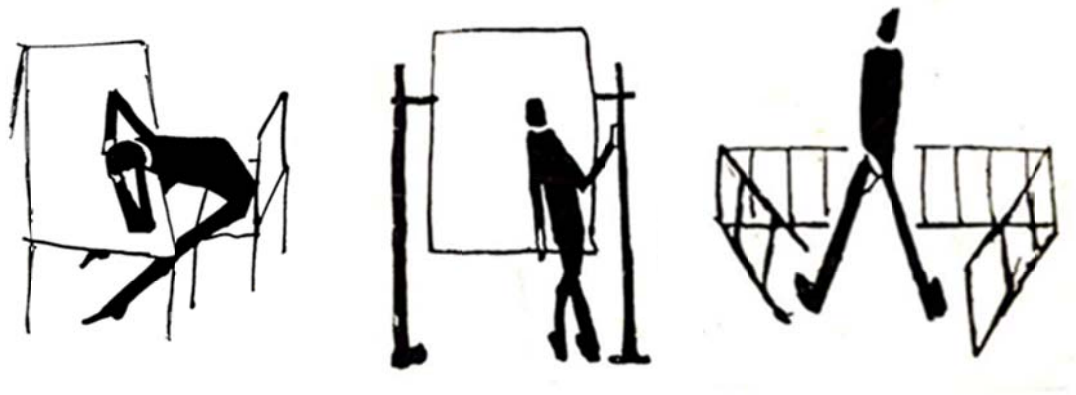
ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ
Εμμανουέλα Σωτηροπούλου

Η διασφάλιση της προστασίας του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης και οι μηχανισμοί ελέγχου αυτής



Αθήνα, Οκτώβριος 2015

Στο εξώφυλλο, σχέδια του Φραντς Κάφκα από το χειρόγραφο της «Δίκης»

«Η παρούσα έρευνα έχει συγχρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο - ΕΚΤ) και από εθνικούς πόρους μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) – Ερευνητικό Χρηματοδοτούμενο Έργο: Ηράκλειτος ΙΙ. Επένδυση στην κοινωνία της γνώσης μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου».

Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ
επένδυση στην κοινωνία της γνώσης
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΕΣΠΑ 2007-2013
πρόγραμμα για την ανάπτυξη
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Copyright © Εμμανουέλα Σωτηροπούλου, 2015.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διατριβής, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διατριβής για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διδακτορικής διατριβής από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν υποδηλώνει απαραιτήτως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα.

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η διασφάλιση της προστασίας του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης και οι μηχανισμοί ελέγχου αυτής

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Εμμανουέλα Σωτηροπούλου

Υπότροφος του Ερευνητικού Προγράμματος «ΗΡΑΚΛΕΙΤΟΣ ΙΙ: Ενίσχυση Ανθρώπινου Ερευνητικού Δυναμικού μέσω της Υλοποίησης Διδακτορικής Έρευνας»

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή

Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Καθηγήτρια Διοικητικού Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο, επιβλέπουσα

Μαρία- Ελένη Κόρσου- Παναγοπούλου, Καθηγήτρια Διοικητικού Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μαρία Βενετσανοπούλου, Καθηγήτρια Ιστορίας της Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Επταμελής Εξεταστική Επιτροπή

Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, Καθηγήτρια Διοικητικού Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μαρία- Ελένη Κόρσου- Παναγοπούλου, Καθηγήτρια Διοικητικού Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μαρία Βενετσανοπούλου, Καθηγήτρια Ιστορίας της Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Παναγιώτης Κουρνούτος, Λέκτορας Διοικητικού Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μελέτιος Μουστάκας, Επίκουρος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου & Δικαίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Ηλίας Νικολόπουλος, Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Πολυξένη Παπαδάκη, Επίκουρη Καθηγήτρια Γενικής Πολιτειολογίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Αθήνα, Οκτώβριος 2015

Η Διδακτορική Διατριβή υποστηρίχτηκε δημόσια ενώπιον της Επταμελούς Εξεταστικής Επιτροπής την 1η Οκτωβρίου 2015. Αξιολογήθηκε με "Άριστα".

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ 13

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ 19

ΠΕΡΙΛΗΨΗ 21

ABSTRACT 23

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ 25

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα 33

1. Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης 35

2. Μορφές άσκησης Δημόσιας Διοίκησης και προστασία του πολίτη 41

2.1. Κυριαρχική ή Εξουσιαστική Διοίκηση 42

2.1.1. Περιοριστική Διοίκηση 43

2.1.2. Παροχική Διοίκηση 44

2.1.3. Ρυθμιστική Διοίκηση 47

2.2. Συναλλακτική ή μη Κυριαρχική Διοίκηση 48

3. Νέο Δημόσιο Management, νέο πρότυπο οργάνωσης και δράσης της Δημόσιας Διοίκησης 51

3.1 Η έννοια και η εμφάνιση του Νέου Δημόσιου Management 52

3.2. Το Νέο Δημόσιο Management των τριών «e» 54

3.3. Τα προγράμματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ως εργαλεία μετάλλαξης της παραδοσιακής γραφειοκρατικής Διοίκησης 56

§2. Η προστασία του πολίτη 63

1. Η σημασία της προστασίας του πολίτη- διοικουμένου 65

2. Η Δογματική θεμελίωση της προστασίας 67

2.1 Η επιρροή της αρχής του Κράτους Δικαίου 67
2.2 Οι γενικές αρχές ως άγραφη πηγή του Δικαίου 69
2.3 Ο σεβασμός της ανθρώπινης προσωπικότητας και αξιοπρέπειας ως ύψιστη αξία της έννομης τάξης.....73
§3. Οι χρόνιες παθογένειες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης τροχοπέδη στην προστασία του πολίτη 77
1. Η πολυσύνθετη δομή της Δημόσιας Διοίκησης και ο γιγαντισμός της.....79
2. Σχέση Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής Εξουσίας 83
2.1 Η διάκριση της Κρατικής Εξουσίας 83
2.2 Αυτονομία ή Υποταγή; 84
2.3 Δυσδιάκριτοι ρόλοι, πολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης 86
3. Οι κυριότερες διαρθρωτικές όψεις δυσλειτουργιών και αδυναμιών της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης 91
3.1 Διαφθορά: απειλή στην ομαλή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.....92
3.2 Πολυνομία: μια αθεράπευτη πληγή στη Δημόσια Διοίκηση 100
3.3 Γραφειοκρατία: εμπόδιο στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης ..108
3.4 Η βραδύτητα απονομής της Δικαιοσύνης, κινούμενη στα όρια της αρνησιδικίας 112
3.5 Μη συμμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: εκδήλωση μιας ηθελημένης εμμονής της στην παρανομία; 118
3.6 Η αναξιοκρατία στη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης.....123
3.7 Απουσία ελέγχων και επιβολής κυρώσεων 128

ΜΕΡΟΣ Β΄

Η ΘΩΡΑΚΙΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Οι αρχές δράσης της Δημόσιας Διοίκησης υπόβαθρο της προστασίας του πολίτη 135

1. Η αρχή της Νομιμότητας της διοικητικής δράσης 139
2. Η αρχή της Χρηστής Διοίκησης.....143
3. Η αρχή της Αναλογικότητας 147
4. Η Αρχή της Διαφάνειας ως έκφανση της ανοικτής διακυβέρνησης 153
5. Η Αρχή της Αιτιολογίας της διοικητικής πράξης 161
6. Η Αρχή της Ίσης Μεταχείρισης 171
7. Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης.....179
8. Η Αρχή της Σταθερότητας των Διοικητικών Καταστάσεων.....187
9. Η αρχή της Μη αναδρομικής ισχύος των διοικητικών πράξεων 193
10. Η αρχή της Ανάκλησης ή μη των διοικητικών πράξεων.....201
§2. Ειδικότερα Δικαιώματα του πολίτη ως εγγυήσεις προστασίας του 213
1. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης 215
1.1 Η Συνταγματική βάση του δικαιώματος.....215
1.2 Η νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος 217
1.2.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος.....218
1.2.2 Το πεδίο εφαρμογής και η νομολογιακή συστολή του δικαιώματος..222
1.2.3 Οι συνέπειες της παράλειψης άσκησης του δικαιώματος.....232
2.Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία.....235
2.1 Η Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος.....239
2.2 Η νομοθετική θωράκιση του δικαιώματος.....241
2.2.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος.....242
2.2.2 Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος 247
2.2.3 Οι περιορισμοί του δικαιώματος.....250
2.3 Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του Δημοσίου Τομέα 253
2.3.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος.....255
2.3.2 Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος 259
2.3.3 Οι περιορισμοί του δικαιώματος.....263

2.4 Οι συνέπειες της άρνησης της Διοίκησης για την ικανοποίηση του αιτήματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων. 266
3. Το δικαίωμα αναφοράς 273
3.1 Το συνταγματικό θεμέλιο του δικαιώματος.....276
3.1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος 279
3.1.2 Οι περιορισμοί του δικαιώματος 282
3.2 Το νομοθετικό έρεισμα του δικαιώματος 283
3.3 Οι Διοικητικές Προσφυγές ως εκφάνσεις του δικαιώματος αναφοράς 284
3.3.1 Οι Απλές ή Άτυπες Προσφυγές 285
3.3.2 Οι Τυπικές Προσφυγές 286
3.3.2.1 Οι Ειδικές Προσφυγές.....286
3.3.2.2 Οι Ενδικοφανείς Προσφυγές 287
3.4 Το δικαίωμα αναφοράς στη Βουλή 289
3.5 Η υποβολή αναφοράς στις Ανεξάρτητες Αρχές και στα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης.....292
4. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας 293
4.1 Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος.....293
4.1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος 295
§3. Ο περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων την εποχή των Μνημονίων και της οικονομικής κρίσης της χώρας και η επίδραση τους στην συρρίκνωση της προστασίας του πολίτη 299
1. Οι εξελίξεις του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές.....301
2. Η συρρίκνωση του δικαιώματος αναφοράς στις φορολογικές διαφορές.....305
3. Ο περιορισμός του δικαιώματος δικαστικής προστασίας υπό την οπτική των δικαστικών δαπανημάτων.....307
4. Αξιολογικές και κανονιστικές αντινομίες του Νομοθέτη σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία.....317

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης 321
1. Ο εξωτερικός έλεγχος 323
1.1. Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος ως μηχανισμός παρακολούθησης της διοικητικής δράσης.....323
1.1.1 Τα μέσα του Κοινοβουλευτικού ελέγχου 325
1.2. Ο Δικαστικός έλεγχος ως μορφή επίβλεψης και εξασφάλισης των όρων της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.....329
1.2.1 Μορφές δικαστικού ελέγχου 330
1.2.1.1 Ακυρωτικός Έλεγχος 333
1.2.1.2 Ουσιαστικός Έλεγχος 343
1.2.1.2.1 Η προσφυγή 348
1.2.1.2.2 Η αγωγή αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης του Κράτους.351
1.2.1.2.3 Η αίτηση ικανοποίησης λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης 360
1.2.1.2.4 Ο θεσμός της Πρότυπης ή Πιλοτικης Δίκης 364
2. Ο Εσωτερικός Έλεγχος 369
2.1 Ο Διοικητικός Έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης ως μηχανισμός διαφύλαξης της νομιμότητας 369
2.1.1. Ο Διοικητικός Ιεραρχικός Έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης.....369
2.1.2 Η Διοικητική Εποπτεία.....373
3. Ο Ενδιάμεσος Έλεγχος 377
3.1. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές ως μηχανισμοί ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης 378
3.1.1. Ο Συνήγορος του Πολίτη 393
3.1.1.1 Νομική Φύση- Στελέχωση 402

3.1.1.2 Αποστολή 405
3.1.1.3 Αρμοδιότητες 410
3.1.1.4 Υποβολή αναφοράς 412
3.1.1.5 Ετήσιες Εκθέσεις- Αποτίμηση του έργου 415
3.1.2. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού 420
3.1.2.1 Νομική Φύση- Στελέχωση 422
3.1.2.2 Αποστολή 424
3.1.2.3 Αρμοδιότητες 426
3.1.2.4 Ετήσιες Εκθέσεις- Αποτίμηση του έργου 428
3.2. Τα Αυτοτελή Σώματα Ελέγχου 430
3.2.1. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης 433
3.2.1.1 Νομική Φύση- Στελέχωση 435
3.2.1.2 Αρμοδιότητες 436
3.2.1.3 Υποβολή αναφοράς 442
3.2.1.4 Ετήσιες Εκθέσεις- Αποτίμηση του έργου 443
3.2.2. Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....445
3.2.2.1 Νομική Φύση- Στελέχωση 446
3.2.2.2 Αποστολή 449
3.2.2.3 Αρμοδιότητες 450
3.2.2.4 Εκθέσεις Ελέγχου 452
3.2.2.5 Ετήσιες Εκθέσεις- Αποτίμηση του έργου 454
3.2.3 Η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς 455
3.2.3.1 Αρμοδιότητες 459
§2. Η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης.....463

ΜΕΡΟΣ Δ΄

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

§1. Τα κατοχυρωμένα δικαιώματα, πυλώνες του ενωσιακού συστήματος έννομης προστασίας.....487
1. Το δικαίωμα της Χρηστής Διοίκησης.....493
1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος.....495
2. Το δικαίωμα πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα 503
2.1 Ο Κανονισμός 1049/2001 ΕΚ 505
2.1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος.....505
2.1.2 Η έννοια των εγγράφων 507
2.1.3 Ο περιορισμός του δικαιώματος.....508
2.1.4 Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος 512
2.1.5 Η υποβολή και η επεξεργασία των αιτήσεων.....513
2.1.6 Τα μητρώα εγγράφων 516
3. Το δικαίωμα αναφοράς και ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.....517
3.1 Η αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....518
3.1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος.....518
3.1.2 Οι προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος 521
3.1.2.1 Οι τυπικές προϋποθέσεις 521
3.1.2.2 Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις.....522
3.1.3 Τα αποτελέσματα άσκησης του δικαιώματος 524
3.2 Η αναφορά στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή 526
3.2.1 Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.....527
3.2.2 Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος 530
3.2.3 Η διαδικασία της έρευνας.....531
4. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας.....537
4.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος.....538

4.1.1 Το δικαίωμα σε δίκαιη και αμερόληπτη δίκη 540
4.1.2 Το δικαίωμα εκδίκασης εντός ευλόγου προθεσμίας.....541
4.1.3 Το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο 545
4.1.4 Το δικαίωμα άσκησης αποτελεσματικού ένδικου βοηθήματος 547

ΜΕΡΟΣ Ε΄

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

§1. Αποτίμηση των ρυθμίσεων 561
§2. Οι προτεινόμενες μεταρρυθμιστικές αλλαγές 565
1. Ο ανθρώπινος παράγοντας ως βάση εκκίνησης μιας νέας διοικητικής κουλτούρας.....567
2. Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης και νέο μοντέλο λειτουργίας της..570
3. Οργάνωση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας.....573
4. Νέος τρόπος ανάδειξης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών.....575
5. Η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου του ΣτΠ και η επέκταση των αρμοδιοτήτων του.....579
6. Η δημιουργία μιας Κεντρικής Συντονιστικής Υπηρεσίας 583

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....585

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ι. Ελληνόγλωσσες	
αδημ.	αδημοσίευτη
ΑΕΙ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό ίδρυμα
Α.Κ	Αστικός Κώδικας
Α.Π	Άρειος Πάγος
ΑΠΔΠΔ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
αποφ.	Απόφαση
αρ.	αριθμός
άρθρ.	άρθρο
Αρμ	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
βλ.	Βλέπε/τε
ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ	Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
ΓΕΔΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΓεΔΕΕ	Γενικό Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
Γνμδτ ή Γνωμ.	Γνωμοδότηση
Δ	Δίκη (περιοδικό)
ΔΕΔ	Διεύθυνση Επίλυσης ΔΙαφορών
ΔΕΕ	Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιριών (περιοδικό)
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΚΚ	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)

ΔΙΜΕΕ	Δίκαιο Μέσων Ενημέρωσης και Επικοινωνίας
ΔιοικΕνημ	Διοικητική Ενημέρωση (περιοδικό)
ΔιοικΜεταρ	Διοικητική Μεταρρύθμιση (περιοδικό)
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας (περιοδικό)
ΕΚΑΔ	Επιτροπή Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης του Δικαίου
εδ.	Εδάφιο
Εγκ.	Εγκύκλιος
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΔΕ	Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης(περιοδικό)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕΠ	Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων
ΕΕΚ	Επιθεώρηση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (περιοδικό)
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΙΔΕ	Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
Εκδ.	Έκδοση/ Εκδόσεις
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
επ.	επόμενες σελίδες
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Επιμ.	Επιμέλεια (έκδοσης)
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
Εισηγ. Εκθ.	Εισηγητική Έκθεση
ΕυρΚοιν	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Εφαρμογές ΔΔ	Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου (περιοδικό)
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
Ι.Κ.Α	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
κ. ά.	Και άλλα
Κ.Δ.Δ.	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΔΔσιας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΔΕΟΔ	Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου
ΚΕΚΗΝ	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Νομοθέτησης
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Διαδικασίας
ΚριτΕ	Κριτική Επιθεώρηση Νομικής Θεωρίας
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
κτλ	και τα λοιπά
Μ.Μ.Ε	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΜονΠρΠατρών	Μονομελές Πρωτοδικείο Πατρών
Ν. ή ν.	Νόμος
Ν.Δ ή ν.δ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)

ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολ.	Ολομέλεια
Ο.Ο.Σ.Α	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ό. π	όπως προηγουμένως
Ο.Τ.Α	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ. ή §	παράγραφος
π.δ	προεδρικό διάταγμα
ΠΕΚ	Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
περ.	Περίπτωση
ΠερΔικ	Περιβάλλον και Δίκαιο(περιοδικό)
ΠοινΔικ	Ποινική Δικαιοσύνη (περιοδικό)
ΠοινΛογ	Ποινικός Λόγος (περιοδικό)
ΠοινΧρ	Ποινικά Χρονικά (περιοδικό)
Πρακτ.	Πρακτικά
Πρβλ.	παραβάλατε
πρωτ.	πρωτόκολλο
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
Σ.	Σύνταγμα
σελ.	σελίδα
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη Λισαβόνας)
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
τ.	τόμος

ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
τευχ.	τεύχος
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΥΚ	Υπαλληλικός κώδικας
Υ.Δ.Μ.Η.Δ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
Υπ.Οικ. ή Υπ.Οικον.	Υπουργείο Οικονομικων
υπ.	υποσημείωση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης
ΧΘΔ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

ΙΙ. Ξενόγλωσσες	
AJDA	Actualité Juridique - Droit Administratif (περιοδικό)
CMLR	Common Market Law Report (περιοδικό)
Éd.	Édition
HALDE	Haute Autorite de Lutte contre les Discriminations et pour l ' Egalite
n.	number
p.	page
t.	tome

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θερμές ευχαριστίες εκφράζω στην επιβλέπουσα Καθηγήτρια κα. Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά η οποία δέχτηκε πρόθυμα να με υποστηρίξει στην παρούσα επιστημονική προσπάθεια, η συγγραφή της οποίας δεν θα ήταν εφικτή χωρίς την επιστημονική γνώση και εμπειρία που διαθέτει.

Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω τα άλλα δύο μέλη της Συμβουλευτικής Επιτροπής, την Καθηγήτρια κα. Μαρία-Ελένη Κόρσου- Παναγοπούλου και την Καθηγήτρια κα. Μαρία Βενετσανοπούλου για τον πολύτιμο χρόνο που μου αφιέρωσαν.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στον Ειδικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης κ. Νικόλαο Δουλαδίρη για την πολύτιμη βοήθειά του, διότι οι εποικοδομητικές συζητήσεις μας για επιμέρους ζητήματα συνέβαλλαν στην ωρίμανση των σκέψεών μου και αποτέλεσαν το έναυσμα για περαιτέρω προβληματισμό.

Σε προσωπικό επίπεδο, θέλω να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στην οικογένειά μου για την υποστήριξη, στους Στέφανο, Τζίνα, Θανάση, Αλίκη και Δημήτρη, για την αμέριστη συμπαράσταση και κατανόησή τους καθόλη τη διάρκεια της εκπόνησης της διδακτορικής διατριβής.

Τέλος, ευχαριστώ θερμά το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων για την σημαντική οικονομική ενίσχυση που μου παρείχε μέσω του χρηματοδοτούμενου, από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Ανάπτυξης 2007-2013, προγράμματος Διδακτορικών Υποτροφιών «Ηράκλειτος ΙΙ: Ενίσχυση του ανθρώπινου ερευνητικού δυναμικού μέσω της υλοποίησης διδακτορικής έρευνας».

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στο σύγχρονο συνεχές μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον, η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να παρακολουθεί τα νέα δεδομένα, να είναι ευέλικτη, να προσαρμόζεται στις αλλαγές και στις απαιτήσεις της κοινωνίας, να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες και στις ανάγκες των πολιτών. Πώς μπορεί να το πετύχει αυτό; Με τον επανακαθορισμό του ρόλου της και του είδους των υπηρεσιών που προσφέρει στους πολίτες, με την χρήση νέων τεχνολογιών, με τον εκσυγχρονισμό και την απλοποίηση των διαδικασιών.

Αντικείμενο της παρούσας Διδακτορικής Διατριβής αποτελεί η παρουσίαση και ανάλυση, από τη μια των μέσων που διαθέτει ο πολίτης για την διασφάλιση της προστασίας του έναντι των αυθαιρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης και από την άλλη των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών της δράσης της. Βασικός της στόχος είναι να διεισδύσει στα αίτια που προκαλούν την δυσπιστία του πολίτη αναφορικά με την δράση της Δημόσιας Διοίκησης, να ανιχνεύσει τα φαινόμενα εκείνα τα οποία προκαλούν την αναποτελεσματικότητα της και να προτείνει τη λήψη άμεσων μέτρων με κύριο στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της.

Μέσα από την παρουσίαση του νομοθετικού πλαισίου, την ανάλυση των αρχών του Διοικητικού Δικαίου, των θεσμοθετημένων δικαιωμάτων των πολιτών στην ελληνική και ενωσιακή έννομη τάξη, ως παράμετροι οριοθέτησης της προστασίας τους, καθώς επίσης και την κριτική παρουσίαση των τρόπων ελέγχου της διοικητικής δράσης, παραδοσιακών και νέας μορφής, σε συνάρτηση με την επεξεργασία της πλούσιας νομολογίας, θα επιχειρηθεί να δοθούν απαντήσεις στο ερώτημα αν ο πολίτης προστατεύεται αποτελεσματικά έναντι της Δημόσιας Διοίκησης. Ταυτόχρονα, θα επιχειρηθεί να αναζητηθούν νέοι τρόποι εκσυγχρονισμού της για την ριζική αναμόρφωση του τρόπου λειτουργίας

της, ώστε ο πολίτης να επανακτήσει την εμπιστοσύνη του απέναντι στην Δημόσια Διοίκηση.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ:

Δημόσια Διοίκηση, Διοικητικό Δίκαιο, Έλεγχος, Πολίτης, Διασφάλιση, Δικαιώματα, Γενικές Αρχές, Μηχανισμοί, Προστασία, Συνήγορος του Πολίτη, Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ανεξάρτητες Αρχές, Ευρωπαϊκό Δίκαιο

ABSTRACT

In the current ever-changing financial environment, Public Administration must observe new trends, must be flexible and adjust to change and to the requirements of the society, while coping with the expectations and the needs of citizens. But, how could it achieve this? By redefining its part and the type of services offered to citizens, through the use of new technologies, modernization, and the simplification of procedures.

The subject of this Doctoral Dissertation is the presentation and analysis of the means available to citizens in order to ensure their protection against Public Administration on the one hand, and the existing auditing mechanisms of its actions, on the other. Its basic objective is to look into the causes that render citizens distrustful towards the actions of Public Administration, locate the phenomena behind its insufficiency, and suggest immediate measures aiming to upgrade the quality of the services rendered.

Through the presentation of the legislative framework, the analysis of the principles of the Administrative Law, of the institutionalized rights of citizens in the Greek and European law order, which serve as parameters specifying their protection, as well as through a critical presentation of the means of control for administrative actions, both traditional and new ones, in combination with the processing of the rich jurisprudence available, an effort shall be made to provide answers to the question whether or not citizens are effectively protected against Public Administration. At the same time, new methods for modernizing it shall be examined, aiming to the radical reformation of its modus operandi, so that Public Administration can regain the trust of citizens.

KEYWORDS:

Public Administration, Administrative Law, Control, Citizen, Assurance, Rights, General Principles, Mechanisms, Ombudsman, Supreme Council for Civil Personnel Selection, General Inspector of Public Administration, Inspectors-Controllers Body for Public Administration, European Ombudsman, Independent Authorities, European Law

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

Στη σύγχρονη πραγματικότητα, η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από συμπτώματα δυσλειτουργικά: το δύσμορφο σχεδιασμό της οργανωτικής δομής, τον υδροκεφαλισμό των δημοσίων υπηρεσιών, τον γιγαντισμό, τις πελατειακές σχέσεις, την αυθαιρεσία, την αναξιοκρατία, την πολιτικοποίηση σχεδόν όλων των επιλογών, την γραφειοκρατική νοοτροπία -η οποία όχι μόνο αναστέλλει την πρόοδο αλλά ταλαιπωρεί τον πολίτη-, την πολυνομία -επακόλουθο της οποίας είναι η αναπαραγωγή άκαμπτων πρακτικών- και τον φορμαλιστικό τρόπο εφαρμογής του Δικαίου. Είναι, θα έλεγε κανείς, το συνώνυμο της καθυστέρησης, της ταλαιπωρίας, της ακατανόητης γλώσσας, της πολύπλοκης διαδικασίας, της αδιαφορίας, της διαφθοράς.

Η πλημμελής παροχή υπηρεσιών εκ μέρους της Διοίκησης στον πολίτη έχει ως αποτέλεσμα την αλλοίωση του θεσμού του Κοινωνικού Κράτους Δικαίου, θέτοντας σε δοκιμασία- που πολλές φορές φτάνει στην αμφισβήτηση- την πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων του. Ο πολίτης, όμοια με τον κεντρικό χαρακτήρα της Δίκης του Κάφκα, νιώθει αδύναμος, ανήμπορος και εγκλωβισμένος σε μία διαρκή συνθήκη αναποτελεσματικότητας και παραλογισμού. Όμοια με τον Γιόζεφ Κ., ο πολίτης νιώθει καθημερινά ότι «δικάζεται» από ένα σύστημα που τον ξεπερνά και τον συνθλίβει, αλλά παρόλα αυτά, καλείται να το στηρίξει και να πιστέψει ότι τον αντιπροσωπεύει.

Εφαλτήριο εκπόνησης τη παρούσας διδακτορικής διατριβής αποτέλεσε η διαπίστωση της καθημερινής ταλαιπωρίας που υφίσταται ο πολίτης στις συναλλαγές του με τη Δημόσια Διοίκηση και το γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί θεσμικό πεδίο συμπύκνωσης φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αναποτελεσματικότητας. Όλα τα παραπάνω χρήζουν άμεσης επίλυσης. Η επιλογή του θέματος υπαγορεύτηκε από την καθημερινή καταπάτηση των δικαιωμάτων των πολιτών στις συναλλαγές τους με το Δημόσιο και από την

ανάγκη προστασίας τους, μέσω της εξεύρεσης ικανών προτάσεων και αποτελεσματικών μέτρων επίλυσης που να αποσκοπούν στην απλοποίηση των διαδικασιών, την αναβάθμιση της ποιότητας, τον ουσιαστικό έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης και την εξυπηρέτηση του πολίτη μακριά από γραφειοκρατικούς τύπους και διαδικασίες.

Κατά καιρούς επιχειρήθηκαν από τους κυβερνώντες, διοικητικές μεταρρυθμίσεις στον Δημόσιο Τομέα, ωστόσο το αποτέλεσμα δεν ήταν το επιθυμητό. Η δημιουργία μιας Δημόσιας Διοίκησης με σταθερούς κανόνες λειτουργίας, πάγια ιεραρχία, επαγγελματισμό, διαφάνεια και αξιοπιστία αποτέλεσε το κέντρο των κατά καιρούς πραγματοποιηθέντων διοικητικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών. Η συγκρότηση του κρατικού μηχανισμού απαλλαγμένου από τα κατάλοιπα των πελατειακών σχέσεων, του νομικισμού και της γραφειοκρατίας μοιάζει ουτοπία.

«*Εις τα πολυτάραχα αυτά χρόνια της Παγκοσμίου Ιστορίας, ο δημοκρατικός τρόπος διακυβερνήσεως δεν δύναται επί μακρόν να επιζήση, εάν η διοίκησις δεν είναι ένα αποτελεσματικόν και αποδοτικόν όργανον διεκπεραιώσεως της βουλήσεως του Έθνους και εξυπηρετήσεως των αναγκών του λαού. Κυβέρνησις χωρίς καλήν διοίκησιν είναι ωσάν ένα σπίτι κτισμένον επάνω εις την άμμο*[1]».· Με αφετηρία τη διαπίστωση αυτή σε συνδυασμό με το υπαρκτό κενό στην υπάρχουσα βιβλιογραφία, θα επιχειρηθεί μια πρώτη συνολική θεώρηση των μέσων που διαθέτει ο πολίτης για την διασφάλιση της προστασίας του έναντι των αυθαιρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και των θεσμοθετημένων ελεγκτικών μηχανισμών της δράσης της, ώστε να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα για το αν τελικά είναι αποτελεσματική η προστασία του πολίτη. Ταυτόχρονα, θα προταθούν μέτρα για την ριζική αναμόρφωση του

[1] Από την Εξαγγελία της 12ης Ιανουαρίου 1937 του Frankin Roosvelt, μέσω του οποίου διαβίβασε ο Πρόεδρος προς το Κογκρέσο την Report of the President's Committee on Administrative Management.

τρόπου λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε ο πολίτης να επανακτήσει την εμπιστοσύνη του προς αυτήν.

Αν και η σχετική προβληματική δεν συγκαταλέγεται στα καινοφανή θέματα του Δημοσίου Δικαίου, μέχρι σήμερα δεν έχει τύχει αυτοτελούς θεωρητικής επεξεργασίας. Παρά το γεγονός ότι πολλοί επιστήμονες-μελετητές έχουν συγγράψει εμπεριστατωμένες μελέτες και έχουν δημοσιεύσει αξιόλογα επιστημονικά άρθρα για την κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης, τις παθογένειές της, τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου, τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους διοικούμενους και που έχουν θεσμοθετηθεί από το Σύνταγμα, τους νόμους και τους μηχανισμούς ελέγχου της διοικητικής δράσης, εντούτοις το υπό μελέτη θέμα δεν έχει καταστεί αντικείμενο συνολικής επιστημονικής θεώρησης.

Η απουσία αναγκαίων ρυθμίσεων σε συνδυασμό με τα θεσμικά κενά που εξακολουθούν να υφίστανται, η έλλειψη έγκαιρης οργάνωσης και προγραμματισμού σε βάθος χρόνου, η πολυνομία και η δαιδαλώδης νομοθεσία, η ανυπαρξία ή πλημμελής εφαρμογή ελεγκτικών μηχανισμών και επιβολή κυρώσεων, η αναποτελεσματική λειτουργία των θεσμών και των διαδικασιών καθώς και οι θέσεις εξουσίας από τις οποίες κάποιοι αντλούν δύναμη επιρροής για ικανοποίηση ιδίου συμφέροντος, μαρτυρούν την χαμηλή ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης.

Απώτερος στόχος της διατριβής είναι η εξεύρεση ικανών προτάσεων και αποτελεσματικών μέτρων επίλυσης που να αποσκοπούν στην απλοποίηση των διαδικασιών, στην αναβάθμιση της ποιότητας, στην εξυπηρέτηση του πολίτη μακριά από γραφειοκρατικούς τύπους και διαδικασίες και εν τέλει στην αποτελεσματική προστασία του.

Οι παθογένειες της διοικητικής δράσης ουσιαστικά πλήττουν την ίδια τη Δημοκρατία καθώς αποδομούν τους κρατικούς μηχανισμούς και γεννούν την δυσπιστία, η οποία συνοδεύεται από τα παράπονα των πολιτών. Για το λόγο

αυτό, η αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιοίκησης και η προστασία των πολιτών έναντι της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης έχει αναχθεί σε πρωταρχικής σημασίας προτεραιότητα της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής. Οι μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση απασχόλησαν και απασχολούν εκτός από την πανεπιστημιακή και επιστημονική κοινότητα, και συνολικά την αρθρογραφία.

Πλήθος ειδικών θεσμικών εγγυήσεων περιβάλλουν τον πολίτη και τον προστατεύουν από τις διοικητικές αυθαιρεσίες. Στα πλαίσια αυτά, επιχειρείται μέσα από την παρούσα διατριβή να προσδιοριστεί εννοιολογικά η Δημόσια Διοίκηση και κατόπιν να περιγραφεί και να αποτυπωθεί η σημερινή κατάσταση που επικρατεί στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης. Η εκτενής παρουσίαση του νομικού πλαισίου που ισχύει στην Ελλάδα και η μεθοδική ανάλυση των αρχών που διέπουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και των θεσμοθετημένων δικαιωμάτων του πολίτη-παραμέτρων οριοθέτησης της προστασίας του στην ελληνική έννομη τάξη, θα αναδείξει τη σημασία που έχουν πολλαπλές ενέργειες στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών του. Πιο αναλυτικά είναι οι εξής: η συμμετοχή του στη διοικητική διαδικασία, η ανάγκη προηγούμενης ακρόασής του πριν την έκδοση δυσμενούς πράξης, η δυνατότητα πρόσβασής του στα στοιχεία του διοικητικού φακέλου και η ενεργοποίηση των κρατικών μηχανισμών ελέγχου με την υποβολή αναφοράς. Η μελέτη θα επεκταθεί στους τρόπους ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα, θα κατευθυνθεί στην ανάλυση του ρόλου του Κοινοβουλευτικού, Διοικητικού και Δικαστικού ελέγχου ώστε να συναχθούν ασφαλή συμπεράσματα για την επάρκεια ή μη των ήδη υπαρχόντων μηχανισμών. Η ανάπτυξη θα περιοριστεί στις περιπτώσεις εκείνες όπου ο Δικαστικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης διενεργείται από τα Διοικητικά Δικαστήρια. Δεν θα γίνει καμία αναφορά στον Δημοσιονομικό έλεγχο, καθώς αποτελεί εξειδικευμένη μορφή ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Υπό το πρίσμα αυτό, θα αναλυθούν μεθοδικά οι νέοι-

εναλλακτικοί τρόποι προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων: οι Ανεξάρτητες Αρχές και τα Αυτοτελή Σώματα Ελέγχου, ο σκοπός ύπαρξής τους και ο τρόπος δράσης τους. Τέλος, μέσα από εξειδικευμένες συγκριτικές αναφορές, υπό την μορφή κυρίως υποσημειώσεων, αλλά και από την εκτενή ανάλυση των μέσων προστασίας που διαθέτει ο Έλληνας πολίτης ως ευρωπαίος, πλέον, πολίτης στην ενωσιακή έννομη τάξη, θα επιχειρηθεί η εξαγωγή συμπερασμάτων και η εξεύρεση προτεινόμενων λύσεων, που θα συμβάλλουν στη ριζική αναμόρφωση και μεταρρύθμιση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω απλών, προσιτών και διαφανών διαδικασιών, με στελέχη και δημόσιους λειτουργούς που δεν είναι αντίπαλοι του πολίτη αλλά αποτελεσματικοί σύμμαχοί του στην καθημερινή ζωή.

Η παρούσα διατριβή επικεντρώνεται, διερευνά, διαπραγματεύεται και προσεγγίζει συνολικά το ζήτημα της διασφάλισης του πολίτη στους κόλπους δράσης της Δημόσιας Διοίκησης και τους τρόπους εκείνους με τους οποίους ελέγχεται η τελευταία. Επιδίωξη της μελέτης δεν είναι μόνο ο εντοπισμός και η καταγραφή των προβλημάτων, αλλά η έρευνα προς μια οπτική στραμμένη προς την υπάρχουσα νομική πραγματικότητα σε συνδυασμό με την κρισιμότητα των σημερινών περιστάσεων.

Σκοπός, βέβαια, της παρούσας διατριβής δεν είναι μόνο να καταγράψει και να παρουσιάσει τα δικαιώματα του πολίτη έναντι των παράνομων ενεργειών της Δημόσιας Διοίκησης και τους θεσμοθετημένους ελεγκτικούς μηχανισμούς, αλλά κυρίως να επισημάνει τα προβλήματα και να αναζητήσει νέους και αποδοτικότερους τρόπους ελέγχου της Διοικητικής δράσης. Η κυριότερη, επομένως, συμβολή της παρούσας διδακτορικής διατριβής, μπορεί να θεωρηθεί το τμήμα εκείνο όπου αναφέρεται στα συμπεράσματα και στις προτάσεις.

Η παρούσα διατριβή αποκλίνει απ' το κλασικό τύπο βιβλίων Διοικητικού Δικαίου, καθώς επιχειρεί να εισάγει νέα στοιχεία, δίπλα σε εκείνα τα οποία πραγματεύονται και εξαντλούν τα κλασικά εγχειρίδια Διοικητικού Δικαίου,

διεισδύοντας στα αίτια που προκαλούν τη μη σύννομη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και ανιχνεύοντας τα φαινόμενα εκείνα τα οποία κρίνονται απαραίτητα να μεταρρυθμιστούν και να τροποποιηθούν. Κινούμενη μέσα στο αχανές πεδίο των νομοθετικών ρυθμίσεων, η μελέτη δεν περιορίζει το ενδιαφέρον της μόνο στη θεωρητική ανάλυση και επεξεργασία, αλλά επεκτείνεται στην αναζήτηση νέων πρακτικών ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Πρακτικές οι οποίες θα καταστήσουν το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα βιώσιμο, βραχυπρόθεσμα αλλά και μακροπρόθεσμα. Απώτερος σκοπός της παρούσας διατριβής είναι η προαγωγή της επιστημονικής έρευνας και ταυτόχρονα η σύνταξη και παραγωγή ενός ιδιαίτερα χρήσιμου εγχειριδίου, τόσο στη πανεπιστημιακή και επιστημονική κοινότητα, όσο και στον απλό πολίτη.

Η μελέτη αυτή, η προσέγγιση της οποίας γίνεται με αξιοποίηση του Ελληνικού και Ενωσιακού Δικαίου και της σχετικής νομολογίας, της βιβλιογραφίας και της αρθρογραφίας- ελληνικής και ξενόγλωσσης, με επιτόπια έρευνα σε Υπουργεία, Ανεξάρτητες Αρχές και Σώματα Ελέγχου και με πραγματοποίηση προφορικής συνέντευξης με υπαλλήλους δημοσίων υπηρεσιών και οργάνων ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, κυρίως Νομικούς - Ελεγκτές, καθίσταται σημαντική και κρίσιμη για τα ελληνικά επιστημονικά δεδομένα, καθώς η θεματική που πραγματεύεται, όντας επίκαιρη, αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη εμβέλεια. Η όλη προβληματική που παρατίθεται και οι προτάσεις που διατυπώνονται, έχουν ως στόχο την βιβλιογραφική αναβάθμιση.

Ο δρόμος για την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης είναι ένας και περνάει μέσα από την αποφασιστική μεταρρύθμισή της. Και το ερώτημα σήμερα, έπειτα από πληθώρα άστοχων προσπαθειών, δεν είναι μόνο εάν μπορεί να επιτευχθεί, αλλά επιπλέον εάν υπάρχει η θέληση για μια μεταρρύθμιση. «*Κατά την γνώμην μου, άνευ ριζικών και γενναίων μεταβολών εις την όλην διάρθρωσιν της διοικήσεως και εις το πνεύμα το οποίο επικρατεί σήμερον εις τας Δημοσίας Υπηρεσίας, είναι μάταιον να αναμένωμεν ότι θα δυνηθώμεν να*

αντιμετωπισωμεν σοβαρώς και αποφασιστικώς τα μεγάλα προβλήματα της Χώρας[2]».

Η πιστή τήρηση διατάξεων και νόμων είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το επίπεδο πολιτικού και νομικού πολιτισμού της χώρας, την παιδεία του λαού της αλλά κυρίως την πολιτική βούληση των εκάστοτε κυβερνώντων. Δεν αρκεί επομένως, η ύπαρξη ενός καλού νόμου αλλά απαιτείται η εφαρμογή του. Εάν δεν υπάρχει κανένας έλεγχος ως προς την εφαρμογή του, τότε όλες οι προσπάθειες αποβαίνουν άκαρπες και άσκοπες. Συνεπώς, δεν αρκεί η διατύπωση καλών προθέσεων μέσα από τα συνταγματικά και νομοθετικά κείμενα, αλλά και η πιστή εφαρμογή τους. Ωστόσο, η αποτελεσματική προστασία του πολίτη είναι θέμα και προσωπικής ευθύνης εκάστου πολίτη και όχι μόνο νόμων και διατάξεων. Όπως πολύ εύστοχα επισήμανε το 1952 ο Καθηγητής Βαρβαρέσσος μόνο «*αν πραγματικά θέλουμε μπορούμε να μεταβάλλουμε τη Δημόσια Διοίκηση...*[3]*».*

[2] *Κ. Βαρβαρέσσος,* Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος, 1952, σελ. 28
[3] *Αντ. Μακρυδημήτρης- Ν. Μιχαλόπουλος,* Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950- 1998, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1998, σελ. 25 επ.

ΜΕΡΟΣ Α΄
ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα

Η σημερινή Ελλάδα περιδινείται στη μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική κρίση από τον Εμφύλιο πόλεμο και μετά. Στη διάρκεια αυτής της περιόδου εξαγγέλθηκαν εκσυγχρονιστικά οράματα και σχεδιάστηκαν προγράμματα αναφορικά με την ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, πολλά από τα οποία είτε δεν απέδωσαν είτε δεν εφαρμόστηκαν[4].

Η εμπειρία και η πρακτική των τελευταίων δεκαετιών κατέδειξε ότι είναι εγγενής η αδυναμία του υφιστάμενου συστήματος ελέγχου να ανταπεξέλθει με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στο γενικό αίτημα για πάταξη της διαφθοράς και των εν γένει αντικανονικών συμπεριφορών και παράνομων δραστηριοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων.

Ενώ οι προσπάθειες συνεχίζονται[5], κυρίως μέσω των προγραμμάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, θετικά μέτρα συνυπάρχουν με μια σειρά από σοβαρές αδυναμίες που οφείλονται σε παθογένειες του συστήματος, οι οποίες καθορίζουν και την αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης να ανταποκριθεί στις ανάγκες εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού.

[4] *Μ. Βενετσανοπούλου*, Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 25 επ.
[5] Πρβλ ν. 4336/2015 ο οποίος εστιάζει στον εκσυγχρονισμό και την απολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης

1. Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της Δημόσιας Διοίκησης είναι δυσχερής[6] και πολλές φορές οι σημασίες του όρου στην πράξη και τη θεωρία είναι ποικίλες, χωρίς να είναι πάντα συμβατές μεταξύ τους. «*Λίγες νομικές έννοιες είναι τόσο πολύπλευρες και ασαφείς όσο η έννοια της διοικήσεως*», συμπεραίνει ο καθηγητής Πρόδρομος Δαγτόγλου[7].

Με βάση την κανονιστική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, η εκτελεστική εξουσία αποτελείται από την Κυβέρνηση και τη Δημόσια Διοίκηση. Η μεταξύ τους σχέση ορίζεται ιεραρχικά[8]. Η Κυβέρνηση λαμβάνει τις αποφάσεις[9] και η Δημόσια Διοίκηση τις εκτελεί για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής[10]. Η Δημόσια Διοίκηση, επομένως, είναι το σύνθετο θεσμικό δίκτυο των ποικίλων δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών και οργάνων, με κύριο έργο τη σχεδίαση και εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής[11]. Η Δημόσια Διοίκηση,

---

[6] *Δημ. Κόρσος*, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από *Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 3 επ.

[7] *Πρ. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015, σελ 5

[8] « Εις τους κόλπους της εκτελεστικής εξουσίας διακρίνονται δύο δυνάμεις ώστε αυτή εμφανίζεται υπό δύο μορφάς : την Κυβέρνησιν και την Διοίκησιν. Έργο της δεύτερης είναι να πραγματοποιεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τους σκοπούς, τις εντολές και τα προγράμματα που αποφασίζονται από την πρώτη », *Αθ. Τσούτσος*, Διοίκισις και Δίκαιον, Μελέται, Εκδόσεις Π. Σάκκουλα, Αθήναι – Θεσσαλονίκη 1979, σελ. 36

[9] Πρβλ άρθρο 82§ 1 Σ. σύμφωνα με το οποίο « *Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων»*

[10] Πρβλ άρθρο 82§ 2 Σ. σύμφωνα με το οποίο «*Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειες της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων*» Το κριτήριο αυτό , σύμφωνα με τον Αν. Τάχο, δεν είναι απόλυτο, γιατί εν όψει της διασταύρωσης των λειτουργιών η διάκριση της διοικητικής λειτουργίας σε Κυβέρνηση και Δημόσια Διοίκηση είναι ποσοτική όχι πολιτική, Πρβλ Αν. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 27

[11] *Αντ. Μακρυδημήτρης, Μαρ.- Ηλ. Πραβίτα,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 14, *Μιχ. Πικραμμένος,* Το Νομοθετικό καθεστώς των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση, ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών, ΝοΒ 2008, σελ. 2301- 2333, *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τεύχος πρώτο, Γ΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-

δομημένη επί τη βάσει κάθετης ιεραρχίας[12], συντελεί στη διευθέτηση των διοικητικών υποθέσεων και στην εκτέλεση των αποφάσεων της κυβέρνησης με τρόπο ενιαίο και λειτουργικό. Η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση. Η Κυβέρνηση, δηλαδή, είναι πολιτικός προϊστάμενος της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία οργανώνεται με βάση την ιεραρχική κλίμακα, την εξάρτηση μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένου[13] και χρησιμοποιεί τη Δημόσια Διοίκηση για να εφαρμόζει τις πολιτικές της καθώς και για να υλοποιήσει τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει. Τα μέλη της Κυβέρνησης θέτουν τους σκοπούς της διοικητική δράσης με βάση πολιτικούς σκοπούς και πολιτικές αξιολογήσεις, αντίθετα, όμως, τα μέλη της Δημόσιας Διοίκησης υποχρεούνται να δρουν αμερόληπτα, με την αμεροληψία που συνεπάγεται η συνταγματική υποχρέωση της πολιτικής τους ουδετερότητας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους[14]. Στο

Θεσσαλονίκη 2006, σελ 123, *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου,* Η διοικητική οργάνωση του Κράτους (Από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης), Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 13, 121, *Μιχ. Στασινόπουλος,* Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Α΄, Γενικόν Μέρος, Αθήναι 1954, σελ. 149 επ.

[12] Κάθετα οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση όταν ορισμένος κλάδος της συντάσσεται με τρόπο ιεραρχικό μεταξύ των οργάνων που τον αποτελούν, έτσι ώστε στην κορυφή της πυραμίδας να βρίσκεται το όργανο το οποίο αποφασίζει, ενώ όσο κατεβαίνουμε προς τη βάση της, να διευρύνεται μεν ο αριθμός των διοικητικών οργάνων, να μειώνεται όμως η αποφασιστική τους αρμοδιότητα. Η ιεραρχική κλίμακα δηλαδή, η εξάρτηση μεταξύ του προϊσταμένου και του υφισταμένου, του διατάσσοντος και του διατασσόμενου αποτελεί χαρακτηριστικό τρόπο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, με ανώτατη βαθμίδα της ιεραρχικής κλίμακας τον υπουργό. Οριζόντια οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση όταν η διοικητική εξουσία μεταβιβάζεται κατά ειδικότητες οι οποίες αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες ανάγκες. Πρόκειται για καθ' ύλη οργάνωση, κατά αντικείμενο δηλαδή καταμερισμό των διοικητικών έργων, π.χ. Υπουργείο Εσωτερικών, Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων κοκ. Αυτό το σύστημα διοικητικής οργάνωσης βασίζεται στην ειδίκευση, Πρβλ *Γ. Παπαχατζής*, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 7η έκδοση Αθήνα 1991, σελ. 308 επ.

[13] *Βλ. Παπαγρηγορίου*, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 123 επ.

[14] Πρβλ άρθρο 29 § 3 Σ. « *Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο.* »

πλαίσιο της αντίληψης αυτής υιοθετείται ο αρνητικός ορισμός της σύμφωνα με τον οποίο: «*Διοίκηση είναι κάθε δράση του κράτους με την οποία υλοποιεί τους σκοπούς του και δεν ανήκει ούτε στη νομοθετική ούτε στη δικαστική λειτουργία*»[15].

Κύρια υποχρέωση του Κράτους αποτελεί η ανάληψη της ευθύνης για την παροχή κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, στο πλαίσιο ιδίως της συνταγματικής υποχρέωσής του να διασφαλίζει την αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων[16], κυρίως δε, να εγγυάται ενεργητικά την πραγμάτωση της αρχής της αξίας του ανθρώπου σε συνθήκες κοινωνικής Δικαιοσύνης[17]. Με το καθήκον αυτό επιφορτίζεται πρωτίστως η Δημόσια Διοίκηση, η οποία, κατά παρέκκλιση από το παραδοσιακό περιεχόμενο της διάκρισης των λειτουργιών, αναλαμβάνει και νομοθετικές αρμοδιότητες αφενός μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση[18] και αφετέρου με τη σημαντική επίδραση την οποία ασκεί στη διαμόρφωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας που ανήκει

[15] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2001, σελ. 20, *Μιχ. Στασινόπουλος*, Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 36-37, *Δημ. Τσάτσος*, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β΄, Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σελ. 380.

[16] Πρβλ άρθρο 25 παρ. 1 εδ. β΄ του Συντάγματός μας, όπως διαμορφώθηκε με την αναθεώρηση του 2001: «*Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση [των θεμελιωδών δικαιωμάτων]».* Δεν χωρεί αμφιβολία ότι κύριος αποδέκτης της συνταγματικής αυτής επιταγής είναι η Δημόσια Διοίκηση, η οποία ασκεί την ακαταγώνιστη εξουσία καταναγκασμού του κράτους.

[17] Πρβλ άρθρο 2§ 1 Σ. : «*Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας*».

[18] Πρβλ άρθρο 43 του Συντάγματος που καθιερώνει το θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης και επιτρέπει, εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και σε άλλα όργανα της διοίκησης να εκδίδουν πράξεις για τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Ειδικότερα άρθρο 43§ 2 Σ. : «*Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.*», Για το θεσμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Πρβλ ενδεικτικά *Χ. Χρυσανθάκης,* Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, Οργάνωση του Κράτους – Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα – ΕΣΔΑ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ. 28 επ., *Χρ. Μουκίου*, Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης. Υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών δεδομένων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009.

στην Κυβέρνηση[19]. Άλλωστε, για την εκπλήρωση της αποστολής της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης και συγκεκριμένα για την αντιμετώπιση της συνεχώς μεταβαλλόμενης κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας, ο νομοθέτης αναγκάζεται, συχνά, να περιορίζεται στην παροχή εξουσιοδοτήσεων, στη θέσπιση νόμων- πλαισίων ή στον καθορισμό των στόχων.

Μολονότι αρμοδιότητα της Βουλής είναι η νομοθέτηση, ένα μεγάλο ποσοστό σχεδίων νόμων καταρτίζονται εκτός Βουλής στις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες (υπουργεία) κατόπιν εισήγησης των αρμοδίων υπουργών και υπό την επίβλεψη και καθοδήγηση τους. Συνεπώς, η Διοίκηση δεν περιορίζεται μόνο στην εκτέλεση και εφαρμογή των νόμων, αλλά συμβάλλει δυναμικά τόσο στην προετοιμασία και διαμόρφωση τους όσο και στην προσαρμογή τους σε συγκεκριμένα προβλήματα και καταστάσεις, ανάλογα βέβαια με το βαθμό της διακριτικής ευχέρειας και τα περιθώρια πρωτοβουλίας που της παρέχονται[20]. Με τον τρόπο αυτό ενεργεί ρυθμιστικά, λαμβάνοντας αποφάσεις οι οποίες διαμορφώνουν το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι.

Η Δημόσια Διοίκηση, σύμφωνα με τον Γεώργιο Παπαχατζή «*περιλαμβάνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες , εκτός από το Κοινοβούλιο, τις υπηρεσίες της Βουλής και τα Δικαστήρια και τις γραμματείες τους*»[21] Συνεπώς, υπό μια ευρεία έννοια, η Δημόσια Διοίκηση περιλαμβάνει το σύνολο των διοικητικών μηχανισμών του Κράτους που δραστηριοποιούνται σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με αρμοδιότητα την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, όπως αυτά καθορίζονται από την

[19] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1992, σελ. 36 επ.
[20] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 4
[21] *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 30 επ., 67 επ.

εκάστοτε πολιτική ηγεσία[22]. Βέβαια, η διαπλαστική ή δημιουργική παρεμβολή της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία επιτυγχάνεται μέσω της κριτικής ανάλυσης των επιπτώσεων αυτών των ρυθμίσεων και ενεργειών της Διοίκησης στην κοινωνική ζωή, καθώς και ο σχεδιασμός μέτρων για την μεταβολή και προσαρμογή του Δικαίου απέναντι στα δημόσια προβλήματα και τις ανάγκες των πολιτών και του κοινωνικού περιβάλλοντος είναι αναπόσπαστο έργο της. Για το λόγο αυτό, ο καθηγητής J.W.Fesler επισημαίνει ότι «*η Δημόσια Διοίκηση συμμετέχει τόσο στη διαμόρφωση όσο και στην εφαρμογή της πολιτικής*» [23]. Έτσι, οι αποφάσεις της συμβάλλουν στην πολιτική ενοποίηση του Κράτους, κάνοντας λόγο για πολιτική διάσταση των διοικητικών αποφάσεων, και με τον τρόπο αυτό η Διοίκηση εντάσσεται στο πολιτικοκοινωνικό σύστημα. Με άλλα λόγια, η διαμορφωτική διείσδυση της Διοίκησης στον χώρο των πολιτικοκοινωνικών σχέσεων την μετατρέπει σε κύριο εκτελεστικό μηχανισμό του Κράτους, με κύριο έργο τη μετατροπή του περιεχομένου των νόμων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής σε απτά αποτελέσματα, σε μια κοινωνική πραγματικότητα[24].

Η Διοίκηση αποτελεί, όπως σημειώθηκε, μια από τις πιο χαρακτηριστικές μορφές εκδήλωσης της κρατικής κυριαρχίας, αφού μέσα από αυτήν εξωτερικεύεται και καθίσταται αντιληπτή η υπέρτατη δύναμη εξαναγκασμού του Κράτους. Άλλωστε, η δυναμική παρουσία της στο μηχανισμό του σύγχρονου Κράτους, του προσδίδει και το χαρακτηρισμό του «*διοικητικού*» Κράτους[25]. Όπως χαρακτηριστικά ορίζεται στο άρθρο 103§ 1 του Συντάγματός μας «*οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό*».

---

[22] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 5

[23] *J.W. Fesler*, Public Administration. Theory and Practice, Eglewoods Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1989, p. 3

[24] Κατά τον Wilson «*The distinction is between general plans and special means*», *W. Wilson,* The Study of Administration, Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, Jun. 1887, p. 198

[25] *Απ. Γέροντας,* Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1989, σελ. 40 επ.

Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης συνδέεται με τη φροντίδα και τη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων, δηλαδή των υποθέσεων του λαού. Επομένως, πρέπει να διακρίνεται από την ιδιωτική τόσο ως προς τα μέσα που μεταχειρίζεται, όσο και ως προς τους σκοπούς που υπηρετεί[26]. Υπό την έννοια αυτή, η Ιδιωτική Διοίκηση εξυπηρετεί το ιδιωτικό συμφέρον και ιδιωτικούς καθαρά σκοπούς και για να τους επιτύχει χρησιμοποιεί τη συνδιαλλαγή, δηλαδή συμβατικές μεθόδους. Αντίθετα, η Δημόσια Διοίκηση είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου ή γενικού συμφέροντος, δημοσίων αναγκών και αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ενώ για την εξυπηρέτηση των σκοπών και στόχων αυτών χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και καταναγκασμό.

[26] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 19 επ, *Δημ. Κόρσος* , Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 5 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελ. 11 επ., 92 επ.

2. Μορφές άσκησης Δημόσιας Διοίκησης και προστασία του πολίτη

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης είναι συνυφασμένη με τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών και την εν γένει εξυπηρέτηση τους. Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβάνει όχι μόνο την ενεργητική εκδήλωση και εμφάνιση αποφάσεων και υλικών ενεργειών, αλλά και την τυχόν αδράνεια ή σιωπή της με αποτέλεσμα τη βλάβη των δικαιωμάτων των πολιτών και του δημοσίου συμφέροντος[27]. Η παροχή δημοσίων υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες συνεχώς ανασυγκροτείται και αναδιοργανώνεται, καθώς η έκταση των αρμοδιοτήτων της συνδέεται άρρηκτα με το ρόλο του Κράτους στην εκάστοτε χρονική στιγμή.

Ως προς το βαθμό πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, σε ορισμένες περιπτώσεις είναι πιο ευρύς, οπότε γίνεται λόγος για διακριτική ευχέρεια στον τρόπο δράσης τους και σε άλλες περιπτώσεις πιο περιορισμένος, οπότε γίνεται λόγος για δέσμια αρμοδιότητα[28]. Στην πρώτη περίπτωση, όπως υποδηλώνει η ονομασία της, η Δημόσια Διοίκηση δρα μέσα στα πλαίσια του νόμου, *intra legem*, έχοντας τη δυνατότητα να επιλέξει εάν, πότε και με ποιο τρόπο θα προβεί ή όχι σε ορισμένη ενέργεια, επιλέγοντας μεταξύ περισσότερων εξίσου νόμιμων λύσεων, ενώ στη δεύτερη περίπτωση ενεργεί κατά απόλυτη συμφωνία με το νόμο, *secundum legem*, έχοντας την υποχρέωση να ενεργήσει με ορισμένο τρόπο που ορίζεται από τις ισχύουσες διατάξεις, με την προϋπόθεση βέβαια να συντρέχουν τα πραγματικά

[27] *Χρ. Μουκίου*, Η σιωπή της Διοίκησης. Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003, σελ. 7 επ.
[28] *Μιχ. Στασινόπουλος*, Ο έλεγχος της διακριτικής εξουσίας της διοικήσεως, Αθήναι, 1929, *Α. Παπαλάμπρου*, Αι αόριστοι έννοιαι και ο έλεγχος της νομιμότητος, ΕΔΔΔ 1966, σελ. 341 επ., *Weil Pr. & Pouyaud D.*, Το Διοικητικό Δίκαιο, 22η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2009, σελ. 121

περιστατικά εφαρμογής της, χωρίς καμία δυνατότητα επιλογής του τρόπου δράσης [29].

Κύριο χαρακτηριστικό της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί η πολυμορφία της, η δυνατότητα της, δηλαδή, να αλλάζει μορφή ανάλογα με το εκάστοτε αντικείμενο της, τα καθήκοντα της και τους σκοπούς που εξυπηρετεί. Ο όρος Δημόσια Διοίκηση εμφανίζει μια οργανική και μια λειτουργική όψη: η οργανική όψη αφορά τη διάρθρωση και τις δομές του διοικητικού μηχανισμού του Κράτους ενώ η λειτουργική όψη αναφέρεται στις δραστηριότητες που αναπτύσσονται για την ικανοποίηση αναγκών γενικού ενδιαφέροντος.

Η άσκηση πολυάριθμων δραστηριοτήτων, από την πλευρά της Διοίκησης, διαμόρφωσε την ανάγκη μιας λειτουργικής κατάταξης όλων των εκδηλώσεων της διοικητικής δράσης. Σύμφωνα επομένως, με τη θεωρία του Διοικητικού Δικαίου η Δημόσια Διοίκηση διακρίνεται, από την άποψη του περιεχομένου της, από πλευράς κανόνων Δικαίου και μεθόδων, σε 1) *Κυριαρχική Δημόσια Διοίκηση* η οποία περαιτέρω διακρίνεται με βάση τις αρμοδιότητες της σε α) *Περιοριστική*, β) *Παροχική* και γ) *Ρυθμιστική* και 2) *Συναλλακτική ή μη Κυριαρχική* [30].

2.1. Κυριαρχική ή Εξουσιαστική Διοίκηση

Η *Κυριαρχική ή Εξουσιαστική Διοίκηση* είναι εκείνη μέσω της οποίας ασκείται η κρατική εξουσία σύμφωνα με τα κρατικά μέτρα καταναγκασμού και τους κανόνες του Διοικητικού Δικαίου[31], σε αντίθεση με τη *Συναλλακτική*

[29] *Αντ. Μακρυδημήτρης*, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 26 επ.
[30] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 11 επ., *Δημ. Τσάτσος,* Συνταγματικό Δίκαιο. Τόμος Β'. Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας, ό. π., σελ. 382
[31] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 8 επ., *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ 9, *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού

Διοίκηση η οποία ενεργεί σύμφωνα με τα δικαιοπρακτικά μέσα του Ιδιωτικού Δικαίου. Επομένως, οι διαφορές που προκύπτουν από την άσκησή της αποτελούν διοικητικές διαφορές, οι οποίες υπάγονται στα Διοικητικά Δικαστήρια. Να σημειωθεί, ότι όταν το Σύνταγμα κάνει λόγο για εκτελεστική εξουσία, αναφέρεται στην Κυριαρχική Διοίκηση[32].

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της εξουσιαστικής Διοίκησης αποτελεί το Δίκαιο της Αστυνομίας και γενικά της Δημόσιας Τάξης, καθώς και όλο το πλέγμα των κανόνων Δικαίου που επιβάλουν κυρώσεις. Επομένως, η μορφή αυτή της δράσης της Διοίκησης συνδέεται με την Εφορία και τις κυρώσεις που επιβάλλει στους πολίτες για φορολογικές παραβάσεις, τα πρόστιμα της αστυνομίας για παραβάσεις του ΚΟΚ, την Πολεοδομία και την κατεδάφιση αυθαιρέτων κλπ.

Όταν κάνουμε λόγο για εκτελεστή διοικητική πράξη αναφερόμαστε οπωσδήποτε στη δράση της εξουσιαστικής δράσης της Διοίκησης. Στην κατηγορία αυτή τα διοικητικά όργανα λειτουργούν ως φορείς δημόσιας εξουσίας είτε ανήκουν στις κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Δημοσίου (Υπουργεία, Περιφέρειες) είτε σε Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ο.Τ.Α., άλλοι οργανισμοί όπως ο Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων κ.λ.π.) είτε στις Ανεξάρτητες Αρχές (ΑΠΔΠΧ, ΕΕΤΤ κ.λ.π) οι οποίες με αποφάσεις του ΣτΕ έχει γίνει δεκτό ότι εντάσσονται στα πλαίσια της Δημόσιας Διοίκησης[33]

2.1.1. Περιοριστική Διοίκηση

Η *Περιοριστική Διοίκηση* είναι η παραδοσιακή κυριαρχική Διοίκηση της οποίας έργο είναι η τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας των πολιτών, η

Δικαίου, ό. π., σελ. 69 επ, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή - Θεμελιώδεις έννοιες, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 63

[32] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 9

[33] ΔΕφΑθ 1041/2007, ΣτΕ 4126/2005

είσπραξη των φόρων, η επιβολή της εκπλήρωσης της στρατολογικής υποχρέωσης κτλ. Στηρίζεται στη νομική υπεροχή της κρατικής βούλησης έναντι των ιδιωτών, όριο της αποτελούν τα ατομικά δικαιώματα, δρα μέσω του διοικητικού καταναγκασμού και η ενέργεια της είναι πάντα δέσμια καθώς οδηγεί στον περιορισμό της ελευθερίας και ιδιοκτησίας των ιδιωτών. Με άλλα λόγια, Περιοριστική είναι η Διοίκηση η οποία, έχοντας ως στόχο την εξασφάλιση της ευταξίας[34], επιβάλλει στους διοικούμενους υποχρεώσεις, καθήκοντα και γενικότερα περιορισμούς, κυρίως μέσω των διοικητικών πράξεων της [35].

2.1.2. Παροχική Διοίκηση

Η *Παροχική Διοίκηση* είναι η νεότερη μορφή κυριαρχικής Διοίκησης καθώς αναπτύχθηκε μετά τη λήξη του Α΄ παγκοσμίου πολέμου. Αρμοδιότητα της είναι η παροχή προς τους πολίτες υπηρεσιών και αγαθών κοινωνικής σημασίας[36], η κάλυψη, δηλαδή, βασικών αναγκών των πολιτών με τις κοινωνικές παροχές τις οποίες έχει αναλάβει το Κράτος όπως για παράδειγμα τη χρήση κοινόχρηστων χώρων- οδών, πλατειών, δημόσιων κήπων- την εκτέλεση δημόσιων έργων, την εκπαίδευση, την ίδρυση και συντήρηση νοσηλευτικών ιδρυμάτων, την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, την αποζημίωση καλλιεργητών λόγω πυρκαγιών, καταστροφών, σεισμών, την κατασκευή οδών,

[34] *Απ. Γέροντας,* Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1986, σελ. 41
[35] *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 9, Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 10
[36] *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 9, *Ι. Συμεωνίδης,* Η φύση των πράξεων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1991, σελ. 25 επ., *Ν. Μηλιώνης,* Ο έλεγχος των Δημοσίων Επιχειρήσεων και το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 1993, σελ. 1121 επ., *Πρ. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 10, *Γ. Κατρούγκαλος,* Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής. Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σελ. 30 επ

πλατειών, αερολιμένων, την παροχή υποτροφιών, δωρεάν παιδείας, συγγραμάτων κλπ.

Στο πλαίσιο της Παροχικής Διοίκησης το Κράτος μπορεί να αναθέσει κάποιους τομείς παροχών σε ΝΠΔΔ, που ασκούν δημόσια εξουσία, όπως π.χ. στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης ή να τους αναλάβει το Δημόσιο όπως π.χ. τους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης, άλλους δε να τους αναθέσει σε ΝΠΙΔ, ακόμα και υπό την μορφή Α.Ε., που μπορεί να ελέγχονται εν μέρει ή εν όλω από το ίδιο το κράτος π.χ. ο ΟΤΕ που έχει αναλάβει τις τηλεπικοινωνίες, η ΔΕΗ την ηλεκτρική ενέργεια, ο ΟΣΕ τις σιδηροδρομικές υπηρεσίες. Ασκεί δηλαδή κοινωνική πολιτική και ενεργεί στο πλαίσιο άλλοτε του Διοικητικού και άλλοτε του Ιδιωτικού Δικαίου[37].

Εκτελεστές διοικητικές πράξεις εκδίδονται και στο πλαίσιο της Παροχικής Διοίκησης όταν τις δράσεις της μορφής αυτής αναλαμβάνουν είτε το ίδιο το Δημόσιο (όπως π.χ. την οργάνωση και τη στελέχωση των δημόσιων νοσοκομείων και των δημόσιων σχολείων) είτε ΝΠΔΔ που έχουν αναλάβει έργο στο πλαίσιο των κοινωνικών παροχών (π.χ. οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης, νοσοκομεία, εκπαιδευτήρια). Τα πράγματα διαφοροποιούνται όταν δράσεις της Παροχικής Διοίκησης ανατίθενται σε ΝΠΙΔ τα οποία ιδρύονται και ελέγχονται με διάφορους τρόπους από το Κράτος με σκοπό να αναλάβουν κρίσιμους τομείς όπως οι τηλεπικοινωνίες, οι μεταφορές, η ηλεκτρική ενέργεια, η αλληλογραφία κ.λ.π.[38]. Ο κανόνας που πρέπει να έχει κανείς υπόψη του είναι ότι τα ΝΠΙΔ δεν εντάσσονται στη Διοίκηση υπό την οργανική της εκδοχή και επομένως, δεν αποτελούν, κατά το άρθρο 95§ 1 εδαφ. α΄ Σ., Διοικητικές Αρχές που εκδίδουν εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Έτσι, το ΣτΕ έχει δεχθεί ότι απαραδέκτως

[37] *Πρ. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 9

[38] Στη διάκριση μεταξύ άσκησης δημόσιας εξουσίας και επιχειρηματικής δραστηριότητας και στα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων επικεντρώνεται ο *Ακρ. Καϊδατζής*, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 35 επ. Βλ. επίσης *Αθ. Τσιρωνάς,* Αποκρατικοποιήσεις. Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του Διοικητικού Οικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 22 επ.

προσβάλλεται πράξη του Ο.Τ.Ε[39], του Ο.Σ.Ε. όταν επιβάλλεται πειθαρχική ποινή σε υπάλληλο[40] ή αφορά άλλου είδους υπηρεσιακή μεταβολή[41] , της Ε.Ρ.Τ. [42], των ΕΛ.ΤΑ.[43] και όταν αφορά επιλογή υπαλλήλου[44], της εταιρείας ΗΛΠΑΠ για πράξη επιβολής πειθαρχικής ποινής σε υπάλληλό της[45].

Ο κανόνας αυτός επιδέχεται πάντως και σημαντικές εξαιρέσεις, ιδίως λόγω της μεγάλης ανάπτυξης δράσεων της Πολιτείας που εξυπηρετούν δημόσιους σκοπούς μέσω της ίδρυσης και λειτουργίας ΝΠΙΔ. Βασική εξαίρεση είναι η περίπτωση των Νομικών Προσώπων με διφυή χαρακτήρα τα οποία διέπονται καταρχήν από το Ιδιωτικό Δίκαιο αλλά ως προς ορισμένες λειτουργίες τους αποτελούν Νομικά Πρόσωπα υπαγόμενα στο Δημόσιο Δίκαιο[46]. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η περίπτωση της ΔΕΗ ως φορέας κοινωνικής ασφάλισης που ασκεί αρμοδιότητα Δημόσιας Διοίκησης και επομένως εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις προσβλητές με αίτηση ακύρωσης[47]. Άλλο παράδειγμα είναι οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης, οι οποίες είναι ΝΠΙΔ αλλά ως προς την κήρυξη απαλλοτριώσεων ασκούν αρμοδιότητα Δημοσίου Δικαίου και επομένως παραδεκτώς προσβάλλονται με αίτηση ακύρωσης οι σχετικές πράξεις[48]. Προς την κατεύθυνση αυτή κινείται και η νομολογία για την Τράπεζα της Ελλάδος που θεωρείται ότι ασκεί δημόσια εξουσία ως προς το εκδοτικό προνόμιο και τη διαχείριση συναλλάγματος[49] αλλά όχι ως προς την πράξη επιβολής πειθαρχικής ποινής σε υπάλληλο της Τράπεζας που δεν αποτελεί

[39] Πρβλ. ΣτΕ 5097/1984
[40] Πρβλ. ΣτΕ 4718/1977, ΣτΕ 4329/1976
[41] Πρβλ. ΣτΕ 1793/2004, ΣτΕ 876/1998, ΣτΕ 4454/1998
[42] Πρβλ. ΣτΕ 1702/1984
[43] Πρβλ. ΣτΕ 1041/2004 , ΣτΕ 4408/1976
[44] Πρβλ. ΣτΕ 2274/2003, ΣτΕ 4244/1996, ΣτΕ 3585/1990, ΣτΕ 704/1989, ΣτΕ 3300/1988
[45] Πρβλ. ΣτΕ 1793/2004
[46] Πρβλ. ενδεικτικά *Α. Παπαχρήστου-Σ. Λύτρας,* Τα διφυή νομικά πρόσωπα στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, σελ. 809 επ.
[47] Πρβλ. ΣτΕ 342/1983, ΣτΕ 4172/1976, ΣτΕ 1457/1969
[48] Πρβλ. ΣτΕ 1809/2003, ΣτΕ 3445/1991, ΣτΕ 108/1991 Ολομ.
[49] Πρβλ. ΣτΕ 2378/1988, 1985/1976

διοικητική πράξη και επομένως απαράδεκτα προσβάλλεται[50]. Επίσης ΝΠΙΔ που λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος και έχει διφυή χαρακτήρα, ως προς την παρακολούθηση του συστήματος ποσοστώσεων γάλακτος, θεωρείται ο Εθνικός Οργανισμός Γάλακτος[51], ενώ η Αγροτική Τράπεζα που αποτελούσε ΝΠΙΔ με διφυή χαρακτήρα έχει ήδη μετατραπεί σε Ανώνυμη Τραπεζική Εταιρεία[52].

2.1.3. Ρυθμιστική Διοίκηση

Η *Ρυθμιστική Διοίκηση*, η οποία αναπτύχθηκε στο πλαίσιο των σύγχρονων κοινωνικοοικονομικών ρυθμίσεων, θέτει προγράμματα και στόχους και επεμβαίνει ρυθμιστικά στην οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική ζωή[53]. Αρμοδιότητα της είναι ο προγραμματισμός, ο συντονισμός, η χάραξη κατευθύνσεων[54].

Στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διάστασης της Διοίκησης, οι ρυθμίσεις συνίστανται τόσο στη επιβολή περιορισμών και θέσπιση επιτακτικών κανόνων, όσο και στην απειλή δυσμενών συνεπειών στις περιπτώσεις εκείνες που η συμπεριφορά των πολιτών έρχεται σε αντίθεση με τις παραπάνω ρυθμίσεις. Τυπικό όργανο της ρυθμιστικής Διοίκησης αποτελούν τα προγράμματα οικονομικής, κοινωνικής ή άλλης ανάπτυξης καθώς και μέτρα όπως επιχορηγήσεις, απαγορεύσεις, φορολογικές απαλλαγές κλπ.

[50] Πρβλ. ΣτΕ 1163/1981, ΣτΕ 1713/1965
[51] Πρβλ. ΣτΕ 2639/2008, ΣτΕ 29/2007
[52] Πρβλ. ΣτΕ 1234/2008
[53] *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ 10, *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 14, *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 13
[54] Η λήψη μέτρων προς προαγωγή του πολιτιστικού επιπέδου της επαρχίας, η λήψη μέτρων για την προστασία της εγχώριας βιομηχανίας, η λήψη μέτρων για την προστασία της πανίδας κτλ

2.2. Συναλλακτική ή μη Κυριαρχική Διοίκηση

Συναλλακτική ή *μη Κυριαρχική* αποκαλούμε τη *Διοίκηση* η οποία δεν ενεργεί ως φορέας κρατικής εξουσίας, αλλά, αντίθετα δρα ως ιδιώτης. Η νεότερη δραστηριότητα της ασκείται μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων Δ.Ε.Η, Ο.Τ.Ε, Ο.Σ.Ε, Ε.ΥΔ.Α.Π, οι οποίες ιδρύονται με κρατικά κεφάλαια, λειτουργούν ως Ανώνυμες Εταιρείες στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας και με κριτήρια που προσιδιάζουν στην ελεύθερη αγορά, σύμφωνα με τους κανόνες του Ιδιωτικού Δικαίου, αποσκοπεί στο κέρδος[55], όχι σαν αυτοσκοπό αλλά σαν μέσο για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων Ιδιωτικού Δικαίου και είναι ισότιμη με τους ιδιώτες, καθώς διαπραγματεύεται, δραστηριοποιείται, συμβάλλεται και μετέχει στο χώρο της ιδιωτικής οικονομίας ως ιδιώτης και όχι ως φορέας δημόσιας εξουσίας [56]. Οι διαφορές συνεπώς, που προκύπτουν από την άσκηση της αποτελούν ιδιωτικές διαφορές και υπάγονται στα Πολιτικά Δικαστήρια.

Στο πλαίσιο της Συναλλακτικής Διοίκησης δεν τίθεται ζήτημα εκτελεστής διοικητικής πράξης δεδομένου ότι το Δημόσιο ενεργεί ως ιδιώτης επί τη βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων, χωρίς το στοιχείο της δημόσιας εξουσίας. Έτσι, κρίθηκε ότι πράξη του Δ.Σ. του ΟΔΔΥ περί ασυμφόρου αποτελέσματος διαγωνισμού για υπόστεγα του Οργανισμού δημιουργεί ιδιωτική διαφορά[57], η εκμίσθωση σε αλιευτικούς συνεταιρισμούς ιχθυοτρόφων υδάτων του Δημοσίου δεν εχώρησε κατά ενάσκηση δημόσιας εξουσίας[58], πράξεις που έχουν εκδοθεί στα πλαίσια κατάρτισης σύμβασης μίσθωσης λεωφορείου για την εκτέλεση

[55] Σύναψη συμβάσεως μισθώσεως ή εκμισθώσεως ακινήτου σε ιδιώτες(ΣτΕ 1689/1979, ΣτΕ 495/ 1980), σύναψη αγοραπωλησίας κτλ
[56] *Δημ. Κόρσος*, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 9, *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 8, *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 70 επ, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή - Θεμελιώδεις έννοιες, ό. π., σελ. 64
[57] Πρβλ ΣτΕ 4151/1979
[58] Πρβλ ΣτΕ 1689/1979

μεταφορικού έργου δεν δημιουργούν διοικητική διαφορά[59]. Αντιθέτως, έχει κριθεί ότι απόφαση του Γ.Γ. του ΕΟΤ για εκμίσθωση καφεζαχαροπλαστείου από ιδιώτη είναι εκτελεστή διοικητική πράξη γιατί ο ΕΟΤ δεν ενήργησε ως ιδιώτης αλλά απέβλεψε στην πραγματοποίηση του δημόσιου σκοπού του, ο οποίος είναι η εν γένει ανάπτυξη του τουρισμού [60].

Η διάκριση της Παροχικής Διοίκησης με την μη Κυριαρχική είναι δυσχερής. Κριτήρια για τη διάκριση τους αποτελεί η αμεσότητα της παροχής,[61] η άμεση δηλαδή, ωφέλεια ή άμεση παροχή που προσφέρει στους πολίτες η πρώτη έναντι της έμμεσης ωφέλειας που τους προσφέρει η δεύτερη.

Συνοψίζοντας, η πολυσχιδής δράση του κρατικού *Λεβιάθαν*[62] έχει προκαλέσει σημαντικές δυσχέρειες στη θεωρία αλλά και στη νομολογία για τη διαμόρφωση σταθερών, ασφαλών και λιτών κριτηρίων για τη φύση μιας πράξης ως διοικητικής ή μη[63]. Η δυσχέρεια παρατηρείται ιδίως στον τομέα που δραστηριοποιείται το κράτος υπό την μορφή των ΝΠΙΔ με συνέπεια να αναπτυχθεί πολλές φορές περιπτωσιολογική νομολογία, η οποία ναι μεν εμμένει στο οργανικό κριτήριο αλλά έχει προχωρήσει και σε αξιοσημείωτες εξαιρέσεις. Κρίσιμο στοιχείο για τη φύση μιας πράξης ως διοικητικής δεν είναι μόνον τα εξωτερικά γνωρίσματα αυτής, δηλαδή αν προέρχεται από ΝΠΙΔ ή από ΝΠΔΔ. Πρέπει, περαιτέρω, να ελέγχεται ο δημόσιος σκοπός που θεραπεύεται με την έκδοσή της καθώς και η ειδική διοικητική διαδικασία που έχει θεσπίσει ο νομοθέτης για την επίτευξη του σκοπού αυτού, με συνέπεια κάθε πράξη που

[59] Πρβλ ΣτΕ 495/1980
[60] Πρβλ ΔΕφΑΘ 1440/1990, ΣτΕ 2342/1985, ΣτΕ 151/1989, ΣτΕ 3299/1988
[61] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 10
[62] Για τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του Λεβιάθαν, πρβλ *Τ. Hobbes,* Λεβιάθαν, μετάφραση *Γ. Πασχαλίδης - Α. Μεταξόπουλος,* Εκδόσεις Γνώση, Αθήνα 1989, σελ. 240-241
[63] *Ι. Συμεωνίδης,* Η φύση των πράξεων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, ό. π., όπου ο συγγραφέας υποστηρίζει την ανάγκη για την καλλιέργεια ενός σύγχρονου, εύπλαστου, κατάλληλου δικονομικού κριτηρίου το οποίο θα αποτελεί συγκερασμό του οργανικού και του λειτουργικού κριτηρίου, επισημαίνοντας παράλληλα ότι το τελευταίο δεν μπόρεσε να πείσει για την αποτελεσματικότητά του λόγω του αποσπασματικού χαρακτήρα με τον οποίο εφαρμόστηκε έως τώρα.

έχει τα εξωτερικά γνωρίσματα εκτελεστής διοικητικής πράξης να μην θεωρείται εκτελεστή διοικητική πράξη παρά μόνον αν διαθέτει και τα ανωτέρω χαρακτηριστικά. Η διάγνωση αυτών των «εσωτερικών» χαρακτηριστικών της διοικητικής πράξης δεν είναι πάντοτε ευχερής με συνέπεια να ανακύπτουν συχνά προβλήματα ως προς τα όρια της δικαιοδοσίας των Διοικητικών και των Πολιτικών Δικαστηρίων[64].

[64] Πρβλ ΣτΕ 4113/2005, ΣτΕ 2691/2005, ΣτΕ 1894/2005, ΣτΕ 443/2004, ΣτΕ 1562/1986

3. Νέο Δημόσιο Management, νέο πρότυπο οργάνωσης και δράσης της Δημόσιας Διοίκησης

Οι αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν σημαντικό περιοριστικό παράγοντα για την οικονομική πρόοδο, την ανάπτυξη καθώς και για την κοινωνική συνοχή της χώρας. Η ιστορική εξέλιξη και διαμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης, μέσα από διάφορες κατά καιρούς εφαρμοζόμενες πολιτικές, έχει να επιδείξει μεταρρυθμίσεις, άλλοτε θετικές και άλλοτε αρνητικές, οι οποίες, ωστόσο, δεν κατάφεραν να εξαλείψουν τη δυσπιστία και την καχυποψία προς το Δημόσιο.

«*Η Δημόσια Διοίκηση εξ ορισμού δεν είναι και δεν μπορεί να είναι στατική αλλά πρέπει να είναι δυναμική όπως κάθε οργανισμός που θέλει να επιβιώσει, να προσαρμόζεται στις καθημερινά μεταβαλλόμενες συνθήκες, να εξελίσσεται και να αναπτύσσει τη δράση του στο περιβάλλον που επιτρέπει ή και απαιτεί την ύπαρξή του*»[65]. Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ακολουθώντας παράλληλη πορεία με τις διοικήσεις άλλων κρατών και σεβόμενη τις αρχές[66] που από το 1995 έχει θέσει ο Ο.Ο.Σ.Α[67], με κύριο στόχο τον εκσυγχρονισμό και την αναμόρφωση της, υιοθέτησε νέα πρότυπα οργάνωσης και νέες μεθόδους

[65] *Γ. Παγκάκης,* Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων, ΔιοικΕνημ, 18/2000, σελ. 8-16.

[66] Ο Ο.Ο.Σ.Α. έχει διατυπώσει (6) έξι αρχές καλής διακυβέρνησης: *Λογοδοσία* (Accountability), *Διαφάνεια* (Transparency), *Αποδοτικότητα* και *Αποτελεσματικότητα* (Efficiency and effectiveness), *Ανταποκρισιμότητα* (responsiveness), *Διορατικότητα* (Forward vision), πρβλ www.oecd.org

[67] Ο Ο.Ο.Σ.Α αποτέλεσε τη συνέχεια του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας που μετά το 2ο Παγκόσμιο Πόλεμο είχε την ευθύνη συντονισμού του σχεδίου Marshal. Στις 14 Δεκεμβρίου 1960, 20 χώρες υπέγραψαν τη συνθήκη ίδρυσης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και σε αυτές τις συνθήκες ο ρόλος του ΟΟΣΑ αφορούσε διατλαντική οικονομική συνεργασία. Σήμερα ο Ο.Ο.Σ.Α απαρτίζεται από τις 34 περισσότερο ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου, με σημαντική επιρροή στο παγκόσμιο οικονομικό γίγνεσθαι. Η Ελλάδα ανήκει στην πρώτη ομάδα χωρών που επικύρωσαν τη συνθήκη δημιουργίας του το 1961.Για την Ελλάδα, καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο για την πολιτική μας στον Ο.Ο.Σ.Α είναι το Υπουργείο Οικονομικών. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο ΟΟΣΑ, με τη βοήθεια Ειδικής Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης (Public Management- PUMA) συντάσσει και εκδίδει ειδικές Συστάσεις ώστε τα Κράτη- Μέλη του να προσαρμοστούν στις νέες αντιλήψεις για τη Δημόσια Διοίκηση.

δράσης της λειτουργίας της, μεταξύ των οποίων και το Νέο Δημόσιο Management [68], το οποίο αποτελεί το βασικό εργαλείο μεταρρυθμιστικής πολιτικής στο Δημόσιο στις πιο ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου.

3.1 Η έννοια και η εμφάνιση του Νέου Δημόσιου Management

Η αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης, η χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών της, η δυσαρέσκεια του συναλλασσόμενου με αυτήν πολίτη, τα κρούσματα διαφθοράς, επέβαλλαν την εισαγωγή νέων προτύπων για την Διοικητική Οργάνωση και τη Διοικητική Λειτουργία του Κράτους, απομακρυσμένων από το γραφειοκρατικό πρότυπο του Max Weber[69]. Σκοπός του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ αποτελεί η εκπλήρωση, από την πλευρά των δημοσίων υπηρεσιών, συγκεκριμένων στόχων ως προς την οργάνωση και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Για το λόγο αυτό, η δραστηριότητα του Κράτους στους τομείς της διοίκησης και της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να σχεδιάζεται και να εκτελείται «ορθολογικά», το δε βέλτιστο αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται με το λιγότερο δυνατό κόστος. Από τη μια, δηλαδή, προτείνει νέα πρότυπα οργανώσης και από την άλλη εισάγει μεθόδους του ιδιωτικού management που αφορούν τον σχεδιασμό στόχων, τη διαχείριση ανθρώπινων πόρων, τον έλεγχο και τη λογοδοσία, ώστε η Δημόσια Διοίκηση να καταστεί αποδοτική, αποτελεσματική και ορθολογική.

[68] New Public Management. Να σημειωθεί ότι ο όρος management έχει επικρατήσει να χρησιμοποιείται αυτούσιος και να μην μεταφράζεται στην Ελληνική γλώσσα.

[69] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου - Λ. Θεοχαρόπουλος,* Στον «αστερισμό» των κρίσεων : Δημοσίας Διοικήσεως και Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ΕφημΔΔ 3/ 2010, σελ. 276, *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου,* Οι «περιπέτειες» ενός ερευνητού του Δημοσίου Δικαίου, ΕλλΔνη 2006, σελ. 645 επ.

Η επιρροή της Διοικητικής Επιστήμης, η οποία επιβάλλει νέα πρότυπα οργάνωσης στη διοίκηση του Κράτους είναι εμφανής[70]. Η αναζήτηση των καλύτερων συστημάτων οργανώσεων, με εκκίνηση τον ιδιωτικό τομέα και ειδικότερα την ιδιωτική επιχείρηση, οδήγησε τις δημόσιες επιχειρήσεις να εφαρμόζουν το Νέο Δημόσιο Management με κύριο στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών- πελατών και τη βελτίωση της ποιότητας και των παρεχόμενων υπηρεσιών τους[71].

Η μεταφορά υποδειγμάτων του επιχειρηματικού management προκρίθηκε σταδιακά ως λύση για την αντιμετώπιση των παθογενειών της Δημόσιας Διοίκησης και εν τέλει το Δημόσιο Management βασίστηκε στη θεωρία και πρακτική ανάπτυξης των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Ήδη, από τη δεκαετία 1980 εισήχθησαν στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση νέα πρότυπα διοικητικής οργάνωσης, τα οποία απέβλεπαν στον εκδημοκρατισμό της. Η κάμψη της ιεραρχίας, όσον αφορά στο εσωτερικό της αλλά και η συμμετοχή των διοικουμένων στη λήψη αποφάσεων που τους αφορούν[72], όσον αφορά στις μεταξύ τους σχέσεις, αποτελούν τα κυριότερα παραδείγματα διοικητικού εκσυγχρονισμού[73].

Από την δεκαετία του 1990 και εντεύθεν, στην μετα-Maastricht εποχή, τέθηκαν ως στόχοι η ολική ποιότητα, η αποτελεσματικότητα και η ορθολογικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και εισήχθησαν νέα πρότυπα οργάνωσης τα οποία διέπονταν από την αρχή της Αναλογικότητας και Επικουρικότητας του Κράτους[74]. Ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός, ο οποίος

---

[70] Η διοικητική επιστήμη θεωρείται ως η επιστήμη της οργάνωσης της διοικητικής δραστηριότητας και των μεθόδων της διοικητικής δράσης.

[71] *Γ. Κατρούγκαλος,* Το Δημόσιο Μάνατζμεντ, ΔιοικΜεταρ 36/ 1988, σελ. 36-37

[72] Η άνθηση του συνδικαλιστικού κινήματος και η ενδυνάμωση της εξουσίας των συνδικάτων, βάσει του άρθρου 22 Σ. ήταν αναπόφευκτη.

[73] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου,* Η Διοικητική οργάνωση του Κράτους (Από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης), ό. π., σελ. 49 επ

[74] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου,* Η Διοικητική οργάνωση του Κράτους (Από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης), ό. π., σελ. 54 επ, *Της ιδίας,* Το «μετέωρο» βήμα

υλοποιείται μέσω της εκπόνησης διαφόρων Προγραμμάτων βάσει της Ευρωπαϊκής πρακτικής και των συστάσεων Διεθνών Οργανισμών και ο περιορισμός της κεντρικής Κρατικής Διοίκησης σε επιτελικό ρόλο[75] συνδέονται με τις ως άνω αρχές, αποτελώντας κύρια χαρακτηριστικά της διοικητικής δράσης.

3.2. Το Νέο Δημόσιο Management των τριών «e»

Η αποτυχία του Κράτους ως επιχειρηματία και η ιδιωτικοποίηση του, έθεσαν νέους στόχους στη Δημόσια Διοίκηση για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ορθολογικότητας. Η διείσδυση στον δημόσιο τομέα των νόμων της αγοράς είναι αναπόφευκτη και η δημιουργία μιας Δημόσιας Διοίκησης, ικανής να προσαρμοσθεί στις διαδικασίες και απαιτήσεις του ανταγωνισμού των Κρατών - Μελών της ΕΕ, αναγκαία. Σύμφωνα με τη θεωρία του Νέου Δημόσιου Management, η κρατική πολιτική και η δράση της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να καθορίζεται από τα 3 «e», Efficiency (αποδοτικότητα), effectiveness (αποτελεσματικότητα), economy (ορθολογικότητα- οικονομικότητα)

Η προσωπική ευθύνη και επίδοση του υπαλλήλου, η οποία μετράται και αξιολογείται σε σύγκριση με τις επιδόσεις άλλων υπαλλήλων, βρίσκεται στο επίκεντρο του Νέου Δημόσιου Management, ενώ το ανθρώπινο δυναμικό αντιμετωπίζεται εξατομικευμένα σε σχέση με τις ανάγκες και τις απαιτήσεις που ο φορέας έχει από αυτό. Η οικονομικότητα κατέχει πρωτεύουσα θέση καθώς

του Management στο Δημόσιο Τομέα, ΘΠΔΔ 4/2011, σελ. 375, *Της ιδίας*, Η αρχή της επικουρικότητας του Κράτους, ΕλλΔικ 1998, σελ. 1 επ.

[75] Ο επιτελικός ρόλος του Κράτους (Κράτος holding) γίνεται αντιληπτός με μια σειρά φαινομένων όπως, την ενίσχυση της αποκέντρωσης της περιφέρειας, την δημιουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών κτλ.

απεικονίζεται στη σύνταξη των δημόσιων προϋπολογισμών, δίνοντας έμφαση στην εκτίμηση του οικονομικού κόστους σε σχέση με το όφελος. Το Νέο Δημόσιο Management υιοθετεί οικονομικά εργαλεία διοίκησης ευρέως διαδεδομένα[76]. Ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση της διοικητικής δράσης πραγματοποιείται βάση στόχων και αποτελεσμάτων, μετρούνται δείκτες και αξιολογούνται πολιτικές[77]. Όλα τα μέτρα και οι δράσεις του Νέου Δημόσιου Management βρίσκονται στον αντίποδα της γραφειοκρατικής οργάνωσης και της παραδοσιακής αντίληψης για την αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων, σύμφωνα με την οποία οι υπάλληλοι του κράτους αποτελούν απλά εργαλεία για την πραγματοποίηση της βούλησης του πολιτικού προϊσταμένου[78].

Το εν λόγω Νέο Δημόσιο Management των 3 «e», προσαρμοσμένο στις κλασσικές αξίες και γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου[79], έχει ως στόχο την δημιουργία μιας Δημόσιας Διοίκησης απαλλαγμένης από διαφθορά, γραφειοκρατία, κομματικό προφίλ κα δημοσιονομικά ελλείμματα. Ο θεσμικός και λειτουργικός εκσυγχρονισμός της, απαραίτητος για να καταστεί η Δημόσια Διοίκηση αποτελεσματική, δεν πρέπει να παρακάμπτει το δημόσιο συμφέρον, το οποίο αποτελεί κυριότερο μοχλό δράσης της. Ο συνδυασμός των αρχών του

---

[76] Για παράδειγμα οι συμφωνίες μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών μετά από διαπραγματεύσεις και όχι με προκαθορισμένους κανόνες Δικαίου, ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση της διοικητικής δράσης βάσει στόχων και αποτελεσμάτων, οι δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των πολιτικών, η συγκριτική αξιολόγηση και ο ανταγωνισμός μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών.

[77] *Παν. Καρκατσούλης*, Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα 2004, σελ.41 επ., *Βασ. Κέφης,* Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ, Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2005, σελ. 56 επ., *Νικ. Μιχαλόπουλος,* Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ. 25 επ.

[78] *Παν. Καρκατσούλης*, Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», ό. π, σελ. 65 επ.

[79] Διευκρινίζεται ότι η Καθηγήτρια Δήμητρα Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου, διακρίνει το Δημόσιο Μάνατζμεντ , το οποίο αποτελεί management μέσω στόχων, από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, το οποίο κατά την ίδια ανταποκρίνεται στις κλασσικές αξιακές αρχές και στόχους. Σύμφωνα με την ίδια, «*από το 1990 και μετά, η χωρίς μέτρο ιδιωτικοποίηση διεθνώς, δημιούργησε νέα κρίση και κοινωνικά αδιέξοδα στον Δημόσιο τομέα, καθιστώντας αναγκαία την επιστροφή στις αξίες που είναι δομημένος ο δημόσιος τομέας, με κυριότερη εκείνη του δημοσίου συμφέροντος.»*

ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, επιτυγχάνεται με την προσέγγιση μιας δημόσιας υπηρεσίας με κριτήρια ιδιωτικής επιχείρησης και θέτοντας στόχους ώστε να καταστεί και η δημόσια υπηρεσία ανταγωνιστική, διαφυλάσσοντας και σεβόμενη τις αρχές που διέπουν το Δημόσιο τομέα και εν γένει το Διοικητικό Δίκαιο. Άλλωστε, η ιστορία έχει αποδείξει ότι η έλλειψη ορθολογισμού και μέτρου, έχοντας ως επίκεντρο το κέρδος και όχι το δημόσιο συμφέρον, αυξάνουν τη διαφθορά και τα οικονομικά σκάνδαλα.

Συνεπώς, στόχος της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης δεν πρέπει να αποτελεί το κέρδος και η μεταφορά στόχων και αρχών του ιδιωτικού Management στο Δημόσιο τομέα θα πρέπει να διέπεται από την τήρηση των αρχών της Νομιμότητας, Αμεροληψίας, Ισότητας, Διοικητικής Ηθικής και Δεοντολογίας. Ο συνδυασμός των στόχων του ιδιωτικού με τις δημοκρατικές διαδικασίες και αρχές του Δημοσίου τομέα είναι απαραίτητος[80].

3.3. Τα προγράμματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ως εργαλεία μετάλλαξης της παραδοσιακής γραφειοκρατικής Διοίκησης

Οι νέες μορφές Διοίκησης που υιοθετούνται από το Δημόσιο τομέα προκειμένου να εκσυγχρονιστεί, κάνει εφικτή την ανάγκη επαναπροσδιορισμού της σχέσης Κράτους- πολίτη. Η νέα φιλοσοφία του Νέου Δημόσιου Management, η οποία αναπτύχθηκε στη μεθοδολογία οργάνωσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα και η οποία, όπως ανωτέρω αναλύθηκε, χαρακτηρίζεται από τις αρχές της Ποιότητας, της Αποτελεσματικότητας, της Αποδοτικότητας και της Οικονομικότητας των διοικητικών δράσεων του Δημόσιου τομέα, μπορεί να επαναπροσδιορίσει τους ρόλους μεταξύ Κράτους–

[80] *Βασ. Κέφης,* Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και Πρότυπα, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2014, σελ. 15 επ., *Μαρ. Ραμματά,* Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση- Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2011, σελ. 62 επ.

πολίτη, Κράτους– κοινωνίας και τη σχέση μεταξύ των κρατών[81]. Συμπεραίνουμε, λοιπόν, ότι το Νέο Δημόσιο Management αποτελεί μια ολοκληρωμένη διαφορετική, μετά το βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο, πρόταση οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Προς αυτή τη κατεύθυνση, τα τελευταία χρόνια, η Ελληνική Πολιτεία έχει θέσει σε εφαρμογή προγράμματα και δράσεις της Ε.Ε στη λογική του Νέου Δημόσιου Management. Έτσι, θέσπισε το ν.1599/86 «*Σχέσεις κράτους πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου ταυτότητας και άλλες διατάξεις*», το ν.1943/91 «*Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις*», το ν. 2477/97 «*Συνήγορος του Πολίτη και σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», το ν. 2690/99 «Κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις*».

Τον Ιούλιο του 2001 άρχισαν να λειτουργούν σε πιλοτική βάση, τα πρώτα ΚΕΠ, υποκαταστήματα του Κράτους που οργανώνει το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σε όλους τους Δήμους, τις Περιφέρειες και τις Νομαρχίες της χώρας, μια νεοσύστατη και πρωτοποριακή για τα ελληνικά δεδομένα μορφή δημόσιας υπηρεσίας. Ουσιαστικά, θεσμοθετήθηκαν με το ν. 3013/2002[82] και δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων «*Κοινωνία της Πληροφορίας*[83]» (ΚτΠ), «*Πολιτεία*[84]» «*Αστερίας*»[85]

---

[81] *E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald, A. Pettigrew,* The New Public Management in Action, Oxford 1996 σελ. 5 επ., όπου αναφέρονται οι πιο γνωστές από τις εφαρμογές του Νέου Δημόσιου Management, η διοίκηση ολικής ποιότητας, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η μέτρηση της συγκριτικής απόδοσης (benchmarking), η κατάρτιση του προϋπολογισμού και της μισθοδοσίας των υπαλλήλων βάσει δεικτών απόδοσης, η διοίκηση μέσω στόχων.

[82] Σύμφωνα με το άρθρο 31 του ν. 3013, ΦΕΚ 102/ Α/1/5/2002 συστήνονται Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) με αποστολή την «*παροχή διοικητικών πληροφοριών και διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης σε συνεργασία με τις καθ΄ ύλην αρμόδιες υπηρεσίες».*

[83] Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για την Κοινωνία της Πληροφορίας υιοθετήθηκε το 2000 και περιέχει τέσσερις άξονες δράσης: «*Εκπαίδευση και Πολιτισμός», «Πολίτες και Ποιότητα Ζωής», Ψηφιακή Οικονομία και Απασχόληση» και «Επικοινωνίες».*

[84] Το Μάιο του 2000 ξεκίνησε το επιχειρησιακό πρόγραμμα «*Πολιτεία*» για την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο έθεσε τους στόχους μίας εθνικής στρατηγικής για τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα. Οι κύριοι στόχοι του ήταν η εισαγωγή σύγχρονων

και «*Αριάδνη*[86]» με άμεσο στόχο την ολοκληρωμένη εξυπηρέτηση του πολίτη μέσω της εκπλήρωσης των αιτημάτων του από μία θέση εργασίας (one stop shop). Η λειτουργία των ΚΕΠ[87] βασίστηκε στην αρχή της ολοκληρωμένης εξυπηρέτησης του πολίτη από μία θέση εργασίας (one stop shop[88]), παρέχοντας:

- ενημέρωση για τις ενέργειες που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση διοικητικών υποθέσεων,
- διεκπεραίωση των υποθέσεων, προμηθεύοντας στους ενδιαφερόμενους τα κατάλληλα έντυπα αιτήσεων και

χρηματοοικονομικών μοντέλων, η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, η στρατολόγηση καλά εκπαιδευμένων δημοσίων υπαλλήλων και η εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και ελέγχου, προκειμένου να διασφαλιστεί η διαφάνεια και να καταπολεμηθεί η διαφορά. Ο γενικότερος στόχος ήταν η μετάβαση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης σε μία σύγχρονη, εξωστρεφή δομή, εστιασμένη στην καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών. Στο πλαίσιο του παραπάνω προγράμματος υλοποιήθηκαν αρκετές από τις προβλεπόμενες δράσεις (π.χ. λειτουργία των ΚΕΠ, απλούστευση διαδικασιών, ηλεκτρονικό πρωτόκολλο, τηλεφωνική εξυπηρέτηση πολιτών), ωστόσο, συνολικά, η βελτίωση στη λειτουργίας της διοίκησης υπήρξε λιγότερο από θεαματική. Το νέο «*Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία*» για την επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης (2005- 2007)» είχε ως στόχο τη δημιουργία ενός «κράτους – στρατηγείου», δημιουργώντας όλες εκείνες τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την οικονομική ευημερία και την κοινωνική δικαιοσύνη.

[85] Ένα επιτυχημένο παράδειγμα εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που έλαβε χώρα στα νησιά του Αιγαίου και χαρακτηρίστηκε ως «*καλή πρακτική*» από τη διεθνή κοινότητα, ήταν το Πρόγραμμα «*Αστερίας*». Το πρόγραμμα αυτό σχεδιάστηκε για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των κατοίκων των νησιών από τις δημόσιες υπηρεσίες με κεντρική ιδέα «*να μετακινείται ο φάκελος της υπόθεσης και όχι ο πολίτης*». Για το σκοπό αυτό ιδρύθηκε σε κάθε Νομαρχία, Επαρχείο και Δήμο του Αιγαίου «*Γραφείο του Πολίτη*», το οποίο διέθετε την απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή και στελέχωση ώστε να μπορεί να διεκπεραιώνει υποθέσεις των κατοίκων (υποβολή αιτήσεων και παραλαβή πιστοποιητικών) χωρίς να απαιτείται η μετακίνηση τους. Η εφαρμογή του προγράμματος ξεκίνησε πιλοτικά από τη Σέριφο το 1999 με 30 διοικητικά έντυπα και σταδιακά επεκτάθηκε σε όλα τα νησιά του Αιγαίου, με παράλληλη επεξεργασία νέων διαδικασιών και προσθήκη ηλεκτρονικών εντύπων, πρβλ *Π. Καρκατσούλης*, Το Κράτος σε Μετάβαση, ό. π., σελ.186-193.

[86] Το «*Αριάδνη*» ήταν ένα από τα σημαντικότερα έργα του ΕΠ «*Κοινωνία της Πληροφορίας*» με στόχο τη βελτίωση της επικοινωνίας και της ποιότητας της εξυπηρέτησης του πολίτη από τις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας, ιδιαιτέρως μέσω της χρήσης του Διαδικτύου για τις περισσότερες συναλλαγές και επικοινωνίες με την κεντρική κυβέρνηση και για τις περισσότερες συναλλαγές με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Αποτέλεσε ένα συνεκτικό σύνολο παρεμβάσεων όπως η ηλεκτρονική διάθεση του Οδηγού του Πολίτη, το κέντρο κλήσης «1564», η δημιουργία one-stop shops, η ψηφιοποίηση εντύπων, η απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών κ.ά.

[87] *Θ. Δεβενές,* Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών: Το θεσμικό πλαίσιο και η λειτουργία τους – Η επίδρασή τους στο αστικό περιβάλλον, ΔιοικΕνημ 39/ 2006, σελ. 79

[88] *Κ. Τσιμάρας,* Η κανονιστική μεταρρύθμιση: για μια Δημόσια Διοίκηση του 21ου αιώνα, ΕφημΔΔ 2/2008, σελ. 265 επ.

αναζητώντας τα απαιτούμενα δικαιολογητικά από τις αρμόδιες υπηρεσίες, ενώ τελικώς τα έγγραφα είτε παραλαμβάνονται από τα ΚΕΠ είτε αποστέλλονται επί αντικαταβολή

- άλλες υπηρεσίες, όπως επικύρωση αντιγράφων, χορήγηση παραβόλων και φορολογικής ενημερότητας, ηλεκτρονική υποβολή φορολογικών δηλώσεων μέσω TAXIS, ΦΕΚ, πληροφορίες για προκηρύξεις, θέματα κοινωνικής πρόνοιας, υγειονομικά, μεταφορών-επικοινωνιών, αρμοδιότητας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, κλπ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η θετική συμβολή των ΚΕΠ στη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών περιλαμβάνει την ηλεκτρονική καταγραφή και πιστοποίηση πολλών διοικητικών διαδικασιών σε συνδυασμό με την απλούστευσή τους και τον περιορισμό των απαιτούμενων δικαιολογητικών, τη δημιουργία στην κοινή γνώμη πεποίθησης για τη δυνατότητα γρήγορης και αποτελεσματικής εξυπηρέτησης, την κατάκτηση σχετικής τεχνογνωσίας από μια νέα γενιά υπαλλήλων, αλλά και τη χρησιμότητα τους ως κέντρα ανατροφοδότησης όσον αφορά τα συχνότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες στις συναλλαγές τους.

Στην κατεύθυνση χρησιμοποίησης των νέων τεχνολογιών και ιδίως της πληροφορικής προς το σκοπό της βελτίωσης των λειτουργιών και του τρόπου παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες, προωθήθηκε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας στο πλαίσιο του 3ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Στην προσπάθεια αυτή υλοποιήθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το έργο «*ΣΥΖΕΥΞΙΣ»,* το οποίο αποτελεί μια από τις σημαντικότερες δράσεις της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στις αρχές του νέου αιώνα. Ήδη βρίσκεται σε λειτουργία η πρώτη φάση του έργου με την παροχή προηγμένων τηλεματικών υπηρεσιών σε 4.500

φορείς, και πολύ σύντομα θα ακολουθήσει η υλοποίηση της δεύτερης φάσης του έργου, το «*ΣΥΖΕΥΞΙΣ ΙΙ*», το οποίο θα συμπεριλάβει το σύνολο των κτιρίων του δημοσίου. Το *ΣΥΖΕΥΞΙΣ* δεν αποτελεί μόνο μια επικοινωνιακή υποδομή. Ουσιαστικά προϋποθέτει, και ταυτόχρονα επιβάλλει, μια ευρύτερη και διαφοροποιημένη λειτουργική κουλτούρα στη Δημόσια Διοίκηση συντελώντας στη συνεχή και αποτελεσματική ροή της πληροφορίας μεταξύ των Δημοσίων Υπηρεσιών τόσο σε οριζόντιο όσο και σε κάθετο επίπεδο. Το έργο «*ΣΥΖΕΥΞΙΣ*» αποτελεί τη βασική επικοινωνιακή υποδομή των εμπλεκομένων φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και την κύρια λειτουργική βάση για την ανάπτυξη υπηρεσιών που θα συμβάλλουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, επιτρέποντάς της οι συναλλαγές με τους πολίτες να γίνονται με απλούστερο τρόπο και λιγότερο κόστος.

Προς την κατεύθυνση του γενικότερου εκσυγχρονισμού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και παροχή υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας προς τον πολίτη, δημιουργήθηκε η Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης *ΕΡΜΗΣ*, η οποία τέθηκε πιλοτικά σε λειτουργία τον Αύγουστο του 2008. Ο *ΕΡΜΗΣ* αποτελεί την «*ενιαία Κυβερνητική Διαδικτυακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης για την πληροφόρηση πολιτών και επιχειρήσεων και την ασφαλή διεκπεραίωση υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης*». Ειδικότερα, παρέχει από ένα κεντρικό σημείο πληροφόρηση και ενημέρωση στους πολίτες και τις επιχειρήσεις σχετικά με όλες τις συναλλαγές τους με τους δημόσιους φορείς (φυσικές ή ηλεκτρονικές) καθώς και επιλεγμένες υπηρεσίες ηλεκτρονικών συναλλαγών , μέσω των οποίων οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να εξυπηρετηθούν ηλεκτρονικά από τη Διοίκηση. Πρόκειται στην ουσία για το πρώτο «*ηλεκτρονικό πολυκατάστημα*» της Δημόσιας Διοίκησης.

Για την τριετία 2008-2010 εκπονήθηκε ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό «*Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση*», το οποίο εφαρμόζεται μέσα από το νέο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «*ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2008-2010*», προϋπολογισμού

30 εκ. ευρώ περίπου. Πρωταρχικό χαρακτηριστικό του είναι το γεγονός ότι εξυπηρετεί την προώθηση των στόχων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007-2013, ως υποστηρικτικό εργαλείο, και ιδίως του Ειδικού Επιχειρησιακού «*Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013*», της συμπληρωματικότητας έργων που αφορούν στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και της διασφάλιση της βιωσιμότητας μεγάλων έργων πληροφορικής. Το αναθεωρημένο Πολιτεία περιλαμβάνει τα εξής υποπρογράμματα: α) εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων (μεγιστοποίηση υπηρεσιών των ΚΕΠ, ειδική μέριμνα για μετανάστες, ΑΜΕΑ), β) νέα συστήματα οργάνωσης και διοίκησης δημόσιων υπηρεσιών (CAF, Benchmarking, μέτρηση της απόδοσης των δημοσίων οργανώσεων), γ) ηλεκτρονική διακυβέρνηση (ηλεκτρονική αυθεντικοποίηση, ασφάλεια ψηφιακών συναλλαγών, δ) διαφάνεια και αξίες χρηστής διακυβέρνησης, ε) διαχείριση φυσικών καταστροφών (καθιέρωση Εθνικού Συστήματος Έγκαιρης Προειδοποίησης), στ) ενδυνάμωση ανθρώπινου δυναμικού, ζ) τεχνική βοήθεια.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «*Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007- 2013*» του Υπουργείου Εσωτερικών αποτελεί την τρέχουσα προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Στρατηγικός στόχος του προγράμματος είναι η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από μια σειρά μέτρων που αποσκοπούν στην ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, την προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων οργανώσεων καθώς και τη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης του πολίτη ενίσχυση της λογοδοσίας, και του επαγγελματικού ήθους μέσω της διερεύνησης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων.

Ο επαναπροσδιορισμός της έννοιας του πολίτη ως πελάτη-καταναλωτή και η εισαγωγή στη Διοίκηση εννοιών όπως η ποιότητα, η αποτελεσματικότητα

και η αποδοτικότητα αποτελούν τους βασικούς άξονες των μεταρρυθμίσεων. Οι παραπάνω έννοιες, οι οποίες αντιστοιχούν σε ένα διαφορετικό ρόλο της Διοίκησης, χρησιμοποιήθηκαν για να καθοδηγήσουν μια σειρά μεταρρυθμιστικών μέτρων και προσπαθειών, οι οποίες βασίστηκαν στην υιοθέτηση των αρχών του Νέου Δημόσιου Management, με ταυτόχρονο σεβασμό στις Γενικές Αρχές του Διοικητικού Δικαίου, και οι οποίες μέχρι σήμερα εξακολουθούν να θεωρούνται από πολλούς ως η λύση για την αντιμετώπιση των παθογενειών της Δημόσιας Διοίκησης.

§2. Η προστασία του πολίτη

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης, όπως αναλυτικότερα θα εκτεθεί παρακάτω (ΜΕΡΟΣ Β΄, §1, 1), διέπεται από την αρχή της Νομιμότητας και ασκείται για την ικανοποίηση του Δημοσίου Συμφέροντος. Στο πλαίσιο της σχέσης της Δημόσιας Διοίκησης με τον πολίτη εντάσσεται και το δικαίωμα του διοικούμενου για προστασία των δικαιωμάτων του και των έννομων συμφερόντων του, τα οποία κατοχυρώνονται από τις διατάξεις του Συντάγματος, τις σχετικές με τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα και προβλέπονται από τη νομοθεσία. Άλλωστε, η δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για τη δίκαιη και αμερόληπτη άσκηση εξουσίας από την πλευρά της Διοίκησης αποτελεί βασική και αναμφισβήτητη απαίτηση μιας δικαιοκρατούμενης πολιτείας.

Αν αναλογιστούμε το εύρος του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού με τα συνεχώς διακυβευόμενα συμφέροντα, η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών προβάλλει επιτακτική. Για το λόγο αυτό η προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη αποτελεί κοινό στόχο τον οποίο υπηρετούν όλες οι μορφές και οι μηχανισμοί ελέγχου της Διοίκησης.

1. Η σημασία της προστασίας του πολίτη- διοικουμένου

Η έννοια της προστασίας του πολίτη έχει ιδιαίτερη σημασία όχι μόνο στο Διοικητικό Δίκαιο αλλά και σε άλλους κλάδους του Δικαίου. Είναι έννοια η οποία αναπτύσσεται συνεχώς, καταλαμβάνει ευρύτερα πεδία και καλύπτει ουσιωδώς και ολοένα περισσότερες ανάγκες στις εφαρμογές του Δικαίου. Όσο πολυπλοκότερη λόγω τεχνικών εξελίξεων γίνεται η διάρθρωση της ζωής και των ανθρωπίνων σχέσεων, τόσο εντονότερη εμφανίζεται η ανάγκη της προστασίας του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης.

Στο πεδίο του Διοικητικού Δικαίου η έννοια της προστασίας ως προστατευτικό αγαθό εκ μέρους της Διοίκησης αποκτά ολοένα και περισσότερη σημασία.

Η προστασία είναι μια πραγματική κατάσταση η οποία συνδέεται με τη συμπεριφορά της Διοίκησης και με το Δίκαιο. Άλλωστε, η ύπαρξη του Δικαίου είναι ο απαραίτητος εξωτερικός όρος της διατήρησης και ανέλιξης κάθε ελευθερίας του ανθρώπου. Αποστολή της έννομης τάξης δεν είναι η συμπίεση της ελεύθερης ανάπτυξης του ατόμου, αλλά η καθοδήγηση προς το ορθό και η εξασφάλιση πεποίθησης και ψυχολογικής κατάστασης στον πολίτη ότι η συμπεριφορά της Διοίκησης θα είναι πολύτιμη δύναμη συντήρησης των κοινωνικών και πολιτισμικών θεσμών[89]. Υπό αυτό το περιεχόμενο, η έννομη τάξη οφείλει να επιδεικνύει στον πολίτη ευμένεια, να αποκαθιστά την εφικτή αρμονία και ισορροπία στις σχέσεις των ανθρώπων και να εμπεδώνει την ισονομία και ισοπολιτεία.

Και είναι μεν γεγονός ότι τα δικαιώματα του ανθρώπου ως «φυσικές ελευθερίες» ορθώνουν αποτελεσματικά εμπόδια στις άπληστες και αδηφάγες επεμβάσεις της νομοθετικής εξουσίας, στην πράξη όμως η υπερθετική τους ισχύ

[89] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Η προστασία του Διοικουμένου, Βασική αρχή της Διοικητικής δράσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1999, σελ. 22 επ.

και το αβέβαιο και αόριστο περιεχόμενό τους παρέχει πρόσφορο έδαφος στην μεν πολιτική εξουσία για αυθαιρεσίες και καταχρήσεις, στη δε δικαστική εξουσία για υποκειμενικές εκτιμήσεις και ερμηνείες.

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθογένειες: τη γραφειοκρατία, τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση με αποτέλεσμα ο πολίτης να αντιμετωπίζει τη Δημόσια Διοίκηση με αρνητικά συναισθήματα. Η προστασία του πολίτη από τις αυθαιρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης δεν ήταν ποτέ αυτονόητη. Ωστόσο, ο νομοθέτης, με τη διορατικότητα και την οξύνοια που τον διακρίνει, θέσπισε ειδικές προστατευτικές διατάξεις που στοχεύουν στην προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη και αποτελούν ασπίδα προστασίας στη διάβρωση και ενίοτε καταπάτηση των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων του.

2. Η Δογματική θεμελίωση της προστασίας

2.1 Η επιρροή της αρχής του Κράτους Δικαίου

Η κατοχύρωση της αρχής του Κράτους Δικαίου στα συνταγματικά κείμενα των δημοκρατικών πολιτισμένων κρατών συνιστά βασική συνιστώσα στον διαρκή αγώνα για την εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ελευθερίας του ατόμου. Επομένως, η καταγωγή αλλά και η όλη φυσιογνωμία της προστασίας του πολίτη πρέπει να αναζητηθεί και να αναλυθεί μέσα από την αρχή του Κράτους Δικαίου, η οποία αποτελεί την οργανωτική βάση του πολιτεύματος μας και διέπει την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Η διοικητική πράξη αποτελεί εκδήλωση της δράσης της εκτελεστικής λειτουργίας. Όπως ορθά έχει επισημανθεί, η διοικητική πράξη είναι δημιούργημα της έννοιας του Κράτους Δικαίου[90]. Πριν από την επικράτηση του Κράτους Δικαίου οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων δεν υπάγονταν στο νόμο και τα όργανα αυτά ενεργούσαν κατά βούληση, δηλαδή αυθαιρέτως. Μετά την καθιέρωση του Κράτους Δικαίου, η Διοίκηση υπάγεται σε κανόνες Δικαίου και οι πράξεις που εκδίδει στηρίζονται σ' αυτούς και έχουν αμφίπλευρη δέσμευση. Αφενός δεσμεύουν τον διοικούμενο, υπό την έννοια ότι οι υλικές ενέργειες στις οποίες θα προχωρήσει προς πραγμάτωση του περιεχομένου της εκδοθείσας διοικητικής πράξης πρέπει να κατευθύνονται από τους κανόνες που αυτή θέτει και αφετέρου δεσμεύουν την Διοίκηση, υπό την έννοια ότι πρέπει πλέον να ενεργεί σύμφωνα με το περιεχόμενο της πράξης, τα δε όργανα αυτής να μην

[90] *Σπ. Φλογαίτης,* Η Εξέλιξη του Δικαίου και του Κράτους στην Ευρώπη. Επτά Μαθήματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 80 επ. *Μιχ.Στασινόπουλος,* Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 215, *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 587 επ., *Δημ. Κόρσος,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τόμος Α', τεύχος Α', Αθήναι 1977, σελ. 76 επ.

προβαίνουν σε υλικές ενέργειες αντίθετες προς το περιεχόμενο της πράξης που έχει εκδοθεί.

Επομένως, Κράτος Δικαίου νοείται το Κράτος το οποίο αυτοπεριορίζεται με κανόνες Δικαίου στις σχέσεις του με τους πολίτες, εξασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό τη νομική τους θέση. Η ουσία του Κράτους Δικαίου συνδέεται με το σκοπό τον οποίο το Κράτος αυτό επιδιώκει. Η προστασία, επομένως, των πολιτών αποτελεί το ιδεώδες του Κράτους Δικαίου, του οργανωμένου και δρώντος από κανόνες που συνθέτουν κάθε φορά την ισχύουσα έννομη τάξη και που διέπουν την πραγματική εξέλιξη της κρατικής δράσης σύμφωνα με τις επιταγές της αρχής της νομιμότητας[91]. Υπό την έννοια αυτή, η σύνδεση του Κράτους Δικαίου με την αρχή της Νομιμότητας καταδεικνύει τις δύο συνιστώσες που συνδέονται αδιάσπαστα μεταξύ τους. Απ' τη μια, οι κανόνες Δικαίου που περιβάλλουν την κρατική δράση και απ' την άλλη, οι μηχανισμοί ελέγχου οι οποίοι επιτρέπουν τον έλεγχο των κρατικών οργάνων ως προς την τήρηση και εφαρμογή των προαναφερομένων κανόνων Δικαίου.

Από τη σκοπιά της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, Κράτος Δικαίου νοείται το σύστημα τυπικών εγγυήσεων υπέρ των ατομικών ελευθεριών, νοούμενο ως αναπόσπαστο όλο με τις συνταγματικές ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν την ανθρώπινη αξία. Στο Κράτος Δικαίου όλα τα δικαιώματα τελούν υπό την εγγύηση του, γεγονός που σημαίνει ότι όλα τα κρατικά όργανα οφείλουν να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση αυτών.

Η αρχή του Κράτους Δικαίου περιλαμβάνει όλες τις ειδικότερες αρχές που διασφαλίζουν την «δίκαιη» μεταχείριση του πολίτη από την Πολιτεία και προστατεύουν τα δικαιώματα του, καθώς εγκολπώνεται θεμελιώδεις αρχές

[91] *Πρ. Παυλόπουλος,* Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, Μία σύγχρονη άποψη του κράτους δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1982, σελ. 17 επ., *Γ. Κασιμάτης,* Συνταγματικό Δίκαιο ΙΙ, Οι λειτουργίες του Κράτους, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, Τεύχος α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 1980, σελ. 51, *Μιχ. Στασινόπουλος*, Δίκαιο Διοικητικών πράξεων, ό. π., σελ. 22-23

οργάνωσης του κράτους ή αξίες της πολιτικής και κοινωνικής συμβίωσης -όπως είναι η προσωπική ελευθερία, η αξιοπρέπεια, η ελευθερία της σκέψης, της συνείδησης και της επικοινωνίας, η ισότητα, το δικαίωμα εργασίας και ασφάλισης, η κοινωνική αλληλεγγύη, η ελευθερία του συνδικαλισμού, η ασφάλεια δικαίου κ.ά.-, αρχές που συνδέονται με την υποκειμενική κατάσταση των ατόμων ή των ομάδων αλλά και με τη νόμιμη δράση του Κράτους και οι οποίες επιβάλλουν την άσκηση της κρατικής εξουσίας με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του πολίτη.

2.2 Οι γενικές αρχές ως άγραφη πηγή του Δικαίου

Το περιεχόμενο μιας έννομης τάξης δεν συνθέτουν μόνο οι γραπτοί κανόνες του πρωτογενούς και του παράγωγου Δικαίου αλλά και οι άγραφοι νομικοί κανόνες, οι οποίοι αποτελούν της *γενικές αρχές* του Δικαίου. Η νομολογία διαρκώς και αδιαλείπτως διαμορφώνει σταδιακά γενικές αρχές, οι οποίες με τη σειρά τους εμπλουτίζουν και συμπληρώνουν τους γραπτούς κανόνες, συμβάλλοντας στην κανονιστική ολοκλήρωση και τελείωση της έννομης τάξης[92].

Οι γενικές αρχές, σύμφωνα με τον Μιχ. Στασινόπουλο, «*δημιουργούνται κυρίως από την εφαρμογή του κειμένου των νόμων, υπό του Δικαστηρίου*[93]». Είναι αξίες θεμελιώδεις της κοινωνικής συμβίωσης αποδεκτές από όλους, έχουν εισχωρήσει στο πανανθρώπινο Δίκαιο και έχουν ενσταλαχτεί στην οικουμενική συνείδηση των ανθρώπων υπερβαίνοντας τη διάκριση φυσικού και θετικού δικαίου.

[92] *Γ. Σακκάς,* Η συμβολή της νομολογίας του ΣτΕ εις την διαμόρφωσιν του θετού δικαίου, Τιμητ. Τόμος του ΣτΕ, Ι, 1979, σελ. 293 επ.
[93] *Μιχ. Στασινόπουλος,* Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αφοί Ρώδη, Αθήνα 1974, σελ. 33 επ.

Οι αξίες αυτές μετασχηματισμένες σε αρχές κανονιστικές χρησιμεύουν, λόγω του γενικού και κοινά αποδεκτού περιεχομένου τους, ως γνώμονες και μέτρα στάθμισης ή ως ύπατοι κανόνες αναφοράς για τη δικαϊκή αξιολόγηση κρατικών πράξεων και ιδιωτικών συμπεριφορών ή ακόμη ως κριτήρια ερμηνείας νομικών διατάξεων και θεμελίωσης νομικών κρίσεων και συλλογισμών. Ο γενικός, αόριστος και ασαφής χαρακτήρας των αρχών αυτών δεν καθιστά την προστατευτική τους λειτουργία επισφαλή. Επιτρέπει, αντίθετα, τη διαρκή προσαρμογή του νοήματός τους στις απαιτήσεις των καιρών και τη συγκεκριμένη κάθε φορά απόλαυσή τους, ανάλογα με τις περιστάσεις και τις ιδιομορφίες της κάθε υπόθεσης, χωρίς να θίγεται η ενότητα και η συνοχή του δικαϊκού συστήματος.

Οι αρχές αυτές δεν έχουν περιορισμένη εφαρμογή σ' ένα μόνο δικαιϊκό κλάδο αλλά διατρέχουν όλη τη νομική τάξη, αποβλέποντας στην προληπτική ρύθμιση της συμπεριφοράς των ανθρώπων και στην επίτευξη της νομικής ασφάλειας και της προστασίας των πολιτών[94]. Τέτοιες, λοιπόν, αρχές χρησιμοποιεί η νομολογία των Διοικητικών Δικαστηρίων από τα κείμενα της συγκεκριμένης νομοθεσίας και του Συντάγματος, προκειμένου να επιλύσει συγκεκριμένες διαφορές δημοσίου δικαίου τις οποίες ονομάζει «*γενικές αρχές*»[95].

Στο Διοικητικό Δίκαιο οι γενικές αρχές αντλούν την καταγωγή τους αφενός στην δημοκρατική αρχή, έκφραση της οποίας αποτελεί η έννοια του Κράτους Δικαίου[96], αφετέρου από την παράγωγη του Κράτους Δικαίου έννοια της νομιμότητας, ως εγγύηση της νομιμότητας της Διοίκησης. Σκοπός τους δε,

[94] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου –Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ό. π., σελ. 45
[95] *Δήμ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου,* Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 33-34
[96] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 18

είναι η διασφάλιση των δικαιωμάτων των διοικουμένων και κατά επέκταση η προστασία των πολιτών από τις επεμβάσεις και την αυθαιρεσία της Διοίκησης[97].

Οι γενικές αρχές ενίοτε αποκαλούνται και «*άγραφοι κανόνες*». Ο αληθινός όμως χαρακτήρας των γενικών αρχών είναι ότι αυτές αποτελούν εκδηλώσεις του γραπτού Δικαίου. Εξάλλου, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας προσπαθεί πάντοτε να συνδέσει την ισχύ των γενικών αρχών προς διατάξεις του θετού δικαίου και να τις συναγάγει ερμηνευτικά από αυτό, τονίζοντας με τον τρόπο αυτό την συμπληρωματική λειτουργία τους σε κάλυψη των κενών του δικαίου μέσω της ερμηνείας. Μια πιο προσεκτική ματιά των πιο σημαντικών γενικών αρχών του Δικαίου, καταδεικνύει ότι στη σημερινή τους εξέλιξη σχεδόν όλες αποτελούν *jus scriptum*[98].

Όπως πολύ εύστοχα παρατηρεί ο Καθηγητής Μιχ. Στασινόπουλος « *Η εις το φυσικόν δίκαιον αναζήτησις της πηγής των γενικών αρχών ατονεί αφ' ης στιγμής αι αρχαί του φυσικού δικαίου μετουσιώνονται σε γραπτόν δίκαιον. Κατά τας τελευταίας δεκαετίας, πολλαί αρχαί του φυσικού δικαίου έγιναν κείμενον δίκαιον, προσγειώθηκαν, θα έλεγε κανείς, εις το κείμενον δίκαιο*[99]». Κατά τον καθηγητή Αρ. Μάνεση «*το φυσικό δίκαιον λοιπόν επλησίασε πολύ, εις την ζωή μας, εθετικοποιήθη. Οι νομικοί δεν το αναζητούν πλέον, ή δεν πρέπει να το αναζητούν εις το βάθος της ανθρώπινης ψυχής, αλλά το ευρίσκουν εις αυτό το γράμμα των συνταγματικών διατάξεων ή εις το πνέυμα, το οποίον τας ζωογονεί. Και από εκεί αντλούν έμπνευσιν δια την δημιουργίαν των γενικών αρχών. Επιπλέον η δυσκολία με το φυσικό δίκαιο έγκειται στο ότι το περιεχόμενο του*

[97] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ό. π., σελ. 46

[98] Η αρχή της ισότητας έχει ρητή καθιέρωση στα Ελληνικά συντάγματα άρθρο 4 Συν/τος/75/86/2001. Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης έχει την άμεση νομοθετική καθιέρωση της στο Σύνταγμα και δη στο άρθρο 103 παρ. 1, 29 παρ. 3 Σ. και στο άρθρο 7 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας Ν. 2690/99. Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων στο άρθρο 10 παρ. 1 και 11Σ. και άρθρο 17 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η αρχή της ακροάσεως του διοικουμένου στο άρθρο 20 παρ.2 Σ ενώ καθιερώνεται ρητά και στο άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κλπ.

[99] *Μιχ. Στασινόπουλος ,* Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 114

είναι ρευστό, αόριστο και όχι σαφές, είναι ασύλληπτον. Και εμπλέκει τον εφαρμοστή σε σφαίρα ύποπτη, δηλαδή σε σφαίρα από την οποία έχει εξορισθεί η ασφάλεια του δικαίου, η ασφάλεια των εννόμων σχέσεων δημιουργεί προβλήματα.» [100]

Πλήθος γενικών αρχών με διαφορετικό περιεχόμενο, ονομασία και λειτουργία εμπλούτισε από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας τον χώρο της διοικητικής νομιμότητας θέτοντας μια ηθική και λογική τάξη στην πολυνομία που επικρατούσε[101]. Οι πιο σημαντικές από τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου που έχουν αναγνωριστεί από το ΣτΕ και οι οποίες αποτελούν δικλείδα ασφαλείας απέναντι στην αυθαιρεσία της Διοίκησης και συμβάλλουν στην αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών είναι η αρχή της Νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, της Χρηστής Διοίκησης, της Σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, της Αμεροληψίας της Διοίκησης, της Αναλογικότητας, της Ίσης Μεταχείρισης των πολιτών, της Προηγούμενης Ακρόασης, της Μη Αναδρομικής Ισχύος των διοικητικών πράξεων κ.λ.π.

Οι γενικές αρχές λοιπόν, συμπροσδιορίζουν το περιεχόμενο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και η παράβαση τους υπόκειται σε έλεγχο από τα Δικαστήρια. Είναι γεγονός ότι το ΣτΕ κατέστησε τις γενικές αρχές το σημαντικότερο μέσο, όχι μόνο ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, αλλά και προσανατολισμού των διοικητικών οργάνων στη οδό της νομιμότητας. Καταλήγουμε, λοιπόν, στο συμπέρασμα ότι οι γενικές αρχές προσδιορίζουν ιδεατές συμπεριφορές και λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, επιτρέποντας τον σχηματισμό αξιολογικών κρίσεων για την ποιότητα λειτουργίας και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Οι παραπάνω

[100] *Αρ. Μάνεσης,* Αι εγγυήσεις Τηρήσεως του Συντάγματος, Ι , Εισαγωγή, (ανατύπωση) Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σελ. 217

[101] *Ι. Σαρμάς,* Το δημοκρατικό κοινωνικό Κράτος δικαίου, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σελ. 433- 434

αρχές στοιχειοθετούν ένα πλέγμα εγγυήσεων του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης.

2.3 Ο σεβασμός της ανθρώπινης προσωπικότητας και αξιοπρέπειας ως ύψιστη αξία της έννομης τάξης

Ο σεβασμός της ανθρώπινης προσωπικότητας και αξιοπρέπειας οφείλει να αποτελεί την πρωταρχική υποχρέωση κάθε έννομης τάξης. Ο άνθρωπος ως ύψιστη αξία της κοινωνίας, ως ανεπανάληπτη και μοναδική προσωπικότητα τυγχάνει ρητής συνταγματικής κατοχύρωσης στο άρθρο 2 § 1 του Συντάγματος, γεγονός το οποίο μαρτυρά τον ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα του Συντάγματος μας. Ο άνθρωπος, δηλαδή, δεν αντιμετωπίζεται ως αντικείμενο αλλά ως υποκείμενο Δικαίου, φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων[102].

Η ανθρώπινη αξία αποτελεί το θεμελιώδες δικαίωμα πάνω στο οποίο εδράζονται και αναπτύσσονται όλα τα επιμέρους δικαιώματα. Η ανθρώπινη αξία ταυτίζεται με τον άνθρωπο. Επομένως, κάθε άνθρωπος, κάθε ανθρώπινη ύπαρξη είναι φορέας ανθρώπινης αξίας. Με τον όρο αξία νοείται η αξιοπρέπεια αυτού ενώ στην αξία του ανθρώπου περιλαμβάνεται, πρωτίστως, η ανθρώπινη προσωπικότητα ως εσωτερικό αίσθημα τιμής και ως κοινωνική αναγνώριση υπόληψης[103].

Η αρχή της αξίας του ανθρώπου επιβεβαιώνει ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν αποτελούν εργαλεία, μέσα για την επίτευξη των σκοπών του Κράτους αλλά αντίθετα αυτοσκοπούς. Το περιεχόμενο, επομένως, της αρχής

[102] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 1325 επ.

[103] ΑΠ Ολ 40/1998 ΤοΣ 1999, σελ. 103, κατά την οποία «*στην αξία του ανθρώπου περιλαμβάνεται πρώτιστα η ανθρώπινη προσωπικότητα ως εσωτερικό συναίσθημα τιμής και ως κοινωνική αναγνώριση υπόληψης*», *Ι. Κοϊμτζόγλου,* Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 81-82

υπογραμμίζει κυρίως την απαίτηση να μην υποβιβάζεται ο άνθρωπος σε αντικείμενο, σε απλό μέσο για την εξυπηρέτηση οποιονδήποτε σκοπών.

Ειδικότερα, η αρχή της αξίας του ανθρώπου επιβάλλει τον, από μέρους της Πολιτείας, σεβασμό της ανθρώπινης προσωπικότητας. Ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας αναγορεύεται σε υπέρτατο κριτήριο της έκφρασης και δράσης των οργάνων της Πολιτείας, τα οποία οφείλουν, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, να μην την παραβιάζουν. Άλλωστε, με τον όρο *ανθρώπινη αξιοπρέπεια* νοείται ό,τι αποτελεί περιεχόμενο της προσωπικότητας του και συγκεκριμένα όχι μόνο του Έλληνα πολίτη, αλλά κάθε ανθρώπου, δηλαδή «*η αξία που πρέπει να έχει ο άνθρωπος ως έλλογο και συνειδητό όν, δηλαδή ως πρόσωπο*»[104]

Το απαραβίαστο της ανθρώπινης προσωπικότητας και αξιοπρέπειας αποτελεί την ύψιστη, την υπέρτατη συνταγματική αρχή στο πλαίσιο της έννομης τάξης. Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί πάντα τη βασικότερη εγγύηση της ελευθερίας όλων των ατόμων, το αδιάψευστο κριτήριο της δημοκρατικότητας ενός Κράτους, το μέτρο του πολιτισμού μιας κοινωνίας της οποίας διαρκής επιδίωξη είναι η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας σημαίνει ότι το Κράτος οφείλει να λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να την προφυλάσσει από προσβολές τρίτων.

Για την Ελληνική έννομη πράξη προστασία της αξιοπρέπειας σημαίνει ότι το Κράτος υποχρεούται να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα από προσβολές της αξιοπρέπειας τους, να μεριμνά δηλαδή, για την αποτροπή της προσβολής της, τόσο εκ μέρους των φορέων της κρατικής εξουσίας όσο και εκ μέρους ιδιωτών. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και το άρθρο 25§1 Σ. σύμφωνα με το οποίο «*Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου*

[104] *Αρ. Μάνεσης,* Ατομικές Ελευθερίες, Τόμος α΄, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1982, σελ. 109

και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν.»[105]

Η αναδιάταξη των σχέσεων κράτους- πολίτη και η σταδιακή συρρίκνωση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων δικαιολογούν και συνάμα απαιτούν η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας να μην αποτελεί απλή διακήρυξη αλλά πρωταρχική υποχρέωση μιας ευνομούμενης Πολιτείας. [106]

Είναι γεγονός ότι οι κανόνες της διοικητικής διαδικασίας αντιμετωπίζουν τον πολίτη ως υποκείμενο και όχι ως αντικείμενο της, έχοντας ως τελικό στόχο και σημείο αναφοράς την προστατευόμενη από το Σύνταγμα αξία του ανθρώπου. Άλλωστε, η διαμόρφωση διαδικασιών όπου συμμετέχει ο πολίτης στη λήψη των σχετικών αποφάσεων, στη διαδικασία παραγωγής της διοικητικής πράξης αλλά και στον έλεγχο των αυθαιρεσιών, ενδεχομένως, της Διοίκησης έχει ως έρεισμα πρωτίστως τις διατάξεις των άρθρων 2 §1 Σ, 5§1 Σ.[107] και 25§1 Σ. Υπό το πρίσμα αυτό, ο πολίτης δεν είναι απλό αντικείμενο της κρατικής- διοικητικής πράξης αλλά μετέχει στη διοικητική διαδικασία ως ώριμος πολίτης, έχοντας τη δυνατότητα να επικαλείται και να εκφράζει τις απόψεις του, να προβάλει τα παράπονα και τις αντιρρήσεις του, να υποβάλλει καταγγελίες και να απαιτεί την εξάλειψη της ανομίας και την αποκατάσταση της νομιμότητας, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων που τον αφορούν και ενδεχομένως τον θίγουν

[105] *Γ. Κασιμάτης,* Η απόφαση 40/1998 της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου, ΝοΒ 47/1999, σελ 716, Γνμδτ ΕισΑΠ 10/2000

[106] *Βασ. Τσεβρένης,* Ανθρώπινη αξιοπρέπεια, Η λειτουργική αξιοποίηση της ρυθμιστικής της εμβέλειας στο νομικό συλλογισμό, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2012, σελ 20, *Γ. Χατζησάββας*, Η ανθρώπινη αξία. Η συνταγματική επιταγή του σεβασμού και της προστασίας της, Δίκαιο και Πολιτική 17-18/1989, σελ. 235

[107] Πρβλ Άρθρο 5§1 Σ. σύμφωνα με το οποίο «*Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητα του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη*».

άμεσα και προσωπικά για την αποτελεσματικότερη άσκηση του δικαιώματος έννομης προστασίας.

Η πολυσύνθετη, σε οργανωτικές δομές και σχήματα, μορφή της Δημόσιας Διοίκησης, απαιτεί ένα πλέγμα διαδικαστικών δικαιωμάτων του πολίτη και αντίστοιχων υποχρεώσεων της Διοίκησης. Υπογραμμίζεται ότι η διοικητική δράση δεν αρκεί μόνο να στηρίζεται στη νομιμότητα, σε νομοθετικό καθεστώς σύμφωνο με τους συνταγματικούς κανόνες για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Αντίθετα, πρέπει να στηρίζεται στον άνθρωπο, να είναι διαμορφωμένη και να μετουσιώνεται στην ατομική περίπτωση ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη διασφάλιση των εγγυήσεων της νομικής κατάστασης του διοικουμένου που παρέχουν τα κατ' ιδίαν θεμελιώδη δικαιώματα[108].

[108] *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 347 επ.

§3. Οι χρόνιες παθογένειες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης τροχοπέδη στην προστασία του πολίτη

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από δυσλειτουργίες οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με την εξυπηρέτηση του πολίτη και σε κάθε περίπτωση καταλύουν κάθε έννοια δημόσιου συμφέροντος. Είναι κοινώς αποδεκτό ότι η κακοδιοίκηση εκτρέπει, επιβραδύνει και διαστρεβλώνει την οικονομική, πολιτική και κοινωνική ανάπτυξη. Η υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών σε συνδυασμό με το δύσκαμπτο και χρονοβόρο σύστημα λειτουργίας, έχουν ως αποτέλεσμα τη δυσπιστία των πολιτών απέναντι στις Κυβερνήσεις.

Είναι σαφές ότι δεν μπορεί να υπάρξει αρμονική ανάπτυξη σε μία χώρα δίχως μια ικανή και έντιμη Δημόσια Διοίκηση. Η σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, με το βλέμμα της στο μέλλον και παρακολουθώντας τις εξελίξεις και τις ανάγκες της κοινωνίας, οφείλει να χαρακτηρίζεται από αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, να έχει στόχους, να παρέχει υπηρεσίες ποιότητας, να προωθεί τη διαφάνεια και την πάταξη της διαφθοράς, να καθοδηγείται από την αίσθηση εξυπηρέτησης του Κράτους αλλά και των πολιτών, με σεβασμό στη νομιμότητα, στην αντικειμενικότητα, στην ουδετερότητα, στην υπευθυνότητα και στην ισότητα.

1. Η πολυσύνθετη δομή της Δημόσιας Διοίκησης και ο γιγαντισμός της

Με βάση τους ορισμούς και τα χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης που αναφέρθηκαν παραπάνω, γίνεται αντιληπτό πως η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ένα πολυσύνθετο φαινόμενο, με πολλαπλές αρμοδιότητες, η οποία καθορίζεται σε διαλεκτική σχέση με την οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας.

Η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, με τις δαιδαλώδεις οργανωτικές της μορφές και την πολύπλευρη δράση της, αποτελεί τον μηχανισμό πραγματοποίησης των κρατικών στόχων και παράλληλα το συνεκτικό κρίκο μεταξύ κράτους και πολίτη. Είναι η οργανωτική εκείνη μορφή την οποία ο πολίτης ζει καθημερινά. Διότι άλλοτε η Δημόσια Διοίκηση ενεργεί ή παραλείπει μέσα στο πλαίσιο εξουσιαστικών έννομων σχέσεων με τους διοικούμενους, είτε με την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων (έκδοση οικοδομικής άδειας, ατομικές πράξεις καταλογισμού οικονομικών επιβαρύνσεων κτλ) είτε με το νομικό τύπο της διοικητικής σύμβασης (σύμβαση εκτέλεσης δημοσίου έργου), άλλοτε δε ενεργεί είτε με τον τύπο της δικαιοπραξίας του Ιδιωτικού Δικαίου (σύμβαση μίσθωσης, αγοράς κτλ) είτε με μονομερείς πράξεις που εντάσσονται στο χώρο του Ιδιωτικού Δικαίου.

Η Δημόσια Διοίκηση επεμβαίνει, προγραμματίζει, συντονίζει με σκοπό την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών[109]. Για την διασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας αναλαμβάνει την οργάνωση και λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών εμπορικού, βιομηχανικού και κοινωνικού χαρακτήρα[110] ακόμη και σε τομείς που παραδοσιακά ανήκαν στον ιδιωτικό

[109] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου*, Η διοικητική οργάνωση του Κράτους, ό. π., σελ. 25 επ.
[110] Παροχή ύδρευσης, ηλεκτροδότησης, παιδεία, ίδρυση μουσείων κλπ

τομέα[111], διαμορφώνει τη φορολογική πολιτική, εκδίδει πλήθος κανονιστικών πράξεων και χρηματοδοτεί τους παραγωγικούς κλάδους της οικονομίας και γενικότερα ασκεί δραστηριότητες που συστηματικά επεμβαίνουν στις οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες των ατόμων. Η αποστολή, επομένως, της Δημόσιας Διοίκησης δεν περιορίζεται μόνο στον παραδοσιακό ρόλο της, στην εξασφάλιση δηλαδή, της τάξης και της ασφάλειας, αλλά επεκτείνεται και στην άσκηση δραστηριοτήτων σε βιομηχανικό, εμπορικό, γεωργικό, τραπεζικό και εν γένει οικονομικό πεδίο[112]. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Ι. Συμεωνίδης «*η επέμβαση του κράτους σε τομείς που παραδοσιακά εντάσσονταν στην ιδιωτική σφαίρα δραστηριοτήτων, συνοδεύτηκε, σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης, από την τάση προς μια προοδευτική αυτοτέλεια των υπηρεσιών του και χαρακτηρίζεται από τη μείωση της ασκήσεως από αυτό Δημόσιας εξουσίας ενώ το δικαίωμα επιταγής σε υποχρέωση διαχείρισης. Παράλληλα, επεκτείνεται το φαινόμενο των υπηρεσιών γενικού ενδιαφέροντος που παρέχονται από ιδιώτες και ικανοποιούν συλλογικές ανάγκες*».[113] Η εκχώρηση, άλλωστε, διοικητικών έργων σε ιδιώτες έχει ως επακόλουθο το σημείο τομής ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό να εξαλείφεται με την υιοθέτηση και χρήση από την πλευρά της Δημόσιας Διοίκησης κανόνων και τεχνικών του Ιδιωτικού Δικαίου.

Η παρεμβατική δράση της Διοίκησης στον οικονομικό κυρίως τομέα οδήγησε στην εξειδίκευση και στην αύξηση του αριθμού των Υπουργείων, στη δημιουργία νέων Δημοσίων Νομικών Προσώπων για την άσκηση επιχειρηματικής δράσης και την διοικητική οργάνωση με το σύστημα της υπαλληλίας: στελέχωση από μόνιμο, έμπειρο και ειδικευμένο προσωπικό

[111] *Αν. Τάχος*, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ 161 επ., *Ζ. Παπαθανασίου- Παπαϊωάννου,* Άσκηση δημοσίας διοικήσεως μέσω Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1985, σελ. 1 επ.
[112] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου,* Η διοικητική οργάνωση του Κράτους, ό. π., σελ. 242 επ., *R. Chapus*, Droit administratif général, t. 1, Éditions Montchrestien, Paris, 2001, p. 469, *G. Lebreton,* Droit administratif général, Armand Colin, Paris, 2000, p. 99
[113] *Ι. Συμεωνίδης,* Τα όρια της δικαιοδοσίας των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1992, σελ. 63-64

(τεχνοκρατικό), όργανα εξειδικευμένα για την αντιμετώπιση των πολύπλοκων τεχνικών θεμάτων της Διοίκησης (και της γραφειοκρατίας) με νομοθετημένες διαδικασίες για την άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων[114].

Γίνεται, επομένως, αντιληπτό, ότι η επέκταση της διοικητικής δραστηριότητας έχει ως συνέπεια την εξάπλωση των δημοσίων υπηρεσιών και τον πολλαπλασιασμό των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης. Η μετατόπιση του βάρους από την περιοριστική στην παροχική Διοίκηση[115] άσκησε επίδραση στις μεθόδους και τις διαδικασίες που χρησιμοποιούσε μέχρι τότε η Δημόσια Διοίκηση στις σχέσεις της με τους πολίτες. Η διόγκωση του διοικητικού μηχανισμού και των συναφών εξουσιών οδήγησε στην πολυπλοκότητα και κατ' επέκταση στην ασάφεια του νομοθετικού καθεστώτος που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση[116].

Είναι, συνεπώς, σαφές πως η μορφή της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και οι λειτουργίες της απαιτούν αναδιάρθρωση και επαναπροσδιορισμό. Διατηρώντας μάλιστα στοιχεία πολιτικοποίησης και εσωστρέφειας, συχνά θεωρείται η ίδια υπεύθυνη για τη μη εφαρμογή πολλών μεταρρυθμίσεων που κατά καιρούς έχουν ψηφιστεί. Οι αλλαγές που πρέπει να γίνουν είναι αναγκαίες. Τέτοιες αλλαγές όμως, οι οποίες στην ουσία αποτελούν αλλαγή της «*κουλτούρας*» της Δημόσιας Διοίκησης, προϋποθέτουν ισχυρή πολιτική βούληση. Ποια όμως είναι τα όρια μεταξύ πολιτικής και Δημόσιας Διοίκησης, ποια η σχέση μεταξύ τους και κατά πόσο η τελευταία επικεντρώνεται στην άσκηση της αποστολής της που είναι η εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη;

---

[114] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου,* Η διοικητική οργάνωση του Κράτους, ό. π., σελ 25 επ., *Δ. Παπανικολαΐδης,* Σύστημα Διοικητικού Δικαίου τ. Α΄, Αθήνα, 1992, σελ. 33 επ., *Αν. Τάχος,* Ο διοικητικός συντονισμός. Η ουσιαστική παντοδυναμία της διοικητικής τεχνοκρατίας, ΝοΒ 1996, σελ. 800 επ.

[115] *Πρ. Δαγτόγλου,* Η Δημόσια Διοίκησις ως φορεύς παροχών προς τους διοικουμένους, ΕΔΔ 4, 1960, σελ. 58 επ., *Ι. Συμεωνίδης,* Η φύση των πράξεων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, ό. π., σελ. 25 επ.

[116] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 22 επ.

2. Σχέση Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής Εξουσίας

2.1 Η διάκριση της Κρατικής Εξουσίας

Στο περίφημο δοκίμιο του για την «*πολιτική ως επάγγελμα*» (Politik als Beruf) ο Max Weber επισημαίνει ότι η εξέλιξη της πολιτικής έθεσε ως προϋπόθεση το χωρισμό των δημοσίων λειτουργιών σε δύο σαφώς χωρισμένες κατηγορίες: τις διοικητικές και τις πολιτικές υπηρεσίες[117]. Στο ίδιο πνεύμα ο Καθηγητής Αριστόβουλος Μάνεσης διέκρινε την άσκηση της κρατικής εξουσίας σε δύο στάδια: στην λήψη των αποφάσεων και την εφαρμογή αυτών[118]. Η μεν πρώτη ανήκει κατά τον Max Weber στις πολιτικές υπηρεσίες και η δεύτερη στις διοικητικές υπηρεσίες. Με άλλα λόγια, τα κυβερνητικά είναι τα αρμόδια όργανα του κράτους για τη λήψη των αποφάσεων ενώ εκείνα που τις προετοιμάζουν και τις εκτελούν είναι τα διοικητικά[119]. Άλλωστε, έργο της Δημόσιας Διοίκησης είναι η αποτελεσματική και με συνέπεια εφαρμογή και εκτέλεση των αποφάσεων, των νόμων και των προγραμμάτων της Δημόσιας Πολιτικής που στο τελικό στάδιο αποφασίζονται από τα αρμόδια πολιτικά όργανα και τους θεσμούς[120].

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί αναπόσπαστο και ουσιώδες στοιχείο στον τρόπο διακυβέρνησης ενός λαού. Μολονότι κυρίαρχο ρόλο στη δημοκρατική πολιτεία διαδραματίζει η Κυβέρνηση, η συμβολή της Δημόσιας Διοίκησης στην προετοιμασία, διαμόρφωση, εφαρμογή και αξιολόγηση των προγραμμάτων δράσης και Δημόσιας πολιτικής είναι αναμφισβήτητα καίρια[121].

---

[117] *Μ. Βεμπερ,* Η πολιτική ως επάγγελμα, Μετάφραση *Μιχ. Κυπραίος,* Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1992, σελ. 114

[118] *Α. Μάνεσης*, Αι εγγυήσεις Τηρήσεως του Συντάγματος, Ι , Εισαγωγή, (ανατύπωση) ό. π., σε. 56 επ., *Του ιδίου,* Αι εγγυήσεις Τηρήσεως του Συντάγματος, ΙΙ (ανατύπωση) Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991,σελ. 98 επ., 361 επ.

[119] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 1

[120] *Wilson W.,* The Study of Administration , ό. π., p. 199

[121] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 11-12

2.2 Αυτονομία ή Υποταγή;

Το άρθρο 20 του Γαλλικού Καταστατικού Χάρτη αναφέρει ότι η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται πάντοτε στην εκάστοτε κυβέρνηση της χώρας, «τελώντας» πάντοτε στη διάθεση της για την εφαρμογή της πολιτικής της. Με άλλα λόγια, η Δημόσια Διοίκηση επιτελεί έναν εκτελεστικό καθαρά ρόλο στη διαδικασία εφαρμογής των νόμων, γεγονός που δεν συμβαδίζει με τη σύνθετη πολιτικοδιοικητική πραγματικότητα. Αντίθετα, σύγχρονα πρότυπα Διοίκησης αναδεικνύουν τη διακριτική ευχέρεια, τη σχετική αυτονομία και ελευθερία στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

Άλλωστε, η Κυβέρνηση διοικεί και κατευθύνει τις επιμέρους δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς ενώ η Δημόσια Διοίκηση εκτελεί, αλλά συγχρόνως συμμετέχει στην προετοιμασία και την κατάρτιση των μέτρων νομοθετικής πολιτικής και των υπόλοιπων προγραμμάτων Δημόσιας Πολιτικής, με σκοπό την προώθηση του κυβερνητικού έργου. Όπως άλλωστε, διαπίστωνε με διορατικότητα ο John Locke, υπάρχουν πολλά ζητήματα, για τα οποία ο νόμος με κανένα τρόπο δεν μπορεί να προνοήσει και αυτά εξ ανάγκης πρέπει να αφεθούν στη διακριτική ευχέρεια όποιου ασκεί την εκτελεστική εξουσία για να ρυθμιστούν ανάλογα προς τις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος[122].

Έρευνες και μελέτες παγκοσμίως, σχετικά με τη σχέση στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας[123], έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το αναπτυγμένο ή μη διοικητικό σύστημα συνδέεται άμεσα με την αποτελεσματική λειτουργία του πολιτικού συστήματος, γιατί οι ρόλοι Κυβέρνησης και Δημόσιας Διοίκησης δεν πρέπει να εμπλέκονται μεταξύ τους.

[122] *J. Locke,* Δεύτερη πραγματεία περί Κυβερνήσεως, εισαγωγή- μετάφραση- σχόλια Π. Κιτρομιλήδης, Εκδόσεις Γνώση, Αθήνα 1990, σελ. 212
[123] *J. Aberbach, R. Putnam, Rockman,* Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Harvard University Press, 1981, p. 25

Πρέπει να είναι διακριτοί. Όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός ανάπτυξης του διοικητικού μηχανισμού, τόσο περισσότερο διακριτοί είναι οι ρόλοι.

Η κυβερνητική λειτουργία είναι αμιγώς πολιτική και αυτοπροσδιοριζόμενη. Το κάθε πολιτικό σχήμα, ανάλογα με τις ιδιαίτερες επιδιώξεις του, χαράσσει συγκεκριμένους στόχους και ακολουθεί συγκεκριμένες πολιτικές. Αυτό σημαίνει πως η κυβερνητική λειτουργία ως παράγοντας της εκτελεστικής εξουσίας δεν χαρακτηρίζεται από συνέχεια και σταθερότητα αλλά μεταβάλλεται παράλληλα με τις διαδοχικές εναλλαγές των εκάστοτε κυβερνώντων.

Αντίθετα, η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και ενότητα ή τουλάχιστον οφείλει να λειτουργεί με τον τρόπο αυτό. Μειονεκτεί όμως, σε ένα βασικό σημείο έναντι της κυβερνητικής λειτουργίας: δεν αυτοπροσδιορίζεται με αποτέλεσμα να εξαρτάται από την πολιτική εξουσία λειτουργώντας ως εκτελεστικό εργαλείο των ιδιαίτερων επιδιώξεών της. Από την άλλη, καθίσταται απολύτως απαραίτητη στην κυβερνητική λειτουργία καθώς, χωρίς τη δική της συμπαράταξη, δεν είναι δυνατόν να προωθεί καμία πολιτική[124].

Δημιουργείται, λοιπόν, το οξύμωρο σχήμα η Δημόσια Διοίκηση αφενός να υποτάσσεται στην εξουσία -και με τον τρόπο αυτό να είναι εξαρτώμενη-, αφετέρου να λειτουργεί εν μέρει αυτόνομα, δυσκολεύοντας την ολοκλήρωση των κυβερνητικών επιδιώξεων. Συνεπώς, η Δημόσια Διοίκηση έχει την ευχέρεια να λειτουργεί πέρα από την παρέμβαση της πολιτικής εξουσίας και να αποτελεί και η ίδια τελικά μία εξουσία. Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας και των δύο, πολιτικής εξουσίας και Δημόσιας Διοίκησης, έγκειται στην διατήρηση της ανεξαρτησία τους, έτσι ώστε η μεν πρώτη να μπορεί να αφοσιωθεί στην

[124] *Δημ. Αθανασόπουλος,* Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα: παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή 1986, σελ. 113 επ.

διακυβέρνηση, η δε δεύτερη, ως αναπόσπαστο στοιχείο του Κράτους, να παραμένει ελεύθερη από παρεμβάσεις και επιβολές της εξουσίας.

2.3 Δυσδιάκριτοι ρόλοι, πολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης

Έντονοι είναι οι προβληματισμοί σχετικά με το αν η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί μόνο ως εκτελεστικό όργανο του Κράτους ή προσδιορίζει αποφασιστικά το περιεχόμενο των αποφάσεων και των πολιτικών του[125].

Ο πατερναλισμός της κομματικής θεώρησης της εξουσίας, που διέπει την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, σε συνδυασμό με προσωπικά, τοπικιστικά και συντεχνιακά δίκτυα, καθυποτάσσει τον υπηρεσιακό μηχανισμό και ματαιώνει στην πράξη τη θεμελιώδη αρχή της αμεροληψίας. Μελέτες, άλλωστε, έχουν αποδείξει ότι χώρες ή διοικητικά συστήματα όπου η πολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης είναι εντονότερη, έχουν την τάση να εμφανίζουν μεγαλύτερη πρόσδεση στην παράδοση των πελατειακών σχέσεων και να μην δίνουν ιδιαίτερη έμφαση και προσοχή στην λειτουργική αυτονομία και επαγγελματική ικανότητα της Δημόσιας Διοίκησης[126].

Είναι γεγονός ότι αρκετές φορές οι ρόλοι όχι μόνο δεν είναι διακριτοί αλλά αντιθέτως συγχέονται. Σε θεωρητικό επίπεδο, τα όρια μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και Κυβέρνησης είναι σαφή και κατανοητά. Ωστόσο, πρακτικά, η διάκριση καθίσταται δύσκολη μιας και πίσω από κάθε πράξη προερχόμενη από τη Δημόσια Διοίκηση, υποβόσκει μια σαφώς καθορισμένη κυβερνητική κατεύθυνση. Αιτία της σύγχυσης αυτής αποτελεί η ίδια η δράση της πολιτικής

[125] *J.L. Pressman & A.B. Wildavsky,* Implementation, Berkeley: California University Press, Dynn 1994, p. 11, *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 45 επ

[126] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, ό. π., σελ. 87 επ., *Στ. Κτιστάκη,* Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 73 επ.

εξουσίας η οποία διαιωνίζει το πελατειακό σύστημα και τον κομματισμό[127], τα οποία καλλιεργούνται έντονα στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης[128]. Αποτέλεσμα της σύγχυσης αυτής αποτελεί και η λεγόμενη Δημόσια Υπαλληλία, εκφραζόμενη από τα κορυφαία όργανα των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία δεν ευνοεί τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, παρά τις συνταγματικές διατάξεις για τις υποχρεώσεις της και τα καθήκοντα της[129]. «*Είναι μάλιστα τέτοια η σημασία και η ισχύς της ώστε οι παρεμβάσεις προς την αντίθετη κατεύθυνση (λογοκρατικού - εκσυγχρονιστικού χαρακτήρα) συναντούν σφοδρή αντίσταση και διαφωνία, με συνέπεια να μην εφαρμόζονται*», διαπιστώνει ο Καθηγητής Αντ. Μακρυδημήτρης[130].

Πολλοί υποστηρίζουν ότι η κακοδιοίκηση οφείλεται κυρίως στη παρέμβαση του Κράτους σε διάφορες πτυχές της κοινωνικοοικονομικής ζωής αλλά και στο γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση δρα σε πολλές περιπτώσεις κατά διακριτική ευχέρεια, οπότε και επιτρέπει την άνθιση φαινομένων διαφθοράς. Η μείωση, επομένως, του Κράτους και ο κατά το δυνατόν περιορισμός της παρέμβασης του, με ταυτόχρονη συστολή των περιθωρίων διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, αποτελεί μία λύση.

---

[127] *Δ. Σωτηρόπουλος,* Ελληνική Γραφειοκρατία και κόμματα, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης 2/1993, σελ. 83-100, ο οποίος διαπιστώνει ότι «*Μάλιστα μετά τη μεταπολίτευση ο πελατειακός τρόπος ενσωμάτωσης στο πολιτικό σύστημα έλαβε τη μορφή της «γραφειοκρατικής πατρωνίας. Στη γραφειοκρατική πατρωνία το κόμμα λειτουργεί ως συλλογικός πάτρωνας προς τους οπαδούς του , που γίνονται πελάτες του κράτους οργανωμένα, δηλαδή με τη μεσολάβηση των μηχανισμών του κόμματος και όχι μεμονωμένων βουλευτών……Στη σύγχρονη Ελλάδα οι επαγγελματίες της Διοίκησης είναι τελικά τα πολιτικά στελέχη που εναλλάσσονται στις υψηλές θέσεις των υπουργείων και του δημόσιου τομέα ενώ πολλοί δημόσιοι υπάλληλοι παραμένουν συγκριτικά «ερασιτέχνες»*

[128] *Ν. Καλτσόγια- Τουρναβίτη,* Η κρίση του Κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κλ. Κουτσούκης– Παντ. Σκλιάς, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2005, σελ. 240-241

[129] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Ηθικά Διλλήματα στη Δημόσια Διοίκηση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 8/2002, σελ. 7-36

[130] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της Ελληνικής διοικητικής κουλτούρας, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης 3/1994, σελ. 135-152

Αδιαμφισβήτητα, το νεοελληνικό κράτος οικοδομήθηκε και αναπτύχθηκε πάνω σε μια άρρηκτη σχέση πολιτικής εξουσίας και Δημόσιας Διοίκησης. Πηγή άντλησης πολιτικής δύναμης εξάλλου, αποτελεί το πελατειακό σύστημα, το οποίο όμως επιβάλλεται να παταχθεί. Η κυριαρχία της πολιτικής επί της Δημόσιας Διοίκησης δημιουργεί πολυδιάστατους φαύλους κύκλους, καθώς η πολιτική ηγεσία αντιμετωπίζει με δυσπιστία τον υπηρεσιακό μηχανισμό, ο οποίος με τη σειρά του αναπτύσσει τεχνικές επιβίωσης και επιρροής, με αποτέλεσμα να συγκροτείται ένα πλαίσιο αδιαφάνειας, δυσπιστίας και υπονόμευσης.

Στην πορεία της στο χρόνο, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση διαμορφώθηκε από τις συνθήκες που επικράτησαν σε έναν κοινωνικό – πολιτικό χώρο, όπου η πολιτική εξουσία διαδραμάτιζε πάντα έναν ισχυρό ρόλο, ενώ η κοινωνία των πολιτών εμφανιζόταν ανίσχυρη. Σε μία συνολική θεώρηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, είναι φανερή μία παράδοση έντονης πολιτικής – κομματικής εξάρτησης[131]. Η έλλειψη σχετικής αυτονομίας, ανεξαρτησίας και ουδετερότητας της Δημόσιας Διοίκησης έναντι της πολιτικής εξουσίας, υποδηλώνει όχι μόνο τη χαμηλή ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και της Δημοκρατίας. Η παραπάνω ανισορροπία δυνάμεων δημιούργησε έναν διοικητικό μηχανισμό ο οποίος εξαρτήθηκε σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική εξουσία. Έναν μηχανισμό ο οποίος λειτούργησε στη βάση πολιτικών και κομματικών κριτηρίων και διογκώθηκε υπερβολικά χωρίς σαφή προσανατολισμό στην εξυπηρέτηση της κοινωνίας. Ένα επιπλέον μειονέκτημά του ήταν η μη ανάδειξη των πιο ικανών στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας λόγω των διαρκώς μεταβαλλόμενων συστημάτων επιλογής[132].

---

[131] *Ξεν. Κοντιάδης,* Κομματοκρατία, καταπολέμηση της διαφθοράς και ανεξάρτητες αρχές, σε Πρακτικά 2ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Νέα Δημόσια Διοίκηση, Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 5 επ.

[132] *Στ. Κτιστάκη,* Οι αδυναμίες στην ανάδειξη της ηγεσίας του δημοσιουπαλληλικού σώματος: Αίτια- Προοπτικές, σε Πρακτικά 4ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Μεταρρυθμίσεις στη

Στο βαθμό που η Δημόσια Διοίκηση δεν κατάφερε να αυτονομηθεί από την πολιτική εξουσία και να εξελιχθεί δομικά αλλά και λειτουργικά σύμφωνα με την αποστολή της - την κάλυψη κοινωνικών αναγκών και την εξασφάλιση όρων ανάπτυξης της οικονομίας- αποστασιοποιήθηκε από την κοινωνία. Δημιουργήθηκε μία μορφή Δημόσιας Διοίκησης με έντονες δυσλειτουργίες και αυταρχικό προφίλ. Σε αυτό το πλαίσιο, η σχέση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με τον πολίτη εμφάνισε έναν έντονα εξουσιαστικό χαρακτήρα και δημιουργήθηκε μια στρεβλή σχέση στην οποία ο πολίτης αντιμετωπίζεται απλά ως διοικούμενος. Οι σχέσεις εξάρτησης μεταξύ κοινωνίας και πολιτικής εξουσίας αντανακλώνται και στην καθημερινή επαφή του πολίτη με τη Δημόσια Διοίκηση. Η αδυναμία της για αποτελεσματική λειτουργία οδήγησε στη δημιουργία ενός κλίματος σύγκρουσης και επέτρεψε την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς.

Σε αυτό το περιβάλλον παγιώθηκε μία διοικητική κουλτούρα και πρακτικές οι οποίες λειτουργούν ως ανάχωμα στην προοπτική αλλαγής και σε πολλές περιπτώσεις ευθύνονται για την αφομοίωση αλλά και την ουσιαστική αναίρεση -στην πράξη- διαφόρων μεταρρυθμιστικών μέτρων και προσπαθειών εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού που κατά καιρούς έχουν επιχειρηθεί. Ωστόσο, υπό την πίεση των εξελίξεων που αφορούν όλα τα πολιτικοδιοικητικά συστήματα στις δυτικές δημοκρατίες, η ανάγκη μεταρρυθμίσεων, που πλέον αγγίζουν και την ίδια τη φύση των συστημάτων αυτών, προβάλλει επιτακτική. Η Δημόσια Διοίκηση και η πολιτική εξουσία οφείλουν να απαγκιστρωθούν ώστε ο ρόλος της κάθε μιας να είναι διακριτός.

Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, προοπτικές, αδυναμίες, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 271 επ.

3. Οι κυριότερες διαρθρωτικές όψεις δυσλειτουργιών και αδυναμιών της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Η σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, στο πλαίσιο της διοικητικής σύγκλισης με τις άλλες χώρες της Ευρώπης, της προσαρμογής της στο ευρωπαϊκό πρότυπο και κεκτημένο και της προοδευτικής επίτευξης των στόχων της Λισσαβόνας[133], οφείλει να διαθέτει κάποια χαρακτηριστικά τα οποία θα την κατατάξουν ανάμεσα στα κράτη εκείνα που χαρακτηρίζονται από ένα σύγχρονο σύστημα ευρωπαϊκής Διοίκησης.

Η πολύχρονη συμμετοχή της χώρας μας στις ευρωπαϊκές δομές και η σταδιακή προσαρμογή της στο ευρωπαϊκό κεκτημένο αλλά και η υλοποίηση πολλών συγχρηματοδοτούμενων έργων και ευρωπαϊκών προγραμμάτων, δεν κατάφεραν να εξαλείψουν τις διαρθρωτικές εκείνες αδυναμίες της, οι οποίες παραμένουν ένας σοβαρός ανασχετικός παράγοντας στην ευρωπαϊκή της πορεία. Σύμφωνα με τις επίσημες καταγραφές και τους δείκτες αξιολόγησης της πορείας υλοποίησης των στόχων της Λισσαβόνας, του Επιχειρησιακού Προγράμματος «*Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013*» αλλά και τις κατά καιρούς πραγματοποιηθείσες δημοσκοπήσεις, όσον αφορά στην κατάσταση της σύγχρονης Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, η δυσκολία προσαρμογής της είναι εμφανής σε πολλούς τομείς. Η αποτυχία της μερικής υλοποίησης κάποιων θεσμικών μεταρρυθμίσεων που κατά καιρούς έχουν ψηφιστεί οφείλεται από τη μια στη μη συνεργασιμότητα της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία αδυνατεί να τις υποστηρίξει και από την άλλη στο επίπεδο του σχεδιασμού και στην δυνατότητα εφαρμογής του[134].

[133] Αύξηση παραγωγικότητας, αντιμετώπιση διαρθρωτικών προβλημάτων, βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος, αποτελεσματική λειτουργία συστημάτων εκπαίδευσης
[134] *Ξεν. Κοντιάδης*, Είναι μια άλλη Δημόσια Διοίκηση εφικτή;, ΘΠΔΔ 3/2009, σελ. 276

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζει πολλές αδυναμίες. Η κυριότερη βλάβη για το Κράτος, την κοινωνία και την έννομη τάξη δεν απορρέει από τις ίδιες τις αδυναμίες αυτές, αλλά από το αποτέλεσμα στο οποίο έχουν οδηγήσει. Τόσο η ίδια η Δημόσια Διοίκηση όσο και τα στελέχη της έχουν καταστεί αναξιόπιστα στην αντίληψη των διοικουμένων. Ο γραφειοκρατικός μιμητισμός δυτικών προτύπων, ο οποίος έχει οδηγήσει στην εξάπλωση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την απουσία ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδιασμού ευθύνονται εν πολλοίς για τη δυσλειτουργία των διοικητικών μηχανισμών και το ατελές του διοικητικού εκσυγχρονισμού[135].

3.1 Διαφθορά: απειλή στην ομαλή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης

Η διαφθορά, ανάλογα με το πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον στο οποίο εμφανίζεται και αναπτύσσεται μπορεί να πάρει διάφορες μορφές, οι οποίες ποικίλουν και διαβαθμίζονται από την ανήθικη, ανάρμοστη και ακατάλληλη συμπεριφορά, μέχρι την παράνομη και ποινικά κολάσιμη συμπεριφορά των δημοσίων λειτουργών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους[136]. Ωστόσο, κοινό χαρακτηριστικό όλων των μορφών του φαινομένου της

[135] *N. Diamantouros/ R. Gunther/ H. -J. Puhle,* The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, JHU Press 1995, p. 23, *Δ. Σωτηρόπουλος,* Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα- Ισπανία- Ιταλία- Πορτογαλία, Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα 2007, σελ 131 επ., *C. Spanou,* State Reform in Greece: Responding to old and new challenges, International Journal of Public Sector Management, vol. 21, issue 2, 2008, p. 150-173

[136] Παρά τη μεγάλη σημασία που έχει ο προσδιορισμός της διαφθοράς, δεν έχει καταστεί μέχρι σήμερα δυνατή η διαμόρφωση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού που να καλύπτει όλες τις μορφές με τις οποίες εμφανίζεται αυτή, αφού πρόκειται για ένα πολύπλευρο φαινόμενο που απαντάται σε πολλές σχέσεις και συνεπώς ανάλογα με την οπτική γωνία μέσα από την οποία εξετάζεται μπορεί να προσλάβει διαφορετική έννοια. Η πολυσημία της έννοιας της διαφθοράς επιτείνεται και από το γεγονός ότι η τελευταία γίνεται αντιληπτή κατά τρόπο διαφορετικό εντός του εκάστοτε ισχύοντος συστήματος κανόνων. Έτσι, η ίδια συμπεριφορά μπορεί κατά περίπτωση να

διαφθοράς αποτελεί η κατάχρηση δημοσίου αξιώματος ή ρόλου για την επίτευξη ιδιωτικού όφελους, υλικού ή άλλου, σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο σε κανονικές συνθήκες πρέπει να εξυπηρετείται από τη δράση των κρατικών οργάνων[137].

Η διαφθορά αποτελεί την πλέον σημαντική μορφή αποσύνθεσης της ηθικής και πολιτικής τάξης, ουσιαστικό παράγοντα υπονόμευσης των δομών του

κρίνεται άλλοτε ως επιτρεπτή, άλλοτε ως ανεκτή και άλλοτε να διώκεται, εντασσόμενη στο εκάστοτε διαφορετικό νομικό και πολιτισμικό πλαίσιο. πρβλ. *M. Johnston/ S. Kpundeh,* The measurement problem : A focus on governance, in Forum on Crime and Society, vol. 2 n. 1, 2002, p. 33, *Ν. Μηλιώνης,* Διαφθορά και Δημόσια διαχείριση, ΔιΔικ 2003, σελ. 276 , *Ελ. Τροβά,* Εξουσίες και Διαφάνεια, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2005, σελ 221, *Γρ. Λάζος,* Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2005, σελ. 25 επ, *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 84 επ., *Ευτ. Φυτράκης,* Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 1- 2. Σε νομοθετικό επίπεδο, ο ορισμός της διαφθοράς φαίνεται να είναι εκείνος που έχει δοθεί στο άρθρο 2 της Ευρωπαϊκής Αστικής Σύμβασης κατά της διαφθοράς (Στρασβούργο 1999) και έχει ενταχθεί στην Ελληνική νομοθεσία μέσα από τον Ν. 2957/12-11-01 «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς», σύμφωνα με τον οποίο, ως *διαφθορά νοείται: κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, ευθέως ή πλαγίως, μιας παράνομης προμήθειας ή άλλου μη οφειλόμενου οφέλους, η οποία επηρεάζει την ομαλή άσκηση ενός λειτουργήματος ή την αναμενόμενη συμπεριφορά εκείνου που ωφελείται την παράνομη προμήθεια ή το μη οφειλόμενο όφελος ή την υπόσχεση ενός τέτοιου μη οφειλόμενου οφέλους*. Σύμφωνα με το ορισμό που δίνει η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International -TI) η διαφθορά ορίζεται ως *η κατάχρηση της εξουσίας που έχουν εμπιστευθεί ο οι άνθρωποι σε κάποιους άλλους για ιδιωτικό όφελος*. Η Διεθνής Διαφάνεια διαχωρίζει περαιτέρω τη διαφθορά σε «*διαφθορά σύμφωνα με το νόμο*» για περιπτώσεις που παρέχεται προνομιακή μεταχείριση έναντι όφελους για μια υπηρεσία την οποία οφείλει ο δωρολήπτης να παρέχει και σε «διαφθορά κατά του νόμου» για εκείνες τις περιπτώσεις παροχής υπηρεσιών που απαγορεύονται, Πρβλ *Δημ. Ράικος,* Η Δημόσια Διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς, ΔιΔικ 2005 σελ. 16, Ο ορισμός που δίνει η Παγκόσμια Τράπεζα (WB 1997) και ο οποίος υιοθετείται από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, είναι ο εξής: «*Διαφθορά είναι η κατάχρηση δημόσιου αξιώματος για ιδιωτικό όφελος, το οποίο, συνηθέστερα, μπορεί να έχει την μορφή χρήματος αλλά και εύνοιας για την οικογένεια ή φίλους ή και προς όφελος μιας ομάδας συμφερόντων , όπως πολιτικού κόμματος, για την απόκτηση ή διατήρηση Δημόσιας εξουσίας*». Ωστόσο, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης στην ετήσια έκθεση του το 2004,σελ. 8 προτείνει έναν ακόμα ορισμό για τη διαφθορά στο Δημόσιο τομέα, ο οποίος διαχωρίζει τη διαφθορά από τη διαπλοκή, ενώ δίνει έμφαση στην ενεργητική πλευρά της διαφθοράς: « *Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα, ειδικότερη μορφή της οποίας είναι η διαπλοκή, συνίσταται στην επιρροή παράνομων συμφερόντων στις κρατικές λειτουργίες τόσο κατά το στάδιο της απόφασης όσο και κατά το στάδιο της εκτέλεσης με οικονομικό όφελος υπέρ των παράνομων συμφερόντων και αντίστοιχη ζημία του ευρύτερου δημόσιου τομέα και κατ' επέκταση του κοινού* », Πρβλ *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια έκθεση 2004, σελ. 8, *Μαρ. Βενετσανοπούλου*, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 14 επ.

[137] *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια Έκθεση 2003, σελ. 4

Κράτους Δικαίου που οδηγεί σε έκπτωση, ηθική και λειτουργική υποβάθμιση από ένα ποιοτικά ανώτερο επίπεδο σε ένα κατώτερο.[138] Ειδικότερα, στο επίπεδο του Διοικητικού Δικαίου, η διαφθορά δημιουργεί διάχυτη δυσλειτουργία του Κράτους και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού, επιτείνοντας τα φαινόμενα κακοδιοίκησης[139] και αδιαφάνειας των κρατικών λειτουργιών. Αποδομεί τους μηχανισμούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τελικά πλήττει την ίδια την Δημοκρατία, υποσκάπτοντας τις δημοκρατικές αξίες και ανακόπτοντας την αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας.

Η διαφθορά κλονίζει τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην κρατική λειτουργία. Ενισχύει, μάλιστα, την επικρατούσα στην πλειονότητα των πολιτών άποψη, σύμφωνα με την οποία ορισμένα ζητήματα είναι δυνατόν να επιλυθούν μόνο με πλάγιες μεθόδους, όπως με δωροδοκία[140] ή με πολιτική ή φιλική παρέμβαση, καθώς η άκαμπτη γραφειοκρατία δημιουργεί δυσεπίλυτα εμπόδια.

Όπως προκύπτει από τους δείκτες της Διεθνούς Διαφάνειας[141] για το έτος 2014, η Ελλάδα βρίσκεται στις υψηλότερες θέσεις διαφθοράς μεταξύ των

---

[138] *Δ. Ράικος*, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 88 επ.

[139] Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ψήφισμα τους ενέκριναν τον ορισμό που έδωσε για την κακοδιοίκηση ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής στην ετήσια έκθεση του το 1997, σύμφωνα με τον οποίο «*περίπτωση κακής Διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει.»* Σύμφωνα δε, με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, «ως *κακοδιοίκηση νοείται κυρίως κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη που αντιβαίνει στις αρχές της χρηστής Διοίκησης ή επιφέρει παράνομα ζημία στο δημόσιο ή στους τρίτους»,* Πρβλ *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*, Ετήσια Έκθεση 2004, σελ. 193.

[140] *Γ. Σταυρόπουλος,* Διαφθορά και υπάλληλοι του Δημοσίου, Διοικητικές και δικαστικές όψεις, ΕφημΔΔ 1/2013, σελ. 99 επ.

[141] Η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International, TI) , είναι ένας μη κυβερνητικός οργανισμός που ασχολείται με την καταπολέμηση διαφθοράς στον κόσμο. Ο οργανισμός είναι ευρύτερα γνωστός για τη σύνταξη, από το 1995 του ετήσιου Δείκτη Αντίληψης για τη Διαφθορά (Corruptions Perceptions Index - CPI), ενός συγκριτικού καταλόγου για τη διαφθορά παγκοσμίως. Ο Δείκτης του 2014 κατατάσσει 175 χώρες σχετικά με τα επίπεδα αντίληψης της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Ο Δείκτης βασίζεται σε 12 έρευνες που καταγράφουν τις αξιολογήσεις ειδικών εμπειρογνωμόνων και επιχειρηματιών. Ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς αποτελεί ουσιαστικά έναν παγκόσμιο δείκτη της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα και αποτυπώνει κάθε χρόνο μία

κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα στην 69η θέση, θέση υψηλότερη (43 μονάδες) σε σχέση με το 2013 η οποία βρισκόταν στην 80η ενώ το 2012 στην 94η[142], μαζί με τη Βραζιλία, τη Βουλγαρία, την Ιταλία, τη Ρουμανία, τη Σενεγάλη και τη Σουαζιλάνδη. Στην κατάταξη που δημοσιεύθηκε στην έδρα της, το Βερολίνο, η Διεθνής Διαφάνεια αναφέρει ότι το Σουδάν, η Βόρεια Κορέα και η Σομαλία θεωρούνται οι πιο διεφθαρμένες χώρες στον κόσμο με μόλις 3 μονάδες, ενώ η Δανία, η Νέα Ζηλανδία και η Φινλανδία θεωρούνται οι πιο αδιάφθορες με 92, 91 και 89 μονάδες αντίστοιχα.

Ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας, ο πρόεδρος της Διεθνούς Διαφάνειας- Ελλάδας[143], κ. Κώστας Μπακούρης, επισημαίνει ότι «*Υπάρχει πορεία βελτίωσης, ωστόσο χρειάζεται μεγαλύτερη προσπάθεια. Η αποτελεσματικότερη νομοθεσία για όσους αποκαλύπτουν περιστατικά διαφθοράς, καθώς και η δημιουργία μητρώων Δημόσια προσβάσιμων πραγματικών τελικών δικαιούχων εταιριών, θα ανακόψουν πρακτικές διαφθοράς και θα ενισχύσουν την αξιοπιστία και την εικόνα της Ελλάδας*».

Η διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση είναι μια από τις συνηθέστερες μορφές διαφθοράς και έχει απασχολήσει σε μέγιστο βαθμό τόσο τους εθνικούς και διεθνείς οργανισμούς, όσο και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και τους ίδιους τους πολίτες και την κοινωνία στο σύνολό της. Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, η οποία χαρακτηρίζεται από πλήθος χρονοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών, από πολυδαίδαλη νομοθετική πραγματικότητα, από χαμηλή ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων και των παρεχόμενων υπηρεσιών και ακόμη

εικόνα των αντιλήψεων σχετικά με το μέγεθος της διαφθοράς, κατατάσσοντας χώρες από όλο τον κόσμο.

[142] http://cpi.transparency.org/cpi2014/results/ Στην έρευνα συμμετείχαν 114.000 άτομα σε 107 χώρες. Από το 2012 ο Corruption Perception Report (CPI) κατατάσσει 176 χώρες με κλίμακα από 100 (πολύ καθαρή) ως το 0 (υψηλή διαφθορά). Στα προηγούμενα χρόνια, η κλίμακα ήταν από 10 ως 0. Ο δείκτης αντίληψης για την διαφθορά, όσον αφορά στην Ελλάδα για το 2014 ανέρχεται στο 43 σε σχέση με το 2013 που ανήρχετο στο 40 και το 2012 στο 36.

[143] Η «Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς» είναι σωματείο μη κερδοσκοπικό και μη κυβερνητικό και λειτουργεί στα πλαίσια των νόμων του Ελληνικού κράτους και συγκεκριμένα του Αστικού Κώδικα.

περισσότερο από πλημμελή εφαρμογή ελέγχου και κυρώσεων, είναι περισσότερο ευεπίφορη σε πρακτικές διαφθοράς και φαινόμενα κακοδιοίκησης[144].

«*Κάτω από τον τίτλο κακοδιοίκηση τείνουμε να συμπεριλάβουμε φαινόμενα πολύ διαφορετικά μεταξύ τους. Για την ετερόκλητη αυτή συνύπαρξη εν μέρει ευθύνεται ο ίδιος ο όρος «κακοδιοίκηση», που φαίνεται να παραπέμπει σε μια παθολογία τεχνοκρατικού χαρακτήρα, ένα είδος κακού μάνατζμεντ (εσφαλμένη κατανομή οικονομικών πόρων, στελεχικού δυναμικού, τεχνολογίας, υποδομών κ.ά.). Αυτή άλλωστε είναι και η αντίληψη που στερεότυπα διαμορφώνει ο πολίτης στην καθημερινή συναλλαγή του με τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς το χαμηλό επίπεδο υπηρεσιών που αυτές του προσφέρουν πράγματι εκ πρώτης όψεως εμφανίζεται συνήθως σε αυτόν με όρους κακής διαχείρισης*», επισημαίνει ο Συνήγορος του Πολίτη κος Γ. Καμίνης[145].

Στο σημείο αυτό οφείλουμε να διαχωρίσουμε τη διαφθορά από το ευρύτερο φαινόμενο της κακοδιοίκησης. Ο όρος «*διαφθορά*» περιλαμβάνει κατάχρηση εξουσίας από το πολιτειακό όργανο για επιδίωξη προσωπικού οφέλους από τρίτο πρόσωπο. Από την άλλη πλευρά ο όρος «*κακοδιοίκηση*» δεν περιλαμβάνει κάποιο είδος ανταλλάγματος π.χ δωροδοκία, αντιθέτως είναι ένα φαινόμενο τα βαθύτερα αίτια του οποίου πηγάζουν από την παροχή χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών από την Δημόσια Διοίκηση με αποτέλεσμα να καταπατούνται οι αρχές της Χρηστής Διοίκησης και οι κανόνες Δικαίου. Άλλωστε, τρία είδη παραλείψεων, τα οποία έως ένα βαθμό επικαλύπτονται, μπορούν να οδηγήσουν στη διαπίστωση κακοδιοίκησης: 1. παράλειψη σεβασμού ενός κανόνα Δικαίου ή μιας αρχής, 2. παράλειψη σεβασμού των αρχών της Χρηστής

[144] *Κλ. Κουτσούκης,* Ιδιοτελής Κοινωνία και Διαφθορά, σε Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κλ. Κουτσούκης. – Παντ. Σκλιάς, ό. π., σελ. 112
[145] *Συνήγορος του Πολίτη*, Ετήσια Έκθεση 2004, Εισαγωγή, σελ. 13

Διοίκησης και 3. παράλειψη σεβασμού των ανθρώπινων ή θεμελιωδών δικαιωμάτων[146].

Η επιστημονική ανάλυση και η έρευνα του φαινομένου της διαφθοράς, καταδεικνύει ότι διαφθορά και κακοδιοίκηση συμβαδίζουν και ανατροφοδοτούνται από το σύστημα των πελατειακών σχέσεων, τη γραφειοκρατία, την κακή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών[147]. Τα δύο φαινόμενα – αν και σημασιοδοτούν διαφορετικές πρακτικές– συνδέονται αναπόσπαστα, υπό την έννοια ότι το «περιβάλλον» της κακοδιοίκησης είναι αυτό που ευνοεί την ανάπτυξη διαφόρων μορφών διαφθοράς, η κακοδιοίκηση υποθάλπει την διαφθορά και αντίστροφα η διαφθορά επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ψήφισμά τους ενέκριναν τον ορισμό της κακοδιοίκησης που έδωσε ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής στην Ετήσια Έκθεση του 1997. Σύμφωνα, λοιπόν με τον ορισμό αυτό «*περίπτωση κακής Διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει*»

Ο καθηγητής Νικηφόρος Διαμαντούρος στην ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη το Μάρτιο του 2003 αναφέρει χαρακτηριστικά «*Η συσσωρευμένη εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη σε ό,τι αφορά τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η κακοδιοίκηση αποτελεί φαινόμενο συστηματικό, διάχυτο και εκτενές, η αποτελεσματική αντιμετώπιση του οποίου αποδεικνύεται αβίαστα ως η πρωταρχική προϋπόθεση για την διασφάλιση των συνθηκών εκείνων που θα συμβάλλουν στον ορθολογισμό και γενικότερα στον εκσυγχρονισμό του ελληνικού κρατικού μηχανισμού και θα τον καταστήσουν ικανό να υιοθετήσει πρακτικές και συμπεριφορές συμβατές με την*

[146] *Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής*, Ετήσια έκθεση 1995, σελ. 10 επ.
[147] *Ευτ. Φυτράκης,* Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία, ό. π., σελ. 15- 17

εννοιολόγηση της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης ως αποτελεσματικού ευέλικτου, φιλικού, ευγενικού εργαλείου – υπηρέτη για τον πολίτη - χρήστη »

Η ιστορική μελέτη αποδεικνύει ότι το φαινόμενο της διαφθοράς δεν αφορά μόνο στις σύγχρονες ή νεωτερικές κοινωνίες. Αντίθετα, πρόκειται για ένα φαινόμενο υπαρκτό από την αρχαιότητα[148]. Ήδη από τότε, οι εκάστοτε μορφές Διακυβέρνησης επιχειρούσαν να εκσυγχρονίσουν τη νομοθεσία τους με θεσμοθέτηση μέτρων προκειμένου να αποτρέψουν και να αντιμετωπίσουν τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.

Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Συνήγορος του Πολίτη Νικ. Διαμαντούρος, «*οι μεγάλες καθυστερήσεις και οι γνωστές «ουρές» που συνδέονται με αυτές αποτελούν ιδανικό τόπο για τη δημιουργία εστιών δυνητικής διαφθοράς*»[149]. Πράγματι, οι μεγάλοι χρόνοι αναμονής για τη διεκπεραίωση αιτημάτων των πολιτών δημιουργούν τις κατάλληλες προϋποθέσεις αναζήτησης τρόπων επίσπευσης της συνδιαλλαγής για την επιτυχή και γρηγορότερη έκβαση της υπόθεσης[150]. Το «γρηγορόσημο», όπως έχει επικρατήσει να λέγεται, με το οποίο εξαναγκάζεται ο πολίτης να χρηματίσει το δημόσιο υπάλληλο για να τον εξυπηρετήσει και να διεκπεραιώσει πιο γρήγορα την υπόθεση του, καθίσταται στη συνείδηση των πολιτών απαραίτητο. Διότι ο πολίτης καθημερινά έχει να αντιμετωπίσει το υψηλό κόστος των γραφειοκρατικών διατυπώσεων. Δεν είναι, άλλωστε, τυχαίο το γεγονός ότι ολόκληροι τομείς της Δημόσιας Διοίκησης εμφανίζουν ταυτόχρονα υψηλά επίπεδα διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που έδωσε στη δημοσιότητα έκθεση της Public Issue για λογαριασμό της Οργάνωσης Διεθνής Διαφάνεια κατόπιν Πανελλαδικής

---

[148] *Α. Σβώλος,* Ο επί τη Διοικήσει, σε Σβώλος Α., Νομικαί Μελέται, τ. Α΄. επιμέλεια Θ.Τσάτσου, Εκδόσεις Ι.Ν. Ζαχαρόπουλου, Αθήνα 1958, σελ. 3 επ., *Σ. Αδάμ- Μαγνήσαλη ,* Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην αρχαία Αθήνα, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κλ Κουτσούκης. – Παντ. Σκλιάς, ό. π., σελ. 28 επ

[149] *Συνήγορος του Πολίτη*, Ετήσια Έκθεση 2002, σελ. 16

[150] *Αντ. Λιανός,* Η Γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007, σελ. 167-168

τηλεφωνικής έρευνας το διάστημα Ιανουάριος 2013 – Δεκέμβριος 2013, σε δείγμα 12.108 ατόμων, ηλικίας 18 ετών και άνω, καταδεικνύεται το μέγεθος της διαφθοράς στη χώρα μας που εξακολουθεί να παραμένει σε υψηλά επίπεδα. Το ερώτημα που τέθηκε στους πολίτες συνοψίζεται με απλά λόγια στο εάν έχει ζητηθεί είτε από τους ίδιους είτε από τους συγγενείς τους να πληρώσουν παράνομα κάποιο χρηματικό ποσό, προκειμένου να διεκπεραιώσουν μια οποιαδήποτε υπόθεσή τους.

Στην κορυφή της κατάταξης των φορέων του δημοσίου τομέα όπου εντοπίζονται περιστατικά διαφθοράς, βρίσκονται τα Δημόσια νοσοκομεία, με τις Εφορίες και τις Πολεοδομίες να μοιράζονται τη δεύτερη και τρίτη θέση αντίστοιχα. Την πρώτη πεντάδα συμπληρώνουν το Υπουργείο Μεταφορών και οι υπηρεσίες του ΙΚΑ και των νομαρχιών. Σημειώνεται ότι το 72,3% (το 2012 ήταν το 69,6%) της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα εντοπίζεται στις τρεις πρώτες υπηρεσίες (Νοσοκομεία, Πολεοδομίες, Εφορίες). Εντούτοις, τα φακελάκια που προορίζονται για τις δημόσιες υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από λιτότητα, δεδομένου ότι κατά μέσο όρο τα ποσά μειώθηκαν ελάχιστα -0,2% (€1.226 το 2013, έναντι €1.228 το 2012).

