

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΘΕΜΑ : «Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ
ΔΙΚΑΙΟ. Η ΕΚΦΑΝΣΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ »**

Επιβλέπων Καθηγητής : κ. Βασίλειος Κουγέας

**Εκπόνηση: Κατερίνα Γκαμπέτα
ΑΜ:0907Μ018**

ΑΘΗΝΑ, Ιανουάριος 2010

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ :

- **Η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο**
 - i. Οριοθέτηση της έννοιας της χρηστής διοίκησης σε σχέση με τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Εξειδίκευση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο
 - ii. Θεσμικό πλαίσιο εφαρμογής του δικαιώματος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης
 - iii. Οι αρχές της οικονομίας, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας ως πτυχές του δικαιώματος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης
 - iv. Συσχετισμός και οριοθέτηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με τις έννοιες της Λογοδοσίας και του δημοσιονομικού ελέγχου
 - v. Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και διαφάνεια. Οι δύο όψεις της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο;

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ :

- **Η αρχή της χρηστής διοίκησης ως θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα**
 - i. Η κατοχύρωση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στον Ευρωπαϊκό

Κώδικα Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς .

ii. Το περιεχόμενο του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης, πεδίο εφαρμογής αυτού

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ :

• Προσδιορισμός της αρχής της χρηστής διοίκησης ως γενικής αρχής του δημοσίου δικαίου.

i. Η αρχή της της χρηστής διοίκησης ως έκφανση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου

ii. Η αρχή της της χρηστής διοίκησης ως άθροισμα και συνισταμένη άλλων μερικότερων αρχών

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα μελέτη αποτελεί μία απόπειρα αποσαφήνισης της αρχής της χρηστής διοίκησης όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο. Η ανάγκη προσδιορισμού της αρχής αυτής , στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου είναι ιδιαιτέρως σημαντική, όχι μόνο από θεωρητικής πλευράς αλλά επειδή η χρηστή διοίκηση αποτελεί πάγια απαίτηση των διοικουμένων , εγγυάται τη νομιμότητα των πράξεων των θεσμικών οργάνων και συμβάλλει στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος για το οποίο κατηγορείται το επονομαζόμενο “Κράτος των Βρυξελλών”. Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα είναι όχι απλά πολυεπίπεδο αλλά και πολυσύνθετο και απαρτίζεται από πληθώρα εμπλεκόμενων μετόχων (stakeholders) και διαδικασιών , που συνιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την κατανόηση της λειτουργίας του από το μέσο ευρωπαϊό πολίτη . Για το λόγο αυτό, προκειμένου να είναι αξιόπιστο, οφείλει όχι μόνο να μεριμνά για την τήρηση του κοινοτικού δικαίου από τα Κράτη μέλη και τους πολίτες αυτών, αλλά ταυτόχρονα οφείλει και τα θεσμικά του όργανα και εν γένει τα όργανα που ασκούν κοινοτική εξουσία να ελέγχονται και να τηρούν συγκεκριμένες διαδικασίες και κανόνες.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης , όπως θα οριστεί και παρακάτω, δεν είναι μόνο μία κανονιστική αρχή. Το περιεχόμενό της είναι ευρύτερο και ξεπερνάει το κανονιστικό της περιεχόμενο. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε το γεγονός ότι για να οριστεί επακριβώς το σε τί συνίσταται η αρχή της χρηστής διοίκησης απαιτείται να γίνει αναφορά σε περαιτέρω αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως αυτές διαμορφώθηκαν σταδιακά μέσω της νομολογίας και των κειμένων κανόνων δικαίου. Αποτελεί δηλαδή έκφραση μερικότερων αρχών τις οποίες συγκεράζει. Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης ενυπάρχει σε βασικές αρχές που διαποτίζουν και αποτελούν το σκελετό του διοικητικού δικαίου όπως η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα, η αρχή της αμεροληψίας και ισότητας με την οποία οφείλει η διοίκηση να αντιμετωπίζει τους διοικουμένους. Αποτελεί δηλαδή μία ρήτρα μέσα από την οποία διαμορφώνονται και απορρέουν ειδικότερες αρχές.

Από την άλλη η αρχή της χρηστής διοίκησης αντλεί την κανονιστική της αξία και από μία άλλου είδους αξιολόγηση , ηθικής και δεοντικής φύσεως. Η κατοχύρωση της εν λόγω αρχής εκπορεύεται από ηθικούς και δεοντικούς λόγους. Μόνο όταν η διοίκηση λειτουργεί όπως αναμένουν οι πολίτες μπορεί να λειτουργήσει σωστά. Και εάν τούτο

ακουγεται ως κάτι που εκφεύγει της νομικής και θετικής ανάλυσης και μπορεί κάποιος να ισχυριστεί ότι ανάγεται σε επιχείρημα της φιλοσοφίας του δικαίου, δεν είναι τυχαίο ότι η αρχή της νομιμότητας συνδέεται άρρηκτα και άμεσα με την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Η διοίκηση οφείλει και έχει υποχρέωση να “διοικεί καλά” γιατί μόνο τότε ολοκληρώνεται σωστά και η σημασία της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Ένα κράτος ή οποιοδήποτε μόρφωμα που φέρει χαρακτηριστικά άσκησης κυριαρχικών αρμοδιοτήτων, όπως το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, για να λειτουργεί σωστά και να εξελίσσεται, δεν οφείλει μόνο να θέτει κανόνες και να αυτοπεριορίζεται τηρώντας τους. Υποχρεούται επίσης, οι κανόνες αυτοί να είναι και ηθικά σωστοί και να αποτελούν το γνώμονα για τη δράση του. Δεν αρκεί επομένως να τίθενται κανόνες και να τηρούνται από τη διοίκηση αλλά η ίδια η διοίκηση έχει την υποχρέωση, οι κανόνες που θέτει να είναι και δίκαιοι, ώστε να τους τηρεί και η ίδια και οι διοικούμενοι. Άλλως η αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου στερούνται του σωστού ερείσματος και μπορεί να καταλήξουν ως έννοιες κενού περιεχομένου. Στη Δημοκρατία η αρχή της χρηστής διοίκησης ανάγεται σε θεμελιώδη αρχή της δικαιοσύνης τάξης, καθώς είναι αρωγός της αρχής της νομιμότητας, του κράτους δικαίου και άλλων ειδικότερων αρχών. Για τους λόγους αυτούς, και από την δεοντολογική αυτή οπτική, η αρχή της χρηστής διοίκησης πρέπει να αποτελεί βασική προτεραιότητα των ασκούντων εκτελεστική και διοικητική εξουσία.

Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου η αρχή της χρηστής διοίκησης νοείται αρχικά ως χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Το εάν η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση μετουσιώνει επαρκώς το νόημα της χρηστής διοίκησης στον τομέα του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου, είναι κάτι που θα τύχει της δέουσας ερμηνείας παρακάτω. Η χρηστή διοίκηση πάντως, όσον αφορά το κομμάτι που αφορά τα δημοσιονομικά της Ένωσης και τη διαχείριση αυτών, εννοιολογικά βρίσκεται πολύ κοντά στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και η τελευταία αποτελεί πτυχή της αρχής της χρηστής διοίκησης.

Το περιεχόμενο της έννοιας της χρηστής διοίκησης ως γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου είναι ενδεχομένως ευρύτερο από αυτό που στην παρούσα μελέτη είναι το ζητούμενο: Η αποκωδικοποίηση της αρχής της χρηστής διοίκησης στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικαίου και ειδικότερα του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου. Η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο διαμορφώνεται ειδικότερα ως αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η έννοια της χρηστής

δημοσιονομικής διαχείρισης , στηρίζεται σαφώς στην έννοια της χρηστής διοίκησης όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στο κοινοτικό δίκαιο και στα επιμέρους δίκαια των κρατών μελών , αλλά αποτελεί ως προς αυτή έννοια είδους , καθώς επικεντρώνεται σε ένα κομμάτι του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου, το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο. Αναφέρεται ειδικότερα στη χρηστή διαχείριση, έχοντας ως αποδέκτες και υπόχρεους τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη, στο βαθμό που αυτά μετέχουν στη διαχείριση των δημοσιονομικών της Κοινότητας. Επειδή το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο , όπως έχει διαμορφωθεί, αποτελεί ουσιαστικά το ρυθμιστικό πεδίο που σχετίζεται με την οργάνωση και λειτουργία του δημοσιονομικού συστήματος, που στο μεγαλύτερο μέρος του αναπτύσσεται γύρω από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, η χρηστή διαχείριση αφορά ουσιαστικά την κατάρτιση και εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού , έχοντας ως αποδέκτες τα εμπλεκόμενα όργανα σε όλα τα στάδια της εν λόγω διαδικασίας. Στην παρούσα μελέτη λοιπόν θα εξειδικευτεί η αρχή της χρηστής διοίκησης και θα προσδιοριστεί στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου και ειδικότερα το πως η αρχή αυτή εφαρμόζεται κατά την κατάρτιση και εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Βασικό αντικείμενο είναι το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, όπως αυτό αναδεικνύεται από την παρουσίαση των επιμέρους πτυχών της και να απαντηθεί το ερώτημα κατά πόσο αποτελεί μία αυτόνομη αρχή του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου. Στο πρώτο μέρος της παρούσας μελέτης η αρχή της χρηστής διοίκησης συγκεκριμενοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί βασική έκφραση και έκφανση της αρχής της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο . Ορίζεται το θεσμικό πλαίσιο από το οποίο απορρέει και αναλύονται οι ειδικότερες έννοιες και αρχές που απαρτίζουν την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως η αρχή της οικονομίας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας. Η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο όμως δεν ταυτίζεται με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αλλά την υπερβαίνει, εγκολώνοντας και άλλες βασικές έννοιες όπως η Λογοδοσία , ο δημοσιονομικός έλεγχος. Τέλος βασική συνάρτηση της αρχής χρηστής διοίκησης αποτελεί η αρχή της διαφάνειας. Εξετάζεται λοιπόν ποια η σχέση των δύο εννοιών , ποιες οι αλληλοκαλύψεις και τίθεται το ερώτημα κατά πόσο η αρχή της διαφάνειας σε συνδυασμό με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

ολοκληρώνουν και συνθέτουν το καθολικό περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο. Στο δεύτερο μέρος η ανάλυση επικεντρώνεται στην εξελικτική πορεία της αρχής στο κοινοτικό δίκαιο. Γίνεται η μετάβαση από το πεδίο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου στο πεδίο των δικαιωμάτων της Ένωσης. Η αρχή της χρηστής διοίκησης, για να γίνει πλήρως κατανοητό το περιεχόμενό της, θα πρέπει να εξεταστεί και υπό μία ευρύτερη οπτική που εκφεύγει του στενότερου πεδίου του Δημοσιονομικού Δικαίου. Παρά ταύτα, η ανάλυση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί περιττή καθώς το ζητούμενο εξακολουθεί να είναι η χρηστή διοίκηση και πώς η εν λόγω έννοια εξελίσσεται, γεγονός που έχει αντίκτυπο και στον τρόπο με τον οποίο γίνεται αντιληπτή στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο. Εξετάζεται λοιπόν το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης ως θεμελιώδες δικαίωμα του ευρωπαϊκού δικαίου, η σημασία της κατοχύρωσής του στη Χάρτα των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και οι συνέπειες αυτής της κατοχύρωσης μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας κύρωσης της Συνθήκης της Λισσαβόνας από τα 27 Κράτη μέλη. Στο τρίτο μέρος, γίνεται μία προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού του προτάγματος της χρηστής διοίκησης στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, της σύνδεσής της με την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου και άλλων ειδικότερων αρχών του δημοσίου δικαίου. Με βάση την ανάλυση αυτή θα επιχειρηθεί η εξαγωγή διατυπώσεων και συμπερασμάτων ως προς την έννοια, το πεδίο εφαρμογής και το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης. Βασικός σκοπός της μελέτης αυτής είναι να αποκωδικοποιηθεί η έννοια της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, να αναλυθεί η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και άλλων βασικών παραγόντων όπως η Λογοδοσία, ο Έλεγχος, η Διαφάνεια που παίζουν καταλυτικό ρόλο στην διαμόρφωση του όρου της χρηστής διοίκησης, εντός του πλαισίου του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου. Για να γίνει αυτό όμως χρειάζεται και μία ευρύτερη ανάλυση καθώς η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν παύει να αποτελεί μία εκ των βασικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου. Τέλος, ζητούμενο είναι να διαπιστωθεί κατά πόσο η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί πλέον αυτοτελή αρχή στο πεδίο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ :

• Η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο

Το ευρωπαϊκό ή κοινοτικό δημοσιονομικό δίκαιο¹ περιλαμβάνει αφενός κανόνες του θετικού δικαίου (πρωτογενούς και παραγώγου ευρωπαϊκού δικαίου) και αφετέρου μία σειρά συμφωνιών “πολιτικού χαρακτήρα” για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των πρώτων . Και τα δύο πεδία ρυθμίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία του δημοσιονομικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης , που στο μεγαλύτερο μέρος του αναπτύσσεται γύρω από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, δηλαδή τα στάδιά του, τα εμπλεκόμενα με αυτά θεσμικά όργανα και τις αρμοδιότητές τους, όπως και το εφαρμοζόμενο σύστημα των ιδίων πόρων στο οποίο θεμελιώνεται η δημοσιονομική αυτονομία της ΕΕ².

Στο παρών πρώτο μέρος της εργασίας, θα διερευνηθεί το πώς διαμορφώνεται η αρχή της χρηστής διοίκησης σε ένα ιδιαίτερο κομμάτι του κοινοτικού διοικητικού δικαίου. Γίνεται άλλωστε δεκτό ότι ανεξάρτητα από το ακριβές περιεχόμενο του Δημοσιονομικού Δικαίου και την υπαγωγή του ή μη στο Διοικητικό Δίκαιο, αναγνωρίζεται η σχέση του κλάδου στο κοινοτικό επίπεδο, με το Ευρωπαϊκό [Κοινοτικό] Διοικητικό Δίκαιο³. Η αρχή της χρηστής διοίκησης, (υπό τη μορφή και ενός δικαιώματος για χρηστή διοίκηση), αποτελεί έννοια ευρύτερη από αυτό που το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο προστατεύει ως αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Αυτό είναι απόλυτα φυσικό καθώς το δικαίωμα χρηστής διοίκησης βρίσκεται αποδέκτες και πεδία εφαρμογής σε όλες τις εκφάνσεις του κοινοτικού διοικητικού δικαίου αλλά εξειδικεύεται ανάλογα με τις απαιτήσεις κάθε πτυχής του δικαίου, των θεσμικών οργάνων που είναι αποδέκτες της επιταγής για προστασία του εν λόγω δικαιώματος και των διαδικασιών που ορίζεται ότι πρέπει να ακολουθηθούν.

Προκειμένου λοιπόν να προσδιοριστεί με ακρίβεια το πώς έχει διαμορφωθεί και νοείται η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, κρίνεται απαραίτητο αρχικά να προσδιοριστεί η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (“sound financial management” , όπως ο όρος αποτυπώνεται στο αγγλικό κείμενο).

1 Ο όρος “Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο” χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά σε ελληνικό σύγγραμμα από τον Ν. Μηλιώνη το 2004, «Στοιχεία διεθνούς & ευρωπαϊκού και φορολογικού και δημοσιονομικού δικαίου» και τον Ν. Μπάρμπα το 2005, « Άμεσοι φόροι και κοινοτικό δίκαιο», σελ. 137

2 Β. Κουγέας, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, “ Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους” , Τα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου, Νομική Βιβλιοθήκη 2008, σελ. 2

3 Schmidt- Assman, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Einleitende Problemskizze, Baden – Baden, 1999

Ουσιαστικά, το ζητούμενο της μελέτης είναι ακριβώς η διερεύνηση μετασχηματισμού της αρχής της χρηστής διοίκησης εντός του πλαισίου του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού δικαίου . Για το λόγο αυτό, απαραίτητο είναι να οριοθετηθεί εννοιολογικά η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης , σε σχέση με την αρχή της χρηστής διοίκησης.

Περαιτέρω πρέπει να οριστεί το θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου κατοχυρώνεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Θα γίνει αναφορά στους δημοσιονομικούς κανόνες του πρωτογενούς και δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, που κάνουν κατοχυρώνουν την τήρηση της αρχής τη χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και θα γίνει απόπειρα για ερμηνευτική ανάλυση αυτών. Σύμφωνα με μία διατύπωση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου ⁴ που συνοψίζει τις αρχές του προϋπολογισμού, “.....Οι πιστώσεις του προϋπολογισμού πρέπει να χρησιμοποιούνται σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας”. Θα διερευνηθεί επομένως και ποιό το νόημα των αρχών αυτών, ως βασικών πτυχών που εξειδικεύουν την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Πρόκειται για τις τρεις γνωστές αρχές της δημόσιας διοικητικής πρακτικής (“... the notorious «three Es » of public management...⁵), οι οποίες απαντούν στο ερώτημα του πώς ακριβές θα επιτευχθεί αυτή η χρηστή διαχείριση.

Σημαντικό επιπλέον για να γίνει κατανοητός ο όρος της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο είναι να γίνει μία ανάλυση του πώς αυτή η αρχή συναρτάται με τη Λογοδοσία , στο πλαίσιο δράσης και ελέγχου των θεσμικών οργάνων. Η Λογοδοσία αποτελεί μία έννοια, της οποίας το περιεχόμενο αν και ασαφές κερδίζει συνεχώς έδαφος στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη και στην ενοποιητική διαδικασία. Συνδέεται με άλλες βασικές έννοιες όπως η διαφάνεια της διοικητικής δράσης και αποτελεί επίσης κρίκο στην προσπάθεια μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος για το οποίο κατηγορούνται οι ευρωπαϊκοί θεσμοί, ιδίως η Επιτροπή. Η έννοια της Λογοδοσίας είναι πολύ σημαντική και συνδέεται άρρηκτα με τις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, καθώς θα μπορούσε να λεχθεί ότι συνιστά μία αντισταθμιστική δικλείδα ασφαλείας , προκειμένου να τηρούνται οι παραπάνω αρχές που στο σύνολό τους συνθέτουν την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Περαιτέρω, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης θα εξεταστεί

4 Ετήσια έκθεση ΕυρΕΛΣ για το οικον. Έτος 2005(ΕΕ C263, σελ. IV), «Βασικές πληροφορίες για τον προϋπολογισμό, 3. - Αρχές που διατυπώνονται στις συνθήκες και στο Δημοσιονομικό Κανονισμό».

5 C. Harlow, Accountability in the European Union, Oxford 2002, p. 2

και υπό το πρίσμα των μηχανισμών που ελέγχουν την τήρηση αυτής. Συγκεκριμένα, θα διερευνηθεί κατά πόσο η εν λόγω αρχή τηρείται πραγματικά και δεν αποτελεί απλό ευχολόγιο ή μία κατευθυντήρια έννοια , η οποία όμως δεν αποτυπώνεται στην πρακτική των θεσμών και των οργάνων. Για να διασφαλιστεί ότι τηρείται ουσιαστικά μία τέτοια αρχή, της οποίας το περιεχόμενο είναι αρκετά ασαφές , είναι απαραίτητοι οι μηχανισμοί ελέγχου. Αντικείμενο έρευνας είναι λοιπόν και το κατά πόσο οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της ΕΕ που εξετάζουν τα δημοσιονομικά ζητήματα, εγγυώνται επαρκώς και ικανοποιητικά την τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Επειδή το ευρωπαϊκό οικοδόμημα είναι πολυσύνθετο, πολυεπίπεδο και σε ότι αφορά τη διαχείριση του κοινοτικού χρήματος εμπλέκονται εξαιρετικά πολλοί φορείς , αναφορά θα γίνει στο πώς το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αντιλαμβάνεται την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και πώς την εγγυάται κατά την άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου. Φυσικά η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δεν αφορά μόνο το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αλλά και όλους όσους εμπλέκονται στην εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού, η οποία μπορεί κατά το άρθρο 56 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 να γίνεται κεντρικά, αποκεντρωμένα ή και σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς⁶, όμως η έλλειψη εγγύτητας και η παρεμβολή διαφόρων φορέων , καθιστούν πιο θολή την εικόνα και πιο δύσκολο τον έλεγχο. Παρόλα αυτά , η ύπαρξη μηχανισμών ελέγχου της αρχής , την αναδεικνύει ως μείζονος σημασίας και την καθιστά υποχρεωτική και για τις περιπτώσεις όπου η διαχείριση εκφεύγει του άμεσου κοινοτικού πλαισίου.

