισμού του περιεχομένου τους δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πράξη διακριτικής εξουσίας της διοίκησης.

III. Οι Πράξεις Κυβερνήσεως

α. Εννοια των Κυβερνητικών Πράξεων

Κατά το άρθρο 45 παρ. 6 του ΝΔ 170/1973 – όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 27 του ν. 702/1977 και αρθρ. 45 παρ. 5 ΠΔ 18/1989 «δεν υπόκεινται εις αίτησιν ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας». Η διάταξη αυτή επαναλαμβάνει την αντίστοιχη του άρθρου 46 του ν. 3713/1928. Η ανωτέρω ρύθμιση οφείλει την ύπαρξή της στην επικρατούσα στην επιστήμη και νομολογία – αλλοδαπή και ελληνική – αντίληψη ότι υπάρχει μία διακεκριμένη κατηγορία πράξεων της διοικήσεως οι οποίες καλούνται «κυβερνητικάί» (ACTES DE GOUVERNEMENT) και οι οποίες ως εκ της φύσεώς των

²⁶ Β. Σκουρής : Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο 1991, σελ. 60.

εκφεύγουν του ελέγχου της νομιμότητας²⁷. Η εξαίρεση αυτή των κυβερνητικών πράξεων από τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας και γενικότερα από την έννομη προστασία που παρέχουν τα δικαστήρια, θέτει το πρόβλημα της συνταγματικότητας της παραπάνω διατάξεως καθόσον τα άρθρα 20 παρ.1 και 95 παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος καμμία δεν προβλέπουν εξαίρεση. Σχετικά με την εξαίρεση αυτή του ελέγχου των κυβερνητικών πράξεων δημιουργούνται διάφορα προβλήματα η εξέταση των οποίων επιχειρείται παρακάτω. Το φαινόμενο των κυβερνητικών πράξεων δεν επιδέχεται μονοδιάστατες λύσεις. Αποτελούν ένα ζήτημα του ειδικότερου καθορισμού της έντασης του δικαστικού ελέγχου για την επίλυση του οποίου θα πρέπει να συνεκτιμηθούν πολλοί

²⁷ Ο όρος πολιτική εξουσία ελήφθηκε από τις διατάξεις του ιταλικού νόμου 1889 και 1907. Βλ. Μ. Δένδια : Αι πράξεις κυβερνήσεως 1932, σελ. 15. Το ζήτημα του καθορισμού του περιεχομένου του όρου αυτού έχει τόσο μεγάλη σημασία επειδή ο καθορισμός του σημαίνει ακριβώς τον καθορισμό του κριτηρίου των κυβερνητικών πράξεων και της διαφοράς τους από τις άλλες πράξεις των εκτελεστικών οργάνων. Κατά τον Ν.Ν. Σαρίπολου βλ. Ελλ. Συντ. Δικ. Δικ. ΙΙ 1918, σελ. 297, Κυβερνητικές πράξεις είναι «γινόμεναι προς λειτουργίαν της συνταγματικής μηχανής επί τη βάσει της πολιτικής σκοπιμότητος ιδίως» Και οι μεν «γινόμενες προς λειτουργίαν της συνταγματικής μηχανής» πράξεις δεν δύνανται να είναι άλλες ή οι προς λειτουργίαν και εφαρμογή του Συντάγματος πράξεις. Και ο Σαρίπολος λαμβάνει την καλήν σημασία της έννοιας «πολιτική σκοπιμότης» δεν εννοεί την κομματική σκοπιμότητα. Άλλα πως μπορεί να διακρίνει κάποιος τα όρια μεταξύ της αυστηρής πολιτικής σκοπιμότητος και της κομματικής σκοπιμότητος . Γι αυτό κατά τον Σαρίπολο η διατύπωση «πολιτική εξουσία» είναι ανεπιτυχής. Φ. Βεγλερή , ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως 1946, σελ. 230 . Μ. Στασινόπουλου, Δικ. Διοικ. Διαφορών , σελ. 170. Μ. Δένδια, Α5 σελ. 152. Σ.Δεληκωστόπουλου, Αι προϋποθέσεις του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως, 1973, σελ. 123. Θ. Τσάτσου , Η αίτηση ακυρώσεως σελ. 175. Δ. Κόρσου , Εισ. Διοικ. Δικ. Δικ. σελ. 96. Η. Κυριακόπουλου , Γ4, σελ. 107. Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικ. Δικ. σελ. 100, Α. Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο 2002, σελ. 264. Α. Ράικου , Συνταγματικό Δίκαιο , ατομικά δικαιώματα. Δ. Παπανικολαΐδη, Διοικ. Δίκαιον , Εισαγωγή 1972 σελ. 89, 145. Π. Δαγτόγλου , Διοικ. Δίκαιο σελ. 269. Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου , το ένδικο μέσον της αίτησης ακυρώσεως σελ. 15. Auby – R. Drago , Contentieux , administratif τΙ, σελ. 71, G. Vedel, ενθ ανωτ. Ι σελ. 305 , Waline, Precis αρθρ. 298, Rivero Precis αρθρ. 155, de Laubadere traite de droit administratif τ Ι σελ. 290.

παράγοντες. Η νομολογία του ΣτΕ και η κρατούσα θεωρία δέχονται τη συνταγματικότητα του αρθρ. 45 παρ. 5 ΠΔ 18/1989 χωρίς όμως να προβαίνουν σε ειδικότερη αιτιολόγηση της θέσης τους²⁸.

β. Δικαιολογητικός λόγος της μη προσβολής των πράξεων αυτών δι' αιτήσεως ακυρώσεως.

Ο λόγος που οι πράξεις κυβερνήσεως δεν υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας πρέπει να αναζητηθεί εις την φύση των πράξεων αυτών διότι οι κυβερνητικές πράξεις «δυστροπούν εις την υπαγωγήν των εις ωρισμένον κανόνα και απαιτούσιν αδέσμευτον ελευθερίαν ενεργείας»²⁹.

Αν εξετάσουμε την αντίληψη αυτή στα πλαίσια του κράτους δικαίου διαπιστώνουμε ότι η μη υπαγωγή των κυβερνητικών πράξεων στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, αντιστρατεύεται την έννοια του κράτους δικαίου στο οποίο κάθε δράση της εκτελεστικής εξουσίας πρέπει να υπόκειται στο νόμο. Η αντίθεση όμως αυτή

²⁸ Δ. Κόρσου: Εισηγ. Διοικ. Δικ. Δικαίου σελ. 96 επ. Ι. Σαρμά, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σελ. 376, Σ. Στην Ελλάδα ήδη από το 1930 το Συμβούλιο της Επικρατείας ακολούθησε το γαλλικό πρότυπο, διακρίνοντας και αυτό δύο μεγάλες κατηγορίες πράξεων, οι οποίες εκφεύγουν της ακυρωτικής του αρμοδιότητας και συγκεκριμένα τις πράξεις που αφορούν στις διεθνείς σχέσεις της ελληνικής πολιτείας και εκείνες που ανάγονται στις σχέσεις της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας βλ. πορίσματα νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959, 1969, σελ. 231. Βέβαια και στην Ελλάδα, όπως και στην Γαλλία αρμόδιο να κρίνει για την φύση μιας πράξεως ως κυβερνητικής είναι αποκλειστικά το ίδιο το δικαστήριο (ΣτΕ 105/1951) ενώ ο *ex lege* χαρακτηρισμός μιας πράξεως ως κυβερνητικής δεν δεσμεύει το δικαστήριο και τούτο χάρις στην συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως (ΣτΕ 1673/1980).

²⁹ Δ. Κόρσου: Εισηγ. Διοικ. Δικ. Δικαίου σελ. 97.

αμβλύνεται από το γεγονός ότι η υπαγωγή των κυβερνητικών πράξεων στην αρχή της νομιμότητας δεν είναι κατά την φύση αυτών δυνατή. Και τούτο διότι οι πράξεις αυτές συνδέονται με το κρατικόν συμφέρον και την επιβαλλόμενη κάθε φορά σκοπιμότητα³⁰.

Οι σχέσεις της κυβερνητικής λειτουργίας με την αρχή της νομιμότητας έχουν απασχολήσει την Γερμανική και Γαλλική Θεωρία. Στη Γαλλία η έννοια της κυβερνητικής πράξεως ενδιαφέρει κυρίως για να προσδιοριστούν οι περιπτώσεις όπου αποκλείεται ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, αντιθέτως στην Γερμανική θεωρία ερευνάται δογματικά και συνταγματικά από πολλές απόψεις ο χαρακτήρας της κυβερνητικής δράσεως στο σύνολό της³¹.

Στο πλαίσιο της ευρύτερης αντιμετώπισεως της κυβερνητικής δράσεως η κρατούσα γνώμη στη Γερμανία δέχεται ότι η δράση αυτή δεν είναι ξένη προς τους κανόνες του δικαίου και δεν εξελίσσεται ανεξάρτητα από νομικές δεσμεύσεις³². Στη Γαλλία η θεωρία των κυβερνητικών πράξεων συνεδέετο με την αντίληψη ότι ο δικαστικός έλεγχος δεν μπορεί να φθάσει στις πράξεις εκείνες που επιβάλλονται από πολιτικά ελατήρια³³.

Το πρόβλημα στη χώρα μας είναι οξύτερο γιατί ο νομοθέτης και το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιλαμβάνονται

³⁰ Μ. Στασινόπουλου : Δικ. Διοικ. Διαφορών σελ. 176.

³¹ Πρβ. Σελ. 17, WOLFF I 8 σελ. 78 επ. Forsthoff I 8 σελ. 81, επ.

³² Μ. Δένδια : Α5 σελ. 154, Δ. Κόρσου : Εισηγ. Διοικ. Δικ. Δικαίου σελ. 99 επ.

³³ Ο Μ. Hauou, θεωρεί ότι η θεωρία των κυβερνητικών πράξεων είναι ωφέλιμη και χρήσιμη. Αντίθετα ο De Lunbadere No 44, τις χαρακτηρίζει «ανωμαλία που σοκάρει», Duez, Les actes de gouvernement, 1935, σελ. 243.

την έννοια της κυβερνητικής πράξεως κατά τρόπο ευρύτερο από την νομολογία του Γαλλικού CONSEIL D ETAT. Επομένως μπορούμε να πούμε ότι η μη υπαγωγή των κυβερνητικών πράξεων στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν είναι αποτέλεσμα ορισμένης δογματικής θέσεως αλλά αποτελεί αναγκαιότητα που την επιβάλλει η φύση των πραγμάτων. Κατά τις αντιλήψεις του 19^{ου} αιώνα η εξαίρεση ορισμένων πράξεων από τον ακυρωτικό έλεγχο δεν παρουσιάζεται σαν κάτι το ανώμαλο καθόσον επεβλήθη η αρχή της νομιμότητος με την καθιέρωση του κράτους δικαίου. Σε ό,τι αφορά την ορθότητα της νομολογίας του Δικαστηρίου (ΣτΕ) σχετικά με τις κυβερνητικές πράξεις στην Ελλάδα, έχουν διατυπωθεί από διακεκριμένους συγγραφείς αξιοπρόσεκτοι προβληματισμοί. Ο Π. Δαγτόγλου³⁴, υποστηρίζει την αντίθεση των κυβερνητικών πράξεων προς το Σύνταγμα εφόσον τα άρθρα 20 παρ.1 και 95 παρ.1 του Συντάγματος δεν προβλέπουν εξαιρέσεις.

Ο Β. Σκουρής, εκκινώντας από το αρθρ. 20 παρ.1 του Συντάγματος, υποστηρίζει ότι εν όψει της φιλικής προς τον ιδιώτη ερμηνείας της συνταγματικής αυτής διάταξης δεν επικρίνεται ο αποκλεισμός των κυβερνητικών πράξεων από την δικαστική προστασία . Και η μοναδική υποχώρηση απέναντι στο σύστημα της πλήρους και αποκλειστικής εννόμου προστασίας αφορά στις περιορισμένες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας ως ρυθμιστική του πολιτεύματος. Διότι κατά τον Β. Σκουρή οι αποφάσεις του Προέδρου της

³⁴ Π. Δαγτόγλου , Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 1994, σελ. 390.

Δημοκρατίας δεν συνιστούν εκτελεστές πράξεις διοικητικής αρχής και δεν υπόκεινται σε ακυρωτικό έλεγχο.

Ο Π. Παυλόπουλος δέχεται ότι η μόνη αποδεκτή θεμελίωση της μη αντιθέσεως της υπάρξεως κυβερνητικών πράξεων προς το συνταγματικό δικαίωμα ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, στηρίζεται στην άποψη ότι οι πράξεις αυτές δεν υπάγονται στην κατηγορία των εκτελεστών διοικητικών πράξεων δεδομένου ότι μερικές από αυτές είναι προϊόν διασταυρώσεως των εξουσιών και δεν αναφέρονται αποκλειστικά και μόνο στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, και δεν έχουν καν εκτελεστικό χαρακτήρα αρχή λ.χ. η σύναψη διεθνών συνθηκών.

γ. Το κριτήριο διακρίσεως των κυβερνητικών πράξεων

Στην επιστήμη υπάρχει αμφισβήτηση σχετικά με τον προσδιορισμό της έννοιας της κυβερνητικής πράξεως και την ανεύρεση ενός κριτηρίου διακρίσεώς τους. Έχουν διατυπωθεί πολλές θεωρίες και απόψεις χωρίς όμως να επικρατήσει καμμία. Από τις θεωρίες που έγιναν αντικείμενο έρευνας σημαντικότερες είναι οι ακόλουθες:

Ι. Η «Συνταγματική θεωρία» η οποία διατυπώθηκε από τον Μ. Δένδια³⁵. Σύμφωνα με αυτήν οι πράξεις με τις οποίες ασκείται κυβερνητική λειτουργία «εκδίδονται κατ' εφαρμογήν διατάξεων του Συντάγματος προβλεπουσών περί αυτών και

³⁵ Μ. Δένδια , Διοικ. Δίκαιο 5, σελ. 155, του ιδίου : Το κράτος δικαίου και οι πράξεις κυβερνήσεως 1932, Θ. Τσάτσου : Η αίτηση ακυρώσεως σελ. 178.

αναφερομένων εις γενικώτατα συμφέροντα». Κριτήριο δηλαδή για τον χαρακτηρισμό μιας πράξεως ως κυβερνητικής είναι ο προσδιορισμός της εκδόσεως της πράξεως απευθείας από το Σύνταγμα.

2. Άλλη άποψη θεμελιώνει την διάκριση σε «τυπικό» κριτήριο δηλαδή ανάγεται στη μορφή της πράξεως ή στο όργανο που την εκδίδει. Κατά της θεωρίας αυτής παρατηρήθηκε ότι η κυβερνητική πράξη είναι δυνατόν να περιβληθεί διαφόρους τύπους σε τρόπο ώστε όχι μόνον οι πράξεις του αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας, των υπουργών αλλά και άλλων οργάνων να μπορούν να είναι κυβερνητικές³⁶.

3. Ετέρα άποψη υποστηρίζει την αναζήτηση κριτηρίου διακρίσεως των κυβερνητικών πράξεων στη βούληση του νομοθέτη. Και η άποψη όμως αυτή ελέγχθηκε ως επισφαλής διότι μπορούσε ο νομοθέτης να χαρακτηρίζει ως κυβερνητικές πράξεις όσες επιθυμούσε και να φαλκιδεύεται έτσι η από το Σύνταγμα προσδιορισμένη αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας³⁷.

4. Κατά μία άλλη αξιολογη θεωρία το κριτήριο διακρίσεως των κυβερνητικών πράξεων πρέπει να αναζητηθεί στη φύση της πράξεως διότι το «διοικείν» διακρίνεται λειτουργικώς του «κυβερνάν»³⁸. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή η δραστηριότητα

³⁶ Μ. Στασινόπουλου: Δικ. Διοικ. Πράξεων σελ. 34 επ., του ιδίου: Δικ. Διοικ. Διαφορών σελ. 177, Δ. Κόρσου : Εισηγ. Διοικ. Δικ. Δικαίου σελ. 95 επ.

³⁷ Θ. Τσάτσου : Η αίτηση ακυρώσεως σελ. 178 επ., Δ. Κόρσου: ενθ. ανωτ. σελ. 99 επ.

³⁸ Μ. Στασινόπουλου: Δικ. Διοικ. Πράξεων : σελ. 35,36 , Δ. Κόρσου: ενθ. Ανωτ. σελ. 99, DE LAUBADERE A 5, αρ. 416, και 424, AUBY- DRAGO I αρ. 63, Ι. Σαρμά: Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων, 1990 σελ. 183. Ελένη Τροβά , φύσει και

που ανάγεται στη κυβέρνηση δεν προδιαγράφεται και δεν έχει εκτελεστικό χαρακτήρα . Το πρόβλημα όμως είναι κατά πόσον μπορεί να προσδιορισθεί η έννοια της κυβερνητικής πράξεως κατά τρόπο ασφαλή και πρακτικώς χρήσιμο βάσει της διαπιστώσεως και των γενικών αφορισμών ως προς το περιεχόμενο του «κυβερνάν» και του «διοικείν» . Κυβερνητικές πράξεις είναι εκείνες οι αποφάσεις που εντάσσονται στο πλαίσιο άσκησης της κυβερνητικής λειτουργίας αποβλέπουν στην θεραπεία των γενικότερων συμφερόντων του κράτους σε αντίθεση με τις πράξεις της διοικητικής λειτουργίας που αρκούνται στην εκτέλεση των νόμων³⁹ οι δύο όμως αυτές λειτουργίες βρίσκονται σε αδιάσπαστη ενότητα⁴⁰.

Εν όψει της αδυναμίας της επιστήμης να ανεύρει ασφαλές κριτήριο διαγνώσεως των κυβερνητικών πράξεων , τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στη Γαλλία, κρίθηκε απαραίτητο να ακολουθηθεί η εμπειρική οδός της απαριθμήσεως των κυβερνητικών πράξεων την οποία ακολουθεί και η νομολογία του ημετέρου Συμβουλίου της Επικρατείας⁴¹. Το ΣτΕ επιφυλάσσει μάλιστα αποκλειστικά στον εαυτό του το δικαίωμα να χαρακτηρίσει μία πράξη ως

θέσει κυβερνητικές πράξεις ΝΒ 1992, σελ. 1269, Σ. Βλαχόπουλου οι πράξεις κυβερνήσεως Ελλην. Δικ. 1996, σελ. 1478.

³⁹ Η. Κυριακοπούλου, Ελλην. Διοικ. Δικ. τ Γ , 64, 85, Μ. Στασινόπουλου Δικαίου των διοικητικών πράξεων, σελ. 35, Π. Θεοχαρόπουλου Η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη σελ. 213.

⁴⁰ Α. Μάνεση : Αι εγγυήσεις τηρήσεως του συντάγματος τ Ι σελ. 24 Δ. Παπανικολαΐδη Διοικ. Δίκαιο σελ. 145.

⁴¹ Π. Δαγτόγλου : Γενικό Διοικ. Δικ. Δίκαιο τ Γ σελ. 269, επ., Ε. Σπηλιωτόπουλου: Εγχειρίδιο Διοικ. Δικ. σελ. 100, Ε. Σταμούλη : Πράξεις Κυβερνήσεως 1^η Πειθαρχία Β2 σελ. 19, επ. Φ. Βεγλερή : Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως Αθήνα 1946, σελ. 229, Δ. Κόρσου: Εισηγ. Διοικ. Δικ. σελ. 100 επ. Μ. Στασινόπουλου : Δικ. Διοικ. Πράξεων : σελ. 36, του αυτού : Δικ. Διοικ. Διαφορών: σελ. 179 , Η Κυριακόπουλου Ελλην. Διοικ. Δικ. τ Γ4, σελ. 108.

κυβερνητική και αρνείται μια τέτοια αρμοδιότητα στο νομοθέτη (αποφ. ΣτΕ 2528/1974 Ολομ.).

Η μέθοδος της απαριθμήσεως δηλ. να αποδίδουν τον χαρακτηρισμό της κυβερνητικής πράξης σε όλες τις πράξεις που αναγνωρίστηκαν ως τέτοιες από τη νομολογία του ΣτΕ, δεν ικανοποίησε τον θεωρητικό που επιχείρησε να οριοθετήσει τις κυβερνητικές πράξεις. Η μέθοδος όμως της απαριθμήσεως έχει παρά τα μειονεκτήματά της – καθιερωθεί στη βιβλιογραφία και νομολογία.

Κατ' αυτό τον τρόπο οι κυβερνητικές πράξεις ταξινομούνται κατά κατηγορίες και είναι :

α) Πράξεις της κυβερνήσεως που ανάγονται στη σχέση αυτής με την Βουλή.

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν κυρίως το διάταγμα περί διαλύσεως της Βουλής και προκηρύξεως εκλογών⁴² στην ίδια κατηγορία κατατάσσονται τόσο το διάταγμα αποδοχής παραιτήσεως της κυβερνήσεως και η εντολή σχηματισμού νέας κυβερνήσεως⁴³. Επίσης οι πράξεις με τις οποίες η κυβέρνηση συνεργάζεται με την Βουλή ως προς την γέννεση νόμων και ειδικότερα η νομοθετική πρωτοβουλία και η έκδοση ή δημοσίευση των νόμων.

β) Οι πράξεις που αναφέρονται στις σχέσεις του κράτους με άλλα κράτη και ιδίως η διαπραγμάτευση και η σύναψη

⁴² ΣτΕ 1596, 1789/1951, 318/1956.

⁴³ ΣτΕ 1467/1967

συνθηκών , η εκτέλεση αυτών⁴⁴. Δεν χαρακτηρίζεται όμως η κυβερνητική ή διοικητική πράξη που εκδίδεται με βάση εσωτερικό νόμο ο οποίος εφαρμόζει διεθνή σύμβαση⁴⁵. Δυσκολίες όμως παρουσιάζονται στο χαρακτηρισμό ως κυβερνητικών των πράξεων εκτελέσεως διεθνούς συμβάσεως. Επικρατεί η άποψη ότι κυβερνητικές είναι οι πράξεις εκτελέσεως, όπου αντικείμενο της διαφοράς είναι ζήτημα όχι του εσωτερικού αλλά του διεθνούς δικαίου⁴⁶.

γ) Οι πράξεις που σχετίζονται με την διεξαγωγή πολέμου και γενικώτερα τα πολεμικά περιστατικά⁴⁷.

δ) Η απονομή χάριτος

Βέβαια η ως άνω απαρίθμηση δεν είναι ενδεικτική, αλλά κρίνεται ως περιοριστική και ως αποκλειστικό έργο του ακυρωτικού διοικητικού δικαστού και όχι του νομοθέτου όλες οι πράξεις αυτές έχουν κοινό γνώρισμα και χαρακτηριστικό ότι δεν υπάγονται στον ακυρωτικό ή άλλο δικαστικό έλεγχο.

στ) Τάσεις εγκαταλείψεως της θεωρίας των κυβερνητικών πράξεων.

Στη Γαλλία υποστηρίζεται από σημαντική μερίδα επιστημόνων ότι δεν υφίσταται η έννοια των κυβερνητικών

⁴⁴ ΣΤΕ 873/1934, 3255/1967, 56, 311, 646/1930, 210/1933, 878/1934, 678/1939.

⁴⁵ ΣΤΕ 727/1930.

⁴⁶ AUBY- DRAGO I, αρ. 69, WALINE : REVUE DU DROIT PUBLIC 1948, , σελ. 472, Δ. Κόρσου : Εισηγ. Διοικ. Δικ. Δικαίου σελ. 100 επ.

⁴⁷ ΣΤΕ 164/1940.

πράξεων και προβάλλεται η θέση ότι όλες οι περιπτώσεις απαραδέκτου λόγω κυβερνητικού χαρακτήρος της πράξεως, είναι δυνατόν να δικαιολογηθούν βάσει των γενικών κανόνων της δικονομίας.