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης κ. Ρακιντζής, εκκινώντας από τις πειθαρχικές αποφάσεις όλων των μονομελών κα συλλογικών οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης των ετών 2007-2012 σκιαγράφησε το προφίλ του παραβάτη δημοσίου υπαλλήλου. «*Είναι παλιός, έμπειρος, με υπηρεσία στο Δημόσιο 20 έως 25 χρόνια. Βρίσκεται ψηλά στην ιεραρχία, κατέχει θέση ευθύνης και απασχολείται κυρίως σε υπηρεσίες με οικονομικό αντικείμενο. Είναι ανώτατης εκπαίδευσης. Γνωρίζει καλά πώς λειτουργεί το σύστημα, έχει εντρυφήσει στα άδυτα της Δημόσιας Διοίκησης, ξέρει πού υπολειτουργεί*»[151].

[151] *Φ. Καλλίρη,* Παλιοί, υψηλόβαθμοι, με έφεση στο λάδωμα, Εφημερίδα Καθημερινή, 27/5/2012, σελ. 29

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία από την Έκθεση του ΣτΠ για το έτος 2014, η αρχή δέχθηκε 16,339 αναφορές, αριθμός ρεκόρ όλων των ετών. Η αύξηση σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά , το 2013 είναι περίπου 10,86%, ενώ συγκριτικά με το 2012 περίπου 39,63% Από αυτές διαπιστώθηκε ότι το 55,14% ήταν βάσιμες, , δηλαδή η καταγγελία του πολίτη ήταν δικαιολογημένη και υπήρχε κακοδιοίκηση.

3.2 Πολυνομία: μια αθεράπευτη πληγή στη Δημόσια Διοίκηση

Σύμφωνα με το «*Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας*»[152] από το 1974 μέχρι και σήμερα έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή περίπου 4.100 νόμοι, δηλαδή 107 νόμοι τον χρόνο ή ένας ανά 3,4 ημέρες. Το δευτερογενές, όπως ονομάζεται, Δίκαιο, δηλαδή τα προεδρικά διατάγματα, οι υπουργικές αποφάσεις, κανονιστικές πράξεις των ΟΤΑ κ.ά., ξεπερνά τις 115.000. Μαζί με τους τυπικούς νόμους, δηλαδή, έχουμε περίπου 119.000 νόμους μέσα σε 38 χρόνια ή 3.132 νόμους τον χρόνο ή 8,6 νόμους ημερησίως[153].

Η πληθωρική και πολυδαίδαλη νομοθεσία, η ύπαρξη ή επιβίωση πολλών και δυσνόητων, πολλές φορές, αρχαϊκών διατάξεων, που αδυνατούν να συμβαδίσουν με τη λογική του σύγχρονου κράτους και τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, προάγουν τη γραφειοκρατία και λειτουργούν σε βάρος της Δημόσιας Διοίκησης. Σε αρκετές περιπτώσεις, ορισμένοι δημόσιοι υπάλληλοι, εκμεταλλευόμενοι το δυσνόητο και δαιδαλώδες τοπίο που δημιουργούν οι αμφισημίες της πολυνομίας, λειτουργούν επιλεκτικά στον

[152] Ο «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας» περιέχει την Ελληνική Νομοθεσία από συστάσεως του Ελληνικού Κράτους, δηλ. από το 1834 έως σήμερα. Περιλαμβάνει νόμους, διατάγματα και κανονιστικές αποφάσεις και μοναδική πηγή άντλησης των σχετικών πληροφοριών και ενημέρωσής του είναι η εφημερίδα της Κυβερνήσεως

[153] *Λ. Γιάνναρου,* Πολυνομία, ο αόρατος εχθρός της χώρας, Εφημερίδα Καθημερινή, 15-6-2014, σελ. 14

χειρισμό υποθέσεων. Φτάνουν ακόμη και στο σημείο να αποκομίσουν παράνομα οφέλη, διασφαλίζοντας την προνομιακή επίλυση ορισμένων απ' αυτές και προβάλλοντας ανυπέρβλητα εμπόδια στη διεκπεραίωση άλλων.

Η συχνή αλλαγή δικονομικών θεσμών περισσότερο βλάπτει παρά ωφελεί. Η πολυνομία, πηγή εγγενών προβλημάτων στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, εγκυμονεί πάμπολλες διοικητικές στρεβλώσεις, οι οποίες οφείλονται κυρίως στη γραμματική ερμηνεία του νόμου και την αντιφατική του αντιμετώπιση. Η εμπέδωση των διαδικασιών από το σύνολο, απαιτεί χρόνο μέχρι να φτάσουν στο σημείο να κυλάνε φυσικά και απρόοπτα. Όπως εύστοχα παρατηρείται «*δεν είναι δυνατόν με το που γίνεται κτήμα μια διάταξη, δημιουργώντας αίσθημα εμπιστοσύνης και ασφάλειας δικαίου στους πολίτες, να ανατρέπεται συθέμελα από ρυθμίσεις που η βεβαιότητα του περιεχομένου τους είναι αντιστρόφως ανάλογη της συχνότητας των τροποποιήσεων του*»[154]. Η Δικαιοσύνη δεν μπορεί να λειτουργεί σε κατάσταση μόνιμου συναγερμού. Σπασμωδικές και αποσπασματικές κινήσεις που συνήθως έπονται των εξελίξεων, περιπλέκουν ακόμα περισσότερο την κατάσταση, δημιουργώντας δυσπιστία στους θεσμούς και έλλειψη σεβασμού στο Κράτος Δικαίου και αποδυναμώνοντας στην πράξη σειρά συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών.

Η πολυνομία ή νομικός πληθωρισμός, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Γ. Καμίνης στη μελέτη του για τη λειτουργία της Βουλής[155], έχει ως αποτέλεσμα την προχειρότητα στη σύνταξη των νόμων και τη δημιουργία σκοπιμοτήτων. Άλλωστε, τακτική της εκάστοτε Κυβέρνησης και κατ' επέκταση των υπουργών της, αποτελεί ο «*νομοθετικός ρεβανσισμός*»[156], η τροποποίηση, δηλαδή, νόμων,

[154] *Νατ. Ταμιωλάκη,* Ο νόμος 3900/2010: Η διοικητική δικαιοσύνη in vitro, ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 406

[155] *Γ. Καμίνης,* Βουλή: Η πρόκληση της αναβάθμισης, σε: Το σύνταγμα - Επιστημονικά συνέδρια: Τα εικοσάχρονα του συντάγματος 1975, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998, σελ. 179 επ.

[156] Χαρακτηριστική είναι η καταγγελία του βουλευτή Πρ. Παυλόπουλου κατά την ειδική συνεδρίαση της Βουλής για την Ετήσια Έκθεση 2001 του ΣτΠ ο οποίος ανέφερε «*Εκείνος που*

όχι μόνο των προηγούμενων Κυβερνήσεων αλλά και των προκατόχων τους που πολλές φορές ανήκουν στην ίδια Κυβέρνηση. Έτσι εμφανίζεται να ρυθμίζει και να επιλύει προβλήματα με πλούσια παραγωγή νομοθετικού έργου, δημιουργώντας, όμως, η ίδια το φαινόμενο της πολυνομίας, δεδομένου ότι οι νέοι νόμοι αφενός δεν καταργούν στο σύνολο τους παλαιούς και αφετέρου ρυθμίζουν θέματα άσχετα σε μεγάλο βαθμό με το κυρίως ρυθμιζόμενο θέμα[157] .

Στον κυκεώνα των αλλεπαλλήλων νομοθετικών ρυθμίσεων και της πληθώρας των εγκυκλίων, των αυθεντικών ερμηνειών και της νομολογιακής ερμηνείας των νόμων, καλείται ο νομικός, ο Δικαστής και ο απλός πολίτης να ανιχνεύσει ποία διάταξη ισχύει[158]. Είναι σαφές ότι ένας Νόμος που βρίθει παραπομπών σε άλλους Νόμους, αποφάσεις ή διατάξεις –φαινόμενο σύνηθες στη χώρα μας– δυσχεραίνει την εφαρμογή του.

Η πολυπλοκότητα και οι ελλείψεις του κανονιστικού πλαισίου υπερβαίνουν το επίπεδο των διοικητικών αδυναμιών[159]. Θέτουν ζήτημα άσκησης

καλλιεργεί τις εστίες της αδιαφάνειας δεν είναι ο πολίτης, είναι ο χειριστής της εξουσίας. Από που προκαλούνται οι εστίες της κακοδιοίκησης στις Εφορίες, στις Πολεοδομίες; Δεν προκαλούνται από τον τρόπο που νομοθετούμε εμείς εδώ; Από την πολυνομία; Δεν προκαλούνται από το γεγονός ότι εμείς εδώ ως νομοθετική εξουσία , κατά καιρούς με κριτήριο σκοπιμότητας, επιχειρούμε να λύσουμε τέτοια ζητήματα;», σε: Πρακτικά Ολομέλειας της Βουλής της 23/4/2002, σελ. 534-535

[157] Τον τίτλο του εκάστοτε νόμου συνήθως συμπληρώνει η φράση «[….]*και άλλες διατάξεις*»

[158] Για παράδειγμα, ο Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας έχει τροποποιηθεί τα τελευταία χρόνια 18 φορές ή η νομοθεσία για τον Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό μετά των εγκυκλίων και των διατάξεων, που έχουν διατηρηθεί ή ισχύουν κατ' εξαίρεση ανέρχεται περίπου σε 19.000 σελίδες

[159] Πρβλ απόσπασμα από την εισηγητική έκθεση του Ν.Δ. 3980/1959 «Περί Κωδικοποιήσεως της Διοικητικής Διαδικασίας»: «*Η ανάγκη της κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας καθίσταται οσημέραι πλέον επιτακτική. Οι προκαλέσαντες ταύτην λόγοι προκύπτουν εκδήλως εκ της επισκοπήσεως της υφισταμένης νομοθετικής καταστάσεως, ανάγονται δε αφ' ενός εις τον νομοθετικόν πληθωρισμόν και αφ' ετέρου εις την πλημμελή εσωτερικήν διάρθρωσιν της ισχυούσης νομοθεσίας. Τα παντός είδους νομοθετήματα -ψηφίσματα, συντακτικαί πράξεις, νόμοι, αναγκαστικοί νόμοι, νομοθετικά διατάγματα- τα οποία συνεσωρεύθησαν από εκατόν είκοσι και πλέον ετών, ανέρχονται εις τριάκοντα πέντε χιλιάδας περίπου και είναι διεσπαρμένα άνευ τάξεως τινος ανά τους τόμους της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, καλύπτοντας 126 έτη από του 1833 μέχρι σήμερον. Ο όγκος δε των νομοθετημάτων τούτων επαυξάνεται μεγάλως εάν συνυπολογισθούν και πάντα τα συναφή προς αυτά διατάγματα ή και αι κανονιστικού περιεχομένου υπουργικαί αποφάσεις, ούτως ώστε η ανεύρεσις των ισχυόντων κανόνων δικαίου επί τινος θέματος ή θεσμού εν μέσω του λαβυρίνθου τούτου της νομοθεσίας παρίσταται εκτάκτως δυσχερής αν μη ανέφικτος*».

πολιτικής συγκροτημένης, συνεκτικής και σταθερής. Οι συχνές και αιφνίδιες αλλαγές του θεσμικού πλαισίου και των κανόνων, καταδεικνύουν αδυναμία ή και ανυπαρξία πολιτικής. Η αναμφισβήτητα υπαρκτή πολυνομία, η αποκαλούμενη «*ρυθμιστική πλημμυρίδα*»[160], οδηγεί σε διαφορετικές ρυθμίσεις, με αποτέλεσμα ο πολίτης να μην γνωρίζει ποιος είναι ο κανόνας Δικαίου που διέπει τη συγκεκριμένη περίπτωση που τον αφορά[161]. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αστάθεια του φορολογικού πλαισίου το οποίο συνεχώς μεταβάλλεται, καταλήγοντας να αιφνιδιάζει τους φορολογουμένους, με αποτέλεσμα να μην γνωρίζουν τι είναι εφαρμοστέο ούτε οι ίδιοι οι υπάλληλοι των Δ.Ο.Υ.

Η πολυνομία δημιουργεί σύγχυση, ανακολουθία και ασυνέχεια στους διοικητικούς θεσμούς, με αποτέλεσμα τη δυσλειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, τη μείωση της αποδοτικότητας των οργάνων της και γενικότερα την αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Το Κοινωνικό Κράτος αλλά και η εμπιστοσύνη του πολίτη προς αυτό πλήττεται καίρια από την παρατεινόμενη, πολλές φορές, άγνοια της Διοίκησης ως προς το εφαρμοστέο σε κάθε περίπτωση Δίκαιο. Σε αυτό συντείνει η καθυστέρηση ή η παντελής παράλειψη παροχής διευκρινήσεων εν όψει δυσνόητων και πολύπλοκων νομοθετικών ρυθμίσεων.

Εκτός όμως από το φαινόμενο της πολυνομίας, ευρεία συζήτηση διεξάγεται τα τελευταία χρόνια για την αύξηση της κανονιστικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης εις βάρος του νομοθετικού έργου του Κοινοβουλίου, σε όλο και περισσότερους τομείς της κοινωνικής ζωής. Η τακτική της νομοθετικής εξουσιοδότησης, η οποία δεν είναι ούτε νέο, ούτε μόνον ελληνικό φαινόμενο και είναι αναπόφευκτη ίσως στη σύγχρονη εποχή, δημιουργεί σοβαρές ενστάσεις σε

[160] *Παν. Καρκατσούλης*, Ρύθμιση- Απορρύθμιση- Μεταρρύθμιση. Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα 2011, σελ. 190

[161] *Βασ. Νταλάκου,* Διαχρονική εξέλιξη της κανονιστικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης σε σύγκριση με τη νομοθετική παραγωγή, όπως προκύπτει από το αρχείο του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας, ΕΔΕ 2006, σελ. 265- 279

όρους νομιμότητας και εφαρμογής των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και της διάκρισης των εξουσιών.

Η ανεύρεση και ερμηνεία της ισχύουσας νομοθεσίας αποτελεί έργο δυσχερές λόγω της πληθώρας των ισχυουσών διατάξεων σε συνδυασμό με την ανεπαρκή κωδικοποίησή τους. Για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής, θεσπίστηκε ο ν. 4048/2012 περιλαμβάνοντας ρυθμίσεις που αφορούν στην θέσπιση των αρχών καλής νομοθέτησης[162] , την εκλογίκευση της κανονιστικής διαδικασίας και τον εξορθολογισμό του θεσμού της νομοθετικής εξουσιοδότησης[163], την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών [164], την κωδικοποίηση της νομοθεσίας[165] , την έγκαιρη και λειτουργική ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη[166].

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, σκοπός του νόμου αποτελεί η βελτίωση των κανόνων παραγωγής των νομοθετικού έργου και, συνακολούθως, της ποιότητας των παραγόμενων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων[167]. Ως αρχές της καλής νομοθέτησης, ορίζονται ενδεικτικά η αναλογικότητα, η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η διαφάνεια, η δυνατότητα υποβολής προτάσεων κατά την κατάρτιση των ρυθμίσεων και η δημοκρατική νομιμοποίηση[168]. Μέσα επίτευξης αυτών των αρχών, κατά το νόμο, αποτελούν ιδίως η διαβούλευση, η ανάλυση των συνεπειών των ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων[169].

[162] Πρβλ άρθρο 2 ν. 4048/2012
[163] Πρβλ άρθρο 3§ 2 ν. 4048/2012
[164] Πρβλ άρθρο 10 ν. 4048/2012
[165] Πρβλ άρθρο 12 ν. 4048/2012
[166] Πρβλ άρθρο 13 ν. 4048/2012
[167] Πρβλ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4048/2012, σελ. 1
[168] Πρβλ άρθρο 2 ν. 4048/2012
[169] Πρβλ άρθρο 5-10 ν. 4048/2012

Με το νόμο αυτό, οριοθετείται και εξειδικεύεται ο ρόλος και οι αρμοδιότητες της κεντρικής μονάδας καλής νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, αλλά και των μονάδων καλής νομοθέτησης στα Υπουργεία. Ειδικότερα, η κεντρική μονάδα καλής νομοθέτησης, σε συνεργασία με τις Υπουργικές μονάδες καλής νομοθέτησης, ελέγχουν την ποιότητα των ρυθμίσεων και την εφαρμογή των αρχών και των μέσων της ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

Η κεντρική μονάδα καλής νομοθέτησης ασκεί την εποπτεία, τον συντονισμό και παρέχει υποστήριξη στη λειτουργία των μονάδων καλής νομοθέτησης στα Υπουργεία. Ανάμεσα στις υποχρεώσεις της, είναι και η σύνταξη έκθεσης ανάλυσης των συνεπειών των ρυθμίσεων, για ρυθμίσεις που προέρχονται από προτάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή του Πρωθυπουργού. Παρέχει κατευθύνσεις και υποστηρίζει τις μονάδες καλής νομοθέτησης για την πληρότητα των αναλύσεων που διενεργούν. Επιπρόσθετα, συνεργάζεται με τις μονάδες καλής νομοθέτησης και τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων και αξιολογεί τις επιπτώσεις των ρυθμίσεων οι οποίες προέρχονται από διεθνείς συμβάσεις και την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Στις αρμοδιότητες της Κεντρικής μονάδας καλής νομοθέτησης συμπεριλαμβάνονται επίσης, η οργάνωση και ο συντονισμός προγραμμάτων και δράσεων απλούστευσης της ισχύουσας νομοθεσίας και αναπομπής των ρυθμίσεων που δεν συμβαδίζουν με τις αρχές και τα κριτήρια της καλής νομοθέτησης.

Οι μονάδες καλής νομοθέτησης των Υπουργείων, το κατεξοχήν αρμόδιο όργανο ενσωμάτωσης και εφαρμογής των πολιτικών και των προγραμμάτων προώθησης της ρυθμιστικής διακυβέρνησης σε Υπουργικό και διοικητικό επίπεδο, ασκούν και συντονίζουν το σχεδιασμό των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και αξιολογούν-διασφαλίζουν την ποιότητα αυτών και την εναρμόνιση τους με τις αρχές της ρυθμιστικής
διακυβέρνησης.

Καινοτομία του νόμου αποτελούσε η σύσταση και η λειτουργία της Επιτροπής Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης Δικαίου[170] (ΕΚΑΔ) με κύριο έργο τη διατύπωση των κριτηρίων σύμφωνα με τα οποία προκρίνεται, κατά περίπτωση, η αναμόρφωση της νομοθεσίας αντί της απλής κωδικοποίησης των ισχυουσών Διατάξεων, η υποβολή προτάσεων προς τον Πρωθυπουργό -μέσω του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης- και τον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό για συγκεκριμένα νομικά πεδία στα οποία κρίνεται απαραίτητη η αναμόρφωση της νομοθεσίας, μαζί με το προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους. Επιπρόσθετα, η σύνταξη και υποβολή προς τον Πρωθυπουργό και τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, μέσα στο πρώτο δεκαπενθήμερο κάθε ημερολογιακού έτους, έκθεσης, η οποία, με ευθύνη του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης, διαβιβάζεται προς τα λοιπά μέλη της Κυβέρνησης, τον Πρόεδρο της Βουλής και τους Προέδρους των ανωτάτων δικαστηρίων. Η εν λόγω έκθεση περιλαμβάνει αποτίμηση της κατάστασης της υφιστάμενης νομοθεσίας σε σχέση με το πρόβλημα της πολυνομίας, τις προτάσεις αναμόρφωσης που έχουν υποβληθεί, καθώς και τις προτάσεις περαιτέρω αναμόρφωσης της υφιστάμενης νομοθεσίας. Δυστυχώς, η εν λόγω Επιτροπή, η οποία ουδέποτε συγκροτήθηκε σε σώμα, καταργήθηκε με το άρθρο 5 του Ν.4142/2013 και έκτοτε δεν υφίσταται.

Ο νόμος προέβλεπε, επιπλέον, τη σύσταση Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Νομοθέτησης[171] (ΚΕΚΗΝ), η οποία αναλαμβάνει τη διατύπωση των νομοτεχνικών κανόνων για τη σύνταξη κωδίκων και, ιδίως, τη διαίρεση και ταξινόμηση της ύλης, τον τρόπο αρίθμησης των άρθρων, παραγράφων και εδαφίων, τον τρόπο παραπομπής στις διατάξεις που

[170] Η Επιτροπή Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης του Δικαίου, σε αντικατάσταση της παλαιότερης ΚΕΚ (Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, του ν. 3133/2003, μιας Επιτροπής που ποτέ δεν παρήγαγε έργο, αποτελούνταν από επτά (7) μέλη, περιλαμβανομένου του προέδρου της, με τριετή θητεία, ανανεώσιμη.

[171] Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Νομοθέτησης αποτελούνταν από επτά (7) μέλη, περιλαμβανομένου του προέδρου της, με τριετή ανανεώσιμη θητεία.

κωδικοποιούνται ή αναμορφώνονται, τον τρόπο αναγραφής τίτλων στα άρθρα και στα επί μέρους κεφάλαια των Κωδίκων και τη γλωσσική διατύπωσή τους. Παράλληλα, εισηγείται προς τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης και τον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό, τα νομικά πεδία τα οποία πρέπει να κωδικοποιηθούν, καθώς και τις συγκεκριμένες νομοθετικές αλλαγές που είναι απαραίτητες για τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής και κωδικοποιητικής λειτουργίας, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια και τις προτάσεις αναμόρφωσης της νομοθεσίας που τυχόν έχουν διατυπωθεί εκ μέρους της Επιτροπής Αναμόρφωσης του Δικαίου και την απαραίτητη χρονική διάρκεια υλοποίησής τους.

Ανάμεσα στις αρμοδιότητές της συγκαταλέγονταν και η σύνταξη και υποβολή προς τον Πρωθυπουργό και τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, εντός του πρώτου δεκαπενθημέρου κάθε ημερολογιακού έτους, έκθεσης αποτίμησης της προόδου των δράσεων κωδικοποίησης που έχουν αναληφθεί, της κατάστασης των σχετικών πληροφοριακών υποδομών, καθώς και περαιτέρω προτάσεις κωδικοποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας και επέκτασης ή βελτίωσης των σχετικών πληροφοριακών υποδομών. Δυστυχώς, και η εν λόγω Επιτροπή, η οποία ποτέ δεν λειτούργησε, καταργήθηκε με το άρθρο 5 του Ν.4142/2013 και έκτοτε δεν υφίσταται.

Είναι γεγονός, ότι η σημερινή πραγματικότητα, αποδεικνύει ότι ο νόμος αυτός, αν και περιλαμβάνει διατάξεις οι οποίες θα μπορούσαν να συμβάλλουν θετικά στην αντιμετώπιση πολλών από τις δυσλειτουργίες που σήμερα παρατηρούνται, δεν εφαρμόζεται , ενώ πολλά άρθρα του καταργήθηκαν μέσα σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα από την ψήφιση τους. Ο κυκεώνας της νομοθετικής γραφειοκρατίας και της προχειρότητας του νομοθετείν, η αναχρονιστική και διάσπαρτη νομοθεσία με τις ελλείψεις, παραλείψεις και αντιφατικές διατάξεις, το πολύπλοκο ασαφές κανονιστικό πλαίσιο σε

συνδυασμό με την έλλειψη ουσιωδών κωδικοποιήσεων[172], παραμένει προκαλώντας σημαντικές δυσκολίες στον πολίτη που συναλλάσσεται με τη Δημόσια Διοίκηση και ταυτόχρονα συνθέτοντας τις βάσεις για την εξάπλωση της γραφειοκρατίας[173].

3.3 Γραφειοκρατία: εμπόδιο στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης

Το γραφειοκρατικό πρότυπο του Max Weber[174], ο οποίος φαντάστηκε τη γραφειοκρατία ως μια διαδικασία η οποία θα προσέδιδε στην οργάνωση ποιοτική αναβάθμιση, ως ένα μηχανισμό εξουσίας και μάλιστα σαν την πλέον

---

[172] *Ευ. Βενιζέλος,* Ποιότητα νομοθεσία, κοινωνική συναίνεση και ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας, ΕφημΔΔ 3/2006, σελ. 374 επ

[173] Πρβλ απόσπασμα από την εισηγητική έκθεση του Ν.Δ. 3980/1959 που περιγράφει τη μεγαλύτερη δυσκολία στις προσπάθειες εκσυγχρονισμού, κωδικοποίησης και απλοποίησης της Ελληνικής νομοθεσίας καθώς και στη θέσπιση κανόνων για την «καλύτερη νομοθέτηση»: «*Εξ ετέρου δυσχερείας και προβλήματα προκαλεί η εσωτερική διάρθρωσις της νομοθεσίας. Η έλλειψις ενότητος τόσον εξ απόψεως ουσιαστικής όσον και ορολογικής κατά την θέσπισιν των κανόνων δικαίου, απετέλεσε πολλάκις αιτίας συγχύσεως εννοιών και πηγών πλείστων αλληλοσυγκρουομένων διατάξεων...Αλλά πέραν της ανωτέρω αταξίας δυσχερείας σημαντικάς προκαλεί και η κατά παρέκκλισιν της επιταγής του άρθρου 57 του Συντάγματος παρεισαγωγή ασχέτων διατάξεων εις νομοθετήματα αλλοτρίου γένους και είδους, της οποίας συχνάκις γίνεται χρήσις, η πληθώρα δε των ανομοιογενών και παρεμβληματικών τούτων διατάξεων επηύξησε τας δυσχερείας δια τον εφαρμοστήν του δικαίου*».

[174] Η γραφειοκρατική Διοίκηση αποτελεί σύμφωνα με το Max Weber το πιο τελειοποιημένο εργαλείο άσκησης κυριαρχίας λειτουργώντας για λογαριασμό οιουδήποτε τη θέσει υπό τον έλεγχο του. Η ακρίβεια, η διάρκεια, η πειθαρχία, η αυστηρότητα και η εμπιστοσύνη που εμπνέει αποτελούν τα πλεονεκτήματα της, χαρακτηριστικά που μαζί με την αποτελεσματικότητα και την προβλεψιμότητα ανάγονται στον ορθολογικό της χαρακτήρα. Από τεχνική καθαρά άποψη η γραφειοκρατία είναι απαραίτητη ως ο ορθολογικότερος και αποτελεσματικότερος μηχανισμός οργάνωσης και διαχείρισης των κοινών, καθώς μπορεί και διασφαλίζει, μεταξύ άλλων, την απόλυτη συμμόρφωση των στελεχών της στους εκάστοτε κανόνες και στόχους της, Πρβλ *Κ. Σπανού,* Οργάνωση και εξουσία. Προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1992, σελ. 30, *Μελ. Σεραφετινίδου,* Οι κοινωνικές ρίζες της κρατικής διαφθοράς, σε Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια-Εισαγωγή Κλ. Κουτσούκης– Παντ. Σκλιάς, ό. π., σελ. 87, *Αντ. Λιανός,* Η Γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, ό. π., σελ.19, *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης, σε : Προβλήματα Διοικητικής μεταρρύθμισης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995,σελ. 150 επ., *Στ. Κτιστάκη,* Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ 70 επ.

ορθολογική και αποτελεσματική μέθοδο άσκησης ελέγχου, σήμερα εμφανίζει δυσπλασίες, παθολογικές εκδηλώσεις και δυσλειτουργίες. Ο Καθηγητής Αντ. Μακρυδημήτρης αναφέρει ότι η γραφειοκρατία αποτελεί ένα τεραστίων διαστάσεων οργανωτικό θεσμικό σύμπλεγμα που συγκροτείται από υλικούς πόρους και ανθρώπινες συμπεριφορές που λειτουργούν ως αυτοτελείς οντότητες και αξίες[175]. Η γραφειοκρατία δεν είναι ένας άριστος τύπος οργάνωσης ούτε ένα επαρκές πρότυπο διαχείρισης των νέων πολύπλοκων δημόσιων προβλημάτων. Ο λαβύρινθος της γραφειοκρατίας είναι το έδαφος στο οποίο ανθίζουν φαινόμενα διαφθοράς και πελατειακής συναλλαγής.

«*Πρέπει να γίνουν νόμοι σαφείς, μικροί, συγκεκριμένοι , γιατί μέσα σε αυτό το χάος της πολυνομίας βασιλεύει και η γραφειοκρατία – αυτά τα δύο πάνε μαζί. Οι γραφειοκράτες αποκτούν δύναμη από τη δυσκολία ερμηνείας των νόμων*», είχε επισημάνει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης κ. Λ. Ρακιντζής. Είναι γεγονός ότι η τυποκρατία[176] εύκολα μετατρέπεται σε τυπολατρία, με αποτέλεσμα ο τύπος να κατανικά την ουσία. Ο δημόσιος υπάλληλος με άλλα λόγια, καταφεύγει στην τυφλή εφαρμογή των κανόνων και των τύπων, προκειμένου να αποφύγει και να προστατευθεί από τυχόν δυσμενείς κρίσεις συναδέλφων ή προϊσταμένων ως προς τις επαγγελματικές του ενέργειες και πρωτοβουλίες. Ο έντονος νομικισμός και η γραφειοκρατική αυτή νοοτροπία των οργάνων του Κράτους, αφενός μεν αναστέλλει την πρωτοβουλία και τη δημιουργικότητα, αφετέρου δε ταλαιπωρεί και δυναστεύει τον πολίτη ιδιαίτερα τις κοινωνικά υποδεέστερες και πλέον ευπαθείς τάξεις, η δυνατότητα πρόσβασης και επιρροής των οποίων είναι περιορισμένη .

Η γραφειοπαθολογία, επομένως, ως παθογένεια της γραφειοκρατίας παίρνει τη μορφή της δυστροπίας, της αναβλητικότητας και της έλλειψης

[175] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Διοικητικές Μελέτες, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σελ. 166

[176] Με τον όρο *τυποκρατία* εννοούμε τη λειτουργία της γραφειοκρατίας βάσει απρόσωπων τυπικών κανόνων

φαντασίας και πρωτοβουλίας με αποτέλεσμα τη δημιουργία βασικών προβλημάτων στην οργάνωση και τον τρόπο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Η γραφειοκρατία ενισχύεται συχνά και από την ίδια την συμπεριφορά του δημοσίου υπαλλήλου που αρκετές φορές αγγίζει την αδιαφορία και την αδράνεια.[177] Η επικράτηση της νοοτροπίας του «γραφειοκράτη», κύριο χαρακτηριστικό της οποίας αποτελεί η μετριότητα και η ευθυνοφοβία, έχει ως επακόλουθο την ανυπαρξία της διοικητικής καλλιέργειας και της επιθυμίας για αλλαγές στον διοικητικό και εργασιακό χώρο, διατηρώντας τη Δημόσια Διοίκηση σε μια διαρκή κατάσταση δυσλειτουργίας.

Η κύρια πηγή της γραφειοκρατίας και της διοικητικής αδράνειας και ανευθυνότητας είναι η πληθώρα λεπτομερειακών νόμων, η αναπαραγωγή ενός εξωφρενικού φορμαλισμού και νομικισμού, που παραλύει εξαρχής κάθε προσπάθεια και σκοτώνει κάθε πρωτοβουλία, την φαντασία και τελικά την ευθύνη του δημόσιου υπαλλήλου. Το κίνητρο παραγωγικότητας, ευσυνειδησίας και αποτελεσματικότητας από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων ουσιαστικά εκλείπει καθώς το μακρόχρονο αίτημα τους για τη σύνδεση της αμοιβής και της εξέλιξης με την παραγωγικότητα, η οποία είναι εφικτή και αποδεκτή μόνο στη βάση μιας αδιάβλητης αξιολόγησης, δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί. Για το λόγο αυτό, το γραφειοκρατικό σύστημα οργανώσεως του Max Weber, του οποίου η λειτουργία έχει εκφυλιστεί[178], λόγω της αυστηρής ιεραρχίας και της κάθετης ιεραρχικής εξάρτησης των διοικητικών του οργάνων, έχει κατακριθεί ως απόλυτο, ανελαστικό και αυταρχικό[179].

Οι δυσλειτουργίες της γραφειοκρατίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με βασικά προβλήματα της οργάνωσης και του τρόπου λειτουργίας των δημοσίων

[177] *Στ. Κτιστάκη,* Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό. π., σελ. 80
[178] *Ι. Συμεωνίδης,* Η αναβάθμιση του ρόλου του διοικητικού δικαστή στη μεταμοντέρνα εποχή, η αδυναμία ανταπόκρισης της Διοίκησης και η ανάγκη ενός άλλου διαλόγου με το νομοθέτη ,ΕφημΔΔ 3/ 2010, σελ. 397 επ
[179] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου - Λ. Θεοχαρόπουλος,* Στον «αστερισμό» των κρίσεων : Δημοσίας Διοικήσεως και Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ό. π., σελ. 275 επ

υπηρεσιών. Σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ σε συνεργασία με το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το κόστος της γραφειοκρατίας της Ελλάδας εκτιμάται στο 6,8% του ΑΕΠ (14 δις. ευρώ) κατατάσσοντας τη χώρα μας πρώτη μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ, τη στιγμή που στις άλλες χώρες το κόστος της γραφειοκρατίας υπολογίζεται κατά μέσο όρο στο 3,5% του ΑΕΠ. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι επιχειρήσεις αναγκάζονται να δαπανούν ετησίως 2 δισ. ευρώ για να καλύψουν το κόστος που προκύπτει από γραφειοκρατικά εμπόδια. Και αν ληφθούν υπόψη οι εκατοντάδες χιλιάδες εργατοώρες που αναλώνονται σε περιττές διοικητικές διαδικασίες, το κόστος της γραφειοκρατίας πλησιάζει στην Ελλάδα τα 16 δισ. ευρώ ετησίως.

Από τη δεκαετία του 1950 μέχρι σήμερα συγκροτήθηκαν αρκετές επιτροπές εμπειρογνωμόνων, με τη συμμετοχή προσωπικοτήτων διεθνούς κύρους, υποβάλλοντας συγκεκριμένες μεταρρυθμιστικές προτάσεις, χωρίς όμως να αξιοποιηθούν επαρκώς από την πολιτεία. Αποτέλεσμα δε, οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις να παραμένουν στη λίστα των παθογενειών της Δημόσιας Διοίκησης. Η πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ, με τίτλο «*Going for Growth 2015*», επαναλαμβάνει για μια ακόμη φορά την ύπαρξη των γραφειοκρατικών βαρών ως εμπόδιο για την παραγωγικότητα και συνιστά, για άλλη μια φορά, την απλοποίηση των διαδικασιών στις συναλλαγές των πολιτών με τη Δημόσια Διοίκηση[180].

[180] Η σύσταση των Ειδικών Επιτροπών Ελέγχου Εφαρμογής Νομοθεσίας σχετικά με την τήρηση των προθεσμιών της Δημόσιας Διοίκησης για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών , που προβλεπόταν από την παρ. 2β' του άρθρου δεύτερου του Ν. 2690/1999 και το δικαίωμα αποζημίωσης των πολιτών για τη μη τήρηση τους από τη Διοίκηση, το οποίο προβλεπόταν από τις παρ. 1-3 του άρθρου 7 του Ν.3242/2004, αποτέλεσε ένα ισχυρό όπλο προστασίας των πολιτών ενάντια στην γραφειοκρατία και την κωλυσιεργία της Δημόσιας Διοίκησης. Δυστυχώς όμως με το άρθρο 25 του Ν.4210/13 (ΦΕΚ 254/21.11.2013 τεύχος Α') καταργήθηκαν οι ανωτέρω διατάξεις. Σύμφωνα με την αιτιολογική Έκθεση «*Με τη σύσταση των ως άνω Ειδικών Επιτροπών θεσμοθετήθηκε ειδικό όργανο έλεγχου της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω του οποίου ο πολίτης διεκδικούσε πλήρη αποζημίωση όταν η Διοίκηση δεν διεκπεραίωνε την υπόθεση του, εντός των προβλεπόμενων από την ισχύουσα νομοθεσία προθεσμιών. Ωστόσο, κατά το χρονικό διάστημα της λειτουργίας τους θεσμοθετήθηκαν και άλλοι φορείς, όπως Ανεξάρτητες Αρχές και Ελεγκτικά Σώματα, οι οποίοι επιλαμβάνονται των καταγγελιών των πολιτών. Άλλωστε, η μη*

3.4 Η βραδύτητα απονομής της Δικαιοσύνης, κινούμενη στα όρια της αρνησιδικίας

Βασικό γνώρισμα, ίσως το κυριότερο, ενός Δημοκρατικού Πολιτεύματος, είναι να δύνανται οι πολίτες να στρέφονται δικαστικά κατά του Κράτους, όταν θεωρούν ότι τα όργανά του τους αδικούν. Συνακόλουθα, οι σχετικές δικαστικές αποφάσεις οφείλουν να εκδίδονται άμεσα. Η Ελληνική Δημοκρατία δεν είναι επιτρεπτό να στερεί από τους πολίτες της αυτό το δικαίωμα. Η περαιτέρω διατήρηση με απαράδεκτα μέσα της καταστάσεως της αρνησιδικίας, θα οδηγήσει αναπόφευκτα στον ευτελισμό και την κατάλυση της ουσίας του Δημοκρατικού μας Πολιτεύματος, με όποιες συνέπειες αυτό συνεπάγεται. Το δικαίωμα στην παροχή δικαστικής προστασίας είναι απαραίτητο να βρίσκεται σε αναλογία με την απονομή της Δικαιοσύνης. Με άλλα λόγια, τα Δικαστήρια είναι υποχρεωμένα να επιλύουν τις διαφορές χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση[181]. Άλλωστε, όπως επισήμανε και ο Π. Παραράς, «*η υποχρέωση των Δικαστηρίων να επιλύουν τις διαφορές χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση συνάγεται ερμηνευτικά από το άρθρο 20 § 1 Σ., ενώ καθιερώνεται ρητά στο άρθρο 6 § 1 ΕΣΔΑ. Είναι συνεπώς, συμβατική και συνταγματική η αρχή της απονομής της Δικαιοσύνης μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα*» [182].

έγκαιρη απάντηση σε αιτήσεις και αναφορές πολιτών συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, σύμφωνα με τις διατάξεις της περ. ιγ' της παρ. 1 του άρθρου 107 του Ν. 4057/2012 (Υ.Κ.) (ΦΕΚ54/Α/14-3-2012).Συνεπώς τα δικαιώματα των πολιτών είναι κατοχυρωμένα και δεν υφίσταται λόγος ύπαρξης αλληλεπικαλυπτόμενων δράσεων. Επιπροσθέτως, το διοικητικό βάρος που προκαλείται από τη λειτουργία των εν λόγω Επιτροπών, σε συνδυασμό με την υφιστάμενη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας καθιστούν επιβεβλημένη την ανάγκη εξοικονόμησης πόρων (π.χ. αναπαραγωγή αντιγράφων, εργατοώρες κλπ) και την αποφυγή σπατάλης διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού.»

[181] Άρθρο 20 παρ. 1 Σ. σύμφωνα με το οποίο «*Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ` αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει*.»

[182] *Π. Παραράς,* Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2001, σελ. 122 και 411

Η υπερβολική καθυστέρηση που εξακολουθεί να παρατηρείται στην απονομή της Δικαιοσύνης από τα Ελληνικά Δικαστήρια ταλαιπωρεί αφάνταστα τους πολίτες και προβληματίζει έντονα το νομικό κόσμο της χώρας. Στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα η καθυστέρηση στην απονομή της Δικαιοσύνης είναι ο απόλυτος κανόνας. Στο σημερινό κοινωνικό οικονομικό περιβάλλον, το οποίο έχει την τάση, λόγω των αντιφάσεών του, να αναπαράγει διαρκώς διαφορές, και μάλιστα ολοένα και πιο σύνθετες, όσες δικονομικής φύσης μεταρρυθμίσεις και αν γίνουν, όσες νομοθετικές μεταβολές και αν επέλθουν στη διοικητική διαδικασία, το πρόβλημα παραμένει. Θα μπορούσαμε μάλιστα να ισχυριστούμε ότι η καθυστέρηση απονομής Δικαιοσύνης κινείται στα όρια της αρνησιδικίας.

Από την στιγμή που ένας πολίτης θα καταθέσει μιαν αγωγή ή προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών κατά του Ελληνικού Δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ με την οποία θα ζητά αποζημίωση εξ οιασδήποτε αιτίας, βάσει του ν. 1406/83, ή θα προβάλλει αξίωση για επιδίκαση μισθολογικών διαφορών, ή οποιασδήποτε άλλης απαίτησης εκ της υπαλληλικής του σχέσης, θα πρέπει να έχει την υπομονή να περιμένει έξι (6) περίπου έτη μέχρι τον ορισμό της πρώτης δικασίμου της υπόθεσης αυτής, με τάση συνεχούς επιμήκυνσης του χρόνου αναμονής. Στη συνέχεια, μετά τη συζήτηση της υπόθεσης, απαιτείται ένας ακόμη χρόνος, το λιγότερο, για να εκδοθεί απόφαση και μαζί με την διαδικασία καθαρογραφής και θεωρήσεώς της, φθάνουμε τον 1 ½ χρόνο. Κατά συνέπεια χρειάζονται 7 - 7 ½ έτη, τουλάχιστον, για την περαίωση του πρώτου βαθμού και τούτο υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα εκδοθεί προδικαστική - ενδιάμεση - απόφαση του Δικαστηρίου, οπότε ο χρόνος αυτός παρατείνεται αναλόγως. Επομένως, και μόνο για τον πρώτο βαθμό δικαιοδοσίας, όπως έχουν εξελιχθεί τα πράγματα, έχει καθιερωθεί εξαιρετικά μεγάλη υπέρβαση του «*εύλογου χρόνου*» που προβλέπει η ΕΣΔΑ.

Στη συνέχεια, στην περίπτωση που θα ασκηθεί έφεση από την πλευρά ενός των διαδίκων (και ασκείται κατά κανόνα από το Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ εφόσον

ηττηθούν στον πρώτο βαθμό), τότε έχουμε νέα χρονοτριβή της υποόθεσης κατά μέσον όρο περίπου δύο (2) ακόμη ετών. Σύνολο μέχρι της περάτωσης της διαδικασίας και στο Εφετείο περίπου 9- 9 ½ ετών. Αλλά και το Συμβούλιο Επικρατείας καθυστερεί, με τη σειρά του επί 5-6 έτη ακόμη. Κατόπιν τούτου ο συνήθης χρόνος για να καταστεί αμετάκλητη μια απόφαση υπερβαίνει τα 14 έτη.

Να σημειωθεί ότι ο ρυθμός εκδίκασης των υποθέσεων στο ΣτΕ είναι εξαιρετικά βραδύς. Για παράδειγμα στο Στ' Τμήμα, όπου εισάγονται αναιρέσεις κατά αποφάσεων του Διοικητικού Εφετείου, προσδιορίζονται σε κάθε δικάσιμο, τέσσερις φορές τον μήνα, περί τις 200 υποθέσεις κατά μέσο όρο. Εξ αυτών συζητείται συνήθως μόνο ποσοστό 5-10%, δηλαδή 10-20 υποθέσεις, ενώ το 90-95% αναβάλλονται οίκοθεν (ex officio), με πρόταση του Εισηγητή λόγω μη έγκαιρης προετοιμασίας του και στις προσεχείς δικάσιμους αναβάλλονται εκ νέου, κατ' επανάληψη, για τον ίδιο λόγο. Κατ' αυτόν τον τρόπο τα εκθέματα είναι κάθε φορά φορτωμένα με αναβεβλημένες υποθέσεις που δεν διεκπεραιώνονται αλλά αναβάλλονται συνεχώς και, όπως είναι επόμενο, συσσωρεύονται.

Όπως παγίως γίνεται δεκτό από τη νομολογία του ΕΔΔΑ [183] τα συμβαλλόμενα Κράτη οφείλουν να οργανώνουν το δικαστικό τους σύστημα κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζονται οι εγγυήσεις αφενός του άρθρου 6 § 1 της ΕΣΔΑ, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η έκδοση των αποφάσεων των αρμοδίων δικαιοδοτικών τους οργάνων μέσα σε εύλογη προθεσμία[184] και

[183] Πρβλ. αποφ. ΕΔΔΑ, της 21.2.2008, Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδος, της 6.4.2000, Comingersoll S.A. κατά Πορτογαλίας, την αποφ. ΕΔΔΑ, της 28.3.2002, Ξενόπουλος κατά Ελλάδος

[184] Τα κριτήρια με βάση τη σωρευτική αλλά και συστηματική συνδρομή των οποίων κρίνεται ο εύλογος χρόνος περαίωσης των δικαιοδοτικών διαδικασιών σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ είναι τέσσερα : η πολυπλοκότητα της υπόθεσης, η συμπεριφορά του προσφεύγοντα διαδίκου, η συμπεριφορά των αρμόδιων αρχών και το διακύβευμα της ένδικης διαφοράς για τον προσφεύγοντα, Πρβλ ενδεικτικά απόφαση Neumeister κατά Αυστρίας, 27.7.1968, Koning κατά Γερμανίας, 28.6.1978, Sablon κατά Βελγίου, 10.4.2001, Κανάκης κλπ κατά Ελλάδας, 23.10.2003, Παφίτης κλπ κατά Ελλάδας, 26.2.1998, Wejupc κατά Δανίας, 7.3.2002, Soto Sanchez κατά Ισπανίας, 25.2.2003

αφετέρου του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα πραγματικής- αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Υπό την πίεση του ΕΔΔΑ, το οποίο τα τελευταία χρόνια καταδικάζει συνεχώς την Ελλάδα για παράβαση του άρθρου 6 § 1 της ΕΣΔΑ, λόγω των μεγάλων καθυστερήσεων στην περαίωση των δικών[185] και κατόπιν των εντόνων διαμαρτυριών του νομικού κόσμου, πραγματοποιήθηκαν πληθώρα τροποποιήσεων και εισαγωγή νέων νομοθετικών ρυθμίσεων[186] για την επιτάχυνση της δίκης, οι οποίες όμως σε ελάχιστο βαθμό συνεισέφεραν στην επίλυση του προβλήματος.

Με την απόφαση Αθανασίου κατά Ελλάδος[187] της 21/12/2010 ορίσθηκε ότι εντός προθεσμίας ενός έτους από την οριστικοποίηση της αποφάσεως αυτής, δηλαδή μέχρι 21/3/2012, η Χώρα μας πρέπει να θέσει σε εφαρμογή ένα ειδικό βοήθημα που θα εξασφαλίζει εύλογη αποζημίωση για την καθυστέρηση απονομής δικαιοσύνης στους δικαιούχους.

Πράγματι, η καταβολή αποζημίωσης λόγω καθυστέρησης έκδοσης δικαστικής απόφασης από την Ελληνική Δικαιοσύνη προβλέπεται για πρώτη φορά[188] στα άρθρα 53 έως 58 του ν. 4055/2012[189], αποτελώντας μια θετική

---

[185] Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που αφορούν την παραβίαση του άρθρου 6 § 1 της ΕΣΔΑ, η κατάσταση της χώρας μας είναι τραγική. Μέσα στα 52 χρόνια λειτουργίας του ΕΔΔΑ, η χώρα μας μετρά συνολικά 403 καταδίκες για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, λόγω της αδικαιολόγητης βραδύτητας απονομής της Δικαιοσύνης, αριθμός που μεταφράζεται σε ποσοστό 48% επί του συνόλου των καταδικαστικών αποφάσεων, όταν ο ευρωπαϊκός μέσος όρος κυμαίνεται σε ποσοστό περίπου 26%.

[186] Πρβλ ν. 3900/2010 και ειδικότερα τα άρθρα 1-2 με τα οποία καθιερώνεται η «*πιλοτική δίκη*» με στην οποία προέχων ρόλος απονέμεται απευθείας στο ΣτΕ όταν προκύπτουν ζητήματα «γενικότερου ενδιαφέροντος», αποτελώντας αναμφίβολα μια καινοτομία η οποία προκαλεί σοβαρές αμφιβολίες κατά πόσον θα επιτύχει την επιτάχυνση των δικών.

[187] Προσφυγή Νο 5097/2008, η οποία προέκυψε μετά από προσφυγή δέκα (10) Ελλήνων υπηκόων στο ΕΔΔΑ κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας στις 6 Οκτωβρίου 2008, προβάλλοντας παραβίαση του άρθρου 6 παρ.1 και του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ, στηριζόμενοι στο γεγονός ότι 13 χρόνια και οχτώ μήνες για τρεις βαθμούς δικαιοδοσίας υπερβαίνουν την εύλογη διάρκεια της διαδικασίας

[188] Ο μόνος τρόπος αποζημίωσης λόγω της καθυστέρησης της απονομής δικαιοσύνης αποτελούσε η προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

συμβολή στην πολυετή αναμονή των πολιτών για εκδίκαση των αιτημάτων τους και στην ταλαιπωρία που υφίστανται προσφεύγοντας στη Δικαιοσύνη[190].

Δυστυχώς, η σημερινή πραγματικότητα στην Ελλάδα δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές και τις προσδοκίες του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού. Παρόλο που πλήθος καταδικαστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ υποχρέωσε τον έλληνα νομοθέτη να προχωρήσει σε σημαντικές τροποποιήσεις του ΚΔΔ , δυστυχώς ακόμη υπάρχουν τα πλοκάμια ενός δυσκίνητου διοικητικού μηχανισμού. Αποτέλεσμα αυτού είναι η Χώρα μας να έχει καταδικαστεί πολλάκις για υπερβολικές καθυστερήσεις στην απονομή της Δικαιοσύνης και μη συμμόρφωση σε δικαστικές αποφάσεις[191], να έχει καταβάλει πολλά εκατομμύρια ευρώ για

---

[189] Για πρώτη φορά, Ελληνικό Δικαστήριο αποζημιώνει πολίτη, λόγω μεγάλης καθυστέρησης στην απονομή της Δικαιοσύνης, σύμφωνα με την απόφαση 4467/2012 του ΣτΕ. Αξιοσημείωτοι είναι οι ισχυρισμοί του Δημοσίου για την επιδίκαση του ύψους του ποσού ως δίκαιη ικανοποίηση για την ηθική βλάβη που υπέστη λόγω της προαναφερόμενης παραβίασης του δικαιώματός του σε ταχεία απονομή της δικαιοσύνης του εν όψει του σημερινού βιοτικού επιπέδου της Χώρας. Το Δικαστήριο απάντησε με τις ακόλουθες ενδιαφέρουσες σκέψεις του που βρίσκονται πλέον στην σταθεροποιημένη γραμμή της νομολογίας «*Στο πλαίσιο αυτό, δεν μπορεί να παραγνωρισθεί η προκύπτουσα από τα διαθέσιμα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής πτώση του βιοτικού επιπέδου στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, η οποία είναι απότοκη του σοβαρότατου κλονισμού της δημοσιονομικής ισορροπίας του ελληνικού Κράτους, λόγω της εκτόξευσης σε πρωτοφανή για την ιστορία των δημοσίων οικονομικών της Χώρας επίπεδα του δημοσίου ελλείμματος και του δημοσίου χρέους (το οποίο ανήλθε, το έτος 2011, σε 165,3% επί του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος – ΑΕΠ), καθώς και λόγω της συνεχιζόμενης σοβαρής ύφεσης, η οποία απομειώνει συνεχώς το ΑΕΠ της Χώρας (από 233 δισεκατομμύρια ευρώ το έτος 2008 σε 215 δισεκατομμύρια το έτος 2011) και, συνακόλουθα, το διαθέσιμο κατά κεφαλή εισόδημα.*» Το Δικαστήριο τελικά επεδίκασε αποζημίωση ποσού 4.800,00 ευρώ έναντι του αιτηθέντος ποσού των 30.000,00 ευρώ αφού έλαβε υπόψη το ύψος του «σημερινού βιοτικού επιπέδου της Χώρας», Πρβλ ΔΕφΑθ 1/2013 σύμφωνα με τη οποία επιδικάστηκε αποζημίωση 3.000,00 ευρώ, αντί του αιτηθέντος ποσού των 35.000,00 ευρώ, σε πολίτη που θέλησε να προσβάλει μια απόφαση διορισμού μέσω Α.Σ.Ε.Π. Το 2006 και τελικά μετά από έξι αναβολές και περαιτέρω καθυστέρηση γιατί στο μεταξύ άλλαξαν με νόμο οι αρμοδιότητες των δικαστηρίων, η υπόθεσή του δικάσθηκε μετά από πέντε χρόνια και η απόφαση εκδόθηκε 7 μήνες μετά την εκδίκαση. Σε κανένα στάδιο δεν είχε ζητήσει εκείνος την αναβολή της υπόθεσής του, ΔΠρΑθ 320/2013 η οποία με το ίδιο σκεπτικό δικαίωσε καθηγήτρια των ΤΕΙ που προσέφυγε στη δικαιοσύνη το 2004 και το δικαστήριο απεφάνθη τελικά το 2012, με οκτώ χρόνια καθυστέρηση.

[190] *Αντ. Αργυρός,* Η δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπερβάσεως της εύλογης διάρκειας της δίκης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 27 επ.

[191] Πρβλ απόφαση ΕΔΔΑ Δογγάκης και λοιποί, § 17, Σόγια Ελλάς Α.Ε. κατά Ελλάδας, αριθ. 1989/05, § 14, 27 Σεπτεμβρίου 2007, Bekir-Ousta και λοιποί κατά Ελλάδας, αριθ. 35151/05, § 26, 11 Οκτωβρίου 2007, Κανελλοπούλου κατά Ελλάδας, αριθ. 28504/05, § 21, 11 Οκτωβρίου 2007, Μαριέττος και Μαριέττου κατά Ελλάδας, αριθ. 17755/06, § 23, 21 Φεβρουαρίου 2008,

χρηματικές αποζημιώσεις και ηθική ικανοποίηση με αποφάσεις του ΕΔΔΑ και παρόλα αυτά συστηματικά και κατ' επανάληψη συνεχίζει να παραβιάζει το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.

Η Ελληνική Δημοκρατία δεν είναι επιτρεπτό να στερεί από τους πολίτες της το δικαίωμα προς παροχή δικαστικής προστασίας. Η περαιτέρω διατήρηση με απαράδεκτα μέσα της καταστάσεως της αρνησιδικίας, θα οδηγήσει αναπόφευκτα στον ευτελισμό και την κατάλυση της ουσίας του Δημοκρατικού μας Πολιτεύματος, με όποιες συνέπειες αυτό συνεπάγεται. Η αναζήτηση, όπως εύστοχα παρατηρεί η Καθηγήτρια Χρ. Μουκίου, «*όχι απλά του εύλογου χρόνου αλλά του βέλτιστου χρόνου για την απονομή της Δικαιοσύνης αποτελεί ένα στόχο που πρέπει να αντιμετωπιστεί μακροσκοπικά και να οδηγήσει σε συμμόρφωση όλων των παραγόντων της δίκης*» [192].

Κοντογεωργάς κατά Ελλάδας, αριθ. 26010/06, § 17, 21 Φεβρουαρίου 2008, Δημ. Και Αικατερίνη Τζιβάνη Ο.Ε. κατά Ελλάδας, αριθ. 4799/06, § 16, 27 Μαρτίου 2008, Μάρκου κατά Ελλάδας, αριθ. 34035/06, § 30, 27 Μαρτίου 2008, Τουρκική Ένωση Ξάνθης και λοιποί κατά Ελλάδας, αριθ. 26698/05, § 28, 27 Μαρτίου 2008, Καρανίκας και λοιποί κατά Ελλάδας, αριθ. 28141/06, § 21, 29 Απριλίου 2008, Βλάχου κατά Ελλάδας, αριθ. 2655/06, § 19, 19 Ιουνίου 2008, Τσιλήρα κατά Ελλάδας, αριθ. 44035/05, § 11, 22 Μαΐου 2008, προαναφερόμενη απόφαση Φίλιππος Ιωαννίδης, § 17, Χατζημανίκας κατά Ελλάδας, αριθ. 487/07, § 19, 31 Ιουλίου 2008, Λαμπροπούλου κατά Ελλάδας, αριθ. 8009/07, § 17, 31 Ιουλίου 2008, Βασιλειάδης κατά Ελλάδας, αριθ. 32086/06, §§ 21-22, 2 Απριλίου 2009, Γόγιας κατά Ελλάδας, αριθ. 26421/07, § 22, 2 Απριλίου 2009, Γκιόκα κατά Ελλάδας, αριθ. 44806/07, § 17, 16 Απριλίου 2009, Νικολοπούλου κατά Ελλάδας, αριθ. 54581/07, § 25, 30 Απριλίου 2009, Ρουμπιές κατά Ελλάδας, αριθ. 22525/07, § 23, 30 Απριλίου 2009, Σταμούλη κατά Ελλάδας, αριθ. 55862/07, § 22, 11 Ιουνίου 2009, Σταυρινουδάκης κατά Ελλάδας, αριθ. 26307/07, § 23, 29 Οκτωβρίου 2009, Πίκουλα και λοιποί κατά Ελλάδας, αριθ. 1545/08, § 23, 7 Ιανουαρίου 2010, Γκαργκασούλας κατά Ελλάδας, αριθ. 51500/07, § 14, 7 Ιανουαρίου 2010, Τσάσνικ και Καούνης κατά Ελλάδας, αριθ. 3142/08, § 27, 14 Ιανουαρίου 2010, Φλαρής κατά Ελλάδας, αριθ. 54053/07, § 19, 22 Απριλίου 2010, Τσαγανού και Γεωργίου κατά Ελλάδας, αριθ. 18556/08, § 18, 20 Μαΐου 2010, Κοταρίδης κατά Ελλάδας, αριθ. 205/08, § 21, 15 Ιουλίου 2010

[192] *Χρ. Μουκίου,* Περί της ταχύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης. Η «ταχεία» δίκη ως «δίκαιη» δίκη υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕφημΔΔ 5/2011, σελ. 728

3.5 Μη συμμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: εκδήλωση μιας ηθελημένης εμμονής της στην παρανομία;

Η θεμελιώδης αρχή του Κράτους Δικαίου, άμεσα συνδεδεμένη με την αρχή της νομιμότητας, όπως ανωτέρω αναλύθηκε, συνίσταται στην υποχρέωση υπακοής στο νόμο, τόσο εκ μέρους της Διοίκησης όσο και των πολιτών. Η υποχρέωση αυτή συνεπάγεται τη συμμόρφωση στους νόμους, τις διοικητικές πράξεις και τις δικαστικές αποφάσεις ενώ η ενδεχόμενη ανυπακοή επισύρει τις προβλεπόμενες συνέπειες και κυρώσεις.

Ειδική έκφανση της ως άνω αρχής αποτελεί η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις. Η εν λόγω συμμόρφωση, η οποία, όπως αναφέρουμε παρακάτω, τυποποιείται στο άρθρο 95 § 5 Σ. και συνάγεται ερμηνευτικά από το άρθρο 20 § 1 Σ., αποτελεί αναγκαίο συμπληρωματικό στοιχείο της πλήρους απονομής της Δικαιοσύνης και της ορθής εφαρμογής του δικαιώματος Δικαστικής Προστασίας. Ειδικότερα, είναι υποχρέωση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης να συμμορφώνονται με θετικές ενέργειες αναλόγως των εκάστοτε περιπτώσεων προς το περιεχόμενο των δικαστικών αποφάσεων και να απέχουν από οποιεσδήποτε ενέργειες αντίθετες προς τα υπό του Δικαστηρίου κριθέντα. Η παράλειψη, επομένως της Διοίκησης προς εκτέλεση των αποφάσεων των Δικαστηρίων, αποτελεί την πιο ακραία μορφή κακοδιοίκησης.

Η παραληφθείσα θετική ενέργεια της Διοίκησης[193], την οποία διεκδικεί ο ενδιαφερόμενος δια της δικαστικής οδού, δεν προσβάλλει μόνο το ατομικό δικαίωμα του στην αποτελεσματική έννομη προστασία του, αλλά αποκτά

[193] Για την παράλειψη ενέργειας της Διοίκησης, εκτενής ανάλυση πραγματοποιείται από την Καθηγήτρια *Χρ. Μουκίου,* Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας και Συνταγματική αναθεώρηση: Η ανάδυση του φαινομένου της «κακοδιοίκησης» και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕΔΔΔΔ 1/ 2003, σελ. 32 επ. , όπου οριοθετούνται εννοιολογικά οι έννοιες σιωπή, παράλειψη και σιωπηρή άρνηση

θεσμική- συλλογική διάσταση, με σοβαρότατες συνέπειες στην πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων του.

Η άρνηση εκ μέρους της Διοίκησης εκτέλεσης δικαστικής απόφασης, θέτει υπό αμφισβήτηση τα θεμέλια του Κράτους Δικαίου, καθώς ισοδυναμεί με αυθαίρετη παρέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας στις συνταγματικά καθορισμένες λειτουργίες της Δικαστικής Εξουσίας[194] και κατ' επέκταση με μερική κατάλυση της συνταγματικής τάξης. Σύμφωνα με τα πορίσματα του ΣτΠ η μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης, η οποία εντοπίζεται σε ευρύ φάσμα δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί φαινόμενο κακοδιοίκησης, υποκρύπτοντας τη στέρηση δικαστικής προστασίας και εκφράζοντας την έλλειψη θεσμικής κουλτούρας της Διοίκησης.

Ο νομοθέτης έχοντας υπόψη τη μορφή αυτή της διοικητικής συμπεριφοράς, τη δυστροπία, δηλαδή, της Διοίκησης να συμμορφωθεί στις δικαστικές αποφάσεις[195], στην πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 πρόσθεσε συγκεκριμένη διάταξη και συγκεκριμένα το άρθρο 95 § 5 για την υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις και την ευθύνη του αρμόδιου διοικητικού οργάνου σε περίπτωση παράβασης της υποχρέωσης αυτής[196].

---

[194] *Συνήγορος του Πολίτη,* Ετήσια Έκθεση 1999, σελ. 246 επ.

[195] Για τη συμμόρφωση της Διοίκησης βλ *Επ. Σπηλιωτόπουλος*, Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 875 επ, *Κ. Γιαννακόπουλος,* Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 525 επ, *Μ. Πικραμένος,* Διοικητικές δυσλειτουργίες, κράτος δικαίου και δικαιώματα, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δήμ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, τόμος 2, Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 570 επ., *Στ. Κτιστάκη,* Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, ΤοΣ 2007, σελ. 813 επ., *Ι. Συμεωνίδης,* Η αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Νεότερη νομολογία και προοπτικές μετά τον ΚΔΔ και το αναθεωρημένο Σύνταγμα, ΕΔΔΔ 2003, σελ. 254 επ.

[196] Πρβλ άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος:«*Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο*

Περαιτέρω, ο εκδοθείς, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, ν. 3068/2002 (ΦΕΚ. 274/14.11.2002) προβλέπει τη διαδικασία υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις[197] και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της, τότε επιβάλλεται πρόστιμο[198].

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 3068/2002, συμμόρφωση αποτελεί η υποχρέωση της Διοίκησης να προβαίνει σε όλες εκείνες τις ενέργειες ή παραλείψεις που από τις περιστάσεις επιβάλλονται για την ουσιαστική και όχι μόνο τυπική πραγμάτωση του περιεχομένου τους. Συνάγεται, επομένως, ότι η επί της προσφυγής απόφαση ενός Διοικητικού Δικαστηρίου, δημιουργεί υποχρέωση για τις διοικητικές αρχές να συμμορφωθούν προς το περιεχόμενό της, με πράξη ή παράλειψη τους. Δεδομένου δε, ότι η δικαστική ακύρωση ή τροποποίηση μιας διοικητικής πράξης δρα αναδρομικώς, η συμμόρφωση περιλαμβάνει αφενός μεν την με θετικές ενέργειες αναμόρφωση της κατάστασης που στο μεταξύ δημιουργήθηκε, αφετέρου δε την υποχρέωση επαναφοράς των πραγμάτων στην πρότερη κατάσταση, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη σχετικής ρήτρας στην επίμαχη απόφαση. Κατά συνέπεια, η Διοίκηση όχι μόνον πρέπει να θεωρεί ανύπαρκτες τις διοικητικές πράξεις κατά το μέρος που ακυρώνονται αλλά, με θετικές ενέργειες, να αναμορφώνει την κατάσταση που δημιουργήθηκε στο μεταξύ με βάση τις πράξεις αυτές, με σκοπό την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα ήταν αν δεν είχαν

όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοίκησης».

[197] Η υποχρέωση συμμόρφωσης αναφέρεται σε όλες ανεξαιρέτως τις αποφάσεις οι οποίες εκδίδονται από τα ελληνικά Δικαστήρια. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 3068/2002, στην έννοια των δικαστικών αποφάσεων περιλαμβάνονται όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει.

[198] Σύμφωνα με την Εισηγητική έκθεση του ν. 3068/2002, «*ο σκοπός της ρύθμισης αυτής είναι αποτρεπτικός και όχι η αποζημίωση του ενδιαφερόμενου, με την έννοια ότι η άρνηση ή η καθυστέρηση προς συμμόρφωση μπορεί να συνεπάγεται και μια ειδική δαπάνη για το δημόσιο νομικό πρόσωπο που έχει υποχρέωση προς συμμόρφωση».*

εκδοθεί οι πράξεις[199]. Τούτο διότι, διαφορετικά, οι ακυρωθείσες μερικώς ή ολικώς πράξεις θα εξακολουθούσαν ουσιαστικά να παράγουν έννομα αποτελέσματα, παρά τη συνταγματική επιταγή που επιβάλλει τη συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις[200].

Παρά την ως άνω νομοθετική ρύθμιση, έχει προσαφθεί στη Δημόσια Διοίκηση η μομφή ότι με δυσκολία συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις. Η μη συμμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, η οποία καταδεικνύει μια ηθελημένη εμμονή της στην παρανομία, αποτελεί τροχοπέδη στην αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας των πολιτών. Για το σκοπό αυτό θεσπίστηκαν Τριμελή Συμβούλια[201] του οικείου εκάστοτε δικαιοδοτικού κλάδου, η δράση των οποίων εξειδικεύεται στο π.δ 61/2004. Πρόκειται για δικαστικά όργανα τα οποία εκδίδουν πράξεις οι οποίες δεν υπόκεινται ούτε σε αίτηση ακύρωσης ούτε σε κάποιο ένδικο μέσο ή βοήθημα[202]. Η διαδικασία προβλέπει την προηγούμενη αίτηση του έχοντος έννομο συμφέρον προς το Τριμελές Συμβούλιο, το οποίο αφού διαπιστώσει καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης, καλεί τη Διοίκηση να εκθέσεις τις απόψεις της εντός προθεσμίας ενός μηνός σχετικά με το ζήτημα[203]. Το Τριμελές Συμβούλιο του άρθρου 2 του ν. 3068/2002 του ΣτΕ έχει εκδώσει σειρά πρακτικών στα οποία διαπιστώνεται η καθυστέρηση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ακυρωτικές αποφάσεις και την καλεί, εντός ορισμένης

[199] Αποφάσεις 12 και 40/2006 του Τριμελούς Συμβουλίου του άρθρου 2 του Ν. 3068/2002 του ΣτΕ
[200] Πρβλ ΔΕφΑθ 1167/2009
[201] Πρβλ άρθρο 1 π.δ 61/2004 σύμφωνα με το οποίο «*Το Τριμελές Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου ή το νόμιμο αναπληρωτή του και δύο συμβούλους Επικρατείας*»
[202] *Ν. Χατζητζανής,* Η κατά το ν. 3068/2002 συμμόρφωσις της Διοικήσεως, ΔιΔικ 2003, σελ. 567 επ.
[203] Πρβλ άρθρο 3 παρ. 1 εδ α΄ του ν. 3068/2002

προθεσμίας, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο, να συμμορφωθεί προς την απόφαση[204].

Βέβαια, παρόλο το γεγονός ότι ο νομοθέτης καθόρισε το γενικό πλαίσιο για τη συμμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, εντούτοις η μη αναφορά σε συγκεκριμένες κυρώσεις, αστικές και ποινικές, εις βάρος των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης που δεν συμμορφώνονται σε αυτές, δεν επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Το αίτημα, επομένως για αποτελεσματικότερη δικαστική προστασία του πολίτη, ώστε η Δημόσια Διοίκηση να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις, καθίσταται επιτακτικό καθώς το όλο νομικό οικοδόμημα εμφανίζεται ανεπαρκές.

---

[204] Ενδεικτικά πρβλ απόφαση ΣτΕ 8/2012 σύμφωνα με την οποία «*ενόψει του ότι έχει ήδη μεσολαβήσει τριετές χρονικό διάστημα από τη δημοσίευση της με αρ. 1206/2009 ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας διαπιστώνεται ότι η παράλειψη υπολογισμού της επιστρεπτέας αποζημίωσης, σύμφωνα με τον ισχύοντα κατά το χρόνο συντέλεσης της παράλειψης δείκτη τιμών του ν. 2882/2001, συνιστά περίπτωση αδικαιολόγητης μη συμμόρφωσης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών προς την εν λόγω απόφαση. Για το λόγο δε αυτόν, το Υπουργείο (ήδη Οικονομικών (Διεύθυνση Δ10 Δημόσιας Περιουσίας-Τμήμα Δ΄ Απαλλοτριώσεων),πρέπει να κληθεί, σύμφωνα με τα άρθρα 3 παρ. 1 του ν. 3068/2002 (Α΄ 274) και 3 παρ. 2 του π.δ/τος 61/2004, να συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή εντός τριμήνου από την κοινοποίηση του πρακτικού του παρόντος Συμβουλίου και να ορισθεί νέα ημερομηνία συζήτησης της υπόθεσης ενώπιον του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης*», ΣτΕ 17/2006, σύμφωνα με την οποία «*το Συμβούλιο διαπίστωσε ότι 33 περίπου μήνες μετά τη δημοσίευση της με αρ. 1539/2003 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιώς, δεν είχε συνταχθεί από την ως άνω Διεύθυνση ανακεφαλαιωτικός πίνακας με το περιγραφέν στην απόφαση περιεχόμενο. Κατόπιν τούτου, το Συμβούλιο διαπίστωσε αδικαιολόγητη μη συμμόρφωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Αθηνών - Πειραιώς (Νομαρχιακού Διαμερίσματος Πειραιώς) προς την εν λόγω εφετειακή απόφαση και την κάλεσε να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο της δικαστικής αυτής αποφάσεως εντός τριμήνου από την κοινοποίηση του ως άνω πρακτικού*». Με την με αρ. 3/2007 ΣτΕ το Συμβούλιο διαπίστωσε ότι «*και μετά την κοινοποίηση στην αρμόδια Διοικητική Αρχή του πρακτικού 17/2006, η τελευταία εξακολουθεί αδικαιολόγητα να μην συμμορφώνεται προς την ανωτέρω ακυρωτική απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιώς. Το Συμβούλιο, συνεκτιμώντας τις συνθήκες της μη συμμορφώσεως και τις συνέπειές της για τη θιγόμενη εταιρεία, προσδιόρισε το ποσό αυτό σε πέντε χιλιάδες (5.000) ευρώ που η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών - Πειραιώς έπρεπε να καταβάλει στην αιτούσα εταιρεία*», ΣτΕ 20/2005 σύμφωνα με την οποία «*το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών δεν συμμορφώθηκε σε εφετειακή απόφαση, με την οποία ακυρώθηκαν πράξεις που αφορούσαν στην προαγωγή στο βαθμό του Διευθυντή επικαλούμενο ορισμένες προπαρασκευαστικές ενέργειες προς συμμόρφωση στις οποίες προέβη, την ύπαρξη μεταγενέστερων ακυρωτικών αποφάσεων που αφορούσαν στον ίδιο πίνακα προαγωγής και την ίδια πράξη προαγωγής και τοποθέτησης, η πάροδος όμως ενάμισυ έτους από τη δημοσίευση της απόφασης καθιστά τη μη συμμόρφωση αδικαιολόγητη*».

3.6 Η αναξιοκρατία στη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης

Η ελλιπής αποστασιοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης από την πολιτική εξουσία, όπως αναλύσαμε παραπάνω, επιφέρει σε πολλές περιπτώσεις τη μείωση της αυτονομίας και της δυνατότητας αυτοκαθορισμού της. Ίσως δεν είναι υπερβολή να λεχθεί ότι με κάθε εναλλαγή των κομμάτων στη διακυβέρνηση της χώρας, επέρχεται ευρεία αντικατάσταση της διοικητικής ηγεσίας των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών[205].

Η συνήθης πρακτική των ελληνικών Κυβερνήσεων είναι η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης με πελατειακού τύπου και ρουσφετολογικά κριτήρια[206] και όχι αξιολογικά και αντικειμενικά, κριτήρια, δηλαδή, που συσχετίζονται με την προσωπική αξία και ικανότητα του εργαζομένου. Αποτέλεσμα της έντονης διείσδυσης του κομματικού ελέγχου στη δομή της Δημόσιας Διοίκησης, του αυξανόμενου «*κομματικού*» προφίλ της[207], της λεγόμενης «*κομματοκρατίας*», αποτελεί η ύπαρξη μεγάλου αριθμού υπαλλήλων χωρίς δεξιότητες, ειδικές γνώσεις, ανάλογων της θέσης προσόντων, ανίκανων να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις.

---

[205] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 88 επ.

[206] *Γ. Καούρα,* Πολιτική διαφθορά: Πελατειακές σχέσεις και Δημόσια Διοίκηση, σε: *Α. Νικολόπουλου* (επιμ.) Κράτος και διαφθορά, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, 1998, σελ. 193 επ., *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Κομματισμός και πελατειακές σχέσεις σε *Του ιδίου*, Η Διοίκηση σε κρίση. Κείμενα για τη Διοίκηση και την κοινωνία, Εκδόσεις Νέα Σύνορα- Α. Α. Λιβάνη, 1996, σελ. 71 επ., *Ν. Καλτσογια- Τουρναβίτη,* Κριτήρια επιλογής των ανωτέρων στελεχών της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως και οι πραγματικές προϋποθέσεις εφαρμογής τους, ΕΔΕ 2/1996, σελ. 31 επ. , *Κ. Σπανού,* Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: Οι πολιτικές προσλήψεων στο Δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους, σε *Θεοδ. Τσέκος* (επιμ.) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, Κείμενα σχετικού συνεδρίου που διοργάνωσε το ΕΣΔΔ στη Θεσσαλονίκη το Δεκέμβριο του 1992, Αθήνα 1993 σελ. 65 επ., *Στ. Κτιστάκη,* Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό. π., σελ. 73 -74, *Δημ. Σωτηρόπουλος,* Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000, Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα 2001, σελ. 14 επ.

[207] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου - Λ. Θεοχαρόπουλος,* Στον «αστερισμό» των κρίσεων : Δημοσίας Διοικήσεως και Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ό. π., σελ. 276 και τις εκεί παραπομπές

Είναι γεγονός αναμφισβήτητο ότι το ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί με μέτρα θεσμικά, εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από εγγενείς, παραδοσιακά διαμορφωμένες δυσλειτουργίες. Στη χαμηλή ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης συντελεί και μια διαμορφωθείσα δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία[208] η οποία καλλιεργεί την ευθυνοφοβία, η οποία με την σειρά της επιτείνει την τυπολατρία, με αποτέλεσμα ικανά στελέχη να απορροφώνται και στην ουσία να αφανίζονται από το σύστημα.

Ο διορισμός σε θέσεις του κρατικού μηχανισμού ανίκανων ή μη επαρκώς καταρτισμένων ατόμων προκειμένου να ικανοποιηθούν ιδιοτελείς σκοπιμότητες, αναμφίβολα υπονομεύει το ρόλο και το σκοπό δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Ακριβώς γιατί υπάλληλοι χωρίς τα απαιτούμενα προσόντα αδυνατούν να ανταπεξέλθουν και να ανταποκριθούν στις ανάγκες του κρατικού μηχανισμού. «*Οι πελατειακές σχέσεις στις προαγωγές σκότωσαν το Δημόσιο. Διότι ενώ στις προσλήψεις είχαν καταβληθεί προσπάθειες για τον περιορισμό έστω των αυθαιρεσιών, οι προαγωγές παρέμειναν πάντα το λάφυρο του νικητή*», επεσήμανε ο τέως Υπουργός Εσωτερικών κ. Ι. Ραγκούσης[209].

Το σύστημα της ευνοιοκρατίας, η ακαταλληλότητα του ανθρώπινου δυναμικού, η αποτελμάτωση της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η καθήλωση της αποτελεσματικότητας αποτελούν τροχοπέδη στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης[210]. Είναι, βέβαια, γεγονός ότι η λειτουργία του ΑΣΕΠ ανέκοψε την έκταση και την ένταση αυτής της πρακτικής, χωρίς όμως να την ακυρώσει οριστικά.

---

[208] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου - Λ. Θεοχαρόπουλος,* Στον «αστερισμό» των κρίσεων : Δημοσίας Διοικήσεως και Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ό. π., σελ. 275

[209] *Δ. Νικολακόπουλος,* Με εξετάσεις η επιλογή διευθυντών, Εφημερίδα Το Βήμα, 17/4/2011, σελ. Α42

[210] *Γ. Παπαδάκη,* Το σύστημα προσλήψεων από την αντικειμενικότητα στην αποτελεσματικότητα, ΔιοικΕνημ 28/2004, σελ. 5 επ.

Ο ν. 2190/1994 με τον οποίο συστάθηκε Ανεξάρτητη Αρχή για την επιλογή προσωπικού προσέφερε σημαντική βοήθεια στον τρόπο πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων, με την καθιέρωση του πανελληνίου διαγωνισμού[211], αποτελώντας τομή για την αντιμετώπιση του πελατειακού συστήματος. Εξάλλου, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στο άρθρο 103 § 7 Σ γίνεται σαφής αναφορά στην αρχή της αξιοκρατίας κατά την πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων[212].

Ο τρόπος με τον οποίο θεσμοθετήθηκε αρχικά το ΑΣΕΠ εξασφάλιζε το αδιάβλητο[213] των διαδικασιών πρόσληψης με σκοπό να επιλέγονται όσοι υπερέχουν σε τυπικά προσόντα[214]. Βέβαια, προσεγγίζοντας αριθμητικά την αξιοκρατία των υποψηφίων δημοσίων υπαλλήλων, συχνά είχε ως αποτέλεσμα να ενεργεί εις βάρος της ουσιαστικής αξιοκρατίας. Διότι η πραγματοποίηση των προσλήψεων με διαδικασίες αυτοματισμού και η προσήλωση στους τύπους, πολλές φορές αποβαίνουν εις βάρος των αρχών της χρηστής Διοίκησης, της

---

[211] Είναι γεγονός ότι ο ιδρυτικός νόμος του ΑΣΕΠ έχει υποστεί περισσότερες από εξήντα τροποποιήσεις , σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις του Α.Σ.ΕΠ. και δίκαια έχει χαρακτηριστεί «*κινούμενη άμμος*». Οι κυριότεροι νόμοι με τους οποίους τροποποιήθηκε ο ν. 2190/1994 είναι : ο ν. 2266/1994 «*Έλεγχος δημόσιου τομέα- Μετατάξεις- Κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Άλλες ρυθμίσεις*», ο ν. 2247/1994 «*Ρυθμίσεις θεμάτων συστήματος προσλήψεων», ο ν. 2349/1995 « Ρύθμιση θεμάτων του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής προσωπικού και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις*», ο ν. 2469/1997 «*Περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και άλλες διατάξεις*», ο ν. 2525/1997 «*Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις»* (ιδίως άρθρα 1,2,6), ο ν. 2738/ 1999 « *Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις*», ο ν. 3051/ 2002« *Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς διατάξεις*», ο ν. 3260/ 2004 «*Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων Δημόσιας Διοίκησης*», ο ν. 3320/ 2005« *Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους ΟΤΑ*», ο ν. 3812/ 2009 «*Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις*» κλπ

[212] *Ι. Κοϊμτζόγλου,* Η αρχή της αξιοκρατίας στο Δημόσιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 37 επ.

[213] Το αδιάβλητο, βέβαια, των προσλήψεων σταδιακά απωλέσθηκε λόγω της εισαγωγής δεκάδων νομοθετικών εξαιρέσεων από τη διαδικασία πρόσληψης μέσω ΑΣΕΠ.

[214] *Στ. Κτιστάκη,* Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, ΕφημΔΔ 5/ 2007, σελ. 673 επ.

επιείκειας, της αναλογικότητας και της αξιοκρατίας, προκαλώντας πλειάδα ακυρώσεων από τα Διοικητικά Δικαστήρια και κατ' επέκταση νέες καθυστερήσεις[215].

Φαινόμενα παράκαμψης και καταστρατήγησης του ρόλου του ΑΣΕΠ παρατηρούνται στον τομέα των προσλήψεων στη Δημόσια Διοίκηση, τα οποία ξεκινούν από την έλλειψη προγραμματισμού μέχρι την άρνηση εφαρμογής των αποφάσεων του και συμμόρφωσης σε αυτές[216]. Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, με κυριότερο επίπεδο αναφοράς στους «*συμβασιούχους*»[217] αποτελεί μέχρι και σήμερα το μέσο πραγματοποίησης των αθέμιτων πολιτικών διαμεσολαβήσεων.

Είναι γεγονός, ότι η ποιότητα του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης προσδιορίζεται ενδεικτικά από το επίπεδο εκπαίδευσης των υπαλλήλων της και

---

[215] Χαρακτηριστική είναι η διαπίστωση από το ίδιο το ΑΣΕΠ στην Ετήσια Έκθεση του το 2004 «…*Ο συνεχώς αυξανόμενος φόρτος εργασίας που βαρύνει αφενός τους υπηρετούντες στο τμήμα υπαλλήλους, ο αριθμός των οποίων σε σύγκριση με τον όγκο των εν γένει υποθέσεων του τμήματος κρίνεται ανεπαρκέστατος, και αφετέρου τους Συμβούλους, οι οποίοι (όπως και ο Αντιπρόεδρος που προΐσταται του τμήματος) έχουν παράλληλα και άλλα καθήκοντα, έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργούνται καθυστερήσεις τόσο στη διεκπεραίωση των υποθέσεων υποψηφίων που προσφεύγουν ενώπιον των Δικαστηρίων όσο και στη συμμόρφωση του ΑΣΕΠ προς τις αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις που δικαιώνουν τους προσφεύγοντες υποψηφίους, οι οποίοι προσδοκούν και απαιτούν από το ΑΣΕΠ τον άμεσο διορισμό τους. Οι καθυστερήσεις αυτές, πέραν του ότι εκθέτουν το ΑΣΕΠ στον κίνδυνο να θεωρηθεί υπαίτιο δύστροπης και παρελκυστικής συμπεριφοράς όσον αφορά τη συμμόρφωση του στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων, εγκυμονούν τον, ακόμη σοβαρότερο για το κύρος του, κίνδυνο να επιβληθούν σε αυτό, που είναι ο κατεξοχήν φορέας της νομιμότητας στον τομέα των προσλήψεων, κυρώσεις (είτε είναι αυτές πειθαρχικές κατά του προσωπικού του είτε είναι χρηματικές, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Ν. 3068/2002 και του Π.Δ. 18/1989)* », σελ. 43

[216] *Δ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 626 επ., *Απ. Παπακωνσταντίνου,* Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική: Οι Συνταγματικές Πτυχές, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κουτσούκης Κλ. – Σκλιάς Παντ., ό. π., σελ. 258 επ., *Στ Κτιστάκη,* Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, ό. π., σελ. 673 επ., Να σημειωθεί ότι το άρθρο 103 παρ. 2 Σ. σύμφωνα με το οποίο «*Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένο χρόνο σε σχέση ιδιωτικού δικαίου*», έχει υποστεί αλλοιώσεις καθώς επινοήθηκαν και καθιερώθηκαν πρακτικές που το καταστρατήγησαν.

[217] ΣτΕ 1253/2006

όχι από τις εκθέσεις αξιολογήσεις των επιδόσεων τους, οι οποίες εμφανίζουν πληθώρα αριστούχων. Σύμφωνα με έρευνες, ποσοστό μεγαλύτερο του 50% του συνόλου των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα καταλαμβάνεται από αποφοίτους της Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, σε αντίθεση με τους αποφοίτους της Τριτοβάθμιας Πανεπιστημιακής εκπαίδευσης οι οποίοι ανέρχονται σε ποσοστό μόλις 25%[218]. Παρατηρείται, με άλλα λόγια, μια δυσανάλογη διόγκωση στα μεσαία και χαμηλά επίπεδα μόρφωσης εις βάρος της ανώτερης και μια διάχυση της εξειδίκευσης και της τεχνογνωσίας. Όλα αυτά οδηγούν στην χαμηλή ποιότητα και αναποτελεσματικότητα της Διοίκησης. Το υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης των στελεχών της εξασφαλίζει μια επιστημονική και επαγγελματική επάρκεια ικανή για την αντιμετώπιση των προβλημάτων στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο στις μέρες μας αποτελεί αποφασιστικής σημασίας παράγοντα για την ποιότητα της λειτουργίας της. Παρά το γεγονός ότι η ανάγκη για μείωση της γραφειοκρατίας έχει γίνει πλέον κατανοητή ως αναγκαιότητα από όλους αλλά και τις πολλές προσπάθειες που έχουν γίνει προς την κατεύθυνση αυτή, δεν έχουμε φθάσει ακόμα στο επιθυμητό επίπεδο. Η προαγωγή με βάση τον χρόνο υπηρεσίας και όχι με βάση την ικανότητα και αποδοτικότητα του υπαλλήλου, χωρίς να συνεκτιμάται η ουσιαστική αξιολόγηση της παραγωγής έργου[219] σε συνδυασμό με την μη σύνδεση του μισθού με την απόδοση του, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης. Σ΄ αυτό δυστυχώς, συντείνει και η συντήρηση χρόνιων νοοτροπιών υπαλλήλων, οι οποίοι είναι προσκολλημένοι σ' αυτά που έμαθαν εμπειρικά με οδηγό τις εγκυκλίους της υπηρεσίας τους και αντιδρούν σε οποιοδήποτε

[218] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 560
[219] *Δημ. Σωτηρόπουλος,* Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000, ό. π., σελ. 45 επ., *Στ. Κτιστάκη,* Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό. π., σελ. 86

νεωτερισμό[220]. Ο αυστηρός έλεγχος του προσλαμβανομένου προσωπικού όχι μόνο ως προς τις επιστημονικές του ικανότητες αλλά κυρίως ως προς την ηθική του υπόσταση, το σθένος και την ενεργητικότητα του ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα διαφθοράς και παραβατικότητας, κρίνεται αναγκαίος.

3.7 Απουσία ελέγχων και επιβολής κυρώσεων

Η απουσία πειθαρχικών ελέγχων και κυρώσεων για υπαλλήλους, που αποδεδειγμένα έχουν παρανομήσει, βοηθούν την εξάπλωση της διαφθοράς και της αυθαιρεσίας. Αλλά και αν ακόμα κινηθεί η πειθαρχική διαδικασία συνήθως καθυστερεί σε τέτοιο βαθμό ώστε ουσιαστικά να την ακυρώνει, δημιουργώντας ένα κλίμα ατιμωρησίας και ανοχής[221]. Η αδικαιολόγητη καθυστέρηση στην εκδίκαση υποθέσεων και οι ελάχιστες έως «μηδαμινές» ποινές για σοβαρά παραπτώματα δημιουργούν κλίμα ατιμωρησίας[222].

---

[220] *Σπ. Φλογαΐτης,* Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1987, σελ. 55 επ.

[221] *Μετ. Γεωργίτση,* Η Συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κλ. Κουτσούκης – Παντ. Σκλιάς, ό. π., σελ. 723

[222] Ενδεικτικά, απαλλαγή ιατρού ΕΣΥ για παράνομη συνταγογράφηση, υποβιβασμός κατά ένα βαθμό, εφοριακού υπαλλήλου λόγω δωροδοκίας και ψευδή βεβαίωση, απαλλαγή υπαλλήλου ασφαλιστικού ταμείου για διακριτική μεταχείριση υπέρ ιδιώτη μέλους κυκλώματος εκμετάλλευσης αλλοδαπών, *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια Έκθεση 2007, σελ 51 επ. , πειθαρχική ποινή σε υπάλληλο Δ.Ο.Υ της προσωρινής παύσης τριών (3) μηνών με πλήρη στέρηση αποδοχών για τα πειθαρχικά παραπτώματα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους Ειδικούς Ποινικούς Νόμους, της παράβασης της αρχής της αμεροληψίας, της χρησιμοποίησης της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας του ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων, της σύναψης στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα των οποίων ουσιώδη συμφέροντα εξαρτώνται από τον τρόπο αντιμετώπισης θεμάτων της αρμοδιότητας του υπαλλήλου και της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας, διότι εξέδωσε αποδεικτικό Φορολογικής Ενημερότητας (ΑΦΕ) στο όνομα του μνηστήρα της, παρόλο που στο υποσύστημα ενημεροτήτων του TAXIS ο συγκεκριμένος φορολογούμενος εμφανιζόταν να μην έχει υποβάλλει ποτέ φορολογική δήλωση ΦΠΑ, εξέδωσε ΑΦΕ στο όνομα του αδελφού της, παρόλο που στο υποσύστημα ενημεροτήτων του TAXIS ο συγκεκριμένος φορολογούμενος εμφανιζόταν να μην

Σε αυτή τη βάση, ο πειθαρχικός έλεγχος των δημοσίων λειτουργών βρίσκεται σε σταθερή παρακμή καθώς συνδέεται με λογικές διεκπεραίωσης, συγκάλυψης και συναδελφικής αλληλεγγύης[223], γεγονός το οποίο συντελεί στην

έχει υποβάλλει δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος από το οικονομικό έτος 2004 και μετά, *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*, Έκθεση Ετήσια 2011, σελ 58 επ., ποινή σε εκπαιδευτικό του προστίμου αποδοχών σαράντα (40) ημερών για τα πειθαρχικά παραπτώματα της αμέλειας και της ατελούς εκπλήρωσης του καθήκοντος καθώς και της χαρακτηριστικώς ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας. Συγκεκριμένα κατά τη διάρκεια της διδακτικής ώρας, στο Γενικό Λύκειο που ήταν τοποθετημένος, δεν δίδασκε το γνωστικό αντικείμενο του μαθήματός του σύμφωνα με το ισχύον πρόγραμμα σπουδών και δεν επέβαλε στους μαθητές τη δέουσα πειθαρχία. Οι μαθητές έμπαιναν σε όποια σελίδα του internet ήθελαν, έβγαιναν από την τάξη, αλλά και από το χώρο του σχολείου, επέστρεφαν με φαγώσιμα, τα οποία έτρωγαν μέσα στην τάξη και επέτρεπε στους μαθητές να βγαίνουν από την τάξη δέκα (10) λεπτά πριν τη λήξη της διδακτικής ώρας / ποινή σε εκπαιδευτικό της προσωρινής παύσης έξι (6) μηνών με πλήρη στέρηση των αποδοχών για το πειθαρχικό παράπτωμα της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας και συγκεκριμένα για τη διενέργεια ασελγών πράξεων σε παιδιά κάτω των 12 ετών και κατάχρηση ανηλίκων, αδίκημα για το οποίο Εισαγγελέας εξέδωσε ένταλμα προσωρινής κράτησης. Συγκεκριμένα, ο εκπαιδευτικός με περισσότερες πράξεις που συνιστούν εξακολούθηση του αυτού εγκλήματος προέβη σε ψαύση των γενετικών οργάνων, σε θωπείες στο μηρό και εναγκαλισμούς σε βάρος ανήλικων μαθητριών που δεν είχαν συμπληρώσει το 12ο έτος της ηλικίας τους, προσβάλλοντας βάναυσα την αξιοπρέπειά τους στο πεδίο της γενετήσιας ζωής, *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*, Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 47 επ.

[223] Ειδική Έκθεση ΣτΠ «*Πειθαρχική - Διοικητική Διερεύνηση καταγγελιών σε βάρος αστυνομικών υπαλλήλων, 7/7/2004*» σύμφωνα με την οποία «*ο απολογισμός της υπηρεσιακής επαφής του Συνηγόρου του Πολίτη, καθ' όλη την πρώτη πενταετία λειτουργίας του, με τα όργανα εσωτερικού ελέγχου της ΕΛ.ΑΣ. είναι απογοητευτικός. Αμελητέος είναι σχεδόν ο αριθμός των περιπτώσεων εκείνων, όπου η κινητοποίηση της διερεύνησης καταγγελιών πολιτών από την ΕΛ.ΑΣ., μετά από διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, απέληξε στον καταλογισμό ευθυνών και την επιβολή πειθαρχικών ποινών σε αστυνομικούς. Όπου δε τέτοιες κατεγνώσθησαν, είτε ήταν ουσιωδώς ελαφρύτερες σε σχέση μ ε τα παραπτώματα, που διαπιστώθηκαν, είτε επιβλήθηκαν για παραπτώματα κατά πολύ ελαφρύτερα από τα καταγγελλόμενα. Αντίθετα, στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, η έρευνα δεν οδήγησε καν στην άσκηση καθ' εαυτό πειθαρχικής δίωξης. Αντ' αυτού, οι διερευνήσαντες τις καταγγελίες αστυνομικοί περιορίστηκαν στην αρχειοθέτησή τους κατά το άτυπο, προκαταρκτικό στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας, ενημερώνοντας απλώς τον Συνήγορο του Πολίτη ότι από την έρευνά που διεξήχθη δεν προέκυψαν ευθύνες στελεχών της ΕΛ.ΑΣ. ή ότι η υπηρεσιακή συμπεριφορά των εμπλεκομένων στο καταγγελλόμενο περιστατικό αστυνομικών ήταν άψογη*», Πόρισμα ΣτΠ με αρ. πρωτ. 6231/03/3/9-11-2004 « *Διερεύνηση καταγγελιών ασθενών - Πειθαρχική ευθύνη ιατρών*» το οποίο καταλήγει «*Όπως συνάγεται και από τις ενδεικτικά αναφερόμενες ως άνω υποθέσεις, το σύστημα εσωτερικού ελέγχου (διερεύνηση καταγγελιών ασθενών – πειθαρχικός έλεγχος ιατρών) των νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ. αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα. Το ίδιο μπορεί να ειπωθεί και για τις πειθαρχικές διαδικασίες των Ιατρικών Συλλόγων. Για το λόγο αυτό παρουσιάζεται έλλειμμα αντικειμενικών, αμερόληπτων, τεκμηριωμένων και ως εκ τούτου αξιόπιστων ερευνών. Οι τελικές αποφάσεις της Διοίκησης απλώς συντάσσονται με το μη ικανοποιητικό αρχικό αποτέλεσμα ορισμένης «έρευνας». Με τον τρόπο αυτό όμως πλήττεται το σύστημα υγείας,*

αδυναμία εξασφάλισης του απαιτούμενου επιπέδου ευρυθμίας της Δημόσιας Διοίκησης. Ο βαθμός της απροθυμίας απόδοσης ουσιαστικής πειθαρχικής Δικαιοσύνης γίνεται αντιληπτός απ' το γεγονός ότι η απόδοση πειθαρχικής ευθύνης παραλείπεται ακόμα και αν έχουν καταδικαστεί αμετάκλητα από τα Ποινικά Δικαστήρια[224]. Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις ορισμένα μονομελή όργανα (Διοικητές Οργανισμών, Δήμαρχοι, Νομάρχες πριν την κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κλπ) δεν παραπέμπουν σοβαρές υποθέσεις που επισύρουν ποινή μεγαλύτερη της αρμοδιότητα τους στα οικεία Υπηρεσιακά Συμβούλια, αλλά τις επιλαμβάνονται τα ίδια με αποτέλεσμα να επιβάλλονται ελαφρές ποινές[225].

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, έχοντας μακρόχρονη εμπειρία, αποδίδει την τάση αυτή στην επιείκεια των πειθαρχικών συμβουλίων, κοινό χαρακτηριστικό των αποφάσεων των οποίων αποτελεί η απαλλαγή ή μη επιβολή της προσήκουσας σε σχέση με τη βαρύτητα των πειθαρχικών

ενδυναμώνεται το καθεστώς ατιμωρησίας και τελικά ενισχύεται η καχυποψία των πολιτών - ασθενών. Η απουσία ενός αξιόπιστου συστήματος πειθαρχικού ελέγχου των ιατρών, εξάλλου, παράγει ανασφάλεια και βέβαια δημιουργεί δυσπιστία στους πολίτες για τη δυνατότητα των δημοσίων φορέων να προασπίσουν τη νομιμότητα, απονέμοντας αληθινή πειθαρχική δικαιοσύνη. Από την άλλη πλευρά οι αθεμελίωτες απαλλαγές από κάθε πειθαρχική ευθύνη, ευτελίζουν ολόκληρο το πλαίσιο καλής λειτουργίας του δημόσιου συστήματος υγείας και αναπαράγουν μια λογική «συντεχνιακής αλληλοκάλυψης». Σ' αυτή τη βάση οι συχνές εκκλήσεις προς τους πολίτες για την υποβολή «έγγραφων και επώνυμων καταγγελιών» πέφτουν στο κενό, αφού όποτε αυτό συμβαίνει το αποτέλεσμα είναι απογοητευτικό.»

[224] Στις 7/7/1999 πέθανε στο Γενικό νοσοκομείο Ηρακλείου ασθενής αφού υποβλήθηκε σε χειρουργική επέμβαση. Το νοσοκομείο δεν διενήργησε Ε.Δ.Ε. για το συμβάν επικαλούμενο την ανάλογη εισαγγελική έρευνα. Ωστόσο, μετά την παρέμβαση του ΣτΠ η υπόθεση παραπέμφθηκε (15-11-2000) στο Κεντρικό Πειθαρχικό Συμβούλιο (Κ.Π.Σ.) γιατρών Ε.Σ.Υ., σύμφωνα με την έκθεση επιθεωρητών του Υπ. Υγείας, που πρότεινε την άσκηση πειθαρχικής δίωξης. Εν τω μεταξύ με απόφαση του αρμόδιου ποινικού δικαστηρίου (Τριμ.Πλημ. Ηρακλείου 566/ 21-2-2002) ο θεράπων ιατρός καταδικάστηκε για ανθρωποκτονία από αμέλεια. Παρ' όλα αυτά το Κ.Π.Σ. κήρυξε απολύτως αθώο τον εγκαλούμενο ιατρό (Συνεδρίαση 15-5-2002), χωρίς μάλιστα ουδεμία αναφορά στην συναφή καταδικαστική απόφαση. Σύμφωνα με το Πόρισμα ΣτΠ με αρ. πρωτ. 6231/03/3/9-11-2004, ό. π., «*στην υπόθεση αυτή εμφανίζεται μια ακραία αντίφαση της πολιτείας, αφού η μεν ανεξάρτητη δικαιοσύνη καταφάσκει ποινική ευθύνη του εμπλεκόμενου δημόσιου λειτουργού ενώ από την άλλη το πειθαρχικό όργανο δεν διαβλέπει οιαδήποτε πειθαρχική ευθύνη. Το πρόβλημα νομιμοποίησης και αποδοχής της απόφασης του πειθαρχικού οργάνου είναι εν προκειμένω παραπάνω από εμφανές. (υπόθεση 17938/2000)*»

[225] *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια Έκθεση 2011, σελ. 47

παραπτωμάτων της ποινής, γεγονός το οποίο τον έχει οδηγήσει στην άσκηση ένστασης ενώπιον των Δευτεροβάθμιων Πειθαρχικών Συμβουλίων[226]. Κατά κοινή

[226] Ενδεικτικά: Ένσταση κατά πειθαρχικής απόφασης του Προέδρου του Οργανισμού Προσχολικής Αγωγής Κοινωνικής Πολιτικής και Αθλητισμού του Δήμου Σερρών, με την οποία αποφασίστηκε η απαλλαγή υπαλλήλου, η οποία εργάστηκε σε Παιδικό Σταθμό του Κέντρου Προσχολικής Αγωγής του Δήμου, από το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους. Συγκεκριμένα, η εγκαλουμένη βεβαίωσε ψευδώς επαγγελματική εμπειρία μάγειρα σε καθαρίστρια του εν λόγω σταθμού, για να χρησιμοποιηθεί ενώπιον του Υπηρεσιακού Συμβουλίου για τη μετάταξη της σε ανώτερη κατηγορία. Στην υπόθεση αυτή εμπλέκεται και άλλη υπάλληλος, για την οποία εκδόθηκε αθωωτική πειθαρχική απόφαση και ο ΓΕΔΔ άσκησε κατ' αυτής ένσταση, Ένσταση κατά απόφασης του Α' Υπηρεσιακού Συμβουλίου ΙΚΑ ΕΤΑΜ, με την οποία αποφασίστηκε η απαλλαγή υπαλλήλου Τοπικού Υποκαταστήματος ΙΚΑ ΕΤΑΜ από το πειθαρχικό παράπτωμα της αμέλειας και της ατελούς εκπλήρωσης του καθήκοντος. Συγκεκριμένα, η εγκαλουμένη υπάλληλος προέβη σε χορήγηση βεβαιώσεων μη οφειλής σε επιχειρήσεις-πελάτες λογιστικού γραφείου, ενώ οφείλονταν ασφαλιστικές εισφορές. Το εν λόγω γραφείο διατηρούσε η μητέρα υπαλλήλου του ΙΚΑ, ο οποίος ενώ είχε γνώση του πελατολογίου του λογιστικού γραφείου, είχε τοποθετηθεί στο αντικείμενο του ελέγχου κοινών επιχειρήσεων και διεκπεραίωνε υποθέσεις του προαναφερόμενου γραφείου. Όπως διαπιστώθηκε, οι αποδείξεις πληρωμής ασφαλιστικών εισφορών, τις οποίες προσκόμιζε το εν λόγω λογιστικό γραφείο, προκειμένου να λάβει ασφαλιστικές ενημερότητες, ήταν πλαστές. Πρβλ *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια Έκθεση 2011, σελ. 49 επ., Ένσταση κατά της απόφασης του Πειθαρχικού Συμβουλίου Περιφέρειας με την οποία δεν επιβλήθηκε ποινή σε Αναπληρωτή Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης Περιφέρειας, για το πειθαρχικό παράπτωμα της αμέλειας καθώς και της ατελούς ή μη έγκαιρης εκπλήρωσης καθήκοντος, στο οποίο υπέπεσε σύμφωνα με έκθεση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ο εγκαλούμενος άσκησε πλημμελή εποπτεία επί των ενεργειών υφισταμένου του υπαλλήλου, στον οποίο είχε αναθέσει την κίνηση της διαδικασίας πληρωμής των απλήρωτων επιδομάτων ΑΜΕΑ, κατ' αποκλειστικότητα λόγω των ειδικών γνώσεων που κατείχε. Το γεγονός αυτό, επέτρεψε στον τελευταίο να συμπεριλάβει το χρονικό διάστημα 2001-2010 στις καταστάσεις που διαβίβαζε μέσω modem στην Τράπεζα και τα ονόματα συγκεκριμένων ατόμων και να εκδώσει επ' ονόματί τους εντολές πληρωμής-επιταγές προνοιακών επιδομάτων ποσού 723.364,97 και 18.150,00 ευρώ, ήτοι συνολικά 741.514,97 χωρίς οι ως άνω να είναι δικαιούχοι των επιδομάτων αυτών, Ένσταση κατά απόφασης Πειθαρχικού – Υπηρεσιακού Συμβουλίου Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης με την οποία επιβλήθηκε η ποινή της προσωρινής παύσης έξι (6) μηνών με πλήρη στέρηση των αποδοχών σε εκπαιδευτικό για το πειθαρχικό παράπτωμα της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας και συγκεκριμένα για τη διενέργεια ασελγών πράξεων σε παιδιά κάτω των 12 ετών και κατάχρηση ανηλίκων, αδίκημα για το οποίο Εισαγγελέας εξέδωσε ένταλμα προσωρινής κράτησης. Συγκεκριμένα, ο εκπαιδευτικός με περισσότερες πράξεις που συνιστούν εξακολούθηση του αυτού εγκλήματος προέβη σε ψαύση των γενετικών οργάνων, σε θωπείες στο μηρό και εναγκαλισμούς σε βάρος ανήλικων μαθητριών που δεν είχαν συμπληρώσει το 12ο έτος της ηλικίας τους, Πρβλ *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 46 επ., Ένσταση κατά πειθαρχικής απόφασης του Πρωτοβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, με την οποία επιβλήθηκε η ποινή της προσωρινής παύσης τεσσάρων (4) μηνών με πλήρη στέρηση αποδοχών σε υπάλληλο για το πειθαρχικό παράπτωμα της αμέλειας καθώς και της ατελούς ή μη εκπλήρωσης του υπηρεσιακού καθήκοντος. Συγκεκριμένα, η εγκαλούμενη ως

ομολογία, η συμμετοχή του ΓΕΔΔ στην πειθαρχική διαδικασία είναι αδιαμφισβήτητα ιδιαιτέρως σημαντική, γεγονός που αποδεικνύεται από τον απολογισμό της δράσης του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, από όπου προκύπτει σαφώς ότι αφενός η πλειονότητα των ενστάσεων εκ μέρους της Διοίκησης έχει ασκηθεί από τον ΓΕΔΔ και αφετέρου ότι οι περισσότερες ενστάσεις που υποβλήθηκαν από το ΓΕΔΔ έγιναν δεκτές[227].

Και ενώ η σύσταση του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου και η δυνατότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης άσκησης ενστάσεων επί των αποφάσεων των πειθαρχικών οργάνων είχαν χαρακτηρισθεί ως σημαντικές θεσμικές παρεμβάσεις στην πάταξη της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, το νέο πειθαρχικό δίκαιο περιορίζει δραστικά τη δυνατότητα του ΓΕΔΔ να ασκεί ένσταση κατά όλων των πειθαρχικών αποφάσεων. Όπως επισημαίνεται στην εισηγητική έκθεση, «*δεν υφίσταται πλέον ουσιαστικά λόγος παροχής στο ΓΕΔΔ δυνατότητας ένστασης, καθώς αφενός μεν στα πειθαρχικά συμβούλια θα μετέχουν εφεξής αντικειμενικοί κριτές (πλειοψηφία δικαστών) και κατά συνέπεια εξασφαλίζεται ορθή και δίκαια κρίση, αφετέρου δε η δυνατότητα ένστασης παρέχεται στον αρμόδιο υπουργό*».

Προϊσταμένη Τμήματος Απονομών και Συντάξεων σε Περιφερειακό Υποκατάστημα ΙΚΑ-ΕΤΑΜ συνυπέγραφε και ενέκρινε αποφάσεις συνταξιοδότησης με προσαυξήσεις σε ποσοστά αναπηρίας ασφαλισμένων και δεν πρόβαινε σε απαραίτητους προεγκριτικούς ελέγχους., Πρβλ *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια Έκθεση 2013, σελ. 48 επ. , Ένσταση κατά απόφασης του Πειθαρχικού Συμβουλίου Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης με την οποία επιβλήθηκε η ποινή της προσωρινής παύσης έξι (6) μηνών με πλήρη στέρηση αποδοχών σε υπάλληλο του Δήμου Καβάλας. για το πειθαρχικό αδίκημα της εντός και εκτός υπηρεσίας αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής. Συγκεκριμένα ο εγκαλούμενος υπάλληλος με απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Κακουργημάτων κρίθηκε ένοχος για τα αδικήματα α) της ένταξης σε εγκληματική οργάνωση, τα μέλη της οποίας κατείχαν όπλα και εκρηκτικά για την εκπλήρωση των σκοπών της, β) της απόκρυψης όπλων, πυρομαχικών και άλλων πολεμικών ειδών που προορίζονταν για τον εφοδιασμό οργάνωσης από κοινού και καταδικάστηκε σε συνολική ποινή κάθειρξης εννέα (9) ετών. , Πρβλ *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια Έκθεση 2014, σελ. 61 επ.

[227] *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης,* Ετήσια Έκθεση 2014, σελ. 47. Το 2014 Ο ΓΕΔΔ άσκησε 148 ενστάσεις κατά αποφάσεων συλλογικών ή μονομελών πειθαρχικών οργάνων, σύμφωνα με την προβλεπόμενη νομοθεσία οι οποίες αφορούσαν στο στενό δημόσιο τομέα και 21 ενστάσεις που αφορούσαν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Κατά κοινή ομολογία, η συμμετοχή του ΓΕΔΔ στην πειθαρχική διαδικασία είναι αδιαμφισβήτητα σημαντική. Η κατά καιρούς διαπίστωση πειθαρχικών παραπτωμάτων υπαλλήλων ή λειτουργών των ελεγχόμενων φορέων στο πλαίσιο ελέγχου ή επιθεώρησης που διενεργείται από τον ΓΕΔΔ ή κατ' εντολή του, αναδεικνύει για μια ακόμα φορά την εισχώρηση της διαφθοράς στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης.

Δυστυχώς, η ρύθμιση του άρθρου 142 του νέου ΥΚ περιόριζε κατά πολύ και στην ουσία ακύρωνε τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής από τον ΓΕΔΔ κατά τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων. Με τη διάταξη αυτή, ο ΓΕΔΔ δεν μπορούσε να προσβάλει οποιαδήποτε τελεσίδικη πειθαρχική απόφαση που εκδίδει οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως ίσχυε, καθώς, η αρμοδιότητά του αυτή περιοριζόταν μόνο στις αποφάσεις του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου.

Με το νόμο 4152/2013/(ΦΕΚ 107/Α/09-05-2013) με τον οποίο τροποποιήθηκαν εκ νέου οι διατάξεις που αφορούν στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων, υπαλλήλων ΝΠΔΔ και δημοτικών υπαλλήλων, επανήλθε η δυνατότητα του ΓΕΔΔ να ασκεί ενστάσεις κατά όλων των πειθαρχικών αποφάσεων μονομελών και συλλογικών οργάνων στον αμέσως επόμενο βαθμό.

ΜΕΡΟΣ Β΄

Η ΘΩΡΑΚΙΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Οι αρχές δράσης της Δημόσιας Διοίκησης υπόβαθρο της προστασίας του πολίτη

Είναι σαφές ότι όσο πιο καθορισμένες είναι οι έννοιες που διέπουν την δράση της Δημόσιας Διοίκησης, τόσο πιο δεσμευμένη είναι η Διοίκηση[228]. Στη σύγχρονη εποχή αόριστες έννοιες όπως, μεταξύ άλλων, το δημόσιο συμφέρον, η δημόσια τάξη, η ασφάλεια, τα χρηστά ήθη, η κοινή ωφέλεια, ο εύλογος χρόνος, το πρόσφορο μέσο κ.λ.π συχνά απαντώνται στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Πρόκειται για έννοιες που είτε συναντώνται στην καθημερινότητα των πολιτών είτε αναφέρονται σε βασικές αρχές του Δικαίου[229]. Ένα από τα βασικά αρνητικά χαρακτηριστικά τους είναι η αμφισημία τους και η δυσχέρεια στην οριοθεσία τους και τον προσδιορισμό τους. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα οι παραπάνω έννοιες να εξειδικεύονται κατά περίπτωση από το αρμόδιο διοικητικό όργανο[230]. «*Διακριτική ευχέρεια και αόριστες έννοιες είναι, λοιπόν, «ανταλλάξιμα μεγέθη», υποκατηγορίες μιας ενιαίας διαπλαστικής ευχέρειας της διοικήσεως. Η διακριτική ευχέρεια εκτείνεται και στην ερμηνεία των αορίστων εννοιών, ενώ οι αόριστες έννοιες καθοδηγούν την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας*» [231].

---

[228] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 194.

[229] *Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου,* Αόριστες και Τεχνικές Έννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1997, σελ. 18 επ.

[230] *Χ. Χρυσανθάκης,* Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης υπό το φως του διοικητικού ελέγχου, Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, 2006, σελ. 81

[231] *Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου* , Αόριστες και Τεχνικές Έννοιες της Διοικήσεως, σε *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου και Ευ. Κουτούπα Ρεγκάκου*, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 339

Κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας η Δημόσια Διοίκηση κινείται μέσα στο κανονιστικό πλαίσιο και στο πνεύμα των κανόνων Δικαίου. Μάλιστα, για την καλή άσκησή της, η Δημόσια Διοίκηση υπόκειται σε ορισμένες αρχές, για την τήρηση των οποίων ελέγχεται από τα Δικαστήρια, τις Ανεξάρτητες Αρχές καθώς και από τα ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα και τους θεσμούς[232]. Πρόκειται για αρχές οι οποίες προσδιορίζουν ιδεατές συμπεριφορές και λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, επιτρέποντας το σχηματισμό αξιολογικών κρίσεων για την ποιότητα λειτουργίας και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Οι αρχές αυτές αποτελούν ένα πλέγμα εγγυήσεων του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης, επιτρέπουν τη συμμετοχή του στον εξορθολογισμό της διοικητικής δράσης και περιλαμβάνονται στις επιμέρους συνταγματικές επιταγές του σύγχρονου Κράτους Δικαίου. Πρόκειται για τέλειους κανόνες Δικαίου, *leges perfectae*[233], των οποίων η παράβαση καθιστά τη διοικητική πράξη μη νόμιμη και μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση της[234].

Γίνεται αντιληπτό, από την αμέσως παρακάτω παράθεση τόσο της θεωρίας όσο και της νομολογίας, ότι οι αρχές του Διοικητικού Δικαίου, οι οποίες αποτελούν συνεκτικούς κρίκους, «*κρίκους χρυσούς των κατ' ιδίαν διατάξεων του Διοικητικού Δικαίου*[235]» και παράλληλα εγγυήσεις προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι της Δημόσιας Διοίκησης, αποβλέπουν στην κατά το δυνατόν ολοκλήρωση της συνταγματικής αρχής της Νομιμότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Η νομολογία με την ερμηνεία της επιχειρεί να συμβιβάσει δύο τάσεις: αφενός την παροχή δικαστικών εγγυήσεων για την αποτελεσματική προστασία του

[232] *Αντ. Μακρυδημήτρης*, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π.,σελ. 33
[233] *Μ. Στασινόπουλος*, Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ 116, Δ. Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 213
[234] *Βλ. Παπαγρηγορίου*, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ 44, *Μιχ. Στασινόπουλος*, Αι γενικαί αρχαί του διοικητικού δικαίου. Η καταγωγή και η νομική αξία των, ΕΔΔΔ 1973, σελ. 119
[235] *Δ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 218

πολίτη και αφετέρου τη διασφάλιση ενός minimum ελευθερίας κινήσεων για την ταχύτητα και αποτελεσματικότητα της διοικητικής λειτουργίας.

Δυστυχώς, η Δημόσια Διοίκηση είναι, κατά κοινή ομολογία, υπερφορτωμένη από χρονοβόρες και γραφειοκρατικές διαδικασίες. Αυτό βέβαια σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει ότι πρέπει να περιοριστούν τα θεμελιώδη δικαιώματα του πολίτη για να αμβλυνθούν τα χρόνια προβλήματα της. Αντιθέτως. Εν όψει των μεταρρυθμίσεων της σύγχρονης Διοίκησης των συναπτομένων με την εξέλιξη του σύγχρονου Κράτους, δημιουργούνται νέοι τρόποι προστασίας του πολίτη. Οι αρχές δράσης της Δημόσιας Διοίκησης μπορούν σε κάποιο βαθμό να συμβάλλουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της αυθαιρεσίας και στον αποτελεσματικότερο έλεγχο της Διοικητικής δράσης, ώστε να αποτελέσουν ασπίδα προστασίας στη διάβρωση και ενίοτε καταπάτηση των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων του πολίτη.

1. Η αρχή της Νομιμότητας της διοικητικής δράσης

«*Θεμελιώδης επιδίωξη του Κράτους είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία*» [236] και για το σκοπό αυτό η δράση του ανάγεται στο Δίκαιο και οργανώνεται με βάση αυτό. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η Δικαιοκρατία, η τήρηση δηλαδή της Νομιμότητας. «*Μια κρατική πράξη για να θεωρηθεί ισχυρή δεν αρκεί να είναι νόμιμη, πρέπει να είναι και δίκαιη*» [237]. Στην αντίθετη περίπτωση, θα παραβιαζόταν η αρχή της Νομιμότητας και κατ' επέκταση η αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας, γεγονός μη αποδεκτό στα Δημοκρατικά Πολιτεύματα. Υπό την έννοια αυτή, Δημοκρατία και Δικαιοκρατία τείνουν να λειτουργούν συμπληρωματικά και να αλληλοστηρίζονται. Η Δικαιοκρατία συμπληρώνει και ενισχύει τη Δημοκρατία, διασφαλίζοντας και τα δικαιώματα των πολιτών από τη διοικητική αυθαιρεσία και την κακοδιοίκηση[238].

Η *αρχή της Νομιμότητας*[239] ή της *συννόμου Διοικήσεως* συνιστά κύριο συστατικό της έννοιας του Κράτους Δικαίου[240]. Όπως έχει προαναφερθεί, Κράτος Δικαίου είναι εκείνο, το οποίο στις σχέσεις του προς τους πολίτες διέπεται από

---

[236] ΣτΕ Ολ. 3500/2009

[237] *Αντ. Μανιτάκης,* Κράτος Δικαίου και Δικαστικός έλεγχος της Συνταγματικότητας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 189

[238] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 190 επ.

[239] Το Συμβούλιο της Επικρατείας διατύπωσε για πρώτη φορά την αρχή της Νομιμότητας στην με αριθ. 95/1929 απόφασή του και έκτοτε την επανέλαβε σε πλείστες αποφάσεις του με φραστικές μόνον παραλλαγές στην διατύπωσή του. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή: «*Η Διοικητική Αρχή κατά την άσκηση της εκ του νόμου ανατιθεμένης σε αυτήν ελευθέρας κρίσεως ή διακριτικής εξουσίας, οφείλει να τηρεί, πλην των διαγεγραμμένων τύπων και κανόνων και τους εκ του δεδηλωμένου σκοπού και του όλου πνεύματος του νόμου ενδεικνυομένους και εκ των γενικών αρχών του δικαίου προκύπτοντας όρους ενεργούσα μετά διακρίσεως και όχι κατ' αυθαίρετη θέληση, η αθέτηση δε των συνθηκών τούτων δύναται ν' αποτελέσει βάση ελέγχου για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου, είτε για κατάχρηση εξουσίας*»

[240] *Εμμ. Εμμανουηλίδης,* Ο έλεγχος της χρηστότητος εν τη Δημοσία Διοίκηση, Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, έτος 39ον, Τεύχος 56, Εκδοτικός οίκος «Ι.Ν. Ζαχαρόπουλου», Εν Αθήναις 1973, σελ. 359, *Δημ. Τσάτσος*, Συνταγματικό δίκαιο, Τόμος Β΄, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, ό. π., σελ.67

κανόνες Δικαίου[241], αυτοπεριορίζει, δηλαδή, τη δράση του με την εφαρμογή κανόνων Δικαίου, με σκοπό την διασφάλιση της νομικής θέσης των πολιτών του[242].

Πράγματι, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης και κάθε διοικητικού οργάνου[243] που δρα στο πλαίσιο της οφείλει να εναρμονίζεται με τους ισχύοντες κανόνες Δικαίου. Με άλλα λόγια, η Δημόσια Διοίκηση και τα διοικητικά όργανα που τη συγκροτούν, δρουν και αναπτύσσουν πρωτοβουλίες μόνο εάν αυτό προβλέπεται και επιτρέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις και κανόνες, κατά την προβλεπόμενη διαδικασία και με το οριζόμενο από το νομοθέτη περιεχόμενο[244].

Η αρχή της Νομιμότητας, υπό την μορφή υποταγής της Διοίκησης στο νόμο, σημαίνει ότι η Δημόσια Διοίκηση τελεί υπό τον νόμο, ότι η διοικητική δράση δεν είναι αυθαίρετη, αλλά πάντοτε διέπεται, ή πρέπει να διέπεται, από κανόνες Δικαίου[245] για να ανταποκριθεί στο θεσμικό ρόλο της, την αποτελεσματική εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος[246]. Επομένως, το

---

[241] *Δ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 175

[242] *Αρ. Μάνεσης,* Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας , Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 1980, σελ. 40-41

[243] Διοικητικό όργανο νοείται κάθε φυσικό πρόσωπο ή σύνολο φυσικών προσώπων (συλλογικό όργανο) που ασκεί μια δέσμη αρμοδιοτήτων ή καθηκόντων, που προβλέπονται από το Δίκαιο , στο οργανωτικό πλαίσιο της λειτουργίας μιας Δημόσιας υπηρεσίας που ανήκει στο Κράτος ή σε άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο. *Σ. Λύτρας,* Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης σε *Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης,* Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα– Κομοτηνή 2004, σελ. 82 επ. Σύμφωνα με το καθηγητή Επ. Σπηλιωτόπουλο «*διοικητικά όργανα είναι όλα τα Δημόσια όργανα της έννομης τάξης , εκείνα δηλαδή που ασκούν Δημόσια εξουσία τα οποία δεν ανήκουν στην νομοθετική ή δικαστική εξουσία*.» *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 20

[244] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 22 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Ο δικαστικός έλεγχος της διοικητικής δράσης, σε Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, επιμέλεια *Επ. Σπηλιωτόπουλος- Αντ. Μακρυδημήτρης,* Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2001 σελ. 129, *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 148 επ.

[245] *Αν. Τάχος,* Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα, Πρόλογος *Μιχ. Στασινόπουλου,* Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981, σελ. 30, *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π. σελ. 141, *Μιχ. Στασινόπουλος,* Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 166

[246] Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί σκοπό και επιδίωξη του Κράτους και ειδικά της διοικητικής λειτουργίας, αντιδιαστέλλεται δε από το ιδιωτικό ή ατομικό συμφέρον που αποτελεί σκοπό και προσωπική επιδίωξη του ιδιώτη. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι το δημόσιο συμφέρον είναι

δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί μόνο δικαιολογητικό λόγο της δράσης της Διοίκησης αλλά και νομικό έρεισμα των πράξεών της. Με την έννοια αυτή, το δημόσιο συμφέρον συνιστά στοιχείο της αρχής της Νομιμότητας[247].

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος δεν προκαθορίζεται, ωστόσο η συγκεκριμενοποίησή της υπακούει στην αρχή της Νομιμότητας. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι δυνατή η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος για να δικαιολογηθεί οποιαδήποτε απόκλιση από την αρχή της Νομιμότητας. Η δράση της Διοίκησης είναι νόμιμη όταν ικανοποιεί το δημόσιο συμφέρον που ορίζεται κάθε φορά από τον νόμο, είναι δε παράνομη όταν επιδιώκει σκοπό άλλο ή αντίθετο από το εν λόγω δημόσιο συμφέρον[248].

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης χαρακτηρίζεται από την υπεροχή του Δικαίου. Οι κανόνες δηλαδή, είναι εκείνοι που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά επιβάλλοντας κυρώσεις, όταν κρίνεται αναγκαίο.[249] Συνεπώς, το διοικητικό όργανο δεν είναι *legibus solitus*. Αντίθετα, οφείλει να ενεργεί και να δρα πάντοτε *secundum legem*, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Δικαίου και τους

γενική αρχή του Δικαίου, η οποία συνάγεται ερμηνευτικά από το όλο πνεύμα της κείμενης νομοθεσίας, συμπληρώνοντας το κενό του νόμου και συμφωνώντας με την σιωπηρώς εκφρασθείσα βούληση του νομοθέτη, Πρβλ *Δημ. Κοντόγιωργα –Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου,* Εμβάθυνση δημοσίου δικαίου, Ειδικά θέματα διοικητικού δικαίου, ό. π., σελ. 17, *Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου,* Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων, σε : Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 ΙΙ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήναι- Κομοτηνή 1982, σελ 362 επ, *Α. Δημητρόπουλος,* Συνταγματικά Δικαιώματα , Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 167 επ.

[247] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 166

[248] *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 194

[249] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 189

προβλεπόμενους κανόνες, εντός του πλαισίου των κανόνων Δικαίου[250], βάσει των οποίων προσδιορίζονται οι αντίστοιχες αρμοδιότητες του[251].

Η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται πάντοτε στο Δίκαιο και δεσμεύεται από αυτό[252]. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της τελείται με βάση τους κανόνες και το αίσθημα Δικαίου που επικρατεί. Η δράση των οργάνων της ελέγχεται από ιεραρχικά ανώτερα όργανα: από τα Δικαστήρια και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται κατά το δυνατόν η νομιμότητα της δράσης της σύμφωνα με τις επιταγές του νόμου και των κανόνων Δικαίου, τους οποίους θέτουν τα αρμόδια νομοθετικά και αντιπροσωπευτικά όργανα και τα οποία κατ' αντιστοιχία εκφράζουν την λαϊκή κυριαρχία έγκυρα και έμμεσα. Συνεπώς, η υπαγωγή της Δημόσιας Διοίκησης στην αρχή της Νομιμότητας εξυπηρετεί με τρόπο έμμεσο τη λαϊκή κυριαρχία εκφράζοντας τη βούληση του λαού και προστατεύοντας τα δικαιώματα των πολιτών. Με άλλα λόγια, ο υπό του νόμου περιορισμός της Διοίκησης δημιουργεί ένα πλαίσιο προστασίας του πολίτη από τον κίνδυνο μη νομίμων ενεργειών του Κράτους, δηλαδή από την κρατική αυθαιρεσία. Η Διοίκηση επομένως δεν μπορεί να ενεργεί εναντίον του νόμου (*contra legem*), ούτε αντί του νόμου (*praiter legem*) αλλά μόνο σύμφωνα με αυτόν (*secundum legem*). Υπό την έννοια αυτή, η αρχή της Νομιμότητας αποτελεί προστατευτικό φραγμό σε ενδεχόμενες αυθαιρεσίες της Διοικήσεως εις βάρος των πολιτών[253].

---

[250] Με τον όρο κανόνα Δικαίου εννοούμε τις γενικές και απρόσωπες ρυθμίσεις της ανθρώπινης συμπεριφοράς, που έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα και τίθενται με τρόπο έγκυρο από τα αρμόδια όργανα του Κράτους, ορίζοντας τι επιτρέπεται και τι απαγορεύεται, *Αντ. Μακρυδημήτρης*, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 23

[251] ΣτΕ 3935/2011, σύμφωνα με την οποία «*Η αρχή της νομιμότητος επιτάσσει, κάθε ατομική διοικητική πράξη, είτε αρμοδίως είτε αναρμοδίως εκδοθείσα, να δύναται να ανακαλείται, για οποιοδήποτε λόγο εξωτερικής ή εσωτερικής νομιμότητας, είτε από το όργανο που την εξέδωσε είτε από το όργανο, το οποίο, κατά το χρόνο της ανακλήσεώς της, είναι αρμόδιο για την έκδοσή της*».

[252] *Pr. Weil & D. Pouyaud,* Το Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 64 επ.

[253] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητος της Διοικήσεως (Μηχανισμοί ελέγχου αυτής), Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών 1989, σελ. 68

2. Η αρχή της Χρηστής Διοίκησης

Μια από τις πιο σημαντικές αρχές που θέσπισε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι η *αρχή της «Χρηστής» Διοίκησης*, ή «*Αγαθής» Διοίκησης, ή της «Καλής» Διοίκησης ή της «Χρηστής και Εύρυθμης» Διοίκησης, ή των «Χρηστών Διοικητικών Ηθών»*[254].

«*Η Χρηστή Διοίκηση*» γράφει ο Μ. Στασινόπουλος, «*είναι έννοια φωτεινή, η οποία καίτοι έχει κινητόν και ρευστόν πως το περιαύγασμά της εν τούτοις χρησιμεύει σήμερον ως ύψιστον παιδαγωγικόν σύμβολον δια την διοίκησιν και σωτήριον βοήθημα δια πάντα πολίτην μετά της διοικήσεως συναλλασόμενον*»[255]. Σύμφωνα δε με την καθηγήτρια Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου «*ως προς το περιεχόμενο η Χρηστή και Εύρυθμη Διοίκηση παρουσιάζεται αφ' ενός σαν άθροισμα και συνισταμένη άλλων μερικωτέρων αρχών, ποιοτικά όμως ανώτερη, ευρύτερη και αυτοδύναμη τούτων, αφ' ετέρου δε σαν μέρος, σαν είδος και στοιχείο της ανώτατης αρχής του Διοικητικού (και Δημοσιονομικού Δικαίου) δηλαδή της αρχής της Νομιμότητας με την ευρεία έννοια που έχει αυτή σήμερα*[256]»

Πράγματι, το περιεχόμενο της αρχής της Χρηστής Διοίκησης είναι πολυσχιδές και πολυσήμαντο[257].Η εξειδίκευση του περιεχομένου της έννοιας της αρχής της Χρηστής Διοίκησης από τη νομολογία γίνεται περισσότερο με τρόπο

---

[254] *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 199.

[255] *Μ. Στασινόπουλος,* Εισαγωγή σε : Πορίσματα νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929-1959), Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1961, σελ. 28

[256] *Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου,* Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε Τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια , Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 331

[257] Η αδυναμία σαφώς οριοθέτησης του περιεχομένου της αρχής αυτής έχει φανεί από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του ΣτΕ, το οποίο για τον προσδιορισμό του περιεχομένου της αναφερόταν στην *«υποχρέωση του καλώς διοικείν», στην «έννοια της καλής πίστεως»,* στις αρχές της *«ηθικής και καλής» ή «της αγαθής διοικήσεως»,* ενώ τις περισσότερες φορές η επίκληση της αρχής αυτής από το ΣτΕ υποκρύπτει την εφαρμογή άλλων μερικότερων αρχών

«αρνητικό» παρά «θετικό». Διασαφηνίζοντας, στην νομολογία ορίζεται τί δεν πρέπει να κάνει η Δημόσια Διοίκηση, όπως για παράδειγμα ότι οφείλει να μην αιφνιδιάζει, να μην διαταράσσει και ταλαιπωρεί χωρίς λόγο, αλλά ούτε και να εξαπατά τον καλόπιστο πολίτη[258]. Η Χρηστή Διοίκηση οφείλει, ακόμα και όταν ακόμη δρα κατά διακριτική ευχέρεια, να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του πολίτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του[259].

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει να ενεργεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνεται στο κρατούν περί Δικαίου αίσθημα και στις εκάστοτε ισχύουσες αντιλήψεις περί ηθικής της ολότητας[260]. Έχει υποχρέωση σεβασμού των πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί υπέρ καλόπιστων τρίτων από τις οποίες αυτοί επωφελούνται[261]. Συνεπώς, ο όρος Χρηστή Διοίκηση δεν περιλαμβάνει απλά την διάκριση του καλού και του κακού, αλλά περιλαμβάνει κατά τρόπο περισσότερο ειδικό, την γενική αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης και την ιδέα της διοικητικής λειτουργίας[262].

Επομένως, παρέχει ουσιαστική προστασία στους πολίτες από τις πράξεις ή παραλείψεις της Δημόσιας Διοίκησης, στις οποίες εμφιλοχωρεί το στοιχείο της παρανομίας, της αβλεψίας[263]. Είναι υποχρέωση της Δημόσιας Διοίκησης να

---

[258] *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 202
[259] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 212
[260] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 96
[261] *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 200, Πρβλ ΣτΕ 857/2011, ΣτΕ 325/2011, ΣτΕ 1201/2009, ΣτΕ 1471/2007, ΣτΕ 2/2007 σύμφωνα με τις οποίες *γίνονται δεκτά ακόμη και τα καθ` υπέρβαση της οριζόμενης προθεσμίας υποβαλλόμενα δικαιολογητικά, στην περίπτωση κατά την οποία ο υποψήφιος έχει, πάντως, συνυποβάλει εμπροθέσμως και καλοπίστως με την αίτησή του δικαιολογητικά, τα οποία παρουσιάζουν ελλείψεις, σφάλματα ή πλημμέλειες που οφείλονται αποκλειστικά σε πταίσμα του διοικητικού οργάνου που τα εξέδωσε*
[262] *Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου,* Η εφαρμογή της αρχής της «χρηστής διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις), Αρμενόπουλος, Τόμος ΛΕ΄ 1981, Τεύχος 7, Θεσσαλονίκη, σελ. 617- 618
[263] Πρβλ ΣτΕ 4348/1988 με την οποία κρίθηκε ότι «*αντίκειται στην αρχή της Χρηστής Διοίκησης η μετά από μακρύ χρονικό διάστημα αναζήτηση ασφαλιστικών εισφορών που έχουν εισπραχθεί καλόπιστα και συνεπώς η δημιουργία δυσμενών οικονομικών συνεπειών για εκείνον που τις έχει εισπράξει*», ΣτΕ 771/1981, ΣτΕ 254/2011 με τις οποίες κρίθηκε ότι «*η τυχόν παράλειψη των οργάνων του ασφαλιστικού οργανισμού να συμπεριλάβουν στις ευνοϊκές ρυθμίσεις το σύνολο των καθυστερούμενων οφειλών, δεν συνεπάγεται απόσβεση του χρέους του ασφαλισμένου και*

ενεργεί ή να παραλείπει σύμφωνα με την καλή πίστη και τα χρηστά ήθη ενόψει της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της[264]. Μια συνεπής διοικητική δράση προστατεύει τον πολίτη από ταλαιπωρία και καθυστερήσεις, διασφαλίζοντας την εμπιστοσύνη του προς το Κράτος. Συνεπώς, οφείλει να συμπεριφέρεται με ευθύτητα, χωρίς τεχνάσματα[265] και τρόπο αντιφατικό και επιπόλαιο[266], παρέχοντας εχέγγυα αμεροληψίας, αδιαβλητότητας και διαφάνειας[267].

ως προς τις εισφορές που εκ παραδρομής δεν ρυθμίστηκαν. Παρέχει όμως, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής Διοίκησης, τη δυνατότητα στον ασφαλισμένο να εξοφλήσει και σε μεταγενέστερο χρόνο τις εισφορές που, δεν εντάχθηκαν στη ρύθμιση του ν. 38/1975, κατά παράλειψη του Ταμείου και χωρίς υπαιτιότητά του, με τους ίδιους ευνοϊκούς όρους»

[264] Πρβλ ΣτΕ 6/2011 σύμφωνα με την οποία κρίθηκε ότι «*αντίκειται στην αρχή της Χρηστής Διοίκησης - γενική αρχή που ισχύει στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης και εφαρμόζεται παραλλήλως προς την ως άνω διάταξη του άρθρου 40 παρ. 4 του α.ν. 1846/1951 - η αναζήτηση από τον ασφαλιστικό οργανισμό περιοδικών ασφαλιστικών παροχών μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από την είσπραξή τους, αν οι παροχές αυτές έχουν μεν καταβληθεί αχρεωστήτως από τον ασφαλιστικό οργανισμό, ο ασφαλισμένος όμως τις έχει εισπράξει καλοπίστως. Η αναζήτηση των πιο πάνω παροχών επιτρέπεται μόνον εφόσον κριθεί ότι αυτός που έχει εισπράξει τα αναζητούμενα ποσά τελούσε κατά την είσπραξή τους σε δόλο έναντι του οργανισμού, η κρίση δε για τη συνδρομή του δόλου πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς».*

[265] Πρβλ ΣτΕ 3298/1992, ΣτΕ 2641/1994 σύμφωνα με τις οποίες κρίθηκε ότι «*αντίκειται προς την αρχή της Χρηστής Διοίκησης η επιβολή προστίμου για παράλειψη από τον διοικούμενο ενέργειας που επιβάλλουν οι σχετικές διατάξεις, όταν ο παραβάτης ενήργησε σύμφωνα με εγκύκλιο της Διοίκησης ή σύμφωνα με υποδείξεις της Διοίκησης»*

[266] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 77 επ.

[267] ΣτΕ 1666/2002 σύμφωνα με την οποία «*κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, τα όργανα της Διοίκησης πρέπει να παρέχουν τα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης (ΣτΕ 270/1978, 758/1982). Συνεπώς, αν ο διοικούμενος αμφισβητήσει σοβαρώς και με συγκεκριμένους ισχυρισμούς την αμεροληψία μέλους ενός συλλογικού οργάνου που έχει αρμοδιότητα να κρίνει υπόθεσή του και ζητήσει για τον λόγο αυτόν την εξαίρεση του παραπάνω μέλους, το συλλογικό όργανο ενώπιον του οποίου φέρεται η αμφισβήτηση αυτή οφείλει, πριν επιληφθεί της συγκεκριμένης υπόθεσης, να αποφασίσει επί του ζητήματος με ρητή και αιτιολογημένη σκέψη, απορρίπτοντας ή δεχόμενο την αίτηση εξαιρέσεως»*

3. Η αρχή της Αναλογικότητας

Η *αρχή της Αναλογικότητας*[268] ή αλλιώς *της Αναλογίας* κατοχυρώνεται, ύστερα από τη αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001[269], από το άρθρο 25 § 1

[268] Για την αρχή της αναλογικότητας: *Θ. Δαλακούρας,* Αρχή της αναλογικότητας και μέτρα δικονομικού καταναγκασμού, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1983, *Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου,* Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1989, *Π. Παραράς,* Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του ανθρώπου, ό. π. σελ. 158 επ., *Αθ. Ράϊκος,* Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο , Θεμελιώδη Δικαιώματα, τόμος 3ος, τέταρτη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 162 επ, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 152 επ., *Γ. Μητσόπουλος,* Τριτενέργεια και αναλογικότητα, Ακαδημία Αθηνών 2001, σελ. 112 επ., *Ε. Μπέης,* Η αρχή αναλογικότητας, Δ 5/1999, σελ. 467 επ., *Ξ. Κοντιάδης,* Ο Νέος Συνταγματισμός και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, ό. π., σελ. 233 επ., *Δ. Τσάτσος,* Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Γ, Θεμελιώδη Δικαιώματα Ι, Γενικό Μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1988, σελ. 245, *Σ. Ορφανουδάκης,* Η αρχή της αναλογικότητας στην Ελληνική έννομη τάξη. Από τη νομολογιακή εφαρμογή της στη συνταγματική της καθιέρωση, Μελέτες Συνταγματικού Δικαίου και Πολιτειολογίας 11, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, *Δ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 208, *Β. Βουτσάκης,* Η αρχή της αναλογικότητας: Από την ερμηνεία στη διάπλαση του Δικαίου σε Όψεις του Κράτους Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1990, σελ. 226, *Ε. Βενιζέλος,* Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002, σελ. 139

[269] Η αρχή της Αναλογικότητας, η οποία εξαγγέλθηκε αρχικά από το Γερμανικό Ακυρωτικό, δεν είχε αναγνωριστεί ρητά από την Ελληνική νομολογία ως γενική αρχή. Ήδη πριν την καταγραφή της αρχής στο Σύνταγμα, η νομολογία του ΣτΕ είχε δεχθεί ότι οι περιορισμοί των περιορισμών πρέπει να είναι δικαιολογημένοι, γενικοί και αντικειμενικοί, να ανάγονται σε λόγο γενικού συμφέροντος, να μην προσβάλουν τον πυρήνα του δικαιώματος, υπό την έκφανση των επιμέρους αρχών της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας και, σε κάποιες περιπτώσεις, και της αναλογικότητας stricto sensu, όπως αυτή αποτυπώνεται στη νομολογία του γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου. Το εν λόγω δικαστήριο δέχεται ότι ο έλεγχος τήρησης της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να περιλαμβάνει και αποτίμηση της σχέσης μεταξύ βαρύτητας της προσβολής του θεμελιώδους δικαιώματος και της έντασης των δικαιολογητικών της βάσεων, ώστε να τηρείται το όριο της λογικής επιβάρυνσης, Η αρχή καταγράφηκε ρητά στην Ελληνική νομολογία με την απόφαση 2112/1984 του ΣτΕ., Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002 , σελ. 233-236 και 240-241. Την αναγνώριση από το συνταγματικό νομοθέτη της αρχής της Αναλογικότητας με το άρθρο 25§ 1 εδ. δ΄ Σ, σύμφωνα με το οποίο «*Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας*», ακολούθησε η εξαγγελία εκ μέρους της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου με την απόφαση 43-45/2005, σύμφωνα με την οποία «*η αναλογικότητα, ως γενική αρχή του δικαίου, διέπει την όλη δημοσία δράση και δεσμεύει το νομοθέτη, το δικαστή και τη Διοίκηση. Όλα τα μέσα ασκήσεως της κρατικής εξουσίας, ο νόμος, η δικαστική απόφαση και η διοικητική πράξη, πρέπει να πληρούν τα τρία κριτήριά της, να είναι δηλαδή α) κατάλληλα, ήτοι πρόσφορα για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β)*

εδ. δ΄ Σ. Σκοπός της είναι να θέσει όρια στους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων, να λειτουργήσει ως περιορισμός των περιορισμών[270], ως αυστηρός δείκτης για τον τρόπο άσκησης εκ μέρους της Διοίκησης της διακριτικής της ευχέρειας[271].

Η αρχή της Αναλογικότητας ως μεθοδολογικό εργαλείο, ελέγχει κλιμακωτά τις προϋποθέσεις του περιορισμού ενός ατομικού δικαιώματος. Εκκινώντας από τον έλεγχο της «βαρύτητας» των χρησιμοποιούμενων περιοριστικών μέσων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, καταλήγει στη στάθμιση της «βαρύτητας» του περιορισμού του ατομικού δικαιώματος με τη «βαρύτητα» της προαγωγής του συνταγματικώς προστατευόμενου συμφέροντος[272].

Η Διοίκηση δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το απολύτως αναγκαίο και ως εκ του σκοπού της διοικητικής πράξης προσδιοριζόμενο μέτρο[273]. Είναι, δηλαδή, αναγκαία η ύπαρξη εύλογης αναλογίας μεταξύ επιδιωκόμενου σκοπού και μέσου για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Τέτοια σχέση υπάρχει *«όταν το λαμβανόμενο μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου*

αναγκαία, ώστε να προκαλούν τον ελάχιστο δυνατό περιορισμό στον ιδιώτη και το κοινό και τέλος γ) εν στενή εννοία αναλογικά, να τελούν δηλαδή σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της επερχόμενης εξ αυτών βλάβης».

[270] *F. Schnapp,* Die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs, JuS 1983, σελ. 851

[271] *Στ. Κτιστάκη,* Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό. π., σελ. 45, *Δημ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου ,* Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1989, σελ. 92-93, Πρβλ ΣτΕ 398/2003 σύμφωνα με την οποία «*η κήρυξη κτιρίου ως διατηρητέου αποτελεί για τη Διοίκηση αρμοδιότητα που ασκείται κατά δεσμία εξουσία όταν συντρέχουν, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, οι προϋποθέσεις που τίθενται προς τούτο από το Σύνταγμα και το νόμο»*, ΣτΕ 1404/2002 σύμφωνα με την οποία *«η προβλεπόμενη στο άρθρο 17 παρ. 2 του ν. 2644/1998 διοικητική κύρωση της άμεσης διακοπής λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών που θεωρούνται ως νομίμως λειτουργούντες, βάσει του μεταβατικού καθεστώτος της παρ. 1 του ίδιου άρθρου, καθεστώτος, σε περίπτωση, μεταξύ άλλων, παραβιάσεως της νομοθεσίας περί προστασίας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας, δεν αντίκειται στην αρχή της Αναλογικότητας, διότι ο νόμος, επιτάσσοντας την άμεση διακοπή της λειτουργίας του σταθμού, δεν προβλέπει στάδιο διακριτικής ευχέρειας της Διοικήσεως»*,

[272] Ε. Μπέης, Η αρχή της αναλογικότητας , ό. π., σελ. 471

[273] Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 88- 89

σκοπού, συνεπάγεται κατ' ένταση και διάρκεια τα λιγότερα μειονεκτήματα για τον πολίτη και τέλος όταν τα συνεπαγόμενα μειονεκτήματα δεν υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα.»[274] Είναι βέβαια αυτονόητο ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός πρέπει να είναι νόμιμος αλλά και το μέτρο εισαγωγής του περιορισμού των δικαιωμάτων των πολιτών πρέπει να είναι θεμιτό[275].

Επομένως, το μέτρο σέβεται την αναλογικότητα όταν συγκεντρώνει σωρευτικά τα ακόλουθα χαρακτηριστικά[276]:

α) Είναι *κατάλληλο,* δηλαδή *πρόσφορο,* προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος με την επιβολή του σκοπός[277] (*αρχή της Καταλληλότητας*[278]).

---

[274] *Ζ. Παπαϊωάννου,* Η αρχή της αναλογικότητας κατά την άσκηση της αστυνομικής εξουσίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2003, σελ. 32

[275] *Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 90

[276] *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 231

[277] Το ΣτΕ προβαίνει σε έλεγχο της καταλληλότητας με την έκφραση «*οι περιορισμοί να συνάπτονται προς τον υπό του νόμου επιδιωκόμενον σκοπόν*». Πρβλ ΣτΕ 2192/2014 σύμφωνα με την οποία «*οι μειώσεις των αποδοχών των στρατιωτικών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, που επήλθαν με τον νόμο 4093/2012 αποκλειστικά με βάση καθαρώς αριθμητικό κριτήριο, συνυπολογιζόμενες με την πλήρη κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας, τις υπόλοιπες μειώσεις που, επεβλήθησαν διαδοχικώς στις αποδοχές των στρατιωτικών και τις αλλεπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις, υπερβαίνουν, λόγω του σωρευτικού τους αποτελέσματος και της εκτάσεώς τους, το όριο που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα Δημόσια βάρη, δεδομένης εξάλλου, και της αδυναμίας προωθήσεως των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και εισπράξεως των ληξιπροθέσμων φορολογικών οφειλών που απετέλεσαν, έναν από τους λόγους για τους οποίους κρίθηκαν και πάλι αναγκαίες, μεταξύ άλλων, οι νέες μειώσεις στις αποδοχές των στρατιωτικών των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας»,* ΣτΕ 1900/2014, σύμφωνα με την πλειοψηφούσα γνώμη «*κατά την επίμαχη διάταξη της περ. ε΄ της παρ. 1 του άρθρου 103 του Υπαλληλικού Κώδικα αυτοδίκαιη αργία του υπαλλήλου, που συνεπάγεται την άμεση απομάκρυνση του υπαλλήλου από την υπηρεσία εκ μόνου του γεγονότος της παραπομπής του στο πειθαρχικό συμβούλιο για ορισμένα παραπτώματα χωρίς τη συνδρομή οποιασδήποτε άλλης προϋποθέσεως, ενόψει των υπηρεσιακών, κοινωνικών και οικονομικών δυσμενών συνεπειών που επάγεται σε βάρος του υπαλλήλου, αντίκειται στην συνταγματικώς κατοχυρούμενη (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) αρχή της αναλογικότητας. Και τούτο, διότι με την διάταξη αυτή η ίδια σοβαρότατη ως άνω έννομη συνέπεια, η οποία κατά τα λοιπά εδάφια της αυτής παραγράφου προβλέπεται για περιπτώσεις είτε διαπιστωμένης αρμοδίως αξιόποινης ή πειθαρχικώς κολάσιμης συμπεριφοράς υπαλλήλου (περ. α΄ και δ΄ αντιστοίχως της ιδίας παραγράφου) είτε πάντως αξιολογήσεως της συμπεριφοράς αυτού από όργανα της δικαστικής εξουσίας (βλ. περιπτώσεις προσωρινής κράτησης κατά τα εδαφ. α΄ και β΄ και παραπομπής για κακούργημα κατά το εδαφ. γ΄ της παραγράφου αυτής),προβλέπεται και στην περίπτωση της απλής παραπομπής του υπαλλήλου για πειθαρχικά παραπτώματα για τα οποία δεν καθορίζεται καμμία προηγούμενη της παραπομπής, έστω διοικητική, διαδικασία συλλογής στοιχείων ή ενδείξεων για την αντικειμενική*

Κατάλληλο είναι το μέτρο όταν με αυτό μπορεί να επιτευχθεί έστω και εν μέρει ο επιδιωκόμενος σκοπός[279]. Η καταλληλότητα[280] ενός μέτρου κρίνεται σε σχέση με δεδομένο σκοπό. Είναι δε δυνατόν ένα μέτρο να είναι κατάλληλο κατά το χρόνο που λαμβάνεται αλλά να αποδειχθεί ακατάλληλο εκ των υστέρων. Αυτό οφείλεται στο ότι η καταλληλότητα, δηλαδή οι συνέπειες του μέτρου, αποδεικνύονται κατά την εφαρμογή του μέτρου στη διαδρομή του χρόνου[281].

ή υποκειμενική υπόσταση του παραπτώματος, ώστε να καθίσταται εφικτή και η αξιολόγηση της συμπεριφοράς του υπαλλήλου. Εξάλλου, και στο πλαίσιο της εν λόγω ρυθμίσεως, η δυσμενής για τον υπάλληλο ως άνω έννομη συνέπεια επέρχεται επί παραπομπής του για παραπτώματα χαρακτηριστικώς άνισης μεταξύ τους απαξίας και βαρύτητας ως προς το συμφέρον της υπηρεσίας, όπως π.χ. για πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψης αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, αλλά και για τη μη τήρηση του ωραρίου ή για την άρνηση συνεργασίας με τα Κ.Ε.Π. (άρθρο 117 παρ. 4 στοιχ. α΄ του Υ.Κ.) Με τα χαρακτηριστικά αυτά η θέσπιση του μέτρου αυτού υπερακοντίζει το σκοπό δημοσίου συμφέροντος κατ΄επίκληση του οποίου και προβλέφθηκε η επιβολή του, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη του ότι η απομάκρυνση του υπαλλήλου από την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του μπορεί να επιτευχθεί και με την τήρηση της προβλεπόμενης από τις διατάξεις του άρθρου 104 του Υπαλληλικού Κώδικα διαδικασίας περί θέσεως αυτού σε δυνητική αργία», ΣτΕ 674/2014 σύμφωνα με την οποία «*η θέσπιση με το άρθρο 13 παρ. 1 του ν. 3457/2006, με το οποίο αντικαταστάθηκε το άρθρο 2 του ν. 1963/1991, πληθυσμιακών κριτηρίων για την χορήγηση αδείας ιδρύσεως φαρμακείου, που συνιστά περιορισμό της ελευθερίας των εχόντων άδεια ασκήσεως του επαγγέλματος του φαρμακοποιού να ασκήσουν το ελεύθερο επάγγελμα του φαρμακοποιού, δεν αντίκειται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, ούτε στην κατοχυρούμενη από το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ΄ του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας»,* ΣτΕ Ολ 3516/2013 σύμφωνα με την οποία «ο *περιορισμός που ορίζει παρελθούσης πενταετίας από της λήψεως του πτυχίου Νομικής Σχολής, αποκλείεται εγγραφή στα βιβλία ασκουμένων, δεν παρίσταται πρόσφορος για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου νομοθετικού σκοπού και επομένως η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 του Κώδικα περί Δικηγόρων, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 3 του Ν. 723/1977, αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, σε συνδυασμό προς τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος με την οποία προστατεύεται η επαγγελματική ελευθερία και ως εκ τούτου ο εν λόγω περιορισμός δεν είναι εφαρμοστέος»*

[278] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 217

[279] *Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου,* Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο Δίκαιο, ό. π., υποσ. 3, σελ. 34, Θ. Δαλακούρας, Αρχή της αναλογικότητας και μέτρα δικονομικού καταναγκασμού, ό. π., υποσ. 9, σελ. 23 επ.

[280] Υποστηρίζεται ότι επειδή η καταλληλότητα του μέτρου κρίνεται από τα αποτελέσματά του, προτιμητέος είναι ο όρος αποτελεσματικότητα. *Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου,* Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο Δίκαιο, ό. π., σελ. 43

[281] *Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά*, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 90- 91

β) Είναι *αναγκαίο*, συνεπάγεται δηλαδή για τον διοικούμενο τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα και είναι το λιγότερο επαχθές (*αρχή της Αναγκαιότητας*)[282].

Το μέτρο είναι *αναγκαίο* όταν δεν είναι δυνατή η επιλογή ενός άλλου εξίσου δραστικού μέτρου, το οποίο να περιορίζει σε λιγότερο βαθμό ή και καθόλου την ατομική ελευθερία. Μεταξύ των ισοδύναμων σε αποτελεσματικότητα αναζητείται το ηπιότερο μέτρο[283].

γ) Είναι *ανάλογο* (*αρχή της Αναλογικότητας υπό στενή έννοια*).

Η αρχή της Αναλογικότητας, υπό στενή έννοια, είναι η μόνη που μπορεί να εισφέρει ένα όριο στον επιδιωκόμενο σκοπό[284], διότι επιβάλλει την ύπαρξη εύλογης σχέσης[285] μεταξύ συγκεκριμένου μέτρου και επιδιωκόμενου σκοπού. Αυτή η σχέση υπάρχει όταν το λαμβανόμενο μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, συνεπάγεται κατά ένταση και διάρκεια τα λιγότερο δυνατά μειονεκτήματα για το άτομο και τα μειονεκτήματα αυτά δεν υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα[286]. Επομένως, η αρχή της Αναλογικότητας προσβάλλεται όταν δεν υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ αφενός του επιδιωκόμενου σκοπού και αφετέρου του περιοριστικού μέσου ή του περιοριζόμενου ατομικού δικαιώματος.

Πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι στην Ελληνική έννομη τάξη, έλεγχος της αναλογικότητας υπό στενή έννοια αποτελεί στην ουσία μια στάθμιση

---

[282] *Βλ. Παπαγρηγορίου,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 232, ΣτΕ 1540/94 τμ . Δ΄ με την οποία κρίθηκε αναιτιολόγητη πράξη κήρυξης αναγκαστικώς απαλλοτριωτέου οικοπέδου, γιατί παρέλειψε να ερευνήσει το αίτημα των ιδιοκτητών του οικοπέδου να εξαιρεθεί από την απαλλοτρίωση συγκεκριμένου τμήμα του επιδίκου

[283] *Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό .π., σελ. 91

[284] *Αθ. Τσεβάς,* Η εφαρμογή του νόμου για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στον τύπο και την ραδιοτηλεόραση, ΚριτΕ 1/1998, σελ. 219 επ.

[285] Πρβλ ΣτΕ 393/1993 και ΣτΕ 2376/1988 και σύμφωνα με τις οποίες «*επιβάλλεται να υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ του συγκεκριμένου μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού*»

[286] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Α΄, Δεύτερη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 176, *Του ιδίου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 217

κόστους – οφέλους[287] που τις περισσότερες φορές καθίσταται προβληματική και επισφαλής, καθώς λείπουν σταθερά νομικά κριτήρια πάνω στα οποία θα μπορούσε να βασισθεί. Η αρχή αυτή εισάγει μια απαίτηση Δικαιοσύνης, υπό την έννοια ότι αυτό που είναι δυσανάλογο είναι (και) άδικο[288].

Η σωρευτική συνδρομή των παραπάνω προϋποθέσεων προσδίδει τον απαιτούμενο χαρακτήρα της αρμονίας του μέσου προς το σκοπό, η οποία αναλύεται στην εύλογη σχέση του επιβαλλόμενου περιορισμού με το σκοπούμενο αποτέλεσμα[289]. Άλλωστε, μεθοδολογικά η μία προϋποθέτει την άλλη, έτσι ώστε η ύπαρξη της καταλληλότητας να επιτρέπει, ή κατά περίπτωση να επιβάλλει, τον έλεγχο συνδρομής της αναγκαιότητας και η κατάφαση ύπαρξης της τελευταίας να επιτρέπει (ή κατά περίπτωση να επιβάλλει) τον έλεγχο συνδρομής της συνάφειας[290] .

Γίνεται αντιληπτό, ότι η αρχή της Αναλογικότητας συνιστά το νομικό εργαλείο που θα απελευθερώσει τον Δικαστή από τη στενή προσκόλληση στο γράμμα του νόμου και θα δικαιολογήσει δημιουργικές του παρεμβάσεις προκειμένου να απονεμηθεί ουσιαστική Δικαιοσύνη και να αποτελέσει μια πύλη, μέσω της οποίας η προστασία του πολίτη θα αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία κατά την εφαρμογή του Δικαίου .

---

[287] *Κ. Χρυσογόνος,* Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1998, υποσ. 24, σελ. 90

[288] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου και Ευ. Κουτούπα - Ρεγκάκου,* Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 62 επ.

[289] *Δημ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου,* Η αρχή της αναλογικότητας, ό. π., σελ. 51-57.

[290] *Θ. Δαλακούρας,* Η αρχή της αναλογικότητας, ό. π., σελ. 123.

4. Η Αρχή της Διαφάνειας ως έκφανση της ανοικτής διακυβέρνησης

Η *αρχή της Διαφάνειας*[291] ή *της φανερής δράσης της Διοίκησης*, ως συμπληρωματική έννοια της αρχής της Δημοσιότητας, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη δράση της Νομοθετικής, Εκτελεστικής και Δικαστικής Εξουσίας καθώς αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για την εύρυθμη λειτουργία των πολιτειακών θεσμών. Άρρηκτα συνδεδεμένη με την ίδια την έννοια και τη λειτουργία της Δημοκρατικής αρχής[292], την αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας[293] αλλά

[291] Για την αρχή της Διαφάνειας βλ. ενδεικτικά *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ.723 επ., *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ.328 επ., Δημ. Ράικος, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ.417 επ., *Σπ. Βλαχόπουλος,* Διαφάνεια κρατικής δράσης και Προστασία προσωπικών δεδομένων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα 2007, *Ηλ. Γλυκοφρύδης,* Η αρχή της φανερής δράσεως των οργάνων του Κράτους, ΕΔΔΔ 1959, σελ.378 επ., *Π. Λαζαράτος,* Το δικαίωμα προσβάσεως στα διοικητικά στοιχεία, ΔιΔικ 1994, σελ.445 επ., *Σπ. Βασιλάκης,* Το άρθρο 16 του Ν.1599/1986 και η λήψη αντιγράφων και γνώσης εγγράφων, ΝοΒ 1997, σελ. 708, Τ. Ρουμελιώτης, Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΝοΒ 1986, σελ.18 επ., *Αν.Τάχος / Λ.Κουτούπα,* Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τη γαλλική νομολογία, ΕΔΔΔ 1990, σελ.169 επ., *Κων. Χιώλος,* Το δικαίωμα προσβάσεως των πολιτών εις τα Δημόσια έγγραφα, Αρμεν.1995, σελ.263 επ., *Ελ. Τροβά,* Εξουσίες και Διαφάνεια, ό. π., σελ. 25 επ. *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή- Θεμελιώδεις έννοιες, ό. π., σελ. 169 επ., *Δ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 208

[292] Ανδ. Δημητρόπουλος , Γενική Συνταγματική Θεωρία, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τόμος Α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 432 επ., Π. Κουρνούτος Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο Νομολογίας, ΝΕ΄ 2004, σελ. 50 σύμφωνα με τον οποίο η δημοσιότητα κατά τη δράση της Διοίκησης αποτελεί εγγύηση για την τήρηση του δημοκρατικού πνεύματος του Συντάγματος. Ειδικότερα υποστηρίζει ότι «*Οι διατάξεις του Συντάγματος που διέπουν τη δράση των οργάνων του κράτους, επιβάλλουν τη φανερή δράση, δηλαδή η δράση τους να είναι προσιτή στο λαό από τον οποίο πηγάζουν οι εξουσίες. Η αρχή της διαφάνειας περιλαμβάνει την υποχρέωση της Διοίκησης να πληροφορεί τους πολίτες. Ο πολίτης δεν είναι πια έρμαιο των πιθανών αυθαιρεσιών της και η θέση του απέναντι στη Διοίκηση χαρακτηρίζεται όλο και περισσότερο από τη συμμετοχή και τη συνεργασία στη διοικητική διαδικασία. Για την προστασία λοιπόν του πολίτη και την εμπέδωση αμοιβαίας εμπιστοσύνης και συνεργασίας με τη Διοίκηση, η πολιτεία έχει κατά καιρούς θεσπίσει κανόνες που εξασφαλίζουν τη συμμετοχή του στη διοικητική δράση, η οποία συμμετοχή του επιβεβαιώνει και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας*».

[293] Πρβλ. *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 726, κατά τον οποίο «*η σύνδεση του δικαιώματος γνώσης με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ως οργανωτικής βάσης του κρατούντος δημοκρατικού πολιτεύματος (άρθρ.1 παρ.1 του Συντάγματος) προσδίδει σ' αυτό και τον χαρακτήρα του πολιτικού δικαιώματος*», βλ. και *Ηλ. Γλυκοφρύδης*, Η αρχή της φανερής δράσεως των οργάνων του Κράτους, ό. π, σελ. 384.

και εκείνη του Κράτους Δικαίου και της Νομιμότητας[294], ως έκφανση της ανοιχτής διακυβέρνησης, συντελεί στη διασφάλιση της πρόσβασης των πολιτών στην πληροφορία, ώστε ο πολίτης να έχει γνώση και να αξιολογεί τις κρατικές δραστηριότητες. Άλλωστε, με τη δημοσιότητα των ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων εξασφαλίζεται κατά τρόπο έγκυρο και αντικειμενικό η γνώση του περιεχομένου τους και καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας τους από τους διοικούμενους και εν τέλει από τα Δικαστήρια[295].

Η Διαφάνεια επεκτείνεται τόσο στη δράση του Κράτους και των ΝΠΔΔ όσο και σε εκείνη των ΝΠΙΔ του δημοσίου τομέα τα οποία ελέγχονται από το Κράτος. Η αρχή της Διαφάνειας αποσκοπεί στον ουσιαστικό έλεγχο της δράσης των δημοσίων αρχών, η οποία δηλώνεται με τη γνώση στοιχείων, γεγονότων και συνθηκών που αφορούν συγκεκριμένες δραστηριότητας ύψιστου ενδιαφέροντος[296] και πραγματεύεται την πρόσβαση του πολίτη στις διοικητικές πληροφορίες και τα αρχεία[297].

---

[294] *Β. Σωτηρόπουλος,* Η πρόσβαση στη Δημόσια πληροφορία και η προστασία προσωπικών δεδομένων, Digesta 2005, σελ. 92.

[295] Πρβλ ΣτΕ 2979/2010, ΣτΕ Ολομ 3982/2009, ΣτΕ Ολομ 488/1991 σύμφωνα με τις οποίες «*τα σχέδια πόλεων, κατά το μέρος που ορίζουν τους οικοδομήσιμους, τους κοινόχρηστους και τους κοινωφελείς χώρους, αποτελούν ατομικές διοικητικές πράξεις γενικού περιεχομένου, οι οποίες πρέπει, κατά το Σύνταγμα, να δημοσιεύονται, μαζί με τα διαγράμματά τους, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Συνεπώς, η προθεσμία ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως κατά διοικητικής πράξεως, με την οποία τροποποιείται το σχέδιο πόλεως αρχίζει από την δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*», ΣτΕ 1295/2008 σύμφωνα με την οποία «*Η προσβαλλόμενη απόφαση του Δασάρχη φέρει κανονιστικό χαρακτήρα και είναι ανυπόστατη εφόσον δεν δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως», ΣτΕ* 3884/2007 σύμφωνα με την οποία «*Τα διαγράμματα που συνοδεύουν τις πράξεις τροποποίησης ρυμοτομικού σχεδίου πρέπει να συνδημοσιεύονται με τις πράξεις αυτές στο ΦΕΚ, άλλως αυτές δεν αποκτούν νόμιμη υπόσταση. Από την ατελή δημοσίευση δεν κινήθηκε η προθεσμία για άσκηση αίτησης ακύρωσης».*

[296] *C. Spanou,* Les associations face a l' information administrative: le cas de l' environnement, σε Information et transparence administrative, CURAPP, Paris, PUF 1988, p. 128

[297] Η διαφάνεια θεσπίστηκε σε επίπεδο νόμου, όσον αφορά στην πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, αρχικά με το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 και ισχύει πλέον βάσει του άρθρο 5 του ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», *Δ. Παπαδημητρόπουλος,* Διαφάνεια της Διοικητικής Δράσης. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Εννέα έτη εφαρμογής του άρθρου 16 του Ν.1599/1986, ΔιοικΜεταρ 1/1996, σελ. 48, *Π. Κουρνούτος,* Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, ό. π., σελ. 51.

Η φανερή δράση της Δημόσιας Διοίκησης επιβάλλει την δημοσίευση των κανονιστικών διοικητικών πράξεων με τις οποίες εισάγονται στην έννομη τάξη αφηρημένοι και απρόσωποι κανόνες απευθυνόμενοι σε πρόσωπα που δεν είναι εκ των προτέρων προσδιοριζόμενα[298]. Αλλά και οι ατομικές διοικητικές πράξεις επιβάλλεται να είναι προσιτές στο κοινό με πρόσφορο τρόπο τον οποίο ο κοινός νομοθέτης επιλέγει ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των επιμέρους κατηγοριών τους, με εξαίρεση τις περιπτώσεις εκείνες που λόγω δημοσίου συμφέροντος το απόρρητο κρίνεται αναγκαίο[299]. Να σημειωθεί, ότι η δυσμενής ατομική διοικητική πράξη που δεν δημοσιεύεται σύμφωνα με το νόμο, δεν επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι εκείνου τον οποίο αφορά, παρά μόνο από την κοινοποίηση της προς αυτόν ή τουλάχιστον από τη γνώση του[300].

Ωστόσο, η διαφάνεια δεν είναι αυτονόητη στο διοικητικό χώρο. Παλαιότερα γινόταν λόγος για την αρχή του Απορρήτου και την ανάγκη διαφύλαξης της διοικητικής πληροφορίας που συσχετιζόταν με την κρατική ασφάλεια και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Στα πλαίσια της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης η δραστηριότητα των διοικητικών οργάνων διέπεται από την αρχή της Φανερής Δράσης, της Διαφάνειας. Συγκεκριμένα,

---

[298] *Ο. Παπαδοπούλου,* Νομοθετική κύρωση των κανονιστικών πράξεων : Το χρονικό της νομολογιακής μεταστροφής, ΤοΣ 1992, σελ. 51 επ., *Δ. Αποστολίδου,* Το ανυπόστατο των μη δημοσιευθεισών κανονιστικών διοικητικών πράξεων, ΝοΒ 1971, σελ. 289 επ.

[299] Πρβλ άρθρο 18 ΚΔΔ όπου προβλέπεται ότι «*η ατομική διοικητική πράξη τελειούται με τη δημοσίευση της, αν είναι δημοσιευτέα κατά νόμο, η δε κανονιστική πράξη τελειούται με τη δημοσίευση της στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, εκτός αν προβλέπεται ειδικός τρόπος δημοσιότητας.*»

[300] Πρβλ ΣτΕ 215/2011, ΣτΕ 1927/2011, ΣτΕ 602/2003 σύμφωνα με την οποία «*η δυσμενής ατομική διοικητική πράξη που κατά νόμο δεν δημοσιεύεται, δεν επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι εκείνου τον οποίο αφορά, παρά μόνον από την κοινοποίησή της προς αυτόν, ή τουλάχιστον από την γνώση του. Ο κανόνας αυτός που, χωρίς να καθιστά την κοινοποίηση συστατικό στοιχείο της πράξεως, επιβάλλεται από την αρχή της φανεράς δράσεως της Διοικήσεως, έχει ως συνέπεια πράξη ανακλητική προηγουμένης ευμενούς, από την οποία είχαν απορρεύσει δικαιώματα σε καλόπιστο διοικούμενο, να μην επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι τούτου αν δεν του κοινοποιηθεί ή, τουλάχιστον, αν δεν περιέλθει αποδεδειγμένα σε γνώση του».*

αποστολή της αναθεώρησης του 2001 ήταν να διασφαλιστεί στο μεγαλύτερο βαθμό η διαφάνεια ως συνταγματικός σκοπός και ως αρχή που διέπει πλέον ρητά την Ελληνική έννομη τάξη. Η ρητή άλλωστε, ενσωμάτωση της αρχής αυτής στο Σύνταγμα οφείλεται κυρίως στη διόγκωση των φαινομένων διαφθοράς, των πελατειακών σχέσεων Κράτους – Δημόσιας Διοίκησης και εν γένει των παθογενειών και δυσλειτουργιών στους κόλπους δράσης της Δημόσιας Διοίκησης[301].

Η διαφάνεια ως αρχή[302] όχι μόνο βρίσκει έρεισμα σε συγκεκριμένες διατάξεις του Συντάγματος, αλλά συγχρόνως απολαμβάνει και νομοθετική κατοχύρωση, στα πλαίσια της ελληνικής έννομης τάξης, με σωρεία νομοθετικών διατάξεων.

Η αρχή της Διαφάνειας θεμελιώνεται συνταγματικά στο άρθρο 5Α και 10 § 3 Σ., με το οποίο κατοχυρώνεται το «*δικαίωμα στη πληροφόρηση*»[303], το

[301] *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ.73 επ., *Ελ. Τροβά,* Διαφάνεια και γνώση. Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων, σε : Τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004, σελ 104, *Της ιδίας,* Διαφάνεια και γνώση. Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2005, σελ. 51 επ., *R. Bouchery,* Prévention de la corruption et transparence de la vie économique, Paris: la Documentation française, 1993, p. 13, *Απ. Γέροντας*, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2005, σελ. 245 επ,

[302] Να σημειωθεί ότι η αρχή της διαφάνειας αναγνωρίζεται πλέον ως γενική αρχή του Κοινοτικού Δικαίου, σύμφωνα με το άρθρο 15§3 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 255 ΣυνθΕΚ), σύμφωνα με το οποίο *κατοχυρώνονται οι διαφανείς δράσεις των κρατών-μελών στο πλαίσιο μιας θεμελιώδους κοινής αρχής, στις συνταγματικές τάξεις και παραδόσεις των κρατών-μελών,* Πρβλ. *Παν. Σκουρής,* Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, ΝοΒ 2006, σελ. 620 επ.

[303] Πρβλ Άρθρο 5^{Α} Σ το οποίο ορίζει« *.1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων. 2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας: Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19».*

Πρβλ Άρθρο 10 παρ. 3 Σ« *Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων*

δικαίωμα, δηλαδή, του πολίτη για πλήρη γνώση όλων των διοικητικών στοιχείων[304]. Μάλιστα, με τη νέα διατύπωση του άρθρου 10 § 3 Σ. η ρύθμιση έχει αποδέκτη όλες τις δημόσιες αρχές και αφορά κάθε πολίτη που συναλλάσσεται με τη Δημόσια Διοίκηση. Να σημειωθεί ότι με την αναθεώρηση του 2001 εμφανίζεται για πρώτη φορά ο όρος της διαφάνειας στο άρθρο 14 §9 Σ., στα οποία ορίζεται ότι το ιδιοκτησιακό καθεστώς, η οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης πρέπει να γίνονται γνωστά και ότι νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας[305], στο άρθρο 29 §2 Σ. που αφορούν στη διαφάνεια στις εκλογικές δαπάνες και στα οικονομικά των κομμάτων, των βουλευτών, των υποψηφίων βουλευτών και των υποψηφίων στην τοπική Αυτοδιοίκηση[306], στο άρθρο 102 §5 Σ. που πραγματεύονται τη διαχείριση των πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης[307] και στο άρθρο 103 §7 Σ. που σχετίζονται με την πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα[308].

τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει.»

[304] *Ανδρ. Δημητρόπουλος,* Συνταγματικά Δικαιώματα, τόμος Γ, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 133 επ.

[305] *Χαρ. Ανθόπουλος,* Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος σε Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Τόμος πρώτος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006, σελ. 313 επ.

[306] *Αθ. Ξηρός,* Η αρχή της διαφάνειας στην περίπτωση των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών: τα οικονομικά τους στην παρ. 2 του άρθρου 29 Σ., σε : *Δ. Τσάτσος- Ε. Βενιζέλος- Ξ. Κοντιάδης* (επιμ) Το νέο Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή 2001, σελ. 321 επ.

[307] *Ε. Βενιζέλος,* Το σχέδιο της Αναθεώρησης του Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σελ. 82-83, *Ν. Χλέπας,* Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση μετά τη συνταγματική αναθεώρηση σε Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Τόμος δεύτερος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006, σελ. 839 επ., *Γ. Παπαδημητρίου,* Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006.

[308] *Σ. Μηναΐδης,* Προσλήψεις και απαγόρευση μονιμοποιήσεων στο δημόσιο τομέα σύμφωνα με το άρθρο 103 §7 και 8 του Αναθεωρημένου Συντάγματος σε Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Τόμος δεύτερος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006, σελ. 879 επ., Πρβλ ΣτΕ Ολ 96/2008,

Η διαφάνεια θεσπίστηκε σε επίπεδο νόμου, όσον αφορά στην πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, αρχικά με το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 και ισχύει πλέον βάσει του άρθρο 5 του ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», για το οποίο εκτενής αναφορά ακολουθεί παρακάτω, και ακολουθεί τις κατευθύνσεις της ΕΣΔΑ στο άρθρο 10[309]. Επίσης το άρθρο 12 του ν. 2472/1997 αναφέρεται στο δικαίωμα πρόσβασης του υποκειμένου στα δεδομένα που το αφορούν και βρίσκονται στην κατοχή δημοσίων υπηρεσιών. Ωστόσο, εκτός από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, η αρχή της Διαφάνειας πραγματώνεται και μέσω της παροχής πληροφόρησης μετά από αίτηση του διοικουμένου κατά το άρθρο 4 § 4 του ν.2690/1999 ή και χωρίς αίτηση του διοικουμένου[310] όπου αυτό προβλέπεται από τις νομοθετικές διατάξεις.

---

[309] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά* , Η προστασία του διοικουμένου, Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ό. π., σελ. 167-168. Σημειώνεται ότι το άρθρο 10 §1 της ΕΣΔΑ προστατεύει την ελευθερία λήψης πληροφοριών.

[310] Πρβλ. άρθρο 6 ν. 1943/1991 όπου ορίζεται ότι « *1. Με σκοπό τη διαφάνεια της δράσης της Διοίκησης, οι κατά περίπτωση αρμόδιοι φορείς του δημόσιου τομέα υποχρεούνται να δίνουν στη δημοσιότητα στοιχεία των ενεργειών τους, ιδίως για τους κατωτέρω τομείς παροχής υπηρεσιών: α) οικοδομικές άδειες, πράξεις τακτοποίησης, διαδικασία αυθαίρετων κατασκευών, σημειακές χωροθετήσεις, β) στεγαστικά δάνεια, γ) συντάξεις, δ) τηλεφωνικές συνδέσεις, συνδρομητικά κέντρα, ε) ηλεκτροδότηση, στ) υδροδότηση, ζ) επιδοτήσεις αγροτικών προϊόντων, ενισχύσεις αγροτών, αγροτοτουρισμός, δάνεια σε αγρότες, άδειες για αγροτικές εκμεταλλεύσεις, η) προμήθειες, που θα καθορισθούν με κοινή απόφαση των υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Οικονομικών και του αρμόδιου κάθε φορά υπουργού. Με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του οικείου κατά περίπτωση υπουργού, μπορεί να καθιερώνεται υποχρέωση δημοσιότητας και σε άλλες περιπτώσεις ενεργειών φορέων του δημόσιου τομέα.*
2. Η κατά την προηγούμενη παράγραφο δημοσιότητα συνίσταται στη Δημόσια ανακοίνωση στοιχείων και ενεργειών και κυρίως αυτών που αναφέρονται στο χρόνο υποβολής της σχετικής αίτησης, σε συνάρτηση με το χρόνο ικανοποίησης των αιτημάτων των πολιτών και το χρόνο πληροφόρησης των ενδιαφερομένων. Ο τρόπος, ο τύπος και ο χρόνος της δημοσιότητας καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, καθορίζονται με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του οικείου κατά περίπτωση υπουργού, που εκδίδονται εντός τριών (3) μηνών από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού. Ο Νομάρχης υποχρεούται να ενημερώνει κατά τις συνεδριάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου τα μέλη του σε θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος για το νόμο, εφ' όσον σχετικό αίτημα κατατεθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν τη συνεδρίαση.
3. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού δεν θίγουν την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 1599/1986.»

Η διαφάνεια συνδέεται επίσης με τη δυνατότητα του κοινού να παρακολουθεί τη δράση των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας[311]. Ωστόσο, η ελληνική νομοθεσία προτίμησε να υιοθετήσει την αρχή της Μη Δημοσιότητας στις περιπτώσεις που επιβάλλεται από λόγους δημοσίους συμφέροντος[312] με κυριότερη εξαίρεση τις συνεδριάσεις των μελών συλλογικών διοικητικών οργάνων οι οποίες είναι μυστικές, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο.[313].

Με το νόμο 3448/2006 ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2003/98 ΕΚ, και πλέον η εκμετάλλευση της Δημόσιας πληροφορίας δεν αποτελεί μονοπώλιο του Κράτους, αλλά παρέχεται και στους πολίτες, ιδιώτες και επιχειρήσεις, η δυνατότητα αξιοποίησης του πληροφοριακού αποθέματος της Διοίκησης για σκοπούς διαφορετικούς, εμπορικούς ή μη, από εκείνους για τους οποίους έχει συλλεγεί και υποστεί επεξεργασία[314]. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην ειδική διοικητική διαδικασία που προβλέπει ο νόμος 3448/2006 «περί περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημόσιου τομέα», όπου προβλέπεται η δυνατότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 5 § 4 και 5) να αποφαίνεται επί διοικητικών προσφυγών κατά της άρνησης των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα να χορηγούν έγγραφα της κατοχής τους, τα οποίο θα αναλύσουμε σε επόμενο κεφάλαιο (Μέρος Β΄, §2, 2.3.).

Τέλος, στο πλαίσιο της αναφοράς στο νομοθετικό υπόβαθρο της αρχής της διαφάνειας, δεν θα μπορούσε να μην αναφερθεί ο νόμος 3861/2010 (ΦΕΚ

---

[311] *Οι συνεδριάσεις της Βουλής είναι δημόσιες , σύμφωνα με το άρθρο 66 παρ. 1 Σ.*

[312] Πρβλ άρθρο 14 παρ. 10 ΚΔΔσίας σύμφωνα με το οποίο «*Οι συνεδριάσεις αν στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά είναι μυστικές. Η κατά τη συζήτηση παρουσία άλλων προσώπων πλην των μελών και του γραμματέα ή των τυχόν ειδικώς οριζομένων άλλων προσώπων δεν επιτρέπεται. Το συλλογικό όμως όργανο μπορεί να καλέσει, προς παροχή πληροφοριών ή προσαγωγή στοιχείων, υπηρεσιακά ή άλλα πρόσωπα, τα οποία και αποχωρούν πριν από την έναρξη της συζήτησης»*

[313] Σπ. Βλαχόπουλος, Διαφάνεια κρατικής δράσης και Προστασία προσωπικών δεδομένων, ό. π, σελ. 50.

[314] Πρβλ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου , σύμφωνα με την οποία *«η εισαγωγή του θεσμικού πλαισίου για την περαιτέρω χρήση συνιστά στην ουσία διερεύνηση του ισχύοντος πλαισίου για το δικαίωμα πρόσβασης με οικονομικές και κοινωνικές προεκτάσεις, το οποίο όμως δεν θίγει»*

112/Α΄/13-7-2010), όπως τροποποιήθηκε με το ν.4281/2014 (ΦΕΚ 160/ Α΄/ 8-8-2014) και το ν. 4305/2014 (ΦΕΚ Α 237/31-10-2014), ο οποίος έχει ως αντικείμενο την ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο στοχεύοντας στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και διοικητικής δράσης.

5. Η Αρχή της Αιτιολογίας της διοικητικής πράξης

Η *αρχή της Αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων* συνδέεται άμεσα με την αρχή της Φανερής Δράσης της Διοίκησης, της Διαφάνειας, του Κράτους Δικαίου και της Νομιμότητας[315]. Και τούτο διότι αφενός η Δημόσια Διοίκηση υποχρεούται να δημοσιοποιεί τις πράξεις της καθώς και τα στάδια που μεσολαβούν μέχρι την έκδοσή τους και αφετέρου να παραθέτει τις αξιολογικές σκέψεις, είτε στο ίδιο το σώμα της πράξης, είτε στα στοιχεία που τη συνοδεύουν, ώστε να καθίσταται γνωστός ο τρόπος με τον οποίο διαρθρώνεται ο συλλογισμός του διοικητικού οργάνου κατά την αντιμετώπιση των θεμάτων που τίθενται ενώπιον αυτού και πάντοτε εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων του και του νόμου[316].

Η αιτιολογία των πράξεων της Διοίκησης αποτελεί ασπίδα και συνάμα εγγύηση της διαφάνειας της δράσης της[317], καθόσον κρίνεται και εξετάζεται η ορθότητα και η ασφάλεια των επιλογών της[318]. Αποτιμάται, δηλαδή, η θεμελίωση ή όχι των ενεργειών της στο ισχύον νομικό ή θεσμικό πλαίσιο και η τήρηση ή όχι των επιμέρους διαδικασιών κατά τη λήψη των αποφάσεων υπό το κριτήριο της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας. Κατά επέκταση ο πολίτης αντιλαμβάνεται τον τρόπο επίλυσης, από την πλευρά της Δημόσιας

[315] Πρβλ ΣτΕ 195/1984, ΣτΕ 1940/1983
[316] *Μ. Πικραμένος,* Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 41 επ., 62 επ.
[317] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2004, σελ. 340 επ.
[318] *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 659 επ., *Στ. Κτιστάκη,* Η νομολογιακή πολιτική του ορθολογισμού της διοικητικής δράσης, ΔιΔικ 3/1991, σελ 295-326, *Γ. Γεραπετρίτης,* Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, Θεσμική και δικαιοπολιτική αντιμετώπιση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998, σελ. 111 επ., *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 340 επ., *Ν. Γρηγορίου,* Το Συμβούλιον της Επικρατείας και αι γενικαί αρχαί του δικαίου, ΝοΒ 1954, σελ. 530 επ., *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 345 επ., *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 674 επ.

Διοίκησης, της υπόθεσης του και παράλληλα πείθεται ότι η Δημόσια Διοίκηση δεν ενεργεί αυθαίρετα αλλά με γνώμονα το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο[319].

Αιτιολογία αποτελεί η αναφορά των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την έκδοση της διοικητικής πράξης και της ερμηνείας της, της διαπίστωσης ότι συντρέχουν οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις ενόψει των οποίων επιβάλλεται ή επιτρέπεται η έκδοση της πράξης κατά εφαρμογή των κανόνων αυτών, η εκτίμηση των σχετικών πραγματικών περιστατικών, καθώς και των σκέψεων του διοικητικού οργάνου που οδήγησαν στην έκδοση ή την παράλειψη έκδοσης της διοικητικής πράξης[320]. Συνεπώς, η αιτιολογία συνίσταται στην εκτίμηση και αξιολόγηση του υλικού με τη διατύπωση της κρίσης του διοικητικού οργάνου, η οποία στηρίζει το απορριπτικό ή το θετικό, για τον ενδιαφερόμενο, αποτέλεσμα[321]. Τα στοιχεία της αιτιολογίας μπορούν να αφορούν είτε τη νομιμότητα είτε τη σκοπιμότητά της πράξης, όταν εκδίδεται κατά ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας.

Η αιτιολογία αποτελεί εσωτερικό τύπο της διοικητικής πράξης κατά εφαρμογή της αρχής της Φανερής Δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Όταν η αιτιολογία προβλέπεται από το νόμο, αποτελεί εσωτερικό ουσιώδη τύπο της πράξης και η έλλειψη της θεμελιώνει λόγο παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσης αυτής και κατά επέκταση ακυρότητα της διοικητικής πράξης[322]. Όταν δεν προβλέπεται από το νόμο αλλά επιβάλλεται από την φύση της πράξης, συνδέεται με την τήρηση κατ ουσία διάταξης νόμου και συνεπώς

[319] Πρβλ ΣτΕ 717/1936
[320] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 173 επ. , *Δ. Κόρσος,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Α΄, Τεύχος Α΄, ό. π., σελ. 95 επ.
[321] *Μ. Πικραμένος,* Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, ό. π., σελ. 110
[322] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 351 επ

μπορεί να περιέχεται στο σώμα της πράξης ή να προκύπτει από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου[323], ενώ η έλλειψή της θεμελιώνει παράβαση νόμου[324].

Με την αιτιολογία η Δημόσια Διοίκηση αποδεικνύει ότι είναι εύρυθμη, αμερόληπτη και χρηστή και ότι τηρεί την αρχή της Νομιμότητας και του Κράτους Δικαίου, ενεργώντας μέσα στα πλαίσια του ισχύοντος συνταγματικού και νομοθετικού πλαισίου, ενόψει τόσο της ανάγκης εξυπηρέτησης του εν γένει δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει την αξιόπιστη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, όσο και της ανάγκης ορθής και δίκαιης κρίσης[325].

Η υποχρέωση αιτιολογίας αφορά:

α) τις ατομικές διοικητικές πράξεις[326] οι οποίες εκδίδονται βάσει διακριτικής ευχέρειας[327], καθώς το διοικητικό όργανο θα διαμορφώσει την κρίση του με βάση την ουσιαστική εκτίμηση και αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών και ερμηνεία των δικαιϊκών κανόνων.

β) τις ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες εκδίδονται μεν κατά δέσμια αρμοδιότητα αλλά το διοικητικό όργανο έχει υποχρέωση να προβεί σε ερμηνεία των σχετικών κανόνων Δικαίου, λόγω των περιστάσεων της κάθε φοράς

---

[323] Πρβλ ΣτΕ 2496/2003, ΣτΕ 2080/2003, ΣτΕ 2858/2001, ΣτΕ 2817/2000, ΣτΕ 4034/1998, ΣτΕ 3477/1997

[324] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 674, Δημ. Ράικος, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 481

[325] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 673, *Αν. Τάχος,* Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 511, 537 , *Μ. Πικραμένος,* Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, ό. π., σελ. 41 επ, 75 επ, *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ 478 επ, *Απ. Γέροντας,* Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, ό. π., σελ 77, *Θ. Παναγόπουλος,* Περί της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, Αθήναι 1976, σελ. 58 επ.
Πρβλ ΣτΕ 2788/2009, ΣτΕ 379/2007, ΣτΕ 717/1936, ΣτΕ 119/ 1946

[326] Είναι αυτονόητο ότι η υποχρέωση αιτιολογίας αφορά τις εκτελεστές διοικητικές πράξεις, εκείνες δηλαδή που παράγουν έννομα αποτελέσματα και οι οποίες εκδίδονται αυτεπαγγέλτως από τη Διοίκηση είτε κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, εκτός αν πρόκειται για προπαρασκευαστικές πράξεις, δηλαδή γνωμοδοτήσεις, προτάσεις κλπ

[327] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ 676, *Δ. Κόρσος*, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, Τόμος Β΄, Τεύχος Α΄, Αθήναι 1980, σελ. 225, *Γ. Παπαχατζής,* Η διακριτική ευχέρεια των διοικητικών αρχών, στο Μελέται επί του Δικαίου των διοικητικών διαφορών, τέταρτη έκδοσις, Αθήναι, 1961, σελ. 262, *Θ. Τσάτσος,* Η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1971, σελ. 141 επ

εξεταζόμενης υπόθεσης, και να διατυπώσει κρίσεις, οι οποίες θα αποτελέσουν τη βάση για το τελικό συμπέρασμα, την τελική απόφαση του[328].

γ) τις ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες ανακαλούνται προηγούμενες, ευμενείς για τους διοικούμενους, πράξεις της Διοίκησης, λόγω του δυσμενούς πλέον περιεχομένου των ανακλητικών πράξεων[329].

Αντίθετα, δεν χρήζουν αιτιολογίας:

α) οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, εκτός αν ρητά την προβλέπει εξουσιοδοτικός νόμος ή η προϋπόθεση αυτή προκύπτει σαφώς απ' το νόμο[330].

β) οι ατομικές διοικητικές πράξεις προαγωγής στις θέσεις του προέδρου και των αντιπροέδρων του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 90 § 5 Σ, ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, με επιλογή μεταξύ των μελών του αντίστοιχου ανωτάτου δικαστηρίου και σύμφωνα με την § 6 του ιδίου άρθρου οι αποφάσεις ή πράξεις

---

[328] Πρβλ ΣτΕ 796/2009, ΣτΕ 169/2007, ΣτΕ 3423/2005, ΣτΕ 2515/2004, ΣτΕ 556/2003, σύμφωνα με τις οποίες «*επί παραβάσεως όρου της πράξεως υπαγωγής επένδυσης στις διατάξεις του ν.1892/1990, όπως επί μη ολοκλήρωσης του προβλεπομένου επενδυτικού έργου, επιβάλλεται, κατά δέσμια αρμοδιότητα, η αναστολή καταβολής των υπολειπομένων δόσεων της επιχορηγήσεως, καθώς και η ανάκληση της πράξεως υπαγωγής. Η Διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια να κρίνει με βάση τις ειδικές συνθήκες της εκάστοτε υπόθεσης, εάν θα διατάξει περαιτέρω την επιστροφή του συνόλου ή μέρους μόνον της καταβληθείσης επιχορηγήσεως».* Πρβλ επιπλέον ΣτΕ 939/2002, ΣτΕ 1988/2002, ΣτΕ 2398/2002, ΣτΕ 903/2000, ΣτΕ 1835/1992, σύμφωνα με τις οποίες «*κάθε αποψιλούμενη δασική έκταση κηρύσσεται υποχρεωτικά αναδασωτέα, εφόσον διαπιστωθεί η συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων, που ορίζονται από την συνταγματική διάταξη του άρθρου 117 Σ, η δε σχετική απόφαση πρέπει να είναι αιτιολογημένη ως προς το χαρακτηρισμό της έκτασης ως δάσους ή δασικής έκτασης, αλλά η αιτιολογία αυτή μπορεί να συμπληρώνεται και από τα στοιχεία του φακέλου»*

[329] *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου,* Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων, σε : Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 ΙΙ, ό. π., σελ. 355 επ., Πρβλ ΣτΕ 3457/2007, ΣτΕ 3310/2006, ΣτΕ 2554/2005, ΣτΕ 259/2005, ΣτΕ 3011/2000, ΣτΕ 4284/1999 σύμφωνα με τις οποίες «*δεν απαγορεύεται η ανάκληση νομίμων πράξεων, ευνοϊκών για τους διοικουμένους, λόγω διαφορετικής εκτίμησης των αυτών πραγματικών περιστατικών, η ανάκληση όμως αυτή πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη, με αναφορά των λόγων γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, που δικαιολογούν την ανάκληση αυτή.»*

[330] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 120, Πρβλ ΣτΕ 2207/ 2002, ΣτΕ 1585/2002, ΣτΕ 666/2002, ΣτΕ 230/2002, ΣτΕ 2817/2000

κατά τις διατάξεις αυτού του άρθρου δεν προσβάλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας[331].

γ) οι ατομικές διοικητικές πράξεις διορισμού ή απόλυσης των μετακλητών υπαλλήλων, των ανώτατων δηλαδή διοικητικών υπαλλήλων που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, των διοριζόμενων απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, των υπαλλήλων της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών. Πρόκειται για υπαλλήλους που εξαιρούνται από τη μονιμότητα, αναλαμβάνουν καθήκοντα για ορισμένο χρονικό διάστημα και ο διορισμός τους δεν ελέγχεται από ανεξάρτητη αρχή, σύμφωνα με την § 7 του άρθρου 103 Σ [332]. Η εμπιστοσύνη δε, είναι το στοιχείο που τους συνδέει με τους πολιτικούς τους προϊσταμένους, γεγονός το οποίο αποτελεί το δικαιολογητικό λόγο για την έλλειψη αιτιολογίας[333].

