

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: «ΧΡΗΣΤΗ ΚΑΙ ΕΥΡΥΘΜΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

**Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:
Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου –Σκαλτσά**

**Εκπόνηση:
Βασιλική Ε. Μακρή, Α.Μ.: 7105Μ009**

ΑΘΗΝΑ ΙΟΥΝΙΟΣ 2008

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

I. ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

1. Η ερμηνεία του όρου «αρχή» και η έννοια της γενικής αρχής του Δημοσίου Δικαίου.
2. Η νομική φύση και οι πηγές των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου
3. Το νομικό κύρος των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου
4. Η λειτουργία των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου.

II. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΥΘΜΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Προέλευση και εννοιολογική προσέγγιση της αρχής.
2. Οι αρχές οι οποίες συνθέτουν το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης.

III. Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΣΥΣΤΑΤΙΚΟ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

1. Το τεκμήριο νομιμότητας και ο διορθωτικός ρόλος της χρηστής διοίκησης.
2. Η θεωρία των κεκτημένων δικαιωμάτων και η αντικατάστασή τους από τη χρηστή διοίκηση.
3. Η λειτουργία του δημοσίου συμφέροντος σε σχέση με την αρχή της χρηστής διοίκησης.
4. Τα όρια του δεδicaσμένου των ακυρωτικών αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής διοίκησης.
5. Η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και η ενάσκησή της με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης.
6. Νομολογιακή περιπτωσιολογία.

IV. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ.

1. Η σχέση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης με την αρχή της χρηστής διοίκησης και η νομολογιακή θεμελίωσή της.
2. Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.
 - α) Το υλικό στοιχείο
 - β) Το ψυχολογικό στοιχείο
3. Πεδίο εφαρμογής της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.
 - α) Η εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης κατά την ανάκληση διοικητικών πράξεων και πρακτικών
 - 1) Ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων
 - 2) Ανάκληση διοικητικών πρακτικών
 - 3) Υποσχέσεις της διοίκησης
 - 4) Αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης
 - 5) Παράλειψη ενεργειών ή αδράνεια της διοίκησης
 - β) Η εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης κατά την ανάκληση πράξεων της νομοθετικής εξουσίας.
4. Νομολογιακή περιπτωσιολογία

V. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΩΣ ΕΚΦΑΝΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής της αναλογικότητας και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της.
2. Η νομολογιακή και η Συνταγματική καθιέρωση της αρχής της αναλογικότητας.
3. Η σχέση της αρχής της αναλογικότητας με την αρχή της χρηστής διοίκησης και το πεδίο εφαρμογής της.
 - α) Τα ατομικά δικαιώματα
 - β) Ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων
4. Νομολογιακή περιπτωσιολογία

VI. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΩΣ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Η σχέση της αρχής της αμεροληψίας με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της ισότητας.
2. Η λειτουργία και το πεδίο εφαρμογής της αρχής της αμεροληψίας.
3. Κωλύματα διενέργειας ορισμένων πράξεων ή συμμετοχής σε συλλογικά όργανα.
 - α) Κώλυμα συμφέροντος
 - β) Κώλυμα συγγένειας
 - γ) Κώλυμα εντοπιότητας
4. Πολιτική και κομματική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων ως στοιχείο της αμεροληψίας τους.
5. Η κατοχύρωση της αρχής της αμεροληψίας στον ΚΔΔ και η νομοθετική ρύθμιση του άρθρου 19 του ν. 1599/1986.
6. Νομολογιακή περιπτωσιολογία.

VII. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Έννοια και συνταγματική θεμελίωση της αρχής της ισότητας.
2. Νομολογιακή κατοχύρωση της αρχής της ισότητας.
 - α) Η ισότητα του νόμου ενώπιον των Ελλήνων
 - β) Η επέκταση ευνοϊκής ρύθμισης προς αποκατάσταση της αρχής της ισότητας
3. Πεδίο εφαρμογής της αρχής της ισότητας.
 - α) Η ισότητα στην παρανομία αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης
 - β) Ισότητα στους τομείς της επαγγελματικής ελευθερίας, της κοινωνικής ασφάλισης καθώς και στις σχέσεις μεταξύ των δύο φύλων.
4. Νομολογιακή περιπτωσιολογία.

VIII. Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ

1. Η κατοχύρωση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
2. Το περιεχόμενο του θεμελιώδους δικαιώματος χρηστής διοίκησης, φορείς και αποδέκτες αυτού.
3. Νομολογιακή περιπτωσιολογία.

- α) Το ιστορικό της υπόθεσης Τ- 54/99
- β) Το σκεπτικό της απόφασης του Πρωτοδικείου

VIII. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΧΡΗΣΤΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Δημόσια Διοίκηση «ο μεγάλος ασθενής».
2. Το αίτημα για τήρηση βασικών κανόνων ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση.
3. Στοιχεία μιας ηθικής υποδομής της δημόσιας διοίκησης.

Ι. ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

1. Η ερμηνεία του όρου «αρχή» και η έννοια της γενικής αρχής του Δημοσίου Δικαίου

Ολόκληρη η κοινωνική ζωή και οι συναλλαγές των ανθρώπων στηρίζονται σε ορισμένες θεμελιώδεις αρχές οι οποίες υπάρχουν σε όλα τα δίκαια. Στη μακροχρόνια πορεία της ανθρωπότητας οι αρχές αυτές επικράτησαν σταδιακά, διέπουν όλο το δίκαιο των πολιτισμένων χωρών και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη νομική και κοινωνική ζωή¹.

Οι αρχές αυτές δεν έχουν περιορισμένη εφαρμογή σ' ένα μόνο δικαιοκλάδο αλλά διατρέχουν όλο το δίκαιο, όλη τη νομική τάξη. Αποβλέπουν δε στην προληπτική ρύθμιση της συμπεριφοράς των ανθρώπων και στην επίτευξη της νομικής ασφάλειας².

Ο όρος «αρχή» σύμφωνα με τον Αριστοτέλη είναι: «*το πρώτο όθεν ή είναι ή γίνεται ή γινώσκεται*». Η αρχή λοιπόν ως το πρώτο όθεν είναι αναπόδεικτη γιατί δεν υπάρχει τίποτε προηγούμενο στη βάση του οποίου θα μπορούσε να γίνει γνώριμη. Οι αρχές επομένως ως αναπόδεικτες λαμβάνονται και θεωρούνται από την ανθρώπινη νόηση είτε δια μέσου παρατηρήσεως των πραγμάτων, είτε δι' απλής θέσεως υποθέσεων, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των αναπόδεικτων μαθηματικών αξιωμάτων³.

Επομένως ο όρος αρχή στη φιλοσοφική σκέψη σημαίνει τουλάχιστον δύο πράγματα: Άλλοτε αυτά από τα οποία σύγκειται από τη φύση του ο κόσμος όλος ή κάποιο από τα πράγματα του κόσμου (π.χ. ο Θαλής θεωρούσε το νερό αρχή των πάντων). Άλλοτε αυτά που θεωρούνται ότι είναι εξ ορισμού αυτονόητα, σαφή και διαυγή και επομένως υπεράνω κάθε εξηγήσεως και τα οποία λόγω αυτής τους της ιδιότητας χρησιμοποιούνται ακριβώς για την επίλυση και απόδειξη του αγνώστου ή του ασαφούς πράγματος. Παρατηρείται όμως ότι η αρχή και με τις δυο έννοιες του όρου, χρησιμοποιείται σαν το γνωστό για την εξεύρεση και τον προσδιορισμό του αγνώστου. Με την έννοια αυτή ο όρος αρχή έχει εισαχθεί στην Επιστήμη. Τόσο δε στην Επιστήμη όσο και στην Φιλοσοφία οι αρχές είναι πολλές γιατί πολλά και ποικίλα είναι και τα έργα και οι ενέργειες του ανθρώπινου νου⁴.

Τέτοιες λοιπόν νοηματικές 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*»⁵.

Στο διοικητικό λοιπόν δίκαιο οι γενικές αρχές έλκουν την καταγωγή τους απ' ενός από την πολιτική φιλοσοφία της δημοκρατίας, έκφραση της οποίας

¹ Ανδρ. Μαρκαντωνάτου –Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σελ. 45

² Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου –Σκαλτσά, ο.π., σελ. 45, 46

³ Αλ. Χούγιας – Παλαιολόγος, Φιλοσοφία του Δικαίου, 2. Ο ορισμός της Φιλοσοφίας του Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2007, σελ. 105-107

⁴ 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, Τιμ. τόμ. για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833-1983), 1984, σελ. 327

⁵ Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 33,34

αποτελεί η έννοια του Κράτους δικαίου⁶, αφ' ετέρου από την παράγωγη του κράτους δικαίου έννοια της νομιμότητας της Διοίκησης. Σκοπός τους δε είναι η διασφάλιση των δικαιωμάτων των διοικουμένων και κατ' επέκταση η προστασία των διοικουμένων από τις επεμβάσεις και την αυθαιρεσία της Διοίκησης⁷.

2. Η νομική φύση και οι πηγές των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου

Υποστηρίζεται λοιπόν ότι η γένεση των γενικών αρχών προέρχεται από τη νομολογία, δεδομένου ότι συνάγουν την ισχύ και την εφαρμογή τους στην πράξη από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων και ιδίως του ΣΤΕ. Σύμφωνα λοιπόν με την άποψη αυτή συνιστούν δίκαιο που θεσπίζεται από τον δικαστή για να συμπληρώσει τα κενά της διοικητικής νομοθεσίας⁸.

Το ελληνικό όμως δίκαιο δεν αναγνωρίζει στα δικαστήρια δικαιοπλαστική εξουσία, δεδομένου ότι με βάση την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών δεν είναι επιτρεπτό στα όργανα της δικαστικής λειτουργίας να υπεισέρχονται στα νομοθετικά καθήκοντα. Επομένως οι γενικές αρχές του δικαίου δεν ταυτίζονται με το λεγόμενο νομολογιακό δίκαιο γιατί δεν παράγονται το πρώτο από τον δικαστή⁹.

Κατ' άλλη άποψη οι γενικές αρχές απορρέουν από το εθιμικό δίκαιο, αφού είναι καρπός ιδεών, προϊόν πεποιθήσεων εγκαθιδρυμένων στην κοινή περί δικαίου πεποίθηση, προάγονται δε σε κανόνα δικαίου κατόπιν μακράς και ομοιόμορφης εφαρμογής¹⁰.

Όμως και η άποψη αυτή δεν ευσταθεί, δεδομένου ότι οι γενικές αρχές δεν οφείλουν τη δεσμευτικότητά τους αναγκαστικά στην μακροχρόνια άσκηση, ούτε στην κοινή πεποίθηση για την νομική δεσμευτικότητα του κανόνα, αλλά στην λογική αναγκαιότητα με την οποία οι εφαρμοστές του δικαίου, με οδηγό τις ρυθμίσεις του ισχύοντος δικαίου φτάνουν στην διατύπωση και εφαρμογή τους. Εκτός αυτού ο εθιμικός κανόνας δικαίου είναι συνήθως ειδικός και σαφής, ενώ η γενική αρχή του δικαίου είναι πολλές φορές διατυπωμένη με έντονα αφηρημένο και γενικό τρόπο¹¹.

Κατ' άλλη γνώμη οι γενικές αρχές απορρέουν από τις επιταγές της ηθικής ή του φυσικού δικαίου¹² που υπάρχει από αιώνες αναλλοίωτο και επιβάλλεται στη συνείδηση όλων των ανθρώπων, προέρχεται δε από τη λογική φύση αυτών και περιέχει κανόνες υπέρτερης ισχύος άνωθεν γραμμένους¹³.

⁶ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 18

⁷ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ο.π., σελ. 46

⁸ Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 136

⁹ Βλ. 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, ο.π., σελ. 329

¹⁰ Χρ. Π. Δετσαρίδης, Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003, σελ. 21

¹¹ Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 128

¹² Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, ο.π., σελ. 136

¹³ Ν. Γρηγορίου, Το Συμβούλιον της Επικρατείας και αι γενικάί αρχαί του δικαίου, Νομικόν Βήμα, Έτος 2^{ον}, Τεύχος 9-10, Αθήναι 1-31 Μαΐου 1954, σελ. 530

Το Ανώτατο όμως Διοικητικό Δικαστήριο δεν είναι δυνατόν να επικαλείται την ύπαρξη του φυσικού δικαίου, γιατί ως συντεταγμένο όργανο της πολιτείας, που έλκει την υπόστασή του και την δικαιοδοσία του ως φρουρός του πολιτεύματος των δημοκρατικών θεσμών και των ελευθεριών και δικαιωμάτων από το Σύνταγμα, πρέπει και οφείλει να κινείται μέσα στα πλαίσια του τεθειμένου δικαίου και να υπακούει στο αίτημα ότι ο νόμος, ο τεθειμένος κανόνας δικαίου, πρέπει να άρχει πάντων σύμφωνα με την ρήση του Αριστοτέλη¹⁴.

Τέλος ορθότερη θεωρείται η γνώμη ότι οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου είναι άγραφοι κανόνες δικαίου που συνάγονται ερμηνευτικά από τις κείμενες διατάξεις, από το θετό δίκαιο και ιδιαίτερα από το Σύνταγμα και τους νόμους με την αναζήτηση της αληθινής βούλησης του νομοθέτη από τον δικαστή¹⁵.

Ο νομοθέτης θεσμοθετεί, στον δικαστή όμως αναθέτει να δώσει ζωή στο νόμο με την εφαρμογή του και ν' αναζητήσει και ν' ανεύρει στο ψυχρό κείμενό του το αληθές πνεύμα του και να κατευθύνει τα διαταχθέντα υπό του νομοθέτου προκειμένου να υπηρετήσει ένα σκοπό, το δίκαιο και τις κοινωνικές ανάγκες¹⁶.

Από τις κείμενες γραπτές διατάξεις συνάγει και εφαρμόζει, ο δικαστής τη γενική αρχή προκειμένου να συμπληρώσει το νομοθετικό κενό. Και ναι μεν το περιεχόμενο της αρχής δεν είναι ρητά διατυπωμένο στο κείμενο του νόμου, προκύπτει όμως από την πραγματική βούληση του νομοθέτη σιωπηρώς ή ατελώς εκφρασθείσα στη συγκεκριμένη περίπτωση¹⁷.

Επομένως η γενική αρχή δεν εφευρίσκεται από τον δικαστή, αλλά αναδύεται, αποκαλύπτεται και εκμαιεύεται από το νομοθετικό κείμενο¹⁸. Ο δικαστής θα πρέπει να χρησιμοποιήσει όλα τα διδάγματα της κοινής πείρας, της τέχνης, της επιστήμης, της ηθικής και της δεοντολογίας προκειμένου να διατυπώσει την μερίζονα δικανική πρόταση στην οποία περιέχεται η γενική αρχή του δικαίου. Κατά τον τρόπο αυτό μπορεί να μην «παράγεται» αλλά οπωσδήποτε «διαπλάθεται» δίκαιο. Γι' αυτό η νομολογία σήμερα αναγνωρίζεται ως έμμεση «καταχρηστική» αλλά ουσιαστική πηγή του δικαίου¹⁹.

3. Το νομικό κύρος των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου

Ένα πλήθος γενικών αρχών με διαφορετικό περιεχόμενο, ονομασία και λειτουργία εμπλούτισε από τα πρώτα έτη της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας τον χώρο της διοικητικής νομιμότητας θέτοντας μια ηθική και λογική τάξη στην πολυνομία που επικρατούσε²⁰. Οι πιο σημαντικές από τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου που έχουν αναγνωριστεί από το ΣτΕ είναι: Η

¹⁴ Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 530

¹⁵ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, ο.π., σελ. 136

¹⁶ Μ.Δ. Στασινόπουλος, Αι γενικάί αρχαί του Διοικητικού Δικαίου η καταγωγή των και η νομική αξία των, Διοικητική Δίκη, Τόμος δέκατος έβδομος 1973, Αθήναι, σελ. 1

¹⁷ Βλ. 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, ο.π., σελ. 329

¹⁸ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο.π. σελ. 329.

¹⁹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, ο.π., σελ. 36

²⁰ Ι.Δ. Σαρμάς, Το δημοκρατικό κοινωνικό Κράτος δικαίου, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σελ. 433, 434

αρχή της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, της χρηστής διοίκησης, της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών, της μη αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων, της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων υπέρ των καλοπίστων τρίτων, του αμερόληπτου της Διοικήσεως, της αναλογικότητας, της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων, της απαγόρευσης της αντιθέσεως της διοικήσεως προς ίδια αυτής πρακτική (*venire contra factum proprium*)²¹ κ.λ.π.

Οι αρχές οι οποίες έχουν άμεσο ή έμμεσο έρεισμα στο Σύνταγμα, που υλοποιούν δηλαδή τις συνταγματικές διατάξεις περί κράτους δικαίου και νομιμότητας, έχουν το αυξημένο τυπικό κύρος των διατάξεων του Συντάγματος και κατισχύουν κάθε άλλης διάταξης νόμου²².

Οι αρχές οι οποίες αποκαλύπτονται από τον δικαστή και συμπληρώνουν τα κενά των νόμων εξομοιούνται με τέλειους νόμους, αποτελούν δηλαδή νόμο κατά τον τύπο και την ουσία. Οι αρχές αυτές υπερισχύουν των κανόνων που θεσπίζονται με κανονιστική πράξη ή εκδίδονται με βάση νομοθετική εξουσιοδότηση εκτός αν υπάρχει αντίθετη ειδική διάταξη στον εξουσιοδοτικό νόμο²³.

Με βάση τη διάκριση αυτή γίνεται δεκτό ότι όταν μια γενική αρχή της πρώτης κατηγορίας προσβάλλεται με νόμο, τότε ο δικαστής θα πρέπει να θεωρήσει το νόμο αντισυνταγματικό, δεδομένου ότι η αντισυνταγματικότητά του δεν στηρίζεται στην αντίθεσή του προς την γενική αρχή αυτή καθαυτή, αλλά στην έμμεση αντίθεση του νόμου προς τη διάταξη του Συντάγματος προς την οποία η γενική αυτή αρχή είναι συνυφασμένη²⁴. Έτσι δια της τεθλασμένης αναγνωρίζεται υπερνομοθετική ισχύς στις γενικές αρχές της κατηγορίας αυτής²⁵.

Όταν προσβάλλεται από τον νόμο γενική αρχή της δεύτερης κατηγορίας ο δικαστής δεν θα θεωρήσει ότι η προσβολή ισούται με προσβολή συνταγματικής διάταξης, αλλά θα κρίνει ελεύθερα αν ο νόμος παραβιάζοντας την αρχή φθάνει στο σημείο να παραβιάζει το Σύνταγμα²⁶. Επομένως οι αρχές της κατηγορίας αυτής κάμπτονται ενώπιον της αντίθετης νομοθετικής ρύθμισης²⁷.

4. Η λειτουργία των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου

Η φύση της γενικής αρχής του δημοσίου δικαίου εμπίπτει στην έννοια του όρου αρχή, που αναλύσαμε πιο πάνω, ως κάτι το αυτονόητο και υπεράνω κάθε ερμηνείας και εξηγήσεως που χρησιμοποιείται για την εξεύρεση του άγνωστου δηλαδή την επίλυση της συγκεκριμένης διοικητικής διαφοράς. *«Επειδή λοιπόν η αρχή είναι το αυτονόητο και δεδομένο δεν κατασκευάζεται με κανένα τρόπο από τον δικαστή αλλά εννοείται ή υπονοείται και εξυπακούεται από την κείμενη νομοθεσία, που αποτελεί το μόνο επιτρεπτό εργαλείο του δικαστή και την οποία*

²¹ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, ο.π., σελ. 136

²² Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, ο.π., σελ. 136.

²³ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, ο.π., σελ. 135

²⁴ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 20, 21

²⁵ Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος, ΔιΔικ 5 (1993), σελ. 966, 967

²⁶ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 20, 21

²⁷ Βλ. Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 966

εφαρμόζει αυτεπαγγέλτως για το σχηματισμό της μείζονος προτάσεως του δικανικού του συλλογισμού»²⁸.

Η αρχή λοιπόν ως αυτονόητη και δεδομένη εκφράζει το πνεύμα και τη θέληση του συγκεκριμένου νομοθέτη, η οποία θέληση υποτίθεται ότι ανταποκρίνεται στη φύση των σχέσεων, των καταστάσεων και των αγαθών τις οποίες αυτός αποσκοπούσε να ρυθμίσει και να προστατεύσει²⁹.

Συμπερασματικά λοιπόν θα λέγαμε ότι ο προσρισμός των γενικών αρχών είναι η πλήρωση των κενών της νομοθεσίας, ερμηνεύοντας την πραγματική βούληση όχι του οποιουδήποτε νομοθέτη, αλλά του λελογισμένου και σώφρονος νομοθέτη³⁰. Μάλιστα όταν το γράμμα του νόμου είναι αντίθετο προς την λογική του δικαίου και άρα και προς την φύση των πραγμάτων, που δεν είναι άλλη από την βούληση του λελογισμένου νομοθέτου, *«η γενική αρχή κατισχύει της γραμματικής ερμηνείας»*. Αυτή είναι άλλωστε και η θέση της νομολογίας και της θεωρίας³¹.

Είναι σαφές ότι ο ρόλος των γενικών αρχών στο διοικητικό δίκαιο είναι σπουδαίος³². Όπως ορθά υποστηρίζεται, οι αρχές αυτές αποτελούν κρίκους συστατικούς, κρίκους χρυσούς των κατ' ιδίαν διατάξεων του διοικητικού δικαίου, αφού οι διατάξεις αυτές αποκτούν το πραγματικό και αληθινό τους νόημα, δηλαδή αυτό που επιθυμεί ο νομοθέτης μόνο εφόσον ερμηνεύονται υπό το φως που ρίχνει επ' αυτών το υπέρτατο, το καθολικό νόημα του δικαίου³³.

Και ενώ οι αρχές αυτές έχουν έννοια αόριστη και ελαστική, η λειτουργικότητά τους είναι καθορισμένη και εκτεταμένη. Συνδέουν και ενώνουν την ποικίλη ύλη της διοικητικής νομοθεσίας σ' ένα συστηματικό όλο και συνδυάζουν το άκαμπτο του νόμου και της αυστηρής λογικής με την πραγματική κατάσταση. Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η επικράτηση του Διοικητικού Δικαίου ως αυτόνομου κλάδου του δικαίου οφείλεται στην αναζήτηση των ίδιων γενικών αρχών και στην ομοιόμορφη εφαρμογή τους³⁴.

II. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΥΘΜΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Προέλευση και εννοιολογική προσέγγιση της αρχής

Μια από τις πιο σημαντικές αρχές που διέπλεσε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι η αρχή της *«χρηστής»* διοίκησης, ή *«αγαθής»*

²⁸ Βλ. 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, ο.π., σελ. 329, 330

²⁹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο.π. σελ. 330

³⁰ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 18

³¹ Βλ. 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, ο.π., σελ. 330

³² Βλ. Πρ.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ο.π., σελ. 128

³³ Δημ. Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995, σελ. 182, 183

³⁴ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 18

διοίκησης, ή της «καλής» διοίκησης ή της «χρηστής και εύρυθμης» διοίκησης, ή των «χρηστών διοικητικών ηθών»³⁵.

Η αρχή αυτή είναι όρος κατ' εξοχήν νεφελώδης και ανθρωπομορφικός, έλκει δε την καταγωγή της από τους πρώιμους χρόνους του ανθρώπινου πολιτισμού, όταν κυριαρχούσε η μοναρχική-πατριαρχική αντίληψη της προσωποποιημένης κρατικής εξουσίας, σύμφωνα με την οποία ο μονάρχης αποτελεί ένα είδος ηγέτη της ομάδας ή *pater familias*, ο οποίος οφείλει να ασκεί την εξουσία ως δίκαιος και συνετός ηγέτης ή οικογενειάρχης και να συμπεριφέρεται στα μέλη της ομάδας ή της οικογένειας με φρόνηση και επιείκεια, με σκοπό το καλό τους και με βάση επιταγές ηθικού μάλλον περιεχομένου³⁶. Είχε δηλαδή η αρχή αυτή ηθικοπολιτικό χαρακτήρα και οι κανόνες που εκδίδονταν θεωρούνταν όχι του θετού αλλά του φυσικού δικαίου που έθετε κατά βούληση ο ηγεμόνας³⁷.

Με την αποπροσωποποίηση όμως του κράτους έγινε η μετάβαση από τον αγαθό ηγεμόνα στην χρηστή διοίκηση. Παράλληλα με την αποπροσωποποίηση έλαβε χώρα και μια νομιμοποίηση του κράτους, οπότε άρχισε να επικρατεί η αντίληψη του Κράτους δικαίου, εξέλιξη της οποίας αποτελεί σήμερα η αρχή της χρηστής διοίκησης³⁸.

Το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής είναι πολύ ασαφές, αόριστο και δυσπροσδιόριστο, δεδομένου ότι εξαρτάται και διαμορφώνεται με βάση τον χρόνο και την κοινωνία στην οποία εφαρμόζεται, όπως και το περιεχόμενο της αρχής της νομιμότητας³⁹.

Η εξειδίκευση του περιεχομένου της έννοιας της αρχής της χρηστής διοίκησης από τη νομολογία γίνεται με τρόπο αρνητικό μάλλον παρά θετικό. Δηλαδή ορίζεται τι δεν πρέπει να κάνει η διοίκηση, η οποία οφείλει να μην αιφνιδιάζει και να μην διαταράσσει και ταλαιπωρεί χωρίς λόγο και μάλιστα να εξαπατά τον καλόπιστο διοικούμενο⁴⁰.

Η χρηστή διοίκηση οφείλει αντίθετα και όταν ακόμη δρα κατά διακριτική ευχέρεια (προπάντων τότε) να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του⁴¹.

«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»⁴².

Σύμφωνα με την αρχή αυτή η 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. Θα πρέπει δηλαδή να προνοεί για τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα των διοικουμένων και να μη δίνει την εντύπωση ότι δρα αυθαίρετα ή ανεπιεικώς ή ότι λαμβάνει ή ανακαλεί

³⁵ Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος πρώτο, Γ' έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 199.

³⁶ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π. σελ. 199, 200.

³⁷ Βλ. Χρ. Παν. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 47

³⁸ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ο.π., σελ. 211

³⁹ Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου, Η εφαρμογή της αρχής της «χρηστής διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις), Αρμενόπουλος, Τόμος ΛΕ' 1981, Τεύχος 7, Θεσσαλονίκη, σελ. 617

⁴⁰ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 201

⁴¹ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 212

⁴² Πορίσματα νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929-1959), Αθήνα 1960, Εισαγωγή Μ. Στασινόπουλου, σελ. 28

τις αποφάσεις της χωρίς δικαιολογημένη αιτία. Η διοίκηση έχει υποχρέωση σεβασμού των πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί υπέρ καλόπιστων τρίτων από τις οποίες αυτοί επωφελούνται⁴³. Ο όρος χρηστή διοίκηση δεν περιλαμβάνει απλά την διάκριση του καλού και του κακού, αλλά περιλαμβάνει κατά τρόπο περισσότερο ειδικό την γενική αποστολή της διοίκησης και την ιδέα της διοικητικής λειτουργίας⁴⁴.

Επομένως ο θεσμός της χρηστής διοίκησης παρέχει ουσιαστική προστασία στους διοικούμενους⁴⁵ από τις πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης, στις οποίες εμφιλοχωρεί το στοιχείο της παρανομίας, της αβλεψίας κ.λ.π. Με τη χρηστή διοίκηση επιδιώκεται να αποφεύγονται κατά την εφαρμογή των νομικών διατάξεων οι δογματικές και ανεπιεικείς ερμηνευτικές εκδοχές τους και η προσαρμογή τους στις κρατούσες κοινωνικές συνθήκες και απαιτήσεις⁴⁶.

2. Οι αρχές οι οποίες συνθέτουν το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης

Η αρχή της χρηστής διοίκησης είναι δημιούργημα του Ελληνικού Δημοσίου Δικαίου ιδιαίτερα ως προς την ορολογία («χρηστή», «εύρυθμη»), η οποία προσδιορίζει με επιτυχία και τοποθετεί σε ένα πολύ ευρύ πλαίσιο το περιεχόμενο και την έκταση της έννοιας και της εφαρμογής της αρχής αυτής, σε σχέση με την ξένη αντίστοιχη αρχή η οποία χρησιμοποιεί τον όρο «καλή» διοίκηση (Bonne Administration, Good Administration), ο οποίος και δεν ανταποκρίνεται στο ίδιο ευρύ περιεχόμενο, που υποδηλώνει ο ελληνικός όρος⁴⁷.

Πράγματι το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι πολυσχιδές και πολυσήμαντο. Αυτό δείχνει το γεγονός ότι η νομολογία τόσο του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσο και του Ελεγκτικού Συνεδρίου κάνει αναφορά στις αρχές (συνήθως στον πληθυντικό) της χρηστής διοίκησης. Η αδυναμία σαφώς οριοθέτησης του περιεχομένου της αρχής αυτής έχει φανεί από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του ΣτΕ, το οποίο προκειμένου να προσδιορίσει το περιεχόμενό της αναφερόταν στην «υποχρέωση του καλώς διοικείν», στην «έννοια της καλής πίστωσης», στις αρχές της «ηθικής και καλής» ή «της αγαθής διοικήσεως», ενώ ακόμα και σήμερα συχνή είναι η χρησιμοποίηση της αρχής της καλής πίστης αντί της χρηστής διοίκησης. Τις περισσότερες δε φορές η επίκληση της αρχής αυτής από το ΣτΕ υποκρύπτει την εφαρμογή άλλων μερικότερων αρχών, όπως της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αρχής της αμεροληψίας, της αναλογικότητας ή της ισότητας⁴⁸.

«Θα μπορούσε λοιπόν να υποστηριχτεί ότι 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

⁴³ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 200

⁴⁴ Βλ. Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου, ο.π., σελ. 617, 618

⁴⁵ Βλ. Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου, ο.π., σελ. 617.

⁴⁶ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 46

⁴⁷ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο.π., σελ. 330, 331

⁴⁸ Βλ. Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 944, 945

ανώτατης αρχής του Διοικητικού (και Δημοσιονομικού Δικαίου) δηλαδή της αρχής της νομιμότητας με την ευρεία έννοια που έχει αυτή σήμερα»⁴⁹.

Αν και η νομολογία του ΣτΕ και του Ε.Σ. δεν κάνει διάκριση μεταξύ της έννοιας της χρηστής με εκείνη της εύρυθμης διοίκησης, δεδομένου ότι αυτές αλληλοαφομοιώνονται αλληλοσυμπληρούμενες, θα μπορούσαμε να εντοπίσουμε μερικές από τις μερικότερες αρχές που περιέχονται στην χρηστή διοίκηση και εκείνες που περιέχονται στην εύρυθμη διοίκηση⁵⁰.

Η χρηστή λοιπόν διοίκηση περιέχει περισσότερα υποκειμενικά, εσωτερικά στοιχεία Ιδιωτικού Δικαίου, που αγγίζουν την ηθική της Διοίκησης και ιδιαίτερα τη συμπεριφορά της προς τους διοικούμενους, η οποία τεκμαίρεται ότι είναι αγαθή, χρηστή και καλόπιστη στις ενέργειές της και με αρετές αναγκαίες για την καλή λειτουργία, την ευρυθμία των δημοσίων υπηρεσιών. Με την έννοια αυτή οι αρχές οι οποίες περιέχονται στην χρηστή διοίκηση είναι της καλής πίστεως, της εμπιστοσύνης προς την διοίκηση, της αρχής μη καταχρήσεως του δικαιώματος κ.λ.π. Είναι όμως πολύ ευρύτερη των αρχών αυτών, γιατί δεν ταυτίζεται με το περιεχόμενό τους, ούτε με τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους, δεδομένου ότι δεν υπάρχουν συναλλακτικές σχέσεις, ούτε ισοτιμία μερών, αφού η αρχή εφαρμόζεται αυτεπάγγελα από τη Διοίκηση και τον δικαστή⁵¹.

Η εύρυθμη διοίκηση περιέχει περισσότερα αντικειμενικά εξωτερικά στοιχεία, που εξασφαλίζουν όχι μόνο το ρυθμό αλλά και τον ευ-ρυθμό των δημοσίων υπηρεσιών. Περιέχει λοιπόν αρχές με στοιχεία Δημοσίου Δικαίου όπως είναι η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών, η αρχή της ίσης μεταχείρισης των υπό τας autas συνθήκας τελούντων, η αρχή της αναλογίας μέσου προς σκοπό, η αρχή της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων. Οι προαναφερόμενες ενδεικτικά αρχές δεν διακρίνονται σαφώς μεταξύ τους, αλλά συνδέονται ευθέως με τη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας, η οποία προκειμένου να εκπληρώσει το σκοπό της πρέπει όχι απλά να λειτουργεί, αλλά να λειτουργεί εύρυθμα και αδιάκοπα με βάση πάντα την αρχή της νομιμότητας, δηλαδή με βάση το σύνολο των κανόνων δικαίου στους οποίους πρέπει να υπακούει η Διοίκηση ιδιαίτερα όταν αυτή δρα κατά διακριτική ευχέρεια, έτσι ώστε να μην εξαπατά ή να παγιδεύει τους διοικούμενους⁵².

Συμπερασματικά θα μπορούσαμε να πούμε ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης, αν και ως ηθικοπολιτικός κανόνας απαντάται από πολύ παλιά, ως αρχή του διοικητικού δικαίου θεωρείται σχετικά νέος θεσμός, ο οποίος καθιερώθηκε νομολογιακά⁵³. Παραμένει μια πολύ γενική και αόριστη αρχή, οι προϋποθέσεις εφαρμογής της οποίας, καθορίζονται από τη νομολογία του ΣτΕ και του Ε.Σ. Η εφαρμογή της είναι αποσπασματική και ασυστηματοποίητη, πράγμα το οποίο οφείλεται όχι μόνο στον αποσπασματικό χαρακτήρα της νομολογίας, αλλά στο πολυσχιδές και πολυσήμαντο περιεχόμενο της έννοιάς της⁵⁴. Εφαρμόζεται από την διοίκηση κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, σε περίπτωση δηλαδή που η διοίκηση έχει την δυνατότητα επιλογής ανάμεσα σε περισσότερες νόμιμες λύσεις⁵⁵, και για την έκδοση

⁴⁹ Βλ. 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, ο.π., σελ. 331.

⁵⁰ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο.π., σελ. 333

⁵¹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο.π., σελ. 333

⁵² Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο.π., 334

⁵³ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 52

⁵⁴ Βλ. Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 944

⁵⁵ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 178, 179

αποκλειστικά ατομικών διοικητικών πράξεων⁵⁶. Περιέχεται δε στην αρχή της νομιμότητας, το περιεχόμενο της οποίας συμπληρώνει και εμπλουτίζει και διέπεται από αρχές που εντάσσονται στη λεγόμενη «διοικητική ηθική» όπως η αρχή της καλής πίστωσης, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας, της αμεροληψίας, της ισότητας μεταξύ των διοικουμένων κ.λ.π., οι οποίες στο σύνολό τους συνθέτουν το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης⁵⁷.

Παρατηρείται όμως ότι οι ως άνω αναφερόμενες αρχές δεν διακρίνονται σαφώς μεταξύ τους, αλλά αποτελούν ένα σύμπλεγμα εννοιών που συνδέεται ευθέως με την λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας. Τόσο η επιστήμη, όσο και η νομολογία προχωρούν προς την κατεύθυνση της τήρησης από τους εφαρμοστές του νόμου του συμπλέγματος αυτού εννοιών, ώστε αυτοί να μην είναι αυστηρά προσηλωμένοι στο γράμμα του νόμου, αλλά να έχουν τη δύναμη να προχωρήσουν στην ερμηνεία του⁵⁸.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης μαζί με την υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και την αρχή του αμετάκλητου αυτών αποτελεί έναν από τους σπουδαιότερους θεσμούς που διέπλεσε η Νομολογία του ΣτΕ μέσω του οποίου παρέχεται ουσιαστικότερη προστασία στους διοικούμενους⁵⁹.

III. Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΣΥΣΤΑΤΙΚΟ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

1. Το τεκμήριο νομιμότητας και ο διορθωτικός ρόλος της χρηστής διοίκησης

Οι αρχές τις οποίες περιλαμβάνει τόσο η Φιλοσοφία όσο και η Επιστήμη μπορούν ν' αναχθούν σε μια θεμελιώδη ή ανώτατη αρχή, η οποία αφ' ενός μεν εμπεριέχει όλες τις άλλες αφ' ετέρου δε περιέχεται και διαχέεται σε όλες τις άλλες. Στη Φιλοσοφία η θεμελιώδης αυτή αρχή είναι η συνείδηση του ανθρώπου. Στην Επιστήμη του Δημοσίου και ιδιαίτερα του Διοικητικού και Δημοσιονομικού Δικαίου είναι η αρχή της νομιμότητας ή της νομίμου Διοικήσεως⁶⁰.

Η αρχή της νομιμότητας ή της συννόμου Διοικήσεως συνιστά κύριο συστατικό της έννοιας του κράτους δικαίου⁶¹. Κράτος δικαίου είναι εκείνο, το οποίο στις σχέσεις του προς τους πολίτες διέπεται από κανόνες δικαίου⁶², αυτοπεριορίζει δηλαδή τη δράση του με την εφαρμογή κανόνων δικαίου, με σκοπό την διασφάλιση της νομικής θέσεως των πολιτών του⁶³.

⁵⁶ Βλ. Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 965

⁵⁷ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 58

⁵⁸ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 49

⁵⁹ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 52

⁶⁰ Βλ. 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, ο.π., σελ. 327, 328

⁶¹ Εμμ. Χρ. Εμμανουηλίδης, ο έλεγχος της χρηστότητας εν τη Δημοσία Διοίκηση, Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, έτος 39^ο, Τεύχος 56, Εκδοτικός οίκος «Ι.Ν. Ζαχαρόπουλου», Εν Αθήναις – 1973, σελ. 359

⁶² Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 183

⁶³ Βλ. Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου, ο.π., σελ. 617

Επομένως η δημόσια διοίκηση εξαρτάται από τον κανόνα δικαίου, τον νόμο, στον οποίο υποτάσσεται. Η υποταγή αυτή σημαίνει ότι η δράση της διοίκησης κινείται εντός του περιεχομένου που ορίζει ο νόμος. Έτσι ο υπό του νόμου περιορισμός της Διοίκησης δημιουργεί ένα πλαίσιο προστασίας του διοικουμένου 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 (*praeter legem*) αλλά μόνο σύμφωνα με αυτόν (*secundum legem*)⁶⁴.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας διατύπωσε για πρώτη φορά την αρχή αυτή στην 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 ελευθέρως 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*»⁶⁵. Η αρχή της νομιμότητας 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 δικαίου⁶⁶.

Η υποταγή της διοίκησης στο νόμο έχει σαν συνέπεια όλες οι διοικητικές πράξεις να έχουν αυξημένη αξιοπιστία, αντλούν δε εκ του στοιχείου της δημόσιας εξουσίας το τεκμήριο νομιμότητας. Σύμφωνα με αυτό όλες οι διοικητικές πράξεις θεωρούνται αμέσως με την ολοκλήρωση της διαδικασίας εκδόσεώς τους έγκυρες και επομένως εφαρμόζονται αμέσως και παράγουν ευθύς αμέσως τις νομικές συνέπειές τους. Η άμεση εκτελεστικότητα, η άμεση εφαρμογή των διοικητικών πράξεων δεν κωλύεται έστω και αν αυτές δεν είναι σύννομες, γιατί ενδεχομένως πάσχουν από πλημμέλειες⁶⁷. Αυτό σημαίνει ότι εξακολουθούν να παράγουν τα αποτελέσματά τους μέχρι ή να ακυρωθούν, διά αποφάσεως διοικητικού δικαστηρίου ή να ανακληθούν, διά διοικητικής ανακλητικής αποφάσεως⁶⁸.

Το τεκμήριο της νομιμότητας, που απορρέει από το στοιχείο της δημόσιας εξουσίας, αποσκοπεί στην εξασφάλιση της σταθερότητας του δικαίου, που αποτελεί το θεμέλιο της νομικής ασφάλειας ή βεβαιότητας του δικαίου, αλλά και στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση⁶⁹. Η ασφάλεια του δικαίου ενδιαφέρει τους διοικούμενους με την έννοια της σταθεροποίησης των διοικητικών καταστάσεων, που δημιουργήθηκαν και του σεβασμού των δικαιωμάτων που απέρρευσαν από αυτές, δίνει δε την δυνατότητα να γνωρίζουν εκ των προτέρων τις έννομες συνέπειες που προβλέπονται από ορισμένα πραγματικά δεδομένα. Η σταθερότητα εξάλλου των διοικητικών καταστάσεων αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για την

⁶⁴ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π. σελ. 141

⁶⁵ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 531

⁶⁶ Αναστ. Ι. Τάχος, Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα, Πρόλογος Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981, σελ. 30

⁶⁷ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 144

⁶⁸ Μιχ. Δ. Στασινόπουλος, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, Αθήναι 1951, σελ. 42

⁶⁹ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 68

αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης, η δε εμπέδωση της δημιουργίας σταθερών νομικών καταστάσεων εξασφαλίζει την εφαρμογή και εκτέλεση των διοικητικών πράξεων εκ μέρους των διοικουμένων⁷⁰.

Όταν λοιπόν εκδίδεται μια διοικητική πράξη, δημιουργείται μια αμφίπλευρη δέσμευση μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων. Ο μεν διοικούμενος 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 αυτή⁷¹.

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. Στην περίπτωση όμως αυτή λειτουργεί η αρχή της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία η Διοίκηση, λόγω του ότι εκ της παρανόμου πράξεως 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 διοικουμένου⁷².

Επομένως οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης λειτουργούν για τη νομιμοποίηση των εν λόγω καταστάσεων, γιατί η Διοίκηση κατά την ενάσκηση της δραστηριότητάς της εκτός από νόμιμη θα πρέπει να είναι και χρηστή, αγαθή και εύρυθμη. Δεν θα πρέπει απλώς να τηρεί το γράμμα του νόμου, αλλά να λαμβάνει υπόψη της και τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης που δεν τις προβλέπει νόμος και που χρειάζονται ειδικό χειρισμό με πνεύμα επιείκειας⁷³.

Γιατί ναι μεν η αρχή της νομιμότητας και της ασφάλειας του δικαίου απαιτεί να εφαρμόζεται το θετικό δίκαιο ακόμη και όταν δεν είναι σωστό, η δικαιοσύνη όμως απαιτεί καμιά φορά να αγνοείται το θετικό δίκαιο, το άδικο θετικό δίκαιο πρέπει να υποχωρεί μπροστά στην δικαιοσύνη⁷⁴.

Η τυπική νομιμότητα, η τήρηση της οποίας αποτελεί την κορωνίδα του «*κράτους του νόμου*» αποσκοπεί στην προστασία του διοικουμένου με την εφαρμογή του ισχύοντος θετικού δικαίου αδιάκριτα αν η λύση που αυτή καταλήγει είναι δίκαιη ή άδικη. Γι' αυτό απαιτεί σαφήνεια και σταθερότητα του δικαίου. Αντίθετα η αρχή της χρηστής διοίκησης αποσκοπεί στην δικαιοσύνη που εξασφαλίζεται με την ουσιαστική δικαιοσύνη, χάριν της οποίας είναι δυνατόν να αγνοηθούν ρυθμίσεις του θετικού δικαίου. Απαιτεί δηλαδή δίκαιες διατάξεις καθώς και δίκαιη εφαρμογή τους. Με τον τρόπο αυτό υπερβαίνει το πλαίσιο του «*κράτους του νόμου*» χάριν του «*δικαίου κράτους*». Πράγματι το άδικο ουδέποτε μπορεί να επικροτείται και το δίκαιο πρέπει να υπερισχύει του

⁷⁰ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Η προστασία του Διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, σελ. 40

⁷¹ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 68

⁷² Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο.π., σελ. 336, 337

⁷³ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο.π., σελ. 337

⁷⁴ Βλ. Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 943

νόμου. Επομένως η τυπική νομιμότητα οφείλει να υποχωρεί μπροστά στη δικαιοσύνη⁷⁵.