Η άποψη όμως αυτή δεν βρήκε επαρκή στηρίγματα και αποκρούσθηκε από τους Γάλλους θεωρητικούς οι οποίοι παρέμειναν πιστοί στη διάκριση μεταξύ κυβερνητικής και διοικητικής λειτουργίας με συνέπεια η πρώτη να διαφεύγει του δικαστικού ελέγχου⁴⁸. Υπάρχει όμως και μια ενδιάμεση αντίληψη κατά την οποία οι αρνούμενοι την ύπαρξη των κυβερνητικών πράξεων δεν μπορούν να αποδείξουν ότι η προσφυγή στη θεωρία των κυβερνητικών πράξεων είναι άχρηστη. Τούτο ισχύει όχι μόνο εν σχέσει προς τον αποκλεισμό του δικαστικού ελέγχου στις σχέσεις κυβερνήσεως και βουλής αλλά και επί των πολεμικών πράξεων που έλαβαν χώρα σε εθνικό έδαφος. Οι τάσεις όμως εγκαταλείψεως της θεωρίας περί κυβερνητικών πράξεων δεν επεκράτησαν και αυτό οφείλεται όχι στην αδυναμία καλύψεως των με τους κοινούς δικονομικούς κανόνες αλλά στο ότι ο αποκλεισμός του δικαστικού ελέγχου των κυβερνητικών πράξεων επιβάλλεται για λόγους πολιτικής αναγκαιότητας. Διότι πρόκειται περί πράξεων που ανάγονται στη «διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας»⁴⁹.

Στην Ελλάδα βρήκαν απήχηση τα εν Γαλλία κρατούντα.

Οι τέσσερις βασικές κατηγορίες πράξεων οι οποίες

⁴⁸ ODEnt , COURs DE CoUTENTIEUX ADMINISTRATIF εκδ. 1949-1950, σελ. 81, DE LAUBADERE A5 αρθρ. 424, 1^ο.

⁴⁹ Πρβλ. VEDEL 5, σελ. 309.

χαρακτηρίσθηκαν από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως κυβερνητικές (σχέσεις κυβερνήσεως και νομοθετικής εξουσίας, σχέσεις κράτους με άλλα κράτη, κήρυξη καταστάσεως πολιορκίας, απονομή χάριτος) αναφέρονται σε θέματα τα οποία η κυβέρνηση τα χειρίζεται άνευ περιορισμού. Ρητές συνταγματικές διατάξεις που προσδιορίζουν πότε οι διοικητικές ενέργειες δεν υπόκεινται στον έλεγχο της νομιμότητας υπάρχουν. Εκτός από αυτές τις περιπτώσεις δεν υπάρχουν άλλες περιπτώσεις όπου το Σύνταγμα να επεφύλαξε υπέρ της κυβερνήσεως δράση χωρίς δυνατότητα δικαστικού ελέγχου⁵⁰. Ανεξάρτητα από την ορθότητα της τελευταίας αυτής θέσεως η καθιέρωση της εξαιρέσεως από τον έλεγχο της νομιμότητας των κυβερνητικών πράξεων, δεν μπορεί να οδηγήσει στην εγκατάλειψη της θεωρίας των κυβερνητικών πράξεων καθόσον οι κυβερνητικές πράξεις εκλαμβάνονται ότι αποτελούν ιδίαν επιστημονικήν συστηματική έννοια του δικαίου⁵¹. Ανεξάρτητα πάντως από την ποικίλη θεωρητική διαφοροποίηση, οι περισσότεροι συγγραφείς συμφωνούν ότι οι κυβερνητικές πράξεις είναι πλέον περιορισμένες όπως αναφέρουμε και στην αρχή. Η ίδια όμως η πολιτική ζωή του τόπου δεν σταμάτησε το Συμβούλιο της Επικρατείας να επανέλθει στο θέμα με την απόφαση 1438/1993. Στην απόφαση αυτή το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνει εμμέσως πλην σαφώς ως απολύτως εναρμονιζόμενη με το Σύνταγμα τη διάταξη του αρθρ. 45 παρ.5 του ΠΔ 18/1989. Επομένως το

⁵⁰ Πρβλ. Ψαρρού: Γενικάί αρχαί του Διοικ. Δικαίου κατά την νομολογία του ΣτΕ ΕΔΔΔ 1958, σελ. 126 επ.

⁵¹ Θ. Τσάτσου : Η αίτηση ακυρώσεως σελ. 178,179 επ.

Συμβούλιο της Επικρατείας καταφάσκει στην συνταγματικότητα της περί κυβερνητικών πράξεων νομοθεσίας και προηγούμενης νομολογίας.

IV. Κυβερνητικές πράξεις και Σύνταγμα

α. Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας.

Κάθε έννομη τάξη τείνει από την ίδια την φύση και την αποστολή της στην πραγμάτωσή της δηλ. στην πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή των επιταγών της κατά την ανέλιξη της κοινωνικής ζωής. Αποστολή του δικαίου δεν είναι η συγκρότηση ενός θεωρητικού οικοδομήματος κανόνων, που ενδιαφέρονται απλώς για την εννοιολογική τους συναρμογή. Αντίθετα το δίκαιο ως κατ' εξοχήν κοινωνικό φαινόμενο αποβλέπει στη ρύθμιση των κοινωνικών προβλημάτων την οποία και την επιδιώκει με την ολοκληρωτική και συνεχή εφαρμογή των κανόνων του στην καθημερινή ζωή. Η δικαστική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων όπως και των δικαιωμάτων εν γένει έχει αποκτήσει τέτοια σημασία στην εποχή μας ώστε να κατοχυρώνεται ως δικαίωμα σε διεθνείς διακηρύξεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στις νεώτερες συνταγματικές διατάξεις. Τέτοιο δικαίωμα περιλαμβάνεται στο αρθρ. 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης περί προστασίας

των δικαιωμάτων του ανθρώπου το 1952 που επικύρωσε και η Ελλάδα⁵².

Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατοχυρώνει το αρθρ. 20 παρ.1 του Συντ. 1975 κατά το οποίο «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σε αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του, όπως ο νόμος ορίζει».

Η κατοχύρωση του δικαιώματος παροχής «έννομης προστασίας από τα δικαστήρια» δεν σημαίνει βέβαια ότι το Σύνταγμα εγγυάται την ευνοϊκή απόφαση των δικαστηρίων αλλά μόνο την ελεύθερη πρόσβαση σ' αυτά. Η διάταξη του αρθρ. 20 παρ.1 του Συντ. δεν περιέχει μόνον ένα αντικειμενικό κανόνα δικαίου, μία θεμελιώδη δικονομική αρχή, μία θεσμική επιταγή σε όφελος της αντικειμενικής δικαιοσύνης εν γένει ή της χρηστής διοικήσεως αλλά θεμελιώνει έννομη αξίωση του ατόμου στο επίπεδο μάλιστα του συνταγματικά κατοχυρωμένου ατομικού δικαιώματος όπως δείχνει και η θέση του αρθρ. 20 του Συντάγματος υπό τον τίτλο «Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα».

Το άρθρο 20 παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος παρέχει ασφαλή βάση για να θεωρηθεί ότι ο θεσμός της δικαστικής προστασίας που καθιερώνει το άρθρο αυτό αντιστοιχεί σε ένα δικαίωμα του πολίτη συνταγματικά κατοχυρωμένο. Γίνεται δεκτό ότι το άρθρο 20 παρ.1 καθιερώνει την παροχή έννομης προστασίας των από το ισχύον δίκαιον αναγνωριζομένων δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, όποτε αυτά προσβάλλονται ή

⁵² Με τον Ν. 2329/1953 καθώς και με τον Ν. 53/1974.

θίγονται ή αποτελούν ανικείμενο διαφοράς διοικητικού ή ιδιωτικού δικαίου⁵³.

Σήμερα γίνεται δεκτό ότι η δημόσια αξίωση παροχής δικαστικής προστασίας είναι ένα ατομικό δικαίωμα.⁵⁴

β. Η δικαστική προστασία έναντι της διοικήσεως και το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος.

Το περιεχόμενο της αρχής που καθιερώνει το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος συνθέτει ένα από τα θεμελιωδέστερα αξιώματα της σύγχρονης συνταγματικής και γενικότερα της έννομης τάξεως⁵⁵. Η αρχή του θεσμού της δικαστικής προστασίας αποτελεί το ένα από τα δύο στηρίγματα πάνω στα οποία βασίζεται το καθεστώς του «κράτους δικαίου». Η έννοια του κράτους δικαίου προϋποθέτει όχι μόνο την ύπαρξη κανόνων δικαίου αλλά και την λειτουργία μηχανισμών που

⁵³ Γ. Οικονομοπούλου : Έννοια και έκταση του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής ακρόασης και προστασίας Δ 10, σελ. 13. Π. Λαζαράτου , το δικαίωμα ακρόασης στην διοικητική διαδικασία , 1992, όπου γίνεται πληρέστερη ανάπτυξη όλων των σχετικών ζητημάτων επί τη βάσει εξαντλητικής αναλύσεως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

⁵⁴ Π. Δαγτόγλου: Γεν. Διοικ. Δικ. τόμος γ σελ. 40, Ι. Κοντιάδου : Το δικαίωμα προς παροχή εννόμου προστασίας υπό των δικαστηρίων κατά το άρθρο 119 του Συντάγματος σελ. 39, Γ. Μητσόπουλου: Πολιτική Δικονομία σελ. 76 επ., Γ. Ράμμου: Εγχειρίδιο Αστικού δικονομικού δικαίου τ.α' σελ. 327 , Κ. Μπέη: Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας σελ. 197 επ. Στο νομικό χώρο της Ομοσπ. Δημοκρατίας της Γερμανίας δέχονται ότι η αντίστοιχη διάταξη του αρθρ. 19 IV, του Γερμανικού Συντάγματος καθιερώνει ένα δημοσίου δικαίου θεμελιώδες δικαίωμα Maunz – Durig – Herzog Kommentar art 19 iv no z. Το αρθρ. 20 παρ.1 του Συντάγματος αποτελεί διάταξη την οποία επικαλούνται συχνότατα πολλοί έλληνες συγγραφείς για να στηρίξουν απόψεις που οδηγούν στην καθ' όλα επιθυμητή επέκταση του δικαστικού ελέγχου εν γένει σε τομείς όπου ο έλεγχος αυτός πρέπει να επεκταθεί. Πρέπει όμως να γίνεται λελογισμένη προσφυγή στο αρθρ. 20 παρ. 1 και τούτο για να προστατεύσουμε την σοβαρότητα και δικαιοκρατική βαρύτητα της κατοχυρώσεως της παροχής εννόμου προστασίας.

⁵⁵ Maunz – Durig – Herzog kommentar art 19 iv noz.

εγγυώνται την εφαρμογή τους. Το αρθρ. 20 παρ.1 αποτελεί μια θεμελιώδη εγγύηση θεσμού που το περιεχόμενό της αναλύεται στην πρόβλεψη των απαραίτητων εγγυήσεων που εξασφαλίζουν την δυνατότητα δικαστικής προστασίας σε περίπτωση που προσβάλλονται τα αναγνωριζόμενα από την έννομη τάξη δικαιώματα και συμφέροντα του πολίτη⁵⁶.

Είναι βέβαιο ότι το δικαίωμα δικαστικής προστασίας είναι ένα κοινωνικό δικαίωμα⁵⁷. Αυτό προκύπτει από το ότι οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ.1 δίδουν στον πολίτη την δυνατότητα να απαιτήσει από την πολιτεία μια συγκεκριμένη παροχή η οποία συνίσταται στην προστασία των δικαιωμάτων του ή των εννόμων συμφερόντων του τα οποία έχουν προσβληθεί. Παροχή που εμφανίζεται με την μορφή της απονομής δικαιοσύνης⁵⁸. Το κοινωνικό αυτό δικαίωμα συμπληρώνεται από την κατοχύρωση και λειτουργία ενός ατομικού δικαιώματος που αντιστοιχεί στην υποχρέωση του κράτους να απέχει με κάθε τρόπο από οποιαδήποτε παράνομη παρεμπόδιση της λειτουργίας του συνταγματικά εγγυημένου θεσμού της δικαστικής προστασίας. Όλες οι πράξεις των κρατικών οργάνων δεσμεύονται από τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η δέσμευση αυτή περιλαμβάνει και τις κυβερνητικές πράξεις. Η

⁵⁶ Γ. Κασσιμάτη : Περί της αρχής της επικουρικότητας του Κράτους σελ. 117 επ., Γ. Λεβέντη: Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη , Το Σ 1976, σελ. 153.

⁵⁷ Αθ. Ραΐκου: παραδόσεις Συν/κού δικαίου – θεμελιώδη δικαιώματα , τομ. Β τεύχος Α 1983, σελ. 131 επ., Γ. Βλάχου : Κοινωνιολογία των δικαιωμάτων του ανθρώπου σελ. 124, Γ. Λεβέντη : Τα κοινωνικά δικαιώματα σελ. 124 επ. , Α. Μάνεση: Ατομικές Ελευθερίες σελ. 19 επ., Α. Σβώλου – Γ. Βλάχου : Το Σύνταγμα της Ελλάδος Ι τόμος α' σελ. 85 επ.

⁵⁸ Α. Ραΐκου εν ανωτ. σελ. 132 επ., Π. Δαγτόγλου Γενικό Διοικ. Δικ. τόμος γ' σελ. 40.

απαλλαγή των κυβερνητικών πράξεων από την δέσμευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με το επιχείρημα ότι οι πράξεις αυτές δεν υπόκεινται στον έλεγχο των δικαστηρίων και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας γιατί η εξαίρεση των πράξεων αυτών από τον δικαστικό έλεγχο δεν προβλέπεται ούτε από την γενική διάταξη του άρθρου 20 παρ.1 ούτε από την ειδική διάταξη του άρθρου 45 παρ.5 του ΝΔ 170/1973 και αρθρ. 45 παρ.5 του ΠΔ 18/1989 (αρθρ. 111 παρ.1 του Συντ/τος)⁵⁹.

Κατά τον Κ. Μπέη το άρθρο 20 παρ.1 «καθιερώνει ατομικό δικαίωμα με την έννοια της αγώγιμης αξίωσης έναντι της πολιτείας να μην εμποδίζει με νομοθετικούς ή άλλους περιορισμούς την επιδίωξη δικαστικής ακρόασης και προστασίας⁶⁰.

Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας είναι ένα «θεμελιώδες δικονομικό δικαίωμα» που έχει κοινωνικό και ατομικό περιεχόμενο. Το δικαίωμα αυτό δεν αναφέρεται στο βάσιμο αλλά μόνο στην ελεύθερη πρόσβαση σε αυτό⁶¹.

Ζήτημα γεννάται αν το άρθρο 20 παρ.1 του Συντ/τος εγγυάται την δικαστική προστασία έναντι του νομοθέτη. Η ορθότερη απάντηση είναι ότι η εγγύηση αυτή χορηγείται μέσα στο συγκεκριμένο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου της νομοθετικής λειτουργίας. Το Σύνταγμα ενώ προβλέπει την υποχρέωση των δικαστηρίων να μην εφαρμόζουν νόμο το

⁵⁹ Βλ. Αθ. Ράϊκου : Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου – Θεμελιώδη δικαιώματα τόμος β' τεύχος Α' 1983, σελ. 131 επ.

⁶⁰ Κ. Μπέη: Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας Δ ΙΙ σελ. 422.

⁶¹ Π. Δαγτόγλου : Γενικό Διοικ. Δικ. τόμος γ' σελ. 40 επ.

περιεχόμενο του οποίου αντίκειται προς το Σύνταγμα⁶², δεν προβλέπει γενική προσφυγή κατά τυπικού νόμου παρά μόνον με αίτηση παντός έχοντος έννομο συμφέρον προς το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο⁶³ προς άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα τυπικού νόμου αν εκδόθηκαν αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η εγγύηση της δικαστικής προστασίας του ιδιώτη κατά του κράτους αφορά την εκτελεστική εξουσία κατά την άσκηση κυριαρχικών εξουσιών. Δεν υπάρχουν όμως περιοχές διοικητικής δράσεως που εξαιρούνται από την εγγύηση του άρθρου 20 παρ.1 του Συντάγματος εκτός βέβαια όπου το Σύνταγμα προβλέπει ρητά εξαιρέσεις⁶⁴. Το Σύνταγμα επομένως δεν προβλέπει τέτοια εξαίρεση για τις «κυβερνητικές πράξεις» ή «πράξεις κυβερνήσεως» και επομένως ο νομοθετικός αποκλεισμός τους από τον δικαστικό έλεγχο αντίκειται στην συνταγματική επιταγή⁶⁵.

γ. Η Συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, και οι κυβερνητικές πράξεις.

Κοινό χαρακτηριστικό των κυβερνητικών πράξεων από την άποψη των μέσων και της εκτάσεως της δικαστικής έρευνας της νομιμότητός τους είναι ότι δεν υπόκεινται στον έλεγχο ο

⁶² αρθρ. 93 παρ. 4 και αρθρ. 87 παρ.2 του Συντ/τος .

⁶³ αρθρ. 100 περ. ε του Συντ/τος .

⁶⁴ αρθρ. 90 παρ.6 σε συνδυασμό με αρθρ. 5 του Συντ/τος

⁶⁵ Βλ. αρθρ. 45 παρ.5 ΝΔ 170/1973, Πρ. Δαγτόγλου : σελ. 47 επ.

οποίος ασκείται μέσα στο πλαίσιο της ακυρωτικής δικαιοδοσίας των διοικητικών δικαστηρίων⁶⁶. Το άρθρο 45 παρ.5 του ΝΔ 170/1973 και αρθρ. 45 παρ.5 ΠΔ 18/1989, ορίζει ότι «Δεν υπόκεινται εις αίτησιν ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί αι αναγόμεναι εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας⁶⁷». Οι κυβερνητικές πράξεις αναφέρονται στην εφαρμογή της αρχής της σκοπιμότητας ή όπως ορίζει ο μη ισχύων πλέον Ν. 406/1914 της «καθαράς διοικήσεως». Τα κρατικά όργανα που ασκούν την κυβερνητική πολιτική δεν εκδίδουν πάντοτε «κυβερνητικές πράξεις» συνήθως εκδίδουν πράξεις κατ' ενάσκηση αμιγών διοικητικών αρμοδιοτήτων (ΣΤΕ 1438/1993). Η εξαίρεση αυτή των κυβερνητικών πράξεων από τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας και γενικότερα από την έννομη προτασία που παρέχουν τα δικαστήρια θέτει το πρόβλημα της συνταγματικότητάς της εν όψει της διατυπώσεως του άρθρου 95 παρ.1 του Συντάγματος που δεν προβλέπει εξαιρέσεις. Η νομολογία του ΣΤΕ και η κρατούσα θεωρία δέχονται τη συνταγματικότητα του αρθρ. 45 παρ.5 χωρίς όμως να αιτιολογούν τη θέση τους.

Ο Έλληνας νομοθέτης και το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιλαμβάνονται την έννοια της κυβερνητικής πράξεως κατά τρόπο ευρύτερο από την νομολογία του Γαλλικού CONSEIL D ETAT που δημιούργησε την έννοια του ACTE DE GOUVERNEMENT. Η διάταξη με την οποία ο Έλληνας νομοθέτης,

⁶⁶ Ε. Σπηλιωτόπουλου: Εγχειρίδιο Διοικ. Δικαίου σελ. 99-100 επ. αρθρ. 45 παρ.5 ΠΔ 18/1989. Α. Τάχου, Ελλην. Διοικ. Δικ. 2003, σελ. 563. Γ. Τράντα, Οι κυβερνητικές πράξεις, 1997. Π. Δαγτόγλου, Διοικ. Δικ. 1994, σελ. 365.

⁶⁷ Το άρθρο 45 αντικατεστάθη ως άνω διά του αρθρ. 27 ν. 702/1977, ΣΤΕ 22-25/1945.

ήδη στον ιδρυτικό του Συμβουλίου της Επικρατείας νόμο 3713/1928 και στο ΝΔ 170/1973 και σήμερα αρθρ. 45 παρ. 5 ΠΔ 18/1989 , όρισε για τις κυβερνητικές πράξεις, έγινε αφορμή να δημιουργηθεί πλούσια βιβλιογραφία συνήθως αποδεχόμενη την συνταγματικότητα του απαραδέκτου της αιτήσεως ακυρώσεως κατά «κυβερνητικών πράξεων». Κατά τον Α. Τάχο το απαράδεκτο των «κυβερνητικών πράξεων» δεν αντίκειται στο Συν. (αρθρ. 20 παρ.1 , 95 παρ.1^α, 111 παρ.1) διότι αλλιώς θα ήταν ανέφικτη σε ικανή έκταση ή άσκηση κυβερνητικής «πολιτικής» αρθρ. 82 Συντ. Στο ισχύον Σύνταγμα η άποψη αυτή, αποφεύγοντας την ουσιαστική επιχειρηματολογία, στηρίζει την συνταγματικότητα της νομοθετικής εξαιρέσεως των «κυβερνητικών πράξεων» στο γεγονός ότι ο Συνταγματικός νομοθέτης δεν την κατήργησε. Το επιχείρημα όμως αυτό που δεν αναφέρεται καθόλου στο άρθρο 20 παρ.1 του συντάγματος δεν πείθει εν όψει και του άρθρου 111 του συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «κάθε διάταξη νόμου ή διοικητικής πράξης με κανονιστικό χαρακτήρα , που είναι αντίθετη προς το σύνταγμα, καταργείται από την έναρξη της ισχύος του». Επίσης, δεν ανταποκρίνεται στην σύγχρονη αντίληψη περί κράτους δικαίου η άποψη σύμφωνα με την οποία «η τοιαύτη εξαίρεσις ωρισμένων πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας από της εις τον νόμον υπαγωγής υπήρξεν αναπόφευκτος διότι αι εκδηλώσεις αυτά ως εκ της φύσεως αυτών, δυστροπούσιν εις την υπαγωγήν εις ωρισμένον κανόνα και απαιτούσιν

αδέσμευτον ελευθερίαν ενεργείας...»⁶⁸. Αυτό προκύπτει τόσο από το γεγονός ότι η αρχή της νομιμότητος διέπει κάθε μορφή εκφράσεως της διοικητικής δράσεως χωρίς καμμία εξαίρεση, όσο και από το ότι η διατύπωση του αρθρ. 95 παρ.1 εδ. α' του συντάγματος, υπαγορεύει την υπαγωγή όλων των εκτελεστών πράξεων στον ακυρωτικό έλεγχο του διοικητικού δικαστή⁶⁹. Οπου ο συνταγματικός νομοθέτης θεώρησε σκόπιμο να εξαιρέσει ορισμένες πράξεις από την ακυρωτική κρίση του ΣτΕ το προέβλεψε ρητά (αρθρ. 90 παρ.6 και 91 παρ.4 Συντ.) . Σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις (*argumentum ad contrarium*) επιβάλλει το Σύνταγμα τον ακυρωτικό έλεγχο. Η θεωρία λοιπόν των κυβερνητικών πράξεων είναι στις περισσότερες περιπτώσεις περιττή γιατί όπου θεμελιώνει τον αποκλεισμό, των νομικά διαμορφωμένων και επομένως δικαστικά ελεγκτών διοικητικών πράξεων, από την παροχή εννόμου προστασίας είναι ασυμβίβαστη με το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος όπως άλλωστε και με το αρθρ. 95 παρ.1 εδ. α' του Συντάγματος τα οποία ούτε προβλέπουν ούτε ανέχονται εξαιρέσεις. Αν δεχόμασταν ότι οι κυβερνητικές πράξεις δεν ελέγχονται από το ΣτΕ ο πολίτης θα έμενε απροστάτευτος από τις κυβερνητικές πράξεις που θίγουν τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα. Ο ακυρωτικός δικαστής θα πρέπει να ελέγχει κατά πόσο οι κυβερνητικές πράξεις συνάδουν με τις συνταγματικές διατάξεις

⁶⁸ Μ. Στασινόπουλου: Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών, σελ. 178 επ.