δ) οι ατομικές διοικητικές πράξεις επιλογής στις θέσεις του Προέδρου και των Αντιπροέδρων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους[334], λόγω της φύσεως των

---

[331] Πρβλ ΣτΕ 3466/2005, ΣτΕ 4752/1998 , ΣτΕ 1274/1993 ΣτΕ 292/1983 σύμφωνα με τις οποίες «*η αναφορά συγκεκριμένων πραγματικών στοιχείων για κάθε κρινόμενο για προαγωγή σε θέση αντιπροέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η ρητή αξιολόγηση των στοιχείων αυτών, δηλαδή η ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία, η οποία, άλλωστε, κατά την πάγια νομολογία του δικαστηρίου, δεν απαιτείται για προαγωγές σε ανώτατες βαθμίδες της κρατικής ιεραρχίας, πάντως δεν τίθεται από τη διάταξη του άρθρου 90 παρ. 5 του Συντάγματος ως όρος διενέργειας των κρινόμενων προαγωγών*»

[332] Άρθρο 103 παρ. 7, σύμφωνα με το οποίο «*Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής.*»

[333] Πρβλ ΣτΕ 5041 /1997, ΣτΕ 3045/1997 , ΣτΕ 1715/1991 ΣτΕ 170/1986, σύμφωνα με τις οποίες «*δεν υφίσταται υποχρέωση της Διοίκησης να γνωστοποιεί Δημόσια την πρόθεση της για πλήρωση θέσεων ανώτατων υπαλλήλων ή λειτουργών, οι οποίοι λόγω της φύσης των καθηκόντων τους πρέπει να απολαμβάνουν εμπιστοσύνης της εκάστοτε κυβέρνησης. Στην περίπτωση αυτή τέτοια υποχρέωση υπάρχει μόνο αν το προβλέπει ρητά ο νόμος*»

[334] Πρβλ ΣτΕ 413/2011, ΣτΕ 411/2011, σύμφωνα με τις οποίες *δεν επιβάλλεται από το Σύνταγμα, ενόψει και της φύσεως των θέσεων αυτών ως θέσεων της ηγεσίας ενός μεγάλου και ήδη συνταγματικά κατοχυρωμένου σώματος της Διοικήσεως με ιδιαίτερο θεσμικό ρόλο και αρμοδιότητες, να αιτιολογείται ειδικά από το Υπουργικό Συμβούλιο η επιλογή των προαγόμενων,*

θέσεων του Προεδρείου του ΝΣΚ και του ιδιαίτερου θεσμικού ρόλου και των αρμοδιοτήτων του.

ε) οι ατομικές διοικητικές πράξεις επιλογής των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων, οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 83 § 5 του Υπαλληλικού Κώδικα[335], χρήζουν αιτιολογίας μόνο στην περίπτωση κατάδηλης υπεροχής υποψηφίου που παραλείπεται[336].

αλλά επαφίεται η ρύθμιση του ζητήματος αυτού, όπως και όλων των σχετικών με την υπηρεσιακή κατάσταση των μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους θεμάτων, στον κοινό νομοθέτη με τον προβλεπόμενο στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 100 Α εκτελεστικό νόμο του Συντάγματος. Εξάλλου, με τις αναφερόμενες στις προαγωγές των λειτουργών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους διατάξεις του άρθρου 44 παρ. 2 του νόμου 3086/2002 δεν θεσπίζεται υποχρέωση ειδικής αιτιολογήσεως από το Υπουργικό Συμβούλιο της επιλογής των προαγόμενων στις πιο πάνω θέσεις, όπως τούτο συνάγεται και από τη μη αναφορά σε συγκεκριμένα ουσιαστικά προσόντα που πρέπει να διαθέτουν οι προαγόμενοι στις θέσεις αυτές, οι οποίοι, άλλωστε, σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, είχαν προηγουμένως προαχθεί στο βαθμό του Νομικού Συμβούλου του Κράτους κατ΄ απόλυτη εκλογή, ως διαθέτοντες εξαιρετικά ουσιαστικά προσόντα και δεν υπέκειντο σε τακτική ή έκτακτη επιθεώρηση παρά μόνο κατ΄ εξαίρεση, σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 2008/2003.

[335] Άρθρο 83 παρ. 5 ν. 3578/2007, σύμφωνα με το οποίο «*Αιτιολογία απαιτείται μόνο στην περίπτωση κατάδηλης υπεροχής υποψηφίου που παραλείπεται.*»

[336] Πρβλ ΣτΕ 1433/2013, ΣτΕ 2788 /2009 , ΣτΕ 2789/2009 με τις οποίες κρίθηκε, ότι «*η υποχρέωση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου προς αιτιολόγηση της επιλογής του καταλληλότερου για την άσκηση καθηκόντων Προϊσταμένου Τμήματος ή Διευθύνσεως δεν μπορεί να περιορισθεί μόνον στην περίπτωση κατάδηλης υπεροχής του παραλειφθέντος έναντι του επιλεγέντος, και ότι η αφορώσα γενικώς και αδιακρίτως τους προϊσταμένους όλων των οργανικών μονάδων διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 83 του Υπαλληλικού Κώδικα, η οποία απαιτεί ειδική αιτιολογία, μόνον σε περίπτωση κατάδηλης υπεροχής του παραλειφθέντος υπαλλήλου έναντι του προκριθέντος συναδέλφου του, είναι, κατά το μέρος που αφορά κρίση υπαλλήλου προς επιλογή σε θέση Προϊσταμένου Τμήματος ή Διευθύνσεως αντίθετη προς τις διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος, και, συνεπώς, ως ανίσχυρη, δεν είναι εφαρμοστέα*». Τέλος, με τις ως άνω ΣτΕ 2788 /2009 και ΣτΕ 2789/2009 αποφάσεις, το ζήτημα της συνταγματικότητας της διατάξεως του άρθρου 83 παρ. 5 του Υπαλληλικού Κώδικα παραπέμφθηκε, προς επίλυση, στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου. Το ζήτημα της κατάδηλης υπεροχής έπαυσε να απασχολεί το ΣτΕ μετά το ν. 3528/2007 με τον οποίο προβλέφθηκε ένα αντικειμενικό σύστημα επιλογής Προϊσταμένων οργανικών μονάδων το οποίο στηριζόταν στη μοριοδότηση των επιμέρους κριτηρίων Πρβλ ΣτΕ 148-149/2011. Να σημειωθεί ότι ενώ η Διοίκηση απαλλάσσεται από την υποχρέωση αιτιολογίας των πράξεων επιλογής των Προϊσταμένων των Οργανικών μονάδων, εν τούτοις τα αρμόδια υπηρεσιακά συμβούλια οικειοθελώς αιτιολογούν τις σχετικές πράξεις επιλογής, Πρβλ ΣτΕ 2467/2010, ΣτΕ 3041/2009.

στ) οι ατομικές διοικητικές πράξεις προαγωγής των διπλωματικών υπαλλήλων, οι οποίες σύμφωνα με το άρθρο 8 του ν. 3072/2002[337] χρήζουν αιτιολογίας μόνο στην περίπτωση κατάδηλης υπεροχής υποψηφίου που παραλείπεται[338].

Ρητή πρόβλεψη της αιτιολογίας υπάρχει και στο Σύνταγμα, τονίζοντας την ανάγκη για διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Ειδικότερα στο άρθρο 10 § 1 Σ. σύμφωνα με το οποίο επιβάλλεται στη Δημόσια Διοίκηση να απαντά αιτιολογημένα σε εκείνους που της απευθύνουν αναφορά[339] και στο άρθρο 11 § 2 Σ. στο οποίο προβλέπεται η απαγόρευση των υπαίθριων συναθροίσεων με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής[340], χωρίς βεβαίως η υποχρέωση προς αιτιολόγηση να εξαντλείται στις περιπτώσεις αυτές[341].

Το περιεχόμενο της αιτιολογίας προσδιορίζεται ποσοτικά και ποιοτικά από το άρθρο 17 παρ. 2 ΚΔΔσίας. Απαιτείται δηλαδή να είναι «*…σαφής, ειδική*

---

[337] Άρθρο 8 παρ. 7 ν. 3072/*2002 «Οι προαγωγές από το βαθμό του πληρεξουσίου Υπουργού Β` στο βαθμό του πληρεξουσίου Υπουργού Α` και από το βαθμό του πληρεξουσίου Υπουργού Α` στο βαθμό του Πρέσβη ενεργούνται κατ` απόλυτη εκλογή. Αιτιολογία απαιτείται μόνο στην περίπτωση κατάδηλης υπεροχής υποψηφίου προς προαγωγή που παραλείπεται»*

[338] Μέχρι σήμερα, καμία απόφαση δεν έχει ασχοληθεί με το ζήτημα της συνταγματικότητας ή μη της διάταξης του άρθρου 8 παρ. 7 του ν. 3072/2002, διότι όλες οι αποφάσεις που έχουν εκδοθεί έχουν ακυρώσει τις σχετικές πράξεις με την σκέψη ότι δεν τηρήθηκε η διαδικαστική εγγύηση της βεβαίωσης ότι πραγματοποιήθηκε σύγκριση μεταξύ των υποψηφίων. Πρβλ ΣτΕ 12/2008 , ΣτΕ 985/2007 και 981/2007 σύμφωνα με τις οποίες «*οι προαγωγές στο βαθμό του Πρέσβη ενεργούνται κατ' απόλυτη εκλογή, μετά από σύγκριση όλων των υπαλλήλων που έχουν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα, προκρίνονται δε προς τούτο από το Υπουργικό Συμβούλιο οι ικανότεροι προς προαγωγή. Προκειμένου όμως να γίνεται, πράγματι, σύγκριση μεταξύ των κρινόμενων υπαλλήλων πρέπει να τίθενται υπόψη του Υπουργικού Συμβουλίου όλα τα αναγκαία υπηρεσιακά στοιχεία αυτών των υπαλλήλων, όπως προκύπτουν από τους υπηρεσιακούς τους φακέλους. Έτσι, αν στην απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, στο οικείο πρακτικό ή στην σχετική εισήγηση του Υπουργού Εξωτερικών δεν παρατίθενται αυτά ταύτα τα αναγκαία υπηρεσιακά στοιχεία των κρινόμενων υπαλλήλων, ουδόλως συνάγεται ότι το Υπουργικό Συμβούλιο προέβη, πράγματι, σε σύγκριση των προς κρίση υπαλλήλων για την επιλογή των ικανοτέρων από αυτούς προς προαγωγή και η απόφασή του είναι, στην περίπτωση αυτή, μη νόμιμη και ακυρωτέα»*

[339] *Π. Λαζαράτος,* Άρθρο 10, σε: *Κασιμάτης/ Μαυριάς,* Ερμηνεία του Συντάγματος Ι, Τόμος Α΄, δεύτερη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003, σελ. 9 επ.

[340] *Π. Παραράς,* Σύνταγμα 1975 - Corpus I , Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1982, σελ. 193, *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1991, σελ. 731 επ, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 673 επ.

[341] Στην ρύθμιση του άρθρου 93 παρ. 3 Σ. περιλαμβάνεται και η υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και όχι μόνο των δικαστικών αποφάσεων, Πρβλ *Μ. Πικραμένος,* Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, ό. π., σελ. 66 επ.

και επαρκής…». Ειδικότερα, όσον αφορά στη σαφήνεια, το διοικητικό όργανο οφείλει να καταγράφει με διαυγή τρόπο τις σκέψεις του, να διαμορφώνει ορθά και δομημένα το κείμενο, να μην επαναλαμβάνει τις εκφράσεις του νόμου και να αποτυπώνει τις σκέψεις του χωρίς αντιφάσεις[342]. Ως προς την ειδικότητα, το διοικητικό όργανο οφείλει να μνημονεύει συγκεκριμένα δεδομένα επί των οποίων οικοδομείται ο διοικητικός του συλλογισμός. Η αιτιολογία, δηλαδή, οφείλει να μην είναι γενική αλλά ειδική και πλήρης, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά. Αυτό αποδεικνύεται από την αξία των επιχειρημάτων που στηρίζουν την αιτιολογία[343]. Τέλος, ως προς την επάρκεια, κρίνεται σε σχέση με το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξης και δοκιμάζεται στο επίπεδο της υπαγωγής του πραγματικού στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου[344]. Η επαρκής και νόμιμη αιτιολογία προϋποθέτει ενδελεχή μελέτη του φακέλου από τους αρμοδίους υπαλλήλους, υπαγωγή του συγκεκριμένου πραγματικού στους κανόνες Δικαίου που διέπουν το αίτημα του πολίτη, ορθή αξιολόγηση των σχετικών στοιχείων όταν αυτό απαιτείται και τεκμηριωμένη απόρριψη ή αποδοχή του υποβληθέντος αιτήματος. Η δικαιολογητική βάση επί της οποίας η Δημόσια Διοίκηση στήριξε την απόφαση της πρέπει πάντα να γίνεται γνωστή στον ενδιαφερόμενο. Μ' αυτόν τον τρόπο διευκολύνεται και ο δικαστικός έλεγχος μιας και καθίστανται γνωστές στο Δικαστή οι σκέψεις στις οποίες στηρίχτηκε ο συλλογισμό της.

Η ελαττωματική αιτιολογία (πλήρης έλλειψη αιτιολογίας, ανεπαρκής αόριστη ή αντιφατική) καθιστά τη διοικητική πράξη άκυρη. Τα Δικαστήρια ακυρώνουν ως αναιτιολόγητες:

α) πράξεις που στερούνται παντελούς αιτιολογίας. Στις περιπτώσεις αυτές, το διοικητικό όργανο δεν προχωρεί κατά την έκδοση της πράξης στην αναγκαία

[342] Πρβλ ΣτΕ 941/ 1989 σύμφωνα με την οποία «*η αιτιολογία στηρίζεται σε αντιφατικά στοιχεία.*»
[343] Πρβλ ΣτΕ 1911/ 2009, ΣτΕ 1265/ 2009, ΣτΕ 3895/ 2005, ΣτΕ 2732/ 1990
[344] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 677, σύμφωνα με τον οποίο «*η ειδική αιτιολογία είναι εξ ορισμού επαρκής, ενώ δεν συμβαίνει απαραίτητα και το αντίθετο».* Πρβλ ΣτΕ 546/ 2008, ΣτΕ 2228/ 2007, ΣτΕ 441/ 2007, ΣτΕ 22/ 1995

σύνδεση του νομικού με το πραγματικό μέρος αλλά διατυπώνει το διατακτικό χωρίς την αποτύπωση σκέψεων που να αποδεικνύουν ότι εφάρμοσε τις διατάξεις του νόμου[345].

β) πράξεις που περιέχουν ανεπαρκή αιτιολογία. Στις περιπτώσεις αυτές, το διοικητικό όργανο δεν εκθέτει τα κριτήρια και τα πραγματικά δεδομένα τα οποία οδήγησαν στην κρίση του και η αιτιολογία δεν βασίζεται σε ακριβή παράθεση στοιχείων αλλά απαριθμεί απλά ορισμένα[346].

γ) πράξεις που περιέχουν γενική και αόριστη αιτιολογία. Στις περιπτώσεις αυτές, το διοικητικό όργανο δεν μνημονεύει συγκεκριμένα στοιχεία ή περιστατικά, ικανά για την στήριξη της κρίσης του, αλλά χρησιμοποιεί ως αιτιολογία είτε στερεότυπες γενικόλογες εκφράσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν και σε άλλες περιπτώσεις, μη λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη τα πραγματικά περιστατικά της συγκεκριμένης υπόθεσης, είτε επαναλήψεις του γράμματος και των ορισμών του νόμου[347].

δ) πράξεις που περιέχουν αντιφατική αιτιολογία. Στις περιπτώσεις αυτές το διοικητικό όργανο διαπιστώνει ότι από το φάκελο προκύπτουν ένα ή περισσότερα πραγματικά στοιχεία, στη συνέχεια αναιρείται η διαπίστωση αυτή και επανέρχεται σε άλλη διαπίστωση: ότι για το ίδιο ζήτημα υφίστανται άλλα πραγματικά περιστατικά[348]. Αντίφαση υπάρχει και όταν η διοικητική πράξη περιέχει κύρια και επικουρική αιτιολογία και υπάρχει διάσταση μεταξύ τους[349].

Είναι γεγονός, ότι η αντίληψη περί υποχρέωσης του διοικητικού οργάνου να περιλαμβάνει την αιτιολογία αποκλειστικά στο σώμα της πράξης[350] με τον

[345] Πρβλ ΣτΕ 227/ 2011, ΣτΕ1627/ 2011, ΣτΕ 2758/ 2011, ΣτΕ 3387/ 2009, ΣτΕ 3201/ 2005, ΣτΕ 1119/ 2001, ΣτΕ 332/ 2001, ΣτΕ 639/ 2000

[346] Πρβλ ΕΣ 951/2010, ΣτΕ 2792/ 2009, ΣτΕ 2900/ 2005, ΣτΕ 3897/ 2004, ΣτΕ 1100/ 2002, ΣτΕ 1673/ 1999

[347] Πρβλ ΣτΕ 3631/ 2011, ΣτΕ 3692/ 2001, ΣτΕ 4223/ 2000, ΣτΕ 1889/ 1999, ΣτΕ 4075/ 1989, ΣτΕ 4383/1977

[348] Πρβλ ΣτΕ 941/ 1989, ΣτΕ 3158/ 1976

[349] Πρβλ ΣτΕ 1043/ 1977

[350] Πρβλ ΣτΕ 1769/1950, ΣτΕ 498/1938

καιρό αρχίζει να φθίνει. Η νομολογία δέχεται τη δυνατότητα συμπλήρωσης της αιτιολογίας από τα στοιχεία του φακέλου, χωρίς ωστόσο να απουσιάζει παντελώς από το σώμα της πράξης. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, το αρμόδιο διοικητικό όργανο συμπεριλαμβάνει μεν το σύνολο των εκτιμήσεων του στο σώμα της πράξης, αλλά οι αξιολογήσεις του σχετίζονται συχνά με άλλα στοιχεία του φακέλου, όπως εκθέσεις, φωτογραφίες, χάρτες κλπ[351].

[351] Πρβλ ΣτΕ 1059/2011, ΣτΕ 3537/2010 , ΣτΕ 1286/2009, ΣτΕ 4561/2005, ΣτΕ 2126/2000, ΣτΕ 1187/1985, ΣτΕ 2254/1964

6. Η Αρχή της Ίσης Μεταχείρισης

Η θεμελιώδης *αρχή της Ίσης Μεταχείρισης ή της Ισότητας*, που αποτελεί προϋπόθεση για την ύπαρξη στοιχειώδους δημοκρατικής Πολιτείας βρίσκεται κατοχυρωμένη στον Καταστατικό Χάρτη της χώρας μας. Έτσι σύμφωνα με την § 1 του άρθρου 4 του Συντάγματος, οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου, κατά δε την § 2 αυτού, οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις[352].

Η διάταξη αυτή του Συντάγματος έχει δεσμευτικό χαρακτήρα. Δεσμεύει και το Νομοθέτη και την Διοίκηση. Ιδιαίτερα δε στη Διοίκηση η διάταξη αυτή επιβάλλει την όμοια μεταχείριση των υπό όμοιες συνθήκες τελούντων διοικουμένων.

Το Σύνταγμα καθιερώνοντας την αρχή της Ισότητας ασφαλώς δεν καταργεί τις μεταξύ των ανθρώπων διαφοροποιήσεις, οι οποίες είναι αναπόφευκτες αλλά και σε τελική ανάλυση αναγκαίες σε μία κοινωνία. Θα ήταν πράγματι ασυμβίβαστη με τη συνταγματική αρχή της Ισότητας μια ισοπεδωτική αντίληψη της έννοιας που θέλει να κρατήσει όλους τους ανθρώπους στο επίπεδο του ελάχιστου παρανομαστή.

Το Σύνταγμα, επομένως, καθιερώνει όχι απλά την ισότητα απέναντι στο νόμο, την ίση δηλαδή, για όλους εφαρμογή του νόμου αλλά και την ισότητα του νόμου απέναντι στους πολίτες, την ίση ρύθμιση του νόμου. Ισότητα σημαίνει ίση ρύθμιση και ίση ρύθμιση συνεπάγεται ίση μεταχείριση ίσων καταστάσεων ή

[352] Σχετικά με την αρχή της ίσης μεταχείρισης η νομολογία του ΣτΕ μέχρι τα μέσα του έτους 1947 δεχόταν ότι η περί ισότητας συνταγματική διάταξη αποτελούσε υπόδειξη πολιτικής κατεύθυνσης προς τον νομοθέτη, η μη συμμόρφωση προς την οποία δεν μπορούσε ν' αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου ενώπιον των δικαστηρίων ως μη συνιστώσα παράβαση επιτακτικού κανόνα δικαίου . Όμως, με την απόφαση 2176/1947, την οποία ακολούθησε σειρά και άλλων αποφάσεών του, το ΣτΕ επιχείρησε στροφή στην νομολογία του και αναγνώρισε πλήρη νομική ισχύ στην αρχή της Ισότητας . Έτσι, με την απόφαση αυτή θεσπίστηκε θεμελιώδης κανόνας δικαίου, υποχρεωτικός για τον νομοθέτη η τήρηση του οποίου δεν διαφεύγει τον έλεγχο των Δικαστηρίων

σχέσεων, και άνιση μεταχείριση των άνισων[353]. Η νομική, λοιπόν, ισότητα αποκλείει την ισοπεδωτική μεταχείριση και επιβάλλει την αναλογική νομοθετική ρύθμιση σχέσεων ή υποθέσεων αντίστοιχα προς τις ειδικές συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση: ρύθμιση δηλαδή «*των καθ' έκαστον αντικειμένων καθ' ωρισμένας κατηγορίας υποθέσεων και προσώπων, υπό τας αυτάς περιστάσεις τελούντων αναλόγως των δι' εκάστην κατηγορίαν παρουσιαζομένων εκάστοτε κοινωνικών, οικονομικών ή τοπικών συνθηκών*»[354]. Ο κανόνας είναι «*ίση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων και άνιση ανόμοιων*». Για να κριθεί όμως το όμοιο ή μη, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ουσιώδη κριτήρια ανάλογα με το θεσπιζόμενο μέτρο.

Και ναι μεν η συνταγματική αρχή της ισότητας επιβάλλει στον νομοθέτη την ίση μεταχείριση των πολιτών που τελούν υπό όμοιες συνθήκες και κατά συνέπεια την διαφορετική μεταχείριση διαφορετικών περιπτώσεων αποκλείοντας τη θέσπιση ανισοτήτων που δεν μπορούν να δικαιολογηθούν, δεν αποκλείεται, όμως, η ευρεία ευχέρεια του νομοθέτη να θεσπίζει, αναλόγως προς την φύση του θέματος το οποίο πρόκειται να ρυθμίσει, και τις ειδικές συνθήκες οι οποίες υπάρχουν κάθε φορά: διακρίσεις ή εξαιρέσεις από γενικότερες ρυθμίσεις. Οι παραπάνω δικαιολογούνται από την συνδρομή ειδικών περιπτώσεων ή λόγω εξυπηρέτησης του γενικού συμφέροντος ή σκοπιμότητας, υπό την προϋπόθεση ότι στηρίζονται σε γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία αποκλείουν την άνιση μεταχείριση, είτε υπό την μορφή εισαγωγής ενός χαριστικού μέτρου ή προνομίου, είτε υπό την μορφή της θεσπίσεως αδικαιολογήτου επιβαρύνσεως ή περιορισμού δικαιωμάτων[355]. Οι διακρίσεις ή

[353] *Δ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 179 επ., *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 209, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά*, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 124 επ.

[354] *Αντ. Μανιτάκης,* Η Συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, ΤοΣ 1978, σελ. 433 επ.

[355] *Κων. Χιώλος,* Η αρχή της ισότητας στην Ελληνική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 44/2000, σελ. 481- 482, Πρβλ ΣτΕ 1065/2000

εξαιρέσεις προς όφελος κάποιων κατηγοριών πολιτών όχι μόνο δεν απαγορεύονται, αλλά αντιθέτως επιβάλλονται από την αρχή της Ισότητας, ώστε αυτή να μην είναι κενό γράμμα, αλλά να αποκτήσει ουσιαστικό νόημα[356].

Το ίδιο το Σύνταγμα απαγορεύει ρητώς κάποια κριτήρια διαφοροποίησης. Κατά αρχήν απαγορεύει την διαφορετική μεταχείριση ανδρών και γυναικών, καθώς και κάθε διάκριση κατά την προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας, η οποία στηρίζεται στην φυλή, τη γλώσσα, τις θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις του ατόμου. Δεν απαγορεύει, όμως, ρητά κάποια άλλα κριτήρια διαφοροποίησης, όπως ενδεικτικά την ιθαγένεια, την ηλικία, τη σωματική ή πνευματική υγεία, εκτός αν προσβάλλουν την αξία του ανθρώπου, η οποία προστατεύεται απολύτως.

Υπάρχουν, λοιπόν, διακρίσεις που δεν απαγορεύει το Σύνταγμα, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι τις επιτάσσει. Για παράδειγμα, η ηλικία μπορεί να είναι κριτήριο θεμιτής διάκρισης (λόγω έλλειψης πείρας) αλλά και αθέμιτης (σε περίπτωση που αναγκάζει κάποιον αν και ικανό να αποχωρήσει από Δημόσια υπηρεσία). Η θέσπιση υποκειμενικών προσόντων ή κριτηρίων, όπως ειδικές γνώσεις ή πείρα προκειμένου για παράδειγμα την κρίση για πρόσβαση σε Δημόσια θέση, αποτελεί εφαρμογή και όχι παράβαση της αρχής. Ενώ αντίθετα,

[356] Πρβλ. ΣτΕ 1827/93, η οποία έκρινε ότι «*το σύστημα της προοδευτικής φορολογίας δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας, καθώς αυτό με την εφαρμογή μεγαλύτερου συντελεστή φορολογίας στα υψηλότερα εισοδήματα και την ως εκ τούτου μεγαλύτερη σχετικώς επιβάρυνση τους, αποσκοπεί στην ίση κατανομή του φορολογικού βάρους όχι με την έννοια της μαθηματικής αναλογίας, αλλά της ισότητας στη θυσία κατά τη συμβολή στην κοινή προσπάθεια αντιμετωπίσεως των κρατικών δαπανών και υπό την έννοια αυτή στην επιβολή φόρων, οι οποίοι βρίσκονται σε αναλογία προς τη φοροδοτική ικανότητα των φορολογουμένων. Ομοίως έχει κριθεί ότι δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας η καθιέρωση ενός ελάχιστου αφορολόγητου εισοδήματος, καθώς σε αντίθετη περίπτωση η συνταγματική επιταγή της ελεύθερης αναπτύξεως της προσωπικότητας και της συμμετοχής στην οικονομική και κοινωνική ζωή καταντά κενή περιεχομένου*.» Αντίθετα, με την ΣτΕ 1463/78 «*κρίθηκε αντισυνταγματική διάταξη νόμου με την οποία αναγνωρίζεται η ιδιότητα του αγωνιστή της εθνικής αντιστάσεως ως κριτήριο για την προαγωγή υπαλλήλου της Δημόσιας διοικήσεως*». Ομοίως, με την ΣτΕ 2789/81 «*κρίθηκε αντισυνταγματική διάταξη νόμου με την οποία προβλέπεται η καθ' υπέρβαση εισαγωγή σε στρατιωτικές σχολές των καταγόμενων από παραμεθόριες περιοχές, καθώς η διάκριση αυτή δε δικαιολογείται από λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος*».

αντικειμενικά προσόντα ή κριτήρια, για τα οποία δεν ευθύνεται ο ενδιαφερόμενος, όπως η ηλικία, η υγεία, η ισχυρή οικονομική βάση, κατά αρχήν δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη εκτός αν αυτό επιβάλλεται για λόγους Δημόσιας υγείας, εθνικής οικονομίας ή προστασίας των δικαιωμάτων άλλων.

Στις περιπτώσεις, όμως, στις οποίες το Σύνταγμα ρητά απαγορεύει ορισμένα κριτήρια διαφοροποίησης, για παράδειγμα στο άρθρο 5 § 2 το φύλο ή στο άρθρο 5 § 2 την εθνικότητα, τη φυλή, τη γλώσσα και τις θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις, η Δημόσια Διοίκηση δεν δικαιούται να στηρίξει την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας στα κριτήρια αυτά[357].

Είναι, βέβαια, δυνατόν να ισχύει και το αντίστροφο. Η άνιση (ευνοϊκή) μεταχείριση από την πολιτεία των αναπήρων πολέμου έναντι των άλλων πολιτών ή των θυμάτων πολέμου δεν συνιστά άνιση μεταχείριση[358], δεδομένου ότι η διάκριση αυτή δικαιολογείται από λόγους γενικότερου δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι επιβάλουν αντίστοιχα «*την προτίμησιν των υποστάντων θυσία αίματος υπέρ της πατρίδας κατά την επάνδρωσιν των στρατιωτικών σωμάτων*»[359]. Εκτός αυτού, η Δημόσια Διοίκηση δεν μπορεί να αγνοήσει κριτήρια διαφοροποιήσεως που επιβάλλει το Σύνταγμα για παράδειγμα κατά την παραχώρηση εργατικών κατοικιών, όπως η προστασία της μητρότητας ή των πολύτεκνων οικογενειών[360], δεδομένου ότι τα κριτήρια αυτά αποβλέπουν «*στην ενθάρρυνσιν των γεννήσεων προς αντιμετώπισιν της παρατηρούμενης μεγάλης μειώσεως του πληθυσμού*».

Τα κριτήρια που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης για την εφαρμογή μιας εξαίρεσης χαρακτηρίζονται ως αυθαίρετα, τυχαία ή συμπτωματικά, στις περιπτώσεις εκείνες που δεν βρίσκονται σε συνάρτηση προς τη λογική και την

[357] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 139
[358] *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 188
[359] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά*, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 126
[360] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 139

ηθική της ρύθμισης. Η ανεύρεση, όμως, της σχέσης του χρησιμοποιηθέντος κριτήριου διάκρισης, προς τη λογική και την ηθική της ρύθμισης αλλά και η δικαιολόγηση μιας δυσμενούς ή ευμενούς πράξης για λόγους δημοσίου συμφέροντος συνιστούν ουσιαστικές κρίσεις τις οποίες, σύμφωνα με την αρχή της Διάκρισης των εξουσιών, δικαιούται να πραγματοποιεί μόνον ο νομοθέτης[361].

Με αυτόν τον τρόπο, η δικαστική λειτουργία περιορίζεται σε έλεγχο υπέρβασης ορίων και όχι των κατά αρχήν επιλογών ή του ουσιαστικού περιεχομένου των νομικών κανόνων. «*Το πιο αποτελεσματικό αντίδοτο στην αυθαιρεσία της κυβερνητικής πλειοψηφίας δεν είναι η μεσοβασιλεία κάποιας κυβέρνησης Δικαστών. Σε καμιά περίπτωση ο δικαστικός έλεγχος δεν μπορεί να φτάσει μέχρι του σημείου να υποκαταστήσει τη δικαστική κρίση στην κυρίαρχη κρίση του νομοθέτη*»[362].

Κατά την εξειδίκευση και την εφαρμογή της, η αρχή της Ισότητας εμφανίζει ιδιαίτερες δυσχέρειες, καθώς το έργο του εφαρμοστή του Δικαίου δεν περιορίζεται μόνο στη διάγνωση ότι κάποια διάταξη νόμου είναι αντίθετη προς την αρχή της Ισότητας, αλλά έχει επιπλέον δύο δυνατότητες. Είτε να μην εφαρμόσει τη διάταξη που εισάγει την ευμενή ή δυσμενή διάκριση και να προχωρήσει στην υπαγωγή όλων των προσώπων στο γενικό κανόνα είτε να επεκτείνει την ευμενή διάταξη σε όλα τα πρόσωπα που τελούν υπό τις ίδιες προϋποθέσεις[363].

---

[361] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 125

[362] *Αντ. Μανιτάκης,* Η Συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, ό. π., σελ. 456, 457, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 126

[363] Πρβλ ΣτΕ 3561/1986, η οποία, αφού θεώρησε αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 4 παρ.4 του ν.1286/86 που επιτρέπει τη χωρίς ποσοτικό περιορισμό και εξετάσεις μετεγγραφή Ελληνίδων φοιτητριών ανώτατων σχολών του εξωτερικού σε αντίστοιχες σχολές εσωτερικού, εφόσον αυτές είναι μητέρες παιδιών ηλικίας μέχρι 12 ετών, γιατί με αυτήν καθιερώνεται άνιση μεταχείριση μεταξύ πατέρων και μητέρων παιδιών ηλικίας μέχρι 12 ετών εδέχθη, περαιτέρω ότι η παράβαση αυτής της ισότητας των δυο φύλων, «*μπορεί να οδηγήσει στη μη εφαρμογή της πιο*

Αν πρόκειται για διάταξη που εισάγει δυσμενή διάκριση δεν μπορεί φυσικά να γίνει λόγος για επεκτατική εφαρμογή της, καθώς κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε αποτελέσματα προφανώς άδικα και παράλογα, τα οποία θα συνιστούσαν κατάφορη παραβίαση των αρχών του κράτους δικαίου και του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Σε αυτήν την περίπτωση, η μόνη πιθανή λύση είναι η μη εφαρμογή της δυσμενούς διάκρισης και η υπαγωγή των προσώπων για τα οποία προβλέπεται η δυσμενής αυτή διάκριση στο γενικό κανόνα[364].

πάνω διατάξεως, όχι όμως και στην υπαγωγή σ' αυτή και των φοιτητών πατέρων, γιατί κάτι τέτοιο αποτελεί ανεπίτρεπτη επέμβαση του δικαστή στα έργα της νομοθετικής εξουσίας». Το ίδιο σκεπτικό είχε και η ΣτΕ 4688/87, η οποία έκρινε ως «*αντισυνταγματική και μη εφαρμοστέα τη διάταξη του άρθρου 1 Π.Δ. 708/1978 που καθιέρωνε ευνοϊκότερες προϋποθέσεις για τη λήψη εφ' άπαξ παροχής από το Ταμείο Προνοίας Δικηγόρων Αθηνών για τις γυναίκες δικηγόρους σε σχέση με τους άνδρες*». Αντιθέτως, η ΣτΕ 1016/63, αφού έκρινε ως «*αντισυνταγματική διάταξη νόμου δια της οποίας εξαιρούνταν της υποχρεώσεως στρατεύσεως μόνον οι ορθόδοξοι μοναχοί έκρινε ότι η διάταξη αυτή έπρεπε να περιλάβει όλους τους μοναχούς*». Προς την ίδια κατεύθυνση είναι και η ΣτΕ 3587/1997, η οποία έκρινε ότι «*το στεγαστικό επίδομα που δινόταν από το 1982 στους αξιωματικούς των ενόπλων δυνάμεων θα έπρεπε βάσει της αρχής της ισότητας να καταβάλλεται και στους αξιωματικούς της Ελληνικής αστυνομίας*». Σε παρόμοια αποτελέσματα κατέληξε και μια πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ η 2944/2000, η οποία αφού θεώρησε «*αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 21 του ν. 2115/97 που όριζε την καταβολή οικογενειακού επιδόματος σε έναν μόνο από τους συζυγούς έκρινε περαιτέρω ότι κατ' επιταγή της αρχής της ισότητας αυτό πρέπει να καταβάλλεται και στους δυο (συζύγους)».* Ομοίως η απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ΕΛ Συν Ολ 44/2009, η οποία αφού έκρινε ότι «*είναι αντίθετες στην αρχή της ισότητας οι διατάξεις του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, άρθρο 56 παρ. 1β , οι οποίες καθιερώνουν υπέρ των γυναικών , με κριτήριο μόνο το φύλο τους, μειωμένο χρονικό όριο συνταξιοδότησης (εξηκοστό έτος) σε σχέση με εκείνο που θεσπίζεται για τους άνδρες υπαλλήλους (εξηκοστό δεύτερο έτος), χωρίς να συντρέχουν ιδιαίτεροι λόγοι ή λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ειδική αυτή μεταχείριση, επέβαλε , για την αποκατάσταση της συνταγματικής αρχής της ισότητας, την εφαρμογή και στην περίπτωση των ανδρών υπαλλήλων της προαναφερθείσας διάταξης, η οποία θέτει ως όριο συνταξιοδότησης το εξηκοστό έτος.»*

[364] Πρβλ ΣτΕ 748/1987, σύμφωνα με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική διαιτητική απόφαση εκδοθείσα βάσει του άρθρου 1 του Ν. 1414/1984 «*κατά το μέρος που για τη θεμελίωση δικαιώματος λήψεως του επιδόματος τούτου, ορίζει για τις γυναίκες εργαζόμενες ουσιαστικές προϋποθέσεις δυσμενέστερες από ότι για τους άνδρες*» και ακύρωσε τη διαιτητική αυτή απόφαση «*ως προς το μέρος που ορίζει για τις γυναίκες εργαζόμενες προϋποθέσεις δυσμενέστερες απ' ότι για του άνδρες εργαζομένους*». Ομοίως με την ΣτΕ. Ολομ. 9/1988 κρίθηκε ανίσχυρη ως αντισυνταγματική διάταξη που απέκλειε το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής στους μετόχους ανωνύμων εταιρειών, εφόσον δεν εκπροσωπούσαν ορισμένο ποσοστό του μετοχικού κεφαλαίου. Η απόφαση αυτή έκρινε ότι «*όλοι οι μέτοχοι ανεξάρτητα από τον αριθμό των μετόχων που κατέχουν, έχουν δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής*».

Η ανωτέρω νομολογία δεν είναι αυτονόητη. Όταν ο Δικαστής παραμερίζοντας ως αντισυνταγματική μια εξαιρετική διάταξη, αφήνει το γενικό κανόνα να αναπτύξει πλήρη ισχύ, δεν περιορίζεται στη απλή κήρυξη μιας νομοθετικής διάταξης ως ανίσχυρης, αλλά επεκτείνει την ισχύ κανόνων Δικαίου και σε περιπτώσεις που δεν είχαν αρχικά προβλεφθεί από το νομοθέτη. Ωστόσο, αν δεν προβεί στη ρύθμιση αυτή, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας θα μείνει κενό περιεχομένου και δε θα σταθεί δυνατή η αποκατάσταση της τραυματισθείσας νομιμότητας.

Οξύτερος είναι ο προβληματισμός στις περιπτώσεις που αφορούν ευνοϊκές ρυθμίσεις προς μια συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων. Ο δικαστικός λειτουργός μπορεί να κρίνει ότι η συγκεκριμένη διάταξη παραβιάζει την αρχή της Ίσης μεταχείρισης. Συνεπώς, για την αποκατάσταση της νομιμότητας πρέπει να επεκτείνει το ρυθμιστικό της αποτέλεσμα και σε άλλα πρόσωπα που τελούν υπό τις ίδιες προϋποθέσεις. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση, ο εφαρμοστής του Δικαίου επεκτείνει την ίδια την εξαιρετική ρύθμιση και σε άλλες περιπτώσεις.

Η αρχή της Ισότητας δεσμεύει ακολούθως και τη Δημόσια Διοίκηση και μάλιστα, τόσο κατά την άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας[365], όσο και κατά την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, καθώς και την εν γένει συμπεριφορά της στους πολίτες (υλικές πράξεις). Η ένταση, μάλιστα, της δέσμευσης, είναι σαφώς μεγαλύτερη σε σύγκριση με αυτή του νομοθέτη ο οποίος διαθέτει πολύ μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων. Στην περίπτωση όμως, της Δημόσιας Διοίκησης τίθεται ζήτημα εφαρμογής της αρχής μόνο όταν η τελευταία ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια και όχι όταν ασκεί δέσμια αρμοδιότητα.

[365] Καθώς και σε περίπτωση αδράνειας άσκησης αυτής , ΣτΕ 6/2001 Τμ. Α΄ ΝοΒ 50, 773, η οποία έκρινε ως «*αντισυνταγματική τη ρύθμιση εκ μέρους της διοικήσεως περί περικοπής στον έναν από τους συζύγους υπαλλήλους των Γραφείων Τύπου εξωτερικού, του επιδόματος αλλοδαπής, που διαμένουν μαζί στην αλλοδαπή, αφού αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας και καθιστά σε ευνοϊκότερη θέση τα αντρόγυνα, που διαμένουν σε διαφορετική χώρα στην αλλοδαπή ή τους άγαμους».*

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, η Δημόσια Διοίκηση δεν μπορεί να κρίνει με διαφορετικά κριτήρια δύο αιτήσεις που υποβλήθηκαν ταυτόχρονα και βασίζονται στα ίδια πραγματικά περιστατικά, αλλά οφείλει να κρίνει όλους του πολίτες με ίσο μέτρο και αμεροληψία[366]. Εάν, ασφαλώς, η Δημόσια Διοίκηση παρανόμησε σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, δεν υποχρεούται από την αρχή της Ίσης μεταχείρισης να παρανομήσει και σε άλλες περιπτώσεις[367]. Ισότητα εξάλλου υπάρχει μόνο στη νομιμότητα και όχι στην παρανομία[368].

Η παραβίαση της αρχής της Ισότητας από τη Δημόσια Διοίκηση μπορεί να θεμελιώσει την αστική ευθύνη του Κράτους, αν γεννάται σχετική υποχρέωση προς αποζημίωση. Σε κάθε πάντως περίπτωση μπορεί να οδηγήσει στην αναδρομική από τον χρόνο έκδοσης της ακύρωση της σχετικής διοικητικής πράξης.

[366] *Ηλ. Κυριακόπουλος,* Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον, τ. Β΄, Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 1961, σελ. 179, *Πρ. Δαγτόγλου,* Ατομικά Δικαιώματα , τ. Β΄, ό. π., σελ. 1344 επ.
[367] Πρβλ ΣτΕ 2687/1987, ΣτΕ 3484/1973
[368] Πρβλ ΣτΕ 2750/1988

7. Η Αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να χαρακτηρίζεται από αμεροληψία και ουδετερότητα. Η *αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης* συνδέεται, ως κατεξοχήν κανόνας διοικητικής ηθικής, με τη γενική *αρχή της Χρηστής Διοίκησης*[369], η οποία προϋποθέτει την αποχή των διοικητικών οργάνων από την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους στις περιπτώσεις που η αμεροληψία τους είναι δυνατόν να τεθεί υπό αμφισβήτηση εξαιτίας της ιδιαίτερης σχέσης του οργάνου με την κρινόμενη υπόθεση, υπό τον κίνδυνο επιρροής της κρίσης του επί τη βλάβη ή ωφέλεια του κρινόμενου[370].

Επιπρόσθετα, η *αρχή της Αμεροληψίας* αποτελεί έκφανση της συνταγματικής *αρχής της Ισότητας* των πολιτών ενώπιον της Δημόσιας υπηρεσίας[371]. Η Δημόσια Διοίκηση έχει την υποχρέωση να κρίνει όλους τους πολίτες με τα ίδια κριτήρια και να τους προσφέρει τις νόμιμες παροχές χωρίς να κάνει διακρίσεις με βάση τις κάθε μορφής πεποιθήσεις ή την ένταξή τους σε οποιαδήποτε ομάδα (πολιτική ουδετερότητα)[372]. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται εμπιστοσύνη των πολιτών στη νομιμότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Συνδέεται δε και με την *αρχή της Πολιτικής Ουδετερότητας* των δημοσίων υπαλλήλων, άρθρο 27 § 3 του Υπαλληλικού Κώδικα, η οποία

[369] Για τη σύνδεση της αρχής της αμεροληψίας της Διοίκησης με την αρχή της χρηστής Διοίκησης πρβλ ΣτΕ 162/1961

[370] *Κων. Γώγος,* Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 45, *Χαρ. Τσιλιώτης,* Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης και ο αποκλεισμός της συμμετοχής στο πειθαρχικό συμβούλιο του εισηγητή ή του προσώπου, που άσκησε πειθαρχική δίωξη κατά πειθαρχικώς διωκομένου, ΘΠΔΔ 6/2011, σελ. 588*, Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ. 447, *Χρ. Δετσαρίδης,* Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003 σελ. 48, *Μιχ. Ντασκαγιάννης,* Η αρχή της αμεροληψίας στη Δημόσια Διοίκηση, ΔιοικΕνημ 53/2010, σελ. 8

[371] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ. 447

[372] *Βασ. Καραγεώργου,* Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 77

ιστορικά έχει αποτελέσει μια από τις πιο χαρακτηριστικές αξίες της Δημόσιας Διοίκησης.

Η *αρχή της Αμεροληψίας* αποτελεί γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου που διέπει κυρίως τη διαδικασία σύνθεσης των διοικητικών οργάνων και αποβλέπει, όπως άλλωστε και οι περισσότερες γενικές αρχές, στην άμεση και αποτελεσματική προστασία του πολίτη απέναντι στη διοικητική αυθαιρεσία. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η Δημόσια Διοίκηση, κατά την έκδοση των πράξεων που αφορούν τον κάθε πολίτη, πρέπει να παρέχει στον διοικούμενο εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσεως[373] και να ασκεί τα καθήκοντα της απαλλαγμένη από κάθε εσωτερική ή εξωτερική επιρροή.

Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, η *αρχή της Αμεροληψίας*, ως απόρροια της δημοκρατικής φύση του πολιτεύματος και της συνταγματικής *αρχής του Κράτους Δικαίου*[374], αναγνωρίζεται ρητά υπό τους όρους «*διαφάνεια*» και «*αντικειμενικά κριτήρια*», ως εγγύηση τήρησης της νομιμότητας. Η παραβίασή της δε, συνιστά μεροληψία η οποία μπορεί να ενταχθεί στις εξής μορφές[375]:

α) μεροληψία λόγω παραβίασης ρητής διάταξης. Στην περίπτωση αυτή για παράδειγμα, ένας δημόσιος υπάλληλος δεν μπορεί να επιληφθεί της επίλυσης ζητήματος για το οποίο έχει πρόδηλο συμφέρον αυτός ή συγγενής του.

β) μεροληψία βασίμως τεκμαιρομένη. Στην περίπτωση αυτή απαγορεύεται ρητά να συμπίπτουν στο ίδιο πρόσωπο οι ιδιότητες του κρίνοντος και του κρινόμενου ή του ελέγχοντος και του ελεγχόμενου, κατά την άσκηση της διοικητικής

[373] *Βασ. Καραγεώργου,* Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, ό. π., σελ. 3

[374] *Σπ. Φλογαίτης,* Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, ό. π, σελ 41 επ., Απ. Γέροντας, Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, ό. π., σελ. 76, *Ι. Μαθιουδάκης,* Η αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης, Εκδόσεις ΑΝΙΟΝ, Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 32 επ., 111 επ., *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά όργανα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2005, σελ. 109, Πρβλ ΣτΕ 2243/2011, ΣτΕ 2318/2007, ΣτΕ 894/2007, ΣτΕ 2973/2007, ΣτΕ 2364/2006, ΣτΕ 664/2006, ΣτΕ 1551/2005, ΣτΕ 1555/2004, ΣτΕ 620/2004, ΣτΕ 2012/2003, ΣτΕ 2522/2001, ΣτΕ 1117/2000

[375] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 486 επ.

λειτουργίας, διότι σε αντίθετη περίπτωση καθίστανται κριτές των δικών τους πράξεων. Πρόκειται στην ουσία για εφαρμογή της αρχής «*ουδείς κριτής των εαυτού πράξεων*»[376].

γ) μεροληψία απλώς τεκμαιρομένη. Πρόκειται για τις περιπτώσεις στις οποίες δεν αποδείχθηκε ότι η εκδοθείσα διοικητική πράξη υπήρξε πραγματικά μεροληπτική[377].

Επομένως, η αποφυγή μεροληψίας επιβάλλει την εξαίρεση του διοικητικού οργάνου. Η εξαίρεση έχει την έννοια ότι το όργανο ή το μέλος του συλλογικού οργάνου αποστερείται προσωρινά την αρμοδιότητά του. Με άλλα λόγια, η αμεροληψία επιβάλλει -είτε βάσει κανόνων Δικαίου, είτε βάσει γενικής αρχής του Δικαίου, είτε σε περιπτώσεις που εύλογα δημιουργείται η υπόνοια ότι το διοικητικό όργανο έχει ήδη σχηματισμένη και μη δυναμένη να ανατραπεί γνώμη, και συνεπώς προκατειλημμένη για την υπό κρίση υπόθεση- την απαγόρευση στο διοικητικό όργανο να ασκήσει την αρμοδιότητά του για ορισμένη υπόθεση και για ορισμένο χρόνο. Αν το όργανο της Διοίκησης ενεργήσει κατά το χρονικό διάστημα της εξαίρεσής του, οι πράξεις του θεωρούνται μη νόμιμες λόγω αναρμοδιότητάς του με συνέπεια την ακυρότητα τους λόγω κακής σύνθεσης[378].

Η *αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης*, εκφράζεται ρητά στο άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας[379], έχει δε κατοχυρωθεί από την νομολογία

[376] Πρβλ ΣτΕ 1447/2006, ΣτΕ 4496/1987, ΣτΕ 706/1980, ΣτΕ 2094/1977, ΣτΕ 2052/1972
[377] Πρβλ ΣτΕ 664/2006, ΣτΕ 676/2005, ΣτΕ 617/2005, ΣτΕ3056/2004, ΣτΕ 741/2003, ΣτΕ 954/2002, ΣτΕ3522/2001, ΣτΕ 2421/2001, ΣτΕ 3846/2000
[378] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 486, Πρβλ ΣτΕ 571/2011 ΝοΒ 59, σελ 624, ΣτΕ 3680/2009, ΤρΔιοικΕφΛαρ 6/2009, ΣτΕ 3370/2007, ΣτΕ 2636/2007, ΣτΕ 1447/2006, ΣτΕ 741/2003, ΣτΕ 2522/2001 ΕλλΔνη 2002, σελ 1092, ΣτΕ 5263/1996, ΣτΕ 2263/1991, ΣτΕ 689/1987, ΣτΕ 3210/1986, ΣτΕ 4911/1984
[379] Άρθρο 7 του ΚΔΔσίας«: *1. Τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. 2. Τα μονομελή όργανα, καθώς και τα μέλη των συλλογικών οργάνων, οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης εφόσον: α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης, ή β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή*

ιδίως του ΣτΕ, η οποία έχει διαμορφώσει μια σειρά εγγυήσεων υπέρ του πολίτη που βελτιώνουν την θέση του προστατεύοντάς τον από τυχόν διοικητικές αυθαιρεσίες. Οι εγγυήσεις της Αμεροληψίας της Διοίκησης είναι οι εξής:

1) Κώλυμα συμφέροντος

Το κώλυμα αυτό καθιερώνεται από το άρθρο 37 του Υπαλληλικού Κώδικα[380]. Σύμφωνα με αυτό, σε περίπτωση που ο διοικητικός λειτουργός έχει αντικειμενικά σπουδαίο προσωπικό συμφέρον για την έκβαση της υπό κρίσιν υπόθεσης, τότε αυτός εξαιρείται. Το συμφέρον πρέπει να είναι προσωπικό. Προσωπικό δε συμφέρον του διοικητικού λειτουργού υπάρχει όχι μόνο όταν η έκβαση της υπόθεσης αφορά άμεσα αυτόν[381] αλλά και όταν τον ενδιαφέρει έμμεσα[382]. Έμμεσο συμφέρον του διοικητικού λειτουργού υπάρχει (θετικά ή

απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους. 3. Το όργανο ή το μέλος του συλλογικού οργάνου, εφόσον κρίνει ότι συντρέχει στο πρόσωπό του λόγος που επιβάλλει την αποχή του, οφείλει να το δηλώσει αμέσως στην προϊστάμενη αρχή ή στον προεδρεύοντα του συλλογικού οργάνου, αντιστοίχως, και να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια. Στις περιπτώσεις αυτές, η προϊστάμενη αρχή, ή το συλλογικό όργανο, αποφαίνεται το ταχύτερο δυνατόν. 4. Αίτηση εξαίρεσης μονομελούς οργάνου, ή μέλους συλλογικού οργάνου, μπορούν να υποβάλουν οι ενδιαφερόμενοι σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Η αίτηση υποβάλλεται στην προϊστάμενη αρχή, ή στον προεδρεύοντα του συλλογικού οργάνου, ή στο αποφασίζον όργανο, κατά περίπτωση. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται και στην περίπτωση αυτή τα οριζόμενα στην τελευταία περίοδο της προηγούμενης παραγράφου. 5. Η εξαίρεση μπορεί να διατάσσεται και αυτεπαγγέλτως από την προϊστάμενη αρχή ή το συλλογικό όργανο. 6. Τα οριζόμενα στις προηγούμενες παραγράφους δεν εφαρμόζονται σε περίπτωση που δηλώνεται αποχή, ή ζητείται η εξαίρεση, τόσων μελών συλλογικού οργάνου ώστε τα απομένοντα να μη σχηματίζουν την κατά την παρ.1 του άρθρου 14 απαρτία», *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου –Σκαλτσά,* Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά όργανα, ό. π, σελ. 110

[380] *Κων. Γώγος,* Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, ό. π., σελ. 46

[381] Το ΣτΕ με την με αρ. 894/2007 απόφαση του έκρινε ότι *« κατά παράβαση της αρχής της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, που απορρέει από το Σύνταγμα και το άρθρο και 7 παρ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, το μέλος συλλογικού και δη πειθαρχικού οργάνου του οποίου ζητείται η εξαίρεση μη νόμιμα μετείχε στη συνεδρίαση κατά την οποία κρινόταν το αίτημα της εξαίρεσής του καθώς ήταν δυνατή η συνεδρίαση του πειθαρχικού συμβουλίου και η λήψη αποφάσεως με μειωμένη σύνθεση».*

[382] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 489

αρνητικά) όταν στην κρινόμενη υπόθεση εμπλέκονται συμφέροντα στενών του συγγενών και ιδιαιτέρως στενών του φίλων ή προδήλων εχθρών του[383].

Επιπλέον, το συμφέρον θα πρέπει να είναι σπουδαίο. Δεν αποτελεί σπουδαίο συμφέρον μια απόλυτα έμμεση σχέση του κρίνοντος προς τον κρινόμενο π.χ. ότι κατάγονται από την ίδια πόλη, ούτε μια μηδαμινής σημασίας σύνδεσή του με την υπόθεση π.χ. ότι είχε γνωριστεί με τον κρινόμενο σε μια δεξίωση[384].

2) Κώλυμα συγγενείας

Σύμφωνα με το κώλυμα αυτό υπάρχει ηθικό και έμμεσο συμφέρον για τα όργανα της Διοίκησης, κυρίως στις υποθέσεις που παρατηρείται ιδιαίτερος δεσμός ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα μεταξύ αυτών και των προσώπων που αφορούν οι ενέργειές τους. Απαγορεύεται έτσι στους δημοσίους υπαλλήλους ν' αναλαμβάνουν την επίλυση ζητήματος ή να συμπράττουν στην έκδοση διοικητικών πράξεων σε υποθέσεις από την έκβαση των οποίων έχει πρόδηλο συμφέρον ο ίδιος ο υπάλληλος, σύζυγός του, συγγενής εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι και τετάρτου βαθμού ή πρόσωπο με το οποίο ο υπάλληλος τελεί σε σχέση ιδιαίτερης φιλίας ή έχθρας ή σε σχέση υιοθεσίας ή σε σχέση αναδόχου- αναδεκτού ή σε σχέση παρανύμφου (κουμπάρου) ή σε σχέση ερωτική. Επιπλέον, δεν επιτρέπεται να συμμετέχουν στην ίδια συνεδρίαση

---

[383] *Πρ. Δαγτόγλου,* Η αρχή της αμεροληψίας της Δημοσίας Διοικήσεως, Α΄ Η εξαίρεσις διοικητικών λειτουργών, Αθήνα 1962, σελ. 49-51, *Ν. Γρηγορίου,* Το Συμβούλιον της Επικρατείας και αι γενικαί αρχαί του δικαίου, ό. π., σελ. 535, Με την ΣτΕ 4389/76 έγινε δεκτό ότι «*λόγω άμεσου υλικού συμφέροντος δεν μπορεί δημοτικός σύμβουλος να συμμετάσχει στη λήψη απόφασης του δημοτικού συμβουλίου για τη διάνοιξη οδού με την απαλλοτρίωση περιοχής όπου βρίσκονται ακίνητα του*.» Με την με αρ. 2497/73 απόφαση του το ΣτΕ έκρινε ότι «*είναι παράνομη η γνωμοδότηση δημοτικού συμβουλίου, εφόσον συμμετείχε ως μέλος του σύμβουλος με ακίνητη περιουσία στην περιοχή επέκτασης του σχεδίου πόλης με πρόσοψη στην ίδια οδό με τα ρυμοτομούμενα ακίνητα των αιτούντων*.», ΣτΕ 2329/1953 σύμφωνα με την οποία *«η συμμετοχή προσώπου έχοντος συμφέρον σε υπόθεση, εάν δημιουργεί υπόνοιες επηρεασμού και κλονίζει την πεποίθηση του διοικούμενου για το αδιάβλητο της κρίσεώς του καθιστά την πράξη ακυρωτέα».*

[384] *Βασ. Καραγεώργου,* Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, ό. π., σελ. 6

συλλογικού οργάνου υπάλληλοι οι οποίο είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας έως και τον τέταρτο βαθμό[385]. Αντίθετα, έχει κριθεί ότι η διενέργεια -στο πλαίσιο ορισμένης ελεγκτικής διοικητικής διαδικασίας από μονομελές όργανο της Διοίκησης που έχει συγγένεια εξ αίματος εκ πλαγίου (όπως έχουν τα πρώτα ξαδέλφια) με κάποιον από τους ενδιαφερόμενους- προπαρασκευαστικών νομικών πράξεων, που δεν συνίστανται σε διατύπωση γνώμης ή πρότασης, ειδικότερα δε η έκδοση διαδικαστικών πράξεων για τη διερεύνηση του ενδεχόμενου παράβασης από επιχειρήσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και για τη συλλογή σχετικών πληροφοριών, στοιχείων και εν γένει αποδεικτικού υλικού, δεν είναι ικανή, αυτή καθεαυτή, να θεμελιώσει αντικειμενικά δικαιολογημένη αμφιβολία για την αμεροληψία της κρίσης της υπόθεσης από άλλο όργανο της Διοίκησης και να οδηγήσει σε ακυρότητα των συλλεγέντων στοιχείων και της διοικητικής πράξης με την οποία διαπιστώθηκε η τέλεση παράβασης και επιβλήθηκε κύρωση γι' αυτήν[386].

Στις ιδιάζουσες σχέσεις εμπίπτουν και η φιλία ή η έχθρα που μπορεί να υπάρχει μεταξύ διοικούντος και διοικούμενου, η οποία είναι ανεπίτρεπτη ως αντίθετη στη γενική *αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης* μιας και έχει ως συνέπεια κατά παράβαση του άρθρου 4 του Συντάγματος την άνιση μεταχείριση ομοίων περιπτώσεων ή την ευνοϊκή ή δυσμενή αντιμετώπιση από τη Διοίκηση του διοικούμενου. Στις περιπτώσεις οξείας αντίθεσης από έχθρα, η νομολογία του ΣτΕ παρουσιάζεται ιδιαίτερα αυστηρή. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τέτοιου είδους αντιθέσεις είναι ο πιο συχνός λόγος παραβίασης των εγγυήσεων που θέτει η *αρχή της Αμεροληψίας*[387].

---

[385] Πρβλ άρθρο 36 Υπαλληλικού Κώδικα, *Κων. Γώγος,* Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, ό. π., σελ. 46- 47, *Ν. Γρηγορίου,* Το Συμβούλιον της Επικρατείας και αι γενικαί αρχαί του δικαίου, ό. π., σελ. 535

[386] Πρβλ ΣτΕ 3717/2012

[387] *Βασ. Καραγεώργου,* Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, ό. π., σελ. 6, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου –Σκαλτσά,* Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά όργανα, ό. π, σελ. 117, Πρβλ ΣτΕ 1187/1950 σύμφωνα με την οποία «*είναι εξαιρετέο μέλος συμβουλίου, εάν η*

3) Κώλυμα εντοπιότητας

Σύμφωνα με αυτό απαγορεύεται σε διάφορους ανώτερους υπαλλήλους η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή από την οποία κατάγονται ή στην οποία ήταν προηγουμένως μόνιμα εγκατεστημένοι ή άσκησαν το εκλογικό τους δικαίωμα όχι μόνο αυτοί οι ίδιοι, αλλά και στενοί τους συγγενείς[388].

Το κώλυμα αυτό με την πάροδο του χρόνου έχει αρχίσει να φθίνει βαθμιαία σε σημασία, καθώς η αστικοποίηση και η μαζικότητα της σύγχρονης ζωής μειώνουν τους δεσμούς των ανθρώπων με την τοπική κοινωνία. Έτσι, στον ΥΚ προβλέπεται απλά η δυνατότητα θέσπισης με προεδρικά διατάγματα κωλυμάτων εντοπιότητας για τους προϊσταμένους υπηρεσιών.[389]

κρινόμενη υπόθεση αφορά πρόσωπο προς το οποίο έχει δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση τεκμαίρουσα επηρεασμό ή εάν προκύπτει ότι υφίσταται διάσταση προσωπική μέλους επιτροπής εκ καθηγητών προς κρινόμενο υποψήφιο για την έδρα καθηγητού Παν/μίου», Ομοίως ΣτΕ 1372/1951,ΣτΕ 1546/1950

[388] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 137, 138

[389] *Κων. Γώγος,* Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, ό. π., σελ. 47

8. Η Αρχή της Σταθερότητας των Διοικητικών Καταστάσεων

Η *αρχή της Σταθερότητας των Διοικητικών Καταστάσεων ή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης* είναι η ψυχολογική εκείνη κατάσταση της πεποίθησης αναφορικά με ορισμένη νομική σχέση ή κατάσταση που προκλήθηκε από τη συμπεριφορά της Δημόσιας Διοίκησης. Κατά την αρχή αυτή, «*μία έννομη κατάσταση, της οποίας την διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης ευλόγως να εμπιστεύεται, δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως με αιφνίδια μέτρα, εκτός αν επιτάσσεται από λόγους δημόσιου συμφέροντος. Η πεποίθηση, με άλλα λόγια, ότι κατάσταση αυτή θα διαρκέσει*[390]».

Κατά συνέπεια η εμπιστοσύνη είναι η πεποίθηση του πολίτη ότι προγενέστερες καταστάσεις ή συμπεριφορές της Δημόσιας Διοίκησης τον προστατεύουν[391]. Εμπιστοσύνη η οποία απολαμβάνει προστασίας είναι εκείνη την οποία εκ φύσεως έχει ο καλόπιστος πολίτης, ο οποίος διαβιώνει σε ευνομούμενη πολιτεία. Είναι η πίστη ότι το Δίκαιο, το οποίο τέθηκε γι' αυτόν, δεν θα τροποποιηθεί κατά τρόπο δυσμενή γι' αυτόν και ότι αν αυτό συμβεί θα προβλεφθεί τρόπος ώστε τα συμφέροντά του να προστατευθούν[392].

---

[390] *Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου,* Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμ1995, σελ. 1381, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 188

[391] Πρβλ. *Χρ. Δετσαρίδης,* Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 4, *Σ. Δεληκωστόπουλος,* Η προστασία της εμπιστοσύνης εν των διοικητικώ δικαίω, Αθήνα 1969, σελ. 13 επ., *Γ. Κατρούγκαλος,* Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, ΔιΔικ 1993, σελ. 941 επ, *Αν. Μακαρούνη,* Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη: όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και του ελληνικού δικαίου, ΔιΔικ 1997, σελ. 1 επ., *Π. Παυλόπουλος,* Το τεκμήριο της νομιμότητας και η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ΕΔΔΔ 1987, σελ. 193, *Δ. Τσάτσος,* Συνταγματικό Δίκαιο τόμος Α', Θεωρητικό Θεμέλιο 1985, σελ. 236 επ.

[392] *Ν. Σακελλαρίου,* Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και την νομολογίαν, ΤοΣ 1979, σελ. 284, *Γ. Αναστασόπουλος,* Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτου προς το κράτος, ΔιΔικ1980, σελ. 9 επ, *Σ. Παππάς,* Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ΔιοικΜεταρ 29/1987, σελ. 80 επ., *Π. Παυλόπουλος,* Το τεκμήριο νομιμότητας και η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ό. π., σελ. 193 επ.

Αντίθετα με άλλες γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου, δεν συναντάται συχνά στη νομολογία ρητή αναφορά της *αρχής της Σταθερότητας των Διοικητικών Καταστάσεων*. Αυτό αποτελεί ξεκάθαρη ένδειξη της δυσκολίας να εφαρμοστεί αυτούσια στην πράξη και οφείλεται στο γενικό και αόριστο χαρακτήρα της έννοιάς της[393]. Το γεγονός αυτό διευρύνει υπερβολικά τα όρια του πεδίου εφαρμογής της. Συνήθως χρησιμοποιείται ως παράμετρος άλλων αρχών με αντίστοιχο «ηθικό» περιεχόμενο, όπως είναι, κυρίως, η *αρχή της Καλής Πίστης ή της Χρηστής Διοίκησης*[394]. Δεν κατοχυρώνεται ρητά και ευθέως στο Σύνταγμα[395] αλλά συνάγεται από αυτό[396].

Για την ενεργοποίηση της εφαρμογής της *αρχής της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης* τίθενται ταυτόχρονα δυο στοιχεία: ένα *υλικό* και ένα *ψυχολογικό*[397].

1) Το υλικό στοιχείο είναι η εκδήλωση μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς της Δημόσιας Διοίκησης με την οποία δημιουργείται μια πραγματική ή νομική κατάσταση υπέρ του πολίτη προς την οποία θα κατευθύνεται η εμπιστοσύνη του και θα πρέπει να διακρίνεται από τα εξής στοιχεία:

α) Να διαθέτει τα εξωτερικά στοιχεία της νομιμοφάνειας, έτσι ώστε να δημιουργεί για τον αποδέκτη πρόσφορη βάση εμπιστοσύνης[398].

---

[393] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 46

[394] *Γ. Κατρούγκαλος,* Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, ό. π., σελ. 944, *Χρ. Δετσαρίδης,* Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 23

[395] Σταθμό στο Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο αποτελεί η 1508/2002 απόφαση του Στ΄ τμήματος του ΣτΕ. Θεμελίωσε για πρώτη φορά την *αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης* χωρίς κανένα περιορισμό στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα στην *αρχή του Κράτους Δικαίου* και στα άρθρα 2 §1 και 5 §1 του Συντάγματος, *Π. Λαζαράτος,* Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη, ΔτΑ 1/2003, σελ. 130 επ.

[396] Πρβλ ΣτΕ 2261/1984

[397] *Γ. Κατρούγκαλος,* Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, ό. π., σελ. 947 επ.

[398] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ό. π., σελ. 42, *Γ. Κατρούγκαλος,* Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, ό. π., σελ.

Βασικό ρόλο διαδραματίζει εδώ τόσο το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών και γενικότερα των κρατικών πράξεων όσο και το τεκμήριο μη γνώσης της ενδεχόμενης παρανομίας από πλευράς του πολίτη. Ο πολίτης θα πρέπει να τελεί σε καλή πίστη ως προς τη νομιμότητα της πράξης. Εάν δεν έχει ο ίδιος προκαλέσει την παρανομία με πλάγιες ενέργειες, δεν υποχρεώνεται να γνωρίζει την έλλειψη νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης, η οποία, εφόσον φέρει τα εξωτερικά γνωρίσματα της νομιμότητας, τεκμαίρεται νόμιμη και ισχυρή μέχρι την ανάκληση ή ακύρωσή της[399].

Για τον λόγο αυτό δεν δημιουργείται εμπιστοσύνη όταν η έκδοση της πράξης ή η διατύπωση υπόσχεσης γίνεται από Διοικητική Αρχή που είναι προφανώς αναρμόδια για την έκδοση της πράξης ή τη διατύπωση υπόσχεσης[400]. Συνεπώς οι πράξεις οργάνου του οποίου η εγκατάσταση στην Δημόσια θέση δεν είναι νόμιμη, αλλά απλώς νομιμοφανής (de facto διοικητικό όργανο), θα πρέπει να θεωρηθούν έγκυρες εφόσον δεν πάσχουν από άλλη παρανομία. Προϋπόθεση είναι να υπάρχει εξωτερική εντύπωση της κανονικότητας της άσκησης των καθηκόντων του και καλή πίστη των τρίτων, δηλαδή έλλειψη γνώσης της παρανομίας.

Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη δημιουργείται και στην περίπτωση που η πράξη Δημόσιας εξουσίας είναι ευμενής για τον αποδέκτη. Μια δε διοικητική πράξη είναι ευμενής, όχι μόνο όταν χορηγεί στον πολίτη συγκεκριμένα δικαιώματα, αλλά και όταν δημιουργεί ένα νομικό πλαίσιο αναφοράς που επηρεάζει ευνοϊκά τη νομική του κατάσταση[401].

947, *Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου*, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ό. π., σελ. 1380

[399] *Γ. Κατρούγκαλος*, Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, ό. π., σελ. 946, 948

[400] *Ευαγγ. Κουτούπα – Ρεγκάκου,* Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ό. π., σελ. 1385

[401] *Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου,* Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ό. π., σελ. 1385

β) Να έχει *παγιωθεί* με την πάροδο ενός εύλογου χρόνου[402].

Για να είναι άξια προστασίας η εμπιστοσύνη του πολίτη θα πρέπει η πράξη της Δημόσιας Διοίκησης όχι μόνο να είναι νόμιμη αλλά και να παρουσιάζει συνέχεια στο χρόνο. Επομένως, ο πολίτης δικαιολογείται να πιστεύει ότι μια συγκεκριμένη πράξη θα συνεχίσει να ισχύει όταν δεν προκύπτει τίποτε αντίθετο από το περιεχόμενό της. Σε περίπτωση όμως, που μια πράξη περιλαμβάνει παρεπόμενους ορισμούς, όπως είναι η προθεσμία, η αίρεση, η επιφύλαξη ανακλήσεως, ο όρος και η ρήτρα αναθεώρησης, η δυνατότητα ανάκλησής της σε περίπτωση μη εκπλήρωσης του σχετικού ορισμού, τότε ο πολίτης δεν νομιμοποιείται να επενδύσει στην πράξη αυτή γιατί πίστευε δικαιολογημένα στην διατήρηση της ισχύος της, δεδομένου ότι οι παρεπόμενοι αυτοί όροι δηλώνουν την προσωρινότητα της πράξης αυτής[403].

γ) Να είναι *συνεχής και ομοιόμορφη*.

Δεν θα πρέπει να διακόπτεται από αλληλοσυγκρουόμενες και αντίθετες πρακτικές και να καταλήγει στη διαμόρφωση μιας πραγματικής κατάστασης. Δεν θα πρέπει η συμπεριφορά της Δημόσιας Διοίκησης να είναι αντιφατική[404].

δ) Να γίνεται *εξωτερίκευση* της εμπιστοσύνης αυτής του πολίτη με διάφορες θετικές ενέργειες εκ μέρους του και με ιδιαίτερα μέτρα που είναι δύσκολο να αρθούν χωρίς κίνδυνο απρόβλεπτων και δυσβάστακτων συνεπειών[405].

Στην περίπτωση αυτή εκλαμβάνεται ουσιαστικά ως προστατευόμενο έννομο αγαθό όχι η εμπιστοσύνη αυτή καθ' εαυτή του πολίτη αλλά οι πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί εξαιτίας της. Βέβαια το προστατευόμενο έννομο αγαθό της αρχής, το υλικό αντικείμενό της, είναι η

---

[402] *Σπ. Παππάς,* Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ό. π., σελ. 84, *Βλ. Παπαγρηγορίου*, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 216

[403] *Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου,* Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ό. π., σελ. 1386

[404] *Γ. Κατρούγκαλος,* Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, ό. π., σελ. 949, 952

[405] *Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου*, αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ό. π., σελ. 1387

πραγματική κατάσταση που διαμορφώθηκε. Η κατάσταση αυτή, όμως, δεν είναι απαραίτητο να συντελέσθηκε από θετικές ενέργειες του πολίτη αλλά και από απλή αδράνειά του[406].

Τέτοια μέτρα, συνήθως οικονομικής φύσης, είναι π.χ. η υποβολή υποψηφιότητας σε διαγωνισμό πρόσληψης υπαλλήλων από ιδιώτη που εμπιστεύεται την ορθότητα των όρων του διαγωνισμού. Επομένως, τα μέτρα πρέπει να τελούν σε αιτιώδη συνάφεια με την εμπιστοσύνη. Δεν υπάρχει δε τέτοια συνάφεια όταν τα μέτρα έχουν ληφθεί πριν από την έκδοση της πράξης π.χ. έναρξη οικοδομικών εργασιών πριν από την έκδοση της οικοδομικής άδειας[407].

2) Το ψυχολογικό στοιχείο αφορά την ενδιάθετη κατάσταση που μπορεί να δημιουργηθεί στον μέσο, καλοπροαίρετο και εχέφρονα άνθρωπο ότι μια πραγματική κατάσταση που τον αφορά και σχετίζεται με την συγκεκριμένη κρατική δραστηριότητα θα συνεχιστεί στο μέλλον με τον ίδιο τρόπο[408].

Επομένως, για να βρει έδαφος η προστατευόμενη εμπιστοσύνη θα πρέπει ο ωφελούμενος από την πράξη πολίτης να διατελεί σε καλή πίστη, δηλαδή να μη προκαλέσει ο ίδιος την έκδοση της πράξης με απατηλή του ενέργεια[409] γιατί με τον τρόπο αυτό αναιρείται η ίδια η ουσία της εν λόγω αρχής, η οποία συνδέεται με το Κράτος Δικαίου και την νομιμοποιητική του λειτουργία. Εάν ο πολίτης με μη νόμιμες ενέργειες προκαλέσει τη διαμόρφωση της νομικής κατάστασης, τότε έχει παραβιάσει την βασικότερη αρχή του κράτους, την *αρχή*

[406] *Γ. Κατρούγκαλος,* Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, ό. π., σελ. 949
[407] *Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου*, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ό. π., σελ. 1387
[408] *Χρ. Δετσαρίδης,* Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 3
[409] *Σπ. Παππάς,* Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ό. π., σελ. 83

της Νομιμότητας, και έχει αδρανοποιήσει για τον εαυτό του την *αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης*[410].

[410] *Χρ. Δετσαρίδης,* Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 3

9. Η αρχή της Μη αναδρομικής ισχύος των διοικητικών πράξεων

Η τυπική ισχύς των διοικητικών πράξεων έχει ως αφετηρία την έκδοσή τους. Στην περίπτωση των κανονιστικών πράξεων η έκδοση συμπίπτει με τη δημοσίευσή τους. Στις δε ατομικές, συντελείται με την υπογραφή και τη χρονολόγησή τους εκτός αν είναι δημοσιευτέες, οπότε πρέπει να συντελεστούν οι διατυπώσεις δημοσίευσης[411].

Η ουσιαστική ισχύς των διοικητικών πράξεων συνδέεται αφενός με τη δημοσίευση όσον αφορά στις δημοσιευτέες πράξεις και αφετέρου με την κοινοποίηση στον ενδιαφερόμενο, όταν απαιτείται κοινοποίηση[412]. Η διοικητική πράξη μπορεί, ωστόσο, να ορίζει και χρόνο έναρξης ισχύος μεταγενέστερο ή και προγενέστερο της έκδοσής της[413], μόνον όπου αυτό επιτρέπεται.

Σύμφωνα επομένως με τα παραπάνω, *η αρχή της Μη αναδρομικής Ισχύος των διοικητικών πράξεων,* όπως αυτή κατοχυρώνεται στα άρθρα 26, 43 78 §2 και 20 του Συντάγματος, άμεσα συνυφασμένη με την *αρχή της Μη Αναδρομικής Ισχύος των Νόμων*, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 ΑΚ[414], ορίζει ότι τόσο οι κανονιστικές όσο και οι ατομικές διοικητικές πράξεις δεν έχουν αναδρομική ισχύ, δηλαδή τα έννομα αποτελέσματά τους δεν μπορούν να ανατρέξουν σε

[411] Ή από ειδικές διατάξεις ορίζεται ως συστατικό στοιχείο της πράξης η κοινοποίησή τους, *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, ό. π, σελ. 177 επ.

[412] Ειδικά, όταν η ατομική διοικητική πράξη είναι δυσμενής για τον ενδιαφερόμενο, δεν μπορεί να αντιταχθεί σε αυτόν, εάν προηγουμένως δεν του έχει κοινοποιηθεί.

[413] Πρβλ ΣτΕ 1717/1988, ΣτΕ 3000/1983, ΣτΕ 1659/1980, ΣτΕ 785/1962

[414] Το άρθρο 2 Α.Κ. σύμφωνα με την οποία «*ο νόμος ορίζει περί του μέλλοντος και δεν έχει αναδρομική δύναμη*», εκφράζει τη γενικότερη αρχή του δικαίου περί μη αναδρομικότητας των νόμων, που προβλέπει στην κατά το δυνατό βεβαιότητα των δικαιωμάτων, ασφάλειας των συναλλαγών και σταθερότητας δικαίου, η οποία, μη έχουσα αυξημένη τυπική δύναμη, απευθύνεται προς τα ερμηνεύοντα ή εφαρμόζοντα το νόμο διοικητικά ή δικαστικά όργανα, τυγχάνει δε εφαρμοστέα και επί των διοικητικών πράξεων και ως εκ τούτου η Διοίκηση δεν δύναται, χωρίς να υφίσταται στο Σύνταγμα η δυνατότητα, να προσδίδει σ' αυτές αναδρομική ισχύ.

χρόνο προγενέστερο από την έκδοσή τους[415] ή την κοινοποίηση τους όπου αυτή απαιτείται[416].

Οι διοικητικές πράξεις, ανεξάρτητα αν είναι ατομικές ή κανονιστικές, εκδίδονται για να ισχύουν στο παρόν και το μέλλον με σκοπό *να διέπουν τις εφεξής συναπτόμενες έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου και τις εφεξής διαμορφούμενες πραγματικές καταστάσεις*[417] και στηρίζονται στη νομική και πραγματική κατάσταση που υφίσταται κατά την έκδοση τους[418]. Με άλλα λόγια, η διοικητική ενέργεια προκαλείται και προσδιορίζεται με βάση την

[415] Πρβλ 30/12 σύμφωνα με την οποία «*η απόφαση της δημαρχιακής επιτροπής, με την οποία ανατίθεται* ΕΣ *απευθείας η εκπόνηση μελέτης, που συνιστά την γενεσιουργό αιτία καταβολής της σχετικής δαπάνης (διοικητική ανάληψη της υποχρέωσης), πρέπει να προηγείται της υπογραφής της οικείας σύμβασης και της εκτέλεσής της, ήτοι της πραγματοποίησης της δαπάνης, δεδομένου ότι ως διοικητική πράξη ρυθμίζει ενεστώσες ή μελλοντικές ενέργειες και όχι παρελθούσες, τυχόν δε μεταγενέστερη έκδοσή της δεν δύναται να «νομιμοποιήσει» τη δαπάνη, καθότι στερείται, κατ' αρχήν, αναδρομικότητας»*, ΕΣ 20/2012 σύμφωνα με την *οποία «στους μόνιμους και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού που απασχολούνται με την εξυπηρέτηση των υπηκόων τρίτων χωρών, καταβάλλεται επίδομα, το οποίο προέρχεται από τα έσοδα από τα παράβολα που συνοδεύουν τις αιτήσεις χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής τους. Το ύψος του εν λόγω επιδόματος καθορίστηκε, για το έτος 2009, με την 2/4940/0022/9.8.2010 (ΦΕΚ Β΄ 1323) κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, η ισχύς της οποίας, όμως, δεν μπορεί να ανατρέξει, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 40 του ν. 849/1978, σε χρονικό διάστημα προγενέστερο του έτους από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, η οποία έλαβε χώρα στις 27.8.2010, δηλαδή δεν μπορεί να ανατρέξει πριν τις 27.8.2009»*, ΣτΕ 669/1995, ΣτΕ 2359/1988, ΑΠ 328/1975, ΕΣ 10/2012 σύμφωνα με την οποία «*η σχετική απόφαση του Προέδρου της Ελληνικής Στατιστικής Υπηρεσίας, με την οποία ορίζονται οι Συντονιστές-Στατιστικοί Ανταποκριτές, καθώς και οι Στατιστικοί Ανταποκριτές που θα απασχοληθούν στην ετήσια Γεωργική Στατιστική Έρευνα για το έτος 2010, ως σωρευτική ατομική διοικητική πράξη, δεν έχει αναδρομική ισχύ και συνεπώς δεν παράγει έννομα αποτελέσματα πριν από την ημερομηνία έκδοσης αυτής. Κατά συνέπεια, η ως άνω απόφαση δεν μπορεί να αποτελέσει νόμιμο έρεισμα για την καταβολή αποζημίωσης στους Συντονιστές-Στατιστικούς Ανταποκριτές, καθώς και στους Στατιστικούς Ανταποκριτές, οι οποίοι απασχολήθηκαν πριν από την ημερομηνία έκδοσής της»,* ΕΣ 62/2011 σύμφωνα με την οποία *«Στους υπαλλήλους των ΟΤΑ που απασχολούνται με την εξυπηρέτηση των υπηκόων τρίτων χωρών, καταβάλλεται επίδομα, το οποίο προέρχεται από τα έσοδα από τα παράβολα που συνοδεύουν τις αιτήσεις χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής τους, το ύψος του οποίου καθορίστηκε για το έτος 2009 με την ως άνω Κ.Υ.Α., η ισχύς της οποίας, όμως, δεν μπορεί να ανατρέξει σε χρονικό διάστημα προγενέστερου του έτους από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, η οποία έλαβε χώρα στις 27.8.2010, δηλαδή δεν μπορεί να ανατρέξει πριν τις 27.8.2009»*

[416] *Μιχ. Στασινόπουλος,* Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, ό. π., σελ. 340, 368 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 175 επ.

[417] *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 750

[418] ΣτΕ 1125/1981, ΣτΕ 3480/1975

επικαιρότητα, τόσο από πλευράς τυπικής νομιμότητας (αρμοδιότητα οργάνου, τύπος, διαδικασία), όσο και από πλευράς ουσιαστικής νομιμότητας, με την έννοια ότι η συνδρομή των προϋποθέσεων εφαρμογής του νόμου πρέπει να υφίσταται κατά το χρόνο της ενέργειας της Διοίκησης. Όπως εύστοχα παρατηρεί και ο καθηγητής Δημ. Κόρσος «*η έννομη σχέση πρέπει να εδραιούται επί συνθηκών υφιστάμενων και όχι μελλουσών*[419]».

Ο λόγος της καθιέρωσης της *αρχής της Μη Αναδρομικής Ισχύος των Διοικητικών Πράξεων* ήταν η ασφάλεια Δικαίου. Σύμφωνα με αυτήν, η ρύθμιση και μεταρρύθμιση εννόμων καταστάσεων οφείλει να χαρακτηρίζεται από προβλεψιμότητα. Σε κάθε περίπτωση, η έκδοση διοικητικών πράξεων με αναδρομική ισχύ επάγεται την προσβολή των κεκτημένων δικαιωμάτων των πολιτών, την παραβίαση της *αρχής της Χρηστής Διοίκησης και της Καλής Πίστης*, την καθ' υπέρβαση της κατά το χρόνο αρμοδιότητας ενέργειας των διοικητικών οργάνων αλλά την παραβίαση της *αρχής της Ισότητας*, καθόσον με την έκδοση αναδρομικών πράξεων εισάγονται αδικαιολόγητες διακρίσεις ή προνομιακή μεταχείριση υπέρ ορισμένων προσώπων αλλά και ανατρέπονται ήδη υφιστάμενες επί μακρόν πραγματικές καταστάσεις, η διατήρηση των οποίων δεν αντιβαίνει στο δημόσιο συμφέρον.

Κατ' εξαίρεση η αναδρομική ισχύς των διοικητικών πράξεων επιτρέπεται μόνον στις περιπτώσεις που:

α) ρητά προβλέπεται από σχετική με την έκδοσή τους διάταξη νόμου ή σαφώς προκύπτει από αυτή[420], για παράδειγμα από τον εξουσιοδοτικό νόμο στην

[419] *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 205 επ.
[420] ΣτΕ 1914/1969 σύμφωνα με την οποία «*η μονιμοποίηση του δοκίμου υπαλλήλου, οποτεδήποτε και αν έγινε μετά από το τέλος του χρόνου της δοκιμασίας, ανατρέχει, χωρίς ρητή σχετική μνεία, στον χρόνο του διορισμού»*

περίπτωση των κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης[421].

β) εκδίδονται σε συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του αρμόδιου Διοικητικού Δικαστηρίου. Οι πράξεις αυτές ισχύουν από το χρόνο που εκδόθηκε η ακυρωθείσα πράξη ή που έλαβε χώρα η παράλειψη της οφειλόμενης ενέργειας που ακυρώθηκε[422]. Η Διοίκηση, συμμορφούμενη με το περιεχόμενο ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Διοικητικού Εφετείου, έχει υποχρέωση όχι μόνο να θεωρήσει ανίσχυρη και νομικά ανύπαρκτη τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε, αλλά και να προχωρήσει, με θετικές ενέργειες, στην αναμόρφωση των νομικών καταστάσεων οι οποίες δημιουργήθηκαν στο μεταξύ, με βάση την παραπάνω πράξη, ανακαλώντας και τροποποιώντας τις σχετικές διοικητικές πράξεις ή εκδίδονται νέες με αναδρομική ισχύ, με σκοπό την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα ήταν, αν εξαρχής, δεν είχε εκδοθεί η διοικητική πράξη που ακυρώθηκε.

Άλλωστε, κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, *«κατά τις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, και των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 50 του Π.Δ. 18/1989, η ακύρωση διοικητικής πράξεως επαναφέρει την υπόθεση στον χρόνο έκδοσης της πράξης που έχει ακυρωθεί. Η νέα πράξη που τυχόν εκδίδει η Διοίκηση ανατρέχει αναγκαίως στον χρόνο εκείνο και διέπεται κατ' αρχήν από το νομικό και πραγματικό καθεστώς που ίσχυε τότε και όχι από το ισχύον κατά τον χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνουν χώραν οι ενέργειες συμμορφώσεως προς την ακυρωτική απόφαση[423]. Περαιτέρω, η Διοίκηση, μετά*

[421] Χαρακτηριστικό παράδειγμα νομοθετικής πρόβλεψης για δυνατότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων με αναδρομική ισχύ είναι το άρθρο 40 του Ν. 849/ 1978 (ύψος απολαβών συντάξεων ή μισθών), Πρβλ ΣτΕ 1659/1980

[422] *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 207 επ., *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 753

[423] Πρβλ ΣτΕ 3627/2004, ΣτΕ 1871/2003, ΣτΕ 1523/2003

την έκδοση ακυρωτικής αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας, υποχρεούται να συμμορφωθεί προς αυτήν και μάλιστα όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στον νομικό κόσμο την ακυρωθείσα διοικητική πράξη, αλλά να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής καταστάσεως που προέκυψε αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλούσα ή τροποποιούσα τις σχετικές στο μεταξύ εκδοθείσες πράξεις ή εκδίδουσα άλλες με αναδρομική ισχύ για να αποκαταστήσει τα πράγματα στην θέση στην οποία θα ευρίσκοντο αν από την αρχή δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη και χωρίς δέσμευση από το χρόνο που διέδραμε στο μεταξύ[424]*. Το*

[424] ΣτΕ 914/2013 σύμφωνα με την οποία «*Αν το ΝΠΔΔ αρνηθεί να προσλάβει υποψήφιο και η άρνηση αυτή ακυρωθεί από το δικαστήριο, η δε Διοίκηση συμμορφούμενη προς την ακυρωτική απόφαση, διορίσει τον υποψήφιο αναδρομικά, ο τελευταίος δικαιούται να ζητήσει αποζημίωση για τις αποδοχές που δεν εισέπραξε από την ημερομηνία του αναδρομικού διορισμού του μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία ανέλαβε πράγματι υπηρεσία. Η παράλειψη του Δήμου να προσδώσει αναδρομικότητα στην πράξη διορισμού του αναιρεσείοντα και η μη καταβολή των αποδοχών του χρονικού διαστήματος της αναδρομής αποτελεί παράνομη παράλειψη»,* ΔΕφΑθ 459/2011 σύμφωνα με την οποία «*εφόσον η, μετά την ακύρωση με δικαστική απόφαση της παράλειψης εξελίξεως στην ανώτερη βαθμίδα του αιτούντος, κρίση του ειδικού πενταμελούς εκλεκτορικού σώματος ήταν θετική για αυτόν, η εξέλιξή του έπρεπε να θεωρηθεί γενόμενη αναδρομικώς από την ημερομηνία κατά την οποία εκδηλώθηκε η πιο πάνω άρνηση της Διοίκησης που κρίθηκε πλημμελής με την ακυρωτική απόφαση. Εφόσον τούτο δεν συνέβη έπασχε η εξέλιξη του αιτούντος στη βαθμίδα του επίκουρου καθηγητή, κατά το μέρος που η εξέλιξη αυτή στερείτο αναδρομικής ισχύος.* ΔΕφΑθ 1091/2013 σύμφωνα με την οποία *Σε συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις βάσει των οποίων κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι διατάξεις των άρ. 16 παρ. 5 και 6 και 17 παρ. 14 του ν. 2190/1994, κατά το μέρος που απέκλεισαν τις αιτούσες να δηλώσουν συμμετοχή για θέσεις και σε άλλες νομαρχίες, με αποτέλεσμα την ακύρωση των σχετικών πινάκων διοριστέων που δεν τις συμπεριλάμβαναν, η Διοίκηση όφειλε όχι μόνο να διορίσει τις αιτούσες αναδρομικά από τότε που διορίστηκαν οι πρώτοι επιτυχόντες του ακυρωθέντος διαγωνισμού, αλλά και να τις κατατάξει στο βαθμό και στο μισθολογικό κλιμάκιο που θα ευρίσκοντο εάν είχαν διοριστεί πράγματι από τον χρόνο εκείνο»* , ΣτΕ 3852/2011 σύμφωνα με την οποία «*Ο Δήμος, συμμορφούμενος πλήρως προς την ακυρωτική απόφαση, παρέλειψε να διορίσει αναδρομικά την αναιρεσίβλητη και να της καταβάλει τις αποδοχές που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα της αναδρομής και επομένως λόγω της παραλείψεως του Δήμου να προσδώσει αναδρομικότητα στην πράξη διορισμού της αναιρεσείουσας και περαιτέρω, να της καταβάλει τις αντίστοιχες αποδοχές, στοιχειοθετείται ευθύνη αυτού προς αποζημίωση κατά τις διατάξεις των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ*», ΣτΕ 957/2010, σύμφωνα με την οποία «*η συνταγματικώς επιβαλλομένη συμμόρφωση της Διοικήσεως προς την ακυρωτική απόφαση επέβαλε τον αναδρομικό διορισμό της αναιρεσιβλήτου, και με δικαίωμα λήψεως αναδρομικών αποδοχών»,* ΣτΕ 2559 /2011 σύμφωνα με την οποία «*Μετά την ακύρωση από το Διοικητικό Εφετείο των σχετικών πράξεων, ορθά κρίθηκε ότι η Διοίκηση παραβίασε την υποχρέωση πλήρους αποκατάστασης της εφεσίβλητης, αναφορικά με την εκπαιδευτική σειρά που την κατέταξε, αφού όφειλε να την είχε θεωρήσει επιτυχούσα του διαγωνισμού του έτους 2001, για τον οποίο είχε*

ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της Διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελομένης ακυρώσεως, δηλαδή από το είδος και την φύση της ακυρούμενης πράξεως, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις για τα ζητήματα που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό της αποφάσεώς του, δημιουργώντας δεδικασμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση[425]».

γ) ανάκλησης παράνομης ατομικής διοικητικής πράξης[426]. Εντός της ευχέρειας αυτής εμπίπτει η δυνατότητα της Διοίκησης για αναδρομική ανάκλησή των

υποβάλει υποψηφιότητα, χωρίς να δεσμεύεται από το χρόνο που είχε μεσολαβήσει», ΣτΕ 2887/2008 σύμφωνα με την οποία «*Η Διοίκηση, συμμορφούμενη προς την απόφαση, με την οποία ακυρώθηκε η απόρριψη της αίτησης του αιτούντος επίκουρου καθηγητή για εκλογή - εξέλιξή του στη βαθμίδα του αναπληρωτή καθηγητή, όφειλε, προκειμένου να κρίνει περί της ικανότητας ή μη αυτού να εκλεγεί στην ως άνω θέση, να αναχθεί στο χρόνο της αρχικής αρνητικής κρίσης και να τον εκλέξει αναδρομικά από την κρίση αυτή*, ΣτΕ2657/2009 σύμφωνα με την οποία *Μετά από ακύρωση από το ΣτΕ παράλειψης διορισμού, η Διοίκηση έχει υποχρέωση, συμμορφούμενη προς την ακυρωτική απόφαση, να εκδώσει πράξη διορισμού με αναδρομική ισχύ και να καταβάλει αναδρομικές αποδοχές. Η Διοίκηση ήταν μεν υποχρεωμένη να διαλάβει ρητή διάταξη περί αναδρομικής ισχύος της πράξης διορισμού του αιτούντος, δεν χρειαζόταν όμως να διαλάβει και τυπικά ρητή διάταξη περί αναδρομικής καταβολής αποδοχών, αφού η υποχρέωση αυτή είναι νόμιμη συνέπεια της αναδρομικής ισχύος της πράξης*.»

[425] ΣτΕ 2040/2013, ΣτΕ 2228/2005, ΣτΕ Ολ 1681/2002, ΣτΕ 441/2001

[426] Πρβλ. Πράξεις Ι Τμ. Ε.Σ 193/2011 σύμφωνα με την οποία «*μη νομίμως παρείχαν διδακτικό έργο οι φερόμενοι ως δικαιούχοι κατά το χρονικό διάστημα που προηγείτο της έκδοσης των πράξεων πρόσληψής τους (ανανέωσης των συμβάσεών τους), η οποία έλαβε χώρα στις 28.6.2010. Και τούτο, διότι οι εν λόγω πράξεις του Πρύτανη του Ε.Κ.Π.Α. (1844/28.6.2010, 1848/28.6.2010 και 1845/28.6.2010), ως ατομικές διοικητικές πράξεις, δεν δύνανται να αναπτύξουν αναδρομική ισχύ, εφόσον δεν συντρέχει κάποια από τις εξαιρέσεις αναγνώρισης αναδρομικότητας. Κατ΄ ακολουθία των ανωτέρω, το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα πληρωμής δεν πρέπει να θεωρηθεί...», Ε.Σ* 242/2010 σύμφωνα με την οποία «*σε περίπτωση πρόσληψης ελεύθερου επαγγελματία ως Ειδικού Συνεργάτη Δήμου, είναι, κατ` αρχήν, ασυμβίβαστη η άσκηση από αυτόν του ελεύθερου επαγγέλματός του, κατά το χρονικό διάστημα που ασκεί τα καθήκοντα του Ειδικού Συνεργάτη. Επομένως, για τη νόμιμη άσκηση των εν λόγω καθηκόντων του απαιτείται η διακοπή ή η αναστολή της άσκησης του ελεύθερου επαγγέλματός του και η απόδειξη τούτου με βεβαίωση της κατά νόμο αρμόδιας αρχής. Κατ` εξαίρεση, είναι δυνατή η άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος από Ειδικό Συνεργάτη Δήμου, κατόπιν σχετικής άδειας που χορηγείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Η απόφαση αυτή συνιστά ατομική διοικητική πράξη και, σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, δεν έχει, κατά κανόνα, αναδρομική ισχύ, ήτοι τα έννομα αποτελέσματά της δεν μπορούν να ανατρέξουν σε χρόνο προγενέστερο από την έκδοσή της», ΕΣ* 193/2010 σύμφωνα με την οποία «*Δεδομένου ότι δεν προσδίδεται αναδρομική ισχύς στην κοινή υπουργική απόφαση πρόσληψης έκτακτου διδακτικού προσωπικού σε σχολική μονάδα εκκλησιαστικής εκπαίδευσης, η τελευταία δεν μπορεί να αποτελέσει νόμιμο έρεισμα για την καταβολή αποδοχών σε έκτακτο διδακτικό*

τυπικά παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων. Μάλιστα, το άρθρ. 21 § 2 του ΚΔΔσιας ανάγει την ευχέρεια αναδρομής σε υποχρέωση, ειδικά στην περίπτωση που η παράνομη διοικητική πράξη ανακαλείται για διαφορετική εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών. Ομοίως, υφίσταται υποχρέωση αναδρομικής άρσης της τυπικής παρανομίας, εάν η πράξη ακυρώθηκε για τον λόγο αυτό με απόφαση Διοικητικού Δικαστηρίου. Κατόπιν, εκδίδεται νεότερη πράξη σε συμμόρφωση προς το ακυρωτικό δεδικασμένο. Η ανάκληση αυτών, δηλαδή των παρανόμων, ανατρέχει στο χρόνο έκδοσης τους και αποκαθιστά τη νομική κατάσταση που υπήρχε πριν την έκδοση των ανακαλούμενων πράξεων. Ως προς τα αποτελέσματα που επέρχονται από την ανάκληση γίνεται δεκτό ότι η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων, κατά κανόνα, εξαφανίζει τις συνέπειες της αναδρομικώς, ανατρέχουσα στο χρόνο της έκδοσης τους και αποκαθιστά την, προ της έκδοσης των ανακαλούμενων πράξεων, νομική κατάσταση[427].

δ) εκδίδεται, μετά την ακύρωση προηγούμενης πράξης για τυπικούς λόγους (π.χ. ανεπαρκή αιτιολογία, κακή σύνθεση συλλογικού οργάνου) νέα ατομική πράξη με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο και την ίδια νομική και πραγματική βάση με την ακυρωθείσα, αλλά χωρίς το τυπικό ελάττωμα. Η ισχύς της νέα πράξης ανατρέχει στο χρόνο έκδοσης της αρχικής πράξης που ακυρώθηκε ή σε μεταγενέστερη ημερομηνία που καθορίζει η νέα πράξη[428]. Εάν όμως, η νέα

προσωπικό που απασχολήθηκε πριν από την έκδοσή της κι ως εκ τούτου δεν οφείλεται η σχετική αμοιβή στο ως άνω προσωπικό που απασχολήθηκε νωρίτερα.»

[427] ΣτΕ 3667/1993, ΣτΕ 15/1978

[428] *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 752, Πρβλ Πράξη Ι Τμήματος ΕΣ 102/2011 σύμφωνα με την οποία «*είναι νόμιμη η καταβολή αναδρομικών αποδοχών σε δημοτική υπάλληλο η οποία μετατάχθηκε στο Δήμο από Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, καθώς με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εγκρίθηκε αναδρομικά η μετάταξη της διότι, με την έχουσα για την φερόμενη ως δικαιούχο του εντάλματος ευμενείς συνέπειες ανωτέρω απόφαση, ανακλήθηκε αναδρομικά παράνομη για τυπικούς λόγους προγενέστερη απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και, προς αποκατάσταση της διασαλευθείσης νομιμότητας εξαιτίας της εμφιλοχωρήσασας τυπικής πλημμέλειας, εγκρίθηκε, ομοίως αναδρομικά στα πλαίσια της χρηστής Διοίκησης, η μετάταξη αυτής, λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά και τους κανόνες δικαίου που ίσχυαν κατά τον χρόνο της αρχικής πράξης και χωρίς να είναι αναγκαία η εξ υπαρχής τήρηση της διαδικασίας της μετατάξεως»*

πράξη στηρίζεται, κυρίως, σε νέα στοιχεία που προέκυψαν μετά την ακυρωτική απόφαση, τότε αποκλείεται η αναδρομική ισχύς της νέας πράξης[429].

[429] ΣτΕ 380/1956

10. Η αρχή της Ανάκλησης ή μη των διοικητικών πράξεων

Η *αρχή της Νομιμότητας*, όπως έχει ήδη αναλυθεί, αποσκοπεί στην εξασφάλιση της σταθερότητας του Δικαίου, θεμέλιο της νομικής ασφάλειας ή βεβαιότητας του Δικαίου, αλλά και στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Δημόσια Διοίκηση. Όταν εκδίδεται μια διοικητική πράξη, δημιουργείται μια αμφίπλευρη δέσμευση μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και πολιτών. Ο μεν πολίτης υποχρεώνεται να συμμορφωθεί με τη βούληση της Διοίκησης, η οποία καθορίζει μονομερώς τι ισχύει ως Δίκαιο στην ατομική περίπτωση, η δε Διοίκηση οφείλει, για όσο χρόνο υπάρχει η διοικητική πράξη, να είναι ισχυρή και να μην την ανακαλεί αλλά να πολιτεύεται σύμφωνα με το περιεχόμενό της και να απέχει από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη σε αυτή[430]. Εάν, όμως, η Διοίκηση, με τη σύμπραξη, τη συγκατάθεση, τη σιωπή ή την ανοχή της, δημιουργήσει καταστάσεις παράνομες υπέρ καλόπιστων τρίτων, τότε σύμφωνα με την *αρχή της Νομιμότητας*, με τη στενή της έννοια, που συνδέεται με τη νομοτυπική εμφάνιση της πράξεως, θα πρέπει να ακυρώσει την παράνομη πράξη της[431], αποκαθιστώντας με τον τρόπο αυτό την έννομη τάξη. Στην

[430] *Χρ. Δετσαρίδης,* Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 68, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Η προστασία του Διοικουμένου, ό. π., σελ. 104 επ.

[431] ΣτΕ 2414/2011, με την οποία ακυρώθηκε πράξη του Γενικού Γραμματέα με την οποία ανακλήθηκε ως μη νόμιμη εκτελεστή πράξη περί εγκρίσεως μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων λόγω πλάνης περί τα πράγματα. Κρίθηκε ότι δεν προέκυψε η τήρηση της προβλεπόμενης από τον νόμο διαδικασίας των γνωμοδοτήσεων για την ανάκληση της ΕΠΟ, σύμφωνα με την οποία «… *η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στη Διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξεως, ενώ η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαιτεί τη διατήρηση της ισχύος των ευμενών για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεων. Σύνθεση των αρχών αυτών συνιστούν οι γενικές αρχές ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες και οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, εάν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους* (ΣτΕ 3269/2010, 1501/2008, 3906/2008, 2403/1997 Ολομ. κ.α.) *υπό τον όρο της αιτιολογήσεως της ενέργειας αυτής με αναφορά σε συγκεκριμένα περιστατικά ή στοιχεία, η ύπαρξη ή η έλλειψη των οποίων στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε συνάρτηση με το ισχύον κατά την έκδοση της ανακαλούμενης πράξεως νομικό καθεστώς, θεμελιώνει την διαπιστούμενη παρανομία και, κατ' ακολουθίαν, την συνδρομή νομίμου λόγου ανακλήσεως. Τέτοια, εξάλλου, νομική πλημμέλεια που επιτρέπει την ανάκληση συνιστά και η*

περίπτωση, όμως, αυτή λειτουργεί η *αρχή της Χρηστής Διοίκησης*, σύμφωνα με την οποία η Δημόσια Διοίκηση, λόγω του ότι εκ της παρανόμου πράξης της έχουν δημιουργηθεί συμφέροντα υπέρ καλόπιστων τρίτων, αν και νομιμοποιείται τυπικά, δεν νομιμοποιείται ηθικά να ακυρώσει την παράνομη πράξη, γιατί η εν λόγω δράση της οδηγεί σε άδικη και σκληρή λύση σε βάρος του καλόπιστου διοικούμενου[432].

Με βάση τα ανωτέρω, η *αρχή της Νομιμότητας* επιβάλλει στη Δημόσια Διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξεως, ενώ η *αρχή της Χρηστής Διοίκησης και της Προστασίας της Δικαιολογημένης Εμπιστοσύνης* απαιτεί τη διατήρηση της ισχύος των ευμενών για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεων. Η Δημόσια Διοίκηση δεν πρέπει απλώς να τηρεί το γράμμα του νόμου αλλά συγχρόνως οφείλει να λαμβάνει υπόψη της τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης που δεν προβλέπονται από τον νόμο και χρειάζονται ειδικό χειρισμό με πνεύμα επιείκειας[433].

Σύνθεση των αρχών αυτών συνιστά η *αρχή της Ανάκλησης των Διοικητικών Πράξεων*, σύμφωνα με την οποία ακόμα και οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, εάν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την

πλάνη περί τα πράγματα, εφόσον η διαπίστωση ορισμένης καταστάσεως ή η συνδρομή ή η έλλειψη ορισμένων πραγματικών περιστατικών αποτελούσε κατά νόμο προϋπόθεση εκδόσεως της ανακαλουμένης πράξεως ή νόμιμο στοιχείο κρίσεως για την διαμόρφωση του περιεχομένου της. Αντίθετα, μόνη η διαφορετική εκτίμηση των αυτών πραγματικών περιστατικών, τα οποία το οικείο διοικητικό όργανο έλαβε υπόψη κατά την έκδοση της πράξεως, δεν συνιστά κατ αρχήν νόμιμο λόγο ανακλήσεως (ΣτΕ 3492/2000). *Τέλος, η νόμιμη διοικητική πράξη μόνο κατ εξαίρεση μπορεί να ανακληθεί για το λόγο ότι εκτιμώνται ήδη με διαφορετικό τρόπο τα αυτά πραγματικά περιστατικά, έστω και εάν από αυτήν δημιουργήθηκαν δικαιώματα ή πραγματική κατάσταση ευνοϊκή για τον διοικούμενο, υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση, όμως, αυτή, η ανάκληση πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη, με αναφορά των λόγων γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, που την δικαιολογούν* (βλ. ΣτΕ 3457/2007, 259/2005, 3011/2000, 362/1998)».

[432] *Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου,* Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ό. π., σελ. 336- 337

[433] *Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου,* Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, ό .π., σελ. 337

έκδοσή τους[434] υπό τον όρο της αιτιολόγησης της ενέργειας αυτής. Απαιτείται να υπάρχει αναφορά σε συγκεκριμένα περιστατικά ή στοιχεία, η ύπαρξη ή η έλλειψη των οποίων στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε συνάρτηση με το ισχύον κατά την έκδοση της ανακαλούμενης πράξεως νομικό καθεστώς, θεμελιώνει την διαπιστούμενη παρανομία και, κατ` ακολουθίαν, την συνδρομή νομίμου λόγου ανάκλησης.

Στο Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, η ανάκληση[435] των διοικητικών πράξεων, παρά την μεγάλη πρακτική και θεωρητική σημασία της, δεν ρυθμίζεται εξαντλητικά στον νόμο[436]. Αντίθετα, οι κανόνες που τη διέπουν αποτυπώθηκαν σε γενικές αρχές του Δικαίου και συστηματοποιήθηκαν από τη νομολογία.

Για την συστηματική ανάλυση των κανόνων που διέπουν την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων, η θεωρία έχει προβεί στη διάκριση μεταξύ παράνομων -ευμενών και δυσμενών- και νόμιμων -ευμενών και δυσμενών- διοικητικών πράξεων.

---

[434] ΣτΕ 2414/2011, ΣτΕ 3269/2010, ΣτΕ 1501/2008, ΣτΕ 3906/2008, ΣτΕ Ολομ. 2403/1997

[435] Η ανάκληση αφορά μόνο τις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι της κανονιστικές. Οι κανονιστικές πράξεις δεν ανακαλούνται, αλλά ως ουσιαστικοί νόμοι καταργούνται ή τροποποιούνται. Να σημειωθεί ότι μπορούν να ανακληθούν και μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις, όπως οι γνωμοδοτήσεις, όταν εντάσσονται στη διαδικασία παραγωγής εκτελεστών. Πρβλ *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 739, *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, ό. π., σελ. 183

[436] Το άρθρο 21 του ΚΔΔσίας θεσπίζει, αρκετά ελλειπτικά, διαδικαστικούς κανόνες σχετικά με την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων όσον αφορά το αρμόδιο όργανο (παρ. 1) και την τηρητέα διοικητική διαδικασία (παρ. 2), χωρίς, όμως, να αποσαφηνίζει αρκετά και κρίσιμα θέματα. Σε κάποιες περιπτώσεις, ο ίδιος ο νομοθέτης ρύθμισε τη διαδικασία της ανάκλησης με κανόνες γενικής ή ειδικής εφαρμογής. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968, το οποίο διαγράφει το πλαίσιο ανάκλησης των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, και στη δεύτερη κατηγορία ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν εξειδικευμένες περιπτώσεις, κατισχύοντας, φυσικά τόσο των γενικών αρχών περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων όσο και των νομοθετημάτων γενικής εφαρμογής. Τέτοιες διατάξεις είναι, ενδεικτικά, το άρθρ. 12, παρ. 1 και 2 και το άρθρ. 11 του ν. 2882/2001 (Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων), με τις οποίες χορηγείται διακριτική ευχέρεια για την ανάκληση διοικητικών πράξεων στη Διοίκηση, το άρθρ. 12 του ν. 2730/1999 (Ολυμπιακά Έργα), με το οποίο καθιερώνεται υποχρέωση ανάκλησης πράξεων όταν συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, το άρθρ. 140 του ν. 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας), το οποίο απαγορεύει την ανάκληση συγκεκριμένης διοικητικής πράξης και το άρθρ. 11 του ν.δ. 96/1973 (Περί της εμπορίας των φαρμακευτικών, διαιτητικών και καλλυντικών προϊόντων), το οποίο επιτρέπει την ανάκλησή της σε περιοριστικά οριζόμενες περιπτώσεις.

Παράνομες είναι οι διοικητικές πράξεις, που κατά την παραγωγή τους εμφιλοχώρησε πλημμέλεια, η οποία θεμελιώνει λόγο ακύρωσής τους εφόσον προσβληθούν ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων, με αίτηση ακύρωσης ή προσφυγή. Με άλλα λόγια, παράνομη διοικητική πράξη είναι αυτή που η έκδοση ή το περιεχόμενό της παραβαίνει κανόνες δικαίου ή που εκδίδεται κατόπιν πλάνης περί τα πράγματα. Σύμφωνα με το άρθρο 48 του π.δ. 18/1989, τέτοιος λόγος ακύρωσης, και άρα τέτοια μορφή παρανομίας της πράξης, υπάρχει α) όταν η πράξη έχει εκδοθεί από αναρμόδιο καθ' ύλη ή κατά τόπο όργανο, β) όταν η πράξη έχει εκδοθεί κατά παράβαση ουσιώδους τύπου, γ) όταν η πράξη έχει εκδοθεί κατά παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου[437] ή δ) όταν η πράξη έχει εκδοθεί κατά κατάχρηση εξουσίας.

Σύμφωνα με την *αρχή της Νομιμότητας*, η ανάκληση των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, ή των ατομικών γενικού περιεχομένου, γίνεται ελεύθερα από τη Δημόσια Διοίκηση[438], ανεξάρτητα από το εάν από τις πράξεις αυτές έχουν απορρεύσει δικαιώματα των πολιτών, εφόσον πραγματοποιηθεί εντός εύλογου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της πράξης και άρα από την απόκτηση των δικαιωμάτων από πλευράς των διοικουμένων[439]. Εναπόκειται, συνεπώς, στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, συνεκτιμώντας τις αρχές του Κράτους Δικαίου και της Χρηστής Διοίκησης, να προβεί ή όχι στην ανάκληση αυτών, ακόμη και στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος υποβάλλει σχετική αίτηση[440].

Η ανάκλησή των παράνομων δυσμενών πράξεων επιτρέπεται χωρίς κανέναν περιορισμό εκτός αν η ανάκληση απαγορεύεται ρητά από τον νόμο ή εμποδίζεται από δικαιώματα τρίτων ή νομικές καταστάσεις που, λόγω της

[437] Στην παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου εντάσσεται και η πλάνη περί τα πράγματα, δηλαδή η εσφαλμένη αντίληψη του διοικητικού οργάνου ότι συντρέχουν οι εκ του νόμου προβλεπόμενες πραγματικές προϋποθέσεις έκδοσης της πράξης.
[438] ΣτΕ 4026/2008
[439] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, ό. π., σελ. 185 επ.
[440] ΣτΕ 598/1987, Γνμδτ ΝΣΚ 316/2006

παρόδου μεγάλου χρονικού διαστήματος από τη σύστασή τους, δεν μπορούν να ανατραπούν.

Αντίθετα, ο κανόνας που εφαρμόζεται όσον αφορά την ανάκληση των παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων, επιτρέπει την ανάκληση τους από την Διοίκηση, εντός ευλόγου χρόνου από της έκδοσης τους, υπό τον όρο της αιτιολόγησης της ενέργειας της αυτής με αναφορά σε συγκεκριμένα περιστατικά ή στοιχεία, η ύπαρξη ή η έλλειψη των οποίων, σε συνάρτηση με το ισχύον κατά την έκδοση της ανακαλούμενης νομοθετικό καθεστώς, θεμελιώνει τη διαπιστούμενη παρανομία και κατ' ακολουθία τη συνδρομή νομίμου λόγου ανάκλησης χρονικού διαστήματος, που προσδιορίζεται στην πενταετία, ακόμη και αν οι εν λόγω πράξεις χαρακτηρίζονται από τις σχετικές διατάξεις ως οριστικές ή ανέκκλητες[441].

Ως εύλογος χρόνος εντός του οποίου μπορεί να ανακληθεί παράνομη διοικητική πράξη είναι, καταρχήν, ο γενικώς οριζόμενος με τον α.ν. 261/1968[442], ήτοι η πενταετία[443], εκτός αν ειδική διάταξη νόμου προβλέπει μικρότερο χρόνο εντός του οποίου και μόνο επιτρέπεται η ανάκληση[444].

---

[441] ΣτΕ Ολ 2403/1997

[442] Πρβλ α.ν. 261/1968: «*Ατομικαί διοικητικαί πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου.*» Στη δεύτερο εδάφιο, σχετικά με τον εύλογο χρόνο ανάκλησης ορίζεται ότι: «*Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως οριζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος, ήσσων της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμιά περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιουδήποτε δικαιώματος.*»

[443] Δεν αποκλείεται ο προσδιορισμός του εύλογου χρόνου και σε χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της πενταετίας. Η διάταξη του α.ν 261/1968 δεν ορίζει, πάντως, ότι με τη συμπλήρωση της πενταετίας εξαντλούνται τα όρια του ευλόγου χρόνου, πέραν των οποίων η ανάκληση απαγορεύεται. Εάν η πάροδος ορισμένου χρόνου, από την έκδοση της ανακαλούμενης πράξεως, υπερβαίνει τον εύλογο για την ανάκληση χρόνο, είναι ζήτημα που κρίνεται από το δικαστήριο, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, κατά περίπτωση, βάσει των δεδομένων που συντρέχουν στη συγκεκριμένη υπόθεση, και συγκεκριμένα περί της συνδρομής ή μη λόγων δημοσίου συμφέροντος ή δόλιας ενέργειας του διοικούμενου κατά την έκδοση της ανακληθείσας πράξεως. Πρβλ ΔΕφ Θεσ 15/2012 σύμφωνα με την οποία *Εφόσον η ανάκληση λάβει χώρα μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου, δεν αρκεί η διαπίστωση της παρανομίας, αλλά οφείλει η πολεοδομική αρχή να εκτιμήσει το δημόσιο*

Υπό την έννοια αυτή, η Δημόσια Διοίκηση δύναται να ανακαλέσει παράνομη ευμενή πράξη εντός πενταετίας από την έκδοσή της, γεγονός το οποίο δικαιολογείται από την ύπαρξη καλής πίστης του διοικουμένου υπέρ του οποίου έχει εκδοθεί η εν λόγω πράξη, και από την ανάγκη προστασίας της δημιουργηθείσας σ' αυτόν εμπιστοσύνης ή για τον λόγο ότι η βλάβη που επέρχεται σ' αυτόν από την ανάκληση είναι δυσαναλόγως μεγαλύτερη από το όφελος για το δημόσιο συμφέρον[445]. Ο εν λόγω χρονικός περιορισμός του ανακλητού των παράνομων ευμενών πράξεων δεν ισχύει α) όταν το διοικητικό όργανο παρασύρθηκε στην έκδοση της παράνομης πράξης από δόλια ενέργεια του διοικουμένου που επωφελείται από την πράξη[446], β) όταν υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ανάκληση της πράξης[447]. Στην περίπτωση αυτή η ανάκληση πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη, με

συμφέρον καθώς και τις αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας και ειδικότερα, κατά πόσο είναι δυνατή η νομιμοποίηση του αυθαιρέτου και τυχόν κατεδάφιση του μη νομιμοποιητέου τμήματος. ΣτΕ 227/2006, 2566/2002, βλ. και ΣτΕ 3447/2007, 227/2006, ΣτΕ 4027/2004, 895/2002,1569/2001, ΣτΕ 1283/1993

[444] Πρβλ ΣτΕ 1051/2008

[445] ΣτΕ 2814/2011, ΣτΕ 1501/2008

[446] ΣτΕ 685/2009 σύμφωνα με την οποία «*Η ανάκληση της διαπιστωθείσης ιθαγένειας των αιτούντων εχώρησε επειδή προέκυψε ότι ήταν παραποιημένα ή πλαστά τα δικαιολογητικά που οι ίδιοι είχαν προσκομίσει προκειμένου να τους χορηγηθούν οι προξενικές θεωρήσεις παλιννοστούντων ομογενών και να εκδοθεί, τελικώς, η διαπιστωτική της ελληνικής ιθαγένειάς τους πράξη»,* ΣτΕ3047/2002, ΣτΕ 1091/1998, ΣτΕ 312/1997, ΣτΕ 6428/1995, ΣτΕ 3866/1988

[447] ΔΠρΘεσ 1391/2011 σύμφωνα με την οποία «*Παράνομες πράξεις αναγνώρισης προϋπηρεσίας δημοσίου υπαλλήλου ανακαλούνται νομίμως μετά την πάροδο της πενταετίας, καθώς ο χρόνος αυτός (6 έτη και 4 μήνες, 5 έτη και 9 μήνες) κρίνεται εύλογος λόγω του ότι άπτεται ζητήματος ιδιαίτερα σημαντικού για το δημόσιο συμφέρον, συνιστάμενου στη μισθολογική εξέλιξη και στην καταβολή μισθών σε δημόσιο υπάλληλο»*, ΣτΕ 3269/2010 σύμφωνα με την οποία «*Δεν επιτρέπεται η χορήγηση άδειας λειτουργίας συνεργείου αυτοκινήτων, όταν το κτίριο περιλαμβάνει αυθαίρετες κατασκευές και η τυχόν χορηγηθείσα ανακαλείται από τη Διοίκηση κατά δέσμια αρμοδιότητα. Η καπνοδόχος απαγωγής των απαερίων βαφής του συνεργείου του αιτούντος είχε κατασκευασθεί χωρίς οικοδομική άδεια. Η ανάκληση δεν εχώρησε κατά παράβαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ούτε παραβιάσθηκε η αρχή της χρηστής διοικήσεως, διότι δεν ήταν υποχρεωτική η χορήγηση προθεσμίας για τη νομιμοποίηση της καπνοδόχου. Η επίμαχη καπνοδόχος δεν είχε τοποθετηθεί σε ακάλυπτο χώρο του οικοπέδου και απαιτείτο η χορήγηση οικοδομικής άδειας,* ΣτΕ 3310/2006 σύμφωνα με την οποία *είναι νόμιμη η ανάκληση της πράξης υπαγωγής της επένδυσης της αιτούσας στο Ν. 1892/1990 λόγω εσφαλμένης βαθμολόγησης στο κριτήριο εκτίμησης της κατάστασης του κλάδου στον οποίο πραγματοποιείται η επένδυση, και αν παρήλθαν εννέα έτη από την έκδοση της πράξης υπαγωγής»*

αναφορά των λόγων γενικότερου δημοσίου συμφέροντος που την δικαιολογούν και γ) όταν η ανάκληση γίνεται για λόγους συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ ή Διοικητικού Δικαστηρίου, που ακύρωσε την κανονιστική ή την ατομική πράξη στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε η προς ανάκληση διοικητική πράξη[448].

Όπως δέχεται η θεωρία, η δυσμενής ατομική διοικητική πράξη που κατά νόμο δεν δημοσιεύεται, δεν επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι εκείνου τον οποίο αφορά, παρά μόνον από την κοινοποίησή της προς αυτόν, ή τουλάχιστον από την γνώση του. Ο κανόνας αυτός, χωρίς να καθιστά την κοινοποίηση συστατικό στοιχείο της πράξεως, έχει ως συνέπεια πράξη ανακλητική προηγουμένης ευμενούς, από την οποία είχαν απορρεύσει δικαιώματα σε καλόπιστο διοικούμενο, να μην επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της έναντι τούτου αν δεν του κοινοποιηθεί ή, τουλάχιστον, αν δεν περιέλθει αποδεδειγμένα σε γνώση του. Όταν, όμως, περάσει ο εύλογος χρόνος μέσα στον οποίο είναι, κατά τις γενικές αρχές του Δικαίου, δυνατή η ανάκληση των παρανόμων πράξεων της Διοίκησης χωρίς να του έχει κοινοποιηθεί η ανακλητική αυτή πράξη και χωρίς να έχει λάβει γνώση της, η μετά τον χρόνο αυτό κοινοποίηση ή γνώση της πράξης έχει ως συνέπεια αυτή να αρχίζει να παράγει τα αποτελέσματά της έναντι του καλόπιστου τούτου διοικούμενου σε χρόνο που αποδοκιμάζουν οι ως άνω γενικές αρχές.

Πράγματι, οι γενικές αυτές αρχές που απορρέουν από την έννοια του Κράτους Δικαίου δεν επιτρέπουν στην Δημόσια Διοίκηση, εν όψει των αρχών της Ασφάλειας του Δικαίου και της Προστατευομένης Εμπιστοσύνης των πολιτών, να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της από τις οποίες γεννήθηκαν δικαιώματα σε καλόπιστους διοικούμενους μετά την πάροδο εύλογου χρόνου, ώστε να μην αιφνιδιάζεται εκείνος που στηρίχθηκε σε δεδομένη συμπεριφορά της. Αντίστοιχα, πρέπει να γίνει δεκτό, ότι οι ίδιες γενικές αρχές, για τους ίδιους

[448] ΣτΕ 759/1987, ΣτΕ 2453/1984

λόγους, δεν επιτρέπουν στην Δημόσια Διοίκηση ούτε να αιφνιδιάζει τον διοικούμενο, κοινοποιώντας ή γνωστοποιώντας του και θέτοντας, έτσι, σε ισχύ, την ανακλητική της πράξη που είχε μεν εκδώσει μέσα στον ως άνω εύλογο χρόνο, χωρίς, όμως, και να πληροφορήσει τον ενδιαφερόμενο ώστε αυτή να αρχίσει έγκαιρα να παράγει ως προς αυτόν τα έννομα αποτελέσματά της.

Επομένως, κατά τις γενικές αυτές αρχές, μια τέτοια πράξη που, έστω και αν εκδόθηκε μέσα στον εύλογο χρόνο, αρχίζει να παράγει τα έννομα αποτελέσματά της μετά την πάροδό του, καθίσταται ακυρωτέα[449].

Στις περιπτώσεις δε, που έχει παρέλθει από την έκδοση της πράξης χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της πενταετίας και εφόσον ο αποδέκτης της πράξης αυτής τελεί σε καλή πίστη ως προς το παράνομο περιεχόμενο της πράξης, δεν επιτρέπεται η ανάκληση της πράξης αυτής.

Η Δημόσια Διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια και όχι υποχρέωση να προβεί στην ανάκληση παράνομης ατομικής διοικητικής πράξης, εφόσον τούτο επιτρέπεται κατά τα ανωτέρω, εκτός και αν υφίσταται σχετικώς ρητή υποχρέωση από το νόμο (π.χ. στην περίπτωση της απαλλοτρίωσης). Με την έννοια αυτή, δεν στοιχειοθετείται εκ μέρους της παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας για τη μη ανάκληση[450]. Αν ωστόσο, μετά από σχετικό αίτημα του διοικούμενου, η Διοίκηση

---

[449]ΣτΕ 3270/2008 σύμφωνα με την οποία «*Η Διοίκηση δεν μπορεί, μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της, από τις οποίες γεννήθηκαν δικαιώματα σε καλόπιστους διοικουμένους. Το ίδιο ισχύει και όταν η Διοίκηση, αν και διαπιστώνει εγκαίρως την παρανομία, αδρανεί επί μακρό χρονικό διάστημα χωρίς να εκδίδει την ανακλητική πράξη και η μετά την πάροδο μακρού χρόνου έκδοση ανακλητικής πράξης, συνιστά περίπτωση υπέρβασης του ευλόγου χρόνου, εντός του οποίου η Διοίκηση μπορούσε να ανακαλέσει την παράνομη πράξη της. Η προσβαλλόμενη ανακλητική της ιθαγένειας των αιτούντων πράξη δεν είναι νόμιμη αφού εκδόθηκε μετά την πάροδο 8 και πλέον ετών από τη διαπίστωση της παρανομίας, αιφνιδιάζοντας έτσι τους αιτούντες. Συνακυρωτέα καθίσταται και η πράξη πολιτογράφησης της αιτούσας συζύγου του αιτούντος*»

[450] ΣτΕ 2891/1988 σύμφωνα με την οποία «*η παράλειψη του Δήμου Διδυμοτείχου να ανακαλέσει την 18 από 13.3.1986 απόφασή του περί κηρύξεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως του ακινήτου της αιτούσας έστω και παράνομη δεν υπόκειται σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως*, ΣτΕ 3508/1983 σύμφωνα με την οποία *Η Διοίκηση δεν υποχρεούται να ανακαλεί τις πράξεις της, έστω και αν είναι παράνομες, ούτε να εξετάζει αιτήσεις για ανάκλησή τους. Η άρνηση της Διοίκησης, ρητή ή σιωπηρή, να προβεί στην ανάκληση, δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα*

αρνηθεί ρητά την ανάκληση, επειδή θεωρεί την πράξη νόμιμη, η άρνηση αυτή είναι ακυρωτέα[451]

Η ανάκληση των νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων είναι αντίστροφη από αυτή των παράνομων δυσμενών. Και αυτό γιατί υπέρ της διατήρησης της ισχύος τους, και άρα κατά της ανάκλησής τους, συνηγορούν τόσο η *αρχή της Νομιμότητας*, η οποία, με έναν τρόπο εκφράζει το Δημόσιο Συμφέρον, όσο και το συμφέρον του πολίτη. Είναι απόλυτα εύλογη, λοιπόν, η νομολογιακή διαμόρφωση του κανόνα ότι οι νόμιμες ευμενείς διοικητικές πράξεις δεν ανακαλούνται, καθώς τα συμφέροντα, Δημόσιας Διοίκησης και πολιτών, τείνουν προς την ίδια κατεύθυνση[452].

Ωστόσο, κατ' εξαίρεση από τον κανόνα του αμετακλήτου αυτής της κατηγορίας πράξεων, η θεωρία έχει συστηματοποιήσει τις ακόλουθες περιπτώσεις κάμψης του:

α) Ανάκληση πράξης λόγω μη εκπλήρωσης της από τον ιδιώτη[453].

β) Ανάκληση πράξης υπό επιφύλαξη ανάκλησης λόγω της επιγενόμενης παρανομίας της υπό επιφύλαξης ανακλήσης εκδοθείσης πράξης[454].

και δεν προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης, εκτός αν η άρνηση εκδηλώθηκε κατόπιν έρευνας της υπόθεσης και μάλιστα με τη λήψη υπόψη και νέων ουσιωδών στοιχείων.»

[451] ΣτΕ 2612/1982

[452] *Πρ. Δαγτόγου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 315, *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, ό. π., σελ. 184, *Παν. Λαζαράτος*, Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων Ι, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1996, σελ. 85 επ.

[453] *Παν. Λαζαράτος,* Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων Ι, ό. π., σελ. 85 επ., ΣτΕ 1592/1987 σύμφωνα με την οποία «*Η Διοίκηση προέβη σε ανάκληση οικοδομικής άδειας λόγω υπέρβασης του ποσοστού κάλυψης του γηπέδου και λόγω του ότι αυτό βρίσκεται σε ζώνη προστασίας του Αμβρακικού Κόλπου, όπου απ απαγορεύεται στην επίδικη περιοχή η δόμηση, αφού αυτή δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των δραστηριοτήτων ή έργων που επιτρέπονται εκεί.»*

[454]*Παν. Λαζαράτος,* Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων Ι, ό. π., σελ. 137 επ, ΣτΕ 1596/2004 σύμφωνα με την οποία «*το χορηγηθέν στην αιτούσα, στις 24.7.2003, πιστοποιητικό, η έκδοση του οποίου στηρίχθηκε και στην έγγραφη δέσμευση της αιτούσης να ρυθμίσει τις οφειλές της σε συντομότατο χρονικό διάστημα, περιείχε, εν όψει του ανωτέρω χρονικού ορίου, επιφύλαξη ανακλήσεώς του σε περίπτωση μη εμπρόθεσμης εκπληρώσεως των υποχρεώσεων της Π.Α.Ε.»*

γ) Ανάκληση πράξης σε περίπτωση συμφωνίας του πολίτη. Εδώ εντάσσονται οι περιπτώσεις που ο πολίτης επιθυμεί την ανάκληση πράξης με επιδίωξη την έκδοση νέας ευμενέστερης [455].

δ) Ανάκληση για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ανεξάρτητα αν έχει παρέλθει μακρύ χρονικό διάστημα από την έκδοση τους[456]. Σημειώνεται ότι η συνδρομή δημοσίου συμφέροντος πρέπει να αιτιολογείται ειδικά στην ανακλητική πράξη λόγω του ότι αποτελεί επαχθές μέτρο για τον διοικούμενο, η δε κρίση της Διοίκησης για την ύπαρξη δημοσίου συμφέροντος ελέγχεται από τα Δικαστήρια [457].

ε) Ανάκληση λόγω μεταβολής νομικών και πραγματικών συνθηκών που αποτέλεσαν τη βάση έκδοσης της πράξης[458]. Δεδομένου ότι μεγάλος αριθμός ειδικών νομοθετικών διατάξεων αντιμετωπίζει τη μεταγενέστερη της έκδοσης της πράξης μεταβολή των πραγματικών δεδομένων ως αυτοτελή λόγο ανάκλησης, είναι ευχερής η συναγωγή και η διαμόρφωση της σχετικής γενικής

[455] ΓνωμΝΣΚ 227/2008, ΑΠ 51/1968, ΝοΒ 168, σελ. 471

[456] ΣτΕ 259/2005 σύμφωνα με την οποία η Διοίκηση ανακάλεσε την προηγούμενη, ευμενή για την αιτούσα, απόφασή της, βάσει επανεκτιμήσεως των αυτών πραγματικών περιστατικών, χωρίς να προκύπτει συγκεκριμένος λόγος δημοσίου συμφέροντος, που να δικαιολογεί την ανάκληση

[457] *Παν. Λαζαράτος,* Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων Ι, ό. π., σελ. 271 επ., ΣτΕ 3466/2008 σύμφωνα με την οποία «*προκειμένου να ανακληθεί η άδεια παραμονής αλλοδαπού για λόγους Δημόσιας τάξης, δεν απαιτείται να έχει προηγουμένως καταδικασθεί τελεσιδίκως για την πράξη που αποτελεί το αιτιολογικό έρεισμα ανάκλησης, αλλά αρκεί η διαπίστωση από τη Διοίκηση των περιστατικών που, κατά την ειδικά αιτιολογημένη κρίση της και ασχέτως ποινικής καταδίκης, συνιστούν λόγους Δημόσιας τάξης, που δικαιολογούν, κατά νόμο, την ανάκληση.,* ΣτΕ 3905/2003 σύμφωνα με την οποία *είναι επιτρεπτή η ανάκληση και νόμιμης διοικητικής πράξης όταν αυτό επιβάλλεται από λόγους γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, όπως είναι η προστασία των αρχαιοτήτων και των λοιπών ιστορικών και καλλιτεχνικών μνημείων, για τα οποία μάλιστα καθιερώνεται με το άρθρο 24 του Συντάγματος αυξημένη κρατική προστασία.»*

[458] *Παν. Λαζαράτος,* Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων Ι, ό. π., σελ. 165 επ, ΣτΕ 3457/2007 σύμφωνα με την οποία «*Δεν συνιστά νόμιμο λόγο ανάκλησης ευνοϊκής για το διοικούμενο διοικητικής πράξης, που καλύπτεται από το τεκμήριο της νομιμότητας, η απλή μεταβολή, λόγω κυβερνητικής αλλαγής, του φυσικού προσώπου, το οποίο, ενεργώντας ως όργανο της κρατικής Διοίκησης, εξέδωσε την ανακαλούμενη διοικητική πράξη, έστω και εάν κατείχε θέση μετακλητού υπαλλήλου, όπως αυτή του γενικού γραμματέα περιφέρειας (άρθρο 1 παρ. 2 ν. 2503/97, Α΄ 107). Και τούτο, διότι η μεταβολή αυτή, ενόψει της αρχής της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών, δεν συνεπάγεται από μόνη της, χωρίς την κατ' ουσίαν επανεξέταση της υπόθεσης, δικαιολογούμενη από τη συνδρομή λόγων γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, τη μεταβολή των αντιλήψεων του κρατικού οργάνου επί των ουσιαστικών ζητημάτων που θέτει η διοικητική πράξη»*

αρχής του Διοικητικού Δικαίου. Στις περιπτώσεις βεβαίως, ρητής νομοθετικής πρόβλεψης του ως άνω λόγου ανάκλησης, το περιεχόμενο της ανακλητικής εξουσίας της Διοίκησης ρυθμίζεται από την οικεία διάταξη. Αυτή η περίπτωση, που είναι και η πιο προβληματική, συνδέεται με την κατασκευή της επιγενόμενης παρανομίας, η οποία υφίσταται όταν στη νομοθετική διάταξη στην οποία στηρίχθηκε η εκδοθείσα, προς ανάκληση, πράξη εμπεριέχεται ρητώς ή συνάγεται από γραμματική ή τελολογική ερμηνεία, δηλαδή όταν στη νομοθετική διάταξη ορίζεται ρητά υποχρέωση ανάκλησης εφόσον συντρέχει συγκεκριμένος λόγος ανάκλησης και όταν η νομοθετική διάταξη έχει αναδρομική ισχύ και χαρακτηρίζει παράνομη την αρχική, προς ανάκληση, πράξη.

στ) Ανάκληση λόγω μη συνδρομής των προϋποθέσεων βάσει των οποίων εκδόθηκε η πράξη[459].

Σε αντιδιαστολή προς τον κανόνα του αμετακλήτου των νόμιμων ευμενών πράξεων, οι νόμιμες δυσμενείς ανακαλούνται ελεύθερα υπό την επιφύλαξη της *αρχής της Νομιμότητας*, της προστασίας εννόμων συμφερόντων τρίτων προς τους οποίους οι πράξεις είναι ευμενείς και των ειδικών νομοθετικών διατάξεων που χαρακτηρίζουν ορισμένες πράξεις ως αμετάκλητες ή περιέχουν αποκλειστική απαρίθμηση των λόγων ανάκλησης.

Η αρμοδιότητα για ανάκληση διοικητικής πράξεως ανήκει στο διοικητικό όργανο το οποίο κατά το χρόνο της ανάκησης είναι αρμόδιο για την έκδοση της

[459] Πρβλ ΣτΕ 22/2012 σύμφωνα με την οποία «Εφόσον παρήλθε μακρός, πέραν του ευλόγου, χρόνος, χωρίς το ακίνητο να αξιοποιηθεί για το σκοπό της απαλλοτρίωσης ή άλλο σκοπό δημοσίας ωφελείας η Διοίκηση οφείλει ανακαλέσει την απαλλοτρίωση», ΣτΕ 1203/2009 σύμφωνα με την οποία *«η Διοίκηση δικαιούται να άρει τη συντελεσμένη απαλλοτρίωση όταν εκδηλώθηκε σαφώς και ανενδοιάστως, βούληση να μη χρησιμοποιηθεί το απαλλοτριωθέν για το σκοπό για τον οποίο απαλλοτριώθηκε ή για άλλο σκοπό δημοσίας ωφελείας, καθώς και όταν, εν όψει του επιδιωχθέντος με την απαλλοτρίωση σκοπού, παρήλθε μακρό, πέραν του ευλόγου χρονικό διάστημα και η Διοίκηση ή εν γένει εκείνος υπέρ του οποίου κηρύχθηκε η απαλλοτρίωση αδράνησε αδικαιολόγητα για την πραγματοποίηση του αρχικού σκοπού της απαλλοτριώσεως ή άλλου σκοπού δημοσίας ωφελείας.»* ΣτΕ 3904/2008 σύμφωνα με την οποία «*Η προσβαλλόμενη ανάκληση εχώρησε λόγω μη συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας συνεργείου στην επίδικη θέση και δεν αποτελεί κύρωση υποκείμενη σε διαβάθμιση δυνάμει της αρχής της αναλογικότητας.»*

ανακαλούμενης πράξης[460] ενώ, ήδη, ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ορίζει στο άρθρο 21 § 1 ότι: «*Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοση της*». Η ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξης έχει ως αποτέλεσμα την παύση της ισχύος της αναδρομικά και την αποκατάσταση της προ της έκδοσης της ανακαλούμενης πράξης νομικής κατάστασης[461].

[460] ΣτΕ 4862 /2012, ΣτΕ 2622/2009, ΣτΕ 1867/2009, ΣτΕ 865/2009, ΣτΕ 123/2008, ΣτΕ 2080/2008, ΣτΕ 3678/2007, ΣτΕ 1894/2001, ΣτΕ 1428/2000, ΣτΕ Ολ 2403/1997 σύμφωνα με τις οποίες «*Η αναρμοδίως εκδοθείσα ατομική διοικητική πράξη ανακαλείται νομίμως από το όργανο που την εξέδωσε.»*

[461] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, ό. π., σελ. 178, Πρβλ. ΔιοικΕφΑθ 74/2008, ΔιοικΕφΑθ 11574/2003, ΣτΕ 15/1978

§2. Ειδικότερα Δικαιώματα του πολίτη ως εγγυήσεις προστασίας του

Μια δημοκρατικά οργανωμένη έννομη τάξη οφείλει να αναγνωρίζει, να κατοχυρώνει και να προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών. Το ισχύον Σύνταγμά μας καθιερώνει ένα Κράτος Δικαίου με πλήρη διασφάλιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η συνταγματική κατοχύρωση ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων μέσα από μια επαρκέστατη δέσμη διατάξεων καταδεικνύει την μέριμνα του Κράτους για τον άνθρωπο και τον πολίτη. Μάλιστα, το πλαίσιο προστασίας των δικαιωμάτων διευρύνεται και εξειδικεύεται συνεχώς με νομοθετικές ρυθμίσεις, αποκτώντας μία περίοπτη θέση στο όλο νομικό οικοδόμημα. Η ανάπτυξη που ακολουθεί σκοπό έχει την ανάλυση των κατοχυρωμένων εκείνων δικαιωμάτων των πολιτών που συντελούν στην ενδυνάμωση της προστασίας τους από ενδεχόμενες παρατυπίες και παρανομίες των διοικητικών οργάνων και την ανάδειξη της εγγυητικής λειτουργίας τους από παράνομες επεμβάσεις και συμπεριφορές της Δημόσιας Διοίκησης.

1. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης

Σημαντικός τρόπος συμμετοχής του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία και στην λήψη των αποφάσεων της Διοίκησης αποτελεί η *ακρόαση* του πριν από την έκδοση μιας διοικητικής πράξης[462]. Το θεμελιώδες αυτό δικαίωμα είναι καθιερωμένο συνταγματικά στο άρθρο 20 §2 Σ. και σε νομοθετικό επίπεδο στο άρθρο 6 ΚΔΔσιας. Αποτελεί, δε, ειδικότερη έκφανση της προστασίας και σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του[463] και ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος προς παροχή πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

1.1 Η Συνταγματική βάση του δικαιώματος

Το *δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης* αποτελεί ένα κεντρικό δικαίωμα του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία, θεμελιώνοντας πρωτίστως δικαίωμα συμμετοχής του ενδιαφερόμενου στη διοικητική διαδικασία και αντίστοιχη υποχρέωση των διοικητικών αρχών να λαμβάνουν υπ' όψη τις απόψεις του, πριν τη διαμόρφωση του περιεχομένου της διοικητικής απόφασης. Συνίσταται δε, στη δυνατότητα του ενδιαφερομένου να εκθέτει στα αρμόδια διοικητικά όργανα τις απόψεις του πριν από ενέργεια ή μέτρο που

---

[462] *Π. Λαζαράτος,* Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1992, σελ. 80 επ., όπου αναλύεται η άποψη ότι «*συστατικό στοιχείο των ατομικών δικαιωμάτων δεν είναι μόνο το status negativus, status positivus και το status activus αλλά και το status activus prossesualis, όρος που δηλώνει τη δυνατότητα πραγμάτωσης του δικαιώματος μέσω συμμετοχής στη διαδικασία*».

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

λαμβάνεται από τα όργανα αυτά σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, ύστερα από σχετική κλήση του από το διοικητικό όργανο, έστω και αν κατά της εκδοθησόμενης πράξης προβλέπεται ειδικώς η άσκηση διοικητικής προσφυγής (ειδικής ή ενδικοφανούς) .

Η διάταξη του άρθρου 20 §2 Σ.[464] αποτελεί αναμφίβολα μια από τις μια από τις φιλελεύθερες καινοτομίες που εισήχθησαν με το Σύνταγμα του 1975[465], ιδιαίτερα προωθημένη για τα δεδομένα της εποχής της. Μάλιστα, συνέβαλε ώστε το εν λόγω συνταγματικό κείμενο να αποτελεί ένα από τα πληρέστερα και προοδευτικότερα της Ευρώπης[466] καθώς «*εκδηλώνει το σεβασμό προς τον άνθρωπο και κατοχυρώνει το ιερό δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, της υπερασπίσεως*[467]».

Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου έχει *διπλό* σκοπό[468]: Απ' τη μια στοχεύει να δώσει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να υποστηρίξει τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του[469]. Να υπερασπιστεί τον εαυτό του αναπτύσσοντας τις απόψεις του και προτείνοντας εύλογες λύσεις, πριν ακόμη προβεί η Διοίκηση στην επιβαρυντική γι' αυτόν ενέργεια ή μέτρο, γιατί μετά από αυτήν μοναδική διέξοδος για τον ιδιώτη θα ήταν η δαπανηρή και χρονοβόρα προσφυγή στα δικαστήρια. Από την άλλη αποσκοπεί να διασφαλίσει την καλύτερη ενημέρωση της Διοίκησης, ώστε να λειτουργήσει αποτελεσματικότερα

---

[464] Πρβλ άρθρο 20 §2 Σ «*Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του*.»

[465] Μέχρι πρόσφατα δεν υπήρχε γενική νομοθετική ρύθμιση της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου. Υπήρχαν, ωστόσο, ειδικές διατάξεις, όπως τα άρθρα 235,236 του Υπαλληλικού Κώδικα σχετικά με το δικαίωμα απολογίας του πειθαρχικώς διωκόμενου υπαλλήλου, το άρθρο 34 του Π.Δ. 394/96 περί κανονισμού προμηθειών του Δημοσίου για την επιβολή κυρώσεων σε βάρος του έκπτωτου προμηθευτή, καθώς και το άρθρο 46 του ν. 2676/1999 σχετικά με την απόρριψη αιτήσεως ασφαλισμένου για απονομή σύνταξης.

[466] *Κων. Χιώλος,* Η συνταγματική επιταγή της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔΔΔ 4/ 2003, σελ. 712

[467] Ελσυν, Πρακτ. της 36ης Γεν. Συν. Ολ. Της 26/11/1986

[468] *Χαρ. Χρυσανθάκης,* Η σχέση κράτους- πολίτη: μια ασύμπτωτη σχέση ;, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1996, σελ. 16 επ.

[469] *Χρ. Διβάνη,* Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ΘΠΔΔ 6/2013, σελ. 497

και δικαιότερα[470]. Η ενημέρωση αυτή είναι χρήσιμη, δεδομένου ότι ο διοικούμενος είναι εκείνος που γνωρίζει καλύτερα τις υποθέσεις του[471].

Το δικαίωμα της συμμετοχής στην έκδοση διοικητικών πράξεων έχει και ευρύτερο παιδαγωγικό χαρακτήρα. Ο πολίτης καθίσταται οιονεί συνεργάτης της Δημόσιας Διοίκησης συμβάλλοντας, με την ανάπτυξη των ισχυρισμών του για τα ζητήματα που τον αφορούν, στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Ο πολίτης, συνεπώς, μετατρέπεται σε συμμέτοχο της διοικητικής διαδικασίας και του καλλιεργείται η πεποίθηση ότι οι αρμόδιες διοικητικές αρχές τον σέβονται ως αξία και ως προσωπικότητα.[472]

1.2 Η νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος

Με την έναρξη ισχύος του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου απέκτησε απλή γενική νομοθετική βάση στο άρθρο 6 ΚΔΔσιας[473], το οποίο υιοθετεί μερικούς από τους

---

[470] *Γλ. Σιούτη,* Η Μονομερής δράση της Διοίκησης, Η διοικητική πράξη σε: *Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης,* Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 222 επ., *Κ. Σπανού,* Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ. 443 επ., *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, ό. π., σελ 1388, *Του ιδίου*, Η Αρχή της Προηγούμενης Ακρόασης, Γνωμοδότηση, ΝοΒ 1979, σελ. 1553, *Του ιδίου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 337, Γνωμοδότηση Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 26.11.1986, ΤοΣ 1987, σελ. 131, ΝοΒ 1987, σελ. 836

[471] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά*, Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσης, ό. π., σελ. 75

[472] *Απ. Γέροντας,* Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, ό. π., σελ. 25 επ.

[473] Πρβλ άρθρο 6 ΚΔΔσιας«*1. Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα. 2. Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, προσδιορίζει δε το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη*

κανόνες που διατύπωσε κυρίως η νομολογία του ΣτΕ.[474] Αν και η διάταξη του άρθρου 6 του ΚΔΔσιας τιτλοφορείται ως «*Προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου*», σε αντίθεση με το άρθρο 20 § 2 του Συντάγματος, δεν κάνει λόγο για *δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης* αλλά ρυθμίζει την *υποχρέωση* των διοικητικών αρχών να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα *πριν από κάθε* ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του [475].

1.2.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Το *δικαίωμα ακρόασης* ως δικαίωμα προς «ανάπτυξη απόψεων» είναι κάτι περισσότερο από το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να προβεί σε απλή γνωστοποίηση προς τη Διοικητική Αρχή των κρίσιμων για την περίπτωσή του πραγματικών δεδομένων. Ανάπτυξη απόψεων δεν σημαίνει απλώς ξηρή παράθεση γεγονότων υπό τη μορφή πληροφορίας, αλλά τη δυνατότητα του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία να πάρει θέση ως προς αυτά τα

των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου. 3. Αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι, κατ' εξαίρεση, δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η Διοικητική Αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει. 4. Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής».

[474] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 337

[475] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 1387

γεγονότα, προβάλλοντας τα επιχειρήματα εκείνα που κατά την εκτίμησή του είναι ουσιώδη για την ενδυνάμωση ή αποδυνάμωσή τους[476].

Φορέας του δικαιώματος μπορεί να είναι οποιοδήποτε φυσικό πρόσωπο, ανεξάρτητα από ιθαγένεια ή κατοικία, και οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο, ανεξάρτητα από τόπο έδρας. Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου είναι φορείς του δικαιώματος αυτού μόνον όταν πρόκειται για προστασία δικαιωμάτων του κοινού δικαίου ή για εξατομικευμένη προσβολή συνταγματικών εγγυήσεων, όπως προ πάντων του δικαιώματος «διοικητικής αυτοτέλειας» των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από αυτούς, καθώς και του δικαιώματος «πλήρους αυτοδιοικήσεως» των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων.

Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης έχει μόνο ο «*ενδιαφερόμενος*», ο φορέας δηλαδή των δικαιωμάτων ή συμφερόντων εις βάρος των οποίων «λαμβάνεται» μια διοικητική ενέργεια ή μέτρο. Είναι, επομένως, δικαίωμα αμεταβίβαστο. Σε περίπτωση αντικειμενικής αδυναμίας του διοικουμένου να το ασκήσει προσωπικά μπορεί να ασκηθεί δια πληρεξουσίου. Από άποψης Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, για την άσκηση του *δικαιώματος ακρόασης* εφαρμόζονται αναλογικά τα άρθρα 7 και 9 ΑΚ, ενώ το ανήλικο παιδί μπορεί να ασκήσει το διαδικαστικό αυτό δικαίωμα δια του νομίμου εκπροσώπου του ή του επιτρόπου του. Μπορεί να απευθύνεται η κλήση προς ακρόαση στον πληρεξούσιο του ενδιαφερομένου ενώ ο τελευταίος δεν υποχρεούται να

[476] Πρβλ *Μιχ. Στασινόπουλος,* Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, ό. π., σελ. 9, ο οποίος αναφορικά με την άποψη του ΣτΕ ότι το δικαίωμα ακροάσεως καλύπτεται μέσω της αίτησης του πολίτη, σημειώνει ότι η λύση αυτή έχει σαν βάση τη σκέψη, ότι η ακρόαση του διοικουμένου δεν θεωρείται ως καθαυτό υπεράσπιση ή απολογία, αλλά ως δικαίωμα παροχής πληροφοριών, αναγκαίων για να μορφώσει ορθή γνώμη η Διοικητική Αρχή. Τον σκεπτικισμό του απέναντι στη θέση αυτή του ΣτΕ τον εκφράζει ο συγγραφέας με την ακόλουθη διατύπωση: «*Αυτές τις πληροφορίες υποτίθεται ότι τις έχει δώσει ήδη ο διοικούμενος με την αίτησή του, γι ' αυτό και κρίνεται ότι η ακρόασή του παρέλκει. Ναι, αλλά ας υποθέσουμε ότι απορρίπτεται μια αίτηση π.χ. παροχής μιας διοικητικής αδείας με μια αιτιολογία την οποία ο πολίτης δεν είχε υπόψη του και δεν την αντιμετώπισε με την αίτησή του. Δεν θα έπρεπε τότε να κληθεί και να ακουσθεί;*»

ειδοποιήσει εκ των προτέρων την αρχή για το αν προτίθεται να ασκήσει το *δικαίωμα ακρόασής* του προσωπικά.[477]

Το *δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης*, όπως και το *δικαίωμα αναφοράς* - το οποίο αναλύουμε παρακάτω- απευθύνεται προς τις διοικητικές αρχές και συνεπώς δεν αναπτύσσει τριτενέργεια.[478]Αποδέκτης με άλλα λόγια του εν λόγω δικαιώματος είναι όλες οι δημόσιες υπηρεσίες, η Δημόσια Διοίκηση δηλαδή υπό την ευρεία έννοια.

Μέρος της διαδικασίας που ακολουθείται για να ασκηθεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης είναι η πρόσκληση προς ακρόαση, με την οποία η Διοικητική Αρχή καλεί τον διοικούμενο ενώπιον της για να αναπτύξει τις απόψεις του σχετικά με την διοικητική ενέργεια ή το μέτρο που πρόκειται να ασκήσει εις βάρος του. Η πρόσκληση προς ακρόαση πρέπει να είναι πάντα έγγραφη[479], να αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης και να προσδιορίζει το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας[480]. Κοινοποιείται δε, προ 5 πλήρων ημερών[481].

Η Δημόσια Διοίκηση υποχρεούται να γνωστοποιεί αιτιολογημένα στον ενδιαφερόμενο με την πρόσκληση προς ακρόαση, το βασικό νομικό της προσανατολισμό, ο οποίος, ανάλογα με τη σπουδαιότητα ή πολυπλοκότητα του θέματος, μπορεί να είναι λιγότερο ή περισσότερο συγκεκριμένος[482]. Εξάλλου, η κλήση σε ακρόαση πρέπει να περιγράφει λεπτομερώς τα παραπτώματα που αποδίδονται τυχόν στον εγκαλούμενο και να κοινοποιείται πάντα πριν από ικανό

[477] Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ό. π., σελ. 468 - 471
[478] Πρ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, ό. π., σελ. 1394
[479] *Μ. Στασινόπουλος,* Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, ό. π., σελ. 215
[480] Δεν απαιτείται η προηγούμενη ακρόαση όταν η διεύθυνση κατοικίας ή διαμονής του διοικουμένου είναι άγνωστη και συνεπώς η κλήση του ανέφικτη, Πρβλ ΣτΕ 683/2002, ΣτΕ 4262/1995 .
[481] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 167
[482] *Π. Λαζαράτος,* Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ό. π., σελ. 468-469

χρόνο ώστε αυτός να μπορεί να ετοιμάσει την απολογία του αφού προηγουμένως λάβει γνώση των στοιχείων του εις βάρος του φακέλου[483].

Η προηγούμενη ακρόαση οφείλει να είναι αποτελεσματική, περιλαμβάνοντας κάθε νόμιμο μέσο που συντείνει στην καλύτερη υπεράσπιση των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου. Συνεπώς, εμπεριέχει και το δικαίωμα παράστασης ή συμπαράστασης με δικηγόρο[484] στην πειθαρχική «δίκη», ενόψει και των συχνά λεπτών νομικών ζητημάτων ουσίας και διαδικασίας τα οποία ανακύπτουν στις «δίκες» αυτές ενώπιον πειθαρχικών συμβουλίων της Διοίκησης.

Προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι η παροχή στον ενδιαφερόμενο διοικούμενο της δυνατότητας να πληροφορηθεί τα στοιχεία τα οποία μπορούν να προκαλέσουν την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης ή στα οποία μπορεί να στηριχθεί η πράξη ή ενέργεια αυτή, ύστερα από σχετική του αίτηση. Κατά την ακρόαση ο ενδιαφερόμενος μπορεί προς ανταπόδειξη να υποβάλλει ή να επικαλεστεί σχετικά στοιχεία[485].

Σύμφωνα με το άρθρο 6 §2 εδ. τελευταίο ΚΔΔσίας, το υιοθετούμενο δυσμενές μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου[486]. Ο εύλογος χρονικός σύνδεσμος μεταξύ ακρόασης και έκδοσης της πράξης πρέπει πάντα να ελέγχεται από τον Δικαστή και από τις δύο κατευθύνσεις. Χρονικό διάστημα μικρότερο του εύλογου

[483] Πρβλ ΣτΕ 1214/1979
[484] Πρβλ ΣτΕ 2152/2000
[485] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 168
[486] Πρβλ ΣτΕ 1989/2013 η οποία δέχτηκε ότι *δεν μπορεί να θεωρηθεί εύλογος ο χρόνος των 21 μηνών που μεσολάβησε μεταξύ της δεύτερης ακρόασης της ενδιαφερομένης από την ΕΕΤΤ (24.10.2005) και της λήψης της απόφασης επιβολής προστίμου (26.7.2007). Ούτε, άλλωστε, ασκεί επιρροή η διευκρίνιση της προσωρινής διαταγής της Προέδρου του Α΄ Τμήματος Διακοπών από τον Πρόεδρο του Δ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, προεχόντως διότι η εν λόγω διευκρίνιση παρεσχέθη το μήνα Φεβρουάριο του 2007, ήτοι μετά την πάροδο 16 και πλέον μηνών από την ακρόαση της ενδιαφερομένης και των λοιπών μερών* ενώπιον της ΕΕΤΤ (24.10.2005) και δεν δικαιολογεί την παράλειψη έκδοσης απόφασης επί τόσο μακρό χρόνο. Ομοίως ΣτΕ 1989/2013

δημιουργεί αμφιβολίες ως προς το αν οι απόψεις του διοικουμένου ελήφθησαν υπόψη, ενώ διάστημα μεγαλύτερο του εύλογου καθιστά την ακρόαση αναποτελεσματική [487].

1.2.2 Το πεδίο εφαρμογής και η νομολογιακή συστολή του δικαιώματος

Το άρθρο 6 ΚΔΔσίας και η νομολογία του ΣτΕ οριοθετούν το *πεδίο εφαρμογής* της γενικής διάταξης του άρθρου 20§2 του Συντάγματος.

Ειδικότερα, η παρ. 1 αναφέρεται σε «*κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο*» και επομένως ισχύει για κάθε εκτελεστή διοικητική ενέργεια ή μέτρο[488] με ατομικό χαρακτήρα, για κάθε δηλαδή ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται με διοικητικές πράξεις ατομικού καθαρώς χαρακτήρα[489].

Αν και το Σύνταγμα δεν περιορίζει το είδος των διοικητικών ενεργειών ή μέτρων για τα οποία επιβάλλεται προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, η νομολογία[490] εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος τον τυπικό νόμο[491] και τις κανονιστικές πράξεις[492]. Την ίδια άποψη ακολουθεί και μέρος της θεωρίας.

Δικαιολογητικός λόγος της εξαίρεσης των κανονιστικών πράξεων προβάλλεται η κοινότητα των χαρακτηριστικών τους με το νόμο[493]: δηλαδή το

---

[487] *Π. Λαζαράτος,* Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ό. π., σελ. 469- 470

[488] *Α. Στασινοπούλου*, Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔΔ 20/1976, σελ. 173, *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 166

[489] *Α. Τσαμαρδίνος,* Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαφορές ουσίας, ΔΦΝ 61/2007, σελ. 14 επ., *Δημ. Σολδάτος,* Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ν. 2690/1997- Σχετικές Διατάξεις- Νομολογία, Εκδόσεις Μ. Δημόπουλου, Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 82

[490] Πρβλ ΣτΕ 2930/1989, ΣτΕ 123/1987, ΣτΕ 1427/1981 ,

[491] Πρβλ Α.Π 1141/1980, ΤοΣ 1981, σελ 466

[492] Πρβλ ΣτΕ 3984/1980, ΣτΕ 3845/1980, ΣτΕ 1141/1980, ΣτΕ 2033/1978, ΣτΕ 2108/1978, ΣτΕ 1134/1978, ΣτΕ 2040/1977

[493] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, ό. π., σελ. 1386, *Του ιδίου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 336

γεγονός ότι δεν είναι εκ των προτέρων γνωστά τα πρόσωπα που αφορούν καθώς και το γεγονός ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο να κληθούν σε προηγούμενη ακρόαση τα πρόσωπα αυτά. Κάτι τέτοιο άλλωστε, θα συνεπαγόταν ουσιαστικά την αποτελμάτωση της διαδικασίας έκδοσης κανονιστικών πράξεων. Δεν αποκλείεται. πάντως, να καθιερωθεί νομοθετικά (για παράδειγμα τα άρθρα 3 και 5 του ν. 1337/1983) η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου και για κανονιστικές πράξεις[494].

Ο λόγος για τον οποίο το Σύνταγμα εξαιρεί το νομοθέτη από την *αρχή της προηγούμενης ακρόασης* του ενδιαφερομένου είναι τριπλός[495]:

1. Ο νόμος ψηφίζεται από τη Βουλή κατά τη νομοθετική διαδικασία και επομένως υπό συνθήκες δημοσιότητας και δημοσίου ελέγχου. Συνθήκες δηλαδή οι οποίες δεν συντρέχουν στη περίπτωση διοικητικών ενεργειών.

2. Τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα είτε δεν είναι εκ των προτέρων πλήρως γνωστά, είτε είναι πολυάριθμα για να ακουστούν όλα. Κυρίως, όμως -αντίθετα με την ατομική διοικητική πράξη- ο νόμος εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα τα οποία εκπληρώνουν τις προϋποθέσεις του και στο μέλλον μέχρι την κατάργησή του, ώστε ο αριθμός και η ταυτότητα των θιγόμενων προσώπων, ακόμη και αν είναι γνωστά κατά το χρόνο εκδόσεως του νόμου, δεν είναι δυνατό να καθοριστούν εκ των προτέρων για το μέλλον.

3. Η προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων θα είχε ως αναπόφευκτη συνέπεια την υπερβολική επιμήκυνση του χρόνου της νομοθετικής διαδικασίας.

Παραπέρα, γίνεται δεκτό, ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, σε περίπτωση σιωπής του νόμου[496], έχει εφαρμογή όταν συντρέχουν οι παρακάτω *προϋποθέσεις* :

---

[494] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 618-619

[495] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, ό. π., σελ. 1385, *Του ιδίου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 337

α) *Η διοικητική ενέργεια ή το μέτρο είναι επιβαρυντικό για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του ιδιώτη* και μάλιστα επιφέρει θετική βλάβη στα δικαιώματα ή συμφεροντά του, η οποία προέρχεται από την ίδια τη διοικητική ενέργεια ή μέτρο. Η βλάβη δε, πρέπει να είναι *αποτέλεσμα άσκησης διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης*[497] και να μην προέρχεται από το νόμο ως «αυτόματη» έννομη συνέπειά του[498]. Αυτό σημαίνει ότι η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου έχει νόημα και η τήρησή της είναι υποχρεωτική όταν πρόκειται να ληφθεί ένα διοικητικό μέτρο, το οποίο όμως αποτελεί προϊόν της κρίσεως του αρμοδίου διοικητικού οργάνου. Όταν η Διοικητική Αρχή έχει διακριτική ευχέρεια να προβεί στη λήψη του συγκεκριμένου μέτρου και δεν είναι απόλυτα δέσμια από το νόμο[499].

β) *υπαίτιες ενέργειες ή παραλείψεις του διοικουμένου, ο οποίος δεν είχε την ευκαιρία να εκθέσει τις απόψεις του στη Διοίκηση*. Το *δικαίωμα Ακρόασης* εφαρμόζεται μόνο όταν η διοικητική κρίση, δυνάμει της οποίας εκδίδεται η θίγουσα τον διοικούμενο πράξη, σχηματίζεται επί τη βάσει εκτιμήσεως της υποκειμενικής συμπεριφοράς ή υπαιτιότητας του διοικουμένου[500] και όχι όταν διαμορφώνεται βάσει καθαρώς αντικειμενικών δεδομένων και κριτηρίων[501] και

---

[496] Όταν βέβαια ο νόμος προβλέπει ρητά την προηγούμενη ακρόαση (όπως για παράδειγμα το άρθρο 183 παρ. 2 εδ. γ ΔΚΚ, κωδ π.δ. 410/1995) δεν απαιτείται η πλήρωση άλλων προϋποθέσεων. Βλ. *Πρ. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ. 338

[497] Πρβλ ΣτΕ 1859/1997, ΣτΕ 2716/1979, ΣτΕ 3483/1977

[498] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, ό. π., σελ 1503, *Του ιδίου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π σελ 338, *Του ιδίου*, Η Αρχή της Προηγούμενης Ακρόασης, ό. π σελ. 1553, *Κων. Χιώλος,* Η συνταγματική επιταγή της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου, ό. π., σελ. 714, Πρβλ ΣτΕ 2087/1978, ΣτΕ 2244/1977, ΣτΕ 1905/1977, ΣτΕ 657/1976

[499] Πρβλ ΣτΕ 2940/1994 σύμφωνα με την οποία «*δεν απαιτείται κατά τη διαδικασία εκδόσεως της πράξης επιβολής προσθέτου τέλους, η κατ' άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. προηγούμενη ακρόαση του καθυστερούντος την καταβολή των εισφορών οφειλέτου, αφού συμφώνως προς την προμνησθείσαν διάταξιν του άρθρου 3 παρ. 1 του νδ/τος 3762/1957, ο καταλογισμός του εν λόγω τέλους χωρεί κατ' ενάσκηση δεσμίας εξουσίας, μη συνδεόμενος προς οιονδήποτε υποκειμενικήν συμπεριφορά του κατά τα άνω εργοδότου*», ομοίως ΣτΕ 1421/2011, ΣτΕ 671/2011, ΣτΕ 1600/1990, ΣτΕ 952/1990 , ΣτΕ 1756/1989 , ΣτΕ 565/1981

[500] Πρβλ ΣτΕ 1421/2011, ΣτΕ 3238/2007

[501] Πρβλ ΣτΕ 78/2015, ΣτΕ 872/2011, ΣτΕ 1505/2010, ΣτΕ 4254/2009, ΣτΕ 162/2009, ΣτΕ 2968/2007, ΣτΕ 2775/2007, ΣτΕ 2409/2007, ΣτΕ 2408/2007, ΣτΕ 2041/2007, ΣτΕ 405/2007, ΣτΕ

μάλιστα εφόσον δεν είχε ήδη την ευκαιρία να εκθέσει τις απόψεις του στη Διοίκηση[502].

Από μια πρώτη ματιά, ο περιορισμός αυτός φαίνεται δικαιολογημένος. Αν όμως αναρωτηθεί κανείς για ποιο λόγο και επί ποιών αντικειμενικών δεδομένων να μην μπορεί ο ενδιαφερόμενος να εκφράσει τις απόψεις του, πώς μπορεί η Δημόσια Διοίκηση να έχει πεποίθηση ότι τα στοιχεία της είναι πάντα απόλυτα ακριβή και αντικειμενικά και με ποιο τρόπο μπορεί να πείσει γι' αυτό τον ενδιαφερόμενο, φθάνει στον αντίλογο[503]. Και αυτό εκφράστηκε με τη μειοψηφία μέσα στο ίδιο το Δικαστήριο: «*Κατά την έννοιαν της ως άνω συνταγματικής διατάξεως μη ποιουμένης σχετικήν διάκρισιν, η προηγούμενη ακρόασις του ενδιαφερομένου επιβάλλεται εις πάσαν περίπτωσιν καθ' ην πρόκειται να ληφθή υπό της διοικήσεως μέτρον εις βάρος αυτού ή των συμφερόντων του, ανεξαρτήτως του αν το μέτρον λαμβάνεται εν όψει συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου ή εν όψει αντικειμενικών κριτηρίων*[504]».

Τέτοια είναι, κατ' αρχήν, και η περίπτωση της έκτακτης εισφοράς του άρθρου 18 του ν. 3758/2009, η οποία επιβάλλεται βάσει των δεδομένων των οικείων δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος και σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 § 2 του ν. 3758/2009 η οποία ρυθμίζει το σύστημα καθορισμού του ύψους της έκτακτης εισφοράς ανά κλιμάκιο εισοδήματος, με το ποσό της εισφοράς να αυξάνει κατά τη μετάβαση από χαμηλότερο σε υψηλότερο κλιμάκιο. Συνεπώς, είναι συνταγματικώς ανεκτό και δεν απαιτείται πριν από την

337/2007, ΣτΕ 2861/2006, 1213/2006, ΣτΕ 103/2006, ΣτΕ 4597/2005, ΣτΕ 1867/2005, ΣτΕ 346/2003, ΣτΕ 530/2002ΣτΕ 2881/2000, ΣτΕ 644/2000 , ΣτΕ 1062/1998, ΣτΕ 2403/1997 ΣτΕ 5380/1995, ΣτΕ 259/1993, ΣτΕ 1980/1991 , ΣτΕ 3771/ 1989 , ΣτΕ 1094/ 1987 , ΣτΕ 3012/1986, ΣτΕ 3998/1985, ΣτΕ 4200/1984 , ΣτΕ 565/1981 , ΣτΕ 2528/1979 , ΣτΕ 1081/1979, ΣτΕ 2594/1977

[502] Πρβλ ΣτΕ 457/2010, *Πρ. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, ό. π, σελ. 1503, *Του ιδίου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ 338, *Του ιδίου*, Η Αρχή της Προηγούμενης Ακρόασης, ό. π, σελ. 155, *Κων. Χιώλος,* Η συνταγματική επιταγή της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου, ό. π, σελ. 714

[503] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσης, ό. π., σελ. 78

[504] Πρβλ ΣτΕ 2528/1979

έκδοση του εκκαθαριστικού σημειώματος να κληθεί σε ακρόαση ο ενδιαφερόμενος[505].

Ακόμη περισσότερο προχώρησε η νομολογία όταν δέχτηκε ότι για την επιβολή σε βάρος εργοδότη προστίμου ακαταχωρίστων εργαζομένων αρκεί, κατά το νόμο, η διαπίστωση της μη τήρησης του βιβλίου νεοπροσλαμβανομένων μισθωτών ή της μη τήρησης του βιβλίου αυτού κατά τον προβλεπόμενο από τον νόμο τρόπο ή της μη επίδειξής του κατά τον έλεγχο, αδιαφόρως αν ο εργοδότης έχει τηρήσει τις προς το Ι.Κ.Α. υποχρεώσεις του και, συνεπώς, καθ' όσον η επιβολή προστίμου στηρίχθηκε στην αντικειμενική διαπίστωση της μη τήρησης του ειδικού βιβλίου νεοπροσλαμβανόμενου προσωπικού κατά τον προβλεπόμενο από το νόμο τρόπο λόγω της μη εμπρόθεσμης καταχώρισης ενός εργαζόμενου, δεν απαιτείτο για το κύρος της ένδικης πράξης να έχει τηρηθεί πριν από την έκδοσή της η διαδικασία ακρόασης του ενδιαφερομένου, διότι η μη εμπρόθεσμη καταχώριση στο σχετικό βιβλίο ενός εργαζόμενου αποτελεί τυπική παράβαση[506].

γ) Το πεδίο εφαρμογής περιορίζεται στις *διοικητικές διαδικασίες που προκαλούνται αυτεπάγγελτα από τη Διοίκηση* και όχι σε εκείνες στις οποίες η Διοίκηση επεμβαίνει ύστερα από όχληση του ενδιαφερομένου ή αίτησή του[507], όταν το μέτρο έχει εκδοθεί μετά από πρόσκληση αυτού να δώσει εξηγήσεις[508].

---

[505] Πρβλ ΣτΕ Ολ 3409/2013, ΣτΕ Ολ 1685/2013

[506] Πρβλ 119/2015, ΣτΕ 1199/2013

[507] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσης, ό. π., σελ. 78, Σύμφωνα με την ΣτΕ 2147/2007 «*νομίμως απορρίφθηκε αίτημα των αιτούντων για ανανέωση του ειδικού δελτίου προσωρινής παραμονής τους στη χώρα, καθώς η πρόσκληση του ενδιαφερομένου προς ακρόαση μπορεί να παραλείπεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η διαδικασία κινείται ύστερα από σχετική αίτηση του ιδίου, με την οποία έχει την ευχέρεια αν εκθέσει τις απόψεις του και να προσκομίσει τα απαιτούμενα για την υποστήριξη του στοιχεία. Συνεπώς, εφόσον η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε ύστερα από σχετική αίτηση του αιτούντος, δεν επιβάλλετο η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακροάσεως*», Ομοίως ΣτΕ 401/2007, ΔΠρΑθ 7648/2006, ΣτΕ 452/2004, ΣτΕ 1469/1995, ΣτΕ 867/1993, ΣτΕ 3417/1978, ΤοΣ 1979, σελ. 110

[508] Πρβλ ΣτΕ 895/ 2002, ΣτΕ 3178/2001, ΣτΕ 19/1978

Από την υποχρέωση της *προηγούμενης ακρόασης* του διοικουμένου εξαιρούνται διοικητικές ενέργειες που αποτελούν μέρος της προδικασίας της ποινικής δίκης, όπως για παράδειγμα η λήψη και εξέταση δείγματος ευαλλοίωτου τροφίμου χωρίς προειδοποίηση του παρασκευαστή ή του κατασκευαστή, η οποία προβλέπεται από το άρθρο 27 του Αγορανομικού Κώδικα[509].

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι η συνταγματική αυτή υποχρέωση δεν έχει εφαρμογή στις περιπτώσεις της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης[510], της αναδάσωσης[511], της κήρυξης κτιρίου ως διατηρητέου[512], της ανάκλησης άδειας λειτουργίας καταστήματος[513], του χαρακτηρισμού κτιρίου ως διατηρητέου και καθορισμού ειδικών όρων δόμησης[514], του καθορισμού των ορίων αιγιαλού και ζώνης παραλίας[515], της μετάθεσης εφημεριών[516], της διαγραφής υποψηφίου από τον πίνακα διοριστέων[517] κ.τ.λ..

Τα Δικαστήρια έχουν αναπτύξει πλούσια νομολογία, περιοριστική κυρίως του δικαιώματος της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης. Η συστηματική ανάλυση της συνολικής νομολογιακής διάπλασης των περιορισμών του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, θα ξεπερνούσε κατά πολύ τα όρια αυτής της μελέτης. Συνεπώς, η ανάλυση μας περιορίζεται στις επιλεκτική ανάλυση των κυριότερων, κατά την γνώμη μας, περιορισμών του δικαιώματος.

---

[509] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, ό. π., σελ. 1386
[510] Πρβλ ΣτΕ 1594/2007, ΣτΕ 2895/2004, ΣτΕ 1185/2001, ΣτΕ 2368 /1999, ΣτΕ 2183 /1999 , ΣτΕ 2940/1983
[511] Πρβλ ΣτΕ 2954/2007, ΣτΕ 2228/2006, ΣτΕ 569/2005, ΣτΕ 315/2002 ΕΔΔΔ 2002, σελ 500, ΣτΕ 2670/1999, ΣτΕ 2140/1999, ΣτΕ 925/1990
[512] Πρβλ ΣτΕ 1365/2003, ΣτΕ 170/2003 , ΣτΕ 3524/1999 , ΣτΕ 2142/1999, ΣτΕ 1134/1998, ΣτΕ 707/1995 , ΣτΕ 3898/1982, ΣτΕ 2401/1976
[513] Πρβλ ΣτΕ 1971/1993, ΣτΕ 1381/1997, ΣτΕ 6334/1996, ΣτΕ 518/1994, ΣτΕ 5360/1987, ΣτΕ 4806/1987
[514] Πρβλ ΣτΕ 2142/1999
[515] Πρβλ ΣτΕ 1585/1996, ΣτΕ 3143/1992 , ΣτΕ 1585/1990, ΣτΕ 3530/1983
[516] Πρβλ ΣτΕ 644/2000 ΤοΣ 2001, σελ. 155
[517] Πρβλ ΣτΕ 2727/2007

Έχει γίνει νομολογιακά δεκτό ότι η *ελεγκτική φύση του διοικητικού μέτρου και σε περιπτώσεις επείγουσες*[518] μπορεί να οδηγήσει σε παράκαμψη της υποχρέωσης ακρόασης του ενδιαφερομένου από την πλευρά της Διοίκησης. Είναι προφανές ότι πριν την διενέργεια ελέγχων, επιθεωρήσεων, ερευνών κατ' οίκον και άλλων παρεμφερών πράξεων δεν μπορεί να νοηθεί «*ακρόαση του ενδιαφερόμενου*» γιατί στοιχείο αναγκαίο της διοικητικής ενέργειας είναι ο αιφνιδιασμός. Στις περιπτώσεις αυτές η προηγούμενη ακρόαση θα ματαίωνε τον σκοπό στον οποίο απέβλεπε ο νομοθέτης και επεδίωκε το διοικητικό μέτρο[519].

Επιπλέον η νομολογία, πάγια δεχόταν ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν παραβιαζόταν ούτε στις περιπτώσεις επιβολής προστίμου χωρίς την προηγούμενη υποβολή φορολογικής δήλωσης, όπως στην περίπτωση των τελών χαρτοσήμου, εάν στο φορολογούμενο δινόταν το δικαίωμα να αιτηθεί τη διοικητική επίλυση της διαφοράς, ακόμα και αν τελικά δεν έκανε χρήση αυτού του δικαιώματος[520].

Οι με αριθμό 2370/2007 και 2371/2007 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτέλεσαν σταθμό στα μέχρι τότε δεδομένα, αναγνωρίζοντας το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοση

---

[518] Κατά την έννοια του άρθρου 14 του ν. 2523/1997, η λήψη των απαριθμούμενων σε αυτήν μέτρων σε βάρος του φορολογούμενου στις ειδικώς αναφερόμενες περιπτώσεις, οι οποίες συντρέχουν όταν υφίστανται βάσιμες υποψίες περί μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγής, υπαγορεύεται, από επείγοντες και επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, αναγόμενους στη διατήρηση των
περιουσιακών στοιχείων του παραβάτη, ώστε να είναι δυνατή η διασφάλιση των αξιώσεων του Δημοσίου, ενόψει του κινδύνου μεταβιβάσεως των στοιχείων αυτών ή αναλήψεως των τραπεζιτικών του καταθέσεων πριν από το στάδιο της οριστικοποίησης των σχετικών φορολογικών εγγραφών με την έκδοση των σχετικών καταλογιστικών πράξεων, με συνέπεια, νομίμως να λαμβάνονται σε βάρος του τα περιγραφόμενα στη διάταξη αυτή διασφαλιστικά των συμφερόντων του Δημοσίου μέτρα, χωρίς, να απαιτείται να τηρηθεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, Πρβλ ΣτΕ 1372/2014, ΣτΕ 5/2014

[519] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, ό. π., σελ. 1504, *Του ιδίου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ, 343, *Π. Λαζαράτος,* Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ό. π, σελ, 632

[520] Πρβλ ΣτΕ 1732/2002, ΣτΕ 138/1998, ΣτΕ 3361/1989, ΣτΕ 2709/1984, ΣτΕ 3855/1983

πράξης επιβολής προστίμου του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων[521]. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι «*Σε περίπτωση διενέργειας φορολογικού ελέγχου και διαπιστώσεως παραβάσεως των διατάξεων του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, πριν από την έκδοση πράξεως επιβολής προστίμου κατά το άρθρο 34 του Κώδικα αυτού, εφ' όσον με την εν λόγω πράξη αποδίδεται υπαίτια συμπεριφορά στον παραβάτη ή αυτή εκδίδεται κατόπιν επιμετρήσεως του ποσού του προστίμου, για την οποία λαμβάνονται υπόψη η βαρύτητα και οι συνθήκες τελέσεως της παραβάσεως, καθώς και λοιπές περιστάσεις που ασκούν επιρροή στον προσδιορισμό του ύψους του επιβλητέου προστίμου, η φορολογική αρχή έχει από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος την υποχρέωση να διασφαλίζει στον φερόμενο ως παραβάτη την ευχέρεια να εκθέτει σχετικά τις απόψεις του, ειδικότερα δε να του επιδίδει το σχετικό σημείωμα με κλήση για παροχή εξηγήσεων, εκτός αν είναι ιδιαιτέρως δυσχερής η επίδοση του εν λόγω σημειώματος προς τον φερόμενο ως παραβάτη, γεγονός το οποίο απαιτείται να βεβαιώνεται με ειδική αιτιολογία. Η συμμόρφωση της φορολογικής αρχής προς την υποχρέωση της αυτή αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητος της σχετικής διαδικασίας και δεν μπορεί να αναπληρωθεί από τη δυνατότητα που παρέχεται στον επιτηδευματία, στον οποίο επιβλήθηκε το πρόστιμο, από την, παρατιθέμενη στην προηγούμενη σκέψη, διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 34 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, να ζητήσει τη διοικητική επίλυση της διαφοράς, μετά την έκδοση της πράξεως επιβολής προστίμου, επιδιώκοντας την εξαφάνιση ή την τροποποίηση της. Τούτο δε διότι, κατά το γράμμα και το σκοπό της πιο πάνω συνταγματικής διατάξεως, το θεσπιζόμενο με αυτήν δικαίωμα του*

[521] *Α. Μάλλιος,* Η από τη Διοίκηση τυποποίηση της διαδικασίας ακρόασης πριν από την έκδοση καταλογιστικής του προστίμου Ν. 2523/1997 πράξης για παράβαση διατάξεων ΚΒΣ, ΔΦΝ 2008, σελ. 654 επ, *Π. Πανταζόπουλος,* Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου στη φορολογική διαδικασία. Η πορεία του δικαιώματος μέσα από τη θεωρία και τη νομολογία-Νομολογιακές και διοικητικές εξελίξεις και προοπτικές ΘΠΔΔ 8-9/2008 σελ. 1026 επ., *Δ. Τσαρούχας,* Το δικαίωμα ακροάσεως στο πεδίο των φορολογικών κυρώσεων- Παρατηρήσεις με αφορμή τη ΣτΕ Ολ 2370/2007, ΔΕΕ 2007, σελ. 1290, *Α. Τσαμαρδίνος,* Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαφορές ουσίας, ό. π., σελ. 14 επ.

διοικούμενου συνίσταται ακριβώς στην «προηγούμενη», δηλαδή πριν από την έκδοση της εις βάρος του εκτελεστής πράξεως, ακρόαση του από την αρμόδια αρχή»[522].

Προς συμμόρφωση με τις ως άνω αποφάσεις του ΣτΕ η ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών εξέδωσε σχετική εγκύκλιο σύμφωνα με την οποία υποχρέωσε τις αρμόδιες φορολογικές αρχές να καλούν με απόδειξη τον υπόχρεο μετά το πέρας του ελέγχου, σε περίπτωση διαπίστωσης παραβάσεων του ΚΒΣ, και πριν τη σύνταξη της οικείας έκθεσης ελέγχου, σε ακρόαση εντός 10 ημερών για την παροχή έγγραφων εξηγήσεων, προσκομίζοντας κάθε αποδεικτικό στοιχείο των ισχυρισμών του[523]. Η φορολογική αρχή με άλλα λόγια, πριν την έκδοση πράξης επιβολής προστίμου, έχει υποχρέωση να επιδίδει στο φερόμενο ως παραβάτη σχετικό σημείωμα με κλήση για παροχή εξηγήσεων. Η τήρηση του τύπου αυτού αποτελεί άλλωστε προϋπόθεση νομιμότητας της διαδικασίας και δεν αναπληρώνεται από τη δυνατότητα του φορολογούμενου να ζητήσει διοικητική επίλυση της διαφοράς μετά την έκδοση της πράξης επιβολής προστίμου.

Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου προκειμένου να εφαρμοστεί ο συγκεκριμένος κανόνας, που καθορίζει τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και δεν αφήνει περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, είναι απαραίτητη η αξιολόγηση νομικών εννοιών και η εκτίμηση πραγματικών καταστάσεων, γεγονός που καθιστά απαραίτητη την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου.

Με τις με αρ. 2370/2007 και 2371/2007 αποφάσεις του ΣτΕ ουσιαστικά τέθηκε σε νέα βάση η αντιμετώπιση φορολογικών υποθέσεων, θεωρώντας ότι ακόμη και στην αυστηρή δέσμια αρμοδιότητα του φορολογικού δικαίου υπάρχει πάντα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, προκειμένου να αποφευχθούν

[522] Παρόμοια είχε κρίνει και η παραπεμπτική απόφαση 3710/2006 του ΣτΕ
[523] ΕγκΥπΟικ 1042042/1398/ΔΕ-Α'/Πολ. 1074/9-4-2008

ανισότητες και αδικίες. Το Δικαστήριο δεν αμφισβητεί τη δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης αλλά, έχοντας ως στόχο στη τελική καταλογιστική πράξη να υπάρχει διαπίστωση με αιτιολογία, επιβάλλει τη συμμετοχή του διοικουμένου με την κατάθεση των απόψεων και των ισχυρισμών του πριν από την έκδοση δυσμενούς πράξης.

Ο νόμος, ωστόσο, 3900/2010 «*Εξορθολογισμός των διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης*», ακολουθεί την αντίθετη οδό, απαξιώνοντας εμμέσως την τήρηση των τύπων της φορολογικής διαδικασίας (Πρβλ ΜΕΡΟΣ Ε, §1, 1.1.)

Ωστόσο, νομοθετικά προβλέπεται η παράλειψη του δικαιώματος *της προηγούμενης ακρόασης*[524] και η διοικητική πράξη εκδίδεται, αν συντρέχουν οι όροι της διάταξης του άρθρου 6§3 ΚΔΔσίας, χωρίς η Διοίκηση να βαρύνεται από την πλημμέλεια της παράβασης ουσιώδους τύπου και συγκεκριμένα *για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος*[525].

Αν υπάρχει άμεσος κίνδυνος που είναι αναγκαίο να αποτραπεί, ή επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, είναι δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση με την έκδοση προσωρινής διοικητικής πράξης[526], με αντικείμενο μόνο τα θέματα που δεν επιδέχονται οποιαδήποτε αναβολή. [527]. Στην περίπτωση, όμως, που η κατάσταση που ρυθμίστηκε με το μέτρο είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η Διοικητική Αρχή που έλαβε το μέτρο οφείλει να καλέσει τον διοικούμενο, μέσα σε προθεσμία 15 ημερών (η οποία έχει ανατρεπτικό χαρακτήρα) να εκφράσει τις απόψεις του, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση και αποκατάσταση (νομική ή υλική) της κατάστασης που είχε

[524] Πρβλ άρθρο 6 §3 ΚΔΔσίας
[525] Υπερέχον δημόσιο συμφέρον αποτελούν για παράδειγμα η εθνική άμυνα, η συναλλαγματική ισορροπία της χώρας, η ισορροπία της χρηματαγοράς κλπ[525].
[526] Στην προσωρινή αυτή διοικητική πράξη, θα πρέπει να εμπεριέχεται όχι μόνο αιτιολογία για την αποχή από την προηγούμενη ακρόαση αλλά και συγκεκριμένη προθεσμία μέσα στην οποία η Διοίκηση θα πρέπει να προβεί στην οριστική απόφαση.
[527] *Π. Λαζαράτος,* Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ό. π., σελ. 633-634

δημιουργηθεί εις βάρος του διοικουμένου με τη λήψη του μέτρου. Αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως να ισχύει εφεξής[528]. Με άλλα λόγια, το διοικητικό μέτρο τελεί υπό την ιδιότυπη «αίρεση» της τήρησης της ακρόασης, που εν προκειμένω δεν είναι προηγούμενη αλλά επόμενη.

Κατά τη στάθμιση της προηγούμενης ακρόασης και κινδύνου ή δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να εφαρμόζεται πάντοτε η *αρχή της Αναλογικότητας*[529].

1.2.3 Οι συνέπειες της παράλειψης άσκησης του δικαιώματος

Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης των πράξεων για τις οποίες απαιτείται και η παράλειψη της κρίνεται από τις αρχές τις κρατούσες γενικώς σε περίπτωση παράβασης δικονομικού τύπου[530]. Έτσι, λοιπόν, αν δεν εκπληρωθεί η υποχρέωση της Διοίκησης για προηγούμενη ακρόαση, η τελικώς εκδοθείσα πράξη πάσχει από ακυρότητα και προσβάλλεται στα Δικαστήρια[531].

Η Διοίκηση, σε περίπτωση ακύρωσης της διοικητικής πράξης από τα Δικαστήρια λόγω παράβασης δικονομικού τύπου, στηριζόμενη στο άρθρο 79§3 περ. β του ΚΔΔ, διατηρεί, κατά κανόνα, το δικαίωμα επανέκδοσης της ακυρωθείσης πράξης, προς συμμόρφωση με τα οριζόμενα στη ακυρωτική απόφαση[532].

---

[528] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π σελ. 168, Πρβλ ΔΕφΘεσ 1275/2012, ΔΕφΑθ 61/2006

[529] *Π. Λαζαράτος,* Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ό. π., σελ. 633

[530] *Γλ. Σιούτη,* Η Μονομερής δράση της Διοίκησης, Η διοικητική πράξη σε: *Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης,* Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 229 επ.

[531] Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 48 του π.δ. 18/1989, η παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης θεμελιώνει βάσιμο λόγο ακύρωσης.

[532] ΣτΕ 1752/2011, ΣτΕ 283/2010, ΣτΕ 274/2010, ΣτΕ 1376/2009, ΣτΕ 1298/2009, ΣτΕ 187/2003, ΣτΕ 5133/1995

Κατά την πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ, η μη τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση των ένδικων διοικητικών πράξεων δεν αποτελεί ζήτημα αυτεπαγγέλτως ερευνώμενο από τα Δικαστήρια. Νομολογιακά έχει γίνει δεκτό, ότι από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 79 §1-3, 95 και 97 §1 - 2 του ΚΔΔ προκύπτει ότι, σε περίπτωση άσκησης προσφυγής κατά εκτελεστής ατομικής διοικητικής πράξης ή παράλειψης, το Δικαστήριο ελέγχει την πράξη ή παράλειψη κατά το νόμο και την ουσία μέσα στα όρια της προσφυγής, όπως αυτά προσδιορίζονται από τους λόγους και το αίτημά της. Κατ' εξαίρεση ελέγχει και αυτεπαγγέλτως τους αναφερομένους στο τελευταίο εδάφιο της § 1 του άρθρου 79 του ως άνω Κώδικα λόγους, μεταξύ των οποίων την αναρμοδιότητα και τη μη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, όχι όμως και τη μη τήρηση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας που έχει ταχθεί για την έκδοση της πράξης, αφού η διάταξη της περιπτ. α΄ της παρ. 1 του άρθρου 79 παραπέμπει μόνον στην περίπτωση α΄, όχι δε και στην περίπτωση β΄ της §3 του άρθρου αυτού. Εξάλλου, το Δικαστήριο ερευνά την υπόθεση εντός των ορίων των αιτιάσεων που προβάλλονται στο δικόγραφο.

Τα ανωτέρω ισχύουν και όταν ο διοικούμενος προβάλλει ότι, κατά παράβαση του άρθρου 20§ 2 του Συντάγματος, δεν κλήθηκε σε ακρόαση πριν από την έκδοση δυσμενούς πράξης της διοικητικής αρχής. Και τούτο, διότι το γεγονός ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης επιβάλλει, πριν από την έκδοση δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης, την προηγούμενη ακρόασή του, έστω και αν καθιερώνει ατομικό δικαίωμα τούτου, δεν συνεπάγεται υποχρέωση των Δικαστηρίων να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως την τήρηση του συνταγματικού αυτού κανόνα από μέρους των διοικητικών αρχών, με εξαίρεση τις πειθαρχικές υποθέσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Τέτοια υποχρέωση αυτεπάγγελτου ελέγχου το Σύνταγμα επιβάλλει στα δικαστήρια (άρθρο 93 §4) μόνο σε σχέση με την εξέταση της συμφωνίας του εφαρμοστέου,

σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, νόμου προς το Σύνταγμα, τον έλεγχο δηλαδή του κύρους του κανόνα Δικαίου, όχι δε και τον έλεγχο της τήρησης των εφαρμοστέων συνταγματικών κανόνων κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων[533]. Υπό την αντίθετη εκδοχή, τα Δικαστήρια θα όφειλαν να εξετάζουν εάν συντρέχει παραβίαση κάθε ατομικού δικαιώματος καθώς και κάθε εφαρμοστέας συνταγματικής διάταξης.

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι ο αιτών την ακύρωση διοικητικής πράξης λόγω μη κλήσης του σε ακρόαση οφείλει, στο εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο, να προβάλλει τα στοιχεία που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διαφορετικό αποτέλεσμα από αυτό που διαμόρφωσε η τελικώς εκδοθείσα πράξη, αναφέροντας τους σχετικούς ισχυρισμούς. Σε αντίθετη περίπτωση, ο σχετικός λόγος ακύρωσης απορρίπτεται ως αλυσιτελής[534]. Δυστυχώς, η εν λόγω πρακτική παγιώνεται ως νομολογιακή τάση συρρικνώνοντας τις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης .

Η παράλειψη της κλήσης του ενδιαφερόμενου σε περίπτωση που αυτή απαιτείται, δεν επάγεται ακυρότητα, στην περίπτωση που ο σκοπός του νόμου εκπληρώθηκε, κατέστη δηλαδή δυνατόν να ακουστεί ο ενδιαφερόμενος παριστάμενος ενώπιον της Διοικητικής Αρχής, αν και δεν κλήθηκε, αυτοπροσώπως ή δια πληρεξουσίου δικηγόρου ή καταθέτοντας σχετικό υπόμνημα και άσκησε ανεπιφυλάκτως το δικαίωμα ακροάσεως.[535]

[533] ΣτΕ 329/2015, ΣτΕ 2545/2013
[534] ΣτΕ 337/2014, ΣτΕ Ολ 4447/2012, ΣτΕ 3382/2010
[535] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 165, Πρβλ ΣτΕ 113/2009, ΣτΕ 296/2006, ΣτΕ 53/2005, ΣτΕ 2661/2003, ΣτΕ 2123/2002

2.Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία

«*Η συνολική λειτουργία της Δημοκρατίας έχει ως ουσιαστική προϋπόθεση την πληροφόρηση των πολιτών για τα συντελούμενα στην πολιτεία*[536]». Η αξίωση, επομένως, για διαφάνεια της κρατικής δράσης και για θέσπιση μεθόδων προστασίας του πολίτη από την κρατική αυθαιρεσία αποτέλεσε το έναυσμα για το «άνοιγμα» της Δημόσιας Διοίκησης προς τον πολίτη[537], με τη θέσπιση του δικαιώματος πρόσβασης των διοικουμένων στα διοικητικά έγγραφα. Αυτό «*επιτρέπει και εγγυάται την πληροφόρηση των πολιτών για τις διοικητικές δραστηριότητες, τους δίνει τη δυνατότητα να τις αμφισβητήσουν και επομένως να υπερασπίσουν αποτελεσματικότερα τα γενικότερα συμφέροντα τους είτε ατομικά είτε συλλογικά*»[538].