Αν η ύπαρξη μηχανισμών ελέγχου τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής αποτελεί το μέσο για τη διασφάλιση της υγιούς διαχείρισης εκ μέρους των κοινοτικών φορέων, ζητούμενο είναι ποιός ο επιδιωκόμενος σκοπός που καθιστά την αρχή αυτή τόσο σημαντική. Παρακινδυνευμένα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι σκοπός είναι η διαφάνεια, που αποτελεί και βασική συνιστώσα της χρηστής διακυβέρνησης⁷. Στο τελευταίο λοιπόν τμήμα του πρώτου μέρους θα εξεταστεί η σχέση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με την αρχή της διαφάνειας. Θα γίνει μία σύντομη ανάλυση της έννοιας της διαφάνειας και θα αξιολογηθεί η σχέση που συνδέει τις δύο αυτές βασικές αρχές μεταξύ τους. Υπάρχει σχέση αιτίου- αιτιατού ή συνιστούν αυτές δύο διαφορετικές όψεις του ιδίου νομίσματος;

6 Βλ. Β. Κουγέας, ό.π. , σελ 76

7 Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, 2001

i. Οριοθέτηση της έννοιας της χρηστής διοίκησης σε σχέση με τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Εξειδίκευση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό πλαίσιο

Η αρχή της χρηστής διοίκησης, συνιστά βασική αρχή τόσο του εθνικού δικαίου όσο και του κοινοτικού δικαίου, όπου εκεί έχει αναδειχτεί και σε δικαίωμα κατοχυρωμένο στο αναγνωριζόμενο πλέον ως πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, μετά την άμεση αναφορά της Συνθήκης της Λισσαβόνας στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Εν τούτοις η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν ταυτίζεται εννοιολογικά με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Άλλωστε αυτό είναι και πιο προφανές στον τρόπο με τον οποίο αποδίδονται στα αγγλικά οι δύο έννοιες: η χρηστή διοίκηση αποδίδεται ως *good administration* ενώ η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση ως *sound financial management*. Φυσικά η διαφορετική και μόνο εκφορά των δύο εννοιών δεν μπορεί να μας βεβαιώσει για τη διαφοροποίησή τους και ουδείς μπορεί να αντιλέξει ότι δεν πρόκειται για έννοιες συγγενείς αλλά ο βαθμός αλληλοκάλυψής τους είναι το ζητούμενο εδώ και ποιά η ακριβής σχέση μέσα στην οποία αλληλοδιαμορφώνονται. Έτσι, αν και είναι προφανές ότι είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, είναι ερευνητέο κατά πόσο συνδέονται με μία σχέση γένους προς είδος ή με μία σχέση αλληλοκάλυψης σε ορισμένα μόνο σημεία. Αυτού του είδους η ανάλυση, αν και μπορεί να φαντάζει μόνο θεωρητικής φύσεως, χωρίς ουσιαστικό νόημα, μπορεί ωστόσο να δια φωτίσει ως προς τη λειτουργία των δύο εννοιών, τα πεδία εφαρμογής και το νόημα που μπορεί να έχει η ταύτιση ή η διαφοροποίησή τους.

Έστω λοιπόν ότι οι δύο αυτές έννοιες είναι τόσο στενά συνδεδεμένες ώστε η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αποτελεί ουσιαστικά μία εξειδικευμένη πτυχή της αρχής της χρηστής διοίκησης. Αυτή είναι η πιο απλή παραδοχή στην οποία μπορεί να οδηγηθεί ο θεωρητικός του δικαίου εξετάζοντας τις δύο έννοιες. Μπορεί η αρχή της χρηστής διοίκησης να θεωρηθεί η έννοια γένους από την οποία εκπηγάζει η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Αυτή είναι μία εν μέρει σωστή παραδοχή, καθώς ως προς τη θεωρητική τους αναγωγή και αναγκαιότητα απορρέουν από την επιβεβλημένη ανάγκη για καλή διοίκηση, είτε πρόκειται για τις γενικές διαδικασίες της διοικητικής πρακτικής είτε για τις πιο εξειδικευμένες διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης μπορεί να θεωρηθεί ως

μία πτυχή της χρηστής διοίκησης , όπως αποτυπώνεται στους δημοσιονομικούς κανόνες και διατάξεις.

Παρόλα αυτά η παραπάνω πρόταση μπορεί να αμφισβητηθεί ως προς την απόλυτη ορθότητά της. Πρέπει να εξεταστεί και κατά πόσο υπάρχει αυτότελεια στις δύο αυτές αρχές, όχι μόνο ως προς τους κανόνες που τις επιβάλλουν αλλά και ως προς το ουσιαστικό τους νόημα. Αναφέρθηκε παραπάνω ότι η αγγλική απόδοση των υπό εξέταση αρχών διαφέρει από την ελληνική όπου αποδίδονται και οι δύο με το επίθετο “χρηστή”. Το γεγονός ότι στο πρωτότυπο κείμενο υπάρχει αυτή η έστω μικρή διαφοροποίηση καθώς και το γεγονός ότι στην πρώτη γίνεται λόγος για “administration” ενώ στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση για “management” θέτει ψύγματα αμφιβολίας για το κατά πόσο αυτές οι δύο αρχές αποτελούν η μία απόρροια της άλλης. Ο όρος administration είναι εννοιολογικά στενότερος από τον όρο management καθώς μπορεί να θεωρηθεί ότι αφορά αποκλειστικά και μόνο τα διοικητικά όργανα που είναι αποδέκτες της εν λόγω επιταγής. Από την άλλη το management είναι ευρύτερη έννοια που μπορεί να συγκαταλέγει εντός της όχι μονάχα τα διοικητικά όργανα ως αποδέκτες, αλλά και γενικότερα τους εμπλεκόμενους με τη διαχείριση των κοινοτικών πόρων και μπορεί να εγκολπώνεται μία γενικότερη ιδέα που δεν αντανακλάται μονάχα στη διοικητική πρακτική αλλά σε ένα ευρύτερο φάσμα κατάστρωσης πολιτικών, σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησής τους . Με άλλα λόγια η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ενδεχομένως να μην αποτελεί απόρροια της χρηστής διοίκησης αλλά να συνιστά μία αυτοτελή έννοια που αναπτύσσεται ανεξάρτητα , εντός του πεδίου που διαμορφώνει το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο. Η υπόθεση αυτή είναι παρακινδυνευμένη που τίθεται στην παρούσα μελέτη ως προβληματισμός ως προς την σχέση μεταξύ των δύο εννοιών. Η πορεία της εξέλιξης τους θα δείξει αν η αρχή της χρηστής διαχείρισης διαφοροποιείται ουσιαστικά από την αρχή της χρηστής διοίκησης. Το βέβαιο πάντως είναι ότι η φιλοσοφία και ο δικαιολογητικός λόγος που υποχρεώνουν τον κοινοτικό νομοθέτη να κατοχυρώνει τις δύο αυτές αρχές είναι η ανάγκη για ορθή διοίκηση, η διαβεβαίωση του διοικουμένου περί της ασφάλειας του και η αποφυγή της αυθαιρεσίας που αποτελούν βασικές εγγυήσεις για μία χρηστή διακυβέρνηση. Είτε πρόκειται για δύο αρχές που η μία συνιστά απόρροια της άλλης είτε για δύο αρχές που συναντώνται νοηματικά, αλληλοκαλύπτονται εν μέρει αλλά διαφοροποιούνται ως προς το πεδίο εφαρμογής τους, είναι αναμφισβήτητο ότι συνδέονται στενά μεταξύ τους και παρέλκει και η περαιτέρω θεωρητική ανάλυση της σχέσης τους στο πλαίσιο της

παρούσας μελέτης.

ii. Θεσμικό πλαίσιο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί μία από τις βασικές αρχές εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού- της πράξης που προτείνει και εγκρίνει εκ των προτέρων σε ετήσια βάση τα έσοδα και τις δαπάνες των Κοινοτήτων- αποτελούν δεσμευτικές επιταγές απευθυνόμενες προς τα αρμόδια για την κατάρτισή του όργανα, προς εκείνα που τον υλοποιούν και προς εκείνα που ελέγχουν την εκτέλεσή του. Οι κύριες αρχές θεσπίζονται με το άρθρο 310 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην άρθρο 268 της ΣυνθΕΚ) , δηλαδή οι αρχές της ενότητας, της ισοσκελίσης ή της αυτοτέλει των χρήσεων , χωρίς να αναφέρονται ονομαστικά, γεγονός που συμβαίνει στον Δημοσιονομικό Κανονισμό : ο τελευταίος ουσιαστικά συμπληρώνει και καλύπτει τα κενά των Συνθηκών . Σε αυτόν επαναλαμβάνονται, διευκρινίζονται και εξελίσσονται , όπως και στις τροποποιήσεις του , στους με κανονισμούς θεσπιζόμενους κανόνες εφαρμογής του και στις τροποποιήσεις των τελευταίων. Οι διαφοροποιήσεις των αρχών κατ' αυτές τις τροποποιήσεις και συμπληρώσεις είναι ενδεικτικές της τάσης αφενός να διατηρηθούν σε ισχύ οι αρχές και αφετέρου , εξελισσόμενες, να ρυθμίσουν αποτελεσματικά το διαρκώς μεταβαλλόμενο δημοσιονομικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις ανάγκες του ⁸.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης θεμελιώνεται στο άρθρο 317 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην άρθρο 274 ΣυνθΕΚ) το οποίο ορίζει ότι “η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό , σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται σε εκτέλεση του άρθρου 322, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Τα κράτη μέλη συνεργάζονται με την Επιτροπή προκειμένου να διασφαλίσουν ότι οι πιστώσεις χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης”. Επίσης η αρχή εξειδικεύεται στα άρθρα 27 και 28 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002, που αναλύουν τα επιμέρους στοιχεία που κατά τον κοινοτικό νομοθέτη τη συνθέτουν⁹ .Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 27 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 ορίζει ότι : “Οι πιστώσεις του προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής

8 Βλ. Β. Κουγέας, όπ. π. σελ 11

9 Βλ. Β. Κουγέας, όπ.π. σελ. 225

διαχείρισης, δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας”.

Είναι προφανές από την παράθεση των ανωτέρω διατάξεων του πρωτογενούς και δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου ότι η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί μία βασική συνιστώσα της δημοσιονομικής κοινοτικής πολιτικής. Ο τρόπος με τον οποίο κατοχυρώνεται η εν λόγω αρχή στο προαναφερθέν θεσμικό πλαίσιο, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι καταδεικνύει τη σημασία της αρχής αυτής στο ευρύτερο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που ως έννοια γίνεται αντιληπτή υπό το πρίσμα της “υγιούς διαχείρισης” ή ως “χρηστή διοίκηση επί οικονομικής φύσεως ζητημάτων”, αποτελεί ένα συγκερασμό των αρχών που διέπουν εν γένει την κατάρτιση και εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Πιο συγκεκριμένα, οι ειδικότερες αρχές που αφορούν την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι: Η αρχή της ενότητας και της αυθεντικότητας του προϋπολογισμού, η αρχή της καθολικότητας, η αρχή της ετήσιας βάσης, η αρχή της ισοσκελίσης, η αρχή της ειδικότητας των κοινοτικών δαπανών. Όλες οι παραπάνω αρχές, αν και αυτοτελείς και με συγκεκριμένο κανονιστικό περιεχόμενο και νόημα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι έχουν ως κοινό παρονομαστή την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Βασικός αιτιολογικός λόγος για την κατοχύρωση των αρχών αυτών αποτελεί για τον κοινοτικό νομοθέτη η αδήριτη και νομοτελειακή ανάγκη για ορθή, αποτελεσματική και υγιή διαχείριση των κοινοτικών πόρων που μέσω του συστήματος των ιδίων πόρων τα Κράτη Μέλη παραχωρούν στην Ένωση. Μόνο με την εγγύηση ότι η διαχείριση των κοινοτικών πόρων θα γίνει με απόλυτο σεβασμό και διαφανείς διαδικασίες, με χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, μπορεί και προχωράει η οικονομική ολοκλήρωση της Ένωσης. Όλες οι αρχές που διέπουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό λοιπόν, από την κατάρτιση μέχρι την εκτέλεσή του, ακόμη και κατά τις διαδικασίες ελέγχου, έχουν ως κοινό σημείο αναφοράς την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Και μπορεί η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης να αποκτά στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου μια πιο συγκεκριμένη έννοια, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, αλλά η παραπάνω διατύπωση δεν αναιρείται καθώς στο σημείο αυτό εγγίζονται οι αρχές της χρηστής διοίκησης γενικά με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Δηλαδή όσο και να θεωρείται ότι η μία αποτελεί απόρροια της άλλης, όπως διατυπώνεται και στη θεωρία¹⁰, η αρχή της χρηστής διοίκησης στην

10 Βλ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, όπ. π. σελ 330-332, όπου αναλύει διεξοδικά την έννοια της «χρηστής και

παρούσα μελέτη οράται ως μία γενική αρχή που διέπει το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, έχοντας μεν ως βασική παράμετρο την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία όμως δεν ταυτίζεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης καθώς έχει αυτοτελές και εξειδικευμένο περιεχόμενο που αφορά τα «οικονομικής φύσεως» στοιχεία, ενώ παράλληλα η αρχή της χρηστής διοίκησης εκτείνεται και στις λοιπές επιμέρους αρχές που διέπουν στο σύνολό τους την κατάρτιση και εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Είναι όμως γεγονός ότι, παρά την ευρύτητα της έννοιας της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εξακολουθεί να θεωρείται ως η βασική πτυχή της και αυτή χαρακτηρίζεται από κάποιες επιμέρους αρχές, που δεν είναι άλλες από τις αρχές της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Οι αρχές αυτές θα αναλυθούν στην επόμενη ενότητα, όμως βασικά χαρακτηριστικά της «υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης», που όμως αποφεύγεται να χαρακτηρίζονται ως αρχές¹¹, είναι η ακρίβεια (και ειλικρίνεια) του προϋπολογισμού όπως και η σαφήνεια (και αλήθεια). Ειδικότερα με τον όρο ακρίβεια νοείται η ακρίβεια στις προβλέψεις των μεγεθών του προϋπολογισμού, ώστε να μην ανατρέπεται κατά την εκτέλεση του δημοσιονομικού προγράμματος αλλά και να μην παρουσιάζονται μεγάλες αποκλίσεις κατά το τέλος της περιόδου. Με τον όρο σαφήνεια, της οποίας η εφαρμογή διευκολύνει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, η διαμόρφωση του προϋπολογισμού γίνεται με ενιαία και ορθολογικά κριτήρια, δηλ. σαφής χαρακτηρισμός εσόδων (προέλευση) και εξόδων (σκοπός, προορισμός). Κατά συνέπεια, οι παρεχόμενες από τον προϋπολογισμό εξουσιοδοτήσεις πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια ώστε αφενός να καθοδηγείται αποτελεσματικά η διοίκηση αλλά και να μπορεί να ελεγχθεί η συμπεριφορά της¹². Τις αρχές αυτές, όπως επισημάνθηκε, εν μέρει εγγυώνται οι διαδικασίες κατάρτισης του προϋπολογισμού: κατά το υπόλοιπο μέρος, η επιταγή των “αρχών” συνιστά μία ηθικής/ πολιτικής φύσης επιταγή προς το όργανο που καταρτίζει τον προϋπολογισμό, πεδίο που δεν είναι δυνατόν να ελεγχθεί απόλυτα¹³.

Έτσι λοιπόν πέραν του θεσμικού πλαισίου που προσδιορίστηκε στην αρχή της

ευρύθμου διοικήσεως» αλλά και την διαφοροποίηση και ενότητα της χρησιμοποιούμενης ορολογίας

11 Βλ. Β. Κουγέας, όπ.π. σελ 217 “Κατά τη σύγχρονη δημοσιονομική αντίληψη, στα περισσότερα Εθνικά Δημοσιονομικά Συστήματα αποφεύγεται πλέον η αναφορά των αρχών της ακρίβειας, ειλικρίνειας και σαφήνειας ως αρχών αλλά γίνεται απλή υπόμνησή τους ως χαρακτηριστικών ακρίβειας και ειλικρίνειας και επιδιώκεται στο μέτρο του δυνατού η υλοποίησή τους με τις λεπτομερειακές και διαδοχικά ελέγξιμες διαδικασίες κατάρτισης.

12 Βλ. Β. Κουγέας, όπ. π. σελ. 217

13 Βλ. Β. Κουγέας, όπ. π. σελ. 217

ενότητας συνοπτικά, καθώς αναφορά του όρου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης γίνεται και σε άλλους κανόνες του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου όπως στον Κανονισμό 2342/2002/ ΕΚ, Ευρατόμ, για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του Δημοσιονομικού Κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Κεφάλαιο 6 , άρθρο 21) ¹⁴ οριοθετήθηκε η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και προσδιορίστηκαν βασικά στοιχεία, έννοιες και αρχές που τη χαρακτηρίζουν. Στη συνέχεια θα αναλυθούν οι βασικές αρχές που εξειδικεύουν την έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

ιι. Οι αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας ως βασικές πτυχές της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, το άρθρο 27 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 ορίζει ότι: « Οι πιστώσεις του προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας» . Το γεγονός ότι οι τρεις ανωτέρω αρχές βρίσκονται σε επεξηγηματική θέση ως προς την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δεν φανερώνει μονάχα τη σημασία που έχουν για την αρχή αυτή αλλά ταυτόχρονα υποδηλώνει και ότι αποτελούν βασικά χαρακτηριστικά αυτής, χωρίς τα οποία δεν λογίζεται υγιής διαχείριση των δημοσιονομικών . Μάλιστα οι τρεις αυτές αρχές απαρτίζουν αυτό που στην οικονομική επιστήμη αναφέρεται ως Value for Money ¹⁵, που αφορά τη σχέση ποιότητας/κόστους, ή με όρους που προσιδιάζουν περισσότερο στο Δημοσιονομικό Δίκαιο, υπηρεσίες που αξιοποιούν τα λεφτά του φορολογούμενου πολίτη της Ένωσης.

Για τον έλεγχο επομένως της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, λαμβάνονται υπόψη , χωρίς να περιορίζονται σε αυτούς τους παράγοντες¹⁶ , οι αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Ξεκινώντας από τον όρο οικονομία ή

14 Βλ. Β. Κουγέας, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σελ 164

15 Βλ. Samuelson όπου επεξηγείται ότι ο όρος Value For Money χρησιμοποιείται για να εκτιμηθεί κατά πόσο ένας οργανισμός ή μία υπηρεσία απεκόμισε το μέγιστο όφελος από τα αγαθά και τις υπηρεσίες που απέκτησε ή παρείχε δεδομένων και των πόρων που είχε στη διάθεσή της. Δεν υπολογίζει απλά το κόστος των αγαθών αλλά λαμβάνει υπόψη και άλλα μεγέθη όπως η ποιότητα, η χρηστικότητα, η σύντομη διάθεση του προϊόντος ή της υπηρεσίας προς το κοινό.

16
Συνεδριο

Βλ. Ν. Μηλιώνης, Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό

οικονομικότητα (economy), το άρθρο 27 § 2 ρυθμίζει ότι : « Η αρχή της οικονομίας ορίζει ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται από το όργανο για την υλοποίηση των δραστηριοτήτων του καθίστανται εγκαίρως διαθέσιμα, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή ». Με άλλα λόγια, αποκωδικοποιώντας την έννοια που μπορεί να έχει η αρχή της οικονομίας στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι συνιστά ακριβώς την ελαχιστοποίηση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η οικονομία αφορά στα μέσα που επιλέγονται και διατίθενται για την πραγματοποίηση μίας δαπάνης. Οι όροι της οικονομίας πραγματοποιούνται όταν με τη μεγαλύτερη δυνατή μείωση των διαθέσιμων παραγωγικών παραγόντων επιτυγχάνεται το ζητούμενο αποτέλεσμα ¹⁷ . Ουσιαστικά η αρχή αυτή είναι η σχέση μεταξύ εισροών που αφενός προγραμματίστηκαν και αφετέρου πραγματοποιήθηκαν στο υπό έλεγχο σύστημα.