⁶⁹ Π. Δαγτόγλου : ενθ. ανωτ. σελ. 55, 390, ο οποίος θεωρεί επιβεβλημένο τον έλεγχο των κυβερνητικών πράξεων από το ΣτΕ. Β. Σκουρής , Διοικ. Δικ. Δίκαιο Ι βλ. 59, Κ. Κούφα, Η λειτουργία του φαινομένου των πράξεων της κυβερνήσεως στις διεθνείς σχέσεις τ Ι σελ. 113, 1983.

που κατοχυρώνουν την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων (αρθρ. 4 συντ.)⁷⁰.

Εν τούτοις το Συμβούλιο της Επικρατείας εξακολουθεί να αποδέχεται την εξαίρεση των κυβερνητικών πράξεων από τον ακυρωτικό έλεγχο και υπό το ισχύον Σύνταγμα⁷¹.

Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι η έννοια των «κυβερνητικών πράξεων» είναι πλέον μάλλον μια θεωρητική κληρονομιά του παρελθόντος παρά μία έκφραση σύγχρονης νομικής πραγματικότητας⁷².

Η θέση αυτή σε συνδυασμό με την έννοια του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας μπορεί να εξηγήσει και το φαινόμενο της βαθμιαίας μειώσεως όχι μόνο της σημασίας αλλά και του αριθμού των πράξεων που χαρακτηρίζονται ως «κυβερνητικές» .

⁷⁰ ΣτΕ 1537/1951 κρίθηκε ότι το διάταγμα που καθορίζει τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις παύσης εφημερίδος και θέτει περιορισμούς στην έκδοση νέων εφημερίδων ανάγεται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και αποτελεί κυβερνητική πράξη μη ακυρώσιμη βλ. Σπ. Βλαχόπουλος Οι πράξεις κυβερνήσεως σελ. 1478, επ. Ελλ. Δικ. 1996.

⁷¹ ΣτΕ 105/1981. ΣτΕ 1438/1993. Ο καθηγητής Ε. Σπηλιωτόπουλος βλ. Εγχειρίδιο Διοικ. Δικαίου σελ 429 , θεωρεί ότι η εξαίρεση των κυβερνητικών πράξεων από την δυνατότητα προσβολής με αίτηση ακυρώσεως θεμελιώνεται συνταγματικά στο ότι όταν με το Σύνταγμα του 1927 (αρθρ. 102) κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά η αίτηση ακυρώσεως ο συνταγματικός νομοθέτης γνώριζε την νομολογία του Conseil d' Etat , αναφορικά με τις κυβερνητικές πράξεις εφ' όσον τα της αιτήσεως ακυρώσεως στην Ελλάδα ρυθμίστηκαν επί τη βάσει των στη Γαλλία ισχυόντων. Συνεπώς η εξαίρεση αυτή υπονοείται αφού από καμμία διάταξη δεν προκύπτει η κατάργησή της.

⁷² G. VEDEL : Droit administratif σελ. 412-413 επ.

δ. Κυβερνητικές πράξεις και αστική ευθύνη του Κράτους.

Το απαράδεκτο του ακυρωτικού ελέγχου των κυβερνητικών πράξεων δεν μπορεί να αποκλείσει την αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά την έννοια των διατάξεων του αρθρ. 105 του Εις. Ν.ΑΚ. Οι κυβερνητικές πράξεις θεωρούνται και αυτές εκτελεστές πράξεις των διοικητικών αρχών. Τα δικαστήρια κρίνοντας παρεμπιπτόντως την νομιμότητα της διοικητικής πράξης αναγνωρίζουν στον αδίκως ζημιωθέντα δικαίωμα αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου⁷³. Το δικαστήριο θα επιδικάσει αποζημίωση χωρίς να ακυρωθεί η κυβερνητική πράξη. Δεν θίγεται η εφαρμογή της κυβερνητικής πράξης. Η αποστέρηση του δικαιώματος αποζημίωσης θα ήταν αντίθετη στο αρθρ. 20 παρ.1 του Συντ. που διασφαλίζει την δικαστική προστασία δεδομένου ότι περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας είναι και η αποκατάσταση της ζημιά που το πρόσωπο έχει υποστεί από τη ζημία.

Το Συνταγματικό θεμέλιο της κάθε είδους ευθύνης είναι η διάταξη του αρθρ. 4 παρ.5. Η αρχή της ισότητας των πολιτών ενώπιον των δημοσίων βαρών του αρθρ. 4 παρ.5 του Συντάγματος.⁷⁴

⁷³ Μ. Δένδια : αι πράξεις κυβερνήσεως εν τη ελληνική νομοθεσία και νομολογία, 1932, σελ. 53, του αυτού, το κράτος δικαίου και αι πράξεις κυβερνήσεως, 1932, σελ. 161, βλ. Ν.Ν. Σαρίπολου 1918, σελ. 281, αρθρ. 80 παρ.2 Κ.Δ.Δικ. Δ. Κόρσου: Εισηγήσεις Διοικ. Δικ. Δικαίου, σελ. 101, Π. Παυλόπουλου: Η αστική ευθύνη του κράτους II 1989, σελ. 116, Αντίθετη άποψη του Φ. Βεγλερή, ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως 1946 σελ. 220-231, ο οποίος δέχεται ότι ο δικαστής της αποζημιώσεως δεν δικαιούται να επιδικάσει την κατ' αρθρ. 105 αποζημίωση από πράξεις που έκρινε το ΣτΕ κυβερνητικές. Μ. Στασινόπουλος Η αστική ευθύνη του κράτους 1950, σελ. 169.

⁷⁴ Δ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου : Το κριτήριο του λειτουργικού διχασμού των οργάνων του Διεθνούς Δικαίου, ως κριτήριο του φαινομένου της δικαστικής

Πάντως το πεδίο εφαρμογής του αρθρ. 105 του Εισ.Ν.ΑΚ παραμένει ανέπαφο . Θετική είναι μέχρι τούδε η νομολογία⁷⁵. Υπάρχουν όμως και εξαιρέσεις. Ειδικότερα έχει κριθεί ότι το απαράδεκτο ακυρωτικού ελέγχου για την προαγωγή σε θέσεις προέδρου και αντιπροέδρου των ανωτάτων Δικαστηρίων (αρθρ. 90 παρ.6 συντ.) συνεπάγεται και το απαράδεκτο αστικής ευθύνης του Κράτους⁷⁶ .

ασυλίας των «κυβερνητικών πράξεων» στο εσωτερικό Δημόσιο Δίκαιο, σελ. 271 ΔΔ 1990 Π. Θεοχαροπούλου , Η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους 1988, σελ. 212. Σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση ζημιογόνου κυβερνητικής πράξεως θα μπορούσε να αναζητηθεί αστική ευθύνη της δημόσιας εξουσίας όχι βάσει του αρθρ. 105 Εισαγ. Ν. ΑΚ αλλά με θεμέλιο την αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη αρχή η οποία προϋποθέτει σύννομη πράξη χάριν του δημοσίου συμφέροντος με το οποίο συνδέεται εξ ορισμού το συγκεκριμένο επιβληθέν δημόσιο βάρος.

⁷⁵ ΑΠ 128/1978, Το Σ. 1974, σελ. 343 , από το διδακτορικό καθεστώς το απαράδεκτο ακυρωτέου ελέγχου ορισμένων διοικητικών πράξεων δεν έκαμψε την μειοψηφία της Εφ. Αθ. 5225/1972 (Αρμ. 1973, 724) να υποστηρίξει ότι το πεδίο εφαρμογής του αρθρ. 105 του Εισαγ. Ν. ΑΚ παρέμεινε ανέπαφο.

⁷⁶ ΣτΕ 4356/1997.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

I. Η συμβολή της νομολογίας στην εξέλιξη της θεωρίας των κυβερνητικών πράξεων.

α. Τα δεδομένα της Γαλλικής νομολογίας

Η νομολογιακή κατασκευή περί των κυβερνητικών πράξεων οφείλεται στο conseil d' Etat, το οποίο στην αρχή, απέρριπτε ως απαράδεκτες αιτήσεις ακυρώσεως κατά πράξεων, των οποίων το κίνητρο, κατά δήλωση της Διοικήσεως, του οργάνου δηλ. που τις εκδίδει, ήταν πολιτικό κατ' εφαρμογή των διατάξεων της «raison d' Etat» . Η νομολογία αυτή ίσχυσε περίπου μέχρι το 1875, όταν το CE την εγκατέλειψε οριστικά εγκαινιάζοντας μία άλλη νομολογιακή τακτική με την απόφαση: CE la fent 1875 Prince Napoleon. Με την απόφαση όμως αυτή δεν εγκατέλειψε στο σύνολό της την νομολογιακή κατασκευή περί κυβερνητικών πράξεων , την οποία την δέχεται μέχρι σήμερα αρνούμενο όμως να προβεί στον ακρωτηριασμό του ακυρωτικού ελέγχου. Η σημερινή νομολογιακή κατασκευή των κυβερνητικών πράξεων, για τον χαρακτηρισμό των οποίων αρμόδιο αποκλειστικά είναι το ίδιο το Conseil d' Etat, εντοπίζεται σε δύο μεγάλες κατηγορίες διοικητικών επί τη βάσει του οργανικού κριτηρίου πράξεων, τις οποίες όμως το Δικαστήριο αρνείται να ελέγξει. Η πρώτη κατηγορία ανέλεγκτων διοικητικών πράξεων, διότι συνιστούν

κυβερνητικές πράξεις, αφορά τις διοικητικές εκείνες πράξεις⁷⁷, που εκδίδονται στα πλαίσια της ρυθμίσεως των σχέσεων μεταξύ εκτελεστικής εξουσίας και βουλής π.χ. η άρνηση καταθέσεως ενός νομοσχεδίου στη βουλή, το διάταγμα που τίθεται σε δημοψήφισμα ένα σχέδιο νόμου.

Η δεύτερη κατηγορία, περιλαμβάνει εκείνες τις διοικητικές πράξεις που ανάγονται στις διεθνείς σχέσεις της Γαλλίας⁷⁸ πχ οι πράξεις που αφορούν την προστασία των Γάλλων πολιτών στην αλλοδαπή, οι πράξεις που ανάγονται στην προετοιμασία και υπογραφή των διεθνών συνθηκών και συμβάσεων.

Στη θεωρία υπάρχουν δύο βασικές τάσεις.

Η πρώτη τάση⁷⁹ που συγκεντρώνει και την πλειοψηφία των συγγραφέων, δέχεται ότι η θεωρία των κυβερνητικών πράξεων δεν ανταποκρίνεται σε σοβαρή ανάγκη του διοικητικού δικαίου, διότι η σχετική νομολογία του Conseil d'Etat, την οποία υιοθετεί η τάση αυτή, ερμηνεύεται ευχερέστερα όχι επί τη βάσει της θεωρίας των κυβερνητικών πράξεων, αλλά επί τη βάσει της γενικής αρχής σύμφωνα με την οποία ο διοικητικός δικαστής, δεν είναι αρμόδιος να κρίνει παρά μόνο την διοικητική δραστηριότητα των πολιτειακών οργάνων.

Έτσι λοιπόν, οι οπαδοί αυτής της τάσης συνεχίζουν το ανέλεγκτο των πράξεων που αφορούν τη σχέση ελεγκτικής και νομοθετικής εξουσίας. Οι πράξεις που ανάγονται στις διεθνείς σχέσεις, εξηγούνται από το ότι, οι πράξεις αυτές δεν αποτελούν

⁷⁷ G. VEDEL, Droit administratif 5 εκδ. 1973, σελ. 306, J. Rivero, Droit administratif 1970, σελ. 156.

⁷⁸ Auby JM-DRAGO R. Traite de contentieux administratif, τI, III, σελ. 70.

⁷⁹ J. Rivero – J. Waline, Droit administratif, 1992, σελ. 139.

κατ' ουσίαν και κατά περιεχόμενο διοικητικές πράξεις, αφού έχουν περιεχόμενο διεθνούς δικαίου.

Γεννάται όμως η διάκριση του περιεχομένου της εκτελεστικής εξουσίας, σε υποτομείς π.χ. σχέσεις με κοινοβούλιο, διεθνείς σχέσεις. Κατά τον J. Rivero από απόψεως νομικής, η διάκριση μεταξύ διοικητικής και κυβερνητικής δραστηριότητας είναι αδύνατος⁸⁰.

Η δεύτερη τάση προτείνει την άποψη ότι η άρνηση του Conseil d' Etat, να κρίνει την νομιμότητα των πράξεων αυτών, απορρέει από έναν αυτοπεριορισμό⁸¹ στον οποίο υποβάλλεται εκουσίως ο ακυρωτικός δικαστής. Με την άποψη αυτή συμφωνεί και ένα από τα πλέον επιφανή μέλη του Conseil d' Etat ο G. Braibant⁸², ο οποίος απεφάνθη ότι ορισμένες πράξεις διαφεύγουν του δικαστικού ελέγχου. Από τον κατάλογο των πράξεων αυτών, το CE απέκλεισε το 1947, την πράξη απονομής χάριτος από τον πρόεδρο της Δημοκρατίας, την οποία εξακολουθεί να μην ελέγχει, όχι όμως ως δήθεν κυβερνητική, αλλά διότι η απονομή χάριτος συνιστά πράξη δικαιοδοτικού περιεχομένου και όχι διοικητικού⁸³.

β. Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ύπαρξη των κυβερνητικών πράξεων είναι φαινόμενο

⁸⁰ Των ιδίων ενθ. ανωτ. σελ. 137.

⁸¹ J.M. Auby – R. Drago, Traite des recours en Matiere administratif 1992, σελ.161.

⁸² G. Braibant, Le droit administratif Francais, 1984, σελ. 265.

⁸³ Αποφαση combert, GE 28 Mars 1947, σε Revue du droit Public, 1947, σελ. 95, όπου και παρατηρήσεις Waline.

που συναντάται στις χώρες στις οποίες ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως γίνεται με βάση το σύστημα της γενικής ρήτηρας δικαστικής προστασίας και όχι με το σύστημα της απαριθμίσεως των διοικητικών διαφορών που περιλαμβάνει και ακύρωση των διοικητικών πράξεων⁸⁴.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα κράτη μέλη διακρίνονται σε δύο κατηγορίες :

Η μία κατηγορία αναγνωρίζει πράξεις της διοικήσεως που δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Στη κατηγορία αυτή ανήκει κυρίως η Γαλλία , η Ιταλία, η Ισπανία, Ελλάδα και οι Κάτω χώρες.

Η άλλη κατηγορία δέχεται ότι όλες οι πράξεις πρέπει να ελέγχονται δικαστικά. Η δικαστική προστασία κατά όλων των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας, κατοχυρώνονται στο σύνταγμα, όπως είναι στη Γερμανία⁸⁵ και στην Αυστρία. Πάντως αντίστοιχες ρήτρες, δικαστικής προστασίας περιλαμβάνονται και στο Ελληνικό Σύνταγμα , χωρίς όμως αυτό να αποκλείει την παραδοχή της υπάρξεως πράξεων των διοικητικών αρχών που δεν ελέγχονται δικαστικά.

γ. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν έχει λάβει μέχρι σήμερα θέση ως προς το αν υπάρχουν πράξεις στο κοινοτικό δίκαιο που εξαιρούνται του ελέγχου. Η νομολογία του

⁸⁴ Hans Huber, Der Schutz des Grundrechte unter der Genereausel der verwaltungsgerichtsbarkeit, Bern 1971,σελ. 310.

⁸⁵ W. Schmitt Claeser, verwaltungnsprozessrecht, 13 επ., stuttgart 1994, σελ. 46.

ΔΕΚ δεν φαίνεται να ακολουθεί την άποψη ότι η πολιτική φύση ορισμένων πράξεων τις εξαιρεί από τον δικαστικό έλεγχο⁸⁶. Επίσης η γενική δικαστική προστασία που προβλέπεται από τις ιδρυτικές Συνθήκες (173 Συνθ. ΕΚ , 146 Συνθ. ΕΚΕ, 33 και 38 Συνθ. ΕΚΑΧ), αποκλείει την ύπαρξη πράξεων που εξαιρούνται του δικαστικού ελέγχου.

Η ρητή πρόβλεψη και περιγραφή των ενδίκων βοηθημάτων στις Συνθήκες καθιστά αδύνατη την επέκταση των λόγων του απαραδέκτου⁸⁷.

4. Ελληνικό δίκαιο . Επισκόπηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η έννοια της Κυβερνητικής Πράξεως εμφανίσθηκε στο Ελληνικό Δίκαιο με τον ιδρυτικό νόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 46 παρ.3 του ν. 3713/1928) με τον οποίο και καθιερώνεται νομοθετικά και όπου ορίζετο ότι εξαιρούνται της προσβολής διά του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως «αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αι αναγόμεναι εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας».

Ομοία διατύπωση ακολουθεί το άρθρο 45 παρ. 6 του οργανικού περί του Συμβουλίου της Επικρατείας νόμου (ν.δ. 170/73) όπου «δεν υπόκεινται εις αίτησιν ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί αι αναγόμεναι εις την

⁸⁶ U. Eveling , Auf dem wege zum einen europaischem verwaltungsrecht, NVwz 1987, σελ. 1 (ΔΕΚ 23/4/1986, 294/83).

⁸⁷ H.U. Erichsen/R. Weiss, Systemm des europaischen Rechtsschutzes, sura 1990, σελ. 528.

διαχείριση της πολιτικής εξουσίας».

Η σχετική διάταξη περιλαμβάνεται σήμερα στο άρθρο 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 που τροποποίησε τον περί Συμβουλίου της Επικρατείας νόμο σύμφωνα με το οποίο «δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως οι κυβερνητικές πράξεις και διαταγές που ανάγονται στη διαχείριση της κυβερνητικής εξουσίας».

Είναι γενικά αποδεκτό ότι η νομολογία του ΣτΕ ακολουθεί την τακτική της απαριθμήσεως των κυβερνητικών πράξεων χωρίς αναφορά σε θεωρητικές κατασκευές.

Η περιπτωσιολογική αναφορά στα είδη των κατ' ιδίαν πράξεων που κατά καιρούς κρίθηκαν ως κυβερνητικές συγκροτεί τον «κατάλογο» ή την «απαρίθμηση» ή την «λίστα» των κυβερνητικών πράξεων. Ο κατάλογος ή απαρίθμηση ή η λίστα αυτή είναι δυνατόν να μεγαλώνει ή και να περιορίζεται ανάλογα με τις διακυμάνσεις της νομολογίας του ΣτΕ .

Παρατηρείται όμως προοδευτικός περιορισμός της «λίστας» λόγω της ανάπτυξης του κράτους δικαίου και της εξέλιξης των κοινωνικών και πολιτικών δεδομένων, παράλληλα με την επέκταση τους και τη διεύρυνση του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δράσης .

Ο περιπτωσιολογικός χαρακτήρας των αποφάσεων της «λίστας» καμμία θεωρητική κατασκευή δεν μπορεί να θεμελιώσει και η στάση του ΣτΕ , αποτελεί συνειδητό αυτοπεριορισμό του δικαστηρίου για κάποιες συγκεκριμένες υποθέσεις. Η σύνδεση της νομολογίας με την εκάστοτε ιστορική συγκυρία είναι αναπόφευκτη.

Η νομολογία το ΣτΕ δεν προσανατολίσθηκε παγίως προς ένα κριτήριο ως σταθερό και ορισμένο εννοιολογικό κριτήριο επί τη βάση του οποίου πρέπει να διαπιστώνεται ο κυβερνητικός χαρακτήρας ορισμένης πράξεως. Αλλά κάθε φορά αποφαίνεται βάση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της πράξεως ακολουθώντας την εμπειρική ή περιπτωσιολογική απαρίθμηση των κυβερνητικών πράξεων . Σύμφωνα λοιπόν με την διαμορφωθείσα από την νομολογία του ΣτΕ «θεωρία της απαριθμήσεως», «κυβερνητικές πράξεις» είναι οι πράξεις εκείνες τις οποίες το Συμβούλιο της Επικρατείας εξήρεσε από τον δικαστικό έλεγχο.

Το ΣτΕ στα 75 χρόνια λειτουργίας του ως Δικαστηρίου (1928 έως σήμερα) επεφύλαξε στον εαυτό του και μόνο την αρμοδιότητα να κρίνει περί της φύσεως των πράξεων ως «κυβερνητικών» , τυχόν δε υπό του νόμου χαρακτηρισμός ορισμένων πράξεων ως κυβερνητικών, δεν καθιστά απαράδεκτο τον έλεγχο της νομιμότητος των πράξεων αυτών από το Συμβούλιο της Επικρατείας του οποίου και μόνον έργο – και όχι του νομοθέτου - είναι η κρίση περί της φύσεως των πράξεων ως «κυβερνητικών» (βλ. ΣτΕ 105/1981, 492/1936 και 602/1936, ΣτΕ 2528/1974 (ολομ.) και ΣτΕ 2438/1966). Κατά συνέπεια ο νομοθετικός χαρακτηρισμός μιας πράξεως ως κυβερνητικής δεν έχει αποτέλεσμα αν δεν επικυρωθεί από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ητοι το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να διαπιστώσει και να αναγνωρίσει μια πράξη ως κυβερνητική.

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω ο «πίνακας – κατάλογος – λίστα» - των κυβερνητικών πράξεων που διαμόρφωσε η νομολογία του ΣΤΕ δεν είναι ενδεικτικός αλλά περιοριστικός μη επιτρέπων ανάδειξη κριτηρίου παρά μόνον υπαγωγή σε κατηγορίες των ομοιομόρφων AD HOC κρινομένων πράξεων.

Σύμφωνα λοιπόν με τα νομολογιακά δεδομένα του ΣΤΕ διαμορφώθηκαν οι εξής κατηγορίες κυβερνητικών πράξεων (δηλ. πράξεων τις οποίες το Συμβούλιο της Επικρατείας εξήρεσε από τον δικαστικό έλεγχο).

α. - Κυβερνητικές πράξεις που ανάγονται στις σχέσεις μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας, όπως είναι :

- Το διάταγμα διαλύσεως Βουλής και διενέργειας Βουλευτικών Εκλογών.
- Η παράλειψη καταθέσεως νομοσχεδίου προς ψήφιση στη Βουλή.
- Η άρνηση της Διοικήσεως να εισηγηθεί τροποποίηση νόμου.
- Η αποδοχή παραίτησης Υπουργού.
- Η προκήρυξη δημοψηφίσματος.

- Η 102/1930 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η άρνηση του Υπουργού να καταθέσει νομοσχέδιο δεν αποτελεί παράλειψη οφειλομένης διοικητικής ενεργείας (έμμεσος αναγωγή στην άσκηση πολιτικής εξουσίας).

«... Δεδομένου δ' ότι αντικείμενον ταύτης δεν ήτο η παρά του αρμοδίου Υπουργού ενέργεια διοικητικής

τινός πράξεως, αλλ' η εις την Βουλήν υποβολή νομοσχεδίου, η άρνησις τούτου να προβή εις τοιούτο μέτρον – όπερ εζήτησε παρ' αυτού, διά της από 15 Ιουλίου 1929 αιτήσεώς του ο προσφεύγων – δεν αποτελεί παράλειψιν οφειλομένης διοικητικής ενεργείας, ήτις , κατά το άρθρον 47 παραγρ. τελευταίαν εν συνδυασμώ προς το αρθρ. 43 του περί Συμβουλίου Επικρατείας νόμου, δύναται να προσβληθή δι' αιτήσεως ακυρώσεως. Επομένως, η υπό κρίσιν αίτησις, και κατά το τρίτον αυτής μέρος, τυγχάνει απαράδεκτος».

