

**ΥΠΟΕΡΓΟ: ΥΠΟΕΡΓΟ 3 «ΔΡΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ
ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΙΝΕΠ»**

**της Πράξης «ΔΡΑΣΕΙΣ ΣΥΝΕΧΙΖΟΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ 2014-2021»
κωδ. ΟΠΣ 5000245**

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ:

**ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

**Κωδικός εκπαιδευτικού υλικού:
Κωδικός Πιστοποίησης προγράμματος: 122**



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΣΧΗΜΑΤΑ



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

**ΥΠΟΕΡΓΟ: ΥΠΟΕΡΓΟ 3 «ΔΡΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ
ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΙΝΕΠ»**

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ:

**ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ
ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μέλη Ομάδας

Συντονίστρια: **Νίκη Μαχαίρα**, Υπεύθυνη Προγραμμάτων του
ΙΝ.ΕΠ./Ε.Κ.Δ.Δ.Α

Συγγραφείς:

Δρ. Βασίλειος Τζέμος. Επίκουρος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και
Οικονομικών Θεσμών στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του
Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Δρ. Απόστολος Παπατόλιας. Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου,
Σύμβουλος του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού

Δρ. Αναστάσιος Αναστασίου. Διδάκτωρ Οικονομικής και
Περιφερειακής Ανάπτυξης, Στέλεχος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Νικόλαος Δουλαδέρης. Νομικός, ΜΑ, Ειδικός Επιστήμονας στον
Συνήγορο το Πολίτη, Μέλος του Συμβουλίου Διοίκησης της Εθνικής
Αρχής Διαφάνειας

Αξιολογητές:

Δρ. Γεώργιος Διέλλας, Διδάκτωρ Διοικητικής Επιστήμης, Σύμβουλος
του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού

Σιδέρης Ζήσης, Νομικός, ΜΑ, Προϊστάμενος Τμήματος Διαχείρισης
και Παρακολούθησης της Πληροφορίας στη Δημόσια Διοίκηση του
ΙΝ.ΕΠ./Ε.Κ.Δ.Δ.Α.

Πίνακας περιεχομένων

<i>Πρόλογος</i>	5
<i>1^η Ενότητα</i>	7
Βασικές Αρχές της Διοικητικής Δράσης	
<i>Αρχή της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης</i>	
<i>2^η Ενότητα</i>	86
<i>Έλεγχος νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Μορφές ελέγχου και ελεγκτικοί μηχανισμοί. Διοικητικές προσφυγές και αναφορές.</i>	
<i>3^η Ενότητα</i>	138
<i>Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση.</i>	
<i>4^η Ενότητα</i>	167
<i>Η διασφάλιση της νομιμότητας και της διαφάνειας μέσα από τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.</i>	
<i>5^η Ενότητα</i>	202
<i>A. Διοικητική επικοινωνία και διαφάνεια.</i>	
<i>B. Κανόνες σύνταξης και έκδοσης δημοσίων εγγράφων.</i>	
<i>Παράρτημα</i>	231
<i>Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία</i>	251

<i>Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία</i>	<i>253</i>
<i>Ιστοσελίδες.....</i>	<i>254</i>

Πρόλογος

Η δημόσια διοίκηση αντικατοπτρίζει τις θεσμικές βάσεις για τον τρόπο διακυβέρνησης των σύγχρονων κρατών. Η δημόσια διοίκηση ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας και λειτουργεί με βάση οργανωτικές δομές, διαδικασίες, ρόλους, σχέσεις, πολιτικές και αναπτυξιακά προγράμματα. Διαμορφώνει το επίπεδο ζωής των πολιτών, την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική συγκρότηση και συνοχή. Επηρεάζει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος και διαμορφώνει τη δημιουργία αξιών και προϋποθέσεων της δημόσιας ζωής.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, είναι άμεσα συνυφασμένη με τους ισχύοντες συνταγματικούς κανόνες. Ως εκ τούτου, η δημόσια διοίκηση δε δύναται να ενεργεί κατά οποιοδήποτε ή αυθαίρετο τρόπο, παρά μόνον όταν προβλέπεται ή επιτρέπεται ρητά (αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης). Ωστόσο, στις περιπτώσεις που η λειτουργία της οδηγεί σε αποκλίνουσες και έκνομες πρακτικές, ανακύπτει ζήτημα της κακοδιοίκησης και το οποίο χρήζει αντιμετώπισης, μέσω ανεξάρτητων αρχών και ελεγκτικών μηχανισμών.

Στο δημοκρατικό κράτος δικαίου οι εξουσίες δεν είναι ανεξέλεγκτες. Λειτουργούν θεσμικά εξισορροπούμενες, με αμοιβαίους ελέγχους και αντιρροπήσεις ισχύος. Η διοικητική δράση ελέγχεται ως προς τη νομιμότητα ή μη των ενεργειών της και υπόκειται συνεπώς σε δικαιοκρατικό έλεγχο. Ο δικαιοκρατικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης είναι α) κοινοβουλευτικός έλεγχος, β) δικαστικός έλεγχος και γ) διοικητικός έλεγχος.

Ταυτόχρονα, με τον έλεγχο νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης, οικοδομούνται διαδικασίες και πρακτικές διαφάνειας. Μέσω της διαφάνειας παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες να ελέγχουν τις

δραστηριότητες των δημοσίων αρχών, να αξιολογούν τις επιδόσεις τους και να τις καλούν σε λογοδοσία. Η διαφάνεια είναι το ουσιώδες μέρος των θεσμικών ελέγχων και ενεργειών που καθορίζουν τη δημοκρατική άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Κατά συνέπεια, η διαφάνεια, μαζί με τη νομιμότητα αποτελούν το βασικά εργαλεία για την οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των θεσμικών οργάνων της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών.

1η Ενότητα

Βασικές Αρχές της Διοικητικής Δράσης. Αρχή της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης

Δίκαιο καλείται το σύνολο εκείνων των κανόνων και αρχών που συγκροτούν σε μία ιεραρχική ενότητα την έννομη τάξη, με στόχο τη ρύθμιση με τρόπο καταναγκαστικό της ανθρώπινης κοινωνικής συμβίωσης, δηλαδή της συμπεριφοράς των δρώντων υποκειμένων, φυσικών και νομικών προσώπων.

Ως έννομη τάξη νοείται ένα σύστημα δικαϊκών κανόνων και αρχών ευρισκόμενων σε ιεραρχική δόμηση, το οποίο χαρακτηρίζεται από ενότητα και πληρότητα, αποβλέπει δε: α) στη ρύθμιση της ανθρώπινης κοινωνικής συμβίωσης και β) στην καταναγκαστική εφαρμογή των κανόνων δικαίου στο πλαίσιο της κοινωνικής συμβίωσης. Η καταναγκαστικότητα του δικαίου οδηγεί στην υποχρεωτική εφαρμογή των κανόνων του, η οποία συνδέεται με την επιβολή κυρώσεων στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης στις προβλέψεις του. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, ως κανόνας δικαίου ορίζεται κάθε πρόταση που ρυθμίζει υποχρεωτικά ορισμένη συμπεριφορά των μελών μιας κοινωνίας, με την απειλή επιβολής κύρωσης στον παραβάτη.

Διάκριση δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου

Η βασικότερη διάκριση του εσωτερικού δικαίου ενός κράτους είναι η διάκριση δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου. Το δημόσιο δίκαιο διέπει τις σχέσεις δημόσιας εξουσίας μεταξύ του Κράτους και των διοικουμένων του, ενώ το ιδιωτικό δίκαιο διέπει τις σχέσεις ίσων, τυπικά τουλάχιστον προσώπων. Ως εκ τούτου το δημόσιο δίκαιο διακρίνεται από το ιδιωτικό εφόσον αποτελείται από κανόνες που

ρυθμίζουν τις σχέσεις κράτους-πολίτη, δηλαδή κανόνες που αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης καθώς και τη σχέση της με τους διοικούμενους. Στον αντίποδα, οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου δεσμεύουν τους ιδιώτες στις μεταξύ τους σχέσεις. Οι κανόνες του δημοσίου δικαίου έχουν δεσμευτικό, καταναγκαστικό χαρακτήρα, και όχι ενδοτικό όπως οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, δηλαδή δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της συμβατικής ελευθερίας, συνιστούν δηλαδή επιτακτικούς κανόνες, οι οποίοι λέγονται κανόνες δημόσιας τάξεως.

Κλάδοι του ιδιωτικού δικαίου είναι το αστικό δίκαιο, το εμπορικό, το εργατικό και το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο. Κλάδοι του δημοσίου δικαίου είναι το συνταγματικό, το διοικητικό, το φορολογικό, το δημοσιονομικό, το ποινικό, το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, το δίκαιο περιβάλλοντος.

Διοικητικό Δίκαιο

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, διοικητικό δίκαιο καλείται το σύστημα των κανόνων δικαίου που αντικείμενό του είναι η ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των διοικουμένων και της δημόσιας διοίκησης, των διοικητικών οργάνων και αρχών, καθώς και η ρύθμιση της οργάνωσης και της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Σκοπός των κανόνων αυτών είναι η προστασία του γενικού και δημόσιου συμφέροντος, η ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ δημόσιας διοίκησης και διοικουμένων στη βάση της υπεροχής και της κυριαρχικής βούλησης του Δημοσίου, το οποίο δρα ως φορέας δημόσιας εξουσίας. Ταυτόχρονα ρυθμίζουν τόσο την οργάνωση όσο και τη δράση της δημόσιας εξουσίας, η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο που αυτοί οι κανόνες θέτουν.

Το διοικητικό δίκαιο διακρίνεται περαιτέρω σε γενικό και ειδικό διοικητικό δίκαιο. Το Γενικό Διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης, τις πηγές του διοικητικού δικαίου, τη λειτουργία, την αρμοδιότητα και την ευθύνη των διοικητικών οργάνων, τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης και τις βασικές αρχές τους (αποκέντρωση-αυτοδιοίκηση), καθώς και τις πράξεις της δημόσιας διοίκησης (ατομικές, κανονιστικές, ατομικές γενικής εφαρμογής, κυβερνητικές πράξεις). Το ειδικό διοικητικό δίκαιο μελετά την ειδική διοικητική νομοθεσία σε επιμέρους κλάδους του διοικητικού δικαίου, όπως το φορολογικό, το δημοσιονομικό, το δημοσιούπαλληλικό κλπ, διακρίσεις που επιτρέπουν την εμβάθυνση στους ειδικότερους τομείς του διοικητικού δικαίου.

Δημόσια Διοίκηση. Έννοια-Διακρίσεις

Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης γίνεται αντιληπτή με διαφορετικούς τρόπους. Εξαρτάται πρώτα από τη διάκριση της Διοίκησης με βάση το οργανικό ή το λειτουργικό κριτήριο. Το οργανικό κριτήριο αφορά τα όργανα που ασκούν τη διοίκηση και παραπέμπει στην οργάνωση της διοικητικής δράσης είτε με τη μορφή του Κράτους είτε με αυτή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Το λειτουργικό κριτήριο αφορά το περιεχόμενο της διοικητικής δραστηριότητας και τις λειτουργίες που επιτελεί. Αναφέρεται α) στην άσκηση δημόσιας εξουσίας (έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων), β) στην παροχή δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια (θεραπεία σκοπού δημοσίου συμφέροντος, παροχή αγαθών-υπηρεσιών στους πολίτες), γ) στην εφαρμογή –εκτέλεση –υλοποίηση του διοικητικού δικαίου, δ) στο στενό λειτουργικό σύνδεσμο μιας δραστηριότητας με το δημόσιο (π.χ. ίδρυση ν.π.ι.δ. με νόμο, δημόσια περιουσία, ειδικές δημόσιες

προνομίες, επιχορηγήσεις, κρατικός ορισμός μελών διοίκησης, έντονος δημόσιος έλεγχος).

Δεύτερον εξαρτάται από το πόσο στενά ή ευρέως θεωρεί κάποιος τη δημόσια διοίκηση (υπό οργανική ή λειτουργική έννοια). Κατά το λειτουργικό κριτήριο η ευρύτητα της έννοιας πηγάζει από τις δραστηριότητες που περιγράφονται με τον όρο «δημόσια διοίκηση» και διακρίνεται συστηματικά σε α) κυριαρχική και β) συναλλακτική (όταν δρα με βάση το ιδιωτικό δίκαιο αποσκοπώντας στην επίτευξη κέρδους υπέρ της εξυπηρέτησης σκοπών δημοσίου συμφέροντος).

Η δε κυριαρχική με τη σειρά της διακρίνεται σε περιοριστική, παροχική, ρυθμιστική, επιχειρηματική, σχεδιαστική (προγράμματα-νομοθετική πολιτική) και δραστηριότητες επιλογής προσωπικού (διορισμός υπαλλήλων –επιλογή επιτελικών στελεχών του Δημοσίου).

Κατά το οργανικό κριτήριο, κρίσιμο είναι αν ως δημόσια διοίκηση αντιλαμβανόμαστε α) μόνο τα διοικητικά όργανα του του κράτους και εκείνα των ν.π.δ.δ. που υπάγονται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, χωρίς την ίδια την Κυβέρνηση (δημόσια διοίκηση υπό στενότερη έννοια, άρθρο 101 παρ.1 Σ), β) το «δίδυμο» της εκτελεστικής εξουσίας Κυβέρνηση και Διοίκηση (δηλαδή την Κυβέρνηση και τα ιεραρχικά υπαγόμενα σ' αυτήν όργανα του κράτους και των ν.π.δ.δ), γ) την εκτελεστική εξουσία, όπως ορίζεται στο άρθρο 26 παρ.2 Σ (δηλαδή την Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τα ιεραρχικά υπαγόμενα στους δύο αυτούς επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας διοικητικά όργανα), δ) όλα τα διοικητικά όργανα του κράτους και των ν.π.δ.δ (συμπεριλαμβανομένων και των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών), ε) όλα τα διοικητικά όργανα του κράτους, των ν.π.δ.δ και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, στ) όλα τα όργανα των ν.π.δ.δ.

Εντός της έννοιας αυτής της Διοίκησης και ειδικά για το Διοικητικό Δίκαιο είναι σημαντικές δύο διακρίσεις των νομικών προσώπων:

Η κατηγοριοποίηση σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.) προκειμένου να εφαρμοστεί το οργανικό κριτήριο

Η κατηγοριοποίηση σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που είναι δημόσια νομικά πρόσωπα και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που δεν είναι δημόσια νομικά πρόσωπα, ώστε να μπορεί να εφαρμοστεί το λειτουργικό κριτήριο.

Επιπλέον, είναι βασικό να γίνουν αντιληπτά τα εξής:

- 1) Στο ελληνικό ισχύον νομικό πλαίσιο, το κράτος (με την στενή έννοια) είναι ν.π.δ.δ., αλλά υπάρχουν κι άλλα ν.π.δ.δ. πέραν του κράτους,
- 2) Εκτός από το ν.π.δ.δ.-κράτος και τα άλλα ν.π.δ.δ., υπάρχουν και ν.π.ι.δ. που ασκούν δημόσια διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο.
- 3) Το ν.π.δ.δ.-κράτος, τα ν.π.δ.δ., και τα ν.π.ι.δ. που ασκούν δημόσια διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο αποτελούν τα δημόσια νομικά πρόσωπα, τη δράση και τη λειτουργία των οποίων εποπτεύει το διοικητικό δίκαιο.

Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

Τα δημόσια νομικά πρόσωπα διακρίνονται με γνώμονα το κυρίως αντικείμενο της δραστηριότητάς τους: α) σε δημόσια νομικά πρόσωπα ρυθμιστικής δραστηριότητας (άσκηση αρμοδιοτήτων ρυθμιστικού-κανονιστικού χαρακτήρα που συνεπάγονται περιορισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, π.χ. αστυνομική διοίκηση, φορολογική διοίκηση), β) σε δημόσια νομικά πρόσωπα παραγωγικής-παροχικής

δραστηριότητας (δραστηριότητα παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών χωρίς κύριο σκοπό το κέρδος, π.χ. δημόσια νοσοκομεία, οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης) και γ) σε δημόσια νομικά πρόσωπα επιχειρηματικής δραστηριότητας (άσκηση δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας, π.χ. ΔΕΔΗΕ). Το κριτήριο αυτό κατηγοριοποιεί τα δημόσια νομικά πρόσωπα με άξονα την κύρια δραστηριότητά τους. Κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο, με πρώτο το ν.π.δ.δ.-κράτος, μπορεί να αναπτύσσει ταυτόχρονα κατά το μάλλον ή ήττον και ρυθμιστική και παραγωγική και επιχειρηματική δραστηριότητα. Διαφορετικά, διοικητικά όργανα του ίδιου δημόσιου νομικού προσώπου μπορεί να είναι επιφορτισμένα με ρυθμιστικές, παραγωγικές ή επιχειρηματικές αρμοδιότητες.

Η ελληνική πολιτεία (κράτος σε ευρεία έννοια) περιέχει το κράτος (ν.π.δ.δ.-κράτος, κράτος σε στενή έννοια) και άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Ήδη από το Σύνταγμα προβλέπονται υποχρεωτικά ως ν.π.δ.δ. της ελληνικής πολιτείας τα ΑΕΙ (άρθρο 16 παρ.5 Σ) και οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού (άρθρο 102 Σ). Ως ν.π.δ.δ. οργανώνονται νομικά οι περισσότεροι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης (Ο.Κ.Α.) και τα δημόσια νοσοκομεία. Επίσης ως ν.π.δ.δ. είναι οργανωμένα πολλά επιστημονικά επαγγελματικά σωματεία (π.χ. δικηγορικοί, συμβολαιογραφικοί, ιατρικοί σύλλογοι), ιδρύματα και κάποιες μη συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές (π.χ. Επιτροπή Ανταγωνισμού). Περαιτέρω έχουν θεσπιστεί και λειτουργούν και άλλα είδη ν.π.δ.δ. ποικίλων αντικειμένων. Ως ν.π.δ.δ. είναι οργανωμένα και τα εκκλησιαστικά ιδρύματα, που όμως θεωρείται ότι δεν αποτελούν δημόσια διοίκηση υπό λειτουργική έννοια.

Ασφαλές κριτήριο για το αν ένα νομικό πρόσωπο είναι ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ. είναι το πως αυτό χαρακτηρίζεται στο ισχύον νομικό πλαίσιο. Κατ' εξαίρεση έχει νομολογιακά κριθεί ότι ο νομοθετικός χαρακτηρισμός ενός δημόσιου νομικού προσώπου ως νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου δεν είναι δεσμευτικός, εφόσον αυτό έχει τα χαρακτηριστικά του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (ΣτΕ4283/1988).

Το ουσιαστικό κριτήριο για το χαρακτηρισμό ενός νομικού προσώπου ως ν.π.δ.δ. είναι η αρμοδιότητά του για την έκδοση ατομικών ή/και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, δηλαδή η άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Δημόσια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου

Υπάρχουν νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου που είναι δημόσια νομικά πρόσωπα, καθώς ασκούν δημόσια διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο. Στα πλαίσια της αλληλοδιείσδυσης διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου υπάρχουν διάφορες κατηγορίες νομικών προσώπων του ιδιωτικού δικαίου. Τέσσερις είναι οι βασικές εκφάνσεις δημόσιων νομικών προσώπων του ιδιωτικού δικαίου: α) δημόσιες εταιρείες, β) εταιρείες –ανάδοχοι δημόσιας υπηρεσίας βάσει σύμβασης παραχώρησης, γ) (δημόσια) σωματεία (ν.π.ι.δ) και δ) (δημόσια) ιδρύματα (ν.π.ι.δ.). Οι δημόσιες εταιρείες (επιχειρήσεις) μπορούν να συστηματοποιηθούν με ένα ποσοτικό κριτήριο σε αυτές που α) όλο το μετοχικό τους κεφάλαιο ανήκει στο κράτος (στο ν.π.δ.δ.-κράτος ή σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα), β) το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εν μέρει στο κράτος και εν μέρει σε ιδιώτες, και γ) όλο το μετοχικό κεφάλαιο ή η συντριπτική πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει σε ιδιώτες (αλλά είναι θεσπισμένη κρατική επιρροή στη διοίκηση της εταιρείας). Τριμερώς ως προς τη νομική μορφή τους

τα δημόσια νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου είναι α) εταιρικής, β) σωματειακής ή γ) ιδρυματικής φύσης.

Διφυή Νομικά Πρόσωπα

Το θεωρητικό και ιδίως νομολογιακό σχήμα του διφυούς νομικού προσώπου δημιουργήθηκε για να λύσει το υπαρκτό πρακτικό ζήτημα της άσκησης δημόσιας εξουσίας από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Κατά τη θεωρία των διφυών νομικών προσώπων, ένα ν.π.ι.δ. που έχει και αρμοδιότητες άσκησης δημόσιας εξουσίας (έκδοση κανονιστικών ή/και ατομικών διοικητικών πράξεων) ονομάζεται διφύες νομικό πρόσωπο. Αντιμετωπίζεται δηλαδή ως προς τις δραστηριότητες δημόσιας εξουσίας που αρμοδίως ασκεί ως ν.π.δ.δ. Διφύες είναι λοιπόν το δημόσιο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου που μερικώς ασκεί δημόσια εξουσία, λειτουργεί δηλαδή και ως ν.π.δ.δ. Η θεωρία των διφυών νομικών προσώπων αποτελεί πρακτικά έκφανση της εφαρμογής του λειτουργικού κριτηρίου. Ως διφυή νομικά πρόσωπα η νομολογία του ΣτΕ έχει κρίνει ενδεικτικά το Χρηματιστήριο Αθηνών, την Τράπεζα της Ελλάδος, την Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα.

Διοικητικά Όργανα. (Έννοια και Υπόσταση)

Έννοια των διοικητικών οργάνων

Διοικητικά όργανα είναι όλα τα δημόσια όργανα της έννομης τάξης, δηλαδή εκείνα που ασκούν δημόσια εξουσία και τα οποία δεν ανήκουν στη νομοθετική ή τη δικαστική εξουσία. .

Στην ελληνική έννομη τάξη, διοικητικά όργανα είναι, σύμφωνα με το Σύνταγμα: ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, οι Υφυπουργοί και όλα τα άλλα δημόσια όργανα που προβλέπονται από τις νομοθετικές και τις

διοικητικές κανονιστικές πράξεις και τα οποία βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση ή σε σχέση διοικητικής εποπτείας προς τα απευθείας από το Σύνταγμα προβλεπόμενα όργανα, , καθώς και τα συλλογικά όργανα που συνδέονται με τα όργανα αυτά. Τα παραπάνω όργανα, με κριτήριο την άσκηση δημόσιας εξουσίας από αυτά, αποτελούν τις δημόσιες υπηρεσίες με το λεγόμενο «οργανικό» κριτήριο.

Ορθότερο, όμως, είναι να νοείται η Δημόσια Διοίκηση με το λεγόμενο «λειτουργικό» (ή «ουσιαστικό») κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο στις δημόσιες υπηρεσίες περιλαμβάνονται και ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) που ασκούν «κατά παραχώρηση» δημόσια εξουσία, η οποία έχει ως αντικείμενο την παροχή ή υπηρεσιών προς τους διοικούμενους, για την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών τους που καθορίζονται κάθε φορά από την έννομη τάξη (π.χ. ύδρευση, συγκοινωνίες, παροχή ηλεκτρικής ενέργειας κ.ά.). Η λειτουργική έννοια της δημόσιας υπηρεσίας, άλλωστε, είναι αυτή που συνδέεται αποτελεσματικότερα και συνεπέστερα με την ουσιαστική έννοια του δημόσιου συμφέροντος δηλ- του συμφέροντος όλων των μελών της κρατικής κοινωνίας (βλ. παρακάτω σχετική ενότητα).

Διακρίσεις Διοικητικών Οργάνων

(α) Με βάση την ασκούμενη δραστηριότητα, τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε αποφασιστικά και γνωμοδοτικά. Αποφασιστικά είναι τα διοικητικά όργανα που εκδίδουν πράξεις εκτελεστές, δηλαδή πράξεις με τις οποίες τίθεται κάποιος κανόνας δικαίου που μεταβάλλει την έννομη τάξη. Γνωμοδοτικά είναι τα διοικητικά όργανα που δεν αποφασίζουν τα ίδια, αλλά παρέχουν γνωμοδοτήσεις ή προτάσεις προς τα αποφασιστικά όργανα.

(β) Με βάση τον αριθμό των προσώπων που τα αποτελούν, τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε ατομικά (ή μονοπρόσωπα) και σε συλλογικά (ή πολυπρόσωπα).

Διαφορετική είναι η έννοια του σύνθετου οργάνου. Σύνθετο αποκαλείται το όργανο που αποτελείται από ένα ή περισσότερα όργανα (ατομικά ή/και συλλογικά), τα οποία πρέπει εκ του δικαίου να συμπράξουν στην έκδοση μίας διοικητικής πράξης (π.χ. η έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης με τη σύμπραξη δυο ή περισσότερων Υπουργών).

Νόμιμη Υπόσταση των Διοικητικών Οργάνων

Τα διοικητικά όργανα θα πρέπει να έχουν νόμιμη υπόσταση, δηλαδή να έχουν τηρηθεί όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις που ορίζουν τα σχετικά με τη σύστασή τους.

Η σύσταση ενός διοικητικού οργάνου πρέπει να προβλέπεται ρητά από το Σύνταγμα, ή από νομοθετική διάταξη, ή από κανονιστική πράξη που εκδίδεται κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης. Οι σχετικές διατάξεις θα πρέπει επίσης να προβλέπουν και τις προϋποθέσεις με τις οποίες αποκτάται η ιδιότητα ενός διοικητικού οργάνου.

Το μονομελές όργανο έχει νόμιμη υπόσταση όταν έχουν τηρηθεί όλοι οι κανόνες δικαίου που προβλέπονται για να αποκτήσει το φυσικό πρόσωπο που το στελεχώνει την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου. Αυτό πραγματοποιείται είτε με τον διορισμό (δοτό) είτε με την εκλογή (αιρετό). Για να είναι νόμιμη η υπόσταση του συλλογικού οργάνου χρειάζεται προηγουμένως να έχει εκδοθεί η πράξη συγκρότησής του.

Το όργανο στερείται νόμιμης υπόστασης εάν δεν έχει μεσολαβήσει κάποια από τις παραπάνω πράξεις, ή εάν η πράξη ήταν ανυπόστατη ή

ανύπαρκτη, διότι είχε εκδοθεί καθ' υπέρβαση καθηκόντων ή κατά παράβαση της κλαδικής αρμοδιότητας.

Εάν, το όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση, οι πράξεις του είναι επίσης ανυπόστατες ή ανύπαρκτες. Η ενέργεια του προσώπου το οποίο δεν έχει την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου, αλλά εκδίδει πράξεις επικαλούμενο τέτοια ιδιότητα, ονομάζεται «αντιποίηση αρχής», «νόσφιση εξουσίας», ή «σφετερισμός εξουσίας».

Εάν η πράξη διορισμού ή εκλογής είναι παράνομη, τότε ναι μεν πάσχει ακυρότητας, δεν επιδρά όμως στο κύρος των διοικητικών πράξεων που έχει ήδη εκδώσει το όργανο αυτό, για λόγους ασφάλειας δικαίου.

Τέλος, διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν μετά την λήξη της νόμιμης υπόστασης του διοικητικού οργάνου (με ανάκληση, ακύρωση, ή γενικά παύση της ισχύος της) πάσχουν ακυρότητας.

Η Νομοθετική Εξουσιοδότηση και η λειτουργία της

Σύμφωνα με την «αρχή της διάκρισης των Λειτουργιών» (ή Εξουσιών), έτσι όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος, η ενιαία εξουσία του κυρίαρχου κράτους διακρίνεται σε τρεις:

«1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.

3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. Οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού».

Στη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, το λειτουργικό κριτήριο, που ορίζει το περιεχόμενο της κάθε λειτουργίας, ταυτίζεται με το οργανικό κριτήριο, που ορίζει την κάθε λειτουργία ανάλογα με τα όργανα άσκησής της. Το παραπάνω άρθρο του Συντάγματος, παρότι θεσμοθετεί την αρχή υπό το οργανικό κριτήριο, σύμφωνα δηλαδή με το όργανο που είναι αρμόδιο κάθε φορά να ασκεί την κάθε λειτουργία, στην πραγματικότητα θεσμοθετεί ταυτόχρονα και τη σύμμειξη τους, αφού, για παράδειγμα η άσκηση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με της αρμοδιότητάς του να προσυπογράφει τους νόμους, εμπλέκει την Εκτελεστική στο πεδίο της Νομοθετικής λειτουργίας. Έτσι γίνεται λόγος για σχετικοποίηση της εν λόγω αρχής και σύστημα διασταύρωσης των λειτουργιών ή ακόμη και μερικής σύγχυσής τους, φαινόμενο που ονομάζεται «λειτουργικός διχασμός» των κρατικών οργάνων.

Ουσιαστικά, το ίδιο το Σύνταγμα παρέχει στην Εκτελεστική Εξουσία τη δυνατότητα να γίνεται «διοικητικός νομοθέτης», δηλαδή να εκδίδει κανονιστικές πράξεις, κατ' ουσίαν νομοθετικές, τις οποίες διαφορετικά θα θέσπιζε η Βουλή ως το αποκλειστικά προς τούτο αρμόδιο όργανο. Αυτός ο «λειτουργικός διχασμός» αποτυπώνεται στο άρθρο 43, ως εξής:

«1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους.

2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να

ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

Σύμφωνα με την παράγραφο 1, η κανονιστική αρμοδιότητα παρέχεται απευθείας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση διαταγμάτων τα οποία «είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων», δηλ. τα λεγόμενα Προεδρικά Διατάγματα.

Σύμφωνα με την παράγραφο 2, παρέχεται η δυνατότητα στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό (εδάφιο α'), αλλά και σε άλλα διοικητικά όργανα (εδάφιο β'), να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις (π.χ. Υπουργικές Αποφάσεις, πράξεις μονοπρόσωπων ή συλλογικών οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης κ.λπ.), μέσω του θεσμού της «νομοθετικής εξουσιοδότησης».

Νομοθετική εξουσιοδότηση είναι η ανάθεση, με πράξη του νομοθετικού οργάνου, σε ορισμένο διοικητικό όργανο, της αρμοδιότητας να θεσπίζει απρόσωπους (πρωτεύοντες) κανόνες δικαίου, οι οποίοι ιδρύουν νέες υποχρεώσεις ή νέα δικαιώματα για τους διοικούμενους.

Όπως συνάγεται από το γράμμα της παραγράφου 2 του άρθρου 43, οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης πρέπει, καταρχήν, να φέρουν τον τύπο του κανονιστικού διατάγματος που εκδίδει ο Πρόεδρος Δημοκρατίας με πρόταση του αρμόδιου Υπουργού (εδάφιο α'), και μόνο κατ' εξαίρεση άλλης πράξης (π.χ. Υπουργικής Απόφασης) (εδάφιο β'). Οι άλλες αυτές κανονιστικές πράξεις ρυθμίζουν ειδικότερα ή λεπτομερέστερα θέματα ως προς το νόμο, δηλ. θέματα επουσιώδη και δευτερεύοντα, καθώς και θέματα που αποτελούν μερικότερες περιπτώσεις που ήδη ρυθμίζονται, σε

γενικό αλλά ορισμένο πλαίσιο, από το κείμενο του νόμου. Ο παραπάνω κανόνας επιρρώνεται περαιτέρω από το ότι κάθε σχέδιο κανονιστικού διατάγματος πρέπει πρώτα να αποσταλεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΤΕ) για επεξεργασία από το αρμόδιο Τμήμα (Ε'). Η επεξεργασία αυτή έχει ισχύ (απλής) γνωμοδότησης και αποτελεί μορφή προληπτικού ελέγχου, όσον αφορά στη νομιμότητα και στη νομοτεχνική αρτιότητα, αλλά και στη συνταγματικότητα που εξετάζεται με παραπομπή στην Ολομέλεια του ΣΤΕ. Δεδομένου, όμως, ότι η επεξεργασία αποτελεί «ουσιώδη τύπο» της διαδικασίας έκδοσής του, καθώς αυτή προβλέπεται ρητά από το άρθρο 95 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος, η παράλειψη αποστολής του σχεδίου αποτελεί λόγο ακύρωσης του διατάγματος.

Ο θεσμός της νομοθετικής εξουσιοδότησης είναι νευραλγικής σημασίας για την καθημερινή λειτουργία της Διοίκησης, δεδομένης της ευρύτατης ανάμιξής της σε πολλούς τομείς της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας. Οι κυριότεροι λόγοι της ολοένα και μεγαλύτερης επέκτασης της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης είναι η έλλειψη χρόνου και δυνατότητας πρόβλεψης από το νομοθέτη όλων των ενδεχόμενων μεταβολών που μπορεί να προκύψουν από την εφαρμογή του νόμου, η τεχνική και λεπτομερειακή φύση θεμάτων που πρέπει να ρυθμιστούν, η μικρότερη και μερικότερη σημασία μεγάλου αριθμού θεμάτων (π.χ. θέματα τοπικού ενδιαφέροντος), καθώς και η ανάγκη για ταχεία προσαρμογή σε νέα δεδομένα και έκτακτα περιστατικά.

Καταρχήν, αντικείμενο των κανόνων που θεσπίζονται βάσει της νομοθετικής εξουσιοδότησης μπορεί να είναι κάθε θέμα που μπορεί να ρυθμιστεί με νόμο, εκτός, όμως, από εκείνα που εξαιρούνται, είτε με ρητή συνταγματική διάταξη, είτε που η εξαίρεσή τους προκύπτει

σαφώς από αυτές. Για παράδειγμα, τέτοια θέματα είναι περιορισμοί στην άσκηση εθνικής κυριαρχίας, η μεταβολή των ορίων της επικράτειας, η κύρωση των διεθνών συνθηκών, η φορολογία, ο κρατικός προϋπολογισμός, όλα τα ζητήματα που αφορούν τις εκλογές κ.ά.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης δεν μπορεί να είναι ανεξέλεγκτη. Όπως ρητά επιτάσσει το άρθρο 43, η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων επιτρέπεται με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Κατά πάγια νομολογία, δε, για να είναι συνταγματικά επιτρεπτή η νομοθετική εξουσιοδότηση, πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη. Κριτήριο για να θεωρείται ειδική είναι ο συγκεκριμένος καθορισμός των θεμάτων που περιλαμβάνονται σε αυτή, τα οποία πρέπει ή μπορεί να ρυθμιστούν με την έκδοση κανονιστικών πράξεων. Από την άλλη, θεωρείται ορισμένη όταν υπάρχουν επαρκή κριτήρια και γενικές αρχές και κατευθύνσεις που καθορίζουν το πλαίσιο της ρύθμισης των θεμάτων τα οποία αφορά. Κατά συνέπεια, όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση κρίνεται ως γενική και αόριστη είναι αντισυνταγματική και οι όποιες κανονιστικές πράξεις έχουν εκδοθεί βάσει αυτής πάσχουν ακυρότητας.

Οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, αν και παράγονται με (κανονιστικές) διοικητικές πράξεις, εξ απόψεως τυπικής ισχύος, είναι ισοδύναμοι με τους κανόνες που θεσπίζονται από τη Βουλή. Μάλιστα, είναι δυνατόν οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, όταν αυτό προκύπτει από την εξουσιοδοτική διάταξη του νόμου, να τροποποιούν ή να καταργούν διατάξεις των νομοθετικών πράξεων, εκτός βέβαια από τις διατάξεις που παρέχουν την εξουσιοδότηση. Η ισχύς της εξουσιοδοτικής

διάταξης είναι προαπαιτούμενο για την νομιμότητα των κανονιστικών πράξεων (νόμιμο έρεισμα). Επίσης, η τυχόν κατάργηση της εξουσιοδοτικής διάταξης, με την θέσπιση νέας με νόμο, δεν συνεπάγεται αυτοδίκαια την κατάργηση των κανονιστικών πράξεων που εκδόθηκαν βάσει αυτής. Για να συμβεί αυτό, χρειάζεται η έκδοση νέων κανονιστικών με διαφορετικό περιεχόμενο. Επιπλέον, οι εξουσιοδοτικές διατάξεις, λόγω ακριβώς της σημασίας τους, αναφέρονται στο «προοίμιο» των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται βάσει αυτών και αποτελούν στοιχείο της αιτιολογίας των ατομικών διοικητικών πράξεων οι οποίες εξειδικεύουν τις κανονιστικές.

Τέλος, η χρήση της νομοθετικής εξουσιοδότησης, δηλ. το εάν ή και το πότε η Διοίκηση θα ασκήσει την παρεχόμενη μέσω αυτής κανονιστική αρμοδιότητα, καθώς επίσης και εάν θα το πράξει άπαξ ή επανειλημμένα, εναπόκειται στη διακριτική της ευχέρεια, εφόσον δεν προβλέπεται ή δεν προκύπτει το αντίθετο, δηλ. δέσμια αρμοδιότητα από την εξουσιοδοτική διάταξη.

Οι Πηγές του Διοικητικού Δικαίου και η Ιεραρχία τους

Ως «πηγές» του διοικητικού δικαίου νοούνται οι ειδικότεροι τρόποι παραγωγής των κανόνων δικαίου και οι οποίοι διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση. Στην ελληνική έννομη τάξη, η ιεραρχία των κανόνων αυτών κυρίως σε σχέση με την ιεραρχία των οργάνων από τα οποία προέρχονται, αλλά και με την τυπική ισχύ τους, είναι:

(α) οι κανόνες του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού δικαίου που έχουν άμεση εφαρμογή (π.χ. το πρωτογενές δίκαιο των διαφόρων Συνθηκών, αλλά και ρυθμίσεις του παράγωγου δικαίου όπως των κανονισμών, διατάξεων, οδηγιών με άμεση εφαρμογή κ.λπ.). Η «υπεροχή» των

κανόνων αυτών έναντι των κανόνων οποιασδήποτε βαθμίδας του εθνικού δικαίου, ακόμα και αυτών τούτων των συνταγματικών κανόνων, αναγνωρίζει το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 28, παρ. 2 και 3 Σ 2001), υπό τις προϋποθέσεις της ισότητας και της αμοιβαιότητας, καθώς και υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τη βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος.

(β) Οι κανόνες του Συντάγματος.

(γ) οι γενικώς παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου και κανόνες που έχουν θεσπισθεί με διεθνείς συμβάσεις, οι οποίες κυρώθηκαν με νομοθετικές πράξεις και επικυρώθηκαν κατά το διεθνές δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 28, παρ. 1 του Συντάγματος, οι κανόνες αυτοί αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου και υπερισχύουν κάθε άλλης αντίθετης διάταξης νόμου που ψηφίζονται από τη Βουλή.

(δ) Οι κανόνες νομοθετικών πράξεων που κατά το Σύνταγμα έχουν αυξημένη τυπική ισχύ, όπως νόμοι που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και δεν μπορούν να τροποποιηθούν με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, δηλ. με τυπικό νόμο (όπως οι σχετικοί με την οργάνωση το Κράτους, με το Συμβούλιο της Επικρατείας, κ.ά.).

(ε) οι κανόνες που θεσπίζονται με πράξεις του νομοθετικού οργάνου (τυπικοί νόμοι, πράξεις νομοθετικού περιεχομένου κ.λπ.).

(ζ) οι κανόνες κανονιστικών διοικητικών πράξεων οι οποίες εκδόθηκαν βάσει αποκλειστικής αρμοδιότητας απευθείας από το Σύνταγμα (π.χ. καθορισμός αριθμού βουλευτών ανά εκλογική περιφέρεια, αρμοδιοτήτων υπουργών/υφυπουργών).

(η) Οι κανόνες κανονιστικών διαταγμάτων που εκδόθηκαν βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο α' Συντάγματος).

(θ) οι κανόνες κανονιστικών πράξεων που εκδόθηκαν από διάφορα διοικητικά όργανα βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο β' Συντάγματος) (π.χ. Υπουργικές Αποφάσεις).

(ι) οι κανόνες των εκτελεστικών των νόμων διαταγμάτων που εκδόθηκαν από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (Προεδρικά Διατάγματα) (άρθρο 43 παρ. 1 Συντάγματος).

Τα Προεδρικά Διατάγματα περιέχουν «δευτερεύοντες» κανόνες δικαίου καθώς εκδίδονται ακριβώς για να διευκολύνουν την εκτέλεση ήδη υφιστάμενων νομοθετικών πράξεων, και έτσι έχουν τυπική δύναμη κατώτερη από αυτούς. Επίσης, τόσο εξ απόψεως τυπικής ισχύος όσο και ιεραρχίας, αυτά είναι κατώτερα των κανόνων που θεσπίζονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, καθώς οι δεύτεροι θεσπίζουν «πρωτεύοντες» κανόνες δικαίου, ιδρύοντας νέα δικαιώματα και υποχρεώσεις για τα πρόσωπα τα οποία αφορούν. Επίσης, όπως προαναφέρθηκε, οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, αν και παράγονται με (κανονιστικές) διοικητικές πράξεις, εξ απόψεως τυπικής ισχύος, είναι ισοδύναμοι με τους κανόνες που θεσπίζονται από τη Βουλή.

(ια) Νομολογία: Στην ελληνική έννομη τάξη γίνεται παγίως δεκτό ότι στους κανόνες του διοικητικού δικαίου περιλαμβάνονται και μια σειρά γενικές αρχές, οι οποίες δεν είναι πάντα διατυπωμένες σε συνταγματικά ή νομοθετικά κείμενα, αλλά τις επικαλούνται και τις εφαρμόζουν οι δικαστικές αποφάσεις, Ιδίως όταν δεν υπάρχει συγκεκριμένη διάταξη που να ρυθμίζει το υπό κρίση ζήτημα, ή η

(νομοθετική ή/και κανονιστική) ρύθμιση υπάρχει μεν αλλά είναι ελλιπής και δεν επαρκεί. Η νομολογιακή αυτή επιβεβαίωση τους προσδίδει χαρακτήρα κανόνα δικαίου, δηλ. κανόνα του οποίου η παράβαση έχει νομικές συνέπειες. Εξάλλου, η σημασία αυτών των αρχών ενισχύεται περαιτέρω καθώς χρησιμοποιούνται και ως κριτήριο για την καλή ή κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης (βλ. παρακάτω σχετικές ενότητες). Για τους λόγους αυτούς, γίνεται δεκτό ότι υπερισχύουν των κανόνων που θεσπίζονται με κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, εκτός εάν υπάρχει αντίθετη ειδική διάταξη στον εξουσιοδοτικό νόμο. Συνεπώς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι και αυτές αποτελούν πηγές του διοικητικού δικαίου καθώς διέπουν τη δράση της Διοίκησης. οι κυριότερες από αυτές τις αρχές, που είτε έχουν κατοχυρωθεί συνταγματικά ή νομοθετικά, είτε έχουν συνταγματική προέλευση, είναι η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της αμεροληψίας, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η αρχή της ισότητας και η αρχή της αναλογικότητας (βλ. παρακάτω σχετική ενότητα).

Τέλος, με τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας διαμορφώνονται νομολογιακοί κανόνες, δηλ. ρυθμίζονται όροι με τους οποίους τα διοικητικά όργανα μπορούν ή οφείλουν να εκδίδουν πράξεις, που είναι αναγκαίες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και η παράβαση των κανόνων αυτών μπορεί να αποτελεί λόγο ακύρωσης των πράξεων των διοικητικών οργάνων. Εξ αυτού του λόγου, η νομολογία μπορεί να θεωρηθεί μια ακόμα (οιονεί) πηγή του διοικητικού δικαίου.

Ερμηνευτικοί Κανόνες σε περίπτωση «σύγκρουσης» των Πηγών του Δικαίου

Οι βασικοί κανόνες που εφαρμόζονται είναι οι εξής:

(α) Νεότερος νόμος μπορεί να καταργήσει ρητά ή σιωπηρά κανόνα δικαίου που έχει θεσπιστεί με κανονιστική πράξη.

(β) Μεταγενέστερος γενικός νόμος δεν κατισχύει του προγενέστερου ειδικού.

(γ) Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, μπορεί να τροποποιούν ή να καταργούν διατάξεις των νομοθετικών πράξεων, όταν αυτό προκύπτει από την εξουσιοδοτική διάταξη.

(δ) Σε περίπτωση αντίθεσης μεταξύ δύο κανόνων δικαίου, εάν ο ένας από τους δύο έχει υπέρτερη τυπική ισχύ, υπερισχύει του άλλου. Μεταξύ κανόνων με ίση τυπική ισχύ, ο νεότερος υπερισχύει του παλαιότερου και ο ειδικότερος του γενικότερου.

(ε) Τέλος, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι γενικές αρχές υπερισχύουν των κανόνων που θεσπίζονται με κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Όσες από αυτές δεν έχουν συγκεκριμένη συνταγματική κατοχύρωση ή προέλευση, ή νομοθετική κατοχύρωση, έχουν μόνον υπονομοθετική ισχύ και επομένως δεσμεύουν τη διοίκηση μόνον εάν δεν υπάρχει αντίθετη προς αυτό ρητή έκφραση της βούλησης του νομοθέτη και όταν η διοίκηση δρα υπό καθεστώς διακριτικής ευχέρειας.

Η Αρμοδιότητα των Διοικητικών Οργάνων

Αρμοδιότητα είναι η ικανότητα των διοικητικών οργάνων, που προβλέπουν οι κανόνες της έννομης τάξης, να θεσπίζουν κανόνες δικαίου με την έκδοση πράξεων ή/και με την τέλεση υλικών ενεργειών.

Η έννοια της αρμοδιότητας είναι άμεση απόρροια της θεμελιώδους αρχής της νομιμότητας, δεδομένου ότι η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες της έννομης τάξης, δηλ. τα διοικητικά όργανα μπορούν να εκδίδουν πράξεις ή να προβαίνουν σε υλικές ενέργειες μόνο εφόσον έχουν σχετική αρμοδιότητα.

Βασικές Διακρίσεις της Αρμοδιότητας

Οι βασικές διακρίσεις της αρμοδιότητας είναι οι εξής:

(α) Καθ' ύλην, η οποία συνίσταται στον καθορισμό του αντικειμένου της δραστηριότητας του διοικητικού οργάνου, δηλ. των θεμάτων τα οποία, είτε μπορούν είτε πρέπει να ρυθμιστούν με τις πράξεις ή τις υλικές ενέργειες του, και στη ρύθμιση των οποίων μπορεί ή πρέπει να συμβάλει.

(β) Κατά τόπο, η οποία συνίσταται στον καθορισμό μίας εδαφικής περιοχής, μέσα στην οποία το διοικητικό όργανο ασκεί την καθ' ύλην αρμοδιότητά του.

(γ) Αποφασιστική, όταν παρέχει στο διοικητικό όργανο την ικανότητα να εκδώσει αυτό μόνον μια διοικητική πράξη, ή και με τη σύμπραξη άλλων διοικητικών οργάνων.

(δ) Γνωμοδοτική/συμβουλευτική, όταν παρέχει στο διοικητικό όργανο την ικανότητα να διατυπώσει γνώμη (σύμφωνη αν είναι δεσμευτική ή απλή) ή πρόταση (βλ. παρακάτω σχετική ενότητα).

(ε) Αποκλειστική, όταν αρμόδιο είναι ένα και μόνο διοικητικό όργανο. Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων είναι καταρχήν αποκλειστική για λόγους ασφάλειας δικαίου και αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

(ζ) Συλλογική, όταν αρμόδια είναι περισσότερα από ένα διοικητικά όργανα και τα οποία έχουν, το καθένα, αποφασιστική αρμοδιότητα, όπως συμβαίνει, για παράδειγμα, στην έκδοση μιας κοινής υπουργικής απόφασης από δυο ή περισσότερους Υπουργούς. Η συλλογική αρμοδιότητα μπορεί να είναι ταυτόχρονη (οπότε χρησιμοποιείται ο όρος «συναρμοδιότητα») ή διαδοχική. Δεν πρέπει να γίνεται σύγχυση μεταξύ της συλλογικής αρμοδιότητας με την αρμοδιότητα ενός συλλογικού οργάνου (βλ. παρακάτω σχετική ενότητα).

(ζ) Συντρέχουσα/παράλληλη, όταν πολλά διοικητικά όργανα είναι «διαζευκτικά» αρμόδια για την έκδοση μιας πράξης, και έτσι αυτή εκδίδεται νόμιμα από το ένα ή το άλλο από αυτά.

Δέσμια Αρμοδιότητα – Διακριτική Ευχέρεια

Από την προεκτεθείσα έννοια προκύπτει ότι η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων κινείται σε δυο κύριους άξονες και ανάλογα διακρίνεται σε (α) δέσμια αρμοδιότητα και (β) διακριτική ευχέρεια.

(α) Δέσμια αρμοδιότητα υπάρχει όταν το διοικητικό όργανο, εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τους κανόνες δικαίου πραγματικές ή νομικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους, είναι υποχρεωμένο να εκδώσει διοικητική πράξη ή/και να προβεί σε υλική ενέργεια, που προκαθορίζουν οι κανόνες αυτοί. Στην περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας, ο κανόνας δικαίου προσδιορίζει ακριβώς τις προϋποθέσεις και το περιεχόμενο της διοικητικής δράσης.

Σιωπηρή άρνηση της Διοίκησης να προβεί στην άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας, π.χ. με την παρέλευση της οριζόμενης από τις σχετικές διατάξεις προθεσμία, συνιστά «παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας» (βλ. παρακάτω σχετική ενότητα).

Ακριβώς λόγω της υποχρέωσης της Διοίκησης, αλλά και του σαφούς και προκαθορισμένου πλαισίου εντός του οποίου καλείται να δράσει κατά την άσκηση της δέσμιας αρμοδιότητάς της, είναι πολύ ευχερές να διαπιστωθεί εάν η δράση αυτή είναι σύμφωνη με την θεμελιώδη «αρχή της νομιμότητας». Αντίθετα, η διαπίστωση αυτή είναι δυσχερής στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας.

(β) Διακριτική ευχέρεια υπάρχει όταν ο κανόνας δικαίου δεν προκαθορίζει σαφώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου, αλλά του αφήνει ελευθερία δράσης. Ειδικότερα, το διοικητικό όργανο μπορεί αλλά δεν υποχρεούται να εκδώσει την πράξη ή να προβεί στην ενέργεια, ή μπορεί να καθορίσει το χρόνο έκδοσης ή τέλεσης αυτών, ή ακόμα να επιλέξει μεταξύ περισσότερων ρυθμίσεων και λύσεων τις οποίες επιτρέπει ο κανόνας δικαίου.

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, υπάρχει τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας. Δηλαδή, όπου από τις σχετικές διατάξεις δεν προκύπτει σαφώς υποχρέωση του διοικητικού οργάνου να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια, έχει γίνει δεκτό (και από τη νομολογία) ότι υφίσταται διακριτική ευχέρεια. Παρά ταύτα, επειδή αυτή η τάση δεν συμβαδίζει απολύτως με την θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας, είναι αναγκαία μια διαφοροποίηση αναλόγως του ευμενούς ή δυσμενούς χαρακτήρα για τον διοικούμενο της διοικητικής δράσης. Έτσι, π.χ., το τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας πρέπει να λειτουργεί μόνον προς όφελος του διοικούμενου και δεν μπορεί να ισχύει όταν πρόκειται να περιοριστεί ατομικό του δικαίωμα. Με άλλα λόγια, η έννοια της διακριτικής ευχέρειας συνίσταται στο ότι, πριν η Διοίκηση προβεί στην όποια ενέργειά της, πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε περίπτωσης, αλλά και τις αρχές του

διοικητικού δικαίου, ώστε η δράση της να έχει τις κατά το δυνατόν λιγότερες επαχθείς συνέπειες για τους διοικούμενους.

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, η Διοίκηση έχει υποχρέωση να ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια, όχι αυθαιρέτως, αλλά εντός ενός πλαισίου που συνιστά τα λεγόμενα «άκρα όρια» της. Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης συνίσταται ακριβώς στην έρευνα της τυχόν υπέρβασης των ορίων αυτών, δηλαδή στην έρευνα της κακής χρήσης της, η οποία συνιστά λόγο ακύρωσης της διοικητικής πράξης. Τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας καθορίζονται συνήθως από τα εξής στοιχεία: το λογικό (κατά την κοινή πείρα και αντίληψη) περιεχόμενο της αόριστης έννοιας του κανόνα δικαίου, την οποία καλείται να προσδιορίσει και να εξειδικεύσει το διοικητικό όργανο, ο σκοπός των διατάξεων που παρέχουν την αρμοδιότητα, το δημόσιο συμφέρον για την εξυπηρέτηση του οποίου παρασχέθηκε η αρμοδιότητα, καθώς και, σε πολύ μεγάλο βαθμό, από την τήρηση των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου, όπως η αρχή της ισότητας, της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου (βλ. παραπάνω σχετική ενότητα). Όλα δε τα παραπάνω στοιχεία που έλαβε υπόψη του το διοικητικό όργανο κατά την άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας αποτελούν απαραίτητο περιεχόμενο της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης (βλ. παρακάτω σχετική ενότητα).

Τέλος, κατά κανόνα η Διοίκηση δρα, είτε κατά δέσμια αρμοδιότητα, είτε κατά διακριτική ευχέρεια. Όμως, υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι δυο αυτοί άξονες της καθ' ύλην αρμοδιότητας να συνυπάρχουν κατά την εκδήλωση μιας συγκεκριμένης διοικητικής ενέργειας, αλλά και πάλι είναι σαφώς διακριτοί, δηλ. δεν τέμνονται, ούτε συγχέονται. Για παράδειγμα, υπάρχει περίπτωση όπου η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη

μεν να εκδώσει μια πράξη με την οποία επιβάλλεται ένα πρόστιμο, αλλά έχει την ευχέρεια να επιμετρήσει το ύψος αυτού.

Περιορισμοί της Αρμοδιότητας

Περιορισμοί της αρμοδιότητας καλούνται τα όρια που θέτει ο νόμος στην άσκηση της. Αυτά τα όρια διακρίνονται κυρίως σε ουσιαστικά, τοπικά και χρονικά. .

(α) οι ουσιαστικοί περιορισμοί εκφράζονται από την καθ' ύλην αρμοδιότητα. Ο νόμος προσδιορίζει αυτό που θεωρείται ως η αρμοδιότητα ενός οργάνου και ο προσδιορισμός αυτός αποτελεί και το όριο της αρμοδιότητας του οργάνου.

(β) οι τοπικοί περιορισμοί εκφράζονται από την κατά τόπο αρμοδιότητα, η οποία αντιστοιχεί στη δυνατότητα ενός διοικητικού οργάνου να ασκήσει έγκυρα τη δραστηριότητά του μόνο σε ορισμένο τμήμα της εδαφικής έκτασης του κράτους ή σε σχέση με τα πρόσωπα που συνδέονται με το εδαφικό αυτό τμήμα.

(γ) οι χρονικοί περιορισμοί εκφράζονται από τη λεγόμενη κατά χρόνο αρμοδιότητα. Η άσκηση μιας αρμοδιότητας από ένα διοικητικό όργανο είναι κατ' αρχάς χρονικά απεριόριστη, εκτός εάν η αρμοδιότητα πρέπει να ασκηθεί εντός μίας ορισμένης προθεσμίας ή όταν το όργανο έχει από την φύση του περιορισμένο χρονικά πεδίο δράσης. Στην πρώτη περίπτωση, όταν παρέλθει η προθεσμία το όργανο καθίσταται αναρμόδιο, εφόσον όμως ο νόμος προβλέπει ρητά μία αποκλειστική ή ανατρεπτική προθεσμία. Όταν, αντιθέτως, η προθεσμία εντός της οποίας οφείλει να δράσει το όργανο είναι ενδεικτική, τότε το όργανο έχει μόνο την υποχρέωση να δράσει μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα. Στη δεύτερη περίπτωση, το όργανο δεν εκπληρώνει πάγιες και διαρκείς ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης. Για

παράδειγμα, όργανα ή επιτροπές που συστήθηκαν ad hoc και παύουν να υπάρχουν μετά την εκπλήρωση του έργου τους ή την πάροδο του καθορισμένου εκ του νόμου χρόνου λειτουργίας τους.

Μεταβίβαση της Αρμοδιότητας

Ο γενικός κανόνας ότι η αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί σε ορισμένο διοικητικό όργανο δεν μπορεί να ασκηθεί από άλλο όργανο κάμπτεται μόνον όταν αυτό προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις.

Η περίπτωση της μεταβίβασης ρυθμίζεται από το άρθρο 9, παρ. 2 και 4, ΚΔΔ, οι δε προϋποθέσεις είναι οι εξής:

(α) Το αρμόδιο όργανο μπορεί να μεταβιβάσει την αρμοδιότητά του με κανονιστική πράξη, η οποία απαιτεί δημοσίευση.

(β) Η αρμοδιότητα ασκείται πλέον αποκλειστικά από το όργανο στο οποίο μεταβιβάστηκε (απώλεια αρμοδιότητας), εκτός αν οι σχετικές διατάξεις ορίζουν ρητά ότι μπορεί να ασκείται και παράλληλα από το όργανο που τη μεταβίβασε.

(γ) Η διοικητική πράξη της μεταβίβασης αναφέρεται στο τμήμα του σώματος των διοικητικών πράξεων που ονομάζεται «προοίμιο» (ή αλλιώς «έχοντας υπόψη») και αποτελεί στοιχείο της αιτιολογίας τους (βλ. παρακάτω σχετική ενότητα).

(δ) Η πράξη μεταβίβασης ισχύει μέχρι την κατάργησή της, για το μέλλον (ως κανονιστική), με μεταγενέστερη όμοια.

(ε) Κατά κανόνα δεν συνδέεται με φυσικά πρόσωπα (απρόσωπη ως κανονιστική).

(ζ) Σε περίπτωση που η μεταβίβαση έγινε παράνομα, το όργανο στο οποίο μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα δεν καθίσταται αρμόδιο και οι πράξεις τους πάσχουν ακυρότητας.

Εξουσιοδότηση Υπογραφής

Διαφορετική από τη μεταβίβαση αρμοδιότητας είναι η παροχή εξουσιοδότησης από ένα διοικητικό όργανο σε άλλο, ιεραρχικά υφιστάμενό του, να υπογράψει «αντ' αυτού» και «με εντολή» του διοικητικές πράξεις, αλλά και άλλα έγγραφα της αρμοδιότητάς του.

Η περίπτωση της εξουσιοδότησης υπογραφής ρυθμίζεται από το άρθρο 9, παρ. 3 και 4, ΚΔΔ, οι δε προϋποθέσεις είναι οι εξής:

(α) Γίνεται με κανονιστική πράξη, η οποία απαιτεί δημοσίευση.

(β) Η σχετική αρμοδιότητα δεν μεταβιβάζεται, αλλά εξακολουθεί να ανήκει αποκλειστικά στο όργανο που έχει παράσχει την εξουσιοδότηση, και για το λόγο αυτό υπάρχει πάντοτε η δυνατότητα υπογραφής από το όργανο αυτό.

(γ) Η διοικητική πράξη της εξουσιοδότησης υπογραφής αναφέρεται στο τμήμα του σώματος των διοικητικών πράξεων που ονομάζεται «προοίμιο» (ή αλλιώς «έχοντας υπόψη») και αποτελεί στοιχείο της αιτιολογίας τους (βλ. παρακάτω σχετική ενότητα).

(δ) Η σχετική πράξη ισχύει μέχρι την κατάργησή της, για το μέλλον (ως κανονιστική), με μεταγενέστερη όμοια.

(ε) Κατά κανόνα δεν συνδέεται με φυσικά πρόσωπα (απρόσωπη ως κανονιστική).