Καθίσταται προφανές ότι ο όρος της οικονομίας εμπεριέχει όχι μόνο ασάφεια ως προς τί ακριβώς θεσπίζει αλλά και ως προς τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν από τα κοινοτικά , εν προκειμένω , όργανα προκειμένου να επιτευχθεί αυτή. Σημαντικό πάντως για τον ερμηνευτή του δικαίου είναι ότι η εν λόγω αρχή, καθώς και οι αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, των οποίων η ανάλυση θα ακολουθήσει, εντασσόμενες στη βασική αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης , δεν αποτελούν απλώς και μόνο δεοντικούς κανόνες ή οικονομικές αρχές που τα όργανα που σχεδιάζουν πολιτική θα πρέπει να σέβονται κατά την κατάστροψή τους, αλλά αποτελούν κατα τον κοινοτικό νομοθέτη δεσμευτικές αρχές , χρήζουσες σεβασμού σε επίπεδο δέσμευσης και υποχρεωτικής επιταγής. Συνοψίζοντας σχετικά με την αρχή της οικονομίας, όπως αναφέρει ο Γέροντας¹⁸ : “...η αρχή της οικονομίας αφορά την χρήση των πραγματικών δεδομένων , επιβάλλοντας στη Διοίκηση την αποφυγή των μη αναγκαίων μέτρων για την επίτευξη των στόχων της στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Σε κάποια ΕΔΣ η αρχή αυτή περιέχεται στην έννοια της απλότητας ή της σκοπιμότητας της διοικητικής διαδικασίας.”

Περαιτέρω , το άρθρο 27§2 εδάφιο β του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 ορίζει τα εξής : “ Η αρχή της αποδοτικότητας αφορά την καλύτερη σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων μέσων και επιτευχθέντων αποτελεσμάτων¹⁹ ” . Σύμφωνα δηλαδή με την αρχή της αποδοτικότητας ο σκοπός πρέπει να επιτυγχάνεται είτε α) με τη

17 Βλ. Ν. Μηλιώνης , όπ. π. σελ 460 όπου παραπέμπει σε : Β. Geist-N. Mizrahi, State Audit :Principles and Concepts, στον τόμο State Audit and Accountability , A book of readings, σελ. 16 επ.

18 Α. Γέροντας, Δημοσιονομικό Δίκαιο 2005, Α. Σάκκουλας, σελ. 119

19 Βλ. Β. Κουγέας, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, όπ.π. σελ. 47

χρησιμοποίηση δυνατόν των λιγότερων μέσων (αρχή ελαχιστοποίησης/ Minimalprinzip ,«.....οπότε αναποδοτικότητα υφίσταται όταν συγκεκριμένη εντολή / σκοπός διαπιστώνεται ότι μπορεί να διεκπεραιωθεί με μικρότερη δαπάνη»²⁰) είτε β) με τα υπάρχοντα μέσα αλλά κατά τον αποδοτικότερο τρόπο (αρχή μεγιστοποίησης / Maximalprinzip)²¹. Η ανάλυση κόστους- οφέλους (cost-benefit analysis) ²² στη θεωρία των δημόσιων οικονομικών , αποτελεί μέρος του γενικότερου ζητήματος της ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών και της επιλογής των χρήσεων βάσει τεχνικοοικονομικών κριτηρίων. Κατά συνέπεια , ενδιαφέρει ως εργαλείο τον προγραμματισμό των δημοσίων δαπανών κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού .

Σε κάθε περίπτωση όμως, η ανάπτυξη της σχετικής φιλολογίας περί των μεθόδων αυτών αφορά κυρίως τη δημοσιονομική πολιτική και απευθύνεται προς τις αρμόδιες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού κρατικές υπηρεσίες, εφόσον τις χρησιμοποιούν . Το δημοσιονομικό δίκαιο ασχολείται με αυτές από τη στιγμή που αποτελούν αντικείμενο των ρυθμίσεών του, δηλαδή ορίζονται ρητά ως ελεγχόμενα πεδία , ως αντικείμενα (οικονομικότητα, αποδοτικότητα) του ελέγχου αρμοδίων οργάνων (πχ. Εσωτερικών, εξωτερικών ελεγκτών [Ελεγκτικό Συνέδριο]), με ιδιαίτερες προσαρμογές ώστε να αποτελέσουν όρους αυτού του ελέγχου και όχι απλές μεθόδους εκτίμησης που μετέρχεται η Διοίκηση²³. Όμως, όπως προελέγχθη η αναγνώριση των αρχών αυτών ως βασικών πτυχών της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης καταδεικνύει τη δεσμευτικότητα που τις συνοδεύει. Αναφορικά πάντα με την αποδοτικότητα θα μπορούσε να θεωρηθεί, για τον μη εξοικειωμένο με τους όρους του δημοσιονομικού δικαίου μελετητή, ως η αρχή που αντανακλά την ανάγκη επιλογής των ορθών μεθόδων προκειμένου να επιτευχθούν οι επιβεβλημένοι σκοποί . Βασικό δηλαδή στοιχείο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την κατάρτιση και εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι τόσο να επιλέγονται οι σωστοί στόχοι αλλά και τα κατάλληλα μεθοδικά εργαλεία ώστε να υλοποιηθούν αυτοί. Η αποδοτικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης αφορά όχι μόνο στη λειτουργία, αλλά και στην ίδια την οργανωτική δομή μίας υπηρεσίας. Η εξακρίβωση εάν μία υπηρεσία ή ένας φορέας εφάρμοσε τους ορθούς κανόνες εντάσσεται στο πλαίσιο της λεγόμενης λειτουργικής αποδοτικότητας της

20 Βλ. Β. Κουγέας , Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, όπ. π. σελ. 220

21 Εξάλλου, η αρχή της οικονομικής αποδοτικότητας περιλαμβάνει εκτός της υποχρέωσης παρακολούθησης της μεγιστοποίησης και της ελαχιστοποίησης , την εντολή της μεγιστοποίησης της διαφοράς μεταξύ οφέλους και κόστους , ή όταν δεν είναι δυνατή η διαπίστωση της διαφοράς λόγω διαφορετικής διάστασης, την μεγιστοποίηση του οφέλους ως προς την δαπάνη.

22 Β. Δαλαμάγκας, Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική , 2003, σελ. 286

23 Βλ. Ν. Μηλιώνης, όπ.π. , σελ. 477

δημοσιονομικής διαχείρισης. Αντίθετα, το εάν έγινε επιλογή των στόχων που κρίνονται ως πιο αποδοτικοί σχετίζεται με την άσκηση πολιτικής και εντάσσεται σε αυτό που ο Μηλιώνης αναφέρει ως έλεγχο της οργανωτικής αποδοτικότητας ²⁴. Η αποδοτικότητα πάντως με απλή διατύπωση μπορεί να εκληφθεί ως η αρχή σύμφωνα με την οποία επιτυγχάνεται η ευνοϊκότερη σχέση μεταξύ των μέσων και του αποτελέσματος, μεταξύ των εισροών που πραγματοποιήθηκαν και των εκροών που έγιναν στο ελεγχόμενο σύστημα. Όπως τονίζεται πάντως από την Επιτροπή ²⁵ στόχος είναι με βάση την αρχή της αποδοτικότητας οι επαληθεύσιμοι στόχοι που παρακολουθούνται μέσω μετρήσιμων δεικτών απόδοσης, να ορίζονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε η διαχείριση με βάση τα μέσα να αντικατασταθεί με τη διαχείριση με βάση τα αποτελέσματα. Μάλιστα τα αρμόδια όργανα πρέπει να προβαίνουν σε εκ των προτέρων (ex ante) και εκ των υστέρων (ex post) αξιολογήσεις, σύμφωνα με την κατευθυντήρια αρχή της αποδοτικότητας αλλά και των λοιπών αρχών, της οικονομίας και αποτελεσματικότητας, στο πλαίσιο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Τρίτη βασική έκφανση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί η αρχή της αποτελεσματικότητας που με απλή οικονομική ορολογία συνιστά την έκταση κατά την οποία καλύφθηκαν οι οικονομικοί στόχοι μιας επιχείρησης, ενός οργανισμού κ.ο.κ. Στο πεδίο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου και υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η αρχή της αποτελεσματικότητας ολοκληρώσει το μωσαϊκό των βασικών αρχών που εξειδικεύουν την βασική έννοια της παρούσας μελέτης. Σύμφωνα με το άρθρο 27§ 1 εδάφιο γ του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 “*Η αρχή της αποτελεσματικότητας αφορά την εκπλήρωση των ειδικών στόχων που έχουν οριστεί και την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων*”. Ενόσω δηλαδή η αρχή της αποδοτικότητας εστιάζει στην επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσης μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων, η αρχή της αποτελεσματικότητας σε ύστερο στάδιο ελέγχει κατά πόσο υλοποιήθηκαν οι εν λόγω στόχοι, που θεωρητικά ήταν οι βέλτιστοι και για την επίτευξη των οποίων υιοθετήθηκαν οι καλύτερες πρακτικές..

Σύμφωνα με τη δημοσιονομική θεωρία, σκοπός του ελέγχου της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών ²⁶ είναι η πιστοποίηση αν κατά τη

24 Βλ. Ν. Μηλιώνης, Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπ. π. σελ. 461

25 Βλ. www.europa.eu/legislation_summaries/budget

26 Δ. Καράγιωργας, Μέθοδοι ελέγχου της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών, στον τιμ. Τόμο για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 1984, σελ. 77 κ.ε., 93 κ.ε. και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία, Του ιδίου, Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, 1981, σελ. 96, Α. Μακρυδημήτρης, Η Στοχοθεσία στα πλαίσια της Διοικητικής

δημοσιονομική διαχείριση εφαρμόζεται η οικονομική αρχή της μεγιστοποίησης του αποτελέσματος (όφελος) σε συνδυασμό προς την ελαχιστοποίηση του κόστους ²⁷ . Ειδικότερα κατά τον εν λόγω έλεγχο εξετάζεται α) αν εντός των περιορισμών που θέτουν τα διαθέσιμα μέσα επιλέγονται από τα εναλλακτικά προγράμματα εκείνα που αποφέρουν το μεγαλύτερο δυνατό όφελος και β) εάν το επιδιωκόμενο κάθε φορά αποτέλεσμα (σκοπός/ στόχος/ πρόγραμμα) επιτυγχάνεται με το μικρότερο δυνατό κόστος ²⁸ . Από την παραπάνω θεωρητική ανάλυση περί του σε τί συνίσταται η αρχή της αποτελεσματικότητας, προκύπτει ότι εννοιολογικά βρίσκεται πολύ κοντά στην αρχή της αποδοτικότητας και συναποτελούν μαζί πάντοτε και με την αρχή της οικονομίας αναπόσπαστα τμήματα της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Συγκεκριμένα οι όροι της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας – σε χρήση από πολλά χρόνια στο επίπεδο της δημόσιας οικονομικής και της δημοσιονομικής πολιτικής- αφού εισήλθαν από καιρού ως κριτήρια της ορθολογικής διοικητικής δράσης , εισβάλλουν και στους νομικούς κανόνες του δημοσιονομικού δικαίου που διέπουν τη δημοσιονομική δραστηριότητα του Κράτους και ειδικότερα την διαχείριση και διάθεση δημοσίων πόρων για την εκπλήρωση κρατικών σκοπών ²⁹ . Ενδεικτικά, το άρθρο 114 εδάφιο 2 του Θεμελιώδους Νόμου, αναφερόμενο στις αρμοδιότητες του Ομοσπονδιακού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Bundesrechnungshof), θεσπίζει ως αντικείμενο του ελέγχου του, μεταξύ άλλων, την οικονομική αποδοτικότητα του προϋπολογισμού , ενώ το γερμανικό περί προϋπολογισμού δίκαιο³⁰ καθιερώνει ως νομικές αρχές (Rechtprinzip) αυτές της οικονομικής αποδοτικότητας και της φειδωλής διαχείρισης ³¹ , τις οποίες οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη η Ομοσπονδία και τα κράτη μέλη κατά την κατάρτιση αλλά και κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Η συνταγματική εντολή για αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα δεν εκλαμβάνεται ως έκκληση πολιτικής ή/και

Θεωρίας και Πρακτικής, 1988, σελ. 20

27 Οι όροι όφελος και κόστος , στο επίπεδο του Κράτους , δεν συνιστούν κατηγορία οικονομικής εκμετάλλευσης αλλά διάκριση που αφορά το σύνολο της κοινωνίας: επειδή το κράτος οφείλει τη νομιμοποίηση της ύπαρξής του στην επίτευξη δημοσίων σκοπών , η « προσταγή» των αρχών αυτών δεν αφορά την «μεγιστοποίηση του κέρδους» αλλά την «μεγιστοποίηση του δημοσίου συμφέροντος». Για το περιεχόμενο του ελέγχου αποδοτικότητας από το ΝΑΟ (National Audit Office) στο Ηνωμένο Βασίλειο, Α. Μαυρομάτης, Επανασχεδιάζοντας τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα : ο έλεγχος απόδοσης, ΔιΔ 1/2005, σελ. 55

28 Βλ. Β. Κουγέας, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, ό.π. , σελ. 220

29 Βλ. Β. Κουγέας, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, ό.π. , σελ. 221

30 Άρθρα 7, 71 και 90 ΒΗΟ/ΛΗΟ όπως συμπληρώθηκαν από τη σχετική νομοθεσία μετά το 1969 και άρθρ. 6 HgrG, Huttel, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in den öffentlichen Verwaltung, 1964, σελ. 205,210

31 Ο ορισμός της φειδωλής διαχείρισης/ οικονομικότητας (sparsamkeit) που αναφέρεται συστηματικά στις διατάξεις περί του δικαίου περί τον προϋπολογισμό αφορά μόνο στην αρχή της ελαχιστοποίησης , δηλ. δεν είναι ταυτόσημη προς την συμπίεση των δαπανών με κάθε τίμημα στο αποτέλεσμα : με αυτήν ουσιαστικά εννοείται η αποφυγή περιττών δαπανών , των μη απαραίτητων για την επίτευξη του σκοπού

ηθικής υφής: πρόκειται για δεσμευτικό κανόνα δικαίου σύμφωνα με τον οποίο κάθε (συνεπαγόμενος δημοσία δαπάνη) μη αποδοτικός χειρισμός της διοίκησης δεν είναι νόμιμος ³².

Ως προς την συγγενή έννοια της αρχής της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης ³³, που διαμορφώνει ένα πολύ ευρύτερο πλαίσιο της αποτελεσματικότητας με την προαναφερθείσα έννοια, παρατηρείται ³⁴ ότι αυτή συνιστά μέχρι σήμερα στην ελληνική έννομη τάξη την αιτιολογία μιας σειράς εξαιρέσεων στα διαδικαστικά δικαιώματα του πολίτη (ή υποχρεώσεις της Διοίκησης) και αναφέρεται στη δυνατότητα της Διοικητικής Αρχής να εκπληρώσει εντός του χρονικού και οικονομικού πλαισίου που τίθεται από το Σύνταγμα και τους νόμους και με τις υπάρχουσες δυνατότητες, στόχους που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Σε ένα άλλο πεδίο, η αρχή της αποτελεσματικότητας, με διαφορετική έννοια, ως υποχρέωση αλλά κυρίως ως δικαίωμα του πολίτη αποτελεί αντικείμενο κοινοτικών ρυθμίσεων ³⁵ και πλούσιας νομολογίας του ΔΕΚ, ως εξαίρεση από την αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας των εθνικών εννόμων τάξεων.

Όσα αναφέρθηκαν παραπάνω σχετικά με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας καταδεικνύουν τη σημασία των εννοιών αυτών σε σχέση με την υπό εξέταση αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Καθίσταται προφανές πως η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, παρόλο που στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο συναρτάται με περισσότερες έννοιες όπως και αυτές του ελέγχου, της Λογοδοσίας, της Διαφάνειας των δημοσιονομικών, εντούτοις οι αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας αποτυπώνουν το κεντρικό νόημα της χρηστής διαχείρισης αναφορικά με τον προϋπολογισμό και εν γένει τα δημοσιονομικά της Ένωσης που δεν είναι άλλο από την υιοθέτηση μίας προσέγγισης οικονομικότητας- κόστους- αποτελεσματικότητας στο πλαίσιο της δημοσιονομικής

32 Υπάρχει βέβαια και η άποψη ότι ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εγγίζει τα όρια του πολιτικού χαρακτήρα κρίσης που αφορά την σκοπιμότητα της δαπάνης. Παράλληλη σε άλλο επίπεδο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας είναι η γενική αρχή του δικαίου της επιείκειας (principe d'equite) που κινείται στα όρια της νομικής και ηθικής κανονολογίας

33 Π. Λαζαράτος, Αποτελεσματικότητα της Διοίκησης : ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση, ΤοΣ 1991, σελ. 509

34 Βλ. Γέροντας, όπ. π. σελ. 119. Ο ίδιος επισημαίνει ότι η αρχή της οικονομίας που συνδέεται με την αρχή της αποτελεσματικότητας, αφορά τη χρήση των πραγματικών δεδομένων, επιβάλλοντας στη διοίκηση την αποφυγή των μη αναγκαίων μέτρων για την επίτευξη των στόχων της στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Όπως αναφέρει, η αρχή αυτή περιέχεται σε άλλες χώρες στην έννοια της αρχής της απλότητας ή της σκοπιμότητας της διοικητικής διαδικασίας

35 Κανονισμός 1/2003 του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού που προβλέπονται από τα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης

διαχείρισης³⁶.

iv. Συσχετισμός της αρχής της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο με τις έννοιες της Λογοδοσίας και του δημοσιονομικού ελέγχου

Η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, όπως οριοθετήθηκε προηγουμένως, θεωρήθηκε ευρύτερη της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Μάλιστα σύμφωνα με τους περισσότερους θεωρητικούς του δικαίου η αρχή της χρηστής διοίκησης οράται ως έννοια γένους ενώ η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ως είδους καθώς απορρέει από την πρώτη. Στην παρούσα μελέτη διατυπώθηκε και μία άλλη οπτική σχετικά με τη σχέση των δύο αυτών αρχών, όχι επειδή η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση δεν απορρέει και δεν έχει θεωρητικό υπόβαθρο την έννοια της χρηστής διοίκησης αλλά περισσότερο επειδή από την μελέτη σχετικά με την τελευταία, προκύπτει ότι ακόμη και στο κομμάτι που αφορά τα δημοσιονομικά διαχέεται σε μία πληθώρα τομέων και σχετίζεται και με άλλες συγγενείς έννοιες του διοικητικού και ευρωπαϊκού δημοσίου δικαίου. Για το λόγο αυτό και οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης χαρακτηρίστηκαν ως επάλληλες έννοιες και όχι ως υποσύνολα η μία της άλλης.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο συνδέεται στενά με την έννοια της Λογοδοσίας και του δημοσιονομικού ελέγχου. Σχετικά με τη Λογοδοσία, όπως αυτή θα προσδιοριστεί παρακάτω, αυτή θα μπορούσε να λεχθεί ότι εντάσσεται σε ένα πιο θεωρητικό και δεοντικό πλαίσιο σε συσχετισμό πάντοτε με την αρχή της χρηστής διοίκησης. Από την άλλη ο δημοσιονομικός έλεγχος, αναφέρεται περισσότερο στους κανόνες ελέγχου που πρέπει να τηρούνται στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης. Εδώ θα μπορούσε κανείς να αντιτάξει πως η δημοσιονομική πειθαρχία αποτελεί λογικό επακόλουθο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και πως παρέλκει η θεωρητική ανάλυση περί του εάν η χρηστή διοίκηση έχει ως καθρέφτη της στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Όμως στην παρούσα μελέτη υποστηρίζεται η σχέση περί επάλληλων καλύψεων μεταξύ των δύο αρχών καθώς η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση μπορεί να αποτελέσει και αποτελεί αντικείμενο προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου σύμφωνα

36 Βλ. φυλλάδιο προϋπολογισμός και βασικές δημοσιονομικές λειτουργίες, σελ. 150

με τις κείμενες στο Δημοσιονομικό Κανονισμό και στους κανόνες εφαρμογής διατάξεις, ενώ η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο συνδέεται με άλλου είδους έλεγχο, με έννοιες όπως η δημοσιονομική πειθαρχία που η μεν πρώτη θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ενδιάθετη κατάσταση ενώ η Λογοδοσία ως μία ηθικής φύσεως υποχρέωση που απορρέει από τους νομικούς κανόνες αλλά και από τις γενικότερες αντιλήψεις που διαμορφώνουν το κοινοτικό γίγνεσθαι και που θα παρουσιαστούν πιο αναλυτικά παρακάτω. Για το λόγο λοιπόν ότι η χρηστή διοίκηση αποτελεί όχι μόνο κάτι ευρύτερο αλλά και κάτι έξω από την αυστηρή επιταγή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστούν οι έννοιες της Λογοδοσίας και του δημοσιονομικού ελέγχου.

Μέχρι πρότινος η Λογοδοσία αποτελούσε έναν όρο που δεν χρησιμοποιούνταν ιδιαίτερα και εμφανιζόταν μόνο σε οικονομικά κείμενα σχετικά με τη λογιστική και τον έλεγχο. Σήμερα η έννοια της Λογοδοσίας εμφανίζεται διαρκώς σε κάθε είδους αναλυτική και θεωρητική δράση που αναλαμβάνεται και φέρει μαζί της τα βάρη της δημοκρατικής “διακυβέρνησης”³⁷. Η Λογοδοσία τακτικά παρουσιάζεται σε λίστες αξιών που καταρτίζουν γραφειοκράτες και “υπερεθνικά όργανα” ως βασικό και αναπόσπαστο χαρακτηριστικό της “χρηστής διακυβέρνησης”³⁸. Επίσης ως έννοια ανευρίσκεται και στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, όπου όμως αποδίδεται ατυχώς, με έναν τρόπο μπορεί να δημιουργήσει λανθασμένα συμπεράσματα και παρερμηνείες ως προς το ακριβές περιεχόμενό της³⁹. Κατά την Harlow⁴⁰ που στο βιβλίο της αναζητά τη ακριβή σημασία της Λογοδοσίας και πώς αυτή γίνεται κατανοητή υπό το πρίσμα του ευρωπαϊκού δικαίου ο όρος Λογοδοσία (“accountability”) πέραν του ότι τείνει να αντικαταστήσει τον παραδοσιακό όρο της “ευθύνης” για τους ασκούντες εξουσία, δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί καθώς κάθε Κράτος Μέλος αντιμετωπίζει διαφορετικά την έννοια της Λογοδοσίας. Για παράδειγμα στο αγγλοσαξονικό δίκαιο η Λογοδοσία συνδέεται περισσότερο με τους ελέγχους και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς που τίθενται σε δράση, προκειμένου να διερευνηθεί ο τρόπος δράσης των διοικητικών μηχανισμών, ενώ στα ηπειρωτικά δικαιοσύνηματα, πχ στη Γαλλία ο όρος Λογοδοσία βρίσκεται πιο κοντά στην έννοια της ευθύνης καθώς δεν υφίσταται ως αυτοτελής αρχή. Πάντως στο ευρωπαϊκό δίκαιο η Λογοδοσία σχετίζεται άμεσα με τη χρηστή διακυβέρνηση και τη χρηστή διοίκηση. Η χρηστή

37 R. Mulgan, “Accountability”: an Ever-Expanding Concept? (2000)78 Public Administration 555

38 C. Harlow, “Accountability in the European Union”, 2002, Oxford University Press, σελ. 8

39 Επιτροπή, Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, (COM(2001) 428 final [2001] C 287/1

40 Βλ. C. Harlow, “Accountability in the European Union”, οπ. π. σελ 11

διοίκηση δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς Λογοδοσία των οργάνων που εκτελούν τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου. Και από την άλλη πλευρά η Λογοδοσία ως έννοια και αρχή απορρέει από την ανάγκη για χρηστή διοίκηση.

Ο λόγος που σε αυτό το σημείο της μελέτης γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην έννοια της Λογοδοσίας είναι γιατί ακριβώς αυτή παίζει σπουδαίο ρόλο στη χρηστή διακυβέρνηση, συναρτάται άμεσα με την χρηστή διοίκηση και αποτελεί παράγοντα κλειδί στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος για το οποίο κατηγορείται η Ευρωπαϊκή Ένωση. Μάλιστα υποστηρίζεται ⁴¹ ότι και το έλλειμμα Λογοδοσίας και ευθύνης από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα αποτελεί παράγοντα μείωσης της νομιμοποίησης των ευρωπαϊκών θεσμών και ενίσχυση της αμφισβήτησης περί χρηστής διακυβέρνησης στα μάτια των ευρωπαίων πολιτών. Με τον όρο “accountability” , που στα ελληνικά (ανεπιτυχώς μάλλον) αποδίδεται με τον όρο Λογοδοσία ή ευθύνη, νοείται κάτι ευρύτερο από την υποχρέωση που έχουν τα θεσμικά ή διοικητικά όργανα της Ένωσης να λογοδοτήσουν σε κάποιο σώμα (όπως πχ το Κοινοβούλιο ή ανώτερα όργανα ελέγχου όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο κτλ.). Η Λογοδοσία τείνει να λάβει περισσότερο τη μορφή μιας πολιτικής έννοιας με ευρύ περιεχόμενο, που περιλαμβάνει εντός της μία σαφή επιταγή για έλεγχο και ισορροπία μεταξύ των οργάνων , στο πολυεπίπεδο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, που συνδέεται με τον έλεγχο αλλά και με έννοιες όπως η χρηστή διοίκηση και η διαφάνεια και αποτελεί με αυτές αναπόσπαστο κομμάτι στο πλαίσιο μίας ορθής ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Εδώ πρέπει να υπογραμμιστεί πως , καίτοι η Λογοδοσία ως όρος συνδέεται ετυμολογικά με τον έλεγχο (account και accountability), εντούτοις αποτελεί έννοια γένους ως προς το είδους του ελέγχου, που στα ηπειρωτικά κράτη συνδέεται με την υποχρέωση ενός οργάνου να λογοδοτήσει σε κάποιο άλλο όργανο (forum), το οποίο συνήθως είναι το Κοινοβούλιο ή κάποιο άλλο όργανο που τυγχάνει δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η Λογοδοσία εντός του ευρωπαϊκού οικοδομήματος λαμβάνει τρεις διαστάσεις, μία πολιτική, μία δικαστική και μία διοικητική. Η “πολιτική Λογοδοσία” ή πολιτική ευθύνη προς Λογοδοσία σχετίζεται ακριβώς με το forum ενώπιον του οποίου ένα όργανο θα κληθεί να λογοδοτήσει. Όταν πρόκειται για έναν πολιτικό σχηματισμό όπως το Κοινοβούλιο , τότε η ευθύνη για Λογοδοσία είναι πολιτική, καθώς πολιτικός είναι και ο έλεγχος που διενεργείται. Από την άλλη, όταν η υποχρέωση Λογοδοσίας εξετάζεται από το Πρωτοδικείο ή το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τότε σαφώς πρόκειται για νομικό έλεγχο αξιολόγησης

41 A. Arnall and D.Wincott, Accountability and legitimacy in the European Union, 2003, New York and Oxford OUP

της ευθύνης ενός θεσμού, οργάνου, φορέα κτλ. Τέλος υπάρχει και η Λογοδοσία σε διοικητικό επίπεδο , που εμπίπτει στο πλαίσιο διαπίστωσης παραβάσεων από διοικητικά όργανα όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο άλλα θεσμικά και εκτελεστικά όργανα διεκπεραιώνουν το έργο τους. Παραδείγματα τέτοιων οργάνων που διενεργούν τέτοιου είδους ελέγχους σχετικά με την διοικητική ευθύνη είναι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και η Ευρωπαϊκής Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).⁴² Προκύπτει λοιπόν ότι παραδοσιακά η Λογοδοσία μπορεί να σχετίζεται με τον έλεγχο διενέργειας κάποιων σημαντικών πράξεων από πλευράς κάποιων “σωμάτων” όπως παραδοσιακά στις ηπειρωτικές χώρες γίνεται απολογισμός πχ περί του τρόπου εκτέλεσης του προϋπολογισμού ή περί των πεπραγμένων των ανώτατων ιεραρχικά οργάνων, όμως η έννοια της Λογοδοσίας όπως διαμορφώνεται πλέον στην ευρωπαϊκή θεωρία και ανάλυση , ενδυναμώνεται και περιλαμβάνει πολλαπλά είδη ελέγχου, οδηγώντας σε μία αντίληψη διακυβέρνησης που περιέχει αμοιβαίους τρόπους ελέγχου του πολυεπίπεδου αυτού συστήματος και είναι αρκετά κοντά στην έννοια των «checks and balances » του αγγλοσαξονικού δικαίου. Ωστόσο, υφίσταται σοβαρή απόκλιση μεταξύ της έννοιας του ελέγχου (“control”) και της υποχρέωσης για Λογοδοσία (“accountability”). Η σημείωση αυτή γίνεται εν προκειμένω διότι υπάρχει μία σύγχυση ότι η Λογοδοσία είναι ταυτόσημη με τη δυνατότητα ελέγχου (“controlability”). Η Λογοδοσία όμως έχει μία «αναδρομική λειτουργία»⁴³ . Τα όργανα που είναι επιφορτισμένα με την υποχρέωση προς Λογοδοσία , εμφανίζονται ενώπιον ενός σώματος και δίνουν αναφορά για τις πράξεις τους. Στη θεωρία αναφέρεται ότι ο έλεγχος , καθώς μπορεί να διενεργείται ex ante και ex post , με μηχανισμούς δηλαδή προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου της συμπεριφοράς των εκτελεστικών οργάνων, έχει ένα περιεχόμενο ευρύτερο από εκείνο της Λογοδοσίας⁴⁴ όμως η θεώρηση αυτή στασιάζει καθώς αυτά τα εργαλεία οικονομικού και νομικού ελέγχου δεν αποτελούν μηχανισμούς Λογοδοσίας per se , επειδή δεν εμπεριέχουν διαδικασίες μέσα από τις οποίες τα αρμόδια όργανα οφείλουν να αιτιολογήσουν και να δικαιολογήσουν τις πράξεις τους ενώπιον ενός αποφασιστικού οργάνου. Ουσιαστικά, με τον όρο Λογοδοσία, δεν νοείται η δυνατότητα ή η υποχρέωση ελέγχου αλλά το περιεχόμενο της είναι ευρύτερο , καθώς εντάσσεται σε μία λογική ευρύτερου ελέγχου, διαβούλευσης, διαφάνειας και συμμετοχής που οριοθετούνται και πάλι από την γενική απαίτηση για

42 M. Bovens, New Forms of Accountability and EU- Governance, 2007, Utrecht School of Governance, Utrecht University, σελ. 5

43 Βλ. M. Bovens, New Forms of Accountability and EU- Governance, όπ. π. σελ.6

44 C. Scott, “Accountability in the regulatory state”, 2000, Journal of Law and Society 27 (1):38-60

χρηστή διοίκηση και διακυβέρνηση. Έτσι λοιπόν ενώ η έννοια της Λογοδοσίας σχετίζεται και απορρέει από την ανάγκη για χρηστή διαχείριση, αναπτύσσεται σε μία σφαίρα πολιτικής και δεοντολογίας και δεν μπορεί πχ στο επίπεδο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου να ταυτιστεί με τον δημοσιονομικό έλεγχο. Δεν μπορεί όμως και να αμφισβητηθεί ότι και οι δημοσιονομικές διατάξεις περί ελέγχου των δημοσίων οικονομικών της Ένωσης, έχουν ως θεωρητικό υπόβαθρο αυτή την έννοια.

Το ζήτημα εάν ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτελεί έκφανση της ανάγκης για Λογοδοσία στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης ή εάν ο έλεγχος αυτός αποτελεί έννοια είδους ως προς την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ομοιάζει με τη θεωρητική ανάλυση που έγινε παραπάνω, αναφορικά με τη σχέση μεταξύ χρηστής διοίκησης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Όποια θεωρητική κατασκευή και αν υιοθετηθεί εν τέλει, η περαιτέρω εξέταση παρέλκει καθώς είναι γεγονός ότι ακόμη και εάν μία έννοια είναι ευρύτερη της άλλης, για να είναι λειτουργικό αυτό το σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με την πληθώρα των συμμετεχόντων, των οργάνων, των κανόνων και των διαδικασιών, είναι επιτακτική ανάγκη να πληρούνται στον απαιτούμενο βαθμό και η υποχρέωση Λογοδοσίας και ο δημοσιονομικός έλεγχος, σε συνδυασμό και με άλλες αρχές και μηχανισμούς.

Στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιβάλλει ως επακόλουθο και τον έλεγχο της εκτέλεσης ή έλεγχου της κοινοτικής διαχείρισης. Ο δημοσιονομικός έλεγχος διακρίνεται σε εσωτερικό έλεγχο [πρώτο στάδιο], δηλ. τον διενεργούμενο από τα επιμέρους κοινοτικά όργανα κατά τους εσωτερικούς τους κανονισμούς (άρθρο 19 § 9 του Κανονισμού για τον Προϋπολογισμό, σύμφωνα με το οποίο: “.....κάθε όργανο διαθέτει έναν Πάρεδρο , ο οποίος ελέγχει γενικά τις πληρωμές που αφορούν τον προϋπολογισμό του οργάνου) και σε εξωτερικό έλεγχο [δεύτερο στάδιο] που ασκείται ως «νομικός έλεγχος », από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε τρίτο στάδιο ακολουθεί ο πολιτικός έλεγχος που είναι και ο σπουδαιότερος, διεξάγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προσεγγίζει την έννοια της Λογοδοσίας. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το δεύτερο και τρίτο στάδιο του ελέγχου σχετίζονται μεταξύ τους υπό την έννοια ότι προκειμένου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να απαλλάξει την Επιτροπή από την ευθύνη εκτέλεσεως του προϋπολογισμού εξετάζει προηγουμένως την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου⁴⁵. Σύμφωνα με το άρθρο 319 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην

45 Δ. Παπαγιάννη, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996, σελ. 365

άρθρο 276 § 2 ΣυνΕΚ) “το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα πριν απαλλάξει την Επιτροπή , για οποιοδήποτε λόγο που εντάσσεται στο πλαίσιο της άσκησης των εξουσιών ελέγχου εκτέλεσης του προϋπολογισμού, να ζητήσει να ακούσει την Επιτροπή σε θέματα που σχετίζονται με την εκτέλεση των δαπανών ή τη λειτουργία των συστημάτων του δημοσιονομικού ελέγχου. Η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να διαβιβάσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάθε πληροφορία που της έχει ζητηθεί”. Τελικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο , αφού προηγουμένως εξετάσει τους δημοσιονομικούς λογαριασμούς, τον δημοσιονομικό ισολογισμό, την ετήσια έκθεση επί των λογαριασμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και τις συναφείς ειδικές εκθέσεις, τη δήλωση βεβαίωσης, απαλλάσσει την Επιτροπή μετά από σύσταση του Συμβουλίου (πρώην άρθρο 276 § 1 ΣυνΕΚ).

Ο δημοσιονομικός έλεγχος εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού, όπως με αδρές γραμμές παρουσιάζεται εδώ, και ο οποίος περιλαμβάνει πληθώρα ειδικών δημοσιονομικών διατάξεων, αποτυπώνει την ανάγκη να βεβαιώνεται ότι όχι μόνο οι τηρούμενες διαδικασίες λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά και ότι επαληθεύεται και η αρχή αυτή μέσα από τη διαδικασία των επιμέρους ελέγχων . Ειδικότερα μάλιστα το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ανέκαθεν υποστήριζε ότι το ισχύον ελεγκτικό πλαίσιο αλλά και οι καταστατικές του διατάξεις εντάσσουν στις αρμοδιότητές του την εξέταση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των χρησιμοποιούμενων από την Κοινότητα μέσων για την επίτευξη των στόχων της⁴⁶ : τα κριτήρια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιτρέπουν την υπέρβαση του καθαρά νομικού και τεχνικού πλαισίου του δημοσιολογιστικού ελέγχου και τη διαμόρφωση άποψης σχετικά με την επίτευξη των καθοριζόμενων στόχων⁴⁷. Πιο συγκεκριμένα το Συνέδριο στις ετήσιες εκθέσεις του εντοπίζει παραβιάσεις της σε περιπτώσεις όπως της υπερβολικής ανάληψης υποχρεώσεων σε μικρό χρονικό διάστημα , ή της παράλειψης των οφειλόμενων ενεργειών που είτε συνιστούν παραβίαση της αρχής είτε οδηγούν στη μη εφαρμογή της. Κατά το Συνέδριο , η μη διενέργεια επαρκών ελέγχων από την Επιτροπή της λειτουργίας των συστημάτων που εξετάζουν την οικονομία και τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας διακινδυνεύει την εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Είναι προφανές πως ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι

46 Ετήσια έκθεση ΕυρΕΛΣ για το οικονομικό έτος 1977, ΕΕ C 313 της 30.12.1978, σημ. 1.6

47 Βλ. Β. Κουγέας, Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους, όπ. π. σελ. 274

του δημοσιονομικού συστήματος και συναρτάται άμεσα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ανοίγοντας τα πλαίσια , κατά τον ίδιο τρόπο και η έννοια της Λογοδοσίας εμπλέκεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο γι' αυτό εξετάζοντας θέματα χρηστής διαχείρισης , πάντα είναι επιτακτικό να γίνεται λόγος και για τις έννοιες και τους μηχανισμούς ελέγχου που συνιστούν τις ασφαλιστικές δικλίδες του συστήματος.

V. Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και διαφάνεια. Οι δύο όψεις της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο;

Η αρχή της διαφάνειας (transparency principle) αποτελεί μία σημαντικότερη αρχή στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Η ενίσχυση της διαφάνειας του τρόπου λειτουργίας των ευρωπαϊκών οργάνων και η διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στις σχετικές αποφάσεις και τα έγγραφα των οργάνων θεωρήθηκε μια από τις πιο σημαντικές θεραπείες για την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος αλλά και για την αύξηση της εμπιστοσύνης των ευρωπαίων πολιτών. Η ενίσχυση της διαφάνειας θεωρήθηκε επίσης και ως ένα σημαντικό εργαλείο για την καταπολέμηση της διαφθοράς που μάστιζε ιδιαίτερα έντονα την κοινοτική διοίκηση μέχρι μία περίοδο και οδήγησε στην παραίτηση της Επιτροπής Sander το 1999. Για τους λόγους αυτούς άλλωστε το εγχείρημα για την επίτευξη διαφανούς λειτουργίας και της υιοθέτησης μηχανισμών για τη Λογοδοσία (accountability) των δημοσίων αρχών κατά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων συνιστούν βασικά χαρακτηριστικά του μοντέλου διακυβέρνησης, όπως αυτό αποτυπώθηκε με τον πιο χαρακτηριστικό τρόπο στη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση ⁴⁸. Οι βασικές πτυχές της διαφάνειας στην κοινοτική έννομη τάξη είναι : α) Ο ανοικτός τρόπος λήψης των αποφάσεων , αυτό που είναι γνωστό και ως ανοικτός χαρακτήρας των θεσμών (openness)⁴⁹ , β) Η συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η συμμετοχικότητα ως χαρακτηριστικό της ανοικτής μεθόδου συντονισμού

48 Βλ. Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*. Brussels 25 July 2001, COM (2001), 428 final. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο πέντε είναι οι βασικές αρχές που διέπουν την καλή διακυβέρνηση: Ανοικτός χαρακτήρας των θεσμών, συμμετοχή, Λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνοχή. Κάθε αρχή είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη διασφάλιση της καλής λειτουργίας της δημοκρατικής διακυβέρνησης.

49 Βλ. N. Diamantouros, *Transparency, Democracy and Accountability in the EU*, Lecture by the European Ombudsman at the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University, Bologna 16.10.2006 available at <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2006-10-17btm>.