- Η 250/1930 (ολομελείας) δέχθηκε ότι το διάταγμα περί διενεργείας βουλευτικών εκλογών (γενικών και αναπληρωματικών) αποτελεί κυβερνητική πράξη και του οποίου την νομιμότητα θα κρίνει η Βουλή.

«Επειδή αιτείται την ακύρωση του από 5/2/1930 Δ/τος «περί αναπληρωματικής βουλευτικής εκλογής Οιτύλου» .

Επειδή κατά το άρθρον 46 του νόμου 3713 εδ. 3 εξαιρούνται της ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ακυρώσεως οι κυβερνητικές πράξεις και διαταγαί, αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας. Τοιαύτας δε πράξεις, πολιτικής αναγκαιότητος φύσεως, αποτελούσιν αι ενέργειαι της εκτελεστικής εξουσίας αι αναφερόμεναι εις τας σχέσεις

της Κυβερνήσεως μετά των Νομοθετικών Σωμάτων και ρυθμίζουσαι τα της συγκροτήσεως και λειτουργίας τούτων.

Επειδή εις την κατηγορίαν ταύτην περιλαμβάνονται και τα Δ/τα περί ενεργείας Βουλευτικών εκλογών, άνευ διακρίσεως γενικών ή αναπληρωματικών , καθόσον εκάτεραι αφορώσιν ομοίως εις την συγκρότησιν του Σώματος, της οποίας επιπλέον την νομιμότητα, κατά βασικήν αρχήν του πολιτεύματος, ως σαφώς προκύπτει εκ των διατάξεων των αρθρ. 39 και επομ. του Συν/τος , αρμοδία να κρίνη, καθ' ο μέρος δεν ανετέθη εις το εκλογοδικεΐον, είναι αυτή η Βουλή, και τω λόγω άρα τούτω, η προσβαλλομένη ενέργεια δεν υποπίπτει εις τον Δικαστικόν έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας».

- Η 747/1930 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η άρνηση του Υπουργού να λάβει τα προσήκοντα μέτρα για την εφαρμογή του νόμου είναι κυβερνητική πράξη.

«Όταν όμως διά την εφαρμογήν του νόμου, είναι αναγκαία η έκδοσις νομοθετικού ή κανονιστικού Διατάγματος, η εκτελεστική εξουσία έχει την δύναμιν εκ του Συντάγματος, ως εξουσία ανεξάρτητος, να κρίνη αυτή πότε είναι εύθετος ο χρόνος προς λήψιν των διά την εφαρμογήν του νόμου προσηκόντων μέτρων. Εντεύθεν υπέχει πολιτικός ευθύνας, αλλά δεν υπόκειται εις έλεγχον δικαστικόν. Εν προκειμένω, εφ'

όσον η εκτελεστική εξουσία, έθεσε τον νόμον 3260 εις εφαρμογήν, έχει βεβαίως υποχρέωσιν ν' αντικαταστήσει τας ως ακύρους κριθείσας διατάξεις διά της εκδόσεως νέου Διατάγματος, ή να εισηγηθή εις την Βουλήν, αν φρονή ότι αι περιστάσεις μετεβλήθησαν, την τροποποίησιν του νόμου 3260 αλλ' ως ανωτέρω είρηται, έλεγχος δικαστικός δεν χωρεί διά παρομοίαν παράλειψιν, και συνεπώς και η επικουρική βάσις της αιτήσεως, όπως υποχρεωθή η εκτελεστική εξουσία εις έκδοσιν του αναγκαίου διά την εφαρμογήν του νόμου 3260 Διατάγματος, τυγχάνει επίσης αβάσιμος».

- Η 1596/1951 δέχεται ότι η διάλυση της Βουλής και η προκήρυξη γενικών βουλευτικών εκλογών αποτελεί κυβερνητική πράξη αναγόμενη στις σχέσεις Κυβερνήσεως και νομοθετικού σώματος.

«Επειδή η αίτησις επιδιώκει την ακύρωση του από 30/30 Ιουλίου 1951 Β.Διατ/τος «περί διαλύσεως της Βουλής, ορισμού ημέρας εκλογής Βουλευτών και συγκλήσεως της Βουλής» .

Επειδή η διάλυσις της Βουλής και η προκήρυξις εκλογών νέας ωσαύτως αποτελούσι πράξεις αφορώσας εις τας σχέσεις Κυβερνήσεως και νομοθετικού σώματος και τα ~~τα~~ συγκροτήσεως του τελευταίου τούτου, ως τοιαύται δε κατατάσσονται εις την κατηγορίαν των λεγομένων πράξεων Κυβερνήσεως, ας

το άρθρον 46 του 3713/1928 περί Συμβουλίου της Επικρατείας νόμου εξαιρεί του δικαστικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας, άτε αναγομένας εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας (ολομ. 250-1930). Ο ισχυρισμός του αιτούντος , ότι, παρά την ανωτέρω εξαίρεσιν, ήτις, κατ' αυτόν, δεν επιτρέπει κυρίως τον έλεγχον της χρήσεως της κυβερνητικής εξουσίας, δύναται το Συμβούλιον της Επικρατείας να ελέγξη ενδεχομένην προς το Σύνταγμα αντίθεσιν των τοιούτων πράξεων, δεν ευσταθεί, διότι η ειρημένη εξαίρεσις αποκλείει πάντα δικαστικόν έλεγχον νομιμότητος. Η εξαίρεσις δι' ισχύει δι' ολόκληρον το περιεχόμενον του προσβαλλομένου από 30/30 Ιουλίου 1951 Β.Δ/τος , συνεπώς και διά το μέρος το αφορών εις το αναθεωρητικόν έργον της νέας Βουλής , όπερ ειδικώς πλήττει ο υποβληθείς πρόσθετος λόγος ακυρώσεως . Οθεν η υπό κρίσιν αίτησις, καθ' όσον στρέφεται κατά του διατάγματος τούτου, είναι τύποις απαράδεκτος».

Όχι όμως και τα εκτελεστικά διατάγματα περί ορισμού των βουλευτικών εδρών σε κάθε εκλογική περιφέρεια ή του καθορισμού των λεπτομερειών της δευτέρας κατανομής βουλευτικών εδρών τα οποία παραδεκτώς προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως.

Επειδή ο αιτών κέκτηται έννομον συμφέρον, ίνα αιτήσηται την ακύρωσιν των εν τη πρώτη σκέψει αναφερομένων δύο κανονιστικών διαταγμάτων και δη του από 3 Αυγούστου 1951 ΒΔ/τος «περί ορισμού των

βουλευτικών εδρών εν εκάστη εκλογική περιφέρεια ...» και του από 27 Αυγούστου 1951 τοιούτου «περί καθορισμού των λεπτομερειών της δευτέρας κατανομής βουλευτικών εδρών», υπό την ιδιότητα του εκλογέως, προβάλλων, ότι δι' αυτών παραβιάζεται η κατά τας συνταγματικές διατάξεις άσκησις , του εκλογικού αυτού δικαιώματος . Οθεν η υπό κρίσιν αίτησις, καθ' ο μέρος στρέφεται κατά των διαταγμάτων τούτων, εμπροθέσμως, ασκηθείσα, δεκτή τύποις τυγχάνει και κατ' ουσίαν εξεταστέα».

- Η 811/1954 (ολομελείας) αναφερομένη σε γνωμοδότηση του Ανωτάτου Στρατιωτικού Συμβουλίου (την κατ' αυτής αίτηση θεωρεί απαράδεκτον ως στρεφομένην κατά μη εκτελεστής πράξεως) την χαρακτηρίζει ως κυβερνητική πράξη που εμπίπτει εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή η υπό κρίσιν αίτησις στρεφομένη κατά της υπ' αριθμ. 119 της 4/10/1952 πράξεως του Ανωτάτου Στρατιωτικού Συμβουλίου .. είναι απορριπτέα ως τύποις απαράδεκτος, διότι ανεξαρτήτως του ότι η προσβαλλομένη πράξις δεν είναι κατά νόμον εκτελεστή, αλλ' απλή γνωμοδότησις, μη δεσμεύουσα το αρμόδιον Υπουργόν , αύτη αναφέρεται εις την σκοπιμότητα περί της λήψεως του αξιουμένου νομοθετικού μέτρου, ήτις εμπίπτει εις τον κύκλον διαχειρίσεως πολιτικής εξουσίας και είναι ανέλεγκτος

υπό του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά το άρθρο 46 του ν. 3713/1928».

- Η 318/1956 (ολομελείας) δέχεται ότι το διάταγμα περί διαλύσεως της Βουλής και ορισμού ημέρας εκλογής βουλευτών αποτελεί κυβερνητική πράξη αναγόμενη εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή διώκεται η ακύρωσις του από 11/11-1-1956 ΒΔ/τος «περί διαλύσεως της Βουλής ορισμού ημέρας εκλογής βουλευτών κλπ».

Επειδή το προσβαλλόμενο Βδιάταγμα αναφερόμενον εις θέμα διαλύσεως, συγκροτήσεως και λειτουργίας του νομοθετικού σώματος συνιστά πράξιν κυβερνήσεως αναγομένην εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, εκφεύγον ούτω, του ακυρωτικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας, συνωδά τη παρ. 3 του άρθρου 46 του ν. 3713/1928 «περί Συμβουλίου Επικρατείας» και την παγίαν νομολογίαν του Συμβουλίου της Επικρατείας».

- Η 2275/1966 (ολομελείας) δέχεται ότι το διάταγμα αποδοχής της παραιτήσεως Υπουργού αποτελεί κυβερνητική πράξη.

«Επειδή διά της υπό κρίσιν αιτήσεως ... διώκεται η ακύρωσις του από 15 Νοεμβρίου 1965 ΒΔ/τος δι' ου εγένετο αποδεκτή ή από του αξιώματός του παραίτησις του Υπουργού της Δικαιοσύνης Δ. Παπασπύρου.

Επειδή το ανωτέρω Β.Διατ/μα διά της προσβολής του οποίου διώκεται υπό του αιτούντος, ως εκ της αιτήσεως προκύπτει η περαιτέρω αμφισβήτησης του κύρους της υπό της Βουλής γενομένης εκλογής του Δ. Παπασπύρου ως Προέδρου του Σώματος, δι' ην αρμοδία είναι η Βουλή κατά το άρθρον 74 του Συντάγματος, έχει τον χαρακτήρα κυβερνητικής πράξεως, ήτις, ως τοιαύτη, εκφεύγει του ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας, συμφώνως προς το άρθρον 46 παρ. 3 του κωδικοποιημένου Νόμου 3713 του 1928. Κατ' ακολουθίαν, απορριπτέα είναι η υπό κρίσιν αίτησις, ως απαράδεκτος».

- Η 2468/1968 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου περί προκηρύξεως διεξαγωγής δημοψηφίσματος ανήκει προδήλως ως εκ της φύσεώς της εις την κυβερνητική εξουσία φέρει τον χαρακτήρα κατ' εξοχήν κυβερνητικής πράξεως αναγομένης εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και δεν υπόκειται στο ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως (ως κυβερνητική πράξη κρίνεται η πράξη προκηρύξεως του δημοψηφίσματος και όχι οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται για την διεξαγωγή του).

«Επειδή διά της υπό κρίσιν αιτήσεως διώκει την ακύρωσιν της επί τη βάσει του άρθρου 2 της υπό στοιχείον Α' του έτους 1967 Συντακτικής Πράξεως (φ. 66) εκδοθείσης υπ' αριθ. 133 της 30/7/1968 Πράξεως του Υπουργικού Συμβουλίου «περί προκηρύξεως

διεξαγωγής δημοψηφίσματος , επί του καταρτισθέντος νέου σχεδίου συντάγματος της χώρας, τρόπου διενεργείας αυτού κλπ (ΦΕΚ 170/5.8.1968) και δη κατά την διάταξη αυτής (αρθρ. 1 παρ.1) δι' ης προεκηρύχθη διά την 29^η Σεπτεμβρίου 1968, η διενέργεια του δημοψηφίσματος τούτου και περαιτέρω, των σχετικών προς την διεξαγωγήν αυτού, κάτωθι πράξεων, ήτοι : 1) των πράξεων των νομαρχών περί ορισμού των εκλογικών τμημάτων ανά δήμον ή κοινότητα, 2) των πράξεων διορισμού των μελών των εφορευτικών επιτροπών, 3) της αποφάσεως του Προέδρου του Αρείου Πάγου περί διορισμού αντιπροσώπων της δικαστικής αρχής και εφόρων αυτών, 4) των πράξεων των σχετικών προς την προμήθειαν ψηφοδελτίων και φακέλλων και 5) της αποφάσεως των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών , δι' ης καθωρίσθη η καταβλητέα αποζημίωσις εις τους αντιπροσώπους της δικαστικής αρχής και τους εφόρους αυτών.

Επειδή η πρώτη των προσβαλλομένων πράξεων, ήτοι η περί προκηρύξεως δημοψηφίσματος ως άνω πράξις του Υπουργικού Συμβουλίου , ανήκει προδήλως ως εκ της φύσεώς της, εις την καθαρώς κυβερνητικήν εξουσίαν, ασκηθείσαν υπό της Κυβερνήσεως της προελθούσης εκ της επαναστατικής μεταβολής της 21 Απριλίου 1967 και ασκούσης έκτοτε την πολιτικήν εξουσίαν εν τη χώρα, ως τοιαύτη δε η εν λόγω πράξις φέρει τον

χαρακτήρα κατ' εξοχήν κυβερνητικής πράξεως αναγομένης εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας και συνεπώς δεν υπόκειται εις το ένδικον μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως κατά την διάταξιν της παρ.3 του αρθρ. 46 του Κωδικ. Νομου 3713 «περί Συμβουλίου της Επικρατείας» .

Επειδή ως προς τας λοιπάς προσβαλλομένας πράξεις ... η υπό κρίσιν αίτηση είναι αόριστος...».

- Η 484/1978 δέχθηκε ότι το ΠΔ 975/22.10.1977 (ΦΕΚ 329) «περί διαλύσεως της Βουλής, ορισμού ημέρας εκλογής βουλευτών και συγκλήσεως της Βουλής» είναι κυβερνητική πράξη αναφερόμενη στη συγκρότηση και λειτουργία του νομοθετικού σώματος.

«Επειδή το προσβαλλόμενον Π. Διάταγμα, αναφερόμενον εις την συγκρότησιν και λειτουργίαν του νομοθετικού σώματος συνιστά πράξιν Κυβερνήσεως, αναγομένην εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας και άρα εκφεύγουσαν του ακυρωτικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας συμφώνως προς το άρθρον 45 του ΝΔ 170/1973 «περί του Συμβουλίου της Επικρατείας» και προς την παγίαν νομολογίαν του Δικαστηρίου τούτου. (Σ.Ε. 1601/75). Τα διά της υπό κρίσιν αιτήσεως και του επ' αυτής από 26/1/1978 υπομνήματος του αιτούντος προσβαλλόμενα ότι εκ του άρθρου 20 παρ.1 και άλλων διατάξεων του Συντάγματος 1975 προκύπτουν τ' αντίθετα, είναι αβάσιμα και απορριπτέα».

- Η 1199/1986 (ολομελείας) δέχεται ότι το διάταγμα για τη διάλυση της Βουλής, ο ορισμός ημέρας εκλογής βουλευτών και η σύγκληση της Βουλής αποτελεί κυβερνητική πράξη αναγόμενη στη συγκρότηση και τη λειτουργία του νομοθετικού σώματος.

«Επειδή ζητείται η ακύρωση του ΠΔ υπ' αριθμ. 216/7.5.1985 (Α 78) «Διάλυση της Βουλής, ορισμός ημέρας εκλογής βουλευτών και σύγκληση της Βουλής».

Επειδή το προσβαλλόμενο Π.Δ/γμα αναφέρεται στην συγκρότηση και λειτουργία του νομοθετικού σώματος, και σαν τέτοιο συνιστά πράξη Κυβερνήσεως. Κατά συνέπεια, δεν υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 5 του ΝΔ 170/1973 «περί του Συμβουλίου της Επικρατείας», όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 27 του Ν 702/1977, και με την παγία νομολογία του Δικαστηρίου αυτού (Σ.Ε. 1601/1975, 484/1978). Συνεπώς, η κρινομένη αίτηση πρέπει ν' απορριφθεί ως απαράδεκτη».

- Η 1397/2000 επί αιτήσεως ακυρώσεως κατά του ΠΔ 97/2000 τιτλοφορουμένου «Διάλυση της Βουλής, προκήρυξη εκλογής βουλευτών και σύγκληση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής», δέχθηκε ότι η διάλυση της Βουλής, η προκήρυξη εκλογής κλπ είναι κυβερνητικές πράξεις αναγόμενες στη συγκρότηση και λειτουργία του νομοθετικού σώματος και την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή το προσβαλλόμενο διάταγμα, εκδοθέν βάσει του άρθρου 41 παράγραφος 2 και 3 του Συντάγματος μετά από πρόταση της Κυβερνήσεως και προσυπογραφομένου από 3 μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, αφορά στη διάλυση της Βουλής, την προκήρυξη εκλογής βουλευτών, και τη σύγκληση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, δηλαδή στη συγκρότηση και λειτουργία του νομοθετικού σώματος, ανάγεται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και συνιστά ως εκ τούτου, κυβερνητική πράξη κατά την έννοια του άρθρου 45 παράγραφος 5 του ΠΔ 18/1989. Η τελευταία αυτή διάταξη, η οποία έχει επανειλημμένως εφαρμοσθεί από το Δικαστήριο, δεν αντιβαίνει, όπως άλλωστε έχει ήδη κριθεί (βλ. Σ.τ.Ε. 484/1978), στο Σύνταγμα και τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι αβάσιμα. Επομένως, το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν υπόκειται, σύμφωνα με την ανωτέρω διάταξη του ΠΔ 18/1989, στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ 1116/1997, 486/1997, 1199/1986 Ολομελείας, 484/1978, 1601/1975, 1810/1961) και η υπό κρίση αίτηση πρέπει, για το λόγο αυτό, να απορριφθεί ως απαράδεκτη».

- Η 1398/2000 δέχθηκε (επί αιτήσεως ακυρώσεως του ΠΔ 97/2000 τιτλοφορουμένων «Διάλυση της Βουλής, προκήρυξη εκλογής βουλευτών και σύγκλησης της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής) ότι η διάλυση της Βουλής, η προκήρυξη εκλογής βουλευτών κλπ είναι

κυβερνητικές πράξεις αναγόμενες στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή το προσβαλλόμενο διάταγμα , εκδοθέν βάσει του άρθρου 41 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος μετά από πρόταση της Κυβερνήσεως και προσυπογραφόμενο από τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου , αφορά στη διάλυση της Βουλής , την προκήρυξη εκλογής βουλευτών και τη σύγκληση της Ζ Αναθεωρητικής Βουλής, δηλαδή στη συγκρότηση και λειτουργία του νομοθετικού σώματος, ανάγεται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και συνιστά, ως εκ τούτου, κυβερνητική πράξη κατά την έννοια του άρθρου 45 παράγραφος 5 του ΠΔ 18/1989. Η τελευταία αυτή διάταξη , η οποία έχει επανειλημμένως εφαρμοσθεί από το Δικαστήριο, δεν αντιβαίνει, όπως άλλωστε έχει ήδη κριθεί (βλ. ΣτΕ 484/1978), στο Σύνταγμα και τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι αβάσιμα. Επομένως, το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν υπόκειται, σύμφωνα με την ανωτέρω διάταξη του ΠΔ 18/1989, στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, (βλ. ΣτΕ 1116/1997, 486/1997, 1199/1986 Ολομελείας , 484/1978, 1601/1975, 1810/1961) και η υπό κρίση αίτηση πρέπει, για το λόγο αυτό, να απορριφθεί ως απαράδεκτη».

- Η 448/1939 (ολομελείας) δέχθηκε ότι το Β.Δ. διά του οποίου διελύθη το Κοινοτικό Συμβούλιον Καλαβρύτων και ανατέθηκε η διοίκηση της Κοινότητος σε τριμελή Διοίκηση είναι κυβερνητική πράξη αναγομένη εις την υπό της κυβερνήσεως διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή το άρθρον 46 εδ. 3 του Νόμου 3713, διακελεύον, ότι εξαιρούνται της προσβολής επί ακυρώσει δι' υπέρβασιν εξουσίας ή διά παράβασιν νόμου αι Κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, δεν καθορίζει ειδικώτερον τίνες θεωρούνται ως τοιαύται πράξεις και διαταγαί μη υποβαλλόμεναι υπό δικαστικόν έλεγχον, καίτοι απορρέουσιν εξ οργάνων της Διοικήσεως, αντιθέτως προς τας λοιπάς εκτελεστάς Διοικητικάς πράξεις. Αλλά και από επιστημονικής και θεωρητικής απόψεως, ο καθορισμός και το περιεχόμενον των Κυβερνητικών πράξεων, η φύσις αυτών και η ύπαρξις των ως ιδιαιτέρας κατηγορίας διοικητικών πράξεων, αι επί μέρους διακρίσεις των και οι επί τούτων εφαρμοζόμενοι κανόνες δικαίου δεν κατέστη δυνατόν να καθορισθώσι σαφώς και καθ' ομοιόμορφον τρόπον εν τη διεθνεί επιστήμη.

Επειδή εκ της μελέτης του όλου θεσμού, το Συμβούλιον της Επικρατείας καταλήγει εις το συμπέρασμα, ότι ο χαρακτηρισμός πράξεως τινός ως Κυβερνητικής εξαρτάται μεν κυρίως εκ της φύσεως

αυτής (ανεξαρτήτως του οργάνου εκ του οποίου προέρχεται), αλλά και διοικητική ενέργεια υποκειμένη κατ' αρχήν, ως τοιαύτη εις έλεγχον νομιμότητος υπό του Συμβουλίου της Επικρατείας δύναται να προσλάβη υπό συντρεχούσας περιστάσεις τον χαρακτήρα Κυβερνητικής πράξεως , αποκλειούσης την προσβολήν επί ακυρώσει, εφ' όσον προέχων αυτής χαρακτήρ είναι η άσκησις της εις την Κυβέρνησιν ανηκούσης πολιτικής εξουσίας (Αποφ. Σ.τ.Ε. 21 του 1934). Εν τη συγκεκριμένη δε περιπτώσει λαμβανομένου υπ' όψει του εξαιρετικού δικαίου όπερ εισήγαγον εν τω ενδίκω θέματι οι Αναγκαστικοί Νόμοι 472/1937 και 1027/1938 ως και των εν τη Εισηγητική Εκθέσει του υπ' αριθμ. 783/1937 Αναγκαστικού Νόμου εκτιθεμένων κυβερνητικών απόψεων, της αθρόας , κατ' εφαρμογήν των Νόμων τούτων, διαλύσεως καθ' άπαν το Κράτος των πλείστων Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων και αντικαταστάσεως αυτών διά Διοικουσών Επιτροπών, έπεται, επί τη βάσει των προεκτεθεισών αρχών, ότι η ένδικος διοικητική ενέργεια, αποσκοπούσα ευρυτάτην και ριζικήν εφαρμογήν του υπό της Κυβερνήσεως διαγραφέντος και εφαρμοζομένου περί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως συστήματος, προσέλαβε τον χαρακτήρα προεχόντως Κυβερνητικής πράξεως,

αποκλειούσης την επί προσφυγή εις το Συμβούλιον της Επικρατείας ακύρωσιν».

- Η 1116/1997 δέχθηκε ότι το διάταγμα διάλυσης της Βουλής, προκήρυξης εκλογής Βουλευτών και σύγκλησης νέας Βουλής συνιστά Κυβερνητική πράξη.

«Επειδή το πδ 268/23.8.1996 «Διάλυση της Βουλής, προκήρυξη εκλογής βουλευτών και σύγκληση της νέας Βουλής, αφορά την σύσταση και λειτουργία του Νομοθετικού σώματος, συνιστά πράξη κυβερνητικού χαρακτήρα.