(ζ) Σε περίπτωση παράτυπης εξουσιοδότησης υπογραφής, ο εξουσιοδοτούμενος στερείται αρμοδιότητας να υπογράψει.

Η παροχή εξουσιοδότησης θα πρέπει να αποτυπώνεται στο τμήμα του εγγράφου της διοικητικής πράξης που εκδίδεται όπου εμφανίζονται οι υπογραφές,

Με εντολή Υπουργού

Η Προϊσταμένη της Γενικής Δ/σης

(υπογραφή)

(ονοματεπώνυμο)

Καθώς η αρμοδιότητα παραμένει ανέπαφη, οι πράξεις του εξουσιοδοτημένου οργάνου, έστω και εάν φέρουν την υπογραφή του, θεωρούνται πράξεις του οργάνου που έδωσε την εξουσιοδότηση.

Αναπλήρωση

Διαφορετική, τόσο από την εξουσιοδότηση υπογραφής, όσο και από τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας, είναι η περίπτωση της αναπλήρωσης του μονομελούς διοικητικού οργάνου σε περίπτωση που αυτό απουσιάζει (συνήθως προσωρινά) ή νόμιμα κωλύεται να ασκήσει την αρμοδιότητά του.

Η αναπλήρωση δεν απαιτείται να προβλέπεται ρητά από τις σχετικές διατάξεις. Για την εφαρμογή της χρειάζεται η έκδοση σχετικής πράξης από το αναπληρούμενο όργανο με την οποία ορίζεται ο αναπληρωτής του. Η πράξη αυτή έχει σαφώς ατομικό χαρακτήρα και δεν απαιτείται η δημοσίευσή της. Με την αναπλήρωση, η αρμοδιότητα παραμένει ανέπαφη και οι πράξεις του αναπληρούντος οργάνου θεωρούνται πράξεις του αναπληρούμενου.

Όταν υφίσταται αναπλήρωση, στο τμήμα του εγγράφου της διοικητικής πράξης που εκδίδεται όπου εμφανίζονται οι υπογραφές, θα

πρέπει να αναφέρεται ο τίτλος του αναπληρούμενου οργάνου και από κάτω η ένδειξη «(και) αντ' αυτού» (ή με τη σύντμηση «(κ.) α.α.») και στη συνέχεια η υπογραφή και το όνομα του αναπληρωτή,

Η Προϊσταμένη της Γενικής Διεύθυνσης (κ.) α.α.

(υπογραφή)

(ονοματεπώνυμο αναπληρωτή)

Οι κανόνες της αναπλήρωσης προβλέπονται, συνδυαστικά, από τις διατάξεις του άρθρου 87 του Υπαλληλικού Κώδικα και αυτές του άρθρου 8 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ). Ειδικά τα σχετικά με την αναπλήρωση κατά τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων ρυθμίζονται από το άρθρο 14 ΚΔΔ. Τέλος, η αναπλήρωση παίζει σημαντικό ρόλο, τόσο στην εύρυθμη και αποτελεσματική όσο και στη νόμιμη λειτουργία της Διοίκησης. Εξυπηρετεί τόσο τη βασική αρχή της «συνέχειας του Κράτους», η οποία εστιάζει στην αδιάλειπτη λειτουργία της κάθε δημόσιας υπηρεσίας και την αποσύνδεσή της από την οποιαδήποτε απουσία ή κώλυμα στα (μονοπρόσωπα ή συλλογικά) όργανα αυτής, όσο και αυτή της «αμεροληψίας» (βλ. παραπάνω σχετική ενότητα).

Γενικές Αρχές

Οι Γενικές Αρχές του Διοικητικού Δικαίου αποτυπώνουν το βασικό περιεχόμενο που πρέπει να παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση ως διοικητική οργάνωση και ως διοικητική δράση. Με αυτές διατυπώνεται η βασική φιλοσοφία και ο ενδεικνυόμενος τρόπος λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Αυτές συμπυκνώνουν τους βασικούς δεοντολογικούς και δικαιοπολιτικούς προσανατολισμούς της δημόσιας διοίκησης. Ενίοτε έχουν συγκεκριμένη ενιαία νομική αποτύπωση σε κάποια πηγή του διοικητικού δικαίου, π.χ. Σύνταγμα,

ΕΣΔΑ και σε αυτήν την περίπτωση αποτελούν γραπτούς κανόνες του συνταγματικού, ευρωπαϊκού, διεθνούς ή του διοικητικού δικαίου και όχι άγραφες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που διατυπώνονται από τα δικαστήρια ή την επιστήμη. Άλλες φορές πάλι πληρούν τις προϋποθέσεις του εθίμου, δηλαδή α) μακρά, σταθερή, ομοιόμορφη πρακτική και β) πεποίθηση νομικής δεσμευτικότητας (πεποίθηση δικαίου). Τόσο οι αρχές της διοικητικής οργάνωσης όσο και οι αρχές της διοικητικής δράσης λειτουργούν συμπληρωματικά, επικουρικά (ποτέ ανατρεπτικά) στην (υπερ)αρχή της νομιμότητας. Οι αρχές της διοικητικής οργάνωσης και οι αρχές της διοικητικής δράσης δεν συμπίπτουν πλήρως. Υπάρχουν αρχές που είναι ταυτόχρονα και αρχές της διοικητικής οργάνωσης και αρχές της διοικητικής δράσης. Αυτές είναι: α) η αρχή της νομιμότητας, β) η αρχή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος, γ) η αρχή της διαφάνειας, δ) η αρχή της ουδετερότητας, ε) η αρχή της αξιοκρατίας, στ) η αρχή της αποτελεσματικότητας και ζ) η αρχή του διοικητικού ελέγχου. Οι αρχές της διοικητικής οργάνωσης και δράσης συντείνουν σε τέσσερις κεντρικές στοχεύσεις, επάλληλες μεταξύ τους: την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την τήρηση του δικαίου, την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος και την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης.

Η Αρχή της Νομιμότητας και το Δημόσιο Συμφέρον

Η Αρχή της Νομιμότητας

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, τόσο οι πολίτες όσο και οι δημόσιες λειτουργίες ενός κράτους πρέπει να συμμορφώνονται με το ισχύον δίκαιο. Η αρχή της νομιμότητας δηλώνει ότι η ζωή των ανθρώπων, πολιτική, κοινωνική, προσωπική ρυθμίζεται και δεσμεύεται από τους ισχύοντες νομικούς κανόνες. Η οργάνωση και η λειτουργία των εξουσιών, η μορφή και η λειτουργία του πολιτεύματος,

η εξέλιξη της πολιτικής ζωής, οι σχέσεις των πολιτών με το κράτος και οι σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους ρυθμίζονται από το δίκαιο. Η αρχή της νομιμότητας έχει υπερεθνική διάσταση και στο πεδίο εφαρμογής της υπάγονται εξίσου η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι διεθνείς οργανισμούς και οι διεθνείς σχέσεις των Κρατών. Είναι η κεντρική αρχή τόσο του ηπειρωτικού δικαίου όσο και του αγγλοσαξονικού δικαίου (rule of law) αν και μεταξύ των δύο δικαικών συστημάτων διαφοροποιούνται οι πηγές του δικαίου. Η αρχή της νομιμότητας είναι η φυσιολογική συνέπεια της υιοθέτησης του κοινωνικού συμβολαίου, από τα μέλη των κοινωνιών που συντάσσονται σε οργανωμένες θεσμικά πολιτείες, όπως τα κράτη. Αποτελεί την πεμπτουσία του κράτους δικαίου που μαζί με τη δημοκρατία και το κοινωνικό κράτος συγκροτούν το μοντέλο του σύγχρονου κρατικού συνταγματισμού.

Η αρχή της νομιμότητας, ως αρχή του δικαίου, έχει αποδέκτες καταρχάς όλους τους κοινωνούς του δικαίου και όλους τους δημόσιους φορείς. Δεσμεύει και τις τρεις κρατικές λειτουργίες (νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική). Βάσει της αρχής της νομιμότητας: α) η νομοθετική εξουσία έχει την υποχρέωση να θεσπίζει κανόνες δικαίου σύμφωνους με το Σύνταγμα, το Ευρωπαϊκό Δίκαιο και το Διεθνές Δίκαιο. β) Η δικαστική εξουσία έχει υποχρέωση να εκδίδει δικαστικές αποφάσεις τηρώντας όλους τους νόμους του κράτους (σε ευρεία έννοια, με την ουσιαστική έννοια των πηγών δικαίου). γ) Η εκτελεστική εξουσία έχει υποχρέωση να θεμελιώνει στο νόμο. κάθε πράξη που εκδίδει, κάθε παράλειψή της και κάθε υλική ενέργεια ή συμπεριφορά της.

Η Αρχή της Νομιμότητας της Διοικητικής Δράσης

Οι ιδιώτες απολαμβάνουν στην πράξη την ελευθερία τους σεβόμενοι τους ισχύοντες κανόνες δικαίου (τηρώντας τη νομιμότητα). Για τους

ιδιώτες η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ελευθερία που περιορίζεται μόνο από το ισχύον δίκαιο. Οι κρατικές εξουσίες, αντιθέτως, είναι νομικά δεσμευμένες, λειτουργούν δηλαδή με βάση το ισχύον δίκαιο. Για τις κρατικές εξουσίες η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι έχουν αρμοδιότητες (και όχι ελευθερία) που εδράζεται (ερείδεται, πηγάζει, προδιαγράφεται ρητά και δεσμευτικά) στο ισχύον δίκαιο.

Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι η υποχρέωση της Δημόσιας Διοίκησης υπό λειτουργική έννοια, δηλαδή όλων των οργάνων του κράτους αλλά και όλων των ιδιωτικών προσώπων που ασκούν δημόσια διοικητική λειτουργία, να τηρούν κατά την υπηρεσιακή τους δράση τους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Ενώ οι άνθρωποι ως ιδιώτες, ως πολίτες έχουν δικαίωμα να πράττουν ό,τι δεν απαγορεύεται από το ισχύον νομικό πλαίσιο (δικαίωμα ιδιώτη: ό,τι δεν απαγορεύεται, επιτρέπεται), η διοίκηση έχει αρμοδιότητα, δηλαδή νομική υποχρέωση, να πράττει μόνο ό,τι προβλέπεται από το δίκαιο (αρμοδιότητα της διοίκησης: α) ό,τι δεν επιτρέπεται (προβλέπεται) απαγορεύεται, β) ό,τι προβλέπεται είναι κατ' αρχήν υποχρεωτικό). Αυτή είναι η ειδοποιός διαφορά μεταξύ ιδιωτικής και διοικητικής δράσης. Η ιδιωτική δράση διέπεται καταρχάς από ελευθερία νομικά περιορίσιμη. Η διοικητική δράση ασκείται κατά αρμοδιότητα, δηλαδή είναι νομικά επιτετραμμένη, νομικά προβλεπόμενη, πρέπει να έχει έρεισμα στο δίκαιο. Επιγραμματικά, η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής οργάνωσης και δράσης σημαίνει: α) ό,τι δεν προβλέπεται νομικά, απαγορεύεται, β) ό,τι προβλέπεται νομικά, υποχρεώνει τη διοίκηση.

Το Δημόσιο Συμφέρον

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η δραστηριότητα που ασκεί η Δημόσια Διοίκηση έχει πάντοτε ως στόχο την ικανοποίηση του δημοσίου

συμφέροντος. Δημόσιο είναι το συμφέρον που έχει ως υποκείμενό του το λαό, ο οποίος έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος. Συνεπώς, το δημόσιο συμφέρον έχει σαφέστατα κοινωνικό χαρακτήρα και συνδέεται άμεσα με την έννομη τάξη.

Το δημόσιο συμφέρον συμπίπτει με το συμφέρον όλων των μελών της κρατικής κοινωνίας, διότι αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν όλα τα μέλη αυτά (π.χ. παιδεία, υγεία, ασφάλεια, τάξη, άμυνα, μεταφορές, συγκοινωνίες, ανάπτυξη, κ.ά.).

Ο προσδιορισμός του δημοσίου συμφέροντος ανήκει καταρχήν στο νομοθετικό όργανο, ενώ η Διοίκηση, όταν ασκεί την κανονιστική της δραστηριότητα βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, προβαίνει σε λεπτομερέστερο καθορισμό του ή σε εξειδίκευσή του. Επίσης, ο προσδιορισμός του δημοσίου συμφέροντος είναι και στοιχείο της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης κατά την έκδοση ή την άρνηση έκδοσης μιας ατομικής διοικητικής πράξης, αλλά και κατά την ανάκλησή της.

Το δημόσιο συμφέρον είναι μια αόριστη νομική έννοια, η οποία δεν είναι στατική και εξελίσσεται ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες της κοινωνίας και των πολιτών. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να ανάγεται σε μια υπερθετική έννοια η οποία θα οδηγεί στον περιορισμό δικαιωμάτων των διοικούμενων, χωρίς τούτο να προβλέπεται ρητά και ειδικά από τις κείμενες συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις, και πάντοτε υπό τον όρο τήρησης της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 Συντάγματος). Συνεπώς, η Διοίκηση, στην καθημερινή της δράση, θα πρέπει να προβαίνει σε μια καταρχήν στάθμιση της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος έναντι του ιδιωτικού συμφέροντος.

Αρχές που συνδέονται με την Προστασία του Διοικουμένου

Όπως προαναφέρθηκε, η δράση της δημόσιας διοίκησης διέπεται από την αρχή της νομιμότητας και ασκείται για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Από το πλαίσιο αυτό προκύπτει σαφώς και η ανάγκη της προστασίας του διοικουμένου, τα συμφέροντα και τα δικαιώματα του οποίου μπορεί να θιγούν από τη δράση της διοίκησης. Αυτά τα συμφέροντα και δικαιώματα κατοχυρώνονται από ρητούς κανόνες υπερνομοθετικής ισχύος, τις σχετικές με τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα συνταγματικές πρόνοιες, αλλά και τη νομοθεσία. Επιπλέον, όμως, πηγάζουν και από άγραφες αρχές, που δεν είναι διατυπωμένες σε συνταγματικά ή νομοθετικά κείμενα, αλλά έχουν συνταγματική προέλευση και ταυτόχρονα έχουν προσδιοριστεί και καθιερωθεί από τη νομολογία (βλ. παραπάνω σχετική ενότητα με τις πηγές του δικαίου).

Τα παραπάνω αποτελούν, από κοινού και συνδυαστικά, μέσα για την προστασία του διοικουμένου, τα κυριότερα από τα οποία είναι τα εξής:

Η Αρχή της Χρηστής Διοίκησης

Η αρχή αυτή επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα του δικαίου που επικρατεί, ενόψει της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της Διοίκησης. Ουσιαστικά, η έννοια της χρηστής διοίκησης παραμένει μια πολύ γενική και αόριστη αρχή. Καταρχήν, έχει νομολογιακή προέλευση και ο καθορισμός της είναι κατά βάση αρνητικός, δηλαδή το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κατά καιρούς κρίνει τι δεν συνιστά, κατά περίπτωση, χρηστή

διοίκηση, χαρακτηρίζοντας πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης ως αντικείμενες στην αρχή αυτή.

Πλέον, η αρχή αυτή έχει και υπερνομοθετική ισχύ, καθώς αναγνωρίστηκε ως δικαίωμα χρηστής διοίκησης με τον «Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ο οποίος έχει κατέστη υπερνομοθετική πηγή της ελληνικής έννομης τάξης με την επικύρωση της Συνθήκης της Λισσαβόνας (2009) [βλ. παραπάνω σχετική με τις πηγές του δικαίου ενότητα υπό σημείο (γ)]. Σύμφωνα με το άρθρο 41 του Χάρτη, «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του». Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση και στο να έχει πρόσβαση στο φάκελό του, καθώς και την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

Η Αρχή της Δικαιολογημένης (ή Προστατευόμενης) Εμπιστοσύνης

Η αρχή αυτή είναι συγγενής προς την αρχή της καλής πίστης και συνδέεται άμεσα εννοιολογικά με την αρχή του Κράτους Δικαίου και την αρχή της χρηστής διοίκησης. Επίσης, από την αρχή του Κράτους Δικαίου απορρέει και η αρχή της «ασφάλειας δικαίου», η οποία υπηρετεί την ανάγκη για σταθερότητα των νομικών και πραγματικών καταστάσεων που δημιουργούνται με τις διοικητικές πράξεις. Έτσι, η αρχή της δικαιολογημένης (ή προστατευόμενης) εμπιστοσύνης αποτελεί ειδική εκδήλωση της και της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Επιπλέον, δε, της συνταγματικής προέλευσής της, γίνεται δεκτή και από το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο ως κανόνας δικαίου με υπερέχουσα μάλιστα ισχύ.

Η Διοίκηση παραβαίνει την αρχή αυτή όταν ενεργεί αντιφατικά, δηλ. κατά τρόπο αντίθετο προς τις προσδοκίες που η ίδια έχει δημιουργήσει στον διοικούμενο, ή όταν η συμπεριφορά της ίδιας αντίκειται σε υποσχέσεις ή επίσημες πληροφορίες των αρμοδίων αρχών, ή πληροφορίες την χορήγηση των οποίων προβλέπει ο νόμος. Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, την οποία τρέφει ο πολίτης έναντι της δημόσιας διοίκησης, συνίσταται στην εύλογη πεποίθηση και προσδοκία, που αυτός έχει διαμορφώσει, ότι μια πραγματική κατάσταση που τον αφορά, ιδίως εάν αυτή είναι δημιουργημένη από πολύ χρόνο, θα συνεχιστεί και στο μέλλον με τον ίδιο τρόπο.

Η Αρχή της Αναλογικότητας

Η αρχή αυτή επιτάσσει ότι, μεταξύ του κάθε συγκεκριμένου (επαχθούς) διοικητικού μέτρου που προτίθεται να λάβει η Διοίκηση και του επιδιωκόμενου νόμιμου σκοπού του μέτρου αυτού, πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση. Η σχέση αυτή υπάρχει μόνον όταν το λαμβανόμενο μέτρο συγκεντρώνει 3 προϋποθέσεις: α) είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού ή/και δεν είναι προδήλως δυσανάλογο (καταλληλότητα), β) συνεπάγεται τα λιγότερα μειονεκτήματα για τον διοικούμενο και το κοινωνικό σύνολο (αναγκαιότητα), και γ) τα συνεπαγόμενα μειονεκτήματα δεν υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα (αναλογικότητα με τη στενή έννοια). Η αρχή της αναλογικότητας είναι αναγνωρισμένη από μακρού χρόνου ως αρχή του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου και κατοχυρώθηκε ρητά στο Σύνταγμα (άρθρο 25 παρ. 1) με την αναθεώρηση του 2001.

Η Αρχή της Αμεροληψίας

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η διοικητική δράση πρέπει να είναι απροκατάληπτη και ανεξάρτητη από ξένες προς το δημόσιο συμφέρον επιρροές.

Η αρχή κατοχυρώνεται τόσο συνταγματικά όσο και νομοθετικά. Ως ειδική εκδήλωση της αμεροληψίας, το Σύνταγμα του 2001 προβλέπει ρητά το ασυμβίβαστο του αξιώματος του Προέδρου της Δημοκρατίας και των μελών της Κυβέρνησης με οποιοδήποτε άλλο αξίωμα, θέση ή έργο (άρθρα 30 παρ. 1 και 81 παρ. 3 και 4).

Επίσης, ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 7 ΚΔΔ) ορίζει ότι τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης για συγκεκριμένους λόγους. Τέλος, ο Υπαλληλικός Κώδικας (όπως ισχύει) αντιμετωπίζει ως πειθαρχικό παράπτωμα τη παράβαση αυτής της αρχής (άρθρο 10751 γ).

Η Αρχή της Ισότητας

Η αρχή της ισότητας είναι πολλαπλά κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα του 2001 (άρθρα 4 παρ. 1, 5 παρ. 2 και 116 παρ. 2). Αφενός, καθιερώνεται ο κανόνας ο οποίος επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων που βρίσκονται κάτω από τις ίδιες συνθήκες και ο οποίος δεσμεύει τα συντεταγμένα όργανα της πολιτείας και ειδικότερα τόσο τον κοινό νομοθέτη, όσο και την Διοίκηση, όταν προβαίνει σε ρυθμίσεις ή λαμβάνει μέτρα που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. Καταρχήν, ο κοινός νομοθέτης ή η κατ' εξουσιοδότηση νομοθετούσα διοίκηση μπορεί βέβαια να ρυθμίζει με

ενιαίο ή διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες πραγματικές ή προσωπικές καταστάσεις και σχέσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες κοινωνικές, οικονομικές, επαγγελματικές ή άλλες συνθήκες, που συνδέονται με κάθε μία από τις καταστάσεις ή σχέσεις αυτές, και στηριζόμενη σε γενικά και αντικειμενικά κριτήρια που βρίσκονται σε συνάφεια με το αντικείμενο της ρύθμισης για την οποία εκάστοτε πρόκειται. Πρέπει όμως, κατά την επιλογή των διαφόρων τρόπων ρύθμισης, να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, τα οποία αποκλείουν την έκδηλη και αδικαιολόγητη άνιση μεταχείριση, όπως είναι ο αυθαίρετος περιορισμός δικαιωμάτων κατ' εξαίρεση του υφισταμένου γενικότερου κανόνα.

Αφετέρου, μια βασική πτυχή της αρχής αυτής είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης που απαγορεύει κάθε μορφής διακρίσεις (όπως λόγω φύλου, ηλικίας, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, γενετήσιου προσανατολισμού) ¹.

Επιπλέον, το Σύνταγμα επιβάλλει τη θέσπιση μέτρων για την προώθηση της ισότητας και την άρση των ανισοτήτων στην πράξη. Επίσης, η θέσπιση θετικών διακρίσεων, δηλ. η μέριμνα της Πολιτείας για ευπαθείς κατηγορίες πληθυσμού και αδύναμες κοινωνικές ομάδες, θεωρείται ότι συμβαδίζει απόλυτα με την αρχή της ισότητας, ενώ αποδεικνύει έμπρακτα την εφαρμογή της αρχής του κοινωνικού κράτους (βλ. παρακάτω).

Τέλος, η αποφυγή των διακρίσεων αφορά όχι μόνο τον κοινό νομοθέτη και την κατ' εξουσιοδότηση νομοθετούσα διοίκηση, αλλά

1. Στην ελληνική έννομη τάξη, φορέας της παρακολούθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διάκριση σε όλους αυτούς τους τομείς ορίσθηκε, με σειρά νομοθετημάτων, η Ανεξάρτητη Αρχή Συνήγορος του Πολίτη.

και τον κάθε δημόσιο υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του (άρθρα 27 και 107 του Υπαλληλικού Κώδικα).

Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου δεν αντικαθιστούν τον Νόμο, αλλά λειτουργούν παράλληλα και συμπληρωματικά με αυτόν. Δηλαδή, εφαρμόζονται όταν δεν υπάρχει κανόνας δικαίου που να ρυθμίζει την όποια συγκεκριμένη υπό κρίση περίπτωση, ή όταν η ρύθμιση είναι ελλιπής και δεν επαρκεί (το λεγόμενο «κενό νόμου»).

Επίσης, εφαρμόζονται κατ' εξοχήν όταν ο κανόνας δικαίου αφήνει στο διοικητικό όργανο ελευθερία δράσης να επιλέξει το εάν ή το πότε θα προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια, ή να επιλέξει μεταξύ περισσότερων ρυθμίσεων τις οποίες επιτρέπει η εφαρμογή του κανόνα δικαίου. Όταν, δηλαδή, η Διοίκηση ενεργεί κατά «διακριτική ευχέρεια».

Οι προεκτεθείσες γενικές αρχές πρέπει αυτονόητα να εναρμονίζονται με την θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας, η οποία κατά βάση υπηρετείται από την ορθή εφαρμογή των κανόνων δικαίου. Συχνά, όμως, για τη νόμιμη δράση της Διοίκησης (νομιμότητα με την ευρεία έννοια) δεν αρκούν οι κανόνες δικαίου, αλλά χρειάζεται και η συνδρομή των γενικών αρχών, οι οποίες προσθέτουν μια ηθική διάσταση, που είναι απαραίτητη για μια αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση. Η ιδεοτυπική σύλληψη του κανόνα δικαίου συνεπάγεται έννομες συνέπειες, οι οποίες εφαρμόζονται αυτόματα, εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Αντίθετα, η ιδεοτυπική σύλληψη της γενικής αρχής του δικαίου συνιστά έκφραση μιας αξίας, η εφαρμογή της οποίας δεν είναι αποτέλεσμα αυτοματισμών. Τουναντίον, απαιτεί την παρεμβολή της ανθρώπινης κρίσης,

προκειμένου να καθορίζεται κάθε φορά η συνάφεια και η σημασία της κάθε αρχής σε σχέση με κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Τέλος, οι παραπάνω γενικές αρχές συμπεριλαμβάνονται και αναλύονται περαιτέρω στον «Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς», με στόχο να υπογραμμιστεί η σημασία τους για την ενίσχυση της νομικά και ηθικά ορθής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων.

Βασικές Αρχές της Διοικητικής Δράσης

Εκτός από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου υπάρχουν και άλλες αρχές που (πρέπει να) διέπουν την καθημερινή δράση των δημοσίων υπηρεσιών κατά την λειτουργία τους και κατά την επαφή τους με τους πολίτες, στο πλαίσιο της υλοποίησης του έργου και της αποστολής τους, οι οποίες και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για τη διαμόρφωση της «έξωθεν» καλής ή κακής εικόνας τους. Οι αρχές αυτές αποκτούν ακόμα ιδιαίτερη σημασία λόγω του μονοπωλιακού χαρακτήρα της Δημόσιας Διοίκησης και της υποχρεωτικότητας, στις περισσότερες περιπτώσεις, των υπηρεσιών που παρέχονται στο κοινωνικό σύνολο.

Οι βασικές από αυτές τις αρχές είναι συνοπτικά οι ακόλουθες:

Η Αρχή του Κοινωνικού Κράτους

Ένας από τους θεμελιώδεις ρόλους της δημόσιας διοίκησης είναι η εδραίωση του κοινωνικού κράτους, δηλαδή της μέριμνας και της παρέμβασης προκειμένου αδύναμες κοινωνικές ομάδες να τύχουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης σε σχέση με τους υπόλοιπους πολίτες στο πλαίσιο της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αναδιανεμητικής λειτουργίας.

Η Αρχή της Οικονομικότητας

Η αρχή αυτή επιβάλλει στη Διοίκηση να προσπαθεί να επιτύχει το μέγιστο κοινωνικό όφελος με το ελάχιστο κοινωνικό κόστος (συνδέεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης). Συναφής είναι η αρχή της αποδοτικότητας σύμφωνα με την οποία ο υπάλληλος πρέπει να ασκεί τα καθήκοντά του με την μέγιστη δυνατή απόδοση και αποτελεσματικότητα.

Προγραμματισμός – Προβλεψιμότητα

Οι αρχές αυτές είναι απολύτως συναφείς με το τρίπτυχο των αρχών οικονομικότητα-αποδοτικότητα-αποτελεσματικότητα. Επίσης, σύμφωνα με τις αρχές αυτές, η διοίκηση οφείλει να ανταποκρίνεται στα αιτήματα και στις ανάγκες των πολιτών, να προωθεί διαδικασίες και να συγκροτεί δομές που θα συμβάλλουν στην έγκαιρη εξυπηρέτησή του. οι διαδικασίες αυτές υλοποιούν την προβλεψιμότητα και, δι' αυτής, δημιουργούν προϋποθέσεις διασφάλισης δικαιωμάτων.

Η Αρχή της Προσαρμογής

Καθώς τα δημόσια νομικά πρόσωπα λειτουργούν προς χάρη του δημοσίου συμφέροντος, στο μέτρο που αυτό το συμφέρον μεταβάλλεται μέσα στο χρόνο, η δραστηριότητά τους οφείλει να προσαρμόζεται στις εκάστοτε μεταβαλλόμενες συνθήκες ώστε να επιτυγχάνεται το μέγιστο δυνατό της εξυπηρέτησης των βασικών αναγκών των μελών της κρατικής κοινωνίας. Η αρχή της προσαρμογής αφορά ιδίως την δημόσια υπηρεσία με τη λειτουργική έννοια (βλ. παραπάνω σχετική ενότητα).

Ουδετερότητα – Αντικειμενικότητα

Η αρχή αυτή αποτελεί ειδικότερη έκφανση της αρχής της αμεροληψίας (βλ. παραπάνω) και υπαγορεύει στον δημόσιο υπάλληλο να εκτελεί τα καθήκοντά του ανεπηρέαστος από κάθε είδους εξωϋπηρεσιακές παρεμβάσεις. Κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο οφείλει να λειτουργεί κατά τέτοιο τρόπο που να εξυπηρετεί αποκλειστικά και μόνο το δημόσιο συμφέρον, κατ' αποκλεισμό κάποιων ιδιωτικών συμφερόντων σε βάρος άλλων.

Η Αρχή της Συνέχειας του Κράτους

Η δράση της δημόσιας διοίκησης (πρέπει να) διέπεται (και) από την αναγνωρισμένη από το Σύνταγμα και τη νομολογία «αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών». Η αρχή αυτή θεμελιώνεται στην ανάγκη της συνέχειας του Κράτους ως σύνολο, προϋπόθεση απαραίτητη για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, εστιάζει στην διαρκή και αδιάλειπτη λειτουργία της κάθε δημόσιας υπηρεσίας και την αποσύνδεσή της από την οποιαδήποτε θητεία, αλλαγή ή διαδοχή στα διοικητικά (μονοπρόσωπα ή συλλογικά) όργανα αυτής.

Η αρχή της διαφάνειας

Η διαφάνεια είναι μία έννοια πολυεπίπεδη και πολυσήμαντη, που αφορά κατά βάση την οργάνωση και τη λειτουργία των θεσμών. Η διαφάνεια υπό τυπική έννοια συνδέεται με τη δημοσιοποίηση ή γνωστοποίηση εγγράφων και την πρόσβαση των διοικουμένων σε αυτά και κατ' επέκταση με την δυνατότητα πρόσβασης των διοικουμένων στη διαδικασία σχηματισμού της κρίσεως της Δημόσιας Διοίκησης, της λήψης των αποφάσεων αυτής και έτι περαιτέρω με την δυνατότητα ελέγχου της δράσης της. Ταυτόχρονα όμως υφίσταται και

η ουσιαστική ή/και ευρεία έννοια της διαφάνειας, δηλαδή η τήρηση όρων, προτύπων, κανόνων και μορφών συμπεριφοράς που έχουν ως σκοπό την προαγωγή της νομιμότητας της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, της αποτελεσματικότητάς της και εν τέλει την προστασία του δημόσιου συμφέροντος.

Σε ό,τι αφορά τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, μέχρι τα τέλη περίπου της δεκαετίας του 1990, οι σχετικοί κανόνες δεν ευρίσκονταν αποτυπωμένοι σε δεσμευτικά νομικά κείμενα, αλλά συνιστούσαν περισσότερο ευχολόγια ή ήταν αποτυπωμένοι στην καλύτερη περίπτωση, σε κώδικες δεοντολογίας, που όμως δεν είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα. Όμως η ανάγκη για ενίσχυση της διαφάνειας στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης οδήγησε στη διατύπωση δεσμευτικών νομικών διατάξεων, με αποκορύφωμα την συμπερίληψη της έννοιας της διαφάνειας ως αρχής στο συντακτικό χάρτη της χώρας, με την αναθεώρηση του 2001. Και πριν την αναθεώρηση του 2001 η διαφάνεια ως αρχή ήταν κατοχυρωμένη στις θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος και ειδικότερα στη δημοκρατική αρχή (Σ άρθρο 1). Αυτή, μεταξύ των άλλων, έχει την έννοια της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και στην ενημέρωσή τους ως εγγενές στοιχείο της δημοκρατίας, διότι τους παρέχει την δυνατότητα παρακολούθησης των κρατικών ενεργειών και τους δίνει τη δυνατότητα ελέγχου των ενεργειών αυτών, στοιχεία απαραίτητα για την πλήρη άσκηση των δικαιωμάτων τους. Περαιτέρω, η αρχή της διαφάνειας εδράζεται στο άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος και κυρίως στις αρχές του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας. Μετά την αναθεώρηση του 2001, η αρχή της διαφάνειας, υπό τη θετική έκφασή της, εξειδικεύτηκε στα άρθρα 5Α του Συντάγματος, που κατοχυρώνει το δικαίωμα της πληροφόρησης και

στο άρθρο 10 παρ.3 , το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα.

Ταυτόχρονα υφίσταται η αρχή της διαφάνειας με την αρνητική έκφρασή της , δηλαδή την ανάγκη εξάλειψης της αδιαφάνειας, η οποία πραγματώνεται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία ως παθολογικό σύμπτωμα απειλεί τα δικαιώματα, έχει οικονομικό και πολιτικό κόστος και βλάπτει το δημόσιο συμφέρον. Με την έννοια αυτή, η αρχή της διαφάνειας, μετά την αναθεώρηση του 2001, κατοχυρώνεται σε μία σειρά διατάξεων του Συντάγματος: στο άρθρο 14 παρ.9 (βασικός μέτοχος, η οποία όμως έχει περιπέσει σε αδράνεια μετά τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ), στο άρθρο 29 παρ.2 που αφορά την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, στο άρθρο 102 παρ.5 (που αφορά την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και τη διαφάνεια κατά τη διαχείριση των πόρων) και στο άρθρο 103 παρ.7, που αφορά τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, με βάση τις αρχές της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας.

Η θεμελιώδης αρχή της διαφάνειας, αλλιώς της δημοσιότητας και της φανεράς δράσης της διοίκησης, υλοποιείται προεχόντως μέσω των διατάξεων του άρθρου 5 ΚΔΔ, που προβλέπει τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις πρόσβασης σε έγγραφα που τηρεί στα αρχεία της η Διοίκηση. Αποτελεί ειδικότερη έκφραση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος στην πληροφόρηση (5Α και 10 παρ. 3). Επίσης, η αρχή υπηρετείται και από άλλες πρόνοιες του ΚΔΔ, όπως ο τύπος της δημοσίευσης των διοικητικών πράξεων. Τέλος, ειδική εκδήλωση της αρχής αυτής είναι η λογοδοσία. Η υιοθέτηση και πιστή εφαρμογή των βασικών αρχών της διοικητικής δράσης έχει καθοριστική συμβολή στην ποιότητα των παρεχομένων από τη διοίκηση υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Επιπλέον, η μη ορθή τήρηση των γενικών αρχών που προεκτέθηκαν, δεν αντίκειται μόνο

στη θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας, αλλά παράλληλα δημιουργεί φαινόμενα κακοδιοίκησης.

Η Έννοια της Κακοδιοίκησης

Η έννοια της κακοδιοίκησης είναι μια έννοια περιγραφική, ευρύτερη και πιο πολύμορφη από την έλλειψη νομιμότητας, την οποία και συμπεριλαμβάνει. Ταυτόχρονα, όμως, είναι λιγότερο σαφής και δυσκολότερο να αντιμετωπιστεί από τη δεύτερη.

Σύμφωνα με τον πιο συνοπτικό, αλλά ταυτόχρονα πιο σαφή, ορισμό, περίπτωση κακοδιοίκησης συντρέχει όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει. Αυτός ο ορισμός επιρρώνει και τη σημασία της ανάγκης συνεκτίμησης των κανόνων και των γενικών αρχών δικαίου, όπως αυτά εκτέθηκαν παραπάνω, ώστε η δράση της Διοίκησης να μην είναι μόνο σύμφωνη με την αρχή της νομιμότητας και του δημόσιου συμφέροντος, αλλά και σύμφωνη με το περί δικαίου αίσθημα των μελών της κρατικής κοινωνίας, των διοικούμενων.

Οποιαδήποτε προσπάθεια διατύπωσης ενός άλλου ορισμού της έννοιας της κακοδιοίκησης καταλήγει σε μια περιγραφή εκείνων των φαινομένων και των συμπτωμάτων που, όχι απαραίτητα περιοριστικά, συνιστούν κακοδιοίκηση ή αντίθετα σε μια απαρίθμηση των χαρακτηριστικών της «καλής διοίκησης».

Έτσι ο Έλληνας Συνήγορος του Πολίτη, στην εισαγωγή της πρώτης ετήσιας έκθεσής του (1998), αναφέρει ότι η «καλή επίλυση των διαφορών» και η «αρχή της εύρυθμης διοίκησης» παραπέμπει σε τρεις βασικούς κανόνες «βέλτιστης πρακτικής», σύμφωνα με τους οποίους οι πολίτες πρέπει να αντιμετωπίζονται από τη διοίκηση σε εύλογο

χρόνο και κατά τρόπο «προσήκοντα», «δίκαιο» και «αμερόληπτο», ορίζοντας έμμεσα τις μορφές κακοδιοίκησης. Ειδικότερα:

Προσήκων τρόπος σημαίνει τη λήψη πλήρως αιτιολογημένων αποφάσεων χωρίς καθυστέρηση, ορθή συμπεριφορά σύμφωνα με το νόμο, ευαισθησία όσον αφορά ιδιαίτερες -κοινωνικές ή προσωπικές- συνθήκες, εξυπηρετική, απλή και υπεύθυνη συμπεριφορά.

Δίκαιος τρόπος σημαίνει όμοιο χειρισμό παρεμφερών αποφάσεων, ευελιξία και αποφυγή της τυπολατρίας, εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας και της επιείκειας, ετοιμότητα για επανεξέταση κανόνων και διαδικασιών, επαρκής προειδοποίηση των πολιτών πριν από την αλλαγή κανόνων, υιοθέτηση ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου και πληροφόρηση των πολιτών σχετικά με τα δικαιώματά τους να προσβάλλουν μια απόφαση που τους θίγει.

Τέλος, η αμεροληψία έχει την έννοια της αποφυγής της προκατάληψης και των διακρίσεων λόγω κοινωνικών, πολιτικών, θρησκευτικών, φυλετικών και άλλων διακρίσεων, αλλά και της διασφάλισης της διαφάνειας κατά τη λήψη αποφάσεων .

Συνοπτικά, οι πιθανοί τύποι κακοδιοίκησης μπορεί να καταταγούν σε τρεις γενικές κατηγορίες. Η πρώτη και η δεύτερη κατηγορία αφορούν το μη σεβασμό κανόνων και αρχών του δικαίου και το μη σεβασμό θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικούμενων, αντίστοιχα. Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει, ενδεικτικά και όχι περιοριστικά, μια σειρά των πλέον συνηθισμένων περιπτώσεων κακοδιοίκησης, όπως:

(α) Έλλειψη ή άρνηση επαρκούς και έγκυρης πληροφόρησης.

(β) Κακή επικοινωνία, συμπεριφορά, εξυπηρέτηση.

(γ) Στενή/άκαμπτη γραμματική ερμηνεία νόμου.

- (δ) Κατάχρηση εξουσίας.
- (ε) Καθυστερήσεις ενεργειών.
- (ζ) Πλημμελής οργάνωση και εφαρμογή διοικητικών διαδικασιών.
- (θ) Διοικητικές παρατυπίες και παραλείψεις (Ιδίως απουσία αιτιολόγησης).
- (ι) Μη σύννομες και αδιαφανείς διαδικασίες και απουσία λογοδοσίας.

Διοικητική Πράξη

Έννοια – Στοιχεία – Διακρίσεις

Η διοικητική πράξη έχει πάντοτε και αναγκαστικά ορισμένα συστατικά στοιχεία που τη διακρίνουν:

- α) Αποτελεί άσκηση δημόσιας εξουσίας, δηλ. θεσπίζει κανόνες δικαίου μονομερώς, με μόνη τη δήλωση βούλησης ενός διοικητικού οργάνου, όπως στην περίπτωση της αυτεπάγγελτης έκδοσης πράξης. Ακόμα δε και όταν απαιτείται αίτηση του διοικούμενου, αυτή μεν συνιστά όρο για την έκδοση της πράξης, αλλά δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της.
- β) Προέρχεται πάντοτε και αναγκαστικά από ένα διοικητικό όργανο (με νόμιμη υπόσταση).
- γ) Εκδίδεται με ορισμένη διαδικασία (οι κανόνες έκδοσής της έχουν κωδικοποιηθεί στον «Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας», εφεξής ΚΔΔ.)
- δ) Μεταβάλλει την έννομη τάξη, με τη ρύθμιση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για αυτούς στους οποίους απευθύνεται ή αφορά.

ε) Τέλος, τείνει στην επιδίωξη σκοπού δημόσιου συμφέροντος στο πλαίσιο των διατάξεων και των αρχών του διοικητικού δικαίου.

Όλα τα παραπάνω στοιχεία πρέπει να συντρέχουν αθροιστικά για να υφίσταται διοικητική πράξη με τη «στενή του όρου».

Έτσι, δεν είναι διοικητικές πράξεις κάποιες συμβάσεις (π.χ. μισθώσεις ακινήτων), όπου το Δημόσιο ενεργεί ως *fiscus* και όχι ως *imperium*, δηλ. η σύμβαση δεν συναρτάται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και δεν εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, αλλά και δεν εξασφαλίζει στο Δημόσιο υπερέχουσα θέση έναντι τους αντισυμβαλλόμενους. Τέτοιες συμβάσεις διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο και αρμόδια για την επίλυση των διαφορών τους είναι τα πολιτικά δικαστήρια.

Επίσης, δεν είναι διοικητικές πράξεις, με την στενή όμως μόνον έννοια, οι απλές γνώμες και προτάσεις συμβουλευτικών διοικητικών οργάνων προς τα αποφασίζοντα όργανα, που είναι προπαρασκευαστικές πράξεις σε σχέση με την πράξη του αποφασίζοντος οργάνου, οι βεβαιωτικές πράξεις, καθώς και οι πράξεις που έχουν ανάγκη έγκρισης άλλου διοικητικού οργάνου. Αυτού του είδους οι πράξεις δεν είναι αυτοτελείς και δεν έχουν εκτελεστότητα.

Τέλος, δεν είναι διοικητικές πράξεις οι λεγόμενες «εγκύκλιοι», που εκδίδονται βάσει της ιεραρχικής σχέσης των διοικητικών οργάνων, δηλ. από το προϊστάμενο όργανο προς υφιστάμενά του ή/και προς το σύνολο των υπηρεσιών κάποιου κλάδου της διοίκησης, με σκοπό να εξειδικεύσουν, ερμηνεύσουν ή/και να δώσουν οδηγίες για την ομοιόμορφη και ορθή εφαρμογή ενός ήδη υφιστάμενου κανόνα δικαίου. Για το λόγο αυτό και ονομάζονται «ερμηνευτικές». Επομένως, δεν μπορεί να τροποποιήσουν το νόμο, δηλ. να μεταβάλλουν την έννομη τάξη, και δεν δεσμεύουν τους

διοικούμενους-αποδέκτες της δράσης της Διοίκησης. Επιπλέον, η εφαρμογή του νόμου δεν μπορεί να εξαρτάται από την έκδοσή τους, ούτε νοείται η Διοίκηση να «νομοθετεί» μέσω αυτών. Αντίθετα, οι λεγόμενες «κανονιστικές» εγκύκλιοι, με τις οποίες καθορίζονται καθήκοντα των ιεραρχικώς υφισταμένων υπαλλήλων προς τους προϊσταμένους τους, ή/και επιβάλλονται υποχρεώσεις ή αναγνωρίζονται δικαιώματα στους διοικούμενους, έχουν χαρακτήρα κανονιστικής διοικητικής πράξης και είναι εκτελεστές (π.χ. οι εγκύκλιοι του Υπουργείου Οικονομικών, γνωστές ως «ΠΟΛ», που είναι κατ' ουσίαν υπουργικές αποφάσεις).

Η Βασική Διάκριση των Διοικητικών Πράξεων

Η σημαντικότερη διάκριση των διοικητικών πράξεων είναι ποιοτική, και γίνεται με βάση τον κανόνα δικαίου που αυτές θεσπίζουν και τα άτομα στα οποία απευθύνονται. Με βάση αυτό το κριτήριο διακρίνονται σε α) κανονιστικές και β) ατομικές.

α) Με την κανονιστική θεσπίζεται ένας γενικός και αφηρημένος (απρόσωπος) κανόνας δικαίου, ο οποίος εφαρμόζεται σε ορισμένη κατηγορία προσώπων που συγκεντρώνουν ορισμένες προϋποθέσεις (π.χ. το μισθολόγιο δημοσίων υπαλλήλων). Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι η ρύθμιση που περιέχει η κανονιστική πράξη είναι γενική, με την έννοια ότι δεν εξαντλείται σε μία και μόνη εφαρμογή, αλλά ισχύει και εφαρμόζεται σε όλες τις μέλλουσες και αόριστες περιπτώσεις που συγκεντρώνουν τις νόμιμες προϋποθέσεις. Για να χαρακτηριστεί μια διοικητική πράξη ως κανονιστική, σημασία έχει όχι ο αριθμός των προσώπων που υπάγονται στη ρύθμιση που αυτή θέτει, αλλά στο γενικό και απρόσωπο χαρακτήρα της ρύθμισης.

Οι κανονιστικές πράξεις ομοιάζουν με τις γενικές και απρόσωπες ρυθμίσεις των τυπικών νόμων, δηλαδή των νομικών πράξεων που ψηφίζει η Βουλή. Για αυτό και στη θεωρία αποκαλούνται «ουσιαστικοί νόμοι» (κατ' αντιδιαστολή των τυπικών νόμων). Έρεισμά τους είναι ένας τυπικός νόμος και η έκδοσή τους γίνεται βάσει της «νομοθετικής εξουσιοδότησης». Η αρμοδιότητα της Διοίκησης να εκδίδει κανονιστικές πράξεις προβλέπεται από το άρθρο 43 του Συντάγματος και παρέχεται, είτε απευθείας από το Σύνταγμα (πρωτογενής κανονιστική αρμοδιότητα), είτε από το νόμο, βάσει της «νομοθετικής εξουσιοδότησης» (δευτερογενής κανονιστική αρμοδιότητα).

β) Με την ατομική θεσπίζεται ένας ατομικός κανόνας δικαίου, δηλαδή μία ρύθμιση απολύτως εξατομικευμένη και συγκεκριμένη, η οποία απευθύνεται σε συγκεκριμένο πρόσωπο προσδιορίζοντάς το με τη βοήθεια στοιχείων καθοριστικών της ταυτότητάς (π.χ. διορισμός δημοσίου υπαλλήλου). Βασίζεται συνήθως σε μια κανονιστική πράξη, την οποία εξειδικεύει.

Οι ατομικές πράξεις διακρίνονται σε:

α) Ατομικές πραγματοπαγείς. Αυτές είναι οι πράξεις που αναφέρονται σε ορισμένο ακίνητο (δηλ. στην ουσία στο πρόσωπο που ασκεί ένα εμπράγματο δικαίωμα, όπως η ιδιοκτησία, πάνω σε αυτό το ακίνητο). Ένα παράδειγμα είναι οι πράξεις χαρακτηρισμού ενός ακινήτου ως αυθαίρετου και κατεδαφιστέου, ή ως διατηρητέου.

β) Ατομικές σωρευτικές. Αυτές είναι οι πράξεις που σωρεύουν περισσότερες ατομικές πράξεις στο έγγραφο σώμα μιας πράξης. Ένα παράδειγμα είναι το διάταγμα χαρακτηρισμών πολλών συγκεκριμένων ακινήτων ως διατηρητέων.

γ) **Γενική ατομική ή ατομική γενικού περιεχομένου.** Αυτές οι πράξεις βρίσκονται κατά κάποιον τρόπο ανάμεσα στις ατομικές και τις κανονιστικές πράξεις. Η γενική ατομική πράξη είναι ατομική διότι δεν έχει απρόσωπο χαρακτήρα, με την έννοια ότι εκδίδεται ενόψει μίας συγκεκριμένης περίπτωσης και το περιεχόμενο της ρύθμισής της εξαντλείται με την εφαρμογή της συγκεκριμένης περίπτωσης, είναι δηλαδή εξατομικευμένο, έστω και αν η εφαρμογή αφορά περισσότερα, ακόμα και απροσδιορίστου αριθμού, πρόσωπα. Τα κυριότερα παραδείγματα προέρχονται από το χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο. Έτσι, μία πράξη έγκρισης ή τροποποίησης του πολεοδομικού σχεδίου μίας περιοχής είναι μια γενική ατομική πράξη. Τέτοιου είδους πράξεις αφορούν, εκτός από τους άμεσα ενδιαφερόμενους, και τρίτους, και για το λόγο αυτό απαιτείται η δημοσίευσή τους.

Η Σημασία της Διάκρισης

Η παραπάνω διάκριση των διοικητικών πράξεων σε ατομικές και κανονιστικές έχει πολλαπλές εκφράσεις, οι οποίες υπογραμμίζουν τη σημασία της διάκρισης αυτής. Οι κυριότερες από αυτές είναι οι εξής:

α) Οι κανονιστικές ελέγχονται παρεμπιπτόντως εις το διηνεκές, δηλαδή καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος τους, χωρίς προθεσμία. Αντίθετα, οι ατομικές δεν ελέγχονται μετά την πάροδο της προθεσμίας για τη δικαστική προσβολή τους. Εάν, στο πλαίσιο του παρεμπιπτόντος ελέγχου, οι κανονιστικές κριθούν παράνομες θεωρούνται ανίσχυρες και οι τυχόν ατομικές που έχουν εκδοθεί βάσει αυτών πάσχουν ακυρότητας.

β) Συστατικός τύπος των κανονιστικών είναι η δημοσίευσή τους, κατά κανόνα στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. οι ατομικές «τελειούνται»

(δηλ. θεωρούνται εκδοθείσες και ισχυρές) με την υπογραφή και χρονολόγησή τους, εκτός αν προβλέπεται ρητά η δημοσίευσή τους.

γ) Η προθεσμία απευθείας δικαστικής προσβολής των κανονιστικών ξεκινά από τη δημοσίευσή τους, ενώ των ατομικών από την κοινοποίηση και την πλήρη γνώση τους.

δ) Οι ατομικές πρέπει να περιέχουν σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία, ενώ για τις κανονιστικές δεν απαιτείται. .

ε) Αν οι ατομικές είναι δυσμενείς, πρέπει να τηρηθεί η «προηγούμενη ακρόαση διοικουμένου» (υπό προϋποθέσεις, βλ. σχετική ενότητα παρακάτω). Το δικαίωμα αυτό δεν έχει ισχύει για την έκδοση των κανονιστικών.

ζ) Οι κανονιστικές, κατά κανόνα, καταργούνται ολικά ή τροποποιούνται μερικά μόνον για το μέλλον, ενώ οι ατομικές ανακαλούνται σύμφωνα με τη φύση τους, είτε για το μέλλον (οι νόμιμες), είτε αναδρομικά (οι παράνομες) (βλ. σχετικές ενότητες παρακάτω).

η) οι ατομικές ελέγχονται ως προς τη «καλή χρήση» (τήρηση των άκρων ορίων) της «διακριτικής ευχέρειας» ενώ οι κανονιστικές ως προς τη τήρηση των ορίων της «νομοθετικής εξουσιοδότησης».

θ) Ο απευθείας δικαστικός έλεγχος των κανονιστικών ανήκει στη αποκλειστική αρμοδιότητα του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου (Συμβούλιο της Επικρατείας), ενώ οι ατομικές μπορεί να ελεγχθούν, σύμφωνα με τις διατάξεις, και από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (Πρωτοδικεία και Εφετεία).

Λοιπές Διακρίσεις των Διοικητικών Πράξεων

Εκτός από τη βασική διάκριση μεταξύ κανονιστικών και ατομικών πράξεων, η θεωρία και η νομολογία διακρίνουν τις διοικητικές πράξεις και σε άλλα είδη. οι διακρίσεις αυτές βοηθούν κυρίως στην ερμηνεία των σχετικών με τις διοικητικές πράξεις κανόνων δικαίου. οι πιο συνήθεις διακρίσεις είναι οι εξής:

Ευμενείς/Επωφελείς – Δυσμενείς/Επαχθείς

Ευμενείς ή επωφελείς είναι αυτές με τις οποίες:

- α) δημιουργούνται δικαιώματα για τους διοικούμενους,
- β) καταργούνται ή μειώνονται οι υποχρεώσεις τους, και αντίστροφα, ιδρύονται υποχρεώσεις στη Διοίκηση υπέρ τους,
- γ) δημιουργούνται πραγματικές καταστάσεις, από τις οποίες αντλούν δικαιώματα ή συμφέροντα,
- δ) γίνονται δεκτά αιτήματά τους (για αυτό λέγονται και θετικές).

Στον αντίποδα, δυσμενείς ή επαχθείς είναι αυτές με τις οποίες:

- α) καταργούνται ή μειώνονται τα δικαιώματα των διοικούμενων,
- (β) επιβάλλονται ή αυξάνονται οι υποχρεώσεις τους απέναντι στη Διοίκηση, και αντίστροφα μειώνονται ή καταργούνται οι υποχρεώσεις της Διοίκησης,
- γ) δημιουργούνται πραγματικές καταστάσεις, από τις οποίες προκύπτουν επιβαρυντικές συνέπειες,
- δ) απορρίπτονται αιτήματά τους (για αυτό λέγονται και αρνητικές).

Συστατικές – Διαπιστωτικές – Βεβαιωτικές

α) Συστατικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες θεσπίζεται απευθείας ένας κανόνας δικαίου, δηλαδή ιδρύονται, τροποποιούνται ή καταργούνται δικαιώματα ή υποχρεώσεις των διοικούμενων. Με την έκδοσή τους εφαρμόζονται και εξατομικεύονται οι απρόσωποι κανόνες δικαίου των κανονιστικών πράξεων σε μία συγκεκριμένη περίπτωση. Για παράδειγμα, συστατικές είναι οι πράξεις χορήγησης αδειάς (εξασκίσεως επαγγέλματος, οδήγησης αυτοκινήτου κ.λπ.) και οι μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης ενός υπαλλήλου (διορισμός, μετάθεση κ.λπ.).

β) Διαπιστωτικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες δεν θεσπίζεται απευθείας ένας κανόνας δικαίου, αλλά τίθεται μία προϋπόθεση για την έκδοση μίας συστατικής ατομικής πράξης. Με άλλα λόγια, η διαπιστωτική πράξη υπάγει μία ατομική περίπτωση σε έναν υφιστάμενο απρόσωπο κανόνα δικαίου, πράγμα που αποτελεί εκ του νόμου προϋπόθεση για την έκδοση συστατικής πράξης από τη Διοίκηση. Η έκδοση της διαπιστωτικής πράξης είναι κατά κανόνα υποχρεωτική για το διοικητικό όργανο και αναγκαία για την επέλευση νομικών συνεπειών στη συνέχεια. Για παράδειγμα, διαπιστωτική είναι η πράξη διαπίστωσης συμπλήρωσης 35ετούς δημόσιας υπηρεσίας δημοσίου υπαλλήλου, η οποία αποτελεί κατά νόμο την προϋπόθεση έκδοσης πράξεων τερματισμού της υπηρεσιακής κατάστασης και συνταξιοδότησής του.

Τόσο οι συστατικές όσο και οι διαπιστωτικές πράξεις περιέχουν ρυθμίσεις οι ίδιες, άρα είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις.

γ) Αντίθετα, οι βεβαιωτικές πράξεις δεν είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις. οι πράξεις αυτές απλώς δηλώνουν την εμμονή της Διοίκησης σε ήδη υφιστάμενη πράξη ή κατάσταση και επιβεβαιώνουν μια προηγούμενη ρύθμιση. Εκδίδονται συνήθως ύστερα από αίτηση θεραπείας ή διοικητική προσφυγή του διοικούμενου για το ίδιο θέμα, αλλά και αυτεπάγγελτα, χωρίς νέα ουσιαστική έρευνα της υπόθεσης.

Θετικές – Αρνητικές

Θετική είναι η συστατική ή διαπιστωτική πράξη που εκδίδεται είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από αίτηση του διοικουμένου και δημιουργεί ένα δικαίωμα ή δέχεται την αίτηση ή εγκρίνει την πράξη ενός οργάνου του Ιδίου ή άλλου δημοσίου νομικού προσώπου. Και η αρνητική διοικητική πράξη είναι συστατική ή διαπιστωτική και συνίσταται στην απόρριψη του αιτήματος για την έκδοση θετικής πράξης ή στη μη έγκρισή της.

Ρητές – Σιωπηρές

Κατά κανόνα, οι διοικητικές πράξεις είναι ρητές, είτε — το συνηθέστερο — έγγραφες (άρθρο 16 ΚΔΔ), είτε (όπου αυτό προβλέπεται από κάποια διάταξη) προφορικές (π.χ. νεύματα τροχονόμου).

Οι διοικητικές πράξεις είναι όμως δυνατό να είναι και σιωπηρές, όταν από τη σιωπή της Διοίκησης συνάγεται ότι ρυθμίζεται μια περίπτωση και θεσπίζεται ένας κανόνας δικαίου. Κατά γενική αρχή του δικαίου, από τη σιωπηρή στάση της Διοίκησης τεκμαίρεται η απόρριψη του αιτήματος του διοικούμενου, δηλ. η σιωπηρή έκδοση αρνητικής διοικητικής πράξης, εκτός και εάν ορίζεται διαφορετικά από τις σχετικές διατάξεις.

Η Περίπτωση της «Παράλειψης Οφειλόμενης Νόμιμης Ενέργειας»

Ειδική περίπτωση σιωπηρής διοικητικής πράξης, και δη αρνητικής, είναι η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας», η οποία υφίσταται όταν συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις, σφωρευτικά:

α) η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να εκδώσει διοικητική πράξη, ή να επιτελέσει υλική ενέργεια, αυτεπάγγελτα,

β) υποβλήθηκε σχετική αίτηση στο αρμόδιο όργανο από τον διοικούμενο που νομιμοποιείται προς τούτο,

γ) παρέλθει άπρακτη η οριζόμενη από τις διατάξεις προθεσμία. Εάν δεν ορίζεται ρητά τέτοια προθεσμία, πρέπει να παρέλθει άπρακτο το χρονικό διάστημα των τριών (3) μηνών.

Τέλος, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας συντρέχει σε κάθε περίπτωση που η Διοίκηση δρα αποκλειστικά κατά δέσμια αρμοδιότητα. Αν έχει, αντιθέτως, διακριτική ευχέρεια, τότε παράλειψη υπάρχει μόνο κατά το μέρος που η Διοίκηση υπερβαίνει τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας, δηλ. κάνει «κακή χρήση» της διακριτικής ευχέρειας.

Κύρια Χαρακτηριστικά της Διοικητικής Πράξης

Τα κύρια χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης, τα οποία αφορούν τόσο τη Διοίκηση, όσο και τους διοικούμενους είναι το τεκμήριο της νομιμότητας και η εκτελεστότητα.

Προκειμένου μια πράξη να φέρει αυτά τα δυο χαρακτηριστικά πρέπει, όχι μόνο να υφίσταται ως τέτοια, αλλά να είναι και «αυτοτελής». Έτσι, δεν έχουν τεκμήριο νομιμότητας και δεν είναι εκτελεστές οι ανυπόστατες πράξεις (βλ. παραπάνω σχετική ενότητα), όπως επίσης και κάποιες άλλες που φέρουν κάποια και όχι όλα τα στοιχεία της

διοικητικής πράξης (βλ. παραπάνω σχετική ενότητα) και δεν είναι αυτοτελείς, όπως οι βεβαιωτικές πράξεις, οι απλές γνώμες και προτάσεις, καθώς και οι πράξεις που έχουν ανάγκη έγκρισης άλλου οργάνου (κατά πάγια νομολογία, μόνο οι εγκριτικές πράξεις, στις οποίες ενσωματώνονται οι εγκρινόμενες, είναι αυτοτελείς).