Οι αρχές λοιπόν της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης συνδέονται μάλλον με την ουσιαστική νομιμότητα ή νομιμοποίηση που λαμβάνει πραγματικά υπόψη της τις ανάγκες των πολιτών, η οποία είναι στοιχείο αναγκαίο για την τήρηση της ολοκληρωμένης και πραγματικής αρχής της νομιμότητας και όχι μόνο της τυπικής νομιμότητας, της αυστηρής δηλαδή και ψυχρής τήρησης του γράμματος του νόμου⁷⁶.

2. Η θεωρία των κεκτημένων δικαιωμάτων και η αντικατάστασή τους από τη χρηστή διοίκηση.

Η αρχή λοιπόν της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης είναι στοιχείο απαραίτητο της αρχής της νομιμότητας⁷⁷, δεδομένου ότι οι αρχές που αυτή περιλαμβάνει εντάσσονται στο περιεχόμενο της αρχής της νομιμότητας το οποίο διευρύνουν και εμπλουτίζουν⁷⁸, η δε λειτουργία της ως διορθωτική της τυπικής νομιμότητας έχει αντικαταστήσει τη θεωρία των λεγομένων κεκτημένων δικαιωμάτων⁷⁹.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας λοιπόν χρησιμοποιεί την αρχή αυτή όταν θέλει να ικανοποιήσει, ως κοινωνική αναγκαιότητα, την προστασία των οριστικών πραγματικών καταστάσεων, που έχουν δημιουργηθεί υπέρ καλόπιστων τρίτων, χωρίς να χρειασθεί να καταφύγει στην επίκληση της αμφιλεγόμενης θεωρίας των «κεκτημένων δικαιωμάτων»⁸⁰.

Η θεωρία των «κεκτημένων δικαιωμάτων» την οποία η επιστήμη του διοικητικού δικαίου θέλει ν' αποφύγει, στηρίζεται στην άποψη ότι οι πραγματικές καταστάσεις που έχουν διαμορφωθεί και από τις οποίες έχουν προκύψει ωφέλειες για τους ιδιώτες, έχουν προτεραιότητα έναντι του δικαίου, γιατί ναι μεν ο χρόνος δεν εξαλείφει την παρανομία αλλά ο συνεχής μετασχηματισμός των πραγματικών καταστάσεων σε οριστικές δημιουργεί την κοινωνική ανάγκη προστασίας τους⁸¹.

Όμως στο διοικητικό δίκαιο δεν νοούνται «κεκτημένα δικαιώματα» αλλά δημόσια δικαιώματα ή δικαιώματα των καλόπιστων τρίτων. Εκτός αυτού για την παροχή της προστασίας του διοικητικού δικαίου αρκεί η συνδρομή εννόμου συμφέροντος και δεν απαιτείται καν η ανάγκη συνδρομής «δικαιώματος» που είναι πιο στενή έννοια. Η θεωρία λοιπόν των «κεκτημένων δικαιωμάτων» δεν μπορεί να υιοθετηθεί από το διοικητικό δίκαιο, η δε παροχή εννόμου προστασίας των πραγματικών καταστάσεων από το διοικητικό δίκαιο θεμελιώνεται με την επίκληση της αρχής της χρηστής διοίκησης⁸².

⁷⁵ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 219, 220

⁷⁶ Βλ. 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, ο.π., σελ. 337

⁷⁷ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, ο.π., σελ. 335

⁷⁸ Βλ. Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου, ο.π., σελ. 617

⁷⁹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 45

⁸⁰ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 200

⁸¹ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 200

⁸² Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 200, 201

Η χρηστή διοίκηση επομένως λειτουργεί αφ' ενός σαν διορθωτική της τυπικής νομιμότητας, αυτής δηλαδή που αφορά μόνο τη νομοτυπική μορφή της πράξεως και ως διορθωτική έχει αντικαταστήσει τη θεωρία των λεγομένων κεκτημένων δικαιωμάτων, αφ' ετέρου θα πρέπει να θεωρηθεί και ως στοιχείο της ουσιαστικής νομιμότητας της Διοικήσεως, η οποία δεν νομιμοποιείται και ηθικά αν πράξει κατά τρόπο άδικο, σκληρό και κατάφωρα παράνομο⁸³.

Και στις δύο αυτές περιπτώσεις η αρχή της χρηστής διοίκησης λειτουργεί μόνο εφόσον τούτο εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, το οποίο αποτελεί το ύπατο αγαθό και κανόνα υπαγόμενο στο σύνολο των κανόνων δικαίου που αποτελούν την αρχή της νομιμότητας και στο οποίο συγχωνεύεται και το συμφέρον των διοικουμένων, που είναι και οι χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών⁸⁴.

3. Η λειτουργία του δημοσίου συμφέροντος σε σχέση με την αρχή της χρηστής διοίκησης

Δημόσιο συμφέρον είναι το συμφέρον του νομικού προσώπου της πολιτείας⁸⁵. Είναι το συμφέρον, υποκείμενο του οποίου είναι ο λαός που έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος. Συνεπώς το δημόσιο συμφέρον έχει κοινωνικό χαρακτήρα και συνδέεται με την έννομη τάξη⁸⁶.

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. Έτσι το δημόσιο συμφέρον χωρίς να είναι το άθροισμα των ιδιωτικών συμφερόντων δεν είναι αντίθετο αυτών αλλά μάλλον αποτελεί σύνθεση ή συμβιβασμό των διαφόρων ατομικών συμφερόντων, έτσι ώστε συχνά το δημόσιο και το ατομικό ή ιδιωτικό συμφέρον να συνδυάζονται, συγχέονται και αλληλοαφομοιώνονται⁸⁷.

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι το δημόσιο συμφέρον είναι γενική αρχή του δικαίου, η οποία συνάγεται ερμηνευτικά από το όλο πνεύμα της κείμενης νομοθεσίας⁸⁸, η οποία συμπληρώνει το κενό του νόμου και συμφωνεί με την σιωπηρώς εκφρασθείσα βούληση του νομοθέτη⁸⁹.

Επομένως το 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 νομιμότητας⁹⁰. 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 συμφέρον⁹¹.

Σε ορισμένες δε περιπτώσεις το δημόσιο συμφέρον ταυτίζεται με την εμπέδωση των αρχών του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσεως της

⁸³ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα –Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 45, 48

⁸⁴ Βλ. 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, ο.π., σελ. 335, 377

⁸⁵ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 165

⁸⁶ Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ενδεκάτη Έκδοση, Ανατύπωση 2005, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 96

⁸⁷ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 192

⁸⁸ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 166

⁸⁹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα –Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 17

⁹⁰ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 166

⁹¹ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 194

διοίκησης και της χρηστής διοίκησης εν όψει των οποίων κάμπτονται άλλες αρχές όπως της ασφάλειας του δικαίου και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων⁹².

Έτσι το δημόσιο συμφέρον συνιστά άλλοτε «προνόμιο» της Διοικήσεως και άλλοτε περιορίζει τις εξουσίες αυτής με το να ελέγχει και την ηθική της δηλαδή το κίνητρο του εκδόντος την πράξη οργάνου. Επομένως το δημόσιο συμφέρον άλλοτε εμφανίζεται ως παράγων επαυξητικός των εξουσιών της Διοικήσεως για να δικαιολογήσει την δράση της π.χ. ανάκληση πράξεως, άλλοτε πάλι ως περιοριστικό των εξουσιών της, το οποίο δεσμεύει αυτήν να εκδώσει πράξη βάση του νόμου η οποία αντιτίθεται στο δημόσιο συμφέρον (περίπτωση καταχρήσεως εξουσίας)⁹³.

Η τήρηση όμως της νομιμότητας εξακολουθεί να παραμένει θεμελιώδης αρχή τόσο της διοικητικής όσο και της νομοθετικής λειτουργίας. Άλλοτε διευρυνόμενη και άλλοτε συρρικνούμενη η νομιμότητα εξακολουθεί να παραμένει σταθερό σημείο αναφοράς κάθε μορφής συνταγματικού κράτους⁹⁴.

Το δε δημόσιο συμφέρον αποτελεί έρεισμα και συνδετικό στοιχείο της αρχής της νομιμότητας με την αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης. Απόδειξη δε της συνδέσεως της αρχής αυτής με την εξυπηρέτηση του συμφέροντος των δημοσίων υπηρεσιών είναι το ότι αφ' ενός η αρχή της χρηστής διοίκησης αντικαθιστά την θεωρία των κεκτημένων δικαιωμάτων και λειτουργεί χάριν του συμφέροντος των δημοσίων υπηρεσιών, αφ' ετέρου ο κανόνας του σεβασμού των δικαιωμάτων αυτών, που υπαγορεύεται από την αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοικήσεως κάμπτεται όταν τούτο αντίκειται σε κανόνες που τέθηκαν χάριν γενικότερου δημοσίου συμφέροντος⁹⁵. Έτσι δικαιολογητικός λόγος της διατηρήσεως των διοικητικών πράξεων έστω και των παρανόμων είναι η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και της συνεχούς λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών⁹⁶.

Επομένως οι πράξεις της διοίκησης είτε νόμιμες είτε παράνομες, που έγιναν αμετάκλητες λόγω δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων, δεν επιτρέπεται να ανατραπούν γιατί η ανατροπή αυτή θα προσέκρουε στις αρχές της χρηστής διοίκησης, αν όμως η ανατροπή επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, ο επιβαλλόμενος από τις εν λόγω αρχές σεβασμός των δημιουργηθέντων δικαιωμάτων κάμπτεται και η ανάκληση είναι υποχρεωτική. Αντίθετα αν λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος αποκλείουν την ανάκληση νομικών ή πραγματικών καταστάσεων έστω και παρανόμων τότε κάμπτεται η εφαρμογή των αρχών της χρηστής και εύρυθμης Διοίκησης⁹⁷.

Γενικά η αρχή της χρηστής διοικήσεως λειτουργεί σαν ένα είδος «περιορισμού των περιορισμών» τους οποίους ο νομοθέτης και η διοίκηση μπορούν να θέσουν στα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα με την επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος⁹⁸.

⁹² Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 196

⁹³ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα –Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 21, 22

⁹⁴ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., 167

⁹⁵ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα –Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 48, 49

⁹⁶ Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο.π., σελ. 338

⁹⁷ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα –Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, ο.π., σελ. 51

⁹⁸ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 202

Οι αρχές λοιπόν της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης παρά την αοριστία και την γενικότητα που παρουσιάζουν δεν είναι υπερβατικές και ανώτερες της αρχής της νομιμότητας αλλά είναι συγχωνευμένες σ' αυτήν. Υποτάσσονται δε στον ύπατο κανόνα που είναι το θετικό συνθετικό στοιχείο της αρχής της νομιμότητας, το δημόσιο συμφέρον. Το δημόσιο συμφέρον είναι ο μοναδικός σκοπός της δράσεως της Διοικήσεως αλλά και κάθε πολιτειακής λειτουργίας, η δε επίκλησή του συνιστά όχι προνόμιο της Διοικήσεως αλλά φραγμό και τον μόνο ρυθμιστικό παράγοντα της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως. Επομένως το δημόσιο συμφέρον είναι το μέτρο της νομιμότητας της διοικητικής πράξεως που εκφράζεται ως εξής: Η Διοίκηση μπορεί να εκδόσει μια πράξη, εάν δεν είναι απολύτως δέσμια για την έκδοση και το περιεχόμενο της πράξης, κατά το μέτρο που το δημόσιο συμφέρον ως αιτιολογία της έκδοσης της πράξεως ή ως κίνητρο του εκδόντος οργάνου το απαιτεί⁹⁹.

4. Τα όρια του δεδικασμένου των ακυρωτικών αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής διοίκησης.

Σύμφωνα με την παλιά νομολογία του ΣτΕ, που αφορούσε τις πράξεις που πάσχουν από την αυτή παρανομία με την ακυρωθείσα, οι οποίες όμως είτε δεν προσεβλήθησαν ενώπιον του ακυρωτικού δικαστού, είτε αφορούν άλλα πρόσωπα που δεν ομοδίκησαν, ίσχυε η μη επέκταση της ακύρωσης σε αυτές τις πράξεις βάσει των αρχών του δεδικασμένου που προβλέπει η παρ. 5 του άρθρου 50 του νόμου περί ΣτΕ και περί αιτήσεως ακυρώσεως Π.Δ. 18/1989¹⁰⁰.

Παράλληλα γίνεται δεκτό από την ίδια παλιά νομολογία ότι κατ' εξαίρεση υπάρχουν περιπτώσεις όπου η Διοίκηση βάσει των αρχών της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως πρέπει να εφαρμόσει την δοθείσα από το ΣτΕ λύση και επί άλλων ατομικών πράξεων, που πάσχουν από το ίδιο ελάττωμα με την ακυρωθείσα. Οι πράξεις αυτές πρέπει να αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση δημοσίων υπαλλήλων και να καθορίζουν π.χ. την αρχαιότητα των υπαλλήλων του ίδιου κλάδου, όπως είναι προαγωγές, τρόπος υπολογισμού χρόνου αρχαιότητας¹⁰¹ κ.λ.π.

Η επίκληση λοιπόν της αρχής της χρηστής διοίκησης έφερε νέες ιδέες στη θεωρία και ανατροπή των παγιωμένων επί δεκαετίες νομολογιακών λύσεων σε θέματα όπως είναι το όριο του δεδικασμένου των ακυρωτικών αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων στο θέμα του αν η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια ή υποχρέωση να ανακαλεί ατομικές διοικητικές πράξεις¹⁰².

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ Τμ. Ε' 370/1997 που σχετικοποιεί την ως τότε ισχύουσα αρχή ότι η διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να επεκτείνει το ακυρωτικό αποτέλεσμα σε άλλες πράξεις της που πάσχουν από την ίδια με την ακυρωθείσα νομική πλημμέλεια¹⁰³.

Σύμφωνα με την απόφαση αυτή ακυρώθηκε πράξη Νομάρχη με την οποία δασική έκταση κηρύχθηκε χορτολιβαδική, κατά παράβαση του άρθρου 24 του Συντάγματος περί προστασίας του (δασικού) περιβάλλοντος¹⁰⁴. Η

⁹⁹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 51, 52

¹⁰⁰ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 53

¹⁰¹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 53

¹⁰² Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 202

¹⁰³ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 202, 203

¹⁰⁴ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 203

ακυρωτική αυτή απόφαση, ανέτρεψε πάγια νομολογία του ΣτΕ και έκανε για πρώτη φορά δεκτό ότι με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της νομιμότητας η διοίκηση έχει υπό προϋποθέσεις, υποχρέωση να επεκτείνει σε άλλες όμοιες περιπτώσεις την λύση που δίνει με την ακυρωτική απόφασή του το ΣτΕ δηλαδή σε πράξεις που πάσχουν από την αυτή παρανομία με την ακυρωθείσα¹⁰⁵. Με τον τρόπο αυτό κάμπτεται η αρχή ότι κατά κανόνα η διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να ανακαλεί ατομικές διοικητικές πράξεις, έστω και αν αυτές πάσχουν λόγω του ότι στηρίχθηκαν σε αντισυνταγματική διάταξη νόμου ή σε κανονιστική πράξη στερούμενη εξουσιοδοτικού ερείσματος¹⁰⁶.

Η μόνη διαδικαστική προϋπόθεση που ετίθετο με την απόφαση αυτή ήταν όπως εντός έξι μηνών από την δημοσίευση της απόφασης του ΣτΕ υποβληθεί αίτηση προς τη Διοίκηση από τον έχοντα έννομο συμφέρον, για την ανάκληση της σχετικής νομαρχιακής ατομικής πράξεως. Οπότε η Διοίκηση ήταν υποχρεωμένη με βάση τις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και για την αποκατάσταση της νομιμότητας να την ανακαλέσει, χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος¹⁰⁷, άλλως συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και ως εκ τούτου είναι παράνομη και προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως¹⁰⁸.

Με την απόφαση όμως αυτή από την μία πλευρά καθίστατο υποχρεωτική η ανάκληση εκ μέρους της Διοίκησης, από την άλλη περιοριζόταν η υποχρέωσή της για ανάκληση μόνο σε πράξεις που εναντιώνονται στην προστασία του περιβάλλοντος¹⁰⁹.

Την εν λόγω απόφαση διεύρυνε η απόφαση Ολ. ΣτΕ 2176/2004 σύμφωνα με την οποία έγινε δεκτή αίτηση ακυρώσεως, αξιωματικού της αστυνομίας και ακυρώθηκε η άρνηση του Υπουργού Δημοσίας Τάξεως να δεχθεί αίτησή του να επανεξετάσει την υπόθεση κρίσεως του ως ευδοκίμως τερματίσαντος την σταδιοδρομία του¹¹⁰.

Η απόφαση αυτή μπορεί να θέτει αυστηρότερες προϋποθέσεις για την ανάκληση των εν λόγω πράξεων, ή για την στοιχειοθέτηση παραλείψεως οφειλομένης νομίμου ενέργειας, αλλά αποδεσμεύει την σχετική υποχρέωση της Διοικήσεως από το είδος του περιεχομένου των πράξεων επί των οποίων επεκτείνεται η ακύρωση, αφού δεν περιορίζει ούτε απαιτεί οι σχετικές πράξεις να αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλων ή στην προστασία του περιβάλλοντος. Έτσι λοιπόν η απόφαση αυτή θέτει μεν περιοριστικούς όρους ανακλήσεως, όπως η ρήτρα του δημοσίου συμφέροντος, αλλά παράλληλα διευρύνει τις περιπτώσεις επέκτασης της δικαστικής ακυρώσεως και σε άλλες πράξεις που πάσχουν από την αυτή παρανομία με την ακυρωθείσα ανεξαρτήτως του περιεχομένου τους, αλλά με την αιτιολογία της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως ως ειδικότερου περιεχομένου των αρχών του Κράτους

¹⁰⁵ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, ο.π., σελ. 53

¹⁰⁶ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 203

¹⁰⁷ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, ο.π., σελ. 54, 55

¹⁰⁸ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 206

¹⁰⁹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, ο.π., σελ. 55

¹¹⁰ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 206

Δικαίου, της νομίμου Διοικήσεως και της ίσης μεταχειρίσεως των διοικουμένων σε περίπτωση κατάφωρης παραβίασης του Δικαίου¹¹¹.

5. Η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και η ενάσκησή της με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Η διοίκηση στο πλαίσιο της ενάσκησής των αρμοδιοτήτων της, με βάση τους κανόνες δικαίου που οφείλει να τηρεί, λαμβάνει αποφάσεις άλλοτε με συγκεκριμένο περιεχόμενο, χωρίς να έχει για την συγκεκριμένη περίπτωση δυνατότητα επιλογής και άλλοτε λαμβάνει αποφάσεις κατά την ελεύθερη εκτίμησή της. Ανάμεσα δηλαδή σε περισσότερες από μια λύσεις δύναται να διαλέξει εκείνη που προτιμά, πάντοτε βέβαια με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και μέσα στο πλαίσιο της νομιμότητας¹¹².

Έτσι η αρμοδιότητα της διοίκησης για την έκδοση διοικητικών πράξεων μπορεί να διακριθεί σε δύο είδη: α) τη δέσμια ή δεσμευμένη αρμοδιότητα και β) τη διακριτική ευχέρεια ή εξουσία¹¹³.

Δέσμια αρμοδιότητα υπάρχει όταν η διοίκηση εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τους κανόνες δικαίου πραγματικές ή νομικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους είναι υποχρεωμένη να εκδώσει διοικητική πράξη που περιέχει ορισμένη ατομική ρύθμιση, την οποία προκαθορίζουν οι κανόνες αυτοί¹¹⁴.

Στην περίπτωση αυτή η διοίκηση δεν έχει δυνατότητα επιλογής αλλά δεσμεύεται από την συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων που ορίζει ο νόμος και αποφασίζει μόνο με βάση την νομιμότητα της ενέργειάς της. Έτσι εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις γάμου, ο αρμόδιος δήμαρχος ή πρόεδρος κοινότητας είναι υποχρεωμένος να εκδώσει την άδεια, εάν έχει υποβληθεί τέτοιο αίτημα. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που ο διοικούμενος πληρεί τις προϋποθέσεις του νόμου για λήψη άδειας λειτουργίας καταστήματος, ή φαρμακείου ή για τον διορισμό του ως δικηγόρου ή για την χορήγηση άδειας ασκήσεως ιατρικού επαγγέλματος ή για την χορήγηση δελτίου ταυτότητας. Σ' όλες αυτές τις περιπτώσεις η διοίκηση οφείλει να ικανοποιήσει το αίτημα του διοικουμένου. Κατά τον ίδιο τρόπο και η Σχολή υποδοχής είναι υποχρεωμένη να ενεργήσει την μετεγγραφή φοιτητή εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις μετεγγραφής του¹¹⁵.

Διακριτική ευχέρεια υπάρχει, όταν οι κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα της διοίκησης δεν προκαθορίζουν ακριβώς την ενέργειά της, αλλά της αφήνουν ελευθερία δράσης. Η αρμοδιότητα αυτή της διοίκησης έχει χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας όταν η διοίκηση: α) μπορεί, αλλά δεν έχει υποχρέωση ενόψει των υφισταμένων συνθηκών να εκδώσει τη διοικητική πράξη, β) πρέπει να εκδώσει την πράξη, μπορεί όμως να καθορίζει κατά την κρίση της το χρονικό σημείο που θα την εκδώσει και γ) μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων ρυθμίσεων τις οποίες επιτρέπει η εφαρμογή των διατάξεων αυτών¹¹⁶.

¹¹¹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, ο.π., σελ. 57

¹¹² Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 178, 179

¹¹³ Βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, ο.π., σελ. 158

¹¹⁴ Βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, ο.π., σελ. 158

¹¹⁵ Βλ. Βλ.Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 179, 180

¹¹⁶ Βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, ο.π., σελ. 158, 159

Η διακριτική ευχέρεια παρέχει στην διοίκηση τη δυνατότητα να κρίνει αναλόγως της περιπτώσεως και εντός των ορίων του νόμου, τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ενεργήσει για να πετύχει τον καλύτερο σκοπό. Παρέχεται δηλαδή στη Διοίκηση η ευχέρεια να κρίνει αυτή σε δεδομένη περίπτωση αν πρέπει να ενεργήσει ή να απόσχει, πως πρέπει να ενεργήσει ή ποιο περιεχόμενο πρέπει να έχει η πράξη της. Έτσι η προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί δέσμια ενέργεια εάν γίνεται κατ' αρχαιότητα, γιατί η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να ενεργήσει την προαγωγή εφόσον υπάρχουν ορισμένα τυπικά προσόντα και η συμπλήρωση ορισμένου χρόνου υπηρεσίας, ενώ εάν η προαγωγή γίνεται κατ' επιλογή αποτελεί άσκηση διακριτικής εξουσίας, γιατί η Διοίκηση είναι ελεύθερη να εκτιμήσει διάφορους παράγοντες, όπως η απόδοση και η εργατικότητα του υπαλλήλου στην υπηρεσία του και αναλόγως αυτής της εκτίμησης μπορεί να προβεί στην προαγωγή του Α ή του Β υπαλλήλου.

Όταν λοιπόν ο νόμος δίνει στη Διοίκηση ελευθερία για ενέργεια, η ελευθερία αυτή δεν αποτελεί εξουσία προς αυθαιρεσία της Διοίκησης, αλλά η χρήση της ελευθερίας αυτής πρέπει να γίνει εντός των ορίων του νόμου, αλλά και σύμφωνα με τον σκοπό που θέτει ο νόμος. Ο σκοπός δε του νόμου πάντοτε είναι σύμφωνος προς το δημόσιο συμφέρον¹¹⁷.

Η παράβαση του σκοπού αυτού, δηλαδή η ενέργεια της διοίκησης, η οποία έχει μεν όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό καταδήλως άλλον, από εκείνον που καθορίζει ο νόμος, αποτελεί την κατάχρηση εξουσίας ή αλλιώς την εκτροπή εξουσίας¹¹⁸.

Όμως ανεξάρτητα από τους συγκεκριμένους σκοπούς και τις δεσμεύσεις που θέτει ο νόμος, η διακριτική εξουσία της Διοίκησης πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης, γιατί η Διοίκηση πρέπει να λειτουργεί κατά τρόπο εύρυθμο και χρηστό. Επομένως η διοίκηση κατά την ενάσκηση της διακριτικής της εξουσίας έχει πάντα όριο και ποτέ δεν είναι ελεύθερη και ανεξέλεγκτη¹¹⁹.

Έτσι και αν η προαγωγή των υπαλλήλων κατ' επιλογή απόκειται στην διακριτική εξουσία της διοίκησης, είναι φυσικό η επιλογή αυτή να αφορά τους πλέον άξιους, ώστε εάν προκύπτει ότι οι επιλεγέντες υστερούν καταδήλως των παραλειφθέντων, τότε η προαγωγή αυτή, αν και γίνεται κατά διακριτική ευχέρεια, θεωρείται ότι ενεργείται κατά κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας και εκτιμήσεως. Αντίκειται λοιπόν προς την αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης να προτιμηθούν οι υπάλληλοι εκείνοι οι οποίοι όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου τους, καταδήλως υστερούν έναντι των άλλων συναδέλφων τους.

Η εφαρμογή όμως της αρχής της νομιμότητας ολοένα και περισσότερο στενεύει την ελευθερία δράσεως της διοικήσεως. Διοίκησης όμως χωρίς κάποια ελευθερία δεν είναι δυνατόν να εννοηθεί, γιατί αν έλειπε η διακριτική ευχέρεια, τότε η διοικητική δράση θα περιοριζόταν σε μια μηχανική ενέργεια εφαρμογής του νόμου, η οποία δεν θα ήταν η πλέον κατάλληλη, για την αντιμετώπιση των διαφόρων περιστάσεων και την προσαρμογή της διοικητικής δράσης στις καθημερινές ανάγκες των δημοσίων υπηρεσιών και των πολιτών, που

¹¹⁷ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 203

¹¹⁸ Βλ. Μ. Δ. Στασινόπουλος, ο.π., σελ. 354

¹¹⁹ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 182

απαιτείται να αντιμετωπίζονται με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης, αλλά και με πνεύμα επιείκειας προκειμένου ν' αποφεύγονται οι δογματικές λύσεις¹²⁰.

6. Νομολογιακή περιπτώσιολογία

1) Με την απόφαση 61/88 του Πλημμελειοδικείου Μεσολογγίου δεν ασκήθηκε κατηγορία για παράβαση καθήκοντος κατά Νομάρχη, ο οποίος κατά παράβαση του ν. 726/1977 «περί αρτοποιείων» έδωσε παράνομα άδεια λειτουργίας σε αρτοποιείο το οποίο βρισκόταν σε απόσταση μόλις 5 μέτρων από άλλο παρακείμενο, επειδή οι ενδιαφερόμενοι είχαν προβεί σε μεγάλες δαπάνες για την αγορά ακινήτου και εγκαταστάσεως, «διότι αυτός συμμορφώθηκε προς την αρχή της χρηστής διοικήσεως προς αποφυγήν ανεπιεικών δογματικών εκδοχών στην αντιμετώπιση των κοινωνικών συνθηκών και απαιτήσεων που στην συγκεκριμένη περίπτωση ήταν η οικονομική καταστροφή των ενδιαφερομένων»¹²¹.

2) Με βάση την απόφαση ΣτΕ τμ. Δ' 224/2002 εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια της διοίκησης η ικανοποίηση αιτήματος χορήγησης άδειας παραμονής στην χώρα σε αλλοδαπό, σύζυγο Έλληνα υπηκόου, το οποίο υποβάλλεται μετά τον θάνατο αυτού. Η διοίκηση όμως οφείλει κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειάς της, να λάβει υπ' όψη της, μεταξύ των άλλων νομίμων κριτηρίων, την διάρκεια της προηγούμενης παραμονής του αλλοδαπού στην Ελλάδα, την διάρκεια της έγγαμης συμβίωσης του, τους τυχόν δεσμούς που τον συνδέουν με την χώρα, καθώς και συγκεκριμένους λόγους δημοσίου συμφέροντος που δεν επιτρέπουν την χορήγηση της άδειας παραμονής¹²².

3) Χαρακτηριστική περίπτωση κακής άσκησης της διακριτικής εξουσίας της διοίκησης είναι η απόφαση ΣτΕ 616/50 που ενώ η διοίκηση καθόρισε αποζημίωση για αναγκαστική απαλλοτρίωση το 1938, την κατέθεσε το 1942, δηλαδή σε μια εποχή που η αποζημίωση λόγω των νομισματικών συνθηκών είχε εξανεμιστεί¹²³.

4) Σύμφωνα με τη ΣτΕ 4950/1995 η συνταγματική κατοχύρωση της ιδιοκτησίας, που προβλέπεται από το άρθρο 17, δεν αποκλείει την επιβολή με νόμο περιορισμών, εφόσον αυτοί, έστω και αν είναι δυσμενέστεροι για τους ιδιοκτήτες τους από αυτούς που ίσχυαν προηγουμένως, θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και δεν εξαφανίζουν ή καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία, σε σχέση με τον προορισμό της¹²⁴.

¹²⁰ Βλ. Εμμ. Χρ. Εμμανουηλίδης, ο.π., σελ. 358

¹²¹ Βλ. Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 945

¹²² Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 189

¹²³ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 212

¹²⁴ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 198

IV. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ

1. Η σχέση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης με την αρχή της χρηστής διοίκησης και η νομολογιακή θεμελίωσή της.

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου είναι η αρχή που επιβάλλει να λαμβάνεται υπόψη, πριν από την άρση ή τη μεταβολή μιας συγκεκριμένης πράξης ή πρακτικής της διοίκησης, ή γενικότερα μιας κρατούσας νομικής κατάστασης, η εύλογη πεποίθηση του διοικουμένου ότι η κατάσταση αυτή θα διαρκέσει¹²⁵.

Κατά συνέπεια η εμπιστοσύνη είναι η πεποίθηση του πολίτη ότι ορισμένες καταστάσεις ή συμπεριφορές της διοίκησης τον προστατεύουν¹²⁶. Εμπιστοσύνη δε η οποία απολαμβάνει προστασίας είναι εκείνη την οποία εκ φύσεως έχει ο καλόπιστος διοικούμενος, ο οποίος διαβιώνει σε ευνοούμενη 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 μην εξανεμισθούν¹²⁷.

Αντίθετα με άλλες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δυσκολεύεται να βρει τη θέση της στην ελληνική θεωρία του δημοσίου δικαίου. Αυτό οφείλεται στο γενικό και αόριστο χαρακτήρα της έννοιάς της¹²⁸, γεγονός που διευρύνει υπερβολικά τα όρια του πεδίου εφαρμογής της και αποτελεί αφορμή για μια συχνότερη και πολλαπλότερη χρήση της¹²⁹.

Ρητή μνεία της αρχής δεν ανευρίσκεται συχνά στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας¹³⁰, δεδομένου ότι η αιτιολογία των περισσότερων αποφάσεων του επικαλείται συνήθως, αντί γι' αυτήν, την αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και της καλής πίστης¹³¹, ενώ σε άλλες αποφάσεις οι δύο αρχές της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ταυτίζονται¹³².

Ακόμη, πολλές φορές, αν και γίνεται επίκληση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ή της χρηστής διοίκησης, εντούτοις, υποκρύπτεται η εφαρμογή άλλων αρχών οι οποίες έχουν ειδικό και συγκεκριμένο περιεχόμενο και κυρίως αναγνωρίζονται απόλυτα από την επιστήμη και τη νομολογία όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας, της ισότητας, της αμεροληψίας¹³³ κ.λ.π.

¹²⁵ Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμενόπουλος 1995, Τεύχος II, σελ. 1381

¹²⁶ Βλ. Χρ. Π.. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 4

¹²⁷ Βλ. Ν. Κ. Σακελλαρίου, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και την νομολογίαν, Το Σύνταγμα, Τόμος 5^{ος}, 1979, Εκδότης Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήναι (τ. 144), σελ. 284

¹²⁸ Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 46

¹²⁹ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1380

¹³⁰ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1380

¹³¹ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 944

¹³² Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 23

¹³³ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 945

Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις η αναφορά από τα διοικητικά δικαστήρια στην αρχή της χρηστής διοίκησης, αφορά κυριολεκτικά στην εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης¹³⁴, έτσι ώστε σε γενικές γραμμές να μπορούμε να πούμε ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί μια άλλη πλευρά της χρηστής διοίκησης¹³⁵.

Σε πολλές λοιπόν αποφάσεις του ΣτΕ συναντάμε σειρά εννοιών όπως «υποχρέωση του καλώς διοικείν», «η αρχή της ηθικής και καλής διοίκησης» ή «της αγαθής διοίκησης» που δεν παύουν στην ουσία να αφορούν και να αναφέρονται στην αρχή της χρηστής διοίκησης¹³⁶, όπως η απόφαση ΣτΕ 386/1961 σύμφωνα με την οποία η ανάκληση των νομίμων ατομικών διοικητικών πράξεων γενικού περιεχομένου από τις οποίες ο ενδιαφερόμενος απέκτησε δικαιώματα δεν είναι επιτρεπτή, γιατί η ανατροπή νομικών ή πραγματικών καταστάσεων είναι αντίθετη με τις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης καθώς και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης¹³⁷.

Η νομολογία επομένως του ΣτΕ είναι αντιφατική ως προς το συνταγματικό χαρακτήρα της αρχής¹³⁸, δεδομένου ότι με ορισμένες αποφάσεις δέχεται ότι η αρχή αποκλείεται από το επίπεδο της συνταγματικής της θεμελίωσης, ενώ σε άλλες δέχεται την άρρηκτη σύνδεση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου με το κράτος δικαίου και συγκεκριμένα κάνει δεκτό ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης συνάγεται από το Σύνταγμα και οριοθετείται από το νομοθέτη¹³⁹.

Έτσι λοιπόν με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου εγκρίθηκε απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής που όριζε ότι το επιτόκιο των στεγαστικών δανείων που χορηγήθηκαν από τράπεζες και άλλα πιστωτικά ιδρύματα πριν από την 1^η Σεπτεμβρίου του 1979 αυξάνεται κατά δύο μονάδες σε σχέση με το επίπεδο του τόκου ο οποίος ίσχυε στις 31 Αυγούστου 1979. Κατά της ρύθμισης αυτής προβλήθηκε ως λόγος ακυρώσεως ότι ο νόμος που παρέχει την εξουσιοδότηση και η προσβαλλόμενη πράξη που στηρίζεται στο νόμο αυτόν, ανατρέπουν ένα από τα στοιχεία στα οποία στηρίχθηκαν οι συμβαλλόμενοι κατά τη σύναψη της δανειακής συμβάσεως, δηλαδή τη συμφωνία περί τόκου, και επομένως παραβιάζουν την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Σύμφωνα με την ΣτΕ 2193/1982 ο λόγος αυτός απορρίφθηκε ως εξής: «Συνταγματική όμως κατοχύρωση δε βρίσκει μια τέτοια αρχή, όπως εδώ προβάλλεται, με την έννοια δηλαδή ότι σε συμβάσεις διαρκείς που έχουν ήδη συναφθεί δεν μπορεί να επέμβει ο νομοθέτης ούτε για λόγους δημοσίου συμφέροντος¹⁴⁰.

Αντίθετα σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 2261/1984 εντοπίζεται ως συνταγματική θεμελίωση της αρχής αυτής το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, ενίοτε δε και το άρθρο 5 παρ. 1 Σ.¹⁴¹. Κατά την απόφαση αυτή

¹³⁴ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 55, 56

¹³⁵ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 212

¹³⁶ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 54

¹³⁷ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 47, 48

¹³⁸ Σπ. Α. Παππάς, Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια, Έτος όγδοο, Τεύχος 29, Ιανουάριος – Μάρτιος 1987, σελ. 87

¹³⁹ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 49

¹⁴⁰ Βλ. Σπ. Α. Παππάς, ο.π., σελ. 87

¹⁴¹ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 49

«οι συναγόμενες από το Σύνταγμα κατ' αρχήν αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας οριοθετούνται εκάστοτε από το νομοθέτη μέσα όμως σε πλαίσια συνταγματικά που είναι ανάλογα με το ρυθμιζόμενο θέμα»¹⁴².

Το 703/1990 πρακτικό επεξεργασίας του Ε' τμήματος ΣΤΕ αναγνωρίζει ρητά τη συνταγματική ισχύ της αρχής και αναφέρει ότι «μολονότι μη θεσπιζόμενη στο ισχύον Σύνταγμα με ρητή διάταξη η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος που υποχρεώνει τον κοινό νομοθέτη στην τήρηση των δεσμεύσεων τις οποίες έχει αναλάβει αποτελεί αναγκαία και κύρια λογική συνέπεια της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου»¹⁴³.

Επίσης το ΣΤΕ με την αιτιολόγηση ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχει συνταγματική ισχύ έκρινε αντισυνταγματικές τις διατάξεις του Ν. 1892/90 οι οποίες καταργώντας το δίπλωμα Διπλωματικής κατεύθυνσης της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης εμπόδιζαν την ολοκλήρωση της φοίτησης των σπουδαστών, που είχαν εισέλθει με διαγωνισμό. Δέχθηκε λοιπόν ότι οι συνέπειες της κατάργησης της Διπλωματικής αυτής κατεύθυνσης δεν μπορούν να συμπεριλάβουν και εκείνους, που επέδειξαν εμπιστοσύνη στις διατάξεις του νόμου, πέτυχαν στον εισαγωγικό διαγωνισμό και αναμένουν εύλογα την αποφοίτησή τους¹⁴⁴.

Σταθμό στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο αποτελεί η 1508/2002 απόφαση του Στ' τμήματος του ΣΤΕ, λόγω του ότι 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 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος¹⁴⁵.

Σύμφωνα με την απόφαση αυτή:

α) Συνταγματικό έρεισμα προσδίδεται τόσο στην γενική αρχή της νομικής ασφάλειας όσο και στην ειδικότερη αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.

β) Η συνταγματική θεμελίωση της αρχής φαίνεται να εδράζεται τόσο στην γενική αρχή του κράτους δικαίου όσο και σε επιμέρους ατομικά δικαιώματα τα οποία κατοχυρώνονται από τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 Συντ.

γ) Η απόφαση αφορά την ενδεχόμενη (αντι)συνταγματικότητα αναδρομικής ρυθμίσεως, θεμελιώνει δε την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στο Σύνταγμα τόσο έναντι του νομοθέτη όσο και έναντι της διοίκησης. Γενικά κάνει λόγο για αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη όχι μόνο έναντι του νομοθέτη ή έναντι της διοίκησης αλλά έναντι της κρατικής εξουσίας.

δ) Η αναδρομική ρύθμιση που συγκρούεται ενδεχομένως με την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη, ως προς την σταθερότητα ορισμένης νομικής κατάστασης είναι κατ' εξαίρεση επιτρεπτή, εάν η εμπιστοσύνη αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη, οπότε και δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας¹⁴⁶.

¹⁴² Βλ. Ευ Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1391

¹⁴³ Βλ. Ευ Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1391

¹⁴⁴ Βλ. Χρ. Π. Δεσαρίδης, ο.π., σελ. 25

¹⁴⁵ Βλ. Π. Λαζαράτος, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη, Δικαιώματα του Ανθρώπου, τόμος έκτος, σειρά 1/2003, σελ. 130, 131

¹⁴⁶ Βλ. Π. Λαζαράτος, ο.π., σελ. 130, 131

2. Προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.

Η αρχή της εμπιστοσύνης προς το κράτος βασίζεται στο γενικό συναίσθημα ασφάλειας που θεωρητικά πρέπει να χαρακτηρίζει στα πλαίσια του κράτους δικαίου την ψυχολογική στάση του πολίτη προς την διοικητική δραστηριότητα. Αντίθετα η εμπιστοσύνη που είναι άξια προστασίας έχει ως ψυχολογικό πυρήνα την πεποίθηση του διοικούμενου ότι μια πραγματική κατάσταση που τον αφορά και σχετίζεται με συγκεκριμένη κρατική δραστηριότητα θα συνεχιστεί με τον ίδιο τρόπο και στο μέλλον¹⁴⁷.

Επομένως για να εφαρμοστεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης θα πρέπει να συντρέχουν ταυτόχρονα δυο στοιχεία: α) ένα υλικό και β) ένα ψυχολογικό¹⁴⁸.

α) Το υλικό στοιχείο

Το υλικό στοιχείο είναι η εκδήλωση μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς της διοίκησης, με την οποία δημιουργείται μια πραγματική ή νομική κατάσταση υπέρ του πολίτη¹⁴⁹ προς την οποία θα κατευθύνεται η εμπιστοσύνη του διοικούμενου και η οποία θα πρέπει να διακρίνεται από τα εξής στοιχεία¹⁵⁰:

1) Να έχει τα εξωτερικά στοιχεία της νομιμοφάνειας, έτσι ώστε να δημιουργεί για τον αποδέκτη πρόσφορη βάση εμπιστοσύνης¹⁵¹.

Για τη δημιουργία βάσης εμπιστοσύνης στις πράξεις της νομοθετικής ή της διοικητικής εξουσίας απαιτείται η πράξη να έχει δημόσιο χαρακτήρα, όταν δε πρόκειται για διοικητικές πρακτικές θα πρέπει η πράξη να προέρχεται από δημόσια αρχή. Βασικό δηλαδή ρόλο παίζει εδώ το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών και γενικότερα των κρατικών πράξεων. 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 υπόσχεσης¹⁵².

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 γι' αυτό είναι να υπάρχει εξωτερική εντύπωση της κανονικότητας της άσκησης των καθηκόντων του και καλή πίστη των τρίτων, δηλαδή έλλειψη γνώσης της παρανομίας. Στην ελληνική έννομη τάξη ο κανόνας αυτός γίνεται δεκτός μόνο για το μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο του οποίου η εκλογή ή ο διορισμός είναι μεν άκυροι, αλλά όχι ανυπόστατοι. Πρόκειται λοιπόν για το υλικό και το ψυχολογικό στοιχείο τα οποία απαιτούνται για να εφαρμοστεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης¹⁵³.

Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη δημιουργείται και στην περίπτωση που η πράξη δημόσιας εξουσίας είναι ευμενής για τον αποδέκτη. Μια δε διοικητική

¹⁴⁷ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 946, 947

¹⁴⁸ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 947

¹⁴⁹ Βλ. Σπ. Α. Παππάς, ο.π., σελ. 84

¹⁵⁰ Βλ. Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 948

¹⁵¹ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 42

¹⁵² Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1385

¹⁵³ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 955, 956

πράξη είναι ευμενής, όχι μόνο όταν χορηγεί στον ιδιώτη συγκεκριμένα δικαιώματα, αλλά και όταν δημιουργεί ένα νομικό πλαίσιο αναφοράς που επηρεάζει ευνοϊκά τη νομική του κατάσταση¹⁵⁴.

Προϋπόθεση προστασίας του πολίτη με βάση την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί η πραγματικά διαμορφωμένη οριστική κατάσταση, από την οποία απορρέουν τα αποκαλούμενα κεκτημένα δικαιώματα και όχι η απλή προσδοκία δημιουργίας μιας τέτοιας κατάστασης¹⁵⁵.

2) Η κατάσταση που έχει δημιουργήσει η διοίκηση με πράξη της να έχει παγιωθεί με την πάροδο ενός εύλογου χρόνου¹⁵⁶.

Για να είναι λοιπόν άξια προστασίας η εμπιστοσύνη του ιδιώτη θα πρέπει η πράξη της διοίκησης όχι μόνο να είναι νόμιμη αλλά και να παρουσιάζει συνέχεια στο χρόνο. Επομένως ο ιδιώτης 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, ή δυνατότητα ανάκλησής της σε περίπτωση μη εκπλήρωσης του σχετικού ορισμού, τότε ο ιδιώτης 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 αυτής¹⁵⁷.

Άλλη ένδειξη προσωρινότητας της πράξης αποτελεί και το ρυθμιστικό πεδίο της όταν αυτό χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερα συχνή μεταβολή των νομικών ή πραγματικών συνθηκών με αποτέλεσμα να χρειάζονται συνεχώς διορθωτικά μέτρα πράγμα που συμβαίνει κυρίως στον οικονομικό τομέα¹⁵⁸.

Το βασικό επομένως στοιχείο που καθορίζει άμεσα τη βάση της εμπιστοσύνης είναι η αντοχή της πράξης στο χρόνο, η σταθερότητά της, η οποία θα πρέπει να υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο εντός του οποίου επιτρέπεται η ανάκληση της πράξης¹⁵⁹.