Κατά συνέπεια δεν υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 5 του πδ/τος 18/1989 /Ολομ. ΣτΕ 1199/1986). Συνεπώς η κρινομένη αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη».

- Η 347/1937 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η άρνηση της Διοικήσεως να εισηγηθεί την τροποποίηση νόμου (επί τω τέλει αποκαταστάσεως αξιωματικού) συνιστά κυβερνητική πράξη αναγομένη στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή αι αρνήσεις της Διοικήσεως, ρηταί ή σιωπηραί, όπως προβή εις την επανεξέτασιν της υποθέσεως του αιτούντος και ανάκλησιν του περί αποτάξεως αυτού Διατάγματος δεν αποτελούσιν εκτελεστάς διοικητικάς πράξεις, αλλά επιβεβαιωτικάς

του ειρημένου διατάγματος, ή άρνησις της Διοικήσεως να εισηγηθή την τροποποίησιν του νυν ισχύοντος περί αποκαταστάσεως των αξιωματικών νόμου επί τω τέλει της επανεξετάσεως αυτής της υποθέσεως, αναγομένη εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, διαφεύγει τον έλεγχον του Συμβουλίου Επικρατείας . Κατά ταύτα δ' απορριπτέα ως απαράδεκτος αποβαίνει η υπό κρίσιν αίτησις».

- Η 1810/1961 (ολομελείας) δέχθηκε ότι το διάταγμα περί διαλύσεως της Βουλής, ορισμού ημέρας εκλογής βουλευτών και συγκλήσεως της Βουλής, είναι κυβερνητική πράξη αναγομένη στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή το προσβαλλόμενον Β/διάταγμα, αναφερόμενον εις θέμα διαλύσεως, συγκροτήσεως και λειτουργίας του νομοθετικού σώματος, συνιστά πράξιν κυβερνήσεως, αναγομένην εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, εκφεύγουσιν του ακυρωτικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας, συμφώνως τω άρθρω 46 παρ.3 του Ν. 3713/1928 «περί Συμβουλίου Επικρατείας και τη παγί νομολογία του Δικαστηρίου τούτου».

- Η 1467/1967 (ολομελείας) δέχθηκε ότι το διάταγμα περί παραιτήσεως της Κυβερνήσεως και του διορισμού νέας Κυβερνήσεως , είναι πράξη κυβερνητική αναγόμενη στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή ο αιτών διώκει την ακύρωσιν του υπ' αριθμ. 602 της 15^{ης} Ιουλίου 1965 βδ/τος (ΦΕΚ 132) δι' ου, εγένετο δεκτή η παραίτησις της υπό τον Γ. Παπανδρέου Κυβερνήσεως, του υπ' αριθμ. 601 της 15^{ης} Ιουλίου 1965, βδ/τος (ΦΕΚ 132), δι' ου ανετέθη η εντολή σχηματισμού Κυβερνήσεως εις τον Γ. Νόβαν και του υπ' αριθμ. 679 της 20^{ης} Αυγούστου 1965 βδ/τος (ΦΕΚ 162) δι' ου η εντολή προς σχηματισμόν Κυβερνήσεως ανετέθη εις τον Ηλ. Τσιριμώκον.

Επειδή αι ανωτέρω πράξεις του Βασιλέως αναφερόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, έχουν τον χαρακτήρα κυβερνητικών πράξεων, και συνεπώς εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας, συμφώνως τω άρθρω 46 παρ.3 του Κωδ. νόμου 3713/1928».

α.1. Αντίθετα δεν αποτελούν κυβερνητικές πράξεις :

- Τα εκτελεστικά διατάγματα περί ορισμού Βουλευτικών εδρών.
- Η επιβολή δασμού «αντιντάμπινγκ».
- Ο ορισμός γενικού επιτρόπου της Επικρατείας επί των διοικητικών δικαστηρίων.
- Η άρνηση της Κυβερνήσεως να χορηγήσει τηλεοπτικό χρόνο στα πολιτικά κόμματα.
- Η απαγόρευση πρόσβασης στους ατομικούς φακέλους πολιτικών φρονημάτων.



- Ο διορισμός του Διοικητού του Αγίου Ορους.
- Η ανάκληση αποστράτων αξιωματικών από την εφεδρία.
- Η απομάκρυνση Μητροπολίτου από το θρόνο του .
- Η απομάκρυνση επί τρίμηνο του Διοικητού της Α.Τ.Ε.
- Η παρακώλυση διαδικασίας προαγωγής υπαλλήλου .
- Η αναστολή τόκων των δανείων σε χρυσό και συνάλλαγμα.
- Η αντικατάσταση δημοτικών συμβουλίων.

- Η 502/1947 δέχθηκε ότι το διάταγμα αντικαταστάσεως των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, δεν είναι κυβερνητική πράξη.

«Επειδή η υπό κρίσιν αίτησις επιδιώκει την ακύρωσιν του από 3/7 Ιουνίου 1946 διατάγματος (φ. 157), δι' ου εκδοθέντος κατ' εφαρμογήν του αναγκ. Νόμου 229/1945, απελύθη ο προσφεύγων ως ακατάλληλος εκ της θέσεως του Δημάρχου Μυτιλήνης και διωρίσθη αντ' αυτού ο Νικ. Πετρόπουλος.

Επειδή η αντικατάστασις των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, αίτινες υπό το συνταγματικώς επιβαλλόμενον σύστημα της τοπικής αυτοδιοικήσεως δέον να είναι αιρεταί, δεν δύναται κατ' αρχήν να θεωρηθή ως ανήκουσα εις την κατηγορίαν των λεγομένων πράξεων Κυβερνήσεως είτε αύτη ενεργείται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 122 του κώδικος δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, είτε κατ' εφαρμογήν του αν. νόμου 229/1945, ο δ' υπό της διοικήσεως δι' υπομνημάτων του αντιπροσώπου

αυτής προβληθείς ισχυρισμός καθόν το προσβαλλόμενον διάταγμα αποτελεί πράξιν κυβερνήσεως μη προσβλητή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, τυγχάνει βάσιμος και απορριπτέος».

- Η 1190/1950 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η απομάκρυνση του Διοικητού της Αγροτικής Τραπέζης, επί τρίμηνον εκ της θέσεως του δεν είναι κυβερνητική πράξη.

«Επειδή ο Υπουργός της Γεωργίας, διά των υπ αρ. 100192/1950 και από 24 Μαΐου 1950 εγγράφων του προτείνει, ότι αι προσβαλλόμεναι πράξεις εξεδόθησαν προς θεραπείαν γενικωτέρων δημοσίων συμφερόντων, φέρουσai ένεκα τούτου κυβερνητικόν χαρακτήρα και αιτείται την απόρριψιν της αιτήσεως ως απαραδέκτου. Η πρότασις όμως αύτη της Διοικήσεως δεν είναι βάσιμος, διότι αι υπό έλεγχον πράξεις δεν συνάπτονται προς γενικώτερα συμφέροντα της Πολιτείας εις βαθμόν προσδίδοντα αυταίς χαρακτήρα κυβερνητικόν, δι' ο και η υπό κρίσιν αίτησις τυγχάνει παραδεκτή και εξεταστέα κατ' ουσίαν».

- Η 887/1957 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η πράξη του Υπουργού Οικονομικών διά της οποίας παρακωλύεται η συντέλεση προαγωγής υπαλλήλου (παροχή εγκρίσεως για την δημοσίευση στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως) δεν είναι Κυβερνητική πράξη ως

μη αναγόμενη στη σφαίρα διαχειρίσεως της πολιτικής εξουσίας αλλά εις τον κύκλο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

«Επειδή τα υπό της υπηρεσίας της Γενικής Διευθύνσεως Δημοσίου Λογιστικού προβαλλόμενα περί απαραδέκτου της υπό κρίσιν αιτήσεως ως στρεφόμενης κατά πράξεως αναγομένης εις την διαχείρισιν της Πολιτικής εξουσίας, ην εν προκειμένω ασκεί ο Υπουργός των Οικονομικών επί τη βάσει του Ψηφίσματος της 7/8 Ιουνίου 1927 «περί κανονισμού της βεβαιώσεως των εσόδων κλπ» , δικαιούμενος ν' αναστείλει την δημοσίευσιν των πράξεων εκείνων, αίτινες κατά την κρίσιν του προκαλούν υπέρμετρον επιβάρυνσιν του Κρατικού Προϋπολογισμού και αντιστρατεύονται εις την γενικωτέραν πολιτικήν της Κυβερνήσεως, είναι μη βάσιμα. Διότι αι περί διορισμού, προαγωγής, και της εν γένει καταστάσεως των δημοσίων κλπ υπαλλήλων ενέργειαι δεν ανάγονται εις την σφαίραν της διαχειρίσεως της Πολιτικής εξουσίας, αλλ' εις τον κύκλον της λειτουργίας των δημοσίων και λοιπών δημοσίου δικαίου Νομικών προσώπων Υπηρεσιών και ως τοιαύται είναι καθαρώς διοικητικάί και επομένως αι σχετικάί προς συντέλεσιν ή παρακώλυσιν της συντελέσεως αυτών πράξεις των Υπουργών και εν γένει της Διοικήσεως είναι προσβληταί διά του ε νδίκου μέσου της αιτήσεως επί ακυρώσει, συμφώνως τω άρθρω 46 του Νόμου 3713».

- Η 1071/1961 (ολομελείας) δέχθηκε ότι το Β. Διάταγμα της 29/10 – 7/11/1960 (δά του οποίου παρετείνεται η αναστολή εξυπηρετήσεως των εις χρυσόν ή εξωτερικό συνάλλαγμα ομολογιακών και μη ομολογιακών δανείων) δεν είναι Κυβερνητική πράξη καθόσον δεν ρυθμίζει θέμα αναγόμενο εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή το προσβαλλόμενον Β.Διάταγμα, στηριζόμενον εις την ως άνω εξουσιοδότησιν του ν. 3956/59 και παρατείνουν μέχρι της 31/12/61 τον χρόνον αναστολής εξυπηρετήσεως των περί ων πρόκειται ιδιωτικών εις χρυσόν ή εξωτερικόν συνάλλαγμα δανείων, δεν ρυθμίζει θέμα αναγόμενο εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας και, συνεπώς, δεν δύναται να συγκαταλεχθή μεταξύ των «Κυβερνητικών» πράξεων, αίτινες, κατά την διάταξιν του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 46 του ν. 3713/28 «περί Συμβουλίου της Επικρατείας», δεν υπόκεινται εις τον ακυρωτικόν έλεγχον».

- Η 576/1969 (ολομελείας) δέχεται ότι η απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών να επιβάλει δασμό «αντιντάμπιγκ» είναι διοικητική πράξη μη αναγομένη στη διαχείριση της Πολιτικής εξουσίας (μη κυβερνητική πράξη).

«Επειδή ζητείται η ακύρωσις της υπ' αριθμ. 10407/20.9.1967 αποφάσεως του Υπουργείου Οικονομικών διά της οποίας επεβλήθη δασμός «αντιντάμπιγκ» ίσος προς την εκάστοτε διαφοράν...

Επειδή στρέφεται κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως, ούσης εκτελεστής διοικητικής πράξεως, μη αναγομένης εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και ως εκ τούτου υποκειμένης εις τον κατά το Σύνταγμα ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας».

- Η 3605/1971 (ολομελείας) δέχεται ότι κυβερνητικές πράξεις που αφορούν σχέσεις μεταξύ Κυβερνήσεως και νομοθετικού σώματος είναι, το Διάταγμα περί διαλύσεως της Βουλής και ορισμού ημέρας εκλογής Βουλευτών και συγκλήσεως της Βουλής όχι όμως και τα εκτελεστικά του εκλογικού νόμου διατάγματα περί ορισμού των Βουλευτικών εδρών σε κάθε εκλογική περιφέρεια, τα οποία δεν είναι κυβερνητικές πράξεις.

«Επειδή εν παρ. 3 του άρθρου 46 του Κ. Νόμου 3713 «περί Συμβουλίου της Επικρατείας» (Β.Δ. 92/1961) ορίζεται ότι δεν υπόκεινται εις αίτησιν ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας. Κατά την έννοιαν δε του νόμου, ως ταύτην έχει παγίως δεχθή το Συμβούλιον της Επικρατείας, εις την κατηγορίαν των κυβερνητικών πράξεων κατατάσσονται και αι πράξεις αι αφορώσαι εις τας σχέσεις μεταξύ Κυβερνήσεως και του νομοθετικού σώματος οία είναι το Β.Δ. περί διαλύσεως της Βουλής και ορισμού ημέρας εκλογής βουλευτών και συγκλήσεως της Βουλής, ουχί όμως και τα εκτελεστικά του εκλογικού νόμου Β. Διατάγματα

περί ορισμού των βουλευτικών εδρών εν εκάστη εκλογική περιφέρεια κλπ. Η προσβαλλομένη όμως απόφασις, δι' ης κατ' εξουσιοδότησιν του άρθρου 5 του ΝΔ 490/1970 (ΦΕΚ 84 Α') ως αντικατεστάθη διά του άρθρου 6 του ΝΔ 675/1970 , καθωρίσθησαν αι οργανώσεις και αι περιφέρειαι αι προτείνουνσαι μέλη της Συμβουλευτικής Επιτροπής, αποτελούσης κατά την διάρκειαν της ισχύος των ως άνω Νομοθετικών Διαταγμάτων, συμβουλευτικόν απλώς όργανον, μη ασκούν νομοθετικήν εξουσίαν, δεν αφορά εις τοιαύτας σχέσεις μεταξύ Κυβερνήσεως και Νομοθετικού Σώματος, ουδ' υπάγεται εις άλλην τινά κατηγορίαν κυβερνητικών πράξεων και συνεπώς η προσβολή αυτής δεν κωλύεται βάσει της ως άνω διατάξεως του Ν. 3713 , τα δε περί του εναντίου υπό της Διοικήσεως προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα».

- Οι 566-575/1972 (ολομελείας) δέχθηκαν ότι η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου διά της οποίας συστάθηκαν θέσεις Επικουρικών καθηγητών σε έδρες Πανεπιστημιακών σχολών δεν είναι κυβερνητικές πράξεις ως μη αναγόμενες στη σφαίρα διαχειρίσεως της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή ο ισχυρισμός της Διοικήσεως περί απαραδέκτου της υπό κρίσιν αιτήσεως, συμφώνως προς το άρθρον 46 παρ. 3 του από 6.2.1961 Β.Δ/τος : «περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον των περί Συμβουλίου Επικρατείας ισχυουσών διατάξεων» (φ.

22), ως στρεφομένης κατά πράξεων αναγομένων εις την διαχείρισιν της Πολιτικής εξουσίας ελέγχεται αβάσιμος και απορριπτέα, διότι αι περί συστάσεως θέσεων , διορισμού, προαγωγής και της εν γένει καταστάσεως των δημοσίων κλπ υπαλλήλων ενέργειαι δεν ανάγονται εις την σφαίραν της διαχειρίσεως της Πολιτικής Εξουσίας, αλλ' εις τον κύκλον της λειτουργίας των υπηρεσιών του Δημοσίου και λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και ως τοιαύται είναι καθαρώς διοικητικάί και συνεπώς αι σχετικάί προς συντέλεσιν αυτών πράξεις της Διοικήσεως είναι προσβληταί κατ' αρχήν διά του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως».

- Η 2003/1972 (ολομελείας) δέχθηκε ότι (επ ευκαιρία προσβολής της με αρ. 138/8.12.1971 αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου διά της οποίας συστάθηκαν θέσεις επικουρικών καθηγητών Πανεπιστημίου) δεν είναι κυβερνητική πράξη ως μη αναγομένη στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή ο ισχυρισμός της Διοικήσεως περί απαραδέκτου της υπό κρίσιν αιτήσεως, συμφώνως προς το άρθρον 46 παρ. 3 του υπό 6.2.1961 Β.Δ/τος : «περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον των περί Συμβουλίου Επικρατείας ισχυουσών διατάξεων» (φ. 22), ως στρεφομένη κατά πράξεων αναγομένων εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας ελέγχεται αβάσιμος και απορριπτέος, διότι αι περί συστάσεως θέσεων,

διορισμού, προαγωγής και της εν γένει καταστάσεων των δημοσίων κλπ υπαλλήλων ενέργειαι δεν ανάγονται εις την σφαίραν της διαχειρίσεως της Πολιτικής Εξουσίας, αλλ' εις τον κύκλον ης λειτουργίας των υπηρεσιών του Δημοσίου και λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και ως τοιαύται είναι καθαρώς διοικητικάί και συνεπώς αι σχετικά προς συντέλεσιν αυτών πράξεις της Διοικήσεως είναι προσβληταί κατ' αρχήν διά του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως».

- Η 1288/1992 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η διάθεση ραδιοτηλεοπτικού χρόνου στα πολιτικά κόμματα για την προβολή των πολιτικών τους θέσεων κατά την διάρκεια της προεκλογικής περιόδου δεν είναι κυβερνητικές πράξεις καθόσον δεν ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή τόσον η διάθεση χρόνου στα πολιτικά κόμματα για την προβολή των πολιτικών τους θέσεων από τα κρατικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου, όσον και η άρνηση διαθέσεως χρόνου για τον σκοπό αυτό, αποτελούν πράξεις οι οποίες δεν ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας, αλλά αφορούν στη ρύθμιση ζητήματος διοικητικής φύσεως, η προσβαλλομένη πράξη έχει το χαρακτήρα εκτελεστής διοικητικής πράξεως και, συνεπώς η υπό κρίση

αίτηση παραδεκτώσ ασκείται και υπό της απόψεως αυτής (2423/1984 πρβλ. και 930/90 Ολομ.).».

- Η 3767/1992 δέχθηκε ότι η απόφαση της Ιεράς Συνόδου της Ιεραρχίας της Εκκλησίας της Ελλάδος (ΦΕΚ Ν.Π.Δ.Δ. 141/12.7.1974 με την οποία ο Μητροπολίτης Λαρίσης και Πλαταμώνος Θεολόγος απομακρύνθηκε από τον θρόνο του) δεν είναι κυβερνητική πράξη ως μη αναγόμενη στην διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή η από 11/7/1974 απόφαση της Ιεράς Συνόδου της Ιεραρχίας της Εκκλησίας της Ελλάδος (ΦΕΚ Ν.Π.Δ.Δ. 141/12.7.1974), με την οποία ο Μητροπολίτης Λαρίσης και Πλαταμώνος Θεολόγος απομακρύνθηκε από το θρόνο του και το π.δ./γμα της 22/7/1974 (ΦΕΚ Γ' 284/23.7.1974) εκδόθηκαν κατ' επίκληση των 3/1974 (ΦΕΚ 4/9.1.1974) και 7/1974 (ΦΕΚ 188/ 2.7.1974) Συντακτικών πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες ήταν απαράδεκτη η προσβολή τους με αίτηση ακυρώσεως ή προσφυγή. Αρθέντος του εν λόγω απαραδέκτου μετά τους νόμους 1816/1988 (άρθρο 15) και 1877/1990 (άρθρο 12), κατά το άρθρο 119 του Συντάγματος του 1975, το Συμβούλιο της Επικρατείας προήλθε, μετά από αίτηση του Μητροπολίτη Θεολόγου, στην ακύρωση των παραπάνω πράξεων, με την ήδη τριτανακοπτομένη απόφασή του. Οι εν λόγω , δε , διοικητικές πράξεις από πουθενά δεν προκύπτει, αντίθετα με όσα προβάλλουν, οι ήδη ανακόπτοντες, ότι αποτελούσαν κυβερνητικές πράξεις ή διαταγές που

ανάγονταν στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και ως εκ τούτου δεν υπόκεινταν , κατά το άρθρο 45 παρ. 5 του πρ.δ/τος 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ 8) , σε αίτηση ακυρώσεως».

- Η 1438/1993 δέχθηκε ότι η ανάκληση αποστράτων αξιωματικών από την εφεδρεία δεν αποτελεί κυβερνητική πράξη διαχείρισης πολιτικής εξουσίας αλλά πράξη συλλογικού οργάνου (ΚΥΣΕΑ) που έδρασε ασκώντας αμιγώς διοικητικές αρμοδιότητές του.

«Επειδή η αυτή η ως άνω πράξις του Υπουργικού Συμβουλίου, αναφερομένη εις θέματα υπηρεσιακής καταστάσεως αντιπτεράρχων της Πολεμικής Αεροπορίας, δεν δύναται να θεωρηθή ως πράξις κυβερνητική υπό την έννοιαν του άρθρου 45 παράγραφος 5 του πδ 18/1989 (Α' 8) , ήτοι ως πράξις αναγομένη εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας (Πρβλ. ΣτΕ 105/81, 2003/72, 1110/72, 887/87, 1190/50, 502/47) και ως εκ τούτου παραδεκτώς προσβάλλεται και από της απόψεως ταύτης, είναι δε απορριπτέος ως μη βάσιμος ο περί του εναντίου ισχυρισμός της Διοικήσεως. Εξ άλλου και διά της δευτέρας και τρίτης των υπό κρίσιν αιτήσεων και προήχθησαν αναδρομικώς οι εν αποστρατεία αντιπτέρарχοι αναφερόμεναι εις θέματα υπηρεσιακής καταστάσεως ανωτάτων αξιωματικών της Πολεμικής

Αεροπορίας (ανάκλησις εις την ενέργειαν, προαγωγή, τοποθέτησις) δεν συνιστούν διά τους αυτούς ως άνω λόγους κυβερνητικές πράξεις, ο δε ισχυρισμός της Διοικήσεως ότι αι πράξεις αυταί έχουν κυβερνητικόν χαρακτήρα εκ του λόγου ότι προέρχεται από συλλογικόν όργανον, ήτοι το ΚΥΣΕΑ, το οποίον κατά νόμον λαμβάνει αποφάσεις κυβερνητικής πολιτικής, επί της εθνικής αμύνης, είναι απορριπτέαι προεχόντως διότι το συλλογικόν αυτό όργανον εξέδωσε τας πράξεις αυτάς εν τη ασκήσει των αμιγών διοικητικών αρμοδιοτήτων τας οποίας του αναθέτει ο νόμος (βλ. άρθρον 1 παραγρ. 2 κατ' άρθρα 3 εδαφ. ε' – θ' του ν. 660/1977, Α' 218, εν συνδυασμώ προς το άρθρον 11 παραγρ. 6 του ν. 1266/82 , Α' 81). Κατ' ακολουθίαν αι εν λόγω πράξεις παραδεκτώς από της απόψεως ταύτης προσβάλλονται».

- Η 2139/1993 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η απόφαση του Υπουργού που αρνείται την πρόσβαση στους ατομικούς φακέλους πολιτικών φρονημάτων των ιδίων των αιτούντων δεν είναι πράξη κυβερνητική διότι δεν ανάγεται στην διαχείριση της πολιτικής εξουσίας (εκδόθηκε επί προσφυγής Γ.Α. Μαγκάκη και της συζύγου του Αγγελικής θυγ. Στυλ. Γονατά).

«Επειδή οι αιτούντες ζήτησαν να τους χορηγηθούν αντίγραφα των φακέλων πολιτικών φρονημάτων και το αίτημά τους αυτό απορρίφθηκε με την υπ' αρ. πρωτ.

8504/7-68866/30.1.1992 πράξη του Υπουργού Δημόσιας Τάξης ...

Επειδή η Διοίκηση ισχυρίζεται ότι η υπ' αριθ. ΓΥ1987/7.9.1989 απόφαση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβερνήσεως, Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξεως, κατ' επίκληση της οποίας απορρίφθηκε το επίδικο αίτημα των αιτούντων, ανάγεται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και ότι, εφόσον όλοι οι προβαλλόμενοι λόγοι, με την κρινόμενη αίτηση, αναφέρονται στη νομιμότητα της αποφάσεως αυτής, η αίτηση είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη, σύμφωνα με το άρθρο 45 παρ. 5 του ΠΔ 18/1989. Ο ισχυρισμός αυτός της Διοικήσεως είναι απορριπτέος, διότι, εν πάση περιπτώσει, η παραπάνω κοινή υπουργική απόφαση δεν ανάγεται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας και δεν καταλέγεται μεταξύ των πράξεων που κατά τη νομολογία χαρακτηρίζονται ως πράξεις κυβερνήσεως, η δε υπ' αριθ. 8504/7-68866/30.1.1992 απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης παραδεκτώς προσβάλλεται με την υπό κρίση αίτηση, η οποία, ασκήθηκε εμπροθέσμως και κατά τις νόμιμες διατυπώσεις, και πρέπει να εξετασθεί κατ' ουσία».

- Η 5038/1997 δέχθηκε ότι το διάταγμα διορισμού του Διοικητή του Αγίου Ορους δεν είναι κυβερνητική πράξη αλλά διοικητική πράξη ευρείας διακριτικής ευχέρειας παραδεκτώς προσβαλλόμενη.

«Επειδή ο ισχυρισμός του παρεμβαίνοντα Σ.Ψ. ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα συνιστά κυβερνητική πράξη, διαφεύγουσα κατά το άρθρο 45 παρ. 5 του πδ/τος 18/1989 τον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, διότι το Διοικητής του Αγίου Ορους είναι κατά το άρθρο 105 του Συντάγματος άμεσο όργανο του Κράτους, το οποίο ενεργεί σε κυβερνητικό επίπεδο και στο χώρο των διεθνών σχέσεων της ελληνικής Πολιτείας. Ο ισχυρισμός όμως αυτός πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, διότι ο Διοικητής του Αγίου Ορους προβλέπεται μεν ως όργανο του Ελληνικού Κράτους ευθέως από το άρθρο 105 παρ. 5 του Συντάγματος υπό τους ειδικότερους όρους που καθορίζει ο νόμος (βλ. άρθρα 3 παρ.1 του ΝΔ/τος της 10/16.9.1926 και 147 του Ν. 419/1976). Σύμφωνα δε με τις διατάξεις αυτές που παρατέθηκαν σε προηγούμενη σκέψη, ο Διοικητής του Αγίου Ορους είναι μετακλητός υπάλληλος του Υπουργείου Εξωτερικών (βλ. Σ.τ.Ε. 170/86, 233/44). Όπως άλλωστε παγίως γίνεται δεκτό από το δικαστήριο, οι πράξεις διορισμού, προαγωγής και εν μέρει υπηρεσιακής καταστάσεως των δημοσίων υπαλλήλων δεν ανάγονται στη σφαίρα της διαχείρισης της πολιτικής εξουσίας, αλλά είναι διοικητικές πράξεις που υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε. 1110, 2003/72, 1438/93, πρβλ. Σ.τ.Ε. 105/81, 1190/50). Συνεπώς, το διάταγμα

διορισμού του Διοικητή του Αγίου Ορους δεν είναι κυβερνητική πράξη, αλλά διοικητική πράξη, ευρείας διακριτικής ευχέρειας, παραδεκτώς προσβαλλομένη εμ την υπό κρίση αίτηση ακυρώσεως (Πρβλ. 233/44 Ολομ. Σ.τ.Ε.)».

- **Η 105/1981 (ολομελείας)** δέχθηκε ότι ο διορισμός του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας επί των τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων δεν είναι κυβερνητική πράξη διότι δεν ανάγεται σε θέματα διαχειρίσεως της Κυβερνητικής εξουσίας.

«Επειδή, αι προσβαλλόμεναι πράξεις, αίτινες είναι τύποις και ουσία διοικητικάί, δεν φέρουν περαιτέρω τα στοιχεία πράξεων κυβερνήσεως, διότι δεν ανάγονται εις θέματα διαχειρίσεως της κυβερνητικής εξουσίας, δεν καταλέγονται δε μεταξύ των κατά την νομολογίαν πράξεων κυβερνήσεως, παραδεκτώς προσβάλλονται διά της υπό κρίσιν αιτήσεως, ήτις και είναι εξεταστέα κατ' ουσίαν».

β.- Κυβερνητικές πράξεις που ανάγονται στις διεθνείς σχέσεις της χώρας μετ' άλλων κρατών όπως είναι :

- Η συνομολόγηση διεθνών συμβάσεων. Η ερμηνεία αυτών και οι ενέργειες που τείνουν σε άμεση εκτέλεση αυτών.
- Η εις το εξωτερικό προστασία των Ελλήνων.
- Η άρνηση αδείας προσωρινής διαμονής σε αλλοδαπό.
- Η άδεια αναγκαστικής εκτέλεσης κατά αλλοδαπού δημοσίου.

- Η απέλαση αλλοδαπού κατ' εξαίρεση όταν αφορά διεθνείς σχέσεις .

- Η 56/1930 δέχεται ότι όλες οι ενέργειες προς εκτέλεση της μεταξύ Ελλάδος και Τουρκίας σύμβασης της 1/12/1926 που αφορούσε αποζημίωση υπηκόων Ελλήνων ή ομογενών είναι πράξεις κυβερνητικές.

«Επειδή η ενέργεια προς εκτέλεσιν της συμβάσεως, και η περί τούτου βεβαίωσις , ως και η περαιτέρω ενδεχόμενη εξέλιξις των συμβατικών όρων και υποχρεώσεων, είναι έργον ουσιωδώς κυβερνητικών, διαφεύγον την αρμοδιότητα του Συμβουλίου κατά το άρθρον 43 εδ. γ' του Νόμου 3713».

- Η 311/1930 (ολομελείας) δέχθηκε ότι οι μεταξύ Κρατών συνομολογούμενες διεθνείς συμβάσεις δεσμεύουν απ' ευθείας μόνον τα συμβαλλόμενα κράτη και όχι στους πολίτες των κρατών και (ως κυβερνητικές πράξεις) διαφεύγουν τον έλεγχο των Δικαστηρίων των συμβαλλομένων κρατών.

«Επειδή και ο έτερος λόγος της προσφυγής ότι διά της προσβαλλομένης αποφάσεως παρεβιάσθη το μεταξύ Ελλάδος και Τουρκίας σύμφωνον της 1^{ης} Δεκεμβρίου 1925 κατά την ρήτραν του αρθρ. 1 ήτις διαλαμβάνει ότι «Η Ελληνική Κυβέρνησις θέλει εξαγοράσει τα εν αυτώ οριζόμενα ακίνητα εάν η απόδοσις αυτών εις τους ιδιοκτήτας είναι αδύνατος ως εκ της καταλείψεώς της

των υπό μεταναστών και αγροτών» απαράδεκτος τυγχάνει διότι ανεξαρτήτως της έννοιας του εν λόγω άρθρου του συμφώνου οι εκ των προσφευγόντων μουσουλμάνοι δεν δύνανται να αρυσθώσιν εκ των διατάξεων αυτού δικαιώματα δυνάμενα να επιδιωχθώσι παρ' αυτών αμέσως διά της δικαστικής οδού, καθ' όσον αι μεταξύ των κρατών συνομολογούμεναι διεθνείς συμβάσεις δεσμεύουν απ' ευθείας μόνον τας συμβληθείσας πολιτείας δημιουργούσαι δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταξύ αυτών διαφεύγοντα κατά κανόνα τον έλεγχον των κοινών δικαιοδοτικών εν τω Κράτει αρχών».

- Η 796/1931 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η συγκατάθεση του Έλληнос πρόξενου της Αλεξανδρείας εις την απόφαση της Αιγυπτιακής Κυβερνήσεως περί απελάσεως εξ Αιγύπτου Έλληнос υπηκόου είναι πράξη κυβερνητική αποβλέπουσα εις την εκτέλεση υποχρεώσεως εκ διεθνούς συμβάσεως.

«Επειδή ο προσφεύγων στρέφεται εναντίον ως λέγει, της περί απελάσεως αυτού εξ Αλεξανδρείας της Αιγύπτου αποφάσεως του εν τη πόλει εκείνη Γενικού Προξένου της Ελλάδος ως διοικητικής πράξεως εκτελεστής. Αλλ' ως εκ των εν τω φακέλλω εγγράφων προκύπτει, δεν πρόκειται περί τοιαύτης αποφάσεως, αλλά μόνον δοθείσης υπό του Προξένου συγκαταθέσεως εις την ανακοινωθείσαν αυτό

απόφασιν της Αιγυπτιακής Κυβερνήσεως περί απελάσεως του αιτούντος.

Επειδή προς άσκησιν του υπό του άρθρ. 46 του Ν. 3713 παρεχομένου δικαιώματος αιτήσεως ακυρώσεως, απαιτείται πράξις εκτελετή Ελληνικής Διοικητικής αρχής, εν τη προκειμένη δε περιπτώσει η εκτελεστή πράξις, δυνάμει της οποίας απηλάθη ο προσφεύγων ήτο πράξις των Αιγυπτιακών αρχών και ως τοιαύτη μη δυναμένη να προσβληθή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Επειδή η σχετική ως άνω ενέργεια της Ελληνικής Προξενικής αρχής, ήτοι η συγκατάθεσις της εις την εξ Αλεξανδρείας απέλασιν του προσφεύγοντος, αποβλέπουσα εις την εκτέλεσιν υποχρεώσεως εκ διεθνούς συμβάσεως πηγαζούσης, αποτελεί και καθ' εαυτήν πράξιν ουσιωδώς Κυβερνητικήν, διαφεύγουσαν την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά το άρθρο 46 παρ. 3 του Νόμου 3713».

- Η 210/1933 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών που συνδέεται άμεσα με την ερμηνεία και την εφαρμογή των όρων διεθνούς συμβάσεως της Ελλάδος είναι πράξη κυβερνητική.

«Επειδή κατά την παραγρ. 3 του άρθρου 46 του Ν. 3713 «περί Συμβουλίου Επικρατείας», δεν υπόκεινται εις το ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας ένδικον

μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας. Μεταξύ δε των τοιούτων κυβερνητικών πράξεων είναι και πάσα πράξις της Διοικήσεως άμεσον σχέσιν έχουσαν με την ερμηνείαν ή εκτέλεσιν των πολιτικής φύσεως διεθνών συμβάσεων ή συμφωνιών. Εν προκειμένω η υπό κρίσιν αίτησις στηρίζεται εις το ότι , η προσβαλλομένη πράξις ηρνήθη την εφαρμογήν των άρθρων 3 και 7 της διά του νόμου 4900 κυρωθείσης Ελληνοτουρκικής Συμβάσεως της 20/10/1930 «περί εγκαταστάσεως Εμπορίου και Ναυτιλίας» (Εφημ. Κυβερν. 72-1931), κακώς ερμηνεύσασα το περιεχόμενον των ως άνω άρθρων αυτής. Συνεπώς η προσβαλλομένη απόφασις, άμέσως συνδεόμενη προς την ερμηνείαν και την εφαρμογήν των όρων της περί ης πρόκειται Συμβάσεως, διαφεύγει την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας και τούτω τω λόγω απορριπτέα ως απαράδεκτος καθίσταται η υπό κρίσιν αίτησις».

- Η 31/1934 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η άρνηση του Υπουργού Εσωτερικών να χορηγήσει άδεια προσωρινής παραμονής αλλοδαπού στην Ελλάδα συνιστά κυβερνητική πράξη κατ' εξαίρεση είτε διότι ανάγεται εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας, είτε ως έχουσα αντίκτυπον στις διπλωματικές σχέσεις της Ελλάδος.

«Επειδή η παρά του επί των Εσωτερικών Υπουργού χορήγησις ή άρνησις αδείας προσωρινής εν Ελλάδι διαμονής εις αλλοδαπόν, κατά τους όρους του νόμου 4510 , συνιστά καθ' εαυτήν διοικητικήν ενέργειαν υποκειμένην ως τοιαύτην κατά κανόνα εις το ένδικον μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας εφ' όσον ήθελε συντρέχει τις των λόγων του νόμου 3713.

Επειδή κατά την συγκεκριμένην περίπτωσιν, ως εδηλώθη επισήμως του υπ' αριθμ. 128195/23 από 3 Ιανουαρίου 1933, εγγράφου, του Υπουργού των Εσωτερικών προς το Συμβούλιον της Επικρατείας ο Υπουργός ούτος αρνηθείς διά της προσβαλλομένης υπ' αριθμ. 128196/20 της 19 Δεκεμβρίου 1933 πράξεως αυτού να επιτρέψη την παράτασιν της εν Ελλάδι παραμονής του αιτούντος αλλοδαπού κεκτημένου την ιθαγένειαν των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής ήχθη εις την τοιαύτην ενέργειαν εκ του λόγου, ότι ταύτην υπηγόρευσεν η εξυπηρέτησις γενικωτέρου συμφέροντος του Κράτους σχετιζομένου προς την παρά τούτου τηρουμένην έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής πολιτικήν, προς διατήρηση δηλαδή αγαθών σχέσεων μεταξύ της ελληνικής κυβερνήσεως και της των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής. Η ύπαρξις δε τοιούτου πολιτικής φύσεως λόγου συνδεομένου προς τας διεθνείς της Ελλάδος σχέσεις , υποστηρίζεται και εκ

των στοιχείων του φακέλου, και κατά την επ' ακροατηρίω διαδικασίαν επιβεβαιώθη κατ' αρχήν, ο έλεγχος δι' αφ' ετέρου του κατ' ουσίαν βασίμου του λόγου τούτου, αναγομένου προδήλως εις την τη Κυβερνήσει ανήκουσαν διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας διαφεύγει την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά το άρθρο 46 εδαφ. γ' του νόμου 3713.

Επειδή άρα υπό τα εκτεθείσας περιστάσεις, η προσβαλλομένη πράξις εφ' όσον προκύπτει ότι δύναται να έχη οιονδήποτε αντίκτυπον εις τας διπλωματικάς και διεθνείς σχέσεις των δύο κρατών, παρίσταται φέρουσα κατά βάσιν, προέχοντα ως εκ της φύσεως του χαρακτήρα κυβερνητικής πράξεως, καθ' ης η αίτησις ακυρώσεως αποκλείεται εκ της άνω διατάξεως. Εντεύθεν η προκειμένη αίτησις αποβαίνει απορριπτέα ως απαράδεκτος».

- Η 878/1934 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η στρεφομένη αμέσως κατά διεθνούς συμβάσεως (11/8/1931 συμφωνίας του Βουκουρεστίου μεταξύ Ελληνικής και Ρουμανικής κυβερνήσεως για αποζημίωση παθόντων Ελλήνων) αίτηση ακυρώσεως είναι απαράδεκτος ως στρεφομένη κατά της ερμηνείας της ως άνω συμφωνίας . (Χαρακτηρίζει την διπλωματική συνθήκη κυβερνητική πράξη).

«Επειδή η υπό κρίσιν αίτησις ακυρώσεως εφόσον στρέφεται κατά της από 11 Αυγούστου 1931

συμφωνίας του Βουκουρεστίου μεταξύ της Ρουμανικής και της Ελληνικής Κυβερνήσεως περί αποζημιώσεως των κατά τον πόλεμο παθόντων Ελλήνων ιδιοκτητών ποταμοπλοίων του Δουνάβεως, ως και των πλοιοκτητών, των επιταχθέντων και χρησιμοποιηθέντων μετά την λήξιν του πολέμου διά την γέφυραν του Δουνάβεως Φετέστι, είναι απαράδεκτοι προκειμένου περί διεθνούς συμβάσεως, ήτις δεν δύναται καθ' εαυτήν να αποτελέση αντικείμενο ακυρωτικής αγωγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας...

Επειδή σχετικώς με τον λόγο ακυρώσεως τον περιεχόμενον έχοντα κακήν ερμηνείαν της συμβάσεως υπό του εκδόντος την προσβαλλομένη απόφαση οργάνου, το Συμβούλιο της Επικρατείας κρίνει τούτο απορριπτέον, ως απαράδεκτον άτε αναγόμενον εις την απ' ευθείας ερμηνείαν της διπλωματικής συνθήκης και επομένως αφορώντα εις καθαρώς κυβερνητικήν πράξιν».

- Η 352/1938 (ολομελείας) δέχθηκε ότι οι πράξεις που εκδίδονται σε εκτέλεση ή για την ερμηνεία διεθνών συμβάσεων ή διεθνών συμφωνιών είναι πράξεις κυβερνητικές, αναγόμενες στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή κατά το άρθρον 46 παρ. 3 του Νόμου 3713 «περί Συμβουλίου Επικρατείας δεν υπόκεινται εις το ένδικο μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως αι

κυβερνητικά πράξεις και διαταγαί αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, μεταξύ δε των τοιούτων Κυβερνητικών πράξεων καταλέγονται υπό της Επιστήμης και της νομολογίας και αι πράξεις, αίτινες εκδίδονται εις εκτέλεσιν ή κατ' εφαρμογήν και ερμηνείαν συμβάσεων διεθνών ή διεθνών συμφωνιών, εκτός αν αύται εκδίδονται ουχί επί τη βάσει της συμβάσεως, αλλά νόμου εκδοθέντος προς εφαρμογήν αυτής.

Επειδή επί του προκειμένου ο Υπουργός των Οικονομικών διά της προσβαλλομένης διαταγής του ανεκάλεσε την προηγουμένην υπ' αριθμ. 29952/30 Αυγούστου 1933 , διότι αύτη αντιτίθεται προς την ορθήν έννοιαν της υπό του άρθρου 7 του Νόμου 4900 κυρωθείσης Ελληνο-Τουρκικής συμβάσεως της 30 Οκτωβρίου 1930 και επομένως η διαταγή αύτη συνδεόμενη αμέσως προς την ερμηνείαν και εφαρμογήν του όρου της περί ης πρόκειται συμβάσεως διαφεύγει διά τα εν τη προηγουμένη σκέψει κριθέντα την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας».

- Η 678/1939 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η απόφαση του Υπουργού που συνδέεται αμέσως προς την ερμηνεία και εφαρμογή διεθνούς συμβάσεως είναι πράξη κυβερνητική.

«Επειδή κατά το άρθρον 46 εδ. 3 του Νόμου 3713 «περί Συμβουλίου Επικρατείας» δεν υπόκεινται εις το

ένδικον μέσον της αιτήσεως ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί αι υπαγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, μεταξύ δε των τοιούτων κυβερνητικών πράξεων καταλέγονται υπό τε της επιστήμης και της νομολογίας και αι πράξεις, αίτινες εκδίδονται εις εκτέλεσιν ή κατ' εφαρμογήν ή ερμηνείαν συμβάσεων διεθνών ή διεθνών συμφωνιών, εκτός αν αύται εκδίδονται ουχί επί τη βάσει συμβάσεως, αλλά νόμου, εκδοθέντος προς εφαρμογήν αυτής.

Επειδή επί του προκειμένου ο Υπουργός Κρατικής Υγιεινής και Αντιλήψεως διά της προσβαλλομένης αποφάσεως του ηκύρωσε και ανεκάλεσε την προηγουμένην υπ' αριθμ. 37143 της 18 Απριλίου 1935, στηριχθείς αποκλειστικώς εις τον λόγον ότι αύτη αντιτίθεται προς την ορθήν έννοιαν των άρθρων 5,7 και 30 της διά του Νόμου 4793 κυρωθείσης Ελληνο-Τουρκικής Συμβάσεως της 10 Ιουνίου 1930 και επομένως η απόφασις αύτη συνδεομένη αμέσως προς την ερμηνείαν και εφαρμογήν των όρων της περί ης πρόκειται συμβάσεως διαφεύγει, διά τα εν τη ηγουμένη σκέψει εκτεθέντα, την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας».

- Η 2389/1953 δέχθηκε ότι η παράλειψη του Υπουργού Εσωτερικών να επιτρέψει εις αλλοδαπόν λειτουργία εις την Ελλάδα υπερεθνικής πολιτικής οργανώσεως είναι κυβερνητική πράξη που ανάγεται στις διεθνείς σχέσεις της χώρας μετ' άλλων κρατών.

«Επειδή η απαγόρευσις εν Ελλάδι της κατ' έμπνευσιν και πρωτοβουλίαν αλλοδαπών δημιουργουμένης κινήσεως ταύτης, τεινούσης εις συγκρότησιν υπερεθνικής οργανώσεως δυναμένης ν' ασκήση διεθνή επιρροήν , ανάγεται προδήλως εις την τη Κυβερνήσει ανήκουσαν διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, λαμβανομένου υπ' όψιν, ότι η κίνησις αύτη, περικλείει λόγω της φύσεώς της πολίτας διαφόρων εθνικοτήτων , δύναται δ'ως εκ τούτου εν τη αναπτύξει της δράσεώς της ν' αποβή πρόξενος προστριβών και ανωμαλιών εις τας σχέσεις της χώρας προς τας ξένας τοιαύτας. Παρίσταται ούτω η πράξις αύτη φέρουσα κατά βάσιν, προέχοντα ως εκ της φύσεως του χαρακτήρα κυβερνητικής πράξεως, καθ' ης δεν επιτρέπεται η άσκησις αιτήσεώς ακυρώσεως, συμφώνως τω άρθρω 46 εδαφ.γ του ν. 3713 , καθ' ο εξαιρούνται του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αναγόμεναι εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας».

- Η 1317/1972 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η απαιτούμενη κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας άδεια του Υπουργού Δικαιοσύνης για αναγκαστική εκτέλεση κατά αλλοδαπού δημοσίου είναι πράξη κυβερνητική.

«Επειδή κατά το άρθρο 985 (ήδη 923) του Κώδικος Πολιτικής Δικονομίας ορίζεται ότι αναγκαστική εκτέλεσις του αλλοδαπού Δημοσίου δεν δύναται να

γίνη άνευ προηγουμένης αδείας του Υπουργού Δικαιοσύνης. Κατά την έννοιαν δε της διατάξεως ταύτης, δι' αυτής μη επιτρεπούσης την αναγκαστικήν εκτέλεσιν επί περιουσίας αλλοδαπού Δημοσίου άνευ αδείας του Υπουργού Δικαιοσύνης, παρεσχέθη εις τον Υπουργόν τούτον η εξουσία όπως χορηγή ή μη την σχετικήν άδειαν αποβλέπων εις την εξυπηρέτησιν των μετά της οικίας αλλοδαπής πολιτικών και φιλικών σχέσεων της χώρας και συνεπώς, η επί τη βάσει της εν λόγω διατάξεως εκδιδόμενη πράξις του Υπουργού Δικαιοσύνης, λαμβανομένη εν όψει κριτηρίων αναφερομένων εις τας διεθνείς σχέσεις της χώρας, ανάγεται εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας εν τη εννοία της διατάξεως της παρ.3 του αρθρ. 46 του Κωδ. Ν. 3713 «περί Συμβουλίου της Επικρατείας» και ως τοιαύτη δεν υπόκειται κατά την διάταξιν ταύτην, εις αίτησιν ακυρώσεως».

- Η 2528/1974 (ολομελείας) Δέχθηκε ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η συνδρομή ιδιαιτέρων συνθηκών δυναμένων να δημιουργήσουν προβλήματα στις διεθνείς σχέσεις της χώρας προσδίδουν στην περί απελάσεως αλλοδαπού υπουργική απόφαση χαρακτήρα κυβερνητικής πράξεως. (Επί αιτήσεως της Αμ. Φλέμινγκ).

«Επειδή η διοίκηση δι' εγγράφου της γνωρίζει ότι η αιτούσα , κατά την διάρκειαν της εν Ελλάδι παραμονής της, ανέπτυξεν έκνομον δραστηριότητα , ην και θα εσυνέχιζε και μάλιστα εις πλέον έντονον

βαθμόν, μετά την αποστέρησιν της ελληνικής της ιθαγενείας, δι'ό και η Κυβέρνησις έκρινε ότι ενδείκνυται η απέλασίς της εξ Ελλάδος, καθ' όσον η τυχόν λήψις μέτρων κατ' αυτής προς περιορισμόν της τοιαύτης δραστηριότητός της , ήτο ενδεχόμενον, εν όψει του ότι αύτη κέκτηται και την βρεττανικήν υπηκοότητα και ετύγχανε σύζυγος του αποβιώσαντος διασήμου Αγγλου επιστήμονος Αλεξ. Φλέμιγκ , αποκληθέντος «ευεργέτου της ανθρωπότητος», να δημιουργήση προβλήματα εις τας διεθνείς σχέσεις της χώρας και δη εις τας σχέσεις αυτής μετά της Μεγάλης Βρετανίας, η διατήρησις των οποίων εις καλόν επίπεδον αποτελεί, καθ' ά εν τέλει του προσημειωθέντος εγγράφου αναφέρεται πρώτιστον καθήκον πάσης Ελληνικής Κυβερνήσεως. Υπό τας συνθήκας ταύτας, η προσβαλλομένη περί απελάσεως της αιτούσης υπουργική απόφασις, εφ' όσον κατά τα διά του ανωτέρω εγγράφου υπογραφομένου υπό του οικείου Υπουργού, βεβαιούμενα, δύναται να έχη οιονδήποτε αντίκτυπον εις τας σχέσεις μεταξύ των κρατών , φέρει, και κατά την κρίσιν του Δικαστηρίου τούτου, πράγματι χαρακτήρα κυβερνητικής πράξεως και ως εκ τούτου διαφεύγει αύτη, συνωδά τη διατάξει του άρθρου 45 παρ. 6 του προμνησθέντος ν.δ. 170/1973, του επί ακυρώσει ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας».

(Με την ίδια απόφαση κρίθηκε ως συνταγματικά νόμιμη η αφαίρεση της Ελληνικής ιθαγενείας από την αιτούσα Αμ. Φλέμιγκ).

- Η 799/2001 δέχθηκε ότι η πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου με την οποία παρεσχέθη το δικαίωμα στον Υπουργό Εθνικής Αμύνης να αναστείλει την έναρξη ποινικής διώξεως σχετικά με αξιόποινες πράξεις που δυνατόν να προκαλέσουν γεγονότα ικανά να διαταράξουν τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας μετ' άλλων κρατών είναι πράξη κυβερνητική , αναγόμενη στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας . (Φάκελος Κύπρου)

«Επειδή με την υπ' αριθμ. 45/7-3-1975 πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου παρεσχέθη το δικαίωμα στον Υπουργό Εθνικής Αμύνης, βάσει του αρθρ. 273 του Στρατιωτικού Ποινικού Κώδικος, να αναστείλει την έναρξη ποινικής διώξεως ... σχετικά με αξιόποινες πράξεις κατά τα γεγονότα της Κύπρου της 15^{ης}-7-1974 ...

Επειδή η παρ. 5 του άρθρου 45 του ΠΔ 18/1989 (αρ. 45 παρ. 6 του νδ 170/73) ορίζει ότι δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως οι κυβερνητικές πράξεις και διαταγές, που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

Επειδή, η 45/75 πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, ερείδεται στην εκτίμηση ότι «εκ της ενάρξεως ποινικής διώξεως και της, συνεπεία ταύτης , μελλούσης να διαταχθή ανακρίσεως (...) είναι

δυνατόν να προκύψουν γεγονότα ικανά να διαταράξουν τας διεθνείς σχέσεις της Ελλάδος μετ' άλλων Κρατών». Με το περιεχόμενο αυτό η ανωτέρω πράξη αναφέρεται στην κίνηση της ποινικής διώξεως επί γενικωτέρων θεμάτων, συνδεομένων με τις διεθνείς σχέσεις της χώρας και, ως εκ τούτου, αναγομένων και στην διαχείριση της πολιτικής εξουσίας. Επομένως, η πράξη αυτή δεν υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως, σύμφωνα με τις διατάξεις που παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη, κατ' ακολουθίαν δε απαραδέκτως προσβάλλεται».

β.1. Αντίθετα δεν αποτελούν κυβερνητικές πράξεις:

- Ο εσωτερικός νόμος κατ' εφαρμογή διεθνούς συμβάσεως.
- Η απέλαση αλλοδαπού .
- Οι επιτροπές ιθαγενείας.
- Ο χαρακτηρισμός της περιουσίας αλλοδαπού.

- Η 749/1930 (ολομελείας) δέχεται ότι οι πράξεις των επιτροπών που συνεστήθησαν σύμφωνα με τον νόμο 4278/1929 και των εκτελεστικών αυτού διαταγμάτων δεν είναι κυβερνητικές πράξεις αλλά πράξεις διοικήσεως εκτελεστές και προσβαλλόμενες.

«Επειδή ο προσήκον νομικός χαρακτηρισμός των τοιούτων εκδικαστικών επιτροπών είναι ή του συλλογικού οργάνου της διοικήσεως και αι πράξεις αυτού δέον να θεωρούνται ως πράξεις διοικήσεως ενέχουσai εν εαυταίς τον χαρακτήρα της

εκτελεστότητα και συνεπώς προσβλητέαι διά του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας συμφώνως προς το άρθρον 46 του Νόμου 3713.

Επειδή αι αυτά ως άνω πράξεις των εκδικαστικών επιτροπών δεν έχουν τον χαρακτήρα Κυβερνητικών πράξεων, διότι εκδίδονται κατ' εφαρμογήν εσωτερικού διοικητικού νόμου και ασχέτως προς προϋπάρχουσαν διεθνή σύμβασιν ή διοικητικήν πράξιν, ήτις και μόνη εκφεύγει του ελέγχου του δικαστού της υπερβάσεως εξουσίας ως έχουσα τον χαρακτήρα πράξεως Κυβερνητικής».

- Η 763/1930 (ολομελείας) δέχθηκε ότι πράξεις της διοικήσεως αναγόμενες εις το μέτρον της αποζημιώσεως των εκ του πολέμου ζημιωθέντων που εκδίδονται για την εφαρμογή εσωτερικού νόμου δεν είναι πράξεις κυβερνητικές.

«Επειδή δεν υφίσταται απαράδεκτον της προσφυγής επί τω λόγω ότι αι προσβαλλόμεναι πράξεις της διοικήσεως αναγόμεναι εις το μέτρον της αποζημιώσεως των εκ του πολέμου ζημιωθέντων αποτελούσιν πράξεις της Κυβερνήσεως ασκούσης πολιτικήν εξουσίαν, καθόσον δεν πρόκειται δι' αυτών εφαρμογή διεθνούς συνθήκης αλλά περί εκτελέσεως νόμου εσωτερικού ως ελέγχου της νομιμότητος του οικείου εκτελεστικού διατάγματος».

- Η 454/1931 (ολομελείας) δέχεται ότι οι πράξεις των επιτροπών ιθαγενείας που συνεστήθησαν με νομοθετική διάταξη σε εκπλήρωση της περί ανταλλαγής συνθήκης των ελληνικών και Τουρκικών πληθυσμών (Συνθήκη Λωζάνης 1923) δεν είναι Κυβερνητικές πράξεις αλλά πράξεις συλλογικού οργάνου της διοικήσεως.

«Επειδή συμφώνως ταις προμνησθείσαις διατάξεις ιδρυθείσαι Επιτροπαί προς καθορισμόν της αμφιβόλου ιθαγενείας των υποβαλλόντων δηλώσεις αποζημιώσεως, ως εγκαταλειψάντων περιουσίαν εν Τουρκία συνωδά τω από 5 Απριλίου 1925 ψηφίσματι της Εθνοσυνελεύσεως δεν δύνανται να χαρακτηρισθώσιν ως Διοικητικά Δικαστήρια αλλ' αποτελούσιν συλλογικόν όργανον της Διοικήσεως και αι αποφάσεις αυτών δέον να θεωρώνται ως πράξεις Διοικήσεως, αίτινες, εφόσον ενέχουσιν εν εαυταίς τον χαρακτήρα της εκτελεστότητος, είναι, ως τοιαύται προσβληταί διά του ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως συμφώνως τω 46 άρθρω του Νόμου 3713.

Επειδή περί κυβερνητικής πράξεως και του εντεύθεν κατά το άρθρον 46 παραγρ. 3 του Νόμου 3713 απαραδέκτου δεν δύναται να γίνη λόγος εν προκειμένω καθόσον δεν πρόκειται περί αμέσου ενεργείας του Διοικητικού οργάνου αφορώσης εις εκτέλεσιν των όρων Διεθνούς Συμβάσεως, της εν Λωζάνη υπογραφείσης τη 30η Ιανουαρίου 1925 Συνθήκης περί ανταλλαγής των Ελληνικών και Τουρκικών

πληθυσμών , δι' ην άλλως αρμοδία είναι η ΕλληνοΤουρκική Επιτροπή , αλλ' η ενέργεια των ως άνω Επιτροπών συνίσταται εις παρεμπίπτουσαν μόνον εξέτασιν του ζητήματος της ιθαγενείας και ανταλλαξιμότητος προς εφαρμογήν εσωτερικών Νόμων».

- Η 885/1946 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η απόφαση του Υπουργού Εργασίας για τον καθορισμό μελών αντιπροσωπείας της Γ.Σ.Ε.Ε. σε διεθνές πανεργατικό συνέδριο δεν είναι κυβερνητική πράξη ως μη αναγόμενη σε διεθνείς σχέσεις ή διεθνείς συμφωνίες της Ελλάδος.

«Επειδή τα γεγονότα ταύτα δεν είναι ικανά ίνα προσδώσι κυβερνητικόν χαρακτήρα εις τας προσβαλλομένας πράξεις , καθόσον τοιούτον χαρακτήρα δύναται κατ' αρχήν να προσδώσιν εις διοικητικήν τινά πράξιν ο υπό ωρισμένους όρους σύνδεσμος αυτής προς διεθνείς συμφωνίας και διεθνείς εν γένει σχέσεις ως διεθνείς όμως συμφωνία θεωρούνται οι συναπτώμεναι υπό προσώπων φερόντων την ιδιότητα δημοσίων οργάνων και ενεργούντων εξ ονόματος των συμβαλλομένων Πολιτειών, ενώ τα εν προκειμένω συμπράξαντα κατά το ως άνω προκαταρκτικόν στάδιον και κατά την εκτέλεσιν των προσβαλλομένων πράξεων αλλοδαπά πρόσωπα δεν φέρουσι την ιδιότητα δημοσίων οργάνων ουδ' ενήργησαν εξ ονόματος Πολιτείας

τινός , αλλ' ενήργησαν εξ ονόματος οργανώσεων, αίτινες, ασχέτως προς τον βαθμόν της επιδράσεως αυτών επί του οικονομικού και του κοινωνικού βίου, εν τω εσωτερικώ εκάστης χώρας ως και επί του διεθνούς πεδίου, πάντως παραμένουσιν οργανώσεις ιδιωτικάί, οι δε ενέργειαι των οργάνων αυτών ουδόλως δεσμεύουν πολιτείαν τινά ουδ' απολήγωσιν εις σύναψιν δεσμεύσεως αναγνωριζομένης υπό του διεθνούς δικαίου. Κατά συνέπειαν, ο περί απαραδέκτου της υπό κρίσιν αιτήσεως λόγω κυβερνητικού χαρακτήρος των προσβαλλομένων πράξεων ισχυρισμός, τυγχάνει απορριπτέος ,ως αβάσιμος».

- Η 237/1956 (ολομελείας) δέχεται ότι η υπουργική απόφαση που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή εσωτερικού νόμου στηριζόμενου σε εκπλήρωση διεθνούς συμβάσεως δεν είναι Κυβερνητική πράξη.

«Επειδή αι προσβαλλόμεναι πράξεις, εκδοθείσαι ουχί προς εκτέλεσιν διεθνούς συμβάσεως, αλλά κατ' εφαρμογήν εσωτερικού νόμου (2912/1954) θεσπίσαντος εν άρθροις 3 και επομ. και ειδικήν διοικητικήν διαδικασίαν διά την επιτραπείσαν υπ' αυτού εξαγοράν υπό των πρώην δικαιούχων περιελθουσών εις το Ελληνικόν Δημόσιον εχθρικών περιουσιών, είναι εκτελεσταί διοικητικάί πράξεις δεκτικάί προσβολής επί ακυρώσει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας , των προηγηθεισών της

ψηφίσεως του νόμου τούτου συνομιλιών μεταξύ ελληνικής και γερμανικής κυβερνήσεως και των ανταλλαγαισών μεταξύ τούτων επιστολών ως προς τα θέματα άτινα απετέλεσαν αντικείμενον μεταγενεστέρας ρυθμίσεως υπό του εσωτερικού νόμου 2912, μη δυναμένων να προσδώσωσιν εις τας κατ' εφαρμογήν του εσωτερικού τούτου νόμου εκδοθείσας διοικητικάς πράξεις τον χαρακτήρα πράξεων κυβερνήσεως ανεπιδέκτων προσβολής επί ακυρώσει».

- Η 1947/1960 (ολομελείας) δέχεται ότι η απέλαση αλλοδαπού (παρά τον αντίθετον χαρακτηρισμόν του «α.ν. 320/1936) δεν είναι κυβερνητική πράξη , εξαιρουμένη του ελέγχου του Συμβουλίου της Επικρατείας .

«Επειδή η διάταξις του αρθρ. 1 εδ. γ' του α.ν. 320/1936 «περί οργανικών τινών διατάξεων του Υπ. Δημοσίας Ασφαλείας» , δι' ης ορίζεται, ότι «αι αποφάσεις περί απελάσεως αλλοδαπών είναι κυβερνητικάί πράξεις, άτε αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας» , δεν δημιουργεί παράδεκτον διά τον υπό του Συμβουλίου Επικρατείας έλεγχον της νομιμότητος της προσβαλλομένης πράξεως, καθ' όσον δεν είναι έργον του νομοθέτου να χαρακτηρίζη κατ' οικείαν κρίσιν ωρισμένης κατηγορίας πράξεως ως Κυβερνητικάς και να εξαιρή ούτω αυτάς από τον έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας, διότι τούτο είναι έργον

του Δικαστηρίου του υπό του Συντάγματος τεταγμένου επί τον έλεγχον της νομιμότητος των διοικητικών πράξεων. Πράγματι δε εν προκειμένω η προσβαλλομένη πράξις εξ ουδενός λόγου γενικωτέρου της πολιτείας συμφέροντος υπηγορεύθη, αλλ' αποτελεί κοινήν περίπτωσιν διαταγής εξόδου εκ της χώρας αλλοδαπού βάσει του σχετικού νόμου, ήτις τούτω τω λόγω παραδεκτώς προσβάλλεται διά της υπό κρίσιν αιτήσεως».

- Η 2438/1966 (ολομελείας) δέχεται ότι ο ΑΝ 320/36 (που καθιερώνει απαράδεκτο διά το υπό του ΣτΕ ελέγχου της νομιμότητος των περί απελάσεως αλλοδαπών πράξεων χαρακτηρίζοντας αυτές ως πράξεις Κυβερνητικές δεν εμποδίζει τον έλεγχο του ΣτΕ) και ακολούθως δέχεται ότι οι πράξεις απελάσεως αλλοδαπού δεν είναι κυβερνητικές.

«Επειδή εν άρθρω 1 εδ.γ' του ΑΝ 320/1936 «περί οργανικών τινών διατάξεων του υφυπουργείου Δημοσίας Ασφαλείας» ορίζεται μεν, ότι : Αι αποφάσεις περί απελάσεως αλλοδαπών είναι κυβερνητικές πράξεις, άτε αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας , κατ' εφαρμογήν υπό του νομοθέτου των εν παρ.3 του άρθρου 46 του Ν. 3713/1928 περί Συμβουλίου της Επικρατείας (κωδ. ΒΔ 92) 6-12 Φεβρ. 1961 φ. Α' 22) οριζομένων καθ' α : «Δεν υπόκεινται εις αίτησιν ακυρώσεως αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αι αναγόμεναι εις

την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, αλλ' εκ της ειδικής ταύτης διατάξεως του αρθρ. 1γ' Α.Ν. 320/36 δεν δημιουργείται απαράδεκτον διά τον υπό του Συμβουλίου της Επικρατείας έλεγχον της νομιμότητος των περί απελάσεως των αλλοδαπών πράξεων, καίτοι χαρακτηρίζονται αύται υπό του νόμου ως πράξεις κυβερνητικάί, διότι περί της φύσεως ωρισμένων διοικητικών πράξεων ως κυβερνητικών, αρμόδιον να κρίνει είναι αυτό τούτο το ΣτΕ περί θέματος αναγομένου εις την ιδίαν αυτού αρμοδιότητα και δεν απόκειται εις τον νομοθέτην, να χαρακτηρίζη άνευ ετέρου ωρισμένας κατηγορίας πράξεων ως κυβερνητικάς και να παρακωλύη ούτω τον έλεγχον νομιμότητος αυτών υπό του Συμβουλίου της Επικρατείας τεταγμένου εκ του Συντάγματος προς έλεγχον της νομιμότητος των διοικητικών πράξεων».

- Η 556/1979 δέχθηκε ότι η διοικητική διαδικασία για τον χαρακτηρισμό περιουσίας Ιταλού υπηκόου ως εξαιρουμένης της κατασχέσεως υπέρ του Ελληνικού δημοσίου σε εκτέλεση της Συνθήκης Ειρήνης μεταξύ Ελλάδος και Ιταλίας δεν είναι κυβερνητική πράξη.

«Επειδή υπό των διατάξεων του αν 704 του 1948 «περί εκτελέσεως ενίων διατάξεων των περί Ειρήνης Συνθηκών κλπ», ΦΕΚ 153, η κρίσις περί του εάν περιουσία ιταλού υπηκόου εμπίπτει εις την υπό της παρ. 6 εδάφιον γ' του άρθρου 79 της Συνθήκης

Ειρήνης μετά της Ιταλίας προβλεπομένην εξαίρεσιν από του μέτρου της κατασχέσεως υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου, ανατίθεται εις τα αυτόθι προβλεπόμενα διοικητικά όργανα αποφαινόμενα βάσει της προς τούτο διαγραφομένης διοικητικής διαδικασίας. Κατ' ακολουθίαν, η διαφορά ή ανακύπτουσα εκ της εκδόσεως πράξεων περί υπαγωγής ή μη ιταλικής περιουσίας εις την ως άνω εξαίρεσιν ή περί ανακλήσεως πράξεως εξαιρούσης περιουσίαν του μέτρου της κατασχέσεως , υπάγεται εις την ακυρωτικήν αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας».

- Η 3149/1987 δέχθηκε ότι απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης με την οποία απελάθηκε αλλοδαπός δεν είναι κυβερνητική πράξη (εμμέσως) και χωρεί στην ακύρωσή της.

«Κατά συνέπεια, η προσβαλλομένη πράξη, εκδοθείσα χωρίς προηγουμένως να κληθεί ο αιτών, σύμφωνα με την αναφερθείσα συνταγματική επιταγή, να εκθέσει τις απόψεις του , πρέπει να ακυρωθεί για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας εκδόσεώς της, όπως βασίμως προβάλλεται με την υπό κρίση αίτηση. Η αίτηση, λοιπόν πρέπει να γίνει για το λόγο αυτό δεκτή, είναι δε περιττή, κατόπιν αυτού, η εξέταση των άλλων λόγων ακυρώσεως που προβάλλονται μ' αυτήν».

Πανομοιότυπη και 1582/1987.

- Η 2190/2001 δέχθηκε ότι η απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού δεν αποτελεί πράξη αναγόμενη στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης αλλά εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής η οποία δεν μπορεί να εξαιρεθεί του ακυρωτικού ελέγχου, μη χαρακτηριζόμενη ως «κυβερνητική πράξη» (αντίθετη μειοψηφία).

«Επειδή, υπό τα δεδομένα αυτά, η απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού, δεν αποτελεί πράξη αναγόμενη στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, αλλά εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής υπό την έννοια των άρθρων 95 παράγραφο 1 περίπτωση α' του Συντάγματος και 45 παράγραφος 1 του ΠΔ 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (Α' 8). Και τούτο, διότι ο Υπουργός δεν κρίνει, με την απόφασή του αυτή, εάν ο εκζητούμενος διέπραξε ή όχι το έγκλημα για το οποίο ζητείται η έκδοσή του ούτε εκδίδει πράξη συνδεόμενη με οποιονδήποτε τρόπο με την άσκηση ποινικής αξιώσεως εκ μέρους της ελληνικής πολιτείας, αλλά εκδίδει, ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, πράξη, με την οποία επιτρέπεται η παράδοση του εκζητούμενου στα όργανα ξένου κράτους. Το γεγονός δε ότι η υποβληθείσα αίτηση εκδόσεως ικανοποιείται μόνον εάν το αρμόδιο δικαστικό Συμβούλιο έχει αμετακλήτως γνωμοδοτήσει υπέρ της εκδόσεως, δεν ασκεί από της απόψεως αυτής επιρροή, διότι η

αρμοδιότητα αυτή δεν συνιστά άσκηση δικαιοδοτικού έργου αλλά έχει χορηγηθεί, όπως ήδη ελέχθη , σε όργανα της δικαστικής εξουσίας, προκειμένου να περιβληθεί με μείζονες εγγυήσεις, τόσο η διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων που τάσσουν για την έκδοση οι διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και οι διατάξεις της τυχόν υφισταμένης συμβάσεως περί εκδόσεως, όσο και η διαπίστωση της ελλείψεως των προβλεπομένων από τις διατάξεις αυτές σχετικών κωλυμάτων.

Επειδή η διαδικασία που καταστρώνεται στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας αποτελεί το μέσον διά του οποίου ο νομοθέτης εξασφαλίζει ότι η εξέταση και η τυχόν ικανοποίηση του αιτήματος εκδόσεως που υποβάλλουν αλλοδαπές αρχές θα χωρήσει εντός των ορίων που χαράσσει το άρθρο 5 παράγραφος 2 του Συντάγματος , το οποίο εγγυάται σε όλους, ανεξαιρέτως, τους ευρισκόμενους στην Ελλάδα αλλοδαπούς, απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, επιτρέπει αποκλίσεις από την απόλυτη αυτή προστασία μόνον σε περιπτώσεις προβλεπόμενες από το διεθνές δίκαιο και απαγορεύει απολύτως την έκδοση αλλοδαπού διωκομένου για την υπέρ της ελευθερίας δράση του. Για τον λόγον αυτόν, η απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία διατάσσεται η έκδοση αλλοδαπού δεν μπορεί να εξαιρεθεί του ακυρωτικού ελέγχου, χαρακτηριζόμενη

ως «κυβερνητική πράξη», υπό την έννοια του άρθρου 45 παράγραφος 5 ΠΔ 18/1989 εφ' όσον τούτο όχι μόνον θα καθιστούσε ανέφικτο το δικαστικό έλεγχο της τηρήσεως, εκ μέρους του Υπουργού, των διατάξεων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, ή των συμβάσεων περί εκδόσεως, με τις οποίες θεσπίζονται οι εγγυήσεις υπό τις οποίες κρίνεται το αίτημα εκδόσεως, αλλά θα απέκλειε και το δικαστικό έλεγχο του σεβασμού, εκ μέρους του ανωτέρω κρατικού οργάνου, του καθεστώτος προστασίας, το οποίο θεσπίζει υπέρ των ευρισκομένων στη χώρα αλλοδαπών, αυτό τούτο το Σύνταγμα. Μειοψήφισε η Σύμβουλος Ελ. Δανδουλάκη, η οποία διετύπωσε την εξής γνώμη : Η περί εκδόσεως εκζητουμένου αλλοδαπού απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, όταν εκδίδεται μετά από μία καταφατική και αμετάκλητη γνωμοδότηση του δικαστικού συμβουλίου, αποτελεί πράξη κυβερνητική, καθ' όσον ο Υπουργός κατά την έκδοση της αποφάσεως του λαμβάνει υπ' όψιν παράγοντες (όπως διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας), οι οποίοι από την φύση τους δεν μπορούν να ελεγχθούν ακυρωτικώς. Οσον αφορά δε τις εγγυήσεις του άρθρου 5 παράγραφος 2 του Συντάγματος , στα αρμόδια δικαστικά γνωμοδοτικά συμβούλια εναπόκειται να ερευνήσουν τα της προστασίας της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας του εκζητουμένου αλλοδαπού και αν

αυτός διώκεται για την υπέρ της ελευθερίας δράση του».