Τεκμήριο Νομιμότητας

Σύμφωνα με πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου, η ατομική διοικητική πράξη, από την έναρξη της ισχύος της έως την ακύρωσή της ή την ανάκληση ή κατάργησή της ή γενικά την παύση της ισχύος της, κατά οποιοδήποτε τρόπο, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της, ακόμη κι αν πάσχει από ελάττωμα (νομική πλημμέλεια). Το τεκμήριο νομιμότητας εξυπηρετεί τη λεγόμενη «ασφάλεια δικαίου, δεν πρέπει να συγχέεται με την αρχή της νομιμότητας. Δεν έχει πλήρη εφαρμογή στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις, καθώς σε όλη τη διάρκεια της ισχύος τους (ακόμα και μετά την πάροδο της προθεσμίας της δικαστικής προσβολής τους) επιτρέπεται η παρεμπόδιση έρευνα της νομιμότητάς τους (βλ. παραπάνω σχετική ενότητα).

Εκτελεστότητα

Η εκτελεστότητα είναι συστατικό στοιχείο της διοικητικής πράξης (ατομικής και κανονιστικής) και συνίσταται στο ότι η ρύθμιση που θεσπίζει είναι υποχρεωτική από την έκδοσή της, χωρίς να απαιτείται άλλη διαδικασία, χωρίς δηλ. προηγούμενη διοικητική ή δικαστική απόφαση.

Η εκτελεστότητα μπορεί να ανασταλεί κατόπιν αίτησης ακύρωσης ή δικαστικής προσφυγής και, σε ορισμένες περιπτώσεις, κατόπιν άσκησης διοικητικής προσφυγής (άρθρο 26 ΚΔΔ). Επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις, η προθεσμία άσκησης των ένδικων

βοηθημάτων και η άσκησή τους, αναστέλλουν την εκτέλεση της πράξης.

Η εκτελεστότητα εξασφαλίζεται με τον διοικητικό καταναγκασμό, ο οποίος μπορεί να συνίσταται σε: α) στην επιβολή κυρώσεων, β) στην εκτέλεση της διοικητικής πράξης από την ίδια τη Διοίκηση με την πραγματοποίηση υλικών ενεργειών, και τέλος γ) στον εξαναγκασμό του διοικούμενου σε συμμόρφωση με την άσκηση φυσικής βίας. οι δύο τελευταίες περιπτώσεις είναι αυτές που συνιστούν τη στενή έννοια του όρου και Ιδίως η τρίτη. Αναλυτικά:

α) οι κυρώσεις, οι οποίες καθορίζονται κάθε φορά από γενικές ή ειδικές διατάξεις, διακρίνονται σε πειθαρχικές, διοικητικές, ποινικές ή αστικές. (διοικητικός καταναγκασμός με την ευρεία έννοια). Ο διοικητικός καταναγκασμός που αποβλέπει ειδικότερα στην ικανοποίηση των χρηματικών απαιτήσεων του Δημοσίου (με την ευρεία έννοια του όρου, που συμπεριλαμβάνει και τους ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ, ή ακόμα και τις δημόσιες επιχειρήσεις κ.λπ.) ονομάζεται διοικητική εκτέλεση και ρυθμίζεται από τον Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ). Πρόκειται για προνομία άσκησης δημόσιας εξουσίας εκ του νόμου με την οποία, όταν προβλέπεται, τα διοικητικά όργανα μπορούν να εκδίδουν ατομικές διοικητικές πράξεις που επιβάλλουν στους διοικούμενους μία χρηματική παροχή (φόρο, τέλος, εισφορά, πρόστιμο κ.λπ.) και που αποτελούν εκτελεστό τίτλο. Έτσι, το Δημόσιο μπορεί να προχωρήσει σε αναγκαστική εκτέλεση εις βάρος της περιουσίας του διοικουμένου χωρίς να χρειάζεται η έκδοση δικαστικής απόφασης.

β) Η Διοίκηση μπορεί επίσης να εκτελεί η ίδια μία διοικητική πράξη με υλικές ενέργειες, δηλαδή με ενέργειες στις οποίες αυτή προβαίνει χωρίς την προηγούμενη συγκατάθεση του διοικούμενου, προκειμένου

να εφαρμοσθεί η διοικητική πράξη στο περιεχόμενο της οποίας δεν υπακούει ο διοικούμενος (π.χ. η κατεδάφιση κτίσματος που έχει χαρακτηριστεί ως αυθαίρετο σύμφωνα με την πολεοδομική νομοθεσία).

γ) Τέλος, προβλέπεται και η περίπτωση επιβολής της συμμόρφωσης του διοικουμένου με την άσκηση φυσικής βίας επί του προσώπου του (π.χ. η άσκηση φυσικής βίας από αστυνομικά όργανα για τον εξαναγκασμό σε συμμόρφωση ενός ανθρώπου ο οποίος δεν υπακούει σε νόμιμη προφορική εντολή τους και δε σταματάει για να υποβληθεί σε έλεγχο ταυτότητας).

Από όλες τις προνομίες της Διοίκησης, ο διοικητικός καταναγκασμός ιδίως με την άσκηση φυσικής βίας είναι η σοβαρότερη και η πιο επίφοβη. Η επιβολή τέτοιων μέτρων αποτελεί το σκληρό πυρήνα της άσκησης δημόσιας εξουσίας, δηλαδή της κρατικής κυριαρχίας. Δεδομένου, δε, ότι ο διοικητικός καταναγκασμός με αυτήν Ιδίως τη μορφή ενέχει σοβαρούς κινδύνους αυθαιρεσίας εις βάρος των διοικουμένων, πρέπει να ασκείται μόνον αν πράγματι υπάρχει άρνηση ή παράλειψη του διοικουμένου να συμμορφωθεί και εφόσον η δυνατότητα της εφαρμογής συγκεκριμένων μέτρων προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις για τη συγκεκριμένη περίπτωση, ή υπάρχει επείγουσα ανάγκη εκτέλεσης της πράξης, και πάντως πάντοτε με γνώμονα μια από τις βασικές αρχές για την προστασία του διοικουμένου που είναι η αρχή της αναλογικότητας (βλ. παραπάνω σχετική ενότητα).

Τύπος

Τύπος της διοικητικής πράξεως είναι η μορφή που λαμβάνει η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου. Ο τύπος της διοικητικής πράξεως

αναφέρεται στα ειδικότερα στάδια της διοικητικής διαδικασίας που προβλέπεται από το νόμο για την έκδοσή της και εγγυάται αφενός τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης αφετέρου δε την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων κατά την έκδοσή της. Τύπος της διοικητικής πράξεως είναι η δημοσίευση, η κοινοποίηση, η αιτιολογία, η άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

Ο τύπος μπορεί να είναι: εσωτερικός (αιτιολογία) ή εξωτερικός (π.χ. γνωμοδότηση), προηγούμενος (π.χ. επεξεργασία π. δ/τος) ή επόμενος (δημοσίευση του π.δ/τος στην ΕτΚ), ουσιώδης (ο τύπος που αποτελεί προϋπόθεση της έκδοσης της διοικητικής πράξης και η παράλειψή του συνιστά παρανομία και δύναται να οδηγήσει στη δικαστική ακύρωση της διοικητικής πράξης, τέτοιοι είναι η σύνθεση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων, η αιτιολογία, η άσκηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης) ή επουσιώδης (όταν δεν επηρεάζει το περιεχόμενο της πράξεως)

Η νομιμότητα του τύπου της διοικητικής πράξεως κρίνεται με βάση τη νομοθεσία που ισχύει κατά το χρόνο έκδοσής της. Εν αμφιβολία ο τύπος της διοικητικής πράξεως θεωρείται ουσιώδης.

Η τήρηση του τύπου πρέπει να είναι επίκαιρη (εντός των νομίμων προθεσμιών και σε κάθε περίπτωση εντός ευλόγου χρόνου). Η μη τήρηση του τύπου μπορεί να καλυφθεί σε περίπτωση επείγοντος ή για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, ενώ η έλλειψή του μπορεί να θεραπευτεί εκ των υστέρων, μόνον εφόσον αυτό επιτρέπεται από το νόμο.

Η διοικητική πράξη πρέπει κατά κανόνα να είναι έγγραφη. Με τον έγγραφο τύπο εξασφαλίζεται αφενός η σταθερότητα και σαφήνεια του κανόνα που εμπεριέχεται στην πράξη και γενικότερα της δήλωσης

βούλησης του διοικητικού οργάνου, αφ' ετέρου δε καθίσταται δυνατός και ευχερέστερος ο δικαστικός έλεγχος της διοικητικής πράξεως.

Κατ' εξαίρεση και μόνο χάριν της προστασίας του διοικουμένου αναγνωρίζεται από τη νομολογία του ΣτΕ ότι υφίσταται προφορική θετική διοικητική πράξη, εφόσον αποδεικνύεται ότι έλαβε πράγματι χώρα η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου. Εξ άλλου, με ρητές διατάξεις προβλέπονται σιωπηρές διοικητικές πράξεις, και συγκεκριμένα: α) η σιωπηρή δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου που τεκμαίρεται από την άροδο άπρακτης ανατρεπτικής προθεσμίας και β) η σιωπηρή άρνηση, που τεκμαίρεται από την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας

Το έγγραφο της διοικητικής πράξεως πρέπει να έχει χρονολογία και να φέρει την υπογραφή του διοικητικού οργάνου. Οι πράξεις των συλλογικών οργάνων πρέπει να φέρουν τις υπογραφές όλων των μελών του που παρίστανται κατά τη συνεδρίαση κατά την οποία λαμβάνεται η απόφαση, εκτός αν προβλέπεται ρητά το αντίθετο από τις οικείες διατάξεις. Στην περίπτωση συντρέχουσας αρμοδιότητας, το έγγραφο θα πρέπει να φέρει τις υπογραφές όλων των από κοινού ενεργούντων οργάνων. Στην περίπτωση που προβλέπεται προσυπογραφή άλλου οργάνου, αυτή είναι αναγκαία για την ύπαρξη της πράξης.

Δημοσίευση

Η δημοσίευση της διοικητικής πράξης είναι η ενέργεια με την οποία η διοικητική πράξη καθίσταται γνωστή στο ευρύ κοινό και όχι μόνο σε ορισμένα πρόσωπα. Στην περίπτωση αυτή αποτελεί τύπο της βούλησης του διοικητικού οργάνου και στοιχείο της υπόστασης της πράξης Από τα άρθρα 42 παρ. 1 και 35 παρ. 1 του Συντάγματος

συνάγεται η βασική αρχή, που ερείδεται και σε άλλες συνταγματικές διατάξεις, ότι για την τελείωση των τυπικών νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων, αλλά και των λοιπών κανονιστικού χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, απαιτείται, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους, η δημοσίευσή τους στην ΕτΚ. Με τη δημοσίευση η κανονιστική ρύθμιση καθίσταται προσιτή στους πολίτες, δημιουργείται τεκμήριο γνώσης της και καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα λοιπά δικαστήρια. Ειδικώς, όμως, για τις λοιπές, πέραν των προεδρικών διαταγμάτων, κανονιστικού περιεχομένου διοικητικές πράξεις, ο νομοθέτης μπορεί να καθορίσει γενικό ή ειδικούς, κατά περίπτωση, τρόπους δημοσίευσης με άλλο πρόσφορο μέσο, που προσιδιάζει στο αντικείμενο και το χαρακτήρα της επιχειρούμενης ρύθμισης.

Μόνο η δημοσίευση, κατά το πλήρες περιεχόμενο, των κανονιστικών αποφάσεων τους προσδίδει νόμιμη υπόσταση. Εξαίρεση από την υποχρέωση δημοσίευσης υφίσταται για τις κανονιστικές πράξεις που αφορούν την οργάνωση, τη διάρθρωση, τη σύνθεση, τη διάταξη, τον εφοδιασμό και τον εξοπλισμό των Ενόπλων Δυνάμεων, καθώς και κάθε άλλη πράξη της οποίας η δημοσίευση προκαλεί βλάβη στην εθνική άμυνα της Χώρας.

Ειδικοί τρόποι δημοσίευσης προβλέπονται για τις κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των δημοτικών αρχών, για τις αποφάσεις που καθιερώνουν υπερωριακή επ' αμοιβή εργασία δημοσίων και λοιπών υπαλλήλων, ενώ με τον Ν. 3861/2010 προβλέφθηκε ως υποχρεωτική η ανάρτηση στο διαδίκτυο πολλών κατηγοριών νομοθετημάτων και διοικητικών πράξεων.

Η δημοσίευση στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως συνιστά νόμιμο τεκμήριο. Έτσι θεωρείται ως ημερομηνία δημοσίευσης της κανονιστικής πράξης εκείνη που αναγράφεται στο σχετικό φύλλο, εφόσον κατά την ημερομηνία αυτή είναι η δυνατή η χορήγηση σε κάθε ενδιαφερόμενο αντιτύπου του φύλλου. Το τεκμήριο αυτό δεν θα πρέπει να ισχύει επί δυσμενών πράξεων κυρίως όταν υφίσταται αποκλειστική προθεσμία έκδοσής τους.

Στις περιπτώσεις που η δημοσίευση επιβάλλεται από το νόμο αποτελεί προϋπόθεση του υποστατού τους και η παράλειψή της, ως παράλειψη ουσιώδους τύπου, τις καθιστά ανυπόστατες. Αντίθετα έλλειψη αιτιολογίας ή προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου καθιστούν τις πράξεις άκυρες και παράνομες.

Κοινοποίηση Διοικητικών Πράξεων

Η κοινοποίηση αποτελεί «τύπο» της διοικητικής διαδικασίας, ιδιαίτερα σημαντικό για τους διοικούμενους, όπως προκύπτει από τις αρχές που τη διέπουν. Η κοινοποίηση νοείται μόνον στις ατομικές διοικητικές πράξεις, Ιδίως δε σε αυτές που είναι δε δημοσιευτέες κατά νόμο, καθώς οι κανονιστικές τεκμαίρεται ότι έγιναν γνωστές με την, υποχρεωτική για όλες από το νόμο, δημοσίευσή τους. Ο γενικής εφαρμογής κανόνας για την κοινοποίηση προβλέπεται στο άρθρο 19 ΚΔΔ, που ορίζει ότι «η ατομική διοικητική πράξη κοινοποιείται στο πρόσωπο το οποίο αφορά» (παρ. 1). οι λοιπές λεπτομέρειες έχουν διαμορφωθεί από τη θεωρία και τη νομολογία.

Από τη διατύπωση της παραπάνω διάταξης συνάγεται ότι η κοινοποίηση είναι υποχρέωση της Διοίκησης, ακόμα και εάν δεν προβλέπεται ρητά από τις διατάξεις. Αφορά, δε, όλες τις ατομικές πράξεις, Ιδίως όμως επιβάλλεται όταν αυτές είναι δυσμενείς για τον

διοικούμενο. Στην τελευταία, μάλιστα, περίπτωση, μια τέτοια πράξη δεν μπορεί να αντισταχθεί σε αυτόν πριν την κοινοποίησή της. Επιπλέον, έχει γίνει δεκτό ότι πράξη που ανακαλεί προηγούμενη επωφελή για τον διοικούμενο πράξη δεν επιφέρει τα αποτελέσματά της αν δεν κοινοποιηθεί σε αυτόν. Έχει, επίσης, γίνει δεκτό ότι η μετά την πάροδο του εύλογου προς ανάκληση χρόνου κοινοποίηση της ανακλητικής πράξης στον ενδιαφερόμενο, την καθιστά ακυρωτέα και μη αντιτάξιμη έναντι του.

Σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η κοινοποίηση, ακόμα και εάν απαιτείται από τις διατάξεις, δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της πράξης, ούτε «ουσιώδη τύπο». Κατά συνέπεια, τυχόν της παράλειψή της ή/και ελάττωμά της, δεν θίγει το κύρος ή την υπόσταση αυτής και δεν αποτελεί λόγο ακύρωσης.

Επίσης, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η κοινοποίηση απαιτείται για την έναρξη της όποιας προθεσμίας προσβολής της από τον θιγόμενο διοικούμενο, ακόμα και εάν αυτή έχει δημοσιευτεί επειδή το προέβλεπαν οι σχετικές διατάξεις. Για δε την έναρξη των προθεσμιών αυτών απαιτείται να είναι πλήρης, δηλ. να περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία της πράξης, και ιδίως την αιτιολογία (σκεπτικό) και το διατακτικό της. Απλή ειδοποίηση ότι η πράξη εκδόθηκε, ή η χορήγηση αποσπάσματος της, δεν αρκεί.

Παρά τη σπουδαιότητά της, ο νόμος δεν ορίζει το πώς ακριβώς αυτή γίνεται, παρά μόνο προβλέπει ότι γίνεται με «κάθε πρόσφορο τρόπο» (παρ. 2). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, πρέπει να αποδεικνύεται ότι η πράξη έχει όντως περιέλθει στον ενδιαφερόμενο με έγγραφο που έχει καταρτισθεί από δημόσιο ή άλλο αρμόδιο όργανο. Προφορική, ή έστω απλή βεβαίωση, ότι έγινε επίδοσή της, δεν αρκεί.

Η Αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων – Η Περίπτωση της Ατομικής Διοικητικής Πράξης

Γενικά περί αιτιολογίας

Η αιτιολογία είναι μια από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, αλλά και ένα από τα κύρια μέσα προστασίας του διοικούμενου. Συνιστά, δε, μια βασική υποχρέωση της Διοίκησης, η οποία ερείδεται προεχόντως στην θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου, σύμφωνα με την οποία τα διοικητικά όργανα δεν ενεργούν αυθαίρετα αλλά πάντοτε εντός των ορίων της νομιμότητας, καθώς επίσης και εντός των ορίων της αρμοδιότητάς τους. Ταυτόχρονα, η υποχρέωση αιτιολογίας επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να δρουν για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει την εύρυθμη, αμερόληπτη και εν γένει αξιόπιστη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Επιπλέον, αποτελεί ειδικότερη έκφραση των αρχών της διαφάνειας και της φανερής δράσης της Διοίκησης, αλλά και της υποχρέωσης λογοδοσίας. Τέλος, η αιτιολογία δεν είναι ένα αμιγώς τεχνικό δικονομικό θέμα, αλλά ένα ζήτημα με ηθικό, πολιτικό και συνταγματικό υπόβαθρο, το οποίο συνδέεται με τη διαφανή και δικαιοκρατική λειτουργία της Διοίκησης και εν τέλει με την ίδια την ουσία της δημοκρατίας στη διαμόρφωση των σχέσεων του κράτους με τον πολίτη στο επίπεδο της καθημερινής διοικητικής δράσης.

Η περίπτωση της ατομικής διοικητικής πράξης

Σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 17), η (κάθε ρητή) ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία (παρ. 1). Η υποχρέωση δε αυτή καθίσταται επιτακτικότερη όταν η πράξη είναι επαχθής/δυσμενής για τον διοικούμενο. Επίσης, πρέπει να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης, εκτός αν

προβλέπεται ρητά από τις σχετικές διατάξεις ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης (παρ. 2 εδ. β'). Στη δεύτερη περίπτωση, η μη αποτύπωσή της, έστω και συνοπτικά, στο σώμα της πράξης συνιστά λόγο ακύρωσης λόγω «παράλειψης ουσιώδους τύπου». Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η έλλειψη της αιτιολογίας ή τυχόν ελάττωμά της συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης λόγω «παράβασης νόμου». Η αιτιολογία περιέχεται, είτε με αυτούσια παράθεση είτε με αναφορά στα στοιχεία της (βλ. παρακάτω), στο τμήμα του σώματος της διοικητικής πράξης που ονομάζεται «προοίμιο» ή αλλιώς «έχοντας υπόψη».

Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική και επαρκής (παρ. 2 εδ. α').

Σαφής είναι όταν το διοικητικό όργανο καταγράφει με διαυγή τρόπο τη σκέψη του, χωρίς αντιφάσεις, με ορθή γλωσσική διατύπωση, και δεν επαναλαμβάνει στερεότυπες εκφράσεις.

Ειδική είναι όταν είναι πλήρης, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, και αναδεικνύει την αποδεικτική αξία των επιχειρημάτων που την στηρίζουν. Π.χ., η ειδική αιτιολογία μπορεί να προκύπτει από γνωμοδοτήσεις των οργάνων που έχουν κατά νόμο συμβουλευτική αρμοδιότητα και επομένως το αποφασίζουν όργανο, εφόσον υιοθετεί τη σχετική γνωμοδότηση, την καθιστά περιεχόμενο της αιτιολογίας της τελικής πράξης.

Τέλος, επαρκής είναι η αιτιολογία όταν περιέχει με σαφήνεια όλα τα στοιχεία της με τρόπο που δεν αφήνει κενά ή αμφιβολίες για την ορθότητα της κρίσης του διοικητικού οργάνου. Η επάρκεια της αιτιολογίας δοκιμάζεται στο επίπεδο της υπαγωγής του πραγματικού στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου. Η ορθή ερμηνεία του περιεχομένου

των κανόνων δικαίου συνιστά την κρισιμότερη πτυχή της διοικητικής δράσης, καθώς προετοιμάζει το έδαφος για την ενδεδειγμένη αντιμετώπιση των πραγματικών δεδομένων. Παραδείγματος χάριν, έχει παγίως κριθεί δικαστικά ότι η διοικητική πράξη που απλώς επαναλαμβάνει τις διατυπώσεις του νόμου, χωρίς να επιχειρεί καμία υπαγωγή σε αυτές των πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης υπόθεσης, δεν είναι νομίμως αιτιολογημένη και άρα είναι ακυρωτέα.

Η αιτιολογία συνίσταται στα εξής στοιχεία:

α) Η αναφορά του απρόσωπου κανόνα δικαίου που προβλέπει την έκδοση της πράξης, δηλ. το νόμιμο έρεισμά της, και τυχόν ερμηνεία του κανόνα δικαίου. Οι κανόνες δικαίου χρήζουν συνήθως ερμηνείας, οπότε το εκάστοτε αρμόδιο όργανο οφείλει πολλές φορές να ερμηνεύει το ισχύον νομικό καθεστώς προκειμένου να θεμελιώσει το διατακτικό της διοικητικής πράξης.

β) Η διαπίστωση των νόμιμων προϋποθέσεων που απαιτούνται από τον απρόσωπο κανόνα για την εφαρμογή του.

γ) Η συνδρομή και εκτίμηση των σχετικών πραγματικών περιστατικών.

δ) Τα κριτήρια και οι σκέψεις του διοικητικού οργάνου, που οδήγησαν στην έκδοση, ή την παράλειψη έκδοσης, της πράξης. Το στοιχείο αυτό της αιτιολογίας είναι απαραίτητο και ταυτόχρονα επιβεβλημένο όταν το διοικητικό όργανο δρα με διακριτική ευχέρεια. Αναλυτικότερα, όταν το αρμόδιο όργανο δρα με δέσμια αρμοδιότητα, εφόσον διαπιστώσει τη συνδρομή των προβλεπόμενων κατά νόμο πραγματικών ή νομικών προϋποθέσεων, εκδίδει την διοικητική πράξη. Στην περίπτωση αυτή, το διοικητικό όργανο περιορίζεται στην υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στον κανόνα δικαίου, χωρίς

διατύπωση ουδεμίας αξιολογικής κρίσης. Όταν, όμως, δρα με διακριτική ευχέρεια, δηλ. οι κανόνες δικαίου δεν προκαθορίζουν επακριβώς την ενέργειά του αλλά του παρέχουν περιθώρια επιλογών, υπάρχει ανάγκη για παράθεση αξιολογικής κρίσης, οπότε υποχρεούται να θεμελιώσει την τελικώς προκρινόμενη λύση με παράθεση των σκέψεων και των κριτηρίων βάσει των οποίων κατέληξε στην κρίση και απόφαση.

Συνεπώς, τα στοιχεία της αιτιολογίας μπορούν να αφορούν, είτε στη νομιμότητα της πράξης (στοιχεία α, β και γ), είτε στη σκοπιμότητά της όταν εκδίδεται βάσει διακριτικής ευχέρειας (στοιχείο δ), όπου το διοικητικό όργανο πρέπει να τεκμηριώσει το σκοπό έκδοσης της πράξης, ή/και τον τρόπο εξειδίκευσης του κανόνα δικαίου που του παρείχε τη δυνατότητα αυτή. Μάλιστα, ειδικώς οι πράξεις που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια θεωρούνται εκ της φύσης τους αιτιολογητές και σε αυτές τις περιπτώσεις, σύμφωνα με τη νομολογία, τυχόν έλλειψη ή ελάττωμα της αιτιολογίας θεωρείται, όχι απλώς «παράβαση ουσιώδους τύπου» (όπως στην περίπτωση των πράξεων εκ του νόμου αιτιολογητές), αλλά «παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου».

Τέλος, η αιτιολογία έχει αφενός μια εσωτερική διάσταση, η οποία απευθύνεται στα διοικητικά όργανα, και αποσκοπεί στον αυτοέλεγχο της Διοίκησης, Ιδίως κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας. Αφετέρου, έχει και μια εξωτερική διάσταση, η οποία απευθύνεται τόσο στους διοικούμενους που η ατομική πράξη αφορά, όσο και στα όργανα της Πολιτείας που θα ελέγξουν τη νομιμότητα ή/και τη σκοπιμότητά της.

Η Διοικητική Διαδικασία και η Συμμετοχή των Διοικουμένων

Η διοικητική διαδικασία περιλαμβάνει κανόνες που ρυθμίζουν τη συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων και λοιπές ενέργειες της Διοίκησης, αλλά και των διοικουμένων, που είναι αναγκαίες για την υλοποίηση της διοικητικής δράσης (έκδοση διοικητικών πράξεων, επιτέλεση υλικών ενεργειών κ.λπ.)

Οι κανόνες αυτοί έχουν κωδικοποιηθεί στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999 όπως ισχύει, εφεξής ΚΔΔ), οι διατάξεις του οποίου ρυθμίζουν τη γενική εφαρμογή τους. Όμως, μεγάλος αριθμός λεπτομερειών και παραμέτρων της διοικητικής διαδικασίας έχουν διαμορφωθεί μέσω της εξέλιξης της θεωρίας και της νομολογίας.

Οι κανόνες αυτοί αφενός προβλέπουν σειρά αυτεπάγγελτων ενεργειών της Διοίκησης (γνωμοδοτική διαδικασία, σύγκληση συλλογικών οργάνων κ.λπ.) με στόχο την καλύτερη λειτουργία της και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Αφετέρου, προβλέπουν και τη συμμετοχή των διοικουμένων (υποβολή αιτήσεων για παροχή πληροφοριών και χορήγηση αντιγράφων εγγράφων, την προηγούμενη ακρόασή τους κ.λπ.) που αποσκοπούν στην προστασία τους και στον καλύτερο κατατοπισμό της Διοίκησης ώστε να είναι αποτελεσματική στη δράση της λόγω της αποδοχής της από τα πρόσωπα στα οποία η δράση αυτή απευθύνεται ή αφορά.

Γνωμοδοτική Διαδικασία (Γνώμες – Προτάσεις)

Πολλές φορές, πριν την έκδοση μιας διοικητικής πράξης, ο νόμος προβλέπει ένα στάδιο γνωμοδοτικής διαδικασίας. Η διαδικασία αυτή συνίσταται σε (α) διατύπωση γνώμης ή (β) υποβολή πρότασης προς το

όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, και οι σχετικές ρυθμίσεις γενικής εφαρμογής περιέχονται στο άρθρο 20 ΚΔΔ. Τόσο η γνώμη, όσο και η πρόταση, πρέπει να είναι έγγραφη, αιτιολογημένη και επίκαιρη ως προς το περιεχόμενό της.

Γνώμη

Η γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του αποφασίζοντος οργάνου και διακρίνεται σε α) απλή και β) σύμφωνη.

α) Στην περίπτωση της απλής γνώμης, το αποφασίζον όργανο δεν δεσμεύεται από αυτή και μπορεί να εκδώσει πράξη με διαφορετικό περιεχόμενο, η απόκλιση όμως αυτή χρήζει ειδικής αιτιολόγησης. Αν αυτή δεν υποβληθεί εντός προθεσμίας που έχει τυχόν ταχθεί προς τούτο από το νόμο ή το αποφασίζον όργανο, ή σε κάθε περίπτωση, εντός εύλογου χρόνου, το αποφασίζον όργανο μπορεί να εκδώσει την πράξη και χωρίς αυτή.

β) Η σύμφωνη γνώμη δεσμεύει το αποφασίζον όργανο με την έννοια ότι το όργανο αυτό μπορεί, ή να εκδώσει την πράξη σύμφωνα με τη γνώμη, ή να μην την αποδεχθεί και να μην εκδώσει την πράξη, η μη αποδοχή όμως αυτή χρήζει ειδικής αιτιολόγησης. Έχει, όμως, δυνατότητα να μην εκδώσει την πράξη μόνον όταν ενεργεί στο πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας, η οποία το επιτρέπει, διότι διαφορετικά η μη έκδοση της πράξης συνιστά «παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας».

Όταν από τις σχετικές διατάξεις η γνώμη δεν χαρακτηρίζεται ρητά ως σύμφωνη, νοείται ως απλή.

Πρόταση

Η πρόταση έχει την ίδια φύση με τη σύμφωνη γνώμη, εκτός του ότι υποβάλλεται με πρωτοβουλία του γνωμοδοτικού οργάνου. Το αποφασίζον όργανο δεν μπορεί να εκδώσει την πράξη αν δεν υποβληθεί πρόταση, αλλά μπορεί να μην την αποδεχθεί, η μη αποδοχή όμως αυτή χρήζει ειδικής αιτιολόγησης. Δεν μπορεί, όμως, να εκδώσει πράξη διαφορετική από την πρόταση. Αν δεχθεί την πρόταση, οφείλει να ενεργήσει σύμφωνα αυτήν και από την άποψη αυτή ομοιάζει με την σύμφωνη γνώμη.

Τόσο η σύμφωνη γνώμη, όσο και η πρόταση, διακρίνεται σε αρνητική και θετική. Η αρνητική σύμφωνη γνώμη και η αρνητική πρόταση, εφόσον δεν ακολουθήσει η πράξη του αποφασίζοντος οργάνου, έχει εκτελεστό χαρακτήρα, καθώς εμποδίζει το όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα να εκδώσει θετική πράξη ή το υποχρεώνει στην έκδοση αρνητικής πράξης. Αντίθετα, η θετική σύμφωνη γνώμη, όπως και η απλή γνώμη, και η θετική πρόταση, είναι προπαρασκευαστικές πράξεις σε σχέση με την πράξη του αποφασίζοντος οργάνου και δεν έχουν εκτελεστότητα.

Τέλος, διαφορετική είναι η υποχρεωτική γνωμοδότηση, η οποία αποτελεί αυτοτελή διοικητική πράξη. Η υποχρεωτική γνωμοδότηση εκδίδεται από όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα και υποχρεώνει άλλο όργανο να εκδώσει στη συνέχεια άλλη διοικητική πράξη του ίδιου περιεχομένου. Αποτελεί στάδιο της λεγόμενης σύνθετης διοικητικής ενέργειας, η οποία αποτελείται από σειρά διοικητικών εκτελεστών πράξεων.

Συλλογικά Όργανα

Τη συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία των συλλογικών διοικητικών οργάνων ρυθμίζουν κανόνες, οι οποίοι αποσκοπούν, αφενός, στην προστασία των διοικουμένων, διότι εξασφαλίζουν κάθε φορά τη διερεύνηση των υποθέσεων που τους αφορούν από τα πράγματι αρμόδια πρόσωπα, και μάλιστα κατά τρόπο αμερόληπτο και αντικειμενικό και, αφετέρου, στην εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης και την προάσπιση των συμφερόντων των δημόσιων νομικών προσώπων.

Οι κανόνες αυτοί προβλέπονται βασικά από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρα 13-15, καθώς και το άρθρο 7 αναφορικά με το ζήτημα της αμεροληψίας). Επιπλέον κανόνες και λοιπές λεπτομέρειες έχουν διαμορφωθεί από τη νομολογία.

Η νομιμότητα της συγκρότησης, της σύνθεσης και της λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων ερευνάται κατά το χρόνο λήψης της συγκεκριμένης πράξης.

Συγκρότηση

Συγκρότηση είναι ο καθορισμός του αριθμού και της ιδιότητας των μελών του συλλογικού οργάνου, και ο νόμος απαιτεί την έκδοση σχετικής πράξης για τη νόμιμη υπόσταση του συλλογικού οργάνου. Η πράξη αυτή έχει χαρακτήρα ατομικής πράξης και δεν χρειάζεται να δημοσιευθεί, εκτός εάν αυτό προβλέπεται ρητά. Η πράξη συγκρότησης πρέπει να αναφέρει όλα τα μέλη, τακτικά και αναπληρωματικά, τα ονόματά τους καθώς και τον πρόεδρο και γραμματέα. Ο ορισμός του ίδιου προσώπου με περισσότερες από μια ιδιότητες δεν επιτρέπεται. Εάν κανένα μέλος του συλλογικού οργάνου δεν έχει διορισθεί ή εκλεγεί, το όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση, οι

δε πράξεις της ομάδος των προσώπων που εμφανίζονται ως διοικητικό όργανο είναι ανυπόστατες.

Το συλλογικό όργανο πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τρία (3) μέλη. Από καμία συνταγματική διάταξη ή γενική αρχή του διοικητικού δικαίου δεν επιβάλλεται η συγκρότηση του συλλογικού οργάνου από περιττό αριθμό μελών. Παρά το γεγονός αυτό, η πρακτική του περιττού αριθμού μελών διευκολύνει την εύρυθμη και ευέλικτη λειτουργία των συλλογικών οργάνων.

Το διοικητικό όργανο έχει νόμιμη συγκρότηση, μόνο όταν έχουν διορισθεί όλα τα μέλη του. Εάν το συλλογικό όργανο αποτελείται και από μέλη που εκλέγονται ή υποδεικνύονται από τρίτους, θεωρείται ότι υπάρχει νόμιμη συγκρότηση, όταν μερικά μέλη δεν έχουν διορισθεί, διότι δεν έχουν εκλεγεί ή υποδειχθεί, αν και ζητήθηκε η εκλογή ή υπόδειξή τους. Εάν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν και αναπληρωματικά μέλη, ο διορισμός τους είναι αναγκαίος για να υπάρχει νόμιμη συγκρότηση.

Στην περίπτωση των συλλογικών οργάνων τα μέλη των οποίων διορίζονται με διοικητική πράξη, γίνεται διάκριση μεταξύ: (α) διορισμού ή εκλογής τους στην κύρια θέση, όταν τα μέλη είναι *ex officio* (αυτοδικαίως) μέλη του συλλογικού οργάνου ή επιλέγονται για διορισμό διότι κατέχουν ορισμένη θέση ή έχουν ορισμένη ιδιότητα, και (β) διορισμού τους ως μελών του συλλογικού οργάνου. Εάν η πράξη διορισμού ή η εκλογή στην κύρια θέση, με την οποία το μέλος απέκτησε την αναγκαία ιδιότητα, πάσχει από ακυρότητα, αυτό δεν επιδρά στη νομιμότητα της συγκρότησης του συλλογικού οργάνου, μέχρι την τυχόν ακύρωση ή ανάκλησή της. Όταν, όμως, η πράξη συγκρότησης, δηλαδή διορισμού των μελών στο συλλογικό όργανο, είτε διότι κατέχουν ορισμένη θέση είτε ανεξάρτητα από την κατοχή

ορισμένης θέσης, πάσχει από ακυρότητα, το συλλογικό όργανο δεν έχει νόμιμη συγκρότηση..

Συναφής προς τον κανόνα ότι υπάρχει νόμιμη συγκρότηση μόνο όταν υπάρχουν όλα τα τακτικά και αναπληρωματικά μέλη, είναι και ο κανόνας ότι το συλλογικό όργανο, που έχει έτσι νόμιμα συγκροτηθεί, παύει να έχει νόμιμη συγκρότηση σε περίπτωση που «ελλείπει» ένα ή περισσότερα από τα τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη του. Σύμφωνα, όμως, με τον ΚΔΔ, το συλλογικό όργανο μπορεί να λειτουργήσει νόμιμα για διάστημα τριών μηνών, και αν ελλείπουν μέλη, των οποίων ο αριθμός είναι μικρότερος από εκείνον που απαιτείται για το σχηματισμό απαρτίας. Έλλειψη μέλους υπάρχει όταν αποβιώσει ή όταν χάσει οριστικά την ιδιότητα του μέλους, λόγω παραίτησης ή απόλυσης ή έκπτωσης από το συλλογικό όργανο, καθώς, επίσης, και όταν χάσει την ιδιότητα βάσει της οποίας έγινε ή διορίστηκε μέλος του συλλογικού οργάνου, λόγω παραίτησης ή έκπτωσης ή λήξης της θητείας του ή μετάθεσης. Το συλλογικό όργανο αποκτά πάλι νόμιμη συγκρότηση, μόλις διορισθεί το μέλος που ελλείπει.

Όταν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν θητεία των μελών του συλλογικού οργάνου, η αντικατάσταση του μέλους (που έχει διορισθεί) πριν από τη λήξη της θητείας επιτρέπεται μόνο για σοβαρό λόγο σχετικό με την άσκηση των καθηκόντων του, η δε πράξη αντικατάστασης πρέπει να ειδικώς αιτιολογημένη, καθώς η παράνομη αντικατάσταση μέλους συνεπάγεται κακή συγκρότηση.

Σύνθεση

Σύνθεση είναι η νόμιμη συμμετοχή των μελών του συλλογικού οργάνου. Στις συνεδριάσεις του μετέχουν κάθε φορά όλα τα τακτικά μέλη που το συγκροτούν και μπορούν να αναπληρωθούν, σε

περίπτωση απουσίας ή κωλύματος, από τα προβλεπόμενα αναπληρωματικά. Αποκλεισμός ενός μέλους από τη συνεδρίαση χωρίς νόμιμο λόγο συνιστά κακή σύνθεση. Όλα τα μέλη (τακτικά και αναπληρωματικά) πρέπει να έχουν προσκληθεί έγκυρα και έγκαιρα.

Ο πρόεδρος καλεί τα τακτικά και τα αναπληρωματικά μέλη να συμμετάσχουν σε συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου κατά την κρίση του, καθορίζοντας την ημέρα, την ώρα και τον τόπο των συνεδριάσεων. Ωστόσο, η συνεδρίαση είναι υποχρεωτική εάν το ζητήσουν το 1/3 τουλάχιστον των τακτικών μελών με έγγραφό τους, στο οποίο προσδιορίζουν το προς συζήτηση θέμα. Η πρόσκληση η οποία περιλαμβάνει την ημερήσια διάταξη, γνωστοποιείται, από το γραμματέα, στα μέλη του συλλογικού οργάνου τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν από τη συνεδρίαση, μπορεί δε να γίνει και με τηλεφώνημα, τηλεγράφημα, τηλεομοιοτυπία ή άλλο πρόσφορο μέσο, εφόσον το γεγονός τούτο αποδεικνύεται από σχετική σημείωση σε ειδικό βιβλίο, η οποία πρέπει να φέρει χρονολογία και την υπογραφή του προσώπου που έκανε την πρόσκληση. Η προθεσμία αυτή μπορεί, σε περίπτωση κατεπείγοντος, να συντμηθεί, η πρόσκληση όμως, τότε, πρέπει να είναι έγγραφη και να αναφέρει τους λόγους του κατεπείγοντος. Πρόσκληση των μελών του συλλογικού οργάνου δεν απαιτείται όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε τακτές ημερομηνίες, που είναι γνωστές στα μέλη του. Πρόσκληση δεν απαιτείται, επίσης, όταν μέλος έχει δηλώσει, πριν από τη συνεδρίαση, κώλυμα συμμετοχής του σε αυτήν, ή όταν το κώλυμα τούτο είναι γνωστό στον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου. Την έλλειψη πρόσκλησης, και συνεπώς την πλημμέλεια της νόμιμης σύνθεσης για το λόγο αυτό, θεραπεύει η παρουσία του μέλους στη συνεδρίαση.

Αν συμμετάσχει το τακτικό μέλος, η μη πρόσκληση του αναπληρωματικού δεν συνεπάγεται ακυρότητα. Αν κατά τη συνεδρίαση απουσιάσει τακτικό μέλος μη προσκληθέν, η συνεδρίαση είναι παράνομη. Το ίδιο ισχύει ακόμη και αν αντ' αυτού συμμετείχε το αντίστοιχο αναπληρωματικό μέλος.

Λειτουργία – Λήψη Αποφάσεων

Για να συνεδριάσει νόμιμα το συλλογικό όργανο πρέπει να υπάρχει ορισμένος αριθμός μελών, δηλαδή απαρτία, που καθορίζεται από το νόμο. Ελλείψει σχετικής διάταξης πρέπει να παρίστανται μέλη περισσότερα από αυτά που δεν συμμετέχουν, δηλαδή η πλειοψηφία του συνόλου των μελών. Όταν η συγκρότηση είναι 3μελής, για να υπάρχει απαρτία, απαιτείται η παρουσία και των τριών μελών εκτός αν υπάρχει αντίθετη νομοθετική ρύθμιση. Όταν το συλλογικό όργανο αποτελείται από περισσότερα από τρία μέλη, υπάρχει απαρτία, εφόσον στη συνεδρίαση παρίστανται τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη περισσότερα από το % του αριθμού των τακτικών. Η απαρτία πρέπει να υπάρχει σε όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης. Αν κατά την πρώτη συνεδρίαση διαπιστωθεί έλλειψη απαρτίας, το συλλογικό όργανο καλείται σε νέα συνεδρίαση που πραγματοποιείται το νωρίτερο σε 24 ώρες στον ίδιο τόπο και με την ίδια ημερήσια διάταξη. Κατά τη συνεδρίαση αυτή, υπάρχει απαρτία αν μετέχουν στη σύνθεση τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη που παριστούν τουλάχιστον το ένα τρίτο (1/3) του συνόλου των διορισμένων τακτικών μελών του και εν πάση περιπτώσει όχι λιγότερα των τριών (3) τακτικών ή αναπληρωματικών μελών.

Συζητούνται μόνο τα θέματα που είναι γραμμένα στην ημερήσια διάταξη. Θέμα εκτός ημερησίας διατάξεως μπορεί να συζητηθεί εάν είναι παρόντα όλα τα μέλη και συμφωνούν σε αυτό.

Όλα τα μέλη του συλλογικού οργάνου που παίρνουν την απόφαση πρέπει να έχουν παραστεί σε όλη την εξέταση της υπόθεσης, από την αρχή έως το τέλος, διότι μόνο με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η πλήρης ενημέρωση κάθε μέλους ώστε να κριθεί η υπόθεση με τη γνώση και στάθμιση των στοιχείων που προκύπτουν κατά την εξέτασή της. Η νομιμότητα της σύνθεσης του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται από την τυχόν εναλλαγή των μετεχόντων μελών σε διαδοχικές συνεδριάσεις. Αν η συζήτηση της υπόθεσης διαρκεί περισσότερες από μια συνεδριάσεις, η απόφαση λαμβάνεται από τα μέλη που μετέχουν στην τελευταία συνεδρίαση, αφού προηγουμένως, τα μέλη που δεν μετείχαν στις προηγούμενες συνεδριάσεις, ενημερωθούν πλήρως ως προς τα ουσιώδη σημεία των κατ' αυτές συζητήσεων. Η ενημέρωση πρέπει να προκύπτει από δήλωση των μελών αυτών, η οποία και καταχωρίζεται στα πρακτικά.

Οι συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου, εάν δεν ορίζεται διαφορετικά, είναι μυστικές. Η κατά τη συζήτηση παρουσία άλλων προσώπων, πλην των μελών και του γραμματέα ή των τυχόν ειδικώς οριζόμενων στο νόμο προσώπων, δεν επιτρέπεται. Το συλλογικό όργανο, όμως, μπορεί να καλέσει, προς παροχή πληροφοριών ή προσαγωγή στοιχείων, υπηρεσιακά ή άλλα πρόσωπα, τα οποία και αποχωρούν πριν από την έναρξη της συζήτησης.

Η ψηφοφορία είναι φανερή, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων, αν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών. Αν δεν καθίσταται δυνατός ο σχηματισμός της πλειοψηφίας αυτής, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ωσότου σχηματιστεί απόλυτη πλειοψηφία με την υποχρεωτική προσχώρηση, κάθε φορά, εκείνου ή εκείνων που διατυπώνουν την ασθενέστερη γνώμη, σε μια από τις

επικρατέστερες. Σε κάθε περίπτωση, αν υπάρξει ισοψηφία, υπερισχύει η ψήφος του προέδρου, εκτός αν η ψηφοφορία είναι μυστική, οπότε αυτή επαναλαμβάνεται για μια ακόμη φορά, η τυχόν δε νέα ισοψηφία ισοδυναμεί με απόρριψη. Το μέλος που απέχει από την ψηφοφορία ή δίδει λευκή ψήφο θεωρείται απόν.

Για τις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου συντάσσεται πρακτικό, στο οποίο μνημονεύονται, Ιδίως, τα ονόματα και η ιδιότητα των παριστάμενων μελών, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν με συνοπτική αλλά περιεκτική αναφορά στο περιεχόμενό τους, η μορφή και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν. Στο πρακτικό καταχωρίζονται οι γνώμες των μελών που μειοψήφησαν, σε περίπτωση δε φανερής ψηφοφορίας και τα ονόματα τούτων. Όταν ρητά προβλέπεται η αιτιολόγηση της ψήφου, η αιτιολογία πρέπει να αναφέρεται στα πρακτικά. Αν πρόκειται για συνεδρίαση οργάνου προς διατύπωση απλής γνώμης, στο οικείο πρακτικό καταχωρίζονται υποχρεωτικώς όλες οι επιμέρους γνώμες που διατυπώθηκαν και τέθηκαν σε ψηφοφορία. Το πρακτικό συντάσσεται από τον γραμματέα και επικυρώνεται από τον πρόεδρο.

Βασική επιταγή του νόμου είναι ότι τα συλλογικά όργανα πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Ο ΚΔΔ (άρθρο 7) προβλέπει συγκεκριμένους λόγους που μπορεί να υπονομεύσουν την αμεροληψία των συλλογικών οργάνων και επιτάσσει την αποχή ή την εξαίρεση των μελών τους. Τέτοιοι λόγοι είναι η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντος μέλους να συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης, καθώς και η ύπαρξη συγκεκριμένου βαθμού συγγένειας ή άλλης ιδιαίτερης σχέσης ή εχθρότητας με τους ενδιαφερόμενους. Όμως, οι περιπτώσεις της αποχής ή εξαίρεσης δεν εφαρμόζονται όταν τα

απομένοντα μέλη δεν σχηματίζουν την απαιτούμενη από το νόμο (άρθρο 14 παρ. 1 ΚΔΔ) απαρτία, διότι στην περίπτωση αυτή θεωρείται υπέρτερη αξία η λειτουργία του συλλογικού οργάνου.

Τέλος, παράβαση όλων των προαναφερθέντων κανόνων που αφορούν την συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων καθιστά τις πράξεις που αυτά εκδίδουν παράνομες.

Η Συμμετοχή των Διοικουμένων στη Διοικητική Διαδικασία

Η συμμετοχή του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία με την υποβολή αιτήσεων και οι αντίστοιχες ενέργειες της Διοίκησης προβλέπονται νομοθετικά από τον ΚΔΔ (άρθρα 2, 3 και 4, αλλά και 17 παρ. 3, όπως ισχύουν), αλλά πολλές επιμέρους λεπτομέρειες και ρυθμίσεις έχουν διαμορφωθεί από τη θεωρία καθώς και τη νομολογία.

Αιτήσεις προς τη Διοίκηση – Αυτεπάγγελτη Ενέργεια της Διοίκησης

Αίτηση του ενδιαφερόμενου για την έκδοση διοικητικής πράξης απαιτείται όταν το προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις (άρθρο 3 παρ. 1). Σε διαφορετική περίπτωση, η Διοίκηση οφείλει να προβαίνει αυτεπάγγελτα σε όλες τις προβλεπόμενες από τις διατάξεις ενέργειες (άρθρο 2). Όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται αυτεπάγγελτα, τα αποδεικτικά στοιχεία συγκεντρώνονται με πρωτοβουλία του αρμόδιου για την έκδοσή της οργάνου. Όταν την έκδοση της διοικητικής πράξης ζητά ο ενδιαφερόμενος, αυτός οφείλει να υποβάλει τα δικαιολογητικά που καθορίζουν οι σχετικές διατάξεις, εκτός αν τα στοιχεία αυτά υπάρχουν στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης διοικητική αρχή (άρθρο 17 παρ. 3).

Στις περιπτώσεις που το διοικητικό όργανο οφείλει να εκδώσει την πράξη, ή να επιτελέσει συγκεκριμένη ενέργεια αυτεπάγγελτα, η

παρέλευση της προθεσμίας που ορίζουν οι σχετικές διατάξεις ή, αν δεν ορίζεται τέτοια, η παρέλευση τριμήνου (3 μήνες), θεωρείται ότι υπάρχει σιωπηρή αρνητική πράξη και συντρέχει η περίπτωση της «παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας». Μόνον εφόσον προβλέπεται από σχετική ειδική διάταξη, αίτηση διοικούμενου για έκδοση πράξης θεωρείται ότι έγινε δεκτή και η (σιωπηρή θετική) πράξη εκδόθηκε μετά την παρέλευση της όποιας ρητής προθεσμίας ή του τριμήνου κατά ανώτατο όριο.

2η Ενότητα

Έλεγχος νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Μορφές ελέγχου και ελεγκτικοί μηχανισμοί. Διοικητικές προσφυγές και αναφορές.

1. Διοικητικό Δίκαιο

Το διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνει τους κανόνες που ρυθμίζουν την οργάνωση και την δράση της δημόσιας διοίκησης. Τέμνεται λοιπόν βασικά το διοικητικό δίκαιο στο οργανωτικό διοικητικό δίκαιο² (δίκαιο της διοικητικής οργάνωσης) και στο διοικητικό ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο (δίκαιο της διοικητικής δράσης).

Αναλυτικότερα, το διοικητικό δίκαιο περιέχει πέντε υποκλάδους: 1) Διοικητική Οργάνωση, 2) Διοικητική δράση –διαδικασία σε γενικό πλαίσιο, 3) Ρύθμιση ειδικών διοικητικών πεδίων (π.χ. ΟΤΑ, φορολογία, κοινωνική ασφάλιση, παιδεία, δημόσια τάξη, κλάδοι του ειδικού διοικητικού δικαίου) 4) Ρύθμιση σχέσεων δημόσιας διοίκησης με τους εργαζόμενους στην δημόσια διοίκηση (δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο που και αυτό είναι ειδικό διοικητικό δίκαιο), 5) Ρύθμιση της διοικητικής δίκης (διοικητικό δικονομικό δίκαιο, διοικητική δικονομία). Οι κανόνες δικαίου της διοικητικής οργάνωσης και της γενικής διοικητικής δράσης συγκροτούν το γενικό διοικητικό δίκαιο.

² Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

Οι κανόνες του υπαλληλικού δικαίου και των άλλων ειδικών κλάδων της δημόσιας διοίκησης συγκροτούν το ειδικό διοικητικό δίκαιο. Οι κανόνες που ρυθμίζουν την λειτουργία της διοικητικής δίκης αποτελούν το δικονομικό διοικητικό δίκαιο. Το γενικό διοικητικό δίκαιο (οργανωτικό και ουσιαστικό) και το διοικητικό δικονομικό δίκαιο συνέχονται και αλληλοπεριχωρούν καθώς ο δικαστικός έλεγχος της δράσης της δημόσιας διοίκησης δεν ρυθμίζεται μόνο από τους κανόνες της διοικητικής δικονομίας αλλά εκ των πραγμάτων επηρεάζεται και από τους κανόνες που ρυθμίζουν την οργάνωση και την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Διοικητικό Δίκαιο- Ανάλυση (1).

1. Διοικητική Οργάνωση
2. Διοικητική δράση
3. Υπαλληλικό Δίκαιο
4. Ειδικοί κλάδοι δημ. διοίκησης
5. Διοικητική Δίκη

Διοικητικό Δίκαιο- Ανάλυση (2).

1. Γενικό Διοικητικό Δίκαιο
2. Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο
3. Διοικητική Δικονομία

2. Η Δημόσια Διοίκηση

Η δημόσια διοίκηση προσδιορίζεται και νοείται τόσο με βάση ένα οργανικό κριτήριο, όσο και με βάση ένα λειτουργικό κριτήριο (βλ. παρακάτω διάγραμμα για τα 4 υποκριτήρια του λειτουργικού

κριτηρίου)³. Δημόσια διοίκηση οργανικά θεωρούμενη, δηλαδή με γνώμονα την οργανωτική μορφή της, είναι το σύνολο των διοικητικών οργάνων του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία. Αποφασιστικό κριτήριο για την υπαγωγή ενός νομικού προσώπου στην δημόσια διοίκηση με οργανική έννοια είναι η μορφή της οργάνωσής του ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Δημόσια Διοίκηση λειτουργικά θεωρούμενη είναι η άσκηση δημόσιας λειτουργίας που δεν συνιστά άσκηση νομοθετικής ή δικαστικής λειτουργίας. Η δημόσια διοίκηση, όπως και η εκτελεστική λειτουργία, ευχερέστερα ορίζεται αποθετικά (δια της εις άτοπου απαγωγής) παρά θετικά. Για τον ορισμό της δημόσιας διοίκησης σε λειτουργική έννοια κρίσιμη είναι όχι η μορφή οργάνωσης των νομικών προσώπων, δηλαδή η οργάνωση ως νομικό πρόσωπο του δημοσίου δικαίου, αλλά η φύση της δράσης, η φύση της λειτουργίας της διοίκησης και ο στενός σύνδεσμος της διοίκησης με το κράτος (δημόσιο). Αν η λειτουργία συνάπτεται αμέσως με την επίτευξη ενός σκοπού δημοσίου συμφέροντος, προσδιοριζόμενου από τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, ακόμα και αν η νομική μορφή της διοικήσεως διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο (πρόκειται δηλαδή για ν.π.ι.δ.) έχουμε δημόσια διοίκηση με την λειτουργική έννοια. Χρηστικές για τον λειτουργικό προσδιορισμό της δημόσιας διοίκησης είναι οι έννοιες της άσκησης δημόσιας εξουσίας (έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων) και της δημόσιας υπηρεσίας (π.χ. υγεία, παιδεία, ασφάλεια). Κρίσιμη νομική κατηγορία για τον αφαιρετικό καθορισμό της δημόσιας διοίκησης, πέρα από τον αυστηρό δυισμό σε οργανικό και λειτουργικό κριτήριο, είναι το δημόσιο νομικό πρόσωπο. Δημόσια νομικά πρόσωπα είναι το κράτος (ν.π.δ.δ.-κράτος, κράτος σε στενή έννοια), τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τα νομικά

³ Για το οργανικό και το λειτουργικό κριτήριο στο Δημόσιο Δίκαιο βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ασκούν (και) δημόσια υπηρεσία. Πάντως, η αναζήτηση για την λυσιτελέστερη δυνατή συγχορδίσωση της οργανικής και της λειτουργικής θεώρησης της δημόσιας διοίκησης, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δημόσια διοίκηση είναι καταρχάς αυτή που καθορίζεται με βάση το οργανικό κριτήριο. Περαιτέρω δημόσια διοίκηση είναι και αυτή που παρότι δεν πληροί τις προδιαγραφές του οργανικού κριτηρίου, δηλαδή δεν είναι οργανωμένη ως ν.π.δ.δ., είναι ν.π.ι.δ. ή ιδιώτης που πληροί τις προϋποθέσεις μιας από τις τέσσερις εκφάνσεις του λειτουργικού κριτηρίου.

Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται συστηματικά σε κυριαρχική δημόσια διοίκηση (δημόσια διοίκηση που ασκεί δημόσια εξουσία) και σε συναλλακτική δημόσια διοίκηση (δημόσια διοίκηση που συναλλάσσεται ως ιδιώτης, δηλαδή δικαιοπρακτεί κατά το ιδιωτικό δίκαιο και ιδίως συνάπτει συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου). Η κυριαρχική δημόσια διοίκηση συστηματοποιείται σε: 1) περιοριστική δημόσια διοίκηση, 2) παροχική δημόσια διοίκηση, 3) ρυθμιστική δημόσια διοίκηση, 4) επιχειρηματική δημόσια διοίκηση, 5) σχεδιαστική (προγραμματιστική) δημόσια διοίκηση, 6) επιλογή διοικητών, προέδρων δημοσίων οργανισμών και γενικά αποφάσεις επιτελικής στελέχωσης των πολιτικών θέσεων του Δημοσίου.

Όταν η θεώρηση ενός διοικητικού οργάνου υπό το λειτουργικό κριτήριο διασταυρώνεται με την θεώρηση ενός άλλου μη διοικητικού (αλλά δημοσίου νομοθετικού ή δικαστικού) οργάνου κατά το οργανικό κριτήριο (π.χ. διοικητικές υπηρεσίες Βουλής), το δημόσιο όργανο αυτό εντάσσεται οργανικά στη νομοθετική εξουσία αλλά λειτουργεί (και) ως εκτελεστική λειτουργία-διοίκηση. Πρόκειται για μια εκδοχή της αρχής της διασταύρωσης των δημοσίων εξουσιών.

Η έννοια δημόσια διοίκηση μπορεί να γίνει αντιληπτή με διαφορετικούς τρόπους.

Τι σημαίνει δημόσια διοίκηση εξαρτάται πρώτον από την διάκριση σε οργανικό και σε λειτουργικό κριτήριο. Δεύτερον εξαρτάται από το πόσο στενά ή ευρέως θεωρεί κάποιος την δημόσια διοίκηση (υπό την οργανική ή την λειτουργική έννοια). Κατά το λειτουργικό κριτήριο η ευρύτητα της έννοιας δημόσια διοίκηση εξαρτάται από τις δραστηριότητες που στεγάζει κάποιος υπό τον όρο.

Ως δημόσια διοίκηση μπορεί να εννοεί κάποιος: 1) μόνο τα διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ. - κράτος που υπάγονται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση (δημόσια διοίκηση σε στενότερη έννοια, άρθρο 101 παρ. 1 Σ), 2) το αναπόσπαστο δίδυμο της εκτελεστικής εξουσίας Κυβέρνηση και Διοίκηση (δηλαδή την Κυβέρνηση και τα ιεραρχικά υπαγόμενα σε αυτή διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ.-κράτους), 3) την εκτελεστική εξουσία όπως ορίζεται άρθρο 26 παρ. 2 Σ (δηλαδή την Κυβέρνηση, την Διοίκηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας), 4) όλα τα διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ. - κράτος (δηλαδή συμπεριλαμβανομένων και των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών), 5) όλα τα διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ.-κράτος και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α και β βαθμού (Τίτλος Στ Τμήματος (Διοίκηση) τρίτου μέρους του Συντάγματος), 6) όλα τα όργανα όλων των ν.π.δ.δ. και 7) όλα τα όργανα όλων των δημοσίων νομικών προσώπων (έννοια διοίκηση στο άρθρο 43 παρ. 2 Σ).

Διάγραμμα 1

Δημόσια Διοίκηση

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| 1. Οργανικό κριτήριο | 2. Λειτουργικό κριτήριο |
|-----------------------------|--------------------------------|

Διάγραμμα 2

Δημόσια Διοίκηση

- | | |
|------------------------|---|
| 1. Στενή έννοια | 2. Ευρεία έννοια
(άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β Σ) |
|------------------------|---|

Διάγραμμα 3

Κριτήριο προσδιορισμού της δημόσιας διοίκησης και ενός νομικού προσώπου ως δημοσίου νομικού προσώπου



1. Οργανικό Κριτήριο

2. Λειτουργικό κριτήριο

Οργάνωση ως Ν.Π.Δ.Δ.