Εννοιολογικό στοιχείο κάθε Δημοκρατικού Πολιτεύματος, το δικαίωμα πρόσβασης εμφανίζεται ως μια μορφή λογοδοσίας των οργάνων που ασκούν Δημόσια εξουσία[539]. Όταν ο πολίτης έχει τη δυνατότητα να ελέγξει ανά πάσα στιγμή τον τρόπο με τον οποίο οι διοικούντες ασκούν τις ανατεθείσες σε αυτούς αρμοδιότητες, νιώθει μεγαλύτερη ασφάλεια και εμπιστοσύνη στους διοικητικούς μηχανισμούς. Άλλωστε, όταν η δράση των οργάνων της Διοίκησης δύναται, μέσω της πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, να καταστεί αντικείμενο προληπτικού ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας από τον ίδιο τον διοικούμενο, τότε τα ίδια τα διοικητικά όργανα χειρίζονται τις υποθέσεις με μεγαλύτερη συνέπεια και προσοχή, αποφεύγοντας συμπεριφορές που θα

[536] *Δημ. Τσάτσος,* Συνταγματικό δίκαιο, Τόμος Β', Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, ό. π., σελ. 67
[537] *Τ. Ρουμελιώτης,* Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ό. π., σελ. 18 επ.
[538] Εισηγ. Εκθ. Ν 1599/1986, Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου, Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ό. π., σελ. 166
[539] *Κων. Μαυριάς,* Συνταγματικό Δίκαιο, Δίκαιο και Οικονομία, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2014, σελ. 136

αμφισβητούσαν την αμεροληψία τους και την ακεραιότητας τους και που θα έθεταν υποψίες για εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς[540].

Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, το οποίο αρχικά θεμελιωνόταν σε διατάξεις του Ιδιωτικού Δικαίου, με περιορισμένο, όμως, πεδίο εφαρμογής[541] και σε συνταγματικές διατάξεις με περιορισμένη κανονιστική εμβέλεια[542], καθιερώθηκε ρητά με το άρ. 16 του ν. 1599/1986[543] και ισχύει πλέον βάσει του άρ. 5 του ΚΔΔσίας[544] και του άρθρου 25 του Κώδικα περί

---

[540] Για το ρόλο του δικαιώματος πρόσβασης στην αντιμετώπιση της διαφθοράς Πρβλ. *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 421-422

[541] Πρβλ Άρθρο 902 ΑΚ «*Όποιος έχει έννομο συμφέρον να πληροφορηθεί το περιεχόμενο ενός εγγράφου που βρίσκεται στην κατοχή άλλου έχει δικαίωμα να απαιτήσει την επίδειξη ή και αντίγραφό του, αν το έγγραφο συντάχθηκε για το συμφέρον αυτού που το ζητεί, ή πιστοποιεί έννομη σχέση που αφορά και αυτόν, ή σχετίζεται με διαπραγματεύσεις που έγιναν σχετικά με τέτοια έννομη σχέση είτε απευθείας από τον ίδιο είτε για το συμφέρον του, με τη μεσολάβηση τρίτου.*»

[542] Πρβλ Άρθρο 10 παρ. 3 Συντάγματος του 1975 σύμφωνα με το οποίο «*Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο*» Το εν λόγω άρθρο, το οποίο είχε θεωρηθεί νομοτεχνικά άστοχο και κανονιστικά λιποβαρές, καθιέρωνε μεν την υποχρέωση των αρχών να απαντούν σε αιτήσεις πληροφοριών, εξαρτούσε δε την υποχρέωση αυτή, την έκταση και τους όρους χορήγησης των στοιχείων και των εγγράφων, από ειδική πρόβλεψη νόμου, με αποτέλεσμα η δυνατότητα άσκησης και ικανοποίησης του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία ουσιαστικά παρέμενε αδρανής. *Χρ. Δετσαρίδης,* Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 21, *Ξ. Κοντιάδης,* Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, ό. π., σελ. 153, *Τ. Ρουμελιώτης,* Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ό. π., σελ. 72, *Β. Καράκωστας,* Το Σύνταγμα, Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006, σελ. 238

[543] Κατά το άρθρο 16 παρ. 1 Ν 1599/1986 "*Κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις των διατάξεων της παρ. 3 έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημοτικού τομέα, ιδίως ...". Κατά την παρ. 3 του αυτού άρθρου: "Οι υπηρεσίες του δημοσίου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παρ. 1 στις περιπτώσεις: α. που παραβλάπτεται... και κάθε απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις η β....".*

[544] Άρθρο 5 Ν 2690/1999 κατά το οποίο «*1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. 2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο*

Οργάνωσης Δικαστηρίων[545], ενώ κατοχυρώθηκε συνταγματικά με το άρθρο 10 § 3 Σ.[546], με συνέπεια να γίνεται λόγος «για συνταγματικό δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων»[547].

Το δικαίωμα πρόσβασης ανήκει στην κατηγορία των ατομικών δικαιωμάτων, καθώς αποτελεί ένα δικαίωμα που θεμελιώνει αξίωση αποχής της κρατικής εξουσίας από τη σφαίρα λειτουργίας του ατόμου. Το άτομο λειτουργεί μεν με απόλυτη ελευθερία, τα δικαιώματα δε λειτουργούν ως ασπίδα προστασίας. Με τον τρόπο αυτό, ο πολίτης ασκεί ελεύθερα το δικαίωμα της

αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια Διοικητική Αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, "διοικητικών," αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. (Η λέξη "διοικητικών" προστέθηκε στην παρ.3 με την παρ.2 άρθρ,8 Ν.2880/2001,ΦΕΚ Α 9/30.1.2001.) *4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται : α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη βοήθεια γιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν. 5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας. 6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες.»* (Η παρ.6 αντικαταστάθηκε ως άνω με την παρ.2 του άρθρου 11 του Ν. 3230/2004, ΦΕΚ Α 44)

[545] Άρθρο 25 παρ. 4. περ. β του ν. 1756 / 1988 Περί Οργανισμού Δικαστηρίων, σύμφωνα με το οποίο « *ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών δικαιούται να παραγγέλλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών κοινής ωφέλειας και όλων γενικά των επιχειρήσεων του Δημοσίου Τομέα, να παραδώσουν έγγραφα ή να χορηγήσουν αντίγραφα τους, όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα, που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον, εκτός αν πρόκειται για έγγραφα από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 261 του ΚΠΔ»*

[546] Άρθρο 10 παρ. 3 Σ ως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001 σύμφωνα με το οποίο «*Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει.»*

[547] *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Τρίτη αναθεωρημένη Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006, σελ. 419

πρόσβασης ενώ το Κράτος απέχει από κάθε παρέμβαση που αποκλείει την άσκησή του[548].

Το δικαίωμα πρόσβασης, όμως, ανήκει και στην κατηγορία των κοινωνικών δικαιωμάτων, διότι δημιουργεί την αξίωση θετικής ενέργειας εκ μέρους της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία καλείται να χορηγήσει τα αιτούμενα έγγραφα. Στην άσκηση αυτού του δικαιώματος αντιστοιχεί και παράλληλη υποχρέωση της Δημόσιας Διοίκησης να εξετάσει το αίτημα και να το διεκπεραιώσει.

Παράλληλα, αποτελεί και πολιτικό δικαίωμα, καθώς ο πολίτης όχι μόνο λαμβάνει γνώση του τρόπου άσκησης της κρατικής δραστηριότητας, αλλά και συμμετέχει στα διοικητικά δρώμενα και στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης, ασκώντας προληπτικό έλεγχο στη διοικητική δραστηριότητα[549]. Ο πολίτης, συλλέγοντας πληροφορίες σχετικά με τη διαμόρφωση της διοικητικής δράσης, ταυτόχρονα ελέγχει και τη νομιμότητά της. Σύμφωνα με την άποψη του καθηγητή Χρ. Δετσαρίδη «*το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα αποτελεί δημόσιο δικαίωμα που ασκείται από όλους (ατομικό), επιβάλλει υποχρέωση στη Διοίκηση για παροχή (κοινωνικό) και τέλος αποτελεί το λαϊκό έλεγχο της κρατικής εξουσίας (πολιτικό)[550].*»

[548] *Χρ. Δετσαρίδης,* Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, ό. π., σελ. 16

[549] *Νικ. Παπαδόπουλος,* Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων (άρθρο 16 ν. 1599/1986), ΔιΔικ 8/1996, σελ. 1362, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 813, *Στ. Βασαλάκης,* Το άρθρο 16 Ν. 1599/1986 και η λήψη αντιγράφων και γνώση εγγράφων σε φάκελο της Διοίκησης, ΝοΒ 45/1997, σελ. 709- 710

[550] *Χρ. Δετσαρίδης*, Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, ό. π., σελ. 17 επ.

2.1 Η Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος

Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, κατοχύρωσε πανηγυρικά και ρητά το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, καταδεικνύοντας τη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη για την θέσπιση εγγυήσεων για διαφάνεια στη δράση των κρατικών οργάνων. Η τροποποιηθείσα διάταξη της § 3 του άρθρου 10 Σ., απόρροια της θεμελιώδους *αρχής της Φανερής Δράσης της Διοίκησης*, περιέλαβε ρητά την υποχρέωση της Δημόσιας Διοίκησης να απαντά στις αιτήσεις των διοικουμένων για παροχή πληροφοριών και επιπλέον, σε αντίθεση με την προγενέστερη μορφή του άρθρου, να χορηγεί τα έγγραφα- στοιχεία εντός συγκεκριμένης προθεσμίας 60 ημερών, «*όπως ο νόμος ορίζει*[551]», αποτελώντας «*συνέχεια και συνέπεια, σε ό,τι αφορά ειδικότερα την πληροφόρηση του διοικουμένου από την κρατική εξουσία, του γενικότερου δικαιώματος στην πληροφόρηση του άρθρου 5Α του Συντάγματος*[552]». Περαιτέρω, ο αναθεωρητικός νομοθέτης προέβλεψε, στο τελευταίο εδάφιο της §3, την υποχρέωση χρηματικής ικανοποίησης του διοικουμένου εφόσον η Δημόσια Διοίκηση παράνομα δεν ικανοποιεί το αίτημά του για χορήγηση στοιχείων, ενώ η παράβαση της υποχρέωσης αυτής επιφέρει δυσμενείς έννομες συνέπειες για τη Δημόσια Διοίκηση[553].

---

[551] Η ειδική νομοθετική πρόβλεψη («όπως νόμος ορίζει») αναφέρεται στον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο (αρθρ.16 Ν.1599/1986) που εξειδικεύει τη συνταγματική υποχρέωση της αρχής (άρθρο 10 παρ.3 Σ) να παράσχει τις αιτούμενες πληροφορίες, Σύμφωνα με την Καθηγήτρια Ανδρ. Μαρκαντωνάτου Σκαλτσά «*Ο νόμος αυτός προσομοιάζει με τους «οργανικούς νόμους», συνεπώς δεν μπορεί να καταργηθεί παρά μόνο με την ταυτόχρονη αντικατάστασή του»*, Πρβλ *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου, ό. π., σελ. 169

[552] *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 393

[553] *Χρ. Δετσαρίδης,* Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, ό. π., σελ. 19, *Σ. Βλαχόπουλος,* Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων, ό. π., σελ. 34-35. Να σημειωθεί ότι το σχετικό με την χρηματική ικανοποίηση ζήτημα σε περίπτωση άρνησης της Διοίκησης να επιτρέψει την πρόσβαση σε στοιχεία που φυλάσσει στα αρχεία της δεν ρυθμίζεται ειδικά και αναλυτικά από κάποιο νομοθέτημα, καθώς ο ν. 3242/2004 καταργήθηκε με το ν. 4210/2013 που προέβλεπε Ειδικές Επιτροπές Ελέγχου Εφαρμογής Νομοθεσίας.

Συνεπώς, με την αναθεώρηση του 2001, το δικαίωμα γνώσης καθίσταται τέλειο[554], καθώς η εν λόγω συνταγματική διάταξη έπαυσε να έχει χαρακτήρα υπόδειξης προς τη Δημόσια Διοίκηση[555], και έχοντας ήδη αποκτήσει την ισχύ επιταγής, θεμελιώνει αξίωση του διοικούμενου απέναντι στη Διοικητική Αρχή, η οποία υποχρεούται να το ικανοποιήσει.

Το υπό μελέτη δικαίωμα επιτρέπει την πληρέστερη ικανοποίηση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι προς τις Αρχές (άρθρο 10 §§ 1-2 Σ.) καθώς παρέχει στον πολίτη τη δυνατότητα άσκησης προληπτικού ελέγχου της νομιμότητας και της σκοπιμότητας που αποτέλεσε ή θα αποτελέσει τη νομική και πραγματική βάση της διοικητικής πράξης που εκδόθηκε ή πρόκειται να εκδοθεί[556] και επιπλέον, αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του άρθρου 20 § 2 Σ.[557], όπως εκτενέστερα αναλύθηκε ανωτέρω. «*Πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ακρόαση, αιτιολογία*

---

[554] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 814, *Του ιδίου,* Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΕΔΔΔ 1986, σελ. 290

[555] Πρβλ ΣτΕ 1214/2000, σύμφωνα με την οποία *«….3. Επειδή, με το άρθρο 10 του Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα αναφοράς των πολιτών, ορίζεται ότι "Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο. 2. ...3. Η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο". Η έννοια, όμως των διατάξεων αυτών δεν είναι ότι σε κάθε περίπτωση, χωρίς δηλαδή ειδική περί τούτου διάταξη νόμου, η Διοίκηση υποχρεούται να απαντά στις αναφορές των πολιτών εκδίδοντας εκτελεστές διοικητικές πράξεις, ή ότι, ελλείψει ειδικής περί τούτου προβλέψεως νόμου, οι σχετικές παραλείψεις της Διοικήσεως υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο, τούτο δε ανεξαρτήτως άλλων συνεπειών (πειθαρχικών κλπ) τις οποίες θα συνεπήγοντο οι παραλείψεις αυτές για το αρμόδιο διοικητικό όργανο (ΣτΕ 1778/1988.). Επομένως, απαραδέκτως βάλλονται με την κρινόμενη αίτηση, κατ΄ επίκληση των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, οι προβαλλόμενες πράξεις κατά το μέρος που είτε παρέχονται με αυτές πληροφορίες στον αιτούντα για τις ενέργειες της Υπηρεσίας προς καταστολή των καταγγελλομένων παρανόμων πράξεων, είτε εκδηλώθηκε με αυτές παράλειψη της Διοικήσεως, κατά τους ισχυρισμούς του αιτούντος, να απαντήσει σε ερωτήματα, που είχε υποβάλει με τις κατά τα ανωτέρω "αναφορές - αιτήσεις" του, σχετικά με τις δυνατότητες και τα μέσα εννόμου προστασίας του ως θιγομένου, από τις καταγγελλόμενες πράξεις, πολίτου….»*

[556] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 814 επ.

[557] *Αν. Τάχος,* Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ό. π σελ. 290, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου, ό. π., σελ. 169 επ., *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 329

και αποτελεσματική δικαστική προστασία συνιστούν ένα τετράπτυχο στο οποίο θεμελιώνεται κάθε δικαιοκρατική και δικονομική διαδικασία[558]».

Η διατύπωση επομένως του άρθρου 10 § 3 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 5Α § 1 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001 και του άρθρου 9Α του Συντάγματος, κατοχύρωσαν το δικαίωμα του πολίτη για πλήρη γνώση των διοικητικών εγγράφων. Κατοχύρωσαν το δικαίωμα του πολίτη στην πληροφόρηση και του παρείχαν εξουσία να αποφασίζει ο ίδιος σχετικά με τη χρήση των προσωπικών πληροφοριών που αναφέρονται σε αυτόν[559].

2.2 Η νομοθετική θωράκιση του δικαιώματος

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας με το άρθρο 5 αυτού, το οποίο τιτλοφορείται πρόσβαση στα έγγραφα, ήρθε να βελτιώσει κάποιες από τις αδυναμίες του Ν.1599/1986. Μια συστηματική μελέτη του άρθρου 5 καταδεικνύει ότι επαναλαμβάνει μεν τις διατάξεις του άρθρου 16 του ν.1599/86 για την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, με σημαντικές όμως διαφοροποιήσεις και βελτιώσεις. Επεκτάθηκε, δηλαδή, το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος πρόσβασης, καταλαμβάνοντας και τα ιδιωτικά έγγραφα τα οποία φυλάσσονται από τις Διοικητικές Αρχές[560] και περιορίστηκε σε σημαντικό βαθμό

[558] *Π. Λαζαράτος,* Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, ό. π., σελ. 444
[559] *Χρ. Δετσαρίδης,* Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ό. π., σελ. 24
[560] Τα έγγραφα διακρίνονται σε:
Δημόσια: είναι εκείνα που έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους, από τον καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιο δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί Δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία (άρθρο 438 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας).
Ιδιωτικά: είναι εκείνα που δεν είναι Δημόσια (π.χ. τιμολόγια, ιδιωτικά συμφωνητικά).
Διοικητικά: είναι εκείνα που συντάσσονται από τις Διοικητικές Αρχές (άρθρο 5 § 1 Ν.2690/99). Είναι ειδικότερη κατηγορία των δημόσιων εγγράφων.

η δυνατότητα άρνησης της Δημόσιας Διοίκησης να ικανοποιήσει τα αιτήματα των πολιτών.

2.2.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα, επιτρέπει και εγγυάται την πληροφόρηση τους για τις διοικητικές δραστηριότητες ενώ, παράλληλα, τους δίνει τη δυνατότητα να επιμεληθούν των υποθέσεων τους, να αμφισβητήσουν και επομένως, να υπερασπιστούν αποτελεσματικότερα τα συμφέροντα τους[561]. Η πρόσβαση του πολίτη σε Δημόσια έγγραφα διευκολύνει την πρόοδο της διοικητικής διαδικασίας και την επαφή του με τη Δημόσια Διοίκηση και κατά συνέπεια αποτελεί λογική και αναγκαία προϋπόθεση ελέγχου της διοικητικής δράσης.

Στο άρθρο 5 § 1 του Ν 2690/1999 προσδιορίζεται ρητώς η *έννοια των διοικητικών εγγράφων*, «*όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες*», όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Δημόσιας Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. Από τη γραμματική διατύπωση της ανωτέρω διάταξης, ιδίως δε από την λέξη «*όπως*», ευθέως προκύπτει ότι η, στη διάταξη αυτή, απαρίθμηση ορισμένων εγγράφων από το νομοθέτη είναι ενδεικτική, διευκρινιστική και σε καμία περίπτωση περιοριστική[562]. Έτσι, στην έννοια των διοικητικών εγγράφων εντάσσονται και οι

[561] Πρβλ την από 14/11/1985 Εισηγητική Έκθεση του ν. 1599/1986, *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 440

[562] ΓνωμΝΣΚ 312/2013 και 343/2012 σύμφωνα με τις οποίες «*Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις Δημόσιες Υπηρεσίες, ανεξαρτήτως του ειδικότερου προσδιορισμού τους και αδιαφορως αν αφορούν τον αιτούντα ή τρίτο πρόσωπο. Ομοίως αντιμετωπιζονται και ως διοικητικά έγγραφα και τα έγγραφα που δεν συντάχθηκαν από δημόσιες υπηρεσίες, αλλά έχουν καταχωρισθεί και βρίσκονται σε αυτές, διότι υποβλήθηκαν από ιδιώτες ως δικαιολογητικά ή ως προϋπόθεση για την έκδοση διοικητικής πράξης και εν πάσει περιπτώσει, έχουν αποτελέσεις στοιχεία της διοικητικής δράσης*», ομοίως ΝΣΚ (Ολομ) 63/2008, ΝΣΚ (Ολομ) 535/2008 σύμφωνα με την οποία «*Ως διοικητικά έγγραφα, νοούνται αυτά που συντάσσονται- εκδίδονται από διοικητικό όργανο , δηλαδή που ανήκει σε Δημόσια υπηρεσία του κράτους ή ΝΠΠΔΔ (και δήμος, κοινότητα), αδιάφορο αν αφορούν τον αιτούντα ή τρίτον, όπως επίσης δεν απαιτείται να*

φωτογραφικές ή κινηματογραφικές παραστάσεις, οι φωνοληψίες και κάθε άλλη μηχανική απεικόνιση, όπως ορίζει το άρθρο 444 ΚΠολΔ[563]. Να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον Καθηγητή Αν. Τάχο ως «*έγγραφο*» (ή διοικητικό στοιχείο) πρέπει να θεωρηθεί «*μόνο εκείνο του οποίου έχει τελειώσει η διαδικασία της έκδοσης ή τουλάχιστον της κατάρτισης και όχι εκείνο που βρίσκεται ακόμα στο στάδιο της επεξεργασίας και συνεπώς δεν έχει οριστικοποιηθεί το περιεχόμενο του*[564]».

έχουν τον χαρακτήρα εκτελεστών πράξεων, περιλαμβάνεται δε κάθε έγγραφο που έχει συνταχθεί από τις δημόσιες υπηρεσίες. Επίσης ως διοικητικά έγγραφα θεωρούνται και αυτά που χρησιμοποιήθηκαν ή ελήφθησαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης ή διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου. Έτσι ως διοικητικά έγγραφα, νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες , όπως εκθέσεις μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία , εγκύκλιες, οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις….κάθε στοιχείο του διοικητικού φακέλου το οποίο στηρίζει πρακτικό ή άλλο διοικητικό έγγραφο ή αναφέρεται σε αυτό, υπάγεται στην έννοια του διοικητικού εγγράφου, στο οποίο έχει πρόσβαση, με μελέτη αυτού ή λήψη φωτοαντιγράφου, όποιος θεμελιώνει εύλογο ενδιαφέρον…Επομένως, αν κατά τη διαδικασία δράσης διοικητικού οργάνου χρησιμοποιήθηκε οποιοδήποτε γραπτό στοιχείο προς θεμελίωση ή διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης, το στοιχείο αυτό, ως διαμορφωτικό ή επιβοηθητικό της κρίσης του διοικητικού οργάνου, καθίσταται στοιχείο της διοικητικής δράσης και αποτελεί περιεχόμενο του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων», ομοίως ΝΣΚ (Ολομ) 354/2006, ΓνωμΝΣΚ 383/2000 σύμφωνα με την οποία «*Ως διοικητικά έγγραφα για την απόλαυση του ανωτέρου δικαιώματος, θεωρούνται κατά το νόμο, όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από τις Δημόσιες Υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά κ.λ.π. Η απαρίθμηση είναι ενδεικτική, διότι ουσιαστικά με τον όρο διοικητικό έγγραφο εννοείται όχι μόνο το έγγραφο με τη στενή έννοια του όρου, αλλά ό,τι υπάρχει μέσα στα αρχεία της Διοίκησης. Ωστόσο ως έγγραφο (ή διοικητικό στοιχείο) πρέπει να θεωρηθεί μόνο εκείνο του οποίου έχει περαιωθεί η διαδικασία έκδοσης ή τουλάχιστον της κατάρτισης (σχέδιο) και όχι εκείνο το σχέδιο ή τμήμα τούτου που βρίσκεται ακόμη στο στάδιο της επεξεργασίας και συνεπώς δεν έχει οριστικοποιηθεί το περιεχόμενό του… … Σημειώνεται ότι για την ολοκλήρωση του διοικητικού εγγράφου απαιτείται αυτό να πρωτοκολληθεί και να υπογραφεί, οπότε και απαγορεύεται κάθε επέμβαση προς αλλοίωση του περιεχομένου του σύμφωνα με το άρθρο 242 παρ. 2 του Ποιν. Κώδικα.*», ΓνωμΝΣΚ 243/2000 σύμφωνα με την οποία «*Διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια και το σκοπό του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, θα πρέπει να θεωρηθούν και τα μη προερχόμενα μεν από δημόσιες Υπηρεσίες, αλλά χρησιμοποιηθέντα ή ληφθέντα υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης ή τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσεως διοικητικού οργάνου. Συνεπώς χορηγούνται με την επίκληση ευλόγου ενδιαφέροντος, με την επιφύλαξη όσων ορίζονται στις παρ. 3 και 5 του Ν.2609/99».* Γνωμ 620/1999 σύμφωνα με την οποία« *Διοικητικά έγγραφα κατά την έννοια και το σκοπό του νόμου θα πρέπει να θεωρηθούν και τα μη προερχόμενα μεν από δημόσιες υπηρεσίες, αλλά χρησιμοποιηθέντα ή ληφθέντα υπ΄ όψιν για τον καθορισμό της διοικητικής δράσεως, ή την διαμόρφωση γνώμης ή κρίσεως διοικητικού οργάνου».*

[563] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου, ό. π σελ. 171

[564] *Αν. Τάχος,* Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό. π., σελ. 216, Πρβλ ΓνωμΝΣΚ 80/1999

Ως διοικητικά έγγραφα, κατά την έννοια αλλά και τον σκοπό του νόμου, θα πρέπει να θεωρούνται και εκείνα που δεν προέρχονται μεν από Δημόσιες Υπηρεσίες, βρίσκονται όμως στο αρχείο των Δημοσίων Υπηρεσιών. Αυτά τα οποία υποβλήθηκαν από ιδιώτες ως απαιτούμενα νόμιμα δικαιολογητικά ή ως προϋπόθεση για την έκδοση μιας ατομικής διοικητικής πράξης, χρησιμοποιήθηκαν, ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής δράσης ή τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης διοικητικού οργάνου. Τα ιδιωτικά, λοιπόν, έγγραφα, τα οποία έχουν «εισέλθει» και πρωτοκολληθεί από μία Δημόσια Υπηρεσία, έχουν αποτελέσει στοιχείο της διοικητικής δράσης και με τον τρόπο αυτό έχουν καταστεί Δημόσια έγγραφα[565].

Ως έγγραφο δε ή διοικητικό στοιχείο πρέπει να θεωρηθεί κάθε στοιχείο του διοικητικού φακέλου το οποίο στηρίζει πρακτικό ή άλλο διοικητικό έγγραφο ή αναφέρεται σε αυτό, υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνύεται και δεν αμφισβητείται η συνδρομή του ελάχιστου εννοιολογικού στοιχείου του διοικητικού εγγράφου. Ειδικότερα, η κατά νόμο από ορισμένη Διοικητική Αρχή έκδοση και η δια της υπογραφής, υπό του αρμοδίου οργάνου αυτής, υπόσταση του, ώστε να είναι επιτρεπτή η πρόσβαση του πολίτη σ' αυτό ή η έκδοση αντιγράφου του[566].

Σύμφωνα με το άρθρο 5 § 1 του Ν 2690/1999, «*κάθε ενδιαφερόμενος*[567] *έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτηση του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων*». Συνεπώς, στους φορείς του δικαιώματος περιλαμβάνονται και οι αλλοδαποί[568], οι ενώσεις προσώπων και τα νομικά

[565] ΓνωμΕισΑΠ 2/2003, ΓνωμΝΣΚ 243/2000, ΓνωμΝΣΚ 620/1999
[566] *Αν. Τάχος,* Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ό. π, σελ 289, Πρβλ ΓνωμΝΣΚ 256/2011, ΝΣΚ (Ολομ) 63/2008, ΝΣΚ (Ολομ) 354/2006, ΝΣΚ 610/2001, ΝΣΚ 727/2001, ΝΣΚ 668/1999,
[567] Σε αντίθεση με το ν. 1599/1986 ο οποίος ορίζει «*κάθε πολίτης*», ο ν. 2690/1999 ορίζει «*κάθε ενδιαφερόμενος*», λέξη περιοριστική σχετικά με την έννοια του «*πολίτη*», υποκρύπτοντας κάποιο «*εύλογο ενδιαφέρον*» προκειμένου να αποκλειστεί η καταχρηστική άσκηση του εν λόγω δικαιώματος
[568] Οι αλλοδαποί είναι φορείς του δικαιώματος, καθώς τόσο η συνταγματική διάταξη , που αναφέρεται σε κάθε πολίτη αδιακρίτως, όσο και η διάταξη του άρθρου 24 του ν. 1599/1986 ,η

πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα, εφόσον είναι φορείς δικαιωμάτων και το δικαίωμα προσιδιάζει τη φύση τους[569].

Ως προς τα διοικητικά έγγραφα επανέλαβε τον ήδη ισχύοντα κανόνα για το δικαίωμα λήψης γνώσης τους, χωρίς την ανάγκη επίκλησης και απόδειξης έννομου συμφέροντος[570], αρκεί, σύμφωνα και με τη νομολογία, η ύπαρξη *εύλογου ενδιαφέροντος του αιτούντος*, δηλαδή συγκεκριμένης προσωπικής έννομης σχέσης που να τον συνδέει με το περιεχόμενο τους[571]. Ως εύλογο ενδιαφέρον, όπως γίνεται παγίως δεκτό, δεν νοείται εκείνο κάθε πολίτη για την εύρυθμη γενικώς λειτουργία μιας υπηρεσίας ή την τήρηση υπ' αυτής του νόμου, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης προσωπικής έννομης σχέσης, συνδεόμενης με το περιεχόμενο των εγγράφων, των οποίων ζητείται η πρόσβαση. Ως ενδιαφερόμενος νοείται όχι μόνον αυτός που θεμελιώνει συγκεκριμένο έννομο συμφέρον αλλά και οποιοσδήποτε μπορεί, ως εκ της ιδιότητάς του, να επικαλεσθεί το ενδιαφέρον του για τη γνώση του περιεχομένου συγκεκριμένων διοικητικών εγγράφων[572].

οποία επεκτείνει την εφαρμογή του νόμου αυτού και στους αλλοδαπούς, δεν επιτρέπει περιθώρια διαφορετικής ερμηνείας.

[569] Πρβλ ΝΣΚ 76/2002, σύμφωνα με την οποία «*η ΟΤΕ Α.Ε επικαλούμενη τη συγκεκριμένη διάταξη, αιτήθηκε την χορήγηση βεβαίωσης σχετικά με τις αποδοχές καθηγητή*»

[570] Πρβλ Άρθρο 5 § 2 Ν.2690/99

[571] Πρβλ Εγκύκλιο ΥΠΕΣΔΔΑ με θέμα «Εφαρμογή του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», ΔΙΣΚΠΟ/Φ.19/12241/9.6.1999, σελ.3, η οποία έχει κοινοποιηθεί σε όλες τις Υπηρεσίες του Υπουργείου με το αριθ. 1060743/1019/0001Α/2.7.1999/Φ.72 έγγραφο της Δ/νσης Διοικητικού

[572] Πρβλ ΣτΕ (Ολομ) 94/2013 σύμφωνα με την οποία «*μέλος δημοτικού συμβουλίου ή υποψήφιος δήμαρχος ή δημοτικός σύμβουλος συμμετέχων σε δημοτικές εκλογές είναι άνευ ετέρου «ενδιαφερόμενος» για την πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν την άσκηση των αρμοδιοτήτων του συγκεκριμένου Δήμου καθώς και των οργάνων αυτού*, ΣτΕ 1807/2007 σύμφωνα με την οποία «*καθηγητής ΑΕΙ έχει εύλογο ενδιαφέρον να ζητήσει την πρόσβαση σε πρακτικά Γενικής Συνέλευσης, στην οποία συμμετείχε ο ίδιος*», ΣτΕ 205/2000 σύμφωνα με την οποία «*θεωρείται εύλογο το ενδιαφέρον του δικηγόρου να λάβει γνώση των πρακτικών του ΔΣ του Δικηγορικού Συλλόγου που αφορούν την συγκρότηση του Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου των Δικηγόρων*», ΣτΕ 3130/2000, σύμφωνα με την οποία «*έχει εύλογο ενδιαφέρον ο παραλειφθείς δικαστικός λειτουργός να ζητήσει έγγραφο και μάλιστα απόρρητο, από το οποίο μπορεί να προκύψουν οι λόγοι παράλειψης προαγωγής τους σε θέση Προέδρου ή Αντιπροέδρου ανωτάτου δικαστηρίου ή Εισαγγελέως του Αρείου Πάγου, κατ` άρθρον 90 παρ. 5 του Συντάγματος»,* ΣτΕ 1214/2000 σύμφωνα με την *οποία «ως εύλογο όμως ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτου για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της Υπηρεσίας*

Αντίθετα, ως προς τα φυλασσόμενα ιδιωτικά έγγραφα απαιτείται η ύπαρξη *ειδικού έννομου συμφέροντος*[573], ενώ θα πρέπει τα έγγραφα αυτά να είναι σχετικά με υπόθεση του ενδιαφερομένου, εκκρεμή ή περαιωμένη[574].

Η ύπαρξη δε, κάθε φορά του «*ευλόγου ενδιαφέροντος*», προκειμένου για διοικητικά έγγραφα ή «*ειδικού εννόμου συμφέροντος*» προκειμένου για ιδιωτικά έγγραφα, πρέπει να προσδιορίζεται στη σχετική αίτηση του ενδιαφερομένου[575].

Υπόχρεοι προς χορήγηση, είναι οι δημόσιες υπηρεσίες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα Ν.Π.Δ.Δ[576]. Με άλλα λόγια, οι υπηρεσίες των Δικαστηρίων και Εισαγγελιών και

και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής εννόμου σχέσεως συνδεομένης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση. Τέτοια συγκεκριμένη προσωπική έννομη σχέση του αιτούντος, συνδεομένη με τα έγγραφα, των οποίων είχε ζητήσει να λάβει πληροφορίες σχετικά με τη δράση της Διοίκησης προς αντιμετώπιση του προβλήματος του μεγάλου αριθμού αυτοκινήτων που παρκάρουν παράνομα σε συγκεκριμένη περιοχή, δεν προκύπτει ούτε θα αρκούσε, για τη θεμελίωση δικαιώματος προσβάσεως στα επίμαχα διοικητικά στοιχεία, το ενδιαφέρον του αιτούντος ως πολίτου, για την εύρυθμη άσκηση του γενικού καθήκοντος της Διοικήσεως προς βελτίωση των κυκλοφοριακών συνθηκών και για την εφαρμογή των νόμων», ΣτΕ 841/1997 σύμφωνα με την οποία« *έχει εύλογο ενδιαφέρον ηθικής φύσεως η ανηψιά ταφέντος πρώην Μητροπολίτη να ζητήσει στοιχεία σχετικά με την καταστροφή, πώληση και την περαιτέρω χρήση του τάφου του θείου της»*

[573] Η έννοια του ειδικού έννομου συμφέροντος κατά την αριθ. 620/1999 γνωμοδότηση του Ε΄ Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, είναι αυτή του άρθρου 902 ΑΚ. Παραδείγματα τέτοιων εγγράφων συνιστούν οι διαθήκες, τα έγγραφα πώλησης, μίσθωσης, τα εταιρικά συμβόλαια, τα σχέδια σύμβασης κτλ.

[574] Πρβλ άρθρο 5 §2 ΚΔΔσίας, ΝΣΚ 366/2006, ΝΣΚ 598/2004, ΝΣΚ 7217/2001, ΝΣΚ 518/2000

[575] Πρβλ ΓνωμΝΣΚ 371/1998

[576] Πρβλ Γνωμ ΝΣΚ 552/2004 σύμφωνα με την οποία «*Η ΔΕΗ ως ανώνυμη εταιρεία δεν υπάγεται στις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και ειδικότερα στα άρθρα 4 και 5 αυτού τα οποία αφορούν απαντήσεις σε αιτήματα πολιτών, διεκπεραίωση υποθέσεών τους μέσα σε ορισμένη προθεσμία και πρόσβασή τους σε διοικητικά έγγραφα, επειδή ο Κώδικας καταλαμβάνει μόνο τις δημόσιες υπηρεσίες, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ. Στις διατάξεις αυτές όμοια δεν υπάγονται και οι φορείς που εξέρχονται από τον δημόσιο τομέα κατ' εφαρμογή των άρθρων 30 του Ν 1914/1990 και 22 του Ν 1947/1991 όπως η ΔΕΗ και ο ΟΤΕ, καθώς και οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις που συστήνονται με βάση τις διατάξεις του άρθρου 277 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΠΔ 410/1995).»*

της Βουλής δεν περιλαμβάνονται στους αποδέκτες του εν λόγω αιτήματος[577]. Η Καθηγήτρια Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά προσθέτει ότι *«Ο νόμος 1599/1986 περιλαμβάνει όλα τα έγγραφα του «δημόσιου τομέα». Ο δημόσιος τομέας είναι χώρος ευρύτερος της Δημόσιας Διοίκησης, διότι περιλαμβάνει και τα νομικά πρόσωπα τα εξαρτώμενα αμέσως ή εμμέσως ή επιχορηγούμενα ή εποπτευόμενα από το Κράτος, ασχέτως αν τα νομικά αυτά πρόσωπα είναι δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου (τράπεζες κτλ)»*.[578]. Ως *αποδέκτες* του δικαιώματος εννοούνται επίσης και οι Ανεξάρτητες Αρχές είτε συνταγματικά[579] είτε νομοθετικά προβλεπόμενες[580].

Έχει υποστηριχτεί ότι η αίτηση για πρόσβαση στα έγγραφα πρέπει να υποβάλλεται κατ' αρχήν στην υπηρεσία που εξέδωσε το σχετικό έγγραφο και όχι στην υπηρεσία που το έχει στην κατοχή της, περιορίζοντας με αυτόν τον τρόπο την άσκηση του δικαιώματος[581]. Το επιχείρημα της ως άνω θέσης συνίσταται στο γεγονός ότι μόνο ο εκδότης του συγκεκριμένου εγγράφου μπορεί να εκτιμήσει αν αυτό υπάγεται στις εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης, επιχείρημα που, κατά την άποψη της γράφουσας, δεν νομιμοποιείται από την διατύπωση του νόμου.

2.2.2 Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος

Το δικαίωμα πρόσβασης ασκείται, σύμφωνα με το άρθρο 5 § 4 του ΚΔΔσίας *α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με*

---

[577] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου, ό. π., σελ. 173
[578] Πρβλ και την αντίθετη άποψη του *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 331, σύμφωνα με τον οποίο «*το δικαίωμα πρόσβασης περιορίζεται στα έγγραφα που συντάσσονται από τις υπηρεσίες του δημοσίου, των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ (άρ. 5 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρ. 1 του ΚΔΔσίας).»*
[579] Άρθρο 101Α Σ.
[580] *Β. Καράκωστας,* Το Σύνταγμα, Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία, ό. π., σελ. 239
[581] Πρβλ ΓνωμΝΣΚ 551/1999, ΓνωμΝΣΚ 177/1989

χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά.

Επιτόπια μελέτη θεωρείται η λήψη της πληροφορίας από τον ενδιαφερόμενο με τις αισθήσεις του στο χώρο που φυλάσσεται το πρωτότυπο ή σε ειδικά διαμορφωμένο χώρο της υπηρεσίας[582]. Επίσης, το δικαίωμα πρόσβασης ασκείται και με χορήγηση αντιγράφου, με την αναπαραγωγή του δηλαδή με οποιονδήποτε τρόπο αυτό είναι εφικτό. Άρνηση της υπηρεσίας σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να υπάρξει, μόνο σε περίπτωση που η αναπαραγωγή μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Αυτό είναι δυνατόν να συμβεί εάν το πρωτότυπο είναι παλιό ή φθαρμένο και υπάρχει κίνδυνος με την αναπαραγωγή να υπάρξει η φυσική φθορά του. Όταν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, η υπηρεσία μπορεί να γνωστοποιήσει το έγγραφο στον ενδιαφερόμενο με τη βοήθεια ιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν από την υπηρεσία.

Προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα πρόσβασης, θα πρέπει ο διοικούμενος να υποβάλει στην αρμόδια υπηρεσία γραπτή αίτηση που να περιέχει τα απαραίτητα στοιχεία για τον προσδιορισμό της ταυτότητας του αιτούντα. Η σχετική αίτηση για τη χορήγηση αντιγράφων των διοικητικών εγγράφων του φακέλου της υπόθεσης θα πρέπει να φέρει κάποια χαρακτηριστικά, που δεν θα την καθιστούν καταχρηστική. Η άσκηση του δικαιώματος αυτού εκ μέρους των πολιτών, δεν είναι νοητό να καταλήξει σε τροχοπέδη συνέχισης της λειτουργίας της αρμόδιας Δημόσιας υπηρεσίας[583]. Για το λόγο αυτό, το σχετικό αίτημα θα πρέπει να προβάλλεται με τρόπο σαφή και ορισμένο, να προσδιορίζονται δηλαδή με σαφήνεια τα έγγραφα, ώστε να καταστεί δυνατή η έννομη σχέση του αιτούντα με αυτά και η εκτίμηση της

[582] *Χρ. Αντωναροπούλου,* Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης, ΕΔΔΔ 2/2006, σελ. 264
[583] Πρβλ ΓνωμΕισΑΠ 1/2005

συνδρομής των προϋποθέσεων του νόμου για τη χορήγηση τους. Άλλωστε, η Δημόσια Διοίκηση δεν υποχρεούται να προβαίνει σε χρονοβόρες και επίπονες αναζητήσεις για τον εντοπισμό τους[584]. Σε αντίθετη περίπτωση, το αίτημα χορήγησης αντιγράφων από τα αρχεία της Δημόσιας υπηρεσίας καθίσταται αόριστο, με συνέπεια τη μη ικανοποίηση του εν λόγω δικαιώματος.

Αν η αίτηση για τη χορήγηση εγγράφων περιέλθει ή υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, τότε πρέπει εντός τριών ημερών να τη διαβιβάσει στην αρμόδια υπηρεσία και να ενημερώσει τον αιτούντα[585].

Στην § 1 του άρθρου 4 του ΚΔΔσίας, τίθεται ο γενικός κανόνας: «α. *Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαίνονται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία. Για υποθέσεις αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών, η προθεσμία του πρώτου εδαφίου παρατείνεται κατά δέκα (10), ακόμη, ημέρες*».

Στην παράγραφο 6 άρθρου 5του ΚΔΔσίας ορίζεται ότι «*Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες*». Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, η υποβολή από τον

[584] Πρβλ ΓνωμΝΣΚ 93/2003, ΓνωμΝΣΚ 324/2002, ΓνωμΝΣΚ 727/2001, ΓνωμΝΣΚ 723/2000, ΓνωμΝΣΚ 154/1991
[585] Πρβλ άρθρο 5 σε συνδυασμό με το άρθρο 4 §1 του Ν.2690/1999

διοικούμενο που έχει έννομο συμφέρον, αιτήματος προς τη Δημόσια Διοίκηση να λάβει γνώση διοικητικών εγγράφων, συνιστά άσκηση δικαιώματος που αναγνωρίζεται από το νόμο. Τυχόν δε παράλειψη της Δημόσιας Διοίκησης να απαντήσει σε σχετικό αίτημα εντός των προβλεπομένων προθεσμιών, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, παραδεκτώς προσβλητή με αίτηση ακύρωσης[586].

2.2.3 Οι περιορισμοί του δικαιώματος

Το άρθρο 5 §3 του ΚΔΔσίας διευρύνει τον κύκλο των *απόλυτων απαγορεύσεων*, τροποποιώντας με τον τρόπο αυτό το άρθρο 16 του Ν.1599/1986, σύμφωνα με το οποίο απαγορεύεται το δικαίωμα πρόσβασης, όχι μόνο στις περιπτώσεις όπου τα έγγραφα αφορούν την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, αλλά και όταν παραβιάζεται το απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.

Το υπό μελέτη δικαίωμα κάμπτεται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, η άσκηση του δε γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας καθώς και της νομοθεσίας για τα προσωπικά δεδομένα[587].

[586] Πρβλ ΣτΕ 2913/2012, ΣτΕ 2699/2008, ΣτΕ 1424/2000, ΣτΕ 841/1997
[587] Πρβλ Άρθρο 5 §3, 4 και 5 ΚΔΔσίας

Ενδεικτικά: το ιατρικό απόρρητο[588], το φορολογικό απόρρητο[589], το οικονομικό απόρρητο στο οποίο εμπίπτει και το εμπορικό και το τραπεζικό απόρρητο[590].

Όπως δε γίνεται δεκτό[591], σε πρώτο στάδιο έχει εφαρμογή η ως άνω διάταξη του ν. 2690/1999, και αν με τη διάταξη αυτή δεν συντρέχει για τον αιτούντα δικαίωμα πρόσβασης του στο αιτούμενο έγγραφο, παρέλκει η εφαρμογή του ν. 2472/1997 περί προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Αντίθετα, αν η συγκεκριμένη περίπτωση δεν εμπίπτει στους ανωτέρω περιορισμούς του δικαιώματος, τότε πλέον διερευνάται η δυνατότητα ή μη γνώσης του εγγράφου και λήψης αντιγράφου αυτού, σύμφωνα και με τις διατάξεις του ν. 2472/1997[592], εφόσον δηλαδή το έννομο συμφέρον του αιτούντος τρίτου υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και συμφερόντων του προσώπου στο οποίο αναφέρονται τα προσωπικά δεδομένα, δεν θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες του τελευταίου και εφόσον ενημερωθεί προηγουμένως το υποκείμενο αυτών περί του υποβληθέντος αιτήματος λήψης αντιγράφου και δώσει την συγκατάθεση του. Τέτοια περίπτωση συντρέχει ιδίως, όταν η χορήγηση προσωπικών δεδομένων είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση

---

[588] Πρβλ άρθρο 13 Ν. 3418/2005. Φυσικά, θέμα απορρήτου δεν τίθεται, αν τα αιτούμενα έγγραφα αφορούν ιατρικά δεδομένα του ίδιου του αιτούντος (άρθρα 23 Ν. 1565/1934 και 47 Ν. 2071/1992).

[589] Πρβλ άρθρο 85 Ν. 2238/1994

[590] Πρβλ άρθρα 1, 2 και 3 του Ν.Δ. 1059/1971, Πρβλ ΝΣΚ 203/2007, σύμφωνα με την οποία «*στην περίπτωση κατά την οποία φορέας έκδοσης των κατατεθειμένων σε Δημόσια υπηρεσία εγγράφων είναι εμπορική ή βιομηχανική επιχείρηση, η αρμόδια υπηρεσία, πριν ικανοποιήσει το αίτημα τρίτου για χορήγηση αντιγράφων εγγράφων ή πληροφοριών, που έχουν χαρακτηριστεί εμπιστευτικές, πρέπει να πληροφορείται από το φορέα έκδοσης τους εάν εμπίπτουν στο οικονομικό απόρρητο και σε θετική περίπτωση να αρνείται την ικανοποίηση του σχετικού δικαιώματος του τρίτου*»

[591] Πρβλ ΝΣΚ 63/2008, ΝΣΚ 289/2005, ΝΣΚ 589/2005

[592] Πρβλ άρθρο 5 §1 και 2 στ. ε του ν. 2472/1997 σύμφωνα με το οποίο «1. *Επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα επιτρέπεται μόνον όταν το υποκείμενο των δεδομένων έχει δώσει τη συγκατάθεσή του. 2. Κατ` εξαίρεση επιτρέπεται η επεξεργασία και χωρίς τη συγκατάθεση, όταν: α) …, β)…, γ)…δ), ε) Η επεξεργασία είναι απολύτως αναγκαία για την ικανοποίηση του έννομου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή ο τρίτος ή οι τρίτοι στους οποίους ανακοινώνονται τα δεδομένα και υπό τον όρο ότι τούτο υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και συμφερόντων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα και δεν θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες αυτών.*»

ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον Δικαστηρίου[593]. Ο τρίτος, με την έννοια του άρθρου 2 στοιχ. θ του ν. 2472/1997, στην αίτηση του προς τον υπεύθυνο επεξεργασίας πρέπει να επικαλείται αλλά και να αποδεικνύει ότι τα συγκεκριμένα στοιχεία τα οποία ζητά είναι απολύτως αναγκαία και πρόσφορα για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση του ενώπιον Δικαστηρίου, και δη ενόψει συγκεκριμένης εκκρεμούς δίκης, ώστε εκ του σκοπού να οριοθετηθεί η έκταση των αναγκαίων και πρόσφορων για το σκοπό αυτό στοιχείων που επιτρέπεται να του χορηγηθούν κατά τα άρθρα 5 § 2 στοιχ. ε και 4 § 1 στοιχ. β του ν. 2472/1997. Εξάλλου, η αναγκαιότητα υφίσταται μόνο όταν ο επιδιωκόμενος σκοπός της προάσπισης των δικαιωμάτων του αιτούντος ενώπιον Δικαστηρίου δεν μπορεί να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέσα[594].

Να σημειωθεί, ότι στην περίπτωση κατά την οποία στο έγγραφο στο οποίο ζητείται η πρόσβαση περιέχονται και στοιχεία τα οποία εμπεριέχουν απόρρητα στοιχεία ή προσωπικά δεδομένα τρίτων προσώπων και τα στοιχεία αυτά μπορούν να αποσπαστούν από το υπόλοιπο έγγραφο, ως προς τα οποία μπορεί η Διοίκηση συννόμως να την αρνηθεί, τότε η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό μπορεί να επιτραπεί μόνο ως προς το μέρος του περιεχομένου του εγγράφου, το οποίο καλύπτει το δικαίωμα πρόσβασης. Η Δημόσια Διοίκηση δηλαδή, υποχρεούται να παρέχει τη μερική πρόσβαση ή την πρόσβαση σε τροποποιημένη έκδοσή του, από την οποία έχουν αφαιρεθεί τα υπό κρίση στοιχεία, όπως για παράδειγμα τη χορήγηση αντιγράφου αποσπάσματος του εγγράφου αυτού, την απάλειψη του τμήματος εκείνου το οποίο εμπίπτει στην

[593] Πρβλ κυρίως άρθρο 7 παρ.1 και 2 στ. γ του ν. 2472/1997 για τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, το οποίο ισχύει κατά μείζονα λόγο και στα απλά προσωπικά δεδομένα, σύμφωνα με το οποίο «*1. Απαγορεύεται η συλλογή και η Επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων. 2. Κατ` εξαίρεση επιτρέπεται η συλλογή και η επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων, καθώς και η ίδρυση και λειτουργία σχετικού αρχείου, ύστερα από άδεια της Αρχής, όταν συντρέχουν μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) … β). .. γ) Η επεξεργασία αφορά δεδομένα που δημοσιοποιεί το ίδιο το υποκείμενο ή είναι αναγκαία για την αναγνώριση, άσκηση ή υπεράσπιση δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικού οργάνου.*»

[594] Πρβλ ΑΠΔΠΧ 9/2005, ΑΠΔΠΧ 8/2005

εξαίρεση και τη σχετική περί τούτου μνείας στο αντίγραφο του αποσπάσματος[595].

2.3 Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του Δημοσίου Τομέα

Είναι γεγονός ότι οι δημόσιοι φορείς, στα πλαίσια άσκησης των καθηκόντων και δραστηριοτήτων τους, συλλέγουν τεράστιες ποσότητες πληροφοριών[596], γεγονός το οποίο καθιστά τον Δημόσιο Τομέα το μεγαλύτερο κάτοχο πληροφοριών. Η ποσότητα των δεδομένων, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων δεδομένων, έχει αυξηθεί σημαντικά, ενώ παράγονται και συλλέγονται νέοι τύποι δεδομένων. Το πληροφοριακό αυτό απόθεμα συνιστά έναν πολύτιμο οικονομικό πόρο καθώς, πέρα από την αρχική του χρήση από τη Δημόσια Διοίκηση, μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για άλλους σκοπούς -κυρίως εμπορικούς- από την ίδια τη Διοίκηση ή τον ιδιωτικό τομέα.

Άλλωστε, το άνοιγμα των αρχείων της Δημόσιας Διοίκησης για περαιτέρω χρήση των πληροφοριών και η ανοικτή διάθεση των δημοσίων δεδομένων, βελτιώνει τις σχέσεις κράτους-πολίτη, αυξάνοντας τη συμμετοχή του στη διοικητική διαδικασία με παράλληλη δυνατότητα ελέγχου της διοικητικής δράσης και καθιέρωσης της διοικητικής λογοδοσίας ενώ παράλληλα ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στο Δημόσιο, στο πλαίσιο της αρχής της Φανερής Δράσης της Διοίκησης.

---

[595] Πρβλ ΝΣΚ 105/2012

[596] Οι πληροφορίες που κατέχει διακρίνονται σε πληροφορίες οικονομικής φύσεως (πληροφορίες για οικονομική κατάσταση της αγοράς, τις επιχειρήσεις, οικονομικά στατιστικά στοιχεία), περιβαλλοντικές πληροφορίες (για τη χρήση γης, την ποιότητα του περιβάλλοντος, γεωγραφικές και μετεωρολογικές πληροφορίες, για την αλιεία και τη γεωργία), κοινωνικής φύσεως (δημογραφικές πληροφορίες), νομικής φύσεως (εγκληματικότητα, νομοθεσία, νομολογία), επιστημονικές πληροφορίες (πανεπιστημιακές έρευνες), πολιτισμικής φύσεως (για εκθέσεις, τέχνες, μουσεία), πολιτικής φύσεως (δελτία τύπου, διαβουλεύσεις).

Προς το σκοπό της ενιαίας αντιμετώπισης της χρήσης των πληροφοριών του δημοσίου τομέα από τα κράτη μέλη της Ε.Ε, εκδόθηκε αρχικά η οδηγία 2003/98 ΕΚ με σκοπό τη δημιουργία μιας αγοράς πληροφοριών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βασισμένη στις πληροφορίες του δημοσίου τομέα με ταυτόχρονη εξασφάλιση δίκαιων, ανάλογων και ισότιμων όρων ως προς τη χρήση των πληροφοριών αυτών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις[597].

Με το νόμο 3448/2006 ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η παραπάνω Οδηγία, και πλέον, η εκμετάλλευση της δημόσιας πληροφορίας δεν αποτελεί μονοπώλιο του Κράτους αλλά παρέχεται και στους πολίτες, ιδιώτες και επιχειρήσεις, η δυνατότητα αξιοποίησης του πληροφοριακού αποθέματος της Δημόσιας Διοίκησης, για σκοπούς διαφορετικούς, εμπορικούς ή μη, από εκείνους για τους οποίους έχει συλλεγεί και υποστεί επεξεργασία[598].

Ο νόμος 4305/2014, ο οποίος τροποποίησε τον ως άνω 3448/2006, εκδόθηκε με σκοπό να προσαρμοστεί η εθνική νομοθεσία στις προβλέψεις της οδηγίας 2013/37 ΕΕ. Είναι φανερό, ότι από την πρώτη θέσπιση δέσμης κανόνων για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, η Ελλάδα όχι μόνο προσαρμόζεται στην Οδηγία 2013/37 ΕΕ «σχετικά με την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα», αλλά κάνει ακόμη πιο τολμηρά βήματα σε σχέση με το κείμενο της οδηγίας για το άνοιγμα των δημοσίων δεδομένων και την ενίσχυση της διαφάνειας.

---

[597] *Γρ. Λαζαράκος,* Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια Πληροφορία. Ανοικτή Διοίκηση και Κοινωνία της Πληροφορίας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006, σελ. 119 επ.

[598] Πρβλ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου, σύμφωνα με την οποία « *η εισαγωγή του θεσμικού πλαισίου για την περαιτέρω χρήση συνιστά στην ουσία διερεύνηση του ισχύοντος πλαισίου για το δικαίωμα πρόσβασης με οικονομικές και κοινωνικές προεκτάσεις, το οποίο όμως δεν θίγει*»

2.3.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Αντικείμενο ρύθμισης των διατάξεων του ν. 3448/2006, ως τροποποιήθηκε, αποτελεί η καθιέρωση της αρχής της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, ο καθορισμός όρων, προϋποθέσεων και τρόπων διευκόλυνσης για την υλοποίησή της[599].

Το δικαίωμα για περαιτέρω χρήση της πληροφορίας του δημόσιου τομέα[600] δεν ταυτίζεται με το δικαίωμα Πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία. Αντίθετα, αντιμετωπίζεται ως απόρροια και επέκταση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα[601]. Προϋποθέτει, δηλαδή, το συνταγματικώς θεμελιωμένο στο άρθρο 10 §3 Σ. και ειδικώς ρυθμιζόμενο στο άρθρο 5 του ΚΔΔσίας δικαίωμα Πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Η περαιτέρω χρήση αποτελεί το επόμενο στάδιο αφού μία πληροφορία πρώτα αποκτάται και μετά χρησιμοποιείται[602].

Κατά συνέπεια, το θεσμικό πλαίσιο για την περαιτέρω χρήση συνιστά κατ' ουσία διερεύνηση του ισχύοντος πλαισίου για το δικαίωμα Πρόσβασης στην πληροφορία, το οποίο με τις αναγωγές του στην αρχή της Διαφάνειας αλλά και της εξυπηρέτησης άλλων έννομων συμφερόντων του πολίτη, ρυθμίζει, ως επί τω πλείστον, συνήθεις περιπτώσεις πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα από

---

[599] Πρβλ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4305/2014, σελ. 1

[600] Σύμφωνα με τη διάταξη 4 §4 του ν. 3448/2006 «*ως περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα νοείται η χρήση από φυσικά ή νομικά πρόσωπα , εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημοσίου τομέα για σκοπούς εμπορικούς ή μη , πέραν του αρχικού σκοπού της δημόσιας αποστολής για τον οποίο είχαν εκδοθεί τα έγγραφα αυτά. Η ανταλλαγή, δηλαδή, πληροφοριών σε έγγραφη ή ηλεκτρονική μορφή , μεταξύ φορέων του δημοσίου τομεα αποκλειστικά και μόνο κατά την άσκηση της δημόσιας αποστολής δεν συνιστά περαιτέρω χρήση.*»

[601] Πρβλ Έκθεση της Β΄ Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Βουλής για το νομοσχέδιο, σελ. 2, σύμφωνα με την οποία « *το δικαίωμα περαιτέρω χρήσης …αποτελεί στην ουσία απόρροια και επέκταση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία.. Με αυτό το νομοσχέδιο, αυτό το αρχικό δικαίωμα διευρύνεται, επεκτείνεται, συστηματοποιείται..*»

[602] Πρβλ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3448/2006

μεμονωμένους πολίτες για προσωπικές χρήσεις: κυρίως για την απλή γνώση του περιεχομένου τους. Η σχέση, με άλλα λόγια, των δύο νομοθεσιών για την πρόσβαση και την περαιτέρω χρήση δεν μπορεί να είναι σχέση αλληλοαποκλεισμού αλλά σχέση συστοιχίας, καθόσον η πρόσβαση και περαιτέρω χρήση τελούν σε σχέση μέσου – σκοπού, έτσι ώστε οι διατάξεις που διέπουν την καθεμία να επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα την άλλη[603].

Ο νόμος 3448/2006 καθιερώνει την αρχή της ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα (open by default), αντικαθιστώντας την ισχύουσα ρύθμιση σύμφωνα με την οποία η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία προϋποθέτει αίτημα του ενδιαφερόμενου. Βέβαια, η ως άνω θεσμική μεταβολή τελεί υπό την επιφύλαξη της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικότητας των πολιτών[604].

Η περαιτέρω χρήση, η οποία αποτελεί στην ουσία τον τόπο σύνθεσης των υπόλοιπων επί μέρους στοιχείων του νόμου, νοείται ως η χρήση εγγράφων που βρίσκονται στη κατοχή των αρμοδίων φορέων για σκοπό εμπορικό ή μη, πέραν του αρχικού σκοπού της εκπλήρωσης δημόσιας αποστολής, για τον οποίο είχαν εκδοθεί[605] Δεν εμπίπτει στην έννοια της περαιτέρω χρήσης η ανταλλαγή, δηλαδή η διαβίβαση, κοινοποίηση, ανακοίνωση και αποστολή εγγράφων που πραγματοποιείται μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα στο πλαίσιο άσκησης της δημόσιας αποστολής τους. Εξ αντιδιαστολής συμπεραίνουμε ότι ως περαιτέρω χρήση αποτελεί και η ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ δημοσίων φορέων εάν εξυπηρετεί εμπορική ή μη αξιοποίηση εγγράφων άλλων δημοσίων φορέων[606].

---

[603] Πρβλ Γνμδτ Ν.Σ.Κ. Τμήμα Στ, 29/2009 και 548/2008
[604] Πρβλ Αιτιολογική έκθεση ν. 4305/2014
[605] Πρβλ Άρθρο 4 παρ. 4 Ν.3448/2006
[606] *Β. Σωτηρόπουλος,* Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, Ερμηνεία Ν. 3448/2006 (Κεφάλαιο Πρώτο), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 111

Στο άρθρο 4 §3 του Ν.3448/2006, ως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 §2 Ν.4305/2014, αναφέρεται η έννοια του «*εγγράφου προς περαιτέρω χρήση*», αποδίδοντας βαρύτητα στο περιεχόμενο και όχι στην προέλευση του εγγράφου. Έγγραφο προς περαιτέρω χρήση αποτελεί, σύμφωνα με το νόμο, κάθε έγγραφο, τμήμα εγγράφου, πληροφορία ή δεδομένο που εκδίδεται ή έχει ανατεθεί προς διαχείριση στους φορείς του δημόσιου τομέα, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, και ιδίως μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι, οδηγίες, απαντήσεις των διοικητικών αρχών, γνωμοδοτήσεις, αποφάσεις και αναφορές, ανεξάρτητα από το μέσο αποτύπωσης που χρησιμοποιείται (π.χ. αποτύπωση σε χαρτί, αποθήκευση σε ηλεκτρονική μορφή ή ηχητική, οπτική, οπτικοακουστική εγγραφή). Επιπλέον, ως «*έγγραφα*» λογίζονται και τα ιδιωτικά έγγραφα που βρίσκονται σε αρχεία (φακέλους) φορέων του δημόσιου τομέα και χρησιμοποιήθηκαν ή λήφθηκαν υπόψη για τον καθορισμό της διοικητικής τους δράσης[607].

Φορείς του δικαιώματος αποτελούν οι ιδιώτες ή οι επιχειρήσεις. Η άσκηση του δικαιώματος περαιτέρω χρήσης, σε αντίθεση με το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, που όπως αναλύθηκε, απαιτείται να αποδείξει *εύλογο ενδιαφέρον* ή *ειδικό έννομο συμφέρον*, δεν απαιτεί τη συνδρομή εύλογου ενδιαφέροντος, πολύ δε περισσότερο ειδικού έννομου συμφέροντος. Ο κοινοτικός νομοθέτης, μάλιστα, τονίζει ότι «*η οδηγία δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες πολίτες ή επιχειρήσεις πρέπει να αποδεικνύουν ότι έχουν συγκεκριμένο συμφέρον δυνάμει του καθεστώτος πρόσβασης προκειμένου να αποκτήσουν πρόσβαση στα έγγραφα*[608]», αναφορά την οποία παραλείπει ο εθνικός νομοθέτης. Θα έπρεπε, δηλαδή, να είχε

[607] Να σημειωθεί ότι ως έγγραφο νοείται μόνον εκείνο, του οποίου έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία έκδοσης ή τουλάχιστον κατάρτισης και όχι εκείνο το οποίο αποτελεί ακόμη αντικείμενο επεξεργασίας, *Β. Σωτηρόπουλος,* Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, Ερμηνεία Ν. 3448/2006 (Κεφάλαιο Πρώτο) , ό. π., σελ. 105 επ.
[608] Πρβλ Άρθρο 1 §3 της Οδηγίας 2013/37 ΕΕ

προβλέψει ως νόμιμη προϋπόθεση περαιτέρω χρήσης, την αναφορά από τον ενδιαφερόμενο της φύσης του σκοπού που επιδιώκει.

Σκοπός της διαμόρφωσης ιδιαίτερου θεσμικού πλαισίου για την περαιτέρω χρήση (θα έπρεπε να) είναι ακριβώς η αποσύνδεση του δικαιώματος από τους περιορισμούς που αφορούν στην πρόσβαση, οι οποίοι χαρακτηρίζονται πολλές φορές ασαφείς και απροσδιόριστοι[609], προκειμένου να ρέει ακώλυτα η δημόσια πληροφορία και να ενισχυθούν επιχειρηματικά ή εμπορικά συμφέροντα και επιστημονικές ή ερευνητικές ανάγκες.

Όπως ανωτέρω αναφέρθηκε, ως περαιτέρω χρήση νοείται η χρήση εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημοσίου τομέα. Συνεπώς, υπόχρεοι προς χορήγηση είναι οι φορείς του δημοσίου τομέα. Επί της ουσίας, ο νόμος εντάσσει στην έννοια των φορέων του δημοσίου τομέα τις κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, καθώς και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου[610]. Ως φορείς του δημοσίου τομέα αντιμετωπίζονται, επιπλέον, οι οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου, κάθε οργανισμός, δηλαδή, που πληροί τις τασσόμενες από τον νόμο προϋποθέσεις και σωρευτικά έχει νομική προσωπικότητα, εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος και τελεί σε σχέση εξάρτησης είτε περιουσιακής-οικονομικής είτε μέσω της άσκησης εποπτείας και του τρόπου διοίκησής του με τους προαναφερόμενους φορείς[611]. Ενώσεις σχηματιζόμενες από μία ή περισσότερες από τις παραπάνω αρχές περιλαμβάνονται, επίσης, στην έννοια του φορέα του δημοσίου τομέα.

Ο ανωτέρω ορισμός περιορίζει τους αποδέκτες των ρυθμίσεων του νόμου στο στενό Δημόσιο Τομέα[612]. Στον ορισμό δεν συμπεριλαμβάνονται ωστόσο, οι

---

[609] *Γρ. Λαζαράκος,* Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια Πληροφορία. Ανοικτή Διοίκηση και Κοινωνία της Πληροφορίας, ό. π., σελ. 71 επ.
[610] Πρβλ Άρθρο 4§1 Ν.3448/2006 ως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 παρ.1 Ν.4305/2014
[611] Πρβλ Άρθρο 4§2 Ν.3448/2006
[612] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 27

δημόσιες επιχειρήσεις[613] και ο ευρύτερος δημόσιος φορέας καθώς και οι εταιρείες κρατικής ιδιοκτησίας που διέπονται από το Ιδιωτικό Δίκαιο και δρουν ως φορείς ιδιωτικής πρωτοβουλίας στο πλαίσιο της οικονομίας της αγοράς.

2.3.2 Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος

Προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της διαδικασίας και αναγκαίο όρο για τη διατύπωση της βούλησης του διοικητικού οργάνου με την έκδοση θετικής ή αρνητικής, για τη χορήγηση, διοικητικής πράξης αποτελεί η υποβολή αίτησης από τον ενδιαφερόμενο[614]. Η αίτηση υποβάλλεται στον φορέα που έχει εκδώσει ή έχει στην κατοχή του το έγγραφο, είτε εγγράφως είτε με ηλεκτρονική μορφή[615]. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια υπηρεσία και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο[616]. Στην περίπτωση αυτή, η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία.

Η επεξεργασία της αίτησης από την αρμόδια υπηρεσία πραγματοποιείται εντός των προθεσμιών που ορίζει η ισχύουσα νομοθεσία. Σε περίπτωση που η κείμενη νομοθεσία δεν ορίζει συντομότερη προθεσμία προς χορήγηση των εγγράφων, ο νόμος καθιερώνει τις είκοσι (20) εργάσιμες ημέρες από την παραλαβή της αίτησης ως γενική προθεσμία για την ικανοποίηση ή την

---

[613] Κάτι που συνιστά απαράβατη αρχή σε κοινοτικό επίπεδο, βλ. ενδεικτικά αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμόν 10 Οδηγίας, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM (1998) 585, ό. π., σελ.13 αλλά και τη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 4§2 περ.α του Ν.3448/2006: *«…που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα»*.

[614] Πρβλ Άρθρο 5 §1 Ν.3448/2006 ως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 παρ.1 Ν.4305/2014 (άρθρο 1 παρ.4 Οδηγ.2013/37/ΕΕ).

[615] Αυτό πρακτικά συνεπάγεται την υποχρέωση κάθε υπηρεσίας να εξασφαλίζει από τεχνικής πλευράς τα κατάλληλα μέσα για την υλοποίηση του εναλλακτικού αυτού τρόπου υποβολής και διαβίβασης της αίτησης, με ηλεκτρονικά δηλαδή μέσα

[616] Πρβλ Άρθρα 13 Ν.1599/1986 και 4§1α Ν.2690/1999

απόρριψη του αιτήματος του ενδιαφερόμενου, ακολουθώντας στο σημείο αυτό την υπόδειξη της Οδηγίας ως προς τα ανώτατα χρονικά όρια[617]. Η προθεσμία αυτή δύναται να παραταθεί είκοσι επιπλέον εργάσιμες ημέρες, εάν πρόκειται για αίτηση περίπλοκη ή μεγάλης κλίμακας, οπότε η υπηρεσία ενημερώνει τον αιτούντα σχετικώς, εντός τριών εβδομάδων από την ημερομηνία παραλαβής της αρχικής αίτησης[618].

Μετά την επεξεργασία της αίτησης από την αρμόδια υπηρεσία, η τελευταία παραδίδει στον ενδιαφερόμενο τα έγγραφα προς περαιτέρω χρήση και με ηλεκτρονικά μέσα, εάν είναι δυνατόν και ενδεδειγμένο[619], χωρίς να μεταβάλλει την υφιστάμενη μορφή ή την γλώσσα του εγγράφου[620] και χωρίς να διαμορφώνει ή να προσαρμόζει τα έγγραφα ώστε να ανταποκρίνονται στο αίτημα παροχής τους και χωρίς την υποχρέωση παροχής αποσπασμάτων εγγράφων, όταν αυτό συνεπάγεται δυσανάλογη προσπάθεια και επεξεργασία που υπερβαίνει έναν απλό χειρισμό. Ο αιτών, από την άλλη, δεν δικαιούται να απαιτήσει από το φορέα του δημόσιου τομέα την παραγωγή συγκεκριμένου τύπου εγγράφων για το σκοπό της περαιτέρω χρήσης τους[621]. Γενικότερα, η περαιτέρω χρήση των εγγράφων υπόκειται στον περιορισμό ότι το περιεχόμενό τους απαγορεύεται να αλλοιωθεί ή να διαστρεβλωθεί με οποιονδήποτε τρόπο, καθώς και ότι πρέπει να γίνεται αναφορά στην πηγή προέλευσής τους και στην ημερομηνία τελευταίας επικαιροποίησής τους[622].

Σε περίπτωση απορριπτικής για το σύνολο ή μέρος της αίτησης απόφασης, ο οικείος φορέας υποχρεούται να γνωστοποιεί εγγράφως στον

[617] Πρβλ Άρθρο 4§2 Οδηγίας 2013/37 ΕΕ
[618] Με δεδομένο ότι η προθεσμία επεξεργασίας της αίτησης, και εν συνεχεία θετικής ή απορριπτικής απάντησης, εκτείνεται σε διάστημα περίπου ενός μηνός, προκαλεί απορία γιατί ο εκάστοτε φορέας χρειάζεται να εξαντλήσει σχεδόν την αρχική προθεσμία, προκειμένου απλώς να ενημερώσει ότι θα καθυστερήσει περαιτέρω την έκδοση της αιτούμενης πράξης.
[619] Πρβλ Άρθρο 5§1 εδ β Ν.3448/2006
[620] Πρβλ Άρθρο 6§1 Ν.3448/2006
[621] Πρβλ Άρθρο 6§2 Ν.3448/2006
[622] Πρβλ Άρθρο 6§3 Ν.3448/2006

ενδιαφερόμενο τους λόγους απόρριψης[623], υποχρέωση αυτονόητη καθόσον οι επαχθείς διοικητικές πράξεις αποτελούν, φύσει αιτιολογητέες πράξεις καθώς δεν μπορούν να ελεγχθούν χωρίς αναφορά των στοιχείων που τις συναπαρτίζουν. Πρόσθετη συνέπεια συνιστά η υποχρέωση της υπηρεσίας να καταχωρεί την αιτιολογία, έστω και συνοπτικά, στο σώμα του εγγράφου στο οποίο διατυπώνεται η πράξη[624]. Η οικεία υπηρεσία οφείλει, επίσης, πριν από την έκδοση της απορριπτικής απόφασης, να καλέσει τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει προφορικώς ή γραπτώς τις απόψεις του, ικανοποιώντας το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου και δη σε στάδιο που προηγείται χρονικά της λήψης του δυσμενούς μέτρου[625].

Ο νόμος προβλέπει ότι, σε περίπτωση που η απορριπτική απόφαση οφείλεται στην ύπαρξη πνευματικών δικαιωμάτων τρίτων, ο φορέας φέρει την υποχρέωση να αναφέρει το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που είναι δικαιούχος του δικαιώματος ή το πρόσωπο από το οποίο έλαβε το σχετικό υλικό. Βιβλιοθήκες, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και βιβλιοθήκες Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, μουσεία και αρχεία δεν απαιτείται να περιλαμβάνουν τέτοια αναφορά[626]. Σκοπός της ρύθμισης αποτελεί η άμβλυνση της ζημίας που ενδεχομένως υφίσταται ο ενδιαφερόμενος εξαιτίας της άρνησης χορήγησης προς περαιτέρω χρήση των αιτούμενων εγγράφων, καθώς τον διευκολύνει να εντοπίσει τον δικαιούχο των δικαιωμάτων και να λάβει το υλικό που επιθυμεί απ' ευθείας από αυτόν.

---

[623] Πρβλ Άρθρο 5§3 Ν.3448/2006 ως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 §1 Ν.4305/2014 (άρθρο 1 §4 Οδηγ.2013/37/ΕΕ).

[624] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ.177-179. Η μη αναφορά της αιτιολογίας στο σώμα της πράξης αποτελεί ελάττωμα της τελευταίας και στοιχειοθετεί τον λόγο ακύρωσης «παράβαση ουσιώδους τύπου».

[625] *Β. Σωτηρόπουλος,* Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, Ερμηνεία Ν. 3448/2006 (Κεφάλαιο Πρώτο), ό. π., σελ. 123, όπου και πρόσθετες αναφορές σε αντίθετη νομολογία.

[626] Πρβλ Άρθρο 5§3 εδάφιο β΄ Ν.3448/2006 ως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 §1 Ν.4305/2014 (άρθρο 1 §.4 Οδηγ.2013/37/ΕΕ).

Εντύπωση προκαλεί, ωστόσο, το γεγονός ότι ο νόμος δεν θεσπίζει όμοια υποχρέωση των οικείων υπηρεσιών όταν στο έγγραφο υπάρχουν δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας δημοσίων φορέων. Το ρυθμιστικό αυτό κενό υπερβαίνει την Οδηγία, όπου υπογραμμίζεται, ότι οι δημόσιοι φορείς θα πρέπει να ασκούν τα δικαιώματα πνευματικής τους ιδιοκτησίας κατά τρόπο που να διευκολύνει την περαιτέρω χρήση[627]. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να χωρεί αναλογική εφαρμογή της ρύθμισης που ισχύει για τους ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα[628].

Πρέπει να σημειωθεί ότι μετά την τροποποίηση του ν. 3448/2008 απλοποιήθηκε η διαδικασία διοικητικής και δικαστικής προστασίας σε περίπτωση έκδοσης απορριπτικής απόφασης. Ειδικότερα, προβλέπεται απευθείας άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος κρίνει κατά νόμο και κατ` ουσία. Η προσφυγή αυτή ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της απορριπτικής απόφασης στον αιτούντα[629]. Οι αποφάσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν εκτελεστή διοικητική πράξη, δεσμευτική για τους αποδέκτες της, υπόκεινται σε αίτηση ακύρωσης από όποιον έχει έννομο συμφέρον[630] ενώπιον του κατά τόπον αρμόδιου Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου[631].

Ο νομοθέτης, δηλαδή, αναθέτει στα πλαίσια του ενδοδιοικητικού ελέγχου της διοικητικής δράσης σε έναν εξωτερικό του φορέα –όργανο την αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται των υποθέσεων σε πρώτο βαθμό, χωρίς να

[627] Αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμόν 22 Οδηγίας 2013/37 ΕΕ
[628] Πρβλ εγκύκλιο ΔΙΣΚΠΟ/Φ.17/οικ.13807/20.06.2006, ό.π., όπου ορίζεται, ότι «*η εν λόγω υποχρέωση πρέπει να τηρείται και σε περίπτωση ύπαρξης δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας άλλων δημοσίων φορέων.*»
[629] Πρβλ Άρθρο 5§4 Ν.3448/2006 ως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 §1 Ν.4305/2014
[630] Επομένως όχι μόνο από τον αιτούντα διοικούμενο (σε περίπτωση απόρριψης της προσφυγής του) αλλά και από τον δημόσιο φορέα (σε περίπτωση αποδοχής της προσφυγής από τον Γενικό Επιθεωρητή)
[631] Πρβλ Άρθρο 5§5 Ν.3448/2006 ως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 §1 Ν.4305/2014

κρίνει σκόπιμη τη δημιουργία ειδικού ρυθμιστικού σώματος για τα ζητήματα περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας[632].

2.3.3 Οι περιορισμοί του δικαιώματος

Η κανονιστική εμβέλεια του νόμου οριοθετείται με ειδική ρύθμιση[633] η οποία αποτυπώνεται στο άρθρο 3 του Ν.3448/2006 και μάλιστα κατά τρόπο αρνητικό, εισάγοντας σειρά σχετικών εξαιρέσεων, περιοριστικών του δικαιώματος προς περαιτέρω χρήση. Ειδικότερα, δεν χωρεί περαιτέρω χρήση εγγράφων τα οποία δεν εμπίπτουν στη δημόσια αποστολή του δημόσιου τομέα, όπως ορίζεται από τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις[634]. Η εξαίρεση, αφορά ουσιαστικά σε έγγραφα που έχει αποκτήσει ο δημόσιος τομέας στα πλαίσια της εμπορικής-επιχειρηματικής του δραστηριότητας.

Από το πεδίο εφαρμογής του νόμου εξαιρούνται, επιπλέον, έγγραφα, στα οποία τρίτοι διαθέτουν δικαίωμα πνευματικής ιδιοκτησίας[635].

Πρόσθετη εξαίρεση θεσπίζεται αναφορικά με τα έγγραφα, στα οποία δεν επιτρέπεται η πρόσβαση, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας[636], και σε διατάξεις που αφορούν στην εθνική ασφάλεια, άμυνα ή

---

[632] *Γρ. Λαζαράκος,* Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ό. π., σελ. 139, *Β. Σωτηρόπουλος,* Η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία και η προστασία προσωπικών δεδομένων, Digesta, ό. π., σελ.114 , όπου υποστηρίζεται η άποψη, ότι οι σχετικές αρμοδιότητες θα μπορούσαν να ανατεθούν στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

[633] Πρβλ Άρθρο 3 Ν.3448/2006.

[634] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ. α Ν.3448/2006 ως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 Ν.4305/2014. Η πρόταση Οδηγίας της Επιτροπής (COM (2002) 207 final, σελ.9 ανέφερε, ότι «*στις περιπτώσεις που η αποστολή των δημοσίων φορέων δεν προσδιορίζεται στα ανωτέρω κείμενα –φαινόμενο ιδιαίτερα συχνό στην Ελλάδα, λαμβάνεται υπόψη για την περιγραφή της η διοικητική πρακτική που ισχύει σε κάθε κράτος μέλος. Η έννοια, όμως, της διοικητικής πρακτικής είναι αρκετά ευρεία και αρκούντως ασαφής, ώστε να οδηγήσει σε ερμηνείες που τελικά περιορίζουν το δικαίωμα περαιτέρω χρήσης.*»

[635] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ. β Ν.3448/2006 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11 §1 ν. 3613/2007

[636] Πρβλ Άρθρο 5§§3,5 Ν. 2690/1999 και 16 Ν. 1599/1986.

δημόσια τάξη καθώς και σε απόρρητα, όπως το στατιστικό[637], εμπορικό, βιομηχανικό, επιχειρηματικό, επαγγελματικό ή εταιρικό απόρρητο[638], καθώς και για λόγους που αφορούν στην προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς από κλοπή, λεηλασία, βανδαλισμό, λαθρανασκαφή, αρχαιοκαπηλία και γενικά την αποφυγή έκθεσης σε κίνδυνο κινητών και ακινήτων μνημείων και χώρων που προστατεύονται βάσει του ν. 3028/2002[639].

Από το πεδίο εφαρμογής του νόμου εξαιρούνται, επίσης, έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα για την πρόσβαση, στα οποία απαιτείται από ειδικές διατάξεις, η απόδειξη ειδικού εννόμου συμφέροντος από τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις[640], τμήματα εγγράφων, πληροφορίες και δεδομένα που περιέχουν μόνο λογότυπα, εμβλήματα και σήματα[641] καθώς και έγγραφα, τμήματα εγγράφων, πληροφορίες και δεδομένα στα οποία, είτε η πρόσβαση απαγορεύεται ή περιορίζεται για λόγους προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, είτε επιτρέπεται η πρόσβαση, η περαιτέρω χρήση τους, όμως, είναι ασυμβίβαστη βάσει νόμου με τη νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα[642].

Περαιτέρω, οι διατάξεις του νόμου δεν εφαρμόζονται σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα που βρίσκονται στην κατοχή ραδιοτηλεοπτικών φορέων ή οργανισμών που έχουν ως σκοπό την εκπλήρωση δημόσιας αποστολής με τη μορφή ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής[643], καθώς και σε έγγραφα

[637] Να σημειωθεί ότι από το στατιστικό απόρρητο καλύπτονται τα πρωτογενή στοιχεία, οι δημόσιες δηλαδή πληροφορίες που συλλέγονται προς τον σκοπό εξαγωγής στατιστικών συμπερασμάτων και όχι οι δημοσιευμένες στατιστικές, οι οποίες συνιστούν δημόσιο αγαθό, προσιτό στο κοινό, βλ. άρθρο 1§2 Ν. 2392/1996 και *Β. Σωτηρόπουλος,* Η πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία και η προστασία προσωπικών δεδομένων, ό. π., σελ. 65
[638] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ. γ Ν. 3448/2006.
[639] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ. γ Ν. 3448/2006
[640] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ. γα Ν. 3448/2006
[641] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ. γβ Ν. 3448/2006
[642] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ. γγ Ν. 3448/2006
[643] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ. δ Ν. 3448/2006

που βρίσκονται στην κατοχή εκπαιδευτικών[644] και ερευνητικών ιδρυμάτων, στα οποία συμπεριλαμβάνονται καθιερωμένοι φορείς για τη μεταφορά των αποτελεσμάτων της έρευνας, σχολείων και Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, με την εξαίρεση βιβλιοθηκών Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, και σε έγγραφα, πληροφορίες και δεδομένα που βρίσκονται στην κατοχή πολιτιστικών ιδρυμάτων, εκτός βιβλιοθηκών, μουσείων και αρχείων[645]. Εξαίρεση, ωστόσο, σχετική καθώς προβλέπεται ρητά η δυνατότητα χορήγησης των ανωτέρω εγγράφων προς περαιτέρω χρήση, εφόσον αυτή προβλέπεται από διατάξεις γενικές ή διέπουσες τη λειτουργία του οικείου φορέα.

Ο νομοθέτης, τέλος, διατυπώνει ρητή επιφύλαξη σχετικά με την ανοικτή διάθεση, περαιτέρω χρήση και εν γένει επεξεργασία εγγράφων πληροφοριών και δεδομένων, διασαφηνίζοντας ότι δεν θίγονται οι διατάξεις περί προστασίας προσωπικών δεδομένων[646]. Ο εθνικός νομοθέτης εισήγαγε μια πρόσθετη υποχρέωση για τους οικείους φορείς, επιβάλλοντας την ανωνυμοποίηση αυτών από τα αιτούμενα προς περαιτέρω χρήση έγγραφα. Η υπογράμμιση της ανάγκης προστασίας του ατόμου από την επεξεργασία προσωπικών του δεδομένων κατά την περαιτέρω χρήση, δικαιολογείται από το γεγονός, ότι στα έγγραφα του δημοσίου τομέα συνωστίζονται πληθώρα δεδομένων και πληροφοριών οικονομικής, επιχειρηματικής, κοινωνικής, γεωγραφικής ή τουριστικής φύσης, η ταυτότητα του υποκειμένου των οποίων εντοπίζεται στις περισσότερες περιπτώσεις με ιδιαίτερη ευχέρεια. Συχνά μάλιστα, τα δύο δικαιώματα τελούν

[644] Πρβλ απόφαση με αρ. 1/2014 και 2/2014 (αδημ.) του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης σύμφωνα με τις οποίες «*η ΕΣΔΔΑ συνιστά εκπαιδευτικό φορέα, το δε ΕΚΔΔΑ στο οποίο αυτή ανήκει ως μια από τις δύο εκπαιδευτικές μονάδες συνιστά εκπαιδευτικό ίδρυμα κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 3 παρ. 1 περ. ε΄ του ν. 3448/2006. Κατά συνέπεια το αίτημα του προσφεύγοντος προς την καθ' ης και η σχετική αίτηση θεραπείας δεν διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν. 3448/2006 και ως εκ τούτου η εξέταση της προσφυγής εκφεύγει της αρμοδιότητας του ΓΕΔΔ*».

[645] Πρβλ Άρθρο 3§1 περ.ε Ν. 3448/2006

[646] Πρβλ Άρθρο 3§2 Ν. 3448/2006. Αντίστοιχη διάταξη υπάρχει και στην Οδηγία, και ειδικότερα στο άρθρο 1 παρ. 4, όπου ορίζεται ότι «*το καθεστώς περαιτέρω χρήσης «αφήνει ανέπαφο και ουδόλως θίγει» το επίπεδο προστασίας των ατόμων σε σχέση με την επεξεργασία προσωπικών τους δεδομένων.»*

σε σχέση έντασης. Για τον λόγο αυτό ο κοινός νομοθέτης, διαφοροποιούμενος από την Οδηγία, επιβάλει a priori την ανωνυμοποίηση των στοιχείων[647], όταν από την επεξεργασία πρόκειται να υποστούν βλάβη τα δικαιώματα του υποκειμένου των δεδομένων. Με τον τρόπο αυτό γίνεται αντιληπτό ότι η προστασία των συμφερόντων του υποκειμένου των δεδομένων υπερτερεί των δικαιωμάτων του αιτούντος την περαιτέρω χρήση, στην περίπτωση που η γνωστοποίηση δεδομένων βλάπτει υπέρμετρα το υποκείμενο.

2.4 Οι συνέπειες της άρνησης της Διοίκησης για την ικανοποίηση του αιτήματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων

Η υποβολή από διοικούμενο, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, αιτήματος προς τη Διοίκηση να λάβει γνώση διοικητικών εγγράφων, είτε με επιτόπια μελέτη είτε με τη λήψη αντιγράφων, όπως εκτενώς αναλύθηκε ως άνω, συνιστά άσκηση δικαιώματος που αναγνωρίζεται από το νόμο. Η άρνηση, επομένως, της Διοίκησης να ικανοποιήσει αίτημα γνώσεως διοικητικών ή ιδιωτικών εγγράφων, είναι πράξη εκτελεστή και προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως, μόνο όμως εφ΄ όσον το αντικείμενο ή η σχέση στην οποία αφορούν τα έγγραφα αυτά, διοικητικά ή ιδιωτικά, ρυθμίζεται από διατάξεις του Δημοσίου Δικαίου[648], όχι δε, και όταν τα συγκεκριμένα έγγραφα αναφέρονται σε έννομες σχέσεις Ιδιωτικού Δικαίου[649].

Η αθέτηση, συνεπώς, εκ μέρους της Διοίκησης της υποχρέωσής της να αποφανθεί επί αιτήματος λήψης γνώσης διοικητικών εγγράφων εντός της

[647] Πρβλ άρθρο 3 παρ. 2 Ν. 3448/2006 σύμφωνα με το οποίο «*Η ανοικτή διάθεση, περαιτέρω χρήση και εν γένει επεξεργασία εγγράφων πληροφοριών και δεδομένων γίνεται πάντοτε με την επιφύλαξη τήρησης των διατάξεων για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (ν. 2472/1997, Α`50), όπως αυτές κάθε φορά ισχύουν.*»
[648] Πρβλ ΣτΕ 2650/2000
[649] Πρβλ ΣτΕ 1225/2011

αποκλειστικής προθεσμίας του άρθρου 5 §6 του ΚΔΔσίας από την υποβολή της σχετικής αίτησης, έχει εκτελεστό χαρακτήρα και υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας ως παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας του άρθρου 45 § 4 του π.δ.18/1989[650].

Από την άλλη, ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα να απευθύνει *αίτηση θεραπείας* ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την πράξη με την οποία ζητά την επανάκριση της υπόθεσης λόγω σφαλμάτων της άρνησης, *ιεραρχική αναφορά* ενώπιον της προϊσταμένης Διοικητικής Αρχής και *εποπτική αναφορά* ενώπιον της Διοικητικής Αρχής που εποπτεύει όταν η υπηρεσία που αρνήθηκε είναι Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο. Επίσης, μπορεί να υποβάλλει αίτηση ή διαμαρτυρία στη Διεύθυνση Σχέσεων Κράτους- πολίτη του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης[651].

Επιπλέον, έχει τη δυνατότητα να καταθέσει *αναφορά* στον Συνήγορο του Πολίτη [652] ή στην ΑΠΔΠΧ σε περίπτωση που το αιτούμενο έγγραφο περιέχει προσωπικά του δεδομένα[653] ή καταγγελία στην ΑΠΔΠΧ σε περίπτωση που η Δημόσια αρχή αρνείται παρανόμως να χορηγήσει έγγραφο με την αιτιολογία ότι αυτό περιέχει προσωπικά δεδομένα τρίτων.

Ο ενδιαφερόμενος, σε περίπτωση άρνησης της Διοίκησης στη χορήγηση εγγράφων μπορεί να προσφύγει και στον Εισαγγελέα. Η *εισαγγελική παραγγελία* είναι ειδική περίπτωση διοικητικής προστασίας του πολίτη. Ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών βάσει του άρθρου 25 § 1 εδ. β του Ν.1756/1988 έχει αρμοδιότητα να παραγγέλλει στις υπηρεσίες του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των

[650] Πρβλ ΣτΕ 3855/2010, ΣτΕ 1807/2007, ΣτΕ 1944/2003, ΣτΕ 205/2000, ΣτΕ 1214/2000, ΣτΕ 3943/1995, ΣτΕ 1400/1992, ΣτΕ 794/1986

[651] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά,* Η προστασία του διοικουμένου, ό. π., σελ. 180, *Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης*, Δικαιώματα πολιτών και επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2012, σελ. 39 επ.

[652] Στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων παρατηρείται συμμόρφωση της Διοίκησης μετά από παρέμβαση του ΣτΠ

[653] Πρβλ άρθρο 12 παρ. 4 Ν. 2472/1997

Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας και όλων των επιχειρήσεων του δημοσίου τομέα να παραδώσουν έγγραφα ή αντίγραφά τους όταν το ζητήσουν νομικά ή φυσικά πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ή έννομο συμφέρον, εκτός αν πρόκειται για έγγραφα από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 261 ΚΠΔ[654].

Η Δημόσια Διοίκηση, πολλές φορές, αρνείται την πρόσβαση σε στοιχεία, παρακάμπτοντας την Εισαγγελική παραγγελία, με το αιτιολογικό της ύπαρξης περιορισμών πρόσβασης όπως αυτοί απαριθμούνται στις διατάξεις του άρθρου 5 § 1 του ΚΔΔσίας και του άρθρου 16 § 1 του ν. 1599/1986. Στην περίπτωση αυτή εύλογο είναι το ερώτημα αν η Διοίκηση υποχρεούται σε συμμόρφωση με την σχετική παραγγελία ή όχι, καθόσον ελλοχεύει ο κίνδυνος να αναγνωριστεί εις βάρος υπαλλήλου που αρνείται την χορήγηση, ποινική ευθύνη για απείθεια[655] και παράβασης καθήκοντος[656].

Στο ερώτημα αυτό έχουν υποστηριχτεί δύο απόψεις. Απ' τη μια εκείνη που δέχεται ότι η εισαγγελική παραγγελία ως δικαστική διάταξη είναι δεσμευτική, ώστε η Δημόσια Διοίκηση να υποχρεούται να χορηγήσει τα έγγραφα, έστω και αν περιέχουν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα[657]. Απ' την άλλη εκείνη που δέχεται ότι το δικαίωμα του Εισαγγελέα για παραγγελία εγγράφων δεν είναι απόλυτο, και ως εκ τούτου δεν είναι δεσμευτικό για την Δημόσια Διοίκηση, η οποία έχει δικαίωμα να αρνηθεί την χορήγηση τους[658].

Η Εισαγγελική παραγγελία χορήγησης εγγράφων φέρει χαρακτήρα δικαστικής πράξης-διάταξης, προερχόμενη από ισόβιο δικαστικό λειτουργό με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία[659], με σκοπό την προστασία του

[654] *Χρ. Αντωναροπούλου,* Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης, ό. π., σελ. 271 επ.
[655] Σύμφωνα με το άρθρο 169 ΠΚ
[656] Σύμφωνα με το άρθρο 259 ΠΚ
[657] Πρβλ Γνμδ Εισ. ΑΠ 1/2005, Γνμδ Εισ. ΑΠ 17/1999, Γνμδ Εισ. ΑΠ 5/1998, Εγκύκλιο 6/2006 ΑΠ, ΓΝΜΔ Εισ.Πλ.Κερκ. 7/2000, Γνμδ Εισ.Πλ.Αθ. 26/3/1999, Γνμδ Εισ.Πλ. Αρτ. 84/1995.
[658] Πρβλ Γνμδ ΝΣΚ 727/2001
[659] Πρβλ άρθρα 87 επ. Σ

πολίτη[660]. Για το λόγο αυτό, η σχετική παραγγελία του Εισαγγελέα πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να μην αποτελεί απλό διαβιβαστικό της σχετικής αίτησης, χωρίς την ρητή έκφραση γνώμης του συντάκτη της[661]. Επομένως, εάν η Εισαγγελική παραγγελία φέρει αυτά τα χαρακτηριστικά, τότε είναι δεσμευτική για την Διοίκηση, η οποία υποχρεούται να συμμορφωθεί και να χορηγήσει τα έγγραφα, ακόμα και όταν τα έγγραφα που ζητούνται περιέχουν προσωπικά δεδομένα[662]. Σε περίπτωση δε, τυχόν άρνησης είναι ενδεχόμενο να αναζητηθούν ποινικές ευθύνες για απείθεια[663] ή παράβαση καθήκοντος[664].

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού χαρακτήρα, η οποία επιλαμβάνεται συχνά επί του θέματος χορήγησης εγγράφων, έχοντας εκδώσει σειρά Γνωμοδοτήσεων καταλήγει στην άποψη ότι η Εισαγγελική παραγγελία είναι δεσμευτική μόνο όταν, κατά την εκτέλεση άσκησης των καθηκόντων του ο Εισαγγελέας, κατόπιν άσκησης ποινικής δίωξης ή κατά ρητή επιταγή του νόμου, ζητεί την παροχή στοιχείων[665]. Ειδικότερα, στο στάδιο προκαταρκτικής εξέτασης, προανάκρισης ή κύριας ανάκρισης, η αναζήτηση εγγράφων από τον Εισαγγελέα και τις ανακριτικές αρχές είναι νόμιμη και κρίνεται με βάση τις διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, οι οποίες ως ειδικές κατισχύουν του ν. 2472/1997.

---

[660] *Αν. Τάχος,* Ερμηνεία κώδικα διοικητικής διαδικασίας (Ν. 2690/1999) ,ό. π., σελ. 269, *Του ιδίου,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 835 επ.

[661] Συχνά οι Εισαγγελείς απλώς διαβιβάζουν την σχετική αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία με την ένδειξη «*δια τα καθ` υμάς περαιτέρω*» ή «*για τις περαιτέρω ενέργειες», χωρίς δηλαδή να λάβουν σαφή θέση επί της χορήγησης ή μη των ζητηθέντων εγγράφων*, Πρβλ Εγκ Εισ ΑΠ 5/1998, Γνωμ. ΝΣΚ 94/2001, Γνωμοδότηση 1/2005 ΕισΑΠ

[662] Πρβλ Γνωμοδότηση ΕισΑΠ 1/2005

[663] Άρθρο 169 ΠΚ

[664] Άρθρο 259 ΠΚ

[665] Πρβλ Άρθρο 261 ΚΠΔ: «*Οι δημόσιοι υπάλληλοι γενικά στους οποίους έχει ανατεθεί έστω και προσωρινά Δημόσια υπηρεσία και τα άλλα πρόσωπα που αναφέρονται στο άρθρο 212 οφείλουν, αν διαταχθούν από εκείνον που κάνει την ανάκριση, να παραδώσουν στη δικαστική αρχή τα έγγραφα και στο πρωτότυπό τους ακόμα, καθώς και κάθε άλλο αντικείμενο που βρίσκεται στην κατοχή τους λόγω των καθηκόντων τους, του λειτουργήματος ή του επαγγέλματός τους, εκτός αν δηλώσουν εγγράφως, έστω και αναιτιολόγητα, ότι πρόκειται για διπλωματικό ή στρατιωτικό μυστικό που ανάγεται στην ασφάλεια του κράτους ή μυστικό που σχετίζεται με το λειτούργημα ή το επάγγελμά τους.*».

Οι εισαγγελικές αρχές μπορούν να ασκούν διοικητικά καθήκοντα συναφή προς τη λειτουργία της Δικαιοσύνης[666] αλλά δεν έχουν εξουσία υποκατάστασης στα έργα της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, η εισαγγελική παραγγελία δεσμεύει τη Διοίκηση με την έννοια ότι αποτελεί επιτακτική εντολή προς διερεύνηση του αιτήματος χορήγησης του δημοσίου εγγράφου. Η εισαγγελική παραγγελία, με άλλα λόγια, υποχρεώνει τη Διοίκηση να απαντήσει σαφώς και αιτιολογημένα στον αιτούντα, να εκδώσει, δηλαδή, εκτελεστή διοικητική πράξη μετά από έρευνα της υπόθεσης ή νέα έρευνα στην περίπτωση προηγούμενης άρνησης της Διοίκησης. Σε περίπτωση κατά την οποία η Διοίκηση παραλείψει να εκδώσει ρητή πράξη[667], μετά την πάροδο εικοσαημέρου[668] από την περιέλευση της εισαγγελικής παραγγελίας, τότε στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβαλλόμενη με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας[669].

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους υποστηρίζει ότι η εισαγγελική παραγγελία δεν είναι δεσμευτική, όταν η χορήγηση αντιγράφων απαγορεύεται από ρητή διάταξη νόμου[670], όταν δηλαδή συντρέχει κάποιος από τους περιορισμούς του άρθρου 5 § 1 του ΚΔΔσίας, του άρθρου 16 § 1 του ν. 1599/1986 ή του ν. 2472/1997 και ιδίως όταν πρόκειται για απόρρητο εκ του νόμου[671]. Αντίθετα, η εισαγγελική παραγγελία είναι δεσμευτική για τη Δημόσια Διοίκηση, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις της αιτιολογίας και της ρητής έκφρασης της γνώμης του συντάκτη της υπό τον όρο, όμως, ότι ο Εισαγγελέας έχει εξετάσει το δικαίωμα ή το έννομο συμφέρον του αιτούντος[672].

---

[666] Πρβλ. άρθρο 25 § 1 του ν. 1756/1988
[667] Η παράλειψη απάντησης της Διοίκησης θα μπορούσε ενδεχομένως να θεμελιώσει και ποινική ευθύνη λόγω μη συμμόρφωσης σε εισαγγελική παραγγελία, Πρβλ Γνμδ 3/2009ΑΠΔΠΧ
[668] Πρβλ Άρθρο 5 § 6 του ΚΔΔ
[669] Πρβλ ΣτΕ 1944/ 2003, ΣτΕ 205/2000, ΣτΕ 2376/96,
[670] Πρβλ Γνμδ ΝΣΚ 307/2008, Γνμδ ΝΣΚ 501/2007, Γνμδ ΝΣΚ 384/2000, Γνμδ ΝΣΚ 232/1992
[671]Πρβλ Γνμδ ΝΣΚ Ολ 710/1993,
[672] *Χρ. Αντωναροπούλου,* Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης, ό. π, σελ. 271

Οι προαναφερθείσες Γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ καταλήγουν στα ανωτέρω συμπεράσματα επισημαίνοντας, ωστόσο, ότι ο Εισαγγελέας δεν συνιστά Δικαστήριο (ποινικό ή αστικό), και ως εκ τούτου στερείται του δικαιώματος να επιλύει διαφορά που έχει ανακύψει μεταξύ διοικητικής Δημόσιας υπηρεσίας ή υπαλλήλου αυτής και ιδιώτη, ως προς το αν ο τελευταίος δικαιούται να λάβει αντίγραφο δημοσίου εγγράφου.

Αντίθετη άποψη εκφράστηκε με την υπ' αριθ. 228/2001 γνωμοδότηση του ΝΣΚ, η οποία χαρακτήρισε τον θεσμό της εισαγγελικής παραγγελίας ως παραβαίνοντα τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της διάκρισης των εξουσιών και συνεπώς αντίθετη στο Σύνταγμα[673]. Ο θεσμός επομένως, της Εισαγγελικής παραγγελίας, δεν εξυπηρετεί κανέναν σκοπό, και πρέπει να μην εφαρμόζεται η σχετική διάταξη, καθώς η εμπλοκή του Εισαγγελέα στην διαδικασία θεωρείται, στην προκειμένη περίπτωση, περιττή. Το ζήτημα αυτό συνδέεται με την γενικότερη προβληματική του κατά πόσον η δυνατότητα που δίνεται στον Εισαγγελέα είναι σύμφωνη με το άρθρο 26 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Κατά πόσο, με άλλα λόγια, είναι θεμιτή η ανάμιξη ενός δικαστικού οργάνου, σε μια διοικητική διαδικασία, χωρίς η τελική πράξη να συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά της δικαστική απόφασης ή έστω μιας δικαστικής διαδικασίας, στην οποία και οι δύο πλευρές θα μπορούν να παραθέσουν τις απόψεις τους.

[673]Πρβλ Γνμδ ΝΣΚ 228/2001 σύμφωνα με την οποία «*…Συνεπώς η υπάρχουσα τυποποιημένη Εισαγγελική παραγγελία για την χορήγηση αντιγράφων διοικητικών εγγράφων προς φυσικά ή πρόσωπα έχει την έννοια της υποχρέωσης της Διοίκησης να ερευνήσει το σχετικό αίτημα και να χορηγήσει αντίγραφα των αιτούμενων εγγράφων εφόσον από την έρευνα που κάνει δεν προκύπτει ότι – για οποιονδήποτε νόμιμο λόγο – απαγορεύεται και δεν θα μπορούσε να είναι άλλο το νόημα της Εισαγγελικής παραγγελίας, εφόσον ο παραγγέλων Εισαγγελέας δεν γνωρίζει καν το περιεχόμενο των σχετικών εγγράφων…».*

3. Το δικαίωμα αναφοράς

Η ενεργή συμμετοχή του πολίτη στην δράση της Δημόσιας Διοίκησης και η πρόβλεψη διαδικασιών, ώστε να του παρέχεται η δυνατότητα επανόρθωσης, προκληθείσας εκ μέρους της Διοίκησης, βλάβης των ατομικών του έννομων συμφερόντων, αποτελεί στοιχείο της υγιούς Δημοκρατίας και έκφραση των δημοκρατικών θεσμών της Δημόσιας Διοίκησης. Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο, με σκοπό την ενίσχυση της νομιμότητας και της διαφάνειας στους κόλπους δράσης της Δημόσιας Διοίκησης και λειτουργώντας ως δίαυλος επικοινωνίας ανάμεσα στον πολίτη και την κρατική εξουσία, κατοχυρώθηκε το *δικαίωμα αναφοράς* τόσο στις Διοικητικές αρχές όσο και στο Κοινοβούλιο.

Το δικαίωμα αναφοράς στις Αρχές, το οποίο αρχικά θεμελιωνόταν στο ν. 149/1914 ενώ ρυθμίστηκε λεπτομερέστερα με το ΝΔ 796/1971, καθιερώθηκε ρητά με το άρ. 27 του ΚΔΔσίας. Κατοχυρώθηκε δε συνταγματικά, αρχικά με το άρθρο 20 Σ. και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 με το άρθρο 10 Σ. και συμπληρώνεται με το άρθρο 69 Σ., το οποίο με τη σειρά του εξειδικεύεται με το άρθρο 125 του Κανονισμού της Βουλής. Προστατεύεται δε, και σε κοινοτικό επίπεδο, από το άρθρο 227 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 194 ΣυνθΕΚ) και 156 § 1 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επιτρέπει και εγγυάται την προάσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων των πολιτών, ενώ παράλληλα θέτει σε κίνηση τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και κατά συνέπεια υποβοηθά τον έλεγχο της δράσης τόσο της Δημόσιας Διοίκησης, όταν υποβάλλεται ενώπιον των Διοικητικών Αρχών, όσο και του Κράτους, όταν υποβάλλεται ενώπιον του Κοινοβουλίου. Επιπλέον, δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να απευθυνθούν εγγράφως στις Αρχές και να ζητήσουν την εκ μέρους

της Αρχής εκδήλωση ενέργειας. Με άλλα λόγια την άμεση ή έμμεση επανόρθωση ή την αποτροπή, είτε ηθικής είτε υλικής βλάβης[674].

Το δικαίωμα αναφοράς ανήκει στην κατηγορία των ατομικών δικαιωμάτων, δεν αποτελεί αυτοτελές δικαίωμα αλλά δικαίωμα για την προστασία άλλου δικαιώματος[675]. Με άλλα λόγια, δεν είναι ουσιαστικό αλλά διαδικαστικό, ενώ ανήκει στο status positivus[676] και όχι στο status negativus[677] ή status activus[678], καθώς αποτελεί ένα δικαίωμα που θεμελιώνει αξίωση των διοικητικών αρχών σε απάντηση και ταχεία ενέργεια[679].

Η λειτουργία του εν λόγω δικαιώματος, ουσιαστικά, συμβάλλει στην πραγμάτωση της Δημοκρατικής Αρχής. Από τη μια, ενισχύεται η δυνατότητα στον πολίτη συμμετοχής στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης και υπεράσπισης των δικαιωμάτων του και από την άλλη, αποτελεί ένα από τα

---

[674] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, ό. π., σελ. 257

[675] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 1393

[676] *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη*, Έλεγχος Διοίκησης. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) . Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 91, *Σπ. Βλαχόπουλος,* Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο - Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1998, σελ. 13

[677] *Αλ. Σβώλος- Γ. Βλάχος,* Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τ. Β΄, 1955, σελ. 154 οι οποίοι υποστηρίζουν αντίθετα « *δια του άρθρου 9 καθιερούται δημόσιον εξ υποκειμένου δίκαιον εις το οποίο ανταποκρίνεται …ωρισμένη θετική υποχρέωσις των Αρχών , εξ ου συνάγεται ότι το δικαίωμα αυτό , αυτοτελές μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων του κλασικού καταλόγου, μετέχει συγχρόνως αρνητικής και θετικής φύσεως*»

[678] *Α. Ράικος,* Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, τ. Β΄, τεύχος Α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1984, σελ. 17-18, *Θ. Τσάτσος,* Η αίτηση θεραπείας ως διοικητική προσφυγή κατά το εν Ελλάδι ισχύον Δίκαιον, σε Μελέται Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1958, σελ. 34, *Κ. Ρέμελης,* Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1987, σελ. 57 , όπου υποστηρίζεται ότι το δικαίωμα υποβολής αναφοράς στις Αρχές λειτουργεί και ως πολιτικό δικαίωμα

[679] *Δ. Τσάτσος,* Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Γ, Θεμελιώδη Δικαιώματα Ι, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 194, *Αντ. Μανιτάκης,* Το Υποκείμενο των Συνταγματικών Δικαιωμάτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1981, σελ.259-260, *Αλ. Μάνεσης,* Συνταγματικά Δικαιώματα , τ. Α΄, Ατομικές ελευθερίες, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1981, σελ. 19-20, όπου αναφέρεται ότι «*στο status positivus εντάσσονται τα δικαιώματα τα οποία θεμελιώνουν αξίωση θετικής ενέργειας ή παροχής ορισμένων υπηρεσιών εκ μέρους της Πολιτείας*»

βασικότερα μέσα ελέγχου της διοικητικής δράσης, παρέχοντας εχέγγυα για την ορθολογική της δράση[680].

Ο πολίτης, με την υποβολή της αναφοράς, επισημαίνει λάθη και παραλείψεις της Δημόσιας Διοίκησης και σε περίπτωση ευδόκιμου αποτελέσματος, επιτυγχάνει την εξωδικαστική επίλυση των διαφορών και την ταχεία απονομή της Δικαιοσύνης[681]. Άλλωστε, το υφιστάμενο σύστημα παροχής δικαστικής προστασίας ευνοεί την άσκηση αναφορών εκ μέρους των πολιτών.

Η πολυνομία που κυριαρχεί στον τομέα της Διοικητικής Δικονομίας και το δαιδαλώδες πλέγμα ειδικών διατάξεων, που πολλές φορές φτάνει στο σημείο της ασάφειας και της δυσκολίας κατανόησης των προϋποθέσεων για την νόμιμη και παραδεκτή άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων, εμφανίζει την υποβολή της αναφοράς ως το απλούστερο μέσο για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Σε αυτό βέβαια, συντελεί και το γεγονός της άμεσης, αποτελεσματικής και ανέξοδης[682] διαδικασίας επανόρθωσης της βλάβης των ατομικών εννόμων συμφερόντων του διοικούμενου. Η αναφορά αποτελεί ένα σημαντικό αμυντικό οπλοστάσιο ενάντια στην διαφθορά και την κακοδιοίκηση και συνάμα ένα μέσο αφύπνισης των αντανακλαστικών της κρατικής εξουσίας. Συνιστά μοχλό ενεργοποίησης των ελεγκτικών μηχανισμών για την ταχεία αποκατάσταση της νομιμότητας και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και αφετηρία για απόδοση ευθυνών και πειθαρχικών διώξεων των διοικητικών οργάνων[683].

---

[680] *Σπ. Βλαχόπουλος,* Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο - Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, ό. π., σελ. 3 επ., *Κ. Ρέμελης*, Οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, ό. π., σελ. 60 επ., *Α. Δερβιτσιώτης,* Η κοινοβουλευτική αναφορά του άρθρου 69 του Συντάγματος 1975/86, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 1994, σελ. 109 επ, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Η προστασία του Διοικουμένου, ό. π, σελ. 122

[681] *Σπ. Βλαχόπουλος,* Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο - Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, ό. π, σελ. 8 επ.

[682] *Γ. Γεωργόπουλος,* Η κατάχρησις του δικαιώματος του αναφέρεσθαι, Αρμ 1978, σελ. 627 σύμφωνα με τον οποίο «*η αναφορά προς δημοσίαν αρχήν ουδεμίαν δαπάνην συνεπάγεται, με κίνδυνο βέβαια της καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος και της ατιμωρησίας του καταγγέλοντος για την ύβρη, τη λοιδωρία και τη δυσφήμηση του καταγγελόμενου»*

[683] Πρβλ ΣτΕ 2844/1999, ΣτΕ 4547/1995, ΣτΕ 1740/1994

3.1 Το συνταγματικό θεμέλιο του δικαιώματος

Το δικαίωμα αναφοράς στις Αρχές όπως ανεφέρθη, είναι ένα ατομικό δικαίωμα το οποίο θεμελιώνεται συνταγματικά στο άρθρο 10 § 1 και 2 του Συντάγματος «*1. Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο.* Κατά δε την παράγραφο 2 του ίδιου πιο πάνω άρθρου *«Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδεια της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ` αυτή.»*

Σύμφωνα με τα ανωτέρω και σε συνδυασμό με το άρθρο 2 του ν.δ. 796/1971[684], το οποίο διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 7 του από 18/1/1975 Δ΄ Δημοψηφίσματος της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και στη συνέχεια με το άρθρο 112 § 1 του Συντάγματος[685], για να υπάρχει αναφορά πρέπει το έγγραφο να διαλαμβάνει αιτιάσεις ή παραλείψεις Αρχής ή οργάνου αυτής και συγχρόνως να περιέχει αίτημα περί επανορθώσεως ή αποτροπής είτε ηθικής είτε υλικής βλάβης, δυναμένης να γίνει υπό της ως άνω Αρχής, ως ασκούσας διοικητική εξουσία, η οποία είναι από το νόμο αρμόδια και υπόχρεη να

[684] Πρβλ Άρθρο 2 Ν.Δ 796/1971 σύμφωνα με το οποίο αναφορά αποτελεί « *κάθε έγγραφο που περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παράλειψης αρχής ή οργάνου της, περιέχει συγχρόνως αμέσως ή εμμέσως αίτημα για επανόρθωση ηθικής ή υλικής βλάβης αυτού που υποβάλλει το έγγραφο και απευθύνεται σε αρχή που ασκεί διοικητική εξουσία αρμόδια και υπόχρεη να αποτρέψει επιζήμιες συνέπειες της ενέργειας της παράλειψης*»

[685] Πρβλ Άρθρο 112 παρ. 1 Σ. σύμφωνα με το οποίο «*Σε θέματα που για τη ρύθμισή τους προβλέπεται ρητά από διατάξεις του Συντάγματος η έκδοση νόμου, οι κατά περίπτωση νόμοι ή διοικητικές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα, που υπάρχουν κατά την έναρξη ισχύος του, εξακολουθούν να ισχύουν ώσπου να εκδοθεί ο νόμος που προβλέπεται κατά περίπτωση, εκτός αν είναι αντίθετες προς τις διατάξεις του Συντάγματος*», ΑΠ 1241/1984 ΝοΒ 1984, 1079, ΑΠ 854/1992 ΝοΒ 1993, 347.

επανορθώσει ή να αποτρέψει τις επιζήμιες συνέπειες που επήλθαν από την ενέργεια ή την παράλειψή τους[686].

Από το συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων, σαφώς συνάγεται ότι ορισμένο έγγραφο έχει, κατά την έννοια αυτών, το χαρακτήρα αναφοράς, όταν: α) περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά ενέργειας ή παράλειψης κάποιας αρχής ή οργάνου της[687], β) περιέχει συγχρόνως, αμέσως ή εμμέσως, αίτημα για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης[688] και γ) απευθύνεται σε Αρχή, η οποία ασκεί διοικητική εξουσία και είναι από το νόμο αρμόδια και υπόχρεη να επανορθώσει ή να αποτρέψει τις επιζήμιες συνέπειες που επήλθαν από την ενέργεια ή την παράλειψη[689]. Συνακόλουθα, αίτημα της αναφοράς δύναται να είναι και η τροποποίηση ή και η ανάκληση της προσβαλλόμενης ατομικής διοικητικής πράξης[690].

Στην έννοια της αναφοράς, όπως αυτή προσδιορίζεται στο άρθρο 10 του Σ[691] δεν περιλαμβάνονται: α) οι αιτιάσεις που αφορούν σε κυβερνητικές πράξεις, β) η αίτηση περί παροχή πληροφοριών, όταν δεν συνδέεται με την άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών στοιχείων, γ) κάθε ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον παντός δικαστηρίου, δ) η ενδικοφανής

[686] ΣτΕ 1725/2004, ΣτΕ 659/2002, ΣτΕ 2327/1995, ΣτΕ 2671/1993, ΣτΕ 186/1989, ΣτΕ 186/1989
[687] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 898, αντίθετα, ο *Πρ. Δαγτόγλου* υποστηρίζει ότι η αναφορά δεν χρειάζεται να περιέχει μομφές ή παράπονα για συμπεριφορά της Αρχής αλλά οπωσδήποτε να ζητάει από την αρχή ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη για το μέλλον *Πρ. Δαγτόγλου* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 1396
[688] Πρβλ ΑΠ 584/1997 ΠοινΧρ1998 σελ 139 σύμφωνα με την οποία *«δεν έχει τον χαρακτήρα της αναφοράς έγγραφο που περιέχει καταγγελίες κατά δημοσίου υπαλλήλου αναφορικά με παραπτώματα αυτού και υποβάλλεται στην προϊσταμένη του, χωρίς αίτημα επανόρθωσης ή αποτροπής βλάβης. Έγγραφο του συλλόγου γονέων και κηδεμόνων με το οποίο κατήγγειλαν καθηγήτρια για πειθαρχικό παράπτωμα. Δεν πρόκειται για αναφορά»*
[689] Πρβλ ενδεικτικά ΑΠ 103/2010, ΑΠ 1241/1984, ΑΠ 1245/1986, ΑΠ 526/2004 ΣτΕ 1725/2004, 659/2002, 2327/1995, 2671/1993, 186/1989, 3206/1986
[690] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 898
[691] Σε συνδυασμό με το άρθρο 3 παρ.2 ν.δ. 796/1971 , σύμφωνα με το οποίο *«δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά: α) αίτηση για παροχή απλών πληροφοριών β) ένδικο μέσο ή δικαστική πράξη ενώπιον κάθε Δικαστηρίου και γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπόμενη από το νόμο.»*

προσφυγή[692] και ε) απλές εκφράσεις γνώμης, χωρίς αίτημα να προβεί η αρμόδια Αρχή σε συγκεκριμένη πράξη η παράλειψη[693].

Ενδεχόμενη ποινική η πειθαρχική δίωξη εναντίον εκείνου που υπέβαλε την αναφορά, για παραβάσεις που διαπράχθηκαν με την αναφορά, δεν επιτρέπεται πριν από την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της Αρχής αυτής και χωρίς την άδειά της[694]. Ειδικότερα, το άρθρο 10 στην § 2 Σ ορίζει ότι «*Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδεια της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ` αυτή*», κάνοντας εμφανή το σκοπό του νομοθέτη: την προστασία του αναφερόμενου από την ενδεχόμενη προσπάθεια της Αρχής για υπεκφυγή των υποχρεώσεων της και την προστασία της Δημόσιας Διοίκησης από την καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος εκ μέρους του αναφέροντος, υποβάλλοντας αναφορές με περιεχόμενο μόνο την εκδήλωση της

---

[692] Πρβλ Α.Π. 1527/2005

[693] Πρβλ ΣτΕ 659/2002 σύμφωνα με την οποία *«η εκ μέρους του προσφεύγοντος αποστολή επιστολών, κυρίως προς τον Υπουργό Πολιτισμού, στις οποίες αυτός δεν διατυπώνει αιτιάσεις για συγκεκριμένες πράξεις ή παραλείψεις των υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού, ούτε ζητά την αποκατάσταση κάποιας βλάβης την οποία υπέστη σε προσωπικό έννομο συμφέρον του, αλλά υβρίζει χυδαία και εκτοξεύει απειλές κατά της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας συγκεκριμένων συναδέλφων του, υπηρεσιακών προϊσταμένων του, του πολιτικού του προϊσταμένου και των μελών του Πειθαρχικού Συμβουλίου, ενώπιον του οποίου εκκρεμούσε πειθαρχική υπόθεσή του, …. δεν συνιστά άσκηση εκ μέρους του προσφεύγοντος του ατομικού δικαιώματος του "αναφέρεσθαι"», Πρ. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π. σελ. 1397, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ. 898, *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 416, *Δ. Λοβέρδος,* Τινά περί του δικαιώματος του αναφέρεσθαι εις τας αρχάς και της αδείας της αρχής προς δίωξιν του υποβαλόντος την αναφοράν, δια τυχόν εν αυτή υπαρχούσας παραβάσεις, ΕλλΔικ 1983, σελ. 377, ο οποίος μάλιστα υποστηρίζει ότι η αναφορά η οποία περιέχει μόνο παραβάσεις άσχετες με την αναφερόμενη ενέργεια ή παράλειψη, δεν αποτελεί αναφορά που προστατεύεται από το άρθρο 10 Σ , αλλά αποτελεί απλά καταχρηστική άσκηση δικαιώματος , η οποία αποσκοπεί στην εκδήλωση της περιφρόνησης του καταγγέλλοντος στο πρόσωπο του καταγγελλόμενου (*…ο αναφερόμενος δεν σκοπεύει, εις την χρήσιν του δικαιώματος του αναφέρεσθαι χάριν της επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης του, αλλά εις την εκδήλωσιν της καταφρονήσεως του , προς τον καταγγελομενον, κατά κατάχρησιν του δικαιώματος τούτου*), *Γ. Γεωργόπουλος,* Η κατάχρησις του δικαιώματος του αναφέρεσθαι, ό. π., σελ. 627

[694] Πρβλ άρθρο 10 παρ. 2 Σ, ΣτΕ 1725/2004, ΣτΕ 6195/1995, ΣτΕ 2574/1990, ΣτΕ 4198/1986, ΣτΕ 1435/1978, ΣτΕ 51/1976

καταφρόνησης τους προς την Αρχή, χωρίς να αποσκοπεί στην επανόρθωση ή αποτροπή ηθική ή υλικής βλάβης εις βάρος του.

Πάντως, η προβλεπόμενη άδεια της Αρχής απαιτείται μόνο στην περίπτωση που οι ποινικές παραβάσεις που υπάρχουν στην αναφορά στρέφονται κατά δημοσίου οργάνου και σε καμία περίπτωση κατά ιδιώτη, ο οποίος, μη δεσμευόμενος από τις διατάξεις του άρθρου 10 Σ, μπορεί να ζητήσει την ποινική δίωξη του υπεύθυνου και χωρίς την άδεια αυτή[695].

Ζητήματα σχετικά με την ποινική και πειθαρχική δίωξη του αναφέροντος ρυθμίζονται από τη διάταξη 6 και 7 του ν.δ 796/1971 και 54, 55 και 56 του ΚΠοινΔικ.

3.1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Το δικαίωμα αναφοράς είναι απεριόριστο. Με άλλα λόγια, *φορείς* του δικαιώματος είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο[696]. Μάλιστα, η διάταξη του άρθρου 10 § 1 Σ αναφέρει ότι το εν λόγω δικαίωμα έχουν «*καθένας ή πολλοί μαζί*», κάνοντας σαφή τον πανανθρώπινο χαρακτήρα του δικαιώματος.

Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι δεν περιορίζεται μόνο στους Έλληνες πολίτες αλλά μπορούν να το ασκήσουν και οι αλλοδαποί και ανιθαγενείς,

[695] Πρβλ ΣτΕ 2671/1993

[696] Υποστηρίζεται ότι φορείς του δικαιώματος αναφοράς αποτελούν και τα ΝΠΙΔ Πρβλ *Πρ. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π σελ. 1401, *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) . Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π., σελ. 95, καθώς και τα ΝΠΔΔ , Πρβλ *Ν. Σαρίπολος*, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τ. Γ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1923, σελ. 285 και *Αλ. Σβώλος- Γ. Βλάχος,* Το Σύνταγμα της Ελλάδος, ό. π., σελ. 158, όπου υποστηρίζεται ότι « *Διάκρισις μεταξύ κατηγοριών σωματείων και νομικών προσώπων εν γένει δεν είναι νοητή, συνεπώς άπαντα τα νομικά πρόσωπα , Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου, ως και οι συνελεύσεις αυτών δικαιούνται κεχωρισμένως ή «ομού», να υποβάλλουν αναφοράς προς τις Αρχάς »*

ανεξαρτήτως αν η αναφορά έγκειται σε ιδιωτικό συμφέρον του αναφερομένου ή γενικό συμφέρον ή έχει πολιτικό ή μη, περιεχόμενο[697].

Η κατά την έννοια του άρθρου 10 Σ. αναφορά, ανήκει και στους δημοσίους λειτουργούς ή υπαλλήλους[698] αλλά γενικά και στους τελούντες σε ειδική σχέση εξουσίασης[699], αποτελώντας φυσικά πρόσωπα με ικανότητα Δικαίου και επομένως φορείς των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που συνδέονται με την εν λόγω ιδιότητα τους.

Αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς θεωρούνται, σύμφωνα με το άρθρο 10 § 1 Σ, οι αρχές εν γένει. Έχει ήδη επισημανθεί, ωστόσο, πως εννοούνται μόνο οι Διοικητικές Αρχές, έστω και αν είναι αναρμόδιες[700]. Στην έννοια των Διοικητικών Αρχών περιλαμβάνονται όχι μόνο εκείνες της κρατικής και περιφερειακής Δημόσιας Διοίκησης αλλά και οι Οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης[701]. Να σημειωθεί δε, ότι με το άρθρο 10 Σ. προστατεύονται ακόμη και εκείνες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες, οι δικαστικές αρχές ή οι

---

[697] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 1400, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ 896, *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 413, *Αλ. Σβώλος- Γ. Βλάχος,* Το Σύνταγμα της Ελλάδος, ό. π., σελ. 155

[698] *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 413

[699] Στρατιωτικοί, έγκλειστοι σε σωφρονιστικά καταστήματα κλπ

[700] Η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών επιβάλλει την εντός του χρονικού διαστήματος τριών ημερών διαβίβαση της αναφοράς από την αναρμόδια αρχή στην αρμόδια και την ταυτόχρονη ενημέρωση του ενδιαφερομένου για την ενέργεια αυτή, Πρβλ άρθρο 4 παρ. 1 ν 2690/1999 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 6 παρ.1 Ν.3242/2004,ΦΕΚ Α 102/24.5.2004) σύμφωνα με το οποίο « *1. α. Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να αποφαίνονται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες. Η προθεσμία αρχίζει από την κατάθεση της αίτησης στην αρμόδια υπηρεσία και την υποβολή ή συγκέντρωση του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών, πιστοποιητικών ή στοιχείων. Αν η αίτηση υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία, η υπηρεσία αυτή οφείλει, μέσα σε τρεις (3) ημέρες, να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να γνωστοποιήσει τούτο στον ενδιαφερόμενο. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία αρχίζει από τότε που περιήλθε η αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία. Για υποθέσεις αρμοδιότητας περισσότερων υπηρεσιών, η προθεσμία του πρώτου εδαφίου παρατείνεται κατά δέκα (10), ακόμη, ημέρες.*»

[701] Πρβλ ΑΠ 1170/1993 ΠοινΧρον 1993, σελ. 863 η οποία δέχεται ότι *«η δημοτική αρχή περιλαμβάνεται στην κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος έννοια της «αρχής»*

υπηρεσίες της Βουλής ασκούν διοικητική λειτουργία[702]. Επιπρόσθετα, αποδέκτες του δικαιώματος της αναφοράς μπορεί να είναι και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές- Συνήγορος του Πολίτη- ή άλλες Διοικητικές αρχές- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης ή Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης- στους αντίστοιχους τομείς των αρμοδιοτήτων τους όπου εμπίπτει ο έλεγχος της καταγγελλόμενης πράξης ή παράλειψης, λεπτομερής ανάλυση για τις οποίες θα γίνει παρακάτω.

Στα πλαίσια ελευθερίας άσκησης του δικαιώματος αναφοράς, ισχύουν ορισμένοι *διαδικαστικοί περιορισμοί*. Ειδικότερα , η αναφορά πρέπει να είναι έγγραφη, γραμμένη στην Ελληνική γλώσσα[703], να περιέχει όλα τα στοιχεία του αναφερόμενου και την υπογραφή του και να στρέφεται κατά ατομικής διοικητικής πράξης και όχι κατά κανονιστικής[704]. Υποβάλλεται με οποιοδήποτε πρόσφορο μέσο[705] εντός εύλογου χρονικού διαστήματος ώστε να προφυλαχθεί η πραγματική κατάσταση η οποία δημιουργήθηκε[706] και μπορεί να ασκηθεί άπαξ για να υπάρχει ασφάλεια Δικαίου[707]. Αντίθετα, μπορεί να ασκηθεί νέα αναφορά στην περίπτωση που ο διοικούμενος επικαλείται για πρώτη φορά νέα στοιχεία.

---

[702] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π σελ. 1393, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ. 896, *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) . Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π. σ.98, *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 413 επ

[703] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π, σελ. 897, *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, ό. π, σελ 371, *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) . Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π., σελ. 99

[704] Η κανονιστική πράξη συνιστά ουσιαστικό νόμο, και ο διοικητικός έλεγχος με άσκηση διοικητικής προσφυγής είναι δυνατός μόνο εφόσον προβλέπεται ή σαφώς συνάγεται από το νόμο, Πρβλ *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 119-123, 899

[705] Αυτοπροσώπως, μέσω τρίτων, με ταχυδρομείο, μέσω τηλεομοιοτυπίας ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου

[706] Πρβλ ΣτΕ 166/1993, ΣτΕ 4746/1986

[707] Πρβλ Δ. Εφ. Αθ. 3353/1992, ΣτΕ 1266/1956

3.1.2 Οι περιορισμοί του δικαιώματος

Το δικαίωμα της αναφοράς *περιορίζεται* από τρεις «*επιφυλάξεις νόμου*», που περιλαμβάνονται στο άρθρο 10 § 1 Σ., που ορίζει ότι : α. *Ο αναφερόμενος υποχρεούται να «τηρεί τους νόμους του κράτους, β. Η αρχή υποχρεούται σε ταχεία ενέργεια «επί τη βάσει των κείμενων διατάξεων», γ. Η αρχή υποχρεούται επίσης σε έγγραφη αιτιολογημένη απάντηση προς τον αναφερόμενο «κατά τις διατάξεις του νόμου*».

Οι «*νόμοι του Κράτους*», τους οποίους οφείλει να τηρεί ο αναφερόμενος είναι οι γενικοί νόμοι, οι οποίοι δεσμεύουν και το δικαίωμα της αναφοράς. Αξίζει να σημειωθεί, ότι δεν μπορούν να περιορίσουν ουσιαστικά το δικαίωμα αναφοράς ή να το απαγορεύσουν, ούτε να περιέχουν διάταξη που να μην προβλέπει ποινικές ή πειθαρχικές παραβάσεις ως προϋπόθεση άσκησης του δικαιώματος της αναφοράς, διότι κάτι τέτοιο θα ερχόταν σε πλήρη αντίθεση με το Σύνταγμα και δη με την § 2 του άρθρου 10 Σ. Άλλωστε, πρώτα εξετάζεται η αναφορά και λαμβάνεται απόφαση από την αρμόδια Αρχή και έπειτα ασκείται δίωξη για τις παραβάσεις που υπάρχουν τυχόν σε αυτή.

Η Αρχή, όπως αναφέραμε, υποχρεούται σε απάντηση και μάλιστα σε ταχεία ενέργεια. Να σημειωθεί ότι η απάντηση της Αρχής συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, μόνο εφόσον εκδόθηκε βάσει των στοιχείων της αρχικής πράξης ή βάσει νεώτερων επικαλούμενων στοιχείων από τον αναφερθέντα[708]. Με άλλα λόγια, εκτελεστή διοικητική πράξη συνιστά η μετά από καινούργια ουσιαστική εξέταση της υπόθεσης, απάντηση της αρχής τόσο με αρνητικό ή θετικό περιεχόμενο[709]. Η μη εμπρόθεσμη απάντηση ενδέχεται να αποτελέσει παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας και να θεμελιώσει λόγο παρανομίας της.

[708] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 900, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου -Σκαλτσά,* Η προστασία του Διοικουμένου, ό. π., σελ. 124
[709] Πρβλ ΣτΕ 3643/1987, ΣτΕ 3238/1983

Τέλος, επιβάλλεται στη Δημόσια Διοίκηση η υποχρέωση να απαντά έγγραφα και αιτιολογημένα στις αναφορές των ενδιαφερομένων, να τηρεί δηλαδή τους ουσιώδεις τύπους της έγγραφης και αιτιολογημένης απάντησης, προς αποφυγή διοικητικής αυθαιρεσίας[710].

3.2 Το νομοθετικό έρεισμα του δικαιώματος

Η σημασία του δικαιώματος αναφοράς γίνεται πιο κατανοητή αν αναλογιστεί κανείς ότι αποτελεί το συνταγματικό υπόβαθρο της άτυπης διοικητικής προσφυγής[711]. Πράγματι, ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας θεωρεί το δικαίωμα της αναφοράς ως γενικό συμπληρωματικό βοήθημα[712], αποκτώντας με τον τρόπο αυτό χαρακτηριστικά άσκησης διοικητικού ελέγχου. Αυτό άλλωστε, γίνεται αντιληπτό και από το κείμενο της διάταξης του άρθρου 27 ΚΔΔσίας , η οποία ορίζει ότι «*Αν δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με τα άρθρα 24-26, διοικητικής προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας Διοικητικής Αρχής, μπορεί, με αίτησή του προς την αρχή αυτή, να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται, και στην περίπτωση αυτή, όσα ορίζονται στις § 1- 3 του άρθρου 4*.»

Το άρθρο 10 του Συντάγματος εξειδικεύεται από τη διάταξη του άρθρου 27 του ΚΔΔσίας που με τη σειρά του ρυθμίζεται λεπτομερέστατα με το ΝΔ 796/ 1971. Η δυνατότητα υποβολής αναφοράς εκ μέρους του διοικουμένου

[710] Πρβλ ΣτΕ 1590/2012, ΣτΕ 333/2007, ΣτΕ 1214/2000
[711] *Σπ. Βλαχόπουλος,* Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο- Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, ό. π., σελ. 4
[712] *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 908, *Αν. Τάχος,* Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό. π., σελ. 838 επ.

λειτουργεί παραπληρωματικά, υποβάλλεται, δηλαδή, μόνο στην περίπτωση κατά την οποία δεν είναι δυνατή η άσκηση, σύμφωνα με τα άρθρα 24 έως 26 ΚΔΔσίας, διοικητικής προσφυγής[713]. Με την έννοια αυτή, το άρθρο 27 εφαρμόζεται όταν δεν είναι δυνατή η άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής ή ειδικής προσφυγής ή ενδικοφανούς προσφυγής.

Η αναφορά, για την υποβολή της οποίας απαιτείται έννομο συμφέρον, ασκείται κατά νομικών παραλείψεων και κατά υλικών ενεργειών ή παραλείψεων ενεργειών[714], σε αντίθεση με την αίτηση θεραπείας, την ιεραρχική προσφυγή, την ειδική διοικητική προσφυγή και την ενδικοφανή διοικητική προσφυγή, οι οποίες ασκούνται μόνο κατά νομικών ενεργειών[715]. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις της § 1-3 του άρθρου 4 ΚΔΔσίας.

3.3 Οι Διοικητικές Προσφυγές ως εκφάνσεις του δικαιώματος αναφοράς

Οι διοικητικές προσφυγές, ως μέσο για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, αποτελούν έναν από τους τρόπους αυτοελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης[716], καθώς η άσκηση τους μπορεί να οδηγήσει σε έλεγχο νομιμότητας της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων. Το χαρακτηριστικό αυτό γνώρισμά τους, καθώς και τα αποτελέσματα του ελέγχου αυτού, δηλαδή η ανάκληση, η

[713] Πρβλ. Εισηγητική Έκθεση Ν. 2690/1990 επί του άρθρου 27, *Βελ. Καράκωστας,* Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 και υπό το καθεστώς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Dike International 2004, σελ. 147

[714] *Δημ. Σολδάτος,* Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Ν. 2690/1997- Σχετικές Διατάξεις- Νομολογία, ό. π., σελ. 397

[715] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π, σελ. 1394 επ. *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. οπ, σελ. 915, *Αν. Τάχος,* Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό. π., σελ 842 επ, *Βελ. Καράκωστας,* Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 και υπό το καθεστώς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό. π, σελ. 147

[716] *Μ. -Ε. Παναγοπούλου,* Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 2000, σελ. 10 επ

ακύρωση ή η τροποποίηση της διοικητικής πράξης, τον καθιστούν χρησιμότατο μηχανισμό για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης.

Οι διοικητικές προσφυγές αποτελούν αναφορές- αιτήσεις προς τη Διοίκηση με τις οποίες ζητείται η επανεξέταση δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης. Οι αναφορές αυτές, εφόσον έχουν ως αίτημα την ανάκληση ή ακύρωση ή τροποποίηση διοικητικής πράξης, καλούνται *διοικητικές προσφυγές* και διακρίνονται: α) στις *απλές ή άτυπες* και β) στις *ειδικές οι οποίες περαιτέρω διακρίνονται α) στις τυπικές* και β) στις *ενδικοφανείς προσφυγές.* [717]

3.3.1 Οι Απλές ή Άτυπες Προσφυγές

Οι απλές ή άτυπες προσφυγές προβλέπονται στο άρθρο 24 του ΚΔΔσίας και διακρίνονται στην *αίτηση θεραπείας* και την *ιεραρχική προσφυγή*[718]. Δεν προβλέπεται προθεσμία για την άσκησή τους αλλά ασκούνται όταν από τις κείμενες διατάξεις δεν προβλέπεται η άσκηση ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής με σκοπό την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής ζημίας που επήλθε στα έννομα συμφέροντα του ενδιαφερόμενου, από ατομική διοικητική πράξη που εξέδωσε η Διοίκηση. Η αποδέσμευση τους, επομένως, από οποιοδήποτε τύπο ή προθεσμία αποτελεί το σημαντικότερο κριτήριο διαφοροποίησης τους από τα άλλα είδη προσφυγών.

Αν η αίτηση αναφέρεται στην ίδια την Αρχή που εξέδωσε την πράξη, ζητώντας την ανάκληση ή τροποποίησή της, τότε γίνεται λόγος για *αίτηση θεραπείας.* Σε κάθε περίπτωση πάντως, η Διοίκηση ελέγχει τόσο τη νομιμότητα

[717] *Κ. Ρέμελης,* Οι Άτυπες διοικητικές προσφυγές, ό. π., 64 επ.
[718] *Ι. Κατράς,* Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015, σελ. 438 επ., *Γλ. Σιούτη,* Η Μονομερής δράση της Διοίκησης, Η διοικητική πράξη σε: *Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης,* Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 237 επ

όσο και τη σκοπιμότητα της εν λόγω πράξης. Αντίθετα, σε περίπτωση που η αίτηση αναφέρεται στην Αρχή που προϊσταται αυτής που εξέδωσε την πράξη, τότε η προσφυγή ονομάζεται *ιεραρχική*, αποβλέπει στην ακύρωση της πράξης και συνεπώς ασκείται μόνο έλεγχος νομιμότητας[719].

3.3.2 Οι Τυπικές Προσφυγές

Οι τυπικές προσφυγές προβλέπονται από νομοθετική διάταξη, η οποία ρυθμίζει τα τυπικά στοιχεία της άσκησής τους. Ασκούνται κατά εκτελεστών διοικητικών πράξεων αναλόγως των προβλέψεων του νόμου. Έτσι, μπορεί να ασκηθούν τυπικές προσφυγές τόσο κατά κανονιστικής πράξης[720], όσο και κατά παραλείψεων[721].

3.3.2.1 Οι Ειδικές Προσφυγές

Η ειδική διοικητική προσφυγή προβλέπεται στο άρθρο 25 ΚΔΔσίας και αποτελεί ειδικό διοικητικό βοήθημα[722]. Προβλέπεται από ειδικές διατάξεις και έχει ως αντικείμενο την αποκατάσταση -υλικής ή ηθικής- βλάβης, προκληθείσα από εκτελεστή διοικητική πράξη, ατομική ή κανονιστική και όχι από υλική

[719] *Μ. -Ε. Παναγοπούλου,* Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των Διοικητικών Αρχών, ό. π., σελ. 59
[720] Πρβλ άρθρο 15 του ΠΔ 118/2007, άρθρο 4 του Ν. 3886/2010
[721] Πρβλ άρθρο 76 του Ν. 3669/2008, άρθρο 227 του Ν. 3852/2010. ΣτΕ 1316/2001, 1551/2006
[722] *Γλ. Σιούτη,* Η Μονομερής δράση της Διοίκησης, Η διοικητική πράξη σε: *Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης,* Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 238 επ, Ι. Κατράς, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό. π., σελ. 453 επ., *Μ. -Ε. Παναγοπούλου,* Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των Διοικητικών Αρχών, ό. π., σελ. 95 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος Ι, ό. π., σελ. 260 επ., *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 902 επ.

ενέργεια ή παράλειψη. Ασκείται άπαξ ενώπιον του προβλεπόμενου από τις σχετικές διατάξεις διοικητικού οργάνου, μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, η οποία είναι ανατρεπτική-αποκλειστική[723] και η άσκησή της διακόπτει την προθεσμία άσκησης της αίτησης ακύρωσης[724]. Η ειδική προσφυγή θεωρείται απορριφθείσα αν παρέλθει η ειδικώς προβλεπόμενη προθεσμία, άλλως το 30ήμερο. Σε περίπτωση δε, που εκδοθεί απόφαση μετά την παρέλευση της οριζόμενης προθεσμίας, είναι ακυρωτέα ως αναρμοδίως κατά χρόνον εκδοθείσα[725]. Τέλος, σε περίπτωση αναρμοδίως ασκηθείσας ειδικής διοικητικής προσφυγής, υφίσταται υποχρέωση παραπομπής της στο αρμόδιο όργανο εντός 5 ημερών.

Στην ειδική διοικητική προσφυγή επιτρέπεται μόνο έλεγχος νομιμότητας της πράξης. Επομένως, το όργανο δικαιούται να την ακυρώσει -ολικά ή εν μέρει- ή να απορρίψει την προσφυγή.

3.3.2.2 Οι Ενδικοφανείς Προσφυγές

Ενδικοφανής προσφυγή είναι η διοικητική προσφυγή του άρθρου 25 ΚΔΔσιας, η οποία παρέχει την εξουσία ελέγχου της νομιμότητας της πράξης και της ουσίας της υπόθεσης[726], και της οποίας η άσκηση αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης και των προσφυγών ουσίας, σύμφωνα με τα άρθρα 45 παρ. 2 του π.δ. 18/1989 και 63 παρ. 3 του ΚΔΔ. Πρόκειται για μέσο δευτεροβάθμιου ελέγχου της υπόθεσης από την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση και για υποχρεωτικό προστάδιο της διοικητικής Δίκης. Η μη τήρηση του οποίου

[723] Πρβλ ΣτΕ 1602/2008
[724] Πρβλ ΣτΕ 1669/2012
[725] Πρβλ ΣτΕ 174/2002
[726] Πρβλ ΣτΕ 3834/1999, ΣτΕ 4571/1987

επιφέρει, εφόσον συντρέχουν οι κατά νόμο προϋποθέσεις, απώλεια του δικαιώματος δικαστικής προστασίας[727].

Οι ενδικοφανείς προσφυγές ασκούνται άπαξ[728] κατά εκτελεστών διοικητικών πράξεων[729], ενώπιον του προβλεπόμενου από τις οικείες διατάξεις διοικητικού οργάνου[730], μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία[731] και επιτρέπουν την κατ' ουσίαν εξέταση της υπόθεσης.

Αυτονόητο δε, ότι αν απουσιάζει οποιοδήποτε από τα παραπάνω χαρακτηριστικά, η προβλεπόμενη προσφυγή δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως ενδικοφανής[732].

Ανεξάρτητα του γεγονότος ότι οι προσφυγές αυτές έχουν μία αυστηρή τυπικότητα ως προς την άσκησης τους, εντούτοις υπηρετούν τον ίδιο σκοπό και αποβλέπουν στον ίδιο στόχο: την αποκατάσταση της νομιμότητας στις εκδοθείσες διοικητικές πράξεις και την ικανοποίηση των πολιτών από την παρανομία της οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 16 §1 του ΚΔΔσίας, στη διοικητική πράξη θα πρέπει να περιλαμβάνεται ενημέρωση για το αρμόδιο για την εξέτασή της όργανο, την προθεσμία, καθώς και τις συνέπειες παράλειψης της άσκησής

---

[727] *Γλ. Σιούτη,* Η Μονομερής δράση της Διοίκησης, Η διοικητική πράξη σε: *Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης,* Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 238 επ., *Ι. Κατράς,* Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ό. π., σελ. 457 επ., *Μ. -Ε. Παναγοπούλου,* Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των Διοικητικών Αρχών, ό. π., σελ. 109 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος Ι, ό. π., σελ. 260 επ., *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 913 επ.

[728] Πρβλ ΣτΕ 134/2009

[729] Πρβλ ΣτΕ 3502/2011, ΣτΕ 835/2010, ΣτΕ 3693/2008, ΣτΕ 3785/2006, ΣτΕ 577/2004

[730] Πρβλ ΣτΕ 3388/2009. Την νομολογία απασχόλησε ειδικά το ζήτημα της έναρξης της προθεσμίας άσκησης προσφυγής στο πλαίσιο της ενδικοφανούς διαδικασίας ενώπιον των Επιτροπών Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων Πρβλ ΣτΕ 4064/2012, ΣτΕ 2829/2012, ΣτΕ 4304/2010 σύμφωνα με τις οποίες «Το γεγονός που κινεί την προθεσμία άσκησης αντιρρήσεων κατά πράξης χαρακτηρισμού αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αίτησης τρίτου είναι, για τον επικαλούμενο ιδιοκτησιακά δικαιώματα στη χαρακτηρισθείσα έκταση, η κοινοποίηση της πράξης σε αυτόν ή η εκ μέρους του πλήρης γνώση του περιεχομένου της και όχι η τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας της πράξης χαρακτηρισμού.»

[731] Πρβλ ΣτΕ 287/1993

[732] Πρβλ ΣτΕ 5021/2012

της[733]. Παράλειψη ενημέρωσης για τα παραπάνω στοιχεία δεν συνεπάγεται την ακυρότητα της πράξης[734] αλλά τη θεραπεία του απαραδέκτου του απευθείας ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος[735] .

Η άσκησή της ενδικοφανούς προσφυγής διακόπτει την προθεσμία άσκησης του ενδίκου βοηθήματος[736], ενώ θεωρείται ότι απορρίφθηκε μετά την παρέλευση της οριζόμενης προθεσμίας απόφανσης, άλλως με την παρέλευση τριμήνου. Η απόφαση που εκδίδεται μετά την παρέλευση της οριζόμενης προθεσμίας ή του τριμήνου, αλλά μέχρι τη συζήτηση του ενδίκου βοηθήματος κατά της τεκμαιρόμενης σιωπηρής απόρριψης, θεωρείται συμπροσβαλλόμενη, ανεξαρτήτως του αν το ένδικο βοήθημα έχει ασκηθεί εμπροθέσμως κατά της τεκμαιρόμενης σιωπηρής απόρριψης[737]. Μετά τη συζήτηση, θεωρείται αναρμοδίως εκδοθείσα[738].

3.4 Το δικαίωμα αναφοράς στη Βουλή

Το *δικαίωμα υποβολής αναφοράς στη Βουλή του άρθρου 69* Σ., ως ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος υποβολής αναφοράς στις διοικητικές Αρχές, εντάσσεται στα *μέσα Κοινοβουλευτικού ελέγχου*.

[733] *Σωτ. Κυβέλος,* Η ενδικοφανής προσφυγή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 249 επ.
[734] Πρβλ άρθρο 16 παρ.1 ΚΔΔσίας
[735] Πρβλ ΣτΕ 1592/2012, ΣτΕ 3614/2009, ΣτΕ 2756/2008, ΣτΕ 92/2003 Κατ' εξαίρεση, με την ΣτΕ Ολ 876/2013 κρίθηκε ότι δεν απαιτείται ενημέρωση σε υποθέσεις συμβάσεων και επομένως, δεν θεραπεύεται το απαράδεκτο του απευθείας ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος, δεδομένου ότι οι διατάξεις που προβλέπουν την ενδικοφανή προσφυγή αφενός, χαρακτηρίζονται ως δικονομικές και αφετέρου, απευθύνονται σε μικρό κύκλο αποδεκτών που οφείλουν να τις γνωρίζουν ενόψει της ιδιαιτερότητας του αντικειμένου
[736] Πρβλ ΣτΕ 3228/2012
[737] Πρβλ άρθρα 63 και 45 παρ. 2 ΠΔ 18/1989 και ΣτΕ 3492/2011
[738] Πρβλ ΣτΕ 1382/2006

Η διάταξη του άρθρου 69 του Συντάγματος η οποία ορίζει ότι «*Κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο. Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές που της απευθύνονται στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις όποτε τους ζητηθούν*», οριοθετείται από το άρθρο 125 ΚτΒ .

Ειδικότερα, με την άσκηση της *Κοινοβουλευτικής αναφοράς* επιδιώκεται, όπως εξάλλου και στην αναφορά που υποβάλλεται στις Διοικητικές Αρχές, η ικανοποίηση ατομικού ή γενικού συμφέροντος[739]. Έτσι, οι κοινοβουλευτικές αναφορές ανάλογα με τον αριθμό των ατόμων που τις υποβάλλουν διακρίνονται σε ατομικές και συλλογικές. Εξάλλου, ανάλογα με την επιδίωξη του αναφερόμενου, η κοινοβουλευτική αναφορά του άρθρου 69 του Συντάγματος ενδέχεται να περιλαμβάνει έκφραση παραπόνων, ευχής ή σύστασης προκειμένου να ληφθούν νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα καθώς και να προτρέπει σε αποχή από ορισμένη ενέργεια[740] και κατ' επέκταση να συμβάλλει, μεταξύ άλλων, στην πάταξη της παρανομίας και την αποκατάσταση της νομιμότητας[741]

Οι αναφορές πρέπει να περιέχουν το ονοματεπώνυμο, την ιδιότητα και τη διεύθυνση εκείνων που τις υπογράφουν[742] και εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές, καταχωρούνται σε ειδικό βιβλίο κατά τη σειρά της

[739] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου -Σκαλτσά,* Η προστασία του Διοικουμένου, ό. π., σελ. 133

[740] *Α. Δερβιτσιώτης,* Κοινοβουλευτική Αναφορά του άρθρου 69 του Συντάγματος 1975/86, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1994, σελ. 117 επ., *Χ. Σγουρίτσας,* Η οργάνωσις της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών, 1931, σελ. 130

[741] *Δημ. Ράικος,* Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, ό. π, σελ. 416, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου -Σκαλτσά,* Η προστασία του Διοικουμένου, ό. π., σελ. 134

[742] Αν η αναφορά προέρχεται από σωματεία ή οργανώσεις, τότε πρέπει να υπάρχουν οι υπογραφές των αρμοδίων φορέων. Αν βέβαια ελλείπουν κάποια από αυτά τα στοιχεία εκ παραδρομής ή αν δεν υπάρχουν όλες οι διευθύνσεις, τότε η αναφορά δε θεωρείται απαράδεκτη, αν ένας από αυτούς που την απευθύνουν έχει συμπεριλάβει όλα τα απαραίτητα στοιχεία. Βλ. σχετικά *Παν. Κρητικός,* Ο Κανονισμός της Βουλής, Ανάλυση – Ερμηνεία – Σχόλια, Εκδόσεις Καμαρινόπουλου, Αθήνα 1990, σελ. 285

κατάθεσης τους. Σε αντίθετη περίπτωση, απλά αρχειοθετούνται[743]. Οι βουλευτές που επιθυμούν να υιοθετήσουν κάποια αναφορά την προσυπογράφουν κατά την κατάθεση της ή το δηλώνουν κατά την ανακοίνωση της στη Βουλή από το γραμματέα της έδρας αμέσως μετά την έναρξη κάθε συνεδρίασης της Ολομέλειας και πριν να ασχοληθεί αυτή με την ημερήσια διάταξη[744]

Οι αναφορές σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να γίνουν απευθείας προς την Βουλή, αλλά υποβάλλονται και ανακοινώνονται από κάθε πολίτη είτε απευθείας στον Πρόεδρο της Βουλής είτε μετά τη μεσολάβηση κάποιου βουλευτή[745]. Ρητή υποχρέωση της Βουλής να απαντήσει δεν κατοχυρώνεται. Αντίθετα, προβλέπεται το δικαίωμα της Βουλής να αποστείλει τις αναφορές στους αρμόδιους υπουργούς και υφυπουργούς και την υποχρέωση πλέον αυτών για απάντηση μέσα σε 20 ημέρες. Η απάντηση αυτή καταχωρείται στα πρακτικά.[746]

---

[743] *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος Διοίκησης, Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) . Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π., σελ. 73

[744] Οι αναφορές καταχωρούνται σε ειδικό βιβλίο βάσει της σειράς κατάθεσης τους σύμφωνα με το άρθρο 125 παράγραφος 4 του Κανονισμού της Βουλής. Ο Υπουργός, στον οποίο διαβιβάζεται η αναφορά, οφείλει να δώσει απάντηση εντός είκοσι πέντε (25) ημερών από την ημέρα κατάθεσης της αναφοράς. Ο Υπουργός προς τον οποίο απευθύνεται η αναφορά απαντά στη Βουλή με ταυτόχρονη κοινοποίηση στους βουλευτές που την υιοθέτησαν καθώς φυσικά και σε αυτόν που την υπέβαλε, Αν ο Υπουργός δεν απαντήσει ή απαντήσει εκπρόθεσμα, η αναφορά μπορεί να συζητηθεί κατά τη διαδικασία των επίκαιρων ερωτήσεων, πρβλ. σχετικά άρθρο 124 παράγραφος 4, 5 του Κ τΒ καθώς και *Χ. Χρυσανθάκης*, Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, Οργάνωση του Κράτους – Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα – ΕΣΔΑ, ό. π., σελ. 89

[745] *Α. Δερβιτσιώτης,* Η παρουσία των Υπουργών στη Βουλή, Δίκαιο και Οικονομία, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2007, σελ. 122

[746] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, ό. π σελ. 1404, *Επ Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 2, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 2

3.5 Η υποβολή αναφοράς στις Ανεξάρτητες Αρχές και στα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης

Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων Διοίκησης – πολιτών. Η ενεργοποίηση μηχανισμών κοινωνικού ελέγχου, η συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, θεσμοί όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης καλούνται να διαδραματίσουν πρωταγωνιστικό ρόλο στην προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη και την τήρηση της νομιμότητας. Άλλωστε, τόσο η θεσμοθέτησή τους, όσο και η λειτουργία τους συνδέονται άμεσα με την ενίσχυση της Δημοκρατίας και την αύξηση της αξιοπιστίας του πολιτικοδιοικητικού μας συστήματος.

Σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης ή σε περιπτώσεις που οι πολίτες εκτιμούν ότι δεν τηρήθηκαν οι προβλεπόμενες νόμιμες διαδικασίες κατά τη συναλλαγή τους με το Δημόσιο ή ότι δεν διεκπεραιώθηκε η υπόθεσή τους, έχουν το δικαίωμα αναφοράς- καταγγελίας. Με άλλα λόγια, έχουν το δικαίωμα να απευθύνονται με αίτησή τους στις ακόλουθες υπηρεσίες: στον Συνήγορο του Πολίτη, στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και στο Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, για το οποίο αναλυτική αναφορά θα πραγματοποιηθεί παρακάτω (ΜΕΡΟΣ Γ, §1, 3.1 και 3.2).

4. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας

Η πλήρης και αποτελεσματική παροχή δικαστικής προστασίας αποτελεί τον πρωταρχικό σκοπό μίας σύγχρονης δικαιοκρατικής Πολιτείας. Λόγοι ουσιαστικής δικαιοσύνης και ασφάλειας Δικαίου, φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς που χαρακτηρίζουν, όπως αναφέραμε, την σημερινή κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης, σε συνδυασμό με την ανάγκη προστασίας των διοικουμένων από τις παραβάσεις της αρχής της νομιμότητας εκ μέρους των οργάνων της Διοίκησης, ανέδειξαν το δικαίωμα του πολίτη για *παροχή έννομης προστασίας*, θεμελιώδες συνταγματικό δικαίωμα, δεδομένου ότι ο δικαστικός έλεγχος πράξεων και παραλείψεων των κρατικών οργάνων αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της αρχής του Κράτους Δικαίου[747].

Ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί θεμελιώδη εγγύηση: το δικαίωμα να δικάζεται κανείς από τον φυσικό του δικαστή είναι συμφυές με το Κράτος Δικαίου. Επομένως, το «*δικαίωμα για Δικαστή*» αποτελεί επίτευγμα αλλά και μέσο επίτευξης του Κράτους Δικαίου[748].

4.1 Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος

Το δικαίωμα του πολίτη για παροχή έννομης προστασίας από τα Δικαστήρια αποτελεί θεμελιώδες συνταγματικό δικαίωμα το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 §1 Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό «*Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια*

[747] *Π-Μ. Ευστρατίου,* Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας σε διοικητικές διαδικασίες και άρθρο 6 παρ.1 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1996, σελ. 9 επ., *Κ. Μπέης,* Ερμηνεία του άρθρου 20 παρ.1 σε: *Κασιμάτης/ Μαυριάς* Ερμηνεία του Συντάγματος Ι , Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 35 επ. .
[748] *J. Rideau*, Le droit au juge dans l'Union européenne, LGDJ, Paris,1998, p. 25, p. 141 - 170

και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα και τα συμφέροντά του, όπως ο νόμος ορίζει». Είναι σαφές ότι η ρητή αυτή καθιέρωση καταλαμβάνει την Πολιτική, Ποινική και Διοικητική Δίκη[749].

Η εν λόγω διάταξη, ερμηνευόμενη από τη θεωρία, κατοχυρώνει, όχι μόνο την ελεύθερη πρόσβαση στο Δικαστήριο αλλά και την ακρόαση από αυτό, και κατ' επέκταση την παροχή έννομης προστασίας.[750]. Η ρυθμιστική, επομένως, εμβέλειά της καλύπτει και τις δύο εκφάνσεις του δικαιώματος Δικαστικής Προστασίας. Απ' τη μια την αξίωση του ενδιαφερομένου να απευθυνθεί στο δικαστή και από την άλλη την δυνατότητα να αναπτύξει τις απόψεις του επί πραγματικών ή νομικών ζητημάτων[751]. Συνιστά δηλαδή, θεμελιώδες δικαίωμα, απόρροια της δημοκρατικής μορφής του Πολιτεύματος και του Κράτους Δικαίου[752], το οποίο εγγυάται τη δυνατότητα κάθε πολίτη, που νομίζει ότι θίγεται δικαίωμα ή έννομο συμφέρον του, να προσφεύγει στο αρμόδιο Δικαστήριο και να αναπτύσσει τις απόψεις του ενώπιον του προς συνεκτίμηση κατά τη δικαστική κρίση[753] .

Η δικαστική προστασία αποτελεί σπουδαία και αναντικατάστατη μορφή κατασταλτικής και οιονεί άμεσης έννομης προστασίας των δικαιωμάτων και των συμφερόντων του θιγομένου ιδιώτη απέναντι στη διοικητική δράση, παράλληλα δε, αποτελεί την πλέον δραστική μορφή έννομης προστασίας. Περιεχόμενο, επομένως, και τελολογικός στόχος του δικαιώματος δικαστικής προστασίας,

---

[749] *Δημ. Ράικος,* Επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και διήθηση στο πεδίο των ενδίκων μέσων, ΔιΔικ 2004, σελ. 1151

[750] *Π. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο- Ατομικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 1197, ο οποίος σημειώνει ότι η προστασία που παρέχουν τα Δικαστήρια είναι πάντοτε «έννομη»

[751] *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 426

[752] *Νικ. Κλαμαρής,* Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος 1975, Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα Κομοτηνή 1989, σελ. 103, *Κ. Λαμπράκης,* Η δικαστική προστασία κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Σ. 1975, ΕλλΔικ 1986, σελ. 616 επ.

[753] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο- Ατομικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 1205 επ., *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 346 επ.

είναι η κατοχύρωση ή αποκατάσταση του θιγόμενου δικαιώματος ή συμφέροντος το οποίο απονέμει ο νόμος[754].

4.1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, θεμελιώνοντας έννομη αξίωση του ιδιώτη, κατατάσσεται στην κατηγορία των ατομικών δικαιωμάτων[755] ενώ σύμφωνα με τον Καθηγητή Κ. Χρυσόγονο, συνδυάζοντας γνωρίσματα που βρίσκονται στο μεταίχμιο των τριών παραδοσιακών κατηγοριών δικαιωμάτων -των ατομικών, των πολιτικών και των κοινωνικών- αποτελεί ένα «*πολυμορφικό δικαίωμα*[756]».

Φορέας του δικαιώματος του άρθρου 20 § 1 Σ. μπορεί να είναι οποιοδήποτε φυσικό πρόσωπο, ανεξάρτητα από ιθαγένεια ή κατοικία, και οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο, ανεξάρτητα από τόπο έδρας[757].

Αντικείμενο δε του εν λόγω δικαιώματος, όπως προκύπτει από την όλη διατύπωση του άρθρου 20 § 1Σ. είναι τα δικαιώματα και τα συμφέροντα του ενάγοντος ή του προσφεύγοντος και όχι κατά κανόνα άλλων προσώπων[758].

Η ρύθμιση του άρθρου 20 § 1 Σ. περιλαμβάνει τρεις μορφές παροχής έννομης προστασίας. Η αξίωση του πολίτη για έκδοση απόφασης, η δυνατότητα παροχής προσωρινής προστασίας -ώστε να προστατευθεί μέχρι την έκδοση

[754] *Νικ. Κλαμαρής,* Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος 1975, ό. π., σελ. 130 επ.
[755] *Π. Λαζαράτος,* Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο Ι , Εκδόσεις Θέμις, Αθήνα 2012, σελ. 9 επ, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 847
[756] *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 423-424
[757] *Νικ. Κλαμαρής,* Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος 1975, ό. π., σελ. 115 επ.
[758] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο- Ατομικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 1200 επ.

απόφασης επί της τακτικής διαδικασίας- και τέλος η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων και κάθε άλλου προβλεπόμενου εκτελεστού τίτλου[759].

Ωστόσο, ενώ το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 20 § 1, η συγκεκριμενοποίηση του επιφυλάσσεται στον κοινό νομοθέτη. Η πρόβλεψη «*ως νόμος ορίζει*» στο τέλος της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 20 § 1 αφορά στα διαδικαστικά πλαίσια που χαράσσουν οι εκάστοτε ισχύοντες δικονομικοί νόμοι.

Ο ουσιαστικός νόμος καθορίζει τις ειδικότερες προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος προσφυγής στη Δικαιοσύνη, θεσπίζοντας δικονομικές προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται τα δικαστικά δαπανήματα, όπως το δικαστικό ένσημο ή παράβολο και γενικότερα διατυπώσεις για την πρόοδο της δίκης. Βέβαια, ο κοινός νομοθέτης δεν έχει απεριόριστη εξουσία προσδιορισμού των προϋποθέσεων αυτών. Οι ρυθμίσεις του ουσιαστικού νόμου πρέπει να συνάπτονται προς τη λειτουργία των Δικαστηρίων και την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της Δικαιοσύνης[760] και δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να θέτουν αδικαιολόγητους δικονομικούς φραγμούς στην παροχή εννόμου προστασίας από τα Δικαστήρια, οι οποίοι ισοδυναμούν με κατάργηση, άμεση ή έμμεση, του σχετικού δικαιώματος, άλλως οι ρυθμίσεις αυτές είναι προδήλως αντισυνταγματικές και αντίκεινται στο άρθρο 6 §1 της ΕΣΔΑ[761]. Βασικό μέλημα του νομοθέτη θα πρέπει να αποτελεί η απλούστευση των διαδικασιών ώστε η πρόσβαση του πολίτη στη Δικαιοσύνη να καθίσταται ευκολότερη[762].

---

[759] Πρβλ. ενδεικτικά Κ. Καλαβρός, Η παράλειψη παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο της πολιτικής δίκης, στο συλλογικό τόμο «Η δραστικότητα της προσωρινής δικαστικής προστασίας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995, σελ. 127 επ., *Δημ. Ράικος,* Η προσωρινή δικαστική προστασία στις φορολογικές διαφορές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σελ. 57 επ

[760] ΣτΕ Ολ 1375/2013, ΣτΕ Ολ 601/2012, ΣτΕ Ολ 3087/2011, ΣτΕ Ολ 1583/2010, ΣτΕ Ολ 647/2004

[761] Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π, σελ. 447, Νικ. Κλαμαρής, Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος 1975, ό. π, σελ. 127, 145

[762] *Χρ. Δετσαρίδης,* Ζητήματα συνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 3900/2010 που ρυθμίζουν φορολογικές διαφορές (οι τροποποιήσεις των άρθρων 6, 79 και 277 ΚΔΔ), ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 421 επ

Σημειώνεται δε, ότι η παρεχόμενη δικαστική προστασία, για να εκπληρώσει τον σκοπό της συνταγματικής εγγύησης, πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική σε όλες τις εκφάνσεις της και να απονέμεται σύντομα. Όπως επισημαίνεται, πλήρης είναι η δικαστική προστασία όταν δεν υπάρχει διαφορά για την οποία να αποκλείεται η δικαστική προστασία, με άλλα λόγια όταν καταλαμβάνει κάθε έννομη βιοτική σχέση ή δραστηριότητα. Αποτελεσματική είναι η δικαστική προστασία όταν παρέχεται σε χρόνο και με τρόπο με τον οποίο να εξασφαλίζεται πραγματικά και ουσιαστικά η απονομή της δικαιοσύνης[763].

Η οριστική δικαστική προστασία συχνά παρέχεται καθυστερημένα και θα ήταν ως εκ τούτου ελλειμματική, αν δεν παρείχετο παράλληλα και προσωρινή δικαστική προστασία. Σκοπός της προσωρινής δικαστικής προστασίας είναι λοιπόν, αφενός να προκαταλάβει μέχρι την περάτωση της κύριας δίκης τη δημιουργία ζημιογόνων καταστάσεων, αφετέρου, αν συντρέχει επείγουσα περίπτωση να γεφυρώσει το ενδιάμεσο χρονικό διάστημα με μια προσωρινή ρύθμιση. Για το λόγο αυτό, θεωρείται σήμερα κοινά αποδεκτό πως η προσωρινή δικαστική προστασία είναι θεσμός συνταγματικά κατοχυρωμένος.

Αποτελεσματική δικαστική προστασία, είτε προσωρινή είτε οριστική, δεν συνίσταται στην απλή και αξιολογικά ουδέτερη θέσπιση κανόνων για την οργάνωσή της αλλά στην εξασφάλιση όρων που αφενός δεν δημιουργούν υπέρμετρες ή ανυπέρβλητες νομικές ή πραγματικές δυσχέρειες και αφετέρου διαγράφουν ένα πλαίσιο που εγγυάται όντως την πραγμάτωση της δικαστικής προστασίας σε μία σύγχρονη δικαιοκρατούμενη Πολιτεία.

---

[763] *Πρ. Δαγτόγλου,* Συνταγματικό Δίκαιο- Ατομικά Δικαιώματα, ό. π., σελ. 1201 επ., *Κ. Χρυσόγονος,* Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό. π, σελ. 433, *Νικ. Κλαμαρής,* Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος 1975, ό. π., σελ. 213 επ., *Πρ. Παυλόπουλος,* Εγγυήσεις το δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1993, σελ 16 επ., *Ν. Σοϊλεντάκης,* Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας στη Διοικητική Δικονομία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σελ. 80 επ.

Υπό το πρίσμα αυτό παρίσταται αναγκαία η διασφάλιση των όρων για τη πραγματική και ανεμπόδιστη άσκηση της. Το κράτος οφείλει απ' τη μια να ενισχύει και να εξασφαλίζει οικονομικά την εν γένει δικαστική λειτουργία, αλλά και από την άλλη να ρυθμίζει κατά τέτοιον τρόπο το αγαθό της απονομής της Δικαιοσύνης, ώστε να το απολαμβάνουν όλοι οι πολίτες εξίσου.

§3. Ο περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων την εποχή των Μνημονίων και της οικονομικής κρίσης της χώρας και η επίδραση τους στην συρρίκνωση της προστασίας του πολίτη

Είναι γεγονός ότι το Δίκαιο, ως κοινωνικό και πολιτικό φαινόμενο, αποτυπώνει την κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα κάθε έννομης τάξης. Η σύγχρονη εποχή, περίοδος της κοινωνικοοικονομικής και πολιτικής κρίσης, η «εποχή των μνημονίων», αποτυπώνεται σε ένα «Δίκαιο της κρίσης», το οποίο αντανακλάται και στις τρείς βαθμίδες Δικαιοσύνης: Πολιτική, Ποινική και Διοικητική[764].

Οι προσπάθειες που κατά καιρούς έχουν επιχειρηθεί για τον εξορθολογισμό των διαδικασιών και την επιτάχυνση της Διοικητικής Δίκης[765], δεν κατόρθωσαν να μειώσουν τα προβλήματα που μαστίζουν τη Διοικητική Δικαιοσύνη. Καταιγιστικές αλλεπάλληλες τροποποιήσεις στο όνομα της επιτάχυνσης των δικών αλλά και της ρύθμισης των οικονομικών επιταγών και των απαιτήσεων της κοινής γνώμης, είχαν σαν αποτέλεσμα να αλλοιώσουν τη φυσιογνωμία του Δικαίου, να συντελέσουν στην έλλειψη συνοχής και ασφάλειάς του, προκαλώντας ρωγμές και ανατροπές στην ισορροπία της εγγυητικής και φιλελεύθερης λειτουργίας του.

---

[764] Στο χώρο της Διοικητικής Δικαιοσύνης ο ν. 3900/2010 εισήγαγε σημαντικές ρωγμές στο φορολογικό δικονομικό μας σύστημα σημειώνοντας σημαντικές αυξήσεις στα παράβολα. Επιπλέον ολόκληρο το νομοθέτημα 4055/2012 χαρακτηρίζεται από την επιβολή ή αύξηση των παραβόλων (στην άσκηση έφεσης, αναίρεσης, έγκλησης, προσφυγής του άρθρου 322 ΚΠΔ, επαύξηση των τόκων υπερημερίας κλπ.). Όσον αφορά στο δικαστικό ένσημο, με την διάταξη του άρθρου 6 του Ν. 4093/2012 σύμφωνα με την οποία «*το δικαστικό ένσημο καθορίζεται σε ποσοστό οκτώ τοις χιλίοις (8‰) επί της αξίας του αντικειμένου της αγωγής ή άλλου δικογράφου*», το ποσό του δικαστικού ενσήμου υπερδιπλασιάστηκε σε σχέση με το ποσό που μέχρι τότε προβλεπόταν και ίσχυε για πολλές δεκαετίες, αφού από το έτος 1954 παρέμεινε το ποσοστό του 4‰ αμετάβλητο.

[765] Πρβλ ν. 3659/2008 «Βελτίωση και επιτάχυνση των διαδικασιών της δίκης στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και άλλες διατάξεις», ν. 3900/2010 «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκη»

Η προστασία του πολίτη πρέπει να προωθείται σε συνάρτηση και χωρίς καμία αποδυνάμωση των θεσμών εκείνων που διασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων του. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, (ΜΕΡΟΣ Β΄, §2, 1, 1.2.2) ορισμένες ρυθμίσεις, με αφετηρία την οικονομική κρίση της χώρας, ανατρέπουν βασικούς θεσμούς Δικονομικού Δικαίου, συρρικνώνοντας κατοχυρωμένα δικαιώματα.

1. Οι εξελίξεις του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές

Ιδιαίτερα έντονο προβληματισμό δημιουργούν οι ρυθμίσεις εκείνες, οι οποίες αναφέρονται στη διαφορετική αντιμετώπιση των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών σε σχέση με τις υπόλοιπες διοικητικές διαφορές. Ο ν. 3900/2010 με τίτλο «*Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις*», θέτει περιορισμούς οι οποίοι δεν συνάδουν με την επιταγή του άρθρου 20 §1 Σ., σύμφωνα με την οποία η δικαστική προστασία οφείλει να είναι πλήρης και να μην περιορίζεται για ολόκληρη κατηγορία διαφορών.

Ο νέος νόμος, σε καμία περίπτωση δεν κινείται στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της πεποίθησης ότι οι τύποι αποτελούν εξειδικεύσεις των επιταγών του Κράτους Δικαίου που πρέπει να γίνονται σεβαστοί[766]. Όπως εύστοχα παρατηρείται, δεν υπάρχει κανένας λόγος, στις φορολογικές δίκες, οι προϋποθέσεις ακύρωσης διοικητικών πράξεων να είναι πιο αυστηρές για λόγους τυπικούς[767].

---

[766] Πρβλ άρθρο 20 του ν. 3900/2010 όπου αναφέρεται *ότι « στο άρθρο 79 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας προστίθεται νέα παράγραφος 5, αναφέρει τα κάτωθι: «5. Σε περίπτωση προσφυγής κατά πράξης ή παράλειψης φορολογικής ή τελωνειακής αρχής: α) Το δικαστήριο ελέγχει την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη κατά το νόμο και την ουσία, μέσα στα όρια της προσφυγής, τα οποία προσδιορίζονται από τους λόγους και το αίτημά της. Κατ' εξαίρεση, ο κατά το νόμο έλεγχος της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης, χωρεί αυτεπαγγέλτως, προκειμένου να "διακριβωθεί" αν υπάρχει παράβαση δεδικασμένου. β) Η πράξη ακυρώνεται για παράβαση διάταξης που ρυθμίζει τον τύπο ή τη διαδικασία έκδοσης της πράξης, μόνον αν ο προσφεύγων επικαλείται και αποδεικνύει βλάβη, η οποία δεν μπορεί να αποκατασταθεί διαφορετικά παρά μόνο με την ακύρωση της πράξης. γ) Όταν κατά την επιβολή ορισμένης κύρωσης η αρχή διαθέτει εξουσία επιμέτρησης την οποία, παρά το νόμο, είτε δεν άσκησε καθόλου είτε άσκησε πλημμελώς, το δικαστήριο, ελέγχοντας κατά τα ανωτέρω, τη σχετική πράξη, ασκεί το ίδιο την εξουσία αυτή, επιβάλλοντας την προσήκουσα κύρωση και μεταρρυθμίζοντας αντιστοίχως την πράξη. δ) Αν η προσφυγή στρέφεται κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, το δικαστήριο, κατά την επίλυση της διαφοράς, δικάζει κατά πλήρη δικαιοδοσία και, είτε ακυρώνει εν όλω ή εν μέρει την παράλειψη, αποφαινόμενο αυτό για την ύπαρξη και την έκταση του δικαιώματος ή της υποχρέωσης, είτε απορρίπτει την προσφυγή»*.

[767] Νατ. Ταμιωλάκη, Ο νόμος 3900/2010: Η διοικητική δικαιοσύνη in vitro, ό. π., σελ. 394-406

Η επίκληση της παραβίασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, υπό το νέο πλαίσιο του ΚΔΔ, όπως διαμορφώθηκε με το ν. 3900/2010, αποκτά ξεχωριστό ενδιαφέρον. Ειδικότερα, με το άρθρο 79 §3 περ. β ΚΔΔ ορίζεται ότι «*Το δικαστήριο ακυρώνει την πράξη και αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση για να ενεργήσει τα νόμιμα : α) [...] β) αν συντρέχει παράβαση ουσιώδους τύπου της Διαδικασίας, που έχει ταχθεί για την έκδοση της πράξης, ή γ […]».* Υπό την έννοια αυτή και σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 6 του ΚΔΔσίας, η προηγούμενη ακρόαση σαφώς αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας για την έκδοση μίας διοικητικής πράξης.

Παρακάτω όμως, στην §5 περ. β του ίδιου ως άνω 79 άρθρου ΚΔΔ, πραγματοποιείται ειδική μνεία ως προς τα όρια ελέγχου του Δικαστηρίου για τις πράξεις που εκδίδονται από τις φορολογικές ή τελωνειακές αρχές. *«Σε περίπτωση προσφυγής κατά πράξης ή παράλειψης φορολογικής ή τελωνειακής αρχής: […] β) Η πράξη ακυρώνεται για παράβαση διάταξης που ρυθμίζει τον τύπο ή τη διαδικασία έκδοσης της πράξης, μόνον αν ο προσφεύγων επικαλείται και αποδεικνύει βλάβη, η οποία δεν μπορεί να αποκατασταθεί διαφορετικά παρά μόνο με την ακύρωση της πράξης».* Όταν, δηλαδή, πρόκειται για πράξεις της φορολογικής ή τελωνειακής Αρχής δεν αρκεί μόνο η επίκληση της παράβασης του ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, αλλά απαιτείται η ταυτόχρονη επίκληση και απόδειξη βλάβης του προσφεύγοντος και μάλιστα βλάβης που δεν μπορεί να αποκατασταθεί διαφορετικά παρά μόνο με την ακύρωση της πράξης.

Οι παραπάνω ρυθμίσεις δεν συνάδουν με το Κράτος Δικαίου, στο οποίο οι τύποι τίθενται πρωτίστως ως εγγυήσεις της λειτουργίας των θεσμών και ως διασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών. Αποδυναμώνουν στην πράξη σειρά συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών, ενισχύοντας την δυσπιστία τους απέναντι στους θεσμούς και στην ασφάλεια που δημιουργεί το Κράτος Δικαίου. Πλέον, η Δημόσια Διοίκηση, σε περίπτωση που δεν θα επιδεικνύει τη δέουσα επιμέλεια για την έκδοση δυσμενών πράξεων για τον

πολίτη, θα μεταθέτει το βάρος απόδειξης στον φορολογούμενο με το σκεπτικό ότι η εν λόγω πλημμέλεια του επιφέρει βλάβη που δεν μπορεί να αποκατασταθεί παρά μόνο με την ακύρωση της πράξης[768].

Ουσιαστικά, η παράβαση ενός ουσιώδους τύπου είναι πλέον δυνατόν να μην αποτελεί λόγο ακύρωσης της πράξης, ενώ μέχρι σήμερα οι τύποι για την έκδοση της διοικητικής πράξης προβλέπονταν για την προστασία του διοικουμένου κα τον πληρέστερο έλεγχο της Διοίκησης. Άλλωστε, οι τύποι και οι διαδικασίες καθιερώνονται από το Σύνταγμα ως εγγυήσεις προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών σε ένα σύγχρονο δημοκρατικό Κράτος Δικαίου. Αυτό δε ισχύει κατ' εξοχήν με την τήρηση του τύπου της ακρόασης του διοικουμένου πριν από την έκδοση δυσμενούς πράξης της Διοίκησης, καθώς για το λόγο αυτό έχει αναχθεί από το συνταγματικό νομοθέτη από γενικής αρχή του Διοικητικού Δικαίου σε συνταγματικό κανόνα Δικαίου και έχει θεσμοθετηθεί στο άρθρο 6 ΚΔΔσίας[769].

[768] *Χρ. Δετσαρίδης,* Ζητήματα συνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 3900/2010 που ρυθμίζουν τις φορολογικές διαφορές (οι τροποποιήσεις των άρθρων 6, 79, και 277 ΚΔΔ), ό. π., σελ. 418

[769] *Μ. Στασινόπουλος,* Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, ό. π., σελ. 54 επ., *Α. Λιγωμένου,* Η νομολογία του ΕΣ και το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, ΘΠΔΔ 2008, σελ. 1021 επ., *Ε. Θεοχαροπούλου,* Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία, ΧρΙδΔ 2006, σελ. 276 επ, *Κων. Χιώλος,* Η φορολογική αρχή υποχρεούται να καλεί προ της εκδόσεως πράξεως προστίμου το παραβάτη να εκθέσει τις απόψεις του, ΑρχΝ 2008, σελ. 125 επ.

2. Η συρρίκνωση του δικαιώματος αναφοράς στις φορολογικές διαφορές

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η καθιέρωση ενδικοφανούς προσφυγής στο πεδίο των φορολογικών διαφορών, με τις πρόσφατες νομολογιακές παρεμβάσεις και τροποποιήσεις του Ν. 2238/1994 (Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος), στον οποίο προστέθηκαν τα άρθρα 70Α και 70Β που ρύθμιζαν τη σχετική διαδικασία. Ο Ν. 2238/1994 καταργήθηκε και από την 1/1/2014 ισχύει ο νέος Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος (Ν. 4174/2013)[770]. Ειδικότερα, ο φορολογούμενος, προκειμένου να αμφισβητήσει οποιονδήποτε σε βάρος του φορολογικό καταλογισμό, υποχρεούται να απευθυνθεί στη Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών[771] (πρώην Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης) με Ενδικοφανή Προσφυγή. Καθιερώνεται δηλαδή, η ανατροπή του ισχύοντος καθεστώτος, κατά το οποίο πράξη φορολογικού καταλογισμού αρμόδιας Αρχής μπορούσε να ακυρωθεί μόνο με δικαστική απόφαση, αποκλείοντας την περίπτωση συμμετοχής μίας άλλης (δεύτερης) διοικητικής Αρχής στον καθορισμό της φορολογικής επιβάρυνσης των φορολογουμένων. Ανατροπή, η οποία εγείρει αμφιβολίες ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό του νομοθέτη καθώς τελικά, καθιστά την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία αναποτελεσματική και απρόσφορη.

Με το νέο καθεστώς, ο φορολογούμενος είναι υποχρεωμένος, αφενός να απευθυνθεί ενώπιον άλλης διοικητικής Αρχής (Δ.Ε.Δ), με την υποβολή Ενδικοφανούς Προσφυγής, και αφετέρου να καταβάλλει ακολούθως ποσοστό 50% της καταλογισθείσας φορολογικής επιβάρυνσης, προκειμένου να τύχει της

[770] Πρβλ άρθρο 63 Ν. 4174/2013

[771] Με την αριθ. Δ6Α 1198069 ΕΞ 2013/30-12-2013 (Φ.Ε.Κ. 3367 Β΄/31-12-2013) Απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων η Υπηρεσία Εσωτερικής Επανεξέτασης της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών μετονομάστηκε σε Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών.

αναστολής είσπραξης του υπολοίπου 50%. Σύμφωνα δε, με την παρ. 5 της διάταξης του άρθρου 63 Ν. 4174/2013, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 1, 2 και 3 του άρθρου 91 του Ν. 4316/2014 και την παρ. 3 του άρθρου 47 του ν. 4331/2015, εάν δεν εκδοθεί εντός της 120ήμερης προθεσμίας απόφαση, τότε η ενδικοφανής προσφυγή θεωρείται ότι έχει απορριφθεί και ο φορολογούμενος έχει λάβει γνώση αυτής της απόρριψης κατά την εκπνοή της προθεσμίας αυτής.

Δοθέντος του γεγονότος ότι η Δημόσια Διοίκηση αντιμετωπίζει πρόβλημα υποστελέχωσης, είναι εκ των πραγμάτων αδύνατο να ανταποκριθεί στον όγκο των υποθέσεων που άγονται ενώπιόν της και μάλιστα σε τόσο μικρή προθεσμία. Πρόδηλη συνέπεια αυτού είναι η αξιοποίηση της παρεχόμενης δυνατότητας και, ως εκ τούτου, η μη εξέταση του πλήθους των ενδικοφανών προσφυγών που υποβάλλονται ενώπιον της. Από τη στιγμή, δηλαδή, που παρέχεται στη Δημόσια Διοίκηση η δυνατότητα σιωπηρής απόρριψης των ενδικοφανών προσφυγών, ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι καταδικασμένος σε αποτυχία.

Επιπρόσθετα, με την παρ. 6 του άρθρου 63, η Δημόσια Διοίκηση απαλλάσσεται της υποχρέωσης να αιτιολογεί την απορριπτική της, ενδικοφανούς προσφυγής της, απόφαση. Δηλαδή, απαλλάσσεται από την υποχρέωση να απαντήσει στα προβαλλόμενα με την ενδικοφανή προσφυγή επιχειρήματα του φορολογουμένου. Η υποχρέωση αιτιολογίας παραμένει μόνο σε περίπτωση μερικής ή ολικής ακύρωσης της καταλογιστικής πράξης ή τροποποίησης αυτής. Με τον τρόπο αυτό, παραβιάζεται όχι μόνο η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων αλλά και η αρχή της ισότητας λόγω της άνισης αντιμετώπισης των φορολογουμένων σε σχέση με τη Διοίκηση.

3. Ο περιορισμός του δικαιώματος δικαστικής προστασίας υπό την οπτική των δικαστικών δαπανημάτων

Η ως άνω αντιμετώπιση των φορολογουμένων, η οποία σε καμία περίπτωση δεν συνάδει με τον νομικό μας πολιτισμό, θέτει εν αμφιβόλω κεκτημένες άμυνες και δικαιώματα. Οι αλλαγές που επήλθαν με το ν. 3900/2010 ουσιαστικά περιορίζουν το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας ενώ γίνεται αντιληπτό ότι η βεβαίωση και η είσπραξη οφειλομένων ποσών, σε περιόδους κρίσης, ανάγεται από τα Δικαστήρια σε ζήτημα δημοσίου συμφέροντος.

Δυστυχώς, οι περιορισμοί που θεσπίζονται στη δυνατότητα πρόσβασης στη Δικαιοσύνη δεν σταματούν εδώ. Η επιβολή οικονομικών βαρών στους ώμους των διαδίκων οδηγούν τη δικαστική προστασία σε εκτροχιασμό. Η ανάλυση που ακολουθεί μαρτυρά ότι η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη δεν είναι προσιτή, από οικονομικής άποψης, σε όλους.

Αντικείμενο προβληματισμού αποτελεί η συνεχιζόμενη αύξηση των παραβόλων της Διοικητικής Δίκης, η οποία έχει ως αποτέλεσμα να τίθεται πλέον εν αμφιβόλω η πραγματική δυνατότητα προσφυγής του πολίτη στο θεσμό της έννομης προστασίας, ειδικά σε συνθήκες οικονομικής κρίσης.

Το θέμα της αντισυνταγματικότητας της αναδρομικής αύξησης του παραβόλου, το οποίο αυξήθηκε είκοσι δύο (22) φορές σε διάστημα δύο (2) ετών[772], αποτέλεσε αντικείμενο έριδων και προστριβών, αναγκάζοντας πολλούς να προσφύγουν στη Διοικητική Δικαιοσύνη.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την §1 του άρθρου 277 του Κ.Δ.Δ., όπως η παράγραφος αυτή αντικαταστάθηκε με την §7 του άρθρου 22 του ν.3226/2004 «παροχή νομικής βοήθειας σε πολίτες χαμηλού εισοδήματος...», για το παραδεκτό των ένδικων βοηθημάτων και μέσων πρέπει, ως την πρώτη συζήτηση

[772] Από 4,40 ευρώ που ήταν μέχρι τις 8-6-2008 ορίστηκε από την ημερομηνία αυτή και μέχρι τις 31-12-2010 σε 25 ευρώ και ήδη από 1-1-2011 σε 100 ευρώ

της υπόθεσης, να προσκομισθεί το προβλεπόμενο από τις κείμενες διατάξεις αποδεικτικό καταβολής παραβόλου ενώ αν δεν προσκομισθεί το αποδεικτικό αυτό ως την πρώτη συζήτηση της υπόθεσης, εφαρμόζονται τα προβλεπόμενα στο άρθρο 139α (πρόσκληση για συμπλήρωση τυπικών παραλείψεων)[773]. Εξάλλου, με την §2 περ. α' του ίδιου Κώδικα το ποσό του παραβόλου, για την Ένσταση κατά τα άρθρα 246 και 269, την Αντένσταση κατά το άρθρο 256, τις Αιτήσεις Παροχής Προσωρινής Δικαστικής Προστασίας και Διόρθωσης ή Ερμηνείας, την Προσφυγή και την Ανακοπή κατά το άρθρο 217 ΚΔΔ, ορίστηκε αρχικά σε 1.500 δρχ. (ήτοι 4,40€), ενώ στη συνέχεια με το άρθρο 35 του ν. 3659/2008 «Βελτίωση και επιτάχυνση των διαδικασιών της δίκης στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια...» (ΦΕΚ 77Α` - έναρξη ισχύος από 8.6.2008) αναπροσαρμόστηκε σε 25€. Ακολούθησε ο ν. 3900/2010 «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης» (ΦΕΚ 213 Α`) με την §1 του άρθρου 45, του οποίου αντικαταστάθηκε η §2 του άρθρου 277 του Κ.Δ.Δ. και ειδικότερα το παράβολο ορίστηκε σε 100€[774].

Όπως έχει ήδη αναλυθεί, από τα άρθρα 20 § 1 του Συντάγματος και 6 της Ε.Σ.Δ.Α. που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 (ΦΕΚ 256Α`) και έχει, κατ' άρθρο 28 § 1 του Συντάγματος, αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των κοινών νόμων, δεν αποκλείεται στον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει δικονομικές προϋποθέσεις και γενικότερα διατυπώσεις για την πρόοδο της Δίκης. Αρκεί αυτές να συνάπτονται προς τη λειτουργία των Δικαστηρίων και την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της Δικαιοσύνης. Επιπλέον, δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια εκείνα, πέραν των οποίων επάγονται την άμεση ή έμμεση κατάλυση του ατομικού δικαιώματος

[773] Πρβλ άρθρο 277 ΚΔΔ

[774] Με την παρ. 2 του άρθρου 45 του ν. 3900/2010 ορίστηκε ότι: «*Οι παράγραφοι 2..... του άρθρου 277 του Κ.Δ.Δ, όπως τροποποιούνται από την προηγούμενη παράγραφο, ισχύουν και για τις εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού διαφορές. Το τυχόν επιπλέον οφειλόμενο παράβολο στις διαφορές αυτές καταβάλλεται μέχρι την πρώτη συζήτηση του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου*».

παροχής έννομης δικαστικής προστασίας που προστατεύεται από τις ανωτέρω διατάξεις.

Η επιβάρυνση που συνεπάγεται πλέον, για τον διοικούμενο, η υποχρέωση καταβολής του εν λόγω αναπροσαρμοσμένου παραβόλου δεν είναι ασήμαντη, αν αναλογιστεί κανείς την παρούσα διεθνή και Ελληνική οικονομική συγκυρία. Συνεπώς, αντίθετα απ` όσα έχουν γίνει και νομολογιακά δεκτά[775], για το παράβολο ύψους 4,40€ που προβλεπόταν από την §2 του άρθρου 227 του Κ.Δ.Δ. πριν επέλθει η πιο πάνω αναπροσαρμογή, δηλαδή πριν την ισχύ του άρθρου 35 του ν.3659/2008, το ισχύον αναπροσαρμοσμένο παράβολο των 100€ είναι ικανό από τη φύση του να παρεμποδίσει το δικαίωμα του διοικούμενου να προσφύγει ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου. Για το λόγο αυτό, η εν λόγω αύξηση ισοδυναμεί με έμμεση κατάργηση του προστατευόμενου, και από την ΕΣΔΑ, δικαιώματος παροχής εννόμου προστασίας γενικώς και αδιακρίτως, καθώς προσβάλλει την ίδια την υπόσταση του δικαιώματος.

Με την §2 του άρθρου 45 του ν.3900/2010, ορίσθηκε επιπλέον ότι η §2, όπως τροποποιείται, ισχύει και για τις εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού διαφορές. Το τυχόν επιπλέον οφειλόμενο παράβολο στις διαφορές αυτές καταβάλλεται μέχρι την πρώτη συζήτηση του ένδικου βοηθήματος, διάταξη αντισυνταγματική κατά την άποψη μου. Και τούτο διότι, στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας δεν υπάρχει ειδική διάταξη διαχρονικού Δικαίου που να διέπει εν γένει το παραδεκτό των ενδίκων βοηθημάτων[776]. Ειδικότερα δε, την

[775] Το ΣτΕ, με την υπ' αριθμ. 601/2012 απόφαση της Ολομελείας του, η οποία προκαλεί πολλά ερωτηματικά τόσο για την ορθότητά της και την συνταγματικότητά της, όσο και την συμβατότητά της με την ΕΣΔΑ, έκρινε απολύτως νόμιμη και επιπλέον συμβατή με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, την εν λόγω υπέρογκη αύξηση. Αντιθέτως, το Μονομελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών, με Δικαστή τον Β. Φαϊτά, στην υπ' αριθμ. 59/2012 απόφασή του, έκρινε αντισυνταγματική την αύξηση του παραβόλου, αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι το παράβολο πλέον «*ισοδυναμεί περίπου με τρία ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη*».

[776] Όπως αντιθέτως υπάρχει για το παραδεκτό των ενδίκων μέσων, βλ. σχετικά άρθρο 83 §2 του Κ.Δ.Δ. σύμφωνα με το οποίο «*Το παραδεκτό των ένδικων μέσων κρίνεται σύμφωνα με το νόμο ο οποίος ίσχυε κατά το χρόνο που δημοσιεύτηκε η προσβαλλόμενη Απόφαση»,* πρβλ ΣτΕ 3521/2009

περίπτωση μεταβολής του νομοθετικού καθεστώτος για την καταβολή παραβόλου, είτε με τη θέσπιση τέτοιας υποχρέωσης είτε με την κατ' αύξηση αναπροσαρμογή του ήδη προβλεπομένου παραβόλου. Ωστόσο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην περίπτωση του παραβόλου εφαρμόζεται αναλογικά ο κανόνας του διαχρονικού Δικαίου που αφορά τα οικονομικά βάρη εν γένει και συνδέεται με το χρόνο γέννησης της σχετικής υποχρέωσης.