γ. Κυβερνητικές πράξεις που ανάγονται στην εξωτερική και εσωτερική ασφάλεια του Κράτους, όπως είναι :

- Η κήρυξη πολέμου – κήρυξη επιστρατεύσεως.
- Η κήρυξη στρατιωτικού νόμου.
- Η λήψη έκτακτων μέτρων.

- Η 164/1940 (ολομελείας) δέχεται ότι κήρυξη γενικής ή μερικής επιστρατεύσεως αποτελεί κυβερνητική πράξη αναγομένη στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή η κήρυξις γενικής ή μερικής επιστρατεύσεως αποτελεί αναμφιβόλως κυβερνητικήν πράξιν αναγομένην εις την διαχείρισιν πολιτικής εξουσίας. Κατά συνέπειαν δεν δύναται δυνάμει του άρθρου 46 του ν. 3713 του 1928 το Συμβούλιον της Επικρατείας να επιληφθή του ελέγχου αν γενική ή μερική επιστράτευσις εκηρύχθη συμφώνως προς τας υπό των σχετικών νόμων οριζόμενας προϋποθέσεις και διατυπώσεις αλλ' εάν διαπιστούνται ότι όντως εκηρύχθη γενική ή μερική επιστράτευσις οφείλει ν' αποδεχθεί την ούτω δημιουργηθείσαν κατάστασιν ως επαγομένην τας εντεύθεν συνεπείας, ή καθ' εαυτάς νομιμότης των οποίων υπόκεινται εις τον έλεγχον του

Συμβουλίου της Επικρατείας μη εξικνουμένου όμως και μέχρι της ερεύνης αν συννόμως εκηρύχθη η επιστράτευσις».

- Η 1537/1951 δέχεται ότι η κατά παρέκκλιση από του Συντάγματος οριστική παύση της εκδόσεως εφημερίδος, οι περιορισμοί για την έκδοση νέων εφημερίδων και περιοδικών κλπ είναι κυβερνητική πράξη αναγομένη στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή διά της υπό κρίση αιτήσεως διώκεται η ακύρωση του από 3 Ιανουαρίου 1951 β.διατάγματος «περί θέσεως εν ισχύι άρθρων τινών του Γ. ψηφίσματος» δι' ου επανεφέρθησαν εις ισχύν καθ' άπασαν την επικράτειαν τα άρθρα 22,26,29 και 30 του Γ. ψηφίσματος της 18 Ιουνίου 1946, ως τούτο συνεπληρώθη διά των ψηφισμάτων ΛΑ της 17/10/1947 και ΛΒ της 22/10/1947.

Επειδή το προσβαλλόμενον διάταγμα, εκδοθέν δυνάμει εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 1952 του ως άνω ψηφίσματος, θέτει εν ισχύι διατάξεις αυτού αφορώσας τας προϋποθέσεις και την διαδικασίαν υφ' ας αφ' ενός διατάσσεται, κατά παρέκκλισιν του Συντάγματος, η οριστική παύσις εφημερίδος ως και η δήμευσις των επίπλων των γραφείων αυτής, αφ' ετέρου δ' επιβάλλεται λογοκρισία επί των απευθυνομένων εις τας ενόπλους δυνάμεις επιστολών, τηλεγραφημάτων, και εντύπων και

τίθενται περιορισμοί εις την έκδοσιν νέων εφημερίδων και περιοδικών καθώς επίσης απαγορεύονται, άνευ αδείας της οικείας Αστυνομικής Αρχής η εκτύπωσις και η διανομή ή επικόλλησις εντύπων κλπ, καθορίζονται δε και αι επιβλητέαι εις τους παραβάτας ποιναί ως και τα αρμόδια όργανα προς επιβολήν αυτών. Το αυτό διάταγμα θέτει ωσαύτως εν ισχύι και άλλες διατάξεις του ψηφίσματος αφορώσας ομοίως ως και αι ανωτέρω εις την λήψιν μέτρων προς διασφάλισιν και προστασίαν της Δημοσίας τάξεως και της ασφαλείας της χώρας.

Επειδή , ως εκ της φύσεως και του περιεχομένου του εν λόγω διατάγματος καταδείκνυνται, αποτελεί τούτο πράξιν αναγομένην εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας και περιλαμβανομένην εις τον κύκλο των κυβερνητικών πράξεων».

δ. Η πράξη απονομής χάριτος :

- Η 23/1945 (ολομελείας) δέχεται ότι η απονομή χάριτος το μεν εξέρχεται των ορίων της διοικητικής λειτουργίας το δε να είναι πράξη κυβερνητική αναφερομένη εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή άλλως τε, κατά το άρθρο 46 εδ. δ' του νόμου 3713, της διά του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως προσβολής εξαιρούνται αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, εις

την κατηγορίαν δε των πράξεων τούτων, των χαρακτηριζομένων ως πράξεων κυβερνήσεως, η τε κρατούσα εν τη επιστήμη γνώμη, ως και η νομολογία του εν Γαλλία Συμβουλίου Επικρατείας ορθώς κατέλεξαν από πολλού και τας περί απονομής της ή μη χάριτος πράξεις, ως υπαγορευομένας υπό ελατηρίων γενικωτέρας κρατικής σκοπιμότητος και μη δυναμένας συνεπώς να υπαχθώσι εις τον δικαστικόν έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Επειδή κατά ταύτα η προσβαλλομένη πράξις του Συμβουλίου Χαρίτων γνωμοδοτήσαντος κατά της απονομής χάριτος εις τον αιτούντα το μεν εξερχόμενη του πλαισίου της διοικητικής λειτουργίας, ως συνδεομένης στενώς προς την άσκησιν της ποινικής δικαιοσύνης, το δε αναγομένη εις ενέργειαν, ήτις, εν τω συνόλω, της, αναφέρεται εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας και συνεπώς φέρουσα κυβερνητικό χαρακτήρα δεν είναι δεκτική προσβολής επί ακυρώσει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας η δε κατ' αυτής στρεφόμενη αίτηση τυγχάνει τύποις απαράδεκτος».

Πανομοιότυπη και η 25/1945 (ολομελείας)

- Η 2161/1946 (ολομελείας) δέχθηκε ότι η πράξη του Συμβουλίου Χαρίτων γνωμοδοτήσαντος κατά της απονομής χάριτος είναι κυβερνητική πράξη αναγομένη στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή άλλως τε, κατά το άρθρον 46 εδαφ. 3 του νόμου 3713, της διά του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως προσβολής εξαιρούνται αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, εις την κατηγορίαν δε των πράξεων τούτων, των χαρακτηριζομένων ως πράξεων κυβερνήσεως, ήτε κρατούσα εν τη επιστήμη γνώμη ως και η νομολογία του εν Γαλλία Συμβουλίου Επικρατείας ορθώς κατέλεξαν από πολλού και τας περί απονομής ή μη χάριτος πράξεις, ως υπαγορευόμενας υπό ελαττηρίων γενικωτέρας κρατικής σκοπιμότητος, και μη δυναμένας συνεπώς να υπαχθώσιν εις τον δικαστικόν έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Επειδή, κατά ταύτα, η προσβαλλομένη πράξις του Συμβουλίου Χαρίτων, γνωμοδοτήσαντος κατά της απονομής χάριτος εις τον αιτούντα, το μεν εξερχομένη του πλαισίου της διοικητικής λειτουργίας ως συνδεομένης στενώς προς την άσκησιν της ποινικής δικαιοσύνης, το δε αναγομένη εις ενέργειαν, ήτις εν τω συνόλω της αναφέρεται εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας και συνεπώς, φέρουσα κυβερνητικόν χαρακτήρα, δεν είναι δεκτική προσβολής επί ακυρώσει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η δε κατ' αυτής στρεφομένη αίτησις, τυγχάνει τύποις απαράδεκτος».

- Η 2163/1946 (ολομελείας) δέχεται ότι η απονομή χάριτος είναι κυβερνητική πράξη ως ενέργεια αναφερομένη εις την διαχείριση της πολιτικής εξουσίας.

«Επειδή άλλως τε, κατά το άρθρον 46 εδ. 3 του νόμου 3713, της διά του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως προσβολής εξαιρούνται αι κυβερνητικάί πράξεις και διαταγαί, αι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας, εις την κατηγορίαν δε των πράξεων τούτων, των χαρακτηριζομένων ως πράξεων κυβερνήσεως, ήτε κρατούσα εν τη επιστήμη γνώμη, ως και η νομολογία του εν Γαλλία Συμβουλίου Επικρατείας, ορθώς κατέλεξαν από πολλού και τας περί απονομής ή μη χάριτος πράξεις, ως υπαγορευομένας υπό ελαττηρίων γενικωτέρας κρατικής σκοπιμότητος και μη δυναμένας συνεπώς να υπαχθώσιν εις τον δικαστικόν έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Επειδή κατά ταύτα, η προσβαλλομένη πράξις του Συμβουλίου Χαρίτων, γνωμοδοτήσαντος κατά της απονομής χάριτος εις τον αιτούντα, το μεν εξερχομένη του πλαισίου της διοικητικής λειτουργίας, ως συνδεδομένη στενώς προς την άσκησιν της ποινικής δικαιοσύνης, το δε αναγομένη εις ενέργειαν, ήτις εν τω συνόλω της, αναφέρεται εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας και συνεπώς φέρουσα κυβερνητικόν χαρακτήρα, δεν είναι δεκτική προσβολής επί ακυρώσει ενώπιον του Συμβουλίου της

Επικρατείας, ἡ δὲ κατ' αὐτῆς στρεφομένη αἵτησις,
 τυγχάνει τύποις ἀπαράδεκτος».

Συμπερασματικές σκέψεις

Εν όψει όλων των ανωτέρω πρέπει να γίνει δεκτό ότι, από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ο συσταλτικός χειρισμός των κυβερνητικών πράξεων απαμβλύνει τους ευλόγους για το κράτος δικαίου κινδύνους που δημιουργούνται από την κατηγορία των διοικητικών πράξεων, οι οποίες απολαμβάνουν δικαστικής ασυλίας.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας περί κυβερνητικών πράξεων, δεν απορρέει από κάποια διάθεση περιφρονήσεως του δικαιώματος παροχής εννόμου προστασίας του αιτούντος, ούτε και από κάποιον αυτοπεριορισμόν του δικαστού, διότι στα πλαίσια ενός πλήρους και σύγχρονου κράτους δικαίου τέτοιου είδους αυτοπεριορισμοί δεν είναι ανεκτοί ούτε νοητοί.

Στην νομολογιακή αντιμετώπιση των κυβερνητικών πράξεων το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενσυνειδήτως εξαιρεί από τον ακυρωτικό έλεγχο ορισμένες πράξεις αν και αυτές έχουν τύποις τον χαρακτήρα διοικητικών πράξεων αφού προέρχονται από την εκτελεστική εξουσία, διότι κατά λειτουργία δεν τις κρίνει ως διοικητικές με συνέπεια αφού δεν είναι διοικητικές από λειτουργικής απόψεως να αδυνατεί να υπεισέλθει στον ακυρωτικό έλεγχο.

Ορθώς κατά τον Σαρμά (η Συνταγματική και διοικητική νομολογία σελ. 376) «η χώρα μας δεν πρέπει να εγκαταλείψει την ασφαλιστική αυτή δικλείδα που της δίδει την δυνατότητα εφόσον παραστεί η ανάγκη να αντιμετωπίσει καταστάσεις, τις

οποίες δεν θα ήταν σε θέση λόγω του δικαιικού της φιλελευθερισμού, να αντιμετωπίσει» .

Από την όλη έρευνα νομολογιακή και θεωρητική προκύπτει ότι υπάρχουν πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας και εμφανίζουν έναν πυρήνα ο οποίος δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής κρίσεως και αξιολόγησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ο διορισμός και η παύση της κυβέρνησης αρθρ. 37, 38 Συντ. , η διάλυση της Βουλής αρθρ. 41 Συντ. Ο πλήρης δικαστικός έλεγχος των πράξεων αυτών από το ΣτΕ θα αποδυνάμωνε το ανώτατο πολιτειακό όργανο και θα αναδείκνυε το ΣτΕ σε ουσιαστικό ρυθμιστή του πολιτεύματος. Επίσης στις πράξεις που αφορούν τις διεθνείς σχέσεις το ΣτΕ θα μεταβαλόταν από όργανο απονομής της δικαιοσύνης σε όργανο άσκησης εξωτερικής πολιτικής. Για τους λόγους αυτούς ο περιορισμός της δικαστικής κρίσης των κυβερνητικών πράξεων δεν είναι μόνο θεμιτός αλλά και συνταγματικά επιβεβλημένος διότι ο δικαστής θα μεταβαλλόταν σε φορέα άσκησης της κυβερνητικής λειτουργίας και θα ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με το Σύνταγμα. Θα ήταν δε ανέφικτη και η άσκηση κυβερνητικής πολιτικής (αρθρ. 82 του Συντάγματος).

Οι κυβερνητικές πράξεις κατά την νομολογία του ΣτΕ αποτελούν μία νομική πραγματικότητα, που δεν τείνει να εκλείψει αλλά εξακολουθεί να διαδραματίζει ένα σοβαρό ρόλο στο σύγχρονο κράτος δικαίου. Αποτελεί μια δικλείδα ασφαλείας στο δικαιικό μας σύστημα η χρησιμοποίηση της οποίας επαφίεται στο Συμβούλιο της Επικρατείας και μόνο. Δηλαδή , ο

έλεγχος της Διοικήσεως γίνεται από το Δικαστήριο. Το ανέλεγκτο των κυβερνητικών πράξεων αποκτά ισχύ μόνον αφού προσδώσει τον χαρακτηρισμό αυτό στην προσβληθείσα διοικητική πράξη όργανο της δικαστικής λειτουργίας. Έτσι μετριάζεται ο κίνδυνος αυθαιρεσίας των οργάνων της διοικητικής λειτουργίας και εξακολουθεί να ισχύει η αρχή του κράτους δικαίου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ι. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- *Αντωνοπούλου Ν.* : Η κυβέρνηση κατά το Γαλλικό Σύνταγμα 1958 (Ελλ. Δικ. σελ. 408).
- *Αποστολίδου Δ.* : Η θεωρία της κυβερνητικής νομοθεσίας, (Αι πράξεις του υπουργικού συμβουλίου), 1953.
- *Βεγλερή Φ.* : Η συμμόρφωσις της διοικήσεως εις τας αποφάσεις του ΣτΕ , 1934.
- *Βεγλερή Φ.* : Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως, 1946.
- *Βλαχόπουλου Σ.:* Οι πράξεις Κυβερνήσεως, Ελλην. Δικ. 1996, σελ. 1478.
- *Βλάχου Γ.* : Η Κοινωνιολογία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.
- *Γεωργόπουλου Κ.* : Στοιχεία Συντ. Δικαίου , 1969.
- *Δαγτόγλου Π.* : Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 1994.
- *Δαγτόγλου Π.* : Γενικό Διοικητικό Δίκαιο Α-Β-Γ, 1985.
- *Δένδια Μ.* : Το κράτος δικαίου και οι πράξεις κυβερνήσεως , 1932.
- *Δένδια Μ.* : Αι πράξεις κυβερνήσεως εν τη ελληνική νομοθεσία και νομολογία, 1932.
- *Δένδια Μ.* : Διοικητικόν Δίκαιον, 1964.
- *Δεληκωστόπουλου Σ.:* Αι προϋποθέσεις του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως, 1973.
- *Θεοχαρόπουλου Π.* : Η αρχή της ισότητος στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του Κράτους, 1988.

- *Κασιμάτη Γ.* : Περί της αρχής της επικουρικότητας του Κράτους, 1972.
- *Κλαμαρή Ν.* : Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας, 1989.
- *Κοντιάδου Ι.* : Το δικαίωμα προς παροχήν εννόμου προστασίας υπό των Δικαστηρίων, ΕΕΝ 1969, σελ. 392 επ.
- *Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ.* : Το κριτήριο του λειτουργικού διχασμού των οργάνων του Διεθνούς Δικαίου ως κριτήριο του φαινομένου της δικαστικής ασυλίας των «κυβερνητικών πράξεων» στο εσωτερικό Δημόσιο Δίκαιο, ΔΔ, 1990 , σελ. 271.
- *Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ.* : Το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως , Θεσσαλονίκη , 1976.
- *Κόρσου Δ.* : Γενικό Διοικητικό Δίκαιο , 1995.
- *Κόρσου Δ.:* Εισηγήσεις Διοικ. Δικον. Δικαίου, 1980.
- *Κυριακόπουλου Η.* : Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Β', Γ', 1961.
- *Κυριακόπουλου Η.* :Επί της διακρίσεως μεταξύ διοικητικών και τακτικών Δικαστηρίων, Δικαιοσύνη 1955, σελ. 281 επ.
- *Κούφα Κ.:* Η λειτουργία του φαινομένου των πράξεων της Κυβερνήσεως στις διεθνείς σχέσεις, 1983, τομ. Ι, σελ. 113 .
- *Λαζαράτου Π.* : Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, 1992.
- *Λεβαντή Γ.:* Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, το Σ 1976, σελ. 153.
- *Μάνεση Α.:* Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος Ι, 1956.
- *Μάνεση Α.* : Περί αναγκαστικών νόμων, 1953.
- *Μητσόπουλου Γ.* : Πολιτική Δικονομία, 1972.

- *Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ.* : Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, 1999.
- *Μπέη Κ.*: Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας, αφιέρωμα εις Γεώργιο Οικονομόπουλο, 1981, σελ. 195.
- *Μπέσιλα – Μακρίδη Ελ.* : Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, 2000.
- *Μπουρόπουλος Ν.* : Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας 1951.
- *Οικονομόπουλος Γ.*: Έννοια και έκταση του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής ακρόασης και προστασίας Δικ. 10, σελ. 13.
- *Παπαλάμπρου Α.* : Η έννοια της αρχής της διακρίσεως των εξουσιών (τιμ. Τ. Α Σβώλου) 1961.
- *Παπαφράγκου Σ.*: Πορίσματα εκ της Νομολογίας του ΣτΕ 1935.
- *Παυλόπουλου Πρ.* : Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως μια σύγχρονη άποψη του Κράτους δικαίου, 1982.
- *Παυλόπουλου Πρ.*: Η Αστική Ευθύνη του Κράτους II, 1989.
- *Παπανικολαΐδη Δ.* : Διοικητικόν Δίκαιον, 1972.
- *Παναγοπούλου Μαρία – Ελένη* : Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των Διοικητικών Αρχών, 2000.
- *Παπαχατζή Γ.*: Αι έννομαι σχέσεις δημοσίας εξουσίας, ΝοΒ 1966 σελ. 1089 επ.
- *Παπαχατζή Γ.*: Η αρχή της νομιμότητος εν τη δράσει των διοικητικών οργάνων, 1947, σελ. 209.

- *Ράϊκου Α.*: Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου- θεμελιώδη δικαιώματα, τομ. Β' , τ. Α' 1983 .
- *Ράϊκου Α.* : Συνταγματικό Δίκαιο – θεμελιώδη δικαιώματα 2002.
- *Ράμμου Γ.*: Εγχειρίδιον Αστικού και Δικονομικού Δικαίου, τ. Α,Β, Γ, 1978-1985.
- *Σαρίπολου Ν.*: Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τ.β' 1923.
- *Σαρμά Ι.*: Η συνταγματική και Διοικητική νομολογία του ΣτΕ, 1994.
- *Σκουρή Β.*: Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 1991.
- *Σπηλιωτόπουλου Ε.*: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου , 1994.
- *Στασινόπουλου Μ.* : Δίκαιο των διοικητικών πράξεων, 1951 .
- *Στασινόπουλου Μ.*: Δίκαιο Διοικητικών Διαφορών, 1964.
- *Στασινόπουλου Μ.*: Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου 1957.
- *Στασινόπουλου Μ.*: Η αστική ευθύνη του κράτους 1950.
- *Σγουρίτσα Χ.* : Η οργάνωση της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των υπουργών, 1931.
- *Σβώλου Α.*: Το νέο σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος 1958.
- *Σβώλου Α. – Βλάχου Γ.*: Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τ.Α, 1954.
- *Σταμούλη Π.*: Η θεμιτή παρανομία εν τω Διοικητικώ Δικαίω , Δικαστική 1933.
- *Τάχου Α.*: Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητος εις το Διοικ. Δίκαιο, 1973.
- *Τάχου Α.*: Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο 2003.

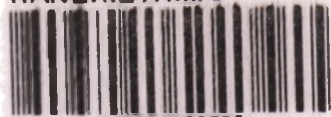
- Τράντα Γ. : Οι κυβερνητικές πράξεις , 1997.
- Τσάτου Θ. : Γενικά αρχαί του πολιτειακού δικαίου, 1959.
- Τσάτσου Θ. : Η διάρθρωση της διοικητικής δικαιοσύνης από δογματικής και δικαιοπλαστικής απόψεως, ΕΕΝ 1955, σελ. 1109.
- Τσάτσου Θ. : Η αίτηση ακυρώσεως, 1971.
- Τροβά Ε.: Φύσει και θέσει κυβερνητικές πράξεις ΝοΒ 1992, σελ. 1269.
- Ψαρρού : Γενικά αρχαί του Διοικ. Δικαίου κατά την νομολογία του ΣτΕ , ΕΔΔΔ 1958, σελ. 128 επ.

II. ΑΛΛΟΔΑΠΗ

- Auby J.M. –Drago R., Contentieux , administratif τI, σελ. 71.
- Auby J.M. –Drago R., Traite des recours en Matiere administratif 1962, Paris.
- Auby J.M. –Drago R. Traite de contentieux administratif, τI, III, Paris, 1962.
- G. Braibant , Le droit administratif Francais , 1984.
- Duez D, Les actes des gouvernement , Paris 1935.
- M. Dedar : La voie de fait en droit administratif, 1960.
- Duguit L., Traite de droit Constitutionnel τII, 1928.
- Forsthoff E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, τ I 1966.
- Eisemann Ch., Le droit administratif et le principe de legalite E.D. GE , 1957.

- Eveling U., Auf dem wege zum einen europaischem verwaltungsrecht, NVwz 1987. (Δεκ. 23/4/1986, 294/83).
- Erichsen H.U./R, Weiss, Systemm des europaischen Rechtsschutzes, Jura 1990.
- Huber Hans, Der Schutz der Grundrechte unter der Generalklausel der Verwaltungsrechts barceit , Bern 1971.
- Imboden M. Das Gesetz als Garantie rechts staatlicher verwaltung, 1962.
- Laubadere A., de Trante elementaire de droit administratif, τ. A', 1970.
- Maunz – Durig – Herzog, Kommentar.
- Jellinek G., System der subjektiven offentlichen.
- Jellinek G., Allgemeine staatslehre , 1921.
- Jesch D., Gesefz und verwaltung , 1961.
- Rivero J., Droit administratif , 1970.
- Schmitt W. Claeser verwaltungsprozessrecht, Stutgart , 1994.
- Vedel G., Probleme des rapports du Legislatif et de executif , Rome, 1958-R.
- Vedel G. : Droit administratif 5 εκδ. 1973, σελ. 156.
- Waline M., Droit administratif, Paris 1963.
- Wolff H., Verwaltungsrecht, τ. I, 1971.

ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ



002000093380