αποτελέσσε άλλωστε ένα από τα βασικά στοιχεία στα οποία θεμελιώθηκε από μερίδα μελετητών των ευρωπαϊκών θεσμών η άποψη, σύμφωνα με την οποία η εν λόγω μέθοδος συνιστά ένα παράδειγμα μιας ευρύτερης περί δημοκρατίας θεώρησης, η οποία αποκαλείται «άμεσα διαβουλευτική πολυαρχία» (Directly-deliberative polyarchy⁵⁰) και μπορεί να έχει εφαρμογή στο πλαίσιο του πολυεπίπεδου ευρωπαϊκού οικοδομήματος. γ) Η υποχρέωση αιτιολόγησης των νομικών κανόνων. Μια άλλη σημαντική πτυχή της διαφάνειας στην κοινοτική έννομη τάξη σχετίζεται με την αναζήτηση της *ratio* των κανόνων δικαίου, δηλαδή με την υποχρέωση αιτιολόγησης τους. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, η ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην αιτιολόγηση όλων των νομικών κανόνων, καθώς ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ είχε υιοθετηθεί η διάταξη του άρθρου 190 των Συνθηκών. Οι Κανονισμοί, οι οδηγίες αλλά και Αποφάσεις που λαμβάνονται είτε από το Συμβούλιο είτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είτε από την Επιτροπή θα πρέπει να αιτιολογούνται πλήρως καθώς και να εμπεριέχουν ρητή αναφορά στις σχετικές γνωμοδοτήσεις ή προτάσεις, οι οποίες σύμφωνα με τις Συνθήκες ελήφθησαν υπόψη στο πλαίσιο θέσπισης ενός νομικού κανόνα ή λήψης μιας απόφασης. δ) Η βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας ως βασική πτυχή της αρχής της διαφάνειας.

Η αρχή της διαφάνειας όμως, πέραν της γενικής κατευθύνσεως που δίδει για τον τρόπο λειτουργίας των θεσμικών οργάνων και των οργάνων που ασκούν κοινοτική διοίκηση, έχει ένα ξεχωριστό νόημα και εξειδικεύεται αναλόγως του πεδίου εφαρμογής της. Αυτό σημαίνει ότι στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο η αρχή της διαφάνειας, εξακολουθεί να διατηρεί ως έννοια το νόημα που παρατέθηκε παραπάνω με την αναφορά των εκφάνσεών της, ταυτόχρονα όμως γίνεται πιο κατανοητή μέσα από την απαίτηση για διαφάνεια σε πιο συγκεκριμένες διαδικασίες, όπως είναι η τήρηση της διαφάνειας του προϋπολογισμού. Η διαφάνεια του προϋπολογισμού γενικά, εμφανίζεται στις απαρχές της δημιουργίας των εθνικών δημοσιονομικών συστημάτων, ταυτιζόμενη ουσιαστικά με την αρχή της δημοσιότητας του προϋπολογισμού, που θέλει τα στάδιά του (κατάρτιση, ψήφιση, εκτέλεση) να τελούν υπό το φως της δημοσιότητας, προσιτά στην εξέταση, στον έλεγχο, στην κριτική.

Το περιεχόμενο της αρχής της διαφάνειας του κοινοτικού προϋπολογισμού προσδιορίζεται από τα άρθρα 29 και 30 του Δημοσιονομικού Κανονισμού. Σύμφωνα με το

⁵⁰ Η εφαρμογή ενός τέτοιου μοντέλου άμεσης διαβούλευσης σε διάφορα επίπεδα, το οποίο θεωρείται ως αντίδοτο στην αντιμετώπιση του ήδη υπάρχοντος δημοκρατικού ελλείμματος, προϋποθέτει την ύπαρξη συγκεκριμένων συμμετοχικών δικαιωμάτων, τον αποτελεσματικό συντονισμό των συμμετεχόντων, την διασφάλιση διαφάνειας των διαδικασιών διαβούλευσης καθώς και τη δυνατότητα αμφισβήτησης των ληφθεισών αποφάσεων. Βλ. σχετικά Cohen/Sabel, *Directly-Deliberative Polyarchy*, *European Law Journal* (ELJ), Vol. 3 (1997), σελ. 313 επ.

άρθρο 29 , ο προϋπολογισμός καταρτίζεται, εκτελείται και αποτελεί το αντικείμενο απόδοσης λογαριασμών σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας ενώ κατά το άρθρο 30 , οι δανειοληπτικές και δανειοδοτικές πράξεις που συνάπτονται από τις Κοινότητες υπέρ τρίτων αναφέρονται προς ενημέρωση σε παράρτημα του προϋπολογισμού (παρ. 1). Αλλά και οι πράξεις του Ταμείου Εγγυήσεων για τις εξωτερικές δράσεις αναφέρονται προς ενημέρωση στις δημοσιονομικές καταστάσεις (παρ. 2). Τέλος (παρ. 3, όπως προστέθηκε στο άρθρ. 30 με την παρ. 16 του Κανονισμού 1995/2006) η Επιτροπή διαθέτει με τον κατάλληλο τρόπο τις πληροφορίες για τους δικαιούχους πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό τις οποίες κατέχει όταν ο προϋπολογισμός εκτελείται σε συγκεντρωτική βάση και άμεσα από τις υπηρεσίες της καθώς και τις πληροφορίες για τους δικαιούχους πόρων τις οποίες παρέχουν οντότητες στις οποίες μεταβιβάζονται καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σύμφωνα με άλλες διαχειριστικές μεθόδους.

Όπως προκύπτει από τις παραπάνω διατάξεις , η αρχή της διαφάνειας στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο περιέχει και προσδίδει πρωτεύουσα σημασία στην δημοσιότητα του προϋπολογισμού και των περί αυτόν διαδικασιών – ιδίως της μορφής της κατάρτισης -, σχεδόν ταυτίζει τις δύο έννοιες. Η αρχή της διαφάνειας όμως ως έννοια δεν ταυτίζεται με την αρχή της δημοσιότητας καθώς αποτελεί ένα πρόταγμα που συνδέεται και με την ασφάλεια του δικαίου, τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου, τη χρηστή διοίκηση. Ενδεχομένως θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι η αρχή της δημοσιότητας αποτελεί έκφανση της αρχής της διαφάνειας, καθώς η τελευταία αποτελεί σαφώς ευρύτερη έννοια.

Αυτό που είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον στην παρούσα μελέτη, είναι ποια η σχέση της αρχής της διαφάνειας με τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Η διαφάνεια , μέσω των μηχανισμών δημοσιότητας και οι κανόνες περί οικονομικότητας, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, που οριοθετούν την έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αποτελούν εν τέλει ένα ενιαίο σύμπλεγμα που ως απώτερο σκοπό έχει τον εξορθολισμό της διοικητικής δράσης. Η αρχή λοιπόν της διαφάνειας, όπως γίνεται κατανοητή στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο και η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατατείνουν προς τον ίδιο σκοπό , που δεν είναι άλλος από τη χρηστή διοίκηση εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων. Η αρχή της διαφάνειας ως έννοια ενδεχομένως να είναι εξίσου ευρεία με την έννοια της χρηστής διοίκησης, και είτε αποτελεί υποσύνολο αυτής είτε αυτοτελή αρχή του κοινοτικού δικαίου, είναι βέβαιο πως συμβάλλει σημαντικά στην επίτευξη της χρηστής διοίκησης και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα αυτής. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο το

γεγονός ότι η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με τις διατάξεις περί διαφάνειας του κοινοτικού προϋπολογισμού αποτελούν ενιαία και λογική ενότητα. Η αρχή της χρηστής διοίκησης εμπεριέχει την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση όπως διατυπώθηκε σε προηγούμενη ενότητα και το ίδιο συμβαίνει και με την αρχή της διαφάνειας. Έτσι σχηματίζεται μία πιο ολοκληρωμένη εικόνα σχετικά με το σε τί συνίσταται η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ :

Η αρχή της χρηστής διοίκησης ως θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα

Η αρχή της χρηστής διοίκησης, όπως προσδιορίστηκε παραπάνω, αποτελεί έννοια που είναι γνωστή στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Εκεί μάλιστα φαίνεται ότι αποκτά ξεχωριστό περιεχόμενο καθώς πολλές από τις αρχές που αναλύθηκαν προηγουμένως, αποτελούν δημιουργήματα της κοινοτικής ενοποιητικής διαδικασίας, η οποία ως μηχανισμός ανάδρασης, δέχεται ερεθίσματα από τις κοινές αρχές των Κρατών μελών και δίνει σ' αυτές νέο ουσιαστικό και κανονιστικό περιεχόμενο, ανατροφοδοτώντας με αυτό τον τρόπο και τις έννομες τάξεις των Κρατών μελών.

Στην κοινοτική έννομη τάξη, σε αντιδιαστολή με τις εθνικές έννομες τάξεις, η υπό εξέταση αρχή έχει εξελιχτεί εν μέρει διαφορετικά καθώς, εκεί αυτή αναγνωρίζεται ως αυτοτελές ατομικό δικαίωμα. Η ιστορική κατοχύρωση αυτού του δικαιώματος, η σημασία αυτής της κατοχύρωσης και η διαφοροποίηση σε σχέση με την γενικότερη αρχή της χρηστής διοίκησης όπως αυτή έχει προσδιοριστεί από την ελληνική νομολογία και θεωρία αποτελούν στοιχεία κλειδιά ώστε να εντοπιστούν οι ομοιότητες και οι διαφοροποιήσεις αναφορικά με τις δύο έννοιες του δικαιώματος και της αρχής της χρηστής διοίκησης. Ο προσδιορισμός της γενικής έννοιας της χρηστής διοίκησης στο ευρωπαϊκό δίκαιο είναι αναγκαίος, προκειμένου να ολοκληρωθεί και το νόημα αυτής σε ένα συγκεκριμένο κλάδο του “ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου”, στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο

Έτσι στο δεύτερο μέρος που ακολουθεί, θα γίνει μία ιστορική αναδρομή, ώστε να γίνει σαφές το πώς κατοχυρώθηκε στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης, σε τί συνίσταται αυτό, ποιοί οι αποδέκτες του και το πεδίο εφαρμογής του και ποία η σημασία του μετά την τελευταία σημαντική εξέλιξη στην

πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση , που πραγματοποιήθηκε λίγο νωρίτερα , και δεν είναι άλλη από την κύρωση της Συνθήκης της Λισσαβόνας, γνωστής και ως Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, που έδωσε νέα ανάσα στο ενοποιητικό εγχείρημα, βάζοντας τέλος στα σενάρια των ευρωσκεπτιστών για διακοπή της ενοποιητικής διαδικασίας.

ι. Η κατοχύρωση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς .

Το 1977 το Συμβούλιο της Ευρώπης με την απόφασή του αρ 77 (31)⁵¹ υποστήριξε ότι καθώς η ανάπτυξη ενός σύγχρονου κράτους είχε οδηγήσει σε μία ολοένα αυξανόμενη σημασία των διοικητικών δραστηριοτήτων, τα άτομα επηρεάζονταν πολύ περισσότερο από τις διοικητικές διαδικασίες. Βασική προτεραιότητα του Συμβουλίου της Ευρώπης ήταν να προστατεύσει τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες των ατόμων και για το λόγο αυτό πρόθεσή του ήταν να αναλάβει προσπάθειες για τη βελτίωση των σχέσεων του ατόμου με την διοίκηση. Για το λόγο αυτό άρχισε να υιοθετεί κανόνες, οι οποίοι θα διασφάλιζαν “δικαιοσύνη” στις σχέσεις με τη Διοίκηση⁵². Οι αρχές αυτές ήταν το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, η παροχή βοήθειας και η αντιπροσώπευση, η αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων, η υπόδειξη των διοικητικών και ένδικων βοηθημάτων. Για να περιορίσει το εκτεταμένο φάσμα όπου θα εύρισκαν πεδίο εφαρμογής οι ανωτέρω αρχές και προκειμένου να προσδιορίσει με μεγαλύτερη ακρίβεια το νόημά τους , το Συμβούλιο υποστήριξε ότι “ η προστασία αφορά φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά την διοικητική διαδικασία , για τα οποία είναι πιθανόν να ληφθούν από δημόσια αρχή ατομικά μέτρα τα οποία θα εδύναντο να θίξουν αμέσως τα δικαιώματα ή τις ελευθερίες του προσώπου”. Η χρήση του όρου διοικητική

51 Resolution (77) 31 On The Protection Of The Individual In Relation To The Acts Of Administrative Authorities. Adopted By The Committee Of Ministers On 28 September 1977 At The 275th Meeting Of The Ministers' Deputies.

52 http://www.statskontoret.se/good_administration (Principles of good administration in the member states of the european union)

διαδικασία υπονοούσε ότι οι αρχές αυτές δεν αφορούσαν τη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων, ούτε είχαν ένα ευρύτερο πεδίο εφαρμογής, ενώ με τους όρους ατομικά μέτρα, προσδιοριζόταν η ατομική χροιά που θα έπρεπε να έχει η διοικητική πράξη και να μην αποτελεί ευρύτερο κανονιστικό μέτρο (κάτι που μας θυμίζει και τον τρόπο με τον οποίο κατοχυρώνονται οι ανάλογες αρχές και στο εθνικό δίκαιο, όπου αφορούν αποκλειστικά και μόνο ατομικές πράξεις και δεν τυγχάνουν εφαρμογής σε πράξεις γενικότερης εμβέλειας όπως οι κανονιστικές⁵³), ενώ τέλος και με τον όρο αμέσως απαιτούνταν άμεση και ευθεία επιρροή του θιγόμενου διοικούμενου από το επαχθές μέτρο.

Η απόφαση αυτή θα μπορούσε να ιδωθεί ως ένα πρώτο βήμα στην κατοχύρωση της αρχής της χρηστής διοίκησης μιας και εγκαθίδρυε αρχές που σήμερα θεωρούνται ότι αποτελούν το βασικό πυρήνα του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης. Ωστόσο ο όρος χρηστή διοίκηση (ή καλή διοίκηση όπως είναι η ακριβής μετάφραση, διότι υποστηρίζεται από θεωρητικούς ότι υπάρχει μία εννοιολογική διάσταση των όρων , όπως αυτοί χρησιμοποιούνται στην ελληνική και την κοινοτική έννομη τάξη), χρησιμοποιήθηκε σε εκείνο το πρώιμο στάδιο ως μία περιοριστική αναγκαία προϋπόθεση κατά την εφαρμογή των αρχών παρά ως ένα ατομικό δικαίωμα ή μία ταξινόμηση για τις προτεινόμενες αρχές. Παρόλα αυτά αποτέλεσε μία πρώτη βάση για την εισαγωγή και μετεξέλιξη του όρου της χρηστής διοίκησης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη ενώ το Συμβούλιο εξακολούθησε να εκδίδει αποφάσεις συνδέοντας βασικές αρχές με την αρχή της χρηστής διοίκησης⁵⁴. Μάλιστα το Συμβούλιο των Υπουργών το 2003 , κατέστρωσε μία Ομάδα Εργασίας για το Διοικητικό Δίκαιο (“Project group on administrative law” CJ-DA) για να εξετάσει την δυνατότητα κατάστρωσης ενός ενιαίου κειμένου χρηστής διοίκησης που να εμπεριέχει όλες τις αρχές που βρίσκονται διατυπωμένες σε αποφάσεις και γνώμες. Όμως βασικός σταθμός για την κατοχύρωση της χρηστής διοίκησης , ως δικαιώματος πλέον, υπήρξε η κατοχύρωσή της στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων καθώς και η δημιουργία του Κώδικα Καλής Διοικητικής

53 Β. Καραγέωργου, Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005, σελ 35

54 Βλ. π.χ. Recommendation No. R (80) 2 concerning the Exercise of discretionary Powers by administrative Authorities; Recommendation No R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons; Recommendation No R (2000) 10 on Codes of conduct for Public officials.

Συμπεριφοράς, που δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή.

Το θεμελιώδες Ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης, περιλήφθηκε στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ⁵⁵, αποτελεί δε μια από τις πιο σημαντικές καινοτομίες δεδομένου ότι αποτυπώνει τις πιο σύγχρονες αντιλήψεις με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών ⁵⁶. Αποτελούσε επιτακτικό αίτημα τόσο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όσο και της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών η υιοθέτηση ενός κειμένου, στο οποίο θα αποτυπώνονται 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 πολιτών ⁵⁷. 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 Δικαιωμάτων ⁵⁸.

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

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

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

57 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 30, 31

58 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

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 σταμάτησε εξαιτίας αρνητικών δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και στην Ολλανδία, ο Χάρτης αυτός να παρέμεινε ένα διακηρυκτικό και όχι ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο⁵⁹. Σήμερα πλέον, μετά την κύρωση της Συνθήκης της Λισαβώνας και τη θέση της σε ισχύ από την πρώτη Δεκεμβρίου 2009, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων παρά το γεγονός ότι δεν ενσωματώθηκε ως κείμενο στη “ Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης” αποτελεί πλέον ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο, καθώς γίνεται άμεση επίκληση σε αυτόν κι στα δικαιώματα που κατοχυρώνονται μέσω αυτού. Συγκεκριμένα το άρθρο 6 της Συνθήκης ορίζει ότι « 1. Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, της ελευθερίας και στις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες. Τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του τίτλου VII του Χάρτη που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στον Χάρτη και στις οποίες μνημονεύονται οι πηγές των εν λόγω διατάξεων»

Όμως, ακόμη και πριν ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων καταστεί νομικά δεσμευτικό κείμενο, εν τούτοις δικαϊκά δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένα αδιάφορο κείμενο, δεδομένου ότι καταγράφει τα πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα των πολιτών. Στο πλαίσιο της παρούσας δε μελέτης αυτό που ενδιαφέρει κυρίως είναι το άρθρο 41 όπου αποκρυσταλλώνεται μια γενικά αναγνωρισμένη αρχή, η αρχή της χρηστής διοίκησης.

Έτσι λοιπόν στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θεσπίζεται για πρώτη φορά σε επίπεδο διεθνούς διακήρυξης αλλά και πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου «*το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση*»⁶⁰.

Από τον τίτλο αυτού του δικαιώματος θα μπορούσαμε να πούμε ότι πρόκειται απλώς για

59 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 31, 32

60 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 32, 33

την αναγωγή της γνωστής και καθιερωμένης στο διοικητικό δίκαιο, αρχής της χρηστής διοίκησης όπως αυτή έχει διαμορφωθεί σε πολλές Ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, σε θεμελιώδες δικαίωμα ⁶¹.

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»*⁶².

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/ΣυνθΕΕ με τη μορφή γενικής ρήτρας «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός εύλογης προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών 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»* ⁶³. Πράγματι η χρησιμοποιούμενη ορολογία χρηστή διοίκηση είναι ιδιαίτερη επινόηση του Ελληνικού Δημοσίου Δικαίου, προσδιορίζει δε με επιτυχία και τοποθετεί σε ένα πολύ ευρύ πλαίσιο, το περιεχόμενο, την έννοια και την εφαρμογή της αρχής αυτής. Η έννοια λοιπόν και το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης δεν συμπίπτει με κάποια ξένη αντίστοιχη αρχή, ή αρχές, οι οποίες μάλλον δεν ανταποκρίνονται και σε εξίσου ευρύ περιεχόμενο, όπως αυτό που υποδηλώνεται με τους Ελληνικούς όρους ⁶⁴. 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 συνυφαίνονται σε ένα πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που περιλαμβάνονται σε

61 Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1276

62 Κων. Ε. Γώγος, Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 23, 24

63 Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1278

64 Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα –Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 38

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, αναξιόπιστη, σπατάλη και διεφθαρμένη και αποτελεί τροχοπέδη σε κάθε προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας»⁶⁵.

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 λαού⁶⁶. 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 τους⁶⁷, 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 πράξεων⁶⁸.

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 έγγραφα⁶⁹. 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

65 Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1278, 1279

66 Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1280

67 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 35

68 Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1281

69 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 35

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 αναλογικότητας⁷⁰.

Οι σύγχρονες αυτές εξελίξεις στον τομέα των σχέσεων μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης ήταν εκείνες που οδήγησαν τον (τότε) Ευρωπαίο 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 21ο αιώνα σε αιώνα καλής διοικήσεως»⁷¹.

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 διοίκηση⁷². 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 σημαντικότετη 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 μέχρι σήμερα το ίδιο ουτοπική, με την εκπόνηση ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος⁷³.

Παράλληλα όμως ιδιαίτερα σημαντική είναι και η κατοχύρωση ενός Κώδικα Καλής («Χρηστής») Διοικητικής Πρακτικής, ο οποίος εμπεριέχει όλες τις αρχές και παραμέτρους που περλαμβάνονται στην αρχή της χρηστής διοίκησης και βοηθά στην καλύτερη κατανόηση των όρων της υπό εξέταση αρχής και που παρά τη μη απόλυτη

70 Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1283

71 Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1284, 1285

72 M. Everson, Administering Europe? Journal of Common Market Studies, vol. 36, No 2, June 1998, σελ. 203, 204

73 Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1285

δεσμευτικότητά του, αλλά το διακηρυκτικό κατά βάση χαρακτήρα του, νοηματοδοτεί και αναλύει την αρχή της χρηστής διοίκησης, όπως αυτή πρέπει να ήθελε να νοηθεί στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο ⁷⁴. Παρακάτω ακολουθεί μία συνοπτική παρουσίαση του Κώδικα Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς προτάθηκε στα ευρωπαϊκά όργανα από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή το 1999. Η έγκρισή του από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενίσχυσε τη πολιτική του νομιμοποίηση και η σύνδεσή του με το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έδειξε την συνάφειά του με την προσπάθεια κατοχύρωσης της αρχής της χρηστής διοίκησης και στο σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος ⁷⁵.

Αρχικά, ο Κώδικας είχε τρεις βασικούς σκοπούς: Να συγκεκριμενοποιήσει τους κανόνες και τις αρχές με βάση τους οποίους ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής θα εκτιμούσε τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης, να παράσχει έναν “οδηγό” προς τα θεσμικά όργανα, ως προς τις σχέσεις που θα έπρεπε αυτά να έχουν με το κοινό, καθώς και να ενημερώνει τους πολίτες για τα δικαιώματά τους και για τα πρότυπα επίπεδα διοίκησης που θα έπρεπε να αναμένουν από τους αρμόδιους φορείς⁷⁶. Πιο συγκεκριμένα, ο Κώδικας ⁷⁷περιλαμβάνει – σύμφωνα με το άρθρο 3- όλες τις βασικές αρχές καλής διοικητικής πρακτικής, οι οποίες εφαρμόζονται στο σύνολο των σχέσεων των κοινοτικών οργάνων με τους ευρωπαίους πολίτες, περιλαμβάνονται μάλιστα τόσο νομικές αρχές ουσιαστικού δικαίου όσο και διαδικαστικές εγγυήσεις και αρχές της διοικητικής διαδικασίας καθώς και κανόνες, που αφορούν την επεξεργασία και αντιμετώπιση των διαφόρων υποθέσεων από τα διοικητικά όργανα. Το ερώτημα που τίθεται ωστόσο είναι εάν ο Κώδικας Καλής Διοικητικής Πρακτικής αναπτύσσει και κάποια έμμεση κανονιστική σημασία, η οποία του προσδίδει επιπρόσθετη αξία, δεδομένου ότι πρόκειται κατ' ουσία για ένα μη δεσμευτικό νομικά κείμενο.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί να δοθεί συνολικά για όλες τις ρυθμίσεις του Κώδικα αλλά εξαρτάται κυρίως από τον ειδικότερο χαρακτήρα κάθε ρύθμισης.

74 J. Mendes, European University Institut, Badia Fiesolana, www.eui.eu

75 Βλ. Resolution A5-0245/2001, on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000-2000/2212(COS), 6 September 2001, modification 2.

76 Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (EO AR) 1998, σελ. 18-19

77 Ο Κώδικας περιλαμβάνει όλες τις βασικές αρχές, που θα πρέπει να τηρούν οι κοινοτικοί αξιωματούχοι στο πλαίσιο έκθεσης των καθηκόντων τους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι ακόλουθες : α) η αρχή της νομιμότητας (άρθρο 4), β) η απουσία διακρίσεων (άρθρο 5), γ) η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 6), δ) η απουσία κατάχρησης της δύναμης (άρθρο 7), ε) η ουδετερότητα και η ανεξαρτησία (άρθρο 8), στ) η αντικειμενικότητα (άρθρο 9), ζ) η δικαιοσύνη (άρθρο 11), η) το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως (άρθρο 16), θ) η υποχρέωση να λαμβάνεται εντός ευλόγου χρόνου η απόφαση από τη Διοίκηση (άρθρο 17)

Συγκεκριμένα , θα πρέπει να σημειωθεί ότι διαφορετική νομική βαρύτητα έχουν ορισμένες ρυθμίσεις του Κώδικα, που είναι ήδη κατοχυρωμένες στην πλειονότητα των Κωδίκων Διοικητικής Διαδικασίας ή των σχετικών νόμων των ευρωπαϊκών χωρών , σε αντίθεση με ρυθμίσεις , που έχουν το χαρακτήρα σύστασης ή σχετίζονται με την εσωτερική διοικητική πρακτική. Περαιτέρω διαφορετική κανονιστική βαρύτητα αποκτούν ορισμένες ρυθμίσεις του Κώδικα είτε, όταν το περιεχόμενό τους αποτυπώνει τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου είτε όταν ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής στη βάση αυτών των αρχών εξετάζει τη στοιχειοθέτηση ύπαρξης “κακής διοίκησης” σύμφωνα με το άρθρο 195 των Συνθηκών ⁷⁸.

Συνολικά θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο Κώδικας, έστω και αν αποτελεί ένα εν γένει μη δεσμευτικό κείμενο, του οποίου ορισμένες ρυθμίσεις αναπτύσσουν μία έμμεση κανονιστική επιρροή, έχει μία ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι συνιστά σε ένα μεγάλο βαθμό μία αποκρυστάλλωση και εξειδίκευση των σχετικών προσεγγίσεων για τη διοικητική διαδικασία και τη διοικητική πρακτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στο πλαίσιο μάλιστα των πλέον σύγχρονων αντιλήψεων για την καλή διακυβέρνηση ⁷⁹. Η απόκτηση δε νομικής δεσμευτικότητας μέσω της υιοθέτησης ενός σχετικού Κανονισμού στη βάση του άρθρου 352 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην άρθρο 308 της ΣυνθΕΚ) θα μπορούσε να χαράξει κατευθυντήριους άξονες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κλάδου του “Ευρωπαϊκού Διοικητικού Δικαίου”⁸⁰.

Πέραν όμως της συμβολής του Κώδικα στην γενικότερη ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Δικαίου, η σημασία του είναι μεγάλη και για την αρχή της χρηστής διοίκησης, καθώς εδώ τίθενται οι βάσεις αναφορικά με το σε τί συνίσταται αυτή και σε συνδυασμό κα με το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης , που κατοχυρώνεται στο άρ 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, συνιστούν ένα προστατευτικό πλέγμα , που εξειδικεύει την έννοια της χρηστής διοίκησης, η οποία παίρνει διάφορες μορφές ανάλογα με τον κλάδο που διοικητικού δικαίου και τη διοικητική διαδικασία όπου βρίσκεται εφαρμογή. Έτσι για να προσδιοριστεί η έννοια της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, στη Συνθήκη και στο Δημοσιονομικό Κανονισμό, θα πρέπει πάντα να λαμβάνεται υπόψη ως μία αρχή που δεν είναι μετέωρη αλλά βρίσκει ήδη ερείσματα σε

78 Για το περιεχόμενο του άρθρου 195 Συνθηκών βλ. Σχετικά Ιωαννίδου εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα , ά. 195 ΕΚ αρ. περ. 5

79 Βλ. L.Kieres, The constitutional basis for the right to good administration σε: The right to good administration -, Proceedings of the European Conference organised by the Council of Europe, 4-5 December 2003, σελ. 9 (13)

80 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, όπ. π. , σελ 62-63

δεσμευτικές ή μη διακηρύξεις του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου και φυσικά εντάσσεται στην απαίτηση για μία χρηστή διακυβέρνηση, η οποία και αποτελεί βασικό στόχο του σύνθετου ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

ii. Το περιεχόμενο του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης, πεδίο εφαρμογής 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 Συνθήκες ⁸¹.

Οι διαδικαστικές εγγυήσεις που απαριθμούνται στις τέσσερις παραγράφους εξασφαλίζουν μια καλή διοίκηση για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περαιτέρω ισχύει η γενική περιοριστική διάταξη του άρθρου 52 παρ. 1 ΧΘΔ/ΣυνθΕΕ 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 αναγκαίος ⁸².

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

81 Th. Fortsakis, Principles Governing Good Administration, European Public Law, Volume 11, Issue 2, June 2005, σελ. 215-216

82 Βλ. Π.- Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1288, 1289

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 πολίτη⁸³. Επιπλέον εφόσον το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε μια σειρά αποφάσεών του έχει ήδη αναγνωρίσει την ικανότητα των νομικών προσώπων και κυρίως αυτών του ιδιωτικού δικαίου να είναι φορείς θεμελιωδών κοινοτικών δικαιωμάτων, τότε θα πρέπει να γίνει δεκτή η γνώμη σύμφωνα με την οποία φορείς του δικαιώματος για χρηστή διοίκηση μπορούν να είναι και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και συγκεκριμένα επιχειρήσεις⁸⁴.

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 διοίκηση⁸⁵.

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)⁸⁶.

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

83 Βλ. Β. Ι. Καραγώργου, ο.π., σελ. 44

84 Βλ. Β. Ι. Καραγώργου, ο.π., σελ. 45, 46

85 Βλ. Β. Ι. Καραγώργου, ο.π., σελ. 46 -48

86 Βλ. Β. Ι. Καραγώργου, ο.π., σελ. 78

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 περιστάσεις⁸⁷.

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 τους⁸⁸. 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 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 μέτρου⁸⁹.

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

87 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 49, 50

88 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 51, 52

89 Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ο.π., σελ. 74-76

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 δεδομένων⁹⁰.

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 εκτεταμένη και λεπτομερή αιτιολόγηση ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που η απόφαση έχει ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις στον αποδέκτη της όπως η ανάκληση μιας αρχικά χορηγηθείσας επιδότησης⁹¹.

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 αρχής της ευθύνης των δημοσίων οργάνων της Ένωσης για ζημιές που προκαλούν οι λειτουργοί της κατά την άσκηση των

90 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 54-56

91 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 81-83

καθηκόντων τους ⁹².

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 πολίτης ⁹³.

Μέχρι το 2007 οπότε και διακηρύχτηκε η δεσμευτικότητα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και μετά την τελευταία εξέλιξη της κύρωσης της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης το Δεκέμβριο του 2009 αποδέκτες του δικαιώματος χρηστής διοίκησης ήταν μόνο τα όργανα, οι οργανισμοί και οι φορείς της Ένωσης, ενώ τα όργανα των κρατών-μελών δεν δεσμεύονταν απ' αυτό, όταν ασκούσαν διοικητικές αρμοδιότητες και εφάρμόζαν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, πεδίο εφαρμογής του άρθρου 41 ήταν μόνο ο τομέας της λεγόμενης άμεσης εκτελέσεως του δικαίου της Ένωσης από τα όργανα, τους οργανισμούς και τους φορείς της Ένωσης και δεν περιλαμβάνετο 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 οφείλονταν 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 αυτό ⁹⁴. Βέβαια, είχαν διατυπωθεί και διαφορετικές γνώμες περί της έκτασης του πεδίου εφαρμογής, ως προς

92 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 59

93 Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 59-61

94 Βλ. Π.- Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1289-1291

το συγκεκριμένο δικαίωμα, καθώς η δεσμευτικότητά του δεν απέρρεε μονάχα από την κατοχύρωσή του στον ίδιο το Χάρτη αλλά ίσως περισσότερο αποτελούσε και αποτελεί ένα δικαίωμα που πηγάζει από την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου και ως εκ τούτου, έστω και εμμέσως τα Κράτη Μέλη όφειλαν να το προστατεύουν , ως έκφανση των προηγούμενων αρχών⁹⁵ . Από την άλλη πλευρά , ακόμη και χωρίς την δεσμευτικότητα, που ακολουθεί σήμερα τις ρυθμίσεις του Χάρτη, τα Κράτη Μέλη είχαν και προηγουμένως υποχρέωση να σέβονται το υπό εξέταση δικαίωμα. Ακριβώς επειδή αυτό είχε αναγνωριστεί και συμπεριληφθεί σε πληθώρα πράξεων, αποφάσεων και μη δεσμευτικών κειμένων από τα κοινοτικά όργανα, δημιουργούσε μία πολιτική και ηθική υποχρέωση στα Κράτη Μέλη, τα οποία 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 πρακτικής ⁹⁶. Άλλωστε είναι δύσκολο για μία κυβέρνηση να αγνοεί επί μακρόν συγκεκριμένες αρχές , τις οποίες τα υπόλοιπα Κράτη Μέλη έχουν αναγνωρίσει και τηρούν και επιπλέον μπορεί να υπάρξει πρόβλημα εάν κάποιο Κράτος, παρά τη συμμετοχή του στις διαπραγματεύσεις και στην κατάστρωση ενός , έστω μη δεσμευτικού κειμένου, στη συνέχεια παρουσιάσει ανακόλουθη συμπεριφορά μη τηρώντας τα οριζόμενα από το κείμενο αυτό στο εσωτερικό του ⁹⁷.

Η παραπάνω ανάλυση όμως είναι πλέον άκαιρη καθώς όπως επισημάνθηκε και παραπάνω, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποτελεί πλέον μία πραγματικότητα για την Ένωση. Έχει καταστεί ένα απόλυτα δεσμευτικό κείμενο, μετά και την αναφορά και στο άρθρο 6 της ΣυνθΕΕ που παραπέμπει σε αυτόν και ως εκ τούτου, κάθε δικαίωμα που κατοχυρώνεται σε αυτόν πρέπει να τυγχάνει σεβασμού από τα Κράτη Μέλη και στο εσωτερικό τους και όχι μόνο στο πλαίσιο δράσης των κοινοτικών οργάνων. Μάλιστα κατά την εξέλιξή του το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης , που κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη , φαίνεται ότι αρχίζει και αποκτά νέο περιεχόμενο, καθώς δεν περιορίζεται στην προστασία του διοικουμένου από τη διοίκηση, αλλά αποτυπώνει και μία νέα θεώρηση περί της διοικητικής πρακτικής, διαμορφώνοντας σταδιακά νέες μεθόδους και κανόνες . Με άλλα λόγια έχει συντελεστεί

95 Th. Fortsakis: Principles governing good administration. European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005. p. 207.

96 Βλ. Π.- Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1289-1291

97 Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook . Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996., p. 6.

μία μετατόπιση του κέντρου βάρους από το αποτέλεσμα της διοικητικής δράσης στην διοικητική συμπεριφορά και πρακτική (λειτουργία) . Εν τέλει, “το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης μπορεί να αποτελεί για το ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο , ό,τι και η αρχή της χρηστής διακυβέρνησης για το διεθνές δίκαιο” ⁹⁸.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ :

Προσδιορισμός της αρχής της χρηστής διοίκησης ως γενικής αρχής του δημοσίου δικαίου. Εννοιολογικές παρατηρήσεις και κατοχύρωσή της

Προκειμένου να προσδιοριστεί το πραγματικό νόημα της αρχής της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο κρίνεται σε τελευταίο βαθμό σκόπιμο να οριστεί η αρχή της χρηστής διοίκησης ως βασική αρχή του δημοσίου δικαίου. Έτσι λοιπόν, μεταβαίνοντας από το κοινοτικό στο εθνικό επίπεδο, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι αυτή που διέπλεσε μία από τις πιο σημαντικές αρχές του δημοσίου δικαίου την αρχή της «*χρηστής*» διοίκησης, ή «*αγαθής*» διοίκησης, ή της «*καλής*» διοίκησης ή της «*χρηστής και εύρυθμης*» διοίκησης, ή των «*χρηστών διοικητικών ηθών*»⁹⁹ .Η αρχή αυτή είναι όρος κατ’ εξοχήν πολυσήμαντος και νεφελώδης, 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 περιεχομένου¹⁰⁰ .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 ηγεμόνας ¹⁰¹

Με την αποπροσωποποίηση όμως του κράτους έγινε η μετάβαση από τον αγαθό ηγεμόνα στην χρηστή διοίκηση. Παράλληλα με την αποπροσωποποίηση έλαβε χώρα και

98 Βλ. Th. Fortsakis, όπ. π. , p. 211.

99 Ι. Παπαγρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος πρώτο, Γ΄ έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 199.

100 Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π. σελ. 199, 200.

101 Χρ. Π. Δετσαρίδης, Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003, σελ. 47

μια νομιμοποίηση του κράτους, οπότε άρχισε να επικρατεί η αντίληψη του Κράτους δικαίου, εξέλιξη της οποίας αποτελεί σήμερα η αρχή της χρηστής διοίκησης ¹⁰².

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 νομιμότητας ¹⁰³. Αυτό δε σημαίνει βεβαίως ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο και αποτελεί μία γενική ρήτρα- αρχή του δικαίου, αλλά περισσότερο ότι το γενικό πλαίσιο της αρχής αυτής μπορεί μόνο να προσδιοριστεί επακριβώς και η ad hoc εφαρμογή της αρχής ποικίλλει ανάλογα με τις συνθήκες που συγκροτούν το ευρύτερο οικονομικό, κοινωνικό, θεσμικό πλαίσιο.

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 διοικούμενο ¹⁰⁴.

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 του ¹⁰⁵.

«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»* ¹⁰⁶. 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 τις αποφάσεις της χωρίς δικαιολογημένη αιτία. Η διοίκηση έχει υποχρέωση σεβασμού των πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί υπέρ

102 Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 211

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

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

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

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

καλόπιστων τρίτων από τις οποίες αυτοί επωφελούνται ¹⁰⁷. 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 λειτουργίας ¹⁰⁸.

Επομένως ο θεσμός της χρηστής διοίκησης παρέχει ουσιαστική προστασία στους διοικούμενους ¹⁰⁹ από τις πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης, στις οποίες εμφολωρεί 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 απαιτήσεις ¹¹⁰

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 ¹¹¹. 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 πίστεως», 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 ισότητας ¹¹².

107 Βλ. Ι. Παπαγγελιορίου, ο.π., σελ. 200

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

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

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

111 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. 330, 331

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

«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 ανώτατης αρχής του Διοικητικού (και Δημοσιονομικού Δικαίου) δηλαδή της αρχής της νομιμότητας με την ευρεία έννοια που έχει αυτή σήμερα»¹¹³.

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 νομολογιακά ¹¹⁴. 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 της¹¹⁵. 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 λύσεις¹¹⁶, και για την έκδοση αποκλειστικά ατομικών διοικητικών πράξεων¹¹⁷. 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 πίστεως, 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 διοίκησης¹¹⁸. 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 διοικούμενους¹¹⁹.

σελ.944

113 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. 331.

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

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

116 Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγορίου, ο.π., σελ. 178, 179

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

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

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

i. Η αρχή της της χρηστής διοίκησης ως έκφραση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου

Όπως ορίστηκε παραπάνω η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί βασική αρχή του Δημοσίου δικαίου, όχι μόνο λόγω της πολλαπλής εφαρμογής που βρίσκει κατά την εφαρμογή της διοικητικής διαδικασίας αλλά και επειδή η τήρηση αυτής της θεμελιώδους αρχής αποτελεί και συνάρτηση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Αρχικά πρέπει να τονιστεί ότι κράτος δικαίου είναι εκείνο, το οποίο στις σχέσεις του προς τους πολίτες διέπεται από κανόνες δικαίου¹²⁰, αυτοπεριορίζει δηλαδή τη δράση του με την εφαρμογή κανόνων δικαίου, με σκοπό την διασφάλιση της νομικής θέσεως των πολιτών του¹²¹. Από την πλευρά της η αρχή της νομιμότητας ή της συννόμου Διοικήσεως συνιστά κύριο συστατικό της έννοιας του κράτους δικαίου¹²². 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 (*praeiter legem*) αλλά μόνο σύμφωνα με αυτόν (*secundum legem*)¹²³.

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 ενδεικνυόμενους 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*

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

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

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

123 Βλ. Βλ. Ι. Παπαρηγόριου, ο.π. σελ. 141

κατάχρηση εξουσίας»¹²⁴. 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 δικαίου¹²⁵. Υπό αυτή την έννοια, η διοικητική δράση τότε μόνο είναι χρηστή, όταν στο πλαίσιο του κράτους δικαίου τηρεί πιστά την αρχή της νομιμότητας. Η τήρηση δηλαδή των ανωτέρω αρχών είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εκδήλωση μίας χρηστής διοίκησης. Οι έννοιες του Κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας προηγούνται, ενυπάρχουν και αποτυπώνονται μέσα από την τήρηση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Αφενός δεν μπορεί να υπάρξει χρηστή διοίκηση σε ένα μη ευνοούμενο και δημοκρατικό κράτος γι'αυτό και είναι απαραίτητο η χρηστή διοίκηση να συναρτάται με το Κράτος δικαίου και την τήρηση της νομιμότητας. Από την άλλη όμως η χρηστή διοίκηση δεν αποτελεί μονάχα συνάρτηση των ανωτέρω αρχών αλλά και πρακτική εφαρμογή αυτών. Θα μπορούσε δηλαδή να λεχθεί ότι η τήρηση της αρχής της χρηστής διοίκησης ενσαρκώνει από μία οπτική την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, του Κράτους δικαίου και εν γένει της δημοκρατικής αρχής. Στην παρούσα μελέτη δεν καθίσταται δυνατή η περαιτέρω ανάλυση της σχέσης μεταξύ των ανωτέρω βασικών αρχών του Δημοσίου Δικαίου, όμως είναι προφανές ότι είναι άρρηκτα συνυφασμένες. Συμπερασματικά λοιπόν πρέπει να τονιστεί ότι είτε ως συνάρτηση είτε ως απορρέουσα από τις αρχές της νομιμότητας και του Κράτους δικαίου, η αρχή της χρηστής διοίκησης εκφράζει την εφαρμοσμένη τήρηση των θεμελιωδών αυτών αρχών κατά την άσκηση της διοικητικής πρακτικής.

ii. Η αρχή της της χρηστής διοίκησης ως άθροισμα και συνισταμένη άλλων μερικώτερων αρχών

Η αρχή της χρηστής διοίκησης συνιστά εδώ και αρκετά χρόνια “κομβικό σημείο της επιζητούμενης συμπεριφοράς και εξορθολογισμού της δράσης της διοίκησης”¹²⁶. Η αρχή της χρηστής διοίκησης όμως δεν απορρέει μόνο από την αρχή της νομιμότητας και του Κράτους δικαίου αλλά συνδέεται και με άλλες βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί στο εθνικό και το κοινοτικό δίκαιο. Η

124 Βλ. Ν. Γρηγορίου, ο.π., σελ. 531

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

126 Λόγω του φαινομένου της αύξησης της γραφειοκρατίας και της μειωμένης απόδοσης του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, που συνιστούν μία ευρύτερη κρίση ορθολογισμού που διέπει το σύγχρονο κράτος, CROZIER, West Europe 1975

γενικότερη αρχή της χρηστής διοίκησης (good administration/ gute Verwaltung/ bonne administration) που συνιστά υποχρέωση για την ίδια και δικαίωμα για τον πολίτη¹²⁷, αναφέρεται σε ένα ευρύ πεδίο διοικητικής συμπεριφοράς της διοίκησης που κατά κύριο λόγο και τελικά εκδηλώνεται προς τα έξω: ορθή και δίκαιη άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, επιλογή της διαδικασίας που οδηγεί στη λήψη της ορθής απόφασης, διασφάλιση του δικαώματος πρόσβασης στα έγγραφα, ακόμη και ταχεία απάντηση σε αίτημα του διοικουμένου (αποφυγή της “σιωπής”¹²⁸). Κατά μία άποψη, στο πλαίσιο αυτό μία σειρά υποχρεώσεων της διοίκησης που έχουν αποκρυσταλλωθεί ως γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, προσδιορίζουν την ευρύτερη αρχή της χρηστής διοίκησης όπως της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων, της αρχής της αναλογικότητας, της αμεροληψίας της διοίκησης, της διακιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων¹²⁹, της ακρόασης του ενδιαφερομένου. Η έννοια της χρηστής διοίκησης που συχνά ορίζεται αρνητικά στο πλαίσιο του χαρακτηρισμού πράξεων και παραλείψεων της διοίκησης ως αντικειμένων προς αυτήν, αναφέρεται δε στην ορθή και αγαθή γενικά κρίση των διοικητικών οργάνων που πρέπει να διέπει τα όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, με καθοριστικές παραμέτρους την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης και στο πλαίσιο της επιείκειας της έννομης τάξης¹³⁰.

Είναι προφανές ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν αποτελεί μία ακόμη βασική αρχή που διέπει την διοικητική διαδικασία , αλλά συνιστά μία γενική αρχή που εκδηλώνεται και κατά την εφαρμογή άλλων επιμέρους αρχών. Διαφορετικά θα μπορούσε να οριστεί ως μία θεμελιώδης αρχή, που οι ειδικότερες αρχές του διοικητικού

127 Β. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση- νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1/51, 2007, σελ 30. Η συγγραφέας προσεγγίζει τη χρηστή διοίκηση ως υποχρέωση της Διοίκησης αλλά και ως δικαίωμα του πολίτη, ιδιαίτερα στο πλαίσιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως αναφέρει, “...η έννοια της καλής διοίκησης (good administration) στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη εντάσσεται συνεπώς στο γενικότερο πνεύμα της καλής διακυβέρνησης, που θα πρέπει να διέπει όχι μόνο τους πολιτικούς αλλά και τους διοικητικούς θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από τον ανοικτό χαρακτήρα τους , τη συμμετοχικότητά τους, την αποτελεσματικότητα, την ύπαρξη ξεκάθαρων αρμοδιοτήτων και τη συνοχή μεταξύ τους”.

128 Χρ. Μουκίου, Η “Σιωπή” της Διοίκησης, προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ 63 κ.ε. Που εξετάζει το αντίστοιχο δικαίωμα του διοικουμένου για απάντηση, την ενεργοποίηση του δικαιώματος και το περιεχόμενό του

129 Α. Γέροντας, Δημοσιονομικό δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, σελ 129

130 Ως εκδήλωση της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης στην ελληνική δημοσιονομική πραγματικότητα εντάσσεται και η κάμψη του κανόνα αναζήτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων [σε δημόσιο υπάλληλο ή συνταξιούχο του Δημοσίου] , όταν η επιστροφή από τον λαβόντα προσκρούει στην αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης. ΟλομΕΛΣ 144/1996, ΣτΕ 810/1993, 4348/1988, 3298/1992, ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, 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, 1984

δικαίου αποτελούν έκφανση αυτής. Αυτό βέβαια εμπεριέχει μια αξιολόγηση η οποία να μην είναι απόλυτα σωστή με την έννοια ότι τοποθετείται η αρχή της χρηστής διοίκησης σε μία αξιακή θέση ανώτερη των άλλων αρχών, αλλά τούτο δεν γίνεται σκοπίμως. Άλλωστε κάθε μία από τις αρχές που η τήρησή τους είναι επιβεβλημένη κατά την εκδήλωση της δράσης της Διοικήσεως, είναι αυτοτελείς και απαραίτητες για την εύρυθμη λειτουργία αυτής, έχουν όμως ως κοινό παρονομαστή, ως βάση κατά την εφαρμογή τους, την αρχή της χρηστής διοίκησης. Αποτελούν δηλαδή μερικότερες εκφάνσεις αυτής, διατηρώντας το αυτοτελές κανονιστικό τους περιεχόμενο.

Πιο συγκεκριμένα η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων, μπορεί αρχικά να αποτελεί ιδιαίτερη έκφανση της αρχής της ισότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 του Συντάγματος, αλλά ως βασική αρχή από την οποία πρέπει να διέπεται η όλη διοικητική διαδικασία και με βάση την οποία οφείλει η Διοίκηση να δρα, βρίσκει ερείσματα και στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Δεν είναι μόνο η συνταγματική αρχή της ισότητας που υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να μεταχειρίζονται κατά τον ίδιο τρόπο τις περιπτώσεις των διοικουμένων που βρίσκονται υπό παρόμοιες συνθήκες αλλά και τη διαφορετική μεταχείριση διοικουμένων που βρίσκονται υπό διαφορετικές συνθήκες (έτσι ορίζεται και η ισότητα στο φορολογικό δίκαιο κατά τον προσδιορισμό της φορολογικής υποχρέωσης, όπου πρέπει να τηρούνται οι αρχές της οριζόντιας και κάθετης ισότητας¹³¹). Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιτάσσει και αυτή να υπάρχει ισότητα στη μεταχείριση των διοικουμένων, διότι αλλιώς αλλοιώνεται και το πραγματικό νόημα αυτής. Μία καλή και αγαθή διοίκηση δεν μπορεί παρά να αντιμετωπίζει κατά τον ίδιο τρόπο τους διοικουμένους. Περιπτώσεις ειδικότερης εφαρμογής της αρχής της ισότητας που ταυτόχρονα στηρίζονται και αποτελούν εκφάνσεις της χρηστής διοίκησης είναι : η ισότητα συμμετοχής στα δημόσια βάρη, η ισότητα της ψήφου, η δικονομική ισότητα, η ισότητα στην επαγγελματική ελευθερία, η ισότητα των δύο φύλων, η ισότητα στις σχέσεις κοινωνικής ασφάλισης , η ισότητα στις υπαλληλικές σχέσεις και η μη ύπαρξη ισότητας στην παρανομία. Στο βαθμό που αυτές οι εκφάνσεις της ισότητας αφορούν τη διοικητική δράση γίνεται λόγος για ίση μεταχείριση των διοικουμένων. Αυτή η ίση μεταχείριση μπορεί να επιτευχθεί μόνο όταν η Διοίκηση διεκπεραιώνει τις υποθέσεις της κατά τον ορθό και αναμενόμενο τρόπο. Δεν αρκεί επομένως να κατοχυρώνεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης. Απαιτείται περαιτέρω

131 Ν. Μπάρμπας, Φορολογία εισοδήματος (φυσικών και νομικών προσώπων , όπως ισχύει με τους Ν. 3296/2004, 3312/2005, 3427/2005, 3453/2006), 2006, Σάκκουλας, Αθηνά -Θεσσαλονίκη , σελ. 32

και η Διοίκηση που θα την υλοποιήσει να είναι “χρηστή” ώστε να μετουσιωθεί η αρχή αυτή της ίσης μεταχείρισης σε πράξη. Υπό την έννοια αυτή η αρχή της ίσης μεταχείρισης άπτεται και της αρχής της χρηστής διοίκησης και αποτελεί και έκφραση αυτής.

Αναφορικά με την αρχή της αναλογικότητας, αποτελεί όπως και η αρχή της χρηστής διοίκησης, 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 αναλογικότητας¹³².

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 αναλογικότητας¹³³. 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 νομιμοποιήσεως 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 αποκαλύπτουν το περιεχόμενό της

132
σελ. 95

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

133
σελ. 95, 96

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

συνδεόμενες είτε κύρια, είτε καταχρηστικά, οπωσδήποτε όμως εξελικτικά μαζί της ¹³⁴. Πράγματι υπό το ένδυμα των αρχών της χρηστής διοίκησης και της νομίμου χρήσεως της διακριτικής εξουσίας αναζητείται από τον δικαστή, εάν επελέγη τόσο το ολιγότερο επαχθές μέτρο για τον διοικούμενο, όσο και το κατάλληλο για την συγκεκριμένη περίπτωση μέτρο.

Εξετάζοντας τη σχέση της αρχής της χρηστής διοίκησης με την αρχή αμεροληψίας, αυτή αποτελεί έννοια στενότερη της χρηστής διοίκησης και εκπηγάζει από την τελευταία.. Η αμεροληψία είναι συνώνυμη της δικαιοσύνης, της ευθύτητας και της αντικειμενικότητας¹³⁵, του μη επηρεασμού της κρίσης ή γνώμης από υποκειμενικούς παράγοντες, όπως συμπάθειες και αντιπάθειες¹³⁶. Όπως παρατηρείται, υπό την θετική της εκδοχή η αμεροληψία χαρακτηρίζει την απεκδυμένη υποκειμενισμού κρίση ενώ υπό την αρνητική οπτική παραπέμπει στην ιδέα της μη παρέμβασης ορισμένου προσώπου, στην αποχή του ή στην ουδετερότητά του¹³⁷. Τα αμερόληπτα διοικητικά όργανα αίρονται πάνω από πρόσωπα και καταστάσεις, είναι “υπέρτεροι χαρισμών και κρείσσονες προσωπικών επιδιανομιών”¹³⁸.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας τα διοικητικά όργανα οφείλουν “να παρέχουν τα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης”¹³⁹. Όταν το διοικητικό όργανο συνδέεται με ιδιαίτερο δεσμό ή σχέση με τα πρόσωπα ή αντικείμενα στα οποία αφορά η διοικητική κρίση, οφείλει να μην εκδώσει ή συμπράξει στην έκδοση της πράξης “καθόσον άλλως κλονίζεται η πεποίθησις επί του αδιαβλήτου της κρίσεως δημιουργούμενου τεκμηρίου επηρεασμού του οργάνου”¹⁴⁰. Επίσης πολύ χαρακτηριστικά η θεωρία απέδωσε το περιεχόμενο της αρχής της αμεροληψίας, διευκρινίζοντας ότι “το νόημα της αρχής της εξαιρέσεως έγκειται προ πάντων εις το γεγονός ότι εις τας περιπτώσεις αυτάς αφαιρεί από τον κωλυόμενον διοικητικόν λειτουργόν την εκτίμηση και την απόφασιν επί της υποθέσεως και ούτω αποκλείει εκ των προτέρων ή τουλάχιστον μειώνει την δυνατότητα μίας δυσχερώς ελεγκτής ή πιθανής και μη δυνάμενης να ελεγχθεί πλεονεκτικής ή μειονεκτικής μεταχειρίσεως του ιδιώτου (ή του

134 Δήμ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 72, 73

135 Τεγόπουλος/Φυτράκης, Ελληνικό λεξικό, ανατ. Η έκδοσης, 1995, σελ. 40. Κατά τη νομολογία του ΝΣΚ (γνωμ. 384/2004, 3859/2002) η αρχή της αμεροληψίας υπηρετεί την αντικειμενικότητα ως έκφραση της συνταγματικής αρχής της ίσης μεταχείρισης

136 Γ. Μπαμπινιώτης, Λεξικό της νέας ελληνικής γλώσσας, σελ. 135

137 E. Mitard, L' impartialite administrative, AJDA 1999, 478.

138 Κατά την έκφραση του Δ. Κόρσου, Διοικητικό Δίκαιο, γενικό μέρος, σ. 195

139 Ενδεικτικά ΣτΕ 1976,2050/1972, 859, 1525, 2088, 2660, 3163, 3213, 3557/1977

140 Στε 1518, 3210/86, ΝοΒ1989, σελ. 167

κρινομένου υπαλλήλου) για μη αντικειμενικούς λόγους”.

Από την πλευρά της , η αρχή της χρηστής διοίκησης είναι ευρύτερη καθώς επιτάσσει τη διοίκηση να “ διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του.”¹⁴¹. Η ίδια αυτή σχέση αποτυπώνεται και στη νομολογία , η οποία θεμελιώνει τον κανόνα της αμερόληπτης άσκησης της διοικητικής αρμοδιότητας, ελλείπει ρητής διάταξης νόμου περί κωλυμάτων και λόγων εξαιρέσης, “ στις γενικές αρχές περί ευρύθμου και χρηστής διοικήσεως”¹⁴². Ενώ λοιπόν το πεδίο εφαρμογής της αμεροληψίας οριοθετείται καταρχήν με βάση το διοικητικό όργανο ή τον φορέα του, η χρηστή διοίκηση επεκτείνεται κυρίως στον τρόπο άσκησης της διοικητικής αρμοδιότητας θεμελιώνοντας αξίωση του διοικουμένου για παρεκκλίσεις από την επιβολή δυσμενών εις βάρος του συνεπειών. Οι παρεκκλίσεις αυτές θεμελιώνονται ως επί το πλείστον στην προηγούμενη συμπεριφορά ή πρακτική της διοίκησης ¹⁴³ ή και σε γεγονότα ανωτέρας βίας¹⁴⁴. Επομένως προκύπτει από την ανωτέρω σύντομη ανάλυση πως η διοίκηση για να είναι χρηστή οφείλει να είναι και αμερόληπτη κατά την άσκηση της δραστηριότητάς της . Η αμεροληψία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση και βασικό συστατικό μίας ορθής και εύρυθμης διοίκησης και πάνω απ' όλα προσδιοριστικό παράγοντα αυτής. Από την έως τώρα μελέτη πάντως γίνεται ξεκάθαρο ότι μπορεί η αρχή της χρηστής διοίκησης να αποτελεί την κοιτίδα μέσα από την οποία πηγάζουν οι ειδικότερες αρχές, όμως η σχέση μεταξύ αυτής και των μερικότερων αρχών είναι αμφίδρομη καθώς η αρχή της χρηστής διοίκησης νοηματοδοτείται μέσα από την τήρηση των επιμέρους αρχών που διέπουν τη διοικητική διαδικασία και δράση.

Τέλος 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 διαρκέσει¹⁴⁵. Κατά συνέπεια η εμπιστοσύνη είναι η πεποίθηση του πολίτη ότι ορισμένες

141 Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, σελ 174, πλαγιαρ. 382

142 ΣτΕ 160, 162/1961

143 Ενδεικτικά ΣτΕ 546/2000 (μη επίρριψη φόρου στην κατανάλωση λόγω της συμπεριφοράς της διοίκησης) και ΣτΕ 2488/1993 (αχρεώστητη καταβολή ποσών σε καλόπιστο συντζιούχο)

144 Π.χ. ΔεφΑθ 122/2001, ΔιΔικ 2002, 88 (τραυματισμός κατά τις αθλητικές δοκιμασίες και αποκλεισμός υποψηφίου)

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

καταστάσεις ή συμπεριφορές της διοίκησης τον προστατεύουν ¹⁴⁶. 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 εξανεισθούν ¹⁴⁷. 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 της ¹⁴⁸, γεγονός που διευρύνει υπερβολικά τα όρια του πεδίου εφαρμογής της και αποτελεί αφορμή για μια συχνότερη και πολλαπλότερη χρήση της ¹⁴⁹. Ωστόσο η σχέση και αυτής της αρχής με την αρχή της χρηστής διοίκησης είναι στενή και όμοια με αυτή των αρχών που αναλύθηκαν παραπάνω. Στις περισσότερες μάλιστα περιπτώσεις η αναφορά από τα διοικητικά δικαστήρια στην αρχή της χρηστής διοίκησης, αφορά κυριολεκτικά στην εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ¹⁵⁰, έτσι ώστε σε γενικές γραμμές να μπορούμε να πούμε ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί μια άλλη πλευρά της χρηστής διοίκησης ¹⁵¹.

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 διοίκησης ¹⁵², 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 εμπιστοσύνης ¹⁵³.

Κλείνοντας την ανάλυση για τις ειδικότερες αρχές που αντανακλούν πτυχές της

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

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

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

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

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

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

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

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

αρχής της χρηστής διοίκησης , όπως αυτή η αρχή έχει διαμορφωθεί στο εθνικό δίκαιο, κρίνεται απαραίτητη η αναφορά και στο δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως καθώς και στην αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων. Αν και πρόκειται για δύο αρχές , που η διάπλυσή τους επιτεύχθηκε σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου, εντούτοις η υιοθέτησή τους και από την ελληνική έννομη τάξη (μάλιστα σε συνταγματικό επίπεδο όσον αφορά το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως) καταδεικνύει τη μεγάλη σημασία τους κατά την άσκηση της διοικητικής δράσης και ως έννοιες αναμφισβήτητα ενυπάρχουν στην αρχή της χρηστής διοίκησης .

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα κατοχυρώνεται στο άρ 20§2 του Συντάγματος, καθώς ο Έλληνας συντακτικός νομοθέτης προσδιόρισε το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω δικαιώματος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να περιλαμβάνεται όχι μόνο η δικαστική αλλά και η διοικητική διαδικασία¹⁵⁴. Αποτελεί το δικαίωμα της ακρόασης του θιγόμενου πολίτη πριν από τη λήψη ενός δυσμενούς ατομικού μέτρου και συνιστά εξειδίκευση του γενικότερου δικαιώματος για χρηστή διοίκηση¹⁵⁵. Πρόκειται για ένα ατομικό δικαίωμα , το οποίο ενώ αποτελεί ειδική έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου, κατοχυρώνεται ρητά και για το πεδίο της διοικητικής διαδικασίας σε ορισμένα μόνο ευρωπαϊκά Συντάγματα¹⁵⁶. Αξιοσημείωτο είναι ωστόσο το γεγονός ότι εδώ και χρόνια το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως ως θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου¹⁵⁷. Ο φορέας του δικαιώματος μπορεί να το επικαλεστεί στην περίπτωση που η διοίκηση αναμένεται να εκδώσει ένα δυσμενές γι' αυτόν μέτρο, από το οποίο πλήττεται ατομικά και άμεσα. Ειδικότερα, ως δυσμενές μέτρο θα πρέπει να θεωρηθεί κάθε ατομική πράξη , υλική ενέργεια ή και ακόμη ρύθμιση της διοίκησης , η οποία έχει περισσότερους του ενός ονομαστικούς αποδέκτες και επιφέρει οικονομική ζημία ή οποιασδήποτε μορφής βλάβη στα συμφέροντά τους. Το περιεχόμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως

154 Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ο.π. , σελ. 287; Α. Τάχο, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ο.π., σελ. 613

155 Βλ. Β. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση- νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1/51, 2007, σελ 52

156 “Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τα Συντάγματα της Σουηδίας και της Πορτογαλίας κατοχυρώνουν ρητά το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως μόνο για την ποινική διαδικασία. Περαιτέρω, στο Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης καθώς και στο ισταλικό και ισπανικό Σύνταγμα, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης ισχύει κυρίως ενώπιον των δικαστηρίων . Ρητή κατοχύρωση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης στο πεδίο της διοικητικής διαδικασίας υπάρχει το ελληνικό και στο φινλανδικό Σύνταγμα”, Βλ. Β. Καραγεώργου, Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 72

157 ΔΕΚ C-R 17/74, Συλλογή 1974, 1063-Transocean Marine Paint, ΔΕΚ C-R85/76, Συλλογή 1977, 461, σκέψη 9- Hoffman- La Roche, ΔΕΚ C-R 322/81, Συλλογή 1981, 3461, σκέψη 7- Mischelinq; ΔΕΚ C-R 135/92, συλλογή 1994, I-2885-Fiskano

συγκροτείται από μία σειρά ειδικότερων δικαιωμάτων , που αντιστοιχούν σε ανάλογες υποχρεώσεις της διοίκησης. Πρόκειται ειδικότερα για την υποχρέωση προηγούμενης πληροφόρησης από την πλευρά της διοίκησης προς τον πολίτη σε σχέση με τα νομικά και πραγματικά περιστατικά , στα οποία θα στηριχτεί το δυσμενές μέτρο , το οποίο πρόκειται να ληφθεί. Η υποχρέωσης αυτή αντιστοιχεί και σε ανάλογο δικαίωμα του πολίτη για προηγούμενη πληροφόρηση σχετικά με το υιοθετούμενο μέτρο. Από τον προσδιορισμό του φορέα και του περιεχομένου του δικαιώματος προκύπτει ότι ο σεβασμός του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αποτελεί βασική συνιστώσα της αρχής της χρηστής διοίκησης..

Η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα αποτελεί με τη σειρά της θεμελιακή εγγύηση της χρηστής διοίκησης ¹⁵⁸. Ο ελληνικός Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας καθιερώνει στο άρ 5 §1 το δικαίωμα κάθε ενδιαφερομένου να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων έπειτα από γραπτή αίτησή του. Ως φορέας του εν λόγω δικαιώματος ορίζεται *καθε ενδιαφερόμενος*, με την έννοια του αιτούντος, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Η απόφαση του Νομοθέτη να ορίσει τον ενδιαφερόμενο υπό την έννοια του αιτούντος ως φορέα του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα θα πρέπει να θεωρηθεί ως μία ικανοποιητική λύση , καθώς ανταποκρίνεται πλήρως και στις σύγχρονες αντιλήψεις για ενίσχυση της διαφάνειας και της δημοσιότητας της διοικητικής δράσης, όπως αποτυπώνονται και στα άρθρα 41 και 42 της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων¹⁵⁹. Η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα συνδέεται και με την αρχή της διαφάνειας, η οποία τείνει να καταστεί αυτόνομη αρχή του κοινοτικού δικαίου και η σχέση της οποίας με την αρχή της χρηστής διοίκησης μέλλει να διερευνηθεί στο τρίτο μέρος της παρούσας μελέτης. Είναι ωστόσο γεγονός ότι και η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα εντάσσεται στο γενικότερο πνεύμα της αρχής της χρηστής διοίκησης. Ο διοικούμενος αποκτώντας πρόσβαση στο φάκελό του μπορεί να ελέγξει κατ' αυτό τον τρόπο την Διοίκηση, η οποία από τη μεριά της για να ανταποκρίνεται στο αίτημα της χρηστής και εύρυθμης διοικήσεως θα πρέπει να του παρέχει τέτοιου είδους πρόσβαση. Αυτό συνάδει και με την αρχή της διαφάνειας και μόνο αυτή τη μορφή μπορεί να έχει ο διοικητικός μηχανισμός σε ένα Κράτος Δικαίου.

158 Βλ. Β. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση- νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1/51, 2007, ο.π. , σελ 67

159 Για την ενίσχυση της διαφάνειας και τη δημιουργία μίας διευρυμένης δημόσιας σφαίρας στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο, που λειτουργεί ως κινητήριος μοχλός για την αναδιαμόρφωση των εθνικών εννόμων τάξεων προς την κατεύθυνση αυτή, βλ. E. Schmidt- Assmann, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, Die Verwaltung(34) 2001, σελ. 207

Συνοψίζοντας, η διερεύνηση όλων αυτών των ειδικότερων αρχών του διοικητικού δικαίου καταδεικνύει ότι ανάλογα με το φορέα και το περιεχόμενο που κάθε μία από τις παραπάνω αρχές καλούνται να προστατεύσουν, εν τέλει εκδηλώνονται οι παραπάνω αυτές αρχές ως εκφάνσεις της χρηστής διοίκησης. Τούτο μάλιστα δεν απορρέει μονάχα από το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης, καθώς όπως αναφέρθηκε, η διάπλασή της έγινε από τη νομολογία, αλλά από ένα γενικότερο πνεύμα μέσα στο οποίο νοείται η άσκηση της διοίκησης: Αυτό της χρηστής και αγαθής Διοικήσεως, που σε ένα ευνομούμενο κράτος οφείλει πρώτο αυτό να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της σωστής λειτουργίας, τήρησης των διαδικασιών και σεβασμού των πολιτών ώστε στη συνέχεια να λειτουργήσουν κατ' όμοιο τρόπο και οι υπόλοιποι θεσμοί. Η αρχή της χρηστής διοίκησης όμως δεν είναι μία αρχή που συναντάται μόνο στην ελληνική έννομη τάξη αλλά παρόμοια κατοχύρωση βρίσκει και σε άλλες δικαιοτικές τάξεις και ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα για την παρούσα ανάλυση κρίνεται και η κατοχύρωση ενός δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση, όπως αυτό κατοχυρώνεται στην ευρωπαϊκή-κοινοτική έννομη τάξη. Η προηγούμενη ανάλυση ήταν απαραίτητη με το αιτιολογικό ότι μία τόσο βασική αρχή του διοικητικού δικαίου, παρά το γεγονός ότι στον τομέα του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου πλέον έχει αποκτήσει αυτοτελή κατοχύρωση και υπόσταση, για να γίνει πλήρως αντιληπτό το νόημά της, πρέπει να γίνεται αναφορά και στη σύνδεσή της με άλλες βασικές αρχές.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Η αρχή της χρηστής διοίκησης όπως αναλύθηκε παραπάνω, αποτελεί μία από τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όχι μόνο σε εθνικό αλλά και σε κοινοτικό επίπεδο. Η κατοχύρωση ενός δικαιώματος χρηστής διοίκησης και η απαίτηση για τήρησή της σε κάθε φάσμα δραστηριότητας και σε κάθε πεδίο του δικαίου αποτελεί απόρροια μίας μακροχρόνιας πορείας, κατά την οποία αναδύθηκε η σημασία της και υιοθετήθηκε ως βασική συνιστώσα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Στο σημείο αυτό, κλείνοντας την παρούσα ανάλυση, κρίνεται σκόπιμο να γίνουν κάποιες παρατηρήσεις ως προς τη σημασία της χρηστής διοίκησης σε αυτό το ευρύτερο πλέγμα διακυβέρνησης. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί μία μόνο όψη του πρίσματος της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο. Η αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο συνδέεται άρρηκτα και με τις έννοιες της λογοδοσίας, της διαφάνειας, της ασφάλειας του δικαίου και της σαφήνειας, της αποδοτικότητας και της

αποτελεσματικότητας.

Η “Λογοδοσία” και η “Διαφάνεια” ιδιαίτερα, αποτελούν δύο κομβικής σημασίας έννοιες σε σχέση με την αποκατάσταση της αξιοπιστίας των θεσμών και τη διασφάλιση της χρηστής διοίκησης και της ορθής διοικητικής πρακτικής. Αφενός, η “Λογοδοσία” βρίσκεται σε στενή συνάφεια με την έννοια του ελέγχου, υπερβαίνει όμως αυτόν καθώς αποτελεί όχι μόνο κανονιστική επιταγή αλλά και δεοντική υποχρέωση των οργάνων. Η άποψη αυτή, παρότι μπορεί να μοιάζει αθεμελίωτη, ωστόσο προσπαθεί να ερμηνεύσει ένα γενικότερο πνεύμα που πηγάζει μέσα από διάφορα ευρωπαϊκά κείμενα, δεσμευτικά ή μη.

Η “Διαφάνεια” από την άλλη πλευρά, συνδέεται στενά με την αρχή της δημοσιότητας, έχει όμως και αυτή ευρύτερο περιεχόμενο, υπό την έννοια ότι δεν αφορά μόνο την υποχρέωση δημοσίευσης αποφάσεων και εγγράφων των πάσης φύσεως δραστηριοτήτων των οργάνων, αλλά σχετίζεται με έναν διαφανή τρόπο λήψης αποφάσεων και εκτέλεσης των διοικητικών αρμοδιοτήτων. Η “Διαφάνεια” είναι επιπλέον πολύ σημαντική καθώς αποτελεί σημαντικό παράγοντα στην προσπάθεια μείωσης του δημοκρατικού ελλείματος της Ένωσης. Μάλιστα η έλλειψη διαφάνειας ταυτίζεται με το δημοκρατικό έλλειμα, υπό την έννοια ότι ένας θεσμός ή ένα όργανο που δεν διέπεται από διαφανείς διαδικασίες, δεν μπορεί να ελεγχθεί ούτε και να θεωρηθεί δημοκρατικά νομιμοποιημένο. Η ενίσχυση της “Διαφάνειας” είναι επιπλέον πολύ σημαντική γιατί αποτελεί ένα εργαλείο αντιμετώπισης της διαφθοράς που επί μακρῶ μάστιζε την κοινοτική διοίκηση(φαινόμενα κακοδιοίκησης και νεποτισμού άλλωστε οδήγησαν ακόμα και σε παραίτηση την Επιτροπή Sander το 1999). Δε νοείται χρηστή διοίκηση, σε κάθε επίπεδο, εφόσον υφίστανται αδιαφανείς διαδικασίες ή υπάρχουν υπόνοιες διαφθοράς. Η “Διαφάνεια”, ως κανονιστική αρχή αποτυπωμένη σε διάφορα, διαφορετικής φύσης και αντικειμένου, κείμενα αλλά και ως ηθική υποχρέωση, συνιστά βασικό σημείο στην προσπάθεια για ορθή διακυβέρνηση. Το εάν η αρχή της διαφάνειας στο πεδίο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου αποτελεί έκφανση της αρχής της χρηστής διοίκησης, όπως το ερώτημα τέθηκε παραπάνω ή αυτοτελή αρχή που βρίσκει πεδίο εφαρμογής παράλληλα με την αρχή της χρηστής διοίκησης, δεν είναι ξεκάθαρο. Ανάλογα με την θεωρητική προσέγγιση που υιοθετεί κανείς, μπορεί να ιδωθεί και υπό τις δύο αυτές όψεις. Είναι όμως μάλλον ορθότερο, καθώς έτσι αναγνωρίζεται η σημασία της αρχής αυτής, να μην οράται η “Διαφάνεια” ως έκφανση της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, αλλά ως βασική συνιστώσα προς την προσπάθεια υιοθέτησης των βέλτιστων πρακτικών στο πλαίσιο μίας ευρωπαϊκής διακυβέρνησης που είναι δημοκρατική,

λειτουργική και αποτελεσματική. Ο όρος “Διαφάνεια” δηλαδή, καίτοι μπορεί να θεωρηθεί ότι συντείνει προς την επίτευξη της χρηστής διοίκησης, εντούτοις αρμόζει καλύτερα να θεωρηθεί ως αυτοτελής αρχή, που θα μπορούσε να εξεταστεί στο πλαίσιο μίας άλλης μελέτης. Πάντως, τόσο η “Λογοδοσία” όσο και η “Διαφάνεια” σε συνδυασμό με την αρχή της χρηστής διοίκησης, φαίνεται πως εντάσσονται σε μία προσπάθεια εκ μέρους της Ένωσης προς την ανάπτυξη νέων μορφών διοικητικής πρακτικής που προσπαθούν να δώσουν νέα διάσταση και να ανταπεξέλθουν στο ολοένα και πιο φιλόδοξο εγχείρημα συντονισμού, οργάνωσης και αποτελεσματικής λειτουργίας του πολυσύνθετου ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Τέλος ως προς την αρχή της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο και εν γένει, σε κάθε επίπεδο και κλάδο του δικαίου, αποτελεί μία βασική επιταγή και υποχρέωση των διοικητικών οργάνων. Είναι απαραίτητη για την ορθή κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, για την επίτευξη ικανοποιητικού βαθμού εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων, για την άρση των αντιρρήσεων και γενικότερα για την κάλυψη του δημοκρατικού ελλείματος και των αιτιάσεων σχετικά με αυτό. Η χρηστή διοίκηση όμως πάνω απ' όλα αποτελεί μία έννοια που στηριζόμενη σε στέρεες και θεμελιώδεις αρχές ως βάσεις, διέπεται από μία διαδικασία συνεχούς εξέλιξης, αποτελεί μία ρήτρα που προσαρμόζόμενη στις οικονομικές και πολιτικές απαιτήσεις κάθε περιόδου, εξελίσσεται και συντελεί στην ορθή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, γι' αυτό και αναδεικνύεται σε αυτοτελή αρχή του κοινοτικού δικαίου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

A. Ελληνόγλωσση

1. ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α., Δημοσιονομικό δίκαιο, 2005
2. ΓΩΓΟΣ ΚΩΝ. , Κανόνες δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2000
3. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ ΠΡ. , Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004
4. ΔΑΛΑΜΑΓΚΑΣ Β., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική , 2003
5. ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ ΧΡ. , Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003
6. ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ ΕΜ., Ο έλεγχος της χρηστότητας εν τη Δημοσία Διοίκηση, Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, έτος 39ον, Τεύχος 56, Εκδοτικός οίκος «Ι.Ν. Ζαχαρόπουλου», Εν Αθήναις – 1973
7. Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή (ΕΟ ΑΡ), 1998

8. ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ Π.– Μ. Ε., Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, Τιμ. Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια
9. ΚΑΡΑΓΕΩΡΓΟΥ Β., Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση- νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1/51, 2007
10. Της ιδίας, Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2005
11. ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ Δ., Μέθοδοι ελέγχου της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών , στον τιμ. Τόμο για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 1984
12. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. , Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος, ΔιΔικ 5 (1993)
13. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ – ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ ΔΗΜ., Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Τιμ. τόμ. για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833-1983), 1984
14. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ – ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ ΔΗΜ., ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ ΕΥ., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005
15. ΚΟΡΣΟΣ ΔΗΜ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1995
16. ΚΟΥΓΕΑΣ Β., Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2008
17. Του ιδίου, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, “ Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους” , Τα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου, Νομική Βιβλιοθήκη 2008
18. ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμενόπουλος 1995, Τεύχος II
19. ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π., Αποτελεσματικότητα της Διοίκησης : ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση, ΤοΣ 1991
20. Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, 2001
21. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Α., Η Στοχοθεσία στα πλαίσια της Διοικητικής Θεωρίας και Πρακτικής, 1988
22. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ – ΣΚΑΛΤΣΑ ΑΝΔΡ. Γ. , Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ

και του ΔΕΚ, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2007

23. ΜΗΛΙΩΝΗΣ Ν. , Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνεδριο, Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή, 1998

24. ΜΟΥΚΙΟΥ ΧΡ., Η “Σιωπή” της Διοίκησης, προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003

25. ΜΠΑΜΠΙΝΙΩΤΗΣ Γ., Λεξικό της νέας ελληνικής γλώσσας

26. ΜΠΑΡΜΠΑΣ Ν., Φορολογία εισοδήματος (φυσικών και νομικών προσώπων , όπως ισχύει με τους Ν. 3296/2004, 3312/2005, 3427/2005, 3453/2006), 2006, Σάκκουλας, Αθήνα -Θεσσαλονίκη

27. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δ., Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996, σελ. 365

28. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ Ι. , Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος πρώτο, Γ΄ έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 199.

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

30. ΣΑΚΕΛΛΑΡΙΟΥ Ν., Η αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και την νομολογίαν, Το Σύνταγμα, Τόμος 5ος, 1979, Εκδότης Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήναι (τ. 144), σελ. 284

31. ΤΑΧΟΣ ΑΝΑΣΤ., Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα, Πρόλογος Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981

32. ΤΕΓΟΠΟΥΛΟΣ/ΦΥΤΡΑΚΗΣ, Ελληνικό λεξικό, ανατ. Η έκδοσης, 1995

33. ΧΑΤΖΗΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ – ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΟΥ ΜΑΓΔ., Η εφαρμογή της αρχής της «χρηστής διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις), Αρμενόπουλος, Τόμος ΑΕ΄ 1981, Τεύχος 7, Θεσσαλονίκη

Β. Ξενόγλωσση

1. ARNULL A. AND WINCOTT D., Accountability and legitimacy in the European Union, 2003, New York and Oxford OUP

2. BOVENS M., New Forms of Accountability and EU- Governance, 2007, Utrecht School of Governance, Utrecht University

3. COHEN/SABEL, *Directly-Deliberative Polyarchy*, European Law Journal (ELJ), Vol. 3 (1997)
4. DIAMANTOUROS N. , *Transparency, Democracy and Accountability in the EU*, Lecture by the European Ombudsman at the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University, Bologna 16.10.2006
5. EVERSON M., Administering Europe? Journal of Common Market Studies, vol. 36, No 2, June 1998
6. FORTSAKIS TH., Principles Governing Good Administration, European Public Law, Volume 11, Issue 2, June 2005
7. HARLOW C., Accountability in the European Union, Oxford 2002
8. KIERES L., The constitutional basis for the right to good administration σε: The right to good administration -, Proceedings of the European Conference organised by the Council of Europe, 4-5 December 2003
9. MENDES J. , European University Institut, Badia Fiesolana, [www. eui.eu](http://www.eui.eu)
10. MITARD E., L' impartialite administrative, AJDA 1999
11. MULGAN R., “ Accountability”: an Ever-Expanding Concept? (2000)78 Public Administration
12. PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW CONCERNING THE RELATIONS BETWEEN ADMINISTRATIVE AUTHORITIES AND PRIVATE PERSONS. A HANDBOOK . , Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996.
13. SCHMIDT- ASSMAN E. , Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Einleitende Problemskizze, Baden – Baden
14. Του ιδίου, Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts, Die Verwaltung(34) 2001
15. SCOTT C., “Accountability in the regulatory state”, 2000, Journal of Law and Society 27 (1)
16. TRIANTAFYLLOU D., The European Charter of Fundamental Rights and the «Rule of Law»: Restricting Fundamental Rights by Reference, Common Market Law Review 39, 2002

Ηλεκτρονικές διευθύνσεις

- http://www.statkontoret.se/good_administration
- www.europa.eu/legislation_summaries/budget

- <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2006-10-17bt>
- <http://eur-lex.europa.eu>