Ενόψει των ανωτέρω, εφαρμοστέος είναι καταρχάς ο κανόνας διαχρονικού Δικονομικού Δικαίου, κατά τον οποίο χρόνος γέννησης της υποχρέωσης καταβολής παραβόλου είναι αυτός της άσκησης του ενδίκου βοηθήματος της προσφυγής, κατά τον οποίο ο ασκών αυτήν προσφεύγει ενώπιον του Δικαστηρίου και αιτείται την παροχή έννομης δικαστικής προστασίας, ως ο πλέον πρόσφορος για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με την καθιέρωση της υποχρέωσης καταβολής παραβόλου, δηλαδή της αποτροπής άσκησης απερίσκεπτων και αστήρικτων ενδίκων βοηθημάτων και μέσων.

Ωστόσο, με την §2 του άρθρου 45 του νόμου 3900/2010 ορίσθηκε ρητά ότι η αναπροσαρμογή των παραβόλων καταλαμβάνει και τις εκκρεμείς υποθέσεις και, επομένως, εφαρμόζεται αναδρομικά και για τις προσφυγές εκείνες που κατατέθηκαν είτε πριν την 8-6-2008 (χρόνος έναρξης ισχύος των διατάξεων του ν.3659/2008), είτε μετά την ως άνω χρονολογία έως τις 31-12-2010 και δεν έχουν ακόμη συζητηθεί.

Με το περιεχόμενο όμως αυτό, η ως άνω διάταξη υιοθετεί την αρχή ότι η επιβολή οικονομικού βάρους και κατ' επέκταση η υποχρέωση καταβολής παραβόλου, εξαρτάται από το τυχαίο κριτήριο του χρόνου συζήτησης της υπόθεσης, που εκφεύγει της σφαίρας δράσης και επιρροής του προσφεύγοντος, μιας και ο χρόνος συζήτησης μιας υπόθεσης, ως κριτήριο εφαρμογής αναδρομικής διάταξης που αφορά την καταβολή επαυξημένου παραβόλου, συναρτάται με θέματα εσωτερικής λειτουργίας του κάθε Διοικητικού

Δικαστηρίου ξεχωριστά, δημιουργώντας αδικαιολόγητα άνισες καταστάσεις μεταξύ εκείνων που, αν και έχουν προσφύγει ταυτοχρόνως, η συζήτηση της υπόθεσής τους προσδιορίζεται σε διαφορετικό χρόνο.

Υπό την έννοια αυτή, η αναδρομικότητα της εν λόγω διάταξης θίγει τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της Ισότητας των διαδίκων ενώπιον του νόμου και δη, το δικαίωμα των διαδίκων που έχουν ασκήσει προσφυγή σε χρόνο πριν την 31-12-2010 και η προσφυγή αυτή δεν έχει ακόμη συζητηθεί, σε σχέση με εκείνους τους διαδίκους που ομοίως άσκησαν προσφυγή σε χρόνο πριν την 31-12-2010 και η προσφυγή τους έχει ήδη συζητηθεί, προσβάλλοντας έτσι, κατ' επέκταση και το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας.

Περαιτέρω, όπως αναφέραμε, το ύψος του παραβόλου του άρθρου 277 §1 του ΚΔΔ, από τις 8-6-2008 και εντεύθεν εικοσαπλασιάστηκε (από 4,4€ σε 100€). Όμως, κατά την κοινή πείρα, όπως αυτή διαμορφώνεται από τις συνθήκες που επικρατούν σήμερα στη χώρα, η αναπροσαρμογή αυτή αποτελεί περιορισμό που οδηγεί στον αποκλεισμό ουσιαστικά του δικαιώματος πρόσβασης στο Δικαστήριο, προσβάλλοντας κατά τον τρόπο αυτό τον πυρήνα του δικαιώματος σε έννομη προστασία και στερώντας τον πολίτη από τον φυσικό του Δικαστή. Τούτο διότι, μετά την ψήφιση και θέση σε εφαρμογή της λεγόμενης «μνημονιακής νομοθεσίας», οι μισθοί συρρικνώθηκαν[777] ενώ προκειμένου να

[777] Σύμφωνα με την με αρ. ΔΠρΚορινθ 19/2013 απόφαση «*τα ειδικά μισθολόγια -τα οποία απαρτίζουν το 1/3 της δαπάνης για μισθούς του δημοσίου, κατά τα αναγραφόμενα στο Παράρτημα V-1 του ν. 4046/2012- μειώθηκαν σε ποσοστά έως και 35% (ν. 4093/2012), με αντίστοιχες μειώσεις και στους συνταξιούχους των ειδικών μισθολογίων από 14-2-2012 (σχετική η 6/28-2-2012 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του ν. 4046/2012), οι νέοι μισθοί στο δημόσιο έχουν διαμορφωθεί σε 780 € μικτά μηνιαίως (για το νεοδιοριζόμενο ΥΕ) (βλ. ν. 4024/2011), στον ιδιωτικό τομέα έχουν διαμορφωθεί σε 417 € καθαρά για τον εργαζόμενο έως 25 ετών (μικτά 510,95 €), σε 586 € μικτά για τον εργαζόμενο άνω των 25 ετών, το ημερομίσθιο του ανειδίκευτου εργάτη ανέρχεται σε 22,8 € μικτά για τον εργαζόμενο έως 25 ετών, σε 26,18 € (έναντι του 33,5 € που ίσχυε έως τότε) για τον εργαζόμενο άνω των 25 ετών και η κατώτατη σύνταξη ανέρχεται σε 487 €. Παράλληλα, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ελλάδα (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης) το 2009 ανήλθε σε 94, το 2012 σε 75,2 και το 2013 σε 71,9 (Πηγή Ευρωπαϊκή Επιτροπή), σύμφωνα δε με την από 2-11-2012 μελέτη της Ελληνικής Στατιστικής Υπηρεσίας (ΕΛΣΤΑΤ) σχετικά με τις Συνθήκες Διαβίωσης στην Ελλάδα, το 27,7% των Ελλήνων*

καταστεί βιώσιμο και διαχειρίσιμο το δημόσιο χρέος, εκδόθηκαν σειρά νομοθετημάτων[778] με αποτέλεσμα τη μείωση της φοροδοτικής ικανότητας του πληθυσμού. Ενόψει των ως άνω ενδεικτικών δεδομένων, τα οποία αναλυτικά παραθέτει η με αρ.19/2013 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Κορίνθου, «*κρίνεται ότι το ύψος του παραβόλου, είναι, κατά την κοινή πείρα, αποτρεπτικό και καθιστά από μόνο του δυσχερή έως αδύνατη την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και δη την κατάθεση ένδικων βοηθημάτων στα πρωτοβάθμια διοικητικά δικαστήρια από το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος του ελληνικού πληθυσμού*. Θίγει επομένως, άμεσα τον πυρήνα του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Η πρωτόδικη δίκη δεν πρέπει να είναι ακριβή αλλά αντίθετα προσιτή, από οικονομική άποψη»[779].

Εκτός από τις αναφερόμενες αυξήσεις, με το ν.3900/2010 προβλέφθηκαν σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία εκδίκασης των φορολογικών και τελωνειακών διαφορών. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του άρθρου 277 §3 του ΚΔΔ προβλέπεται ότι στις χρηματικού περιεχομένου φορολογικές διαφορές, το παράβολο για την Προσφυγή, την Έφεση και την Αντέφεση ορίζεται σε ποσοστό ίσο προς το 2% του αντικειμένου της διαφοράς και μέχρι του ποσού των δέκα χιλιάδων ευρώ. Αν το παράβολο υπερβαίνει το ποσό των τριών χιλιάδων ευρώ, καταβάλλεται το ποσό αυτό, το επιπλέον δε τυχόν οφειλόμενο και μέχρι του ορίου των δέκα χιλιάδων ευρώ, καταλογίζεται, αν συντρέχει περίπτωση, με την οριστική Απόφαση του δικαστηρίου επί της προσφυγής ή της έφεσης. Η μη κατάθεσή του έως την πρώτη συζήτηση της προσφυγής συνεπάγεται την

βρίσκεται κάτω από τα όρια της φτώχειας, ενώ η Ελλάδα είναι η δεύτερη σε φτώχεια χώρα της Ευρώπης και το ποσοστό της ανεργίας της έχει διαμορφωθεί σταθερά άνω του 26%»

[778] Ενδεικτικώς, πρβλ άρθρο 4 του ν. 3845/2010 για αύξηση του ΦΠΑ από 19% σε 23%, από 9% σε 11%, αύξηση 15% της βενζίνης, επιβολή του ειδικού τέλους του ν. 4091/2011, επαναφορά τεκμηρίων διαβίωσης στα αυτοκίνητα και τα ακίνητα, άρθρο πρώτο παρ. Ε-2-7 του ν. 4093/2012 για αύξηση του φόρου κατανάλωσης βιομηχανοποιημένων καπνών κατά 10%, άρθρο 38 του ν. 3986/2011 για επιβολή της εισφοράς αλληλεγγύης

[779] *Χρ. Χρυσανθάκης,* Η πρόσφατη μεταρρύθμιση στο καθεστώς εκδίκασης των διοικητικών διαφορών (ν. 3659/2008), ΘΠΔΔ 8-9/2008, σελ. 910 επ.

απόρριψη της προσφυγής ως απαράδεκτης. Διάταξη η οποία θέτει διάφορα ζητήματα αντισυνταγματικότητας.

Η πρόσφατη νομολογία έκρινε συνταγματική την εν λόγω ρύθμιση[780], δικαιολογητικός λόγος της οποίας αποτελεί η αποτροπή της άσκησης απερίσκεπτων και αστήρικτων ενδίκων βοηθημάτων[781]. Για το λόγο αυτό, ο εν λόγω περιορισμός δεν θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και είναι πρόσφορος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Περαιτέρω, για το παραδεκτό της έφεσης απαιτείται, εκτός της καταβολής αναλογικού παραβόλου ίσου προς 2% του αντικειμένου της διαφοράς, να καταβληθεί και το 50% του οφειλομένου κατά την πρωτόδικη απόφαση φόρου. Ειδικότερα, με το άρθρο 22 του ν.3900/2010 προστέθηκε στο άρθρο 93 του προαναφερθέντος Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας §3, που έχει ως εξής: «*Προκειμένου για χρηματικού αντικειμένου φορολογικές και τελωνειακές εν γένει διαφορές, ο εκκαλών οφείλει να καταβάλει μέχρι την ημερομηνία της αρχικής δικασίμου, με ποινή απαραδέκτου της έφεσης, ποσοστό 50% του οφειλομένου, σύμφωνα με την πρωτόδικη απόφαση, κυρίου φόρου, δασμού ή τέλους εν γένει, εκτός αν έχει χορηγηθεί αναστολή σύμφωνα με το άρθρο 209 Α. Το καταβλητέο ποσό υπολογίζεται από την αρμόδια φορολογική ή τελωνειακή αρχή, η οποία συντάσσει ατελώς, μετά από αίτηση του εκκαλούντος ειδικό σημείωμα, με το οποίο βεβαιώνεται και η καταβολή του*».

Όπως κρίθηκε με την με αριθμό 1619/2012 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, «*η ρύθμιση της §3 του άρθρου 22 του ν.3900/2010 ότι ο φορολογούμενος οφείλει να καταβάλει το 50% του οφειλόμενου κατά την πρωτόδικη απόφαση φόρου, διότι άλλως η ασκηθείσα έφεση είναι απαράδεκτη: α) δεν αντίκειται στα άρθρα 20 §1 του Συντάγματος και 6 §1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.), δεδομένου ότι η ρύθμιση*

[780] Πρβλ. ΣτΕ 761/ 2014, ΣτΕ Ολ. 1619/2012, ΣτΕ Ολ. 601/2012, ΣτΕ Ολ. 3470/2007, ΣτΕ 2780/2012
[781] ΣτΕ Ολ. 1619/2012

αυτή αναφέρεται σε υποθέσεις για τις οποίες έχει ήδη εξενεχθεί δικαστική κρίση, επίσης διότι κατά το άρθρο 209 (Α) του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (που έχει προστεθεί με το άρθρο 33 του ν.3900/2010) παρέχεται η δυνατότητα αναστολής εκτέλεσης της πρωτόδικης απόφασης, αν το ένδικο μέσο της έφεσης κρίνεται προδήλως βάσιμο και β) δεν παρίσταται ούτε ως μέτρο δυσανάλογο σε σχέση με τους επιδιωκόμενους από τον Νόμο σκοπούς δημοσίου συμφέροντος.»

Οι σύμβουλοι Επικρατείας επισημαίνουν ότι σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του επίμαχου νόμου 3900/2010, η υποχρέωση καταβολής του 50% του οφειλομένου φόρου αποβλέπει στον συγκερασμό «*της ανάγκης άμβλυνσης των δυσμενών για το Δημόσιο συνεπειών από τη διατήρηση επί μακρό χρονικό διάστημα δικαστικών εκκρεμοτήτων στις φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις*», καθώς και στην «*αποθάρρυνση της άσκησης ενδίκων μέσων με μόνο σκοπό την καθυστέρηση στην εκπλήρωση νόμιμων υποχρεώσεων, ιδίως εκείνων που αφορούν την καταβολή φόρων», ενώ περαιτέρω αναφέρεται ότι «δύναται να λειτουργήσει αποτρεπτικά για όσους ασκούν την έφεση με μόνο σκοπό να καθυστερήσουν την εκπλήρωση των φορολογικών τους υποχρεώσεων συντελώντας με τον τρόπο αυτό στην υπερφόρτωση των δικαστηρίων και στις συνέπειες που αυτή έχει στην απονομή της Δικαιοσύνης*».

Είναι προφανές, ότι η, κατά τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 277 §3 του ΚΔΔ, υποχρέωση καταβολής αναλογικού παραβόλου για την άσκηση προσφυγής στις χρηματικού αντικειμένου φορολογικές εν γένει διαφορές, έχει ως αποτέλεσμα σε περίπτωση όπου το αντικείμενο της φορολογικής διαφοράς υπερβαίνει τα 5.000€, το παράβολο να είναι υψηλότερο από εκείνο που ορίζεται στην §2 περ. α΄ του ίδιου άρθρου γενικά για τις προσφυγές. Συνεπώς, σε μια τέτοια περίπτωση, όσον αφορά το παράβολο, οι ασκούντες φορολογική προσφυγή τυγχάνουν χειρότερης μεταχείρισης σε σχέση με εκείνους που ασκούν προσφυγή σε άλλες υποθέσεις χρηματικού αντικειμένου οι οποίοι εμπίπτουν

στον κανόνα της §2 περ. α΄ καθιστώντας συχνά δυσβάσταχτη οικονομικά την προσφυγή στη Δικαιοσύνη.

Ωστόσο, είναι προφανές ότι η αύξηση των δικαστικών παραβόλων δεν αποσκοπεί στην αποσυμφόρηση των πινακίων, όπως τεχνηέντως προβάλλεται[782], αλλά στην είσπραξη εσόδων στο δημόσιο ταμείο. Ο κοινός νομοθέτης προσδίδει στα δικαστικά δαπανήματα και σκοπούς που ανάγονται στα ταμειακά συμφέροντα του Κράτους και σε καμία περίπτωση δεν συνδέονται με την εύρυθμη λειτουργία και την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης[783]. Το τελευταίο είναι ασφαλώς θεμιτό και απαραίτητο, όμως πρέπει αυστηρά να οριοθετείται με τέτοιο τρόπο ώστε να μην αποδυναμώνεται η αρχή της Αναλογικότητας[784] και να μην παρακάμπτεται η αρχή της Προστατευόμενης Εμπιστοσύνης του πολίτη[785], που θα είχε ως συνέπεια να θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος πρόσβασης του πολίτη στο θεσμό της Δικαιοσύνης. Άλλωστε, μόνο το δημοσιονομικό συμφέρον του Δημοσίου δεν μπορεί να αφομοιωθεί συλλήβδην σε ένα γενικότερο Δημόσιο Συμφέρον, το οποίο θα δικαιολογούσε σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση την παραβίαση των δικαιωμάτων του πολίτη[786].

Πράγματι, η επιτάχυνση της φορολογικής δίκης συνιστά ζητούμενο σε μια εποχή που η υπερβολική καθυστέρηση στην απονομή της Δικαιοσύνης είναι γεγονός. Όμως, η θέσπιση περιορισμών στη δυνατότητα πρόσβασης στη

[782] Πρβλ εισηγητική έκθεση του ν.3900/2010

[783] *Μελ. Μουστάκας,* Το δικαίωμα πρόσβασης στη διοικητική δικαιοσύνη: οι αμφιταλαντεύσεις της πιο πρόσφατης νομολογίας του ΣτΕ καθώς και η σοβαρή συρρίκνωση ενός θεμελιώδους δικαιώματος Υπό την οπτική των δαπανημάτων της διοικητικής δίκης, ΕφΔΔ 1/2013, σελ. 51 επ., *Γ. Χρυσανθάκης,* Οι νέες ρυθμίσεις για τη διοικητική δίκη : ο ν. 3900/2010 . Μια ανοιχτή επιστολή προς την Πολιτεία, ΘΠΔΔ 2010, σελ. 1325 επ.

[784] Παράβολα ύψους 2.000 και 3.000 ευρώ σαφέστατα θεωρούνται ιδιαίτερα υψηλά την συγκεκριμένη οικονομική περίοδο που διανύουμε, αν αναλογιστούμε την δεινή οικονομική κατάσταση στην οποία βρίσκεται η πλειοψηφία των πολιτών

[785] Η εκ των υστέρων θέσπιση του δαπανήματος του 50% του ποσού του οφειλόμενου φόρου, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 22 του ν. 3900/2010 καταλαμβάνει και τις εκκρεμείς κατά την έναρξη ισχύος του νόμου διαφορές σαφώς αντικρούει στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη.

[786] *Ν. Σοϊλεντάκης,* Προβληματισμοί από το ν. 3900/2010, ΘΠΔΔ 2012, σελ. 92 επ.

φορολογική Δικαιοσύνη μπορεί να αποτρέψει τους φορολογούμενους από την άσκηση ένδικων βοηθημάτων και μέσων και να τους ωθήσει στην «αναγκαστική» επιλογή της διοικητικής επίλυσης της διαφοράς τους με τις φορολογικές αρχές, προκειμένου να παύσουν οι φορολογικές εκκρεμότητες[787]. Υπό τις σημερινές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, την μείωση, δηλαδή, των αποδοχών όλων των εργαζομένων σε υψηλά ποσοστά, που σε ορισμένες περιπτώσεις ξεπερνά και το 50% και την υπέρμετρη- άμεση και έμμεση- φορολόγηση κάθε μορφής επαγγελματικής και κοινωνικής δραστηριότητας, θίγεται πλέον ο πυρήνας του ατομικού δικαιώματος για παροχή έννομης δικαστικής προστασίας, καθώς σημαντικός αριθμός πολιτών δεν μπορεί να προσφύγει στη δικαιοσύνη. Πράγματι, αν ο πολίτης αδυνατεί να καταβάλει το αναλογούν παράβολο δεν θα προσφύγει στη Δικαιοσύνη. Συνεπώς, στο δίλημμα μεταξύ επιτάχυνσης της Διοικητικής Δίκης ή παροχής αποτελεσματικής προστασίας η απάντηση μπορεί να είναι μόνο μία: επιτάχυνση αρκεί να μην προσβάλλεται το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας.

.

[787] Χρ. Δετσαρίδης, Ζητήματα συνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 3900/2010 που ρυθμίζουν φορολογικές διαφορές (οι τροποποιήσεις των άρθρων 6, 79 και 277 ΚΔΔ), ό. π., σελ. 421 επ

4. Αξιολογικές και κανονιστικές αντινομίες του Νομοθέτη σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία

Η αναλυτική παρουσίαση του νομοθετικού πλαισίου για το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία (ΜΕΡΟΣ Β΄, § 5, 5.2) ανέδειξε την ύπαρξη τεσσάρων τουλάχιστον νομοθετημάτων που ρυθμίζουν το εν λόγω δικαίωμα άλλοτε αλληλοσυμπληρώνοντας και άλλοτε αλληλοαποκλείοντας το ένα το άλλο. Τελικά, το αίτημα γνώσης ενός διοικητικού εγγράφου διέπεται από το άρθρο 16 Ν.1599/86, από το νεότερο και άρα επικρατέστερο άρθρο 5 του ν.2690/1999, από τις διατάξεις του ν.3448/2006 ως τροποποιήθηκε με το ν.4305/2014 ή από την εισαγγελική παραγγελία του άρθρου 25 του Κανονισμού των Δικαστηρίων;

Είναι γεγονός ότι η παράλληλη ισχύς δύο νομοθετημάτων που ρυθμίζουν ακριβώς το ίδιο θέμα, δηλαδή το άρθρο 16 του ν.1599/86 και άρθρο 5 του ν.2690/1999 δημιουργεί ασφαλώς ανασφάλεια Δικαίου[788] εάν λάβουμε υπόψη τις αντινομίες και τις αποκλίσεις τους[789].

[788] Πρβλ άρθρο 33 ν. 2690/1999 όπου ορίζεται ότι «*από την έναρξη ισχύος του Κώδικα, αν σε αυτόν δεν ορίζεται διαφορετικά ,καταργείται κάθε γενική διάταξη η οποία αναφέρεται σε θέμα ρυθμιζόμενο από αυτόν*»

[789] Πρβλ άρθρο 1 ν. 2690/1999 σύμφωνα με το οποίο «*πεδίο εφαρμογής του Νόμου αποτελεί η Δημόσια Διοίκηση μόνο υπό το τυπικό ή οργανικό κριτήριο, ενώ σε αντίθεση το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 , διέπει το σύνολο της Δημόσιας Διοίκηση*». Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι το άρθρο 16 του ν. 1599/1986, στην παρ. 4 , εξουσιοδοτεί την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση για τη θέσπιση πρόσθετων εξαιρέσεων από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα *«με κοινή απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης ….. μπορεί να ορίζονται και άλλες περιπτώσεις, στις οποίες οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παρ. 1»,* πέραν αυτών που προβλέπονται ρητώς στο άρθρο αυτό και αντιστοιχούν στις εξαιρέσεις του άρθρου 5 παρ. 3 ΚΔΔιας. Άραγε οι εν λόγω εξαιρέσεις εξακολουθούν να ισχύουν και μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 2690/1999 και ιδίως της πρόβλεψης του άρθρο 33 του εν λόγω νόμου; Να επισημανθεί και διαφορά στη διατύπωση μεταξύ των δύο άρθρων, καθώς για τη θεμελίωση του δικαιώματος που κατοχυρώνει το άρθρο 5 του ΚΔΔιας αρκεί η συνδρομή εύλογου ενδιαφέροντος («*κάθε ενδιαφερόμενος*»), ενώ αντίθετα, το άρθρο 16 του ν. 1599/1986 καθιερώνει το ίδιο δικαίωμα για κάθε πολίτη, διατύπωση που σε συνδυασμό με το άρθρο 24 παρ. 1 του ιδίου νόμου,« *ως πολίτες εννοούνται και οι αλλοδαποί, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων*», εγείρει ασφαλώς ερωτήματα

Η ύπαρξη διαφόρων διαδικασιών χορήγησης και επίδειξης εγγράφων εγκυμονεί τον κίνδυνο επικάλυψης των διαδικασιών αυτών, της σύγχυσης των διατάξεων μεταξύ τους και εν τέλει της σύγχυσης των πολιτών για το εν λόγω δικαίωμα. Η μικρή δε εξοικείωση και ελάχιστη εμπειρία των διοικητικών οργάνων σχετικά με το ρυθμιστικό πλαίσιο, συχνά οδηγεί σε αποσπασματικές ad hoc λύσεις, που σε καμία περίπτωση δεν ενισχύουν την ασφάλεια Δικαίου. Όπως επισημαίνει και η ΑΠΔΠΧ[790], για την διαχείριση αιτημάτων πρόσβασης σε Δημόσια έγγραφα από τη Δημόσια Διοίκηση, συντρέχει αρμοδιότητα τουλάχιστον δύο Ανεξάρτητων Αρχών, ενίοτε του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και βέβαια του Συμβουλίου της Επικρατείας[791] ή των Πολιτικών Δικαστηρίων[792].

Είναι γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση διστάζει ή και δυστροπεί να εφαρμόσει ευθέως την κείμενη νομοθεσία, αναπτύσσοντας αντιστάσεις κατά την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά στοιχεία. Συνακόλουθα, η αρμοδιότητα του Εισαγγελέα για χορήγηση εγγράφων μοιάζει ως η μοναδική λύση απέναντι στις πολύπλοκες και συχνά χρονοβόρες διαδικασίες. Ενώ επιφανειακά φαίνεται να θεραπεύει τις αδυναμίες, στην ουσία ένα όργανο της δικαστικής εξουσίας ασκεί τις αρμοδιότητες της εκτελεστικής[793], υποδυόμενο τη Δικαιοσύνη ή τη Διοικητική Αρχή, χωρίς όμως να είναι καμία από αυτές.

Ωστόσο, η μη πρόβλεψη από το νόμο δυνατότητας προσβολής της Εισαγγελικής παραγγελίας έχει ως αποτέλεσμα, τόσο η Διοίκηση (κατά της οποίας στρέφεται η εισαγγελική παραγγελία), όσο και το πρόσωπο του οποίου τα δεδομένα χορηγούνται σε αιτούντα τρίτο, να στερούνται έννομης δικαστικής

[790] ΑΠΔΠΧ, Ετήσια Έκθεση 2008
[791] Απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες με το τυπικό -οργανικό κριτήριο
[792] Απέναντι στους φορείς του δημοσίου τομέα με το ουσιαστικό -λειτουργικό κριτήριο
[793] Πρβλ Γνωμ ΝΣΚ 228/2001 όπου αποφαίνεται ότι « *η εντολή ενός εισαγγελέα προς όργανα της Δημόσιας Διοίκησης για τη διενέργεια ή την αποχή από τη διενέργεια μιας πράξης συνιστά συνταγματικά ανεπίτρεπτη επέμβαση της δικαστικής εξουσίας στα έργα της εκτελεστικής»*

προστασίας, ακόμα και προσωρινής. Ενώ ο τρίτος που ζητεί τη χορήγηση δημόσιου εγγράφου να ικανοποιείται οριστικώς χωρίς προηγούμενο δικαστικό έλεγχο. Το δικαστικό αυτό απρόσβλητο θέτει σοβαρό ζήτημα για το Κράτος Δικαίου και για το λόγο αυτό υποστηρίζεται η άποψη της γενικής υπαγωγής της διοικητικής εισαγγελικής δράσης σε δικαστικό έλεγχο[794].

Η μελέτη της σχετικής νομολογίας καταδεικνύει την πολυπλοκότητα του ζητήματος από την οποία προκύπτουν εν μέρει διαφορετικές προσεγγίσεις του νομικού κόσμου επ' αυτού. Η παράλληλη ισχύς διαφορετικών ρυθμίσεων για την πρόσβαση στα Δημόσια έγγραφα (άρθρο 5 του ΚΔΔσίας και άρθρο 25 §4 του ν.1756/1988) και για την προστασία προσωπικών δεδομένων (ν.2472/1997) δημιουργεί ερμηνευτικές δυσχέρειες που δικαιολογούν εν μέρει τους δισταγμούς των διοικητικών οργάνων. Κρίνεται απαραίτητη η εναρμόνιση των σχετικών ρυθμίσεων και η θέσπιση σαφών και ενιαίων κανόνων, ως προς τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χορήγησης δημοσίων εγγράφων, ώστε να αποφευχθούν παρερμηνείες και λανθασμένες κρίσεις[795].

Η αναγκαιότητα αυτή, η οποία αποτελούσε αίτημα των καιρών, υλοποιήθηκε με την έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος 28/2015 (ΦΕΚ Α' 34/23-03-2015), με το οποίο κωδικοποιούνται σε ένα ενιαίο κείμενο όλες οι σχετικές διατάξεις για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία[796]. Η εν

---

[794] *Ευτ. Φυτράκης,* Η Εισαγγελική παραγγελία χορήγησης εγγράφων, ΕφημΔΔ 2/2009, σελ. 258

[795] *Σπ. Βλαχόπουλος,* Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, ό.π., σελ. 379, 441, *Β. Σωτηρόπουλος,* Η πρόσβαση στη Δημόσια Πληροφορία και η προστασία προσωπικών δεδομένων, ό. π., σελ. 114, *Γρ. Λαζαράκος,* Το Δικαίωμα πρόσβασης στη Δημόσια Πληροφορία, ό. π., σελ. 138-139

[796] Ειδικότερα γίνεται κωδικοποίηση μεταξύ άλλων των άρθρων 42 έως και 45 του Ν. 1946/1991 «Γενικά Αρχεία του Κράτους (Γ.Α.Κ.) και άλλες διατάξεις (Α΄ 69), των άρθρων 2 έως και 5, 7 και 11 έως και 13 του Ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (Α΄ 50), του άρθρου 5 του Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α΄ 45), όπως η παρ. 3 συμπληρώθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 8 του Ν. 2880/2001 (Α΄ 9) και η παρ. 6 αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 11 του Ν. 3230/2004 (Α΄ 44), των άρθρων 1 και 14 του Ν. 3418/2005 «Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας» (Α΄ 287), των άρθρων 9 και 25 του Ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και άλλες διατάξεις» (Α΄ 138), του άρθρου 7 της ΥΑΠ/Φ.40.4/3/1031/23.04.2012

λόγω κωδικοποίηση κινείται αυστηρά εντός των ορίων που έθεσε το αρ.14 του ν.3448/2006, δηλαδή αφορά στη δημιουργία ενός ενιαίου κειμένου, χωρίς αλλοίωση της έννοιας των διατάξεων που ισχύουν. Δεν πρόκειται για νέες ρυθμίσεις, αλλά για κωδικοποίηση-συγκέντρωση ρυθμίσεων που ήδη ισχύουν και, όντας διάσπαρτες σε πλήθος νόμων και κανονιστικών κειμένων, οριοθετούν την άσκηση του -προβλεπόμενου στο αρ.10 του Συντάγματος- δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγραφα, του δικαιώματος που αποτελεί τον θεμέλιο λίθο της διαφάνειας στη διοικητική δράση.

Η κωδικοποίηση της δαιδαλώδους νομοθεσίας αποτελούσε βασική προτεραιότητα. Στο πλαίσιο αυτό, η δημοσίευση του Κώδικα είναι ευπρόσδεκτη. Αναμένουμε την εφαρμογή του για να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα ως προς την χρησιμότητα του.

απόφασης του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Ρυθμίσεις για το Ηλεκτρονικό Δημόσιο Έγγραφο» (Β΄ 1317) κ.α.

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§1. Μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης

Σε μια δημοκρατική κοινωνία, ο έλεγχος συνιστά αναπόσπαστο στοιχείο της δημόσιας ζωής προκειμένου να αποτραπούν φαινόμενα αυθαιρεσίας, διαφθοράς, κακοδιοίκησης, ατιμωρησίας και κατάχρησης εξουσίας. Μέσα στην πολύπλοκη και συνεχώς εξελισσόμενη Δημόσια Διοίκηση, ο ρόλος του ελέγχου γίνεται ακόμα σημαντικότερος.

Με τον όρο *έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης* εννοούμε το σύνολο των ενεργειών ή των δραστηριοτήτων που εξασφαλίζουν την παρακολούθηση και αξιολόγηση των λειτουργιών και συμπεριφορών όλων των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότητά και αποδοτικότητα τους. Η Δημόσια Διοίκηση έχει ανάγκη από ισχυρές και ανεξάρτητες μορφές ελέγχου, ικανές να εντοπίζουν σημεία που παρουσιάζουν δυνατότητα βελτίωσης και να ανιχνεύουν τυχόν λάθη, ατασθαλίες και κάθε λογής αυθαιρεσίες.

Μία από τις παραμέτρους, οι οποίες οξύνουν τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση, είναι η έλλειψη παρακολούθησης της Δημόσιας Διοίκησης και ο ουσιαστικός έλεγχος αυτής. Η πρόβλεψη, επομένως, της δυνατότητας ελέγχου της διοικητικής δράσης είναι αναγκαία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση των κανόνων Δικαίου και η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Ο έλεγχος θέτει δύο κυρίως στόχους: από τη μια την εύρυθμη και αποδοτικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και από την άλλη την καλλιέργεια αισθήματος ασφάλειας και εμπιστοσύνης από τους πολίτες προς την Δημόσια

Διοίκηση, οι οποίοι εκπαιδεύονται σταδιακά στο γεγονός της – χωρίς στρεβλώσεις- αποκατάστασης της παραβιασθείσας νομιμότητας.

Είναι γεγονός, ότι η Διοίκηση που δεν ελέγχεται τείνει στην κατάχρηση της εξουσίας της. Αντίθετα, η καθιέρωση ενός αποτελεσματικού συστήματος ελέγχου συμβάλλει στην καθιέρωση στην συνείδηση των εμπλεκομένων της βεβαιότητας ότι θα αποδοθεί η Δικαιοσύνη. Πράγματι, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί, οι οποίοι αποτελούν εγγυήσεις για τη νομιμότητα και τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης, μπορούν με ασφάλεια να εντοπίσουν την παράνομη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων και να επιβάλλουν τη νομιμότητα.

Ο έλεγχος, ο οποίος διακρίνεται σε εξωτερικό, εσωτερικό και ενδιάμεσο[797] διενεργείται από τη Βουλή και τα Δικαστήρια[798], από την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση[799] αλλά και από τον πολίτη. Ο πολίτης δικαιούται, άμεσα ή έμμεσα, να ασκήσει ή να προκαλέσει έλεγχο των ενεργειών των διοικητικών οργάνων μέσω των Ανεξάρτητων Αρχών και των Αυτοτελών Σωμάτων Ελέγχου[800].

[797] Ενδιάμεσος έλεγχος, χαρακτηριζόμενος και ως *τέταρτη μορφή ελέγχου* της Εκτελεστικής εξουσίας, καλείται ο έλεγχος ανάμεσα στον Κοινοβουλευτικό και τον Δικαστικό. Τον ενδιάμεσο έλεγχο εκτελούν οι Ανεξάρτητες Αρχές. Σημειώνεται όμως, ότι ο ενδιάμεσος έλεγχος δεν υιοθετείται από όλους τους συγγραφείς.
[798] Εξωτερικός έλεγχος
[799] Εσωτερικός έλεγχος
[800] Ενδιάμεσος έλεγχος

1. Ο εξωτερικός έλεγχος

1.1. Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος ως μηχανισμός παρακολούθησης της διοικητικής δράσης

Το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπουν την διαδικασία με την οποία η Βουλή ασκεί Κοινοβουλευτικό έλεγχο στην Κυβέρνηση και κατ' επέκταση στη Δημόσια Διοίκηση και δια αυτής σε ολόκληρη την Εκτελεστική Εξουσία. Η Δημόσια Διοίκηση, δια των αρμοδίων υπουργών και υφυπουργών που προϊστανται των δημόσιων υπηρεσιών και φέρουν την πολιτική ευθύνη για τις πράξεις ή παραλείψεις της, υπόκειται σε Κοινοβουλευτικό έλεγχο[801].

Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος, βασικό συστατικό της Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, ασκείται μέσα στη Βουλή από τους Βουλευτές -κυρίως της αντιπολίτευσης- με τα μέσα και τη διαδικασία που ορίζουν το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής[802]. Για να είναι εφικτός ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος, η Κυβέρνηση οφείλει να λογοδοτεί στη Βουλή για τις δικές της ενέργειες και για τις ενέργειες των διοικητικών υπηρεσιών που ελέγχει και εποπτεύει. Οι Υπουργοί υποχρεούνται, ως προϊστάμενοι των διοικητικών υπηρεσιών, να δίνουν λόγο για τα θέματα που ανακύπτουν στις δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στην αρμοδιότητά τους.

---

[801] *Σ. Μηναίδης,* Ο επίκαιρος Κοινοβουλευτικός Έλεγχος, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, σελ. 20 επ., *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 563 επ., *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 837 επ.

[802] *Δ. Τσάτσος,* Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β, Η οργάνωση και η λειτουργία της Πολιτείας, ό. π., σελ. 218 επ., *Ευτ. Φυτράκης,* Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία, ό. π., σελ. 26-27, *Κ. Χρυσόγονος,* Συνταγματικό Δίκαιο , Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 499 επ., *Αθ. Ράικος,* Συνταγματικό Δίκαιο, Γενική Πολιτειολογία – Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο & Οργανωτικό Μέρος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 4η Έκδοση, Αθήνα 2011, σελ. 670 επ., *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 590 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 2, ό. π., σελ. 2 επ.

Ειδικότερα, ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται από τη Βουλή σε Ολομέλεια δύο τουλάχιστον φορές την εβδομάδα[803], ενώ μπορεί να ασκείται και από το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής[804] και τις διαρκείς επιτροπές της συνόδου[805], σύμφωνα με τα άρθρα 128Β και επόμενα.

Στα πλαίσια του Κοινοβουλευτικού ελέγχου μπορούν να ζητηθούν πληροφορίες για γεγονότα που αφορούν τη δράση ορισμένης Δημόσιας υπηρεσίας ενώ μπορεί να ζητηθεί και η λήψη συγκεκριμένων μέτρων από τη κυβέρνηση.

Να σημειωθεί ότι ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να ασκηθεί και με την ευκαιρία της ψήφισης του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Κράτους (σύμφωνα με το άρθρο 121 και 123 § 1-7 ΚτΒ), της κύρωσης του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους (σύμφωνα με τα άρθρα 122 και 123 § 8-9 ΚτΒ) και της έγκρισης των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, δεδομένου ότι κατά τις σχετικές συζητήσεις θίγονται συγκεκριμένα θέματα της δραστηριότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Επιπρόσθετα, κατά την συζήτηση των νομοσχεδίων που εισάγονται από την Κυβέρνηση για ψήφιση, παρέχεται η ευκαιρία για άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου σχετικά με τις ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, αναφορικά με τα υπό συζήτηση θέματα[806].

[803] Πρβλ άρθρο 53 §1 ΚτΒ
[804] Πρβλ άρθρο 29 §1 ΚτΒ
[805] Πρβλ άρθρο 128Β ΚτΒ
[806] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 2, ό. π., σελ. 4

1.1.1 Τα μέσα του Κοινοβουλευτικού ελέγχου

Τα μέσα Κοινοβουλευτικού έλεγχου είναι:

α) *οι αναφορές*[807]

Είναι γραπτές και παρουσιάζονται από τους βουλευτές ή παραδίδονται στον Πρόεδρο της Βουλής κατόπιν υποβολής τους από τους πολίτες και το περιεχόμενό τους συνοψίζει αιτήματα ή παράπονα[808]. Ο Υπουργός στον οποίο διαβιβάζεται η αναφορά οφείλει μέσα σε είκοσι πέντε ημέρες από την κατάθεσή της να απαντήσει στη Βουλή -με ταυτόχρονη κοινοποίηση στους Βουλευτές που την είχαν υιοθετήσει και σ' αυτόν που την υπέβαλε. Η δε απάντηση καταχωρείται στα πρακτικά. Αν ο Υπουργός δεν απαντήσει ή απαντήσει εκπρόθεσμα, η αναφορά εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη των ερωτήσεων για συζήτηση, οπότε οι Βουλευτές μπορούν να λάβουν το λόγο.

β) *οι ερωτήσεις* (απλές[809]και επίκαιρες[810])

Είναι γραπτές και απευθύνονται από τους Βουλευτές στους αρμόδιους Υπουργούς. Με αυτές ζητείται η ενημέρωση ή πληροφόρηση σχετικά με το αν κάποιο περιστατικό αληθεύει ή ποια μέτρα προτίθεται να λάβει η κυβέρνηση για την αντιμετώπιση συγκεκριμένου θέματος, τοπικού ή γενικότερου ενδιαφέροντος. Οι Υπουργοί οφείλουν να απαντούν γραπτώς στις ερωτήσεις μέσα σε είκοσι πέντε ημέρες από την κατάθεσή τους. Σε αντίθετη περίπτωση, οι απαντήσεις θεωρούνται εκπρόθεσμες και η ερώτηση εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη των ερωτήσεων. Κατά δε τη συζήτηση, ο Βουλευτής ο οποίος έχει υποβάλλει την ερώτηση, την αναπτύσσει και προφορικά. Η ερώτηση που έχει

[807] Πρβλ άρθρο 125 ΚτΒ

[808] *Πρβλ άρθρο 69 Σ «Κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο. Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές που της απευθύνονται στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις όποτε τους ζητηθούν*.»

[809] Πρβλ άρθρα 126-128 ΚτΒ

[810] Πρβλ άρθρα 128Β-132Α ΚτΒ

την ένδειξη «*επίκαιρη*» κατατίθεται στη Βουλή στην αρχή της εβδομάδας, ο δε αρμόδιος Υπουργός απαντά την Παρασκευή, μέρα Κοινοβουλευτικού ελέγχου, προφορικά.

γ) *οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων*[811]

Είναι γραπτές και με αυτές, οι βουλευτές ζητούν από τους αρμόδιους Υπουργούς την κατάθεση εγγράφων, μέσα σε 20 το πολύ ημέρες, τα οποία αφορούν Δημόσια υπόθεση ή την αναφορά των λόγων για τους οποίους η κατάθεση δεν είναι εφικτή. Το γραφείο της Βουλής στέλνει τα έγγραφα στον αιτούντα βουλευτή σε πρωτότυπο ή τον καλεί να λάβει γνώση αυτών στα γραφεία της Βουλής, αν πρόκειται για έγγραφα που έχουν ληφθεί από τα Δημόσια αρχεία. Να σημειωθεί ότι δεν μπορούν να κατατεθούν έγγραφα που αφορούν διπλωματικό ή στρατιωτικό ή σχετικό με την ασφάλεια του Κράτους μυστικό.

δ) *οι επερωτήσεις* (απλές [812] και επίκαιρες[813])

Απευθύνονται από τους Βουλευτές στους Υπουργούς, αποσκοπούν στον έλεγχο της Κυβέρνησης και αφορούν πράξεις ή παραλείψεις της. Συζητούνται προφορικά κατά τη σειρά τους στο βιβλίο επερωτήσεων, ενώ στη συζήτηση μετέχουν μόνο οι Βουλευτές που υπογράφουν την επερώτηση και ο Πρόεδρος ή ο Αναπληρωτής της κοινοβουλευτικής ομάδας στην οποία ανήκουν οι Βουλευτές αυτοί και ο αρμόδιος Υπουργός. Η Βουλή βέβαια, μπορεί να αποφασίσει τη γενίκευση της συζήτησης.

ε) *η συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως*[814]

Αφορά σε εθνικά θέματα ή θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, για τα οποία πραγματοποιείται η σχετική ενημέρωση από τον Πρωθυπουργό. Σε κάθε βουλευτική σύνοδο πραγματοποιούνται υποχρεωτικά έξι συζητήσεις προ

[811] Πρβλ άρθρο 133 ΚτΒ
[812] Πρβλ άρθρα 134-137 ΚτΒ
[813]Πρβλ άρθρο 138 ΚτΒ
[814] Πρβλ άρθρο 143ΚτΒ

ημερησίας διάταξης, εκ των οποίων μόνο μία αποτελεί δικαίωμα της Κυβέρνησης.

στ) *η σύσταση εξεταστικών επιτροπών* από τα μέλη της Βουλής[815].

Σκοπό έχει την εξέταση ειδικών ζητημάτων Δημόσιου Συμφέροντος, ύστερα από πρόταση του 1/5 του όλου αριθμού των βουλευτών και απόφαση που λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία των 2/5 του συνόλου των βουλευτών. Οι εξεταστικές επιτροπές, οι οποίες αποτελούν την πλέον αποτελεσματική μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου, έχουν όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών καθώς και του Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών, ενεργώντας κάθε αναγκαία έρευνα για την επίτευξη του σκοπού για τον οποίο συστάθηκαν. Έχουν δικαίωμα να ζητούν γραπτές ή προφορικές πληροφορίες από δημόσιες αρχές και από πολίτες, να εξετάζουν μάρτυρες, να ενεργούν αυτοψίες και να διατάσσουν πραγματογνωμοσύνη σύμφωνα με τον ΚΠοινΔικ. Το σχετικό υλικό που συγκεντρώνουν, καθώς και το τελικό πόρισμα, υποβάλλεται στη Βουλή.

ζ) *η πρόταση εμπιστοσύνης*[816] και *δυσπιστίας*[817] προς την Κυβέρνηση ή μέλος της.

«*Πρόταση εμπιστοσύνης είναι η αίτηση νέας Κυβέρνησης για τη λήψη απόφασης, κατά την οποία το Κοινοβούλιο τάσσεται υπέρ του δεδομένου κυβερνητικού σχήματος και νέας κυβερνητικής πολιτικής*[818]». Η πρόταση εμπιστοσύνης διακρίνεται σε υποχρεωτική και δυνητική.

Στην υποχρεωτική thw μορφή, υποβάλλεται με την ορκωμοσία του νέου Πρωθυπουργού και το σχηματισμό νέας Κυβέρνησης. Ειδικότερα, η Κυβέρνηση οφείλει μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες από την ορκωμοσία του Πρωθυπουργού να εμφανιστεί στη Βουλή και να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης μετά τη συζήτηση

[815] Πρβλ άρθρα 144-149 ΚτΒ και άρθρο 68 Σ.
[816] *Πρβλ άρθρο 141 ΚτΒ και άρθρο 84 Σ.*
[817] Πρβλ άρθρο 142 ΚτΒ
[818] *Ανδρ. Δημητρόπουλος,* Γενική Συνταγματική Θεωρία, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τ. Α΄, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, σελ. 565

των προγραμματικών της δηλώσεων. Στην δυνητική της μορφή, υποβάλλεται με πρωτοβουλία της Κυβέρνησης οποιαδήποτε στιγμή μέσα στη βουλευτική περίοδο. Η Κυβέρνηση, δηλαδή, με γραπτή ή προφορική δήλωση του Πρωθυπουργού στη Βουλή μπορεί και οποτεδήποτε άλλοτε να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής.

Η Κυβέρνηση απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής αν η πρόταση εμπιστοσύνης εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων Βουλευτών, η οποία όμως δεν επιτρέπεται να είναι μικρότερη από τα δύο πέμπτα (2/5) του όλου αριθμού των Βουλευτών.

Σε στενή συνάφεια με την πρόταση εμπιστοσύνης τελεί η πρόταση δυσπιστίας. «*Πρόταση δυσπιστίας είναι η προς το Κοινοβούλιο αίτηση της Αντιπολίτευσης να άρει την εμπιστοσύνη που έχει παράσχει στην Κυβέρνηση με προηγούμενη απόφαση του*[819]». Η Βουλή, δηλαδή, μπορεί με απόφασή της να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση ή από μέλος της ύστερα από πρόταση δυσπιστίας, σύμφωνα με το άρθρο 84 Σ. και του άρθρου 142 του Κανονισμού της Βουλής. Η πρόταση δυσπιστίας πρέπει να υπογράφεται από το ένα έκτο (1/6) τουλάχιστον των Βουλευτών και να περιλαμβάνει σαφώς τα θέματα για τα οποία θα διεξαχθεί η συζήτηση. Η πρόταση δυσπιστίας υποβάλλεται στον Πρόεδρο σε δημόσια συνεδρίαση της Βουλής. Η πρόταση δυσπιστίας, η οποία μπορεί να υποβληθεί οποιαδήποτε στιγμή[820], αποτελεί το κορυφαίο μέσο του Κοινοβουλευτικού ελέγχου.

[819] Ανδρ. Δημητρόπουλος, Γενική Συνταγματική Θεωρία, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, ό. π., σελ 567

[820] Μοναδική εξαίρεση που θέτει το Σύνταγμα ως προς την υποβολή της πρότασης δυσπιστίας αποτελεί η παρέλευση εξαμήνου αφότου η Βουλή απέρριψε πρόταση δυσπιστίας, εκτός και αν είναι υπογεγραμμένη από την πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών, Πρβλ άρθρο 84 §2 και 3 Σ.

1.2. Ο Δικαστικός έλεγχος ως μορφή επίβλεψης και εξασφάλισης των όρων της νομιμότητας της διοικητικής δράσης

Ο Δικαστικός έλεγχος της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, ο πλέον δραστικός και διαδεδομένος τρόπος προστασίας του πολίτη από τις προσβολές των δικαιωμάτων του από τις αυθαιρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης, βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος. Κύριος σκοπός του αποτελεί η προστασία του Διοικουμένου έναντι της Δημόσιας Διοίκησης. Ο Δικαστικός Έλεγχος της Διοίκησης, αποτελεί την κατεξοχήν μορφή εξωτερικού ελέγχου της. Η ύπαρξη του Δικαστικού ελέγχου, αναγκαία κατάληξη του Κράτους Δικαίου[821], καθίσταται απαραίτητη, δεδομένου ότι η υπαγωγή της διοικητικής δράσης στο νόμο θα έμενε απλά στην θεωρία και θα στερούνταν της πρακτικής σημασίας της, αν η εφαρμογή της δεν ελεγχόταν από τα Δικαστήρια.

Δικαστικός είναι ο έλεγχος που ασκούν τα Δικαστήρια στη Δημόσια Διοίκηση, κυρίως τα Διοικητικά, ως προς την νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της. Υπό την έννοια αυτή, η Διοικητική Δικαιοσύνη, έχοντας ως αντικείμενο διοικητικές διαφορές[822], οργανώθηκε και υπάρχει, αφενός μεν για να προστατεύει τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των πολιτών από την κρατική αυθαιρεσία, αφετέρου δε για να ελέγχει τη διοικητική δράση και να εγγυάται την τήρηση της αρχής της νομιμότητας[823].

---

[821] *Δημ. Ράικος,* Κριτική προσέγγιση του δικαιοδοτικού ρόλου των διοικητικών δικαστηρίων στο σύγχρονο κράτος δικαίου, ΔιΔικ 1999, σελ. 1049 επ.

[822] Διοικητική διαφορά είναι η διατάραξη μιας έννομης σχέσης ή κατάστασης η οποία προέρχεται από πράξη ή παράλειψη ενός δημοσίου νομικού προσώπου, η δε έννομη σχέση ή κατάσταση που διαταράσσεται ή που προκαλείται από τη διατάραξη διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού Δικαίου, *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, ό. π., σελ. 28-29, *Πρ. Δαγτόγλου,* Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 6η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 145 επ.

[823] *Δημ Ράικος,* Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 1 επ., *Βασ. Σκουρής,* Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Τόμος 1ος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1996, σελ. 47 επ.

1.2.1 Μορφές δικαστικού ελέγχου

Οι διοικητικές διαφορές διακρίνονται σε ακυρωτικές και ουσιαστικές. Η επιστήμη, ωστόσο, δεν έχει διατυπώσει έναν ασφαλή κανόνα ούτε για τον προσδιορισμό των διαφορών ουσίας και των ακυρωτικών διαφορών, ούτε και για της μεταξύ τους διάκρισης. Η ειδοποιός διαφορά τους είναι η εξουσία ελέγχου που απονέμει στον Δικαστή ο νόμος. Ως αποτέλεσμα της εκδίκασης των διαφορών ουσίας, το Διοικητικό Δικαστήριο μπορεί να ακυρώσει ολικώς ή να τροποποιήσει μερικώς την προσβαλλόμενη πράξη της Διοίκησης, ενώ, κατά την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών, το Διοικητικό Δικαστήριο μπορεί μόνο να ακυρώσει ολικώς την προσβαλλόμενη πράξη της Διοίκησης, χωρίς να μπορεί να την τροποποιήσει. Το κύριο κριτήριο, επομένως, της διάκρισης των διοικητικών διαφορών σε ουσιαστικές και ακυρωτικές είναι η εξουσία του Δικαστηρίου επί της διαφοράς, δηλαδή η έκταση του ελέγχου στην οποία το Δικαστήριο δύναται ή υποχρεούται να προβεί και οι συνέπειες της εκδιδόμενης απόφασης[824].

Σύμφωνα με τα άρθρα 94 §1 και 95 §και 3 Σ., τα οποία χαράσσουν το όριο μεταξύ ακυρωτικών και διοικητικών διαφορών ουσίας, διοικητικές *διαφορές ουσίας* που υπάγονται στη δικαιοδοσία των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων είναι οι διαφορές που πηγάζουν από διοικητικές συμβάσεις ή από ενέργειες διοικητικών οργάνων, οι οποίες δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Ο νόμος οργανώνει κατά τέτοιο τρόπο τη δικονομική προστασία του πολίτη, ώστε το αίτημά του ενώπιον του Δικαστηρίου να είναι η καταψήφιση σε

[824]Ακυρωτικές διαφορές είναι εκείνες στις οποίες το Διοικητικό Δικαστήριο ελέγχει την νομιμότητα και ακυρώνει την διοικητική πράξη ενώ διαφορές ουσίας είναι εκείνες στις οποίες το Διοικητικό Δικαστήριο αναγνωρίζει την ύπαρξη δικαιώματος ή διαπιστώνει βλάβη ή ζημιά του διοικούμενου από πράξη ή παράλειψη της διοίκησης. Στις περιπτώσεις αυτές αποκαθίσταται η βλάβη και καθορίζεται αποζημίωση. Για τη διάκριση ακυρωτικών-ουσιαστικών διοικητικών διαφορών Πρβλ *Μ. Στασινόπουλος,* Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 46 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, ό. π, σελ. 30 επ., *Φ. Βεγλερής,* Ο Δικαστικός Έλεγχος της Διοικήσεως, Μέρος Α΄, Τα όρια της Δικαιοδοσίας απέναντι της Διοικήσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1987, σελ. 187

παροχή ή η αναγνώριση δικαιώματος ή έννομης σχέσης που αναφέρεται στο Δημόσιο Δίκαιο. Επί διοικητικών διαφορών που προκύπτουν από εκτελεστές πράξεις των διοικητικών αρχών, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να υπαγάγει στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια ειδική -για συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων- αρμοδιότητα. Αυτή μπορεί να είναι ακυρωτική[825], να περιορίζεται δηλαδή στην εξαφάνιση διοικητικής εκτελεστής πράξης ή στην καταψήφιση σε έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης αν η Διοίκηση παρέλειψε, παρά το νόμο, να εκδώσει εκτελεστή πράξη. Μπορεί από την άλλη να είναι αρμοδιότητα που να εκτείνεται σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας[826], όταν το αίτημα ενώπιον του Δικαστηρίου μπορεί, σύμφωνα με το νόμο, να είναι η καταψήφιση σε χρηματική ή άλλη παροχή, ή η αναγνώριση ή η αποκατάσταση δικαιωμάτων ή καταστάσεων που αναφέρονται στο Δημόσιο Δίκαιο και το Δικαστήριο έχει την εξουσία να διαμορφώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο του δικαιώματος ή της νομικής κατάστασης.

Οι διοικητικές πράξεις, κατά των οποίων δεν έχει προβλεφθεί ειδικώς -δηλαδή με τη μνεία του ειδικού αντικειμένου τους- μέσο προσβολής ενώπιον των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, εμπίπτουν στη γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία, κατά την έννοια του Συντάγματος, δεν μπορεί να ανατραπεί ουσιαστικώς με την επέκταση ειδικών αρμοδιοτήτων των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων[827].

Η δικαστική προστασία που παρέχεται στον διοικούμενο με την προσφυγή ουσίας είναι πληρέστερη αυτής που παρέχεται με την αίτηση ακύρωσης. Αυτό συμβαίνει γιατί ο Δικαστής ελέγχει την εκ μέρους της Διοίκησης ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων και μπορεί, αν συντρέχει περίπτωση, όχι μόνον να ακυρώσει μια διοικητική πράξη, αλλά και να επιδικάσει ορισμένο

[825] Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 3 Σ.
[826] Σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ. 1 Σ.
[827] ΑΕΔ 12/92 ΔΦΝ 1993, 1447, ΑΕΔ 2/9 1993, 312, ΣτΕ Ολ 2754/94 ΔιΔικ 1995, σελ. 135

χρηματικό ποσόν[828]. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την ανάγκη ελάφρυνσης του Δικαστηρίου από τον όγκο των υποθέσεων που σιγά-σιγά το κατακλύζει, αλλά και η πρόσφατη επίδραση της νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α. -σύμφωνα με την οποία η δικαστική κρίση επί υποθέσεων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Ε.Σ.Δ.Α, πρέπει να αφορά στον νόμο και στην ουσία[829]- όπως στην ειδικότερη περίπτωση των διοικητικών κυρώσεων όπου το Δικαστήριο, υπό την έννοια που του αποδίδεται από την Ε.Σ.Δ.Α., πρέπει να έχει την εξουσία τροποποίησης της προσβαλλομένης πράξης[830], οδήγησαν τον νομοθέτη σε αθρόα ουσιαστικοποίηση των διοικητικών διαφορών.

Σύμφωνα, επομένως, με τα ανωτέρω, ο δικαστικός έλεγχος, ανάλογα με την έκταση που παίρνει και το περιεχόμενο της απόφασης που εκδίδει, διακρίνεται σε *ακυρωτικό έλεγχο* και σε *έλεγχο ουσίας*.

---

[828] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, ό. π, σελ 32. Σύμφωνα, όμως, σύμφωνα με τον *Εμμ. Δαρζέντα,* η μεγαλύτερη δικαστική προστασία περιορίζεται, στις ατομικές πράξεις που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα. Εξ άλλου, δεν πρέπει να λησμονείται, ότι λόγω του αντικειμενικού χαρακτήρα της αίτησης ακύρωσης, νομιμοποιείται για την άσκησή της όποιος έχει έννομο απλώς συμφέρον προς ακύρωση διοικητικής πράξεως και δεν απαιτείται η προσβολή δικαιώματος, *Εμμ. Δαρζέντας,* Αίτηση ακυρώσεως και Κράτος Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995, σελ. 313, Πρβλ. και *Αθ. Τσαμπάσης,* Σκέψεις και προβληματισμοί της προσφάτου νομολογίας ως προς τις δικονομικές συνέπειες της διακρίσεως διαφορών ουσίας - ακυρώσεως, σε: Χαριστήριον - Σύμμεικτα προς τιμήν Γεωργίου Μ. Παπαχατζή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1989, σελ. 861 επ.

[829] *L. Pettiti* , La Convention Européenne des droits de l' homme. Commentaire article par article, Economica, Paris 1999, p. 261, R. Chapus, Droit du Contentieux administratif, Montchrestien, Paris 2001, p. 117

[830] Βέβαια, δεν σημαίνει ότι όλες οι διοικητικές διαφορές θα πρέπει να ουσιαστικοποιηθούν ούτε ότι αναγκαστικά θίγεται η συνταγματική επιλογή για τον κατ' αρχήν ακυρωτικό χαρακτήρα των διοικητικών διαφορών. Και τούτο διότι η Ε.Σ.Δ.Α. δεν μπορεί να ερμηνευθεί με τρόπο που να θίγει την θεμελιώδη δικαιοκρατική αρχή της διακρίσεως των εξουσιών. Άλλο είναι το ζήτημα της έκτασης που μπορεί να λάβει η ουσιαστικοποίηση.

1.2.1.1 Ακυρωτικός Έλεγχος

Το άρθρο 95 Σ. αναφέρεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα ακυρωτικού ελέγχου του ΣτΕ ως Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου[831]. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο ελέγχει μόνο τη νομιμότητα της πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης και απλά την ακυρώνει, στην περίπτωση που διαπιστώσει παράβαση του κανόνα Δικαίου. Ο ακυρωτικός Δικαστής δεν μπορεί να ελέγξει παρά μόνον οριακά την ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων[832] στην οποία προέβη η Διοίκηση και περαιτέρω, περιορίζεται στην ακύρωση της προσβαλλομένης πράξης ή παράλειψης, ή στην απόρριψη της αίτησης. Ο ακυρωτικός έλεγχος, δεν εξετάζει ούτε την ακρίβεια ή μη των πραγματικών περιστατικών, ούτε την ορθότητα ή την εσφαλμένη λειτουργία των πραγματικών περιστατικών και σε καμία περίπτωση δεν έχει μεταρρυθμιστική ή καταψηφιστική εξουσία.

Ο πολίτης, προκειμένου να πετύχει την προάσπιση των δικαιωμάτων του, έχει τη δυνατότητα να προσφύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας με την άσκηση *αίτησης ακύρωσης.* Βέβαια, σύμφωνα με την §3 του άρθρου 95 του Συντάγματος, «*στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν «κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας που μπορεί να υπάγονται με νόμο, ανάλογα με τη φύση ή τη σπουδαιότητά τους στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια[833]. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δικάζει σε δεύτερο βαθμό, όπως νόμος ορίζει*».

---

[831] Πρβλ άρθρο 95§ 1. Σ. σύμφωνα με το οποίο «*Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου, β)…*»

[832] Μέσω του ελέγχου της υπέρβασης των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, που καθορίζονται από το λογικό περιεχόμενο των εννοιών που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης, από την αρχή της ισότητας, των αρχών της χρηστής διοικήσεως, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης., *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 528 επ., *Μ. Στασινόπουλος,* Δίκαιον των διοικητικών διαφορών, Αθήνα, 1964, σελ. 233 επ.

[833] Κατ' εφαρμογή της τελευταίας συνταγματικής διάταξης εκδόθηκε ο Ν.702/1977, στο άρθρο 1 §1 του οποίου, όπως η παρ. αυτή αντικαταστάθηκε με την §1 του άρθρου 29 του Ν. 2721/1999 και την §1 του άρθρου 1 του Ν. 2944/2001 και συμπληρώθηκε με την §1 του άρθρου 47 του Ν.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, το ένδικο βοήθημα που έχει στη διάθεση του ο πολίτης κατά πράξης ή παράλειψης της Δημόσιας Διοίκησης λόγω υπέρβασης εξουσίας ή παράβασης νόμου, είναι η *αίτηση ακύρωσης* ενώπιον του ΣτΕ ή κατά εξαίρεση του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου ή Πρωτοδικείου.

3900/2010 (η οποία, κατ' άρθρο 50 αυτού καταλαμβάνει και τις εκκρεμείς υποθέσεις), ορίσθηκε ότι: «*1. Στην αρμοδιότητα του τριμελούς διοικητικού εφετείου υπάγεται η εκδίκαση αιτήσεων ακυρώσεως ατομικών πράξεων διοικητικών αρχών, που αφορούν: α) τον διορισμό και την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των λειτουργών και υπαλλήλων (πολιτικών, στρατιωτικών και δικαστικών) του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, β) ... γ) ... ια) ... ιε) ...*». Η §2 του άρθρου 1 του ως άνω Ν. 702/1977, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 47 του Ν. 3900/2010, η οποία επίσης καταλαμβάνει και τις εκκρεμείς υποθέσεις: «2*. Εξακολουθούν να υπάγονται στην κατά πρώτο και τελευταίο βαθμό αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι αιτήσεις ακυρώσεως που αφορούν: α) το διορισμό και την υπηρεσιακή κατάσταση γενικά των δικαστικών λειτουργών και του κυρίου προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, β) ... η) ...*». Στο άρθρο 3 παρ. 1 του ανωτέρω Ν. 702/1977 ορίζεται ότι: «*Αρμόδιον κατά τόπον δια την εκδίκασιν των κατά τα ανωτέρω αιτήσεων ακυρώσεως είναι το διοικητικόν εφετείον, εις την περιφέρειαν του οποίου εδρεύει η εκδούσα την προσβαλλομένην πράξιν διοικητική αρχή.*». Περαιτέρω, το άρθρο 5Α του Ν. 702/1977, που προστέθηκε με το άρθρο 3 του Ν. 2944/2001 και αντικαταστάθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 49 του Ν. 3659/2008, αντικαταστάθηκε ως εξής με την παρ. 3 του άρθρου 47 του Ν. 3900/2010: «*Οι αποφάσεις των διοικητικών εφετείων που εκδίδονται επί των διαφορών των περιπτώσεων α`, β`, γ`, δ`, ε`, ια` και ιγ` της παρ. 1 του άρθρου 1 του παρόντος νόμου δεν υπόκεινται σε έφεση. Εξαιρούνται και υπόκεινται σε έφεση οι διαφορές που αφορούν: α) το διορισμό με διαδικασία μη υποκείμενη στον έλεγχο του ΑΣΕΠ, τη μετάταξη, την προαγωγή σε βαθμό που χαρακτηρίζεται ανώτατος από διάταξη νόμου και τη λύση της υπαλληλικής σχέσης των υπαλλήλων(πολιτικών και δικαστικών) του δημοσίου, των Οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, β) ...ε) ...*». Τέλος, με τη διάταξη της παρ. 8 του άρθρου 2 του Ν. 3051/2002 «*Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις*» , σύμφωνα με την οποία: «*Κατά των εκτελεστών αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ...*», ο νομοθέτης θέλησε να διευκρινίσει ότι οι αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών υπόκεινται στα ήδη προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα, η δε αναφορά της εν λόγω διάταξης στην αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έγινε ενόψει του καθιερωμένου από το άρθρο 95 του Συντάγματος τεκμηρίου αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εκδίκαση των ακυρωτικών διαφορών και, άρα, δεν μεταβλήθηκε η βάσει ειδικών νόμων (όπως ο Ν. 702/1977, όπως έχει αντικατασταθεί και ισχύει) κατανομή των ακυρωτικών διαφορών μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. Πρβλ. ΣτΕ 2169-2172/2004 , ΣτΕ 51/2009

Η Αίτηση Ακύρωσης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, με την αίτηση ακύρωσης επιδιώκεται η εξαφάνιση μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης για λόγους που ανάγονται στην εξωτερική ή εσωτερική νομιμότητα της. Όταν ζητείται απλά η νομική εξαφάνιση μιας δυσμενούς πράξης και η επιστροφή στο προηγούμενο καθεστώς, τότε η αίτηση ακύρωσης έχει διαπλαστικό χαρακτήρα και οδηγεί στην έκδοση διαπλαστικής απόφασης. Αντίθετα, όταν ζητείται η διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της άρνησης ή παράλειψης εκ μέρους της Δημόσιας Διοίκησης στην έκδοση της διοικητικής πράξης και η ταυτόχρονη καταδίκαση της Δημόσιας Διοίκησης σε έκδοση της πράξης αυτής, τότε η αίτηση ακύρωσης έχει καταψηφιστικό χαρακτήρα και οδηγεί στην έκδοση καταψηφιστικής απόφασης.

Σύμφωνα με το άρθρο 47 §1 του π.δ. 18/1989 «*Αίτηση ακυρώσεως δικαιούται να ασκήσει ο ιδιώτης ή το νομικό πρόσωπο τους οποίους αφορά η διοικητική πράξη ή των οποίων έννομα συμφέροντα, έστω και μη χρηματικά, προσβάλλονται από αυτή*». Κατά την έννοια της διάταξης αυτής, για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος της αίτησης ακύρωσης, ο αιτών πρέπει να έχει έννομο συμφέρον, άμεσο και σε ενεστώτα χρόνο, κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, κατά την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος και κατά τη συζήτηση της υπόθεσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας[834].

[834] ΣτΕ 1178/2014 σύμφωνα με την οποία «*ο αιτών διατηρεί το έννομο συμφέρον του, κατά την διάταξη του άρθρου 47 παρ. 1 π.δ. 18/1989, προς ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και μετά την αποχώρησή του από την υπηρεσία, όπως προβάλλει με το από 17.11.2011 υπόμνημά του, δεδομένου ότι από αυτήν απορρέουν οι ανωτέρω δυσμενείς γι' αυτόν συνταξιοδοτικής φύσεως συνέπειες», ΣτΕ 755/2013* σύμφωνα με την οποία « *Αν και μετά την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως η αιτούσα απολύθηκε αυτοδικαίως από την Υπηρεσία, διατηρεί το έννομο συμφέρον της, διότι από την παράλειψη τοποθετήσεώς της απορρέουν γι' αυτήν δυσμενείς συνταξιοδοτικής φύσεως συνέπειες. »,* ΣτΕ 2040/2013 σύμφωνα με την οποία «*Ο αιτών διατηρεί το έννομο συμφέρον του προς ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξεως, διότι η εκδηλωθείσα με την πράξη αυτή παράλειψη να τοποθετηθεί εκ νέου ως Προϊστάμενος στη Γενική Διεύθυνση Φυτικής Παραγωγής θα έχει γι' αυτόν δυσμενείς συνταξιοδοτικής φύσεως συνέπειες, οι οποίες συνίστανται, σύμφωνα με τις προπαρατεθείσες διατάξεις, στο ότι θα ανατραπεί το ισχύον γι' αυτόν συνταξιοδοτικό καθεστώς και η σύνταξή του δεν θα υπολογίζεται πλέον επί τη βάσει του*

Σύμφωνα με το άρθρο 45 §1 π.δ 18/1989[835], η αίτηση ακύρωσης επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών διοικητικών πράξεων των διοικητικών Αρχών και των ΝΠΔΔ[836] που δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον Δικαστηρίου. Σε αίτηση ακύρωσης υπόκεινται επίσης οι σιωπηρές αρνητικές πράξεις[837] αλλά και η παράλειψη της διοικητικής Αρχής να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, ή κατά ρητής άρνησης της Αρχής να προβεί στην ενέργεια αυτή, εφόσον ο νόμος ή ο υπερκείμενος του νόμου κανόνας Δικαίου επιβάλλει την υποχρέωση σ' αυτήν να ρυθμίσει συγκεκριμένο ζήτημα με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης. Τέτοια παράλειψη ή άρνηση δεν υπάρχει, όταν ο νόμος παρέχει την εξουσία στην διοικητική Αρχή να ρυθμίζει ζήτημα με κανονιστική πράξη. Διότι η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση, ή όχι, κανονιστικής πράξης και για τον χρόνο έκδοσης της, ανήκει στην -

---

βασικού μισθού που αναλογεί στο βαθμό του Γενικού Διευθυντή, με τον οποίο και αποχώρησε από την υπηρεσία Ενόψει των ανωτέρω, το συγκεκριμένο έννομο συμφέρον υπάρχει στο πρόσωπο του αιτούντος κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξεως, κατά την άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως και κατά τη συζήτηση της υποθέσεως, όπως απαιτεί το άρθρο 47 παρ. 1 του π.δ. 18/1989. », ΣτΕ 23/2012 σύμφωνα με την οποία « Στερούνται εννόμου συμφέροντος για την άσκηση αίτησης ακύρωσης όσοι δεν είναι ιδιοκτήτες ακινήτων που απαλλοτριώνονται αλλά κάτοικοι της περιοχής που θίγονται από τις επιπτώσεις στο περιβάλλον. », ΔΕφΑθ 2114/2012 σύμφωνα με την οποία *«Η αιτούσα κατά το χρόνο εκδόσεως των διοικητικών πράξεων και κατά το χρόνο ασκήσεως της από κρίση αιτήσεως ακυρώσεως δεν θεμελίωνε έννομο συμφέρον προς ακύρωση των, καθόσον εξ αυτών δεν επήλθαν δυσμενείς συνέπειες ή βλάβη σε βάρος της. Η επικαλούμενη, δε, εκ μέρους της βλάβη, η οποία συνίσταται στο ότι κατά το χρόνο συζητήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως μετακινήθηκε, ως υπεράριθμη, σε άλλο σχολείο, δεν δικαιολογεί την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος, διότι αυτό πρέπει να υφίσταται σωρευτικώς, πλην του χρόνου συζητήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως, τόσον κατά το χρόνο εκδόσεως των προσβαλλόμενων πράξεων όσον και κατά το χρόνο ασκήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως. »*

[835] Άρθρο 45§1 του π.δ. 18/1989 *« Η αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον δικαστηρίου. »*

[836] ΣτΕ 2310/2008 σύμφωνα με την οποία *«Το μέτρο της απαγόρευσης τέλεσης ιεροπραξιών έχει αμιγώς πνευματικό χαρακτήρα, όταν επιβάλλεται σε βάρος κληρικού, ο οποίος δεν κατέχει, κατά το χρόνο επιβολής του, οργανική θέση τακτικού εφημερίου, όπως είναι και ο ιερομόναχος, ο τοποθετούμενος ως προσωρινός εφημέριος. Η σχετική πράξη δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη και η αίτηση ακύρωσης που ασκείται κατά αυτής είναι απαράδεκτη. »*

[837] ΣτΕ 1348/2014 σύμφωνα με την οποία *«Η παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει τη διοικητική πράξη, με την οποία διατάσσεται η κατεδάφιση οικοδομής, κτίσματος και πάσης φύσεως εγκατάστασης που ανεγέρθηκαν αυθαίρετα εντός δάσους ή δασικής ή αναδασωτέας έκτασης, συνιστά παράλειψη οφειλομένης ενέργειας, υποκείμενη σε ακύρωση από το ΣτΕ»*

ανέλεγκτη από τον ακυρωτικό δικαστή- κρίση της διοικητικής Αρχής.

Εξαίρεση από την αρχή αυτή υπάρχει σε δύο περιπτώσεις. Πρώτον, όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στην Διοίκηση υποχρέωση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, εφόσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις. Στην περίπτωση, δηλαδή, που ο ίδιος ο νόμος καθιερώνει αμέσως και ευθέως ένα δικαίωμα των πολιτών, καταλείπει δε απλώς στον εξουσιοδοτούμενο από αυτόν κανονιστικό νομοθέτη να θεσπίσει συμπληρωματικούς κανόνες, αναγκαίους για τη ρύθμιση τεχνικών λεπτομερειών ή των όρων άσκησης του δικαιώματος ή εντός ορισμένης προθεσμίας. Η δεύτερη περίπτωση εξαίρεσης από την αρχή συμβαίνει όταν η υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση, προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα. Στην περίπτωση αυτή, η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια, η παράλειψη δε της Διοίκησης να ασκήσει την κανονιστική αυτή αρμοδιότητα είναι αντίθετη προς τον νόμο[838].

Αντίθετα, δεν είναι παραδεκτή η αίτηση ακύρωσης κατά πράξεων των οργάνων της Δικαστικής Εξουσίας[839], όπως επίσης και οι κατά το άρθρο 90 §6 Σ. εκδιδόμενες πράξεις, δηλαδή:

α) τα διατάγματα που εκδίδονται υποχρεωτικά με πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης για την εκτέλεση αποφάσεων του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου που παραλήφθηκαν από τις προαγωγές, προς τις οποίες ο Υπουργός

---

[838] ΣτΕ 3748/2013 σύμφωνα με την οποία «*δεν στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας από την άρνηση των Υπουργών Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Οικονομικών, να προτείνουν την έκδοση προεδρικού διατάγματος περί εξαιρέσεως του επαγγέλματος του οδοντιάτρου από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 2 και 3 παρ. 1 του Ν. 3919/2011., »* Ομοίως ΣτΕ 3749/2013, ΣτΕ 4917/2012 σύμφωνα με την οποία «*Τα π.δ/τα που εκδίδονται βάσει του άρθρου 25 παρ. 2 περίπτ. γ του ν.1404/1983 αποτελούν τον προβλεπόμενο στο άρθρο 16 παρ. 7 του Συντάγματος εκτελεστικό νόμο. Μετά την ακύρωση από το ΣτΕ της παρ. 2 του άρθρου 1 του π.δ/τος 318/1994, δεν εκδόθηκε νεότερο προεδρικό διάταγμα με το οποίο να ρυθμίζονται τα επαγγελματικά δικαιώματα των ανωτέρω και μάλιστα εντός ευλόγου χρόνου. Η παράλειψη αυτή αντίκειται στα άρθρα 16 παρ. 7 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος Πρέπει, επομένως, να ακυρωθεί αυτή η παράλειψη, κατά τον βασίμως προβαλλόμενο λόγο ακυρώσεως και να αναπεμφθεί η υπόθεση στην Διοίκηση, προκειμένου να προβεί στην πιο πάνω νόμιμη ενέργεια.»*

[839] ΣτΕ 611/2009, ΣτΕ 3038 /2008, ΣτΕ 419/2005

δεν διαφώνησε ή δικαστικός λειτουργός δεν άσκησε προσφυγή. β) τα διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου για τις προαγωγές στις θέσεις του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, του γενικού επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του γενικού επιτρόπου των Διοικητικών Δικαστηρίων.

Σύμφωνα με το άρθρο 46 §1 του π.δ. 18/1989 «*Η αίτηση ακυρώσεως ασκείται, ενδεικτικώς αν δεν ορίζεται διαφορετικά, μέσα σε προθεσμία εξήντα ημερών που αρχίζει από την επόμενη της κοινοποίησης της προσβαλλόμενης πράξης ή της δημοσίευσής της, αν την τελευταία επιβάλλει ο νόμος ή, διαφορετικά, από τότε που ο αιτών, έλαβε πλήρη γνώση της πράξης*[840]*».* Το συγκεκριμένο δε χρονικό σημείο της, κατά τα ανωτέρω πλήρους γνώσεως, μπορεί να τεκμαίρεται κατ' εκτίμηση των περιστάσεων κάθε υπόθεσης[841]. Εάν κατά την έναρξη της προθεσμίας, ο αιτών διαμένει στο εξωτερικό, η προθεσμία παρατείνεται κατά 30 ημέρες[842]*.* Με ειδικές διατάξεις, είναι δυνατόν να καθορίζεται βραχύτερη ή μακρότερη προθεσμία[843]. Στην περίπτωση αυτή, η

[840] ΣτΕ 1509/2014 σύμφωνα με την οποία «το *δικόγραφο της κρινομένης αιτήσεως κατετέθη στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 14.11.2012, μετά παρέλευση οκτώ (8) μηνών και πέντε (5) ημερών από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της πράξης 2/20964/0023 Α/9.3.2012 του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών. Συνεπώς, η πράξη αυτή δεν προσβάλλεται εμπροθέσμως.*, ΣτΕ 254/2014 σύμφωνα με την οποία *Η αίτηση ακύρωσης κατά της οικοδομικής άδειας ασκήθηκε εμπρόθεσμα, διότι δεν συνάγεται τεκμήριο πλήρους γνώσεως των εκκαλούντων αναφορικά με την έκδοση και το περιεχόμενο της προσβληθείσης πράξεως σε χρόνο προγενέστερο των 60 ημερών από της καταθέσεως της αιτήσεως.»* ΣτΕ 1234/2014 σύμφωνα με την οποία «*ο αιτών Δήμος είχε πλήρη γνώση των δύο προσβαλλόμενων πράξεων σε χρόνο πολύ προγενέστερο των εξήντα ημερών από την κατάθεση της κρινόμενης αιτήσεως, το γεγονός δε αυτό, σε συνδυασμό με το εύλογο ενδιαφέρον του για την υγεία των δημοτών του, καθιστά την εν λόγω αίτηση ως προς τις πράξεις αυτές απορριπτέα ως εκπρόθεσμη».*

[841] ΣτΕ 4963/2013, ΣτΕ 979/2012, ΣτΕ 1056/2012

[842] Άρθρο 41§3 *και* 46 §3 π.δ. 18/1989

[843] Ο καθορισμός αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων αποτελεί επιτρεπτό περιορισμό του δικαιώματος για δικαστική προστασία. Ο περιορισμός, όμως, αυτός δεν επιτρέπεται να περιστέλλει την δυνατότητα προσφυγής στα Δικαστήρια κατά τρόπο που προσβάλλει τον πυρήνα του δικαιώματος αυτού, Πρβλ ΣτΕ 2814/2012 σύμφωνα με την οποία «*το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο, ως ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται από το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, υπόκειται σε*

προθεσμία έχει ανατρεπτικό χαρακτήρα και συνεπώς, η άσκηση αίτησης ακύρωσης μετά την πάροδο της είναι απαράδεκτη.

Διακοπή της προθεσμίας για την άσκηση αίτησης ακύρωσης επέρχεται, σύμφωνα με το άρθρο 46§2 του π.δ. 18/1989[844], μόνο στην περίπτωση των ατομικών διοικητικών πράξεων:

α) με την υποβολή από τον αιτούντα απλής διοικητικής προσφυγής (αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής) μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται για την άσκηση της αίτησης ακύρωσης[845].

περιορισμούς, όπως είναι οι δικονομικές διατάξεις με τις οποίες θεσπίζονται οι προϋποθέσεις του παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων. Είναι δε οι περιορισμοί αυτοί επιτρεπτοί εφ' όσον συνάπτονται με τη λειτουργία των δικαστηρίων, την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και την επιδίωξη της ασφάλειας του δικαίου και δεν επάγονται την κατάλυση του δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας ή την ουσιώδη παρεμπόδιση της άσκησής του (βλ. ΣτΕ 2531, 3393/2005, 2124/2007, 271/2008 κ.ά.). Όσον αφορά δε ειδικώς την επί ποινή απαραδέκτου υποχρέωση ασκήσεως του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου εντός ορισμένης προθεσμίας, πρέπει η διάρκεια της τασσομένης προθεσμίας να είναι επαρκής για την επιδίωξη δικαστικής προστασίας», ΣτΕ 680/2011 σύμφωνα με την οποία «*η οριζόμενη από τις ανωτέρω διατάξεις πενθήμερη προθεσμία προσφυγής στην δικαιοσύνη κατά διαταγών κατεδαφίσεως αυθαιρέτων σε δασικές εκτάσεις, είναι τόσο σύντομη, ώστε, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, δεν εξασφαλίζεται στους θιγομένους η δυνατότητα να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες για τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους με την άσκηση του προβλεπόμενου από τις ίδιες διατάξεις ενδίκου βοηθήματος και, συνεπώς, με τη ρύθμιση αυτή θίγεται ο πυρήνας του συνταγματικού δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας. Επομένως, η διάταξη του τετάρτου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 114 του Ν. 1892/1990, όπως αυτή ισχύει μετά την αντικατάστασή της, κατά τα προαναφερόμενα, κατά το μέρος της με το οποίο θεσπίζεται η ανωτέρω πενθήμερη προθεσμία, δεν είναι εφαρμοστέα, ως αντίθετη στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος*», ΣτΕ 3030/2008 σύμφωνα με την οποία «*Δύναται, ο νομοθέτης, θεσπίζοντας προϋποθέσεις προσφυγής στα δικαστήρια, να καθορίζει και προθεσμίες, μέσα στις οποίες οφείλει να ενεργήσει ο θιγόμενος, εφόσον, όμως, οι προθεσμίες αυτές είναι επαρκείς, ώστε να εξασφαλίζεται στους ενδιαφερομένους η δυνατότητα προσφυγής στο αρμόδιο δικαστήριο προς διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους*»

[844] Άρθρο 46 §2 π.δ 18/1989 «*Κάθε διοικητική προσφυγή, εκτός από εκείνη που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 45 του παρόντος, καθώς και η απλή αίτηση θεραπείας δι` αναφοράς στην αρχή που έχει εκδώσει την πράξη ή στην προϊσταμένη αρχή, διακόπτει την προθεσμία της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου για το χρονικό διάστημα που ορίζεται για την έκδοση σχετικής πράξεως ή, αν τέτοιο χρονικό διάστημα δεν ορίζεται για 30 ημέρες ή έως την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της απάντησης της Διοικήσεως εφόσον αυτές πραγματοποιήθηκαν πριν παρέλθουν οι προθεσμίες αυτές».*

[845] ΣτΕ 2485/2013 σύμφωνα με την οποία «η από 26.7.2009 αίτηση, ερμηνευομένη ως αίτηση θεραπείας, διέκοψε την προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως επί 30 ημέρες, έως την 30.8.2009 Συνεπώς, και υπό την εκτεθείσα εκδοχή, η προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της πρώτης προσβαλλομένης άρχισε εκ νέου μετά την λήξη των δικαστικών

β) με την υποβολή ειδικής διοικητικής προσφυγής μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται για την άσκηση της προσφυγής αυτής[846].

γ) αναφοράς, στην περίπτωση σιωπηρών διοικητικών πράξεων.

δ) με την άσκηση αίτησης ασφαλιστικών μέτρων[847].

Να σημειωθεί ότι η διακοπή της προθεσμίας είναι δυνατή μόνο μία φορά. Επίσης, η προθεσμία διακόπτεται και στην περίπτωση που οι προσφυγές υποβλήθηκαν σε αναρμόδια Αρχή. Μόνο εάν προβλέπεται ενδικοφανής

διακοπών στις 16.9.2009, η υπό κρίση δε αίτηση ακυρώσεως που κατατέθηκε στις 9.12.2009 ασκήθηκε εκπροθέσμως κατά της πρώτης προσβαλλόμενης απόφασης και πρέπει κατά το μέρος αυτό να απορριφθεί», ΔΕφΑθ 269/2013 σύμφωνα με την οποία «*εφόσον η ιεραρχική προσφυγή ήταν εκπρόθεσμη, η προθεσμία άσκησης της -κατά το χρόνο εκείνο επιτρεπόμενης - αίτησης ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ, δεν διακόπηκε επί 30 ημέρες με την άσκηση της ιεραρχικής αυτής προσφυγής (κατ' άρθ. 46§ 2 του π.δ. 18/1989)».*

[846] ΣτΕ 4116/2013 σύμφωνα με την οποία « *Η εμπρόθεσμη άσκηση προσφυγής κατά των νομαρχιακών αποφάσεων διακόπτει την προθεσμία ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως»*, ΔΕφΑθ 1199/2013 σύμφωνα με την οποία «η *Ειδική διοικητική προσφυγή νομιμότητας κατά πράξεων του Γενικού Γραμματέα Περιφερείας διακόπτει την προθεσμία ασκήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως κατά της υποκείμενης στην προσφυγή πράξεως του Γενικού Γραμματέως. Η προθεσμία αυτή αρχίζει εκ νέου μετά την πάροδο της εξηκονθήμερης προθεσμίας που τάσσεται στον Υπουργό να αποφανθεί, εκτός αν εκδοθεί και κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο απορριπτική απόφαση του Υπουργού επί της προσφυγής ή εάν ο ενδιαφερόμενος λάβει γνώση της απορριπτικής αποφάσεως του Υπουργού πριν από την πάροδο της προθεσμίας αυτής»*, ΣτΕ 118/2012 σύμφωνα με την οποία « *η εμπρόθεσμη, κατ΄ άρθρο 66 παρ. 3 του ν. 3421/2005, άσκηση προσφυγής (27.12.2010) κατά της πράξης από τον αιτούντα, διακόπηκε, σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ. 2 του π.δ. 18/1989 (Α΄ 8), η προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της παραπάνω πράξης, άρχισε δε πάλι από την επομένη της ημερομηνίας κατά την οποία ο αιτών έλαβε γνώση της δεύτερης προσβαλλόμενης πράξης, με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή του από το Διευθυντή Στρατολογικού - Στρατιωτικών Νομικών Συμβούλων (ΔΣΣΝΣ) του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Άμυνας και η οποία εκδόθηκε στις 3.2.2011. Συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση που κατατέθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας στις 31.3.2011, ασκείται, εν πάση περιπτώσει, εμπροθέσμως».*

[847] Άρθρο 5§7 του Ν. 3886/2010 σύμφωνα με το οποίο «*Η άσκηση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων δεν εξαρτάται από την προηγούμενη άσκηση του κύριου ένδικου βοηθήματος. Η προθεσμία άσκησης των ένδικων βοηθημάτων διακόπτεται με την κατάθεση της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων και αρχίζει από την επίδοση της σχετικής απόφασης. Ο διάδικος που πέτυχε υπέρ αυτού τη λήψη ενός ασφαλιστικού μέτρου, οφείλει μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την επίδοση της απόφασης αυτής, να ασκήσει το κύριο ένδικο βοήθημα, διαφορετικά αίρεται αυτοδικαίως η ισχύς του ασφαλιστικού μέτρου. Η δικάσιμος για την εκδίκασή του δεν πρέπει να απέχει πέραν του τριμήνου από την κατάθεση του δικογράφου. »*

προσφυγή δεν χωρεί απλή ή διοικητική προσφυγή, εκείνη δε που τυχόν ασκήθηκε, δεν διακόπτει την προθεσμία[848].

Η νέα προθεσμία, που είναι της ίδιας διάρκειας, δηλαδή 60 ή 90 ημέρες, αρχίζει είτε:

α) από την κοινοποίηση στον αιτούντα, είτε από τη γνώση του της απάντησης της Διοίκησης στη διοικητική προσφυγή ή την αναφορά, εφόσον η κοινοποίηση ή η γνώση, η οποία μπορεί να τεκμαίρεται, επήλθαν πριν από την πάροδο της ειδικά οριζόμενης ημερομηνίας μέσα στην οποία το διοικητικό όργανο υποχρεούται να εκδώσει την σχετική πράξη ή πριν από την παρέλευση 30 ημερών από την ημερομηνία υποβολή της προσφυγής, εάν δεν ορίζεται τέτοια προθεσμία.

β) από την πάροδο της ειδικά οριζόμενης προθεσμίας μέσα στην οποία, το διοικητικό όργανο υποχρεούται να εκδώσει τη σχετική πράξη[849], ή την πάροδο,

---

[848] Η άσκηση αίτησης θεραπείας κατά της πράξης που απορρίπτει την ενδικοφανή προσφυγή, δεν διακόπτει την προθεσμία άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά της πράξης αυτής, Πρβλ ΣτΕ 3715/2013 σύμφωνα με την οποία« *η από 17.10.2001 αίτηση του εκκαλούντος προς την Δ/νση Πολεοδομίας Ρεθύμνου, ως εκ του οργάνου στο οποίο απευθύνεται και του περιεχομένου της, αποτελούσε αίτηση θεραπείας, κατά την έννοια του άρθ. 24 παράγρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (πρβλ. ΣΕ 259, 3259/2011, 1113/2008), και όχι ειδική διοικητική προσφυγή κατά τα άρθρα 25 παράγρ. 1 του ίδιου Κώδικα, 18 παρ. 12 του ν. 2218/1994 και 8 του ν. 3200/1955. Από το περιεχόμενο δε της εν λόγω αιτήσεως θεραπείας, με την οποία αντικρούονται οι αιτιάσεις της από 2.10.2001 εκθέσεως ελέγχου, στην οποία ερείδεται η ανακλητική πράξη, προκύπτει ότι στις 17.10.2001 ο εκκαλών είχε πλήρη γνώση της ανακλητικής πράξεως και της αιτιολογίας της. Επομένως, και υπό την εκδοχή ακόμη ότι η αίτηση αυτή διέκοψε την προθεσμία της αιτήσεως ακυρώσεως επί 30νθήμερο (δεδομένου ότι, όπως έχει κριθεί, η υποβολή αιτήσεως θεραπείας δεν διακόπτει την προθεσμία της αιτήσεως ακυρώσεως εφ' όσον κατά της προσβαλλόμενης πράξεως προβλέπεται ειδική διοικητική προσφυγή, πάντως η διακοπή έληξε στις 16.11.2001, από την επομένη δε άρχισε να τρέχει η προθεσμία ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, η οποία εξέπνευσε μετά δίμηνο, δηλαδή πολύ πριν την κατάθεση της αιτήσεως (18.11.2002), η οποία επομένως ήταν εν πάση περιπτώσει απορριπτέα ως εκπρόθεσμη»,* ΣτΕ 1294/2011 σύμφωνα με την οποία «*Η αίτηση θεραπείας της εφεσίβλητης δεν διέκοψε την προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως, διότι κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών δεν αναστέλλονται οι προθεσμίες για την έκδοση διοικητικών πράξεων και η αίτηση θεραπείας στρεφόταν κατά πράξης που δεν είχε δημοσιευθεί στο ΦΕΚ, ήτοι ανυπόστατης. Η παράλειψη διοικητικού οργάνου να αποφανθεί επί απλής αιτήσεως θεραπείας δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβλητής με αίτηση ακυρώσεως».*

[849] ΣτΕ 75/2001 σύμφωνα με την οποία «*Με την άσκηση της προβλεπόμενης προσφυγής, η οποία συνεπάγεται έλεγχο μόνο νομιμότητας της πληττόμενης πράξης, διακόπτεται η εξηκονθήμερη*

σε περίπτωση που δεν ορίζεται τέτοια προθεσμία, 30 ημερών χωρίς η Διοίκηση να εκδώσει την πράξη αυτή. Στην περίπτωση της αίτησης ασφαλιστικών, η νέα προθεσμία αρχίζει από την κοινοποίηση της απόφασης για την αίτηση αυτή και είναι 30 ημέρες

Λόγοι που θεμελιώνουν την αίτηση ακυρώσεως είναι:

1) Αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πράξη[850].

2) Παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης[851].

3) Παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης του νόμου[852].

προθεσμία για την προσβολή με αίτηση ακύρωσης της πράξης κατά της οποίας στρέφεται η προσφυγή».

[850] ΔΕφΑθ 407/2008 *σύμφωνα με την οποία «η προσβαλλόμενη πράξη, που εκδόθηκε απ` το Διευθυντή της Διευθύνσεως Πολιτικού Προσωπικού του ΓΕΑ, εκδόθηκε από αναρμόδιο όργανο και για το λόγο τούτο, που πρέπει να εξεταστεί αυτεπαγγέλτως, ως αναγόμενος στην αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα»*

[851] ΣτΕ 1605/2011 σύμφωνα με την οποία «*ούτε από την 60/13-18-19-20.10.2005 απόφαση του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου, ούτε από άλλο στοιχείο του φακέλου προκύπτει ότι το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο συνέταξε, όπως απαιτείται συνοπτικό έστω πρακτικό είτε αυτοτελές είτε ενσωματωμένο στην απόφασή του, περί της ενώπιόν του διαδικασίας της συνέντευξης των υποψηφίων και περί της διαμορφωθείσας από το εν λόγω Συμβούλιο γνώμης σχετικά με την προσωπικότητα και την εν γένει ικανότητα κάθε υποψήφιου να ανταποκριθεί στα καθήκοντα του Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης. Η παράλειψη σύνταξης σχετικού πρακτικού από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο με το ανωτέρω περιεχόμενο συνιστά, παράβαση ουσιώδους τύπου της προβλεπόμενης από το νόμο διαδικασίας. Για το λόγο αυτό, που βασίμως προβάλλεται, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή, να ακυρωθούν οι προσβαλλόμενες πράξεις και να αναπεμφθεί η υπόθεση στη Διοίκηση για νέα κρίση, μετά από τήρηση του ως άνω ουσιώδους τύπου»,* ΔΕφ Αθ 1839/2012 σύμφωνα με την οποία «*Δεδομένου ότι η εξουσιοδότηση για υπογραφή εγγράφου πρέπει να υπάρχει κατά την έκδοση της σχετικής πράξης και δεν προκύπτει εν προκειμένω ότι υπήρχε αυτή κατά τον κρίσιμο χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης απόφασης, η απόφαση αυτή είναι ακυρωτέα, λόγω ελλείψεως εξουσιοδοτήσεως υπογραφής στο Διευθυντή της Αεροπορίας Στρατού.* ΔΕφΑθ 407/2008 *σύμφωνα με την οποία η προσβαλλόμενη απόφαση είναι μη νόμιμη λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου, υπό την έννοια της διατάξεως του άρθρου 48 περ. 2 του π.δ/τος 18/1989, δεδομένου ότι, κατά το άρθρο 71 παρ. 1 του Υπαλληλικού Κώδικα, πριν από την έκδοση από το αρμόδιο όργανο αποφάσεως επί αιτήσεως μετατάξεως από κλάδο σε κλάδο ίδιας κατηγορίας ή σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας του ίδιου Υπουργείου, όπως η ένδικη, απαιτείται γνωμοδότηση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου, και, συνεπώς, η Διοίκηση όφειλε να διαβιβάσει την αίτηση μετατάξεως του αιτούντος στο αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο»*

[852]ΣτΕ 1862 /2014 σύμφωνα με την οποία «*Δεν απαιτείται να περιέχεται στο σώμα της οικείας πράξης ειδική αιτιολογία ως προς την επιμέτρηση της κύρωσης, αλλά αρκεί να προκύπτει ότι ελήφθησαν υπόψη νόμιμα κριτήρια και ότι τηρήθηκε η αρχή της αναλογικότητας.* ΣτΕ 258/1987 σύμφωνα με την οποία *η Διοίκησις δεν επεξηγεί επί τη βάσει ποίων ετέρων στοιχείων και κατά ποίαν εκτίμησιν κατέληξε εις το συμπέρασμα ότι η επίμαχος λωρίς γής δεν ανήκει εις τον*

4) Κατάχρηση εξουσίας, όταν η πράξη της Διοίκησης φέρει μεν καθεαυτή όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό καταδήλως άλλον από εκείνον για τον οποίον έχει νομοθετηθεί[853].

1.2.1.2 Ουσιαστικός Έλεγχος

Ο ουσιαστικός Δικαστής μπορεί και να εκτιμήσει ο ίδιος τα πραγματικά περιστατικά, αλλά και να διαπλάσσει το περιεχόμενο του δικαιώματος ή της νομικής κατάστασης. Δεν περιορίζεται, δηλαδή, στην διακρίβωση της νομιμότητας, αλλά αντίθετα προχωρεί και στον έλεγχο του πραγματικού μέρους της υπόθεσης. Προβαίνει σε ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και ελέγχει την ουσιαστική βασιμότητα της πράξης. Αν το αποτέλεσμα του ελέγχου είναι αρνητικό, τότε το Διοικητικό Δικαστήριο μπορεί, όχι μόνο να ακυρώσει, αλλά και να τροποποιήσει την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη και εν γένει να διαπλάσει το περιεχόμενο του δικαιώματος ή της έννομης σχέσης του αιτούντος δικαστική προστασία. Το δε ενώπιον του αίτημα μπορεί να είναι, είτε η καταψήφιση σε χρηματική ή άλλη παροχή, είτε η αναγνώριση ή αποκατάσταση δικαιωμάτων Δημοσίου Δικαίου[854].

αιτούντα αλλά εις την ειρημένην Βασίμως, όθεν, προβάλλονται οι περί παραβάσεως νόμου και αναιτιολογήτου λόγοι ακυρώσεως της υπό κρίσιν αιτήσεως».

[853] ΣτΕ 1753/2008 σύμφωνα με την οποία «*η προσβαλλόμενη πράξη διακριτικής ευχέρειας εκδόθηκε κατά κατάχρηση εξουσίας, με αποτέλεσμα μάλιστα να στερηθεί ο αιτών του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, το οποίο θα απολάμβανε σε περίπτωση που η προσβαλλόμενη πράξη έφερε την αληθή αιτιολογία της έκδοσής της»,* ΣτΕ 1409/1997 σύμφωνα με την οποία *«το γεγονός ότι το Ανώτερο Συμβούλιο Κρίσεων εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφασή του κατά τη συνεδρίαση της 24-9-1993, το δεδιάταγμα, με το οποίο εκυρώθησαν οι πίνακες παραμενόντων πλοιάρχων οι συνταγέντες από το Συμβούλιο κατά την ως άνω συνεδρίασή του, εξεδόθη την 7-10-1993, λίγες δηλαδή ημέρες πριν από τις κοινοβουλευτικές εκλογές της 10- 10-1993, ουδόλως συνιστά κατάχρηση εξουσίας της Διοικήσεως»*

[854] Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, ό. π., σελ. 33

Αντίθετα με τον ακυρωτικό έλεγχο, ο ουσιαστικός έλεγχος δεν ασκείται σε όλες τις διοικητικές πράξεις αλλά μόνο σε εκείνες που προβλέπει ρητά ο νόμος ή το Σύνταγμα[855].

[855] Πρβλ άρθρο 7 ν. 702/1977, σύμφωνα με το οποίο «*1. Εις την αρμοδιότητα του τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου υπάγονται αι διοικητικαί διαφοραί ουσίας, αι αναφυόμεναι εκ της αναγνωρίσεως παραχωρήσεως ή απονομής δικαιώματος, ή ευεργετήματος ή οιασδήποτε άλλης παροχής της αρνήσεως ικανοποιήσεως, εν όλω ή εν μέρει, τοιούτου αιτήματος, ως και της μεταβολής δημιουργηθείσης διά διοικητικής πράξεως καταστάσεως κατά την εφαρμογήν της νομοθεσίας: α) Περί κοινωνικής ασφαλίσεως, καθ`όσον αφορά εις τας εν γένει ασφαλιστικάς σχέσεις μεταξύ των φορέων και των ησφαλισμένων ή των εργοδοτών των, ιδία δε αι διαφοραί περί την υπαγωγήν εις την ασφάλισιν και την διάρκειαν ταύτης, τας καταβλητέας εισφοράς υπό εργοδοτών και ησφαλισμένων και τας πάσης φύσεως παροχάς υπό του φορέως. β) Περί προστασίας εν γένει αναπήρων και θυμάτων πολέμου, πολεμοπαθών, αγωνιστών εθνικής αντιστάσεως εφέδρων παλαιών και νέων πολεμιστών, αστών προσφύγων παραπηγματούχων, σεισμοπαθών και πληγέντων εκ θεομηνίων. γ) Περί λαϊκής στέγης, εργατικής κατοικίας και ανταλλαξίμων ακινήτων δ) Περί αποκαταστάσεως γεωργών και κτηνοτρόφων ε) Για την υγειονομική περίθαλψη των υπαλλήλων, των λοιπών ασφαλισμένων του Δημοσίου και των μελών των οικογενειών τους*

Στην δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων υπάγονται, εκδικαζόμενες ως διοικητικές διαφορές ουσίας, και οι διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ της Διοίκησης και τρίτων προσώπων, τα οποία βλάπτονται από πράξη ή χορήγηση δικαιώματος, ευεγερτήματος ή οποιασδήποτε άλλης παροχής, κατ`εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής.

2. Αι εκδιδόμεναι κατ`εφαρμογήν νομοθεσίας εκ των αναφερομένων εις την προηγουμένην παράγραφον εκτελεσταί ατομικαί πράξεις ή κατά το άρθρον 45 παρ. 5 του Ν.Δ 170 του 1973 παραλείψεις διοικητικών αρχών ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υπόκεινται εις προσφυγήν ενώπιοντου κατά την προηγουμένην παράγραφον δικαστηρίου, κρίνοντος κατά τον νόμον και την ουσίαν και δυναμένου να ακυρώση ή τροποποιήση αυτάς.», άρθρο 1 ν. 1406/1983 σύμφωνα με το οποίο «*1. Υπάγονται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων όλες οι διοικητικές διαφορές ουσίας που δεν έχουν μέχρι σήμερα υπαχθεί σε αυτή.*

2. Στις διαφορές αυτές περιλαμβάνονται ιδίως αυτές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά: α) τη δημοτική και κοινοτική φορολογία γενικώς, β) τον καθορισμό των ορίων της εδαφικής περιφέρειας των δήμων και κοινοτήτων, γ) τις στρατιωτικές ναυτικές και αεροπορικές επιτάξεις, δ) τα μεταλλεία και λατομεία, ε) τα σήματα, στ) τις σχέσεις μεταξύ Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) και ασφαλισμένων και ιδίως αυτές που αναφέρονται στην ασφάλιση προσώπων ή της γεωργικής παραγωγής, ζ) το κύρος των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών καθώς και των αρχαιρεσιών για την ανάδειξη των οργάνων διοίκησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, η) την ευθύνη του Δημοσίου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου προς αποζημίωση σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα. Εξαιρούνται οι διαφορές που αφορούν απαιτήσεις αποζημίωσης οποιασδήποτε μορφής για ζημίες που έχουν προκληθεί από αυτοκίνητο. Οι διαφορές αυτές υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, θ) Τις κάθε είδους αποδοχές (δεδουλεμένες ή μη) του προσωπικού γενικώς του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίες ρυθμίζονται από διατάξεις κανονιστικού περιεχομένου, ι) τις διοικητικές συμβάσεις, ια) την είσπραξη των δημόσιων εισόδων (Ν.Δ. 356/1974 ΦΕΚ 90).» Με το άρθρο 17 Ν.2521/1997,Α 174/1-9-1997 ορίζεται ότι: «*1. Αρμόδιο κατά τόπο δικαστήριο για την*

εκδίκαση των υποθέσεων της περίπτωσης στ` της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983 (ΦΕΚ 182 Α`) είναι το Διοικητικό Πρωτοδικείο, στην περιφέρεια του οποίου εδρεύει το όργανο που, κατά τις οικείες διατάξεις, είναι αρμόδιο για την παραλαβή της σχετικής αίτησης ή δήλωσης του ενδιαφερομένου για τη χορήγηση της παροχής, ανεξάρτητα από το όργανο που είναι αρμόδιο να αποφανθεί επ` αυτής, ή στην περιφέρεια του οποίου κατοικεί εκείνος σε βάρος του οποίου έγινε καταλογισμός χρηματικού ποσού[…2…]

3. Στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων υπάγονται, εκδικαζόμενες ως διαφορές ουσίας, οι διαφορές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά: α) τη χορήγηση και την ανάκληση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας και την επιβολή κυρώσεων κατά τη λειτουργία καταστημάτων και εργαστηρίων υγειονομικού ενδιαφέροντος, καθώς και των επιχειρήσεων που εξομοιούνται με αυτά, περιλαμβανομένων και των διαφορών που προκαλούνται από πράξεις, οι οποίες εκδίδονται κατ` εφαρμογή της νομοθεσίας περί μηχανολογικών εγκαταστάσεων και αποτελούν προϋπόθεση για τη χορήγηση των ανωτέρω αδειών, β) τη χορήγηση, ανάκληση ή αφαίρεση άδειας κυκλοφορίας οχημάτων και την επιβολή συναφών κυρώσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι προβλεπόμενες από τον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, γ) την παραχώρηση δικαιώματος και τον καθορισμό των όρων εκμετάλλευσης αυτοκινήτων δημόσιας χρήσης (λεωφορείων, φορτηγών, επιβατηγών, βυτιοφόρων και λοιπών), τη μεταβολή της έδρας τους, καθώς και κάθε άλλη σχετική μεταβολή, δ) επιβολή πειθαρχικών ποινών σε μέλη επαγγελματικών ενώσεων με χαρακτήρα νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, όπως είναι, ιδίως, οι ιατρικοί, οδοντιατρικοί και φαρμακευτική σύλλογοι, το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, το Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος, το Επιμελητήριο Εικαστικών Τεχνών Ελλάδος και η Ενωση Ελλήνων Χημικών.

4. Στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων υπάγονται, εκδικαζόμενες ως διαφορές ουσίας, οι διαφορές που προκύπτουν: α) από την επιβολή διοικητικών κυρώσεων: αα) για παράβαση των διατάξεων και ρυθμίσεων της εργατικής νομοθεσίας και της νομοθεσίας για την υγιεινή και ασφάλεια της εργασίας, ββ) για παράβαση των διατάξεων της νομοθεσίας περί τουριστικών επιχειρήσεων οποιασδήποτε μορφής και κατηγορίας και ασκήσεως τουριστικών επαγγελμάτων, ιδίως της νομοθεσίας περί ξενοδοχείων, τουριστικών γραφείων και λεωφορείων, γγ) για παράβαση των διατάξεων του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (ν.δ. 187/1973 - ΦΕΚ 261 Α`) και των κατ` εξουσιοδότηση αυτού εκδιδόμενων κανονιστικών πράξεων, δδ) για παράβαση των διατάξεων της νομοθεσίας περί προστασίας των καταναλωτών, β) από πράξεις που εκδίδονται βάσει της νομοθεσίας περί διαχείρισης των υδάτινων πόρων, γ) από την άρνηση χορήγησης αποδεικτικού ή βεβαιώσεως ενημερότητας για χρέη προς το Δημόσιο ή τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης από οποιαδήποτε αιτία, κατά τις οικείες διατάξεις, όπως εκάστοτε ισχύουν, δ) από την έκδοση πράξεων, με τις οποίες διατάσσεται η προσωρινή παύση λειτουργίας καταστήματος, γραφείου, εργοστασίου, εργαστηρίου και γενικά επαγγελματικής εγκατάστασης επιτηδευματία, λόγω φορολογικών παραβάσεων ή λόγω οφειλής προς το Δημόσιο από οποιαδήποτε αιτία, ε) από την άρνηση θεώρησης φορολογικών βιβλίων και στοιχείων, λόγω μη εκπληρώσεως ληξιπρόθεσμων και απαιτητών οφειλών, στ) από την έκδοση πράξεων, οι οποίες αφορούν την καταβολή κοινοτικών ή εθνικών ενισχύσεων, επιδοτήσεων και λοιπών συναφών χρηματικών παροχών, καθώς και στην επιβολή κάθε σχετικού μέτρου ή κυρώσεως, ζ) από τις πράξεις παραχωρήσεως κοινοχρήστων χώρων, σε εκμεταλλευόμενους καταστήματα κάθε είδους προς εξυπηρέτηση της λειτουργίας τους, η) από τη χορήγηση αδειών ασκήσεως υπαιθρίου εμπορίου και λαϊκών αγορών, θ) από τη χορήγηση αδειών εγκαταστάσεως και λειτουργίας πρατηρίων καυσίμων, σταθμών αυτοκινήτων και πλυντηρίων - λιπαντηρίων αυτοκινήτων και την επιβολή διοικητικών κυρώσεων για παράβαση της οικείας νομοθεσίας.

4Α. Υπάγονται στην αρμοδιότητα του διοικητικού εφετείου, εκδικαζόμενες σε πρώτο και τελευταίο βαθμό ως διαφορές ουσίας, οι διαφορές που αναφύονται: α) από την επιβολή κυρώσεων για παράβαση των διατάξεων της νομοθεσίας που διέπει την άσκηση κάθε είδους

Οι διοικητικές διαφορές ουσίας που υπάγονται ευθέως, βάσει του άρθρου 94 παρ.1 Συντ., στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων είναι οι διαφορές που πηγάζουν από:

α) διοικητικές συμβάσεις

β) ενέργειες διοικητικών οργάνων οι οποίες δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και εφόσον ο νόμος οργανώνει κατά τέτοιο τρόπο τη δικαστική προστασία του πολίτη, ώστε το αίτημά του ενώπιον του δικαστηρίου να είναι η καταψήφιση σε παροχή ή η αναγνώριση δικαιώματος ή έννομης σχέσης που αναφέρονται στο δημόσιο δίκαιο.

Επί διοικητικών διαφορών που δεν είναι ευθέως από το Σύνταγμα διοικητικές διαφορές ουσίας αλλά που προκύπτουν από εκτελεστές πράξεις των διοικητικών αρχών, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να υπαγάγει στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια ειδική, για συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων, αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα αυτή μπορεί να είναι:

α) ακυρωτική, να περιορίζεται δηλαδή στην εξαφάνιση εκτελεστής διοικητικής πράξης ή στην καταψήφιση σε έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης αν η διοίκηση παρέλειψε, παρά το νόμο, να εκδώσει εκτελεστή πράξη

β) αρμοδιότητα που να εκτείνεται σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας, όταν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου μπορεί, σύμφωνα με το νόμο, να είναι η

επαγγελματικής δραστηριότητας, την ίδρυση και λειτουργία επαγγελματικής εγκατάστασης και την κυκλοφορία προϊόντων, με την επιφύλαξη των περιπτώσεων που οι σχετικές διαφορές έχουν υπαχθεί στην αρμοδιότητα του διοικητικού πρωτοδικείου, και β) από την εφαρμογή της νομοθεσίας περί επενδύσεων.

5. Με την επιφύλαξη των περιπτώσεων ε`, η` και ι` της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του ν. 702/1977 και της παραγράφου 4Α, οι διαφορές που προκύπτουν από την έκδοση διοικητικών πράξεων, οι οποίες αφορούν την επιβολή αποκλειστικά και μόνο προστίμου, εκδικάζονται, ως διαφορές ουσίας, από τα κατά τόπον αρμόδια διοικητικά πρωτοδικεία. Εξακολουθούν να υπάγονται στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας οι διαφορές που προκύπτουν από πράξεις επιβολής προστίμου, τις οποίες εκδίδουν η Τράπεζα της Ελλάδος και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, εφόσον δεν προβλέπει άλλως η νομοθεσία τους.

6. Στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων υπάγονται, εκδικαζόμενες ως διαφορές ουσίας, όλες οι διαφορές που αναφύονται στις περιπτώσεις των παραγράφων 2, 3 και 4, ανεξάρτητα από την ιδιότητα εκείνου που ασκεί το οικείο ένδικο βοήθημα.»

καταψήφιση σε χρηματική ή άλλη παροχή, ή η αναγνώριση ή αποκατάσταση δικαιωμάτων ή καταστάσεων που αναφέρονται στο δημόσιο δίκαιο και το δικαστήριο έχει την εξουσία να διαμορφώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο του δικαιώματος ή της νομικής κατάστασης[856].

Το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί γενικά το νομοθέτη να υποβάλλει στη δικαιοδοσία του ΣτΕ διοικητικές διαφορές ουσίας[857]. Εξουσιοδότηση η οποία δίνεται κατά παρέκκλιση και όχι προς καταστρατήγηση της γενικής δικαιοδοσίας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και η οποία δεν θα δικαιολογούσε σε καμία περίπτωση την ανάθεση διοικητικών διαφορών ουσίας στο ΣτΕ[858].

Το ένδικο βοήθημα που έχει στη διάθεση του ο πολίτης κατά πράξης ή παράλειψης της Δημόσιας Διοίκησης είναι η *προσφυγή* ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου[859] ή κατά εξαίρεση, του Διοικητικού Εφετείου και του ΣτΕ. Ένα

---

[856] Τα ανωτέρω έγιναν δεκτά στην απόφαση του ΑΕΔ 2/1993 με την οποία κρίθηκε ότι τα Διοικητικά Δικαστήρια είναι αρμόδια για την εκδίκαση αγωγής αδικαιολόγητου πλουτισμού κατά του Δημοσίου όταν η ωφέλεια του τελευταίου προέρχεται από την καταβολή διοικητικού προστίμου μετά των προσαυξήσεων, δηλαδή από εκτελεστή πράξη της διοικητικής αρχής.

[857] Πρβλ άρθρο 95 §1 γ΄ Σ. σύμφωνα με το οποίο *«Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) …, β)… γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ`αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους».*

[858] *Πρ. Δαγτόγλου,* Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 126 επ.

[859] Πρβλ άρθρο 6 §1, 63 §1 ΚΔΔ 1. Σύμφωνα με το οποίο «*Με την επιφύλαξη όσων ορίζονται σε ειδικές διατάξεις του Κώδικα, οι εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις, από τις οποίες δημιουργούνται κατά νόμο διοικητικές διαφορές ουσίας, υπόκεινται σε προσφυγή,*. ΣτΕ 1410/2013 σύμφωνα με την οποία «*η προσβαλλόμενη πράξη με την οποία ρητώς απερρίφθη αίτημα για τη χορήγηση της επίδικης οικονομικής παροχής αποτελεί, όπως προκύπτει από το περιεχόμενό της, ατομική διοικητική πράξη, η οποία εξεδόθη κατ΄ εφαρμογή των διατάξεων του αν.ν. 421/1937 «Περί διαθέσεως εσόδων τινών υπέρ της Κοινωνικής Προνοίας» και της ΚΥΑ Γ4/Φ167/2073/13.8.1982, όπως τροποποιήθηκε από την ΚΥΑ Γ4/Φ167/2369/17.11.1982, δηλαδή νομοθεσίας η οποία εμπίπτει κατά τα ανωτέρω στην περ. β΄ της παρ. 1 του άρθρου 7 του ν. 702/1977. Επομένως, το κρινόμενο ένδικο βοήθημα αποτελεί, σε κάθε περίπτωση, προσφυγή ουσίας, την οποία δεν έχει αρμοδιότητα να εκδικάσει το Συμβούλιο της Επικρατείας και πρέπει να παραπεμφθεί προς εκδίκαση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991 (Α΄ 150), στο κατά τόπον αρμόδιο Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών (άρθρο μόνο παρ. Α΄ περ. 1 του π.δ. 404/1978, Α΄ 83), στην περιφέρεια του οποίου εδρεύει η διοικητική αρχή, από πράξη της οποίας δημιουργήθηκε η προκείμενη διαφορά (άρθρο 7 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας). Το δικαστήριο δε αυτό είναι αρμόδιο, σύμφωνα με την παρ. 2 του ανωτέρω άρθρου 34 του ν. 1968/1991, να κρίνει επί όλων των ζητημάτων παραδεκτού της προσφυγής αυτής»., ΣτΕ* 1470/2013 σύμφωνα με την οποία *«η προσβαλλόμενη απόφαση του Διοικητή του Ο.Γ.Α., με την οποία αναζητείται από τον αιτούντα, ως αχρεωστήτως καταβληθέν,*

επιπλέον ένδικο βοήθημα είναι η *αγωγή αποζημίωσης* κατά του Δημοσίου για παράνομη πρόκληση ζημίας από όργανα της Δημόσιας Διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου[860], είτε από διοικητική σύμβαση ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου σε πρώτο και τελευταίο βαθμό[861], είτε από άλλη αιτία, π.χ αδικαιολόγητο πλουτισμό. Και τέλος, σημειώνεται η *αίτηση ικανοποίησης λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης.*

1.2.1.2.1 Η προσφυγή

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, η *προσφυγή* αποτελεί το ένδικο βοήθημα με το οποίο ζητείται από τα Διοικητικά Δικαστήρια η άσκηση ουσιαστικού ελέγχου μιας διοικητικής πράξης ή παράλειψης[862]. Αίτημα, δηλαδή, αποτελεί η ολική ή

χρηματικό ποσόν το οποίο αυτός εισέπραξε από τον εν λόγω Οργανισμό, βάσει εξουσιοδοτήσεων ασφαλισμένων αυτού, για την προμήθεια, εκ μέρους αυτών, ορθοπεδικών ειδών από την εταιρεία «.....», υπόκειται σε προσφυγή ουσίας, για την εκδίκαση της οποίας αρμόδιο είναι, ως εκ της κατοικίας του αιτούντος, το Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Πατρών. Πρέπει, συνεπώς, να παραπεμφθεί η κρινομένη αίτηση σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991 στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Πατρών, για να εκδικασθεί ως προσφυγή, στο δικαστήριο δε αυτό ανήκει, κατά την παρ. 2 του ως άνω άρθρου, και η κρίση περί του παραδεκτού αυτής».

[860] Πρβλ άρθρο 1§2 στ. η΄ ν. 1406 / 1983 σύμφωνα με το οποίο «*στις διαφορές ουσίας περιλαμβάνονται ιδίως αυτές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά: α)…, β).., γ)…δ)..ε)..στ)…ζ)..η) την ευθύνη του Δημοσίου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου προς αποζημίωση σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα…* και άρθρο 71 §1 ΚΔΔ σύμφωνα με το οποίο *Αγωγή μπορεί να ασκήσει εκείνος ο οποίος έχει, κατά του Δημοσίου ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, χρηματική αξίωση από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου».*

[861] Πρβλ άρθρο 1§2 στ. ι΄ ν. 1406 / 1983 σύμφωνα με το οποίο «*στις διαφορές ουσίας περιλαμβάνονται ιδίως αυτές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά: α)…, β).., γ)…δ)..ε)..στ)…ζ)..η)..ϑ)..ι) τις διοικητικές συμβάσεις…*, άρθρο 7 §2 ν. 1406 / 1983 σύμφωνα με το οποίο *Οι διαφορές δικάζονται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, από το τριμελές διοικητικό εφετείο»* και άρθρο 71 §1 ΚΔΔ σύμφωνα με το οποίο «*Αγωγή μπορεί να ασκήσει εκείνος ο οποίος έχει, κατά του Δημοσίου ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, χρηματική αξίωση από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου. »*

[862] Στα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια η προσφυγή αποτελεί τον κανόνα και η αίτηση ακύρωσης την εξαίρεση. Αντίθετα, στο ΣτΕ συμβαίνει το αντίθετο. Είναι το κατεξοχήν ακυρωτικό Δικαστήριο και κατά εξαίρεση εκδικάζει υπαλληλικές προσφυγές κατά αποφάσεων υπηρεσιακών

μερική ακύρωση μιας ατομικής διοικητικής πράξης ή παράλειψης, ή η τροποποίηση της προσβαλλομένης ατομικής διοικητικής πράξης[863] καθώς και οι αξιώσεις από διοικητικές συμβάσεις.

Σύμφωνα με το άρθρο 64 ΚΔΔ, δικαίωμα άσκησης προσφυγής έχει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, το οποίο πρέπει να είναι άμεσο, προσωπικό και σε ενεστώτα χρόνο[864], ή οποιοσδήποτε του αναγνωρίζεται τέτοιο δικαίωμα από ειδική διάταξη νόμου. Επιπλέον, προσφυγή μπορεί να ασκήσει και ο Υπουργός Οικονομικών, καθώς και τα όργανα, στα οποία έχει μεταβιβαστεί η αρμοδιότητα αυτή με απόφαση του, υπέρ του Δημοσίου κατά των πράξεων των φορολογικών οργάνων του τελευταίου, οι οποίες εκδίδονται κατά εφαρμογή της φορολογικής εν γένει νομοθεσίας. Η παροχή δικαιώματος προσφυγής υπέρ

συμβουλίων που επιβάλλουν παύση ή υποβιβασμό των δημοσίων υπαλλήλων, *Πρ. Δαγτόγλου,* Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, ό. π. , σελ. 565

[863] Άρθρο 63§ 1 ΚΔΔ σύμφωνα με το οποίο «*Με την επιφύλαξη όσων ορίζονται σε ειδικές διατάξεις του Κώδικα, οι εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις, από τις οποίες δημιουργούνται κατά νόμο διοικητικές διαφορές ουσίας, υπόκεινται σε προσφυγή »* και 68§ 2 ΚΔΔ σύμφωνα με το οποίο «*Αίτημα της προσφυγής μπορεί να είναι : α) η ολική ή μερική ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης, ή β) η τροποποίηση της προσβαλλόμενης πράξης »*

[864] ΣτΕ 2260/2013 σύμφωνα με την οποία «*Το συμφέρον της εκδοτικής επιχείρησης να προβάλει λόγους, που ανάγονται στην παραβίαση δικαιωμάτων κατοχυρωμένων όχι υπέρ του εργοδότη επιχειρηματία, αλλά υπέρ των εργαζομένων και στην ισχύ αυτών, δεν είναι άμεσο»*, ΔΕφΑθ 451/2013 σύμφωνα με την οποία « *Η προσφυγή που άσκησε το ΙΚΑ - ΕΤΑΜ ήταν απορριπτέα λόγω έλλειψης ενεργητικής νομιμοποίησης, δεδομένου ότι, μόνο το Ε.Τ.Ε.Α.Μ, ως καθολικός διάδοχος του Ι.Κ.Α. - Ε.Τ.Α.Μ νομιμοποιούνταν να ασκήσει αυτήν και, ως εκ τούτου, νομίμως απορρίφθηκε η προσφυγή αυτή με την εκκαλούμενη απόφαση»,* ΔΕφΑθ 3741/2013 σύμφωνα με την οποία «*Οι διαχειριστές Ε.Π.Ε. (εφόσον δεν μνημονεύονται στην καταλογιστική πράξη ως συνυπόχρεοι), δεν δικαιούνται σε άσκηση προσφυγής, κατ' αρ. 64 §1 περ. α' του Κ.Δ.Δ., γιατί το έννομο συμφέρον τους δεν είναι άμεσο, προσωπικό και ενεστώς, αφού η διοικητική πράξη δεν παράγει αμέσως έννομα αποτελέσματα σε βάρος τους, αλλά τα αποτελέσματα αυτά επέρχονται μετά από την επίσπευση σε βάρος τους διοικητικής εκτέλεσης».* ΔΕφΑθ 3952/2013 σύμφωνα με την οποία «*Ο προσφεύγων έχει άμεσο, προσωπικό και ενεστώς έννομο συμφέρον για την άσκηση της κρινόμενης προσφυγής, δεδομένου ότι, στο αποδεικτικό επίδοσης της προσβαλλόμενης πράξης φέρεται ως διαχειριστής της ως άνω εταιρείας, απορριπτομένου ως αβασίμου του αντίθετου ισχυρισμού της φορολογικής αρχής».* ΣτΕ 1316/2012 σύμφωνα με την «*Προσφυγή κατά του φύλλου ελέγχου φορολογίας εισοδήματος ημεδαπής ανωνύμου εταιρείας που διαπιστώνει αποκρυβέντα κέρδη της, μπορεί να ασκήσει, ως έχων έννομο συμφέρον, και ο διευθύνων ή εντεταλμένος σύμβουλός της, ο οποίος ευθύνεται αλληλεγγύως με αυτήν για την καταβολή του φόρου».* ΣτΕ 4045/2011 σύμφωνα με την οποια «*Παραδεκτά άσκησε προσφυγή η αιτούσα ασφαλιστική εταιρία, που ευθύνεται για την καταβολή των δασμών και φόρων δυνάμει συμβάσεως εγγυητικής επιστολής».*

του Δημοσίου έχει ως σκοπό την προστασία των συμφερόντων του, τα οποία συμπίπτουν με το γενικό συμφέρον.

Η *προθεσμία* για την άσκηση της προσφυγής συμπίπτει με εκείνη που προβλέπεται για την αίτηση ακύρωσης[865]. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής από τον Υπουργό Οικονομικών και από τα όργανα στα οποία έχει μεταβιβαστεί με απόφαση του αυτή η αρμοδιότητα, είναι 90 ημέρες. Να σημειωθεί ότι η προσφυγή μπορεί να ασκηθεί και πριν από την έναρξη της προθεσμίας.

Η εν λόγω προθεσμία, δεν τρέχει κατά τη διάρκεια των Δικαστικών διακοπών, δηλαδή από 1 Ιουλίου έως και 15 Σεπτεμβρίου. Μοναδική εξαίρεση

---

[865] Πρβλ άρθρο 66 ΚΔΔ σύμφωνα με το οποίο «*Η προσφυγή ασκείται μέσα σε Προθεσμία εξήντα (60) ημερών, η οποία αρχίζει :*

Α. Σε περίπτωση ρητής πράξης : α) Για εκείνους τους οποίους αφορά :

i. από την κατά νόμο επίδοσή της σε αυτούς, ή

ii. σε κάθε άλλη περίπτωση, από τότε που αυτοί έλαβαν αποδεδειγμένως πλήρη γνώση του περιεχομένου της.

β) Για τους τρίτους :

i. από τη δημοσίευσή της, αν δεν προβλέπεται από το νόμο άλλος ειδικότερος τρόπος γνωστοποίησής της, ή

ii. σε κάθε άλλη περίπτωση, από τότε που αυτοί έλαβαν αποδεδειγμένως πλήρη γνώση του περιεχομένου της.

Β. Σε περίπτωση παράλειψης, από τη συντέλεσή της.

2. Ειδικώς, στις Περιπτώσεις της παρ. 2 του άρθρου 64, η Προθεσμία είναι ενενήντα (90) ημερών από την έκδοση ή την κατά νόμο δημοσίευση της πράξης ή τη συντέλεση της παράλειψης.

2.α. Εξαιρετικώς στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές εν γένει η προσφυγή ασκείται εντός τριάντα (30) ημερών και η προθεσμία για την άσκηση της αρχίζει όπως ορίζεται στην προηγούμενη παράγραφο.

β. Ειδικώς στις περιπτώσεις της παρ. 2 του άρθρου 64 η προθεσμία είναι ενενήντα (90) ημέρες από την έκδοση ή την κατά νόμο δημοσίευση της πράξης ή τη συντέλεση της παράλειψης.»

3. Η προσφυγή μπορεί να ασκηθεί και πριν από την επίδοση της πράξης.

4. Αν, κατά τη διάρκεια της Προθεσμίας, αποβιώσει ο νομιμοποιούμενος χωρίς να έχει ασκήσει προσφυγή, αυτή είναι δυνατόν να ασκηθεί, από τους κάθε είδους γενικούς ή ειδικούς διαδόχους του, εφόσον έχουν έννομο συμφέρον, μέσα σε νέα ισόχρονη Προθεσμία, η οποία και αρχίζει από τότε που αυτοί έλαβαν αποδεδειγμένως πλήρη γνώση της πράξης ή από τότε που τυχόν αυτή τους κοινοποιήθηκε ή από τότε που τυχόν αυτή τους κοινοποιήθηκε ή από τότε που αποδεδειγμένως αντιλήφθηκαν τη συντέλεση της παράλειψης. Αν εκκρεμεί η αποδοχή της κληρονομίας, η Προθεσμία δεν αρχίζει πριν από την αποδοχή.

5. Οι διατάξεις της πρώτη περιόδου της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται αναλόγως και στην περίπτωση που έπαυσε να υπάρχει το νομικό πρόσωπο.

6. Αν ο νομιμοποιούμενος προς άσκηση προσφυγής διαμένει στην αλλοδαπή, οι αντίστοιχες Προθεσμίες ορίζονται σε ενενήντα (90) ημέρες».

αποτελούν οι φορολογικές και τελωνειακές διαφορές, για τις οποίες η προθεσμία δεν τρέχει μόνο κατά το διάστημα από 1 έως και 31 Αυγούστου[866].

Η προσφυγή ασκείται κατά ατομικών διοικητικών πράξεων ή κατά της σιωπηρής άρνησης έκδοσης τους από όργανα του Δημοσίου ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, κατά κανόνα ΝΠΔΔ. Κατά τα άλλα, έχουν εφαρμογή όλα όσα ισχύουν για την αίτηση ακύρωσης και αναφέρθηκαν ανωτέρω.

Αντικείμενο της προσφυγής αποτελεί η νομιμότητα ατομικής διοικητικής πράξης ή η παράλειψη έκδοσης της, καθώς και οι αξιώσεις από διοικητικές συμβάσεις[867]. Το Δικαστήριο προβαίνει σε έλεγχο των προβαλλόμενων λόγων και των πραγματικών περιστατικών που προβάλλονται στα δικόγραφα[868], ενώ αυτεπάγγελτα ερευνά το νόμιμο έρεισμα της προσβαλλόμενης πράξης, την τυχόν παραβίαση του δεδικασμένου και την παράβαση των κανόνων για την αρμοδιότητα και τη νόμιμη σύνθεση του οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη.

1.2.1.2.2 Η αγωγή αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης του Κράτους

Στα έμμεσα κατασταλτικά μέτρα[869] που προβλέπει η Ελληνική έννομη τάξη κατά της παράνομης διοικητικής συμπεριφοράς[870] εντάσσεται και η

[866] Άρθρο 11 Κώδικα περί Δικών του Δημοσίου

[867] ΣτΕ 2079/2014 σύμφωνα με την οποία «*Η σιωπηρή απόρριψη των αιτημάτων περί ανακλήσεως της εγγραφής της αιτούσας στο βεβαιωτικό κατάλογο του Δήμου για το επίδικο τέλος και διαγραφής του αντίστοιχου χρέους, έχει ατομικό χαρακτήρα και η αμφισβήτηση της νομιμότητάς της δημιουργεί διοικητική διαφορά ουσίας. Παραπομπή της προσφυγής στο Διοικητικό Πρωτοδικείο, που θα κρίνει για το παραδεκτό αυτής*«.

[868] Άρθρο 79 ΚΔΔ

[869] Τα κατασταλτικά μέτρα, ανάλογα με το περιεχόμενό τους, δηλαδή με γνώμονα την επέμβαση που πραγματοποιείται με αυτά προς την κατεύθυνση της άρσης ή της αναθεώρησης των συνεπειών της παράνομης πράξης ή παράλειψης των διοικητικών οργάνων, μπορούν να διακριθούν σε άμεσα και σε έμμεσα κατασταλτικά μέτρα. Τα πρώτα από αυτά (άμεσα κατασταλτικά μέτρα), αφορούν ευθέως την (παράνομη) συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου και στοχεύουν άμεσα στην ανατροπή της και την αποκατάσταση της νομιμότητας, ώστε να

δικαστική αποκατάσταση της ζημίας του διοικούμενου από τη μη σύννομη και ζημιογόνα πράξη ή παράλειψη του διοικητικού οργάνου, με την καθιέρωση του θεσμού της αστικής ευθύνης της πολιτείας απέναντι στον θιγέντα από την παράνομη και ζημιογόνα διοικητική ενέργεια, πράξη ή παράλειψη[871].

Στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες, είτε δεν χωρεί η άσκηση των προβλεπόμενων στο νόμο διαπλαστικών ενδίκων βοηθημάτων (αίτηση ακύρωσης, προσφυγή), είτε ακόμη και μετά την ακύρωση ή την τροποποίηση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης με τη δικαστική απόφαση, εξακολουθούν να παραμένουν βλαπτικές συνέπειες σε βάρος του διοικούμενου -δεν αποκαθίσταται πάντοτε η ζημία που έχει υποστεί ο τελευταίος από την παράνομη επέμβαση ή αδράνεια του κρατικού οργάνου- ο νομοθέτης προβλέπει έναν επιπρόσθετο μηχανισμός κύρωσης για τις παραβάσεις της αρχής της νομιμότητας με την καθιέρωση του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου (άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ), μέτρο το οποίο έρχεται να συμπληρώσει τη δικαστική προστασία του πολίτη.

Η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983 προβλέπει ότι υπάγονται στην δικαιοδοσία των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων ως διοικητικές διαφορές ουσίας, μεταξύ άλλων, και οι διαφορές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ευθύνης των νομικών προσώπων

εξοβελίζονται από το νομικό κόσμο τα δυσμενή αποτελέσματα αυτής και να επαναφέρεται η νόμιμη κατάσταση, ενώ τα δεύτερα (έμμεσα κατασταλτικά μέτρα) αποβλέπουν στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και των διοικούμενων που θίγονται από την παράνομη διοικητική συμπεριφορά (νομική ή υλική ενέργεια, πράξη ή παράλειψη) με την επιβολή κυρώσεων και μέτρων, τα οποία όμως από μόνα τους δεν οδηγούν στην εξαφάνιση των συνεπειών της πράξης ή παράλειψης της Δημόσιας Διοίκησης.

[870] Πρβλ. *Αν .Μάνεσης,* Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II, 1991, σελ. 20, Περί του ότι ως συμπεριφορά νοείται τόσο η πράξη, η οποία σημαίνει κυρίως θετική ενέργεια, όσο και η παράλειψη, η οποία ως μη καταβολή ενέργειας αντιδιαστέλλεται με την πράξη βλ. *Χρ. Μουκίου,* Η «σιωπή» της Διοίκησης, Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, ό. π., σελ. 277 επ., *Κ. Γώγος,* Η δικαστική πρσβολή παραλείψεων της διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 1 επ., *Κ. Βαβούσκος,* Η παράλειψις ως ζημιογόνον γεγονός εις τα αδικήματα του αστικού δικαίου: συμβολή εις την ερμηνείαν των άρθρων 914 και 919 του Αστικού Κώδικος, Αθήνα 1956, σελ. 28 επ.

[871] Άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ

δημοσίου δικαίου προς αποζημίωση κατ' άρθρ. 105 και 106 του ΕισΝΑΚ. (περίπτ. η΄). Σύμφωνα δε με το άρθρο 2 §2 του ίδιου νόμου, για τις διαφορές αυτές εγείρεται από τον δικαιούμενο αγωγή.

Τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, τα οποία καθιερώνουν ευθύνη προς αποζημίωση εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου και τα ΝΠΔΔ για τις απλώς παράνομες (δίχως και το στοιχείο της υπαιτιότητας) πράξεις των οργάνων τους, έχει χαρακτήρα κανόνα του Δημόσιου Δικαίου. Και ακριβώς εξ αιτίας αυτού του χαρακτήρα της, η κατά το άρθρο 105 και 106 ΕισΝΑΚ αγωγή αποζημίωσης εναντίον του ελληνικού Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, ήδη με το άρθρο 1 § 2 εδ. η' ν. 1406/1983, είχε υπαχθεί και έκτοτε ανήκει στην αποκλειστική δικαιοδοσία των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων ως διοικητική διαφορά ουσίας[872]. Και τούτο, ακόμη και αν την αξίωση αποζημίωσης, εξ αιτίας παράνομης πράξης οργάνου του Ελληνικού Δημοσίου, δεν έχει πρόσωπο – θύμα, με την ιδιότητα του διοικουμένου, αλλά του απλού ιδιώτη, Έλληνα ή αλλοδαπού. Δηλαδή, ακόμη και αν το θύμα της παράνομης πράξης του οργάνου του Δημοσίου είναι ιδιώτης και υπέστη ζημία δίχως καμιά δική του εκκρεμή εμπλοκή του Δημόσιου Δικαίου με την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, το άρθρο 1 § 2 εδ. η' ν. 1406/1983 κατανοεί την ασκούμενη αγωγή αποζημίωσης ως γνήσια διοικητική διαφορά ουσίας και όχι ως ιδιωτική διαφορά.

Η αστική ευθύνη συνιστά μηχανισμό διορθωτικής Δικαιοσύνης, ο οποίος έχει ως σκοπό την αποκατάσταση της νομιμότητας και της ισότητας μεταξύ των υποκειμένων της έννομης τάξης, και, κατ΄ επέκταση της αρχής του Κράτους Δικαίου. Ως τέτοια, καταλαμβάνει εξίσου τους ιδιώτες και το Δημόσιο. Πλην όμως, όσον αφορά το τελευταίο, προσλαμβάνει την ακόλουθη ιδιαίτερη μορφή. Ενώ για τις έννομες σχέσεις του Ιδιωτικού Δικαίου απαιτείται υπαιτιότητα, δόλος ή αμέλεια, για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης, για τις αντίστοιχες του Δημόσιου

[872] Εκτενώς για την εξέλιξη του καθεστώτος και τη σταδιακή εμπέδωση της αρχής της αστικής ευθύνης του Δημοσίου βλ. *Πρ. Παυλόπουλος,* Η αστική ευθύνη του δημοσίου, Γενική Θεώρηση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας Αθήνα- Κομοτηνή 1986, σελ. 57 επ.

Δικαίου δεν απαιτείται κάτι τέτοιο. Η ευθύνη του Δημοσίου είναι αντικειμενική, αρκεί, δηλαδή, να επισυμβεί η βλάβη για να ιδρυθεί το δικαίωμα του ενδιαφερομένου και αντιστοίχως η υποχρέωση του Δημοσίου για αποζημίωση. Αυτό όμως, δεν αποκλείει την δυνατότητα του Δημοσίου να αναζητήσει τα καταβληθέντα από τον υπεύθυνο.

Για την πραγμάτωση της αντικειμενικής υπόστασης του άρθρου 105 και 106 ΕισΝΑΚ και τη θεμελίωση της ευθύνης του Δημοσίου ή του Ν.Π.Δ.Δ., του οποίου το όργανο παρανόμησε, απαιτείται πράξη[873] ή παράλειψη[874] του εν λόγω οργάνου και παράνομος χαρακτήρας της πράξης.

Παρά τη στενότητα της γραμματικής διατύπωσης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, το οποίο αναφέρεται σε πράξεις ή παραλείψεις κρατικών οργάνων, στο πραγματικό της ανωτέρω διάταξης υπάγονται, όπως παγίως δέχονται πλέον νομολογία και θεωρία, πέραν της νομικής ενέργειας, που είναι δυνατό να έγκειται είτε σε έκδοση εκτελεστής[875] ή μη εκτελεστής διοικητικής πράξης ή σε

[873] Απαιτείται ατομική διοικητική πράξη δυσμενής ή ευμενής, η οποία ανακλήθηκε. Πρβλ *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 217

[874] Η παράλειψη μπορεί να συνίσταται στην παράλειψη έκδοσης ατομικής διοικητικής πράξης, όπως λ.χ είναι η παράλειψη κατακύρωσης μιας προμήθειας ΑΠ 1132/1977 ΝοΒ 26,σελ.36, ή στην παράλειψη διενέργειας υλικής πράξης κλπ.. Περισσότερα βλ. *Κων. Χιώλος,* Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου κατά την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΕΔΔΔΔ 2/2011, σελ. 302 επ., *Ν. Σολεϊντάκης,* Η αγωγή στη Διοικητική Δικονομία, Εκδόσεις Π.Ν Σάκκουλα, Δίκαιο και Οικονομία, Αθήνα 2014, σελ. 95 επ.., *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, ό. π., σελ. 222 επ. , *Δημ. Κόρσος,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 517 επ., *Κ. Σημαντήρας,* Γενικαί αρχαί του αστικού δικαίου, ημ. Α΄, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήναι-Θεσσαλονίκη 1977, σελ. 256. Γενικότερα για την αστική ευθύνη από παραλείψεις κρατικών οργάνων βλ. *Θ. Κιουπτσίδης,* Κρατική ευθύνη από παράλειψη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1989. Προσδιορισμό της έννοιας της παράλειψης στο πεδίο του Ποινικού Δικαίου, υπό την έννοια ότι «η παράλειψη θα πρέπει να αναφέρεται στην υπηρεσιακή δράση του υπαλλήλου (υπό ευρεία έννοια) με την αρνητική έννοια, ότι δηλαδή θα πρέπει η θετική ενέργεια που παραλείπεται να έχει το χαρακτήρα της υπηρεσιακής πράξης» βλ. σε *Ν. Μπιτζιλέκης,* Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2001, σελ. 173 επ.

[875] ΣτΕ 615/2012 *Ζημία από παράνομη συντελεσμένη απαλλοτρίωση,* ΣτΕ 2763/1999 *νομαρχιακή απόφαση περί αχρηστεύσεως γεώτρησης, με αποτέλεσμα την μη άρδευση κτημάτων* ΣτΕ 1861/1999: *παράνομη πράξη καταλογισμού εισφοράς από το Δ.Σ Ταμείου, που ακυρώθηκε με δικαστική απόφαση,* ΣτΕ 1595/1999 *παράνομη πράξη διορισμού άλλου σε θέση ιατρού του ΕΣΥ, κατά παράλειψη του ενάγοντος,* ΣτΕ 4221/1998 *διοικητική πράξη, με την οποία το Δημόσιο απέρριψε αίτηση σχολικών συμβούλων περί καταβολής σε αυτούς της χορηγούμενης στο διδακτικό ερευνητικό προσωπικό των ΑΕΙ ερευνητικής χορηγίας,* ΣτΕ 3230/1998 *παράνομες*

παράλειψη έκδοσης οφειλόμενης κατά νόμο πράξης[876], και οι υλικές κρατικές ενέργειες, οι οποίες μπορεί να συνίστανται είτε σε πράξη[877] είτε σε παράλειψη επιχείρησης υλικής ενέργειας[878]. Με τον τρόπο αυτό, η έννομη τάξη καλύπτει με

πράξεις νομάρχη με τις οποίες παραβιάσθηκαν οι σχετικές με τις αποσπάσεις των δημοσίων υπαλλήλων διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, ΣτΕ 2551/1998 *μη νόμιμη κατάταξη υπαλλήλου σε μισθολογικό κλιμάκιο,* ΣτΕ 231/1998 *νομαρχιακή απόφαση περί επιβολής εισφοράς του α.ν 2375/1940 που ακυρώθηκε ως πλημμελής με δικαστική απόφαση,* ΣτΕ 1377/1997 *πράξεις της Διεύθυνσης Προσδιορισμού αξίας Εμπορευμάτων στην επιβολή φόρων κατά την εισαγωγή μηχανημάτων και βάσεων από την αλλοδαπή,* ΣτΕ Ολομ.648/1997 *πράξη Προέδρου Διοικητικού Συμβουλίου Νοσοκομείου, ν.π.δ.δ., με την οποία διαπιστώθηκε η λύση υπαλληλικής σχέσεως ιατρού,* ΣτΕ 1283/1993 *ανάκληση πράξης συνταξιοδότησης από τα όργανα της ΔΕΗ,* ΣτΕ 1920/1993 *πράξη διακοπής οικοδομικών εργασιών και αναθεώρησης της αρχικής αδείας,* ΣτΕ 117/1993: *αρνητική πράξη συνταξιοδότησης χήρας μόνιμου υπαλλήλου από το Γ.Λ.Κ που ακυρώθηκε με απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου,* ΣτΕ 2973/1990 *νομαρχιακή απόφαση περί επιτάξεως των δικτύων υδρεύσεως,*

[876] ΔΕφΑθ 268/2013 *παράλειψη των οργάνων του (Α.Σ.Ε.Π.) να διορίσουν συμμετέχουσα σε διαγωνισμό του ΑΣΕΠ σε μόνιμη θέση δημοσίου υπαλλήλου Δήμου, ΣτΕ 982/1998 παράλειψη των οργάνων του ΤΕΕ να διορίσουν τον ενάγοντα σε θέση δικηγόρου ΤΕΕ με έμμισθη εντολή,* ΣτΕ 3302/1996 *παράλειψη εκδόσεως διοικητικής πράξεως περί κατατάξεως σε θέση μόνιμου συμβούλου του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου,* ΣτΕ 3587/1997 *μη καταβολή στο στρατιωτικό προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας στεγαστικού επιδόματος, του οποίου η καταβολή προβλέπεται μόνο σε στρατιωτικούς των Ενόπλων Δυνάμεων, βάσει υπουργικής αποφάσεως,* ΣτΕ 1773/1993 *παράλειψη των υγειονομικών οργάνων του ΙΚΑ να γνωματεύσουν σχετικά με την αναπηρία ασφαλισμένου ή συνταξιούχου αν και υποχρεούνται βάσει αποφάσεως διοικητικού δικαστηρίου,*

[877] ΣτΕ 2011/2014 *Θάνατος βρέφους κατά τη διάρκεια του τοκετού σε νοσοκομείο,* ΔΕφΑθ 3155/2013 *επιδείνωση της κατάστασης της υγείας συνεπεία σύγκρουσης της δίκυκλης μοτοσικλέτας του με υπηρεσιακό αυτοκίνητο της Ε.Α. 3231,*/2013 *Παράνομη διακοπή από το ΤΑΠ-ΟΤΕ της καταβολής του επιδόματος βοηθείας τρίτου προσώπου*, ΣτΕ 99/2012 *Τροχαίο ατύχημα με περιπολικό της ΕΛ.ΑΣ.* ΣτΕ 3226/1998 *κατεδάφιση οικοδομής από πολεοδομικά όργανα, τα οποία τη θεώρησαν ως αυθαίρετη, παρά το γεγονός ότι είχε ήδη νομιμοποιηθεί κατά την προβλεπόμενη από το νόμο διαδικασία,* ΣτΕ 1683/1998 *κατασκευή από όργανα του Δημοσίου κοντά σε ιχθυοτροφείο, για τη λειτουργία του οποίου γινόταν χρήση νερών από πηγή, φράγματος με σκοπό την κατάσβεση φωτιάς στην περιοχή, με αποτέλεσμα από την εκτροπή της ροής των νερών να μην καταλήγουν αυτά στο ιχθυοτροφείο και να πεθάνει μέρος των ψαριών, λόγω της έλλειψης οξυγόνου,* ΣτΕ 1377/1997 *πράξεις ή καθυστερήσεις της Διεύθυνσης Προσδιορισμού αξίας Εμπορευμάτων στην επιβολή φόρων κατά την εισαγωγή μηχανημάτων και βάσεων από την αλλοδαπή,* ΑΕΔ 5/1995, ΣτΕ 736/1994 *οδήγηση μοτοσυκλέτας από τροχονόμο κατά παράβαση άρθρων του ΓΟΚ,* ΣτΕ 3533/1994 *θανάτωση συζύγου ενάγουσας από στρατιώτες,* ΣτΕ Ολομ. 3042/1992 *σύγκρουση Ι.Χ αυτοκινήτου με στρατιτωτικό όχημα οδηγούμενο από στρατιώτη,*

[878] ΣτΕ 2279/2014 *Καταστροφή τουριστικού λεωφορείου κατά τη διάρκεια επεισοδίων πριν από τη διεξαγωγή ποδοσφαιρικού αγώνα*, ΔΠρΚερκ 406/2014 Παράλειψη χορήγησης *Επιδότησης κατοικίας που χορηγείται στους μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους, μετά από πενταετή υπηρεσία, σε προβληματική περιοχή δυνάμει του άρθρ. 9 του ν. 2085/1992.,* ΣτΕ 2757/2013 *άρνηση καταβολής αποδοχών,* ΔΕφΑθ 3410/2013 *παράλειψη καταβολής ποσού από την εκτέλεση διοικητικών συμβάσεων προμήθειας αναλώσιμου μικροβιολογικού υλικού,* ΔΕφΑθ 3887/2013

τη δυνατότητα έμμεσης δικαστικής προστασίας του παρανόμως ζημιωθέντος από τα κρατικά όργανα διοικούμενου το σύνολο της κρατικής δράσης. Στην περίπτωση αυτή, που αφορά ίσως το πλέον επικίνδυνο τμήμα της κρατικής δράσης, ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ είναι η μοναδική μορφή έννομης προστασίας, αφού η δραστηριότητα του οργάνου εκδηλώνεται όχι με νομικές πράξεις αλλά με υλικές πράξεις, και συνεπώς δεν είναι δυνατή η προσβολή τους ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Δικαστηρίου με το σχετικό διαπλαστικό ένδικο βοήθημα.

παράνομη θέση σε αργία υπαλλήλου για τα πειθαρχικά παραπτώματα της παράβασης καθήκοντος και της αμελούς εκπλήρωσης αυτού, ΣτΕ 1766/ 2012 *παράλειψη του Ταμείου Ασφαλίσεως Προσωπικού Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος να χορηγήσει σε ασφαλισμένο το σύνολο του εφάπαξ βοηθήματος,* ΔΕφΑθ 274/ 2012 *Προμήθεια ειδών σε νοσηλευτικό ίδρυμα και μη καταβολή στον προμηθευτή του συμφωνηθέντος ανταλλάγματος,* ΣτΕ 615/1999: *άρνηση θεωρήσεως από τα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Γεωργίας των υποβληθέντων από οινοπαραγωγό εταιρία δικαιολογητικών, επιστροφή ως μη πλήρους του φακέλου της και μη καταβολή της αιτηθείσης κοινοτικής ενισχύσεως,* ΣτΕ 1857/1999 *παράλειψη των αρμοδίων οργάνων του Υπουργείου Εξωτερικών να λάβουν πρόνοια προς αντιμετώπιση των στεγαστικών αναγκών αποσταλέντος στην αλλοδαπή αστυνομικού και να ικανοποιήσουν αίτημά του για καταβολή των δαπανών ενοικίου,* ΣτΕ 2309/1998 *παράλειψη των οργάνων του ΟΛΠ, κατά παράβαση των υποχρεώσεών τους προς φύλαξη αυτοκινήτου εταιρίας, το οποίο είχε παραδοθεί στο ως άνω ν.π.δ.δ. μέχρι το πέρας των διατυπώσεων εισαγωγής του, με αποτέλεσμα να κλαπεί,* ΣτΕ 2463/1998 *παράλειψη των οργάνων νομαρχιακού νοσοκομείου, ΝΠΔΔ, να ασκήσουν συστηματικό έλεγχο στο μεταγγιζόμενο σε ασθενή αίμα, με αποτέλεσμα την μόλυνσή του από τον ιό του aids,* ΣτΕ 3027/1998 *παράλειψη λήψεως των κατάλληλων μέτρων από τα αρμόδια τελωνειακά όργανα προς ασφαλή φύλαξη των εμπορευμάτων που αποθηκεύονται στις αποθήκες του Τελωνείου, και ολοσχερής καταστροφή εμπορευμάτων εταιρίας από πυρκαϊά που εκδηλώθηκε σε τελωνειακές αποθήκες,* ΣτΕ 3182/1998 *πρόκληση ζημίας σε οικία και οικοσκευή ιδιώτη από πλημμύρες οφειλόμενες σε πλημμελή κατασκευή διώρυγας από τα όργανα του Δημοσίου,* ΣτΕ 221/1997 *πτώση εμπορευματοκιβωτίων μετά τον εκτελωνισμό τους από γερανοφόρο μηχάνημα του ΟΛΠ,* ΣτΕ 347/1997 *έκρηξη παλαιού βλήματος κατά την εκτέλεση δημοσίου έργου σε αεροπορική βάση με αποτέλεσμα τον τραυματισμό του χειριστή χωματουργικού μηχανήματος,* ΣτΕ 2216/1997 *σύγκρουση Ι.Χ αυτοκινήτου λόγω ολισθηρότητας του οδοστρώματος εξαιτίας υπολειμμάτων υγρών καυσίμων και παραλείψεως αφενός μεν του Πυροσβεστικού Σώματος να καθαρίσει το δρόμο μετά από ατύχημα και αφετέρου της τροχαίας να ρυθμίσει την κυκλοφορία των οχημάτων στον τόπο του ατυχήματος,* ΣτΕ 4776/1997 *έκρηξη σε διαμέρισμα πλοίου, υποβληθέντος σε υφαλοχρωματισμό, με αποτέλεσμα τον τραυματισμό ελεγκτή υδατοστεγανότητας,* ΣτΕ 4013/1996 *παράλειψη των αρμόδιων στρατιωτικών οργάνων να προβούν στις δέουσες ενέργειες για ορθή διάγνωση ασθένειας,* ΣτΕ 3308/1994 *παράλειψη του επιβλέποντος αξιωματικού να λάβει τα προσήκοντα μέτρα, ήτοι να σταθμεύσει την υδροφόρα σε επίπεδο έδαφος και να την συνδέσει με επιμέλεια*

Με άλλα λόγια, αστική ευθύνη μπορεί να στοιχειοθετήσει πέραν της νομικής ρύθμισης, η οποία καθορίζει τι ισχύει ως Δίκαιο στη συγκεκριμένη περίπτωση Διοικητικού Δικαίου και η υλική δράση των οργάνων του Κράτους και των ΝΠΔΔ, μεταβάλλοντας το νομικώς γίγνεσθαι ή δημιουργώντας μια νέα νομική κατάσταση, που δεν συνιστά νομική ρύθμιση και για αυτό δεν αποτελεί διοικητική πράξη με την τεχνική έννοια του όρου[879].

Ενόψει των ανωτέρω, η ίδρυση της ευθύνης προϋποθέτει τη συνδρομή των ακόλουθων προϋποθέσεων[880] : πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια διοικητικού οργάνου στο πλαίσιο των καθηκόντων του[881], η οποία είναι παράνομη[882], δεν στηρίζεται σε κανόνα που έχει τεθεί χάριν του δημόσιου συμφέροντος, είναι ζημιογόνα και τελεί σε πρόσφορο αιτιώδη σύνδεσμο[883] με

---

[879] Πρβλ ΣτΕ 5/2012, ΣτΕ 3839/2012, ΣτΕ 285/2011, ΣτΕ 1066/2011, ΣτΕ 15694/2010, ΣτΕ 2287/2009, ΣτΕ 740/2001, ΣτΕ 2739/2000, Όπως χαρακτηριστικά διαπιστώνεται στη μείζονα πρόταση των σχετικών δικαστικών αποφάσεων «*Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών (105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα), ευθύνη προς αποζημίωση γεννάται όχι μόνο από την έκδοση μη νόμιμης εκτελεστής διοικητικής πράξεως ή από τη μη νόμιμη παράλειψη εκδόσεως τέτοιας πράξης, αλλά και από μη νόμιμες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ., ή από παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων υλικών ενεργειών αυτών, εφ' όσον απορρέουν από την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και δεν συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα του οργάνου που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών του καθηκόντων . Η αποζημίωση αυτή μπορεί να συνίσταται, μεταξύ άλλων, και στην, κατ` άρθρο 932 του Αστικού Κώδικα, χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης*»

[880] *Πρ. Παυλόπουλος*, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, ό. π., σελ. 40 και 41 επ., *Ν. Σοϊλεντάκης,* Η αγωγή στη Διοικητική Δικονομία, ό. π., σελ. 217 επ, *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό .π., αρ. 242 επ., *Χ. Χρυσανθάκης – Π. Πανταζόπουλος,* Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου. Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα 2006, σελ. 153 επ.

[881] ΣτΕ 5/2011 σύμφωνα με την οποία «*η βλάβη της υγείας της επήλθε από κακή εφαρμογή της ραχιαίας αναισθησίας σε αυτήν, αφού ο αναισθησιολόγος ιατρός δεν επέδειξε την απαιτούμενη, σύμφωνα με τις αρχές της ιατρικής επιστήμης και δεοντολογίας, προσοχή και επιμέλεια, ώστε να αποφευχθεί η προσβολή των ριζών της σπονδυλικής στήλης της, με αισθητικές και κινητικές συνέπειες στο αριστερό της πόδι»,* ΣτΕ 1471/2008 σύμφωνα με την οποία «*Ανακύπτει ευθύνη του νοσοκομείου να αποκαταστήσει τη βλάβη (ψυχική οδύνη) την οποία υπέστησαν οι γονείς και οι αδελφοί ασθενούς που απεβίωσε συνεπεία παραλείψεων οφειλομένων νομίμων ενεργειών που απορρέουν από την οργάνωση και τη λειτουργία του*»

[882] Για την προϋπόθεση του «παρανόμου» βλ. την ενδελεχή ανάλυση του *Πρ. Παυλόπουλου,* Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, ό. π., σελ. 256 επ.

[883] Πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια υπάρχει όταν η πράξη ή η παράλειψη, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, ήταν ικανή και μπορούσε, αντικειμενικά, να επιφέρει, κατά τη συνηθισμένη και κανονική πορεία των πραγμάτων, το επιζήμιο αποτέλεσμα.

την παρανομία ή, κατ΄ άλλη εκδοχή, τη συγκεκριμένη μορφή συμπεριφοράς[884]. Οι πιο πάνω προϋποθέσεις ερευνώνται από το Δικαστήριο, το οποίο πρέπει να μορφώσει πλήρη δικανική πεποίθηση περί της συνδρομής τους. Ιδιαίτερη σημασία κατά την αξιολόγηση των σχετικών υποθέσεων διαδραματίζει η τυχόν ύπαρξη προηγούμενης ποινικής καταδίκης, έστω και αν οι σχετικές δικαστικές αποφάσεις δεν είναι δεσμευτικές, αλλά απλώς συνεκτιμώμενες κατά μία εκδοχή[885] ή, κατ΄ άλλη δεσμευτικές[886].

Με τη σχετική δικαστική απόφαση που εκδίδεται επί αγωγής αποζημίωσης αποκαθίσταται οποιαδήποτε περιουσιακή βλάβη προκληθεί, είτε αυτή είναι θετική[887] είτε υποθετική[888]. Και οι δύο μορφές βλάβης θα πρέπει να αποδειχθούν: η μεν πρώτη με πλήρη τρόπο, ενώ η δεύτερη αρκεί να πιθανολογηθεί. Το Δικαστήριο δύναται, αφού εκτιμήσει τα πραγματικά

---

[884] ΣτΕ 1243/2010 σύμφωνα με την οποία «*Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιδίκαση αποζημιώσεως είναι, μεταξύ άλλων, η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξεως ή παραλείψεως ή υλικής ενέργειας ή παραλείψεως υλικής ενέργειας του δημοσίου οργάνου και της επελθούσας ζημίας. Αιτιώδης δε σύνδεσμος υπάρχει όταν, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, η πράξη ή η παράλειψη είναι επαρκώς ικανή (πρόσφορη) , κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, να επιφέρει τη ζημία. Και η μεν κρίση περί του εάν τα ανελέγκτως και κυριαρχικώς διαπιστωθέντα από το δικαστήριο της ουσίας πραγματικά περιστατικά, γενικώς και αφηρημένως λαμβανόμενα, επιτρέπουν το συμπέρασμα ότι η πράξη ή η παράλειψη μπορεί να θεωρηθεί αντικειμενικά ως πρόσφορη αιτία του παραχθέντος αποτελέσματος, υπόκειται στον αναιρετικό έλεγχο, αφού σχηματίζεται με τη χρησιμοποίηση των διδαγμάτων της κοινής πείρας κατά την υπαγωγή των διαπιστωθέντων πραγματικών περιστατικών στην αόριστη νομική έννοια του αιτιώδους συνδέσμου. Ενώ, αντιθέτως, η περαιτέρω κρίση του δικαστηρίου της ουσίας περί του ότι στη συγκεκριμένη (ένδικη) περίπτωση η πράξη ή η παράλειψη αποτέλεσε ή δεν αποτέλεσε την αιτία του επιζήμιου αποτελέσματος, περί του ότι δηλαδή το ζημιογόνο γεγονός σε σχέση με τη ζημία βρίσκεται ή δεν βρίσκεται σε σχέση αιτίου και αποτελέσματος, ως αναγόμενη σε εκτίμηση πραγματικών γεγονότων, δεν υπόκειται σε αναιρετικό Έλεγχο*», ομοίως ΣτΕ 334/2008, ΣτΕ 3528/2007, ΣτΕ 465/2004, ΣτΕ 3632/2001, ΣτΕ 3102/1999. Πρβλ ΣτΕ 877/2013, ΣτΕ 473/2011 σύμφωνα με τις οποίες *«Δεν αποκλείεται η ύπαρξη του αιτιώδους συνδέσμου από το γεγονός ότι στο αποτέλεσμα συνετέλεσε και συνυπαιτιότητα του βλαβέντος, εφόσον δεν διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος»*

[885] ΣτΕ 2539/2008, ΣτΕ 2727/2003, ΣτΕ 2320/2003

[886] Η τελευταία αυτή εκδοχή σήμερα πλέον εμφανίζεται ως η μόνη ορθή, αφού σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 2 ΚΔΔ οι αμετάκλητες καταδικαστικές αποφάσεις είναι δεσμευτικές για την ενοχή του δράστη. Αρκεί βεβαίως να πρόκειται για τα ίδια πραγματικά περιστατικά, Πρβλ ΣτΕ 2736/2007

[887] ΣτΕ 1018/2008 , ΔΕφΑθ 1154/2000, ΣτΕ 2727/2003

[888] ΣτΕ 2539/2008, ΣτΕ 1221-1224/2002, ΣτΕ 3102/1999

περιστατικά, το βαθμό του πταίσματος, το είδος της προσβολής, την περιουσιακή κατάσταση των μερών κλπ. και να επιδικάσει χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης, καθορίζοντας συγχρόνως και το ποσό που θεωρεί εύλογο.

Η αποζημίωση επιδικάζεται μόνον από το αρμόδιο προς τούτο Διοικητικό Δικαστήριο (Διοικητικό Πρωτοδικείο, Διοικητικό Εφετείο και Συμβούλιο της Επικρατείας) ύστερα από άσκηση αγωγής. Η προθεσμία είναι 5 έτη από την γένεση του ζημιογόνου γεγονότος και νομιμοποιείται στην άσκηση της ο ζημιωθείς δικαιούμενος[889].

Ειδικότερα, το δικαίωμα αποζημίωσης επιδιώκεται δικονομικώς με την άσκηση αγωγής ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Πρωτοδικείου, η απόφαση του οποίου υπόκειται -υπό την προϋπόθεση της υπέρβασης του ορίου του

[889] Με το άρθρο 90 §3 του ν. 2362/1995 καθιερώνεται διετής παραγραφή, η οποία όμως έχει κριθεί αντισυνταγματική καθώς αντίκειται στην αρχή της ισότητας Πρβλ ΑΠ 7/14, ΣτΕ 3428/2006, ΣτΕ 199/2007, ΑΠ 11/2008. Αντίθετη η ΑΠ 23/14*, ΑΠ Ολ 31/2007.* Πρβλ και Άρθρο 140 ν. 4270/2014 σύμφωνα με το οποίο *« 1. Οποιαδήποτε απαίτηση κατά του Δημοσίου, πλην εκείνων για τις οποίες εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013, Α΄ 170), παραγράφεται μετά την παρέλευση πενταετίας, εφόσον από άλλη γενική ή ειδική διάταξη δεν ορίζεται βραχύτερος χρόνος παραγραφής αυτής. 2. Η κατά του Δημοσίου απαίτηση προς επιστροφή αχρεωστήτως ή παρά το νόμο καταβληθέντος σ` αυτό χρηματικού ποσού παραγράφεται μετά τρία (3) έτη, από την καταβολή. Για τα τελωνειακά έσοδα ισχύουν οι ειδικές διατάξεις του άρθρου 32 του Τελωνειακού Κώδικα (ν.2960/2001, Α΄ 265). Οι διατάξεις της παρούσας παραγράφου εφαρμόζονται και επί ποσών που εισπράττονται από το Δημόσιο για λογαριασμό τρίτων. 3. Η απαίτηση οποιουδήποτε των με σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων του Δημοσίου, πολιτικών ή στρατιωτικών, κατ` αυτού, που αφορά σε αποδοχές ή άλλες κάθε φύσεως απολαβές αυτών ή αποζημιώσεις, έστω και αν βασίζεται σε παρανομία των οργάνων του Δημοσίου ή στις περί αδικαιολογήτου πλουτισμού διατάξεις παραγράφεται μετά την παρέλευση διετίας από τη γένεσή της. 4. Η παραγραφή του δικαιώματος των περιπτώσεων της παραγράφου 3 είναι δέκα (10) ετών. 5. Ο χρόνος παραγραφής των απαιτήσεων των συνταξιούχων εν γένει και βοηθηματούχων του Δημοσίου, καθώς και των κληρονόμων αυτών από καθυστερούμενες συντάξεις, επιδόματα και βοηθήματα είναι δύο (2) ετών, έστω και αν έχουν ενταλθεί εσφαλμένα. Οι εντελλόμενες δεδουλευμένες συντάξεις, βοηθήματα ή επιδόματα κατά την εκτέλεση πράξεων ή αποφάσεων κανονισμού συντάξεως ή βοηθήματος παραγράφονται σε δύο (2) χρόνια, που αρχίζουν μετά την παρέλευση τριμήνου από τη χρονολογία έκδοσης της σχετικής πράξης ή απόφασης. 6. Χρηματική απαίτηση κατά του Δημοσίου, που έχει αναγνωρισθεί σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από τη νομοθεσία περί Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή που έχει βεβαιωθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή για την οποία έχει εκδοθεί τίτλος πληρωμής, υπόκειται σε πενταετή παραγραφή, που αρχίζει από την αναγνώριση ή την τελεσιδικία ή την έκδοση του τίτλου πληρωμής, αντίστοιχα.»*

ανεκκλήτου- σε έφεση ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Εφετείου και σε αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με τις ειδικότερες προβλέψεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και του π.δ. 18/1989.

Από την άλλη πλευρά, ο νομοθέτης μπορεί να καθιερώσει διοικητική διαδικασία και αρμόδιο όργανο για την καταβολή της αποζημίωσης. Σε μία τέτοια περίπτωση, η απόφαση του εν λόγω διοικητικού οργάνου προσβάλλεται με τα ένδικα βοηθήματα της προσφυγής ή της αγωγής σύμφωνα με όσα ορίζουν τα άρθρα 71 παρ. 5 και 78 ΚΔΔσίας, όπως ισχύουν[890]. Περαιτέρω, τα Δικαστήρια της ουσίας δύνανται, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα, να επιδικάσουν σε βάρος του Δημοσίου εύλογη χρηματική ικανοποίηση σε εκείνον που υπέστη προσβολή.

1.2.1.2.3 Η αίτηση ικανοποίησης λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης

«*Οι σημαντικές και επαναλαμβανόμενες καθυστερήσεις στην απονομή της Δικαιοσύνης αποτελούν ένα ιδιαίτερα ανησυχητικό φαινόμενο που μπορεί να υπονομεύσει την εμπιστοσύνη του κοινού στην αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος*»[891]. Οι συνεχείς καταδίκες της χώρας μας από το ΕΔΔΑ για την υπερβολική διάρκεια των δικαστικών διαδικασιών, οι περισσότερες από τις οποίες αφορούν τα Διοικητικά Δικαστήρια, και η διαπίστωση της ανυπαρξίας ενός αποτελεσματικού ένδικου βοηθήματος για την κατοχύρωση του δικαιώματος των πολιτών για μία δίκη εντός εύλογης προθεσμίας, στάθηκαν καταλυτικές για την εισαγωγή στο δικονομικό μας σύστημα ενός ένδικου

[890] Βλ. όσα αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση του άρθρου 7 του Ν. 3659/2008.
[891] Πρβλ απόφαση ΕΔΔΑ της 27.6.1997 , Φίλης κατά Ελλάδας, §52

βοηθήματος για την επιδίωξη αποκατάστασης της βλάβης των πολιτών από την αδικαιολόγητη καθυστέρηση εκδίκασης των διοικητικών διαφορών. Άλλωστε, σύμφωνα με το ΕΔΔΑ το καθήκον επιμέλειας στην απονομή Δικαιοσύνης ανήκει πρωτίστως στις αρμόδιες Αρχές[892].

Η αγωγή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, δεν πληρεί τις προϋποθέσεις της πραγματικής προσφυγής του άρθρου 13 ΕΣΔΑ, διότι αυτή «*δεν υφίσταται με επαρκή βαθμό βεβαιότητας*», με την έννοια ότι μία απόφαση Πρωτοβάθμιου Δικαστηρίου μπορεί να μην επικυρωθεί από το Δευτεροβάθμιο Δικαστήριο[893].

Απόφαση πιλότος στάθηκε η υπόθεση της 21/1/2010 Αθανασίου και λοιποί κατά Ελλάδας[894]. Ανταποκρινόμενη η Ελληνική Πολιτεία στην πρόσκληση της απόφασης αυτής, εισήγαγε με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ του ν. 4055/2012, το ένδικο βοήθημα της *αίτησης για δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της διοικητικής δίκης.*

Ειδικότερα, με τα άρθρα 53-60 και 62 του ν. 4055/2012 θεσμοθετείται, ως νέο ένδικο βοήθημα, η *αίτηση δίκαιης ικανοποίησης των διαδίκων για υπέρβαση της εύλογης διάρκειας της διοικητικής δίκης,* όπως αυτή έχει ερμηνευθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία εξετάζεται στα πλαίσια της εθνικής έννομης τάξης και επομένως δεν απαιτείται προσφυγή ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Την αίτηση μπορούν να ασκήσουν όλοι οι διάδικοι που έλαβαν μέρος στη δίκη, εξαιρουμένων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, τα οποία δεν είναι φορείς δικαιώματος άσκησης προσφυγής, κατά την έννοια του άρθρου 34 της ΕΣΔΑ, λόγω του ότι πρόκειται για οργανισμούς που ασκούν δημόσια εξουσία. Η αίτηση ασκείται ανά βαθμό δικαιοδοσίας, μέσα σε έξι (6) μήνες από τη δημοσίευση της οριστικής απόφασης του Δικαστηρίου για την οποία ο αιτών

[892] Πρβλ απόφαση ΕΔΔΑ της 27.6.1997 , Φίλης κατά Ελλάδας, §47
[893] Πρβλ απόφαση ΕΔΔΑ της 22.7.2010 , Τσουκαλάς κατά Ελλάδας, §42
[894] Πρβλ αιτιολογική Έκθεση του ν. 4055/2012 σελ. 17-20

παραπονείται ότι υπήρξε υπέρβαση της εύλογης διάρκειας της δίκης και στρέφεται κατά του Ελληνικού Δημοσίου, νομίμως εκπροσωπουμένου από τον Υπουργό Οικονομικών[895].

Η αρμοδιότητα προς εκδίκαση της αίτησης για δίκαιη ικανοποίηση, όταν αφορά καθυστέρηση εκδίκασης υπόθεσης ενώπιον: (α) του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανατίθεται σε Σύμβουλο ή Πάρεδρο, (β) των Διοικητικών Εφετείων, ανατίθεται σε Πρόεδρο Εφετών του Δικαστηρίου που εξέδωσε την απόφαση, (γ) των Διοικητικών Πρωτοδικείων, ανατίθεται σε Πρόεδρο Πρωτοδικών του Δικαστηρίου που εξέδωσε την απόφαση[896]

Η συζήτηση της αίτησης προσδιορίζεται το αργότερο εντός πέντε μηνών από την κατάθεση του δικογράφου. Η απόφαση δε, δημοσιεύεται εντός δύο (2) μηνών και δεν υπόκειται σε κανένα ένδικο μέσο.

Αντικείμενο της αίτησης είναι η δίκαιη ικανοποίηση των διαδίκων με την επιδίκαση εύλογου χρηματικού ποσού για την αποκατάσταση της ηθικής, κατά κύριο λόγο, βλάβης, περιουσιακής ή μη[897], που υπέστησαν λόγω της προσβολής του δικαιώματος σε ταχεία απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης.

Τα κριτήρια τα οποία λαμβάνει υπόψη του το Δικαστήριο για να αποφανθεί για το αν συντρέχει υπέρβαση της εύλογης διάρκειας της δίκης και συνακόλουθα αν πρέπει να καταβληθεί χρηματικό ποσό για τη δίκαιη ικανοποίηση και σε καταφατική περίπτωση να ορίσει το ύψος αυτής, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ν. 4055/2012, είναι αντίστοιχα με εκείνα που έχει διαπλάσει η νομολογία του ΕΔΔΑ. Απαριθμούνται δε, στο άρθρο 57 §1 του νόμου και αφορούν, ειδικότερα, στη συμπεριφορά των διαδίκων κατά την εξέλιξη της δίκης για την οποία πρόκειται, στην πολυπλοκότητα της υποθέσεως,

[895] Πρβλ άρθρο 53 ν. 4055/2012
[896] Πρβλ άρθρο 54 ν. 4055/2012
[897] Πρβλ ΣτΕ 1/2013, ΣτΕ1856/2013, ΣτΕ 4467/2012

τόσο από δικονομική όσο και από ουσιαστική άποψη, στη στάση των αρμοδίων κρατικών αρχών και στο διακύβευμα της υπόθεσης για τον αιτούντα[898].

Η επικαλούμενη βλάβη, αντικείμενο της οποίας αποτελεί η διεκδίκηση της αποζημίωσης, συνδέεται άμεσα με την καθυστέρηση έκδοσης της απόφασης στην οικεία δίκη. Είναι αδιάφορο δε το αποτέλεσμα της απόφασης.

Η κρίση του αρμοδίου Δικαστηρίου που επιλαμβάνεται αίτησης για δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της διοικητικής δίκης περιλαμβάνει τρία (3) στάδια[899]. Στο πρώτο στάδιο, το Δικαστήριο αποφαίνεται αν συντρέχει παραβίαση του δικαιώματος του αιτούντος σε ταχεία απονομή της δικαιοσύνης, λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της Διοικητικής Δίκης με βάση τα ως άνω αναφερόμενα κριτήρια. Εφόσον διαπιστωθεί ότι συντρέχει στη συγκεκριμένη περίπτωση παραβίαση του ως άνω δικαιώματος σε ταχεία απονομή της Δικαιοσύνης, το Δικαστήριο αποφαίνεται, σε δεύτερο στάδιο, αν θα πρέπει να καταβληθεί χρηματικό ποσό για τη δίκαιη ικανοποίηση του αιτούντος ή αν, αντιθέτως, μόνη η διαπίστωση της παραβίασης του ως άνω δικαιώματος μπορεί, στη συγκεκριμένη περίπτωση και κατά την αιτιολογημένη σχετική κρίση του Δικαστηρίου, να θεωρηθεί επαρκής ικανοποίηση[900]. Εάν, κατά το δεύτερο στάδιο, το αρμόδιο Δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να επιδικασθεί χρηματικό ποσό για τη δίκαιη ικανοποίηση του αιτούντος, το Δικαστήριο προβαίνει, στο τρίτο και τελευταίο στάδιο: αφενός στον καθαρισμό του ύψους του εν λόγω ποσού, λαμβάνοντας κυρίως υπόψη την περίοδο που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο για την εκδίκαση της υπόθεσης καθώς και την ενδεχόμενη ικανοποίηση του αιτούντος από άλλα μέτρα

[898] Πρβλ άρθρο 57 §1 ν.4055/2012
[899] Πρβλ άρθρο 57 §2 ν.4055/2012
[900] Βλ. σχετ. αποφ. ΕΔΔΑ, της 29.3.2006, Cochiarella κατά Ιταλίας, της 23.9.2004, Αγαθός κλπ. κατά Ελλάδος και της 15.7.2004, Θεοδωρόπουλος κατά Ελλάδος

προβλεπόμενα στην κείμενη νομοθεσία, και, αφετέρου, στην επιβολή, σε βάρος του Δημοσίου των εξόδων του αιτούντος[901].

1.2.1.2.4 Ο θεσμός της Πρότυπης ή Πιλοτικης Δίκης

Ο Δικαστικός Έλεγχος, ή αλλιώς *η οδός των Δικαστηρίων*[902], αποτελεί μια βασική παράμετρο στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών και στον έλεγχο της Διοίκησης. Αν και ασκείται πάντοτε εκ των υστέρων, ωστόσο, η αποτελεσματικότητα του επί της αποκατάστασης της τάξης και της εξάλειψης της παρανομίας εξαρτάται από την ταχύτητα της απονομής της Δικαιοσύνης.

Δυστυχώς, η εκδίκαση των υποθέσεων από τα αρμόδια Δικαστήρια είναι αρκετά χρονοβόρα, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην επαύξηση του όγκου των διοικητικών διαφορών και στην αδυναμία να ανταπεξέλθουν οι Δικαστές στην αυξημένη δικαστηριακή ύλη. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την παράταση της παρανομίας, την όξυνση της δυσαρέσκειας των θιγόμενων πολιτών και τελικά την απαξίωση του Δικαστικού Ελέγχου[903].

Με στόχο την επιτάχυνση της εκδίκασης των όμοιων υποθέσεων και της απονομής της Δικαιοσύνης, ο ν. 3900/2010 καθιέρωσε το *θεσμό της πρότυπης ή πιλοτικής δίκης.*

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 3900/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 40 του ν. 4055/2012, Τριμελής Επιτροπή του Συμβουλίου της

[901] Πρβλ άρθρο 57 § 2 και 3 του άρθρου 57 του ν. 4055/2012.
[902] *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 107
[903] *Ευτ. Φυτράκης,* Ο έλεγχος (νομιμότητας) ως παράμετρος ποιότητας της διοίκησης, ΕφημΔΔ 4/2011, σελ. 593, *Φ. Αρναούτογλου,* Η «πρότυπη» ή «πιλοτική» δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, Πρόλογος, σελ. 1, *Γ. Δελλής,* Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013, σελ. 14 επ.

Επικρατείας[904] μετά από αίτηση των ενδιαφερομένων να εισαχθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας ένδικο βοήθημα ή μέσο αρμοδιότητας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, κρίνει[905] εκ των ενόντων, βάσει των προβαλλομένων ισχυρισμών και των στοιχείων του φακέλου που διαθέτει, εάν μια υπόθεση που έχει γενικότερο ενδιαφέρον με συνέπειες για ευρύ κύκλο προσώπων, μπορεί να εισαχθεί με διαδικασίες «εξπρές» στην Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Σε καταφατική περίπτωση η υπόθεση εισάγεται άμεσα προς συζήτηση στο ΣτΕ, το οποίο εκδικάζει σε Ολομέλεια ή σε Τμήμα το ένδικο βοήθημα ή μέσο, εφαρμόζοντας ως προς την πληρεξουσιότητα τα του άρθρου 27 του π.δ/τος 18/1989 και κατά τα λοιπά, ως προς το παραδεκτό και το βάσιμο του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου, τις ισχύουσες για το ένδικο βοήθημα ή μέσο οικείες διατάξεις[906].

---

[904] Η Τριμελής Επιτροπή αποτελείται από τον Πρόεδρό του ΣτΕ, τον αρχαιότερο Αντιπρόεδρο και τον Πρόεδρο του αρμόδιου καθ' ύλην Τμήματος

[905] Η πράξη της Επιτροπής δημοσιεύεται σε δύο ημερήσιες εφημερίδες των Αθηνών και συνεπάγεται την αναστολή εκδίκασης των εκκρεμών υποθέσεων, στις οποίες τίθεται το ίδιο ζήτημα. Εντούτοις η αναστολή προόδου των εκκρεμών υποθέσεων είναι αυτονόητο ότι συνεπάγεται καθυστέρηση και χρονικό περιορισμό του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

[906] Με τη διαδικασία της πρότυπης δίκης έχουν εισαχθεί υποθέσεις που αφορούν τη συνταγματικότητα ή μη του Ν. 3843/2010 για τη νομιμοποίηση των ημιυπαίθριων χώρων, τη συνταγματικότητα ή μη του άρθρου 34 του Ν. 3900/2010 το οποίο προβλέπει ότι για την άσκηση του ενδίκου μέσου της αίτησης αναστολής και της έκδοσης προσωρινής διαταγής από τα Διοικητικά Δικαστήρια, πρέπει ο φορολογούμενος οφειλέτης να αποδείξει ότι από τον καταλογισμό της οφειλής (ατομική ειδοποίηση ληξιπρόθεσμων οφειλών) που έγινε από την αρμόδια ΔΟΥ, προκαλείται σε βάρος του «ανεπανόρθωτη» και όχι δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη, τη συνταγματικότητα ή μη του άρθρου 24 του νόμου 3900/2010 που αναφέρει ότι για όλες τις φορολογικές και τελωνειακές υποθέσεις (διαφορές) που είναι εκκρεμείς στη Δικαιοσύνη ή εισάγονται για πρώτη φορά στα δικαστήρια, το παράβολο της προσφυγής, της έφεσης και της αντέφεσης θα ανέρχεται σε ποσοστό 2% επί της αξίας της διαφοράς και μέχρι του ποσού των 10.000 ευρώ κατά ανώτατο όριο. Πριν τη νέα ρύθμιση (άρθρο 24 Ν. 3900/2010) το παράβολο ανερχόταν σε 4,4 ευρώ, για τη συνταγματικότητα ή μη της διαθεσιμότητας των Δημοτικών Αστυνομικών η οποία αποτελεί υπηρεσιακή μονάδα των Ο.Τ.Α. και η εκ νέου ανάθεση των αρμοδιοτήτων στην ΕΛ.ΑΣ., σύμφωνα με το ν. 4172/2013 και των εκπαιδευτικών, η συνταγματικότητα ή μη των διατάξεων του ν.3842/2010 σχετικά με τον προσδιορισμό της αξίας των ακινήτων για την επιβολή Φ.Α.Π κλπ. Πρβλ ΣτΕ Ολομ 16/2015, ΣτΕ Ολομ 15/2015, ΣτΕ Ολομ. 3169/2014, ΣτΕ Ολομ. 3170/2014, ΣτΕ Στ Τμήμα 2705/2014, ΣτΕ Β Τμήμα 2407/2014 ΣτΕ Ολομ. 1118/2014, ΣτΕ Ολομ. 694/2013, ΣτΕ Ολομ. 1971/2012, ΣτΕ Ολομ. 1619/2012, ΣτΕ Ολομ. 601/2012

Το ΣτΕ μπορεί να επιληφθεί ταχύτερα ενός ζητήματος που εκκρεμεί στα Διοικητικά Δικαστήρια α) κατόπιν αίτησης ενός διαδίκων της συγκεκριμένης υπόθεσης ή του Γενικού Επιτρόπου στα Δικαστήρια και β) κατόπιν σχετικού προδικαστικού ερωτήματος του Διοικητικού Δικαστηρίου που επιλαμβάνεται της υπόθεσης.

Επομένως, προϋποθέσεις απευθείας εισαγωγής ένδικου μέσου ή βοηθήματος που εκκρεμεί σε οποιοδήποτε Διοικητικό Δικαστήριο στο ΣτΕ, είναι α) αίτημα ενός των διαδίκων ή του Γενικού Επιτρόπου στα Δικαστήρια ή σχετικού προδικαστικού ερωτήματος του Διοικητικού Δικαστηρίου που επιλαμβάνεται της υπόθεσης., β) στο αίτημα να προσδιορίζεται η ύπαρξη ζητήματος γενικότερου ενδιαφέροντος, με συνέπειες για ευρύ κύκλο ατόμων και γ) πράξη Τριμελούς Επιτροπής.

Στη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να παρέμβει κάθε διάδικος σε εκκρεμή δίκη -στην οποία τίθεται το ίδιο νομικό ζήτημα που τίθεται με το ένδικο βοήθημα που έχει εισαχθεί στο Δικαστήριο με πράξη της Τριμελούς Επιτροπής- και να προβάλει τους ισχυρισμούς του σχετικά με το ζήτημα αυτό. Για την εν λόγω παρέμβαση, δεν καταλογίζεται δικαστική δαπάνη, η δε μη άσκησή της δεν δημιουργεί δικαίωμα άσκησης ανακοπής ή τριτανακοπής.

Μετά την επίλυση του ζητήματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί να παραπέμψει το ένδικο μέσο ή βοήθημα στο αρμόδιο Τακτικό Διοικητικό Δικαστήριο. Ειδικότερα, το ΣτΕ μπορεί, εκτιμώντας τις περιστάσεις, να κρατήσει και να εκδικάσει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό μόνον ακυρωτικές διαφορές και όχι διαφορές ουσίας[907] Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας δεσμεύει τους διαδίκους της ενώπιον του δίκης, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι παρεμβαίνοντες.

[907] ΣτΕ Ολ 736/2008, ΣτΕ 735/2008, ΣτΕ 3064/2001, ΣτΕ Ολ. 3193/2000

Η ιδιομορφία της πιλοτικής δίκης συνίσταται στο γεγονός ότι η απόφαση του ΣτΕ αφορά όχι μόνο τους διαδίκους αλλά και ευρύ κύκλο προσώπων που αντιμετωπίζουν ανάλογο πρόβλημα, χωρίς ωστόσο να είναι διάδικοι[908]. Σύμφωνα με τον Προεδρο του ΣτΕ Κων. Μενουδάκο, η θεσμοθέτηση της πρότυπης δίκης *«ενδιαφέρει και έχει θετικά αποτελέσματα όχι μόνον για τους πολίτες που προσφεύγουν και επιλύουν τη διαφορά τους σε συντομότατο χρόνο, αλλά και για την ίδια τη Δικαιοσύνη, καθώς απαλλάσσεται από όγκους παρόμοιων προσφυγών που θα ταλάνιζαν τα δικαστήρια για χρόνια[909]».*

[908] *Δημ. Κόρσος,* Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου , Γ' έκδοση, Ενημερωμένη-Συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, Τόμος Β΄, τεύχος Α΄, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 394

[909] *Ι. Μάνδρου,* Άμεση εκκαθάριση με την πιλοτική δίκη, Εφημερίδα Η Καθημερινή, 18/5/2013, σελ. 22

2. Ο Εσωτερικός Έλεγχος

2.1 Ο Διοικητικός Έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης ως μηχανισμός διαφύλαξης της νομιμότητας

Ο Διοικητικός Έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης αποτελεί μορφή εσωτερικού ελέγχου κατά την οποία η ίδια η Διοίκηση καλείται να αυτοελεγχθεί. Ο εσωτερικός έλεγχος, ο οποίος συνιστά ένα από τα πλέον παραδοσιακά μέσα διαφύλαξης της αρχής της νομιμότητας, πραγματοποιείται αυτεπάγγελτα και λαμβάνει διάφορες μορφές, είτε του *ιεραρχικού ελέγχου* είτε της *διοικητικής εποπτείας.* Επιπλέον, έλεγχος ασκείται στη Διοίκηση και μέσα από την άσκηση των προβλεπόμενων διοικητικών προσφυγών από μέρους των πολιτών οι οποίοι θίγονται από τις ενέργειες ή παραλείψεις της Διοίκησης, για τις οποίες πραγματοποιήθηκε εκτενής ανάλυση σε προηγούμενο κεφάλαιο (ΜΕΡΟΣ Β΄, §5, 5.3).

2.1.1. Ο Διοικητικός Ιεραρχικός Έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης

Ο ιεραρχικός έλεγχος, ο οποίος θεμελιώνεται στα άρθρα 10 § 1, 101 § 1 & 3 καθώς και 103 § 2 & 4 Συντ., είναι αυτονόητη απόρροια της ιεραρχικής διόρθωσης της Διοίκησης υπό την οποία τελούν τα όργανα κάθε δημόσιου νομικού προσώπου που είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα (π.χ. υπουργείο). Σκοπός του η *ενότητα* και η *συνοχή* της διοικητικής δράσης[910].

[910] Σ. *Λύτρας,* Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, σε: *Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης,* Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 49 επ., *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα, ό. π., σελ. 56 επ., *Μ. Στασινόπουλος,* Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, ό. π., σελ. 176 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π, σελ. 259 επ, *Κων. Τσούντας,* Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1993 , σελ. 42-44, *Παν. Πουλής,* Διοικητικό

Ασκείται εντός των κόλπων του ίδιου νομικού προσώπου και στο πλαίσιο της διοικητικής ιεραρχίας. Ως αυτονόητο αποτέλεσμα της, τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα ελέγχουν τα ιεραρχικά κατώτερα, αφενός δίνοντας οδηγίες και διαταγές[911] στα ιεραρχικά κατώτερα όργανα, τα οποία έχουν υποχρέωση -λόγω της σχέσης διαταγής και υπακοής- να τις εκτελούν και αφετέρου, ασκώντας έλεγχο στις πράξεις τους[912], με κύριο σκοπό την εξασφάλιση της διοικητικής δράσης. Με τον έλεγχο της δράσης των διοικητικών οργάνων προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον και μακροπρόθεσμα αποκαθίσταται η εμπιστοσύνη των πολιτών στη Δημόσια Διοίκηση[913].

Ειδικότερα, ο *ιεραρχικός έλεγχος στα πρόσωπα*, ο οποίος ονομάζεται αλλιώς και *πειθαρχικός έλεγχος*, αποβλέπει τόσο στην εκπλήρωση των καθηκόντων του διοικητικού οργάνου αλλά και στην επιβολή πειθαρχικής ποινής από το ανώτερο διοικητικό όργανο, χωρίς να θίγεται το κύρος των εκδοθεισών από αυτό διοικητικών πράξεων. Αντίθετα, ο *έλεγχος που ασκείται στις πράξεις* αποβλέπει στην ακύρωση των εκδοθεισών διοικητικών πράξεων, ασχέτως προσωπικής ευθύνης του.

Ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε α) *προληπτικό* και β) *κατασταλτικό*.

Ο *προληπτικός έλεγχος,* ο οποίος ασκείται πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης ή πριν την παραγωγή του έννομου αυτής αποτελέσματος,

---

Δίκαιο και Θεσμοί, α΄ διοικητικές δομές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1992, σελ. 22 επ., *Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου,* Η έννοια της Διοικητικής Ιεραρχίας σε κρίση, Τιμ. Τομ. Φ. Βεγλερή, τ. Α΄, Αθήνα 1988, σελ. 413- 415, *Φ. Βεγλερής,* Η διοικητική Οργάνωσις, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήναι, 1963, σελ. 50 επ., *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 258

[911] Η *διαταγή* είναι πράξη του προϊσταμένου οργάνου, που επιτάσσει ορισμένη ενέργεια ή συμπεριφορά για ορισμένο θέμα και όχι πράξη που περιέχει απλά τις απόψεις του προϊστάμενου οργάνου για την ερμηνεία των διατάξεων ή που παρέχει οδηγίες για τον ενδεικνυόμενο τρόπο εφαρμογής. Μόνον οι διαταγές είναι υποχρεωτικές για το υφιστάμενο όργανο (με την επιφύλαξη του άρθρου 71 παραγ. 3 του ΥΚ 9). ΣτΕ 2576/1980, ΣτΕ 1005/1978

[912] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π, σελ. 257 επ, *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, ό. π., σελ. 303 επ.

[913] *Στ. Κτιστάκη,* Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, ό. π., σελ. 674 επ.

έχει είτε τη μορφή οδηγιών, συγκεκριμένων ή γενικών, όπως διαταγές, εγκύκλιοι[914] κτλ. με τις οποίες καθορίζεται ο τρόπος ενέργειας των υφιστάμενων οργάνων, είτε αποδίδει ορισμένη ερμηνεία στις ισχύουσες διατάξεις. Έχει, κυρίως, ενημερωτικό ή συμβουλευτικό χαρακτήρα, κατά τον οποίο δίνονται κατευθύνσεις και εξηγήσεις για τις πράξεις του υφιστάμενου οργάνου, καθώς και έγκριση του υφιστάμενου οργάνου – όπου αυτό προβλέπεται – για σχετικές ενέργειες[915]. Σε καμία περίπτωση δεν περιλαμβάνει το δικαίωμα της ιεραρχικής υποκατάστασης. Ο ιεραρχικός προϊστάμενος δικαιούται να ελέγξει προληπτικά την πράξη του υφιστάμενου οργάνου, δεν δικαιούται όμως, να τον υποκαταστήσει στην έκδοση της πράξης, εκδίδοντας την αντί αυτού, εκτός και αν ρητά επιτρέπεται από το νόμο[916].