1) άσκηση δημόσιας εξουσίας
(έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων)

2) δημόσια υπηρεσία σε λειτουργική έννοια (θεραπεία σκοπού δημοσίου συμφέροντος, παροχή αγαθών και

υπηρεσιών στους πολίτες)

3) εφαρμογή – εκτέλεση-υλοποίηση του διοικητικού δικαίου

4) στενός λειτουργικός νομικός ή οικονομικός σύνδεσμος με το δημόσιο (π.χ. ίδρυση Ν.Π.Ι.Δ. με νόμου, δημόσια περιουσία, μετοχικό κεφάλαιο στο Δημόσιο, κρατικός ορισμών μελών διοίκησης)

3. Η Διοικητική Δράση

Η δημόσια διοίκηση α) ασκεί αρμοδιότητες κυρίως χειριζόμενη υποθέσεις με έγγραφα και διοικητικές πράξεις, β) επικοινωνεί με τους πολίτες και γ) παρέχει δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. υγεία, παιδεία, ασφάλεια). Για την α) άσκηση αρμοδιοτήτων με διοικητικά έγγραφα και κυρίως με διοικητικές πράξεις η δημόσια διοίκηση δεσμεύεται αυστηρά και πλήρως από την αρχή της νομιμότητας. Κομβική εδώ

είναι η έννοια της αρμοδιότητας. Η αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης όπως θα αναλυθεί παρακάτω, είναι ή δέσμια αρμοδιότητα ή διακριτική ευχέρεια. Στις περιπτώσεις της διακριτικής ευχέρειας της διοικητικής δράσης η αρχή της νομιμότητας ολοκληρώνεται, αρτιώνεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και επί περιοριστικής δημόσιας διοίκησης με την αρχή της αναλογικότητας.

Στις περιπτώσεις β) επικοινωνίας με τους πολίτες και γ) προσφοράς υπηρεσιών με διοικητική δράση που δεν είναι διοικητικά έγγραφα και διοικητικές πράξεις (π.χ. νοσηλεία σε νοσοκομείο, περιπολία αστυνομικών) η διοικητική δράση δεσμεύεται κατευθείαν από την αρχή της χρηστής διοίκησης.

Με τον όρο διοικητική δράση (ή δράση της δημόσιας διοίκησης) περιγράφονται τα έγγραφα (π.χ. απλά ενημερωτικά έγγραφα, διαβιβαστικά έγγραφα, πρακτικά συλλογικών οργάνων, εγκύκλιοι, πραγματογνωμοσύνες, γνωμοδοτήσεις), οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις (ατομικές και κανονιστικές), οι (υλικές) ενέργειες (κατεδάφιση ακινήτου), οι πράξεις διοικητικής εκτέλεσης (π.χ. κατάσχεση από λογαριασμό), η επικοινωνία (δια ζώσης, τηλεφωνική, ηλεκτρονική, με τηλεδιάσκεψη) με τους πολίτες, οι συνεργασίες των δημοσίων υπαλλήλων, η παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες (π.χ. νοσηλεία σε δημόσιο νοσοκομείο, μάθημα στο σχολείο, κατάσβεση πυρκαγιάς από πυροσβεστική), οι (διοικητικές, δημόσιες και ιδιωτικές) συμβάσεις και οι παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης.

Η δημόσια διοίκηση υπάγεται στην εκτελεστική εξουσία. Η εκτελεστική εξουσία έχει τρεις θεμελιώδεις διαστάσεις, α) την χάραξη και την άσκηση πολιτικής (επιτελική δημοσία διοίκηση, πολιτική διοίκηση-διακυβέρνηση, εδώ εμπεριέχεται και οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της εκάστοτε κυβέρνησης), β) την εκτέλεση της νομοθεσίας με στόχο της προώσπιση του γενικού συμφέροντος και την

ικανοποίηση των δικαιωμάτων των πολιτών (δημόσια διοίκηση σε στενή έννοια, επιχειρησιακή δημόσια διοίκηση που εκφέρεται κυρίως με έγγραφα και ατομικές διοικητικές πράξεις) και γ) την θέσπιση ειδικότερων κανόνων βάσει και εντός του ισχύοντος νομικού πλαισίου (κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, άρθρο 43 παρ. 2 εδ β. του Συντάγματος). Οι τρεις αυτές διαστάσεις δεν είναι στεγανές, συχνά τέμνονται, επικαλύπτονται και συλλειτουργούν. Η διάκρισή τους έχει μόνο συστηματική αξία. Μάλιστα η διοικητική – εκτελεστική δράση στην τριπλή της αυτή εκτύλιξη «δοκιμάζει» και τα στεγανά της κλασικής τριμερούς διάκρισης της κρατικής εξουσίας σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική.

Κομβικό για την καλή κατανόηση της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής δράσης είναι το δίπολο «Κυβέρνηση και Διοίκηση». Πυλώνες της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής δράσης, οι δύο συγκροτητικές της αρχές είναι α) η αρχή της νομιμότητας και β) η αρχή της ιεραρχίας. Νομιμότητα και ιεραρχία συλλειτουργούν και διέπουν την διοικητική δράση.

Η διοικητική δράση διακρίνεται σε δημόσια και ιδιωτική. Στην εποχή μας που οι παραδοσιακά δημόσιες λειτουργίες ασκούνται και από ιδιωτικούς φορείς, υπό την εποπτεία του δημόσιου, και ιδιώτες μπορούν να ασκούν δημόσια διοικητική δράση. Χαρακτηριστικό, αλλά όχι το μόνο, είναι το παράδειγμα των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφελείας.

Η δημόσια διοικητική δράση στην σύγχρονη εποχή είναι εθνική και υπερεθνική - ευρωπαϊκή. Δημόσια διοικητική δράση ασκούν και τα διοικητικά όργανα διεθνών οργανισμών.

Σε αυτό το σημείο χρήσιμη είναι η ορολογική διάκριση μεταξύ της διοικητικής δράσης και της εννοιολογικά συγγενούς διοικητικής διαδικασίας. Διοικητική διαδικασία είναι η διαδικασία που

ακολουθείται από τη δημόσια διοίκηση και τους πολίτες στις έννομες μεταξύ τους σχέσεις κατά την προπαρασκευή και την έκδοση των διοικητικών πράξεων ή την υλοποίηση των υλικών ενεργειών και κατά την κρίση των διαφόρων ειδών αιτήσεων ερωτημάτων και ενστάσεων του πολίτη. Κρίσιμο είναι ότι στην διοικητική διαδικασία περιλαμβάνονται τόσο οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων (διοικητική δράση) όσο και αυτές των διοικουμένων. Στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ) δεν ορίζεται η διοικητική διαδικασία. Κατά την ορθότερη άποψη στη διοικητική διαδικασία εμπίπτουν και οι εσωτερικές διαδικασίες της διοίκησης (συνεδριάσεις συλλογικών οργάνων, άτυπες συναντήσεις εργασίας, κατάστρωση τρόπου χειρισμού κάποιας κατηγορίας υποθέσεων, προσχέδια εγγράφων) στις οποίες δεν συμμετέχει ή για τις οποίες δεν ενημερώνεται ο πολίτης. Στη διοικητική διαδικασία περιέχονται και οι διοικητικές πράξεις, ενέργειες ή συμφωνίες που αφορούν στις σχέσεις της δημόσιας διοίκησης με τους υπαλλήλους της.

4.Τα Διοικητικά Έγγραφα και οι Διοικητικές Πράξεις

Για να έχουμε έγγραφο θα πρέπει να έχει αυτό υπογραφεί. Ένα κείμενο χωρίς υπογραφή (π.χ. ένα εκτυπωμένο κείμενο από τον βοηθό χειριστή μιας υπόθεσης, του οποίου το περιεχόμενο δεν έχει οριστικοποιηθεί, ή έχει οριστικοποιηθεί κατά την γνώμη του υπαλλήλου που το ετοίμασε και το έχει δώσει στον τελικώς υπογράφοντα αλλά ο τελικώς υπογράφων δεν το έχει υπογράψει) είναι σχέδιο εγγράφου. Δεν θεμελιώνεται δικαίωμα πρόσβασης σε σχέδιο εγγράφου. Το έγγραφο που υπογράφεται από διοικητικό όργανο είναι διοικητικό έγγραφο. Το έγγραφο που υπογράφεται από ιδιώτη (που

δεν είναι διοικητικό όργανο κατά το λειτουργικό κριτήριο) είναι ιδιωτικό έγγραφο.

Δεν είναι κάθε διοικητικό έγγραφο εκτελεστή διοικητική πράξη. Για παράδειγμα διοικητικά έγγραφα που δεν είναι διοικητικές πράξεις είναι α) τα διαβιβαστικά έγγραφα, β) τα απαντητικά έγγραφα σε αιτήματα παροχής πληροφοριών, γ) τα πρακτικά συνεδριάσεων επιτροπών στα οποία δεν εμπεριέχονται διοικητικές αποφάσεις, δ) οι απλές γνωμοδοτήσεις, ε) οι επιστημονικές εκθέσεις και οι εκθέσεις πραγματογνωμόνων, στ) οι βεβαιωτικές διοικητικές πράξεις.

Διοικητική πράξη είναι η α) μονομερής (κατά κανόνα έγγραφη βλ. την εξαίρεση των σημάτων του τροχονόμου) δήλωση βούλησης, από β) διοικητικό όργανο που γ) εκδίδεται με βάση τους κανόνες του διοικητικού δικαίου και δ) επιφέρει νομικές μεταβολές (δηλαδή γεννά ή/και τροποποιεί ή/και καταργεί δικαιώματα ή/και υποχρεώσεις). Οι διοικητικές πράξεις διακρίνονται βασικά σε ατομικές διοικητικές πράξεις (ατομική και συγκεκριμένη νομική μεταβολή) και σε κανονιστικές διοικητικές πράξεις (γενική και αφηρημένη νομική μεταβολή, με αυτές τίθενται απρόσωποι κανόνες δικαίου, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις είναι ουσιαστικοί νόμοι, βλ. άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β του Συντάγματος). Οι διοικητικές πράξεις φέρουν το τεκμήριο της νομιμότητας και χαρακτηρίζονται από εκτελεστότητα.

5. Η Αρχή της Νομιμότητας

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας⁴ τόσο οι πολίτες όσο και οι δημόσιες λειτουργίες – εξουσίες ενός κράτους πρέπει να τηρούν το ισχύον δίκαιο. Η αρχή της νομιμότητας δηλώνει ότι η ζωή των ανθρώπων, πολιτική, κοινωνική, προσωπική, ρυθμίζεται και

⁴ Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

δεσμεύεται από τους ισχύοντες νομικούς κανόνες. Η οργάνωση και η λειτουργία των εξουσιών, η μορφή και η λειτουργία του πολιτεύματος και της πολιτικής ζωής, οι σχέσεις των πολιτών με το κράτος και οι σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους ρυθμίζονται από το δίκαιο. Η αρχή της νομιμότητας έχει υπερεθνική διάσταση και έχει πεδίο εφαρμογής και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στους Διεθνείς Οργανισμούς και στις διεθνείς σχέσεις των Κρατών. Είναι η κεντρική αρχή τόσο του ηπειρωτικού δικαίου όσο και του αγγλοσαξονικού δικαίου (rule of law), αν και μεταξύ των δύο δικαϊκών συστημάτων διαφοροποιούνται οι πηγές του δικαίου. Η αρχή της νομιμότητας είναι η φυσιολογική συνέπεια της υιοθέτησης του κοινωνικού συμβολαίου από τα μέλη των κοινωνιών που συντάσσονται σε οργανωμένες θεσμικά πολιτείες, στην εποχή μας κατά κανόνα σε κράτη. Αποτελεί την πεμπουσία του κράτους δικαίου που μαζί με τη δημοκρατία συγκροτούν το μοντέλο του σύγχρονου κρατικού συνταγματισμού.

Η αρχή της νομιμότητας (αρχή του δικαίου) έχει αποδέκτες καταρχάς όλους του κοινωνούς του δικαίου και όλους του δημόσιους φορείς. Δεσμεύει και τις τρεις κρατικές λειτουργίες: νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική. Η νομοθετική εξουσία έχει την υποχρέωση βάσει της αρχής της νομιμότητας να θεσπίζει κανόνες δικαίου σύμφωνους με το Σύνταγμα, το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τους νομικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου και γενικότερα με κάθε ανώτερης τυπικής ισχύος πηγή δικαίου. Πρόκειται για την επιταγή για συνταγματικότητα των νόμων και για συμφωνία τους με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο και το Διεθνές Δίκαιο. Η δικαστική εξουσία έχει υποχρέωση να εκδίδει δικαστικές αποφάσεις τηρώντας όλους τους νόμους (σε ευρεία έννοια, με την έννοια των πηγών του δικαίου) του κράτους. Η εκτελεστική εξουσία έχει υποχρέωση κάθε πράξη που εκδίδει, κάθε παράλειψή της και κάθε υλική ενέργεια-συμπεριφορά της, να ερείδεται στο νόμο.

1) Οι ιδιώτες απολαμβάνουν στην πράξη την ελευθερία τους σεβόμενοι του ισχύοντες κανόνες δικαίου (τηρώντας τη νομιμότητα). Για τους ιδιώτες η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ελευθερία περιορίσιμη μόνο από το ισχύον δίκαιο. Για τους ιδιώτες ισχύει η αρχή της ελευθερίας (ο,τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται).

2) Οι κρατικές εξουσίες είναι νομικά δεσμευμένες, λειτουργούν με βάση το ισχύον δίκαιο. Για τις κρατικές εξουσίες η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι έχουν αρμοδιότητες (και όχι ελευθερία) που εδράζεται (ερείδεται, πηγάζει, προδιαγράφεται ρητά και δεσμευτικά) στο ισχύον δίκαιο.

3) Η αρχή της νομιμότητας ακτινοβολεί συζευκτικά την πρωταρχία (θεσμική υπεροχή) των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι των κρατικών λειτουργιών.

Διάγραμμα 4

Αρχή της νομιμότητας (αρχή του ισχύοντος δικαίου)

1.↓

2.↓

Ιδιώτες
ελευθερία περιορίσιμη

Κρατικές εξουσίες
αρμοδιότητα επιτετραμένη (πηγάζουσα)
από το ισχύον δίκαιο

3. ↓

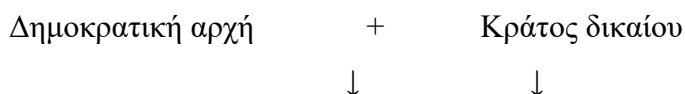
Δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Θεσμική πρωταρχία των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι των κρατικών εξουσιών

6. Η Αρχή της Νομιμότητας της Διοικητικής Δράσης

Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης⁵ είναι η υποχρέωση όλων των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης σε ευρύτατη έννοια να τηρούν κατά την υπηρεσιακή τους δράση τους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Ενώ οι άνθρωποι ως ιδιώτες, ως πολίτες έχουν δικαίωμα να κάνουν ό,τι δεν απαγορεύεται από το ισχύον νομικό πλαίσιο (δικαίωμα ιδιώτη: ό,τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται), η διοίκηση έχει αρμοδιότητα (νομική υποχρέωση) να πράττει μόνο ό,τι προβλέπεται από το δίκαιο (αρμοδιότητα διοίκησης: α) ό,τι δεν προβλέπεται απαγορεύεται, β) ό,τι προβλέπεται υποχρεώνει (είναι υποχρεωτικό)). Αυτή είναι η ειδοποιός διαφορά μεταξύ ιδιωτικής και διοικητικής δράσης. Η ιδιωτική δράση διέπεται καταρχάς από ελευθερία, νομικά περιορίσιμη. Η διοικητική δράση ασκείται κατά αρμοδιότητα (είναι νομικά προβλεπόμενη, πρέπει να έχει έρεισμα στο δίκαιο).

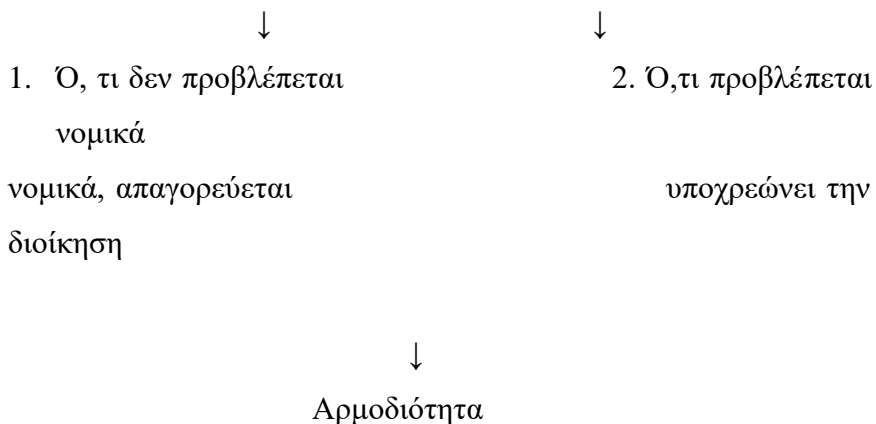
Η νομιμότητα πρέπει να τηρείται και από τα διοικητικά όργανα που εκδίδουν διοικητικές πράξεις ή ασκούν άλλης μορφής διοικητική δράση αλλά και από τα αρμόδια όργανα για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Δηλαδή η αρχή της νομιμότητας διέπει και την διοικητική δράση και τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Μάλιστα η τήρηση της νομιμότητας είναι αναγκαία (απαρέγκλιτη), αλλά όχι πάντα επαρκής προϋπόθεση για την ποιότητα τόσο της διοικητικής δράσης όσο και του ελέγχου της διοικητικής δράσης.

Διάγραμμα 5



⁵ Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

Αρχή της νομιμότητας της διοικητικής
οργάνωσης και δράσης



7. Αρμοδιότητα

Αρμοδιότητα είναι η πλήρης δέσμευση των κρατικών εξουσιών στην αρχή της νομιμότητας⁶. Διοικητική αρμοδιότητα είναι η δέσμευση των διοικητικών οργάνων στο ισχύον δίκαιο. Η αρμοδιότητα της διοικητικής δράσης διακρίνεται σε δέσμια αρμοδιότητα και σε διακριτική ευχέρεια. Δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης υφίσταται στις περιπτώσεις που, όταν το διοικητικό όργανο διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι πραγματικές και οι νομικές προϋποθέσεις εφαρμογής των κανόνων του δικαίου, είναι υποχρεωμένο να προβεί σε κάποια διοικητική δράση (πράξη ή υλική ενέργεια), την οποία ορίζουν οι κανόνες αυτοί. Για παράδειγμα υπάρχει α) δέσμια αρμοδιότητα έγγραφης και αιτιολογημένης απαντήσεως της διοίκησης σε έγγραφες αναφορές, β) δέσμια αρμοδιότητα έκδοσης διοικητικής πράξης χορήγησης ορισμένης συντάξεως μετά από αίτηση ασφαλισμένου που πληροί τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης που τάσσει ο νόμος και γ) δέσμια αρμοδιότητα έγγραφης και αιτιολογημένης απάντησης σε

⁶ Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

ενδικοφανή διοικητική προσφυγή (βάσει του άρθρου 25 ΚΔΔ) από το αρμόδιο να την εξετάσει όργανο.

Διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης υπάρχει όταν οι ισχύοντες κανόνες δεν προκαθορίζουν ακριβώς την διοικητική δράση αλλά της αφήνουν περιθώρια ελευθερίας. Όταν δηλαδή το αρμόδιο διοικητικό όργανο δύναται να ενεργήσει συννόμως με περισσότερους του ενός τρόπους. Αυτό σημαίνει είτε α) ότι μπορεί τόσο να προβεί σε μια διοικητική ενέργεια όσο και να την παραλείψει είτε β) ότι μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων εκδοχών διοικητικής δράσης. Παράδειγμα διακριτικής ευχέρειας είναι η επιβολή προστίμων για μια παράνομη ιδιωτική πράξη για την οποία δεν προβλέπεται συγκεκριμένη διοικητική κύρωση αλλά πλαίσιο διοικητικών προστίμων. Η αρχή της νομιμότητας είναι συνέπεια των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος καθώς και της υπεροχής και του τεκμηρίου της αρμοδιότητας του δημοκρατικά εκλεγμένου νομοθετικού οργάνου. Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης προϋποθέτει διάκριση των εξουσιών και κυρίως διάκριση της νομοθετικής από την εκτελεστική λειτουργία: Η εκτελεστική εξουσία δεσμεύεται από την νομοθετική εξουσία. Η αρχή της νομιμότητας είναι παράλληλα αρχή του κράτους δικαίου. Σε ένα κράτος δικαίου η διοίκηση ασκείται ακριβώς βάσει του νόμου. Συνεπώς, η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την συναίρεση της δημοκρατικής αρχής και της αρχής του κράτους δικαίου.

Διάγραμμα 6

Αρμοδιότητα

1. ↓

Δέσμια αρμοδιότητα

2. ↓

Διακριτική ευχέρεια

$A+B+\Gamma \rightarrow \Delta$

$A+B+\Gamma \rightarrow \Delta$ ή E

(διοικητικό πρόστιμο ή
παύση λειτουργίας)

ή

$A+B+\Gamma \rightarrow \Delta$ α έως Δχ

(π.χ. διοικητικό πρόστιμο
από 500 έως 50.000 Ευρώ)

8. Η Αρχή της Διαφάνειας

Σημαντική αρχή της διοικητικής δράσης είναι η αρχή της διαφάνειας. Η διοικητική δράση πρέπει να λαμβάνει χώρα σε συνθήκες δημοσιότητας και διαφάνειας. Η μυστικότητα και το παρασκήνιο δεν συνάδουν με τη δημόσια διοίκηση. Όλα τα τεκταινόμενα στη δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι προσβάσιμα στον πολίτη. Οι θέσεις και γενικότερα οι δυνατότητες που υφίστανται από την πλευρά του δημοσίου πρέπει να είναι σε γνώση του κάθε μη αμελή ενδιαφερομένου πολίτη (κάθε μέσου έμφρονα πολίτη). Γενικότερα η ενημέρωση του πολίτη για θέματα που μπορεί και να τον ενδιαφέρουν είναι βασική αποστολή της διοικητικής δράσης.

Διαφάνεια πρέπει να υπάρχει και σε όλες τις διαδικασίες της διοικητικής δράσης (π.χ. κατά την εξέταση ή επαναξέταση μιας αιτήσεως, κατά την πρώτη ή τελική αξιολόγηση υποψηφιοτήτων για μια θέση στο δημόσιο ή προσφορών σε ένα δημόσιο διαγωνισμό). Δεν αρκεί οι διοικητικές διαδικασίες να γίνονται τύποις σύννομα, αλλά χρειάζεται να πραγματοποιούνται και με διαφανείς διαδικασίες. Η αδιαφάνεια είναι ανασχετικός παράγοντας α) νόμιμης συναλλαγής του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες β) υποβολής υποψηφιοτήτων των πολιτών για μια θέση στο δημόσιο ή για δημόσια έργα. Είναι επίσης συντελεστής που επιτείνει τις αναξιοκρατικές, συντεχνιακές και πελατειακές πρακτικές στη δημόσια διοίκηση. Είναι δυνάμει μήτρα διαφθοράς και σίγουρα δείκτης αναποτελεσματικότητας.

Η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης έχει και στέρεα συνταγματικά βάθρα:

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας (άρθρο 5^α του Συντάγματος)

Τα θεμελιώδη δικαιώματα αναφοράς και αιτήσεως παροχής πληροφοριών (άρθρο 10 του Συντάγματος)

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος)

Γενικότερα η διαφάνεια συμβάλλει στην τήρηση και στην εμπέδωση της νομιμότητας και προωθεί την αρχή της ίσης μεταχείρισης του πολίτη από τη διοίκηση καθώς και την αποτελεσματικότερη προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος και την τελεσφορότερη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Είναι επίσης προωθητικός παράγοντας της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στο Δημόσιο⁷. Είναι τέλος

⁷ Βλ. Β. Τζέμος (Επιμ.), Δίκαιο των προσλήψεων, 2020, Β. Τζέμος, ΑΣΕΠ κ Συνταγματικό Δίκαιο των προσλήψεων στο Δημόσιο, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2020 (www.publiclawjournal.com), σ. 134επ.

βασικός συντελεστής μια φιλελεύθερης, ανοικτής και δημοκρατικής κοινωνίας.

Η διαφάνεια στην Δημόσια Διοίκηση υλοποιείται σε μεγάλο βαθμό με το σύστημα Διαύγεια, καθώς και με τα ανοικτά δεδομένα του Δημοσίου. Η ψηφιοποίηση δημοσίων υπηρεσιών και διαδικασιών είναι συντελεστής προώθησης της διαφάνειας. Κρίσιμη για την προώθηση της διαφάνειας είναι η λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη⁸, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου⁹ και γενικότερα όλων των ελεγκτικών σωμάτων και μηχανισμών της Δημόσιας Διοίκησης. Θετικός για την διαφάνεια είναι ο ρόλος των ιστοσελίδων των δημοσίων φορέων καθώς και των μέσων κοινωνικής δικτύωσής τους.

Τέσσερις είναι οι κύριοι αρμοί της αρχής της διαφάνειας: 1) η υποχρέωση ενημέρωσης του πολίτη και απαντήσεως στις αναφορές του και στις αιτήσεις παροχής εγγράφων και στοιχείων, 2) η υποχρέωση πλήρους αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων και ενεργειών, 3) η εφαρμογή της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης, όπου είναι νομικά επιβεβλημένο και 4) η κατά το δυνατόν δημοσιότητα – διαφάνεια της διοικητικής δράσης, χωρίς να διαταράσσεται η εύρυθμη λειτουργία και η αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.

⁸ Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012.

⁹ Βλ. 2^ο Κεφάλαιο του παρόντος εγχειριδίου.

9. Η αρχή της Χρηστής Διοίκησης

Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης¹⁰ η δημόσια διοίκηση (δηλαδή οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί) πρέπει α) να είναι ευγενική και να επιδεικνύει σεβασμό προς τους πολίτες (να ακούει τους πολίτες, να είναι κατατοπιστική και να τους πληροφορεί με σαφήνεια και πληρότητα), β) να δείχνει πραγματικό ενδιαφέρον (εργατικότητα, τεχνογνωσία, συνεχή μετεκπαίδευση, επιμονή) για τις υποθέσεις που χειρίζεται και να συνεργάζεται με τους πολίτες, γ) να μην κωλυσιεργεί και να μην καθυστερεί υπέρμετρα (να χαρακτηρίζεται από ταχύτητα), δ) να μην λειτουργεί δογματικά, τυπολατρικά και με παρωπίδες κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, κατά την επικοινωνία με τους πολίτες και κατά την παροχή υπηρεσιών και ε) κατά κανόνα να κάνει δεκτά τα σύννομα αιτήματα των πολιτών. Η σαφής, ειδική και πλήρης αιτιολογία των αποφάσεων είναι επίσης δείκτης χρηστής διοίκησης.

Ο Επ. Σπηλιωτόπουλος επισημαίνει ότι «η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, 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 επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις».

Η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν ταυτίζεται γενικά με την αρχή της επιείκειας αλλά σηματοδοτεί την επιείκεια εντός του πλαισίου της νομιμότητας, είναι η επιείκεια εντός της νομιμότητας. Για αυτό τον λόγο εφαρμόζεται κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας

¹⁰ Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Η σύννομη κακοδιοίκηση, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 20172020 (www.publiclawjournal.com), σ. 95επ.

της διοίκησης, κατά την ερμηνεία των κανόνων του δικαίου, κατά την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, κατά την επικοινωνία με τους πολίτες και την στάση/συμπεριφορά προς αυτούς και κατά την παροχή υπηρεσιών. Αποτελεί κατά κανόνα συμπληρωματική αρχή προς τη νομιμότητα (η χρηστή διοίκηση ολοκληρώνει, αρτιώνει την αρχή της νομιμότητας κυρίως στην διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης, στην επικοινωνία με τους πολίτες και στην παροχή σημαντικών υπηρεσιών (π.χ. νοσηλεία σε νοσοκομείο, σώματα ασφαλείας, εκπαίδευση) και όχι δούρειο ίππο καταστρατήγησής της. Ως εκ τούτου δεν εφαρμόζεται από την δημόσια διοίκηση σε περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας.

10. Η Αρχή της Αμεροληψίας και της Ανεξαρτησίας της Διοικητικής Δράσης

Η διοικητική δράση πρέπει να είναι αμερόληπτη απέναντι στους πολίτες και ανεξάρτητη έναντι των δημοσίων εξουσιών, των ιδιωτικών εξουσιών και κυρίως των κομμάτων. Η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί συγγενή προέκταση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των πολιτών από την δημόσια διοίκηση. Συνιστά ταυτόχρονα έκφραση του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ σε επίπεδο διοικητικής δράσης.

Η αρχή της ανεξαρτησίας της διοικητικής δράσης απαγορεύει την κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Τα όργανα της δημόσιας διοίκησης ως πρόσωπα μπορούν να έχουν όποια πολιτική, ιδεολογική ή κομματική άποψη επιθυμούν, κατά την διακονία όμως της δημόσιας διοίκησης πρέπει να είναι ανεξάρτητα.

11. Η Αρχή της Αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας¹¹ είναι γενική αρχή του δικαίου, συνταγματικός κανόνας στην ελληνική έννομη τάξη που θέτει το γενικό όριο των περιορισμών των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων, βασικός κανόνας του δικαίου της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Διεθνούς Δικαίου. Ιστορικό της θεμέλιο είναι η αρχή της μεσότητας στην αρχαία ελληνική σκέψη (μηδέν άγαν, μέτρον άριστον). Η αρχή της αναλογικότητας στη σύγχρονη ιστορία προέρχεται από το γερμανικό διοικητικό δίκαιο και ειδικότερα από το γερμανικό δίκαιο της δημόσιας τάξης.

Η αρχή της αναλογικότητας έχει πολλά πρόσωπα και εκδοχές. Αποτελεί το κύριο εσωτερικό ρήγμα στον επί της αρχής άκαμπτο νομικό θετικισμό του ηπειρωτικού δικαίου. Είναι φορέας περιπτώσιολογικής ουσιαστικής δικαιοσύνης. Η υπερβολική χρήση της ως μέτρο ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων μπορεί να την καταστήσει «κίνδυνο» για την ασφάλεια του δικαίου και για τη δημοκρατική αρχή.

Η αρχή της αναλογικότητας είναι βασική αρχή της διοικητικής δράσης. Ο φυσικός της χώρος είναι η διακριτική ευχέρεια της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης. Στην κρατούσα έκφρασή της έχει το ακόλουθο περιεχόμενο: Η διοικητική δράση (ιδίως η περιοριστική δικαιωμάτων διοικητική δράση) πρέπει πάντα να έχει κάποιο συγκεκριμένο σύννομο σκοπό. Τα μέσα που χρησιμοποιεί για την

¹¹ Για την αρχή της αναλογικότητας βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Η «ώριμη» αναλογικότητα, Διοικητική Δίκη 2019, σ. 200 επ. και σε: Β. Τζέμος (Επιμ.) Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμηχανία, Βιβλίο Πρακτικών 6^{ου} Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στην Πάτρα σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πατρών, 2020, σ. 1επ. (ελεύθερα ηλεκτρονικά προσβάσιμο σε ιστοσελίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) www.dimosiodikaio.gr).

επίτευξη αυτού του σκοπού πρέπει να είναι αναλογικά. Αυτό σημαίνει α) ότι πρέπει να είναι πρόσφορα (ικανά) για την επίτευξη αυτού του σκοπού και β) ότι πρέπει να είναι τα λιγότερο επαχθή όσον αφορά στον περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων, δηλαδή να είναι αναγκαία (απαραίτητα) για την επίτευξη του σκοπού.

Η αρχή της αναλογικότητας είναι αρχή λογικής δράσης και αποτελεσματικότητας. Είναι επίσης αρχή φιλελεύθερης και συνετής ασκήσεως της δημόσιας εξουσίας από τη δημόσια διοίκηση. Είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων και για κάθε δυσμενή διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια γενικότερα.

12. Το Τεκμήριο της Νομιμότητας

Αρχή της διοικητικής δράσης είναι και το τεκμήριο της νομιμότητας. Σύμφωνα με το τεκμήριο της νομιμότητας κάθε διοικητική πράξη τεκμαίρεται ως νόμιμη από το χρονικό σημείο που τίθεται σε ισχύ μέχρι του σημείου που θα ακυρωθεί ή θα τροποποιηθεί δικαστικά, θα καταργηθεί, θα ανακληθεί ή θα τροποποιηθεί διοικητικά, θα καταργηθεί ή θα τροποποιηθεί νομοθετικά. Αν δηλαδή δεν επέλθει κάποια διοικητική, νομοθετική ή δικαστική μεταβολή της διοικητικής πράξης, σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο, τότε αυτή η πράξη λογίζεται ως νόμιμη, ακόμα κι αν έχει νομικές πλημμέλειες.

Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων εκτείνεται τόσο στις ατομικές διοικητικές πράξεις όσο και στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

Βασικά αποτελέσματα του τεκμηρίου της νομιμότητας της ατομικής διοικητικής πράξης είναι α) ότι μέχρι συννόμως (δικαστικά, νομοθετικά, διοικητικά) να παύσει να ισχύει ή να τροποποιηθεί θεωρείται νόμιμη και β) ότι όταν παρέλθουν οι προθεσμίες

διοικητικής ή δικαστικής προσβολής της, λογίζεται, με την επιφύλαξη των καταργητικών ή τροποποιητικών αρμοδιοτήτων της νομοθετικής εξουσίας, ως σύννομη και διοικητικά-δικαστικά απρόσβλητη. Η δεύτερη θεμελιακή παρενέργεια του τεκμηρίου της νομιμότητας αφορά μόνο στις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις που η νομιμότητά τους ελέγχεται δικαστικά (επί προφανούς παρανομίας και διοικητικά) παρεμπιπτόντως μεν διαρκώς, απροθέσμως, εις το διηνεκές δε.

Πρέπει να σημειωθεί ότι το τεκμήριο της νομιμότητας συνεπάγεται την άμεση δεσμευτικότητα του περιεχομένου της διοικητικής πράξεως. Επίσης σημαίνει ότι η διοίκηση ή ο πολίτης δεν μπορεί να θεωρεί τη διοικητική πράξη άκυρη ή ανίσχυρη πριν τη νομοθετική, διοικητική ή δικαστική της κατάργηση ή τροποποίηση, ακόμα κι αν έχει ασκηθεί διοικητική ή δικαστική προσφυγή για την ακύρωση ή τροποποίησή της και καθόσον δεν έχει αποφασιστεί αρμοδίως διοικητικά ή δικαστικά η αναστολή της ισχύος της.

Το τεκμήριο της νομιμότητας, όπως γίνεται αντιληπτό, αποτελεί μερική κάμψη της αρχής της νομιμότητας, για λόγους ασφαλείας του δικαίου, χρηστής διοίκησης και προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη. Στη θεωρία προσδιορίζεται ως απόρροια της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων να ασκούν δημόσια εξουσία μέσω της εκδόσεως διοικητικών πράξεων για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος Συνιστά επίσης έκφραση της διοικητικής αποτελεσματικότητας καθώς αποτρέπει τις διοικητικές εκκρεμότητες και αβεβαιότητες. Το τεκμήριο της νομιμότητας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ειδικής αρχής της διοικητικής δράσης που προκύπτει από την συναίρεση – στάθμιση γενικότερων αρχών της διοικητικής δράσης (αρχή νομιμότητας- ασφάλεια δικαίου, χρηστή διοίκηση, αρχή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη).

Γίνεται δεκτό ότι το τεκμήριο της νομιμότητας δεν καλύπτει τις ανυπόστατες διοικητικές πράξεις (διοικητικές πράξεις που εκδίδονται από όργανο που δεν έχει νόμιμη υπόσταση, διοικητικές πράξεις που δεν έχουν δημοσιευτεί). Το τεκμήριο της νομιμότητας δεσμεύει όλα τα διοικητικά όργανα και τα διοικητικά δικαστήρια όταν εκδικάζουν προσφυγές ή αιτήσεις ακυρώσεως. Υποστηρίζεται πειστικά ότι το τεκμήριο της νομιμότητας δεν δεσμεύει τα διοικητικά δικαστήρια όταν εκδικάζουν αγωγές αποζημίωσης, τα πολιτικά δικαστήρια όταν εκδικάζουν ιδιωτικές διαφορές, τα ποινικά δικαστήρια στις ποινικές υποθέσεις και το Ελεγκτικό Συνέδριο όταν ασκεί δικαιοδοτική και όχι διοικητική λειτουργία. Παρομοίως δεν δεσμεύει το Συνήγορο του Πολίτη κατά την άσκηση του διαμεσολαβητικού του ρόλου.

Νομικά χαρακτηρίζεται ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και ως διαδικαστικό διοικητικό έθιμο.

13. Η Αποτελεσματικότητα

Κύριο χαρακτηριστικό της διοικητικής δράσης πρέπει να είναι η αποτελεσματικότητα. Η αποτελεσματικότητα είναι σημαντική πυξίδα της δημόσιας διοίκησης κατά την εξέταση των σκοπιμοτήτων, της ουσίας των δράσεών της. Όταν ενεργεί με διακριτική ευχέρεια η διοίκηση κύριο μέλημά της πρέπει να είναι η αποτελεσματικότητά της. Με την παράμετρο της αποτελεσματικότητας βρισκόμαστε κατά βάση στους χώρους της διοικητικής επιστήμης, της οικονομικής επιστήμης και της δικαιοπολιτικής και λιγότερο στο διοικητικό δίκαιο. Η αποτελεσματικότητα πρέπει να οιστρηλατεί τις ουσιαστικές, τεχνικές και αξιολογικές κρίσεις και αποφάσεις της δημόσιας διοίκησης. Δεν είναι όμως παρακαμπτήριο οδός της νομιμότητας. Η διοικητική δράση οφείλει να λειτουργεί αποτελεσματικά εντός της νομιμότητας.

Η αποτελεσματικότητα πρέπει να επενδύεται στην αρχή της νομιμότητας.

Βέβαια η αποτελεσματικότητα δεν είναι αμιγώς εξωνομική έννοια. Το γαλλικό δημόσιο δίκαιο είναι παραδοσιακά προσανατολισμένο στην αρχή της αποτελεσματικότητας (effet utile). Στο ευρωπαϊκό δίκαιο η αποτελεσματική εφαρμογή του είναι βασική γενική αρχή, όπως συνεχώς τονίζει το ΔΕΕ. Επίσης η αποτελεσματικότητα είναι παράγοντας που καθορίζει την αρχή της αναλογικότητας σε στενή έννοια (στάθμιση πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων ενός μέτρου σε αναφορά πάντα προς ένα νόμιμο σκοπό) της κρατικής δράσης. Όμως είναι αμφίβολο αν η αρχή της αναλογικότητας σε στενή έννοια αποτελεί τμήμα του νομικού ελέγχου της αναλογικότητας¹².

Η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης δεν αφορά μόνο στην ίδια τη διοικητική δράση, στην καθημερινή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Αναφέρεται και στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Προϋποθέτει χρηστικό οργανόγραμμα της κάθε υπηρεσίας, σαφή, ορθολογική και με κριτήριο την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, εκμετάλλευση των δεξιοτήτων και των γνώσεων του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, εξοπλισμό με τις αναγκαίες υποδομές, πρακτική χρήση των νέων τεχνολογιών, επιμόρφωση του προσωπικού, καλό κλίμα στις σχέσεις των οργάνων της διοίκησης με τους πολίτες, φιλική ατμόσφαιρα εντός της δημόσιας υπηρεσίας, αγαστή συνεργασία των αρμών της δημόσιας διοίκησης μεταξύ τους, συνεργασία της δημόσιας διοίκησης με τον Συνήγορο

¹² Β. Τζέμος, Η «*όριμη*» αναλογικότητα, Διοικητική Δίκη 2019, σ. 200 επ. και σε: Β. Τζέμος (Επιμ.) Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμχανία, Βιβλίο Πρακτικών 6^{ου} Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στην Πάτρα σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πατρών, 2020, σ. 1επ. (ελεύθερα ηλεκτρονικά προσβάσιμο σε ιστοσελίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) www.dimosiodikaio.gr

του Πολίτη, προσλήψεις αποκλειστικά με γνώμονα τις ανάγκες των υπηρεσιών και με αξιοκρατία, αξιοκρατικές εξελίξεις στην ιεραρχία και επιλογή ικανών προσώπων για τις επιτελικές θέσεις. Επίσης η αποτελεσματικότητα θέτει επί τάπητος το αίτημα για έμπρακτο περιορισμό της γραφειοκρατίας, για απλές και σύντομες διαδικασίες, για ένα καλύτερο, καινοτόμο και ένα εν τέλει ποιοτικό Δημόσιο.

Διάγραμμα 7

Νομιμότητα σε στενή έννοια + χρηστή διοίκηση + αναλογικότητα + διαφάνεια = νομιμότητα σε ευρεία έννοια

νομιμότητα + αποτελεσματικότητα + ταχύτητα + καινοτομία = ποιοτική δημόσια διοίκηση

14. Από την Αποτελεσματικότητα στη Δικαιοπολιτική

Δικαιοπολιτική¹³ είναι η συνεχής αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου ως προς το περιεχόμενό του και ως προς την εφαρμοσιμότητά του και ο βάσει αυτής της αξιολόγησης de lege ferenda πρακτικός, κυρίως νομοπαρασκευαστικός και μεταρρυθμιστικός στοχασμός. Αναφέρεται στις προοπτικές ουσιαστικών τροποποιήσεων στην έννομη τάξη αλλά και στις διαδικασίες των αναγκαίων νομοθετικών παρεμβάσεων. Εξετάζει τι είναι προβληματικό στις ισχύουσες ρυθμίσεις, δομές, διαδικασίες και πρακτικές, τι πρέπει να διατηρηθεί, πώς να συντηρηθεί και προς ποια κατεύθυνση να ενισχυθεί. Διερευνά τι πρέπει να αλλάξει, προς ποια τροπή, με ποια μορφή νομοθετικής ή

¹³ Για την Δικαιοπολιτική βλ. αναλυτικότερα Β. Τζέμος, Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2018 (www.publiclawjournal.com), σ. 12επ., Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική, ΘΠΔΔ 2/2015 καθώς και σε Ebook Β. Τζέμος (Επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην εποχή της κρίσης, 1ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, 2014, σ. 415επ. (προσβάσιμο σε www.dimosiodikaio.gr).

διοικητικής παρέμβασης, σε ποιον χρόνο, με ποια προεργασία, σε συνδυασμό με ποιες πολιτικές ή οργανωτικές παρεμβάσεις και με ποιες συνέργειες και καλές πρακτικές. Η δικαιοπολιτική συνέχεται άρρηκτα με μια μεταρρυθμιστική λογική, συναιρώντας πορίσματα της συνταγματικής επιστήμης και της διοικητικής επιστήμης. Η δικαιοπολιτική δεν είναι μόνο μέθοδος, τρόπος σκέψης. Η ουσία της δεν εξαντλείται στον γόνιμο προβληματισμό α) για ένα καλύτερο και β) για ένα περισσότερο εφαρμοζόμενο ισχύον δίκαιο. Εκτείνεται και στην εξής κομβική αρχή - leitmotiv: Όλες οι μορφές δημόσιας εξουσίας στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη δικαίου λειτουργούν και υπηρετούν την πραγματική απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η λειτουργικότητα του συνταγματικού δικαίου των εξουσιών ως οργανωτικού-διαδικαστικού προστάτη και κατοχυρωτή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ως μέσου στην υπηρεσία του κορυφαίου πολιτειακού σκοπού της προστασίας ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, εξηγεί πλήρως την δικαιοπολιτική σκοπιά. Ο στόχος της εφαρμοσιμότητας του ισχύοντος δικαίου¹⁴ συνέχεται άρρηκτα με τα ζητήματα α) της καλής νομοθέτησης, β) της απλότητας των νομικών ρυθμίσεων, γ) του περιορισμού της πολυνομίας, της κακονομίας και ιδίως των αντιφατικών νομικών ρυθμίσεων, δ) της ταχύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης, ε) της ταχύτητας στην έκδοση των αναγκαίων κανονιστικών διοικητικών πράξεων για την εφαρμογή των νόμων, στ) της ταχύτητας της διοικητικής δράσης ζ) της τήρησης των ισχυουσών προθεσμιών από όλα τα κρατικά όργανα και της νομοθετικής αναπροσαρμογής των προθεσμιών που δεν μπορούν να τηρηθούν σε μια ρεαλιστική βάση και ι) του αποτελεσματικού ελέγχου της διοικητικής δράσης.

¹⁴ Και ιδίως του Δημοσίου Δικαίου.

Στο συνταγματικά συγκροτημένο πεδίο της θεσμικής αρχιτεκτονικής, καινοτομία δεν είναι η μονήρης «τυχοδίωξη» της βελτίωσης, αλλά η θεραπεία της αποτελεσματικότητας και της προόδου με όρους δημοκρατίας, δικαιοκρατίας και ισότητας, με όρους νομιμοποίησης. Οι ελληνικοί διοικητικοί θεσμοί χρειάζονται επειγόντως έξυπνες και ρηξικέλευθες μεταρρυθμίσεις, άλλα πάντα εντός της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου και επίσης με απλή εκφορά (ώστε να είναι εποπτεύσιμες από τον πολίτη, προσβάσιμες από αυτόν) και με συνεχή αναφορά στην ανάγκη επιτάχυνσης των διαδικασιών και στον αποτελεσματικό έλεγχο της διοικητικής δράσης

15. Δικαιοκρατικός Έλεγχος της Διοικητικής Δράσης

Στο δημοκρατικό κοινωνικό κράτος δικαίου οι εξουσίες δεν είναι ανεξέλεγκτες. Λειτουργούν θεσμικά εξισορροπούμενες, με αμοιβαίους ελέγχους και αντιρροπήσεις ισχύος (checks and balances). Η διοικητική δράση υπόκειται συνεπώς σε δικαιοκρατικό έλεγχο¹⁵. Ο δικαιοκρατικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης είναι α) κοινοβουλευτικός έλεγχος, β) δικαστικός έλεγχος και γ) διοικητικός έλεγχος.

¹⁵ Βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων) ή Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (π.χ. Επιτροπή Ανταγωνισμού, ΡΑΕ, ΑΕΠΠ) που δεν είναι πάντα κατεξοχήν, συνήθεις ελεγκτικοί μηχανισμοί αλλά ενίοτε έχουν και ευρύτερο του διοικητικού ελέγχου ρυθμιστικό-εποπτικό ρόλο, 8) Έλεγχος από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 9) Εσωτερικός έλεγχος, 10) Αξιολόγηση, 11) Δημοσιονομικός διοικητικός έλεγχος (υπάρχει και δημοσιονομικός δικαστικός και δημοσιονομικός κοινοβουλευτικός έλεγχος). Τα είδη αυτά δεν είναι στεγανά μεταξύ τους. Συχνά συλλειτουργούν και επικαλύπτονται.

Κομβική για την κατανόηση σε όλο της το πλάτος και το βάθος της έννοιας του ελέγχου της διοικητικής δράσης είναι πρώτον η εμπέδωση της ώσμωσης των δυο θεμελίων λίθων του διοικητικού δικαίου, της αρχής της νομιμότητας και της αρχής της ιεραρχίας. Δεύτερον είναι κρίσιμο να υπομνησθεί ότι η διοικητική δράση εκφέρεται αλλά και ελέγχεται τόσο αυτεπαγγέλτως όσο και μετά από έγγραφο πολιτών. Τρίτον πρέπει να επισημανθεί ότι ο έλεγχος της διοικητικής δράσης συναρτάται τόσο με το ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο όσο και με το οργανωτικό διοικητικό δίκαιο. Με άλλα λόγια ο διοικητικός έλεγχος της διοικητικής δράσης είναι και έλεγχος με βάση το γενικό και το ειδικό ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο αλλά είναι και οργανωτικό ζήτημα (μονάδες εσωτερικού ελέγχου, Ανεξάρτητες Αρχές, τρόπος λειτουργίας μιας υπηρεσίας). Εκτός του διοικητικού ελέγχου σε ένα κράτος δικαίου είναι θεσπισμένος και λειτουργεί και πλήρης δικαστικός έλεγχος και κοινοβουλευτικός έλεγχος.

Ο διοικητικός έλεγχος τόσο σε στενή έννοια (ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος) όσο και σε ευρεία έννοια συστηματοποιείται με κριτήριο τον χρόνο πραγματοποίησης σε α) προληπτικό και β) κατασταλτικό. Με

κριτήριο το περιεχόμενο και την ένταση του ελέγχου κατηγοριοποιείται σε έλεγχο νομιμότητας και σε έλεγχο ουσίας (σκοπιμότητας). Τόσο ο προληπτικός όσο και ο κατασταλτικός διοικητικός έλεγχος μπορεί να είναι έλεγχος νομιμότητας ή έλεγχος σκοπιμότητας. Το ακριβές περιεχόμενο του διοικητικού ελέγχου το προσδιορίζει η νομοθετική εξουσία, ο νόμος βάσει της αρχή της νομιμότητας. Η ένταση, η έκταση και το ειδικό περιεχόμενο κάθε μορφής διοικητικού ελέγχου προσδιορίζεται από την αρχή της νομιμότητας, η οποία δεσμεύεται αλλά και περιορίζεται νομικά από τις συνταγματικές ρυθμίσεις (συνταγματική νομιμότητα). Ο διοικητικός έλεγχος είναι έλεγχος α) διοικητικής δράσης, β) προσώπων, γ) διαδικασιών, τρόπου οργάνωσης της εργασίας και πρακτικών και δ) δομών.

Διέπεται από α) τις αρχές του διοικητικού δικαίου, β) τις αρχές της διοικητικής επιστήμης (δημόσιας διοίκησης), και γ) από τις αρχές του management (new public management). Κρίσιμο ερώτημα είναι σε ποιο βαθμό οι καλές πρακτικές ελέγχου του ιδιωτικού τομέα μπορούν να προσαρμοστούν και στον δημόσιο τομέα.

Διάγραμμα 9

Μορφές διοικητικού ελέγχου

1. Προληπτικός
2. Κατασταλτικός

Διάγραμμα 10

Μορφές διοικητικού ελέγχου

1. Νομιμότητας
2. Σκοπιμότητας

Διάγραμμα 11

Μορφές διοικητικού ελέγχου

1. Αυτεπάγγελτος
2. Κατόπιν Ένστασης
(άρθρα 24-27 ΚΔΔ)

Μορφές διοικητικού ελέγχου

1. Δράσης
2. Προσώπων
3. Τρόπου λειτουργίας-πρακτικών
4. Δομών

17. Ιεραρχικός Διοικητικός Έλεγχος (Διοικητικός Έλεγχος σε στενή έννοια)

Το διοικητικά όργανα που είναι ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα (π.χ. σε ένα υπουργείο του ν.π.δ.δ. - κράτος) βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση που καθορίζεται από τους ισχύοντες κανόνες δικαίου¹⁷. Η ιεραρχική σχέση των διοικητικών οργάνων του κράτους και η ενότητα του ν.π.δ.δ. κράτος συνεπάγονται την άσκηση ιεραρχικού διοικητικού ελέγχου (διοικητικού ελέγχου σε στενή έννοια) εντός του κράτους. Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται από την ιεραρχική διοικητική οργάνωση (ΣΕ 1678/1955). Ιεραρχικός έλεγχος υφίσταται και ασκείται εντός του ίδιου ν.π.δ.δ. και γενικότερα εντός του ίδιου δημοσίου νομικού προσώπου. Ο ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος είναι α) η αρμοδιότητα του ανώτερου διοικητικού οργάνου να δίνει οδηγίες και διαταγές προς το ιεραρχικά κατώτερο (υφιστάμενο) όργανο και β) η αρμοδιότητα του ανώτερου διοικητικού οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του κατώτερου οργάνου. Ο ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να είναι έλεγχος νομιμότητας ή και σκοπιμότητας. Μπορεί να είναι προληπτικός, κατασταλτικός ή και προληπτικός και κατασταλτικός. Μπορεί να ασκείται αυτεπάγγελτα ή κατόπιν ενστάσεως. Ο κατασταλτικός έλεγχος σκοπιμότητας πρέπει να προβλέπεται ρητά από το ισχύον νομικό πλαίσιο (ΣΕ 2133/1975). Μόνο οι εντολές (διαταγές) και όχι οι οδηγίες του ανωτέρου οργάνου προς το κατώτερο είναι πλήρως δεσμευτικές για το κατώτερο όργανο. Αλλά και επί των εντολών το κατώτατο όργανο δικαιούται καταρχάς να μην εκτελέσει προφανώς παράνομες και ιδίως προφανώς αντισυνταγματικές εντολές (άρθρα 25 παρ. 2 και 3 του ΥΚ). Κομβικό εργαλείο του ιεραρχικού διοικητικού ελέγχου είναι οι εγκύκλιοι και οι

¹⁷ Βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που έχει υιοθετήσει υπογράφοντας ο αρμόδιος Υπουργός. Η αρχή της νομιμότητας καθορίζει την εκάστοτε διαδικασία, ένταση, έκταση του ιεραρχικού διοικητικού ελέγχου. Δεν υπόκειται σε ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, το Υπουργικό Συμβούλιο, ο Πρωθυπουργός και τα ανώτατα μονομελή και συλλογικά όργανα διοίκησης των δημοσίων νομικών προσώπων (π.χ. Δήμαρχοι, Δημοτικά Συμβούλια, Περιφερειάρχες, Περιφερειακά Συμβούλια, Πρόεδροι, Διοικητές και Διοικητικά Συμβούλια ΟΚΑ και δημόσιων ν.π.ι.δ.).

18. Διοικητική Εποπτεία

Διοικητική εποπτεία είναι η νομική σχέση που συνδέει το κράτος (νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου κράτος, το κράτος σε στενή έννοια) με άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα¹⁸. Η διοικητική εποπτεία διαφέρει δομικά από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο κατά το ότι στην γνήσιά της μορφή δεν ασκείται ιεραρχικά εντός του ίδιου δημοσίου νομικού προσώπου. Ασκείται εκτός διοικητικής ιεραρχίας και από ένα νομικό πρόσωπο (ν.π.δ.δ. κράτος, εποπτεύον νομικό πρόσωπο, το διοικητικό όργανο του κράτους που ασκεί την διοικητική εποπτεία λέγεται εποπτεύων φορέας) σε ένα άλλο νομικό πρόσωπο (εποπτευόμενο νομικό πρόσωπο, εποπτευόμενος φορέας). Χαρακτηριστικά παραδείγματα διοικητικής εποπτείας είναι η εποπτεία του κράτους στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 παρ. 4 εδ. α Σ), στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (άρθρο 16 παρ. 5 εδ. β Σ, άρθρο 4647/2012) και στα λοιπά πρόσωπα της καθύλην αυτοδιοίκησης (π.χ. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης, Δημόσια Νοσοκομεία, Επαγγελματικοί Σύλλογοι (ΣτΕ 2691/2009)). Διοικητική εποπτεία μπορεί να ασκείται από τα αρμόδια κρατικά όργανα και σε δημόσια ν.π.ι.δ. Κατά την ορθότερη άποψη γνήσια διοικητική εποπτεία δεν ασκείται από το «εποπτεύον υπουργείο» στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές. Η διοικητική εποπτεία ως μορφή διοικητικού ελέγχου δεν συνάδει προς την συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική ανεξαρτησία (που σημαίνει υπαγωγή μόνο σε κοινοβουλευτικό και σε δικαστικό έλεγχο). Στις περιπτώσεις που στο νομικό πλαίσιο γίνεται λόγος για εποπτεύον υπουργείο επί των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξαρτήτων αρχών (π.χ. υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης ως προς τον Συνήγορο του Πολίτη και το ΑΣΕΠ) πρέπει να γίνει δεκτό ότι

¹⁸ Βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

πρόκειται για νόθο, μη γνήσια, τρίτης βαθμίδας (τρίτου επιπέδου) διοικητική εποπτεία.

Η διοικητική εποπτεία συμπυκνώνει τις ποικίλες κατηγορίες διοικητικού ελέγχου νομιμότητας του κράτους σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς και σε δημόσια ν.π.ι.δ. Ο όρος διοικητική εποπτεία αναφέρεται κατά βάση σε έναν ήπιο διοικητικό έλεγχο, ηπιότερο από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο, έναν έλεγχο κατά κανόνα μόνο νομιμότητας και κατά κανόνα μόνον κατασταλτικό νομιμότητας. Η διοικητική εποπτεία ασκείται τόσο σε διοικητικές πράξεις όσο και σε πρόσωπα. Η αρχή της νομιμότητας προσδιορίζει το ακριβές ειδικό περιεχόμενο της εκάστοτε ειδικής εκδοχής διοικητικής εποπτείας. Υφίστανται πάντως και συνταγματικά όρια: (1) Πλήρες αυτοδιοίκητο, αυτοκυβέρνηση και διοικητική αυτοτέλεια ΟΤΑ άρθρο 102 παρ. 4 Σ: «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.» 2) Πλήρες αυτοδιοίκητο ΑΕΙ (άρθρο 16 παρ. 5 Σ: «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση»).

Στο Σύνταγμα χρησιμοποιείται ο όρος εποπτεία του κράτους και στις περιπτώσεις α) των γεωργικών και αστικών συνεταιρισμών (άρθρο 12 παρ. 4 Σ: «Οι γεωργικοί και αστικοί συνεταιρισμοί κάθε είδους αυτοδιοικούνται σύμφωνα με τους όρους του νόμου και του

καταστατικού τους και προστατεύονται και εποπτεύονται από το Κράτος, που είναι υποχρεωμένο να μεριμνά για την ανάπτυξή τους», β) των ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων (άρθρο 16 παρ. 8 Σ: «Νόμος ορίζει τις προϋποθέσεις και τους όρους χορήγησης άδειας για την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων που δεν ανήκουν στο Κράτος, τα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται πάνω σ' αυτά, καθώς και την υπηρεσιακή κατάσταση του διδακτικού προσωπικού τους.» γ) των θρησκευτικών λειτουργιών (άρθρο 13 παρ. 3 Σ: «Οι λειτουργοί όλων των γνωστών θρησκειών υπόκεινται στην ίδια εποπτεία της Πολιτείας και στις ίδιες υποχρεώσεις απέναντί της, όπως και οι λειτουργοί της επικρατούσας θρησκείας», και δ) του αθλητισμού (άρθρο 16 παρ. 9 Σ: «Ο αθλητισμός τελεί υπό την προστασία και την ανώτατη εποπτεία του Κράτους.»)

Διάγραμμα 15

Διοικητική εποπτεία

Κράτος. -----→ άλλο ν.π.δ.δ ή δημόσιο ν.π.ιδ.
(ως εποπτεύων φορέας) (ως εποπτευόμενος φορέας)
(συνήθως Κυβέρνηση,
ή πάντως άλλα όργανα της
κρατικής εκτελεστικής
εξουσίας π.χ. Ελεγκτής Νομιμότητας
ΟΤΑ (άρθρα 215 επ. ν. 3852/2010)

Διοικητική εποπτεία

- 1) Ηπιότερη μορφή διοικητικού ελέγχου από τον ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο
- 2) Όχι θέμα ιεραρχικής σχέσης, άλλα έννομη σχέση νομικής εποπτείας
- 3) Καταρχήν (εφόσον δεν ορίζεται από το νόμο αλλιώς) κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας
- 4) Σε διοικητικές πράξεις και σε πρόσωπα
- 5) Συνταγματικά όρια (102 παρ. 4 Σ, 16 παρ. 5Σ)
- 6) Το περιεχόμενό της ρυθμίζεται περιπτώσιολογικά από την ειδική νομοθεσία (αρχή της νομιμότητας).