3) Η συμπεριφορά της διοίκησης πρέπει να είναι συνεχής και ομοιόμορφη να μην διακόπτεται δηλαδή από αλληλοσυγκρουόμενες και αντίθετες πρακτικές και να καταλήγει στη διαμόρφωση μιας πραγματικής κατάστασης. Δηλαδή δεν θα πρέπει η συμπεριφορά της Διοίκησης να είναι αντιφατική¹⁶⁰.

Μια άλλη προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης είναι η εξωτερίκευση της εμπιστοσύνης αυτής του ιδιώτη με διάφορες θετικές ενέργειες εκ μέρους του και με ιδιαίτερα μέτρα που είναι δύσκολο να αρθούν χωρίς κίνδυνο απρόβλεπτων και δυσβάστακτων συνεπειών¹⁶¹.

Στην περίπτωση αυτή εκλαμβάνεται ουσιαστικά ως προστατευόμενο έννομο αγαθό όχι η εμπιστοσύνη αυτή καθ' εαυτή του διοικούμενου, αλλά οι πραγματικές καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί εξαιτίας της. Ως βάση λοιπόν της προστασίας της εμπιστοσύνης θεωρείται η υπεράσπιση των κεκτημένων

¹⁵⁴ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1385

¹⁵⁵ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 216

¹⁵⁶ Βλ. Σπ. Α. Παππάς, ο.π. σελ. 84

¹⁵⁷ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1386

¹⁵⁸ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1386

¹⁵⁹ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1386, 1387

¹⁶⁰ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 949, 952

¹⁶¹ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1387

δικαιωμάτων του διοικούμενου πράγμα το οποίο δεν θεωρείται απολύτως ορθό. Βέβαια το προστατευόμενο έννομο αγαθό της αρχής, το υλικό αντικείμενό της, είναι η πραγματική κατάσταση που διαμορφώθηκε. Η κατάσταση αυτή όμως δεν είναι απαραίτητο να συντελέσθηκε από θετικές ενέργειες του διοικούμενου αλλά και από απλή αδράνειά του¹⁶².

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 άδειας¹⁶³.

β) Το ψυχολογικό στοιχείο

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 τρόπο¹⁶⁴.

Για να βρει λοιπόν έδαφος η προστατευόμενη εμπιστοσύνη θα πρέπει¹⁶⁵:

1) Ο ωφελούμενος από την πράξη πολίτης να διατελεί σε καλή πίστη, δηλαδή να μη προκαλέσει ο ίδιος την έκδοση της πράξης με απατηλή του ενέργεια¹⁶⁶.

Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί όταν ο διοικούμενος έχει προκαλέσει ο ίδιος με δόλο την διοικητική ενέργεια που έχει ως κατάληξη την διαμόρφωση της πραγματικής κατάστασης 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 λειτουργία¹⁶⁷.

Εάν ο πολίτης με μη νόμιμες ενέργειες προκαλέσει τη διαμόρφωση της νομικής κατάστασης, τότε έχει παραβιάσει την βασικότερη αρχή του κράτους, την αρχή της νομιμότητας, και έτσι έχει αδρανοποιήσει για τον εαυτό του την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης¹⁶⁸.

2) Η πράξη της διοίκησης να φέρει τουλάχιστον τα εξωτερικά γνωρίσματα της νομιμότητας¹⁶⁹. Θα πρέπει δηλαδή ο διοικούμενος να τελεί σε καλή πίστη ως προς τη νομιμότητα της πράξης, προϋπόθεση που απαιτεί να έχει η πράξη τα εξωτερικά γνωρίσματα της νομιμοφάνειας¹⁷⁰. Απαιτείται λοιπόν η έλλειψη γνώσης του διοικούμενου για το ενδεχόμενο παράνομο της σχετικής διοικητικής ενέργειας που διαμόρφωσε το υλικό υπόβαθρο για την εφαρμογή της αρχής της εμπιστοσύνης. Λόγω όμως του τεκμηρίου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων συντρέχει και τεκμήριο μη γνώσης της ενδεχόμενης παρανομίας από πλευράς του πολίτη. Εάν αυτός δεν έχει ο ίδιος με πλάγιες ενέργειες προκαλέσει την παρανομία, δεν υποχρεώνεται να γνωρίζει την έλλειψη

¹⁶² Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 949

¹⁶³ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1387

¹⁶⁴ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 3

¹⁶⁵ Βλ. Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 947

¹⁶⁶ Βλ. Σπ. Α. Παππάς, ο.π., σελ. 83

¹⁶⁷ Βλ. Χρ. Παν. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 3

¹⁶⁸ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 3

¹⁶⁹ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 947

¹⁷⁰ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1380

νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης, η οποία εφόσον φέρει τα εξωτερικά γνωρίσματα της νομιμότητας, τεκμαίρεται νόμιμη και ισχυρή μέχρι την ανάκληση ή ακύρωσή της¹⁷¹.

3. Πεδίο εφαρμογής της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης

Η πράξη δημόσιας εξουσίας που δημιουργεί τη βάση της εμπιστοσύνης του ιδιώτη μπορεί να προέρχεται είτε από τη νομοθετική είτε κυρίως από την εκτελεστική εξουσία. Κατά συνέπεια κλασσικό πεδίο εφαρμογής της αρχής είναι: α) η ανατροπή πράξεων και πρακτικών της διοίκησης και ιδιαίτερα η ανάκληση ατομικών διοικητικών πράξεων και β) η αναδρομική ισχύ νέων νομοθετικών μέτρων από πράξεις της νομοθετικής εξουσίας¹⁷².

α) Η εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης κατά την ανάκληση διοικητικών πράξεων και πρακτικών

1) Ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων

Η ατομική διοικητική πράξη καθορίζει τι πρέπει να ισχύει στη συγκεκριμένη περίπτωση για τον πολίτη και έχει ως ρόλο να συγκεκριμενοποιήσει τις έννομες σχέσεις μεταξύ κράτους και πολίτη. Για να παίξει όμως αυτό το ρόλο θα πρέπει να έχει μια σχετική διάρκεια και σταθερότητα και επομένως να έχει αυξημένη δεσμευτική δύναμη τόσο έναντι των αποδεκτών της όσο και έναντι της εκδούσας αρχής¹⁷³.

Σύμφωνα λοιπόν με την νομολογία η ανάκληση των νομίμων διοικητικών πράξεων απαγορεύεται εκτός αν συντρέχει επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος¹⁷⁴. Αντίθετα η ανάκληση των παράνομων πράξεων επιβάλλεται από την αρχή της νομιμότητας και κωλύεται μόνο μετά πάροδο ευλόγου χρόνου και εφόσον δεν προσκρούει σε κάποιον κανόνα δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση αυτή δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η διοικητική πράξη δεν αφορά μόνο τη διοίκηση αλλά και τους ιδιώτες. Η άρση δε των δικαιωμάτων που τους παραχωρήθηκαν έστω και παρανόμως ενόψει των πραγματικών συνθηκών που δημιουργήθηκαν και του χρόνου που παρήλθε από την έκδοση της πράξεως μπορεί να είναι υπέρμετρα επαχθής για τον αναίτιο ιδιώτη¹⁷⁵.

Κατά την άποψη λοιπόν αυτή η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων δεν επιτρέπεται μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου και εφόσον ο αποδέκτης της πράξης τελεί σε καλή πίστη προς το παράνομο περιεχόμενο της πράξης. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης βασίζεται και στις δυο έννοιες του εύλογου χρόνου και της καλής πίστης, που χρησιμεύουν ως αντίσταση στην εξουσία ανάκλησης της διοικητικής αρχής¹⁷⁶.

Η εκτίμηση του τι συνιστά εύλογο χρονικό διάστημα εξαρτάται από τις περιστάσεις και κρίνεται από τον δικαστή. Συγκεκριμένα για την ανάκληση

¹⁷¹ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 946, 948

¹⁷² Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1384

¹⁷³ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1381

¹⁷⁴ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 954

¹⁷⁵ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1381, 1382

¹⁷⁶ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1382

παράνομης επωφελούς ατομικής διοικητικής πράξης υφίσταται και νομοθετική ρύθμιση σύμφωνα με την οποία ο εύλογος χρόνος δεν μπορεί να είναι μικρότερος της πενταετίας, εκτός αν υπάρχει εξαίρεση από ειδικότερη διάταξη, όπως στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων που το διάστημα αυτό περιορίζεται στην διετία¹⁷⁷.

2) Ανάκληση διοικητικών πρακτικών

Αλλά και η διοικητική πρακτική, εκτός από την διοικητική πράξη, δημιουργεί βάση για την εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Η διοικητική πρακτική είναι η γενικότερη συμπεριφορά της διοίκησης η οποία παρουσιάζει μια συνέχεια στο χρόνο και έχει ως συνέπεια τη δημιουργία πραγματικών καταστάσεων. Η διοίκηση δεσμεύεται από την πρακτική που ακολουθεί για λόγους προστασίας της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης με την έννοια ότι δεν μπορεί να μεταβάλει την πρακτική αυτή παρά μόνο για ειδικούς λόγους και μόνο για το μέλλον¹⁷⁸.

Κατά την εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης όταν η διοίκηση δημιουργεί με τη δράση της ψευδείς εντυπώσεις στους διοικούμενους ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, δεν έχει την δυνατότητα να αγνοεί τις πραγματικές καταστάσεις που δημιουργήθηκαν με αυτόν τον τρόπο και να τιμωρεί τους τελευταίους για σφάλματα δικά της¹⁷⁹.

Σύμφωνα λοιπόν με την απόφαση ΣτΕ 3916/1985: «οσάκις όμως εδημιουργήθη εις τους διοικούμενους, λόγω παγίας διοικητικής πρακτικής και πεποίθησις ότι ήτο ματαία, ως νόμω αβάσιμος, η επιδίωξις του ασφαλιστικού ευεργετήματος δι' ωρισμένον είδος απασχολήσεως ή δι' ωρισμένην κατηγορίαν ασφαλισμένων, δικαιολογείται εκ των αρχών της χρηστής διοικήσεως υπέρβασις της ετήσιας αποκλειστικής προθεσμίας, εφόσον η σχετική αίτησις υποβάλλεται εντός ευλόγου χρόνου από της μεταβολής υπό της Διοικήσεως της μέχρι τότε τηρουμένης πρακτικής»¹⁸⁰.

Η δέσμευση αυτή της διοίκησης από την πρακτική της βρίσκει κυρίως εφαρμογή στο χώρο του **φορολογικού δικαίου**, όπου γίνεται δεκτό προκειμένου για εμμέσους φόρους ότι η επί σειρά ετών παράλειψη καταλογισμού του εν λόγω φόρου ή ο καταλογισμός φόρου με μειωμένο συντελεστή δημιουργεί στο φορολογούμενο δικαιολογημένη εμπιστοσύνη με αποτέλεσμα να μην τον επιρρίπτει στην κατανάλωση και επομένως να μην είναι επιτρεπτός ο αναδρομικός καταλογισμός του, εφόσον ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την επιχείρηση του φορολογούμενου¹⁸¹.

Το ίδιο ισχύει και στον ευαίσθητο τομέα της **κοινωνικής ασφάλισης** όπου η διοίκησης οφείλει κατ' εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος να προνοεί με μεταβατικές διατάξεις ώστε να μη θίγονται με νέες ρυθμίσεις και μάλιστα αναδρομικώς σε βάρος των καλόπιστων πολιτών ορισμένες κοινωνικοασφαλιστικές καταστάσεις παγιωμένες επί σειρά ετών¹⁸².

¹⁷⁷ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 949

¹⁷⁸ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1382

¹⁷⁹ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 950

¹⁸⁰ Βλ. Σπ. Α. Παππάς, ο.π., σελ. 82

¹⁸¹ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 56

¹⁸² Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 214, 215

Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 186/1983 παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης, που επιβάλλει τον σεβασμό των καλόπιστα δημιουργουμένων πραγματικών καταστάσεων, η εκ μέρους ασφαλιστικού οργανισμού αμφισβήτηση της ιδιότητας του ασφαλισμένου ύστερα από την παρέλευση μακρού χρονικού διαστήματος, εάν ο ασφαλιστικός οργανισμός είχε αποδεχθεί την εγγραφή του ασφαλισμένου και εισέπραττε ανεπιφύλακτα τις ασφαλιστικές εισφορές, χωρίς να συντρέξει δόλια ενέργεια του ασφαλισμένου, ο οποίος κατέβαλλε τακτικά τις εισφορές θεωρών καλόπιστα ότι υπάγεται στην συγκεκριμένη ασφάλιση¹⁸³.

Αλλά και η περίπτωση της απαίτησης καταβολής των **αχρεωστήτως καταβληθέντων** αποτελεί πεδίο εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεδομένου ότι καταλογισμός σε υπάλληλο ή συνταξιούχο του χρηματικού ποσού που αχρεωστήτως εισέπραξε από μισθούς ή συντάξεις δεν επιτρέπεται γιατί αντίκειται στις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, όταν συντρέχουν καλόπιστη είσπραξη του ποσού, πάροδος ικανού χρονικού διαστήματος μεταξύ είσπραξης και καταλογισμού και τέλος οικονομική αδυναμία επιστροφής του ποσού το οποίο καταλογίσθηκε γιατί ενδεχομένως συνεπάγεται στη συγκεκριμένη περίπτωση απρόβλεπτες οικονομικές συνέπειες με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσής του καθώς και της οικογένειάς του¹⁸⁴.

Στην περίπτωση αυτή πάντως απαιτείται οπωσδήποτε τόσο από το ΣτΕ όσο και από το Ελεγκτικό Συνέδριο το μέτρο της επιστροφής των καταβληθέντων εισφορών να έχει οικονομικές συνέπειες απρόβλεπτες και δυσβάστακτες για τον ασφαλισμένο και να μην υπάρχει δυνατότητα βιοτικής αναπροσαρμογής εκ μέρους του¹⁸⁵.

Έτσι η απόφαση ΕΣ 359/88 έκρινε ότι καλόπιστος δημόσιος υπάλληλος θα έπρεπε να επιστρέψει εισπραχθείσες συντάξεις γιατί δεν συνέτρεχε οικονομική αδυναμία επιστροφής του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού, εφόσον αυτός είχε ως εισοδήματα τη μηνιαία σύνταξή του, το μέρισμα από το Μετοχικό Ταμείο, το βοήθημα από το Ταμείο Αρωγής, μίσθωμα από διαμέρισμα και κατέχει μαζί με την σύζυγό του εξ αδιαιρέτου δυο διαμερίσματα και ένα αυτοκίνητο¹⁸⁶.

Στα πλαίσια της εφαρμογής της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης απαγορεύεται επίσης ο εκ των υστέρων καταλογισμός ασφαλιστικών εισφορών σε βάρος του εργοδότη σύμφωνα με την ΣτΕ 2975/91 «*οσάκις δημιουργήθηκε σε αυτόν εύλογη πεποίθηση ότι δεν οφείλει εισφορές και εκ της αναδρομικής αυτής επιβολής τίθεται σε κίνδυνο η οικονομική σταθερότητα της επιχείρησής του*»¹⁸⁷.

Περίπτωση διοικητικής πρακτικής μπορεί επίσης να δημιουργηθεί και από τη συνεχή ανανέωση διοικητικών αδειών όταν αυτές εκδίδονται για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος με **διαλυτική προθεσμία**. Οι πράξεις αυτές με διαλυτική προθεσμία και γενικότερα με παρεπόμενο όρο αν και έχουν σκοπό να παρεμποδίσουν την δημιουργία εμπιστοσύνης, εν τούτοις η συνεχής και ομαλή εναλλαγή των πράξεων αυτών είναι δυνατόν να δημιουργήσει στον διοικούμενο την πεποίθηση ότι η πράξη θα ανανεώνεται και στο μέλλον¹⁸⁸.

¹⁸³ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 209

¹⁸⁴ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1383

¹⁸⁵ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 945

¹⁸⁶ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 954

¹⁸⁷ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 954

¹⁸⁸ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1383

Εμπιστοσύνη του πολίτη μπορεί να δημιουργηθεί και στην περίπτωση που του έχει δοθεί μια άδεια ίδρυσης π.χ. κλινικής την οποία θα πρέπει να έχει ολοκληρώσει εντός τριετίας με ποινή αυτοδίκαιης ανάκλησης της άδειας αυτής. Κατά την λήξη της τριετίας όμως αν και η κλινική δεν έχει αποπερατωθεί έχει σημειωθεί όμως σημαντική πρόοδος στις εργασίες για την αποπεράτωσή της, πράγμα που μαρτυρεί σοβαρή πρόθεση του ενδιαφερομένου να ολοκληρώσει το έργο αυτό. Η άδεια ίδρυσης έχει δημιουργήσει εμπιστοσύνη με βάση την οποία η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να εξετάσει το αίτημα ανανέωσης της άδειας ιδρύσεως και να χορηγήσει την σχετική άδεια¹⁸⁹.

3) Υποσχέσεις της διοίκησης

Εκτός όμως από την διοικητική πρακτική η εμπιστοσύνη του διοικουμένου μπορεί να προκληθεί και από τις υποσχέσεις της διοίκησης. Υπόσχεση της διοικητικής αρχής είναι η βεβαίωση ότι θα τηρήσει ορισμένη συμπεριφορά στο μέλλον, εφόσον υπάρξουν οι νομικές προϋποθέσεις¹⁹⁰.

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση ΑΠ 1170/1980 κατά την οποία κρίθηκε ότι ήταν δεσμευτικές για την διοίκηση υποσχέσεις της περί μελλοντικής επιδοτήσεως εξαγωγής τοματοπολτού. Η μετέπειτα δε άρνησή της, μετά την καλόπιστη πραγματοποίηση των εξαγωγών, να χρηματοδοτήσει την επιδότηση, λόγω μη δημοσίευσης των σχετικών υπουργικών αποφάσεων στο ΦΕΚ, θεωρήθηκε παράνομη και γενεσιουργός υποχρέωσης αποζημίωσης του βλαπτόμενου πολίτη¹⁹¹.

Σύμφωνα με την απόφαση αυτή: «η Διοίκηση χρεωστεί να ασκεί τα καθήκοντά της μετά χρηστότητας, πάσα δε πράξις ή παράλειψις αυτής εξερχομένη των ορίων της χρηστής διοικήσεως συνιστά παρανομίαν και το Δημόσιον υποχρεούται εις αποζημίωσιν κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ» και συνεχίζει ως εξής: «Τοιαύτην προς την ως άνω αρχήν ασυμβίβαστον συμπεριφοράν της Διοικήσεως αποτελεί και το ότι αφού αυτή δι' αποφάσεώς της γνωστοποιηθείσης εις τους διοικουμένους υπεσχέθη αυτοίς παροχήν δια την εκ μέρους αυτών εκτέλεσιν ωρισμένης πράξεως σύμφωνης προς την απόφασίν της, είτα, της πράξεως εκτελεσθείσης εν καλή πίστει τελούντων των διοικουμένων περί του κύρους της αποφάσεως, η Διοίκησης αρνείται την εκπλήρωσιν της υποχρεώσεώς της, προβάλλουσα το άκυρον της αποφάσεώς της, το οποίον προήλθεν εκ της παραλείψεως υπό της ιδίας της Διοικήσεως όπως ενεργήση τα εις αυτήν επιβαλλόμενα προς έγκυρον σύστασιν της εν λόγω αποφάσεως», και καταλήγει στο ότι η διοίκηση δεν μπορεί να επικαλείται προς απαλλαγήν της το «οικείον αυτής αμάρτημα» δηλαδή την υπηρεσιακή της παράλειψη να προβεί σε νόμιμη δημοσίευση των απαιτούμενων διοικητικών πράξεων¹⁹².

4) Αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης

Στην περίπτωση αυτή η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ταυτίζεται με την αρχή της απαγόρευσης της αντιφατικής συμπεριφοράς της

¹⁸⁹ Βλ. Ευ Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1383

¹⁹⁰ Βλ. Ευ Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1383

¹⁹¹ Βλ. Γιώργος Σ.Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 954

¹⁹² Βλ. Ευ Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1384

διοίκησης¹⁹³, σύμφωνα με την οποία θεωρείται παράνομη και αντίθετη προς τα χρηστά ήθη η ύπαρξη θετικής από μέρους της διοίκησης ενέργειας στην οποία οικοδομήθηκε η πίστη του διοικούμενου και η μετέπειτα αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης ως προς την ενέργειά της αυτή¹⁹⁴.

Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 5936/1995 δεν είναι επιτρεπτή από την αρχή της χρηστής διοίκησης η αναδρομική επιβολή από ασφαλιστικό Ταμείο σε βάρος ασφαλισμένου των οφειλομένων εισφορών όταν αυτό εγγράφως και ρητώς τον διαβεβαίωσε ότι δεν υπάγεται στην ασφάλιση του Ταμείου ή ποιο είναι το ύψος των οφειλομένων εισφορών του, εφόσον η ενέργεια αυτή θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την οικονομική σταθερότητα του ασφαλισμένου¹⁹⁵.

Παράνομη θεωρείται επίσης η συμπεριφορά της διοίκησης που δεν καθιστά στον διοικούμενο με τρόπο απλό και σαφή τα εκάστοτε δεδομένα με αποτέλεσμα να χάσει αυτός τα δικαιώματά του¹⁹⁶.

Οι αποφάσεις ΣτΕ 2641/1994 και ΣτΕ 3298/1992 καταδικάζουν την επιβολή προστίμου σε βάρος διοικούμενου ο οποίος, ενεργώντας σύμφωνα με υπόδειξη της διοικήσεως ή σύμφωνα με εγκύκλιό της αντίστοιχα παρέλειψε ενέργεια επιβαλλόμενη από τον νόμο¹⁹⁷.

5) Παράλειψη ενεργειών ή αδράνεια της διοίκησης

Σε περίπτωση παράλειψης υλικών ενεργειών εκ μέρους της διοίκησης, ή και αδράνεια αυτής λόγω της αρχής της εμπιστοσύνης, αλλά και της επιείκειας, δεν είναι επιτρεπτό να επιβαρυνθεί ο πολίτης των δυσμενών συνεπειών σφαλμάτων της διοίκησης¹⁹⁸.

Έτσι λοιπόν το ΣτΕ με την απόφαση 501/1946 έκρινε ότι η Διοίκηση η οποία για μεγάλο χρονικό διάστημα ολιγώρησε να ζητήσει από τον ενδιαφερόμενο την προσαγωγή στοιχείων και πιστοποιητικών που να αποδεικνύουν τη συνδρομή των προϋποθέσεων για την πολιτογράφηση του, δεν μπορεί ήδη τώρα να ζητήσει από αυτόν να αποδείξει την ύπαρξη των προϋποθέσεων τούτων, αλλά θα πρέπει η ίδια να προσάγει τα νέα στοιχεία από τα οποία θα αποδεικνυόταν έλλειψη κάποιας από τις οικείες προϋποθέσεις¹⁹⁹.

Ανάλογη είναι η απόφαση ΣτΕ 1621/81 η οποία αναφέρεται στη χορήγηση άδειας λειτουργίας κοινόχρηστου δημοτικού χώρου, χωρίς την οποία η χρήση χαρακτηρίζεται αυθαίρετη. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή «εν όψει των αρχών της χρηστής διοίκησης επιβάλλεται όπως η οικεία δημοτική αρχή αποφαίνεται εντός ευλόγου, υπό την εγγύησιν του δικαστικού ελέγχου, χρόνου επί των εγκαίρως και δεόντως υποβαλλομένων αιτήσεως χρήσεως κοινοχρήστων χώρων, εις τρόπον ώστε το προβλεπόμενον ετήσιο κατά νόμον τέλος να ανταποκρίνεται κατά το δυνατόν εις αντίστοιχον χρήσιν». Έγινε δηλαδή δεκτό από το ΣτΕ ότι η χρήση του χώρου που έγινε πριν από την άδεια, που

¹⁹³ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1384

¹⁹⁴ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 49

¹⁹⁵ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 209

¹⁹⁶ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 48

¹⁹⁷ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 208

¹⁹⁸ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 958

¹⁹⁹ Βλ. Σπ. Α. Παππάς, ο.π., σελ. 85

εκδόθηκε μετά τον εύλογο χρόνο, δεν μπορεί να θεωρηθεί αυθαίρετη και δεν δικαιολογείται γι' αυτό επιβολή προστίμου²⁰⁰.

Σχετική είναι και η απόφαση ΣτΕ 479/1940 η οποία έκρινε ότι όταν η διοίκηση παραλείψει να προβεί σε έγκριση πρακτικών πλειοδοτικού διαγωνισμού για μεγάλο χρονικό διάστημα δεν μπορεί να πράξει τούτο αργότερα εναντίον της βούλησης του αντισυμβαλλομένου της, μολονότι ο νόμος δεν προβλέπει συγκεκριμένη προθεσμία για την ενέργειά της αυτή. Και αυτό γιατί ο αντισυμβαλλόμενος μπορεί να έχει στρέψει προς άλλη κατεύθυνση την επαγγελματική του πρωτοβουλία, έχοντας την πεποίθηση ότι η έγκριση δεν επρόκειτο τελικά να δοθεί²⁰¹.

Σύμφωνα δε με την απόφαση Ολ. ΣτΕ 2611/1989 η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης επιβάλλει την ταχύτερη δυνατή εκκαθάριση των αμφισβητήσεων που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων, η οποία θα πρέπει να μη βρίσκεται για μεγάλο χρονικό διάστημα σε εκκρεμότητα προς το συμφέρον της ομαλής λειτουργίας της ίδιας της υπηρεσίας²⁰².

β) Η εφαρμογή της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης κατά την ανάκληση πράξεων της νομοθετικής εξουσίας

Γίνεται δεκτό ότι ο νόμος μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ εάν το προβλέπει ρητά και δεν εμπίπτει σε μια από τις ειδικές κατηγορίες στις οποίες το Σύνταγμα ρητά απαγορεύει την αναδρομικότητα, είναι γενικός, ώστε να μην θίγεται η αρχή της ισότητας και δεν προσβάλλει συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα της ιδιοκτησίας²⁰³.

Το Σύνταγμα λοιπόν δεν απαγορεύει την αναδρομική επενέργεια του νέου νόμου σε προϋφιστάμενες έννομες σχέσεις και καταστάσεις παρά μόνο εφόσον αυτός επιφέρει δυσμενείς συνέπειες²⁰⁴.

Ακόμα δεν απαγορεύεται η ρύθμιση από νέο νόμο σχέσεων και καταστάσεων που είχαν δημιουργηθεί στο παρελθόν αλλά δεν είχαν ολοκληρωθεί υπό την ισχύ του παλιού νόμου²⁰⁵. Ο δικαιολογητικός λόγος είναι ότι ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις σύμφωνα με την επιταγή του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο πρέπει να προσαρμόζεται στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες²⁰⁶.

Όταν όμως ο νόμος δεν είναι αναδρομικός αλλά θίγει για το μέλλον κεκτημένα δικαιώματα ή ακόμα και προσδοκίες των πολιτών, δεν κωλύεται να μεταβάλει υφιστάμενες ήδη ευνοϊκές νομικές σχέσεις και καταστάσεις των πολιτών²⁰⁷. Εάν γινόταν δεκτό ότι ο νομοθέτης δεσμεύεται να μη καταργήσει τα

²⁰⁰ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 958

²⁰¹ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 958

²⁰² Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 209

²⁰³ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 960

²⁰⁴ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 51

²⁰⁵ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 74

²⁰⁶ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 51, 52

²⁰⁷ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 961

δικαιώματα που έχει δημιουργήσει τότε καμιά μεταρρύθμιση δεν θα ήταν δυνατή²⁰⁸.

Στην περίπτωση όμως αυτή η νομολογία των δικαστηρίων αναγνωρίζει την υποχρέωση του νομοθέτη να προβλέπει μεταβατικές διατάξεις για την προστασία όσων πλήττονται από την επερχόμενη δικαιοδική αλλαγή, δηλαδή προσωρινές ρυθμίσεις που προβλέπουν ότι για χρονικό διάστημα που ορίζεται ρητά από τις ίδιες, θα εξακολουθήσουν να ισχύουν οι διατάξεις του προγενέστερου νόμου. Αν αυτό είναι αδύνατον τότε ο νόμος οφείλει να προβλέπει τρόπο αποζημίωσης των καλόπιστων πολιτών²⁰⁹. Βεβαίως ο πολίτης θα πρέπει να εκκινεί εκ της αρχής ότι οι νομικές συνέπειες που συνδέονται με αποπερατωθείσες βιοτικές σχέσεις πρέπει να θεωρούνται ότι ισχύουν περαιτέρω έτσι ώστε να απαγορεύεται να ρυθμιστούν κατά τρόπο βλαπτικό για τον διοικούμενο οριστικά διαρρυθμισθείσες έννομες σχέσεις²¹⁰.

Η νομοθεσία που επηρεάζει αποφασιστικά όλη την δραστηριότητα των πολιτών, δεν πρέπει να υπόκειται σε ανατροπές που αιφνιδιάζουν τους πολίτες και ανατρέπουν την βάση με την οποία αυτοί ρύθμισαν τις βιοτικές τους σχέσεις, με άλλα λόγια η νομοθεσία δεν πρέπει να είναι ρευστή²¹¹.

Έτσι ενδεικτικά, σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 2346/1978 που αφορούσε την προσβολή πράξεως, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση εταιρείας για χορήγηση σε αυτήν άδειας κυκλοφορίας, για όχημα, το οποίο είχε εισάγει από το εξωτερικό υποστηρίχθηκε η εξής γνώμη η οποία και δεν επικράτησε τελικά: « Ωσάκις επέρχεται νομοθετική μεταβολή εις καθεστώς υπό το οποίον εδημιουργήθηκαν καλόπιστα υπέρ των διοικουμένων έννομοι καταστάσεις επαγόμενοι αξιόλογα δια τούτους οικονομικά βάρη, η εκ των άρθρων 2, 4 παρ. 1, 5, 20 παρ. 1, 25 και 26 του Συντάγματος πηγάζουσα αρχή του Κράτους Δικαίου επιβάλλει όπως ο νομοθέτης διασφαλίζει δια μεταβατικής ρυθμίσεως, την προστασίαν των καλόπιστων διοικουμένων, ή, εφόσον τούτο κρίνεται ανέφικτον δια λόγους συμφέροντος, δέον όπως προβλέπει τρόπον χρηματικής αποζημιώσεως τούτων. Η υποχρέωσις αυτή υφίσταται κατ' εξοχήν επί νομοθετικής ρυθμίσεως αντικειμένων του οικονομικού βίου, επί των οποίων ασκείται ηυξημένη παρεμβατική πολιτική του Κράτους, η δε μεταβατική ρύθμισις δέον να στηρίζεται εις κριτήρια πρόσφορα και συναφή προς το ρυθμιζόμενο θέμα και το δημιουργηθέν οικονομικόν βάρος»²¹².

Το Συμβούλιο Επικρατείας με την απόφαση 1221/2003 έκρινε ότι ο νόμος 2621/1998 ο οποίος απαγόρευσε στους Διευθυντές των σχολών ΤΕΙ να ασκούν οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα εκτός του Τεχνολογικού Ιδρύματος στο οποίο υπηρετούν και ο οποίος επεκτείνετο και στους ήδη υπηρετούντες Διευθυντές Σχολών ΤΕΙ θα έπρεπε για τους τελευταίους αυτούς να περιλαμβάνει εξαιρετική διάταξη. Στην περίπτωση αυτή το ΣτΕ απέφυγε μεν να κρίνει τον νόμο ως αντισυνταγματικό, αλλά προσέφυγε σε μια ερμηνεία του με βάση με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης σύμφωνα με την οποία η διοίκηση όφειλε να αφήσει ένα χρονικό περιθώριο διευθέτησης των εκκρεμοτήτων, που είχαν προκύψει από την άσκηση της δραστηριότητάς τους, στους ήδη υπηρετούντες Διευθυντές Σχολών

²⁰⁸ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 51, 52

²⁰⁹ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 213 - 215

²¹⁰ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 961

²¹¹ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 213

²¹² Βλ. Ν. Κ. Σακελλαρίου, ο.π., σελ. 282, 283

ΤΕΙ, οι οποίοι μέχρι την ένταξη του νόμου είχαν παράλληλη επαγγελματική απασχόληση, πριν προβεί στην έκδοση της πράξης παύσης τους²¹³.

Με την απόφαση 55/1979 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου εκρίθει ότι ο νόμος 383/76 με τον οποίο καταργήθηκε το ν.δ. 1060/71 αναδρομικά από 1^ης Απριλίου 1975, αφότου είχε ήδη ανασταλεί η εφαρμογή του και θεσπίστηκε νέο καθεστώς για χορήγηση των αδειών κυκλοφορίας, οι οποίες λόγω της αναστολής της εφαρμογής του εν λόγω νόμου, δεν είχαν δοθεί στους κυρίους των αυτοκινήτων, δεν έθιξε κεκτημένα δικαιώματά των, εφόσον αυτοί, πριν τη λήψη της άδειας κυκλοφορίας, με την οποία περατώνεται η σχετική διαδικασία, είχαν μόνο την προσδοκία ότι θα λάβουν την άδεια αυτή αν και είχε εκδοθεί πράξη που ενέκρινε την έκδοση αυτής δεδομένου ότι, και στην περίπτωση αυτή, απέκειτο στους ίδιους να επιδιώξουν, εντός της τριμήνου ισχύος της έγκρισης αυτής την χορήγηση της εν λόγω άδειας κυκλοφορίας²¹⁴.

Σε μια άλλη περίπτωση, το δικαστήριο χωρίς να επικαλείται ρητά την αρχή της εμπιστοσύνης, φαίνεται να αποδέχεται τις συνέπειες της. Έτσι η απόφαση ΣτΕ 2649/87 έκρινε αντισυνταγματική την διάταξη του άρθρου 61 του Ν. 1481/84, η οποία αφορούσε την υπαγωγή των εκκρεμών υπηρεσιακών υποθέσεων των ανδρών της αστυνομίας πόλεων στο νέο νομοθετικό – στρατιωτικό καθεστώς της ΕΛ.ΑΣ, δεδομένου ότι αποστερούσε το προσωπικό από τις εγγυήσεις που ίσχυσαν και κάλυπταν τα σχετικά θέματα, όταν αυτά ανέκυψαν και κατέστησαν εκκρεμή²¹⁵.

Επομένως στην περίπτωση που η νομοθετική μεταβολή προσβάλλει κεκτημένα δικαιώματα *«θα πρέπει να είναι δικαιολογημένη, να είναι εύλογη, ανάλογη του σκοπού που επιδιώκεται και να μην αντιστρατεύεται εμφανώς τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που έδειξαν οι ιδιώτες στις έννομες συνέπειες των πράξεών τους και στην σταθερότητα των εννόμων καταστάσεων»*. Έτσι δεν επιτρέπεται νομοθετική μεταβολή του καθεστώτος που διέπει σχέσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη όπως η μεταβολή του εκπ/κού καθεστώτος, μεθόδου βαθμολογίας, όρων συμμετοχής σε εξετάσεις κ.λ.π, κατά την διάρκεια του ακαδημαϊκού έτους ή η μεταβολή της μεθόδου υπολογισμού του μισθού υπαλλήλων στη διάρκεια της τριετούς δοκιμαστικής εφαρμογής της²¹⁶.

Σε περίπτωση δε νέου νόμου ηπιότερου ο οποίος έχει μεν ευεργετικές συνέπειες για τους κύριους αποδέκτες των ρυθμίσεών του, αλλά επιδιδινώνει τη νομική κατάσταση τρίτων, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης πρέπει να εμποδίζει την αναδρομική ισχύ του νόμου αυτού²¹⁷.

Πεδίο όπου αναπτύσσονται τέτοιου είδους τριπολικές έννομες σχέσεις είναι το πολεοδομικό δίκαιο, στο οποίο η ευνοϊκή για το δικαιούχο της οικοδομικής άδειας ρύθμιση μπορεί να αποβαίνει δυσμενής για τους γείτονες²¹⁸.

Σύμφωνα με την ΣτΕ 10/1988 *«ο κοινός νομοθέτης δύναται να τροποποιεί, οσάκις το κρίνει σκόπιμο, τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους ήδη υφιστάμενους όρους δομήσεως των σχεδίων πόλεων μόνον όμως υπό την έννοια ότι δια της εισαγόμενης νέας ρυθμίσεως θα*

²¹³ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 53, 54

²¹⁴ Βλ. Ν. Κ. Σακελλαρίου, ο.π., σελ. 282, 283

²¹⁵ Βλ. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, ο.π., σελ. 962

²¹⁶ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1384, 1385

²¹⁷ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1385

²¹⁸ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1385

βελτιώνονται ακόμη περισσότερο οι συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων». Έτσι η θεμελίωση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προχωρά ένα βήμα παραπάνω με την νομολογία περί πολεοδομικού κεκτημένου περιορίζοντας την κατά τα λοιπά ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη να προσαρμόζεται προς τις νέες πραγματικές συνθήκες, γιατί δεν επιτρέπει την ισχύ νέων νόμων, εφόσον εισάγουν ευνοϊκές μεν ρυθμίσεις για τους ιδιοκτήτες, αλλά συνεπάγονται υποβάθμιση του περιβάλλοντος και επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης των γειτόνων²¹⁹.

Σύμφωνα με τις ΣΤΕ 180, 3113/1979 διάταξη που ορίζει ορισμένη προϋπόθεση για την αναγνώριση αλλοδαπών τίτλων ως ισότιμων προς το δίπλωμα του ΕΜΠ δεν αφορά στα πτυχία και διπλώματα που είχαν ήδη χορηγηθεί σε σπουδαστές, πριν από τη θέσπιση της εν λόγω διάταξης, οι οποίοι είχαν περατώσει τις σπουδές τους στην αλλοδαπή υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, γιατί «εν εναντία περιπτώσει η εν λόγω διάταξις θα καθιστά εκ των υστέρων αδύνατον την εν Ελλάδι άσκηση του επαγγέλματος των εις τους ως άνω πτυχιούχους, οι οποίοι καλοπίστως απέβλεψαν εις το υφιστάμενον κατά τον χρόνον των σπουδών των εις την αλλοδαπήν νομοθετικόν καθεστώς»²²⁰.

Ομοίως σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 428/1984 σε περίπτωση που η Διοίκηση παραχωρήσει σε κάποιον μια δασική έκταση με τον όρο της συνεχούς δενδροκομικής καλλιέργειας και στη συνέχεια με δικές της ενέργειες μεταβάλλει την φύση της έκτασης αυτής, με την οποία συνδεόταν ο όρος της παραχώρησης, από αγροτική σε οικοπεδική, δεν είναι δυνατόν με την επίκληση της παράβασης του όρου αυτού υπό τον οποίο αυτή τελούσε, του ότι ήταν αγροτική ενώ τώρα έγινε οικοπεδική, να γίνει ανάκληση της παραχώρησης της έκτασης αυτής²²¹.

4. Νομολογιακή περιπτωσιολογία

1) Απόφαση Τριμ. Δ. Πρ. Αθ. 4474/1999

Το νομικό πλαίσιο που ίσχυε μέχρι 1-9-1997, εξομοίωνε μισθολογικά τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ αντίστοιχης βαθμίδας με τους ερευνητές των εθνικών ερευνητικών κέντρων (Δημόκριτος κ.λ.π.). Με το πλαίσιο αυτό ο νομοθέτης δημιούργησε στο ερευνητικό προσωπικό των εθνικών ερευνητικών κέντρων σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση για τον τρόπο καθορισμού των αποδοχών τους και την διατήρηση στο μέλλον της μισθολογικής εξομοίωσής τους με τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ εν όψει και της συνταγματικής υποχρέωσης του νομοθέτη για προαγωγή της έρευνας με βάση το άρθρο 16 παρ. 1 Συντ.

Όμως με την από 1-9-1997 τροποποίηση που επήλθε με το Ν. 2530/1997 στο μισθολόγιο των ερευνητών των εθνικών ερευνητικών κέντρων που καθιέρωσε την αποσύνδεση των αποδοχών τους από τις αντίστοιχες των μελών Δ.Ε.Π. των ΑΕΙ και κυρίως με την συνολική μείωση των πρώτων έναντι των δεύτερων εθίγη η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, που ανάγεται στο κράτος δικαίου και στο άρθρο 2 παρ. 1 Συντ. καθώς ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου επιβάλλουν στο κράτος την υποχρέωση να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή των νόμων.

²¹⁹ Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1385

²²⁰ Βλ. Σπ. Α. Παππάς, ο.π. σελ. 85

²²¹ Βλ. Σπ. Α. Παππάς, ο.π. σελ. 85

Με τις διατάξεις λοιπόν του Ν. 2530/1997 με τις οποίες καταργήθηκε η εν λόγω μισθολογική εξομοίωση, προσβάλλεται η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη προς την έννομη τάξη των ερευνητών οι οποίοι προσελήφθησαν στα εθνικά ερευνητικά κέντρα όταν ίσχυε η μισθολογική εξομοίωση και οι οποίοι προτίμησαν αυτά έναντι των ΑΕΙ ή άλλων παραγωγικών τομέων ακριβώς λόγω των υψηλών αποδοχών που προβλέπονταν για τους ερευνητές καθόσον μάλιστα ο εν λόγω νόμος δεν προέβλεπε γι' αυτούς μεταβατική ρύθμιση²²².

2) Απόφαση Δ.Εφ. Αθ. 906/1994

Σύμφωνα με την μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη του αρθρ. 43 του Ν. 1759/1998 η διοίκηση είχε υποχρέωση να μεταθέσει τον αιτούντα σε νοσοκομείο της επιλογής του μετά την συμπλήρωση τριετούς ή τετραετούς ανάλογα, υπηρεσίας σε προβληματικές και άγονες περιοχές.

Αν και ο αιτών δεν διορίστηκε μέσα στο κρίσιμο χρονικό διάστημα που προβλεπόταν από την εν λόγω μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη, εφόσον η διοίκηση σε όλες τις προκηρύξεις της, με βάση τις οποίες έγινε ο διορισμός του, περιλάμβανε το περιεχόμενο της διάταξης αυτής, δικαιολογημένα δημιούργησε σε αυτόν την πίστη στον όρο αυτό των διακηρύξεών της, με συνέπεια αυτός να διαμορφώσει την επαγγελματική και οικογενειακή του ζωή με βάση την υποχρέωση αυτή της διοίκησης να τον μεταθέσει.

Η μετέπειτα όμως άρνηση της διοίκησης να ικανοποιήσει το αίτημά του, για μετάθεση σε νοσοκομείο της επιλογής του μετά την συμπλήρωση ανάλογης υπηρεσίας σε προβληματικές και άγονες περιοχές, η πραγμάτωση του οποίου μάλιστα δεν προσκρούει σε καμιά συνταγματική διάταξη, έρχεται σε αντίθεση με την συνταγματική αρχή προστασίας της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος²²³.

3) Απόφαση ΣτΕ τμ. Στ' 1508/2002

Σύμφωνα με το άρθρο 22 περιπτ. 12 του Ν. 2523/1997 καθιερώνεται παράταση του χρόνου παραγραφής των αξιώσεων του Δημοσίου για χρέη προς αυτό που δεν είχαν υποκύψει ακόμη σε παραγραφή εντός του έτους 1997 κατά το οποίο ετέθη σε εφαρμογή ο εν λόγω νόμος.

Η ενδεχόμενη όμως αναδρομική επέκταση της εφαρμογής του νόμου αυτού, δηλαδή η παράταση του χρόνου παραγραφής, και σε χρέη που έχουν ήδη παραγραφεί μέσα στο 1997 πριν από την έναρξη της ισχύος του νόμου αυτού, θα προσέκρουε στην αρχή του Κράτους δικαίου και τις ευθέως εξ' αυτού συναγόμενες αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.

Προς την αρχή δε της προστατευόμενης εμπιστοσύνης συγκρούονται νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν αναδρομικά και κατά τρόπο επαχθεί ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις. Τέτοια δε αναδρομική ρύθμιση είναι θεμιτή μόνο όταν η εμπιστοσύνη του πολίτη προς την σταθερότητα ορισμένης νομικής κατάστασης δεν μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη, οπότε και δεν απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας²²⁴.

4) Απόφαση Ολ. ΣτΕ 5116/1996

Η αρχή της προστασίας της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και αποβλέπει να διασφαλίσει κάθε επιχειρηματία από την

²²² Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 222, 223

²²³ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 221

²²⁴ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 224

απρόβλεπτη μεταβολή καταστάσεων και έννομων σχέσεων που διέπει το κοινοτικό δίκαιο.