Ο *κατασταλτικός έλεγχος*, ασκείται από το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο μετά την έκδοση της πράξης, και κυρίως μετά την παραγωγή του εννόμου αυτής αποτελέσματος. Είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από σχετική ιεραρχική προσφυγή (η οποία περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά διοικητικής ενέργειας ή παραλείψεις αυτών) του διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον και τελικά επιφέρει την ακύρωση της εκδοθείσας παράνομης πράξης.

Τα προαναφερθέντα είδη ελέγχου υπόκεινται σε περαιτέρω διάκριση, καθώς ο έλεγχος μπορεί να είναι *έλεγχος νομιμότητας* ή *έλεγχος σκοπιμότητας* .

Ο *έλεγχος νομιμότητας* αποβλέπει στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας η οποία ρυθμίζει την οργάνωση και δραστηριότητα του δημόσιου νομικού προσώπου. Με άλλα λόγια, ο έλεγχος αναφέρεται στη συμφωνία της πράξης προς το περιεχόμενο του νόμου. Αν δεν ορίζεται κάτι

---

[914] Οι εγκύκλιοι αποτελούν υπηρεσιακές οδηγίες, στερούμενες κανονιστικού χαρακτήρα, Πρβλ *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, ό. π., σελ. 121 επ.

[915] *Α. Αλεξιάδης,* Ο Βαθμός Αποδοχής του Ιεραρχικού Ελέγχου από τα Υφιστάμενα Ιεραρχικά Όργανα της Διοίκησης, ΔιοικΕνημ 27/ 2003, σελ. 78-81

[916] ΣτΕ 2368/1964, Πρβλ *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π, σελ. 248, *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, ό. π., σελ. 304

αντίθετο ρητά ή δεν προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις[917], κάθε πράξη των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας[918]. Όταν ο έλεγχος αυτός είναι κατασταλτικός, οδηγεί σε ακύρωση-ανάκληση της ελεγχόμενης πράξης του υφιστάμενου οργάνου[919], όχι όμως και στην ιεραρχική υποκατάσταση του ελεγχόμενου οργάνου. Δεν έχει την δικαιοδοσία δηλαδή, το ιεραρχικά προϊστάμενο πρόσωπο να εκδώσει απευθείας την πράξη, χωρίς προηγουμένως να ασκήσει την αρμοδιότητα του το υφιστάμενο όργανο[920].

Ο *έλεγχος σκοπιμότητας* ή αλλιώς *ουσιαστικός έλεγχος*, αφορά στη δυνατότητα του οργάνου που ασκεί τον έλεγχο να ερευνά αν η πράξη είναι, κατά την κρίση του, πρόσφορη να επιτύχει το αποτέλεσμα για το οποίο προορίζεται. Ως προληπτικός ασκείται, όπως και ο κατασταλτικός, μόνο στις εκδιδόμενες -κατά διακριτική ευχέρεια- πράξεις της Διοίκησης και συντελείται συνήθως υπό τη μορφή εγκυκλίων οδηγιών ή διαταγών της προϊσταμένης αρχής. Ως κατασταλτικός ασκείται όταν ρητά προβλέπεται[921] ή προκύπτει σαφώς από τις κείμενες διατάξεις. Η προϊσταμένη διοικητική αρχή δικαιούται να ακυρώσει την διοικητική πράξη, ολικά ή εν μέρει, εφόσον αντιτίθεται προς τα συμφέροντα του Κράτους[922].

---

[917] πχ. οι πράξεις επιβολής ή προσδιορισμού φόρου δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο, προκλητικό ή κατασταλτικό, *Ε. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 257 επ.

[918] Πρβλ ΣτΕ 2153/1979, Πρβλ άρθρο 25 του Υπαλληλικού Κώδικα σύμφωνα με το οποίο η νομιμότητα των υπηρεσιακών ενεργειών αποτελεί υποχρέωση των υπαλλήλων κάθε βαθμίδας

[919] Το δικαίωμα της ιεραρχικώς προϊσταμένης διοικητικής αρχής να ακυρώσει - ανακαλέσει την εκδοθείσα διοικητική πράξη για λόγους νομιμότητας δεν είναι απεριόριστο. Ειδικότερα, δεν χωρεί όταν ο νόμος ρητά το αποκλείει, όταν χαρακτηρίζει την διοικητική πράξη ανέκκλητη ή αμετάκλητη, ή όταν προβλέπεται τυπική ή ενδικοφανής προσφυγή, Πρβλ *Γ. Παπαχατζής,* Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 817

[920] *Χ. Χρυσανθάκης,* Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης υπό το φως του διοικητικού ελέγχου, ό. π., σελ. 81, *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ό. π, σελ. 257 επ.

[921] Πρβλ ΣτΕ 2133/1975

[922] Δημ. Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, ό. π., σελ. 307

2.1.2 Η Διοικητική Εποπτεία

Η άσκηση διοικητικής εποπτείας αποτελεί σημαντικό μηχανισμό της διοικητικής διαδικασίας και παρέχει εχέγγυα νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, βασικό στοιχείο του Κράτους Δικαίου.

Η *διοικητική εποπτεία,* η οποία ασκείται από ένα νομικό πρόσωπο, συνήθως το Κράτος, σε άλλο Νομικό Πρόσωπο Δημόσιου ή Ιδιωτικού Δικαίου, στοχεύει στην εξασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξης, την τήρηση της νομοθεσίας, την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος με την πρόληψη και καταστολή καταστάσεων που αντιβαίνουν σε αυτό[923]. Η διοικητική εποπτεία είναι ακριβώς η επέμβαση των οργάνων του Κράτους ή άλλων Δημόσιων Νομικών Προσώπων στη λειτουργία των ΝΠΔΔ[924] ή ΝΠΙΔ, η οποία ρυθμίζεται από τους κανόνες του Διοικητικού Δικαίου[925].

Σε αντίθεση με τον ιεραρχικό έλεγχο, ο οποίος, όπως ανωτέρω αναφέρθηκε, τεκμαίρεται ως αυτονόητη συνέπεια της ιεραρχικής διάρθρωσης της Διοίκησης, η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται[926]. Αντίθετα, πρέπει να

---

[923] *Απ. Γέροντας,* Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, ό. π., σελ. 78, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 426 επ.

[924] Η εν λόγω επέμβαση δεν περιλαμβάνει τα ΑΕΙ, τα οποία μολονότι αποτελούν ΝΠΔΔ , απολαύουν πλήρους αυτοδιοίκησης και συνεπώς το Κράτος ασκεί σε αυτά περιορισμένη εποπτεία. Πρβλ άρθρο 16 §5 εδ. α και β Σ. «*Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους έχουν δικαίωμα να ενισχύονται οικονομικά από αυτό και λειτουργούν σύμφωνα με τους νόμους που αφορούν τους οργανισμούς τους.»*

[925] Το άρθρο 148 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006, Α΄114), σε αυτοτελές Κεφάλαιο (Κεφ. Θ΄, άρθρα 148 έως και 154), διαμορφώνει κατά τρόπο συστηματικό το πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας επί των πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Η εποπτεία στους Δήμους και τις Κοινότητες ασκείται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και ο έλεγχος που ασκείται συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας ενώ δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

[926] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. Ι., ό. π., σελ. 253 επ. *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση ενημερωμένη - συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, ό. π., σελ. 318

προβλέπεται από διάταξη του Συντάγματος ή νόμου, η οποία να καθορίζει τα όρια και τα μέσα της άσκησης της[927]. Ασκείται μετά από ενέργεια του εποπτευόμενου νομικού προσώπου ή αυτεπάγγελτα από το εποπτεύον όργανο. Πολλές φορές, ωστόσο, ασκείται και μετά από προσφυγή του διοικουμένου -που έχει έννομο συμφέρον- στο εποπτεύον όργανο.

Η εποπτεία ασκείται με διοικητικές πράξεις του εποπτεύοντος οργάνου και μπορεί να περιλαμβάνει επεμβάσεις σχετικές, είτε με τα *όργανα,* είτε με τις *πράξεις των οργάνων* του εποπτευόμενου Δημόσιου Νομικού Προσώπου. Περιλαμβάνει δε, έλεγχο νομιμότητας και όχι ουσίας, εκτός εάν, κατ΄ εξαίρεση, προβλέπεται κάτι διαφορετικό από το νόμο[928]. Κατά τα λοιπά, και η διοικητική εποπτεία μπορεί να είναι *προληπτική* ή *κατασταλτική*, επάγεται δε τα ίδια αποτελέσματα με τον ιεραρχικό έλεγχο. Το εποπτευόμενο Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο, ή και τρίτοι που έχουν έννομο συμφέρον, μπορούν να προσβάλουν τις πράξεις, με τις οποίες ασκείται η εποπτεία, με αίτηση ακύρωσης.

Η *εποπτεία επί των οργάνων του εποπτευόμενου*, αφορά τα πρόσωπα που συγκροτούν τα όργανα αυτά και μπορεί να σχετίζεται με το διορισμό τους,

---

[927] Πρβλ άρθρο 24 παρ. 6 του Ν. 1558/1985, σύμφωνα με το οποίο *η έκταση και τα μέσα της διοικητικής εποπτείας στα Δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών μπορεί να καθορίζονται με διατάγματα που εκδίδονται μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου υπουργού και τροποποιούν τις ισχύουσες διατάξεις κατά περίπτωση. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα νομοθετικά κείμενα ,τα σχετικά με την ίδρυση και τη λειτουργία ενός δημόσιου νομικού προσώπου ειδικών σκοπών ,περιέχουν διάταξη ότι τούτο «τελεί υπό την εποπτείαν» ενός υπουργού, χωρίς όμως να καθορίζουν με ποιό τρόπο ασκείται η εποπτεία αυτή. Στις περιπτώσεις αυτές ,δεν ιδρύεται σχέση διοικητικής εποπτείας ,ούτε αρμοδιότητα του υπουργού για την έκδοση πράξεων , με τις οποίες ασκούνται συγκεκριμένες επεμβάσεις στη Διοίκηση και λειτουργία του νομικού προσώπου , εάν τέτοια αρμοδιότητα δεν προβλέπεται από άλλες διατάξεις. Απλώς θεσπίζεται αρμοδιότητα του υπουργού για την παρακολούθηση της δραστηριότητας του νομικού προσώπου.*

[928] Επί αποφάσεων των οργάνων των ΑΕΙ , συναφών με τη Διοίκηση αυτών (εκλογή καθηγητών, πρυτανικών αρχών κλπ) επιτρέπεται μόνο εποπτεία νομιμότητας εκ μέρους της εποπτεύουσας αρχής και όχι εποπτεία σκοπιμότητας, Πρβλ *Δημ. Κορσος,* Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 319

την απομάκρυνση των ακατάλληλων[929] ή με τη επιβολή κυρώσεων σε όσους ασκούν ακατάλληλα τα καθήκοντα τους.

Η *εποπτεία επί των πράξεων των εποπτευόμενων* μπορεί να είναι:

α) *προληπτική*, δηλαδή να αφορά την έγκριση ορισμένων πράξεων ύστερα από έλεγχο της νομιμότητας ή της σκοπιμότητας τους, η οποία μπορεί να είναι ρητή ή σιωπηρή (να τεκμαίρεται δηλαδή από την παρέλευση άπρακτης ορισμένης προθεσμίας μετά την υποβολή της πράξης προς έγκριση).

β) *κατασταλτική*, δηλαδή να συνίσταται στην ακύρωση, μετά από έλεγχο της νομιμότητας και μόνο, μόνο μιας πράξης του εποπτευόμενου οργάνου ή στην αναστολή εκτέλεσης ορισμένων πράξεων.

γ) *υποκατάσταση*, δηλαδή διενέργεια ορισμένων πράξεων που επιβάλλονται από το εποπτεύον όργανο, σε περίπτωση άρνησης (ρητής ή σιωπηρής) των οργάνων του εποπτευόμενου Νομικού Προσώπου.

[929] ΣτΕ 1713/1994

3. Ο Ενδιάμεσος Έλεγχος

Η ανεπάρκεια της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να διαχειριστεί νέα προβλήματα, προβλήματα που συνδέονται με νέες τεχνολογίες και νέες απειλές, επέβαλε να θεσπιστούν νέου τύπου όργανα και θεσμοί που υπερβαίνουν τις κλασικές ταξινομήσεις. Τα παραπάνω αποτελούν νέες μορφές ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης που ενισχύουν και θωρακίζουν το Κράτος Δικαίου και ταυτόχρονα εγγυώνται την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, τηρώντας την αξιοκρατία και τη νομιμότητα. Τα νέου τύπου όργανα και θεσμοί εμφανίζονται είτε υπό τη μορφή Ανεξάρτητων Αρχών, είτε υπό την μορφή Ελεγκτικών Σωμάτων και Υπηρεσιών Ελέγχου, τα οποία αποτελούν τα λεγόμενα Αυτοτελή Σώματα Ελέγχου. Πρόκειται για σώματα, που αν και ανήκουν στη Δημόσια Διοίκηση, διατηρούν ωστόσο μια υπηρεσιακή και οργανωτική αυτοτέλεια, ασκώντας παρέμβαση κάτω από προϋποθέσεις και ελέγχοντας τη δράση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές και τα *Αυτοτελή Σώματα,* ως ενδιάμεση μορφή ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης[930], μεταξύ δηλαδή Κοινοβουλευτικού και

[930] *Επ. Σπηλιωτόπουλος,* Εγχειρίδιο Διοικητικού Ελέγχου ΙΙ, ό. π., σελ. 5 επ., *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ 563, Βασική αρχή της κρατούσας θεωρίας υποστηρίζει ότι οι ΑΑ αποτελούν τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας έστω και αν δεν είναι ενταγμένες στην ιεραρχική δομή της Δημόσιας Διοίκησης. Πρβλ *Θ. Τζώνος,* Οι Ανεξάρτητες Ελληνικές Αρχές, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010, σελ. 75 Η αντίθετη θέση εντάσσει τις ΑΑ σε μια «ιδιότυπη» τέταρτη εξουσία, διακριτή από την κλασσική τριάδα των εξουσιών, σε μια τέταρτη Εξουσία, τη λεγόμενη «*Ρυθμιστική εξουσία*», η οποία ασκεί τις οιονεί νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές αρμοδιότητες, Πρβλ *Ν. Κουλούρης,* Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, σε: *Επ. Σπηλιωτόπουλου, Αντ. Μακρυδημήτρη* (Επιμ), Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα – Κομοτηνή 2001, σελ. 124 επ. Η άποψη αυτή προτείνει την αναθεώρηση της κλασικής και κρατούσας αντίληψης περί της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και την κατίσχυση του οργανικού σε βάρος του λειτουργικού κριτηρίου ώστε να διασφαλιστεί η αποφυγή της συγκέντρωσης πλέον της μιας Εξουσίας (υπό τη λειτουργική της έννοια) στο ίδιο όργανο. Στο ίδιο πνεύμα κινείται και ο καθηγητής *Χ. Ανθόπουλος,* υποστηρίζοντας ότι στο νέο σχήμα της διάκρισης των εξουσιών περιλαμβάνεται και η «*λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών*», Πρβλ *Χ. Ανθόπουλος,* Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση, ΔτΑ 10/ 2001, σελ. 393. Επικριτές της άποψης αυτής υποστήριξαν ότι «*το να γίνει αποδεκτή αυτή η τέταρτη εξουσία αποτελεί*

Δικαστικού Ελέγχου, ιδρύθηκαν για να αντιμετωπίσουν τη δυσλειτουργία της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης. Βρίσκονται σε «ασφαλή απόσταση» από τις επιρροές των κυβερνώντων, των πολιτικών κομμάτων και γενικότερα των ισχυρών συμφερόντων και στόχος τους είναι η διεκπεραίωση, κατά τρόπο ανεπηρέαστο και με τεχνική επάρκεια, της εξειδικευμένης αποστολής που κάθε φορά θέτει ο νομοθέτης.

3.1. Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές ως μηχανισμοί ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί ένα νεωτερισμό σε σχέση με το εγκαθιδρυμένο σύστημα Διοίκησης. Και ενώ στην εγχώρια θεσμική πραγματικότητα μόλις στα τέλη της δεκαετίας του 1980 αρχίζουν να «εισβάλλουν» οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές[931], ωστόσο, στο διεθνή χώρο, και ιδίως σε όλες τις αναπτυγμένες Δημοκρατίες του Δυτικού -και όχι μόνο- κόσμου[932], λειτουργούν ήδη σε πλήρη ανάπτυξη[933].

βάναυση προσβολή των θεμελιακών μας συνταγματικών αρχών και καταστρατηγεί το δημοκρατικό πολίτευμα», Πρβλ *Θ. Φορτσάκης,* «Οι Ανεξάρτητες Αρχές» *σε: Αντ. Μακρυδημήτρη & Ο. Ζύγουρα* (Επιμ.), Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, /Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα- Κομοτηνή 2002, σελ. 127 επ.

[931] Ο ν. 1866/1989 στο άρθρο 1 θεσπίζει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) με κύριο έργο την εξασφάλιση της ελευθερίας της εκφράσεως και της πολυφωνίας, την τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και την προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές. Ακολουθεί ο ν. 2075/1992 σύμφωνα με τον οποίο ιδρύεται η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυρομείων (ΕΕΤΤ), ο ν. 2190/1994 ιδρύει τον Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), ο ν. 2472/1997 ιδρύει την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ), ο ν. 2477/1997 ιδρύει τον Συνήγορο του Πολίτη (ΣτΠ) και ο ν. 2473/1999 τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ). Από αυτές , το ΕΣΡ, η ΑΠΔΠΧ, το ΑΣΕΠ και ο ΣτΠ θα κατοχυρωθούν και συνταγματικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001

[932] Πέρα των ΗΠΑ, ΑΔΑ συναντάμε σε όλες τις χώρες της ΕΕ, στην Ιαπωνία, την Τουρκία, την Ελβετία. Στην Μεγάλη Βρετανία ονομάζονται QUANGOS (quasi non-governmental organizations) Πρβλ *J. Bradbury, J. Mawson,* British Regionalism and Devolution: The Challenges of State Reform and European Integration, Routledge, 2014, p. 62, *J. Alder,* Constitutional and Administrative Law,

Οι *λόγοι* που υπαγόρευσαν την δημιουργία των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών παγκοσμίως, εντοπίζονται στις σύγχρονες εξελίξεις οι οποίες επηρεάζουν την πολιτική, την οικονομία και την κοινωνία συνθέτοντας μία νέα πολυπλοκότητα προβλημάτων, όχι μόνο διοικητικών αλλά και πολιτικών, η οποία απαιτεί λύσεις. Οι νέες τεχνολογίες, η παγκοσμιοποίηση των αγορών, η δημιουργία υπερεθνικών οργανισμών, η αέναη ανάγκη για διοικητική μεταρρύθμιση, κυρίως λόγω της διόγκωσης της γραφειοκρατίας και των προβλημάτων που προκύπτουν στις σχέσεις διοικητικών συστημάτων και πολιτών, αποτελούν στοιχεία της νέας πραγματικότητας που γέννησε την ανάγκη δημιουργίας των ΑΔΑ, ως αντίδοτα στην προϊούσα κρίση του Κράτους.

Η εμφάνιση των ΑΔΑ συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη μίας προβληματικής γύρω από τη φύση τους, τη σχέση τους με τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία, καθώς και με ζητήματα που αφορούν τα όρια της ανεξαρτησίας τους, της νομιμοποίησής τους, της εξουσίας τους, ακόμη και της συνταγματικότητάς τους.

Palgrave Macmillan, 2013, p. 336, *T. Craig,* D.Campbell, Organisations and the Business Environment, Routledge, 2012, p. 84, *B. Jenkin*, Smaller Government: Shrinking the Quango State, I, The Stationery Office, 2011, p. 39, *J. Greenwood, R.Pyper, David Wilson,* New Public Administration in Britain, Routledge, 2005, p. 158, *T. Wright,* The British Political Process: An Introduction, Routledge, 2002, p. 277, *D. Beetham, St. Weir,* Political Power and Democratic Control in Britain, Routlege 1999, p. 185

[933] Οι πρώτες Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές στον ευρωπαϊκό χώρο εμφανίστηκαν στη Γαλλία με την ονομασία «*Autorités administratives indépendantes*» (ΑΑΙ) το 1941 με την ίδρυση της Commission de contrôle des banques (Επιτροπή Ελέγχου Τραπεζών), οι οποίες δημιουργήθηκαν για την αντιμετώπιση συγκεκριμένης ανάγκης στη δημόσια ζωή. Σήμερα η Γαλλία αριθμεί σαραντα μία (41) ΑΔΑ Πρβλ. *Θ. Τζώνος,* Οι Ανεξάρτητες Ελληνικές Αρχές, ό. π., σελ. 37-38, ενώ στις Η.Π.Α η ίδρυση το 1987 της Interstate Commerce Commission (Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου) σηματοδότησε τη γέννηση του φαινομένου των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών με την ονομασία «*Independent Regulatory Agencies*» στη γηραιά ήπειρο. Σήμερα οι Η.Π.Α αριθμούν δεκαεννιά (19) ΑΡΑ Όπως σημειώνει ο Ν. Κουλούρης, η λειτουργία των ΑΔΑ στις ΗΠΑ σχετίζονται με την εγκατάσταση ενός συστήματος αλληλοελέγχου και εξισορροπήσεως (check and balances), που στόχο έχει να εμποδίσει την συγκέντρωση των εξουσιών στα χέρια ενός και μόνο φορέα. Πρβλ *Η. Μαυρομούστακου,* Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μία Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013, σελ. 46, *Ν. Κουλούρης,* Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, ΔιΔικ 5/1993, σελ. 1160

Η μετακύλιση αρμοδιοτήτων στις Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίζεται ως μια συμφέρουσα λύση ή αλλιώς, μία νομιμοποίηση μέσω διαδικασίας, στις περιπτώσεις που το πολιτικό σύστημα δύναται να επιλύει ζητήματα χωρίς κανένα προφανές πολιτικό κόστος. Δεν είναι τυχαίο ότι στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες η κρατική επέμβαση σε ευαίσθητους τομείς έχει ανατεθεί σε ΑΑ. Και είναι λογικό, καθώς η ευθεία αντιπαράθεση έχει προφανώς απαγορευτικό κόστος για την εκάστοτε κυβέρνηση και την κυβερνητική πλειοψηφία.

Κύρια *αποστολή* των μηχανισμών αυτών, όπως προκύπτει από τη διεθνή εμπειρία και κυρίως από το γαλλικό πρότυπο -στη βάση του οποίου δημιουργήθηκαν και οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές- αποτελεί, από τη μια η άσκηση ρυθμιστικού έργου στο πεδίο της οικονομίας και από την άλλη η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Στη Γαλλία, η δημιουργία των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών ήταν επίσης ένας τρόπος για την καταπολέμηση της γραφειοκρατικής εξουσίας. Για το λόγο αυτό συστήθηκε το 1973 η Commission d‟accès aux documents administratifs (Επιτροπή για την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα) ενώ το 1978 καθιερώθηκε ο Médiateur de la République (Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας).

Για την επίτευξη δε των αποστολών τους, τόσο οι γαλλικές όσο και οι ομόλογές τους αμερικάνικες Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, διαθέτουν ένα ευρύτερο πλέγμα αρμοδιοτήτων, οι οποίες επεκτείνονται στο χώρο και της νομοθετικής και της δικαστικής και της εκτελεστικής εξουσίας, αποτελώντας είδη μικρών «κλαδικών κρατών» σε σχέση με το «παραδοσιακό» κράτος, το οποίο δομείται γύρω από τη διάκριση των εξουσιών[934]. Ο Μ. Αντωνόπουλος αναφερόμενος στην αποστολή τους σημειώνει: «*Επιφορτισμένες με την*

[934] Πρβλ Rapport de l' Office Parlementaire d' d'Evaluation de la Législation, Rapport n° 404 (2005-2006) de *M. Patrice Gélard,* déposé le 15 juin 2006 sur les autorités administratives indépendantes : Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié, p. 50

προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου (προστασία των ατομικών ελευθεριών και των κοινωνικών δικαιωμάτων), των πολιτικών ελευθεριών, της φιλελεύθερης πολιτικής φιλοσοφίας και προστασίας των αξιών του δυτικού πολιτισμού, η αποστολή τους δεν σταματά στην προειδοποίηση παραβάσεων, αλλά και στην επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν προσκλήσεως των δημόσιων αρχών. Ξεκινώντας από τη γνωστή διάκριση ανάμεσα στην εξουσία θέσεων κανόνων δικαίου και την εξουσία επιβολής κυρώσεων οι γνώμες διχάστηκαν στο εάν μια ΑΔΑ μπορεί να έχει ρυθμιστικές και κατασταλτικές αρμοδιότητες και ταυτόχρονα και δικαστικές ...[935]*».* Πράγματι, οι ΑΔΑ διαθέτουν *αρμοδιότητες* ερευνητικές, γνωμοδοτικές, έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων, παραγωγής κανόνων δικαίου διαμέσου της έκδοσης κανονιστικών πράξεων- *règlements* και *rules*-[936] και οιονεί δικαστικής φύσεως,

[935] *Μ. Αντωνόπουλος,* Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995, σελ. 29-30

[936] Η ανάθεση στις γαλλικές ΑΔΑ κανονιστικής αρμοδιότητας (*pouvoir règlementaire*) θεωρήθηκε ότι υπερβαίνει τα συνταγματικά εσκαμμένα. Το θέμα εισήχθη ενώπιον του *Conseil Constitutionnel* (Γαλλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου) το οποίο έκρινε ότι η χορήγηση κανονιστικών εξουσιών σε κρατικά όργανα πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας και του Πρωθυπουργού είναι συνταγματικά επιτρεπτή εφόσον πρόκειται για άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας προς το σκοπό της εφαρμογής του νόμου και όχι για αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα, η οποία οφείλει να κινείται εντός των πλαισίων που καθορίζουν οι νόμοι και τα διατάγματα και να αφορά κανόνες περιορισμένου βεληνεκούς τόσο ως προς το πεδίο εφαρμογής τους όσο και ως προς το περιεχόμενο τους. Ομοίως, στις ΗΠΑ θεωρήθηκε αρχικά αντισυνταγματική η ανάθεση *rulemaking power* (κανονιστικών αρμοδιοτήτων). Το *Supreme Court* (Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ), μετά από αντιφατικές αποφάσεις κατέληξε στην κρίση ότι η εκχώρηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων σε μη νομοθετικά κρατικά όργανα επιτρέπεται εφόσον οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται εντός των ορίων της ρητής νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως και υπηρετούν τις ανάγκες εξειδικεύσεως και εφαρμογής του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου, *Θ. Τζώνος,* Οι Ανεξάρτητες Ελληνικές Αρχές, ό. π., σελ. 32, 42*, Ν. Κουλούρης,* Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, ό. π., σελ. 1150-1151, *Μ. Αντωνόπουλος,* Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ό. π., σελ. 30

όπως η άσκηση ανακριτικών πράξεων, η επιβολή χρηματικών κυρώσεων[937], η εκδίκαση διαφορών[938] κτλ .

Τα μέλη των ΑΔΑ απολαύουν οργανικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η οργανική τους ανεξαρτησία αναφέρεται στην περιορισμένη θητεία τους, στην ύπαρξη ασυλιών και ασυμβίβαστων[939], στη σύνθεση του οργάνου[940] και στον τρόπο διορισμού τους[941] ενώ η λειτουργική τους ανεξαρτησία συνίσταται στην

[937] Η σχετική αρμοδιότητα οριοθετείται από το νομοθέτη ενώ αποκλείεται το ενδεχόμενο οι διοικητικές ποινές να είναι στερητικές της ελευθερίας, ως αντίθετο με τη ρήτρα του άρθρου 66 του γαλλικού Συντάγματος που αναγορεύει τη Δικαστική Αρχή σε αποκλειστικό φύλακα της ατομικής ελευθερίας

[938] Η *adjudication power* (εξουσία εκδίκασης διαφορών), η οποία αποτελεί γνώρισμα των αμερικάνικων ΑΔΑ , υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας από τα Δικαστήρια και ασκείται με εγγυήσεις αμεροληψίας κατά τα δικαστικά πρότυπα. Η μόνη από τις γαλλικές ΑΔΑ η οποία έχει εξουσία εκδικάσεως διαφορών είναι το *Conseil de la Concurrence* (Συμβούλιο Ανταγωνισμού), ενώ από τις ελληνικές ΑΑ μόνο η ΕΕΤΤ έχει ανάλογες αρμοδιότητες.

[939] Ασυμβίβαστο των μελών με την ιδιότητα μέλους της Κυβέρνησης ή των υπό αυτήν εξαρτώμενων διοικητικών οργανισμών

[940] Μέσω της συλλογικότητας του οργάνου εξισορροπείται η επιρροή των διαφορετικών οργάνων και διασφαλίζεται ο ανεξάρτητος χαρακτήρας της απόφασης. Η πλειονότητα των γαλλικών ΑΔΑ αποτελείται από επτά έως έντεκα μέλη. Μόνο τρεις ανεξάρτητες ΑΔΑ είναι μονομελείς : ο *Médiateur de la République* (Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας) ο οποίος το 2011 αντικαταστάθηκε από τον *Défenseur des droits* (Συνήγορο των Δικαιωμάτων), ο *Médiateur du cinéma* (Διαμεσολαβητής του Κινηματογράφου) και ο *Défenseur des enfants* (Συνήγορος των Παιδιών) . Μέλη στις γαλλικές ΑΔΑ ορίζονται ανώτατοι δικαστές εν ενεργεία. Πρόκειται για τους Προέδρους ή τα μέλη του *Conseil d'État* (Συμβουλίου της Επικρατείας), του *Cour de Cassation* (Αρείου Πάγου) και του *Cour des Comptes* (Ελεγκτικού Συνεδρίου). Η *Commission des Sondages* (Επιτροπή Δημοσκοπήσεων), λόγω της ευαισθησίας της αποστολής της, απαρτίζεται μόνο από μέλη των τριών Ανώτατων Δικαστηρίων. Αντίθετα τα μέλη των αμερικάνικων ΑΔΑ από το σώμα των *lawyers* (νομικών)

[941] Στη Γαλλία ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας και ο Πρωθυπουργός, οι Πρόεδροι ή οι Ολομέλειες της Βουλής και της Γερουσίας και οι Πρόεδροι ή οι Ολομέλειες των Τριών Ανώτατων Δικαστηρίων μοιράζονται την εξουσία υποδείξεως με τρόπο ώστε η τελική σύνθεση των μελών που απαρτίζουν τις ΑΔΑ να μην ελέγχεται πολιτικά από την Κυβέρνηση. Στις ΗΠΑ η εξουσία διορισμού έχει ανατεθεί αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά ο διορισμός υπόκειται στην έγκριση της Αμερικάνικης Γερουσίας και στην ρήτρα του δικομματισμού, σύμφωνα με την οποία τα μέλη απαγορεύεται να ανήκουν στο ίδιο πολιτικό κόμμα

οικονομική τους ανεξαρτησία[942] και στο γεγονός ότι δεν υπόκεινται ούτε σε ιεραρχικό έλεγχο ούτε σε διοικητική εποπτεία[943].

Στη χώρα μας, η ιστορία των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών ξεκινά το 1977 με την ίδρυση της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Ωστόσο, η εμφάνιση του θεσμού σε πιο γενικευμένη μορφή έχει τις απαρχές της στο ν. 1866/1989 που ίδρυσε το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Έκτοτε, οι Αρχές πολλαπλασιάστηκαν, το θεσμικό πλαίσιο εμπλουτίστηκε και διασαφηνίστηκε. Αποκορύφωση της διαδικασίας αυτής αποτέλεσε η συνταγματική κατοχύρωση (ορισμένων εκ) των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001.

Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001 περιελήφθησαν νέες διατάξεις, οι οποίες ενισχύουν το θεσμικό οπλοστάσιο κατά των φαινομένων κακοδιοίκησης. Πρόκειται για τις Ανεξάρτητες Αρχές[944], σύμφωνα με το πρότυπο των ΑΔΑ της Γαλλίας, θεσμικά αλλά και ονομαστικά[945], οι οποίες λειτουργούν ως δικλείδες ασφαλείας στην προστασία των πολιτών απέναντι στην αυθαιρεσία της διοικητικής δράσης, κυρίως λόγω της πολιτικής τους ανεξαρτησίας[946]. Η

[942] Η χρηματοδότηση των ΑΔΑ εξασφαλίζεται μέσω ιδιαίτερου προϋπολογισμού πιστώσεων που προτείνεται από αυτήν και ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο μαζί με το Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους, χωρίς να δύναται η Κυβέρνηση να ασκεί έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας του τρόπου διαθέσεων των χρημάτων

[943] Υπενθυμίζεται, ότι μόνο έλεγχος νομιμότητας δύναται να ασκηθεί επί των πράξεων των ΑΔΑ αλλά μόνο από τα αρμόδια Δικαστήρια και όχι την Διοίκηση

[944] Στο εξής θα χρησιμοποιούμε τον όρο Ανεξάρτητες Αρχές όπως τον αναφέρει το Σύνταγμα στην αναθεωρημένη μορφή του 2001 (άρθρο 101Α). Στο παρελθόν οι ίδιοι οι ιδρυτικοί νόμοι των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών - οι οποίοι άλλοτε τις περιέγραφαν ως *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, άλλοτε ως *Ανεξάρτητες Δημόσιες Αρχές*, κι άλλοτε ως *Ανεξάρτητες Κρατικές Αρχές*. Έτσι, χρησιμοποιούσαν τον όρο «*Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή*» για τον Συνήγορο του Πολίτη, «*Ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή*» για την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα», «*Ανεξάρτητη Αρχή*» για το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και την Επιτροπή Ανταγωνισμού, «*Ανεξάρτητο Όργανο*» για το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Η εμφανιζόμενη αυτή ασυνέπεια αντανακλούσε και την αμηχανία του νομοθέτη σε ό,τι αφορά τον προσδιορισμό της νομικής φύσης του θεσμού των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών.

[945] *Θ. Τζώνος,* Οι Ανεξάρτητες Ελληνικές Αρχές, ό. π., σελ. 13

[946] *Ν. Καλτσόγια- Τουρναβίτη,* Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Δημοκρατία, σε Μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη, Το Κράτος στον 21ο αιώνα. Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνία της Γνώσης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2002, σελ. 199 επ, *Ν. Κουλούρης,* Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές,

απάλειψη δε από την ονομασία τους του όρου «*Διοικητικές*», δεν σημαίνει ότι παύουν να είναι διοικητικές. Σκοπός του νομοθέτη ήταν να τονιστεί ο ανεξάρτητος χαρακτήρας τους[947].

Το Σύνταγμα αναφέρεται ρητά σε πέντε ΑΑ με προβλέψεις γενικού περιεχομένου : το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 § 2) , το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 § 7), τον Συνήγορο του Πολίτη (άρθρο 103 § 9), την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α) και την Αρχή Προστασίας του Απορρήτου (άρθρο 19 § 2), η οποία ονομάστηκε Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών.

Η επονομαζόμενη «συνταγματοποίηση» ή «συνταγματική κατοχύρωση» των εν λόγω ΑΑ, η οποία αποτελεί καινοφανή νεωτερισμό, καθώς τέτοιου είδους ρυθμίσεις σπανίζουν στα συνταγματικά κείμενα[948], θέλησε να αντιμετωπίσει ένα διαφαινόμενο κενό πολιτικής σε ορισμένους κρίσιμους τομείς της δημόσιας ζωής, όπου «*η κατασταλτική επέμβαση του δικαστή δεν θα ήταν ουσιαστικά σε θέση να ανατρέψει εκ των υστέρων τετελεσμένα αυτορρύθμισης των*

σε: *Επ. Σπηλιωτόπουλου, Αντ. Μακρυδημήτρη* (Επιμ), Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, ό. π., σελ 103 επ, *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά*, Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα 2000, σελ. 12 επ., *Της ιδίας,* Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα, ό. π., σελ. 41 επ., *Ε. Βενιζέλος,* Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975/1986/2001, σε: *Φ. Ι. Κοζύρη/ Σ. Μεγγλίδου* (επιμ.), Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003, σελ. 13 επ., *Ανδ. Τάκης,* Ο Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ΔτΑ Νο 23/2004, σελ. 922 επ, *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 364 επ.

[947] Πρβλ Πρακτικά της Επιτροπής, σελ 559. Ο διοικητικός χαρακτήρας των Ανεξάρτητων Αρχών εμφαίνεται και από το άρθρο 2 §8 του ν. 3051/2002 το οποίο προβλέπει «*την άσκηση αίτησης ακύρωσης και των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία διοικητικών προσφυγών κατά των εκτελεστών αποφάσεων των Ανεξάρτητων Αρχών*»

[948] Σχετικές συνταγματικές προβλέψεις απαντώνται στο Σύνταγμα της Πολωνίας στα άρθρα 213-215 όπου θεσμοθετείται το Συμβούλιο Ραδιοφωνίας και Ραδιοτηλεόρασης με παράλληλη οριοθέτηση της αποστολής και των αρμοδιοτήτων του, της Πορτογαλίας στο άρθρο 267 §3 όπου προβλέπεται η σύσταση με νόμο ανεξάρτητων διοικητικών οργανισμών και της Ρουμανίας στα άρθρα 116-117 όπου προβλέπεται η δυνατότητα δημιουργίας ΑΔΑ και η σύσταση τους με οργανικό νόμο, *Θ. Τζώνος,* Οι Ανεξάρτητες Ελληνικές Αρχές, ό. π., σελ. 64

εμπλεκόμενων συμφερόντων»[949]. Είναι μάλιστα ελπιδοφόρο ότι, παρά τις αμφισβητήσεις που διατυπώθηκαν, επέφερε σημαντικές αλλαγές.

Ειδικότερα, αναγνωρίζεται η νομιμότητα και χρησιμότητα αυτού του θεσμού, κυρίως στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θωρακίζεται από κάθε νομοθετική απαξίωση. Με το άρθρο 101Α Σ., όσο και με τον εκτελεστικό αυτού νόμο 3051/2002, τυποποιείται ο θεσμός. Με τον τρόπο αυτό, καθιερώνεται το περιεχόμενο και τα χαρακτηριστικά της ανεξαρτησίας του. Τέλος, παρά το γεγονός ότι οι διατάξεις αυτές αναφέρονται ρητά μόνο στις πέντε συνταγματικές Αρχές, χρησιμεύουν αναλογικά σαν πρότυπο- μοντέλο κατά τη διαμόρφωση του καθεστώτος όλων των ΑΑ.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος δημιούργησε, λοιπόν, μία νέα πραγματικότητα, καθώς οι ΑΑ δεν αποτελούν απλές υπηρεσίες κάποιας Διοίκησης αλλά έχουν μια «ιδιάζουσα» μορφή νομικής προσωπικότητας[950], την ανεξαρτησία τους. Είναι ανεξάρτητες απέναντι στην εκτελεστική λειτουργία, καθώς δεν υπάγονται στην ιεραρχική εξουσία της Κυβέρνησης. Κατά συνέπεια, δεν ασκείται κανένας διοικητικός έλεγχος επί των προσώπων των μελών ή των πράξεων των Αρχών αυτών. Αντίθετα, όπως άλλωστε και η Κυβέρνηση, υπάγονται στο Δικαστικό και Κοινοβουλευτικό έλεγχο. Στον εκτελεστικό νόμο 3051/2002 εξειδικεύτηκαν τα χαρακτηριστικά που στοχεύουν στην λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των ΑΑ, η οποία παρίσταται αναγκαία για την

[949] *Τ. Βιδάλης,* Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα, Το Σ 5/2003 σελ. 825 επ.

[950] Η ανάθεση σε αυτές αρμοδιοτήτων που προσομοιάζουν στην κανονιστική δράση της Δημόσιας Διοίκησης και στην κυρωτική των Δικαστηρίων, σε συνδυασμό με την διασφάλιση των μελών τους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, τις εντάσσει σε μια ιδιότυπη νομική κατηγορία, σε ένα *θεσμικό aliud* Πρβλ *Γ. Παπαδημητρίου*, Σχόλιο σε ΚΔΕΟΔ (επιμ. Κ. Γώγος), Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002, σελ. 248

λυσιτελή άσκηση των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων και την απεμπλοκή των πολιτικών δυνάμεων από κάθε είδους παρέμβαση στο έργο τους[951].

Η λειτουργική ανεξαρτησία των Αρχών συνίσταται στο γεγονός ότι τα μέλη τους «*δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από τα κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές […] αλλά υπόκεινται σε Κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τον κανονισμό της Βουλής*»[952]. Η λειτουργική ανεξαρτησία προϋποθέτει την διοικητική αυτοτέλεια των Αρχών, τόσο τη γραφειοκρατική όσο και την δημοσιονομική αυτοτέλεια, η οποία σχετίζεται με τη ρύθμιση των θεμάτων της οικονομικής διαχείρισης των πόρων της με κανονισμό που καταρτίζεται από την ίδια και εγκρίνεται από τον Υπουργό Οικονομικών[953]. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια δεν απορρέει ρητά από το ν. 3052/2002, ωστόσο συνδέεται άμεσα με την φύση των ανεξάρτητων αρχών ως προϋπόθεση της ουσιαστικής λειτουργικής ανεξαρτησίας τους[954]. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια έχει την έννοια ότι οι ίδιες οι Αρχές ή οι Πρόεδροι τους είναι διατάκτες του προϋπολογισμού τους, έτσι ώστε να μην απόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κυβέρνησης ή του αρμόδιου υπουργού η διάθεση των οικονομικών πόρων προς την Αρχή. Υπάρχει, έτσι, πλήρης αποκοπή από τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και μερική σύνδεση με τον υπουργό Οικονομικών για λόγους που αφορούν τη δημοσιονομική νομιμότητα. Επιπρόσθετα στοιχεία της λειτουργικής ανεξαρτησίας αποτελούν η ικανότητα δικαστικής παράστασής της[955], η δικαστική και εξώδικη εκπροσώπηση της, η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας από τον οικείο Πρόεδρο[956], η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων με

[951] Πρβλ άρθρο 3 §3 ν. 3051/2002 σύμφωνα με το οποίο «*Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί και απολαύουν προσωπικής ανεξαρτησίας. Τα ανωτέρω ισχύουν και για τους Βοηθούς Συνηγόρους του Πολίτη.*»
[952] Πρβλ άρθρο 2 §1 ν. 3051/2002
[953] Ο Πρόεδρος της Αρχής εισηγείται απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών τον προϋπολογισμό της
[954] Πρβλ άρθρο 2 §2 κα 3 ν. 3051/2002
[955] Πρβλ άρθρο 2 §9 ν. 3051/2002
[956] Πρβλ άρθρο 2 §4 ν. 3051/2002

επιστημονικούς φορείς για την προώθηση της αποστολής της[957] και η κατάρτιση εσωτερικού κανονισμού για την ρύθμιση εσωτερικών της θεμάτων[958].

Η προσωπική ανεξαρτησία των Αρχών διασφαλίζεται με τη θέσπιση ορισμένης θητείας[959], την επιλογή τους από τη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής (μετά από προηγούμενη εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής, με αυξημένη

[957] Πρβλ άρθρο 2 §6 ν. 3051/2002
[958] Πρβλ άρθρο 2 §7 ν. 3051/2002
[959] Πρβλ άρθρο 3§2 ν. 3051/2002 , όπως αντικαταστάθηκε από τα άρθρα 61 παρ.2 και 110 παρ. 12 του Ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α 51 12.3.2012) σύμφωνα με το οποίο «*Η θητεία των μελών είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης. Ο Πρόεδρος της ανεξάρτητης αρχής ενημερώνει εγγράφως τον Πρόεδρο της Βουλής για τη λήξη της θητείας των μελών τρεις μήνες πριν από την ημερομηνία λήξης της θητείας τους […….] Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται αυτοδίκαια μέχρι το διορισμό νέων. Ο χρόνος παράτασης της θητείας δεν μπορεί να υπερβεί σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες. Η ανεξάρτητη αρχή μπορεί να συνεχίσει να λειτουργεί όχι όμως πέρα από ένα εξάμηνο, εάν κάποια από τα μέλη της εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή απολέσουν την ιδιότητα, βάσει της οποίας ορίστηκαν, εφόσον τα λοιπά μέλη επαρκούν για το σχηματισμό απαρτίας»* και μεταβατική διάταξη του άρθρου 110 §12 του ν. 4055/2012 σύμφωνα με την οποία «*Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου λήγει η θητεία των μελών των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα ανεξάρτητων αρχών, που έχουν επιλεγεί από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και έχουν υπηρετήσει ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη στην ίδια αρχή συνολικά για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της οκταετίας. Για όσα από τα υπηρετούντα μέλη δεν έχουν συμπληρώσει οκταετία, από την αρχική επιλογή τους, η θητεία τους παρατείνεται μέχρι τη συμπλήρωση της οκταετίας. Η αντικατάσταση των αποχωρούντων κατά τα ανωτέρω μελών πραγματοποιείται μέσα σε έξι (6) μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου* - Πρβλ ΣτΕ Ολ. 3515/2013- *Μέχρι την αντικατάσταση παρατείνεται η θητεία των αποχωρούντων*». Να σημειωθεί ότι για τα συμπληρώσαντα οκταετία μέλη ανεξάρτητων αρχών ασκήθηκε νομοθετική πρωτοβουλία και η προθεσμία του γ εδαφίου της ως άνω μεταβατικής διάταξης έχει παραταθεί ήδη οχτώ (8) φορές με το άρθρο 12 §3 του Ν. 4081/2012 , με το άρθρο 166 § 3 Ν.4099/2012, με το άρθρο 2 Ν.4126/2013, με το άρθρο 26 §1 του Ν.4151/2013, με το άρθρο 108 §2 Ν.4172/2013,με το άρθρο 13 Ν.4237/2014, με το άρθρο 10 Ν.4271/2014, με το άρθρο 109 Ν. 4316/2014, και έχει προταθεί και ένατη (9η)παράταση. Πρβλ άρθρο 2 και 3 του ν. 4325/2015 σύμφωνα με το οποίο « *Ο Πρόεδρος του Α.Σ.Ε.Π. ή ο Συνήγορος του Πολίτη, με δημόσια ανακοίνωσή τους γνωστοποιεί την ημερομηνία λήξης της θητείας του ίδιου ή οιουδήποτε εκ των μελών του Α.Σ.Ε.Π. ή του Συνηγόρου του Πολίτη αντίστοιχα, τουλάχιστον τρεις (3) μήνες πριν από τη λήξη της ή αμελλητί σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης, συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας ή της έκπτωσης μέλους. 3. α) Ο Συνήγορος του Πολίτη, οι Βοηθοί του, ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι του Α.Σ.Ε.Π. αποχωρούν αυτοδικαίως με τη συμπλήρωση του εβδομηκοστού τρίτου έτους της ηλικίας τους και τα μέλη του Α.Σ.Ε.Π. με τη συμπλήρωση του εβδομηκοστού έτους της ηλικίας τους. β) Τα μέλη του Α.Σ.Ε.Π. και ο Συνήγορος του Πολίτη αποχωρούν αυτοδικαίως με τη συμπλήρωση των ως άνω ορίων ηλικίας, η οποία διαπιστώνεται με πράξη του Προέδρου του Α.Σ.Ε.Π. ή του Συνηγόρου του Πολίτη ή με την κατά το νόμο λήξη της θητείας τους. Για τα ήδη υπηρετούντα μέλη των ως άνω Ανεξάρτητων Αρχών δεν εφαρμόζεται η ρύθμιση του πρώτου εδαφίου μέχρι τη λήξη της θητείας του*»

πλειοψηφία -κατ΄ αρχήν ομοφωνία και, εφόσον τούτο δεν καταστεί εφικτό, αρκούν τα 4/5 των μελών) , τον χαρακτηρισμό τους ως ανώτατων κρατικών λειτουργών και την αξίωση της επιλογής των μελών τους προσώπων «*εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των Αρχών*[960]». Επιπλέον, στα στοιχεία της προσωπικής ανεξαρτησίας περιλαμβάνεται τόσο η θέσπιση ασυμβίβαστων, των οποίων η διατήρηση προβλέπεται και μετά τη λήξη της θητείας τους, όσο και η πρόβλεψη καθεστώτος μερικής απασχόλησης[961]. Σημαντική είναι και η πειθαρχική ευθύνη τους, υπαγόμενη στις διατάξεις του Κανονισμού λειτουργίας κάθε Αρχής, που εκδίδεται από την ίδια, και η πρόβλεψη ότι έκπτωση από το αξίωμα τους μπορεί να γίνει μόνο με προεδρικό διάταγμα μετά από αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση για σοβαρό αδίκημα[962].

Ο τρόπος επιλογής των μελών των Αρχών, ο οποίος ορίζεται στο άρθρο 101 Α § 2 εδ. γ΄ Σ., καθώς και στο άρθρο 14 δ του Κανονισμού της Βουλής, ενώ παρουσιάζει πολλά πλεονεκτήματα -κυρίως όσον αφορά στην δημοκρατική νομιμοποίηση τους και στην ενίσχυση του κύρους και της αποδοχής τους, με την ανάδειξη προσώπων υψηλών προσόντων με ευρύτατη διακομματική αποδοχή- εντούτοις στην πράξη αποδεικνύεται δυσλειτουργικός. Η έλλειψη σχετικής πρόβλεψης σε περίπτωση μη επίτευξης της ομοφωνίας ή της εξαιρετικά αυξημένης και δυσεπίτευκτης ομοφωνίας των 4/5 του εκλέγοντος οργάνου οδηγεί σε σοβαρές θεσμικές εμπλοκές και εν τέλει σοβαρούς ενδοιασμούς ως προς τη νομιμότητα της λειτουργίας τους. (Περαιτέρω ανάλυση του σχετικού προβληματισμού πραγματοποιείται παρακάτω, ΜΕΡΟΣ Ε΄, § 8, 8.2.4)

[960] Πρβλ άρθρο 3§1 ν. 3051/2002
[961] Πρβλ άρθρο 3 §5 ν. 3051/2002
[962] Πρβλ άρθρο 3 § 4 και 6 ν. 3051/2002

Εκτός από τις πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές, ένας μεγάλος επιπλέον αριθμός προβλέπεται και νομοθετικά[963]. Άλλωστε, η δυνατότητα δημιουργίας ΑΑ από τον κοινό νομοθέτη, προβλέπεται και αναγνωρίζεται, όπως αναλύσαμε, και σε ευρωπαϊκό, και όχι μόνο, επίπεδο. Η δημιουργία, επομένως, ΑΑ με πράξη της Διοίκησης, μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση, ειδική και ορισμένη,[964] είναι νόμιμη. Οι υφιστάμενες σήμερα, κατά χρονολογική σειρά ίδρυσης, είναι:

1. Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (Ε.Α)[965]
2. Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ)[966]
3. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ)[967]
4. Η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.)[968]
5. Ο Συνήγορος του Καταναλωτή[969]

[963] Οι νομοθετικά κατοχυρωμένες αρχές παραμένουν στην ιδρυτική σφαίρα του κοινού νομοθέτη. Η θεμελιώδης διαφορά σε αυτή την κατηγορία είναι η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να τις καταργήσει. Χαρακτηριστικό πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί η κατάργηση με το Ν. 3260/2004 της Ρυθμιστικής Αρχής Θαλάσσιων Ενδομεταφορών και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων της στην Επιτροπή Ανταγωνισμού.

[964] Πρβλ άρθρο 43 §2 Σ.

[965] Συστήθηκε με το ν. 2996/1995 με τον οποίο απέκτησε τη μορφή Ανεξάρτητης Αρχής με διοικητική αυτοτέλεια και με τον ν. 2837/2000 απέκτησε και οικονομική αυτοτέλεια. Είναι θεματοφύλακας της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς και εγγυάται την εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού. Στόχοι της είναι η διατήρηση ή αποκατάσταση της υγιούς ανταγωνιστικής δομής της αγοράς, η προστασία των συμφερόντων του καταναλωτή και η οικονομική ανάπτυξη

[966] Ιδρύθηκε με τον ν. 2075/1992 με την επωνυμία Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών (ΕΕΤ) και οι αρμοδιότητές της επικεντρώνονταν στην εποπτεία της απελευθερωμένης αγοράς των τηλεπικοινωνιών. Η λειτουργία της όμως ξεκίνησε το καλοκαίρι του 1995.

[967] Συστήθηκε με το ν.2773/1999, στο πλαίσιο εναρμόνισης με τις Οδηγίες 2003/54/ΕΚ και 2003/55/ΕΚ για τον ηλεκτρισμό και το φυσικό αέριο, με κύρια αρμοδιότητά της να εποπτεύει την εγχώρια αγορά ενέργειας, σε όλους τους τομείς της, εισηγούμενη προς τους αρμόδιους φορείς της Πολιτείας και λαμβάνοντας η ίδια μέτρα για την επίτευξη του στόχου της απελευθέρωσης των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

[968] Συστήθηκε αρχικά το 2004 με το ν. 3229/2004 ως διοικητική Αρχή με την επωνυμία «Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών». Το 2011, με τις διατάξεις του ν.4002/2011 , η Αρχή μετονομάστηκε σε «Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (Ε.Ε.Ε.Π.)», ενώ το Φεβρουάριο του 2012, με το ν.4038/2012 , μετατράπηκε και λειτουργεί, πλέον, ως ανεξάρτητη διοικητική Αρχή, με διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία και αυτοτέλεια, στην οποία έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του ν.3051/2002 με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που αναφέρονται σε αυτή και επιπλέον φέρει ίδια νομική προσωπικότητα.

6. Η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (ΕΑΙ.Υ.Α)[970]

7. Η Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π.)[971]

8. Η Ελληνική Στατιστική Αρχή[972]

9. Η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ)[973]

10. Η Αρχή Προσφυγών για θέματα ασύλου[974]

11. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)[975]

Ο *ρόλος* των Ανεξάρτητων Αρχών είναι διττός. Λειτουργούν ταυτόχρονα κατασταλτικά και ρυθμιστικά. Ο κατασταλτικός ρόλος συνίσταται στην επιβολή

---

[969] Συστήθηκε με τον ν. 3297/2004 και εποπτεύεται από το Υπουργείο Ανάπτυξης. Λειτουργεί ως εξωδικαστικό όργανο συναινετικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών, αλλά και ως συμβουλευτικός θεσμός στο πλευρό της πολιτείας για τη θεραπεία προβλημάτων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές του.

[970] Συστήθηκε με τα ν. 3305/2005 και έχει ως σκοπό τον έλεγχο του ευαίσθητου πεδίου της εξωσωματικής γονιμοποίησης. Δυστυχώς, η απαξίωση του έργου της Αρχής και η διαρκής παρεμπόδιση κάθε δραστηριότητάς της, ανάγκασε τον Ιούνιο του 2010 τα μέλη της σε παραίτηση. Τον Οκτώβριο του 2014, με μια συνέντευξη τύπου, ο Πρόεδρος της Αρχής, Καθηγητής Αριστείδης Αντσακλής ανακοίνωσε την επανεκκίνηση της λειτουργίας της.

[971] Ιδρύθηκε με το ν. 3374/2005. Είναι η εποπτική και συντονιστική αρχή του πλαισίου διασφάλισης ποιότητας που εφαρμόζεται από τα ελληνικά Ιδρύματα Ανώτατης Εκπαίδευσης. Η αποστολή της είναι η διασφάλιση υψηλής ποιότητας στην ανώτατη εκπαίδευση που θα λειτουργεί ως σύστημα αναφοράς για το έργο και τα επιτεύγματα των Ιδρυμάτων Ανώτατης Εκπαίδευσης.

[972] Συστήθηκε με τον ν. 3832/2010 και σκοπό έχει τη διασφάλιση και διαρκή βελτίωση των στατιστικών της χώρας. Στα πλαίσια αυτά συντονίζει τις δραστηριότητες που αφορούν στην ανάπτυξη, παραγωγή, και διάδοση των επίσημων στατιστικών της Χώρας και διαβιβάζει τις στατιστικές αυτές στη Eurostat.

[973] Συστήθηκε με τον ν. 3891/2010 και αποτελεί το Ρυθμιστικό Φορέα για τις σιδηροδρομικές μεταφορές στην Ελλάδα. Η βασική αποστολή της είναι να εξασφαλίζει την δίκαιη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην εθνική σιδηροδρομική υποδομή και υπηρεσίες. Να σημειωθεί ότι πλέον ασκεί και τα καθήκοντα της Αρχής Ασφάλειας Σιδηροδρομικών Μεταφορών που προβλέπονται στο άρθρο 15 του π.δ. 160/2007 (ΦΕΚ Α' 201/2007), στο Ν.3911/2011 (ΦΕΚ Α'12/2011) και στο ΠΔ 104/2010 (ΦΕΚ Α' 181/2010).

[974] Ιδρύθηκε με τον νόμο 3907/2011 και εξετάζει σε δεύτερο βαθμό τις προσφυγές κατά αιτημάτων διεθνούς προστασίας που απορρίφθηκαν σε πρώτο βαθμό από την Υπηρεσία Ασύλου.

[975] Ιδρύθηκε με τον Ν.4013/2011 και διέπεται από το νόμο αυτό και τα ΠΔ 122/2012, ΠΔ 123/2012 και ΠΔ 43/2013. Η ΕΑΑΔΗΣΥ έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το Εθνικό και Ενωσιακό Δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές.

κυρώσεων και επιτελείται απρόσκοπτα, αρκεί να δοθούν τα κατάλληλα νομικά εργαλεία. Ο ρυθμιστικός ρόλος συνίσταται στη συνδιαμόρφωση των προϋποθέσεων λειτουργίας και ανάπτυξης στους τομείς εποπτείας τους. Έτσι, δυνάμει του ρυθμιστικού τους ρόλου, οι ΑΑ συνδιαλέγονται με τους εκπροσώπους του ιδιωτικού τομέα, τα κυβερνητικά στελέχη, αλλά και τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς φορείς και μπορούν να συμβάλουν στην εύρυθμη λειτουργία ευαίσθητων και αναπτυσσόμενων τμημάτων της εγχώριας αγοράς, όπως οι τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών ή των ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών.

Για το λόγο αυτό, τα ζητήματα που οι ΑΑ καλούνται να ρυθμίσουν απαιτούν συνδυασμό εξειδικευμένων γνώσεων και ικανοτήτων. Στους σχετικούς εφαρμοστικούς νόμους, ως τυπικά προσόντα επιλογής των μελών τους ορίζονται συνήθως το εγνωσμένο κύρος, η επαγγελματική εμπειρία, η επιστημονική κατάρτιση και η εν γένει προσφορά των υποψηφίων στο δημόσιο βίο. Απαιτούνται, ωστόσο, και συγκεκριμένα ουσιαστικά προσόντα, η ύπαρξη των οποίων υπερβαίνει ενίοτε την τυπική επιστημονική κατάρτιση ή την επαγγελματική εμπειρία.

Τούτο διότι, δεδομένης της ταχύτητας των εξελίξεων στους τομείς των οποίων εποπτεύουν και ρυθμίζουν τη λειτουργία, τα μέλη των ΑΑ απαιτείται πρωτίστως να γνωρίζουν σε βάθος τα θέματα της αρμοδιότητάς τους και να παρακολουθούν εκ του σύνεγγυς τις ευρωπαϊκές και διεθνείς εξελίξεις. Απαιτείται επίσης, να διαθέτουν το κύρος που θα τους επιτρέπει να λειτουργήσουν ως δίαυλοι επικοινωνίας μεταξύ της εκτελεστικής εξουσίας, του ιδιωτικού τομέα και των πολιτών. Απαιτείται ακόμη, εκτός από τα τυπικά προσόντα, να διαθέτουν διοικητική εμπειρία και ικανότητες, ώστε να μπορούν να κινητοποιήσουν το επιστημονικό και διοικητικό δυναμικό τους για την επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων. Τέλος, στη συγκυρία που η χώρα διάγει απαιτείται, κατά τη γνώμη μου, να είναι σε θέση και να

συμπλεύσουν, αλλά και να συγκρουστούν όταν και όπου χρειάζεται ασκώντας τη ρυθμιστική τους αρμοδιότητα.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές, ανάλογα με το πεδίο της αρμοδιότητας τους, μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις κατηγορίες[976]:

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι Ανεξάρτητες Αρχές που έχουν ρόλο θεσμικής εγγύησης και προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται ενδεικτικά η Α.Δ.Α.Ε και η Α.Π.Δ.Π.Χ.

Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν αυτές που ασκούν εποπτεία στη Δημόσια Διοίκηση, με σκοπό την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της δράσης της, της αξιοκρατίας και διαφάνειας. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται ενδεικτικά ο Σ.τ.Π και το ΑΣΕΠ.

Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει εκείνες που σχετίζονται με τη ρύθμιση της αγοράς και της οικονομίας (μη συνταγματικά κατοχυρωμένες). Τέτοιες είναι για παράδειγμα η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η ΡΑΕ και ΕΕΤΤ [977].

Η τέταρτη κατηγορία εμπεριέχει Ανεξάρτητες Αρχές μικτού χαρακτήρα, που επιτελούν δύο ή περισσότερες από τις παραπάνω λειτουργίες, εγγυούνται τα θεμελιώδη δικαιώματα και ρυθμίζουν ένα τμήμα της αγοράς. Στην κατηγορία αυτή ανήκει το Ε.Σ.Ρ.

Από τις ως άνω ΑΑ, εκείνες που συνδέονται άμεσα με τη Δημόσια Διοίκηση και τον πολίτη, και τις οποίες θα αναλύσουμε παρακάτω, είναι ο Συνήγορος του Πολίτη και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

[976] *Βασ. Τζέμος,* Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ΔτΑ 50/ 2011, σελ. 441, *Ε. Βενιζέλος,* Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, ό. π., σελ. 16-17

[977] Λόγω του ευμετάβλητου της αγοράς, θεωρήθηκε μη σκόπιμη η συνταγματική πρόβλεψή τους, που θα σήμαινε πιθανότατα αγκύλωσή τους.

3.1.1. Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο θεσμός του Ombudsman[978] θεσπίστηκε και λειτούργησε αρχικά στη Σκανδιναβία, ως το μέσο που θα βοηθούσε τους πολίτες να προστατευθούν σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης. Το 1809, το Σουηδικό Σύνταγμα καθιέρωσε το Justitieombudsman[979]. Έναν αιώνα αργότερα, το πρότυπο του Ombudsman υιοθετήθηκε από τις άλλες σκανδιναβικές χώρες[980], όπου, παρά την ποικιλία που παρουσιάζει όσον αφορά στο εύρος και στο είδος της ελεγκτικής εξουσίας, είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός. Στη Φινλανδία[981] θεσμοθετήθηκε το

[978] Ο όρος *Ombudsman* ετυμολογικά προέρχεται από την σκανδιναβική γλώσσα *Old Norse*, που σημαίνει εκπρόσωπος, αντιπρόσωπος, Πρλ *A. Scott,* Northern Lights: The Positive Policy Example of Sweden, Finland, Denmark and Norway, Monash University Publishing, 2014, p. 72

[979] Ονομάζεται *Justitieombudsman,* Διαμεσολαβητής Δικαιοσύνης και είναι κατοχυρωμένος στο Σύνταγμα. Στη Σουηδία υπάρχουν τέσσερεις Justitieombudsmannen, εκ των οποίων ένας είναι επικεφαλής, με αρμοδιότητα να ασκούν ελεγκτικό έργο σε διακεκριμένους τομείς της κρατικής δράσης: ζητήματα δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης, σχετικά με την εκπαίδευση, τη Δημόσια Διοίκηση, τις ένοπλες δυνάμεις, ζητήματα δημόσιας υγείας, κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλειας. Σημαντικό ρόλο στο έργο του σουηδού Ombudsman παίζουν οι επιθεωρήσεις που διενεργεί στις φυλακές, στα νοσοκομεία, στα ορφανοτροφεία, στα γηροκομεία και σε παρόμοια ιδρύματα. Για κάθε τέτοια επιθεώρηση δίνεται δημοσιότητα και μπορούν να παρευρίσκονται ενδιαφερόμενοι πολίτες και να ανταλλάσσουν απόψεις από κοινού με το προσωπικό των υπηρεσιών αυτών, καθώς και τους τροφίμους που βρίσκονται στα παραπάνω ιδρύματα. Με την πρακτική αυτή επιτυγχάνεται η υποστήριξη των ατόμων που βρίσκονται στα ιδρύματα αυτά, τα οποία αποτελούν το κομμάτι της κοινωνίας με τις περισσότερες αδυναμίες και ανάγκες. Από 1/6/2012 επικεφαλής Justitieombudsman είναι η *Elisabet Fura.* Πρβλ *J. Nergelius,* Constitutional Law in Sweden, Kluwer Law International, 2011, p. 77, *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 602, *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος της Διοίκησης. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002). Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π., σελ. 113 επ. , *Γ. Τράντας,* Η προστασία του πολίτη έναντι της διοικήσεως στα σκανδιναβικά κράτη, Εκδόσεις Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1998, σελ. 11 επ.

[980] *B. Lidegaard,* A Short History of Denmark in the 20th Century, Gyldendal A/S, 2014 , p. 20, *C. L. Howard,* The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations : a Legal Guide, American Bar Association, 2010, p. 2, *J. Husa*, The Constitution of Finland: A Contextual Analysis, Bloomsbury Publishing, 2010, p. 156

[981] Ονομάζεται *Oikeusasiamiehen* Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής, είναι κατοχυρωμένος στο Σύνταγμα διορίζεται από το Κοινοβούλιο, κατόπιν μυστικής ψηφοφορίας που διεξάγεται στο Κοινοβούλιο, με θητεία 4 ετών, με αρμοδιότητα να ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων της Δημόσιας Διοίκησης, κατόπιν εξέτασης των αναφορών που λαμβάνει από τους πολίτες. Υπάρχει δυνατότητα προσφυγής στον Κοινοβουλευτικό Διαμεσολαβητή όταν υπάρχουν υπόνοιες ότι κάποιες αρχές ή κάποιοι υπάλληλοι δεν συμμορφώνονται προς τη νομοθεσία ή δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους. Για παράδειγμα, η παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνιστά παρανομία. Δικαίωμα υποβολής καταγγελίας στον Διαμεσολαβητή έχουν

1919, στη Δανία[982] το 1955 και στην Νορβηγία[983] το 1962. Αρκετά χρόνια μετά, το σκανδιναβικό πρότυπο του Ombudsman εξαπλώθηκε σε πολλές χώρες με

όλοι οι πολίτες. Η καταγγελία μπορεί να αφορά τον ίδιο τον καταγγέλλοντα, μπορεί όμως να υποβληθεί και εξ ονόματος άλλου ατόμου ή από κοινού με άλλους. Ο Διαμεσολαβητής διερευνά την καταγγελία εφόσον έχει λόγους να πιστεύει ότι κάποια αρχή ενήργησε κατά παράβαση του νόμου. Η διερεύνηση των καταγγελιών γίνεται δωρεάν. Στο πλαίσιο της διερεύνησης της εκάστοτε υπόθεσης, ο Διαμεσολαβητής δέχεται σε ακρόαση το άτομο ή την αρχή κατά της οποίας στρέφεται η καταγγελία. Επιπλέον, ζητά από διάφορες αρχές να του υποβάλουν εκθέσεις και δηλώσεις και, εφόσον χρειαστεί, μπορεί να δώσει εντολή σε επιθεωρητές της υπηρεσίας του να προβούν στη διεξαγωγή ερευνών. Παράλληλα, μπορεί με δική του πρωτοβουλία, χωρίς καταγγελία, να διενεργήσει έρευνα. Από τα διάφορα μέτρα που έχει στη διάθεσή του ο Διαμεσολαβητής, το κυριότερο είναι η ποινική δίωξη για απιστία. Εναλλακτικά, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να εκδώσει επίσημη έγγραφη επίπληξη προς τον εκάστοτε υπάλληλο. Στις περισσότερες περιπτώσεις, διατυπώνει τους λόγους για τους οποίους θεωρεί, κατά την άποψή του, παράνομη ή αμελή τη διαδικασία που ακολουθήθηκε και υπενθυμίζει την ορθή διαδικασία. Ο Διαμεσολαβητής μπορεί επίσης να διατυπώσει πρόταση για διόρθωση του σφάλματος και να επιστήσει την προσοχή του Συμβουλίου της Επικρατείας στα κενά τα οποία εντοπίζει σε νομικές διατάξεις ή κανονισμούς. Η κυριότερη διαφορά από με το σουηδικό θεσμό, είναι η αρμοδιότητα του να ελέγχει την Κυβέρνηση και τους Υπουργούς, οι οποίοι είναι προϊστάμενοι της Κυβέρνησης και βρίσκονται στην κορυφή της ιεραρχίας. Ο Διαμεσολαβητής Επικουρείται από 2 αναπληρωτές Διαμεσολαβητές, τους οποίους επιλέγει ο ίδιος, μετά την σύμφωνη γνώμη του Constitutional Law Committee. Συνολικά η εντολή του Διαμεσολαβητή δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 10 έτη. Κάθε χρόνο υποβάλλει ετήσια έκθεση στο Κοινοβούλιο με το έργο του. Από το 2010 μέχρι και το 2017, κατόπιν δεύτερης συνεχόμενης εκλογής του, Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής είναι ο *Dr. Petri Jääskeläinen.* Πρβλ *Yv. Galligan,* States of Democracy: Gender and Politics in the European Union, Routledge, 2015, p. 55, *J. Zekoll, Moritz Bälz, I. Amelung,* Formalisation and Flexibilisation in Dispute Resolution, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 159, *Parliamentary Ombudsman of Finland,* Summary of the Annual Report 2012, Helsinki 2013, p. 25, *J. Niemi,* Civil Procedure in Finland, Kluwer Law International, 2010, p. 38, *L. C. Reif,* The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 305.

[982] Ονομάζεται Ombudusmand*,* Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής, διορίζεται από το Κοινοβούλιο της Δανίας, είναι νομικός, με αρμοδιότητα να ελέγχει τις δημόσιες υπηρεσίες και να δέχεται αναφορές των πολιτών σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης. Είναι καθήκον του να επιβλέπει όλα τα τμήματα της Δημόσιας Διοίκησης - συμπεριλαμβανομένου του κράτους , τις περιφέρειες , τις τοπικές αρχές και άλλους δημόσιους φορείς . Ο Διαμεσολαβητής δεν μπορεί να εξετάσει καταγγελίες για ιδιωτικά ιδρύματα. Εάν ο Διαμεσολαβητής διαπιστώσει ότι η Αρχή έχει κάνει λάθη, κάνει συστάσεις και καλεί την Διοίκηση να εξετάσει ξανά το θέμα και να λάβει μια νέα απόφαση. Ο ελεγχόμενος φορέας δεν είναι υποχρεωμένος να δεχτεί τις προτάσεις του , αλλά έχει υποχρέωση να συνεργαστεί με αυτόν. Γενικά, το δανικό μοντέλο Ombudsman αποτελεί πρότυπο για όλους τους Ombudsmen παγκοσμίως. Χωρίζεται σε 2 τμήματα, το Νομικό και το Διοικητικό Τμήμα. Το Νομικό τμήμα όπου προΐσταται ο Γενικός Διευθυντής, διαιρείται σε 5 τομείς δράσης : 1. Πρόσβαση σε δημόσια αρχεία και έγγραφα, 2. Υποθέσεις κοινωνικού τομέα : Κοινωνική ασφάλιση, Δίκαιο της αγοράς εργασίας, Δημόσιο εργατικό δίκαιο 3. Τμήμα παρακολούθησης: κρατικές φυλακές, τοπικές φυλακές, Εγκαταστάσεις κράτησης για μεθυσμένους, Ψυχιατρική πτέρυγα, μεταχείριση των ατόμων με αναπηρία, απελάσεις αλλοδαπών , 4. Παιδικό τμήμα: Μέτρα στήριξης για τα παιδιά και τους νέους, Κοινωνικές

ποικίλες τροποποιήσεις ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες και ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας.

Τη σκανδιναβική εμπειρία ακολούθησε η Νέα Ζηλανδία το 1962, η Τανζανία το 1966, η Γερμανία[984] το 1957, το Ηνωμένο Βασίλειο[985] το 1967, το

υπηρεσίες για παιδιά, Οικογενειακό δίκαιο και υιοθεσίες, Πρωτοβάθμια και κατώτερη βαθμίδα της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης κτλ , 5. Επιχειρήσεις, Περιβάλλον και σχεδιασμός, Δήμοι, Οι αλλοδαποί, Οι υπηρεσίες υγείας , εκτός από ψυχιατρική, κληρονομικό δίκαιο, Δικαστήρια , τα θέματα του ιδιωτικού δικαίου , κ.λπ. , Γλώσσα και Κέντρο Εξυπηρέτησης: Μετάφραση (Αγγλικά και Γερμανικά), Επιμέλεια Κειμένων, Επικοινωνία με διερμηνείς, Επιβεβαίωση των καταγγελιών, Συντονισμός των επισκεπτών και συναντήσεις. Το Διοικητικό Τμήμα, όπου προϊσταται ο Διευθυντής Διοίκησης, αποτελείται από το τμήμα Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού, Πληροφορικής και Επικοινωνιών, IT , Γραφείο εγγραφών, τμήμα Εξυπηρετήσεως, οικονομικό τμήμα και Διοίκησης Προσωπικού. Κάθε χρόνο υποβάλλει ετήσια έκθεση προς το Κοινοβούλιο σχετικά με τις δραστηριότητές του, η οποία δημοσιεύεται, ενώ παράλληλα εκπονεί και ειδικές εκθέσεις. Από το 2012 μέχρι και σήμερα, Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής είναι ο *Jørgen Steen Sørensen.* Πρβλ *E. Werlauff*, Civil Procedure in Denmark, Kluwer Law International, 2010, p. 13, *F. Stroink*, Judicial Lawmaking and Administrative Law, Intersentia nv, 2005, p. 282, *L. C. Reif,* The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 304

[983] Ονομάζεται *Sivilombudsmannen*, Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής, με θητεία 4 ετών, εποπτεύει τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, είτε κατόπιν καταγγελίας εκ μέρους των πολιτών σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης ή αδικίας εκ μέρους των οργάνων των δημόσιων οργανισμών είτε αυτεπάγγελτα. Αρμοδιότητα του είναι να επισημαίνει τα λάθη, την τυχόν παρανομία, την αμέλεια από την πλευρά του οργάνου της Δημόσιας Διοίκησης, προτείνοντας τρόπους επίλυσης της διαφοράς. Ο κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής δεν εξετάζει τις υποβληθείσες αναφορές, αν έχουν περάσει 12 μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την επίμαχη διοικητική πράξη ή παράλειψη ή από τότε που συνέβη το γεγονός το οποίο αποτελεί αντικείμενο της αναφοράς του. Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής για το 2014 είναι ο *Aage Thor Falkanger*, τέως Δικαστής στο Ανώτατο Δικαστήριο. Κάθε χρόνο υποβάλλει ετήσια έκθεση στη Βουλή με το έργο του. Πρβλ *T. Naamat, D. Porat, N. Osin,* Legislating for Equality: A Multinational Collection of Non-Discrimination Norms. Volume I: Europe, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 342, *M. Scheinin,* International Human Rights Norms in the Nordic and Baltic Countries, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 214

[984] Ονομάζεται Petitionsausschuss Bundestag, Επιτροπή Αναφορών της Βουλής, μία εκ των 24 μόνιμων επιτροπών του γερμανικού Κοινοβουλίου , η οποία προβλέπεται από το Σύνταγμα, διορίζεται από την Ομοσπονδιακή Βουλή και εξετάζει αιτήσεις και παράπονα- αναφορές που υποβάλλονται από τους πολίτες. Αποτελείται από 33 μέλη τα οποία διορίζονται ανάλογα με τη δύναμη των κομμάτων Οι αρμοδιότητες της ορίζονται με Ομοσπονδιακό νόμο και προβλέπονται και από τον κανονισμό της Βουλής. Κάθε χρόνο υποβάλλει ετήσια έκθεση στη Βουλή με το έργο της. Πρβλ *U. Stelkens,* Administrative Appeals in Germany, in: *Dacian Dragos, Bogdana Neamtu* (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer; 2014, p. 3-55, *A. W. Bradley, K. D. Ewing,* Constitutional and Administrative Law, Τόμος 1, Pearson Education, 2007, p. 720*, M. P. Singh,* German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer Science & Business Media, 2001, p. 30, *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος της Διοίκησης. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002). Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π., σελ. 141 επ.

Ισραήλ το 1971, η Αυστραλία το 1977, η Γαλλία[986] το 1973, η Πορτογαλία[987] το 1976, η Αυστρία[988] το 1977, η Τζαμάικα το 1978, η Ολλανδία το 1981, η

---

[985] Ονομαζόταν *Parliamentary Commissioner for Administration* (Κοινοβουλευτικός Επίτροπος Διοικήσεως). Σήμερα ονομάζεται *Parliamentary and Health Service Ombudsman* (Κοινοβουλευτικός Διαμεσολαβητής και Διαμεσολαβητής της Υπηρεσίας Υγείας) και συνδυάζει τα δύο καταστατικά καθήκοντα του Κοινοβουλευτικού Επιτρόπου Διοικήσεως (Parliamentary Commissioner for Administration) και Επίτροπου Υπηρεσιών της Υγείας για την Αγγλία (Health Service Commissioner for England). Ο συγκεκριμένος Διαμεσολαβητής παρέχει υπηρεσίες στους πολίτες διεξάγοντας ανεξάρτητες έρευνες σχετικά με καταγγελίες σύμφωνα με τις οποίες κρατικές υπηρεσίες, διάφοροι άλλοι δημόσιοι φορείς στο Ηνωμένο Βασίλειο και το Εθνικό Σύστημα Υγείας (NHS) στην Αγγλία δεν ενήργησαν δεόντως ή αντικειμενικά ή παρείχαν χαμηλής ποιότητας υπηρεσίες. Δεν εκλέγεται απευθείας από το Κοινοβούλιο αλλά διορίζεται με βασιλικό διάταγμα κατόπιν εισηγήσεως του Πρωθυπουργού και συνεννόησης με τον Αρχηγό της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης και τον Πρόεδρο της αντίστοιχης διαρκούς επιτροπής της Βουλής. Βασική διαφορά του βρετανού Ombudsman αποτελεί το γεγονός ότι οι πολίτες δεν έχουν απευθείας πρόσβαση σε αυτόν, αλλά μόνο μέσω των βουλευτών και ότι τομείς της κρατικής δραστηριότητας που σχετίζονται με τη Δικαιοσύνη, τη δημόσια τάξη και την ασφάλεια, τις ένοπλές δυνάμεις και τους ασφαλιστικούς οργανισμούς εκφεύγουν της ελεγκτικής του αρμοδιότητας. Πρβλ *D. Marrani,* ADR in the Administrative Law: A Perspective from the United Kingdom, in: *Dacian Dragos, Bogdana Neamtu* (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer; 2014, p. 259-278

[986] Αρχικά ο *Médiateur de la République*, ο Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας δημιουργήθηκε το 1973 ως εξωτερικό όργανο ελέγχου της Διοίκησης, λαμβάνοντας έμμεσα καταγγελίες, μέσω ενός βουλευτή και διατηρήθηκε μέχρι το 2008 όπου δημιουργήθηκε ο πολυσυλλεκτικός *Défenseur des droits*, Υπερασπιστής των Δικαιωμάτων καθώς συγκεντρώνει τις αποστολές του Médiateur de la République (Διαμεσολαβητή της Δημοκρατίας), του Défenseur des enfants (Υπερασπιστή για τα παιδιά), της Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) (Ανωτάτη Αρχή κατά των Διακρίσεων και για την Ισότητα) και της Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS) (Εθνική Επιτροπή για Αστυνομικής Δεοντολογίας) με κύριο στόχο τη βελτίωση της σχέσης μεταξύ του πολίτη και της Δημόσιας Διοίκησης, τη διασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών και την προώθηση της ισότητας. Διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για θητεία 6 ετών μη ανανεώσιμων και μη ανακλητά. Ο διορισμός του υπόκειται σε ψήφο της Εθνοσυνέλευσης και της Γερουσίας. Αυτή η μέθοδος διορισμού εξασφαλίζει την ανεξαρτησία του. Κατά την άσκηση των εξουσιών του, επικουρείται από τρεις αναπληρωτές υπό την εξουσία του. Κάθε αναπληρωτής είναι Αντιπρόεδρος του τομέα που αντιστοιχεί στη δικαιοδοσία του. Ο Συνήγορος του Πολίτη για τα παιδιά, Αντιπρόεδρος και Αντιπρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου υπεύθυνος για την προάσπιση και προώθηση των δικαιωμάτων των παιδιών. Ο αναπληρωτής και Αντιπρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου ευθύνεται για την ηθική στον τομέα της ασφάλειας. Για την προώθηση της ισότητας και την προώθηση των δικαιωμάτων, ο Défenseur des droits: αναλαμβάνει τις προσπάθειες ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης, βρίσκεται σε συνεχή διάλογο με την κοινωνία των πολιτών, ιδίως μέσω διαβουλεύσεων, επισημαίνει τις καλές πρακτικές και προωθεί την ανάληψη ευθύνης από όλους τους ενδιαφερόμενους, παρέχει συμβουλές και συστάσεις προς την κυβέρνηση και μεταρρυθμιστικές προτάσεις, συντονίζει τις μελέτες και έρευνες σε τομείς της αρμοδιότητάς του. Ο Défenseur des droits υποβάλλει ετήσια έκθεση σχετικά με τις συνθήκες εργασίας και τα αποτελέσματα της δραστηριότητάς του στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στον Πρόεδρο της Εθνοσυνέλευσης και στον Πρόεδρο της Γερουσίας. Η ετήσια έκθεση για τα

Ισπανία[989] το 1981, η Κύπρος[990] το 1991, η Ρουμανία[991] το 1991, το Βέλγιο[992] το 1992 κλπ. Τα τελευταία χρόνια, ο θεσμός έχει εξαπλωθεί και σε όλες τις χώρες

δικαιώματα των παιδιών τους δίνεται επίσης στην Παγκόσμια Ημέρα των Δικαιωμάτων του Παιδιού, 20 Νοεμβρίου. *Défenseur des droits* από 16 Ιουλίου, 2014 είναι ο *Jacques Toubon*. Πρβλ *R. Bousta,* Alternative Dispute Resolution in French Administrative Proceedings, in: *Dacian Dragos, Bogdana Neamtu* (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer; 2014, p. 57-83, *S. Denaja*, Le défenseur des droits, *Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel, POLITEIA*, n°15, 2009, p. 499-517

[987] Ονομάζεται *Provedor de Justiça,* Εγγυητής της Δικαιοσύνης και είναι κατοχυρωμένος στο άρθρο 23 του Συντάγματος. Η θητεία του είναι 4ετής και επιλαμβάνεται των καταγγελιών για φαινόμενα κακοδιοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων και των ενόπλων δυνάμεων. Κύριο έργο του είναι να υπερασπίζεται και να προωθεί τα δικαιώματα, τις ελευθερίες, τις εγγυήσεις και τα νόμιμα συμφέροντα των πολιτών, εξασφαλίζοντας τη Δικαιοσύνη και τη νομιμότητα της άσκησης της δημόσιας εξουσίας Κινεί τη διαδικασία για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, προτείνει τροποποιήσεις νόμων και απευθύνει συστάσεις με σκοπό τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στο τέλος κάθε έτους υποβάλλει ετήσια έκθεση πεπραγμένων. Τα καθήκοντα του Provedor de Justiça, ασκεί από το 2013 ο *José Francisco de Faria Costa.* Πρβλ *J.B. Gouveia,* Constitutional Law in Portugal, Kluwer Law International, 2011, p. 102- 103, *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος της Διοίκησης. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002). Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π., σελ. 160 επ.

[988] Ονομάζεται *Volksanwaltschaft* και αποτελεί ένα συλλογικό σώμα με 3 Ombudsmen, εκλέγονται από τη Βουλή με 6ετή ανανεώσιμη θητεία. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων του ακολουθεί το σκανδιναβικό πρότυπο. Εξετάζει τις καταγγελίες των πολιτών, ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων των αρχών και εξετάζει πιθανές περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δημόσιας διοίκησης. Ο πρόεδρος του θεσμού αλλάζει κάθε χρόνο στο τέλος του Ιουνίου. Ο πρόεδρος εποπτεύει την εσωτερική διοίκηση του Volksanwaltschaft και εκπροσωπεί το κοινό. Ωστόσο, όλα τα σημαντικά θέματα συζητούνται και αποφασίζονται από κοινού. Κατά την έναρξη της θητείας τους, τα μέλη του Volksanwaltschaft κατανέμουν τις αρμοδιότητες Από την 1η Ιουλίου 2012, το Volksanwaltschaft είναι υπεύθυνο, με εντολή του Ομοσπονδιακού Συντάγματος για την προστασία και την προώθηση της συμμόρφωσης με τα ανθρώπινα δικαιώματα, στο πλαίσιο της εντολής του ΟΗΕ. Καθήκοντα από τον Ιούλιο 2013 μέχρι τον Ιούνιο 2019 ασκούν οι *Günther Kräuter, Gertrude Brinek και Peter Fichtenbauer.* Από τον Ιούλιο του 2014, η Gertrude Brinek εκτελεί χρέη Προέδρου. Πρβλ *M. Stelzer,* The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis, Bloomsbury Publishing, 2011, p. 101-107, *Ελ. Μπέσιλα-Μακρίδη,* Έλεγχος της Διοίκησης. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002). Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π., υπ. 10, σελ. 161 επ.

[989] Ο *Defensor del Pueblo,* Υπερασπιστής του Πολίτη, είναι το όργανο επιφορτισμένο με την προστασία και την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δημοσίων ελευθεριών των πολιτών, γεγονός που σημαίνει ότι είναι εξουσιοδοτημένο να ελέγχει τη δραστηριότητα των Διοικήσεων και των οργανισμών που διαχειρίζονται τις δημόσιες υπηρεσίες, για το σύνολο της εθνικής επικράτειας, καθώς και τις ισπανικές διοικητικές αντιπροσωπείες που επικουρούν τους ισπανούς πολίτες στο εξωτερικό. Όταν λαμβάνει καταγγελίες που αφορούν τη λειτουργία της διοίκησης της δικαιοσύνης, τις διαβιβάζει στην Εισαγγελία, προκειμένου αυτή να ερευνήσει σχετικά με το αληθές των καταγγελιών αυτών και να θεσπίσει τα απαραίτητα μέτρα σύμφωνα με τη νομοθεσία, ή τις διαβιβάζει στο Γενικό Δικαστικό Συμβούλιο (*Consejo General del Poder Judicial*). Ο *Defensor del Pueblo* έχει την εξουσία να ασκεί προσφυγές περί

αντισυνταγματικότητας και προσβολής των δικαιωμάτων και ελευθεριών (*amparo*), και μπορεί επίσης να κινεί τη διαδικασία *habeas corpus* (διασφάλιση και προστασία της ελευθερίας των πολιτών).Η διαδικασία κινείται με την υποβολή καταγγελίας. Αυτή πρέπει να είναι υπογεγραμμένη και να περιλαμβάνει υποχρεωτικά το ονοματεπώνυμο, τη διεύθυνση επικοινωνίας και την περιγραφή των γεγονότων που έχουν σχέση με την καταγγελία, εξειδικεύοντας τη διοίκηση ή τις διοικήσεις που εμπλέκονται. Είναι προτιμότερο η καταγγελία να συνοδεύεται από αντίγραφο των πλέον σημαντικών εγγράφων που αφορούν το συγκεκριμένο πρόβλημα. Αφού εξεταστούν αυτά τα έγγραφα, διαβιβάζεται στον ενδιαφερόμενο έγγραφο στο οποίο αναφέρεται ο αριθμός φακέλου που χορηγήθηκε στην καταγγελία, στην περίπτωση που θα επιθυμούσε να λάβει πληροφορίες σχετικά με τη συγκεκριμένη υπόθεση. Τα καθήκοντα του Defensor del Pueblo ασκεί επί του παρόντος η *María Luisa Cava de Llano y Carrió.,* Πρβλ *D. Gely,* Le Défenseur du peuple espagnole en modèle, *AJDA* 2008, p.1481, *A. G. Robles,* Aperçu sur l"institution espagnole du défenseur du peuple, *EDCE*, n°35, 1983-1984, p. 87 et s.

[990] Ο *Επίτροπος Διοικήσεως* στην Κύπρο είναι ανεξάρτητος αξιωματούχος του κράτους και για το διορισμό του συμπράττει η εκτελεστική και η νομοθετική εξουσία. Διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με εισήγηση του Υπουργικού Συμβουλίου και τη σύμφωνη απόφαση της πλειοψηφίας της Βουλής. Έχει αρμοδιότητα να διερευνά παράπονα εναντίον οποιασδήποτε υπηρεσίας ή λειτουργού που ασκεί εκτελεστική ή διοικητική λειτουργία, ότι οποιαδήποτε ενέργειά τους, παραβιάζει τα ανθρώπινα δικαιώματα ή ασκήθηκε κατά παράβαση των νόμων ή των κανόνων της χρηστής διοίκησης και της ορθής συμπεριφοράς προς τους διοικούμενους, εφόσον η ενέργεια αυτή επηρεάζει άμεσα και προσωπικά οποιοδήποτε πρόσωπο. Η παρέμβαση του Επιτρόπου Διοικήσεως και η έναρξη της διαδικασίας διερεύνησης υποθέσεων, γίνεται με τρεις τρόπους: 1) Με παράπονο που υποβάλλεται από πρόσωπο που έχει επηρεασθεί άμεσα και προσωπικά από τη διοικητική ενέργεια εναντίον της οποίας αυτό στρέφεται. 2) Με εντολή του Υπουργικού Συμβουλίου για οποιοδήποτε θέμα που αφορά στη λειτουργία οποιασδήποτε υπηρεσίας, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι λειτουργεί εύρυθμα ή σύμφωνα με τους νόμους του κράτους. (Το αντικείμενο της έρευνας στην περίπτωση αυτή καθορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και διέπεται από τους όρους εντολής του.) 3) Με αυτεπάγγελτη απόφαση του Επιτρόπου για θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος. Υπηρεσίες που εμπίπτουν στον έλεγχο του Επιτρόπου Διοικήσεως: Δημόσιες Υπηρεσίες: Υπουργεία, Τμήματα και Υπηρεσίες που υπάγονται σε Υπουργεία, εκτός αν πρόκειται για θέματα γενικής κυβερνητικής πολιτικής, Αστυνομία, Εθνική Φρουρά, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, (π.χ.: Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου, Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου, Αρχή Λιμένων Κύπρου, Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου) και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Δήμοι, Κοινοτικά Συμβούλια. Ο παραπονούμενος μπορεί να αποταθεί στον Επίτροπο Διοικήσεως μόνο μέσα σε χρονικό διάστημα 12 μηνών αφότου έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στον Επίτροπο. Από το Μαρτίου 2011 μέχρι και σήμερα Επίτροπος Διοικήσεως είναι η *Ελίζα Σαββίδου.* Πρβλ *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 605

[991] Ονομάζεται *Avocatul Poporului* , Συνήγορος του Λαού και είναικατοχυρωμένος στο Σύνταγμα της Ρουμανίας, στα άρθρα 58-60. Ιδρύθηκε το1991. Αρχικά, διοριζόταν από την Γερουσία για μια τετραετή θητεία. Μετά την τροποποίηση του συντάγματος του 2003, διορίζεται για θητεία πέντε ετών, από τα δύο σώματα του κοινοβουλίου (η Βουλή των Αντιπροσώπων και Γερουσία), στα οποία και υποβάλλει κάθε χρόνο ή κατόπιν αιτήσεώς τους έκθεση δραστηριοτήτων . Δεν επιτρέπεται να ασκεί άλλο δημόσιο ή ιδιωτικό αξίωμα, εκτός από τη διδασκαλία σε ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Ο Συνήγορος του λαού υποβοηθείται από έναν αριθμό βοηθών *(adjuncţi)* που ειδικεύονται στα νομικά τομείς όπως τα δικαιώματα των γυναικών, τα δικαιώματα των μειονοτήτων, τα δικαιώματα των παιδιών, τα θέματα της αστυνομίας, την περιουσία, τις εργασιακές σχέσεις και τη φορολογία. Τέλος, κάθε χρόνο ή όποτε του ζητηθεί παρουσιάζει προς τις δύο Βουλές εκθέσεις δραστηριοτήτων του. Από τον Απρίλιο του 2014 ασκεί τα καθήκοντα του

της Ανατολικής Ευρώπης. (Σλοβενία[993], Κροατία, "Νέα Γιουγκοσλαβία", Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Πολωνία, Ρωσία, Λετονία, Λιθουανία). Η προσαρμογή δε του

Συνηγόρου του λαού ο *Victor Ciorbea.* Πρβλ *D. Dragos,* The Dynamic of Administrative Appeals and Other ADR Tools in Romania, in: *Dacian Dragos, Bogdana Neamtu* (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer; 2014, p. 421-459

[992] Οι θεσμοθετημένες υπηρεσίες *Médiateur* Συνηγόρων του Πολίτη, που αποκαλούνται και Διαμεσολαβητές, είναι ανεξάρτητα όργανα ελέγχου που θεσπίζονται από τα κοινοβούλια (ομοσπονδιακά ή περιφερειακά) για να εξετάζουν τις καταγγελίες των πολιτών σε σχέση με πράξεις ή τη λειτουργία των διοικητικών αρχών. Στο πλαίσιο αυτής της γενικής αρμοδιότητας, μπορούν να λαμβάνουν καταγγελίες που αφορούν άμεσα ή έμμεσα τα δικαιώματα του ανθρώπου. Οι συνήγοροι του πολίτη ελέγχουν αν οι ενέργειες της διοίκησης είναι σύμφωνες με τις πράξεις που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τους κανόνες χρηστής διοικητικής συμπεριφοράς. Πρέπει να γίνει διάκριση ανάμεσα σε αυτές τις υπηρεσίες συνηγόρου του πολίτη και στην ιδιωτική διαμεσολάβηση στο πλαίσιο μια αστικής ή ποινικής δικαστικής διαδικασίας. Στους συνηγόρους του πολίτη /διαμεσολαβητές μπορεί να απευθυνθεί κάθε πρόσωπο που επιθυμεί να υποβάλει καταγγελία σε βάρος μιας διοικητικής αρχής. Οι υπηρεσίες τους παρέχονται χωρίς αμοιβή. Διαθέτουν ευρείες εξουσίες διεξαγωγής ερευνών. Οι συνήγοροι του πολίτη/διαμεσολαβητές προσπαθούν να επιλύσουν το πρόβλημα που αποτελεί αντικείμενο της καταγγελίας σε συνεργασία με τη διοίκηση και απευθύνουν συστάσεις στην αρμόδια αρχή, ώστε να αποκαταστήσει τις διαπιστωθείσες δυσλειτουργίες. Η έκθεση δραστηριοτήτων τους δημοσιεύεται. Ανάλογα με την εμπλεκόμενη διοικητική αρχή, η αρμοδιότητα εναπόκειται σε διαφορετικές υπηρεσίες συνηγόρου του πολίτη. Σε ομοσπονδιακό επίπεδο, οι πολίτες μπορούν να απευθύνονται στην Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Συνηγόρου του Πολίτη, στο *Médiateur fédéral.* Στο επίπεδο των Περιφερειών και των Κοινοτήτων, οι πολίτες μπορούν να απευθύνονται στις ακόλουθες υπηρεσίες: 1) Υπηρεσία Συνηγόρου του Πολίτη της περιφέρειας της Βαλλονίας, 2) Υπηρεσία Συνηγόρου του Πολίτη της γαλλόφωνης Κοινότητας, 3) Υπηρεσία Συνηγόρου του Πολίτη της φλαμανδικής Κοινότητας, 4)Υπηρεσία Συνηγόρου του Πολίτη της γερμανόφωνης Κοινότητας. Εξάλλου, υπάρχουν ειδικευμένοι συνήγοροι για τα παιδιά: 1) Ο Γενικός πληρεξούσιος για τα δικαιώματα του παιδιού της γαλλόφωνης Κοινότητας και 2) Ο Γενικός πληρεξούσιος για τα δικαιώματα του παιδιού της φλαμανδικής Κοινότητας. Πρβλ *M. Mills,* The Irish Ombudsman, in: *Ep. Marias* (ed.), The European Ombudsman, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994, p. 53

[993] Ονομάζεται *Varuh človekovih pravic,* Διαμεσολαβητής για τα ανθρώπινα δικαιώματα και συστάθηκε στη Δημοκρατία της Σλοβενίας για να διασφαλιστεί η γενική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Έχει 6 ετή θητεία. Ο διαμεσολαβητής για τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι τέσσερις αναπληρωτές του ή οι βοηθοί του συλλέγουν τις καταγγελίες των προσώπων που θεωρούν ότι θίγονται στα ανθρώπινα δικαιώματα τους ή στις θεμελιώδεις ελευθερίες τους από πράξη κρατικού οργάνου, τοπικής διοικητικής αρχής ή από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Ο διαμεσολαβητής για τα ανθρώπινα δικαιώματα διέπεται από τον νόμο του 1994 σχετικά με το διαμεσολαβητή. Ο διαμεσολαβητής για τα ανθρώπινα δικαιώματα μπορεί: να προειδοποιήσει τον αυτουργό της παράβασης να αποκαταστήσει τη ζημία ή να θέσει τέλος στην παρατυπία ή να προτείνει αποζημίωση, να υποβάλει στο Συνταγματικό Δικαστήριο αίτηση εξέτασης της συνταγματικότητας και της νομιμότητας ορισμένων διατάξεων ή ορισμένων πράξεων, να ασκήσει προσφυγή στο Συνταγματικό Δικαστήριο για παραβίαση δικαιώματος, να υποβάλει στην Κυβέρνηση ή στο Κοινοβούλιο πρωτοβουλίες σχετικά με την τροποποίηση νομοθετικών ή άλλων διατάξεων, να προτείνει σε όλους τους φορείς για τους οποίους είναι υπεύθυνος να βελτιώσουν τη λειτουργία

θεσμού στις ανάγκες κάθε χώρας[994], έχει συντελέσει αποφασιστικά στην επιτυχή εφαρμογή του. Η δημιουργία παγκοσμίου οργανισμού Ombudsmen[995] το 1978, με κύριο αντικείμενο την προώθηση της συνεργασίας ανάμεσα στους δημόσιους (κρατικούς, περιφερειακούς, ομοσπονδιακούς) Ombudsmen, αναδεικνύει τη σημασία του θεσμού και την αναγκαιότητα της ύπαρξής του σε κάθε έννομη τάξη.

Η ΕΕ, κατά εφαρμογή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, έχει αποκτήσει το δικό της Ombudsman, τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, ο οποίος διερευνά καταγγελίες που αφορούν σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης στα όργανα και τους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμό τον οποίο αναλυτικά θα παρουσιάσουμε σε επόμενο κεφάλαιο (ΜΕΡΟΣ Δ΄, §1, 4.2).

Η μελέτη των διαφορετικών εμπειριών του φαινομένου Ombudsman, καταδεικνύει μία συγγένεια όσον αφορά στην ουσία του θεσμού. Σύμφωνα με

τους και τις σχέσεις τους με τους ενδιαφερομένους, να δώσει τη γνώμη του για οποιαδήποτε κατάσταση αφορά παραβίαση δικαιωμάτων ή ελευθεριών, ανεξάρτητα από το είδος ή το στάδιο της κινηθείσας διαδικασίας ενώπιον της αρμόδιας αρχής. Ο διαμεσολαβητής δεν έχει αρμοδιότητα να ενεργεί ή να αποκαθιστά παραβιάσεις ή παρατυπίες αντί κρατικού οργάνου, αρχής τοπικής αυτοδιοίκησης ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Επίσης, ο διαμεσολαβητής δεν μπορεί να εξετάζει υποθέσεις που αποτελούν αντικείμενο δικαστικής διαδικασίας πλην εξαιρετικών περιπτώσεων. Εκ του νόμου, ο διαμεσολαβητής δεν έχει καμία εξουσία έναντι του ιδιωτικού τομέα, κατά τρόπον ώστε δεν μπορεί να επέμβει όταν παραβιάζονται δικαιώματα, για παράδειγμα, από ιδιωτική επιχείρηση. Στις περιπτώσεις αυτές, μπορεί να ασκήσει πίεση στα κρατικά όργανα, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ασκούν έλεγχο στην επιχείρηση ή στον ιδιώτη. Ο διαμεσολαβητής ασκεί επίσης έλεγχο στους τόπους κράτησης και στη μεταχείριση των προσώπων που αποτελούν αντικείμενο στερητικού ή περιοριστικού της ελευθερίας μέτρου, σε συνεργασία με μη κυβερνητικές και ανθρωπιστικές οργανώσεις. Ο διαμεσολαβητής έχει εξουσίες ελέγχου, προειδοποίησης και συμβουλής αλλά δεν λαμβάνει επίσημες αποφάσεις. Καθήκοντα Διαμεσολαβητή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από 23/ 2/2013 εκτελεί η *Vlasta Nussdorfer.* Πρβλ *Kr. Nowak,* Public defender of rights- Slovakian Obdudsman in: *Krzysztof Prokop* (ed.), Evolution of constitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe, Wydawnictwo Temida 2, 2010, p. 260-274, *K. Hossain,* Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, p. 373- 413

[994] Η Ιταλία δε διαθέτει ακόμα ούτε εθνικό Διαμεσολαβητή αλλά ούτε και εθνική Επιτροπή Αναφορών. Παρόλα αυτά, διαθέτει ένα ευρύ δίκτυο περιφερειακών διαμεσολαβητών. Ο περιφερειακός Διαμεσολαβητής του Τοσκάνης είναι ο συντονιστής των περιφερειακών Διαμεσολαβητών της Ιταλίας.

[995] Ονομάζεται *International Ombudsmen Institute,* Διεθνές Ινστιτούτο Συνηγόρων του Πολίτη, με έδρα τη Βιέννη και παραρτήματα σε όλες τις ηπείρους

τον Καθηγητή Αντ. Μακρυδημήτρη, ο Ombudsman αποτελεί «*μια ιδιάζουσα όσο και κρίσιμη εξελικτική καθολικότητα στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης*». Η εξελικτική αυτή καθολικότητα, ανάγεται και στην ευρεία διάδοση και προσαρμοστικότητα του σε διάφορα πολιτικά και διοικητικά συστήματα παγκοσμίως, αλλά και στην γνώση της «*γραμματικής της γραφειοκρατίας*» και την αποτελεσματικότητα που τον διέπει στην αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων[996].

Ο κλασικός Ombudsman έχει ως ρόλο την διαμεσολαβητική υπεράσπιση του πολίτη στις διαφορές του με τη Δημόσια Διοίκηση. Για το λόγο αυτό συχνά θεσπίζονται οργανωτικές ομάδες και κύκλοι δραστηριοτήτων με συγκεκριμένο πεδίο δραστηριοποίησης. Η άσκηση δε της αρμοδιότητάς του, χαρακτηρίζεται από αμεσότητα, δηλαδή δεν απαιτείται καμία προδικασία για την υποβολή των αναφορών. Πολλές φορές, βέβαια, αποκτά και άλλες εξουσίες, πιο αποτελεσματικές, πιο δραστικές και πιο αποφασιστικές. Εξοπλίζεται με περισσότερες ελεγκτικές εξουσίες που συχνά οδηγούν σε αυτόνομες πειθαρχικές εξουσίες, με αποτέλεσμα να ελέγχει όχι μόνο τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων αλλά και τη συνταγματικότητα των νόμων.

Επιχειρώντας την καταγραφή των χαρακτηριστικών του «ιδεότυπου» του Ombudsman[997] μέσα από τις συγκριτικές αναφορές αντίστοιχων θεσμών, προκύπτουν στοιχεία ομοιότητας όσον αφορά στην ουσία του θεσμού:

α) η θεσμική του ανεξαρτησία, καθώς συνιστά Ανεξάρτητη Αρχή, και δεν υπόκειται στον έλεγχο της Διοίκησης, ούτε της νομοθετικής εξουσίας (αν και σε πολλές περιπτώσεις συνδέεται οργανωτικά με αυτή).

---

[996] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 606 επ.

[997] *G. Kucsko-Stadlmayer*, European Ombudsman-Institutions . A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea, Springer Wien New York, 2008.p. 61-62, *K. Graaf,* Mediation in Administrative Proceedings: A Comparative Perspective , in: *Dacian Dragos, Bogdana Neamtu* (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer; 2014, p. 589-605

β) τα υψηλά προσόντα και οι ειδικές γνώσεις του επικεφαλής της Αρχής, των βοηθών του και του επιστημονικού προσωπικού.

γ) η ευρεία αρμοδιότητα πληροφόρησης, παρακολούθησης και ελέγχου της κακοδιοίκησης.

δ) η διενέργεια ελέγχου και έρευνας αυτεπάγγελτα ή κατόπιν καταγγελίας ή παραπόνων των πολιτών.

ε) η μεσολάβηση μεταξύ διοίκησης και πολιτών.

στ) η μη δεσμευτικότητα - εκτελεστότητα των προτάσεων του.

ζ) η υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων στη Βουλή[998].

Ακολουθώντας τις σύγχρονες εξελίξεις και τις επιταγές της θεσμικής εναρμόνισης της Ελλάδας με τα επίπεδα του ευρωπαϊκού *ius publicum*, ο *Συνήγορος του Πολίτη*[999] συστήθηκε με το ν. 2477/1997 και κατοχυρώθηκε συνταγματικά με το άρθρο 103 § 9Σ ως Ανεξάρτητη Αρχή[1000], με κύρια αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Δημόσιας Διοίκησης «*για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας*»[1001].

3.1.1.1 Νομική Φύση- Στελέχωση

Ο ΣτΠ, ο οποίος αποτελεί μονοπρόσωπη αρχή, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες αποτελούν πολυμελή όργανα,

---

[998] *Β. Τζέμος,* Συνήγορος του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 32-33

[999] Είχε προηγηθεί επί δικτατορίας ο θεσμός του Επιτρόπου της Διοικήσεως με « *στρατιωτική στελέχωση και αστυνομική αντίληψη* » ο οποίος σε καμία περίπτωση δεν λειτουργούσε για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, Πρβλ *Π. Μουζουράκης,* Ο Συνήγορος του πολίτη ένας απολογισμός 5 χρόνων λειτουργίας, Κριτική Επιθεώρηση 1/2003, σελ. 145 επ.

[1000] Στις διεθνείς σχέσεις, σύμφωνα με το άρθρο 1§3 του ΠΔ 273/1999 (Κανονισμός Λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη) ο τίτλος «Συνήγορος του Πολίτη» αποδίδεται με τον όρο «*THE GREEK OMBUDSMAN*» *ή « LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE HELLENIQUE»*.

[1001] Πρβλ άρθρο 1§1 ν. 3049/2003, όπως τροποποιήθηκε με το ν.3304/2005, το ν. 3488/2006,το ν.3769/2009, το ν.3896/2010 και το ν.4228/2014

επιλέγεται με απόφαση της διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής κατόπιν εισήγησης του Προέδρου της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή με αυξημένη πλειοψηφία. Διορίζεται με απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού μέσα σε προθεσμία 15 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης της διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Σε περίπτωση απουσίας του ή κωλύματος του, τον αναπληρώνει ένας Βοηθός Συνήγορος, τον οποίο ορίζει ο ίδιος[1002]. Παράλληλα ορίζονται, μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, έξι (6) Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη, οι οποίοι υπόκεινται σε αυτόν ιεραρχικά και στον οποίο αναφέρονται, και αναλαμβάνουν καθένας από αυτούς ένα κύκλο δραστηριότητας:

1) Δικαιώματα του Ανθρώπου[1003]

2) Κοινωνική Προστασία[1004]

3) Ποιότητα Ζωής[1005]

[1002] Πρβλ άρθρο 3 ν. 3051/2002

[1003] Οι επιστήμονες της ομάδας *Δικαιώματα του ανθρώπου* ασχολούνται με ζητήματα προσβολής ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ή σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Οι υποθέσεις αφορούν κυρίως τη θρησκευτική ή την προσωπική ελευθερία, την αστική και δημοτική κατάσταση, τη στράτευση, διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή, την έννομη προστασία, την κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων. Επίσης, μεγάλος αριθμός αναφορών σχετίζονται με την ανώτατη εκπαίδευση, την ακαδημαϊκή αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων σπουδών και την προστασία του δικαιώματος στην εργασία και την οικονομική ελευθερία. Τέλος, βασικός τομέας ενασχόλησης της ομάδας αυτής αποτελούν τα θέματα εισόδου και παραμονής αλλοδαπών.

[1004] Οι επιστήμονες της ομάδας *Κοινωνική Προστασία* εξετάζουν αναφορές με αντικείμενο την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Χειρίζονται υποθέσεις, οι οποίες αφορούν, κυρίως, τομείς που σχετίζονται με θέματα κοινωνικής πολιτικής, υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας. Επίσης, σε αυτόν τον κύκλο δραστηριοποιείται και ο Συνήγορος της Υγείας και της Κοινωνικής Αλληλεγγύης που θεσπίστηκε με τον Ν. 3293/2004 και παρέχει τις υπηρεσίες του σε όλους τους πολίτες - χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών υγείας.

[1005] Οι επιστήμονες της ομάδας *Ποιότητα Ζωής* ασχολούνται με θέματα παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, αυθαίρετες παρεμβάσεις στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και γενικότερης υποβάθμισης της ποιότητας ζωής. Χειρίζονται υποθέσεις παραβιάσεων σε ζώνες περιβαλλοντικής προστασίας, περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και επιχειρήσεων, χαρακτηρισμού δασικών εκτάσεων, διαχείρισης της παράκτιας ζώνης, ολοκλήρωσης έργων υποδομής, ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης, εγκατάστασης και λειτουργίας σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας, λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, δεσμεύσεων ιδιοκτησίας, προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, πρόσβασης των πολιτών σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.

4) Σχέσεις Κράτους –Πολίτη[1006]

5) Δικαιώματα του Παιδιού[1007]

6) Ισότητα των Φύλων[1008]

Σε κάθε κύκλο, κατανέμονται ειδικοί επιστήμονες και βοηθοί επιστήμονες[1009].

Την προσωπική ανεξαρτησία του Συνηγόρου του Πολίτη και των Βοηθών Συνηγόρων ενισχύει η διάταξη του άρθρου 1 §2 εδ. Γ και δ του ν. 3094/2003, σύμφωνα με την οποία «*ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Βοηθοί Συνήγοροι δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που διενήργησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται κατόπιν εγκλήσεως μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου*»[1010]. Ο ΣτΠ δεν υπόκειται *«σε έλεγχο από την κυβέρνηση ή διοικητική αρχή»*. Υπό την έννοια αυτή, η δραστηριότητά του δεν υπόκειται σε οποιασδήποτε μορφής ιεραρχικό έλεγχο ή κρατική εποπτεία κατά την άσκηση του έργου του που του έχει ανατεθεί. Τα μέλη του απολαύουν

[1006] Οι επιστήμονες της ομάδας *Σχέσεις Κράτους –Πολίτη* ασχολούνται με ευρύ φάσμα υποθέσεων και υπηρεσιών με τις οποίες οι πολίτες έρχονται σε καθημερινή επαφή. Πρόκειται κυρίως για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, μεταφορών και επικοινωνιών, γεωργίας, εργασίας και απασχόλησης, εμπορίου, βιομηχανίας, ενέργειας, φορολογίας και τελωνείων, κρατικών προμηθειών και δημοσίων συμβάσεων, προσλήψεων (εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ) στο δημόσιο και στην εκπαίδευση. Εστιάζουν ιδιαίτερα στα ζητήματα ποιότητας των υπηρεσιών, οργάνωσης των διαδικασιών, επικοινωνίας και πληροφόρησης.

[1007] Οι επιστήμονες της ομάδας *Δικαιώματα του παιδιού* εργάζονται για την προάσπιση και την προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος τόσο για θέματα που ανάγονται σε δημόσιες υπηρεσίες, όσο και σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.

[1008] Οι επιστήμονες της ομάδας *Ισότητα των φύλων* ασχολούνται με την αντιμετώπιση των διακρίσεων λόγω φύλου ή λόγω οικογενειακής κατάστασης που εκδηλώνονται στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση, στις σχέσεις εργασίας στον ιδιωτικό, δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, και στην άσκηση ελευθέριου επαγγέλματος. Εξετάζουν επίσης ζητήματα ίσης πρόσβασης ανδρών και γυναικών σε αγαθά και υπηρεσίες του δημοσίου τομέα και δραστηριοποιούνται στην προώθηση της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, σε συνεργασία με φορείς, επιχειρήσεις και μη κυβερνητικές οργανώσεις.

[1009] Άρθρο 2 § 1 και 2 του Π.Δ. 273/1999 «Κανονισμός Λειτουργίας τους Συνηγόρου του Πολίτη»

[1010] Διάταξη η οποία εγείρει πολλά ερωτηματικά για την συνταγματικότητα της ως προς την θεσμική αδυναμία ουσιαστικού ελέγχου εκ μέρους του Κοινοβουλίου. Για τον προβληματισμό αυτό βλ. *Θ. Τζώνος,* Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ό. π., σελ. 98-99

προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η λειτουργική ανεξαρτησία έχει την έννοια ότι τα μέλη του ασκούν τα καθήκοντά τους κατά συνείδηση, υποκείμενα μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους, χωρίς να δεσμεύονται από οποιεσδήποτε τυχόν οδηγίες-διατάξεις των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας[1011].

Ο ΣτΠ ως ανεξάρτητο όργανο έχει δική του γραμματεία και αυτοτελή προϋπολογισμό. Μάλιστα, για την πλήρη εξασφάλιση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας της αρχής, οι απαιτούμενες πιστώσεις για τη λειτουργία της αρχής εγγράφονται σε ειδικό φορέα που ενσωματώνονται στον ετήσιο προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης[1012]. Διατάκτης της δαπάνης είναι ο Συνήγορος του Πολίτη ή αναπληρωτής του[1013].

3.1.1.2 Αποστολή

Ο ΣτΠ «*αποβλέπει στην προστασία του πολίτη και κατ' επέκταση της Δημοκρατίας που έχει ως υπόβαθρό της την ύπαρξη ενός ελεύθερου πολίτη. Είναι θεσμός που ενεργοποιεί την κοινωνία στην προσπάθεια για τη βελτίωση των δομών, των διαδικασιών και των υπηρεσιών που διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο στην προστασία του διοικουμένου. Επιχειρεί να λύσει τα προβλήματα που παρουσιάζονται στις σχέσεις πολίτη – Δημόσιας Διοίκησης, με γνώμονα την αρχή της νομιμότητας, της καλής πίστης και της χρηστής Διοικήσεως. Η σύσταση του θεσμού του Συνηγόρου του πολίτη προήλθε και επιβλήθηκε από τα παράπονα των πολιτών – διοικουμένων που, παρά την ύπαρξη ενδίκων βοηθημάτων που είχαν στη διάθεσή τους, αισθάνονταν*

[1011] *Ανδρ. . Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ό. π., σελ. 76-77
[1012] Μέσω του προϋπολογισμού, αλλά και μέσω της στελέχωσης, θα λέγαμε ότι ασκείται από την Κυβέρνηση πολιτικός έλεγχος επί των ΑΑ
[1013] Πρβλ άρθρο 2 §2 ν. 3051/2002

απροστάτευτοι απέναντι στη Διοίκηση. Ο ως άνω νόμος υπηρετεί την ανάγκη να «επανασυμφιλιωθεί η Διοίκηση με τους διοικουμένους[1014]*».*

Αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη, ως βασικός εξωδικαστικός ελεγκτικός μηχανισμός για την πάταξη της κακοδιοίκησης προς όφελος των πολιτών αλλά συνάμα και σύμβουλος της Διοίκησης ως μηχανισμός εξυπηρέτησης του πολίτη, είναι η νομιμοποίηση και η ενδυνάμωση της φιλελεύθερης και δημοκρατικής Πολιτείας μέσω της αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και εν τέλει την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης[1015]. Κέντρο της δράσης του αποτελεί ο πολίτης και η ατομική περίπτωση, ενώ ο ρόλος του είναι περισσότερο μεσολαβητικός, στοχεύοντας στην επίλυση των προβλημάτων των πολιτών και στη διευθέτηση των διαφορών τους με τις δημόσιες υπηρεσίες[1016]. Υπό το πρίσμα αυτό, χωρίς να έχει καμία αποφασιστική αρμοδιότητα, εξετάζει ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις και ενέργειες των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης. Η συγκέντρωση δε μεγάλου όγκου πληροφοριών για την κακοδιοίκηση σε συγκεκριμένους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, δίνει την δυνατότητα στο ΣτΠ να απομακρύνεται από τις ατομικές υποθέσεις και να ομαδοποιεί προβλήματα, ασκώντας με τον τρόπο αυτό

[1014] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά,* Η Προστασία του Διοικουμένου, ό. π., σελ. 154-155

[1015] *Ανδρ. Τάκης,* Συνήγορος του Πολίτη, Ανθρώπινα Δικαιώματα και Κράτος Δικαίου, Εφαρμογές ΔΔ ΙΙΙ/2004, σελ. 829

[1016] Τα πορίσματα του ΣτΠ δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και οι σχετικές προτάσεις του δεν αποτελούν εντολή προς τα διοικητικά όργανα. Συνεπώς η μη συμμόρφωση τους δεν αποτελεί παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, Τυχόν αντίθετη εκδοχή θα είχε ως αποτέλεσμα τον δικαστικό έλεγχο των προτάσεων του Συνηγόρου είτε ευθέως με την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά του πορίσματος, είτε εμμέσως επ` ευκαιρία της προσβολής της πράξεως με την οποία επιβάλλεται πειθαρχική ποινή σε βάρος υπαλλήλου λόγω μη συμμορφώσεως προς τις προτάσεις του Συνηγόρου. Τούτο, όμως, δεν είναι σύμφωνο με τη βούληση του νομοθέτη του ν. 2447/1997, στην εισηγητική έκθεση του οποίου ρητώς αναφέρεται ότι «*ο Συνήγορος, όπως και σε όλες τις χώρες που έχει εισαχθεί ο θεσμός, δεν εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις . . . Αυτή η έλλειψη αρμοδιότητας φαίνεται εκ πρώτης απόψεως να αποτελεί αδυναμία του θεσμού, εν τούτοις όμως αποτελεί την ουσιαστική εγγύηση της ανεξαρτησίας του Συνηγόρου, καθόσον οι πράξεις του δεν χρειάζεται να υπαχθούν στην ελεγκτική αρμοδιότητα άλλων οργάνων. Ο ελεγκτικός-μεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου ανατρέπει την παραδοσιακή, αυστηρή αντίληψη των δεσμευτικών προσταγών και εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ` επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της άκαμπτης έως τώρα ελληνικής δημόσιας διοίκησης*» Πρβλ ΣτΕ 1041/2004

παρεμβατικό ρόλο στη Διοίκηση, διατυπώνοντας νομοθετικές και οργανωτικές προτάσεις[1017].

Ο Συνήγορος έχει, επίσης, ως αποστολή του την προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού. Το 2004 εντάχθηκε στον Συνήγορο και ο θεσμός του Συνηγόρου της Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Επίσης, με την ψήφιση του Ν. 3304/2005 για την «εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού», αποστολή του Συνηγόρου αποτελεί πλέον και η προώθηση της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες υπηρεσίες. Με τον Ν. 3488/2006, ο Συνήγορος ορίστηκε φορέας παρακολούθησης της εφαρμογής -στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα- της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη και στους όρους και στις συνθήκες εργασίας. Με τις διατάξεις του Ν. 3769/2009 (άρθρα 11 και 14), προστέθηκε στις αρμοδιότητες του Συνηγόρου η παρακολούθηση και η προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες στον δημόσιο τομέα, ενώ με το άρθρο 25 του Ν. 3896/2010, διευρύνεται και σε θέματα απασχόλησης και εργασίας. Η αποστολή του εκτείνεται εφεξής στον έλεγχο και στην προώθηση της εφαρμογής της αρχής των ίσων ευκαιριών για άνδρες και γυναίκες σε εργασιακά θέματα. Με την παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου επέρχεται τροποποίηση στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τον Συνήγορο (Ν. 3094/2003), καθώς προβλέπεται ότι, ειδικά και μόνον όταν συντρέχει παραβίαση της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στον τομέα της απασχόλησης, ο Συνήγορος έχει το δικαίωμα να «*επιλαμβάνεται υποθέσεων*

[1017] *Μαρ. Λιαδή,* Ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση, σε: *Ν. Κουράκης, Κ. Σπινέλλη, Π. Ζαγουρα* (Επιμ.), Διαφάνεια και Καταπολέμηση της διαφθοράς. Θεσμικές συγκλίσεις και παράλληλοι δρόμοι, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2012, σελ. 47

που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίων, δικαστικών ή εισαγγελικών αρχών, έως τη διεξαγωγή της πρώτης συζήτησης στο ακροατήριο ή την άσκηση ποινικής δίωξης ή έως ότου το αρμόδιο δικαστήριο ή η αρμόδια δικαστική αρχή αποφανθεί επί αιτήσεως παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας». Το 2012 με το ν. 4097/2012 , η αποστολή του Συνηγόρου επεκτάθηκε και σε θέματα ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών αυτοαπασχολουμένων με την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2010/41/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 2010. Ειδικότερα, στο άρθρο 8 του εν λόγω νόμου ο Συνήγορος ορίζεται ως φορέας παρακολούθησης της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης αυτοαπασχολούμενων ανδρών και γυναικών.

Επιπρόσθετα, το έτος 2009 δημοσιεύθηκε ο Ν. 3772/2009, στον οποίο επιβεβαιώνεται ρητά η δυνατότητα πρόσβασης του Συνηγόρου στα καταστήματα κράτησης[1018]. Άμεση ήταν η δραστηριοποίηση της Ανεξάρτητης Αρχής με την επίσκεψη σε πολλά καταστήματα κράτησης της χώρας, η οποία συνεχίζεται μέχρι σήμερα, προκειμένου να καταγραφούν τα ζητήματα που αφορούν τις συνθήκες κράτησης και την προστασία των δικαιωμάτων των κρατουμένων.

Σύμφωνα με τον νόμο 4228/2014[1019] ανατίθεται στον Συνήγορο και η αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης κατά των Βασανιστηρίων. Η αποστολή αυτή περιλαμβάνει τη διενέργεια επισκέψεων σε όλους τους χώρους στέρησης της ελευθερίας, ιδίως φυλακές, αστυνομικά τμήματα και κέντρα κράτησης, προκειμένου να προλαμβάνει και να ελέγχει τυχόν προσβολές της

[1018] Εξέλιπαν, έτσι, τα προσκόμματα που είχαν ανακύψει στο παρελθόν εξαιτίας παρερμηνειών και έγινε δεκτό το αίτημα που επανειλημμένως είχε υποβάλει ο Συνήγορος να μπορεί να επισκέπτεται απρόσκοπτα τις φυλακές.

[1019] Η αποστολή του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης περιλαμβάνει κυρίως την τακτική εξέταση της μεταχείρισης των προσώπων που στερούνται την ελευθερία τους και την κατάθεση αντίστοιχων συστάσεων βελτίωσης προς τις αρμόδιες αρχές.

ανθρώπινης αξιοπρέπειας και να συμβάλλει στη βελτίωση των συνθηκών κράτησης.

Προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του έργου του Συνηγόρου, στην παράγραφο 6 του άρθρου 23 του Ν. 3907/2011 προβλέφθηκε ένα σύστημα εξωτερικού ελέγχου στις διαδικασίες της απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο λειτουργεί με μέριμνα του Συνηγόρου, ο οποίος συνεργάζεται για τον σκοπό αυτό με διεθνείς οργανισμούς και ΜΚΟ. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Προστασίας του Πολίτη, που εκδίδεται έπειτα από πρόταση του Συνηγόρου, ρυθμίζεται η οργάνωση και η λειτουργία τού ως άνω συστήματος ελέγχου, η οποία ενεργοποιήθηκε μόλις τον Οκτώβριο 2014 με την έκδοση της αναγκαίας ΚΥΑ. Ο Συνήγορος καλείται να συμβάλει στην αναγκαία λογοδοσία και διαφάνεια των διαδικασιών επιστροφής αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους.

Η πολυσχιδής δράση του Συνηγόρου του Πολίτη τον κατατάσσει ως μηχανισμό ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, υπερασπιστή του πολίτη και τιμωρό των υπηρεσιών και των υπαλλήλων[1020]. «*Ο Συνήγορος είναι πάνω από όλα Συνήγορος του συγκεκριμένου, του εξατομικευμένου πολίτη, μια ανεξάρτητη αρχή με πρωταρχική αποστολή να αντισταθμίζει την εξ ορισμού άνιση σχέση μεταξύ του πολίτη και της Δημοσιάς Διοίκησης»,* επισημαίνει ο Γ. Καμίνης[1021].

Ως παράγων καταπολέμησης της κακοδιοίκησης, η δράση του εκτείνεται και σε προληπτικό και σε κατασταλτικό επίπεδο. Υπό την έννοια αυτή, προασπίζει μέσω ελέγχων τη νομιμότητα και λειτουργεί αποτρεπτικά στην τυχόν τέλεση παράνομων πράξεων από υπαλλήλους. Με τον νόμο 4152/2013, η συμμετοχή του Συνηγόρου στην καταπολέμηση της διαφθοράς προσλαμβάνει θεσμικό χαρακτήρα. Προκειμένου να υπηρετηθεί καλύτερα αυτή η διάσταση,

[1020] *Μετ. Γεωργίτση,* Η Συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή *Κλ. Κουτσούκης– Παντ. Σκλιάς*, ό. π., σελ. 724
[1021] *ΣτΠ,* Ετήσια Έκθεση 2003, σελ. 13

υιοθετείται μια νέα οπτική στην παρακολούθηση των υποθέσεων στις οποίες εμφανίζονται, πιθανολογούνται ή ενδεχομένως υποθάλπονται φαινόμενα διαφθοράς, ώστε να αναδεικνύονται «περιοχές κινδύνου» στις οποίες μπορούν να εγκύψουν ο Εθνικός Συντονιστής ή τα επιμέρους ελεγκτικά σώματα ως πλέον αρμόδια.

Στο Συνήγορο του Πολίτη μπορεί να προσφύγει οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων θεωρεί ότι παραβιάζονται δικαιώματα ή προσβάλλονται νόμιμα δικαιώματά του από ενέργειες ή παραλείψεις της Δημόσιας Διοίκησης και εφόσον έχει εξαντλήσει τις προβλεπόμενες ανά υπηρεσία δυνατότητες επίλυσης των προβλημάτων που ανακύπτουν από αυτές. Ειδικά, ως προς τις προσβολές των δικαιωμάτων του παιδιού, μπορεί να προσφύγει το άμεσα ενδιαφερόμενο παιδί, γονέας ή συγγενής του αλλά και κάθε τρίτο πρόσωπο που έχει άμεση αντίληψη της παραβίασης ενός δικαιώματος του παιδιού.

3.1.1.3 Αρμοδιότητες

Ο ΣτΠ ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας, ατομικό ή συλλογικό:

α) προσβάλλει, με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο.

β) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση.

γ) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη.

δ) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας[1022].

Ο ΣτΠ είναι αρμόδιος για υποθέσεις που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου

β) των οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης α` και β` βαθμού

γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη Διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Εξαιρούνται οι Τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών[1023].

Κατ' εξαίρεση, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ελέγξει και συμπεριφορά ιδιωτών, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες α) προσβάλλεται δικαίωμα παιδιού και β) υπάρχει άνιση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών σε εργασιακά θέματα.

Στην αρμοδιότητά του ΣτΠ [1024] δεν υπάγονται :

α) υποθέσεις στις οποίες έχουν παρέλθει 6 μήνες από τότε που ο πολίτης πληροφορήθηκε την επίμαχη διοικητική πράξη ή παράλειψη.

β) ιδιωτικές διαφορές, με εξαίρεση τις περιπτώσεις παραβίασης των δικαιωμάτων του παιδιού και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην απασχόληση.

[1022] Η διάταξη αυτή δεν εισάγει απόκλιση από τον κανόνα του μη εκτελεστού χαρακτήρα των προτάσεων του Συνηγόρου, αλλά έχει την έννοια ότι παρέχεται στον Συνήγορο του Πολίτη αρμοδιότητα διαμεσολάβησης όταν η διοικητική Αρχή παραλείπει ενέργεια η οποία, χωρίς να προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου, επιβάλλεται πάντως από τις αρχές που διέπουν τη δράση της Διοικήσεως (αρχές χρηστής διοίκησης και διαφάνειας) ΣτΕ 1041/2004

[1023] Πρβλ άρθρο 3 § 1 ν. 3094/2003

[1024] Πρβλ άρθρο 4 § 3 ν. 3094/2003

γ) θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών, εκτός αν πρόκειται για άνιση μεταχείριση με βάση τον Ν. 3304/2005 και τον Ν. 3896/2010.

δ) ζητήματα που εκκρεμούν ενώπιον των Δικαστηρίων (με εξαίρεση τις περιπτώσεις παραβίασης της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην απασχόληση).

ε) θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα ορισμένων αρχών (π.χ. των Δικαστικών Αρχών, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, των θρησκευτικών ΝΠΔΔ, της ΕΥΠ) ή άλλων Ανεξάρτητων Αρχών (π.χ. του ΑΣΕΠ).

στ) θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια.

ζ) υποθέσεις που αφορούν την κρατική ασφάλεια.

η) οι πράξεις υπουργών και υφυπουργών ως προς τη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας.

θ) οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας.

3.1.1.4 Υποβολή αναφοράς

Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη ζητείται με έγγραφη ενυπόγραφη αναφορά, η οποία υποβάλλεται στην Αρχή ή αποστέλλεται ταχυδρομικά ή με τηλεομοιοτυπία ή ηλεκτρονικά[1025]. Στην συνέχεια εξετάζεται κατά θεματική ενότητα, σύμφωνα με τους έξι Κύκλους Δραστηριότητας που προαναφέρθηκαν. Στις περιπτώσεις στις οποίες ο ενδιαφερόμενος δεν γνωρίζει να γράφει, αντί για υπογραφή, η αναφορά μπορεί να έχει ένα σημάδι που αυτός έβαλε και επικυρώθηκε από την Αρχή ή άλλη Δημόσια Αρχή (αν η αναφορά αποστέλλεται ταχυδρομικά), το οποίο επιβεβαιώνει πως το σημάδι έχει τεθεί

[1025] Μέσω της ιστοσελίδας http://www.synigoros.gr/?i=ypovoli-anaforas.el

αντί για την υπογραφή και ότι ο ενδιαφερόμενος δήλωσε ότι δεν μπορεί να υπογράψει[1026].

Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει να μην ανακοινωθεί το όνομά του και τα άλλα προσωπικά στοιχεία του στη δημοσία υπηρεσία, στην οποία αναφέρεται η αναφορά του. Αν δεν είναι δυνατή η έρευνα της υπόθεσής του χωρίς την ανακοίνωση του ονόματός του, ειδοποιείται σχετικά. Η έρευνα δεν προχωρά χωρίς τη σχετική δήλωσή του πολίτη ότι αποδέχεται την ανακοίνωση του ονόματός του[1027].

Η αναφορά υποβάλλεται μέσα σε έξι (6) μήνες αφότου ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στο Συνήγορο του Πολίτη[1028]. Σε ειδικές και εξαιρετικές περιπτώσεις, είναι δυνατή η υποβολή αναφοράς και μετά την πάροδο του εξαμήνου. Αυτό συμβαίνει στις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες η Δημόσια Υπηρεσία δεν διεκπεραιώνει την υπόθεση, δεν απαντά στα επανειλημμένα διαβήματα του ενδιαφερομένου ή επιλαμβάνεται της υπόθεσης αλλά καθυστερεί υπέρμετρα και πέρα των προθεσμιών που τυχόν προβλέπονται από το νόμο ή ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται σε φυσική αδυναμία ή εμποδίζεται από σπουδαίους λόγους[1029].

Στην αναφορά πρέπει για πρακτικούς λόγους να περιλαμβάνει οπωσδήποτε τα παρακάτω στοιχεία:

α) τα στοιχεία ταυτότητας του ενδιαφερόμενου

β) τα στοιχεία επικοινωνίας του

γ) την ακριβή περιγραφή της υπόθεσης και τυχόν απάντηση της υπηρεσίας

δ) τη Δημόσια Υπηρεσία και ενδεχομένως το δημόσιο όργανο που χειρίστηκε την υπόθεση

[1026] Πρβλ άρθρο 3 §1 π.δ 273/1999

[1027] Πρβλ άρθρο 4 §2 ν. 3094/2003 ως προστέθηκε με το άρθρο 12 Ν.3242/2004,ΦΕΚ Α 102/24.5.2004 και άρθρο 3 §1 εδ β π.δ. 273/1999

[1028] Πρβλ άρθρο 4 §4 ν. 3094/2003

[1029] Πρβλ άρθρο 3 § 2 π.δ. 273/1999

ε) τον ακριβή χρόνο που έλαβε γνώση της επιβλαβούς ενέργειας, ή σε περίπτωση παράλειψης τον χρόνο που έχει περάσει από την υποβολή του σχετικού αιτήματος ή από την πάροδο της προθεσμίας, μέσα στην οποία η Δημόσια Υπηρεσία έπρεπε να δράσει

στ) εάν και πότε έχει ασκηθεί αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή ή γενικότερα αν έχει καταφύγει στην αρμοδία υπηρεσία για τη λύση της διαφοράς

ζ) εάν η συγκεκριμένη υπόθεση ή συναφής εκκρεμεί ενώπιον δικαστικής αρχής και ποιας

η) την πραγματική βλάβη του ενδιαφερόμενου, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο ζητεί να ικανοποιηθεί.

Με την αναφορά υποβάλλονται έγγραφα ή άλλα στοιχεία σχετικά με την υπόθεση που διευκολύνουν την έρευνα[1030].

Η αναφορά γράφεται σε απλό χαρτί ή σε ειδικό έντυπο της Αρχής, το οποίο μπορεί και να αποστέλλεται στους ενδιαφερόμενους. Η έλλειψη οποιουδήποτε από τα στοιχεία που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο δεν εμποδίζει την εξέταση της αναφοράς, καθόσον οποιοδήποτε στοιχείο αναγκαίο για την έρευνα μπορεί να ζητηθεί και μετά την υποβολή της[1031]. Η αναφορά υποβάλλεται είτε αυτοπροσώπως στα γραφεία του Συνηγόρου του Πολίτη κατά τις εργάσιμες ημέρες, είτε ταχυδρομικώς, είτε με τηλεομοιοτυπία (fax).

[1030] Πρβλ άρθρο 3 §3 π.δ. 273/1999
[1031] Πρβλ άρθρο 3 §4 π.δ. 273/1999

3.1.1.5 Ετήσιες Εκθέσεις- Αποτίμηση του έργου

Στα πλαίσια του ελέγχου του άρθρου 101 Α §3 Σ[1032], ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει ετήσια έκθεση (κάθε Μάρτιο), την οποία υποβάλει στον πρωθυπουργό και τον πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιεί στον υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, στην οποία παρουσιάζεται το έργο του και τις σημαντικότερες υποθέσεις, ενώ παράλληλα διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών και αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Η ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής κατά τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της. Επίσης, η ετήσια έκθεση δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου και δίδεται στις δημόσιες υπηρεσίες, στους πολίτες, στα ΜΜΕ και γενικότερα δημοσιοποιείται με κάθε πρόσφορο μέσο. Για θέματα μείζονος σημασίας που προκύπτουν από την εξέταση των αναφορών που λαμβάνει, ο Συνήγορος συντάσσει ειδικές εκθέσεις[1033], τις οποίες υποβάλλει στον

[1032] Πρβλ άρθρο 101 Α §3 Σ «*Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου»* Σύμφωνα με τον *Θεοδ. Τζώνο* δεν πρόκειται για τον κλασικό κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο οποίος έχει αποδέκτες πολιτικά πρόσωπα, την Κυβέρνηση η τα μέλη της αλλά πρόκειται για απλό έλεγχο της Βουλής επί των ΑΑ, καθώς αφορά μέλη διοικητικών οργάνων τα οποία αντλούν τη νομιμοποίηση τους από όργανο προβλεπόμενο από τον ΚτΒ και όχι από το Σύνταγμα. Όπως επισημαίνει δεν πρόκειται για κοινοβουλευτικό έλεγχο , κατά την έννοια που έχει ο όρος αυτός στο Δημόσιο Δίκαιο κυρίως διότι ο εν λόγω έλεγχος δεν επισύρει καμία κύρωση για την ελεγχόμενη Αρχή. Μάλιστα, στην περίπτωση του ΣτΠ, του ΑΣΕΠ και του ΕΣΡ η Βουλή δεν έχει τη δυνατότητα να εκκινήσει ούτε έμμεση δίωξη της πεθαρχικής δίωξης , σε αντίθεση με την ΑΠΔΠΧ και την ΑΔΑΕ, καθώς δεν προβλέπεται πειθαρχική δίωξη κατά των μελών τους, Πρβλ *Θ. Τζώνος,* Οι Ανεξάρτητες Ελληνικές Αρχές, ό. π., σελ. 94 επ.

[1033] Το 2014 ο ΣτΠ εξέδωσε πέντε (5) ειδικές εκθέσεις. 1) Ειδική Έκθεση για τη φορολόγηση των κατοίκων εξωτερικού στην οποία καταγράφονται οι βασικές αρχές που διέπουν τη φορολόγηση των κατοίκων εξωτερικού, ιδίως όσον αφορά στο ζήτημα της φορολογικής τους κατοικίας, όπως αυτές προκύπτουν από το οικείο νομοθετικό πλαίσιο. Επιπλέον, παρουσιάζονται τα επιμέρους ζητήματα από τα οποία αναφαίνονται οι συνέπειες που είχε η πλημμελής διαχείριση των θεμάτων αυτών από τη φορολογική διοίκηση και διατυπώνονται προτάσεις για την αντιμετώπισή τους. 2) Ειδική Έκθεση για θέματα παροχής υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης από τους δήμους, στην οποία αποτυπώνει τα προβλήματα που αναφύονται κατά τη συναλλαγή των

Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής, και τις κοινοποιεί στους καθ' ύλην αρμόδιους υπουργούς.

Μέσω της διενέργειας ερευνών, της σύνταξης πορισμάτων με διαπιστώσεις, των υποδείξεων προς την Δημόσια Διοίκηση και της κατάθεσης των ετήσιων εκθέσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη καταγράφει τα προβλήματα και τις στρεβλώσεις της Διοικητικής δράσης και των οργάνων της. Με τον τρόπο αυτό εξάγονται συμπεράσματα ως προς τις ευεπίφορες υπηρεσίες στη διαφθορά, στην κακοδιοίκηση και στη διαπλοκή[1034]. Μάλιστα, κατά την έρευνα των υποθέσεων πολλές είναι οι φορές που ζητά τη συνδρομή Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης, χωρίς απαραίτητα να διακόπτει τη δική του έρευνα αλλά απλώς αναστέλλοντας τις περαιτέρω ενέργειες εν αναμονή του πορίσματος της αιτηθείσας συνδρομής[1035].

Οι αναφορές που κατατέθηκαν στον Συνήγορο το 2014, αποτελούν αριθμό-ρεκόρ από το ξεκίνημα της λειτουργίας του παρουσιάζοντας έναν

πολιτών-καταναλωτών με τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) και τις Υπηρεσίες Ύδρευσης των δήμων. Επίσης, διατυπώνει προτάσεις που αποσκοπούν στην περαιτέρω βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, μέσα από τη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών και πρακτικών που ακολουθούνται. 3) Ειδική Έκθεση για τις δημοτικές προσόδους και άλλα θέματα αρμοδιότητας δήμων, στην οποία αποτυπώνει σειρά προβλημάτων τα οποία δημιουργούνται κυρίως κατά την άσκηση των οικονομικής φύσης αρμοδιοτήτων των δήμων, αλλά σε σημαντικό βαθμό και από την πλημμελή εποπτεία επί των πράξεων τους. Επίσης, διατυπώνει προτάσεις που ως στόχο έχουν την απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου, την ενδυνάμωση του ελέγχου νομιμότητας, την εξασφάλιση χρηστής και διαφανούς δημοσιονομικής διαχείρισης και τη βελτίωση των σχέσεων δήμου-πολίτη. 4) Ειδική Έκθεση για τις διαδικασίες επιστροφής και κράτησης αλλοδαπών και τις προτάσεις της για τη βελτίωση του συστήματος επιστροφών με σεβασμό της νομιμότητας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφών. 5) Ειδική Έκθεση για το φύλο και τις εργασιακές σχέσεις στην οποία παρατηρούνται ότι αναλήφθηκαν νομοθετικές πρωτοβουλίες, με στόχο τη ρύθμιση προβληματικών ζητημάτων ειδικά στον τομέα αδειών ανατροφής και άλλων παροχών που σχετίζονται με τη μητρότητα, με αξιοσημείωτες τις εξελίξεις στο πεδίο των αυτοαπασχολουμένων, των οποίων η προστασία υπολειπόταν εξαιρετικά μέχρι πέρυσι εκείνης των υπόλοιπων κατηγοριών εργαζομένων. Ωστόσο, ανακύπτουν νέα προβλήματα, λόγω της αποσπασματικότητας των συγκεκριμένων ρυθμίσεων, τα οποία εξετάζει και παρεμβαίνει, όπου κρίνεται απαραίτητο.

[1034] *Μετ. Γεωργίτση,* Η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Καταπολέμηση της διαφθοράς, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή *Κλ. Κουτσούκης– Παντ. Σκλιάς,* ό. π., σελ. 721

[1035] *Ευτ. Φυτράκης,* Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, ό. π., σελ. 75

εντυπωσιακό ρυθμό αύξησης τα τελευταία χρόνια. Η αύξηση σε σχέση με το 2013 είναι περίπου 10,86%, 39,63% σε σχέση με το 2012 και 52,62% σε σχέση με το 2011.

Κατά τη διάρκεια του 2014, ο Συνήγορος δέχθηκε 16.339 νέες αναφορές, σε σχέση με το 2013 που είχε δεχθεί 14.738. Επί τόπου στο Γραφείο Εξυπηρέτησης Πολιτών υποβλήθηκαν 3.217 αναφορές, μέσω φαξ 3.015, μέσω ταχυδρομείου 2.992 ενώ μέσω διαδικτύου 6.581. Το 2014 μάλιστα, ενεργοποιήθηκε η δυνατότητα της υποβολής ηλεκτρονικής αναφοράς, γεγονός που διευκόλυνε την επικοινωνία των πολιτών με την Ανεξάρτητη Αρχή.

Εξετάζοντας τον χειρισμό των αναφορών για το έτος 2014, καταδεικνύεται ότι 55,14% ήταν βάσιμες, δηλαδή η καταγγελία του πολίτη ήταν δικαιολογημένη και υφίστατο όντως κακοδιοίκηση ενώ το 38,45% ήταν αβάσιμες, δηλαδή η Διοίκηση είχε τηρήσει τη νομιμότητα. Το 2013 το 53,98% ήταν βάσιμες ενώ το 40,27% ήταν αβάσιμες, ενώ για το 6,41 % σε σχέση με το 5,75% το 2013, διακόπηκε, για διαφόρους λόγους, η έρευνα.

Οι βάσιμες αναφορές είχαν κατά μεγάλο ποσοστό θετική έκβαση. Αναλυτικότερα, επιλύθηκαν με τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου –δηλαδή αποκαταστάθηκε το πρόβλημα που αντιμετώπιζε ο πολίτης– σε ποσοστό 80,44%. Σε ποσοστό 9,77% δεν επιλύθηκε το πρόβλημα της κακοδιοίκησης κυρίως λόγω μη αποδοχής των προτάσεων του Συνηγόρου, ενώ σε ποσοστό 7,70% των υποθέσεων λόγω νομοθετικών κενών και οργανωτικών δυσλειτουργιών. Το 2,09% των υποθέσεων επιλύθηκε χωρίς ενέργειες του Συνηγόρου, από την ίδια την υπηρεσία ή ύστερα από παρέμβαση άλλου φορέα.

Αξίζει να παρατεθούν μερικά ακόμα στατιστικά στοιχεία. Μεγάλο ποσοστό, περίπου 35%, των προβλημάτων κακοδιοίκησης εξακολουθεί να εντοπίζεται, και μάλιστα με αυξανόμενο ρυθμό, στα ασφαλιστικά ταμεία και σε ΝΠΔΔ τα οποία εποπτεύει το Υπουργείο Εργασίας. Ακολουθεί το Υπουργείο Οικονομικών με 19,40%, παρουσιάζοντας αυξητική τάση σε σχέση με το 2013. Το

14,64% των προβλημάτων αφορούσε την αυτοδιοίκηση, δηλαδή τους δήμους και τις περιφέρειες. Οι φορείς στους οποίους εμφανίστηκαν προβλήματα κακοδιοίκησης περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με 5,15%, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη με 3,44%, το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων με 3,35% ενώ οι λοιπές υπηρεσίες (υπουργεία, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ κ.λπ.) καταλαμβάνουν ένα 7% περίπου.

Στο ευρύ πεδίο των σχέσεων κράτους-πολίτη, το 2014 χαρακτηρίστηκε από την εντυπωσιακή άνοδο του αριθμού των αναφορών με τις οποίες οι πολίτες διαμαρτύρονταν για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις της Δημόσιας Διοίκησης. Ένας μεγάλος αριθμός των αναφορών αυτών αφορά θέματα φορολογίας. Οι αναφορές αυτές αποτέλεσαν το 38,46% του συνόλου των αναφορών αυτής της θεματικής. Έπονται σε ποσοστό 15,25%, οι αναφορές επί διαφόρων ζητημάτων του Υπουργείου Μεταφορών (άδειες κυκλοφορίας, άδειες οδήγησης, μεταβιβάσεις οχημάτων, διαγραφές οχημάτων κ.λπ.). Εκείνες που εντάσσονται στη γενικότερη κατηγορία «λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης» (π.χ. καθυστέρηση απάντησης σε αιτήσεις, πρόσβαση στα έγγραφα, συμμόρφωση σε δικαστικές αποφάσεις κ.λπ.) αποσπούν το 11,13%[1036].

Μελετώντας τις αναφορές που υποβάλλονται τα τελευταία χρόνια στον Συνήγορο του Πολίτη, αναδεικνύονται τόσο τα αυξανόμενα προβλήματα διαχείρισης των επιπτώσεων της δημοσιονομικής κρίσης από τον κρατικό μηχανισμό, όσο και έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στους θεσμούς. Ο αριθμός των αναφορών αποτελεί σαφή ένδειξη της έντασης των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πολίτες αλλά και των αδιεξόδων της διοίκησης. Τα αριθμητικά δε δεδομένα, μαρτυρούν αυξητικές τάσεις, υποδηλώνοντας τη σταθερά υψηλή αποτελεσματικότητα των διαμεσολαβητικών προσπαθειών του Συνηγόρου. Τα προβλήματα των πολιτών στις συναλλαγές

[1036] ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2014, σελ. 19

τους με τη Δημόσια Διοίκηση οξύνονται, τόσο λόγω των αλλαγών στις νομοθετικές ρυθμίσεις των τελευταίων ετών, όσο και λόγω των οικονομικών προβλημάτων που έχει δημιουργήσει η δημοσιονομική κρίση από το 2009 και μετά[1037]. Η δίκαιη κατανομή των βαρών, η στήριξη των δημιουργικών πρωτοβουλιών και η προστασία των ευάλωτων ατόμων και ομάδων περιθωριοποιούνται ή τελούν σε αναμονή, αντί να αποτελούν προτεραιότητες και αφετηρία των πολιτικών επιλογών. Η σχέση του πολίτη με το κράτος είναι επιτακτική ανάγκη να τεθεί στο επίκεντρο. Είναι μια απαίτηση χρηστής διακυβέρνησης και δημοκρατίας[1038]. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι θεσμός εγγύησης των δικαιωμάτων. «*Η Διοίκηση δεν είναι σε θέση να στηρίξει τη χειμαζόμενη κοινωνία και αυτό πλέον συνειδητοποιείται όλο και περισσότερο και από τις δυο πλευρές*», επισημαίνει η Συνήγορος του Πολίτη Καλλιόπη Σπανού[1039]. Η δυνατότητα υποβολής εκ μέρους των πολιτών αναφοράς-καταγγελίας αποτελεί, αναμφίβολα, ένα θετικό βήμα για την ενεργοποίηση των μηχανισμών προστασίας του που κύριο στόχο έχουν την άρση της αβεβαιότητας του θεσμικού πλαισίου, της ασάφειας σχετικά με τις αρμοδιότητας των φορέων της Διοίκησης και της μη ορθής εφαρμογής των κανόνων Δικαίου. Η συνεχής, όμως, αύξηση του αριθμού των αναφορών αποτελεί αδιάψευστο μάρτυρα ότι οι όποιες βελτιώσεις έχουν επιχειρηθεί, κατόπιν παρέμβασης του ΣτΠ, δεν έχουν κατορθώσει μέχρι στιγμής να βρουν αντανάκλαση και να «μονιμοποιηθούν» στην καθημερινότητα των πολιτών.

[1037] ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2013, σελ. 9 επ.
[1038] ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2014, σελ. 5
[1039] ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2012, σελ. 6

3.1.2. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, οργανωμένη κατά το υπαλληλικό σύστημα[1040], στελεχώνεται από δημόσιους υπάλληλους, έμμεσα δηλαδή, όργανα του Κράτος[1041], καθώς εντάσσονται στην εξουσιαστική δομή του. Η ιδιαίτερη αυτή σχέση του υπαλλήλου με το Κράτος, η οποία γεννά υποχρεώσεις[1042] και δικαιώματα[1043], είναι καθοριστικής σημασίας για την δράση της Δημόσιας Διοίκησης και για την επίτευξη των σκοπών της. Η ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει η Δημόσια Διοίκηση επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα του προσωπικού της. Για το λόγο αυτό, η στελέχωση του ανθρώπινου δυναμικού της συνιστά κρίσιμη παράμετρο της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς ο βαθμός επίτευξης του σκοπού και των αντικειμενικών στόχων της εξαρτάται από αυτό.

Η επιλογή του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί μια δύσκολη υπόθεση. Σε καμία χώρα δεν έχει υπάρξει ένας λεπτομερής οδηγός, όπου να προσδιορίζονται με συγκεκριμένα κριτήρια τα προσόντα και οι ικανότητες του εκάστοτε κρινόμενου για την πρόσληψη στο δημόσιο τομέα, γεγονός το οποίο διαβεβαιώνει τη διαπίστωση αυτή. Σε πολλές δε περιπτώσεις, ιδίως στην ελληνική πραγματικότητα, η επιλογή του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού

[1040] Τα χαρακτηριστικά του υπαλληλικού συστήματος είναι η υπαλληλία, η ύπαρξη δηλαδή μόνιμων διοικητικών οργάνων που προσφέρουν κατά επάγγελμα εργασία στο κράτος, η γραφειοκρατία, η ύπαρξη δηλαδή νομοθετικών διαδικασιών , η τεχνοκρατία, η ύπαρξη δηλαδή εξειδικευμένων διοικητικών οργάνων με ικανότητα να επιλύουν πολύπλοκα προβλήματα , η διοικητική αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση. Πρβλ *Αν. Τάχος,* Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 237 επ.

[1041] Άρθρο 103§1 Σ.

[1042] Πίστη στο Σύνταγμα άρθρο 24 ΥΚ, νομιμότητα υπηρεσιακών ενεργειών άρθρο 25 ΥΚ, εχεμύθεια άρθρο 26 ΥΚ, ευπρεπή συμπεριφορά άρθρο 27 ΥΚ, δήλωση περιουσιακής κατάστασης του και τυχόν μεταβολών άρθρο 28 ΥΚ, ορισμένος χρόνος παροχής εργασίας άρθρο 29 ΥΚ, εκτέλεση καθηκόντων άρθρο 30 ΥΚ

[1043] Μονιμότητα άρθρο 39,40 ΥΚ, μισθός άρθρο 41,42,43 ΥΚ, όροι υγιεινής και ασφάλειας άρθρο 44 ΥΚ, υπηρεσιακή εκπαίδευση άρθρο 47 ΥΚ, ηθικές αμοιβές άρθρο 61-64 ΥΚ , άδεια άρθρο 48-60 ΥΚ

προσκρούει σε πελατειακά συμφέροντα και πολιτικές, εξανεμίζοντας έννοιες όπως ουδετερότητα, ανεξαρτησία και επαγγελματική-επιστημονική επάρκεια και καταλληλότητα[1044].

Προς την κατεύθυνση της διασφάλισης ίσων ευκαιριών υπό συνθήκες διαφάνειας και αξιοκρατίας στη διαδικασία προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, θεσμοθετήθηκε με το ν. 2190/1994[1045] ένα σύστημα ορθολογικής επιλογής προσωπικού για την αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων και την προνομιακή μεταχείριση ορισμένων. Παράλληλα, καθιερώθηκε μία Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ως θεσμικός εγγυητής της πρόσβασης στη Δημόσια Διοίκηση.

Το ΑΣΕΠ, το οποίο κατοχυρώθηκε συνταγματικά με το άρθρο 103 § 7 Σ[1046] ως Ανεξάρτητη Αρχή, έχει ως στόχο την ανατροπή της, επί έτη, καθιερωμένης πρακτικής των πελατειακών σχέσεων και της αδιαφάνειας στη στελέχωση των φορέων του δημόσιου τομέα. Κύρια αποστολή του αποτελεί η προαγωγή των αρχών της διαφάνειας, της δημοσιότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, με σκοπό, σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του νόμου, τον «*εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, την εδραίωση της εμπιστοσύνης της κοινής γνώμης και την άρση της κομματικής συναλλαγής*».

[1044] *Κ. Σπανού,* Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: οι πολιτικές προσλήψεων στο δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους, σε: *Αντ. Μακρυδημήτρη* (επιμ.), Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995, σελ. 65 επ., *Γ. Παπαδάκης,* Το σύστημα προσλήψεων από την αντικειμενικότητα στην αποτελεσματικότητα, ό. π., σελ. 5 επ.

[1045] Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α΄ 28/1-3 Μαρτίου 1994) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»

[1046] Πρβλ άρθρο 103 §7 Σ. σύμφωνα με το οποίο «*Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής*».

Ο νόμος Πεπονή, όπως επικράτησε να λέγεται ο ν. 2190/1994, εισήγαγε ως νόμιμο και θεσμικό τρόπο πρόσληψης τον διαγωνισμό, με σαφείς διαδικασίες και προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Με ειδική συνταγματική διάταξη κατοχυρώθηκε η αξιοκρατία στις προσλήψεις προσωπικού με σχέση εργασίας, είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου, σε όλο τον δημόσιο τομέα, υπό τις εγγυήσεις του σχετικού ελέγχου ανεξάρτητης αρχής, του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, ελέγχου δε, προφανώς, αποτελεσματικού[1047]. Με άλλα λόγια, επιχειρήθηκε μια τομή στο σύστημα στελέχωσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, κυρίως μέσα από τη αποδέσμευση των πρακτικών της ευνοιοκρατίας και της πελατοκρατείας στους κόλπους της[1048].

3.1.2.1 Νομική Φύση- Στελέχωση

Με τη συνταγματική κατοχύρωση του ελέγχου των προσλήψεων στη Δημόσια Διοίκηση μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 σε μια Ανεξάρτητη Αρχή, ενισχύθηκε περισσότερο η αποστολή του νέου θεσμού, ο οποίος οπλίστηκε με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Εκτός από την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του, ο θεσμός απολαμβάνει διαχειριστικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Δεν υπόκειται σε εποπτεία ή έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες αρχές , παρά μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τον ΚτΒ[1049].

[1047] *Βελ. Καράκωστας,* Το Σύνταγμα, Ερμηνευτικά σχόλια-Νομολογία, ό. π., σελ. 958 επ.

[1048] *Α. Αλεξόπουλος/ Η. Μαυρομούστακου,* Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή *Κλ. Κουτσούκης– Παντ. Σκλιάς,* ό. π., σελ. 737 επ.

[1049] Το ΑΣΕΠ συγκροτείται από έναν Πρόεδρο, τρεις Αντιπροέδρους και είκοσι τέσσερεις συμβούλους, οι οποίοι αποτελούν ανώτατους κρατικούς λειτουργούς πλήρους και αποκλειστικής

Τα μέλη του ΑΣΕΠ, σύμφωνα με το Ν. 3051/2002 για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, επιλέγονται από τη Βουλή, σύμφωνα με το άρθρο 101Α παρ. 2 του Συντάγματος και κατά την προβλεπόμενη από τον κανονισμό της Βουλής διαδικασία, μεταξύ προσώπων εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ. Η θητεία τους είναι τετραετής και ανανεώνεται με τρόπο που διασφαλίζει τη συνέχεια της λειτουργίας της αρχής, ενώ τα μέλη δεν επιτρέπεται να επιλεγούν για περισσότερες από δύο θητείες, διαδοχικές ή μη.

Στο ΑΣΕΠ λειτουργεί Γραφείο Επιθεώρησης που διενεργεί ελέγχους σε δείγμα τουλάχιστον του 10% του συνολικού αριθμού διοριζομένων ανά φορέα[1050]. Για το έργο αυτό, διορίζονται από τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ, ετησίως, τρεις (3) τουλάχιστον Σύμβουλοι ως Επιθεωρητές. Αυτός δίνει και την αντίστοιχη εντολή για την εκκίνηση της διαδικασίας επιθεώρησης. Οι Επιθεωρητές, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου του άρθρου 33 §1 ΚΠΔ. Μετά το πέρας της επιθεώρησης, συντάσσεται έκθεση επιθεώρησης η όποια υποβάλλεται στον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ, στον Υπουργό Εσωτερικών και στον οικείο Υπουργό. Εφόσον ανακύπτουν ευθύνες κατά συγκεκριμένων οργάνων, η έκθεση διαβιβάζεται στην οικεία υπηρεσία και σε περίπτωση άσκησης πειθαρχικής δίωξης, η έκθεση επέχει θέση ανακριτικού πορίσματος κατά τις οικείες πειθαρχικές διατάξεις .

απασχόλησης με προσωπική ανεξαρτησία. Για την ανάλυση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών πρβλ ΜΕΡΟΣ Γ΄, §6, 3.1

[1050] Για τα θέματα που υπάγονται στον έλεγχο του ΑΣΕΠ δεν έχει αρμοδιότητα το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ούτε ο Συνήγορος του Πολίτη.

3.1.2.2 Αποστολή

Παρά το γεγονός ότι το ΑΣΕΠ βρέθηκε αντιμέτωπο, ιδιαίτερα κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του, με νοοτροπίες και πρακτικές που εκλάμβαναν την επιλογή προσωπικού ως αντικείμενο συναλλαγής, παρά την εχθρική του αντιμετώπιση και την δυσπιστία πολλών ως προς την ικανότητά του να επιτύχει τους ανωτέρω σκοπούς (αν και παρόμοιοι θεσμοί είχαν ήδη επιτύχει σε άλλες ευρωπαϊκές κυρίως χώρες), εντούτοις κατόρθωσε να καταξιωθεί στη συνείδηση της ελληνικής κοινωνίας ως ένας από τους ικανότερους ελεγκτικούς μηχανισμούς στην επίτευξη των σκοπών του[1051].

Η πεμπτουσία της αποδοχής εκφράστηκε από τον νομοθέτη με τον πλέον κατηγορηματικό τρόπο, επεκτείνοντας νομοθετικά τις αρμοδιότητες που του είχαν αρχικά ανατεθεί και οπλίζοντας τον με διοικητικές, κανονιστικές, γνωμοδοτικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες[1052].

Η δράση, επομένως, του ΑΣΕΠ συνίσταται:

α) στον έλεγχο των διαδικασιών προσλήψεων υπαλλήλων με διαγωνισμό, επιλογή ή άλλο σύστημα στους φορείς του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

β) στην επιλογή του μόνιμου προσωπικού του Δημόσιου Τομέα.

γ) στον έλεγχο των φορέων του Δημόσιου Τομέα κατά την επιλογή μόνιμου και εποχιακού προσωπικού.

δ) στη διεξαγωγή γραπτού διαγωνισμού για τους εκπαιδευτικούς.

ε) στον καταλογισμό στους υπευθύνους του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού.

[1051] *Μιχ. Παπαδάκης,* Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιτροπής Προσωπικού, σε: *Φ. Ι. Κοζύρη/ Σ. Μεγγλίδου* (επιμ.), Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, ό. π., σελ. 128

[1052] *Κ. Τσούντας,* Το νέο σύστημα προσλήψεων του νόμου 2190/1994. Θεωρητική - κριτική και συγκριτική προσέγγιση, ΔιΔικ 1994, σελ. 523 επ.

στ) στην επισήμανση στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό των παραβιάσεων των περιορισμών του άρθρου 103 παρ. 2-3 του Συντάγματος για την πρόσληψη συμβασιούχων.

ζ) στην κλήση των εκπροσώπων των υπηρεσιών και νομικών προσώπων για παροχή οδηγιών ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του Α.Σ.Ε.Π.

η) στον έλεγχο της κατάταξης σε οργανικές θέσεις υπαλλήλων του δημόσιου και Ν.Π.Δ.Δ. που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας, εμφανούς ή μη, ορισμένου χρόνου.

θ) στον έλεγχο της κατάταξης σε προσωρινές προσωποπαγείς θέσεις υπαλλήλων πρωτοβαθμίων ΟΤΑ που υπηρέτησαν με σύμβαση εργασίας, εμφανούς ή μη, ορισμένου χρόνου.

ι) στον έλεγχο των παράνομων προσλήψεων, από Συμβούλους-Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ με την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου του άρθρου 33§1ΚΠΔ.

ια) στην παροχή οδηγιών ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του.

ιβ) Στη θέσπιση δευτερογενών κανόνων Δικαίου, είτε αυτοτελώς είτε με συμμετοχή στη διαδικασία.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το ΑΣΕΠ είναι η δεύτερη Ανεξάρτητη Αρχή, μαζί με το ΣτΠ, η οποία ασκεί ελεγκτικές αρμοδιότητες χωρίς να εξοπλίζεται και με κυρωτικές αρμοδιότητες. Δεν επιβάλλει δηλαδή διοικητικές κυρώσεις στους παραβάτες της κείμενης νομοθεσίας[1053].

[1053] *Ν. Κουλούρης,* Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, σε: *Επ. Σπηλιωτόπουλου, Αντ. Μακρυδημήτρη* (Επιμ), Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, ό. π., σελ. 112- 113

3.1.2.3 Αρμοδιότητες

Το ΑΣΕΠ διαθέτει γενική αρμοδιότητα ελέγχου της εφαρμογής των νόμων σε οποιαδήποτε διαδικασία πρόσληψης προσωπικού, εξετάζοντας τις αντίστοιχες ενστάσεις[1054] αλλά και παρέχοντας σχετικές υποδείξεις[1055]. Η προμνησθείσα ελεγκτική αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ, η οποία αγγίζει το 70% των αρμοδιοτήτων του, διενεργείται είτε κατόπιν ενστάσεων των ενδιαφερόμενων, είτε κατόπιν αιτήματος της ΓΣΕΕ ή της ΑΔΕΔΥ, είτε αυτεπάγγελτα.

Η εν λόγω ένσταση, έχει το χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής[1056] και κατά συνέπεια η παράλειψη άσκησής της αποκλείει ως απαράδεκτη την προσφυγή στα Διοικητικά Δικαστήρια[1057]. Στην ένσταση, επισυνάπτεται και παράβολο σαράντα (40) Ευρώ που εκδίδεται από Δημόσιο Ταμείο, άλλως η

[1054] Πρβλ άρθρο 17 § 10 και άρθρο 18 §12 του ν. 2190/1994

[1055] Πρβλ ΣτΕ 1165/2004 σύμφωνα με την οποία «*το υπ΄ αριθμ. 3839/8-4-1996 έγγραφο του Α.Σ.Ε.Π. προς το προαναφερόμενο ΄Ιδρυμα, σύμφωνα με το οποίο η κατάταξη των υποψηφίων των τριών συνολικά κλάδων ΥΕ που είχαν προκηρυχθεί (ΥΕ βοηθών μαγείρων - τραπεζοκόμων, ΥΕ προσωπικού καθαριότητας και ΥΕ θαλαμηπόλων) δεν ήταν νόμιμη, όπως προκύπτει από το περιεχόμενό του, εκδόθηκε στα πλαίσια της γενικής αρμοδιότητας που έχει η ανεξάρτητη αυτή αρχή να ελέγξει την εφαρμογή των νόμων κατά την επιλογή των διοριστέων υποψηφίων (άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2190/1994)»*

[1056] ΣτΕ 1274/2014, ΣτΕ 3985/2012, ΣτΕ 3371/2007, ΣτΕ 367/2006, ΣτΕ 3374/2002, ΣτΕ 447/1997 Πρβλ Μ. Παπαδοπούλου, Οι προσλήψεις στο δημόσιο μέσω του ΑΣΕΠ, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005, σελ 127

[1057] ΣΤΕ 144/2014 σύμφωνα με την οποία «*η αρχική παράλειψη της αιτούσας από τους πίνακες διοριστέων δεν ήταν νόμιμη, διότι στηριζόταν στις αντισυνταγματικές διατάξεις των άρθρων 16 παρ. 15 και 6 του ν. 2190/1994 και 17 παρ. 13 του ν. 1586/1986. »,* ΣτΕ1093/2014 *σύμφωνα με την οποία «Ο εκκαλών όφειλε να προσκομίσει και βεβαίωση της Επιθεώρησης Εργασίας. Ορθά η Διοίκηση δεν αναζήτησε αυτεπαγγέλτως το ελλείπον δικαιολογητικό και αρνήθηκε να χορηγήσει επιπλέον προθεσμία για την εκπρόθεσμη υποβολή του»,* ΣτΕ 3153/2014 *«Μη νόμιμη η διαγραφή του εκκαλούντος από τους προσωρινούς πίνακες κατατάξεως και διοριστέων υποψηφίων, διότι το πτυχίο του, το οποίο αποκτήθηκε μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 1566/1985, αποτελεί τίτλο σπουδών «σχολικής μονάδος», κατά την έννοια σχετικού όρου της Προκήρυξης, αφού η Σχολή Τουριστικών Επαγγελμάτων κατέστη «σχολική μονάδα» με τη μετατροπή της σε Τεχνική Επαγγελματική Σχολή»,* ΣτΕ 1522/2003 σύμφωνα με την οποία «*ακυρώνεται η με αρ. 921/22.9.2000 απόφαση του Ε' Τμήματος του Α.Σ.Ε.Π. και οι οριστικοί πίνακες διοριστέων στην Ε.Υ.Δ.Α.Π. (ΕτΚ, τ. Προκηρύξεων Α.Σ.Ε.Π., φ. 544/26.10.2000) κατά το μέρος που δεν περιελήφθη η αιτούσα»*, Πρβλ *Μιχ. Παπαδάκης,* Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιτροπής Προσωπικού, σε: *Φ. Ι. Κοζύρη/ Σ. Μεγγλίδου* (επιμ.), Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, ό. π., σελ. 129

ένσταση δεν λαμβάνεται υπόψη. Μετά την εξέταση των υποβληθεισών ενστάσεων, καταρτίζονται οι «ΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΠΙΝΑΚΕΣ ΚΑΤΑΤΑΞΗΣ» υποψηφίων και επί τη βάσει αυτών οι πίνακες διοριστέων. Ακολούθως, οι πίνακες διοριστέων καταχωρούνται στο διαδίκτυο στον ηλεκτρονικό τόπο του Α.Σ.Ε.Π[1058] και αποστέλλονται από το Α.Σ.Ε.Π. για δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Τεύχος Γ΄).

Με τη διεύρυνση του φάσματος δραστηριοτήτων του ΑΣΕΠ στη διάρκεια της πορείας του, αναγνωρίζεται και παγιώνεται η συμβολή του τόσο στην αναβάθμιση του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων όσο και στην αναβάθμιση της διοίκησης υπό λειτουργική έννοια: συστηματική διενέργεια νομικών πράξεων και υλοποίηση ολοκληρωμένων δράσεων για την επίτευξη σκοπών χάριν του δημόσιου συμφέροντος. Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, οι στόχοι του ΑΣΕΠ επικεντρώνονται εφεξής όχι μόνο στην επιτέλεση της αποστολής του, αλλά και στην αρτιότερη λειτουργική διεκπεραίωση των σκοπών του με αποτελεσματικότητα, ταχύτητα, αξιοπιστία και οικονομία, χωρίς να αποδυναμώνεται ο αξιοκρατικός και διαφανής χαρακτήρας του συστήματος[1059].

Για την επιλογή του τακτικού προσωπικού, το ΑΣΕΠ οργανώνει γραπτούς διαγωνισμούς ή/και αξιολογεί τους υποψηφίους με βαθμολόγηση συγκεκριμένων κριτηρίων προκαθορισμένων με νόμο, ενώ για ορισμένες θέσεις διεξάγει συμπληρωματική πρακτική δοκιμασία ή ειδικές εξετάσεις – test. Το, υψηλών απαιτήσεων, ειδικό επιστημονικό προσωπικό επιλέγεται με ειδική διαδικασία ουσιαστικής αξιολόγησης των υποψηφίων από πενταμελή επιτροπή οριζόμενη από το ΑΣΕΠ, ενώ για την επιλογή των εκπαιδευτικών διεξάγεται ειδικός γραπτός διαγωνισμός. Η κάλυψη των θέσεων γίνεται πάντα κατόπιν πανελλήνιας προκήρυξης στην οποία αναφέρονται τα απαιτούμενα προσόντα

[1058] Η ηλεκτρονική διεύθυνση του ΑΣΕΠ είναι www.asep.gr
[1059] Πρβλ *ΑΣΕΠ,* Ετήσια Έκθεση 2002

για κάθε θέση και όλες οι σχετικές με την επιλογή διαδικασίες, όπως ορίζονται στο βασικό νόμο 2190/1994.

3.1.2.4 Ετήσιες Εκθέσεις- Αποτίμηση του έργου

Τον Μάρτιο κάθε έτους υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης Ετήσια έκθεση για τις εργασίες της Αρχής, η οποία δημοσιεύεται στην ΕτΚ[1060].

Δυστυχώς, η υπεραυξημένη πλειοψηφία, η προβλεπόμενη από το Σύνταγμα, για τον τρόπο επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, είναι αμφίβολο αν τελικά εκπληρώνει τις προϋποθέσεις και το σκεπτικό του συνταγματικού νομοθέτη. Και τούτο διότι, η ασυμφωνία των κομμάτων να επιλέξουν τα νέα μέλη των ανεξάρτητων αρχών και η επακόλουθη ψήφιση συνεχών τροπολογιών παράτασης της θητείας των υφιστάμενων μελών, είχε μέχρι τώρα ως αποτέλεσμα να μην κατατίθενται οι ετήσιες Εκθέσεις που σύμφωνα με το νόμο οφείλουν να κατατίθενται με τα πεπραγμένα της Αρχής και ως εκ τούτου να μην είμαστε σε θέση να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα και να αποτιμήσουμε το έργο του ΑΣΕΠ για τα τελευταία 5 χρόνια. Ειδικότερα, το ΑΣΕΠ έχει υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις με το έργο της μόνο μέχρι το 2010, και επί 5 χρόνια δεν εκπληρώνει την υποχρέωση της αυτή, εν αναμονή του νέου Προέδρου της[1061]. Μια «εκκρεμότητα», η οποία συνιστά προσβολή του κύρους

[1060] Πρβλ άρθρο 10 ν. 2190/1994 και άρθρο 12 §6 ν. 3051/2002

[1061] Ωστόσο, σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 110 §12 του ν. 4055/2012, ο Γεώργιος Βέης, Πρόεδρος του ΑΣΕΠ από το 2003, θα έπρεπε να έχει ήδη αντικατασταθεί, όπως προέβλεπε ο νόμος για πρόσωπα που η θητεία τους είχε ξεπεράσει τα 8 έτη. Αντίθετα, κατόπιν διαδοχικών παρατάσεων στη θητεία του, νέος Πρόεδρος εντέλει επελέγη ο Ιωάννης Καραβοκύρης (21 μέλη της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής τάχθηκαν υπέρ της επιλογής του) τον Νοέμβριο του 2014.

της Αρχής, περιορίζει στην πράξη την εμβέλεια της δράσης της και κυρίως συντηρεί μια αβεβαιότητα.

Οι συνεχείς τροποποιήσεις και προσθήκες του ν.2190/1994, με τη θέσπιση κυρίως εξαιρέσεων από τις διαδικασίες που τελούν υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, και παρόλο το γεγονός ότι συχνά διατυπώνεται η άποψη ότι η εν γένει διαχείριση των διαδικασιών πρόσληψης στο δημόσιο πρέπει να περιέλθει εξ ολοκλήρου στο ΑΣΕΠ, τούτο δεν είναι τεχνικά εφικτό.

Οι περιπτώσεις των προσλήψεων εκτός ΑΣΕΠ αποτελούν σημαντικό μέρος των συνολικών προσλήψεων προσωπικού στο δημόσιο. Διέπονται μάλιστα από ένα περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο χαρακτηρίζεται από αλλεπάλληλες τροποποιήσεις και προσθήκες, χωρίς να υφίσταται ενιαίος φορέας εποπτείας και ελέγχου της τήρησης των εγγυήσεων διαφάνειας και αξιοκρατίας[1062].

Ο ΣτΠ έχει γίνει αποδέκτης πολλών αναφορών σχετικά με το θέμα των προσλήψεων εκτός της διαδικασίας του ΑΣΕΠ, κυρίως για λόγους που σχετίζονται με κακοτεχνίες στη δομή και διατύπωση της προκήρυξης (σφάλματα, ασάφειες, παραλείψεις ή κενά που αφήνουν περιθώρια αυθαιρεσίας και κακοδιοίκησης), απουσία συγκεκριμένου τρόπου απόδειξης τυπικών προσόντων και προβλήματα μοριοδότησης της εμπειρίας, μη αποδοχή και παραλαβή πιστοποιητικών που υπέβαλαν υποψήφιοι, προβλήματα στις ισοτιμίες πτυχίων, διαδικασία επιλογής που αφήνει συχνά στη διοίκηση μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, αξιολόγηση των γραπτών από έναν μόνο βαθμολογητή και άρνηση αναβαθμολόγησης, αδικαιολόγητες μακροχρόνιες καθυστερήσεις κατά τη γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων, ακόμη και παράλειψη ανάρτησης αποτελεσμάτων κτλ.

Έχοντας διερευνήσει τα ζητήματα που έθεταν οι αναφορές αλλά και τον τρόπο αντιμετώπισής τους από τους εκάστοτε φορείς, ο Συνήγορος του Πολίτη

[1062] *Στ. Κτιστάκη,* Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό. π., σελ. 99-100

το 2006 συνέταξε Ειδική Έκθεση με τίτλο: «*ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ. Οι εκτός ελέγχου του ΑΣΕΠ διαδικασίες*». Στόχος της ειδικής έκθεσης είναι «*η κατά το δυνατόν συστηματική αποτύπωση της παθολογίας των πρακτικών που τηρούνται στις διαδικασίες επιλογής και πρόσληψης προσωπικού, οι οποίες διενεργούνται χωρίς τη συνδρομή και τον έλεγχο του ΑΣΕΠ»*[1063] μέσω της ανάδειξης χαρακτηριστικών περιπτώσεων που χειρίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη κατά τη διάρκεια των επτά πρώτων χρόνων της λειτουργίας του (1998-2005). Στην έκθεση αυτή, μέσα από την ενδεικτική αναφορά υποθέσεων αναζητούνται τα αίτια της κακοδιοίκησης και διατυπώνονται ορισμένες γενικές προτάσεις με σκοπό τη βελτίωση των σχετικών διαδικασιών. Βασικός στόχος είναι ο εξορθολογισμός του νομοθετικού πλαισίου και η συγκρότηση ενός σώματος ελάχιστων κοινών προδιαγραφών αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας που θα διατρέχει όλα τα στάδια της διαδικασίας πρόσληψης προσωπικού στο δημόσιο τομέα. Ο Συνήγορος του Πολίτη πρότεινε όλα αυτά να περιληφθούν σε έναν *Κώδικα Πρόσληψης Προσωπικού*, ο οποίος θα αποτελεί το πλαίσιο των προδιαγραφών τις οποίες οφείλει να πληροί κάθε στάδιο κάθε διαδικασίας πρόσληψης στον δημόσιο τομέα. Ο εν λόγω Κώδικας, σύμφωνα με την πρόταση του, πρέπει να περιλαμβάνει και να εξειδικεύει τις αρχές που πρέπει να τηρούνται: της δημοσιότητας, της ίσης ευκαιρίας συμμετοχής, της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας αυτού.

3.2. Τα Αυτοτελή Σώματα Ελέγχου

Το ελεγκτικό σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης συμπληρώνεται από Ελεγκτικά Σώματα και Υπηρεσίες Ελέγχου τα οποία ανήκουν στον κορμό της Δημόσιας Διοίκησης και εποπτεύουν τη δράση των φορέων του δημόσιου τομέα,

[1063] Πρβλ *ΣτΠ,* Ειδική Έκθεση 2006, σελ. 6

με άμεσο ή έμμεσο στόχο την πρόληψη και καταστολή των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Πρόκειται για τα λεγόμενα Αυτοτελή Σώματα ή Αρχές, τα οποία δεν συνιστούν μεν Ανεξάρτητες Αρχές, αλλά διατηρούν την αυτοτέλειά τους ως προς την διενέργεια ελέγχων.

Η λειτουργία των εν λόγω Σωμάτων διέπεται από διατάξεις, οι οποίες παρουσιάζουν πολλά κοινά σημεία και κοινές ρυθμίσεις με τις Ανεξάρτητες Αρχές. Παράλληλα, όμως, διατηρούν κάποιες ιδιαιτερότητες, αναγόμενες είτε στην φύση και την ποικιλομορφία των ελεγχόμενων φορέων, είτε στην έλλειψη συντονισμένης πολιτικής ως προς τον έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης. Στους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Δημόσιας Διοίκησης εμπίπτουν και οι Ειδικές Υπηρεσίες, οι οποίες ανήκουν μεν οργανικά σε κάποια Αρχή ή Υπηρεσία, αλλά διατηρούν κάποιο βαθμό αυτονομίας, τουλάχιστον από λειτουργική άποψη[1064]. Εμπίπτουν, επίσης, και τα Ειδικά Ελεγκτικά Κέντρα, τα οποία υπάγονται σε ορισμένη υπερκείμενη Υπηρεσία, διατηρώντας de jure de ή facto περιορισμένη αυτονομία σε σχέση με αυτή[1065].

Τα σημαντικότερα ελεγκτικά Σώματα που λειτουργούν σήμερα στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και τα οποία ελέγχουν τη δράση της είναι: το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), το Σώμα Επιθεωρητών Εργασίας (ΣΕΠΕ), το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ), το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών

[1064] Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την Ε.Ε. – Υπουργείο Οικονομικών / Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Ε.Δ.Ε.Λ.),η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας (Δ.Ε.Υ.ΕΛ.ΑΣ.), η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Υπουργείου Οικονομικών, Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης (Γ.Δ.Ο.Ε.) η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων – Υπουργείο Οικονομικών (Γ.Δ.Δ.Ε.),, η Διεύθυνση Προστασίας Θαλάσσιου Περιβάλλοντος του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και Αιγαίου, η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Αρχηγείου Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής (Υ.Ε.Υ.Α.Λ.Σ. – ΕΛ.ΑΚΤ.)

[1065] Τέτοια Ειδικά Ελεγκτικά Κέντρα είναι το Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένου Μεγάλου Πλούτου (ΚΕΦΟΜΕΠ), το Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων (ΚΕΜΕΕΠ), η Διεύθυνση Επιθεώρησης Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η Διεύθυνση Επιθεώρησης Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, Διεύθυνση Επιθεώρησης Υπουργείου Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (Δ.Ε.Υ.Π.Ε.Κ.Α.)

(ΣΕΕΥΜΕ), το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (ΣΕΔΕ), το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.), η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Ελέγχου των Καταστημάτων Κράτησης (Σ.Ε.Ε.Κ.Κ), η Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α.).

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ), όπως προκύπτει από το θεσμικό του πλαίσιο, έχει διάφορο και διακριτό ρόλο από αυτόν των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., Σ.Ε.Υ.Υ.Π., Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. κ.λπ.) καθόσον αποτελεί παράλληλα μηχανισμό ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης και συντονιστικό όργανο της εθνικής πολιτικής για τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα. Πρόκειται για μια Ειδική Διοικητική Αρχή με σημαντική ανεξαρτησία, η οποία προσομοιάζει προς τα Ελεγκτικά Σώματα της Δημόσιας Διοίκησης[1066] και για το λόγο αυτό πολλοί τον κατατάσσουν στα Σώματα Ελέγχου της.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί καθοριστικής σημασίας παράγοντα για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ Κράτους και πολιτών, για την αποτελεσματική και χρηστή λειτουργία των θεσμών καθώς και για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος[1067]. Η διασπορά των υπηρεσιών και ελεγκτικών μηχανισμών και σωμάτων που επιφορτίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, επέβαλε, πάρα πολύ πρόσφατα, την σύσταση της Γενικής Γραμματείας για τη Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ως αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας η οποία υπάγεται στον Υπουργό Επικρατείας για τη Διαφθορά[1068]. Παράλληλα καταργούνται οι διατάξεις του ν. 4152/2013, που αφορούν τη σύσταση και τη λειτουργία Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, καθώς ο ρόλος του, λόγω της δημιουργίας του θεσμού του Υπουργού Επικρατείας για τη Διαφθορά, κατέστη περιττός.

[1066] *Ευτ. Φυτράκης,* Ο έλεγχος (νομιμότητας) ως παράμετρος ποιότητας της διοίκησης, ό. π., σελ. 596
[1067] Πρβλ Αιτιολογική έκθεση ν. 4320 /2015, σελ. 3
[1068] Πρβλ άρθρο 6 - 17 ν. 4320/15

Από τα παραπάνω ελεγκτικά όργανα στην παρούσα θα αναλύσουμε το θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ως τα κατεξοχήν, με γενική αρμοδιότητα, ελεγκτικά Σώματα της Δημόσιας Διοίκησης και τη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ως νεοσύστατη δημόσια υπηρεσία υπό την επίβλεψη του Υπουργού Επικρατείας για τη Διαφθορά.

3.2.1. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Η ανάγκη για τη δημιουργία ενός Ελεγκτικού Σώματος με επαρκή νομιμοποίηση και εξουσία, με κύριο σκοπό την εποπτεία για την υλοποίηση του εθνικού στρατηγικού προγράμματος δράσης κατά της διαφθοράς αλλά και τον συντονισμό των δράσεων των επιμέρους μηχανισμών του, εμφανίζεται έντονα μέσα από τις Εκθέσεις Αξιολόγησης των διεθνών μηχανισμών παρακολούθησης για την Ελλάδα[1069]. Και ενώ είχαν ιδρυθεί Σώματα και Υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου της δράσης των φορέων του δημόσιου τομέα, με άμεσο ή έμμεσο στόχο τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, ωστόσο δεν υπήρχε πρόβλεψη για τη δυνατότητα συντονισμού της δράσης τους από ένα όργανο που θα έχει σαν κύριο έργο την πρόληψη και την καταστολή των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, ως βασική παράμετρος για την αποτελεσματικότητα του έργου τους. Σε συμμόρφωση προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας[1070] και παράλληλα

[1069] Πρβλ Έκθεση αξιολόγησης της GRECO για την Ελλάδα, η οποία υιοθετήθηκε στις 13-17 Μαΐου 2012, στα πλαίσια του πρώτου κύκλου αξιολόγησης και Έκθεση Αξιολόγησης του Πρώτου κύκλου Αξιολόγησης για την Ελλάδα του ΟΟΣΑ

[1070] Η υποχρέωση θέσπισης Ειδικών Σωμάτων κατά της Διαφθοράς διατυπώνεται κυρίως στα ακόλουθα διεθνή κείμενα: Στην έβδομη από τις είκοσι κατευθυντήριες Αρχές κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης (απόφαση 97- 24) όπου ορίζεται ότι τα κράτη μέλη οφείλουν «*να προωθήσουν την ειδίκευση προσώπων ή σωμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και να τους διαθέσουν τα απαραίτητα μέσα και εκπαίδευση ώστε να ασκήσουν τα καθήκοντά του».* Αντίστοιχη επιταγή περιλαμβάνει και η Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά των Δημοσίων Υπαλλήλων

ακολουθώντας τα διεθνή πρότυπα, θεσπίστηκε με το ν.3074/2002, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ως το συντονιστικό όργανο της δράσης των ελεγκτικών σωμάτων και των υπηρεσιών ελέγχου που εποπτεύουν τους φορείς του δημόσιου τομέα, με στόχο την πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης[1071].

Οι ρυθμίσεις του εν λόγω νόμου, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του, εντάσσονται στο πλαίσιο της ευρύτερης προσπάθειας για την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία οφείλει να «*κατοχυρώνει διαφανείς λειτουργίες […] να διασφαλίζει τη χρηστή διαχείριση σε όλο το εύρος της και να*

(2002), η οποία υπογράφηκε από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 1-7-2002. Στη διάταξη του άρθρου 20 της παραπάνω Σύμβασης ορίζεται ότι «*κάθε μέρος πρέπει να υιοθετεί τα κατάλληλα μέτρα ώστε να είναι βέβαιο ότι υπάρχουν πρόσωπα ή υπηρεσίες ειδικευμένα στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Αυτά πρέπει να διαθέτουν την απαραίτητη ανεξαρτησία σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού συστήματος κάθε μέρους, προκειμένου να μπορούν να διεκπεραιώνουν τις αρμοδιότητές τους αποτελεσματικά και ελεύθερα από κάθε αθέμιτη επιρροή. Τα μέρη πρέπει να βεβαιώνουν ότι το προσωπικό των υπηρεσιών αυτών διαθέτει επαρκή εκπαίδευση και οικονομική ενίσχυση για την αποστολή αυτή*». Η υποχρέωση αυτή αποτυπώνεται και στη σύμβαση του Ο.Ο.Σ.Α για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, που υπογράφηκε στο Παρίσι στις 17 Δεκεμβρίου 1997 και κυρώθηκε από την χώρα μας με τον ν. 2656/1998. Ειδικότερα, η ανάγκη να δημιουργηθούν ειδικά σώματα που να ειδικευτούν στα ζητήματα της δίωξης και της καταπολέμησης της διαφθοράς διατυπώνεται στο άρθρο 11 που ορίζει ότι «*τα κράτη μέρη πρέπει να ορίσουν την αρχή ή τις αρχές που θα λειτουργήσουν σαν δίαυλοι επικοινωνίας για τα θέματα αυτά με τον Ο.Ο.Σ.Α*». Ιδιαίτερα σημαντική είναι η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς που υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2003, στο άρθρο 5 της οποίας αναφέρεται ρητά ότι «*κάθε μέρος οφείλει να διασφαλίζει, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού του συστήματος, την ύπαρξη σώματος ή σωμάτων που να είναι κατάλληλα να προλαμβάνουν τη διαφθορά με τα παρακάτω μέσα: (α) να εφαρμόζουν τις πολιτικές που αναφέρονται στη Σύμβαση και όπου είναι απαραίτητο να επιβλέπουν και να συντονίζουν την εφαρμογή των πολιτικών αυτών και (β) να συμβάλλουν στην αύξηση της τεχνογνωσίας για την πρόληψη της διαφθοράς»*. Στη συνέχεια, αναφέρονται οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αποτελεσματικής λειτουργίας του σώματος αυτού, κατά το πρότυπο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στη διάταξη του άρθρου 39 της Σύμβασης επισημαίνεται η ανάγκη να δημιουργηθεί σώμα ειδικευμένο στην καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της εφαρμογής του νόμου (*body specialized in combating corruption through law enforcement*).

[1071] *Μαρ. Βενετσανοπούλου,* Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί, ό. π., σελ. 67 επ., *Αντ. Μακρυδημήτρης, Μαρ. - Ηλ. Πραβίτα,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 574 επ., *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος διοίκησης . Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης . Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης . Συντακτικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου, Τόμος Β΄, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 64 επ.

θέτει υπό διαρκή έλεγχο, εσωτερικό και εξωτερικό, τις διαδικασίες και τα αποτελέσματά της». Στην αιτιολογική έκθεση, στην οποία επισημαίνονται τα φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών και αναποτελεσματικότητας που απασχολούν τη δημόσια ζωή και υπογραμμίζεται η ανάγκη για την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς ως επείγουσα προτεραιότητα, κρίνεται αναγκαίο να υπάρξει μια θεσμική τομή που να διασφαλίζει τον καλύτερο συντονισμό, την ενδυνάμωση των διωκτικών αρχών και λειτουργιών και τη δυνατότητα άμεσης και έγκαιρης παρέμβασης.

3.2.1.1 Νομική Φύση- Στελέχωση

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος δημιουργήθηκε με τη μορφή Μονοπρόσωπης Διοικητικής Αρχής[1072], δεν αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή[1073], φέρει όμως όλα τα χαρακτηριστικά της. Εκ του νόμου, απολαμβάνει πλήρους προσωπικής και λειτουργικής Ανεξαρτησίας[1074], δεν υπόκειται στις εντολές και κατευθύνσεις ή τον πειθαρχικό έλεγχο άλλου ιεραρχικώς ανωτέρου διοικητικού ή κυβερνητικού οργάνου, με την εξαίρεση βεβαίως του διορισμού και της παύσης του από το Υπουργικό Συμβούλιο[1075]. Ανήκει στην κατηγορία των

[1072] Αν και γίνεται λόγος για *«μονοπρόσωπη υπηρεσία »* (Πρβλ *ΓΕΔΔ,* Ετήσια Έκθεση 2003 σελ. 22, *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Έλεγχος διοίκησης . Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης . Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντακτικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου, Τόμος Β΄, ό. π., σελ. 54) ορθότερη είναι η καταχώριση του ΓΕΔΔ ως μονοπρόσωπη Διοικητική Αρχή Πρβλ ΣτΕ Ολ 1849/2008 με την οποία κρίθηκε ότι ο ΓΕΔΔ« *συνιστά ιδιαίτερη διοικητική αρχή , η οποία δεν προβλέπεται στο Σύνταγμα , δεν διέπεται από το ν. 3051/2002…», ΓΕΔΔ*. Ετήσια Έκθεση 2007, σελ. 17

[1073] Πρβλ εισηγητική έκθεση του ν. 3074/2002. Αντίθετα « *Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή*» τον αναφέρει ο *Δημ. Ράικος*, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, ό .π., σελ 245 και «*Ανεξάρτητη Αρχή*» ο *Ακρ. Καιδατζής,* Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 1849/2009, ΕφημΔΔ2009, σελ. 188

[1074] Άρθρο 1 §3 περ. δ΄ του ν. 3074/2002

[1075] Πρβλ άρθρο 1 §4 του ν. 3074/2002 σύμφωνα με το οποίο ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης παύεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ύστερα από απόφαση του Υπουργικού

μετακλητών ανωτάτων διοικητικών υπαλλήλων των, εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας θέσεων, οι οποίοι με νόμο μπορούν να εξαιρεθούν από τη μονιμότητα του άρθρου 103 παρ. 5 του Συντάγματος[1076], ως εκ της ιδιάζουσας φύσεως της θέσης τους, της ειδικής αποστολής και του περιεχομένου των αρμοδιοτήτων τους.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, του οποίου η θητεία ορίζεται πενταετής[1077], διορίζεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, το οποίο διαθέτει υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαμβάνει ευρείας κοινωνικής αποδοχής. Η αποστολή του συνοψίζεται στη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, παρακολουθώντας και αξιολογώντας το έργο των ελεγκτικών σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης και εντοπίζοντας τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης[1078]. Ο ΓΕΔΔ συνεπικουρείται στο έργο του από τέσσερις Βοηθούς Γενικούς Επιθεωρητές, οι οποίοι διορίζονται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ενώ σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος του, τον αναπληρώνει Ειδικός Επιθεωρητής ή Προϊστάμενος Διεύθυνσης του Γραφείου του, οι οποίοι ορίζονται με απόφαση του[1079].