Ο Ενδιάμεσος Διαμεσολαβητικός Έλεγχος του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁹

1. Οι Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται ιδιότυπως στην εκτελεστική εξουσία, αποτελούν ιδιόμορφη εκδοχή εκτελεστικής λειτουργίας. Οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται πρώτον από ανεξαρτησία έναντι της Κυβέρνησης και γενικότερα έναντι κάθε μορφής πολιτικής ή ιδιωτικής εξουσίας. Δεύτερον επιφορτίζονται με την εγγύηση, την εποπτεία, την ρύθμιση, τον διαμεσολαβητικό έλεγχο α) της προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, β) τομέων της οικονομίας και γ) της δημόσιας διοίκησης και του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Αναπτύσσουν γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες στους άνω τομείς. Η δράση των Ανεξαρτήτων Αρχών υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις τους σε πλήρη δικαστικό έλεγχο. Οι 5 συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να διακρίνονται από τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές που δεν θεσπίζονται στο Σύνταγμα.

2. Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες (με την αναθεώρηση του 2001) Ανεξάρτητες Αρχές είναι πέντε: 1) Ο Συνήγορος του Πολίτη, 2) Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), 3) Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ), 4) Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) και 5) Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ). Οι συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές δεν μπορούν να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν, όσον αφορά στο συνταγματικά προσδιορισμένο θεσμικό τους περιεχόμενο, με νόμο. Το γενικό νομικό πλαίσιο και για τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές θεσπίζεται από το ν. 3051/2002. Παράλληλα έχουν θεσπιστεί

¹⁹ Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012. Οι παρακάτω αναπτύξεις βασίζονται στο άνω βιβλίο μου και αποτελούν περιληπτική απόδοση σημαντικών ζητημάτων.

ειδικοί εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι για κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή ενώ όλες έχουν τον κανονισμό λειτουργίας τους.

3. Η πρώτη Ανεξάρτητη Αρχή Ombudsman λειτούργησε στην Σουηδία το 1809. Ακολούθησαν με αρκετή καθυστέρηση η Φινλανδία το 1919 και η Δανία το 1954. Το 1995 θεσπίστηκε Ombudsman και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής. Υπό την μία ή την άλλη κλασική, ιδιόμορφη, κεντρική ή περιφερειακή εκδοχή ο ανεξάρτητος θεσμός του Ombudsman λειτουργεί σήμερα σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες και στην συντριπτική πλειοψηφία των δημοκρατικών χωρών σε παγκόσμια κλίμακα. Είναι ό,τι πιο μοντέρνο και δυναμικό έχουν να επιδείξουν οι συνταγματικοί θεσμοί τα τελευταία 30 χρόνια. Λειτουργεί και παγκόσμιος οργανισμός Ombudsmen (I.O.I.) με έδρα την Βιέννη.

4. Έχει αναπτυχθεί μία ιδεοτυπική κατηγοριοποίηση σε κλασικό (βασικό) Ombudsman και σε υβριδικό (rule of law/human rights, προωθημένο) Ombudsman. Ο κλασικός Ombudsman περιορίζεται στο νεωτερικό ρόλο του soft law διαμεσολαβητή υπέρ των πολιτών σε διοικητικές διαφορές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες. Έχει ως βασικά όπλα στην φαρέτρα του α) την πειθώ με νομική τεκμηρίωση, β) την θέσπιση υποχρέωσης συνεργασίας και απάντησης των ελεγχόμενων φορέων στις διαμεσολαβητικές προτάσεις και γ) την υποβολή ετήσιων εκθέσεων στα Εθνικά Κοινοβούλια. Ο υβριδικός-προωθημένος Ombudsman αναπτύσσει πιο δραστικές λειτουργίες, αποφασιστικές και κυρωτικές. Συνδέεται στενά με την δικαστική εξουσία και ελέγχει και την συνταγματικότητα των νόμων. Ελέγχει τη νομιμότητα της κυβερνητικής και της δικαστικής δράσης και συχνά αναπτύσσει αυτόνομες πειθαρχικές εξουσίες. Γενικά εξοπλίζεται με περισσότερες γνήσια ελεγκτικές αρμοδιότητες. Η κατηγοριοποίηση δεν αναφέρεται

μόνο σε δύο διαφορετικά μοντέλα αλλά και σε έναν εποικοδομητικό διάλογο για την καλύτερη δυνατή διαμόρφωση του κάθε διεθνούς, εθνικού, περιφερειακού ή τοπικού Ombudsman. Ο διάλογος αυτός είναι κρίσιμος τόσο κατά την πρώτη ίδρυση όσο και ενόψει της μεταρρύθμισης ήδη λειτουργούντος Ombudsman.

5. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι η ελληνική θεσμική εκδοχή του Ombudsman. Θεσπίστηκε το 1997 και λειτουργεί από τον Οκτώβριο του 1998. Το π.δ. 273/299, ο ν. 3051/2002 και ο ν. 3094/2003, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, θέτουν το νομικό πλαίσιο λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη. Τα άρθρα 101^α και 103 παρ. 9 του Συντάγματος και τα άρθρα 138^α και 14 του Κανονισμού της Βουλής συμπληρώνουν τη νομική παλέτα. Ειδικές κανονιστικές διοικητικές πράξεις (ΚΥΑ και αποφάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη) ολοκληρώνουν το νομικό πλαίσιο. Σημαντική πρακτική σημασία, χωρίς νομική δεσμευτικότητα, έχει το εγχειρίδιο εργασιών (manual) του Συνηγόρου.

6. Η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» έχει ως επικεφαλής πρόσωπο που επίσης ονομάζεται Συνήγορος του Πολίτη. Την ηγεσία της Αρχής συμπληρώνουν οι 6 Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη, οι επικεφαλής των 6 κύκλων δραστηριότητας της Αρχής. Η Αρχή έχει ως ραχοκοκαλιά και κομβικό άξονα της λειτουργίας της Ειδικούς Επιστήμονες υψηλών προσόντων, εκ των οποίων οι μισοί περίπου είναι Δικηγόροι, και υποστηρίζεται από Γραμματεία.

7. Οι πολίτες προσφεύγουν ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη με έγγραφη και ενυπόγραφη αναφορά που είτε α) κατατίθεται στο γραφείο υποδοχής του Συνηγόρου του Πολίτη, είτε β) αποστέλλεται μέσω ταχυδρομείου, είτε γ) αποστέλλεται μέσω φαξ, είτε δ)

υποβάλλεται ηλεκτρονικά. Η αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη αποτελεί εκδοχή του συνταγματικά κατοχυρωμένου (άρθρο 10 παρ. 1) θεμελιώδους δικαιώματος της αναφοράς στις αρχές. Ο Συνήγορος του Πολίτη κατ' εξαίρεση επιλαμβάνεται υποθέσεων και αυτεπαγγέλτως. Ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη είναι κατά βάση διαμεσολαβητικός και ελεγκτικός. Το τετράπτυχο της φυσιογνωμίας του συμπληρώνεται με την υπεράσπιση (την συνηγορία) των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών και με την στόχευση επίλυσης της υπόθεσης. Το κυρίως πεδίο της ελεγκτικής-διαμεσολαβητικής δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη είναι οι δημόσιες υπηρεσίες, αλλά για ζητήματα δικαιωμάτων των παιδιών και ισότητας των φύλων ελέγχει και ιδιώτες.

8. Οκτώ είναι τα βασικά χαρακτηριστικά της διαμεσολαβητικής λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη: η ευέλικτη και αντιγραφειοκρατική φυσιογνωμία, η λειτουργία με γνώμονα την προσφορότητα των μέσων και την αποτελεσματικότητα, ο νομικός έλεγχος της υπόθεσης, η επί της ουσίας εξέταση της υπόθεσης, η δέσμευση των ελεγχόμενων φορέων ως προς την κατεύθυνση που αποδίδει ο Συνήγορος του Πολίτη στην διαμεσολαβητική διαδικασία, η έλλειψη εκτελεστότητας των προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη προς τους ελεγχόμενους φορείς, η πειθώ, και η ήπια κυρωτική λειτουργία με την οποία εξοπλίζεται ο θεσμός.

9. Ο Συνήγορος του Πολίτη υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας, όπως και κάθε πτυχή των τριών κρατικών λειτουργιών. Η δράση του Συνηγόρου του Πολίτη πρέπει επομένως να ερείδεται στο νομικό πλαίσιο που τον διέπει, στο Σύνταγμα ή σε άλλη ισχύουσα νομική ρύθμιση. Βασικά ελέγχει την παρανομία και την κακοδιοίκηση και ενεργοποιεί τον ελεγκτικό-διαμεσολαβητικό-συνηγορικό του πολίτη

ρόλο του με στόχο την επίλυση της υπόθεσης με άρση της παρανομίας και καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ακόμα όμως και όταν διαπιστώσει την νομιμότητα της ελεγχόμενης διοικητικής πράξης, υλικής ενέργειας ή παραλείψεως, μπορεί να προτείνει και να προσπαθήσει να πείσει τον ελεγχόμενο φορέα να εφαρμόσει μία άλλη επίσης σύννομη λύση η οποία θα είναι πιο επωφελής για τον προσφεύγοντα πολίτη. Κατ' εξαίρεση έχει δηλαδή τη νομική δυνατότητα να αντιτίθεται και σε σύννομες ατομικές διοικητικές πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις της διοίκησης, που συνιστούν για τον συγκεκριμένο πολίτη κακοδιοίκηση («σύννομη κακοδιοίκηση»)²⁰, πάντα όμως αντιπαραβάλλοντας και προτείνοντας μια άλλη σύννομη λύση. Όταν εκφέρει προτάσεις προς τους ελεγχόμενους φορείς, και αυτές εμφορούνται από την αρχή της επιείκειας, αυτές πρέπει να είναι κατά το ισχύον δίκαιο υποστηρίξιμες. Ο Συνήγορος του Πολίτη συναιρεί νομιμότητα με επιείκεια: «νομικά δυνατή επιείκεια» και «χρηστή νομιμότητα» ως αντίδοτο της «σύννομης κακοδιοίκησης».

10. Αφού έχει εξετάσει και έχει κρίνει καταφατικά το παραδεκτό μιας αναφοράς, ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά νομικά και επί της ουσίας την ενώπιόν του αχθείσα υπόθεση. Η ενεργοποίηση του διαμεσολαβητικού του ρόλου σημαίνει ακριβώς ότι ο Συνήγορος του Πολίτη, αφού διαπίστωσε ότι δεν είναι αναρμόδιος, ερευνά τις πραγματικές και τις νομικές συνιστώσες της αναφοράς. Η νομική και η ουσιαστική έρευνα της υπόθεσης εκτυλίσσεται παράλληλα. Ο Συνήγορος του Πολίτη διαφωτίζεται για τις πραγματικές και τις νομικές παραμέτρους της υπόθεσης με στόχο την εύρεση και πρόταση

²⁰ Β. Τζέμος, Η σύννομη κακοδιοίκηση, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 20172020 (www.publiclawjournal.com), σ. 95επ.

νόμιμης, επιεικούς και δικαιολογούμενης από τις εκάστοτε πραγματικές συνθήκες εφαρμόσιμης λύσης.

11. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί του Συνηγόρου του Πολίτη ρυθμίζεται κατά βάση στο άρθρο 138^α του Κανονισμού της Βουλής. Αρθρώνεται σε τρία επίπεδα: α) Παραλαβή, μελέτη και συζήτηση στην Βουλή των ετήσιων και ειδικών εκθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, β) Ακρόαση του Συνηγόρου, των Βοηθών Συνηγόρων και Ειδικών Επιστημόνων από Επιτροπές της Βουλής, την Διάσκεψη των Προέδρων ή και την Ολομέλεια γ) Υποβολή Κοινοβουλευτικών Αναφορών από τον Συνήγορο του Πολίτη προς την Βουλή για σοβαρές υποθέσεις που έχει χειριστεί και κρίνει ότι χρήζουν κοινοβουλευτικού ελέγχου ή συνάπτονται με την ανάγκη νομοθετικών ρυθμίσεων.

12. Κεντρική αποστολή του Συνηγόρου βάσει του άρθρου 1. παρ. 1 του ν. 3094/2003 είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών. Ως κύριος στόχος της διαμεσολαβητικής κεντρικής λειτουργίας του Συνηγόρου θεσπίζεται το τρίπτυχο α) προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, β) καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, γ) τήρηση της νομιμότητας. Η εγγύηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και η τήρηση νομιμότητας δεν είναι τρεις διαφορετικοί στόχοι. Είναι ένας ενιαίος στόχος με τρεις για συστηματικούς λόγους διαζευξίμες υποεκφράσεις. Είναι ο στόχος του ουσιαστικού κράτους δικαίου, που απαρτίζεται από τρεις αλληλοσυμπληρούμενους πόλους. Στο άρθρο 1 παρ.1 του ν. 3094/2003 ερείδεται λοιπόν ως θεσμικά κυρίαρχος για τον Συνήγορο του Πολίτη ο κομβικός προσανατολισμός ελεγκτική διαμεσολάβηση - δικαιοκρατική, επιεικής, νόμιμη επίλυση διαφορών μεταξύ πολίτη και δημόσιας υπηρεσίας.

13. Η οριστική κατάφαση της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη να ενεργοποιήσει τον διαμεσολαβητικό-ελεγκτικό ρόλο του προϋποθέτει την εξέταση τριών ζητημάτων: 1) της καθύλην αρμοδιότητας του Συνηγόρου (ποιες δημόσιες και μη δημόσιες πράξεις, ενέργειες και παραλείψεις υπάγονται καταρχήν στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη), 2) των ειδικών περιπτώσεων καθύλην αναρμοδιότητας του Συνηγόρου (οι ειδικές θεματικές, που ρητά νομικά εξαιρούνται της αρμοδιότητάς), 3) των τυπικών προϋποθέσεων του παραδεκτού της αναφοράς (διαδικαστικές προϋποθέσεις (τύποι) που πρέπει να τηρηθούν ή να ληφθούν υπόψη από τον αναφερόμενο προκειμένου να υποβληθεί παραδεκτώς η αναφορά ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη).

14. Η γενική καθύλην αρμοδιότητα του Συνηγόρου ορίζει ποιες δημόσιες και μη δημόσιες πράξεις, ενέργειες και παραλείψεις υπάγονται καταρχήν στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη. Η καθύλην αρμοδιότητα του Συνηγόρου καθορίζεται ρητά από το συνδυασμό των ρυθμίσεων των παραγράφων 1 και 3 του άρθρου 3 ν. 3094/2003. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος (άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3094/2003). Ο Συνήγορος του Πολίτη ελέγχει ατομικές διοικητικές πράξεις, υλικές ενέργειες και κάθε είδους παραλείψεις των άνω δημοσίων υπηρεσιών (άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 3094/2003).

15. Υφίστανται ειδικές περιπτώσεις καθύλην αναρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη. Ιδίως το άρθρο 3 παρ. 2 και το άρθρο 4 παρ. 3 του ν. 3094/2003 θέτουν ειδικές κατηγορίες υποθέσεων εκτός της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη: «Στην αρμοδιότητα του δεν υπάγονται οι υπουργοί και υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα, που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της Χώρας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι ανεξάρτητες αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν την κρατική ασφάλεια. «Δεν υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητά του θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργεί ως φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.» «Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων, κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενο τους με την προστασία του περιβάλλοντος.»

16. Ο Συνήγορος του Πολίτη απαγορεύεται να ενεργοποιήσει την αρμοδιότητά του εφόσον ο πολίτης δεν έχει τηρήσει κάποιες από τις στο νομικό πλαίσιο (ν. 3094/2003 σε συνδυασμό με π.δ. 273/1999)

προσδιοριζόμενες προϋποθέσεις. Τα τυπικά κωλύματα αρμοδιότητας είναι α) η μη έγγραφη υποβολή αναφοράς, β) η υποβολή ανυπόγραφης αναφοράς, γ) η υποβολή ανώνυμης αναφοράς, δ) η υποβολή της αναφοράς από μη άμεσα ενδιαφερόμενο πρόσωπο, ε) η μη προηγούμενη υποβολή του αιτήματος, του παραπόνου ή της αίτησης παροχής πληροφοριών στην υπηρεσία κατά της οποίας υποβάλλεται η αναφορά στο Συνήγορο, στ) η υποβολή αιτήματος νομικής εκπροσώπησης και παροχής νομικών συμβουλών, ζ) παρέλευση εξαμήνου από την γνώση της πράξης ή παράλειψης, η) η εκκρεμοδικία της υπόθεσης, ι) η υποβολή αιτήματος εντελώς αόριστου ή καταχρηστικού.

17. Αφού έχει διευκρινιστεί ότι η υπόθεση κείται εντός της αρμοδιότητάς του, ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά αν το αίτημα του αναφερόμενου είναι ουσία και νόμω βάσιμο και συνεπώς χρήζει διαμεσολάβησης. Ουσία βάσιμο είναι το αίτημα, όταν τα πραγματικά περιστατικά που επικαλείται ο αναφερόμενος, όντως ισχύουν, όπως προκύπτει από το προσκομιζόμενο και διαθέσιμο αποδεικτικό υλικό. Νόμω βάσιμο είναι το αίτημα του αναφερόμενου όταν βρίσκει έρεισμα στον ισχύον δίκαιο. Ειδικά κατά την έρευνα του νόμω βασίμου πραγματοποιείται έρευνα στην ισχύουσα ειδική νομοθεσία, σε σύζευξη με τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ο Ειδικός Επιστήμονας καλείται πρακτικά να κρίνει αν το αίτημα του αναφερόμενου για διαμεσολάβηση έχει νομικά ερείσματα. Αν το αίτημα διαμεσολάβησης του πολίτη είναι σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο υποστηρίξιμο, ενεργοποιείται η διαμεσολαβητική αρμοδιότητα της Αρχής προς την κατεύθυνση της υποστήριξης του αιτήματος με συγκεκριμένες προτάσεις.

18. Η έρευνα (ερευνητική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη σε ευρεία έννοια) της υπόθεσης είναι κάτι ευρύτερο για τον Συνήγορο από την ενεργοποίηση της διαμεσολαβητικής του αρμοδιότητας (ερευνητική αρμοδιότητα σε στενή έννοια). Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει δέσμια αρμοδιότητα να ερευνήσει (σε ευρεία έννοια) με βάση το ισχύον δίκαιο όλες τις αναφορές που λαμβάνει. Έλεγχος αρμοδιότητας, έρευνα της βασιμότητας του αιτήματος και διαμεσολάβηση προς υποστήριξη βάσιμου αιτήματος είναι οι τρεις ζώνες του χειρισμού της αναφοράς από τον Ειδικό Επιστήμονα, οι τρεις φάσεις της έρευνας σε ευρεία έννοια του Συνηγόρου.

19. Οι συνηθέστερες μορφές, οι τύποι της ερευνητικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου σε ευρεία έννοια είναι οι εξής 21: 1) Αίτηση εγγράφων και στοιχείων, 2) Άτυπη διαμεσολάβηση, 3) Διαμεσολαβητικό έγγραφο, 4) Υπομνηστική επιστολή, 5) Πορισματική επιστολή (σημείωμα), 6) Πόρισμα, 7) Ειδική Έκθεση, 8) Ετήσια έκθεση, 9) Αυτοψία, 10) Πραγματογνωμοσύνη, 11) Εξέταση μαρτύρων, 12) Έκθεση προς τον αρμόδιο Υπουργό για μη συνεργασία υπηρεσίας, 13) Πρόταση αντικατάστασης δημοσίου λειτουργού, 14) Αίτηση συνδρομής από άλλα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης, 15) Πειθαρχικός έλεγχος, 16) Διαβίβαση υπόθεσης στον Εισαγγελέα, 17) Δημοσιοποίηση διαμεσολαβητικών προτάσεων, 18) Οργανωτικές προτάσεις, 19) Νομοθετικές προτάσεις, 20) Έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων, 21) Παραπομπή σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

20. Η ερευνητική αρμοδιότητα σε στενή έννοια του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η διαμεσολάβηση με προτάσεις προς τον εκάστοτε ελεγχόμενο φορέα. Οι προτάσεις αυτές α) ενσωματώνουν έλεγχο

νομιμότητας του καταγγελλόμενου φορέα, είναι δηλαδή διαμεσολαβητικές-ελεγκτικές προτάσεις, β) πρέπει να ερείδονται στο ισχύον δίκαιο, γ) έχουν στόχο την επίλυση της υπόθεσης, δ) υπέρ των συμφερόντων του αναφερόμενου. Οι διαμεσολαβητικές - ελεγκτικές προτάσεις, το κυρίως έργο της Αρχής, (η ερευνητική αρμοδιότητα σε στενή έννοια) εκφέρονται με διάφορα μέσα, έγγραφα και προφορικά. Η έκφραση των προτάσεων του Συνηγόρου γίνεται με στρατηγικό γνώμονα την προσφορότητα και την προοπτική αποτελεσματικότητάς τους.

21. Κομβικό σημείο στη συνεργατική σχέση Συνηγόρου του Πολίτη και Διοίκησης, είναι η Διοίκηση να μη συμμορφώνεται με τις προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη μόνο όταν δεν πείθεται νομικά, όταν συνεχίζει, παρά την εξαντλητική ανταλλαγή υποστηρίξιμων νομικών απόψεων, να πιστεύει νομικά ότι αυτό που προτείνει ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι νόμιμο. Το κρίσιμο για να λειτουργεί πρακτικά και τελέσφορα η συνεργατική σχέση Συνηγόρου του Πολίτη και ελεγχόμενων φορέων δεν είναι μόνο να επιτυγχάνεται αλλαγή ιδεών, λογικών και νοοτροπίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Αυτό είναι μακροσκοπικά σημαντικό. Το κρίσιμο είναι στην συγκεκριμένη κάθε φορά υπόθεση να επικοινωνείται ορθά από το Συνήγορο το μήνυμα ότι υφίσταται παρανομία ή σύννομη κακοδιοίκηση, και αυτό να συνεπάγεται αποδοχή των νομίμων προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη. Όταν δηλαδή παρουσιάζεται τεκμηριωμένα και πειστικά στους ελεγχόμενους φορείς η νομιμότητα των επιλυτικών προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, αυτοί, ακόμα κι αν διαφωνούν ριζικά ιδεολογικά, ηθικά ή δικαιοπολιτικά με αυτές, να τις εφαρμόζουν.

22. Ζητούμενο είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας του Συνηγόρου του Πολίτη χωρίς τον περιορισμό της ανεξαρτησίας του

και την διακινδύνευση των θετικών στοιχείων της φυσιογνωμίας του. Δεν είναι ορθό ούτε να δημιουργηθεί ένας πληθωρισμός Συνηγόρων ούτε ένας εντελώς νέος «πολυμορφικός» Συνήγορος. Θα πρέπει επίσης να αποφευχθεί η δικαστικοποίηση του Συνηγού του Πολίτη και η μεταφορά της έμφασης από την «σύννομα επιλυτική διαμεσολάβηση» στην «κυρωτική - τιμωρητική παρέμβαση».

23. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν είναι κύριος πρωταγωνιστής της σύγχρονης δημοκρατικής δικαιοκρατίας. Παίζει όμως σημαντικό λόγο στις πραγματικές δικαιοκρατικές επιδόσεις ενός κράτους αλλά και στις κοινωνικές αντοχές του. Αποτελεί χρήσιμο ηθμό για την αποσυμφόρηση της διοικητικής δικαιοσύνης. Είναι πρακτικός-δικαιοκρατικός μηχανισμός «Υπέρ Αδυνάτου». Ο Συνήγορος του Πολίτη συμβάλλει στην ουσιαστική απονομή δικαιοσύνης και στην εμπέδωση αισθήματος περιβάλλοντος δικαιοσύνης στις σχέσεις των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Συνοψίζοντας ο ελεγκτικός της διοικητικής δράσης ρόλος του Συνηγού του Πολίτη είναι τετράπτυχος: α) ελεγκτικός της παρανομίας και της κακοδιοίκησης, β) διαμεσολαβητικός (αρθρώνεται με διαμεσολαβητικές προτάσεις), γ) συνηγορικός – υπερασπιστικός των δικαιωμάτων των πολιτών (ο ΣτΠ δεν είναι ένας ουδέτερος διαιτητής) και δ) επιλυτικός (έχει ως στόχο την επίλυση της διοικητικής διαφοράς δημόσιας διοίκησης και πολίτη με γνώμονα τη νομιμότητα και την χρηστή διοίκηση, ο ΣτΠ είναι η Ανεξάρτητη Αρχή- χρηστή διοίκηση).

3η Ενότητα

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση.

Αιτιολογία Διοικητικών Πράξεων – Ανάκληση Διοικητικών Πράξεων.

1.Γενικά

Στο 3^ο κεφάλαιο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρα 16 έως 21) ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στη σύνταξη και στη έκδοση των διοικητικών πράξεων καθώς και στη διαδικασία ανάκλησής τους. Επίσης εξειδικεύονται οι ορισμοί της γνώμης και της σύμφωνης πρότασης, όπου αυτοί προβλέπονται.

Ειδικότερα, με τις διατάξεις του άρθρου 16 ορίζεται μεταξύ άλλων ότι η διοικητική πράξη είναι κατά κανόνα έγγραφη, φέρει ημερομηνία και υπογραφή καθώς και ότι πρέπει να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο και τη διαδικασία αμφισβήτησής της.

Με το άρθρο 17 διατυπώνεται σε ρητή διάταξη νόμου η υποχρέωση κάθε ατομικής διοικητικής πράξης να περιέχει σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία, η οποία να προκύπτει από τα στοιχεία του σχετικού διοικητικού φακέλου.

Με το άρθρο 18 τίθενται οι κανόνες που αφορούν στη δημοσίευση των διοικητικών πράξεων: κάθε ατομική διοικητική πράξη τελειούται, εκτός και ορίζεται διαφορετικά στην εφαρμοστέα νομοθεσία, με την υπογραφή και χρονολόγησή της, ενώ κάθε κανονιστική διοικητική πράξη τελειούται με τη δημοσίευσή της, όπως νόμος ορίζει.

Στο άρθρο 19 περιλαμβάνεται ο κανόνας της κοινοποίησης της ατομικής διοικητικής πράξης, η οποία γίνεται με κάθε πρόσφορο τρόπο.

Στο άρθρο 20 διευκρινίζονται οι έννοιες και οι διαδικασίες λήψης της προηγούμενης γνώμης (απλής ή σύμφωνης) και της πρότασης. Ειδικότερα, ορίζεται ότι σε περίπτωση που προβλέπεται γνώμη, αυτή υποβάλλεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, και στην περίπτωση της πρότασης αυτή υποβάλλεται με πρωτοβουλία του προτείνοντος οργάνου. Περαιτέρω, στην περίπτωση που προβλέπεται σύμφωνη γνώμη ή πρόταση, το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης ή πρότασης. Τέλος επιβάλλεται η αιτιολόγηση στις περιπτώσεις μη αποδοχής της σύμφωνης γνώμης ή πρότασης ή της απόκλισης από την απλή γνώμη.

Με τι διατάξεις του άρθρου 21 προβλέπεται ότι αρμόδιο όργανο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης είναι το όργανο που εξέδωσε την πράξη ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της και ορίζεται ότι για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών.

2.Αιτιολογία Διοικητικών Πράξεων

Κάθε διοικητική πράξη, ανεξαρτήτως του αν επιβάλλει υποχρεώσεις ή βάρη σε βάρος κάποιου φυσικού ή νομικού προσώπου ή αν είναι επωφελής για τον/την διοικούμενο/νη, πρέπει να αναφέρει τους κανόνες δικαίου βάσει των οποίων εκδόθηκε καθώς και τα πραγματικά περιστατικά, η συνδρομή των οποίων οδήγησε στην έκδοσή της.

Η απαίτηση για την αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων στοχεύει στην προστασία των διοικουμένων εφόσον με αυτόν τον τρόπο μπορούν να λάβουν γνώση των λόγων που οδήγησε τη διοίκηση στην έκδοση της πράξης που τους αφορά και έτσι να προστατευθούν, οι ίδιοι ή θιγόμενοι τρίτοι, απέναντι σε μια πιθανή αυθαιρεσία.

Τα νομικά και πραγματικά στοιχεία της πράξης πρέπει να προκύπτουν με σαφήνεια, είτε από το σώμα της πράξης, δηλαδή τα αναφερόμενα στο προοίμιο κάτω από την ένδειξη «έχοντας υπόψη», είτε από το κύριο περιεχόμενό της, είτε τέλος από τα στοιχεία που τη συνοδεύουν και περιέχονται στον σχετικό διοικητικό φάκελο.

Η αιτιολογία μπορεί να μη περιλαμβάνεται στο σώμα της πράξης και αρκεί να προκύπτει και από τα στοιχεία που την συνοδεύουν, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στο νόμο που ρυθμίζει την έκδοσή της. Πχ, η έκθεση ελέγχου που συνοδεύει μια απόφαση επιβολής προστίμου και η οποία συνεπιδίδεται με την απόφαση, αρκεί για την πληρότητα της αιτιολογία της τελευταίας.

Η έκταση της αιτιολογίας δεν παίζει κανένα ρόλο αναφορικά με τη νομιμότητά και την πληρότητά της, καθώς μια εκτενής αιτιολόγηση μπορεί να κριθεί ασαφής και μη επαρκής, ενώ μια σύντομη έως και μονολεκτική αιτιολόγηση μπορεί να κριθεί αρκετή για την ουσιαστική και νομική βασιμότητα της πράξης.

Επισημαίνεται ότι, όπως ορίζεται ρητά στην παράγραφο 2 του άρθρου 17 ΚΔΔ, η αιτιολογία πρέπει να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου. Με λίγα λόγια, όλα τα στοιχεία (έγγραφα, σχέδια, φωτογραφίες, μελέτες κλπ) που αναφέρονται στην πράξη, εκτός βεβαίως από τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, θα πρέπει να υπάρχουν ως αρχεία στον διοικητικό φάκελο της υπόθεσης, είτε αυτός τηρείται σε ψηφιακά είτε σε φυσικό αρχείο. Αυτό είναι αναγκαίο για

την πληρότητα της αιτιολογίας της πράξης δεδομένου ότι το όργανο που την εξέδωσε έλαβε πράγματι υπόψη του όλα τα στοιχεία που ήταν πράγματι στη διάθεσή του. Ενδεχόμενη παράλειψη, δηλαδή απουσία από το διοικητικό φάκελο δικαιολογητικού που φέρεται να λήφθηκε υπόψη για την έκδοση της πράξης, η οποία μπορεί να διαπιστωθεί μετά από σχετική αίτηση του ενδιαφερόμενου πολίτη ή στο πλαίσιο ελέγχου, μπορεί να δημιουργήσει την εύλογη πεποίθηση ότι το περιεχόμενο του συγκεκριμένου δικαιολογητικού μπορεί να μην έχει καμία σχέση με την υπόθεση ή να αφορά σε άλλο θέμα. Έτσι όμως δημιουργείται αμφιβολία σχετικά με την πληρότητα της αιτιολογίας της πράξης, γεγονός που πέρα από το πλήγμα στην αξιοπιστία του οργάνου που την εξέδωσε, μπορεί να οδηγήσει και στην ακύρωσή της από το αρμόδιο δικαστήριο.

Η αιτιολογία πρέπει να διακρίνεται από σαφήνεια, δηλαδή το όργανο που την εξέδωσε να διατυπώνει τη σκέψη του με ευκρίνεια, τηρώντας του γραμματικούς και συντακτικούς γλωσσικούς κανόνες. Περαιτέρω η αιτιολογία πρέπει να διακρίνεται για τον ειδικό χαρακτήρα της, δηλαδή να μην είναι γενικόλογη ή αόριστη και να αναφέρεται με επάρκεια στα συγκεκριμένα νομικά και πραγματικά περιστατικά που αφορούν στην κρινόμενη υπόθεση.

Εξαιρούνται από την υποχρέωση αιτιολόγησης οι μη εκτελεστές πράξεις των διοικητικών οργάνων, οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, οι πράξεις που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα (όταν, δηλαδή, με την πράξη απλά διαπιστώνεται η συνδρομή των προϋποθέσεων που τάσσει ο νόμος και από την οποία συνάγεται η επιβολή της προβλεπόμενης έννομης συνέπειας) καθώς και όπου αυτό ορίζεται ρητά από το νόμο.

Σημειώνεται ότι σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 περ. δ' του άρθρου 16 ΚΔΔ η παράλειψη αναφοράς των εφαρμοζόμενων διατάξεων δεν επάγεται ακυρότητα της πράξης.

3. Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων

α. Γενικά

- Η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, δηλαδή η μερική ή ολική άρση της ισχύος διοικητικής πράξης, για το μέλλον ή αναδρομικώς με την έκδοση άλλης νεότερης, δεν ρυθμίζεται εξαντλητικά από τον νόμο. Οι βασικοί κανόνες που τη διέπουν έχουν διαμορφωθεί από τη θεωρία και τη νομολογία των δικαστηρίων. Το άρθρο 21 του ΚΔΔ θεσπίζει, όπως προαναφέρθηκε διαδικαστικούς κανόνες σχετικά με την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων. Με το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968 περιγράφεται το πλαίσιο ανάκλησης των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων, ενώ υφίστανται και ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν εξειδικευμένες περιπτώσεις (βλ. ενδεικτικά άρθρ. 140 παρ. 5 του ν. 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας), με το οποία απαγορεύεται η ανάκληση πειθαρχικής απόφασης κ.α).

- Η πράξη που ανακαλείται είναι η ανακαλούμενη και η πράξη που ανακαλεί την προηγούμενη ονομάζεται ανακλητική. Η ανάκληση επέρχεται για λόγους που ανάγονται στην ανακαλούμενη πράξη ενώ πράξη εντελώς αυτοτελής που ανατρέπει ή περατώνει μια νομική κατάσταση η οποία δημιουργήθηκε με προηγούμενη διοικητική πράξη δεν είναι ανάκληση παλαιάς αλλά νέα πράξη.

- Η ανάκληση αφορά, κατ' αρχήν, μόνο τις ατομικές διοικητικές και όχι τις κανονιστικές πράξεις, μπορούν δε να ανακληθούν και μη

εκτελεστές διοικητικές πράξεις, όπως οι γνωμοδοτήσεις, όταν εντάσσονται στη διαδικασία παραγωγής εκτελεστών.

β.Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων

Καταρχήν, οι νόμιμες ατομικές διοικητικές πράξεις και πράξεις γενικού περιεχομένου από τις οποίες οι διοικούμενοι απέκτησαν δικαιώματα (*ευμενείς*) δεν ανακαλούνται.

Νόμιμες δυσμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, υπό την επιφύλαξη της προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που μπορεί να έχουν δημιουργηθεί από την εφαρμογή τους.

Κατ' εξαίρεση, είναι δυνατή η ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων στις παρακάτω περιπτώσεις:

- Όταν υφίστανται λόγοι δημοσίου συμφέροντος. Τέτοιοι λόγοι μπορεί να είναι η προστασία του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας και ασφάλειας κα. Στην περίπτωση αυτή η ανακλητική πράξη θα πρέπει να είναι πλήρως και ενδελεχώς αιτιολογημένη με αναλυτική αναφορά στα πραγματικά περιστατικά που δικαιολογούν την ανάκληση της.
- Λόγω μεταβολής των νομικών και πραγματικών περιστατικών στις οποίες βασίσθηκε η έκδοση της ανακαλούμενης πράξης (πχ ανάκληση άδειας οδήγησης για λόγους υγείας του οδηγού).
- Λόγω μη εκπλήρωσης από τον/την ενδιαφερόμενο/η πολίτη των προϋποθέσεων υπό τις οποίες τελούσε η ισχύς ή η έκδοση της ανακαλούμενης πράξης
- Με τη ρητή συναίνεση του διοικούμενου και ύστερα από σχετική αίτησή του

- Αν αναφερόταν ρητά στην ανακαλούμενη πράξη η δυνατότητα ανάκλησης και για τους λόγους που επιτρέπουν την ανάκληση

γ.Ανάκληση παράνομων διοικητικών πράξεων

Παράνομη διοικητική πράξη είναι αυτή που η έκδοση ή το περιεχόμενό της παραβιάζει κανόνες δικαίου ή που εκδίδεται κατόπιν πλάνης περί τα πράγματα. Ενόψει των ανωτέρω ο κανόνας είναι ότι, κατ' εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, η ανάκληση των παράνομων ατομικών διοικητικών πράξεων (ή των ατομικών γενικού περιεχομένου) γίνεται ελεύθερα από τη διοίκηση (ΣτΕ 4026/2008), ανεξάρτητα από το εάν από τις πράξεις αυτές έχουν απορρεύσει δικαιώματα των διοικουμένων, εφόσον πραγματοποιηθεί εντός **ευλόγου** χρονικού διαστήματος από την έκδοση της πράξης. Εάν δεν υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη που να τον προβλέπει, έχει κριθεί νομολογιακά ότι ως εύλογος χρόνος θεωρείται η πενταετία από την έκδοση της πράξης.

Επισημαίνεται ότι κατά τη διατύπωση του άρθρου μόνου, παράγραφος 1 του α.ν. 261/1968: *«Ατομικαί διοικητικάί πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου. Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως οριζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος, ήσων της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμιά περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιοσδήποτε δικαιώματος.»*

Σε εφαρμογή των ανωτέρω η ανάκληση μιας παράνομης διοικητικής πράξης μπορεί να λάβει χώρα και μετά την πενταετία, στην περίπτωση όμως αυτή απαιτείται αιτιολόγηση της συνδρομής του στοιχείου του ευλόγου χρόνου.

Μετά την παρέλευση του ευλόγου χρόνου **επιτρέπεται** η ανάκληση των δυσμενών ατομικών διοικητικών πράξεων **προς όφελος** του διοικουμένου, **οποτεδήποτε**, χωρίς χρονικούς περιορισμούς.

Αντιθέτως, η παρέλευση του ευλόγου χρόνου συνιστά λόγο **μη** ανάκλησης των παράνομων πράξεων από τις οποίες απέκτησαν δικαιώματα οι άμεσα ενδιαφερόμενοι εκτός από τις παρακάτω περιπτώσεις:

- Όταν το διοικητικό όργανο παρασύρθηκε στην έκδοση της πράξης από απατηλή ενέργεια του διοικουμένου που ωφελείται από την πράξη (πχ, ανάκληση διορισμού μετά τη διαπίστωση της πλαστότητας του πτυχίου που κατατέθηκε από τον ενδιαφερόμενο).
- Όταν υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή δημόσιας τάξης, οι οποίοι βεβαίως θα πρέπει να εξειδικεύονται αναλυτικά
- Όταν η ανάκληση γίνεται στο πλαίσιο συμμόρφωσης με απόφαση δικαστηρίου.

Σημειώνεται ότι στην περίπτωση που τρίτοι απέκτησαν καλόπιστα, χωρίς να έχουν καμία ανάμιξη στις απατηλές ενέργειες του άμεσα ενδιαφερόμενου, και μάλιστα με τη σύμπραξη της Διοίκησης, δικαιώματα από την παρανόμως εκδοθείσα πράξη, αποκλείεται η ανάκλησή της.

δ .Αρμοδιότητα και διαδικασία ανάκλησης

Σύμφωνα με το ως άνω άρθρο 21 ΚΔΔ αρμόδιο για την ανάκληση είναι τόσο το όργανο που εξέδωσε την ανακαλούμενη πράξη όσο και, σε περίπτωση μεταβολής της αρμοδιότητας, το όργανο που έχει πλέον την αρμοδιότητα για να την εκδώσει.

Κατά την πάγια του ΣτΕ γίνεται δεκτή ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου ότι η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια να ανακαλεί παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις της για τις οποίες παρήλθε η προθεσμία προσβολής τους ή οι οποίες έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς, όχι όμως και υποχρέωση προς τούτο, εκτός αν αυτή επιβάλλεται βάσει κανόνα δικαίου ή αν η ανάκληση είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση

Όταν η ανάκληση διοικητικής πράξης γίνεται για λόγους νομιμότητας, δεν απαιτείται η τήρηση της διαδικασίας που προβλέπεται για την έκδοσή της.

Όταν η ανάκληση γίνεται για πλάνη περί τα πράγματα, η οποία προκύπτει από την εκτίμηση νέων στοιχείων που δεν υπήρχαν κατά την έκδοση της ανακαλουμένης, η ανακλητική πράξη οφείλει να ακολουθεί τους τύπους και τη διαδικασία, οι οποίοι επιβάλλονται από το νόμο για την έκδοσή της και είναι ουσιώδεις για την κρίση του επίμαχου θέματος και τη διαμόρφωση της ουσιαστικής εκτίμησης, από την οποία εξαρτάται η έκδοση ή όχι ανακλητικής απόφασης

Σε περίπτωση ανάκλησης ευμενούς πράξης πρέπει να τηρείται ο ουσιώδης τύπος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου εφόσον η ανάκληση γίνεται για λόγους που συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του. Δεν απαιτείται η τήρηση του εν λόγω τύπου σε περίπτωση ανάκλησης παράνομης πράξης εντός ευλόγου

χρόνου λόγω μη συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων για την έκδοσή της.

Σε κάθε περίπτωση ανάκλησης θα πρέπει να τηρείται ο ανωτέρω κανόνας του άρθρου 17 παρ. ΚΔΔ, δηλαδή η ανακλητική πράξη θα πρέπει να περιλαμβάνει σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία.

Η ανάκληση των νόμιμων πράξεων ενεργεί, κατά κανόνα, από την ημερομηνία έκδοσης της ανακλητικής πράξης (ex nunc).

Στην περίπτωση των παράνομων πράξεων, η ανάκλησή τους τις εξαφανίζει εξ υπαρχής ανατρέχοντας στον χρόνο έκδοσής τους και αποκαθιστώντας τη νομική κατάσταση που ίσχυε πριν την έκδοσή τους (ex tunc).

Ειδικά προκειμένου για παράνομες διοικητικές πράξεις με τις οποίες είχαν χορηγηθεί περιοδικές παροχές παρά την αντικειμενική ανυπαρξία των νομίμων προϋποθέσεων έκδοσης τους (π.χ. συντάξεις από οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης, αποδοχές ανωτέρου βαθμού), η ανάκληση ενεργεί για το μέλλον και αποκλείεται η αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων **μετά** την πάροδο ικανού χρόνου από την είσπραξης, λόγω των απρόβλεπτων οικονομικών συνεπειών του μέτρου εις βάρος του λαβόντος. Πριν από την πάροδο ικανού χρόνου η αναζήτηση αποκλείεται εάν εκείνος που τις εισέπραξε καλόπιστα αποδείξει ότι η επιστροφή τους θα έχει απρόβλεπτες και δυσμενείς συνέπειες για τη διαβίωσή του. Και στην περίπτωση όμως αυτή, η ανάκληση ενεργεί αναδρομικά, εάν ο διοικούμενος είχε δόλο, οπότε η αναζήτηση των ποσών που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως είναι θεμιτή.

Στην περίπτωση ανάκλησης ή ακύρωσης ανακλητικής πράξης, η ανάκληση συνεπάγεται την αναβίωση της, παρανόμως ανακληθείσας, αρχικής πράξης και είναι πάντοτε επιτρεπτή χωρίς τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων έκδοσης της αρχικής πράξης και χωρίς

την τήρηση της προβλεπόμενης από τον νόμο διαδικασίας για την έκδοση της πράξης.

Προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου.

Η προηγούμενη ακρόαση κατοχυρώνεται συνταγματικά (άρθρο 20 παρ. 2) ως ατομικό δικαίωμα του διοικουμένου και *«ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του»*.

Περαιτέρω, ρυθμίζεται νομοθετικά από το άρθρο 6 του ΚΔΔ, οι διατάξεις του οποίου ορίζουν συνοπτικά ότι

(α) Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη και κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης.

(β) Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη.

(γ) Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης.

(δ) Το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου.

(ε) Η όλη διαδικασία εφαρμόζεται ακόμα κι όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής.

(στ) Αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι,

κατ' εξαίρεση, δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η διοικητική αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει εφεξής. Έτσι, η διοικητική πράξη που το είχε επιβάλει καταργείται.

Ο σκοπός της προηγούμενης ακρόασης είναι διττός: Αφενός να δώσει τη δυνατότητα στον διοικούμενο να υποστηρίξει όσο το δυνατόν πληρέστερα την θέση του και να προτείνει εύλογες λύσεις, και αφετέρου να δώσει τη δυνατότητα στη Διοίκηση να ενημερωθεί και να κατατοπιστεί όσο το δυνατόν καλύτερα ώστε να είναι αποτελεσματική στη δράση της.

Οι κυριότερες προϋποθέσεις για την τήρηση, ή μη, της προηγούμενης ακρόασης διαπλάστηκαν από τη νομολογία και είναι οι εξής:

(α) Η κίνηση της σχετικής διαδικασίας από τη Διοίκηση πρέπει να έχει γίνει αυτεπαγγέλτως, και επομένως η αρχή της προηγούμενης ακρόασης δεν εφαρμόζεται όταν η διαδικασία κινείται μετά από αίτηση του διοικούμενου.

(β) Ισχύει στις περιπτώσεις που η διοικητική ενέργεια ή μέτρο προκαλεί θετική βλάβη σε δικαίωμα ή έννομο συμφέρον του διοικούμενου και όχι όταν η Διοίκηση παραλείπει ή αρνείται να αναγνωρίσει δικαίωμά του ή να διαμορφώσει νέα νομική κατάσταση για αυτόν. Συνακόλουθα, δεν ισχύει όταν συντρέχει περίπτωση διοικητικού καταναγκασμού, δηλαδή όταν η ενέργεια ή το μέτρο

εξαναγκάζει τη συμμόρφωση σε ορισμένη συμπεριφορά ή την άρση μιας παράνομης κατάστασης.

(γ) Η λήψη της διοικητικής ενέργειας ή μέτρου πρέπει να οφείλεται και σε υπαίτια συμπεριφορά του διοικούμενου και επομένως δεν απαιτείται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική δράση στηρίζεται αποκλειστικώς σε αντικειμενικά δεδομένα που δεν συνδέονται με υποκειμενική συμπεριφορά του, ή που η υπαιτιότητά του δεν έχει νομική σημασία.

(δ) Δεν απαιτείται στις περιπτώσεις που η Διοίκηση ενεργεί αποκλειστικώς κατά δέσμια αρμοδιότητα.

(ε) Δεν τηρείται στις περιπτώσεις που είναι άγνωστα τα στοιχεία κατοικία ή διαμονής του διοικούμενου, ακριβώς λόγω του ότι η κλήση για ακρόαση πρέπει να είναι έγγραφη και να κοινοποιείται σε αυτόν.

(στ) Εφαρμόζεται στην περίπτωση των ατομικών διοικητικών πράξεων (ιδίως των επαχθών ή δυσμενών) και όχι στην περίπτωση των προπαρασκευαστικών πράξεων ή των κανονιστικών (εκτός αν αυτό προβλέπεται ρητά)..

Σε όλες τις περιπτώσεις όπου η προηγούμενη ακρόαση πρέπει να τηρείται σύμφωνα με τα όσα προεκτέθηκαν, πρέπει να παρέχεται στον διοικούμενο σε όλα τα στάδια της διοικητικής διαδικασίας, ακόμα και όταν οι σχετικές διατάξεις δεν προβλέπουν ρητά την τήρησή της, ακριβώς λόγω της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος.

Η προηγούμενη ακρόαση δεν χρειάζεται να λάβει πράγματι χώρα, αλλά έγκειται στην παροχή ευκαιρίας στον διοικούμενο να αναπτύξει γραπτώς ή προφορικώς τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού οργάνου.

Συνεπώς, αν αρνηθεί ρητώς ή αφήσει να περάσει η τυχόν προς τούτο προθεσμία άπρακτη, η συνταγματική επιταγή έχει εκπληρωθεί.

Τέλος, η προηγούμενη ακρόαση έχει τα εξής χαρακτηριστικά που υπογραμμίζουν περαιτέρω τη σημασία της: (α) έχει αναγνωριστεί ως μια από τις θεμελιώδεις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, (β) αποτελεί ένα από τα κύρια μέσα προστασίας του διοικούμενου και (γ) είναι «ουσιώδης τύπος» της διοικητικής διαδικασίας, δηλαδή η μη τήρησή της, όταν απαιτείται, συνεπάγεται ακυρότητα της διοικητικής ενέργειας ή του διοικητικού μέτρου που λαμβάνεται.

Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και διεκπεραίωση υποθέσεων. Πεδίο εφαρμογής, έννοια και συνταγματικά θεμέλια ΚΔΔ. Ενστάσεις (Διοικητικές προσφυγές-Αναφορές) πολιτών και έλεγχος της διοικητικής δράσης.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας ο ν. 2690/1999, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, ρυθμίζει γενικά την διοικητική διαδικασία στο Δημόσιο, την διαδικασία την δημόσιας διοίκησης. Ο ΚΔΔ είναι ένα από τα έξι ορόσημα της αναιμικής είναι η αλήθεια μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης μεταπολιτευτικά (μαζί με τον Συνήγορο του Πολίτη, το ΑΣΕΠ, το ΕΚΔΔΑ, τα ΚΕΠ και την Διαύγεια). Αποτελεί μια σταθερή και συγκεκριμένη νομική βάση για την δικητική δράση και την διοικητική διαδικασία. Όλα τα κεφάλαιά του είναι πολύ σημαντικά. Ο ΚΔΔ δηλαδή ρυθμίζει τα essentialia της δημόσιας διοικητικής διαδικασίας. Ο ΚΔΔ αναπτύσσει το πεδίο εφαρμογή του σε όλα τα πεδία της δημόσιας διοίκησης και του διοικητικού δικαίου. Στην πράξη ισχύει ο κανόνας ειδική σε ισχύ νομική ρύθμιση

υπερισχύει γενικής σε ισχύν ρύθμισης. Συνεπώς ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας έχει γενική αλλά επικουρική ισχύ. Πρώτα εφαρμόζεται η ειδική σε ισχύ νομική ρύθμιση, το ειδικό διοικητικό δίκαιο, π.χ. όσον αφορά σε μια προθεσμία ή σε μια ένσταση, και μόνο αν δεν υπάρχει ειδική ρύθμιση εφαρμόζεται η γενική νομική ρύθμιση του ΚΔΔ. Το ευρύ πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορίζεται στο άρθρο 1.

Συνταγματικά βάρη του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας είναι α) το κράτος δικαίου που κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 του Συντάγματος, β) το άρθρο 10 του Συντάγματος που κατοχυρώνει το θεμελιώδες δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, αλλά και γ) το άρθρο 4 του Συντάγματος που κατοχυρώνει την γενική αρχή της ισότητας.

2. Οι προθεσμίες

Κρίσιμες είναι οι προθεσμίες για την διεκπεραίωση υποθέσεων στα πλαίσια του Κώδικα Διοικητικής. Η προθεσμία για την διεκπεραίωση μιας υπόθεσης στα πλαίσια μιας αυτεπάγγελτης αρμοδιότητας ενός διοικητικού οργάνου είναι 90 ημέρες. Η προθεσμία για την διεκπεραίωση μιας υπόθεσης κατόπιν έγγραφης αιτήσεως ενός πολίτη είναι 50 ημέρες. Αυτή η προθεσμία αφορά σε έγγραφες αιτήσεις παροχής πληροφοριών (π.χ. ερώτηση περί των αρμοδιοτήτων του διοικητικού οργάνου ή περί του περιεχομένου μιας νέας νομοθεσίας) αλλά και σε έγγραφες αιτήσεις για έκδοση διοικητικών πράξεων (π.χ. αίτηση συνταξιοδότησης) από πολίτες. Αν είναι αρμόδια 2 ή περισσότερα διοικητικά όργανα η προθεσμία είναι 60 ημέρες. Τα πιστοποιητικά εκδίδονται αμέσως ή πάντως το αργότερο σε 10 ημέρες. Η προθεσμία για απάντηση σε ένα έγγραφο αίτημα πρόσβασης σε έγγραφο είναι 20 ημέρες. Αν ένα έγγραφο αίτημα υποβληθεί σε αναρμόδιο όργανο, αυτό το αναρμόδιο όργανο έχει προθεσμία 3

ημερών από την πρωτοκόλληση του εγγράφου αιτήματος να αποστείλει το έγγραφο στο αρμόδιο όργανο. Η προθεσμία για έκδοση διοικητικής πράξης αρχίζει να τρέχει αφού έχουν υποβληθεί από τον πολίτη όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά. Ειδικές προθεσμίες προβλέπει για τις διοικητικές ενστάσεις ο ΚΔΔ στα άρθρα 24-27. Αν υπάρχει ειδικότερη ρύθμιση περί προθεσμιών υπερισχύει αυτή, των γενικών άνω προθεσμιών του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Είναι κρίσιμο νομικά να τηρούνται οι προθεσμίες από τα διοικητικά όργανα. Στα πλαίσια δε της αρχής της χρηστής διοίκησης πρέπει τα διοικητικά όργανα να επιδεικνύουν ταχύτητα και να μην εξαντλούν κατά το δυνατό τις προθεσμίες.

3. Τα 4 βήματα του εφαρμοσμένου διοικητικού δικαίου

Υπάρχουν δύο κατηγορίες εναυσμάτων για την διοικητική δράση που εκφέρεται με διοικητικά έγγραφα και διοικητικές πράξεις: Α) Τα έγγραφα αιτήματα πολιτών (αιτήσεις παροχής πληροφοριών, αιτήσεις έκδοσης διοικητικών πράξεων, αιτήσεις πρόσβασης στα έγγραφα, αιτήσεις έκδοσης πιστοποιητικών, ενστάσεις διαφόρων ειδών (άρθρα 24-27 ΚΔΔ), επώνυμες ή ανώνυμες καταγγελίες) και Β) Η αυτεπάγγελτη αρμοδιότητα ενός δημοσίου φορέα (π.χ. μιας ελεγκτικής δημόσιας αρχής). Και στις άνω δύο κατηγορίες εναυσμάτων αρμοδιότητας, η δημόσια διοίκηση (ο αρμόδιος δημόσιος υπάλληλος) είναι σημαντικό να ακολουθεί την εξής μεθοδολογία του εφαρμοσμένου διοικητικού δικαίου: 1) Συστηματοποίηση–οργάνωση και καλή κατανόηση των υποζητημάτων της διοικητικής υπόθεσης που καλείται να χειριστεί. 2) Εύρεση του ισχύοντος δικαίου. 3) Ερμηνεία του ισχύοντος δικαίου (ειδικού διοικητικού δικαίου και Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας) ώστε να το εφαρμόσει στην συγκεκριμένη περίπτωση. 4) Αποτύπωση της συγκεκριμένης

εφαρμογής στο διοικητικό έγγραφο που έχει αρμοδιότητα να εκδώσει (για τα βασικά στοιχεία του εγγράφου και της διοικητικής πράξης βλ. άρθρα 16 και 17 του ΚΔΔ).

Ενστάσεις (Διοικητικές προσφυγές-Αναφορές) πολιτών και έλεγχος της διοικητικής δράσης

1. Εισαγωγή

Η άσκηση ενστάσεων από τους πολίτες είναι ίσως ο σημαντικότερος άξονας ελέγχου της διοικητικής δράσης. Το 5^ο κεφάλαιο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας φέρει τον τίτλο «Διοικητικές Προσφυγές-Αναφορές». Το πολύ σημαντικό αυτό κεφάλαιο ρυθμίζει τα των ενστάσεων που μπορούν να ασκήσουν οι πολίτες όταν κρίνουν ότι έχουν υποστεί βλάβη από την διοικητική δράση. Οι διοικητικές ενστάσεις των πολιτών συστηματοποιούνται σε πέντε κατηγορίες: αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής διοικητική προσφυγή, αναφορά. Αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ονομάζονται μαζί διοικητικές προσφυγές και αποτελούν τα είδη των ενστάσεων ενώπιον της δημόσιας διοίκησης κατά ατομικών διοικητικών πράξεων. Κοινό στοιχείο σε όλες τις διοικητικές ενστάσεις είναι το έγγραφο αίτημα του πολίτη για αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης στα έννομα συμφέροντά του που προκλήθηκε από ατομική διοικητική πράξη (άρθρα 24 ή 25) ή άλλη εκδοχή διοικητικής δράσης (άρθρο 27, π.χ. έγγραφο που δεν είναι διοικητική πράξη, συμπεριφορά, προφορική επικοινωνία, υλική ενέργεια, παράλειψη).

Άρθρο 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Στις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται από το ειδικό διοικητικό δίκαιο ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ή ειδική διοικητική προσφυγή κατά ατομικής διοικητικής πράξης σύμφωνα με το άρθρο 25, κάθε πολίτης μπορεί να ασκήσει κατά δυσμενούς για αυτόν ατομικής διοικητικής πράξης ή αίτηση θεραπείας (ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την ατομική διοικητική πράξη) ή ιεραρχική διοικητική προσφυγή (ενώπιον του ιεραρχικά προϊσταμένου οργάνου). Ο πολίτης έχει δικαίωμα επιλογής. Δεν μπορεί να ασκήσει και αίτηση θεραπείας και ιεραρχική προσφυγή, ούτε πρώτα την μία και μετά την άλλη. Επίσης εφόσον προβλέπεται ενδικοφανής ή ειδική διοικητική προσφυγή και αυτή ασκήθηκε και απορρίφθηκε, ο πολίτης δεν έχει δικαίωμα να ασκήσει μετά και αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή. Δηλαδή όπου εφαρμόζεται το άρθρο 25 δεν εφαρμόζεται και το άρθρο 24. Η προθεσμία απάντησης στην αίτηση θεραπείας και στην ιεραρχική προσφυγή είναι 30 ημέρες. Προθεσμία για την άσκησή τους γενικά δεν προβλέπεται, αλλά γίνεται δεκτό ότι δεν είναι και εντελώς απρόθεσμο το δικαίωμα (π.χ. δεν μπορεί να ασκηθεί και μετά από 3 χρόνια). Το πλεονέκτημα της αίτησης θεραπείας είναι ότι μπορεί να γίνει επανέλεγχος και ουσίας και η ατομική διοικητική πράξη όχι μόνο να ακυρωθεί αλλά και να τροποποιηθεί. Το πλεονέκτημα της ιεραρχικής προσφυγής, με την οποία επανελέγχεται μόνο η νομιμότητα της ατομικής διοικητικής πράξης, είναι ότι την εξετάζει ένα άλλο όργανο και μάλιστα το ιεραρχικά ανώτερο. Η άσκηση της αίτησης θεραπείας και της ιεραρχικής προσφυγής καταρχήν δεν αναστέλλει τις προθεσμίες ασκήσεως αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ουσίας ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Πολλές φορές το ειδικό διοικητικό δίκαιο ρυθμίζει ειδικά τα των ενστάσεων κατά διοικητικών πράξεων σε ένα πεδίο. Σύμφωνα με τον κομβικό για το διοικητικό δίκαιο ερμηνευτικό κανόνα «ειδική νομική ρύθμιση υπερισχύει γενικής» στις περιπτώσεις αυτές εφαρμόζεται το ειδικό διοικητικό δίκαιο των ενστάσεων σε συστηματική όμως ερμηνεία με το άρθρο 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Το άρθρο 25 προβλέπει ότι, εφόσον το αρμόδιο να κρίνει την ερειδόμενη στο ειδικό διοικητικό δίκαιο ένσταση κατά διοικητικής πράξης έχει αρμοδιότητα όχι μόνο να την ακυρώσει, αλλά και να την τροποποιήσει, δηλαδή να πραγματοποιήσει έλεγχο και ουσίας πέραν του ελέγχου της νομιμότητας, τότε η ένσταση αυτή εμπίπτει στην κατηγορία των ενδικοφανών διοικητικών προσφυγών. Αν το ειδικό διοικητικό δίκαιο δεν προβλέπει ειδικά την προθεσμία για απάντηση από το αρμόδιο όργανο σε μια ενδικοφανή διοικητική προσφυγή, τότε η προθεσμία απάντησης, σύμφωνα με το άρθρο 25 ΚΔΔ είναι 3 μήνες. Αν κατά μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης κατά το ειδικό διοικητικό δίκαιο ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής, αυτό θα πρέπει να το γνωρίζει το διοικητικό όργανο που εκδίδει την διοικητική πράξη και είναι υποχρεωμένο να αναφέρει ρητά και αναλυτικά (με όλη την σχετική πληροφορία: ενώπιον ποιου οργάνου, σε πόση προθεσμία, ποια η προθεσμία απάντησης) στο σώμα της (έστω και εν μέρει) δυσμενούς διοικητικής πράξης την δυνατότητα άσκησης της εν λόγω ενδικοφανούς προσφυγής από τον πολίτη. Στις περιπτώσεις που προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής κατά διοικητικής πράξεως, ο πολίτης που θέλει να κινηθεί δικαστικώς θα πρέπει οπωσδήποτε προηγουμένως να την ασκήσει, και μόνο αν αυτή απορριφθεί ή παρέλθει η προθεσμία απάντησης σε αυτή, θα μπορεί να κινηθεί δικαστικώς. Δηλαδή στο διοικητικό δίκαιο η άσκηση της

ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής είναι προϋπόθεση του παραδεκτού για μια αίτηση ακυρώσεως ή μια προσφυγή ουσίας ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου. Όμως στην περίπτωση που στην δυσμενή διοικητική πράξη δεν αναφέρεται ρητά η δυνατότητα της προβλεπόμενης στο νομικό πλαίσιο ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής, τότε ο πολίτης μπορεί παραδεκτώς να προσφύγει και απευθείας δικαστικά. Η άσκηση της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής αναστέλλει τις προθεσμίες ασκήσεως αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ουσίας ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Όταν το ειδικό διοικητικό δίκαιο προβλέπει μεν ειδική ένσταση αλλά χωρίς την αρμοδιότητα στο αρμόδιο όργανο να τροποποιήσει την διοικητική πράξη και να ελέγξει και την ουσία της υπόθεσης (δηλαδή όταν δίνει την αρμοδιότητα στο διοικητικό όργανο που θα κρίνει την ένσταση να κάνει μόνο έλεγχο νομιμότητας), τότε η ένσταση αυτή υπάγεται στην κατηγορία των ειδικών διοικητικών προσφυγών σύμφωνα με το άρθρο 25 ΚΔΔ. Το ειδικό διοικητικό δίκαιο, ομοίως και ως προς την ειδική διοικητική προσφυγή, προβλέπει το αρμόδιο όργανο να την κρίνει, την προθεσμία για την άσκησή της και την προθεσμία απάντησης σε αυτή. Αν δεν προβλέπεται ειδική προθεσμία απάντησης σε ειδική διοικητική προσφυγή, αυτή είναι, σύμφωνα με το άρθρο 25 ΚΔΔ, 30 ημέρες. Το διοικητικό όργανο που εκδίδει μια δυσμενή διοικητική πράξη, κατά της οποίας προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, επίσης πρέπει να ενημερώνει εγγράφως τον πολίτη αναλυτικά για την δυνατότητά του αυτή. Η προηγούμενη άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής δεν είναι προϋπόθεση του παραδεκτού αιτήσεων ακυρώσεως ή προσφυγών ουσίας ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής καταρχήν δεν αναστέλλει τις

προθεσμίες ασκήσεως αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ουσίας ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Είναι κρίσιμο συνεπώς κάθε όργανο που εκδίδει διοικητικές πράξεις α) να γνωρίζει αν προβλέπεται κατά των πράξεων αυτών από το ειδικό διοικητικό δίκαιο το δικαίωμα άσκησης ενδικοφανούς ή ειδικής διοικητικής προσφυγής και β) να μην παραλείπει να αποτυπώνει ρητά και αναλυτικά αυτό το δικαίωμα εντός της δυσμενούς διοικητικής πράξης. Α) Το αν προβλέπει ειδική ένσταση το ειδικό διοικητικό δίκαιο σε μια περίπτωση και Β) αν αυτή είναι ενδικοφανής διοικητική προσφυγή ή ειδική διοικητική προσφυγή πρέπει να το γνωρίζει και το όργανο που εκδίδει την διοικητική πράξη και το όργανο που είναι αρμόδιο να κρίνει την διοικητική προσφυγή (οπότε και το όργανο αυτό θα πρέπει πάντα να χαρακτηρίζει νομικά την ένσταση που εξετάζει) και ο πολίτης που έχει δικαίωμα να την ασκήσει. Για τις ενδικοφανείς και τις ειδικές διοικητικές προσφυγές πολύ σημαντική είναι η συστηματική ερμηνεία του ειδικού διοικητικού δικαίου με το άρθρο 25 του ΚΔΔ.

Άρθρο 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Όταν ο πολίτης θέλει να ζητήσει αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας διοικητικής αρχής (όχι δηλαδή για ατομική διοικητική πράξη, καθώς εκεί εφαρμόζονται όπως είδαμε μόνο τα άρθρα 25 και 24 ΚΔΔ κατά τα ανωτέρω) τότε έχει το δικαίωμα να ασκήσει αναφορά σύμφωνα με το άρθρο 27 ΚΔΔ και να ζητήσει την επανόρθωση ή την ανατροπή της βλάβης που επικαλείται. Η αναφορά του άρθρου 27 είναι η πέμπτη και τελευταία κατηγορία ένστασης.

Αναστολή εκτέλεσης διοικητικής πράξης από την δημόσια διοίκηση

Σύμφωνα με το άρθρο 26 ΚΔΔ όταν ασκηθεί διοικητική προσφυγή (δηλαδή κατά τα ανωτέρω αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική διοικητική προσφυγή, ενδικοφανής διοικητική προσφυγή), η αρμόδια για την εξέτασή της διοικητική αρχή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ή και αυτεπαγγέλτως, να αναστείλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης ωσότου αποφανθεί για την προσφυγή και πάντως, όχι πέρα από την προθεσμία που ορίζεται για την έκδοση της απόφασής της. Η αναστολή της διοικητικής πράξης είναι στην διακριτική ευχέρεια του αρμοδίου οργάνου. Η απάντηση στο έγγραφο αίτημα αναστολής θα πρέπει να είναι έγγραφη και αιτιολογημένη.

Ένσταση σε αναρμόδιο όργανο

Αν ασκηθεί ένσταση σε αναρμόδιο διοικητικό όργανο, αυτό έχει υποχρέωση να την διαβιβάσει στο αρμόδιο διοικητικό όργανο το αργότερο σε 5 ημέρες. Η προθεσμία απάντησης για το αρμόδιο διοικητικό όργανο εκκινεί από την παραλαβή της ένστασης που πρέπει να πρωτοκολλείται αυθημερόν.

Απλούστευση Διαδικασιών.

Η απλούστευση ή απλοποίηση των διαδικασιών που εφαρμόζει η δημόσια διοίκηση, αποτελεί ένα δοκιμασμένο εργαλείο ποιότητας το οποίο αφορά στους πολίτες και ταυτόχρονα το ανθρώπινο δυναμικό των δημοσίων υπηρεσιών. Πρόκειται γενικά, για ένα εργαλείο ή για

εφαρμογή πρακτικών που στοχεύουν στη μείωση της δυσλειτουργικής γραφειοκρατίας.

Ένας από τους βασικότερους στόχους της απλούστευσης είναι η μείωση του απαιτούμενου χρόνου που διαθέτουν οι πολίτες κατά την εξυπηρέτησή τους από τις δημόσιες υπηρεσίες. Ο στόχος αυτός σχετίζεται άμεσα με την εξοικονόμηση πόρων και βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας από το δημόσιο προς τους εξυπηρετούμενους πολίτες.

Αναφορικά με την ελληνική πραγματικότητα, παρατηρείται μια ευρεία επέκταση των αρμοδιοτήτων του κράτους στον κοινωνικό και οικονομικό τομέα η οποία συνοδεύεται από την οργανωτική και λειτουργική επέκταση των κρατικών δομών. Αυτό επιτυγχάνεται, είτε με τη δημιουργία νέων δημόσιων οργανισμών, είτε με τη διεύρυνση των ήδη υφισταμένων αρμοδιοτήτων. Αυτή η προσπάθεια έχει τη συνταγματική της βάση, στα άρθρα 10 και 20, του Συντάγματος του 1975/1986 και κατοχυρώνεται νομοθετικά με την ψήφιση και θέση σε ισχύ των νόμων 1599/1986 και 1943/1991. Καθιερώνονται, για πρώτη φορά, εκτενείς αν και αλληλοσυμπληρούμενες διατάξεις, που αφορούν στη βελτίωση, επιτάχυνση και απλούστευση των διαδικασιών επαφής/εξυπηρέτησης του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, επίσης, αρχίζει η εφαρμογή προγραμμάτων για την εκ νέου βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, κάτι που υπαγορεύεται, σχεδιάζεται και εφαρμόζεται από την αναγκαιότητα απορρόφησης/επένδυσης των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Τα κυριότερα προγράμματα που σχεδιάζονται και εφαρμόζονται είναι: το πρόγραμμα «Σύζευξις» (ενταγμένο και

συγχρηματοδοτούμενο κυρίως από το Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης-ΚΠΣ), το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία» (χρηματοδοτούμενο από εθνικούς πόρους) και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» (ενταγμένο και χρηματοδοτούμενο κυρίως από το Γ΄ ΚΠΣ).

Ενδυναμώνονται, με τα ανωτέρω προγράμματα το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, οι δυνατότητες επιλογών των πολιτών, που έρχονται σε επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες και ταυτόχρονα εισέρχονται, σταδιακά τα νέα μέσα εξυπηρέτησής τους, οι τεχνολογίες επικοινωνίας και πληροφορικής (ηλεκτρονικό ταχυδρομείο e-mail και διαδίκτυο Internet).

Η Στρατηγική της Λισσαβόνας του έτους 2000 και η μεταγενέστερη αναθεώρησή της το 2005, προωθούν τη στρατηγική της καλής νομοθέτησης σε όλα τα κράτη-μέλη, στοχεύοντας σε πρακτικές βελτίωσης και απλούστευσης των διαδικασιών.

Στην Ελλάδα, οι πολιτικές απλούστευσης διαδικασιών επιταχύνονται από τη δεκαετία του 1990 και εντείνονται την τελευταία πενταετία, συμπεριλαμβανομένης και της πανδημίας από τις αρχές του έτους 2020.

Την πρόσφατη χρονική περίοδο: 2010-2022, οι πολιτικές εξυπηρέτησης των αναγκών των πολιτών, έτσι όπως καθορίζονται και σε συνεργασία με ορισμένους υπερεθνικούς οργανισμούς (όπως π.χ. είναι ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης-ΟΟΣΑ), στηρίζονται σε περαιτέρω πολιτικές βελτίωσης της εξυπηρέτησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες. Αξιοποιείται επιπλέον, ένα λίαν χρήσιμο μέσο συμμετοχικής και καλής πρακτικής:

η δημόσια διαβούλευση, η οποία υποστηρίζεται και από σχετική ηλεκτρονική πλατφόρμα (www.opengov.gr)²¹.

Σύμφωνα με αυτήν την πλατφόρμα, ενδυναμώνεται η συμμετοχή των πολιτών, στη διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής των μέτρων ποιοτικής βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, πρακτική που αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για τη συνολικότερη και ποιοτικότερη αλλαγή του περιεχομένου των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες. Όπως ορίζεται στο άρθρο 10, παρ. 3, της Συνθήκης για την ΕΕ: «Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες». Επίσης, στο άρθρο 11, επισημαίνεται ότι τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις ενώσεις/σωματεία εκπροσώπησής τους τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της ΕΕ. Να διατηρούν ανοιχτό, διαφανή διάλογο και με τους φορείς και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της ΕΕ²².

Είναι γεγονός επίσης, ότι η δημόσια διοίκηση, επιδιώκει τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, καθώς και τη μείωση των διοικητικών βαρών, ωστόσο οι προσπάθειες απλούστευσης των διαδικασιών, δεν εντάσσονται σε μία συνεκτική δημόσια πολιτική η οποία να αξιοποιεί κοινές αρχές και διαυγείς στόχους. Ακολουθούνται μεμονωμένες και αποσπασματικές ρυθμίσεις οι οποίες επιλύουν επιμέρους προβλήματα, χωρίς να θεραπεύουν σε μακροχρόνια βάση και με ολοκληρωμένο σχεδιασμό το εν λόγω πρόβλημα.

²¹ ν.3861/2010.

²² (https://ec.europa.eu/info/consultations_el)

«Αποτέλεσμα της παραπάνω διαπίστωσης είναι, ότι ακόμα και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση προωθούσε ρηξικέλευθες και αποτελεσματικές λύσεις ανασχεδιασμού, απλούστευσης και ψηφιοποίησης διαδικασιών, αυτές δεν αποκόμιζαν το μέγιστο όφελος ως προς την αλλαγή των στερεότυπων και της αντίληψης του πολίτη για το Κράτος, τη Δημόσια Διοίκηση και τους Θεσμούς. Το όποιο θετικό αντίκτυπο, είχε τομεακό ή χρονικά περιορισμένο χαρακτήρα, και σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα χανόταν μέσα στο ευρύτερο γραφειοκρατικό χάος της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Μια τέτοια συνθήκη δεν επιτρέπει την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους Θεσμούς, καθώς, όπως αναφέρει και ο ΟΟΣΑ σε πρόσφατη έκθεσή του, αυτή είναι στενά συνδεδεμένη με την αντίληψη τους για την ποιότητα παροχής δημοσίων υπηρεσιών από τις κρατικές δομές»²³.

Το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης²⁴, ²⁵, θεσμοθετεί το άρθρο 45, του ν.4635/2019, μέσα από το οποίο περιγράφεται, για πρώτη φορά, το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών (ΕΠΑΔ). Το ΕΠΑΔ, σύμφωνα με το συγκεκριμένο άρθρο, «... αποτελεί κεντρική δημόσια πολιτική οριζόντιας εμβέλειας, η οποία στοχεύει: (α) στην ολιστική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών του δημοσίου προς πολίτες, επιχειρήσεις, δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς, μέσω της καταπολέμησης της περιττής γραφειοκρατίας, κατά τις συναλλαγές ή την εν γένει σχέση τους με το κράτος και τις δημόσιες υπηρεσίες και (β) την ευαισθητοποίηση και ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τις αλλαγές που επέρχονται στις διοικητικές διαδικασίες ως απόρροια των προσπαθειών απλούστευσης και ψηφιοποίησης τους, προκειμένου να

²³ www.secdigital.gov.gr/projects/aploysteyysi-diadikasion/Απλούστευση Διαδικασιών, 2021, σελ. 1.

²⁴ Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού, 2020-2025, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Ιούνιος 2021.

²⁵ Επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης: <https://mindigital.gr/>

επιτυγχάνονται τα μέγιστα δυνατά οφέλη». Στο ΕΠΑΔ εντάσσονται οι προσπάθειες αναβάθμισης της ποιότητας του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, η ψηφιοποίηση και ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών του, αλλά και η βελτίωση της πληροφόρησης και ταχύτερης εξυπηρέτησης των πολιτών».

Οι δράσεις και πολιτικές οι οποίες σχεδιάζονται από την κεντρική διοίκηση (παλαιότερα από το Υπουργείο Εσωτερικών και πρόσφατα από το Υπουργείο Ψηφιακής Σιακυβέρνησης, με τη συγχρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου-ΕΚΤ), αφορούν στη «διοικητική μεταρρύθμιση και την ενίσχυση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα».

Εντάσσονται δράσεις σχετικές με την αναδιοργάνωση όλων των φορέων

της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τη βελτίωση της λειτουργίας τους.

«Το φυσικό αντικείμενο των δράσεων αυτών άπτεται στον ανασχεδιασμό

ή κατάργηση των εσωτερικών διαδικασιών και ροών εργασιών, εφόσον έχει γίνει καταγραφή και αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης και εντοπισμός των προβληματικών σημείων, στην εφαρμογή των αναγκαίων αλλαγών σε όμορα νομοθετήματα, σε λειτουργίες βασικών ψηφιακών μητρώων, στην παροχή οριζόντιων ψηφιακών υπηρεσιών (shared services), στην ανάπτυξη νέων τρόπων αυθεντικοποίησης, σε ρυθμίσεις λόγω ενσωμάτωσης και εφαρμογής ενωσιακών κανονισμών, σε ψηφιοποίηση των διαδικασιών, διαλειτουργικότητα συστημάτων, κ.ο.κ».²⁶

Ως απλουστευμένη διαδικασία, κατά το ΕΠΑΔ, «... θεωρείται η κατάλληλα δημοσιοποιημένη διαδικασία, η οποία με το απαραίτητο

²⁶ Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης και Εφαρμογής Τομέα Τεχνολογιών και Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΕΥΔΕ-ΤΠΕ), Αθήνα, 20.01.2021, ΑΔΑ: 9Ν5Ψ46ΜΠΥΓ-93Θ, σελ. 5.

«θεσμικό

περίβλημα»²⁷ θα προβαίνει...» σε πεδία και τομείς των δημοσίων υπηρεσιών σχετικά με τα εξής:

1. Μείωση, απαλοιφή, κατάργηση στοιχείων – δικαιολογητικών που οφείλουν να υποβάλλουν οι πολίτες και οι ιδιώτες επιχειρηματίες, με ταυτόχρονη κατάργηση συναρμόδιων δημοσίων υπηρεσιών.

2. Αλλαγή του τρόπου έκδοσης πιστοποιητικών και καθιέρωση αυτεπάγγελτης αναζήτησής τους, μέσω ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων για άντληση και διασταύρωση αυτών στοιχείων.

Αυτές οι αλλαγές θα αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών και ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες. Επίσης, θα αφορούν θέματα επιχειρηματικής δραστηριότητας για τα οποία παρουσιάζονται έντονες δυσλειτουργίες, χρονικές καθυστερήσεις, διοικητικές δυσκαμψίες, πολλές συναρμοδιότητες κ.λπ.

Το ΕΠΑΔ αποτελεί ένα συνεκτικό πλαίσιο απλουστεύσεων, το οποίο αφορά:

1. τις Μεταφορές,
 2. τα ΑΜΕΑ,
 3. την Υγεία και Πρόνοια,
 4. Την Παιδεία,
 5. τη Δικαιοσύνη,
 6. την Επιχειρηματικότητα,
 7. την Κοινωνική Ασφάλιση και την Εργασία,
 8. την Καινοτομία και την Επιχειρηματικότητα.
- Σημαντική διάσταση αυτής της νέας στρατηγικής απλούστευσης διαδικασιών αποτελεί ο μετασχηματισμός των

²⁷ Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης και Εφαρμογής Τομέα Τεχνολογιών και Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΕΥΔΕ-ΤΠΕ), ό.π. ... σελ. 5-6.

δημοσίων υπηρεσιών, με στόχο την ενίσχυση της παροχής έξυπνων, φιλικών και εύχρηστων ψηφιακών υπηρεσιών, που προσαρμόζονται στις καθημερινές ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Αυτό που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι, σταδιακά, η σύγχρονη δημόσια διοίκηση υιοθετεί μία νέα αντίληψη αλλά και μία πρωτόγνωρη πρακτική εφαρμόζοντας τα νέα ψηφιακά εργαλεία για την αδιάλειπτη λειτουργία κράτους, δημοσίων πολιτικών και οικονομίας, με επίκεντρο τον εργαζόμενο και τον εξυπηρετούμενο πολίτη.

4η Ενότητα

Η διασφάλιση της νομιμότητας και της διαφάνειας μέσα από τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

1.Πρόλογος – Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της έννοιας και της λειτουργίας του κράτους δικαίου (παρ. 1, άρθρο 25, του Συντάγματος), αναπτύσσονται οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες διέπουν το έργο και τη δράση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Αυτές οι αρχές διαμορφώνονται στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και οι οποίες αποκτούν συνταγματικό αποτύπωμα και ισχυρό έρεισμα.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν μορφή κρατικής εξουσίας οι οποίες υποστηρίζουν τη διάκριση των λειτουργιών του δημοκρατικού μας πολιτεύματος

σε νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική. *«Οι Ανεξάρτητες Αρχές ως θεσμικοί τύποι είναι κατά κανόνα εγγύτερα στην εκτελεστική εξουσία. Κατά την θεώρηση ότι οι δημόσιες εξουσίες είναι τρεις και κάθε μορφή πολιτειακής εξουσίας πρέπει να υπάγεται σε μία από αυτές, οι περισσότερες Ανεξάρτητες Αρχές υπάγονται ιδιότυπως στην εκτελεστική εξουσία και συνήθως ονομάζονται ανεξάρτητες διοικητικές αρχές».*²⁸

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, πραγματοποιείται η θεσμική αναγνώριση των Ανεξάρτητων Αρχών στο ελληνικό θεσμικό σύστημα. Με την «... αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 2001, ο νομοθέτης είχε πλήρη αίσθηση του τρόπου με τον οποίο

²⁸ Βασίλειος Γ. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σελ. 1.

δημιουργήθηκαν οι ανεξάρτητες αρχές και στην αμερικανική και στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Το παράδοξο μάλιστα είναι ότι η Ελλάδα, παρότι έχει πολύ μικρότερη εμπειρία ανεξαρτήτων αρχών σε σχέση με την πάρα πολύ μεγάλη αμερικανική εμπειρία και τη λίγο μικρότερη αλλά επίσης αρκετά μακρά πια ευρωπαϊκή εμπειρία, είναι μια από τις λίγες χώρες στις οποίες είναι πλέον συνταγματικά κατοχυρωμένο το φαινόμενο των ανεξαρτήτων αρχών»²⁹.

Αρχικά, οι νομοθετικά καθιερωμένες Ανεξάρτητες Αρχές αντιμετώπιζονταν με δισταγμό και αμφιβολία, με εξαίρεση την ίδρυση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ), για το οποίο είναι γεγονός ότι από την αρχή της συστάσεώς του, το ΕΣΡ απολάμβανε θετικής αποδοχής, διότι την εποχή μετά το έτος 1989, το άνοιγμα των ραδιοτηλεοπτικών συχνοτήτων στον ελεύθερο ανταγωνισμό και τη νέα αγορά των μέσων επικοινωνίας περιόριζε τον κρατικό έλεγχο, χωρίς υπόνοιες κυβερνητικής παρέμβασης και χειραγώγησης. Το ΕΣΡ ιδρύεται με τον ν.1866/1989 και επισήμως πραγματοποιείται η εισδοχή της Ανεξάρτητης Αρχής στο νέο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο, ενόψει της μετάβασης από το κρατικό μονοπώλιο στον νέο κόσμο των mass media, κατά την τελευταία δεκαετία του εικοστού αιώνα, αλλά και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης social media, κατά τη σύγχρονη εποχή.

²⁹ Βλ. για τις ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, 29.10.2002, στην ιστοσελίδα: www.evenizelos.gr, καθώς και στο: Ευάγγελος Βενιζέλος, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο – Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας 2002, σελ. 218 και τις παραπομπές που γίνονται εκεί στη σχετική βιβλιογραφία και στα πρακτικά των συζητήσεων τόσο στην Επιτροπή Αναθεώρησης όσο και στην Ολομέλεια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

Πέντε έτη μετά, με τον ν.2190/1994, η σύσταση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) γίνεται, με ανακούφιση, αποδεκτή, καθώς αντιμετωπίζεται ως ένα αναγκαίο και επαρκές μέσο, το οποίο πλέον θα εγγυάται την εξάλειψη της παθογένειας του κομματικού/πελατειακού κράτους, στον κρίσιμο χώρο των προσλήψεων του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες του κράτους.

Στη συνέχεια, και αναφορικά με την προστασία των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων-ελευθεριών από αθέμιτες κρατικές ή ιδιωτικές παρεμβάσεις ιδρύθηκε η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (ΑΠΔΠΧ). Αυτή η Αρχή έχει ως αντικείμενο τη θεσμική θωράκιση του πλαισίου για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των φυσικών προσώπων και της ιδιωτικής τους ζωής. Ιδρύεται με τον ν.2472/1997, *«ο οποίος είχε ενσωματώσει στο ελληνικό δίκαιο την ευρωπαϊκή Οδηγία 95/46/EK για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Γενικός Κανονισμός Προστασίας Δεδομένων - ΓΚΠΔ), ο οποίος τέθηκε σε εφαρμογή την 25.05.2018 σε όλες τις χώρες της ΕΕ»*³⁰ ενώ στη συνέχεια, η Οδηγία 95/46/EK καταργείται. Από την 29.08.2019, ισχύει πλέον ο ν.4624/2019³¹. Ο δε ν.2472/1997 έχει καταργηθεί εκτός ορισμένων διατάξεων που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 84, του ν.4624/2019. Ο εν λόγω νόμος ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την Οδηγία (ΕΕ) 2016/680 του

³⁰ Βλ. κεντρική ιστοσελίδα της ΑΠΔΠΧ: www.dpa.gr

³¹ ν.4624/2019, ΦΕΚ 137/Α/29.08.2019, «Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις».

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27^{ης} Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης ή δίωξης ποινικών αδικημάτων, καθώς επίσης και της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της απόφασης 2008/977/ΔΕΥ του Συμβουλίου. Αναφορικά επίσης, με την προστασία των προσωπικών δεδομένων στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η ΑΠΔΠΧ εφαρμόζει τον ν.3471/2006 που ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την ευρωπαϊκή Οδηγία 2002/58/ΕΚ.

Με τον ν.2477/1997 επίσης, συστήνεται ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ). Ο ΣτΠ έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δευτέρου βαθμού, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και τηντήρηση της νομιμότητας.

Αυτές οι τέσσερις ανεξάρτητες αρχές, μαζί με την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)³², αποτελούν τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές του ελληνικού κράτους.

Τον μήνα Αύγουστο του έτους 2019, συστήνεται, για πρώτη φορά, «... στην Ελλάδα μια ενιαία και ανεξάρτητη αρχή, η οποία έχει τα απαιτούμενα εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, σύμφωνα με τις καλές διεθνείς πρακτικές και τις απαιτήσεις του διεθνούς δικαίου»³³. Πρόκειται για την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) και η οποία ιδρύθηκε με τον ν.4622/2019. Στα άρθρα 82-103 και 118-119, αυτού

³² Η ΑΔΑΕ ιδρύεται με τον ν.3115/2003.

³³ Επίσημη ιστοσελίδα της ΕΑΔ: www.aead.gr

του νόμου, ορίζεται το θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας της. Η ΕΑΔ ενσωματώνει το σύνολο των αρμοδιοτήτων πέντε (5) βασικών ελεγκτικών μηχανισμών του δημοσίου τομέα (Γραφείο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών), καθώς και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς του πρώην Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

2. Ανεξάρτητες Αρχές

3.

Το νομιμοποιητικό έρεισμα των Ανεξάρτητων Αρχών βασίζεται στην τήρηση των αρχών νομιμότητας και διαφάνειας που αναπτύσσονται, αναφορικά με τις ανατιθέμενες, σε αυτές τις Αρχές, αρμοδιότητες. Αυτή η νομιμοποίηση προσδίδει μια θεσμική ιδιομορφία η οποία έγκειται στην απουσία ιεραρχικής εξάρτησης και επιρροής από την κεντρική κυβέρνηση. Επιπλέον, η νομιμοποίηση αυτή παρέχει τη δυνατότητα για διευρυμένη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών περί τα σύγχρονα και απαιτητικά ζητήματα της καθημερινής πολιτικής και κοινωνικής ζωής.

Το ανθρώπινο δυναμικό των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, κατά την άσκηση των θεσμικών αρμοδιοτήτων του δεσμεύεται από τις ακόλουθες θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου: 1. Την αρχή της νομιμότητας, 2. Την αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, 3. Την αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, 4. Την αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, 5. Την αρχή της

αναλογικότητας, 6. Την αρχή της ισότητας, 7. Την αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

Ειδικότερα, γίνεται ειδική αναφορά στον κρίσιμο ρόλο που διαδραματίζουν, τόσο η αρχή της νομιμότητας όσο και η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης, στη λειτουργία των προαναφερόμενων Ανεξάρτητων Αρχών του ελληνικού κράτους.

- Η αρχή της νομιμότητας. Αυτή απορρέει από τις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος, του ελληνικού πολιτεύματος (άρθρα 26, 43, 50, 82 και 83 Σ) και επιβάλλει στις διοικητικές αρχές να ενεργούν στο πλαίσιο των νόμων και να διασφαλίζουν την εφαρμογή τους.

Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης απορρέει από το άρθρο 5^α, του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. *«Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν βασικές συνιστώσες της δημοκρατικής αρχής, στον βαθμό που επιτρέπουν τον έλεγχο της δράσης των κρατικών οργάνων και αρχών από τους πολίτες. Συμβάλλει μέσω της λογοδοσίας στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στην προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης συνίσταται στην οικονομία χρόνου και μέσων, στην ευελιξία και την ταχύτητα, κατά την πραγμάτωση των δημόσιων πολιτικών και της δημόσιας αποστολής των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Συνδέεται δε με την αρχή της χρηστής διοίκησης και με την ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων»³⁴.*

³⁴ Εθνική Αρχή Διαφάνειας: «Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Προσωπικού της ΕΑΔ», Έκδοση 1.0 Αύγουστος 2020, σελ. 8.

2.1. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού – ΑΣΕΠ

Ο τρόπος πρόσληψης του ανθρώπινου δυναμικού για εργασία στον δημόσιο τομέα, με προδιαγραφές, συνθήκες και αρχές διαφάνειας, δημοσιότητας, αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας κατοχυρώνει την ουδετερότητα της Διοίκησης και τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους τους πολίτες. Ο θεσμικός εγγυητής αυτών των αρχών είναι το ΑΣΕΠ. Αυτή η Ανεξάρτητη Αρχή η οποία είναι επιφορτισμένη για τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα.

Για την εκπλήρωση αυτής της αποστολής, το ΑΣΕΠ θωρακίζεται με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Τα μέλη του χαρακτηρίζονται ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, τα οποία απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Το ΑΣΕΠ δεν υπόκειται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές αλλά σε κοινοβουλευτικό έλεγχο όπως ορίζει ο ισχύον Κανονισμός της Βουλής. Επίσης, οι πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο από θέμα νομιμότητας αλλά μόνο σε δικαστικό έλεγχο. Έχει εμβέλεια και δυνατότητα δράσης σε πανελλήνια κλίμακα και διαθέτει αρμοδιότητα κανονιστική, αρμοδιότητα ελεγκτική της νομιμότητας των πράξεων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του και περιορισμένη κυρωτική αρμοδιότητα. Διαθέτει επίσης διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια με δικό του προϋπολογισμό. Η συγκεκριμένη θωράκισή του, ενισχύεται περαιτέρω, με τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του έτους 2001. Με το Σύνταγμα του 2001, κατοχυρώνονται: 1^ο, σύστημα πρόσληψης και στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης και 2^ο, η διαφάνεια, η αξιοκρατία και η αντικειμενικότητα του συστήματος αυτού. Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και

η βελτίωση των ικανοτήτων και της αποτελεσματικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, που στελεχώνει τον δημόσιο τομέα, υποχρεώνει τον νομοθέτη να εκδώσει τον ν. Ν.4765/2021 και ο οποίος αντικαθιστά τον ιδρυτικό ν.2190/1994.

Το έργο του ΑΣΕΠ και η πιστή εφαρμογή της τήρησης της αρχής της νομιμότητας και της διαφάνειας αυξάνουν τις ανάγκες, από τους/τις ενδιαφερόμενους/νες για παροχή σχετικών πληροφοριών. Προς επίρρωση αυτού του έργου, οι υπηρεσίες του ΑΣΕΠ, υποστηρίζονται από ένα εξελιγμένο Πληροφοριακό Σύστημα που διαχειρίζεται με αποτελεσματικότητα και ταχύτητα τον μεγάλο αριθμό αιτήσεων και δικαιολογητικών που υποβάλλονται, επίσης ηλεκτρονικά, από τους/τις υποψηφίους/ιες που συμμετέχουν στις διαδικασίες επιλογής του ΑΣΕΠ.

Στα είκοσι οκτώ (28) έτη λειτουργίας του «... το ΑΣΕΠ πέτυχε να ανατρέψει παγιωμένες νοοτροπίες και πρακτικές, καταδεικνύοντας τη δυνατότά του ως ανεξάρτητη αρχή να εκπληρώσει με επιτυχία το θεσμικό του ρόλο και να διασφαλίσει αμεροληψία και διαφάνεια στον κρίσιμο και ευαίσθητο τομέα της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, καταξιώθηκε, δε, ως ουσιαστικός μηχανισμός ελέγχου των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, με γνώμονα τη διαφύλαξη της αρχής της αξιοκρατίας και τη θωράκιση του κράτους δικαίου. Για τον λόγο αυτό το ΑΣΕΠ

αντιμετώπισε με ιδιαίτερα θετικό τρόπο τη συνεχή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του, τα τελευταία χρόνια, οι οποίες αφορούσαν στη συμμετοχή του όχι μόνο στις προσλήψεις εν στενή εννοία, αλλά και σε γενικότερες δράσεις ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης ή υλοποίησης ολοκληρωμένων δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης, που αφορούν στη συμμετοχή του στην αξιολόγηση

Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Γενικών Διευθύνσεων, καθώς και Γενικών Γραμματέων, στην κινητικότητα, κ.ά.»³⁵.

Το ΑΣΕΠ διαθέτει ευρείες θεσμικές αποφασιστικές αρμοδιότητες οι οποίες διακρίνονται στις εξής κατηγορίες: αποφασιστικές που επιμερίζονται σε

(α) κανονιστικές, στην παραγωγή δευτερογενών κανόνων δικαίου και (β) ελεγκτικές της νομιμότητας των πράξεων, στις οποίες εντάσσεται και περιορισμένη κυρωτική αρμοδιότητα. Είναι χαρακτηριστικό, ότι το ΑΣΕΠ έχει σημαντικό ελεγκτικό ρόλο στο επίπεδο των προκηρύξεων – ανακοινώσεων των φορέων για προσλήψεις προσωπικού, ως προς την τήρηση των αρχών της νομιμότητας και της διαφάνειας και στη συνέχεια των πινάκων διοριστέων, είτε αυτεπάγγελτα είτε κατ' ένσταση των υποψηφίων, ενώ σταδιακά με τις προσθήκες των τροποποιητικών νόμων, ανέλαβε ακόμα και τις προσλήψεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για εποχικές, περιοδικές ή άλλες πρόσκαιρες, ή απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες. Αναλαμβάνει, ως εκ τούτου, όλες σχεδόν τις προσλήψεις, ακόμη και αυτές φορέων που είχαν εξαιρεθεί ή δεν υπάγονταν σε αυτό, ή απάγονταν απλώς στον έλεγχό του, αλλά κατόπιν αιτήματος επιδίωξαν τη διενέργεια από το ίδιο το ΑΣΕΠ των διαδικασιών πρόσληψης ή διορισμού³⁶ επιφορτίστηκε με τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των υποψηφίων που συμμετέχουν στις διαδικασίες του για πρόσβαση σε κάποια θέση στο Δημόσιο Τομέα, όπως αυτός ορίζεται ως προς το εύρος του νομοθετικά κάθε φορά. Διαλαμβάνει επί όλων των κατηγοριών προσλήψεων, είτε αυτές γίνονται με διαγωνισμό είτε με σειρά

³⁵ ΑΣΕΠ, Ετήσια Έκθεση, έτους 2020, Αθήνα, 2021, σελ. 8.

³⁶ Ήβη Μαυρομούστακου, Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη. Συστήματα επιλογής. Αξιοκρατικά Κριτήρια. Έλεγχος και συνταγματικές αρχές, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 226-230.

προτεραιότητας (με επιλογή), σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας, από την έναρξή της έως την κατάρτιση του πίνακα κατάταξης διοριστέων, ανεξαρτήτως της κατηγορίας προσωπικού, αν πρόκειται για τακτικό προσωπικό, ειδικό επιστημονικό προσωπικό, προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, απευθείας ή κατ' έλεγχο. Όπως διαπιστώνεται σε θεωρητικό επίπεδο, αλλά και στην πρακτική εφαρμογή, το ΑΣΕΠ διαθέτει ευρείες θεσμικές και πραγματικές αρμοδιότητες. Αυτές χωρίζονται στις εξής κατηγορίες: αποφασιστικές που επιμερίζονται σε (α) κανονιστικές, στην παραγωγή δευτερογενών κανόνων δικαίου και (β) ελεγκτικές της νομιμότητας των πράξεων, στις οποίες εντάσσεται και περιορισμένη κυρωτική αρμοδιότητα. Είναι χαρακτηριστικό, ότι το ΑΣΕΠ έχει σημαντικό ελεγκτικό ρόλο στο επίπεδο των προκηρύξεων-ανακοινώσεων των φορέων για προσλήψεις προσωπικού, ως προς την τήρηση των αρχών της νομιμότητας και στη συνέχεια των πινάκων διοριστέων, είτε αυτεπάγγελτα είτε κατ' ένσταση των υποψηφίων, ενώ σταδιακά με τις προσθήκες των τροποποιητικών νόμων, ανέλαβε ακόμα και τις προσλήψεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για εποχικές, περιοδικές ή άλλες πρόσκαιρες, ή απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες. Ανέλαβε επομένως όλες σχεδόν τις προσλήψεις, ακόμη και αυτές φορέων που είχαν εξαιρεθεί ή δεν υπάγονταν σε αυτό, ή απάγονταν απλώς στον έλεγχό του, αλλά κατόπιν αιτήματος επιδίωξαν τη διενέργεια από το ίδιο το ΑΣΕΠ των διαδικασιών πρόσληψης ή διορισμού. (Μαυρομούστακου, 2007, σελ. 226-230).

Το ΑΣΕΠ, λειτουργεί και δρα ως θεσμικός εγγυητής και αξιοκρατικός εφαρμοστής των αρχών της της νομιμότητας και της διαφάνειας καθ' όλη τη διαδικασία διενέργειας των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα. Η επιτυχής λειτουργία του, από το έτος 1994, ενδύει με κύρος,

αμεροληψία, αντικειμενικότητα την υπόστασή του, γεγονός που αποτυπώνεται στις σχέσεις οικείας αναγνώρισης και εμπιστοσύνης του με τους Έλληνες πολίτες.

2.2. Συνήγορος του Πολίτη – ΣτΠ

Η νομιμότητα και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης συνιστούν αναγκαίο και απαραίτητο όρο για τη δημοκρατική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ενισχύουν τη δημοκρατία στη λήψη των αποφάσεων και ταυτόχρονα γίνεται δυνατός ο έλεγχος των διοικητικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης. Η αρμοδιότητα του ΣτΠ καλύπτει τον έλεγχο της νομιμότητας των ατομικών διοικητικών πράξεων, παραλείψεων και υλικών ενεργειών της κεντρικής διοίκησης αλλά και του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Είναι αρμόδιος για θέματα που αφορούν στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, γ) των λοιπών ΝΠΔΔ, δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των ΟΤΑ και για τους οποίους η διοίκηση ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από την κεντρική κυβέρνηση με διοικητική πράξη ή και ως μέτοχος.

«Ο Συνήγορος του Πολίτη ελέγχει όλους τους ελληνικούς φορείς, όλο το σώμα του ελληνικού κράτους εκτός από τα τμήματα που ρητώς αποκλείονται από την διαμεσολαβητική και ελεγκτική του αρμοδιότητα και τα ελέγχει ανεξαρτήτως της εθνικότητας ή του τόπου διαμονής των αναφερομένων. Δηλαδή δεν απαιτείται ο προσφεύγων στον Συνήγορο του Πολίτη να είναι Έλληνας ή Ευρωπαίος πολίτης. Αρκεί να στρέφεται εναντίον πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας ελεγχόμενου από τον Συνήγορο του Πολίτη ελληνικού φορέα»³⁷.

³⁷ Βασίλειος Γ. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, Νομική Βιβλιοθήκη, ό.π., σελ. 74.

Αναφορικά με τον ρόλο και την αποστολή του ΣτΠ, η αρχή της νομιμότητας εμπεριέχει δύο διαφορετικές έννοιες: α) Οι ενέργειες των οργάνων της δημόσιας διοίκησης πρέπει να μην αντιτίθενται προς τους κανόνες του Συντάγματος, του Ευρωπαϊκού δικαίου και των νομοθετικών πράξεων και β) οι ενέργειες της δημόσιας διοίκησης να είναι σύμφωνες με τους κανόνες αυτούς. Η παραβίαση αυτής της υποχρέωσης γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως προβλέπεται στον εκτελεστικό νόμο του Συντάγματός μας, τον 3068/2002.

Στη σημερινή εποχή και στο περιβάλλον της σύγχρονης δημοκρατίας, η δράση του ΣτΠ διασφαλίζει προϋποθέσεις διάδρασης και συνέργειας μεταξύ αυτού και της κοινωνίας των πολιτών. Η διαφάνεια των διαδικασιών, που ακολουθεί ο ΣτΠ, καθώς και η άσκηση ελέγχου προς τις δημόσιες υπηρεσίες, προβάλλουν τα ποιοτικά στοιχεία του έργου του. Η αρχή της διαφάνειας, ως έκφανση της ανοικτής δημόσιας διακυβέρνησης, διέπει τη δράση του ΣτΠ και πιο ειδικά τη σαφήνεια των διαδικασιών του, την αιτιολόγηση των αποφάσεών του και τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών, μέσω της Αρχής, στο παραγόμενο έργο της δημόσιας διοίκησης.

Ο ΣτΠ, μέσω της αρχής της διαφάνειας, ακολουθεί ένα σύνολο δράσεων με σαφήνεια, αιτιολόγηση και δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών σε πληροφορίες και έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες υπηρεσίες. Η αρχή της διαφάνειας αναγνωρίζεται ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και ως εκ τούτου, ενδυναμώνει τη σχέση του ευρωπαϊού πολίτη με την κοινοτική διοίκηση.³⁸

Κατά το έτος 2021, εμπλουτίζεται το θεσμικό πλαίσιο με την ψήφιση ανάλογων ρυθμίσεων που άπτονται των αρμοδιοτήτων της Αρχής.

³⁸ Βλ. ειδικότερα στα άρθρα 21, 255 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Συγκεκριμένα με τον ν.4780/2021, ο ΣτΠ αποκτά νέες αρμοδιότητες και με Απόφασή του τροποποιείται ο Κανονισμός Λειτουργίας του. Με την υπ' αριθ. Φ10/45651/15.09.2021 Απόφαση του Συνηγόρου του Πολίτη, τροποποιείται το Π.Δ. 273/1999 «Κανονισμός λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη». Η Απόφαση αφορά στην οργάνωση και λειτουργία της Αρχής, στη διαδικασία χειρισμού των αναφορών των πολιτών, στην αρχειοθέτηση αυτών, στις αυτεπάγγελτες παρεμβάσεις, στη σύνταξη της Ετήσιας Έκθεσης, στις αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη και των Βοηθών Συνηγόρων, στην οργάνωση και στελέχωση του Γραφείου του Συνηγόρου του Πολίτη, στις αρμοδιότητες της Γραμματείας της Αρχής, κ.ά.

Επιπρόσθετα, με τον ν.4808/2021 και το άρθρο 28, τίθενται σε ισχύ τα δεδομένα που ορίζει η παρ. 1, του άρθρου 28, του Συντάγματος, η Σύμβαση 190 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για την εξάλειψη της βίας και παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας, που υιοθετήθηκε από τη Συνδιάσκεψη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας στη Γενεύη, την 21.06.2019. Η Σύμβαση αυτή προστατεύει εργαζόμενους και άλλα άτομα στον κόσμο της εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των υπαλλήλων, όπως ορίζονται από την εθνική νομοθεσία και την πρακτική, καθώς και εργαζόμενα άτομα, ανεξάρτητα από το συμβατικό τους καθεστώς, τα άτομα που παρακολουθούν κατάρτιση, συμπεριλαμβανομένων των ασκουμένων και των μαθητευομένων, εργαζόμενους των οποίων η σχέση εργασίας έχει καταγγελθεί, εθελοντές, άτομα που αναζητούν εργασία και αιτούντες εργασία και άτομα που ασκούν την εξουσία, τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του εργοδότη. Η Σύμβαση ισχύει για όλους τους τομείς, ιδιωτικό ή δημόσιο, τόσο στην επίσημη όσο και στην άτυπη οικονομία, στις αστικές ή αγροτικές περιοχές.

Στο άρθρο 12, προβλέπεται ότι: «Κάθε πρόσωπο του άρθρου 3 που θίγεται από περιστατικό βίας και παρενόχλησης σε βάρος του κατά το άρθρο 4, ακόμη και αν έχει λήξει η σχέση, στο πλαίσιο της οποίας φέρεται ότι εκδηλώθηκε εις βάρος του το περιστατικό ή η συμπεριφορά, έχει δικαίωμα, πέραν της δικαστικής προστασίας, προσφυγής ενώπιον της Επιθεώρησης Εργασίας και του Συνηγόρου ως φορέα προώθησης και εποπτείας της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Σύμφωνα με τον ν.4830/2021: «Σκοπός – Αντικείμενο του παρόντος είναι η προστασία των ζώων συντροφιάς και η εξασφάλιση της ευζωίας τους, η ενίσχυση της υπεύθυνης ιδιοκτησίας των ζώων συντροφιάς, η θέσπιση σαφούς και συνεκτικού κανονιστικού πλαισίου για τη διαχείριση των αδέσποτων ζώων συντροφιάς και στρατηγικής για τη δραστική μείωση του αριθμού τους μέσω προγραμμάτων υιοθεσίας, με απαρέγκλιτη τήρηση των κανόνων ευζωίας των ζώων». Με το άρθρο 38, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αρμοδιότητα για τη διαμεσολάβηση σχετικά με τα δικαιώματα των ζώων και την τήρηση της σχετικής νομοθεσίας. Επιπλέον, με το άρθρο 39 συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών επταμελής Ειδική Επιτροπή Παρακολούθησης, με πενταετή θητεία, με δυνατότητα ανανέωσης. Η Επιτροπή απαρτίζεται από τον Πρόεδρο, που είναι πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και έξι (6) ακόμη τακτικά μέλη, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και ένας (1) εκπρόσωπος του Συνηγόρου του Πολίτη.

Στην επίσημη ιστοσελίδα του ΣτΠ επισημαίνονται και συγκεκριμένα σε εισαγωγικό σημείωμα για την Ετήσια Έκθεση του έτους 2021, μεταξύ άλλων, τα εξής: «... οι υγειονομικές, κλιματικές, ενεργειακές, οικονομικές, κοινωνικές προκλήσεις θα πρέπει να αποτελέσουν ευκαιρία επανεξέτασης, επαναξιολόγησης και ανασύνταξης. Η διαπίστωση του πόσο εύθραστο μπορεί να είναι όλο το δικαιοπολιτικό

μας οικοδόμημα, μπορεί και πρέπει να λειτουργήσει και θετικά. Να αυξήσει τα επίπεδα εγγήγορσής μας, να μας καταστήσει πιο ενεργούς, ευαισθητοποιημένους και ενημερωμένους πολίτες. Να ενδυναμώσει το αίτημα ουσιαστικής ενίσχυσης των φορέων εποπτείας και ελέγχου της δημόσιας εξουσίας, διεύρυνσης του πεδίου δράσης των θεσμικών αντίβαρων. Ο Συνήγορος του Πολίτη, από την πλευρά του, παραμένει ακλόνητα προσηλωμένος στην αποστολή του, να συμπαραστέκεται τόσο στον πολίτη, τον κάτοικο της χώρας, για την επίλυση κάθε διαφοράς και την άρση κάθε αδικίας, εκεί που πράγματι υπάρχει, όσο και στη διοίκηση, αποσκοπώντας με στοχευμένες παρεμβάσεις και θεσμικές προτάσεις να συμβάλει στη βελτίωση του επιπέδου της λειτουργικότητας και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Για τη θωράκιση του κράτους δικαίου, την ενδυνάμωση της δημοκρατίας».³⁹

Με τη λειτουργία του ΣτΠ, από το 1994, έως τις ημέρες μας, είναι κατανοητό ότι τόσο η νομιμότητα όσο και η διαφάνεια βρίσκονται στο επίκεντρο των δράσεων και της προσφοράς της εν λόγω Αρχής στην ελληνική κοινωνία. Η νομιμότητα και η διαφάνεια της Αρχής συνδέονται με τη συμμετοχή των πολιτών στα δρώμενα της δημόσιας διοίκησης αλλά και σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος και δημοσίου συμφέροντος.

³⁹ Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ για το 2021, Αθήνα 2022, σελ. 17.

2.3. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα – ΑΠΔΠΧ

Η οδηγία για την προστασία προσωπικών δεδομένων⁴⁰ δηλώνει τη στενή σχέση μεταξύ της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και τις απαιτητικές ανάγκες για απρόσκοπτη ροή πληροφοριών στη σύγχρονη κοινωνία. Αυτή η σχέση αποτελεί μείζονα ρυθμιστική ανάγκη και φανερή πρόκληση ως προς τα νέα και ταχύτατα αναπτυσσόμενα τεχνολογικά δεδομένα.

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, θεσπίζεται η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) και η οποία έχει ως αποστολή της την εποπτεία της εφαρμογής του Ν. 2472/1997 και άλλων ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται κάθε φορά.

Η ΑΠΔΠΧ, σύμφωνα με το άρθρο 19, του οικείου νόμου, ασκεί μια σειρά αρμοδιοτήτων, οι οποίες μπορούν να διακριθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες, τις ρυθμιστικές και τις ελεγκτικές.

Ωστόσο, καταργείται ο ν.2472/1997 και αντικαθίσταται με τον ν.4624/2019 («Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις»). Τα άρθρα 9 έως και 20 αναφέρονται στην ΑΠΔ ΠΧ,

⁴⁰ Οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών.

εκτός ορισμένων διατάξεων που αφορούν στο άρθρο 84 του ν.4624/2019.

Όσον αφορά στην προστασία των προσωπικών δεδομένων περί το αντικείμενο του τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η εν λόγω Αρχή εφαρμόζει τον ν.3471/2006 που ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την ευρωπαϊκή αριθ. 2002/58/EK Οδηγία.

Η ΑΠΔΠΧ εκπροσωπεί την Ελλάδα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Προστασίας Δεδομένων (ΕΣΠΔ) και σε άλλες Κοινοτικές Επιτροπές ή Κοινοτικά Όργανα και συνεργάζεται με αντίστοιχες αρχές τρίτων χωρών και διεθνείς οργανισμούς (άρθρο 50 του Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων (ΓΚΠΔ), άρθρο 10, του ν.4624/2019).

Η ΑΠΔΠΧ επιφορτίζεται, μεταξύ άλλων, για τα ακόλουθα ζητήματα (άρθρο 57, ΓΚΠΔ, άρθρο 13, του ν.4624/2019):

- *«Να παρακολουθεί και να επιβάλλει την εφαρμογή του ΓΚΠΔ, του ν. 4624/2019 και άλλων ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία του ατόμου έναντι της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων.*
- *Να προωθεί την ευαισθητοποίηση του κοινού στα ζητήματα προστασίας προσωπικών δεδομένων και των υπευθύνων και εκτελούντων την επεξεργασία σχετικά με τις υποχρεώσεις τους. Ειδική προσοχή αποδίδεται σε δραστηριότητες που απευθύνονται σε παιδιά.*
- *Να παρέχει γνώμη για κάθε ρύθμιση που πρόκειται να περιληφθεί σε νόμο ή σε κανονιστική πράξη, η οποία αφορά επεξεργασία δεδομένων.*
- *Να εκδίδει οδηγίες και να απευθύνει συστάσεις για κάθε θέμα που αφορά την επεξεργασία δεδομένων, με την επιφύλαξη των καθηκόντων του ΕΣΠΔ.*
- *Να παρέχει κατόπιν αιτήματος πληροφορίες στα υποκείμενα των δεδομένων σχετικά με την άσκηση των δικαιωμάτων τους.*

- *Να χειρίζεται τις υποβληθείσες για παράβαση διατάξεων του ΓΚΠΔ καταγγελίες.*
- *Να διενεργεί έρευνες ή ελέγχους σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί προστασίας προσωπικών δεδομένων.*
- *Να καταρτίζει και να διατηρεί κατάλογο σε σχέση με την απαίτηση για διενέργεια εκτίμησης αντικτύπου (άρθρο 35 παρ. 4 του ΓΚΠΔ) και να παρέχει συμβουλές σχετικά με τις πράξεις επεξεργασίας του άρθρου 36 παρ. 2 του ΓΚΠΔ.*
 - *Να ενθαρρύνει την κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας και να εγκρίνει κώδικες δεοντολογίας που παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις.*
 - *Να ενθαρρύνει τη θέσπιση μηχανισμών πιστοποίησης προστασίας δεδομένων και σφραγίδων και σημάτων προστασίας των δεδομένων και να εγκρίνει τα κριτήρια πιστοποίησης.*
 - *Να σχεδιάζει και να δημοσιεύει απαιτήσεις διαπίστευσης φορέα για την παρακολούθηση κωδίκων δεοντολογίας και φορέα πιστοποίησης.*
 - *Να συνεργάζεται με άλλες εποπτικές αρχές μέσω ανταλλαγής πληροφοριών και να παρέχει αμοιβαία συνδρομή σε αυτές με σκοπό τη διασφάλιση της συνεκτικότερης εφαρμογής του ΓΚΠΔ»⁴¹.*

Η κατοχύρωση της νομιμότητας για την προστασία δεδομένων ως θεμελιώδους δικαιώματος υποστηρίζει το δημόσιο συμφέρον. Το δημόσιο συμφέρον το οποίο θα πρέπει να είναι ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και να διασφαλίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα και συμφέροντα των υποκειμένων των δεδομένων. Η επεξεργασία, ως εκ τούτου, των προσωπικών δεδομένων κατοχυρώνεται σύννομα μέσα από τις, από το 1995, έξι επιλογές του Ευρωπαϊού νομοθέτη (άρθρο 7, Οδηγίας 95/46/ΕΚ): 1. Την απαραίτητη η συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων, 2. Την εκπλήρωση μιας συμβατικής

⁴¹ Ετήσια Έκθεση έτους 2020, Αθήνα, 2021, σελ.15-16.

σχέσης μεταξύ επεξεργαστή και υποκειμένου δεδομένων, 3. Την υποχρεωτική τήρηση του νόμου, 4. Τη διαφύλαξη του ζωτικού ενδιαφέροντος του υποκειμένου των δεδομένων, 5. Τη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και 6. Την ικανοποίηση του εννόμου συμφέροντος του υπευθύνου επεξεργασίας δεδομένων, στην περίπτωση κατά την οποία δεν προέχει το συμφέρον των υποκειμένων. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000/C 364/01) είναι αυτό το σημαντικό νομικό κείμενο το οποίο αναφέρεται, με ρητό τρόπο (βλ. άρθρο 8, Προστασία των Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα), στην ιδιαίτερη σημασία των προσωπικών δεδομένων και τον σεβασμό τους ο οποίος θα πρέπει να υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής.

Η ΑΠΔΠΧ, συνδέει άμεσα τη σύννομη και θεμιτή επεξεργασία των δεδομένων με την αρχή της διαφάνειας. Τη διαφάνεια της επεξεργασίας δεδομένων και τα δικαιώματα των προσώπων, αλλά και τη διαφάνεια έναντι των προσώπων. Υφίσταται και εννοείται η φανερή υποχρέωση ενημέρωσης, προς τα πρόσωπα, με τα στοιχεία που θα συλλεγούν από τον υπεύθυνο επεξεργασίας δεδομένων, καθώς επίσης και η ενημέρωση για το εύρος της πληροφορίας που θα χρειαστεί, την ταυτότητα του υπευθύνου, τους σκοπούς και τη νομική βάση της επεξεργασίας των δεδομένων. Η επεξεργασία των δεδομένων εδράζεται στο έννομο συμφέρον και επιβάλλεται επίσης, η αναφορά από τον υπεύθυνο επεξεργασίας στο συγκεκριμένο έννομο συμφέρον.

Την πρόσφατη διετία (2020-2021), εν μέσω πανδημίας, η ΑΠΔΠΧ, συνεργάζεται απρόσκοπτα με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης σχετικά με σχετικές διατάξεις που αφορούν στον «Κώδικα Ψηφιακής Διακυβέρνησης», καθώς και στον σχεδιασμό εφαρμογής ιχνηλάτησης επαφών Covid-19. Συνέβαλε, επιπλέον, «... στις διαδικασίες

προετοιμασίας του νέου Κανονισμού για τα προσωπικά δεδομένα στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες (e-Privacy Regulation) και, τέλος, απέστειλε στη Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και Διμερών Θεμάτων της Βουλής των Ελλήνων τις θέσεις της σε σχέση με το σχέδιο νομοθετικής πράξης για την αντιμετώπιση της σεξουαλικής εκμετάλλευσης ανηλίκων»⁴².

Λίαν σημαντικό είναι το έργο της ΑΠΔΠΧ, στη συμμόρφωση παρόχων υπηρεσιών της ηλεκτρονικής πληροφορίας, μέσω της έκδοσης συστάσεων (25.02.2020/ αριθ. πρωτ: Γ/ΕΞ/1525/1/2020) που σχετίζονται με τη νομοθετική επεξεργασία δεδομένων στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες για τη διαχείριση cookies και συναφών τεχνολογιών μέσω κοινωνικής δικτύωσης και αντίστοιχα συστάσεις με υποδείγματα για την ικανοποίηση του δικαιώματος στη διαφανή ενημέρωση κατά την επεξεργασία δεδομένων μέσω συστημάτων βιντεοεπιτήρησης (09.06.2020/αριθ. πρωτ: Γ/ΕΞ/3921/2/2020).

Η ΑΠΔΠΧ, ενδυναμώνει το κεκτημένο της προστασίας προσωπικών δεδομένων, όπως έχει διαμορφωθεί και με τις νέες ρυθμίσεις του ν.4624/2019. Θεμελιώνει εντονότερα, την αλληλεπίδραση μεταξύ των δικαιωμάτων των προσώπων και των υποχρεώσεων υπευθύνων επεξεργασίας δεδομένων που καλούνται να εφαρμόσουν. Τα πρόσωπα πλέον, μέσω της Αρχής, περισσότερο από ποτέ, έχουν εξασφαλίσει πληρέστερη και ουσιαστικότερη ενημέρωση.

⁴² Ετήσια Έκθεση έτους 2020, Αθήνα, 2021, σελ. 11.

2.4. Εθνική Αρχή Διαφάνειας – ΕΑΔ

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), σύμφωνα με τον ν.4622/2019, έχει ως σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων, και δημόσιων οργανισμών και β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών. Είναι αρμόδια για τη διενέργεια ανεξάρτητων και αντικειμενικών ελέγχων, σχεδιασμένων να προσθέτουν αξία και να βελτιώνουν τις λειτουργίες των δημοσίων φορέων. Η ελεγκτική δραστηριότητα της Αρχής επικεντρώνεται στην υποστήριξη των δημοσίων φορέων για την επίτευξη των αντικειμενικών της στόχων, υιοθετώντας μία συστηματική και επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διακυβέρνησης, των μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων και των διαδικασιών/δικλίδων εσωτερικού ελέγχου των δημοσίων φορέων. Ο αποτελεσματικός έλεγχος συμβάλλει στη βελτίωση της διακυβέρνησης των δημοσίων φορέων και στην επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών τους στόχων. Επικουρεί τους δημόσιους φορείς να εντοπίζουν έγκαιρα κινδύνους και ευκαιρίες και να ανταποκρίνονται ανάλογα με τη στόχους που έχουν θέσει. Επίσης, μία αποστολή ελέγχου μπορεί, αφενός να παρέχει τη διαβεβαίωση ότι οι πόροι που διατίθενται για την άσκηση δημοσίων πολιτικών χρησιμοποιούνται ορθολογικά, αφετέρου δε να προσφέρει στοιχεία ή και συμπεράσματα σχετικά με το κατά πόσο μια συγκεκριμένη δράση δημόσιας πολιτικής κατάφερε να επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Στον ν.4622/2019, αναφέρονται τα Ελεγκτικά και Επαγγελματικά Πρότυπα της ΕΑΔ, τα οποία παρέχουν το πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της ελεγκτικής δράσης της Αρχής. Τα Πρότυπα βασίζονται: α) στα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Πρακτική του Εσωτερικού Ελέγχου, τα οποία είναι ενταγμένα στο Διεθνές Πλαίσιο Επαγγελματικής Πρακτικής (International Professional Practices Framework, IPPF) του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (Global Institute of Internal Auditors, ΙΑ) και β) στα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI), τα οποία έχουν προσαρμοστεί στην αποστολή και τις αρμοδιότητες της Αρχής, όπως αποτυπώνονται στον ν.4622/2019 και στις υπόλοιπες διατάξεις αυτού του νόμου.