Όμως το πεδίο εφαρμογής της αρχής αυτής δεν μπορεί να διευρυνθεί τόσο ώστε να κωλύει την εφαρμογή μιας νέας ρύθμισης, δεδομένου ότι στον τομέα των κοινών οργανώσεων αγοράς, επέρχονται συνεχείς προσαρμογές σε συνάρτηση με τις μεταβολές της οικονομικής κατάστασης.

Κατά συνέπεια οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες για την διατήρηση του υφιστάμενου καθεστώτος και δεν νομιμοποιούνται να επικαλεστούν την ύπαρξη κεκτημένου δικαιώματος για την διατήρηση συγκεκριμένου πλεονεκτήματος.

Έτσι δεν μπορεί να συνιστά παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ενδεχόμενη μείωση του εισοδήματός τους²²⁵.

V. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΩΣ ΕΚΦΑΝΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής της αναλογικότητας και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της.

Στις αρχές της χρηστής διοίκησης περιλαμβάνεται και η αρχή της αναλογικότητας ή αλλιώς της αναλογίας, σύμφωνα με την οποία το επιβαρυντικό μέτρο που επιβάλλεται στον διοικούμενο από τη σχετική διοικητική πράξη πρέπει να είναι ανάλογο προς το μέσο δια του οποίου εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και ανάλογο προς το προστατευόμενο ιδιωτικό συμφέρον, στα πλαίσια πάντοτε του δημοσίου συμφέροντος²²⁶.

Η αναλογικότητα έχει τις καταβολές της στη διδασκαλία του Αριστοτέλη, όπου η ιδέα της αρετής στο χώρο της δικαιοσύνης εκφράζεται ως μεσότητα. Από την ιδέα αυτή της μεσότητας πηγάζουν στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους οι ιδέες της ισότητας και της αναλογικότητας²²⁷. Βέβαια η αναλογικότητα δεν είναι μια αμιγώς νομική έννοια. Αλλά είναι μια αρχαία φιλοσοφική σύλληψη της μαθηματικής εκ καταγωγής αρχής της «αναλογίας» που δηλώνει τη μαθηματική σχέση μεταξύ δύο «λόγων»²²⁸.

Ως φιλοσοφική έννοια συνδέεται με την ιδέα της δικαιοσύνης και μάλιστα της «διανεμητικής» δικαιοσύνης όπως την εννοεί ο Αριστοτέλης²²⁹. Η διανεμητική δικαιοσύνη λαμβάνει υπόψη της τις κατ' ιδίαν περιστάσεις και είναι απαραίτητη για την κατανόηση της αρχής αυτής στο νομικό επίπεδο. Στο επίπεδο αυτό η αρχή της αναλογικότητας εισάγει μια ηθική και κοινωνική έμφαση, όχι μόνο μια μαθηματική απαίτηση, αλλά μια απαίτηση δικαιοσύνης υπό την έννοια ότι αυτό που είναι δυσανάλογο είναι άδικο²³⁰.

Ως νομική αρχή η αναλογικότητα έχει την έννοια του θεμελιώδους κανόνα που πρέπει να ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ εξουσιαζόντων και εξουσιαζομένων, είναι δε τόσο παλαιά όσο και η έννοια του «ανθρωπισμού». Με την αρχαϊκή

²²⁵ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 222

²²⁶ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 5

²²⁷ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 87

²²⁸ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 62

²²⁹ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 226

²³⁰ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 62

νομική της έννοια, η αναλογικότητα εμφανίστηκε το πρώτο στο Αστυνομικό Δίκαιο της Γερμανίας και της Γαλλίας, ως αρχή σύμφωνα με την οποία το Κράτος δεν μπορεί να περιορίσει τις ατομικές ελευθερίες παρά μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την διασφάλιση της ελευθερίας του συνόλου της δημόσιας τάξεως και ασφάλειας. Η εξέλιξη όμως του Διοικητικού Δικαίου πέραν του Δικαίου της Αστυνομίας, οδήγησε στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σε όλους του τομείς της κρατικής δραστηριότητας²³¹.

Σύμφωνα λοιπόν με την ιδέα της αναλογικότητας το δίκαιο πρέπει να είναι χρήσιμο και να εξυπηρετεί τους σκοπούς των ανθρώπων είτε ως ατόμων είτε ως κοινωνιών. Το δίκαιο λοιπόν ως εργαλείο ανθρώπινων επιδιώξεων πρέπει ν' ανταποκρίνεται σε μια ποσοτικά μετρήσιμη αναλογία μέσων και αποτελεσμάτων σε σχέση με ένα επιδιωκόμενο σκοπό²³².

Έτσι την αρχή της αναλογικότητας την συναντάμε σε κάθε περίπτωση που τίθενται περιορισμοί κατά την άσκηση ατομικών δικαιωμάτων. Σκοπός της είναι να θέσει όρια στους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων δηλαδή λειτουργεί ως περιορισμός των περιορισμών. Σύμφωνα με την αρχή αυτή πρέπει να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του επιδιωκόμενου από την άσκηση δημόσιας εξουσίας σκοπού, του δυσμενούς μέτρου και της ρυθμίσεως της πραγματικής κατάστασης. Δεν επιτρέπεται κατά την αρχή αυτή και είναι εκ της έννοιας του κράτους δικαίου απαγορευμένο η διοίκηση να υπερβαίνει το απολύτως αναγκαίο και ως εκ του σκοπού της διοικητικής πράξεως προσδιοριζόμενο μέτρο²³³.

Τόσο λοιπόν ο νομοθέτης, όσο και η διοίκηση, όταν επιβάλλουν οποιουδήποτε είδους περιορισμούς θα πρέπει να επιλέγουν ανάμεσα στα μέτρα που μπορούν να λαμβάνουν για να πετύχουν τους σκοπούς τους εκείνο που κάθε φορά είναι το λιγότερο επαχθές για τους διοικούμενους²³⁴.

Κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν να επιβληθούν από την διοίκηση, τον νομοθέτη αλλά και την δικαστική εξουσία, σε βάρος των εννόμων συμφερόντων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου, ισχύουν μόνο εφόσον ικανοποιούν τις εξής προϋποθέσεις²³⁵:

- α) προβλέπονται απ' ευθείας από το Σύνταγμα ή από τον νόμο
- β) επιβάλλονται για λόγους δημοσίου συμφέροντος και
- γ) σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας ο σκοπός που επιδιώκεται πρέπει να είναι νόμιμος αλλά και το μέτρο εισαγωγής του περιορισμού των δικαιωμάτων των πολιτών πρέπει να είναι θεμιτό²³⁶. Η σχέση δηλαδή ανάμεσα στο μέτρο που επιβάλλεται και στο σκοπό που επιδιώκεται με την επιβολή του θεωρείται εύλογη κι' επομένως το μέτρο σέβεται την αναλογικότητα όταν συγκεντρώνει σωρευτικά τα ακόλουθα χαρακτηριστικά²³⁷:

²³¹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 63

²³² Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 88

²³³ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 88, 89

²³⁴ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 226, 227

²³⁵ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 231

²³⁶ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 90

²³⁷ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 231

α) Το μέτρο είναι κατάλληλο, πρόσφορο, προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος με την επιβολή του σκοπός (καταλληλότητα)²³⁸. Σύμφωνα με το γερμανικό λόγοιο: «Δεν κυνηγά κανείς τα σπουργίτια με κανόνια»²³⁹.

Η καταλληλότητα 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 χρόνου²⁴⁰.

β) Το μέτρο πρέπει να είναι αναγκαίο, να συνεπάγεται δηλαδή για τον διοικούμενο τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα και να είναι το λιγότερο επαχθές (αναγκαιότητα)²⁴¹.

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 μέτρο²⁴².

Στον έλεγχο της αναγκαιότητας του περιοριστικού μέτρου ο δικαστής εξετάζει, αν το περιοριστικό μέτρο συνιστά μια απολύτως αναγκαία επιλογή προς επίτευξη ορισμένου σκοπού, με άλλα λόγια τα λιγότερο επαχθή για τα θιγόμενα συμφέροντα νομοθετικά μέτρα. Ακόμα ο έλεγχος της αναγκαιότητας συνδέεται με τη στάθμιση του κόστους της νομοθετικής επιλογής ενόψει του οφέλους που αποκομίζεται²⁴³.

γ) Το περιοριστικό μέτρο πρέπει επίσης να είναι ανάλογο (αναλογικότητα)²⁴⁴.

Πρέπει μεταξύ του συγκεκριμένου νομοθετικού ή διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού να υπάρχει μια εύλογη σχέση. Ο σκοπός που επιδιώκεται δεν πρέπει να βρίσκεται σε δυσαναλογία με την έκταση της προσβολής των ατομικών δικαιωμάτων, δηλαδή δεν πρέπει να είναι δυσανάλογος σε σχέση με τους λόγους που το προκάλεσαν ή το αντικειμενικά επιλέξιμο αποτέλεσμα π.χ. απαγόρευση εξόδου από την χώρα οφειλέτη μικρού ποσού προς το δημόσιο²⁴⁵.

Με άλλα λόγια θα πρέπει τα πλεονεκτήματα του μέτρου που επιβάλλεται να υπερέχουν έναντι των μειονεκτημάτων του, ή τα μειονεκτήματά του να μην υποσκελίζουν τα πλεονεκτήματά του²⁴⁶.

²³⁸ Βλ. Πρ.Δ. Δαγτόγλου, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 217

²³⁹ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 210

²⁴⁰ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 90, 91

²⁴¹ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 232

²⁴² Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 91

²⁴³ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 92

²⁴⁴ Βλ. Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 93

²⁴⁵ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 93

²⁴⁶ Βλ. Πρ.Δ. Δαγτόγλου, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 217

2. Η νομολογιακή και η Συνταγματική καθιέρωση της αρχής της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας απέκτησε συνταγματική ισχύ με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. 4 του Συντάγματος του 2001, το οποίο ορίζει ότι: «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα του ανθρώπου πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας»²⁴⁷.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή τα ατομικά δικαιώματα πρέπει να περιορίζονται από το νόμο αυτό, εφόσον είναι απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού. Οι νομοθετικοί περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων που υπερβαίνουν το απολύτως αναγκαίο μέτρο είναι προδήλως αυθαίρετοι²⁴⁸.

Αποδέκτες της συνταγματικής επιταγής, οι περιορισμοί των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων να ανταποκρίνονται στην αρχή της αναλογικότητας, είναι κατά κύριο λόγο ο νομοθέτης, ο οποίος πρέπει να προβαίνει σε περιορισμό ατομικού δικαιώματος μέσω διαδικαστικής ρυθμίσεως, η Διοίκηση προβαίνουσα σε εξισορρόπηση των διαδικαστικών και ουσιαστικού δικαίου στόχων της, αλλά και τα δικαστήρια προχωρώντας στη νομολογιακή διάπλαση της αρχής²⁴⁹.

Η συνταγματική αυτή διάταξη αναφέρεται στην αόριστη έννοια «αρχή της αναλογικότητας» χωρίς να την ορίζει ή έστω να παραθέτει κριτήρια για την εξειδίκευσή της. Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της έννοιας αυτής αφήνεται να γίνει από την επιστήμη και την νομολογία. Η επιβολή μέτρων κατά παράβαση της συνταγματικής αυτής αρχής καθιστά αυτά μη νόμιμα, καθόσον η σχετική πράξη είναι αντισυνταγματική και επομένως ανίσχυρη²⁵⁰.

Η αρχή αυτή γινόταν δεκτή στην έννομη τάξη από την νομολογία και πριν τη ρητή καθιέρωσή της στο Σύνταγμα. Σύμφωνα, δε με τη νομολογία του ΣτΕ η αρχή αυτή συνήγετο ερμηνευτικά από τον συνδυασμό σειράς διατάξεων μέσω των οποίων πραγματώνεται η έννοια του κράτους δικαίου, όπως η διάταξη περί ισότητας του νόμου έναντι των πολιτών και της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου άρθρο 4 παρ. 1 Συντ., της προστασίας της προσωπικότητας άρθρο 5 παρ. 1 Συντ. κ.λ.π. Από τον συνδυασμό δε των διατάξεων προκύπτει ότι η επιβολή από την κρατική εξουσία υπέρμετρων περιορισμών στην ελευθερία του ανθρώπου αποτελεί επέμβαση της που δεν συμβιβάζεται ούτε με την ισότητα, ούτε με την ελεύθερη ανάπτυξη και προστασία της προσωπικότητας του ανθρώπου, ούτε και με την εγγύηση των δικαιωμάτων του από το κράτος και την υποχρέωση όλων των κρατικών οργάνων να διασφαλίσουν την ακώλυτη άσκησή τους²⁵¹.

Στην ελληνική νομολογία η αρχή της αναλογικότητας εισήχθη ρητώς με την απόφαση 2112/1984 του ΣτΕ τμ Δ', με την οποία ακυρώθηκε κανονιστική απόφαση του υπουργού Πολιτισμού που είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του ν.

²⁴⁷ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 227, 228

²⁴⁸ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 94

²⁴⁹ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Η προστασία του διοικούμενου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ο.π., σελ. 50

²⁵⁰ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 228

²⁵¹ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 228, 229

1218/1981 περί Επιμελητηρίου Εικαστικών Τεχνών Ελλάδος (Ε.Ε.Τ.Ε.). Η εξουσιοδοτική διάταξη θεωρήθηκε αντισυνταγματική γιατί περιόριζε το δικαίωμα εγγραφής στο εν λόγω Επιμελητήριο των καλλιτεχνών που δεν είχαν δίπλωμα Ανωτάτης Σχολής, όπως ήταν οι εμπειροτέχνες αγιογράφοι. Την ως άνω δυνατότητα θα είχαν οι μη πτυχιούχοι μόνο αφού υποβληθούν δυο φορές σε κρίση από όργανα του Επιμελητηρίου και επί τη βάσει διαδικασίας, η οποία σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου μπορούσε να διαρκέσει και επί πενταετία. Το διάστημα αυτό εθεωρήθη από το ΣτΕ μακρότατος χρόνος, οι δε τεθέντες περιορισμοί κρίθηκαν μη αναγκαίοι και άσχετοι προς την φύση του επαγγέλματος του αγιογράφου και μη υπαγορευόμενοι από λόγους δημοσίου συμφέροντος και για τον λόγο αυτό αντίθετοι προς το άρθρο 5 παρ. 1 Συντ. σχετικά με την ελεύθερη επιλογή και άσκηση επαγγέλματος, πράγμα που αποτελεί απόρροια του δικαιώματος ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, αλλά και αντίθετοι προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας που απορρέει από την έννοια του κράτους δικαίου. Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο οι παραγγελίες αγιογραφιών για λογαριασμό κρατικών υπηρεσιών ή άλλων ν.π.δ.δ., όπως οι ιεροί ναοί, τα νεκροταφεία καθώς και ν.π.ι.δ. μπορούσαν στο εξής να δίνονται μόνο σε μέλη του Ε.Ε.Τ.Ε.²⁵².

Με τον τρόπο αυτό δημιουργείτο αδυναμία ως προς την εγγραφή στο Ε.Ε.Τ.Ε. των εμπειροτεχνών αγιογράφων με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η συνέχιση του επαγγέλματός τους. Σύμφωνα λοιπόν με την ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ ο νομοθέτης αιφνιδίαζε μια τάξη αυτοδίδακτων επαγγελματιών που ασκούσε επί αιώνες το παραδοσιακό επάγγελμα του αγιογράφου για το οποίο απαιτείτο μάλλον το ταλέντο παρά οι τίτλοι σπουδών, πράγμα το οποίο σήμαινε ότι η προϋπόθεση να είναι κανείς διπλωματούχος προκειμένου να εγγραφεί στο Ε.Ε.Τ.Ε. δεν ήταν ούτε αναγκαία, ούτε επιβάλετο από την φύση του εν λόγω επαγγέλματος, ούτε εξυπηρετούσε το δημόσιο συμφέρον. Εκτός αυτού ο εν λόγω νόμος δεν προέβλεπε υπέρ των εμπειροτεχνών αγιογράφων μεταβατικές διατάξεις ώστε να μην αποβεί αδύνατη η συνέχιση του επαγγέλματός τους που ασκούσαν επί αιώνες.²⁵³

Η εν λόγω ακυρωτική απόφαση θεωρείται ως η πρώτη που αναγνώρισε την αρχή της αναλογικότητας ως μέσου ουσιαστικής εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας. Το ΣτΕ επικαλείται την αρχή αυτή για πρώτη φορά προκειμένου να κρίνει ως αντισυνταγματική τη σχετική νομοθετική ρύθμιση προωθώντας φανερά τα σύνορα του δικαστικού ελέγχου των νόμων και των διοικητικών πράξεων πέραν του γνωστού μέχρι τώρα ελεγκτικού πεδίου της συνταγματικής και διοικητικής νομιμότητας αφού ήλεγξε εκτιμήσεις του νομοθέτου σχετικά με τον τρόπο προαγωγής της καλλιτεχνικής δημιουργίας στην Ελλάδα, όπως είναι η τέχνη της αγιογραφίας.²⁵⁴

Περαιτέρω η απόφαση αυτή ανύψωσε την αρχή της αναλογικότητας από το εμπειρικό στάδιο ελέγχου της στο νομικό επίπεδο και από ηθική και φιλοσοφική κατευθυντήρια ιδέα, που ήταν, σε γενική αρχή του δικαίου και μάλιστα συνταγματικού επιπέδου.²⁵⁵

²⁵² Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 66, 67

²⁵³ Βλ. Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 234

²⁵⁴ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 100

²⁵⁵ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 75

3. Η σχέση της αρχής της αναλογικότητας με την αρχή της χρηστής διοίκησης και το πεδίο εφαρμογής της

Η αρχή της αναλογικότητας όπως και η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί στοιχείο της αρχής της νομιμότητας που διέπει τη δράση της διοίκησης. Εφαρμόζεται κατά την άσκηση από την διοίκηση της διακριτικής εξουσίας και αποτελεί περιορισμό της υπό των διοικητικών οργάνων ασκήσεως αυτής. Αφού η διοίκηση έχει τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων λύσεων κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας πρέπει να ελέγχει κατά πόσο το μέτρο της ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της έννοιας της αναλογικότητας²⁵⁶.

Επομένως η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης εκφράζεται και εκδηλώνεται μέσα από τις αρχές της αναλογικότητας, της καλής πίστης, της αμεροληψίας της διοίκησης και της ισότητας, που συνθέτουν στο σύνολό τους το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης στο διοικητικό δίκαιο²⁵⁷.

Η δε αρχή της χρηστής διοίκησης μαζί με την αρχή της ισότητας και της αναλογικότητας κατά την ορθή άσκηση της διακριτικής ευχέρειας καθορίζουν τα τελευταία νόμιμα όρια, μέσα στα οποία οφείλουν να κινούνται και να δρουν τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης²⁵⁸, αποτελούν δηλαδή το οριακό σημείο μέχρι του οποίου επιτρέπεται η δυσμενής πολιτειακή δράση χάριν του δημοσίου συμφέροντος²⁵⁹.

Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί αντικείμενο έρευνας των δικαστηρίων σε περισσότερα επίπεδα και συγκεκριμένα σε επίπεδο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, γιατί ο δικαστής ασκεί έλεγχο των επιλογών του νομοθέτη και έλεγχο αναλογικότητας των επιβαλλομένων με αυτές περιορισμών στην άσκηση δικαιωμάτων που έχουν τελική αναφορά στο Σύνταγμα. Τα δικαστήρια επίσης ελέγχουν τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, η οποία θα πρέπει να υπόκειται κατά νόμο στην αρχή της αναλογικότητας²⁶⁰.

Συνεπεία του εν λόγω ελέγχου περιλήφθησαν στην έννοια της συνταγματικής και διοικητικής νομιμότητας, το γενικό, το απρόσωπο και αντικειμενικό του νόμου, η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης Διοίκησης, της καλής πίστης, της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων, της επιείκειας, της μη υπέρβασης των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας καθώς και των λογικών ορίων των αορίστων εννοιών όπως της ισότητας, του δημοσίου συμφέροντος, της ηθικής της Διοίκησης, μέσω του λόγου ακυρώσεως της καταχρήσεως εξουσίας. Ο έλεγχος λοιπόν αυτός αποβλέπει όχι μόνο στον έλεγχο της αρχής της νομιμότητας αλλά και της νομιμοποίησης της πολιτειακής δράσης σε ορισμένους τομείς. Έτσι η αναλογικότητα δεν μπορεί να κατανοηθεί χωρίς τις έννοιες και τις αρχές αυτές, οι οποίες αν και δεν ταυτίζονται με αυτήν, εν τούτοις συμπληρώνουν και

²⁵⁶ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 95

²⁵⁷ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 58

²⁵⁸ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 47

²⁵⁹ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 98

²⁶⁰ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 95, 96

αποκαλύπτουν το περιεχόμενό της συνδεόμενες είτε κύρια, είτε καταχρηστικά, οπωσδήποτε όμως εξελικτικά μαζί της²⁶¹.

Πράγματι υπό το ένδυμα των αρχών της χρηστής διοίκησης και της νομίμου χρήσεως της διακριτικής εξουσίας αναζητείται από τον δικαστή, εάν επελέγη τόσο το oligότερο επαχθές μέτρο για τον διοικούμενο, όσο και το κατάλληλο για την συγκεκριμένη περίπτωση μέτρο. Έτσι αντί του μέτρου της πλήρους απαλλοτρίωσης εκρίθη ότι λόγω του πρόσκαιρου χαρακτήρα των δημόσιων αναγκών θα πρέπει να γίνει επίταξη ή σύσταση δουλείας. Επίσης αντί της απαλλοτριώσεως του ευφόρου κτήματος θα πρέπει να απαλλοτριωθεί το άγονο ή το εκουσίως ή υπό του Δημοσίου προσφερόμενο ακίνητο κ.ο.κ.²⁶²

Πεδία λοιπόν εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας είναι:

α) τα ατομικά δικαιώματα και β) η ανάκληση παρανόμων διοικητικών πράξεων.

α) Τα ατομικά δικαιώματα

Η γενέθλια απόφαση του ΣτΕ 2112/1984 αφού θεώρησε την αναλογικότητα ως όριο των επιτρεπομένων περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων, καθόρισε το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής προσθέτοντας στα κριτήρια του νομοθέτη και προκειμένου να είναι θεμιτοί οι περιορισμοί και οι εξαιρέσεις από την ελεύθερη άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων και τις εξής ιδιότητες: *«οι εκ μέρους του νομοθέτου και της Διοικήσεως επιβαλλόμενοι περιορισμοί στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να είναι μόνον οι αναγκαίοι και να συνάπτονται προς τον υπό του νόμου επιδιωκόμενον σκοπόν. Ειδικότερον, πρέπει να τελούν εις άμεσον σχέσιν όχι μόνο προς τον σκοπόν τούτον, αλλά και προς τα ήδη νομίμως ή εν τοις πράγμασι κεκτημένα ουσιαστικά και τυπικά προσόντα, ή καταστάσεις (γνώσεις επιστήμης ή τέχνης) των υποψηφίων ασκήσεως ωρισμένου επαγγέλματος, καθώς και προς το αντικείμενο και τον χαρακτήρα του επαγγέλματος τούτου»*. Έτσι η παρέμβαση του νομοθέτη δεν επιτρέπεται να αποσκοπεί στη βλάβη μιας αντίπαλης επαγγελματικής ομάδας ούτε να θίγει και τον σκληρό πυρήνα της επαγγελματικής ελευθερίας²⁶³.

Επίσης σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 2110/2003 όταν ο περιορισμός αφορά την προστασία στο επάγγελμα και έτσι θίγει την σφαίρα ατομικού δικαιώματος επιβάλλεται, η αναγκαιότητα ενός τέτοιου περιορισμού να είναι εμφανής και σαφώς διαγνώσιμη. Ο σκοπός αυτός θα πρέπει κατά κοινή αντίληψη να είναι εξαιρετικός, ώστε να μπορεί από απόψεως αναλογίας μέσου προς σκοπό να δικαιολογήσει την επιβολή ενός τέτοιου μέτρου²⁶⁴.

Σχετικά με την οικονομική ελευθερία η απόφαση ΣτΕ 1910/2001 ορίζει τα εξής: *«Νομοθετική επέμβαση στην εξέλιξη συνεστημένης συμβατικής σχέσης συνιστά εξαιρετικό μέτρο και δικαιολογείται για σοβαρούς λόγους, δημοσίου συμφέροντος όπως είναι η βλάβη της εθνικής οικονομίας. Η σύνοψη ή η παράταση συμβάσεως τουριστικής εκμετάλλευσης δημοσίων κτημάτων με όρους χαριστικούς και συνεπώς βλαπτικούς για την εθνική οικονομία, συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί κατ' αρχήν την αναγκαστική αναπροσαρμογή ή την κατάργηση της συμβάσεως από τον νομοθέτη. Το εξαιρετικό όμως αυτό μέτρο πρέπει να προβλέπεται με βάση γενικά*

²⁶¹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 72, 73

²⁶² Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 88

²⁶³ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 67, 68

²⁶⁴ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 102

αντικειμενικά και πρόσφορα κριτήρια και να λαμβάνεται στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας σε εύλογο από την κατάρτιση της συμβάσεως χρόνο». Η απόφαση λοιπόν αυτή επικαλείται τα επιβαλλόμενα εκ της αρχής της αναλογικότητας όρια για να κριθεί συνταγματική ρύθμιση που αφορά περιορισμό της συμβατικής ελευθερίας χάριν της εθνικής οικονομίας²⁶⁵.

Εξάλλου στο πεδίο της ατομικής ιδιοκτησίας, το οποίο υπήρξε ανέκαθεν θέατρο, πολλών σκανδάλων της νομοθετικής και διοικητικής εξουσίας, μέσω κυρίως της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, επιτάξεως ή πολεοδομικών περιορισμών της ιδιοκτησίας παρατηρείται η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σε προηγμένο βαθμό²⁶⁶. Το ΣτΕ με την απόφαση 4050/1990 έκρινε ότι το δικαίωμα ιδιοκτησίας, ως δικαίωμα ελεύθερης οικονομικής δραστηριότητας αντισταθμιζόμενο με την εθνική οικονομία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα προβληματικών, αλλά με ιδιαίτερη κοινωνική και οικονομική σημασία για την εθνική οικονομία, επιχειρήσεων προέβλεπε ότι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας «*επί επαλλήλων δυνατών περιορισμών της οικονομικής ελευθερίας πρέπει η διοίκηση να εφαρμόζει τους ηπιότερους έτσι ώστε η ερμηνεία του νόμου περί απευθείας υπαγωγής των εν λόγω επιχειρήσεων σε εκκαθάριση, δηλαδή στο επαχθέστερο στάδιο της κρατικής παρεμβολής, είναι αντίθετη με την αρχή της αναλογικότητας και το σκοπό του νόμου*»²⁶⁷.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η νομολογία του ΣτΕ στον τομέα των υπαλληλικών σχέσεων και καταστάσεων, όπως στις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων και στην επιβολή των πειθαρχικών ποινών. Η προαγωγή πρέπει να γίνεται κατόπιν σταθμίσεως όλων των νομίμων στοιχείων κρίσεως για τον καταλληλότερο υπάλληλο και όχι βάσει ανύπαρκτων στοιχείων ή κατά παράλειψη κάποιου βασικού στοιχείου κρίσεως. Σε διαφορετική περίπτωση επέρχεται ακυρότητα της πράξεως είτε για στάθμιση μη νομίμων στοιχείων ή για παράλειψη των νομίμων στοιχείων ή ακόμα και για πλάνη περί τα πράγματα και κυρίως για το αναιτιολόγητο της πράξεως²⁶⁸.

Στο πεδίο των ατομικών δικαιωμάτων εντάσσονται και οι περιπτώσεις εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας που αφορούν την προσωπική κράτηση οφειλετών του δημοσίου, την επιβολή αστυνομικών μέτρων χάριν δημοσίας τάξεως, δικαίωμα προστασίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση καθώς και αποφάσεις που αφορούν πειθαρχικές ποινές επί δημοσίων υπαλλήλων σύμφωνα με τις οποίες επί επιβολής δυσμενών διοικητικών μέτρων ή ποινών επιβάλλεται η συνεκτίμηση της βαρύτητας των συνθηκών υπό τις οποίες τελέσθηκε η παράβαση²⁶⁹.

β) Ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων.

Η αρχή της αναλογικότητας έχει σαν πεδίο εφαρμογής εκτός από τα ατομικά δικαιώματα και την ανάκληση των διοικητικών πράξεων αφού αυτή πραγματοποιείται στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Στην

²⁶⁵ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 103, 104

²⁶⁶ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 87, 88

²⁶⁷ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 105, 106

²⁶⁸ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 89, 90

²⁶⁹ Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 87

περίπτωση παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων η διοίκηση και σε δεύτερη φάση ο δικαστής πρέπει να λάβουν υπόψη τις αρχές της νομιμότητας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος. Οι αρχές αυτές αν και δεν περιλαμβάνουν ρητά την αρχή της αναλογικότητας, αποτελούν στοιχεία συνεκτιμητέα κατά τον έλεγχο της τήρησής της. Έτσι η ανάγκη συνταγματικής κατοχύρωσης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης προκύπτει από την αρχή της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας της αρχής σταθμίσεως αγαθών²⁷⁰.

Ως προς τη διάρκεια του χρόνου μεταξύ έκδοσης και ανάκλησης της πράξης το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι μέτρα περιοριστικά των ατομικών δικαιωμάτων δεν πρέπει να διαρκούν πέρα από τα χρονικά όρια που επιβάλλουν οι ιδιαίτερες συνθήκες²⁷¹. Με τον ίδιο τρόπο προσδιορίζεται νομολογικά η διάρκεια του εύλογου χρόνου μετά την πάροδο του οποίου δεν επιτρέπεται η ανάκληση μιας παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης ή καθίσταται παράνομη ή εκπρόθεσμη έκδοση μιας διοικητικής πράξης ή αίρεται αυτοδικαίως μη συντελεσθείσα αναγκαστική απαλλοτρίωση. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις το Συμβούλιο της Επικρατείας επικαλείται συνήθως την αρχή της χρηστής διοίκησης ως γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου που προκύπτει από διάφορες ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις²⁷². Έτσι δεν δικαιούται ο Δημόσιος Ταμίας προς ικανοποίησης ασήμαντης οφειλής προς το δημόσιο να κάνει χρήση του μέτρου της αναγκαστικής εκποίησης ακινήτου, ή της προσωποκράτησης, ενώ η εκποίηση κινητού θα ήταν αρκετή για την ικανοποίηση της αξίωσης του Κράτους²⁷³.

4. Νομολογική περιπτωσιολογία

1) Η απόφαση ΣτΕ 2245/1999 έκρινε αίτηση ενδιαφερομένων με την οποία ζητήθηκε αναίρεση της υπ' αριθμ. 3496/1992 αποφάσεως του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, η οποία απέρριψε έφεση των αναιρεσειόντων κατά της υπ' αριθ. 13233/86 αποφάσεως του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, επίσης απορριπτικής προσφυγής τους κατά της υπ' αριθ. 129/12-10-84 πράξεως επιβολής πολλαπλού τέλους λαθρεμπορίας.

Οι αναιρεσειόντες είχαν επιχείρηση εισαγωγής και εμπορίας ετοιμών ενδυμάτων στην Αθήνα. Τις εισαγωγές τους πραγματοποιούσαν από ξένους οίκους, μεταξύ των οποίων και δύο γαλλικοί. Αρμόδιοι τελωνειακοί υπάλληλοι της Διευθύνσεως Τελωνειακών Ερευνών, διενεργώντας σχετική έρευνα στα τηρούμενα από τους αναιρεσειόντες στοιχεία, παρέλαβαν αντίγραφα τιμολογίων πωλήσεως των παραπάνω γαλλικών οίκων και διαπίστωσαν ότι οι τιμές των εμπορευμάτων που αναφέρονταν σε αυτά ήταν αρκετά χαμηλές. Παράλληλα έστειλαν τα πιο πάνω τιμολόγια για σχετικό έλεγχο στην αρμόδια γαλλική τελωνειακή αρχή, η οποία με έγγραφό της ανακοίνωσε στη Δ/νση Τελωνειακών Ερευνών ότι αφ' ενός τα στοιχεία των τιμολογίων του ενός γαλλικού εξαγωγικού οίκου ήταν αληθινά, οι δε μειωμένες τιμές οφείλονται στο γεγονός ότι τα εισαγόμενα στην Ελλάδα ενδύματα ήταν από εμπορεύματα Stock και αφετέρου

²⁷⁰ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή – Θεμελιώδεις Έννοιες, ο.π., σελ. 170

²⁷¹ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1984, σελ. 136

²⁷² Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 218, 219

²⁷³ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 210

ότι τα τιμολόγια του άλλου γαλλικού οίκου δεν βρέθηκαν αληθινά δεδομένου ότι τα τιμολόγια που κατατέθηκαν και προσαρτήθηκαν στα παραστατικά έγγραφα εξαγωγής της Γαλλίας, αντίγραφα των οποίων διαβιβάστηκαν στην ελληνική τελωνειακή αρχή αναγράφουν την πραγματική αξία, ενώ ταυτόριθμα τιμολόγια τα οποία είχε εκδώσει ο εν λόγω γαλλικός οίκος κατόπιν αιτήσεως των αναιρεσειόντων και τα οποία κατατέθηκαν κατά τον εκτελωνισμό των εμπορευμάτων στην Ελλάδα, αναγράφουν μειωμένη αξία. Εκτός αυτού η ελληνική τελωνειακή αρχή διαπίστωσε ότι σε ορισμένα τιμολόγια με μικρότερη τιμή που κατατέθηκαν στο ελληνικό τελωνείο, αναγραφόταν άλλη ποιότητα π.χ. βισκόζη αντί για μέταξα, από αυτή που αναγραφόταν στα τιμολόγια που κατατέθηκαν στις γαλλικές τελωνειακές αρχές με μεγαλύτερη τιμή, με αποτέλεσμα τα μεταξωτά ενδύματα να κατατάσσονται σε άλλη κλάση με μικρότερη κατά πολύ, μέχρι και 50% δασμολογική επιβάρυνση.

Κατόπιν των ανωτέρω η τελωνειακή αρχή εξέδωσε την επίδικη πράξη με την οποία αφού χαρακτήρισε ως λαθρεμπορία τις εισαγωγές εμπορευμάτων που διενήργησαν οι αναιρεσειόντες τους επέβαλε πολλαπλούν τέλος υπολογιζόμενο στο εξαπλάσιο περίπου των διαφυγόντων κατά περίπτωση εισαγωγής δασμών και λοιπών φόρων. Παράλληλα ασκήθηκε εναντίον των ποινική δίωξη για λαθρεμπορία και παράνομη εξαγωγή συναλλάγματος, κατηγορίες από τις οποίες αυτοί απαλλάχθηκαν με απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθήνας.

Το Διοικητικό Εφετείο έκρινε ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση στοιχειοθετείτο η αποδιδόμενη στους αναιρεσειόντες λαθρεμπορία, την κρίση δε αυτή στήριξε στο ότι αυτοί διέφυγαν την επιβολή των πραγματικά οφειλόμενων δασμών και φόρων δεδομένου ότι χρησιμοποίησαν το τέχνασμα της εκδόσεως διπλών τιμολογίων και της αναγραφής διαφορετικής ενίοτε συνθέσεως των εισαγομένων εμπορευμάτων, εν όψει δε του χρησιμοποιηθέντος αυτού τεχνάσματος εξυπακούετο και η δόλια προαίρεσή τους.

Σύμφωνα δε με τις διατάξεις των άρθρων 89 παρ. 2, 93 παρ. 3 και 97 παρ. 3-4 του ΤΚ επιτρέπεται η επιβολή πολλαπλού τέλους από του διπλασίου μέχρι του δεκαπλάσιου των οφειλόμενων δασμών και φόρων. Όμως οι διατάξεις αυτές κατά την εισαγωγή εμπορευμάτων βρίσκονται σε αντίθεση προς τη διάταξη του άρθρου 95 εδ. α της ΣυνθΕΟΚ κατά την οποία «Κανένα κράτος – μέλος δεν επιβάλλει άμεσα ή έμμεσα στα προϊόντα άλλων κρατών – μελών εσωτερικούς φόρους οποιασδήποτε φύσεως ανώτερους από εκείνους που επιβαρύνουν άμεσα ή έμμεσα τα ομοειδή εθνικά προϊόντα». Επομένως συναλλαγές όπως η επίδικη λαμβάνουσες χώρα στην Ελλάδα πρέπει να υπόκεινται σε κυρώσεις πολύ ελαφρότερες από τις προβλεπόμενες στις προαναφερθείσες διατάξεις του ΤΚ. Σε διαφορετική περίπτωση προκύπτει άνιση μεταχείριση μεταξύ αγαθών που αποτελούν αντικείμενο συναλλαγής εντός της χώρας και ομοίων αγαθών, τα οποία αγοράζονται σε κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εισάγονται εν συνεχεία στην Ελλάδα.

Περαιτέρω δε ανεξάρτητα του ζητήματος της άνισης μεταχείρισεως αγαθών ομοειδών τα οποία δύνανται να αποτελέσουν αντικείμενο ενδοκοινοτικής καθώς και εσωτερικής συναλλαγής, υπάρχει και παράβαση της αρχής της αναλογικότητας σχετικά με τον καθορισμό του ύψους του επίδικου πολλαπλού τέλους. Και αυτό γιατί, όπως έχει γίνει δεκτό από το ΔΕΚ και μεν τα κράτη-μέλη ελλείπει εναρμονίσεως στον τομέα της τελωνειακής νομοθεσίας, δύνανται να επιβάλλουν κυρώσεις για παραβάσεις της νομοθεσίας αυτής, πλην όμως οφείλουν να ασκούν στην αρμοδιότητά τους αυτή, τηρώντας το κοινοτικό

δίκαιο και τις γενικές αρχές του, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η αρχή της αναλογικότητας. Κατά συνέπεια και οι διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονται για παράβαση της τελωνειακής νομοθεσίας δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του απολύτως αναγκαίου για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκονται με την επιβολή της κυρώσεως, αφού κυρώσεις δυσανάλογες προς τη βαρύτητα της παραβάσεως συνιστούν περιορισμό των ελευθεριών που καθιερώνει η Συνθήκη. Η κρίση δε περί του εάν συγκεκριμένη διοικητική κύρωση πληρεί τις απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας, είναι κρίση ουσίας, στην οποία υποχρεούνται να προβαίνουν τα διοικητικά δικαστήρια στις περιπτώσεις που αμφισβητείται το ύψος της διοικητικής κυρώσεως και εφόσον πρόκειται για ενδοκοινοτική συναλλαγή.

Στην συγκεκριμένη λοιπόν υπόθεση το εκδόν την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δευτεροβάθμιο δικαστήριο, παρέβη υποχρέωσή του επιβαλλόμενη από την αρχή της αναλογικότητας δεδομένου ότι δεν προέβη σε κρίση περί του εάν το επιβληθέν πολλαπλούν τέλος λαθρεμπορίας, το οποίο αφορούσε παράβαση συναπτόμενη με συναλλαγή μεταξύ κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήταν πράγματι ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο με την επιβολή της κυρώσεως αυτής (δηλ. του πολλαπλού τέλους) σκοπό παρά το γεγονός ότι υπήρχε αμφισβήτηση ως προς το ύψος του. Επομένως το ΣτΕ έκρινε ότι η απόφαση του εν λόγω δικαστηρίου κατά το μέρος τούτο είναι αναιρετέα²⁷⁴.

2) Σύμφωνα με την απόφαση 283/2000 του Ελεγκτικού Συνεδρίου η διάταξη του άρθρ. 62 παρ. 1 του π.δ. 1041/1979, με την οποία προβλέπεται στέρηση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος υπαλλήλου, που απολύεται λόγω διαπράξεως συγκεκριμένης αξιόποινης πράξεως, είναι αντίθετη με την συνταγματική αρχή της αναλογικότητας.

Η πειθαρχικά κολάσιμη συμπεριφορά του υπαλλήλου τελεί σε άμεση σχέση με την υπηρεσιακή κατάσταση του εν ενεργεία υπαλλήλου και μπορεί να οδηγήσει κατά τις σχετικές διατάξεις, σε απόλυσή του. Δεν τελεί όμως σε άμεση σχέση με το συνταξιοδοτικό καθεστώς του ώστε να αποτελεί το κριτήριο για την απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Η στέρηση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος του απολυθέντος υπαλλήλου, δεδομένου ότι τον ακολουθεί μέχρι το πέρας του βίου του, εμφανίζει τέτοια ένταση και διάρκεια που θέτει σε κίνδυνο την ίδια την διαβίωσή του με την στέρηση των στοιχειωδών μέσων για την κάλυψη των βιοτικών του αναγκών και μάλιστα σε μια ηλικία που η δυνατότητα αναπληρώσεως της σύνταξης καθίσταται αν όχι αδύνατη, ιδιαίτερα δυσχερής με άμεσο αποτέλεσμα την προσβολή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας του απολυθέντος υπαλλήλου.

Τα μειονεκτήματα λοιπόν που συνεπάγεται το μέτρο της στέρσεως του συνταξιοδοτικού δικαιώματος κρίνονται δυσανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, της εύρυθμης δηλαδή λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, ο οποίος θα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλο μέτρο λιγότερο επαχθές το οποίο να μην αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας²⁷⁵.

3) Σύμφωνα με την απόφαση Δ.Εφ. Αθ. 3057/1988 εάν για την ικανοποίηση του Δημοσίου επαρκεί η κατάσχεση της περιουσίας, η προσωποκράτηση είναι ανεπίτρεπτη.

Η από μέρους της διοίκησης χρησιμοποίηση αυστηρών μέτρων επιτρέπεται μόνο εφόσον δεν επαρκούν τα ηπιότερα μέτρα. Η ορθή άσκηση της

²⁷⁴ Η απόφαση ΣτΕ 2245/1999 προέρχεται από το διαδίκτυο και συγκεκριμένα από την Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ– www.dsnet.gr

²⁷⁵ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 239

διακριτικής ευχέρειας επιβάλλει στη διοίκηση επί οφειλών προς το Δημόσιο να διαπιστώνει κατά τρόπο αντικειμενικό και υπεύθυνο, την αξία της περιουσίας του οφειλέτη για να κριθεί εάν επαρκεί ή όχι για την ικανοποίηση των απαιτήσεων του Δημοσίου ώστε η προσφυγή στην προσωποκράτηση να μην είναι αναγκαία²⁷⁶.

4) Η ΣτΕ 3564/1996 έκρινε ότι η προσφυγή στο επαχθέστερο μέσο της απαλλοτρίωσης δεν πρέπει να είναι γενική, αλλά να προκρίνεται μόνο όταν δεν υπάρχει άλλος τρόπος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Το Υπουργείο Πολιτισμού οφείλει, σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 5351/1932 που καθιερώνει υποχρέωση των ιδιοκτητών να λαμβάνουν άδεια πριν από την εκτέλεση κάθε έργου πλησίον αρχαιοτήτων, να εξετάζει αν η εκτέλεση του έργου συμβαδίζει με την προστασία των αρχαιοτήτων και ανάλογα να την απαγορεύει προβαίνοντας ενδεχομένως και σε απαλλοτρίωση του χώρου ή να την επιτρέπει υπό όρους.

Μεταξύ των περιορισμών της ιδιοκτησίας και του επιδιωκόμενου σκοπού της προστασίας των αρχαιοτήτων θα πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση²⁷⁷.

5) Σύμφωνα με τις ΣτΕ 2195/1993, 1129/2003, 1252/1957, 3704/1977 αντίστοιχα²⁷⁸:

1. Αναγκαστική απαλλοτρίωση δικαιολογείται μόνο εφ' όσον ο σκοπός δημοσίας ωφελείας δεν μπορεί να επιτευχθεί με άλλο τρόπο λιγότερο επαχθή.
2. Εν όψει της αρχής της αναλογικότητας, η οποία επιβάλλει την επιδίωξη του δημοσίου σκοπού με τον ηπιότερο για τον διοικούμενο τρόπο, όταν μάλιστα πρόκειται για προστατευόμενο από το Σύνταγμα δικαίωμα, όπως είναι σε περίπτωση επικείμενης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, η προσπάθεια κατά πρώτον εξευρέσεως ιδίων καταλλήλων ακινήτων από εκείνο το οποίο πρόκειται να απαλλοτριωθεί, ή η κατόπιν διαπραγματεύσεων απ' ευθείας αγορά αυτών, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να αιτιολογεί εφ' ενός την ανάγκη προσφυγής στο επαχθές μέτρο της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, απ' ετέρου και την τελικά γενομένη επιλογή ως καταλληλότερου του απαλλοτριούμενου ακινήτου.
3. Επομένως απαλλοτρίωση ακινήτου επιτρέπεται μόνο αν εξαντληθεί κάθε πρόσφορο μέτρο για την εξεύρεση ακινήτου και
4. Η αφαίρεση της ιδιοκτησίας είναι νόμιμη μόνο εφ' όσον συντρέχει αντίστοιχη ανάγκη, ανάλογη σε έκταση της αποφασισθείσας απαλλοτρίωσης.