3.2.1.2 Αρμοδιότητες

Η δράση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ξεκινά είτε αυτεπάγγελτα, είτε κατόπιν καταγγελίας φυσικών ή νομικών προσώπων, είτε

Συμβουλίου, για ανεπάρκεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, καθώς και για ανικανότητα εκτέλεσης των καθηκόντων του, λόγω νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής

[1076] Και εξαιρέθηκαν πράγματι με το άρθρο 39 παρ. 2 του ΥΚ

[1077] Πρβλ άρθρο 9 του ν. 3094/2003

[1078] Πρβλ άρθρο 1 ν. 3074/2002

[1079] Πρβλ άρθρο 1 §9 του ν. 3074/2002, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 42 §3 του ν. 4305/2014(ΦΕΚ Α 237/31.10.2014).

κατόπιν πορίσματος ή έκθεσης επιθεώρησης ελέγχου των ιδιαίτερων Σωμάτων Ελέγχου και Επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης. Για την εκπλήρωση της πολύπλευρης αποστολής του, ο νομοθέτης έχει δώσει στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης σημαντικές ελεγκτικές και πειθαρχικές αρμοδιότητες, κατασταλτικού και προληπτικού χαρακτήρα -με την έννοια των παρεμβάσεων προς τη Διοίκηση- για τη λήψη διορθωτικών διοικητικών μέτρων και την άσκηση πειθαρχικών ελέγχων, καθώς και προς την Κυβέρνηση για νομοθετικές ρυθμίσεις. Όλα τα παραπάνω έχουν σαν στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στο σύνολο του δημόσιου τομέα[1080]. Να σημειωθεί ότι ο τρόπος δράσης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης δεν περιγράφεται περιοριστικά στο νόμο, αλλά κατά διακριτική του ευχέρεια, ανάλογα με την περίπτωση, επιλέγει το κατάλληλο μέσο αποτελεσματικής εκπλήρωσης της αποστολής του[1081].

Ο ΓΕΔΔ κατά την άσκηση των καθηκόντων του:

• Διεξάγει επιθεωρήσεις, ελέγχους, επανελέγχους και έρευνες ή διατάσσει τη διενέργειά τους από τα Σώματα και τις υπάρχουσες Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου στο Δημόσιο, στα ΝΠΔΔ, στους ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού, στις επιχειρήσεις τους, στα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και στις δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις (τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος[1082]), έχοντας τη

[1080]Πρβλ άρθρο 1 §2 περίπτωση δ` ν. 3074/ 2002, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από την §1 του άρθρου 26 του ν. 3200/2003 και από την §10 του άρθρου 6 του ν. 3491/2006, και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 §5 του ν. 3613/2007 σύμφωνα με την οποία «*Διεξάγει ελέγχους, επανέλεγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες στο Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ., τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, τις επιχειρήσεις τους, τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.*»

[1081] Ως εργαλεία ελέγχου περιλαμβάνεται η δυνατότητα να ζητά τη διενέργεια ΕΔΕ ή την άρση του τραπεζικού, χρηματιστηριακού και φορολογικού απορρήτου

[1082] Πρβλ άρθρο 1 §2 περ. α του ν. 3074/2002

δυνατότητα να θέτει, κατά περίπτωση, στους ως άνω φορείς δεσμευτικές προθεσμίες απάντησης ή χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων σε αυτόν[1083].

• Ασκεί ή διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων σε βάρος δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και διεξάγει ο ίδιος ή με τους Βοηθούς του ή τους Ειδικούς Επιθεωρητές που υπηρετούν στο Γραφείο του Ένορκη Διοικητική Εξέταση (ΕΔΕ)[1084].

• Εξετάζει αποφάσεις πειθαρχικών οργάνων και τις παραπέμπει στο ανώτερο κατά περίπτωση πειθαρχικό όργανο, ασκώντας την προβλεπόμενη από τον υπαλληλικό κώδικα ένσταση[1085], με σκοπό την αποτελεσματικότερη απονομή του Πειθαρχικού Δικαίου και τον περιορισμό της πιθανότητας μη επιβολής της προσήκουσας πειθαρχικής ποινής ή της ατιμωρησίας των δημοσίων υπαλλήλων που έχουν υποπέσει σε πειθαρχικά παραπτώματα[1086]. Η προθεσμία για την

[1083] Πρβλ άρθρο 1 §5 του ν. 3074/2002

[1084] Πρβλ άρθρο 1 §2 περίπτωση δ` εδ β του ν. 3074/2002

[1085] Πρβλ με Αριθμ. Πρωτ.: ΔΙΔΑΔ/Φ.58/194/οικ.4371/27-2-2004 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σύμφωνα με την οποία «*Προκειμένου να ασκήσει αποτελεσματικά ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης τις αρμοδιότητες αυτές και δεδομένου ότι έχει πλέον τη δυνατότητα, να ασκήσει ένσταση κατά αποφάσεων πειθαρχικώς προϊσταμένων ή πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων, παρακαλούνται όλες οι υπηρεσίες να κοινοποιούν στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης όλες τις πειθαρχικές αποφάσεις που εκδίδονται από οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο (μονομελές ή συμβούλιο). Η κοινοποίηση αυτή πρέπει να γίνεται με αποδεικτικό επίδοσης ώστε να προκύπτει η ημερομηνία κατά την οποία λαμβάνει γνώση ο Γενικός Επιθεωρητής. Ειδικότερα όσον αφορά την κοινοποίηση των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων, αυτή πρέπει να πραγματοποιείται ταυτόχρονα τόσο στον οικείο Υπουργό ή το μονομελές όργανο το οποίο έχει δικαίωμα να υποβάλλει ένσταση στο δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο όσο και στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου να περατώνεται ταυτόχρονα για τους ανωτέρω η προβλεπόμενη από τις διατάξεις της παρ. 3, άρθρο 142 του ν.2683/1999 προθεσμία.»*

[1086] Να σημειωθεί ότι με το νέο πειθαρχικό δίκαιο που θεσπίστηκε με το ν.4057/2012 (ΦΕΚ 54/Α/14-03-2012) είχε θεσμοθετηθεί δραστικός περιορισμός της δυνατότητας του ΓΕΔΔ να ασκεί ένσταση κατά όλων των πειθαρχικών αποφάσεων αλλά και προσφυγή κατά των τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων καθόσον η δυνατότητα ένστασης περιορίστηκε στις αποφάσεις των Πειθαρχικών Συμβουλίων και μόνο στις περιπτώσεις που έχει προηγηθεί πειθαρχική δίωξη από τον ίδιο τον ΓΕΔΔ ενώ δεν παρείχετο η δυνατότητα ένστασης κατά πειθαρχικών αποφάσεων των μονομελών οργάνων αλλά και άλλων συλλογικών οργάνων όπως Διοικητικά Συμβούλια, Εκτελεστικές Επιτροπές ΟΤΑ, Διοικούσες Επιτροπές κλπ. Με το νόμο, όμως, 4152/2013/(ΦΕΚ 107/Α/09-05-2013) με τον οποίο τροποποιήθηκαν εκ νέου οι διατάξεις που αφορούν στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων, υπαλλήλων ΝΠΔΔ και δημοτικών

άσκηση των προαναφερόμενων ενστάσεων και προσφυγών αρχίζει από την υποχρεωτική κοινοποίηση των σχετικών πειθαρχικών αποφάσεων στο Γραφείο του.

• Προσφεύγει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά τελεσίδικων αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου και μόνο για αυτές με τις οποίες επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης[1087].

• Εξετάζει καταγγελίες ή αναφορές που υποβάλλονται στο Γραφείο του, τις οποίες διερευνά κατά την κρίση του ή τις θέτει στο αρχείο.

• Αναφέρεται στη νεοσύστατη, με το ν. 4320/2015, Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ), η οποία υπάγεται στον Υπουργό Επικρατείας κατά της Διαφθοράς, στα πλαίσια προσπαθειών συντονισμού των ελεγκτικών μηχανισμών για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Στον ΓΕΔΔ έχει επίσης ανατεθεί:

• Η παρακολούθηση της δράσης του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης[1088].

• Η εποπτεία της δράσης, η αξιολόγηση του έργου των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και η παρακολούθηση της εκτέλεσης των διαπιστώσεων και των προτάσεων που προκύπτουν από τη διαδικασία αξιολόγησης[1089].

• Ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) όλων των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου[1090].

υπαλλήλων, επανήλθε η δυνατότητα του ΓΕΔΔ να ασκεί ενστάσεις κατά όλων των πειθαρχικών αποφάσεων μονομελών και συλλογικών οργάνων στον αμέσως επόμενο βαθμό.

[1087] Με την ρύθμιση του άρθρου 142 του ν.2683/1999 (Υπαλληλικός Κώδικας), όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ν. 4057/2011 έχει συρρικνωθεί δραστικά το πεδίο δράσης του ΓΕΔΔ στο συγκεκριμένο αντικείμενο τόσο σε ό,τι αφορά στο πειθαρχικό όργανο κατά των αποφάσεων του οποίου μπορεί να στραφεί, όσο και σε ό,τι αφορά το είδος των αποφάσεων αυτών.

[1088] Πρβλ άρθρο 1 §2 περ. β' εδάφιο α του ν. 3074/2002

[1089] Πρβλ άρθρο 1 §2 περ. γ' του ν. 3074/2002

• Ο έλεγχος των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης όλων των προϊσταμένων των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών και των λοιπών ελεγκτικών υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και των υπαλλήλων (ελεγκτών) που υπηρετούν σε αυτές, καθώς και των προϊσταμένων και των υπαλλήλων των πολεοδομικών γραφείων και υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης[1091].

• Η υποβολή νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων για την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

• Η σύγκληση και η προεδρία του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ)[1092], στο οποίο μετέχουν οι επικεφαλής όλων των ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών.

• Η εξέταση προσφυγών κατά αποφάσεων φορέων του δημόσιου τομέα με τις οποίες απορρίπτονται, στο σύνολό τους ή εν μέρει, αιτήσεις χορήγησης εγγράφων για περαιτέρω χρήση[1093].

• Ο έλεγχος της προσβασιμότητας Ατόμων Με Ειδικές Ανάγκες σε δημόσιες υπηρεσίες[1094].

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ο ΓΕΔΔ έχει τη δυνατότητα να:

• Αίρει το τραπεζικό, φορολογικό και χρηματιστηριακό απόρρητο των ελεγχόμενων προσώπων[1095].

[1090] Πρβλ άρθρο 1 §2 περ. ε. εδάφιο (i) του ν. 3074/2002, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 6 § 4 του ν. 3491/2006

[1091] Πρβλ άρθρο 1 §2 περ. ε' εδάφιο (ii) του ν. 3074/2002, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 6 § 4 του ν. 3491/2006

[1092] Πρβλ άρθρο 8 ν.3074/2002 Το Σ.Ο.Ε.Ε ιδρύθηκε με το ν. 2477/1997 όπως αυτός τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 του ν. 3074 /2002 και έχει ως σκοπό την παρακολούθηση και το συντονισμό του έργου της επιθεώρησης και του ελέγχου, που διενεργείται από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και από όλα τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου των φορέων της § 2 του άρθρου 1 του ν. 3074 /2002. Επιπλέον, το Σ.Ο.Ε.Ε. μπορεί να αποφασίζει τη διενέργεια κοινών επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από μικτές ομάδες επιθεωρητών των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου που μετέχουν σε αυτό.

[1093] Πρβλ άρθρο 5 του ν.3448/2006

[1094] Πρβλ εγκύκλιο του Υπουργού Εσωτερικών με αριθμ. ΔΙΑΔΠ/Π.ΑμεΑ/Φ.3/6/1537/20-1-2009

[1095] Πρβλ άρθρο 2§3 ν. 3074/2002

• Ζητά τον διορισμό εμπειρογνωμόνων, δημοσίων υπαλλήλων ή λειτουργών ή και ιδιωτών, όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο, συγκροτώντας μικτά κλιμάκια ελέγχου αποτελούμενα από επιθεωρητές– ελεγκτές δύο ή περισσότερων σωμάτων ή υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου ή από άλλους δημόσιους λειτουργούς.

• Ζητά από τους ελεγχόμενους φορείς να ασκούν τα προβλεπόμενα από τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας δικαιώματα του πολιτικώς ενάγοντος (παράσταση πολιτικής αγωγής), για την ικανοποίηση της ηθικής βλάβης που μπορεί να τους έχει προκαλέσει με αξιόποινες πράξεις του, οποιοσδήποτε υπάλληλος, λειτουργός ή όργανό τους.

• Ζητά από το Δημόσιο ή τους λοιπούς εποπτευομένους δημόσιους φορείς να παρίστανται ως πολιτικώς ενάγοντες κατά την ακροαματική διαδικασία, προς υποστήριξη της κατηγορίας σε περιπτώσεις παράβασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, είτε από υπαλλήλους ή όργανα του δημοσίου, είτε από ιδιώτες φυσικά ή νομικά πρόσωπα[1096].

Ο ΓΕΔΔ επίσης συμμετείχε στη Συντονιστική Επιτροπή για την καταπολέμηση της διαφθοράς που συστήθηκε με το άρθρο πρώτο, παρ. ΙΓ του ν.4152/2013, ως συντονιστής των ελεγκτικών φορέων του Δημοσίου. Με τον πρόσφατο ν. 4320/2015, οι διατάξεις που αφορούν τη σύσταση θέσης και τη λειτουργία Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, καταργήθηκαν.

Επισημαίνεται ότι η συνεργασία με τον ΓΕΔΔ ή με τα ελεγκτικά σώματα ή υπηρεσίες, στις οποίες έχει αναθέσει ελεγκτικό έργο, είναι υποχρεωτική για τους υπαλλήλους και λειτουργούς των ελεγχόμενων φορέων, η δε άρνηση των τελευταίων να συμπράξουν, να συνεργασθούν ή να χορηγήσουν στοιχεία κατά τον έλεγχο συνιστά αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα[1097]. Η διαπίστωση

[1096] Πρβλ άρθρο 14 ν.3801/2009
[1097] Πρβλ άρθρο 6 §11 Ν.3491/2006

πειθαρχικών παραπτωμάτων υπαλλήλων ή λειτουργών των ελεγχόμενων φορέων στο πλαίσιο ελέγχου ή επιθεώρησης που διενεργείται από τον ΓΕΔΔ ή κατ' εντολή του, δεσμεύει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα για την άσκηση πειθαρχική δίωξης.

3.2.1.3 Υποβολή αναφοράς

Ενεργώντας ως ιαματικός θεσμός για την προστασία των πολιτών, αποτελεί θεσμό που εξετάζει καταγγελίες ή αναφορές πολιτών, οι οποίες υποβάλλονται στο Γραφείο του, σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης στους φορείς του Δημοσίου (Υπουργεία, Περιφέρειες, Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, επιχειρήσεις αυτών, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, κ.α.) και στα Σώματα Ελέγχου αυτών, με την προϋπόθεση ότι αυτές αναφέρονται σε χρόνο όχι προγενέστερο της τριετίας από τη στιγμή που έλαβε γνώση[1098]. Οι επώνυμες καταγγελίες παραμένουν η βασική πηγή πληροφόρησης σχετικά με υποθέσεις που ενδιαφέρουν το Γραφείο ΓΕΔΔ. Σε αρκετές όμως περιπτώσεις, ο ΓΕΔΔ κινητοποιείται και αυτεπαγγέλτως, είτε δηλαδή σε συνέχεια κάποιας πληροφορίας ή προφορικής ενημέρωσης του για κάποιο θέμα, είτε σε συνέχεια δημοσιεύματος. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να διατάσσει, αυτεπαγγέλτως, τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ερευνών και ελέγχων από το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και από τα ιδιαίτερα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των φορέων του Δημοσίου.

Ο πολίτης, μέσα από μια ειδική φόρμα στην ιστοσελίδα του ΓΕΔΔ[1099], έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει αναφορά - καταγγελία σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης που τον αφορούν άμεσα ή υπέπεσαν στην αντίληψη του.

[1098] Πρβλ άρθρο 3 § 1 του Π.Δ. υπ' αριθ.77 (ΦΕΚ 118 τ. Α' /20-5-2005), το οποίο εκδόθηκε, κατ' εξουσιοδότηση της §2 περ. δ' και της §7 εδ. τελευταίο του άρθρου 1 του ν.3074/2002.
[1099] http://www.gedd.gr/index.php?action=report

Ειδικότερα, οφείλει να συμπληρώσει τα στοιχεία επικοινωνίας του: όνομα, τηλέφωνο, διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, αριθμό τυχόν προηγούμενης σχετικής καταγγελίας, δημόσιο φορέα που αφορά η καταγγελία -ονομασία και διεύθυνση του- και περιεχόμενο της αναφοράς-καταγγελίας ώστε, στα πλαίσια των ελεγκτικών του καθηκόντων, να εξεταστεί από τον ΓΕΔΔ. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να ζητήσει να μην ανακοινωθεί το όνομα του και τα άλλα προσωπικά στοιχεία του στη Δημόσια υπηρεσία στην οποία αναφέρεται η καταγγελία. Αν, ωστόσο, δεν είναι δυνατή η διερεύνηση της υπόθεσης χωρίς την ανακοίνωση του ονόματος του, ο ενδιαφερόμενος ειδοποιείται σχετικά[1100].

3.2.1.4 Ετήσιες Εκθέσεις- Αποτίμηση του έργου

Ο ΓΕΔΔ συντάσσει ετήσια έκθεση στην οποία καταγράφεται το έργο του, παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις που αφορούν περιπτώσεις διαφθοράς και κακοδιοίκησης, αξιολογούνται οι δράσεις όλων των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και διατυπώνονται προτάσεις για τις αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις για τη βελτίωση και αποδοτικότερη λειτουργία των ως άνω Σωμάτων και των Δημοσίων Υπηρεσιών. Η εν λόγω έκθεση υποβάλλεται το Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, κοινοποιείται στα Μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, κατά τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της. Επιπρόσθετα, ο ΓΕΔΔ μπορεί να υποβάλλει κατά τη διάρκεια του έτους εκθέσεις στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, οι οποίες αφού συζητηθούν σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, δημοσιεύονται σε σχετική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου.

[1100] Πρβλ άρθρο 4 παρ. 8 του Π.Δ. υπ' αριθ.77 (ΦΕΚ 118 τ. Α' /20-5-2005), το οποίο εκδόθηκε, κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 2 περ. δ' και της παρ. 7 εδ. τελευταίο του άρθρου 1 του ν.3074/2002.

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση 2014[1101], το 2014 ο ΓΕΔΔ διερεύνησε 1565 υποθέσεις σε σχέση με το 2013 όπου διερευνήθηκαν 1519 υποθέσεις. Το 56% των υποθέσεων τέθηκαν υπόψη του μέσω επωνύμων καταγγελιών προς το Γραφείο του, το δε ποσοστό των ανωνύμων καταγγελιών που αποτέλεσαν έναυσμα έρευνας ανήλθε στο 22,6% του συνόλου των υποθέσεων.

Η οικονομική διαχείριση συνιστά και για το 2014 τη μεγαλύτερη θεματική κατηγορία (27,2% των υποθέσεων) και ακολουθούν τα πολεοδομικά θέματα (9,4% των υποθέσεων). Το 18 % των υποθέσεων αφορά διάφορα ζητήματα λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών τα οποία δεν μπορούν να ενταχθούν αυτοτελώς σε σαφώς καθορισμένες κατηγορίες. Περαιτέρω, οι Δήμοι αποτελούν το κέντρο του ελέγχου στο 33,1 % των υποθέσεων, γεγονός που (όπως και την προηγούμενη χρονιά) μπορεί να εξηγηθεί και από τη μεταφορά α’ βαθμού αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών στους ΟΤΑ -οι οποίες αφορούν την καθημερινότητα των πολιτών- και όχι απαραίτητα από την αύξηση φαινομένων κακοδιοίκησης ή διαφθοράς στη συγκεκριμένη κατηγορία δημοσίων φορέων. Το ίδιο ισχύει και σε ό,τι αφορά στη γεωγραφική κατανομή των ελεγχόμενων φορέων αφού και πάλι, όπως και τις προηγούμενες χρονιές, ο μεγαλύτερος όγκος των διερευνώμενων υποθέσεων εντοπίζεται στην περιφέρεια της Αττικής και ακολουθούν η περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και η περιφέρεια Πελοποννήσου με ποσοστό 38,3%, 9,6 % και 7,7 % αντίστοιχα .

[1101] Πρβλ *ΓΕΔΔ,* Ετήσια Έκθεση 2014, σελ. 35 επ.

3.2.2. Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, ιδρύθηκε με το Ν.2477/1997[1102]. Υπέστη ωστόσο ριζικές τροποποιήσεις ως προς τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητές του με το ν. 2839/2000[1103] και εν τέλει με το ν. 3074/2002. Αποτελεί αναμφίβολα το σημαντικότερο ελεγκτικό σώμα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Το όργανο αυτό, το οποίο δημιουργήθηκε για να καλύψει το θεσμικό κενό ύπαρξης ενός συστήματος οργανικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης και να καθιερώσει έναν ελεγκτικό μηχανισμό ευρείας εποπτείας της διοικητικής πραγματικότητας, η αναγκαιότητα του οποίου είχε καταστεί πλέον έκδηλη[1104], ελέγχει και αξιολογεί σε συνεχή βάση -με επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες- τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Ιδρυθέν με βάση το γαλλικό πρότυπο της Γενικής Επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης (*L'inspection générale de l'administration*)[1105], αποτελεί το

[1102] Το ΣΕΕΔΔ διαδέχθηκε το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.ΕΛ.Δ.Δ.) το οποίο ιδρύθηκε με το άρθρο 17 παρ. 6 του Ν. 1735/1987, ενεργοποιήθηκε με το άρθρο 84 του Ν. 1892/1990 και λειτούργησε από τις αρχές του 1991 έως τα μέσα του 1997, *Ι. Αναστόπουλος,* Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.ΕΛ.Δ.Δ), ΕφαρμογέςΔΔ 3/1992, σελ. 375

[1103] *Π. Πουλής,* Ο θεσμός του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ). Σκέψεις με αφορμή τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις , ΝοΒ 2001, σελ. 1239 επ.

[1104] Πρβλ Εισηγητική Έκθεση του ν. 2477/1997 σελ. 3 σύμφωνα με την οποία στόχος του αποτελούσε «*η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης*» μέσα από την «*ύπαρξη ενός μηχανισμού εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης ο οποίος θα δρα παράλληλα και ανεξάρτητα από τις διαδικασίες εξωτερικού ελέγχου* που ασκεί ο Συνήγορος του Πολίτη[….]ώστε να προλαμβάνονται και να καταστέλλονται οι διοικητικές δυσλειτουργίες»

[1105] Η Γενική Επιθεώρηση της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί μαζί με τη Γενική Επιθεώρηση Δημοσίων Οικονομικών - Inspection générale des finances- το σημαντικότερο Σώμα Ελέγχου της γαλλικής κρατικής μηχανής. Γενικά τα Σώματα Επιθεωρητών- Ελεγκτών κατέχουν σημαντική θέση στο σύστημα ελέγχου της γαλλικής Κρατικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπαγόμενα απευθείας στα γραφεία των Υπουργών. Ειδικότερα, η Γενική Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης συνιστά ένα σώμα γενικής αρμοδιότητας, υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών και στα πλαίσια αυτά ασκεί τον παραδοσιακό έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης, στις Κεντρικές και Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, μεταξύ άλλων και επί ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ , τα οποία τελούν υπό την εποπτεία του Δημοσίου. Επιπρόσθετα, η Γενική Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στον έλεγχο των υπηρεσιών και των οργάνων των ΟΤΑ καθώς και σε κάθε είδους ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ το οποίο ανήκει οργανικά στο χώρο της γαλλικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών καταγράφονται σε ειδική έκθεση , η οποία υπογράφεται από τον διενεργήσαντα τον έλεγχο Επιθεωρητή- Ελεγκτή και η οποία

μοναδικό όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης στο σύνολο της, αρμόδιο για τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Πράγματι, κύρια μέριμνά του αποτελεί η επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών[1106]. Η κατά τόπο αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. εκτείνεται σε όλη την ελληνική επικράτεια. Εκτός από την Κεντρική Υπηρεσία, που εδρεύει στην Αθήνα, λειτουργούν Περιφερειακά Γραφεία στη Θεσσαλονίκη, στη Λάρισα, στην Τρίπολη, στις Σέρρες, στην Πάτρα και στο Ρέθυμνο[1107].

3.2.2.1 Νομική Φύση- Στελέχωση

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., με σαφές και ιεραρχημένο πρόγραμμα δράσης, αποτελεί βασικό θεσμό ελέγχου της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης και κινητήρια δύναμη στην προσπάθεια της διοικητικής ανανέωσης των εκάστοτε Κυβερνήσεων. Μέχρι πρόσφατα, υπαγόταν στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, γεγονός που αποδεικνύει την έλλειψη πολιτικής και διοικητικής αυτονομίας, παρόλο που ο ΓΕΔΔ έχει κατά καιρούς επισημάνει την ανάγκη διασφάλισης της ανεξαρτησίας των Ελεγκτικών

εμπεριέχει τιε απόψεις και του ελεγχθέντα υπαλλήλου. Συμπληρωματική της ελεγκτικής δραστηριότητας αποτελεί η συμβουλευτική δραστηριότητα με σκοπό την ανεύρεση λύσεων και την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων σε θέματα που άπτονται των κύκλων αρμοδιοτήτων τους. Προβαίνουν δε και σε διαχειριστικό έλεγχο (contrôle de gestion), ερευνώντας αν οι στόχοι που τέθηκαν από μια δημόσια υπηρεσία επιτεύχθηκαν καθώς και σε δημοσιονομικό έλεγχο (audit financier) προκειμένου ο Επιθεωρητής- Ελεγκτής να εκφράσει μια τεκμηριωμένη γνώμη, μέσα από τα δημοσιευμένα οικονομικά στοιχεία, για την κανονικότητα, την ειλικρίνεια και την ακρίβεια των ετήσιων λογαριασμών της ελεγχόμενης υπηρεσίας , με απώτερο σκοπό, μέσω της μείωσης των διαχωριστικών φύσεων προβλημάτων της, στη βελτίωση της λειτουργίας τους. Πρβλ *Μελ. Μουστάκας,* Τα Σώματα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στη Γαλλία. Ο θεσμός και ο ρόλος του στη γαλλική Κρατική Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2008, σελ. 94, 113, 164-175, 209- 226, 229-237

[1106] *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το « Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 53 επ.

[1107] Επίσης έχει συσταθεί Περιφερειακό Γραφείο στα Ιωάννινα το οποίο δεν λειτουργεί.

Σωμάτων[1108]. Με τον νέο νόμο 4320/2015, οι αρμοδιότητες, οι υπηρεσίες και οι δομές του μεταφέρονται στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς[1109], μεριμνώντας για την επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών.

Αποτελώντας συλλογικό όργανο, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. στελεχώνεται από μια πολυπληθή ομάδα Επιθεωρητών-Ελεγκτών και βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών[1110] και διοικείται από τον Ειδικό Γραμματέα, ο οποίος ορίζεται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Μάλιστα, τα τελευταία χρόνια το ανθρώπινο δυναμικό του συνεχώς ενισχύεται, σύμφωνα με τις ανάγκες του Σώματος και τις σχετικές εισηγήσεις, ώστε να λειτουργεί με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα[1111].

Ο Ειδικός Γραμματέας επικουρείται από δεκαοκτώ Προϊσταμένους Επιθεωρητές[1112], οι οποίοι προέρχονται από τους υπηρετούντες Επιθεωρητές

[1108] Πρβλ *ΓΕΔΔ,* Ετήσια Έκθεση 2003, σελ. 85

[1109] Πρβλ άρθρο 8 ν. 4320/2015 (ΦΕΚ Α 29 19.3.2015) «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις» σύμφωνα με το οποίο « *στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς μεταφέρονται, με τις αρμοδιότητες, υπηρεσίες και δομές τους: α. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) και β. Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)»*

[1110] Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές είναι μόνιμοι υπάλληλοι του Δημόσιου, Ν.Π.Δ.Δ. και ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, κατηγορίας ΠΕ με βαθμό τουλάχιστον Δ' και δωδεκαετή δημόσια υπηρεσία ή απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. με τετραετή τουλάχιστον υπηρεσία μετά την αποφοίτησή τους, οι οποίοι έχουν διακριθεί για την επαγγελματική κατάρτιση, την υπηρεσιακή επίδοση και το ήθος τους.

[1111] Πρβλ την με αρ. πρωτ. Σ.Ε..Ε.Δ.Δ.:Φ.6/1275/16-2-2012 Ανακοίνωση – Πρόκληση του Υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προς υποβολή Υποψηφιοτήτων για την πλήρωση 18 θέσεων Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών και 22 θέσεων Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δ.Δ των Περιφερειακών Γραφείων του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, 16 θέσεων Επιθεωρητών-Ελεγκτών και 19 θέσεων Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Κεντρικής Υπηρεσίας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

[1112] Οι Προϊστάμενοι Επιθεωρητές προΐστανται των Περιφερειακών Γραφείων και στην Κεντρική Υπηρεσία έχουν αρμοδιότητα συντονισμού τομέων δράσης του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.. Επίσης εξουσιοδοτούνται από τον Ειδικό Γραμματέα, παράλληλα με το έργο της επιθεώρησης, να προβαίνουν σε ενέργειες που αφορούν τις ελεγκτικές διαδικασίες και την παρακολούθηση της πορείας του ελεγκτικού έργου, καθώς και να υπογράφουν κατ' εντολήν του. Με απόφαση του

Ελεγκτές και ορίζονται ή παύονται με απόφαση του Ειδικού Γραμματέα. Ο Ειδικός Γραμματέας είναι ιεραρχικός και πειθαρχικός προϊστάμενος των Επιθεωρητών Ελεγκτών και Βοηθών Επιθεωρητών Ελεγκτών και του προσωπικού της Γραμματείας, και μπορεί να επιβάλλει ποινή επίπληξης ή προστίμου μέχρι των αποδοχών ενός μηνός.

Ο ρόλος του Ειδικού Γραμματέα είναι καίριος, καθώς είναι εκείνος ο οποίος δίνει την εντολή για επιθεώρηση-έλεγχο στους Επιθεωρητές Ελεγκτές[1113] (είτε με δική του πρωτοβουλία, είτε μετά από εντολή του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, είτε μετά από εντολή του οικείου Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τις υπηρεσίες τους ή τα εποπτευόμενα από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ., είτε μετά από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Συνηγόρου του Πολίτη ή του επικεφαλής άλλης Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής) και στον οποίο διαβιβάζεται η σχετική έκθεση μετά το πέρας του ελέγχου. Παρόλο που ο νομοθέτης δεν αναφέρει ρητά τη δυνατότητα υποβολής αναφοράς του πολίτη, εντούτοις η υποβολή αναφοράς δύναται να αποτελέσει έναυσμα για διεξαγωγή έρευνας[1114].

Για τη θωράκιση του Ειδικού Γραμματέα, των Επιθεωρητών-Ελεγκτών και των Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών, ώστε να ασκούν απρόσκοπτα τα καθήκοντά τους, προβλέπεται ότι οι ανωτέρω δεν εξετάζονται, δεν διώκονται και δεν ενάγονται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Εξαιρείται, βεβαίως η περίπτωση δόλου, η παραβίαση του απορρήτου των πληροφοριών και στοιχείων που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και η παράβαση του καθήκοντος εχεμύθειας, την οποία υποχρεούνται να τηρούν οι υπηρετούντες στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ακόμη και μετά την

Ειδικού Γραμματέα ορίζεται ένας από τους Προϊστάμενους να τον αναπληρώνει, όταν απουσιάζει ή κωλύεται για την άσκηση των καθηκόντων του.,

[1113] Πρβλ άρθρο 5 ν. 3074/2002

[1114] *Πρ. Δαγτόγλου,* Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 578- 579. Σύμφωνα με την Έκθεση Πεπραγμένων 2013 κατά το έτος 2013 πλέον του ημίσεως των ελέγχων (58,42%) είχαν ως έναυσμα καταγγελίες που περιήλθαν στο ΣΕΕΔΔ

αποχώρησή τους από αυτό. Επιπλέον, εφόσον οι ανωτέρω διώκονται ενώπιον των ποινικών δικαστηρίων για πράξεις ή παραλείψεις στις οποίες προέβησαν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους ή ενάγονται ενώπιον των πολιτικών Δικαστηρίων, για την ίδια αιτία, μπορούν να παρίστανται και να εκπροσωπούνται ενώπιον των ποινικών ή πολιτικών δικαστηρίων από μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ύστερα από προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

3.2.2.2 Αποστολή

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. διενεργεί επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες κατ' αρχήν σύμφωνα με το πρόγραμμα ελεγκτικής δράσης του Σώματος. Μπορεί, επίσης, να διενεργεί και έκτακτους ελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες οποτεδήποτε αυτό κριθεί επιβεβλημένο. Σημειώνεται πάντως, ότι σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 3074/2002, ο ΓΕΔΔ παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων και γενικά το έργο του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Μάλιστα, στο πλαίσιο της πολιτικής του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, για την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. αναλαμβάνει σειρά οριζόντιων δράσεων με στόχο να συμβάλλει στην προσπάθεια για την αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της και την προαγωγή της διαφάνειας και λογοδοσίας.

3.2.2.3 Αρμοδιότητες

Ο ν. 3074/2002 διεύρυνε σημαντικά το πεδίο της ελεγκτικής του δράσης και επαναπροσδιόρισε το έργο του θεσμού, καθώς εκτός από το Δημόσιο[1115], τα ΝΠΔΔ[1116] και τους ΟΤΑ[1117], ελέγχει πλέον και τα κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου ή Δημοσίων Επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος[1118]. Δεν επιλαμβάνεται θεμάτων σχετικών με τις Ανεξάρτητες Αρχές, τις Δικαστικές Αρχές, τα Εκκλησιαστικά Νομικά Πρόσωπα και την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δεν εξετάζει υποθέσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Γραφείου Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Ναυτιλίας, της Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών και των Συντονιστών-Δημοσιονομικών Ελεγκτών του Υπουργείου Οικονομικών[1119]. Μερικώς, εξαιρούνται από την αρμοδιότητα του οι λιμενικές, αστυνομικές και στρατιωτικές υπηρεσίες και η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών για θέματα που άπτονται της εθνικής άμυνας και της κρατικής ασφάλειας και το Υπουργείο Εξωτερικών για θέματα σχετικά με την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής[1120].

Η διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων και ερευνών, προανακρίσεων, προκαταρκτικών εξετάσεων και Ένορκων Διοικητικών Εξετάσεων σε συνδυασμό με τη συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης και για τον έλεγχο των δηλώσεων της

[1115] Δηλαδή οι δημόσιες υπηρεσίες, κεντρικές- περιφερειακές- αυτοτελείς αποκεντρωμένες
[1116] Δηλαδή Ασφαλιστικά Ταμεία, Πανεπιστήμια. Ως προς την αρμοδιότητα του ΣΕΔΔ όσον αφορά στο ΔΣΑ το ΥΠΕΣΔΔΑ απάντησε θετικά με το με αρ. πρωτ. ΤΚΕ/Φ2/23011/15-11-2005 έγγραφο του σε αντίθεση με το ΔΣΑ ο οποίος απάντησε αρνητικά με το με αρ. πρωτ. 10693/11-11-2005 έγγραφο του
[1117] Α και Β βαθμού, δηλαδή Δήμοι, Κοινότητες και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις
[1118] Πρβλ άρθρο 2 §2α περ. α του ν. 3074/2002
[1119] Πρβλ άρθρο 2 §2β του ν. 3074/2002
[1120] *Ευτ. Φυτράκης,* Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, ό. π., σελ. 296, *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το « Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης», ό. π., σελ. 64- 65

περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων που υπηρετούν στους ως άνω φορείς[1121], συμπληρώνουν το πλέγμα αρμοδιοτήτων του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ[1122].

Επιπλέον, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει και αρμοδιότητες που άπτονται ποινικών και πειθαρχικών διαδικασιών. Υπό την έννοια αυτή, ασκεί τον εσωτερικό έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης, με την εποπτεία του Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών, σε θέματα που σχετίζονται με την ποινική ευθύνη των υπαλλήλων. Μεριμνά για τη συγκέντρωση του απαιτούμενου αποδεικτικού υλικού προκειμένου να διαβιβαστεί, στην αρμόδια Εισαγγελική Αρχή, η σχετική αναφορά για εγκλήματα που διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά υπάλληλοι των ελεγχόμενων από αυτό. Τα εγκλήματα αυτά είναι τα ακόλουθα: εσχάτη προδοσία, πλαστογραφία, υπεξαγωγή εγγράφων, παθητική δωροδοκία, υπεξαίρεση στην υπηρεσία, κλοπή, παρακώλυση της άσκησης δικαιώματος και παραπλάνηση σε χρηματιστηριακές πράξεις. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ λοιπόν, είναι αρμόδιο για τη διαπίστωση της διάπραξης πειθαρχικών αδικημάτων[1123]

Οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές και οι Βοηθοί Επιθεωρητές-Ελεγκτές, για την εκπλήρωση του έργου τους, μπορούν να επισκέπτονται την ελεγχόμενη ή οποιαδήποτε εμπλεκόμενη υπηρεσία που υπάγεται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. για την διενέργεια ελέγχου και την επιτόπια διερεύνηση της προς εξέτασης υπόθεσης.

[1121] Επισημαίνεται ότι ο έλεγχος περιουσιακής κατάστασης είναι μια σύνθετη και χρονοβόρα διαδικασία η οποία απαιτεί τη συλλογή στοιχείων, σε βάθος χρόνου, από πολυάριθμους χρηματοπιστωτικούς φορείς και δημόσιες υπηρεσίες, την επεξεργασία, αξιολόγηση και διασταύρωση μεγάλου πλήθους συναλλαγών (κινήσεις τραπεζικών λογαριασμών, χρηματιστηριακές συναλλαγές, κ.α.), την κλήση του ελεγχομένου για την παροχή περαιτέρω στοιχείων και τον έλεγχο των παρεχομένων διευκρινίσεων. Στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται μεταβολή των περιουσιακών στοιχείων που δεν δικαιολογείται από νόμιμα εισοδήματα ή άλλη νόμιμη αιτία, ζητείται ο πειθαρχικός έλεγχος του υπαλλήλου και η έκθεση διαβιβάζεται στην αρμόδια Εισαγγελική Αρχή. Σημειώνεται ότι μετά από σχετική νομοθετική ρύθμιση, από το 2008 οι άδειες άρσης του φορολογικού, τραπεζικού και χρηματιστηριακού απορρήτου χορηγούνται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

[1122] Πρβλ άρθρο 2 §1 ν. 3074/2002

[1123] Πρβλ άρθρο 2 §3 του ν. 3074/2002

Για την ομαλή διεξαγωγή του έργου τους, οι υπηρεσίες υποχρεούνται να διευκολύνουν με κάθε τρόπο το έργο του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και να παρέχουν όλα τα απαραίτητα έγγραφα, πληροφορίες ή κάθε άλλο υποβοηθητικό για τον έλεγχο στοιχείο. Η άρνηση, δε, συνεργασίας καθώς και η παρακώλυση του έργου των Επιθεωρητών- Ελεγκτών αποτελεί ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα.

3.2.2.4 Εκθέσεις Ελέγχου

Μετά το πέρας της έρευνας, ο Επιθεωρητής-Ελεγκτής υποβάλλει έκθεση με όλα τα τεκμήρια, τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα του ελέγχου και προτείνει λύσεις. Από το 2008, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ 4 του Ν. 3613/2007 που σκοπό έχει τη διασφάλιση της πληρότητας της τεκμηρίωσης των εκθέσεων επιθεώρησης-ελέγχου, οι εκθέσεις συντάσσονται από τους Επιθεωρητές-Ελεγκτές και τους Βοηθούς Επιθεωρητές-Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και εγκρίνονται από Τριμελή Επιτροπή, η οποία αποτελείται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., ως Πρόεδρο, και μέλη τον Προϊστάμενο Επιθεωρητή που τον αναπληρώνει και τον Προϊστάμενο Επιθεωρητή που είχε συντονίσει το συγκεκριμένο έλεγχο. Εφόσον η έκθεση εγκριθεί, ο Ειδικός Γραμματέας είναι εν συνεχεία αρμόδιος για την κοινοποίησή της στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, στους καθ' ύλην αρμόδιους υπουργούς, στον Υπουργό Εσωτερικών, στην ελεγχθείσα υπηρεσία, καθώς και στον Εισαγγελέα Εφετών και τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα. Εφόσον στην έκθεση διαπιστώνονται ποινικές ή πειθαρχικές παραβάσεις, παρακολουθεί επιπλέον την πορεία της πειθαρχικής δίωξης.

Ειδικά ως προς ενδεχόμενες πειθαρχικές ή ποινικές παραβάσεις που διαπιστώνονται κατά τον έλεγχο, ο Επιθεωρητής Ελεγκτής είναι υποχρεωμένος να καταχωρεί τις σχετικές διαπιστώσεις σε ειδικό κεφάλαιο της έκθεσης, με

πρόταση για την άσκηση πειθαρχικής ή ποινικής δίωξης[1124]. Για τη μεν διαπίστωση πειθαρχικών παραβάσεων, παραγγέλλεται η διενέργεια ΕΔΕ από τον Ειδικό Γραμματέα[1125], για τη δε διακρίβωση ποινικών ευθυνών, κοινοποιείται αντίγραφο της έκθεσης στον Εισαγγελέα Εφετών για τα περαιτέρω[1126]. Σημειώνεται ότι η διαπίστωση ύστερα από διενέργεια επιθεώρησης ή ελέγχου πειθαρχικών παραπτωμάτων, δεσμεύει τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα για την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης.

Πρόδηλο είναι ότι οι υπηρεσίες υποχρεούνται, αφενός μεν να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες προς συμμόρφωση με την έκθεση ελέγχου, αφετέρου να ενημερώσουν τόσο το Γενικό Επιθεωρητή, όσο και τον Ειδικό Γραμματέα και τον Υπουργό Εσωτερικών για τις ενέργειες στις οποίες προέβησαν για την υλοποίηση των προτάσεων της έκθεσης, εντός διμήνου από τη γνωστοποίηση της σχετικής έκθεσης επιθεώρησης-ελέγχου. Την ίδια υποχρέωση έχει και ο εποπτεύων υπουργός. Για το λόγο αυτό, συχνά ο ίδιος δίνει εντολή στην υπηρεσία για τις απαραίτητες ενέργειες. Σε περίπτωση δε, μη συμμόρφωσης της υπηρεσίας στην εντολή του υπουργού, τα αρμόδια όργανα έχουν πειθαρχική ευθύνη.

Η έλλειψη αποφασιστικής αρμοδιότητας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει ως αποτέλεσμα η εμπλεκόμενη υπηρεσία να μην δεσμεύεται από την έκθεση του Επιθεωρητή-Ελεγκτή[1127]. Οι εκθέσεις ελέγχου δεν δεσμεύουν τα όργανα προς τα οποία απευθύνονται, αφού συνιστούν απλές προτάσεις προς αυτά. Τα δε αποφασίζοντα όργανα μπορούν να αποκρούσουν την πρόταση με ειδική

[1124] Πρβλ άρθρου 5 § 5β (i) του ν. 3074/2002
[1125] Πρβλ άρθρο 5 §5 β (ii) του ν. 3074/2002
[1126] Πρβλ άρθρο 5 § 5γ του ν. 3074/2002
[1127] Πρβλ ΣτΕ 1653/1996 η οποία έκρινε ότι *«η κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος ή καταγγελίας εντολή προς διενέργειαν ελέγχου, καθώς και η επακόλουθη διενέργεια ελέγχου παρ` ελεγκτού της Δημοσίας Διοικήσεως, με απόληξη τη σύνταξη σχετική εκθέσεως, η οποία υποβάλλεται στον Υπουργό Προεδρίας Κυβερνήσεως ή τον αρμόδιο Υπουργό, για ν` αποφασίσει ως προς τις περαιτέρω ενέργειες, δεν συνιστούν άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητος, συνισταμένης στη ρύθμιση συγκεκριμένης σχέσεως, δι` εκτελεστής αποφάσεως»*.

αιτιολογία, οπότε απέχουν από την έκδοση της πράξης, χωρίς αυτό να αποτελεί παράλειψη ή άρνηση οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Μπορούν επίσης να τη δεχτούν, όχι όμως και να την τροποποιήσουν. Το γεγονός αυτό έχει επικριθεί πολλάκις[1128], ακριβώς διότι θέτει υπό αμφισβήτηση τον ρόλο και την αποτελεσματικότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

3.2.2.5 Ετήσιες Εκθέσεις- Αποτίμηση του έργου

Οι αυξημένες εισροές αιτημάτων πολιτών καταδεικνύουν ότι η παρουσία του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. στους κόλπους δράσης της Δημόσιας Διοίκησης καθίσταται όλο και πιο απαραίτητη στους πολίτες. Ταυτόχρονα, αποδεικνύεται η ενδυνάμωση της αξιοπιστίας του, παρόλο του δύσκολου έργου που έχει αναλάβει να φέρει εις πέρας αλλά και των αυξημένων αρμοδιοτήτων του τελευταίου χρονικού διαστήματος.

Κύριο χαρακτηριστικό της δράσης του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., κατά το έτος 2014, αποτελεί η αύξηση του αριθμού των μεμονωμένων καταγγελιών πολιτών που περιήλθαν στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. (υποβλήθηκαν 3.691 καταγγελίες), αποτελώντας σημαντική πηγή πληροφόρησης για φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης στη Δημόσια Διοίκηση. Αυτές, άγγιξαν το 52,26 %. Αξιοσημείωτο είναι το ιδιαίτερα αυξημένο ποσοστό 26,75 % των ελέγχων που διενεργήθηκαν το 2014, κατόπιν εντολών Υπουργών. ενώ ακολούθησαν οι έλεγχοι μετά από αίτημα του ΓΕΔΔ με ποσοστό 49,67 %.

Η συγγραφή της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων του Σώματος Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. από τον ΓΕΔΔ, προβλέπεται από τον κανονισμό λειτουργίας του[1129]. Υποβάλλεται στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και

[1128] *Δημ. Σκιαδάς,* Το νέο Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης κατά το ν. 2477/1997, ΕφαρμογέςΔΔ 1/1997, σελ. 101 επ.
[1129] Πρβλ άρθρο 8 περ. στ΄ ΠΔ 247/1998

αποτελεί εκδήλωση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας, από τις οποίες διέπεται η λειτουργία του Σώματος. Σκοπός της είναι να ενημερώσει τον Υπουργό, αλλά και κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη, για τη δράση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Σύμφωνα λοιπόν με την Ετήσια Έκθεση για το 2014, εκδόθηκαν 512 εκθέσεις επιθεώρησης-ελέγχου και ελέγχου περιουσιακής κατάστασης υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων και 9 περιπτώσεων για τις οποίες δεν έγινε λεπτομερής έλεγχος (λόγοι αναρμοδιότητας ΣΕΕΔΔ, εκκρεμοδικία, ενασχόληση με την ίδια υπόθεση άλλου ελεγκτικού φορέα κλπ.) Επιπλέον, ολοκληρώθηκαν 35 προκαταρκτικές εξετάσεις. Επιπλέον, ολοκληρώθηκαν τριάντα τέσσερεις (34) εισαγγελικές παραγγελίες για τη διενέργεια ισάριθμων προκαταρκτικών εξετάσεων, στο πλαίσιο των οποίων έλαβαν χώρα προανακριτικές πράξεις και συμπληρώθηκαν φάκελοι δικογραφιών που διαβιβάστηκαν στους αρμόδιους Εισαγγελείς για τις περαιτέρω ενέργειες.

Από τον πίνακα που επισυνάπτεται στην ως άνω ετήσια Έκθεση πεπραγμένων, προκύπτει ότι πλέον του 52% των ελέγχων διενεργήθηκε σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α’ βαθμού και Επιχειρήσεις τους. Τα θέματα που εξετάστηκαν αφορούσαν κυρίως στην εγκυρότητα των δικαιολογητικών που υπέβαλαν οι επιτυχόντες σε διαγωνισμούς για την πλήρωση θέσεων ειδικού ένστολου προσωπικού Δημοτικής Αστυνομίας και στη νομιμότητα αδειών άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή που χορηγήθηκαν σε δημοτικούς υπαλλήλους. Μάλιστα, από το ελεγκτικό έργο του 2014, οι Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού εμφάνισαν το μεγαλύτερο δείκτη παραβατικότητας με ποσοστό 54,03 %.

3.2.3 Η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς

Η διαφθορά και η διαπλοκή στη Δημόσια Διοίκηση είναι μια ενδογενής πολιτική παθογένεια από ίδρυσης του ελληνικού κράτους. Οι ετήσιες εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης μαρτυρούν ότι η διαφθορά δεν

αφήνει αμόλυντο κανένα τομέα και επίπεδο της Δημόσιας Διοίκησης, αποτελώντας με τον τρόπο αυτό μια εκφυλιστική αλλοίωση του δημοκρατικού μοντέλου διακυβέρνησης.

Το πρόβλημα της διαφθοράς, ως διαθεσμικό πλέον φαινόμενο, αποτελεί προτεραιότητα της εκάστοτε Κυβέρνησης. Οι προσπάθειες που γίνονται είναι πολλές, όπως και τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπισής της. «*Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα για την αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες χώρες, είναι η διασπορά των υπηρεσιών και ελεγκτικών μηχανισμών και σωμάτων που επιφορτίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, η υπαγωγή τους σε διάφορες δομές και υπουργεία, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων και η έλλειψη ουσιαστικού συντονισμού δράσης τους, με τελικό αποτέλεσμα την δυσλειτουργία τους και την αναποτελεσματικότητα στην καταπολέμηση της διαφθοράς*[1130]*».*

Τελευταία «στρατηγική» της Πολιτείας για την καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της Διαφθοράς[1131], ο οποίος συστάθηκε με το νόμο 4152/2013 ως ανεξάρτητος φορέας[1132] συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των προσπαθειών όλων των δυνάμεων της συντεταγμένης πολιτείας για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αυτός, διορίζεται από τον Πρωθυπουργό για πέντε έτη και υποβάλει εκθέσεις στον ίδιο και το Κοινοβούλιο[1133].

[1130] Πρβλ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4320/2015, σελ. 3

[1131] *Μαρ. Βενετσανοπούλου,* Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, ό. π., σελ. 157 επ.

[1132] Συμφώνως προς τις σχετικές υποδείξεις της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα τον Μάιο 2014 (Task Force for Greece-TFGR (βλ. European Commission Task Force For Greece, Seventh Activity Report, July 2014 (Reporting Period: February-May 2014), σελ. 13 http://ec.europa.eu/greece/pdf/7thtfgractivityreporten.pdf), ο ν. 4152/2013 τροποποιήθηκε την 24.12.2014 και προβλέφθηκε ρήτρα εγγύησης της ανεξαρτησίας του Εθνικού Συντονιστή. Πρβλ. άρθρο 69 του ν. 4316/2014 (ΦΕΚ Α΄270/24.12.2014), κατά το οποίο «*Ο Εθνικός Συντονιστής απολαμβάνει [ορθώς, απολαύει] ανεξαρτησίας στην άσκηση των καθηκόντων του*».

[1133] Στον «οδικό χάρτη» για την τεχνική βοήθεια προς την Ελλάδα στον τομέα της αντιμετώπισης της διαφθοράς (Road Map for technical assistance in the field of Anti-Corruption, October 1, 2012), αναφέρεται ότι, κατά τη διάρκεια πρωτοβουλιών συντονισμού της Ομάδας Δράσης για

Στα περισσότερα Υπουργεία συστάθηκαν Ομάδες Εργασίας από τον Εθνικό Συντονιστή, με σκοπό την ανίχνευση και υποτύπωση των φαινομένων της διαφθοράς. Στόχος του ήταν η καταγραφή λειτουργιών και διαδικασιών που σχετίζονται με τους εκάστοτε τομείς «υψηλού κινδύνου», η ανίχνευση των κινδύνων διαφθοράς αλλά και η καταγραφή των διαφορετικών τύπων αυτής. Επιπλέον, προβλεπόταν αξιολόγηση της σημαντικότητας του σχετικού κινδύνου, υπολογίζοντας την πιθανότητα εμφάνισής του αλλά και το μέγεθος των συνεπειών του. Οι Ομάδες Εργασίας θα κατέγραφαν τις υπάρχουσες δικλείδες ασφαλείας για την προστασία από σχετικούς κινδύνους, θα εξέταζαν πιθανά μέτρα πρόληψης και αποκάλυψης των περιπτώσεων διαφθοράς και θα κατέγραφαν τους μηχανισμούς που διαθέτει ο εκάστοτε φορέας και Υπουργείο. Ενώ τα περισσότερα Υπουργεία είχαν ήδη απαντήσει και είχαν προτείνει αλλαγές και βελτιώσεις, η κυβέρνηση αιφνιδίως κατήργησε το όργανο του Εθνικού Συντονιστή[1134] για να το αντικαταστήσει με τη «*Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς*».

Δικαιολογητικός λόγος της κατάργησης του ως άνω θεσμού, αποτέλεσε η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, της 3.2.2014 για την Ελλάδα, η οποία απεφάνθη ότι «*έχουν γίνει βήματα προς μια σφαιρική στρατηγική προσέγγιση της καταπολέμησης της διαφθοράς, μεταξύ άλλων με τον διορισμό εθνικού συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Έχουν χαραχθεί ή αναπτύσσονται τομεακές στρατηγικές σε ορισμένους ευαίσθητους τομείς. Ωστόσο, το πλαίσιο για την καταπολέμηση της*

την Ελλάδα (Task Force for Greece-TFGR), στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αρμόδιων ελληνικών αρχών, αναγνωρίσθηκαν ως προτεραιότητες η καθίδρυση μίας συνολικής στρατηγικής για τη διαφθορά και η ενίσχυση του συντονισμού τους, μέσω ενός εθνικού συντονιστή και/ή ενός ανεξάρτητου σώματος, Πρβλ http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/ roadmap_en.pdf.σελ. 4

[1134] Πρβλ άρθρο 15 του ν. 4320/2015 σύμφωνα με το οποίο «*οι διατάξεις της παραγράφου ΙΓ', του άρθρου πρώτου του ν. 4152/2013 (Α' 107), που αφορούν τη σύσταση θέσης και τη λειτουργία Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπως ισχύουν, καταργούνται.»*

διαφθοράς παραμένει πολύπλοκο και δεν έχει ακόμη αποδώσει βιώσιμα αποτελέσματα. [..] Οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω, ενώ απαιτείται μια πιο σθεναρή απάντηση στις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία στη δημόσια διοίκηση. [...] Η αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας να εξαλείψει τη διαφθορά μπορεί να μετρηθεί μόνο μέσω της υλοποίησης και του αντίκτυπου των πολιτικών που θεσπίζονται επί του παρόντος. Απαιτείται περισσότερη προσοχή στα ακόλουθα θέματα: Διασφάλιση επαρκών εξουσιών και στήριξης ώστε ο εθνικός συντονιστής καταπολέμησης της διαφθοράς να μπορέσει να εφαρμόσει πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς. Σαφής καταμερισμός καθηκόντων καταπολέμησης της διαφθοράς εντός του θεσμικού πλαισίου. Διασφάλιση της έγκαιρης υλοποίησης του εθνικού σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εξέταση του ενδεχόμενου διενέργειας ανεξάρτητης λειτουργικής επανεξέτασης του πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς, σύμφωνα με το εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, για τον προσδιορισμό πιθανών αναγκών περαιτέρω απλούστευσης. Εξασφάλιση αποτελεσματικής εφαρμογής τομεακών στρατηγικών όπως οι στρατηγικές υγειονομικής περίθαλψης και φορολογικής διοίκησης». Ο ίδιος δε ο Υπουργός Επικρατείας κατά της Διαφθοράς, μιλώντας στην Ολομέλεια της Βουλής για το νομοσχέδιο για την σύσταση της Γενικής Γραμματείας για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς είπε πως: «*Ο κ. Τέντες είναι εξαίρετος επιστήμονας, εξαίρετος δικαστικός λειτουργός και άνθρωπος. Εκείνος που αποδείχτηκε ανίκανος να διαχειριστεί ζητήματα διαφθοράς είναι ο θεσμός που δεν είχε επιχειρησιακές αρμοδιότητες και έλεγχο διωκτικών μηχανισμών*».

3.2.3.1 Αρμοδιότητες

Η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς ορίζεται, στη θέση του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ως αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS), σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αρ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11.9.2013[1135].

Σύμφωνα με το θεσπιζόμενο πλαίσιο, η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.), υπάγεται στον Υπουργό Επικρατείας, με αρμοδιότητες που ασκεί υπό το ισχύον καθεστώς ο Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Τέτοιες αρμοδιότητες είναι οι ακόλουθες: η λήψη των αναγκαίων πρωτοβουλιών και ενεργειών για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς, η συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς, όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση και εκτέλεση προγραμμάτων και στρατηγικής, η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και η λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης[1136]. Επιπλέον, στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς μεταφέρονται, με τις αρμοδιότητες, υπηρεσίες και δομές τους: α. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και β. Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)[1137], ενώ συνεργάζεται με τον Συνήγορο του Πολίτη και κάθε άλλη αρχή, υπηρεσία, δομή και ελεγκτικό μηχανισμό αρμόδιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα[1138].

[1135] Πρβλ. και ν. 4152/2013, Υποπαράγραφος ΙΓ.2., σημ. 1 και 2, περί αρμοδιοτήτων Εθνικού Συντονιστή
[1136] Πρβλ άρθρο 7 ν. του ν. 4320/2015
[1137] Πρβλ άρθρο 8 του ν. 4320/2015
[1138] Πρβλ άρθρο 11 του ν. 4320/2015

Με τον πρόσφατη απόφαση του Πρωθυπουργού Α. Τσίπρα, με αρ. 26/6-2-2015, η οποία δημοσιεύτηκε στην ΕτΚ, ανατίθενται στον Υπουργό Επικρατείας κατά της Διαφθοράς οι αρμοδιότητες που αφορούν στη καταπολέμηση της διαφθοράς και τη δίωξη του οικονομικού εγκλήματος. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, σύμφωνα με το σχετικό ΦΕΚ 212/6-2-2105, «*ο Υπουργός Επικρατείας:*

α. καταρτίζει συντονισμένα προγράμματα δράσης και ελέγχει την υλοποίηση τους από τους ελεγκτικούς και διωκτικούς μηχανισμούς και σώματα της Διοίκησης.

β. ασκεί τον επιχειρησιακό έλεγχο της Οικονομικής Αστυνομίας, του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), συντονίζει και εποπτεύει τη δράση τους, καθορίζει τις προτεραιότητες των ελεγκτικών τους δράσεων, τους αναθέτει τη διενέργεια συντονισμένων ή επιμέρους ελέγχων και διορίζει από κοινού με τους συναρμόδιους Υπουργούς τον Ειδικό Γραμματέα ΣΔΟΕ και τους επικεφαλής των Υπηρεσιών που αναφέρονται στο άρθρο 1 της απόφασης.

γ. εκπροσωπεί τη Κυβέρνηση σε διεθνείς οργανισμούς και όργανα ή/και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών για ζητήματα συνεργασίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος.

Επίσης, στις αρμοδιότητες του Υπουργού Επικρατείας ανήκουν το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) και το Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων (ΣΕ.ΔΕ.)»[1139].

Στις αρμοδιότητες, σύμφωνα με το άρθρο 3 της απόφασης, περιλαμβάνονται:

α. οι κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες και η νομοθετική πρωτοβουλία.

β. η πρόταση για την έκδοση ατομικών και κανονιστικών διαταγμάτων.

[1139] Πρβλ άρθρο 12 ν. του ν. 4320/2015

γ. η έκδοση πράξεων ατομικού και κανονιστικού χαρακτήρα.
δ. η πρόταση για την έκδοση διαταγμάτων και η έκδοση πράξεων από κοινού με συναρμόδιους Υπουργούς, Αναπληρωτές Υπουργούς και Υφυπουργούς.

Ο νέος υπουργός Επικρατείας κατά της Διαφθοράς, με απεριόριστες αρμοδιότητες για έλεγχο στις δημόσιες προμήθειες και στο «μαύρο χρήμα» του Δημοσίου, είναι προσωπική επιλογή του πρωθυπουργού, γεγονός το οποίο μαρτυρά την προτεραιότητα της Κυβέρνησης για πάταξη της διαφθοράς στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης, με στόχο την πλέον αποτελεσματική και εύρυθμη λειτουργίας της. Η ανάγκη αντιμετώπισης των φαινομένων διαφθοράς μέσω της ενίσχυσης των ελεγκτικών μηχανισμών αποτελούσε αίτημα των καιρών. Με τη σύσταση Γενικής Γραμματείας κατά της διαφθοράς, δημιουργείται θεσμικό συντονιστικό όργανο με αρμοδιότητες εποπτείας, ελέγχου, καθορισμού προτεραιοτήτων, λήψης πρωτοβουλιών σε πολιτικό και νομοθετικό επίπεδο, και επιχειρείται από την κυβέρνηση ο πολυπόθητος συντονισμός των ελεγκτικών μηχανισμών.

§2. Η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης

Στη σημερινή εποχή, οι απαιτήσεις και οι προσδοκίες από τον Έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης είναι περισσότερες από ποτέ άλλοτε, καθώς οι φωνές για την κρίση της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση ολοένα και πυκνώνουν. Η Δημόσια Διοίκηση αντανακλώντας το πρότυπο οργάνωσης του Κράτους, τις παθογένειες του ελληνικού συστήματος και τον τρόπο ανάπτυξης του, εμφανίζεται σε βαθιά και γενικευμένη κρίση.

Σύμφωνα με το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης[1140] «*Ο δημόσιος τομέας στη χώρα μας πάσχει κυρίως από την άποψη της κακοδιοίκησης αλλά και της διαφθοράς, γεγονός που επιφέρει πολύ επιβλαβείς επιπτώσεις στη λειτουργία του κράτους με τη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του μηχανισμού του […] Για την καταπολέμηση της διαφθοράς και κακοδιοίκησης απαιτείται, αφενός μεν η ίδρυση και λειτουργία των κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών με την αποτελεσματική αρωγή της δικαιοσύνης για την πρόληψη των φαινομένων αυτών αλλά και η ενεργή συμπαράσταση ολόκληρης της κοινωνίας. Ο πόλεμος αυτός είναι μακρύς, δύσκολος, επίπονος και προπαντός απαιτεί συνεχή έμπρακτη πολιτική βούληση και προσπάθεια των αρμοδίων οργάνων γιατί αντιμετωπίζει διάφορα εμπόδια, όπως τη γραφειοκρατική νοοτροπία των υπαλλήλων, τα διάφορα μικροσυμφέροντα που ανάγουν την υπόθεσή τους σε μείζον εθνικό ζήτημα, την άμεση και έμμεση αντίδραση των συνδικαλιστικών φορέων και κυρίως τη χλιαρή και ενίοτε εχθρική, εκ μέρους της κοινωνίας, υποστήριξη των μέτρων παρά τις μεγαλεπίβολες διακηρύξεις συμπαράστασης και αυτών που ίσως δεν θίγονται τα συμφέροντά τους, μόνο δε*

[1140] Πρβλ *ΓΕΔΔ*, Ετήσια Έκθεση 2010, σελ. 5

με τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών μπορεί ο πόλεμος αυτός να έχει αίσια αποτελέσματα».

Η πολυσχιδής και πολυεπίπεδη παρουσίαση των μηχανισμών ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης διαγράφει την προσπάθεια του Κράτους για την αποτελεσματική προστασία του πολίτη. Το σύνολο των αναλύσεων που προηγήθηκαν συντείνουν στην διαπίστωση ότι το εθνικό νομικό πλαίσιο προβλέπει επαρκείς μηχανισμούς ελέγχου και αυτοελέγχου της δράσης των διοικητικών οργάνων. Παρόλα αυτά παρατηρείται το εξής παράδοξο: αν και οι μηχανισμοί ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να υψώσουν θεσμικά εμπόδια στην αυθαιρεσία και την παρανομία της διοικητικής δράσης, εξακολουθούν να διατηρούνται ανέπαφες ποικίλες εστίες διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Το γεγονός αυτό μαρτυρά την ανεπάρκεια και την αναποτελεσματικότητά των ελεγκτικών μηχανισμών στην διαρκή και αδιάσπαστη προστασία του πολίτη.

Στην ανάπτυξη που θα ακολουθήσει θα εξεταστούν τα πλεονεκτήματα καθώς και οι αδυναμίες που παρουσιάζουν οι ως άνω διεξοδικώς αναλυθείσες μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης και οι οποίες μειώνουν αισθητά την αποτελεσματικότητα στο όλο οικοδόμημα του ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης.

1. Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι πολιτικός και έμμεσος, υπό την έννοια ότι δεν ασκείται απευθείας στη Δημόσια Διοίκηση αλλά στην Κυβέρνηση. Το μεγαλύτερο πλεονέκτημά του αποτελεί το γεγονός ότι με την άσκηση του καθίσταται δυνατή η ανάδειξη ενός γεγονότος και η ταχεία γνωστοποίηση του σε πολιτικό επίπεδο, με παράλληλη τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων ή μέτρων που θα εξασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Ο

έλεγχος που πραγματοποιείται δεν είναι απλά έλεγχος νομιμότητας αλλά, σχεδόν πάντοτε, πολιτικός. Επομένως, δεν ελέγχεται απλά η νομιμότητα αλλά αξιολογείται η πολιτική δραστηριότητα. Άλλωστε, το γεγονός ότι ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται από τη Βουλή, έχει ως επακόλουθο να περιβάλλεται με μεγαλύτερη δημοσιότητα και αμεσότητα[1141]. Θα λέγαμε, επομένως, ότι ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος λειτουργεί αφενός ως ένα θεσμικό αντίβαρο που ελέγχει την πλειοψηφία και αφετέρου ως το διαδικαστικό μέσο που επιβάλλει στην κυβέρνηση έγκυρη και ακριβή ενημέρωση.

Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα του Κοινοβουλευτικού ελέγχου, παρά τη νομιμοποίησή του επί της Δημόσιας Διοίκησης, είναι περιορισμένη και τούτο διότι εστιάζεται στα πολιτικά πρόσωπα (υπουργούς και υφυπουργούς) τα οποία είναι επικεφαλής των δημοσίων υπηρεσιών χωρίς να καταφέρνει να εισχωρήσει βαθιά στην παρανομία[1142]. Είναι, δηλαδή, περισσότερο έλεγχος επί των προσώπων παρά πράξεων, γεγονός το οποίο έχει ως αποτέλεσμα η προστασία του πολίτη και η αποκατάσταση της νομιμότητας να παραγκωνίζονται. Οι βουλευτές, και ιδιαίτερα εκείνοι της αντιπολίτευσης, στερούνται έγκαιρης και αποτελεσματικής πληροφόρησης σχετικά με την διοικητική δράση και τις πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να διεισδύσουν στους κόλπους της κακοδιοίκησης και της γραφειοκρατίας.

Συνέπεια της προαναφερθείσας πρακτικής αποτελεί η πολιτικοποίηση της ελεγκτικής διαδικασίας, καθώς η συμπολίτευση, κατά συνήθη πρακτική, συντάσσεται αλληλέγγυα με την κυβερνητική πλευρά. Ο έλεγχος έγκειται συνήθως στην διαπίστωση ή την επισήμανση της διοικητικής παρανομίας, με αποτέλεσμα το αμφίβολο του αποτελέσματος καθώς η επιβολή κυρώσεων είναι αβέβαιη.

[1141] *Ανδρ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά,* Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητος της Διοικήσεως (Μηχανισμοί ελέγχου αυτής), ό. π., σελ. 69

[1142] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 565

Η κομματική χροιά, λοιπόν, του Κοινοβουλευτικού ελέγχου μειώνει την αξία του. Άλλωστε, η κομματική ομοιογένεια μεταξύ Κυβέρνησης και Βουλής, της οποίας το πλειοψηφούν κόμμα είναι το κυβερνόν, ελαχιστοποιεί την πιθανότητα άσκησης αποτελεσματικού κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η ουσιαστική κριτική ασκείται από την αντιπολίτευση, από την οποία όμως πολλές φορές εκλείπει η αντικειμενικότητα και η ορθή εκτίμηση των καταστάσεων, αναπαράγοντας συχνά την ανταγωνιστική κομματική σχέση Κυβέρνησης-Αντιπολίτευσης χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο[1143]. Και αν σε όλα αυτά προσθέσουμε και την έλλειψη όχι μόνο των απαραίτητων οικονομικών πόρων αλλά και της διάθεσης και εξειδίκευσης των βουλευτών για περαιτέρω έρευνα, τότε αντιλαμβανόμαστε καλύτερα την περιορισμένη αποτελεσματικότητα αυτής της μορφής ελέγχου δράσης της Δημόσιας Διοίκησης[1144].

2. Ο Δικαστικός έλεγχος

Το Συμβούλιο της Επικρατείας και η Διοικητική Δικαιοσύνη στο σύνολό της υπάρχουν για να προστατεύουν τον πολίτη από την παράνομη διοικητική δράση. Πολλοί υποστηρίζουν ότι τα Δικαστήρια αποτελούν το *ultimum refigium* του πολίτη. Και δεν έχουν άδικο. Η καθιέρωση και οργάνωση του Δικαστικού ελέγχου συνιστά θεσμική εγγύηση, η οποία αποσκοπεί στην εξασφάλιση της εφαρμογής του Συντάγματος και των νόμων.

Ο Δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, ο οποίος ασκείται στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης από το οργανωμένο σύστημα της Ελληνικής Δικαιοσύνης, στην κορυφή του οποίου βρίσκεται το ΣτΕ και το

[1143] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, ό. π., σελ. 565, *Πρ. Δαγτόγλου,* Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 10

[1144] *Αντ. Μακρυδημήτρης,* Το έλατο στην άμμο ή ο «Ombudsman», στην Ελλάδα, σε: *Αντ. Μακρυδημήτρης, Χαρ. Χρυσανθάκης, Ν.Δ. Κουλούρης, Αλ. Κλ. Οικονόμου,* «Ombudsman» ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σελ. 26

Ελεγκτικό Συνέδριο, αποτελεί αναπόφευκτη και αναγκαία θεσμική συνέπεια του Κράτους Δικαίου. Η έλλειψη δε δικαστικού ελέγχου θα συνιστούσε προσβολή του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και ταυτόχρονα θα ενίσχυε τον κίνδυνο της επικράτησης της αναρχίας και της ατιμωρησίας. Για το λόγο αυτό, η επιβολή κυρώσεων από ενδεχόμενη παραβίαση του νόμου, επιβεβαιώνει την υπεροχή της αρχής της νομιμότητας, την «κυριαρχία του νόμου» (rule of law)[1145] και παράλληλα δημιουργεί στους πολίτες αίσθημα ασφάλειας ότι το Δικαστήριο θα κρίνει την υπόθεση σύμφωνα με τους ισχύοντες νόμους.

Η δικαστική ανεξαρτησία με την οποία περιβάλλονται οι Δικαστές και η αποφασιστική αρμοδιότητα τους, η οποία διενεργείται και ολοκληρώνεται με την έκδοση μιας δικαστικής απόφασης, σε συνδυασμό με την τήρηση των δικονομικών κανόνων, εγγυώνται την απονομή της Δικαιοσύνης[1146]. Εξάλλου, η ισότιμη θέση των διαδίκων, υπό το πρίσμα των επιταγών που απορρέουν από τη θεμελιώδη αρχή της ισότητας και της εκατέρωθεν ακρόασης αυτών, σε συνδυασμό με την ουδέτερη και αμερόληπτη θέση και στάση του Δικαστή στη δικαστική διαδικασία, διασφαλίζουν την ποιότητα της δικαστικής απόφασης. Υπό την έννοια αυτή, η Δικαιοσύνη λειτουργεί ως ο θεσμικός φορέας της δικαστικής έννομης προστασίας των δικαιωμάτων και συμφερόντων των πολιτών που θίγονται από τη μη σύννομη συμπεριφορά των κρατικών οργάνων.

Η προοπτική του δικαστικού ελέγχου ενισχύει την υπευθυνότητα ως προς την λήψη μιας απόφασης ή την έκδοση μιας πράξης από τα αρμόδια διοικητικά όργανα και ταυτόχρονα λειτουργεί ανασταλτικά στη δημιουργία ζημιογόνων καταστάσεων για τους πολίτες.

[1145] *H.W. Wade,* Administrative law, 5th Edit., Oxford 1984, p. 8, 22

[1146] *Δ. Ράικος,* Δικαστική ανεξαρτησία και αμεροληψία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 320-321, *Δ. Μανιώτης,* Η συμβολή των συστημάτων διορισμού και ελέγχου των δικαστικών λειτουργών στην κατοχύρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1989, σελ. 3-4, *Σ. Πανταζόπουλος,* Η εξαίρεση του δικαστή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σελ. 29-30

Χωρίς να υποβαθμίζεται το γεγονός ότι νέες ρυθμίσεις όπως ο θεσμός της Πρότυπης Δίκης (σύμφωνα με το ν.3900/2010) και η αίτηση για δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπερβάσεως της εύλογης διάρκειας της διοικητικής δίκης (σύμφωνα με το ν. 4055/2012) ενισχύουν την ασφάλεια του Δικαίου, ο Δικαστικός έλεγχος εξακολουθεί να παρουσιάζει σημαντικά μειονεκτήματα.

Ο Δικαστικός έλεγχος δεν διενεργείται αυτεπάγγελτα, αλλά μόνο κατόπιν αιτήματος του πολίτη. Με άλλα λόγια, ο κρατικός δικαστικός μηχανισμός ενεργοποιείται μετά από την άσκηση των κατά νόμο προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων[1147], γεγονός το οποίο συχνά λειτουργεί αρνητικά. Η αδιαφορία, η άγνοια και πολλές φορές και η οικονομική δυσπραγία έχουν ως αποτέλεσμα την ατιμωρησία και την διαιώνιση φαινομένων παρανομίας και δυσλειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Όπως αναφέραμε παραπάνω, συχνά η πρόσβαση των πολιτών έχει υψηλό κόστος, λειτουργώντας αποτρεπτικά προκειμένου οι τελευταίοι να υπερασπιστούν, μέσω της προσφυγής στη Δικαιοσύνη, τα νόμιμα δικαιώματα τους απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση. Η εμπλοκή σε δικαστικό αγώνα προϋποθέτει δαπάνες και η προσφυγή στη Δικαιοσύνη πολλές φορές αποδεικνύεται οικονομικώς ασύμφορη, αποθαρρύνοντας τους πολίτες από τέτοια διαβήματα.

Επιπλέον, ενώ η νομοθετική και η εκτελεστική λειτουργία αναπτύσσουν τη δράση τους με αρκετά ταχείς ρυθμούς, η δικαστική λειτουργία αδυνατεί να ανταποκριθεί με αμεσότητα στις νέες προκλήσεις. Ο υπερβολικός φόρτος των Δικαστηρίων, η έλλειψη προσωπικού, το ελλιπές σύστημα μηχανοργάνωσης σε συνδυασμό με τον αυξημένο αριθμό των προσφυγών, συνεπάγεται την επιβάρυνση του έργου της Δικαστικής εξουσίας. Στο πλαίσιο αυτό, τα Δικαστήρια αδυνατούν να ανταποκριθούν στην επιταγή του άρθρου 20 §1 Σ. για

[1147] *Πρ. Δαγτόγλου*, Δικονομικό Διοικητικό Δίκαιο ό. π., σελ. 29, *P. van Dijk,* Judicial review of government action and the requirement of an interest to sue, 1980, p. 10

παροχή αποτελεσματικής και έγκαιρης δικαστικής προστασίας. Η υπερφόρτωση των Δικαστηρίων με εκκρεμή ένδικα βοηθήματα και μέσα, δημιουργεί μια κατάσταση η οποία «ναρκοθετεί το Κράτος Δικαίου και αποδυναμώνει στην πράξη σειρά συνταγματικών δικαιωμάτων[1148]». Είναι αδιανόητο σε ένα σύγχρονο και δημοκρατικό Κράτος, που έχει ως βασικό πυλώνα την απονομή της δικαιοσύνης, το δίκαιο να απονέμεται με βραδύτητα ετών. Πρόκειται αναμφίβολα για το σημαντικότερο πρόβλημα της Διοικητής Δικαιοσύνης, το οποίο εκμηδενίζει την απονομή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας[1149] και μειώνει την αποτελεσματικότητα του Δικαστικού Ελέγχου.

Όπως ήδη έχουμε αναλύσει (ΜΕΡΟΣ Α΄, §3, 3.4) η χώρα μας έχει καταδικαστεί πολλάκις από το ΕΔΔΑ για την βραδεία απονομή της Δικαιοσύνης. Και τούτο, παρά τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις του Δικονομικού Δικαίου και την θέσπιση νόμων για την επιτάχυνση της απονομής της Δικαιοσύνης και την αποσυμφόρηση των Διοικητικών Δικαστηρίων. Μάλιστα, η πρακτική του Δημοσίου, το οποίο απαλλάσσεται από την υποχρέωση καταβολής παραβόλων, να εξαντλεί τα ένδικα μέσα και να προσφεύγει απερίσκεπτα και καταχρηστικά στα Δικαστήρια, επιτείνει το πρόβλημα.

Εξίσου σημαντικό είναι και το πρόβλημα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Ο σεβασμός των δικαστικών αποφάσεων συνιστά και σεβασμό στην ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης και του Συντάγματος. Η επί της προσφυγής απόφαση ενός Διοικητικού Δικαστηρίου, δημιουργεί υποχρέωση για τις διοικητικές αρχές να συμμορφωθούν προς το περιεχόμενό της, η δε δικαστική ακύρωση ή τροποποίηση μιας διοικητικής πράξης, υπό προϋποθέσεις, δρα αναδρομικά. Έτσι, η συμμόρφωση περιλαμβάνει αφενός μεν την, με θετικές ενέργειες, αναμόρφωση της κατάστασης που στο μεταξύ δημιουργήθηκε, αφετέρου δε την υποχρέωση επαναφοράς των πραγμάτων στην

[1148] Πρβλ Εισηγητική Έκθεση ν. 3900/2010, σελ. 3
[1149] *Ιακ. Μαθιουδάκης,* Η ποιοτική απονομή της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης - Υπό το φως της πρόσφατης αναμόρφωσης της, ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 457

πρότερα κατάσταση, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη σχετικής ρήτρας στην επίμαχη απόφαση. Κατά συνέπεια, η Διοίκηση όχι μόνον πρέπει να θεωρεί ανύπαρκτες τις διοικητικές πράξεις κατά το μέρος που ακυρώνονται αλλά, με θετικές ενέργειες, να αναμορφώνει την κατάσταση που δημιουργήθηκε στο μεταξύ με βάση τις πράξεις αυτές, με σκοπό την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία θα ήταν αν δεν είχαν εκδοθεί οι πράξεις[1150]. Διαφορετικά, οι ακυρωθείσες μερικώς ή ολικώς πράξεις θα εξακολουθούσαν ουσιαστικά να παράγουν έννομα αποτελέσματα, παρά τη συνταγματική επιταγή που επιβάλλει τη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις[1151].

Δυστυχώς, το Ελληνικό Δημόσιο με δυσκολία δέχεται την ήττα του, γεγονός το οποίο δημιουργεί στους νικήσαντες διαδίκους πληθώρα προβλημάτων. Άλλωστε, σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, η απλή καταβολή αποζημίωσης που περιορίζεται στην κύρωση της Διοίκησης, δεν αποκαθιστά το πρόβλημα[1152]. Βεβαίως, η αποζημίωση είναι επιθυμητή, αλλά αυτή καταβάλλεται επικουρικώς, ως αποκατάσταση για την προκληθείσα ζημία, οπότε σε καμία περίπτωση δεν δύναται να αντικαταστήσει το μοναδικό μέτρο που μπορεί να δώσει πραγματική λύση στο πρόβλημα. Και αυτή είναι η εκτέλεση της απόφασης από την οποία ο διάδικος αντλεί τα δικαιώματά του.

3. Ο Διοικητικός Έλεγχος

Το εθνικό πλαίσιο προβλέπει επαρκείς μηχανισμούς ελέγχου της διοικητικής δράσης. Ο διοικητικός έλεγχος, είτε οργανώνεται ως αυτοέλεγχος μέσω των αρμοδίων οργάνων, είτε τίθεται σε εφαρμογή μέσω των διοικητικών προσφυγών επιδρά κατασταλτικά, με συνέπεια να αποφεύγονται παρανομίες

[1150] ΣτΕ 12/2006 και 40/2006 του Τριμελούς Συμβουλίου του άρθρου 2 του Ν. 3068/2002
[1151] ΣτΕ 1167/2009
[1152] Πρβλ ΕΔΔΑ της 21.02.2008, Κανελλόπουλος κατά Ελλάδας, σκέψεις 20-21, της 02.04.2009, Παναγιώτης Γκίκας και Γιώργος Γκίκας κατά Ελλάδας, σκέψεις 30-31, και της 01.07.2010, Βογιατζής κ.λπ. κατά Ελλάδας, σκέψη 25

και λάθη εκ μέρους της Διοίκησης. Η αναφορά του άρθρου 10 Σ, οι διαδικασίες ιεραρχικού ελέγχου και οι διοικητικές προσφυγές αποτελούν ασπίδες προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών.

Είναι γεγονός, ότι μέσα από τον διοικητικό αυτοέλεγχο διευκολύνεται ο εντοπισμός της παράνομης διείσδυσης στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης των επίορκων διεφθαρμένων οργάνων της[1153] και περιορίζονται σημαντικά λάθη και παρανομίες. Επιπλέον, η ύπαρξη συστημάτων άσκησης διοικητικών προσφυγών συμβάλλει, ενίοτε, στην επίλυση των διοικητικών διαφορών στο επίπεδο της Διοίκησης και συνακόλουθα στον περιορισμό των υποθέσεων που εισάγονται στα Διοικητικά Δικαστήρια.

Από την άλλη, κρίνεται ανεπαρκής για να εξασφαλίσει τη νομιμότητα, καθώς λόγω της εσωτερικής φύσης του, δεν χαρακτηρίζεται από απόλυτη αντικειμενικότητα, γεγονός το οποίο ενισχύεται από την απροθυμία των ανώτερων διοικητικών οργάνων να εκθέσουν τους κατώτερους τους. Εκείνος που ασκεί τον έλεγχο πολλές φορές ταυτίζεται με τον ελεγχόμενο. Η συναδελφική αλληλεγγύη και συγκάλυψη, ο φόβος μήπως εκείνος που ενεργεί τον έλεγχο βρεθεί κάποια στιγμή στην ίδια θέση με τον ελεγχόμενο, αποτελούν τροχοπέδη στην αποτελεσματική άσκηση του. Ο πειθαρχικός έλεγχος, ο οποίος βρίσκεται σε σταθερή παρακμή, δεν εγγυάται ούτε στο ελάχιστο βαθμό την απόδοση τίμιας και αξιόπιστης πειθαρχικής δικαιοσύνης.

Το ερώτημα είναι αν στις διοικητικές αυτές διαδικασίες αυτοελέγχου, και ειδικά στις ενδικοφανείς προσφυγές, πραγματοποιείται ουσιαστικός έλεγχος των προβαλλόμενων επιχειρημάτων και αποδεικτικών στοιχείων από τον πολίτη, ή απλά αποτελεί διαδικαστική διαδικασία πριν την αναπόφευκτη προσφυγή στα Δικαστήρια. Η Εθνική Επιτροπή για τα δικαιώματα του Ανθρώπου, στην από 4/11/2010 Έκθεση της χαρακτηριστικά αναφέρει: « …*η ενδικοφανής προσφυγή*

[1153] *Χρ. Δετσαρίδης,* Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και η αντιμετώπιση της μέσω του διοικητικού αυτοελέγχου, ΔιΔικ 1/2014, σελ. 301

που θεσπίστηκε με στόχο της ελάφρυνση των διοικητικών δικαστηρίων, δεν εξυπηρετεί το σκοπό της, καθώς εξελίχθηκε σε απλό τύπο, χωρίς ουσιαστική εξέταση των υποθέσεων, για αυτό είναι αναγκαίο να αξιοποιηθεί. Προς τούτο, θα πρέπει τα μέλη των αρμόδιων για την εξέταση της οργάνων να είναι ανεξάρτητα από τις υπηρεσίες που εξέδωσαν την προσβαλλομένη πράξη και να τους παρέχεται κατάλληλη επιμόρφωση». Πράγματι, η επιλογή των οργάνων που θα επιλαμβάνονται των ενδικοφανών προσφυγών θα πρέπει να είναι διάφορα από εκείνα που εξέδωσαν την προσβαλλόμενη πράξη, με κατάλληλη μόρφωση και ανάλογη εμπειρία, παρέχοντας εχέγγυα δίκαιης, αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσης.

Ο διοικητικός έλεγχος δύναται να αποτρέψει και να περιορίσει τα προβλήματα που χρονίζουν στην Δημόσια Διοίκηση και που αναλυτικά σημειώθηκαν. Παρόλη όμως, την πρόβλεψή του από το νομοθέτη και την αποδεδειγμένη χρησιμότητά του, τελικά δεν καταφέρνει να διασφαλίσει το Δημόσιο Συμφέρον και την εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την πρόκληση σημαντικών καθυστερήσεων στο γενικότερο σύστημα αυτοπροστασίας της Δημόσιας Διοίκησης από τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

4. Οι Ανεξάρτητες Αρχές

Οι Ανεξάρτητες Αρχές, οι οποίες όπως αναφέραμε αποτελούν την ενδιάμεση ασπίδα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, δημιουργήθηκαν από την ανεπάρκεια των κατασταλτικών μηχανισμών προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων. Πολλοί υποστηρίζουν ότι ένας από τους βασικότερους λόγους δημιουργίας τους αποτέλεσε η αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης να ανταποκριθεί στα καθήκοντά της. Μάλιστα, η ταχεία εξάπλωση

τους υποδηλώνει την αναζήτηση νέων μηχανισμών επιτέλεσης διαμεσολαβητικού ρόλου ανάμεσα στο Κράτος και τον πολίτη.

Η συμβολή τους στον εν γένει έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης, είναι αναμφίβολα σημαντική καθώς συνδυάζουν την ευελιξία και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών οργάνων με τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμερόληπτης κρίσης των Δικαστηρίων. Στο πλαίσιο της εφαρμογής του Συντάγματος και των νόμων, διαθέτουν κανονιστικές, γνωμοδοτικές, συμβουλευτικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες[1154], επεμβαίνοντας σε κρίσιμους τομείς της Κυβερνητικής πολιτικής με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα. Το υψηλού επιπέδου προσωπικό που τις στελεχώνει και η διεπιστημονικότητα αντιμετώπισης των ζητημάτων, αποτελούν εχέγγυα για την θωράκιση των δικαιωμάτων των πολιτών, την τήρηση της νομιμότητας στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης.

Υπό την έννοια αυτή αποτελούν μια σύγχρονη έκφραση του Κράτους Δικαίου, λειτουργώντας ενισχυτικά στις απαιτήσεις της εποχής, προσανατολισμένες στην ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Ωστόσο, πολλές φορές η προσφυγή σε αυτές λειτουργεί ως άλλοθι για την ευθύνη ανάληψης ευθυνών της πολιτικής εξουσίας. Δεν είναι λίγες οι φορές που η πολιτική εξουσία προσέφυγε σε αυτές προκειμένου να ξεφύγει από αδιέξοδα και αστοχίες της μεταθέτοντας σε εκείνες τις ευθύνες της. Υπό την έννοια αυτή, οι Ανεξάρτητες Αρχές εμπλέκονται στο πολιτικό γίγνεσθαι καλούμενες να δώσουν λύσεις σε θέματα επικαιρότητας. Η προσπάθεια του Κράτους να αποστασιοποιηθεί από τις αρμοδιότητες που ασκεί αλλά και η επιφόρτισή τους με νέες αρμοδιότητες, γεγονός το οποίο υποδεικνύει την προσπάθεια υποκατάστασης της Κυβέρνησης, συνιστά καίριο πλήγμα στην ανεξαρτησία τους και την πολιτική ουδετερότητας τους

[1154] Εκτός από τον ΣτΠ και το ΑΣΕΠ

Ο άρρηκτος δεσμός τους με τα πολιτικά κόμματα αποκρυσταλλώνεται και από τον τρόπο επιλογής τους. Όπως ήδη αναφέραμε (ΜΕΡΟΣ Γ΄, §1, 3.1), οι επικεφαλής και τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Η εκλογή από την πλειοψηφία των 4/5 της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής εγγυάται μεν τη δημοκρατική νομιμοποίηση και την επιλογή προσώπων τα οποία τυγχάνουν διακομματικής αποδοχής και είναι εγνωσμένου κύρος και αξίας, ωστόσο είναι προφανές ότι δεν εκλείπει η διενέργεια διαβουλεύσεων και συνεννοήσεων μεταξύ των κομμάτων.

Η συνταγματική επιταγή της πλειοψηφίας των 4/5, η οποία δύσκολα επιτυγχάνεται, οδηγεί σε αδιέξοδες καταστάσεις, με αποτέλεσμα να παρατείνεται αυτοδικαίως η θητεία των Προέδρων τους και των μελών τους. Αποτέλεσμα της αδυναμίας επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας είναι η μη ανανέωση των ΑΑ με νέα μέλη και η εγκατάλειψή τους στα χέρια αιωνόβιων Προέδρων[1155]. Οι τελευταίοι συχνά ασκούν τυπικά τα καθήκοντα τους, υπερβαίνοντας την ισχύουσα νομοθεσία. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την προσβολή της αξιοπιστία τους και την αμφισβήτηση των αποφάσεών τους ενώπιον των Δικαστηρίων[1156]. Ο Πρόεδρος της εταιρείας Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες, *κ. Γ. Σταυρόπουλος,* επισημαίνει ότι ενώ έχει λήξει η θητεία σχεδόν όλων των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών (σε ορισμένες περιπτώσεις εδώ και καιρό), παρατηρείται «*μια περίεργη αδιαφορία, είτε για την ανανέωση της θητείας των παλαιών μελών, είτε για τον ορισμό νέων, εκκρεμότητα που συνιστά προσβολή του κύρους των Αρχών, περιορίζει, στην πράξη, την εμβέλεια της δράσης τους και κυρίως συντηρεί μια αβεβαιότητα».*

[1155] Χαρακτηριστικό παράδειγμα η θητεία του Προέδρου του ΕΣΡ ο οποίος διατέλεσε Πρόεδρος επί 13 συνεχή έτη και του ΑΣΕΠ επί 11 έτη!
[1156] ΣτΕ 3934/2014

Η ανάδειξη των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών από τη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής αποτελεί ανεπαρκή εγγύηση για την επιλογή προσώπων ευρύτερης αποδοχής. Η Βουλή, ως σώμα, δεν συμμετέχει καθόλου στη διαδικασία και τα κόμματα δεν προτείνουν υποψηφίους[1157]. Τα μέλη και ο Πρόεδρος της κάθε ΑΑ ουσιαστικά εκλέγονται με αδιαφανείς διαδικασίες, κεκλεισμένων των θυρών, χωρίς να τηρούνται πρακτικά της συνεδρίασης. Ο ΠτΒ απλά ανακοινώνει το αποτέλεσμα[1158], χωρίς να εισχωρεί σε λεπτομέρειες, αν δηλαδή η εκλογή έγινε με ομοφωνία ή με την αναγκαία πλειοψηφία των 4/5.

Επιπλέον, η καθιέρωση Κοινοβουλευτικού Ελέγχου στο έργο των Ανεξάρτητων Αρχών προκαλεί πολλά ερωτηματικά. Ο Κοινοβουλευτικός Έλεγχος ανατίθεται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας[1159] και συνίσταται στην υποβολή της ετήσιας Έκθεσης πεπραγμένων προς τον Πρόεδρο της Βουλής, στη σύνταξη δηλαδή πορίσματος από την αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή, η οποία με τη σειρά της αποστέλλει τις απόψεις της στην ΑΑ μέσω του ΠτΒ. Σύμφωνα δε με το άρθρο 14 εδ. ζ΄ «*καλεί, όταν το κρίνει αναγκαίο, οποιαδήποτε ανεξάρτητη αρχή για θέματα σχετικά με την, κατά το Σύνταγμα, εκπλήρωση της αποστολής της και, σχετικά με την Ελληνική Στατιστική Αρχή, για την κατά το*

[1157] Το άρθρο 139 §2 του ΚτΒ ορίζει ότι «*κατά την εκλογή προσώπων δεν επιτρέπεται η υποβολή υποψηφιοτήτων*». Πρβλ άρθρο 1 ν. 4325/2015 σύμφωνα με το οποίο «*Για την κάλυψη των θέσεων του Προέδρου, των Αντιπροέδρων, των μελών του Α.Σ.Ε.Π. και του Συνήγορου του Πολίτη υποβάλλουν εισήγηση οι Ενώσεις των Δικαστικών Λειτουργών, η Ένωση Μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι Σύγκλητοι των Πανεπιστημίων και οι Συνελεύσεις των ΤΕΙ, η Ολομέλεια των Δικηγορικών Συλλόγων, επιπλέον δε ως προς το Α.Σ.Ε.Π. η Ολομέλεια του Α.Σ.Ε.Π. και η ΑΔΕΔΥ. Οι εισηγήσεις αυτές υποβάλλονται μέσα σε ένα μήνα από την ανακοίνωση της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και στη συνέχεια γνωστοποιούνται από αυτόν στον Πρόεδρο της Βουλής, ούτως ώστε να ληφθούν υπόψη για την άσκηση της, κατά το άρθρο 101Α, του Συντάγματος, αρμοδιότητάς της και, σύμφωνα με τον Κανονισμό της*»

[1158] Σύμφωνα με το άρθρο 139 §3 του ΚτΒ «*Της εκλογής προσώπων δεν προηγείται συζήτηση*».

[1159] Πρβλ άρθρο 43Α §2α του ΚτΒ σύμφωνα με το οποίο «*Αντικείμενο της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, σύμφωνα με το άρθρο 138Α, καθώς και η έρευνα και αξιολόγηση κάθε στοιχείου χρήσιμου για τη μελέτη και επεξεργασία προτάσεων, που συμβάλλουν στη διαφάνεια της πολιτικής και γενικότερα της δημόσιας ζωής της χώρας και η παρακολούθηση της εφαρμογής τους*»

νόμο αποστολή της και υποβάλλει, όταν επίσης το κρίνει αναγκαίο, σχετικές εκθέσεις και προτάσεις στην Ολομέλεια της Βουλής».

Το ψευδεπίγραφο του Κοινοβουλευτικού Ελέγχου επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι οι ετήσιες Εκθέσεις πεπραγμένων ουσιαστικά δεν συζητούνται στην Βουλή, δεν τηρούνται καν πρακτικά και συχνά δεν παρίστανται όλα τα μέλη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας στις διαδικασίες. Γεγονός το οποίο εγείρει ερωτηματικά ως προς τη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την άσκηση κριτικής επί του έργου των ΑΑ. Βέβαια, η επιλογή αυτή δεν είναι τυχαία. Σε περίπτωση τυχόν αποδοκιμασίας των πράξεων της ΑΑ και αρνητικής κριτικής από το Κοινοβούλιο, επόμενο θα ήταν να μην μπορεί να επιτελέσει και να συνεχίσει το έργο της ενόψει της αμφισβήτησης του κύρους της. Οπότε, ενδεχομένως, τα μέλη της να προέβαιναν σε αυτόβουλη παραίτηση. Όπως ήδη επισημάνθηκε, το ΑΣΕΠ έχει να υποβάλλει ετήσια έκθεση από το 2010, γεγονός το οποίο αποδυναμώνει την αξία του θεσμού ως αναπόφευκτο τίμημα της επιβαλλόμενης διαφάνειας στη δράση του. Μόλις πρόσφατα, τον Νοέμβριο του 2014, επιλέγει ο Ι. Καραβοκύρης ως νέος Πρόεδρος του ΑΣΕΠ και αναμένεται η υποβολή των ετήσιων εκθέσεων των ετών 2011, 2012, 2013 και 2014[1160].

Το γεγονός ότι σε καμία περίπτωση δεν πρόκειται για Κοινοβουλευτικό Έλεγχο, κατά την έννοια του όρου στο Δημόσιο Δίκαιο, ενισχύεται και από τη μη πρόβλεψη καμίας κύρωσης για τις ΑΑ. Σε περίπτωση που κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί ανεπάρκεια, παράλειψη ή υπέρβαση του ρόλου της, η Βουλή δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να επιβάλλει κυρώσεις, παρά μόνο στην περίπτωση της ΑΠΔΠΧ και στην ΑΔΑΕ για τις οποίες προβλέπεται η πειθαρχική ευθύνη των μελών τους. Στις υπόλοιπες ΑΑ, δεν προβλέπεται η κίνηση της πειθαρχικής

[1160] Μέχρι πρόσφατα, πρόεδρος του ΑΣΕΠ ήταν ο Γεώργιος Βέης, του οποίου, όμως, η θητεία είχε λήξει από το 2012. Ωστόσο παρέμενε στη θέση του, καθώς η διάσκεψη των προέδρων της Βουλής, δεν μπορούσε να συμφωνήσει στο πρόσωπο που θα τον διαδεχόταν.

δίωξης των μελών τους[1161]. Μάλιστα, σε περίπτωση που μια συνταγματικώς κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή δεν ανταποκρίνεται επαρκώς στους λόγους που υπαγόρευσαν τη σύσταση της, δεν είναι δυνατόν να καταργηθεί παρά μόνο με Συνταγματική Αναθεώρηση.

Επομένως, ο μόνος έλεγχος που ασκείται επί των ΑΑ είναι Πολιτικός Έλεγχος και επιτυγχάνεται μέσω της στελέχωσής τους, με τον τρόπο βέβαια που εκθέσαμε ανωτέρω, και μέσω του προϋπολογισμού τους καθώς «*οι πιστώσεις για τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών εγγράφονται από τον ίδιο φορέα στον Προϋπολογισμό των οικείων Υπουργείων*[1162]».

Ρόλο εγγυητή στο εθνικό σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών αναλαμβάνει ο ΣτΠ. Άμεσος κοινωνός των προβλημάτων των πολιτών -μιας και οι 6 κύκλοι δραστηριοτήτων του, έχουν ως επίκεντρο τον άνθρωπο- και πολύτιμος συνεργάτης της Διοίκησης, ο ΣτΠ εμφανίζεται ως ο προστάτης του αδυνάτου έναντι του δυνατού.

Οι αναλύσεις για τον τρόπο λειτουργίας του θεσμού δεν αφήνουν καμία αμφιβολία ότι πρόκειται για έναν ιδιαίτερα σημαντικό όργανο ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Έχοντας ως όπλο τη διαμεσολάβηση, παρεμβαίνει στην αναζήτηση λύσεων και στην αναβάθμιση των συγκρουσιακών σχέσεων Κράτους-πολίτη. Ο ελεγκτικός-μεσολαβητικός του ρόλος εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου. Υπό την έννοια αυτή, οι προτάσεις και τα πορίσματα που συντάσσει, δεν έχουν εκτελεστικό και κυρωτικό χαρακτήρα. Για τον λόγο αυτό, η μη συμμόρφωση στις προτάσεις του δεν συνιστά παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας από την πλευρά της Διοίκησης.

Ο ΣτΠ δεν εκδίδει εκτελεστές πράξεις αλλά απευθύνει προτάσεις και συστάσεις προς τη Δημόσια Διοίκηση. Παρόλα αυτά, έχει κατορθώσει να γεφυρώσει το χάσμα ανάμεσα στη Δημόσια Διοίκηση και τον πολίτη,

[1161] Για τον προβληματισμό περί του Κοινοβουλευτικού Ελέγχου επί των Ανεξάρτητων Αρχών πρβλ *Θεοδ. Τζώνος,* Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ό. π., σελ. 93-100
[1162] Πρβλ άρθρο 2 §2 Ν. 3051/2002

λειτουργώντας ως ασφαλιστική δικλείδα και πράγματι ως Συνήγορος του πολίτη. Η δημοσιότητα αποτελεί ίσως το μόνο μέσο εξαναγκασμού που διαθέτει, αναπτύσσοντας μια κυρωτική λειτουργία σε βάρος της Διοίκησης και των οργάνων της. Άλλωστε, ακόμα και μόνο η ψυχολογική πίεση του ενδεχόμενου ελέγχου, αποτελεί παράγοντα επιρροής για την τήρηση των διαδικασιών και την εφαρμογή του νόμου από τον δημόσιο υπάλληλο. Η δημοσιοποίηση επιπλέον, των ετήσιων εκθέσεων και των πορισμάτων, αποτελεί ένα ιδιαίτερο καθεστώς κύρωσης των μη νόμιμων ή και παρανομουσών δημόσιων υπηρεσιών. Με αυτό τον τρόπο, όχι μόνο δυσφημίζεται η παρανομούσα Δημόσια Υπηρεσία αλλά είναι δυνατόν να προκληθεί, μέσω της συζήτησης στη Βουλή, Κοινοβουλευτικός έλεγχος.

Ο έλεγχος που ασκείται από τον ΣτΠ επισημαίνει προβλήματα νομιμότητας ή και παραβίασης κάποιας εκ των αρχών της καλής διακυβέρνησης. Έχει στο επίκεντρο τον πολίτη και τα προβλήματα που εκείνος αντιμετωπίζει και αναζητεί λύση μέσα από τη συνεργασία, την ανταλλαγή απόψεων και επιχειρημάτων και εν τέλει τη διατύπωση συστάσεων προκειμένου να λειτουργήσει σωστά η Δημόσια Διοίκηση εντοπίζοντας το πρόβλημα και κινητοποιώντας μηχανισμούς για την επίλυσή του.

Εντούτοις, πολλοί επικρίνουν το θεσμό και αμφισβητούν την χρησιμότητα του. Πράγματι η παρέμβαση του, όπως αναφέραμε, δεν καταλήγει σε συμπεράσματα δεσμευτικά για τη Δημόσια Διοίκηση. Πρόκειται συνεπώς, για έναν θεσμό συμβουλευτικού μόνο χαρακτήρα, του οποίου οι συστάσεις και υποδείξεις τελικώς μπορούν να αγνοηθούν, και μάλιστα χωρίς καμία συνέπεια.

Μια άλλη ΑΑ η οποία αποδείχτηκε εξαιρετικά σημαντική στην βελτίωση των συνθηκών της Δημόσιας Διοίκησης και συνέβαλε στην αρτιότερη στελέχωσή της, αποτελεί το ΑΣΕΠ. Σε αυτό συμβάλλει αποφασιστικά η διαφάνεια που προσδίδεται στις διαδικασίες πρόσληψης. Πολλοί είναι αυτοί που

χαρακτηρίζουν το ΑΣΕΠ ως θεματοφύλακα της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στις προσλήψεις στο Δημόσιο.

Το ΑΣΕΠ πέτυχε να ανατρέψει παγιωμένες νοοτροπίες και πρακτικές, καταδεικνύοντας τη δυνατότητά του ως Ανεξάρτητης Αρχής να εκπληρώσει με επιτυχία το θεσμικό της ρόλο και να διασφαλίσει αμεροληψία και διαφάνεια στον κρίσιμο και ευαίσθητο τομέα της απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση. Επιπλέον, καταξιώθηκε ως ουσιαστικός μηχανισμός ελέγχου των προσλήψεων στο Δημόσιο με γνώμονα τη διαφύλαξη της αρχής της αξιοκρατίας και τη θωράκιση του Κράτους Δικαίου.

Οι ολοένα αυξανόμενες αρμοδιότητες που αναλαμβάνει το ΑΣΕΠ, μαρτυρούν τη σημασία του θεσμού στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης και την ικανότητα του να εκπληρώνει τους σκοπούς του. Όπως έχει ήδη επισημανθεί (ΜΕΡΟΣ Γ΄, §1, 3.1.2), η ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού επηρεάζει την παρεχόμενη ποιότητα υπηρεσιών. Η προσπάθεια συγκέντρωσης της ευθύνης επιλογής του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης σε μία Ανεξάρτητη Αρχή, είναι αμφιλεγόμενη. Η τεράστια αύξηση του όγκου εργασίας του ΑΣΕΠ, η οποία οφείλεται κυρίως στη δραματική αύξηση του αριθμού των υποψηφίων που συμμετέχουν στις διαδικασίες επιλογής, έχει ως αποτέλεσμα την μη ολοκλήρωση εντός του επιθυμητού χρόνου των διαδικασιών πρόσληψης. Το μεγάλο πλήθος υποψηφιοτήτων, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι ίδιοι υποψήφιοι υποβάλλουν παράλληλα αιτήσεις σε πολλούς διαγωνισμούς, επιβαρύνουν χρονικά όλα τα στάδια διεξαγωγής της διαδικασίας πλήρωσης θέσεων, από την υποβολή και επεξεργασία των αιτήσεων έως τον έλεγχο και την τελική επιλογή των διοριστέων.

Πολλοί από τους φορείς που έχουν από το νόμο (Ν. 2527/1997, άρθρο 1 παρ. 3 όπως συμπληρώθηκε με τις διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 10 του Ν. 2839/2000 ή άλλες ειδικές διατάξεις) το δικαίωμα να διεξάγουν οι ίδιοι τις διαδικασίες πρόσληψης υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, αποστέλλουν για έλεγχο,

πρόχειρα συνταγμένες και ελλιπείς προκηρύξεις και πίνακες κατάταξης, με αποτέλεσμα να επακολουθεί μια σειρά χρονοβόρων έγγραφων και τηλεφωνικών συνεννοήσεων έως ότου ενσωματωθούν οι απαιτούμενες τροποποιήσεις στο κείμενο των προκηρύξεων ή γίνουν οι απαραίτητες διορθώσεις στους πίνακες. Πολλές φορές μάλιστα, το ΑΣΕΠ αναγκάζεται να συντάξει εξαρχής τις προκηρύξεις και τους πίνακες, γεγονός που μεταφράζεται σε πολύ μεγάλη σπατάλη χρόνου[1163].

Η έλλειψη προγραμματισμού των αναγκών των υπηρεσιών σε προσωπικό, υπονομεύει το έργο του ΑΣΕΠ. Και τούτο διότι, η μη έγκαιρη ενημέρωση του ΑΣΕΠ για την κίνηση των διαδικασιών πρόσληψης του αναγκαίου προσωπικού, συχνά προκαλεί δυσλειτουργίες στο έργο του.

Τέλος, οι επανειλημμένες και πολυπληθείς νομοθετικές ρυθμίσεις που ακολούθησαν το θεσμικό νόμο 2190/1994, έχουν καταστήσει την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας, δυσχερή, περίπλοκη και δύσχρηστη. Σαφώς χρειάζεται κωδικοποίηση της νομοθεσίας[1164], αλλά και επιπλέον, απαιτείται η απλούστευση αυτής και η συστηματική συγκέντρωσή της σε ένα και μόνο νομοθέτημα, ώστε να καταστεί το όλο σύστημα των προσλήψεων απλούστερο, περισσότερο εύχρηστο και λειτουργικό.

5. Τα Σώματα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Παράλληλα με τις Ανεξάρτητες Αρχές, έχουν ιδρυθεί Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου της δράσης των φορέων του Δημόσιου τομέα, με άμεσο ή έμμεσο στόχο τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, τα οποία πολλές φορές δρουν ανεξάρτητα, χωρίς να συνεργάζονται πάντα με τον

[1163] Πρβλ *ΑΣΕΠ,* Ετήσια Έκθεση 2005, σελ. 66 επ.
[1164] Η κωδικοποίηση προβλέπεται από το άρθρο 22 του ν. 2527/1997

καλύτερο τρόπο μεταξύ τους. Οι διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία των σωμάτων αυτών παρουσιάζουν πολλές κοινές ρυθμίσεις, διατηρούν όμως ιδιαιτερότητες. Κάποιες από τις οποίες δικαιολογούνται από την ποικιλομορφία των ελεγχόμενων φορέων, ενώ άλλες οφείλονται στην έλλειψη συντονισμένης πολιτικής. «*Αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, μη ομοιομορφία μεθόδων, πρακτικών και εκθέσεων και πορισμάτων κατά τις επιθεωρήσεις και τους ελέγχους, διαφορετική οργανωτική κουλτούρα των μελών τους, φαινόμενα περιχαρακώσεων, αυταρέσκειας και ατομικής ή υπηρεσιακής προβολής, έχουν σαν αποτέλεσμα πολλές φορές την μη πλήρη και αρμονική συνεργασία με τα άλλα σώματα και υπηρεσίες ελέγχου και την δυσχέρεια του συντονισμού του ελεγκτικού έργου, ενώ δημιουργούν μια σειρά παρενεργειών όπως βραδύτητα των επιθεωρήσεων και των ελέγχων και ανεπάρκεια ή αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων*» [1165].

Η πολυμορφία των φορέων ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης και οι διαφορετικοί μηχανισμοί ελεγκτικού και επιθεωρησιακού έργου αυτής, οι οποίοι δρουν ανεξάρτητα, χωρίς να συνεργάζονται μεταξύ τους, έχει ως συνέπεια το πεδίο των αρμοδιοτήτων τους να μην είναι πάντα διακριτό, δημιουργώντας επικαλύψεις, συγκρούσεις και συγχύσεις. Το πρόβλημα αυτό κλήθηκε να καλύψει ο ΓΕΔΔ, αναλαμβάνοντας τον εποπτικό και συντονιστικό ρόλο της εθνικής πολιτικής για τη διαφθορά στο δημόσιο τομέα και της δράσης των επιμέρους Ελεγκτικών Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης. Παρόλο όμως που του ανατέθηκε ο συντονισμός της δράσης και η ενοποίηση των λειτουργιών τους, εξαιρέθηκαν από την αρμοδιότητά του οι Αρχές με ελεγκτική και διαμεσολαβητική δράση, δηλαδή ο ΣτΠ και το ΑΣΕΠ.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε αναδείχτηκε ο σημαντικότατος ρόλος του ΓΕΔΔ στον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Πράγματι, οι Ετήσιες εκθέσεις που

[1165] *ΓΕΔΔ,* Ετήσια Έκθεση 2013, σελ. 7

υποβάλλει καθρεπτίζουν τη συμβολή του στην μείωση των φαινομένων εκείνων που εισχωρούν στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης και αμαυρώνουν την εικόνα των ακολουθούμενων διαδικασιών.

Το πεδίο δράσης του ΓΕΔΔ περιλαμβάνει τον έλεγχο όλων των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με τον ρόλο και την αποστολή του σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης αλλά και την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως ανωτέρω αναλύθηκε, εντοπίζει, διερευνώντας ο ίδιος ή μέσω των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου, φαινόμενα κακοδιοίκησης και διατυπώνει προτάσεις για νομοθετικές και οργανωτικές ρυθμίσεις. Σκοπό έχει την απαρέγκλιτη τήρηση της νομιμότητας, την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης που διαπιστώνονται και τη βελτίωση εν γένει της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Η πειθαρχική δικαιοδοσία του ΓΕΔΔ είναι αδιαμφισβήτητα ιδιαιτέρως σημαντική, γεγονός που αποδεικνύεται από τον απολογισμό της δράσης του, που αποτυπώνεται στις ετήσιες εκθέσεις του. Ο φόβος του ελέγχου σε ανώτερο επίπεδο περιόρισε ως έναν βαθμό τις απαλλακτικές αποφάσεις των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων. Χαρακτηριστικό δε αποτελεί το γεγονός, ότι από τη στιγμή που ο Γενικός Επιθεωρητής άρχισε να ασκεί ενστάσεις, η πλειονότητα των υποθέσεων σε δευτεροβάθμιο επίπεδο οδήγησε στην επιβολή ποινών στις αθωωτικές αποφάσεις και βαρύτερων κυρώσεων στις καταδικαστικές.

Η διασφάλιση της απονομής πειθαρχικού δικαίου αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για την αποτελεσματική και εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας ενώ προβλέπει αυστηρά μέτρα, αυξάνοντας τα πρόστιμα και τις ποινές, δυστυχώς παροπλίζει το ρόλο και τις δυνατότητες του ΓΕΔΔ (βλ. ΜΕΡΟΣ Α΄, §3, 3.7).

Εν κατακλείδι, με το ν.4152/2013 χορηγήθηκε εκ νέου στον ΓΕΔΔ η δυνατότητα να ασκεί ένσταση κατά των πειθαρχικών αποφάσεων που λαμβάνονται σε πρώτο βαθμό. Κρίνεται όμως επιτακτική ανάγκη να του δοθεί εκ νέου η αρμοδιότητα να ασκεί προσφυγή ενώπιον του ΣΤΕ, ή του Διοικητικού Εφετείου κατά περίπτωση, κατά πάσης απόφασης, ώστε να μπορέσει να ασκήσει ολοκληρωμένα τον ελεγκτικό του ρόλο του.

Όπως διεξοδικότατα αναλύθηκε (ΜΕΡΟΣ Β΄, §2, 2.3) με το άρθρο 5 §4 και 5 ν.3448/2006 «περί περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημόσιου τομέα», προβλέπεται η δυνατότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης να αποφαίνεται επί διοικητικών προσφυγών κατά της άρνησης των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα να χορηγούν έγγραφα της κατοχής τους.

Πολλές, ωστόσο, υπήρξαν οι επικρίσεις και οι επιφυλάξεις[1166] κατά πόσο προσιδιάζει η αρμοδιότητα αυτή στην αποστολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, η οποία συνίσταται στη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, στην παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης και στον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Κατά πόσο δηλαδή, η απόρριψη αιτήματος για περαιτέρω χρήση εγγράφων μπορεί να θεωρηθεί ως μη εύρυθμη και αναποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης ή φαινόμενο διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Πολλοί υποστηρίζουν ότι η υπαγωγή της ως άνω αρμοδιότητας στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης πληρεί τα κριτήρια διαφάνειας και αμεροληψίας που διέπει τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Άλλωστε, η αναιτιολόγητη ή πλημμελώς αιτιολογημένη απάντηση της Διοίκησης συνιστά περίπτωση κακοδιοίκησης. Το γεγονός δε, ότι οι αποφάσεις του είναι δεσμευτικές έναντι της Διοίκησης, αποτελεί πρόσθετο επιχείρημα υπέρ της νομοθετικής επιλογής.

[1166] *Γρ. Λαζαράκος,* Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία, ό. π., σελ. 135- 137

Αντίθετα, μία άλλη μερίδα νομικών, κρίνει σκόπιμη τη δημιουργία ειδικού ρυθμιστικού σώματος για τα ζητήματα περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας, πρόταση η οποία θα επιχειρηθεί να αναλυθεί παρακάτω (ΜΕΡΟΣ Ε΄, §2, 6.).

Η ανάλυση του θεσμικού πλαισίου του ΣΕΕΔΔ και των αρμοδιοτήτων που έχει περιβληθεί, αναδεικνύουν τη σημασία του θεσμού. Ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, διενεργεί επιθεωρήσεις, ελέγχους, έρευνες, προκαταρκτικές εξετάσεις ή προανακρίσεις μετά από εισαγγελική παραγγελία, συγκεντρώνει αποδεικτικό υλικό για πειθαρχική και ποινική δίωξη υπαλλήλων και ελέγχει την περιουσιακή κατάσταση των υπαλλήλων των ελεγχομένων Υπηρεσιών με κύριο σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Κατά κοινή ομολογία, τόσο το έργο του ΓΕΔΔ όσο και του ΣΕΔΔ είναι αδιαμφισβήτητα ιδιαιτέρως σημαντικό[1167], καταβάλλοντας τη μέγιστη δυνατή προσπάθεια για την εντατικοποίηση των επιθεωρήσεων, των ελέγχων και των ερευνών, με σκοπό όχι μόνο τον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης αλλά τη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες[1168]. Αναμφίβολα, η συντονισμένη πολιτική και η εμπειρία τόσων χρόνων λειτουργίας του ΓΕΔΔ, αναδεικνύει το βασικό σκοπό του ρόλου του θεσμού: την προστασία της κοινωνίας των πολιτών ενισχύοντας τον ιστό των ελέγχων και των ισορροπιών. «*Ο αγώνας δεν είναι εύκολος αλλά μακρύς, δύσκολος, επίπονος που απαιτεί συνεχή έμπρακτη πολιτική βούληση, γιατί αντιμετωπίζει πολλά εμπόδια, όπως την άμεση και ενίοτε επιθετική με μηνύσεις και αγωγές αντιδράσεις των θιγομένων, τη γραφειοκρατική νοοτροπία μερίδας της*

[1167] Μάλιστα σε αρκετές περιπτώσεις, ο ΓΕΔΔ εκτός από την κατ' ουσίαν εξέταση της υποθέσεως, προσβάλλει και την ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου, με αποτέλεσμα να συνδράμει στη δημιουργία νομολογίας για τα κρινόμενα κάθε φορά ζητήματα.

[1168] *Νικ. Δουλαδίρης,* Ο διοικητικός έλεγχος την ελεγκτικών σωμάτων, σε: *Ν. Κουράκης, Κ. Σπινέλλη, Π. Ζαγουρα* (Επιμ.), Διαφάνεια και Καταπολέμηση της διαφθοράς. Θεσμικές συγκλίσεις και παράλληλοι δρόμοι, ό. π., σελ. 67

διοίκησης, τα διάφορα μικροσυμφέροντα, που ανάγουν την υπόθεσή τους σε μείζον εθνικό ζήτημα, την άμεση και έμμεση αντίδραση των συνδικαλιστικών φορέων, την απογοήτευση λόγω βραδείας και επιεικούς απόδοσης της δικαιοσύνης και, σε πολλές περιπτώσεις, τη χλιαρή συμπαράσταση μέρους της κοινωνίας»[1169].

Τέλος, η σύσταση της Γενικής Γραμματείας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς αποτελεί μία συντονισμένη προσπάθεια εποπτείας και ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης για την πάταξη φαινομένων διαφθοράς. Αν και η δημιουργία του εν λόγω θεσμού είναι πολύ πρόσφατη, πολλοί εναποθέτουν τις ελπίδες τους σε αυτόν, υποστηρίζοντας πλήρως την προσπάθεια αυτή. Το χρονικό διάστημα λειτουργίας του είναι πολύ μικρό για να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα ως προς την αναγκαιότητα του. Ήδη έχουν γίνει πολλά βήματα προς την κατεύθυνση της πάταξης της διαφθοράς. Αναμένουμε, επομένως, εναγωνίως να δούμε τα αποτελέσματα της αξιόλογης αυτής προσπάθειας και ευελπιστούμε για την επιτυχή έκβαση της.

[1169] *ΓΕΔΔ,* Ετήσια Έκθεση 2011, σελ. 8

ΜΕΡΟΣ Δ΄

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

§1. Τα κατοχυρωμένα δικαιώματα, πυλώνες του ενωσιακού συστήματος έννομης προστασίας

Η καθιέρωση της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας ή της ιθαγένειας της Ένωσης με τη συνθήκη του Μάαστριχτ[1170] αποτελεί σημαντική καινοτομία της εξέλιξης των ευρωπαϊκών θεσμών. Αποβλέπει στην ενίσχυση και στην προώθηση της κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας αλλά και στη μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία της κοινοτικής ολοκλήρωσης[1171]. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, η οποία αποτελεί μια ειδική έννομη σχέση, συνδέει την ΕΕ με τους πολίτες των κρατών μελών της. Μάλιστα, όπως απεφάνθη το ΔΕΚ, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια «*τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών*»[1172]. Με

[1170] Έπειτα από προπαρασκευαστικές εργασίες που ξεκίνησαν στα μέσα της δεκαετίας του 1970, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που εγκρίθηκε στο Μάαστριχτ το 1992, έθεσε ως στόχο της Ένωσης «*να ενισχύσει την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των υπηκόων (των κρατών μελών) με τη θέσπιση ιθαγένειας της Ένωσης*». Ένα νέο τμήμα της συνθήκης ΕΚ (πρώην άρθρα 17-22) είναι αφιερωμένο στην ιθαγένεια.

[1171] Για την έννοια του πολίτη της Ένωσης και την ευρωπαϊκή ιθαγένεια πρβλ. *Ευγ. Σαχπεκίδου*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 280 επ., *Ζ. Παπασιώπη-Πασιά,* Δίκαιο Ιθαγένειας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 47 επ., *Κ. Θεολόγου,* Πολίτης και κοινωνία στην Ε.Ε. : προσέγγιση στα υπερεθνικά χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής πολιτιότητας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005, σελ. 5 επ., *Ελ. Βενιζέλος,* Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και το Ελληνικό Σύνταγμα, ΕΕΕυρΔ, 2/1993, σελ. 271 επ., *Θ. Αντωνίου,* Νεώτερες εξελίξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων: προς μια ευρωπαϊκή ιθαγένεια, ΕΕΕυρΔ, 1992, σελ. 201 επ., *Π. Θεοδωρίδης, Π. Μαντζούφας,* Έθνος και ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Οι μεταμορφώσεις της ιδιότητας του πολίτη, ΤοΣ 2/1998, σ. 273, *Κ. Στεφάνου,* Η συνθήκη του Μάαστριχτ, Ιθαγένεια και θεμελιώδη δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 1993, σελ 95 και τις αποφάσεις του ΔΕΚ της 20ής Φεβρουαρίου 2001, C-192/99, Manjit Kaur, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Κοσμά της 7ης Μαΐου 1998 στην Υπόθεση C-323/97 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου του Βελγίου, την απόφαση του ΔΕΚ της 21ης Σεπτεμβρίου 1999 C-378/97, Florus Ariel Wijsenbeek, τις προτάσεις Ch.Stix-Hackl της 13 Σεπτεμβρίου 2001 στην υπόθεση C-459/99 Mouvement contre le racisme, l'antisemitisme et la xénophobie ASBL κατά Βελγικού Κράτους κλπ.

[1172] ΔΕΚ C 184/99,Grzelczyk, 20/9/2001, Συλλογή I- 6193, σκέψη 31

αφετηρία αυτήν την διαπίστωση, η διάταξη περί ευρωπαϊκής ιθαγένειας συνδέει την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης με τα δικαιώματα που προβλέπει η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ιθαγένεια της Ένωσης έχει αναχθεί σε βαρόμετρο και σύμβολο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης[1173], αποτελώντας το πρώτο βήμα στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 9 της ΣΕΕ και το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ, πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους, η οποία απορρέει από την εφαρμογή των ίδιων των νομικών διατάξεων του εκάστοτε κράτους. Η ιθαγένεια της Ένωσης, που συμπληρώνει την εθνική ιθαγένεια του κράτους αλλά δεν την αντικαθιστά, συντίθεται από ένα σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που έρχονται να προστεθούν σε εκείνα που απορρέουν από την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους.

Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών αποτελεί πρωταρχική μέριμνα και υποχρέωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την κατάρτιση, την εφαρμογή και την ερμηνεία του Κοινοτικού Δικαίου. Με την παραδοσιακή τους έννοια ως δικαιώματα υπεράσπισης, τα κοινοτικά θεμελιώδη δικαιώματα προστατεύουν το άτομο έναντι καταχρήσεων της Δημόσιας εξουσίας εκ μέρους των κοινοτικών θεσμικών οργάνων. Σύμφωνα με το προοίμιο του Χάρτη, η Ένωση «*τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της, καθιερώνοντας την ιθαγένεια της Ένωσης και δημιουργώντας ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*».

Η πρόσφατη αναγωγή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε νομικά δεσμευτικό κείμενο ίδιας τυπικής ισχύος με τις Συνθήκες, δυνάμει του άρθρου 6 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, αποτελεί ένα αναμφισβήτητο βήμα προόδου. Με την εξασφάλιση ενός επιπέδου διαφάνειας,

[1173] *Π. Κανελλόπουλος,* Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 107

σαφήνειας και ασφάλειας Δικαίου στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ενισχύεται η δημοκρατική νομιμοποίηση της ΕΕ και προωθείται αποφασιστικά η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι εξελίξεις αυτές, συνιστούν το αποτέλεσμα μιας σταθερής πορείας προς την κατεύθυνση του σεβασμού και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ΕΕ, στην οποία πρωταγωνιστικό ρόλο έπαιξε η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αναγνωρίζει στους ευρωπαίους πολίτες πλήθος δικαιωμάτων και ελευθεριών. Υπό την έννοια αυτή, η σημασία της ιθαγένειας της Ένωσης έγκειται στο γεγονός ότι οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα[1174] και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες[1175] και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων[1176]. Αυτά είναι τα εξής[1177]:

- το δικαίωμα να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών[1178].
- το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στις δημοτικές εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας τους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους υπηκόους του εν λόγω κράτους[1179].
- το δικαίωμα να απολαύουν διπλωματικής ή προξενικής προστασίας στο έδαφος τρίτων χωρών μέσω των διπλωματικών ή προξενικών αρχών ενός άλλου κράτους μέλους, όταν η δική τους χώρα δεν διαθέτει διπλωματική

[1174] Κύριο χαρακτηριστικό των δικαιωμάτων που συνδέονται με την ιθαγένεια της ΕΕ είναι ο εν ευρεία έννοια πολιτικός τους χαρακτήρας. Πρβλ *Ευγ. Σαχπεκίδου,* Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό. π., σελ. 284

[1175] *Κ. Γώγος,* Προς τη νομική χειραφέτηση της ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Με αφορμή την απόφαση ΔΕΚ της 17.9.2002, C-413/99, Baumbast και R/Secretary of State for the Home Department) ΕΕΕυρ, 1/2003, σελ. 115

[1176] Τα δικαιώματα των πολιτών αναγνωρίζονται στα άρθρα 39 έως 46 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

[1177] Τα δικαιώματα αυτά δύνανται να συμπληρωθούν και να επεκταθούν. Πρβλ άρθρο 25 ΣΛΕΕ

[1178] Πρβλ άρθρο 20 και 21 της ΣΛΕΕ και άρθρο 45 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

[1179] Πρβλ άρθρο 22 της ΣΛΕΕ και άρθρο 39 και 40 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

αντιπροσωπεία σε αυτές τις τρίτες χώρες, στον ίδιο βαθμό που απολαύουν των αντιστοίχων δικαιωμάτων οι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους[1180].

- το δικαίωμα να υποβάλλουν αναφορές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο[1181] και το δικαίωμα προσφυγής στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή[1182], ο οποίος διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τον εντοπισμό κρουσμάτων κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των κοινοτικών οργάνων και οργανισμών[1183].
- το δικαίωμα να απευθύνονται γραπτώς σε οποιοδήποτε από τα κοινοτικά όργανα ή τους οργανισμούς σε μία από τις γλώσσες των κρατών μελών και να παίρνουν απάντηση στην ίδια γλώσσα[1184].
- το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, με την επιφύλαξη ορισμένων προϋποθέσεων[1185].
- το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών, μέσω της οποίας ένα εκατομμύριο τουλάχιστον πολιτών της ΕΕ μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της για την εφαρμογή των Συνθηκών[1186].

[1180] Πρβλ άρθρο 23 της ΣΛΕΕ και άρθρο 46 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
[1181] Πρβλ άρθρο 24 § 2 της ΣΛΕΕ και άρθρο 44 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
[1182] Πρβλ άρθρο 24 §3 της ΣΛΕΕ και άρθρο 43 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
[1183] Οι διαδικασίες αυτές διέπονται αντίστοιχα από τα άρθρα 227 και 228 της ΣΛΕΕ
[1184] Πρβλ άρθρο 24 §4 της ΣΛΕΕ και άρθρο 41 §4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
[1185] Πρβλ άρθρο 15 §3 της ΣΛΕΕ και άρθρο 42 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
[1186] Πρβλ άρθρο 11 §4 της ΣΛΕΕ

- το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, δηλαδή της αμερόληπτης, δίκαιης και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέτασης των υποθέσεων των πολιτών από τα αρμόδια όργανα και οργανισμούς της ΕΕ[1187].

Ο Έλληνας πολίτης είναι, συγχρόνως, πολίτης της ΕΕ και ως ευρωπαίος πολίτης και έχοντας την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, υπάγεται στο Κοινοτικό Δίκαιο και ρυθμίζεται από αυτό. Παράλληλα, απολαμβάνει τα κατοχυρωμένα στη συνθήκες θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες. Υπό την ιδιότητα του αυτή, δηλαδή του status europeus, αντλεί αμέσως εφαρμοστέα δικαιώματα από την ενωσιακή έννομη τάξη[1188] και προστατεύεται από την παράνομη δράση των κοινοτικών οργάνων, μέσω της θέσπισης διατάξεων.

Σε συνάρτηση προς την ιδιότητα του πολίτη της ΕΕ, απολαύει των δικαιωμάτων που ανωτέρω αναφέραμε και τα οποία, μη περιέχοντας απλά αόριστες αρχές, θεμελιώνουν αγώγιμες αξιώσεις του έναντι των κρατών μελών[1189]. Στα πλαίσια της παρούσας έρευνας, θα αναλυθεί το Δικαίωμα Χρηστής Διοίκησης και τα απορρέοντα από αυτό επιμέρους δικαιώματα, το δικαίωμα της Πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, το δικαίωμα Αναφοράς, ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και τέλος το δικαίωμα δικαστικής προστασίας στην Ενωσιακή έννομη τάξη. Δικαιώματα τα οποία κατοχυρώνονται υπέρ των Ευρωπαίων πολιτών και αποτελούν θεσμικές εγγυήσεις προστασίας τους.

[1187] Πρβλ άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
[1188] *Τατ. Παπαδοπούλου,* Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια κατά τη νομολογία του ΔΕΕ: προς μια αυτόνομη πηγή δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών; ΕΕΕυρΔ1/2012, σελ. 26
[1189] *Ευγ. Σαχπεκίδου,* Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό. π., σελ. 287

1. Το δικαίωμα της Χρηστής Διοίκησης

Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα Χρηστής Διοίκησης[1190], το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του ΧΘΔΕΕ, αποτυπώνει τις πλέον σύγχρονες αντιλήψεις σχετικά με το ρόλο και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης σε σχέση με την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη[1191].

Η ένταξη του δικαιώματος για χρηστή Διοίκηση στο Κεφάλαιο V του ΧΘΔΕΕ με τον τίτλο «Δικαιώματα των Πολιτών», μαζί με μια σειρά άλλων πολιτικών δικαιωμάτων, σηματοδοτεί τη δημοκρατική διάστασή του. Επισημαίνει, επίσης, την επιδίωξη του νομοθέτη για την ενίσχυση της συμμετοχής του πολίτη στις διοικητικές διαδικασίες.

Το δικαίωμα Χρηστής Διοίκησης συνίσταται στο δικαίωμα «*κάθε πρόσωπου στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης»*[1192]. Περιλαμβάνει δε, «*το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και*

[1190] Στις περισσότερες γλώσσες της ΕΕ αποδίδεται με τον όρο «*Καλή Διοίκηση*», *«bonne administration», «gute verwaltung», «good administration»« buena conducta administrativa»* Πράγματι η χρησιμοποιούμενη ορολογία χρηστή και εύρυθμη διοίκηση είναι ιδιαίτερο απόκτημα και δημιούργημα του Ελληνικού Δημοσίου Δικαίου, προσδιορίζει δε με επιτυχία και τοποθετεί σε ένα πολύ ευρύ πλαίσιο, το περιεχόμενο, την έννοια και την εφαρμογή της αρχής αυτής. Η έννοια,λοιπόν, και το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης δεν συμπίπτει με κάποια ξένη αντίστοιχη αρχή, ή αρχές, οι οποίες μάλλον δεν ανταποκρίνονται και σε εξίσου ευρύ περιεχόμενο, όπως αυτό που υποδηλώνεται με τους Ελληνικούς όρους., Πρβλ *Δημ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα –Ρεγκάκου,* Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, ό. π., σελ. 38

[1191] *Βασ. Καραγέωργου,* Το δικαίωμα για Χρηστή Διοίκηση- Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔ 1/2007, σελ. 30

[1192] Πρβλ άρθρο 41 §1 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ

επιχειρηματικού απορρήτου και την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της »[1193].

Σε αντίθεση με τον αόριστο και γενικό χαρακτήρα της γενικής αρχής της Χρηστής Διοίκησης, το εν λόγω δικαίωμα έχει πιο ειδικό και συγκεκριμένο περιεχόμενο. Οι διαδικαστικές εγγυήσεις που θέτει, συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό με εκείνες που θέτει το άρθρο 47 εδ. β΄ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Άρθρο με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα Δικαστικής Προστασίας, το οποίο θα αναλυθεί παρακάτω. Συνακόλουθα, το Δικαστήριο οφείλει να είναι αμερόληπτο, ανεξάρτητο και νομίμως συσταθέν ενώ η εκδίκαση της υπόθεσης πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός εύλογης προθεσμίας, δίκαια και δημόσια. Οι δικονομικές αυτές απαιτήσεις τίθενται και για τις διαδικασίες ενώπιον των Διοικητικών Αρχών, σύμφωνα με την §2 του άρθρου.

Τα περισσότερα δικαιώματα στο Χάρτη έχουν θεσπισθεί ως ανθρώπινα δικαιώματα και όχι ως ατομικά δικαιώματα του ευρωπαίου πολίτη[1194]. Σε αυτήν την κατεύθυνση κινείται και το δικαίωμα Χρηστής Διοίκησης, φορείς του οποίου είναι όλοι: κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Η γραμματική διατύπωση, εξάλλου, του άρθρου -«*κάθε πρόσωπο»*- το επιβεβαιώνει ξεκάθαρα. Εφόσον μάλιστα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, σε μια σειρά αποφάσεών του, έχει ήδη αναγνωρίσει την ικανότητα των Νομικών Προσώπων και κυρίως αυτών του Ιδιωτικού Δικαίου να είναι φορείς θεμελιωδών κοινοτικών δικαιωμάτων, τότε θα πρέπει να γίνει δεκτή η γνώμη σύμφωνα με την οποία φορείς του δικαιώματος για Χρηστή Διοίκηση μπορούν να είναι και Νομικά Πρόσωπα, κυρίως Ιδιωτικού Δικαίου και συγκεκριμένα επιχειρήσεις[1195].

Το δικαίωμα, ωστόσο, της Χρηστής Διοίκησης σύμφωνα με την γραμματική του διατύπωση, απευθύνεται μόνο στα «*θεσμικά και λοιπά όργανα*

[1193] Πρβλ άρθρο 41 §1 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ
[1194] *Βασ. Καραγέωργου,* Το δικαίωμα για Χρηστή Διοίκηση- Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ό. π., σελ. 44
[1195] *Βασ. Καραγεώργου,* Το δικαίωμα για Χρηστή Διοίκηση, ό. π., σελ. 45- 46

και τους οργανισμούς της Ένωσης» και δεν δεσμεύει τα όργανα των κρατών μελών, όταν ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες και εφαρμόζουν το Δίκαιο της ΕΕ[1196].

1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Μια προσεκτική ματιά καταδεικνύει εμφανές το γεγονός ότι το δικαίωμα Χρηστής Διοίκησης, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη, δεν είναι αρκούντως καινοτομικό ως προς το περιεχόμενό του. Σε γενικές γραμμές, κωδικοποιεί διάφορες διατάξεις του Πρωτογενούς Κοινοτικού Δικαίου και υιοθετεί ορισμένα στοιχεία της σχετικής πάγιας νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Επομένως, η §1 του άρθρου 41 συνιστά μια αποτύπωση της νομολογιακά καθιερωμένης αρχής της Εύρυθμης Διοίκησης.

Το πρώτο σκέλος του δικαιώματος, αυτό που σχετίζεται με την αμερόληπτη εξέταση των υποθέσεων των ευρωπαίων πολιτών, θα πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των καθιερωμένων από τη σχετική νομολογία των Δικαστηρίων γενικών αρχών. Βασική προϋπόθεση, λοιπόν, για τη λήψη μιας αμερόληπτης απόφασης είναι πρώτον, η επιμελής προετοιμασία όλων των στοιχείων, τα οποία συνθέτουν το σχετικό φάκελο της υπόθεσης και δεύτερον, η ακριβής και εκτεταμένη συλλογή όλων των κρίσιμων πληροφοριών για τη λήψη της απόφασης. Όλα αυτά συνοψίζονται στην λεγόμενη «*αρχή της*

[1196] *Π.– Μ. Ευστρατίου,* Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, Τιμ. Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, σελ. 1289 επ.

επιμέλειας»[1197], η οποία αποτελεί μια ειδική έκφανση της αρχής της αυτεπάγγελτης έρευνας και συλλογής των στοιχείων από τη διοίκηση[1198].

Περαιτέρω, η ερμηνευτική προσέγγιση του δικαιώματος των πολιτών για *δίκαιη, αμερόληπτη και εντός ευλόγου χρόνου εξέτασης των υποθέσεων*, θα πρέπει να γίνει με βάση την αρχή της αμεροληψίας και της ισότητας, θεμελιώδεις αρχές του Διοικητικού Δικαίου των περισσότερων κρατών-μελών[1199]. Υπό αυτό το πρίσμα, το δικαίωμα Χρηστής Διοίκησης περιλαμβάνει, αφενός την υποχρέωσή της να λαμβάνει υπόψη τις θέσεις των ενδιαφερομένων μερών -να εξετάζει, δηλαδή, με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα κρίσιμα στοιχεία της οικείας υπόθεσης, κάτι που «επιβάλλεται» και από την αρχή της αντικειμενικότητας[1200]-, αφετέρου την υποχρέωση αποφυγής της διακριτικής ή μεροληπτικής μεταχείρισης εξαιτίας της ύπαρξης ενός συγκεκριμένου διακριτικού γνωρίσματος. Η διακριτική μεταχείριση δεν αντιβαίνει μόνο στην αρχή της δίκαιης μεταχείρισης του άρθρου 41 παρ. 1 του Χάρτη, αλλά και στην αρχή της ισότητας, η οποία με βάση τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου έχει αποκτήσει μια ειδικότερη έκφανση, την αποκαλούμενη αρχή της «*ισότητας εφαρμογής*»[1201].

[1197] *Ευ. Πρεβεδούρου,* Η σχέση της διοικητικής διαδικασίας και δικαστικού ελέγχου στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ, 2/2006 σελ 256

[1198] ΔΕΚ της 31ης Μαρτίου 1992, C 255/90, Jean-Louis Burban κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 1992, I- 2253, σκέψη 7, Πρβλ *Βασ. Καραγεώργου,* Το δικαίωμα για Χρηστή Διοίκηση, ό. π., σελ. 46,47

[1199] *Βασ. Καραγεώργου,* Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ό. π, σελ. 78

[1200] ΔΕΚ της 6ης Ιουλίου 2000, C 6298, Volkswagen AG κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 2000, II 2707 σκ. 269, της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-269/90, Technische Universität München, Συλλογή 1991, Συλλογή I-5469, σκέψεις 14 και 26, και της 2ας Απριλίου 1998, C-367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, Συλλογή 1998, I-1719, σκέψη 62, αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 24ης Ιανουαρίου 1992, T-44/90, La Cinq κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, II-1, σκέψη 86, και της 11ης Ιουλίου 1996, T-528/93, T-542/93, T-543/93 και T-546/93, Métropole télévision κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, II-649, σκέψη 93

[1201] Σύμφωνα με την αρχή της «*ισότητας εφαρμογής*» η εκάστοτε διοικητική υπηρεσία είναι δεσμευμένη από τη διοικητική της πρακτική στις περιπτώσεις άσκησης διακριτικής ευχέρειας και δεν μπορεί αυθαίρετα να αποκλίνει από αυτή, παρά μόνον στην περίπτωση που αυτό

Η εξέταση της υπόθεσης εντός εύλογου χρόνου, θα πρέπει να εξεταστεί με βάση την αρχή της εύρυθμης διοίκησης. Υπό την έννοια αυτή, τα κοινοτικά όργανα έχουν υποχρέωση, στις περιπτώσεις που μια διοικητική διαδικασία οδηγεί στην έκδοση ενός επαχθούς διοικητικού μέτρου, να περιορίσουν την υπέρμετρα μεγάλη διάρκεια της διαδικασίας. Για το λόγο αυτό, η καθυστέρηση της έκδοσης μιας απόφασης αποτελεί προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας ή παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης[1202]. Σύμφωνα δε με τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ως εύλογος χρόνος για την απάντηση σε αίτημα ή διαμαρτυρία, θεωρείται το χρονικό διάστημα των δύο μηνών από την ημερομηνία κατάθεσής τους[1203].

Εξειδίκευση του γενικότερου δικαιώματος για Χρηστή Διοίκηση, αποτελεί το *δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του θιγόμενου πολίτη πριν από την λήψη ενός δυσμενούς ατομικού μέτρου*[1204]*.* Το εν λόγω δικαίωμα εγγυάται σε κάθε πρόσωπο τη δυνατότητα να γνωστοποιεί λυσιτελώς και αποτελεσματικώς την άποψή του κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας και πριν από την έκδοση οποιασδήποτε απόφασης που θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντά του[1205]. Η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης προϋποθέτει τη γνώση των στοιχείων του φακέλου της υπόθεσης -τον

δικαιολογείται από αντικειμενικές περιστάσεις Πρβλ *Βασ. Καραγεώργου,* Το δικαίωμα για Χρηστή Διοίκηση, ό. π., σελ. 49-50

[1202] ΔΕΚ της 27 Νοεμβρίου 2001 , C-270/99 P, Z κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή, 2001 I-09197, σκέψη 40 - 44

[1203] Πρβλ άρθρο 17 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς

[1204] Πρβλ άρθρο 41 §2 περ. α Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

[1205] Βλ. ενδεικτικά, τις αποφάσεις ΔΕΚ της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-32/95 P, Επιτροπή κατά Lisrestal κ.λπ., Συλλογή 1996, I-5373, σκέψη 21, ΔΕΚ της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, C-462/98 P, Mediocurso κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, I-7183, σκέψη 36, ΔΕΚ της 9ης Ιουνίου 2005, C-287/02, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, I-5093, σκέψη 37, ΔΕΚ της 1ης Οκτωβρίου 2009, C-141/08 P, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2009, I-9147, σκέψη 83, ΔΕΚ της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-27/09 P, Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran, σκέψεις 64 και 65 , ΔΕΚ της 22ας Νοεμβρίου 2012, C-277/11, M.M. κατά Minister for Justice, Equality and Law reform, Ireland και Attorney General, Συλλογή 2012, I 745, σκέψη 87.

οποίο συγκροτεί το αρμόδιο όργανο για την έκδοση της απόφασης- και επιπλέον το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο[1206].

Περιεχόμενο του δικαιώματος ακρόασης αποτελεί η αξίωση ενημέρωσης του ενδιαφερομένου από το αρμόδιο όργανο, τόσο για τα επιβαρυντικά στοιχεία που έχει στη διάθεσή του και στα οποία θα στηρίξει την επικείμενη, δυσμενή απόφαση, όσο και για την ίδια τη σχεδιαζόμενη απόφαση[1207]. Ο κανόνας ότι, ο αποδέκτης βλαπτικής απόφασης πρέπει να έχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του πριν ληφθεί η απόφαση αυτή, έχει ως σκοπό η αρμόδια αρχή να είναι σε θέση να λάβει λυσιτελώς υπόψη όλα τα στοιχεία που ασκούν επιρροή[1208].

Για να εξασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία του εν λόγω αποδέκτη, ο κανόνας αυτός έχει ως βασικό σκοπό να μπορεί ο αποδέκτης να διορθώσει ένα λάθος ή να προβάλει στοιχεία της προσωπικής του κατάστασης που συνηγορούν υπέρ του να ληφθεί, να μη ληφθεί ή να έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο η απόφαση. Ενεργώντας, επομένως, με αυτόν τον τρόπο, παρέχει στον ενδιαφερόμενο τα αναγκαία στοιχεία για να αμυνθεί, όχι μόνον έναντι της διαπιστώσεως της παράβασης, αλλά και έναντι της τυχόν έκδοσης δυσμενούς αποφάσεως εναντίον του[1209].

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ασκείται, καταρχήν, ενόψει έκδοσης ατομικού μέτρου, μέτρου δηλαδή που αφορά άμεσα και ατομικά τον ενδιαφερόμενο, χωρίς να απαιτείται το πρόσωπο που θα ασκήσει το δικαίωμα να είναι και ο αποδέκτης του μέτρου. Σύμφωνα με το άρθρο 41 § 2 στοιχ. α΄,

---

[1206] *Ευγ. Πρεβεδούρου,* Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΚ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 71

[1207] ΠΕΚ της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, T-191/98, T-212/98 έως T-214/98, Atlantic Container Line κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, II-3275, σκέψεις 114 και 115

[1208] ΔΕΚ της 2ας Δεκεμβρίου 2009, C-89/08 P .Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιρλανδίας και λοιπών, Συλλογή 2009, I-11245, σκέψη 56

[1209] ΔΕΚ της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-27/09 P, Γαλλική Δημοκρατία κατά People's Mojahedin Organization of Iran, Συλλογή 2011, I-13427σκέψη 65 , ΔΕΚ της 18ης Δεκεμβρίου 2008, C-349/07, Sopropé, Συλλογή 2008, I-10369, σκέψη 49

πρέπει να πρόκειται για δυσμενές μέτρο και η βλάβη που θα προκαλέσει να είναι νομικής ή πραγματικής φύσης και οπωσδήποτε σημαντική.

Όσον αφορά στο χρόνο άσκησης του δικαιώματος ακρόασης, η δυνατότητα να διατυπώσει ο ενδιαφερόμενος τις απόψεις και παρατηρήσεις του, επιβάλλεται να δοθεί πριν από την έκδοση οποιασδήποτε απόφασης δυνάμενης να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντά του. Συνεπώς, δεν αρκεί η ακρόαση του ενδιαφερομένου μετά την εκ μέρους του άσκηση διοικητικής προσφυγής. Ακριβώς γιατί στην περίπτωση αυτή, στερείται του δικαιώματος έγκαιρης έκφρασης των απόψεών του και αποτροπής της έκδοσης της πράξης και συγχρόνως προσβάλλεται το -απορρέον από τη διάταξη αυτή- δικαίωμα του πολίτη να καθιστά γνωστή κατά τρόπο λυσιτελή την άποψή του, πριν από την έκδοση της δυσμενούς απόφασης, της οποίας είναι αποδέκτης και η οποία θίγει σοβαρά τα συμφέροντά του[1210].

Ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα να διατυπώσει τις απόψεις του εγγράφως ή προφορικώς, αφού του χορηγηθεί εύλογη προθεσμία για τη μελέτη του υλικού και την πλήρη προετοιμασία της άμυνας του. Το εν λόγω δικαίωμα συνεπάγεται, επίσης, την υποχρέωση της Διοίκησης να μελετά με τη δέουσα προσοχή τις παρατηρήσεις που υπέβαλε ο ενδιαφερόμενος, εξετάζοντας με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα συναφή στοιχεία της οικείας υπόθεσης και αιτιολογώντας εμπεριστατωμένα την απόφασή της ώστε να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να κατανοήσει τους λόγους απόρριψης της αίτησής του.

Το δεύτερο ειδικότερο δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 §2 περ. β΄ του ΧΘΔΕΕ, είναι το *δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στο φάκελο της*

[1210] Πρβλ ΔΕΚ της 8ης Μαρτίου 2007, C-44/06, Gerlach und Co. mbH κατά Hauptzollamt Frankfurt, Συλλογή 2007, I-2071, σκέψεις 36 και 37, της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-32/95 P, Επιτροπή κατά Lisrestal κ.λπ., Συλλογή 1996, I-5373, σκέψεις 21 και 30, της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, C-462/98 P, Mediocurso κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, I-7183, σκέψη 36, και της 9ης Ιουνίου 2005, C-287/02, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, I-5093, σκέψη 37

υπόθεσης του, το οποίο μαζί με την υποχρέωση αιτιολογίας, αποτελεί ειδική έκφανση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

Το ειδικότερο αυτό δικαίωμα, διακρίνεται από το γενικό δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα των Κοινοτικών Οργάνων[1211], για το οποίο εκτενής ανάλυση πραγματοποιείται παρακάτω (7.3).

Η αξίωση για πρόσβαση του ενδιαφερόμενου στο φάκελο της υπόθεσης δεν περιλαμβάνει την πρόσβαση στο σύνολο των εγγράφων που εμπεριέχονται σε αυτόν. Αντίθετα, το δικαίωμα πρόσβασης αφορά μόνο στα έγγραφα εκείνα που συνιστούν τη βάση της απόφασης[1212]. Υπό την έννοια αυτή, γίνεται δεκτό ότι το εν λόγω δικαίωμα σχετίζεται και με έγγραφα τα οποία, ενώ απευθύνονται σε τρίτους, έχουν άμεση σχέση με τον φορέα της υπόθεσης[1213]. Κατά τη ρητή γραμματική διατύπωση του άρθρου βέβαια, το δικαίωμα πρόσβασης περιορίζεται όταν έρχεται σε πλήρη αντίθεση, τόσο με το συμφέρον της εμπιστευτικότητας όσο και με το επαγγελματικό και επιχειρηματικό απόρρητο.

Ο περιορισμός του δικαιώματος πρόσβασης σχετίζεται, επίσης, με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, όπως αυτά προστατεύονται από το Πρωτογενές Δίκαιο, μέσω του άρθρου 16 ΣΛΕΕ και του άρθρου 8 του ΧΘΔΕΕ, και από το Δευτερογενές Δίκαιο, μέσω του Κανονισμού 45/2001, σύμφωνα με τον οποίο όποιος ζητά να λάβει γνώση εγγράφων που περιέχουν προσωπικά δεδομένα υποχρεούται να αποδείξει τόσο την ύπαρξη σαφούς και νόμιμου σκοπού, όσο και την αναγκαιότητα να αποκτήσει πρόσβαση στο σύνολο του επίμαχου εγγράφου[1214].

[1211] Πρβλ άρθρο 42 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και 15§3 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 255 ΣυνθΕΚ)

[1212] ΔΕΚ της 13ης Φεβρουαρίου 1979, C-85/76, Hoffmann-La Roche & Co. AG κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή1979, I 00215, σκέψη 11

[1213] *Βασ. Καραγεώργου,* Το δικαίωμα για Χρηστή Διοίκηση, ό. π., σελ. 55

[1214] ΔΕΚ της 29ης Ιουνίου 2010, C-28/08 P, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά The Bavarian Lager Co. Ltd. Συλλογή 2010, I-06055, σκέψη 80

Η υποχρέωση αιτιολογίας των αποφάσεων, η οποία κατοχυρώνεται στην §2 περ. γ΄ του άρθρου 41 ΧΘΔΕΕ, συμβάλλει καθοριστικά στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών[1215]. Η επιβαλλόμενη αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξης και να διαφαίνεται από αυτήν, κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο, η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εκδίδει την προσβαλλόμενη πράξη, με τέτοιο τρόπο που, από την μία να καθιστά δυνατό στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου και από την άλλη, να δίνει τη δυνατότητα στο αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να ασκεί τον έλεγχό του.

Η αιτιολογία, προκειμένου να είναι πλήρης, θα πρέπει να περιέχει όλα τα νομικά και πραγματικά στοιχεία από τα οποία εξαρτάται η νομιμότητα του μέτρου, καθώς και τις σκέψεις που την οδήγησαν στη λήψη της απόφασης της. Η επαρκής ή μη αιτιολογία εξαρτάται από τα ιδιαίτερα περιστατικά της συγκεκριμένης απόφασης. Η αιτιολογία μπορεί να μην είναι τόσο λεπτομερειακή, να μην εξετάζει, δηλαδή, όλα τα νομικά και πραγματικά ζητήματα που έχουν εγείρει οι ενδιαφερόμενοι κατά τη διοικητική διαδικασία[1216], αλλά οφείλει να είναι ικανή ώστε να επιτρέπει στο Δικαστήριο να ασκήσει χωρίς περιορισμούς τον έλεγχο του[1217].

Το *δικαίωμα για αποκατάσταση της ζημίας από πράξεις των κοινοτικών οργάνων,* το οποίο κατοχυρώνεται στην §3 του άρθρου 41 ΧΘΔΕΕ, εντάσσεται στο δικαίωμα Δικαστικής Προστασίας και ειδικότερα στο άρθρο 340 §2 ΣΛΕΕ και άρθρο 47 εδ β ΧΘΔΕΕ και τα οποία θα αναλυθούν εκτενέστερα παρακάτω.

Τέλος, στην τελευταία παράγραφο του άρθρου 41, θεσπίζεται το *δικαίωμα επικοινωνίας* του ευρωπαίου πολίτη με τα κοινοτικά όργανα στην

[1215] ΔΕΚ της 6ης Μαρτίου 2003, C-41/00 P, Interporc Im- und Export GmbH κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 2003 I-02125, σκέψη 55
[1216] ΔΕΚ της 10ης Δεκεμβρίου 1985, C-240/82, Stichting Sigarettenindustrie και άλλοι κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 1985, 03831, σκέψη 88
[1217] ΔΕΚ της 7ης Μαΐου 1991, C-69/89, Nakajima All Precision Co. Ltd κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 1991, I-02069, σκέψη 53

γλώσσα της επιλογής του. Πράγματι, η θέσπιση του *δικαιώματος επικοινωνίας,* αφορά τη δυνατότητα του να απευθύνεται σε μία από τις γλώσσες της ΕΕ και να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα. Φορείς του δικαιώματος αυτού είναι μόνο οι ευρωπαίοι πολίτες, σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση του άρθρου, χωρίς όμως να αποκλείονται και οι κάτοικοι τρίτων χωρών, εφόσον αυτοί υπόκεινται στην εξουσία κάποιου κράτους-μέλους. Επιπλέον, φορείς του δικαιώματος αυτού μπορούν να είναι και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, εφόσον έχουν την έδρα τους σε κάποιο κράτος-μέλος της Ένωσης. Αποδέκτες του εν λόγω δικαιώματος είναι: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, τα Συμβούλια Υπουργών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Συμβούλιο των Περιφερειών, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής[1218]. Στα όργανα αυτά, μπορεί ο πολίτης να υποβάλει κάποιας μορφής αίτηση, διαμαρτυρία ή και αίτημα για παροχή γνωμοδότησης σε μια από τις γλώσσες των Συνθηκών. Υποχρέωση δε των αποδεκτών, είναι η αποδοχή της αίτησης, διαμαρτυρίας ή οποιουδήποτε άλλου έγγραφου αιτήματος και η απάντησή της μέσα σε εύλογο χρόνο, στη γλώσσα στην οποία απευθύνθηκε ο πολίτης.

[1218] ΔΕΚ της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-361/01 P, Christina Kik κατά Γραφείον εναρμονίσεως στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, Συλλογή 2003, I-08283, σκέψη 83

2. Το δικαίωμα πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα

Σε κοινοτικό επίπεδο και με απώτερο σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, την ανάδειξη του δημοκρατικού χαρακτήρα των κοινοτικών οργάνων και την αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στα όργανα της Ένωσης επιχειρήθηκε η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στα έγγραφα και στις πληροφορίες που κατέχουν οι υπηρεσίες τους. Αυτό αποτέλεσε αντικείμενο προοδευτικής αναγνώρισης[1219].

Η με αρ. 17 Δήλωση, η οποία προσαρτήθηκε στην Τελική Πράξη της Συνθήκης του Μάαστριχτ του 1992, αποτέλεσε το θεμέλιο πάνω στο οποίο κτίστηκε η σημερινή Ευρωπαϊκή κουλτούρα διαφάνειας. Ήταν η πρώτη φορά που μνημονεύτηκε η αρχή της Διαφάνειας[1220]. Επόμενο βήμα, αποτέλεσε η Συνθήκη του Άμστερνταμ με το άρθρο 255, το οποίο προέβλεπε ότι *«κάθε πολίτης της Ένωσης καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο με κατοικία ή έδρα σε ένα κράτος μέλος της Ένωσης, έχει πρόσβαση στα Έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.* Μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, και ειδικότερα με τη Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το δικαίωμα πρόσβασης αποκτά ευρύτερο περιεχόμενο. Το κατοχυρωμένο πλέον, στο άρθρο 15 §3 ΣΛΕΕ[1221], δικαίωμα

[1219] *Απ. Γέροντας,* Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ΔτΑ 7/2000, σελ. 567 επ, *Παν. Σκουρής,* Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, ΝοΒ 2006, σελ. 621 επ., *Βασ. Σκουρής,* Διαφάνεια και Ανοιχτές Διαδικασίες ως θεμελιώδεις αρχές της δράσης των οργάνων των Ευρωπαϊκής ένωσης, ΕΕΕυρΔ 1/2014, σελ. 91-92, *Δημ. Λέντζης,* Η πρόσβαση στα έγγραφα των Κοινοτικών Οργάνων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 41 επ.

[1220] Από τα μέσα της δεκαετίας του '90 η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα διαδραματίζει κύριο ρόλο στην υλοποίηση της αρχής της διαφάνειας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αναφέρεται στη δήλωση σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση που προσαρτήθηκε (ως δήλωση αριθ. 17) στην Τελική Πράξη της Συνθήκης του Μάαστριχτ ΕΕ C 191 της 29-7-1992, σελ 101, σύμφωνα με την οποία «*Η τελική συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων , καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τον διοικητικό μηχανισμό*».

[1221] Πρβλ άρθρο 15 §3 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 255 ΣυνθΕΚ) σύμφωνα με το οποίο *« Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα*

πρόσβασης στα έγγραφα δεν αφορά μόνο τη νομοθετική διαδικασία αλλά και τη διοικητική πρακτική των θεσμών της Ένωσης. Μάλιστα, ο κύκλος των οργάνων, έναντι των οποίων μπορεί να ασκηθεί το δικαίωμα πρόσβασης, διευρύνεται σε όλα τα όργανα, τους οργανισμούς και τις λοιπές δομές της ΕΕ. Διερεύνηση η οποία κρίθηκε απαραίτητη για την διασφάλιση του ανοιχτού τρόπου λειτουργίας των ενωσιακών οργάνων και την ενίσχυση της διαφάνειας στον τρόπο λειτουργίας τους[1222] . Τέλος, σε επίπεδο Πρωτογενούς Δικαίου, η ενίσχυση του δικαιώματος πρόσβασης πραγματοποιήθηκε με την κατοχύρωση του στο άρθρο 42 ΧΘΔΕΕ[1223].

Βασικό εργαλείο του Δευτερογενούς Δικαίου αποτελεί ο Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[1224], ο οποίος

του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθορισθούν σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο. Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται, μέσω κανονισμών, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Καθένα από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς εξασφαλίζει τη διαφάνεια των εργασιών του και εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα, σύμφωνα με τους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων υπόκεινται στην παρούσα παράγραφο μόνον κατά την άσκηση των διοικητικών τους καθηκόντων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες από τους όρους που ορίζονται στους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο»

[1222] *Βασ. Καραγέωργου,* Η Αρχή της Διαφάνειας στην Ενωσιακή Έννομη Τάξη, Όψεις μιας αναδυόμενης Νομικής Αρχής, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα -Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 177 επ.

[1223] Πρβλ άρθρο 42 ΧΘΔΕΕ σύμφωνα με το οποίο «*Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαικού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής*». Το δικαίωμα που διασφαλίζεται σε αυτό το άρθρο έχει ληφθεί από το άρθρο 255 της Συνθήκης ΕΚ, βάσει του οποίου εκδόθηκε στη συνέχεια ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001. Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση επεξέτεινε το δικαίωμα αυτό στα έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών γενικά, ασχέτως της μορφής τους. Σύμφωνα με το άρθρο 52§2 του Χάρτη, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα ασκείται υπό τους όρους και εντός των ορίων που προβλέπονται στο άρθρο 15§3 της ΣΛΕΕ.

[1224] Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής,ΕΕ L 145, σελ. 43. Στο εξής θα αναφέρεται Κανονισμός

καθόρισε αναλυτικά τις προϋποθέσεις και τους όρους πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Στην παρούσα μελέτη θα ασχοληθούμε με τον 1049/2001/ΕΚ Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

2.1 Ο Κανονισμός 1049/2001 ΕΚ

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων απορρέει, όπως αναλύθηκε, από το άρθρο 15§3 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 255 ΣυνθΕΚ). Τις διατάξεις του άρθρου 15§3 ΣΛΕΕ εξειδικεύει ο Κανονισμός 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ης Μαΐου 2001 «*Για την πρόσβαση κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και της Επιτροπής*», ο οποίος έχει ως στόχο να καθορίσει τους κανόνες που εξασφαλίζουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού, να προωθήσει ορθές διοικητικές πρακτικές σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα και εντέλει να παρασχεθεί στο κοινό το ευρύτερο δυνατό δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων[1225].

2.1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Σύμφωνα με το άρθρο 2 §1 του Κανονισμού, το οποίο ακολουθεί στενά τη διατύπωση του άρθρου 15§3 ΣΛΕΕ, το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων παρέχεται σε «*κάθε πολίτη της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε ένα κράτος μέλος, υπό την επιφύλαξη των αρχών, όρων και περιορισμών που καθορίζονται στον εν λόγω*

[1225] ΔΕΚ της 17ης Οκτωβρίου 2013, C-280/11 P, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, σκέψη 28

Κανονισμό». Ο κύκλος των φορέων του δικαιώματος διευρύνεται περαιτέρω με την §2 του ιδίου άρθρου, καθώς δικαίωμα πρόσβασης αναγνωρίζεται και σε πρόσωπα τα οποία δεν κατοικούν ή δεν έχουν την έδρα τους σε κράτος μέλος της ΕΕ, υπό την επιφύλαξη των ίδιων ως άνω όρων.

Με άλλα λόγια, ο Κανονισμός αναγνωρίζει τέσσερεις κατηγορίες δικαιούχων πρόσβασης: εκείνους που κατέχουν την ιδιότητα του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης[1226] ή που έχουν την κατοικία τους στην επικράτεια ενός κράτους μέλους[1227], τα φυσικά πρόσωπα που δεν είναι πολίτες ΕΕ (ύστερα από σχετική πρόβλεψη στον εσωτερικό κανονισμό του κάθε κοινοτικού οργάνου[1228]) και τα νομικά πρόσωπα που έχουν την έδρα τους στο έδαφος της Ένωσης[1229].

Στα πλαίσια της διαφάνειας και της εξυπηρέτησης του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, οποιοσδήποτε μπορεί να ζητήσει πρόσβαση στα έγγραφα, ακόμα και σε μη δημοσιευθέν έγγραφο του Συμβουλίου και της Επιτροπής, χωρίς να απαιτείται να δικαιολογεί το αίτημά του[1230]. Συνεπώς, η

[1226] Πρβλ άρθρο 20 παρ. 1 ΣυνΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια ενός κράτους -μέλους, *Π. Στάγκος,* Προς ένα ευρωπαϊκό σύνταγμα: Κράτος δικαίου, θεμελιώδη δικαιώματα, ιδιότητα του «πολίτη της Ένωσης» σε: *Κ. Στεφάνου, Αρ. Φατούρος & Θ. Χριστοδουλίδης* (επιμ) Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α', Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα 2001, σελ. 431

[1227] Πρβλ *Δημ. Λέντζης,* Η πρόσβαση στα έγγραφα των Κοινοτικών Οργάνων, ό. π., σελ 174, όπου η κατοικία προσδιορίζεται με την έννοια της συνήθους διαμονής

[1228] Στην πράξη και τα τρία δεσμευόμενα από τον Κανονισμό όργανα αποφάσισαν την παροχή του δικαιώματος πρόσβασης σε όλα τα πρόσωπα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 παρ. 1 του Κανονισμού. Πρβλ άρθρο 1 του Παραρτήματος IX του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου, άρθρο 1 εδ. β του Παραρτήματος II του Εσωτερικού Κανονισμού της Επιτροπής και άρθρο 172 εδ. β του Εσωτερικού Κανονισμού του Κοινοβουλίου

[1229] Παρόλο που στον Κανονισμό δεν διευκρινίζεται, αναλογικά με το άρθρο 15§3 ΣΛΕΕ, λαμβάνεται υπ όψιν η καταστατική έδρα και όχι η πραγματική. Να σημειωθεί ότι ενώσεις φυσικών προσώπων χωρίς νομική προσωπικότητα δεν μπορούν να υποβάλλουν αίτημα πρόσβασης. Τέτοιο δικαίωμα παρέχεται μόνο στα μέλη τους, υπό την προϋπόθεση ότι είναι πολίτες ή κάτοικοι κράτους - μέλους της ΕΕ

[1230] Πρβλ ΠΕΚ της 17ης Ιουνίου 1998, Τ-174/95, Svenska Journalistförbundet κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, II-02289 σκέψη 109 , ΠΕΚ της 6ης Φεβρουαρίου 1998, Τ-124/96, Interporc κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, II-231, σκέψη 48, ΠΕΚ της 14ης Οκτωβρίου 1999, Τ-309/97, Bavarian Lager κατά Επιτροπής Συλλογή 1999, II-3217, σκέψη 37, ΠΕΚ της 10ης Οκτωβρίου 2001, Τ-111/00, British American Tobacco International (Investments) κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, II-2997, σκέψη 42

ενσωμάτωση αυτού του κανόνα στο άρθρο 6 του Κανονισμού επιβεβαιώνει με απόλυτη σαφήνεια ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, δεν εξαρτάται από την προϋπόθεση οποιασδήποτε χρησιμότητας για τον αιτούντα.

Σύμφωνα δε με το άρθρο 2 §3, το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού επεκτείνεται σε όλα τα έγγραφα που βρίσκονται στα χέρια θεσμικού οργάνου[1231], δηλαδή σε όσα συντάσσονται και παραλαμβάνονται από αυτό και βρίσκονται στην κατοχή του, σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της ΕΕ. Σημειώνεται δε, ότι ο Κανονισμός σε καμία περίπτωση δεν θίγει τα δικαιώματα πρόσβασης του κοινού σε έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των θεσμικών οργάνων και τα οποία ενδεχομένως απορρέουν από πράξεις Διεθνούς Δικαίου ή από πράξεις που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα προς εφαρμογή τους[1232].

2.1.2 Η έννοια των εγγράφων

Η έννοια των εγγράφων προσδιορίζεται στο άρθρο 3 § α΄ του Κανονισμού. Ως «*έγγραφο*» θεωρείται οποιοδήποτε περιεχόμενο, ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (γραμμένο σε χαρτί ή αποθηκευμένο σε

[1231] Ως θεσμικά όργανα θεωρούνται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Ο Κανονισμός, έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 15§3 ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται στα λοιπά κύρια και επικουρικά όργανα της Κοινότητας. Ωστόσο με Κοινή δήλωση τους σχετικά με τον Κανονισμό 1049/2001 «*το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφωνούν ότι οι οργανισμοί και οι παρεμφερείς υπηρεσίες που δημιουργούνται από το νομοθέτη θα πρέπει να έχουν κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφά τους οι οποίοι να είναι σύμφωνοι με τους κανόνες του παρόντος κανονισμού. Για το σκοπό αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εκφράζουν ικανοποίηση για την πρόθεση της Επιτροπής να προτείνει όσο το δυνατόν συντομότερα τροποποιήσεις στις πράξεις για ίδρυση των υφισταμένων οργανισμών και υπηρεσιών και να περιλάβει σχετικές διατάξεις στις μελλοντικές προτάσεις για την ίδρυση τέτοιου είδους οργανισμών και υπηρεσιών. Αναλαμβάνουν να εγκρίνουν τάχιστα τις αναγκαίες πράξεις. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή καλούν τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς που δεν καλύπτονται από την παράγραφο 1 ανωτέρω να θεσπίσουν εσωτερικούς κανόνες σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα οι οποίοι να λαμβάνουν υπόψη τις αρχές και τους περιορισμούς που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό.»* Επίσημη Εφημερίδα L 173 της 27.6.2001, σελ. 5

[1232] Πρβλ άρθρο 3 §6 του Κανονισμού

ηλεκτρονική μορφή, ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή) που αφορά τις πολιτικές, τις δράσεις και τις αποφάσεις, αρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου. Με άλλα λόγια, κατοχυρώνεται δικαίωμα πρόσβασης σε πληροφορίες που είναι καταχωρημένες σε έγγραφα stricto sensu, ηλεκτρονικά αρχεία οποιασδήποτε μορφής και αποθηκευμένα σε οποιοδήποτε μέσο, σχεδιαγράμματα, φωτογραφίες, φιλμ, διαφάνειες κτλ. Ο ορισμός, επομένως, της έννοιας του εγγράφου είναι ο ευρύτερος δυνατός.

Το άρθρο 9 του Κανονισμού διαχωρίζει τα *Ευαίσθητα έγγραφα*, τα οποία είναι τα έγγραφα που προέρχονται από τα θεσμικά όργανα ή τους οργανισμούς που ιδρύουν, από τα κράτη-μέλη, τις τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς. Αυτά διαβαθμίζονται ως «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» ή «CONFIDENTIEL» σύμφωνα με τους κανόνες των σχετικών οργάνων οι οποίοι προστατεύουν βασικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών της στους τομείς που προβλέπονται στο άρθρο 4 §1 στοιχείο α' και κυρίως στους τομείς της Δημόσιας ασφάλειας, της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων[1233].

2.1.3 Ο περιορισμός του δικαιώματος

Η βασική αρχή που διέπει την πρόσβαση στα έγγραφα είναι ότι όλα τα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Κοινοτικής Διοίκησης είναι εξ ορισμού Δημόσια. Βασικός κανόνας αποτελεί η πρόσβαση και η διαφάνεια ενώ, αντίθετα, η μυστικότητα αποτελεί την εξαίρεση. Εντούτοις, ορισμένα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα προστατεύονται μέσω εξαιρέσεων. Υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες η άρνηση της πρόσβασης στα έγγραφα είναι θεμιτή (κίνδυνος για τη

[1233] ΔΕΚ της 28ης Νοεμβρίου 2013, C-576/12 P, Ivan Jurašinović κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σκέψη 39

Δημόσια ασφάλεια, την άμυνα, τις διεθνείς σχέσεις κτλ.) και περιπτώσεις κατά τις οποίες η πρόσβαση δεν είναι δεκτή (προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός ιδιώτη κτλ.), εκτός κι αν υπάρχει δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί τη δημοσίευση του εγγράφου.

Λαμβάνοντας υπόψη τους επιδιωκόμενους με τον Κανονισμό 1049/2001 στόχους, ιδίως το γεγονός ότι το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων συναρτάται με τον δημοκρατικό χαρακτήρα αυτών και το ότι ο Κανονισμός σκοπεί στο να παράσχει στο κοινό ένα κατά το δυνατόν ευρύτατο δικαίωμα πρόσβασης, οι απαριθμούμενες στο άρθρο 4 του Κανονισμού εξαιρέσεις από το ως άνω δικαίωμα πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται αυστηρά[1234]. Έχοντας ως αφετηρία την περιοριστική προσέγγιση στον τρόπο ερμηνείας και εφαρμογής των εξαιρέσεων, το αρμόδιο θεσμικό όργανο υποχρεούται να εξετάζει, για κάθε έγγραφο του οποίου ζητείται η δημοσιοποίηση από πλευράς των πληροφοριών που διαθέτει, αν η δημοσιοποίησή του μπορεί πράγματι να θίξει ένα ή περισσότερα αγαθά που προστατεύονται από τις εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 4. Επομένως, για να μπορούν να έχουν εφαρμογή οι εξαιρέσεις αυτές, ο κίνδυνος προσβολής του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να μπορεί να προβλεφθεί ευλόγως και να μην είναι καθαρά υποθετικός[1235].

Οι εξαιρέσεις του κανόνα, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως υποχρεωτικές ή απόλυτες, αναφέρονται στο άρθρο 4 του Κανονισμού. Συγκεκριμένα, τα θεσμικά

[1234] ΔΕΚ της 28ης Νοεμβρίου 2013, C-576/12 P, Ivan Jurašinović κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σκέψη 44, ΔΕΚ της 17ης Οκτωβρίου 2013, C-280/11 P, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, σκέψη 29, ΔΕΚ της18ης Δεκεμβρίου 2007, C-64/05 P, Βασίλειο της Σουηδίας κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και λοιπών, Συλλογή 2007 , I-11389, σκέψη 66, ΔΕΚ της 11ης Ιανουαρίου 2000, C-174/98 P και C-189/98 P, Κάτω Χώρες και van der Wal κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, I-1, σκέψη 27, ΔΕΚ της 1ης Φεβρουαρίου 2007, C-266/05 P, Sison κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2007, I-1233, σκέψη 63

[1235] *Βασ. Καραγέωργου,* Η Αρχή της Διαφάνειας στην Ενωσιακή Έννομη Τάξη, Όψεις μιας αναδυόμενης Νομικής Αρχής ό. π., σελ. 194-195. Πρβλ ΠΕΚ της 17ης Ιουνίου 1998, T-174/95, Svenska Journalistförbundet κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. II-2289, σκέψη 112, ΠΕΚ της 7ης Φεβρουαρίου 2002, T-211/00, Aldo Kuijer κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Συλλογή 2002, II-0048, σκέψη 55-56

όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία: (α) του δημόσιου συμφέροντος, όσον αφορά τη Δημόσια ασφάλεια, την άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις, τις διεθνείς σχέσεις και τη δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους μέλους, και (β) της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων[1236].

Παράλληλα, τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία: (α) των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας, (β) των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών, και (γ) του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον[1237].

Στις εξαιρέσεις πρόσβασης συγκαταλέγεται και η περίπτωση εκείνη κατά την οποία ένα έγγραφο συντάχθηκε από ένα θεσμικό όργανο για εσωτερική χρήση ή έχει παραληφθεί από ένα θεσμικό όργανο και το οποίο σχετίζεται με θέμα επί του οποίου δεν έχει αποφασίσει, καθώς η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπως επίσης όταν ένα έγγραφο περιέχει απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφού έχει ληφθεί η απόφαση . Η ως άνω εξαίρεση χαρακτηρίζεται ως δυνητική ή άλλως σχετική. Στην περίπτωση αυτή, η κοινολόγηση επαφίεται στη

[1236] Πρβλ άρθρο 4 παρ. 1 του Κανονισμού και τις αποφάσεις ΔΕΚ C- 266/2005 Sison κατά Συμβουλίου,Συλλογή 2007, I -1233, σκέψη 46-47, ΠΕΚ T- 264/2005 WWF κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2007, II -911, σκέψη 46
[1237] Πρβλ άρθρο 4 §2 του Κανονισμού

διακριτική ευχέρεια του οργάνου, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον[1238].

Στην περίπτωση εγγράφων τρίτων[1239], το θεσμικό όργανο διαβουλεύεται με τον τρίτο προκειμένου να εκτιμήσει κατά πόσον μπορεί να εφαρμοσθεί η εξαίρεση που προβλέπεται στην παράγραφο 1 ή 2, εκτός εάν είναι σαφές ότι το έγγραφο θα δημοσιοποιηθεί ή όχι[1240]. Επίσης, ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από το θεσμικό όργανο να μην δημοσιοποιήσει ένα έγγραφο προερχόμενο από αυτό, χωρίς προηγούμενη συμφωνία του[1241]

Επιπρόσθετα, αναγνωρίζεται το δικαίωμα μερικής πρόσβασης. Ειδικότερα, στην περίπτωση που διαπιστωθεί ότι μέρη του ζητούμενου εγγράφου καλύπτονται από οποιαδήποτε εξαίρεση, τα υπόλοιπα μέρη του εγγράφου δίδονται στη δημοσιότητα[1242].

Δεν θα πρέπει να λησμονούμε, ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, δηλαδή στα πληροφοριακά στοιχεία που περιέχονται σ' αυτά[1243], αποτελεί την αρχή. Μια αρνητική απόφαση είναι έγκυρη μόνον αν στηρίζεται σε μία από τις ως άνω εξαιρέσεις που προβλέπονται ρητώς στο άρθρο 4 του Κανονισμού[1244]. Δεδομένου ότι οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενά[1245], δεν μπορούν να εμποδίζουν την πρόσβαση στα πληροφοριακά

[1238] Πρβλ άρθρο 4 §3 του Κανονισμού

[1239] Πρβλ άρθρο 3 εδ β΄ του Κανονισμού σύμφωνα με το οποίο «*τρίτος είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή οντότητα εκτός του αρμόδιου θεσμικού οργάνου, περιλαμβανομένων των κρατών μελών, άλλων κοινοτικών ή εξωκοινοτικών θεσμών και φορέων και των τρίτων κρατών*».

[1240] Πρβλ άρθρο 4 §4 του Κανονισμού

[1241] Πρβλ άρθρο 4 §5 του Κανονισμού

[1242] Πρβλ άρθρο 4 §6 του Κανονισμού

[1243] Πρβλ απόφαση ΔΕΚ της 6ης Δεκεμβρίου 2001 , Συμβούλιο κατά Hautala , C-353/99 P, Συλλογή 2001, I-9565, σκέψη 23

[1244] Να σημειωθεί ότι σύμφωνα με το άρθρο 4 §7 του Κανονισμού, οι εξαιρέσεις μπορούν να εφαρμοστούν για μέγιστη περίοδο 30 ετών. Στην περίπτωση εγγράφων που καλύπτονται από τις εξαιρέσεις οι οποίες σχετίζονται με το σεβασμό της ιδιωτικής ζωής ή τα εμπορικά συμφέροντα, και στην περίπτωση ευαίσθητων εγγράφων, οι εξαιρέσεις μπορούν εν ανάγκη να εξακολουθήσουν και μετά την περίοδο αυτή.

[1245] Πρβλ τις αποφάσεις ΔΕΚ της 11ης Ιανουαρίου 2000, C-174/98 P και C-189/98, Κάτω Χώρες και Van der Wal κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, I-1, σκέψη 27, ΔΕΚ της 6ης Δεκεμβρίου 2001,

στοιχεία που καθεαυτά δεν καλύπτονται από αυτές. Διαφορετικά, η πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα θα συρρικνωνόταν σημαντικά, ενώ η άρνηση της πρόσβασης σ' αυτές τις πληροφορίες θα συνιστούσε προδήλως δυσανάλογο μέτρο για τη διασφάλιση του απορρήτου των στοιχείων που καλύπτει μια από αυτές τις εξαιρέσεις. Για το λόγο αυτό, κάθε αρμόδιο θεσμικό όργανο έχει υποχρέωση να προβαίνει σε μια συγκεκριμένη και ατομική εξέταση και να αξιολογεί κάθε συγκεκριμένο έγγραφο του οποίου ζητείται η γνωστοποίηση με ενδελεχή τρόπο[1246], να αιτιολογεί για κάθε έγγραφο ξεχωριστά τους λόγους άρνησης, καθώς και σε ποια κατηγορία των εξαιρέσεων υπάγεται και γιατί[1247]. Ώστε, από τη μια το Δικαστήριο να είναι σε θέση να προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας της συγκεκριμένης απόφασης και από την άλλη να παρέχεται η δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο, έχοντας γνώση της αναγκαιότητας του ληφθέντος μέτρου, να είναι σε θέση να προασπίζεται τα δικαιώματα του με τον καλύτερο τρόπο[1248].

2.1.4 Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος

Η πρόσβαση στα έγγραφα πραγματοποιείται είτε μέσω επιτόπιας εξέτασης, είτε με τη χορήγηση αντιγράφου ακόμα και σε ηλεκτρονική μορφή, εφόσον διατίθεται, του ηλεκτρονικού αντιγράφου, ανάλογα με την προτίμηση του αιτούντος. Το κόστος της παραγωγής και της αποστολής αντιγράφων

Συμβούλιο κατά Hautala , ό. π., σκέψη 2, ΠΕΚ της 5ης Μαρτίου 1997, Τ-105/95, WWF UK κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, II-313, σκέψη 56

[1246] Πρβλ τις αποφάσεις ΠΕΚ Τ-211/ 2000 Kujer κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, II -485, σκέψη 36, ΠΕΚ Τ-2/2003 Verein fur Konsumenteninformation κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Συλλογή 2005, II -1121, σκέψη 69

[1247] Πρβλ τις αποφάσεις ΔΕΚτης 1ης Ιουλίου 2008, C-39/05 P και C-52/05 P, Σουηδία και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, I-4723, σκέψη 36, ΠΕΚ της 11ης Δεκεμβρίου 2001, Τ-191/99, Petrie κ.λ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, II-3677, σκέψη 66, ΠΕΚ Τ- 187/2003 Scippacercola κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Συλλογή 2005, II -1029, σκέψη 66

[1248] *Χρ. Δετσαρίδης,* Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, ό. π., σελ. 61

δύναται να χρεωθεί στον αιτούντα. Η επιβάρυνση, βέβαια, αυτή δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος της παραγωγής και της αποστολής αντιγράφων. Η επί τόπου εξέταση, τα αντίγραφα με λιγότερες από 20 σελίδες Α4 και η άμεση πρόσβαση με ηλεκτρονική μορφή ή μέσω του μητρώου εγγράφων είναι δωρεάν[1249].

Στην περίπτωση που το έγγραφο έχει ήδη δοθεί στη δημοσιότητα από το σχετικό θεσμικό όργανο και ο αιτών έχει εύκολη πρόσβαση σ' αυτό, το θεσμικό όργανο μπορεί να εκπληρώσει την υποχρέωσή του ως προς την παροχή πρόσβασης σε έγγραφα, ενημερώνοντας τον αιτούντα με ποιον τρόπο μπορεί να αποκτήσει το ζητούμενο έγγραφο[1250].

Ο Κανονισμός περιέχει πρόβλεψη και για τα άτομα με ειδικές ανάγκες. Ειδικότερα, τα έγγραφα χορηγούνται σε υπάρχουσα διατύπωση και σε εναλλακτική μορφή όπως το σύστημα Braille, με μεγάλα τυπογραφικά στοιχεία ή σε ταινία μαγνητοφώνου, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη την προτίμηση του αιτούντος[1251].

2.1.5 Η υποβολή και η επεξεργασία των αιτήσεων

Το άρθρο 6 του Κανονισμού ρυθμίζει λεπτομερώς τον τρόπο υποβολής της αίτησης πρόσβασης, τονίζοντας με έμφαση ότι τα θεσμικά όργανα παρέχουν πληροφορίες και βοήθεια στους πολίτες ως προς το πώς και πού μπορούν να υποβάλλονται αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα[1252].

Η αίτηση διατυπώνεται με οποιαδήποτε γραπτή μορφή, συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρονικής, σε μία από τις γλώσσες που

[1249] Πρβλ άρθρο 10 §1 του Κανονισμού
[1250] Πρβλ άρθρο 10 §2 του Κανονισμού
[1251] Πρβλ άρθρο 10 §3 του Κανονισμού
[1252] Πρβλ άρθρο 6 §4 του Κανονισμού

μνημονεύονται στο άρθρο 55ΣΕΕ (πρώην άρθρο 314 ΣυνθΕΚ)[1253] και με επαρκή ακρίβεια, ούτως ώστε το θεσμικό όργανο να μπορέσει να προσδιορίσει το έγγραφο. Ο αιτών, σε καμία περίπτωση, δεν υποχρεούται να δικαιολογήσει την αίτηση και να αποδείξει το έννομο συμφέρον του.

Εάν η αίτηση δεν είναι επαρκώς σαφής, το θεσμικό όργανο ζητεί από τον αιτούντα να διευκρινίσει την αίτησή του βοηθώντας τον, για παράδειγμα παρέχοντας πληροφορίες σχετικά με τη χρήση του δημόσιου μητρώου εγγράφων[1254]. Στην περίπτωση κατά την οποία η αίτηση αφορά πολύ ογκώδη έγγραφα ή πολύ μεγάλο αριθμό εγγράφων, το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο μπορεί να συνεννοηθεί ανεπισήμως με τον αιτούντα για να βρεθεί μία λογική λύση[1255].

Οι αιτήσεις πρόσβασης στα έγγραφα επεξεργάζονται από τα αρμόδια όργανα το ταχύτερο δυνατόν, ενώ στον αιτούντα αποστέλλεται απόδειξη παραλαβής. Εντός προθεσμίας 15 εργάσιμων ημερών από την καταχώριση της αίτησης, το θεσμικό όργανο δίνει θετική ή αρνητική απάντηση σχετικά με την πρόσβαση στο αιτηθέν έγγραφο[1256].

Σε περίπτωση πλήρους ή μερικής άρνησης, το θεσμικό όργανο καθορίζει τους λόγους της ολικής ή μερικής άρνησης ενώ ο αιτών έχει δικαίωμα να απευθύνει, εντός προθεσμίας 15 ημερών μετά τη λήψη της απάντησης από το θεσμικό όργανο, επιβεβαιωτική αίτηση με σκοπό το θεσμικό όργανο να

[1253] Δηλαδή στην αγγλική, βουλγαρική, γαλλική, γερμανική, δανική, ελληνική, εσθονική, ιρλανδική, ισπανική, ιταλική, λεττονική, λιθουανική, μαλτεζική, ολλανδική, ουγγρική, πολωνική, πορτογαλική, ρουμανική, σλοβακική, σλοβενική, σουηδική, τσεχική, και φινλανδική γλώσσα

[1254] Πρβλ άρθρο 6 §3 του Κανονισμού. Για να διευκολύνει την πρόσβαση στα έγγραφα, όπως ορίζεται στον εν λόγω Κανονισμό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έθεσε σε λειτουργία ένα ψηφιακό Μητρώο εγγράφων, το οποίο σχεδιάσθηκε ως εργαλείο που βοηθά την αναζήτηση και περιέχει τα στοιχεία αναφοράς των εγγράφων που συντάχθηκαν ή διαβιβάσθηκαν στο Κοινοβούλιο από το 2001 και μετά. Το Μητρώο προσφέρει άμεση πρόσβαση στα περισσότερα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με τη χρήση μιας φόρμας αναζήτησης. Τα έγγραφα αυτά είναι άμεσα προσβάσιμα σε ψηφιακή μορφή. Πρβλ άρθρο 12 του Κανονισμού. Τα έγγραφα που δεν είναι άμεσα προσβάσιμα στο Μητρώο μπορούν να χορηγηθούν μετά από σχετική αίτηση.

[1255] Πρβλ άρθρο 6 §3 του Κανονισμού

[1256] Πρβλ άρθρο 7 §1 του Κανονισμού

αναθεωρήσει τη θέση του[1257]. Κατ' εξαίρεση, όπως π.χ. στην περίπτωση αίτησης που αφορά πολύ ογκώδη έγγραφα ή πολύ μεγάλο αριθμό εγγράφων, η ως άνω προθεσμία μπορεί, μετά από ενημέρωση του αιτούντος και λεπτομερή αιτιολόγηση, να παραταθεί κατά 15 εργάσιμες ημέρες[1258]. Το δικαίωμα υποβολής επιβεβαιωτικής αίτησης παρέχεται στον αιτούντα και στην περίπτωση απουσίας απάντησης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου εντός της καθορισμένης προθεσμίας[1259].

Όσα ισχύουν για την επεξεργασία των αρχικών αιτήσεων, ισχύουν και για τις *επιβεβαιωτικές αιτήσεις*. Σημειώνεται μεταξύ άλλων, ότι αν το θεσμικό όργανο αρνηθεί την πρόσβαση εν όλω ή εν μέρει, οφείλει να ενημερώσει τον αιτούντα για τα ένδικα μέσα που διαθέτει, δηλαδή τη δικαστική προσφυγή κατά του θεσμικού οργάνου και / ή την καταγγελία στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, υπό τους όρους που προβλέπονται αντίστοιχα στα άρθρα 263 και 228 ΣΛΕΕ (πρώην 230 και 195 της ΣυνθΕΚ)[1260].

Τα παραπάνω ισχύουν και στην περίπτωση απουσίας απάντησης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου εντός της προθεσμίας - γεγονός το οποίο σημαίνει ότι η απάντηση είναι αρνητική - οπότε ο αιτών έχει το δικαίωμα να ασκήσει δικαστική προσφυγή κατά του θεσμικού οργάνου και / ή να καταγγείλει το ζήτημα στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, σύμφωνα με τα όσα ορίζει η Συνθήκη[1261].

Εξαιτίας της ιδιαίτερης φύσης των *ευαίσθητων εγγράφων*, οι αιτήσεις πρόσβασης σε αυτά αντιμετωπίζονται αποκλειστικά από άτομα εξουσιοδοτημένα να αναλάβουν γνώση του περιεχομένου των εγγράφων αυτών.

[1257] Πρβλ άρθρο 7 §2 του Κανονισμού
[1258] Πρβλ άρθρο 7 §3 του Κανονισμού
[1259] Πρβλ άρθρο 7 §4 του Κανονισμού
[1260] Πρβλ άρθρο 8 §1 του Κανονισμού
[1261] Πρβλ άρθρο 8 §3 του Κανονισμού

Τα εν λόγω πρόσωπα αξιολογούν επίσης ποιες αναφορές σε ευαίσθητα έγγραφα θα μπορούσαν να καταχωρηθούν στο δημόσιο μητρώο[1262].

Το θεσμικό όργανο που αποφασίζει να αρνηθεί την πρόσβαση σε ευαίσθητο έγγραφο αιτιολογεί την απόφασή του κατά τρόπον ώστε να μη θίγονται τα συμφέροντα που προστατεύονται από το άρθρο 4 του Κανονισμού. Παράλληλα, υπογραμμίζεται η υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλισθεί η τήρηση των αρχών του Κανονισμού[1263].

2.1.6 Τα μητρώα εγγράφων

Προκειμένου να πραγματωθεί το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών, κάθε θεσμικό όργανο προσφέρει πρόσβαση σε μητρώο εγγράφων η οποία παρέχεται με ηλεκτρονική μορφή[1264]. Τα στοιχεία αναφοράς των εγγράφων καταχωρούνται στο μητρώο χωρίς καθυστέρηση. Το μητρώο περιέχει μια σειρά πληροφοριών, όπως είναι οι τίτλοι των εγγράφων, η ημερομηνία τους, ο συντάκτης τους και τα στοιχεία αναφοράς τους, το θέμα ή / και σύντομη περιγραφή του περιεχομένου του εγγράφου, και η ημερομηνία της παραλαβής ή σύνταξης του εγγράφου και της καταχώρισής του στο μητρώο. Πράγματι, τα μητρώα εγγράφων αποτελούν εργαλεία υποβοήθησης της αναζήτησης και είναι προορισμένα να εμπλουτίζονται με την πάροδο του χρόνου.

[1262] Πρβλ άρθρο 9 §2 του Κανονισμού. Να σημειωθεί , ότι τα ευαίσθητα έγγραφα καταχωρίζονται στο μητρώο ή δίδονται στη δημοσιότητα μόνον μετά από σύμφωνη γνώμη της εκδούσας αρχής.
[1263] Πρβλ άρθρο 9 §5 του Κανονισμού
[1264] Πρβλ άρθρο 11 του Κανονισμού

3. Το δικαίωμα αναφοράς και ο ρόλος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

Το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί, μαζί με τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, το σημαντικότερο μέσο ελέγχου των κοινοτικών και, συνακόλουθα, των εθνικών οργάνων. Το θεμελιώδες αυτό δικαίωμα των Ευρωπαίων πολιτών, το οποίο θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992[1265] και κατοχυρώνεται σήμερα από το άρθρο 227 ΣΛΕΕ[1266], διευρύνεται με την καθιέρωση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.