Ειδικότερα, στο πρώτο μέρος, αναλύονται τα Επαγγελματικά Πρότυπα Οργάνωσης, σύμφωνα με: α) τον Σκοπό, τη Δικαιοδοσία και την Ευθύνη, β) την 2. Ανεξαρτησία και Αντικειμενικότητα, γ) την Επαγγελματική Επάρκεια και Δέουσα Επαγγελματική Επιμέλεια, δ) τη Συνεχή Επαγγελματική Ανάπτυξη, ε) το Πρόγραμμα Διασφάλισης και Βελτίωσης Ποιότητας της διοικητικής δράσης.

Στο δεύτερο μέρος, αναλύονται τα Επαγγελματικά Πρότυπα Λειτουργίας, σύμφωνα με: α) τη Διοίκηση Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων, β) τον Σχεδιασμό Προγράμματος Ελεγκτικών Αποστολών, γ) τη Διαχείριση Πόρων, δ) τις Πολιτικές και Διαδικασίες Ελέγχου, ε) τη Φύση των Ελεγκτικών Εργασιών, στ) τη Δημόσια Διακυβέρνηση, ζ) τη Διαχείριση Κινδύνων, η) το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, θ) τον Σχεδιασμό αποστολής ελέγχου, ι) τα Κριτήρια Σχεδιασμού, ια) τους Αντικειμενικούς στόχους του ελέγχου, ιβ) το Εύρος αποστολής ελέγχου, ιγ) τη Διάθεση πόρων για την αποστολή ελέγχου, ιδ) το Πρόγραμμα εργασιών

αποστολής ελέγχου, ιε) τη Διενέργεια αποστολής ελέγχου, ιστ) τη Συλλογή Πληροφοριών, ιζ) την Ανάλυση και Αξιολόγηση, ιη) την Τεκμηρίωση, ιθ) την Εποπτεία διενέργειας αποστολών ελέγχου, ιη) την Επικοινωνία των αποτελεσμάτων μέσω των Εκθέσεων Ελέγχου, κ) τα Υποχρεωτικά στοιχεία Εκθέσεων Ελέγχου, κα) την Ποιότητα των Εκθέσεων Ελέγχου, κβ) τα Σφάλματα και Παραλείψεις και κγ) την Παρακολούθηση προόδου υλοποίησης των συστάσεων. Η ΕΑΔ απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές. Η ΕΑΔ υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου 85, του παρόντος νόμου.

2.4.1. Εθνική Αρχή Διαφάνειας και Εσωτερικός Έλεγχος

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα περιλαμβάνει Υπουργεία, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Οργανισμούς. Κατά την πρόσφατη εικοσαετία (έτος 2000 έως σήμερα), εκκινούν και συνεχίζονται οι προσπάθειες για την προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στο ελληνικό διοικητικό και πολιτικό σύστημα. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, έως και τις ημέρες μας, το επιστημονικό ενδιαφέρον των μελετητών, επαγγελματιών και στελεχών του δημόσιου τομέα εστιάζεται στις θεσμικές αλλαγές περί τη διακυβέρνηση και τον έλεγχο του δημόσιου τομέα. Οι αλλαγές αυτές αφορούν στη μετάβαση από τις κεντρικές ρυθμίσεις του κράτους, τη μεταφορά αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια και τις δομές της, τον ρόλο της αγοράς και τους εκ των προτέρων και υστέρων ελέγχους των

δημόσιων υπηρεσιών. Η έννοια, το περιεχόμενο και οι μέθοδοι ελέγχου της διοικητικής δράσης του δημόσιου τομέα προκύπτουν από τη βασική υπόθεση ότι η νομιμότητα, η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα, η αξιοπιστία και η ποιότητα είναι δυνατό να σχεδιασθούν, να μετρηθούν και να ελεγχθούν. Αυτό αποτελεί το βασικό αξίωμα του ελέγχου της διοικητικής δράσης, ότι δηλαδή κάθε τι που είναι δυνατό να σχεδιασθεί, να μετρηθεί και να ελεγχθεί μπορεί και να διοικηθεί. Για πρώτη φορά, στην ελληνική δημόσια διοίκηση γίνεται συγκροτημένη αναφορά στον Εσωτερικό Έλεγχο με τον ν.3492/2006, «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις». Στο άρθρο 4, του ιδίου νόμου, παρατίθενται οι ορισμοί του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, του Εσωτερικού Ελέγχου και των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί τον βασικό συντελεστή στη διαδικασία επίτευξης της καλής διακυβέρνησης και του ελέγχου διοικητικής δράσης, στις δημόσιες υπηρεσίες. Ο ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου αποτελεί αναπόσπαστο της τμήμα της οργανωτικής δομής των δημοσίων υπηρεσιών. Ο όρος έλεγχος (“auditing”) προέρχεται από το ρήμα της λατινικής γλώσσας “audire”, που σημαίνει: ακούω, ακροάζομαι. Ο έλεγχος αποτελεί ουσιαστικά μία συστηματική δέσμευση η οποία διεξάγεται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα και διακρίνεται σε εσωτερικό και εξωτερικό. Ο Εσωτερικός Έλεγχος συνιστά μια λειτουργία επαγγελματικής και ανεξάρτητης αξιολόγησης, η οποία παρέχει πληροφόρηση για τις πρακτικές και δραστηριότητες διοίκησης, στο επίπεδο του υπουργείου/οργανισμού. Η εν λόγω λειτουργία συμβάλλει στη

βελτίωση της συνολικής αποτελεσματικότητας και απόδοσης των κυβερνητικών λειτουργιών και στη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ο Εσωτερικός Έλεγχος προσφέρει στα ανώτατα διοικητικά στελέχη και στους αιρετούς δημόσιους αξιωματούχους διασφάλιση σχετικά με τον σχεδιασμό και τη λειτουργία των διαδικασιών διακυβέρνησης, διαχείρισης των κινδύνων και ελέγχου εντός των οργανισμών τους.

Η ΕΑΔ ενσωματώνει τον Εσωτερικό Έλεγχο στο νομοθετικό της πλαίσιο. Προσεγγίζει τον Εσωτερικό Έλεγχο ως μία ανεξάρτητη ελεγκτική-

συμβουλευτική δραστηριότητα που παρέχει τη διαβεβαίωση για την επάρκεια των συστημάτων διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών με στόχο τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους. Επίσης, η ΕΑΔ υιοθετεί και παραπέμπει στον ορισμό που παρέχει το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (The Institute of Internal Auditors – ΠΑ) σχετικά με την έννοια του Εσωτερικού Ελέγχου. Καθίσταται, ως εκ τούτου, σαφές ότι οι αρμοδιότητες του Εσωτερικού Ελέγχου αποτελούν ουσιαστικά στοιχεία και απαραίτητες προϋποθέσεις που πηγάζουν από το εννοιολογικό πλαίσιο της «νέας δημόσιας διοίκησης» (new public management) και των αρχών της καλής διακυβέρνησης. Η εισαγωγή του συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στην οργανωτική δομή της κεντρικής διοίκησης και περιφερειακής διοίκησης επιτυγχάνεται με τον ν.4795/2021.

Σύμφωνα με την παρ. 8, του άρθρου 3, αυτού του νόμου, ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί *«μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα. Βοηθάει τον φορέα να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της*

αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης».

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να λαμβάνει υπόψη του, όπως ορίζει μεταξύ άλλων το άρθρο 4, τα γενικώς αποδεκτά Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής C.O.S.O., καθώς και τις καλές πρακτικές, που διαμορφώνονται από φορείς, όπως η Επιτροπή C.O.S.O. (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - C.O.S.O.) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors - I.I.A.).

2.4.2. Ο ν.4940/2022 και οι εγγυήσεις διαφάνειας στον Εσωτερικό Έλεγχο

Ο ν.4940/2022 (ΦΕΚ Α/112/14.06.2022) καθιερώνει ένα σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας

της δημόσιας διοίκησης, καθώς και νέες ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα. Καθορίζει ένα ενιαίο πλαίσιο δεξιοτήτων για το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και μέσα από τη θέσπιση ενός λειτουργικού και διαφανούς πλαισίου στοχοθεσίας και αξιολόγησης της απόδοσης στον δημόσιο τομέα, εγκαθιδρύει τον θεσμό του Συμβούλου Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού στη δημόσια διοίκηση. Εισάγονται, επίσης μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις για τους συνεργάτες των ιδιαίτερων γραφείων των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων του άρθρου 46, του ν.4622/2019, με σκοπό τη διασφάλιση της ακεραιότητας και της λογοδοσίας των εν λόγω προσώπων, μέσω της δημοσιοποίησης των στοιχείων τους, καθώς και

της συμπλήρωσης των υποχρεώσεών τους, τόσο κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των καθηκόντων τους, όσο και μετά από τον τερματισμό της.

Ειδικότερα, για τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ) και στο άρθρο 40, του ν.4940/2022, παρέχεται η δυνατότητα σύστασης ΜΕΕ εφόσον συντρέχουν τα κριτήρια του αριθμού των υπαλλήλων που υπηρετούν στον δημόσιο φορέα και του ύψους του προϋπολογισμού τους. «... πρόσθετα ή διαφορετικά κριτήρια μπορεί να τεθούν σύμφωνα με την παρ. 3, του άρθρου 79⁴³, με γνώμονα τις οργανωτικές και επιχειρησιακές ανάγκες, καθώς και τα χαρακτηριστικά των εν λόγω φορέων».

Επιπλέον, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και μόνο κατόπιν προηγούμενης αιτιολογημένης απόφασης του επικεφαλής του δημοσίου φορέα που διαπιστώνει την αδυναμία σύστασης ή λειτουργίας ΜΕΕ, «... η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου μπορεί να ανατίθεται σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών. Ειδικά για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου μπορεί να ανατίθεται σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών, κατόπιν προηγούμενης αιτιολογημένης απόφασης του επικεφαλής αυτών, που διαπιστώνει την αδυναμία σύστασης ή λειτουργίας ΜΕΕ». Η διαδικασία αυτή με τις σχετικές αποφάσεις θα πρέπει να οιοποιούνται στην ΕΑΔ και τα πορίσματα των διενεργούμενων εσωτερικών ελέγχων υποβάλλονται άμεσα στις αρχές του άρθρου 22, του παρόντος νόμου, που αφορά στον «Συντονισμό Συμβούλων Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού».

⁴³ Βλ. ν.4795/2021.

Επίσης, μετά από απόφαση, άρθρο 41 του εν λόγω νόμου, του εποπτεύοντος Υπουργού κάθε φορέα και κατόπιν γνώμης του Διοικητή της ΕΑΔ και ειδικώς για τους Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, κατόπιν γνώμης της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΠΕ), αντίστοιχα, εξειδικεύονται τα κριτήρια σύστασης ΜΕΕ στους φορείς αυτούς.

Στο άρθρο 42, παρέχεται οι δυνατότητα στις Ανεξάρτητες Αρχές να συστήνουν ΜΕΕ. Αν διαπιστωθεί από το αρμόδιο όργανο διοίκησης της Ανεξάρτητης Αρχής, αδυναμία σύστασης αυτής της Μονάδας ή αδυναμία λειτουργίας αυτής, εφαρμόζονται οι παρ. 3, 4, 5 και το πρώτο και τρίτο εδάφιο της παρ. 6 του άρθρου 9. Αν η σύσταση ΜΕΕ δεν είναι εφικτή λόγω της ιδιαίτερης φύσης των αρμοδιοτήτων της οικείας Ανεξάρτητης Αρχής, «... το γεγονός αυτό αιτιολογείται με απόφαση του αρμόδιου οργάνου διοίκησης, η οποία κοινοποιείται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, στο Υπουργείο Εσωτερικών και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας».

Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι μία αυτοτελής, αντικειμενική, διαβεβαιωτική, και συμβουλευτική/επικουρική δραστηριότητα, η οποία έχει σχεδιαστεί για να προσδώσει αξία και να ενισχύσει τις λειτουργίες των ελεγχόμενων υπηρεσιών/οργανισμών του δημόσιου τομέα.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος βοηθά στην επίλυση των προβλημάτων και στη βελτίωση της απόδοσης μιας δημόσιας υπηρεσίας. Αποτελεί μια ανεξάρτητη δραστηριότητα και δρα συμβουλευτικά/επικουρικά, συμβάλλοντας στη δημιουργία προστιθέμενης αξίας (added value) στη δημόσια υπηρεσία. Επιπρόσθετα, αξιολογεί τα προβλήματα διαχείρισης κακοδιοίκησης και διοικητικών δυσλειτουργιών και προτείνει μεθόδους για τη βελτίωση της αποδοτικότητας,

αποτελεσματικότητας και περιορισμού των διοικητικών βαρών της δημόσιας υπηρεσίας.

Η ανεξαρτησία, η επαγγελματική εμπειρία/επιμέλεια και η αντικειμενικότητα των εσωτερικών ελεγκτών, ο προγραμματισμός των ελέγχων και η αξιολόγηση της ελεγκτικής τους δραστηριότητάς αποτελούν τα επαγγελματικά πρότυπα των ΜΕΕ.

Βασική ιδέα του Εσωτερικού Ελέγχου είναι να μετατραπεί η οποιαδήποτε σύσταση-παρέμβαση σε πραγματικό σχέδιο δράσης μέσα στον οργανισμό/υπηρεσία. Όλες οι εκθέσεις των εσωτερικών ελεγκτών αποτελούν ένα μέσο πίεσης για την ανάληψη δράσης. Ο εσωτερικός ελεγκτής είναι ανεξάρτητος, δρα με αξιοπιστία και ενημερώνει τη πολιτική διοίκηση και τους υπηρεσιακούς παράγοντες με τις εκθέσεις του.

Η ΜΕΕ οφείλει να προτείνει στοχοθεσία για κάθε οργανική/διοικητική μονάδα και να υποστηρίζει τα εξής:

1ο. Μεθοδολογία αποτύπωσης της υφιστάμενης κατάστασης η οποία χαρακτηρίζεται για την πολυπλοκότητά της.

2ο. Συνεργασία με το προσωπικό των οργανικών μονάδων.

3ο. Διενέργεια ελέγχων σε όλα τα τμήματα και τις διευθύνσεις της δημόσιας υπηρεσίας.

4ο. Προτάσεις βελτίωσης προς την πολιτική και υπηρεσιακή διοίκηση της δημόσιας υπηρεσίας.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι μία νεοπαγής, για την Ελληνική δημόσια διοίκηση, διαδικασία που επικεντρώνεται στις διαδικασίες και τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται από τις δημόσιες υπηρεσίες. Αποσκοπεί στον εντοπισμό λαθών και παραλείψεων που επηρεάζουν αρνητικά τα διοικητικά/οργανωτικά και κατ' επέκταση την κοινωνική παροχή υπηρεσιών της εκάστοτε δημόσιας υπηρεσίας.

Η λειτουργία του Εσωτερικού Ελέγχου συμβάλλει στην αποτροπή φαινομένων προβληματικής οργάνωσης και κακοδιοίκησης προληπτικά, δηλαδή διαμέσου της εφαρμογής προτύπων διοίκησης, τα οποία εδράζονται στη νομιμότητα και τη διαφάνεια, και τα οποία περιορίζουν την ανάπτυξη φαινομένων παρατυπίας, κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Είναι το εφελτήριο μιας σημαντικής εσωτερικής διοικητικής αλλαγής. Σε κάθε περίπτωση, είναι ένας αποτελεσματικός μηχανισμός σύγχρονης εσωτερικής διοικητικής διακυβέρνησης. Αυτός ο μηχανισμός, ωστόσο, προϋποθέτει τον αναγκαίο χρόνο εμπέδωσης και εξοικείωσης από το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας υπηρεσίας.

Ο δρόμος των αλλαγών, της αξιολόγησης των πολιτικών, της εφαρμογής διοικητικών καινοτομιών και της μέτρησης των αποτελεσμάτων είναι δύσκολος και απαιτεί επιμονή, εμπέδωση κλίματος πειθούς/εμπιστοσύνης, αντικειμενικότητα και διοικητικό θάρρος.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί προϋπόθεση για την καλή διακυβέρνηση και τη διασφάλιση των αρχών της νομιμότητας, της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα.

Ο ν.4940/2022, στην ενότητα για τις «εγγυήσεις διαφάνειας στον Εσωτερικό Έλεγχο», αποδεικνύει ότι δύνανται οι ΜΕΕ να λειτουργήσουν ως:

- προληπτικοί μηχανισμοί αξιολόγησης διαδικασιών, συστημάτων και διάγνωσης οργανωτικών αδυναμιών,
- μηχανισμοί ανίχνευσης και διαχείρισης κινδύνων και
- συμβουλευτικά/επικουρικά εργαλεία βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης και προώθησης σημαντικών διοικητικών αλλαγών.

Υπόδειγμα Έκθεσης Εσωτερικού Ελέγχου

Σκοπός της Έκθεσης Ελέγχου είναι η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ). Χαρακτηριστικό μίας ποιοτικής έκθεσης ελέγχου είναι η παρουσίαση των κυρίων ευρημάτων και συμπερασμάτων του ελέγχου με σαφήνεια και αντικειμενικότητα, έτσι ώστε να είναι κατανοητές/σαφείς οι ελεγκτικές διαδικασίες που πραγματοποιήθηκαν, καθώς και ο τρόπος και λόγος για τον οποίο αυτές πραγματοποιήθηκαν.

Ο στόχος της Έκθεσης Ελέγχου είναι να διαμορφώσει γνώμη επί των διοικητικών/οργανωτικών καταστάσεων της Δημόσιας Υπηρεσίας, αξιολογώντας τα συμπεράσματα που εξάγονται από τα ελεγκτικά τεκμήρια που αποκτήθηκαν κατά τη διάρκεια του ελέγχου και να εκφράσει με σαφήνεια τη γνώμη της μέσω έκθεσης στην οποία περιγράφεται και η τεκμηρίωση της γνώμης αυτής.

Δομή Έκθεσης Ελέγχου

1. Τίτλος της έκθεσης, 2. Αποδέκτες της έκθεσης, 3. Εισαγωγική παράγραφος, 4. Προσδιορισμός του πεδίου του ελέγχου, 5. Ημερομηνία της έκθεσης, 6. Ονοματεπώνυμο των Ελεγκτών, 7. Η παράγραφος στην οποία αναφέρεται ο σκοπός και η έκταση του ελέγχου, 8. Η παράγραφος που περιέχονται οι τυχόν επιφυλάξεις, 9. Η παράγραφος όπου εκφέρεται η τελική γνώμη των Ελεγκτών.

Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές διαμορφώνουν και θεμελιώνουν γνώμη:

- α. Για τις διαδικασίες και τα συστήματα λειτουργίας όπως αποτυπώνονται στον Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ).
- β. Για την ορθολογική συμβατότητα και την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και των συστημάτων λειτουργίας του ΟΕΥ.

- γ. Για τους ενδεχόμενους κινδύνους και τη διαχείρισή τους, ώστε να προετοιμασθεί εγκαίρως η αντιμετώπισή τους.
- δ. Για τη διαχείριση πληροφοριών και γνώμών περί τις συνθήκες εργασίας του ανθρώπινου δυναμικού.

Περιγραφή ενός Ολοκληρωμένου Ελεγκτικού Κύκλου Εσωτερικού Ελέγχου (ΟΕΚΕΕ)

Ένα Ολοκληρωμένο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου αποτελείται από ένα σύνολο ενεργειών, που λειτουργούν αρμονικά και από το οποίο παράγεται αποτέλεσμα.

Περίγραμμα ΟΕΚΕΕ

- Το σύστημα περιγραφής καθηκόντων (Job Description).
- Ο στρατηγικός σχεδιασμός και η πολιτική εφαρμογής του στο σύστημα λειτουργίας του οργανισμού.
- Η οργανωτική δομή και η διαδικασία αξιολόγησης ανθρώπινου δυναμικού.

Στάδια ΟΕΚΕΕ

- Δημιουργία σχετικού φακέλου ελέγχου (φυσικό – ηλεκτρονικό αρχείο) από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου.
- Διεξοδική μελέτη του ελεγχόμενου συστήματος με αναζήτηση και μελέτη στοιχείων αναφορικά: α) με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που αφορά στον σχετικό έλεγχο, β) με τις διαδικασίες που ακολουθούν οι μονάδες διοίκησης και γ) με τις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων υπηρεσιών στον οικείο έλεγχο.
- Δημιουργία σχετικών φακέλων ελέγχων αναφορικά με την εκτέλεση του προγράμματος εσωτερικού ελέγχου (π.χ. αλληλογραφία με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, επιτόπιες επισκέψεις, συμπλήρωση ερωτηματολογίων, συνεντεύξεις

και άλλες ενέργειες οι οποίες είναι αναγκαίες, ώστε να αποκτηθεί πλήρης και ακριβής εικόνα για τη λειτουργία του ελεγχόμενου φορέα).

- Έλεγχος, ανάλυση και καταγραφή των ευρημάτων στους σχετικούς φακέλους.
- Έλεγχος (follow up), προκειμένου να διαπιστωθεί αν έχουν εφαρμοσθεί οι προτάσεις σχετικών ελέγχων προηγούμενων ετών και αν έχουν διορθωθεί τυχόν παραλείψεις.
- Σύνταξη προσωρινής έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου με τα ευρήματα και τις σχετικές προτάσεις και αποστολή τους στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες για τη σύμφωνη γνώμη και τις παρατηρήσεις τους αναφορικά με το περιεχόμενο του ελέγχου.
- Σύνταξη τελικής έκθεσης και αποστολή της στην προϊστάμενη Αρχή, στον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή.
-

Σκοπός ΟΕΚΕΕ

- Αποτελεί εργαλείο της Δημόσιας Διοίκησης.
- Δρα με οργανωτικό, συνεργατικό και επιχειρησιακό πνεύμα.
- Δημιουργεί συνθήκες ανάπτυξης και ενθάρρυνσης συμμετοχικών πρωτοβουλιών προς τους εργαζόμενους.
- Παρέχει τη δυνατότητα αξιοποίησης και ορθολογικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού.

Βασικές Αρχές Αποτελεσματικότητας ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

- Αρχή της συνεχούς αξιολόγησης και της ενδυνάμωσης της κουλτούρας αξιολόγησης.
- Αρχή της επαρκούς στελέχωσης.
- Αρχή της Επιτήρησης και Επιθεώρησης των συνθηκών εργασίας.
- Αρχή του ολοκληρωμένου καταμερισμού των αρμοδιοτήτων και ευθυνών των εργαζομένων με στόχο την κάλυψη εργασιακών κενών.
- Ενδυνάμωση αισθήματος και πρακτικής κοινής ευθύνης περί τη δημόσια υπηρεσία.

Πλεονεκτήματα των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου

- Κατανέμονται οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα μεταξύ των τμημάτων και των εργαζομένων και επιτυγχάνεται η αξιοποίηση και η ορθή διαχείριση των ανθρώπινων πόρων.
- Ενημερώνεται άμεσα και αποτελεσματικά από όλα τα ιεραρχικά επίπεδα. Εκχωρούνται αρμοδιότητες, εξουσίες και ευθύνες σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα.
- Με το σύστημα εσωτερικού ελέγχου διασφαλίζεται ότι κάθε είδους αποφάσεις είναι σύμφωνες με τις εντολές και τις πολιτικές που έχουν θεσπιστεί από τη Διοίκηση.

Μειονεκτήματα των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου

- Πρόκειται για ένα πολύπλοκο σύστημα που βασίζεται σε πολλές διευθύνσεις και τμήματα, γι' αυτό απαιτείται

συντονισμός διαφορετικών δραστηριοτήτων, ο οποίος οδηγεί στην εφαρμογή ενός σύγχρονου μάνατζμεντ, για να καλύψει τις απαιτήσεις του.

- Απαιτείται αποτελεσματική παρακολούθηση των συχνών αλλαγών του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος που σχετίζονται με την εφαρμογή των αντίστοιχων ελεγκτικών διαδικασιών.
- Διαφοροποιούνται τα χαρακτηριστικά κάθε οργανισμού, π.χ. οι ανάγκες, η μορφή και το μέγεθος κάθε δημόσιου οργανισμού και καθίσταται δυσχερής η προσαρμογή του.

Απαραίτητα Προϋπόθεση:

➤ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΗ ΑΡΧΗ (ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΗΓΕΣΙΑ):

➤ Αποδοχή, Συνεργασία, Εδραίωση, Διάρκεια.

➤ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΜΟΝΑΔΑΣ ΕΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟ ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

➤ Επιφυλακτικότητα και Δυσπιστία στην αρχική φάση.

➤ Προσπάθειες κατανόησης της σημασίας του ρόλου του εσωτερικού ελέγχου και συνεργασία με τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου.

3.Επίλογος

Είναι πασιφανές, ότι η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, καθώς διανύει την τρίτη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα, εξακολουθεί να ενισχύει τους θεσμούς πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Κατοχυρώνονται νέοι θεσμοί της νομιμότητας και της διαφάνειας και ενισχύονται προϋφιστάμενοι θεσμοί κύρους, αναγνωρισιμότητας και εμπιστοσύνης με σύγχρονα εργαλεία και μέσα και τα οποία έχουν θετικό αντίκτυπο στη ζωή και τις ανάγκες εκατομμυρίων πολιτών της ελληνικής επικράτειας.

Ωστόσο, απομένουν να θεσπισθούν οι απαραίτητες εκείνες υποδομές και μεθοδολογίες, με την υποστήριξη πρακτικών του ψηφιακού μετασχηματισμού, που να ωφελούν το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης και τον απαιτητικό χώρο της επιχειρηματικότητας. Η υποστήριξη αυτών των πρακτικών είναι ζήτημα ποιοτικής επιβίωσης τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και της οικονομίας.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι είναι, περισσότερο από ποτέ, απαραίτητη η υιοθέτηση ενός ισοσκελούς τριγώνου, όπου στις τρεις κορυφές του θα βρίσκονται:

- Ο διοικητικά στοχευμένος δημόσιος τομέας,
- Ο θεσμικά ολοκληρωμένος χώρος των Ανεξάρτητων Αρχών και
- Ο ψηφιακά μετασχηματισμός των δημοσίων υπηρεσιών.

Το τρίγωνο αυτό, είναι δυνατό να εγγυάται την αδιάλειπτη λειτουργία κράτους και οικονομίας, ακόμα και σε περιόδους οικονομικών, περιβαλλοντικών και υγειονομικών κρίσεων. Επίσης,

- Ο εσωτερικός έλεγχος των φορέων του δημοσίου, ενισχύει τη δημόσια διακυβέρνηση, μέσω της λογοδοσίας, της ηθικής και της προστασίας των θεμελιωδών αξιών του κράτους, όπως κατοχυρώνονται στο ελληνικό Σύνταγμα.
- Σε αυτό το πλαίσιο, οι δημόσιοι λειτουργοί οφείλουν να επιτελούν το έργο τους με διαφάνεια, δικαιοσύνη, εντιμότητα και ακεραιότητα.

- Ο εσωτερικός έλεγχος στον δημόσιο τομέα είναι κρίσιμο ζήτημα για την εδραίωση της καλής δημόσιας διακυβέρνησης, τον σχεδιασμό και την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών στη δομή και τη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών/υπηρεσιών.
- Είναι απαραίτητο να απολαμβάνει ανεξαρτησία και στήριξη από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία.
- Να είναι στελεχωμένος από ικανό ανθρώπινο δυναμικό και να απολαμβάνει εκτίμησης, κύρους και αξιοπιστίας από το σύνολο του δημόσιου/υπηρεσίας.

5η Ενότητα

Α. Διοικητική επικοινωνία και διαφάνεια.

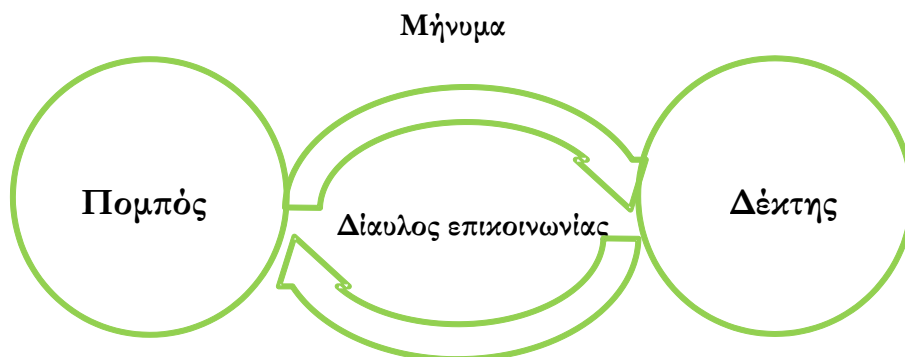
1. Ορισμοί

Η επικοινωνία συνιστά έναν από τους κρισιμότερους παράγοντες που συντελούν στη νόμιμη και εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης καθώς στοχεύει στην αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και μεταξύ δημοσίου και πολιτών. Βασικοί στόχοι της επικοινωνίας αποτελούν η αύξηση της αποδοτικότητας/παραγωγικότητας των φορέων της Διοίκησης και η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Εξάλλου η ορθή και αποτελεσματική επικοινωνία με τους χρήστες των διοικητικών εξασφαλίζει την αναγκαία κοινωνική συναίνεση για την υλοποίηση των πολιτικών και την εφαρμογή των κανονιστικών ρυθμίσεων που υιοθετούνται.

Γενικότερα, επικοινωνία είναι η συνειδητή μεταβίβαση ενός μηνύματος, που πραγματοποιείται άμεσα ή έμμεσα μέσα από ένα δεδομένο δίαυλο επικοινωνίας με τη χρήση συγκεκριμένου κώδικα. Ειδικότερα, θα μπορούσαμε να ορίσουμε ως επικοινωνία τη μετάδοση ή ανταλλαγή πληροφοριών, μηνυμάτων, απόψεων, οδηγιών ή εντολών από και προς ή μεταξύ δυο ή και περισσότερων ατόμων με σκοπό την επίτευξη ενός σκοπού.

Συνήθως, στην επικοινωνιακή διαδικασία συμμετέχουν δύο μέρη, ένα εκ των οποίων ορίζεται ως πομπός και το άλλο ή τα άλλα ως αποδέκτης/ες. Ο πομπός, στο πλαίσιο αυτό, λειτουργεί είτε με δική του πρωτοβουλία είτε κατόπιν ενεργοποίησής του από τον/τους αποδέκτη/ες.

Τα ανωτέρω θα μπορούσαν να αποτυπωθούν με το παρακάτω σχήμα



Στην περίπτωση της Δημόσιας Διοίκησης, οριοθετούμε τη διοικητική επικοινωνία ως την επικοινωνία α) μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένων, β) μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και γ) μεταξύ των οργανικών μονάδων εντός της ίδιας υπηρεσίας. Ο πομπός, αναμφίβολα, συνιστά μια δημόσια υπηρεσία και ο/οι δέκτης/ες αντιστοιχούν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή σε άλλες υπηρεσίες ή οργανικές μονάδες. Περαιτέρω το μήνυμα αφορά στην ενημέρωση σχετικά με δικαιώματα και υποχρεώσεις ή σχετικά με παραγωγή δημοσίων υπηρεσιών, η δε ανατροφοδότηση παίρνει τη μορφή της αίτησης προς τη διοίκησης ή της υποβολής παραπόνων ή απόψεων ή της υπηρεσιακής απάντησης. Τέλος, το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης συνιστά τον *δίαυλο επικοινωνίας*, ο δε κώδικας επικοινωνίας είναι η εφαρμοστέοι κανόνες δικαίου στους οποίους περιλαμβάνονται πρωτίστως η σχετική νομοθεσία και οι αρχές διοικητικής δράσης.

Τόσο στο εσωτερικό της διοίκησης όσο και στις σχέσεις με τους διοικούμενους η *γραφτή* επικοινωνία επιλέγεται στην πλειονότητα των περιπτώσεων. Ωστόσο, η διοίκηση έχει τη δυνατότητα επιλογής και

άλλων μέσων επικοινωνία. Συγκεκριμένα, ο *προφορικός λόγος* συνιστά συνήθη τρόπο ενημέρωσης των πολιτών, τα δε τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί σε μεγάλο βαθμό και η *ηλεκτρονική επικοινωνία* στις περιπτώσεις που υφίσταται η δυνατότητα έκδοσης διοικητικών πράξεων ή ειδοποιήσεων μέσω ψηφιακών συστημάτων. Η μετάδοση μηνυμάτων μέσω *συμβόλων* (πινακίδες κυκλοφοριακής σήμανσης) αλλά και η χρήση *νευμάτων*, πχ από το αστυνομικό όργανο που ρυθμίζει την κυκλοφορία, και της *νοηματικής γλώσσας*, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο, συνιστούν επίσης νόμιμους και θεμιτούς τρόπους επικοινωνίας. Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις που ρητά ορίζονται από το νόμο είναι δυνατή και η προσφυγή ως μέσο επικοινωνίας στη σιωπή (*σιωπηρή επικοινωνία*), από την οποία μπορεί, πχ να τεκμαίρεται η απόρριψη ή η αποδοχή ενός αιτήματος.

2.Αρχές – Θεσμικό Πλαίσιο

Η διοικητική επικοινωνία είναι άμεσα συνυφασμένη με την αρχή της διαφάνειας και την αρχή της έγκυρης και έγκαιρης πληροφόρησης των πολιτών. Ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας η διοίκηση οφείλει να εξασφαλίζει στους πολίτες την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση και γνώση σε θέματα που σχετίζονται με τη δράση της και ενδεχόμενα τους αφορούν και ενδιαφέρουν. Περαιτέρω, σύμφωνα με την αρχή της πληροφόρησης η Πολιτεία έχει την υποχρέωση να πληροφορεί και να ενημερώνει τους πολίτες για τα θέματα που τους αφορούν. Επισημαίνεται ότι η υποχρέωση εχεμύθειας την οποία οφείλουν να επιδεικνύουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, δεν έρχεται σε αντίθεση με την προαναφερθείσα αρχή, απλά την οριοθετεί.

Οι σημαντικότερες διατάξεις οι οποίες αναφέρονται στις αρχές της διαφάνειας καθώς και έγκυρης και έγκαιρης πληροφόρησης των πολιτών και οι οποίες ουσιαστικά συνιστούν το κανονιστικό υπόβαθρο της διοικητικής επικοινωνίας, είναι:

- Οι διατάξεις της παρ. 1, του άρθρου 5Α, του Συντάγματος, σύμφωνα με τις οποίες: *«Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων»*,

- Οι διατάξεις της παρ. 1, του άρθρου 10, του Συντάγματος: *«Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο»*,

- Οι διατάξεις της παρ. 3, του άρθρου 10, του Συντάγματος: *«Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει»*,

- Οι διατάξεις της παρ. 1, του άρθρου 4, του Ν.2690/1999: *«Οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όταν υποβάλλονται αιτήσεις, οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων και να*

αποφαίνονται για τα αιτήματά τους μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών, εφόσον από ειδικές διατάξεις δεν προβλέπονται μικρότερες προθεσμίες» (...), και οι διατάξεις της δεύτερης περιόδου της παρ. 6 του ίδιου άρθρου: «Οι Διευθύνσεις Διοικητικού των υπηρεσιών της παραγράφου 1 έχουν υποχρέωση έγγραφης ενημέρωσης των αιτούντων υπαλλήλων για την πρόοδο υποθέσεων σχετικών με θέματα της υπηρεσιακής τους κατάστασης που εκκρεμούν ενώπιόν τους εντός της προθεσμίας της παραγράφου 1, εφόσον δεν έχει διεκπεραιωθεί η υπόθεσή τους εντός της ως άνω προθεσμίας.»

- Οι διατάξεις του άρθρου 5, του Ν.2690/1999: «1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις» (...)

3.Κώδικας Επικοινωνίας Δημοσίων Υπηρεσιών (ΚΕΔΥ) – Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς

Ο ΚΕΔΥ αποτελεί ένα εγχειρίδιο του τ. Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (β' έκδοση 2003) που περιλαμβάνει το πλαίσιο των κανόνων και οδηγιών βάσει των οποίων συντάσσονται τα έγγραφα των δημοσίων υπηρεσιών. Αποτελεί συνέχεια του Κανονισμού Αλληλογραφίας Δημοσίων Υπηρεσιών (ΚΑΔΥ) που είχε εκδοθεί το 1975 από το τ. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, τον οποίο και αντικατέστησε, προσαρμόζοντας τις σχετικές οδηγίες στις τρέχουσες συνθήκες και στη δημοτική γλώσσα, η οποία εισήχθη στη Διοίκηση το

1976. Μέχρι σήμερα, παρά τις αλλαγές που έχουν επέλθει σε ζητήματα διαχείρισης δημοσίων εγγράφων, δεν έχει εκδοθεί νεότερη σχετική εκδοχή κανονισμού ή εγκυκλίου. Κατά συνέπεια, η χρησιμότητα του ΚΕΔΥ παραμένει σε ό,τι αφορά στη σύνταξη και στην παραγωγή των δημοσίων εγγράφων καθώς και στην αναζήτηση πρακτικών λύσεων.

Ο ΚΕΔΥ δεν αποτελεί νομικό κείμενο αλλά αποτυπώνει πολύχρονες διοικητικές πρακτικές και μεθόδους τις οποίες εφαρμόζει η διοίκηση και συγκεντρώνει τις βασικές νομοθετικές διατάξεις που ρυθμίζουν τα συγκεκριμένα ζητήματα

Σκοπός του ΚΕΔΥ είναι η κατάρτιση έγκυρων, αποτελεσματικών και φιλικών προς τον αποδέκτη τους εγγράφων, μέσω της τυποποίησης αυτών. Παρόμοιοι κανονισμοί ή εγκύκλιοι έχουν εκδοθεί για συγκεκριμένους τομείς και φορείς της δημόσιας διοίκησης, με τους οποίους επιχειρείται η ομογενοποίηση των παραγόμενων εγγράφων (πχ. «Διακλαδικός Κανονισμός Στρατιωτικής αλληλογραφίας» ΓΕΕΘΑ 2005, Κανονισμός Επικοινωνίας Υπηρεσιών, ΚΕΔΚΕ 2007, ΠΔ 103/2021 «Κώδικας Διοικητικών Διαδικασιών της Ελληνικής Αστυνομίας», «Οδηγός για την ορθή κατάρτιση και έκδοση εγγράφων σύμφωνα με τον ΚΕΔΥ» ΑΑΔΕ 2017).

Σημαντική, επίσης, είναι η συμβολή στην βελτίωση της ποιότητας της διοικητικής επικοινωνίας του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς. Ο Οδηγός, που εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2012 από το τ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και τον Συνήγορο του Πολίτη, δεν συνιστά δεσμευτικό κανονιστικό κείμενο. Ειδικότερα, κωδικοποιεί τους κανόνες επικοινωνίας πολιτών και δημόσιας διοίκησης - δημοσίων υπαλλήλων δίνοντας έμφαση στην ανάπτυξη μεταξύ των λειτουργών της δημόσιας διοίκησης μιας κουλτούρας και της αντίστοιχης

συμπεριφοράς για την τήρηση των θεμελιωδών ηθικών αρχών δράσης που απορρέουν από τις γενικά παραδεκτές αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως της χρηστής διοίκησης, της αρχής της επιείκειας, της καλής πίστης κ.λπ.

Ταυτόχρονα ο Οδηγός ενημερώνει τους πολίτες για τον τρόπο με τον οποίο οφείλει να τους αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση, καθώς και για τα βασικά δικαιώματα που τους παρέχονται από το νόμο κατά τις συναλλαγές τους με τις υπηρεσίες της, αλλά και για τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους.

Παρόμοια λειτουργία επιτελεί, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας (νεότερη έκδοση 2015), το αρχικό κείμενο του οποίου είχε εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήδη από το 2001. Ο Κώδικας στοχεύει στην ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τα διοικητικά πρότυπα στα οποία οφείλουν να ανταποκρίνονται τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, συνιστά εξίσου χρήσιμο οδηγό για τους υπαλλήλους της ΕΕ όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό και συμβάλλει στην εφαρμογή βέλτιστων προτύπων διοίκησης και επικοινωνίας με τους διοικούμενους.

B. Κανόνες σύνταξης και έκδοσης δημοσίων εγγράφων.

1.Βασικές Έννοιες – Θεσμικό Πλαίσιο

Προκειμένου για την ευχερέστερη κατανόηση των παρατηρήσεων που αφορούν στην κατάρτιση και διαχείριση των δημοσίων εγγράφων παρατίθενται κατωτέρω οι ορισμοί των σχετικών βασικών εννοιών και διαδικασιών:

Συντάκτης είναι ο/η αρμόδιος υπάλληλος, ο οποίος, ύστερα από τη συγκέντρωση των απαιτούμενων στοιχείων, επεξεργάζεται και συντάσσει το έγγραφο και καταρτίζει τους πίνακες αποδεκτών.

Εκδότης είναι ο/η τελικώς υπογράφων/ουσα το σχέδιο, ο /η αρμόδιος/α για την έκδοση του εγγράφου.

Σχέδιο είναι κάθε κείμενο που φέρει υπογραφή, ιδιόχειρη ή ηλεκτρονική του συντάκτη και των ιεραρχικά προϊσταμένων του μέχρι την τελική υπογραφή του αρμοδίου οργάνου έκδοσης του εγγράφου ή από το όργανο που είναι νόμιμα εξουσιοδοτημένο.

Υπογραφή η υπογραφή που τίθεται από/την εκδότη/τρια. είτε ιδιοχείρως είτε ηλεκτρονικά στο Σχέδιο

Προσυπογραφή η υπογραφή, ιδιόχειρη ή ηλεκτρονική του Συντάκτη και κάθε ιεραρχικά υπεύθυνου για την κατάρτιση του εγγράφου πριν τον/την τελικό/ή υπογράφοντα/ουσα

Συνοπογραφή η υπογραφή, ιδιόχειρη ή ηλεκτρονική, επί του Σχεδίου κάθε συναρμόδιου, για την έκδοση του εγγράφου, οργάνου

Ακριβές αντίγραφο είναι το αντίγραφο που παράγεται από την ακριβή αντιγραφή του Σχεδίου και θεωρείται από το εξουσιοδοτημένο όργανο/υπάλληλο της υπηρεσίας ή το ηλεκτρονικό έγγραφο που αναπαράγει πιστά το περιεχόμενο ενός ηλεκτρονικού Σχεδίου

εγγράφου και φέρει την ψηφιακή υπογραφή μόνο του υπεύθυνου δημιουργίας ακριβούς αντιγράφου

Αλληλογραφία η γραπτή επικοινωνία μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών ή μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και πολιτών ή μεταξύ οργανικών μονάδων της ίδιας υπηρεσίας

Διαβάθμιση ο βαθμός ασφαλείας (άκρως απόρρητο, απόρρητο, εμπιστευτικό αδιαβάθμητο) του εγγράφου, όπως αυτός προκύπτει από την κείμενη κάθε φορά νομοθεσία (πχ απόρρητο εθνικής ασφάλειας) ή/και από το περιεχόμενό του, όταν περιλαμβάνει δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ή πληροφορίες που χρήζουν ιδιαίτερης μεταχείρισης

Προτεραιότητα ο χαρακτηρισμός του εγγράφου σχετικά με τον χρόνο διεκπεραίωσής του (εξαιρετικά επείγον, επείγον)

Επισημάνση: για τους ειδικότερους ορισμούς που αφορούν στα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα βλ. τη με αριθμό 45180 από 21.12.2021, ΦΕΚ Β' 6095/22.12.2021 (ΑΔΑ: Ψ63846ΜΤΛΠ-Π86) Απόφαση του Υπουργού Επικρατείας καθώς και το άρθρο 2 του ν. 4727/2020.

2.Δημόσια Έγγραφα: Ορισμοί, Θεσμικό Πλαίσιο

Ορισμοί των δημόσιων εγγράφων αναφέρονται σε διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ) και του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (ΚΠολΔ). Ειδικότερα:

α) Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 169 του ΚΔΔ «*Δημόσια είναι τα έγγραφα τα οποία έχουν συνταχθεί από δημόσιο όργανο*». Περαιτέρω με τις διατάξεις των δύο (2) πρώτων εδαφίων της

παρ. 2 του ίδιου ως άνω άρθρου καθορίζεται ο ορισμός των ιδιωτικών εγγράφων, ως εξής: «Ιδιωτικά είναι όλα τα έγγραφα τα οποία δεν είναι δημόσια», «Τα ιδιωτικά έγγραφα πρέπει πάντως να φέρουν την υπογραφή του συντάκτη ή, αν δηλώνεται αδυναμία υπογραφής, άλλο σημείο το οποίο τίθεται από το συντάκτη..». Με τις διατάξεις της παρ. 3 του ίδιου άρθρου «θεωρούνται επίσης έγγραφα, κατά τις διακρίσεις των προηγούμενων παραγράφων: i) τα βιβλία των οποίων την τήρηση επιβάλλουν οι κείμενες διατάξεις και ii) οι φωτογραφικές ή κινηματογραφικές αναπαραστάσεις και κάθε άλλη απεικόνιση, καθώς και οι φωνοληψίες».

β) Η αποδεικτική ισχύς των δημόσιων εγγράφων ορίζεται στις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 171 του ΚΔΔ, σύμφωνα με τις οποίες «Τα δημόσια έγγραφα που έχουν συνταχθεί από το αρμόδιο όργανο και κατά τους νόμιμους τύπους αποτελούν πλήρη απόδειξη για όσα βεβαιώνεται σε αυτά, είτε ότι ενήργησε ο συντάκτης τους είτε ότι έγιναν ενώπιόν του, ως προς τα οποία είναι δυνατή η ανταπόδειξη μόνο εφόσον τα έγγραφα αυτά προσβληθούν ως πλαστά. Την ίδια ισχύ έχουν και τα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα των παρ. 3 και 6 του άρθρου 13 του νόμου για την Ψηφιακή Διακυβέρνηση». Σύμφωνα με την παρ. 6 του ανωτέρου άρθρου «Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται μόνο εφόσον ο νόμος που διέπει τη σχέση δεν ορίζει διαφορετικά».

γ) στον ΚΠολΔ η έννοια των δημοσίων εγγράφων περιέχεται έμμεσα στο άρθρο 438 με το οποίο ορίζεται ότι «Έγγραφα που έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται στο έγγραφο ότι έγιναν από το πρόσωπο που συνέταξε το έγγραφο ή ότι έγιναν ενώπιόν του, αν το πρόσωπο αυτό είναι καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιο να κάνει

αυτή τη βεβαίωση. Ανταπόδειξη επιτρέπεται μόνον με προσβολή του εγγράφου ως πλαστού».

δ) Συναφές είναι και το άρθρο 439 του ΚΠολΔ, σύμφωνα με το οποίο «Έγγραφα συνταγμένα από αλλοδαπό δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιο, τα οποία θεωρούνται ως δημόσια έγγραφα στον τόπο όπου εκδόθηκαν, έχουν την αποδεικτική δύναμη που ορίζει το άρθρο 438».

ε) Για την αποδεικτική δύναμη των δημόσιων εγγράφων ως προς τα όσα βεβαιώνονται σε αυτά, καθώς και ως προς τις δικαιοπρακτικές δηλώσεις των μερών, ισχύουν τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 440 και 441 του ΚΠολΔ, αντίστοιχα, με τις οποίες προβλέπονται: άρθρο 440 «Τα έγγραφα που αναφέρονται στα άρθρα 438 και 439 αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς όσα βεβαιώνονται σ' αυτά, την αλήθεια των οποίων όφειλε να διαπιστώσει εκείνος που έχει συντάξει το έγγραφο. Επιτρέπεται όμως ανταπόδειξη», άρθρο 441 παρ.1 «Τα έγγραφα που συντάσσονται σύμφωνα με τα άρθρα 438 και 439 για τη σύσταση ή τη βεβαίωση δικαιοπραξίας αποτελούν πλήρη απόδειξη για όλους ως προς το περιεχόμενο των δικαιοπρακτικών δηλώσεων των μερών, επιτρέπεται όμως ανταπόδειξη»

στ) Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 10 του ν. 4727/2020 περί ψηφιακής διακυβέρνησης Δημόσια έγγραφα νοούνται όλα τα διοικητικά έγγραφα, όπως ορίζονται στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 5 του ν. 2690/1999, ήτοι τα έγγραφα που έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους, από τον καθ' ύλην και κατά τόπο αρμόδιο δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία και σε αυτά περιλαμβάνονται όλα τα διοικητικά έγγραφα.

ζ) Κατά το άρθρο 5 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999) «Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις».

3. Είδη Δημοσίων Εγγράφων

Από τις δημόσιες υπηρεσίες εκδίδονται και διακινούνται τα παρακάτω είδη εγγράφων:

Έγγραφο ευρείας χρήσης

Με το *έγγραφο ευρείας χρήσης* ζητούνται πληροφορίες, δίνονται εντολές, διευκρινίσεις και οδηγίες και εκφράζονται σκέψεις και απόψεις για υπηρεσιακά ζητήματα, μεταξύ υπηρεσιών διαφόρων επιπέδων και μεταξύ υπηρεσιών και πολιτών Πρόκειται για το έγγραφο με το οποίο διακινείται ο μεγαλύτερος όγκος της υπηρεσιακής αλληλογραφίας.

Εισήγηση

Η *εισήγηση* συντάσσεται, με πρωτοβουλία της/του, κατά περίπτωση, αρμόδιας/ου για το συγκεκριμένο θέμα υπαλλήλου ή μετά από εντολή του ιεραρχικά προϊσταμένου οργάνου και αποσκοπεί στην ενημέρωση των ανώτερων κλιμακίων της υπηρεσίας, προκειμένου να λάβουν τις σχετικές αποφάσεις.

Απόφαση

Η *απόφαση* είναι διοικητική πράξη, η οποία εκδίδεται βάσει εξουσιοδότησης νόμου και αποτελεί εκτελεστή πράξη της Διοίκησης. Είναι κατά κανόνα έγγραφη, αναφέρει την εκδούσα Αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, φέρει δε χρονολογία και την υπογραφή του αρμόδιου οργάνου. Η απόφαση χωρίζεται σε δύο μέρη: το προοίμιο και το διατακτικό.

Εγκύκλιος

Η *εγκύκλιος* εκδίδεται από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα της Διοίκησης που έχουν την ευθύνη εφαρμογής του οικείου νομοθετικού πλαισίου και παρέχει οδηγίες και διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων, με σκοπό την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου, πληροφορεί για την δημοσίευση και ισχύ νέων διατάξεων με τρόπο που να διευκολύνει τη λήψη των αποφάσεων και τον συντονισμό διαφόρων υπηρεσιών, κοινοποιεί διαταγές διοικητικής ή λειτουργικής φύσης με ρητές εντολές στους παραλήπτες για συγκεκριμένες ενέργειες. Οι εγκύκλιοι διακρίνονται ως προς το περιεχόμενό τους σε Ερμηνευτικές, Κανονιστικές και Οργανωτικές

Διαταγή

Σύμφωνα με τον ΚΕΔΥ είναι το έγγραφο που απευθύνεται σε υφιστάμενες υπηρεσίες ή όργανα και επιβάλλει ενέργειες εκ μέρους του παραλήπτη, σύμφωνες με τις εντολές της προϊσταμένης αρχής. Ο όρος «Διαταγή» δεν χρησιμοποιείται, πλέον, συχνά στην διοικητική πρακτική, δεδομένου ότι η κατηγορία των εγγράφων αυτών εντάσσεται στην έννοια των *Εγκυκλίων*.

Σημειώματα

Τα *σημειώματα* είναι έγγραφα εσωτερικής φύσεως και διακρίνονται σε υπηρεσιακά και ενημερωτικά.

Τα *υπηρεσιακά σημειώματα* διαβιβάζουν διάφορα θέματα ή ανταλλάσσουν πληροφορίες μεταξύ διαφορετικών μονάδων της ίδιας υπηρεσίας.

Τα *ενημερωτικά σημειώματα* χρησιμοποιούνται για την ενημέρωση των ιεραρχικά ανώτερων κλιμακίων. Συντάσσονται συνήθως προκειμένου να εκθέσουν το ιστορικό ενός θέματος, να διατυπώσουν απόψεις και εισηγήσεις σε σχέση με τη ρύθμιση ενός θέματος ή να αιτιολογήσουν τους λόγους που επέβαλαν την έκδοση ενός εγγράφου ή ακόμη και για την περιληπτική παρουσίαση ενός μακροσκελούς εγγράφου.

Αναφορές υπαλλήλων

Η αίτηση και η αναφορά αποτελούν προσωπικά έγγραφα, με τα οποία υποβάλλονται αιτήματα ή παράπονα ατομικής μορφής, ή αναφέρονται στοιχεία ή γεγονότα στα αρμόδια κατά περίπτωση όργανα. Για την υποβολή της αίτησης ή αναφοράς ακολουθείται η ιεραρχική οδός.

Πρακτικά

Τα πρακτικά είναι δημόσια έγγραφα στα οποία αποτυπώνονται οι εργασίες συλλογικών οργάνων της Διοίκησης σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 13, 14 και 15 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ή/και τις οικείες κάθε φορά διατάξεις.

Βεβαιώσεις – πιστοποιητικά

Με τις βεβαιώσεις και τα πιστοποιητικά βεβαιώνονται ή πιστοποιούνται στοιχεία που προκύπτουν από το αρχείο της εκδούσας υπηρεσίας.

Μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail)

Το μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου χρησιμοποιείται για την επικοινωνία μεταξύ υπηρεσιών ή για την ενημέρωση των διοικουμένων το οποίο διακινείται στο πλαίσιο των συστημάτων ηλεκτρονικής επικοινωνίας των υπηρεσιών.

Εκθέσεις ελέγχου

Οι εκθέσεις ή πορίσματα ελέγχου ή επιθεώρησης εκδίδονται από τις αρμόδιες για τον έλεγχο δημοσίων ή ιδιωτικών φορέων αρχές και υπηρεσίες. Συντάσσονται κατά τους προβλεπόμενους, σε κάθε περίπτωση, τύπους και περιλαμβάνουν τα ευρήματα και τα συμπεράσματα και τις προτάσεις του διενεργηθέντος ελέγχου ή έρευνας.

Γνωμοδοτήσεις

Οι γνωμοδοτήσεις εκδίδονται από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) ή τις νομικές υπηρεσίες κάθε φορέα ύστερα από σχετική ερώτηση του επικεφαλής του οικείου φορέα με αντικείμενο την αποδαφήνιση κάποιου νομικού ζητήματος. Οι γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ είναι υποχρεωτικά αποδεκτές από τη διοίκηση μετά την αποδοχή τους από το ερωτών όργανο.

4.Προϋποθέσεις έγκυρης έκδοσης - δομή και περιεχόμενο δημοσίων εγγράφων

4.1. Για την εγκυρότητα ενός δημοσίου εγγράφου θα πρέπει να συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) το εκδόν όργανο να κατέχει νόμιμα την απαιτούμενη για τη σύνταξη του εγγράφου ιδιότητα (π.χ, νόμιμος διορισμός και τοποθέτηση του, μη απώλεια της ιδιότητας που του παρέχει τη σχετική εξουσία), β) το εκδόν όργανο να έχει την καθ' ύλη και κατά τόπο αρμοδιότητα σχετικά με το αντικείμενο που πραγματεύεται το έγγραφο (να είναι εκ του νόμου αρμόδιο για τη συγκεκριμένη ενέργεια, η δε υπόθεση να αφορά στη χωρική του αρμοδιότητα), γ) να έχουν τηρηθεί οι προβλεπόμενοι από το νόμο τύποι σύνταξης.

Για την νόμιμη υπόσταση μιας διοικητικής πράξης, αλλά και γενικά κάθε δημοσίου εγγράφου, είναι απολύτως απαραίτητη η χρονολόγησή και η υπογραφή της (άρθρο 16 παρ.1, Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας). Περαιτέρω, κάθε δημόσιο έγγραφο πρέπει να φέρει τα στοιχεία του εκδόντος οργάνου, αριθμό πρωτοκόλλου και αριθμό διαδικτυακής ανάρτησης καθώς και σφραγίδα. Η παράλειψη των τελευταίων αυτών στοιχείων δεν καθιστά την πράξη ή γενικότερα το έγγραφο ακυρώσιμο (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1071/2008), συνιστούν όμως στοιχεία εξατομίκευσης του εγγράφου και κατά συνέπεια είναι απαραίτητα για την ευχερή πιστοποίηση της νομιμότητας έκδοσής τους.

4.2. Η βασική δομή των δημοσίων εγγράφων είναι η εξής:

- α. Προμετωπίδα
- β. Κύριο Κείμενο

γ. Υπογραφές

δ. Σφραγίδες

ε. Συνημμένα

στ. Παραρτήματα

- Στην προμετωπίδα και ειδικότερα στο πάνω αριστερό μέρος του εγγράφου τίθενται:

το εθνόσημο (ή στην περίπτωση των ΟΤΑ σήμα δηλωτικό της περιφέρειάς τους),

η πλήρης ονομασία της υπηρεσίας (έως επίπεδο τμήματος),

τα στοιχεία επικοινωνίας των υπαλλήλων που είναι αρμόδιοι για τη χορήγηση πληροφοριών σχετικά με το περιεχόμενο του εγγράφου (τα στοιχεία επικοινωνίας μπορούν να τεθούν και στη πάνω δεξιά πλευρά του εγγράφου),

η ταχυδρομική διεύθυνση υπηρεσίας

τηλέφωνο και e-mail επικοινωνίας

Επισημαίνεται ότι με το άρθρο 99 ν. 4727/2020 (Α' 184) έχει καταργηθεί η τηλεομοιοτυπία (fax) ως τρόπος διακίνησης εγγράφων από τις δημόσιες υπηρεσίες. Κατά συνέπεια στα στοιχεία επικοινωνίας δεν τίθεται πλέον ένδειξη για fax.

- Στην πάνω δεξιά πλευρά του εγγράφου, στο πλαίσιο της προμετωπίδας τίθενται:

Η ένδειξη αναρτητέο, αν προβλέπεται ή ο Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ)

ο βαθμός ασφαλείας, αν υπάρχει

ο βαθμός προτεραιότητας, αν υπάρχει

ο χρόνος διατήρησης του εγγράφου στο αρχείο (μόνο στο σχέδιο)

ο τόπος και η ημερομηνία έκδοσης

ο αριθμός πρωτοκόλλου

ο/οι αποδέκτες (προς ενέργεια, κοινοποίηση, πίνακας διανομής) με επαρκή στοιχεία επικοινωνίας (πλήρης τίτλος, διεύθυνση επικοινωνίας). Αν οι αποδέκτες είναι πολλοί μπορεί να τεθούν στο τέλος του κειμένου και μετά την υπογραφή του εκδότη, οπότε στην περίπτωση αυτή στην προμετωπίδα τίθεται συνήθως η ένδειξη «όπως πίνακας αποδεκτών».

Κάτω από τα παραπάνω τίθενται η περιγραφή θέματος και η αναφορά των σχετικών, αν βεβαίως υπάρχουν

- Μετά το κυρίως κείμενο, τίθενται η υπογραφή του εκδότη ή του αρμοδίου για την έκδοση του ακριβούς αντιγράφου οργάνου και η σφραγίδα της υπηρεσίας, και ακολουθούν, υπό την ένδειξη «εσωτερική διανομή», τα πρόσωπα και οι υπηρεσίες στις οποίες διανέμεται το έγγραφο, τα προς κοινοποίηση πρόσωπα ή φορείς (αν δεν έχουν τεθεί στην προμετωπίδα), η αναφορά των συνημμένων και τα παραρτήματα εφόσον υπάρχουν.

Επισημαίνεται ότι:

- Στην περίπτωση έκδοσης Απόφασης, αμέσως μετά την παράθεση του θέματος τίθενται η ένδειξη Απόφαση, ακολουθεί η αναφορά του εκδόντος οργάνου, και στη συνέχεια κάτω από την ένδειξη « Έχοντας υπόψη» ακολουθεί το προοίμιο όπου παρατίθενται οι νομοθετικές διατάξεις και τα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη για την έκδοση της.

Επισημαίνεται ότι οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις θα πρέπει να παρατίθενται κατά σειρά σπουδαιότητας (πχ. πρώτα οι εφαρμοστέες συνταγματικές διατάξεις ή διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου, στη συνέχεια οι διατάξεις των νόμων, ακολουθούμενες από εκείνες των προεδρικών διαταγμάτων, των υπουργικών αποφάσεων και των εσωτερικών κανονισμών και εγκυκλίων).

- Στις περιπτώσεις των σημειωμάτων δεν τίθενται στην προμετωπίδα το εθνόσημο και ο πλήρης προσδιορισμός της υπηρεσίας και βεβαίως δεν υφίσταται ανάγκη σφράγισης με οποιονδήποτε τρόπο του εγγράφου.
- Στις περιπτώσεις των Πρακτικών, για την εγκυρότητά τους αρκεί η υπογραφή τους από τον/την Πρόεδρο του οργάνου σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 7 και 8 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.
- Στις περιπτώσεις αναφορών υπαλλήλων δεν τίθενται σε καμία περίπτωση στην προμετωπίδα το εθνόσημο και τα πλήρη στοιχεία της υπηρεσίας, ούτε σφραγίδα ή οικείος αριθμός πρωτοκόλλου εξερχομένου εγγράφου.
- Οι βεβαιώσεις και τα πιστοποιητικά φέρουν πρωτότυπη υπογραφή, ιδιόχειρη ή ηλεκτρονική του εκδόντος οργάνου
- Στο τέλος των αποφάσεων, των εγγράφων ευρείας χρήσης και των εγκυκλίων τίθεται ένδειξη *εσωτερική διανομή* στην οποία παρατίθενται οι εσωτερικές δομές στις οποίες κοινοποιείται το έγγραφο (συνήθως το επικεφαλής όργανο της εκδούσας υπηρεσίας και οι έμμεσα εμπλεκόμενες διευθύνσεις ή τμήματα)

5. Περιεχόμενο δημοσίων εγγράφων

5.1. Γενικές παρατηρήσεις

Σύμφωνα με το άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων πρέπει να είναι ειδική σαφής και επαρκής. Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται αναλογικά σε όλα τα δημόσια έγγραφα, το περιεχόμενο των οποίων πρέπει να είναι κατανοητό, να χαρακτηρίζεται από σαφήνεια και ακρίβεια, και το ύφος τους να είναι αντιληπτό από όλους τους αποδέκτες τους.

Ενδεικτικά, προκειμένου για την επίτευξη του επικοινωνιακού στόχου του δημοσίου εγγράφου συνιστάται

- η αποφυγή της χρήσης ξενόγλωσσων όρων στην περίπτωση που υφίσταται δόκιμος όρος στην ελληνική γλώσσα (πχ διαδικτυο αντί για internet)
- η αποφυγή χρήσης λόγιων ή λατινικών ή αντιληπτών μόνο σε ειδικούς επιστημονικών όρων, εκτός από την περίπτωση όπου αυτό είναι απολύτως αναγκαίο
- κατά τη χρήση ακρωνυμίων (ΑΑΔΕ, ΕΣΡ, ΣτΠ) ή συντομογραφιών (πχ Δ/νση) θα πρέπει να γίνεται πλήρης ανάπτυξη τους κατά την πρώτη φορά χρήσης τους και εντός παρένθεσης να τίθεται το ακρωνύμιο ή η συντομογραφία που θα χρησιμοποιείται στη συνέχεια
- η συνέπεια κατά τη χρήση λέξεων των οποίων η ορθογραφία ποικίλει (πχ εφόσον χρησιμοποιηθεί η απόδοση «αυγό» δεν θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί η διαφορετική απόδοση «αβγό» σε άλλο σημείο του κειμένου).

- η προσεκτική χρήση σημείων στίξης όπως το θαυμαστικό, τα αποσιωπητικά ή τα εισαγωγικά.

Επίσης, η μορφή του κειμένου κάθε δημοσίου εγγράφου (γραμματοσειρά, διαστήματα, περιθώρια, παράγραφοι, στοίχιση) θα πρέπει να είναι ενιαία και ομοιόμορφη.

5.2. Αποφυγή σεξιστικού λόγου

Σύμφωνα με τον **Οδηγό χρήσης μη σεξιστικής γλώσσας στα διοικητικά έγγραφα** της Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων (2018) επιχειρείται η υπέρβαση του σεξισμού στα έγγραφα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στον Οδηγό περιλαμβάνονται σχετικές οδηγίες. Ενδεικτικά:

- συστήνεται η ταυτόχρονη αναφορά σε γυναίκες και άντρες μέσω της χρήσης και των δύο γραμματικών γενών, όταν το κείμενο του εγγράφου αναφέρεται σε μεικτούς πληθυσμούς ή στην περίπτωση που δεν προκύπτει το φύλο. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί είτε με τη χρήση ολόκληρης της λέξης είτε με προσθήκη των καταλήξεων (π.χ. ο/η διοικούμενος/-η ή ο διοικούμενος/διοικουμένη, ο αγρότης/αγρότισσα ή ο/η αγρότης/-ισσα, οι υποψήφιοι/-ες κοκ).

- Όταν η αναφορά σε γυναίκες είναι αποκλειστική, η χρήση του θηλυκού γένους αυτονόητα είναι επίσης αποκλειστική, όπως τα επίθετα και οι αντωνυμίες

- Στις περιπτώσεις των ουσιαστικών που ο τύπος του αρσενικού και του θηλυκού ταυτίζονται, συστήνεται τα επίθετα και οι αντωνυμίες να παρατίθενται και στα δύο γένη (πχ οι διαθέσιμοι/-ες υπάλληλοι, οι οποίοι/ες...).

Στον Οδηγό περιλαμβάνεται παράρτημα με υποδείγματα μη σεξιστικών ως προς τον λόγο εγγράφων της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

6. Διεκπεραίωση δημοσίων εγγράφων

Με τον όρο **διεκπεραίωση** εννοούμε το σύνολο των ενεργειών με τις οποίες επιτυγχάνεται η ασφαλής και ταχεία προώθηση της αλληλογραφίας στους κάθε είδους αποδέκτες των εγγράφων , με παραδοσιακά ή με ηλεκτρονικά μέσα. Η διεκπεραίωση διακρίνεται σε διακίνηση εισερχόμενων εγγράφων και σε διακίνησή εξερχόμενων εγγράφων.

Σε ό,τι αφορά στα εισερχόμενα έγγραφα, στο άρθρο 12 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (*Τήρηση πρωτοκόλλου υπηρεσίας Χορήγηση βεβαίωσης για την καταχώριση εγγράφου*) ορίζεται ότι *«κάθε έγγραφο που περιέρχεται στην υπηρεσία με οποιονδήποτε τρόπο, καταχωρίζεται αυθημερόν στο βιβλίο εισερχομένων, κατ' αύξοντα αριθμό, με χαρακτηρισμό και μνεία του θέματος στο οποίο αναφέρεται και του αριθμού των στοιχείων που το συνοδεύουν. Στο ίδιο βιβλίο αναγράφονται επίσης το όργανο προς το οποίο το έγγραφο απευθύνεται, καθώς και η ημερομηνία εισόδου του. Η υπηρεσία οφείλει να χορηγεί βεβαίωση καταχώρισης του εγγράφου με όλα τα παραπάνω στοιχεία»*.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 29 του ν. 4727/2020 οι υπάλληλοι των φορέων του δημόσιου τομέα υποχρεούνται να παραλαμβάνουν τα ηλεκτρονικά έγγραφα των άρθρων 13 και 15, καθώς και τα έγγραφα που εκδίδονται ή διακινούνται μέσω της ΕΨΠ. Κατ' εξαίρεση γίνονται δεκτά έντυπα έγγραφα ή εκτυπώσεις ηλεκτρονικών εγγράφων ή των εγγράφων που εκδίδονται μέσω της ΕΨΠ όταν: α) είτε

υφίσταται πρόσκαιρη αντικειμενική αδυναμία παραλαβής ηλεκτρονικού εγγράφου από τον φορέα, β) είτε υφίσταται άλλου τύπου αδυναμία παραλαβής που διαπιστώνεται με πράξη του Υπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης, γ) είτε στην περίπτωση που το φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα έχει επιλέξει μη ηλεκτρονικό τρόπο επικοινωνίας, σύμφωνα με το άρθρο 34. Η ανατιολόγητη μη διεκπεραίωση ηλεκτρονικού εγγράφου συνιστά επιβαρυντική περίπτωση για την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής του πειθαρχικού παραπτώματος της περ. ιγ' της παρ. 1 του άρθρου 107 ν. 3528/2007.

Πλέον, σε ό,τι αφορά στη διακίνηση των εγγράφων από τις δημόσιες υπηρεσίες, όλες οι διαδικασίες όπως η σύνταξη, η προώθησή για υπογραφή, η θέση υπογραφής, η έκδοση, η χρέωση προς ενέργεια εισερχόμενων εγγράφων, η εσωτερική και η εξωτερική διακίνηση, η πρωτοκόλλησή, καθώς και η αρχειοθέτησή τους πραγματοποιούνται αποκλειστικά μέσω Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) (άρθρο 13 Ν. 4727/2020). Επιπλέον η διακίνηση δημοσίων ό ιδιωτικών εγγράφων μεταξύ αφενός των φορέων του δημόσιου τομέα και αφετέρου των φυσικών ή νομικών προσώπων ή νομικών οντοτήτων, πραγματοποιείται με χρήση ΣΠΕ, ιδίως μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας ή μέσω της εγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπηρεσίας συστημένης παράδοσης ή μέσω των θυρίδων που τηρούνται στην Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης (άρθρα 22 επ. ν. 4727/2020).

Πρόσβαση στα Έγγραφα.

Η δυνατότητα πρόσβασης στα έγγραφα αποτελεί ειδική έκφανση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος στην πληροφόρηση (5^Α και 10 παρ. 3 Σ) και υλοποιεί τις θεμελιώδεις αρχές της δημοσιότητας,

της διαφάνειας και της φανεράς δράσης της Διοίκησης. Η ρητή καθιέρωση του δικαιώματος υποδηλώνει τη σαφή βούληση του συντακτικού νομοθέτη για κατοχύρωση μιας «ανοικτής Διοίκησης» η οποία παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να συμμετέχει στη διοικητική διαδικασία. Η διαδικασία πρόσβασης ρυθμίζεται βασικά από το άρθρο 5 ΚΔΔ, αλλά οι περισσότερες λεπτομέρειες και παράμετροι της όλης διαδικασίας έχουν διαμορφωθεί από τη θεωρία και τη νομολογία. Επίσης, με το συγκεκριμένο δικαίωμα εισάγεται και υλοποιείται και η δυνατότητα άσκησης του (προ)ελέγχου της διοικητικής δράσης από κάθε εν δυνάμει διοικούμενο.

Είδη εγγράφων – Προϋποθέσεις πρόσβασης

Τα έγγραφα που είναι αντικείμενο πρόσβασης διακρίνονται από το νόμο σε (α) διοικητικά και (β) ιδιωτικά. Ως διοικητικά, σε σαφή αντιδιαστολή με τα ιδιωτικά, νοούνται όλα όσα συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες.

(α) Πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα μπορεί να έχει ο «κάθε ενδιαφερόμενος». Ο νομοθέτης αποσυνέδεσε ρητά την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα από την ανάγκη επίκλησης ή/και απόδειξης έννομου συμφέροντος. Ο όρος «ενδιαφερόμενος», σε καμία περίπτωση, δεν ταυτίζεται, ούτε με τον καθένα, ούτε με αυτόν που δικαιολογεί έννομο συμφέρον. Η έννοια του κάθε ενδιαφερόμενου έχει διαπλαστεί νομολογιακά και νοείται εκείνος που έχει «*εύλογο ενδιαφέρον*». Το δε εύλογο ενδιαφέρον είναι εκείνο το οποίο προκύπτει κατά τρόπο αντικειμενικό από την ύπαρξη μιας προσωπικής αντικειμενικής σχέσης του αιτούντος με το περιεχόμενο

των διοικητικών εγγράφων στα οποία ζητείται η πρόσβαση. Η έννοια του διοικητικού εγγράφου είναι ευρεία και δεν περιορίζεται στα όσα ενδεικτικά αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 5. Η γενικόλογη διατύπωση της έννοιας διοικητικό έγγραφο καταδεικνύει τη βούληση του νομοθέτη να δοθεί η δυνατότητα σε κάθε ενδιαφερόμενο να έχει πρόσβαση σε όσο το δυνατόν ευρύτερο φάσμα εγγράφων που έχουν συνταχθεί από τη Διοίκηση. Είναι, δε, αδιάφορο εάν αυτά αφορούν στον αιτούντα ή σε τρίτα πρόσωπα.

(β) Αντίθετα, στα ιδιωτικά έγγραφα, μπορεί να έχει πρόσβαση όποιος έχει «ειδικό έννομο συμφέρον». Αυτό σημαίνει ότι ο αιτών μπορεί να λάβει γνώση ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές και, ταυτόχρονα, να επιδιώκει με τη γνώση αυτή να ικανοποιήσει συγκεκριμένο δικαίωμά του, είτε από τη Διοίκηση (π.χ. με διοικητική προσφυγή), είτε μέσω της δικαστικής οδού. σημειώνεται ότι το ειδικό έννομο συμφέρον μπορεί να περιουσιακής ή/και ηθικής φύσης, η δε ύπαρξή του εξαρτάται από τα περιστατικά της εκάστοτε περίπτωσης.

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι η διάκριση μεταξύ διοικητικών και ιδιωτικών εγγράφων έχει κατά πολύ αμβλυνθεί, καθώς έχει παγιωθεί πλέον η άποψη ότι διοικητικά έγγραφα θα πρέπει να θεωρούνται και τα μη προερχόμενα από δημόσιες υπηρεσίες (δηλ. είναι ιδιωτικά έγγραφα) όταν αυτά χρησιμοποιήθηκαν ή ελήφθησαν υπόψη για τον καθορισμό διοικητικής δράσης, ή για τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης εκ μέρους του αρμόδιου διοικητικού οργάνου. Συνεπώς, τα αμιγώς ιδιωτικά έγγραφα, για τη γνώση των οποίων απαιτείται ειδικό έννομο συμφέρον, είναι πλέον πολύ περιορισμένα σε αριθμό.

Σε κάθε περίπτωση, η αίτηση για πρόσβαση, είτε σε διοικητικά, είτε σε ιδιωτικά έγγραφα, πρέπει να είναι σαφής και ορισμένη. Αυτό σημαίνει ότι, αφενός τα έγγραφα πρέπει να προσδιορίζονται ατομικά, ή έστω βάσει συγκεκριμένου κριτηρίου ικανού να τα κατατάξει σε ορισμένη κατηγορία ή ομάδα (π.χ., θεματική, χρονική κ.λπ.). Αφετέρου, σημαίνει ότι ο αιτών πρέπει να προσδιορίζει το εύλογο ενδιαφέρον του ή το ειδικό έννομο συμφέρον του με τη μεγαλύτερη δυνατή σαφήνεια, ώστε να μπορεί να κριθεί εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις πρόσβασης και εάν το αίτημα είναι καταχρηστικό.

Τέλος, η χρονική προθεσμία για την χορήγηση εγγράφων, ή για την αιτιολογημένη απόρριψη του αιτήματος, είναι είκοσι (20) ημέρες (παρ. 6), η οποία αντιμετωπίζεται ως αποκλειστική. Κατά συνέπεια, με τη παρέλευση άπρακτης της προθεσμίας τεκμαίρεται η άρνηση της Διοίκησης να επιτρέψει την άσκηση του δικαιώματος γνώσης. Σύμφωνα μάλιστα με τη πάγια νομολογία, αυτή η άρνηση αποτελεί εκτελεστή σιωπηρή διοικητική πράξη, και για το λόγο αυτό χρήζει αιτιολογίας και η οποία συνιστά «παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας» ακριβώς λόγω του αποκλειστικού χαρακτήρα της προθεσμίας.

Περιορισμοί άσκησης του δικαιώματος

Εκ πρώτης όψεως, φαίνεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 5 εισάγουν κάποιους απόλυτους και κάποιους δυνητικούς ή σχετικούς περιορισμούς (παρ 3 και 5).

Όμως, οι σύγχρονες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες έχουν συχνά επιβάλλει την κάμψη του φαινομενικά ακόμα και απόλυτου

περιορισμού πρόσβασης. Μάλιστα, δεν είναι λίγες οι φορές που τέτοιες εξαιρέσεις έχουν προβλεφθεί και νομοθετικά. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, με δεδομένο και το συνταγματικό υπόβαθρο του δικαιώματος πρόσβασης, οι όποιοι περιορισμοί πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Το τι εμπίπτει στην απαγόρευση είναι απολύτως σχετικό με το δικαίωμα ή το συμφέρον που εξαρτά ο αιτών από τη γνώση των εγγράφων. Αντίθετη άποψη θα είχε ως αποτέλεσμα να μην ικανοποιείται, ή να δυσχεραίνεται, η άσκηση και απόλαυση του δικαιώματος, κάτι που έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τη βούληση του νομοθέτη να επεκτείνει το εύρος του δικαιώματος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ
ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

1ο Θέμα: Μελέτη Περίπτωσης για περαιτέρω εμφάθυνση

1. Αρχή της ισότητας

α. Οι διαφορετικές εκφάνσεις της νομικής ισότητας όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1. Συντ.

β. Οι όροι που πρέπει να συντρέχουν για να διαπιστώνεται έμμεση δυσμενής διάκριση.

ΥΠΟ ΜΟΡΦΗ ΜΙΚΡΟΥ ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ

Εργάζεστε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, στη Διεύθυνση Αστικής Κατάστασης. Η κα πολιτογράφησής της. Την καλείτε νομότυπα, όπως και άλλους νέους Έλληνες πολίτες, να δώσει τον απαραίτητο όρκο ενώπιον του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στις 31/6/2019. Η κα Ικμπαλ έρχεται στα τέλη Μαΐου στο γραφείο σας μαζί με τον Έλληνα σύζυγό της για να ρωτήσει για την ορκωμοσία και φοράει νικαμπ, ένα μακρύ ένδυμα που καλύπτει όλο το πρόσωπό της εκτός από τα μάτια της. Της εξηγείτε ευγενικά και σε αυτή και στο σύζυγό της ότι κατά την ορκωμοσία θα πρέπει να φαίνεται το πρόσωπό της. Σας απαντά ότι πλέον οι πεποιθήσεις της «επιβάλλουν» να φοράει το νικάμπ όταν βρίσκεται σε δημόσιους χώρους. Μετά την αποχώρηση του ζεύγους από το γραφείο σας καλείτε τον Γραμματέα της αρμόδιας Επιτροπής Πολιτογράφησης στην οποία η κα Ικμπαλ έδωσε συνέντευξη και ρωτάτε αν η Επιτροπή αντιμετώπισε τέτοιο θέμα. Ο Γραμματέας ανατρέχει στο φάκελο της

κας Ικμπαλ, όπου δεν υπάρχει καμία σχετική σημείωση. Την επόμενη μέρα καλείτε την κα Ικμπαλ και τη ρωτάτε γιατί θέλει να εμφανιστεί με το νικάμπ, ενώ παρουσιάστηκε διαφορετικά ενώπιον της Επιτροπής. Αυτή σας λέει ότι παραβιάζετε τη θρησκευτική της ελευθερία με την ερώτηση αυτή αλλά σε κάθε περίπτωση, πριν ένα χρόνο που έλαβε χώρα η συνέντευξη είχε διαφορετικές θρησκευτικές πεποιθήσεις, οι οποίες μετεβλήθησαν στο μεταξύ. Σε μια πρώτη προφορική σας συζήτηση με τον Προϊστάμενό σας, η άποψή του είναι ότι η ορκωμοσία της κας Ικμπαλ με αυτό το ρούχο θα παραβίαζε τον γενικό κανόνα του ελέγχου της ταυτοπροσωπίας αυτών που θα ορκιστούν. Αν επιτραπεί σε υποψήφιο να ορκιστεί χωρίς να μπορεί να ελεγχθεί ότι είναι το ίδιο πρόσωπο, αυτό θα σημαίνει ευνοϊκή μεταχείριση, αντίθετη στο άρθρο 4 παρ1 Συντ. Η ορκωμοσία προϋποθέτει διαπίστωση ταυτοπροσωπίας και δεν μπορεί ο καθένας να θέλει να ορκιστεί στο Σύνταγμα με καλυμμένο το πρόσωπό του. Δεν τίθεται άλλωστε θέμα παραβίασης της θρησκευτικής ελευθερίας, διότι ο κανόνας της διαπίστωσης της ταυτοπροσωπίας, εκτός από γενικός, είναι και θρησκευτικά ουδέτερος. Ούτε τίθεται θέμα ίσων δικαιωμάτων γυναικών και ανδρών, ούτε φυσικά παραβίασης της προώθησης της ισότητας φύλου. Αντίθετα, πρακτικές όπως το νικάμπ παραβιάζουν την ισότητα φύλου. Σας ζητά να του εισηγηθείτε γρήγορα μια λύση για το ζήτημα προκειμένου να ενημερώσει επισήμως τον Συντονιτή της Αποκεντρωμένης διοίκησης.

- 1. Έχει δίκιο ο προϊστάμενός σας με βάση το άρθρο 4 παρ1 Συντ;*
- 2. Μήπως τίθεται θέμα διάκρισης λόγω θρησκείας ή και λόγω φύλου με βάση τα άρθρα 5 παρ.2, 4 παρ.2 και 13 παρ.1 του Συντάγματος; Άμεσης ή έμμεσης διάκρισης;*
- 3. Θα μπορούσατε να προτείνετε μια λύση που να ικανοποιεί και τα δύο μέρη;*

2ο Θέμα: Μελέτη Περίπτωσης για περαιτέρω εμβάθυνση

Αρχή αμεροληψίας δημοσίων υπαλλήλων

α. Η υποχρέωση πολιτικής ουδετερότητας/αμεροληψίας των δημοσίων υπαλλήλων όπως κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα.

β. Με ποιους όρους το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να υποστεί περιορισμούς

ΣΕ ΜΟΡΦΗ ΜΙΚΡΟΥ ΠΡΑΚΤΙΚΟΥ

Ο Δ, υπάλληλος στο Υπουργείο Πολιτισμού υπέγραψε άρθρο σε καθημερινή εφημερίδα με τίτλο «Αθλιότητα στο Εθνικό Θέατρο» το οποίο εμπεριείχε απόψεις, προβληματισμούς καθώς επίσης και την κριτική για συγκεκριμένες παραστάσεις. Ο Διευθυντής του Εθνικού Θεάτρου με επιστολή του προς τον Υπουργό, θεώρησε υβριστικές και δυσφημιστικές τις απόψεις του και ζήτησε να διερευνηθεί το ενδεχόμενο διάπραξης πειθαρχικού αδικήματος. Κατόπιν έρευνας, του επιβλήθηκε πειθαρχική ποινή βάσει του άρθρου 107 του Υπαλληλικού Κώδικα για το παράπτωμα «αζ) η κακόβουλη άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλων ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις». Ο Δ προσφεύγει στο δικαστήριο και ζητά την ακύρωση της ποινής διότι η το άρθρο του εμπίπτει στην προσωπική, ακαδημαϊκή του ανάμειξη και ενδιαφέρον για τα θεατρικά δρώμενα, στα οποία αδικαιολόγητα το Υπουργείο παρενέβη, παραβιάζοντας την ελευθερία του να εκφράζει δημόσια και να διαδίδει τη γνώμη του σε θέματα δημόσιου συμφέροντος, ελευθερία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 14 Συντ και 45 του Υπαλληλικού Κώδικα :«1. Η ελευθερία της έκφρασης των

πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών πεποιθήσεων, όπως και των επιστημονικών απόψεων και της υπηρεσιακής κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής, αποτελεί δικαίωμα των υπαλλήλων και τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους. Δεν επιτρέπονται διακρίσεις των υπαλλήλων λόγω των πεποιθήσεων ή των απόψεων τους ή της κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής. 2. Η συμμετοχή των υπαλλήλων στην πολιτική ζωή της Χώρας επιτρέπεται σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις».

Ποια επιχειρήματα θα χρησιμοποιήσει απέναντι στο Υπουργείο το οποίο θα επικαλεστεί την ειδική σχέση εξουσίασης στην οποία υπάγεται κάθε δημόσιος υπάλληλος και τους περιορισμούς που αυτή επιφέρει στην ελευθερία της έκφρασης;

3ο Θέμα: Μελέτη Περίπτωσης για περαιτέρω εμπάθунση

Εξουσιοδότηση

Από στατιστικά στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Καταναλωτή του Υπουργείου Ανάπτυξης προκύπτει ότι κατά το έτος 2006 υποβλήθηκαν 2.526 καταγγελίες που αφορούσαν κέντρα αδυνατίσματος, ποσοστό 35,5% περίπου επί του συνόλου των καταγγελιών για όλα τα καταναλωτικά ζητήματα. Οι καταναλωτές καλούνταν να προκαταβάλουν μεγάλο μέρος του τιμήματος για αγορά ανεξαρτήτων και μεμονωμένων υπηρεσιών εντασσομένων συνήθως σε ένα πρόγραμμα, για το οποίο απαιτούνται η πλήρης και ολοσχερής προεξόφλησή του, ενώ αυτές θα τους παράσχονταν στο μέλλον και μάλιστα σε μη καθορισμένο και δεσμευτικό για την επιχείρηση χρόνο. Η πληρωμή γινόταν κυρίως μέσω της έκδοσης πιστωτικών καρτών ή της λήψης καταναλωτικών δανείων, η έκδοση των οποίων εξαρτώταν αποκλειστικά και μόνο από τη σύναψη των επίμαχων

συμβάσεων με τα κέντρα αδυνατίσματος-γυμναστήρια και των καταναλωτών, υποδεικνυόμενη πολλές φορές από τα πρώτα ως αποκλειστική προϋπόθεση για τη σύναψη των συμβάσεων. Σε περίπτωση που η εταιρία αδυνατούσε να παράσχει πλέον υπηρεσίες στους καταναλωτές πχ. για το λόγο ότι είχε στο μεταξύ παύσει η λειτουργία της ή είχε κηρυχθεί σε πτώχευση, οι τράπεζες αρνούνταν να αναγνωρίσουν τις ενστάσεις των καταναλωτών επικαλούμενα τους όρους των συμβάσεων καταναλωτικής πίστης, με αποτέλεσμα τη συνέχιση της χρέωσης των καταναλωτών για μη παρασχεθείσες κατ' ουσίαν υπηρεσίες, συχνά δε με το δυσάρεστο αποτέλεσμα της οικονομικής εξόντωσης των τελευταίων και της έναρξης διαδικασιών αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος της περιουσίας τους. Η πλειονότητα των μονάδων αδυνατίσματος επικαλούνταν την προσφορά κάποιας δωρεάν παροχής υπηρεσίας ή κάποιας έκπτωσης (συνήθως της τάξης του 50% επί της τιμής μονάδος των υπηρεσιών) για την υπογραφή της σύμβασης. Στην πραγματικότητα όμως, όσοι καταναλωτές αποφάσιζαν στη συνέχεια να διακόψουν το πρόγραμμα αυτό διαπίστωναν ότι καλούνταν να πληρώσουν επιπλέον τίμημα για την υποτιθέμενη "δωρεάν" υπηρεσία, δεδομένου ότι σε περίπτωση υπαναχώρησης έπαινε αυτή να θεωρείται δώρο. Η πλειονότητα των κέντρων αδυνατίσματος χρέωναν καταχρηστικά εκ των προτέρων τους καταναλωτές με ποσά εγγραφής και παροχής υπηρεσιών πριν την πραγματοποίηση οποιασδήποτε συνεδρίας.

Με το ν. 3587/2007 (Α' 152) ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2005/29 «για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές των επιχειρήσεων προς τους καταναλωτές στην εσωτερική αγορά ...». Στο νόμο αυτό ορίστηκε ότι τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των καταναλωτών τελούν υπό την προστασία του Κράτους το οποίο

μεριμνά, μεταξύ άλλων, για «τα οικονομικά τους συμφέροντα». Στο άρθρο 14 ορίστηκε μάλιστα ότι «Με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, που εκδίδεται εντός προθεσμίας έξι (6) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, ρυθμίζονται ο τύπος και οι όροι των συμβάσεων που συνάπτουν οι καταναλωτές με επιχειρήσεις αδυνατίσματος και γυμναστηρίων, και ιδίως το δικαίωμα υπαναχώρησης, ο τρόπος καταβολής του τιμήματος, οι κυρώσεις που επιβάλλονται, σε περίπτωση παράβασης των διατάξεων της απόφασης που εκδίδεται κατά την παράγραφο αυτή, και κάθε ειδικότερο θέμα και σχετική λεπτομέρεια».

Κατόπιν, η Διεύθυνση Πολιτικής Καταναλωτή της Γενικής Γραμματείας Καταναλωτή του Υπουργείου Ανάπτυξης προέβη στη σύνταξη σχεδίου υπουργικής απόφασης κατ' εξουσιοδότηση της ως άνω διάταξης. Εκδόθηκε έτσι η υπ' αριθμ Ζ1-1262/29.10.2007 απόφαση του Υφυπουργού Ανάπτυξης με τίτλο «Ρύθμιση των τύπων και των όρων των συμβάσεων που συνάπτουν οι καταναλωτές με μονάδες αδυνατίσματος και γυμναστήρια» (Β' 2122/31.10.2007). Μεταξύ άλλων, στο άρθρο 3 ορίστηκε με διατάξεις προστατευτικές των καταναλωτών απέναντι στις καταγγελλόμενες πρακτικές, λεπτομερειακά και εξαντλητικά, το περιεχόμενο των συμβάσεων των καταναλωτών με τις εταιρίες, το ποσοστό της προκαταβολής που επιτρέπεται να ζητηθεί από τους καταναλωτές, το δικαίωμά τους για υπαναχώρηση ή καταγγελία της σύμβασης πριν τη λήξη του προγράμματος και το αντίστοιχο ποσοστό αποζημίωσης που θα δικαιούνται οι εταιρίες.

Επιχειρήσεις αδυνατίσματος προσφεύγουν στο Συμβούλιο της Επικρατείας και ζητούν την ακύρωση της απόφασης του Υφυπουργού Ανάπτυξης διότι αυτή:

1) παραβιάζει το άρθρο 43 Συντ. καθώς προβαίνει σε υπερβολικά λεπτομερείς ρυθμίσεις, υπερβαίνοντας τα όρια της νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρείχε στη Διοίκηση την εξουσία να προσδιορίσει τις γενικές μόνο κατευθύνσεις των όρων των σχετικών συμβάσεων.

2) επεμβαίνει στην οικονομική ελευθερία των επιχειρήσεων αδυνατίσματος στην οποία περιλαμβάνεται και η ελευθερία των συμβάσεων, κατά παράβαση των άρθρων 5 παρ.1 και άρθρο 25 παρ 1 Συντάγματος

Καλείστε ως υπάλληλος της Διεύθυνσης να βοηθήσετε στη σύνταξη των απόψεων της Διοίκησης ενόψει της δίκης.

Βασισμένοι στις προαναφερόμενες διατάξεις του Συντάγματος, ποιος είναι ο βασικός άξονας αντίκρουσης στα επιχειρήματα των εταιριών;

4ο Θέμα: Μελέτη Περίπτωσης για περαιτέρω εμβάθυνση

Διοικητικές Πράξεις και Ανάκληση

Το Δεκέμβριο του 2012 δημοσιεύεται η Προκήρυξη 5Κ του ΑΣΕΠ για την κάλυψη με σειρά προτεραιότητας 38 θέσεων οικονομολόγων περιφερειακής ανάπτυξης στις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας. Σημειώνεται ότι οι θέσεις αυτές, παρότι δεν προβλέπονταν στα σχετικά Οργανογράμματα του Υπουργείου Εσωτερικών, προκηρύχθηκαν από το ΑΣΕΠ με αναφορά στο Νόμο 3051/2002, που παρείχε σε αυτό τη δυνατότητα να περιλαμβάνει στις Προκηρύξεις του και θέσεις εκτός Οργανογραμμάτων, υπό την προϋπόθεση ότι θα περιγράφονται με σαφήνεια και πληρότητα τα καθήκοντα όπου αυτές

αντιστοιχούν, καθώς και τα αναγκαία ειδικά προσόντα και οι απαραίτητοι τίτλοι σπουδών για τη στελέχωσή τους.

Στις 13 Απριλίου 2013 δημοσιεύονται από το ΑΣΕΠ οι Προσωρινοί Πίνακες Διοριστέων και Απορριπτέων, κατά των οποίων υποβάλλει ένσταση η Β, που περιλαμβάνονταν στον Πίνακα Απορριπτέων. Οι λόγοι που επικαλείται στην ένστασή της είναι οι εξής:

1) Παρανόμως η Προκήρυξη 5Κ/2012 συμπεριέλαβε την άριστη γνώση ξένης γλώσσας ως απαραίτητο προσόν διορισμού, καθόσον η επιλογή αυτή υπερβαίνει τα όρια της ισχύουσας νομοθετικής εξουσιοδότησης και αντιβαίνει στις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας.

2) Εσφαλμένα εντάχθηκε στους Πίνακες Απορριπτέων λόγω έλλειψης βασικού τίτλου, δεδομένου ότι η ίδια είχε προσκομίσει επίσημη μετάφραση του ξενόγλωσσου τίτλου σπουδών της, καθώς και αντίγραφο της αίτησής της στον ΔΟΑΤΑΠ, από την οποία προκύπτει ότι είχε υποβάλλει εδώ και ένα έτος αίτηση αναγνώρισής του, χωρίς, ωστόσο, να λάβει καμία απάντηση από το φορέα.

3) Εσφαλμένα δέχθηκε το ΑΣΕΠ να αναγνωρίσει στη συνοποψήφιά της Γ το κριτήριο της εντοπιότητας, επικαλούμενο τη σχετική βεβαίωση μόνιμης κατοικίας του αρμόδιου αντιδημάρχου, δεδομένου ότι από άλλα στοιχεία που η ενιστάμενη προσκόμισε στο ΑΣΕΠ προκύπτει άλλη μόνιμη κατοικία πέραν της βεβαιωθείσας.

4) Εσφαλμένα εντάχθηκε σε Πίνακα Απορριπτέων, χωρίς προηγουμένως να κληθεί να εξηγήσει στον αρμόδιο σχηματισμό του ΑΣΕΠ ότι όντως είναι κάτοχος πτυχίου οικονομικών σπουδών και ότι

η ευθύνη για την καθυστέρηση της αναγνώρισης του πτυχίου της δεν βαρύνει την ίδια, αλλά τον ΔΟΑΤΑΠ.

α) Ποιες διοικητικές πράξεις αναφέρονται στο Πρακτικό και πώς χαρακτηρίζονται από τη σκοπιά του διοικητικού δικαίου;

β) Πώς αξιολογούνται οι ισχυρισμοί της ενιστάμενης, με κριτήριο το αν μπορούν να γίνουν αποδεκτοί από τα Τμήματα του ΑΣΕΠ ή από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια).

5ο Θέμα: Μελέτη Περίπτωσης για περαιτέρω εμβάθυνση

Διοικητικές Πράξεις και Ανάκληση

Η Διεύθυνση Μεταφορών της Περιφέρειας ανακαλεί άδεια ίδρυσης και λειτουργίας συνεργείου αυτοκινήτων ιδιοκτησίας του Α, προβάλλοντας ως αιτιολογία:

α) το γεγονός ότι η επιχείρηση ήταν παρανόμως εγκατεστημένη σε ζώνη αμιγούς κατοικίας, όπως προκύπτει από τις χρήσεις γης που περιγράφονται στο ισχύον Σχέδιο Πόλης και

β) πρόσφατη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποία ακυρώνεται η άδεια ίδρυσης και λειτουργίας βυρσοδεψείου στην ίδια περιοχή, για το λόγο ότι αντίκειται στις χρήσεις γης που ισχύουν βάσει του Σχεδίου Πόλης.

Η ανακλητική πράξη εκδίδεται 7 χρόνια μετά από την αρχική χορήγηση της άδειας λειτουργίας. Ο Α ασκεί αίτηση ακύρωσης κατά της ανακλητικής πράξης, υποστηρίζοντας ότι:

α) η ανάκληση είναι παράνομη επειδή εκδόθηκε από κατά κλάδο αναρμόδια Υπηρεσία της Περιφέρειας,

β) η ανάκληση αντίκειται στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου προς τη διοίκηση,

γ) η Περιφέρεια δεν είναι υποχρεωμένη να ανακαλέσει την άδεια λειτουργίας της επιχείρησής του, επειδή η απόφαση του ΣτΕ δεν αφορούσε τη δική του επιχείρηση,

δ) οι διατάξεις του Σχεδίου Πόλης δεν ισχύουν, επειδή αυτό δεν δημοσιεύτηκε σε ΦΕΚ και

ε) η ανάκληση πάσχει, επειδή δεν κλήθηκε σε προηγούμενη ακρόαση ο Α, καθώς και επειδή δεν αναφερόταν στο σώμα της πράξης το νομικό θεμέλιο του λόγου ανάκλησης.

Είναι εύλογοι οι λόγοι ακύρωσης που προβάλλει ο Α; Οι απαντήσεις πρέπει να αιτιολογούνται για κάθε λόγο ξεχωριστά.

6ο Θέμα: Μελέτη Περίπτωσης για περαιτέρω εμβάθυνση

Συμμόρφωση και Συνεργασία με Συνήγορο του Πολίτη

Ο κ. Χ, πολίτης Αιγύπτου κατείχε άδεια παραμονής αλλοδαπού και στις 1.10.2014 αιτήθηκε την ανανέωσή της βάσει της σχετικής νομοθεσίας. Μετά την παρέλευση ενός έτους χωρίς απάντηση και μετά από άκαρπες επισκέψεις και προφορικές αιτήσεις, η δικηγόρος του ζήτησε στις 30.11.2015 να λάβει έγγραφη απάντηση από τη Διεύθυνση σχετικά με την πορεία της αίτησης του πελάτη της. Μετά τη σιωπή της διοίκησης επί δύο μήνες, στις 1.2.2016, υπέβαλε στον Συνήγορο του Πολίτη αναφορά για την καθυστέρηση της διοίκησης.

Ο ειδικός επιστήμονας του Συνηγόρου προσπάθησε πολλές φορές να επικοινωνήσει προφορικά με τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης χωρίς αποτέλεσμα. Κατόπιν, ο Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη με το από 1.3.2016 έγγραφό του προς το γραφείο του Διευθυντή ζήτησε ενημέρωση του αιτούντα και του Συνηγόρου αναφορικά με το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η αίτηση. Μετά την παρέλευση ενός μήνα, ο Βοηθός Συνήγορος επανέλαβε το αίτημα ενημέρωσης επισημαίνοντας την υποχρέωση της Διεύθυνσης για διευκόλυνση της έρευνάς του. Τρεις μήνες μετά, χωρίς η Διεύθυνση να έχει ανταποκριθεί ούτε στο δεύτερο αίτημα του Συνηγόρου, ο Διευθυντής, εξέδωσε τον Αύγουστο του 2016 αρνητική απόφαση στο αίτημα του Χ για ανανέωση της άδειας παραμονής. Επικαλέστηκε λόγους δημοσίας τάξης και ασφάλειας τους οποίους όμως δεν εξειδίκευσε στην απόφασή του.

Στη συνέχεια, ο κ. Χ άσκησε τον Σεπτέμβριο του 2016 αίτηση ακύρωσης και αίτηση αναστολής εκτέλεσης κατά της ως άνω απορριπτικής απόφασης. Το Δικαστήριο εξέδωσε Προσωρινή Διαταγή Αναστολής Εκτέλεσης της προσβαλλόμενης απόφασης με την οποία

διατάσσεται η «Διοίκηση να απέχει από κάθε ενέργεια ερειδόμενη αποκλειστικώς στην ως άνω απορριπτική της ανανέωσης άδειας διαμονής απόφασης». Κατόπιν αυτού, ο κ. Χ κατέθεσε εκ νέου τον Οκτώβρη του 2016 αίτηση για ανανέωση της άδειας παραμονής του. Μετά από δύο μήνες η διαδικασία εξέτασης του αιτήματος παρέμεινε εκκρεμής. Ο Χ έθεσε εκ νέου υπόψιν του Συνηγόρου του Πολίτη το πρόβλημα που αντιμετωπίζει και την διατήρηση σε εκκρεμότητα του ζητήματος της νόμιμης προσωρινής παραμονής του παρά την έκδοση σχετικής δικαστικής απόφασης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη απέστειλε επιστολή στη Διεύθυνση ζητώντας ενημέρωση. Η Διεύθυνση απαντά στο Συνήγορο και διευκρινίζει ότι συνιστά πάγια θέση της, σε περιπτώσεις όπου συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας, να μην προβαίνει σε εξέταση αιτημάτων ανανέωσης άδειων παραμονής, παρά μόνον μετά την έκδοση τελεσίδικης δικαστικής απόφασης επί της υποβληθείσας αίτησης ακύρωσης.

Σε ποιες ενέργειες μπορεί να προβεί ο κ. Χ για τη συμμόρφωση της Διεύθυνσης στην απόφαση;

Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να προβεί σε επιπλέον ενέργειες;

7ο Θέμα: Μελέτη Περίπτωσης για περαιτέρω εμβάθυνση

Ο νόμος 1/2020 προβλέπει τα εξής: «Όταν διαπιστώνεται από τα αρμόδια όργανα της ΑΑΔΕ η φορολογική παράβαση ψ , επιβάλλεται διοικητικό πρόστιμο 5.000,00 Ευρώ». Το αρμόδιο όργανο της ΑΑΔΕ επιβάλλει στην εταιρεία X, μετά από διαπίστωση της φορολογικής παράβασης ψ , με την απόφασή του A πρόστιμο 50.000,00 Ευρώ. Κατά της απόφασης επιβολής προστίμου για την συγκεκριμένη φορολογική παράβαση ψ προβλέπεται από το ειδικό διοικητικό δίκαιο η άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής στο διοικητικό όργανο Ω . Η εταιρεία X ασκεί εμπροθέσμως την ενδικοφανή διοικητική προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου Ω , το οποίο αφού κρίνει ότι έλαβε χώρα η φορολογική παράβαση ψ τροποποιεί το πρόστιμο σε 500,00 Ευρώ με την απόφασή του B με την αιτιολογία ότι παραβιάστηκε από την απόφαση A η αρχή της αναλογικότητας.

A) Χαρακτηρίστε νομικά την απόφαση A. Είναι σύννομη η απόφαση A; Χαρακτηρίστε νομικά την απόφαση B. Είναι σύννομη η απόφαση B; Θα μπορούσε η εταιρεία Ψ να στραφεί κατά της απόφασης A κατευθείαν δικαστικά; Μπορεί η εταιρεία X να ασκήσει αίτηση θεραπείας επί της απόφασης B;

B) Μέσω ποιων ειδών διοικητικού ελέγχου και από ποια όργανα θα μπορούσαν να ελεγχθούν τα ζητήματα που γεννώνται από τις αποφάσεις A και B;

8ο Θέμα: Μελέτη Περίπτωσης για περαιτέρω εμβάθυνση

Το νομικό πλαίσιο προβλέπει ότι η άδεια λειτουργίας καταστήματος συγκεκριμένης κατηγορίας εκδίδεται υποχρεωτικά από τον Δήμο α) κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερόμενου πολίτη και β) μετά την υποβολή από αυτόν ενώπιον του Δήμου των απαραίτητων δικαιολογητικών χ, ψ και ω.

Ο Δήμος απορρίπτει εγγράφως (έγγραφο 1) το σχετικό έγγραφο αίτημα του πολίτη Α, με την αιτιολογία ότι «δεν προσκόμισε το αναγκαίο κατά το νόμο δικαιολογητικό ψ», το οποίο όντως δεν είχε προσκομίσει.

Ο Δήμος ικανοποιεί εγγράφως και χωρίς αιτιολογία (έγγραφο 2α) το έγγραφο αίτημα του πολίτη Β, παρότι αυτός δεν προσκόμισε τα αναγκαία δικαιολογητικά χ και ψ. Μετά από 10 ημέρες, επανεξετάζει αυτεπαγγέλτως την υπόθεση και ανακαλεί την θετική του απόφαση εκδίδοντας νέα απορριπτική απόφαση (έγγραφο 2β), με την αιτιολογία ότι δεν έχουν προσκομιστεί τα αναγκαία δικαιολογητικά χ και ψ, που όντως δεν είχαν προσκομιστεί.

Ο Δήμος απορρίπτει εγγράφως (έγγραφο 3) το αίτημα του πολίτη Γ παρότι διαπιστώνει στην απορριπτική απόφασή του ότι συντρέχουν όλες οι κατά το νόμο προϋποθέσεις για την έκδοση άδειας. Η αιτιολογία της απορριπτικής απόφασης είναι ότι «στην παρούσα φάση δεν κρίνεται σκόπιμο να δοθεί η άδεια».

Ο Δήμος, παρότι έχουν περάσει 95 ημέρες από την έγγραφη αίτηση για άδεια του πολίτη Δ, και παρότι αυτός εξαρχής είχε συνυποβάλει

με την αίτησή του όλα τα αναγκαία δικαιολογητικά, δεν έχει απαντήσει εγγράφως στην αίτηση.

Ο Δήμος απορρίπτει εγγράφως (έγγραφο 4α) το έγγραφο αίτημα του πολίτη Ε λόγω ελλείψεως του δικαιολογητικού χ, που όντως δεν είχε προσκομιστεί. Μετά από νέο έγγραφο αίτημα του πολίτη Ε, με το οποίο αυτός επιμένει στην έκδοση της άδειας χωρίς να προσθέτει κάτι νέο στην αίτησή του, ο Δήμος, χωρίς επανεξέταση της ουσίας της υπόθεσης, εμμένει με νέο έγγραφο (έγγραφο 4β) στην αρνητική του θέση με την ίδια αιτιολογία.

Κατόπιν έγγραφης αίτησης από τον πολίτη ΣΤ, που υπεβλήθη κατά λάθος στο Διοικητικό Πρωτοδικείο Λιβαδειάς, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Λιβαδειάς εκδίδει άδεια λειτουργίας καταστήματος (έγγραφο 5).

Στην περίπτωση που το νομικό πλαίσιο απαιτεί για την έκδοση της άδειας και γ) προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Υ, εξεταστέα είναι τα εξής: Ο Δήμος κάνει δεκτό (έγγραφο 6) το έγγραφο αίτημα του πολίτη Ζ που έχει υποβάλει όλα τα αναγκαία δικαιολογητικά χ, ψ και ω, παρότι η γνωμοδότηση της επιτροπής Υ, την οποία έλαβε υπόψιν του ο Δήμος, προτείνει την απόρριψή του αιτήματος με την αιτιολογία ότι ο πολίτης Ζ δεν προσκόμισε και το δικαιολογητικό φ.

Ερωτάται:

Χαρακτηρίστε από την σκοπιά του διοικητικού δικαίου όλες τις πράξεις (έγγραφα 1, 2α, 2β, 3, 4α, 4β, 5 και 6) και την παράλειψη του Δήμου επί της αιτήσεως του πολίτη Δ και εξετάστε αν είναι

νόμιμες. Ο νομικός χαρακτηρισμός και η εξέταση της νομιμότητας είναι κρίσιμο να γίνεται ξεχωριστά για κάθε πράξη ή παράλειψη.

9ο Θέμα: Άσκηση εργασίας για περαιτέρω εμβάθυνση

Τεκμηριώστε τη σχέση του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ) με τις αρχές νομιμότητας και διαφάνειας.

Σύμφωνα με τον ρόλο και την αποστολή του ΣτΠ, η αρχή της νομιμότητας εμπεριέχει δύο διαφορετικές έννοιες: α) τις ενέργειες των οργάνων της δημόσιας διοίκησης που δεν πρέπει να αντιτίθενται προς τους κανόνες του Συντάγματος, του Ευρωπαϊκού δικαίου και των σχετικών νομοθετικών πράξεων και β) τις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης οι οποίες θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τους ισχύοντες κανόνες.

Η διαφάνεια των διαδικασιών, που ακολουθεί ο ΣτΠ, καθώς και η άσκηση ελέγχου προς τις δημόσιες υπηρεσίες, προβάλλουν τα ποιοτικά στοιχεία του έργου του. Η αρχή της διαφάνειας, ως έκφανση της ανοικτής δημόσιας διακυβέρνησης, διέπει τη δράση του ΣτΠ και πιο ειδικά τη σαφήνεια των διαδικασιών του, την αιτιολόγηση των αποφάσεών του και τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών, μέσω της Αρχής, στο παραγόμενο έργο της δημόσιας διοίκησης.

Ο ΣτΠ, επιπλέον, μέσω της αρχής της διαφάνειας, ακολουθεί ένα σύνολο δράσεων με σαφήνεια, αιτιολόγηση και δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών σε πληροφορίες και έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες υπηρεσίες.

Κατά το έτος 2021, εμπλουτίζεται το θεσμικό πλαίσιο με την ψήφιση ρυθμίσεων που άπτονται των αρμοδιοτήτων της οικείας Αρχής. Συγκεκριμένα με τον ν.4780/2021, ο ΣτΠ αποκτά νέες αρμοδιότητες, οι οποίες, μεταξύ άλλων, ενδυναμώνουν τις προαναφερόμενες αρχές. (Απάντηση: Σελ. 9-10).

10ο Θέμα: Άσκηση εργασίας για περαιτέρω εμβάθυνση

1. Αναδιατυπώστε την παρακάτω περίοδο λαμβάνοντας υπόψη τον Οδηγό χρήσης μη σεξιστικής γλώσσας στα διοικητικά έγγραφα

Οι επιτυχόντες μαθητές της Γ' Τάξης όλων των Λυκείων της χώρας δύνανται να συμμετάσχουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Αρμόδιοι για την προετοιμασία του διαγωνισμού είναι οι καθηγητές που θα επιλεγούν από τον Διευθυντή της αρμόδιας διεύθυνσης. Οι εκπαιδευτικοί που ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στη συγκεκριμένη διαδικασία καλούνται να υποβάλλουν σχετική αίτηση. Ο Προϊστάμενος της οικείας εποπτικής δομής καλείται να ενημερώσουν σχετικά τους εκπαιδευτικούς που θα επιλεγούν.

(Απάντηση: Οι επιτυχόντες/ούσες μαθητές/τριες της Γ' Τάξης όλων των Λυκείων της χώρας δύνανται να συμμετάσχουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Αρμόδιοι/ες για την προετοιμασία του διαγωνισμού είναι οι καθηγητές/τριες που θα επιλεγούν από τον/την Διευθυντή/Διευθύντρια της αρμόδιας διεύθυνσης. Οι εκπαιδευτικοί, γυναίκες και άνδρες που ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στη συγκεκριμένη διαδικασία καλούνται να υποβάλλουν σχετική αίτηση. Ο Προϊστάμενος ή η Προϊσταμένη της οικείας εποπτικής δομής καλείται να ενημερώσει σχετικά τις/τους εκπαιδευτικούς που θα επιλεγούν.)

11ο Θέμα: Άσκηση εργασίας για περαιτέρω εμβάθυνση

Το παρακάτω έγγραφο είναι ένα τελικό (εξεργόμενο) έγγραφο.
Καλείστε παρατηρώντας το, να εντοπίσετε τυχόν σφάλματα ή παραλείψεις του και να τα αναφέρετε επιγραμματικά.

ΣΧΕΔΙΟ

ΑΔΑ: 690Τ382Α-Κ8

μέχρι:

Να διατηρηθεί

31/12/2024

Αναρτητέο στο Διαδίκτυο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ

Αθήνα,

1 Ιουλίου 2022

ΓΕΝ. Δ/ΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Αρ. πρωτ.:

ΤΜΗΜΑ ΕΚΚΑΘΑΡΙΣΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ

Ταχ. Δ/ση : Α. Παπανδρέου 37, Μαρούσι

Προς: Επίτροπο Ελεγκτικού

Συνεδρίου

Ταχ. Κώδικας : 15180

Πληροφορίες : Κ. Υπαλλήλου

Τηλέφωνο : 210-34436378

E-mai: ypallilos@minedu.gr

Fax: 213880094

Σε συνέχεια του υπ' αριθμ. 505/29-6-2022 ανωτέρω σχετικού εγγράφου σας, το οποίο εισήλθε στην υπηρεσία μας αυθημερόν και έλαβε τον αριθμό πρωτοκόλλου 2662, σας διαβιβάζουμε συνημμένα τα ζητηθέντα δικαιολογητικά δαπανών και παρακαλούμε για τη θεώρησή τους.

Η Γενική

Διευθύντρια

υπογραφή

ΕΥΤΥΧΙΑ

ΛΥΠΗΜΕΝΟΥ

Ακριβές αντίγραφο

Ο Προϊστάμενος του Τμήματος Γραμματείας

σφραγίδα υπογραφή

Α. ΑΝΙΤΓΡΑΦΕΑΣ

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

- Οι ενδείξεις, *ΣΧΕΔΙΟ, Να διατηρηθεί μέχρι...*, *Αναρτητέο* στο Διαδίκτυο πρέπει να απαλειφθούν επειδή πρόκειται για εξερχόμενο έγγραφο
- Δεν υπάρχει αριθμός πρωτοκόλλου
- Στην ταυτότητα της υπηρεσίας έχει παραληφθεί μία οργανωτική δομή μεταξύ Γεν. Δ/σης και Τμήματος
- Η διακίνηση εγγράφων μέσω τηλεομοιοτυπίας (fax) στο δημόσιο έχει καταργηθεί (άρθρο 99, 4727/2020, Α' 184) και κατά συνέπεια η σχετική αναφορά στα στοιχεία επικοινωνίας πρέπει να απαλειφθεί.
- Η ταυτότητα του αποδέκτη δεν είναι πλήρης (λείπουν στοιχεία εξατομίκευσης και επικοινωνίας)
- Δεν υπάρχει θέμα (*πχ διαβίβαση δικαιολογητικών προς θεώρηση*)
- Δεν υπάρχει ένδειξη για *σχετικά έγγραφα*, στα οποία όμως αναφέρεται το κείμενο του εγγράφου
- Το έγγραφο δεν πρέπει να φέρει την υπογραφή της εκδότριας, καθώς πρόκειται για ακριβές αντίγραφο
- Δεν υπάρχει ένδειξη για εσωτερική διανομή

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Ευάγγελος Βενιζέλος, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο – Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα, 2002.
- Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού, 2020-2025, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Αθήνα, 2021.
- Α. Γέροντας Επιτομή Διοικητικού Δικαίου, 2020, Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Α. Γέροντας , Σ. Λύτρας Σ., Π. Παυλόπουλος Π., Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, 2018, Εκδόσεις Σάκκουλας
- Κ. Γιαννακόπουλου, Η υποχρέωση ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων, «ομοίων με ακυρωθείσα πράξη», 1998.
- Β. Γκέρτσος, Ε. Πρεβεδούρου, Δ. Πυργάκης (επιμ), Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 2019.
- Διοργανικό Εγχειρίδιο Σύνταξης Κειμένων, Βρυξέλλες – Λουξεμβούργο 2013.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας: «Κώδικας Ηθικής και Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του Προσωπικού της ΕΑΔ», Έκδοση 1.0., Αθήνα, 2020.
- Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης και Εφαρμογής Τομέα Τεχνολογιών και Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΕΥΔΕ-ΤΠΕ), Αθήνα, 20.01.2021, ΑΔΑ: 9Ν5Ψ46ΜΠΥΓ-93Θ.
- Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα – εγχειρίδιο εναρμόνισης, Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, 2013.

- Κανονισμός Επικοινωνίας Δημοσίων Υπηρεσιών (ΚΕΔΥ), Ιανουάριος 2003.
- Ιωάννης Κοϊμτζόγλου, Σύνοψη Διοικητικού Δικαίου, 2017, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ήβη Μαυρομούστακου, Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη. Συστήματα επιλογής. Αξιοκρατικά Κριτήρια. Έλεγχος και συνταγματικές αρχές, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
- Ν. Ρηγόπουλος, Πρακτική Διοικητικών Υποθέσεων Ι, 2010.
- Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2017, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2002.
- Α. Ι. Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 2009.
- Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Β. Τζέμος, Η σύννομη κακοδιοίκηση, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2017, σ. 95επ.
- Β. Τζέμος, Η «ώριμη» αναλογικότητα, Διοικητική Δίκη 2019, σ. 200 επ. και σε: Β. Τζέμος (Επιμ.) Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμηχανία, Βιβλίο Πρακτικών 6^{ου} Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στην Πάτρα σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πατρών, 2020, σ. 1επ. (ελεύθερα ηλεκτρονικά προσβάσιμο σε

ιστοσελίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

www.dimosiodikaio.gr

- Β. Τζέμος (Επιμ.) Δίκαιο των Προσλήψεων, 2020, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Β. Τζέμος, Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και αρχές δικαίου και μάλιστα, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2021, σ. 1επ.
- Β. Τζέμος, Α. Αναστασίου, Έλεγχος Διοικητικής Δράσης, 2021.
- Χ. Χρυσανθάκης (Επιμ.), Διαγράμματα Γενικού και Ειδικού Διοικητικού Δικαίου, 2021

Ξενογλώσση Βιβλιογραφία

- Deniz Appelbaum, Miklos A. Vasarhelyi, Public Auditing, Analytics, and Big Data in the Modern Economy, (Dissertation - Graduate School - Newark Rutgers, the State University of New Jersey, 2016.
- European Commission, Guidance on sampling methods for audit authorities, (EGESIF,16-0014-01), 20.01.2017.
- European Court of Auditors, Expectations and accountability in a time of unprecedented investments in a green and digital transition and a climate of geopolitical and economic uncertainty, Conférence annuelle du service d’audit interne de la Commission européenne, Bruxelles, 31 Mai 2022.
- Institute of Internal Auditors (IIA), The IIA’S Three Lines Model, An update of the Three Lines of Defense, July, 2020.
- Davey Kenneth, Making Government Accountable - Local Government Audit in Postcommunist Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2009.

- Leveraging COSO across the Three Lines of Defense, Institute of Internal Auditors (Research commissioned by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), July, 2015.
- The Institute of Internal Auditor, The Role of Auditing in Public Sector Governance, www.theiia.org, 2006.

Ιστοσελίδες

- Επίσημη ιστοσελίδα της ΑΠΔΠΧ: www.dpa.gr
- Επίσημη ιστοσελίδα ΑΣΕΠ www.asep.gr, Ετήσια Έκθεση, έτους 2020, Αθήνα, 2021.
- Επίσημη ιστοσελίδα της ΕΑΔ: www.aead.gr
- Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, άρθρα 21, 255. (www.europa.ec)
- (https://ec.europa.eu/info/consultations_el), Οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών.
- Επίσημη ιστοσελίδα του ΣτΠ: www.synigoros.gr, Ετήσια Έκθεση για το 2021, Αθήνα 2022.
- www.secdigital.gov.gr/projects/aploysteysi-diadikasion/ Απλούστευση Διαδικασιών, 2021.