²⁷⁶ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 238

²⁷⁷ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 238

²⁷⁸ Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 237

VI. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΩΣ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Η σχέση της αρχής της αμεροληψίας με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της ισότητας

Στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο η αρχή της αμεροληψίας συνδέεται ως κατεξοχήν κανόνας διοικητικής ηθικής με τη γενική αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία απαιτεί 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 υπόθεση²⁷⁹.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης εμφανίζεται ως εκδήλωση της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, π.χ. το μη ισχύον πλέον ΝΔ 175/1973, όριζε ότι οι Υπουργοί ευθύνονται πολιτικά και για «την δικαίαν και αμερόληπτον άσκησιν της ανατεθείσης εις αυτούς εξουσίας», αλλά και οι διατάξεις για τα ασυμβίβαστα των μελών της Κυβέρνησης αποβλέπουν στην εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας. Τα μέλη Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών «έχουν υποχρέωση τηρήσεως των αρχών της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας» ή οι προϊστάμενοι των δημοσίων υπαλλήλων διαπράττουν πειθαρχικό παράπτωμα αν συντάξουν υπηρεσιακή έκθεση «μεροληπτική»²⁸⁰.

Έτσι λοιπόν η έννοια της χρηστής διοίκησης ταυτίζεται και συναρτάται με τους κανόνες της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, ενώ η μεροληψία των οργάνων της διοίκησης είναι αντίθετη με την αρχή της ισότητας των διαδίκων ενώπιον της δικαιοσύνης²⁸¹.

Επομένως η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον της δημόσιας υπηρεσίας²⁸², σύμφωνα με την οποία η 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 ένταξή τους σε οποιαδήποτε ομάδα (πολιτική ουδετερότητα)²⁸³.

Η αρχή της ισότητας υπαγορεύει την όμοια νομοθετική μεταχείριση των ομοίων περιπτώσεων και την ανόμοια νομοθετική μεταχείριση των ανόμοιων. Όταν υπάρχει ανόμοια μεταχείριση ομοίων περιπτώσεων, αυτό σημαίνει ότι απ' αυτούς που ανήκουν στην ίδια κατηγορία και πρέπει ν' αντιμετωπιστούν με τον ίδιο τρόπο μερικοί υπόκεινται σε αδικαιολόγητη ευμένεια, πράγμα το οποίο έχει ως συνέπεια τη δυσμενή μεταχείριση κάποιων άλλων. Σε τέτοιο αποτέλεσμα θα μπορούσε να οδηγήσει η παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας. Έστω ότι δύο ιδιοκτήτες ζαχαροπλαστειών ζητούν με αίτησή τους στην αρμόδια υπηρεσία την χορήγηση άδειας προκειμένου να χρησιμοποιήσουν υπαίθρια πλατεία που

²⁷⁹ Κων. Ε. Γώγος, Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 45

²⁸⁰ Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 447

²⁸¹ Βλ. Χρ. Π. Δεσαρίδης, ο.π., σελ. 48

²⁸² Βλ. Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 447

²⁸³ Β. Ι. Καραγεώργου, Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Πρόλογος: Δ.Θ. Τσάτσος, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 77

βρίσκεται απέναντι από τα καταστήματά τους για να τοποθετήσουν τραπέζια κατά την διάρκεια των καλοκαιρινών μηνών. Στην περίπτωση αυτή εάν το διοικητικό όργανο, που είναι αρμόδιο για την έκδοση της άδειας, επειδή ο ένας από τους ενδιαφερόμενους είναι στενός του φίλος από τον στρατό, τηρήσει αδικαιολόγητα ευνοϊκή στάση προς αυτόν, δεν παραβιάζει μόνο την αρχή της αμεροληψίας, αλλά και την αρχή της ισότητας. Το ίδιο μπορεί να συμβαίνει και σε περίπτωση προαγωγής μεταξύ πολλών υποψηφίων για μια θέση. Το αρμόδιο προς κρίση όργανο μπορεί να προβεί σε αδικαιολόγητη διάκριση ανάμεσα στους υποψήφιους βασιζόμενο σε αδικαιολόγητους λόγους φιλίας ή έχθρας²⁸⁴.

2. Η λειτουργία και το πεδίο εφαρμογής της αρχής της αμεροληψίας

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 διοικούμενου, απέναντι στη διοικητική αυθαιρεσία. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η διοίκηση κατά την έκδοση των πράξεων που αφορούν τον κάθε πολίτη πρέπει να παρέχει στον διοικούμενο εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσεως²⁸⁵.

Έτσι λοιπόν κάθε μέλος συλλογικού οργάνου πρέπει να εξαιρείται εφόσον υπάρχουν στοιχεία που θέτουν σε αμφιβολία το ελεύθερο και αμερόληπτο της κρίσης του. Η αρχή αυτή αποτελεί επέκταση της ισχύουσας στο πειθαρχικό δίκαιο αρχής της αδιάβλητης και ανεπηρέαστης κρίσεως του πειθαρχικού δικαστού²⁸⁶, έχει δε ιδιαίτερη πρακτική σημασία στη διαδικασία επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε υπαλλήλους για πειθαρχικά παραπτώματα καθώς και όταν κρίνονται προαγωγές υπαλλήλων. Εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης κατά την πειθαρχική διαδικασία δεν πρέπει να παρέχει μόνο το όργανο που επιβάλλει την πειθαρχική ποινή αλλά και ο εγείρων την πειθαρχική αγωγή εναντίον του υπαλλήλου γιατί αυτός ασκεί ουσιώδη επιρροή στην έκβαση της δίκης. Αν κανείς αναλογιστεί την πλεονεκτική θέση της διοίκησης κατά την επιβολή των πειθαρχικών ποινών καθώς και την μέχρι τώρα άσχημη πρακτική που έχει δημιουργηθεί σε θέματα προαγωγών, μπορεί να γίνει εύκολα κατανοητή η ανάγκη για μεγαλύτερη προστασία του διοικούμενου στις περιπτώσεις αυτές²⁸⁷.

Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 639/1942 η κοινοποίηση στα μέλη του δευτεροβάθμιου ανακριτικού συμβουλίου απόφασης του Υπουργού με την οποία τιμωρήθηκαν τα μέλη του πρωτοβάθμιου ανακριτικού συμβουλίου λόγω του ότι αυτό εξέδωσε απαλλακτική του παραπεμφθέντος αξιωματικού γνωμοδότηση, καθιστά ακυρωτέα την δυσμενή γνωμοδότηση του δευτεροβάθμιου ανακριτικού συμβουλίου, γιατί αυτή εκδόθηκε υπό προϋποθέσεις που έθιγαν την αρχή του ελεύθερου και ανεπηρέαστου του ασκούντος πειθαρχική διαδικασία οργάνου²⁸⁸.

²⁸⁴ Κων. Γ. Καραγεώργου, Η αρχή της αμεροληψίας ως γενική Αρχή του Διοικητικού Δικαίου, Αρχείο Νομολογίας, Έτος 40^ο (Μ) 1989, σελ. 5

²⁸⁵ Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 3

²⁸⁶ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 535

²⁸⁷ Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 8

²⁸⁸ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 535

Η αρχή της αμεροληψίας εφαρμόστηκε ως γενική αρχή και σε πολλές άλλες αποφάσεις του ΣτΕ που εκδόθηκαν επί πράξεων όχι μόνο πειθαρχικών αλλά και διοικητικών συμβουλίων. Έτσι σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 418/1943 η παρουσία κατά τις συνεδριάσεις προσώπου ξένου προς την σύνθεση του Συμβουλίου, το οποίο δύναται να επηρεάσει με την έκφραση της γνώμης του ή λόγω της ιδιάζουσας θέσεώς του (π.χ. Γεν. Γραμματέως) να ασκήσει επιρροή επί της ελεύθερας μορφώσεως γνώμης των μελών του Συμβουλίου αντίκειται στο νόμο και καθιστά άκυρη τη γνωμοδότηση²⁸⁹.

Στο διοικητικό δίκαιο και ιδιαίτερα στο πλαίσιο της ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας η αρχή της αμεροληψίας της διοικήσεως εκδηλώνεται σε τρεις τομείς. Ο πρώτος αφορά τα διοικητικά ασυμβίβαστα, δηλαδή τις απαγορεύσεις ορισμένων δραστηριοτήτων σε διάφορους δημόσιους λειτουργούς από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τους Υπουργούς μέχρι και τους δημόσιους υπαλλήλους. Στον δεύτερο τομέα ανήκουν τα κωλύματα διενέργειας ορισμένων πράξεων ή συμμετοχής σε συλλογικά όργανα και στον τρίτο τομέα ανήκουν διατάξεις που αποσκοπούν στην πολιτική και κομματική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων, που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της μονιμότητάς τους²⁹⁰.

Όλες αυτές οι διατάξεις επιδιώκουν την εξασφάλιση της αμεροληψίας της διοικήσεως καθώς και της πεποιθήσεως των ιδιωτών ότι η διοίκηση είναι πραγματικά αμερόληπτη²⁹¹.

Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 η αρχή της αμεροληψίας αναγνωρίζεται ρητά υπό τους όρους «διαφάνεια» και «αντικειμενικά κριτήρια», ως εγγύηση τήρησης της νομιμότητας, η παραβίασή της δε συνιστά μεροληψία, που μπορεί να ενταχθεί στις εξής μορφές²⁹²:

α) μεροληψία λόγω παραβίασης ρητής διάταξης, έτσι π.χ. δημόσιος υπάλληλος δεν μπορεί να επιληφθεί της επίλυσης ζητήματος για το οποίο έχει πρόδηλο συμφέρον αυτός ή συγγενής του.

β) βασίμως τεκμαιρομένη, εδώ πρόκειται για εφαρμογή της αρχής «ουδείς κριτής των εαυτού πράξεων» και

γ) απλώς τεκμαιρομένη έστω και αν δεν αποδείχθηκε ότι η εκδοθείσα διοικητική πράξη υπήρξε πραγματικά μεροληπτική.

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 την απαγόρευση στο διοικητικό όργανο να ασκήσει για ορισμένη υπόθεση και συνεπώς για ορισμένο χρόνο την αρμοδιότητά του. Αν το όργανο της διοίκησης ενεργήσει κατά το χρονικό διάστημα της εξαίρεσής του, οι πράξεις του θεωρούνται παράνομες λόγω αναρμοδιότητάς του²⁹³.

²⁸⁹ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 535

²⁹⁰ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 220, 221

²⁹¹ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 221, 222

²⁹² Βλ. Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 447, 448

²⁹³ Βλ. Αναστ. Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 448

3. Κωλύματα διενέργειας ορισμένων πράξεων ή συμμετοχής σε συλλογικά όργανα

Η αρχή της αμεροληψίας της διοικήσεως έχει κατοχυρωθεί από την νομολογία ιδίως του ΣτΕ η οποία έχει διαμορφώσει μια σειρά εγγυήσεων υπέρ του διοικούμενου που βελτιώνουν την θέση του προστατεύοντάς τον από τυχόν διοικητικές αυθαιρεσίες. Οι εγγυήσεις λοιπόν αυτές της αμεροληψίας της διοικήσεως είναι οι εξής²⁹⁴:

α) Κώλυμα συμφέροντος

Το κώλυμα αυτό καθιερώνεται από το άρθρο 37 του Υπαλληλικού Κώδικα²⁹⁵. 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 αυτό πρέπει να είναι προσωπικό. Προσωπικό δε συμφέρον του διοικητικού λειτουργού υπάρχει όχι μόνο όταν η έκβαση της υπόθεσης αφορά άμεσα αυτόν αλλά και όταν τον ενδιαφέρει έμμεσα. Έμμεσο συμφέρον του διοικητικού λειτουργού υπάρχει (θετικά ή αρνητικά) όταν στην κρινόμενη υπόθεση εμπλέκονται συμφέροντα στενών του συγγενών και ιδιαιτέρως στενών του φίλων ή προδήλων εχθρών του²⁹⁶.

Έτσι το ΣτΕ με την απόφαση 2329/1953 έκρινε ότι 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 ακυρωτέα²⁹⁷.

Το συμφέρον επίσης 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 δεξίωση²⁹⁸.

Το σπουδαίο συμφέρον διακρίνεται σε υλικό που αφορά κυρίως οικονομικά συμφέροντα και ηθικό όταν έχει προσωπικές προκαταλήψεις προς την κρινόμενη υπόθεση. Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις υλικό και ηθικό συμφέρον συμπίπτουν²⁹⁹.

Τέτοια περίπτωση σύμπτωσης υλικού και ηθικού συμφέροντος αποτελεί η συμμετοχή σε υπηρεσιακά συμβούλια που κρίνουν προαγωγές πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, ως μελών, υπαλλήλων που είναι κατώτεροι κατά βαθμό ή στον ίδιο βαθμό αλλά νεώτεροι κατ' αρχαιότητα με το κρινόμενο πρόσωπο, εφόσον από το περιεχόμενο της κρίσεως εξαρτάται η υπηρεσιακή τους κατάσταση ή η ιεραρχική τους σχέση με τον κρινόμενο. Οι υπάλληλοι έχουν και υλικό και ηθικό συμφέρον να προαχθούν³⁰⁰.

²⁹⁴ Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 5

²⁹⁵ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 46

²⁹⁶ Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Η αρχή της αμεροληψίας της Δημοσίας Διοικήσεως, Α' Η εξαιρέσεις διοικητικών λειτουργών, Αθήνα 1962, σελ. 49-51

²⁹⁷ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 535

²⁹⁸ Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 6

²⁹⁹ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Η αρχή της αμεροληψίας της Δημοσίας Διοικήσεως, ο.π., σελ. 58-61

³⁰⁰ Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 6

β) Κώλυμα συγγενείας

Σύμφωνα με το κώλυμα αυτό υπάρχει ηθικό και έμμεσο συμφέρον για τα όργανα της διοικήσεως 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 σε σχέση με την έκβαση των οποίων έχει πρόδηλο συμφέρον ο ίδιος ο υπάλληλος, σύζυγός του, συγγενής εξ αίματος ή εξ αγχιστείας ως τον τρίτο βαθμό ή πρόσωπο με το οποίο ο υπάλληλος τελεί σε σχέση ιδιαίτερης φιλίας ή έχθρας. Επιπλέον δεν επιτρέπεται να συμμετέχουν στην ίδια συνεδρίαση συλλογικού οργάνου υπάλληλοι οι οποίοι είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας έως και τον τρίτο βαθμό³⁰¹.

Χαρακτηριστική είναι η στάση του ΣτΕ απέναντι στο θέμα αυτό με δυο αποφάσεις του την 1193/1985 και την 1202/1985. Οι αποφάσεις αυτές αφορούσαν την προαγωγή δασκάλων και επιθεωρητών δημοτικής εκπαίδευσης αντίστοιχα στη θέση των σχολικών συμβούλων, από το Συμβούλιο Επιλογής Σχολικών Συμβούλων που είναι αρμόδιο να αποφασίζει για τις παραπάνω προαγωγές. Μεταξύ των υποψηφίων που τέθηκαν σε κρίση, 697 τον αριθμό, περιλαμβανόταν και ένας ο οποίος ήταν αδελφός ενός από τα μέλη του Συμβουλίου. Στην περίπτωση αυτή το ΣτΕ έκρινε ότι κώλυμα συγγενείας που θα εμπόδιζε τη συμμετοχή στο Συμβούλιο του μέλους στο οποίο παρουσιάζεται η συγγένεια συντρέχει μόνο κατά την κρίση από το Συμβούλιο της προαγωγής του αδελφού του και όχι των υπολοίπων υποψηφίων. Το ΣτΕ δηλαδή στην συγκεκριμένη περίπτωση δεν έκανε δεκτό το τεκμήριο επηρεασμού του διοικητικού οργάνου από την ύπαρξη του κωλύματος συγγενείας του μέλους μ' έναν μόνο από τους υποψήφιους, δεδομένου ότι ως προς το κρινόμενο πρόσωπο αναφορικά με το οποίο υπάρχει το κώλυμα τηρείται η εξαίρεση του μέλους κατά τη διαδικασία κρίσεώς του απ' το συλλογικό όργανο³⁰².

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 αφού έχει ως συνέπεια κατά παράβαση του άρθρου 4 του Συντάγματος την άνιση μεταχείριση ομοίων περιπτώσεων ή την ευνοϊκή ή δυσμενή αντιμετώπιση από τη διοίκηση ενός διοικούμενου για λόγους φιλίας ή έχθρας. Στις περιπτώσεις οξείας αντίθεσης από έχθρα η νομολογία του ΣτΕ παρουσιάζεται ιδιαίτερα αυστηρή ίσως γιατί τέτοιου είδους αντιθέσεις είναι ο πιο συχνός λόγος παραβίασης των εγγυήσεων που θέτει η αρχή της αμεροληψίας³⁰³.

Σύμφωνα λοιπόν με την ΣτΕ 1187/1950 είναι εξαιρετέο μέλος συμβουλίου, εάν η 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 (ΣτΕ 1546/1950 και 1372/1951)³⁰⁴.

³⁰¹ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 46, 47

³⁰² Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 6

³⁰³ Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 6

³⁰⁴ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 535

γ) 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 συγγενείς³⁰⁵.

Το κώλυμα αυτό εντοπιότητας 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 θεσπίσεως με προεδρικά διατάγματα κωλυμάτων εντοπιότητας για τους προϊσταμένους υπηρεσιών. Σε κάθε περίπτωση, κώλυμα εντοπιότητας δεν μπορεί να θεσπιστεί για την περιφέρεια τέως διοικήσεως πρωτευούσης και την περιφέρεια του Δήμου Θεσσαλονίκης και των όμορων δήμων³⁰⁶.

4. Πολιτική και κομματική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων ως στοιχείο της αμεροληψίας τους.

Η πολιτική ουδετερότητα αποτελεί μια από τις παραδόσεις του δημοσιούπαλληλικού σώματος στην Ελλάδα και ένα δομικό στοιχείο της κρατικής οργάνωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος ο δημόσιος υπάλληλος είναι ταγμένος στην υπηρεσία του ελληνικού λαού στο σύνολό του, και όχι στην υπηρεσία ενός κόμματος ή μιας ομάδας, οφείλει να μένει αμέτοχος στην πολιτική διαμάχη, να απέχει της πολιτικής δράσης και προπάντων να ασκεί τα καθήκοντά του κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο. Η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας εκδηλούμενη ως αμεροληψία της διοίκησης έναντι των διαφορετικών κοινωνικών και πολιτικών ομάδων θεμελιώνεται στην αρχή της ισότητας³⁰⁷.

Σπουδαία έκφραση της αρχής της αμεροληψίας της διοίκησης αποτελεί και το άρθρο 29 παρ. 3 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο απαγορεύονται οι εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων των δικαστικών λειτουργιών, των στρατιωτικών, των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας και των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η ενεργός δράση υπέρ κόμματος των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεν είναι όμως άδηλος η αιτία της απαγόρευσης αυτής δηλαδή της περικοπής σε κάποιο βαθμό του ατομικού δικαιώματος που έχει ο πολίτης να εκφράζει και να διαδίδει προφορικά, εγγράφως και δια του τύπου τις σκέψεις του καθώς και του δικαιώματος ανεμπόδιστης και ελεύθερης εκδήλωσης του πολιτικού του βουλεύματος, το οποίο κατοχυρώνεται από το άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος. Η απαγόρευση αυτή, δικαιολογείται με το γεγονός ότι η υπέρ πολιτικού σχηματισμού ανάμειξη του δημοσίου υπαλλήλου κλονίζει την πεποίθηση της αμερολήπτου ασκήσεως των καθηκόντων του³⁰⁸.

Η υποχρέωση όμως αυτή της πολιτικής ουδετερότητας του δημοσίου υπαλλήλου δεν καθορίζεται μόνο από τις προαναφερθείσες συνταγματικές

³⁰⁵ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, ο.π., σελ. 137, 138

³⁰⁶ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 47

³⁰⁷ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 74, 75

³⁰⁸ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 189, 190

διατάξεις αλλά και από την συνταγματική αυτού μονιμότητα, δηλαδή την διάταξη του άρθρου 103 παρ. 4 του Συντάγματος³⁰⁹. Γιατί η μονιμότητα παρασχέθηκε στον δημόσιο υπάλληλο όχι χάριν αυτού του ίδιου αλλά χάριν του συμφέροντος της δημόσιας υπηρεσίας, προκειμένου αυτός να καταστήσει εδραία και ισχυρά την υπηρεσιακή του θέση και τύχη και δυνατή την αντικειμενική, απροσωπώληπτη και ανεπηρέαστη από πολιτικές εκτιμήσεις εκπλήρωση των καθηκόντων του, έτσι ώστε ευρισκόμενος μακριά από τον κλύδωνα των πολιτικών παθών να εδραιώσει κατά το δυνατόν την εμπιστοσύνη των πολιτών στο έργο του και την αμερόληπτη αυτού κρίση³¹⁰.

Εκτός των ανωτέρω υποχρέωση τήρησης πολιτικής ουδετερότητας προβλέπει και το άρθρο 27 παρ. 3 του ΥΚ σύμφωνα με το οποίο ο δημόσιος υπάλληλος απαγορεύεται κατά την άσκηση των καθηκόντων του να κάνει διακρίσεις σε όφελος ή σε βάρος των πολιτών λόγω των πολιτικών, των φιλοσοφικών ή των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων. Έτσι σύμφωνα με την αρχή της αμεροληψίας και της ισότητας οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν επιτρέπεται να ασκούν τις κατά διακριτική ευχέρεια αρμοδιότητές τους με διαφορετικό τρόπο ανάλογα με τις πεποιθήσεις των πολιτών ή να θέτουν γραφειοκρατικά εμπόδια και να καθυστερούν τον χειρισμό υποθέσεων των διοικουμένων³¹¹.

Σε κάθε περίπτωση όμως οι περιορισμοί δεν μπορούν να φθάσουν στην πλήρη εξάρθρωση της ελευθερίας του λόγου και της έκφρασης των δημοσίων υπαλλήλων, ούτε να τους στερήσουν το δικαίωμα δημόσιας κριτικής των επιλογών των προϊσταμένων τους, εφόσον το δικαίωμα αυτό της ελεύθερης έκφρασης εκτός της υπηρεσίας ασκείται με διακριτικό τρόπο ώστε να μην θίγεται η συνολική εικόνα μιας αμερόληπτης και πολιτικά ουδέτερης δημόσιας υπηρεσίας. Το άρθρο 45 του ΥΚ τονίζει ότι *«η ελευθερία της έκφρασης των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών πεποιθήσεων, όπως και των επιστημονικών απόψεων και της υπηρεσιακής κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής, αποτελεί δικαίωμα των υπαλλήλων και τελεί υπό την εγγύηση του κράτους»*³¹².

Με την υποχρέωση πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων σχετίζονται και τα κωλύματα εκλογιμότητας που θέτει το άρθρο 56 παρ. 1 του Συντάγματος. Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο οι έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δήμαρχοι και πρόεδροι κοινοτήτων, συμβολαιογράφοι, φύλακες μεταγραφών και υποθηκών δεν δύναται να ανακηρυχθούν υποψήφιοι, ούτε να εκλεγούν βουλευτές, εάν δεν παραιτηθούν πριν από την ανακήρυξή των ως υποψηφίων. Επίσης αποκλείεται η επάνοδος των παραιτούμενων στρατιωτικών στην ενεργό υπηρεσία, η δε επάνοδος των πολιτικών υπαλλήλων απαγορεύεται πριν την πάροδο έτους από της παραιτήσεως³¹³.

Ο συνταγματικός λοιπόν νομοθέτης επιδιώκει να εμποδίσει με την απαγόρευση αυτή τους δημοσίους υπαλλήλους να προωθήσουν τις πολιτικές τους φιλοδοξίες χρησιμοποιώντας ως εφελκυστικό την υπηρεσιακή τους

³⁰⁹ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 75

³¹⁰ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 190 -193

³¹¹ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 77

³¹² Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 78 -80

³¹³ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 193

ιδιότητα³¹⁴, γιατί αλλιώς το Δημόσιο Κατάστημα που θα είχε στους κόλπους του υπαλλήλους με πολιτικές φιλοδοξίες θα μεταβαλλόταν σε πολιτικό γραφείο³¹⁵.

5. Η κατοχύρωση της αρχής της αμεροληψίας στον ΚΔΔ και η νομοθετική ρύθμιση του άρθρου 19 του ν. 1599/1986

Η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης που ίσχυε ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου καταχωρημένη σε διάφορους ειδικούς νόμους και επεξεργασμένη από την διοικητική νομολογία απέκτησε γενική νομοθετική βάση με το άρθρο 7 του ΚΔΔ. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι «τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους», «τα μονομελή όργανα, καθώς και τα μέλη των συλλογικών οργάνων, οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια 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' ευθείαν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τετάρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερόμενους, ή γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους»³¹⁶.

Έτσι το εν λόγω άρθρο περιλαμβάνει καταρχάς στην παρ. 1 τη θέσπιση της γενικής ρήτηρας της αμεροληψίας, ενώ στην παρ. 2 τυποποιούνται ορισμένοι λόγοι που αναφέρονται στις προσωπικές σχέσεις των οργάνων καθώς και στο σύνδεσμο των συζύγων και των συγγενών τους και οι οποίοι θεμελιώνουν λόγο εξαίρεσης από την ενέργεια στην περίπτωση των μονομελών οργάνων ή από την συμμετοχή σε συλλογικό όργανο. Στην παράγραφο λοιπόν αυτή υιοθετούνται βασικές νομολογιακές επιλογές για τη θεμελίωση της εξαίρεσης από την ενέργεια ή τη συμμετοχή σε συλλογικό όργανο. Με την παρ. 3 του εν λόγω άρθρου προβλέπεται η διαδικασία αυτοεξαίρεσης του κωλυόμενου διοικητικού λειτουργού με αίτηση ή δήλωσή του, στην παρ. 4 ρυθμίζεται η εξαίρεση κατόπιν αιτήσεως του θιγόμενου ιδιώτη ή του κρινόμενου υπαλλήλου, ενώ στην παρ. 5 ορίζεται ότι η εξαίρεση μπορεί να διατάσσεται και αυτεπαγγέλτως από την προϊσταμένη αρχή και το συλλογικό όργανο. Τέλος στην παράγραφο 6 υιοθετείται ένας νομολογιακά διαμορφωμένος κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο οι σχετικοί με την εξαίρεση ή αυτοεξαίρεση κανόνες δεν εφαρμόζονται στην περίπτωση των συλλογικών οργάνων, όταν με τα εναπομείναντα μέλη δεν σχηματίζεται απαρτία³¹⁷.

Η νομοθετική όμως ρύθμιση του άρθρου 19 του ν. 1599/1986 χαλάρωσε τα κριτήρια αυτά³¹⁸. Έτσι με βάση το εν λόγω άρθρο θεσπίζονται σημαντικές αποκλήσεις από την γενική αρχή της αμεροληψίας και τη σταθερή νομολογιακή πρακτική που προάσπιζε με ιδιαίτερη αυστηρότητα τις εγγυήσεις εφαρμογής της. Σύμφωνα λοιπόν με τη διάταξη του άρθρου 19 παρ. 9 εδ. γ του εν λόγω νόμου, η συμμετοχή σε δευτεροβάθμιο συλλογικό όργανο μέλους που μετείχε στο πρωτοβάθμιο, δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της σύνθεσης ούτε προκαλεί ακυρότητα των πράξεων του δευτεροβάθμιου οργάνου. Επιπλέον στο εδ. δ του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι η συμμετοχή σε συλλογικό όργανο προσώπου που

³¹⁴ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 81

³¹⁵ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 193

³¹⁶ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5η έκδοση, ο.π., σελ. 222

³¹⁷ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 78, 79

³¹⁸ Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 222

έχει εκφέρει γνώμη για το κρίσιμο θέμα, είτε γιατί του είχε ζητηθεί από την προϊσταμένη του αρχή, είτε γιατί η έκφραση γνώμης προβλέπεται από το νόμο, δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου³¹⁹.

Εφόσον λοιπόν οι παραπάνω νομοθετικές διατάξεις θέτουν σε κίνδυνο την παροχή εγγυήσεων αμερόληπτης κρίσης από πλευράς της διοίκησης δημιουργείται τεκμήριο επηρεασμού του ενεργήσαντος οργάνου σύμφωνα με το οποίο έστω και αν δεν αποδειχθεί τελικά ότι η σχετική διοικητική πράξη υπήρξε πράγματι μεροληπτική, η ελαττωματικότητά της δεν θεραπεύεται. Το τεκμήριο επηρεασμού που έχει επιβληθεί από τη νομολογία του ΣτΕ αποτελεί ένα αποτελεσματικό μέτρο επανορθωτικής δικαιοσύνης προς τον διοικούμενο που έχει ήδη πέσει θύμα άδικης μεταχείρισης από τη διοίκηση³²⁰.

Σε κάθε περίπτωση η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης προσανατολίζεται στην ηθική αξία της δικαιοσύνης, ιδιαίτερα στο πλαίσιο των εννόμων σχέσεων, στο οποίο η διοίκηση αναλαμβάνει διαιτητικό ρόλο μεταξύ περισσότερων ιδιωτικών συμφερόντων³²¹. Επομένως η εν λόγω αρχή αποτελεί τόσο αξιόλογη γενική αρχή του Διοικητικού δικαίου, όσο και η συναφής προς αυτήν αρχή της ισότητας, γιατί η αμερόληπτη και αδιάβλητη από τα διοικητικά όργανα εκτέλεση του έργου τους προσδίδει στο έργο αυτό την πρέπουσα και αξιούμενη δικαίωση. Το καταξιώνει στην συνείδηση των διοικουμένων. Το διοικητικό λοιπόν έργο εξυψώνεται στην συνείδηση των διοικουμένων με την αμερόληπτη, την αντικειμενική, την δίκαιη και απροσωπώληπτη κρίση των οργάνων της διοίκησης, όταν αυτά εκτελούν το έργο τους κατά τρόπο ασκίαστο από την υποψία της μεροληπτικής κρίσης. Χωρίς αμερόληπτη και ίση κρίση δεν μπορεί να υπάρξει Διοίκηση ευσταθής, το δε έργο της αποβαίνει ευκολοκρήνιστο³²².

Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι η αμεροληψία της διοίκησης αποτελεί ένα βασικό κανόνα λειτουργίας κάθε εννόμου διοικήσεως³²³. Το βέβαιο όμως είναι ότι η αμεροληψία της δημόσιας διοίκησης δεν εξασφαλίζεται μόνο με νομοθετικά μέτρα αλλά κυρίως με σώφρονες και αυτοκυριαρχούμενους διοικητικούς λειτουργούς. Το πρόβλημα δηλαδή είναι στην ουσία του πρόβλημα προσωπικού και της αγωγής του³²⁴.

6. Νομολογιακή περιπτωσιολογία

1) Η απόφαση ΣτΕ 1117/2000 έκανε δεκτή αίτηση ακυρώσεως καθηγητή του ΕΜΠ κατά πράξεως του Πειθαρχικού Συμβουλίου του εν λόγω Παν/μίου, σύμφωνα με την οποία ασκήθηκε πειθαρχική δίωξη σε βάρος του για πειθαρχικό αδίκημα, από τον Πρύτανη του εν λόγω Παν/μίου, ο οποίος μετείχε και στο Πειθαρχικό Συμβούλιο.

Σύμφωνα με την κρινόμενη αίτηση ζητήθηκε ακύρωση κατά πρώτον της απόφασης του Πειθαρχικού Συμβουλίου των Μελών Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού με την οποία επιβλήθηκε στον αιτούντα καθηγητή της Φυσικής του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου αφενός μεν πειθαρχική ποινή προσωρινής απολύσεως διάρκειας ενός έτους, γιατί κατά το χρονικό διάστημα από 16-2-

³¹⁹ Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 7,8

³²⁰ Βλ. Κων. Γ. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 8

³²¹ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 45

³²² Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 188, 189

³²³ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Η αρχή της αμεροληψίας της Δημοσίας Διοικήσεως, ο.π., σελ. 17

³²⁴ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Η αρχή της αμεροληψίας της Δημοσίας Διοικήσεως, ο.π., σελ. 11

1990 έως 27-11-1992 υπηρέτησε ως διευθυντής του Ινστιτούτου Θεωρητικής Φυσικής στο Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, χωρίς την απαιτούμενη άδεια του Υπουργού Παιδείας, αφετέρου δε πειθαρχική ποινή προστίμου ίσου, προς το μισθό 15 ημερών γιατί κατά το χειμερινό διδακτικό εξάμηνο του ακαδ. έτους 1991-1992 μείωσε τις ώρες διδασκαλίας του μαθήματος Φυσικής Ι, στο πρώτο έτος του Τμήματος Τοπογράφων Μηχανικών, από πέντε σε τέσσερις εβδομαδιαίως, με δική του πρωτοβουλία και χωρίς να λάβει την έγκριση των αρμοδίων οργάνων του ΕΜΠ και κατά δεύτερον της πράξεως του Πρυτάνεως του ΕΜΠ με την οποία του επιβαλλόταν η ποινή της προσωρινής απόλυσης.

Το δικαστήριο έκανε δεκτή την υποβληθείσα αίτηση ακυρώσεως βασιζόμενο στις εξής διατάξεις:

α) στο άρθρο 16 παρ. 6 του Συντάγματος ορίζεται μεταξύ άλλων, ότι οι καθηγητές των ΑΕΙ είναι δημόσιοι λειτουργοί και δεν μπορούν να παυθούν παρά μόνο υπό τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 88 παρ. 4 και ύστερα από απόφαση συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από ανωτάτους δικαστικούς λειτουργούς.

β) Στο άρθρο 326 του ν. 5343/1932 «περί Οργανισμού του Πανεπιστημίου Αθηνών» που εφαρμόζεται και στους καθηγητές του ΕΜΠ με βάση το άρθρο 9 του ν. 249/1976 ορίζεται ότι: *«Εάν τακτικός ή έκτακτος καθηγητής του Πανεπιστημίου παραβαίνει τα εαυτού καθήκοντα, εάν επιδεικνύει ραθυμίαν ή κουφότητα ασύγνωστον περί την εκπλήρωση αυτών, εάν επιδεικνύει διαγωγήν απάδουσαν εις την αξιοπρέπειαν του Πανεπιστημιακού λειτουργού, εάν αυτοβούλως εγκαταλείψη την θέσιν αυτού, τιμωρείται πειθαρχικώς δι' εγγράφου επιπλήξεως, δια προστίμου ουχί κατωτέρου του δεκάτου ουδ' ανωτέρου ολοκλήρου του μηνιαίου μισθού, δια προσωρινής απολύσεως από ενός μηνός μέχρι ενός έτους ή δι' οριστικής απολύσεως»*. Στο άρθρο 327 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι οι πειθαρχικές ποινές της επιπλήξεως και του προστίμου επιβάλλονται, μετά προηγούμενη απολογία, από τον Υπουργό, ενώ οι πειθαρχικές ποινές της προσωρινής και οριστικής απολύσεως επιβάλλονται από πειθαρχικό συμβούλιο.

γ) Επιπλέον στο άρθρο 7 παρ. 1 του προαναφερθέντος ν. 249/1976 ορίζεται ότι: *«Η πειθαρχική δίωξις ασκείται είτε υπό του Πρυτάνεως ή του επέχοντος θέσιν Πρυτάνεως ή υπό των νομίμων αυτών αναπληρωτών του ΑΕΙ εις το οποίον ανήκει ο παραπεμπόμενος, είτε υπό του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων δια του Πρυτάνεως ή των νομίμων αυτού αναπληρωτών»*.

δ) Περαιτέρω δε σύμφωνα με την παρ. 23 του άρθρου 45 του ν. 1268/1982 ορίζονται τα εξής: *«Τα μέλη ΔΕΠ υπάγονται στην αρμοδιότητα του πειθαρχικού συμβουλίου και στις πειθαρχικές διατάξεις για τους καθηγητές και τους υφηγητές των ΑΕΙ, όπως προβλέπει ο σχετικός νόμος. Η σύνθεση του συμβουλίου αυτού ορίζεται πενταμελής ως εξής: οι πρόεδροι του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι σε περίπτωση έλλειψης απουσίας ή κωλύματος αναπληρώνονται από τους νόμιμους αναπληρωτές τους, ο Πρύτανης ή ο Πρόεδρος της Διοικούσας Επιτροπής του οικείου ΑΕΙ ή ο νόμιμος αναπληρωτής του και ένας Πρύτανης άλλου ΑΕΙ της χώρας οριζόμενος με τον αναπληρωτή του με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων»*.

ε) Τέλος στο άρθρο 5 του από 12-7-1933 Π. δ/τος ορίζεται ότι: *«Το Πειθαρχικό Συμβούλιο επιλαμβάνεται της πειθαρχικής δίωξεως είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αιτήσεως του Πρυτάνεως είτε κατ' εντολήν του*

Υπουργού περιεχούσης τα αποτελούντα το πειθαρχικόν παράπτωμα περιστατικά».

Η έννοια της προαναφερόμενης διατάξεως της παρ. 23 του άρθρου 45 του ν. 1268/1982 ερμηνευόμενη σύμφωνα με την αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, η οποία αποτελεί μια ειδικότερη έκφανση της αρχής του Κράτους Δικαίου, που απορρέει από το Σύνταγμα και τις καθιερούμενες απ' αυτό εγγυήσεις υπέρ του πολίτη, καθώς και η αρχή της δίκαιης δίκης, που θεσπίζει το άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου ΕΣΔΑ είναι στην προκειμένη περίπτωση ότι ο Πρύτανης του ΑΕΙ στο οποίο ανήκει ο παραπεμπόμενος για πειθαρχικό αδίκημα καθηγητής συμμετέχει στο Πειθαρχικό Συμβούλιο τότε μόνο, όταν δεν έχει ασκήσει αυτός ο ίδιος την πειθαρχική δίωξη κατά του εγκαλούμενου πειθαρχικώς καθηγητή, όπως προβλέπεται από το άρθρο 7 παρ. 1 του ν. 249/1976, ενώ στην περίπτωση που έχει ασκήσει αυτός την δίωξη, τότε θα πρέπει να συμμετάσχει στο Πειθαρχικό Συμβούλιο ο νόμιμος αναπληρωτής αυτού σύμφωνα με ο άρθρο 45 παρ. 23 του ν. 1268/1982.

Όπως όμως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου της εν λόγω, υπόθεσης ο Πρύτανης του ΕΜΠ Ν. Μαρκάτος άσκησε πειθαρχική αγωγή σε βάρος του αιτούντος καθηγητή για παραπτώματα για τα οποία αυτός τελικά τιμωρήθηκε με τις ήδη προσβαλλόμενες πράξεις, συμμετείχε δε και στο Πειθαρχικό Συμβούλιο που εξέδωσε τις εν λόγω προσβαλλόμενες πειθαρχικές αποφάσεις. Σύμφωνα όμως με τα ανωτέρω εκτεθέντα δεν ήταν επιτρεπτή η συμμετοχή του Πρύτανη του ΕΜΠ στο Συμβούλιο γιατί αυτός είχε ξεκινήσει την όλη διαδικασία με πειθαρχική δίωξη που ο ίδιος είχε ασκήσει και για το λόγο αυτό έπρεπε αντ' αυτού να είχε συμμετάσχει ο νόμιμος αναπληρωτής του.

Με βάση λοιπόν τα δεδομένα αυτά το δικαστήριο έκρινε ότι η προσβαλλόμενη πειθαρχική απόφαση του Πειθαρχικού Συμβουλίου των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ καθώς και η πράξη του Πρυτάνεως του ΕΜΠ περί προσωρινής απολύσεως του αιτούντος πρέπει ν' ακυρωθούν. Πράγματι δεν είναι επιτρεπτό το ίδιο το πρόσωπο, που άσκησε την πειθαρχική δίωξη κατά πειθαρχικώς διωκόμενου, να συμμετέχει ακολούθως ως μέλος και στο Πειθαρχικό Συμβούλιο, το οποίο θα αποφασίσει τελικώς επί της ενοχής ή όχι αυτού. Το ΣτΕ έχει στο παρελθόν υπαινιχθεί την αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, σε ότι αφορά όχι μόνο την σύνθεση, αλλά και τη συγκρότηση συλλογικών διοικητικών οργάνων. Στην περίπτωση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι η ευκαιριακή συγκρότηση πειθαρχικών συμβουλίων «αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 2, που επιβάλλουν το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου, του άρθρου 5 που διασφαλίζει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και της σταδιοδρομίας του κάθε πολίτη, καθώς και στην αρχή του Κράτους δικαίου στο οποίο απέβλεψε το Σύνταγμα, με το σύνολο των από αυτό καθιερούμενων εγγυήσεων για τον πολίτη»³²⁵.

2) Η απόφαση ΣτΕ 117/1994 έκρινε αίτηση του Υπουργού Γεωργίας κατά κατοίκου Αυλώνος Κοζάνης με την οποία ο Υπουργός επεδίωκε να αναιρεθεί η 926/1988 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Λάρισας, σύμφωνα με την οποία έγινε δεκτή προσφυγή του αναιρεσιβλήτου (κατοίκου Αυλώνος Κοζάνης) κατά απόφασης της Β' Επιτροπής Απαλλοτριώσεως Κοζάνης, με την οποία είχε

³²⁵ Απ. Παπακωνσταντίνου, Β Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, ΣτΕ 1117/2000, Τμ. Γ', Πειθαρχική δίωξη καθηγητή ΑΕΙ, Το Σύνταγμα, Έτος ΚΖ' 2001, Ιανουάριος –Φεβρουάριος, Τεύχος 1^ο, σελ. 600-605

απορριφθεί ένσταση αυτού κατά απόφασης της ίδιας Επιτροπής, η οποία τον είχε κηρύξει έκπτωτον των παραχωρηθέντων σε αυτόν κτηνοτροφικών κλήρων.

Κατά γενική αρχή του δικαίου τα όργανα της Διοικήσεως πρέπει να παρέχουν τα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσεως. Αυτό δεν συμβαίνει όταν υπάρχουν ιδιαίτεροι δεσμοί ή ιδιάζουσα σχέση μέλους συλλογικού οργάνου με το πρόσωπο στο οποίο αφορά η υπό του οργάνου κρινόμενη υπόθεση ή υπάρχει εξ έχθρας οξεία αντίθεση αυτού προς το αυτό πρόσωπο ή συμφέρον στην έκβαση της υπόθεσης. Η συνδρομή τέτοιων λόγων επιφέρει ακυρότητα της εκδοθείσης διοικητικής πράξης, λόγω του δημιουργούμενου τεκμηρίου επηρεασμού του οργάνου, χωρίς να είναι ανάγκη να αποδειχθεί ότι η ληφθείσα απόφαση υπήρξε πράγματι μεροληπτική.

Στην προκειμένη περίπτωση το δικαστήριο επιληφθέν της ασκηθείσας προσφυγής του αναιρεσιβλήτου κατά της απόφασης της Β' Επιτροπής Απαλλοτριώσεων Κοζάνης, έκρινε ότι η Επιτροπή Απαλλοτριώσεων δεν ήταν νομίμως συντεθειμένη γιατί της συνθέσεως αυτής μετείχαν δυο μέλη, ο ένας ως εκπρόσωπος της Κοινότητας Αυλώνος του Νομού Κοζάνης και ο άλλος ως εκπρόσωπος του Αγροτικού Συλλόγου Αυλώνος, κατά των οποίων είχαν εγερθεί σχετικές ενστάσεις, ο ένας δε εκ των ενισταμένων τύχαινε να είναι αδελφός ενός των ως άνω μελών της Επιτροπής Απαλλοτριώσεων με συνέπεια η απόφαση της εν λόγω Επιτροπής για την κρινόμενη υπόθεση να μην παρέχει εχέγγυα αμερόληπτης κρίσεως έστω και αν τα προαναφερόμενα αυτά μέλη δεν ψήφισαν κατά την τελική φάση. Έτσι λοιπόν το Διοικητικό Πρωτοδικείο δέχθηκε ότι συνέτρεχε κώλυμα για την συμμετοχή των δύο προαναφερόμενων μελών της Επιτροπής λόγω της σχέσεως τούτων με την κρινόμενη υπόθεση, γιατί η δια της προσφυγής προσβληθείσα πράξη εκδόθηκε κατόπιν ενστάσεων εγερθεισών κατά αυτών και γιατί το ένα εκ των δυο αυτών μελών ήταν αδελφός ενισταμένου.

Επομένως η κρίση του Πρωτοδικείου περί μη νομίμου συνθέσεως της Επιτροπής Απαλλοτριώσεων βρίσκει νόμιμο έρεισμα στην αιτιολογία περί συνδρομής κωλύματος δυο εκ των μελών της. Η υπό κρίση λοιπόν αίτηση με την οποία προβάλλονται τα αντίθετα ενώπιον του ΣτΕ απορρίφθηκε στο σύνολό της³²⁶.

3) Η απόφαση ΣτΕ 1022/1998 έκρινε αίτηση καθηγητού του ΕΜΠ κατά του εν λόγω Πολυτεχνείου σύμφωνα με την οποία ο αιτών ζητούσε να ακυρωθούν : α) η από 17 Μαρτίου 1997 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Τμήματος Μηχανολόγων Μηχανικών του ΕΜΠ και β) η από 26 Μαΐου 1997 απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του ίδιου Τμήματος του ως άνω Πολυτεχνείου, καθώς και κάθε άλλη συναφής πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Σύμφωνα με την από 17-3-1997 απόφαση (πρακτικού) του Διοικητικού Συμβουλίου του Τμήματος Μηχανολόγων Μηχανικών του ΕΜΠ αφενός έγινε δεκτό, κατόπιν σχετικής καταγγελίας φοιτητών του 9^{ου} εξαμήνου του κύκλου Αεροναυπηγού, ότι το μάθημα «Υλικά Αεροπορικών Κατασκευών» διδάχθηκε από τον αιτούντα καθηγητή μόνο 8 ώρες αντί για 52 όχι δηλαδή σύμφωνα με το πρόγραμμα και τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 5 του ν. 1268/82, αφετέρου δε αποφασίστηκε όπως οι φοιτητές του τμήματος επιλέξουν είτε ένα από τα κατ' επιλογήν μαθήματα του 8^{ου} εξαμήνου, είτε το Λογισμικό

³²⁶ Η απόφαση ΣτΕ 117/1994 προέρχεται από το διαδίκτυο και συγκεκριμένα από την Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ –www.dsnet.gr

Θερμορροής, σε αντικατάσταση του προαναφερθέντος μαθήματος, προκειμένου οι εν λόγω φοιτητές να συμπληρώσουν τον απαιτούμενο αριθμό ωρών για την λήψη του διπλώματος τους. Με την από 26-5-97 δε απόφαση (πρακτικού) της Γενικής Συνέλευσης του ίδιου Τμήματος Μηχανολόγων Μηχανικών εγκρίθηκε η ανωτέρω απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Τμήματος.

Με βάση όμως την αρχή της αμεροληψίας, τα μέλη των διοικητικών συλλογικών οργάνων οφείλουν, κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους ως μελών των οργάνων αυτών, να παρέχουν τα εχέγγυα της αμερόληπτης κρίσεως. Όταν λοιπόν υφίστανται ιδιαίτεροι δεσμοί ή ιδιάζουσες σχέσεις φιλίας ή έχθρας κάποιου μέλους με το κρινόμενο πρόσωπο ή συμφέρον για την έκβαση της υπόθεσης που συζητείται, το μέλος αυτό πρέπει να απέχει από τη σύνθεση του συλλογικού αυτού οργάνου, γιατί διαφορετικά κλονίζεται η πεποίθηση για το αδιάβλητο της κρίσεως του οργάνου αυτού. Έτσι η διοικητική πράξη που εκδίδεται παρά την συνδρομή των παραπάνω λόγων είναι ακυρωτέα, εξαιτίας κακής σύνθεσης του συλλογικού οργάνου που έλαβε την σχετική απόφαση χωρίς να είναι ανάγκη να αποδειχθεί ότι η απόφαση που έχει ληφθεί ήταν πράγματι μεροληπτική.

Στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από την εκ των προσβαλλομένων πράξεων απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Τμήματος Μηχανικών της 17-3-97, στη σύνθεση του εν λόγω Τμήματος μετείχε και ψήφισε μαζί με τα λοιπά μέλη του Δ.Σ υπέρ της εν λόγω αποφάσεως και ένας φοιτητής του Τμήματος Μηχανολόγων – Μηχανικών, στο οποίο δίδασκε ο αιτών καθηγητής το μάθημα που θεωρήθηκε ότι δεν διδάχθηκε κανονικά, ο οποίος φοιτητής είχε προσκληθεί να συμμετάσχει ως εκπρόσωπος των φοιτητών κατά την συνεδρίαση της 17-3-1997. Ο εν λόγω όμως φοιτητής ήταν ένας από τους εννέα φοιτητές του 9^{ου} εξαμήνου του κύκλου Αεροναυπηγών Μηχανολόγων Μηχανικών που υπέγραψαν και απέστειλαν στον Πρόεδρο του εν λόγω Τμήματος την σχετική καταγγελία κατά του αιτούντος καθηγητού περί μη κανονικής υπ' αυτού διδασκαλίας του μαθήματος «Υλικά Αεροπορικών Κατασκευών». Συνέπεια της καταγγελίας αυτής ήταν να κινηθεί μετέπειτα η σχετική διαδικασία έκδοσης των προσβαλλόμενων πράξεων.

Εκ του γεγονότος αυτού δημιουργείται τεκμήριο επηρεασμού της κρίσεως του Δ.Σ εξαιτίας της συμμετοχής του ως άνω φοιτητή, ο οποίος κωλύετο να συμμετάσχει, γιατί είχε άμεσο συμφέρον για την έκβαση της συζητούμενης υπόθεσης και για το περιεχόμενο της απόφασης που επρόκειτο να ληφθεί από το εν λόγω συλλογικό όργανο. Για τον λόγο αυτό που προβάλλεται με την υπό κρίση αίτηση ακυρώσεως, οι προσβαλλόμενες πράξεις πρέπει να ακυρωθούν. Επομένως η αίτηση ακυρώσεως, γίνεται δεκτή από το Δικαστήριο το οποίο ακυρώνει την από 17-3-97 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Τμήματος Μηχανολόγων Μηχανικών του ΕΜΠ και την από 26-5-97 εγκριτική απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του εν λόγω Τμήματος και αποπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση για την ενέργεια των νομίμων³²⁷.

³²⁷ Η απόφαση ΣτΕ 1022/1998 προέρχεται από το διαδίκτυο και συγκεκριμένα από την Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ –www.dsanet.gr

VII. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Έννοια και συνταγματική θεμελίωση της αρχής της ισότητας

Η διοίκηση κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας εκφράζεται και εκδηλώνεται μέσα από τις αρχές της χρηστής διοίκησης, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας, της αμεροληψίας και της ισότητας. Οι αρχές αυτές του δικαίου στην αλληλεξάρτησή τους και στην παράλληλη ύπαρξή τους καλύπτουν κάθε κενό του νόμου. Έτσι λοιπόν η αρχή της ισότητας είναι στοιχείο ενός συμπλέγματος εννοιών, της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας, της αμεροληψίας, της επιείκειας κ.α, που τηρείται από τους εφαρμοστές του νόμου ώστε αυτοί να μην είναι αυστηρά προσηλωμένοι στο γράμμα του νόμου, αλλά να έχουν τη δύναμη να προχωρήσουν στην ερμηνεία του³²⁸.

Η ισότητα αποτελεί το χαρακτηριστικό γνώρισμα της Δημοκρατικής Πολιτείας. Δημοκρατικό δεν είναι το κράτος, όπου οι πολίτες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου και μετέχουν κατ' ισομοιρίαν στην άσκηση της εξουσίας (ισότητα της ψήφου με καθολική ψηφοφορία). Η έννοια της ισότητας στην Νομική Επιστήμη δεν έχει φυσικό αλλά αξιολογικό περιεχόμενο. Δεν αποτελεί ισοπέδωση η ισότητα αλλά ισοτιμία. Η ισότητα απαιτεί τη νομική μεταχείριση ομοίων, αλλά όχι και ανόμοιων καταστάσεων, ίσες ευκαιρίες για απολαβή των αγαθών της Πολιτείας (π.χ. στα δημόσια σχολεία, στα δημόσια μέσα συγκοινωνίας, στα δημόσια νοσοκομεία) και κυρίως ισοδύναμη συμμετοχή στο κυρίαρχο πολιτικό σώμα, το οποίο στις δημοκρατικές Πολιτείες είναι ο Λαός με την στενή έννοια του όρου, δηλαδή το εκλογικό σώμα³²⁹.

Επομένως σύμφωνα με την αρχή αυτή η Διοίκηση οφείλει να εφαρμόζει τον νόμο με ίσο τρόπο επί όλων των υπό όμοιες συνθήκες τελούντων διοικουμένων. Ειδικότερα οφείλει να ασκεί την από τον νόμο απονεμόμενη σ' αυτήν διακριτική ευχέρεια με πνεύμα ισότητας. Η αρχή αυτή διακηρύχθηκε από τις δύο μεγάλες επαναστάσεις του 18^{ου} αιώνα την αμερικανική και τη γαλλική, καθώς και από την πολιτική φιλοσοφία του αυτού αιώνα. Έχει όμως η εν λόγω αρχή και πνευματικές ρίζες, οι οποίες ανατρέχουν στην αρχαία ελληνική σκέψη και στην χριστιανική διδασκαλία³³⁰.

Η θεμελιώδης λοιπόν αυτή αρχή της ισότητας, που αποτελεί προϋπόθεση για την ύπαρξη στοιχειώδους δημοκρατικής Πολιτείας δεν ήταν δυνατόν να μην βρίσκεται κατοχυρωμένη στον Καταστατικό Χάρτη της χώρας μας. Έτσι σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 4 του Συντάγματος, οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου κατά δε την παρ. 2 αυτού, οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις³³¹.

Η διάταξη αυτή του Συντάγματος έχει δεσμευτικό χαρακτήρα. Δεσμεύει δε και τον Νομοθέτη και την Διοίκηση. Ιδιαίτερα δε στη Διοίκηση η διάταξη αυτή επιβάλλει την όμοια μεταχείριση των υπό όμοιες συνθήκες τελούντων διοικουμένων³³². Αίτημα για ισότητα ενώπιον της Δικαστικής Εξουσίας της

³²⁸ Βλ. Χρ. Π. Δεσαρίδης, ο.π., σελ. 49, 58

³²⁹ Κων. Β. Χιώλος, Η αρχή της ισότητας στην ελληνική έννομη τάξη, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 44^{ος}, Αθήνα 2000, σελ. 479, 480

³³⁰ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 187

³³¹ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 480

³³² Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 188

Πολιτείας δεν τίθεται, γιατί η Δικαιοσύνη δεν είναι δυνατόν να νοηθεί άνευ ισότητας, *ως ούσα τέχνη «του καλού και του ίσου»*³³³.

2. Νομολογιακή κατοχύρωση της αρχής της ισότητας

α) Η ισότητα του νόμου ενώπιον των Ελλήνων

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 σχέσεων, και άνιση μεταχείριση των άνισων. 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' ωρισμένης κατηγορίας υποθέσεων και προσώπων, υπό τας αυτάς περιστάσεις τελούντων αναλόγως των δι' εκάστην κατηγορίαν παρουσιαζομένων εκάστοτε κοινωνικών, οικονομικών ή τοπικών συνθηκών»*³³⁴.

Σχετικά με την αρχή της ισότητας 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 δικαίου³³⁵.

Όμως με την απόφαση 2176/1947, την οποία ακολούθησε σειρά και άλλων αποφάσεων του, το ΣτΕ επιχείρησε στροφή στην νομολογία του και αναγνώρισε πλήρη νομική ισχύ στην αρχή της ισότητας³³⁶. Έτσι με την απόφαση αυτή θεσπίστηκε θεμελιώδης κανόνας δικαίου, υποχρεωτικός για τον νομοθέτη η τήρηση του οποίου δεν διαφεύγει τον έλεγχο των δικαστηρίων³³⁷.

Και ναι μεν η συνταγματική αρχή της ισότητας επιβάλλει στον νομοθέτη την ομοιόμορφη μεταχείριση των υπό τις αυτές ή όμοιες συνθήκες τελούντων προσώπων και αποκλείει 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 οποίες δικαιολογούνται από την συνδρομή ειδικών περιπτώσεων ή από λόγους οι οποίοι εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον ή από σκοπιμότητα, υπό την προϋπόθεση ότι οι διακρίσεις αυτές 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 (ΣτΕ 1065/2000)³³⁸.

³³³ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 537

³³⁴ Αντ. Μανιτάκης, Η Συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, (Ανάπτυξη από το περιοδικό «Το Σύνταγμα», τόμος Δ' 1978), Αθήνα, Έκδοσις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 440, 441

³³⁵ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 537

³³⁶ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 85

³³⁷ Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 537

³³⁸ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 481, 482

Κατά συνέπεια η διοίκηση μπορεί να επιλέξει π.χ. μεταξύ περισσότερων ζαχαροπλαστέων, που επιθυμούν να τοποθετήσουν τραπέζια στην ίδια πλατεία, αν η χορήγηση της άδειας αυτής σε όλα θα περιόριζε υπέρμετρα την κοινή χρήση της πλατείας. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει η επιλογή της διοίκησης να στηριχθεί σε αντικειμενικά κριτήρια όπως την αρχαιότητα του καταστήματος ή την εμφάνιση των τραπεζιών³³⁹ κ.λ.π.

Εφόσον όμως το Σύνταγμα απαγορεύει ορισμένα κριτήρια διαφοροποίησης π.χ. κατά το άρθρο 5 παρ. 2 το φύλο ή κατά το άρθρο 5 παρ. 2 την εθνικότητα, φυλή, γλώσσα, τις θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις, η διοίκηση δεν δικαιούται να στηρίξει την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας στα κριτήρια αυτά³⁴⁰.

Είναι βέβαια δυνατόν να ισχύει και το αντίστροφο. Έτσι η άνιση (ευνοϊκή) μεταχείριση από την πολιτεία των αναπήρων πολέμου έναντι των άλλων πολιτών ή των θυμάτων πολέμου δεν συνιστά άνιση μεταχείριση³⁴¹, δεδομένου ότι η διάκριση αυτή δικαιολογείται από λόγους γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, που επιβάλλουν αντίστοιχα «*την προτίμησιν των υποστάντων θυσία αίματος υπέρ της πατρίδας κατά την επάνδρωσιν των στρατιωτικών σωμάτων*»³⁴². Εκτός αυτού η διοίκηση δεν μπορεί να αγνοήσει π.χ. κατά την παραχώρηση εργατικών κατοικιών, κριτήρια διαφοροποίησης που επιβάλλει το Σύνταγμα, όπως π.χ. προστασία της μητρότητας ή των πολύτεκνων οικογενειών³⁴³, δεδομένου ότι τα κριτήρια αυτά αποβλέπουν «*στην ενθάρρυνσιν των γεννήσεων προς αντιμετώπισιν της παρατηρούμενης μεγάλης μειώσεως του πληθυσμού*»³⁴⁴.

Σύμφωνα λοιπόν με την απόφαση ΣτΕ 4643/98 η αρχή της ισότητας την οποία καθιερώνει το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αποτελεί νομικό κανόνα, ο οποίος επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων τα οποία τελούν κάτω από τις ίδιες συνθήκες και δεσμεύει τα συντεταγμένα όργανα της Πολιτείας, και ειδικότερα τόσο τον κοινό νομοθέτη κατά την ενάσκηση της λειτουργίας που αναθέτουν εις αυτόν οι οικείες συνταγματικές διατάξεις, όσο και την Διοίκηση όταν προβαίνει σε ρυθμίσεις ή λαμβάνει μέτρα που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. Η παράβαση του κανόνα αυτού ελέγχεται από τα δικαστήρια μέσα στον κύκλο της δικαιοδοσίας τους, ώστε να διασφαλίζεται η πραγμάτωση του Κράτους Δικαίου και η υπό ίσους όρους ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του καθενός³⁴⁵. Επομένως για τη συνταγματικότητα κάποιας νομοθετικής διακρίσεως ή εξαιρέσεως, απαιτείται να υπάρχει κάποια λογική σχέση ανάμεσα στην επιλογή των κριτηρίων και στον επιδιωκόμενο σκοπό³⁴⁶.

Τα κριτήρια που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης για την εφαρμογή μιας εξαίρεσης χαρακτηρίζονται ως αυθαίρετα, τυχαία ή συμπτωματικά, όταν δεν βρίσκονται σε συνάρτηση προς τη λογική και την ηθική της ρύθμισης. Όμως η ανεύρεση της σχέσης του χρησιμοποιηθέντος κριτηρίου διάκρισης, προς τη

³³⁹ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5^η έκδοση ο.π., σελ. 223

³⁴⁰ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση ο.π., σελ. 139

³⁴¹ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 188

³⁴² Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 126

³⁴³ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, ο.π., σελ. 139

³⁴⁴ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 126

³⁴⁵ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 480, 481

³⁴⁶ Βλ. Αντ. Μανιτάκης, ο.π., σελ. 449

λογική και την ηθική της ρύθμισης και η δικαιολόγηση μιας δυσμενούς ή ευμενούς πράξης εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος συνιστούν ουσιαστικές κρίσεις τις οποίες σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, δικαιούται να πραγματοποιεί μόνον ο νομοθέτης³⁴⁷.

Έτσι λοιπόν η δικαστική λειτουργία περιορίζεται σε έλεγχο υπέρβασης ορίων και όχι των κατ' 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»³⁴⁸. Το ΣτΕ λοιπόν έκρινε αντισυνταγματική διάταξη νόμου με την οποία οριζόταν ότι ορισμένο επίδομα θα χορηγείται μόνο σε υπαλλήλους που πραγματοποίησαν υπερωρίες σε συγκεκριμένους μήνες, δεδομένου ότι το κριτήριο του ότι κάποιος υπάλληλος εργάστηκε υπερωριακά είναι τυχαίο και συμπτωματικό. Εκτός αυτού η απόφαση ΣτΕ 1616/1977 έκρινε αντισυνταγματική τη διάταξη νόμου με την οποία ορισμένη κατηγορία επιστημόνων υπηρετούν μειωμένη στρατιωτική θητεία, γιατί το μέτρο αυτό δεν δικαιολογείται από γενικότερους λόγους δημοσίου συμφέροντος³⁴⁹.

β) Η επέκταση ευνοϊκής ρύθμισης προς αποκατάσταση της αρχής της ισότητας

Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε ότι αν κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας του νόμου διαπιστώνει παράβαση της αρχής της ισότητας, οφείλει κατά την εφαρμογή του νόμου αυτού να προβεί σε άρση της διαπιστωθείσας αντισυνταγματικότητας³⁵⁰. Έτσι η απόφαση ΣτΕ 2495/2000 έκρινε ότι αν το δικαστήριο διαπιστώσει παράβαση της αρχής της ισότητας, στην περίπτωση που ο νομοθέτης ή η Διοίκηση προέβη σε ειδική ρύθμιση που αφορούσε σε ορισμένη κατηγορία προσώπων, με την ρύθμιση όμως αυτή αποκλείστηκαν ρητά ή σιωπηρά πρόσωπα που ανήκουν μεν σε άλλη κατηγορία, τελούν όμως υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες με τα πρόσωπα, τα οποία ανήκουν στην πρώτη κατηγορία, τότε απαιτείται όπως προκειμένου το δικαστήριο να άρει την διαπιστωθείσα αυτή αντισυνταγματικότητα, να προβεί σε επέκταση της εφαρμογής της ειδικής ρύθμισης και στην κατηγορία των προσώπων, τα οποία αποκλείστηκαν από την συγκεκριμένη ρύθμιση. Σύμφωνα δε με την παρ. 1 του άρθρου 4 του Συντάγματος, κατ' εφαρμογήν της οποίας το δικαστήριο οφείλει να άρει την διαπιστωθείσα παράβαση της αρχής της ισότητας, επιβάλλει στις περιπτώσεις αυτές την ανωτέρω επέκταση³⁵¹.

Με βάση δε τις διατάξεις των άρθρων 87 παρ. 2 και 120 του Συντάγματος διάταξη νόμου που προβλέπει αδικαιολόγητες εξαιρέσεις ή διακρίσεις και επομένως έρχεται σε αντίθεση με την ως άνω συνταγματική επιταγή είναι ανίσχυρη και τα δικαστήρια οφείλουν να μη την εφαρμόσουν.

³⁴⁷ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 125

³⁴⁸ Βλ. Αντ. Μανιτάκης, ο.π., σελ. 456, 457

³⁴⁹ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 126

³⁵⁰ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 483

³⁵¹ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 128

Όμως αν κάποια ρύθμιση στερήσει αυθαίρετα από ορισμένη κατηγορία προσώπων παροχή, η οποία χορηγείται γενικά, δεδομένου ότι η αποκατάσταση της ισότητας επιβάλλει την επέκταση αυτή, ώστε να εκλείψει η άνιση μεταχείριση, θα πρέπει η εν λόγω παροχή να αναγνωρισθεί και υπέρ της κατηγορίας εις βάρος της οποίας επιχειρήθηκε η δυσμενής διάκριση³⁵².

Βέβαια η επεκτατική εφαρμογή κανόνων δικαίου αγγίζει τα απώτερα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και υποκρύπτει κινδύνους ανεπίτρεπτης υποκατάστασης του δικαστή σε νομοθέτη. Και τούτο γιατί ο έλεγχος της συνταγματικότητας από το δικαστή δεν μπορεί «μέσω της αρχής της ισότητας να μετατραπεί σε μέθοδο διεύρυνσης του πεδίου ισχύος του νόμου σε περιοχή άσχετη με τη βούληση του νομοθέτη ή και ρητώς επιφυλασσόμενη από το Σύνταγμα στη νομοθετική εξουσία»³⁵³.

Έτσι η απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 3327/3351/2000 δεν υιοθετεί την επέκταση του νόμου «*ρύθμιση που θεσπίζει παρεκκλίσεις από το γενικό σύστημα πρόσβασης στην ανώτατη εκπαίδευση για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ειδικών περιστάσεων που συνέτρεξαν σε ορισμένο τόπο και χρόνο έχει όλως εξαιρετικό χαρακτήρα και δεν είναι καταρχήν επιτρεπτό να επεκτείνεται δια της δικαστικής οδού, και κατ' επίκληση της αρχής της ισότητας είτε με συναγωγή γενικών κανόνων δικαίου σε άλλες περιπτώσεις που δεν αντιμετώπισε ο νομοθέτης*»³⁵⁴.

Σε επίπεδο νομολογίας το ΣτΕ παραδοσιακά αρνείται την επεκτατική εφαρμογή των ευνοϊκών ρυθμίσεων με το επιχείρημα ότι πρόκειται για ανεπίτρεπτη συνταγματικά επέμβαση του δικαστή στα έργα της νομοθετικής εξουσίας³⁵⁵. Πράγματι τα όρια της αρμοδιότητας του δικαστή προσδιορίζονται με το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο το περιεχόμενο του οποίου αντίκειται στο Σύνταγμα και δεν φτάνουν μέχρι του σημείου να τροποποιήσουν νόμο ή να δημιουργήσουν νέο στη θέση του³⁵⁶.

Επομένως η επεκτατική εφαρμογή της αρχής της ισότητας φαίνεται να είναι ασυμβίβαστη με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα επέκτασης νομοθετικών ρυθμίσεων, σε αποκλεισθείσες κατηγορίες δεν είναι έργο του δικαστή αλλά του νομοθέτη³⁵⁷.

Χαρακτηριστική περίπτωση επεκτατικής εφαρμογής της αρχής της ισότητας σε σχέση με τη χορήγηση επιδόματος αποτελεί η περίπτωση του οικογενειακού επιδόματος του ν. 1505/84 που εκδικάστηκε από το ΑΕΔ παραπεμπτικά από την απόφαση 2944/2000 της Ολ. του ΣτΕ της οποίας την άποψη τελικά και υιοθέτησε. Έκρινε λοιπόν το ΑΕΔ ότι το λεγόμενο επίδομα οικογενειακών βαρών δεν συνιστά γνήσιο οικογενειακό επίδομα, αλλά παρέχεται ως μέρος της αντιπαροχής για την προσφερόμενη εργασία και αποτελεί προσαύξηση του μισθού³⁵⁸.

³⁵² Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 483

³⁵³ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 128, 129

³⁵⁴ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 129

³⁵⁵ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 102

³⁵⁶ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 483

³⁵⁷ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 100, 101

³⁵⁸ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 130

3. Πεδίο εφαρμογής της αρχής της ισότητας

Περιπτώσεις ειδικότερης εφαρμογής της αρχής της ισότητας είναι οι εξής: α) Ισότητα συμμετοχής των πολιτών στα δημόσια βάρη, β) Ισότητα της ψήφου, γ) Υποχρέωση προς στράτευση, δ) Δικονομική ισότητα, ε) Ισότητα στην επαγγελματική ελευθερία, στ) Ισότητα των δύο φύλων, ζ) Ισότητα στις σχέσεις κοινωνικής ασφάλισης, η) Ισότητα στις υπαλληλικές σχέσεις, θ) Όχι ισότητα στην παρανομία.

α) Η ισότητα στην παρανομία αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης

Ισότητα υπάρχει μόνο στην νομιμότητα και όχι στην παρανομία. Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 2720/1998 ισότητα στην παρανομία δεν νοείται³⁵⁹.

Η συνταγματική αρχή της ισότητας δεν επιτρέπει επανάληψη της παρανομίας, αφού δεν νοείται ισότητα στην παρανομία (ΣτΕ 183, 184, 218/97)³⁶⁰.

Από την αρχή της ισότητας δεν μπορεί να συναχθεί υποχρέωση της Διοίκησης να επεκτείνει ή να ανεχθεί την παρανομία σε ορισμένες καταστάσεις ή σχέσεις εκ του λόγου ότι ρύθμισε ήδη ή ανέχεται άλλες που είναι αντίθετες με το νόμο (ΣτΕ 4312/88)³⁶¹. Από το γεγονός ότι η διοίκηση δεν εφάρμοσε ή και παρέβει τον νόμο σε άλλη περίπτωση ή παρέλειψε οφειλόμενη ενέργεια δεν δημιουργείται υποχρέωση της Διοίκησης, και ενδεχομένως αντίστοιχη αξίωση του ιδιώτη βάσει της αρχής της ισότητας, να μην εφαρμόσει τον νόμο και στην νέα, όμοια περίπτωση ή να επαναλάβει την παράβαση ή την παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, αν και μπορεί να θεμελιωθεί υποχρέωσή της και αντίστοιχη αξίωση του ιδιώτη για αποζημίωση³⁶².

Δίδεται λόγου χάρη παρανόμως άδεια λειτουργίας εργοστασίου. Εν όψη της παρανομίας αυτής αξιώνει και άλλος ιδιώτης την παροχή και σε αυτόν παράνομης άδειας. Αυτό είναι ανεπίτρεπτο, γιατί όπως έκρινε το ΣτΕ με την αριθμ. 1776/1953 απόφαση, ισότητα δεν υπάρχει στην παρανομία, ούτε δημιουργείται δικαίωμα επαναλήψεως της άπαξ γενομένης παρανομίας και υπέρ άλλων (ΣτΕ 745, 746/1954)³⁶³.

Η κατά το παρελθόν κακή εφαρμογή του νόμου επί όμοιας υποθέσεως, δικαιολογεί μεν την ανάκληση της εκδοθείσης τότε παρανόμου διοικητικής πράξεως, δεν επιτρέπει όμως και την επανάληψη της παρανομίας, καθ' όσον δεν νοείται, όπως προαναφέραμε, ισότητα σε αυτήν³⁶⁴.

Με την ίδια λογική ένας δράστης εγκλήματος δεν μπορεί να αξιώσει την μη ποινική του δίωξη προβάλλοντας τον ισχυρισμό ότι γνωρίζει πολλούς δράστες, οι οποίοι δεν συνελήφθησαν και δεν διώχθησαν. Οπωσδήποτε όμως εάν η πολιτεία επιλεκτικά επέμβει για να πατάξει μια παρανομία, την οποία για

³⁵⁹ Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5η έκδοση, ο.π., σελ. 224

³⁶⁰ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 486

³⁶¹ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 486

³⁶² Βλ. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 5^η έκδοση, ο.π., σελ. 224

³⁶³ Βλ. Δημ. Κόρσος, ο.π., σελ. 188

³⁶⁴ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 486

μεγάλο χρονικό διάστημα ανέχθηκε σε όλες τις περιπτώσεις, σ' αυτή την περίπτωση γεννάται ζήτημα χρηστής διοίκησης³⁶⁵.

Αντίθετα από την αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης των υπό τας αυτάς συνθήκας τελούντων υπαλλήλων, αρχή που δικαιολογεί και την επέκταση της εφαρμογής της δοθείσης λύσεως από το ΣτΕ και σε άλλες όμοιες περιπτώσεις υπαλλήλων του αυτού κλάδου και της αυτής υπηρεσίας και συνεπώς συγχωρεί την ανάκληση ορισμένων συναφών προς την ακυρωθείσα πράξεων χάριν της τηρήσεως της αρχής της νομιμότητας³⁶⁶.

β) Ισότητα στους τομείς της επαγγελματικής ελευθερίας, της κοινωνικής ασφάλισης καθώς και στις σχέσεις μεταξύ των δύο φύλων

Μετά το 1998 διαπιστώνεται μια ριζική στροφή της νομολογίας του ΣτΕ στο θέμα της ισότητας των δύο φύλων. Η απόφαση Ολομ. ΣτΕ 1933/98 έκρινε ότι τα θετικά μέτρα υπέρ των γυναικών, ποσοτώσεις που ορίζουν κατώτατο ποσοστό ή αριθμό τουλάχιστον συμμετοχής των γυναικών σε υπηρεσιακά συμβούλια, ψηφοδέλτια κ.λ.π. εναρμονίζονται με το Σύνταγμα. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή «δεν αντιβαίνει στο Σύνταγμα η λήψη θετικών μέτρων νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, όπου είναι πρόσφορα και αναγκαία προς αποκατάσταση μιας πραγματικής ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών. Είναι συνταγματική η ρύθμιση του άρθρου 29 του ν. 2085/1992 που εισήγαγε την υποχρέωση συμμετοχής τουλάχιστον μιας γυναίκας στα υπηρεσιακά συμβούλια εφόσον είχε τα νόμιμα προσόντα»³⁶⁷.

Το δικαστήριο στηρίχθηκε στις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 2 και 116 παρ. 2 του Συντάγματος με τις οποίες αφενός μεν απαγορεύεται η δημιουργία άνισων καταστάσεων με βάση τη διαφορά του φύλου, αφετέρου επιβάλλεται η παροχή ίσων δυνατοτήτων και στα δύο φύλα για την ανάπτυξη της προσωπικότητας ή τη συμμετοχή στην κοινωνική ζωή. Αποκλίσεις βέβαια από την αρχή της ισότητας είναι θεμιτές μόνο εφόσον δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους αναγόμενους είτε στην ανάγκη μείζονος προστασίας της γυναίκας ειδικά σε θέματα μητρότητας, γάμου και οικογένειας (άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος), είτε σε καθαρώς βιολογικές διαφορές, που επιβάλλουν την λήψη ιδιαίτερων μέτρων ή τη διάφορη μεταχείριση³⁶⁸.

Εκτός αυτού αποχρών λόγος που επιτρέπει αποκλίσεις από την αρχή της ισότητας δεν αποκλείεται να είναι η αναμφισβήτητη διαπίστωση, ότι στην πράξη έχουν δημιουργηθεί σε βάρος της γυναίκας, λόγω φύλου τέτοιες διακρίσεις, ώστε η εφαρμογή της αρχής της ισότητας να παγιώνει και να διαιωνίζει μια υφιστάμενη άνιση κατάσταση, οι διακρίσεις δε αυτές μπορούν να εξαλειφθούν ή να μειωθούν μόνο με τη λήψη θετικών υπέρ της γυναίκας

³⁶⁵ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 486

³⁶⁶ Βλ. 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, ο.π., σελ. 334

³⁶⁷ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 126, 127

³⁶⁸ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 491

μέτρων, πρόσφορων και αναγκαίων, για ορισμένο χρονικό διάστημα, μέχρις ότου εγκαθιδρυθεί, μια πραγματική ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών³⁶⁹.

Λήψη δε τέτοιου είδους διορθωτικών μέτρων σε θέματα ισότητας ανδρών και γυναικών προβλέπει τόσο η οδηγία 76/207 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών, που κυρώθηκε με τον Νόμο³⁷⁰ 1342/1983.

Σύμφωνα λοιπόν με την απόφαση ΣτΕ 1917/1998 τόσο οι διατάξεις του Συντάγματος, όσο και η οδηγία 76/207 θεσπίζουν την αρχή της ισότητας των δύο φύλων και κατά την πρόσβαση στα διάφορα επαγγέλματα και την εκπαίδευση. Με βάση την απόφαση αυτή απόκλιση επιτρέπεται μόνο αν υπάρχουν συγκεκριμένα και πρόσφορα κριτήρια *«που επιτρέπουν στους ενδιαφερόμενους πολίτες και στα δικαστήρια να ελέγχουν αν αυτή δικαιολογείται από αποχρώντες λόγους και είναι αναγκαία και πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού»*. Έτσι σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές οι περιοριστικές ποσοστώσεις κατά των γυναικών για την εισαγωγή τους στις ανώτατες σχολές³⁷¹.

Περαιτέρω το άρθρο 1 παρ. 1 της ΚΥΑ 6500/2/4-5/31-1-95 κατά το μέτρο που θεσπίζει ποσοτικούς περιορισμούς, υπό την μορφή ποσοστώσεων, στην είσοδο γυναικών στις Σχολές της Ελλ. Αστυνομίας, παραβιάζει την αρχή της ισότητας των φύλων και είναι ανίσχυρος. Επιπλέον η διάταξη του αρθ. 1 του ν.δ. 582/70 που προβλέπει την καθ' υπέρβαση εισαγωγή στις στρατιωτικές σχολές των καταγόμενων από παραμεθόριες περιοχές είναι ανίσχυρη, ως εισάγουσα αδικαιολόγητη διάκριση υπέρ ορισμένων προσώπων λόγω της εξ' ορισμένων περιφερειών καταγωγής αυτών και για το λόγο αυτό προσκρούει αφενός μεν στην συνταγματική αρχή της ισότητας των Ελλήνων ενώπιον του νόμου, αφετέρου δε στην εκ του πνεύματος τούτου απορρέουσα δημοκρατική αρχή της σταδιοδρομίας του καθενός κατά τον λόγον της προσωπικής αυτού αξίας και μόνον, προκειμένου ιδιαίτερα περί απονομής δημοσίων αξιωμάτων ή καταλήψεως δημοσίων θέσεων³⁷².

Όσον αφορά την ισότητα στις σχέσεις κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ η ισότητα πρέπει να διέπει τη μεταχείριση των ασφαλισμένων που τελούν υπό τις αυτές ή όμοιες συνθήκες στο πλαίσιο του ίδιου ασφαλιστικού φορέα, επί ανόμοιων δε περιπτώσεων η διαφορετική τους μεταχείριση είναι συνταγματικά επιτρεπτή³⁷³.

Σχετικά δε με το θέμα της ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης το ΣτΕ με την απόφαση 2435/1997 έκρινε ότι η θέσπιση πρόσθετων όρων, όπως η αναπηρία, για την συνταξιοδότηση του χήρου συζύγου δημόσιας υπαλλήλου ή συνταξιούχου, από εκείνους που απαιτούνται για τη συνταξιοδότηση της χήρας και η κατά τον τρόπο αυτό δυσμενής μεταχείρισή του είναι αντισυνταγματική. Το ΣτΕ λοιπόν την θεώρησε ανίσχυρη και *«προς αποκατάσταση της επιβαλλόμενης εν προκειμένω ίσης μεταχείρισης των δύο φύλων»* δέχθηκε ως εφαρμοστέα *«για το συνταξιούχο χήρο ασφαλισμένης ή συνταξιούχου του ΙΚΑ το συνταξιοδοτικό καθεστώς που*

³⁶⁹ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 95

³⁷⁰ Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 492

³⁷¹ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 127, 128

³⁷² Βλ. Κων. Β. Χιώλος, ο.π., σελ. 495

³⁷³ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 111

ισχύει για τη χήρα ασφαλισμένου ή συνταξιούχου του ιδρύματος». Επιπλέον με την απόφαση ΣτΕ 1379/1998 η ίδια νομολογία εφαρμόστηκε για τη χορήγηση μειωμένης συντάξεως λόγω γήρατος σε διαζευγμένο πατέρα με ανήλικα τέκνα, όπως αντίστοιχα προβλέπεται η χορήγηση σε διαζευγμένη μητέρα με ανήλικα τέκνα³⁷⁴. Περαιτέρω με την απόφαση ΣτΕ 1261/1994 το ποσό σύνταξης του συζύγου ανεξαρτήτως φύλου προσαυξάνεται λόγω συζύγου με σκοπό την ενίσχυση του εισοδήματος της οικογένειας, εφόσον ο σύζυγος του συνταξιούχου δεν εργάζεται³⁷⁵.

4. Νομολογιακή περιπτωσιολογία

1) Η απόφαση ΣτΕ 2820/1999 έκρινε αίτηση καθηγητών διαφόρων βαθμίδων του Πολυτεχνείου Κρήτης με την οποία ζητούσαν την ακύρωση της Β1/138/27.2-3.3.1998 απόφασης του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων με την οποία εγκρίθηκε Πρόγραμμα Σπουδών Επιλογής Μηχανικών, Μηχατρονικής και Ιατρικής Τεχνολογίας στο Πολυτεχνείο Κρήτης.

Με βάση τον ν. 2525/1997 είχαν θεσμοθετηθεί στα ΑΕΙ και στα ΤΕΙ Προγράμματα Σπουδών Επιλογής τα οποία λειτουργούσαν παράλληλα με τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις του ν. 1268/1982 λειτουργούντα για τα ΑΕΙ Προγράμματα Σπουδών και οδηγούσαν σε πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ή σε βεβαίωση σπουδών. Με την απόφαση 6493/3-4.11.1997 του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων ορίστηκε μεταξύ άλλων ότι την ευθύνη οργάνωσης και λειτουργίας των ΠΣΕ έχουν τα ΑΕΙ και τα ΤΕΙ, οι σχετικές προτάσεις των οποίων εγκρίνονται από τον προαναφερόμενο Υπουργό, κατ' επίκληση δε της ανωτέρω εξουσιοδοτικής διατάξεως εκδόθηκε και η προσβαλλόμενη Υπουργική Απόφαση.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2525/1997 τα ΠΣΕ χορηγούσαν πτυχία τριτοβάθμιας εκπαίδευσης τα οποία ταυτίζονταν με τα προβλεπόμενα από τον ν. 1268/1982. Ως προς τη δυνατότητα όμως αυτή οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 2525/1977 περιείχαν γενική εξαγγελία για τα ΠΣΕ και δεν περιλάμβαναν συγκεκριμένη ρύθμιση του αντικείμενου της εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 2.

Από το σύνολο των διατάξεων προκύπτει ότι για την εισαγωγή σε ελληνικό ΑΕΙ απαιτείται να έχει αποκτήσει ο υποψήφιος απολυτήριο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και να υποβληθεί σε εξετάσεις προκειμένου να πετύχει ορισμένη βαθμολογία. Η αξιολόγηση δε αυτή γίνεται με κριτήρια αμιγώς ακαδημαϊκά, εφόσον εξετάζεται μόνο η ικανότητά του σε μαθήματα και δοκιμασίες συναφείς προς το γνωστικό αντικείμενο του τμήματος στο οποίο θέλει να εισαχθεί. Όμοια δε αξιολόγηση απαιτείται ακόμη και στην περίπτωση κατάταξης υποψηφίου σε άλλη Σχολή ΤΕΙ ή ΑΕΙ. Επομένως ο τρόπος πρόσβασης στα ΑΕΙ είναι σύμφωνος προς τις προαναφερόμενες αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας. Ορισμένα δε από τα ανωτέρω θέματα ρυθμίστηκαν στην προσβαλλόμενη Υπουργική Απόφαση στην οποία επιπλέον ορίστηκαν και κριτήρια για την εισαγωγή φοιτητών στο επίδικο ΠΣΕ.

Επετράπει λοιπόν η πρόσβαση σε Ελληνικά ΑΕΙ με τη μορφή της εισαγωγής, της μετεγγραφής ή της κατάταξης και παρείχετο η δυνατότητα αποκτήσεως πτυχίου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε υποψηφίους οι οποίοι δεν

³⁷⁴ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 103

³⁷⁵ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 132

είχαν υποβληθεί καθόλου σε εξετάσεις είτε είχαν υποβληθεί ανεπιτυχώς και επί τη βάσει μη ακαδημαϊκών κριτηρίων, όπως η ηλικία, τα έτη εκτός αγοράς εργασίας, τα έτη επαγγελματικής προϋπηρεσίας κ.λ.π. , δηλαδή κριτηρίων άσχετων προς την εξακρίβωση της ικανότητας του υποψηφίου σε μαθήματα και δοκιμασίες συναφείς προς το γνωστικό αντικείμενο του τμήματος στο οποίο επιθυμεί να εισαχθεί.

Με τον τρόπο όμως αυτό εισάγεται άνιση μεταχείριση υπέρ των εγγεγραμμένων στο ΠΣΕ και εις βάρος των εισαγομένων ύστερα από περαιτέρω αξιολόγηση στα ΠΣ, η οποία δεν στηρίζεται σε γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, εφόσον κατά τις προαναφερόμενες διατάξεις του ν. 2525/1997 δεν αντιδιαστέλλεται το αντικείμενο και το περιεχόμενο των ΠΣΕ με εκείνο των ΠΣ ώστε να δικαιολογείται ο τυχόν διαφορετικός τρόπος πρόσβασης στα ΑΕΙ, που δεν επιτρέπεται να στηρίζεται κατά παράβαση της αρχής της αξιοκρατίας σε μη ακαδημαϊκά κριτήρια.

Κατά συνέπεια η εξουσιοδοτική διάταξη του ν. 2525/1997 καθ' όσον έδινε αρμοδιότητα στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων να καθορίζει τα προσόντα των κατηγοριών υποψηφίων που γίνονται κατά προτεραιότητα δεκτοί στα ΠΣΕ, τον τρόπο καθορισμού των συντελεστών βαρύτητας των κριτηρίων εισαγωγής στα ΠΣΕ, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία εγγραφής των υποψηφίων σ' αυτά αντίκειται στις κατοχυρωμένες από το Σύνταγμα αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας. Κατ' επέκταση η προσβαλλόμενη ενώπιον του δικαστηρίου απόφαση του Υπουργού η οποία είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση της ανωτέρω ανίσχυρης διατάξεως είναι για τον ίδιο λόγο μη νόμιμη και ακυρωτέα³⁷⁶.

2) Η απόφαση ΣτΕ 2180/2004 έκρινε αίτηση χειριστού της Ολυμπιακής Αεροπορίας με την οποία αυτός ζητούσε να ικανοποιηθεί αίτημά του για προσαύξηση κατά 50% του χρόνου ασφάλισης στην ΟΑ κατ' εφαρμογή του άρθρου 5 παρ. 4 του ν. 1759/1988 με τον οποίο προβλέφθηκαν ειδικές ρυθμίσεις για τη συνταξιοδότηση των ιπτάμενων φροντιστών και συνοδών της Ολυμπιακής Αεροπορίας και της Ολυμπιακής Αεροπλοΐας.

Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος κατοχυρώνεται ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης με γνώμονα την ασφαλιστική κάλυψη ολόκληρου του εργαζόμενου πληθυσμού της χώρας και την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου. Η ρύθμιση δε της παρ. 4 του άρθρου 5 του ν. 1759/1988 με την οποία αναγνωρίζεται πλασματικός χρόνος ασφάλισεως στους ιπτάμενους φροντιστές και αεροσυνοδούς για να συνταξιοδοτηθούν πρόωρα, κινείται μέσα στο πλαίσιο του άρθρου 22 του Συντάγματος, δεδομένου ότι με την παρ. 6 του ίδιου άρθρου 5 του εν λόγω νόμου λαμβάνεται ειδική πρόνοια για την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου.

Έτσι με τον εν λόγω νόμο καθιερώθηκε ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς για τον υπολογισμό του ποσού της σύνταξης στις κατηγορίες των ιπτάμενων φροντιστών και συνοδών της Ολυμπιακής Αεροπορίας και Ολυμπιακής Αεροπλοΐας προκειμένου να διευκολυνθεί η αποχώρησή τους από την υπηρεσία με κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα ότι η αποχώρηση των εργαζομένων αυτών από την επιχείρηση γίνεται με ευνοϊκούς όρους αναφερόμενους στο χρόνο υπηρεσίας, στο ελάχιστο όριο ηλικίας, όσο και την παροχή προσαύξησης 50% των ημερών ασφάλισης, που οι αποχωρούντες

³⁷⁶ Η απόφαση ΣτΕ 2820/1999 προέρχεται από το διαδίκτυο και συγκεκριμένα από την Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ- www.dsnet.gr

έχουν πραγματοποιήσει στην Ολυμπιακή Αεροπορία ή Ολυμπιακή Αεροπλοΐα. Το ειδικό αυτό συνταξιοδοτικό καθεστώς, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις παρ. 3 και 4 του άρθρου 5 του επίδικου νόμου, καταλαμβάνει και την ασφαλιστική περίπτωση της αναπηρίας των ιπτάμενων φροντιστών και αεροσυνοδών. Έτσι παρέμεινε εκτός του ευνοϊκού αυτού συνταξιοδοτικού καθεστώτος η κατηγορία των ιπτάμενων χειριστών της Ολυμπιακής Αεροπορίας και Ολυμπιακής Αεροπλοΐας, η οποία αποτελεί μεν διαφορετική κατηγορία υπαλλήλων σε σχέση προς αυτές των ιπτάμενων συνοδών και φροντιστών, τελούν όμως, όσοι ανήκουν στην κατηγορία αυτή των ιπτάμενων χειριστών υπό τις αυτές ή τουλάχιστον παρόμοιες συνθήκες προς τις κατηγορίες των ιπτάμενων φροντιστών και συνοδών, δεδομένου ότι απασχολούνται στον ίδιο ακριβώς εργασιακό χώρο υπό τις ειδικές συνθήκες εργασίας κατά τη διάρκεια πτήσεων, τα δε καθήκοντά τους είναι δυσκολότερα και πιο υπεύθυνα από τα καθήκοντα των ιπτάμενων συνοδών και φροντιστών. Σύμφωνα λοιπόν με τα προαναφερόμενα η εξαίρεση των ιπτάμενων χειριστών της Ολυμπιακής Αεροπορίας και Ολυμπιακής Αεροπλοΐας, οι οποίοι κατέστησαν ανίκανοι προς εργασία, από το ευνοϊκό αυτό συνταξιοδοτικό καθεστώς αντίκειται στην θεσπιζόμενη με το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της ισότητας.

Στην προκειμένη περίπτωση ο ιπτάμενος χειριστής ζήτησε από το ασφαλιστικό του ταμείο να προσαυξήσει κατά 50% τον χρόνο ασφάλισής του στην Ολυμπιακή Αεροπορία σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 4 του ν. 1759/1988. Το αίτημά του όμως απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι η ειδικότητά του δεν υπάγεται στη ρύθμιση του εν λόγω άρθρου. Με την ίδια αιτιολογία απορρίφθηκε και προσφυγή του στο πρωτοβάθμιο δικαστήριο αλλά και έφεση του στο Διοικητικό Εφετείο.

Με την κρινόμενη όμως αίτησή του ο αναιρεσείων προβάλλει τον ισχυρισμό ότι δεν επεκτάθηκε το συνταξιοδοτικό καθεστώς των ιπτάμενων συνοδών και φροντιστών στην κατηγορία των ιπτάμενων χειριστών κατά παράβαση του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος και έτσι με τον τρόπο αυτό δημιουργείται διαφοροποιημένο καθεστώς για τις δύο παραπάνω κατηγορίες εργαζομένων. Το δικαστήριο λοιπόν έκρινε ότι ο λόγος αυτός αναιρέσεως είναι βάσιμος εφόσον υπήρξε ειδική ρύθμιση επί συνταξιοδοτικών ζητημάτων για τις κατηγορίες των ιπταμένων φροντιστών και συνοδών, οι οποίοι αποχωρούν από την υπηρεσία λόγω αναπηρίας και αποκλείσθηκε από την ειδική αυτή ρύθμιση η κατηγορία των ιπτάμενων χειριστών οι οποίοι ομοίως αποχωρούν από την υπηρεσία λόγω αναπηρίας χωρίς να δικαιολογείται κατά τα εκτεθέντα η ανωτέρω διαφορετική μεταχείριση³⁷⁷.

3) Αμέσως μετά την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας, ο νομοθέτης προκειμένου να διευκολύνει τον επαναπατρισμό των Ελλήνων που ζούσαν σαν σπουδαστές ή εργάζονταν στο εξωτερικό και δεν είχαν εκπληρώσει ακόμα τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις, πήρε ορισμένα ευεργετικά γι' αυτούς μέτρα, στρατολογικής φύσης. Με βάση το νόμο 4/1975 που ψηφίστηκε από την Βουλή προβλέφθηκε η παραγραφή του αξιόποινου της ανυποταξίας, για όσους είχαν κηρυχθεί στο μεταξύ ανυπότακτοι, καθώς και η άρση των παρεπομένων διοικητικών ποινών ή κυρώσεων, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι επέστρεφαν και κατατάσσονταν στο στρατό μέσα σε ορισμένη προθεσμία.

³⁷⁷ Η απόφαση ΣτΕ 2180/2004 προέρχεται από το διαδίκτυο και συγκεκριμένα από την Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ- www.dsanet.gr

Περαιτέρω στον εν λόγω νόμο προβλέφθηκε διάταξη που μείωνε τη στρατιωτική θητεία σε έξι μήνες, για όσους ήταν πτυχιούχοι ανωτάτης σχολής και είχαν υπερβεί το 30^ο έτος της ηλικίας τους, καθώς και για εκείνους που κατείχαν σημαίνουσα θέση σε πανεπιστημιακά ιδρύματα. Λίγο αργότερα με τον ν. 160/1975 η υποχρέωση της θητείας περιορίστηκε στο τρίμηνο και επεκτάθηκε και στους επιστήμονες του εσωτερικού, απαλλάχθηκαν δε εντελώς από την υποχρέωση στρατιωτικής θητείας όσοι είχαν εγκατασταθεί μόνιμα σε χώρα του εξωτερικού.

Όμως το Συμβούλιο της Επικρατείας με δύο αποφάσεις του, την 1616/1977 και την 2579/1977 Ολομ. έκρινε τις διατάξεις αυτές ως αντισυνταγματικές, επειδή εισήγαν αδικαιολόγητες παρεκκλίσεις από την θεσπιζόμενη από το Σύνταγμα καθολική υποχρέωση προς στράτευση όλων των Ελλήνων «των ικανών να φέρουν όπλα». Το σκεπτικό των αποφάσεων αυτών είναι το εξής: «Λόγω της κατηγορηματικής διατυπώσεως της διατάξεως ταύτης (του Συντάγματος που επιβάλλει τη στράτευση άρθρο 4 παρ. 6) και του επιδιωκόμενου δι' αυτής σκοπού, παρεκκλίσεις από της θεσπιζομένης δι' αυτής καθολικότητας της προς στράτευσιν υποχρεώσεως των ικανών να φέρουν όπλα ή διακρίσεις ως προς την διάρκεια της στρατεύσεως δέον, εν όψει και της διατάξεως της καθιερούσης την αρχή της ισότητας του Νόμου, να θεωρηθούν επετρεπόμενοι μόνον δια σοβαρούς λόγους καθοριζομένους υπό του Νόμου επί τη βάσει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων και αφορώντας εις το δημόσιον συμφέρον, αποκλεισμένης της θεσπίσεως παρεκκλίσεων από της υποχρεώσεως προς στράτευσιν αδικαιολογήτων από τις ανωτέρω απόψεως εν όψει του επιδιωκόμενου δι' αυτών σκοπού»³⁷⁸.

4) Από την απόφαση ΣτΕ 456/1981 κρίθηκε ότι προκειμένης πλήρωσης θέσεων δημοσίων υπηρεσιών ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για διορισμό ή μετάταξη, εξομοιουμένης νομικά με διορισμό, με βάση προσόντα, και εφόσον από τις κείμενες διατάξεις δεν ρυθμίζεται αλλιώς ο τρόπος πρόσκλησης των προσώπων εκείνων, τα οποία θα μπορούσαν να διεκδικήσουν νομότυπα την κατάληψη των θέσεων αυτών, με σκοπό την επιλογή προς το συμφέρον της υπηρεσίας των εκ τούτων προτιμητέων, καθίσταται επιβεβλημένη, σύμφωνα με το πνεύμα της καθιερούμενης από το άρθρο 4 του Συντάγματος αρχής της ισότητας και της αγαθής και χρηστής διοίκησης, η δημόσια γνωστοποίηση της πρόθεσης της Διοίκησης για πλήρωση των θέσεων, με γενική πρόσκληση. Στην εν λόγω πρόσκληση θα πρέπει η διοίκηση να καθορίζει και την σχετική προθεσμία υποβολής αιτήσεων εκ μέρους των ενδιαφερομένων, έτσι ώστε να γίνει σε ευρύ κοινό γνωστή και να επιτευχθεί με τον τρόπο αυτό η προσέλευση όσον το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού υποψηφίων διευρυνόμενου έτσι του κύκλου επιλογής της διοίκησης³⁷⁹.

5) Από την απόφαση ΣτΕ 1463/1978 έγινε δεκτό ότι η ιδιότητα του αγωνιστή της Εθνικής Αντίστασης (1941-1944) συνάπτεται προς παρωχημένες καταστάσεις προσφοράς υπηρεσιών, από πρόσωπα τα οποία εθελοντικά μετείχαν στην πολεμική προσπάθεια του Έθνους υπό δυσμενείς συνθήκες. Η συμβολή των προσώπων αυτών στην απελευθέρωση των εδαφών υπό εχθρική κατοχή και την αποκατάσταση της εθνικής κυριαρχίας μπορούσε μεν να θεμελιώσει τη χορήγηση νομοθετικά ηθικών αμοιβών ή άλλων παροχών ή την αναγνώριση ιδιαίτερων δικαιωμάτων για την διευκόλυνση της επαγγελματικής

³⁷⁸ Βλ. Αντ. Μανιτάκης, ο.π., σελ. 437, 438

³⁷⁹ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 116

τους αποκατάστασης, δεν μπορεί όμως να δικαιολογήσει τη μετά πάροδο πολλών δεκαετιών προτίμησή τους κατά τη διενέργεια προαγωγών εντός της δημόσιας υπαλληλικής ιεραρχίας και μάλιστα σε πάγια βάση, αλλά ειδικά για τους υπηρετούντες κατά τη δημοσίευση του νόμου και σε ορισμένο βαθμό και για ειδικά προβλεπόμενες θέσεις. Η τάξη κατά τη διενέργεια προαγωγών στη δημόσια υπηρεσία επιβάλλει την χρησιμοποίηση καθαρά υπηρεσιακών και αξιολογικών κριτηρίων με σκοπό την διασφάλιση της χρηστής και εύρυθμης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών³⁸⁰.

6) Από την απόφαση ΣΤΕ ΟΛ. 477/1987 έγινε δεκτό ότι η θεσπιζόμενη υπέρ των κατ' αρχήν επιτυχόντων σε διαγωνισμό για κατάληψη δημοτικής θέσης προσαύξηση του συνολικού βαθμού επιτυχίας τους στο περιορισμένο ποσοστό 10% με σκοπό την βελτίωση της σειράς επιτυχίας τους, λόγω της ιδιότητάς τους ως δημοτών του δήμου, που προκήρυξε τον διαγωνισμό, δικαιολογείται εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι συνίστανται στην συγκράτηση των νέων ιδιαίτερα δημοτών των μικρών δήμων και κοινοτήτων στους τόπους της καταγωγής τους, ενισχυόμενης με τον τρόπο αυτό της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επομένως η ρύθμιση αυτή δεν προσκρούει στην από το Σύνταγμα καθιερούμενη αρχή της ισότητας των Ελλήνων πολιτών ενώπιον του νόμου, δεδομένου ότι δεν υπερβαίνει τα ακραία όρια πέραν των οποίων το παρεχόμενο από τον νόμο προνόμιο εμφανίζεται αδικαιολόγητο και για τον λόγο αυτό ανεπίτρεπτο συνταγματικά³⁸¹.

7) Σύμφωνα με την απόφαση ΣΤΕ 3553/1991 η επίμαχος ρύθμιση, με την οποία, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του ν. 1653/1986, επετράπη ο διορισμός ως Συμβολαιογράφων υποψηφίων, οι οποίοι είχαν μετάσχει σε διαγωνισμό και είχαν λάβει βαθμολογία που δεν υπολείπονταν της βαθμολογικής βάσεως, εθεσπίσθη κατόπιν της διαπιστωθείσας υπό των οικείων εισαγγελέων ανάγκης αμέσου και χωρίς καθυστέρηση αύξησης του αριθμού των Συμβολαιογράφων στην περιφέρεια του Ειρηνοδικείου Θεσσαλονίκης χάριν της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων και γενικά των συναλλαγών. Η ρύθμιση λοιπόν αυτή δικαιολογείται εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος και επομένως δεν αντίκειται στις διατάξεις του Συντάγματος με τις οποίες καθιερώνεται η αρχή της ισότητας και της ανάπτυξης της προσωπικότητας και της σταδιοδρομίας εκάστου, κατά τον λόγον της προσωπικής αυτού αξίας και ικανότητας³⁸².

VIII. Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ

1. Η κατοχύρωση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το θεμελιώδες Ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης, περιλήφθηκε στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁸³, αποτελεί δε μια από τις πιο σημαντικές καινοτομίες δεδομένου ότι

³⁸⁰ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 121

³⁸¹ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 117

³⁸² Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 116

³⁸³ Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης, Τιμ. Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, σελ. 1275

αποτυπώνει τις πιο σύγχρονες αντιλήψεις με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών³⁸⁴.

Αποτελούσε επιτακτικό αίτημα τόσο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όσο και της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών η υιοθέτηση ενός κειμένου, στο οποίο θα αποτυπώνονταν με συστηματικό και κωδικοποιημένο τρόπο τα θεμελιώδη δικαιώματα του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αποδέκτη κάθε ενωσιακό όργανο που με τη δράση του μπορεί να θίξει τον πυρήνα των δικαιωμάτων αυτών. Με απόφαση λοιπόν του Συμβουλίου Κορυφής συγκροτήθηκε για το σκοπό αυτό μια Συνέλευση στην οποία μετείχαν εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των Εθνικών Κοινοβουλίων, των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων αλλά και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπό την προεδρία του Προέδρου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας Roman Herzog. Έργο της Συνέλευσης αυτής ήταν η δημιουργία ενός χάρτη που συστηματοποιούσε με καινοτομικό τρόπο τα ήδη αναγνωρισμένα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, παράλληλα δε υιοθετούσε και ορισμένα νέα δικαιώματα, που αντικατοπτρίζουν τις πλέον σύγχρονες νομικές εξελίξεις με στόχο την αποτελεσματικότερη προστασία των Ευρωπαίων πολιτών³⁸⁵. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή διακήρυξαν επίσημα τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης το Δεκέμβριο του 2000. Σύμφωνα με το προοίμιό του ο Χάρτης επαναπροσδιορίζει τα δικαιώματα που προκύπτουν από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Κοινοτικές Συνθήκες, την Ευρωπαϊκή Συνθήκη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών, τους Κοινωνικούς Χάρτες καθώς και τα δικαιώματα που προκύπτουν από την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου καθώς και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων³⁸⁶.

Τελικά ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υιοθετήθηκε από τη Διάσκεψη Κορυφής της Νίκαιας ως πολιτική διακήρυξη και όχι ως νομικά δεσμευτικό τμήμα των Ευρωπαϊκών Συνθηκών, όπως ζητούσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και διάφορες χώρες μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Στη συνέχεια η «Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης» αποφάσισε να εντάξει το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης για την Ευρώπη ως αναπόσπαστο μέρος της, με σκοπό να εμπεριέχεται στη Συνθήκη αυτή ένας σαφής κατάλογος με τα δικαιώματα του ευρωπαίου πολίτη. Λόγω όμως του ότι η διαδικασία κύρωσης του Σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης έχει σχεδόν σταματήσει εξαιτίας αρνητικών δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και στην Ολλανδία, εξακολουθεί ο Χάρτης αυτός να παραμένει ένα διακηρυκτικό και όχι ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο³⁸⁷.

Όμως αν και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δεν είναι νομικά δεσμευτικό κείμενο, εν τούτοις δικαϊκά δεν είναι ένα αδιάφορο κείμενο, δεδομένου ότι στο άρθρο 41 παρ. 1 αποκρυσταλλώνει μια γενικά αναγνωρισμένη αρχή, την αρχή της χρηστής διοίκησης. Η κατοχύρωση δε συγκεκριμένων δικαιωμάτων στον εν λόγω χάρτη έχει έστω και έμμεση κανονιστική σημασία. Έτσι λοιπόν στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών

³⁸⁴ Β. Ι. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, έτος 51^ο, 2007, σελ. 30

³⁸⁵ Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 30, 31

³⁸⁶ D. Triantafyllou, The European Charter of Fundamental Rights and the «Rule of Law»: Restricting Fundamental Rights by Reference, Common Market Law Review 39, 2002, 7 σελ. 53

³⁸⁷ Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 31, 32

Δικαιωμάτων θεσπίζεται για πρώτη φορά σε επίπεδο διεθνούς διακήρυξης αλλά και πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου «το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση»³⁸⁸.

Από τον τίτλο αυτού του δικαιώματος θα μπορούσαμε να πούμε ότι πρόκειται απλώς για την αναγωγή της γνωστής και καθιερωμένης στο διοικητικό δίκαιο, αρχής της χρηστής διοίκησης όπως αυτή έχει διαμορφωθεί σε πολλές Ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, σε θεμελιώδες δικαίωμα³⁸⁹.

Όμως το δικαίωμα χρηστής διοίκησης όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δεν έχει το γενικό και αόριστο περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης «που επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, να διαφυλάσσουν τα έννομα συμφέροντα των πολιτών και να τους διευκολύνουν στην άσκηση των δικαιωμάτων τους ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις»³⁹⁰.

Αντίθετα, το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης έχει πολύ πιο ειδικό και συγκεκριμένο περιεχόμενο δεδομένου ότι είναι διατυπωμένο στο άρθρο 41 παρ. 1 του ΧΘΔ/ΣυνθΣΕ με τη μορφή γενικής ρήτρας «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός εύλογης προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα όργανα, τους οργανισμούς και τους φορείς της Ένωσης», αναφέρεται δε στην καλή διοίκηση δεδομένου ότι αυτό δεν επιγράφεται «δικαίωμα χρηστής διοίκησης» όπως αποδίδεται στην επίσημη ελληνική μετάφραση, αλλά σε όλες τις ξενόγλωσσες επίσημες μεταφράσεις φέρει τον τίτλο «δικαίωμα καλής διοίκησης»³⁹¹.

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 ξένα αντίστοιχη αρχή, ή αρχές, οι οποίες μάλλον δεν ανταποκρίνονται και σε εξίσου ευρύ περιεχόμενο, όπως αυτό που υποδηλώνεται με τους Ελληνικούς όρους³⁹².

Έτσι λοιπόν ο όρος «χρηστή διοίκηση» δεν συναντάται στις ευρωπαϊκές διοικητικές έννομες τάξεις όπου χρησιμοποιείται ο όρος «καλή διοίκηση» ή «καλή διοικητική πρακτική». Όπως δε φανερώνουν οι ξενόγλωσσοι όροι (*bonne administration, good administration, good administrative behavior* κ.λ.π) οι απαιτήσεις για μια καλή δημόσια διοίκηση συνίσταται σε ένα πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που περιλαμβάνονται σε νομοθετικές διατάξεις, εσωτερικές υπηρεσιακές εγκυκλίους και κώδικες διαφάνειας και δεοντολογικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων προς το κοινό. Επομένως «καλή διοίκηση είναι μια ενεργός δημόσια διοίκηση, η οποία μπορεί να παρέχει ποιοτικά και ουσιαστικά καλές υπηρεσίες στο κοινό και να διασφαλίζει και βελτιώνει γρήγορα, αποτελεσματικά και με ευελιξία τις συνθήκες και την ποιότητα της καθημερινής ζωής των πολιτών. Αντίθετα κακή διοίκηση είναι η γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση, η οποία χαρακτηρίζεται από έλλειψη ποιότητας και αποτελεσματικότητας, είναι δε δύστροπη και εσωστρεφής,

³⁸⁸ Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 32, 33

³⁸⁹ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1276

³⁹⁰ Βλ. Κωνσταντίνος Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 23, 24

³⁹¹ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1278

³⁹² Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα –Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 38

αναξιόπιστη, σπατάλη και διεφθαρμένη και αποτελεί τροχοπέδη σε κάθε προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας»³⁹³.

Προκειμένου να καταπολεμηθούν τα φαινόμενα αυτά που παρουσιάζονται όχι μόνο στις εθνικές δημόσιες διοικήσεις αλλά και σε όργανα υπερεθνικών οργανισμών έχει καταρτισθεί τα τελευταία χρόνια υπό την αιγίδα των μεγαλύτερων διεθνών οργανισμών, αλλά και από εθνικές κυβερνήσεις μια σωρεία από νομικά κείμενα και διεθνείς συμβάσεις, που αναφέρονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς και την υιοθέτηση ηθικών αξιών από τη δημόσια διοίκηση. Έτσι σε υπερεθνικό επίπεδο μπορούμε να αναφέρουμε ενδεικτικά τον Κώδικα Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών και τη Σύμβαση κατά της Διαφθοράς του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, τη Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας στις Διεθνείς Εμπορικές Συναλλαγές, την Παναμερικανική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς, τον πρότυπο Κώδικα Δεοντολογίας για Δημοσίους Λειτουργούς του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και σειρά κωδίκων και κανονισμών διαφάνειας και δεοντολογίας που έχουν υιοθετήσει οι φορείς, τα όργανα και περιφερειακοί οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁹⁴. Σε εθνικό επίπεδο οι αντίστοιχες πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς ποικίλλουν ανάλογα με τις συνταγματικές παραδόσεις και ιστορικές εμπειρίες των ευρωπαϊκών κρατών, οι οποίες είναι διαφορετικές για κάθε κράτος και οι οποίες αποτυπώνουν τις εθνικές ιδιομορφίες ενός κράτους και ενός λαού³⁹⁵.

Έτσι λοιπόν με βάση το ρόλο και τις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης μπορούμε να διακρίνουμε δύο διαφορετικές ευρωπαϊκές διοικητικές παραδόσεις, την αγγλοσαξονική και τη σκανδιναβική. Σύμφωνα λοιπόν με την αγγλοσαξονική παράδοση τα βασικά χαρακτηριστικά μιας καλής δημόσιας διοίκησης συνίστανται στην αποτελεσματικότητα και στη διαφάνεια της δράσης της, με στόχο την παροχή αποτελεσματικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Για το σκοπό αυτό έχουν υιοθετηθεί κώδικες «καλής διοικητικής πρακτικής», των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι θεσπίζουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις γι' αυτούς στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους³⁹⁶, η παραβίαση των οποίων επισύρει ενίοτε την πειθαρχική ή και την ποινική ευθύνη των υπαίτιων υπαλλήλων, αλλά δεν παρέχουν δικαιώματα στους πολίτες και δεν αποτελούν κριτήριο ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων³⁹⁷.

Έτσι στην Αγγλία από το 1991 έχουν συνταχθεί πάνω από 100 «Χάρτες Πολιτών», με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας των περιεχομένων διοικητικών υπηρεσιών, οι οποίοι σε περίπτωση παραβίασεως προβλέπουν μεν ένα δικαίωμα διοικητικής προσφυγής, όχι όμως και δικαστικής προσβολής. Περαιτέρω στη Γαλλία ισχύει Κώδικας Δεοντολογίας της Εθνικής Αυτονομίας, ενώ πρόσφατα ψηφίστηκε νόμος για τα δικαιώματα των πολιτών στις σχέσεις τους με τις διοικητικές αρχές. Η Ιταλία και η Πορτογαλία διαθέτουν και αυτές κώδικες διοικητικής δεοντολογίας, ενώ το Ισπανικό Σύνταγμα στο άρθρο 103 διακηρύσσει ότι «η δημόσια διοίκηση υπηρετεί κατά αντικειμενικό τρόπο το γενικό συμφέρον και ενεργεί σύμφωνα με τις αρχές της αποτελεσματικότητας,

³⁹³ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1278, 1279

³⁹⁴ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 14

³⁹⁵ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1280

³⁹⁶ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 35

³⁹⁷ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1281

της ιεραρχίας, της αποκέντρωσης και του συντονισμού, υποκείμενη πλήρως στο νόμο και το δίκαιο»³⁹⁸.

Σύμφωνα με τη σκανδιναβική διοικητική παράδοση για την καλή διοίκηση απαιτείται αφενός η αποτελεσματικότητα αλλά και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης, που επιτυγχάνεται μέσα και από τη διασφάλιση ενός δικαιώματος ευρύτατης πρόσβασης στα έγγραφα³⁹⁹. Η σκανδιναβική λοιπόν διοικητική παράδοση υιοθετεί την αντίληψη της «καλής διοικητικής πρακτικής», η οποία περιλαμβάνει εκτός από εσωτερικούς υπηρεσιακούς κανόνες δεοντολογικής συμπεριφοράς, κυρίως την αρχή της νομιμότητας της διοίκησης και κατ' επέκταση το σύνολο των κανόνων διοικητικής διαδικασίας που αναπτύσσουν εξωτερική νομική ισχύ. Η κεντρική σημασία της έννοιας της «καλής διοικητικής πρακτικής» φαίνεται στο Ολλανδικό διοικητικό δίκαιο, σύμφωνα με το οποίο από τη γενική αρχή της καλής διοικήσεως απορρέουν επιμέρους αρχές της ίσης μεταχείρισης, της υποχρέωσης επιμέλειας, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της υποχρέωσης αιτιολογίας, της ασφάλειας δικαίου και της αρχής της αναλογικότητας⁴⁰⁰.

Επιπλέον στη σκανδιναβική αυτή αντίληψη «καλής διοικητικής πρακτικής» σημαντική είναι η συμβολή του θεσμού του Ombudsman (Διαμεσολαβητή), που έχει μακρόχρονη παράδοση στις χώρες αυτές, τόσο στον έλεγχο τήρησης νομιμότητας της διοικητικής δράσης όσο και στη διαμόρφωση, ανάδειξη και επιβράβευση καλών διοικητικών πρακτικών⁴⁰¹. Ο θεσμός αυτός εισήχθη για πρώτη φορά στη Σουηδία το 1809 και αργότερα στη Φινλανδία το 1919 και η αρμοδιότητά του καθορίστηκε με βάση την έννοια της «καλής διοικητικής πρακτικής» στη διασφάλιση της οποίας κλήθηκε να συμβάλλει. Η λειτουργία του δε έγινε εκεί αντιληπτή ως νομικός έλεγχος με σκοπό την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων⁴⁰². Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 195 της Συνθήκης, σε περίπτωση που παρουσιάζονται φαινόμενα κακοδιοίκησης στις δραστηριότητες οποιουδήποτε οργάνου, Οργανισμού ή φορέα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, οποιοσδήποτε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο κατοικεί ή έχει την έδρα της εργασίας του σε κράτος, μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα μπορεί να απευθύνει τα παράπονά του στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή⁴⁰³.

Στις προαναφερόμενες χώρες καθώς και στη Νορβηγία και τη Δανία, χρησιμοποιούνται ευρύτατα οι όροι «καλή διοίκηση» και «καλή διοικητική πρακτική» με σκοπό οι σκανδιναβικές αυτές χώρες να εξασφαλίσουν μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση ικανή να παρέχει ουσιαστικές υπηρεσίες προς τους πολίτες. Έτσι λοιπόν στο Σύνταγμα της Φινλανδίας του 2000 περιλαμβάνεται εδάφιο σύμφωνα με το οποίο «με τυπικό νόμο διασφαλίζονται η δημοσιότητα της διαδικασίας και το δικαίωμα ακροάσεως, αιτιολογημένης αποφάσεως και ασκήσεως ενδίκων μέσων, καθώς και οι λοιπές εγγυήσεις μιας δίκαιης δίκης και μιας καλής δημόσιας διοίκησης». Εκτός όμως από τις διαδικαστικές αυτές εγγυήσεις περιλαμβάνονται και ουσιαστικές δικαιοκρατικές απαιτήσεις για μια «καλή διοίκηση» σε συνδυασμό με τις αρχές που διέπουν

³⁹⁸ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1281

³⁹⁹ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 35

⁴⁰⁰ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1283

⁴⁰¹ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 35, 36

⁴⁰² Βλ. Εμμ. Χρ. Εμμανουηλίδης, ο.π., σελ. 361, 362

⁴⁰³ Th. Fortsakis, Principles Governing Good Administration, European Public Law, Volume 11, Issue 2, June 2005, σελ. 208.

την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών αρχών, όπως τις αρχές της ισότητας, της αντικειμενικότητας, της αναλογικότητας, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της κατάχρησης εξουσίας, τις οποίες το φινλανδικό δίκαιο ανήγαγε σε θεμελιώδη δικαιώματα με συνταγματική ισχύ⁴⁰⁴.

Στη χώρα μας θεσπίστηκε ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας με το Νόμο 2690/1999. Στόχος της θέσπισής του ήταν η δημιουργία ενός κλίματος ασφάλειας και εμπιστοσύνης μεταξύ πολίτη και διοίκησης, μέσω της συστηματοποίησης των κανόνων και των αρχών που διέπουν τη διοικητική δράση, έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που προκύπτουν από την πολυνομία και την πολυπλοκότητα των διαδικασιών. Επιπλέον, βασική επιδίωξη του Κώδικα ήταν να θεσπιστούν οι προϋποθέσεις για την επικοινωνία των πολιτών με τη διοίκηση και τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης και το σεβασμό της προστασίας του ανθρώπου⁴⁰⁵.

Περαιτέρω το άρθρο 2 παρ. 1 του εν λόγω νόμου πρόβλεψε ακόμα και κατάρτιση «Χαρτών Υποχρεώσεων» δημοσίων υπηρεσιών και δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων, οι οποίοι περιλαμβάνουν «οποιοσδήποτε δεσμεύσεις, χρονικές και άλλες, της υπηρεσίας ή του φορέα που τους κατάρτισε, προς τους πολίτες σε σχέση με την ποιότητα των παρεχόμενων σε αυτούς αγαθών ή υπηρεσιών». Σε περίπτωση παραβίασης οποιασδήποτε από τις δεσμεύσεις που περιλαμβάνουν οι χάρτες αυτοί προβλέπεται συνήθως η καταβολή ενός μάλλον συμβολικού χρηματικού ποσού προς τους συναλλασσόμενους πολίτες από την αποκλειστικά υπεύθυνη δημόσια υπηρεσία ή φορέα⁴⁰⁶.

Οι σύγχρονες αυτές εξελίξεις στον τομέα των σχέσεων μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης ήταν εκείνες που οδήγησαν τον (τότε) Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, Φινλανδό, Jacob Soderman να ζητήσει από τη Συνέλευση που συνέταξε το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων να συμπεριλάβει σε αυτόν το δικαίωμα για διαφανή, υπόλογη και αποτελεσματική διοίκηση ικανή να υπηρετεί τον πολίτη. Όπως ο ίδιος ανέφερε χαρακτηριστικά «ένα τέτοιο θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα μπορούσε να αναδείξει τον ανατέλλοντα 21^ο αιώνα σε αιώνα καλής διοικήσεως»⁴⁰⁷.

Η Συνέλευση υιοθέτησε το αίτημά του και ο Χάρτης αναγνώρισε για πρώτη φορά παγκοσμίως σε μια διακήρυξη ανθρωπίνων δικαιωμάτων το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα κάθε Ευρωπαίου πολίτη και κάθε προσώπου για μια καλή διοίκηση⁴⁰⁸. Η διασφάλιση λοιπόν για τους πολίτες μιας καλής δημόσιας διοίκησης θα μπορούσε να θεωρηθεί ως η κοινή συνισταμένη, στην οποία συνέκλιναν μεταξύ τους τα ευρωπαϊκά κράτη, παρά τις διαφορετικές τους συνταγματικές παραδόσεις και ιστορικές τους εμπειρίες. Αποτελεί δε σημαντικότερη πρόοδο για τους πολίτες της Ένωσης από τότε που εισήχθη η ευρωπαϊκή ιθαγένεια με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ καθώς και την αφετηρία για την κωδικοποίηση του Ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου, η οποία αποδείχθηκε

⁴⁰⁴ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1284

⁴⁰⁵ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 51, 52

⁴⁰⁶ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 31, 32, 33

⁴⁰⁷ Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1284, 1285

⁴⁰⁸ M. Everson, Administering Europe? Journal of Common Market Studies, vol. 36, No 2, June 1998, σελ. 203, 204

μέχρι σήμερα περισσότερο ουτοπική, από την ίδια την εκπόνηση ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος⁴⁰⁹.

2. Το περιεχόμενο του θεμελιώδους δικαιώματος χρηστής διοίκησης, φορείς και αποδέκτες αυτού.

Το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποτελείται από τέσσερις παραγράφους. Στην πρώτη κατοχυρώνεται το δικαίωμα του πολίτη στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου χρόνου εξέταση των υποθέσεων του από τα όργανα, τους Οργανισμούς και τους φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη δεύτερη παράγραφο εξειδικεύεται ενδεικτικά το δικαίωμα για δίκαιη και αμερόληπτη κρίση σε ορισμένα ειδικότερα δικαιώματα, όπως της προηγούμενης ακρόασης πριν από τη λήψη επαχθών μέτρων, το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών σε έγγραφα που τους αφορούν καθώς και η υποχρέωση αιτιολόγησης των πράξεων των διοικητικών οργάνων. Στην τρίτη παράγραφο προβλέπεται το δικαίωμα αποζημίωσης σε περίπτωση ζημιάς από πράξεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ στην τέταρτη παράγραφο προβλέπεται το δικαίωμα επικοινωνίας του κάθε Ευρωπαίου πολίτη με τα κοινοτικά όργανα σε μια από τις γλώσσες που προβλέπονται από τις Συνθήκες⁴¹⁰.

Οι διαδικαστικές εγγυήσεις που απαριθμούνται στις τέσσερις προαναφερόμενες παραγράφους εξασφαλίζουν μια καλή διοίκηση για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περαιτέρω ισχύει η γενική περιοριστική διάταξη του άρθρου 52 παρ. 1 ΧΘΔ/ΣυνθΣΕ η οποία θέτει για όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο Χάρτη τις προϋποθέσεις για έναν επιτρεπτό περιορισμό. Με βάση τη διάταξη αυτή κάθε περιορισμός πρέπει να προβλέπεται από το νόμο, να μη θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος, να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να επιβάλλεται μόνο εφόσον είναι αναγκαίος⁴¹¹.

Η επίκληση της πλειονότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στο Χάρτη δεν συναρτάται με την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη ή του κατοίκου κάποιου κράτους μέλους της Ένωσης αλλά γενικά με την ιδιότητα του ανθρώπου. Η φύση δε των δικαιωμάτων αυτών δεν είναι συμβατή με έναν περιορισμό του πεδίου εφαρμογής τους μόνο στους Ευρωπαίους πολίτες, δεδομένου ότι και τα δικαιώματα των πολιτών τρίτων χωρών μπορούν να παραβιαστούν από πράξεις των κοινοτικών οργάνων. Συνεπώς, όπως τα περισσότερα δικαιώματα του Χάρτη έτσι και το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση έχει θεσπιστεί ως ανθρώπινο δικαίωμα και όχι ως ατομικό του Ευρωπαίου πολίτη⁴¹².

Επιπλέον εφόσον το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε μια σειρά αποφάσεων 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

⁴⁰⁹ Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ 1285

⁴¹⁰ Th. Fortsakis, ο.π., σελ. 215, 216

⁴¹¹ Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1288, 1289

⁴¹² Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 44

φορείς του δικαιώματος για χρηστή διοίκηση μπορούν να είναι και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και συγκεκριμένα επιχειρήσεις⁴¹³.

Όμως το δικαίωμα χρηστής διοίκησης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη δεν είναι σε μεγάλο βαθμό καινοτομικό ως προς το περιεχόμενό του, δεδομένου ότι κωδικοποιεί διάφορες διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και υιοθετεί ορισμένα στοιχεία της σχετικής πάγιας νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Έτσι λοιπόν σύμφωνα με τη νομολογία αυτή βασική προϋπόθεση για τη λήψη μιας αμερόληπτης απόφασης είναι η επιμελής προετοιμασία όλων των στοιχείων, που συνθέτουν το σχετικό φάκελο της υπόθεσης καθώς και η ακριβής και εκτεταμένη συλλογή όλων των πληροφοριών, που είναι κρίσιμες για τη λήψη της απόφασης. Είναι η λεγόμενη «*αρχή της επιμέλειας*», η οποία αποτελεί μια ειδική έκφανση της αρχής της αυτεπάγγελτης έρευνας και συλλογής των στοιχείων από τη διοίκηση⁴¹⁴.

Περαιτέρω η ερμηνευτική προσέγγιση του δικαιώματος αυτού θα πρέπει να γίνει με βάση την αρχή της αμεροληψίας, η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή του διοικητικού δικαίου των περισσότερων κρατών-μελών, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση έχει την υποχρέωση να κρίνει με τα ίδια κριτήρια όλους τους πολίτες και να αντιμετωπίζει τις υποθέσεις τους κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μην κάνει διακρίσεις με βάση διάφορα διακριτικά γνωρίσματα (φύλο, χρώμα, θρησκεία κλπ) ή τις κάθε μορφής πεποιθήσεις τους (πολιτικές, θρησκευτικές)⁴¹⁵.

Το δικαίωμα για δίκαιη μεταχείριση περιλαμβάνει αφενός την υποχρέωση της διοίκησης να λάβει υπόψη τις θέσεις των ενδιαφερομένων μερών, στοιχείο που αποτελεί και περιεχόμενο της αρχής της αντικειμενικότητας, 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*». Σύμφωνα με αυτή 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 δικαιολογείται από αντικειμενικές περιστάσεις⁴¹⁶.

Με βάση την αρχή της εύρυθμης διοίκησης τα κοινοτικά όργανα έχουν υποχρέωση, στις περιπτώσεις που μια διοικητική διαδικασία θα οδηγήσει στην έκδοση ενός επαχθούς διοικητικού μέτρου, η διαδικασία αυτή να μην έχει υπέρμετρα μεγάλη διάρκεια. Έτσι για την απάντηση σε αίτημα ή διαμαρτυρία, ως εύλογος χρόνος θεωρείται το χρονικό διάστημα των δύο μηνών από την ημερομηνία κατάθεσής τους⁴¹⁷.

Στην παρ. 2 του άρθρου 41 του Χάρτη περιλαμβάνεται το δικαίωμα της ακρόασης του θιγόμενου πολίτη πριν από τη λήψη ενός δυσμενούς ατομικού μέτρου, το οποίο κατοχυρώνεται και στα περισσότερα Συντάγματα των κρατών-μελών μεταξύ των οποίων και το ελληνικό. Σαν δυσμενές ατομικό μέτρο θα πρέπει να θεωρηθεί κάθε ατομική πράξη, υλική ενέργεια, ή και ρύθμιση της κοινοτικής διοίκησης, η οποία επιφέρει ζημιά ή άλλης μορφής βλάβη στα

⁴¹³ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 45, 46

⁴¹⁴ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 46 -48

⁴¹⁵ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 78

⁴¹⁶ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 49, 50

⁴¹⁷ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 51, 52

συμφέροντα των πολιτών, όπως η επιστροφή της παρανόμως χορηγηθείσας κρατικής ενίσχυσης καθώς και η επιβολή προστίμου λόγω μη συμβατής με το κοινοτικό δίκαιο συγχώνευσης επιχειρήσεων. Το περιεχόμενο της αρχής αυτής περιλαμβάνει και άλλα ειδικότερα δικαιώματα, όπως την υποχρέωση προηγούμενης πληροφόρησης από την πλευρά της διοίκησης ως προς τα πραγματικά και νομικά περιστατικά στα οποία θα στηριχτεί το δυσμενές μέτρο, προηγούμενη πληροφόρηση του πολίτη σε σχέση με το μέτρο αυτό, δικαίωμα του πολίτη να καταθέσει την άποψή του σχετικά με το μέτρο αυτό, καθώς και υποχρέωση της διοίκησης να λάβει υπόψη της τις απόψεις του πολίτη κατά τη λήψη του εν λόγω μέτρου⁴¹⁸.

Η παράγραφος 2 του άρθρου 41 του Χάρτη περιλαμβάνει ακόμη και το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα έγγραφα που τον αφορούν, το οποίο δεν περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις λήψης ενός δυσμενούς γι' αυτόν μέτρου, αλλά αφορά και εκείνες τις διαδικασίες που καταλήγουν στην έκδοση μιας επωφελούς πράξης όπως η χορήγηση επιδοτήσεων. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα δεν περιλαμβάνει το σύνολο των εγγράφων που συγκροτούν το φάκελο της υπόθεσης αλλά μόνο εκείνα τα έγγραφα τα οποία συνιστούν τη βάση της απόφασης, έχουν άμεση σχέση με την υπόθεση του πολίτη και είναι αναγκαία για τη διατύπωση της υπεράσπισής του ενώπιον της αναμενόμενης απόφασης της Επιτροπής. Το δικαίωμα αυτό περιορίζεται όταν έρχεται σε αντίθεση με το νόμιμα προστατευμένο συμφέρον της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού ή επιχειρηματικού απορρήτου, περιορισμοί οι οποίοι μπορεί να σχετίζονται με λόγους εσωτερικής ασφάλειας των κρατών-μελών ή με λόγους προστασίας προσωπικών δεδομένων⁴¹⁹.

Η υποχρέωση αιτιολογίας του άρθρου 41, παρ. 2 αφορά μόνο τις πράξεις των κοινοτικών φορέων ή οργάνων, όταν ασκούν διοίκηση και έχει ιδιαίτερη σημασία καθώς συμβάλλει καθοριστικά στη διασφάλιση των δικαιωμάτων του άμεσα ενδιαφερόμενου όχι μόνο σε επίπεδο διοικητικής διαδικασίας αλλά και στο πλαίσιο ενός μεταγενεστέρου δικαστικού ελέγχου. Συγκεκριμένα, κάθε απόφαση ενός ευρωπαϊκού οργάνου, που ενδεχομένως θα έχει επιπτώσεις στα δικαιώματα ή συμφέροντα ενός ιδιωτικού προσώπου θα πρέπει να αναφέρει τους λόγους, στους οποίους βασίζεται, παραθέτοντας ξεκάθαρα και τα πραγματικά γεγονότα αλλά και τη νομική βάση της απόφασης. Η αιτιολογία θεωρείται μέρος του σώματος της πράξης, ενώ η μεταγενέστερη ενσωμάτωσή της σε αυτή, πρέπει να αποκλείεται, δεδομένου ότι η αρχική της παράλειψη θεωρείται ως μη εκ των υστέρων θεραπεύσιμο διαδικαστικό σφάλμα. Το περιεχόμενο της αιτιολογίας πρέπει να είναι πλήρες και να περιέχει εκτεταμένα και λεπτομερή αιτιολόγηση ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που η απόφαση έχει ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις στον αποδέκτη της όπως η ανάκληση μιας αρχικά χορηγηθείσας επιδότησης⁴²⁰.

Στην παρ. 3 του άρθρου 41 κατοχυρώνεται το δικαίωμα κάθε προσώπου στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης της ζημιάς που ενδεχομένως του προξένησαν θεσμικά όργανα ή υπάλληλοί της κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Πρόκειται δηλαδή για την κατοχύρωση της

⁴¹⁸ Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ο.π., σελ. 74-76

⁴¹⁹ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 54-56

⁴²⁰ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 81-83

αρχής της ευθύνης των δημοσίων οργάνων της Ένωσης για ζημιές που προκαλούν οι λειτουργοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους⁴²¹.

Τέλος, στην τέταρτη παράγραφο του άρθρου 41 του Χάρτη περιλαμβάνεται και το δικαίωμα του Ευρωπαίου πολίτη να μπορεί να απευθύνεται σε μια από τις γλώσσες της Ένωσης και να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα. Είναι το λεγόμενο «δικαίωμα επικοινωνίας», το οποίο αποτελεί επιβεβαίωση της προσπάθειας για την εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας και της αμεσότητας στις σχέσεις μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των ευρωπαίων πολιτών. Φορείς του δικαιώματος αυτού είναι μόνο οι ευρωπαίοι πολίτες χωρίς όμως να αποκλείονται και οι κάτοικοι τρίτων χωρών, εφόσον αυτοί υπόκεινται στην εξουσία κάποιου κράτους-μέλους. Επιπλέον, και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου μπορούν να είναι φορείς του δικαιώματος αυτού, εφόσον έχουν την έδρα τους σε κάποιο κράτος-μέλος της Ένωσης. Αποδέκτες του εν λόγω δικαιώματος είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κ.λ.π. Στα όργανα αυτά μπορεί ο πολίτης να υποβάλει κάποιας μορφής αίτηση, διαμαρτυρία ή και αίτημα για παροχή γνωμοδότησης. Υποχρέωση δε των αποδεκτών είναι η αποδοχή της αίτησης, διαμαρτυρίας ή και του οποιουδήποτε έγγραφου αιτήματος σε μια από τις γλώσσες των Συνθηκών και η απάντηση μέσα σε εύλογο χρόνο στη γλώσσα στην οποία απευθύνθηκε ο πολίτης⁴²².

Αποδέκτες λοιπόν του δικαιώματος χρηστής διοίκησης είναι μόνο τα όργανα, οι οργανισμοί και οι φορείς της Ένωσης, ενώ τα όργανα των κρατών-μελών δεν δεσμεύονται απ' αυτό, όταν ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες και εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, πεδίο εφαρμογής του άρθρου 41 είναι μόνο ο τομέας της λεγόμενης άμεσης εκτελέσεως του δικαίου της Ένωσης από τα όργανα, τους οργανισμούς και τους φορείς της Ένωσης και δεν περιλαμβάνεται ο κατά πολύ ευρύτερος τομέας της λεγόμενης έμμεσης εκτελέσεως του δικαίου της Ένωσης από διοικητικά όργανα και αρχές των κρατών-μελών. Η μη εφαρμογή του άρθρου 41 από τα κράτη-μέλη οφείλεται στη μη δεσμευτικότητα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και κατά συνέπεια στην ελλείπουσα αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για επέκταση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον τομέα αυτό⁴²³.

Έτσι λοιπόν είναι υπόθεση των κρατών-μελών να καθορίσουν τόσο τα αρμόδια όργανα όσο και τους διαδικαστικούς και δικονομικούς κανόνες που πρέπει να τηρούνται κατά την εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου στις εσωτερικές έννομες τάξεις τους, δεδομένου ότι κατά την εκτέλεση εθνικού δικαίου που θεσπίζεται κατ' εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης ισχύει «η αρχή της θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας του Εθνικού δικαίου». Το άρθρο 51 παρ. 2 του ΧΘΔ διακηρύσσει πανηγυρικά ότι «ο παρών Χάρτης δεν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα και κανένα νέο καθήκον για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται στα άλλα μέρη του Συντάγματος». Παρόλα αυτά τα κράτη-μέλη υποχρεούνται από την αρχή της «κοινοτικής πίστωσης» και της «καλόπιστης συνεργασίας» κατά την εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου να εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο και να μην παραβιάζουν τις αρχές μιας καλής διοικητικής πρακτικής⁴²⁴.

⁴²¹ Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 59

⁴²² Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 59-61

⁴²³ Βλ. Π.- Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1289-1291

⁴²⁴ Βλ. Π.- Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1289-1291

3. Νομολογιακή περιπτωσιολογία

α) Το ιστορικό της υπόθεσης T-54/99

Στην υπόθεση⁴²⁵ T-54/99 η εταιρεία max mobil Telekommunikation Service GmbH, με έδρα τη Βιέννη (Αυστρία) υπέβαλε προσφυγή κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που είχε ως αντικείμενο αίτηση περί μερικής ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής στο μέτρο που αυτή απέρριψε την καταγγελία της προσφεύγουσας εταιρείας σύμφωνα με την οποία η Δημοκρατία της Αυστρίας παρέβη τα άρθρα 82 και 86 παρ. 1 ΕΚ κατά τον καθορισμό του ύψους του τέλους που έπρεπε να καταβάλει η προσφεύγουσα εταιρεία για τη λήψη άδειας εκμετάλλευσης δικτύου κινητής τηλεφωνίας.

Ο πρώτος φορέας δικτύου κινητής τηλεφωνίας που εμφανίστηκε στην αυστριακή αγορά ήταν η Mobilkom Austria AG, η οποία ανήκε μερικώς στο αυστριακό κράτος ως θυγατρική της εταιρείας Post and Telekom Austria AG. Η προσφεύγουσα αυστριακού δικαίου εταιρεία εισήλθε στην αγορά αυτή σαν δεύτερος φορέας δικτύου κινητής τηλεφωνίας τον Οκτώβριο του 1996, ενώ η Connect Austria ως τρίτος φορέας εισήλθε στην αγορά στις αρχές Αυγούστου 1997 οπότε έλαβε και τη σχετική άδεια. Την περίοδο εκείνη, η αυστριακή Διοίκηση Ταχυδρομείων και Τηλεγραφείων διέθετε το μονοπώλιο στο σύνολο του τομέα της κινητής τηλεφωνίας το οποίο τον Ιούνιο του 1996 το ανέθεσε στην Mobilkom νεοϊδρυθείσα θυγατρική της εταιρείας Post and Telekom Austria AG (PTA).

Τον Οκτώβριο του 1997 η προσφεύγουσα εταιρεία υπέβαλε καταγγελία στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Αυστριακής Δημοκρατίας με την οποία ζήτησε να διαπιστωθεί η έλλειψη διαφοροποιήσεως του ύψους των τελών που επεβλήθησαν στην ίδια και στην Mobilkom αντίστοιχα. Συγκεκριμένα από τις δύο ανταγωνίστριες της Mobilkom, η προσφεύγουσα ήταν η μόνη στην οποία επιβλήθηκε τέλος εξίσου υψηλό με αυτό της Mobilkom, κατά παράβαση των άρθρων 86 και 90 παρ. 1 της Συνθήκης ΕΚ, ενώ στην άλλη ανταγωνίστρια Connect Austria επιβλήθηκε τέλος ουσιαδώς χαμηλότερο από αυτό της Mobilkom και της προσφεύγουσας.

Επιπλέον η προσφεύγουσα επικαλέστηκε με την καταγγελία της παράβαση του κοινοτικού δικαίου, αφενός γιατί οι αυστριακές αρχές αναγνώρισαν νομική ισχύ στα πλεονεκτήματα που παρασχέθηκαν στη Mobilkom κατά τη χορήγηση των συχνοτήτων και γιατί η PTA που ήταν η μητρική της εταιρεία παρέσχε σε αυτήν βοήθεια για την ίδρυση και εκμετάλλευση του δικτύου κινητής τηλεφωνίας από αυτήν με ευνοϊκότερους όρους από την προσφεύγουσα.

Η Επιτροπή με έγγραφό της το οποίο και αποτελεί το αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς απάντησε στις εν λόγω καταγγελίες ότι κατά το μέρος της καταγγελίας που αφορούσε το ύψος του τέλους άδειας εκμετάλλευσης, πιστεύει ότι δεν αποδείχθηκε επαρκώς η ύπαρξη κρατικού μέτρου που οδήγησε τη Mobilkom σε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης της. Σύμφωνα δε με την ακολουθούμενη πρακτική, η Επιτροπή ασκεί προσφυγή λόγω παραβάσεως σε παρόμοιες υποθέσεις μόνο όταν ένα κράτος-μέλος επιβάλλει υψηλότερο τέλος

⁴²⁵ Η εν λόγω απόφαση προέρχεται από το διαδίκτυο και συγκεκριμένα από τη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2002 σελίδα II-00313, <http://eur-lex.europa.eu>

σε νεοεισαχθείσα στην αγορά επιχείρηση απ' ό,τι σε επιχείρηση που ήδη ασκεί δραστηριότητα.

Κατόπιν τούτου η προσφεύγουσα εταιρεία άσκησε στο Πρωτοδικείο την υπό κρίση προσφυγή, που είχε ως αντικείμενο τη μερική ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης στο μέτρο που απορρίπτει την καταγγελία.

β) Το σκεπτικό της απόφασης του Πρωτοδικείου

Το Πρωτοδικείο κατ' αρχάς εξέτασε τα ζητήματα που αφορούν το παραδεκτό και την ουσία της υπό κρίση προσφυγής, σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 90, παρ. 3 της Συνθήκης ΕΚ.

Εφόσον επρόκειτο για προσφυγή κατά πράξεως περί απορρίψεως καταγγελίας, επιβάλλεται να υπογραμμιστεί ότι η επιμελής και αμερόληπτη εξέταση μιας καταγγελίας αντικατοπτρίζεται στο δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, το οποίο αποτελεί μέρος των γενικών αρχών του κράτους δικαίου, κοινών στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών. Σύμφωνα δε με το άρθρο 41, παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που διακηρύχθηκε στις 7 Δεκεμβρίου 2000 στη Νίκαια: *«κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης»*.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η Επιτροπή οφείλει να εξετάσει το σύνολο των πραγματικών και νομικών στοιχείων που της γνωστοποιούν οι καταγγέλλοντες. Βέβαια η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι η υποχρέωσή της για εξέταση της υπόθεσης δεν καθορίζεται ρητά στο πλαίσιο του άρθρου 90, παρ. 3 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο οι καταγγέλλοντες επικαλούνται. Ωστόσο επιβάλλεται να τονιστεί ότι αυτή η διάταξη της Συνθήκης εφαρμόζεται πάντοτε σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της Συνθήκης περί ανταγωνισμού, οι οποίες αναγνωρίζουν στους καταγγέλλοντες δικονομικά δικαιώματα. Στην προκειμένη δε περίπτωση η προσφεύγουσα εταιρεία ισχυρίζεται ότι επηρεάστηκε αρνητικά από ένα αυστριακό κρατικό μέτρο, το οποίο έδινε στην Mobikom την ευχέρεια να καταχραστεί τη δεσπόζουσα θέση της στη σχετική αγορά της κινητής τηλεφωνίας, κατά παράβαση του άρθρου 86 της Συνθήκης. Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού του Συμβουλίου περί εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης επιτρέπεται στην προσφεύγουσα εταιρεία να υποβάλει καταγγελία στην Επιτροπή. Είναι λοιπόν αλυσιτελή τα επιχειρήματα της Επιτροπής ότι αφενός το άρθρο 90 παρ.3 της Συνθήκης ΕΚ δεν αφήνει κανένα περιθώριο ενέργειας στους ιδιώτες και αφετέρου ότι η προστασία των ιδιωτών διασφαλίζεται από τις υποχρεώσεις που υπέχουν απευθείας τα κράτη-μέλη.

Η Επιτροπή μάταια επικαλείται τον παραλληλισμό μεταξύ των άρθρων 90 παρ.3 και 169 της Συνθήκης ΕΚ για να αποδείξει την έλλειψη, εκ μέρους της υποχρέωσης εξέτασης της καταγγελίας. Βέβαια και οι δύο αυτές διατάξεις οδηγούν σε διαδικασίες που εμπλέκουν την Επιτροπή και ένα κράτος-μέλος, στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή ασκεί τη γενική της αποστολή εποπτείας βάσει του άρθρου 155 της Συνθήκης ΕΚ. Ωστόσο, ενώ βάσει του άρθρου 169 η Επιτροπή «δύνатаι» να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά κράτους-μέλους, το άρθρο 90 παρ. 3 της ίδιας Συνθήκης προβλέπει αντίθετα ότι η Επιτροπή λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα «εφόσον είναι ανάγκη». Η διατύπωση

αυτή αποτελεί διευκρίνιση της εξουσίας που αναγνωρίζει στην Επιτροπή το άρθρο 90 παρ.3 και δηλώνει ότι η Επιτροπή πρέπει να είναι σε θέση να αποφανθεί επί της ανάγκης επεμβάσεώς της, που συνεπάγεται υποχρέωση επιμελούς και αμερόληπτης εξετάσεως των καταγγελιών, μετά το τέλος της οποίας η Επιτροπή ανακτά την εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά στη διεξαγωγή έρευνας και ενδεχομένως τη λήψη μέτρων κατά του ή των οικείων κρατών-μελών εφόσον είναι ανάγκη.

Η ύπαρξη επομένως ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 90 παρ.3 της Συνθήκης δεν απαγορεύει, αυτή καθ' αυτή, τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως κατ' αποφάσεως, η οποία αρνείται να συνεχίσει την εξέταση καταγγελίας που αφορά επέμβαση στηριζόμενη σ' αυτό το άρθρο της Συνθήκης ιδίως όταν η απόφαση αυτή απευθύνεται στον υποβάλλοντα την καταγγελία. Είναι επομένως παραδεκτή η προσφυγή περί ακυρώσεως που άσκησε ο καταγγέλλων κατά πράξεως με την οποία η Επιτροπή αποφάσισε να μη λάβει μέτρα κατά κράτους-μέλους βάσει του άρθρου 90 παρ. 3 της Συνθήκης.

Στο μέτρο που η Επιτροπή βαρύνεται με την υποχρέωση εξετάσεως, η τήρηση της υποχρέωσης αυτής δεν εκφεύγει κάθε δικαστικό έλεγχο. Συγκεκριμένα, προς το συμφέρον της ορθής απονομής της δικαιοσύνης και της ορθής εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που καταθέτουν αίτηση προς την Επιτροπή για διαπίστωση παραβάσεως των εν λόγω κανόνων έχουν τη δυνατότητα σε περίπτωση ολικής ή μερικής απορρίψεως της αιτήσεώς τους να ασκήσουν προσφυγή προς προστασία των εννόμων συμφερόντων τους. Εξάλλου ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί μέρος των γενικών αρχών του κράτους δικαίου, κοινών στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, όπως βεβαιώνει το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων το οποίο προβλέπει ότι κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα, που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου.

Όταν λοιπόν η προσβαλλόμενη πράξη αφορά απόφαση της Επιτροπής να μην κάνει χρήση της εξουσίας που της παρέχει το άρθρο 90, παρ. 3 της Συνθήκης, ο ρόλος του κοινοτικού δικαστή περιορίζεται στο να εξακριβώσει αν πρώτον η προσβαλλόμενη πράξη έχει εκ πρώτης όψεως συνεπή αιτιολογία, η οποία λαμβάνει υπόψη τα πρόσφορα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης, δεύτερον αν υφίστανται τα πραγματικά περιστατικά που ελήφθησαν υπόψη και τρίτον αν υφίσταται πρόδηλη πλάνη κατά την εκ πρώτης όψεως εκτίμηση των περιστατικών αυτών.

Από την αιτιολογία που απαιτεί το άρθρο 190 της Συνθήκης πρέπει να διαφαίνεται κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εκδίδει την προσβαλλόμενη πράξη, κατά τρόπο που να καθιστά δυνατό στους ενδιαφερόμενους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου για να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους και στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του.

Στην προκειμένη περίπτωση ο έλεγχος που ασκεί το Πρωτοδικείο περιορίζεται στην εξακρίβωση του αν η Επιτροπή τήρησε την υποχρέωση επιμελούς και αμερόληπτου εξετάσεως των καταγγελιών, πράγμα το οποίο αποδεικνύεται ότι συνέβη από την όλη εξέλιξη της υπόθεσης, από τα δύο συμπληρωματικά υπομνήματα που υπέβαλε η προσφεύγουσα εταιρεία στην Επιτροπή καθώς και από τις πολλές συναντήσεις που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ της Επιτροπής και της εν λόγω εταιρείας. Επιπλέον η Επιτροπή στηρίζει

την άρνησή της να εξετάσει περαιτέρω την καταγγελία στον διττό λόγο ότι η προσφεύγουσα δεν απέδειξε επαρκώς την ύπαρξη κρατικού μέτρου που να οδήγησε την Mobilkom σε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης της και ότι κατά την ακολουθούμενη έως τώρα πρακτική, η Επιτροπή ασκεί προσφυγή λόγω παραβάσεως σε παρόμοιες υποθέσεις μόνον όταν ένα κράτος-μέλος επιβάλλει υψηλότερο τέλος σε νεοεισαχθείσα στην αγορά επιχείρηση απ' ότι σε ήδη ασκούσα δραστηριότητα επιχείρηση. Από τον διττό αυτό λόγο μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή προσδιόρισε την κεντρική αιτίαση της καταγγελίας, γεγονός που υποδηλώνει ότι ελήφθησαν υπόψη τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης. Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι επαρκώς αιτιολογημένη από πλευράς του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ, και επομένως η προσφεύγουσα εταιρεία ήταν σε θέση να υπερασπιστεί τα δικαιώματά της ενώπιον του Πρωτοδικείου, το οποίο αφού άσκησε τον απαιτούμενο έλεγχο αποφάσισε ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

VIII. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΧΡΗΣΤΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Δημόσια Διοίκηση «ο μεγάλος ασθενής»

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στη μακρά νομολογιακή του προσπάθεια να επιβάλει στη Διοίκηση μια ηθική, διέπλεσε την αρχή της χρηστής διοίκησης, ως θεμελιώδη κανόνα ηθικής, επενδεδυμένο νομικά με τη μορφή γενικής αρχής του δικαίου. Στην ελληνική διοικητική νομοθεσία ενυπάρχει, ως πρώτη ύλη, η ηθική του Νομοθέτη, που τη δημιούργησε. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αναδεικνύει την ηθική αυτή και την αξιοποιεί προσδίδοντάς της νομική μορφή δια μέσου των γενικών αρχών του δικαίου με σκοπό την διαπαιδαγώγηση της Διοίκησης στην ορθή και τίμια εφαρμογή του νόμου⁴²⁶.

Στις πρώτες αποφάσεις του το Δικαστήριο δεν δίστασε να αναφέρεται ευθέως στην επιταγή αγαθότητας, δικαιοσύνης και χρηστότητας της Διοίκησης. Στο πλαίσιο της νομολογιακής εξέλιξης, που ακολούθησε, η επιταγή αυτή μεταλλάχθηκε σε συγκεκριμένες γενικές αρχές, κατάλληλες για νομική χρήση. Η επιταγή όμως αυτή δεν έπαψε να υφίσταται όσο και αν η καθαρά ηθική της φύση προσέλαβε φυσιογνωμία θετικών νομικών κανόνων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εξακολουθεί δια των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου να αναγάγει την αποσπασματικότητα των διοικητικών νόμων στη γενικότητα των ηθικών αρχών, υποβάλλοντας τη Διοίκηση στην ηθική μιας δημοκρατικής κοινωνίας⁴²⁷.

Από τη γενική αυτή επιταγή αγαθότητας, δικαιοσύνης και χρηστότητας της Διοίκησης πηγάζουν πλήθος μερικότερων γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, οι οποίες έχουν σκοπό τον σεβασμό και την προστασία του διοικούμενου από τις αυθαιρεσίες της διοίκησης. Έτσι η αρχή της ακροάσεως του διοικούμενου, της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, της διαφάνειας της Διοίκησης, του προσιτού των δημόσιων υπηρεσιών σε όλους ανεξαιρέτως τους πολίτες, η αρχή της ενημέρωσης του διοικούμενου για τα μέσα ενδικοφανούς προστασίας που διαθέτει, συνιστούν όλες μερικότερες εκδηλώσεις της βασικής

⁴²⁶ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 440, 441

⁴²⁷ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 441, 442

ηθικής αρχής ότι η Διοίκηση δεν είναι αυθεντία, αυτοσκοπός ή κάτι το ξένο έναντι της Κοινωνίας, αλλά ότι υπάρχει για να υπηρετεί το κοινωνικό σύνολο οριοθετούμενη, σε μια δημοκρατική κοινωνία, από την επιταγή σεβασμού του διοικούμενου⁴²⁸.

Είναι όμως αναμφισβήτητο ότι κατά τις τελευταίες δεκαετίες έχουν κυριαρχήσει στην πολιτική σκηνή φαινόμενα που έχουν οδηγήσει σε μια πτώση της αξιοπιστίας της διοίκησης και έχουν τρώσει το κύρος της με αποτέλεσμα να διατυπώνεται ευρέως η εκτίμηση ότι η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον «μεγάλο ασθενή» της ελληνικής κοινωνίας. Τα φαινόμενα αυτά είναι η προβληματική μεταχείριση του πολίτη από τη δημόσια διοίκηση, τα ερωτηματικά σχετικά με τη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, σκάνδαλα σχετικά με τα δημόσια έργα και τις προμήθειες και γενικά η κακοδιοίκηση και η διαφθορά που μαστίζουν την διοίκηση, τόσο σε εθνικό όσο και σε πλανητικό επίπεδο. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι η επικράτηση ενός κλίματος δυσφορίας, διαμαρτυρίας και αμφισβήτησης των πολιτών προς τη διοίκηση, το οποίο ενδεχομένως να συνδέεται με τη μεγαλύτερη διαφάνεια που σταδιακά επικρατεί στη δημόσια ζωή καθώς και το νέο δυναμικό ρόλο των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, ή ακόμα και να οφείλεται στη γενικότερη αλλαγή της ιδεολογικής στάσης του πολίτη έναντι του κράτους⁴²⁹, σύμφωνα με την οποία ο πολίτης διεκδικεί από τη διοίκηση σχέσεις συνεργασίας και όχι σχέσεις εξουσίας και υποταγής⁴³⁰.

Την αυξανόμενη αυτή ανησυχία για τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση δικαιολογούν διάφοροι αντικειμενικοί παράγοντες: 1) Οι προϋπολογισμοί των δημοσίων υπηρεσιών περικλύπτονται παντού, ενώ αυξάνουν τα σημεία επαφής της διοίκησης με τον ιδιωτικό τομέα, με την αυξανόμενη ανάθεση διοικητικών δραστηριοτήτων σε ιδιωτικούς φορείς. Έτσι δημιουργούνται μεγαλύτερες ευκαιρίες για ανοίκειες συναλλαγές, ενώ επέρχεται μια εξοικείωση με πρακτικές του ιδιωτικού τομέα, οι οποίες δεν συνάδουν προς τις ηθικές αξίες, που διέπουν τη δημόσια διοίκηση. 2) Η δυνατότητα εκμετάλλευσης των οικονομικών, πολιτικών, κοινωνικών και νομικών ανισοτήτων και ασυμμετριών μεταξύ των κρατών, δημιούργησε νέες ευκαιρίες εγκληματικής δραστηριότητας, εμπόριο ναρκωτικών, όπλων, λευκής σαρκός, ξέπλυμα χρήματος κ.λ.π., οι οποίες προϋποθέτουν συχνά τη συμμετοχή διεφθαρμένων δημοσίων υπαλλήλων. 3) Παράλληλα η διάδοση μεθόδων δημοσίου μανάτζμεντ σε ορισμένες περιπτώσεις επιφέρει έκπτωση σε αξίες, όπως η ίση και δίκαιη μεταχείριση των πολιτών, η ασφάλεια δικαίου και η αρχή της ομαλής εξέλιξης των διοικητικών διαδικασιών⁴³¹.

Ενόψει λοιπόν αυτών των εξελίξεων προβάλλει επιτακτικά το αίτημα για έναν επαναπροσανατολισμό της διοικητικής δραστηριότητας προς ορισμένους ηθικούς κανόνες, η τήρηση των οποίων θα προστατεύει τους πολίτες που συναλλάσσονται με τη δημόσια διοίκηση από μια συμπεριφορά που χαρακτηρίζεται από δυστροπία, εσωστρέφεια και έλλειψη ποιότητας και αποτελεσματικότητας. Η διοικητική ηθική προστατεύει το κράτος και τη δημοκρατία από τον κίνδυνο μιας διοίκησης διεφθαρμένης και σπάταλης, η

⁴²⁸ Βλ. Ι. Δ. Σαρμάς, ο.π., σελ. 442

⁴²⁹ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 13 - 15

⁴³⁰ Βλ. Μιχ. Γ. Κυπραίου, Φορολογική ελεγκτική διαδικασία, Βασικά γνώσεις και προβλήματα φορολογικής ελεγκτικής, Αθήναι 1963, σελ. 66

⁴³¹ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 15, 16

οποία εμποδίζει την προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας⁴³².

2. Το αίτημα για τήρηση βασικών κανόνων ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση

Ο υπάλληλος της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο της υπηρεσιακής του ζωής αντιμετωπίζει μια σειρά αποφάσεις και ηθικά διλήμματα, σχετικά με τον τρόπο που θα ασκήσει τα καθήκοντά του, ιδιαίτερα όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια. Οι αποφάσεις αυτές καθοδηγούνται από αρχές και πρότυπα που κατευθύνουν την κρίση του σχετικά με τον ορθό και δίκαιο τρόπο συμπεριφοράς που οφείλει να επιδείξει. Έτσι για τους δημοσίου υπαλλήλους η επαγγελματική αρετή απαιτεί το σεβασμό και την τήρηση εκ μέρους των αυστηρών κανόνων. Και όπως γράφει ο Οράτιος στις Ωδές « θα πρέπει να διάγουν μια ζωή ακέραιη, καθαρή από κάθε αμαρτία» πράγμα που αποτυπώνει το ύψιστο καθήκον της ύπαρξης ηθικής στους δημοσίου υπαλλήλους⁴³³.

Επομένως η συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να καθοδηγείται από ηθικές αξίες. Οι αξίες αυτές διασφαλίζουν ότι η δημόσια εξουσία δεν ασκείται αυθαίρετα αλλά προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Οι θεμελιώδεις αυτές ηθικές αξίες περιλαμβάνουν την ανιδιοτέλεια, την αντικειμενικότητα, τη διαφάνεια, την τιμιότητα, την υπευθυνότητα, την ακεραιότητα από αλλότριες οικονομικές επιρροές, την εχεμύθεια, την αμεροληψία, την ανεξαρτησία και τον επαγγελματισμό του υπαλλήλου. Οι θεμελιώδεις αξίες της διοικητικής ηθικής που έχουν μεταφερθεί στο χώρο του δικαίου, συνίστανται στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, στον σεβασμό των ελευθεριών των πολιτών, την τήρηση των αρχών της ουδετερότητας και της ισότητας της δημόσιας υπηρεσίας καθώς και στην ευθύνη για την αποκατάσταση βλαβών που προξενεί η διοίκηση. Στις παραδοσιακές αυτές αξίες πρέπει να προστεθούν και οι αρχές της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και του καθήκοντος χρηστής διαχείρισης⁴³⁴.

Οι ηθικές αυτές αρχές εξειδικεύονται και μεταφέρονται από το αφηρημένο επίπεδο των αξιών στο συγκεκριμένο επίπεδο της καθημερινής δραστηριότητας μέσω κανόνων δεοντολογίας, οι οποίοι προσδιορίζουν τη συμπεριφορά την οποία οφείλουν να επιδείξουν οι αποδέκτες των κανόνων αυτών στην καθημερινή πρακτική. Η διοικητική δεοντολογία αποτελεί έναν ηθικό κώδικα κανόνων ο οποίος εμπεριέχει όρια και απαγορεύσεις σε σχέση με τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων επιδιώκοντας την υλοποίηση των γενικών ηθικών αξιών, στις οποίες βασίζεται. Στην αρχική τους μορφή οι κανόνες δεοντολογίας δεν είναι νομικοί κανόνες, αλλά επιταγές, οι οποίες συγκεκριμενοποιούν ηθικές αξίες. Έτσι η παραβίασή τους δεν επιφέρει έννομες συνέπειες, αλλά μόνο ηθικής φύσεως κυρώσεις, που μπορούν να προέλθουν από τη συνείδηση του ανθρώπου ή από την κοινωνική αποδοκιμασία και κατακραυγή και όχι από εξωτερικό καταναγκασμό. Η διοικητική δεοντολογία

⁴³² Βλ. Κωνσταντίνος Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 16

⁴³³ Αντ. Μακρυδημήτρης, Ηθικά διλήμματα στη Δημόσια Διοίκηση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 8/2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ.8, 30, 36

⁴³⁴ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, ο.π., σελ. 20, 21

λοιπόν ανήκει στη σφαίρα της ηθικής, στο μέτρο όμως που υιοθετείται από το ισχύον δίκαιο, αποκτά ταυτόχρονα νομική υπόσταση⁴³⁵.

Έτσι οι επιταγές της διοικητικής δεοντολογίας πολλές φορές λαμβάνουν τη μορφή υποχρεώσεων των διοικητικών οργάνων, τις οποίες η επιστήμη και η νομολογία εξάγουν από γενικούς συνταγματικούς κανόνες, κυρίως από τις γενικές αρχές του δικαίου που συνολικά διέπουν τη διοικητική δράση. Η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων συνάγοντας γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου από το σύνολο της διοικητικής νομοθεσίας αναδεικνύει τις θεμελιώδεις ηθικές αξίες που διέπουν το διοικητικό δίκαιο, τους προσδίδει αξιοποιήσιμη νομικά μορφή και τις μετατρέπει σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις των διοικητικών οργάνων. Σημαντικοί λοιπόν κανόνες συμπεριφοράς της διοίκησης έχουν θεμελιωθεί νομικά από τη νομολογία του ΣτΕ στη γενική αρχή της χρηστής και αγαθής διοίκησης, η οποία ενσωματώνει στο δίκαιο με τρόπο αόριστο ηθικά μεγέθη προσδίδοντας έτσι σε ένα μεγάλο αριθμό από επιμέρους κανόνες διοικητικής δεοντολογίας νομικό έρεισμα⁴³⁶.

Συγκεκριμένα η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί. Τα διοικητικά λοιπόν όργανα έχουν υποχρέωση να διαφυλάσσουν τα έννομα συμφέροντα των πολιτών και να τους διευκολύνουν στην άσκηση των δικαιωμάτων τους. Το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης έχει βαθμιαία εξειδικευθεί ακόμη περισσότερο από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, τα οποία θεμελίωσαν σε αυτήν συγκεκριμένους κανόνες συμπεριφοράς της διοίκησης έναντι των πολιτών. Έτσι από τη χρηστή διοίκηση προέρχεται η υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να παρέχουν πληροφορίες στους πολίτες ως προς τις ενδικοφανείς προσφυγές που διαθέτουν, να τους συμβουλεύουν σχετικά με τη συμπλήρωση δικαιολογητικών που υποβάλλουν κ.λ.π.⁴³⁷.

Το ότι όμως ένα μεγάλο μέρος των επιταγών της διοικητικής δεοντολογίας δεν έχει διατυπωθεί ρητά υπό τη μορφή συγκεκριμένων κανόνων δικαίου, αλλά συνάγεται από γενικότερες δικαιοτικές αρχές δημιουργεί ελλείμματα στην ηθική θωράκιση της δημόσιας διοίκησης. Η ρητή διατύπωση κανόνων δεοντολογίας σε ειδικούς κώδικες είναι επιβεβλημένη, δεδομένου ότι καθιστά ευχερέστερη την εκούσια συμμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ παράλληλα διευκολύνει τους διοικούμενους στη γνώση των δικαιωμάτων τους και την προάσπιση των εννόμων συμφερόντων τους κατά τις επαφές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες⁴³⁸.

Έτσι λοιπόν τα τελευταία χρόνια έχει επικρατήσει σε παγκόσμια κλίμακα η τάση κατάρτισης κωδικών δεοντολογίας οι οποίοι αποτελούν απαραίτητο στοιχείο του ηθικού εξοπλισμού της διοίκησης. Η διαμόρφωση μιας αυτοτελούς κωδικοποίησης κανόνων δικαίου στους οποίους αποτυπώνονται υποχρεώσεις διοικητικής δεοντολογίας αποτελεί ένα απαραίτητο εργαλείο για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση⁴³⁹.

⁴³⁵ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 19-22

⁴³⁶ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 23

⁴³⁷ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 23, 24

⁴³⁸ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 25, 26

⁴³⁹ Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 27, 28

3. Στοιχεία μιας ηθικής υποδομής της δημόσιας διοίκησης

Η ύπαρξη όμως ενός συστήματος κανόνων δικαίου, που ρυθμίζει ειδικά την ηθική συμπεριφορά της διοίκησης, αποτελεί ένα από τα στοιχεία που απαιτούνται για τη συγκρότηση του συνολικού οικοδομήματος το οποίο αποκαλείται η «ηθική υποδομή της δημόσιας διοίκησης». Η εξάλειψη της διοικητικής διαφθοράς και η βελτίωση της συμπεριφοράς της διοίκησης προς τους πολίτες δεν μπορούν να στηριχθούν μόνο σε απαγορεύσεις και κυρώσεις, αλλά προϋποθέτουν την ενθάρρυνση των δημοσίων υπαλλήλων στον ηθικό δρόμο. Η ενίσχυση του ηθικού εξοπλισμού των δημοσίων υπαλλήλων νοείται ως πολιτική υποστήριξη από τα προϊστάμενα όργανα τόσο με την ηθική συμπαράσταση, στις περιπτώσεις που οι δημόσιοι υπάλληλοι δέχονται πιέσεις από παράγοντες με οικονομική επιφάνεια ή από οργανωμένα συμφέροντα, όσο και με την εξασφάλιση επαρκών πόρων για την ομαλή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας. Οι ανώτατοι πολιτικοί οφείλουν πρώτοι να επιδεικνύουν ηθική ακεραιότητα στην άσκηση των καθηκόντων τους και να αποτελούν ηθικά πρότυπα για τους υφισταμένους τους τα οποία να υπογραμμίζουν την υπευθυνότητα και την πρωτοβουλία μιας τάξης ανθρώπων οι οποίοι έχουν ταχθεί να υπηρετούν τον λαό. Και όπως έχει γράψει ο Πλάτωνας στο πρώτο κεφάλαιο της Πολιτείας «η κύρια λειτουργία των κυβερνώντων όταν βρίσκονται στη διαδικασία διακυβέρνησης του σκάφους του κράτους, δεν είναι να φροντίζουν τους εαυτούς τους αλλά να φροντίζουν τους ναύτες και τους υπηκόους»⁴⁴⁰.

Απαραίτητο ακόμα στοιχείο μιας ηθικής υποδομής της διοίκησης είναι και η δημιουργία ενός αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων και προαγωγών το οποίο να επιβραβεύει την ευσυνειδησία και την ηθική ακεραιότητα. Ευεργετική επίδραση στη δημόσια διοίκηση έχει και η εξασφάλιση ικανοποιητικών συνθηκών εργασίας και αμοιβής των δημοσίων υπαλλήλων. Επιτακτική είναι και η ανάγκη αρχικής κατάρτισης αλλά και διαρκούς επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων σε ζητήματα διοικητικής ηθικής με την σύσταση ενός φορέα, ο οποίος θα παρέχει ενημέρωση και συμβουλευτική υποστήριξη σε ζητήματα δεοντολογικής συμπεριφοράς. Στο πλαίσιο επίτευξης των στόχων αυτών συμπεριλαμβάνεται αναμφίβολα και η θέσπιση ενός κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων, γιατί όπως έγραψε κάποτε ο Kafka «Όλες οι επαναστάσεις εξατμίζονται και το μόνο που μένει είναι τα έγγραφα της γραφειοκρατίας». Αυτά τα έγγραφα είναι οι αλυσίδες της ανθρωπότητας, που βασανίζεται από τη γραφειοκρατία⁴⁴¹.

«Αν ο πολίτης στην καθημερινή επαφή του με τη Διοίκηση ταλαιπωρείται αντί να εξυπηρετείται, αν απουσιάζουν τα κριτήρια και οι δείκτες ποιότητας που θα προσδιορίζουν με σαφή, μετρήσιμο και επαληθεύσιμο τρόπο τα δικαιώματα και της υποχρεώσεις του πολίτη, τότε χάνεται η αξιοπιστία, καταρρακώνεται η παραγωγικότητα και οργιάζουν οι αθέμιτες σχέσεις, η διαφθορά και η απάτη, αλλά και η καταπάτηση της ηθικής και της αξιοπρέπειας πολιτών και

⁴⁴⁰ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, ο.π., σελ. 29, 30, 33

⁴⁴¹ Αντ. Μακρυδημήτρης, Η διοίκηση σε κρίση, Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία, Πρόλογος: Γεώργιος Ι. Ράλλης, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη «Νέα Σύνορα», Αθήνα 1996, σελ. 381, 384

υπαλλήλων. Τελικά επικρατεί η περιφρόνηση και η εχθρότητα όλων προς όλους και προς όλα»⁴⁴².

«Αν οι υπάλληλοι του κράτους, ξεκινώντας από τους υπουργούς και τους βουλευτές έως τον τελευταίο κλητήρα, χάσουν την αίσθηση ότι η δημόσια υπηρεσία αποτελεί πάνω απ' όλα προσφορά και λειτούργημα, κι όχι αργόμισθη καπατσοσύνη, ούτε λεία προς εκμετάλλευση, δεν κινδυνεύει μόνο η δημόσια ηθική και η δεοντολογία. Αυτό δείχνει μια βαθιά κρίση ή μάλλον ένα κενό αξιών. Ακόμα περισσότερο δείχνει μια ζωή που δεν έχει ποιότητα. Κι αυτό είναι κάτι που αξίζει να παλέψει κανείς για να το αλλάξει»⁴⁴³.

«Εκείνο που δίνει το στίγμα κάθε νομικού πολιτισμού δεν είναι μόνο η διοικητική οργάνωση και υποδομή, αλλά κυρίως ο ηθικός εκείνος δεσμός και το πλαίσιο που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις των μελών μιας κοινωνίας, τόσο μεταξύ τους, όσο και με το κράτος»⁴⁴⁴.

Ο νομοθέτης με τη διορατικότητα και την οξύνοια που τον διακρίνει θέσπισε ειδικές προστατευτικές διατάξεις που στοχεύουν στην προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η αρχή της χρηστής διοίκησης που ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου στοχεύει στην προστασία των διοικούμενων από την αυθαίρετη και αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης⁴⁴⁵.

⁴⁴² Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η διοίκηση σε κρίση, Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία*, ο.π., σελ. 384

⁴⁴³ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η διοίκηση σε κρίση, Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία*, ο.π., σελ. 384, 385

⁴⁴⁴ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 29

⁴⁴⁵ Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 29

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση:

1. Κων. Ε. Γώγος, Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2000.
2. Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Η αρχή της Αμεροληψίας της Δημοσίας Διοικήσεως, Α΄ Η εξαίρεσις Διοικητικών Λειτουργιών, Αθήναι 1962.
3. Του ιδίου, γενικό διοικητικό δίκαιο, β΄ έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1984.
4. Του ιδίου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.- Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004.
5. Χρ. Π. Δετσαρίδης, Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003.
6. Π.-Μ. Ε. Ευστρατίου, Το θεμελιώδες Ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, εν: Τιμ. τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, Αθήνα 2004.
7. Β. Ι. Καραγεώργου, Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Πρόλογος Δ.Θ. Τσάτσος, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.
8. Δήμ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εν: Τιμ. τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833 – 1983), 1984.
9. Δήμ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.
10. Δημ. Κόρσος, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995.
11. Μιχ. Γ. Κυπραίος, Φορολογική Ελεγκτική Διαδικασία, Βασικά γνώσεις και προβλήματα Φορολογικής Ελεγκτικής, Αθήναι 1963.
12. Αντ. Μακρυδημήτρης, Η Διοίκηση σε κρίση, Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία, Πρόλογος Γεώργιος Ι. Ράλλης, «Νέα Σύνορα», Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 1996.

13. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Η προστασία του Διοικούμενου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000.
14. Της ιδίας, Διοικητικό Δίκαιο, Εισαγωγή Θεμελιώδεις έννοιες, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004.
15. Της ιδίας, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007.
16. Β. Ι. Παπαγρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος πρώτο, Γ΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006.
17. Πορίσματα νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929 – 1959), Εισαγωγή Μ. Στασινόπουλου, Αθήνα 1960.
18. Ι. Δ. Σαρμάς, Το Δημοκρατικό Κοινωνικό Κράτος Δικαίου, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.
19. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ενδέκατη έκδοση, Ανατύπωση 2005, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.
20. Μιχ. Δ. Στασινόπουλος, Δίκαιον των Διοικητικών πράξεων, Αθήναι 1951.
21. Αναστ. Ι. Τάχος, Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική ουδετερότητα, Πρόλογος Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981.
22. Του ιδίου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8^η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.
23. Αλ. Χούγιας – Παλαιολόγος, Φιλοσοφία του Δικαίου, 2. Ο ορισμός της Φιλοσοφίας του Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2007.

Ξενόγλωσση:

1. Th. Fortsakis, Principles Governing Good Administration, European Public Law, Volume 11, Issue 2, June 2005, σελ. 207 επ.
2. D. Triantafyllou, The European Charter of Fundamental Rights and the “Rule of Law” : Restricting Fundamental Rights by Reference, Common Market Law Review 39, 2002 σελ. 53 επ.
3. M. Everson, Administering Europe?, Journal of Common Market Studies, Vol. 36, No. 2, June 1998, σελ. 195 επ.

Περιοδικά:

1. Ν. Γρηγορίου, Το Συμβούλιον της Επικρατείας και αι γενικαί αρχαί του δικαίου, Νομικόν Βήμα, Έτος 2^{ov}, Τεύχος 9-10, Αθήναι 1-31 Μαΐου 1954, σελ 529 επ.
2. Εμμ. Χρ. Εμμανουηλίδης, Ο έλεγχος της χρηστότητος εν τη Δημοσία Διοικήσει, Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, Έτος 39^{ov}, Τεύχος 6, Ιούνιος 1973, σελ. 357 επ.
3. Β. Ι. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Έτος πεντηκοστό πρώτο 2007, σελ. 30 επ.
4. Κων. Γ. Καραγεώργου, Η αρχή της αμεροληψίας ως γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου, Αρχείο Νομολογίας, Τεύχος 1, Έτος 40^o (Μ) 1989, σελ. 3 επ.
5. Γ. Σ. Π. Κατρούγκαλος, Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος, Δι Δικ 5 (1993), σελ. 940 επ.
6. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, Αρμενόπουλος 1995, Τεύχος 11, Έτος 49^o Ιούλιος, Θεσσαλονίκη, σελ. 1380 επ.
7. Π. Λαζαράτος, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη, Δικαιώματα του Ανθρώπου, τόμος έκτος σειράς 1/2003, σελ. 129 επ.
8. Αντ. Μακρυδημήτρης, Ηθικά διλήμματα στη Δημόσια Διοίκηση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 8/2002, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002, σελ. 7 επ.
9. Αντ. Μανιτάκης, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος (Ανάπτυπο από το περιοδικό «Το Σύνταγμα» τόμος Δ΄1978), Αθήναι, Έκδοσις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 433 επ.
10. Απ. Παπακωνσταντίνου, Β. Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, ΣτΕ 1117/2000, Τμ. Γ΄ (Πειθαρχική δίωξη καθηγητή ΑΕΙ), Το Σύνταγμα, Τεύχος 1^o, Έτος ΚΖ΄ 2001, Ιανουάριος – Φεβρουάριος, σελ. 600 επ.
11. Σπ. Α. Παππάς, Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια, Τεύχος 29, Έτος όγδοο, Ιανουάριος – Μάρτιος 1987, σελ. 80 επ.

12. Ν. Κ. Σακελλαρίου, Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και την νομολογίαν, Το Σύνταγμα, Τόμος πέμπτος 1979, σελ. 282 επ.
13. Μιχ. Δ. Στασινόπουλος, Αι γενικαί αρχαί του Διοικητικού Δικαίου, Η καταγωγή των και η νομική αξία των, Διοικητική Δίκη, Τόμος 17^{ος}, 1973, σελ. 113 επ.
14. Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου, Η εφαρμογή της αρχής της «χρηστής διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις), Αρμενόπουλος, Τόμος ΛΕ΄ 1981, 7, Θεσσαλονίκη, σελ. 617 επ.
15. Κων. Β. Χιώλος, Η αρχή της ισότητας στην Ελληνική έννομη τάξη, Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 44^{ος}, Αθήνα 2000, σελ. 479 επ.

Ηλεκτρονικές Διευθύνσεις:

1. www.dsnet.gr
2. <http://eur-lex.europa.eu>