Ο κατάλογος των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης και συγκεκριμένα το άρθρο 24 ΣΛΕΕ, στον οποίο συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων το δικαίωμα για υποβολή αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το δικαίωμα να απευθύνονται στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, μαρτυρά τη σημασία του εν λόγου δικαιώματος και τον ρόλο που διαδραματίζει στην προστασία των διοικουμένων. Το δικαίωμα Αναφοράς αποτελεί εργαλείο προς εξασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης. Αφενός, λειτουργεί ως δίαυλος άμεσης επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών της Ένωσης και των εκπροσώπων τους στην ΕΕ, των Ευρωβουλευτών και αφετέρου ως εγγύηση της δυνατότητας ελέγχου των ενεργειών των ευρωπαϊκών και εθνικών οργάνων τα οποία είναι επιφορτισμένα να εφαρμόζουν το Δίκαιο της Ένωσης[1267].

[1265] Σημαντική αφετηρία για τη θεσμοθέτηση του δικαιώματος αναφοράς αποτέλεσε το άρθρο 138Δ της Συνθήκης του Μάαστριχτ

[1266] Πρβλ Άρθρο 227 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 194 Συνθ ΕΚ) σύμφωνα με το οποίο «*Οι πολίτες της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας και το οποίο τους αφορά άμεσα*»

[1267] *Αγγ. Καλλία- Αντωνίου,* Η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η συμβολή του στην προστασία του περιβάλλοντος, ΠερΔικ 4/2007, σελ. 555, *Βασ. Χριστιανός,* Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρο Ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα 2012, σελ. 1003 επ., Πρβλ ΔΕΚ της 9ης Δεκεμβρίου 2014, Peter Schönberger κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, C-261/13 P, σκέψη 17

3.1 Η αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παράλληλα με τις νομοθετικές αρμοδιότητές του, ασκεί και ελεγκτικές αρμοδιότητες προς τα άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Στο πλαίσιο των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του περιλαμβάνεται η θεσμοθέτηση του δικαιώματος Αναφοράς των ευρωπαίων πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

3.1.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Οι φορείς του δικαιώματος της αναφοράς οριοθετούνται από τη διάταξη του άρθρου 227 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με την διάταξη αυτή, το δικαίωμα αναφοράς ανήκει στους πολίτες της ΕΕ[1268], στα φυσικά πρόσωπα που κατοικούν σε κράτος-μέλος της ΕΕ καθώς επίσης και στα νομικά πρόσωπα που έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος-μέλος της ΕΕ.

Ειδικότερα, το δικαίωμα αναφοράς συνδέεται άμεσα με την ιθαγένεια της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 17 ΣΛΕΕ, πρώην 8 ΣυνθΕΚ, κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους θεωρείται ως πολίτης της Ένωσης και κατ' επέκταση κάθε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έστω και αν δεν κατοικεί σε κράτος-μέλος της ΕΕ μπορεί να απευθύνεται εγγράφως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποβάλλοντας αίτημα ή παράπονο. Το δικαίωμα αναφοράς απολαύουν και τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν είναι πολίτες της Ένωσης,

[1268] *Σπ. Βλαχόπουλος,* Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο- Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, ό. π., σελ. 148 επ., *Ελ. Μπέσιλα- Μακρίδη,* Το δικαίωμα της αναφοράς στις Αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη, ό. π., σελ. 36, *Της ιδίας,* Έλεγχος Διοίκησης , Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) . Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, ό. π., σελ. 39 επ.

ούτε έχουν ως τόπο κατοικίας ή έδρας κράτος μέλος[1269], σύμφωνα με το άρθρο 174 §10 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, χωρίς ωστόσο η διάταξη αυτή να προσκρούει στη διάταξη του άρθρου 227 της ΣΛΕΕ, καθώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στα πλαίσια της εξουσίας οργάνωσης των εσωτερικών του υποθέσεων, δύναται να επεκτείνει τη δυνατότητα υποβολής αναφοράς ενώπιον του[1270].

Το άρθρο 216 του εσωτερικού Κανονισμού του Κοινοβουλίου, όπως ισχύει σήμερα, προβλέπει τον τρόπο διεξαγωγής της διαδικασίας ως προς τις αναφορές που εξετάζονται από την Επιτροπή Αναφορών[1271] «*στο πλαίσιο της συνήθους δραστηριότητάς της*», παρισταμένου ενδεχομένως και του αναφέροντος, στον οποίο ο Πρόεδρος της Επιτροπής δύναται να παραχωρήσει το δικαίωμα να λάβει τον λόγο. Η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να αποφασίσει τη σύνταξη έκθεσης ιδίας πρωτοβουλίας ή την κατάθεση σύντομης πρότασης ψηφίσματος στο Κοινοβούλιο, εφόσον η διάσκεψη των Προέδρων δεν προβάλλει αντίρρηση. Οφείλει, σε ορισμένες περιπτώσεις, να συνεργαστεί με άλλες Επιτροπές, ενώ έχει δικαίωμα να ζητήσει τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και να οργανώσει εξεταστική αποστολή στο κράτος μέλος ή στην περιοχή που αφορά η οικεία αναφορά. Μπορεί επίσης να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου να διαβιβάσει τη γνώμη της ή τη σύστασή της προς την Επιτροπή, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή την αρμόδια αρχή του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι θα ληφθούν μέτρα ή θα δοθεί απάντηση.

[1269] Οι αναφορές που υποβάλλονται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν είναι πολίτες της ΕΕ, ούτε έχουν ως τόπο κατοικίας ή έδρα κράτος- μέλος , πρωτοκολλούνται και αρχειοθετούνται χωριστά, Πρβλ άρθρο 201 §13 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

[1270] *Σπ. Βλαχόπουλος,* Το δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό κοινοτικό Δίκαιο- Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, ό. π, σελ 161 , Βασ. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, ό. π., σελ. 1004

[1271] Η Επιτροπή Αναφορών αποτελεί μία από τις 21 Επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η Επιτροπή Αναφορών πληροφορεί κάθε εξάμηνο το Κοινοβούλιο για τα αποτελέσματα των εργασιών της και, ειδικότερα, για τη συνέχεια που δόθηκε από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή στις περιπτώσεις των αναφορών που τους διαβιβάστηκαν. Ο αναφέρων ενημερώνεται για την απόφαση της Επιτροπής Αναφορών και του κοινοποιούνται οι λόγοι βάσει των οποίων ελήφθη η σχετική απόφαση. Άπαξ και ολοκληρωθεί η εξέταση μιας παραδεκτής αναφοράς, αυτή κηρύσσεται περατωθείσα και ενημερώνεται ο αναφέρων. Επί των αναφορών που απορρίπτονται ως απαράδεκτες εκδίδεται και κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο αιτιολογημένη απόφαση, μπορούν δε να του υποδειχθούν, εφόσον είναι δυνατόν, «*άλλα μέσα προσφυγής*».

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η Επιτροπή Αναφορών απαντά και ενημερώνει τον αιτούντα για τα αποτελέσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ευθύς μόλις ληφθούν σχετικές αποφάσεις[1272].

Όταν υποβάλλεται αναφορά στο Κοινοβούλιο και αυτό κρίνει, με απόφασή του, ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 227 ΣΛΕΕ, η εν λόγω απόφαση υπόκειται οπωσδήποτε σε δικαστικό έλεγχο, δεδομένου ότι ενδέχεται να θίγει το δικαίωμα αναφοράς του ενδιαφερομένου. Το ίδιο ισχύει για απόφαση με την οποία το Κοινοβούλιο, προσβάλλοντας τον ίδιο τον πυρήνα του δικαιώματος αναφοράς, αρνείται ή παραλείπει να επιληφθεί αναφοράς που του υποβάλλεται και, κατά συνέπεια, να ελέγξει κατά πόσον πληρούνται στη συγκεκριμένη περίπτωση οι προϋποθέσεις του άρθρου 227 ΣΛΕΕ. Τυχόν αρνητική απόφαση του Κοινοβουλίου επί του ζητήματος, αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 227 ΣΛΕΕ, πρέπει να αιτιολογείται κατά τρόπον ώστε ο αναφέρων να γνωρίζει ποια ακριβώς από τις εν λόγω προϋποθέσεις ελλείπει στην περίπτωσή του[1273].

[1272] Πρβλ άρθρο 202 §9 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
[1273] ΔΕΚ της 9ης Δεκεμβρίου 2014, Peter Schönberger κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, C-261/13 P, σκέψη 19,21,22,23

3.1.2 Οι προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος

3.1.2.1 Οι τυπικές προϋποθέσεις

Αρμόδια για τη εξέταση των τυπικών προϋποθέσεων για το παραδεκτό των υποβαλλόμενων αναφορών είναι η πρώτη Γενική Διεύθυνση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ειδικότερα, η αναφορά πρέπει να υποβληθεί γραπτώς με τηλεομοιότυπο, ταχυδρομικά ή ηλεκτρονικά, με τη συμπλήρωση του ηλεκτρονικού εντύπου που διατίθεται στην ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[1274] και να τηρεί τους παρακάτω όρους:

α) να φέρει το ονοματεπώνυμο, την ιθαγένεια, το επάγγελμα και τη διεύθυνση κατοικίας του αναφέροντος, ενώ (σε περίπτωση συλλογικής αναφοράς, πρέπει να φαίνονται τα ανωτέρω στοιχεία καθενός από τους αναφέροντες[1275]).

β) να είναι σαφής και ευανάγνωστη.

γ) να φέρει υπογραφή. Εφόσον η αναφορά φέρει την υπογραφή περισσότερων του ενός φυσικών ή νομικών προσώπων, οι υπογράφοντες ορίζουν εκπρόσωπο, ο οποίος θεωρείται ο αναφέρων. Εφόσον δε, δεν έχει ορισθεί εκπρόσωπος, αναφέρων θεωρείται ο πρώτος υπογράφων ή κάποιο άλλο κατάλληλο πρόσωπο[1276]. Το όνομα του κύριου αναφέροντος και ο αριθμός της αναφοράς δημοσιεύονται στα πρακτικά του Κοινοβουλίου και στην Επίσημη Εφημερίδα και είναι προσβάσιμα μέσω του Διαδικτύου.

Επιπρόσθετα, η σύνταξη της αναφοράς πρέπει να γίνει σε οποιαδήποτε επίσημη γλώσσα και γλώσσα εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης[1277]. Αναφορές οι

[1274] Η ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την υποβολής αναφοράς: https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/petition.html

[1275] Πρβλ άρθρο 201 §2 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

[1276] Πρβλ άρθρο 201 παρ. 3 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

[1277] Από την 1 Ιανουαρίου 2007, 23 γλώσσες αναγνωρίζονται επίσημα από τις Συνθήκες: αγγλικά, βουλγαρικά, γαλλικά, γερμανικά, δανικά, ελληνικά, εσθονικά, ιρλανδικά, ισπανικά, ιταλικά,

οποίες έχουν συνταχθεί σε άλλη γλώσσα εξετάζονται μόνον εάν ο αναφέρων έχει επισυνάψει μετάφραση σε μία από τις επίσημες γλώσσες. Συνεπώς, η αλληλογραφία του Κοινοβουλίου με τον αναφέροντα πραγματοποιείται στην επίσημη γλώσσα στην οποία έχει συνταχθεί η μετάφραση του περιεχομένου. Το Προεδρείο δε, μπορεί να αποφασίσει ότι οι αναφορές και η αλληλογραφία με τους αναφέροντες μπορεί να συντάσσονται σε άλλες γλώσσες, χρησιμοποιούμενες σε κράτος μέλος[1278].

Εφόσον πληρούνται οι ως άνω τυπικές προϋποθέσεις, οι αναφορές καταχωρούνται σε γενικό πρωτόκολλο κατά σειρά παραλαβής. Σε αντίθετη περίπτωση, αρχειοθετούνται και ο λόγος γνωστοποιείται στον αναφέροντα[1279].

Οι αναφορές που εγγράφονται στο γενικό πρωτόκολλο, παραπέμπονται από τον Πρόεδρο στην αρμόδια Επιτροπή Αναφορών, η οποία ελέγχει τις ουσιαστικές προϋποθέσεις, το παραδεκτό δηλαδή της αναφοράς, σύμφωνα με το άρθρο 227 ΣΛΕΕ[1280].

3.1.2.2 Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις

Αρμόδια για τη εξέταση των ουσιαστικών προϋποθέσεων για το παραδεκτό των υποβαλλόμενων αναφορών είναι η Επιτροπή Αναφορών, η οποία, αρχικά, αποφασίζει αν είναι παραδεκτές, εξετάζοντας παράλληλα αν το θέμα εμπίπτει στους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην αντίθετη περίπτωση, η αναφορά κηρύσσεται μη παραδεκτή. Η Επιτροπή Αναφορών είναι η μοναδική Κοινοβουλευτική Επιτροπή που παρέχει,

---

λεττονικά, λιθουανικά, μαλτέζικα, ολλανδικά, ουγγρικά, πολωνικά, πορτογαλικά, ρουμανικά, σλοβακικά, σλοβενικά, σουηδικά, τσεχικά και φινλανδικά.

[1278] Πρβλ άρθρο 201 παρ. 5 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

[1279] Πρβλ άρθρο 201 παρ. 6 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

[1280] Πρβλ άρθρο 201 §7 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

συστηματικά, μια ανοιχτή πλατφόρμα στους πολίτες για να εκφράσουν τις ανησυχίες τους απευθείας στους βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η οποία επιτρέπει έναν πολυμερή διάλογο μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, των εθνικών αρχών και των αναφερόντων.

Υπενθυμίζεται ότι οι βασικές αρχές και στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι:

α) η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων.

β) η μη διακριτική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας.

γ) η ισότιμη μεταχείριση ανδρών και γυναικών.

δ) η φορολογική εναρμόνιση.

ε) η ανάπτυξη της έρευνας και της τεχνολογίας.

στ) η προστασία του περιβάλλοντος.

ζ) το δικαίωμα στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και την υγεία.

Η απόφαση για το μη παραδεκτό πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένη και συχνά, κοινοποιείται στον αναφέροντα μαζί με την υπόδειξη να απευθυνθεί σε κάποια άλλη εθνική ή διεθνή αρχή[1281].

Η ανάλυση των στατιστικών στοιχείων από την επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δείχνει ότι για την πλειονότητα των αναφορών που χαρακτηρίζονται μη παραδεκτές, αιτία είναι η συνεχιζόμενη σύγχυση μεταξύ ευρωπαϊκών και εθνικών αρμοδιοτήτων, καθώς και μεταξύ ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και Συμβουλίου της Ευρώπης ή Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

[1281] Πρβλ άρθρο 201 § 8 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

3.1.3 Τα αποτελέσματα άσκησης του δικαιώματος

Οι αναφορές, όπως προαναφέραμε, εξετάζονται από την Επιτροπή Αναφορών, η οποία αποτελείται από 40 μέλη Ευρωβουλευτές και επικουρείται από ειδική Γραμματεία σε Δημόσια συνεδρίαση στην οποία δύναται να συμμετέχει ο αναφέρων.

Η Επιτροπή Αναφορών, σύμφωνα με το άρθρο 202 του Κανονισμού Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, μπορεί να αποφασίσει για τις αναφορές που έχει χαρακτηρίσει ως παραδεκτές, τη σύνταξη εκθέσεων ιδίας πρωτοβουλίας[1282] ή την κατάθεση σύντομης πρότασης ψηφίσματος στο Κοινοβούλιο, εφόσον η Διάσκεψη των Προέδρων δεν προβάλλει αντίρρηση.

Μπορεί επίσης, να ζητήσει από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να της παράσχει σχετικές πληροφορίες ή να γνωμοδοτήσει για τα θέματα που εγείρει ο αναφέρων[1283]. Αρκετές είναι, επίσης, οι φορές που απευθύνεται σε άλλες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές, ιδίως όταν πρόκειται για αναφορές που αποσκοπούν στην τροποποίηση ισχύοντος κανόνα Δικαίου. Η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να οργανώνει ακροάσεις ή να αποστέλλει μέλη της σε διερευνητικές αποστολές. Οι συμμετέχοντες στις αποστολές αυτές συντάσσουν εκθέσεις, τις οποίες διαβιβάζουν στον Πρόεδρο κατόπιν έγκρισης της Επιτροπής[1284].

Αν η αναφορά αποτελεί ειδική περίπτωση που απαιτεί ατομική εξέταση, η Επιτροπή μπορεί να έλθει σε επαφή με τις αρμόδιες Αρχές ή να παρέμβει μέσω της μόνιμης αντιπροσωπείας του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους. Το διάβημα αυτό μπορεί να οδηγήσει σε επίλυση του θέματος. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η

[1282] Πρβλ άρθρο 48 §1του Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
[1283] Πρβλ άρθρο 202 §6 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
[1284] Πρβλ άρθρο 202 § 5 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Επιτροπή Αναφορών ζητεί από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να έλθει σε επαφή με τις εθνικές αρχές[1285].

Αν η αναφορά έχει σχέση με θέμα γενικής σημασίας, για παράδειγμα αν η Επιτροπή διαπιστώσει παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας, μπορεί να κινήσει διαδικασία επί παραβάσει, που ενδέχεται να οδηγήσει σε απόφαση του Δικαστηρίου την οποία θα μπορέσει να επικαλεσθεί ο αναφέρων.

Μετά τη συγκέντρωση επαρκών πληροφοριών, η αναφορά εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη συνεδρίασης της Επιτροπής Αναφορών, στην οποία καλείται να συμμετάσχει και η Επιτροπή. Κατά τη συνεδρίαση, η τελευταία εκθέτει την άποψή της προφορικά και σχολιάζει τη γραπτή της απάντηση στα θέματα που εγείρει η αναφορά. Τα μέλη της Επιτροπής Αναφορών έχουν τότε την ευκαιρία να θέσουν ερωτήσεις στον εκπρόσωπο της Επιτροπής.

Τέλος, όταν ολοκληρωθεί η εξέταση μιας παραδεκτής αναφοράς, αυτή κηρύσσεται περατωθείσα και ενημερώνεται ο αναφέρων[1286].

Η ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του 2013, η οποία συντάχθηκε από τον Jarosław Leszek Wałęsa και εγκρίθηκε από την Ολομέλεια στις 11-2-2104, καταδεικνύει ότι ο ετήσιος συνολικός αριθμός των αναφορών που υπεβλήθησαν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το έτος 2013, το οποίο χαρακτηρίστηκε ως «*Έτος του Ευρωπαίου Πολίτη*», ανήλθε σε 2.885, σημειώνοντας σχεδόν 45% αύξηση έναντι του 2012. Σύμφωνα με την ως άνω έκθεση, αν και αυτός ο αριθμός παραμένει χαμηλός σε σχέση με τον πληθυσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρόλα αυτά σηματοδοτεί μια αισθητά αυξημένη ευαισθητοποίηση των μεμονωμένων πολιτών, των τοπικών κοινοτήτων, των ΜΚΟ, των εθελοντικών οργανώσεων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων σχετικά με το δικαίωμα υποβολής αναφορών. Γεννά, επίσης, εύλογες προσδοκίες ως προς τη χρησιμότητα της σχετικής

[1285] Πρβλ άρθρο 202 §7 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
[1286] Πρβλ άρθρο 202 §9 Κανονισμού Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

διαδικασίας ως μέσου επισήμανσης θεμάτων που απασχολούν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τα κράτη-μέλη.

Ειδικότερα, η Επιτροπή από το 2009 έχει λάβει περίπου 10.000 αναφορές, οι οποίες έχουν καταχωρηθεί. Περίπου 60% από αυτές έχουν χαρακτηριστεί παραδεκτές, καθώς εμπίπτουν στο πεδίο δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το 2013, ο αριθμός των αναφορών που καταχωρήθηκαν πλησίαζε το ορόσημο των 3.000, έχοντας έτσι αυξηθεί κατά περισσότερο από 45% από το 2012 και έχοντας διπλασιαστεί από το 2011. Για την ακρίβεια, το 2013 η Επιτροπή Αναφορών έλαβε συνολικά 2.885 αναφορές. Η Επιτροπή Αναφορών κατάφερε να επεξεργαστεί περίπου 989 αναφορές, από τις οποίες οι 654 ήταν παραδεκτές, οι 335 μη παραδεκτές, ενώ οι 538 είχαν κλείσει. Το έτος 2012, ο συνολικός αριθμός των υποβαλλόμενων αναφορών ανήλθε στις 2322, εκ των οποίων οι 1406 χαρακτηρίστηκαν ως παραδεκτές και οι 580 ως απαράδεκτες, σε αντίθεση με το 2011 όπου ανήλθαν σε 2091, εκ των οποίων οι 998 χαρακτηρίστηκαν ως παραδεκτές και οι 667 ως απαράδεκτες, ενώ το 2010 σε 1746, εκ των οποίων οι 998 χαρακτηρίστηκαν ως παραδεκτές και οι 416 ως απαράδεκτες. Κατά την περίοδο μεταξύ του 2009 και του 2013, η πλειοψηφία των αναφορών είχαν σχέση με θέματα περιβάλλοντος και κατόπιν ακολουθούσαν θέματα δικαιοσύνης, εσωτερικής αγοράς και υγείας.

3.2 Η αναφορά στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή

Αναφορές οι οποίες αφορούν περιπτώσεις κακής διοίκησης[1287] εκ μέρους των θεσμικών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, εξετάζονται από τον

[1287] Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει ορίσει με σαφήνεια την έννοια της κακοδιοίκησης «*Περίπτωση κακοδιοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει*», Πρβλ *Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής,* Ετήσια Έκθεση 2012, σελ. 16

Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή[1288] ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το έργο του, το οποίο διέπεται από το άρθρο 228 ΣΛΕΕ, το άρθρο 26 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς[1289], το καταστατικό του Διαμεσολαβητή[1290] και τις εκτελεστικές διατάξεις τις οποίες έχει εγκρίνει ο Διαμεσολαβητής δυνάμει του άρθρου 14 του Καταστατικού[1291], συνίσταται στην μέριμνα για την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ[1292].

3.2.1 Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

Το άρθρο 228 ΣΛΕΕ εξουσιοδοτεί τον Διαμεσολαβητή να δέχεται αναφορές και να διεξάγει έρευνες σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο

[1288] Ο θεσμός του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή ιδρύθηκε με το άρθρο 138 της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και επιλέγεται μεταξύ προσωπικοτήτων που είναι πολίτες της ΕΕ, απολαύουν πλήρως των αστικών και πολιτικών τους δικαιωμάτων, παρέχουν εχέγγυα ανεξαρτησίας . Η θητεία τους διαρκεί όσο και η κοινοβουλευτική περίοδος και είναι ανανεώσιμη., *L. C. Reif,* The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System, ό. π., p.399.

[1289] Άρθρο 26 σύμφωνα με το οποίο «*Οποιαδήποτε παράλειψη οργάνου ή υπαλλήλου να συμμορφωθεί με τις αρχές που περιέχονται στον παρόντα Κώδικα ενδέχεται να αποτελέσει αντικείμενο αναφοράς προς τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Καταστατικό του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή*»

[1290] Τον Ιούνιο του 2008, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε απόφαση για την αναθεώρηση του καταστατικού του Διαμεσολαβητή, με έναρξη ισχύος από 31 Ιουλίου 2008 , Πρβλ Απόφαση αριθ. 2008/587 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18ης Ιουνίου 2008 για τροποποίηση της απόφασης 94/262 σχετικά με το καθεστώς του Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του, ΕΕ 2008 L 189, σελ. 25

[1291] Στις 3 Δεκεμβρίου 2008 ο Διαμεσολαβητής αναθεώρησε τις εκτελεστικές διατάξεις του ώστε να αντικατοπτρίζουν τις αλλαγές που επήλθαν στο καταστατικό τον Ιούνιο του 2008 και να λαμβάνεται υπόψη η εμπειρία που αποκόμισε από το 2004, έτος στο οποίο οι διατάξεις τροποποιήθηκαν για τελευταία φορά. Οι νέες εκτελεστικές διατάξεις τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2009.

[1292] *K. Heede,* European Ombudsman: redress and control at Union level, The Hague, Kluwer Law International, 2000, p. 96., *Ep. Marias,* The European Ombudsman: Competences and Relations with other Community Institutions and bodies, in Epaminondas Marias (ed.), The European Ombudsman, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994, p. 71

πλαίσιο των δραστηριοτήτων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της ΕΕ[1293], περιλαμβανομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου της ΕΕ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Επιτροπής των Περιφερειών, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και όλων των οργανισμών της ΕΕ. Μόνο το Δικαστήριο, το Πρωτοδικείο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης, κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών καθηκόντων τους, δεν υπάγονται στη δικαιοδοσία του.

Ο Διαμεσολαβητής εξετάζει καταγγελίες πολιτών, επιχειρήσεων και οργανισμών της ΕΕ προκειμένου να εντοπίσει κρούσματα κακοδιοίκησης, δηλαδή περιπτώσεων όπου τα όργανα, οι υπηρεσίες ή οι οργανισμοί της ΕΕ παραβαίνουν τη νομοθεσία, δεν σέβονται τις αρχές της χρηστής Διοίκησης ή τα ανθρώπινα δικαιώματα ενεργώντας χωρίς ευσυνειδησία, με αποτέλεσμα οι πολίτες να μην απολαύουν πλήρως των δικαιωμάτων τους. Να σημειωθεί, ότι δεν απαιτείται να υπάρχει παραβίαση δικαιώματος για να γίνει αποδεκτή η καταγγελία, καθώς μπορεί να αφορά γενικές πτυχές της διοικητικής δράσης των οργάνων[1294]. Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για τα εξής:

- άδικη μεταχείριση.
- διακριτική μεταχείριση.
- κατάχρηση εξουσίας.
- παράλειψη ή άρνηση ενημέρωσης.
- αδικαιολόγητη καθυστέρηση.
- παράτυπες διαδικασίες.

[1293] Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ απαριθμούνται στο άρθρο13 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Δεν υπάρχει ορισμός ή επίσημος κατάλογος των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης. Ο όρος περιλαμβάνει οργανισμούς που έχουν θεσπιστεί από τις Συνθήκες, όπως η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ), καθώς και οργανισμούς που έχουν συγκροτηθεί βάσει νομοθεσίας, όπως η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών(ΕΑΤ)

[1294] *M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene,* Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 52

Αντίθετα στο πεδίο αρμοδιοτήτων του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή δεν εμπίπτουν:

α) αναφορές που αφορούν εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές στα κράτη-μέλη της ΕΕ, (κρατικές υπηρεσίες, δημόσιους οργανισμούς και δημοτικά συμβούλια) ακόμη και αν αφορούν θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.

β) δραστηριότητες εθνικών Δικαστηρίων ή διαμεσολαβητών. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής δεν συνιστά δευτεροβάθμιο όργανο για την εξέταση αποφάσεων που λαμβάνουν οι ανωτέρω φορείς ή την αμφισβήτηση του βασίμου μιας δικαστικής απόφασης[1295].

γ) καταγγελίες που αφορούν επιχειρήσεις ή ιδιώτες.

Στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή μπορεί να προσφύγει κάθε φυσικό πρόσωπο ή νομικό πρόσωπο που διαμένει ή έχει έδρα εντός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θεωρεί ότι είναι θύμα κακής Διοίκησης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών[1296].

Για την υποβολή αναφοράς δεν απαιτείται να θίγεται προσωπικά ο ίδιος ο καταγγέλλων από την περίπτωση κακοδιοίκησης, ούτε να έχει ιδιαίτερο συμφέρον στην υπόθεση. Πρέπει, όμως, να έχει προηγηθεί επικοινωνία του ενδιαφερόμενου πολίτη με το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο της ΕΕ προκειμένου να διευθετηθεί το θέμα (πχ. μέσω επιστολής).

Ο Διαμεσολαβητής όμως, δύναται να διεξάγει αυτεπάγγελτες έρευνες, κατόπιν αναφορών που τίθενται υπόψη του, από πρόσωπα τα οποία δεν δικαιούνται να υποβάλλουν αναφορά. Επιπλέον, όπως ανωτέρω αναφέρθηκε, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι υποχρεωμένο να διαβιβάσει στον Ευρωπαίο

[1295] Πρβλ άρθρο1 §3 του Καταστατικού του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

[1296] Το 2013 το 77,1% (340) των αναφορών που οδήγησαν σε έρευνες προήλθε από ιδιώτες , ενώ το υπόλοιπο 22,9 % (101) υποβλήθηκε από επιχειρήσεις, ενώσεις και άλλα νομικά πρόσωπα, σε σχέση με το 2012, όπου το 85,3%(324) των αναφορών που οδήγησαν σε έρευνες προήλθε από ιδιώτες, ενώ το υπόλοιπο 14,7 % (56) υποβλήθηκε από επιχειρήσεις, ενώσεις και άλλα νομικά πρόσωπα

Διαμεσολαβητή τις ασκηθείσες ενώπιον του αναφορές με τις οποίες ο αναφέρων μέμφεται κακή Διοίκηση εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων και ο οποίος τις εξετάζει κατ' ουσίαν.

3.2.2 Ο τρόπος άσκησης του δικαιώματος

Η αναφορά-καταγγελία στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή πρέπει να υποβληθεί εντός διετίας[1297] αφότου ο ενδιαφερόμενος λάβει γνώση των γεγονότων στα οποία βασίζεται. Η καταγγελία υποβάλλεται εγγράφως, είτε με αποστολή μέσω ταχυδρομείου του εκτυπωμένου εντύπου αναφοράς που βρίσκεται στον ιστότοπο του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, είτε ηλεκτρονικά[1298], κατόπιν συμπλήρωσης του σχετικού εντύπου στην ιστοσελίδα του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή[1299], αφού προηγουμένως έχουν πραγματοποιηθεί, από τη πλευρά του ενδιαφερόμενου, τα ενδεδειγμένα διοικητικά διαβήματα προς τα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα ή άλλα όργανα προκειμένου να διευθετηθεί το θέμα[1300].

Η αναφορά υποβάλλεται σε οποιαδήποτε από τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο ενδιαφερόμενος προσδιορίζει σαφώς το ονοματεπώνυμό του, το θεσμικό όργανο ή την υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης την οποία καταγγέλλει και τους λόγους της καταγγελίας του.

[1297] Πρβλ άρθρο 2 §4 του Καταστατικού του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

[1298] Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση για τις δραστηριότητες του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή το 2013 μεγάλο μέρος των καταγγελιών (56%) υποβάλλονται μέσω της ηλεκτρονικής φόρμας υποβολής καταγγελιών του διαδραστικού ιστότοπου του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, η οποία διατίθεται και στις 23 επίσημες γλώσσες·

[1299] Ιστοσελίδα του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή για την ηλεκτρονική υποβολή της αναφοράς:https://secure.ombudsman.europa.eu/el/atyourservice/secured/complaintform.faces

[1300] Πρβλ άρθρο 2 § 4 του Καταστατικού του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

3.2.3 Η διαδικασία της έρευνας

Όλες οι αναφορές που αποστέλλονται στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή καταχωρούνται και η παραλαβή τους πιστοποιείται συνήθως εντός μιας εβδομάδας. Κατόπιν, αποστέλλεται στον αναφέροντα μια επιστολή επιβεβαίωσης της παραλαβής, η οποία τον ενημερώνει σχετικά με τη διαδικασία εξέτασης της αναφοράς του και του γνωστοποιείται ο αριθμός πρωτοκόλλου, το όνομα και ο αριθμός του τηλεφώνου του νομικού συμβούλου που τη χειρίζεται.

Η αναφορά εξετάζεται προκειμένου να καθοριστεί κατά πόσον πρέπει να κινηθεί η διαδικασία έρευνας για να διαπιστωθεί εάν εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή[1301]. Ο καταγγέλλων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα της εξέτασης συνήθως εντός ενός μηνός.

Το 2011, με απόφαση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, εξορθολογίστηκε η εξέταση των αναφορών που δεν εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων του. Αρμόδιο για το χειρισμό των εν λόγω αναφορών καθίσταται πλέον το Μητρώο, το οποίο εξηγεί στον εκάστοτε ενδιαφερόμενο τους λόγους για τους οποίους η αναφορά του δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή. Κατόπιν, τη διαβιβάζει, εφόσον αυτό είναι εφικτό, στην αρμόδια υπηρεσία ή συμβουλεύει τον ενδιαφερόμενο σχετικά με το πού να απευθυνθεί. Ο ενδιαφερόμενος από την πλευρά του, έχει δικαίωμα να υποβάλλει στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή αιτιολογημένο αίτημα επανεξέτασης.

Η νέα αυτή διαδικασία εξέτασης των αναφορών που δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή, είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση του χρόνου που απαιτείται για την επικοινωνία με τους ενδιαφερόμενους, σε

[1301] Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή για το 2013 , το 80 % (40 υποθέσεις) των ερευνών στις οποίες διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση περατώθηκαν με τη διατύπωση επικριτικών παρατηρήσεων προς το οικείο όργανο και το 18 % (9 υποθέσεις) περατώθηκαν με σχέδια συστάσεων, τα οποία έγιναν πλήρως ή εν μέρει δεκτά από το θεσμικό όργανο

υποθέσεις οι οποίες δεν εμπίπτουν στον τομέα αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή.

Ο Διαμεσολαβητής ξεκινά την έρευνα των αναφορών που εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων του, αφού προηγουμένως εξετάσει το κατά πόσον ικανοποιούν τα κριτήρια παραδεκτού, διαβιβάζοντας την καταγγελία στο αρμόδιο θεσμικό όργανο ή οργανισμό, καλώντας το συγχρόνως να του αποσταλεί σχετική γνώμη συνήθως εντός τριών ημερολογιακών μηνών. Στη συνέχεια, ο Διαμεσολαβητής διαβιβάζει τη γνώμη του κοινοτικού θεσμικού οργάνου ή οργανισμού στον αναφέροντα, καλώντας τον να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Να σημειωθεί ότι η απόφαση του Διαμεσολαβητή επί της αναφοράς δεν πρέπει να λαμβάνει υπόψη πληροφορίες που περιλαμβάνονται σε έγγραφα που κατατίθενται, είτε από τον αναφέροντα, είτε από το κοινοτικό θεσμικό όργανο ή οργανισμό, εάν το άλλο ενδιαφερόμενο μέρος δεν έχει τη δυνατότητα να λάβει γνώση των εγγράφων αυτών και να διατυπώσει την άποψή του σχετικώς.

Σύμφωνα με το άρθρο 228 της ΣΛΕΕ, ο Διαμεσολαβητής «*διεξάγει τις έρευνες που κρίνει δικαιολογημένες*». Σε περίπτωση που χρειάζεται να παρασχεθούν περαιτέρω πληροφορίες από τον ενδιαφερόμενο, ο Διαμεσολαβητής τον καλεί να υποβάλει διευκρινίσεις. Στην περίπτωση κατά την οποία ο Διαμεσολαβητής θεωρεί ότι οι πληροφορίες που υποβάλλει ο ενδιαφερόμενος είναι ανεπαρκείς ή μη πειστικές, δύναται να περατώνει την έρευνα διαπιστώνοντας ότι «*δεν υφίσταται κακοδιοίκηση*» ή ότι «*δεν δικαιολογούνται περαιτέρω έρευνες*», κατά περίπτωση. Αντίθετα, ο Διαμεσολαβητής ζητάει τη γνώμη του εμπλεκόμενου οργάνου, όταν οι πληροφορίες ή οι διευκρινίσεις που παρέχει ο ενδιαφερόμενος, το καθιστούν σκόπιμο.

Με σκοπό την ταχύτερη επίλυση του σχετικού προβλήματος, ο Διαμεσολαβητής αντί να διενεργήσει έγγραφη έρευνα για ενδεχόμενο κρούσμα

κακοδιοίκησης, έχει τη δυνατότητα, εναλλακτικά, να επικοινωνήσει ανεπίσημα με το όργανο για την εξεύρεση λύσης. Αυτό συμβαίνει συχνά στην περίπτωση αναφορών που αφορούν την παράλειψη ενός οργάνου να απαντήσει σε κάποιο αίτημα ή να απαντήσει ικανοποιητικά[1302].

Να σημειωθεί ότι, και αν ακόμα ο Διαμεσολαβητής διαπιστώσει ότι δεν συντρέχει περίπτωση κακοδιοίκησης ή ότι δεν συντρέχουν λόγοι να συνεχίσει την έρευνά του, δύναται να διατυπώνει συμπληρωματική παρατήρηση, εφόσον θεωρεί ότι αποτελεί ευκαιρία για τη βελτίωση της ποιότητας της Διοίκησης. Σε καμία περίπτωση, η εν λόγω συμπληρωματική παρατήρηση δεν αποτελεί επίκριση του θεσμικού οργάνου στο οποίο απευθύνεται. Αντίθετα, στόχο έχει την παροχή συμβουλών σχετικά με τους τρόπους βελτίωσης μιας συγκεκριμένης πρακτικής, ώστε να βελτιωθεί συνολικά η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες[1303].

Η επίτευξη φιλικού διακανονισμού, ο οποίος να ικανοποιεί τόσο τον ενδιαφερόμενο όσο και το εμπλεκόμενο όργανο, με απώτερο σκοπό την ενίσχυση των σχέσεων μεταξύ των πολιτών και των οργάνων αλλά και την αποτροπή δαπανηρών και χρονοβόρων δικαστικών διενέξεων, αποτελεί τον πρωταρχική μέριμνα του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή. Για το σκοπό αυτό, η συνεργασία των οργάνων της ΕΕ καθίσταται απαραίτητη[1304]. Όταν ο φιλικός διακανονισμός δεν είναι εφικτός ή όταν αποτύχουν οι ενέργειες για την επίτευξή του, ο Διαμεσολαβητής περατώνει την εξέταση της υπόθεσης με διατύπωση επικριτικής παρατήρησης ή προβαίνει στη διατύπωση σχεδίου σύστασης. Οι

[1302] Κατά τη διάρκεια του 2013, διευθετήθηκαν 53 υποθέσεις μετά από επιτυχή παρέμβαση του Διαμεσολαβητή, η οποία οδήγησε στο να δοθεί γρήγορα απάντηση σε αλληλογραφία η οποία είχε μείνει αναπάντητη ή δεν είχε απαντηθεί ικανοποιητικά

[1303] Το 2012 ο Διαμεσολαβητής διατύπωσε συμπληρωματικές παρατηρήσεις σε 30 υποθέσεις για να βελτιωθεί στο μέλλον, ο τρόπος χειρισμού των υποθέσεων από τα εμπλεκόμενα όργανα.

[1304] Κατά τη διάρκεια του 2013, 118 υποθέσεις (25%) είτε διευθετήθηκαν από το εμπλεκόμενο όργανο είτε κατέληξαν σε φιλικό διακανονισμό.

περιπτώσεις κατά τις οποίες ο Διαμεσολαβητής προβαίνει σε επικριτική παρατήρηση είναι όταν

(i) δεν είναι δυνατόν το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο να εξαλείψει το κρούσμα κακοδιοίκησης.

(ii) η περίπτωση κακής Διοίκησης δεν φαίνεται να έχει γενικές επιπτώσεις.

(iii) δεν κρίνεται αναγκαία η παρακολούθηση από πλευράς Διαμεσολαβητή. Ο Διαμεσολαβητής προβαίνει, επίσης, σε επικριτική παρατήρηση εάν θεωρήσει ότι ένα σχέδιο σύστασης δεν θα συνέβαλε ουσιαστικά, ή όταν το θεσμικό όργανο αδυνατεί να αποδεχθεί το σχέδιο σύστασης και δεν κρίνει σκόπιμο να υποβάλει ειδική έκθεση στο Κοινοβούλιο.

Μέσω της επικριτικής παρατήρησης, το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο ενημερώνεται για το σφάλμα στο οποίο έχει υποπέσει, προκειμένου να αποφευχθούν παρόμοιες περιπτώσεις κακής Διοίκησης στο μέλλον. Ο Διαμεσολαβητής δημοσιεύει κάθε χρόνο μια μελέτη για την ανταπόκριση των θεσμικών οργάνων στις επικριτικές και συμπληρωματικές παρατηρήσεις του.

Ιδιαίτερη είναι η σχέση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή με το Κοινοβούλιο, το οποίο και τον εκλέγει και στο οποίο υποβάλλει την Ετήσια Έκθεσή του για την δραστηριότητα του. Συνεργάζεται, επίσης, στενά με την Επιτροπή Αναφορών του Κοινοβουλίου, η οποία αποφαίνεται σχετικά με την Ετήσια Έκθεσή του.

Η Ετήσια Έκθεση δραστηριοτήτων της Ευρωπαίας Διαμεσολαβήτριας κατά το 2014[1305], καταδεικνύει ότι η Διαμεσολαβήτρια καταχώρισε 2. 079 καταγγελίες (έναντι 2.354 το 2013) εκ των οποίων 736 καταγγελίες ενέπιπταν στο πεδίο αρμοδιοτήτων της Ευρωπαίας Διαμεσολαβήτριας και 1.427 δεν ενέπιπταν[1306].

[1305] Η Διαμεσολαβήτρια, κα. Emily O'Reilly, εξελέγη Ευρωπαία Διαμεσολαβήτρια από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη σύνοδο της ολομέλειας στις 3 Ιουλίου 2013 και ορκίστηκε στις 30 Σεπτεμβρίου 2013.

[1306] Πρβλ *Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής,* Ετήσια Έκθεση 2014, σελ 18 επ.

Επιπλέον, το 2014 η Ευρωπαία Διαμεσολαβήτρια κίνησε 342 έρευνες (έναντι 350 το 2013) εκ των οποίων οι 325 κινήθηκαν βάσει καταγγελιών και οι 17 ήταν αυτεπάγγελτες. Τα ζητήματα που σχετίζονται με τη διαφάνεια βρέθηκαν στην πρώτη θέση του καταλόγου των ερευνών που περατώθηκαν από την Ευρωπαία Διαμεσολαβήτρια (21,5%). Από τις 350 έρευνες που κίνησε η Ευρωπαία Διαμεσολαβήτρια, οι 204 (59,6%) αφορούσαν τη Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι 47 (13,7%) τους οργανισμούς της ΕΕ, οι 32 (9,4%) την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Επιλογής Προσωπικού (EPSO), οι 29 (8,5%) άλλους οργανισμούς, οι 13 (3,8%) την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, οι 12 (3,5%) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι 11 (3,2%) την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης[1307].

[1307] Το 2014 η Ευρωπαία Διαμεσολαβήτρια διενήργησε μια αυτεπάγγελτη έρευνα σχετικά με περισσότερα του ενός θεσμικά όργανα. Για το λόγο αυτό , το άθροισμα των ποσοστών υπερβαίνει το 100 %.

4. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας

Το δικαίωμα του ευρωπαίου πολίτη σε μια αποτελεσματική προσφυγή στη Δικαιοσύνη, απολύτως συνυφασμένο με το Κράτος Δικαίου, είναι θεμελιώδες. Μια ενδεχόμενη διακινδύνευση του δικαιώματος αυτού επηρεάζει, αναγκαστικά, το επίπεδο προστασίας όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία είναι ένας από τους κεντρικούς πυλώνες των συστημάτων για την απονομή δικαιοσύνης στην Ευρώπη, συγκαταλέγεται μεταξύ των γενικών αρχών του Κοινοτικού Δικαίου[1308], απορρέουσα από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και διακηρύσσεται στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην ενωσιακή έννομη τάξη, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, μέχρι πρότινος, επιβεβαιωνόταν μέσα από τα *abiter dicta* των δικαστικών αποφάσεων τόσο του ΔΕΚ όσο και του ΠΕΚ, οι οποίες χρησιμοποιούσαν άρθρα του ΧΘΔΕΕ για να ενισχύσουν τους νομικούς συλλογισμούς τους. Οι διατάξεις του ΧΘΔΕΕ, έχοντας αξία σημειολογική και ερμηνευτική, αποτελούσαν πηγή έμπνευσης για τη νομολογία.

Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας την 1η Δεκεμβρίου 2009, οι συναφείς διατάξεις περί θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν μεταβλήθηκαν ουσιαστικά. Βεβαίως, η εν λόγω Συνθήκη προσέδωσε πλέον στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων την τυπική ισχύ του δεσμευτικού πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης και όρισε ότι ο Χάρτης και οι Συνθήκες είναι νομικά

[1308] ΔΕΚ της 13ης Μαρτίου 2007, C-432/05, Unibet, Συλλογή 2007, I-2271, σκέψη 37, και της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P και C-415/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2008, I-6351, σκέψη 335, 15ης Μαΐου 1986, C-222/84, Johnston Συλλογή 1986, I 1651, σκέψη 18, της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P και C-415/05 P, και της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-279/09, DEB, Συλλογή 2010, I-13849, σκέψη 29

ισοδύναμοι[1309]. Εντούτοις, το περιεχόμενο του αναγνωριζόμενου, σε επίπεδο Ένωσης, θεμελιώδους δικαιώματος σε αποτελεσματική δικαστική προστασία δεν μεταβλήθηκε εκ του λόγου αυτού. Τούτο απορρέει, μεταξύ άλλων, από τις επεξηγήσεις[1310] οι οποίες καταρτίστηκαν προκειμένου να αποτελέσουν ερμηνευτικό βοήθημα του Χάρτη και οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη από τα Δικαστήρια της Ένωσης, καθώς επίσης και από τα Δικαστήρια των κρατών μελών[1311].

4.1 Το περιεχόμενο του δικαιώματος

Σύμφωνα με το άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ «*Κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως. Κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλεύεται δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του. Σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται δικαστική αρωγή,*

[1309] Πρβλ άρθρο 6 §1 εδάφιο α΄ ΣΕΕ, *Αστ. Πλιάκος,* Το Δίκαιο της Ευρωπαικής Ένωσης. Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 18, *Α. Γκιζάρη - Ξανθοπούλου,* Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕΕΕυρΔ 1/2011, σελ. 13

[1310] ΕΕ 2007, C 303, σελ. 29 επ. Στις επεξηγήσεις αυτές, σε σχέση με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων διευκρινίζεται ότι «*[…] Με την ενσωμάτωση της σχετικής νομολογίας στον Χάρτη δεν επιδιώχθηκε η τροποποίηση του συστήματος δικαστικού ελέγχου που προβλέπεται στις Συνθήκες, και ιδίως των κανόνων που διέπουν το παραδεκτό των απ' ευθείας προσφυγών ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση εξέτασε το σύστημα δικαστικού ελέγχου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων που διέπουν το παραδεκτό, και το επιβεβαίωσε τροποποιώντας το ως προς ορισμένες πτυχές, οι οποίες αντικατοπτρίζονται στα [άρθρα 251 έως 281 ΣΛΕΕ], και ιδίως στο [άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ]. […]*»

[1311] Πρβλ άρθρο 6 §1 εδάφιο γ΄ ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 52§ 7 του ΧΘΔΕΕ

εφόσον η αρωγή αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη».

Πρόκειται επομένως για δικαίωμα το οποίο ενεργοποιείται κάθε φορά που ενωσιακά όργανα ή όργανα κράτους μέλους της ΕΕ, επιφορτισμένα με την εφαρμογή κανόνων του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, προβαίνουν, με πράξη ή παράλειψη, σε παραβίαση του. Επομένως, τα κοινοτικά όργανα υπόκεινται στον έλεγχο του συμβατού των πράξεων τους με τις Συνθήκες και τις γενικές αρχές του Δικαίου, όπως και τα κράτη-μέλη όταν εφαρμόζουν το Δίκαιο της Ένωσης[1312].

Υποκείμενα του δικαιώματος δικαστικής προστασίας είναι τα κάθε μορφής υποκείμενα του Δικαίου, τα οποία αντλούν δικαιώματα από τις διατάξεις του δικαίου που παραβιάζονται. Υπό την έννοια αυτή, φορείς του προαναφερομένου δικαιώματος δικαστικής προστασίας είναι, πρωτίστως, οι πολίτες της Ένωσης αλλά και οι πολίτες τρίτων χωρών, καθώς πρόκειται για γνήσιο ατομικό δικαίωμα που αφορά τον άνθρωπο και όχι μόνο τον πολίτη της ΕΕ, όπως επίσης και ΝΠΔΔ[1313] και ΝΠΙΔ[1314].

Σε αντιστοιχία με το άρθρο 6 §1, της ΕΣΔΑ, το άρθρο 47 του Χάρτη κατοχυρώνει μια σειρά διακριτών δικαιωμάτων σχετιζομένων με την απονομή Δικαιοσύνης. Αυτά περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το *δικαίωμα σε δίκαιη και αμερόληπτη δίκη,* του οποίου η άσκηση πρέπει να είναι δυνατή εντός ευλόγου

[1312] ΔΕΚ της 27ης Φεβρουαρίου 2007, C-355/04 P, Segi, Araitz Zubimendi Izaga και Aritza Galarraga κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Συλλογή 2007, I-01657, σκέψη 51

[1313] Πρβλ ΓεΔΕΕ της 5ης Φεβρουαρίου 2013, T-494/10, Bank Saderat Iran κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σκέψη 39 σύμφωνα με την οποία «*Το δίκαιο της Ένωσης δεν περιέχει κανόνα ο οποίος να εμποδίζει τα νομικά πρόσωπα που είναι κρατικοί φορείς τρίτων κρατών να επικαλούνται υπέρ εαυτών τις προστασίες και εγγυήσεις που απορρέουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα. Συνεπώς, τα εν λόγω πρόσωπα μπορούν να επικαλούνται τα δικαιώματα αυτά ενώπιον του δικαστή της Ένωσης, στο μέτρο που είναι συμβατά προς την ιδιότητά τους ως νομικών προσώπων*»

[1314] *Δον. Παπαγιάννης,* Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, σελ. 64 επ.

χρονικού διαστήματος, το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο καθώς και το δικαίωμα άσκησης αποτελεσματικού ενδίκου βοηθήματος.

4.1.1 Το δικαίωμα σε δίκαιη και αμερόληπτη δίκη

Οι εγγυήσεις που αφορούν τη σύνθεση του Δικαστηρίου αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, τον σεβασμό του οποίου οφείλουν να ελέγχουν τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης, οσάκις γίνεται επίκληση προσβολής του δικαιώματος αυτού[1315]. Η εξέταση αυτή καθίσταται αναγκαία καθώς τα Δικαστήρια μιας δημοκρατικής κοινωνίας οφείλουν να εμπνέουν εμπιστοσύνη στους πολίτες. Άλλωστε, όπως προκύπτει από το άρθρο 47, παράγραφος 2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, αλλά και από το, σε μεγάλο βαθμό όμοιό του, άρθρο 6 §1 της ΕΣΔΑ, το οποίο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία του[1316], κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα εκδίκασης της υπόθεσής του από δικαστήριο που έχει, προηγουμένως, συσταθεί νομίμως. Επιπλέον, η σύνθεση του δικαστικού σχηματισμού δεν μπορεί να εγείρει αμφιβολίες για την αμεροληψία και την ανεξαρτησία του. Υπό την έννοια αυτή, ο έλεγχος της νόμιμης σύνθεσης του οργάνου συνιστά ουσιώδη τύπο, η τήρηση του οποίου συνιστά ζήτημα δημόσιας τάξης, ο οποίος πρέπει να εξετάζεται αυτεπαγγέλτως[1317] και μάλιστα σε κάθε στάδιο της δίκης[1318].

[1315] Αποφάσεις ΔΕΚ της 1ης Ιουλίου 2008, C-341/06 P και C-342/06 P, Chronopost SA και La Poste κατά Union française de l'express (UFEX) και λοιπών, Συλλογή 2008, I-04777σκέψη 46 και ΔΕΚ της 19ης Φεβρουαρίου 2009, C-308/07 P, Koldo Gorostiaga Atxalandabaso κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 2009, I-01059, σκέψη 42

[1316] Άρθρο 52§ 3 ΧΘΔΕΕ, καθώς και απόφαση της ΔΕΚ 26ης Φεβρουαρίου 2013, C-617/10, Åklagaren κατά Hans Åkerberg Fransson, σκέψη 44

[1317] Επί του ζητήματος της αυτεπάγγελτης εξέτασης λόγων δημοσίας τάξεως πρβλ απόφαση ΔΕΚ της 2ας Απριλίου 1998, C-367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, Συλλογή 1998, I-1719, σκέψη 67

[1318] ΔΕΚ της 20ης Φεβρουαρίου 1997, C-166/95 P, Επιτροπή κατά Daffix, Συλλογή 1997, I-983, σκέψη 25 Η έννοια «*νομίμως*» περιλαμβάνει ιδίως τις νομικές διατάξεις που αφορούν τη σύσταση και την αρμοδιότητα των δικαστηρίων. Βάσει του άρθρου 50, παράγραφος 2, του

4.1.2 Το δικαίωμα εκδίκασης εντός ευλόγου προθεσμίας

Σύμφωνα με το άρθρο 47 §2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, «*κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικαστεί η υπόθεσή του εντός ευλόγου προθεσμίας».* Κατά το άρθρο 52 §3 του Χάρτη, δεδομένου ότι τα δικαιώματα που κατοχυρώνει το άρθρο 47 αντιστοιχούν σε δικαιώματα που διασφαλίζονται στην ΕΣΔΑ, η έννοια και η εμβέλειά τους πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των άρθρων 6 §1 και 13 της ΕΣΔΑ[1319]. Συνεπώς, τα κριτήρια που διαμορφώνει το Δικαστήριο του Στρασβούργου κατά την ερμηνεία των διατάξεων αυτών θα πρέπει να εφαρμόζονται προκειμένου να διαπιστωθεί αν ορισμένη υπόθεση έχει εκδικασθεί εντός ευλόγου προθεσμίας και να καθοριστεί ο τρόπος επανόρθωσης της παραβίασης της αρχής[1320]. Το ως άνω Δικαστήριο έκρινε με την απόφασή του επί της υπόθεσης Sürmeli[1321] ότι τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν την υποχρέωση να οργανώνουν τα νομικά τους συστήματα κατά τέτοιο τρόπο ώστε τα Δικαστήριά τους να έχουν τη δυνατότητα να εκπληρώνουν τις προϋποθέσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης εκδίκασης των υποθέσεων εντός ευλόγου προθεσμίας.

Το Δικαστήριο του Στρασβούργου εκτιμά τον εύλογο χαρακτήρα της διάρκειας της διαδικασίας υπό το πρίσμα των συγκεκριμένων περιστάσεων, της ενώπιόν του υπόθεσης, και συνεκτιμά τα εξής τέσσερα κριτήρια τα οποία έχει θέσει με τη νομολογία του: τα διακυβευόμενα με τη δίκη συμφέροντα του

Οργανισμού, η σύνθεση των τμημάτων και η ανάθεση υποθέσεων σε αυτά καθορίζεται από τον Κανονισμό Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας ορίζει ότι ο Πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου αναθέτει την υπόθεση σε τμήμα αμέσως μετά την κατάθεση του εισαγωγικού δικογράφου της δίκης. Το άρθρο 12 του Κανονισμού Διαδικασίας προβλέπει ότι το Γενικό Δικαστήριο καθορίζει τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία κατανέμονται οι υποθέσεις μεταξύ των τμημάτων

[1319] Το άρθρο 47 του Χάρτη περιλαμβάνει και τα δύο δικαιώματα. Ειδικότερα, το άρθρο 47§1, κατοχυρώνει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και το άρθρο 47§2 το δικαίωμα σε δίκαιη, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας δίκη.

[1320] ΔΕΚ της 28ης Φεβρουαρίου 2013, C-334/12 RX, Oscar Orlando Arango Jaramillo και λοιπών κατά Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ), σκέψη 28

[1321] ΕΔΔΑ, απόφαση Sürmeli κατά Γερμανίας [GC], αριθ. 75529/01, § 137, CEDH 2006-VII.

διαδίκου, την περιπλοκότητα της υπόθεσης, τη συμπεριφορά του προσφεύγοντος και τη συμπεριφορά των αρμοδίων αρχών[1322].

Στην απόφαση Baustahlgewebe, το Δικαστήριο υπολόγισε τη διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, την οποία χαρακτήρισε ως «*πολύ μεγάλη*» λαμβάνοντας ως αφετηρία της την ημερομηνία κατάθεσης της προσφυγής ακύρωσης και ως χρονικό σημείο περάτωσής της την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης του Δικαστηρίου (στην υπόθεση εκείνη, περίπου πέντε έτη και έξι μήνες)[1323]. Μεταξύ του πέρατος της έγγραφης διαδικασίας και της απόφασης περί έναρξης της προφορικής διαδικασίας είχαν παρέλθει 32 μήνες. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα αποφασίστηκε η συνένωση 11 υποθέσεων προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας. Κατά το Δικαστήριο, ο εύλογος χαρακτήρας της διάρκειας πρέπει να εξετάζεται σε συνάρτηση με τις περιστάσεις που χαρακτηρίζουν κάθε υπόθεση και εφάρμοσε τα κριτήρια που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου. Το Δικαστήριο επισήμανε, επίσης, ορισμένους περιορισμούς οι οποίοι είναι συμφυείς με τη διαδικασία ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Ειδικότερα, έκρινε ότι πρέπει να συνεκτιμώνται οι κανόνες σχετικά με το γλωσσικό καθεστώς της διαδικασίας[1324].

Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Der Grüne Punkt ,[1325] η συνολική διάρκεια της διαδικασίας ήταν 5 έτη και 10 μήνες, στην οποία περιλαμβάνονται 3 έτη και 9 μήνες μεταξύ του πέρατος της έγγραφης διαδικασίας και της έναρξης της προφορικής διαδικασίας. Το Γενικό Δικαστήριο δεν προέβη σε διαδικαστικές ενέργειες κατά το χρονικό αυτό διάστημα. Το Δικαστήριο εκτίμησε κατ' αναίρεση το χρονικό διάστημα μεταξύ της κατάθεσης

[1322] ΕΔΔΑ, απόφαση Pélissier και Sassi κατά Γαλλίας [GC], αριθ. 25444/94, § 67, CEDH 1999-II.
[1323] ΔΕΚ της 17ης Δεκεμβρίου 1998, C-185/95 P, Baustahlgewebe κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, I-8417, σκέψεις 28 και 29
[1324] ΔΕΚ της 17ης Δεκεμβρίου 1998, C-185/95 P, Baustahlgewebe κατά Επιτροπής, ό. π., σκέψη 43
[1325] ΔΕΚ της 16ης Ιουλίου 2009, C-385/07 P, Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland κατά Επιτροπής, Συλλογή 2009, I-6155

της προσφυγής και της δημοσίευσης της απόφασης, υπό το πρίσμα των κριτηρίων της απόφασης Baustahlgewebe.

Τόσο στην υπόθεση Baustahlgewebe, όσο και στην υπόθεση Der Grüne Punkt, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν είχε εκδικάσει την υπόθεση εντός ευλόγου προθεσμίας. Εντούτοις, η προσέγγιση που έχει ακολουθηθεί έως τώρα για να διαπιστωθεί η ύπαρξη αδικαιολόγητης επιμήκυνσης της διάρκειας της διαδικασίας, είναι ίσως περισσότερο πραγματιστική παρά επιστημονική. Οι δυσχέρειες που προκαλούνται από τον υπερβολικό φόρτο υποθέσεων, αν και πραγματικές, θα πρέπει να μη λαμβάνονται υπόψη όταν εκτιμάται το κατά πόσον υπήρξε υπερβολική καθυστέρηση στην εκδίκαση ορισμένης υπόθεσης.

Η Εισαγγελέας Eleanor Sharpston υποστηρίζει ότι «*είναι θεμιτό, πρώτον, να μη λαμβάνεται υπόψη ο χρόνος μεταξύ της καταθέσεως της προσφυγής και του πέρατος της έγγραφης διαδικασίας· δεύτερον, να γίνεται αποδεκτό εύλογο πρόσθετο χρονικό διάστημα (λαμβάνω ως γενικό κανόνα τους τέσσερις μήνες, διάστημα όμως που μπορεί να είναι μεγαλύτερο σε περίπτωση σοβαρής υποθέσεως ή ιδιαίτερου φόρτου εργασίας των υπηρεσιών μεταφράσεως κατά το συγκεκριμένο χρονικό σημείο) από το πέρας της έγγραφης διαδικασίας προκειμένου να γίνει η μετάφραση και του τελευταίου δικογράφου και, τρίτον, να μη λαμβάνονται υπόψη τα χρονικά διαστήματα τα οποία οφείλονται στις ενέργειες οργανώσεως της διαδικασίας. Πρέπει, συνεπώς, να δίνεται έμφαση στα χρονικά διαστήματα προφανούς αδράνειας, αλλά να επιδεικνύεται όμως εύλογη ανοχή ως προς τον χρόνο που πραγματικά πρέπει να μεσολαβήσει από τη στιγμή που είναι διαθέσιμα τα δικόγραφα στη γλώσσα εργασίας του θεσμικού οργάνου ως τον χρόνο που είναι εύλογα δυνατή η κλήση των διαδίκων για την*

επ' ακροατηρίου συζήτηση[1326] .» Και συνεχίζει: «*Τονίζω και πάλι ότι δεν μπορούμε να βγάλουμε από το μυαλό μας ένα μαγικό αριθμό ο οποίος θα αντιστοιχεί στην «ορθή» διάρκεια του χρονικού διαστήματος μεταξύ της ημερομηνίας που καθίσταται διαθέσιμη η μετάφραση της δικογραφίας και της κλήσεως για την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκειμένου να τηρηθεί το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη εντός ευλόγου προθεσμίας*[1327]*. Για μια σχετικά απλή υπόθεση μπορεί να απαιτούνται έξι μήνες για αυτό το στάδιο της διαδικασίας. Για μια υπόθεση σημαντικά περιπλοκότερη (ή, παραδείγματος χάριν, για μια σύμπραξη επί της οποίας έχουν ασκηθεί πολλές συναφείς μεταξύ τους προσφυγές) μπορεί να απαιτείται το διπλάσιο αυτού του χρονικού διαστήματος, ενδεχομένως δε και περισσότερο. Γενικώς, συνοψίζοντας τα βασικά στοιχεία της αναλύσεώς μου, εκτιμώ ότι σε υπόθεση όπου το δικαστήριο δεν έχει προβεί σε ενέργειες οργανώσεως της διαδικασίας, θα πρέπει να σημαίνει συναγερμός εάν έχουν παρέλθει περισσότεροι από 18 μήνες από το πέρας της έγγραφης διαδικασίας (ήτοι, στη γλώσσα διαδικασίας) και οι διάδικοι δεν έχουν ακόμη ενημερωθεί για την ημερομηνία της επ' ακροατηρίου συζητήσεως. Αυτό το χρονικό διάστημα υπερβαίνει το, κατά τη γνώμη μου, εύλογο όριο που, κατά κανόνα, απαιτείται για την εκδίκαση των υποθέσεων. Επομένως, η υπέρβαση της εύλογης διάρκειας της δίκης συνιστά διαδικαστική πλημμέλεια που αποτελεί προσβολή θεμελιώδους δικαιώματος και πρέπει να συνεπάγεται για τον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα ασκήσεως αποτελεσματικού μέσου ένδικης προστασίας το οποίο του παρέχει κατάλληλη επανόρθωση*[1328] *. Εντούτοις, η υπέρβαση της εύλογης διάρκειας της δίκης οδηγεί στην αναίρεση της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως μόνον όταν*

[1326] Αυτή είναι η προσέγγιση που ακολουθεί το Δικαστήριο του Στρασβούργου, Πρβλ. απόφαση Findlay κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 25ης Φεβρουαρίου1997, §§ 73 και 74, *Recueildesarrêtsetdécisions* 1997-I.

[1327] ΔΕΚ της 28ης Φεβρουαρίου 2013, C-334/12 RX, Oscar Orlando Arango Jaramillo και λοιπών κατά Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ), σκέψεις 43 και 44

[1328] Απόφαση ΔΕΚ της 26ης Νοεμβρίου 2013, C-58/12 Groupe Gascogne SA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σκέψη 72

υφίστανται ενδείξεις ότι η υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου επηρέασε την έκβαση της διαφοράς[1329] *Τούτο πρέπει να ισχύει επίσης όταν η υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας οφείλεται στο ότι δεν εφαρμόσθηκε η ταχεία διαδικασία*[1330]».

4.1.3 Το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο

Το άρθρο 47 εδάφιο β΄ περίοδος β΄ του ΧΘΔΕΕ, περί δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής, ορίζει ότι κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλεύεται δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του. Σύμφωνα με το άρθρο 19 εδάφιο γ΄ του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 43 §1 εδάφιο α΄ του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, η προσφυγή μπορεί να υπογράφεται μόνον από δικηγόρο.

Η κατά το άρθρο 19 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΕ απαίτηση επιβάλλεται, διότι ο δικηγόρος θεωρείται αρωγός της Δικαιοσύνης, ο οποίος καλείται να παράσχει, με πλήρη ανεξαρτησία και προς το υπέρτερο συμφέρον της, τη νομική προστασία που χρειάζεται ο εντολέας[1331]. Το Δικαστήριο έχει εξάλλου κρίνει ότι, καθόσον, βάσει του Οργανισμού του Δικαστηρίου ή του Κανονισμού Διαδικασίας του, δεν προβλέπεται καμία παρέκκλιση ή εξαίρεση

[1329] Απόφαση ΔΕΚ της 16ης Ιουλίου 2009, C-385/07 P Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 2009, I-06155, σκέψεις 190 και 196

[1330] Πρβλ Προτάσεις Εισαγγελέα Eleanor Sharpston της 30ής Μαΐου 2013, στην υπόθεση C 58/12 P, Groupe Gascogne SA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

[1331] ΔΕΚ της 18ης Μαΐου 1982, C-155/79, AM & S Europe Limited κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή1982, I 01575, σκέψη 24, ΔΕΚ της 14ης Σεπτεμβρίου 2010, C‑ 550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd και Akcros Chemicals Ltd κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Συλλογή 2010, I-08301 σκέψη 42

από την απαίτηση αυτή, η κατάθεση δικογράφου υπογεγραμμένου από τον ίδιο τον προσφεύγοντα δεν αρκεί για την άσκηση προσφυγής[1332].

Το τρίτο εδάφιο του εν λόγω άρθρου προβλέπει ειδικώς ότι σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται δικαστική αρωγή, εφόσον η αρωγή αυτή είναι αναγκαία για να διασφαλισθεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη Δικαιοσύνη. Πράγματι, το ευεργέτημα πενίας μπορεί να καλύπτει τόσο τα δικαστικά έξοδα όσο και τις αμοιβές των δικηγόρων. Άλλωστε, ο σκοπός της διευκόλυνσης της πρόσβασης στη Δικαιοσύνη και στο Δίκαιο εν γένει, για τα άτομα που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, συνάδει προς τις θεμελιώδεις αξίες του συστήματος ένδικης προστασίας της Ένωσης.

Οι υπηρεσίες που παρέχονται από δικηγόρους στο πλαίσιο του ευεργετήματος πενίας δεν είναι δυνατό να χαρακτηριστούν «έργα κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικών ασφαλίσεων». Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες αυτές αποτελούν νομική αρωγή και η φύση τους είναι πανομοιότυπη με εκείνη των υπηρεσιών που παρέχονται σε πελάτες που δεν δικαιούνται κρατική οικονομική υποστήριξη. Το γεγονός ότι η αμοιβή που καταβάλλεται σε δικηγόρο στο πλαίσιο του ευεργετήματος πενίας θεωρείται γενικώς ανεπαρκής δεν αλλάζει τη φύση των υπηρεσιών που παρέχει ο δικηγόρος[1333].

[1332] Πρβλ ΔΕΚ Διάταξη της 21ης Νοεμβρίου 2007, C‑502/06 P Carlos Correia de Matos κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 2007, I-00163, σκέψη 12

[1333] ΔΕΚ της 17ης Ιουνίου 2010, C-492/08, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 2010, I-05471, σκέψη 19

4.1.4 Το δικαίωμα άσκησης αποτελεσματικού ένδικου βοηθήματος

Από την ίδρυσή του, το 1952, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης[1334] έχει ως αποστολή να εξασφαλίζει «*την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών*[1335]».

Στο πλαίσιο της αποστολής αυτής, το ΔΕΕ ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της ΕΕ, φροντίζει για την εκ μέρους των κρατών-μελών τήρηση των απορρεουσών από τις Συνθήκες υποχρεώσεών τους και ερμηνεύει το δίκαιο της ΕΕ, κατόπιν υποβολής αίτησης εκ μέρους των Εθνικών Δικαστών.

Το ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας αποτελείται από ένα σύνολο ένδικων βοηθημάτων, τα οποία ασκούνται κατά κανόνα ενώπιον του ΔΕΕ και των επιμέρους Δικαστηρίων που αυτό περιλαμβάνει. Τα ένδικα βοηθήματα, τα οποία έχουν στη διάθεση τους οι ευρωπαίοι πολίτες, ως ιδιώτες[1336] είναι: η προσφυγή ακύρωσης, η προσφυγή κατά παράλειψης και η προσφυγή αποζημίωσης.

Η προσφυγή ακύρωσης

Η προσφυγή ακύρωσης αποτελεί το κυριότερο ένδικο μέσο ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων[1337]. Με την προσφυγή ακύρωσης του

[1334] Το ΔΕΕ, η έδρα του οποίου είναι το Λουξεμβούργο, περιλαμβάνει τρία δικαιοδοτικά όργανα: το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο (μετονομασία του ΠΕΚ το οποίο συστάθηκε το 1988) και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης (συσταθέν το 2004).
[1335] Πρβλ άρθρο 19 §1 ΣΕΕ
[1336] Ως «*ιδιώτες*» νοούνται όλα τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, όχι όμως και τα κράτη μέλη ούτε τα κοινοτικά όργανα
[1337] Για την προσφυγή ακύρωσης πρβλ *Δον. Παπαγιάννης,* Η προσφυγή των ιδιωτών στο Γενικό Δικαστήριο, ΝοΒ 2014, σελ. 1322 επ., *Ευγ. Σαχπεκίδου,* Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό. π, σελ. 563 επ., *Π. Κανελλόπουλος,* Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σελ. 362 επ, *Αστ. Πλιάκος,* Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σελ. 269 επ., *Δον. Παπαγιάννης,* Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό. π., σελ. 324 επ.

άρθρου 263 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 230 ΣυνθΕΚ), προσβάλλεται η παράνομη ενέργεια του θεσμικού οργάνου και ζητείται η ακύρωση της παράνομης πράξης του. Οι προσφυγές που ασκούνται από ιδιώτες εκδικάζονται σε πρώτο βαθμό από το Πρωτοδικείο. Σύμφωνα δε με το άρθρο 263, εδάφιο στ΄ ΣΛΕΕ, η προσφυγή ακύρωσης πρέπει να ασκείται εντός δύο μηνών, υπολογιζομένων, κατά περίπτωση, από τη δημοσίευση της πράξης, την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα ή, ελλείψει δημοσίευσης ή κοινοποίησης, από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξης. Κατά το άρθρο 102, παράγραφος 2 του Κανονισμού Διαδικασίας, η προθεσμία αυτή παρατείνεται λόγω απόστασης κατά δέκα ημέρες κατ' αποκοπή.

Σύμφωνα με το άρθρο 263 εδάφιο δ΄ ΣΛΕΕ, «*Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα*».

Προκειμένου μια πράξη να είναι δεκτική προσφυγής ακύρωσης, πρέπει να πληρούνται δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, πρέπει να έχει ουσιαστικά εκδοθεί μια νομική πράξη, μια «*διάταξη*» ενός εκ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεύτερον, τα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα που παρήγαγε η πράξη αυτή πρέπει να είναι ικανά να θίξουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας κατά τρόπο σαφή τη νομική κατάσταση αυτού[1338]. Αντίθετα, είναι απαράδεκτες οι προσφυγές κατά πράξεων που παράγουν αποτελέσματα που περιορίζονται μόνο στο εσωτερικό της Διοίκησης.

Μια προσφυγή ασκείται παραδεκτώς μόνον όταν ο προσφεύγων έχει έννομο συμφέρον με βάση το αντικείμενο της προσφυγής. Τούτο προϋποθέτει

[1338] Αποφάσεις ΔΕΚ C-60/81, IBM κατά Επιτροπής σκέψη 9, ΔΕΚ 17ης Ιουλίου 2008, C-521/06 P Αθηναϊκή Τεχνική ΑΕ κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 2008 I-05829, σκέψη 29

ότι η προσφυγή μπορεί να εξασφαλίσει κάποιο όφελος στον διάδικο που την άσκησε[1339].

Κατά το άρθρο 263 εδάφιο δ΄ ΣΛΕΕ, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα μπορούν να ασκήσουν προσφυγή κατά πράξης η οποία δεν απευθύνεται σε αυτά και συνεπάγεται εκτελεστικά μέτρα, μόνον αν η πράξη αυτή τα αφορά άμεσα και ατομικά. Για τον ορισμό των νομικών απαιτήσεων που πρέπει να πληροί ο άμεσος επηρεασμός κατά την έννοια του άρθρου 263, εδάφιο δ΄ ΣΛΕΕ, η νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης είναι ξεκάθαρη.

Κατά πάγια νομολογία μια πράξη των οργάνων της Ένωσης αφορά ατομικά ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, όταν η πράξη αυτή το θίγει λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής κατάστασης που το χαρακτηρίζει σε σχέση προς κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι το εξατομικεύει κατά τρόπον ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη[1340]. Η προϋπόθεση, βάσει της οποίας μια πράξη της Ένωσης πρέπει να αφορά άμεσα ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, πληρούται μόνον όταν το αμφισβητούμενο μέτρο έχει άμεσα αποτελέσματα επί της νομικής του κατάστασης και δεν αφήνει κανένα περιθώριο εκτίμησης στους αποδέκτες του που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του. Το ως άνω προβλεπόμενο κριτήριο συνιστά λόγο απαραδέκτου δημοσίας τάξης, τον οποίο τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης μπορούν να εξετάζουν ανά πάσα στιγμή, ακόμη και αυτεπαγγέλτως[1341].

[1339] Απόφαση ΔΕΚ της 7ης Ιουνίου 2007, C-362/05 P, Wunenburger κατά Επιτροπής, Συλλογή 2007, I-4333, σκέψη 42, και διάταξη ΔΕΚ της 5ης Μαρτίου 2009, C-183/08 P, Επιτροπή κατά Provincia di Imperia σκέψη 19

[1340] Αποφάσεις ΔΕΚ της 15ης Ιουλίου 1963, C-25/62, Plaumann κατά Επιτροπής, Συλλογή 1954-1964/00939, σκέψη 238, ΔΕΚ της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, I-6677, σκέψη 36, ΔΕΚ της 1ης Απριλίου 2004, C-263/02 P, Επιτροπή κατά Jégo-Quéré, Συλλογή 2004, I-3425, σκέψη 45, ΔΕΚ ττης 13ης Δεκεμβρίου 2005, C-78/03 P, Επιτροπή κατά Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Συλλογή 2005, I-10737, σκέψη 33, και ΔΕΚ της 9ης Ιουνίου 2011, C-71/09 P, C-73/09 P και C-76/09 P, Comitato Venezia vuole vivere κ.λπ. κατά Επιτροπής Συλλογή 2011, I-4727, σκέψη 52

[1341] Απόφαση ΔΕΚ της 2ας Μαΐου 2006, C-417/04 P, Regione Siciliana κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, I-3881, σκέψη 36

Οι συντάκτες της Συνθήκης αποφάσισαν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, μετά από εις βάθος εξέταση της όλης προβληματικής και προκειμένου να ενισχυθεί η έννομη προστασία των ιδιωτών έναντι πράξεων της Ένωσης με γενική ισχύ, να μην μεταρρυθμίσουν το κριτήριο του ατομικού επηρεασμού, αλλά να εισαγάγουν, στο άρθρο 263 εδάφιο δ΄ ΣΛΕΕ, μια νέα, τρίτη δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά κανονιστικών πράξεων, οι οποίες δεν περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα[1342].

Η έννοια των «*κανονιστικών πράξεων που [δεν απαιτούν] εκτελεστικά μέτρα*» κατά την τελευταία φράση του άρθρου 263, εδάφιο δ΄ ΣΛΕΕ, πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα τον σκοπό της διάταξης αυτής, ο οποίος είναι, όπως προκύπτει από το ιστορικό της θέσπισής της, να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να πρέπει ο ιδιώτης να παραβεί τον νόμο για να έχει πρόσβαση στη Δικαιοσύνη[1343]. Όταν μια κανονιστική πράξη παράγει άμεσα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση ενός φυσικού ή νομικού προσώπου χωρίς να απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα, το πρόσωπο αυτό θα διέτρεχε τον κίνδυνο να στερηθεί την αποτελεσματική δικαστική προστασία αν δεν διέθετε ένδικο βοήθημα το οποίο να μπορούσε να ασκήσει απευθείας ενώπιον του Δικαστή της Ένωσης, προς αμφισβήτηση της νομιμότητας της συγκεκριμένης κανονιστικής πράξης.

Πράγματι, ελλείψει εκτελεστικών μέτρων, το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, μολονότι η επίμαχη πράξη το αφορά άμεσα, θα μπορούσε να εξασφαλίσει τον δικαστικό της έλεγχο μόνον αφότου θα παρέβαινε τις διατάξεις της, επικαλούμενο ότι αυτές είναι παράνομες στο πλαίσιο της επακόλουθης διαδικασίας ενώπιον των εθνικών Δικαστηρίων. Αντιθέτως, όταν για την εφαρμογή μιας κανονιστικής πράξης απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα, ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της έννομης τάξης της Ένωσης διασφαλίζεται ανεξαρτήτως του αν τα οικεία μέτρα προέρχονται από την Ένωση ή από τα

[1342] *Δον. Παπαγιάννης,* Η προσφυγή των ιδιωτών στο Γενικό Δικαστήριο, ό. π., σελ. 1328 επ.
[1343] Για την έννοια των εκτελεστικών μέτρων, Πρβλ *Δον. Παπαγιάννης,* Η προσφυγή των ιδιωτών στο Γενικό Δικαστήριο, ό. π., σελ. 1336 επ.

κράτη-μέλη. Τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα τα οποία δεν μπορούν, λόγω των προϋποθέσεων παραδεκτού του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ, να προσβάλουν απευθείας ενώπιον του Δικαστή της Ένωσης μια κανονιστική πράξη της Ένωσης, προστατεύονται από την εις βάρος τους εφαρμογή της συγκεκριμένης πράξης με τη δυνατότητα να προσβάλουν τα μέτρα που απαιτείται να ληφθούν προς εκτέλεση της πράξης αυτής[1344].

Όταν η υλοποίηση τέτοιας πράξης απόκειται σε θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα μπορούν να ασκήσουν ευθεία προσφυγή ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης κατά των μέτρων εφαρμογής, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ, και να προβάλουν, δυνάμει του άρθρου 277 ΣΛΕΕ, προς στήριξη της προσφυγής τους την έλλειψη νομιμότητας της βασικής πράξης. Όταν η εν λόγω υλοποίηση απόκειται στα κράτη μέλη, τα οικεία πρόσωπα μπορούν να επικαλεστούν την ακυρότητα της επίμαχης βασικής πράξης της Ένωσης ενώπιον των Εθνικών Δικαστηρίων, ώστε αυτά να υποβάλουν, βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο[1345] .

Η προσφυγή κατά παράλειψης

Η προσφυγή αυτή παρέχει τη δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητας της αδράνειας των θεσμικών και άλλων οργάνων ή οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν διαπιστωθεί ότι η παράλειψη είναι παράνομη, το ενδιαφερόμενο

[1344] Απόφαση ΔΕΚ της 19ης Δεκεμβρίου 2013, C-274/12 P, Telefónica SA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σκέψη 27- 28
[1345] Αποφάσεις ΔΕΚ της 3ης Οκτωβρίου 2013, C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami και λοιπών κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σκέψη 93 και ΔΕΚ της 19ης Δεκεμβρίου 2013, C-274/12 P, Telefónica SA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σκέψη 29

όργανο οφείλει να θέσει τέρμα στην παράλειψη λαμβάνοντας τα ενδεικνυόμενα μέτρα[1346].

Το άρθρο 265 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «*αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή ή η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, κατά παράβαση των Συνθηκών, παραλείπουν να αποφασίσουν, τα κράτη μέλη και τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης δύνανται να ασκούν προσφυγή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ζητούν τη διαπίστωση της παράβασης αυτής*».

Η προσφυγή κατά παράλειψης μπορεί, επίσης, να ασκηθεί από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που προσάπτει σε θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμό της Ένωσης ότι παρέλειψε να του απευθύνει πράξη, εκτός από σύσταση ή γνώμη. Κατά πάγια νομολογία, η εν λόγω προσφυγή «*αφορά την παράλειψη οργάνου να εκδώσει απόφαση ή να λάβει θέση και όχι την έκδοση πράξεως διαφορετικής από εκείνη της οποίας την έκδοση επιδίωκαν ή θεωρούσαν αναγκαία οι ενδιαφερόμενοι*»[1347] και είναι παραδεκτή μόνον αν το οικείο θεσμικό ή άλλο όργανο ή ο οικείος οργανισμός κλήθηκε προηγουμένως να ενεργήσει και αν, κατά τη λήξη προθεσμίας δύο μηνών από της πρόσκλησης αυτής, αυτό το θεσμικό ή άλλο όργανο ή αυτός ο οργανισμός δεν «έλαβε θέση».

Κατά πάγια νομολογία, η προσφυγή κατά παράλειψης «*προϋποθέτει ότι η παράνομη παράλειψη του καθού θεσμικού οργάνου, παρέχει τη δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο προκειμένου αυτό να αναγνωρίσει ότι η παράλειψη*

[1346] Για την προσφυγή κατά παραλείψεως πρβλ *Ευγ. Σαχπεκίδου,* Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό. π, σελ. 591 επ., *Π. Κανελλόπουλος,* Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σελ. 423 επ, *Αστ. Πλιάκος,* Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σελ. 276 επ., *Δον. Παπαγιάννης,* Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό. π., σελ. 332 επ.

[1347] Αποφάσεις ΔΕΚ της 13ης Ιουλίου 1971, 8/71, Deutscher Komponistenverband κατά Επιτροπής, Συλλογή 1969-1971, 893, σκέψη 55 και διάταξη ΓεΔΔ του Γενικού Δικαστηρίου της 17ης Νοεμβρίου 2010, Τ-61/10, Victoria Sánchez κατά Κοινοβουλίου και Επιτροπής, σκέψη 38

αντιβαίνει προς τη Συνθήκη, εφόσον το συγκεκριμένο όργανο δεν την επανόρθωσε[1348]».

Εύλογο είναι ότι το περιεχόμενο της απάντησης του οργάνου στην πρόσκληση προς ενέργεια δεν πρέπει αναγκαστικά να συμπίπτει με τις αξιώσεις των προσφευγόντων προκειμένου να τερματιστεί η παράλειψη.

Ο συσχετισμός του κανόνα αυτού με το αντικείμενο της προσφυγής ακύρωσης, καθιστά δυνατή τη χάραξη της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ των δύο ενδίκων βοηθημάτων που αποσκοπούν στη διασφάλιση του άμεσου ελέγχου της νομιμότητας της συμπεριφοράς των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Ενώ με την προσφυγή ακύρωσης προσβάλλεται η δήλωση βούλησης που έχει τη μορφή νομικής πράξης παράγουσας δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, με την προσφυγή κατά παράλειψης προσβάλλεται, αντιθέτως, η παράνομη αποχή του οργάνου. Με άλλα λόγια, ο έλεγχος της νομιμότητας διενεργείται μέσω της προσφυγής ακύρωσης όταν το καθού θεσμικό όργανο παρανόμησε ενεργώντας και μέσω της προσφυγής κατά παράλειψης όταν παρανόμησε παραλείποντας.

Η αγωγή αποζημίωσης

Η καθιέρωση της αστικής ευθύνης της ΕΕ αποτέλεσε μια σημαντική θεσμική επιλογή για την προστασία των πολιτών της. Το άρθρο 340 δεύτερο εδάφιο ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο «*Στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Κοινότητα υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα*

[1348] Απόφαση ΔΕΚ της 16ης Φεβρουαρίου 1993, C-107/91, Empresa Nacional de Urânio SA κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 1993, I-599, σκέψη 10, ΔΕΚ της 12ης Ιουλίου 1988, 377/87, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, 4017, σκέψη 9, και ΔΕΚ της 12ης Ιουλίου 1988, 383/87Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 1988, 04051, σκέψη 9

όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους», θεσπίζει το ουσιαστικό καθεστώς που εφαρμόζεται σε περίπτωση εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης[1349].

Με την απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, 20/88, Roquette frères κατά Επιτροπής[1350], το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το παραδεκτό της προβλεπόμενης, από το άρθρο 268 και το άρθρο 340 δεύτερο εδάφιο ΣΛΕΕ, αγωγής αποζημίωσης μπορεί να εξαρτάται, σε ορισμένες περιπτώσεις, από την εξάντληση των ενδίκων βοηθημάτων του εσωτερικού Δικαίου που προβλέπονται προς επίτευξη ικανοποίησης εκ μέρους των εθνικών Αρχών, υπό την προϋπόθεση ότι τα εθνικά ένδικα βοηθήματα εξασφαλίζουν αποτελεσματικά την προστασία των ιδιωτών, καθιστώντας δυνατή την αποκατάσταση της προβαλλόμενης ζημίας.

Στο πλαίσιο αυτό, η χρήση του ρήματος «*μπορεί*» κάνει εμφανές το γεγονός ότι η μη εξάντληση «*των ενδίκων βοηθημάτων του εσωτερικού δικαίου που προβλέπονται προς επίτευξη ικανοποιήσεως εκ μέρους των εθνικών αρχών*» δεν καθιστά άνευ ετέρου απαράδεκτη την αγωγή που έχει ασκηθεί ενώπιον του Δικαστή της Ένωσης. Η αγωγή αυτή κρίνεται απαράδεκτη μόνο «*σε ορισμένες περιπτώσεις*».

Βεβαίως, οι περιπτώσεις αυτές δεν διευκρινίζονται με την απόφαση Roquette frères κατά Επιτροπής. Ωστόσο, το Γενικό Δικαστήριο κρίνει ότι υπάρχει μία μόνο περίπτωση κατά την οποία, το γεγονός ότι δεν έχει κριθεί οριστικά η ασκηθείσα ενώπιον εθνικού Δικαστηρίου αγωγή αποζημίωσης καθιστά αναγκαστικά απαράδεκτη την αγωγή αποζημίωσης που έχει ασκηθεί ενώπιον του Δικαστή της Ένωσης. Πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία

[1349] Για την προσφυγή αποζημίωσης πρβλ *Ευγ. Σαχπεκίδου,* Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό. π, σελ. 596 επ., *Π. Κανελλόπουλος,* Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σελ. 446 επ, *Αστ. Πλιάκος,* Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σελ. 280 επ., *Δον. Παπαγιάννης,* Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό. π., σελ. 337 επ., *Θ. Γαλάνης,* Αξίωση αποζημίωσης για παραβάσεις ενωσιακού δικαίου: Ο διαρκής διάλογος ενωσιακού και εθνικού δικαστή, ΕΕΕυρΔ 3/2013, σελ. 258 επ.

[1350] Απόφαση ΔΕΚ της 30ής Μαΐου 1989, 20/88, Roquette frères κατά Επιτροπής Συλλογή 1989, Συλλογή 1553, σκέψη 15

το γεγονός αυτό δεν επιτρέπει στον εν λόγω Δικαστή να προσδιορίσει τον χαρακτήρα και το ύψος της προβαλλόμενης ενώπιόν του ζημίας, με συνέπεια να μην τηρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 44 §1 στοιχείο γ΄ του Κανονισμού Διαδικασίας.

Η άσκηση αγωγής αποζημίωσης, τόσο ενώπιον Εθνικού Δικαστηρίου, όσο και ενώπιον του Δικαστή της Ένωσης για την ίδια ζημία, δεν έχει συνέπειες μόνον όσον αφορά το παραδεκτό. Επηρεάζει και την εξέταση του βασίμου της αγωγής αποζημίωσης που έχει ασκηθεί ενώπιον του Δικαστή της Ένωσης.

Κατά τη νομολογία, σε περίπτωση που, πρώτον, ένα πρόσωπο έχει ασκήσει δύο αγωγές αποζημίωσης για την ίδια ζημία, εκ των οποίων η πρώτη έχει ασκηθεί ενώπιον Εθνικού Δικαστηρίου και στρέφεται κατά Εθνικής Αρχής, ενώ η δεύτερη ενώπιον του Δικαστή της Ένωσης κατά θεσμικού ή άλλου οργάνου της Ένωσης και, δεύτερον, υπάρχει ο κίνδυνος να επιδικαστεί στον ενάγοντα ανεπαρκής ή καταχρηστική αποζημίωση, λόγω διαφορετικής εκτίμησης της αυτής ζημίας από δύο διαφορετικές δικαιοδοσίες, ο Δικαστής της Ένωσης οφείλει, προτού αποφανθεί επί της ζημίας, να αναμείνει να αποφανθεί το Εθνικό Δικαστήριο επί της ενώπιόν του ασκηθείσας αγωγής με απόφαση που περατώνει τη δίκη[1351]. Αντίθετα, μπορεί, πριν ακόμη αποφανθεί το Εθνικό Δικαστήριο, να διαπιστώσει εάν η προσαπτόμενη συμπεριφορά στοιχειοθετεί εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης. Κατά τα λοιπά, το Δικαστήριο, πριν την αναστολή της διαδικασίας, αποφαίνεται επί της ύπαρξης «*υπηρεσιακού σφάλματος δυνάμενου να στοιχειοθετήσει ευθύνη της Κοινότητας*[1352]».

Η στοιχειοθέτηση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης, υπό την έννοια του άρθρου 340 ΣΛΕΕ και η άσκηση του δικαιώματος αποκατάστασης της

[1351] Αποφάσεις ΔΕΚ της 30ής Νοεμβρίου 1967, 30/66, Becher κατά Επιτροπής, Συλλογή 1965--1968, 605, και του ΓεΔΕΕ της 13ης Δεκεμβρίου 2006, Τ-138/03, É.R. κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2006, II-4923, σκέψη 42

[1352] Απόφαση ΔΕΚ της 2ας Ιουνίου 1976, C- 56 έως 60/74, Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG και λοιποί κατά Επιτροπής και Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Επιτροπής, Συλλογή 1976, 00291, σκέψη 79

προκληθείσας ζημίας, εξαρτάται από τη σωρευτική συνδρομή τριών προϋποθέσεων που αφορούν τον παράνομο χαρακτήρα της συμπεριφοράς που προσάπτεται στα όργανα της Ένωσης, το υποστατό της ζημίας και την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της συμπεριφοράς αυτής και της προβαλλομένης ζημίας[1353].

Κατά τις διατάξεις του άρθρου 268 ΣΛΕΕ[1354] και του άρθρου 340, δεύτερο και τρίτο εδάφιο ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της εξωσυμβατικής ευθύνης, έχει αρμοδιότητα να αποφαίνεται μόνο επί διαφορών που αφορούν την αποκατάσταση της ζημίας που προκαλούν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ή οι υπάλληλοί τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ως εκ τούτου, αίτημα αποζημίωσης στρεφόμενο κατά της Ένωσης και στηριζόμενο μόνο στην παρανομία πράξης ή συμπεριφοράς, η οποία δεν προέρχεται από θεσμικό όργανο της Ένωσης ή από τους υπαλλήλους του, απορρίπτεται ως απαράδεκτο[1355].

Για να πληρούται η προϋπόθεση περί παράνομης συμπεριφοράς, η νομολογία απαιτεί να αποδεικνύεται κατάφωρη παράβαση κανόνα Δικαίου που αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Υπενθυμίζεται, συναφώς, ότι στο πλαίσιο του συστήματος της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από τη νομολογία, λαμβάνεται ιδίως υπόψη η πολυπλοκότητα των προς ρύθμιση καταστάσεων, οι δυσχέρειες εφαρμογής ή ερμηνείας των διατάξεων και, ειδικότερα, το εύρος της διακριτικής ευχέρειας εκτίμησης που διαθέτει η αρχή που εξέδωσε την αμφισβητουμένη πράξη. Αποφασιστικό κριτήριο για να χαρακτηριστεί μια παραβίαση του Δικαίου της Ένωσης ως κατάφωρη είναι, το αν το οικείο θεσμικό όργανο έχει υποπέσει σε πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων της διακριτικής του ευχέρειας.

[1353] Πρβλ διάταξη του ΓεΔΕΕ της 17ης Δεκεμβρίου 2008, Τ-137/07, Portela κατά Επιτροπής, σκέψη 76

[1354] Πρβλ άρθρο 269 ΣΛΕΕ και 340 εδάφιο β και γ ΣΛΕΕ

[1355] Πρβλ διάταξη του ΔΕΚ της 4ης Ιουλίου 2013, C-520/12 P, Διαδικασία Σύμβουλοι Επιχειρήσεων κατά Επιτροπής κ.λπ., σκέψεις 35 έως 38 , ΠΕΚ της 4ης Φεβρουαρίου 1998, Τ-93/95, Laga κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. II-195, σκέψη 47

Η ευθύνη της Ένωσης στοιχειοθετείται μόνον όταν ο ενάγων πράγματι υπέστη πραγματική και βεβαία ζημία[1356]. Η ζημία πρέπει να είναι πραγματική, προσωπική και ήδη υφιστάμενη, ή αμεσα προσδοκώμενη . Υπό την έννοια αυτή, η απώλεια ευκαιρίας αποτελεί συστατικό στοιχείο της ζημίας που δημιουργεί υποχρέωση προς αποζημίωση βάσει του άρθρου 340 εδάφιο β΄ ΣΛΕΕ. Η εξέλιξη του συγκριτικού Δικαίου και της νομολογίας του Δικαστηρίου, καθώς και των αποδεικτικών μέσων που έχουν σήμερα στη διάθεσή τους οι διάδικοι, επιτρέπουν στο Δικαστήριο να κρίνει ότι, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης περί ευθύνης από αδικοπραξία, χωρεί αποζημίωση στις περιπτώσεις απώλειας σοβαρής ευκαιρίας εξαιτίας παράνομης πράξης θεσμικού οργάνου της Ένωσης[1357], κυρίως στο πεδίο των υπαλληλικών υποθέσεων όσο και σε εκείνο των δημοσίων συμβάσεων της Ένωσης. Η παραδοχή αυτή, δεν έχει ακόμη επεκταθεί γενικώς στο Δίκαιο της Ένωσης περί ευθύνης από αδικοπραξία, αλλά σε ορισμένες αποφάσεις του Δικαστηρίου παρατηρείται ότι η εν λόγω έννοια δεν είναι καθόλου ξένη προς τη γενική νομολογιακή πρακτική.

Εναπόκειται στον ενάγοντα, να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία στον δικαστή της Ένωσης, προκειμένου να αποδείξει το υποστατό και την έκταση της ζημίας που ισχυρίζεται ότι υπέστη[1358].

Ως προς την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της προσαπτόμενης συμπεριφοράς και της προβαλλομένης ζημίας, η ζημία αυτή πρέπει να απορρέει κατά τρόπο αρκούντως άμεσο από την προσαπτόμενη συμπεριφορά. Η δε

[1356] Απόφαση ΠΕΚ της 16ης Ιανουαρίου 1996, Τ-108/94, Candiotte κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, Συλλογή II-87, σκέψη 54.

[1357] ΠΕΚ της 31ης Μαρτίου 2004, Τ-10/02, Marie-Claude Girardot κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 2004, FP-I-A-00109 ; FP-II-00483, σκέψη 115, ΠΕΚ της 20ής Σεπτεμβρίου 2011, Τ-461/08, Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά ΕΤΕπ, Συλλογή 2011, II-6367, σκέψη 66, Διατάξεις του Προέδρου του ΓεΔΕΕ της 25ης Απριλίου 2008, Τ-41/08, Vakakis κατά Επιτροπής, σκέψεις 66 και 67, ΓεΔΕΕτης 20ής Ιανουαρίου 2010, Τ-443/09, Agriconsulting Europe κατά Επιτροπής, σκέψη 32

[1358] Απόφαση ΔΕΚ της 21ης Μαΐου 1976, 26/74, Roquette frères κατά Επιτροπής, Συλλογή 1976, 273, σκέψεις 22 έως 24, και απόφαση του ΠΕΚ της 9ης Ιανουαρίου 1996, Τ-575/93, Koelman κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, Συλλογή II-1, σκέψη 97

συμπεριφορά αυτή πρέπει να αποτελεί την αποφασιστικής σημασίας αιτία της ζημίας[1359]. Η απαιτούμενη από το άρθρο 340 ΣΛΕΕ προϋπόθεση σχετικά με την αιτιώδη συνάφεια, εξαρτάται από την ύπαρξη επαρκώς άμεσης σχέσης αιτίου προς αιτιατό μεταξύ της συμπεριφοράς θεσμικών οργάνων της Ένωσης και της ζημίας. Από τη νομολογία προκύπτει επιπλέον, ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η φερόμενη ως ζημιογόνος συμπεριφορά συνίσταται σε παράλειψη, είναι ειδικότερα αναγκαίο να υπάρχει η βεβαιότητα ότι η εν λόγω ζημία προκλήθηκε όντως από τις προσαπτόμενες παραλείψεις και δεν προκλήθηκε ενδεχομένως από συμπεριφορές διακριτές από τις προσαπτόμενες στα εναγόμενα θεσμικά όργανα[1360].

Στον ενάγοντα εναπόκειται να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία για την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της προσαπτόμενης συμπεριφοράς και της προβαλλόμενης ζημίας[1361].

Εφόσον δεν πληρούται μία από τις τρεις προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης, η εν λόγω ευθύνη θεωρείται ως μη γεννηθείσα και η αγωγή απορρίπτεται στο σύνολο της, χωρίς να είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν συντρέχουν οι λοιπές προϋποθέσεις[1362]. Να σημειωθεί ότι, ο

[1359] Απόφαση του ΔΕΚ της 4ης Οκτωβρίου 1979, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 και 45/79, Dumortier κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1979, II, 515, σκέψη 21, και ΠΕΚ της 10ης Μαΐου 2006, Τ-279/03, Galileo International Technology κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, II-1291, σκέψη 130

[1360] Διάταξη ΠΕΚ της 17ης Δεκεμβρίου 2008, Τ-137/07, Portela - Comércio de artigos ortopédicos e hospitalares, Lda κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 2008, II-00329, σκέψη 79- 80

[1361] Απόφαση ΠΕΚ της 30ής Σεπτεμβρίου 1998, Τ-149/96, Coldiretti κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1998, II-3841, σκέψη 101

[1362] Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Σεπτεμβρίου 1994, C-146/91, ΚΥΔΕΠ κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1994, I-4199, σκέψη 81, και απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 20ής Φεβρουαρίου 2002, Τ-170/00, Förde-Reederei κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2002, II-515, σκέψη 37, της 16ης Οκτωβρίου 1996, Τ-336/94, Efisol κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, II-1343, σκέψη 30, της 11ης Ιουλίου 1997, Τ-267/94, Oleifici Italiani κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, II-1239, σκέψη 20, της 2ας Ιουλίου 1974, 153/73, Holtz & Willemsen κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1974, 347, σκέψη 7

Δικαστής της Ένωσης δεν υποχρεούται να εξετάσει τις προϋποθέσεις αυτές με συγκεκριμένη σειρά[1363].

[1363] Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, C-257/98 P, Lucaccioni κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, I-5251, σκέψη 13, της 10ης Ιουλίου 2012, T-587/10, Interspeed κατά Επιτροπής, σκέψη 38

ΜΕΡΟΣ Ε΄

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

§1. Αποτίμηση των ρυθμίσεων

Η Ελλάδα βρίσκεται σε μια δύσκολη περίοδο, τόσο από οικονομική όσο και από κοινωνική σκοπιά. Εξαιτίας της κρίσης αλλά και της χρόνιας δυσλειτουργίας του δημοσίου τομέα, ο πολίτης έχει χάσει την εμπιστοσύνη του στο Κράτος και στους θεσμούς του. Καθημερινά βλέπουμε να υπερισχύουν απόψεις οι οποίες περιθωριοποιούν το Δημόσιο, προβάλλοντας γενικεύσεις και αφορισμούς προς πάσα κατεύθυνση, αγνοώντας επιδεικτικά την σημασία του Κοινωνικού Κράτους Δικαίου και ταυτόχρονα υιοθετώντας προτάσεις για αντικατάστασή του από ιδιωτικούς φορείς. Διόλου τυχαίο.

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθογένειες: γραφειοκρατία, διαφθορά, κακοδιοίκηση, πολυπλοκότητα των νόμων, αναξιοκρατία, έλλειψη παιδείας και χαμηλό μορφωτικό επίπεδο των δημοσίων υπαλλήλων. Ένα από τα μεγαλύτερα, λοιπόν, προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει η κυβέρνηση είναι η εξυγίανση του μεγάλου ασθενή: της Δημόσιας Διοίκησης. Η πολιτική κατεύθυνση οφείλει να εστιάσει στην ουσιαστική μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και όχι στην κατάργησή της ή στην περαιτέρω απαξίωσή και συρρίκνωσή της. Σύμφωνα με το ΓΕΔΔ « *Ο δημόσιος τομέας στη χώρα μας πάσχει κυρίως λόγω της κακοδιοίκησης, που συνίσταται στη μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος από κάποιους υπαλλήλους, ενίοτε λόγω μακροχρόνιας αδιαφορίας, ή προσφάτως, λόγω αποφυγής αναλήψεως ευθυνών, εκ του φόβου ότι κατόπιν καταγγελίας θα θεωρηθούν επίορκοι και θα τεθούν σε διαθεσιμότητα, όπως προβλέπει ο νόμος.*

Προς την ίδια κατεύθυνση λειτουργεί και η διαφθορά, γεγονός που έχει πολύ επιβλαβείς επιπτώσεις, τόσο στη λειτουργία του κράτους, με τη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του μηχανισμού του, όσο δευτερογενώς και στον ιδιωτικό τομέα, με επιβαρυντικές συνέπειες για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την εν γένει κοινωνική και πολιτισμική εξέλιξή της, δεδομένου ότι οι δύο αυτοί τομείς που λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία αλληλοεπηρεάζονται. Αυτές τις δυσμενείς συνέπειες βιώνουμε και υφιστάμεθα ήδη[1364]».

Οι υφιστάμενες δυσλειτουργίες στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης έρχονται σε αντίθεση με την εξυπηρέτηση του πολίτη. Σε πολλές δε, περιπτώσεις, η Δημόσια Διοίκηση επικαλείται αυθαίρετα το δημόσιο συμφέρον, προκειμένου να επιβάλει περιορισμούς σε ατομικά δικαιώματα ή αδρανεί παράνομα, όταν ανακύπτει η συνταγματική της υποχρέωση να τα προστατεύσει.

Είναι γεγονός ότι βρισκόμαστε αντιμέτωποι με μια βαθιά κρίση εμπιστοσύνης στις σχέσεις του πολίτη με τους θεσμούς και την αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος. Σε αυτό το πλαίσιο, η διασφάλιση της προστασίας του πολίτη από τις κρατικές αυθαιρεσίες εμφανίζεται σαν ένα νομικό και πολιτικό νεφέλωμα, το οποίο πολλοί επικαλούνται, ελάχιστοι όμως προσδιορίζουν τον πυρήνα του.

Μια έννομη τάξη η οποία απονέμει δικαιώματα στους πολίτες της, οφείλει, συγχρόνως, να παρέχει και αποτελεσματικά μέσα για την προστασία και τον σεβασμό τους. Οι αναλύσεις της παρούσας διδακτορικής διατριβής κατέδειξαν ότι ο πολίτης διαθέτει πληθώρα θεσμικών εγγυήσεων που τον προστατεύουν από τη μη σύννομη δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης κινείται μέσα στο κανονιστικό πλαίσιο και στο πνεύμα των κανόνων δικαίου. Μάλιστα για την καλή άσκηση της, η Δημόσια Διοίκηση υπόκειται σε ορισμένες αρχές. Οι αρχές αυτές, ενταγμένες

[1364] *ΓΕΔΔ,* Ετήσια Έκθεση 2013, σελ. 6

στο δικαιϊκό οικοδόμημα, δημιουργούν ένα στέρεο υπόβαθρο, αφενός για τη θεμελίωση της σχέσης Δημόσιας Διοίκησης-πολίτη και αφετέρου για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Η ενσωμάτωση τους στη νομολογία των Δικαστηρίων βοηθά στην ερμηνευτική αποκάλυψη του νοήματος των διατάξεων του Διοικητικού Δικαίου[1365]. Η αναλυτική παρουσίαση του περιεχόμενου και των προϋποθέσεων εφαρμογής των αρχών του Διοικητικού Δικαίου, κατέδειξε ότι κατέχουν σπουδαία θέση στη διασφάλιση της προστασίας του πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης.

Η συστηματική ανάλυση των δικαιωμάτων, τα οποία αναγνωρίζονται στους πολίτες και κατοχυρώνονται τόσο συνταγματικά όσο και νομοθετικά, ανέδειξε τη σημασία που έχουν στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών τους. Για παράδειγμα, η προηγούμενη ακρόαση πριν την έκδοση δυσμενούς πράξης ως τρόπος συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία και επίδρασης στην έκδοση των διοικητικών πράξεων, η δυνατότητα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία ως αναγκαίος όρος για τη δημοκρατική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, η ενεργοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών της διοικητικής δράσης με την υποβολή αναφοράς ή των προβλεπόμενων διοικητικών προσφυγών και η πρόσβαση στα Δικαστήρια.

Η εμβάθυνση που προηγήθηκε, σχετικά με το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησης των εν λόγω δικαιωμάτων, συμβάλλει στον ουσιαστικό προσδιορισμό τους, διευκολύνοντας την σαφή οριοθέτησή τους. Ωστόσο, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι κρούσματα προσβολής των εν λόγω δικαιωμάτων, κάθε άλλο παρά άγνωστα είναι στην ελληνική πραγματικότητα, γεγονός το οποίο μαρτυρά την ολοένα και αυξανομένη τάση συρρίκνωσης τους.

Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης είναι πολύ επίκαιρο. Στο 3ο Μνημόνιο εξειδικεύονται οι υποχρεώσεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Ο ν. 4336/2015 που δημοσιεύτηκε 14-8-2015 εστιάζει στον

[1365] *Δημ. Κόρσος,* Διοικητικό Δίκαιο. Γενικό Μέρος, ό. π., σελ. 172

εκσυγχρονισμό και την «απολιτικοποίηση», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει, της Δημόσιας Διοίκησης .

Το πρόγραμμα 3ετίας περιλαμβάνει μέτρα για :

1. Μεταρρύθμιση ενιαίου μισθολογίου
2. μεταρρύθμιση τρόπου επιλογής προϊσταμένων- νέο πλαίσιο αξιολόγησης,
3. Εκσυγχρονισμό διαδικασιών πρόσληψης,
4. Βελτίωση κινητικότητας στο Δημόσιο που θα συνδέεται με μια Ηλεκτρονική Βάση δεδομένων , θα περιλαμβάνει τις κενές θέσεις,
5. Κωδικοποίηση κυριότερων νόμων
6. Δημιουργία Ηλεκτρονική Πύλης που θα παρέχει πρόσβαση στη νομοθεσία.

Μέτρα τα οποία κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση και από τις λίγες θετικές πτυχές του Μνημονίου.

§2. Οι προτεινόμενες μεταρρυθμιστικές αλλαγές

Ο όγκος των προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει η Δημόσια Διοίκηση είναι τεράστιος και δυστυχώς δεν θεραπεύεται με σπασμωδικές και αποσπασματικές κινήσεις. Αυτό που κυρίως χρειάζεται είναι ένας καλός συνολικός σχεδιασμός. Η επίγνωση των λόγων που μας οδήγησαν σε αυτήν την κατάσταση θα συντελέσει αποφασιστικά στην αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και στην αποτελεσματική προστασία του πολίτη.

1. Ο ανθρώπινος παράγοντας ως βάση εκκίνησης μιας νέας διοικητικής κουλτούρας

Οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την εξυγίανση της Δημόσιας Διοίκησης απαιτούν την καλλιέργεια των στελεχών Δημόσιας Διοίκησης για την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και καταπάτησης των δικαιωμάτων των πολιτών. Η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση απαιτεί την στελέχωση της με ανθρώπινο δυναμικό υψηλών προδιαγραφών, με άτομα υψηλού κύρους και ανάλογη μόρφωση. Για την αποτελεσματική της λειτουργία απαιτείται συνειδητοποιημένο και κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό.

Η εκπαίδευση και επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού πρέπει να αποτελεί μια συντονισμένη και συστηματική διαδικασία, η οποία να αποβλέπει στη σταθερή αναβάθμιση των γνώσεων και των ικανοτήτων του για να καταστεί αποτελεσματική στην επίτευξη των στόχων της ποιοτικής Δημόσιας Διοίκησης. Η χάραξη μιας πολιτικής, καθώς και η οργάνωση και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού πρέπει να λάβουν τη δέουσα προσοχή. Η οργάνωση και διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων πρέπει να αποτελέσει την κύρια προτεραιότητα της πολιτικής που χαράσσει η χώρα για τη Δημόσια Διοίκηση. Η συνεχής εκπαίδευση και αυτοεκπαίδευση των υπαλλήλων συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα της δράσης τους, ώστε να μπορούν να χειριστούν τη νέα γνώση κατά τρόπο βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η εκπαίδευση και κατάρτιση του προσωπικού αποτελούν έναν από τους καθοριστικότερους παράγοντες της βέλτιστης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Όπως ήδη αναλύθηκε, οι προσλήψεις εκτός ΑΣΕΠ αποτελούν τροχοπέδη στη Δημόσια Διοίκηση. Το περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο τους και η ανυπαρξία ενός ενιαίου φορέα εποπτείας, καταστρατηγεί σημαντικά τις εγγυήσεις διαφάνειας, αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας. Επομένως, κρίνεται επιτακτική η καθολική υπαγωγή όλων των προσλήψεων στον πλήρη έλεγχο του ΑΣΕΠ. Στα πλαίσια

αυτά, το ΑΣΕΠ θα είναι πλέον το μόνο αρμόδιο όργανο έκδοσης των προκηρύξεων για την πλήρωση των θέσεων και ελέγχου όλων των διαδικασιών, μόνιμου προσωπικού και προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου για όλους τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το ΑΣΕΠ, δηλαδή, θα αναλαμβάνει το ίδιο όλη την διεξαγωγή της διαδικασίας πρόσληψης και με τον τρόπο αυτό, θεωρούμε, ότι πολλές αδυναμίες και αγκυλώσεις της στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης θα μπορούσαν να υπερκεραστούν.

Είναι, γεγονός ότι το σύστημα διαχείρισης της απόδοσης των υπαλλήλων το οποίο εφαρμόζεται, δεν είναι αξιόπιστο. Η συνήθης τακτική συνίσταται στην καταγραφή και ιεράρχηση του επιπέδου των τυπικών μόνο προσόντων των υπαλλήλων, αμελώντας την αποδοτικότητα τους. Είναι αναγκαία, λοιπόν, η εισαγωγή ενός ορθολογικά καταστρωμένου, αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης των τυπικών προσόντων και της αποδοτικότητας σε σχέση με τη θέση που κατέχει κάθε υπάλληλος. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται απαραίτητη η διαμόρφωση μιας στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού για το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία θα βασίζεται στην αξιοκρατία και στην απουσία πολιτικών παρεμβάσεων ως προς την επιλογή και τη δημοσιοϋπαλληλική εξέλιξη και θα συνδέεται με ένα σύστημα ανταμοιβής-παρακίνησης. Στην βάση μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής για τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, θα παρέχονται ισχυρά κίνητρα για τη βελτίωση της απόδοσης των υπαλλήλων και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Υπό την έννοια αυτή, θα υπάρχει ανταμοιβή τόσο για τους στόχους που πετυχαίνουν, όσο και για τη συνεισφορά τους στην όλη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Το προτεινόμενο πλαίσιο λειτουργίας, εστιάζοντας στην πρόοδο, θα παρέχει κίνητρα για πρωτοβουλία από την πλευρά των υπαλλήλων, δίνοντας έμφαση στην ουσία του έργου των υπηρεσιών και στην παραγωγή

αποτελεσμάτων και παραμερίζοντας την φορμαλιστική και πιστή τήρηση των διαδικασιών και των τύπων.

Άλλωστε, όπως επεσήμανε ο Αντ. Μανιτάκης, τέως Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, «*η αναδιάρθρωση της Διοίκησης δεν μπορεί να συντελεστεί δίχως την αποφασιστική συνδρομή των δημοσίων υπαλλήλων. Πρέπει η Διοίκηση να ενστερνιστεί το πνεύμα της ανανέωσης και ο διοικητικός υπάλληλος να βιώσει τη μεταρρύθμιση σαν δικό του δημιούργημα, σαν ένα σύγχρονο όραμα της κοινωνίας μας, ούτως ώστε να πάρει πρωτοβουλίες, να απελευθερωθεί η φαντασία του από τα περιττά γραφειοκρατικά βάρη και να δημιουργήσει. Και αυτό βέβαια δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσα σε συνθήκες δραστικής μείωσης αποδοχών και εργασιακής ανασφάλειας που θίγουν την αξιοπρέπειά του.*»

2. Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης και νέο μοντέλο λειτουργίας της

Στο σύγχρονο συνεχές μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον, η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να παρακολουθεί και αυτή τα νέα δεδομένα, να είναι ευέλικτη και να προσαρμόζεται στις αλλαγές και απαιτήσεις της κοινωνίας. Μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση οφείλει να στοχεύει στην αποτελεσματική ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών. Για να το πετύχει αυτό, χρειάζεται να επανακαθορίσει το ρόλο της και το είδος των υπηρεσιών που προσφέρει στους πολίτες. Η βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών μέσα από τον εκσυγχρονισμό του τρόπου λειτουργίας της, αναπόφευκτα θα συντελέσει στην εξυγίανση των προβλημάτων που καθημερινά αντιμετωπίζουν οι πολίτες στην επαφή τους με τη Δημόσια Διοίκηση.

Όπως ήδη αναλύθηκε, η διαπροσωπική επαφή των πολιτών με τους δημοσίους υπαλλήλους ενισχύει φαινόμενα διαφθοράς και χρηματισμού. Για την καταπολέμηση των κρουσμάτων αυτών, κρίνεται αναγκαίος ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης εφαρμόζοντας νέες τεχνικές και χρησιμοποιώντας τις νέες τεχνολογίες. Η ανάπτυξη και η λειτουργία μόνιμου συστήματος ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μέσω της δημιουργίας ιστοσελίδων όλων των οργανισμών και φορέων του Δημοσίου, θα συμβάλλει στη βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών.

Η υποβολή αιτημάτων και δικαιολογητικών από την πλευρά των πολιτών υποχρεωτικά μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, χωρίς την δυνατότητα αυτοπρόσωπης εμφάνισης τους στην αρμόδια υπηρεσία και η συνακόλουθη υποχρέωση της τελευταίας σε απάντηση μέσω αντίστοιχης ηλεκτρονικής πλατφόρμας, αφενός θα συντελέσει στην παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών στον πολίτη και στην εξάλειψη της ταλαιπωρίας του από τις συναλλαγές του με

το Δημόσιο και αφετέρου θα συμβάλλει στην μείωση των λειτουργικών εξόδων των Δημοσίων Υπηρεσιών.

Η δημιουργία ενός δια-λειτουργικού ψηφιακού δικτύου μεταξύ όλων των Δημοσίων Υπηρεσιών, το οποίο θα ενημερώνεται διαρκώς, θα αποτελεί τον μοναδικό δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ πολίτη-Δημόσιας Διοίκησης. Οι αυτοματοποιημένες εσωτερικές διαδικασίες λειτουργίας των Δημοσίων Υπηρεσιών, η ηλεκτρονική διακίνηση, διαχείριση και αρχειοθέτηση των εγγράφων με την παράλληλη αυτεπάγγελτη αναζήτηση των απαιτούμενων δικαιολογητικών από τις οικείες υπηρεσίες, θα μειώσουν αισθητά την γραφειοκρατία, θα αναβαθμίσουν τις σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης-πολίτη και εν τέλει θα παρέχουν ένα σαφώς καλύτερο επίπεδο υπηρεσιών στους πολίτες.

3. Οργάνωση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας

Η Ελλάδα, έχοντας ένα πολυδαίδαλο νομικό σύστημα είναι η χώρα με τους περισσότερους νόμους και ρυθμίσεις στον κόσμο. Η πολυνομία συνιστά έναν από τους κρισιμότερους «αόρατους» αντιπάλους της Δημόσιας Διοίκησης.

Το δύσκολο έργο της αντιμετώπισης της πολυνομίας επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί με το ν.4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», ο οποίος υιοθετώντας αρχές και πρακτικές καλής νομοθέτησης, είχε ως σκοπό την εξάλειψη της πολυνομίας και κακονομίας και της άναρχης κατάθεσης νομοσχεδίων προς ψήφιση στη Βουλή.

Μάλιστα, όπως ήδη αναλύθηκε, ο νόμος προέβλεπε δύο υψηλού κύρους επιτροπές που υπάγονται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης: i) Η Επιτροπή Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης του Δικαίου (ΕΚΑΔ) με κύριο έργο την αναμόρφωση της νομοθεσίας και ii) η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Νομοθέτησης (ΚΕΚΗΝ) με έργο το συντονισμό τόσο της κωδικοποίησης της νομοθεσίας όσο και της ταυτόχρονης υποστήριξής της από νέες τεχνολογίες όπως επίσης και τη διασύνδεσή της με τον Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Επιτροπές οι οποίες ουδέποτε παρήγαγαν έργο και εν τέλει καταργήθηκαν με το ν. 4142/2013.

Το δύσκολο και καθοριστικής σημασίας έργο της αντιμετώπισης της πολυνομίας χρήζει άμεσης επίλυσης. Για το λόγο αυτό προτείνεται η δημιουργία μιας Ανεξάρτητης Αρχής, η οποία θα υπάγεται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης και θα στελεχώνεται από νομικούς, άρτια καταρτισμένους, με πολυετή πείρα και εξειδίκευση. Η εν λόγω Αρχή, υπό την ονομασία *Αρχή Καλής Νομοθέτησης (Α.ΚΑ.Ν)*, με σημείο αναφοράς τον Υπουργό Δικαιοσύνης, θα συμβουλεύει την Βουλή για κάθε νομοθετική πρωτοβουλία και θα διατυπώνει το τελικό κείμενο κάθε νόμου. Υπό την έννοια αυτή, κάθε νόμος δεν θα αποτελεί πολυνομοσχέδιο,

αλλά θα περιέχει διατάξεις μόνο για το ζήτημα που θα διαπραγματεύεται. Το τελικό κείμενο του νόμου θα ενσωματώνει χιλιάδες διατάξεις πολλών νόμων που προβλέπουν ρυθμίσεις για ένα συγκεκριμένο θέμα. Μάλιστα, ό,τι δεν ενσωματώνεται, αυτοδικαίως θα καταργείται, ώστε να είναι κατανοητό με σχετική ευκολία τι ισχύει κάθε φορά. Στις αρμοδιότητες της, θα περιλαμβάνεται και η απλοποίηση και κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας, ώστε να υπάρχει ένα νομοθέτημα για κάθε ζήτημα.

Επιπλέον, στα πλαίσια της μείωσης του νομοθετικού/κανονιστικού πληθωρισμού και της βελτίωσης της ποιότητας νομοθετικού πλαισίου, προτείνεται η δημιουργία ενός νέου τροπου ρυθμιστικού προγραμματισμού. Στα πλαίσια αυτά, η νομική υπηρεσία κάθε Υπουργείου, θα καταγράφει σε ετήσια βάση τις νομοθετικές τροποποιήσεις που θα κρίνει ότι πρέπει να πραγματοποιηθούν, θα συντάσσει μια μελέτη σκοπιμότητας και θα την αποστέλλει στην Αρχή Καλή Νομοθέτησης. Εκείνη με τη σειρά της, θα κρίνει, κατόπιν μελέτης, τις αλλαγές που χρήζουν να πραγματοποιηθούν. Στο τέλος κάθε έτους, θα υποβάλλει έκθεση στη Βουλή, με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις.

Ο ρυθμιστικός αυτός προγραμματισμός θα συμβάλλει θετικά στη συνεχή και ανεξέλεγκτη παραγωγή νόμων και αναμένεται να αποτελέσει φραγμό στην πολυνομία.

4. Νέος τρόπος ανάδειξης των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών

Όπως ήδη επισημάνθηκε, ανάχωμα στην πλήρη και ουσιαστική ανάληψη ρυθμιστικών πρωτοβουλιών εκ μέρους των περισσότερων συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί ο τρόπος επιλογής των μελών τους. Η επιλογή του νομοθέτη της κυβερνητικής πλειοψηφίας ναι μεν διατηρεί τις ευαίσθητες πολιτικές ισορροπίες, αλλά δεν διασφαλίζει ούτε τη λειτουργικότητα, ούτε την αποτελεσματικότητα του θεσμού, η εισαγωγή του οποίου είχε γεννήσει πολλές ελπίδες για τον έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης και την προστασία του πολίτη .

Ο προβλεπόμενος από το άρθρο 101 §2 Σ. τρόπος επιλογής των μελών τους και ειδικότερα των ηγεσιών τους από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και με τις οικείες αυξημένες πλειοψηφίες, ο οποίος δύσκολα επιτυγχάνεται, έχει οδηγήσει σε πραγματική αδυναμία λειτουργίας των ΑΑ και ανάλογη αδυναμία επιτέλεσης της κατά το Σύνταγμα αποστολής τους. Ελλείψει συναινέσεων για τα πρόσωπα που θα αποτελέσουν τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών, το εν λόγω άρθρο συμβολίζει την αποτυχία ενός θεσμού. Μάλιστα, το Συμβούλιο Επικρατείας επανειλημμένα έχει αναδείξει το αρνητικό αυτό φαινόμενο, κρίνοντας με τις αποφάσεις του αντίθετη προς το Σύνταγμα την ως άνω δυσλειτουργία τους λόγω μη νόμιμης συγκρότησης και σύνθεσής τους.

Η αλλαγή, επομένως, του τρόπου ανάδειξης των μελών των ΑΑ, η απεμπλοκή δηλαδή του τρόπου επιλογής τους από την κυβερνητική πλειοψηφία, καθίσταται επιβεβλημένη. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η επιλογή τους από την Ολομέλεια της Βουλής, ένα όργανο με ευρεία σύνθεση και όχι από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής.

Ειδικότερα, η διαδικασία ενός ανοικτού διαγωνισμού, αν και προϋποθέτει Συνταγματική αναθεώρηση, θα παρακινήσει και θα αναδείξει πρόσωπα ικανά, αφενός να ανταποκριθούν στον δύσκολο ρόλο τους και

αφετέρου να συμβάλουν στην εξυγίανση της Δημόσιας Διοίκησης. Για μεγαλύτερη μάλιστα διαφάνεια ως προς την πλήρωση της θέσης τόσο των Προέδρων όσο και των μελών τους θα προηγείται προκήρυξη ή άλλη πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος η οποία θα εξειδικεύει τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα των υποψηφίων. Στη συνέχεια, θα καταρτίζεται ένας ξεχωριστός κατάλογος των υποψηφίων Προέδρων και ένας ξεχωριστός των υποψηφίων μελών που θα έχουν δηλώσει ενδιαφέρον, και θα ανακοινώνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σε συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής. Η κοινοβουλευτική πλειοψηφία και η αντιπολίτευση θα έχουν δικαίωμα, μέσα σε μια προθεσμία 5 ημερών, και αφού λάβουν γνώση των κατατεθειμένων φακέλων με τα δικαιολογητικά που θα αποδεικνύουν τα τυπικά προσόντα και την εμπειρία των υποψηφίων, να επιλέξουν τους υποψηφίους που θα περάσουν στην επόμενη φάση. Το κυβερνόν κόμμα θα έχει δικαίωμα να επιλέξει πέντε (5) υποψηφίους Προέδρους και τριπλάσιο αριθμό μελών από εκείνο που απαιτείτο για την νόμιμη συγκρότηση του και το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης τρεις (3) υποψηφίους Προέδρους και διπλάσιο αριθμό μελών από εκείνο που απαιτείτο για τη νόμιμη συγκρότηση του, τα οποία θα ανακοινώνουν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Οι προτεινόμενοι υποψήφιοι θα καλούνται να παρουσιάσουν τις προτεραιότητές τους σε ακρόαση που θα πραγματοποιεί η Ολομέλεια της Βουλής. Μέσα σε εύλογο διάστημα θα πραγματοποιείται συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής και θα διεξάγεται ψηφοφορία. Σε όλη τη διαδικασία θα τηρούνται πρακτικά και η ψηφοφορία θα είναι μυστική. Στο τέλος της ψηφοφορίας ο Πρόεδρος της Βουλής θα ανακοινώνει το αποτέλεσμα. Αν έχει επιτευχθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία, τότε θα εκλέγεται ο Πρόεδρος και τα μέλη. Εάν μετά τους δύο πρώτους γύρους δεν εκλεγεί κανείς υποψήφιος Πρόεδρος ή μέλος, θα συνεχίζουν μόνο οι δύο υποψήφιοι Πρόεδροι και ο διπλάσιος αριθμός μελών που απαιτείται για τη νόμιμη συγκρότηση της Αρχής,

οι οποίοι θα έχουν συγκεντρώσει το μεγαλύτερο αριθμό ψήφων στο δεύτερο γύρο. Οι διορισθέντες υποψήφιοι θα καλούνται αμέσως να ορκισθούν.

Η προτεινόμενη διαδικασία επιλογής των Προέδρων και των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, η οποία προσομοιάζει στην διαδικασία εκλογής του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή[1366], επιβάλλει την αναθεώρηση του Συντάγματος. Μια αναθεώρηση η οποία θα επιτρέψει την θεσμοθέτηση των εγγυήσεων εκείνων, μέσα από τις οποίες θα διασφαλίζεται η έγκαιρη κι αξιοκρατική επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών και εν συνεχεία η ομαλή λειτουργία τους. Η αλλαγή του τρόπου επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών θα αποτελέσει στήριξη του θεσμού, θα συμβάλλει στην ανάκτηση της χαμένης αξιοπιστία τους και της εμπιστοσύνης των πολιτών και αναμφισβήτητα θα αποτελέσει ένα σημαντικό βήμα προόδου.

[1366] Πρβλ άρθρο 204 Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το διορισμό του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

5. Η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου του ΣτΠ και η επέκταση των αρμοδιοτήτων του

Ο ΣτΠ δεν διαθέτει έναντι της Διοίκησης τη δύναμη του δεδικασμένου και την εκτελεστότητα της δικαστικής απόφασης ή της διοικητικής πράξης. Μόνο του μέσο η πειθώ, με την οποία πρέπει να πείσει τη Διοίκηση, μέσα σε πνεύμα συνεργασίας, συμφιλίωσης και συναίνεσης, στηριζόμενος στις αρχές της νομιμότητας και της χρηστής Διοίκησης, ότι οι θέσεις που αναπτύσσει, υπερασπιζόμενος το βάσιμο αίτημα του πολίτη, είναι νόμιμες και βάσιμες.

Η έρευνα που διενεργείται από το ΣτΠ, ως προς το ουσιώδες νομικό σκέλος της, δεν διαφέρει πολύ από τον έλεγχο νομιμότητας που διεξάγει ο Δικαστής. Διαφέρει, μόνο, ως προς το αποτέλεσμά της. Ο Δικαστής επιβάλλει κυρώσεις, ο ΣτΠ απευθύνει συστάσεις, προτείνει, διαμεσολαβεί. Η μόνη άτυπη κύρωση που διαθέτει είναι η δημοσιότητα. Όμως, δυστυχώς, σε πολλές περιπτώσεις δεν αρκεί και τα φαινόμενα κακοδιοίκησης στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης παραμένουν.

Οι ανωτέρω αναλύσεις περί των μειονεκτημάτων του Δικαστικού ελέγχου και του δικαιώματος πρόσβασης στη Δικαιοσύνη και ειδικότερα η βραδύτητα της απονομής της Δικαιοσύνης και η άρνηση της Δημόσιας Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις, επιβάλλουν την ενίσχυση του ΣτΠ με αποφασιστικές- κυρωτικές αρμοδιότητες.

Για το λόγο αυτό, ο ΣτΠ οφείλει να αποτελέσει έναν επικουρικό μηχανισμό προς τη Δικαιοσύνη. Υπό την έννοια αυτή, προτείνεται να εξοπλιστεί με αποφασιστική εξουσία απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση και, προκειμένου να επιβάλλει τη λύση, με τη δυνατότητα επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε περίπτωση κατ' εξακολούθησης παραβίασης των δικαιωμάτων των πολιτών. Χωρίς να θέλουμε να υποβαθμίσουμε τον λειτουργικό ρόλο της Δικαιοσύνης, ο

εξοπλισμός του θεσμού με μεγαλύτερη δύναμη επιβολής των εισηγήσεων του, θα συμβάλλει πιο δυναμικά στην αποκατάσταση των σχέσεων Δημόσιας Διοίκησης-πολίτη.

Υπό την έννοια αυτή, θα πρέπει να προβλεφθούν κυρώσεις, τις οποίες θα δύναται να επιβάλει ο ΣτΠ στη Δημόσια Διοίκηση, για παραβάσεις των υποχρεώσεων που προβλέπει το Σύνταγμα και ο Νόμος αλλά και για κάθε άλλη διάταξη που προστατεύει τον πολίτη και τα δικαιώματα του. Οι κυρώσεις θα επιβάλλονται στα αρμόδια διοικητικά όργανα και στους προϊσταμένους τους.

Ο Νόμος θα προβλέπει κυρώσεις με μια σειρά κλιμάκωσης, ξεκινώντας από την ηπιότερη από πλευράς δραστικότητας και ελαφρότερη διοικητική κύρωση για τον παραβάτη, προς εκείνη που αποτελεί την πιο δραστική παρέμβαση του ΣτΠ για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Στις περιπτώσεις εκείνες που ο ΣτΠ, ενεργώντας αυτεπάγγελτα ή μετά από καταγγελία, διαπιστώνει παράβαση νόμιμων υποχρεώσεων θα απευθύνει στη Διοίκηση προειδοποίηση με αποκλειστική προθεσμία για άρση της παράβασης. Η μη συμμόρφωση της Διοίκησης έως την αποκλειστική τιθέμενη προθεσμία, θα επιφέρει την επιβολή νέας δραστικότερης διοικητικής κύρωσης (πρόστιμο[1367]). Σκοπός των κυρώσεων δεν θα είναι ο «κολασμός» του διοικητικού οργάνου που παρανομεί, αλλά η επίτευξη της συμμόρφωσης του προς τις επιταγές του Συντάγματος και του Νόμου και η αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Όπως ήδη έχουμε επισημάνει, το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα και στη δημόσια πληροφορία ολοένα και συρρικνώνεται. Η πολυπλοκότητα και η ασάφεια του νομοθετικού πλαισίου συμβάλλει στην εν λόγω τακτική. Μάλιστα, σε πολλές περιπτώσεις, η Διοίκηση επικαλείται διατάξεις που προβλέπουν περιορισμούς στο δικαίωμα πρόσβασης, κυρίως για

[1367] Πρόστιμο ανάλογο προς εκείνο που μπορεί να επιβάλει η ΑΠΔΠΧ και προβλέπει το άρθρο 21 του Ν. 2472/1997

λόγους απορρήτου ή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καταχρηστικά και χωρίς νομικό έρεισμα.

Η αναιτιολόγητη ή πλημμελώς αιτιολογημένη άρνηση, εκ μέρους της Διοίκησης, πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά στοιχεία συνιστά περίπτωση κακοδιοίκησης. Μία επιπλέον αρμοδιότητα που θα μπορούσε να περάσει στον Συνήγορο του Πολίτη είναι ο τρόπος διαχείρισης των αιτημάτων πρόσβασης και περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημοσίου τομέα, και μέσω αυτών, η διαμόρφωση της διοικητικής πρακτικής και του εφαρμοσμένου καθεστώτος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, ώστε να εξομαλυνθεί η σχέση Δημόσιας Διοίκησης-πολίτη.

Καθίσταται, σχεδόν επιβεβλημένη η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ, ο οποίος θα εξετάζει αν παραβιάζεται η αρχή της διαφάνειας και το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία, όταν δέχεται καταγγελίες πολιτών. Μάλιστα, κρίνεται σκόπιμο να τροποποιηθεί το άρθρο 5 §4 και 5 του ν.3448/2006, περί περαιτέρω χρήσης πληροφοριών του δημόσιου τομέα, όπου προβλέπεται η δυνατότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 5§4 και 5) να αποφαίνεται επί διοικητικών προσφυγών κατά της άρνησης των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα να χορηγούν έγγραφα της κατοχής τους και η εν λόγω αρμοδιότητα να ανατεθεί πλέον στο Συνήγορο του Πολίτη.

Ίσως τελικά, η πλήρης και αποφασιστική αρμοδιότητα του ΣτΠ σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, καινοτομία άκρως σημαντική, να αποτελεί την πιο ενδεδειγμένη λύση στο χαοτικό και δαιδαλώδες πλαίσιο της πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα και εν γένει στη δημόσια πληροφορία[1368].

[1368] Μια αρμοδιότητα επηρεασμένη από τη Γαλλική Ανεξάρτητη Αρχή La Commission *d'accès aux documents administratifs* (Επιτροπής Πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα)

6. Η δημιουργία μιας Κεντρικής Συντονιστικής Υπηρεσίας

Η πολυδιάσπαση των φορέων που ασκούν έλεγχο στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, είτε με τη μορφή Ανεξάρτητων Αρχών, συνταγματικά κατοχυρωμένων ή μη, είτε με τη μορφή Αυτοτελών Σωμάτων Ελέγχου, αφενός καθρεπτίζει από την μια την επιθυμία του Κράτους για την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης και από την άλλη τη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης-πολίτη, αφετέρου δημιουργεί σύγχυση στους πολίτες.

Η ύπαρξη περισσότερων φορέων για τη ρύθμιση ίδιων ή παρόμοιων τομέων πολιτικής επιτείνει τη σύγχυση και την αδυναμία του πολίτη να αντιληφθεί πού τελικά πρέπει να απευθυνθεί για την αντιμετώπιση του προβλήματός του. Η αντιμετώπιση της αβεβαιότητας και της ταλαιπωρίας που υφίσταται συχνά ο πολίτης και η αποφυγή υποβολής αναφορών-καταγγελιών σε αναρμόδια όργανα, επιβάλλει την παρέμβαση του νομοθέτη.

Με δεδομένο το πλήθος των ελεγκτικών Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και των Ανεξάρτητων Αρχών αλλά και τη νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία τους και την πολλαπλότητα των ελεγχομένων υπηρεσιών, είναι επιτακτική η ανάγκη αντιμετώπισης της πολυδιάσπασης των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών για την αποτελεσματικότερη προστασία του πολίτη. Αυτό θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί με τη δημιουργία μιας Κεντρικής Συντονιστικής Υπηρεσίας για την περισυλλογή, τη διαχείριση και τον συντονισμό των αναφορών των πολιτών.

Η Κεντρική Συντονιστική Υπηρεσία με την επωνυμία «*Κέντρο Διασφάλισης της Προστασίας του πολίτη»* θα αποτελεί υπηρεσία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Αποκέντρωσης, με κύρια αποστολή την παραλαβή όλων των αναφορών-καταγγελιών των πολιτών, την διαχείρισή

τους και τη διοχέτευσή τους στα καθ' ύλην αρμόδια Σώματα Ελέγχου-Ανεξάρτητες Αρχές.

Η εν λόγω υπηρεσία, διαθέτοντας όλη την απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή, θα στελεχώνεται με αξιόλογο διοικητικό και επιστημονικό προσωπικό. Η κάλυψη των αναγκών της σε διοικητικό προσωπικό θα πραγματοποιείται με απόσπαση προσωπικού από φορείς του Δημόσιου και του Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, από τις Ανεξάρτητες Αρχές ή τα Ελεγκτικά Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης του κλάδου γραμματέων ή συναφών κλάδων. Η τεχνογνωσία είναι απαραίτητη. Συνεπώς, η υπηρεσία θα στελεχώνεται και από επαρκή αριθμό πτυχιούχων νομικής, με επαγγελματική εμπειρία και εξειδίκευση στο Δημόσιο Δίκαιο, οι οποίοι θα επιμορφώνονται συνεχώς με σεμινάρια και διαλέξεις.

Η λήψη της υποβληθείσας εκ μέρους των πολιτών αναφοράς, θα συνεπάγεται την πρωτοκόλληση της. Η αναφορά θα χρεώνεται σε έναν ειδικό επιστήμονα- νομικό, ο οποίος θα τη μελετά και εντός 5 ημερών θα τη διαβιβάζει ηλεκτρονικά στο καθ' ύλην αρμόδιο Σώμα Ελέγχου ή ΑΑ. Παράλληλα, θα ενημερώνεται εγγράφως ο πολίτης για την πορεία της υπόθεσης του.

Η δημιουργία της εν λόγω Υπηρεσίας είναι βέβαιο ότι θα συμβάλλει αποφασιστικά στην προστασία του πολίτη και θα μειώσει στο ελάχιστο την αβεβαιότητα και την σύγχυση που δημιουργείται από την επάλληλη λειτουργία πολλαπλών μηχανισμών ελέγχου της διοικητικής δράσης

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ι. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αδάμ- Μαγνήσαλη Σ., Η διαφθορά και η νομοθετική της αντιμετώπιση στην αρχαία Αθήνα, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κουτσούκης Κλ. – Σκλιάς Παντ. , Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2005

Αθανασόπουλος Δ., Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα: παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1986

Αλεξιάδης Α., Ο Βαθμός Αποδοχής του Ιεραρχικού Ελέγχου από τα Υφιστάμενα Ιεραρχικά Όργανα της Διοίκησης, Διοικητική Ενημέρωση 27/ 2003, σελ. 78

Αλεξόπουλος Α. / Μαυρομούστακου Η., Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κουτσούκης Κλ. – Σκλιάς Παντ, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2005

Αναστασόπουλος Γ., Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτου προς το κράτος, ΔιΔικ1980, σελ. 9

Αναστόπουλος Ι., Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.ΕΛ.Δ.Δ), Εφαρμογές ΔΔ 3/1992, σελ. 375

Ανθόπουλος Χ., Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση, ΔτΑ 10/2001, σελ. 385

Ανθόπουλος Χ., Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος σε: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Πέντε χρόνια μετά τη

συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Τόμος πρώτος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006

Αντωναροπούλου Χρ., Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα της Διοίκησης, ΕΔΔΔ 2/2006, σελ. 259

Αντωνίου Θ., Νεώτερες εξελίξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων: προς μια ευρωπαϊκή ιθαγένεια, ΕΕΕυρΔ, 1992 σελ. 201

Αντωνόπουλος Μ., Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995

Αποστολίδου Δ., Το ανυπόστατο των μη δημοσιευθεισών κανονιστικών διοικητικών πράξεων, ΝοΒ 1971, σελ. 289

ΑΠΔΠΧ, Ετήσια Έκθεση 2008

Αργυρός Α., Η δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπερβάσεως της εύλογης διάρκειας της δίκης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015

Αρναούτογλου Φ., Η «πρότυπη» ή «πιλοτική» δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

ΑΣΕΠ, Ετήσια Έκθεση 2002

Βαβούσκος Κ., Η παράλειψις ως ζημιογόνον γεγονός εις τα αδικήματα του αστικού δικαίου: συμβολή εις την ερμηνείαν των άρθρων 914 και 919 του Αστικού Κώδικος, Αθήνα 1956

Βαρβαρέσσος Κ., Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος, 1952

Βασαλάκης Στ., Το άρθρο 16 Ν. 1599/1986 και η λήψη αντιγράφων και γνώση εγγράφων σε φάκελο της Διοίκησης, ΝοΒ 45/1997, σελ. 709

Βασιλάκης Σπ., Το άρθρο 16 του Ν.1599/1986 και η λήψη αντιγράφων και γνώσης εγγράφων, ΝοΒ 1997, σελ. 708

Βεγλερής Φ., Η διοικητική Οργάνωσις, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήναι, 1963

Βεγλερής Φ., Ο Δικαστικός Έλεγχος της Διοικήσεως, Μέρος Α΄, Τα όρια της Δικαιοδοσίας απέναντι της Διοικήσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1987

Βεμπερ Μ., Η πολιτική ως επάγγελμα, Μετάφραση Μιχ. Κυπραίος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1992

Βενετσανοπούλου Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2014

Βενετσανοπούλου Μ., Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2002

Βενιζέλος Ε., Ποιότητα νομοθεσία, κοινωνική συναίνεση και ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας, ΕφημΔΔ 3/2006, σελ. 374

Βενιζέλος Ε., Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975/1986/2001, σε Φ. Ι. Κοζύρη/ Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003

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

Βενιζέλος Ε., Το σχέδιο της Αναθεώρησης του Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000

Βενιζέλος Ε. , Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και το Ελληνικό Σύνταγμα, ΕΕΕυρΔ, 2/1993, σελ. 271

Βιδάλης Τ., Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα, Το Σ 5/2003, σελ. 825

Βλαχόπουλος Σπ., Διαφάνεια κρατικής δράσης και Προστασία προσωπικών δεδομένων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα– Κομοτηνή 2007

Βλαχόπουλος Σπ., Το Δικαίωμα της αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο - Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998

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

Γαλάνης Θ., Αξίωση αποζημίωσης για παραβάσεις ενωσιακού δικαίου: Ο διαρκής διάλογος ενωσιακού και εθνικού δικαστή, ΕΕΕυρΔ 3/2013, σελ. 257

ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2014

ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2013

ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2012

ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2011

ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2010

ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2007

ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2004

ΓΕΔΔ, Ετήσια Έκθεση 2003

Γεραπετρίτης Γ., Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, Θεσμική και δικαιοπολιτική αντιμετώπιση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998

Γέροντας Απ., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005

Γέροντας Απ., Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989

Γέροντας Απ., Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1986

Γέροντας Απ., Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, ΔτΑ 7/2000, σελ. 567

Γεωργίτση Μετ., Η Συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς, σε Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κλ. Κουτσούκης – Παντ. Σκλιάς, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2005

Γεωργόπουλος Γ., Η κατάχρησις του δικαιώματος του αναφέρεσθαι, Αρμ 1978, σελ. 627

Γιαννακόπουλος Κ., Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας στο Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004

Γιάνναρου Λ., Πολυνομία, ο αόρατος εχθρός της χώρας, Καθημερινή, 15-6-2014, σελ. 14

Γκιζάρη - Ξανθοπούλου Α., Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ μετά τη Συνθηκη της Λισαβόνας, ΕΕΕυρΔ 1/2011, σελ. 11

Γλυκοφρύδης Ηλ., Η αρχή της φανερής δράσεως των οργάνων του Κράτους, ΕΔΔΔ 1959, σελ.378

Γρηγορίου Ν., Το Συμβούλιον της Επικρατείας και αι γενικαί αρχαί του δικαίου, ΝοΒ 1954, σελ. 530

Γώγος Κ., Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005

Γώγος Κ., Προς τη νομική χειραφέτηση της ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Με αφορμή την απόφαση ΔΕΚ της 17.9.2002, C-413/99, Baumbast και R/Secretary of State for the Home Department), ΕΕΕυρ 1/2003, σελ. 115

Γώγος Κ., Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2000

Δαγτόγλου Πρ., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Α΄, Δεύτερη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005

Δαγτόγλου Πρ., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β΄, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991

Δαγτόγλου Πρ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015

Δαγτόγλου Πρ., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 6η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2014

Δαγτόγλου Πρ., Η αρχή της αμεροληψίας της Δημοσίας Διοικήσεως, Α΄ Η εξαίρεσις διοικητικών λειτουργών, Αθήνα 1962

Δαγτόγλου Πρ., Η Αρχή της Προηγούμενης Ακρόασης, Γνωμοδότηση, ΝοΒ 1979, σελ. 1553

Δαγτόγλου Πρ., Η Δημόσια Διοίκησις ως φορεύς παροχών προς τους διοικουμένους, ΕΔΔ 4/ 1960, σελ. 58

Δαγτόγλου Πρ., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2012

Δαλακούρας Θ., Αρχή της αναλογικότητας και μέτρα δικονομικού καταναγκασμού, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1983

Δαρζέντας Εμμ., Αίτηση ακυρώσεως και Κράτος Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1995

Δεβενές Θ., Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών: Το θεσμικό πλαίσιο και η λειτουργία τους – Η επίδρασή τους στο αστικό περιβάλλον, Διοικητική Ενημέρωση 39/ 2006, σελ. 79

Δεληκωστόπουλος Σ., Η προστασία της εμπιστοσύνης εν των διοικητικώ δικαίω, Αθήνα 1969

Δελλής Γ., Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013

Δερβιτσιώτης Α., Η κοινοβουλευτική αναφορά του άρθρου 69 του Συντάγματος 1975/86, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1994

Δερβιτσιώτης Α., Η παρουσία των Υπουργών στη Βουλή, Δίκαιο και Οικονομία, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2007

Δετσαρίδης Χρ., Ζητήματα συνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 3900/2010 που ρυθμίζουν φορολογικές διαφορές (οι τροποποιήσεις των άρθρων 6, 79 και 277 ΚΔΔ), ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 407

Δετσαρίδης Χρ., Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και η αντιμετώπιση της μέσω του διοικητικού αυτοελέγχου, ΔιΔικ 1/2014, σελ. 289

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

Δετσαρίδης Χρ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων σύμφωνα με τις νεώτερες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006

Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004

Δημητρόπουλος Α., Γενική Συνταγματική Θεωρία, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τόμος Α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004

Δημητρόπουλος Α., Γενική Συνταγματική Θεωρία, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τ. Α΄, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004

Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά Δικαιώματα, τόμος Γ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2012

Διβάνη Χρ., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, ΘΠΔΔ 6/2013, σελ. 496

Δουλαδίρης Νικ., Ο διοικητικός έλεγχος την ελεγκτικών σωμάτων, σε Ν. Κουράκης, Κ. Σπινέλλη, Π. Ζαγουρα (Επιμ.), Διαφάνεια και Καταπολέμηση

της διαφθοράς. Θεσμικές συγκλίσεις και παράλληλοι δρόμοι, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2012

Εμμανουηλίδης Εμμ., Ο έλεγχος της χρηστότητος εν τη Δημοσία Διοίκηση, Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, έτος 39ον, Τεύχος 56, Εκδοτικός οίκος «Ι.Ν. Ζαχαρόπουλου», Εν Αθήναις 1973, σελ. 359

Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ετήσια Έκθεση 2014

Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ετήσια Έκθεση 2013

Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ετήσια Έκθεση 1995

Ευστρατίου Π.–Μ., Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, Τιμ. Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004, σελ. 1275

Ευστρατίου Π-Μ., Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας σε διοικητικές διαδικασίες και άρθρο 6 παρ.1 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1996

Θεοδωρίδης Π., Μαντζούφας Π., Έθνος και ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Οι μεταμορφώσεις της ιδιότητας του πολίτη, ΤοΣ 2/1998, σελ. 273

Θεολόγου Κ., Πολίτης και κοινωνία στην Ε.Ε. : προσέγγιση στα υπερεθνικά χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής πολιτιότητας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005

Θεοχαροπούλου Ε., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία, ΧρΙδΔ 2006, σελ. 276 επ

Καϊδατζής Ακρ., Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 1849/2009, ΕφημΔΔ 2009, σελ. 187

Καϊδατζής Ακρ., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006

Καλαβρός Κ., Η παράλειψη παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο της πολιτικής δίκης, στο συλλογικό τόμο «Η δραστικότητα

της προσωρινής δικαστικής προστασίας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1995

Καλλία- Αντωνίου Α., Η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η συμβολή του στην προστασία του περιβάλλοντος, ΠερΔικ 4/2007, σελ. 555

Καλλίρη Φ., Παλιοί, υψηλόβαθμοι, με έφεση στο λάδωμα, Εφημερίδα Καθημερινή, 27/5/2012, σελ. 29

Καλτσόγια- Τουρναβίτη Ν., Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και Δημοκρατία, σε Μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη, Το Κράτος στον 21ο αιώνα. Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνία της Γνώσης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002

Καλτσόγια- Τουρναβίτη Ν., Η κρίση του Κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς σε Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κλ. Κουτσούκης– Παντ. Σκλιάς, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2005

Καλτσογια- Τουρναβίτη Ν., Κριτήρια επιλογής των ανωτέρων στελεχών της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως και οι πραγματικές προϋποθέσεις εφαρμογής τους, ΕΔΕ 2/1996, σελ. 31

Καμίνης Γ., Βουλή: Η πρόκληση της αναβάθμισης, σε: Το σύνταγμα - Επιστημονικά συνέδρια: Τα εικοσάχρονα του συντάγματος 1975, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1998

Κανελλόπουλος Π., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας,, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010

Καούρα Γ., Πολιτική διαφθορά: Πελατειακές σχέσεις και Δημόσια Διοίκηση σε: Α. Νικολόπουλου (επιμ.) Κράτος και διαφθορά, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, 1998

Καραγεώργου Βασ., Η Αρχή της Διαφάνειας στην Ενωσιακή Έννομη Τάξη, Όψεις μιας αναδυόμενης Νομικής Αρχής, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013

Καραγεώργου Βασ., Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005

Καραγέωργου Βασ., Το δικαίωμα για Χρηστή Διοίκηση- Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1/2007, σελ. 30

Καράκωστας Β., Το Σύνταγμα, Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006

Καράκωστας Β., Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001 και υπό το καθεστώς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Dike International 2004, σελ. 144

Καρκατσούλης Παν., «Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα 2004

Καρκατσούλης Παν., Ρύθμιση- Απορρύθμιση- Μεταρρύθμιση. Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα 2011

Κασιμάτης Γ., Συνταγματικό Δίκαιο ΙΙ, Οι λειτουργίες του Κράτους, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, Τεύχος α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1980

Κασιμάτης Γ., Η απόφαση 40/1998 της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου, ΝοΒ 47/1999, σελ. 716

Κατράς Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015

Κατρούγκαλος Γ., Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, ΔιΔικ 1993, σελ. 941

Κατρούγκαλος Γ., Το Δημόσιο Μάνατζμεντ, Διοικητική Μεταρρύθμιση 36/ 1988, σελ. 36

Κατρούγκαλος Γ., Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής. Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998

Κέφης Βασ., Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και Πρότυπα, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2014

Κέφης Βασ., Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ, Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2005

Κιουπτσίδης Θ., Κρατική ευθύνη από παράλειψη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1989

Κλαμαρής Νικ., Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος 1975, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 1989

Κοϊμτζόγλου Ι., Η αρχή της αξιοκρατίας στο Δημόσιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003

Κοϊμτζόγλου Ι., Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012

Κοντιάδης Ξ., Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002

Κοντιάδης Ξ., Είναι μια άλλη Δημόσια Διοίκηση εφικτή;, ΘΠΔΔ 3/2009, σελ. 276

Κοντιάδης Ξ., Κομματοκρατία, καταπολέμηση της διαφθοράς και ανεξάρτητες αρχές, σε: Πρακτικά 2ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Νέα Δημόσια Διοίκηση, Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2009

Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δημ., Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των

αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε: Τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004

Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου Δημ., Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1989

Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δήμ., Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευ., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005

Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου Δημ., Οι «περιπέτειες» ενός ερευνητού του Δημοσίου Δικαίου, ΕλλΔνη 2006, σελ. 645

Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ. - Θεοχαρόπουλος Λ., Στον «αστερισμό» των κρίσεων : Δημοσίας Διοικήσεως και Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ΕφημΔΔ 3/ 2010, σελ. 274

Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ., Η αρχή της επικουρικότητας του Κράτους, ΕλλΔικ, 1998, σελ. 1

Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ., Η διοικητική οργάνωση του Κράτους (Από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης), Θεσσαλονίκη 2002

Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ., Η έννοια της Διοικητικής Ιεραρχίας σε κρίση, Τιμ. Τομ. Φ. Βεγλερή, τ. Α΄, Αθήνα 1988

Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δημ., Το «μετέωρο» βήμα του Management στο Δημόσιο Τομέα, ΘΠΔΔ 4/2011, σελ. 372

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δημ., Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979 ΙΙ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήναι- Κομοτηνή 1982

Κόρσος Δ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, Τόμος Β΄, Τεύχος Α΄, Αθήναι 1980

Κόρσος Δ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, Γ' έκδοση, Ενημερωμένη- Συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, Τόμος Β΄, τεύχος Α΄, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013

Κόρσος Δ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, 4η έκδοση, Ενημερωμένη - Συμπληρωμένη από Μ.- Ε. Κόρσου- Παναγοπούλου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013

Κόρσος Δ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τόμος Α', τεύχος Α', Αθήναι 1977

Κουλούρης Ν., Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, ΔιΔικ 5/1993, σελ. 1140

Κουλούρης Ν., Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, σε: Επ. Σπηλιωτόπουλου, Αντ. Μακρυδημήτρη (Επιμ), Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα – Κομοτηνή 2001

Κουρνούτος Π., Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο Νομολογίας, ΝΕ΄ 2004, σελ. 50

Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευ., Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμ1995, σελ. 1381

Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευ., Αόριστες και Τεχνικές Έννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1997

Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευ., Αόριστες και Τεχνικές Έννοιες της Διοικήσεως, σε Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου και Ευ. Κουτούπα Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005

Κρητικός Παν., Ο Κανονισμός της Βουλής, Ανάλυση – Ερμηνεία – Σχόλια, Εκδόσεις Καμαρινοπούλου, Αθήνα 1990

Κτιστάκη Στ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014

Κτιστάκη Στ., Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009

Κτιστάκη Στ., Η νομολογιακή πολιτική του ορθολογισμού της διοικητικής δράσης, ΔιΔικ 3/1991, σελ. 295

Κτιστάκη Στ., Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, ΤοΣ 2007, σελ. 813

Κτιστάκη Στ., Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης, ΕφημΔΔ 5/ 2007, σελ. 673

Κτιστάκη Στ., Οι αδυναμίες στην ανάδειξη της ηγεσίας του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος: Αίτια- Προοπτικές, σε Πρακτικά 4ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, προοπτικές, αδυναμίες, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2014

Κυβέλος Σωτ., Η ενδικοφανής προσφυγή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013

Κυριακόπουλος Ηλ., Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον, τ. Β΄, Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 1961

Λαζαράκος Γρ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια Πληροφορία. Ανοικτή Διοίκηση και Κοινωνία της Πληροφορίας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006

Λαζαράτος Π., Άρθρο 10, σε Κασιμάτης/ Μαυριάς Ερμηνεία του Συντάγματος Ι, Τόμος Α΄, δεύτερη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003

Λαζαράτος Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο Ι , Εκδόσεις Θέμις, Αθήνα 2012

Λαζαράτος Π., Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη, ΔτΑ 1/2003, σελ. 130

Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1992

Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα προσβάσεως στα διοικητικά στοιχεία, ΔιΔικ 1994, σελ.445

Λαζαράτος Π., Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων Ι, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1996

Λάζος Γρ., Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2005

Λαμπράκης Κ., Η δικαστική προστασία κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Σ. 1975, ΕλλΔικ 1986, σελ. 616

Λέντζης Δημ., Η πρόσβαση στα έγγραφα των Κοινοτικών Οργάνων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2008

Λιαδή Μαρ., Ο διαμεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη στην καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση, σε: Ν. Κουράκης, Κ. Σπινέλλη, Π. Ζαγουρα (Επιμ.), Διαφάνεια και Καταπολέμηση της διαφθοράς. Θεσμικές συγκλίσεις και παράλληλοι δρόμοι, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2012

Λιανός Αντ., Η Γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007

Λιγωμένου Α., Η νομολογία του ΕΣ και το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, ΘΠΔΔ 2008, σελ. 1021

Λοβέρδος Δ., Τινά περί του δικαιώματος του αναφέρεσθαι εις τας αρχάς και της αδείας της αρχής προς δίωξιν του υποβαλόντος την αναφοράν, δια τυχόν εν αυτή υπαρχούσας παραβάσεις, ΕλλΔικ 1983, σελ. 376

Λύτρας Σ., Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης σε: Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης, Απ. Γέροντας, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα– Κομοτηνή 2004

Μαθιουδάκης Ι., Η αρχή της Αμεροληψίας της Διοίκησης, Εκδόσεις ΑΝΙΟΝ, Θεσσαλονίκη 2008

Μαθιουδάκης Ι., Η ποιοτική απονομή της Ελληνικής Διοικητικής Δικαιοσύνης - Υπό το φως της πρόσφατης αναμόρφωσης της, ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 440

Μακαρούνη Αν., Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης του πολίτη: όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και του ελληνικού δικαίου, ΔιΔικ 1997, σελ.1

Μακρυδημήτρης Αντ. - Μιχαλόπουλος Ν., Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950- 1998, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000

Μακρυδημήτρης Αντ., Διοικητικές Μελέτες, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991

Μακρυδημήτρης Αντ., Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης, σε Προβλήματα Διοικητικής μεταρρύθμισης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995

Μακρυδημήτρης Αντ., Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1992

Μακρυδημήτρης Αντ., Ηθικά Διλλήματα στη Δημόσια Διοίκηση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 8/2002, σελ. 7

Μακρυδημήτρης Αντ., Κομματισμός και πελατειακές σχέσεις σε του ιδίου, Η Διοίκηση σε κρίση. Κείμενα για τη Διοίκηση και την κοινωνία, Εκδόσεις Νέα Σύνορα- Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα 1996

Μακρυδημήτρης Αντ., Πραβίτα Μαρ.- Ηλ., Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012

Μακρυδημήτρης Αντ., Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2004

Μακρυδημήτρης Αντ., Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της Ελληνικής διοικητικής κουλτούρας, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης 3/1994, σελ. 135

Μακρυδημήτρης Αντ., Το έλατο στην άμμο ή ο «Ombudsman», στην Ελλάδα, σε: Αντ. Μακρυδημήτρης, Χαρ. Χρυσανθάκης, Ν.Δ. Κουλούρης, ΑΛ. Κλ. Οικονόμου, «Ombudsman» ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1996

Μάλλιος Α., Η από τη Διοίκηση τυποποίηση της διαδικασίας ακρόασης πριν από την έκδοση καταλογιστικής του προστίμου Ν. 2523/1997 πράξης για παράβαση διατάξεων ΚΒΣ, ΔΦΝ 2008, σελ. 654

Μάνδρου Ι., Άμεση εκκαθάριση με την πιλοτική δίκη, Εφημερίδα Η Καθημερινή, 18/5/2013, σελ. 22

Μάνεσης Α., Αι εγγυήσεις Τηρήσεως του Συντάγματος, ΙΙ (ανατύπωση) Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991

Μάνεσης Α., Συνταγματικά Δικαιώματα , τ. Α΄, Ατομικές ελευθερίες, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1981

Μάνεσης Α., Αι εγγυήσεις Τηρήσεως του Συντάγματος, Ι, Εισαγωγή, (ανατύπωση) Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991

Μάνεσης Α., Ατομικές Ελευθερίες, Τόμος α΄, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1982

Μάνεσης Α., Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 1980

Μανιτάκης Αντ., Η Συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, ΤοΣ 1978, σελ. 433

Μανιτάκης Αντ., Κράτος Δικαίου και Δικαστικός έλεγχος της Συνταγματικότητας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2008

Μανιτάκης Αντ., Το Υποκείμενο των Συνταγματικών Δικαιωμάτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1981

Μανιώτης Δ., Η συμβολή των συστημάτων διορισμού και ελέγχου των δικαστικών λειτουργών στην κατοχύρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1989

Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ. , Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007

Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2005

Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Ανδρ., Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Αθήνα 2000

Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Ανδρ., Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά όργανα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2005

Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Ανδρ., Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητος της Διοικήσεως (Μηχανισμοί ελέγχου αυτής), Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών 1989, σελ. 67

Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Ανδρ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εισαγωγή - Θεμελιώδεις έννοιες, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013

Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Ανδρ., Η προστασία του Διοικουμένου, Βασική αρχή της Διοικητικής δράσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1999

Μαυριάς Κων., Συνταγματικό Δίκαιο, Δίκαιο και Οικονομία, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2014

Μαυρομούστακου Η., Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μία Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2013

Μηλιώνης Ν., Διαφθορά και Δημόσια διαχείριση, ΔιΔικ 2003, σελ. 273

Μηλιώνης Ν., Ο έλεγχος των Δημοσίων Επιχειρήσεων και το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔίκ 1993, σελ. 1121

Μηναίδης Σ., Ο επίκαιρος Κοινοβουλευτικός Έλεγχος, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1990

Μηναίδης Σ., Προσλήψεις και απαγόρευση μονιμοποιήσεων στο δημόσιο τομέα σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 7 και 8 του Αναθεωρημένου Συντάγματος σε: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Τόμος δεύτερος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006

Μητσόπουλος Γ., Τριτενέργεια και αναλογικότητα, Ακαδημία Αθηνών 2001

Μιχαλόπουλος Νικ., Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2003

Μουκίου Χρ., Περί της ταχύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης. Η «ταχεία» δίκη ως « δίκαιη» δίκη υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕφημΔΔ 5/2011, σελ. 716

Μουκίου Χρ., Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης. Υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών δεδομένων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2009

Μουκίου Χρ., Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας και Συνταγματική αναθεώρηση: Η ανάδυση του φαινομένου της «κακοδιοίκησης» και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕΔΔΔΔ 1/ 2003, σελ. 29

Μουκίου Χρ., Η σιωπή της Διοίκησης. Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003

Μουστάκας Μελ., Τα Σώματα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στη Γαλλία. Ο θεσμός και ο ρόλος του στη γαλλική Κρατική Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2008

Μουστάκας Μελ., Το δικαίωμα πρόσβασης στη διοικητική δικαιοσύνη: οι αμφιταλαντεύσεις της πιο πρόσφατης νομολογίας του ΣτΕ καθώς και η σοβαρή συρρίκνωση ενός θεμελιώδους δικαιώματος Υπό την οπτική των δαπανημάτων της διοικητικής δίκης, Εφημ ΔΔ 1/2013, σελ. 34

Μπέης Ε., Η αρχή αναλογικότητας, Δ 5/1999, σελ. 467

Μπέης Κ., Ερμηνεία του άρθρου 20 παρ.1 σε Κασιμάτης/ Μαυριάς Ερμηνεία του Συντάγματος Ι , Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003

Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ., Έλεγχος διοίκησης. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Συντακτικό Όργανο Επιθεώρησης & Ελέγχου, Τόμος Β΄, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006

Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ., Έλεγχος Διοίκησης. Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές. Οι ανεξάρτητες Αρχές (Ν. 3051/2002) . Ο Συνήγορος του Πολίτη. Τόμος Α΄, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2010

Μπέσιλα- Μακρίδη Ελ., Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2002

Μπιτζιλέκης Ν., Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2001

Νικολακόπουλος Δ., Με εξετάσεις η επιλογή διευθυντών, Εφημερίδα Το Βήμα, 17/4/2011, σελ. Α42

Νταλάκου Βασ., Διαχρονική εξέλιξη της κανονιστικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης σε σύγκριση με τη νομοθετική παραγωγή, όπως προκύπτει από το αρχείο του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας, ΕΔΕ 2006, σελ. 265

Ντασκαγιάννης Μιχ., Η αρχή της αμεροληψίας στη Δημόσια Διοίκηση, ΔιοικΕνημ 53/2010, σελ. 7

Ξηρός Αθ., Η αρχή της διαφάνειας στην περίπτωση των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών: τα οικονομικά τους στην παρ. 2 του άρθρου 29 Σ., σε: Δ. Τσάτσος- Ε. Βενιζέλος- Ξ. Κοντιάδης (επιμ) Το νέο Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2001

Ορφανουδάκης Σ., Η αρχή της αναλογικότητας στην Ελληνική έννομη τάξη. Από τη νομολογιακή εφαρμογή της στη συνταγματική της καθιέρωση, Μελέτες Συνταγματικού Δικαίου και Πολιτειολογίας 11, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003

Παγκάκης Γ., «Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων», ΔιοικΕνημ 18/2000, σελ. 8

Παναγόπουλος Θ., Περί της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, Αθήναι 1976

Παναγοπούλου Μ.Ε, Οι προσφυγές κατά πράξεων της διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000

Πανταζοπουλος Π., Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου στη φορολογική διαδικασία. Η πορεία του δικαιώματος μέσα από τη θεωρία και τη νομολογία-Νομολογιακές και διοικητικές εξελίξεις και προοπτικές ΘΠΔΔ 8-9/2008 σελ. 1026

Πανταζόπουλος Σ., Η εξαίρεση του δικαστή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992

Παπαγιάννης Δον., Η προσφυγή των ιδιωτών στο Γενικό Δικαστήριο, ΝοΒ 2014, σελ. 1321

Παπαγιάννης Δον., Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2007

Παπαγρηγορίου Βλ., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τεύχος πρώτο, Γ΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006

Παπαδάκης Γ., Το σύστημα προσλήψεων από την αντικειμενικότητα στην αποτελεσματικότητα, ΔιοικΕνημ 28/2004, σελ. 5

Παπαδάκης Μιχ., Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιτροπής Προσωπικού, σε: Φ.Ι. Κοζύρη/ Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), Η ανεξαρτησία των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού. Πρακτικά ημερίδας 29 Οκτωβρίου 2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003

Παπαδημητρίου Γ., Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006

Παπαδημητρίου Γ., Σχόλιο σε ΚΔΕΟΔ (επιμ. Κ. Γώγος), Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002

Παπαδημητρόπουλος Δ., Διαφάνεια της Διοικητικής Δράσης. Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων. Εννέα έτη εφαρμογής του άρθρου 16 του Ν.1599/1986, ΔιοικΜετ. 1/1996, σελ. 48

Παπαδόπουλος Νικ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων (άρθρο 16 ν. 1599/1986), ΔιΔικ 8/1996, σελ. 1362

Παπαδοπούλου Μ., Οι προσλήψεις στο δημόσιο μέσω του ΑΣΕΠ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005

Παπαδοπούλου Ο., Νομοθετική κύρωση των κανονιστικών πράξεων : Το χρονικό της νομολογιακής μεταστροφής, ΤοΣ 1992, σελ.51 επ.

Παπαδοπούλου Τατ., Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια κατά τη νομολογία του ΔΕΕ: προς μια αυτόνομη πηγή δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών; ΕΕΕυρΔ1/2012, σελ. 17

Παπαθανασίου- Παπαϊωάννου Ζ., Άσκηση δημοσίας διοικήσεως μέσω Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1985

Παπαϊωάννου Ζ., Η αρχή της αναλογικότητας κατά την άσκηση της αστυνομικής εξουσίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2003

Παπακωνσταντίνου Απ., Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική: Οι Συνταγματικές Πτυχές, σε: Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κουτσούκης Κλ. – Σκλιάς Παντ., Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2005

Παπαλάμπρου Α., Αι αόριστοι έννοιαι και ο έλεγχος της νομιμότητος, ΕΔΔΔ 1966, σελ. 341

Παπανικολαΐδης Δ., Σύστημα Διοικητικού Δικαίου τ. Α΄, Αθήνα, 1992

Παπασιώπη- Πασιά Ζ., Δίκαιο Ιθαγένειας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2011

Παπαχατζής Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 7η έκδοση, Αθήνα 1991

Παπαχατζής Γ., Η διακριτική ευχέρεια των διοικητικών αρχών, στο Μελέται επί του Δικαίου των διοικητικών διαφορών, τέταρτη έκδοσις, Αθήναι, 1961

Παπαχρήστου Α. - Λύτρας Σ., Τα διφυή νομικά πρόσωπα στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004

Παππάς Σ., Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ΔιοικΜεταρ 29/1987, σελ. 80

Παραράς Π., Σύνταγμα 1975 - Corpus I , Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1982

Παραράς Π., Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2001

Παυλόπουλος Πρ., Το τεκμήριο της νομιμότητας και η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ΕΔΔΔ 1987, σελ. 193

Παυλόπουλος Πρ., Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, Μία σύγχρονη άποψη του κράτους δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1982

Πικραμένος Μ., Διοικητικές δυσλειτουργίες, κράτος δικαίου και δικαιώματα, Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δήμ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, τόμος 2, Θεσσαλονίκη 2009

Πικραμένος Μ., Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012

Πικραμμένος Μ., Το Νομοθετικό καθεστώς των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση, ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικων επιλογών, ΝοΒ 2008, σελ. 2301

Πλιάκος Αστ., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Πουλής Π., Ο θεσμός του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ). Σκέψεις με αφορμή τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις , ΝοΒ 2001, σελ. 1239

Πουλής Π., Διοικητικό Δίκαιο και Θεσμοί, α΄ διοικητικές δομές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1992

Πρεβεδούρου Ευ., Η σχέση της διοικητικής διαδικασίας και δικαστικού ελέγχου στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ, 2/2006, σελ. 249

Πρεβεδούρου Ευ., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΚ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 70

Ράικος Αθ., Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, τ. Β΄, τεύχος Α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1984

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

Ράικος Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο, Γενική Πολιτειολογία – Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο & Οργανωτικό Μέρος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 4η Έκδοση, Αθήνα 2011

Ράικος Δ. , Η Δημόσια Διοίκηση απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς, ΔιΔικ 2005, σελ. 1

Ράικος Δ., Δικαστική ανεξαρτησία και αμεροληψία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2008

Ράικος Δ, Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005

Ράικος Δ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006

Ράικος Δ., Επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και διήθηση στο πεδίο των ενδίκων μέσων, ΔιΔικ 2004, σελ. 1151

Ράικος Δ., Η προσωρινή δικαστική προστασία στις φορολογικές διαφορές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1993

Ράικος Δ., Κριτική προσέγγιση του δικαιοδοτικού ρόλου των διοικητικών δικαστηρίων στο σύγχρονο κράτος δικαίου, ΔιΔικ 1999, σελ. 1049

Ραμματά Μ., Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση- Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2011

Ρέμελης Κ., Οι Άτυπες Διοικητικές Προσφυγές, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1987

Ρουμελιώτης Τ., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΝοΒ 1986, σελ. 18

Σακελλαρίου Ν., Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και την νομολογίαν, ΤοΣ 1979, σελ. 284

Σακκάς Γ., Η συμβολή της νομολογίας του ΣτΕ εις την διαμόρφωσιν του θετού δικαίου, Τιμητ. Τόμος του ΣτΕ, Ι, 1979

Σαρίπολος Ν., Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τ. Γ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1923

Σαρμάς Ι., Το δημοκρατικό κοινωνικό Κράτος δικαίου, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003

Σαχπεκίδου Ευγ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2013

Σβώλος Α., Ο επί τη Διοικήσει, σε Σβώλος Α., Νομικαί Μελέται, τ. Α΄. επιμέλεια Θ.Τσάτσου, Εκδόσεις Ι.Ν. Ζαχαρόπουλου, Αθήνα 1958

Σβώλος Α. - Βλάχος Γ., Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τ. Β΄, 1955

Σγουρίτσας Χ., Η οργάνωσις της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών, 1931

Σεραφετινίδου Μελ., Οι κοινωνικές ρίζες της κρατικής διαφθοράς, σε Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Επιμέλεια- Εισαγωγή Κλ. Κουτσούκης– Παντ. Σκλιάς, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2005

Σημαντήρας Κ., Γενικαί αρχαί του αστικού δικαίου, ημ. Α΄, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήναι-Θεσσαλονίκη 1977

Σιούτη Γλ., Η Μονομερής δράση της Διοίκησης, Η διοικητική πράξη σε: Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Απ. Γέροντας, Γλ. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015

Σκιαδάς Δ., Το νέο Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης κατά το ν. 2477/1997, Εφαρμογές ΔΔ 1/1997, σελ. 9

Σκουρής Βασ., Διαφάνεια και Ανοιχτές Διαδικασίες ως θεμελιώδεις αρχές της δράσης των οργάνων των Ευρωπαϊκής ένωσης, ΕΕΕυρΔ 1/2014, σελ. 91

Σκουρής Βασ., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Τόμος 1ος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1996

Σκουρής Π., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, ΝοΒ 2006, σελ. 620

Σοϊλεντάκης Ν., Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας στη Διοικητική Δικονομία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1993

Σοϊλεντάκης Ν., Η αγωγή στη διοικητική δικονομία, Εκδόσεις Δίκαιο & Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2004

Σοϊλεντάκης Ν., Προβληματισμοί από το ν. 3900/2010, ΘΠΔΔ 2012, σελ. 92

Σολδάτος Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Μ. Δημόπουλου, Θεσσαλονίκη 2000

Σολεϊντάκης Ν., Η αγωγή στη Διοικητική Δικονομία, Εκδόσεις Π.Ν Σάκκουλα, Δίκαιο και Οικονομία, Αθήνα 2014

Σπανού Κ., Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000

Σπανού Κ., Οργάνωση και εξουσία. Προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1992

Σπανού Κ., Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: οι πολιτικές προσλήψεων στο δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους, σε: Αντ. Μακρυδημήτρη (επιμ.), Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995

Σπανού Κ., Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: Οι πολιτικές προσλήψεων στο Δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους, σε: Θεοδ. Τσέκος (επιμ.) Διοικητικός εκσυγχρονισμός, Κείμενα σχετικού συνεδρίου που διοργάνωσε το ΕΣΔΔ στη Θεσσαλονίκη το Δεκέμβριο του 1992, Αθήνα 1993

Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθηνα 2011

Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος ΙΙ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011

Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Σπηλιωτόπουλος Επ., Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, στο Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2004

Σπηλιωτόπουλος Επ., Ο δικαστικός έλεγχος της διοικητικής δράσης, σε Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, επιμέλεια Επ. Σπηλιωτόπουλος- Αντ. Μακρυδημήτρης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2001

Στάγκος Π., Προς ένα ευρωπαϊκό σύνταγμα: Κράτος δικαίου, θεμελιώδη δικαιώματα, ιδιότητα του «πολίτη της Ένωσης» σε: Κ. Στεφάνου, Αρ. Φατούρος & Θ. Χριστοδουλίδης (επιμ) Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α', Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα 2001, σελ. 431

Στασινόπουλος Μ., Δίκαιον των διοικητικών διαφορών, Αθήνα, 1964

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

Στασινόπουλος Μ., Εισαγωγή σε : Πορίσματα νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929-1959), Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1961

Στασινόπουλος Μ., Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Α΄, Γενικόν Μέρος, Αθήναι 1954

Στασινόπουλος Μ., Ο έλεγχος της διακριτικής εξουσίας της διοικήσεως, Αθήναι 1929

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

Στασινοπούλου Α., Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔΔ 20/1976, σελ. 173

Σταυρόπουλος Γ., Διαφθορά και υπάλληλοι του Δημοσίου, Διοικητικές και δικαστικές όψεις, ΕφημΔΔ 1/2013, σελ. 99

Στεφάνου Κ., Η συνθήκη του Μάαστριχτ, Ιθαγένεια και θεμελιώδη δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα 1993

ΣτΠ, Ειδική Έκθεση «Πειθαρχική - Διοικητική Διερεύνηση καταγγελιών σε βάρος αστυνομικών υπαλλήλων, 7/7/2004»

ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 1999

ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2002

ΣτΠ, Ετήσια Έκθεση 2003

ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2004

ΣτΠ, Ειδική Έκθεση 2006

ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2012

ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2013

ΣτΠ, Ετήσια έκθεση 2014

Συμεωνίδης Ι., Η αναβάθμιση του ρόλου του διοικητικού δικαστή στη μεταμοντέρνα εποχή, η αδυναμία ανταπόκρισης της Διοίκησης και η ανάγκη ενός άλλου διαλόγου με το νομοθέτη, ΕφημΔΔ 3/ 2010, σελ. 386

Συμεωνίδης Ι., Η αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης της διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Νεότερη νομολογία και προοπτικές μετά τον ΚΔΔ και το αναθεωρημένο Σύνταγμα, ΕΔΔΔ 2003, σελ. 254

Συμεωνίδης Ι., Η φύση των πράξεων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1991

Συμεωνίδης Ι., Τα όρια της δικαιοδοσίας των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1992

Σωτηρόπουλος Β., Η πρόσβαση στη Δημόσια πληροφορία και η προστασία προσωπικών δεδομένων, Digesta 2005, σελ. 92

Σωτηρόπουλος Β., Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, Ερμηνεία Ν. 3448/2006 (Κεφάλαιο Πρώτο) , Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007

Σωτηρόπουλος Δ., Ελληνική Γραφειοκρατία και κόμματα, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης 2/1993, σελ. 83

Σωτηρόπουλος Δ., Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα- Ισπανία- Ιταλία- Πορτογαλία, Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα 2007

Σωτηρόπουλος Δ., Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000, Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα 2001

Τάκης Α., Ο Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ΔτΑ Νο 23/2004, σελ. 921

Τάκης Α., Συνήγορος του Πολίτη, Ανθρώπινα Δικαιώματα και Κράτος Δικαίου, Εφαρμογές ΔΔ ΙΙΙ/2004, σελ. 825

Ταμιωλάκη Νατ., Ο νόμος 3900/2010: Η διοικητική δικαιοσύνη in vitro, ΕφημΔΔ 3/2011, σελ. 394

Τάχος Αν., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2006

Τάχος Αν., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008

Τάχος Αν., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, ΕΔΔΔ 1986, σελ. 290

Τάχος Αν., Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα, Πρόλογος Μιχ. Στασινόπουλου, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981

Τάχος Αν., Ο διοικητικός συντονισμός. Η ουσιαστική παντοδυναμία της διοικητικής τεχνοκρατίας, ΝοΒ 1996, σελ. 800

Τάχος Αν./ Κουτούπα Λ., Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τη γαλλική νομολογία, ΕΔΔΔ 1990, σελ.169

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

Τζέμος Β., Οι Ανεξάρτητες Αρχές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ΔτΑ 50/ 2011, σελ. 433

Τζώνος Θ., Οι Ανεξάρτητες Ελληνικές Αρχές, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010

Τράντας Γ., Η προστασία του πολίτη έναντι της διοικήσεως στα σκανδιναβικά κράτη, Εκδόσεις Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1998

Τροβά Ελ., Διαφάνεια και γνώση. Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2005

Τροβά Ελ., Διαφάνεια και γνώση. Από τον έλεγχο της συνταγματικότητας στον έλεγχο της αιτιολογίας των κανόνων, σε: Τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας. 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004

Τροβά Ελ., Εξουσίες και Διαφάνεια, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2005

Τσαμαρδίνος Α., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαφορές ουσίας, ΔΕΕ 2007, σελ. 14

Τσαμπάσης Αθ., Σκέψεις και προβληματισμοί της προσφάτου νομολογίας ως προς τις δικονομικές συνέπειες της διακρίσεως διαφορών ουσίας - ακυρώσεως, σε Χαριστήριον - Σύμμεικτα προς τιμήν Γεωργίου Μ. Παπαχατζή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1989

Τσαρούχας Δ., Το δικαίωμα ακροάσεως στο πεδίο των φορολογικών κυρώσεων- Παρατηρήσεις με αφορμή τη ΣτΕ Ολ 2370/2007, ΔΕΕ 2007, σελ. 1290

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

Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο τόμος Α', Θεωρητικό Θεμέλιο 1985

Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β΄, Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1992

Τσάτσος Θ., Η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1971

Τσάτσος Θ., Η αίτηση θεραπείας ως διοικητική προσφυγή κατά το εν Ελλάδι ισχύον Δίκαιον, σε Μελέται Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1958

Τσεβάς Αθ., Η εφαρμογή του νόμου για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στον τύπο και την ραδιοτηλεόραση, ΚριτΕ, 1998/1, σελ. 219

Τσεβρένης Β., Ανθρώπινη αξιοπρέπεια, Η λειτουργική αξιοποίηση της ρυθμιστικής της εμβέλειας στο νομικό συλλογισμό, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2012

Τσιλιώτης Χαρ., Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης και ο αποκλεισμός της συμμετοχής στο πειθαρχικό συμβούλιο του εισηγητή ή του προσώπου, που άσκησε πειθαρχική δίωξη κατά πειθαρχικώς διωκομένου, ΘΠΔΔ 6/2011, σελ. 588

Τσιμάρας Κ., Η κανονιστική μεταρρύθμιση: για μια Δημόσια Διοίκηση του 21ου αιώνα, ΕφημΔΔ 2/2008, σελ. 261

Τσιρωνάς Αθ., Αποκρατικοποιήσεις. Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του Διοικητικού Οικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2006

Τσούντας Κ., Το νέο σύστημα προσλήψεων του νόμου 2190/1994. Θεωρητική - κριτική και συγκριτική προσέγγιση, ΔιΔικ 1994, σελ 523

Τσούντας Κ, Συστήματα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1993

Τσούτσος Αθ., Διοίκισις και Δίκαιον, Μελέται, Εκδόσεις Π. Σάκκουλα, Αθήναι – Θεσσαλονίκη 1979

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δικαιώματα πολιτών και επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2012

Φλογαΐτης Σπ., Η Εξέλιξη του Δικαίου και του Κράτους στην Ευρώπη. Επτά Μαθήματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015

Φλογαΐτης Σπ., Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1987

Φορτσάκης Θ., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές» σε: Αντ. Μακρυδημήτρη & Ο. Ζύγουρα (Επιμ.), Η διοίκηση και το Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, /Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή 2002

Φυτράκης Ευτ., Η Εισαγγελική παραγγελία χορήγησης εγγράφων, ΕφΔΔ 2/2009, σελ. 250

Φυτράκης Ευτ., Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010

Φυτράκης Ευτ., Ο έλεγχος (νομιμότητας) ως παράμετρος ποιότητας της διοίκησης, ΕφημΔΔ 4/2011, σελ. 592

Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου Μαγδ., Η εφαρμογή της αρχής της «χρηστής διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις), Αρμενόπουλος, Τόμος ΛΕ΄ 1981, Τεύχος 7, Θεσσαλονίκη, σελ. 617

Χατζησάββας Γ., Η ανθρώπινη αξία. Η συνταγματική επιταγή του σεβασμού και της προστασίας της, Δίκαιο και Πολιτική 17-18/1989, σελ. 235

Χατζητζανής Ν., Η κατά το ν. 3068/2002 συμμόρφωσις της Διοικήσεως, ΔιΔικ 2003, σελ. 567

Χιώλος Κων., Η αρχή της ισότητας στην Ελληνική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 44/2000, σελ. 481

Χιώλος Κων., Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου κατά την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΕΔΔΔΔ 2/2011, σελ. 302

Χιώλος Κων., Η συνταγματική επιταγή της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔΔΔ 4/ 2003, σελ. 712

Χιώλος Κων., Η φορολογική αρχή υποχρεούται να καλεί προ της εκδόσεως πράξεως προστίμου το παραβάτη να εκθέσει τις απόψεις του, ΑρχΝ 2008, σελ. 125

Χιώλος Κων., Το δικαίωμα προσβάσεως των πολιτών εις τα Δημόσια έγγραφα, Αρμεν.1995, σελ. 263

Χλέπας Ν., Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση μετά τη συνταγματική αναθεώρηση σε: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Τόμος δεύτερος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006

Χριστιανός Βασ., Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρο Ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Χρυσανθάκης Γ., Οι νέες ρυθμίσεις για τη διοικητική δίκη: ο ν. 3900/2010. Μια ανοιχτή επιστολή προς την Πολιτεία, ΘΠΔΔ 2010, σελ. 1325

Χρυσανθάκης Χ. –Πανταζόπουλος Π., Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου. Όργανα και περιεχόμενο της διοικητικής δράσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006

Χρυσανθάκης Χ., Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, Οργάνωση του Κράτους – Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα – ΕΣΔΑ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007

Χρυσανθάκης Χ., Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης υπό το φως του διοικητικού ελέγχου, Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης 2006, σελ. 81

Χρυσανθάκης Χ., Η σχέση κράτους- πολίτη: μια ασύμπτωτη σχέση; Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1996

Χρυσανθάκης Χ., Η πρόσφατη μεταρρύθμιση στο καθεστώς εκδίκασης των διοικητικών διαφορών (ν. 3659/2008), ΘΠΔΔ 8-9/2008, σελ. 897

Χρυσογόνος Κ., Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 1998

Χρυσόγονος Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα–Θεσσαλονίκη 2014

II. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Aberbach J., Putnam R., Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Harvard University Press, 1981

Alder J., Constitutional and Administrative Law, Palgrave Macmillan, 2013

Beetham D., Weir St., Political Power and Democratic Control in Britain, Routlege 1999

Bouchery R., Prévention de la corruption et transparence de la vie économique, Paris: la Documentation française, 1993

Bousta R., Alternative Dispute Resolution in French Administrative Proceedings, in Dacian Dragos, Bogdana Neamtu (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer, 2014

Bradbury J., Mawson J., British Regionalism and Devolution: The Challenges of State Reform and European Integration, Routledge, 2014

Bradley A. W., Ewing K. D., Constitutional and Administrative Law, T.1, Pearson Education, 2007

Broberg M., Access to documents: a general principle of Community Law?, EL Rev. 2/2002, p. 194

Chapus R., Droit administratif général, t. 1, Éditions Montchrestien, Paris, 2001

Chapus R., Droit du Contentieux administratif, Montchrestien, Paris 2001

Condinanzi M., Lang A., Nascimbene B., Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons, Martinus Nijhoff Publishers, 2008

Craig P., Administrative Law, Sweet and Maxwell, London 2012

Craig T., Campbell D., Organisations and the Business Environment, Routledge, 2012

Denaja S., Le défenseur des droits, Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel, POLITEIA, n°15, 2009, p. 499

Dragos D., The Dynamic of Administrative Appeals and Other ADR Tools in Romania, in Dacian Dragos, Bogdana Neamtu (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer, 2014

European Commission Task Force For Greece, Seventh Activity Report, July 2014 (Reporting Period: February-May 2014)

Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A., The New Public Management in Action, Oxford 1996

Fesler J.W., Public Administration. Theory and Practice, Eglewoods Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1989

Galligan Yv., States of Democracy: Gender and Politics in the European Union, Routledge, 2015

Gely D., Le Défenseur du peuple espagnole en modèle, AJDA 2008, p.1481

Gouveia J. B., Constitutional Law in Portugal, Kluwer Law International, 2011

Graaf K., Mediation in Administrative Proceedings: A Comparative Perspective, in Dacian Dragos, Bogdana Neamtu (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer, 2014

Greenwood J., Pyper R., Wilson D., New Public Administration in Britain, Routledge, 2005

Heede K., European Ombudsman: redress and control at Union level, The Hague, Kluwer Law International, 2000

Hossain K., Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World, Martinus Nijhoff Publishers, 2000

Howard C. L., The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations : a Legal Guide, American Bar Association, 2010

Husa J., The Constitution of Finland: A Contextual Analysis, Bloomsbury Publishing, 2010

Jenkin B., Smaller Government: Shrinking the Quango State, I, The Stationery Office, 2011

Johnston M. / Kpundeh S., The measurement problem : A focus on governance, in Forum on Crime and Society, vol. 2, n. 1,2002, p.33

Kucsko-Stadlmayer G., European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea, Springer Wien New York, 2008

Lebreton G., Droit administratif général, Armand Colin, Paris, 2000

Lenaerts K., In the Union we trust: Trust-enhancing principles of Community law , CMLR 2004, p. 317

Lidegaard B., A Short History of Denmark in the 20th Century, Gyldendal A/S, 2014

Marias Ep., The European Ombudsman: Competences and Relations with other Community Institutions and bodies, in Epaminondas Marias (ed.), The European Ombudsman, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1994

Marrani D., ADR in the Administrative Law: A Perspective from the United Kingdom, in Dacian Dragos, Bogdana Neamtu (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer, 2014

Mather J., Transparency in the EU–An Open and Shut Case, European Access, 1/1997, p. 9

Mills M., The Irish Ombudsman, in Ep. Marias (ed.), The European Ombudsman, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994

N. Diamantouros/ R. Gunther/ Puhle H. -J., The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, JHU Press 1995

Naamat T., Porat D., Osin N., Legislating for Equality: A Multinational Collection of Non-Discrimination Norms. Volume I: Europe, Martinus Nijhoff Publishers, 2012

Nergelius J., Constitutional Law in Sweden, Kluwer Law International, 2011

Niemi J., Civil Procedure in Finland, Kluwer Law International, 2010

Nowak Kr., Public defender of rights- Slovakian Obdudsman in Krzysztof Prokop (ed.), Evolution of constitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe, Wydawnictwo Temida 2, 2010

P.van Dijk, Judicial review of government action and the requirement of an interest to sue, 1980

Parliamentary Ombudsman of Finland, Summary of the Annual Report 2012, Helsinki 2013

Pettiti L., La Convention Européenne des droits de l' homme. Commentaire article par article, Economica, Paris 1999

Picod F., Le droit au juge en droit communautaire, in Rideau J (dir.), Le droit au juge dans l'Union européenne, Paris, LGDJ, 1998, p. 141

Pressman J.L. & Wildavsky A.B., Implementation, Berkeley: California University Press, Dynn 1994

Rapport de l' Office Parlementaire d' Evaluation de la Législation, Rapport n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard, Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié

Reif L.C., The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff Publishers, 2004

Rideau J., Le droit au juge dans l'Union européenne, LGDJ, Paris 1998

Robles A. G., Aperçu sur l‟institution espagnole du défenseur du peuple, EDCE, n°35, 1983-1984, p. 87

Scheinin M., International Human Rights Norms in the Nordic and Baltic Countries, Martinus Nijhoff Publishers, 1996

Schnapp F., Die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs, JuS 1983

Scott A., Northern Lights: The Positive Policy Example of Sweden, Finland, Denmark and Norway, Monash University Publishing, 2014

Shaw J., Law of the EU, Third Edition, Palgrave Law Masters, Houndmills – Basingstoke – Hampshire 2000

Singh M. P., German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer Science & Business Media, 2001

Spanou C., Les associations face a l' information administrative: le cas de l' environnement, σε Information et transparence administrative, CURAPP, Paris, PUF, 1988

Spanou C., State Reform in Greece: Responding to old and new challenges, International Journal of Public Sector Management, vol. 21, issue 2, 2008, p. 150

Stelkens U., Administrative Appeals in Germany, in Dacian Dragos, Bogdana Neamtu (ed.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer, 2014

Stelzer M., The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis, Bloomsbury Publishing, 2011

Stroink F., Judicial Lawmaking and Administrative Law, Intersentia nv, 2005

Wade H.W., Administrative law, 5th Edit., Oxford 1984

Werlauff E., Civil Procedure in Denmark, Kluwer Law International, 2010

Wilson W., The Study of Administration , Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, Jun. 1887, p. 197

Witte B., Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law, in U. Bernitz and J. Nergelius, General Principles of European Community Law, Kluwer Law International, The Hague – London – Boston 2000

Wright T., The British Political Process: An Introduction, Routledge, 2002

Zekoll J., Bälz M., Amelung I., Formalisation and Flexibilisation in Dispute Resolution, Martinus Nijhoff Publishers, 2014

III. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΣΕ ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ

Hobbes T., Λεβιάθαν, μετάφραση Γ. Πασχαλίδης - Α. Μεταξόπουλος, Εκδόσεις Γνώση, Αθήνα 1989

Locke J., Δεύτερη πραγματεία περί Κυβερνήσεως, εισαγωγή- μετάφραση-σχόλια Π. Κιτρομιλήδης, Εκδόσεις Γνώση, Αθήνα 1990

Weil Pr. & Pouyaud D., Το Διοικητικό Δίκαιο, 22η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2009

«Η παρούσα έρευνα έχει συγχρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο - ΕΚΤ) και από εθνικούς πόρους μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) – Ερευνητικό Χρηματοδοτούμενο Έργο: Ηράκλειτος ΙΙ. Επένδυση στην κοινωνία της γνώσης μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου».

Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ
επένδυση στην κοινωνία της γνώσης
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΕΣΠΑ 2007-2013
πρόγραμμα για την ανάπτυξη
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης